

توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 1996

أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام

جامعة محمد الخامس
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
أكداال – الرباط

شعبة علم السياسة والقانون الدستوري

من إنجاز الباحث
عبد النبي كياس

تحت إشراف
الدكتور مصطفى قلوش

: لجنة المناقشة

الدكتور مصطفى قلوش: أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق أكداال-الرباط رئيسا
أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق أكداال-الرباط عضوا :الدكتور امحمد الداسر
أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق أكداال-الرباط عضوا :الدكتور عبد الله حداد
الدكتور مصطفى جفال : أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق الدار البيضاء عضوا
الدكتور محمد الحاج قاسم: أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق الدار البيضاء عضوا

السنة الجامعية: 2010 – 2011

مقدمة :

إن تناول موضوع مواقع المؤسسات السياسية في النظام السياسي الدستوري المغربي، وعلاقات بعضها ببعض بالبحث والتحليل في شكل أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، يعني أخذ غمار مجال معرفي صعب، يتشابك فيه التركيب والتعقيد نظرا لتداخل مجموعة من العوامل المؤثرة في صياغته والمكونة له، حيث يتفاعل فيه المقدس، المتمثل في النسب الشريف لآل البيت، والتاريخ، والدستور، كل هذه المكونات تلعب أدوارا حيوية تضيف طابعا خاصا على بنية هذا النظام.

لأن تعدد مرجعيات النظام السياسي المغربي التي تمزج بين الديني والسياسي وبين التقليد والحدثة، تجعله يتفرد في ذاته وصفاته عن سائر النظم السياسية المعاصرة، وهو أمر يغري بالبحث عن مكامن السر في ذلك.

لقد شكل النظام السياسي المغربي مرتعا خصبا للعديد من الأطروحات والأبحاث والدراسات الأكاديمية، حيث تنوعت المقاربات وتعددت الزوايا التي تم تناوله من خلالها، لكن لا أحد يمكنه أن يدعي أنه قد أحاط بجميع جوانب النظام السياسي المغربي ومؤسساته السياسية التي تتسم بالتغيير والتطور. كما نؤكد نحن بدورنا أن محاولتنا لمقاربة موضوع توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي بما يعترئها من ثغرات تطمح إلى فتح الطريق أمام أبحاث مستقبلية أخرى. وستكون هذه المحاولة قد حققت غرضها المعرفي إذا تمكنت من طرح مجموعة من الافتراضات العلمية، والأسئلة، التي تطلق العقال للبحث والتتقيب من أجل فهم علمي لظاهرة النظام السياسي المغربي.

وسنركز في مقدمة هذا الموضوع على ثلاثة عناصر أساسية وهي:

- أولا : أسباب اختيار الموضوع
- ثانيا : حول إشكالية الموضوع
- ثالثا : في منهجية الإجابة عن إشكالية الموضوع

• أولا : أسباب اختيار الموضوع

إن اختيارنا لموضوع توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 1996، كأطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام أملتة علينا عدة اعتبارات نجملها في ما يلي:

1- اعتبارات موضوعية، وتتجلى في راهنية الموضوع، وقابليته للمزيد من البحث والتمحيص. بل إن الكتابات الأكاديمية الرصينة في مجال النظام السياسي الدستوري المغربي بصفة عامة وفي مجال توزيع السلطات وطريقة عمل المؤسسات السياسية بصفة خاصة تبقى قليلة بالنظر إلى أهمية هذا الموضوع.

أضف إلى ذلك أن صفة التطور أو التغيير التي تطبع موضوع الأنظمة السياسية تجعل استمرار البحث في ظاهرة النظام المغربي مسألة حتمية وضرورية لقياس حجم ومدى ذلك التطور واستشراف مستقبله في ظل التحولات الدولية. وعموما يمكن إجمال الأسباب الموضوعية التي دفعتنا إلى اختيار موضوع توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي فيما يلي:

- ✓ محاولة معرفة خصوصية وتفرد نموذج النظام السياسي المغربي وطريقة اشتغال مؤسساته السياسية.
- ✓ تراكم مجموعة من التجارب الدستورية لدى النظام المغربي التي جسدها التعديلات الدستورية المتلاحقة لسنوات 1970، 1972، 1992، و 1996. والتي تستوجب متابعة علمية أكاديمية لمضامينها، تأثيراتها ونتائجها على صيرورة المؤسسات السياسية ببلادنا.
- ✓ السعي إلى رصد تطور عمل السلطات الثلاث بالنظام السياسي الدستوري المغربي من خلال التجربة الدستورية الممتدة منذ 1962.
- ✓ تحليل المعطيات القانونية الدستورية والسياسية لمعرفة مدى مواكبة النظام السياسي المغربي لروح قوانين العصر، كل هذه الاعتبارات تدعمها اعتبارات أخرى ذات طابع علمي، سنتطرق لها في النقطة الموالية.

2- اعتبارات علمية: تتمثل في السعي إلى تحقيق تحليل قانوني دستوري ممنهج لموضوع

توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على ضوء المستجدات الدستورية مع محاولة التحلي ولو نسبيا- بخصال الموضوعية والحياد العلمي، وكذلك مقاربة مختلف النظريات والنقاشات الفقهية الدستورية المرتبطة بالموضوع، والتي واكبت ظهور وتطور المؤسسات الدستورية الثلاث المتمثلة في المؤسسة الملكية، مؤسسة الحكومة، والبرلمان⁽¹⁾. وطبيعة العلاقة بينها، ولفائدة من تؤول موازين القوى، هذا من جهة مع محاولة وضع اليد على مكامن الخلل في التجربة الدستورية المغربية.

ومن جهة أخرى سنسعى جاهدين إلى أن تكون أطروحتنا هاته لبنة متواضعة في صرح البناء العلمي الأكاديمي الدستوري المغربي، وذلك في محاولة لتسليط مزيد من الضوء على خصوصية النظام السياسي المغربي، وطريقة التوزيع الدستوري للسلط الثلاث فيه خاصة وأن أهم الأطروحات في هذا المجال تعود إلى ما قبل التعديل الدستوري لسنة 1996⁽²⁾. وكل رجائنا أن تؤثت هذه الدراسة المتواضعة فضاء خزانة كليتنا أكدال- للحقوق-جامعة محمد الخامس، وكذلك باقي الخزانات الوطنية مع أننا نعترف بأن تناول هذا الموضوع لا يخلو من صعوبات أهمها تعدد زوايا التحليل، وصعوبة اعتماد واختيار المراجع، وكذلك السعي إلى توخي الموضوعية في إصدار الأحكام.

3- أسباب ذاتية: لم يغيرها مسارنا المهني، وهي عشقنا الكبير لمادة القانون الدستوري

والمؤسسات السياسية، حيث نجد أنفسنا. ويشكل هذا المجال جاذبية خاصة بالنسبة إلينا، فحيث المؤسسات السياسية ومنظومة الحكم والدولة وفن إدارة البشر تجدنا إنسانا لا قيود ولا حدود لمعرفته، وكل ذلك في سبيل رقي بني البشر وتقدم المجتمع.

• ثانيا : إشكالية الموضوع

إن إشكالية الموضوع الأساسية التي نود أن نناقشها بكل موضوعية في بحثنا هذا هي:

¹- لاننسى كذلك مؤسسة القضاء، التي كان من المفروض الحديث عن ثلاث سلط وهي : السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، والسلطة القضائية، لكن طبيعة النظام السياسي المغربي تجعلنا نتحدث عن ثلاث مؤسسات فقط وهي المؤسسة الملكية، مؤسستي الحكومة والبرلمان أما القضاء فهو مرتبط بالمؤسسة الملكية.

²-نذكر على سبيل المثال لا الحصر، أطروحة الدكتور محمد معنصم: "التطور التقليدي للقانون الدستوري المغربي"، التي تعود إلى سنة 1988، أي قبل التعديل الدستوري المهم لسنة 1992، ثم رسالة الأستاذة أمينة المسعودي: "توازن السلطات في الدساتير المغربية الثلاث" التي كانت سنة 1984، ثم أطروحة الأستاذ محمد أشركي: "الوزير الأول، مركزه ووظيفته في النظام السياسي المغربي" سنة 1985.

ما مدى إمكانية الحديث عن توزيع أفقي للسلطات في النظام السياسي الدستوري المغربي؟ وببساطة أكثر أقصد في هذا الشأن الحديث عن سلطة تنفيذية، وأخرى تشريعية، وسلطة قضائية على نفس المستوى. أي أن كل سلطة تمارس اختصاصاتها في استقلالية تامة عن السلطة الأخرى، فيما يصطلح على تسميته بمبدأ فصل السلطات. فالسلطة التشريعية تتولى وظيفة التشريع والتي هي بكل بساطة إنتاج القوانين، والسلطة التنفيذية تعمل على تنفيذ تلك القوانين والسلطة القضائية لها كلمة الفصل في حالة نشوب أي نزاع أو خرق للقانون.

إن أهمية الإشكالية المطروحة تتبع من طبيعة النظام السياسي المغربي الذي يتميز بذاتية متفردة وصفات خاصة تجعله لا يستجيب لأدوات التحليل العلمية التي تطبق على سائر الأنظمة السياسية المعاصرة.

وعن إشكالية الموضوع المحورية تتفرع مجموعة من الأسئلة الفرعية التي نصوغها على شكل أسئلة كالاتي:

- ❖ ما هي طبيعة توزيع السلطات في النظام السياسي الدستوري المغربي؟
- ❖ ما هي مكانة الملك في النظام السياسي المغربي؟
- ❖ هل القضاء بالمغرب سلطة مستقلة أم جهاز تابع للملك؟
- ❖ هل علاقة القضاء بإمارة المؤمنين تنفي عنه صفة السلطة المستقلة؟
- ❖ ما هي مكانة الحكومة في النظام السياسي المغربي؟
- ❖ ما هو دور البرلمان في إحلال التوازن في النظام السياسي المغربي؟
- ❖ ما هي طبيعة علاقة السلط الثلاث في النظام الدستوري المغربي؟
- ❖ ما هي مكانة المؤسسة التشريعية في النظام السياسي المغربي؟
- ❖ ما هي حدود اختصاصات البرلمان المغربي بغرفتيه؟
- ❖ كيف هي علاقة البرلمان بالملك في النظام الدستوري المغربي؟
- ❖ ما مدى ارتباط البرلمان المغربي في وجوده ووظيفته بجلالة الملك؟
- ❖ هل الملك يوجه البرلمان؟ وهل نيابة أعضاء البرلمان تغني عن تمثيل جلالة الملك للأمة برمتها؟
- ❖ ما هي آفاق عمل البرلمان في ظل علاقته بجلالة الملك؟
- ❖ ما هي عوائق العمل البرلماني التي تجعل المؤسسة التشريعية قاصرة في أدائها السياسي؟

كلها أسئلة وغيرها تتناسل من عمق إشكالية الموضوع المحورية التي سنحاول الإجابة عنها بشكل علمي ومنهجي.

• ثالثا: منهجية معالجة الإشكالية المطروحة

لابد من الإفصاح منذ البداية على أننا سنعتمد في تحليلنا لموضوع توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 1996، على المقاربة القانونية الدستورية أساسا، المرتكزة على منهج تحليل مضمون النص الدستوري كمادة أساسية، دون انغلاق على آليات التحليل السياسي وأدواته التي سنستحضرها كلما دعت الضرورة إلى ذلك بغية إضاءة الجانب الواقعي، الذي تمثله الممارسة السياسية حيث تنزيل القواعد الدستورية منزلة التطبيق.

وإن اختيارنا للمقاربة القانونية يهدف بشكل أساسي إلى عدم الغلو في التحليل السياسي بعيدا عن النص الدستوري، حيث السياسة بحر لا شاطئ له، أما النص القانوني فله ضوابطه وشروط الاجتهاد فيه التي لابد من مراعاتها.

ومع ذلك فلن تكون المقاربة القانونية بمنهج تحليل المضمون وحدها مادة بناء تحليلنا للموضوع، إذ لابد من الاستعانة بالمنهج التاريخي لاستحضار تاريخ المؤسسات السياسية بالمغرب، ومعرفة أصولها ورصد تطورها ونقصد هنا بصفة خاصة التاريخ القانوني بعيدا عن الإطناب أو الإغراق في كل ما من شأنه أن يزيغنا عن تحقيق الأهداف التي رسمناها لأطروحاتنا.

وكذلك يعتبر المنهج المقارن، والمنهج الوظيفي من المواد الأساسية التي ستشيد بنيان بحثنا وتدعمه، حيث لابد من الاطلاع على تجربة الآخر السابق، الباهر، ونخص بالذكر هنا النموذج الغربي، وخاصة الفرنسي منه لكونه شيخنا ونحن من مريديه، ومن يشرب من المنبع ليس كمن يشرب من الوادي. كما أنه لمعرفة مكانة مؤسسة سياسية معينة، لابد من معرفة الوظائف التي تقوم بها، وهو ما يجعل المنهج الوظيفي وسيلة أساسية لا غنى لنا عنها في تحليلنا.

ولتتحقق شروط الاجتهاد الفقهي والإضافة العلمية، فلا بد من استخدام القياس والاستنباط كأدوات لا مندوحة عنها لمعرفة حقائق الأمور، وطرح الحلول، فمجرد الوصف يعتبر بضاعة ردت إلى أصحابها، ولم تزد شيئا وما تعبنا وشقينا ليكون عملنا كتراب على صخرة صلدة أتته الرياح فلم تبق له من أثر.

لقد اخترنا لبناء موضوعنا وتحقيق الغايات السالفة الذكر تصميمنا نورد أهم محاوره وتبريراته كالاتي :

1- تقسيم الموضوع

سوف نعتد في تقسيمنا لموضوع توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على قسمين محوريين، سنخصص القسم الأول لمكانة السلطة التنفيذية في النظام السياسي المغربي، بينما سنفرء القسم الثاني للبرلمان المغربي ودوره في النظام السياسي المغربي.

وسنقسم القسم الأول بدوره إلى فصلين، نتناول في الفصل الأول مكانة الملك والحكومة في النظام السياسي المغربي، ثم في الفصل الثاني علاقة الحكومة بجلالة الملك في النظام الدستوري المغربي.

وبدوره الفصل الأول سنضمه مبحثين، حيث سنتناول في المبحث الأول محورية المؤسسة الملكية في النظام السياسي المغربي، بما في ذلك القضاء كأحد أهم ركائز إمارة المؤمنين. أما المبحث الثاني فسنكلم فيه عن جهاز الحكومة في النظام الدستوري المغربي.

وبالنسبة للفصل الثاني من القسم الأول المتعلق بعلاقة الحكومة بجلالة الملك فسنعالجه في مبحثين، يتناول الأول منهما تبعية الحكومة لجلالة الملك في تعيينها وإعفاءها، والمبحث الثاني يتعلق بتنفيذ الحكومة للتعليمات والتوجيهات الملكية السامية. أما فيما يخص القسم الثاني من أطروحتنا، فسنقسمه هو الآخر إلى فصلين، الفصل الأول يتناول مكانة المؤسسة التشريعية في النظام السياسي المغربي. والفصل الثاني سنتطرق فيه لعلاقة البرلمان بالملك في النظام الدستوري المغربي.

وبدوره سيتضمن الفصل الأول من القسم الثاني مبحثين، نخصص المبحث الأول منهما للوظيفة التشريعية للبرلمان المغربي، والثاني للعلاقة بين البرلمان والحكومة في النظام الدستوري المغربي.

أما الفصل الثاني فسنعخصص مبحثه الأول لارتباط البرلمان في عمقه الوجودي وكيونته بالمؤسسة الملكية، والمبحث الثاني لارتباطه الوظيفي كذلك بجلالة الملك. وسوف نحاول تحليل كل هذه الأبعاد التي تحكم توزيع السلطات في النظام السياسي الدستوري المغربي والتي لم يوضع تصميمها هكذا بشكل اعتباطي وإنما له ما يبرره.

2- مبررات تقسيم الموضوع

لقد حاولنا في وضع تصميم موضوعنا أن نراعي عدة معطيات وإكراهات منهجية، حيث استقينا عناوين الأقسام بعناية وكذلك مختلف تقسيمات الموضوع، فعندما نقول مثلا علاقة الحكومة

بجلالة الملك، فنحن نعي ما نكتب، ففي الأمر ارتباط لمؤسسة الحكومة بالملك، و عبارة "جلالة الملك" ليست هي نفسها لفظ الملك.

أما عندما نقول علاقة البرلمان بالملك في النظام الدستوري المغربي، فهو ليس نفسه القول، علاقة البرلمان بالملك في النظام السياسي المغربي، إضافة كلمة "الدستوري" تفيد مقاربة الطبيعة القانونية لعلاقة المؤسستين.

وبالنسبة لتصميم الموضوع فقد فرضته علينا طبيعة الموضوع نفسه فكان لا بد من دراسة المؤسسات السياسية. كل على حدة، ثم دراسة علاقاتها فيما بينها. ومضمون تلك العلاقات وطبيعتها. وقد فرضت وضعية القضاء ببلادنا من حيث المقاربة الدستورية ألا نخصص له فصلا خاصا به، نظرا لارتباطه بالمؤسسة الملكية في بعدها الديني المتعلق بإمارة المؤمنين، حيث يعتبر البعض أن القضاء من وظائف الإمامة، وهو ما جعلنا ندرج القضاء ضمن محور مكانة المؤسسة الملكية في النظام السياسي المغربي. وهو شيء مقصود ترجمناه على المستوى المنهجي. وكذلك قمنا بترتيب الحديث عن المؤسسات بحسب أهميتها، وحاولنا جاهدين أن نضع كل لبنة في مكانها حتى يكتمل لدينا صرح البناء المعرفي لعملنا المتواضع هذا الذي نرجو الله عز وجل التوفيق والسداد فيه، وما توفيقنا إلا بالله.

القسم الأول : مكانة السلطة التنفيذية في النظام السياسي المغربي

القسم الأول: مكانة السلطة التنفيذية في النظام السياسي المغربي

لقد أثارت طبيعة توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي حفيظة الكثير من الباحثين، والدارسين للقانون الدستوري على حد سواء، فتوزعت آراؤهم بين المدافعين عن الملكية الدستورية كنظام ديمقراطي اجتماعي، تتوزع السلطات فيه بطريقة حدائية دستورية تحدد اختصاصات رئيس الدولة، كما تحدد نطاق عمل السلطة التشريعية واختصاصات الحكومة⁽³⁾. أما القضاء فيبقى مستقلا تحت ضمانه إمارة المؤمنين.

أما الاتجاه الثاني فيرى أن المسألة برمتها تتلخص في الملك، فهو منبع كل السلطات، وبوصفه أميراً للمؤمنين، فهو راعي الأمور الدينية والدنيوية، وعبره تتحدد خطوط عمل ومدارج تحرك كل السلطات، إنه رئيس الدولة بمفهومها القانوني الدستوري الحديث، يعمل وفق ما يميله عليه الدستور، وهو من جهة أخرى ذو آليات شرعية ودينية يستعملها كلما ضاقت الوضعية السياسية، أو تعدت المؤسسات السياسية خطوط التحرك المسموح لها بها.

وبين هذا الاتجاه وذاك، يقف الباحث الأكاديمي، تتجاذبه مجموعة من الأسئلة التي تتطلب الإجابة عنها تعميق البحث واستعراض مختلف وجهات نظر فقهاء القانون الدستوري وآراءهم الفقهية. فالنظام السياسي المغربي نظام دستوري أو على الأقل دستوري، حيث الوثيقة الدستورية تحدد السلطات الثلاث فيه بالإضافة إلى القضاء؟ فبعد الأحكام العامة تأتي المؤسسة الملكية وبعدها البرلمان، ثم الحكومة، وبعد ذلك علاقة السلط فيما بينها، لكن ألا يمكن القول بأن النظام السياسي المغربي رغم توزيع السلطات فيه دستوريا تبقى المؤسسة الملكية ذات مكانة خاصة؟

لقد اخترنا في هذا القسم الأول من أطروحتنا هاته أن نعالج نقطتين أساسيتين ومتصلتين تتمثلان في فصلين.

³-نذكر هنا أستاذنا مصطفى قلوش الذي يرفض بشدة اختزال الدستور المغربي في الفصل 19 من الدستور، ويعتبر أن الوثيقة الدستورية تقرأ ككل لا يتجزأ، واختصاصات الملك يمنحها له الدستور، عكس الأستاذة رقية المصدق التي تعتبر الفصل الأنف الذكر، تقبا سحرها يتم اللجوء إليه في كل مرة لاختزال الدستور، وللإشارة فقط فهذا الجدل الفكري الدستوري قديم جدا، ولا يزال مستمرا إلى يومنا هذا بين الباحثين والأستاذة في مجال القانون الدستوري وقد أسيل حوله مداد كثير. وللمزيد من التعمق الرجاء الرجوع إلى :

-مصطفى قلوش: "قراءة جديدة لاختصاصات وصلاحيات المؤسسة الملكية على ضوء الفصل 19 وما يقرره الدستور بأكمله"، جريدة النهار، العدد: 20، الجمعة 2003/04/11، ص: 18 وما يليها.

الفصل الأول : مكانة الملك والحكومة في النظام السياسي المغربي.

الفصل الثاني: علاقة الحكومة بجلالة الملك في النظام الدستوري المغربي.

marocdroit.com

الفصل الأول:

مكانة الملك والحكومة في النظام السياسي المغربي

لقد أثرنا أن نجمع في هذا الفصل بين مؤسستين تنتميان معا إلى نفس المجال الذي هو مجال السلطة التنفيذية، وذلك على أساس أن نتطرق في الجزء الأول من هذا الفصل للمؤسسة الملكية ومكانتها في النظام السياسي المغربي، ثم في الجزء الثاني لجهاز الحكومة.

وتجدر الإشارة قبل الشروع في تحليل هذا الفصل إلى أننا سنحاول أن ندرج ضمنه وبالضبط في مبحثه الأول كذلك مؤسسة القضاء، وذلك لارتباطها الوثيق بالمؤسسة الملكية، خاصة في شقها المتعلق بإمارة المؤمنين⁽⁴⁾. ثم كذلك لأن ما هو متعارف عليه في تحليل السلطات في النظام السياسي المغربي هو ثلاث سلط وهي الملك، الحكومة، والبرلمان. فيما يبقى القضاء مرتبطا بالملك وهو ليس سلطة مستقلة يمكن الحديث عنها بشكل منفرد، فما هو مرتبط في الواقع يستحيل تحليله باستقلالية في مجال البحث الأكاديمي.

هكذا إذن سيكون تصميم الفصل الأول من القسم الأول من أطروحتنا هاته على الشكل التالي:
المبحث الأول: محورية المؤسسة الملكية في النظام السياسي المغربي.
المبحث الثاني: مكانة جهاز الحكومة في النظام الدستوري المغربي.

المبحث الأول: محورية المؤسسة الملكية في النظام

السياسي المغربي

أثارت وتثير مكانة المؤسسة الملكية في النظام السياسي المغربي ألباب العديد من الباحثين في مجال القانون الدستوري والسياسيين على حد سواء، حيث أسالوا حولها كثيرا من مداد أقلامهم، وكتبت حولها أطروحات علمية كثيرة، لكنها لا تزال مادة دسمة للبحث والدراسة، فقد تنفذ كلماتهم،

⁴ إن خصوصية النظام السياسي المغربي، وامتداده التاريخي وهويته الإسلامية، تجعل دائما من أمير المؤمنين الساهر على العدل وعلى استقلالية القضاء، فمنذ الأزل وحكام المسلمين يسمون القضاة ويختارونهم، ويستقبلون الشكوى بهم، وبذلك يصعب القول أو التحليل - رغم الحديث عن الديمقراطية وتحديث قواعد نظام الحكم- أن القضاء مستقلا كجهاز، فقد يكون كذلك كسلطة أو كقضاة لا يخضعون للضغط أو التوجيه لإصدار أحكامهم، لكن الملك يبقى ضامنا لاستقلالية القضاء ورفيقا عليه.

دون أن تنفذ شرعية المؤسسة الملكية التي ظلت منبعاً تتجدد مياهاه باستمرار. فكلما قيل أنها بدأت تنضب ويتقلص مجالها، إلا وخرجت أكثر قوة وتوجيها وتحكما في تحريك دواليب الحياة السياسية بالمغرب. فقد تطور من أدائها وتحديث أساليبها لكنها لا تراوح مكانتها على رأس النظام السياسي المغربي. فهي ضرورة حتمية لاستمرارية الاستقرار السياسي بالنسبة لمعظم الباحثين وحتى السياسيين، فهم اليوم يختلفون فقط في شكلها أو في طريقة حكمها⁽⁵⁾.

وتعبيرا منه عن ضرورة الملكية للنظام السياسي المغربي، يجزم الملك الراحل الحسن الثاني بأن المؤسسة الملكية هي التي صنعت المغرب، وأنها كانت ضرورة ولزوما لوجوده، وقد ارتبط بها ارتباطا يصل إلى درجة الحتمية، فقد قال عنها: "لولا ملكية شعبية لما كان المغرب أبدا"⁽⁶⁾.

وهكذا توزعت آراء مختلف الفاعلين السياسيين، بين مؤيد للملكية ومعارض لها، فرغم أن مواقفهم تؤيد من حيث المبدأ، وجود الملكية كنظام للحكم في المغرب. إلا أنها تختلف في طبيعة وحدود الاختصاصات المنوطة بها والأدوار والوظائف التي تؤديها في الحقل السياسي المغربي.

ويمكن الحديث في هذا المقام عن ثلاث اتجاهات أساسية:

- اتجاه يريد أن تكون الملكية في المغرب رمزية تسود ولا تحكم، كما هو الحال في بعض الديمقراطيات الغربية كإيطاليا وإسبانيا مثلا.

- اتجاه ثان ينيط بالملكية بعض الأدوار المرتبطة أساسا بمجال السيادة والسياسة الخارجية في مقابل تنازلها عن الأمور التنفيذية لفائدة مؤسسة الحكومة.

- أما الاتجاه الثالث الأكثر تشددا، فيرفض الملكية كنظام للحكم بشكل مطلق، ويستعيز عنها إما بالنظام الجمهوري، كما سعى إلى ذلك دعاة الانقلابات العسكرية، والحركات اليسارية الراديكالية أو بنظام الخلافة الإسلامية كما تقول بعض الحركات الإسلامية⁽⁷⁾.

⁵- يؤكد كذلك جل المطالبين بالإصلاح الدستوري على مسألة أساسية وهي تحديد الاختصاصات بين السلطات، والفصل بينها، وكذلك التقليل من مجال الملكية، لكنهم لا يبدون أي رغبة في اندثارها، خاصة مع ما أصبح يسجل اليوم من شكلية الأنظمة الرئاسية الملكية التي تحكم إما بتعديل الدساتير كما حدث مؤخرا بالجزائر (الفصل 71)، أو كما حدث من قبل في سوريا أو ما يحضر له في مصر. وحتى الأنظمة العربية الرئاسية التي لم تعدل دساتيرها فنسب نجاح حاكميها لا تنزل عن 99,99%.

⁶- الحسن الثاني، كتاب التحدي، المطبعة الملكية، الطبعة الثانية، سنة 1980، ص: 235.

⁷- يمثل الاتجاه الأخير عدد قليل من الأشخاص أهمهم عبد الله زعزاع، عبد الرحيم برادة، وعلي المرابط، وهي مواقف قد لا تكون ثابتة دائما. ثم نجلة عبد السلام ياسين، نادبة ياسين والتي صرحت فيما بعد أنها تقصد نقاشا أكاديميا، ولا تتوجه بالضرورة للنظام المغربي. وللمزيد من التفصيل في الموضوع راجع:

لكن هذا الاتجاه يبقى محدودا جدا من حيث دعائه، فالأكيد أن الملكية في المغرب متجدرة، وذات مكانة خاصة رمزية ودستورية، فإذا كنا نستطيع الحديث عن تحول الملكية أو مسايرتها للعصر، فحضورها يبقى قويا في المجال السياسي المغربي وفي تسيير دواليب الحكم، فهي بطبيعتها تسود وتحكم، وهي تهيمن على الحقل السياسي في غياب شبه تام لأدوار باقي المؤسسات السياسية خاصة الأحزاب السياسية ومؤسسات السيادة الشعبية التي من المفترض أن تكون منتخبة بنزاهة وتعتبر عن إرادة الأمة.

وهذا الجدل الفكري حول مكانة المؤسسة الملكية في النظام السياسي المغربي ليس بالجديد، فقد كتب حوله الكثير، وكلما احتدم حوله النقاش وتزايدت المطالبة بتعديل الدستور، يخرج الملك للإجابة عن مثل هذه الإشكالات، حيث يقول الملك الراحل الحسن الثاني " أن الملكية الدستورية في المغرب تتسجم مع مفهوم الحكم في الإسلام، وهذا يقضي أن تكون ملكية حاکمة لأنها مؤسسة حكمت فعلا ويجب أن تستمر في الحكم الفعلي للبلاد.. والشعب المغربي محتاج أكثر من ذي قبل لملكية شعبية إسلامية حاکمة فالملك يجب أن يحكم بنفسه لأن الشعب لن يفهم أبدا غياب الملك عن الحكم النهائي" (8).

إن مكانة الملك في النظام السياسي المغربي رمزيا ودستوريا، مكانة عالية وسامقة، فاعلة، ومحركة تتدخل في جميع المجالات الدينية والدنيوية. ولتحليل أكثر عمقا وغورا في أبعاد الملكية في المغرب، سنحاول الإجابة عن مجموعة من الأسئلة المطروحة بإلحاح، وهي:

-أحمد بوز/عمر لبشيريت: "استمرار الجدل حول الملكية في المغرب"، جريدة الصحيفة، العدد 216-22/28 يونيو 2005، ص: 5.
8-الحسن الثاني، كتاب التحدي، مرجع سابق، ص: 237، وقد أشار الملك الراحل عدة مرات إلى أن خصوصية الملكية المغربية لا يمكن قياسها على الملكية الانجليزية أو غيرها. فهي لا يمكن أن نتصورها كمغاربة موجودة ولا تحكم. كما يعتبر جلالتة أن الملكية سابقة على الدستور الذي جاء بإرادة ملكية. ليرسخ تقاليد ضاربة في عمق التاريخ، حيث يقول أيضا الحسن الثاني في خطابه أمام البرلمان في أكتوبر 1981: "... وكلكم يعلم أن الحسن خديم المغرب قلبه مليء رحمة لا قسوة، والكل يعلم ذلك، ولكن أرجو من شعبي العزيز ومنكم حضرات السادة أن تعطوني انتباهكم كليا، من شرع الدستور؟ عبد ربه وخديم المغرب، ومن اختار أن نعيش في إطار دستور؟ عبد ربه وخديم المغرب، طيب ولكن قبل الدستور هل كان هناك فراغ؟ لا، كان الدستور فيه ما هو مكتوب وفيه ما هو تقليدي وكان المغرب - والله الحمد- يسير في طريقه وسار في طريقه مدة أربعة عشر قرنا، تلك المدة وافق سيره النجاح والعظمة ووافق سيره بعض المرات نكبات وكبوات، ولكن حينما نكيف التاريخ ونجسمه نرى أن معدل السير كان سيرا مشرفا يباهي به أي مغربي الأمم مسلمة وغير مسلمة.

نعم في يوم من الأيام جاء الحسن عبد ربه وخديم أمته وقال: سنترك ما كنا وما كان عليه أبأونا وسنبني إطارا جديدا للتعايش والتعامل... فإذا نحن اخترنا الدستور - وأقول هذا لكم جميعا- الذي نعيش في ظلّه أو أي دستور فعلينا أن نحترمه، وعلينا أن نضرب على يد كل من لا يحترمه، وعلينا أن نضرب على يد كل من لا يحب أن يحترمه، وإذا أردنا أن نرجع إلى تقاليدنا تلك التقاليد التي جعلت منا - والله الحمد- أمة شامخة لنرجع إليها فإما أن نبقى - كما يقول الأوربيون- جالسين على كرسيين فلا يمكن أبدا وعرق ينبض في، أن أقبل هذا أو لا كمغربي، وثانيا كمسؤول شخصيا ودستوريا على المحافظة على كيان الدولة ومؤسساتها ودستورها".
افتتاح الدورة البرلمانية 1981-1982، المركز الوطني للتوثيق: doc.abhatoo.net.ma، ص3/2.

ما هي المكانة الرمزية لجلالة الملك في النظام السياسي المغربي؟ وما هي مكانته الدستورية؟ ثم ما هي مهام الملك في ظل دستور 1996؟ وما علاقة أمير المؤمنين بالقضاء؟ وما مجالات تدخله فيه؟ كل هذه الأسئلة وأسئلة أخرى سنحاول الإجابة عنها في المطلبين المواليين.

المطلب الأول : المكانة الرمزية والدستورية لجلالة الملك

إذا كانت المؤسسة الملكية بمثابة القلب المحرك لجميع أعضاء الجسم السياسي المغربي ومؤسساته، والعقل المدبر لكل حركة صغيرة أو كبيرة فيه، فإن ذلك أت من مكانتها الرمزية (الفرع الأول) ومن مكانة الملك الدستورية (الفرع الثاني).

الفرع الأول : المكانة الرمزية لجلالة الملك

تحيل المكانة الرمزية للملك على مر تاريخ الدولة بالمغرب على تلك العلاقة الشرعية السياسية التي يتمثلها كل فرد من الرعية في شخص الخليفة أو الأمير، فهو بالنسبة إليه سلطانا ذا شرعية ذاتية، ومصدر للبركة والتبرك باعتباره وليا صالحا أو شريفا في النسب من أسباط النبي صلى الله عليه وسلم⁽⁹⁾. وهو شخص مختلف تماما عن الأشخاص الطبيعيين العاديين، فهو مؤيد بالله وله نور يمشي معه أينما حل وارتحل. ويزيد من ترسيخ هذه النظرية في مخيلة الإنسان المغربي مظاهر الاحتفال بشخص الملك في صولته وجولاته وتحركاته، ثم كذلك مظاهر القصور والحياة الخاصة التي يحيها السلطان، والتي وإن تطورت في مظاهرها فنلاحظ أنها لا تزال تقليدية في ثوابتها ومرجعياتها التي تنهل منها.

ويرى "كليفورد كيرتز" أنه يجب أن نتوخى الحيطة والحذر في تقييم عملية الشرعية السياسية في المغرب، صحيح أن هذا الباحث يؤكد على أن لملك المغرب "صفات فوق العادة" استنبطها جل المغاربة، إلا أنه يمدنا بأطرحة مركبة ومعقولة، إذ يرى أن الشرعية في المغرب عرفت "توترا

⁹ - فالنسب الشريف للملك من المسائل التي تحاول المؤسسة الملكية دوما جعلها غير مثار جدال، فالملكية المغربية من واجباتها حفظ الحقل الديني، وهي لا تستطيع التخلي عن التحكم في الحقل الديني واحتكاره بنية ورمزا. لأن ذلك سيشكل تحل عن الواجب الإلهي المتمثل في السهر على الحفاظ على الدين الإسلامي، وللإشارة فقط فالأمر يختلف عن نظرية التفويض الإلهي، حيث الملك لا يدعي أنه يمثل الله في أرضه، ولكنه مسؤول أمام الله - باعتباره خليفة المسلمين وأميرهم - عن الحفاظ على تعاليم الدين الإسلامي وتبليان تعاليمه، دون إحد ولا غلو أو تطرف. والملك سليل آل البيت، سبط النبي محمد (ص)، لذا لا تتورع الملكية عن الإشادة والتذكير بنسبها إلى آل البيت، وقد جاء على لسان الحسن الثاني في إحدى خطبه: (... واقتضت حكمة الله أن يضع على عاتق خلفاء المسلمين وأمرائهم أمانة خلافته في الأرض...، وقد امتاز المغرب الإسلامي بتعاقب ملوك بررة... من بينهم ملوك شرفاء من آل البيت الكرام في طليعتهم أسلاف الملوك العلويين المنعمين في دار الإسلام).

تاريخيا" بين المبدأ الإمامي الذي يؤكد أن حق السيطرة ملك للشخص ذاته، وهو ما يطلق عليه عادة الشرعية الذاتية أو الجوهرية" والمبدأ التعاقدية الذي بمقتضاه تتدخل الأمة لتختار الأجدر والأصلح لممارسة حق الحكم وذلك ما يطلق عليه عادة "الشرعية التعاقدية"⁽¹⁰⁾.

وإننا إذ نساير هذا الرأي إلى حد ما، فإننا نعتبر أن الشرعية التعاقدية المتمثلة في البيعة لا تعدو أن تكون سوى واجب شرعي في أعناق علماء الأمة لملك له الحق في الحكم باعتباره ظل الله في أرضه والساھر على مصالح البلاد والعباد، وهو في أحيان كثيرة نائبا عن المؤمنين حتى في أضحية العيد، التي تمثل تقليدا سنويا ذا دلالة رمزية وهو افتداء سياسي جماعي.

وهكذا فالملكية ضرورة وجودية (البند الأول) وهي في نفس الوقت ذات شرعية تاريخية تقليدية ومتجددة باستمرار (البند الثاني).

البند الأول : الملكية ضرورة وجودية في النظام السياسي المغربي

لا عجب أن تقع المؤسسة الملكية على قمة هرم النظام السياسي المغربي نظرا لتجدرها التاريخي الممتد على مدى إثني عشر قرنا، وكذلك لأنه يستحيل حسب العديد من المهتمين والباحثين وجود مغرب بنظام جمهوري، فالملكية لصيقة بالاستقرار الأمني والسياسي بالمغرب⁽¹¹⁾. فرغم الاضطرابات الاجتماعية التي عرفها المغرب في فترات متفرقة، في سنوات الثمانينات وكذلك التسعينات، ورغم الانقلابات العسكرية لسنتي 1971 و 1972، فإن الاستقرار السياسي ظل السمة الأساسية التي طبعت النظام السياسي المغربي، ولذلك نجد الملك الحسن الثاني رحمه الله يؤكد في كتابه التحدي أن "الملكية هي التي صنعت المغرب، لذلك فمن الصعب أن نفهم بلادنا، دون أن نعرف تاريخ ملوكنا"، ويضيف في موقع آخر أنه "منذ 12 قرنا مازلنا نعيش نفس الواقع والذي ما فتئ يزداد إلحاحا، فالشعب المغربي محتاج أكثر من ذي قبل لملكية شعبية إسلامية وحاكمة، فالملك أبي إلا أن يحكم بنفسه لأن الشعب لن يفهم أبدا غياب الملك عن الحكم"⁽¹²⁾.

¹⁰-عبد اللطيف أكنوش: "واقع المؤسسة والشرعية في النظام السياسي المغربي على مشارف القرن XXI"، مكتبة بروفانس، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1419هـ-1999، ص 32.

¹¹-وقد عبر عن ذلك الحسن الثاني بعدة أساليب نختار منها قوله مثلا: "... أولا: هذا الموقف الذي هو ضد الدستور وضد الجماعة الإسلامية المسلمة يجعل منا كملك للبلاد وأمير المؤمنين والساھر على وحدة التراب الوطني فكريا ومعنويا وعلى سیر المؤسسات الدستورية، نحن الذين قدمنا القسم مرة كولي العهد، ومرة كملك الرجل المطوق أحب أم كره، بالسهر على مؤسساتنا...": خطاب الملك الحسن الثاني أمام البرلمان بمناسبة افتتاح الدورة البرلمانية 1981-1982، مجلس النواب، المملكة المغربية.

¹²-الحسن الثاني، التحدي، م.س، ص : 154-155.

وقد استمر التأكيد على دور المؤسسة الملكية المحوري والرئيسي في الحياة السياسية المغربية على مر التاريخ السياسي المغربي الحديث، ففي خطاب العرش لسنة 2007 نجد الملك محمد السادس يمزج بين البيعة والدستور وبين إمارة المؤمنين والملك المواطن حيث يقول: "وإني أخاطبك، بصفتي أميراً للمؤمنين، مؤتمناً على قيادتك، بالبيعة والدستور، كما أتوجه إليك باعتباري ملكاً، مواطناً استشعر الانشغالات الحقيقية لكل مغربي ومغربية. من خلال تفقدي الميداني لأحوالهم، وهو ما يجعلني حريصاً في نفس الوقت، على التوجهات الكبرى، والانشغالات اليومية للمغاربة قاطبة..." ويضيف في نفس الخطاب بخصوص الثوابت الوطنية: "...فالانتخابات ليست صراعاً حول هوية الدولة أو مقومات نظامها، من إسلام وسطي منفتح، وملكية دستورية ووحدة وطنية، وديمقراطية اجتماعية، فتلكم ثوابت تعد محط إجماع وطني راسخ، ولا وجود لدولة بدون ثوابت ومقدسات، ويقول كذلك: "... دولة القانون والمؤسسات، والمواطنة القائمة على الالتزام بحقوق وواجبات الإنسان والليبرالية الاقتصادية والمبادرة الحرة، والتضامن والعدالة الاجتماعية، والانفتاح على العالم، وهو ما نحن مؤتمنون على استمراره مهما تغيرت الظروف، وذلك في نطاق منظورنا للملكية المواطنة... وهنا أريد التأكيد أن النظام الذي ارتضيناه، هو الملكية الفاعلة، التي لا تختزل في مفهوم أو سلط منفصلة تنفيذية أو تشريعية أو قضائية. إنما الملكية المغربية الأصلية التي عززناها بالمواطنة التنموية، في التزام بمشروعيتها الدينية، والتاريخية والدستورية والديمقراطية..." (13).

ويظهر من منطوق الخطاب الملكي، أن الملكية ليست فقط ضرورة في النظام السياسي المغربي، بل هي التزام ديني في رقبة كل مواطن مغربي، وثابت مقدس من ثوابت الدولة المغربية يُنزل منزلة الدين، ووحدة الوطن، بل هو جوهر الثابتين مؤتمنة على الدين وضامنة لوحدة البلاد واستمرارها ومصالح العباد وصونها.

كما نلاحظ كذلك أن الملكية في الفكر الملكي للملك المعاصر ليست فقط ملكية تقليدية فحسب، بل هي ملكية بالإضافة إلى كونها أصيلة، فاعلة ومواطنة، تتحرك في كل اتجاه قريبة من المواطن راعية لمصالحه، ساهرة على كرامته وأمنه واستقراره، فهي ملكية مغربية أصيلة معززة بالمواطنة التنموية في التزام بمشروعيتها الدينية، التاريخية والدستورية والديمقراطية. وهو ما يمكن اعتباره تشديداً على ضرورة الملكية لوجود الدولة المغربية، وتجديداً لمفاهيمها ودورها لتكون ملكية مساندة ومواكبة لتحولات مفاهيم الأنظمة السياسية المعاصرة، فيفقد ما تكون الخطابات الملكية مشددة على

¹³ -خطاب العرش بتاريخ 30-07-2007، كتاب انبعاث أمة، لسنة 2007، المطبعة الملكية-الرباط-حسان، وتأكيد ملوك الدولة العلوية على إمارة المؤمنين يعتبر تقليداً متوارثاً على مر القرون وتركبه مجموعة من الطقوس والممارسات والتقاليد، بل يتم التذكير به أسبوعياً في كل صلاة جمعة، حيث الأئمة والخطباء يقومون في نهاية خطبة الجمعة بالدعاء للملك الذي هو أمير المؤمنين بالنصر والتمكين، ويؤكد مجموعة من المؤرخين أن تقليد الدعاء لملوك وسلطين المغرب كان يمتد إلى حدود السنغال، حيث الأئمة في تومبوكتو كانوا يدعون لأمير المؤمنين بالنصر والتمكين عبر مختلف مراحل حكم سلطين المغرب. وقد امتد هذا التقليد إلى حدود بدايات القرن العشرين.

أن الملكية شيء مقدس ويحضر الأخذ فيها بالجدال والمزايدة، بقدر ما تحاول أن تربطها بالحاضر وبضرورات العصر، فهي ملكية أصيلة تقليدية لكنها منفتحة مواكبة للإنشغالات المعاصرة تتجدد في مظاهرها دون المساس بجوهرها الذي هو الحكم⁽¹⁴⁾، فهي تسود وتحكم وتتحكم، تتحرك وتحرك في ساحة يغيب فيها الفاعل السياسي المنافس على الحكم، فيبقى له فقط الحق في تسيير الشأن العام دون الحكم بل تحت إشراف الملك وتوجيهه.

ولعل ما يعرفه العالم المعاصر اليوم من اضطرابات ونزاعات سياسية يزيد من شرعية النظام السياسي الملكي المغربي، كما تعززه كذلك هيمنة رؤساء الجمهوريات الملكية العربية المجاورة التي يقبع رؤسؤها الملوك في الحكم لعقود من الزمن، حيث يستبدلون دساتيرها للزيادة في ولاياتهم الرئاسية⁽¹⁵⁾، و يهيمنون على الانتخابات بنسب لا تقل أبدا عن 99,99%.

وتؤدي هذه الوضعية إلى الزيادة في شرعية النظام الملكي، فهو على الأقل نظام واضح وثابت وينتقل فقط بالوراثة، لا يوهم المواطنين بانتخابات رئاسية واهية ومحسومة سلفا، تضيع فيها المجهودات وتصرف فيها الأموال الباهظة من أجل رئيس معروف فوزه سلفا.

وفي هذا الإطار يقول أحد الباحثين⁽¹⁶⁾: "وبصرف النظر عن الثوابت والمقومات التي تعتبرها الملكية شأنا مقدسا، وموضع إجماع وطني، فإنها تضيف لها الاختيارات الكبرى للأمة والتي هي محل توافق وطني وهو الأمر الذي يؤدي وبالملموس إلى هيمنة الملكية، وتركيز السلطة الحقيقية بيد الملك. مما يجعل من باقي المنشآت السياسية المنصوص عليها في الدستور المغربي مجرد ظلال شاحبة للملكية، وفي هذا الصدد تبدو الملكية المغربية صادقة مع نفسها ومع مواطنيها، إذ تعلن بشكل واضح لا يحتمل اللبس أن نظامها السياسي لا يعرف فصلا لا مرنا ولا جامدا للسلط وفي هذه الخاصية تكمن أصالة الملكية المغربية وفراة نظامها"⁽¹⁷⁾.

¹⁴ - كإمانة شرعية وتكليف منوط بأمر المؤمنين، وكبيعة تعاقدية ذات بعدين أحدهما تقليدي يتمثل في مبايعة أهل الحل والعقد لخليفة المسلمين كإمانة في أعناقهم، مقابل تعهد هذا الأخير بصون حقوقهم وممتلكاتهم، والسعي إلى تحقيق العدل في الأرض والأمن والأمان. وثانيهما عصري حدثي يتمثل في إجماع الأمة على الموافقة على الدستور الذي ينظم دواليب الحكم وسير المؤسسات الدستورية على غرار النمط الغربي الأفرنجي.

¹⁵ - النماذج كثيرة على ذلك، كما جرى في سوريا، مصر وأخيرا الجزائر، حيث قام الرئيس الجزائري الحالي عبد العزيز بوتفليقة بتعديل المادة 74 من الدستور المقرر بموجب استفتاء 28 نوفمبر 1996، التي تنص على أن "مدة المهمة الرئاسية خمس (5) سنوات. ويمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة"، وذلك من أجل الحصول على ولاية ثالثة، وتنطلق معظم نظريات هؤلاء من كون الدستور ليس نصا مقدسا فهو ليس قرآنا ولا إنجيلا أو كتابا سماويا، وهكذا يعتبرون تعديله مسألة مشروعة، لكنهم ينسبون أنها مرتبطة بإرادة الشعوب التي من المفترض أن تكون هي مصدرها، وبالتالي هي التي تملك الحق في تعديل الدساتير، وليس الرئيس بإرادته المنفردة، خاصة وأننا نتحدث عن أنظمة جمهورية وليس عن ملكيات جمهورية.

¹⁶ - عبد اللطيف حسني: "الملكية المغربية في الخطاب والممارسة 2007-2008"، كتاب "حالة المغرب 2007-2008"، منشورات وجهة نظر، تقرير سنوي، 2008، ص5.

¹⁷ - حيث فصل السلط في النظام السياسي المغربي لا يمكن الحديث عنه بإقحام المؤسسة الملكية المنزهة عن ذلك، فالتصور الملكي لمفهوم فصل السلط مختلف عما هو متعارف عليه ومخالف له، فالملك الحسن الثاني مثلا يقيم تصورا إسلاميا واحدا

وإذا كنا نتفق مع هذا القول في كون الملكية بالمغرب شأنا مقدسا وذات خصوصية متفردة ومنفردة، فإنه لا يمكن الجزم بأنه ليس هناك فصل لا مرن ولا جامد للسلط، فعلى الأقل تتحدد مهام السلط في النظام السياسي المغربي بمقتضى النص الدستوري، ودور المؤسسات السياسية يبقى مرتبطا بإرادتها ومجهودها ومثابرتها، لكن الإشراف العام عليها والتحكيم بينها هو من اختصاص الملك، كما أن أداء الأحزاب السياسية الضعيف ومختلف المشاكل التي تعيشها يبقى من العوامل الأساسية التي تقلل من شأنها ودورها في المشهد السياسي المغربي. والحديث عن مبدأ فصل السلط بالنظام المغربي هو حديث عما دون المؤسسة الملكية التي يقضي الدستور بتعزيزها وتوقيرها.

وهكذا يظهر الملك على أنه أمير للمؤمنين، راعي شؤون المغاربة الدينية، والساھر على مصالحهم الدنيوية، وهو بذلك يحتكر السلطتين معاً، الروحية والزمنية. وتضخ هذه الثقافة - حسب أحد الباحثين - "القائمة على خلط رزنامة من الشرعيات التقليدية والحديثة في نواة النسق السياسي المزيد من الصلابة والتفرد والقدرة على احتكار المجالات برمتها سياسية ودينية، اقتصادية واجتماعية، عن طريق تركيز السلط بين يدي الملك/السلطان، الشريف، المبايع، لضمان تحكمه في خيوط المشهد السياسي، حول قطب الرحي ومحور النسق، أي الملك، الذي تحوله ثقافة الإلهي والمقدس إلى السيد المطلق والفاعل المركزي في جميع الحقول" (18).

فالمؤسسة الملكية بالنسبة لباقي المؤسسات الأخرى، كالأرض بالنسبة لباقي الكواكب، التي تتحرك كلها من أجلها، ومن أجل مركزيتها وإضاءتها وبث الحياة المستمرة فيها، فهي تسبح في نسقها وتبتعد عنها أو تقترب منها بقدر ما تحتاج من أجل الاستمرار والبقاء، تتحكم في أدوارها بإتقان وتحدد مسافة ومساحة حركة كل منها بدقة متناهية. والمؤسسات كذلك لا تسعى سوى لنيل رضى الملكية ومباركتها لسير عملها، بما في ذلك الأحزاب السياسية، حيث نجد الملك محمد السادس في خطاب العرش (19) يقول: "...كما ننتظر من أحزابنا الوطنية، إبراز نخب مؤهلة لحسن تدبير

غير قابل للتقسيم والتجزئى فسلطات أمير المؤمنين (حامي الدستور، ضامن سير المؤسسات والدولة والمدافع عن حقوق الأفراد والجماعات...) كل لا يتجزأ ولا يمكن أن تكون بهذا المعنى إلا في يد الخليفة، فقد قال الحسن الثاني بمناسبة استقباله لنواب التجمع الوطني للأحرار بتاريخ 12 نونبر 1981: "حاولت أن لا يكون فصل السلط في مستواي لأن كل المغاربة يستظلون بظل أمير المؤمنين. ويذهبون للتحاكم تحت رمحه ليدافع عنهم، فإذن هذا تقليد خلقناه... في مستوى الملك لا يوجد فصل السلط، لهذا شاهدتموني مرارا أجمع الوزراء وبعض اللجان البرلمانية وأخاطبهم أمامي كأنهم ليسوا هؤلاء سلطه تنفيذية وهؤلاء سلطه تشريعية...":

- خطاب 12 نونبر 1981، انبعاث أمة، الجزء السادس والعشرون، 1981، ص 415-416.

18- هند عروب، "مقاربة أسس الشرعية في النظام السياسي المغربي" أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق، أكاد-السنة الجامعية 2006، ص:

19- خطاب العرش 2007، م.س. ذ.

الشأن العام والمساءلة والمحاسبة على حصيلة أعمالها.."⁽²⁰⁾. وفي محل آخر من نفس الخطاب يضيف "... وبعون الله، فقد تمكنا جميعا من توفير إطار عصري وفعال محفز على المشاركة المواطنة، من معالمه البارزة: مدونة انتخابية حديثة، تفسح مجال المشاركة المتكافئة لكل الأحزاب في الاقتراع، قانون جديد لتأهيل الأحزاب وتمويل شفاف لعملها..." وهو ما يؤكد بجلاء على تغطية نشاط المؤسسة الملكية لكل المجالات حتى مجال العمل السياسي الحزبي الذي وصفته بطريقة غير مباشرة بأنه غير مؤهل للعب الأدوار المنوطة به. ونادت في عدة مناسبات بضرورة تأهيله وتحمله للمسؤولية، بنزاهة وشفافية واستعداد للمساءلة.

وهكذا إذا كانت الملكية بالمغرب ذات خصوصية خاصة وهي الشكل الوحيد الممكن على الأقل لاستمرار الدولة ودوامها كما هي، باختصاصاتها وأدوارها. فهل تكفي هذه المؤسسة بالاعتماد على مواردها الدينية، التاريخية والتقليدية فحسب؟ أم أنها تمسك كذلك بخيوط المجال السياسي؟ أم تصنع حلفاءها باستمرار لدعمها وتقوية مكانتها؟ وكيف استطاعت هذه المؤسسة أن تخرج قوية من كل تلك الضربات الموجهة التي تعرضت لها؟.

ذلك ما سنحاول الإجابة عنه في البند الموالي.

البند الثاني: الملكية المغربية، الشرعية التاريخية والتجدد المستمر

يرى الأستاذ محمد معتصم⁽²¹⁾ أن الملكية اختارت المشروعية التقليدية في مواجهة التطلعات الديمقراطية للنخبة الوطنية -التقدمية- في حلها لإشكالية الحكم والاختيارات الاقتصادية والاجتماعية لمغرب ما بعد الاستقلال. وتحالفت مع شبكة النخب المحلية القروية بالإبقاء على سلطتها الاقتصادية مقابل مد أعينها الملكية بدعم العالم القروي مستعملة في ذلك هيبتها الدينية - التقليدية لديهم⁽²²⁾.

²⁰- وتجسد النخبة من جهة أخرى عاملا من عوامل ضخ الدعم والاستمرارية في أنساق النظام الملكي وبنياته لاحتياج هذه الفئة في حد ذاتها إلى الإبقاء عبر ديمومة المؤسسة الملكية، التي تقيم مع النخبة (شبكة من علاقات التعارف والاعتراف والتواطؤ تشارك فيها جميع الشخصيات بما فيها تلك التي تنتمي إلى المعارضة. وللمزيد من التحقق حول هذه النقطة راجع :

- جيلبير غرانكيوم: " اللغة والسلطة والمجتمع في المغرب العربي"، ترجمة محمد أسليم، دار الفرابي للنشر، 1995، ط 1، ص 53.

- هند عروب: " النخبة المخزنية والملكية: تواطؤ من أجل الدعم والاستمرار"، مقال بمجلة وجهة نظر، العدد 43 شتاء 2010، السنة الثانية عشر، مطبعة النجاح الجديدة، ص 26.

²¹- محمد معتصم: "التطور التقليدي للقانون الدستوري المغربي"، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-الدار البيضاء، مارس 1988، ص: 89.

²²- يقول عبد الله حمودي في هذا المقام أن أحفاد الأعيان وبالرغم من تعليمهم الحدائث إلا أنهم مازالوا أوفياء لأسلوب الأجداد في التعامل مع السلطة والمتجلي في ثلاث وسائل إجرائية تكمن في: "التقرب والخدمة والهيبة"، حيث يسعى الكل إلى

لكن ما يجب التأكيد عليه في هذا المقام هو أن الملكية بالمغرب ليست ذات شرعية واحدة فقط متمثلة في الشرعية الدينية، وإنما هناك كذلك الشرعية التاريخية المتسمة بالاستمرارية الممتدة على أكثر من 12 قرناً، وباعتبارها فاعلاً نشيطاً وأساسياً في النظام السياسي المغربي، فهي تتحرك وتتاور في جميع الاتجاهات، وتجدد من آدائها في كل ظرفية ولها خدامها وحلفاؤها الأساسيون باستمرار، فمهما كان للبحوث والدراسات الأكاديمية من نظرياتها، ومعطياتها، واستشرافها للأمر، فيجب علينا أن نعترف بحقيقة كونية وهي أن كل كائن على وجه الأرض يسعى للحفاظ على وجوده بل وتطوير وضعه، فتلك سنة الله في أرضه، فالسياسة تبقى في جوهرها صراع متعدد الأبعاد والأشكال، فبقدر ما تبحث الأحزاب السياسية عن تقوية مكانتها في المشهد السياسي، بقدر ما تسعى الملكية إلى الحفاظ على مكانتها حية تسود وتحكم، فملك المغرب لا يرى نفسه إلا من خلال مقولة "الملك هو من يسود ويحكم" وترى الباحثة هند عرب (23) "أن أية صيغة مغايرة لا يستصغرها فهم المؤسسة الملكية التي تركز في أسسها إلى مرجعية الخليفة/السلطان "ظل الله وحبله الممدودة بينه وبين خلقه، الذي لا يجب أن يجزء ما وضعه الله بين يديه". وبطبيعة الحال فهذا ما أكده الملك الراحل الحسن الثاني في أكثر من مناسبة عندما كان الصراع على أشده بين القصر والمعارضة التي كانت تطالب بملكية باختصاصات محدودة وتنازلات لصالح الحكومة في مجال تسيير الشأن العام والتداول على الحكم، حيث يقول (أن الشعب نفسه لا يستطيع أن يفهم كيف يمكن أن يكون ملكاً ولا يحكم) (24).

وفي هذا السياق يرى الأستاذ مصطفى قلوش أن "الملكية في إطار الدساتير المغربية المتعاقبة تتميز بذاتية خاصة يتعذر إدخالها في نطاق نموذج من نماذج الحكم سواء في إطار الدساتير العربية أو الدساتير العالمية غير العربية، ذلك أن الدساتير المغربية جعلت المؤسسة الملكية على قمة المؤسسات الدستورية وأعطتها وضعاً سامقة تجعل من القائم على أمرها محور النظام السياسي والمهيمن على باقي المؤسسات الدستورية ومسيراً لأمر البلاد في الشؤون الداخلية والخارجية" (25).

خدمة الأمير بدء من أقربائه الذين يتقيدون بأداب جماعة الخدم الواقعة تحت سلطة الأمير ومن ينوب عنه. أما غير ذوي القرابة فيجدون أنفسهم مقيدون بامتيازات الانتماء إلى دار الملك وينقطع هؤلاء وأولئك عن بقية الشعب، ويعيشون هذه القطيعة كما لو كانت امتيازاً وقاعدة وضرورة:

– عبد الله حمودي: "الشيخ والمريد" ترجمة عبد المجيد جحفة، دار توبقال للنشر 1997، ص 74.

23- هند عرب، "الملكية تستشير صانعيها" مقال بمجلة وجهة نظر، العدد 31، شتاء 2007: "إمارة المؤمنين"، ص 33.

24- ورد في كتاب التحدي، للحسن الثاني- م.س، ص: 237.

25- مصطفى قلوش: "النظام الدستوري المغربي - المؤسسة الملكية"، مطبعة دار السلام، 1996-1997، الرباط، وله أيضاً: "قراءة جديدة لاختصاصات وصلاحيات المؤسسة البلدية على ضوء الفصل 19 وما يقرره الدستور بأكمله": جريدة النهار، العدد 19، الجمعة 04 أبريل 2003، والعدد 20، الجمعة 11 أبريل 2003.

إن الخصوصية التي سبق لنا الحديث عنها فيما سبق تعتبر صفة الملكية بالمغرب، فالمسألة لا ترتبط فقط بالتحول الديمقراطي بقدر ما ترتبط بطبيعة النظام السياسي المغربي وعرافته وتقاليده وتصوره في ذهنيات الأشخاص. فطبيعة الإنسان المغربي على الأقل في الوقت الراهن لا تستطيع استصاغة ملكية شكلية أو رمزية تسود ولا تحكم، فإذا كنا نقبل ملكية تفوض بعض الاختصاصات للحكومة أو للبرلمان، وتقبل ببعض الالتزامات أو التعديلات الدستورية الخفيفة، فإنه يصعب على كل مغربي التنازل عن ملكية عاش في كنفها لعصور، آخر ملاذ يلجأ إليه لإنصافه حتى في مواجهة القضاء الذي يعتبر نبراس العدالة ومحققها.

والملكية وإن كانت تقليدية في أصولها، فإنها تجدد من آلياتها باستمرار، فقد استطاعت أن تجتاز عدة امتحانات عسيرة، بل كانت تخرج منها في كل مرة أكثر قوة وصلابة وشرعية كذلك، وهكذا فقد استمر النظام الملكي على رأس المؤسسات السياسية بالمغرب لعدة قرون لم يتسنه على مر السنين، بأبعاده التاريخية، والدينية، وتقاليد وعاداته الخاصة والتميزة، ومشروعياته المتجددة باستمرار، باعتماد أسلوب حكم ملكي دستوري، للملك فيه مكانة خاصة وسامقة.

الفرع الثاني : مكانة الملك في النظام الدستوري المغربي

لم يأت الدستور المغربي إلا لتكريس المكانة السامقة للمؤسسة الملكية على رأس النظام السياسي المغربي، وتأکید ذلك السمو التاريخي، الديني والسياسي للملكية، حيث ومنذ أول دستور عرفته المملكة سنة 1962⁽²⁶⁾. تمت دسترة ملكية حاکمة حاولت تحديث مشروعيتها وذلك بإضفاء طابع المشروعية الدستورية على صلاحياتها، بشكل لم يجسد قطيعة مع ممارسات الماضي، الذي ظل برصيده التقليدي والديني النواة الأولى للقانون الدستوري المغربي⁽²⁷⁾.

²⁶ - وهو دستور تعددت حوله الآراء والدراسات، وتم وضعه بشكل فوقي من طرف جلالة الملك الراحل الحسن الثاني، بإشراك لمجموعة من الفقهاء الدستوريين، الفرنسيين والمغاربة، وخاصة مورييس دوفرجييه، وهو دستور ممنوح، وقد كان مصدرا مستمرا للازعاج السياسي للنظام المغربي، حيث طالبت مجموعة من الأحزاب السياسية الوطنية بالاستعاضة عنه بدستور شعبي، تكتبه جمعية تأسيسية منتخبة وليست معينة، ويعرض على استفتاء شعبي حقيقي وليس شكليا، كما حدث مع دستور 1962.

²⁷ - Robert (J) : « Les leçons de 25 années de droit constitutionnel marocain », P.J.P.E.M. , N° 10, 1981, pp : 15 et 16.

فالدستور المغربي دستور ملكي، من صنع الملك الحسن الثاني رحمه الله، وهو دستور وصفي لما هو كائن، مرسخ لتقاليد ملكية عمرها 12 قرنا. وليس دستورا جديدا منظما لحالة من الفوضى أو انقلاب عسكري. وإنما جاء بالتوافق والتراضي.

وهكذا فقد عرض الحسن الثاني رحمه الله دستور 1962 على الاستفتاء الشعبي بواسطة ظهير شريف، حيث جاءت نتيجة الاستفتاء لفائدة مشروع الدستور بنسبة 97.86 في المائة، وهو ما اعتبره الملك الراحل تجسيدا كبيرا للتعلق بالملكية كنظام للدولة، فلم يخف آنذاك ارتياحه وإعجابه بنتائج الاستفتاء الذي اعتبره في العمق عملية ديمقراطية، حيث قال: "إن ذلك التصويت الاجتماعي الرائع كان يستهدف شخص الملك ويشخص تعلقك بالنظام الملكي.. لقد جدد المغرب ارتباطه بالملكية التي هي رمز وحدة الأمة وعظمتها معطيا برهانا جديدا على إيمانه بأنها ضمان مستقبلي، كما كانت كذلك في ماضيه الزاهر"⁽²⁸⁾.

إذن من خلال الخطاب الملكي السالف الذكر يتضح أن أول دستور للمملكة لم يكن سوى تعبير عن واقع استمرار التعلق بالملكية، وتجديدا لروابط الإيمان بضرورتها الوجودية وتكريسا مستمرا لمشروعيتها، فهي رمز وحدة الأمة حتى من دون الدستور الذي لا يدعو أن يكون سوى مظهر من مظاهر تحديث شكل الحكم الملكي من أجل مسايرته لروح القوانين وروح العصر، أما الجوهر فهو سمو الملكية وعلوها كمنبر لتوجيه وتحديد نطاق تحرك مختلف الفاعلين والمؤسسات السياسية.

فالملك بوصفه أميرا للمؤمنين، يعتبر راعي شؤون المغاربة الروحية محتكرا بذلك ومهيمننا على المجال الديني ووصيا عليه، وهو يزواج في نفس الوقت بين سلطته الروحية هذه والسلطة الزمنية، إذ يمتد تأثير إمارة المؤمنين إلى الحياة السياسية الوطنية برمتها⁽²⁹⁾، فهو أمير المؤمنين بفصول الدستور وخاصة الفصل التاسع عشر (الفقرة الأولى)، وخطب الملك لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تكون موضع مناقشة في البرلمان وشخصه مقدس لا تنتهك حرمة، (الفقرة الثانية)، وهو فضلا عن هذا كله يمتلك السلط مجتمعة، التشريعية، التنفيذية، والقضائية، ولا يعتبر مسؤولا أمام أي كان إلا أمام ضميره وأمام الله.

البند الأول : مكانة الملك من خلال الفصل 19 وفصول أخرى

²⁸ -خطاب الملك الراحل بتاريخ 14 دجنبر 1962 "خطب وندوات صاحب الجلالة الملك الحسن الثاني، منشورات وزارة الإعلام، 1993.

²⁹ -عبد اللطيف حسني: "إمارة المؤمنين" مقال افتتاحي بمجلة وجهة نظر، العدد 31، شتاء 2007، مطبعة النجاح الجديدة، الرباط، ص2.

ينص الفصل التاسع عشر من الدستور المغربي لسنة 1996 والذي يُفتح به الباب الثاني الخاص بالملكية على أن "الملك أمير المؤمنين والممثل الأسمى للأمة ورمز وحدتها وضامن دوام الدولة واستمرارها، وهو حامي حمى الدين والساهر على احترام الدستور، وله صيانة حقوق وحرّيات المواطنين والجماعات والهيئات.

وهو الضامن لاستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة".

إن أول ملاحظة يمكن تسجيلها في مجال مكانة الملك الدستورية هي سمو المؤسسة الملكية ليس فقط داخل النسق الدستوري وإنما على الدستور نفسه، حيث إن الدستور المغربي لم يُنشئ الملكية، ولم يشكل أبدا مصدرا لمشروعيتها، بل هي سابقة في وجودها على الدستور، الذي ليست له حتى وظيفة الاعتراف بالسلطة الملكية⁽³⁰⁾. وما يؤكد هذه الفرضية كذلك كون الوثيقة الدستورية بمقتضياتها عجزت عن تحديد كل السلطات الملكية التي يوجد أغلبها خارج صلبها، لأن الملك أمير المؤمنين موقعه بين الدستور والإله⁽³¹⁾.

فالملكية حسب الفصل التاسع عشر السالف الذكر فوق الدستور، بل هي التي أنشأته، وهي التي تسهر على احترامه، فالعبارات السابقة في هذا الفصل على ذكر كلمة الدستور لم ترد اعتباطا، وإنما هي تأكيد وتشديد على مكانة الملك، فهو أمير المؤمنين قبل أن يكون حاكما بالدستور وهو الممثل الأسمى للأمة ورمز وحدتها وضامن دوام الدولة واستمرارها فوق الدستور أو أي وثيقة أخرى، بل هو الساهر الوحيد الأوحد على تطبيقه، يحكم من خلاله وإذا لم تسعه الوثيقة الدستورية بمضامينها يحكم من فوقها، فالملك له ارتباط ذو أبعاد فوق دستورية برعاياه حيث هو من يملك حق صيانة حقوق وحرّيات المواطنين والجماعات والهيئات. والفصل التاسع عشر كان لازمة لجميع الدساتير

³⁰ وفي هذا السياق يقول الأستاذ عبد العزيز النويضي نقلا عن باتريك ميرلو، العقل المفكر في المعهد الوطني الديمقراطي للشؤون الدولية المكلف بالبرامج السياسية عن النظام السياسي المغربي: "ليست لديكم ملكية دستورية، لديكم ملكية مع دستور" وذلك باللغة الإنجليزية:

« You have not a constitutional monarchy, you have a monarchy with a constitution ».

والمعنى الأدق هنا هو أن لديكم دستور ملكي أي "Une constitution monarchique".

– عبد العزيز النويضي: "الإصلاح الدستوري في المملكة المغربية"، الطبعة الأولى 1426هـ/2005م، ص7.

³¹ – Med Tory : « Monopolisation de la production symbolique et hiérarchisation du champ politico-religieux au Maroc », A.A.N.X.N.R.S. 1979.

التي عرفها المغرب منذ أول دستور بتاريخ 19/12/1962، حيث بقي بنفس الصيغة التي جاء بها ولم يتغير في مختلف التعديلات الدستورية المتتالية⁽³²⁾.

ونشير في هذا المقام إلى أن ثقل الفصل التاسع عشر من الدستور⁽³³⁾، لا يكتفي بجعل الملكية على رأس كل المؤسسات السياسية فحسب وإنما يمتد ليشمل فضاء الحقوق والحريات، وكل ما يتعلق بالأفراد بل أمير المؤمنين هو الملجأ في كل الأحوال، والمفر حتى من قرارات الملك يكون إليه بطلب الاستعفاف، أو التدخل أو التحكيم⁽³⁴⁾ في حالة صراع المؤسسات أو الأحزاب.

هذا إضافة إلى كون الملك يتميز عن سائر ممثلي الأمة من نواب برلمانيين ومستشارين، باعتباره الممثل الأسمى للأمة بمنطوق الفصل التاسع عشر من دستور 1996 هذه العبارة التي أضيفت منذ دستور 1970 للفصل السالف الذكر، فهو لا يمثل دائرة انتخابية معينة أو هيئة ما، وإنما يمثل جميع المواطنين ويدافع عن مصالح الأمة كلها دونما اعتبار لمصالح إقليمية أو محلية، فهو في مرتبة عالية، يمارس التمثيل الأسمى للأمة حتى قبل وجود البرلمان والدستور نفسه. وفي هذا الإطار يقول الأستاذ عبد اللطيف المنوني: "وهي في الحقيقة تركيز على الطابع التمثيلي والأولوي تاريخيا للملك، لأن الملكية كمؤسسة عريقة قد مارست دائما تمثيل الأمة حتى قبل مجيء البرلمان والاقتراع العام..."⁽³⁵⁾.

وفي نفس الإطار يقول الأستاذ محمد معتصم إن التطور التقليدي توارت فيه... تغطية الفصل 19 من الدستور - المثير لإمارة المؤمنين - للحياة السياسية والدستورية المغربية مع عدم استعمال فصول دستورية كاملة، أو اللجوء الضئيل أو النسبي الكثافة لفصول أخرى، ودلالة وظيفة الحكومة

³²-نقصد بذلك دساتير 1970-1972-1992-1996، باستثناء إضافة عبارة "الممثل الأسمى للأمة في دستور 1970، أما مشروع دستور 1908، فقد نص في مادته السادسة على ما يلي: "يلقب السلطان إمام المسلمين وحامي حوزة الدين، وفي مادته السابعة على أنه يجب على كل فرد من أبناء السلطنة الطاعة للإمام الشريف، والاحترام لذاته لأنه وارث البركة الكريمة، في حين نص في المادة الثامنة على أن "حضرة السلطان غير مسؤول بأمر من أمور الدولة لا داخليا ولا خارجيا".³³-دستور 1996، بتاريخ 13 سبتمبر، الجريدة الرسمية عدد 10/4407 ربيع الآخر 1417 (26 أغسطس 1996).³⁴-فالملك هو من يلعب دور ضابط التوازنات الدستورية، فرغم كون المؤسسة الملكية مؤطرة كسائر المؤسسات بالنص الدستوري إلا أنه لا شيء يمنعها من أن تتموقع حسب الظروف السياسية خارج وفوق الدستور، وذلك يعتبر من صميم الوظيفة التحكيمية للملك الدستوري كامتداد لتقليد قديم.

³⁵ -Abderlatif Menouni : « Le recours à l'article 19, une nouvelle lecture de la constitution ? » R.J.P.E.M, N° 15, 1984, p. 39.

على إعانة أمير المؤمنين وذوبان العقلنة البرلمانية في الإرث السلطاني، والتراضي حول الملكية الدستورية⁽³⁶⁾.

أما الأستاذ مصطفى قلوش فيرى فيما يتعلق بوضعية الفصل 19 في نطاق ما يقرره الدستور برمته، بعد الاستئناس بمجموعة من الدساتير⁽³⁷⁾. لتوضيح وضعية رئيس الدولة فيها، أن مكانة رئيس الدولة لا يمكن أن تتحدد على ضوء مادة بذاتها منفردة وإنما تتحدد على ضوء ما يقرره الدستور بأكمله، وتبعاً لهذه الحقيقة فقد تكون صلاحيات رئيس الدولة إسمية تمارسها من الناحية الفعلية الحكومة المسؤولة أمام البرلمان، ومن تم يكون رئيس الدولة رئيساً رمزياً يتمتع بسلطات شرفية، وقد ترجح كفة رئيس الدولة ويصبح نظام الحكم شبه رئاسي، ويكون له تبعاً لطبيعة ذلك النظام اختصاصات أصلية وفعالة، يمارس الأهم منها بنفسه مباشرة، ويمارس البعض الآخر بالاشتراك مع الحكومة. الأمر الذي يجعله رئيساً للدولة يسود ويحكم في ذات الوقت⁽³⁸⁾.

وهنا يؤكد الأستاذ مصطفى قلوش على أن الفصل 19 لا يعدو أن يكون سوى ترسيخ لما تحظى به المؤسسة الملكية من شرعية تاريخية ودستورية، كما أنها مؤسسة تمتاز بالسمو والرفعة ولها مجموعة صلاحيات يقررها الدستور المغربي بأكمله، والذي لا يجب أن تجتث منه الفصول منفردة من أجل قراءتها وإعطائها ظلاً يمتد مرخياً على الدستور بأكمله، بل في بعض الأحوال يتم جعل

³⁶ -محمد معتصم: "30 سنة من الحياة الدستورية بالمغرب الحصيلة والآفاق" ص 12 و 13، ندوة أقيمت ما بين 22-23 دجنبر 1992: المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، العدد 1993/30، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، البيضاء (المقال الأول).

³⁷ -وقد أورد دستور اليابان لسنة 1964: المادة 1: "الامبراطور هو رمز اليابان كما أنه رمز وحدتها الترابية، وقد اكتسب هذه الصفة من إرادة الشعب الياباني الذي هو مصدر السيادة".

-دستور فرنسا لسنة 1958: المادة 5: "يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور وهو يضمن باعتباره حكماً، السير المنتظم للسلطات العامة واستمرار بقاء الدولة".

وهو الضامن للاستقلال الوطني، وعدم المساس بإقليم الدولة واحترام المعاهدات".

-دستور إسبانيا: 1978: المادة 56 (الفقرة الأولى): "الملك هو رئيس الدولة ورمز وحدتها ودوامها، يمارس التحكيم، ويسهر على السير العادي لوظيفة المؤسسات، ويقوم بالتمثيل الأسمى للدولة في العلاقات الدولية، وخاصة مع أمم جماعته التاريخية، كما يمارس الاختصاصات المخولة إليه صراحة بمقتضى الدستور والقوانين".

ونضيف كذلك إلى هذه الدساتير الدستور الجزائري لسنة 1996، الذي ينص في المادة 70 على ما يلي: "يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة، وهو حامي الدستور".

ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، له أن يخاطب الأمة مباشرة. "وكذلك دستور الجمهورية التونسية لسنة 1959، في الفصل 41: "رئيس الجمهورية هو الضامن لاستقلال الوطن وسلامة ترابه واحترام الدستور والقانون ولتنفيذ المعاهدات وهو يسهر على السير العادي للسلط العمومية الدستورية ويضمن استمرار الدولة".

³⁸ -د. مصطفى قلوش: "قراءة جديدة لاختصاصات وصلاحيات المؤسسة الملكية، على ضوء الفصل 19 وما يقرره الدستور بأكمله": جريدة العصر-دراسات- العدد 261، 24 محرم 1423 الموافق 28 مارس 2003، ص: 22.

الفصل 19 دستورا لوحده. كما يدعي ذلك العديد من الفقهاء الدستوريين⁽³⁹⁾. كما يرى كذلك أن الملكية في إطار الدساتير المتعاقبة تتميز بذاتية خاصة يتعذر إدخالها في نطاق نموذج من نماذج الحكم سواء في إطار الدساتير العربية أو الدساتير العالمية غير العربية، ذلك أن الدساتير المغربية جعلت مؤسسة الملكية على قمة المؤسسات الدستورية وأعطتها وضعية سامقة تجعل من القائم على أمرها محور النظام السياسي والمهيمن على باقي المؤسسات الدستورية ومسيرا لأمر البلاد في الشؤون الداخلية والخارجية⁽⁴⁰⁾.

أما الأستاذ محمد الساسي فيؤكد على أن المشكل ليس في وجود إمارة المؤمنين ولكن في الوظائف والأدوار التي يجب أن تلعبها، وحدود هذه الوظائف التي يجب أن تدستر لتخضع إمارة المؤمنين للدستور وليس العكس، بمعنى أن تبقى إمارة المؤمنين في إطار لعب أدوار ثقافية ورمزية ودينية، ولكن المجال السياسي مجال العلاقات والسلطات والقرار يضبطه الدستور الذي يجب أن يحترم من طرف الجميع⁽⁴¹⁾.

ونجد هنا أن هذا الرأي الداعي إلى رمزية المؤسسة الملكية وضبط تحركاتها بنصوص دستورية محددة، تجعل منها مؤسسة عادية كسائر المؤسسات لا يزال بعيدا شيئا ما عن واقع النظام السياسي المغربي، بخصوصياته، وطريقة حركية وتحركات الفاعلين السياسيين فيه، فالمؤسسة الملكية حسبما أثبتته التاريخ قد تتطور، تتغير وتسمح، وتتنازل عن بعض اختصاصاتها، أو تفوضها، لكنها ترفض بالبت والمطلق مسألة الرمزية والابتعاد عن التسيير الفعلي للشأن العام، فهي لا تحتمل العيش إلا في عمق انشغالات المجتمع المغربي وفوق كل المؤسسات السياسية والدستورية التي تعتبر في مجملها نابعة منها لا منافسا أو ندا لها.

وليس الفصل التاسع عشر من الدستور الفصل الوحيد الذي يرفع من مكانة الملك ويجعله في مكانة خاصة، فهناك كذلك فصول أخرى من الأهمية بمكان، كالفصل الثالث والعشرين، الذي يجعل

³⁹-ونذكر هنا على سبيل المثال لا الحصر، الأستاذة رقية المصدق. التي تؤكد على أن الفصل التاسع عشر يشكل وحده دستورا داخل الدستور، والدستور برمته يمكن اختزاله في الفصل 19.

⁴⁰-مصطفى قلوب: "النظام الدستوري المغربي- المؤسسة الملكية"، مطبعة دار السلام، 1996-1997، الرباط.

⁴¹-محمد الساسي: "المشكل يكمن في منح إمارة المؤمنين موقعا فوق دستوري": مقال منشور بالصحيفة، العدد 159، 29/23 أبريل 2003، ص : 8.

الملك شخصا مقدسا لا تنتهك حرمة (42). ثم كذلك الفصل التاسع والعشرين الذي ينص على أنه "يمارس الملك بمقتضى ظهائر السلطات المخولة له صراحة بنص الدستور.

الظهائر الشريفة توقع بالعطف من لدن الوزير الأول ما عدا الظهائر المنصوص عليها في الفصول 21 (الفقرة الثانية) و 24 (الفقرات الأولى والثالثة والرابعة) و 35 و 69 و 71 و 79 و 84 و 91 و 105.

ويظهر من منطوق الفصل 23 من دستور 1996، أن شخص الملك منزله عن الأخذ بالاستخفاف أو التجريح أو كل ما من شأنه أن يسيء إليه كشخص له حرمة ومكانته الرمزية والدستورية، أما السب والقذف والشتم فهي جرائم محرمة بمقتضى القانون الجنائي في حق الأشخاص العاديين. وإذا كانت في حق الملك فهي أكثر تحريما وأشد عقابا (الفصل 164 من القانون الجنائي المغربي مثلا).

وتعتبر الفصول السالفة الذكر إضافة إلى فصول أخرى مكملة للفصل التاسع عشر، حيث الفصل 23 يجعل من الملك شخصا مقدسا والفصل 29، يعطيه الحق في إصدار الظهائر، والمراسيم الملكية التي تعتبر بمرتبة القانون بل تسمو عليه في كثير من الأحيان، ولا يمكن الطعن فيها (43). فالفصل التاسع عشر يعطي الملك الحق ليفعل ما يريد، والفصل 29 يمنحه الوسائل، أما الفصل 23، فيحميه فيما يقول، وبذلك تكون للملك سلطات مطلقة دستوريا لكونه معين الدستور وروحه، وترجمة لخصوصية النظام السياسي الملكي المغربي.

⁴² -L'article 23 stipule que : « la personne du roi est inviolable », et « inviolable » : c'est-à-dire impossible à traduire en justice, personne n'est contre, par contre, qu'il soit « sacré ».

⁴³ -Pour plus de détails voir : « Récrivons la constitution, 1996 » Document par Ahmed R. Ben Shems et Driss Ksikes. Telquel 23 au 29 avril 2005, n° 20. Deuxième axe la royauté qui dit que : « Mais le potentiel d'arbitraire de l'article 19 n'est pas complet sans douze autres article : le 23, qui fait du roi une personne sacré », et le 29, qui lui donne le droit de produire des dahirs, décrets royaux faisant loi et non susceptibles de recours en regroupant les trois articles, cela donne la situation suivante : le roi peut faire absolument ce qu'il veut, l'article 19 lui en donnant le droit, le 29 les moyens et le 23 éliminant toute possibilité de contestation ».

أضف إلى ذلك أن الخطاب الملكي لا يمكن أن يكون محلاً للنقاش في مضمونه (44). وبذلك يحتل الملك مكانة مرموقة داخل البناء الدستوري للنظام السياسي المغربي، فهو الفاعل الأساسي والمحوري فيه وهو من يتولى اختيار المساعدين على تدبير أمور الحكم.

البند الثاني : الملك واختيار النخبة المساعدة على تسيير الشأن العام

يتمتع الملك باختصاصات دستورية واسعة تتضافر إلى الفصول المقوية لشخصه والضامنة للاحترام والتقدير الواجبين لجلالته، فهو من يمارس الحكم وإليه تؤول مسؤولية مصير البلاد والعباد، لكن اعتباراً لنقل المسؤولية وجسامتها يستعين الملك بمجموعة من الأشخاص يصطاح على تسميتها بالنخبة التي تساعده على تسيير الأمور العامة، فبالإضافة إلى ما يعطيه الدستور للملك من اختصاصات في مجال التعيين بصريح النص الدستوري. هناك كذلك رمزية المؤسسة الملكية ومكانتها الدالة وإمكانياتها المتعددة والمتنوعة للعب الدور الأساسي والمحوري لرسم المعالم والتوجهات العامة والكبرى لحركة النظام السياسي، وذلك بتأهيل أشخاص معينين يكسبون الثقة والحضوة للسير والتسيير إلى جانب الملك يحضون بثقته وعطفه وتشريفه لهم، سنعرض لهذا البند في نقطتين أساسيتين الأولى: الاختصاصات الدستورية للملك في مجال التعيين، وذلك بعجالة نظراً لكوننا سنتطرق لمعظمها في ما هو آت من هذه الأطروحة ثم في النقطة الثانية سوف نتطرق للتعيينات الملكية بمقتضى نصوص عامة أو خاصة.

الفقرة الأولى : اختصاصات الملك الدستورية في مجال التعيين

إن التعيين في الوظائف السامية كما يخوله الدستور لجلالة الملك لا ينطلق فقط من النص الدستوري بل هو أكبر من ذلك وأبعد بكثير فالملك كما يقول الأستاذ مصطفى قلوبش بخصوص الفصل 19: "أمير المؤمنين والممثل الأسمى للأمة في حالة عدم وجود نص يمكنه ذات الفصل من مواجهة العضلات التي تعترض الحياة السياسية في جانبها التطبيقي، كما أن ذات الفصل بحمولاته المتعددة، يخول لجلالته تأويل النص الدستوري في إطار يتسق مع روح الدستور وجوهره، ما دام

44- الفصل 28 من دستور 1996. لكن الفقه الدستوري المغربي يختلف بخصوص طبيعة بعض الخطب الملكية، التي يجيز بعضهم مناقشتها، خاصة عندما يتعلق الأمر، وبخطب توجيهية، كافتتاح الدورة التشريعية للبرلمان أو الخطب التي تتعلق ببعض المسائل السياسية التي يطرحها جلالة الملك للنقاش، كمسألة الجهوية الموسعة مثلاً، أو مسألة الحكم الذاتي.

جلالته يعتبر من الناحية الواقعية هو صاحب السلطة التأسيسية من حيث اتخاذ المبادرة لوضع الدستور وتعديله"⁽⁴⁵⁾.

وقد ظهرت هذه القوة الفوق دستورية للملك في عدة مناسبات لعل أهمها هو حالة انسحاب المعارضة البرلمانية من البرلمان في أكتوبر 1981 وذلك لدفع النظام للقيام بتجديد البرلمان، فلم يوافقوا على تمديد الولاية النيابية التي حددها دستور 1972 في أربع سنوات (1977-1981) فتقدموا للمجلس برسائل انفرادية عبروا فيها عن نهاية المدة الدستورية لانتخابهم، حيث قال جلالته في افتتاحه للدورة الأولى لمجلس النواب بتاريخ 9 أكتوبر 1981: "... وثانيا: لننظر كيف يمكن أن يوضع حد لعبث العابثين واستخفاف المستخفين، ولننطلق في دراستنا الدستورية... وأرادت الأقدار أن تجعل منا نحن أول دولة تدرس فيها الدراسات الدستورية الواقعة التي وقعت، ألا وهي استخفاف جماعة برأي جماعة المسلمين.. فمن واجبا كملك أن نرجع الأمور إلى نصابها، وأنا نفكر في الكيفية، لأنه لم نضع قانونا حينما وضعنا الدستور إيماننا منا أننا سوف لن نجد أمانا أناسا ضالين ومضلين، ولو كنا نعلم هذا لوضعنا نصوصا زجرية، ولكن إذا كان الملك الدستوري لا يمكنه أن ينظر في الأمر، فأمر المؤمنين- وذلك بواجب الكتاب والسنة- عليه أن ينظر في هذا الأمر..."⁽⁴⁶⁾.

لكن ورغم كل ذلك ينص الدستور المغربي على اختصاصات الملك الخالصة في مجال التعيين. فهو المنوط به ذلك قبل بلوغه سن الرشد حيث يعمد إلى تعيين عشر شخصيات بمجلس الوصاية بمحض إرادته وذلك حسب الفصل الحادي والعشرين من الدستور، وهو ما يدل بما لا يدع مجالا للشك أن اختصاص التعيين هو الأصل الأصيل في المؤسسة الملكية، فنجد بصمة التعيين في كل المؤسسات الدستورية سواء بشكل مباشر أو غير مباشر.

⁴⁵-مصطفى قلوش: "النظام الدستوري المغربي- المؤسسة الملكية"-: مرجع سابق، ص 27.
راجع كذلك مقال الأستاذ مصطفى قلوش: قراءة جديدة لاختصاصات وصلاحيات المؤسسة الملكية على ضوء الفصل 19 وما يقرره الدستور بأكمله-مرجع سابق، ص 7،8.
⁴⁶-مأخوذ من كتاب "النظام الدستوري المغربي" لمصطفى قلوش، مرجع سابق، وهو موجود كذلك في انبعاث أمة، الجزء السادس والعشرون، لسنة 1985، ص 164-359.
-خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية البرلمانية 1981-1982، أكتوبر 1981، مجلس النواب، البرلمان المغربي.

ثم إن الملك يعين الوزير الأول، ويعين باقي أعضاء الحكومة⁽⁴⁷⁾. وذلك بمقتضى الفصل الرابع والعشرين من نفس الدستور. وله كذلك حق التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية⁽⁴⁸⁾ حسب الفصل الثلاثين منه.

ويعتمد الملك السفراء لدى الدول الأجنبية والمنظمات الدولية، بنص الفصل الواحد والثلاثين، والاعتماد على مصطلح دبلوماسي فقط يعني التعيين، فالملك من يعين السفراء الذين يقترحون عليه سواء من طرف وزارة الخارجية أو من طرف مستشاريه، لكنه قد يعينهم كذلك بمحض اختياره، وقد لاحظنا في هذه السنوات الأخيرة محاولة تدخل بعض الأحزاب السياسية في هذا المجال خاصة منها تلك المشاركة في الحكومة لاعتبارات تكتيكية وحسابات سياسية تحت ذرائع مختلفة، وقد وجدت فعلا صدى لدى المؤسسة الملكية تكرما منها لا فرضا دستوريا.

أضف إلى ذلك أن الملك يعين القضاة بمقتضى الفصل الثالث والثلاثين⁽⁴⁹⁾ من الدستور، كما يعين كذلك ستة أعضاء بالمجلس الدستوري يعتبرون بمثابة قضاة بموجب الفصل التاسع والسبعين، ويختار من بينهم رئيسا للمجلس الدستوري، وهنا يأتي لفظ الاختيار بمعنى التعيين، فمن بين الستة أعضاء الذين عينهم الملك يسمي الرئيس، وما ورد لفظ الاختيار في النص الدستوري هنا إلا لكون هؤلاء معينين سلفا، فقط تتم تسمية أحدهم رئيسا للمجلس الدستوري، وقد يكون لفظ الاختيار هنا كذلك ذا دلالة سياسية دستورية أعمق من ذلك، فلا يجوز تكرار التعيين لأفراد معينين من قبل بينما يحسن الاختيار لفظا.

ويعين الملك رئيس المحكمة العليا التي تتألف من أعضاء ينتخب نصفهم من بين أعضاء مجلس النواب ونصفهم الآخر من بين أعضاء مجلس المستشارين وذلك حسب منطوق الفصل 91 من الدستور⁽⁵⁰⁾.

⁴⁷ - تجب الإشارة إلى أن تعيين الوزير الأول هو خالص لجلالة الملك، أما باقي أعضاء الحكومة فيعلنون باقتراح من الوزير الأول على الأقل كما ينص على ذلك الدستور في فصله 24 الفقرة 2، وسنحلل هذه النقطة بشكل موسع في الفصل الخاص بعلاقة الحكومة بالملك.

⁴⁸ - كما له بمقتضى نفس الفصل أن يفوض لغيره ممارسة هذا الحق.

⁴⁹ - وذلك بطبيعة الحال باقتراح من المجلس الأعلى للقضاء وكما ينص على ذلك الفصل 84 من الدستور : "يعين الملك القضاة بظهير شريف باقتراح من المجلس الأعلى للقضاء".

⁵⁰ - تشير إلى أن تعيين رئيس المحكمة العليا يكون بظهير شريف لا يتم توقعه بالعطف من لدن الوزير الأول، مما يعني تفرد جلالة الملك بهذا الاختصاص. أما في فرنسا، فرئيس المحكمة العليا فيتم انتخابه من طرف الأعضاء، (م) 67 من الدستور الفرنسي).

وتجدر الإشارة في آخر هذه الفقرة إلى أن مجموعة من ظواهر التعيينات السالفة الذكر لا توقع بالعطف من لدن الوزير الأول ونذكر منها الفصل 21 (الفقرة الثانية) الخاص بتعيين عشر شخصيات في مجلس الوصاية، وكذا تعيين الوزير الأول، الفقرة الأولى من الفصل 24، ثم إعفاء الوزراء من مهامهم، الفقرة الثالثة من نفس الفصل، وكذلك إعفاء الحكومة مجتمعة من مهامها حسب الفقرة الرابعة، وتعيين أعضاء المجلس الدستوري الفصل 79، ورئيس المحكمة العليا، الفصل 91، أما ما عدا ذلك فبإقبي الظواهر الملكية الشريفة توقع بالعطف من لدن الوزير الأول حسب ما ينص على ذلك الفصل 29 من الدستور⁽⁵¹⁾.

لكن وراء جميع هذه الاختصاصات الدستورية للملك في مجال التعيين في الوظائف العليا داخل جهاز الدولة، تتوارى صناعة خفية للنخبة المساعدة على تسيير الأمور العامة تقوم بها المؤسسة الملكية لتأهيل الشخصيات التي تتحمل المسؤوليات الكبرى داخل البلاد. ذلك ما سنتطرق إليه في الفقرة الموالية.

الفقرة الثانية: التعيينات الملكية بمقتضى نصوص عامة أو خاصة

يمكن أن ندخل في هذا الإطار التعيينات التي تتم بمقتضى نصوص عامة أو تلك التي تتضمنها نصوص خاصة.

- فبالنسبة للتعينات بمقتضى نصوص عامة، نتحدث هنا عن النصوص التي فوضت سلطة التعيين إلى سلطات إدارية معينة مع احتفاظ الملك بالتعيين في مناصب محددة وهذه النصوص هي :
- المرسوم الملكي لـ 20 نوفمبر 1963، الذي أسند إلى الوزير الأول ورؤساء الإدارات، كل واحد منهم فيما يخصه، التفويض في التعيين في المناصب الراجعة إلى رئيس الحكومة، وفقا للمقتضيات التشريعية والتنظيمية المعمول بها⁽⁵²⁾.
 - ظهير 24 غشت 1971 الذي منح التفويض السابق في مجال التعيينات ولكنه حدد وبشكل حصري المناصب التي تبقى من اختصاص الملك، وهي تشمل درجات ومناصب الإدارات

⁵¹ - نعني بذلك دستور 1996، وكلما ذكرنا "الدستور" نعني بها دستور 1996، وذلك تفاديا للرتابة والتكرار.

⁵² - المرسوم الملكي الصادر بالجريدة الرسمية عدد 2668 بتاريخ 13 دجنبر 1963.

العمومية، والمكاتب والمؤسسات العمومية⁽⁵³⁾، والمصالح ذات الامتياز، التي يتم التعيين فيها بمقتضى ظهير شريف، وتشمل كذلك التعيين في الدرجات والمناصب العليا التالية.

- ❖ الكتاب العامون للوزارات.
- ❖ المديرون العامون، ومديرو الإدارات المركزية.
- ❖ المفتشون العامون
- ❖ المكلفون بالأعمال
- ❖ المهندسون العامون
- ❖ المفتش العام للمالية
- ❖ المراقبون العامون للشرطة ورؤساء الأمن الإقليمي، وعمداء الشرطة ومديرو المكاتب والمؤسسات العمومية.

• ظهير 18 يوليوز 1972 كرر نفس التفويض، واحتفظ بنفس المناصب السابقة للتعين الملكي، مع إضافة صنفين جديدين من الموظفين الذين يتم تعيينهما بظهير شريف وهما :

- ❖ الأطباء المفتشون العامون
- ❖ البيطرة المفتشون العامون.

أما التعيينات التي تتم بمقتضى نصوص خاصة فمجالاتها متعددة وتهم الوظائف الهامة في الدولة، بحيث يُنص فيها صراحة على أن التعيين يتم بمقتضى ظهائر شريفة، وفي هذا الإطار تقرر الفقرة الأولى من الفصل الثاني من الظهير الشريف ما يلي: "يبقى النظر راجعا إلى جلالتنا الشريفة في التعيين بدرجات ومناصب الإدارة العمومية والمكاتب والمؤسسات العمومية والمصالح ذات الامتياز التي يتم التعيين فيها بظهير شريف طبقا لمقتضيات النصوص المعمول بها"⁽⁵⁴⁾.

ونذكر من هذه التعيينات:

⁵³ -نذكر هنا على سبيل المثال المدير العام للمكتب الشريف للفوسفات، المدير العام للمكتب الوطني للماء والكهرباء، مدير القرض السياحي والعقاري، مدير الصندوق الوطني للإيداع والتدبير، وغيرهم.
⁵⁴ -نقصد هنا الظهير الشريف لـ 24 غشت 1971.

• في مجال الدفاع: جميع المناصب العسكرية العليا من "الكابتن" فما فوق يعين فيها بظهير شريف (طبقاً للفصل 51 من ظهير 21 ماي 1958) المتعلق بوضعية ضباط القوات المسلحة الملكية⁽⁵⁵⁾، و(الفصل 5 من المرسوم الملكي المؤرخ ب 5 سبتمبر 1967 المحدث للمفتشية العامة للقوات المسلحة الملكية).

• مجال الأمن الوطني والداخلية: ونجد ضمن هذه المناصب:

+المدير العام للأمن الوطني (الفصل 2 من ظهير 16 ماي 1956) المتعلق بالإدارة العامة للأمن الوطني.

+مدير الإدارة العامة لمراقبة التراب الوطني (D.S.T) (الفصل 3 من ظهير 2 يناير 1974).

+المفتشون العامون والمفتشون المساعدون للقوات المساعدة (الفصل 4 من الظهير الشريف بمثابة قانون لـ 12 أبريل 1976) المتعلق بالتنظيم العام للقوات المساعدة.

+كل رجال السلطة يعينون بمقتضى ظهائر، كالعامل، والكاتب العام للعمالة أو الإقليم ورئيس ديوان العامل، ورئيس القسم الإقليمي للشؤون العامة⁽⁵⁶⁾، ورئيس الشؤون الاقتصادية، ورئيس الدائرة، والقائد.

وظهير 16 فبراير 1977، الذي عدل ظهير فاتح مارس 1963 المتعلق بالنظام الخاص لمتصرفي وزارة الداخلية والمعدل بدوره بالظهير الشريف رقم 1-08-67، الصادر في 27 من رجب 1429 (31 يوليوز 2008) في شأن هيئة رجال السلطة⁽⁵⁷⁾ الذي ينص في المادة الثالثة من الفصل الأول - تحت عنوان التوظيف والتعيين في الدرجات- على أنه: "تعرض اقتراحات التعيينات في مختلف درجات أطر العمال والباشوات والقواد على النظر السديد لجلالتنا الشريفة من قبل وزير الداخلية، وتتم التعيينات بموجب ظهير شريف⁽⁵⁸⁾".

⁵⁵-مرسوم رقم 1-188-66 الصادر بتاريخ 1967 الخاص بتحديد رئيس الأركان العامة للقوات المسلحة الملكية الصادر بالجريدة الرسمية عدد 2863 شنتبر 1967، ص 2081-2082..

⁵⁶- الذي أصبح يعرف برئيس قسم الشؤون الداخلية بالعمالة (D.A.I).

⁵⁷- الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5677-27 شوال 1429 (27 أكتوبر 2008) ص : 3880-3883.

⁵⁸- تبقى الإشكالية المطروحة على مستوى تعيين القواد والباشوات أنه لم يسبق لأي منهم أن تلقى ظهير تعيينه، كما أنه يتم عزلهم من طرف وزير الداخلية في كثير من الأحيان مما يجعل مبدأ تراتب السلط وأن سلطة التعيين هي الوحيدة المخولة

تفوض سلطة التعيين في درجات خلفاء القواد إلى وزير الداخلية :

* مجال التعليم: فيما يحضى رئيس الجامعة (الفصل 6 من الظهير بمثابة قانون المؤرخ في 25-2-1975 المتعلق بتنظيم الجامعات)، العمداء ومديرو المعاهد العليا، (أمثال: مدير دار الحديث الحسنية - مرسوم ملكي بمثابة قانون 6-8-1968، مدير المعهد العالي للتجارة (فصل 6 من الظهير بمثابة قانون المؤرخ في 27-7-1972، يعينون بظهير، وكذلك المفتشون الرئيسيون للتعليم، مرسوم ملكي 2 فبراير 1967 الذي هو بمثابة النظام الخاص بهيئة التعليم في وزارة التربية الوطنية).

* المجال الدبلوماسي: كتعيين السفراء (الفصل 14 من المرسوم الملكي 9 مارس 1967 الذي هو بمثابة النظام الخاص بالموظفين الدبلوماسيين والقنصليين).

وهناك مجالات أخرى يكون التعيين فيها بظهير مثل ما ينص عليه ظهير 4 ماي 1925 المتعلق بتنظيم التوثيق العصري، من كون الموثقين يعينون بظهير بعد استشارة لجنة التوثيق، ولا تقبل استقالتهم إلا بظهير. وإضافة إلى اختصاصات الملك في مجال التعيينات، يمارس قبل ذلك وظيفة تشريعية.

المطلب الثاني : مهام الملك التشريعية في ظل دستور 1996

تعتبر المؤسسة الملكية أهم فاعل في النظام السياسي الدستوري المغربي، فالملك ذو مكانة عالية وسامقة يستمد منها من كونه بالدرجة الأولى السلطة التأسيسية فله سلطة وضع الدستور ومراجعته، وله المكانة الأسمى بمقتضى الدستور نفسه، كما يتجلى ذلك أيضا على مستوى ممارسة الحكم، حيث ومنذ دستور 1962، الملك أمير المؤمنين ورئيس الدولة السياسي بمفهومها المعاصر يمارس صلاحيات واسعة في ظروف عادية وأخرى استثنائية⁽⁵⁹⁾.

سلطة العزل، يعرف الكثير من الاختلال، هذا على مستوى عدة سنوات من الممارسة وهناك أمثلة لا حصر لها. لكننا ننتظر بمقتضى هذا التعديل الأخير تسوية هذه الوضعية وتمكين رجال السلطة من ظواهر تعيينهم واحترام المسطرة القانونية في عزلهم، ومعاملتهم كسائر موظفي الدولة السامين.

⁵⁹د. المختار مطيع: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، الطبعة الأولى يناير 2002، ص : 222.

وقد جعل الدستور من الملك منذ 1970 أسمى ممثل للأمة، وبالتالي فهو أسمى من جميع المؤسسات الدستورية بما في ذلك مؤسستي البرلمان والحكومة⁽⁶⁰⁾. فالملك باعتباره الممثل الأسمى للأمة ورمز وحدتها حسب منطوق الفصل 19 من الدستور فهو تأكيد على سبق المؤسسة الملكية على البرلمان في أداء وظيفة التمثيل، فإذا كان البرلمان يضم أعضاءا يمثل كل واحد منهم جهة معينة أي فئة من الناس والمواطنين والمستشارين الذين يمثلون القطاعات المهنية والهيئات والمجالس البلدية والقروية، فإن جلالة الملك هو الممثل الأسمى للأمة برمتها مجتمعة غير مجزأة⁽⁶¹⁾، بل هو المدافع عن جميع شرائح المجتمع، دون اعتبارات إقليمية أو جهوية أو قطاعية، وبالتالي فالتمثيلية السامية لجلالة الملك تختلف تماما عن التمثيلية النيابية، باعتبارها أسمى منها بل وتحتويها، فالملك يمثل ممثلي الأمة أنفسهم وهو الحكم في جميع النزاعات التي قد تنشأ بين الأحزاب أو بين المؤسسات السياسية، فرغم إعطاء صلاحيات مهمة للبرلمان والحكومة يظل الملك المؤسسة التي يستحيل فصل السلط على مستواها فقد جاء في الخطاب الملكي المؤرخ في 20 غشت 1992 على لسان الملك الحسن الثاني رحمه الله أن دستور 1992 قد بني على ثلاثة أسس وهو يقول: "... حرصنا في مراجعة الدستور أن نخول لحكومتنا استقلالا أكبر، في الوقت الذي حرصنا فيه كذلك على أن نوسع اختصاصات البرلمان ونقوي سلطاته سواء بالنسبة للحكومة أو فيما يتصل بالاحترام اللازم للقانون... إن هذا الدستور مبني على أسس ثلاث، أولا إعطاء الحكومة مسؤوليات أكثر، ثانيا لمنتخبك الوسيلة القانونية والموضوعية لمراقبة الحكومة...، أما الركن الثالث رغم هذا كله فقد بقي خديمك وملكك ساهرا على سير هذا كله ليسير بكيفية متوازنة ومرضية لا تطاحن فيها، ولا اعوجاج، ولا انحراف، وأما تفويضي لبعض السلط للحكومة أو للبرلمان ليس تفويضا"⁽⁶²⁾. وهكذا يضل الملك على قمة المؤسسات السياسية يتمتع بمجموعة من الاختصاصات أهمها الاختصاص التشريعي حيث يعتبر الملك مشرعا غير عادي (الفرع الأول) كما أن له اختصاصات أخرى (الفرع الثاني) لكن قبل الأخذ في هاتين النقطتين نشير إلى أن هناك مهام أخرى للملك سنرجئ الحديث عنها إلى حينه حسب ما يفرضه تصميم الموضوع.

⁶⁰ يرى الأستاذ الدكتور مصطفى قلوش أن الملكية هي إطار الدساتير المغربية المتعاقبة تتميز بذاتية خاصة يتعذر إدخالها في نطاق نموذج من نماذج الحكم سواء في إطار الدساتير العربية أو الدساتير العالمية غير العربية، وذلك أن الدساتير المغربية جعلت مؤسسة الملكية على قمة المؤسسات الدستورية ومسيرا لأمر البلاد في الشؤون الداخلية والخارجية. للمزيد من الاطلاع هناك: "النظام الدستوري المغربي- المؤسسة الملكية" للدكتور مصطفى قلوش، مرجع سابق.

⁶¹ فإذا كان أعضاء مجلسي البرلمان يمثلون الأمة حسب المناطق والقطاعات، فالملك ممثلها الأسمى الوحيد، يمثلها مجتمعة بنوابها ومستشاريها.

⁶² مقتطف من خطاب 1992/08/20 بمناسبة إصدار دستور 1992، انبعاث أمة، العدد السابع والثلاثون، سنة 1990، ص 266 إلى ص 272.

الفرع الأول : الملك مشرع غير عادي

باعتباره أميراً للمؤمنين بكل حمولات اللقب الدلالية، الايديولوجية، السياسية والتاريخية، وكذلك رئيساً للدولة بمفهومها الديمقراطي المعاصر كما هو الشأن في البلدان الغربية، وهو المعروف عندنا بالملك الدستوري يمارس هذا الأخير مجموعة من الصلاحيات التشريعية سواء استناداً إلى مرجعية التقليد والتاريخ أو مرجعية الحداثة والدستور. وهو ما يكرس سمو السلطة الملكية ويجعل منها ممارسة فعلياً للوظيفة التشريعية بمفهومها الوضعي.

إن قولنا بأن الملك مشرع غير عادي لا يعني ممارسة الملك للعمل التشريعي في الحالات الاستثنائية كحل البرلمان على سبيل المثال، بل نقصد من وراء ذلك المكانة التشريعية السامية للملك حيث إن سمو الملكي المؤكد دستورياً، يجعل من الملك في مجال التشريع ملكاً مشرعاً، وبذلك فهو يتمتع بوظيفة تشريعية حقيقية سواء من خلال امتلاك الآليات الدستورية التي تمكنه من ذلك، أو من خلال تصدره لحقل المبادرة والتوجيه. فالملك مشرع بمقتضى فصول الدستور الصريحة سواء بواسطة الظواهر الشريفة كما هو منصوص عليه في الفصل 29 أو عن طريق طلب القراءة الثانية لكل قانون لا يوافق إرادة الملك، الفصل 67 من الدستور، وذلك بخطاب ملكي حيث لا يمكن رفضها، (الفصل 68)، وتبقى تقنية الاستفتاء الشعبي الحل الدستوري التشريعي الحاسم في حالة أي تشنج قد يقع بخصوص كل مشروع أو اقتراح قانون تتعذر الموافقة عليه أي عدم الاستجابة للتطلعات الملكية بشأنه، اللهم إلا إذا كان نص المشروع أو الاقتراح قد أقر أو رفض في كل من المجلسين بعد قراءته قراءة جديدة بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم (الفقرة الأخيرة من الفصل 69).

لكن هناك وسائل أخرى غير مباشرة تتيح للملك مراقبة الحقل التشريعي كما هو الشأن بالنسبة للفصل 19 من الدستور، وانعدام فصل السلط على مستوى الملك وتفوق الملك في تجسيد السيادة الوطنية، وكذلك إصدار الأمر بتنفيذ القانون، وتوجيه أعمال البرلمان، ومنافذ أخرى سنتحدث عنها⁽⁶³⁾ في بندين أساسيين.

⁶³ - لعل حق إصدار القانون الذي يتمتع به الملك دستورياً يعتبر أهم أداة للرقابة التشريعية، إلى جانب وسائل دستورية احتياطية أخرى، كما هو الشأن بالنسبة لحق طلب قراءة جديدة، أو طلب الاستفتاء، ويرى الأستاذ محمد معتصم أن الفقه القانوني الغربي يعتبر الإصدار: "تصرف قانونياً يؤدي ثلاثة وظائف متمثلة في الإثبات والتحقيق، والإشهاد بوجود القانون ونصه، وتأكيد قيمته الإلزامية والتنفيذية"، ورد ذلك في كتابة: "النظام السياسي الدستوري المغربي"، 1992 "مؤسسة إيزيس للنشر، الدار البيضاء، ص 149، نقلاً عن :

-V. Carré De Malber (R) : « contribution à la théorie générale de l'Etat » Edition sirey 92 (1922) TI. P, 429.

البند الأول : التشريع الملكي غير المباشر

ويتمظهر التدخل الملكي في المسطرة التشريعية من خلال ما يلي:

الفقرة الأولى : مراقبة الملك لمشاريع القوانين المقترحة من طرف الحكومة

إذا كان الفصل الثاني والخمسين من الدستور يعطي للوزير الأول حق المبادرة في اقتراح مشاريع القوانين باسم الحكومة على غرار ما هو مقرر لفائدة أعضاء البرلمان، فإن هذه المبادرة تبقى رهينة ومقيدة بالموافقة عليها من لدن الملك، وذلك من خلال رئاسة هذا الأخير للمجلس الوزاري (الفصل 25 من الدستور)، الذي تعرض عليه وجوبا جميع مشاريع القوانين المقترحة من طرف الوزير الأول حسب ما يقرره الفصل 66 من الدستور، قبل إيداع تلك المشاريع بأحد مجلسي البرلمان⁽⁶⁴⁾. وبالتالي يبقى للملك الدور المحوري في ميلاد القوانين، حيث أنه يمارس صلاحياته بكيفية فعلية سواء من خلال اطلاعه على جدول أعمال المجلس الوزاري قبل انعقاده مما يتيح له إمكانية استبعاد مناقشة كل مشروع قانون غير مرغوب فيه. فالملك يمكنه تقديم توجيهات على مستوى نقاط جدول الأعمال بما في ذلك مشروع النص القانوني الذي يرجى عرضه، مع العلم أن تلك التوجيهات تؤخذ في العمل الحكومي على أنها نوع من التعليمات والأوامر الملكية التي يستحيل على مستوى الممارسة السياسية المغربية والاحترام الواجب لشخص الملك رفضها خاصة وأنها تكون عبارة عن اقتراحات عملية وليست مجرد أفكار أو مبادئ عامة، وحتى أثناء انعقاد المجلس الوزاري فإنه يبقى من حق الملك إعطاء الأمر برفض النص أو تأجيل البت فيه⁽⁶⁵⁾.

وبالتالي يكون المجلس الوزاري الذي يرأسه الملك مصفاة أساسية للعديد من مشاريع القوانين إن لم نقل لجلها، خاصة إذا علمنا أن معظم القوانين تمر عبره كمشاريع في مراحلها الجنينية الأولى كونه الرحم الذي يولد عبره حوالي 90 في المائة من التشريع المغربي، وهو ما جعل البعض يصف

⁶⁴- حيث ينص الفصل 66 من الدستور على ما يلي: "تحال على المجلس الوزاري المسائل الآتية قبل البت فيها: - مشاريع القوانين قبل إيداعها بمكتب أي من مجلسي البرلمان- مشروع مراجعة الدستور.

⁶⁵- نشير هنا إلى أن المجلس الوزاري يعتبر المصفاة الأساسية أو صمام الأمان الذي يمنع مرور أي مشروع قانون أو مشروع تعديل دستوري دون الموافقة الملكية عليه، خاصة إذا علمنا أن 90 في المائة من القوانين بالمغرب يكون مصدرها أساسا الحكومة، أي مشاريع قوانين، وإذا كان البعض يعتبر أن الرقابة الملكية على مشاريع القوانين حادة وصارمة ولا تتيح للوزير الأول وللحكومة هامشا أكبر أو متسعا من المبادرة التشريعية، فإنه يمكن اعتبار الرقابة الملكية صمام أمان لاستمرار النظام السياسي المغربي والحفاظ على التوازنات الأساسية، خاصة وأن الملك ملك الجميع لا تأخذه التوجهات السياسية ولا الحسابات والصراعات الحزبية.

البرلمان بالسلطة التشريعية من الدرجة الثانية التي لا يكاد يتجاوز دورها دور الوظيفة الإجرائية أو المسطرية لصياغة القانون⁽⁶⁶⁾. وهو الوضع الذي لم يشهد تغييرات حتى مع صدور دستور 1996، حيث إن جل القوانين ظلت ولا تزال ذات مصدر حكومي، كما أن صدور القانون لأبد له من الطابع الملكي الشريف.

الفقرة الثانية: حق الملك في إصدار القوانين

يعتبر الفقه القانوني الغربي الإصدار "تصرفاً قانونياً يؤدي وظائف ثلاثة متمثلة في الإثبات والتحقيق والإشهاد بوجود القانون ونصه، وتأكيد قيمته الإلزامية والتنفيذية"⁽⁶⁷⁾.

إلى جانب صلاحيته في مراقبة مشاريع القوانين التي تقترحها الحكومة من خلال رئاسته للمجلس الوزاري، يتمتع الملك بحق دستوري جوهرى آخر في مجال صناعة القوانين⁽⁶⁸⁾ وهو حق إصدار القوانين من خلال إعطاء الأمر بتنفيذها، وذلك بوضع الطابع الشريف على القانون⁽⁶⁹⁾، حيث يكتسب حينها القوة التنفيذية الإلزامية، ويصبح ثابتاً ومشهوداً له بالقيمة والأمر بالتنفيذ.

لقد جاءت المراجعة الدستورية لسنة 1992، لتحسم النقاش الفقهي الدستوري الدائر حول عدم تقييد حق الإصدار بأجال محددة⁽⁷⁰⁾.

⁶⁶ -محمد معتصم: "تأملات في حصيلة وآفاق 30 سنة من الممارسة الدستورية المغربية"، مقال منشور بالمجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، عدد 30 لسنة 1993، ص: 32.

⁶⁷ -نقلا عن د. محمد معتصم: "النظام السياسي الدستوري المغربي 1992"، مرجع سابق، ص: 149.

⁶⁸ -حيث تعتبر تقنية الإصدار حاسمة في مراقبة القوانين بعد تعديلها من طرف غرفتي البرلمان، حتى أن المقترحات التي لم يتم الانتباه إليها تتم مراقبتها من طرف أناس مختصين في الديوان الملكي قبل وضع طابع الإصدار عليها.

⁶⁹ -وينجسد إصدار الملك للقانون على المستوى الواقعي بوضع عبارة: "الطابع الشريف، بداخله: محمد بن الحسن بن محمد بن يوسف الله وليه)، وهو بمثابة التأشير التي تنهي مختلف الإجراءات العملية لولادة القانون حيث لا ينقص بعدها إلا الصدور بالجريدة الرسمية كإجراء شكلي ليصبح القانون في علم الناس وبعدها يصبح ملزماً في حقهم ولا يعذر أحد بعد ذلك بجهله للقانون.

⁷⁰ -ونأخذ هنا على سبيل المثال الدكتور محمد معتصم الذي يرى بأنه اعتباراً للصلاحية التقديرية للملك في إصدار القانون، فإن سلطة الإصدار الملكية لا تكون إسهاداً بتاريخ ميلاد القانون، بل إنها ممارسة للسلطة التشريعية ذاتها وفي المرحلة الحاسمة لتكوين القانون أي مرحلة تنفيذه، بحيث إن وضع الطابع الشريف عليه يعتبر موافقة ملكية عليه ومراقبة لمدى دستوريته. للمزيد من الاطلاع الرجوع إلى: "النظام السياسي الدستوري المغربي 1992"، المرجع السابق، ص: 151. راجع كذلك: مصطفى فلوش: "رقابة دستورية القوانين على ضوء مقتضيات الفصل 26 من الدستور المغربي" مطبوع إشكاليات دستورية، دار الأمان، الرباط المقال الثالث، حيث يقول الدكتور مصطفى فلوش: "وفي المرحلة الثانية التي تبدأ مع دستور 1992 ولا تزال قائمة في ظل الدستور الحالي لسنة 1996، فإن الملك أصبحت صلاحيتها في مجال الوظيفة التشريعية مقيدة بما هو منصوص عليه في الفصل 26 من الدستور.

وقد أشاد رجال الفقه بما استحدثه دستور 1992 وخاصة في الجانب المتعلق بأمده إصدار القانون الذي كرسه الدستور الحالي في الفصل 26 منه والمتمثل في 30 يوماً. مع بعض التغيير الشكلي الذي لا يمس العمق والجوهر".

إذا كانت الدساتير المغربية الثلاث لسنوات : 1962، 1970، 1972، قد جعلت حق الإصدار خاضعا للسلطة التقديرية للملك، ولم يتم تقييده بأجال محددة، فإن المراجعة الدستورية لـ 9 أكتوبر 1992 جعلت حق الإصدار مقيدا بأجل الثلاثين يوما التالية لإحالاته من مجلس النواب إلى الحكومة، بعد تمام الموافقة عليه، وذلك في الفصل السادس والعشرين الذي ينص على أنه: "يصدر الملك الأمر بتنفيذ القانون خلال الثلاثين يوما التالية لإحالاته من مجلس النواب إلى الحكومة بعد تمام الموافقة عليه"، وهو نفس المقتضى الذي كرسه دستور 7 أكتوبر 1996 في فصله السادس والعشرين، فأصبح الملك ملزما بإصدار القانون ووضع الطابع الشريف عليه قبل انصرام أجل ثلاثين يوما تحتسب ابتداء من تاريخ إحالة النص من قبل البرلمان على الحكومة بعد الموافقة عليه بصفة نهائية (71) حيث يتم توجيهه بعد ذلك للأمانة العامة للحكومة قصد نشره بالجريدة الرسمية. وفي هذا السياق يقول إدريس البصري: "قد أرست مراجعة الدستور هذه الأولوية على أسس أكثر صلابة تتجلى بوضوح في تحديد أجل ثلاثين يوما لإصدار القانون بعد توصل الحكومة به من مجلس النواب". وفي نفس السياق يقول الأستاذ جاك روبير: "إن الدستور الجديد يلزم الجهاز التنفيذي بإصدار القانون في ظرف ثلاثين يوما، لماذا تحديد هذا الأجل؟ لأنه من جهة يمكن من المصادقة العلنية على القانون، ولأنه من جهة أخرى خلال هذه المدة يكون بالإمكان عرض هذا القانون على أنظار المجلس الدستوري الذي يعتبر بدوره تحديدا هاما بالمشروع" (72).

ويعتبر الإصدار خطوة قانونية لا بد أن يمر بها التشريع، فبدونه لا يمكن للقانون الذي وافق عليه البرلمان أن يخرج إلى حيز الوجود، فتخلف الإصدار يجعل القانون غير دستوري من الناحية الشكلية. وبالتالي يكون في حكم العدم ولا ينتج الآثار القانونية اتجاه الكافة" (73).

⁷¹ - كما أن إحالة البرلمان للنص القانوني على الحكومة قصد إصداره له دلالة دستورية عميقة تكمن في أن الحكومة هي التي تتحمل مسؤولية إصدار القانون نيابة عن جلالة الملك الذي لا يمكن مساءلته في هذا الشأن باعتباره غير مسئول أمام البرلمان، الذي يبقى من حقه في حالة تأخر إصدار القانون أن يساءل جهاز الحكومة حول أسباب هذا التأخير، خاصة وأن الوزير الأول هو الذي يحيل مشاريع القوانين على جلالة الملك قصد إصدار الأمر بتنفيذها. ويقول الأستاذ مصطفى قلوش في هذا الصدد: "ومن جراء تحديد أجل الإصدار في الثلاثين يوما أصبح رئيس السلطة التنفيذية غير متمتع بالسلطة التقديرية في مجال إصدار القانون نظرا للتقييد الزمني المنصوص عليه في الفصل 26 من الدستور، الذي بانصرامه يتعين على الملك إصدار ما صوت عليه البرلمان من مقتضيات قانونية مندرجة في مضمولات الفصل 46 من الدستور". أنظر د. مصطفى قلوش: "رقابة دستورية القوانين على ضوء الفصل 26 من الدستور المغربي": إشكاليات دستورية، مرجع سبق ذكره، ص 3 من المقال الثالث.

⁷² - سلسلة تشييد دولة حديثة: "مقالات حول الدستور المغربي المراجع لسنة 1992"، مقال إدريس البصري و جاك روبير، 1992.

⁷³ - مصطفى قلوش: "النظام الدستوري المغربي"، مكتبة دار السلام، الطبعة الرابعة، 1999، ص 75.

وتأخذ كافة الدساتير العربية⁽⁷⁴⁾ والغربية بعملية الإصدار، حيث اهتم بها مجموعة من الفقهاء الدستوريين⁽⁷⁵⁾، باستثناء الدساتير الأنجلوساكسونية التي تتخلف عن هذه القاعدة، كالدستور الأمريكي مثلا الذي يكتفي بمجرد توقيع الرئيس على القانون خلال فترة زمنية معينة، فيصبح نافذا دونما حاجة إلى أي إجراء آخر.

أما الدستور الفرنسي لـ 4 أكتوبر 1958 في فصله العاشر فينص على أن: "رئيس الجمهورية يصدر القوانين خلال الخمسة عشر يوما التالية لإحالة القانون على الحكومة بعد الموافقة النهائية عليه".

ويلاحظ هنا أن المشرع الدستوري المغربي قد أخذ بحرفية المادة العاشرة من الدستور الفرنسي، باستثناء مضاعفة أجل الإصدار، أي ثلاثين يوما بدل 15 يوما، وذلك في الفقرة الأولى، إلا أن الفقرة الثانية فتحت بابا آخر أمام رئيس الجمهورية فجعلت من حقه - قبل انقضاء أجل الخمسة عشر يوما- طلب قراءة جديدة للقانون من طرف البرلمان سواء برمته أو بعض مواده، وهذه المناقشة لا يمكن أن تكون محل رفض من طرف البرلمان، حيث تقول "يمكن للرئيس قبل انقضاء الأجل، طلب مناقشة القانون أو بعض مواده من طرف البرلمان من جديد، وهذه القراءة الجديدة لا يمكن رفضها"⁽⁷⁶⁾.

وبالرجوع إلى نظامنا الدستوري المغربي، نجد أن الإصدار الملكي للنص القانوني يعتبر قرار الإرادة الملكية لتنفيذه، وهناك من يعتبره الإرادة الثانية لتنفيذه، وهو ما يمثل المرحلة الحقيقية

⁷⁴ - كما ينص على ذلك الدستور التونسي لـ 1 يونيو 1959 في فصله 52: "يختم رئيس الجمهورية القوانين الدستورية والأساسية والعادية ويسهر على نشرها بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية في أجل لا يتجاوز خمسة عشر يوما ابتداء من بلوغها إليه من طرف رئيس مجلس النواب...".

ثم الفصل 47: "... وإذا ما أفضى الاستفتاء إلى المصادقة على المشروع، فإن رئيس الجمهورية يصدره في أجل لا يتجاوز خمسة عشر يوما من تاريخ الإعلان عن نتائجه.

* بالنسبة للجزائر: المادة 126 من دستور 28 نوفمبر 1996: "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه.

غير أنه إذا اضطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 166 - (رئيس الجمهورية، رئيس المجلس الشعبي، أو رئيس مجلس الأمة) - التالية المجلس الدستوري قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 167 التالية".

ونلاحظ أن الدستورين المغربي والجزائري قد نصا على نفس المدة لإصدار القانون التي هي ثلاثون يوما، أما الدستور التونسي فقد نحا منحى الدستور الفرنسي من خلال تحديده لمدة الإصدار في خمسة عشر يوما.

⁷⁵ - Eliane Quandrel : « Le rôle des Attribution du chef d'Etat dans la constitution de 27 Octobre 1946 », Paris 1996.

⁷⁶ - Article 10 : -Le président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée.

Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée : « La constitution commentée article par article » ; Simon-Louis Formery. Hachette. 1994-2000, Paris.

Article 62 de la constitution Espagnole : « Il incombe au Roi de :

a)-Sanctionner et promulguer les lois », La constitution Espagnole du 27 Décembre 1978.

يمكن أن نلاحظ هنا أن رئيس الجمهورية الفرنسية له نفس صلاحيات الملك في مجال مراقبة القوانين قبل إصدارها، حيث له الحق في طلب إعادة قراءتها من طرف البرلمان، وهو بالتالي يمارس دورا حاسما في ميلاد القوانين.

لإدماجه ضمن النظام القانوني الوضعي المعمول به داخل الدولة، وبذلك يعتبر الإصدار مشاركة ملكية مباشرة في العمل التشريعي⁽⁷⁷⁾. لكننا نعتبر الإصدار لا يعدو أن يكون إجراء شكليا إلى حد ما وبالتالي نقول بأنه تدخل ملكي في المسطرة التشريعية وليس مباشرة للعمل التشريعي⁽⁷⁸⁾.

لقد ذهب بعض الفقه الدستوري المغربي كمحمد أشركي ود. محمد معتصم إلى اعتبار إصدار القانون من طرف الملك نوعا من الرقابة الدستورية عليه، حيث يقول هذا الأخير بأن وضع الطابع الشريف على القانون يعتبر موافقة ملكية عليه ومراقبة لمدى دستوريته⁽⁷⁹⁾، إلا أننا لا نوافقهم نفس الرأي إذ الرقابة على دستورية القوانين من اختصاص القضاء الدستوري الممثل في المجلس الدستوري، أما الملك فغير مخول حق الاعتراض على إصدار القانون، بل هو دستوريا ملزم بهذا الإصدار عند إحالة القانون على الحكومة بعد تمام الموافقة عليه من قبل البرلمان، فإذا كان يمتلك حق تأجيله بالجوء إلى حل دستوري آخر يتمثل في طلب القراءة الجديدة للقانون من قبل البرلمان، فإنه لا يمتلك حق الاعتراض على القانون أو رفضه وله كذلك عرض المشروع أو المقترح على الاستفتاء الشعبي بعد القراءة الجديدة، وذلك إذا لم يكن قد أقر أو رفض في كل من المجلسين بعد قراءته قراءة جديدة بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم (الفصل 67) من الدستور. كما أنه من حق الملك دستوريا إحالة القوانين على المجلس الدستوري قبل إصدار الأمر بتنفيذها للبت في مطابقتها للدستور بمقتضى الفصل 81 من الدستور، وهو حق مخول كذلك للوزير الأول ولرئيس مجلس النواب، ولرئيس مجلس المستشارين⁽⁸⁰⁾. ورغم أنه هناك إشكال دستوري يتعلق بمتى؟ أي متى تكون للملك فرصة إحالة القانون على المجلس الدستوري، فإننا نرى أنه يمكنه ذلك سواء بعد مصادقة البرلمان عليه مباشرة أو عند عرضه عليه قصد الأمر بإصداره وتنفيذه، فيطلب تأجيل إصدار القانون إلى حين عرضه على المجلس الدستوري فلا تحتسب بذلك مدة إحالته على المجلس ضمن أجل الإصدار، ولا تتعلق به فهي عملية مستقلة تماما عن إجراء الإصدار⁽⁸¹⁾.

⁷⁷-د. عبد الإلاه فوننتير : "العمل التشريعي بالمغرب" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق، الرباط.

⁷⁸-محمد أشركي : "الظهير في القانون العام المغربي"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق، البيضاء، 1981، ص : 69.

⁷⁹-محمد معتصم: "النظام السياسي الدستوري المغربي"، مرجع سابق، ص : 151.

⁸⁰-ينص الفصل 81 على أنه : "للملك أو الوزير الأول أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين أو ربع أعضاء النواب أو أعضاء مجلس المستشارين أن يحيلوا القوانين قبل إصدار الأمر بتنفيذها إلى المجلس الدستوري ليبت في مطابقتها للدستور".

⁸¹- الفصل 81 من دستور 1996 نفسه نص على أن إحالة القوانين على المجلس الدستوري يكون قبل إصدار الأمر بتنفيذها، وبما أن المدة التي أعطيت لجلالة الملك قصد إصدار الأمر بتنفيذ القانون هي مدة كافية للتدبر في نتائج تطبيقه، فإن

لقد جاء دستور 1992 وبعده دستور 1996 لمعالجة ما كان يشوب النصوص الدستورية المتعلقة بالإصدار من مثالب ساهمت لمدة طويلة في التقيص من دور البرلمان وإضعاف مهمته التشريعية حيث أصبح الملك مقيدا بأجل الثلاثين يوما لإصدار القوانين، وذلك طبعاً ما لم يتم اللجوء إلى مقتضيات الفصل 67 المتعلق بالقراءة الجديدة أو الفصل 81 المتعلق بصلاحيات الملك في إحالة القوانين المرتاب في دستوريتها على المجلس الدستوري.

وفي هذا الصدد نشير إلى أنه ليس فقط الفقهاء الدستوريون المغاربة وحدهم الذين اختلفوا في تحليل طبيعة الإصدار، فكذلك الفقهاء الفرنسيون، فالفقيه "كاري دي مالبرغ" يرى أن "رئيس الدولة يلتزم بفحص العمليات القانونية قبل أن يشهد بصحة العمل ومشروعيته.. كما أن سلطة الإصدار التي يملكها رئيس الدولة لا تمنحه سلطة تشريعية، حيث إنه لا يقوم إلا بتنفيذ الأعمال التي سبق للبرلمان أن صوت عليها ومنحها قوة القانون، فسلطة إصدار الرئيس لا تعمل إلا على دخول النص القانوني حيز التنفيذ، المكتسب للقوة التشريعية بمقتضى مصادقة البرلمان المسبقة عليه"⁽⁸²⁾.

أما مونتسكيو فذهب إلى أن حق الإصدار المعترف به لرئيس الدولة يجعل هذا الأخير طرفاً مشاركاً في السلطة التشريعية. وبالنسبة لسلطات الملك اتجاه البرلمان نجد أن الإصدار قد يعتبر صيغةً للتحكم في مصير القوانين وذلك أثناء انعقاده أما في حالة حلول الملك محل البرلمان فإن الإصدار يتخذ طابعاً شكلياً فقط: "باعتباره ممارسة شكلية للتشريع من طرف الملك الذي يجعل من عملية الإصدار تقنية لتنفيذ القوانين لأن الملك هو المنتج للقانون والمراقب له في نفس الوقت"⁽⁸³⁾. أما الأستاذ محمد معنصم فيعتبر الإصدار في هذه الحالة لا يعدو أن يكون إلا إشهاداً بتاريخ ميلاد القانون بل أنها ممارسة للسلطة التشريعية ذاتها⁽⁸⁴⁾.

ويرى بعض الباحثين⁽⁸⁵⁾ "أنه ورغم التعديلات الدستورية المتلاحقة منذ 1962 وحتى تعديلي 1992 و 1996، فالمشروع الدستوري المغربي لم يرتب أي جزاء على مخالفة الملك للفصل السادس

الملك بإمكانه إحالة القانون على المجلس الدستوري في أي يوم من أيام الشهر المخول له لإصدار القانون، وبالتالي فهذه الوسيلة للنحو بالقانون المنحى الذي يرتضيه. ولو كان ذلك في آخر ساعة من اليوم الثلاثين من أجل المخول لجلالة الملك لإصدار الأمر بتنفيذ القانون. المهم أن يتم إخطار مجلسي البرلمان بذلك.

⁸² -Carré Demalberg : "Contribution à la théorie générale de L'Etat": Edition Sirey, 1922, p : 429-430.

⁸³ - خالد ابريجة: "الفكر الدستوري لدى الملك الحسن الثاني، المفاهيم المركزية-التجليات"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني-كلية الحقوق-البيضاء، 2003-2004، ص: 190.

⁸⁴ - محمد معنصم : "النظام السياسي المغربي..."، مرجع سابق، ص : 151.

⁸⁵ - الأستاذ خالد ابريجة: "الفكر الدستوري لدى الملك الحسن الثاني..."، مرجع سابق، ص : 190.

والعشرين خاصة في عدم التقيد بأجل الثلاثين يوما لإصدار الأمر بتنفيذ القانون، وأن جميع الدساتير لم توضح المسألة والتزمت الصمت مما يدل على قوة وتفوق السلطة الملكية، حيث لا يوجد أي نص دستوري يلزمها بالمثل أما الأجهزة القضائية، كما أن الملك يملك عدة أدوات قانونية ودستورية تمكنه من تأجيل القوانين".

أما الأستاذ مصطفى قلوش فيرى على العكس من ذلك أن الحكومة هي من يتحمل المسؤولية في حالة عدم صدور القانون في المدة المحددة له (30 يوما) دون أن يكون هناك ما يبرر التأخير مستندا في ذلك على مقتضيات الفصل 61 من الدستور الذي ينص على أن "الحكومة تعمل على تنفيذ القانون تحت مسؤولية الوزير الأول وفي حالة عدم صدور القانون وظهوره إلى حيز الوجود، فسوف تجد الحكومة نفسها تحت طائلة المساءلة البرلمانية. ويضيف الأستاذ مصطفى قلوش أن الفصل 26 نفسه ينص على أن الإحالة تكون من البرلمان إلى الحكومة بعد تمام الموافقة عليه مما يقوي أطروحة تحمل الحكومة مسؤولية تأخير أو إقبار القانون" (86).

وإذا كنا نساير أستاذنا مصطفى قلوش فيما ذهب إليه، فإننا نضيف إليه أن جلاله الملك لا تعوزه الوسائل الدستورية لرفض القانون أو الدفع بعدم دستوريته كما سبق القول فيما سبق. خاصة وأن الفصل التاسع عشر من الدستور يعطيه الحق الواسع في الدفع بعدم قبول أي قانون يرى فيه مخالفة للدستور أو لقيم الملكية أو الإسلام، كما أنه هو الساهر على احترام الدستور، وبالتالي يستحيل عليه التملص من آجال إصدار القانون وإهمال الضوابط الدستورية (87). فحتى بالنسبة للقانون المقارن الفرنسي لم يرتب أي جزاء على رئيس الجمهورية في حالة عدم إصداره للقانون في أجل خمسة عشر يوما. لكنه لا يمكنه الاستبداد بهذا الحق، وهو ما عبر عنه الرئيس الفرنسي فرانسوا ميثيران أثناء فترة التعايش السياسي سنة 1993 حيث قال: "عندما يصادق البرلمان على قانون، أصبح موثقا وداخل الأجل الذي يخول إلي يجب أن أؤشر، سأضع تأشيرتي وفي غير ذلك سأكون متملصا من واجباتي ومخلا بها" (88).

⁸⁶ - د. مصطفى قلوش: "النظام الدستوري المغربي..."، مرجع سابق، ص : 78. راجع: كذلك مصطفى قلوش "رقابة دستورية القوانين"، مقال سبقت الإشارة إليه.

⁸⁷ - كما أنه تبقى له ثلاث وسائل أخرى لمراقبة القوانين وهي: - طلب القراءة الجديدة- العرض على الاستفتاء الشعبي- أو الإحالة على المجلس الدستوري وذلك في إطار المسطرة التشريعية ودون اللجوء إلى فصول دستورية أخرى كالفصل 19 على سبيل المثال.

⁸⁸ - Simon-Louis Formery : « La constitution commenté article par article ; op.cit, p : 33.

وكما نعلم، فالدستور الفرنسي يعطي لرئيس الجمهورية مخرجين أساسيين لإزاحة مضايقة أجل إصدار الأمر بتنفيذ القوانين، جاء أحدهما بالفصل العاشر نفسه في الفقرة الثانية وهو إمكانية طلبه لقراءة جديدة للقانون والتي لا يمكن رفضها من طرف البرلمان، وذلك على غرار الملك المغربي الذي يتمتع بنفس الصلاحية ولو أنها وردت في فصل منفصل عن فصل الإصدار، والمسألة الثانية وهي إمكانية عرض الرئيس للقانون على المجلس الدستوري الفرنسي (وهو ما يخول كذلك لسلطات أخرى) طبقا للفصل 61، مما يدخل ضمن اختصاصه كحامي للدستور (الفصل الخامس من دستور الجمهورية) وهي صلاحيات تكون أكثر أهمية أثناء مرحلة التعايش أي عندما لا يكون رئيس الجمهورية من الأغلبية الحاكمة أو المسيرة للحكومة.

أما بالنسبة للنظام السياسي المغربي، فالملك يملك على الدوام الحق في الاعتراض على القانون وفي جميع مراحل ولادته بدءا بالمجلس الوزاري وانتهاءا بطلب إعادة قراءته أو عرضه على الاستفتاء أو عرضه على المجلس الدستوري. أما عندما يصل مرحلة الإصدار فطبيعي أن يلتزم الملك بالمقتضيات الدستورية، وإذا كان رئيس الجمهورية الفرنسية هو الساهر على احترام الدستور كما تنص على ذلك المادة الخامسة من الدستور الفرنسي فحري بالملك أن يكون حامي الدستور، والساهر على أن لا يمر أي قانون غير دستوري، بل نجد أنه مع التعديل الدستوري لسنة 1996 قد تنازل الملك عن ممارسته للسلطة التشريعية الانتقالية⁽⁸⁹⁾ أثناء تنصيب البرلمان الجديد، فقد جاءت المادة 107 من الدستور تنص على أنه: "إلى حين انتخاب مجلسي البرلمان المنصوص عليهما في هذا الدستور يحتفظ مجلس النواب القائم حاليا بصلاحياته ليقوم على وجه الخصوص بإقرار القوانين اللازمة لتنصيب مجلسي البرلمان الجديدين وذلك دون إخلال بالأحكام المنصوص عليها في الفصل 27 من هذا الدستور "ويعلل جلالة الملك موقفه هذا بقوله: "علينا إذن أن ننكب في الحين على القوانين التي يجب أن تكون ملائمة للعصر وملائمة كذلك للعقلية المغربية، وأنداك يحل البرلمان بعد أن يكون قد صوت على هذه القوانين"⁽⁹⁰⁾.

⁸⁹ - لكن ذلك طبعا يخص فقط الفترة الانتقالية أي إلى حين تنصيب البرلمان الجديد، مما يعني أن الملك يحتفظ دائما بحقه في حل البرلمان طبقا للمادة 27 من الدستور، وبعد هذا الحل يمارس الملك صلاحياته التشريعية بناء على حالة النيابة التي لا ينبغي أن تتعدى دستوريا ثلاثة أشهر على الأكثر حسب الفصل 72، مما يعني أن الملك لا يزال يحتفظ بجزء كبير من مهامه التشريعية.

⁹⁰ - مقتطف من خطاب 20 غشت 1996، خطب وندوات صاحب الجلالة الملك الحسن الثاني، منشورات وزارة الإعلام 1996، ص: 177.

لكن تبقى الإشكالية الأساسية والتي لا بد من الإشارة إليها في هذا المقام هي ما بعد إصدار القانون. حيث يضل هناك إجراء آخر ضروري لاستكمال ميلاد القانون وهو النشر بالجريدة الرسمية، حيث يعرف العديد من القوانين تأخيرا ملحوظا يتجاوز أجل الإصدار بشهور عند إحالة القوانين على الأمانة العامة للحكومة⁽⁹¹⁾، بل هناك قوانين يتم إقرارها لسنتين وهي إشكالية أساسية يتعين على البرلمان أن يلعب دوره كاملا في مضايقة الحكومة بمساءلتها عن مصير مجموعة من القوانين بعد المصادقة عليها وإعطاء الأمر الملكي بتنفيذها. وبذلك لا يجب أن تفتقر همة البرلمان بمجرد إنهاء المناقشة والمصادقة على مشاريع القوانين، بل متابعتها حتى ترى النور بالجريدة الرسمية.

أما الملك وكما سبقت الإشارة إلى ذلك فله وسائل دستورية لمراقبة البرلمان أثناء أدائه للوظيفة التشريعية.

الفقرة الثالثة: المراقبة الملكية للإنتاج التشريعي البرلماني

وتتجلى هذه المراقبة من خلال إجراءين جوهريين يعطيان للملك الحق في الإشراف الشبه مباشر على الإنتاج التشريعي للبرلمان وهما: حق طلب قراءة النص القانوني قراءة جديدة، وحق اللجوء إلى مسطرة الاستفتاء في شأن مشروع أو مقترح قانون.

أولاً: حق طلب قراءة جديدة لمشروع أو مقترح قانون

لقد أقر المشرع الدستوري المغربي موضوع القراءة الجديدة منذ أول دستور عرفه المغرب سنة 1962 في فصله السادس والعشرين الذي ينص على أن: "الملك هو الذي يصدر الأمر بتنفيذ

⁹¹ - التي تلقب بمقبرة القوانين فقد عرفت فترات بها إقرار مجموعة من القوانين لسنتين عديدة، ونتمنى أن يكون قد تغير حالها لمواكبة ما تعيشه بلادنا من انتقال ديمقراطي مشهود. خاصة وأنه ليست هناك أي مقتضيات دستورية تتحدث عن إجراءات النشر بالجريدة الرسمية أو آجالها، خاصة وأن القانون لا يصبح ملزما إلا بعد صدوره بالجريدة الرسمية، والإشكال المهم هو أن موضوع النشر بالجريدة الرسمية مسكوت عنه بصفة نهائية، مما يفرض على البرلمانين إحراج الحكومة باستمرار بالأسئلة لتسريع وثيرة نشر القوانين بالأمانة العامة التابعة لها. ولما لا تضمين الدستور المغربي نصا خاصا بعملية النشر بالجريدة الرسمية في أجل معين.

القانون، وله أن يعرضه على الاستفتاء أو يطلب قراءته من جديد طبق الشروط المنصوص عليها
بالباب الخامس⁽⁹²⁾.

وبالرجوع إلى الباب الخامس (في الفصل السبعين) نجده يقرر أنه: "إذا عرض على الطابع
الملكي اقتراح قانون، فللملك أن يطلب من البرلمان أن يقرأ قراءة جديدة".

وتطلب القراءة الجديدة بخطاب يحمل التوقيع بالعطف من طرف الوزير الأول (الفصل 71)
(93)، وبقرائتنا لهذه المقتضيات يمكن أن نسوق عدة ملاحظات:

● نلاحظ أن النص الدستوري المغربي هنا جاء أقرب إلى مقتضى النص الدستوري الفرنسي،
حيث جمع بين مسألتين: مسألة إصدار الأمر بتنفيذ القانون، ومسألة القراءة الجديدة، وهو
توضيح منهجي مهم أي أن الملك يمكنه أثناء إحالة القانون عليه وقبل إصدار الأمر بتنفيذه أن
يحيله على مجلسي البرلمان قصد إعادة قراءته.

● لقد ذهب بعض الباحثين⁽⁹⁴⁾ إلى أن طلب القراءة الجديدة يتعلق فقط بالنصوص ذات الأصل
البرلماني أي مقترحات القوانين وليس مشاريع القوانين، وأن الدساتير اللاحقة قد أقرت القراءة
الجديدة سواء بالنسبة لاقتراحات القوانين أو مشاريع القوانين، ونحن لا نساير هذا الاتجاه،
حيث إن الأمر لا يعدو أن يكون سوى عدم دقة في التعبير الدستوري آنذاك، كما أن المصطلح
المكتوب هو "اقتراح" وليس "مقترح" مما يعني أنه يشمل النوعين معا، ودليلنا في ذلك هو ما
جاء كذلك في الفصل السابع والستين: "لوزير الأول حق التقدم باقتراح القوانين..."، وقد
جاءت الدساتير اللاحقة لتتدارك هذا اللبس التعبيري في الدستور فأقرت حق طلب القراءة
الجديدة بالنسبة لكل مشروع أو اقتراح قانون. ونرى أنه لازال المشرع الدستوري لم يعبر
بدقة كافية فكان حري به أن يقول "أو مقترح قانون"، وليس "اقتراح قانون" لأن كلا من
مشروع القانون ومقترح القانون يعتبران اقتراحا، فقط الأول اقتراح من الوزير الأول أو
الحكومة والثاني اقتراح من البرلمان، فحتى دستور 1996 جاء بنفس الصيغة، وذلك في
الفصل 67 الذي ينص على ما يلي:

⁹² - دستور 1962 صدر الأمر بتنفيذه بموجب ظهير شريف بتاريخ 17 رجب 1382، (14 دجنبر 1962، ج.ر. عدد
2616 مكرر بتاريخ 19/12/1962، ص 2993.

⁹³ - لكن طلب القراءة الجديدة في دستور 1996، لم يعد يوقع بالعطف من قبل الوزير الأول.

⁹⁴ - ونقصد خاصة الأستاذ عبد الإلاه فونثير في كتابه وأطروحاته: "العمل التشريعي بالمغرب"، القسم الثالث، ص 20،
مرجع سابق.

وكذلك الأستاذ خالد ابريجة وآخرون.

"للملك أن يطلب من كلا مجلسي البرلمان أن يقرأ قراءة جديدة كل مشروع أو اقتراح قانون".

والفصل 68 يضيف أنه: "تطلب القراءة الجديدة بخطاب، ولا يمكن أن ترفض هذه القراءة

الجديدة"، ونلاحظ بخصوص هذا الفصل أنه قد تم حذف عبارة مهمة وردت بدستور 1962، وهي: "خطاب يحمل التوقيع بالعطف من طرف الوزير الأول" وهنا يثور سؤال مهم جدا وهو: هل يعني الخطاب أنه كتاب إلى البرلمان أم خطاب مباشر وشفهي للبرلمان؟ ولو أننا نرجح هذا الأخير اعتبارا لأهمية الموضوع أي أن الملك يطلب إعادة التمعن في مقتضيات قانون معين فيقوم بتوجيهه للبرلمان وبما أن الأمر يتعلق بشبه اعتراض على قانون فمن المهم أن يعلم الشعب كذلك بما يجري خصوصا وأنه قد يعرض عليه للإستفتاء.

والملاحظة الداعمة كذلك لإثارة هذه الإشكالية هي أن هذه الإمكانية الدستورية الملكية الهامة في مواجهة البرلمان لم يتم اللجوء إليها طوال فترة الحياة الدستورية المغربية منذ 1962 إلى يومنا هذا. مما يجعل منها سلاحا احتياطيا له أهميته الدستورية ودوره في إرغام البرلمان على الأخذ بالرأي الملكي وتوجيهاته.

فطلب القراءة الجديدة أو حق الفيتو كما يعرفه بعض الدارسين⁽⁹⁵⁾ "سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان"⁽⁹⁶⁾، ويطلق على هذا الإجراء "حق الاعتراض" أو "طلب القراءة الثانية" أو "طلب القراءة الجديدة"، وفي نفس السياق يمكن أن نسجل ذلك الاختلاف الحاصل بين الصيغة الدستورية الفرنسية كما وردت في المادة العاشرة، الفقرة الثانية « Nouvelle délibération » وبين الصيغة المقابلة في الدستور المغربي⁽⁹⁷⁾ "قراءة جديدة" التي تترجم « Nouvelle Lecture »، فالصيغة الفرنسية تعني مداولة جديدة أو مناقشة لإعادة البت من جديد في النص القانوني سواء بإقراره أو اتخاذ موقف مغاير، بينما جاءت صيغة النص الدستوري المغربي أقل حدة وأكثر اعتدالا

⁹⁵ - ذ. خالد أبريجة: "الفكر الدستوري لدى الملك الحسن الثاني...". مرجع سابق، ص: 181.

⁹⁶ - المرجع نفسه، ص 181.

⁹⁷ - مصطفى قلوش: "النظام الدستوري المغربي...". مرجع سابق، ص: 70.

باستعمال مصطلح "القراءة الجديدة" (98). "أي إعادة التأمل والتمعن في النص القانوني والأخذ بالتوجيهات الملكية بشأنه وليس بالضرورة إعادة المناقشة أو المداولة بشأنه، أما في فرنسا فطلب الرئيس إعادة مناقشة القانون يشكل اعتراضا حقيقيا عليه وبالتالي يطلب إعادة صياغته من جديد وهو ما جعل بعض الفقهاء الفرنسيين كمرسيل بريلو يصفه بكونه "فيتوتشريعي مؤقت"، "Veto législatif temporaire" (99)، ورغم أنه لم يتم استعمال هذا الحق في الجمهورية الثالثة، فقد أخرجت هذه الورقة خلال الجمهورية الخامسة، وذلك في مناسبتين سنة 1983 و1985.

ففي سنة 1983 مكنت الفقرة الثانية من المادة العاشرة من إقرار قانون متعلق بالمعرض العالمي لسنة 1989، والذي كان قد تجاوز منذ إقراره أن فرنسا قد تخلت عن تنظيم هذا المعرض العالمي. وفي المناسبة الثانية تم استعمال طلب المناقشة الجديدة، بعد قرار للمجلس الدستوري، الذي أقر بعدم دستورية بعض المقتضيات من القانون المتعلق بايكوسيا الجديدة.

ويُفسر الاستعمال المحدود لهذا الحق الرئاسي بدون شك، بمسألة الأغلبية، حيث يعطي للرئيس عمليا أسلحة أخرى للتأثير على العمل التشريعي، وهو ما يكون له أهمية بالغة عندما تتعارض رغبات الرئيس مع الأغلبية البرلمانية. خاصة عندما لا يكون منها. أي ما يسمى بحالة التعايش السياسي في النظام السياسي الفرنسي (100). ثم إن الصيغة التي وردت في المادة العاشرة من الدستور الفرنسي بخصوص طلب المداولة الجديدة هي مصطلح "قانون" "La loi" وليس مشروع أو اقتراح قانون "Projet ou Proposition de loi" على غرار ما جاء في الدستور المغربي، وهو ما جعل البعض يقول بأن "لذلك دلالاته القانونية العميقة التي تحيل إلى أن النص التشريعي لا يكتسي دستوريا طابع القانون إلا بعد وضع الطابع الشريف عليه من قبل الملك من أجل الإعلان عن إصدار الأمر

98- أما الدستور التونسي لسنة 1959، فقد تحدثت بعبارة "تلاوة ثانية" كما جاء في الفصل 52 الذي ينص في فقرته الثانية على ما يلي: "ولرئيس الجمهورية الحق أثناء الأجل المذكور (أجل الإصدار، 15 يوما) في رد مشروع القانون إلى مجلس النواب لتلاوة ثانية وإذا وقعت المصادقة على المشروع من طرف المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه فإنه يقع إصداره ونشره في أجل آخر لا يتجاوز خمسة عشر يوما...".

في حين اختلف المشرع الجزائري أثر نظيره الفرنسي بالحديث عن مداولة ثانية وذلك في المادة 127 من الدستور الجزائري لـ 28 نوفمبر 1996، والتي نصت على أنه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطنية".

99 - Simon-Louis Formery : « La constitution commentée », op.cit, p : 33.

100- لكن لا يجب أن ننسى أن طلب الرئيس الفرنسي المداولة الجديدة يستدعي توقيعه بالعطف من طرف الوزير الأول الفرنسي.

بتنفيذه، أما قبل ذلك فهو مجرد مشروع قانون أو مقترح قانون -حسب الحالة- تمت الموافقة عليه من قبل البرلمان وهذا ما يؤكد أن الملك يمارس فعليا جزءا من السلطة التشريعية المباشرة، فضلا عن مراقبته للوظيفة التي يمارسها البرلمان في مجال التشريع، بخلاف رئيس الجمهورية الفرنسية الذي تنحصر صلاحيته -من خلال الإصدار- في الإعلان عن ميلاد القانون، وليس إضفاء الطابع الدستوري عليه"⁽¹⁰¹⁾، ورغم أننا نتفق مع هذا الرأي في كون التأشير الملكي على النص القانوني له أهميته وقيمته الرمزية، فإنه موضوعيا ليس للأمر علاقة بدستورية النص أو بممارسة العمل التشريعي المباشر، ودليلنا في ذلك أنه - وكما سبقت الإشارة- لم يسبق للملك أن استعمل هذه الوسيلة أو الامتياز الدستوري قط لكونه له من الدستور ما يغنيه عن ذلك. مع أنه في فرنسا مثلا تم اللجوء إلى هذه الآلية مرتين⁽¹⁰²⁾، ثم أنه بالفعل، كما في المغرب مثلما هو الشأن في فرنسا لهذا الإصدار أهميته لكونه هو الذي يضيف به الرئيس القيمة القانونية على النص ويصادق عليه بعد أن كان مجرد نص تشريعي صادق عليه البرلمان⁽¹⁰³⁾، فالعبرة بالمحتوى وليس بالتعبير الدستوري.

وإذا كان البرلمان لا يملك سوى إعادة النظر في مشروع القانون أو مقترح القانون حينما يطلب منه الملك قراءته من جديد، فإنه تبقى لديه إمكانية التخلص من هذا الاعتراض الملكي أو تفاديه بالتصويت على القانون المرجوع إليه بالأغلبية الخاصة حيث ينص الفصل التاسع والستون⁽¹⁰⁴⁾ على ما يلي :

"للملك أن يستفتي شعبه بمقتضى ظهير شريف في شأن كل مشروع أو اقتراح قانون بعد أن يكون المشروع أو الاقتراح قد قرئ قراءة جديدة، اللهم إذا كان نص المشروع أو الاقتراح قد أقره أو رفضه كل من المجلسين بعد قراءة جديدة بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم".

¹⁰¹ - عبد الإلاه فونثير : "العمل التشريعي بالمغرب..." مرجع سابق، ص 21.

¹⁰² - كما سبق وأن ذكرنا سنتي 1983 و 1985. كما نلاحظ هنا أن النص الدستوري المغربي أكثر دقة من حيث تعبير، فالقانون قبل إصدار الأمر بتنفيذه يبقى مشروعا فقط.

¹⁰³ -Comme il a dit Simon-Louis : « La promulgation est l'acte par lequel le président donne une valeur juridique et authentique au texte législatif adopté par le parlement » voir Simon Louis : « La constitution... » op.cit, p : 32.

¹⁰⁴ - من دستور 1996.

وهو ما يفيد بأنه إذا قبل البرلمان القراءة الجديدة أو الثانية للنص وضمنها التعديلات المقترحة من طرف جلالة الملك، فإن هذا الأخير يكون ملزما بالمصادقة على القانون بدون تردد، ويصدر الأمر بتنفيذه، ليتم نشره ودخوله حيز النفاذ⁽¹⁰⁵⁾.

أما إذا أصر البرلمان على قراره ولم يتراجع عن رفضه للقراءة الثانية للقانون بعد أن يكون قد صوت عليه بأغلبية الثلثين، فإن الملك يكون مضطرا لقبول القرار البرلماني⁽¹⁰⁶⁾، وبالتالي فالتصويت على قبول القانون أو رفضه بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من مجلسي البرلمان⁽¹⁰⁷⁾، يقطعان الطريق ليس على طلب القراءة الجديدة ولكن على طلب الملك للاستفتاء الشعبي⁽¹⁰⁸⁾.

ثانيا: حق الملك في اللجوء إلى مسطرة الاستفتاء

يعتبر حق الملك في اللجوء إلى مسطرة الاستفتاء إجراء دستوريا جاء بهدف استباقي لحل أي مشكلة أو صراع قد يعترى الساحة التشريعية بين الملك والبرلمان، وذلك بعرض مشروع أو مقترح القانون على الشعب مباشرة ليقول كلمته الفصل في النص الذي وجهه البرلمان - على سبيل المثال - للملك قصد إصدار الأمر بتنفيذه أو قصد الاطلاع عليه، فارتأى هذا الأخير إعادته للبرلمان لاعتبارات معينة قصد إعادة النظر في بعض مقتضياته وقراءته من جديد والتدبر فيه وفق توجيهات جلالته وإرشاده.

وعلى الرغم من عدم استعمال هذه التقنية الدستورية طيلة الحياة السياسية المغربية، فإنها بقيت قائمة على مر الدساتير المغربية منذ دستور 1962 إلى دستور 1996.

ويعتبر بعض الباحثين: " أن هذه الوسيلة الدستورية تكرر مراقبة ملكية على البرلمان من خلال اللجوء إلى الشعب مباشرة بخصوص مشاريع أو مقترحات قانونية وافق عليها هذا الأخير، قد عرفت

¹⁰⁵ - لا يمكن للبرلمان رفض القراءة الجديدة بصريح الفصل 68 من الدستور، لكن يمكنه التملص من الاستفتاء بإقرار النص أو رفضه بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين.

¹⁰⁶ - Menouni Abdeltif et Elkadiri Abderrahman : « Essai sur la signification du contrôle de constitutionnalité des lois au Maroc, des journées d'études organisées à la faculté de droit, Rabat, le 7-8 Mai 1982, Policopie, p : 18.

¹⁰⁷ - وهنا تنثور إشكالية أساسية وهي أنه لرفض القراءة الجديدة هل فقط تكفي المصادقة على النص أو رفضه بأغلبية ثلثي المجلسين معا، وهو الراجح لدينا أم فقط مجلس واحد من البرلمان، فالأكيد أن التعبير الدستوري يقصد المجلسين معا وكل واحد على حدة. أما في حالة إذا ما قبله مجلس واحد أو رفضه بالأغلبية المطلوبة فيبقى أمر الاستفتاء واردا ودستوريا لا غبار عليه.

¹⁰⁸ - لكن الأمر يحتاج لبعض التوضيح فالتصويت على النص بأغلبية الثلثين لا يتم إلا بعد قراءته قراءة جديدة حسب الفصل 69 الذي يؤكد على ما يلي: " اللهم إذا كان نص المشروع أو الاقتراح قد أقر في كل من المجلسين بعد قراءته قراءة جديدة بأغلبية ثلثي الأعضاء الذي يتألف منهم". أي أنه تتم أولا إعادة قراءة النص احتراما للقرار الملكي وامتثالا للنص الدستوري، ثم بعد ذلك التصويت عليه بالأغلبية لتفادي الاستفتاء.

تطورا في مضمونها وشروط استعمالها" (109)، لكننا نعتبر الأمر تحكيما شعبيا لصراع تشريعي بين الملك والبرلمان يحسم فيه الشعب عن طريق نتائج الاستفتاء التي تلزم الجميع (110).

ونؤكد هنا أن للبرلمان كذلك إمكانية دستورية مهمة لوضع حد للطلب الملكي بخصوص النص التشريعي، وذلك بإقراره أو رفضه في كل من المجلسين بعد قراءته قراءة جديدة بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألق منهم، كما ينص على ذلك الفصل 69 من الدستور، وهي الإمكانية التي لم تكن متاحة في دستور 1962. فالنص الدستوري الأول (الفصل 72) كان ينص على أنه "للملك الحق في أن يعرض على الأمة بمرسوم ملكي كل مشروع أو اقتراح قانون قصد الموافقة عليه عن طريق الاستفتاء"، مقيدا هذا اللجوء للاستفتاء فيما يخص مشاريع القوانين بضرورة المداولة المسبقة في مجلسي البرلمان (111)، وتاركا حق اللجوء للاستفتاء فيما يخص مقترحات القوانين دون قيد أو شرط. كما أن طلب الاستفتاء كان بمرسوم ملكي وليس بظهير (112) كما هو الشأن بالنسبة للدستور الحالي، وقد رتب دستور 1962 آثارا دستورية هامة في حالة ما إذا كانت نتائج الاستفتاء إيجابية من خلال الموافقة على مشروع قانون رفضه البرلمان ألا وهي حل مجلس النواب، وبمفهوم المخالفة فإن رفض قانون قد أقره البرلمان يرتب نفس النتيجة. أما دستور 1972 والذي بعده، فلم يرتب أي جزاء على نتائج الاستفتاء (113)، كما أن كل الدساتير اللاحقة أقرت جميعها حق الملك في اللجوء إلى الاستفتاء بخصوص أي مشروع أو مقترح قانون، إلا أنها قيدت هذا الحق بشرطين أساسيين:

109- نخص بالذكر هنا الأستاذ عبد الإلاه فونثير: "العمل التشريعي بالمغرب..."، مرجع سابق، ص: 21.

110- ويكون الاستفتاء بقول الشعب "نعم" أو "لا" لمشروع أو مقترح القانون المعاد للبرلمان قصد إعادة قراءته من جديد. فيقوم البرلمان بإعادة المشروع نفسه إلى الملك لإصداره دون إدخال التعديلات الجوهرية عليه. ومن جهة أخرى فرغم كون الصراع - أو لنقول الخلاف- يكون بين الملك والبرلمان. فإن مكانة الملك في النظام السياسي المغربي لا تسمح بجعله طرفا في هذه المعادلة مما يجعل الأمر ينسب للحكومة وقد قال الملك الراحل الحسن الثاني في هذا الصدد على إثر انسحاب المعارضة من البرلمان سنة 1981:

"ثانيا: يقول الدستور وينص على أن نتائج الاستفتاء تلزم الجميع، بل ذهب الدستور إلى أقصى حد حينما نص على أنه فيما إذا وقع - لا قدر الله- وقع عدم التوافق بين مشروع قانون مر في مجلس الوزراء وبين البرلمان يطرح الاختيار أمام استفتاء الأمة، وإذا كان ذلك إذا كانت الأمة موافقة لرأي البرلمان، بمعنى نتيجة الاستفتاء تلزم ملك البلاد".

111- الفصل 73: "إذا كان الأمر يتعلق بمشروع قانون فلا يمكن إجراء استفتاء بشأنه إلا بعد أن يتداول فيه المجلسان".

112- حيث المرسوم يتم توقيعه بالعطف من طرف الوزير الأول كما في دستور 1962، أما الظهير الملكي المتعلق بالاستفتاء في دستور 1996، فلا يوقع بالعطف من لدن الوزير الأول. (ف 29 من الدستور).

113- رغم أنه نص في فصله السابعين على أنه "للملك بعد استشارة رئيس الغرفة الدستورية وتوجيه خطاب للأمة أن يحل مجلس النواب بظهير شريف، وقد جاء هذا الفصل مباشرة بعد نتائج الاستفتاء تلزم الجميع، فرغم أنه لم يربط المسألة بهذه النتائج، إلا أنه قد يكون حل مجلس النواب له علاقة بها. فبطبيعة المنطق الدستوري على المنهزم أن يغادر الساحة السياسية لأنه لا يساير التوجه الملكي.

-**الشرط الأول** : ضرورة طلب الملك من مجلسي البرلمان ⁽¹¹⁴⁾ قراءة النص قراءة جديدة قبل اللجوء إلى الاستفتاء.

-**الشرط الثاني** : ألا تكون القراءة الجديدة للنص قد أدت إلى الموافقة عليه أو رفضه بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب في إطار الدساتير 1972 و 1992، وأغلبية ثلثي الأعضاء في كل مجلس من مجلسي البرلمان (دستور 1996)، وهو ما يحول دون إمكانية الاستفتاء ويلزم الملك باحترام إرادة الأغلبية البرلمانية.

أما إذا اجتمع الشرطان وحصل الاستفتاء التشريعي ⁽¹¹⁵⁾ الشعبي فإن نتائجه تلزم الجميع، ونلاحظ أنه وبخلاف الدستورين الأولين، لم ترتب الدساتير الثلاثة لسنوات 1972، 1992 و 1996 - الذي هو الدستور الحالي- جزاء الحل في حق البرلمان، بل وردت المقترحات الدستورية المتعلقة بالحل مستقلة في فصول أخرى دون ربطها بنتيجة الاستفتاء، لكنها جاءت مباشرة بعد الفصل السابعين المتعلق بنتائج الاستفتاء التي تلزم الجميع ⁽¹¹⁶⁾، مما يعني أنه قد تم ترك الخيار للملك في إطار سلطته التقديرية ودرايته بالأوضاع السياسية، لحل البرلمان متى شاء. رغم أن المرجح لدينا أنه وبعد الصراع التشريعي بين مؤسستي الملك والبرلمان تكون الظروف السياسية مكهربة، ويكون البرلمان في حالة تمرد وعدم مسايرة للاختيارات الملكية، ورفض تشريعات تبلور السياسة الملكية، وبالتالي يغرد خارج الطموحات الشعبية ⁽¹¹⁷⁾، وهي تُهمُّ كلها قد تدين البرلمان وتؤدي به إلى الزوال، خاصة وأن إمكانية الاستفتاء سلطة ملكية خالصة ومطلقة لا يشاركه فيها أحد وهي رقابة مهمة على العمل التشريعي الذي للملك كذلك مجاله الخاص به فيه.

البند الثاني: مباشرة الملك للوظيفة التشريعية

يمارس الملك كذلك الوظيفة التشريعية بكيفية مباشرة، وفقا لمجموعة من المقترحات الدستورية المختلفة، وتجد هذه الاختصاصات التشريعية جذورها التاريخية في تاريخ الممارسة السلطانية للعمل

¹¹⁴- نقصد هنا مجلس النواب ومجلس المستشارين أي ما هو مقرر في دستور 1996.

¹¹⁵- وذلك لتمييزه عن الاستفتاء الدستوري، والاستفتاء السياسي فالأول يتعلق بالقاعدة الدستورية، والثاني يكون رأيا أو مسألة سياسية. للمزيد الرجوع إلى: مصطفى قلوبوش: "النظام الدستوري... م.س.، ص: 84.

¹¹⁶- الفصل 71: "للملك بعد استشارة رئيسي مجلسي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري، وتوجيه خطاب للأمة أن يحل مجلسي البرلمان أو أحدهما بظهير شريف".

¹¹⁷- خاصة عندما تكون نتائج الاستفتاء لصالح الملك، وهو الشيء الذي يتحقق غالبا، حيث يقدم الملك الاستفتاء بخطاب ملكي يوضح فيه الأسباب والدواعي التي أدت إليه، فتنطبق بذلك الإرادة الشعبية مع الإرادة الملكية، ويصبح البرلمان غير معبر عن إرادة الأمة، وبعيد عن طموحاتها، مما يستدعي إعادة المشروعية للعمل السياسي بحل البرلمان القديم وانتخاب برلمان جديد.

التشريعي ما قبل فترة الحماية من جهة، وفي ثانيا الدستور الوضعي بعد فترة الحماية من جهة أخرى، وذلك على غرار المنظومات القانونية الغربية.

فأما من تاريخ الممارسة السلطانية للعمل التشريعي، فقد دأب سلاطين المغرب على اتخاذ مجموعة من الإجراءات ذات الطابع التشريعي،- بمعيار التصنيف الدستوري الحديث- استنادا إلى رأي العلماء وفتاواهم أو بعد الأخذ بمشورتهم في الكثير من القضايا، وخاصة تلك المتعلقة منها بحفظ كيان الأمة من الفتن ومواجهة الحروب والفتاقل السياسية والمجاعات وربط وتمتين العلاقات التجارية الخارجية مع الأمم والبلدان الأخرى وفرض الضرائب والمكوس⁽¹¹⁸⁾. وقد استمرت ممارسة السلطان لهذه الوظائف إلى حدود نظام الحماية الذي خضع له المغرب، حيث أصبحت مشاركة الملك أو السلطان في العمل التشريعي مجرد مشاركة رمزية من خلال وضع طابعه الشريف على النصوص القانونية التي كانت تقترحها وتعددها سلطات الحماية وتعمل على إصدارها. لكن مع انتهاء فترة الحماية عاد للملك اختصاصه التشريعي الأصلي الذي كان يمارسه دون منازع أو مشارك من قبل أي مؤسسة أخرى في الفترة الانتقالية ما بين 1955 و 1962 تاريخ صدور أول دستور للبلاد⁽¹¹⁹⁾، والذي أعطى لمؤسسات أخرى الحق في مشاركة الملك في الوظيفة التشريعية. وقد حافظت كل الدساتير اللاحقة⁽¹²⁰⁾ على هذا النظام التشريعي المشترك ما بين الملك، الحكومة، والبرلمان، لكنها كرسست في مقتضيات وفصول مختلفة أفراد الملك بالسلطة التشريعية في فترات معينة ومحددة على سبيل الحصر، ويتعلق الأمر بفترة الاستثناء، فترة حل البرلمان وتنصيب برلمان جديد، الفترة الانتقالية السابقة على تنصيب البرلمان⁽¹²¹⁾ والمؤسسات على إثر مراجعة دستورية أو إصدار دستور جديد، أو فترة غياب البرلمان (فترة الفراغ التشريعي).

الفقرة الأولى: ممارسة الملك للسلطة التشريعية أثناء حالة الاستثناء

¹¹⁸ - محمد أشركي: "الظهير في القانون المغربي..." مرجع سابق، ص : 30-31.

¹¹⁹ - دون أن ننسى هنا مشروع دستور 1908، الذي لم يكتب له أن يرى النور.

¹²⁰ - فحتى دستور 1996 كرس نفس المقتضيات، إلا أنه لم يكرس ذلك الامتياز التشريعي الملكي الذي كان منصوبا عليه في دستور 1962، فيما يخص سلطة الفصل والتحكيم الملكي في الخلافات التي يمكن أن تحدث-افتراضا بين مجلس النواب ومجلس المستشارين حول مشروع أو مقترح قانون معين، حيث تبقى كلمة الفصل للملك الذي يبيت في النص عند حدوث مثل هذا الخلاف، وهو ما تم التخلي عنه بسبب= الاستغناء عن تجربة البرلمان ذي المجلسين، ورغم العودة إلى هذه التجربة في دستور 1996، فقد تم إقرار مسطرة جديدة تجلت في اللجان الثنائية مع تحويل صلاحية البت النهائي لمجلس النواب دون أي حديث عن مسطرة التحكيم الملكي في هذا المجال.

¹²¹ - خاصة بعد التعديلات الدستورية وقبل إجراء الانتخابات التشريعية.

ينص الفصل الخامس والثلاثون من دستور 1996 على أنه: "إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة أو وقع من الأحداث ما من شأنه أن يمس بسير المؤسسات الدستورية، يمكن للملك أن يعلن حالة الاستثناء بظهير شريف بعد استشارة رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين، ورئيس المجلس الدستوري وتوجيه خطاب إلى الأمة، ويخول بذلك على الرغم من جميع النصوص المخالفة صلاحية اتخاذ جميع الإجراءات التي يفرضها الدفاع عن حوزة الوطن ويقتضيها رجوع المؤسسات الدستورية إلى سيرها العادي أو يتطلبها تسيير شؤون الدولة. لا يترتب على حالة الاستثناء حل البرلمان.

ترفع حالة الاستثناء باتخاذ الإجراءات الشكلية المقررة لإعلانها". وقد كان الفصل الخامس والثلاثون من دستور 1962⁽¹²²⁾ ينص على ما يلي: "إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة أو إذا وقع من الأحداث ما من شأنه أن يمس بسير المؤسسات الدستورية فيمكن للملك أن يعلن حالة الاستثناء بمرسوم ملكي بعد استشارة رئيسي المجلسين وتوجيه خطاب للأمة، وبسبب ذلك فإن له الصلاحيات رغم جميع النصوص المخالفة في اتخاذ التدابير التي يفرضها الدفاع عن حوزة التراب ورجوع المؤسسات الدستورية إلى سيرها العادي.

تنتهي حالة الاستثناء باتخاذ نفس الإجراءات المتبعة لإعلانها" وينص الفصل السادس عشر من الدستور الفرنسي على أنه: "إذا كانت مؤسسات الجمهورية، استقلال الأمة، حوزة ترابها أو تنفيذ التزاماتها الدولية مهددة بشكل خطير وأني، ووقع ما من شأنه أن يمس بسير المؤسسات العمومية الدستورية، فإن رئيس الجمهورية يتخذ الإجراءات التي تفرضها هذه الظروف، بعد الاستشارة الرسمية للوزير الأول، ورئيس البرلمان والجمعية الوطنية ورئيس المجلس الدستوري. وتوجيه خطاب للأمة.

وتكون الإجراءات المتخذة من طرف الرئيس من أجل إعادة الحياة للمؤسسات الدستورية في أقرب الآجال مع استشارة المجلس الدستوري في شأن الإجراءات المتخذة. يبقى البرلمان مجتمعاً بقوة القانون.

¹²² - دستور 1962 الذي صدر الأمر بتنفيذه بموجب ظهير شريف بتاريخ 17 رجب 1382 (14 دجنبر 1962) الجريدة الرسمية عدد 2616 مكرر بتاريخ 19/12/1962، ص: 2993.

لا يترتب عن ممارسة حالة الاستثناء حل الجمعية الوطنية⁽¹²³⁾.

لقد آثرنا في هذا العنصر أن نقوم بسرد اثنين من الفصول الدستورية من المغرب، وكذلك الفصل السادس عشر من الدستور الفرنسي وذلك قصد الإضاءة الواضحة لحالة الاستثناء والتي سنتناولها أولا بالتعريف ثم نقوم بتحديد شروطها مع مقارنتها في مرحلتين دستوريتين هامتين من تاريخنا⁽¹²⁴⁾، ثم بعد ذلك مقارنتها بالنموذج الفرنسي الذي تستلهم منه التجربة الدستورية المغربية.

أولاً: تعريف حالة الاستثناء

يعرف الأستاذ مصطفى قلوش حالة الاستثناء بأنها "الحالة التي يتناول فيها الملك اختصاصات واسعة لا يشترط فيها التطابق التام مع مبدأ المشروعية⁽¹²⁵⁾، وهي اختصاصات فوق العادة كلما رأى بناء على سلطته التقديرية أن حوزة التراب الوطني مهددة".

أما الأستاذ عمر بندورو فيعرفها بأنها "مجموعة من الاختصاصات الاستثنائية المقررة من طرف العديد من الأنظمة بهدف مواجهة الأزمات السياسية الداخلية أو الخارجية، لفائدة السلطة التنفيذية التي تقطع سريان القواعد القانونية العادية من أجل إعادة استمرارية الدولة وهو ما يسمى بالديكتاتورية الرومانية أو الديكتاتورية المشروعة"⁽¹²⁶⁾.

¹²³ -Article 16- Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du conseil constitutionnel.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer au pouvoir publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le conseil constitutionnel est consulté à leur sujet. Le parlement se réunit de plein droit. L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

¹²⁴ - وقد اخترنا دستوري 1962 و 1996 لتشابه المؤسسات السياسية في الدستورين من حيث الثنائية المجلسية للبرلمان، مع الاختلاف المهم في تحديد شروط حالة الاستثناء ونتائجها بين المقترضات الدستورية آنذاك والتجربة الدستورية الحالية (1996).

¹²⁵ - مصطفى قلوس : "النظام الدستوري المغربي..." مرجع سابق، ص : 165.

ويرى "سيمون لويس فورمري" أن مرجعية الفصل 16 من الدستور الفرنسي تجد جذورها في "الديكتاتورية المؤقتة" للجمهورية الرومانية، التي تعرف بالتمكين القانوني لرجل واحد من كل السلطات لمدة محددة، ومثل هذه الديكتاتورية الدستورية كان منصوصاً عليها كذلك في الفصل 48 من دستور "قيمار" الألماني وكذلك الفصل 14 من العهد الإنجليزي لسنة 1814، الذي كان يعطي الحق للملك لاتخاذ جميع التدابير لضمان أمن الدولة.

- لويس فورميري، مرجع بالفرنسية سبقت الإشارة إليه، ص 49.

¹²⁶ -Omar Bendourou : « Le Pouvoirs Exécutif au Maroc depuis l'indépendance », Décembre 1986, France, p : 110.

في حين يرى عبد العزيز لوزي أن حالة الاستثناء "حالة بمقتضاها يمارس الملك سلطات فوق العادة كلما رأى بمحض إرادته وسلطته التقديرية، أن حوزة التراب الوطني يهددها عدوان خارجي أو خطر اعتداء أو في حالة ما إذا كانت البلاد تجتازها أحداث من شأنها أن تمس بسير المؤسسات الدستورية، وذلك كالأزمات السياسية مثلا أو الاضطرابات الاجتماعية أو أزمة مؤسسات"⁽¹²⁷⁾.

ومن مختلف هذه التعاريف يمكننا القول بأن حالة الاستثناء هي عبارة عن تركيز مطلق لجميع السلطات في يد الحاكم وإلغاء جميع الصلاحيات المخولة لباقي المؤسسات الدستورية بنص الدستور، في إطار الشرعية. نتيجة تهديد داخلي أو خارجي لسلامة الدولة. وذلك لإعادة الاستقرار من أجل سلامة سير المؤسسات في وضعها الطبيعي. ورغم إطلاقيتها لأبد من مراعاة الشروط الدستورية لحالة الاستثناء.

إنها فعلا نوع من الديكتاتورية المشروعة والظرفية المدسترة، التي توقف تنفيذ ما تشاء من المقتضيات الدستورية لمدة قد تطول أو تقصر⁽¹²⁸⁾، لفائدة الملك أو الرئيس الذي يتخذ من الإجراءات ما يراه مناسبا لإعادة المؤسسات إلى سيرها الطبيعي.

وفي المغرب يقر الدستور لفائدة الملك في فترة الاستثناء مجموعة من الصلاحيات، حيث نجد أن من حقه اتخاذ جميع الإجراءات والتدابير التي يفرضها الدفاع عن حوزة التراب الوطني ورجوع المؤسسات الدستورية إلى سيرها العادي أو يتطلبها تسيير شؤون الدولة.

وتعتبر ممارسة السلطة التشريعية بكيفية فعلية من بين هذه الإجراءات والتدابير التي تصبح من اختصاص الملك ومن صلاحياته المطلقة وسلطاته التقديرية.

إن أول ملاحظة بخصوص حالة الاستثناء هي ثبات مقتضياتها من حيث الترتيب في جميع الدساتير التي عرفها المغرب⁽¹²⁹⁾، حيث بقيت مضمنة في الفصل الخامس والثلاثين منها. إلا أنها عرفت مجموعة من التغييرات منذ دستور 1992 والتي حافظت عليها كذلك مقتضيات دستور 1996، لكن - وكما أشرنا إلى ذلك - سنوضح فقط مختلف التعديلات التي لحقت بالمادة 35 منذ

¹²⁷ - عبد العزيز لوزي: "المسألة الدستورية والمسار الديمقراطي في المغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة" العدد الخامس، 1996، طبع دار النشر المغربية، ص: 101.

¹²⁸ - حيث لم يحددها المشرع الدستوري المغربي في حين جعلها المشرع الدستوري الفرنسي في أقصر الأجل « dans les moindres délais ». دون تحديد مدة زمنية معينة، ونصل في آخر المطاف إلى نفس النتيجة.

¹²⁹ - الفصل 35 من الدستور منذ دستور 1962 إلى غاية دستور 1996، الذي لم يتغير من حيث تعلقه بحالة الاستثناء، رغم التغيير على مستوى المقتضيات الخاصة بهذه الحالة.

1962، فإذا كان هذا الدستور ينص على أن حالة الاستثناء كانت تعلن آنذاك بمرسوم ملكي فقد أصبح إعلانها يتم بظهير ملكي شريف⁽¹³⁰⁾. كما أنه لم ترد في دستور 1962 أي استشارة لرئيس الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى التي كانت مكان المجلس الدستوري الحالي، فقد اكتفى فقط باستشارة رئيسي المجلسين، وهو ما تم تداركه منذ دستور 1992 بالتنصيص على ضرورة استشارة رئيس المجلس الدستوري⁽¹³¹⁾، وهو نفس المقتضى الذي كرسه دستور 1996، كما أنه لم يتم تحديد مآل البرلمان خلال حالة الاستثناء على مر الدساتير المغربية إلى حدود دستور 1992 والدستور الحالي اللذان نصا على أنه "لا يترتب على حالة الاستثناء حل البرلمان" أما الدساتير السابقة فقد ضلت صامتة بخصوص هذه النقطة مما أثار جدالا فقهيها شاسعا حول وضعية البرلمان في حالة الاستثناء⁽¹³²⁾.

ولكي تكون حالة الاستثناء سليمة من الناحية الدستورية لابد من احترام شروط موضوعية وأخرى شكلية. كما لن نغفل نتائجها.

ثانيا: الشروط الموضوعية والشكلية لحالة الاستثناء

1- الشروط الموضوعية لحالة الاستثناء، وهي :

أن تكون حوزة التراب الوطني مهددة بعدوان خارجي قد يكون في شكل اعتداء مادي أو عسكري، كما قد يكون اعتداءا معنويا القصد منه إرغام الدولة على قبول شروط مجحفة⁽¹³³⁾ أو قد يكون عبارة عن ضغوط خارجية لدفعها إلى التوقيع أو المصادقة على معاهدة دولية تمس بمصالح الأمة.

¹³⁰ - هذا المقتضى الذي تم التنصيص عليه منذ دستور 1970.

¹³¹ - مع الإشارة إلى أن الفصل 35 من دستور 1992 جاء بضرورة استشارة رئيس مجلس النواب، وليس رئيسي المجلسين، لأن المغرب لم يعد يعتمد الثنائية المجلسية منذ 1970، في حين تمت العودة إليها مع التعديل الدستوري لسنة 1996 مما فرض العودة إلى القول باستشارة رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين.

¹³² - فهناك من قال باستمرار البرلمان وهناك من قال بحله، لكن السؤال الأكبر المطروح هو ما جدوى وجود البرلمان مع تركيز جميع السلطات في يد الملك الذي يمارس سلطات فوق العادة يمكن أن يكون من ضمنها حل البرلمان إذا رأى حسب سلطته التقديرية أنه أصبح يعيق عودة السير الطبيعي للدولة.

وإذا كان البرلمان الفرنسي يراقب تصرفات رئيس الدولة أثناء حالة الاستثناء، فما هي مهمة البرلمان المغربي فيها؟ نعتقد أن بقاء البرلمان منعقدا أثناء حالة الاستثناء بالمغرب، الغرض منه الاستشارة فقط، ووجوده يبقى صوريا فقط في هذه الحالة. وقد اقتضت الضرورة الديمقراطية ذلك.

¹³³ - مصطفى قلوش: "النظام الدستوري المغربي، المؤسسة الملكية" مرجع سابق، ص 196.

كما يمكن أن يكون مصدر التهديد أحداث داخلية كالأضطرابات الاجتماعية الخطيرة أو العصيان المدني، وقد يكون كذلك نتيجة انحراف بعض المؤسسات الدستورية في أداء مهامها بشكل يتسبب في أزمة سياسية تؤدي إلى عرقلة السير العادي لباقي المؤسسات الدستورية.

غير أن الخطر أو التهديد الموجب لحالة الاستثناء "ينبغي أن يكون حقيقيا وعلى درجة من الجسامة وليس من قبيل المخاطر المألوفة التي تتعرض لها الدولة بمناسبة ظروف سياسية صعبة، والتي يمكن تجاوزها عن طريق اللجوء إلى المنتظم الدولي لحلها دون أن يشكل ذلك خطرا على السير العادي للمؤسسات الدستورية" (134). آنذاك للملك الحق في أعمال مقتضيات الفصل 35 من الدستور أي عندما تكون المؤسسات الدستورية مهددة بخطر يعرقل أداء مهامها ويتعذر معالجة الظروف المستجدة بواسطة القوانين المطبقة في الأوضاع العادية، وفي إطار ذلك يمكن أن نورد ملاحظة أساسية في إطار رصد بعض الفروقات القائمة بين النص الفرنسي، ونظيره المغربي على هذا المستوى، حيث أن :

-الدستور الفرنسي في فصله السادس عشر يؤكد على أن التهديد يجب أن يكون خطيرا وفوريا، (Menace d'une manière grave et immédiate). لمؤسسات الجمهورية أو لاستقلال الأمة أو لوحدة التراب أو يتعلق هذا التهديد بتنفيذ الالتزامات الدولية، أما الصيغة الدستورية المغربية فلم تحدد خصائص هذا التهديد فجاءت عامة وفضفاضة وتقديرية "وقع من الأحداث ما من شأنه أن يمس بسير المؤسسات الدستوري" و "إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة".

-كما يجب أن يكون هذا التهديد من شأنه أن يؤدي إلى تعثر السير المنتظم لعمل السلطات العمومية الدستورية، "وهذا الشرط الذي أضافته اللجنة الدستورية الاستشارية إن كان من شأنه تقييد حق الرئيس في اللجوء إلى إعلان حالة الاستثناء، فإنه من الصعب أن ينتظر الرئيس توقف السلطات العمومية الدستورية عن العمل من أجل أن يلجأ إلى إعلان حالة الاستثناء" (135).

-أو أن يقع من الأحداث ما من شأنه أن يمس بسير المؤسسات الدستورية التي يقصد بها هنا المؤسسة الملكية بالدرجة الأولى ثم الحكومة، والبرلمان، والقضاء أو المجلس الدستوري. وهنا نجد أن المشرع المغربي قد اعتمد شرطين اختياريين الأول يتعلق بتهديد التراب الوطني، والثاني وقوع

¹³⁴ - حميد أكريم: "إمارة المؤمنين بين التأصيل الشرعي والدستوري"، أطروحة لنيل الدكتوراه في علم السياسة والقانون الدستوري، 2003-2004، كلية الحقوق-أكادال، الرباط.

¹³⁵ - عبد الإلاه فونتر : "العمل التشريعي بالمغرب..ز"، مرجع سابق، ص : 25.

من الأحداث ما من شأنه أن يمس بسير المؤسسات. إذ يكفي تحقق أحدهما لإعلان حالة الاستثناء. مما يعني أنه قد منح هامشا واسعا من حرية التقدير للملك في هذا المجال⁽¹³⁶⁾.

فمن حق الملك دستوريا إعمال مقتضيات الفصل الخامس والثلاثين عندما تكون المؤسسات الدستورية مهددة بخطر يعرقل أداء مهامها، ويتعذر معالجة الوضع بباقي القوانين والمقتضيات الدستورية، حيث تبقى حالة الاستثناء الحل الوحيد لرأب الصدع أو الخطر الذي قد يكون ناتجا عن بعض المؤسسات الدستورية "كأن يحتدم الخلاف بين البرلمان والحكومة بهدف خلق أزمة سياسية من أجل إثارة الرأي العام ووقوع اضطرابات تمهيدا لتغيير نظام الحكم"⁽¹³⁷⁾. ولم يشترط الفصل 35 من الدستور المغربي العرقلة الفعلية للمؤسسات الدستورية- على غرار نظيره الفرنسي- بل مجرد الاحتمال بأن تكون المؤسسات مهددة بالتوقف ليلجأ الملك إلى تقدير الوضع وإعلان حالة الاستثناء. ويقول الأستاذ مصطفى قلوش في هذا المقام: "إن تعبير (إذا وقع من الأحداث ما من شأنه) ... يتيح المجال لإقحام حالات كثيرة لا تدخل ضمن الأحداث الحقيقية التي تجيز فعلا الإعلان عن حالة الاستثناء"⁽¹³⁸⁾. وهو ما حدا بأحد الباحثين كذلك للقول "إن الفصل 35 من الدستور نص إطار لأنه يطرح مبادئ عامة قابلة للتغيير والتأويل حسب الظروف، لأن التطبيقات الاستثنائية تفوق تصور السلطة التأسيسية التي وضعت النص الاستثنائي في ظرف عادي"⁽¹³⁹⁾.

إلا أنه - حسب رأينا- يفترض في المشرع الدستوري الحكمة وتمثل الأحداث قبل وقوعها، خاصة وأن مصدر إلهامه الدستور الفرنسي، فقد كان حريا به أن يشترط ضرورة أن يكون الخطر الذي يتمثل في تهديد حوزة التراب الوطني أو المس بالسير العادي للمؤسسات الدستورية على درجة معينة من الجسامة والخطورة وأن تشير كل الاحتمالات إلى وقوعه الوشيك وأن تجتمع كل الشروط الموضوعية لذلك⁽¹⁴⁰⁾، ثم بعدها النظر في الشروط الشكلية.

¹³⁶- نجيب الحجوي: "سمو المؤسسة الملكية بالمغرب - دراسة قانونية" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق- الرباط 2000-2001، ص: 167.

فعبارة كل ما من شأنه عبارة عامة وغير ذات تحديد دقيق وتترك مجال التأويل واسعا، بحيث يعود تقديره لجلالة الملك.

¹³⁷- مصطفى قلوش: "النظام الدستوري المغربي..." مرجع سابق، ص: 170.

¹³⁸- المرجع نفسه، ص: 171.

¹³⁹- نجيب الحجوي، المرجع السابق، ص 168.

¹⁴⁰- الدستور الفرنسي مثلا يؤكد على ضرورة شروط موضوعية واضحة تتمثل في ضرورة تعثر السير العادي للمؤسسات العمومية.

-أن يكون التهديد خطيرا وأني وأن يؤثر على:

* مؤسسات الدولة.

* حوزة التراب الوطني.

2- الشروط الشكلية لإعلان حالة الاستثناء :

لإعلان حالة الاستثناء بشكل دستوري لابد من توفر شروط شكلية ومسطرية وهي:

-استشارة رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين ورئيس المجلس الدستوري، هذا الأخير الذي لم يتم التنصيب عليه إلا بمقتضى دستور 1992، فرغم وجود الغرفة الدستورية على مر دساتير 1962، 1970 و 1972، فلم تنص هذه الدساتير على ضرورة استشارة رئيسها، كما أن المشرع الدستوري المغربي لم ينص في دستور 1996 ولا في الدساتير السابقة على استشارة الوزير الأول كما هو الشأن بالنسبة للفصل 16 من الدستور الفرنسي، الذي أدرج الوزير الأول ضمن الجهات التي تتم استشارتها قبل إعلان حالة الاستثناء⁽¹⁴¹⁾.

وتبقى الإستشارة إجراء استشاريا شكليا، قبليا، إلا أن نتائجها لا تقيد الملك ولا تؤثر على قراره، خاصة إذا تبين للملك أن الظروف السياسية تحتم عليه إعلان حالة الاستثناء، إذن فالملك ملزم بالاستشارة لكنه غير مقيد بنتائجها، بل إن الدستور نفسه صامت فيما يخص كیفيتها وإلزاميتها ونتائجها.

أما الدستور الفرنسي فقد نص على الاستشارة الرسمية للوزير الأول ورئيسي الجمعيتين والمجلس الدستوري، وبخصوص هذه النقطة الأخيرة نلاحظ أن الدستور الفرنسي نص على المجلس الدستوري مجتمعا وليس رئيسه⁽¹⁴²⁾، ويعتبر رأي المجلس الدستوري ضروريا للرئيس لإعلان حالة الاستثناء. وهو الإكراه الوحيد الذي يواجه الرئيس، حيث يعود إليه تقدير مسألة الظروف الموجبة لحالة الاستثناء بصفة منفردة، خاصة إذا علمنا أن قراره هذا لا يوقع بالعطف من طرف الوزير الأول (الفصل 19)، أما قرار المجلس الدستوري فيتم نشره وتعميمه.

* استقلال الأمة أو لتنفيذ الالتزامات الدولية لفرنسا.

¹⁴¹ -L'article 16 : « ... après consultation officielle du premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du conseil constitutionnel... ».

ولهذا الإقصاء من الاستشارة دلالاته الدستورية والسياسية، التي تقيد بأن الملك هو الرئيس الفعلي للجهاز التنفيذي. وأن الوزير الأول هو فقط معينه ولكن ذلك لا يمنع الملك من استشارة الوزير الأول بصفة غير رسمية وبشكل ودي. رغم عدم إلزاميته دستوريا بذلك. كما هو الشأن بالنسبة لدستور فرنسا الذي جعل الاستشارة رسمية « officielle » أي مكتوبة.¹⁴² كما ذهب إلى ذلك المشرع الدستوري المغربي، وهو فرق جوهرية، حيث استشارة المجلس الدستوري الفرنسي تتوج بقرار يتم إعلانه للعموم (L'avis du conseil constitutionnel est rendu public). أما استشارة الملك المغربي لرئيس المجلس الدستوري فهي استشارة شخصية لا تعني المؤسسة الدستورية ولا يقدم بخصوصها أي رأي رسمي، مما يجعلها استشارة شكلية فحسب لا تقيد الملك في شيء عكس رئيس الجمهورية الفرنسي الذي يبقى قرار إعلانه لحالة الاستثناء رهينا برأي المجلس الدستوري الفرنسي.

كما أن استشارة الرئيس للمجلس الدستوري تظل قائمة طيلة فترة الاستثناء بخصوص جميع التدابير التي يتخذها غير أن آراء المجلس الدستوري هنا لا يتم نشرها للعموم وإنما تخص رئيس الدولة فقط.

ويرى بعض الباحثين : "أن استشارة الوزير الأول في النظام الفرنسي ضرورية باعتباره رئيس الحكومة، على خلاف وضعيته في النظام المغربي الذي يعتبر مجرد منسق للأنشطة الوزارية والعمل الحكومي بوجه عام"⁽¹⁴³⁾.

وإذا كنا نساير هذا الرأي من حيث ضرورة استشارة الوزير الأول لإعلان حالة الاستثناء، على اعتبار المكانة المهمة التي غدا يحضى بها الوزير الأول المغربي منذ التعديل الدستوري لسنة 1992. إلا أننا نؤكد أنه يلعب دوراً مهماً في النظام السياسي المغربي، خاصة وأن الاتجاه الملكي يسير نحو ترسيخ مبدأ التناوب وبالتالي إعطاء الوزير الأول المكانة اللائقة به.

إن عدم استشارة الوزير الأول في مسألة حالة الاستثناء لا يعني بالضرورة أنه مجرد منسق للأنشطة الوزارية والعمل الحكومي، إن الوزير الأول المغربي بالفعل رئيس للحكومة ويتمتع باختصاصات مهمة⁽¹⁴⁴⁾، لكن الحكومة هي حكومة جلالة الملك والوزير الأول هو رئيس حكومة جلالة الملك⁽¹⁴⁵⁾. وربما ستسير التعديلات الدستورية المرتقبة في هذا الاتجاه.

-توجيه خطاب للأمة: يوضح الملك من خلاله الدواعي التي أدت إلى الإعلان عن حالة الاستثناء، وما يعترزم القيام به، وبالتالي تركيز معظم السلط بين يديه بما في ذلك السلطة التشريعية، ويعتبر الخطاب الموجه للأمة مجرد إجراء إخباري الهدف منه إعلامها بالقرار الذي اتخذته جلالة الملك حتى يكون الأفراد على بينة بالظروف والملابسات التي أدت إلى تعطيل عمل المؤسسات الدستورية، وحثمت اللجوء إلى حالة الاستثناء. فهذا الإجراء لا يليه أي استفتاء أو انتظار لرأي الشعب، وإنما هو إشراك تقليدي عريق لهذا الأخير في الانشغال الملكي بظرفية سياسية عصبية اعتباراً للثقة التي تربطه بشعبه، والتي تنبئ بجلالته مسؤولة حماية المؤسسات واتخاذ التدابير السياسية اللازمة من أجل تصحيح الأوضاع وعودة الحياة السياسية إلى مجراها الطبيعي. ويشكل الخطاب الملكي تحريكا مهماً للرصيد التقليدي وإحالة على مجموعة من المفاهيم والمصطلحات ذات البعد الديني كمبدأ الشورى، والارتباط الذي تفرضه رابطة الثقة الناجمة عن البيعة، وذلك من أجل إضفاء طابع الشرعية والمشروعية على القرارات الملكية الخاصة بحالة الاستثناء. وحتى لا توصف بالقرارات الفردية والمتسرعة. ونسوق هنا مثالا على ذلك بالخطاب الملكي لـ 8 يوليوز 1970

¹⁴³ - عبد الإله فوننتير: "العمل التشريعي بالمغرب... مرجع سابق، ص : 26.

¹⁴⁴ - للمزيد من التفاصيل يرجى الرجوع إلى أطروحتنا لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة: "الوزير الأول في النظام

السياسي الدستوري المغربي"، كلية الحقوق أكادال-الرباط، وحدة علم السياسة 2004.

¹⁴⁵ - وهو الرجل الثاني على مستوى الجهاز التنفيذي الذي يرأسه الملك ولا شيء يمنع الملك من استشارته، لكن بشكل غير رسمي.

بمناسبة الدخول في حياة دستورية جديدة وبعد نهاية فترة الاستثناء سنة 1968⁽¹⁴⁶⁾ : "وقد وصف الواصفون ذلك القرار الذي اتخذته إذاك بأنه قرار مستعجل وأنه قرار مرتجل، وأنه من القرارات التي من شأنها أن تضر بالنظام الملكي، وكان العكس لأن الأخذ بالمسؤولية والإقدام والشجاعة هي الخصال التي تحمي الأنظمة، وليست هي التي تذهب بها"⁽¹⁴⁷⁾. "فالخطاب الملكي يشكل لحظة للتواصل المباشر مع الشعب وتفسير الحثيات السياسية والأسباب القانونية التي دعت إلى اتخاذ قرار الإعلان عن حالة الاستثناء، وفرصة للدفاع عن سداد رأيه وصواب قراره"⁽¹⁴⁸⁾.

وفي مقام آخر يقول الملك: "وقد أعلنت حالة الاستثناء لأن المعارضة كانت منشغلة أكثر بالاستيلاء على السلطة منه بانتقاد سياسة الحكومة، وأكثر من ذلك وقعت مؤامرة ضد النظام الملكي لا أعرف لصالح من ولأجل ماذا، ولا يمكن أن توصف إلا أنها مغامرة..."⁽¹⁴⁹⁾، وبخصوص تيريره للوضع. يقول جلالة الملك: "لأن الوضع أصبح في حاجة إلى حكم قوي... وإلى حكم مستقر..."⁽¹⁵⁰⁾.

ولابد من تسجيل ملاحظة مهمة هنا، هو أن حالة الاستثناء لا يتم اللجوء إليها إلا في الحالات القصوى، كتهديد النظام الملكي مثلاً، أو الصراع الذي يصعب حله بين الحكومة والبرلمان، حيث تفشل المحاولة الملكية لإرجاع الأمور إلى نصابها "فتفشل المحاولة الملكية للوصول إلى برنامج سلام عمومي يعتمد على أكثرية ثابتة وواعية بواجباتها، برنامج يدخل حيز التنفيذ"⁽¹⁵¹⁾.

"أعلن الملك حالة الاستثناء لأن المؤسسات الشعبية والديمقراطية... كانت في خطر مميت"⁽¹⁵²⁾. وتتعدد وسائل نقل الخطاب الملكي كالتلفاز أو الراديو وقبل ظهور هذه الوسائل كانت الجرائد تلعب دور نقل الخطاب، أما اليوم فتستعمل كل الوسائل لأجل هذا الغرض⁽¹⁵³⁾. لكن أهم ما يترتب على حالة الاستثناء هو انعكاساتها التشريعية والسياسية.

3- نتائج حالة الاستثناء:

¹⁴⁶ - وقد أعلن عن حالة الاستثناء يوم 7 يونيو 1965.

¹⁴⁷ - خطاب 8 يوليو 1970، خطب وندوات صاحب الجلالة، المجلد الثاني، وزارة الإعلام، الطبعة الثانية.

¹⁴⁸ - خالد ابريجة: "الفكر الدستوري لدى الحسن الثاني..." م.سابق، ص: 55.

¹⁴⁹ - خطاب 7 يونيو 1965، لإعلان حالة الاستثناء.

¹⁵⁰ - الحسن الثاني، ملك المغرب، التحدي، المطبعة الملكية، الطبعة الثانية، 1983، ص: 154.

¹⁵¹ - الحسن الثاني، ملك المغرب، المرجع السابق، ص 154.

¹⁵² - نفس المرجع السابق، ص: 155.

¹⁵³ -En France et en 1961, le général de Gaulle s'est adressé au Français par le canal de la radio et de la télévision : « Simon-Louis Formery », op.cit, p : 49.

بإعلان حالة الاستثناء وإعمال مقتضيات الفصل 35 من الدستور، أصبح أمام نظام دستوري استثنائي لا يعترف بفصل السلط ولا بالسلطات الدستورية نفسها، بحيث يستأثر الملك بسلطات مطلقة دون أن يخضع لأي رقابة من أي نوع، بل له الإباحة الدستورية بعدم التقيد بمختلف النصوص الدستورية والقانونية، أي أن له حرية تقرير ما يعاكس جميع النصوص القانونية السابقة لحالة الاستثناء، فيمارس سلطات تشريعية وتنفيذية بهدف "الدفاع عن حوزة التراب الوطني ورجوع المؤسسات الدستورية إلى سيرها العادي، وإعادة تسيير شؤون الدولة".

إن حالة الاستثناء نوع من الديكتاتورية الدستورية الظرفية المؤقتة⁽¹⁵⁴⁾ التي تخول لرئيس الدولة الجمع بين مختلف الوظائف التشريعية والتنفيذية، ويتخذ مختلف التدابير التي يقدر ضرورتها لإعادة المؤسسات الدستورية والحياة السياسية للدولة إلى سيرها الطبيعي العادي.

ويترتب على حالة الاستثناء انعكاسين أساسيين على الحياة السياسية وهما:

أ- **الانعكاس الأول:** ويتعلق بمآل المؤسسات السياسية من مجلس دستوري وحكومة وبرلمان.

ففيما يخص البرلمان نميز بين مرحلتين أساسيتين:

- مرحلة الدساتير الثلاث لسنوات 1962 و 1970 و 1972⁽¹⁵⁵⁾، حيث التزم المشرع الدستوري الصمت بخصوص البرلمان، ولم يتم النص على استمراريته من عدمها أثناء حالة الاستثناء لكن الراجح عند جمهور الفقهاء الدستوريين هو إمكانية لجوء الملك إلى حل البرلمان طبقاً للقاعدة القانونية المشهورة "ما لا يحرمه القانون لا يجرمه" فمادام الدستور لم يمنع الملك بصراحة النص المكتوب من حل البرلمان، فمن حقه فعل ذلك⁽¹⁵⁶⁾.

وكذلك فعل الملك الحسن الثاني - رحمه الله - آنذاك حين إعلانه حالة الاستثناء الوحيدة التي

عرفها التاريخ السياسي المغربي في السابع من يونيو 1965، حيث قام بإيقاف عمل البرلمان وتعطيل

¹⁵⁴ - C'est une dictature temporaire légale, caractérisée par l'attribution légale à un seul homme de tous les pouvoirs pour une durée limitée, c'est une dictature constitutionnelle.

¹⁵⁵ - فرغم القول بأن التجربة الدستورية لسنة 1962 كانت متقدمة، وأنها استلهمت من دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958، فإنها لم تتطرق لمآل البرلمان خلال فترة الاستثناء، وكذلك كان إلى حدود الدستورين اللاحقين (1970-1972)، أما المشرع الدستوري الفرنسي فقد نص على أن "البرلمان يجتمع بقوة القانون، وأن "الجمعية الوطنية لا يمكن حلها أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية". وبذلك تستمر رقابة البرلمان لرئيس الدولة على مدار فترة حالة الاستثناء.

¹⁵⁶ - إلا أن الأستاذ مصطفى قلوبش يرى عكس ذلك، فالمقصود من فقرة "بسبب ذلك تكون له الصلاحية رغم جميع النصوص المخالفة في اتخاذ التدابير"، هو أن للملك الحق في اتخاذ جميع التدابير ولو كانت مخالفة لنص في الدستور أو في القانون أو في اللوائح باستثناء ما ورد في الفصل 35 من قيود وضوابط، يجب مراعاتها، ويضيف أنه لا يمكن حل البرلمان وقت حالة الاستثناء نظراً لأن الإجراءات الشكلية التي نص عليها الفصل 35 قبل حالة الاستثناء هي نفسها المطلوبة حين رفعها بحيث يقرر الفصل 35 ما يلي: "تنتهي حالة الاستثناء باتخاذ نفس الإجراءات المتبعة لإعلانها"، وهذا ما يفيد عدم حل البرلمان، للمزيد من المعلومات الاطلاع على مصطفى قلوبش: "النظام الدستوري المغربي..."، م.س، ذ. ص: 177-178.

نشاطه، وذلك بمنع النواب من ولوجه وتوقيف الحياة النيابية والديمقراطية⁽¹⁵⁷⁾. وبالتالي انقطاع النشاط السياسي وصلة الوصل بين الشعب والحكم.

-مرحلة دستوري 1992 و 1996، والتي لا تزال مستمرة إلى يومنا هذا، فقد تم التنصيص فيها على عدم حل البرلمان، في الفقرة ما قبل الأخيرة من الفصل 35 "لا يترتب على حالة الاستثناء حل البرلمان". لكنه ليس في ذلك ما يفيد أن الجهاز التشريعي ستكون له مهام رقابية أو تشريعية تتعلق باتخاذ القرار أو المصادقة على التدابير الاستثنائية التي يتخذها رئيس الدولة خلال فترة الاستثناء، "بعكس بعض النظم الدستورية كالنموذج السوداني الذي حدد بشكل واضح دور الجهاز التشريعي ومنحه حق المصادقة على التدابير الاستثنائية ومراقبة رئيس الدولة"⁽¹⁵⁸⁾.

أما الدستور الجزائري - الذي نحا منحى الدستور الفرنسي تقريبا- فقد نص على أن رئيس الجمهورية لا يتخذ قرار حالة الاستثناء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة... وأن البرلمان يجتمع وجوبا..."⁽¹⁵⁹⁾. لكنه لم يتحدث عن أي رقابة واضحة للبرلمان الجزائري على رئيس الجمهورية فيما يخص الإجراءات التي يتخذها خلال حالة الاستثناء.

وينص الدستور التونسي على أنه: "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب كما لا يجوز تقديم لائحة لوم ضد الحكومة، وتزول هذه التدابير بزوال أسبابها ويوجه رئيس الجمهورية بيانا في ذلك إلى مجلس النواب"⁽¹⁶⁰⁾.

مما يفيد أن رقابة مجلس النواب التونسي على الرئيس تكون بعدية، فمجلس النواب يبقى قائما خلال فترة الاستثناء ويستشار فيما يخص التدابير الاستثنائية التي يتخذها رئيس الجمهورية⁽¹⁶¹⁾، لكنه لا يراقبه خلالها كما لا يوضح النص الدستوري التونسي دور مجلس النواب خلال فترة الاستثناء وهل له أن يرفض بعض الإجراءات التشريعية التي يقدمها له الرئيس في بيان زوال ظروف الاستثناء؟! !

¹⁵⁷- للمزيد من التفاصيل، الرجوع إلى : عبد الكريم غلاب: "التطور الدستوري والنيابي بالمغرب" 1908-1992، الطبعة الثالثة 1993، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، طبعة مزيدة ومحدثة.

¹⁵⁸- أورده حميد ابراهيم: "إمارة المؤمنين بين التأصيل الشرعي والدستوري..ز" مرجع سابق، ص 317.

¹⁵⁹- الفصل 91 من الدستور الجزائري لسنة 1996، م. سبقت الإشارة إليه.

¹⁶⁰- في حين نجد الدستور المغربي اكتفى فقط بالنص على عدم حل البرلمان، ولم ينص على انعقاده بقوة القانون مما يجعل الجهة الوحيدة التي يمكنها دعوة البرلمان للانعقاد هو الملك، فتتحول وظيفة البرلمان إذ ذاك إلى وظيفة استشارية.

¹⁶¹- الفصل 46 من الدستور التونسي لـ 1 جوان 1959، الرائد الرسمي عدد 30 بتاريخ غرة جوان 1959، ص 746.

وبالرجوع إلى الدستور المغربي نجده رغم إبقائه على البرلمان خلال فترة حالة الاستثناء فقد ظل ذلك مجرد إجراء شكلي ما دام المشرع الدستوري لم يحدد دوره ومهامه بشكل صريح وواضح خلالها⁽¹⁶²⁾. أما في فرنسا ورغم التأكيد على اجتماع البرلمان بقوة القانون⁽¹⁶³⁾، فإنه لا يمارس أية رقابة فعلية على الرئيس، لكن تطبيق المادة 16 لا يمنع البرلمان، حسب تفسير الجنيرال دو كول في خطابه للأمم عند حالة الاستثناء من ممارسة نشاطه في التشريع والمراقبة أثناء هذه الفترة⁽¹⁶⁴⁾، أما جون شابان دالماس فقد أكد على أن دور البرلمان يكون صامتا خلال فترة الاستثناء⁽¹⁶⁵⁾.

ونعتقد أن بقاء البرلمان قائما في النظام السياسي المغربي خلال حالة الاستثناء دون الحديث عن مهمته يجعله في مكانة استشارية إلى جانب الملك كما هو حال باقي المؤسسات الدستورية، فالملك هو الجهة الوحيدة المخولة تحديد عمل البرلمان خلال فترة الاستثناء وبيده دعوته للانعقاد أو منع انعقاده حسب الظروف السياسية وسلطته التقديرية.

أما فيما يخص الحكومة: فتبقى هي الأخرى رهينة بالإرادة الملكية من حيث استمراريتها من عدمها، فالملك يتمتع بسلطة القرار اتجاه الحكومة، فبإمكانه تحية الوزير الأول من منصبه وتولي كل سلطات الجهاز التنفيذي بنفسه فتتحول الحكومة بوزرائها إلى طاقم منفذ فقط للأوامر الملكية، وهو ما حدث في حالة الاستثناء لسنة 1965، "حيث على إثر تحية الوزير الأول من منصبه أصبح الملك يمتلك كل سلطات الجهاز التنفيذي⁽¹⁶⁶⁾ حتى بعد استعادة المنصب في سنة 1967 لم يستعد صاحب المنصب سلطاته التي خولتها إياه القوانين السابقة لمرحلة حالة الاستثناء، فالوزير الأول والوزراء أصبحوا بمثابة طاقم منفذ فقط، كما أن أعمال ونشاط الحكومة أصبحا خاضعين ليس للملك فقط وإنما

¹⁶² - كما أن المشرع الدستوري المغربي نص على أنه "لا يترتب على حالة الاستثناء حل البرلمان" لكنه لم ينص على ضرورة انعقاده، مما يفيد أنه يبقى رهن إشارة الملك الذي قد يدعو للتشاور، كما أن استشارة رئيسي مجلسي البرلمان لإعلان حالة الاستثناء فرضت كذلك بقاءه قائما.

¹⁶³ - حمد أوكريم: "إمارة المؤمنين"، ص 317.

¹⁶⁴ - حميد أوكريم: "إمارة المؤمنين...". نفس المرجع، ص: 318.

¹⁶⁵ - Simoun Louis: « La constitution... », op.cit, p. 50.

وقد حاول الرئيس الفرنسي فرانسوا ميثيران أن يعدل الفصل السادس عشر من الدستور الفرنسي بمقتضيات تعطي الحق للمجلس الدستوري ليراقب حالة الاستثناء ومدى تحققها بطلب من رئيس الجمعيتين، وقد عرض مشروعه على اللجنة الاستشارية سنة 1992 لكن هذا المشروع لم يكتب له النجاح.

¹⁶⁶ - لقد تمت تحية الوزير الأول السيد أحمد باحنيني بتاريخ 8 يونيو 1965، وتولية الملك الحسن الثاني آنذاك لرئاسة الحكومة. وذلك بمقتضى مرسوم رقم 13865 بتاريخ 8 صفر 1385 (8 يونيو 1965). هذه الحكومة التي استمرت إلى غاية 6 يوليوز 1967، حيث تم تعيين الدكتور محمد بنهيمه وزيرا أولا.

كذلك لمراقبة الديوان الملكي، الذي أصبحت له أهمية متميزة إلى جانب وزارة الداخلية" (167)، وقد وصف عبد الكريم غلاب ذلك بقوله: " قد استمرأ بعض الوزراء الحكم أو ما كان بيدهم من تصريف الأمور دون الشعور بأية رقابة شعبية وأثر ذلك على نزاهة الحكم، فانتشر الفساد وأصبحت الرشوة هي الطابع السائد" (168).

ويزيد من ضعف دور الحكومة أثناء حالة الاستثناء عدم التصييص على استشارة الوزير الأول بخصوصها في الدستور المغربي، على عكس الدستور الفرنسي، الذي أكد على استشارة الوزير الأول وكذلك منع إسقاط الحكومة بتقديم ملتصق الرقابة أو أي إجراء آخر. فالمشرع الفرنسي لم يكتف فقط باستشارة الوزير الأول ولكنه أكد على أنها تكون رسمية « Officielle ».

وبخصوص المجلس الدستوري، إن أول ملاحظة يجدر بنا أن نوردتها في هذا المجال هو أن الدستور المغربي ينص على ضرورة استشارة رئيس المجلس الدستوري وليس المجلس الدستوري، كما هو الشأن بالنسبة لفرنسا والجزائر، أما الدستور التونسي فقد اكتفى باستشارة الوزير الأول ورئيس مجلس النواب دون أي ذكر للمجلس الدستوري أو لرئيسه، لكن ما الفرق بين استشارة مؤسسة المجلس الدستوري واستشارة رئيسها؟

هناك من يرى أن "الفرق بين المؤسسة والشخص لا يحتاج إلى تقريب على الإطلاق، فاستشارة المجلس الدستوري كمؤسسة دستورية عليا قبل وبعد تطبيق حالة الاستثناء هي ضمانه قوية"، بينما لا يوجد في الدستور المغربي ما يحيلنا على مثل هذه الضمانات، ذلك أن التعيين الملكي لرئيس المجلس الدستوري يفرض أن تكون وجهة نظر الرئيس ومن دون شك متطابقة مع وجهة نظر جلالة الملك" (169).

وهناك من يؤكد على أن "استشارة رئيس المجلس الدستوري تكون باعتباره يمثل مؤسسة دستورية، ورئيس المجلس الدستوري هو قاضي دستوري يتحمل مسؤولية الحفاظ على مبدأ الشرعية،

¹⁶⁷ عبد العزيز لوزي: "المسألة الدستورية والمسار الديمقراطي في المغرب" م.م. المغربية للإدارة المحلية والتنمية- 1996، طبع: دار النشر المغربية، ص: 102.

¹⁶⁸ عبد الكريم غلاب: "التطور الدستوري..."، مرجع سبق ذكره، ص: 240.

¹⁶⁹ نجيب الحجوي: "سمو المؤسسة الملكية..." مرجع سابق، ص: 171.

كما أن استشارة المجلس الدستوري كمؤسسة تكون بصفة رسمية حيث يتعين انتظار قراره، أما استشارة رئيس المجلس الدستوري فهي شكلية فقط، وعبرة عن رأي شخص لا رأي مؤسسة قائمة الذات.

وبالرغم من تعيينه من طرف الملك، فهو يزاول مهامه استنادا إلى الدستور والقوانين الجاري بها العمل، لا طبقا للتعليمات الملكية⁽¹⁷⁰⁾.

أما الأستاذ مصطفى قلو ش فيرى أن: "انتظار بت المجلس الدستوري برمته في موضوع الاستشارة قد يتعارض مع ظرف الاستثناء وضرورة تدارك الخطر قبل وقوعه والحفاظ على المؤسسات الدستورية دون التقيد بمساطر قانونية معقدة تفوت الغاية من تقرير حالة الاستثناء في النص الدستوري⁽¹⁷¹⁾."

أما بالنسبة لنا، فنرى أن الفرق في الاستشارة جوهرية بين المشرع الدستوري الفرنسي ونظيره المغربي، فبينما تبقى الاستشارة مجرد استئناس قانوني قد يلجأ إليه الملك لمعرفة مدى دستورية بعض الإجراءات التي قد يقدم عليها، دون أي صفة رسمية لتلك الاستشارة، فإن الاستشارة بالنسبة للمشرع الدستوري الفرنسي تكون استشارة رسمية حسب النص الدستوري « Consultation officielle » خاصة قبل إعلان رئيس الجمهورية لحالة الاستثناء⁽¹⁷²⁾، أما أثناء حالة الاستثناء فجميع قراراته التي تخص قرارات الرئيس تبقى سرية. وقد امتنع المجلس الدستوري الفرنسي في قرار له بتاريخ 14 شتنبر 1961، أن يحدد بدقة الدور الذي يعطيه الفصل 16 للبرلمان⁽¹⁷³⁾.

وفي المغرب فإن الأكيد أن المؤسسة تبقى قائمة الذات خلال فترة حالة الاستثناء لكن دورها يظل استشاريا خافتا، رهينا بطلب الملك لذلك، أما في المجال التشريعي فلا دور للمجلس فيه.

ب- الانعكاس الثاني لحالة الاستثناء: هو الانعكاس التشريعي الذي له أهمية قصوى، حيث يصبح الملك بمقتضاه المشرع الوحيد الذي يملك حق اتخاذ جميع الإجراءات التشريعية اللازمة لتدبير أزمة حالة الاستثناء وتجاوز حالة "ال فراغ القانوني"⁽¹⁷⁴⁾، التي تجتازها البلاد كما عبر عن ذلك الملك الراحل الحسن الثاني بمناسبة حالة الاستثناء الوحيدة التي عرفها المغرب سنة 1965.

وإذا - وكما سبق الحديث عن ذلك- لا يوجد أي مانع دستوري يمنع الملك من التشريع في شتى المجالات التي يرى أنها ضرورية لإعادة الأوضاع السياسية والمؤسسات إلى نصابها، فيتخذ

¹⁷⁰ - حميد ابكريم: "إمارة المؤمنين..." مرجع سابق، ص: 318.

¹⁷¹ - مصطفى قلو ش: "النظام الدستوري المغربي..." مرجع سابق، ص: 172.

¹⁷² - حيث يبقى رأيه الأول بخصوص إعلان حالة الاستثناء ضروريا كشرط من الشروط الشكلية لإعلان حالة الاستثناء، ويجب نشره ليطلع عليه عموم الشعب الفرنسي.

¹⁷³ - Simon-Louis Formery: « La constitution commentée... » op.cit, p : 51, pour plus de détails.

¹⁷⁴ - الحسن الثاني: "ذاكرة ملك" الشركة السعودية للنشر والأبحاث، الطبعة الثانية، 1993، ص: 43.

مراسيم تشريعية تدخل عادة في اختصاص البرلمان، كما يصدر كذلك مراسيم ذات طابع تنظيمي، وقد يشرف بظواهر ملكية شريفة. وهكذا فقد ميز جاك روبير في الإنتاج التشريعي الملكي خلال فترة الاستثناء بين مرحلتين:

مرحلة أولى تمتد من بداية إعلان حالة الاستثناء إلى أواخر سنة 1968، وقد عمل خلالها الملك على إصدار مراسيم تشريعية تدخل في اختصاص البرلمان، ومراسيم ذات طابع تنظيمي تتدرج سواء في دائرة الاختصاص الملكي أو الحكومي⁽¹⁷⁵⁾، ويضيف الأستاذ مصطفى قلوش، دون أن يشترط فيها أن تكون مطابقة لقواعد المشروعية العادية⁽¹⁷⁶⁾.

ومرحلة ثانية عرفت عودة الملك إلى تقنية الظهير كأداة لإصداراته التشريعية، وذلك ابتداء من يناير 1969 سواء في المجال التشريعي أو المجال التنظيمي، وقد اقتصر على استصدار المراسيم في المجالات التي تدخل في مجال سلطات الوزير الأول⁽¹⁷⁷⁾.

فبمجرد إعلان حالة الاستثناء يوم الإثنين 7 يونيو 1965 تم حل الحكومة القائمة وتشكيل حكومة جديدة برئاسة الملك نفسه، مما أدى إلى انتقال السلطة التنظيمية التي كانت للوزير الأول للملك الذي مارسها بمقتضى مراسيم ملكية موقعة من طرفه فحسب، وقد مارس الملك كذلك التشريع بوسائل وأدوات قانونية أخرى كالقرارات والمقررات الملكية بل والمنشورات الملكية⁽¹⁷⁸⁾، فأصبح دور الوزير الأول يقتصر فقط على التنفيذ بعد تعيين الدكتور بن هيمة محمد على رأس الحكومة الحادية عشر بتاريخ 6 يوليو 1967⁽¹⁷⁹⁾.

وبالتالي تتحول ضرورة احترام التشريعات والقوانين للدستور إلى حالة عكسية تصبح فيها الظروف الاستثنائية هي التي تتحكم في النص الدستوري وتصبح الرؤيا للنص المستعمل لا تنطلق من الوثيقة الدستورية بقدر ما تنطلق من عمق طبيعة وخصائص الأزمة. فظرفية أزمة 1965 هي

¹⁷⁵ –Robert Jacque : « L'état d'exception dans la constitution du Maroc in « trente année de vie constitutionnelle, édification d'un Etat moderne », L.G.D.J. Paris, 1993, p : 248.

¹⁷⁶ – مصطفى قلوش: "النظام الدستوري المغربي..." مرجع سابق، ص : 175.

¹⁷⁷ –Robert Jacques ; Ibid, p : 249.

¹⁷⁸ – محمد أشركي: "الظهير الشريف في القانون العام المغربي"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق البيضاء، 1981، ص : 81.

¹⁷⁹ – بعد انتهاء فترة الحكومة العاشرة التي ترأسها جلالة الملك الحسن الثاني آنذاك، والتي تم تعيينها بمرسوم ملكي رقم 13865 بتاريخ 8 يونيو 1965، ولم يكن الملك وزيرا أولا بل كان رئيسا للحكومة، مؤازرا بالسيد محمد الزغاري وزير الدولة، ج.ر. عدد 2746-16 صفر 1385 (16 يونيو 1965).

ظرفية تطبيق حالات الاستثناء وليست ظرفية تقنية أخرى لحل البرلمان أو اللجوء إلى حقل إمارة المؤمنين⁽¹⁸⁰⁾.

لكن الإشكال الحقيقي الذي يمكن أن نثيره بخصوص هذه النقطة هو مدى سلطات الملك التشريعية. هل تقتصر فقط على الإجراءات الواجب اتخاذها لمواجهة الوضع الاستثنائي أم أنها مطلقة؟ ثم هل تبقى تلك الإجراءات سارية المفعول حتى بعد انتهاء فترة الاستثناء؟

نلاحظ أنه بالنسبة لفرنسا يبدو الأمر أكثر دقة ووضوحا حيث يخول للرئيس فقط الحق في اتخاذ مختلف التدابير سواء التشريعية البرلمانية أو تلك التي من حق الحكومة، التي من شأنها أن تعيد السير العادي للمؤسسات العمومية الدستورية، ويذهب كثير من الفقه الفرنسي إلى أن الفصل 16 من الدستور ينص ضمنا على منع مراجعة الدستور في فترة الاستثناء باللجوء إلى استعمال هذا الفصل، لكونه يفهم منه أن رئيس الجمهورية إنما تم تخويله هذه السلطات ليعيد بها المؤسسات الدستورية إلى سيرها الطبيعي، حيث هذه الأخيرة تظل قائمة ولا يمكن المس بها أو تغييرها أو مراجعة اختصاصاتها، رغم أن الجميع يتفق على أنه من حق الرئيس اتخاذ قرارات تشريعية وتنظيمية وإمضاء مراسيم تتضمن تدابير التطبيق دون حاجة في ذلك كله إلى توقيع الحكومة بالعطف⁽¹⁸¹⁾. لكن الرئيس في فرنسا يظل مراقبا من طرف مجلس الدولة الذي بإمكانه إثارة مسؤولية الرئيس في حالة تعسفه في استعمال ظروف حالة الاستثناء، أو إثارة مقتضيات الفصل 68 المتعلق بالخيانة العظمى، كما أن المجلس الدستوري يظل مسؤولا في إعطاء رأيه حول الإجراءات المتخذة من طرف رئيس الدولة، رغم أن آراءه لا يتم نشرها، أما البرلمان فيبقى قائما بقوة القانون خلال فترة تطبيق الفصل 16، حيث يرى بعض الفقه أنه لا يمكنه التصويت على أو مناقشة إجراءات الرئيس، لكن

¹⁸⁰ - عبد اللطيف بكور: "دور المؤسسة الملكية في إحلال التوازن السياسي في المغرب"، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكدال-الرباط، 2001-2002، ص: 251.

¹⁸¹ - عبد الهادي بوطالب: "النظم السياسية المعاصرة، العالم الرأسمالي، العالم الاشتراكي، العالم الثالث"، 1981، ص: 129-128 .

- لكن هناك من الفقه الفرنسي من أقر أنه من حق الرئيس مراجعة الدستور أثناء حالة الاستثناء، وذلك لاحتمال مقتضيات الدستور الفرنسي للتأويلين معا. كسيمون لويس فورمري: "شرح الدستور الفرنسي مادة" مرجع باللغة الفرنسية سبقت الإشارة إليه.

يمكنه التشريع في المجالات الأخرى خلال الفترة التي يصادف فيها انعقاده الدائم انعقاد دوراته العادية⁽¹⁸²⁾، وهو ما يجعل البرلمان مجرد شاهد على الأحداث.

ويبدو أن القرارات التشريعية تصبح في حالة الاستثناء غير خاضعة لأي رقابة دستورية حقيقية أو قضائية إلا باللجوء إلى مسطرة دستورية خاصة وهي الخيانة العظمى أمام محكمة العدل العليا الفرنسية، بينما تظل القرارات التنظيمية خاضعة للطعن فيها لدى مجلس الدولة الذي يمكنه نقضها تحت ذريعة التعسف في استعمال السلطة طبقا للمسطرة العادية.

أما بالنسبة للمغرب فالملك يضيف إلى سلطاته الدستورية العادية سلطات أخرى استثنائية بل تستوعب الثانية الأولى وتعطيه على الرغم من جميع النصوص القانونية المخالفة الحق في ممارسة جميع الصلاحيات، فتنحصر كل المؤسسات الدستورية إلى هيئات استشارية إلى جانب الملك، الذي لا يبدو من مقتضيات الدستورية أن هناك حدودا لممارسته للإجراءات الاستثنائية بما في ذلك مراجعة الدستور نفسه، والدليل على ذلك أن جلالة الملك الحسن الثاني رحمه الله مارس هذا الحق أثناء فترة الاستثناء بطرحه على الاستفتاء مراجعة دستور 1962 وذلك من خلال دستور 1970، وذلك تطبيقا لعمومية النص الذي يعطيه صلاحية اتخاذ جميع التدابير في حالة الاستثناء رغم جميع النصوص المخالفة. مع العلم أنه لم ينص دستور 1962 على حق الملك في التقدم بطلب مراجعة الدستور الذي اقتصر على الوزير الأول والبرلمان⁽¹⁸³⁾.

¹⁸² –Jean Paul Jacqué : « Droit constitutionnelle et institutions politiques » 4^{ème} édition 2000 DALLOZ, p : 195 : Il dit que : « le parlement est réuni de plein droit durant toute la période d'application de l'article 16, mais il ne peut interférer par ces débats ou ses votes avec les mesures prises par le Président. Il ne peut légiférer dans les autres domaines que pendant la période durant laquelle la réunion de plein droit coïncide avec une session ordinaire... Le parlement est donc un simple témoin de la mise en œuvre de l'article 16, sa seule possibilité d'action consistant à traduire le président en haute cour de justice pour haute trahison en cas d'usage abusif de l'article 16.

إن فالبرلمان الفرنسي يبقى منعقدا في دوراته العادية كما يقر بذلك النص الدستوري الفرنسي، كما أنه يسجل تجاوزات رئيس الجمهورية وبإمكانه أن يثير مسؤوليته بدعوى الخيانة العظمى من طرف الجمعيتين وذلك حسب مقتضيات الفصل 68 من الدستور الفرنسي.

¹⁸³ – الفصل 104 من دستور 1962، وهو ما تم تداركه في دستور 1970 في الفصل 97، الذي قصر حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور على الملك وحده، أما في دستور 1972 فقد أضيف إلى الملك مجلس النواب في مجال اتخاذ المبادرة لمراجعة الدستور (ف 98) بل أعطى للملك أن يستفتي شعبه مباشرة في شأن المشروع الذي يستهدف به مراجعة الدستور، وهو نفس المقتضى الذي كرسه دستور 1992، أما دستور 1996 في فصله الثالث بعد المائة فيقرر أنه : « للملك ولمجلس النواب ولمجلس المستشارين حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور ». ونلاحظ أنه أقصى الوزير الأول من ذلك بصفة نهائية.

إذن فالنص الدستوري المغربي لم يضع أي خطوط حمراء للإجراءات الاستثنائية للملك، ورغم أن الاحتمال نفسه وارد في النص الفرنسي إلا أن الضمانات التي يوردها هذا الأخير تعتبر أكثر قوة. كما أن التأكيد على ضرورة إنهاء حالة الاستثناء في أقرب وقت لا تترك لرئيس الجمهورية مجالاً للتفسير في الدخول إلى متاهات سياسية كبرى كطلب تعديل الدستور، وإنما يكون همه الوحيد هو إعادة السير العادي للمؤسسات العمومية الدستورية. كما أن الرقابة الأخلاقية للبرلمان والمجلس الدستوري على الرئيس تجعله يبتعد عن إثارة مواضيع دستورية بعيدة عن مجال الاستثناء مما قد يكشف عن سوء نيته ويعرضه للمتابعة بتهمة الخيانة العظمى (Haute trahison).

لكن ما مآل الإجراءات الاستثنائية بعد نهاية حالة الاستثناء؟

جواباً على هذا السؤال يرى الأستاذ مصطفى قلوش أن هذه الإجراءات تنتهي بانتهاء حالة الاستثناء، على اعتبار أن الوضع الاستثنائي لا يمكن أن تكون له نتائج تبقى منتجة لآثارها بعد عودة الأوضاع إلى حالتها الطبيعية مادامت قواعد المشروعية تعود من جديد لتهيمن على تصرفات الدولة، وتستيقظ النصوص الدستورية والقانونية من رقادها لتبسط مقتضياتها على جميع المؤسسات الدستورية ويكون الجميع ملزماً باحترام القانون بمفهومه الواسع⁽¹⁸⁴⁾.

ويسير الأستاذ عبد الرحمن أمالو في نفس الاتجاه، حيث يرى بإمكانية زوال التشريعات بانتهاء حالة الاستثناء التي أوجبتها⁽¹⁸⁵⁾.

وعلى العكس من ذلك يرى الأستاذ عبد الإله فونتير⁽¹⁸⁶⁾. أنه خلال حالة الاستثناء صدرت عدة نصوص معدلة لتشريعات سابقة وأخرى متضمنة لتشريعات جديدة، ولم يكن ذلك في حدود أحكام الفصل (35) من الدستور الذي يشكل الأساس القانوني لممارسة الملك لسلطة تشريعية فعلية

وبخصوص الفصل 35 فقد ذهب بعض الباحثين إلى التفسير الضيق لهذا الفصل بحصره التشريع الاستثنائي في "التدابير التي يفرضها الدفاع عن حوزة التراب ورجوع المؤسسات إلى سيرها العادي" واعتباره بأن كل قرار يبتعد عن هذا الإطار يكون انحرافاً للسلطة" (بوجمعة الحمزاوي في أطروحته الحياة السياسية بالمغرب). بينما يذهب الأستاذ محمد أشركي إلى النقيض من ذلك باعتباره أن الاستناد إلى حرفية النص الدستوري الشكلي يضلنا عن حقيقة وكنه الدستور التقليدي ويستدل في ذلك بالخطاب الملكي المعن لِحالة الاستثناء في قول الملك: "لقد وضعنا طابعا هذا اليوم على المرسوم الذي يعلن حالة الاستثناء على أن نتخذ إلى حين عودة المؤسسات البرلمانية إلى سيرها الطبيعي جميع التدابير التشريعية والتنظيمية اللازمة لتسيير شؤون البلاد... إننا أخذنا على عاتقنا أن نتحمل المسؤولية المباشرة لتسيير الحكم"، محمد أشركي: "الظهير الشريف..."، مرجع سبقت الإشارة إليه، ص: 72.

¹⁸⁴ - مصطفى قلوش: "النظام الدستوري المغربي...". مرجع سبق ذكره، ص: 176.

¹⁸⁵ - Amalou Abderahman: « L'évocation de l'article 19 de la constitution à la frontière de la 3^{ème} et 4^{ème} législature », R.M.P.R.D. n° 4, 1983, p: 173.

¹⁸⁶ - عبد الإله فونتير: "العمل التشريعي بالمغرب...". ص: 30

بل تجاوزها إلى إصدار تشريعات عادية في ميادين مختلفة تتصف بالدوام والاستمرار، ويضيف "أن الأمر لا يتعلق بتشريعات استثنائية وفق ما تقتضيه أحكام الفصل الخامس والثلاثين يمكن إنهاء مفعولها بانتهاء حالة الاستثناء، بل إن التشريعات الملكية الصادرة خلال هذه الفترة كانت جزءا لا يتجزأ من المنظومة التشريعية المغربية من خلال احتوائها على نصوص قانونية هامة أسهمت في تأطير الحياة السياسية والاقتصادية للدولة، بحيث لم يمارس الملك خلال هذه الفترة وظيفة تشريعية استثنائية انحصر مجالها في إطار الدفاع عن حوزة التراب الوطني أو إرجاع المؤسسات الدستورية لسيرها الطبيعي"⁽¹⁸⁷⁾.

ومن وجهة نظرنا يجب التمييز بين نوعين من الإجراءات التشريعية، فهناك تلك التي يتخذها الملك من أجل تجاوز الظرفية الاستثنائية، والتي غالبا ما تكون عبارة عن تدابير زجرية قد تمس بحريات وحقوق الأشخاص والمؤسسات السياسية القائمة، فالخروج من وضعية تهديد النظام السياسي للمملكة وإعاقة سير المؤسسات السياسية يستدعي بالضرورة قوانين صارمة وحازمة، خاصة وأنا في نظامنا الدستوري المغربي لا نعرف الفترة التي ستستغرقها حالة الاستثناء، وهذه التدابير يجب تجاوزها والتخلي عنها مباشرة بعد انتهاء فترة الاستثناء والدليل على ذلك ما وقع بالنسبة لدستور 1970 الذي كان تراجعاً كبيراً عن مجموعة من المكتسبات الديمقراطية، حيث كان دستوراً استثنائياً. وهناك من الباحثين من اعتبره استمراراً لحالة الاستثناء دون أن تعلن رسمياً⁽¹⁸⁸⁾. فمن غير المعقول أن تستمر تدابير وإجراءات غير عادية في حالة عادية تستدعي تطوراً دستورياً ومؤسسياً لا ترجع إلى الوراء⁽¹⁸⁹⁾.

أما باقي التشريعات العادية التي استدعاها تطور الظروف الاجتماعية والاقتصادية للبلاد والتي بالإمكان عرضها على البرلمان باعتباره يظل قائماً خلال فترة الاستثناء فلا بأس من استمرارها حتى بعد حالة الاستثناء. وقد أكد الملك الراحل الحسن الثاني في خطاب العرش، لـ 3 مارس 1968، على "أن المغرب غداة استرجاع الاستقلال وجد نفسه أمام ميراث تشريعي، إذ خلال أربعين سنة

¹⁸⁷ - المرجع نفسه، ص : 30، كما ينص على ذلك الفصل 35 من الدستور المغربي.

¹⁸⁸ - عبد الكريم غلاب: "التطور الدستوري والنيابي بالمغرب، 1908-1992"، مرجع سابق، 1993، ص: 241.

¹⁸⁹ - دستور 1970 لم يدم سوى سنتين تقريباً. ليتم تعديله بدستور 1972، الذي حاول إنهاء حالة الاستثناء الدستورية، التي رغم انتهائها على مستوى الممارسة سنة 1967 فإنها أدت إلى ميلاد دستور شبه استثنائي، وهو دستور 1970، الذي أسند الفصل 29 منه ممارسة السلطة جملة وتفصيلاً للملك، وذلك بالنص على أنه: "يمارس الملك السلطة التنظيمية وتحدد ظواهر شريفة الميادين التي يفوض فيها الملك هذه السلطة للوزير الأول" وقد أعلن جلالة الملك عن هذا التحول في ممارسة السلطة التنظيمية عند تقديمه لمشروع دستور 1970 بقوله: "قررنا فيما يخص السلطات التنظيمية أن تكون الصلات أقرب وأوثق بين البرلمان وبين الملك حتى لا يكون أي عامل من العوامل بمثابة الحاجز بين السلطة التشريعية وبين أعلى سلطة في الدولة".

وضعت للبلاد أحكام وقوانين لم يكن معظمها ملائماً لمصلحة أهلها، كما لم تكن لتعقدها وتشعبها مما يعين على سير الإدارة بسرعة، ولذلك كنا - يقول الملك- بين أمرين: إما أن نلغيها جملة فنقع أمام فراغ تشريعي لا تخفى خطورته ولا تحمد مغبته، وإما أن نعمل على تعديلها وإصلاحها وتجديدها بما يلائم الوضع الجديد للبلاد"⁽¹⁹⁰⁾.

وهكذا فقد عرفت فترة حالة الاستثناء بالمغرب إصدار مجموعة من التشريعات التي تجاوز تطبيقها فترة الاستثناء، وبلغت 942 مرسوما ملكيا و 92 ظهيرا شريفا، أي ما مجموعه 1034 نصا منها، 106 مرسوما ملكيا مذيلا بصيغة "بمثابة قانون"⁽¹⁹¹⁾، وقد عرفت فترة الاستثناء حصيلة تشريعية مهمة تجلت في نصوص همت مجالات المسطرة المدنية، المسطرة الجنائية، والتحفيز العقاري، وتنظيم بعض المجالس الدستورية كمجلس الوصاية، والمجلس الأعلى للإنعاش والتخطيط، والمجلس الأعلى للتعليم، والنصوص التي تم بموجبها هيكلة بعض القطاعات وتنظيم بعض المهن، كالمحاماة، وهيئة الأطباء، وبورصة القيم، دون أن ننسى بطبيعة الحال إعداد مشروع دستور 1970 من طرف الملك بنفسه، وعرضه على الاستفتاء في 8 يوليوز 1970، والذي تم إقراره في الاستفتاء عليه يوم 24 يوليوز 1970⁽¹⁹²⁾، وقد دامت فترة تطبيقه أقل من سنتين للمبادرة بدستور 1972⁽¹⁹³⁾.

وخلاصة القول في هذه النقطة أن حالة الاستثناء باعتبارها ظرفية استثنائية خاصة تهدد سير المؤسسات الدستورية والمنظومة القانونية السارية المفعول قبلها، وتؤدي إلى إضافة سلطات استثنائية للملك زيادة على سلطاته الأصلية، وبالتالي تصبح كل السلطات ملء يديه، كما له حرية تعطيل عمل مختلف المؤسسات الدستورية تحت ذريعة اتخاذ تدابير وإجراءات من شأنها إعادتها إلى سيرها العادي-الطبيعي، بناء على سلطته التقديرية التي تتسع مع غموض المقصيات الدستورية وتعدد احتمالات تفسيرها وعدم دقتها مما يجعل الملك الجهة الوحيدة المخولة سلطة تقدير الأمور واتخاذ ما يراه مناسبا من إجراءات وتدابير يكون أهمها الإنتاج التشريعي الذي يمتد إلى ما بعد حالة الاستثناء،

¹⁹⁰ - خطاب العرش 3 مارس 1968، سلسلة انبعاث أمة، الحسن الثاني ملك المغرب الجزء 12/1968.

¹⁹¹ - عبد الإلاه فونتير "العمل التشريعي بالمغرب"، مرجع سبق ذكره، ص: 32، وقد تحدث بتفضيل عن مختلف هذه المراسيم والظواهر التي تدخل في إطار المجال المحفوظ للملك حوالي 130 نصا، وكذلك فترات إصدار هذه التشريعات...

¹⁹² - عبد الكريم غلاب، م.س.، ص: 240.

¹⁹³ - الذي قال بخصوصه الملك الراحل الحسن الثاني في خطاب تقديمه للأمة: "إننا لا نريد ولم نرد أبدا أن نستاثر وحدنا بالمسؤولية، تلك المسؤولية الصغيرة أو المتوسطة. ذلك لأننا نعتقد أنه لا يمكن لأي مغربي أن يدعي أنه مغربي أكثر من الآخر، ولا يمكن لرجل في القرن العشرين أن يدعي أنه يمكنه أن يلم بجميع مشاكل الحياة، اقتصادية كانت أو اجتماعية أو سياسية أو ثقافية، فإذا ادعى ذلك سيكون من البهتان. لم إذن ستبقى السلط متشعبة داخلة بعضها في بعض؟ لم ستبقى دواليب الدولة تختفي وراء اللامسؤولية؟ لم سيبقى ممثلوا الأمة الذين صوت عليهم شعبي العزيز بمعزل عن بعض النشاطات التي هي ضرورية والذين هم في حاجة إلى ممارستها ومناقشتها والبت فيها؟" وهو ما يكن اعتباره نوعا من المصالحة الوطنية بعد دستور استثنائي دشّن لفترة نقاهة لحالة استثناء مضمرة باعتراف الملك نفسه.

التي ليست على كل حال الفرصة الوحيدة للملك لدخول هذا المجال المطلق والمباشر إذ هناك كذلك الفترة الانتقالية التي لها أهميتها.

الفقرة الثانية : تشريع الملك خلال الفترة الانتقالية والفراغ التشريعي

قد يحدث أن تعيش الدولة فراغا تشريعيًا⁽¹⁹⁴⁾، خلال بعض الفترات السياسية الانتقالية، كما هو الشأن بالنسبة للفترة التالية لوضع دستور للبلاد أو مباشرة بعد تعويض دستور قديم بآخر جديد أو على إثر مراجعة دستورية تتناول نظام سير المؤسسات الدستورية، كما قد يحدث الفراغ التشريعي كذلك عند انتهاء الولاية التشريعية لمجلس نيابي دون أن تتمكن الجهة ذات الاختصاص من تنظيم انتخاب مجلس جديد لأي سبب من الأسباب، وهو ما يؤدي إلى تحويل الاختصاص التشريعي إلى الملك الذي يحل محل البرلمان، ويتخذ تدابير ذات طابع تشريعي تكون أصلا من اختصاص البرلمان.

هكذا سنتحدث تباعا عن حالة ظهور دستور جديد أو تعديل دستوري ثم بعدها عن الفراغ التشريعي الذي يسببه غياب البرلمان.

أولاً: حالة وضع دستور أو مراجعته

عادة ما تنتهي الوثائق الدستورية المكتوبة بمقتضيات تحدد الإجراءات المتبعة إلى حين تنصيب المؤسسات الدستورية التي تلي وضع الدستور، تجديده أو مراجعته خاصة إذا همت هذه المراجعة طريقة سير هذه المؤسسات. وفي المغرب وخلال هذه الفترة يخول الدستور للملك صلاحية اتخاذ تدابير تشريعية تدخل عادة في اختصاص المؤسسة البرلمانية حسب مقتضيات الدستور وأحكامه إلى حين تنصيب هذه المؤسسة وشروعها في أداء وظيفتها التشريعية.

ويرى عبد الإله فونثير "أن خلفيات ومبررات إسناد وتخويل هذه الصلاحيات للملك في تحقيق مبدأ ضمان استمرارية الدولة واستمرارية مرافقها العامة تجنباً لكل اضطراب في عمل المؤسسات، وحفاظاً على النظام العام داخل البلاد، وتلافياً لحالة الفراغ التشريعي"⁽¹⁹⁵⁾.

¹⁹⁴ - يكون بسبب غياب البرلمان لسبب من الأسباب، وسنكتفي هنا بالحديث فقط عن بعضها مع ترك حالة حل البرلمان للفرع الثاني من هذا المطلب الذي نحن بصدد.

¹⁹⁵ - عبد الإله فونثير "العمل التشريعي بالمغرب... م.س، ص : 39.

لكننا نرى أن هذا التحليل إذا كان له ما يبرره في التجارب الدستورية السابقة على دستور 1996، فإنه اليوم غير مبرر نظرا للمقتضيات الدستورية الحالية، وبالتالي نميز بين مرحلتين أساسيتين⁽¹⁹⁶⁾:

1- المرحلة السابقة على التعديل الدستوري لسنة 1996:

تمتد من دستور 1962 كأول دستور للمملكة⁽¹⁹⁷⁾ إلى حدود التعديل الدستوري لسنة 1992، حيث كانت كل النصوص الخاصة بالفترة الانتقالية المضمنة تحت عنوان "أحكام انتقالية" أو "أحكام خاصة" تعطي لجلالة الملك الحق في الحل محل البرلمان في اتخاذ التدابير التشريعية والتنظيمية لإقامة المؤسسات الدستورية ولتدبير شؤون الدولة، وبالتالي لا يخول الملك سلطات البرلمان فقط، بل كذلك السلطات التنظيمية التي تدخل عادة في اختصاص الوزير الأول.

وهكذا ينص الفصل العاشر بعد المائة من دستور 1962 على أنه: "إلى أن يتم تنصيب البرلمان يتخذ جلالة الملك التدابير التشريعية والتنظيمية اللازمة لإقامة المؤسسات الدستورية ولتدبير شؤون الدولة".

وأهم ملاحظة يمكن أن نسجلها في هذا المقام هو أن ممارسة الملك للتدابير التشريعية والتنظيمية خلال الفترة الانتقالية لم تكن مطلقة من حيث زمنها وإنما كانت مقيدة بأجل يتراوح بين خمسة أشهر وعشرة أشهر ابتداء من تاريخ إصدار الأمر بتنفيذ هذا الدستور، بالنسبة لتنصيب البرلمان، ولسنة كحد أقصى لتنصيب المؤسسات الدستورية الأخرى، كما ينص على ذلك الفصل التاسع بعد المائة⁽¹⁹⁸⁾. وبالتالي كانت الفترة الانتقالية محددة في عشرة أشهر كحد أقصى لتنصيب برلمان جديد وإنهاء الاختصاص التشريعي الاستثنائي للملك، وهكذا فرغم كون دستور 1962 لم يحدد نوعية الصلاحيات التشريعية التي يتمتع بها جلالة الملك خلال الفترة الانتقالية، والتي يمكن أن تتسع لتشمل مختلف الصلاحيات من أجل إقامة المؤسسات الدستورية وتسيير المرافق والشؤون العمومية للدولة،

¹⁹⁶ - هناك من يميز بين ثلاث مراحل كالأستاذ عبد الإلاه فونثير لكننا أثرنا الحديث عن المرحلتين فقط حيث سيتحول الاختصاص من الملك إلى البرلمان المنتهية ولايته أما إضافة عبارة تسيير السلط العمومية" فلا نظن أن له أهمية دستورية قد تغير من المنحى العام لأهداف النص الدستوري.

¹⁹⁷ - مع أن الحديث عن الدستور المغربي كان منذ 1908، حيث قام مجموعة من السياسيين بإعداد وثيقة دستورية أوردتها السيد فرج الله تمور - على شكل مشروع- بجريدة أسبوعية تصدر بطنجة باسم "لسان العرب" وذلك في أربعة أعداد متتابعة منها (56-57-58-59)، وكان ذلك تحت عنوان "الدولة والدين والسلطة".

¹⁹⁸ - من الدستور نفسه، مع العلم أن البرلمان في دستور 1962 يتكون من غرفتين، مجلس النواب ومجلس المستشارين. ويعتبر دستور 1962 متقدما جدا بالنظر للمرحلة التي جاء فيها، فجميع الدساتير التي جاءت بعده وإلى حدود دستور 1996 لم ترق إلى ما جاء في دستور 1962.

فإنه أحسن صنعا بوضع أفق زمني محدد لهذا الحلول التشريعي، الذي وإن كان شبيها إلى حد ما بحالة الاستثناء إلا أنه غير مطلق زمنيا.

أما دستور 1970⁽¹⁹⁹⁾، فينص في فصله الواحد بعد المائة على ما يلي: "إلى أن يتم تنصيب مجلس النواب يتخذ جلاله الملك الإجراءات التشريعية والتنظيمية اللازمة لإقامة المؤسسات وسير السلط العمومية وتدبير شؤون الدولة".

وباستثناء إضافة عبارة "سير السلط العمومية" فإن الدستور السالف الذكر شكل تراجعا كبيرا على مستوى الحد من إطلاقية الممارسة الملكية للوظيفة التشريعية أثناء المرحلة الانتقالية، فانضافت بذلك إطلاقية المدة الزمنية إلى إطلاقية الاختصاص الملكي في هذا المجال، ليصبح للملك تقدير اتخاذ ما يراه مناسبا لإقامة المؤسسات الدستورية من تدابير تشريعية وأخرى تنظيمية، كما له كذلك الحرية في تقدير مدى نضج الظرفية السياسية لإقامة الانتخابات وإقامة المؤسسات.

وبطبيعة الحال لم تشكل إضافة عبارة "سير السلط العمومية" قيمة مضافة بقدر ما كان التوخي منها شمولية الاختصاص التشريعي الملكي والتدابير والإجراءات خاصة وأن المرحلة كانت جد حساسة بل كانت مرحلة نقاهة دستورية عرفت اتخاذ مختلف الاحتياطات حتى لا تتكرر حالة الاستثناء⁽²⁰⁰⁾.

ومما تجدر الإشارة إليه هنا أنه خلال دستور 1970، لم يعمر مجلس النواب طويلا، حيث تم تجميده في مدة قصيرة إذ لم تتجاوز مدته النيابية الخمسة عشر شهرا، ليتم بعدها الإعلان عن دستور جديد⁽²⁰¹⁾.

ودستور 1972⁽²⁰²⁾، في العاشر من مارس، الذي نص في فصله الثاني بعد المائة على ما يلي: "إلى أن يتم تنصيب مجلس النواب المنصوص عليه في هذا الدستور يتخذ جلاله الملك الإجراءات التشريعية اللازمة لإقامة المؤسسات الدستورية وسير السلط العمومية وتدبير شؤون الدولة".

¹⁹⁹ - صدر الأمر بتنفيذه بموجب ظهير شريف رقم 177-70-1، بتاريخ 27 جمادى الأولى 1390 (31 يوليوز 1970) ج.ر. عدد 3013 مكرر بتاريخ 1/08/1970، ص 1930.

²⁰⁰ - مع العلم أنه في ظل دستور 1970، قد تم تجميد مجلس النواب الذي انتخب في ظل هذا الدستور، حيث لم يعمر طويلا إذ لم تتجاوز مدته النيابية أكثر من خمسة عشر شهرا.

²⁰¹ - ونشير إلى أنه خلال فترة التجميد هاته لم يمارس الملك صلاحياته التشريعية، وعرف المغرب فترة حرجة خلال دستور 1970، فشل خلالها مجلس النواب نفسه سواء على مستوى الانتاج أو على مستوى التمثيل الشعبي.

وأهم ما يسترعي الانتباه بالنسبة لهذا الفصل هو تنازل جلالة الملك عن ممارسة السلطة التنظيمية خلال الفترة الانتقالية، حيث جاء في النص فقط أن جلالة الملك يتخذ الإجراءات التشريعية اللازمة لإقامة المؤسسات التشريعية، ولم يرد أي ذكر للإجراءات التنظيمية، كما كان الشأن في الدستورين السابقين. أما فيما عدا ذلك فقد استمرت مقتضيات الدستورية نفسها التي جاء بها دستور 1970، حيث لم يحدد أي أجل لانتخاب مجلس النواب الجديد بعد دخول هذا الدستور حيز النفاذ وهذا الصمت الدستوري جعل الملك ينفرد بالوظيفة التشريعية، ويستغني عن مجلس النواب لمدة خمس سنوات وسبعة أشهر وثلاثة أيام، فلم ينتخب مجلس النواب ولم تنشأ عنه حكومة بل ظل مجمداً إلى حدود 3 يوليوز 1977، حيث انتخب مجلس النواب الذي لم يجتمع إلا يوم 14 أكتوبر 1977⁽²⁰³⁾. فطوال هذه الفترة مارس الملك السلطة التشريعية في شتى المجالات، فكانت النتيجة 431 ظهيراً شملت مختلف المجالات. كان أغلبها متعلق بالمجال الاقتصادي والمالي، وبعض المؤسسات الاقتصادية إلى جانب النصوص المتعلقة بالتنظيم القضائي، وفي ظل دستور 1992⁽²⁰⁴⁾، رابع دستور عرفته المملكة تم نسخ نفس مقتضيات الفصل 102 من دستور 1972، في الفصل 101، وخلال الفترة الانتقالية التي دامت زهاء سنة تقريباً مارس خلالها المغفور له الحسن الثاني الوظيفة التشريعية ابتداءً من دخول دستور 1992 حيز التنفيذ بتاريخ 9 أكتوبر من نفس السنة إلى يوم اجتماع البرلمان الأول المنتخب في ظل هذا الدستور، وذلك في الجمعة الثانية من شهر أكتوبر لسنة 1993.

ففي هذه الفترة الانتقالية أصدر جلالة الملك 121 ظهيراً، 50 % اعتبرت بمثابة قوانين، همت عدة مجالات، منها نصوص تعلقت بالمجال الملكي والتنظيم القضائي والانتخابات وبعض المهن الحرة والغرف المهنية. فجميع هذه النصوص القانونية صدرت على شكل ظهائر بمثابة قوانين⁽²⁰⁵⁾.

2- مرحلة التعديل الدستوري لسنة 1996⁽²⁰⁶⁾

²⁰² - الذي صدر الأمر بتنفيذه بموجب ظهير شريف رقم 1-72-061، بتاريخ 23 محرم 1392 (10 مارس 1972) ج.ر. عدد 3098 بتاريخ 15/13/1972، ص 626.

²⁰³ - عبد الكريم غلاب: "التطور الدستوري..." مرجع سبق ذكره، ص 242.

²⁰⁴ - ظهير شريف رقم 1-92-155، صادر في 11 من ربيع الآخر 1413 (9 أكتوبر 1992) بتنفيذ نص مراجعة الدستور، ج.ر. عدد 4172 بتاريخ 14/10/1992، ص 1247.

²⁰⁵ - أحمد مغنوج: "السلطة التنفيذية في المغرب ودورها في مجال التشريع - دراسة مقارنة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام 2002-2003، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق، أكادال-الرباط، ص: 95.

لقد أقرت المراجعة الدستورية لسنة 1996، جديدا لم تأت به الدساتير السابقة برمتها، بحيث أصبحت المادة 107 من دستور 1996 تنص على أنه: " إلى حين انتخاب مجلسي البرلمان المنصوص عليهما في هذا الدستور، يحتفظ مجلس النواب قائما حاليا بصلاحياته ليقوم على وجه الخصوص بإقرار القوانين اللازمة لتنصيب مجلسي البرلمان الجديدين وذلك دون إخلال بالأحكام المنصوص عليها في الفصل 27 من هذا الدستور".

إن أول ملاحظة تطالع القارئ للفصل السالف الذكر هي أن جلالة الملك قد تنازل عن جميع سلطاته الانتقالية لصالح البرلمان، الذي فوض له الملك تغطية المرحلة الانتقالية تشريعيًا إلى حين تنصيب البرلمان الجديد، فإلى أي حد تصح هذه الفرضية؟

لقد عبر المغفور له الحسن الثاني عن هذا الجديد الدستوري بقوله: " وأنداك يحل البرلمان بعد أن يكون قد صوت على هذه القوانين وتجري الانتخابات - إن شاء الله- في أقرب وقت ممكن، أقول في أقرب وقت ممكن لابد أن نكون قد طوينا ملف الانتخابات التشريعية المباشرة وغير المباشرة والمحلية والمهنية سواء منها التي تهتم المهن أو التي تهتم المأجورين، يجب أن نكون قد طوينا هذا الملف في ظرف لا يتعدى أربعة أشهر، لماذا شعبي العزيز.. لسبب واحد هو أنه كيفما كانت قدرة خديك المتواضع هذا على العمل لك وفي سبيلك لا يمكنني أبدا أن أسد فراغ الجميع... " (207).

إذا كانت الرغبة الملكية قد اتجهت نحو التنازل عن ممارسة الصلاحيات التشريعية لفائدة البرلمان، فإن هذه الرغبة لم تكن جامحة بحيث إن هذا التنازل لم يكن مطلقا، كما أن قراءة النص الدستوري بتبصر وإمعان تتم عن تحفظات كثيرة تضمنها الفصل 107 من الدستور الحالي (1996)، حيث أدت الإحالة على الفصل 27، الذي يعطي للملك الحق في حل البرلمان، والذي يحيل بدوره على الفصل 71 المرتبط كذلك ارتباطا وثيقا بالفصل الثاني والسبعين، الذي أسند للملك مهمة ممارسة السلط التي يختص بها البرلمان في مجال التشريع إضافة إلى السلط المخولة له بمقتضى الدستور نفسه، وبالتالي يبقى إقحام الفصل 27 من الدستور ضمن الفصل 107، الخيط الرفيع الذي قد يعيد

²⁰⁶ - ظهير شريف رقم 157-96-1 صادر في 23 من جمادى الأولى 1417 (7 أكتوبر 1996) بتنفيذ نص الدستور المراجع، ج.ر، عدد 4420، بتاريخ 10 أكتوبر 1996.

²⁰⁷ - مقتطف من خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة ثورة الملك والشعب (20 غشت 1996)، كتقديم لدستور 1996، المجلة المغربية للإدارة المحلية، سلسلة "مؤلفات وأعمال جامعية"، عدد 4، 1998، ص: 89.

للملك الحق في ممارسة السلطات التشريعية أثناء الفترة الانتقالية متى شاء وذلك بلجوئه إلى حل البرلمان، ورغم تقييد أجل انتخاب البرلمان الجديد بظرف ثلاثة أشهر على الأكثر بعد تاريخ الحل، فإنها تبقى مسألة واردة قد تعيد إلى جلالته الاختصاص المفقود ولو على سبيل الاحتياط ويبقى القيد الوحيد هو القيد الزمني⁽²⁰⁸⁾.

لكن لا بد وأن نشير إلى أنه يبقى الفصل 19 من الدستور ملاذ الملك للتحرك من قيد الزمن وضغط المؤسسات السياسية التي تمر بفترات فراغ عكس خلود المؤسسة الملكية.

ثانياً: حالة الفراغ التشريعي

ونعني بها فترة غياب البرلمان أي انتهاء ولايته التشريعية وقبل تنصيب برلمان جديد، وهي بطبيعة الحال لا ترتبط فقط بظهور دستور جديد كما أسلفنا الذكر في النقطة السابقة، بل قد يحدث فراغ تشريعي دون أي تعديل دستوري، كما حدث سنة 1983 إذ بانتهاء ولاية برلمان 1977، في 13 أكتوبر 1983، وتعذر إجراء انتخابات جديدة في وقتها المحدد، لاعتبارات تتعلق بالظروف السياسية للبلاد، وأمام عدم تضمن الدستور المغربي لسنة 1972 لمقتضيات يمكن تحريكها من أجل سد الفراغ التشريعي، في هذه الحالة طرح إشكال السلطة الدستورية التي ستمارس الوظيفة التشريعية خلال الفترة الفاصلة بين تاريخ انتهاء الولاية التشريعية للمجلس القديم، وبين تاريخ انتخاب المجلس الجديد⁽²⁰⁹⁾.

وحتى لا تعيش الدولة فراغاً تشريعياً، فعادة ما تعمل الدساتير على التنصيص على وجوب انتخاب المجلس النيابي الجديد قبل انتهاء ولاية المجلس الذي كان يمارس السلطة التشريعية بمدة كافية وذلك لتلافي حالة الفراغ التشريعي.

²⁰⁸ - المتمثل في الفصل 72 من الدستور الذي ينص على أنه: "يقع انتخاب البرلمان الجديد أو المجلس الجديد في ظرف ثلاثة أشهر على الأكثر بعد تاريخ الحل. وفي أثناء ذلك يمارس الملك بالإضافة إلى السلط المخولة له بمقتضى هذا الدستور السلط التي يختص بها البرلمان في مجال التشريع". ثم الفصل 73 الذي يلزم الملك بأجل سنة لحل أحد مجلسي البرلمان أو كليهما للمرة الثانية، حيث ينص على أنه: "إذا وقع حل مجلس فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة على انتخاب المجلس الجديد".
²⁰⁹ - ع. اللطيف بكور: "دور المؤسسة الملكية في إخلال التوازن في النظام السياسي في المغرب"، 2001-2002، أكادال-الرباط، ص: 261.
فبالرجوع إلى دستور 1972، نجد أنه يتحدث على أن الملك يحل محل البرلمان في ثلاث حالات محددة وهي: حالة الاستثناء (ف. 35) وحل البرلمان (ف. 27)، والفترة الانتقالية (الفصل 102).

وإذا كان الدستور المغربي لم يتضمن مقتضيات يمكن العمل بها من أجل سد الفراغ التشريعي، فإلى أي الفصول الدستورية يمكن اللجوء في هذه الحالة؟ هل يمكن اللجوء إلى الفصل 35 الخاص بحالة الاستثناء؟ أم إلى الفصل 107 الخاص بالأحكام الانتقالية؟ أم إلى فصول دستورية أخرى لإعمال القياس وسد هذا الفراغ القانوني؟

ثم إن الحديث عن حالة الاستثناء - التي سبق الحديث عنها- في هذا المقام لا يعتبر حلا لهذا الإشكال الدستوري على اعتبار عدم توفر الشروط التي حددها الفصل 35 من الدستور.

فحيث إن الوحدة الترابية لم تكن محط تهديد لأي سبب من الأسباب سواء التهديد الداخلي أو الخارجي.

وحيث إنه لم يقع من الأحداث ما من شأنه أن يعيق سير المؤسسات الدستورية، فإنه يستحيل الحديث عن حالة استثناء، خاصة وأنه في الحالة التي تحدثنا عنها لم تكن الظرفية السياسية للإعلان عن حالة الاستثناء مواتية، فقد اجتمع البرلمان في دورة استثنائية في غشت 1983⁽²¹⁰⁾، كما أن المغرب كان يواجه تحديات خارجية على مستوى الوحدة الترابية، والتحرك الملكي آنذاك في أوروبا، مما جعل الملك ينفادى إعطاء الفرصة لخصوم وحدتنا الترابية، وذلك بإظهار صورة سيئة عن المؤسسات الدستورية المغربية أمام الرأي العام الداخلي والدولي على أنها مؤسسات غير ديموقراطية.

وبمطالعة باقي المقتضيات الدستورية يبقى الفصل التاسع عشر من الدستور المنفذ الوحيد للملك لممارسة السلطة التشريعية، وسد الفراغ التشريعي، خاصة وأنه هو واضع الدستور والأدري بنية المشرع الدستوري، "وإذا كان الفصل 19 ينص على أن الملك يعد" أمير المؤمنين" و "الممثل الأسمى للأمة" فإنه يبقى المختص باسم الأمة في أن يتخذ كل إجراء يحافظ به على الدستور وعلى الوحدة الترابية أو الوطنية"⁽²¹¹⁾، ومن تم يمكن أن يحل محل مجلس النواب ما دامت وظيفة تمثيل جلالته للأمة ووظيفة أصلية ودائمة يستمدتها من روابط البيعة ومن الدستور، في حين أن وظيفة البرلمان التمثيلية محدودة في الزمان والمكان، فالملك هو صاحب الاختصاص العام.

لكن مع دستور 1996، يمكن استلهام روح مقتضيات الفصل 107، وتطبيقها لسد الفراغ التشريعي، حيث يستمر البرلمان القائم أو المنتهية ولايته في أداء المهام التشريعية إلى حدود انتخاب برلمان جديد، لكن لا يجب أن يكون ذلك لمدة طويلة، كما أن الملك تبقى له إمكانية استعادة السلطة

²¹⁰- وقد عقد مجلس النواب الدورة الاستثنائية بطلب من جلالة الملك الراحل الحسن الثاني بخطاب 26 يوليوز 1983، الذي قدمه السيد أحمد رضا أكديرة المستشار الملكي الخاص.

²¹¹ - Abderrahman Amalou : « L'évocation de l'article 19 de la constitution Marocaine à la frontière de la 3^{ème} et la 4^{ème} législature. RMDED, n° 14, 1983, Casablanca, p : 219.

التشريعية حين يشاء إما باللجوء للفصل 27 من الدستور أو إلى الفصل 19- كما سبقت الإشارة إلى ذلك-.

وذلك ما حدث بالفعل، ففي اليوم الرابع عشر من أكتوبر 1983⁽²¹²⁾، أي مباشرة بعد أن انتهت فترة الولاية التشريعية الثالثة، أصدر الملك أمره الشريف⁽²¹³⁾، بأنه سيمارس السلطة التشريعية خلال الفترة المتراوحة ما بين انتهاء الولاية التشريعية الثالثة، أي ابتداء من 14 أكتوبر إلى حين افتتاح أول دورة برلمانية تلي الانتخابات التشريعية التالية. وقد تم توقيع هذا الظهير الشريف من طرف الوزير الأول بالعطف وهو ما يعني أن الوزير الأول كان مكلفا تكليفا ملكيا خاصا بالعمل على اتخاذ كل التدابير والإجراءات الكفيلة بتنفيذ مقتضى هذا الظهير⁽²¹⁴⁾.

وقد أحدث استئثار الملك بممارسة الوظيفة التشريعية بكيفية فعلية خلال تلك الفترة، تساؤلات محرجة لدى الفقهاء الدستوريين المغاربة وكذلك لدى بعض القيادات الحزبية والسياسية، تمحورت حول مدى مشروعية الممارسة الملكية للسلطة التشريعية، استنادا لأحكام الدستور ومبادئ الحكم الديمقراطي، فاعتبرت ذلك تراجعا عن الاستمرار في المسلسل الديمقراطي، وعودة لممارسات الماضي.

وقد أجاب الظهير الملكي الشريف في ثناياه عن هذه التساؤلات بجعل ضالته في الفصل التاسع عشر من الدستور الذي استعاد بريقه الفقهي والدستوري، وشكل مرتعا خصبا لإعادة الدراسة والتحليل ضمن البنية الدستورية المغربية، وأكد الملك من خلال ذلك أنه لا مانع يمنعه من حرية اللجوء إلى الفصل 19 من الدستور.

ونلاحظ أن مختلف البحوث والنقاشات الفقهية التي تناولت أحكام هذا الفصل بالدراسة والتحليل، لم تتطرق بكيفية مفصلة لمسألة لجوء الملك إلى هذه الأحكام من أجل تبرير ممارسته للسلطة

²¹²- إن ما ينطبق على حالة الفراغ التشريعي لسنة 1983، يمكن تطبيقه في ظل الدستور الحالي - كما أشرنا إلى ذلك- فقولنا بإمكانية استعمال مقتضيات الفصل 107 من دستور 1996 يبقى مجرد اجتهاد باحث مفروض عليه الإدلاء برأيه في مختلف الإشكاليات الدستورية فنعتقد أن هذا الفصل يمكنه أن يكون حلا للإشكالية المطروحة، لكن وبما أنه لم تحدث هذه الحالة في غضون دستور 1996، فلننا ندري التوجه الملكي في هذا المجال، لكن مع التقدم الدستوري والديمقراطي الذي عرفته بلادنا في السنوات الأخيرة، فإنه لا يمكن تصور عودة الملك للحفاظ على المجال التشريعي والعض عليه بالنواجد - كما كان عليه الأمر من قبل- كما أنه لا يمكن في العصر الحالي تصور غياب مؤسسة من المؤسسات الدستورية لفترة طويلة، إلا في حالة أزمة سياسية- لا قدر الله تعالى-.

²¹³- يتعلق الأمر بالظهير الشريف رقم 1-83-287، الصادر في 7 محرم 1404 (14 أكتوبر 1983) في شأن ممارسة السلطة التشريعية، ج.ر. عدد 3702 مكرر بتاريخ 7 محرم 1404 (14 أكتوبر 1983).

²¹⁴- عبد الإله فونثير: "العمل الشريعي بالمغرب..."، مرجع سابق، ص : 56-57.

التشريعية عند غياب البرلمان دون أسباب دستورية. بقدر ما كانت هذه النقاشات اكتشافا جديدا للحكومات السياسية والدستورية والإيديولوجية لمضامين هذا الفصل الفريد في الوثيقة الدستورية⁽²¹⁵⁾.

ويعتبر الفصل 19 من الدستور ليس ملاذا للملك في المجال التشريعي فحسب، بل مؤطرا للحياة الدستورية المغربية برمتها، انطلاقا من كون الملك أعلى هرم في السلطة وهو على رأس مختلف المؤسسات وموجه عملها، وبذلك يكون جوهر الفصل التاسع عشر هو تكريس سمو المؤسسة الملكية، لكن يجب التأكيد على أن الفصل التاسع عشر لم يولد مكتملا منذ أول دستور سنة 1962، مما يفرض علينا تحليله على مرحلتين، مرحلة دستور 1962 ومرحلة 1970 وما بعده.

1- الفصل 19 كما جاء في دستور 1962⁽²¹⁶⁾.

ينص الفصل 19 من دستور 1962 على أن: "الملك أمير المؤمنين، ورمز وحدة الأمة، وضامن دوام الدولة واستمرارها، وهو حامي حمى الدين والساهر على احترام الدستور، وله صيانة حقوق وحريات المواطنين والجماعات والهيئات وهو الضامن لاستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة".

لم يتضمن الفصل 19 إذن أي عبارة عن تمثيل الملك للأمة، فهل يعني ذلك أنه لم يكن ممكنا لجوء الملك لهذا الفصل لممارسة السلطة التشريعية خارج باقي النصوص الدستورية؟

يرى الأستاذ مصطفى قلوش "أن الفصل 19 من الدستور لم يوضع في صلب الوثيقة الدستورية ليقوم بدور رمزي على غرار ما تنص عليه بعض الدساتير كما هو الحال بالنسبة لدستور إسبانيا (المادة 56-1)⁽²¹⁷⁾. وإنما الفصل 19 تم التنصيص عليه من أجل الإبقاء على المكانة المتميزة التي كان الملوك المغاربة يتمتعون بها.

²¹⁵ - عبد الإلاه فوننير: "العمل التشريعي بالمغرب..."، الجزء الثالث: تطبيقات العمل التشريعي وقواعد المسطرة التشريعية، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية 4-2002، مطبعة المعارف الجديدة، ص 58.

²¹⁶ - يؤكد العديد من الباحثين كمحمد أشركي والأستاذ مصطفى قلوش وغيرهم أن اقتراح لقب أمير المؤمنين وصياغته على المستوى الدستوري، ينسب إلى الدكتور عبد الكريم الخطيب والمرحوم علال الفاسي زعيم حزب الاستقلال اللذان أشارا على جلالة الملك بدسترة عبارة "أمير المؤمنين" ليكون الحكم في الحياة السياسية المغربية وكذلك لضمان توازن النظام السياسي المغربي وتأمين استمراريته في مرحلة كان المغرب فيها حديث العهد بالاستقلال ويعرف صراعا سياسيا محتدما، فكان استمرار المؤسسة الملكية ضروريا لتجاوز تلك المرحلة، وبالتالي تم رفع المؤسسة عن ساحة الصراع الذي لا يلبق بمكانتها، فكانت حكما ومراقبا وسلطة سامقة منزهة عن اللعب مع باقي الفرقاء السياسيين.

²¹⁷ - Article 56-1- Le Roi est le chef de l'Etat, symbole de son unité et de sa permanence, Il est l'arbitre et le modérateur du fonctionnement régulier des institutions, il assume la plus haute représentation de l'Etat espagnol dans les relation de l'Etat espagnol dans les relation internationales, tout particulièrement avec les nations de sa

واستنادا إلى هذا الفصل يحتفظ الملك بجميع الصلاحيات التي لم يسندها الدستور إلى إحدى المؤسسات الدستورية. غير أن أعمال مقتضيات الفصل 19 يجب أن يتم في انساق كامل مع جميع الأحكام المقررة في الوثيقة الدستورية، تأسيسا على أن الأحكام القطعية الدلالة تكون واجبة الاتباع⁽²¹⁸⁾.

ونلاحظ أن هذا الرأي يعتبر الفصل 19 فقط تكريسا لأمر واقع وهو سمو المؤسسة الملكية وعمقها التاريخي، وصلاحياتها العامة وولايتها على كل ما لم يحدث به الدستور صراحة.

أما محمد معتصم، ورقية المصدق وغيرهما من الفقهاء الدستوريين، فيرون أن إمارة المؤمنين هي الدستور بأكمله وأنها هي المفتاح لتولي رئيس الدولة لما شاء من المهام التشريعية والتنظيمية. وأنها اختزال للدستور بأكمله⁽²¹⁹⁾.

لكن على ما يبدو أن عبارة "أمير المؤمنين" كانت تحتاج لعبارة أخرى أكثر حداثة لربط التقليديانية بالمشروعية القانونية وإبراز رابطة قانونية دستورية إلى جانب الرابطة الدينية وهي عبارة "الممثل الأسمى للأمة" فدخل المغرب الحياة الدستورية وخضوعه لقواعد الديمقراطية كما هي متعارف عليها دوليا، كان يفرض إيجاد آليات قانونية ودستورية لإضفاء طابع المشروعية على تحكم رئيس الدولة في مختلف دواليب الحياة السياسية الاقتصادية والاجتماعية، والدينية.

2- مرحلة دستور 1970 وما بعده:

وإلى حدود دستور 1996، تم ترسيخ الفصل 19 لصيغة أبدية مانعة ومنيعة، وجامعة لكل ما قد يستجد من الظروف السياسية وبعيدة عن كل المشاريع وأطروحات تعديل الدستور. لقد تم تضمين دستور 1970 عبارة جديدة وهي "الممثل الأسمى للأمة" فأصبح "الملك أمير المؤمنين، والممثل الأسمى للأمة ورمز وحدتها، وضامن دوام الدولة واستمرارها وهو حامي الدين، والساهر على

communauté historique, et il exerce les fonctions que lui attribuent expressément la constitution et les lois : La constitution Espagnole, du 27 Décembre 1978.

ونلاحظ أنه رغم سرد الفصل 56 الفقرة الأولى لمجموعة من الصفات التي يتميز بها ملك إسبانيا، بكونه هو رئيس الدولة، ورمز وحدتها واستمراريتها، وأنه هو الحكم والضامن للعمل المنتظم للمؤسسات وأنه الممثل الأعلى للدولة لإسبانية في علاقتها الدولية، لكنه يختم بحصر مهامه فقط فيما يخوله إياه الدستور والقوانين.

²¹⁸ - مصطفى قلوش: "المؤسسة الملكية..." مرجع سابق، ص 27. المقال : الفصل 19.

راجع كذلك: مصطفى قلوش: "قراءة جديدة لاختصاصات وصلاحيات المؤسسة الملكية..." مرجع سبق الإشارة إليه.

²¹⁹ - وأن الفصل 19 يعتبر لوحده دستورا داخل الدستور، وإعمال مقتضياته يجعل من باقي الفصول الدستورية غير ذات جدوى.

للاطلاع أكثر يمكن الرجوع إلى :

-Rkia EL MOSSADAQ : « Les données constitutionnelles du Maroc, -in consensus ou jeu de consensus pour le réajustement de la pratique politique au Maroc » Imprimerie Najah El Jadida-Casablanca 1995.

-رقية المصدق : "مناهات التناوب"، مطبعة النجاح الجديدة-الدار البيضاء، 1996.

احترام الدستور، وله صيانة حقوق وحرريات المواطنين والجماعات والهيئات وهو الضامن لاستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة"⁽²²⁰⁾.

إن إضافة عبارة "الممثل الأسمى للأمة" أعطت حمولة سياسية قوية للفصل 19 من الدستور، فكلمة "الممثل الأسمى" وكلمة "الأمة" تحيلان على مفاهيم دستورية معاصرة وحدائية، فإذا كانت إمارة المؤمنين صالحة لما قبل الحياة الدستورية وكافية لوحدها لتدخل الملك أنى شاء وفيما يشاء، فإنه بتكريسها في الدستور كان لابد من دعمها بأسس التمثيلية، وهكذا فإذا كان البرلمان مؤسسة دستورية ذات تمثيل جزئي أي تضم أشخاصا يمثلون جهات جغرافية متفرقة، فإن جلالة الملك يمثل الأمة برمتها وإن شرع، فإنما يشرع لا بصفته ملكا دستوريا وإنما بصفته ممثلا للأمة. ويقول الأستاذ عبد الرحمن القادري بهذا الخصوص "فإذا كان أعضاء مجلس النواب يمثلون الأمة... فإن الملك يمتاز عن النائب الذي يقع انتخابه من طرف ناخبي دائرة انتخابية معينة، بكونه يمثل جميع المواطنين ويدافع عن مصالح الأمة كلها دونما اعتبار لمصالح إقليمية أو محلية فهو يعد في مرتبة عليا"⁽²²¹⁾.

وقبل أن نختم هذا البند الثاني من الفرع الأول من المطلب الثاني من المبحث الأول من الفصل الأول من القسم الأول، نشير إلى أننا لم نتطرق إلى بعض النقاط كحل البرلمان مثلا وممارسة الملك للوظيفة التشريعية بعد حله وكذلك توجيه البرلمان بخطب ملكية، وذلك لكون هذه النقاط مدرجة في الفصل الثاني من القسم الثاني الخاص بعلاقة البرلمان بالملك، وتقاديا للتكرار وخارج نطاق السلطة التشريعية للملك كذلك اختصاصات أخرى نتطرق لها في الفرع الموالي.

الفرع الثاني : للملك اختصاصات أخرى

إلى جانب الاختصاصات التشريعية المباشرة وغير المباشرة وفي الفترات العادية وغير العادية، يتمتع الملك باختصاصات أخرى لا تقل أهمية عما سلف ذكره، ويتعلق الأمر بصلاحيات أمير المؤمنين في حالتي الحصار والحرب.

²²⁰ - نشير هنا إلى أن هذه الصيغة أصبحت أبدية منذ دستور 1970 إلى غاية الدستور الحالي (1996)، ولم تكن إضافة هذه العبارة نوعا من الترف الدستوري، بل كانت أساسية لإعطاء الملك آلية دستورية أخرى وبعدها سياسيا آخر، يتعلق بتمثيلية الأمة جمعاء وهو أمر له غاياته وأهميته القصى خاصة في الحياة السياسية المعاصرة.

²²¹ - عبد الرحمان القادري: "الوجيز في المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، النظم السياسية" دار النشر المغربية، 1982، ص : 216.

البند الأول : حالة الحصار

تتنوع الأسباب الموجبة لإعلان حالة الحصار⁽²²²⁾، فتكون بشرية كوقوع اضطرابات اجتماعية وسياسية أو ظهور جماعات إرهابية أو منظمات سياسية تسعى إلى تغيير نظام الحكم بالقوة، حيث تقوم بمظاهرات أو بعصيان مسلح، أو بتفجيرات خطيرة وقد تكون أسباب الحصار كوارث طبيعية كالزلازل والبراكين والفيضانات، أو انتشار أوبئة أو أمراض خطيرة، يرتئي ولي الأمر أن اتخاذ بعض الإجراءات سيساهم في إنقاذ الوضع والحد من تداعيات أزمة ظرفية، وقد تكون أحيانا أسباب حالة الحصار أزمة اقتصادية.

وغالبا ما تقترن حالة الحصار بأوضاع داخلية تهدد النظام العام وهو ما جعل تقديرها اختصاصا دستوريا صرفا لجلالة الملك الذي قد يقدر أن استتباب الأمن وسلامته يتطلب الإعلان عن حالة الحصار، كما أنه قد يرتئي أنه يمكن معالجة الأوضاع بمجرد تدابير وإجراءات قانونية عادية.

ويرى الأستاذ مصطفى قلوش أنه "إذا كانت الدساتير تعطي للسلطة التنفيذية- في أوقات الأزمات والظروف غير الطبيعية- الحق في معالجة الأوضاع التي تهدد أمن وسلامة البلاد، فإن النصوص الدستورية المتعلقة بحالة الحصار، نجدها في بعض الدساتير العربية تختلط بحالة الاستثناء، ومرد ذلك أن تلك النصوص تتسم بالعمومية، الأمر الذي يتيح المجال لتوسعة اختصاصات السلطات العامة المختصة بما يكفي لمجابهة الظروف الطارئة بمفهومها الواسع"⁽²²³⁾.

222- لا بد من التأكيد هنا على أن حالة الحصار قد تتشابه مع حالة الاستثناء في بعض الأسباب الموجبة لإعلان كل منهما، وذلك مع اختلاف الضوابط الدستورية لكل منهما، لكن تبقى حالة الحصار أقل حدة من حالة الاستثناء ويمكن القول أن حالة الحصار تفرضها ظروف جزئية تتعلق بأحداث اجتماعية كالإضرابات والقلق الاجتماعي الداخلية الشعبية غير ذات علاقة بالمؤسسات السياسية كالحكومة والبرلمان، كما أن تلك الأحداث لا تهدد استمرارية الدولية خارجيا، كما أن حالة الحصار قد يكون مصدرها أحداث طبيعية كالزلازل أما أسباب حالة الاستثناء فتكون سياسية صرفة، كما أن الإجراءات المتخذة في حالة الحصار لا تصل إلى مستوى توقيف عمل مختلف المؤسسات وتركيز جميع السلط بيد رئيس الدولة، حيث تبقى إجراءات متعلقة بتقييد الحريات العامة، كفرض حظر التجول بعد ساعة معينة، وفرض بعض الإجراءات الصارمة، حتى أنه يمكن الترخيص للسلطات العمومية بإطلاق الرصاص.

ويبقى المؤسسات الدستورية قائمة، كما أنها قد تشارك في حالة الحصار.

223- مصطفى قلوش: "النظام الدستوري المغربي...". مرجع سابق، ص: 156:

ويعطي عدة نماذج في هذا المجال، كدستور الأردن، الكويت، مصر، قطر، البحرين، سوريا، وبعد الدساتير الغربية كإسبانيا، وفرنسا.

وهناك بعض الدول التي ميزت بين الأحكام العرفية وحالة الطوارئ ونظمت كل واحدة منها على حدة، كما هو الشأن بالنسبة للدستورين، الليبي لسنة 1951 في المادة 70، والموريتاني في المادة 71⁽²²⁴⁾.

أما دستور الجزائر⁽²²⁵⁾، فينص في المادة 91 على ما يلي: "يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة⁽²²⁶⁾. ورئيس الحكومة، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير لاستتباب الوضع.

ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا.

وتضيف المادة 92: "يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي".

وبالتالي فالقانون الجزائري يميز كذلك بين حالتي الطوارئ والحصار، كما أنه يلزم رئيس الجمهورية باستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة (الوزير الأول عندنا)، ورئيس المجلس الدستوري، قبل تقرير حالة الاستثناء بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، ثم بعدها يتخذ كل التدابير اللازمة لإصلاح الوضع.

أما في المغرب فقد أتى الفصل التاسع والأربعون (49) من الدستور بصيغة مختصرة جداً، لم تتضمن أي إشارة سواء إلى الظروف أو الأسباب التي قد تؤدي إلى الإعلان عن حالة الاستثناء، أو إلى الإجراءات الواجب اتخاذها ولا إلى الجهات التي ستستشار لتحقيق حالة الحصار، وبالتالي ترك

224- حيث تقرر المادة 70 من الدستور الليبي لـ 1951 ما يلي: "الملك يعلن الأحكام العرفية وحالة الطوارئ على أن يعرض إعلان الأحكام العرفية على مجلس الأمة ليقرر استمرارها أو إلغائها. وإذا وقع ذلك الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة مجلس الأمة للاجتماع على وجه السرعة". وقد صدر في هذا الشأن مرسوم بقانون في أكتوبر 1955 ينظم أحدهما حالة الطوارئ والآخر إعلان الأحكام العرفية. وتنص المادة 71 من دستور الجمهورية الموريتانية لسنة 1991 على الآتي: "الأحكام العرفية وحالة الطوارئ يقرها رئيس الجمهورية لمدة أقصاها ثلاثين (30) يوما. للبرلمان أن يمدد هذه الفترة، وفي هذه الحالة يجتمع البرلمان وجوبا إذا لم يكن في دورة. يحدد القانون السلطات الاستثنائية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية بمقتضى الأحكام العرفية وحالة الطوارئ".

225- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996 سبقت الإشارة إليه.

226- المادة 173 من الدستور الجزائري: "يؤسس مجلس أعلى للأمن برئاسة رئيس الجمهورية، مهنته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني. يحدد رئيس الجمهورية، كليات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله".

وبالتالي يبقى مجلس الأمن الأعلى ذو صبغة استشارية لرئيس الجمهورية لا غير، حيث هذا الأخير رئيسه ومحدد تنظيمه واختصاصاته.

الدستور أمر إعلانها، وممارسة التدابير والإجراءات الكفيلة باستثاب الأمن وإعادة الوضع غير العادي إلى وضع عادي إلى مطلق السلطة التقديرية لجلالة الملك.

وقد اكتفى الفصل الدستوري المغربي فقط بتحديد مدة الحصار في ثلاثين (30) يوما. وأنه لا يمكن تمديد أجل الثلاثين يوما إلا بقانون، أي أنه بعد انتهاء ثلاثين يوما من الحصار يتوجب التوجه إلى البرلمان لتمديد هذه الحالة بقانون يصادق عليه هذا الأخير.

أما إعلان حالة الحصار فيكون بظهير ملكي شريف.

حيث ينص الفصل التاسع والأربعون (227) على أنه: "يمكن الإعلان عن حالة الحصار لمدة ثلاثين يوما بمقتضى ظهير شريف، ولا يمكن تمديد أجل الثلاثين يوما إلا بقانون".

مع العلم أن إعلان حالة الحصار بمقتضى الفصل الثاني والخمسين من دستور 1962، كان يتخذ بمرسوم في مجلس وزاري، مما كان يتيح إمكانية مشاركة الحكومة وخاصة الوزير الأول في تقدير حالة الحصار.

وقد تم التخلي عن المرسوم وتعويضه بظهير شريف في دستور 1970 لكن الفصل الثامن والأربعين، ربط ذلك بموافقة المجلس الوزاري، مما يعني استمرار مشاركة الحكومة في الإعلان عن حالة الحصار ولو بصفة استشارية باعتبار أن الملك هو من يرأس المجلس الوزاري.

لكن سرعان ما يستخلص الملك هذا الأمر لنفسه مع الدستور الموالي لسنة 1972، بجعل حالة الحصار شأنًا ملكيًا خالصًا، وذلك رغم جعل حالة الحصار من المسائل التي تحال على المجلس الوزاري قبل البت فيها، وذلك بمقتضى الفصل الخامس والستين وهو ما يقابله الفصل 66 من الدستور الحالي، حيث استمر نفس المنطق تقريبًا. فرغم التأكيد على ضرورة إحالة حالة الحصار على المجلس الوزاري، فإن الرئاسة الفعلية لجلالة الملك لهذا المجلس تجعله صاحب الكلمة الفصل فيها.

²²⁷ - من دستور 1996، مع الإشارة إلى أنه في دستور 1962 كان ينص الفصل الثاني والخمسون على أنه: " يمكن الإعلان عن حالة الحصار لمدة ثلاثين يوما بمرسوم يتخذ في مجلس وزاري، ولا يمكن تمديد هذا الأجل إلا بقانون". وفي دستور 1970، الفصل 38 ينص على ما يلي: "يمكن الإعلان عن حالة الحصار لمدة ثلاثين يوما بمقتضى ظهير شريف يوافق عليه المجلس الوزاري، ولا يمكن تمديد هذا الأجل إلا بقانون". أما دستور 1972 والذي استمر بنفس المقترضات والترتيب بدستور 1992، الفصل 38 فينص على أنه: "يمكن الإعلان عن حالة الحصار لمدة ثلاثين يوما بمقتضى ظهير شريف ولا يمكن تمديد أجل ثلاثين يوما إلا بقانون".

ونشير إلى أنه يتم توقيع الظهير الشريف المتعلق بحالة الحصار من طرف الوزير الأول لكونه لم يستثن من ذلك بمقتضى الفصل التاسع والعشرين من دستور 1996⁽²²⁸⁾.

وفي فرنسا ينص الدستور المقارن⁽²²⁹⁾ في المادة 36 على ما يلي : "تعلن حالة الحصار بمرسوم في مجلس الوزراء.

ولا يجوز امتدادها لأكثر من اثني عشر يوماً إلا بعد إذن البرلمان"⁽²³⁰⁾.

ونلاحظ أن حالة الحصار في فرنسا مقسمة في الزمان بين الحكومة والبرلمان، فإن كان اختصاص الإعلان عنها لمدة قصيرة مخول للحكومة -تحت إمضاء رئيس الجمهورية بطبيعة الحال- فإن تمديدها لأكثر من اثني عشر يوماً يتطلب تدخل البرلمان للإذن بذلك.

ويعتبر أصل حالة الحصار في فرنسا هو قانون 9 أبريل 1849، وتعرف بشكل تقليدي، زيادة على توقيف استعمال بعض الحريات بالتحويل الظرفي لمسألة الحفاظ على النظام العام للقوات المسلحة، وهو ما يميزها عن حالة الاستعجال « Etat « d'urgence »⁽²³¹⁾، والتي تسمح بموجب قانون 3 أبريل 1955 بإقرار التقليل من الحريات العامة مع ترك مسألة الحفاظ على النظام العام للسلطات المدنية.

²²⁸ - حيث ينص الفصل 29 على أن: "الظواهر الشريفة توقع بالعطف من لدن الوزير الأول ما عدا الظواهر المنصوص عليها في الفصول 21 الفقرة الثانية و 24 الفقرات الأولى والثالثة والرابعة، و 35 و 69 و 71 و 79 و 84 و 91 و 105.

²²⁹ - ونرجع دائماً للدستور الفرنسي باعتباره مصدر إلهام التجربة الدستورية المغربية، وباستثناء الاختلاف في مدة حالة الحصار نلاحظ أنه نفس المقتضى الذي تم تضمينه في دستور 1962، كما أن التعديلات الدستورية اللاحقة لم تغير كثيراً في مضمونه. غير أن الاختلاف الأساسي يضل في مدة الحصار التي هي أطول في المغرب ثلاثين (30) يوماً مقارنة مع الدستور الفرنسي الذي يحددها في إثني عشر (12) يوماً.

²³⁰ - L'article 36 de la constitution française de 1958 stipule que - l'Etat de siège est décrété en conseil des ministres.

Sa prorogation au - delà de douze jours ne peut être autorisée que par le parlement. Donc c'est une compétence partagée dans le temps entre le gouvernement et le parlement, le pouvoir de décréter l'état de siège est normalement (compte tenu notamment de l'urgence) attribué d'emblée au gouvernement, en conseil des ministres (c'est-à-dire sous la signature du président de la République). Mais les impératifs de la démocratie exigent qu'au terme d'un délai bref (douze jours). Le parlement donne son assentiment à la prolongation de ce régime exorbitant.

²³¹ - أما حالة الحصار فتسمى ب « L'état de sièges ».

وبالرجوع إلى الفصل التاسع والأربعين من الدستور المغربي لسنة 1996 والإمعان في مقتضياته يمكننا إبداء الملاحظات التالية:

1. إذا كانت للملك السلطة المطلقة في إعلان حالة الحصار، فإن الدستور قد أوجب عرض المسألة على المجلس الوزاري للبت فيها، وذلك قبل إعلان حالة الحصار بموجب الفصل السادس والستين (66).
 2. لقد أحسن المشرع المغربي صنعا من خلال المدة الزمنية الكافية والمعقولة التي خولها للملك في حالة الحصار (30 يوما)، وذلك بخلاف المدة القصيرة التي حددها الدستور الفرنسي في إثني عشر يوما، وهو ما يفوت الفرصة والغرض الذي من أجله سمح للسلطة التنفيذية بإعلان حالة الحصار، حيث يصبح تدخل البرلمان واجبا لتمديدتها، خاصة عندما تكون الأسباب على درجة من التعقيد والتداخل والخطورة وكذلك الاستعجال، وبخصوص هذه النقطة يؤكد أستاذنا مصطفى قلوش على أن تحديد المدة الزمنية بأمد معقول، كما هو الحال بالنسبة للدستور المغربي، يمكن رئيس الدولة من التغلب على الأوضاع غير العادية، كما يحول دون اللجوء إلى الإعلان عن حالة الاستثناء⁽²³²⁾.
 3. نلاحظ أنه بانصرام أجل الثلاثين يوما، وإذا لم تكن تلك المدة كافية لضبط الأمور، وتطلب الأمر تمديد حالة الحصار، فإنه لا تكون للملك الصلاحية التقريرية التي تنتهي بانتهاء الثلاثين يوما، حينها يتعين تدخل البرلمان للنظر في إمكانية تمديد حالة الحصار من عدمها، وإذا ما وافق، فإنه يصدر قانونا تمدد بموجبه حالة الحصار.
- ولا يفوتنا هنا أن نشير إلى أن بعض الدساتير جعلت البرلمان صاحب الاختصاص بوضع قانون يبين السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة أثناء حالة الحصار، كما هو الشأن بالنسبة للدستور الموريتاني لسنة 1991 في المادة 71 التي تنص على أن: "الأحكام العرفية وحالة الطوارئ يقرها رئيس الجمهورية لمدة أقصاها ثلاثين (30) يوما.
- للبرلمان أن يمدد هذه الفترة وفي هذه الحالة يجتمع البرلمان وجوبا إذا لم يكن في دورة.

²³² -مصطفى قلوش: "النظام الدستوري المغربي..."، مرجع سابق، ص : 159.

يحدد القانون السلطات الاستثنائية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية بمقتضى الأحكام العرفية وحالة الطوارئ»⁽²³³⁾.

كما أن دستور إسبانيا أوكل - بموجب المادة 116- مسألة تحديد حالة الحصار وكذلك القيود التي ترد عليها إلى قانون تنظيمي (عضوي)، كما نصت المادة ذاتها على أن هذه الحالة يجب أن يعلن عنها من طرف الأغلبية المطلقة لمجلس النواب بناء على اقتراح من الحكومة، كما أن مجلس النواب هو الذي يحدد الامتداد الزمني والنطاق المكاني والشروط التي في إطارها تعلن حالة الحصار، وتضيف نفس المادة على أنه لا يمكن حل البرلمان خلال حالة الحصار⁽²³⁴⁾. كما يميز الفصل نفسه كذلك بين ثلاث حالات وهي : حالة الاستثناء « l'Etat d'exception » وحالة الاستعجال « l'Etat d'alerte » ثم حالة الحصار « L'Etat de siège ».

وتلجأ بعض الدساتير للتحديد الدقيق لحالة الحصار، ولإطارها القانوني ولصلاحيات السلطات الدستورية خلالها، وكذلك لتحديد مدتها، "للحؤول دون تجاوز الهدف الذي تغياه المشرع الدستوري من تمكين السلطة التنفيذية من ممارسة صلاحيات لا تتمتع بها في ظل الأوضاع العادية"⁽²³⁵⁾.

ونشير في آخر هذه النقطة إلى أنه على مدى الحياة السياسية المغربية لم يتم وضع الفصل 49 من الدستور موضع التطبيق منذ دستور 1962 وإلى يومنا هذا في ظل دستور 1996، وقد كان جلالة الملك الحسن الثاني رحمه الله على وشك تفعيل مقتضيات الفصل السالف الذكر إبان حرب الخليج سنة 1991، حيث وجه جلالته خطاباً للأمة بتاريخ 15 يناير 1991، أكد فيه أن الأوضاع الأمنية الداخلية أصبحت مقلقة وأنه توجد نصوص قانونية يستحسن عدم اللجوء إليها لردع أولئك الذين يقومون بإضرابات ومظاهرات غير قانونية خلال فترة الحرب الأمريكية على العراق.

²³³- دستور موريتانيا لسنة 1991، سبقت الإشارة إليه، للمزيد من التفاصيل يرجى الرجوع إلى : "دساتير دول المغرب العربي"، م.م.م. للإدارة المحلية والتنمية- العدد 17- الطبعة الأولى 1997، ص : 197.

²³⁴ -L'Article 116 de la constitution Espagnol stipule que : « UNE loi organique réglera l'Etat d'alerte, l'Etat d'exception et l'Etat de siège, ainsi que les compétences et les limitations correspondantes... »

4-« l'Etat de siège sera déclaré à la majorité absolue du congrès des députés sur la proposition exclusive du Gouvernement. Le congrès déterminera le territoire auquel il s'applique, sa durée et ses conditions.

5-On ne pourra procéder à la dissolution du congrès aussi longtemps que sera en vigueur l'Etat d'alerte, l'état d'exception ou l'état de siège... »

وقد جمع الدستور الإسباني بين حالة الاستثناء، حالة الاستعجال، وحالة الحصار في فصل دستوري واحد وهو المادة 116.²³⁵-مصطفى قلوبوش، مرجع سابق، ص: 160.

وقد قال جلالته: "ومن أراد أن يتخذ هذه التجمعات فرصة للقيام بأعمال شغب أو خارج هذه التجمعات، كأن يقول للناس اللهم إن هذا منكر أو لنقرأ اللطيف أو يدعو إلى الاعتصام بالمسجد أو غير ذلك أقول لكم بأن النظر في هذه القضايا سيكون من اختصاص محاكم عسكرية في حالة الحصار، لأن الحرب العراقية الكويتية إذا وقعت -لا قدر الله- ستنتهي في ظرف أسبوع أو اثني عشر يوماً حسب ما أظن، ولكن لا ينبغي أن يؤدي المغرب لمدة شهور وشهور ثمن أعمال ثلاثة أو أربعة حمقى جروا الناس إلى ذلك.. ومن أراد أن يخرج عن الجادة فإن للمغرب في نصوصه وقوانينه أسلحة قانونية شتى وكثيرة للضرب على يد كل من أراد ألا يحترم ما نعيشه..." (236).

وهكذا فإذا كانت حالة الحصار ذات ارتباط أساسي بأحداث تقع داخل حدود الدولة، فإن تلك الأحداث نفسها قد تكون تداعيات لأحداث خارجية ذات بعد جغرافي أو قومي أو سياسي أو نظامي، وهو ما قد يجر على الدول أخطاراً متعددة كالانخراط في حرب عندما تهدد سلامة إقليمها أو رعاياها.

البند الثاني: صلاحية إعلان الحرب

يعتبر محمد معتصم التغيرات التي عرفتها صلاحية إشهار الحرب في الدساتير المغربية من أهم المؤشرات على التطور التقليدي للقانون الدستوري المغربي الذي جعل الملك الدستوري امتداداً عصرياً لأمير المؤمنين في علاقته بالبرلمان (237).

أما الأستاذ مصطفى قلوش فيرى أنه حينما تتعرض الدولة لخطر خارجي يهدد حوزة التراب الوطني، فإن من حق رئيس الدولة أن يعلن الحرب للذود عن حياض الدولة وسلامة الأفراد، سواء أكانت هجومية أم دفاعية (238).

وبالرجوع إلى مقتضيات الدستور المغربي منذ سنة 1962، نميز بين :

²³⁶ - نص الخطاب أورده مصطفى قلوش في المرجع السابق، ص : 161، وكذلك حميد أكريم في : "إمارة المؤمنين بين التأصيل الشرعي والدستوري"، مرجع سابق، ص : 320: "إن الظروف التي أخطبك فيها هي ظروف أقل ما يمكن أن يقال عنها أنها ظروف تاريخية مؤلمة وثقيلة على التحمل... أما فيما يخص الأمن، فبمقتضى الدستور هيأنا ظهيراً شريفاً لم نضع عليه طابعا إلى الآن، ونرجو ألا نضطر لذلك، وفي هذا الصدد قررنا إذا وقعت ولو إشارة واحدة وليس إخلالاً أن نعلن حالة الحصار التي يخولها لنا الدستور والقانون وبإمكاننا أن نقوم بذلك حتى ولو لم يكن هناك دستور لأننا مسؤولين بصفتنا أميرا للمؤمنين..."

²³⁷ - محمد معتصم: "النظام السياسي الدستوري المغربي..." مرجع سابق، ص : 149.

²³⁸ - مصطفى قلوش: "النظام الدستوري المغربي..." مرجع سابق، ص : 162.

-دستور 1962، حيث نص الفصل 51 منه على أن "إشهار الحرب يقع بإذن من البرلمان"، وبالتالي أدرج صلاحية إعلان الحرب ضمن سلطات البرلمان، الذي يأذن لرئيس الدولة أي الملك بإعلان الحرب سواء الهجومية أو الدفاعية⁽²³⁹⁾.

-دساتير 1970 و 1972 و 1992، اكتفت بالنص على أنه : " يقع إشهار الحرب بعد إحاطة مجلس النواب علما بذلك" ⁽²⁴⁰⁾ وهي نفس المقترضات التي احتفظ بها دستور 1996، مع إضافة عبارة مجلس المستشارين، لعودة المغرب لتجربة الثنائية البرلمانية، وهكذا ينص الفصل الرابع والسبعون 74 على ما يلي: يقع إشهار الحرب بعد إحاطة مجلس النواب ومجلس المستشارين علما بذلك"⁽²⁴¹⁾.

ويستشف من مقترضات الفصل السالف الذكر أنه لا يشترط موافقة البرلمان لإشهار الحرب، بل يكفي - الذي تعود له صلاحية ذلك- بإحاطة البرلمان بمجلسيه علما بذلك، ونلاحظ أن الفصل 74، لم يورد أن الملك هو من يعلن أو يشهر الحرب، لكن ذلك يستنتج بالعودة إلى فصلين دستوريين آخرين هما : الفصل 19، حيث الملك هو الضامن لاستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة.

وكذلك الفصل الثلاثون الذي ينص على أن " الملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية" وبالتالي فمن المنطقي أن يسند الفصل 74 ولو بصفة مضمرة اختصاص إشهار الحرب لجلالة الملك، خاصة وأن الفصل نفسه ورد بالبواب الخامس المتعلق بعلاقة الملك والبرلمان.

ولم يشترط الدستور المغربي موافقة البرلمان أو رفضه ليتخذ الملك قرار إعلان الحرب - الذي يعرض وجوبا ومسبقا على المجلس الوزاري ⁽²⁴²⁾- أو يتراجع عنه.

وإذا كان وضع الفصل الرابع والسبعين يستقيم في حالة الحرب الدفاعية إذ لا يمكن تصور انتظار موافقة البرلمان للدفاع عن حوزة الوطن خاصة في ظل التطور التكنولوجي للحروب الحديثة،

²³⁹- حيث ينص الفصل 51 من دستور 1962 على أن: "إشهار الحرب يقع بإذن من البرلمان". وذلك باقتضاب ودون أي ذكر لفظي للملك بأنه هو الذي يشهر الحرب، لكن مما يجعل الرجوع إلى الفصل الثلاثين أمرا ضروريا ليستنبط منه أن الملك هو الذي يعلن الحرب، لأنه هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية.

²⁴⁰-الفصل 72 من دستور 1970 والفصل 73 من دستور 1972، والفصل 73 من دستور 1992.

²⁴¹- ورغم التعديل الدستوري لسنة 1996، فلم يتم توضيح هذا النص الدستوري، وكان يستحسن قول المشرع الدستوري : " يقع إشهار الحرب من طرف الملك بعد إحاطة مجلسي البرلمان علما بذلك". وهناك من يقترح إذنا من مجلس النواب ومجلس المستشارين، كعبد العزيز النويضي في كتابه: " الإصلاح الدستوري في المملكة المغربية"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2005، ص 160: الفصل 60 المقترح.

²⁴²- حسب الفصل 66 من الدستور الحالي.

حيث لا يمكن انتظار اجتماع البرلمان للبت في قرار حرب دفاعية عن الوطن لصد حرب هجومية قد يحسم فيها في ساعات أو أيام قليلة.

فإنه في حالة الحرب الهجومية يعتبر الفصل السالف الذكر قد جانب الصواب، بعدم إعطائه الحق للبرلمان لإبداء رأيه في حرب قد لا يكون لها داع، باعتبار أن التسرع أو التصرف الانفرادي في هذه الحالة قد تكون له عواقب وخيمة بالنسبة لمصير الشعب، فيتطلب الأمر تدخل البرلمان لدراسة الموضوع من جميع نواحيه والبحث في كافة الاحتمالات قبل الموافقة أو الرفض⁽²⁴³⁾.

وهناك من الدول من يحرم الحرب الهجومية، كقطر التي ينص دستورها في المادة 71 على أنه : "يصدر بإعلان الحرب الدفاعية أمر أميري، والحرب الهجومية محرمة"⁽²⁴⁴⁾. وكذلك دولة البحرين في المادة 36 من الدستور التي تعلن أن : "الحرب الهجومية محرمة، ويكون إعلان الحرب الدفاعية بمرسوم يعرض فور إعلانها على المجلس الوطني للبت في مصيرها"، كما أن هناك من دساتير الدول من لم يفرق بين الحرب الهجومية أو الدفاعية، وأعطى لرئيس الدولة حق إشهار الحرب بنوعيتها.

فالدستور الجزائري ينص في المادة 96 على أنه : "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة.

يجتمع البرلمان وجوبا.

ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك"⁽²⁴⁵⁾.

أما الدستور الإسباني فينص في المادة 63 على أنه : "يعود إلى الملك بناء على إذن سابق من الكورتيس إعلان الحرب وإبرام السلام".

²⁴³ - فالجواب ليس قرارا هينا يتخذ في لحظة أو لحظات، فإذا كانت الحرب الدفاعية اضطرارية لرد هجوم معين، فإن الحرب الهجومية هي من قبيل الترف العسكري، فالأولى دفاع عن النفس والوطن أما الثانية، فاستعراض للقوة والعضلات وتتطلب دراسة عواقبها بشكل مدقق.

²⁴⁴ - الفصل 71 من الدستور القطري لـ 2003/10/5 الموافق لـ 1424/03/09.

²⁴⁵ - رغم أنه يتضح من روح النص الدستوري أن المقصود بالحرب هنا هي الحرب الدفاعية، لكن التقدير يبقى لرئيس الجمهورية خصوصا مع ورود لفظ "يوشك أن يقع" مما يترك السلطة التقديرية لهذا الأخير فالمهم أنه لم يتم الحديث صراحة على حرب دفاعية، وأخرى هجومية.

في حين يقرر الدستور الفرنسي في الفصل 35 أن "إعلان الحرب يأذن به البرلمان"⁽²⁴⁶⁾.

وبالنظر في مختلف هذه التجارب الدستورية، ورغم أن المغرب يؤكد على أنه دولة سلام وسلم في ديباجة دستوره، فإن التطلع الفقهي الدستوري يستوجب إعادة النظر في مضمون الفصل 74 من دستور 1996، وذلك بالتمييز بين حالي الحرب الدفاعية، والحرب الهجومية، حيث تصبح صيغته كالتالي: "يقع إشهار الحرب الدفاعية من طرف الملك، الذي يحيط البرلمان بمجلسيه علما بذلك، أما الحرب الهجومية فتستوجب إذن البرلمان"⁽²⁴⁷⁾.

وإذ كان بعض الفقهاء الدستوريين كمحمد معتصم يرى أنه لا بد من إسناد مهمة إشهار الحرب للبرلمان في إطار الخروج عن التقليدانية الدستورية الذي تجعل الحرب جهادا، من صلاحيات أمير المؤمنين، وتجعل الحرب باعتبارها كذلك جزءا من الدبلوماسية مجالا محفوظا دستوريا وعمليا لأمر المؤمنين، وبالتالي فإن تخويل الملك صلاحية إشهار الحرب يعد أكثر انسجاما مع أصولها التاريخية وتمازجها الدستورية الحالية⁽²⁴⁸⁾.

فإننا نرى أن الدستور المغربي لا يحيد عن مسار معظم الدساتير الدولية في منح اختصاص إعلان الحرب لرئيس الدولة، لكن وكما أكدنا على ذلك، فلا بأس من تقييد سلطة إعلان الملك للحرب الهجومية بموافقة البرلمان، أما الحرب الدفاعية فتكون أمرا واقعا مفروضا أكثر منه مقتضيات ومساطر دستورية.

وفي ختام هذا المطلب الثاني من المبحث الأول، من الفصل الأول، من القسم الأول. والمتعلق بمهام الملك التشريعية، في ظل دستور 1996، والتي لا ندعي بأي حال من الأحوال بأننا أحطنا بجميع جوانبها، وذلك نظرا لتشعبها وتفرعها وكثرة مجالاتها، لكننا نؤكد أننا حاولنا الإحاطة بأهم تفاصيلها. على أن المهام التي لم نشر إليها، فقد فعلنا ذلك عمدا لمعرفة الأهمية بإدراجها في مواطن أخرى من هذا البحث، وحتى نتجنب التكرار.

²⁴⁶ – Article 35 – La déclaration de guerre est autorisée par le parlement.

²⁴⁷ – وفي نفس السياق يقول الأستاذ مصطفى قلوش أنه في المجال المتعلق بالجانب الفقهي نرى أنه من المستحسن أن يرد النص الدستوري المتعلق بإعلان الحرب بصيغة مغايرة تتضمن التمييز بين الحرب الهجومية حيث موافقة البرلمان تكون ضرورية، وبين الحرب الدفاعية، حيث يقتصر الأمر على مجرد إبلاغ مجلس النواب عن إعلان الحرب، مصطفى قلوش "النظام الدستوري.. مرجع سابق، ص : 164. وبما أن المرجع المذكور يتحدث عما قبل دستور 1996 فإنه يستحسن القول الآن " بمجرد إبلاغ مجلسي البرلمان...".

²⁴⁸ – محمد معتصم: "التطور التقليدي للقانون الدستوري المغربي"، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، مارس 1988، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق الدار البيضاء.

إذن بعد الانتهاء من تلك المقتضيات سوف ننتقل إلى مجال آخر يتعلق باختصاصات الملك في مجال القضاء وعلاقته به.

المطلب الثالث : المؤسسة الملكية والقضاء

يحتل القضاء⁽²⁴⁹⁾ مكانة متميزة ليس في المغرب فحسب، بل في جميع الدول والدساتير، وليس راهنا فقط وإنما على مر الأزمنة والعصور، فهو أساس الملك، وهو أداة الفصل بين الناس في النزاعات والخصومات حسما للتداعي وقطعا للتنازع، وإذا فسد القضاء أساء للدولة ولجميع مؤسساتها وإذا ما أردت أن تعرف حال دولة من الدول طالعت قضاءها، ولا أدل على ذلك من قول رئيس وزراء بريطانيا الأسبق السير (ونستون): عندما أخبر عن استشراف الفساد في البلاد أقول : "إن بريطانيا بخير ما دام القضاء فيها بخير".

وتثير مؤسسة القضاء جدلا فقهيًا موسعا حول المكانة التي يجب أن تحتلها داخل النظام السياسي، وكذلك المبادئ التي لا بد أن يتمتع بها القضاء، وخاصة مبدأ استقلال القضاء أو ما يعرف بمبدأ فصل القضاء عن السلطتين التنفيذية والتشريعية، وإنما نرتئي قبل الخوض في علاقة مؤسسة القضاء في المغرب بالمؤسسة الملكية- خاصة في شخص أمير المؤمنين بما لهذا اللقب من حمولات دينية ودينية- أن نقدم للموضوع بتعريف خلدوني هام يؤرخ لمرحلة زاهية من حياة هذه المؤسسة العظيمة في حقبة إسلامية سامية وسليمة، حيث يقول ابن خلدون في كتابه المقدمة⁽²⁵⁰⁾ : "وأما القضاء فهو من الوظائف الداخلة تحت الخلافة لأنه منصب الفصل بين الناس في الخصومات حسما للتداعي وقطعا للنزاع؛ إلا أنه بالأحكام الشرعية المتلقاة من الكتاب والسنة، فكان لذلك من وظائف الخلافة ومندرجا في عمومها. وكان الخلفاء في صدر الإسلام يباشرونه بأنفسهم ولا يجعلون القضاء إلى من سواهم وأول من دفعه إلى غيره وفوضه فيه عمر -رضي الله عنه- فولى أبا الدرداء معه

²⁴⁹ - يعرف موريس دوفيرجيه السلطة القضائية، حيث يقول في المعنى الاشتقاقي للكلمة، القضاء هو الجهة التي تقول القانون Jurisdictio ، تكمن السلطة القضائية في تفسير القواعد القانونية واستخلاص نتائج هذا التفسير في النظام الديمقراطي، يجب أولا أن يكون لهذه القواعد بنية ومحتوى خاص يحددان ما يسمى "دولة القانون"، ثم إنها يجب أن تفسر وتطبق من قبل أجهزة قضائية مستقلة.

-موريس دوفيرجيه: "المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى"، ترجمة جورج سعد 1992، ص 244.

²⁵⁰ - عبد الرحمن ابن خلدون: "مقدمة العلامة ابن خلدون المسمى ديوان المبتدأ والخبر في تاريخ العرب والبربر ومن عاصرهم من ذوي الشأن الأكبر" دار الفكر للطباعة والنشر، بيروت-لبنان، 2002م، ص : 215.

بالمدينة، وولى شريحا بالبصرة وولى أبا موسى الأشعري بالكوفة، وكتب له في ذلك الكتاب المشهور الذي تدور عليه أحكام القضاة وهي مستوفاة فيه. كتاب عمر في القضاء يقول : "أما بعد فإن القضاء فريضة محكمة، وسنة متبعة، فافهم إذا أدي إليك، فإنه لا ينفع تكلم بحق لا نفاذ له، وآس بين الناس في وجهك ومجلسك وعدلك حتى لا يطمع شريف في حيفك، ولا يبأس ضعيف من عدلك، البينة على من ادعى واليمين على من أنكر، والصلح جائز بين المسلمين إلا صلحا أحل حراما أو حرم حلالا. ولا يمنعك قضاء قضيته أمس، فراجعت اليوم فيه عقلك وهديت فيه لرشدك، أن ترجع إلى الحق، فإن الحق قديم، ومراجعة الحق خير من التماذي في الباطل، الفهم الفهم فيما تلجلج في صدرك مما ليس في كتاب ولا سنة، ثم اعرف الأمثال والأشباه، وقس الأمور بنظائرها، واجعل لمن ادعى حقا غائبا أو بينة أمدا ينتهي إليه، فإن أحضر بينة أخذت له بحقه، وإلا استحللت القضية عليه، فإن ذلك أنفى للشك وأجلى للعمى. المسلمون عدول بعضهم على بعض إلا مجلودا في حد، أو مجرى (مجرى) عليه شهادة زور، أو ظنينا في نسب أو ولاء، فإن الله سبحانه عفا عن الأيمان، ودرأ بالبينات، وإياك والقلق والضجر والتأفف بالخصوم، فإن استقرار الحق في مواطن الحق يعظم الله به الأجر ويحسب به الذكر والسلام". انتهى كلام عمر.

ما من شك أن أحكام هذه الرسالة بليغة وتجب على مجموعة من الإشكاليات التي قد تتبادر لذهن الإنسان بخصوص استقلال القضاء ونزاهته، وحياده مع اختلاف شكلي بسيط وهو ما يتعلق بالمرجعيات، حيث كانت مرجعية القضاء في صدر الإسلام كتاب الله وسنة نبيه الكريم، ثم بعدهما الإجماع والقياس وما إلى ذلك، أما مرجعية القضاء اليوم فأغلبها منظومات قانونية وضعية.

وإن هذه الرسالة التي جئنا بها في مقدمة هذا المطلب تجيب عن العديد مما قد نطرحه من تساؤلات عامة حول مؤسسة القضاء، خاصة في المغرب على اعتبار استمرار إمارة المؤمنين فيه وعلاقتها بالقضاء، وما يدعيه الكثيرون من قصور لمكانة القضاء وعدم رقيه إلى سلطة معترف بها دستوريا، كما يتم الحديث كثيرا عن ارتباط المؤسسة القضائية بالسلطة التنفيذية، خاصة في شخص وزير العدل نائب رئيس المجلس الأعلى للقضاء، والسلطة الرئاسية لوكلاء الملك بجميع أصنافهم، وكذلك لما له من صلاحيات في اقتراحات تعيين القضاة وتنقلهم. لكن ما يهمنا نحن في هذا المجال

هو الجانب الدستوري في الموضوع⁽²⁵¹⁾، ونخص بالذكر منه صلاحيات الملك في مجال القضاء كجهاز مهمته البت في النزاعات والخصومات التي تقع بين الأفراد بعضهم البعض أو بينهم وبين أجهزة الدولة المختلفة، وذلك بتطبيق القانون الساري المفعول داخل البلاد، كما أنه يوقع العقوبات كذلك على كل من انتهك حرمة القواعد القانونية الأمرة تبعا لما تحدده النصوص القانونية.

فما هي إذن صلاحيات أمير المؤمنين الدستورية في مجال القضاء؟ وما هو دوره في تعيين القضاة؟ وكيف يمكن الحديث عن استقلالية القضاء في ظل خصوصية النظام المغربي؟

الفرع الأول : الصلاحيات الدستورية لمتولي إمارة المؤمنين في مجال القضاء

يعتبر الملك بمقتضى الفصل التاسع عشر (19) من الدستور الساهر على احترام الدستور، وله صيانة حقوق وحرريات المواطنين والجماعات والهيئات⁽²⁵²⁾، وبالتالي يخول الدستور بصفة ضمنية للملك حق السهر على القضاء، بل يعتبر هذا الأخير وظيفة من وظائف الإمامة، وقد طوق الدستور الملك برعاية الحقوق المادية والمعنوية للأشخاص، ويقول الملك الحسن الثاني رحمه الله في هذا الشأن: "وقد أنط الدستور بنا في جملة التكاليف التي نتحملها مهمة الاضطلاع برئاسة هذه المؤسسة الدستورية"⁽²⁵³⁾، وادخل رعايتها المباشرة ضمن المهام الخطيرة التي وكلها إلينا، وذلك ليتمكن القضاء من جهة من أداء الواجبات المنوطة بهم، ولنضمن للمواطنين من جهة أخرى أن يتمتعوا بجميع حقوقهم... وهكذا انتهى عهد اختلاط السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية، ووضع للقضاة نظام حدد ما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات.. حتى يكونوا في مأمن من كل تحكم وفي حمي من كل تأثير خارجي قد يزيغهم عن طريق الحق، ويعرض حقوق المواطنين للنزاعات والأهواء... وعهدنا بالسهر

²⁵¹ - نأخذ في موضوع القضاء في جزء يسير من جانبه الدستوري، كونه موضوع طويل ومنتشعب قد يكون لوحده موضوعا لأطروحة دكتوراه، لكن نظرا لارتباطه بموضوعنا كجزئية فقط وهو علاقته بالمؤسسة الملكية في جانبها الدستوري الصرف، مما يجعلنا نركز على هذا الجانب وكفى.

²⁵² - لم نشأ تكرار مقتضيات الفصل 19 من الدستور التي تكررت كثيرا في تحليلنا، بل نعتبر أن مقتضيات هذا الفصل أصبحت محفوظة حتى لدى العامة.

²⁵³ - المقصود هنا مؤسسة القضاء.

عليها إلى مجلس أعلى للقضاء نترأسه بنفسنا أو ينوب عنا في رئاسته وزيرنا في العدل.. وتعزيزاً لاستقلال القضاء وحصانته"⁽²⁵⁴⁾.

إذن فالقضاء مجالا ونفوذا ملكيا، وذلك على الرغم من النص الدستوري الصريح في الفصل 82 على أن القضاء مستقل⁽²⁵⁵⁾ عن السلطة التشريعية وعن السلطة التنفيذية، إلا أن هذه الاستقلالية تتصرف إلى ما دون المؤسسة الملكية التي تعتبر نفسها الضامنة لاستقلال القضاء والساهرة عليه، وهي ترأس أعلى هيئة تفريرية فيه، المجلس الأعلى للقضاء.

البند الأول: رئاسة الملك للمجلس الأعلى للقضاء

تنص المادة 86 من الدستور على ما يلي: "يرأس الملك المجلس الأعلى للقضاء ويتألف هذا المجلس بالإضافة إلى رئيسه من:

-وزير العدل نائبا للرئيس،

-الرئيس الأول للمجلس الأعلى،

-الوكيل العام للملك لدى المجلس الأعلى،

-رئيس الغرفة الأولى في المجلس الأعلى،

²⁵⁴- مقتطف من خطاب الملك الحسن الثاني أمام المجلس الأعلى للقضاء بتاريخ 12 نونبر 1964، سلسلة انبعاث أمة، الجزء السابع، 1964، الصفحات من 231 إلى 236.

²⁵⁵- ينص الفصل 82 من دستور 1996 على ما يلي: "القضاء مستقل عن السلطة التشريعية وعن السلطة التنفيذية"، ومما يؤخذ على هذا الفصل هو أنه لم ينص عن السلطة القضائية قياسا على السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وبالتالي يعتبر العديد من الباحثين في المغرب أن القضاء في المغرب لا يزال لم يرق إلى مرتبة سلطة قائمة الذات تمارس مهامها دون تأثير.

كما أن الدستور المغربي لم يخصص للقضاء سوى ستة فصول موجزة في الباب السابع، ورغم التأكيد على بعض المبادئ الكبرى كمبدأ استقلال القضاء، وعدم قابلية قضاة الأحكام للعزل والتنقيل إلا بمقتضى القانون، ورغم التأكيد على تشكيلة ومهام المجلس الأعلى للقضاء ودوره في السهر على تطبيق الضمانات الممنوحة للقضاة، فإن القانون المتعلق "بالنظام الأساسي لرجال القضاء" لا يوفر الضمانات الكافية والفعالية للقضاة ضد النقل والعزل، حيث يترك لوزير العدل سلطة واسعة في هذا المجال (الفصول 57 و62) ويمنع على القضاة تأسيس نقابات مهنية أو الانتماء إليها (الفصل 14)، ويخول للسلطة التنفيذية عدة وسائل للتحكم في عمل المجلس الأعلى للقضاء، كما أن تولى وزراء ذوا انتماءات سياسية مهمة وزير العدل قد تعرف انحرافات خطيرة على مستوى تطبيق القانون وتوجيه العدالة بجميع الوسائل المتاحة، لدى فمن الأفضل -حسب رأينا أن يتولى العدل وزير محايد، أو يتم وضع قوانين تحد من تحكمه في مصير القضاة بجميع أنواعهم، خاصة وأننا نعلم أن التنقيل يمكن استعماله تحت عدة ذرائع، كالترقية مثلا حيث تتم ترقية القاضي وإرساله إلى منطقة بعيدة، أو إخضاعه للحركة الانتقالية دون رضاه، وهي بمثابة عقوبات غير مباشرة.

أما عن استقلال القضاء، ففهم الملكية لاستقلال السلطة القضائية لا يكون على مستواها، وإنما في علاقتها بباقي السلطات الدستورية، حيث المؤسسة الملكية الساهرة على سير المؤسسات الدستورية بانتظام وفصل، أما هي فغير معنية بمبدأ فصل السلط.

-ممثلين اثنين لقضاة محاكم الاستئناف ينتخبهم هؤلاء القضاة من بينهم.

- أربعة ممثلين لقضاة محاكم أول درجة ينتخبهم هؤلاء القضاة من بينهم.

ويضيف الفصل السابع والثمانون: "يسهر المجلس الأعلى للقضاء على تطبيق الضمانات الممنوحة للقضاة فيما يرجع لترقيتهم وتأديبهم".

وينص قبل ذلك الفصل 32 على أنه: "يرأس الملك المجلس الأعلى للقضاء والمجلس الأعلى للتعليم والمجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط.

وهكذا سنناقش تباعا تكوين المجلس الأعلى للقضاء (الفقرة الأولى)، ثم مهامه (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تكوين المجلس الأعلى للقضاء

طبقا لمقتضيات الفصلين 32 و 86 من الدستور، فإن رئاسة المجلس الأعلى للقضاء تؤول

لجلالة الملك، الذي يولى أهمية قصوى لجهاز القضاء والعدل باعتباره "أساس الملك ومطية العمران"⁽²⁵⁶⁾، وكمؤسسة دستورية مستقلة. ويؤكد جلاله الملك الحسن الثاني رحمه الله على أن مبدأ الاستقلالية مرتبط بوجود المجلس الأعلى للقضاء الذي يرأسه الملك. حيث يقول: "إن استقلال القضاء الذي يضمنه وجود هذا المجلس..."⁽²⁵⁷⁾.

ولا تشكل رئاسة الملك للمجلس الأعلى للقضاء أي تدخل مباشر في عمق الوظيفة القضائية أو مسا بمبدأ استقلال القضاء، لكون جلالاته حينما يرأس هذا المجلس، فإنه يمارس ذلك باعتباره سلطة محايدة مهمتها إسداء النصح والتوجيه والإرشاد للمجلس إذ يقول الملك الراحل الحسن الثاني في هذا الصدد: "ولا يفوتنا بهذه المناسبة أن نوجه إليكم النصح والنصيحة والتوجيهات حتى يمكنكم أن تسيروا دائما في الطريق اللاحب وفي المحجة البيضاء"⁽²⁵⁸⁾.

ولا يكاد يختلف إثنان في أن رئاسة الملك للمجلس الأعلى للقضاء لا تشكل حالة شذوذ عن أعرق الديمقراطيات الغربية، حيث تنص المادة 65 من الدستور الفرنسي على أنه: "يرأس رئيس

²⁵⁶ - ورد في الخطاب الملكي لـ 03 مارس 1965، سلسلة انبعاث أمة، الجزء العاشر، سنة 1965، الصفحات من 48 إلى 50.

²⁵⁷ - من خطاب الملك الراحل الحسن الثاني لـ 27 يونيو 1961، انبعاث أمة، الجزء السابع، سنة 1961، الصفحات 168 - 169.

²⁵⁸ - من الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح السنة القضائية 1970 - 1971 بتاريخ 27 أكتوبر 1970، سلسلة انبعاث أمة، الجزء الخامس عشر، سنة 1971، ص: 305.

الجمهورية مجلس القضاء الأعلى، ويكون وزير العدل نائبا له بحكم القانون ويجوز أن يحل محل رئيس الجمهورية...»(259).

وفي نفس السياق يذهب الدستور الإيطالي في مادته الرابعة بعد المائة حيث ينص على أن: "القضاء نظام قائم بذاته مستقل عن كل سلطة أخرى، ويرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء".

أما على المستوى العربي فينص الدستور الجزائري في المادة 154 على أنه: "يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء".

فيما ينص الدستور المصري في المادة 173 على ما يلي: "يقوم على شؤون الهيئات القضائية مجلس أعلى يرأسه رئيس الجمهورية...".

وباستثناء ترقية القضاء إلى سلطة قائمة الذات فلا جدال بين الفقهاء الدستوريين المغاربة حول رئاسة جلالة الملك للمجلس الأعلى للقضاء.

وهكذا يرى بعض الباحثين (260) أنه يتعين أن تصبح صيغة الفصل 86 على الشكل التالي: "يرأس الملك المجلس الأعلى للسلطة القضائية...".

بالإضافة إلى الملك رئيسا للمجلس الأعلى للقضاء نجد وزير العدل نائبا للرئيس، وقد أسالت الرئاسة الفعلية ولو بالنيابة لوزير العدل للمجلس الأعلى للقضاء الكثير من المداد الدستوري، فرغم أن المشرع المغربي قد استلهم في هذا الشأن من نظيره الفرنسي الذي جعل هو الآخر من وزير العدل نائبا للرئيس، إلا أن الممارسة السياسية والتجربة المغربية أفرزت عدة اختلالات على هذا المستوى خاصة عندما يكون لوزير العدل لون سياسي معين يؤثر على عمله ككنايب لرئيس المجلس الأعلى للقضاء دستوريا، ورئيسا له على مستوى الممارسة، وهناك من الدستوريين من يرى أنه يجب إسناد نيابة رئاسة المجلس الأعلى للقضاء لرئيس المجلس الأعلى (261).

²⁵⁹ - ARTICLE.65 –Le conseil supérieur de la magistrature est présidé par le président de la république.

Le ministre de la justice en est le vice – président de droit, il peut suppléer le président de la république.

²⁶⁰ - عبد العزيز النويضي: "الإصلاح الدستوري في المملكة المغربية" مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2005، ص: 48.

²⁶¹ - نقصد هنا عبد العزيز النويضي وآخرون: أنظر المرجع السابق.

لكننا نرى أنه يجب ترك الاختصاص لجلالة الملك لتعيين نائب رئيس المجلس الأعلى للقضاء من ذوي الكفاءة والنزاهة، أو ليتم انتخابه من طرف الهيئات القضائية للمملكة، مع الإبقاء على وزير العدل عضواً بالمجلس. كما نعتقد أن الحياد السياسي مسألة لا محيد عنها في تعيين نائب رئيس المجلس الأعلى للقضاء.

وإلى جانب الرئيس ونائبه يتكون المجلس الأعلى للقضاء من:

الرئيس الأول للمجلس الأعلى والوكيل العام للملك لدى المجلس الأعلى، رئيس الغرفة الأولى في المجلس الأعلى، ممثلين اثنين لقضاة محاكم الاستئناف ينتخبهم القضاة من بينهم، وأربعة ممثلين لقضاة محاكم أول درجة ينتخبهم هؤلاء القضاة من بينهم.

ونرى في هذا الشأن أنه باستثناء الرئيس الأول للمجلس الأعلى يجب انتخاب باقي الأعضاء من ضمن أصناف القضاة الموجودين بالمملكة أي قضاة الأحكام، قضاة التحقيق، وقضاة النيابة العامة، كما يستحسن إدراج رئيس جمعية هيئات المحامين بالمغرب به لكون هذا الجهاز كذلك من أسرة القضاء.

وكما هو معلوم يمارس المجلس الأعلى للقضاء عدة مهام.

الفقرة الثانية: مهام المجلس الأعلى للقضاء

إن أول اختصاص للمجلس الأعلى للقضاء هو اقتراح القضاة على الملك الذي يعينهم بظهير شريف. وذلك حسب ما ينص عليه الفصل الرابع والثمانون من الدستور⁽²⁶²⁾ من أنه: "يعين الملك القضاة بظهير شريف باقتراح من المجلس الأعلى للقضاء". ويبدو أن اقتراح القضاة على جلالة الملك من أجل تعيينهم يعتبر إجراء شكلياً في معظمه²⁶³، إذ يتم تعيين القضاة بصفة مباشرة بعد تخرجهم من المعهد العالي للقضاء، الذي يتابعون الدراسة به بعد اجتياز مباراة ولوج الملحقين القضائيين.

ففي المغرب ليس الشأن كما هو الحال في فرنسا، حيث نظام القضاة يتم تحديده بقانون تنظيمي (L'ordonnance du 22 Dec 1958)

²⁶² - دستور 1996.

²⁶³ - نقول في معظمه لكون القضاة لا يعينون كلهم من متخرجي المعهد العالي للقضاء بالرباط، والتابع لوزارة العدل، لكن حوالي 98% من القضاة هم من خريجي المعهد المذكور. وذلك رغم أن النظام الأساسي لرجال القضاء يعطي الحق لفئات أخرى كالمحامين مثلاً الذين مارسوا المهنة لأكثر من 15 سنة، ولولوج سلك القضاء مباشرة دون مباراة أو تكوين، وكذلك أساتذة الحقوق والمنتدبين القضائيين الحاصلين على الإجازة فما فوق بعد قضائهم لعشر سنوات في هذه الوظائف.

لكن من المهام الأساسية للمجلس الأعلى للقضاء، السهر على تطبيق الضمانات الممنوحة للقضاة فيما يرجع لترقيتهم وتأديبهم، كما جاء في الفصل 87 من دستور 1996²⁶⁴. وبصفة عامة يعتبر المجلس الأعلى للقضاء بمثابة برلمان قضائي تعرض عليه مختلف القضايا والمسائل المتعلقة بمجال القضاء والقضاة، كالاتقالات، الترقيات، الضمانات القضائية، وكذلك التدابير التأديبية في حق بعض القضاة.

وما يعاب على المجلس الأعلى للقضاء هو محدودية مجالات تدخله، حيث لا يقدم أي اقتراح للسلطتين التشريعية والتنفيذية بخصوص كل المسائل التي تهم القضاء، كما أنه لا ينظر في الشكايات المتعلقة بسير العدالة، ولا يتدخل في طلبات العفو، فخلاصة القول أنه يهتم بالموارد البشرية للقضاء أكثر من اهتمامه بجوانب أخرى.

البند الثاني : إصدار وتنفيذ الأحكام باسم جلالة الملك

تتوحد جميع التجارب الدستورية المغربية منذ 1962، في النص على قاعدة جوهرية أطرت عمل القضاء بالمغرب، حيث جعلت الأحكام تصدر وتنفذ باسم الملك، وهكذا نص الفصل الثالث والثمانون من دستور 1996 على أنه: "تصدر الأحكام وتنفذ باسم الملك" هذا الفصل الذي وإن تغير ترتيبه على مر الدساتير المغربية، فإنه لم يتغير في مضمونه.

والأكيد أن إسناد إصدار الأحكام القضائية وتنفيذها إلى اسم جلالة الملك، هو اختصاص رمزي لا أكثر، فالملك ليست له علاقة فعلية ومباشرة بأحكام القضاء، لأنه لم يسبق له أن اتخذ قرارا أو حكما يندرج في المجال القضائي بصفة انفرادية، وذلك حتى أثناء الحالات غير العادية أو الظروف الاستثنائية، ومن ضمنها حالة الاستثناء²⁶⁵.

وقد سار المشرع الدستوري الأردني على نفس نهج نظيره المغربي حيث نصت المادة 27 على أن: "السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر جميع الأحكام وفق القانون باسم الملك".

²⁶⁴ - ينص الفصل 87 من دستور 1996 على ما يلي: "يسهر المجلس الأعلى للقضاء على تطبيق الضمانات الممنوحة للقضاة فيما يرجع لترقيتهم وتأديبهم".
²⁶⁵ - عبد الرحمن القادري: "محاضرات في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية" الجزء الثاني، ص: 193.

وفي إسبانيا تنص المادة 117 من الدستور على أن: "العدالة تنبثق من الشعب وتتطرق باسم الملك من طرف القضاة والمستشارين الذين يكونون السلطة القضائية، المستقلين الغير قابلين للعزل والخاضعين فقط لسلطان القانون"²⁶⁶.

أما في مصر فتتص المادة 72 من الدستور على أنه: "تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب...". وبسرد مختلف هذه النماذج نستنتج أن نطق الأحكام القضائية يرتبط بشدة بنوع النظام السياسي للدولة، حيث الأنظمة الملكية تشرف شخص الملك بإصدار الأحكام وتنفيذها باسمه، في حين تتجه الأنظمة الجمهورية لإصدار الأحكام باسم الشعب، ومختلف هذه الاختصاصات تعبر عن مسألة رمزية، وهناك من الدساتير من ميز بين مسألتى الإصدار والتنفيذ، حيث جعل إصدار الأحكام باسم الشعب، وتنفيذها باسم رئيس الجمهورية، كما هو الشأن مثلا بالنسبة للدستور التونسي الذي ينص، في الفصل 64 على أنه: "تصدر الأحكام باسم الشعب وتنفذ باسم رئيس الجمهورية"²⁶⁷.

وإلزام القاضي في المغرب بنطق الأحكام وتنفيذها باسم جلالة الملك²⁶⁸ له دلالة عميقة تؤكد بأن القضاء في المملكة المغربية هو قضاء مفوض من قبل الملك، أمير المؤمنين، للقضاة ومحفوظا له، ويشكل إحدى التجليات الأساسية للسيادة الوطنية²⁶⁹. وفي هذا السياق يقول جلالة الملك في خطاب له بتاريخ 26 مارس 1982:

"...تعلمون أن الأحكام التي تصدر عنكم تصدر باسم جلالة الملك، معنى هذا أن المسؤولية الملقاة على عاتقكم هي مسؤولية مزدوجة، فإذا كان الحكم الذي أصدرتموه حكما مستقيما فلكم أجره

²⁶⁶ - Article 117 : « La justice émane du peuple et elle est administrée au nom du Roi par des juges et des magistrat qui constituent le pouvoir judiciaire et son indépendants, inamovibles, responsables et soumis exclusivement à l'empire de la loi... » : La constitution Espagnole du 13 Octobre 1978. Ratifiée par le peuple Espagnol par le referendum du 6 décembre 1978. Sanctionnée par S.M. Le Roi devant les Cortes le 27 décembre 1978.

فقط نلاحظ أن إصدار الأحكام وتنفيذها باسم رئيس الدولة غالبا ما يتم النص عليها في دساتير الأنظمة الملكية فقط أما الأنظمة الرئاسية، فتصدر الأحكام وتنفذها باسم الشعب.

²⁶⁷ - دستور الجمهورية التونسية 1 جوان 1959 الصادر بالرائد الرسمي عدد 30 بتاريخ غرة جوان 1959، ص. 746.

²⁶⁸ - حيث تنصدر كل الأحكام والقرارات القضائية عبارة "باسم جلالة الملك، مع أن الدستور ينص فقط على الملك، وهو تشريف رمزي واجب لإعطاء الحكم القضائي قيمة سامية، على اعتبار المكانة السامية للمؤسسة الملكية التي تحضى باحترام وتقدير كبيرين في مخيلة المواطن المغربي. فإصدار الأحكام باسم جلالة الملك يجعلها منزهة ومقدسة وملزمة في نطاق القانون ولا يمكن الطعن فيها إلا طبقا للقانون.

²⁶⁹ - محمد جلال السعيد: "مدخل لدراسة القانون" دار الأمان، الرباط 1995، ص. 241.

وأجر من عمل به وأجر من صدر الحكم باسمه، لأنني فوضت لكم، ولكن إذا كان الحكم جائرا وأصدرتموه باسم جلالة الملك، فعليكم الإثم وإثم من عمل به وإثم من أصدرتم الحكم باسمه.

وأنا شخصا لو كنت قاضيا لم أكن لأتحمل إثم المظلوم، ولا إثم أمير المؤمنين، بقطع النظر عما إذا كان الحسن الثاني أو غيره، فالإمام هو ظل الله ورمحه"²⁷⁰.

ولقد تم تأكيد هذا المبدأ في عدة مناسبات نذكر من أهمها قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى المتعلق بقضية مزرعة عبد العزيز²⁷¹، حيث اعتبر المجلس أن القرارات الصادرة عن جلالة الملك لا تقبل الطعن ولو كانت ذات طابع إداري، على أساس أن "جلالة الملك الذي يمارس اختصاصاته بوصفه أمير المؤمنين طبقا للفصل 19 من الدستور لا يمكن اعتباره سلطة إدارية، وقد عللت الغرفة الإدارية ذلك بأن القضاء من وظائف الإمامة ومندرج في عمومها"²⁷²، وأن القاضي عندما يصدر أحكامه فهو ينوب عن جلالة الملك"²⁷³.

إن التركيز على إصدار الأحكام باسم الملك في الدستور المغربي إنما يرتبط بالمنظور الإسلامي للحكم، وما يضعه من مسؤوليات على عاتق أمير المؤمنين، المؤتمن على تحقيق العدل بين أفراد الأمة. وبالتالي تتم الاستعاضة عن أطروحة فصل السلط في مجال القضاء لصالح التقليديانية الدينية بجعل القضاء وظيفة من وظائف الإمامة²⁷⁴ الضامنة الأساسية -حسب التصور الملكي-

²⁷⁰ - مقتطف من الخطاب الملكي لـ 26 مارس 1982، سلسلة انبعاث أمة، الجزء السابع عشر، 1982، الصفحات 122 إلى

²⁷¹ - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى المنشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى، عدد 15 الصادرة في مارس 1970، ص. 129.

²⁷² - لقد أسالت مسألة حصانة الظهائر الشريفة الصادرة عن الملك ضد الطعن القضائي مداد أقلام العديد من الباحثين حيث يؤكد الدكتور محمد معتصم أحد هؤلاء في هذا المجال على أن: "إمارة المؤمنين" كانت هي الدرع الواقي الذي استعمله القضاء المغربي سنة 1970، لمنح الحصانة للظهائر الشريفة الصادرة عن الملك الدستوري كسلطة إدارية وتبريره عدم قبول الطعن فيها من أجل الشطط في استعمال السلطة".

- مجلة 30 سنة من الحياة الدستورية بالمغرب، الحصيلة والآفاق، العدد 30- 1993، 22- 23 دجنبر، المقال الأول: جامعة

الحسن الثاني كلية الحقوق - البيضاء.

²⁷³ - للمزيد من التفاصيل الرجوع إلى: عبد القادر باينة: "مدخل عام لدراسة القانون الإداري"، دار النشر المغربية، الطبعة الثانية سنة 1990، خاصة ص 24، وكذلك ص 78.

²⁷⁴ - تشير إلى أنه بالرغم من أن القضاة في النظام الإسلامي وإن كانوا يعينون بقرار من أمير المؤمنين إلا أنهم مستقلون في ممارسة عملهم لأنهم بعد التعيين لا يعزلون بعزل الإمام أو موته، ورغم تبعيتهن هنا للسلطة التنفيذية، فإن القواعد التي يطبقونها

لتحقيق العدالة المنشودة. فعدل القضاة في أحكامهم التي تصدر بالطابع الملكي الشريف- المتمثل في تضمينها إسم جلاله الملك- هو تكريم لأمير المؤمنين، وجورهم باسم جلاله الملك هو إساءة لأمير المؤمنين الذي يملك كذلك حق العفو.

البند الثالث : دراسة العفو الملكي

ينص الفصل 34 من الدستور المغربي²⁷⁵ على ما يلي:

"يمارس الملك حق العفو".

لقد وردت مسألة العفو في الدستور المغربي بصيغة عامة ومطلقة، لكن بما أن العفو نوعان، عفو خاص وعفو عام أو شامل، فإننا سوف نوضح الأمر كما يلي:

الفقرة الأولى: العفو الخاص Le droit de grâce

يعرف العفو الخاص بأنه ذلك الإعفاء الجزئي أو الكلي من عقوبة قضائي نهائي (حائز لقوة الشيء المقضي به) في حق أفراد بذواتهم²⁷⁶.²⁷⁷ صدر بشأنها حكم

ويعتبر العفو الخاص من الاختصاصات التقليدية لرئيس الدولة والذي يمارسه أثناء الأعياد الوطنية والمناسبات الدينية.

وفي هذا المقام ينص الدستور الفرنسي في المادة 17 على ما يلي: "لرئيس الجمهورية الحق في العفو الخاص"²⁷⁸.

ليست من عمل السلطة التنفيذية، بل هي مبادئ مستمدة من الشريعة الإسلامية وبالتالي يتمتع القاضي باستقلالية تجعله ينظر في النزاع حتى ولو كان أحد أطرافه الجهة التي عينت القاضي. والقول بأن القضاء من وظائف الأمير، والقاضي يصدر الأحكام باسم أمير المؤمنين ونيابة عنه في الفقه الإسلامي، يعني أن من حق أمير المؤمنين أن يمارس وظيفة القضاء باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي. أما القاضي فيمارس القضاء بتفويض من الأمير، لكن ذلك لا يعني أن القاضي لا يملك الحق في البت في القضايا التي يكون فيها الإمام طرفاً. راجع كذلك:

- محمد الإدريسي العلمي: "استقلال القضاء وفصل السلطات" مجلة القانون والاقتصاد، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية، فاس 1990، ص. 19.

²⁷⁵ - الدستور المراجع بموجب استفتاء 13 شتنبر 1996.

²⁷⁶ - المقصود بطبيعة الحال عقوبة جنائية بالتخفيف من مدتها أو الإعفاء الكلي من السجن مثلاً: تحويل عقوبة المؤبد إلى مدة محددة، أو الإعدام إلى سجن مؤبد أو من عشر سنوات إلى خمس سنوات وهكذا كما هو منصوص عليه في القانون الجنائي المغربي.

²⁷⁷ - فالعفو الخاص يخص أفرادا بذواتهم أي عفو انفرادي وذلك لتمييزه عن العفو العام الذي سوف نتطرق إليه فيما بعد، ونشير هنا إلى أن العفو قد يكون في بعض الدول جائزاً خلال جميع مراحل مسطرة الدعوى العمومية كما هو الحال بالنسبة للمغرب (ظ 1958 المغير والمتمم بظ.ش. رقم 1.77.226 بتاريخ 8 أكتوبر 1977).

ويمارس رئيس الجمهورية الفرنسية هذا الاختصاص التقليدي منذ الأزل إلا أثناء الثورة (279)، حيث نصت جميع الدساتير الفرنسية على هذا الامتياز الذي يخول للرئيس الحق في الإعفاء الجزئي أو الكلي من عقوبة نهائية.

أما في المغرب فجلالة الملك يتمتع بحق العفو الذي يقتصر أثره على أفراد معينين بذواتهم، في جميع مراحل الدعوى العمومية أو حتى قبل تحريكها أو على إثر حكم نهائي بعقوبة جنائية، وينصب هذا العفو على العقوبة فقط دون نفي صفة الجريمة عن النشاط الإجرامي المقترف²⁸⁰.

وينص الفصل 53 من القانون الجنائي المغربي على أن: "العفو من حقوق الملك ويباشرو وفق الترتيبات التي تضمنها الظهير رقم 1.57.387 الصادر في 16 رجب 1377 الموافق 6 فبراير 1958 بخصوص العفو، وإذا قدم طلب العفو عن محكوم عليه، معتقل من أجل جنحة أو مخالفة، جاز لوزير العدل بصفة استثنائية أن يأمر بالإفراج عنه ريثما يبت في الطلب²⁸¹".

وظهير العفو لسنة 1958 كما وقع تغييره وتتميمه بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.77.226 بتاريخ 8 أكتوبر 1977 ينص على ما يلي:

- **الفصل الأول:** "إن العفو الذي يرجع النظر فيه إلى جنابنا الشريف يمكن إصداره سواء قبل تحريك الدعوى العمومية أو خلال ممارستها أو على إثر حكم بعقوبة أصبح نهائياً".

يخول هذا الفصل لجلالة الملك الحق في التدخل لإيقاف الدعوى العمومية في جميع مراحلها، أو حتى قبل تحريكها، باستعمال حق العفو، كما أن له أن ينتظر إلى غاية صدور حكم نهائي

²⁷⁸ - L'article 17 – Le président de la république à le droit de faire grâce.

²⁷⁹ - حيث لا يخول الرئيس الفرنسي حق العفو، واختصاص العفو خالص للرئيس رغم توقيعه بالعطف من طرف الوزير الأول (الفصل 19 من الدستور الفرنسي)، هذا التوقيع الذي يبقى إجراء شكلياً فقط، حيث لا الوزير الأول ولا وزير العدل يمكنه التدخل في القرار السيادي لرئيس الجمهورية الفرنسي، فالأمر يتعلق إذن باختصاص شخصي وتحكيمي لكنه متعلق بالحقل السياسي.

²⁸⁰ - حيث إنه ورغم العفو عن شخص معين اقترف جريمة معينة، فإن النص الجنائي يبقى قائماً بخصوص الجريمة، فإذا ارتكب شخص آخر نفس الأفعال الإجرامية فإنه سوف يعاقب بالعقوبة الأصلية المنصوص عليها في القانون الجنائي، فالعفو الخاص ينصب على العقوبة فقط. ويتم توقيع ظهير العفو الملكي بالعطف من لدن الوزير الأول على غرار النموذج الفرنسي.
²⁸¹ - عبد العزيز توفيق: القانون الجنائي المغربي"، سلسلة النصوص التشريعية المغربية، ط.ش رقم 1.59.413 بالمصادقة على مجموعة القانون الجنائي ظهير 1992-02-26 دار الثقافة، الدار البيضاء.

بخصوصها لممارسة حقه الدستوري المتمثل في العفو الخاص، وهو ما يمكن اعتباره في بعض الحالات تدخل في سلطة القضاء²⁸².

أما في فرنسا فرئيس الجمهورية لا يملك حق ممارسة العفو الخاص إلا بعد استيفاء الحكم القضائي الجنائي لجميع مراحل، حيث يصبح نهائياً⁽²⁸³⁾.

ويعتبر هذا الاختصاص خالصاً للملك لا يشاركه فيه أحد، وإن كان خاضعاً للتوقيع بالعطف من طرف الوزير الأول، لكونه غير وارد ضمن مقتضيات الفصل التاسع والعشرين من الدستور²⁸⁴.

ونفس الأمر ينطبق على الدستور الفرنسي، في فصله التاسع عشر²⁸⁵، كما أن قرارات العفو لا تخضع لأي نوع من أنواع الطعن²⁸⁶ سواء بالنسبة لفرنسا أو للمغرب.

-**الفصل الثاني:** "إن العفو الصادر قبل الشروع في المتابعات أو خلال إجراءاتها يحول دون ممارسة الدعوى العمومية أو يوقف سيرها حسب الحالة في جميع مراحل المسطرة ولو أمام المجلس الأعلى.

وفي حالة ما إذا صدر العفو على إثر حكم بعقوبة أصبح نهائياً، جاز أن يترتب عنه طبقاً لمقتضيات المقرر الصادر بمنحه وفي نطاق الحدود المنصوص عليها في هذا المقرر إما استبدال العقوبة أو الإعفاء من تنفيذها كلاً أو بعضاً، وإما الإعفاء الكلي أو الجزئي لآثار الحكم بالعقوبة بما في ذلك قيود الأهلية وسقوط الحق الناتج عنه.

²⁸² - نلاحظ أنه رغم تمتع جلالة الملك بهذا الاختصاص الموسع، فإنه عادة ما لا يتدخل الملك إلا بعد صدور الحكم النهائي، ويكون ذلك في المناسبات والأعياد الدينية والوطنية.

²⁸³ - « La grâce présidentielle a pour effet de dispenser de l'exécution, partielle ou totale, d'une peine, après qu'elles à été prononcée définitivement par une juridiction judiciaire » : Simon Louis Formery ; « la constitution.... » , op.cit, p : 52.

²⁸⁴ - الفصل 29 من دستور 1996: "يمارس الملك بمقتضى ظهائر السلطات المخولة له صراحة بنص الدستور الظواهر الشريفة توقع بالعطف من لدن الوزير الأول ما عدا الظواهر المنصوص عليها في الفصول 21 فق 2 و 24 الفقرات الأولى والثالثة والرابعة و 35 و 69 و 71 و 79 و 84 و 91 و 105".

²⁸⁵ - Article 19 – Les actes du président de la république autre que cens prévus aux articles 8 (1^{er} alignée 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contre signés par le premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables.

²⁸⁶ - سواء بالنسبة للملك أو لرئيس الجمهورية وسنأخذ نموذجاً لذلك من فرنسا: =

=- Au plan juridique, les décisions prises par le président dans l'exercice du droit de grâce ne sont susceptibles le cours (conseil d'Etat, 25 Octobre 1961, société d'édition et d'impression du centre).

-Simon – Louis Formery : « la constitution commentée... » op. cite, p : 53.

-**الفصل الثالث:** "لا يشمل العفو إلا الجريمة أو العقوبة التي صدر من أجلها ولا يحول بأي وجه من الوجوه دون متابعة النظر في الجرائم أو تنفيذ العقوبات الأخرى في حالة تعدد الجرائم، أو تجمع العقوبات المضاف بعضها إلى بعض، أو الممكن إضافة بعضها إلى بعض كيفما كان نوعها أو درجتها أو الترتيب الذي صدر فيه".

-**الفصل الرابع:** "لا يشمل العفو الغرامات الصادرة بطلب من الإدارات العمومية والمصاريف العدلية والعقوبات التأديبية الصادرة عن المنظمات المهنية وكذا الإجراءات التربوية المتخذة ضد القاصرين المجرمين".

-**الفصل الخامس:** "لا يجري العفو على تدابير الأمن العينية وفيما يخص المصادرة، فإن العفو لا يجري كذلك على الأشياء المصادرة التي بوشر توزيعها بموجب حكم المصادرة".

-**الفصل السادس:** "إذا أعفي أحد من أداء غرامة وهو في حالة الإيجار بالسجن فإن هذا الإعفاء يكون من شأنه أن يخفف مدة السجن إلى المدة القانونية التي تطبق عند الاقتضاء مدة المخالفات الأخرى التي استوجبت السجن".

-**الفصل السابع:** "لا يلحق العفو في أي حال من الأحوال ضررا بحقوق الغير".

-**الفصل الثامن:** "إن العفو يشمل الفرد والجماعة، فيصدر العفو الفردي إما مباشرة وإما بطلب من المحكوم عليه أو من أقاربه أو أصدقائه ومن النيابة العامة أو إدارة السجون. أما العفو الجماعي فيصدر بمناسبة عيد الفطر وعيد الأضحى والمولد النبوي وعيد العرش"²⁸⁷.

-**الفصل التاسع:** "تؤسس بالرباط لجنة للعقد تكلف بدراس المطالب الملتمس فيها العفو من قضاء العقوبات وكذا الاقتراحات التي تقدم تلقائيا لهذه الغاية".

-**الفصل العاشر:** "يحدد تركيب هذه اللجنة على الشكل التالي:

-وزير العدل أو مفوضه بصفة رئيس.

-المدير العام للديوان الملكي أو مفوضه.

²⁸⁷ - وفي فرنسا كذلك يصدر العفو الفردي الخاص كما هو الشأن بالنسبة للمحكومين بعقوبة الإعدام، أو العفو الخاص الجماعي الذي يكون في مناسبات، كانتخاب رئيس الجمهورية أو في العيد الوطني حيث يهيم العفو آلاف الأشخاص. وقد فقد العفو الفردي طريقه بإلغاء عقوبة الإعدام في فرنسا بمقتضى قانون 9 أكتوبر 1981، حيث لم يصبح القرار الرئاسي كما كان عليه الأمر من قبل، خاصة في عهد الرئيسين الفرنسيين جورج بومبيدو (G.Pompidou) ودجيسكار ديستون (V.Giscard d'Estaing) اللذان رفضا العفو عن بعض المحكومين بالإعدام كبيفي (Buffet) وبونتون (Bontemps)، أو غانوشي (Ranucci) حيث جبرا على تبرير ذلك فيما بعد.

-الرئيس الأول للمجلس الأعلى أو ممثله.

-المدعى العام لدى المجلس الأعلى أو ممثله.

-مدير القضايا الجنائية والعفو أو ممثله.

-مدير إدارة السجون أو ممثله.

-ضابط من الأركان العامة للقوات المسلحة الملكية يعينه (وزير الدفاع الوطني) إذا كان الأمر يتعلق بعقوبات أصدرتها المحكمة الدائمة للقوات المسلحة الملكية. ويتولى كتابة اللجنة موظف تابع لوزارة العدل".

-**الفصل الحادي عشر:** "تجتمع لجنة العفو في التواريخ التي يحددها وزير العدل وبمناسبة عيد الفطر وعيد الأضحى والمولد النبوي الشريف وعيد العرش".

-**الفصل الثاني عشر:** "تدرس اللجنة المطالب أو الاقتراحات الموجهة إليها ساعية في الحصول على جميع المعلومات، وتبدي رأيها الذي ترفعه إلى الديوان الملكي لأجل البت فيه بما يقتضيه نظر جنابنا الشريف".

-**الفصل الثالث عشر:** "يقوم وزير العدل بتنفيذ ما يأمر به جنابنا الشريف".

ونشير هنا إلى أنه رغم أن حق العفو هو من اختصاص الملك دستوريا، إلا أن أغلب المقترحات يتم تهيئتها من طرف اللجنة الخاصة بذلك وقد يضيف الديوان الملكي بعض الاقتراحات، وعندما تحل مناسبة دينية أو وطنية يتم توجيهها إلى جلالة الملك للتأشير عليها، وتختلف المسألة كثيرا بالنسبة للعفو العام.

الفقرة الثانية: العفو العام أو الشامل: L'amnistie:

يعرف فقهاء القانون العفو العام (**L'amnistie**)، بأنه ذلك العفو الذي ينفي صفة الجريمة عن فعل إجرامي معين يعاقب عليه القانون، بحيث يصبح مقترف النشاط الإجرامي وكأنه لم يرتكب جريمة أصلا، وهو عفو لا يخص فردا أو أفرادا معينين، بل عادة ما يشمل نوعا معينا من جرائم

حدثت في ظروف معينة²⁸⁸، أو مناسبة خاصة. وهو "لا يقف عند حد رفع العقوبة فقط أو تخفيفها، بل هو محو وإسقاط للجريمة ذاتها وما يكون قد صدر فيها من أحكام، ذلك أن العفو الشامل يستهدف إسدال ستار من النسيان على جرائم ارتكبت في ظروف معينة، يغلب عليها أن تكون ظروفًا سياسية"²⁸⁹.

وبالرجوع إلى المقترضات الدستورية نجدتها جاءت بصيغة غير محددة، حيث تحدثت عن العفو، وجعلته من اختصاص الملك (ف 34) الذي يقرر بأنه: "يمارس الملك حق العفو"، وهو ما أدى إلى انقسام الفقه القانوني المغربي حول مسألة العفو العام أو الشامل إلى اتجاهين:

1- اتجاه يرى بأن العفو العام يصدر بقانون²⁹⁰، وبالتالي فهو من اختصاص البرلمان ودليلهم في ذلك ما جاء في الفصل 51 من القانون الجنائي الذي يقرر أنه: "لا يكون العفو الشامل إلا بنص تشريعي صريح، ويحدد هذا النص ما يترتب عن العفو من آثار دون المساس بحقوق الغير".

ويرتكز هذا الاتجاه بشكل أساسي على منحنى تحليلي يساير ما جاء في إطار الدستور الفرنسي لسنة 1958، والذي جعل اختصاص العفو العام من نصيب المؤسسة التشريعية بقانون، حسبما نصت عليه المادة 34 التي تقرر الآتي:

"القانون من إقرار البرلمان.

يحدد القانون القواعد المتعلقة بـ:.....

-تحديد الجنايات والجنح، وكذلك العقوبات المقررة لها، والمسطرة الجنائية، والعفو العام L'amnistie، إنشاء قواعد تنظيمية جديدة للتقاضي، ونظام القضاة..."²⁹¹.

2- اتجاه آخر يرى بإطلاقية حق العفو الملكي، الذي يمثله أستاذنا مصطفى قلوش الذي يوضح في هذا المقام الفقهي أنه "لما كان الدستور المغربي قد نص في الفصل 34 على التالي: "يمارس الملك حق العفو" دون تحديد لنمط العفو، حيث إن هذا الأخير ورد بإطلاق، ولما كان الفصل 46 قد

²⁸⁸ - قد تكون سياسية أو اضطرابات اجتماعية، ثم بعدها تقع تحولات معينة فيتم العفو عن مقترفي الجرائم التي عاقب عليها القانون بمناسبة ظروف خاصة. إذن فهو عفو موضوعي يخص الجريمة وليس شخصي.

²⁸⁹ - مصطفى قلوش: "النظام الدستوري..."، مرجع سبق ذكره، ص. 147.

²⁹⁰ - كالأستاذ عبد الرحمن القادري في مؤلفه: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، الجزء الثاني، طبعة 1992، ص. 145.

وقد ذهب في نفس الاتجاه كل من محمد معتصم والمختار مطيع وآخرون.

²⁹¹ - L'article 34 de la constitution Française.

بين المجالات التي يختص بها القانون الذي يصدر عن البرلمان، وليس من بينها صلاحية إصدار العفو العام، فإن هذا يعني أن جلالة الملك بمقتضى الفصل 34 من الدستور يستطيع أن يمارس حق العفو الخاص والعام على حد سواء، ما دام الدستور لم يسند هذه الصلاحية إلى البرلمان، ولهذا لا يمكن لنص تشريعي يحتل رتبة دنيا أن يقرر أمرا أو اختصاصا على خلاف الوضع المقرر في نص يحتل رتبة عليا، الأمر الذي يجعل الفصل 51 من القانون الجنائي غير متسق مع الفصل 34 من الدستور. ومن الناحية العملية والواقعية والفعلية فإن جلالتة هو الذي يمارس حق العفو بنوعيه"²⁹².

وقد استدلت أستاذنا على ذلك بممارسة الملك للعفو العام بمناسبة خطاب عيد الشباب بتاريخ 8 يونيو 1994، حيث كلف جلالتة المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان بإعداد لوائح المعتقلين السياسيين، والتي وضع عليها جلالتة الطابع الشريف لينهي صفحة ما سمي بالمعتقلين السياسيين²⁹³. أما نحن فنساير الاتجاه الأول في كون العفو الشامل من اختصاص القانون أي البرلمان، وركز في مسابرتنا لهذا الاتجاه على عدة معطيات.

فبالإضافة إلى ما جاء في الفصل 51 من القانون الجنائي من أن العفو الشامل لا يكون إلا بنص تشريعي، وهو ليس بالضرورة تعارض مع النص الدستوري الذي يبقى دوما في مرتبة من السمو القانوني، وإنما يمكن اعتباره تخصيص لصيغة قانونية عامة وردت في الدستور، وهو أمر لا حرج قانوني فيه، كما أن جعل العفو العام من اختصاص البرلمان لا يعني بالضرورة عدم إمكانية لجوء جلالة الملك لممارسته في ظروف سياسية معينة²⁹⁴، خاصة مع وجود نصوص دستورية عامة كالفصل 19 وغيره.

كما أننا ندعم طرحنا هذا بمسألة أخرى تتعلق بكون تحديد الجرائم والعقوبات الجارية عليها من اختصاص القانون بمقتضى النص الدستوري المتمثل في الفصل السادس والأربعين⁽²⁹⁵⁾.

²⁹² - مصطفى فلوش: "النظام الدستوري..." م.س، ص. 150.

²⁹³ - لقد أورد نص الخطاب في المرجع نفسه، الصفحتين 150، 151. وتحدث هنا عن معتقلي ما سمي بسنوات الرصاص.

²⁹⁴ - استنادا إلى تفسير دستوري موسع، فايراد صيغة العفو في النص الدستوري بشكل عام لم يكن اعتباريا كون المشرع الدستوري منزله عن العيب. وإنما لا نظن أن صانعي الدستور لم يضعوا نصب أعينهم مجموعة من النماذج الدستورية وخاصة الدستور الفرنسي أثناء تحريرهم للنص المغربي، لكن الهدف من ذلك كان من دون شك ترك المجال مفتوحا على الاحتمالين، وهذه ليست خاصة هذه المسألة فحسب بل هناك عدة نقاط عرفت نفس الشيء وإلا لما ثار النقاش الفقهي الموسع بشأنها.

²⁹⁵ - الفصل 46 من الدستور: "يختص القانون بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور بالتشريع في الميادين الآتية:

- تحديد الجرائم والعقوبات الجارية عليها والمسطرة الجنائية والمسطرة المدنية وإحداث أصناف جديدة من المحاكم..".

فمن غير المنطقي إذن أن لا يكون للجهة التي تحدد الجرائم والعقوبات المقررة لها، الحق في إلغاء تلك الجرائم عن طريق العفو الشامل، فالتشريع الجنائي هو الذي يحدد أفعال الإنسان التي يعدها جرائم⁽²⁹⁶⁾، وإليه تعود مسألة التنازل عن الجرائم التي يرى أنه لم يعد إقرارها في صالح المجتمع، وبالتالي يقرر إعفاء مرتكبيها عن طريق العفو العام. فالقانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة وهو الذي له أن يقرر ما يعتبر جريمة لإحاقه الضرر والأذى بالحق العام الذي هو المجتمع، كما له أن يتنازل عن حقه في عقاب أشخاص ارتكبوا جرائم معينة في ظروف معينة عفا عنها الزمن.

وهكذا يتوجب توضيح النص الدستوري بما يفيد إسناد الاختصاص بصيغة صريحة وللجهة التي يرى المشرع الدستوري أنها الأحق بممارسة العفو سواء منه الخاص أو العام، وذلك درءاً للغموض القانوني الدستوري الذي وإن كانت له مبرراته في مرحلة سياسية معينة، فإنه اليوم لم يعد له أي داع، أما تعيين القضاة فلا جدال فيه دستورياً.

الفرع الثاني : التعيينات الملكية في الوظائف القضائية

ينعقد الاختصاص في مجال تعيين القضاة لجلالة الملك، وهو ما يعتبر من أهم مظاهر تبعية الجهاز القضائي للملك، فالإشراف الفعلي لجلالته على تعيين القضاة على اختلاف درجاتهم وأنواعهم ومجالسهم⁽²⁹⁷⁾ يجسده الفصل الرابع والثمانون، بالنسبة للقضاة حيث ينص على أنه : "يعين الملك القضاة بظهير شريف باقتراح من المجلس الأعلى للقضاء"، (البند الأول)، ثم تعيين رئيس المحكمة العليا حسب الفصل 91 من الدستور (البند الثاني)، كما يعود لجلالة الملك كذلك تعيين نصف قضاة المجلس الدستوري بمن فيهم الرئيس (البند الثالث).

البند الأول : الملك مسمي القضاة (الفصل 84)

ينص الفصل 84 من الدستور على ما يلي :

"يعين الملك القضاة بظهير شريف باقتراح من المجلس الأعلى للقضاء". ويندرج تعيين الملك للقضاة في إطار الفصل السالف الذكر، ضمن حرص جلالته الشريفة على إحقاق الحق واستتباب

²⁹⁶ - وهو ما نص عليه الفصل 1 من مجموعة القانون الجنائي : " يحدد التشريع الجنائي أفعال الإنسان التي يعدها جرائم، بسبب ما تحدثه من اضطراب اجتماعي ويوجب زجر مرتكبيها بعقوبات أو بتدابير وقائية".

²⁹⁷ - ونقصد هنا: بدرجاتهم، قضاة المحكمة الابتدائية، محكمة الاستئناف، وقضاة المجلس الأعلى. أنواعهم: قضاة الأحكام، وقضاة النيابة العامة، قضاة المحاكم العادية، التجارية والإدارية... مجالسهم: قضاة المجلس الأعلى ...

الأمن وتحقيق العدل، وكذلك يعتبر هذا الاختصاص من ضمن قيام ملك البلاد بدوره كأمر للمؤمنين في الذود عن المظلوم، بمعاقبة الظالم، ورفع الظلم والحيث، والشطط عنه.

وقد أكد جلالة الملك الحسن الثاني ذلك في قوله:

" العدل في هذا الباب يعني أنه يجب على ملك البلاد أن يعين خير من يصدر الأحكام باسمه، من هو كفيل بأن يصدر تلك الأحكام دون شطط أو ظلم أو زيغ... " (298).

ويعتبر التعيين الملكي للقضاة ذا دلالة معنوية ورمزية عميقة، إذ يجعل الظهير الشريف الذي يعين بمقتضاه (299)، جلالته هؤلاء يشعرون أثناء ممارستهم لمهامهم أنهم يستمدون هيبتهم وسلطتهم من جلالة الملك.

ولابد من الإشارة في هذا الشأن إلى أن ظهير تعيين القضاة، لا يتم توقيعه بالعطف من طرف الوزير الأول، حسب ما هو مبين ضمن مقتضيات الفصل التاسع والعشرين (300). وهو إقصاء له كذلك أهميته، حيث ينعقد الاختصاص المتفرد لجلالة الملك وحده في مجال القضاء وذلك مرتبط - كما سبق وأن بينا- بالمرجعية الدينية المستمرة دائما جنبا إلى جنب مع المرجعية الحديثة، بل تعتبر ضابطا لها، فلو تم تخويل الوزير الأول الحق في إمضاء ظهائر تعيين القضاة بالعطف، لما بقي الحديث عن علاقة الوظيفة القضائية بأمر المؤمنين، ولاخفت الدلالات الرمزية لذلك التعيين.

أما اقتراح القضاة المراد تعيينهم فيتم من طرف المجلس الأعلى للقضاء الذي يرأسه الملك، وقد جاءت المادة السابعة من ظهير 1974 (301)، لتطبيق مقتضيات الفصل 84 من الدستور، بالنص

²⁹⁸- خطاب المرحوم الحسن الثاني بتاريخ 5 أكتوبر 1967، سلسلة انبعاث أمة، الجزء 12، من ص 243 إلى 249.

²⁹⁹- ونشير في هذا الشأن إلى أن جميع الموظفين الذين يتم تعيينهم بظهير شريف يحظون باحترام وتقدير عاليين، حيث يعتبرهم المجتمع ممثلين لجلالة الملك، فبمجرد القول أن فلانا معين بظهير شريف، فذلك دليل على الثقة الملكية وعلى المكانة المميزة كما أن التعيينات بالظهائر الملكية الشريفة لا يكون إلا في الوظائف السامية.

³⁰⁰- حيث يستثني هذا الفصل (29) من دستور 1996، الفصل 84 إلى جانب فصول أخرى من التوقيع بالعطف، وقد سبقت الإشارة إلى هذا الفصل في مقام سابق.

³⁰¹- يتعلق الأمر هنا بظهير 11 نونبر 1974، المعدل بشكل طفيف بظهير 1979، وبظهير 25 دجنبر 1980 وأخيرا بقانون 19-83.

-Dahir 11 Novembre 1974, 26 Chaoual 1394, B.O. n° 3237, du 13-11-1974, p : 1578.

-B.O. n° 3501 du 15 Moharram, 1400, p : 890.

-B.O. n° 3560 du 21-1-1981, p : 26.

-B.O. n° 3861 du 29-10-1986, p : 1206, le B.O. ne donne aucune indication sur la date de promulgation de cette loi.

على أن الملحقين القضائيين الذين اجتازوا بنجاح امتحان نهاية التدريب يمكن تعيينهم بظهير شريف، باقتراح من المجلس الأعلى للقضاء، بالرقم الأول من الدرجة الثالثة... (302).

"وقد جاء ظهير 1974، بجميع المقترحات المتعلقة بشروط ولوج وظيفة القضاء، وتعيين القضاة، وكذلك الحقوق والواجبات الملقة على عاتقهم وأنواع القضاة والضمانات التي يتمتعون بها" (303).

ولا يستقيم الحديث عن تعيين القضاة إلا بذكر الفصل الخامس والثمانين من الدستور الذي ينص على أنه: "لا يعزل قضاة الأحكام ولا ينقلون إلا بمقتضى القانون".

ويظهر من مقترحات هذا الفصل أن الضمانات المتعلقة بعزل القضاة ونقلهم عن طريق القانون (304) لا تخص سوى قضاة الأحكام Les magistrats du siège، الذين ينطقون بالأحكام بخصوص القضايا المعروضة على القضاء، وذلك دون قضاة النيابة العامة أو القضاة الواقفون Les magistrats du ministère public، والذين لا يصدر عنهم الأحكام، باعتبارهم يمثلون السلطة التنفيذية أمام مختلف محاكم المملكة، فهؤلاء لا يتمتعون بقاعدة عدم النقل أو التثقيب، وذلك لكونهم من الناحية الواقعية في حالة تبعية لوزير العدل كسلطة رئاسية لهم (305).

وليمارس القضاة مهامهم في مأمن من جميع التأثيرات المحتملة يسهر جلاله الملك على الاطلاع عن كثب على أحوال القضاة، وترقياتهم وتأديبهم وفصلهم الذي يكون باقتراح من المجلس الأعلى للقضاء، كما هو الشأن كذلك بالنسبة لتعيينهم، ويقول الملك الراحل الحسن الثاني بهذا الخصوص:

"إن الدور الذي يضطلع به المجلس الأعلى لدور عظيم لأهميته في الحياة القضائية، إذ أن ترشيح القضاة وتعيينهم وترقيتهم أو تأديبهم وفصلهم لا يمكن أن يقع إلا باقتراح من مجلسكم المؤلف

³⁰² - نفس المرجع.

³⁰³ - Mohammed Jalal Essaid : « Introduction à l'Etude du droit » 2^{ème} Edition 1998. Collection connaissances, p : 311.

³⁰⁴ - ومعنى ذلك أن هؤلاء لا يمكن عزلهم، توقيفهم أو تحريكهم إلا وفق الشروط المنصوص عليها في القانون، وتهدف هذه القاعدة إلى وضع القضاة بعيدا عن الضغوطات التي قد تمارس عليهم أثناء أداء مهامهم، وذلك لتحقيق استقلاليتهم وكرامتهم. « La règle de l'imamovilité »

³⁰⁵ - L'article 56 du statut de la magistrature : « Les magistrats du parquet sont placés sous l'autorité du ministre de la justice ainsi que sous le contrôle et la direction de leurs supérieurs hiérarchique ».

تحت رئاستنا من أكثرية ممثلة للقضاة أنفسهم، الشيء الذي يجعل شؤون القضاة في مأمن من أي تأثير خارجي ويحوطها بأكبر ضمان⁽³⁰⁶⁾.

البند الثاني : تعيين رئيس المحكمة العليا بظهير شريف لا يوقع بالعطف

تتألف المحكمة العليا من أعضاء ينتخب نصفهم من بين أعضاء مجلس النواب ونصفهم الآخر ينتخب من بين أعضاء مجلس المستشارين⁽³⁰⁷⁾، وذلك حسبما ينص عليه الفصل 91 من الدستور الحالي الذي يقرر أنه :

"تتألف المحكمة العليا من أعضاء ينتخب نصفهم من بين أعضاء مجلس النواب ونصفهم الآخر من بين أعضاء مجلس المستشارين ويعين رئيسها بظهير شريف".

وقد أحال الدستور في فصله الثاني والتسعين مسألة عدد أعضاء المحكمة العليا وكيفية انتخابهم وكذا المسطرة التي يتعين اتباعها في ذلك على قانون تنظيمي يحدد ذلك⁽³⁰⁸⁾.

وقد عرف القانون التنظيمي للمحكمة العليا بالمغرب مدا وجزرا كبيرين جعلاً منه مجرد مشروع لمدة طويلة، فكان متواجداً في ظل الدساتير السابقة على دستور 1996 لكنه غاب بعده. وهكذا يمكن التمييز بين مرحلتين:

الفقرة الأولى : مرحلة ما قبل دستور 1996

تختص المحكمة العليا ضمن النظام القضائي المغربي في الجنايات والجنح التي قد يرتكبها أعضاء الحكومة أثناء ممارستهم لمهامهم، وقد تبنى المشرع الدستوري المغربي نظام المحكمة العليا منذ أول دستور سنة 1962 مروراً بجميع المراجعات الدستورية اللاحقة لسنوات 1970-1972-1992، ثم المراجعة الأخيرة سنة 1996⁽³⁰⁹⁾. وقد أحال المشرع الدستوري في جميع تلك المراجعات على قانون تنظيمي مسألة تحديد ثلاثة أمور تتعلق بالمحكمة العليا وهي : 1. عدد أعضاء المحكمة العليا، 2. كيفية انتخابهم، 3. المسطرة التي يتعين اتباعها.

³⁰⁶ - الخطاب الملكي بتاريخ 27 يونيو 1961، انبعاث أمة، الجزء السادس، 1961، ص : 168.

³⁰⁷ - ولم يحدد النص الدستوري عدد هؤلاء الأعضاء الذين سوف تتألف منهم المحكمة العليا حيث ترك الأمر لقانون تنظيمي (ف 92).

³⁰⁸ - ينص الفصل 92 من الدستور على ما يلي: "يحدد قانون تنظيمي عدد أعضاء المحكمة العليا وكيفية انتخابهم وكذا المسطرة التي يتعين اتباعها".

³⁰⁹ - عند ذكرنا للمراجعات الدستورية المغربية لا نورد دائماً المراجعة الطفيفة لسنة 1980، وذلك لعدم أهميتها. ولأنها لم تهم سوى مقتضى واحد بسيط في الدستور. وهو تحويل السنة المالية، ومطابقتها مع السنة الميلادية.

ومنذ أول دستور سنة 1962 كانت القوانين التنظيمية للمحكمة العليا تصدر في شكل ظهائر بمثابة قوانين تنظيمية:

- الأول، صدر في 9 نونبر 1963 بناء على الدستور الأول الصادر في 14 دجنبر 1962، بظهير شريف رقم 1.63.285 بشأن القانون التنظيمي للمحكمة العليا للعدل⁽³¹⁰⁾.
- الثاني، صدر في فاتح أكتوبر 1970، بناء على أول تعديل دستوري في 31 يوليوز 1970، وجاء على شكل ظهير شريف بمثابة قانون تنظيمي، حمل رقم 1.70.195⁽³¹¹⁾.
- الثالث، صدر في 08 أكتوبر 1977 في شكل ظهير شريف كذلك رقم 1.77.278 بمثابة قانون تنظيمي للمحكمة العليا، بناء على مقتضيات دستور 10 مارس 1972، أي بعد مرور خمس سنوات تقريبا على تعديل الدستور⁽³¹²⁾ وهذا الظهير هو الذي لا يزال قائما حيث لم يتم تعديله رغم المحاولات اللاحقة من أجل ذلك إلا في ظل الدستور الحالي⁽³¹³⁾.

الفقرة الثانية : مرحلة دستور 1996

-
- ³¹⁰ - صدر بالجريدة الرسمية عدد 2664 بتاريخ 15 نونبر 1963.
- ³¹¹ - صدر بالجريدة عدد 3022 مكرر بتاريخ 5 أكتوبر 1970.
- ³¹² - صدر الجريدة الرسمية عدد 3388 بتاريخ 10 أكتوبر 1977.
- ³¹³ - وقد نص في الفصل الأول من الجزء الأول على ما يلي : "تضم المحكمة العليا بالإضافة إلى رئيسها قضاة ينتخبهم مجلس النواب طبق الشروط المبينة بعبدة. وتستعين بلجنة للتحقيق ونيابة عامة يحدد تأليفها ويعين أعضاؤها وفقا لمقتضيات هذا الجزء. وبخصوص التأليف يتحدث الفصل الثاني على أنه:
- "تتألف المحكمة العليا من رئيس وستة قضاة رسميين، وتضم علاوة على ذلك ثلاث قضاة مساعدين يدعون للاجتماع طبق الشروط المنصوص عليها في الفصل 13 بعده: [(كل قاض رسمي تغيب أو عاقه عائق عن الحضور يعوض بمساعد يختار عن طريق القرعة في جلسة عمومية من بين المساعدين المنتخبين في غير الحالة الراجعة للانتخابات المنصوص عليها في الفصل 15 بعده: (تجتمع المحكمة العليا باستدعاء من رئيسها قصد القيام بانتخاب نائب للرئيس عن طريق الاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يؤلفونها)].
- أما الفصل 3 فيبين أنه: "تتألف لجنة التحقيق لدى المحكمة العليا من ثلاثة قضاة لأحكام بالمجلس الأعلى ومن أربعة أعضاء رسميين ينتخبهم مجلس النواب".
- وقد تطرق الفرع الثاني لشروط التعيين، والفرع الثالث لمدة المهام ولا يكون الإعفاء إلا بظهير شريف)، أما الفرع الرابع فيتعلق بالواجبات، والفرع الخامس بتعويض الأعضاء الرسميين المنعيبين أو الذين يعوقهم عائق عن الحضور، في حين تحدث الفرع السادس عن مقتضيات مختلفة أما الجزء الثاني فتعلق بالمسطرة (ف 1: الاتهام، ف 2: التجريح، ف 3: التحقيق، ف 4: المداولات والحكم. والجزء الثالث والأخير تعلق بمقتضيات مختلفة.

يتعلق الأمر هنا بالقانون التنظيمي رقم 63.00 المتعلق بالمحكمة العليا⁽³¹⁴⁾، الذي وضع تطبيقا لمقتضيات دستور 1996، وقد صدر عن البرلمان الذي صادق عليه في مجلس النواب بتاريخ 29 يناير 2004، وفي مجلس المستشارين بتاريخ 10 ماي 2004، لكنه لم يظفر بتأييد المجلس الدستوري، حيث أصدر بشأنه قرارا⁽³¹⁵⁾ يقضي بعدم دستوريته، لذلك لم يصدر بالجريدة الرسمية، تطبيقا لمقتضيات الفقرة السادسة من الفصل 81 من الدستور التي تنص على أنه: "لا يجوز إصدار أو تطبيق أي نص يخالف الدستور" ولم تتدارس الحكومة أمر وضع مشروع قانون تنظيمي جديد يأخذ بعين الاعتبار قرار المجلس الدستوري السالف الذكر، إلا في اجتماعها الذي انعقد بتاريخ 14 يونيو 2007 على الرغم من كون قرار المجلس الدستوري صدر بتاريخ 11 غشت 2004، أي بعد مرور ثلاث سنوات وهو تأخير لا مبرر له.

وأخيرا كتب للقانون التنظيمي المتعلق بالمحكمة العليا أن يرى النور بتاريخ 20 أكتوبر 2008، وذلك بمقتضى ظهير شريف رقم 1.08.64 صادر في 20 من شوال 1429 (20 أكتوبر 2008) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 24.07 المتعلق بالمحكمة العليا⁽³¹⁶⁾.

وينص في مادته الأولى على ما يلي :

"تختص المحكمة العليا طبقا لأحكام الفصلين 88 و 89 من الدستور، في محاكمة أعضاء الحكومة عما يرتكبون من جنایات وجنح أثناء ممارستهم لمهامهم.

³¹⁴ - أعدته الحكومة سنة 2000 لتحقيق عدة أهداف وهي :

1. تحيين المقتضيات المتعلقة بالمحكمة العليا وفق مستجدات دستور 96 (الغرفتين).
2. بلورة مقتضيات الفصلان 89 و 90 من الدستور في قانون يخول للبرلمان اختصاص توجيه الاتهام للوزراء.
3. التذكير باختصاصات المحكمة العليا المنصوص عليها في الدستور.
4. إدخال المقتضيات المتعلقة بتنظيم المحكمة العليا ووسائل مسطرة التحقيق والحكم المخولة لها.
5. تحديد شروط تعيين القضاة البرلمانين لدى المحكمة العليا ولجنة التحقيق والنيابة العامة.
6. التنصيص على البيانات القانونية التي يجب أن يتضمنها قرار الاتهام.
7. تحديد عدد أعضاء المحكمة العليا وكيفية انتخابهم والمسطرة التي يتعين اتباعها أمام هذه الهيئة الدستورية.

³¹⁵ - القرار رقم 04-583 م.د.

³¹⁶ - الجريدة الرسمية عدد 5681-11 ذو القعدة 1429 (10 نونبر 2008)، ص 4123-4124-4125-4126-4127، والذي نسخ الظهير الشريف رقم 1.77.278 الصادر بتاريخ 24 شوال 1397 (8 أكتوبر 1977) بمثابة القانون التنظيمي للمحكمة العليا.

تتألف المحكمة العليا، طبقاً للفصل 91 من الدستور علاوة على رئيسها الذي يعين بظهير شريف، من أعضاء ينتخب نصفهم من بين أعضاء مجلس النواب ونصفهم الآخر من بين أعضاء مجلس المستشارين، وفق الشروط المحددة في هذا القانون التنظيمي.

تساعد القضاة البرلمانيين، لأجل مباشرة مسطرة المتابعات والحكم، لجنة للتحقيق ونيابة عامة وكتابة ضبط يحدد تكوينها وكيفية تعيينها واختصاصاتها بعده".

أما فيما يخص عدد قضاة المحكمة العليا فيحدددهم الفصل الثالث⁽³¹⁷⁾ في: رئيسها ونائبه الذي يعين بظهير شريف، ثم اثني عشر قاضياً رسمياً واثني عشر قاضياً ينوبون عن القضاة الرسميين وفق الشروط المحددة في المادة 17، التي تفيد أنه "يحل محل كل عضو رسمي من أعضاء المحكمة العليا تغيب أو عاقه عائق عن المشاركة في هيئة المحكمة، خاصة بسبب التجريح، عضو نائب يتم سحب اسمه عن طريق القرعة من بين الأعضاء النواب المنتخبين من طرف نفس المجلس، ويكون سحب القرعة علنياً"⁽³¹⁸⁾. كما تضيف المادة 3 بالنسبة للرئيس أنه إذا تغيب أو عاقه عائق لأي سبب من الأسباب، يحل محله نائبه.

أما بخصوص لجنة التحقيق لدى المحكمة العليا فتتألف طبقاً للمادة الرابعة، من أربعة قضاة من قضاة الحكم بالمجلس الأعلى، مرتبين على الأقل في الدرجة الأولى، ومن أربعة أعضاء يمثلون مناصفة مجلس النواب (2) ومجلس المستشارين (عضوين).

ويعين رئيس لجنة التحقيق ونائبه بظهير شريف من بين قضاة المجلس الأعلى الأعضاء في اللجنة، فأما النائب فيعوض الرئيس إذا تغيب أو عاقه عائق لأي سبب من الأسباب.

كما يعين قضاة الحكم أعضاء لجنة التحقيق المنتمون للمجلس الأعلى بظهير شريف.

ويعين علاوة على ذلك وفق نفس الشروط أربعة من قضاة الحكم بالمجلس الأعلى قضاة نواباً.

³¹⁷ - يتعلق الأمر بالمادة 3 من الفرع الأول من الباب الثاني الخاص بتنظيم المحكمة العليا وتعيين أعضائها ووضعيتهم.
³¹⁸ - وتضيف ذات المادة أنه: "يحل محل المحامي العام الأول للمجلس الأعلى إذا تغيب أو عاقه عائق، عضو من أعضاء النيابة العامة للمجلس الأعلى، يعينه الوكيل العام للملك.
يحل محل كل عضو رسمي من الأعضاء المساعدين للنيابة العامة المنتخبين من طرف البرلمان، إذا تغيب أو عاقه عائق عضو نائب ينتمي إلى نفس المجلس.
إذا تغيب عضو رسمي من أعضاء لجنة التحقيق المنتخبين من طرف البرلمان أو عاقه عائق، فإن رئيس لجنة التحقيق يكلف عضواً نائباً ينتمي إلى نفس المجلس ليحل محله.
إذا تغيب قاض من قضاة المجلس الأعلى عضو في لجنة التحقيق أو عاقه عائق، فإن رئيس المحكمة العليا يكلف أحد القضاة النواب بأن يحل محله.

وفيما يخص النيابة العامة لدى المحكمة العليا فيمارسها الوكيل العام للملك لدى المجلس الأعلى بمساعدة المحامي العام الأول لدى المجلس الأعلى، وعضوين من أعضاء البرلمان ينتخب كل واحد منهما على التوالي من طرف مجلس النواب (عضو) ومجلس المستشارين (عضو) (319).

وتضيف المادة السادسة بأن رئيس كتابة الضبط بالمجلس الأعلى هو من يتولى بقوة القانون مهام كتابة ضبط المحكمة العليا.

وقد تحدث القانون التنظيمي عن كيفية انتخاب قضاة البرلمان بمجلسيه وكذلك وضعيتهم، بالإضافة إلى قضاة المحكمة العليا وأعضاء لجنة التحقيق (320)، ثم مسطرة توجيه الاتهام (321) وكذلك مسطرة التحقيق (322)، والمناقشات والحكم (323) ليتم ختمه بأحكام مختلفة تضمنها الباب الرابع الذي يوضح الموارد البشرية والمالية للمحكمة، كما وضح أن مهام القضاة وأعضاء لجنة التحقيق وأعضاء النيابة العامة تكون مجانية (م: 40)، وتحفظ ملفات المحكمة العليا بعد الانتهاء منها بمحفوظات المجلس الأعلى (م: 41).

لقد تطرقنا في هذه النقطة المتعلقة بالمحكمة العليا بإسهاب لتكوينها وقانونها التنظيمي بعدما كنا نريد التركيز على رئيسها الذي يعينه جلالة الملك بظهير شريف لا يوقع بالعطف، لكن ذلك راجع لأهمية هذا الجهاز القضائي الدستوري الذي له دور كبير في رسم معالم دولة الحق والقانون، حيث الجميع مساءل عن مسؤولياته والجميع سواسية أمام القانون، بما في ذلك الوزراء، وباقي أعضاء الحكومة (324) الذين يكونون تحت الأنظار دوما بحكم القطاعات الحكومية المهمة التي يسهرون على تسييرها وما تثيره من إجراءات سلطوية ومالية قد تزيغهم عن الطريق السوي.

أما فيما يخص رئيس المحكمة العليا (325) فيبدو من خلال ما قمنا به من تمحيص لمقتضيات القانون التنظيمي للمحكمة أنه ليس الوحيد الذي يتم تعيينه بظهير شريف، بل كذلك رئيس لجنة التحقيق ونائبه يعينان بظهير شريف من بين قضاة المجلس الأعلى الأعضاء في اللجنة (م 4).

319- حسب منطوق المادة الخامسة من ق.ت. للمحكمة العليا السالف الذكر.

320- الفرع الثاني من الباب الثاني من القانون التنظيمي السابق ذكره، والفرع الثالث بالنسبة لوضعية هؤلاء.

321- الفرع الأول من الباب الثالث.

322- الفرع الثاني من الباب الثالث.

323- الفرع الثالث من الباب الثالث.

324- لأن الحكومة لا تتكون من الوزراء فقط بل من كتاب الدولة كذلك والوزراء المنتدبون.

325- وكذلك في إسبانيا ينص الدستور في الفصل 123-2 على أن رئيس المحكمة العليا يعينه الملك باقتراح من المجلس العام للسلطة القضائية، طبقا للقانون.

ثم أيضا قضاة الحكم أعضاء لجنة التحقيق المنتمون للمجلس الأعلى يعينون بظهير شريف (م 4).

ومجمل القول هنا أنه ومنذ أول دستور عرفته المملكة المغربية سنة 1962، لم تتعد المحكمة العليا أبدا، ولم تتطرق لأي قضية تتعلق بالفساد المالي والإداري للوزراء أو بالأحرى أعضاء الحكومة⁽³²⁶⁾، فمتابعة هؤلاء يبقى من سابع المستحيلات، حيث لا يزال يستمر طابو أصحاب النفوذ والوزراء الذين ليس من السهل تصورهم يقاضون أمام عدالة القانون، شهودا أو متهمين، في قضايا الفساد أو تبديد المال العام، أو الرشوة واستغلال النفوذ، وهي الأفعال التي يجرمها القانون.

كما أن القانون التنظيمي للمحكمة العليا يحمل في طياته من التعقيدات المسطرية ما يجعل المتابعة صعبة إن لم نقل مستحيلة، خاصة فيما يخص مسألة التصويت على قرار توجيه الاتهام (المواد 20-21)، أضف إلى ذلك صعوبة التحقيق مع شخصيات وازنة ومهمة كالوزراء نظرا لانشغالهم ومكانتهم الاجتماعية، وعلاقاتهم، وهو ما يجعل القانون التنظيمي للمحكمة العليا مجرد تأنيث للترسانة القانونية بالمغرب، ويحتم إعادة الطرح الدستوري للمسؤولية الجنائية للوزراء.

البند الثالث: تعيين نصف قضاة المجلس الدستوري واختيار رئيسه

تطرح مسألة تعيين قضاة المجلس الدستوري⁽³²⁷⁾ إشكالا أساسيا يتعلق بنوع التوازن الذي يرجى منها، والذي وإن كان يبدو في ظاهره أنه موجود بين مؤسستي الملك والبرلمان، فإنه في عمقه

³²⁶ - لأن الحكومة تضم الوزراء، الوزراء المنتدبون، وكتاب الدولة.

³²⁷ - نشير هنا إلى أن تنظيم المجلس الدستوري ورد في الباب السادس من دستور 1996، في الفصول من 78 إلى 81، وبما أن الفصل 80 أحال قواعد تنظيم وسير المجلس الدستوري والإجراءات المتبعة أمامه، على قانون تنظيمي فبالفعل تم ذلك من خلال:

- ظهير شريف رقم 1.94.124 صدر في 14 من رمضان 1414 (25 فبراير 1994) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 23-29 المتعلق بالمجلس الدستوري كما تم تغييره وتنميته بالقانون رقم 98-8-1998 وكذلك بظهير شريف رقم 1.08.69 صادر في 20 من شوال 1429 (20 أكتوبر 2008) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 07-49 المنتم بموجبه القانون التنظيمي رقم 93-29 المتعلق بالمجلس الدستوري.

- الجرائد الرسمية:

* عدد 4244 بتاريخ 1994/03/2.

* عدد 4627 بتاريخ 1998/10/5، ص 2680.

* عدد 5679-4 ذي القعدة 1429 (3 نوفمبر 2008) من ص 4002 إلى ص 4005.

ونشير هنا إلى أننا لن نتطرق بتفصيل لجميع ما يتعلق بالمجلس الدستوري، لأن هذا يمكن أن يكون موضوع أطروحة دكتوراه لوحده أو رسالة دراسات عليا، فسوف نقتصر فقط على النقطة المتعلقة بالتعيين الملكي للرئيس، ولكن لا بد من الإشارة كذلك لتعيين جلالتنا لباقي الأعضاء، وللمزيد من الاطلاع في الموضوع راجع: - عبد العزيز النويضي: "المجلس الدستوري بالمغرب" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 29، الطبعة الأولى 2001.

مرجح للكفة الملكية من خلال تخويل جلالة الملك الحق في تعيين نصف أعضاء المجلس زيادة على اختيار الرئيس منهم، في حين يُخَوَّل البرلمان بغرفتيه تعيين النصف الآخر وهو ما يفرض معالجة هذه المسألة في عنصرين:

الفقرة الأولى : تعيين أعضاء المجلس الدستوري توازن ظاهري فحسب

ينص الفصل التاسع والسبعون من دستور 1996 الحالي على أنه : "يتألف المجلس الدستوري من ستة أعضاء يعينهم الملك لمدة تسع سنوات، وستة أعضاء يعين ثلاثة منهم رئيس مجلس النواب وثلاثة رئيس مجلس المستشارين لنفس المدة بعد استشارة الفرق، ويتم كل ثلاث سنوات تجديد كل فئة من أعضاء المجلس الدستوري..."⁽³²⁸⁾.

رغم ما يظهره النص الدستوري من التوازن بين المؤسسة الملكية ومؤسسة البرلمان بشأن تعيين أعضاء المجلس الدستوري، خاصة مع دستور 1996، حيث يختلف الأمر عما كان عليه سابقا سواء في المجلس الدستوري بموجب دستور 1992، الذي كان ينص على تسعة أعضاء، خمسة يعينهم الملك⁽³²⁹⁾ وأربعة يعينهم رئيس مجلس النواب، أو بموجب الغرفة الدستورية في دستور 1972 التي كان الملك يعين ثلاثة أعضاء فيها مقابل ثلاثة يعينهم رئيس مجلس النواب⁽³³⁰⁾.

فإنه بالتدبر في الموضوع تبدو أرجحية المؤسسة الملكية واضحة، حيث يعين الملك نصف أعضاء المجلس الدستوري⁽³³¹⁾، في حين يكتفي البرلمان بغرفتيه بتعيين النصف الآخر، مما يعني أن كل غرفة تعين ثلاثة أعضاء يختارهم رئيسها باستشارة الفرق النيابية، فظاهريا يبدو الحديث عن مؤسستين لكن عمق الموضوع يظهر أن الأمر يتعلق بثلاث مؤسسات، المؤسسة الملكية ومجلس النواب، ومجلس المستشارين⁽³³²⁾.

- عبد الحق عادل : "المجلس الدستوري في المغرب" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق البيضاء، جامعة الحسن الثاني عين الشق.

³²⁸- نشير هنا إلى أن المجلس الدستوري هو الجديد الذي جاء به دستور 1992 حيث كان من قبل غرفة دستورية في المجلس الأعلى وكفى.

³²⁹- وهنا يعين الملك أربعة أعضاء بالإضافة إلى رئيس المجلس الدستوري لمدة ست سنوات.

³³⁰- ويرأس هذه الغرفة الرئيس الأول للمجلس الأعلى (الفصل 94 من دستور 1972) وهو أصلا معين بظهير شريف.

³³¹- هذا دون الحديث عن الرئيس الذي سنتناوله في النقطة الموالية.

³³²- وهناك اقتراحات لخلق نوع من التوازن في الموضوع، وذلك بجعل النص الدستوري المتعلق بالمجلس الدستوري على هذا النحو:

يتألف المجلس الدستوري من أربعة أعضاء يعينهم الملك لمدة تسع سنوات، وأربعة أعضاء يعينهم رئيس مجلس النواب وأربعة أعضاء يعينهم رئيس مجلس المستشارين لنفس المدة بعد استشارة الفرق البرلمانية. ويتم كل ثلاث سنوات تجديد كل فئة من أعضاء المجلس الدستوري، وذلك على غرار النموذج الفرنسي الذي حاول خلق نوع من التوازن بين رئيس

أضف إلى ذلك أن جلالة الملك يكون حرا، متحررا من جميع الإكراهات في تعيين الشخصيات التي يرتأي جلالته أنها أهل لثقتة في تولي مهام القضاء الدستوري والتي يختارها مما يشتهي من المشارب السياسية والعلمية.

أما رئيسا مجلسي البرلمان فيكونان محاطين بمجموعة من الإكراهات والضغوطات عندما يكونان بصدد اختيار الثلاثة أعضاء لكل واحد منهما، فمنها ما هو دستوري يفرض عليهما استشارة الفرق البرلمانية بالمجلس الذي ينتميان إليه، وهنا إذا كانت كفة الأغلبية المساندة للرئيس تبدو راجحة، لكون الدستور يخول حق تعيين أعضاء المجلس الدستوري لرئيس مجلس النواب، ولرئيس مجلس المستشارين، فإن الاستشارة تبقى فرضا دستوريا كذلك، ومعنى ذلك أنهما سيأخذان بعين الاعتبار وجهة نظر أكبر الأحزاب تمثيلية في المجلسين.

ومن الإكراهات ما هو سياسي يتوخى ضرورة تحقيق توازن سياسي أو تمثيل أدنى لأحزاب المعارضة، كما أن رئيسي المجلسين يكونان تحت مراقبة البرلمان، بمناسبة اختيار الشخصيات التي ستتولى العضوية في المجلس الدستوري، ولا نظن أنهما لا يستحضران انتظارات جلالة الملك بخصوص حد أدنى من الموضوعية في اختيار أشخاص ذوي كفاءة علمية، ونزاهة، وتنوع في الانتماء السياسي والجنسي، مما يرضي جلالته ويحقق انتظاراته.

الفقرة الثانية : اختيار الملك لرئيس المجلس الدستوري

الجمهورية، ورئيسي غرفتي البرلمان، فيما يخص تعيين أعضاء المجلس الدستوري الفرنسي، حيث يعين الرئيس ثلاث أعضاء، ويعين رئيس الجمعية العمومية ثلاثة، كما يعين رئيس مجلس الشيوخ ثلاثة آخرين، أما رؤساء الجمهورية السابقين، فأعضاء في المجلس الدستوري مدى الحياة.

L'article 56. –Le conseil constitutionnel comprend neuf membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont nommés par le président de la république, trois par le président de l'assemblée nationale, trois par le président du sénat....

En sus des neuf membre prévus ci-dessus, dont de droit partie à vie du conseil constitutionnel les anciens présidents de la république.

وللاطلاع على بعض الاقتراحات الدستورية في مجال المجلس الدستوري يرجى الرجوع إلى :
- عبد العزيز النويضي: "الإصلاح الدستوري في المملكة المغربية، القضايا الأساسية"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2005، من ص 52 إلى ص 55.

يعطي الدستور المغربي لجلالة الملك الحق خالصا في اختيار رئيس المجلس الدستوري، حيث يسميه من بين الأعضاء الذين يعينهم⁽³³³⁾، وهو أمر له أهميته بالنظر لسلطات وامتيازات رئيس المجلس المذكور.

فرئيس المجلس الدستوري يعين منذ البداية لمدة تسع سنوات كعضو، وهو الذي يعود له أمر تعيين المقررين في مختلف القضايا التي تحال على المجلس بموجب مختلف الاختصاصات، كما أنه يكون محط استشارة جلالة الملك قبل إعلان حالة الاستثناء(ف 35 من الدستور)، وكذلك قبل حل البرلمان بغرفتيه أو أحد مجلسيه (ف71).

ورئيس المجلس الدستوري هو الذي يحيل على المجلس أمر إعفاء أحد أعضائه إما بمبادرة منه، وإما بإحالة من أحد رئيسي غرفتي البرلمان أو من وزير العدل⁽³³⁴⁾، كما أنه هو الذي يدعو المجلس للاجتماع⁽³³⁵⁾، وعلى جميع أعضاء المجلس اطلاع الرئيس على كل تغيير يطرأ على أنشطتهم خارج المجلس إذا كان من شأن ذلك أن يخالف الأحكام الواردة في القانون التنظيمي للمجلس الدستوري⁽³³⁶⁾، كما تقدم الاستقالة للرئيس⁽³³⁷⁾ الذي يتمتع بنفس التعويضات والامتيازات التي يتمتع بها رئيسي مجلسي البرلمان⁽³³⁸⁾.

وإلى جانب هذه السلط والامتيازات يمارس رئيس المجلس الدستوري كل المسائل المتعلقة بالتسيير الإداري والمالي للمجلس، وهو اختصاص لا يخلو كذلك من أهمية قصوى⁽³³⁹⁾، مع أن مهمته غير قابلة للتجديد.

³³³ - ينص الفصل التاسع والسبعون في فقرته الثانية على ما يلي: "يختار الملك رئيس المجلس الدستوري من بين الأعضاء الذين يعينهم".

³³⁴ - حسب المادة 10 من القانون التنظيمي رقم 98-8 القاضي بتغيير وتنظيم القانون التنظيمي رقم 93-29 المتعلق بالمجلس الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 4627، 13 جمادى الآخرة 1419 (5 أكتوبر 1998).

³³⁵ - المادة 15: "يجتمع المجلس الدستوري بدعوة من رئيسه، وإذا عاق الرئيس عائق وجه أكبر الأعضاء سناً الدعوة لاجتماع المجلس وتولي رئاسته في هذه الحالة".

³³⁶ - المادة 8: يجب على أعضاء المجلس الدستوري اطلاع رئيس المجلس على كل تغيير يطرأ على النشاطات التي يزاولونها خارج المجلس إذا كان من شأنه أن يخالف الأحكام الواردة في هذا القانون التنظيمي.

³³⁷ - المادة 10:

تنتهي عضوية المجلس الدستوري:

رابعا : بالإعفاء الذي يثبته المجلس الدستوري بعد إحالة الأمر عليه من رئيسه أو من رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين أو من وزير العدل...

³³⁸ - المادة 13 وتتص على أنه :

يتقاضى أعضاء المجلس الدستوري تعويضا يساوي التعويض النيابي ويخضع للنظام الضريبي الذي يخضع له هذا الأخير. ويستفيد رئيس المجلس الدستوري، علاوة على ذلك، من التعويض عن التمثيل ومختلف المزايا العينية المسنحة لرئيس مجلس النواب.

³³⁹ - للتوسع أكثر في هذه النقطة يرجى الرجوع إلى :

وبالعودة إلى النموذج القضائي الدستوري الفرنسي، نجد رئيس الجمهورية هو الذي يعين رئيس المجلس الدستوري بمقتضى المادة السادسة والخمسين، التي تنص في آخر فقرة منها على أن: "رئيس المجلس الدستوري يعين من طرف رئيس الجمهورية، ويرجح صوته في حالة تعادل الأصوات".

وكما هو معلوم فرئيس الجمهورية كذلك غير مكره بأي قاعدة قانونية مكتوبة في مجال تعيين رئيس المجلس الدستوري، الذي قد يكون من اقتراح رئيسي المجلسين أو من اختياره هو شخصيا، كما أنه لا توجد أية مقتضيات قانونية تحدد مدة انتداب الرئيس⁽³⁴⁰⁾، وهو ما قد يؤثر على مدى استقلاليته، ويعتبر هذا الأمر بمثابة ثغرة قانونية دستورية واضحة من شأنها التأثير على أداء واستمرارية المجلس الدستوري الفرنسي.

ونفس الحذو هذا المشرع الدستوري المغربي مع اختلاف بسيط، فرغم كون المشرع الدستوري المغربي قد حدد مسألة اختيار الرئيس من بين الستة أعضاء الذين يعينهم جلاله الملك، من طرفه، فإنه لم يورد أي نص قانوني يوضح المدة التي يمكن أن يستمرها رئيس المجلس الدستوري لا في الدستور ولا في القانون التنظيمي المتعلق به. وذلك عكس ما ذهب إليه بعض الفقه الدستوري كعبد العزيز النويضي مثلا، الذي يقول بأن الملك يعين رئيس المجلس الدستوري لمدة تسع سنوات⁽³⁴¹⁾، فنحن نؤكد أن هذا الأمر ما أنزل به المشرع الدستوري، ولا المشرع البرلماني من سلطان، حيث لم نجد لا في المقتضيات الدستورية، ولا في القانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الدستوري ما يدل على ذلك⁽³⁴²⁾، نعم الرئيس محدد من ضمن ستة أعضاء يعينهم الملك لمدة تسع

– عبد العزيز النويضي: "المجلس الدستوري بالمغرب..."، مرجع سابق، خاصة الفصل الثالث، المبحث الثاني من ص 82 إلى ص 84.

³⁴⁰– ليس هناك أي نص قانوني يفيد بأن ولاية رئيس المجلس الدستوري تكون لمدة تسع سنوات، فمثلا عندما عين دانييل مايير (Daniel Mayer)، رئيسا للمجلس سنة 1983، فقد استقال من هذه المهمة سنة 1986، لكنه ظل عضوا به، فتم تعويضه ب روبير بادينتي (Robert Badinter) وهو ما اعتبره بعض الفقهاء دوريا، لكن لا شيء يلزم رئيس الجمهورية أو يمنعه من تعيين رئيس جديد للمجلس الدستوري، رغم كون سلفه لم يمض سوى ثلاث أو ست سنوات.³⁴¹ ورد ذلك في الصفحة 69، من مؤلف د. عبد العزيز النويضي: "المجلس الدستوري بالمغرب...". مرجع سابق، :
"رئيس المجلس الدستوري يعين منذ البداية لتسع سنوات،...".

³⁴²– فالنص الدستوري المتمثل في الفصل 79 من دستور 1996 ينص على ما يلي: "يتألف المجلس الدستوري من ستة أعضاء يعينهم الملك لمدة تسع سنوات وستة أعضاء يعين ثلاثة منهم رئيس مجلس النواب وثلاثة رئيس مجلس المستشارين نفس المدة بعد استشارة الفرق، ويتم كل ثلاث سنوات تجديد ثلث كل فئة من أعضاء المجلس الدستوري. يختار الملك رئيس المجلس الدستوري من بين الأعضاء الذين يعينهم. مهمة رئيس وأعضاء المجلس الدستوري غير قابلة للتجديد".

سنوات، ولا يمكن لجلالة الملك اختيار رئيس للمجلس الدستوري من دونهم، لكن لا مانع من تغييره له أنى شاء، فتحديد المدة هنا يقصد به مدة عضوية أعضاء الملك ولا يقصد به الرئيس، إذن فلا مانع (دستوري أو قانوني) يمكنه الحؤول دون إمكانية لجوء جلالته لتغيير رئيس المجلس الدستوري بعضو آخر من الأعضاء الذين عينهم ولو بعد مرور ثلاث أو ست سنوات فقط. فالملك محدود الاختيار في العدد لا في المدة. فقد نتفق مع الرأي السابق في أن مدة انتداب رئيس المجلس الدستوري لا يمكن أن تتعدى تسع سنوات لكونه معين كعضو من طرف جلالة الملك لهذه المدة، لكن تعيينه كرئيس للمجلس الدستوري ليس بالضرورة لتسع سنوات.

وأخيرا لا توقع الظهائر الشريفة الصادرة عن جلالة الملك بتعيين رئيس وأعضاء المجلس الدستوري بالعطف من لدن الوزير الأول، لكونها مقصية من ذلك بمنطوق الفصل التاسع والعشرين من الدستور، مما ينم عن إطلاقية إرادة المؤسسة الملكية في تعيين رئيس وأعضاء المجلس الدستوري الستة في مجموعهم، بينما لا تحضى الحكومة بأي دور في هذا الشأن.

المبحث الثاني: جهاز الحكومة في النظام السياسي الدستوري المغربي

تعتبر الحكومة⁽³⁴³⁾ في النظام السياسي المغربي جهازا معيناً للملك على تنفيذ السياسات العامة، وباعتبارها جهازا يملك السلطة التنظيمية، ويحيك معظم القوانين، وينفلت من الرقابة السياسية

ونلاحظ هنا أن المشرع الدستوري لو شاء تحديد مدة ولاية رئيس المجلس الدستوري لقال: "يعين الملك رئيس المجلس الدستوري من بين الأعضاء الذين يعينهم لمدة تسع سنوات"، أو "يختار الملك رئيس المجلس الدستوري لمدة تسع سنوات من بين الأعضاء الذين يعينهم".

أما وأن المجال بقي مفتوحا فلا نظن أن الملك ملزم بتعيين رئيس المجلس الدستوري بنفس مدة تعيينه للأعضاء أي تسع سنوات وقد زاد من حدة هذا الطرح المادة 1 من القانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الدستوري التي نصت على ما يلي:

يتألف المجلس الدستوري من:

- ستة أعضاء يعينهم الملك،

- ثلاثة أعضاء يعينهم رئيس مجلس النواب بعد استشارة الفرق،

- ثلاثة أعضاء يعينهم رئيس المجلس المستشارين بعد استشارة الفرق،

- يختار الملك رئيس المجلس الدستوري من بين الأعضاء الذين يعينهم.

- تنشر بالجريدة الرسمية الظهائر الشريفة والقرارات الصادرة بتعيين رئيس وأعضاء المجلس الدستوري".

³⁴³- يمكن القول أن لمصطلح الحكومة عدة دلالات، فقد يقصد بها الجهاز التنفيذي، باعتبارها السلطة الحاكمة التي تتولى

إدارة شؤون الدولة وعلى ذلك يقصد بالحكومة رئيس الدولة والوزراء، أي السلطة التنفيذية المكونة من هذين الطرفين.

ويرى بعض المؤرخين أن ظهور بوادر أول حكومة دستورية جماعية بالمغرب كان في عهد المولى عبد العزيز ووزيره الأعظم أو "الصدر" سيدي أحمد بن موسى المدعو "أبا أحمد" (1894-1900)، حيث كان يجتمع الوزراء في بنية الوزير الأكبر، لعقد اجتماع يسمى "المجلس" يحمل كل واحد إلى هذا المجلس القضايا الهامة والمتعلقة ببنيته ويعرضها على الجميع لاتخاذ القرار".

الفعلية للبرلمان من جهة، في حين يراعي المراقبة الملكية⁽³⁴⁴⁾، حيث الملك هو رئيس السلطة التنفيذية، يملك سلطة تنظيمية مهمة، فكأن الحكومة جزء من السلطة التنفيذية وهي مسؤولة أمام رئيسها، بل إنها حكومة جلالة الملك.

وتتكون الحكومة حسب إيفاد الفصل التاسع والخمسين من الدستور، من الوزير الأول والوزراء، دون أي ذكر لكتاب الدولة. فإذا كان بإمكاننا أن ندرج ضمن فئة الوزراء: وزراء الدولة، الوزراء والوزراء المنتدبون فإن مسألة كتاب الدولة قد طرحت إشكالا دستوريا يتعلق بمدى اعتبارهم من ضمن الجهاز الحكومي، أي كفاءة من الوزراء؟

وهنا يرى بعض الفقه الدستوري كالأستاذ مصطفى قلوش وميشال روسي -وقد سايرهم كذلك الباحث خالد الشرقاوي السموني- أن كتاب الدولة لا يعتبرون أعضاء في الحكومة، فالأستاذ مصطفى قلوش كتب بهذا الخصوص أنه: "... إن كتاب الدولة لا يعتبرون أعضاء في الحكومة ما دام الفصل 58 من الدستور يقتصر على ذكر التالي: "تتألف الحكومة من الوزير الأول والوزراء"⁽³⁴⁵⁾، في حين كتب الأستاذ ميشال روسي ما يلي: " إن كتاب الدولة لا يختلفون عن الوزراء إلا من حيث عدم اعتبارهم أعضاء في الحكومة على النحو الذي نص عليه الدستور، فهم لا يحضرون إذن في مجلس الوزراء ولا يتم استدعاؤهم إلا فيما يتعلق بالمسائل التي تدخل في اختصاصاتهم"⁽³⁴⁶⁾. وقد سار على نهجهم الأستاذ خالد الشرقاوي السموني حيث يقول: "ونرى أن النص الدستوري صريح في هذه المسألة، إذ يقصد بأعضاء الحكومة الوزير الأول والوزراء بمن فيهم وزراء الدولة والوزراء المنتدبون، بالإضافة إلى أن كتاب الدولة لا يحضرون اجتماعات

راجع:

-أمينة المسعودي: "الوزراء في النظام السياسي المغربي 1955-1992" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق-أكادال-الرباط، طبعت بدار الفكر-الرباط، 2001، ص 22.

³⁴⁴ -Comme il a dit certains chercheur comme NAJIB BENSIBIA : « Le gouvernement est un organe qui, tout en disposant du pouvoir supplémentaire et concourant à la confection des lois, tel que lui reconnaissent de manière expresse certaines dispositions constitutionnelles, échappe dans les faits au contrôle politique du parlement, d'une part, d'autre part, il s'autoinscrit dans une logique qui a toujours cherché à le situer dans le sillage de =légitimation royale , en ce sens que, dans le langage usité officiellement, il est qualifié de « gouvernement de sa Majesté » :

-NAJIB BENSIBIA : « Pouvoir et politique au Maroc, Du rejet à l'alternance », 1^{ère} édition, Avril 1996, Média Stratégie.

³⁴⁵ -مصطفى قلوش : " النظام الدستوري المغربي"، الطبعة الرابعة، مكتبة دار السلام-الرباط، 1994، ص: 174.

³⁴⁶ -Michel Rousset : « Institutions administratives », publisud, Paris, 1991, p. 49.

المجلس الوزاري ومجلس الحكومة، إلا إذا تعلق الأمر بمجالات تدخل ضمن اختصاصاتهم" (347).
ونفس الاتجاه سارت فيه أمينة المسعودي التي كتبت: "إن كل ما يفهم من الدستور المغربي حول
مفرد الوزراء، أنهم هؤلاء الأعضاء الذين يشكلون مجموع التشكيلة الحكومية التي تتألف من الوزير
الأول والوزراء (الفصل 58 من دستور 1992، 59 من دستور 1996)" (348).

بينما يرى جانب آخر أن كتاب الدولة يعتبرون أعضاء في الحكومة ونذكر من هؤلاء الأستاذ
عبد القادر باينة الذي كتب ما يلي: "إن كتاب الدولة بالمغرب يعتبرون أعضاء في الحكومة، إذ
يدرجون في قائمة أعضاء الحكومة ويحضرون اجتماعات المجلس الوزاري والمجلس
الحكومي" (349).

أما نحن فنؤكد أن كتاب الدولة (350) يعتبرون أعضاء في الحكومة، وذلك على الرغم من عدم
النص الدستوري الحرفي على ذلك، فتضمنهم في ظهير تعيين الحكومة، وتقديمهم لجلالة الملك
كأعضاء في الحكومة يتم تعيينهم ضمن الفريق الحكومي (351)، وكذلك مشاركتهم في المجالس

³⁴⁷ - خالد الشرفاوي السموني: "مؤسسة الحكومة في النظام المغربي والنظام الفرنسي"، دبلوم الدراسات العليا في القانون
العام، كلية الحقوق، الرباط، 1998، ص: 95.

³⁴⁸ - أمينة المسعودي: "الوزراء في النظام السياسي المغربي"، م.س. ص: 209.

³⁴⁹ - عبد القادر باينة: "المختصر في القانون الإداري المغربي"، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، المطابع المغربية، 1985،
ص 315.

³⁵⁰ - ويعود تعيين كتاب الدولة إلى عدة أسباب منها ما هو سياسي وما هو تقني، فالدوافع السياسية تتجلى في الرغبة في
توسيع القاعدة الحكومية داخل البرلمان وذلك بتعيين شخصيات منتمية لأحزاب سياسية تضمن تأمين الأغلبية المساندة
للحكومة داخل البرلمان وتزداد هذه الظاهرة عندما يتولى الحكومة حزب ذو أغلبية ضعيفة. أو في تعيين بعض النواب كتابا
للدولة بعد فشلهم في الظفر بمناصب وزارية.

أما الدوافع التقنية فتتمثل في السعي إلى عقلنة تسيير بعض القطاعات الوزارية التي تشرف على مجالات متعددة تفوق قدرة
شخص واحد الذي يكتفي بالإشراف والمراقبة، أو أن هناك بعض القطاعات التي لا ترقى إلى مرتبة وزارة.

وهناك من يبرر الأمر بأن مؤسسة كاتب الدولة تهدف إلى تكوين رجال سياسيين شباب وصقل مواهبهم من أجل تهيئهم
لوظائف وزارية وهو أمر إن كان مستساغا بالنسبة لبعض الأنظمة كفرنسا، فهو جد مستبعد في المغرب، لكون الصراع
على المناصب الوزارية لا يترك المجال لمثل هذا الترف السياسي، كما أن كل رجل يرشح ليكون عضوا في الحكومة لابد
من أن يحظى بثقة جلالة الملك بصفة أساسية بغض النظر عن انتمائه السياسي. وتسابق الأحزاب السياسية نحو المناصب
الوزارية يجعل كذلك من أعضاء الحكومة عدد يفوق الاحتياجات القطاعية.

³⁵¹ - وهكذا فقد عرفت أول حكومة مغربية بعد الاستقلال حضور كاتبين للدولة هما: كاتب الدولة الملحق برئاسة الوزراء:
السيد عبد الله إبراهيم، وكاتب الدولة للشبيبة والرياضة: السيد أحمد بن سوادة، وللمزيد من الاطلاع على:

-Fatima Abou EL KARAM: « Répertoire des gouvernements du Royaume du Maroc, 1955-1988 » Edité avec la collaboration de l'Association N^{le} des informaticiens-Casablanca, 1988, p: 15.

الوزارية وجلسات العمل ومجالس الحكومة، تجعلهم في مرتبة الوزراء، أضف إلى ذلك أنهم يتمتعون بنفس الامتيازات التي يتمتع بها هؤلاء، وكذلك التعويضات المالية، كما أن كاتب الدولة لا يكون دائماً كاتباً لدى الوزير الأول أو لدى وزير آخر، كما هو الشأن مثلاً للطبيب الفاسي الفهري الذي كان كاتباً للدولة في الشؤون الخارجية والتعاون في حكومة عبد اللطيف الفيلاي (352).

وباستثناء الوزير الأول لم يحدد الدستور الفرنسي أعضاء الحكومة الفرنسية، حيث اكتفى في الفصل الثامن منه بما يلي: " يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول، ويضع حداً لمهامه، بتقديم هذا الأخير لاستقالة حكومته.

باقترح من الوزير الأول يعين باقي أعضاء الحكومة، ويعفيهم من مهامهم" (353).

وكذلك تحدثت المواد الخاصة بالحكومة في العنوان الثالث، من المادة 20 إلى المادة 23 عن مهام الحكومة والوزير الأول وحالات التنافي، دون أي ذكر لنوعية أعضائها.

وهكذا فالدستور الفرنسي لسنة 1958، لم ينص صراحة على أن الحكومة تتكون من الوزير الأول والوزراء، وإنما أورد كلمة "أعضاء الحكومة" Membres de gouvernement، مما يترك المجال لإدراج كتاب الدولة في قائمة أعضاء الحكومة دون جدال دستوري (354)، كما أنه ترك

ومن الأمثلة التي لا تقيم تمييزاً بين الوزراء وكتاب الدولة من حيث الظواهر المشكّلة للحكومات نذكر حكومات: (30-11-1983) و (11-8-1992) و (14-6-1994) التي جعلت تعين الوزراء وكتاب الدولة في فصل واحد، دون تمييز اللهم ما كان من ترتيبهم بعد الوزراء في اللائحة.

للمزيد حول الموضوع راجع:

- أحمد سنيهي: "الوجيز في القانون الإداري المغربي والمقارن" الطبعة الثانية 1998، مطبعة IMRRIZAR، مكناس، ص 107 وما بعدها.

³⁵² - عبد السلام البكري: "دليل تاريخ الأحداث وتعاقب الحكومات بالمغرب 1955-2001" مطبعة بني ازناسن، الولجة-سلا، نشر Editions IDGL-المحيط-الرباط، ص : 339.

³⁵³ - Article 8 - Le président de la République nomme le premier ministre.

Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du gouvernement.

Sur la proposition du premier ministre, il nomme les autres membres du gouvernement et met fin à leur fonctions ».

³⁵⁴ - Jean Paul Jacqué : « Droit constitutionnel et institutions politiques », 4^{ème} édition, 2000, DALLOZ : « A l'exception du premier ministre, et du grade des sceaux en ce qui concerne la vice-présidence du conseil supérieur de la Magistrature, la constitution ne contient aucune disposition relative à la structure gouvernementale. Il appartient donc à chaque gouvernement de définir sa structure, le nombre de ministre qui le composent et leurs attributions », p : 203.

الحرية لكل حكومة على حدة لتحديد بنيتها، عدد الوزراء والأعضاء المكونين لها، وكذلك اختصاصاتهم.

وعلى نفس المنوال سار دستور الجمهورية التونسية في الفصل الخامس الذي يقر ما يلي : " يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول كما يعين بقية أعضاء الحكومة باقتراح من الوزير الأول" (355).

إذن فالحكومة التونسية تتكون من عدد من الأشخاص يحملون غالبا لقب الوزير أو كاتب الدولة (356). إذن فلا ضير من القول بأن كاتب الدولة في تونس يعتبر عضوا في الحكومة التي كان الوزير الأول فيها يسمى "كاتب الدولة للرئاسة" ولم يصبح رئيسا للحكومة إلا مع تطور الأحداث وصدور الأمر المؤرخ في 7 نوفمبر 1969 المتعلق بإحداث الوزارة الأولى وأصبح الوزير الأول يرأس الحكومة وله اختصاصات خاصة به (357).

وفي النظام الدستوري المغربي عرفت مكانة الحكومة تطورا مهما مع توالي التعديلات الدستورية، حيث يمكن التمييز بين مرحلتين أساسيتين، مكانة الحكومة قبل دستور 1992، (الفرع الأول)، ومكانتها في دستور 1992 والذي بعده (الفرع الثاني).

الفرع الأول : مكانة الحكومة في المغرب قبل دستور 1992

يبدو أن الحديث عن الحكومة المغربية قبل حلول دستور 1992 بطريقة أكثر منهجية يستوجب علينا تناول هذه المؤسسة أو هذا الجهاز في بندين، سنتحدث في البند الأول عن جهاز الحكومة قبل دسترة الحياة السياسية المغربية ثم في بند ثاني عن جهاز الحكومة من دستور 1962 إلى دستور 1972.

البند الأول : جهاز الحكومة المغربية قبل دسترة الحياة السياسية

لقد وجد المغرب نفسه بعد الاستقلال مدعوا لتسيير الحياة السياسية المغربية في غياب أي دستور ينظم سير المؤسسات السياسية بالبلاد، فكان لابد من تعيين -على الأقل- جهاز يشرف على

أما موريس دوفرجيه فيقول أن الحكومة تتألف من رئيس الوزراء، الوزراء وأمناء سر الدولة، لكل من هذه الأجهزة صلاحياته، إلا أن السلطات الرئيسية للحكومة تمارس جماعيا ضمن مجلس الوزراء، كجهاز جماعي يتخذ قرارات الحكومة.

-موريس دوفرجيه: "المؤسسات السياسية والقانون الدستوري"، ترجمة جورج سعد، 1992، ص: 240.
355- دستور 1 جوان 1959، كما سبقت الإشارة إليه.

356- د. رافع عاشور: "المؤسسات والنظام السياسي بتونس (الإطار التاريخي-النظام الحالي)"، مركز النشر الجامعي بتونس، سلسلة م / علوم قانونية، 2000، ص : 232.
357- المرجع نفسه، ص : 229.

تسيير الشأن العام تحت إشراف الملك، يسمى الوزارة على رأسها وزير يدعى "رئيس الوزارة" (358). وذلك بتاريخ 7 دجنبر 1955، حيث تألفت الحكومة الوطنية الأولى في عهد الاستقلال الواقعي ولو أن التوقيع الرسمي على استقلال المغرب لم يكن إلا في 2 مارس 1956⁽³⁵⁹⁾، وهكذا فمنذ الاستقلال وحتى دستور 1962، لم تكن الحكومة المغربية تحتل المكانة اللائقة بها، فقبل دسترة الحياة السياسية المغربية وإلى حدود الحكومة الخامسة المعينة بتاريخ 27 ماي 1960 والممتدة إلى غاية 1961، 16 ماي، لم تتحدث الظهائر الملكية الشريفة عن الحكومة، وإنما كانت تتحدث فقط عن الوزارة، حيث كان الظهير الشريف في تأسيس الحكومة المغربية ينص في فصله الأول على أنه: "تتألف تحت إشرافنا وزارة مركبة من تسعة عشر وزيرا ومن كاتبين اثنين للدولة"⁽³⁶⁰⁾. ومع مجيء الحكومة الخامسة التي ترأسها صاحب السمو الملكي ولي العهد آذاك الحسن الثاني، تم الحديث عن حكومة وليس وزارة، فقد نص الفصل 1 على ما يلي: "تتألف تحت رئاسة جنابنا الشريف حكومة يسيرها ولي عهدنا نائب رئيس الحكومة وتضم ما يأتي: " (361). وقد سميت الوزارة بالحكومة نظرا لترؤسها من طرف ولي العهد الأمير مولاي الحسن، في حين ترأس الحسن الثاني بعد وفاة والده محمد الخامس الحكومة السادسة التي امتدت من 20 فبراير 1961 إلى 2 يونيو 1961. وقد كان رئيسا للحكومة، التي نص ظهير تأسيسها في فصله الأول على أنه: "تجعل تحت رئاسة جنابنا الشريف الوزارة المؤسسة بمقتضى الظهير الشريف المشار إليه أعلاه الصادر في فاتح ذي الحجة 1379 الموافق لـ 27 مايو 1960"⁽³⁶²⁾.

وهكذا وبمناسبة هذه الحكومة لم يتم الحديث عن وزير أول ولا عن رئيس للوزارة، أو نائب لرئيس الحكومة أو الوزارة، وإنما كانت رئاستها فعليا من طرف جلالة الملك الحسن الثاني آنذاك، فمباشرة بعد ذكر رئيس الحكومة جاء ذكر وزير الشؤون الخارجية، مما يعني التسيير والإشراف

358- وقد كانت هذه الوزارة تحت الإشراف الشخصي المباشر للملك، الذي كان يدعى رئيس الحكومة، فكانت بالفعل إزدواجية واضحة على مستوى رئاسة جهاز الحكومة، من شخصيتين، رئيس وزارة تحت إشراف رئيس حكومة، كما كان هناك منصب آخر لم يتم حذفه إلا مع الحكومة السادسة مع أنه اختفى في الحكومة الثانية، وهو منصب نائب رئيس الوزارة والذي تمت تسميته مع تولي الملك الحسن الثاني رئاسة الحكومة، بنائب رئيس الحكومة.
359- كان ذلك بقاعة "الساعة بحي دورساي" بمقر وزارة الخارجية الفرنسية آنذاك، وذلك بحضور صاحب السمو الملكي الأمير الحسن، فوق عن الجانب المغربي رئيس الوزارة السيد مبارك البكاي ووزير الخارجية الفرنسي السيد كريستان بينو، حيث صدر التصريح المشترك باسم السلطان محمد الخامس والحكومة الفرنسية بباريز.
وفي 7 أبريل 1956، تم بمدريد التوقيع على وثيقة اعترفت فيها الحكومة الإسبانية بالتنازل عن نفوذها في المنطقة الشمالية التي كانت تحتلها، وكان ذلك تحت إشراف الملك الراحل محمد الخامس.
360- ظهير شريف بتاريخ 22 ربيع الثاني 1375 (7 دجنبر 1955)، بشأن تأليف الحكومة الأولى من 7 دجنبر 1955 إلى 25 أكتوبر 1956.

361- ظهير شريف 1.6.144 بتاريخ 1 ذي الحجة 1379 (27 ماي 1960).

362- ظهير شريف 1.61.060، بشأن تنظيم الحكومة، ج.ر. عدد 22، 2524، رمضان 1380 (10 مارس 1961).

المباشر لجلالته على جهاز الحكومة، فكانت له وظيفتان مجتمعتان في رئيس الدولة الذي هو في نفس الوقت رئيس الحكومة، وقد استمر الملك الحسن الثاني في رئاسة الحكومة رغم دخول دستور 1962 حيز التطبيق بتاريخ 14 دجنبر 1962، حيث ترأس جلالته آنذاك الحكومة السابعة ما بين 5 يناير 1963 و 13 نونبر 1963، وضل لقبه آنذاك رئيس الحكومة⁽³⁶³⁾.

ولعل السبب الرئيسي في ذلك كان هو انتظار الانتخابات التشريعية التي جرت بتاريخ 17 مايو 1963، والتي أفرزت النتائج التالية: جبهة الدفاع عن المؤسسات الدستورية⁽³⁶⁴⁾ (F.D.I.C) 69 مقعدا، حزب الاستقلال (P.I) 41 مقعدا، الاتحاد الوطني للقوات الشعبية (UNFP) 28 مقعدا، المستقلون (غير منتمين) 6 مقاعد، غير أن المجلس الأعلى قرر إعادة الانتخابات في 7 دوائر فجرت الانتخابات الجزئية بتاريخ 02 يناير 1964، حيث أصبحت تشكيلة مجلس النواب كما يلي: جبهة الدفاع عن المؤسسات الدستورية (71 مقعدا)، حزب الاستقلال (40 مقعدا)، الاتحاد الوطني للقوات الشعبية (27 مقعدا) الغير منتمين (6 مقاعد) وسيصوتون لفائدة الجبهة.

أما مجلس المستشارين (المجلس العلوي)، فقد تم انتخاب أعضائه بتاريخ 4 أكتوبر 1963، وكانت أعلى النتائج كذلك من نصيب جبهة الدفاع عن المؤسسات (104 مقعدا)، حزب الاستقلال (11 مقعدا)، الاتحاد الوطني للقوات الشعبية لم يحصل على أي مقعد، وغير المنتمين (4 مقاعد)، وهو ما أسفر عن تشكيل الحكومة المغربية التاسعة في المغرب في 13 نونبر 1963، في ضل الدستور الجديد لسنة 1962، حيث السيد أحمد باحنيني⁽³⁶⁵⁾ -الذي كان ينتمي للجبهة- في منصب الوزارة الأولى.

³⁶³ - كانت الحكومة الثامنة تضم منصبا غريبا ما هو بوزير ولا بوزير منتدب ولا بكايب الدولة وإنما الممثل الشخصي لجلالة الملك، ووزير الخارجية ووزير الدولة مكلف بشؤون موريطانيا والصحراء المغربية. للاطلاع على ذلك الرجوع إلى:

- الظهير الشريف 1.63.026 بتاريخ 9 شعبان 1382 (5 يناير 1963) ج.ر، عدد 2624-13 رمضان 1382 (8 فبراير 1963). أو:

- عبد السلام البكاري: "دليل تاريخ الأحداث وتعاقب الحكومات بالمغرب 1955-2001"، م.س.³⁶⁴ - قد تأسست الجبهة في 20 مارس 1963 من طرف أحمد رضا اجديرة، وتشكلت من حزب الدستور الديمقراطي، الأحرار المستقلين والحركة الشعبية بالإضافة إلى شخصيات أخرى مستقلة.

-El Moussadeq Rkia : « Le système parlementaire marocain 1962 à 1965 » Mémoire de D.E.S en sciences politique , Paris II 1975, p : 55-58.

³⁶⁵ - كان السيد أحمد باحنيني ذو تكوين قانوني اقتصادي، كما أنه من الموقعين على وثيقة المطالبة بالاستقلال، وقد كان وزير للعدل في حكومة 1963، التي تم تأليفها ابتداء من 5 يناير 1963.

البند الثاني : جهاز الحكومة في المغرب من أول دستور إلى دستور1972

رغم دخول المغرب مرحلة الحياة الدستورية مع أول دستور عرفه المغرب سنة 1962⁽³⁶⁶⁾، وحتى دستور 1972، لم تتبوء الحكومة المغربية كجهاز مؤسساتي، المكانة اللائقة بها، ولم تتمكن مختلف الدساتير المتلاحقة لسنوات 1962، 1970 و 1972 من رتق الفتق الدستوري المتعلق بجهاز الحكومة، التي ظلت في وضعية تبعية مطلقة للملك لأنها يجب أن تتمتع دائما بالثقة الملكية⁽³⁶⁷⁾، سواء بالنسبة للوزير الأول أو لباقي الوزراء، فالنص الدستوري نفسه جعل الحكومة تتبثق عن الملك، والوزير الأول لا سلطة له في مجال تعيين الوزراء، حيث الفصل الرابع والعشرون من جميع الدساتير السابقة على دستور 1992 كان ينص على أنه : " يعين الملك الوزير الأول والوزراء ويعفيهم من مهامهم ويقيلهم إن استقالوا"⁽³⁶⁸⁾. ولم تكن الظواهر الملكية في شأن تعيين الوزراء تخضع للتوقيع بالعطف من قبل الوزير الأول، مما يعني أنه لم يكن يساهم في الاختيار الفعلي للفريق الحكومي، الذي كان شأنًا ملكيًا خالصًا.

وقد اتضحت معالم المسطرة الدستورية في تشكيل الحكومة مع أول حكومة مؤطرة بنصوص دستورية في 13 نونبر 1963، حيث تولى الملك بنفسه إجراء المشاورات التمهيديّة لتشكيلها، "بدلاً من الشخص الذي عين وزيراً أولاً (أحمد باحنيني) وقد استعرب حزب الاستقلال إذ ذاك من اتباع

³⁶⁶ - دستور 14 دجنبر 1962، سبقت الإشارة إليه، وهو أول دستور حقيقي تم العمل به بصفة رسمية بالمغرب، وذلك رغم وجود محاولات دستورية سابقة على هذا الدستور، كمشروع دستور 1908، الذي لم يكتب له النجاح، والذي تحدث كذلك عن الوزير الأول وعن الحكومة فنص في المادة 57 على ما يلي: "السلطان يعين الوزير الأكبر..." والمادة 58 : "لوزير الأكبر، أن ينتخب الوزراء الخمسة ويعرض أسماءهم على منتدى الشورى، فإن قر الرأي عليهم يعرضون على الجناب الشريف ويصادق على تعيينهم".

المادة 60: "إن عزل الوزير الأكبر من منصبه، أو اعتزاله هو من تلقاء نفسه عزلت معه سائر الوزراء، وسقطت الوزارة، وأما عزل الوزراء جميعهم باستثناء الوزير الأكبر الذي لا تسقط وزارته". وهي كلها مقتضيات كانت جد متقدمة بالنظر للمرحلة التي جاءت فيها، حيث تضمنت بعض المبادئ كأختيار الوزير الأول للوزراء، وعرضهم على منتدى الشورى قبل تسميتهم من طرف السلطان، وكذلك المسؤولية التضامنية لأعضاء الحكومة، وغيرها.

³⁶⁷ - حيث قال الملك الراحل الحسن الثاني في أحد استجاباته: "أقول أحياناً لوزرائي: إذا لم يقبل إذا أحد منا أن يحكم، سأقول لسائقك ستكون وزيراً".

- استجواب الملك الحسن الثاني مع مجلة " Réalités" في 15 نونبر 1966، سلسلة خطب وندوات جلالة الملك الحسن الثاني، نشر وزارة الإعلام، طبعة 1993، المجلد الثالث.

³⁶⁸ - هذا الفصل الذي تكرر بنفس الصيغة في دساتير 1970، 1962، 1972، مع حذف عبارة واحدة وردت في دستور 1962 وهي كلمتي "أفراداً أو جماعة"، التي كانت تجعل الفصل 24 على الشكل التالي: " يعين الملك الوزير الأول والوزراء ويعفيهم من مهامهم ويقيلهم إن استقالوا أفراداً أو جماعة".

هذه المسطرة، حيث تساءلت صحيفة "العلم" الناطقة بلسانه، عما إذا كان للمغرب تقليد دستوري خاص بشأن تشكيل الحكومات الدستورية⁽³⁶⁹⁾.

وهكذا فرغم التنصيب في دستور 1962 وكذلك دستوري 1970 و 1972 على أن الحكومة تتألف من الوزير الأول والوزراء⁽³⁷⁰⁾، يعينون من طرف الملك، وهو الذي له أن يعفيهم من مهامهم (ف 24)، وهم مسؤولون أمامه (ف 65)⁽³⁷¹⁾، وأمام البرلمان، لكن دون أي تصويت على البرنامج الحكومي⁽³⁷²⁾.

ورغم ما أسند للوزير الأول من مهام واختصاصات من خلال دستور 1962⁽³⁷³⁾، فهو الذي يتقدم أمام المجلسين ويعرض البرنامج الذي يعترزم تطبيقه (ف 65)⁽³⁷⁴⁾، وله حق التقدم باقتراح القوانين (ف 67)، كما أنه يمارس السلطة التنظيمية فيما عدا المواد التي يصرح الدستور بإسنادها إلى سلطة الملك التنظيمية (ف 68)⁽³⁷⁵⁾، وقد كان من حق الوزير الأول أن يفوض بعض سلطه للوزراء (ف 69)، وهكذا كان للوزير الأول صلاحيات يقرها الدستور⁽³⁷⁶⁾، كما كان كذلك للحكومة وضع

³⁶⁹ - محمد أشركي: "الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام" رسالة لنيل دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، البيضاء، 1985، ص: 84 (جريدة العلم ليوم 14-11-1963).

والملاحظ هنا أنه ورغم إعطاء الوزير الأول الضوء الأخضر من طرف الملك في بعض الحالات لإجراء المشاورات قصد تشكيل الحكومة، كما حدث مثلا مع أحمد عصمان في نونبر 1972، حيث كلفه جلالته بإجراء مشاورات مع الأحزاب السياسية بهدف تأليف الحكومة، وكذلك محمد كريم العمراني في أبريل 1973، فإن ذلك ظل مجرد تكليف من جلالته الملك "لخادمه المطيع" أو إرساله "كوسيط من وسائطه" لإجراء مشاورات مع أطراف سياسية وتقديم النتائج لجلالته الذي يظل بيده التقرير، وغالبا ما تكون المشاورات تحت إشراف وتوجيهات الملك.

³⁷⁰ - الفصل 64 من دستور 1962، والفصل 58 من دستوري 1970 و 1972.

³⁷¹ - من دستور 1962 و 59 من دستوري 1970 و 1972.

³⁷² - حيث اكتفى الدستور المغربي لما قبل 1992 بالنص على أن الوزير الأول يعرض البرنامج الذي تعترزم الحكومة تطبيقه دون أي ذكر للتصويت على ذلك البرنامج من قبل البرلمان.

³⁷³ - وباستثناء تغيير نظام الشائبة المجلسية، بمجلس النواب فقط في دساتير 1970 و 1972، فلم نلاحظ هناك أي تغيير على مستوى مكانة أو اختصاصات جهاز الحكومة (أنظر الملحق رقم 1)، حيث عمدنا إلى التطرق إلى مختلف النصوص الدستورية المتعلقة بجهاز الحكومة على مر الدساتير الأولى الثلاث، وأشرنا إلى كل التغييرات التي كانت ذات طابع شكلي فقط.

³⁷⁴ - لكن عرض البرنامج لم يكن يليه أي تصويت، والدستور نفسه لم يورد أي شيء من هذا القبيل، فكان ذلك بمثابة إخبار للبرلمان فقط بالخطوط العريضة لخطة عمل الحكومة، وحوار حكومي مع البرلمان. وقد أثيرت هذه المسألة مع أول حكومة برئاسة أحمد بحنيني، حيث فسر نواب حزب الاستقلال النص الدستوري في اتجاه وجود تنصيب برلماني للحكومة، ودافعوا على ضرورة حصول الحكومة على ثقة مجلس النواب، لكن الوزير الأول لم يساير هذا المنطق، باعتبار الدستور لم ينص مطلقا على مسألة تنصيب الحكومة من قبل مجلس النواب.

³⁷⁵ - وقد عرفت مسألة السلطة التنظيمية مدا وجزرا على مدار الدساتير الثلاث الأولى، حيث كان دستور 1962، يعطي للوزير الأول مجالا واسعا في ممارستها، في حين قلصها دستور 1970، ليعيدها بعد ذلك له دستور 1972، لكن ليس بنفس الوثيرة.

³⁷⁶ - للمزيد يرى الرجوع إلى :

الإدارة تحت تصرفها، وكانت مسؤولة عن تنفيذ القوانين، وتمارس السلطة التشريعية ما بين الدورات، أو عن طريق قانون الإذن، لكنها لم تكن لتحدد السياسة العامة للأمة، ولم تكن لها الاختصاصات الحقيقية التي تجعل منها مؤسسة دستورية مستقلة عن الملك.

ويعتبر الأستاذ محمد معتصم "الحكومة هنا مجرد معين للملك في التقليدانية الدستورية، وذلك - تأسيسا على تبعية المخزن المركزي كحكومة تقليدية للسلطان واقتباسا لتقنيات حديثة عصرن بها الملك الدستوري حكومة السلطان، وضمن تطور تقليداني للقانون الدستوري المغربي- قد جعلت من الحكومة مجرد معين للملكية كما يتضح ذلك من تبعيتها المطلقة لها في تشكيلها وتلخيص وظائفها في مطلق الإعانة"⁽³⁷⁷⁾.

إن التجربة الدستورية المغربية لم تنهل من الدستور الفرنسي في مجال مؤسسة الحكومة⁽³⁷⁸⁾، كما فعلت بالنسبة لمجالات أخرى، فالدستور الفرنسي الذي كان سابقا على نظيره المغربي، جعل من جهاز الحكومة مؤسسة دستورية متجانسة، يعين وزيرها الأول من طرف رئيس الجمهورية، لكنه هو الذي يقترح وزراء حكومته (الفصل 8)، كما أن الحكومة هي من يحدد و يسهر على تنفيذ سياسة الأمة، والإدارة والقوات المسلحة موضوعان رهن تصرفها، كما أنها حكومة مسؤولة أمام البرلمان (الفصل 20)، أما الوزير الأول فهو رئيس الحكومة وهو الذي يقودها، ويوجه عملها وهو المسؤول عن الدفاع الوطني، ويسهر على تنفيذ القوانين، (ف 21). ويتضح بخصوص الحكومة في فرنسا أن إقرار نظام جديد مع دستور 1958، كان الهدف منه التمييز بين سلطات الدولة، وبين السلطة التنفيذية، فالأولى من اختصاص رئيس الجمهورية، والثانية من نصيب الحكومة التي تحدد وتنفذ سياسة الأمة.

أما في المغرب فالحكومة تعتبر معينة بمجرد صدور مراسيم تعيينها من طرف جلالة الملك، والتي لم تتغير بشكل كبير، حيث استمر الملك كما في السابق في تعيين وزرائه وإقالتهم كما يشاء،

-كياس عبد النبي: "الوزير الأول في النظام السياسي الدستوري المغربي" أطروحة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق-أكادال-الرباط، 2005.
³⁷⁷ محمد معتصم: "النظام السياسي الدستوري المغربي 1992" مؤسسة إيزيس للنشر، الدار البيضاء 1992، ص : 127-128.

³⁷⁸ فالدساتير المغربية الأولى لم تعد أن تكون سوى إقرار لأمر واقع، وهو تبعية جهاز الحكومة المطلقة للملك، فالتطلعات الدستورية كانت محدودة في أفاقها، حيث رامت تشريع ما هو موجود، ولم تسع إلى تصور نماذج متقدمة لمؤسسة الحكومة.

بل إن الملك ورغم وجود الدستور عاد بكل ثقله لرئاسة الحكومة منذ 8 يونيو 1965⁽³⁷⁹⁾، فأصبح هو الذي يقود الحكومة بعدما قام بحذف منصب الوزير الأول لمدة سنتين (من 8 يونيو 1965 إلى 11 نونبر 1967)، حيث جمع الملك بين وظائف رئيس الدولة ورئيس الحكومة، وبالتالي فلم تتعد الحكومة الأولى في ظل دستور 1962 السنتين، ليتم تسجيل عودة الملك بقوة لرئاسة الحكومة التي استمرت إلى حدود الحكومة العاشرة، والتي استمرت إلى غاية 6 يوليوز 1967، حيث عين وزيرا أولا جديدا⁽³⁸⁰⁾.

ولن تعود الحياة السياسية إلى وضعها الطبيعي إلا مع دستور 1970، الذي رغم كونه أعاد مؤسسة الوزير الأول لممارسة اختصاصاتها وكذلك الحكومة، إلا أنه كرس عودة الملك بقوة لاحتكار أهم السلطات⁽³⁸¹⁾، فأصبح الملك مصدر السلطة التنظيمية بمقتضى الفصل 29 من دستور 1970⁽³⁸²⁾. كما أن اختصاصات الحكومة أصبحت محدودة. ورغم التعديل الدستوري اللاحق لسنة 1972⁽³⁸³⁾، فلم تتبوأ الحكومة المكانة اللائقة بها إذ كان لابد من انتظار دستور 1992، والذي بعده للحديث عن مؤسسة الحكومة وليس عن جهاز الحكومة.

الفرع الثاني: تدعيم مكانة الحكومة مع دستوري 1992 و 1996

³⁷⁹ فالملك الحسن الثاني ترأس خمس حكومات تقريبا، وهي الحكومة الخامسة والسادسة والسابعة والثامنة قبل دخول الدستور الأول لسنة 1962 حيز التطبيق الفعلي أي بعد الانتخابات، والحكومة العاشرة بعد الحياة الدستورية والتي كانت من 8 يونيو 1965 حتى 6 يوليوز 1967.

وقد نص الفصل 1 من المرسوم الملكي رقم 138.65 بتاريخ 8 صفر 1385 (8 يونيو 1965) بتأليف الحكومة على أنه: "تتألف الحكومة التي يرأسها جنابنا الشريف ويكون نظامها حسيما يلي...".

³⁸⁰ وهو الدكتور محمد بنهيمه: مرسوم ملكي رقم 67-555 بتاريخ 8 شعبان 1387 موافق لـ 11 نونبر 1967، ج.ر، عدد 2872، 12 شعبان 1387 موالق 15 نونبر 1967.

³⁸¹ وقد كان دستور 1970 بمثابة حالة استثناء دستورية، فقد أملت مجموعة من الأحداث والاضطرابات الاجتماعية، أدت إلى غليان الساحة السياسية، فعاد الملك لتركيز كل السلطات بيده، حيث تم التراجع على بعض مكتسبات دستور 1962.

³⁸² وقد نص هذا الفصل على ما يلي: "يمارس الملك السلطة التنظيمية وتحدد ظواهر شريفة الميادين التي يفوض فيها الملك هذه السلطة للوزير الأول". وقد كان الهدف من ذلك هو وضع الوزير الأول أمام مسؤولياته الكاملة والتامة. وبالفعل فقد فوض الملك كل اختصاصاته التنظيمية للوزير الأول بظهير شريف سنة 1971.

-Dahir N° 1-71-137 du 17-11-1971, portant délégation générale du pouvoir réglementaire (B.O. n° 3068 du 18-08-1971, p : 952).

³⁸³ لم يكن لتعديل 1972 أي تغيير مهم يذكر، باستثناء عودة السلطة التنظيمية للوزير الأول كاختصاص أصلي، وكذلك عودة مسألة التفويض من طرف الوزير الأول للوزراء على صيغة الفصل 69 من دستور 1962 بعدما حذفت في دستور 1970. وقد جاء هذا التعديل الدستوري في مرحلة جد حرجة تمثلت في المحاولة الانتقالية الفاشلة بالصخيرات سنة 1971 مما جعله تعديلا محدودا وحذرا.

لابد لمناقشة هذا الفرع من تقسيمه إلى فقرتين كذلك، لكن لابد من الإشارة مسبقا إلى أن أهم التعديلات التي وقعت على مؤسسة الحكومة، كانت مع دستور 1992.

البند الأول : دستور 1992 تغيير جذري في مكانة الحكومة

يعتبر دستور 1992⁽³⁸⁴⁾، دستور مؤسسة الحكومة بامتياز، فقد قوى من مركز الحكومة برئاسة الوزير الأول بشكل متميز وملحوظ⁽³⁸⁵⁾، وذلك رغم أنه لم يصل بها إلى المكانة التي تجعلها هي المهيمنة على الجهاز التنفيذي، بل ظلت تابعة لرئيس الدولة وخاضعة له، وبالتالي استمرت ثنائية الجهاز التنفيذي الغير متوازنة⁽³⁸⁶⁾، نتيجة لمكانة الملك وإنا لنجد في مصطلح "تدعيم" مكانة الحكومة، الأنسب لوصف مستجدات دستور 1992.

وهكذا فقد قوى الفصل 24 من دستور 1992 لحة الحكومة وانسجامها وجعل منها مؤسسة عوض جهاز متفرق الأعضاء، فأصبحت مساهمة الوزير الأول في تشكيل الحكومة ظاهرة لكل مطلع على النص الدستوري، ذلك أنه ولأول مرة ينص الدستور المغربي على أنه: " يعين باقي أعضاء الحكومة باقتراح من الوزير الأول" (الفصل 24)⁽³⁸⁷⁾. وهي مسأيرة واضحة للنموذج الفرنسي في مجال تعيين الحكومة، الذي ينص دستوره في الفصل الثامن على أن: " رئيس الجمهورية يعين باقي أعضاء الحكومة باقتراح من الوزير الأول، وكذلك يعفيهم من مهامهم"⁽³⁸⁸⁾. وهو اقتباس حرفي تقريبا لنص الدستور الفرنسي. وبعيدا عن النقاش السياسي، فأول ملاحظة يمكن تسجيلها هي: إعطاء الوزير الأول الحق الدستوري من قبل الدستور المغربي لاقتراح الفريق الحكومي الذي سيعمل بجانبه، وهي إضافة جوهرية. كما أنه ولأول مرة يتم الحديث عن مؤسسة

³⁸⁴ - الجريدة الرسمية عدد 4172 الصادرة بتاريخ 14 أكتوبر 1992، ص: 1247 وما بعدها.

³⁸⁵ - وسنظل مقتضيات دستور 1992 أهم المستجدات التي أدخلت على مؤسسة الحكومة، والوزير الأول في المغرب، رغم التعديل الدستوري اللاحق لسنة 1996.

³⁸⁶ - وهو ما يجعلنا نقول بأن النظام السياسي مختلط، حيث يختلف مركز الحكومة في ظل هذا النظام عنه في النظام البرلماني الخالص، فالحكومة في النظام المختلط ليست هي المهيمنة على الجهاز التنفيذي بل أصبحت تابعة لرئيس الدولة، وأصبح بذلك مبدأ الثنائية في الجهاز التنفيذي غير متوازن نتيجة لتدعيم مركز رئيس الدولة ولصلاحياته الواسعة.

³⁸⁷ - الفصل 24: " 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".

³⁸⁸ - Article 8 - Le président de la république nome le premier ministre.

Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du gouvernement.
Sur la proposition du premier ministre, il nomme les autres membres du gouvernement et met fin à leurs fonction.

الحكومة كوحدة دستورية، حيث تم تغيير "الوزراء" بـ "أعضاء الحكومة" (389)، بما في ذلك من دلالات وحمولات سياسية. تجعل من الوزير الأول قائدا لمؤسسة الحكومة التي تتكون من أعضاء متضامنين، وليس وزراء متفرقين (390).

لقد أصبحت الحكومة برئاسة الوزير الأول مسؤولة بحق أمام الملك وأمام مجلس النواب الذي أضحي يساهم في تنصيب الحكومة، وذلك بالتصويت على البرنامج الحكومي أمام مجلس النواب (391)، ليس على سبيل الحوار والاستئناس فقط، وإنما أصبح يتلوه نقاش ثم حكم بات عليه بالرفض أو القبول (392)، وذلك ما أكده الملك الحسن الثاني في خطابه بمناسبة افتتاح السنة التشريعية 1993-1994، بتاريخ 08 أكتوبر 1993، حيث قال: "حينما ينتهي...، يأتي دوري الدستوري، وأنداك سأستدعي أفراد الكتلة، وبعد ذلك أستدعي أفراد الوفاق، للتباحث وإياهم هل يريدون أن يشاركوا في الحكومة؟ وإذا أراد واحد منهم أن يشارك في الحكومة فليعطينا برنامجا ونراه ونعين أنداك الوزير الأول الذي سيأتي أمامكم حضرات الأعضاء المحترمين ليطلب منكم التزكية، فإذا أنتم زكيتموه سار بالحكومة إلى الأمام وبمن شارك فيها من كتلة أو من وفاق، وإن أنتم لم تعطوه التزكية أو أعطيتموها له بإدخال بعض النقاط فيها سار كذلك على ما يريده الجميع..." (393). وهنا كذلك تأثر المشرع الدستوري المغربي بملهمه، المشرع الدستوري الفرنسي في الفصل 49 من الدستور، فعانقه على مستوى هذه المقتضيات التي حاولت تقوية الطابع البرلماني للنظام السياسي المغربي (394) حيث أشار جلالة الملك الحسن الثاني أثناء عرضه لمشروع دستور 1992 أنه يقوم على ثلاثة أركان، من

389- في دستور 1972 كان الفصل 24 ينص على أنه: "يعين الملك الوزير الأول والوزراء ويعفيهم من مهامهم ويقيلهم إن استقالوا".

أما الفصل 24 من دستور 1992 فتحدث عن: "ويعين باقي أعضاء الحكومة باقتراح من الوزير الأول...".

390- وسواء مارس الوزير الأول اختصاص الاقتراح فعليا أو لم يمارسه، فالأهم بالنسبة لنا هو أن المقتضيات الدستورية قد أعطته هذا الحق.

391- في ظل الدساتير السابقة لم يكن تقديم الوزير الأول لبرنامج حكومته أمام البرلمان (مجلس النواب) يتوج بالتصويت

عليه. أما الفصل 59 من دستور 1992، فقد تحدث عن مناقشة يعقبها تصويت قد يؤدي إلى استقالة الحكومة بصفة جماعية، وهو ما جعل الملك ليس الوحيد دستوريا الذي يتحكم في تنصيب الحكومة بما يعنيه ذلك من تبعيتها المطلقة له.

392- حسب المسطرة المحددة في الدستور، والتي ورغم صعوبة تحقيق شروطها إلا أن إمكانية إسقاط الحكومة تبقى واردة.

393- تم أخذ الخطاب من الموقع الإلكتروني للأنترنيت:

<http://www.parlement.ma/discouroyayx1.Php?filename=200710067719090>.

394- رغم أن بعض الباحثين الفرنسيين كالعميد جورج فيدل يرى أن الدستور المغربي أكثر برلمانية من نظيره الفرنسي في مجال إخضاع البرنامج الحكومي لمناقشة مجلس النواب المقرونة بتصويت الثقة من طرف المجلس، هذه المسطرة الإلزامية في المغرب لا نجدها في الدستور الفرنسي. فهناك كثير من الحكومات الفرنسية بدأت نشاطها دون أن تتقدم ببرامج منها إلى البرلمان.

-العميد جورج فيدل: "قراءات في مشروع الدستور المراجع: سلسلة تشييد دولة حديثة، الطبعة الملكية 1992: تدخل في سلسلة تدخلات .

بينها الركن الثاني الذي يقول بصدده: "... إعطاء منتخبك الوسيلة القانونية والموضوعية لمراقبة الحكومة و تشجيعها على السير أو الطلب منها أن تتوقف عن العمل" (395).

وقد اعتبر بعض الباحثين تصويت البرلمان على البرنامج الحكومي تصويت ثقة تم ارساؤه لأول مرة (396).

وفي الإطار نفسه رأى الأستاذ محمد معتصم أن هذه المقتضيات الجديدة من شأنها أن تجعل الحكومة، حكومة الوزير الأول، وأن تقوي إدارته للعمل الحكومي وتعزز المسؤولية التضامنية للحكومة وكذا ممارسة السلطة التنظيمية (397).

أما الأستاذ مصطفى قلوش فقد اعتبر مرحلة ما بعد دستور 1992، مرحلة أخرى في حياة الحكومة، ومؤسسة الوزير الأول، وأكد أن إضافة الفقرة الثالثة إلى الفصل 59 من الدستور تجعل النظام الدستوري المغربي يقترب أكثر من النظام البرلماني بصورته التقليدية (398).

ومن مظاهر دعم النظام البرلماني كذلك إرغام الحكومة من خلال الفصل 55 من الدستور، على الإجابة عن أسئلة أعضاء مجلس النواب، وذلك خلال أجل أقصاه عشرين يوما، في محاولة للحد من تهرب أو تأخر الحكومة في الإجابة عن الأسئلة التي يطرحها النواب، وكلها إجراءات كان الهدف منها إعطاء الحكومة مسؤوليات أكثر (399)، مع تحميلها تداعيات ذلك.

ويعتبر دستور 1992 خطوة مهمة اتخذها المشرع الدستوري المغربي لتثبيت دعائم مؤسسة الحكومة وكذلك الوزير الأول، وإعادة الاعتبار لهما بعد التراجعات الخطيرة التي عرفتتها هذه المؤسسة في الدساتير السابقة. فبمقتضى الفصل الستين من الدستور، أصبحت الحكومة تزاوّل مهامها

³⁹⁵ - خطاب 20 غشت 1992 بمناسبة تقديم جلالة الملك لمشروع دستور 1992 : انبعاث أمة، الجزء 37، ص : 269-1992.

³⁹⁶ - Najib BA Mohamed : « Constitutionnalisation du système et tradition démocratique au Maroc » : 3^{ème} sujet, du Revue Marocaine d'Administration Locale et de développement, n° 25 Octobre-Décembre, 1998. P : 42.

³⁹⁷ - محمد معتصم: "تأملات في حصيلة وآفاق ثلاثون سنة من الممارسة الدستورية المغربية": المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية العدد 30، سنة 1993، ص 38.

³⁹⁸ - مصطفى قلوش: "النظام الدستوري المغربي"، مكتبة دار السلام، الطبعة الرابعة 1994، ص 230، م.س.ذ. راجع: كذلك مصطفى قلوش: "التأصيل الدستوري لبعض الآراء التي قيلت بمناسبة تعيين السيد جطو في منصب الوزارة الأولى، مكامن الخلل: جريدة الأيام، العدد 68. بتاريخ 09-15 يناير 2003. وكذلك مقالته: " مجال تعيين الحكومة وإقالتها، الصلاحية الدستورية لجلالة الملك: جريدة العصر العدد 247 من 21 دجنبر 2002. ص 27.

³⁹⁹ - ذلك ما عبر عنه جلالة الملك أثناء عرضه لمشروع دستور 1992، الخطاب السالف الذكر.

تحت مسؤولية الوزير الأول، ورغم أن ذلك في نظر بعض الباحثين لا يعني أن الوزير الأول أصبح رئيساً للحكومة، فإنه إضافة مهمة تجسد المسؤولية التضامنية للحكومة في تعبير دستوري نوعي واضح⁽⁴⁰⁰⁾. هذه إذن أهم مستجدات دستور 1992، فماذا عن دستور 1966؟

البند الثاني : دستور 1996 تكريس لنفس التوجه

لقد كرس دستور 1996⁽⁴⁰¹⁾، نفس المقتضيات الدستورية المتعلقة بالحكومة، ولم تكن المقتضيات التي جاءت بها تعديلات بقدر ما كانت عبارة عن إضافات تتعلق أساساً بنظام الغرفتين على مستوى البرلمان المغربي، فبدل مجلس واحد الذي هو مجلس النواب تمت إضافة مجلس المستشارين وهو ما انعكس على علاقة الحكومة بالغرفتين لكونها أصبحت أداة لخلق التوازن بينهما. إن أول ما يسترعي انتباهنا بخصوص دستور 1996، هو عدم إشراك مجلس المستشارين في تنصيب الوزير الأول والحكومة الذي بقي حكراً على مجلس النواب، فالغرفة الثانية لا يمكنها التصويت على برنامج الحكومة برئاسة الوزير الأول (الفقرة الأخيرة من الفصل 60)، حيث نصت على أن "البرنامج المشار إليه يكون موضوع مناقشة أمام كلا المجلسين ويتلو مناقشته تصويت في مجلس النواب" وذلك رغم تأكيد نفس الفصل على أن الحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام البرلمان (ف 60، الفقرة الأولى)⁽⁴⁰²⁾.

⁴⁰⁰ - فالفصل 60 من دستور 1972، لم يتحدث عن أي مسؤولية للوزير الأول، أما نظيره في دستور 1992 فقد كان واضحاً في القول بأن "الحكومة تعمل على تنفيذ القوانين تحت مسؤولية الوزير الأول" وفي هذا المقام نقول أنه لا اجتهاد مع وضوح النص الدستوري.

⁴⁰¹ - الجريدة الرسمية عدد 4420 بتاريخ 10 أكتوبر 1996: ظهير شريف رقم 1.96.157 صادر في 23 جمادى الأولى 1417 (7 أكتوبر 1996) بتنفيذ نص الدستور المراجع.

⁴⁰² - الفصل الستون: " الحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام البرلمان:

يقدم الوزير الأول أمام كل من مجلسي البرلمان بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه، ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في مختلف مجالات النشاط الوطني وبالأخص في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والخارجية. يكون البرنامج المشار إليه أعلاه موضوع مناقشة أمام كلا المجلسين ويتلو مناقشته في مجلس النواب تصويت يجب أن يقع وفق الشروط المنصوص عليها في الفقرتين الثانية والثالثة من الفصل 75 (ولا يمكن سحب الثقة من الحكومة أو رفض النص إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب. لا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على اليوم الذي طرحت فيه مسألة الثقة). ويترتب عليه الأثر المشار إليه في الفقرة الأخيرة منه (يؤدي سحب الثقة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية".

ثم إن مسؤولية الحكومة بعد انطلاق عملها أصبحت مزدوجة أمام مؤسستي البرلمان، عن طريق ملتزم الرقابة الذي يتيح الدستور في فصليه: السادس والسبعين بالنسبة لمجلس النواب (403)، والسابع والسبعين بالنسبة لمجلس المستشارين (404)، مع محاولة تعويض مجلس المستشارين عن عدم تمكنه من تنصيب الحكومة بتوجيه ملتزم تنبيه للحكومة.

وإذا كان ملتزم الرقابة له ما يقابله في القانون المقارن، فإن ملتزم توجيه تنبيه للحكومة لا مثيل له. فهو مجرد تعبير مكتوب عن عدم رضى مجلس المستشارين على عمل الحكومة لكن دون إجبارها على التوقف.

ولا يستقيم كل عمل الثنائية المجلسية إلا بتدخل الحكومة التي تدقق وتحسم في كيفية عمل مجلسي البرلمان في المجال التشريعي وذلك بالتسريع من وتيرته في حالة الخلاف بينهما بخصوص نص قانوني معين، حيث تدعو الحكومة لخلق لجنة مختلطة للنظر في النص. كما أن الدستور أعطى الحق للحكومة في حالة عدم موافقة المجلسين على نص اللجنة المختلطة المعروض عليهما، لإدخال ما تراه مناسباً من تعديلات وتعرضه على نظر مجلس النواب وحده مقصية بذلك مجلس المستشارين (405).

ومع ما عرفته الحكومة من تدعيم لمكانتها في دستور 1992 وتقوية لها في دستور 1996، فإنها تبقى محدودة السلطات كجهاز تنفيذي.

المطلب الثاني: محدودية سلطات الحكومة في المجال التنفيذي

تؤكد مختلف مقتضيات الدستور المغربي مسألة أساسية تتمثل في مبدأ ثنائية الجهاز التنفيذي وهي - كما سبقت الإشارة إلى ذلك - غير متوازنة، حيث تميل الكفة بشكل جلي لصالح الملك على حساب كفة الحكومة التي تبقى برمتها مسؤولة أمام رئيس الدولة بحكم أنه يملك سلطة تعيينها وعزلها دون شرط أو قيد، وهو الذي يحدد مسارها وبالتالي يضعف تدخلها في مجال رسم التوجهات العامة للدولة، وكذلك تبقى وسائل عملها محدودة.

⁴⁰³ - وقد حدد الفصل السادس والسبعون مختلف التفاصيل الخاصة بالموافقة على ملتزم الرقابة (لا يقبل إلا إذا وقع على الأقل ربع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ولا تتم الموافقة إلا بالتصويت بالأغلبية المطلقة بعد مضي 3 أيام كاملة على إيداع الملتزم). وسنفضل في ذلك عند الحديث عن علاقة البرلمان بالحكومة.

⁴⁰⁴ - الفصل 58 من دستور 1996.

⁴⁰⁵ - الذي أعطى لمجلس المستشارين الحق في أن يصوت على ملتزم توجيه تنبيه للحكومة أو على ملتزم رقابة ضدها: سنفضل في ذلك فيما بعد.

الفرع الأول : ضعف تدخل الحكومة في رسم التوجهات العامة للأمة

إن مركز الحكومة في ظل النظام السياسي الدستوري المغربي ⁽⁴⁰⁶⁾ يجعل منها الطرف الضعيف في ثنائية الجهاز التنفيذي، ومن ثمة فإن الحكومة من الناحية الواقعية لا تشكل مؤسسة سياسية مستقلة في مجال رسم التوجهات العامة للدولة، بقدر ما تشكل وسيلة في يد رئيس الدولة، حيث يستعين بها الملك لتنفيذ سياسة الأمة الموضوعة من قبله.

إن قراءة النصوص الدستورية وعلى الخصوص دستوري 1992 و 1996 توهي لنا بأن للحكومة سلطات هامة تمكنها من المشاركة الفعلية في صياغة السياسة العامة للبلاد، إلا أن المشرع الدستوري لم يصل إلى حد النص الصريح على أن الحكومة هي من يحدد السياسة أو التوجهات العامة للبلاد وينفذها، ومرد ذلك - على حد تقديرنا- إلى وجود من أنيطت به مهمة قيادة وتوجيه السياسة الكبرى للأمة ألا وهو الملك الذي يسود ويحكم، بل هو المتحكم في دواليب السياسة الوطنية. أما الحكومة فتتخذ ما يحدده جلالته الملك ⁽⁴⁰⁷⁾.

أما في فرنسا فقد أكد الفصل 20 من الدستور على أن "الحكومة تحدد وتنفذ سياسة الأمة".

ويزيد من ثانوية دور الحكومة في رسم التوجهات العامة للأمة رئاسة الملك للمجلس الوزاري الذي يخوض في قضايا السياسة العامة للدولة، كما ينص على ذلك، الفصل 25: "يرأس الملك المجلس الوزاري" والفصل 66⁽⁴⁰⁸⁾: "تحال على المجلس الوزاري المسائل الآتية قبل البت فيها: -القضايا التي تهم السياسة العامة للدولة...".

⁴⁰⁶ - هنا نتحدث عن النظام السياسي المغربي باعتباره يميل إلى النظام المختلط، أكثر منه برلمانيا، وهو نفس الشيء بالنسبة لمعظم دول المغرب العربي، وخاصة النظام الجزائري. أما بالنسبة لفرنسا فالحكومة هي التي تحدد السياسة العامة للأمة وتنفذها بصريح النص الدستوري (ف: 20) من الدستور الفرنسي لـ 1958 ويعود تكليف الحكومة برسم السياسة العامة وتنفيذها إلى تكريس برلمانية النظام السياسي وتحقيق التناوب على تسيير الشأن العام، حيث توضيح مسؤولية الحكومة وإتاحة الإمكانية لمحاسبتها في شتى المجالات، من أجل مكافأتها أثناء الانتخابات أو معاقبتها إن هي أخفقت في ذلك، فالأغلبية في ظل هذا النظام هي المتحكمة في ميزان القوى السياسي.

⁴⁰⁷ - فالحكومة تنفذ ولا تحدد، وفي هذا الإطار تتضح بعض معالم توجيه عمل الحكومة من خلال الخطابات الملكية، فمثلا يقول الملك محمد السادس: (وإننا لندعو الحكومة المقبلة لأن تسارع إلى بلورة مخطط استعجالي، لتعزيز ما تم تحقيقه، وتدارك ما فات..)

-خطاب محمد السادس، بمناسبة الدورة التشريعية الأولى من السنة التشريعية الأولى، للولاية التشريعية 2007-2012، الرباط 2007/10/12.

⁴⁰⁸ - من دستور 1996.

كما أن الدستور المغربي اكتفى بالنص على أن الحكومة تعمل على تنفيذ القوانين تحت مسؤولية الوزير الأول (ف 61)، وأن الوزير الأول يعرض برنامج الحكومة على مجلس النواب لمناقشته والتصويت عليه (ف 60).

لكن لا بد من التوضيح أن هيمنة الملك على مجال رسم السياسة العامة للأمة لا يقره الدستور بصريح النص، وإنما يبقى ذلك من وحي الواقع السياسي المعيش، ومن اجتهاد الفقه الدستوري الذي يستنبط ذلك من نصوص دستورية أخرى غير مباشرة، فالدستور لم يحدد بشكل حرفي واضح، وصريح مجال تدخل الملك في ممارسة السياسة العامة، والمجال الخاص بالحكومة في ذلك.

الفرع الثاني : ضعف الآليات الدستورية لتفعيل دور الحكومة

رغم ما أنيط بالحكومة من مهام في ظل التعديلين الدستوريين الأخيرين⁽⁴⁰⁹⁾، وما عرفت مكانتها الدستورية من تحسن، تبقى الآليات الدستورية لتفعيل دور الحكومة كنواة للجهاز التنفيذي قاصرة على عدة مستويات نذكر منها:

1. **المستوى الأول :** عدم انسجام مؤسسة الحكومة تحت قيادة الوزير الأول، الذي قد يعمل على رئاسة فريق وزاري ليس من اختياره مائة بالمائة، فرغم النص الدستوري على أن باقي أعضاء الحكومة يعينون باقتراح من الوزير الأول، فإن هذا الاقتراح يبقى محدود المدى، وفي هذا الصدد يقول الملك الحسن الثاني: "الوزير الأول أسمىه شخصيا ويقترح الوزراء ولا يسميهم ولا يعينهم، بل يقترحهم فقط، بحيث يمكن إذا أردت العناد أن أبقى معه شهرين وهو يأتي كل يوم بلائحة خمسين شخصا فأرفضها، وليس هناك أي فصل في الدستور يلزمي بأن أقبل الشيء الذي جاءني به"⁽⁴¹⁰⁾.
وبرجوعنا إلى الفصل الثامن من الدستور الفرنسي نجد أكثر دقة وبيانا من نظيره المغربي، حيث يبدأ بعبارة: "بناء على اقتراح الوزير الأول، يعين باقي أعضاء الحكومة، ويضع حدا لمهامهم"⁽⁴¹¹⁾.

وبذلك يبدو التعبير الدستوري الفرنسي أكثر قوة اقتراحية للوزير الأول، حيث التعيين يلي الاقتراح عكس النص المغربي الذي يسبق فيه التعيين على الاقتراح ويربطهما حرف جر

⁴⁰⁹ - نقصد هنا تعديلي 1992 و 1996.

⁴¹⁰ - خطاب الملك الحسن الثاني : انبعاث أمة العدد ، 38 سنة 1993، ص : 441.

⁴¹¹ - Voir l'article 8 de la constitution qui stipule que : « le président de la république nome le premier ministre. Il met fin à ses fonction sur la présentation par celui-ci de la démission du gouvernement.

Sur la proposition du premier ministre, il nome les autres membres du gouvernement et met fin à leur fonctions ».

وهو "الباء" اقتراح، "ويعين باقي أعضاء الحكومة باقتراح من الوزير الأول، (ف 24)⁽⁴¹²⁾. أضف إلى ذلك أن الوزير الأول المغربي لا دور له في إعفاء الوزراء، وهو ما يجعل ارتباط مؤسسة الحكومة بالملك أوثق من ارتباطها بالوزير الأول، وبالتالي يؤثر على انسجامها وتضامنيته⁽⁴¹³⁾.

2. **المستوى الثاني** : عدم وجود أي نص دستوري يعطي للحكومة الحق في إعداد أو تنفيذ أي مخطط سياسي أو سوسيواقتصادي، فبرنامج الحكومة هو برنامج حكومة جلالة الملك الرئيس الفعلي لها، باعتباره مرآة تعكس التوجيهات الملكية السامية، وحتى في حالة إعداد الحكومة لبرامج معينة في بعض المجالات، فإنها تكون مؤطرة بمبادئ ملكية عامة وتوجيهية، حيث يحدد جلالة الملك الأولويات التي على الحكومة الانكباب عليها⁽⁴¹⁴⁾.
 3. **المستوى الثالث** : أن الحكومة لا تتوفر على أية وسيلة مضادة لآتي سحب الثقة وملتمس الرقابة اللتين يتوفر عليهما البرلمان، فمن أجل خلق نوع من التوازن يجب إعطاء الحكومة الحق في اقتراح حل البرلمان على جلالة الملك.
 4. **المستوى الرابع** : نلاحظ أن الدستور المغربي لا يعطي الحق للوزير الأول، باعتباره رئيسا للحكومة، في رئاسة المجلس الوزاري على غرار النموذج الفرنسي، وهو ما يجعل عمل الحكومة معرضا للتأخير والتعطيل في حالة سفر جلالة الملك إلى بعض الدول والأمصار.
- إن دراسة جهاز الحكومة في النظام السياسي الدستوري المغربي ومعرفة مكانته الحقيقية لن يتأتى لنا بجلاء إلا بمعرفة علاقة هذه المؤسسة بالمؤسسة الملكية، ذلك ما سنطرح عليه في الفصل الثاني من هذا القسم الأول.

⁴¹² - انظر رسالتنا لنيل دبلوم الدراسات العليا، مرجع سابق، ص : 159.

⁴¹³ - ولعل المنطق المتحكم في تشيبت الملك باختيار التشكيلة الحكومية هو البحث عن دعامة الاستقرار والتوازن للحكومة. وإذا كان الدستور يعطي الوزير الأول الحق في اقتراح الوزراء على الملك، فإنه لا يقترح إعفاءهم.

⁴¹⁴ - ونحن نأمل أن يسير المشرع الدستوري المغربي على منوال نظيره الفرنسي في تحميل الحكومة مسؤولية إعداد السياسات العمومية من أجل وضع الأسس الحقيقية لمحاسبتها، وذلك حتى لا تبقى مستترة وراء الحجاب الملكي، تتهرب من المسؤولية بشكل دائم، فجميع أعضاء الحكومة يستهلون خطاباتهم واستجواباتهم بـ: "تنفيذا للتعليمات الملكية السامية...".

الفصل الثاني :

علاقة الحكومة بجلالة الملك في النظام الدستوري المغربي

تستدعي منا دراستنا لعلاقة الحكومة بالملك في النظام المغربي المعرفة القبلية بالضوابط الأساسية للنظام السياسي الدستوري المغربي، حيث تعتبر المؤسسة الملكية كمسلمة دستورية، أهم فاعل في الفضاء السياسي الدستوري المغربي، فالملك ذو المكانة العالية السامقة يستمد منها من كونه بالدرجة الأولى السلطة التأسيسية، فله سلطة وضع الدستور ومراجعته، وله المكانة الأسمى بمقتضى الدستور نفسه، في مقابل مؤسسة الحكومة المرتبطة في وجودها واستمرارها بالملك، فهي في كل الأحوال حكومة جلالة الملك، فهو أمير المؤمنين ورئيس الدولة والجهاز التنفيذي، يمارس صلاحيات واسعة في ظروف عادية وأخرى استثنائية⁽⁴¹⁵⁾.

لكن ما هي أهم تجليات تبعية جهاز الحكومة لجلالة الملك؟

وما هي الآليات الدستورية التي تؤدي إلى تفوق المؤسسة الملكية في علاقتها بمؤسسة الحكومة؟

وكيف يوجه الملك عمل الحكومات؟ وبأية وسائل؟

ثم ما مدى مسؤولية الحكومة أمام جلالته الملك؟

كلها أسئلة سنحاول الإجابة عنها في عناصر هذا الفصل.

المبحث الأول : تبعية الحكومة لجلالة الملك في تعيينها وإعفائها

⁴¹⁵ - المختار مطيع: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، الطبعة الأولى، يناير 2002، ص 222. - فجوابا على سؤال طرح على الملك الحسن الثاني من طرف صحفي بجريدة لوموند الفرنسية، حول كيفية التوفيق بين هاجس "ضمان أفضل توازن بين السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية" وعدم التقليص من صلاحيات الملك. يقول الملك الراحل: "إن الملكية المغربية ملكية عريقة، ويمكنني أن أفوض سلطاتي، لكن ليس لي الحق في أن أتخلى عنها من تلقاء نفسي، ومع ذلك قررت في نطاق هذه الاختصاصات والسلطة التي توليتها لي بيعة رعاياي أن أقترح على الشعب المغربي قواعد عمل جديدة كتصويب الحكومة مثلا من طرف مجلس النواب".

تتجلى أهم مظاهر تبعية الحكومة للملك، في تعيينها وإعفائها الذي يخضع لضوابط دستورية تزيد من ارتباط مؤسسة الحكومة بالمؤسسة الملكية، فهي منبعها، وسبب وجودها، تملك استمرارها، كما أنها قد تقبض روحها أُنَى تشاءت.

المطلب الأول: الملك يعين الوزير الأول وباقي أعضاء الحكومة

يعرف تعيين الحكومة المغربية مرحلتين أساسيتين، تتجلى أولاهما في تعيين الوزير الأول (الفرع الأول)، ثم المرحلة الثانية في تعيين باقي أعضاء الحكومة (الفرع الثاني).

الفرع الأول : الملك يعين الوزير الأول

ينص الفصل 24 من دستور 13 شتنبر 1996⁽⁴¹⁶⁾ في فقرته الأولى على ما يلي: "يعين الملك الوزير الأول" (نقطة).

وبذلك تطرح مجموعة من التساؤلات حول المعايير التي يعتمدها جلالة الملك في اختيار الشخص الذي يتولى منصب الوزير الأول؟ وهل يستوي الأمر في المغرب بما هو معمول به في فرنسا؟ وهل تغيرت مسطرة اختيار الوزير الأول بتغيير الدساتير المغربية أربع مرات تقريبا؟ تقتضي منا الإجابة عن هذه الأسئلة وغيرها، التفصيل في هذا الفرع بتناوله في بندين أساسيين، سنفرد البند الأول للمسطرة الدستورية الخاصة في تعيين الوزير الأول (البند الأول). ثم اختيار الوزير الأول في الحياة السياسية المغربية (البند الثاني).

البند الأول: المسطرة الدستورية لاختيار الوزير الأول

يتمتع الملك - حسب منطوق الفصل 24 من الدستور - بحرية مطلقة في اختيار الشخص الذي يراه مناسباً لتولي منصب الوزارة الأولى، وذلك على غرار النموذج الفرنسي، حيث لا يلزم النص الدستوري رئيس الدولة بتعيين الوزير الأول من الحزب الحائز على الأغلبية⁽⁴¹⁷⁾ داخل البرلمان⁽⁴¹⁸⁾، ولا يحدد أي مواصفات تجب مراعاتها في اختياره، كما ينص على ذلك الفصل الثامن

⁴¹⁶ - وهو نفسه من جميع الدساتير المغربية منذ 1962، فلم يطرأ عليه أي تغيير، فحتى دستور 1996 بما أدخله من تغييرات على الفصل 24، لم تمس الفقرة الأولى منه، التي بقيت جامدة في مقتضياتها.

⁴¹⁷ - يجب أن نشير إلى أن الحديث عن الأغلبية في الأنظمة السياسية ذات الثنائية الحزبية ليس هو نفسه بالنسبة للأنظمة ذات التعددية الحزبية، ففي المغرب مثلاً إن تحدثنا في أي مقام من بحثنا هذا عن الأغلبية فنقصد بها فقط الفور بالمرتبة الأولى، لأنه في ظل وجود 32 حزبا رسمياً، من المستحيل الحديث عن الأغلبية المطلقة المحددة في 163 مقعداً، وضبابية المشهد الحزبي في المغرب، وتعددته المفرطة تزيد بشكل مطلق من حرية المؤسسة الملكية في تعيين الحكومة من الاتجاه الذي تريد، فلا الدستور ولا الوضع السياسي القائم بإمكانه إحراج الملك حين اختياره لمن سيتولى قيادة الحكومة، أو لأعضائها.

⁴¹⁸ - نحن هنا نتحدث عن منطوق النص الدستوري الصريح، أما التوازنات السياسية فشيء آخر، فممارسات رئيس الجمهورية الفرنسي حتى سنة 1986 لم تعد ممكنة حيث أصبح هذا الأخير يضع دائماً نصب عينيه = الخريطة السياسية الفرنسية بمختلف تلاوينها لأن الوزير الأول الغير المنبثق من الأغلبية البرلمانية يكون غير ضامن لسند البرلمان والرأي العام. خاصة مع وجود نظام ثنائية حزبية بارزة، فالرئيس "جاك شيراك" لم يجد بداً من تعيين "الأن جوسبان" من الحزب الاشتراكي كوزير أول عقب الانتخابات التشريعية السابقة لأوانها في 1997.

من دستور 4 أكتوبر 1958 الفرنسي في فقرته الأولى التي تقرر ما يلي: "رئيس الدولة يعين الوزير الأول" (نقطة).

إن فرغم الإصلاح الدستوري لسنة 1992⁽⁴¹⁹⁾، الذي مس بشكل ملحوظ مؤسسة الحكومة، وما تلا ذلك من نقاشات ومفاوضات حول ضرورة تشكيل عرف دستوري يقضي بتعيين الحكومة من الأحزاب السياسية وتحقيق ما يسمى بالتناوب الديمقراطي الذي تفرزه صناديق الاقتراع، والتي تجعل الحكومة منتقاة عن الأغلبية البرلمانية، ومن مطالب بتقليص مدى الصلاحيات الملكية في تعيين الوزير الأول بجعلها شكلية لا فعلية⁽⁴²⁰⁾، وهو من أهم المطالب التي قدمتها أحزاب الكتلة إلى الملك في 19 يونيو 1992، والتي كانت تأمل تضمينها في دستور 1992.

ورغم تناول الدستور بالإصلاح في مدة لم تتجاوز الأربع سنوات سنة 1996، فلم تكن هناك أية إضافة، حيث ظلت للملك الحرية المطلقة في اختيار الوزير الأول، وذلك لكون الفصل 24 هو نفسه الذي ورد في دستور 1992، والذي قال فيه الملك الحسن الثاني لصحفي من القناة الثانية، حين سأله يوم 3 سبتمبر 1992، أنه "في حالة التصويت على الدستور ستجرى انتخابات تشريعية تبرز من خلالها أغلبية جديدة أو تبقى نفس الأغلبية الحالية، وعندئذ هل ستكونون مضطرين - بشكل أو بآخر - لتعيين وزير أول من بين أعضاء هذه الأغلبية.

فأجاب الملك ب: لا، وأن الدستور واضح وهو لا ينص أبدا على ضرورة تعيين الوزير الأول من بين أعضاء مجلس النواب"⁽⁴²¹⁾.

إن ما يزيد من إطلاقية النص الدستوري بالمغرب، هو المشهد الحزبي⁽⁴²²⁾ الذي لا يشكل أي تأثير على حرية الملك اللامحدودة في اختيار شخص الوزير الأول كما يشاء. لكن ألا يجدر بنا أن

-المزيد حول الموضوع الرجوع إلى :
*مونسح محمد : "مؤسسة رئيس الدولة في المغرب وفرنسا" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق أكادال-الرباط، 2000-2001، ص : 32.

⁴¹⁹ - عندما نقول دستور 1992، بشأن مؤسسة الحكومة، فنعني كذلك دستور 1996، لكون هذا الأخير لم يغير من هذه المقترضات في شيء.

⁴²⁰ - رقية المصدق: "مناهات التناوب"، الطبعة الأولى 1996، ص : 51. وتميز الباحثة بين نوعين من التناوب هما: التناوب الحتمي والتناوب الممنوح، هذا الأخير الذي يكون منحة ومنة مرتبطة بالإرادة الملكية فقط، أي غير وارد في مقترضات الدستور.

⁴²¹ - عبد الكريم غلاب: "التطور الدستوري...". مرجع سبق ذكره، ص : 369 وهو فعلا أمر واقع، فالنص الدستوري واضح وضوح الشمس في يوم المصيف، ولا توجد أي عبارة قد تطرح ريبا في مدى إطلاقية الحرية الملكية في تعيين الوزير الأول.

⁴²² - حوالي أكثر من 32 حزبا، تجعل مسألة الأغلبية نسبية في النظام السياسي المغربي، كما أن تشكيل الحكومة بالمغرب يخضع لمنطق مساومات الأحزاب وهزولتها للإنخراط في تقسيم المناصب الوزارية أكثر مما يتعلق الأمر بالمواقف ومنطق التحالفات، فلا اليمين يمينا، ولا اليسار يسارا، ولا الوسط وسطا.

نورد بعض نماذج تنصيب الوزير الأول في بعض الأنظمة المقارنة، لمعرفة هل النموذج المغربي يشكل استثناء أم لا؟

تختلف الأنظمة المقارنة فيما يخص مسألة تعيين الوزير الأول، لكنها تكاد تتفق كلها على جعل رئيس الدولة هو الذي يعين الوزير الأول أو رئيس الوزراء حسب طبيعة النظام السياسي، ونضرب الأمثال لذلك ببعض النماذج.

1- النموذج الفرنسي : وعلى منواله غدا الدستور المغربي في الفصل الرابع والعشرين، حيث ينص الفصل 8 من الدستور الفرنسي على ما يلي : "رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول (الفقرة الأولى) (423).

وهو ما يعني أن تعيين الوزير الأول يعتبر اختصاصا خالصا لرئيس الجمهورية وهو أحد سلطاته الدستورية الأساسية التي يركبها الفصل 19 باستثناءه لتوقيع الفقرة الأولى من الفصل الثامن بالعطف من طرف الوزير الأول (424). كما يدعمها الفصل الخامس عندما يتصرف رئيس الجمهورية كحكم أو كرئيس للسلطة التنفيذية (425).

لقد شكل الفصل الثامن من دستور فرنسا مثار جدال كبير في أوساط الفقه الدستوري الفرنسي، خاصة عند أخذه مأخذ التطبيق في الحياة السياسية الفرنسية. فنقلديا في النظام البرلماني أن رئيس الدولة يعين الوزير الأول، وهكذا ففي ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة كان رئيس المجلس الذي هو الوزير الأول (Le président du conseil) يعين من طرف رئيس الجمهورية، لكن هذا التعيين كان يسبقه تقليد راسخ يتعلق باستشارة رئيسي الجمعيتين، وكذلك أبرز الشخصيات المؤثرة في التنظيمات الحزبية، وهو ما جعل الاعتقاد سائدا بأن تعيين الوزير الأول في فرنسا تحاصره بعض الحدود السياسية زيادة على أن تعيين رئيس الحكومة يوقع بالعطف من طرف سلفه (426).

ومنذ 1958 وفي ظل الجمهورية الخامسة أصبح رئيس الجمهورية يتمتع من حيث المبدأ بسلطة واسعة في مجال اختيار الوزير الأول، شريطة أن يأخذ بعين الاعتبار مسؤولية هذا الأخير

⁴²³ - ويضيف "ويضع حدا لمهامه بناء على تقديم هذا الأخير لاستقالة الحكومة".

⁴²⁴ - "قرارات رئيس الجمهورية توقع بالعطف من طرف الوزير الأول أو الوزراء" ويقوم بسردها باستثناء الفصل الثامن الفقرة الأولى، والفصول (11، 12، 16، 18، 54، 56، 61).

⁴²⁵ - Les articles 5 et 19 de la constitution française du 4 octobre 1958 sous la (V république) Puisque : « Le président de la République veille au respect de la constitution, il assure par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs ainsi que la continuité de l'Etat ».

⁴²⁶ - Simon-Louis Formery : « La constitution commentée article par article », op.cit, p : 26.

وحكومته أمام البرلمان (الفصلين 20 و 49)⁽⁴²⁷⁾. وهو ما يعني أن رقابة نواب الأمة في مجال اختيار الوزير الأول هي رقابة بعدية وليست قبلية فالرئيس هو الذي يتخذ المبادرة.

2- النموذج الدستوري البريطاني : في بريطانيا حيث نظام الأغلبية البرلمانية، نتيجة ثنائية حزبية واضحة مرتكزة على اقتراع أغلبي في دورة واحدة. أي أن الحكومة يجب أن تتمتع بأغلبية ثابتة ومتجانسة داخل البرلمان، وتدوم عادة مدة الفترة التشريعية كاملة وهو ما لا يتحقق إلا في إنجلترا ونيوزيلاندا⁽⁴²⁸⁾.

ويختار ملك بريطانيا رئيس الوزراء (الوزير الأول)، غير أن هذا الاختيار أصبح شكيا فقط منذ ظهور الأحزاب السياسية بفعل تنظيمها الصارم تحت سلطة زعيم واحد، فقد غدا اختيار رئيس الوزراء الذي يوجد على رأس جهاز الحكومة من الحزب الذي يحصل على الأغلبية في البرلمان أمرا إلزاميا، لأنه زعيم الحزب الحاصل على الأغلبية. وهو الأمر الذي كان ممكنا مخالفته حتى أواسط القرن، حيث نظام الأحزاب إذ ذاك أقل صرامة، فكان بإمكان التاج البريطاني أن يختار من بين عدة زعماء متنافسين (فضلت الملكة فيكتوريا "اللورد روزبري" على "السير وليام هاركور" بين 1919 و 1985)، وكان من شأن غياب الأغلبية الذي سببته الثلاثية الحزبية أن ظهر من جديد هذا الخيار (استطاع "جورج الخامس" أن يطلب من "ماك دونالد" أن يبقى على رأس الحكومة عام 1931 رغم استقالة وزارته ورفض حزبه له)⁽⁴²⁹⁾.

3- النموذج الدستوري الإسباني:

حسب دستور 27 دجنبر 1978⁽⁴³⁰⁾، فإن رئيس الحكومة الإسبانية يقترح من طرف الملك على البرلمان بعد استشارة التنظيمات السياسية الحائزة على الأغلبية في الانتخابات والمقبولة من

⁴²⁷ -L'art 20 de la C.F : « Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation, il est responsable devant le parlement dans les conditions et suivant les procédures prévus aux articles 49 et 50 ».

-L'art 49 : « Le premier ministre après délibération du conseil des ministres engage devant l'assemblée nationale la responsabilité du gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale...)

⁴²⁸ - موريس دوفرجهيه: "المؤسسات السياسية والقانون الدستوري" ترجمة جورج سعد 1992، ص: 201.

⁴²⁹ - المرجع نفسه، ص: 203.

⁴³⁰ - حيث ينص الفصل 62 في فقرته الرابعة على أنه: "من اختصاصات الملك: ب: اقتراح المرشح لمنصب رئيس الحكومة، إذا أمكن تعيينه ووضع حد لمهامه حسب مقتضيات المنصوص عليها في الدستور".
ويضيف الفصل 99 الفقرتين 1 و 2 أنه:

- بعد كل تجديد لمجلس النواب وفي الحالات المنصوص عليها لهذا الغرض في الدستور، فإن الملك بعد استشارة ممثلي التنظيمات السياسية التي لها تمثيلية في البرلمان، يقترح بواسطة رئيس الكونغريس مرشح لرئاسة الحكومة.
- المرشح المقترح وفقا لمقتضيات الفقرة السابقة يعرض على مجلس النواب البرنامج السياسي للحكومة التي يسعى إلى تشكيلها ويطلب الثقة من المجلس.

طرف المحيط الأوروبي، وبالتالي فالملك يراعي الأغلبية التي اختارتها إرادة الشعب الإسباني، فهو يستقبل بداية جميع ممثلي الأحزاب الممثلة في الكورتيس العام، فيختار الوزير الأول الذي يتوجه، كرئيس مقترح للحكومة - للبرلمان قصد الحصول على تنصيبه له.

ثم يقدم لائحة أعضاء الحكومة التي تم تعيينها وتصدر مراسيم التعيين من طرف الملك، وهو ما حدث مع حكومة خوسي ماريا أثار الذي تولى رئاسة الحكومة الإسبانية مرتين بعد فوزه في الانتخابات التشريعية ومساندته من طرف البرلمان، ليخلفه بعد ذلك "لويس ساباثيرو" الذي فاز حزبه مؤخرا بالانتخابات.

4- النموذج الجزائري:

وفي الجزائر، ورغم التعديلات الدستورية المتوالية لا يزال الرئيس الجزائري يتمتع بسلطة مطلقة في مجال تعيين الوزير الأول، حيث ينص الفصل 77 من دستور 28 نوفمبر 1996 على أن رئيس الجمهورية يعين رئيس الحكومة ويضع حدا لمهامه⁽⁴³¹⁾، وهناك من يعتبر أن الوزير الأول في الجزائر لا يملك السلطة التنفيذية وإنما هو مجرد منفذ ومنسق لها. وهو لا يعدو أن يكون سوى أداة تنفيذية لسياسة الرئيس، يساعده في تنسيق العمل الحكومي ويضع موضع التنفيذ قرارات المجلس الوزاري تحت سلطة رئيس الجمهورية الذي يصفه البعض بـ"السلطان الشعبي"، « Sultanisme populaire »، وهو وصف مجازي الغرض منه تبيان مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي والدستوري الجزائري التي تظل متميزة وتعلو على كل المؤسسات والسلطات الدستورية الأخرى⁽⁴³²⁾.

لكن إذا كانت هذه بعض المظاهر الدستورية لاختيار الوزير الأول أو رئيس الحكومة، في المغرب كما في بعض الأنظمة الدستورية المقارنة، فكيف هي الخصوصية المغربية على مستوى الممارسة السياسية؟

البند الثاني : اختيار الوزير الأول في الحياة السياسية المغربية

431- الفقرة الخامسة من الفصل 77 من دستور الجزائر تنص على ما يلي: "من مهام رئيس الجمهورية" 5: يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه": حسب دستور الجزائر المعدل بموجب استفتاء 28 نوفمبر 1996 كما تم إصداره بموجب المرسوم الرئاسي عدد 96-438 بتاريخ 7 دجنبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76 بتاريخ 12\8\1996. وتحكم رئيس الجمهورية الجزائري في مسألة اختيار الوزير الأول ذات أبعاد فوق دستورية، نظرا للتدخل الكبير للجنييرالات العسكريين في دواليب السياسة بالجزائر.

432 -Mohamed Tahar Ben Saada : « Le régime politique Algérien, de la légitimité historique à la légitimité constitutionnelle », 1992, ENAL, pp : 83-84.

ونفس الأمر ينطبق على النظام التونسي، بل هو أكثر حدة إذ نجد الفصل 50 من الدستور التونسي ينص على أنه: "يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول، كما يعين بقية أعضاء الحكومة باقتراح من الوزير الأول، لكنه ينص قبل ذلك في الفصل 38 على أن: "رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنفيذية بمساعدة حكومة يرأسها وزير أول". وهو ما يعني صراحة أن الوزير الأول والحكومة مجتمعتهما ليست سوى أداة في يد رئيس الجمهورية يوظفها لتنفيذ توجيهاته واختياراته التنفيذية.

يعتبر تعيين الوزير الأول المغربي من أثقل المسؤوليات الملقاة على عاتق الملك، حيث يعتبر العاهل المغربي مسألة تعيين الوزير الأول والوزراء مسؤولية وتكليف مناط بجلالته بمقتضى الدستور، ولا يمكن لأي كان أن يقوم مقامه في هذا المجال، ويوضح ذلك قائلا: "... لا أتهرب من المسؤولية، لأن أكبر مسؤولية دستورية لي هي تسمية أولئك الوزراء وعلى رأسهم الوزير الأول أو إغافؤهم إذا لم يعملوا..."⁽⁴³³⁾. وقد تحكمت في تعيين الوزير الأول على مر الحياة السياسية المغربية عدة عوامل.

الفقرة الأولى: الحياد السياسي شرط أساسي في تعيين الوزير الأول

لقد غدا الحياد الحزبي لشخص الوزير الأول لازمة لتعيينه في النظام السياسي المغربي منذ بداية الحياة الدستورية سنة 1962⁽⁴³⁴⁾، على عهد حكومة الحاج أحمد باحنيني بتاريخ 13 نونبر 1963⁽⁴³⁵⁾. إلى حين تعيين الملك الراحل الحسن الثاني للكاتب الأول للاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية السيد عبد الرحمن يوسفى وزيرا أولا بتاريخ 4 فبراير 1998، وتكليفه من طرف جلالته بتشكيل أول حكومة سياسية في المغرب⁽⁴³⁶⁾. أما طيلة الفترة السابقة فقد كان اختيار الوزير الأول ثمرة خالصة للسلطة التقديرية لجلالة الملك دون اعتبارات برلمانية أو سياسية⁽⁴³⁷⁾.

ورغم انتماء السيد أحمد باحنيني إلى جبهة الدفاع عن المؤسسات الدستورية، بل كان من مؤسسيها وقيادتها، إلا أنه كان من المهزومين في انتخابات 17 ماي 1963 التي حصلت فيها الجبهة على 69 مقعدا، وحصلت المعارضة المكونة من حزب الاستقلال على 41 مقعدا، والاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية على 28 مقعدا من مجموع المقاعد البرلمانية أي ما مجموعه 69 مقعدا، في حين بقيت 6 مقاعد في يد انتماءات أخرى⁽⁴³⁸⁾.

⁴³³ - مقتطف من خطاب الحسن الثاني في 4 غشت 1971، سلسلة خطب وندوات صاحب الجلالة، المجلد الثاني، ص: 201.
⁴³⁴ - الدستور المغربي الصادر الأمر بتنفيذه بموجب ظهير ش بتاريخ 17 رجب 1382 (14 دجنبر 1962) ج.ر، عدد 2616

مكرر بتاريخ 1962، ص: 2993.
⁴³⁵ - وهي الحكومة التاسعة منذ استقلال المغرب، فالحكومة الأولى كانت في 7 دجنبر 1955 ترأسها، البكاي بن مبارك لهبيل، وكذلك ترأس الحكومة الثانية في 26 أكتوبر 1956، أما الحكومة الثالثة فكان رئيس الوزارة، الحاج أحمد بلأفريج، والحكومة الرابعة رئيس الوزارة السيد عبد الله إبراهيم، في حين ترأس جلالة الملك محمد الخامس بنفسه الحكومة الخامسة، وكان نائب رئيس الحكومة ولي العهد آنذاك الحسن الثاني والحكومة السادسة في 26 فبراير 1961 ترأسها جلالة الملك الحسن الثاني بعد وفاة والده محمد الخامس، كما ترأس جلالته الحكومة السابعة بتاريخ 2 يونيو 1961، وكذلك ترأس الحكومة الثامنة في 5 يناير 1963.

⁴³⁶ - حيث لم تفلح المحاولات الأولى بعد التعديل الدستوري لسنة 1992 وإجراء الانتخابات التشريعية، فمطالب الكتلة الوطنية لم ترق للملك الحسن الثاني الذي حاول الاستجابة لبعضها، وعرض على الكتلة التخلي عن البعض الآخر، ويقول الحسن الثاني في ذلك: "... يأتي دوري الدستوري وأنداك سأستدعي أفراد الكتلة. وبعد ذلك أستدعي أفراد الوفاق، للتباحث وإياهم هل يريدون أن يشاركوا في الحكومة؟ وإذا أراد واحد منهم أن يشارك في الحكومة فليعطينا برنامجا ونراه ونعين آنذاك الوزير الأول" (مقتطف من خطاب الحسن الثاني بتاريخ 8-10-1993، بمناسبة افتتاح السنة التشريعية 1993-1994)، مأخوذ من موقع مجلس النواب على بوابة الإنترنت.

⁴³⁷ - محمد أشركي: "الوزير الأول..." مرجع، ص: 58.
⁴³⁸ - الناجي الدراري: "الحكومة في ظل الدساتير المغربية من 62 إلى 1996"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق - أكادال - 2001 - 2002، ص: 52.

وهكذا كان اختيار السيد أحمد باحنيني حسب بعض الباحثين (439) كوزير أول مراعيًا للأغلبية البرلمانية، إلا أن الوزير الأول لم يكن هو نفسه عضواً بالبرلمان (440)، ويعتقد محمد أشركي أن اختياره كان عملية مركبة قصد بها مراعاة القوة السياسية في البرلمان. وقصد بها في الوقت نفسه الدلالة على أن العامل البرلماني ليس ملزماً على الإطلاق في اختيار شخص الوزير الأول، وهو عكس تجربة التناوب الممنوح بقيادة الأستاذ عبد الرحمن يوسفى -الذي كان حين تعيينه وزيراً أولاً- على رأس حزب عريق فاز بأكثر عدد من المقاعد داخل مجلس النواب (57 مقعداً، متبوعاً بالاتحاد الدستوري بـ 50 مقعداً) في انتخابات 1997، وبذلك تبقى فترة ما قبل حكومة عبد الرحمن يوسفى فترة الحياد الحزبي (441)، إلى درجة وصف هذه المسألة من قبل بعض الباحثين حين الجمع بين الانتماء السياسي وتولي منصب الوزارة الأولى بأنها من حالات التنافي (442).

وقد بدا جلياً إصرار المؤسسة الملكية على ضرورة حياد شخص الوزير الأول، في مناسبتين بارزتين هما تجربة السيد "أحمد عصمان" الذي أعفي من منصب الوزارة الأولى بعد تأسيسه لحزب التجمع الوطني للأحرار (443)، وكذلك المرحوم "المعطي بوعبيد" أثناء تأسيسه لحزب الاتحاد الدستوري، وقد جاء على لسان الملك الراحل الحسن الثاني في خطابه بمناسبة المسيرة الخضراء بتاريخ 6 نوفمبر 1983، حيث قال: "كانت مذاكرة بيني وبين وزيرى الأول السيد "المعطي بوعبيد" فيما يخص أولاً الجو الذي ساد الانتخابات والكيفية التي جرت بها الانتخابات، وفتحته في موضوع كان هو الأول يريد أن يفتحنى فيه، فكان الحوار كما يلي تقريباً: السيد المعطي إنك الآن كونت حزب الاتحاد الدستوري، ودخلت المعمعة الانتخابية باسم الاتحاد الدستوري فلم تبق غير منتم، فمن النزاهة والفضيلة السياسية أن تترك مقعدك لآخر يمكن أن يظهر في مظهر غير المتحيز... وسنجد لحكومتنا المقبلة وزيراً أولاً لا حزب له ولا حركة سياسية" (444).

439 - الباحث محمد أشركي في المرجع السابق، ص: 63.

440 - فالحاج أحمد باحنيني رغم فوز حزبه بالأغلبية لم يفز هو بمقعده الانتخابي.

441 - كما تأكد استمرار المؤسسة الملكية على نفس النهج، بالعودة بعد حكومة عبد الرحمن يوسفى، إلى تعيين السيد إدريس جطو اللانتمى سياسياً بتاريخ 7 نوفمبر 2002 على رأس حكومة الأحزاب السياسية، وهو ما اعتبره الكثيرون عودة إلى ديمقراطية الوراثة، وإخفاق في المسلسل الديمقراطي، لكن الملك محمد السادس سوف يعود إلى تعيين السيد عباس الفاسي كزعيم لحزب الاستقلال الفائز في انتخابات 2007 بالأغلبية، وهو ما طرح سؤال عريضاً حول إمكانية ترسيخ هذا العرف السياسي مستقبلاً.

442 - العربي حيدة: "تطور الآليات الدستورية، معالم الاستمرار والتحول في الثقافة السياسية المغربية" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية الحقوق - مراكش، 2000-2001، ص: 109.

443 - وكان إعفاؤه بتاريخ 21 مارس 1979، مباشرة بعد تأسيس أحمد عصمان لحزب وصف بالإداري وهو التجمع الوطني للأحرار.

444 - جريدة العلم، بتاريخ 7 نوفمبر 1983، العدد 12138: الخطاب الملكي بمناسبة ذكرى المسيرة الخضراء.

- وقد ترأس المعطي بوعبيد حكومتين متتاليتين من 27 مارس 1979 إلى 30 نونبر 1983.

وقد كان هذا الوزير الأول هو "محمد كريم العمراني" رجل الأعمال والمقاولات، وهو أكثر من تولى منصب الوزارة الأولى بالمغرب⁽⁴⁴⁵⁾.

وبذلك ترسخت في الممارسة السياسية المغربية ذات التقاليد والأعراف المتميزة مسألة الحياد الحزبي للوزير الأول⁽⁴⁴⁶⁾، وذلك حتى بعد التعديل الدستوري لسنة 1992⁽⁴⁴⁷⁾.

فرغم تغيير صيغة الفصل 24 من دستور 1972، الذي كان ينص على أن الملك يعين الوزير الأول والوزراء ويعفيهم من مهامهم ويقيلهم إن استقالوا، والذي يعتبر هو نفسه في الدساتير السابقة بصيغة جديدة هكذا: "يعين الملك الوزير الأول".

ويعين باقي أعضاء الحكومة باقتراح من الوزير الأول. وله أن يعفيهم من مهامهم. ويعفي الحكومة بمبادرة منه أو بناء على استقالته".

وهي نفسها الصيغة التي بقيت في دستور 1996⁽⁴⁴⁸⁾. وبذلك ظل اختيار الوزير الأول خارج أي اعتبار أو مقياس سياسي حزبي. وقد أكد أحد الباحثين أنه ليس شرطاً أن يكون من حزب الأغلبية، وليس شرطاً أن يكون من حزب الأقلية، وبكفي أن يتفق مع حزب أو أحزاب الأغلبية، أو أن يضعها أمام الأمر الواقع فيأتملف – أو تأنف معه. ولا تعوزه بعد ذلك سوى التزكية البرلمانية⁽⁴⁴⁹⁾.

وهو ما أكدته الملك الراحل لصحفي من القناة الثانية للتلغزة الفرنسية حين سأله يوم 3 سبتمبر 1992، أنه في حالة التصويت على الدستور ستجرى انتخابات تشريعية تبرز من خلالها أغلبية جديدة أو تبقى نفس الأغلبية الحالية وعندئذ ستكونون مضطرين – بشكل أو بآخر – لتعيين وزير أول من بين أعضاء هذه الأغلبية. فأجاب الملك بـ لا وأن الدستور واضح وهو لا ينص أبداً على ضرورة تعيين الوزير الأول من بين أعضاء مجلس النواب، وأضاف جلالته جواباً عن سؤال آخر،

⁴⁴⁵ - بعد الملك الحسن الثاني الذي يعتبر أكثر من ترأس الحكومات المغربية من حيث المدة.
⁴⁴⁶ - كما نذكر كذلك أن عز الدين العراقي الذي تولى منصب الوزارة الأولى فيما بعد (في 30 شتنبر 1986) كان قد صار شخصية غير متحزبة بعد ابتعاده الرسمي عن حزب الاستقلال قبيل نهاية التجربة البرلمانية الثالثة، بعدما كان قد التحق به سنة 1942، ووصل إلى لجنته التنفيذية سنة 1965.
⁴⁴⁷ - ظهور شريف رقم 155-92-1 صادر في 11 من ربيع الآخر 1413 (9 أكتوبر 1992) بتنفيذ مراجعة الدستور، ج.ر، عدد 4172 بتاريخ 14 أكتوبر 1992، ص: 1242.
⁴⁴⁸ - 13 شتنبر 1996، أنظر نص الدستور كما تمت المصادقة عليه ج.ر عدد 4407، 26 أغسطس 1996.
⁴⁴⁹ - وذلك ما سنوِّج مناقشته إلى العنصر الموالي الذي سنفرده للتعيين النهائي للوزير الأول. فقد أثّرنا أن نميز بين الاختيار كتعيين مبدئي للوزير الأول، ثم بعد ذلك يمكن الحديث عن التعيين بصفة نهائية.

وبالرغم من أن الدستور لا يلزمنا بتعيين الوزير الأول من بين أعضاء البرلمان، فإن المنطق والروح الرياضية يفرضان تعيين الوزير الأول من بين أعضاء مجلس النواب⁽⁴⁵⁰⁾.

فبعد الإصلاح الدستوري لسنة 1992، وما تلا ذلك من نقاشات ومفاوضات حول تشكيل حكومة من الأحزاب السياسية، وتحقيق ما يسمى بالتناوب الديمقراطي الذي تفرزه صناديق الاقتراع، والذي يجعل الحكومة منبثقة عن الأغلبية البرلمانية ويقلص بالتالي من مدى الصلاحية الملكية لتعيين الوزير الأول بجعلها شكلية لا فعلية⁽⁴⁵¹⁾. وهو من أهم المطالب التي قدمتها أحزاب الكتلة⁽⁴⁵²⁾ إلى الملك في 19 يونيو 1992.

وبالتالي استمرت إشكالية الحياد الحزبي للوزير الأول رغم تطلعات الأحزاب السياسية إلى ذلك التناوب السياسي المفقود، وإلى شخص يقود الأغلبية البرلمانية في منصب الوزير الأول، خاصة بعد إلغاء انتخابات 17 شتنبر 1993 بقرار ملكي بعدما اعتبرها هذا الأخير مخالفة لما كان قد وعد به شعبه في كثير من المناسبات⁽⁴⁵³⁾، وهو ما أدى إلى تعيين نفس الشخص على رأس الحكومة بتاريخ 09 نوفمبر 1993⁽⁴⁵⁴⁾، والتي اعتبرت مؤقتة وانتقالية. ويتعلق الأمر بالسيد كريم العمراني الذي كان قد عين وزيرا أولا في الحكومة بتاريخ 11 غشت 1992⁽⁴⁵⁵⁾.

وذلك بعدما كان الملك قد قرر تكوين حكومة من المعارضة، لكن الضغط الذي مارسه عليه الأحزاب السياسية آنذاك وخاصة أحزاب الكتلة جعله يوضح موقفه من عملية التناوب، حيث أكد على أن منصب الوزير الأول هو من اختياره الخاص ومن غير المعقول أن تطالبه أية جهة مهما كانت بإسناد هذا المنصب لفريق معين. ناهيك عن كون هذا المنصب عند إسناده للمعارضة سوف يكون محل خلاف وسوء فهم بين أحزابها⁽⁴⁵⁶⁾.

450 - عبد الكريم غلاب: "التطور الدستوري"، مرجع سبق ذكره، ص: 369، وهو ما يؤكد أنه كانت هناك رغبة ملكية في نهج أسلوب التناوب السياسي حول تسيير أمور البلاد، كخيار سياسي لمرحلة جديدة، لكنه تناوبا ممنوحا، وبشروط الملك وإذعان الأحزاب السياسية.

451 - رقية المصدق: "مناهات التناوب": الطبعة الأولى 1996، ص: 51، وتميز الباحثة بين نوعين من التناوب هما: التناوب الحتمية والتناوب الممنوح، هذا الأخير الذي يكون منحه ومنه مرتبطة بالإرادة الملكية فقط.

452 - وهي حزب الاستقلال، الاتحاد الاشتراكي، التقدم والاشتراكية، منظمة العمل الديمقراطي الشعبي الاتحاد الوطني للقوات الشعبية.

453 - المرجع السابق، ص: 48.

454 - ظ.ش رقم 1-93-446، صادر في 17 نوفمبر 1993 بشأن تعيين الوزير الأول ج.ر. عدد 994 صادر بتاريخ 17 نوفمبر 1993، ص: 5022.

455 - ج.ر. عدد 4164 صادرة في 19 أغسطس 1992، ص 1012، والذي كان من المفروض أن يغادر الحكومة بعد تعديل الدستور وإجراء الانتخابات التشريعية لإعطاء الفرصة التاريخية لتفعيل مقتضيات الدستور المراجع. لكن بعد فشل الاتفاق حول شكل التناوب الذي تريده المؤسسة الملكية مع أحزاب الكتلة، تم تعيين وزير تقنوقراطي على رأس حكومة 1993.

456 - الخطاب الملكي 6 نونبر 1993، انبعاث أمة، لسنة 1993.

وبذلك استمرت هيمنة الإرادة الملكية المطلقة على مجال اختيار الوزير الأول حتى بعد التعديل الدستوري لـ 1992.

تستند في ذلك على عدة اعتبارات دستورية وسياسية، حيث ارتأت المؤسسة الملكية على مر التجارب الدستورية إلى غاية دستور 1996⁽⁴⁵⁷⁾، أن تختار لمنصب الوزارة الأولى الشخص الذي يناسبها، ويستجيب لمتطلبات المرحلة السياسية، وهو ما يمكن تفسيره في غالب الأحيان برغبة الملك في الاحتفاظ بالسلطة الفعلية وقيادة الجهاز التنفيذي سواء بواسطة المجلس الوزاري (ف 25) أو بتوجيهاته السامية للوزير الأول.

لقد شكل إذن تعيين عبد الرحمان يوسفى وزيرا أولا نهجا جديدا في تعامل المؤسسة الملكية مع منصب الوزير الأول، لكونه تولاه بصفته الكاتب الأول لأحد أعنى الأحزاب السياسية في المغرب⁽⁴⁵⁸⁾ والذي حصل على أكبر عدد من المقاعد داخل مجلس النواب، لكن يبقى للإرادة الملكية النصيب الأكبر في اختياره فقد قال المرحوم الحسن الثاني في افتتاح البرلمان الجديد آنذاك بعد انتخابات 1997 مخاطبا نواب الأمة: (... ابتداء من الأسبوع المقبل ستنهكون في أول عمل لكم، ألا وهو انتخاب رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين، وانتخاب مكثبي هذين المجلسين، وحينما تنتهون من عملكم وأرجو أن تنتهون من ذلك في أقرب وقت ممكن سأبدأ آنذاك عملي، وسأتصل بالشخصية التي اعتبرها حسب ضميري وما وصلت إليه من يقين لتشكيل الحكومة التي سنتقدم أمام مجلس النواب لتطلب منه المساندة بالتصويت على برنامجها⁽⁴⁵⁹⁾. كما قال جلالته بمناسبة تعيين فريق حكومة التناوب: "سيظل هذا اليوم أي (14 مارس 1998) في ذاكرة المغرب الجديد، يوما تاريخيا للتناوب الذي طالما بحثنا عنه وسهرنا على إيجاده، وبلورناه أيضا في المدة الأخيرة في خطاب العرش، وها نحن اليوم، كما ترون، كيف قدمنا جماعة وأفرادا، فكرة ناجحة عن تدبير شؤون الدولة".

وقد استبشرت مختلف مكونات الشعب المغربي المدنية والسياسية خيرا بمثل هذه المبادرة الملكية وهذا التناوب السياسي ولو في شكله الممنوح⁽⁴⁶⁰⁾. لكن مرة أخرى تعود المؤسسة الملكية في

⁴⁵⁷ - حيث ستكون أول حكومة بعد دستور 1996 هي حكومة السيد عبد الرحمن يوسفى الكاتب الأول للاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية الذي حصل على أكبر عدد من المقاعد بمجلس النواب (57) وشكلت إلى جانب حزب الاستقلال، وحزب التقدم والاشتراكية تكتلا ضم 103 مقعدا من أصل 365 مقعد.

⁴⁵⁸ - حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية: وتألقت الحكومة التي قادها الأستاذ عبد الرحمان يوسفى، من 40 وزيرا وكاتب دولة فضلا عن الوزير الأول. ضمت 7 أحزاب و6 شخصيات دون انتماء سياسي.

⁴⁵⁹ - خطاب جلالة الملك المرحوم الحسن الثاني، بمناسبة افتتاح البرلمان الجديد في 26 أكتوبر 1997 م 25 شعبان 1418، انبعاث أمة 1997 الجزء 42، ص: 587.

⁴⁶⁰ - نظرا لما تم من التوافق والتراضي بين الأحزاب السياسية والقصر، واستمرار ما يسمى بوزارات السيادة وهي أربعة: الداخلية والخارجية، العدل، ووزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية خالصة للإرادة الملكية، وهو ما سبق وأن رفضته الأحزاب السياسية ممثلة في الكتلة بعد التعديل الدستوري لسنة 1992 وفي ظروف أحسن وبضمانات أكبر، وبشروط أقل إجحافا، وقد

شخص الملك الشاب الجديد محمد السادس لتتنزل بكل ثقلها إلى الساحة السياسية ولتعض على سنة سلفها بالنواجذ، حيث عينت لقيادة أول تجربة حكومية حقيقية في "العهد الجديد" بعد أفول حكومة التناوب، شخصا محايدا لا يتمتع بأي انتماء حزبي وهو السيد "إدريس جطو" بتاريخ 2 رمضان 1423م 7 نوفمبر 2002، وتم إعفاء السيد عبد الرحمان يوسفى ابتداء من نفس التاريخ، هذه الحكومة المكونة من التقنوقراطيين ومن الأحزاب. وهو ما اعتبره العديد من السياسيين والمتابعين تراجعا خطيرا على درب الانتقال الديمقراطي، في حين اعتبره آخرون (461) خطوة أخرى لتعزيز وتقوية الديمقراطية الفتية بالمغرب، بعيدا عن المظاهر والتي لا تزال ضعيفة، ويمكن أن نتساءل هنا هل يمكن أن تشفع هذه المسألة لتعثر الحياة الديمقراطية بالمغرب والعودة إلى السلطة المطلقة للعهد البائد؟ مع العلم أن جميع المؤشرات الدولية والداخلية تقف ضد أي تراجع في المسلسل الديمقراطي.

لقد كان تعيين إدريس جطو على رأس حكومة دامت من 9 أكتوبر 2002 إلى غاية 19 شتنبر 2007، لدواعي سياسية تتعلق بالرغبة الملكية في إعادة ترسيخ قدرة المؤسسة الملكية الجديدة على اختيار الوزير الأول دون أي شرط أو قيد، فكان ذلك بمثابة تذكير للأحزاب السياسية، بأن فوز حزب ما بالمرتبة الأولى في الإنتخابات لا يخوله بشكل أوتوماتيكي رئاسة الحكومة (462).

كما أن الملك رأى في السيد إدريس جطو رجل المرحلة الاقتصادية، وأنه الشخص الذي بإمكانه إنجاز الأوراش الملكية المفتوحة (463).

لكن ستعود المؤسسة الملكية بعد نهاية المرحلة الانتقالية إلى تعيين وزير أول سياسي من حزب فاز بالأغلبية في انتخابات 7 شتنبر 2007، ويتعلق الأمر بالسيد عباس الفاسي الأمين العام لحزب الاستقلال، على رأس حكومة قد تكون حكومة التناوب الثانية في تاريخ المغرب (464).

كان هذا التناوب منحة ملكية أكدها بشكل واضح خطاب المرحوم الحسن الثاني في 3 مارس 1998 بمناسبة عيد العرش حيث قال: (... فقد قمنا بوجي من ضميرنا وما وصلنا إليه من يقين ووفق ما يخوله إيانا الدستور باختيار وزير أول لياشر تشكيل الحكومة الجديدة تجسيدا لرغبتنا في تحقيق التناوب السياسي...) وقد توزعت الحقائق الوزارية كالتالي: 13 حقيبة وزارية للاتحاد الاشتراكي، 6 لحزب الاستقلال 6 للتجمع الوطني للأحرار، 3 حقائب للحركة الوطنية الشعبية، 3 للتقدم والاشتراكية، 2 لجبهة القوى الديمقراطية، وحقيبة واحدة للحزب الاشتراكي الديمقراطي و 4 وزراء تقنوقراط: للمزيد حول التناوب السياسي الممنوح، راجع:

مصطفى فلوش: "التأصيل الدستوري لبعض الآراء التي قبلت بمناسبة تعيين السيد جطو في منصب الوزارة الأول" جريدة الأيام، العدد 68 بتاريخ 09-15 يناير 2003، ص 10.

⁴⁶¹ - Moussa Harmat Allah : Le matin du Sahara, p 5 et 7, 21/11/2002.

⁴⁶² - حيث حاولت بعض الأحزاب الضغط على الملك محمد السادس لتعيين الوزير الأول منها، خاصة حزب الاستقلال، الذي أخذ يطالب بدوره في رئاسة الحكومة، لكونه فاز بالمرتبة الثانية في انتخابات 2002، وهو ما أثار غضب الملك الذي عاد لممارسة حقه الدستوري بشكل حرفي.

⁴⁶³ - حيث قال جلالة الملك محمد السادس بمناسبة تعيين حكومة إدريس جطو: "ها نحن اليوم بتعيين الحكومة الجديدة نوفر لبلادنا الجهاز التنفيذي الذي نتوخي منه كسب رهان التدبير الجيد المرتكز على النحام المشروعية الديمقراطية بالفعالية الاقتصادية باعتبارهما قوام استكمال بناء مغرب التنمية والتقدم والعدل والتماسك الاجتماعي". الرباط: الخميس 7 نونبر 2002، خطب ورسائل صاحب الجلالة الملك محمد السادس، موقع وكالة المغرب العربي للأنباء على الإنترنت. www.map.ma

لقد كان تعيين وزير ذي انتماء سياسي على رأس حكومة متعددة المنافذ وفاء بوعد غير مباشر من طرف الملك محمد السادس قبل الانتخابات التشريعية لسنة 2007، حيث أكد جلالته ما يلي: "على الجميع أن يجعل من انتخاب مجلس النواب المقبل موعدا جديدا لترسيخ الممارسة الديمقراطية المألوفة وتجسيد إرادتك الحقيقية، وإفراز أغلبية حكومية ذات مصداقية ومعارضة فاعلة وبناءة..."

وأضاف جلالته: "...والثانية كسب رهان الاستحقاقات الانتخابية القريبة لإفراز مشهد سياسي معقلن وسليم، عماده أغلبية منسجمة تتبثق عنها حكومة متراسة، حكومة فعالة، قائمة على أقطاب محددة متكاملة وناجعة..." (465)

لكن السؤال العريض الذي يطرح بعد تعيين وزير أول سياسي على رأس الحكومة الحالية هو هل يمكن اعتبار ذلك وليد قناعة ملكية راسخة بنهج ديمقراطي دائم يتوخى خلق دينامية جديدة في المشهد السياسي المغربي، أم أنه اختيار ظرفي كباقي الاختيارات السابقة سرعان ما ستعود المؤسسة الملكية إلى نقض تجربته.

إن المستقبل وحده الكفيل بالإجابة عن هذا السؤال العالق، خاصة بعد الانتخابات التشريعية المقبلة لسنة 2012.

⁴⁶⁴ - وذلك بمقتضى ظهير شريف رقم 1.07.200 صادر في 3 شوال 1428 (15 أكتوبر 2007) بتعيين أعضاء الحكومة. والظهير الشريف رقم 1.07.194 الصادر في 6 رمضان 1428 (19 سبتمبر 2007) بتعيين السيد عباس الفاسي وزير أول، الجريدة الرسمية عدد 5570، 6 شوال 1428 (18 أكتوبر 2007) ص: 3408 - 3409.

بناء على نتائج الانتخابات التي جاءت نتائجها على الشكل التالي:

1- حزب الاستقلال (52 مقعداً)، 2- حزب العدالة والتنمية (46 مقعداً)، 3- حزب الحركة الشعبية (41 مقعداً)، 4- حزب التجمع الوطني للأحرار (39 مقعداً)، 5- حزب الاتحاد الاشتراكي (38 مقعداً)، 6- الاتحاد الدستوري (27 مقعداً)، 7- حزب التقدم والاشتراكية (17 مقعداً)، 8- اتحاد الحزب الوطني الديمقراطي مع حزب العهد (14 مقعداً)، 9- جبهة القوى الديمقراطية (9 مقاعد)، 10- حزب الحركة الديمقراطية الاجتماعية (9 مقاعد)، 11- اتحاد الحزب الاشتراكي الموحد وحزب الطليعة، وحزب المؤتمر الوطني الاتحادي (6 مقاعد)، 12- حزب العمل (5 مقاعد)، 14- حزب التجديد والإنصاف (4 مقاعد)، 15- الحزب الاشتراكي (مقعدين)، 16- الاتحاد المغربي للديمقراطية (مقعدين)، 17- حزب القوات المواطنة (مقعد واحد)، 18- رابطة الحريات (مقعداً واحداً)، 19- مبادرة المواطنة والتنمية (مقعد واحد)، 20- حزب النهضة والفضيلة (مقعد واحد)، أما باقي الأحزاب فلم تحصل على أي مقعد (انظر الملحق رقم 3) لباقي التفاصيل.

⁴⁶⁵ - خطاب الملك محمد السادس بمناسبة عيد العرش، من طنجة بتاريخ 2007-7-30، يوم الإثنين، مأخوذ من خطب ورسائل صاحب الجلالة الملك محمد السادس، من الأنترنت: www.map.ma

وقد كانت انتخابات 7 شتنبر 2007 ثاني انتخابات في عهد الملك محمد السادس ووصلت نسبة المشاركة فيها 37 % وهي أدنى نسبة في التاريخ السياسي المغربي، وكان الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، وهو أكبر حزب في الحكومة المنتهية ولايتها أكبر خاسر في تلك الانتخابات، حيث فقد ما يقرب ربع مقاعده، التي تحول جلها لغريمه المباشر حزب الاستقلال. فكان ذلك عقاباً فاسياً لحزب سياسي قضى كل حياته السياسية في المعارضة، ولطالما وعد الجماهير الشعبية بجنة الأرض، لكن الفترة التي تولى فيها الوزارة الأولى عرفت أكبر قدر من الحركات الاحتجاجية، ولم يحقق ما وعد به المناضلين والذين وضعوا ثقتهم فيه، من أحلام وردية. وهو ما أدى إلى سخطهم ومعاقبته بنتائج انتخابية هزيلة لم تكن في مستوى قيمة حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، كحزب عريق في المغرب.

وإذا كان الملك يتمتع بسلطة شبه مطلقة في اختيار من يراه أهلا لتقلد منصب الوزارة الأولى في المغرب، فما هي العوامل التي قد تتدخل في توجيه الإرادة الملكية نحو اختيار معين؟

الفقرة الثانية : دور العامل الظرفي في اختيار الوزير الأول

لا ريب في أن الملاحظات والظروف السياسية والاقتصادية -سواء منها الوطنية أو الدولية- لها نصيبها في مجال تعيين الوزير الأول وقد ذكر بعض الباحثين ⁽⁴⁶⁶⁾ بالنسبة لحكومات الثمانينات بعضها. ورغم أننا سنركز اهتمامنا -كما سبق وأشرنا إلى ذلك- على حكومتي عبد الرحمن يوسفى وادريس جطو، فلا بأس من ذكرها. فقد أكد مثلا محمد أشركي أن اختيار السيد أحمد عصمان لتشكيل حكومة 20 نوفمبر 1972 ربما كان من إملاء الرغبة في تقديم مرشح يمكن أن يكون مقبولا من طرف الأحزاب السياسية التي أريد إشراكها آنذاك في الحكومة ⁽⁴⁶⁷⁾، رغم عدم شعبيته آنذاك كما لاحظت بعض الصحف ⁽⁴⁶⁸⁾، لكن شخصيته وكفاءته الإدارية والدبلوماسية شفعتا له، وجعلتاه مؤهلا ليكون المرشح المقبول.

أما الأستاذ "المعطي بوعبيد" الذي عين خلفا للسيد أحمد عصمان رغم كون هذا الأخير كان يتمتع بمساندة برلمانية قوية، وقد كان السبب الأساسي في ذلك هو إخماد التوتر الاجتماعي والإضرابات في الوظيفة العمومية عام 1979، وفي ظروف استثنائية داخلية وخارجية، مع ما تميزت به شخصيته من قدرة على الدخول في حوار مع مختلف الفئات السياسية والحركة النقابية في آن واحد، وذلك بحكم علاقته بها في الماضي.

ويبقى السيد محمد كريم العمراني رجل الظروف الصعبة فكما وصفته إحدى الصحف الإسبانية "كان دائما رجل ثقة عند الملك ورجلا مثاليا للمواقف الصعبة" ⁽⁴⁶⁹⁾، وقد أسندت له الوزارة الأولى على إثر أحداث الصخيرات يوم 11 غشت 1971، وفي 30 نوفمبر 1983 تولى نفس المنصب من جديد، في ظروف سياسية واقتصادية دقيقة، وقد كان من أهم التحديات التي واجهته، حشد العزائم

⁴⁶⁶ - محمد أشركي: "الوزير الأول في النظام السياسي المغربي: "أصوله مركزه ووظيفته"، مرجع سابق، ص 72 - 73 -

⁴⁶⁷ - لكن بالنسبة لنا يبقى أحمد عصمان أنه كان وزيرا أولا شكليا فقط، فهو خادم الأعتاب الشريفة ومجرد منفذ للتعليمات الملكية آنذاك. جاء لتغطية مرحلة سياسية أعقبت الانقلابين العسكريين لسنتي 1971 و 1972، ولم تكن تسمح بوزير أول بعيد عن المؤسسة الملكية بأي حال من الأحوال.

⁴⁶⁸ - نذكر منها : (Le Figaro du 4-11-72).

⁴⁶⁹ - المرجع نفسه، ص : 73.

لإنجاح الاستفتاء الذي كان سيجرى في الصحراء، وأن يسهر على نزاهة الانتخابات، وكان عليه أن يعمل على تصحيح الاختلالات الخطيرة التي أصابت الاقتصاد المغربي حينها. وقد أجمعت مختلف الصحف المغربية إذ ذاك على حسن الاختيار.

أما تعيين زعيم الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية عبد الرحمان يوسفى وزيرا أولا فقد شكل آنذاك مرحلة جديدة ومختلفة من تاريخ المغرب الدستوري السياسي اعتقد فيه الكثيرون بداية لمرحلة التناوب الفعلي على السلطة، والذي لخصه صاحب الجلالة آنذاك المرحوم الحسن الثاني في خطاب العرش بتاريخ 3 مارس 1998⁽⁴⁷⁰⁾ قائلا " وكما سبق لنا أن أعلننا ذلك حين تنصيبنا للبرلمان الجديد فقد قمنا بوحى من ضميرنا وما وصلنا إليه من يقين ووفقا لما يخوله إيانا الدستور باختيار وزير أول لياشر تشكيل الحكومة الجديدة تجسيدا لرغبتنا في تحقيق التناوب السياسي الذي من شأنه أن يكون عنصرا مهما في تجديد صرحك الديمقراطي، لأنه ينبع من جوهر نظامك الملكي الدستوري بحكم أن الملك يعلو على كل السلط والفئات والتيارات السياسية، وباعتبار الجالس على العرش أبا للجميع، حزبه الأمة برمتها، فهو الذي يسهر على أن يكون التباري مفتوحا أمام جميع التيارات السياسية لكي تتنافس بفضل التناوب لبلورة الاختيارات الكبرى التي يحددها الممثل الأسمى للأمة".

وعن هذه الحكومة التي ترأسها عبد الرحمن يوسفى قال جلالته: "إننا ننتظر من حكومتنا المقبلة أن تتخذ في المجال الاجتماعي تدابير فعالة ترمي إلى استمرار وتوسيع وتعميق سياسة توجيه الموارد ومنها الاعتمادات المرصدة في صندوق الموازنة للفئات التي تحتاج إليها حرصا منا على أن يؤول ما تقوم به الدولة من مجهود إلى المستهدفين الأحق بها"⁽⁴⁷¹⁾.

وقد دعا جلالة الملك الراحل الحسن الثاني الأحزاب إلى الابتعاد عن الديماغوجية وتعويضها بالبيداغوجية قصد تأطير الفئات الاجتماعية وتأهيل المناضلين لممارسة الحياة الديمقراطية في الاتجاه الذي يقوي أسس الاستقرار الاجتماعي والأصالة المغربية...⁽⁴⁷²⁾.

وكل هذا في أفق تفعيل دور الأحزاب السياسية وتشجيعها على لعب أدوار جديدة في إطار ثقافة سياسية جديدة تقوم على أساس التنافس في خدمة مصالح البلاد والعباد، وإشراك طاقات

470- سلسلة انبعاث أمة، الجزء 43، سنة 1998، ص : 75.

471- جريدة الشرق الأوسط 01-03-1998، العدد 7036، ص : 1.

472- محمد الأشهب، نفس المصدر السابق، ص : 18.

وكفاءات جديدة في تسيير وتنفيذ البرامج المطروحة، وتحويل فكرة التناوب إلى منهجية يتم التعامل معها دون محاذير ولا مخاوف.

لكن السؤال الذي يعود لي طرح نفسه بحدّة هو هل كان الملك ملزماً بتعيين عبد الرحمان يوسف وزيراً أولاً لأن حزبه حصل على المرتبة الأولى في الانتخابات التشريعية في 14 نوفمبر 1997؟.

إن الملك في هذا الإطار لم يكن ملزماً لا على المستوى الدستوري لكون الفصل 24 من الدستور يخول الملك صلاحية اختيار الوزير الأول دون التقيد بنتائج الانتخابات⁽⁴⁷³⁾، ولا على المستوى السياسي البرلماني، حيث كانت هناك سيناريوهات أخرى ممكنة لكون الاتحاد الاشتراكي ومن تحالف معه من الأحزاب لم يكونوا يملكون أغلبية برلمانية، في الوقت الذي كان بإمكان أحزاب اليمين والوسط وهي أحزاب متقاربة إيديولوجيا وسياسيا أن تتوفر على الأغلبية المطلقة المطلوبة لتشكيل الحكومة، لكن الإرادة الملكية أبت ذلك، وهو ما يطرح السؤال حول خلفيات ذلك؟

إن تعيين زعيم الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية وزيراً أولاً أملتة عدة اعتبارات تجلت بشكل أساسي في تجسيد الرغبة الملكية في جعل الانتخابات طريقاً للتداول على السلطة، وقصد ضخ دم جديد في الحياة السياسية المغربية التي تسرب إليها الوهن والملل. وبلورة التناوب عملياً على أرض الواقع، بإشراك حزب سياسي ظل لردح من الزمن في المعارضة بعيداً عن تحمل مسؤولية الجهاز التنفيذي عكس حزب الاستقلال الذي شارك في الحكومة ما بين 1978-1994.

كما أن تبني التناوب كخيار استراتيجي كان الهدف منه ضمان استقرار الأوضاع في المستقبل وتوفير الآليات الضرورية لاستيعاب ومواجهة المشاكل المحتملة في وقت لم يكن فيه ممكناً تجاهل ما يحدث في العديد من الدول خاصة جارتنا الجزائر من اضطرابات ناتجة عن القمع السياسي وضيق أفق التناوب وغياب إمكانيات التغيير. كما لا يجب أن ننسى أن أحد الأسباب الرئيسية التي أريدت

⁴⁷³ - وذلك أن الفصل 24 من الدستور الذي ينص على أن الملك يعين الوزير الأول ولا يلزم من حيث المبدأ مطلقاً الملك باختيار الوزير الأول من الحزب الذي يحصل على أغلبية المقاعد النيابية وهذا الأمر ليس حكراً على المغرب فقط بل يمتد لدى العديد من الدول، كفرنسا مثلاً، إلا أن قواعد الممارسة السياسية تختلف بين النظامين، ففي فرنسا حيث قوة حزبين سياسيين بارزين يجعلان خيارات رئيس الجمهورية في مجال اختيار الوزير الأول محدودة، لكن المشهد أو الوضع الحزبي في المغرب الذي يصب دائماً بتشرذمه وتشتته - في اتجاه تقوية سلطات الملك الذي يصبح الفاعل الأول والأوحد في النظام السياسي المغربي، وهو الحكم في كل خلاف بين الأحزاب السياسية.

بذلك التناوب هي تأمين انتقال العرش من الملك الراحل الحسن الثاني (474) إلى ابنه ولي العهد آنذاك محمد السادس في سلاسة وبسلام.

وقد ساهمت في ذلك أيضا إملاءات البيئة الدولية، حيث علاقة الاتحاد الاشتراكي الجيدة والمتوازنة مع الأحزاب الاشتراكية في منظومة البلدان الأورومتوسطية وبعض بلدان أمريكا الجنوبية. كما أن وجود الحزب الاشتراكي الفرنسي على رأس السلطة، ونظرا لعلاقته الجيدة المتميزة بالتفاهم والتنسيق مع حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية ساهم بشكل كبير في بلورة ارتقائه لسدة الجهاز التنفيذي (475).

وفي تعيين السيد إدريس جطو وزيرا أولا، يقول الأستاذ مصطفى قلو ش أنه : قيل عن الانتخابات التشريعية التي أجريت بتاريخ 27 شتنبر 2002، ولأول مرة فيما يشبه الإجماع بأنها أجريت في جو من الشفافية والمصادقية والنزاهة وحياد الإدارة وذلك كأصل عام، على خلاف التجارب السابقة التي انعقد الإجماع على أنها كانت مشوبة بالخروقات السافرة والتجاوزات الخطيرة الأمر الذي يترتب بناء على ذلك التلب أن جل أعضاء المؤسسة التشريعية كانوا يمثلون أي شيء ما عدا التمثيل الصادق النابع عن الإرادة الحقيقية لأفراد الأمة. ومن تم يكون راتب التقاعد المقرر لأمثال هؤلاء يتأسس على أساس فاسد.

وتلك الانتخابات الموصوفة بالشفافية تمخضت عنها خريطة سياسية للأحزاب التي حظي جها بحق الوجود داخل مجلس النواب".

474- خاصة وأن مرحلة الملك الحسن الثاني رحمه الله اتسمت بالمقاربة الأمنية وطغيانها على المقاربة التنموية خاصة في الستينات والسبعينات. إنها مرحلة استوجبتها الظروف السياسية التي مر منها المغرب، ولم تفرض المقاربة الاقتصادية والاجتماعية نفسها إلا منذ بداية الثمانينات، حيث شرعت الدولة في نهج سياسة التقويم الهيكلي تحت ضغوط البنك الدولي مع بقاء الهاجس الأمني متحكما في تحركات الفاعلين السياسيين والنقابيين. كما أن الحالة الصحية للملك الراحل الحسن الثاني أصبحت تبعث على القلق خاصة بعد عودته من فرنسا على إثر وعكة صحية، وتأكيد الأطباء له هناك أن حالته الصحية تدعو للقلق، فعمل بحنكته المعهودة وعبقريته المشهودة على إيجاد صيغة سياسية مناسبة للحد من الاحتقان الاجتماعي والتنقيص من الوضع المتأزم، بجعل الاتحاد الاشتراكي كأكبر حزب سياسي معارض يقود الحكومة، لطمأنة الشعب المغربي بالرغبة الملكية في تغيير الوضع بالبلاد، وإيجاد حلول لمشاكل الفقر والبطالة والتهميش، لكن الغاية الكبرى كانت هي انتقال الحكم إلى الملك محمد السادس بسلاسة.

475- مع ما يمكن أن يلعبه ذلك من دور في إعادة نشج علاقات جيدة مع بعض البلدان التي لم تعد تطمئن للمغرب وللأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وهو ما أثر بشكل سلبي على قضية الصحراء المغربية. وقد تجسد ذلك من خلال العديد من الزيارات التي قام بها السيد عبد الرحمان يوسفى لعدد من الأقطار الإفريقية والآسيوية والأوروبية واللاتينية الأمريكية وكذلك العربية... وكان الهدف من ذلك تحسين صورة المغرب في الخارج وفتح آفاق إضافية للدبلوماسية الاقتصادية والدبلوماسية الموازية، التي أصبحت مكونا أساسيا للدبلوماسية المعاصرة.

وبعد سرده للنتائج المحصل عليها يوضح مصطفى قلوش⁽⁴⁷⁶⁾، أنه من النتائج السابقة منظورا إليها من زاوية عدد المقاعد المحصل عليها⁽⁴⁷⁷⁾، يتبين أن أي حزب من الأحزاب لم يحصل على الأغلبية المطلقة المحددة في 163 مقعدا، وشتان بين ما حصل عليه الحزب المتصدر للترتيب وتلك الأغلبية المستحيلة التحقق جراء خصوصية الوضع الحزبي بالمغرب.

ونظرا لعدم قيام تحالفات بين جل الأحزاب السياسية قبل إجراء الانتخابات ونتيجة للمشهد الحزبي الذي كان ينتظر منه أن يرتقي إلى الذروة وإذا به يتراجع ويتدنى ليلا مس الحضيض بعد إعلان النتائج أقدم صاحب الجلالة محمد السادس بسبب ما آلت إليه الأمور على تعيين إدريس جطو بمنصب الوزارة الأولى، على نحو مغاير لما حدث في 4 فبراير 1998، وقت أن تكرم المشمول برحمة الله الملك الحسن الثاني بتعيين الوزير الأول من الحزب الذي نال أكبر عدد من المقاعد النيابية في انتخابات 14 نوفمبر 1997، وبذلك فمكامن الخلل ليست مطلقا في المقترضات الدستورية التي لا غبار عليها، وإنما العيب كامن فيما آلت إليه أوضاع جل الأحزاب السياسية التي كادت أن تفقد أصالتها ومرجعيتها، بسبب هرولتها إلى الخلف وزحفها إلى الوراء، وخوفها من احتلال مواقع المعارضة⁽⁴⁷⁸⁾.

وفي نفس الاتجاه يعتبر أحد الباحثين⁽⁴⁷⁹⁾ أن الأحزاب قبلت سنة 1996 صلاحية الملك في تعيين الوزير الأول، فتأويل الدستور غير خاضع فقط للقراءات النظرية، بل هو ترجمة للصراع السياسي وميزان القوى، وإذا كانت الأحزاب السياسية تعتبر هذا القرار منافيا لمصالحها السياسية ولمفهومها للمسؤولية، فما الذي يمنعها من رفض هذا الاختيار؟ وهو ما يفيد أن الأحزاب السياسية نفسها لم تقتنع بكون هذا الاختيار سيئا، فاختيار السيد إدريس جطو من خارج الأحزاب السياسية ربما يدفع هذه الأخيرة لإجراء مراجعات في فعلها السياسي واختياراتها السياسية، فالالاقتصاد المغربي يتجه نحو المزيد من الليبرالية، وأن هذا التوجه لا يمكن أن يتم بدون اضطرابات اجتماعية ومن تم اتخاذ اختيارات تناقض الأسس التي بنيت عليها هذه الأحزاب، وهي أساسا اختيارات مساندة للطبقات العاملة الفقيرة ومعادية للبورجوازية.

⁴⁷⁶ - مصطفى قلوش : " التأسيس الدستوري لبعض الآراء التي قيلت بمناسبة تعيين السيد جطو في منصب الوزارة الأولى"، جريدة الحركة 19-12-2002، ص : 3.

⁴⁷⁷ - حيث تقدم الانتخابات الاتحاد الإشتراكي ب (50) مقعدا، حزب الاستقلال (48)، حزب العدالة والتنمية (42)، التجمع الوطني للأحرار (41)، الحركة الشعبية (27)، والحركة الوطنية الشعبية (18) مقعدا، و الاتحاد الدستوري (16)، ثم تقاسمت باقي الأحزاب المقاعد الباقية.

⁴⁷⁸ - مصطفى قلوش : " التأسيس الدستوري .." مرجع سابق، ص : 3.

⁴⁷⁹ - محمد المسكي.

وبالتالي يعتبر تعيين السيد إدريس جطو⁽⁴⁸⁰⁾ وليد اعتبارات دولية تتمثل في رغبة المغرب في الانفتاح الاقتصادي، وتدعيم أسس الليبرالية بتعيين رجل اقتصادي على رأس الجهاز التنفيذي أضف إلى ذلك تفادي الصراع الذي حدث بين الأحزاب السياسية على إثر نتائج الانتخابات التشريعية لسنة 2002، حول قيادة الحكومة المرتقبة، مما جعل الملك ينزل إلى الساحة السياسية بقوة، ويؤكد مرة أخرى أنه غير ملزم بتعيين وزير أول من الأغلبية.

وفي اتجاه آخر اعتبر الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية في اجتماع بالبرلمان يوم الجمعة 11 أكتوبر 2002، أن تعيين وزير أول من خارج الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان خروجاً عن المنهجية الديمقراطية، حيث قال عبد الرحمان يوسف الكاتب الأول للحزب آنذاك⁽⁴⁸¹⁾ : "أن الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية كان يتوقع أن يتم تعيين الوزير الأول من بين أحد قادته باعتباره الحزب الذي احتل موقع الصدارة إثر انتخابات شفافة ونزيهة غير أن ذلك لم يحدث وكانت المفاجأة. وهو ما جاء في سياق تفسير البلاغ الذي أصدره المكتب السياسي المنعقد يوم 10 أكتوبر 2002، حيث جاء فيه: "والمكتب السياسي وهو يستشعر دقة المرحلة يعتبر أن التقدم الديمقراطي الذي حققته بلادنا يقتضي مراعاة نتائج الاقتراع الشعبي والمنهجية الديمقراطية المترتبة عنها، وأنه لا شيء يبزر الابتعاد عن هذه المنهجية". والمقصود بالمنهجية الديمقراطية، هو إعمال التأويل الدستوري المرن الذي يقضي بتعيين الوزير الأول من أحد قادة الاتحاد الاشتراكي على أساس أنه الحزب الذي حصل على المرتبة الأولى من حيث مقاعد البرلمان (50) مقعداً⁽⁴⁸²⁾.

وقد أضاف الباحث محمد المسكي⁽⁴⁸³⁾، أن نتائج الانتخابات كانت إيجابية في بعدها الاستراتيجي، ليس لأنها وصفت بالنزيهة والشفافة بغض النظر عن بعض المؤاخذات، ولكنها أفرزت قطبين سياسيين متوازنين على جميع المستويات التنظيمية النقابية، والإعلامية، ومنحت لأول مرة في تاريخ المغرب السياسي إمكانية التأسيس لديمقراطية تستند إلى صناديق الاقتراع، وتساهم في إشاعة ثقافة سياسية منفتحة على مبدأ تداول السلطة، وتكريس قيم المحاسبة السياسية، وقادرة مع تراكم التجارب على إحداث قطيعة مع كافة أشكال المرجعية التقليدية، وتؤسس بالمقابل لأسس الشرعية الديمقراطية في سياق موضوعي يرتكز على أسس الشرعية الدستورية، ومع ذلك يبقى تعيين وزير

⁴⁸⁰ - ظهير شريف رقم 1.02.311 صادر في 2 رمضان 1423 (7 نوفمبر 2002) بتعيين السيد إدريس جطو وزيراً أولاً، ج.ر. عدد 5055-6 رمضان 1423 (11 نوفمبر 2002).

⁴⁸¹ - لأنه سيستقبل بعد ذلك، وسيصرف من العمل السياسي تاركا مكانه للسيد محمد اليازغي الذي سيقود الحزب فيما بعد إلى يومنا هذا...

⁴⁸² - محمد المسكي: "تعيين الوزير الأول المغربي"، الاتحاد الأسبوعي 18-24 أكتوبر 2002، العدد : 28.

⁴⁸³ - محمد المسكي : نفس المرجع السابق.

أول من خارج الأحزاب السياسية تراجعاً كبيراً عن التجربة الديمقراطية الوليدة في المغرب، ونزولاً للملك بكل ثقله للساحة السياسية المغربية، وأنها لم تكن لترقى إلى مستوى العرف السياسي الدستوري أو حتى الممارسة السياسية لكونها لم تكتسب عناصر الإلتزام⁽⁴⁸⁴⁾. وهكذا تبقى الإرادة الملكية مالكة حق اختيار الوزير الأول من حيث تريد، لا يحول بينها وبين ذلك مانع دستوري قانوني، ولا تلزمها أعراف ولا تقاليد إلا ما شاءت من احترام إرادة المواطن، وأشركت من اختياره بواسطة صناديق الاقتراع في تسيير أمور البلاد.

وكذلك كانت الظروف السياسية التي أملت تعيين السيد عباس الفاسي الأمين العام لحزب الاستقلال، الفائز بالرتبة الأولى في انتخابات 7 شتنبر 2007، على رأس حكومة تم الجمع فيها السياسي والتقني، والتي توخى منها جلالة الملك محمد السادس إعطاء نفس جديد للمنافسة السياسية وإعادة الحياة لتدب في الحياة السياسية المغربية التي أضحت محط اتهام وملل، وقد قال جلالته بهذا الخصوص: "وستجدي، شعبي الوفي، دوماً في مقدمة المتصددين لكل خطاب مشكك في جدوى الانتخابات والأحزاب الوطنية، وكذا لكل الممارسات المغرضة، التي تستهدف مصداقيتها، فما بلغناه من نضج سياسي، يقتضي نبذ المفاهيم الخاطئة العدمية والتضليلية لحرمة الاقتراع..."⁽⁴⁸⁵⁾.

وإذا كان الملك يملك سلطة مطلقة في اختيار من يراه مناسباً لتولي منصب الوزارة الأولى، فماذا عن تنصيب باقي الوزراء أعضاء الحكومة؟ وأي دور للوزير الأول في اقتراحهم؟

الفرع الثاني : تعيين الملك لباقي أعضاء الحكومة

إذا كان الملك على مر الدساتير المغربية الثلاث الأولى يتمتع بحرية لا مقطوعة ولا محدودة في مجال تعيين أعضاء الحكومة⁽⁴⁸⁶⁾، سواء دفعة واحدة على إثر انتخابات تشريعية أو إعفاء جماعي لحكومة سابقة، أو بشكل انفرادي بمناسبة بعد التعديلات الوزارية.

⁴⁸⁴ - أنظر في هذا المجال: مقال الأستاذ مصطفى قلوش : مرجع سابق، حيث لم تتوفر في ذلك جميع عناصر العرف الدستوري خاصة العنصر المادي المتمثل في التكرار، والعنصر المعنوي المتعلق بالشعور بالزامية القاعدة الدستورية من طرف الجميع وإيمانهم بضرورة مراعاتها، وللمزيد من التفاصيل أنظر مقال الأستاذ مصطفى قلوش، بجريدة العصر، مرجع سابق.

⁴⁸⁵ - خطاب العرش بتاريخ 30-07-2007، سبقت الإشارة إليه.

⁴⁸⁶ - ليس هناك أي شرط أو قيد يفرض على الملك تعيين أعضاء الحكومة من اتجاه سياسي معين، سبق وأوردنا مقولة الحسن الثاني المشهورة بمناسبة استجوابه من طرف المجلة الفرنسية « Réalités » أنه يقول : "أقول أحياناً لوزرائي: إذا لم يقبل غداً أحد منا أن يحكم سأقول لسائقي ستكون وزيراً" وهنا نحن نوردها مرة أخرى لبلاغتها ووصفها الدقيق للحالة الدستورية المغربية.

فإنه بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 1992، والذي كرسه كذلك دستور 1996، في نفس مقتضيات الفصل الرابع والعشرين، أصبح ذلك التعيين مشروطا باقتراح الوزراء أو حسب اللفظ الدستوري، "باقي أعضاء الحكومة" من طرف الوزير الأول، وهو يدخل لأول مرة هذه الإضافة ضمن أحكام الفصل 24 عام 1992، توخى المشرع الدستوري أن تستند الحكومة إلى قدر من التقارب والانسجام بين أعضائها⁽⁴⁸⁷⁾.

وهكذا إذا كان اختيار وتعيين الوزير الأول يعود إلى صلاحية رئيس الدولة كما جاء في الدستور، فإن اختيار وتعيين باقي أعضاء الحكومة يتطلب موافقة الوزير الأول ورئيس الدولة معا كما هو الشأن في فرنسا⁽⁴⁸⁸⁾.

لكن إذا كان ذلك ينطبق على النموذج الفرنسي، فإلى أي حد يمكن قياسه على مقتضيات الدستور المغربي، والتقاليد الدستورية التي ميزت الحياة السياسية بالمغرب؟ ثم إلى أي حد يساهم الوزير الأول في اختيار الفريق الحكومي الذي سيعمل إلى جانبه؟ وما هي الشروط الدستورية للإستوزار في المغرب؟

كلها أسئلة سنجيب عنها في تفصيل لهذا الفرع، وذلك في بندين، البند الأول نبين فيه مدى مساهمة الوزير الأول في اقتراح أعضاء الحكومة، ثم في البند الثاني سنتحدث عن تنصيب الملك للوزراء⁽⁴⁸⁹⁾.

البند الأول : مدى مساهمة الوزير الأول في تعيين الوزراء

لقد كان من المفروض أن تجسد المراجعة الدستورية لسنة 1992 وما كرسه دستور 1996⁽⁴⁹⁰⁾. قطيعة مع انفراد المؤسسة الملكية بتعيين الوزير الأول، لكن الممارسة السياسية الواقعية تعطي انطباعات أخرى تجعلنا مجبولين على البحث عن مدى القوة الاقتراحية للوزير الأول للوزراء؟ ثم ماهية الحدود الواقعية لحق اقتراح الوزير الأول للوزراء.

⁴⁸⁷ - محمد مالكي: "الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، المطبعة والوراقة الوطنية-مراكش، الطبعة الأولى 2001، ص : 359.

⁴⁸⁸ -François Luchaire et G. Conac : « La constitution de la République française : commentaire des articles 8 et 11. Tome 1, 1979, p : 10.

⁴⁸⁹ - نظرا لشساعة الموضوع فإننا نحيل على مستوى التعاريف والملابسات الدقيقة الخاصة بالوزراء على مرجع : ذة - أمينة المسعودي : " الوزراء في النظام السياسي المغربي"، مرجع سابق، ص : 208.

⁴⁹⁰ - دستور 1996، نسخ نفس مقتضيات دستور 1992 على مستوى اقتراح الوزير الأول لباقي الوزراء، ورغم التنصيص الدستوري على ضرورة الاقتراح، فيبدو أن الطلاق البائن لم يقع مع الممارسات السياسية الما قبل دستور 1992. والدستورين معا سبقت الإشارة إلى مرجعيهما.

الفقرة الأولى : القوة الاقتراحية للوزير الأول للوزراء باقي أعضاء الحكومة.

لقد كان التعبير الدستوري المغربي أقل حدة من نظيره الفرنسي في توضيح القوة الاقتراحية للوزير الأول فيما يخص أعضاء فريقه الحكومي، فإذا كان نص الفصل 24 من الدستور المغربي ينص على أنه: "ويعين باقي أعضاء الحكومة باقتراح من الوزير الأول..." فإن نظيره الفرنسي في نص المادة الثامنة ينص على ما يلي: "بناء على اقتراح الوزير الأول، يعين (رئيس الجمهورية) باقي أعضاء الحكومة..."⁽⁴⁹¹⁾.

وهكذا فإذا كان الوزير الأول في المغرب يملك حقا دستوريا في اقتراح الوزراء من أجل تعيينهم على جلالة الملك، فإن قوته الاقتراحية تبقى محدودة، ولا تكتسي أي طابع إلزامي للملك، فلفظ الاقتراح نفسه يحتمل القبول كما يحتمل الرفض.

وقد قال الملك الحسن الثاني رحمه الله في هذا المقام: "تعيين الحكومة يدخل دستوريا ضمن اختصاصاتي، الوزير الأول أنا أعينه شخصيا، يقترح الوزراء، لا يعينهم، لا ينصبهم إنه يقترحهم، هذا كل شيء وفي حالة ما إذا اعترضت، فسوف يبقى لمدة شهرين يأتيني فيها كل يوم بلائحة خمسين شخصا وسأقول له في كل مرة: لا أريدهم لأن أي فصل من الدستور لا يلزمني بقبول ما يقترحه علي الوزير الأول المعين"⁽⁴⁹²⁾.

فالملك يملك دستوريا حق الاعتراض على الوزراء الذين يقترحهم الوزير الأول، فالدستور يعطيه إمكانيتين، إن شاء أخذ باقتراحات الوزير الأول، وإن لم يشأ. لم يأخذ بها⁽⁴⁹³⁾، وهو يتدخل في معظم المناسبات ليوجه الوزير الأول في اختياره لشخصيات معينة وإدراجها ضمن قائمة الوزراء الذين سيعينهم، ويقول الأستاذ عبد الهادي بوطالب في هذا الشأن: "وحيثما يقول الدستور إن الوزير الأول يقترح الوزراء على الملك، فهل معنى ذلك أن ممارسة الوزير الأول لسلطته تؤدي إلى أن يقبل الملك بها ولا يعارضها.

⁴⁹¹ - فالنص المغربي أورد التعيين الملكي مقدما على الاقتراح، مما يفيد بأن الاقتراح استثنائي لا غير، فيما النص الفرنسي يجعل قرار رئيس الجمهورية مؤجلا إلى غاية اقتراح الوزير الأول لباقي أعضاء الحكومة، فعلى اقتراحه يبيّن رئيس الجمهورية تعيينه، أي أن الرئيس لا يمكنه تعيين عضو من أعضاء الحكومة دون اقتراحه من قبل الوزير الأول، فهو يلتزم باللائحة التي يقدمها له هذا الأخير، عكس النموذج المغربي، حيث الملك له حرية تسمية من شاء عضوا بالحكومة سواء من داخل الأحزاب السياسية أو من خارجها، من التشكيلة المقترحة أو من خارجها.

⁴⁹² - مقتطف من الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 18 للمسيرة الخضراء بتاريخ 6 نونبر 1993.

⁴⁹³ - وقد يقول الملك للوزير الأول لا بأس بهؤلاء، لكنني غير متفق على هذا وذاك، إرجع وات بأخرين، كما أن الاتصال يبقى مستمرا طيلة الفترة المتعلقة باختيار الوزراء، فلا يمكننا أن نتصور أن الملك يقول للوزير الأول إذهب ولا تعود إلا ولائحة الوزراء في يدك.

إن الدستور في هذا الباب غير واضح الدلالة، وإن كان لفظ الاقتراح ليس له قوة التنفيذ، بمعنى أن الأمر يرجع للملك أن يقبل من هذه الاقتراحات ما يشاء ويرفض منها ما يشاء، ولكن لا يمكن أن تكون هناك تسمية بدون اقتراح لأن النص الدستوري واضح. الملك يسمي في الوظائف العليا فهل نقول باقتراح من الوزراء؟ إن الدستور صامت بهذا الصدد، إذا كان هذا يشوش على العلاقات بين السلطات بعضها ببعض، فإنه على الدستور أن يكون واضحا وينص على الأداة التي يطبق بها هذا النص.

إن الدستور محتاج لبعض المراجعات لتوضيح الالتباس حتى لا يقوم هذا الخلط الذي يعيش في الأذهان، ومنه أن الدستور يعطي للملك كل شيء ولا يعطي لغيره شيء، وهذا غير صحيح⁽⁴⁹⁴⁾.

لكننا لا نساير هذا الطرح، نظرا لأن الدستور لا يتحدث سوى عن الاقتراح، والاقتراح مسألة منفصلة تماما عن التعيين، أما بخصوص أنه "لا يمكن أن تكون تسمية بدون اقتراح لأن النص واضح" فنقول ما بال احتفاظ جلالة الملك ببعض التعيينات خالصة لنفسه، كما هو الشأن مثلا بالنسبة لوزارات السيادة⁽⁴⁹⁵⁾، خاصة وزارات الداخلية والعدل، والأوقاف والشؤون الإسلامية، فكلها مناصب وزارية لا يتم تضمينها في اللائحة التي يمكن للوزير الأول أن يقدم الاقتراحات بشأنها، ثم ما بال تدخل الملك أنى شاء لتغيير التشكيلة الحكومية، حتى أنه في كثير من الأحيان لا يكون للوزير الأول أي علم بها؟

فكل ما يمكن قوله هو أنه وبعد أن كان الملك في ظل الدساتير السابقة على دستوري 1992 و1996، ينفرد وحده باختيار أعضاء حكومة جلالته دون مشاركة أحد أو الأخذ برأيه، فقد أشرك الدستور الحالي لسنة 1996 والذي قبله الوزير الأول في هذا الاختيار، بمنحهما هذا الأخير اقتراح الوزراء على جلالة الملك وهو اقتراح مشورة لا اقتراح بات وملزم تحد من مداه حدود واقعية.

الفقرة الثانية : الحدود الواقعية لحق اقتراح الوزراء

⁴⁹⁴ - عبد الهادي بوطالب: "يجب على الحكومة أن تتحرك والملك يسود ويحكم"، في استجواب للصحيفة، العدد 111-8\2 ماي 2003.

⁴⁹⁵ - وقد كانت أول مرة خمس وزارات أساسية، بإضافة وزارتي المالية والخارجية، فتخلى عنهما الملك فيما بعد لفائدة الأحزاب السياسية لتشجيعهم على التناوب، بعدما رفض الملك الحسن الثاني التنازل عن أي منها في حوار مع أحزاب الكتلة من أجل دخول التناوب على إثر الانتخابات التشريعية التي تلت تعديل دستور 1992. وقد قال الحسن الثاني في شأن وزارة الداخلية بمناسبة خطاب 6 نوفمبر 1993: "وأخيرا فإن وزارة الداخلية هي التي لن أعطيها أبدا لأي حزب من الأحزاب...".

إن النص الدستوري قد لا يكفي في بعض الأحيان لضبط جميع مناحي الممارسة السياسية مما يعني ضرورة تفاعل المؤسسة الملكية مع ذلك النص، وبالرجوع إلى السنوات الأولى للاستقلال وقبل دستور 1962، نجد أن الوزير الأول كان له دور في اختيار أعضاء الحكومة ونفتفي ذلك من الآثار، فقد خاطب الملك الراحل محمد الخامس امبارك البكاي أثناء تشكيل الحكومة الأولى آنذاك قائلاً:

"ولينا سعادة امبارك البكاي رئاسة الوزارة المغربية الجديدة التي تم تشكيلها من تسعة وزراء وكاتبين للدولة، وقد سلكنا في هذه التولية منهجا جديدا إذ أبينا إلا أن نستشير ممثلي الرأي العام من مختلف الأوساط والهيئات السياسية والنقابية ونطلع على وجهة نظرهم إزاء هذه المرحلة الحاسمة التي تجتازها البلاد"⁽⁴⁹⁶⁾، وبنفس الأسلوب خاطبه عند تشكيل حكومة البكاي الثانية بتاريخ 27 أكتوبر 1956 قائلاً: ونظرا للثقة التي نوليك فقد كلفناك بتشكيل وزارة جديدة تكون أنسب للظروف وأقدر على مواجهة الصعاب، وها أنت تقدم لنا أعضاء هذه الوزارة الجديدة الحائزين لرضانا.."⁽⁴⁹⁷⁾

أما اليوم ورغم أن النص الدستوري ينص على حق الوزير الأول في اقتراح الوزراء على الملك، إلا أن هذا المقتضى لم يحترم، فبقي الأمر بيد جلالة الملك فإن شاء أخذ به وإن لم يشأ لم يأخذ به. ويمكن أن نستدل على هذا الأمر بعدة أمثلة على سبيل المثال لا الحصر.

ففي تجربة التناوب الفاشلة الأولى التي تلت التعديل الدستوري لسنة 1992 على إثر انتخابات 25 يونيو 1993، احتفظ الملك لنفسه بالحق في تعيين ثلاثة وزراء إلى جانب الوزير الأول وهم: وزير الخارجية، وزير الداخلية، ووزير العدل⁽⁴⁹⁸⁾.

وإذا افترضنا اقتراح الوزير الأول لباقي الوزراء، فإن قوة اقتراحه تبقى محدودة بالإرادة الملكية، وهو ما حدث كذلك مع حكومة التناوب الإرادي التوافقي الممنوح برئاسة السيد الكاتب الأول للاتحاد الاشتراكي عبد الرحمان يوسف بتاريخ 14 مارس 1998، حيث اشترط جلالة الملك المرحوم الحسن الثاني على الأحزاب التي ترغب في التناوب أن يحتفظ لنفسه بالحق المطلق في شؤون وزراء: الداخلية والخارجية والعدل، والأوقاف والشؤون الإسلامية، وهي التي تعتبر ذات ارتباط بما يسمى بـ"السيادة"، سيادة الملك، وقد أكد أنه من الصعب إعطاء هذه الوزارات الرئيسية

⁴⁹⁶ - انبعاث أمة: محمد الخامس ملك المغرب الجزء الأول 1955-1956، ص: 23 - 24 - 25.

⁴⁹⁷ - نفس المرجع، ص: 277 - 278.

⁴⁹⁸ - هذا التناوب الذي لم يتم لعدم حصول التراضي ما بين أحزاب الكتلة والقصر، فعين الملك بعد ذلك السيد محمد كريم العمراني وزيرا أولا (محايدا) بتاريخ 9 نوفمبر 1993، للمزيد من المعلومات حول فشل هذا التناوب الإرادي الممنوح يرجى الرجوع إلى ذة رقية المصدق: "مناهاة التناوب": 1996، خاصة الصفحة 50 وما بعدها.

لأحزاب سياسية، فهي في هذا المعنى تدخل في ما يعتبره العاهل المغربي الراحل "الأمانة" التي تهم كل المواطنين، والتي ترتبط بالأمن المعنوي والمادي لمجموع الشعب⁽⁴⁹⁹⁾.

وهناك أمر آخر يستوقف الباحث في هذا الموضوع وهو تلك الفترة التي يستغرقها تشكيل الحكومة، والتي تتم بشكل كبير عن محدودية تدخل الوزير الأول في هذا المجال فمن بين كل الحكومات المغربية يعتبر السيد عبد الرحمان يوسف الشخصية الوحيدة التي استغرقت وقتا طويلا في المشاورات من أجل تشكيل الحكومة، وعقد عدة لقاءات مع الملك الراحل الحسن الثاني، حيث تم تعيينه وزيرا أولا في 4 فبراير 1998، ولم يتقدم بالترشيح الحكومية التي عينها الملك إلا في 14 مارس 1998⁽⁵⁰⁰⁾، في حين لم تأخذ حكومة السيد كريم العمراني من أجل تشكيلها سوى 8 أيام، وحكومة السيد إدريس جطو سوى 27 يوما⁽⁵⁰¹⁾.

وفي بعض الأحيان لا تتم الإشارة في الظهير الشريف، الذي يعفي بعض الوزراء ويعين آخرين مكانهم إلى أن ذلك تم باقتراح من الوزير الأول كما حدث بالظهير الشريف رقم 196.23 الصادر بتاريخ 29 مارس 1996 المتعلق بإعفاء السيد محمد زيان من مهام وزير منتدب لدى الوزير الأول المكلف بحقوق الإنسان، وبتعيين السيد عبد الرحمان أمالو وزيرا للعدل ووزير حقوق الإنسان بالنيابة، فهذا الظهير الشريف نشر دون أن ترد فيه عبارة "باقتراح من الوزير الأول" كما نص على ذلك الفصل 24 من الدستور، فقد اكتفى بالنص بعد الطابع الشريف على أنه "بناء على الدستور ولاسيما الفصل 24 منه" ثم "بعد الاطلاع على ظهير تعيين الحكومة أصدرنا أمرنا الشريف بما يلي:

*المادة الأولى: ابتداء من 4 رمضان 1416 (25 يناير 1996) يعفى السيد محمد زيان من مهام وزير منتدب لدى الوزير الأول مكلف بحقوق الإنسان.

⁴⁹⁹ -Extrait de l'interview accordée par le Monarque à la télévision BBC. En date du 08 Novembre 1994 et rapporté par Samir Lyazidi dans sa thèse de doctorat en droit public. « L'institution du premier ministre au Maroc »Un. Med V, Faculté de Droit-Agdal-Rabat, 2003-2004, p : 70.

وقد تشبنت المؤسسة الملكية بهذه الوزارات طيلة المشاورات مع الأحزاب السياسية من أجل إدخالها مجال تسيير الشأن العام، وكان الحسن الثاني رحمه الله يعتبر هذه الوزارات هي امتداد للمؤسسة الملكية وأمانة في عنقها من الصعب تقويتها لأي كان.⁵⁰⁰ حوالي 39 يوما: أنظر ظهير تعيين حكومة السيد يوسف، وكذلك ظهير تعيين حكومة التناوب (ظ.س.رقم 1.98.38 الصادر من ذي القعدة 1418 (16 مارس 1998).

⁵⁰¹ - تم تعيين السيد محمد كريم العمراني في 9 نوفمبر 1993 (ظ.ش.رقم 1.93.446 صادر في 2 جمادى الآخرة 1414 (17 نوفمبر 1993)، بتعيين الحكومة، لكن مع الإشارة إلى تاريخ تعيين الوزير الأول في ظهير إعفاء الحكومة السابقة بتاريخ 9 نوفمبر 1993، ظ.ش. رقم 1.92.137 (11 أغسطس 1992).

-ظهير تعيين السيد إدريس جطو رقم 1.02.311 صادر في 2 رمضان (7 نوفمبر 2002) بتعيين السيد إدريس جطو وهو نفسه "تاريخ ظهير تعيين الحكومة، رقم 312، لكن السيد جطو عين وزيرا أولا وكلف بتشكيل الحكومة في 9 أكتوبر 2002.

*المادة الثاني: ابتداء من نفس التاريخ يعين السيد عبد الرحمان أمالو، وزير العدل وزيرا مكلفا بحقوق الإنسان بالنيابة" وغالبا ما يكون تدخل الوزير الأول خافتا خلال التعديلات الوزارية الحزبية، كما حدث في التعديل الحكومي لـ 8 يونيو 2004، بعد غضب الملك محمد السادس على الحكومة، والذي يظهر فيه الملك بإرادته هو الذي أراد هذا التعديل الحكومي للرفع من أداء حكومة السيد ادريس جطو الخافت خاصة على المستوى الاجتماعي، وقد ضمت التشكيلة الجديدة بعض التقنوقراطيين وكان التعديل بشكل مفاجئ⁽⁵⁰²⁾.

مما يعني أن تدخل جلالة الملك لتغيير التشكيلة الحكومية يبقى ممكنا في أية لحظة، حيث قد يعفي بعض الوزراء ويعوضهم بآخرين، أو يعفي الحكومة برمتها ويعين حكومة جديدة دون سابق إنذار أو مناسبة انتخابية فالدستور نفسه يزكي هذا الطرح ولا يمنعه من الوقوع⁽⁵⁰³⁾.

إن الحديث عن اقتراح الوزير الأول لحكومة سياسية صرفة تعمل تحت إمرته، ومن صنع مشاوراته يبقى بعيد المنال في الحياة السياسية المغربية، فالحكومة الأخيرة بقيادة الأمين العام لحزب الاستقلال السيد عباس الفاسي تلت أعضائها لا انتماء سياسي لهم⁽⁵⁰⁴⁾، وذلك رغم الإيحاء بأن الوزير الأول قد أخذ المدة الكافية لإعداد اقتراحاته بخصوص باقي أعضاء الحكومة⁽⁵⁰⁵⁾، لكن على ما يبدو أن هناك أشخاصا آخرين يشاركونه تلك الاختيارات، ويظهر ذلك جليا في نتائج التشكيلة النهائية لجهاز الحكومة بحكم ما تضمنته من شخصيات لم تشارك في الانتخابات ولا علاقة لها بالأغلبية⁽⁵⁰⁶⁾.

أضف إلى ذلك تدخل الملك محمد السادس لإجراء تعديل وزارى بتاريخ 4-1-2010، أي بعد مرور حوالي سنتين تقريبا ويتعلق الأمر بتعيين خمسة وزراء في حكومة جلالته وهم: الطيب الشرفاوي وزيرا للداخلية مكان السيد شكيب بن موسى، ومحمد الناصري وزيرا للعدل عوض عبد

⁵⁰² - أنظر التشكيلة الحكومية الجديدة: ظهير شريف رقم 1-04-130 صادر في 19 من ربيع الآخر 1425 (8 يونيو 2004) بتغيير الظهير الشريف رقم 312.02.1 الصادر في 2 رمضان 1423 (7 نوفمبر 2002) بتعيين أعضاء الحكومة، ج.ر.ع. 5220.21 ربيع الآخر 1425 (10 يونيو 2004) ص: 2553 - 2554 - 2555.

⁵⁰³ - لكن يبقى من اللياقة السياسية أن يجد الملك مبررا لإعفاء الحكومة برمتها، فإذا كان التغيير النسبي لتشكيلة الحكومة يمكن تبريره بسهولة وبعده عوامل، فتغيير الحكومة بأجمعها بحكومة أخرى قد يتم عن وجود أزمة سياسية معينة.

⁵⁰⁴ - ويتعلق الأمر بكل من: أحمد التوفيق (وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية) - عبد الصادق ربيع (الأمين العام للحكومة) - محمد سعد العلمي (وزير مكلف بالعلاقات مع البرلمان) - شكيب بن موسى (وزير الداخلية) - الطيب الفاسي الفهري (وزير الخارجية) - أحمد أخشيشن (وزير التربية الوطنية) - ثريا جبران (وزيرة الثقافة) - عبد الله السباعي (وزير مكلف بإدارة الدفاع) - سعد حصار (كاتب الدولة لدى وزير الداخلية) - لطيفة العابدة (كاتبة الدولة لدى وزير التربية الوطنية) - لطيفة أخرباش (كاتبة الدولة لدى وزير الخارجية).

-أنظر الملحق رقم 4 - حول لائحة أعضاء الحكومة.

⁵⁰⁵ - حوالي 26 يوما، حيث تم تعيين السيد عباس الفاسي بتاريخ 19 سبتمبر 2007، أما الحكومة فتم تعيينها بتاريخ 15 أكتوبر 2007.

⁵⁰⁶ - ومن هذه الشخصيات بعض مستشاري جلالة الملك الذين تبدو بصماتهم جد واضحة على التشكيلة الأخيرة للحكومة، بتعيين مقربين منهم فيها.

الواحد الراضي، وياسر الزناكي وزيرا للسياحة والصناعة التقليدية، ثم ادريس لشكر وزيرا مكلفا بالعلاقات مع البرلمان مكان محمد سعد العلمي الذي تم تعيينه وزيرا منتدبا لدى الوزير الأول مكلفا بتحديث القطاعات العامة مكان محمد عبو، وقد تم تبرير هذا التعديل الحكومي المفاجئ بحرص جلالة المولوي السامي على إعطاء مزيد من الدينامية للأوراش التنموية الكبرى والإصلاحات المؤسسية الهيكلية التي يقودها صاحب الجلالة⁽⁵⁰⁷⁾.

وهكذا لم تفلح كل التعديلات الدستورية في إقرار الطلاق البائن مع تقاليد الممارسة السياسية المستمرة، والتي تجعل الوزير الأول يعمل إلى جانب فريق حكومي ليس من اختياره ولا من اقتراحه.

ونحن نرى أنه لا بد من إعطاء الوزير الأول المغربي حرية ومصداقية أكثر في مجال اختيار الأشخاص الذين سيعملون إلى جانبه ليتحقق ذلك الانسجام والتناغم في الأداء الحكومي، وللتأسيس بشكل دستوري لمسؤولية حكومة الوزير الأول أمام الملك وأمام البرلمان، فاختيار الوزير الأول يمكن الجدل فيه والتعليق عليه، أما اختيار جلالة الملك فله مسبباته وموجباته وهو منزه عن الأخذ فيه بالمناقشة.

الفرع الثالث: الملك يعين باقي الوزراء أعضاء الحكومة باقتراح من الوزير الأول

تتعدد طرق تعيين الوزراء في النظام السياسي المغربي، فبعد أن كانت حكومات المرحلة الثانية والمرحلة الثالثة معا تعرفان مسطرة التعيين الحكومي الموحد، وذلك في الفترة الممتدة من 26 ماي 1960 إلى غاية تشكيل حكومة كريم العمراني في 11 أبريل 1985، فإنه ومنذ ذلك الحين أحدثت قطيعة مع هذا النوع من التعيين، حيث أصبح تعيين الحكومة يتم بتعيين الوزير الأول أولاً ثم تعيين باقي أعضاء الحكومة فيما بعد لإعطائه فرصة اقتراح هؤلاء.

أما تعيين الوزراء فقد يكون جماعياً⁽⁵⁰⁸⁾ إثر تشكيل حكومة منبثقة عن انتخابات تشريعية أو حكومة جديدة مكان حكومة منهيّة ولايتها، وقد يكون انفرادياً عن طريق التعديلات التي تمس حكومة

⁵⁰⁷ - وذلك حسب ما أفاد به بلاغ الديوان الملكي، إلا أن هناك من عزا هذه التغييرات الوزارية إلى استعداد المغرب لدخول مرحلة الجهوية الموسعة، خاصة وأن الملك قد قام في نفس اليوم بتعيين أعضاء اللجنة الملكية للجهوية. وقد يكون التعديل الحكومي آلية تمكن الملك من إعادة رسم خارطة الأغلبية الحكومية، كما يجسد ذلك التعديل الذي تم بموجبه إعادة حزب الحركة الشعبية إلى حضيرة الأغلبية الحكومية عقب انسحاب الفريق البرلماني لحزب الأصالة والمعاصرة منها: للمزيد من الاطلاع يمكن الرجوع إلى: مقال محمد الهاشمي: "السلطة التنفيذية لمغرب 2009-2010 أية حصيلة" حالة المغرب 2009-2010 كراسات استراتيجية، منشورات وجهة نظر. مطبعة النجاح الجديدة 2010، ص 10 و 11.

⁵⁰⁸ - والمقصود هنا تعيين الوزراء دفعة واحدة ولا نقصد هنا مسطرة تعيين الحكومة الموحدة، فهنا نتحدث في الأمر الأول عن أشخاص منفردين يعينون دفعة واحدة، أما في النقطة الثانية فتحدث عن جهاز قد يعين رفقة قائده الوزير الأول، كما قد يعين لاحقا على تعيينه.

سارية المفعول، وذلك بشكل نسبي، سواء بالنسبة للوزراء وحدهم أو بالنسبة للوزير الأول رفقة بعضهم، كما قد يتم تعيين وزير أول جديد لحكومة قائمة دون أدنى تغيير في باقي مكوناتها، ونضرب مثالا على ذلك بحكومتي أحمد عصمان (10 أكتوبر 1977)، وحكومة المعطي بوعبيد (05 نونبر 1981).

وبما أننا قد تحدثنا بتفصيل عن اقتراح الوزير الأول للوزراء، فإن أهم إشكالية يمكن لنا معالجتها في هذا الفرع هي إشكالية تنصيب الملك لباقي أعضاء الحكومة هل هو تنصيب أحادي (البند الأول) أم هو تنصيب مزدوج (البند الثاني) أطروحتان إنقسم بشأنهما الفقه الدستوري المغربي.

البند الأول: الحكومة تنصيب ملكي خالص

ويتزعم هذا الاتجاه الأستاذ محمد معتصم الذي دفع بعدم وجود التنصيب المزدوج الملكي/البرلماني، حيث يؤكد أن: "انبثاق الحكومة عن الملك وغياب تنصيب برلماني لها، وهذا الانبثاق لم يغير فيه من شيء نص الدستور على: إلقاء وزيرها الأول بتصريح أمام البرلمان يتضمن برنامج وزارته، ذلك أن هذا التصريح الذي شكل في البرلمانية الكلاسيكية مسطرة المراقبة البرلمانية للحكومة وتنصيبه لها بتصويته بالثقة على برنامجها ومشاركته بذلك في اختيار من يحكمه، لم يكن في التقليديانية الدستورية إلا مجرد مسطرة للإخبار أكثر منه مسطرة للمراقبة، ووظيفة للحوار الحكومي مع البرلمان أكثر منه وظيفة تنصيب لها"⁽⁵⁰⁹⁾.

وقد أوجز ذلك في تبعية الحكومة المطلقة للملكية في تشكيلها وانبثاقها عن الملك، فهو يعتبر الحكومة مجرد معين للملك في التقليديانية الدستورية التي تتأسس على تبعية المخزن المركزي كحكومة تقليديانية للسلطان⁽⁵¹⁰⁾، وقد قال معتصم أنه من وجهة التأكيد على عدم مشاركة مجلس النواب المغربي في تنصيب الحكومة وانبثاقها عن الملك، عدم وجود ذلك التنصيب حتى في نظام الجمهورية الخامسة الفرنسية عكس جمهوريتها الثالثة والرابعة، حيث كان يعتبر شرطا أساسيا لتشكيل الحكومة.

كما أكد أن الحكومة هي حكومة جلاله الملك لا حكومة الوزير الأول، وهو أحد الأسباب الرئيسية التي تجعل البرلمان المغربي لا ينصب الحكومة، وتصويته بالثقة أو بعدمها على برنامجها

⁵⁰⁹ - محمد معتصم: "تأملات في حصيلة وآفاق 30 سنة من الممارسة الدستورية المغربية": المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية العدد 30 سنة 1993، ص: 18.

⁵¹⁰ - محمد معتصم: "النظام السياسي الدستوري المغربي"، مرجع سابق ذكره، ص: 128 و 129، كما يضيف أنه واقتباسا لتقنيات عصرن بها الملك الدستوري حكومة السلطان التابعة له مطلقا في تشكيلها ووظائفها تتلخص في مطلق الإعانة للملك أو السلطان.

يعود إلى أن الحكومة المغربية ليست بحكومة الوزير الأول، بل هي حكومة جلالة الملك والبرنامج الذي تقدمه للبرلمان لا يعدو أن يكون سوى صياغة لتوجهات ملكية⁽⁵¹¹⁾.

وقد كان أجدى بالنموذج الفرنسي حيث الحكومة، حكومة الوزير الأول أن تحظى بتصويب البرلمان وهو ما لا يقع حدوثه، فكيف بالنموذج المغربي؟! !

وهو نفس الرأي الذي أكده الدكتور عبد اللطيف المنوني حيث يقول بخصوص تنصيب الحكومة بالمغرب: "...وخلافا لما قد يتبادر إلى الذهن، لم تمر الحكومة في ظل التعديلات المقترحة من وضعية التنصيب من طرف الملك وحده إلى وضعية التنصيب المزدوج أي التنصيب من طرف الملك والبرلمان...". ويضيف بأن "قراءة متأنية للفصل 59 من الدستور لا تسمح بالقول بأن هناك إقرارا لتنصيب مزدوج للحكومة بل على العكس من ذلك يدفعنا للاستنتاج أن هناك تمييزا واضحا بين التنصيب والمسؤولية.

فالملك يمارس وحده سلطة تنصيب الحكومة التي تكون مسؤولة أمام البرلمان فقط بالإضافة إلى مسؤوليتها أمام الملك"⁽⁵¹²⁾. وفي نفس الاتجاه ذهبت الأستاذة رقية المصدق⁽⁵¹³⁾ التي ترى أنه "إذا كان الوزير الأول يتقدم بالبرنامج الحكومي لمناقشته والتصويت عليه، فإن مدى تعديل الفصل 59 يبقى محدودا من حيث إنه لا يقر مبدأ التنصيب المزدوج، فقراءة متريئة للفصل 59 تظهر الفرق بين التنصيب والمسؤولية لأنه يحيل بخصوص شروط التصويت على الفصل 74 المتعلق بمسألة الثقة التي تستوجب الأغلبية مسبقا"⁽⁵¹⁴⁾.

وفي نفس الاتجاه ذهب العميد "جورج فيدل" حيث اعتبر أن الفصل 59 من الدستور يتعلق بمسؤولية الحكومة أي "التصويت على الثقة"، وليس بتصويبها من طرف البرلمان⁽⁵¹⁵⁾.

ويرى العميد "فيدل" أنه يستفاد من التعديل الذي لحق الفصل 60 من دستور 1992، بأنه أصبح بإمكان البرلمان أن يتساءل ويحاسب فريقا حكوميا يحيط بالوزير الأول، وليس وزراء تم

⁵¹¹ - محمد معتصم، المرجع السابق، ص: 129.

⁵¹² د. عبد اللطيف المنوني: "قراءات في مشروع الدستور المراجع": مقال منشور في جريدة الاتحاد الاشتراكي بتاريخ

1994/08/31.

⁵¹³ - وأيضا الأستاذ: "عبد القادر باينة" وذلك حين يقول "ونحن نرى بدورنا أنه ليس هناك تنصيب مزدوج، إذ التنصيب هو تنصيب واحد، لكن تنصيب الحكومة يتطلب في ظل الفصل 59 من الدستور المراجع في نفس الوقت تعيين جلالة الملك لأعضاء الحكومة طبقا لمقتضيات الفصل 24 وتصويت الثقة من لدن أغلبية مجلس النواب، راجع مثاله في "قراءة دستورية وسياسية في مسألة تنصيب الحكومة: جريدة الاتحاد الاشتراكي لـ 2 دجنبر 1993، ص: 8.

⁵¹⁴ - Rkia El Massadeq : « jeu de consensus et développement constitutionnel et électoral au Maroc » ; A.A.N ; C.N.R.S, Edit Paris ; 1994 ; p : 442.

⁵¹⁵ - د. خالد الشراوي السموني: "مؤسسة الحكومة في النظام المغربي والفرنسي": رسالة دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، أكادال-الرباط 1998، ص: 42.

تعيينهم كل على حدة، مشيراً في نفس الوقت إلى التغيير الطفيف في الفصل الرابع والعشرين الذي يعد من الأهمية بمكان، وذلك نظراً للنتائج التي تترتب عليه بشكل فوري، وكذلك بالنسبة لتطوير الممارسة في الأنظمة النيابية، أي حكومة فريق متجانس وكيان متضامن ومسؤول أمام الملك وأمام البرلمان، كما أن هذه الوضعية تمكن كل مؤسسة من الاحتفاظ بموقع قوتها.

ويضيف "جورج فيدل" بأن هناك مثالا آخر ويتعلق بالفقرة الثالثة من الفصل التاسع والخمسين، والتي تنص على مسؤولية الحكومة، أمام مجلس النواب وعلى التزام الحكومة بعرض برنامجها أمام البرلمان بعد تعيينها. إلا أن التغيير الجديد ينص على أن عرض البرنامج الحكومي تليه مناقشة متبوعة بتصويت بالثقة⁽⁵¹⁶⁾.

ويعتبر النتيجة الناجمة عن ذلك، نتيجة إيجابية للجميع، فهو يعتبر أن الملك يعتبر قد عين الوزير الأول، فقط يبقى دور مناقشة البرلمان لبرنامج الحكومة والتصويت عليه هو بيان أنهما سيكونان متفقين، أما الحكومة فستدرك أن عليها تطبيق ما التزمت به من برنامج انطلاقاً من الثقة التي وضعها فيها البرلمان بالتصويت عليها⁽⁵¹⁷⁾.

أما الأستاذ محمد معتصم حين تمسكه بالتنصيب الأحادي فهو يبرره بكون التعيين يعد اختصاصاً ملكياً خالصاً ومجلس النواب عند مناقشته وتصويته على البرنامج الحكومي لا يراقب التعيين، وإنما يراقب ويصوت على البرنامج، والثقة موجودة سلفاً ولا يمكن سحبها إلا بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب⁽⁵¹⁸⁾. وعلى هدي هؤلاء سار باحثون آخرون كالدكتور "عبد العلي حامي الدين" الذي أشار إلى أن النظرية الدستورية الحديثة تحرص على قيام حكومة مسؤولة كمؤسسة تنفيذية أمام البرلمان، وفي المغرب جرى تأكيد ذلك عبر المطالبة بربط تقديم الوزير الأول المعين من طرف الملك للبرنامج الحكومي أمام مجلس النواب بالتصويت عليه وحصوله على الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، بعدها يشكل الوزير الأول الحكومة ويتقدم بلائحة أعضائها إلى الملك الذي يقوم بتعيينهم، وفي حالة عدم موافقة البرلمان على البرنامج الحكومي يختار الملك وزيراً أولاً جديداً، وهو ما يجعل مسؤولية الحكومة مستمدة من "التنصيب البرلماني للوزير الأول ومن موافقة أعضاء مجلس النواب على الخطوط العريضة للبرنامج

⁵¹⁶ - د. جورج فيدل: "سلسلة تشييد دولة حديثة، مراجعة الدستور المغربي 1992"، ومعه إدريس البصري، روسي ميشال، المطبعة الملكية، ص 25-26/1992.

⁵¹⁷ - ويبقى من حق البرلمان منح الثقة أو عدمها للحكومة، ويرفض العميد فيدل الأخذ في مجالات سياسية غامضة وهذا يضمن الوضوح والانسجام بين جميع المؤسسات، ويقصد بذلك، الجدل بخصوص تنصيب الحكومة هل هو أحادي أم مزدوج؟

⁵¹⁸ - محمد معتصم: "محضر الجلسة رقم 10 مناقشة التصريح الحكومي"، في 1993/11/27، السنة التشريعية الأولى أكتوبر 1993.

الحكومي، غير أن الدستور المغربي والممارسة السياسية تكشف أننا بصدد التنصيب الأحادي للوزير الأول وللحكومة⁽⁵¹⁹⁾.

وعموما لا يخلو هذا الاتجاه من وجهة وأسانيد يدحضها الرأي المخالف والاتجاه المعاكس الذي له من الحجج والبراهين ما به يبرر موقفه.

البند الثاني: التنصيب المزدوج الملكي، البرلماني للحكومة

يرى الدكتور مصطفى قلوش أحد أكبر أنصار التنصيب المزدوج للوزير الأول وللحكومة أنه "إذا كان ظاهر الفقرة الأولى من الفصل 24⁽⁵²⁰⁾ يفيد بأن الملك بقي محتفظا بسلطته المطلقة في مجال اختيار الوزير الأول كما كان الأمر في الدساتير السابقة على دستور 1992، فإن قراءة مقتضيات الفصل 59 من دستور 1992⁽⁵²¹⁾ والفصل 60 من الدستور الحالي، تفيد عكس ذلك، لأن مزاولة الحكومة لمهامها أصبح مقيدا بوجود الحصول على ثقة البرلمان ابتداء وبدون الحصول على التنصيب البرلماني الذي تقرر لأول مرة في ظل دستور 1992 تكون الحكومة فاقدة لأساس وجودها ويستحيل عليها أن تشرع في مباشرة مهامها"⁽⁵²²⁾.

ويضيف في مقام آخر أن كون سلطة الملك تتسم بالرجحان والتفوق والهيمنة في مجال تعيين الحكومة وإقالتها يتأسس فقط على منطق التحليل الجزئي لفحوى الفصل 24 من الدستور، وبمفهوم المخالفة فإن ربط الفصل 24 بالفصل 60 من الدستور قد ينتج عنه تقرير قاعدة مؤداها أن سلطة الملك تكون مقيدة في مجال الاختيار حينما تتحقق بعض الأوضاع التي يجب أخذها بعين الاعتبار والتصرف على ضوءها لضمان استكمال الحكومة لعناصر وجودها من الناحية الدستورية، والقاعدة المشار إليها تبرز بشكل جلي حينما يتمكن حزب أو كتلة حزبي متراس البنيان من الاستحواذ على الأغلبية الموضوعية التي تحول دون حصول الحكومة على تركية مجلس النواب، حيث لا يمكن والحالة هذه غض الطرف عن أهميتها⁽⁵²³⁾، أي أن قراءة مترابطة للفصل 24 والفصل 60 من الدستور تجعل تنصيب الحكومة مزدوجا، ملكيا-برلمانيا.

⁵¹⁹- د. عبد العلي حامي الدين: "المعوقات الدستورية للانتقال الديمقراطي في المغرب": مجلة وجهة نظر- العدد 23 خريف 2004، ص19.

⁵²⁰- من دستور 1992 والذي بقي نفسه في دستور 1996.
⁵²¹- والذي قال بشأنه الملك الحسن الثاني في حديثه لصحيفة لوموند الفرنسية يوم الثلاثاء 1 شتنبر 1992: "كما أن الوزير الأول سيعرض على مجلس النواب برنامج الذي سيكون موضوع نقاش يعقبه تصويت وهذا شيء جديد أيضا: -انبعاث أمة : الحسن الثاني ملك المغرب، الجزء 37، 1992، ص 273.

⁵²²- د. مصطفى قلوش: "النظام الدستوري المغربي- المؤسسة الملكية"، طبعة 1996-1997، ص 36.
⁵²³- د. مصطفى قلوش: "الصلاحية الدستورية لجلالة الملك في مجال تعيين الحكومة وإقالتها"، جريدة العصر، العدد 247، 16، 23 شوال 1423 م 21-28 دجنبر 2000.

ويشاطر الأستاذ مصطفى قلوش في هذا الرأي الأستاذ عبد الرحمان أمالو، الذي ذكر أن "ما جاء به الدستور من خلال الفصل 59 هو شيء جديد ومهم جدا وهو المناقشة والتصويت على برنامج الحكومة عند تعيينها من طرف صاحب الجلالة الملك، وهو ما يعني أنه أصبح بإمكان البرلمان إسقاط الحكومة فور تعيينها إذا لم يوافق على البرنامج الذي جاءت به... وهذا يشكل خطوة في طريق الديمقراطية لأن الحكومة الجديدة أصبح واجبا عليها أن تتبع من أغلبية مساندة لها داخل البرلمان"⁽⁵²⁴⁾. وقد رد الأستاذ مصطفى قلوش على القائلين بالتنصيب الأحادي قائلا: إذا كان الفصل 59 في فقرته الثالثة يحيل إلى الفصل 74 في فقرته الثانية والثالثة، فإن هذه الإحالة لا تعني مطلقا أن المراد وقت التصويت السلبي هو سحب الثقة من حكومة قائمة ومتواجدة من الناحية القانونية والفعلية، مما يبعد التنصيب المزدوج ما دام الدستور لم يستعمل (انسحاب الحكومة)، ذلك أن الإحالة إلى الفصل 74 قد تمت فقط من أجل الحؤول دون تكرار المقتضيات الدستورية واستهدافا للدقة والإيجاز في صياغة النصوص الدستورية، لأن الإحالة في هذا المجال تقي بالعرض وهو من باب الحفاظ على ترابط المقتضيات الدستورية الذي ارتآه المشرع وليس هناك أي تدخل بين مسألة التنصيب (الفصل 59) ومسألة حجب الثقة (الفصل 74) فمسألة التنصيب البرلماني تتعلق بحكومة لم تشرع بعد في مزاولة مهامها⁽⁵²⁵⁾. ويستند مصطفى قلوش على ذلك مدعما رأيه بالكلمة السامية التي ألقاها جلالة الملك بمناسبة تعيين الحكومة الأولى في ظل دستور 1992 ويعتبرها أكبر دليل على أن مجلس النواب أصبح له دور في تنصيب الحكومة إذ قال: "وزراءنا الأمجاد السلام عليكم ورحمة الله وبركاته.

...فعليه ينبغي أن يناقش البرنامج حسب المسطرة الجديدة في الدستور المعدل من لدن البرلمان وحينما تحصلون إن شاء الله بواسطة التصويت على تزكية البرلمان ستصبحون آنذاك مكلفين نهائيا بوزارتكم"⁽⁵²⁶⁾. وفي هذا الصدد اعتبر الأستاذ عبد الرحمان القادري أن ثقة البرلمان غدت ضرورية لتنصيب الحكومة فقد قال: "أصبح من الضروري أن تحظى الحكومة التي تمارس مهامها مستقبلا في نفس الوقت بثقة جلالة الملك وبثقة الأغلبية، أغلبية مجلس النواب التي تنتمي إليها هذا الشيء مهم يدعم الطابع البرلماني لنظامنا السياسي"⁽⁵²⁷⁾.

524 - عبد الرحمان أمالو: "المراجعة الدستورية"، 1992، سلسلة تشييد دولة حديثة، مرجع سابق.

525 - د. مصطفى قلوش: "النظام الدستوري المغربي": 1994، مرجع سابق، ص 227.

526 - نفس المرجع السابق، وهو مقتطف من الكلمة السامية التي ألقاها الملك الحسن الثاني رحمه الله آنذاك بمناسبة تعيين حكومة كريم العمراني يوم الثلاثاء 17 نونبر 1993 بعد تعديل الدستور سنة 1992.

527 - عبد الرحمان القادري: "مداخلة في مراجعة الدستور"، سلسلة تشييد دولة حديثة مرجع سبق ذكره، ص 58.

إن ما أضيف للفصل 59 من دستور 1992، الذي يقابله الفصل 60 من دستور 1996، يجعل النظام السياسي المغربي يقترب أكثر من النظام البرلماني في شكله التقليدي⁽⁵²⁸⁾.

ومسايرة لنفس الاتجاه اعتبر الأستاذ عبد الهادي بوطالب في معرض حديثه عن تعيين الوزير الأول والحكومة، بمناسبة تعيين السيد إدريس جطو وزيرا أولا، أن حكومته هي امتداد للحكومة التي سبقتها ولكن بشكل آخر متميز، حيث إن نقلتها كانت أكثر ديمقراطية، فالأغلبية التي تتوفر عليها هذه الحكومة داخل البرلمان نالت بفضلها تصفيقات المجلسين، ذلك لأن الأغلبية التي تتوفر عليها هذه الحكومة ليست مصنوعة أو مهداة...، إن الأمر سليم من الناحية الدستورية، فالفصل 24 لا ينص على أن تكون الحكومة مشكلة من الأحزاب أو أن يكون على رأسها زعيم الحزب السياسي الفائز بالأغلبية العددية في البرلمان، بل إن الملك حسب الفصل المذكور يعين الوزير الأول، أي أن له الصلاحية المطلقة في اختياره، المهم أن اللعبة الديمقراطية تكون مطبقة، أي أن يحصل الوزير الأول المعني على الأغلبية في المجلس⁽⁵²⁹⁾، فالشرط الوحيد حسب الأستاذ بوطالب في الحكومة هو الحصول على الأغلبية لتفوز بثقة المجلس وأنداك يتم تصويبها بصفة نهائية.

وعلى هدي هؤلاء سار باحثون آخرون كادريس البصري الذي أكد بأنه إذا كانت الحكومة مسؤولة أمام الملك، فإنها كذلك مسؤولة أمام البرلمان، ولكن هذه المسؤولية أكثر ثقلا مما كانت عليه في دستور 1972، الذي كان ينص فقط على إمكانية موافقة مجلس النواب على ملتصق الرقابة أو رفض الثقة، أما في دستور 1992، فإن الحكومة أصبحت ملزمة بالحصول على هذه الثقة حين تشكيلها وذلك خلال عملية تصويت حقيقية.

وهكذا يمكن التأكيد بأن سير المؤسسات الدستورية يجعل المغرب بلدا يمكن تصنيفه من بين الدول التي تعتمد النظام البرلماني⁽⁵³⁰⁾، وقد سائر هذا الاتجاه مجموعة من الباحثين⁽⁵³¹⁾.

⁵²⁸ - وهو ما أشار إليه الدكتور مصطفى قلوش في مرجعه السالف الذكر.
⁵²⁹ - ذ. عبد الهادي بوطالب: " يجب على الحكومة أن تتحرك والملك يسود ويحكم"، جريدة الصحافة، العدد 111، 8/2 ماي 2003.

⁵³⁰ - البصري إدريس: " سلسلة تشييد دولة حديثة، مراجعة الدستور المغربي 1992"، مرجع سابق، ص 15.
⁵³¹ - من أمثال: دة فوزية الزهيري، التي اعتبرت ما أتى به الفصل 59 من مشروع دستور 1992 جديدا إذ يوضح أن الحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام مجلس النواب" ويؤكد في الفقرة الثانية أن: "الوزير الأول مطالب بتقديم البرنامج المراد تطبيقه أمام البرلمان، بمجرد تكوين فريقه الحكومي" وينص في الفقرة الثالثة-وهنا يكمن الجديد- على أن هذا البرنامج يكون "موضوع مناقشة يتبعها تصويت يجب أن يقع وفق الشروط المنصوص عليه في الفقرتين 2 و 3 من الفصل 74 وينترتب عليه الأثر المشار إليه في الفقرة الأخيرة" وهذا يعني أن على الوزير الأول أن يتأكد من حصول الحكومة بعد تعيينها على ثقة البرلمان، لذلك فإن البرلمان الجديد يتوفر على صلاحيات قبول أو رفض البرنامج الذي تقدم به الوزير الأول، والذي ناقشه المجلس وذلك حسب الإجراءات المتبعة من أجل الحصول على الثقة وذلك في تدخل لها في نفس المرجع السابق.
وكذلك ذ. عبد الله اعديل الذي يرى أن الحكومة مسؤولة سياسيا ودستوريا أمام جلالته الملك، وأمام مجلس النواب، بحيث يتسنى القول بأن هذه قاعدة أساسية في الأنظمة الديمقراطية وبالخصوص في النظام البرلماني الذي ينص على هذه المسؤولية أمام جلالته الملك من جهة وأمام مجلس النواب من جهة أخرى، إذ أن الحكومة تلتزم بتطبيق برنامج معين، فهي تطبقه تحت مسؤوليتها ومسؤولية الوزير الأول بصفة خاصة، الذي نص الدستور المراجع بكيفية واضحة على مسؤوليته السياسية وحكومته من خلال عرض برنامج أو برنامج الحكومة التي يرأسها فالحكومة مكلفة دستوريا بهذه المهمة.

ولابد أن نشير هنا إلى أن الدستور المغربي يعتبر متقدما في هذه النقطة بالذات على نظيره الفرنسي، حيث لا ينص هذا الأخير على أي مسؤولية للحكومة أمام رئيس الدولة، فهو يعتبرها مسؤولة أمام الجمعية الوطنية فقط، وتطو سلطة الرئيس واضحة على الحكومة عندما يكون مالكا لأغلبية برلمانية قوية ومساندة، وقد قال "جون جاك شوفالبيه" عن البرلمان أنه لا يستطيع شيئا في مواجهة الحكومة، فهو لا يملك الامتيازات والسلطات إلا في ممارسة علاقاته⁽⁵³²⁾، ورغم النصوص الدستورية، فإن فترة حكم "دوغول" عرفت اتجاها معاكسا للدستور، حيث كان المتحكم في تعيين الوزير الأول فكان تعيين الحكومة مكتملا بتوفر الإرادة المنفردة لرئيس الدولة.

ونلاحظ في مجال تعيين الوزير الأول أن المقتضيات الدستورية واضحة تماما فالوزير الأول مرتبط في تنصيب حكومته بتصويت مجلس النواب على التصريح الحكومي الذي هو عبارة عن برنامج يعتزم تطبيقه وحكومته وبالخصوص في ميادين السياسية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك في ميدان السياسة الخارجية، وهو عرض لبرنامج شامل للمخطط الحكومي على المستوى السياسي فيما يخص تسيير شؤون الدولة، فالفصل الستون من الدستور يجعل الحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام البرلمان (فق 1) أي مسؤولية مزدوجة لا يعترها شك ولا غموض، فالحكومة برئاسة الوزير الأول مسؤولة أمام رئيس الدولة الذي يزكيه تعيينها له من خلال تعيينه للوزير الأول والوزراء (ف 24) ومسؤولة أمام البرلمان بعرض الوزير الأول للبرنامج الذي يعتزم تطبيقه (فق 60)، ويكون البرنامج المشار إليه أعلاه موضوع مناقشة أمام كلا المجلسين ويتلو مناقشته في مجلس النواب تصويت يجب أن يقع وفق الشروط المنصوص عليها في الفقرة الثانية (الموافقة بعدم رفضه من طرف الأغلبية المطلقة) والثالثة (ضرورة مضي 3 أيام كاملة على اليوم الذي طرحت فيه المسألة) من الفصل 75. ويترتب عليه الأثر المشار إليه في الفقرة الأخيرة منه (يؤدي سحب الثقة إلى استقالة جماعية).

ومن الملاحظ أن مجلس النواب هو وحده من يملك حق التصويت على البرنامج الذي يتقدم به الوزير الأول، أما المجلس المستشارين فيكتفي بالمناقشة فقط دون التصويت، أي أنه لا يساهم في تنصيب الحكومة بأي شكل من الأشكال. وجدير بالذكر كذلك أن الحكومة بعد تعيينها من طرف الملك وقبل عرض برنامجها على مجلس النواب تكتفي فقط بتصريف الأمور الجارية، إلا أنه أحيانا تقع بعض الخروقات في هذا المجال⁽⁵³³⁾.

⁵³² -Jean Jacques Chevalier : « La V république 1958-2002 : Histoire des institutions et des régimes politique de la France » : 10 édition entièrement refondue 2002 ARMANS colin , p : 29.

⁵³³ - كما حدث بالنسبة للمرسوم الذي اتخذته الوزير الأول السيد عبد الرحمان يوسف بتاريخ 16 مارس 1998، وذلك قبل الحصول على ثقة مجلس النواب بتاريخ 24 أبريل 1998، والذي يحمل رقم 2-98-347 وينصب على تغيير الرسم الجمركي

لكن ما يثير الانتباه في هذا الموضوع هو أن الظهير الملكي الذي تعين بمقتضاه الحكومة يصدر قبل عرض الوزير الأول للبرنامج الحكومي على مجلس النواب، وهذا تقريبا حصل في جميع الحكومات حتى تلك التي تم تعيينها بعد التعديل الدستوري سنة 1992 وكذلك 1996، فمثلا حكومة السيد عبد الرحمان يوسف تم تعيينها في 14 مارس 1998، لكنه لم يتقدم بالتصريح الحكومي إلا في 17 أبريل 1998، وهو ما يثير العديد من التساؤلات: هل الظهير الملكي المتعلق بتعيين الوزير الأول وحكومته لا يسري مفعوله حتى يصادق مجلس النواب على البرنامج الحكومي؟ أم أن ظهير تعيين الحكومة لا يجب إصداره قبل عرض الوزير الأول للبرنامج الحكومي على مجلس النواب؟ وهل هناك تعارض بين المقتضيات الدستورية والممارسة السياسية المتبعة؟.

إن تعيين الملك للحكومة وإصدار ظهير بذلك قبل عرض الوزير الأول للبرنامج الذي يعتزم تطبيقه يقلل بشكل كبير من أهمية التصويت الذي يقوم به مجلس النواب لوضع ثقته في الحكومة، وهو ما يفرز لنا وضعين متناقضين، نص دستوري يشرك البرلمان في مسألة تعيين الحكومة عن طريق المصادقة على برنامجها خاصة، وأنها تقدمه قبل الشروع في أداء مهامها لنقول في الحالة المعاكسة أنها مستقبلة بعد تنصيبها من طرف الملك، وذلك دون النظر إلى الأغلبية المطلوبة (534)، وممارسة سياسة نقيضة تتجلى في تعيين الملك للحكومة بما في ذلك الوزير الأول وإصدار ظهير التعيين ذي القوة الإلزامية المعروفة قبل عرض الوزير الأول للبرنامج السياسي لحكومته ومصادقة مجلس النواب عليه، وبالتالي يجب تصحيح أحد الوضعين، فإما توضيح أكثر للمقتضيات الدستورية، وإما تأجيل إصدار ظهير تعيين الحكومة حتى عرض برنامجها على مجلس النواب وبعد الموافقة عليه يعين الملك باقي أعضاء الحكومة باقتراح من الوزير الأول، لأنه في ظل الوضعية الحالية بقيام التعارض البين بين ما ينص عليه الدستور من جهة، وتقاليده الممارسة من جهة أخرى، تلتبس الأمور مما يجعل اتجاه التنصيب الأحادي يبتعد عن فحوى النص الدستوري الحرفي ويتجه صوب شكل الممارسة السياسية الفعلية، أما اتجاه التنصيب الثنائي فملاذه الحقيقي حرفية النص الدستوري (535).

المفروض على استيراد بعض المنتوجات، والذي أفتى بدستوريته آنذاك الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان محمد بوزوع، لكن الأستاذ مصطفى قلوش رد على ذلك بالتدقيق والتفصيل واعتبره موسوما بعدم الدستورية، للمزيد من التفاصيل ينظر مقال: د. مصطفى قلوش: "فتوى الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان التأسيس الفقهي لبعض الإشكاليات الدستورية": المقال الثاني، مطبوع، مكتبة دار السلام.

534 - فعدم المصادقة على البرنامج الحكومي وبالتالي عدم منح الثقة للحكومة يتطلب رفضه بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب أي (163 نائبا) وهو أمر شبه مستحيل في ظل الوضع الحزبي في المغرب (أكثر من 36 حزب سياسي) وغياب أي مؤشرات تذكر لخلق كتلتات حزبية قوية تستطيع فرض ذاتها في توجيه الحياة السياسية، والمساهمة في تسيير مصالح البلاد والعباد، زد على ذلك طغيان النزعة الفردانية المتطرفة والسعي الملحوظ لاحتلال المواقع والحصول على الحقائق الوزارية، والكل لا يبحث عن أكثر من العيش في ظل المؤسسة الملكية والنهل من رضاها وبركاتها.

535 - حيث أنه كلما قرأت أطروحة من أطروحات تنصيب الحكومة، ظننت أنها الأرجح لما لها من براهين وأسناد، لكننا نؤكد على ضرورة التمييز بين شينين أساسيين، فالنص الدستوري واضح وبين يعطي الحق كاملا لمجلس النواب - (وليس للبرلمان) - في الموافقة على انطلاق عمل الحكومة أو عدم منحها ثقته قبل أن تقول باسم الله، وعليه البحث عن الوسائل الدستورية لتحقيق

وهكذا نؤكد أن رجحان كفة المؤسسة الملكية في مجال تعيين الحكومة بيّن وأكيد، ومشاركة مجلس النواب في تنصيب الحكومة بنص دستوري عضيد، والتطلع إلى مزيد من الديمقراطية والتشاركية أمر حميد.

وإذا ثار كل هذا الجدل في شأن تعيين الوزير الأول وباقي أعضاء الحكومة، فماذا عن إعفاء الوزير الأول؟ وإعفاء الوزراء من مهامهم؟

المطلب الثاني: إعفاء الوزير الأول، وباقي أعضاء الحكومة

وهكذا سنتحدث في هذا المطلب بطريقة تفصيلية أولاً، عن إعفاء الوزير الأول كقائد للحكومة، ثم بعد ذلك عن إعفاء باقي أعضاء الحكومة (الفرع الثاني).

الفرع الأول : إعفاء الملك للوزير الأول

ينص الفصل الرابع والعشرون من دستور 1996 على ما يلي (536):

"يعين الملك الوزير الأول، ويعين باقي أعضاء الحكومة باقتراح من الوزير الأول، وله أن يعفيهم من مهامهم (أي الملك)، ويعفي الحكومة بمبادرة منه أو بناء على استقالته".

وتضيف الفقرة الأولى من الفصل 60 بأن الحكومة بالإضافة إلى كونها مسؤولة أمام البرلمان فهي مسؤولة أيضاً أمام الملك (537).

وبما أن مؤسسة الحكومة في المغرب لا ترتبط وجوباً في تغييرها أو إنهاء مهامها بالفترات النيابية أو إجراء الانتخابات التشريعية، فإن إعفاء الوزير الأول يبقى وليد الإرادة الملكية الحرة في ذلك، سواء لذاتها أو بناء على استقالته.

البند الأول : إعفاء الملك للوزير الأول بإرادته وحده

ذلك (أي الأغلبية المطلوبة التي هي: الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب) وهو شبه مستحيل على مستوى الممارسة والواقع.

أما واقع الممارسة في بلادنا فالملك يعين الحكومة ويصدر ظهير تعيينها ثم بعد ذلك تتوجه إلى البرلمان لعرض برنامجها بواسطة وزيرها الأول وبطبيعة الحال لن تتوجه تلك الحكومة للبرلمان إلا إذا ضمنت أغلبية مريحة= تشتريها بمنح الأحزاب المهمة مناصب وزارية قصد إقحامها في توجه الحكومة وضمان تصفيقها لها تحت قبة مجلس النواب. أضف إلى ذلك ضبابية المشهد السياسي والحزبي المغربي الذي يعيق بشكل جلي تنزيل المقترحات الدستورية منزلة التطبيق على أرض الواقع. كما أن النص الدستوري نفسه يقول: "يتقدم الوزير الأول أمام مجلس النواب بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة...".

⁵³⁶ - وهو نفس الفصل في دستور 1992، وقد جمع بين تعيين الوزير الأول وباقي أعضاء الحكومة، وكذلك إعفاؤهم.

⁵³⁷ - الفصل الستون من دستور 1996: "الحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام البرلمان".

رغم كون دستوري 1992 و 1996 يشكلان قطيعة مع ما كان سائدا في ظل الدساتير السابقة التي كان آخرها دستور 1972 على مستوى مؤسسة الحكومة، فإنه في مجال إنهاء مهام الوزير الأول لا يزال الملك يتمتع بسلطة مطلقة وشمولية يخوله إياها اللجوء إلى مقتضيات الفقرة الثالثة من الفصل 24 من الدستور (وله أن يعفيهم من مهامهم)، والمقصود هنا الوزير الأول وباقي الوزراء بشكل منفرد.

وكذلك قد يعفي الملك الوزير الأول من مهامه باللجوء إلى مقتضيات الفقرة الرابعة من الفصل السالف الذكر (ويعفى الحكومة مبادرة منه...)، أي يعفي الحكومة كجهاز برمته بما في ذلك الوزير الأول الذي هو على رأس الجهاز الحكومي وقائده.

والجدير بالذكر في هذا المقام هو أن عزل الوزير الأول في المغرب يختلف عما هو عليه الأمر في فرنسا، حيث الفصل الثامن من الدستور الفرنسي ينص على أن: "رئيس الجمهورية يقوم بإنهاء مهام الوزير الأول بناء على تقديم هذا الأخير لاستقالة الحكومة"⁽⁵³⁸⁾.

وقد كتب الفقيه "جورج بوردو" أن سلطة رئيس الجمهورية في فرنسا مقيدة فيما يخص عزل الوزير الأول معبرا عن رأيه بما يلي: "إن حرية رئيس الجمهورية في هذا الصدد جد محدودة، إذ نجد الفصل 8 من الدستور يقرر أن رئيس الجمهورية يقبل الوزير الأول بناء على تقديم هذا الأخير لاستقالة الحكومة، لذلك فإن رئيس الجمهورية لا يمكنه عزل الوزير الأول الذي يحظى بثقة الجمعية الوطنية"⁽⁵³⁹⁾.

ويرى "سيمون لويس فورموري" على أنه على عكس ما يعتقد بعض الباحثين من تعارض بين الحياة السياسية والنص الدستوري، فإن رئيس الجمهورية دستوريا ليست له السلطة لعزل الوزير الأول، بل يمكنه منذ 1958 أن يطلب من الوزير الأول أن يقدم له استقالته إذا رأى ذلك ضروريا، وهو أمر غير مرتبط بالتقليد الدستوري بقدر ما هو مرتبط بالظروف السياسية، لأن رحيل الوزير الأول كتعيينه يجب النظر إليه في علاقته بمسؤولية الوزير الأول أمام البرلمان⁽⁵⁴⁰⁾. فعندما يكون

⁵³⁸ -L'article 8 de la constitution française du 4 Octobre 1958 expose que : « le président de la république nome le 1^{er} ministre, il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du gouvernement », donc le président de la république met fin au fonctions du 1^{er} ministre, mais avec une présentation par celui-ci de la démission de son gouvernement en totalité.

⁵³⁹ - نقلا عن : أمينة الطنجي الشرقاوي: "العلاقة بين السلطات في النظام الدستوري المغربي - 1996-92 والفرنسي 1958"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، أكادال-الرباط، 2004، ص 55.

⁵⁴⁰ -Voir l'art 20 de la constitution française qui stipule que : « Le gouvernement il est responsable devant le parlement dans les condition et suivant les procédures prévus aux article 49 et 50 (l'assemblée nationale en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure, une telle notion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les

الوزير الأول زعيما للأغلبية في خلاف مع الرئيس في حالة "التعايش Cohabitation"، كما حصل في سنوات 1986 و 1993، وكذلك في سنة 1997، فالبرلمان يستطيع مساندة الوزير الأول وهو ما يجعله حسب تعبير "جاك شابون دالماس" "لا يصاب بالخيبة Indéboulonnable" (541).

وقد عرفت الجمهورية الخامسة لفترة طويلة مسألة الأغلبية أو "تأثير الأغلبية" حيث رئيس الجمهورية يتوفر على أغلبية مخصصة داخل الجمعية العمومية، وفي هذه الحالة يصبح يسيرا عليه "عزل" الوزير الأول وقد عرفت الممارسة أحيانا اتفاق رئيس الدولة والوزير الأول على رحيل هذا الأخير كما حدث في 14 أبريل 1962⁽⁵⁴²⁾، حيث قدم "ميشيل دوبري" استقالته كما كان متفقا عليه⁽⁵⁴³⁾، وكذلك "بيير موريو" في (17 يوليو 1984)، والذي كان هو الآخر نتيجة اتفاق مع الرئيس لكن تبقى حالة الاستجابة الضمنية لطلب الرئيس هي التي قام بها كل من "جورج بومبيدو" في 10 يوليو 1968، و"جاك شابون دالماس" في 5 يوليو 1972 و "ميشال روكار" في 15 ماي 1991. وعلى العكس من ذلك غادر "جاك شيراك" منصبه كوزير أول عن طواعية في 25 غشت 1976، مصرحا بأنه لا يستطيع أداء مهامه ويوضح مثال "جاك شيراك" بجلاء أنه في حالة خلاف رئيس الجمهورية مع الوزير الأول، غالبا ما يتم ترجيح كفة الرئيس واحترام إرادته، وأن من يريد أن يحصن نفسه ضد إرادة الرئيس ويخالفه فسيكون "سييرا حزبيا" حسب تعبير "دلماس".

وهناك من الوزراء الأولين الفرنسيين من قدموا استقالتهم احتراماً للتناوب على السلطة الذي تفرزه الانتخابات الرئاسية أو التشريعية أمثال: "ريمون بار" في 1981 و "لوران فابيس" 1986 و "جاك شيراك 1988، "بيير بيريكوفاي"، "إدوار بلادور" و "ألان جيبي" في 1997، بقي أن نشير إلى

votes favorables à la notion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire). Aussi dans le cas d'engagement de responsabilité et la motion de censure lorsque l'assemblée Nle désapprouve le programme ou d'une déclaration de Pol. gle du gov. Le premier ministre doit remettre au président de la Rep la démission du gov : art 50.

⁵⁴¹-Simon-Louis Formery:« La constitution commentée article par article », op.cit, p: 28.

⁵⁴²- وفي حالة العكس أي عندما لا تكون الأغلبية في صف رئيس الجمهورية يكون هناك تساكُن وقد عرفته فرنسا في أول تجربة ما بين 1986 و 1988، وهو تساكُن حدث بين رئيس اشتراكي (ميتيران) ووزير أول يميني (جاك شيراك)، الأول انشغل أكثر بالسياسة الخارجية تاركا السياسة الداخلية للحكومة، أما الثاني فقد مارس صلاحياته الحكومية وطبق برنامجه السياسي دون التدخل في الاختصاصات الرئاسية وقد عمل الطرفان الحاكمان على جعل مرحلة التساكُن فترة ما قبل انتخابية استعداداً لمواجهة عام 1988. التي ستعيد فوز ميتيران مرة أخرى، وتبع ذلك إجراء انتخابات تشريعية جديدة أسفرت عن صعود أغلبية اشتراكية نسبية، أما الانتخابات التشريعية التي جرت في مارس 1993. فقد أفرزت أغلبية يمينية على مستوى الجمعية الوطنية وفي ظل الولاية الثانية للرئيس فرانسوا ميتران (1988-1995).

وقد حملت النتائج الرئيس على تعيين "إدوار بالادور" وزيرا أولا، حيث إن "جاك شيراك" كان قد فضل آنذاك تهيئ نفسه للانتخابات الرئاسية والتي سيفوز فيها على منافسه الاشتراكي "ليونيل جوسبان" في 7 مايو 1995. وهو ما جعل فرنسا تدخل مرحلة ثالثة للتسكُن حيث بادر شيراك إلى حل الجمعية الوطنية في أبريل 1997. وبالإعلان عن إجراء انتخابات سابقة لأوانها والتي جرت في مايو 1997 وأعطت نتائج خيبت أماله حيث فاز فيها الاشتراكيون، الشيوعيون، الأخضر، وباقي أحزاب اليسار، وهو ما أدى إلى تعيين "ليونيل جوسبان" (L. Jaspin) وزيرا أولا وقد شكل حكومة إئتلافية من تحالف اليسار.⁵⁴³ - وذلك في عهد الرئيس الفرنسي "دوغول".

أن استقالة الوزير الأول تؤدي بشكل مباشر إلى استقالة الحكومة برمتها (544) (ف 8) من الدستور الفرنسي.

أما فيما يخص النظام السياسي الدستوري المغربي فهناك ثلاث حالات في إعفاء الملك للوزير الأول يمكن مناقشتها على ضوء المعطيات الدستورية:

الحالة الأولى : وهي أن يقوم الملك بإعفاء الوزير الأول دون باقي الوزراء. الأمر الذي كان ممكن الحدوث أنى شاء الملك، ودون إيلاء أي اعتبار لما قام به الوزير الأول من عرض لبرنامج حكومته في شكل تصريح حكومي على البرلمان. وهو أمر إذا كان يتصور حدوثه في ظل دساتير ما قبل 1992، حيث لم تكن مناقشة التصريح الحكومي سوى مسألة شكلية فقط، فإنه في ظل الدستور الحالي وكذلك الدستور الذي سبقه، أصبح أمرا لا دستوريا، فأى إعفاء للوزير الأول يجب أن يؤدي بالضرورة إلى إعفاء جميع أعضاء الحكومة التي يرأسها، وتعيين وزير أول جديد يقترح على جلالة الملك أعضاء جدد لتشكيل حكومة جديدة تعرض برنامجها في ميادين السياسة العامة بواسطة الوزير الأول على مجلس النواب للمصادقة عليه، وتركيتها بثقته حسب ما جاء به الدستور من جديد منذ دستور 1992 (545).

الحالة الثانية : وتتعلق بإعفاء الحكومة برمتها، بما في ذلك الوزير الأول والوزراء وكتاب الدولة، وهي أيضا حق دستوري لجلالة الملك حسب الفقرة الرابعة من الفصل 24 من الدستور : "ويعفي الحكومة بمبادرة منه أو بناء على استقالته". وفي هذه الحالة يقوم الملك بإعفاء الحكومة بجميع أعضائها ومن ضمنهم الوزير الأول، ويعين وزيرا أولا جديدا يكلفه بتشكيل حكومة جديدة، وقد تضم هذه الحكومة أعضاء من الحكومة السابقة، فالمهم أن يحظى هؤلاء بموافقة جلالة الملك. وحين ذلك تجري نفس المراحل التي سبق الحديث عنها، بتقديم الوزير الأول للتصريح الحكومي أمام

544- وهو أمر لم يكن ضروريا بالنسبة لنظيره المغربي، فقد وقع ذلك قبل 1992، عندما تم إعفاء السيد المعطي بوعبيد والسيد أحمد عصمان من منصب الوزارة الأولى، وقد احتفظ الملك بنفس التشكيلة الحكومية، وهو الأمر الذي لم يعد ممكنا بعد التعديل الدستوري لسنة 1992، وكذلك في ظل الدستور الحالي. فعزل الوزير الأول يجب أن يؤدي حسب المنطق الدستوري إلى استقالة الحكومة برمتها، وتتقدم حكومة جديدة ببرنامج جديد للحصول على ثقة مجلس النواب بواسطة الوزير الأول.

545- فمن غير المنطقي أن يتقدم وزير أول معين ببرنامج حكومته أمام البرلمان وخاصة مجلس النواب الذي يزكي الحكومة بالتصويت بالثقة على البرنامج الذي يتقدم به الوزير الأول قائد فريقها ويتحمل مسؤولية سياسية. ثم بعد ذلك يتم تغيير رئيس الحكومة، ويعهد إلى رئيس آخر بتطبيق برنامج لم يشارك في صياغته، ولم يتحمل فيه أية مسؤولية يمكن أن نحاسبه بشأنها، خاصة عندما يتعلق الأمر بوزير أول سياسي أي زعيم حزب سياسي حائز على الأغلبية. وعد الناخبين بتطبيق برنامج معين في حالة فوزه في الانتخابات.

وإذا كان ممكنا تصور حدوث مثل هذا الأمر قبل دستور 1992، لكون مجلس النواب لم يكن آنذاك يملك الحق الدستوري في أن يقول للحكومة إذا أرادت تسيير الشأن العام لابد لك من الحصول على ثقتي وضوئي الأخضر، بعد عرضك للبرنامج الاقتصادي والاجتماعي والثقافي فإنه بعد دستور 1992 وفي الدستور الحالي (1996)، لا يمكن قطع رأس حكومة قررت الاشتغال على برنامج معين، وتعويضه بوزير أول جديد لم يشارك في صياغة ذلك البرنامج وربما قد لا يتفق مع بعض خطوطه فالتوجه الحقيقي يجب أن يسير في اتجاه خلق نوع من المحاسبة على أساس مسؤولية كل فريق حكومي على حدة، فتصبح إمكانية الحديث عن حكومة الوزير الأول الفلاني وبرنامجها في المجال الفلاني.

مجلس النواب، وتصويت هذا الأخير عليه بالثقة، لتصبح الحكومة وعلى رأسها الوزير الأول معينة بطريقة دستورية.

البند الثاني: إعفاء الوزير الأول بناء على استقالته

ونقصد هنا بناء على تقديم الوزير الأول لاستقالته لجلالة الملك، حيث نجد أنه وحده دستور 1962 في فصله 24⁽⁵⁴⁶⁾. نص على إمكانية استقالة الوزير الأول والوزراء أفراداً أو جماعة فقد جاء فيه : " يعين الملك الوزير الأول والوزراء ويعفيهم من مهامهم ويقيلهم إن استقالوا أفراداً أو جماعة"⁽⁵⁴⁷⁾. فجميع الدساتير التي تلت دستور 1962، ابتداءً من دستور 1972، لم تنص أو تتحدث عن الاستقالة الانفرادية للوزراء بما في ذلك الوزير الأول، لكن المجال التطبيقي بين أنه بإمكان أي عضو من أعضاء الحكومة أن يقدم استقالته للملك بما في ذلك الوزير الأول، رغم أن ممارسة هذا الحق يطبعها الكثير من الحذر والتعقل، وتبقى حالاتها جد محدودة⁽⁵⁴⁸⁾. فالوزير الأول لا يقدم استقالته بصريح العبارة وإنما يلتمس إعفاء جلالته له، حتى إذا ما رفض الملك ذلك تراجع الوزير الأول عن قراره رضوخاً لرغبة جلالته.

وقد سجلت الحياة السياسية المغربية حالتين استقالة في التاريخ الحديث على مستوى الوزير الأول، وهما حالة السيد أحمد العراقي في أبريل 1971، وحالة السيد كريم العمراني في سنة 1986، الأول لأسباب سياسية⁽⁵⁴⁹⁾، والثاني لظروف صحية وقد كان إعلان إعفاء الوزيرين الأولين السابقين بالقصر الملكي في مجلس وزاري بعدما تم شكرهما من طرف الملك الحسن الثاني على ما أسدياه من خدمة للوطن.

أما فيما يخص الوزير الأول المعطي بوعبيد، فقد كانت مبادرة إعفائه من طرف الملك حيث يقول : " وفاتحته في موضوع كان هو الأول يريد أن يفتحنى فيه، فكان الحوار كما يلي تقريباً: السيد المعطي إنك الآن كونت حزب الاتحاد الدستوري ودخلت المعمة الانتخابية... فمن النزاهة

marocdroit.com

⁵⁴⁶ - صدر الأمر بتنفيذه بموجب ظهير ش. بتاريخ 17 رجب 1382 - 14 دجنبر 1962، ج.ر. عدد 1216 مكرر.
⁵⁴⁷ - حيث تم فيما بعد دستور 1962 حذف عبارة "أفراداً أو جماعة"، كما أن دستور 1992 غير من الفصل 24، ولم يتحدث عن الاستقالة الفردية للوزراء وإنما تحدث عن إعفاء الحكومة بمبادرة من الملك أو بناء على استقالته مما يطرح السؤال حول إمكانية تقديم بعض الوزراء لاستقالتهم؟!

⁵⁴⁸ -Saif -Eddine Senouci :« Le premier ministre dans le système constitutionnelle marocain », DESA en droit public, Univ. Med.V, Faculté de Droit, Agdal-Rabat, 1998, p : 132.

⁵⁴⁹ - وقد ذكر جلالته الملك ذلك في خطاب 4 غشت 1971، حيث أكد أن إعفاء السيد أحمد العراقي جاء بطلب شخصي من هذا الأخير.

والفضيلة السياسية أن تترك مقعدك لآخر يمكن أن يظهر في مظهر غير المتحيز... وسنجد لحكومتنا المقبلة وزيرا أولا لا حزب له ولا حركة سياسية"⁽⁵⁵⁰⁾.

أما بخصوص السيد أحمد عصمان، فقد جاء طلبه الإغفاء من الملك الحسن الثاني في شكل رسالة استعفاء للذهاب إلى العمل السياسي وقد جاء في تلك الرسالة: "... وامتثالا لأوامر المؤيد بالله التي تهدف إلى قيام جميع الهيئات السياسية بواجبها في تطهير كافة المواطنين وتعبئتهم تعبئة شاملة وتامة في شتى الميادين، أجدني مضطرا لأن ألتمس من جلالتم السامح لي بالنفوع بصفة كاملة لتنظيم التجمع الوطني للأحرار وترسيخ وتحصين جذوره، ذلك التجمع الذي ظهر إلى حيز الوجود منذ بضعة أشهر فقط وهو بحاجة ماسة إلى رعاية سابعة. ويشرف الموقع أدناه أن يؤكد للمقام العالي أسماه الله أنه سيظل على الدوام وكما كان عليه حاله من قبل في خدمة الأعتاب الشريفة ورهن أمر عاهل البلاد العظيم وطوع إشارة جلالته...". وقد أعفاه الملك في 21 مارس 1999⁽⁵⁵¹⁾.

وهكذا يبدو أن الحديث عن استقالة الوزير الأول بصفة مباشرة وشجاعة يبقى شبه مستحيل بالمغرب، فقط نكون بصدد ملتزمات إغفاء تقدم إلى جلالة الملك- وهي نادرة جدا-، وإن أبي قبولها، يستمر الوزير الأول في أداء مهامه.

لكن ماذا عن إغفاء الوزراء من مهامهم؟

الفرع الثاني: الملك يعفي الوزراء من مهامهم

يتحدث الدستور المغربي بخصوص مسألة إغفاء الوزراء بصيغتين بارزتين تتجليان من خلال الفقرتين الثالثة والرابعة من الفصل الرابع والعشرين⁽⁵⁵²⁾، فأغفاء الوزراء قد يكون منفردا (وله أن يعفيهم من مهامهم: فق. 3). كما أنه قد يكون جماعيا في صيغة الحكومة (ويعفي الحكومة بمبادرة منه أو بناء على استقالتها: فق. 4).

ويتضح أن الإرادة الملكية متفوقة في مجال إغفاء الحكومة سواء في شكل وزراء منفردين أو كجهاز برمته.

⁵⁵⁰ - خطاب جلالة الملك بمناسبة ذكرى المسيرة الخضراء بتاريخ 6 نوفمبر 1983 جاء بجريدة العلم بتاريخ 7 نوفمبر 1983، العدد 12138.

⁵⁵¹ - الموافق لـ 22 ربيع الثاني 1399: وهكذا يتعذر الحديث عن استقالة الوزراء في المغرب إلا في حالات نادرة غالبا ما تكون لظروف صحية، كما نؤكد أنها لا تكون عبارة عن طلب استقالة بهذا المفهوم الشجاع، وإنما يكون الأمر غالبا على شكل ملتصق إغفاء، حتى أنه إذا رفض جلالة الملك قبوله، استمر الوزير في أداء مهامه نزولا عند رغبة الملك، إلا إذا حالت الظروف الصحية المادية دون ذلك، فتعذر على الوزير القيام بمهامه، أما في باقي الحالات وحتى في أحلك الظروف والفضائح المالية والسياسية، فالوزير يتمسك بكرسيه بل يعرض عليه بالتواجد، وإن ضاع منه أصيب بوعكة صحية أو ما شابه ذلك.⁵⁵² - من دستور 13 شتنبر 1996.

البند الأول : إعفاء الوزراء بشكل فردي

يتمتع الملك بمطلق الحرية في إعفاء باقي الوزراء دون الوزير الأول⁽⁵⁵³⁾، وذلك بناء على سلطته التقديرية، حيث يضع حدا لوظائفهم حتى وإن كانت الحكومة التي ينضون تحت لوائها قد حظيت بثقة البرلمان، وذلك بموجب الفقرة الثالثة من الفصل 24 من الدستور "وله أن يعفيهم من مهامهم"، دون قيد أو شرط. فسواء أكان هذا الإعفاء جزئياً يتعلق ببعض الوزراء، أو كلياً لجميع الوزراء، فإن الأمر لن يؤدي حتماً وبالضرورة إلى استقالة جماعية للحكومة أو إلى إعفاء الوزير الأول⁽⁵⁵⁴⁾. حيث بإمكان هذا الأخير أن يقترح على جلالة الملك وبطلب من هذا الأخير لائحة جديدة لأعضاء حكومة أخرى يرأسها، والدستور هنا لا يلزمه بتقديم تصريح جديد حتى في إطار الفصل 60 من الدستور لأن صيغة الفصل المذكور تتحدث عن البرنامج الذي يعتزم الوزير الأول تطبيقه، وليس البرنامج الذي تعتزم الحكومة تطبيقه. كما أن مجلس النواب يكون قد سبق له وأن وافق على ذلك البرنامج.

ويبقى وضع الملك حدا لمهام الوزراء حسب قناعاته الشخصية سواء لعدم كفاءتهم أو لعدم انضباطهم في تطبيق البرنامج الحكومي خاصة وأن هذا البرنامج هو غالباً ما يكون وليد الرغبة والتوجيهات والإرادة الملكية، فالملك بإمكانه التدخل في كل لحظة شاء لوضع حد لمهام باقي الوزراء دون الوزير الأول⁽⁵⁵⁵⁾.

⁵⁵³ - لأن إعفاء الوزير الأول يؤدي حتماً إلى إعفاء باقي أعضاء الحكومة خاصة بعد دستور 1992، فمنطق القانون يقضي بأن الوزير الأول هو رئيس الفريق الحكومي، وهو الذي قدم برنامجه أمام مجلسي البرلمان و وعد بقيام حكومته بتحقيق ما هو مسطر بذلك البرنامج من أهداف، كما أنه هو الذي اقترح على جلالة الملك الوزراء الذين سوف يعملون معه لتحقيق ذلك، وبالتالي فإذا أعفي هو، فلا مجال للاستمرار باقي الوزراء، فأنذاك يكون لزاماً تعيين وزير أول جديد يأتي بفريقه هو. ليعمل على تنفيذ خطة يضعها هو، ويتحمل مسؤوليته بخصوصها.

⁵⁵⁴ - خاصة وأن الملك بإمكانه أن يعفي الوزراء من مهامهم بشكل جزئي أي في كل مرة يقوم بإعفاء ست أو سبع أو ثمان وزراء ويعوضهم بأخرين، فما تنتهي السنة أو السنتين حتى يكون قد غير التشكيلة الحكومية بشكل جذري، وليس في الدستور ما يمنع الملك من القيام بذلك، وتتعدد مسببات ذلك، فثارة بسبب عدم مساندة وزير معين للإيقاع الحكومي، وثارة بسبب فضيحة ما، أو خطأ معين، وأحياناً أخرى لأسباب لا يعلمها إلا جلالة الملك.

⁵⁵⁵ - كما حدث بالنسبة لحكومة إدريس جطو مثلاً، حيث أعفى جلالة الملك مجموعة من الوزراء من مهامهم، وهم : خالد اعليوة - نجيب الزروالي- محمد أوجار- امحمد الخليفة- رشيد الطالبي العلمي- الطيب غافس -عمر الفاسي الفهري - عبد الرزاق مصدق - محمد المرابط- نجيمة طاطاي الغزالي، هذين الأخيرين كاتبا الدولة: ظهير شريف رقم 130/04/1 صادر في 19 من ربيع الآخر 1425 (8 يونيو 2004). بتغيير الظهير الشريف رقم 1.02312 الصادر في 2 رمضان 1423 (7 نوفمبر 2002) بتعيين أعضاء الحكومة.

وكذلك في حكومة عباس الفاسي : ويتعلق الأمر بكل من : شكيب بن موسى - عبد الواحد الراضي - محمد عبو - محمد بو سعيد، الذين تم تعويضهم بكل من : الطيب الشراوي، محمد الناصري - محمد سعد العلمي- إدريس لشكر، وياسر الزناكي، وقد تمت إقالة 4 وزراء في حين تم تحويل السيد محمد سعد العلمي من وزير مكلف بالعلاقات مع البرلمان إلى وزير منتدب لدى الوزير الأول مكلفاً بتحديث القطاعات العامة، في حين عوضه إدريس لشكر كوزير مكلف بالعلاقات مع البرلمان، وذلك يوم 4 يناير 2010 بعد مرور سنتين فقط تقريباً على تعيين حكومة السيد عباس الفاسي. وقد يحدث أحياناً أن الوزير الأول لا يكون على علم بالتحضير للتعديلات الحكومية، فيعلم من وسائل الإعلام كسائر المواطنين.

وهكذا يقال أعضاء الحكومة بطريقة فردية أي أن الوزراء يعفون من مهامهم رغم عدم وضع حد لمهام الحكومة التي هم أعضاء فيها بصفة جماعية، وهو الأمر الذي لا نجده في فرنسا، حيث ترتبط استقالة أعضاء الحكومة غالبا، بقائدها الذي هو الوزير الأول، والذي لا بد من تدخله لإنهاء مهام أعضاء حكومته، كما هو الشأن بالنسبة لتعيينهم.

ونلاحظ بالنسبة للدستور المغربي الحالي أنه لا يتحدث عن مسألة استقالة الوزراء، التي تميزت بها الدساتير السابقة على دستور 1992 فدستور 1962 مثلا ينص في صلبه صراحة على فرضية تقديم الوزراء الاستقالة بصفة فردية، وذلك في الفصل 24 منه " ويعفيهم من مهامهم ويقيلهم إن استقالوا أفرادا أو جماعة" فالنص الدستوري هنا يفيد أنه للوزراء إمكانية تقديم استقالتهم إلى جلالة الملك بصفة فردية. وهو الأمر الذي استمر على مر الدساتير اللاحقة إلى حدود دستور 1992، مع حذف بسيط لعبارة "أفرادا أو جماعة" لكن الفصل 24 بقي يفيد أنه يمكن للوزراء أن يتقدموا باستقالتهم لكون نفس الفصل لم يتحدث عن الإغفاء بناء على استقالة الحكومة برمتها (556). ونحن هنا نختلف جذريا مع ما ذهب إليه الأستاذة أمينة المسعودي (557) بقولها أن وضع الاستقالة الفردية لأعضاء الحكومة في الدستورين الثاني والثالث قد تغيرت وأن مدلول الاستقالة أصبح مجهولا. فما دام النص الدستوري لا يتحدث عن استقالة الحكومة كجهاز موحد، فإن الاستقالة الفردية تبقى واردة بل واضحة في مدلول النص الدستوري. وذلك لكونه لم يتطرق إلى الجهاز الحكومي ككل وإنما يتحدث عن الوزراء كأفراد ودليلنا في ذلك مقدمة الفصل 24 أنه : "يعين الملك الوزير الأول والوزراء ويعفيهم من مهامهم ويقيلهم إن استقالوا". فالحديث منذ بداية النص الدستوري يتحدث عن أفراد وليس عن أعضاء الحكومة كجهاز وهو ما تقاس عليه مسألة الإغفاء كذلك (558).

وهذا الأمر ما سيتم تداركه مع دستور 1992 والذي بعده (559)، حيث سيتحدثان عن إغفاء الوزراء من مهامهم، وهنا يمكن أن يدخل ضمن الإغفاء لعدة أسباب من ضمنها تقديم الوزراء للاستقالة الفردية (فق: 3) ثم في الفقرة الرابعة يتحدث المشرع الدستوري عن إغفاء الحكومة كلها كجهاز، سواء بمبادرة من الملك أو بناء على استقالتها، فالمهم في الموضوع أن مسألة إغفاء

556 - فالفصل 24 من دستور 1970 و 1972 ينص على ما يلي : "يعفيهم (الملك) من مهامهم ويقيلهم إن استقالوا".

557 - في مؤلفها : "الوزراء في النظام السياسي المغربي" مرجع سبق ذكره، ص 275.

558 - فحذف عبارة "أفرادا أو جماعة" قصد به المشرع الدستوري المغربي تنقيح النص الدستوري من التكرار والركاكة،

فعبارة "وله أن يعفيهم من مهامهم إن استقالوا" كافية للدلالة على الفرد أو الجماعة في نفس الوقت.

559 - وهنا دائما نقصد الفصل 24 الذي لم يتغير ترتيبه ولا موضوعه على مر الدساتير المغربية الخمس، رغم تغيير مضمونه.

الوزراء تبقى مجهولة الأسباب في الدستور المغربي⁽⁵⁶⁰⁾، مسندة التقدير للملك، عكس جهاز الحكومة الذي يتم إعفاؤه بأسباب أوردها النص الدستوري.

البند الثاني : إعفاء الحكومة برمتها

تنتهي مهام مؤسسة الحكومة في النظام الدستوري المغربي، إما بمبادرة من الملك أو بناء على استقالته⁽⁵⁶¹⁾. فالنص الدستوري سمته الوضوح والتحديد في شأن إنهاء مهام الحكومة، فيكون ذلك إما بإقالتها بناء على إرادة ملكية لأسباب تقدرها (الفقرة الأولى)، وإما بتقديم الحكومة لاستقالته (الفقرة الثانية)، لكن لا بأس من الحديث كذلك على إمكانية انتهاء مهام الحكومة على إثر الانتخابات التشريعية (الفقرة الثالثة)، وذلك رغم عدم تلميح النص الدستوري إلى ذلك⁽⁵⁶²⁾.

الفقرة الأولى : إقالة الحكومة برمتها من طرف الملك

إنها الإمكانية التي يتيحها النص الدستوري للملك من خلال الشق الأول من الفقرة الرابعة من الفصل 24 "ويعفي الحكومة بمبادرة منه..."، والتي تعطي للملك حق التدخل لإنهاء مهام الحكومة⁽⁵⁶³⁾، وغالبا ما يكون ذلك نتيجة إقالة رئيسها أو وزيرها الأول من مهامه، مما يستتبعه إقالة الحكومة برمتها.

وإذا كانت الحياة الدستورية في ما قبل 1992، تسمح للملك بتشكيل الحكومة وإقالتها دون التزام أو مراعاة لضوابط معينة، حيث كان بإمكانه عزل الوزير الأول بصفة انفرادية وترك الحكومة تواصل مهامها تحت قيادة وزير أول آخر، فإنه مع إدخال مسألة اقتراح الوزير الأول للوزراء على الملك أصبح من غير الممكن عزل الوزير الأول دون إقالة الحكومة بأجمعها⁽⁵⁶⁴⁾، فبشكل طبيعي يجب أن يؤدي إعفاء الوزير الأول من مهامه على رأس الحكومة إلى توقيف عمل هذا الجهاز كله.

⁵⁶⁰ - ففي حالة الاستقالة الفردية لأحد أعضاء الحكومة يمكن للملك قبول هذه الاستقالة وأن يضع حدا لمهامه أو رفض هذه الاستقالة: للمزيد من التوضيح في هذه النقطة يرجى الرجوع إلى : محمد أشن "مؤسسة الوزير الأول في النظام الدستوري المغربي" جامعة محمد الأول ، كلية الحقوق، وجدة، 1999-2000، ص : 36: نقلا عن جاك روبير: "الملكية المغربية"، ص 272.

⁵⁶¹ - ذلك حسب منطوق الفقرة الأخيرة من الفصل 24 من دستور 1996، ونقصد بالحكومة في هذا المقام الجهاز مجتمعاً برمته.

⁵⁶² - رغم أن حرية الملك لا تزال مطلقة في مجال تعيين الحكومة وإقالتها أنى شاء، فإن الدستور الحالي وبعد تعديل 1992، أصبح يقضي بضرورة تعيين حكومة جديدة إثر كل انتخابات تشريعية. فرغم عدم وجود نص حرفي على ذلك في الوثيقة الدستورية المكتوبة، فإن روح الدستور ومنطق الممارسة السياسية يستدعيان ذلك، إلا في حالات الاستثناء التي يمكن للملك أن يتخذ خلالها ما يشاء.

⁵⁶³ - النص الدستوري واضح تماما في مجال إعفاء الملك للحكومة حيث يكون ذلك بمبادرة حرة منه، فقد يكون ذلك لسبب ظاهر أو لتقدير ملكي للأمور، كأن يرى جلالته أن الحكومة - مثلا- لا تسابر تطلعات جلالته لتحقيق الأولويات التي حددها أو أن يسجل جلالته الملك عدم الرضى الشعبي على أداء تلك الحكومة فيتدخل جلالته أنى شاء لينهي مهامها.

⁵⁶⁴ - لا بد من مواكبة المستجدات الدستورية والتحول من الحديث عن الحكومات الملكية إلى الحديث عن الحكومة السياسية ذات الصلة بصناديق الاقتراع والتداول على تسيير الشأن العام وتوطيد قواعد المحاسبة السياسية، فمن غير المعقول أن تستمر

أما الحالة الثانية التي يتدخل فيها الملك لإعفاء الحكومة حسب سلطته التقديرية فهي حالة الاستثناء⁽⁵⁶⁵⁾، حيث يتولى الملك بنفسه الإمساك بزمام السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وقد يصبح الملك رئيسا للحكومة كما حدث بالنسبة للحكومة الخامسة التي استمرت من 10 مايو 1960 إلى 26 فبراير 1961، والتي ترأسها الملك محمد الخامس، كما ترأس الملك الحسن الثاني الحكومة السادسة والسابعة والثامنة، وذلك من 26 فبراير 1961 إلى 13 نونبر 1963، تاريخ دخول المغرب الحياة الدستورية، التي سرعان ما ستتوقف ليرأس الملك الحسن الثاني من جديد الحكومة العاشرة في الحياة السياسية المغربية، والثانية في الحياة الدستورية من 8 يونيو 1965 إلى 1967⁽⁵⁶⁶⁾. ويقول الملك الحسن الثاني بهذا الخصوص:

"وكان في إمكاننا أن نعيد تشكيل حكومة لتركها تجرب حظها في الظفر بالسند البرلماني، ولكننا مؤمنون على ضوء ما أسلفناه بأن أية حكومة لن تظفر بسند برلمان انقسم على نفسه ولم يعد يتوفر على أغلبية عددية واعية بمسؤوليتها. ولم نر من المعقول أن نعدد تجارب الحكومات الفاقدة السند لتقديم الدليل المحسوس على انعدام الاستقرار الحكومي..."⁽⁵⁶⁷⁾.

ومن خلال الخطاب الملكي نستنبط أن الملك قد عمد إلى إعفاء الحكومة - في هذه الحالة - لعدم توفرها على قاعدة برلمانية تشد عضدها أثناء أداء مهامها، مما جعل الحياة السياسية المغربية تعرف نوعا من الفوضى. وهو ما أدى بالعاقل المغربي إلى إعفاء حكومة السيد أحمد أبا حنيني ليمسك بزمام الأمور بنفسه⁽⁵⁶⁸⁾.

ويمكن التأكيد على أنه من ناحية النص الدستوري ليست هناك أية قيود على سلطات الملك المطلقة في مجال إعفاء الحكومة إلا في حالة تصويت البرلمان على ملتمس الرقابة لإطاحة الحكومة، أو في حالة عدم مصادقة البرلمان على الثقة في الحكومة إثر طلبها من لدن الوزير الأول.

الحكومات في سترة الملك، حيث يتعذر تقييم عملها، فكل حكومة يجب أن تحدد أهداف واضحة تحاسب على أساس مدى تحقيقها من طرف الشعب في كل مناسبة انتخابية.

⁵⁶⁵ - نحن نتحدث هنا على مستوى الممارسة السياسية. أما النص الدستوري فلا يلزم الملك بأية قيود في مجال إقالة الحكومة كما لا حدود لسلطاته في مجال تعيينها.

⁵⁶⁶ - رغم كون المغرب عرف حالة استثناء واحدة كانت سنة 1965، فإن الملك الحسن الثاني ترأس حكومتين بعد دخول الدستور الأول لسنة 1962، حيز التطبيق، وذلك سنتي 1961 و 1965.

⁵⁶⁷ - خطاب الملك الحسن الثاني في 7 يونيو 1965، خطب وندوات صاحب الجلالة الملك الحسن الثاني، ص 543-544.

⁵⁶⁸ - خالد ابريجة: "الفكر الدستوري لدى الملك الحسن الثاني..." مرجع سابق، ص 163.

أما على مستوى النظام الدستوري الفرنسي، فنجد أن إعفاء الحكومة لا يمكن أن يقع من طرف رئيس الجمهورية إلا بمبادرة من الوزير الأول، الذي يجب أن يقدم استقالته لرئيس الجمهورية⁽⁵⁶⁹⁾.

الفقرة الثانية : إعفاء الحكومة بناء على استقالته

ذلك ما ورد في الشق الثاني من الفقرة الرابعة من الفصل 24 من دستور 1996، فالملك بإمكانه - دستورياً- أن يوضع لديه طلب استقالة الحكومة، وذلك رغم أن ذات الفصل لا يحدد ما إذا كان الأمر يتعلق باستقالة فردية أم استقالة جماعية⁽⁵⁷⁰⁾. لكن المرجح لدينا أن المشرع الدستوري يقصد الاستقالة الجماعية للحكومة إثر رفض البرلمان لمسألة الثقة التي يطرحها الوزير الأول (ف). 75) أو تصويته على ملتزم الرقابة ضد الحكومة (ف76).

فإذا كانت الدساتير السابقة على دستور 1992 لم تذكر الاستقالة الجماعية، حيث كان دستور 1972 ينص على ما يلي : "يعين الملك الوزير الأول والوزراء ويعفيهم من مهامهم ويقيلهم إن استقالوا" فإن التعديل الذي طرأ على الفصل 24 منذ دستور 1992، قد أورد مفهوم الاستقالة الجماعية للحكومة، وهذا لا يعدو أن يكون سوى تكريس للأمر الواقع، فالاستقالة من حيث المبدأ تبقى من حق الجهاز الحكومي سواء في صيغة الحكومة برمتها، أو على شكل وزراء منفردين، هذه الإمكانية التي عبر عنها أكثر دستور 1962 حيث كان ينص على أنه: " ويعفيهم من مهامهم ويقيلهم إن استقالوا أفراداً أو جماعة"⁽⁵⁷¹⁾.

وقد عرف التاريخ السياسي المغربي إعفاء أربع (04) حكومات بناء على طلبها الاستقالة، ويتعلق الأمر بحكومة البكاي الأولى والثانية ثم بحكومة بلافريج، وأخيراً بحكومة أحمد العراقي⁽⁵⁷²⁾. التي قال جلالة الملك في شأنها: "... وحينما استدعيت الوزير الأول، لأعطيه البرنامج سواء فيما يخص الوسائل، أو فيما يخص العمل، طلب مني أن أعفيه من المهام التي كانت مناطة به، ولو لم أكن أعرف ما في مولاي أحمد العراقي من النزاهة والاستقامة والإخلاص، لاعتقدت أن هذا تهرب

⁵⁶⁹ - Dimitri George Lavroff : « Le système politique Français : constitution et pratique politique de la Vème République » 5^{ème} édition. Dalloz 1991, p : 446. هناك إمكانية لعزل الوزير الأول من قبل رئيس الجمهورية في الوقت الذي تسانده أغلبية برلمانية، وإذا أقدم الرئيس على ذلك، فإن الإقالة تتم بناء على إرادته الشخصية وليس طبقاً للدستور.

-Duverger Mourice : « La Machine Républicaine » : édition Rebert Laffout, Paris 1974, p : 145 et 146.

⁵⁷⁰ -Samir Lyazidi : « L'institution du premier Ministre au Maroc ». Thèse de Doctorat en Droit Public, 2003-2004, Uni. Med V. F. des S.J.E et S. Rabat-Agdal, p : 73.

⁵⁷¹ - لكن مع دستور 1970 تم التخلي عن عبارة "أفراد أو جماعة" ثم مع دستور 1992 أصبحت "يعفي الحكومة (كجهاز وكيان مستقل) بمبادرة منه أو بناء على استقالته".

⁵⁷² - أمينة المسعودي : "الوزراء في النظام السياسي المغربي"، مرجع سابق، ص 253.

من المسؤولية ولكنه قال لي: أطلب من سيدنا ونصيحتي ليسدنا وحيث سيقدم سيدنا على تجربة جديدة أن يجدد ما أمكن من الناس ويبدأ بي أنا شخصيا... " ثم يضيف جلالته: "... ومن باب التبعية قبولنا لملتمس الوزير الأول يقتضي دستوريا أن الحكومة الحالية قد أفلناها من مهامها. لنأتي برجال يكونون أقل عددا ويكونون بمقتضى هذا التفويض أكثر سلطة، إذن أكثر مواجهة للمسؤوليات جماعة وفردا... " (573).

ويقتضي تأهيل مؤسسة الحكومة وجعل الوزير الأول القائد الفعلي لها ورئيسها، تمكين هذا الأخير من الظفر بمسؤولية تقديم استقالة الحكومة بصفة جماعية في حالة تعثرها في أداء مهامها، حيث تصبح الفقرة الرابعة على المنوال التالي: " ويعفي الملك الحكومة بناء على طلب استقالته الذي يقدمه الوزير الأول " (574).

أما في فرنسا فنجد أن هناك أربع (04) حالات لإعفاء الوزير والحكومة بعد تقديمه للاستقالة وهي (575):

- 1 يمكن أن يطلب استقالته من رئيس الجمهورية عندما يتم تحريك مسؤوليته السياسية عن طريق ملتمس الرقابة من طرف الجمعية الوطنية.
- 2 عندما يكون الوزير الأول غير متفق مع الرئيس حول بعض نقاط البرنامج السياسي الذي يفرضه الرئيس.
- 3 يقدم الوزير الأول الفرنسي استقالة حكومته عند صعود أغلبية جديدة للجمعية الوطنية، حيث تكون هذه الأغلبية البرلمانية ضد تلك التي كانت تساند الرئيس (نموذج حكومة فابيس في 20 مارس 1986).
- 4 يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من الوزير الأول تقديم استقالة حكومته من أجل تغييرها.

ونشير إلى أنه رغم فرض تقديم الوزير الأول الفرنسي لاستقالته لرئيس الجمهورية بمقتضى الفصل 8 من الدستور قبل إعفائه، فإنه في المجال العملي والممارسة السياسية لا يمكن للوزير الأول أن يرفض تقديم استقالته لرئيس الجمهورية حينما يطلب منه ذلك . وإلا فستكون هناك أزمة سياسية، وهو ما يتفاداه الساسة الفرنسيون في كل الظروف.

ومن الحالات التي يغدو فيها تغيير التشكيلة الحكومية أمرا حتميا، إجراء انتخابات تشريعية.

⁵⁷³ - خطاب جلالته الملك (الحسن الثاني) للأمة عن السياسة العامة للدولة بتاريخ 04 غشت 1971 – سلسلة انبعاث أمة- العدد السادس عشر، الحسن الثاني ملك المغرب، 1971 من ص 119 إلى ص 135.
⁵⁷⁴ - فاقترح الوزير الأول للوزراء حين إرادة تعيينهم يجب أن يتم بتمكينه كذلك من اقتراح إعفائهم، فرادى أو جماعة في شكل الحكومة.

⁵⁷⁵ - Jacques Robert : « La monarchie Marocaine » : L.G.D.J. Paris 1963, p : 272.

الفقرة الثالثة : إعفاء الحكومة لابتداء ولاية برلمانية جديدة

ينبغي التأكيد على أن الدستور المغربي لا ينص صراحة ولا ضمنا على أن مهام الحكومة القائمة تنتهي بإجراء انتخابات تشريعية تؤدي حتما إلى إقالة الحكومة وتعويضها بحكومة جديدة (576) منبثقة عن صناديق الاقتراع. كما هو الشأن مثلا بالنسبة لفرنسا، وكذلك لإسبانيا التي يضع دستورها في فصله الواحد بعد المائة حدا لمهام الحكومة إثر إجراء الانتخابات التشريعية العامة (577).

لقد كان حريا بالمشروع الدستوري المغربي أن يجعل من إجراء الانتخابات التشريعية أحد أسباب إعفاء الحكومة القائمة من مهامها وتعيين حكومة جديدة، وذلك في اتساق مع التوجه الدستوري الجديد الذي جاء به تعديل الدستور سنة 1992 (578)، والذي كان من أهم أهدافه إعطاء جهاز الحكومة المكانة اللائقة به، ومحاولة إخضاع الحياة السياسية المغربية لقواعد الديمقراطية.

وهكذا حبذا لو نص الفصل 24 من الدستور على أن "الملك يعفي الحكومة بمبادرة منه أو بناء على استقالتها أو إثر الانتخابات التشريعية".

ورغم عدم الالتزام الدستوري بالتقيد بالولاية البرلمانية في مجال إعفاء الحكومة، فإن التوجه الحالي يصب في اتجاه تكريس هذا النوع من الممارسة السياسية، حيث عرفت الحكومات الأخيرة، خاصة حكومتي عبد الرحمن يوسف، وحكومة إدريس جطو نوعا من التطابق مع فترة انتداب مجلس النواب، حيث امتدت الأولى من 4 فبراير 1998 إلى حدود 9 أكتوبر 2002، أي بعد إجراء الانتخابات التشريعية في شهر سبتمبر 2002، حيث تم على إثرها تعيين الملك محمد السادس لإدريس جطو وزيرا أولا (579)، فتم تكليفه بتشكيل الحكومة بتاريخ 9 أكتوبر 2002، ثم بعد ذلك

576 - فولاية الحكومة لا تتطابق بالضرورة في النظام السياسي المغربي مع المدة الانتدابية للبرلمان، وهناك عدة أمثلة على ذلك كحكومة محمد كريم العمراني الأولى مثلا التي كانت من 6 أغسطس 1971 إلى 2 نوفمبر 1972، وكذلك حكومة محمد كريم العمراني التي امتدت من 11 أغسطس 1992 إلى 25 مايو 1994.

577 - L'Article 101 de la Constitution Espagnole de 28 Décembre 1978 stipule que : « Les fonctions des membres du Gouvernement prennent fin à la suite d'élections générales, dans les cas de perte de la confiance parlementaire, prévus par la constitution, ou à la suite de la démission ou du décès du Président du Gouvernement ».

وقد أحسن المشرع الدستوري الإسباني صنعا بتحديد الحالات التي تنتهي فيها مهام الحكومة وهي على التوالي:

- إثر انتخابات عامة
- وفي حالة فقدان الثقة البرلمانية
- أو بناء على استقالة أو وفاة رئيس الحكومة.

578 - كما سبق الحديث عن ذلك في استجواب جلالة الملك الحسن الثاني من طرف أحد صحافيي القناة الثانية، حول إمكانية تعيين جلالته لوزير أول من الأغلبية، حيث أجاب جلالته أنه رغم كون الدستور لا يلزمه بذلك، فإن المنطق والروح الرياضية يفرضان عليه ذلك، ونحن بدورنا نود أن يتم تغليب تلك الروح الرياضية وأن يقوم الملك كمؤسسة بتعيين الوزير الأول من الحزب الحائز على الأغلبية في الانتخابات التشريعية، وأن يتم بذلك تكريس المحاسبة الشعبية لكل حكومة على حدة عن طريق صناديق الاقتراع المحك الحقيقي لقياس مدى نجاح الحكومة السياسية في أداء مهامها.

579 - وهو للإشارة وزير أول لا منتمي سياسيا، مما أدى إلى نوع من الاستياء لدى مجموعة من الأحزاب السياسية خاصة حزب الاتحاد الاشتراكي الذي عبر عن ذلك عبر جرائده بالتراجعات الكبيرة في مجال الديمقراطية بل اعتبر الأمر انتكاسة ديمقراطية وتراجعا إلى الوراء عن مجموعة من المكتسبات:

وعلى إثر انتخابات 7 شتبر 2007، تمت إقالة حكومة السيد إدريس جطو وتعيين حكومة السيد عباس الفاسي في 17 شتبر 2007⁽⁵⁸⁰⁾.

إن الدستور المغربي على مستوى إعفاء الحكومة من مهامها، لم يحدد أي أسباب مضبوطة للقيام بذلك، فقط ترك للملك الحرية المطلقة في هذا المجال، ورغم أن هناك حالات يصبح فيها انسحاب الحكومة من المعترك السياسي ضروريا وحتما، كرفض البرلمان مثلا تمتيعها بالثقة على إثر سؤال الوزير الأول لذلك، أو مصادقته على ملتمس الرقابة ضدها، أو تقديم الحكومة لاستقالتها بإرادتها الخالصة.

فإن هناك حالات أخرى التزم الدستور الصمت حيالها، كحالة وفاة الوزير الأول، وحالة إجراء الانتخابات التشريعية، أو حالة انسحاب عدد كبير من الوزراء من الحكومة. فآنذاك تبقى السلطة التقديرية كلها للملك، لتوقيف مهام الحكومة القائمة وتعيين أخرى جديدة تعمل تحت إمرة جلالته.

المبحث الثاني : توجيه الملك للعمل الحكومي

إذا كانت الحكومة وعلى رأسها الوزير الأول قد أثارت نقاشا فقهيا واسعا حول مدى تبعيتها المطلقة على المستوى العضوي للملك من خلال تعيينها وإقالتها، وذلك

رغم التعديل الدستوري لسنة 1992⁽⁵⁸¹⁾، والذي أشرك مجلس النواب في مهمة تنصيب الحكومة، وما تبع ذلك من تدخل للوزير الأول في اقتراح باقي أعضاء الحكومة، فإن تبعيتها لجلالة الملك على المستوى الوظيفي تبدو أكثر جلاء للعيان. وذلك رغم محاولات الارتقاء بجهاز الحكومة إلى مستوى المؤسسة من خلال مناسبتين

-أنظر جرائد الاتحاد الاشتراكي الصادرة بعد تعيين السيد إدريس جطو وزيرا أولا على امتداد سنة تقريبا.
580- وقد كان ذلك على إثر فوز حزب الاستقلال بالمرتبة الأولى في الانتخابات التشريعية بتاريخ 7 شتبر 2007، وذلك ب 52 مقعدا، وهو ما أدى إلى تعيين أمينه العام السيد عباس الفاسي من طرف الملك محمد السادس على رأس الحكومة بتاريخ 19 سبتمبر 2007 لتشكيل الحكومة بعد اقتراح أعضائها على جلالته، وذلك بتاريخ 15 أكتوبر 2007:
-ظهير شريف رقم 1.07.200 صادر في 3 شوال 1428 (15 أكتوبر 2007) بتعيين أعضاء الحكومة.
581- نتحدث عن دستور 1992، لكونه دستور الحكومة المغربية بامتياز فهو الذي جاء بتعديلات جوهرية في مجال مؤسسة الحكومة، خاصة اقتراح الوزير الأول للوزراء، كما أن الحكومة أصبحت مسؤولة أمام الملك وأمام البرلمان الذي أضحى يساهم في تنصيبها، بالتصويت على البرنامج الذي يتقدم به الوزير الأول والذي يعتزم تطبيقه (ف 59)، وقد أسندت للوزير الأول بصفة صريحة ممارسة السلطة التنظيمية (ف 62) كما جعل عمل الحكومة في تنفيذ القوانين يتم تحت مسؤوليته (ف 61). إضافة إلى مسألة مهمة تجلت في توسيع مجال لجوء الوزير الأول للمجلس الدستوري للطعن في مدى دستورية القوانين العادية (ف 81) وهو ما جعل الأستاذ محمد معتصم يرى أن هذه المقترضات الجديدة من شأنها أن تجعل الحكومة، حكومة الوزير الأول، وأن تقوي إدارته للعمل الحكومي وتعزز المسؤولية التضامنية للحكومة وكذا ممارسة السلطة التنظيمية:
-محمد معتصم : "تأملات في حصيلة وأفاق ثلاثون سنة من الممارسة الدستورية المغربية": المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، العدد : 1993/30، ص 38.

أساسيتين⁽⁵⁸²⁾ تدخل خلالهما المشرع الدستوري لتعديل الوثيقة الدستورية، خاصة مع دستور 1992، الذي كان الهدف الأساسي منه تغيير موقع الحكومة في النظام السياسي المغربي بجعلها جهازا مستقلا ومتماسكا تحت إشراف الوزير الأول. وهو ما كرسه كذلك دستور 1996، فقد حاول المشرع الدستوري المغربي ترقية ودعم المركز القانوني والوظيفي لمؤسسة الحكومة، وكذلك الوزير الأول، بالشكل الذي يجعلها تضطلع بدور أساسي في تنفيذ السياسة العامة.

لكن ومع كل ذلك بقي الملك سيد الميدان على مستوى سير العمل الحكومي⁽⁵⁸³⁾، ولم تتجاوز الحكومة كونها منفذا للتوجيهات الملكية السامية، فالملك ضل يرأس المجلس الوزاري ويضع السياسة العامة للدولة (المطلب الأول)، والحكومة مسؤولة أمامه (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المجلس الوزاري يرأسه الملك والوزير الأول منسق عمل الحكومة

كلما تطرقنا لمسألة المجلس الوزاري بالنظام السياسي المغربي بدت ثنائية الجهاز التنفيذي واضحة المعالم، فالملك من يرأس المجلس الوزاري بمقتضى الدستور (ف 25)، والذي يعتبر بمثابة حكومة تحت الرئاسة الفعلية لجلالة الملك، أما الوزير الأول فتبقى مهمته الأساسية تنسيق النشاطات الوزارية (ف 65)، وهو قناة تواصل أساسية بين الملك والحكومة، فهو يقود العمل الحكومي تحت الإشراف الفعلي لجلالة الملك⁽⁵⁸⁴⁾.

وللتفصيل والتوسع أكثر في هذه النقاط فسوف نعالجها في فرعين، سنخصص الفرع الأول لرئاسة الملك للمجلس الوزاري، فيما سنخصص الفرع الثاني لمسؤولية الوزير الأول في تنسيق عمل الحكومة.

الفرع الأول: الملك يرأس المجلس الوزاري

يعتبر مجلس الوزراء حجر الزاوية (La pierre augulaire) في النظام البرلماني، ذلك أن الوزراء بجانب إشرافهم على مختلف الوزارات يعملون مجتمعين في إطار مجلس له وجوده الذاتي

⁵⁸² - ونقصد بهما دستور 1992 و 1996.

⁵⁸³ - فالحكومة تتحرك وفق التوجيهات الملكية السامية، فإذا كان الوزير الأول بمثابة عميد الفريق الحكومي، فإن الملك هو الذي يرسم خطة سير عمل الحكومة، كما أنه المؤهل الوحيد لمعرفة نقاط قوة وضعف العمل الحكومي، فيعتمد إلى إجراء التغييرات على مستوى الفريق الحكومي كلما بدا ضعف في الأداء أو عدم مسابرة الإيقاع المطلوب.

⁵⁸⁴ - Chef du gouvernement, il « assume la responsabilité de la coordination de l'activité ministérielle (art 65 de la constitution de 1996), compte tenu des pouvoirs royaux, il apparaît comme un relai de la politique déterminée par le chef de l'Etat, son rôle est cependant déterminant sur le plan technique car il domine la machine gouvernementale et administrative. Pour plus de détail voir :

-Bouziane Med: « Le pouvoir Exécutif au Maroc », Mémoire d'obtention du diplôme d'Etudes supérieures. Uni. Sidi Med Ben Abdellah- Fté des Sc.J.E. et S.-Fès, 1995.

وتصدر عنه قراراته التي لا تختلط بالقرارات التي تصدر عن الوزراء كل على انفراد، كما أن وجود هذا المجلس هو الذي يبرر المسؤولية التضامنية للوزراء أمام البرلمان⁽⁵⁸⁵⁾، وهو ما لا يعرفه النظام الرئاسي حيث السلطة التنفيذية تكون في يد رئيس الجمهورية الذي يعتبر بمفرده رئيسا للدولة ورئيسا للسلطة التنفيذية. وفي ابريطانيا يعتبر مجلس الوزراء صاحب السلطة الفعلية فهو صاحب الحل والعقد في النظام النيابي. أما الملك فله سلطات شرفية فقط طبقا لمبدأ (حيث لا مسؤولية لا سلطة)، وذلك راجع أساسا لقوة الحكومة التي تحضى دوما بأغلبية برلمانية.

وفي فرنسا، فإن رئيس الجمهورية يرأس المجلس الوزاري حسب الفصل التاسع من الدستور⁽⁵⁸⁶⁾، وهو من التقاليد الفرنسية حيث رئيس الدولة يرأس اجتماع الوزراء. وهذه الصلاحية تعطي حسب الأنظمة التوازن على مستوى القوى السياسية-حقاتق مختلفة، فقد تكون رئاسة المجلس الوزاري ذات طابع بروتوكولي وشكلي أكثر منه حقيقي، وهو ما كان عليه الأمر في ظل الجمهورية الثالثة بعد رحيل "ماك ماهون Mac Mahon"، وإذا كان رئيس الدولة يحتفظ بهذا الاختصاص، فإن لقب "رئيس المجلس" تحول تدريجيا لصالح رئيس الحكومة (الوزير الأول)، الذي احتفظ به إلى غاية 1958. ومنذ هذا التاريخ، فإن أسبقية رئيس الجمهورية في المؤسسات السياسية أعطته دورا أساسيا على مستوى مجلس الوزراء⁽⁵⁸⁷⁾.

أما في المغرب، فإن الملك ومنذ دستور 1962 إلى دستور 1996 الحالي هو الذي يرأس المجلس الوزاري كما نص على ذلك الفصل 25 من الدستور الذي لم يطله أي تعديل أو تغيير في جميع الدساتير التي عرفها المغرب، فظل ينص على أن: "الملك يرأس المجلس الوزاري" ويعد بحكم رئاسته للمجلس الوزاري، رئيس الجهاز التنفيذي المباشر، وهو ما يتيح له أن يكون على علم بنشاطات الحكومة في مختلف المجالات⁽⁵⁸⁸⁾ ويملك الملك وحده مبادرة جمع هذا المجلس وحصر جدول أعماله ومراقبة العمل الحكومي وإعطاء التعليمات للوزراء لتنفيذ سياسته⁽⁵⁸⁹⁾، وهو ما يعزز

⁵⁸⁵-مصطفى فلوش : "النظام الدستوري المغربي- المؤسسة الملكية"، مرجع سابق، ص 41.
⁵⁸⁶-ويعتبر المجلس الوزاري حسب Alain Claisse، العنصر الدينامي والمحرك الأساسي للعمل الحكومي فهو الذي يقرر في جميع المسائل والقضايا التي تهم السياسة العامة للدولة وما يقتضيه من ترسانة تشريعية في مختلف المجالات والقطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، أي كل ما يتعلق بأوجه النشاط الحكومي داخليا وخارجيا.

⁵⁸⁷-Simon Louis Formery : « La constitution commentée » : op.cit, p. 30-31

وتجدر الإشارة هنا إلى أن مجلس الوزراء هو المؤسسة الوحيدة التي تجمع رئيس الجمهورية ومجموع الوزراء، في حين في الجمهوريات السابقة كان هناك: مجلس الديوان Conseil de cabinet، والذي كان يجمع الحكومة خارج وجود رئيس الدولة، هذه الممارسة التي اختفت فيما بعد.

⁵⁸⁸-ذة: أمينة المسعودي : "نوازن السلطات في الدساتير المغربية الثلاث"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، قانون عام، كلية الحقوق-أكادال-الرباط 1984، ص 158.

⁵⁸⁹-د. عبد الهادي بوطالب: "النظم السياسية المعاصرة"، 1981، ص 184:
ومن الملاحظات التي يجب إثارتها أن المجلس الوزاري لا تنظمه نصوص دستورية أو قوانين تنظيمية تبين تركيبته، أو سير العمل به، ولا يمكن أن يحضره كل من كان بطبيعة الحال. ويبقى الوزراء بمن فيهم الوزير الأول الفئة الأولى المعنية بحضور المجالس الوزارية تحت رئاسة الملك، وقد يحضر إلى جانبهم كذلك كتاب الدولة باعتبارهم من ضمن الجهاز الحكومي، أما جدول أعمال المجلس - كما سبق ذكره- فللملك مطلق الحرية في تحديده، إلا أنه في غالب الأحيان تكون الأمانة العامة للحكومة

مكانته كرئيس فعلي للسلطة التنفيذية، ويكرس تبعية مؤسسة الحكومة له، وبالتالي تبقى باقي أعمال الحكومة من لقاءات وجلسات العمل واجتماعات ما بين وزارية التي تكون تحت رئاسة الوزير الأول، وما يدرس بها من تدابير وقوانين تبقى مجرد مشاريع تحضيرية لن ترى النور إلا بعد عرضها على المجلس الوزاري كأعلى هيئة تقريرية على مستوى الجهاز التنفيذي⁽⁵⁹⁰⁾.

لكن ما هي أهم المسائل التي يتم التداول فيها في المجلس الوزاري؟

وما هو الدور الذي يلعبه الوزير الأول في هذا المجلس؟ وما مدى تأثيره في صياغة القرار

به؟

البند الأول: أهم المسائل التي تتداول في المجلس الوزاري⁽⁵⁹¹⁾

ينص الفصل 66 من الدستور على أنه: "تحال على المجلس الوزاري المسائل الآتية قبل

البت فيها:

-القضايا التي تهم السياسة العامة للدولة،

-الإعلان عن حالة الحصار،

-إشهار الحرب،

-طلب الثقة من مجلس النواب قصد مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها، مشاريع القوانين

قبل إيداعها بمكتب أي من مجلسي البرلمان،

-المراسيم التنظيمية،

-المراسيم المشار إليها في الفصول 40 و 41 و 45 و 55 من هذا الدستور،

-مشروع المخطط،

-مشروع مراجعة الدستور".

وبالنظر إلى هذه المقتضيات الدستورية يمكن تقسيم القضايا التي تعرض على المجلس

الوزاري إلى اختصاصات ملكية، وأخرى تعود للوزير الأول.

الفقرة الأولى: الاختصاصات الملكية التي يتداول بشأنها في المجلس الوزاري

هناك مجموعة من الاختصاصات التي تعود للملك وهي :

من تهييء جدول أعمال المجلس الوزاري بتنسيق مع ديوان الوزير الأول، ويراعى في ذلك العروض التي يلقيها الملك أو الوزير الأول أو أحد الوزراء حول ما تعترزم الحكومة القيام به كجهاز جماعي.

⁵⁹⁰-إذا كان المجلس الوزاري في فرنسا يعقد اجتماعاته أسبوعياً فإن هذا الأمر غير وارد في المغرب حيث لا يلتزم المجلس الوزاري بقاعدة الأسبوعية في اجتماعاته، فهو رهين بمدى الانشغالات الملكية.

⁵⁹¹- وغالباً ما يتألف جدول أعماله من ثلاثة أجزاء:

* جزء مخصص للعروض التي يلقيها جلالة الملك أو الوزير الأول أو الوزراء.

* جزء ثان مخصص لمشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية وغيرها من المراسيم.

* جزء ثالث: مخصص لمشاريع المعاهدات الدولية: "محمد أشركي": الوزير الأول...": مرجع سابق، ص 137.

1- حالة الحصار: وهي من اختصاص الملك، كما نصت على ذلك جميع الدساتير المغربية منذ 1962 الفصل 52، وحتى دستور 1996 الفصل 49، وتكون بمقتضى ظهير شريف لمدة ثلاثين يوما، إلا أن الجديد الذي جاء به دستور 1970 في المادة 48 هو أن الظهير الشريف يتخذه الملك بعد المداولة في المجلس الوزاري⁽⁵⁹²⁾، وقد جاء أجل 30 يوما على أمل إحالته على المجلس الوزاري قبل البت فيه⁽⁵⁹³⁾.

2- مشروع مراجعة الدستور :

لقد مرت مسطرة مراجعة الدستور المغربي بمجموعة من التغييرات منذ 1962، حيث كان من حق الوزير الأول والبرلمان التقدم بطلب مراجعة الدستور⁽⁵⁹⁴⁾ ويتم بعد ذلك عرضه على المجلس الدستوري ثم على مجلسي البرلمان⁽⁵⁹⁵⁾، ولم يكن آنذاك الملك مختصا في مجال مراجعة الدستور إلا بصفة غير مباشرة من خلال رئاسته للمجلس الوزاري، في حين قصر دستور 1971 هذه المسألة على الملك وحده⁽⁵⁹⁶⁾ دون الحكومة أو الوزير الأول، أما باقي الدساتير اللاحقة فقد خولت هذا الحق للملك والبرلمان⁽⁵⁹⁷⁾ على حد سواء. وتعرض مسألة مراجعة الدستور على المجلس الوزاري قبل البت النهائي فيها⁽⁵⁹⁸⁾.

3- إشهار الحرب :

لم تدرج ضمن المسائل التي يتداول فيها المجلس الوزاري إلا مع دستور 1972⁽⁵⁹⁹⁾، واستمر الأمر على ما هو عليه طيلة الدساتير اللاحقة اللهم فيما يتعلق بجديد دستور 1996، لمسايرة تركيبة البرلمان، حيث إحاطة مجلسيه علما بذلك الفصل 74، أما المادة 66 فنصت على عرض الأمر على المجلس الوزاري.

⁵⁹²- وهذا المقتضى رافق جميع الدساتير اللاحقة لإلا دستور 1972، حيث لم ينص على ذلك في الفصل 48 ولكن في الفصل الخاص بالمسائل التي تعرض على المجلس الوزاري، الفصل 65 فق 3 من دستور 1972 و 1992 والفصل 66 فق 3 من دستور 1996.

⁵⁹³- ذ. الناجي الدرديري : "الحكومة في ظل الدساتير المغربية من 1962 إلى 1996"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، أكادال-الرباط 2001-2002، ص 168.

⁵⁹⁴- الفصل 104 من دستور 1962: "التقدم بطلب مراجعة الدستور حق يتمتع به الوزير الأول والبرلمان".

⁵⁹⁵- الفصل 105 من نفس الدستور : "مشروع المراجعة يضعه المجلس الأعلى الوزاري ويجب أن يكون محل مداولة من طرف المجلسين".

⁵⁹⁶- الفصل 97 من دستور 1970: "للملك حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور".

⁵⁹⁷- أنظر الفصول : 98 فق 1 دستور 1972/97 فق 1 من دستور 1992/ ثم الفصل 10، فقرة أولى من دستور 1996.

⁵⁹⁸- حسب الفصول : 65 فق 10 من دستور 1972/65 فق 9 من دستور 1992/66 فق 10 من الدستور الحالي (1996). ويعتبر هذا التراجع عن حق الوزير الأول في التقدم بطلب مراجعة الدستور، ضياع لأحد أهم مساهماته في تطوير الحياة السياسية بشكل عام، وهذا ما يؤكد ما سبق قوله بأن دستور 1962، كان بحق دستورا جد متقدما، وأعطى لمؤسسة الوزير الأول مكانة متميزة، فيما تراجعت باقي الدساتير اللاحقة لدستور 1962 عن ذلك.

⁵⁹⁹- كان الملك يتخذ هذا القرار فقط بعد إذن البرلمان وجاء النص على ذلك في الفصل 65 من دستور 1972 الذي أدرجه ضمن نطاق ما يتداول فيه المجلس الوزاري.

4- القضايا التي تهم السياسة العامة للدولة:

وهو تعبير جامع وشامل لكل القضايا التي لها علاقة بالعمل الحكومي، وهذا التوجه يتعارض بهذا الطرح الشمولي مع الجرد الذي جاء به الدستور فيما يخص القضايا التي تعرض على المجلس الوزاري، وبالتالي يمكن للفقرة الأولى من الفصل 66 أن تغني عن باقي الفقرات، وهو ما يترك الباب مفتوحا على مصراعيه أمام المجلس الوزاري للتداول في مختلف المسائل سواء تلك التي تهم السياسة الداخلية أو الخارجية للبلاد.

الفقرة الثانية: صلاحيات الوزير الأول المعروضة على المجلس الوزاري

لم تعرف هذه الصلاحيات استقرارا معينا، وإنما عرفت تزايدا مستمرا مقارنة بما جاء في دستور 1962 و 1970، ويمكن أن تكون وليدة النص الدستوري الصريح، كما يمكن أن تأتي من أهميتها بالنسبة للسياسة العامة.

أولاً- ما جاء وليد النص الدستوري الصريح، وهو نوعان:

1- مسائل ذات صبغة تشريعية ونذكرها ما يلي (600):

- مشاريع القوانين قيل أن تودع بمكتب المجلس النيابي أو بمكتب أحد مجلسي البرلمان (601).
 - المراسيم التنظيمية، والتي لم يرد ذكرها في دستوري 1962 و 1970 (602).
 - مراسيم القوانين المتخذة (603) بينها بين دورات البرلمان، وهو ما لم يتم التخصيص عليه حتى دستور 1972 وما بعده.
 - المراسيم المتخذة بناء على قانون الإذن الذي يعطي للحكومة حق التشريع عوض البرلمان، وكانت تعرض على المجلس الوزاري على من كل الدساتير التي عرفتها المملكة (604).
 - مشروع المخطط: الذي نص عليه دستور (605) 1962 ودستور 1972 و دستور 1996، في حين لم يصر عليه تعديلي 1970 و 1992.
- #### 2- قضايا ذات توجه سياسي ومعظمها لم يذكر في الدساتيرين الأولين للملكة ومنها:

- طلب الوزير الأول للثقة من البرلمان قصد مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها، وهذا النص لم يخلقه أي من الدساتير كلها.
 - ختم دورات مجلس النواب إذا استمرت أكثر من شهرين، كما نص على ذلك دستوري 1972 و 1992، هذه المدة التي تم رفعها إلى ثلاثة أشهر في دستور 1996، وذلك بمقتضى مرسوم (ف 40 ق 2).
 - مشروع مرسوم استدعاء البرلمان لعقد دورة استثنائية، ومشروع مرسوم ختم هذه الدورة بعد إنقضاء مناقشة جدول أعمالها، وهو ما لم يعرفه دستوري 1960 و 1970 (606).
- #### ثانياً- ما جاء لأهميته بالنسبة للسياسة العامة للدولة
- ومنه البرنامج الحكومي الذي يتقدم به الوزير الأول أمام البرلمان، بعد تعيين الحكومة وكذلك مسألة عقد دورات شهرية للبرلمان خاصة عندما يتعلق الأمر بالمسائل الحساسة سواء على مستوى العلاقات الخارجية أو السياسية الداخلية (607).

600 - الناجي الدراري: "الحكومة في ظل الدساتير المغربية من 1962 إلى 1996"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، مرجع سابق، ص 170.

601 - وقد ورد هذا النص بكل الدساتير المغربية: الفصل 67 دستور 1962/الفصل 61 دستور 1970 الفصل 65 من دستور 1972/ الفصل 65 من دستور 1992، والفصل 66 من دستور 1996.

602 - الرجوع إلى الفصل 65 فق. 7 دستور 1972 والفقرة 7 من الفصل 66 دستور 1996.

603 - الفصل 65 فق 8 منه، ودستور 1992 ف 65 فق 7. وفق 8 من دستور 1996.

604 - والقصد هنا كل التعديلات الدستورية وأخرها 1996 ف 66 الفقرة 8.

605 - الفصل 99 من دستور 1962 (ف 65 دستور 1972/ف 66 فق 9 من دستور 1996، يضاف إلى ذلك مشروع مراجعة الدستور الذي نص عليه دستور 1962 في الفصل 105 والذي كان من حق الوزير الأول أن يعرضه على المجلس الوزاري، ولا داعي لذكره لأنه اختفى في باقي التعديلات الدستورية كلها.

606 - وهو ما جاء في الفصل 39 من دستور 1972 ونفس الفصل من دستور 1992، والفصل 41 من دستور 1996.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المجلس الوزاري لا يتخذ قرارات، وإنما يسمح للجهة المعنية باتخاذ مثل هذه القرارات، وهو ما يجعل الطعن فيها أمام القضاء مسألة مرفوضة إلى حين اتخاذها من قبل الجهة المختصة، حيث تصبح نهائية ويصير بالجريدة الرسمية إن ذلك يمكن الطعن فيها أمام المحاكم الإدارية إذا صدرت عن الحكومة. وأمام المجلس الدستوري إذا كانت فيما يعود للبرلمان، وذلك (608) وصنع الطابع الملكي عليها وبواسطة هيئات محددة كالملك، الوزير الأول والبرلمان بأغلبية معينة (609) أما فيما يعود للملك من الاختصاصات فقد استقر القضاء المغربي على عدم قابليته للطعن.

البند الثاني: دور الوزير الأول في المجلس الوزاري

إن معظم الصلاحيات التي يمارسها الوزير الأول، وهي جوهر سلطته والتمثلة أساسا في السلطة التنظيمية وفق ما ينص عليه الفصل 63 من الدستور، فضلا عن مشاريع القوانين التي يُتقدم بها الوزير الأول لا تنأى عن مراقبة الملك، وتوجيهه من خلال ضرورة إحالتها دستوريا على المجلس الوزاري. وهو ما يجعل الوزير الأول يحتل المرتبة الثانية على مستوى الجهاز التنفيذي، ولا يمكن حل الوسائل التي تمكنه من التوجه الذي يريده للحكومة، فعندما يحل الملك بتحويل وصعية الوزير الأول إلى وزير ضمن باقي الوزراء غير أنه المفضل بينهم، ورئيسهم ومخاطب الملك ووسيطه لدى جهاز الحكومة.

وإذا حاولنا عقد مقارنة بسيطة بين مؤسسة المجلس الوزاري في المغرب ونظيره الفرنسي، فينبغي أن هناك تشابها فيما يخص بعض المسائل التي تعرض على كليهما، خاصة فيما يتعلق بالقرارات الكبرى التي تهم السياسة الحكومية من مشاريع القوانين والأوامر، ومشاريع القرارات، وكذلك (609) حالة الحصار التي يتداول فيها المجلس الوزاري الفرنسي بمقتضى الفصل 36 من الدستور، أضف إلى ذلك مسألة طلب الثقة من طرف الوزير الأول (610) لأول تجاه الجمعية الوطنية، والتي لا تكون إلا بعد التداول بشأنها في مجلس الوزراء الفصل 49 (611).

غير أن المجلس الوزاري في فرنسا يزيد على نظيره المغربي بعرض التعيينات الأكثر أهمية في الدولة عليه الفصل 13، ويتبقى أهم تمثيل (612) هو أنه يمكن للوزير الأول الفرنسي أن ينوب عن رئيس الجمهورية (613) في رئاسة المجلس الوزاري الأمر الذي لا ينص عليه الدستور المغربي، ولا يمكن حذفه (614) رغم أنه لا يوجد من الناحية الدستورية ما يمنع الملك من تفويض رئاسة المجلس الوزاري للوزير الأول، لكونه الغنص الثاني على مستوى الجهاز التنفيذي، لكن ما دام الملك لم يفوض له سلطته في هذا المجال أو يكلفه بذلك، فلا يمكن أن ننصوّر رئاسة الوزير الأول للمجلس الوزاري لمجرد سفر الملك أو غيابه.

أما الأستاذ مصطفى قلوبش فيقول بأنه "لا يوجد من الناحية الدستورية ما يمنع من قيام الملك بتفويض رئاسة المجلس الوزاري التي من يراه أهلا للقيام بهذه المهمة ونحن لا نرى من هو أحق بذلك من الوزير الأول، وهو ما يزيد من تكريس مبدأ أن الحكومة هي حكومة جلالة الملك إذا وجد بها بطل منصب الوزير الأول وتواري إلى الحلف".

أما بالنسبة لتونس، فبإمكان الوزير (615) الأول رئاسة المجلس الوزاري نيابة عن رئيس الجمهورية وهذه النيابة - حسب بعض الباحثين (616) -، تغيرت بتغيير الشاغل لمنصب الوزير الأول، فقد كانت

607- ويرى الأستاذ محمد أشركي أن هذه المادة لا تستحق المناقشة بالمجلس الوزاري: انظر المرجع السابق: "الوزير

الأول..."، ص 133.

608- د. الناجي الدرداري: "الحكومة في ظل الدساتير المغربية من 1962 إلى 1996"، مرجع سابق، ص 171.

609- وذلك حتى في المجال الإداري، رغم أن هناك من الباحثين من يرى أن قرارات الملك في هذا المجال يجب أن تقبل الطعن فيها ومنهم ميشيل روسي، لكن قضاء المجلس الأعلى سلك نهجا آخر ترسخ منذ قراره المعروف بمزرعة عبد العزيز في 20 مارس 1970. حيث قضى بعدم قابلية القرارات الملكية للطعن بالشاطط في استعمال السلطة. (نص قرار موجود بمجلة قضاء المجلس الأعلى، عدد 15 السنة الثانية مارس 1997، ص 77 إلى 79، وهو ما استمر عليه المجلس الأعلى في عدة مناسبات أخرى).

610- الفصل 36 من الدستور الفرنسي ينص على أن "حالة الحصار تقرر في مجلس الوزراء، وتمديدتها لأكثر من اثني عشر يوما لا يكون إلا بإذن البرلمان".

611- الفصل 49: "الوزير الأول، بعد التداول في المجلس الوزاري يعرض مسؤولية حكومته أمام الجمعية الوطنية بخصوص برنامج أو بناء على التصريح بالسياسة العمومية".

612- يذكر الفصل 13 مجموعة من التعيينات التي تتم عن طريق المجلس الوزاري نذكر منها، مستشاري الدولة، السفراء، المستشارين بالمجلس الأعلى للحسابات، مديري الإدارات المركزية، عمداء الأكاديميات...

613- الفصل 21 الفقرة الثالثة: "الوزير الأول ينوب في حالة الضرورة أو بشكل استثنائي عن رئيس الجمهورية في رئاسة المجلس الوزاري وذلك بمقتضى تفويض صريح ولجدول أعمال محدد".

614- ولم يحدث أن ترأس الوزير الأول المغربي المجلس الوزاري نيابة عن الملك، فحتى في حالة انشغال الملك أو سفره، فإنه يتم تأجيل انعقاد المجلس الوزاري، كما حدث في دجنبر 2004، حيث سافر الملك إلى دول أمريكا اللاتينية وتم إلغاء المجلس الوزاري المقرر في آخر لحظة، انظر جريدة الصحافة، العدد 187-1/7 دجنبر 2004، ص 2.

615- ذ. رافع ابن عاشور: "المؤسسات والنظام السياسي بتونس، (الإطار التاريخي، النظام الحالي)"، مركز النشر الجامعي، تونس، 2000، ص: 231.

رئاسة مجلس الوزراء مستمرة بالنسبة للوزير الأول مدة تولي السيدين الباهي الإدغم، والهادي نويرة لهذا المنصب، فقد كان ينصرف هذان الوزيران بصرف رئيس الحكومة باتم معنى الكلمة، لكن منذ تولي السيد محمد مزالي الوزارة الأولى أصبحت رئاسة مجلس الوزراء من طرف الوزير الأول استثنائية جدا.

وفيما عدا ذلك يبقى حصر جدول أعمال مجلس الوزراء من اختصاص الرئيس وهو اختصاص تقليدي أكثر منه نصي ويمتخ رئيس الجمهورية دورا أساسيا في إدارة العمل الحكومي وتنسيقه.

الفرع الثاني : مسؤولية تنسيق الوزير الأول للعمل الحكومي

إذا كانت الحكومة من يقوم بتحديد سياسة الأمة والإشراف عليها، فإن الوزير الأول تعود له مهمة إدارة العمل الحكومي، وإذا كان الدستور الفرنسي ينص على ذلك صراحة في الفصل 21: الوزير الأول يدير عمل الحكومة مما يجعله رئيسا فعليا لحكومة برلمانية.

فإن الدستور المغربي لم ينص صراحة على هذا الأمر، لكنه ينص على تحمل الوزير الأول لمسؤولية تنسيق النشاطات الوزارية (ف65).

البند الأول : الوزير الأول أداة رئيسية لتنسيق عمل الحكومة

ينص الفصل 65 من الدستور المغربي الحالي على أنه : "يتحمل الوزير الأول مسؤولية تنسيق النشاطات الوزارية وهو ما يجعل الوزير الأول في المغرب يضطلع بوظيفة أكثر مسؤولية وأكثر استراتيجية، ولكنها الأكثر تعقيدا كذلك وهي مسئولية تنسيق النشاطات الوزارية التي جرى التنصيب عليها لأول مرة في دستور 31 يوليوز 1970 في الفصل 63 الذي نص على أنه : "تولى الوزير الأول تنسيق النشاطات الوزارية، ويعتبر تنسيق عمل الحكومة الدور الأساسي الذي يلعبه الوزير الأول، بل ويعتبر كذلك شرطا ضروريا لتمام عمل الحكومة، وعمله في تنسيق وانسجام لتحقيق الأهداف الكبرى التي رسمتها الحكومة. وهذه المهمة تستجيب كذلك في الواقع للضرورة العضوية والوظيفية (8) أن واحد الإطعام اتجاه موجد للحاجيات الحكومية، وتحفيز تجربة موحده وخلق جهاز منضمان (8)؛ أما في النظام السياسي الفرنسي، فيعتبر تنسيق الوزير الأول لعمل الحكومة أحد أهم مميزات الدور الكبير الذي يلعبه الوزير الأول كقائد للحكومة، وهي نتيجة منطقية لقيام الوزير الأول بتوجيه عمل الوزراء".

إضافة إلى ما سبق، تجدر الإشارة إلى أن الدستور المغربي عزز مهمة التنسيق بمجموعة من الاختصاصات الأكثر دقة لتوجيه وقيادته النشاط الحكومي خصوصا تلك التي تخول الوزير الأول ممارسة السلطة التنظيمية (الفصل 63)، وتحمله مسؤولية تنفيذ القوانين ووضع الإدارة رهن بصرف حكومته (الفصل 61)، لكن رغم كل ما ذكرناه يبقى الملك المحرك الأساسي ومصدر توجيهات الحكومة، فهو من يملك سلطة التفويض الحقيقية، خاصة وأنه يرأس المجلس الوزاري أحد أهم مراكز اتخاذ القرار الحكومي، زد على ذلك توجيهاته السامية عن طريق الرسائل التي يوجهها إلى الوزير الأول، والتعليمات التي يدعوها لأخذ بها، والخطابات الملكية أثناء افتتاح الدورات التشريعية التي تحدد التوجيهات الأساسية لأولويات الحكومة، بل مرجعا أساسيا للتصريح الحكومي.

⁶¹⁶ - Simon-Louis Formery : « La constitution Française commentée » op.cit, p : 58.

وقد ذهب الفقيه الفرنسي "موريس دوفيرجيه" إلى القول بأن إدارة العمل الحكومي تعود إلى رئيس الدولة وكتب في هذا الصدد ما يلي: "إن دستور 1958 أراد أن يجعل من الوزير الأول موجه للعمل الحكومي بجانب رئيس الجمهورية فالفصل 21 يقرر "أن الوزير الأول يدير عمل الحكومة" لكن رئيس الجمهورية الذي يرأس المجلس الوزاري يعتبر الرئيس الحقيقي للحكومة. لكننا نرى أن النص الدستوري أقرب إلى الأخذ به من غيره.

⁶¹⁷ - يجب أن نفرق هنا بين مسؤولية التنسيق ومسألة توجيه العمل الحكومي، فمهمة التنسيق تتسجم مع موقع الوزير الأول على رأس الفريق الحكومي الذي يجب أن يعمل تحت قيادته فهو كعميد الفريق في كرة القدم، لكن التوجيه الأساسي يظل في الواقع من المهام التي يضطلع بها جلالته الملك باعتباره الرئيس الفعلي للجهاز الحكومي بصفة خاصة وهو رأس السلطة التنفيذية بصفة عامة.

⁶¹⁸ - مولاي هشام إدريسي: "السلطة التنظيمية في النظام المغربي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، الرباط-أكادال 2001-2002م، ص 87.

⁶¹⁹ - هذا وللإشارة فإنه لم ينص عليه الدستور الفرنسي بصريح العبارة وإنما يستنبط بشكل ضمني فقط من الفصل 21 منه، حيث يقوم الوزير الأول بإدارة عمل الحكومة وتوجيهه. ويمكن أن نسجل أن الدستور المغربي أكثر دقة بخصوص هذه النقطة.

⁶²⁰ - Dimitri George Lavroff : « Le système pol Français », op.cit, p : 453.

ويضيف نفس الباحث أن فكرة تنسيق عمل الحكومة بسيطة. ولكنها على المستوى التطبيقي صعبة، وهو ما تجلى في الجمهوريتين الثالثة والرابعة، حيث كان "رئيس المجلس Le primus inter pares" حيث الحكومة ثمرة تعايش والوزراء ممثلون لأحزابهم فيها، يظهرون فيها بمظهر الفيدراليين الذين يسعون لإرضاء أحزابهم على حساب رئيس الحكومة، وعلى العكس من ذلك سلطة رئيس الجمهورية، وتوفره على الأغلبية البرلمانية تؤدي إلى تماسك وتجانس الحكومة، وعندما يملك الوزير الأول الحق في اختيار الوزراء تتغير المعطيات خاصة في ظل الجمهورية الخامسة، وهنا يعطي الوزير الأول تعليماته للوزراء لتأخذ سياسة الحكومة المنحى الذي رسمه لها.

وبالرغم من أن سلطة الوزير الأول وتأثيره يتحددان بمدى رجوعه إلى الملك، فإنه يعتبر المتحدب الرسمي باسم الحكومة، والمنسق والضابط والمنسبط ورئيس الفريق الحكومي، وهو الذي تعود له مسؤولية السهر على (التوفيق بين المواقف الوزارية من أجل تنفيذ منظم ومتناسق للعمل الحكومي وللسياسة الحكومية).

وتلعب الاجتماعات المابين وزارية دورا مهما في ممارسة الوزير الأول لتنسيق العمل الحكومي، والتي يكون الهدف منها هو ربط الحوار وإقامة التعاون بين مختلف المصالح الوزارية المعنية.

البند الثاني: وسائل ممارسة التنسيق في عمل الحكومة

تعتبر الاجتماعات المابين وزارية (622) أهم وسيلة لتنسيق العمل الحكومي وتعدد إما بطلب من الوزير الأول لتنفيذ مشروع حكومي معين، وإما بطلب من أحد الوزراء يريد تحكيم الوزير الأول بخصوص قضية تهمه.

وفي فرنسا، يمكن لهذه الاجتماعات أن تعقد بطلب من مستشار الوزير الأول الذي يتولى رئاستها، إلا أنه لا يمكن اتخاذ قرار معين دون موافقة الوزير الأول كما يمكن لهذه الاجتماعات أن تضم موظفين ساميين يقيمون إلى ورارات مختلفة قصد إيجاد تدابير تهم القطاعات التي يمتلونها من أجل التوصل إلى تحقيق تنسيق مستمر بين جهودها وموافقها، فمثلا إذا كانت المسألة تهم الاستثمارات الصناعية يمكن أن يحضرها موظفون مسؤولون نيابة عن الوزراء: وزير الصناعة والتجارة، وزير المالية والاستثمارات ووزير التشغيل.

وقد أظهر واقع الجمهورية الخامسة أن إدارة الوزير الأول للعمل الحكومي لا تخلو من بعض التأثير السياسي لرئيس الجمهورية لسلطته ولعبه لدور التحكيم (الفصلين 5 و 20) من الدستور (624).

أما في المغرب فإن الاجتماعات المابين وزارية (المجالس الحكومية) تعتبر وسيلة هامة يمارس في إطارها الوزير الأول أسلوب التحكيم لحل ما قد يحدث من خلافات بين مختلف القطاعات الوزارية، وخاصة في المجال المالي الذي يبرزه. خلافا حادا ما بين وزارة المالية والوزارات الأخرى ويقي الفرار النهائي للوزير الأول.

وعموما تلعب الاجتماعات المابين وزارية دورا مهما في تجانس عمل الحكومة، وفي تقريب وجهات النظر وإيجاد الحلول لمختلف المشاكل التي قد تعترض أداء الحكومة، إلى جانب الاجتماعات المابين وزارية يراقب الوزير الأول عمل الحكومة عن قرب، وذلك ما يستفاد به (626) ضمنية ومنطقية من مسؤولية دستوريا بشكل مزدوج فهو ينسق الأنشطة الوزارية وينفذ القوانين.

وتتجلى أهمية المراقبة اليومية للوزير الأول - خاصة تلك التي ذات الطبيعة السياسية والتي غابتها تحقيق التضامن الحكومي والتجانس في مقاومة كل زيغ أو انحراف عن الخط العام الذي يتم تحديده على المستوى الأعلى في المجلس الوزاري وكل من يبتول له نفسه ذلك من الوزراء، حق للوزير الأول عمليا إرجاعه إلى الخط العام أو إرجاعه على تقديم استقالته، ولا يمكن لأي من

621- مولاي هشام الإدريسي: "السلطة التنفيذية"، مرجع سابق، ص 88.

622- وتدعى في فرنسا كذلك بالمجالس الحكومية التي يرأسها الوزير الأول، وتمكنه من توجيه وتنسيق العمل الحكومي، وهو وسيلة قديمة، فقط ظروف عملها هي التي تغيرت ففي ظل الجمهورية الثالثة والرابعة كانت هناك مجالس الديوان التي يجتمع فيها الوزراء وكتاب الدولة تحت رئاسة رئيس المجلس، وقد كانت = المسحة السياسية لرئيس الجمهورية تعطيها أهمية كبرى، وكانت تجمع مجموعة من الشخصيات التي تتحمل مسؤوليات سياسية حقيقية ومنذ 1958، السلطة الدستورية والسياسية الجديدة لرئيس الجمهورية شجعت وتمنت أكثر مجلس الوزراء على حساب مجالس الديوان.

623- د. خالد الشراقي السموني: "مؤسسة الحكومة" مرجع سابق، ص 223 نقلا عن د. عبد الرحمان البكريوي: "الوجيز في القانون الإداري المغربي"، ص: 107.

624 - Simon-Louis Formery « La constitution Française commentée », op.cit, p : 58.

-Article 5- Le président de la république veille au respect de la constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat...

-والفصل 20 حيث الحكومة مسؤولة أمام الرئيس.

625- نذكر مثلا على ذلك ببعض المناشير التي توضح تحكيم الوزير الأول في المجال المالي:

-منشور 1980/3/1 والذي أوضح فيه الوزير الأول أن وزير المالية هو وحده المكلف بمحاورة جهات المساعدة المالية الأجنبية والدولية.

-منشور 1979/4/13 والذي يطلب فيه من الوزراء الراغبين في تنظيم المناظرات والندوات الدولية أن يتفقوا بشأنها مع الوزارتين المعنيتين أي وزارة الشؤون الخارجية ووزارة المالية.

-أنظر عبد الرحمان البكريوي: "الوجيز في القانون الإداري المغربي"، ص: 105.

626- حسب الفصل 61، حيث: "تعمل الحكومة على تنفيذ القوانين تحت مسؤولية الوزير الأول والإدارة موضوعة رهن تصرفها".

-أنظر عبد الرحمان البكريوي: "الوجيز في القانون الإداري المغربي"، ص: 105.

الوزراء التحدث في بعض المسائل ذات الطابع السياسي أو اتخاذ أي مبادرة تشريعية دون الرجوع في ذلك للوزير الأول الذي يبقى وحكومته مسؤولين أمام جلالة الملك.

المطلب الثاني: مسؤولية الحكومة أمام الملك

رغم التعديلات⁽⁶²⁷⁾ الدستورية المتكررة والمتلاحقة التي عرفها المغرب، والتي كان آخرها تعديل 13 شتبر 1996⁽⁶²⁸⁾، فلم يؤد ذلك إلى إحداث أي تغيير عميق على مستوى علاقة الحكومة بالملك التي ظلت أداة عمل في يد الملك تعمل تحت إشرافه ورقابته ومسؤولته أمامه.

الفرع الأول: أساس مسؤولية الحكومة أمام جلالته الملك

مع ما عرفته مؤسسة الحكومة بالمغرب من تطورات سواء قبل الاستقلال أو بعده⁽⁶²⁸⁾، فإنها تأتي دائما في المرتبة الثانية بعد مؤسسته منوحي سدة الإمامة أي السلطان، غير أن القول بذلك لم يكن يعني أن الحكومة تتمتع بالاستقلال عن السلطان الرئيس الفعلي لها، بل على العكس من ذلك كانت في تبعية تامة له ولم تكن لها أية سلطة تقريرية باستثناء ما ذكره المؤرخون حول فترة حكم السلطان عبد العزيز⁽⁶²⁹⁾ الذي عرف زمانه سيطرة الوزير الأول (باحماد، الوصي على ملكة) ما بين 1894 و 1901.

ورغم تدعيم مركز الحكومة خاصة على إثر التعديلات الدستوريين في مناسبتين 1992 و 1996⁽⁶³⁰⁾ حيث تولى مكانه الحكومة واختصاصات الوزير الأول بمنحه صلاحيات مستقلة عن السلطة الملكية⁽⁶³¹⁾، فإن ذلك لم يمنع من ترسيخ مسؤولية الحكومة أمام جلالته الملك، وذلك كنتيجة منطقية جدا للدور الذي يقوم به الملك في وضع السياسة العامة للدولة⁽⁶³²⁾ وتحديد الاختيارات والتوجهات الكبرى التي على الحكومة أن تعمل على تنفيذها وتطبيقها.

وتتوطد مسؤولية الحكومة أمام الملك بموجب⁽⁶³³⁾ من الفصول الدستورية أهمها الفصل 24، الذي يؤكد على أن الملك يعين الوزير الأول⁽⁶³⁴⁾، فرغم أن البعض قد يعتبره بحيل على السمو بالمعنى السياسي وليس القانوني، فإنه يدراسة مختلف المؤسسات الدستورية تحدد ذلك السمو الملكي في القيادة الفعلية التي تتركس ما يعرف بتناهيته الجهاز التنفيذي، لكن ليس ذلك بمعنى توازن القوى أو السلطات، ولكن بمعنى المقرر والمنفذ.

فالمالك يقرر والوزير الأول والحكومة تنفذ، تتحمل المسؤولية عن الأول. خاصة وأنها مسؤولة أمامه بمقتضى الفصل 60 من الدستور⁽⁶³⁵⁾.

وهذه المسؤولية هي سمة أساسية وجوهرية في معظم الأنظمة البرلمانية التي يحتل فيها رئيس الدولة مكانة مهمة على رأس الجهاز التنفيذي، تحوله القيام بمهمة رئيس السياسة العامة للامة في مختلف مجالات النشاط الوطني والدولي، وتمكنه من القيام بالقيادة الفعلية للحكومة.

وهذه الثنائية البيئة على مستوى الجهاز التنفيذي، لا يخلو منها كذلك النظام الفرنسي⁽⁶³⁴⁾. فيما يعرف بـ « Le bicephalisme de l'exécutif » وهي داخلة في التقليد الدستوري لفرنسا، لكن

627 - التعديلات المعروفة لسنوات 1970، 1972، 1992 و 1996، أضف إلى ذلك التعديل الطفيف لسنة 1995 والذي عالج فقط تغيير السنة المالية والذي لا يشير له أو يعتبره جل الباحثين لعدم أهميته. وقبله تعديل 1980 شهر ماي، الذي غير ولاية النواب من 4 سنوات إلى ست (6) سنوات.

628 - وحتى قبل استعمار المغرب، فمؤسسة الحكومة أو الوزارة عريقة في التاريخ المغربي.

629 - المهدي الفحصي: "مدى تأثير الإصلاحات الدستورية والسياسية على توازن السلط بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق-أكادال- الرباط، 2000-2002، ص 144.

630 - خاصة على مستوى ممارسة السلطة التنظيمية وتنسيق عمل الحكومة وحق التقدم بمشاريع القوانين، كما أن الوزير الأول يرأس المجالس الحكومية وجلسات العمل التي يعقدها أعضاء الحكومة، والتي تكون مناسبة مهمة لتقييم العمل الحكومي، ونتيح للوزير الأول الفرصة لتوجيه عمل الحكومة والوزراء وتنفيذ البرنامج الحكومي.

631 - فالمالك هو الذي غالبا ما يتخذ المبادرة في مجموعة من الميادين وهو الذي يفتح الأوراش الكبرى، ويقترح الإصلاحات العميقة والمهمة والحكومة تكفي بالتناء على المبادرة الملكية الخلاقة وتتعهد بتنفيذ ما أوصى به الملك، والأمثلة كثيرة (المبادرة الوطنية للتنمية البشرية- إصلاح القضاء، إصلاح التعليم-مشروع الحكم الذاتي- الجهوية الموسعة... الخ).

632 - فمن له سلطة التعيين له سلطة المحاسبة والتقييم، فالمالك مصدر وجود الوزير الأول، وهو الذي يعفيه من مهامه. فمن البديهي أن يكون الوزير الأول والحكومة كجهاز وزراءه يعينهم الملك كذلك مسؤولون أمامه.

633 - الذي ينص على أن: "الحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام البرلمان" ومسؤوليتها أمام رئيس الدولة أولى وأسبق من مسؤوليتها أمام البرلمان.

634 - لكن الحكومة الفرنسية مسؤولة أمام البرلمان فحسب، فالدستور الفرنسي لا ينص على أية مسؤولية للحكومة أمام رئيس الدولة، فالفصل 20 يقرر أن: "الحكومة تحدد وتقود سياسة الأمة والإدارة والقوات المسلحة رهن تصرفها.

وهي مسؤولة أمام البرلمان في الحالات وحسب الإجراءات المنصوص عليها في الفصلين 49 و 50.

« Il est responsable devant le parlement dans les conditions et suivant les procédures prévus aux articles 49 et 50 ».

علاقة رئيس الدولة بالوزير (635). في ظل الجمهورية الخامسة تختلف عن سابقتها فيما يخص علاقة رئيس الدولة برئيس المجلس

وقد أسند الدستور الفرنسي لرئيس الجمهورية صلاحيات وسلطات خاصة به لا تحتل التوقيع بالعطف، وهذه السلطات جاءت مع دستور 1958، فالنظام البرلماني لا يعترف بالسلطات الخاصة، لأن السلطة تفرز المسؤولية، وعدم مسؤولية الرئيس تقتضي ألا يقوم شخصيا بممارسة بعض السلطات ذات الطابع السياسي المهم، وقد حاول دستور 1958 أن يعطي لرئيس الجمهورية (636) دورا اسمي، أما السلطات الخاصة فقد اعتبرت عنصرا أساسيا للعب دور التحكيم الذي يقوم به (636).

ومن جهته يتمتع الوزير الأول والحكومة بسلطات واسعة تم التعبير عنها بصيغة عامة بمقتضى محتوى الفصل 20 من الدستور الفرنسي الذي ينص على أن الحكومة تحدد وتنفذ سياسة الأمة. ورغم ذلك يبقى صعبا من خلال الدستور تحديد سلطات رئيس الجمهورية، وكذا سلطات الوزير الأول. ورغم أن الدستور الفرنسي لم يصرح صراحة على مسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية، لكن هذا الأخير يبقى له الحق في إقالة الوزير الأول وحكومته، باعتباره هو الذي يعينه (637) وعلى اعتبار أن الدستور الفرنسي يجعل من الرئيس الأول في النظام السياسي الفرنسي وحيث في حالة نشوب خلاف مع الوزير الأول، فإن الاستقضية (638) لرئيس الجمهورية، في حين لا يبقى أمام الوزير الأول أي خيار سوى تقديم استقالته حكومته (638).

أما في المغرب، فإن الوزير الأول كيفما كان لونه السياسي، لا يمارس صلاحياته في قيادة العمل الحكومي، إلا تحت الإشراف والتوجيه الملكي السامي. مما يجعل الوزير الأول والحكومة مجردين من سلطة التقرير النهائي. وقد تجلّى ذلك بوضوح في مجموعة من الخطابات الملكية تذكر منها خطاب العرش لـ 3 مارس 1998، بعيد تعيين السيد عبد الرحمن يوسف وزيراً أو لا يقلل، حيث قال الملك الراحل الحسن الثاني: وكما سبق لنا أن أعلننا ذلك حين تنصيبنا ليبرلماناً جديداً فقد فمتنا بوجوب من ضميرنا وما وصلنا إليه من يقين ووقفي ما يحوله إيانا الدستور باختيار وزير أول ليأخذ على عاتقه مسؤولية الحكومة الجديدة. كما ينبغي في تحقيق التناوب السياسي الذي من شأنه أن يكون أن الملك يعلو على كل السلطة والفئات والتيارات السياسية، وباعتبار الملك الدستوري، تحكم أن جزبه الأمة برمتها، فهو الذي يسهر على أن يكون التباري مفتوحاً أمام جميع التيارات (639) السياسية كي تتنافس بفضل التناوب لتبلور الاختيارات الكبرى التي حدتها الممثل الأسمى للأمة

ويعتبر هذا الخطاب الملكي تجسيدا واضحا لسمو المؤسسة الملكية بكل المقاييس، وبناء - بشكل أساسي - على الفصل 19 من الدستور باعتباره الملك أمير المؤمنين والممثلة (640) للأمة، ويعتبر الأمة بأحزابها مجتمعة، حزب جلاله الملك الذي لا تبديل ولا تجزيء فيه (640).

أضف إلى كل ذلك سلطة الملك المطلقة في إعفاء الوزراء بما في ذلك الوزير الأول بدون قيد أو شرط، وهو ما يعضد مسؤولية الحكومة أمام جلاله الملك، ويجعل أمر ومصير الحكومة ليس بيدها فهي فقط مؤسسة تابعة مهمتها التنفيذ وليس التحديد. تمارس

إختصاصاتها بتفويض من ممثل الأمة (641)، وهو ما تكرر كذلك مع مجيء الملك محمد السادس الذي ما (642) يركز على الفصل 19 في معظم خطبه والذي لا تخفى دلالاته وعمقه في النظام السياسي المغربي

-Simon-Louis Formery : « La constitution commentée », op.cit.

635 - فالوزير الأول الفرنسي كان يسمى رئيس المجلس "Président du conseil".

636 -Dimitri George Lavroff : « Le système pol Française », op.cit, p ; 463-464.

637 - وهو ما تجسده قوله الجنرال دو كوكول المشهورة: "أن من له الحق في أن يمنح، له الحق في أن يمنع"، وقد أثبتت الممارسة أن رئيس الجمهورية بإمكانه إعفاء الوزير الأول حتى وإن كان هذا الأخير لم يفقد ثقة الجمعية الوطنية، لكن بشرط أن تكون الأغلبية في صالح رئيس الجمهورية، وحتى في حالة وزير أول من غير أغلبية رئيس الجمهورية فإن النظام الفرنسي يفرض على الطرفين نهج حالة من التعايش السياسي.

638 - ففي المغرب لا يمكن لنا أن نتصور وجود أو حدوث خلاف سياسي بين الملك والوزير الأول، فالملك ليس منتخبا، والبرلمان كله بمعارضته وأغلبيته. أغلبية جلاله الملك والوزير الأول نفسه من وضع الملك وهو خادم الأعتاب الشريفة، ومهمته تشريف له من جلاله الملك وتكليف وتفويض من هذا الأخير الرئيس الوحيد للجهاز التنفيذي.

639 - خطاب العرش 3 مارس 1998، سلسلة انبعاث أمة، الحسن الثاني ملك المغرب، الجزء 43، 1998. فالحكومات تتنافس فقط لبلورة الاختيارات الكبرى التي يحددها جلاله الملك، إذن فمهمتها التنفيذ وليست التحديد.

640 - فالمؤسسة الملكية لا تقوت أي فرصة سياسية إلا وتعبر عن سموها وعلوها على سائر الأشخاص والمؤسسات، فهي التي ترضى الجميع وتؤطر الجميع، وهي أب الجميع، ومنع التغيير السياسي.

فالمؤسسة الملكية لا تتصور في مؤسسة الوزير الأول سوى معينا على النقل والمسؤولية وعليه أن يكون في أن واحد الدرع الواقف والمنسق للجهت تحت الرعاية الملكية السامية. وعليه أن يكون في مستوى الثقة الملكية التي وضعها جلاله الملك فيه.

641 - فالوزير الأول ليس المتحكم الأصلي في توجهات الحكومة، بل هو يقود العمل الحكومي ويعمل على تنسيق النشاطات الوزارية طبقا للتعليمات الملكية السامية التي تكون مضمنة إما بالخطابات الملكية أو من خلال المجلس الوزاري الذي يرأسه الملك، حيث يعرض أمامه

الفرع الثاني: فعالية المسؤولية السياسية للحكومة أمام الملك

لم يسبق للبرلمان المغربي أن أثار مسؤولية الحكومة طيلة تاريخ الحياة السياسية المغربية، وذلك منذ انتخاب أول برلمان مغربي بعد دستور 1962، سنة 1963، أي ما يناهز 31 سنة تقريبا، رغم اقتران المعارضة إبان دستور 1962 على تقديم ملتمس الرقابة الإيجابي في 15 يونيو 1964 (643)، إلا أن ذات الملتمس لم يسقط حكومة أحمد باحنيني سياسيا (644)، والحالة الثانية كانت ضد حكومة عز الدين العرافي في ماي 1990 من طرف المعارضة التي تم التنسيق بين مكوناتها الاستقلالية، الاتحادية والتقدمية والديمقراطية الشعبية، وهو ما لم يتم نجاحه لاستحالة إقراره على الأغلبية المطلقة لتصويت أغلبية الحكومة ضده، مما حوله لمجرد وسيلة بيد المعارضة لمناقشة السياسة الحكومية.

وبذلك بقيت الإرادة الملكية المصدر الوحيد لتحسيد مسؤولية الحكومة الحقيقية، فالملك هو من يملك السلطة الكاملة في محاسبة الحكومة وتقييم أدائها، ومن ثم السماح لها بالاستمرار أو إزالتها بالتوقف، فله السلطة العينة في اختيار وتعيين الوزير الأول وباقي أعضاء الحكومة وكذا إقالته، وقد تجسد ذلك من خلال 29 حكومة تعاقبت على تسيير الشأن العام بالمغرب منذ الاستقلال.

وهكذا ظلت الحكومة في وجودها واستمرارها مرتبطة بإرادة وسلطة الملك التقديرية، ولا تتحمل المسؤولية السياسية الفعلية على أعمالها إلا أمام جلالته الملك، الذي يمكنه في أي لحظة شاء أن يضع حدا لمهامها دون حاجة لتدخل البرلمان، وذلك رغم توفر الحكومة على الأغلبية داخل البرلمان، بل يمكن الذهاب أبعد من ذلك، فحتى ولو اقترضنا نجاح ملتمس الرقابة ضد الحكومة، فإن الملك يبقى كأنه أن يعيد تعيين نفس شخصيات التشكيلة الحكومية السابقة، فالدستور لا يمنعه من ذلك (645)، وتكون الحكومة آنذاك محصنة لمدة سنة ضد تقديم أي ملتمس آخر للرقابة ضدها، بعد نجاح الملتمس الأول حسب الفصل 76 من الدستور، وإذا كانت الحكومة تسلم في كثير من الأحيان من مضايقة وحرج المؤسسة التشريعية، فإنه لا مفر لها من المؤسسة الملكية.

وفي كل الأحوال فإن نطاق وظيفة الحكومة تتحدد دستوريا وعمليا بالسلطة الملكية سواء فيما يتعلق بالتمسك المتاح للوزير الأول في قيادة العمل الحكومي أو في مجال اتخاذ المبادرات الإصلاحية والتحديثية.

وتظل مسؤولية الحكومة أمام الملك قائمة على الدوام، وبطول وجود الحكومة كلما امتثلت للتوجيهات الملكية السامية وسيارت على محجتها البيضاء، لأن المؤسسة الملكية دائما أكثر دينامية وتجديدا، ومنبع المبادرة الخلاقة، أما العمل الحكومي فسمته البطء والجمود والتزدد والإنطوائية في اتخاذ القرارات الكبرى والمهمة، وفتح الأوراش الكبرى، ومرجعها دوما للمؤسسة الملكية في ذلك.

لكن إذا كانت هذه مكانة الحكومة في النظام السياسي الدستوري المغربي، فما هو دور البرلمان المغربي كسلطة تشريعية في إحلال التوازن في النظام السياسي المغربي؟

سائر الملفات، أضف إلى ذلك أن رئاسة الوزير الأول للحكومة لم ترافق كل مراحل النظام السياسي المغربي، فقد إنمحت خلال فترة الاستثناء (1956-1970) وبين 1965 و 1976، حيث آلت القيادة الفعلية للحكومة لجلالة الملك، قيل أن تعود بشكل صوري. فيحتل الوزير الأول المرتبة الرابعة في البروتوكول الرسمي بعد كل من: مدير الديوان، الوزير الممثل الشخصي للملك، ووزير القصور الملكية، أما من حيث ممارسة السلطة التنظيمية فإن الوزير الأول قد افتقدها خلال تلك الفترة، اللهم بعض التفويض الملكي في الإضاء. أما فيما يخص مسألة إعفاء الوزراء فيبدو أن مشروع مراجعة دستور 1992 كان ينص فيما يخص الفصل 24 في أصله على أن "الملك يعين الوزراء ويعفيهم من مهامهم باقتراح من الوزير الأول" فهذه كانت هي الصيغة الأصلية للنص، ولذلك بالنسبة لنا ما يبرره، فقد أجاب الملك الحسن الثاني آنذاك عن سؤال الممثل جريدة لموند الفرنسية يوم الثلاثاء 1 شتنبر 1992 بعد الإعلان عن قرار تعديل الدستور حول: ما هي التعديلات التي أدخلت على دستور 1972؟

فقال: "إن النقطة الرئيسية تكمن في أن الملك حتى الآن يعين الوزير الأول والوزراء ويعفيهم. أما بمقتضى الدستور المراجع فإن الملك يعين الوزراء ويعفيهم من مهامهم باقتراح من الوزير الأول، يمكنني أن أرفض أسماء، لكن الأصره التي ستربطني برئيس الحكومة تجعل هذا الاحتمال غير وارد).

ورد في سلسلة انبعاث أمة، لسنة 1992، مرجع سابق الإشارة إليه، الحسن الثاني ملك المغرب، الجزء 37، ص 273.

642 - أنظر مثلا نص خطاب الملك محمد السادس بتاريخ 20 غشت 1999، جريدة الاتحاد الاشتراكي، عدد 22، غشت 1999.

643 - وقد حدد دستور 1962 في فصله 81، عشر (10/1) النواب فقط لإيداع ملتمس الرقابة ضد الحكومة، وهو ما شجع

التجربة البرلمانية المغربية الأولى من أن تدخل التاريخ الدستوري المغربي من بابه الواسع عن طريق مناقشة مجلس نوابها لملتمس الرقابة، وقد اشترط الفصل 81 من دستور 14 دجنبر 1962، لقبول ملتمس الرقابة أن يكون موقعا من طرف عشر الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس على الأقل.

644 - محمد معتصم: "النظام السياسي المغربي" مرجع سابق، ص 138.

645 - إلا أن ذلك يبدو من الناحية الواقعية مستبعدا، لأن جلالته الملك لا يتصور أن يلعب لعبة التحدي مع المؤسسة التشريعية،

لكن مع ذلك فقد تضم الحكومة الجديدة بعض الشخصيات السابقة في الحكومة المقالة، في مناصب جديدة أو لتولي نفس المناصب، وذلك لأن إسقاط الحكومة لا يعني عدم كفاءة جميع أعضائها، وهذا تصور فقط فلم يسبق كما أشرنا وأن حدث.

استنتاجات القسم الأول

يمكن تلخيص أهم استنتاجات القسم الأول فيما يلي:

أولاً: بالنسبة للمؤسسة الملكية

- تحتل المؤسسة الملكية مكانة هامة وأساسية وسامقة داخل النسق السياسي المغربي، فهي تقع على قمة هرم النظام السياسي المغربي.
- للمؤسسة الملكية مكانة أعمق مما جاءت به مقتضيات الدستورية الملكية في المغرب سابقة على الدستور، بل هي وأضعه، لينظم باقي المؤسسات السياسية تحت إشرافها ورعايتها.
- المؤسسة الملكية في المغرب تنفيذية وحدثية في الآن نفسه، فالملك خليفة الله في أرضه وهو أمير المؤمنين، وهو الملك الدستوري الحدائثي من جهة أخرى.
- *مكانة المؤسسة الملكية في الدستور المغربي ذات بعدين: *البعد الأول: يتمثل في الصلاحيات الدستورية للملك الدستوري رئيس الدولة على غرار أغلب رؤساء الدول الحديثة.

*البعد الثاني: يجسده الملك الديني والسياسي من خلال الفصل 19 من الدستور، الذي يكرس إماره المؤمنين وعلاقته بالامة في عهاب الوسطاء حتى ولو كان هؤلاء الحكومة والبرلمان وهي خصوصية النظام السياسي المغربي.

ثانياً: بالنسبة للقضاء

- القضاء بدوره وظيفة من وظائف أمير المؤمنين، الذي يخوله فيه الدستور صلاحيات مهمة.
- الملك يرأس المجلس الأعلى للقضاء، ويعين القضاء، وتصدر الأحكام باسم جلالته ويمارس حق العفو.
- الملك يعين رئيس المحكمة العليا بظهير شريف لا يوقع بالعطف، ويعين نصف قضاة المجلس الدستوري ويختار رئيسه من بينهم.
- تعييه مؤسسة القضاء لجلالة الملك مسألة ذات بعد ديني تكفي المقتضيات الدستورية بترجمته على أرض الدستور.
- مفهوم المؤسسة الملكية لمبدأ استقلال القضاء يختلف عما هو متعارف عليه في وظيفة الديمقراطيات الغربية، فالملك في المغرب هو ضامن استقلال القضاء الذي هو وظيفة من وظائف الإمامة، يفوضها جلالاته للقضاء، وهو الرقيب عليهم فيما فوض لهم فيه.

ثالثاً: بالنسبة للحكومة

- لقد عرفت مؤسسة الحكومة تطورات مهمة خلال الحياة الدستورية المغربية، خاصة بعد التعديلات الدستورية لسنة 1992 و 1996.
- زغم التعديلات الدستورية المهمة تبقى الحكومة ذات اختصاصات تنفيذية مقيدة ومحدودة، فهي جهاز منفذ وغير مقرر في رسم التوجهات العامة للبلاد.
- لا بد من تسجيل ضعف تدخل الحكومة في رسم التوجهات العامة للبلاد.
- التعديلات الدستورية مدخل أساسي لتقوية دور الحكومة في المغرب.

رابعاً: بالنسبة للحكومة في علاقتها بجلالة الملك

- أول ملاحظة يمكن تسجيلها هنا هو ثنائية الجهاز التنفيذي الذي يجسده الملك كرئيس فعلي لجهاز الحكومة.
- الحكومة في النظام السياسي الدستوري المغربي، هي حكومة جلاله الملك، يسميها، يسيرها، ويعينها من مهامها.
- الملك يعين الوزراء أفراداً، ويعين الحكومة برمتها، كما يعفي الوزراء منفردين، وله أن يعفي الحكومة مجتمعة.
- الملك يرأس أهم هيئة تقريرية للعمل الحكومي التي هي المجلس الوزاري الذي يقرر في أهم المسائل التصيرية بالامة وعبره تمرر مختلف القوانين والتشريعات، والدستور لا يعطي الحق للوزير الأول المغربي في النيابة عن جلالة الملك في رئاسة المجلس الوزاري.
- الحكومة في المغرب مسؤولة - بكل المقاييس- أمام جلالة الملك بمقتضى الدستور نفسه.
- إن جهاز الحكومة في المغرب يعتبر مجرد معين للملك على تنفيذ التوجهات السياسية الكبرى، حيث جلالاته هو من يحدد الأولويات التي يجب على الحكومة أن تنكب على إنجازها، والمشاريع الكبرى والأوراش التي يتعين فتحها، وكذلك الإصلاحات القانونية والسياسية التي على الحكومة أن توليها اهتماماً خاصاً، وبالتالي يغزو جهاز الحكومة عادة لتنفيذ التوجهات الملكية السامية، ومباركتها وكذا الإشادة بعفويتها، وعمقها، وسدادها. فحتى التصريح الحكومي الذي يحدد برنامج العمل الحكومي في المجالات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يتم استيحاؤه من توجيهات الملك ومن الخطابات الملكية السامية.

marocdroit.com

Marocdroit.com

القسم الثاني :

دور البرلمان

في النظام السياسي المغربي

marocdroit.com

القسم الثاني: دور البرلمان في النظام السياسي المغربي

يتكون البرلمان المغربي من غرفتين، مجلس النواب⁽⁶⁴⁶⁾، ويسمى الغرفة الأولى، ومجلس المستشارين⁽⁶⁴⁷⁾، ويسمى الغرفة الثانية، ويضم مجلس النواب 325 عضوا ينتخبون بطريقة مباشرة لولاية مدتها خمس سنوات⁽⁶⁴⁸⁾.

أما مجلس المستشارين فينتخب بطريقة غير مباشرة من قبل ممثلي الجماعات المحلية، والمنتخبين في الغرف المهنية وممثلي المأجورين، وينتخب أعضاؤه المأتان والسبعون لمدة تسع سنوات، ويتجدد ثلثه كل ثلاث سنوات⁽⁶⁴⁹⁾. وأعضاء البرلمان يستمدون نيابتهم من الأمة، وحقهم في التصويت حق شخصي لا يمكن تفويضه ويتمتعون بالحصانة البرلمانية.

ويلعب البرلمان دورين أساسيين في منظومة النظام السياسي الدستوري المغربي⁽⁶⁵⁰⁾، الدور التشريعي بحيث يعتبر البرلمان في الأصل الجهة المختصة بوضع القوانين، فإذا استثنينا القواعد القانونية الدستورية، فإن جميع القوانين تصدر عن البرلمان بما في ذلك قانون المالية. والدور الرقابي الذي يمارسه البرلمان في علاقته بالحكومة من حيث إثارة مسؤولية الحكومة المسؤولة أمام البرلمان وذلك من خلال وسائل يحددها الدستور. وتتجلى في مناقشة البرنامج الحكومي، وتقديم ملتمس الرقابة، وكذا لجان تقصي الحقائق.

⁶⁴⁶ -La chambre des Représentants /Assembly of representatives.

⁶⁴⁷ -Chambre des conseillers/Assembly of Representatives.

⁶⁴⁸ - وينظم مجلس النواب بالإضافة إلى الباب الثالث من الدستور من الفصل 36 إلى الفصل 58. القانون التنظيمي لمجلس النواب بظهير شريف رقم 1.08.70 صادر في 20 من شوال 1429 (20 أكتوبر 2008)، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 50.07 القاضي بتنظيم القانون التنظيمي رقم 31.97.

⁶⁴⁹ - القانون التنظيمي رقم 32.97 المتعلق بمجلس المستشارين كما تم تنميته بالظهير الشريف رقم 1.08.81 صادر في 20 من شوال 1429 (20 أكتوبر 2008)، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 51.07 القاضي بتنظيم القانون التنظيمي رقم 33.97 المتعلق بمجلس المستشارين.

والذي تنص مادته الأولى على أنه : " يتألف مجلس المستشارين من 270 عضوا من بينهم :

- 162 عضوا ينتخبهم في كل جهة هيئة ناخبة تتألف من الأعضاء المنتخبين في مجالس الجماعات الحضرية والقروية ومجالس العمالات والأقاليم والمجالس الجهوية.

- 81 عضوا ينتخبون في كل جهة بواسطة هيئة ناخبة تتألف من الأعضاء المنتخبين من طرف كل غرفة من الغرف المهنية الآتية الموجودة في الجهة المعنية: غرفة الفلاحة وغرف التجارة والصناعة والخدمات وغرف الصناعة التقليدية وغرف الصيد البحري.

- 27 عضوا ينتخبون على الصعيد الوطني بواسطة هيئة ناخبة تتألف من مجموع مندوبي المستخدمين في المنشآت، ممثلي المستخدمين في لجان النظام الأساسي والمستخدمين في المنشآت المنجمية، ممثلي الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء المنصوص عليها في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية والأنظمة الأساسية الخاصة بموظفي الجماعات الحضرية والقروية ومستخدمي المؤسسات العامة.

⁶⁵⁰ - وذلك من خلال مجموع الهياكل التنظيمية التي يتوفر عليها، وكذلك اللجان النيابية (اللجان الدائمة، لجان تقصي الحقائق، ولجان مراقبة الميزانية).

وتطرح مؤسسة البرلمان بالمغرب إشكالية أساسية تتمثل في مدى قدرتها على لعب دور أساسي في النظام السياسي المغربي وتتفرع عن هذه الإشكالية الأساسية مجموعة من الأسئلة الفرعية التي سنحاول الإجابة عنها بهذا القسم الثاني من أطروحتنا وهي :

ما هي مكانة المؤسسة التشريعية في النظام السياسي المغربي؟ ما هي طبيعة علاقة البرلمان بالملك وبالحكومة؟ وما هي الجهة التي تؤول لصالحها الكفة في هذه العلاقة؟

وهذه الأسئلة بدورها لن تتأتى لنا الإجابة عنها إلا بمعرفة وظائف البرلمان المغربي، وطريقة اشتغاله، وكذا الوسائل التي يمارس البرلمان وظائفه من خلالها ؟ !

وبعد التطرق لمختلف هذه النقاط، والتفصيل فيها سواء من خلال العرض الأساسي أو على مستوى الهوامش التي سنحاول إغنائها بتحليل مهمة، سنخلص لاستنتاج يبين لنا حقيقة مكانة المؤسسة التشريعية بالمغرب، ودورها في تحريك دواليب النظام السياسي الدستوري المغربي؟ !

لكن قبل الشروع في ذلك لابد من إثارة ملاحظة أساسية تتمثل في كوننا لن نتطرق بتفصيل لهيكله البرلمان المغربي بقدر ما سنعالج الجانب الوظيفي فيه، وذلك لكون هذا الجانب هو ما يهمننا في بحثنا، كما أن الإحاطة بشكل كامل بالمؤسسة التشريعية المغربية لوحدها تتطلب موضوع بحث خاص (651).

651 - لكن لا بأس من الإحالة على بعض المراجع التي قد تفيد الباحث في الإطلاع أكثر على تفاصيل البرلمان المغربي ونذكر منها:

-محمد ادويري: "اختصاصات البرلمان المغربي في ظل دستور 1962-1996. دراسة مقارنة-"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق-الرباط-أكدا، 2003-2004.
-رشيد المدور: "العمل البرلماني في المغرب-قضايا وإشكالات"، مطبعة طوب بريس-الرباط 2006، الطبعة الأولى.
-المهدي الفحصي: " مدى تأثير الإصلاحات الدستورية والسياسية على التوازن بين السلط في المغرب"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، أكدا-الرباط، 2001-2002.
-عبد الحميد الزوبع: " علاقة الحكومة بالبرلمان في النظام الدستوري المغربي"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق-أكدا، الرباط، 2000-2001.

-Abdeltif Menouni : « Le parlement dans la dynamique des changements constitutionnelle », Thèse d'obtention du Doctorat en Droit Publique, Uni. Med V, F. droit-Rabat-Agdal, 2002-2003.

الفصل الأول :

مكانة المؤسسة التشريعية في النظام السياسي المغربي

لاشك أن للمؤسسة التشريعية مكانتها في النظام السياسي الدستوري المغربي، وإذا كانت ثوابت النظام المغربي ومرجعياته الدستورية قد كرسست موقعا سامقا و متميزا للمؤسسة الملكية في الهرم السياسي للسلطة ومؤسسات الدولة، وأقرت فصلا مرنا بين السلطات يقوم على الترابط والتكامل وليس على القطعية والاستقلالية، فإن الحكم المسبق والقيمي على البرلمان المغربي قبل التطرف لمختلف اختصاصاته وعلاقته بباقي السلط السياسية. يعتبر خطأ منهجيا فادحا لا يروق لنا الوقوع فيه، لذلك سنجعل ذلك الحكم مؤجلا إلى غاية معرفة، الوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان المغربي (المبحث الأول)، ثم علاقة البرلمان بالحكومة في (المبحث الثاني) على أساس تخصيص الفصل الثاني لعلاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة الملكية، ليكتمل لدينا عقد استنتاج علمي ومنطقي في الموضوع.

المبحث الأول: الوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان المغربي

كما سبقت الإشارة إلى ذلك، للبرلمان المغربي وظيفتان أساسيتان: الوظيفة التشريعية (المطلب الأول)، ثم الوظيفة الرقابية (المطلب الثاني).

المطلب الأول : الوظيفة التشريعية للبرلمان المغربي

لقد انتقلت وظيفة البرلمان التشريعية عبر معظم الأنظمة السياسية المعاصرة من وضعية أصلية كانت المؤسسة التشريعية تتربع فيها على عرش هذه الوظيفة إلى وضعية استثنائية تراجع فيها دورها التشريعي، مقابل توسيع دور الحكومات في هذا المجال، نظرا للتطور المهم الذي عرفته هذه الأنظمة على كافة الأصعدة والمستويات، مما أصبح يستدعي سرعة كبيرة وكفاءة عالية في التصدي للأحداث ومعالجة مستجدات الأمور وهو أمر لا يمكن ضمان توفره في نواب منتخبين لا يشترط في ترشيحهم مستويات علمية معينة أو تخصصات متنوعة.

وتقرز مختلف هذه المعطيات التمييز بين نوعين من التشريع، تشريع في مجال القانون العادي، وتشريع في مجال القوانين الخاصة.

والبرلمان المغربي بدوره لا يخرج عن هاته القاعدة (652) بحيث يمكن أن نميز بين تشريع البرلمان في مجال القانون بصفة عامة (الفرع الأول)، وتشريعه في مجال القوانين الخاصة (الفرع الثاني).

الفرع الأول : تشريع البرلمان المغربي في مجال القانون

يقتضي التطرق لتدخل البرلمان التشريعي في مجال القانون أو ما يصطلح على تسميته بالتشريع -العادي الذي يبقى البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي والمطلق فيه- التحديد بشكل أولي لمجال القانون (البند الأول)، وبعد ذلك سوف نتطرق للمبادرة التشريعية (البند الثاني)، ثم التداول بخصوص النصوص القانونية في إطار اللجنة الثنائية (البند الثالث).

البند الأول : تحديد مجال القانون

لقد سلك المشرع الدستوري المغربي طريق تحديد مجال القانون (653)، وجعله من اختصاص البرلمان، في حين جعل كل ما هو خارج عن اللائحة الحصرية للفصل 46 وفي فصول محددة أخرى من الدستور من مجال التنظيم (654) الذي سوف نتطرق له في الفرع الثاني.

"إن تحديد المجال التشريعي في الدستور المغربي يندرج فيما يسميه الفقه الدستوري بالعقلنة البرلمانية التي تقوم على نظرية "البرلمان المشرع" بتعاون وتشارك مع السلطة التنفيذية من أجل ضمان الانسجام والاستقرار في أوضاع الحكم وأساليب تدبيره" (655).

لقد اقتفى المشرع الدستوري المغربي في شأن تحديد مجال القانون على سبيل الحصر، أثر ملهمه الفرنسي في مادته الرابعة والثلاثين (656)، الذي حدد مجالات حصرية يتدخل في إطارها البرلمان الفرنسي لإصدار القوانين.

652 - فقد سار المشرع الدستوري المغربي على منوال المشرع الدستوري الفرنسي، بحيث لم يبق البرلمان هو المختص وحده بوضع النصوص التشريعية بل أصبحت الحكومة تتقاسم معه هذه المهمة، وكذلك رئيس الدولة إلى حد القول بأن السلطة التنفيذية أصبحت هي المشرع العادي بينما أصبح البرلمان مشرعا استثنائيا. للمزيد حول هذا الموضوع يمكن الرجوع إلى :

-Pierre Avril et Jean gicquet : « Droit parlementaire », édition, Montchrestien, 1988, Paris, p : 119.

653 - ونقصد هنا بمجال القانون، التشريع العادي، الذي يتعلق خاصة بالمسائل المنصوص عليها في الفصل 46 من دستور 1996، وكذلك بحقوق وحرقات الأفراد.

654 - وهو مجموع القواعد التنظيمية التي تتخذها الحكومة قصد تطبيق الإنتاج التشريعي البرلماني، وقد تكون كذلك قواعد قانونية مكملة للدستور أو تنظم بعض المؤسسات والحقوق.

655 - عادل دويري: " اختصاصات البرلمان المغربي- دراسة مقارنة-"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام من كلية الحقوق، أكادال-الرباط، 2004/2003، ص 16.

ويرى الأستاذ عبد الإله فونتير أنه "قد تبين من خلال تجربة النظام الدستوري الفرنسي وتجارب الأنظمة الآخذة عنه، أن تحديد مجال القانون ليس مصدره نصوص الدستور وحده، بل إن ممارسة السلطات العمومية من برلمان وحكومة كان لها دور أساسي وحيوي في رسم حدود هذا المجال، كما أن اجتهادات المجلس الدستوري ومجلس الدولة كان لها هي الأخرى دور هام في رسم الحدود الفاصلة بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي" (657). لكننا نؤكد أن كل هذه الأعراف الدستورية تتم ترجمتها في شكل قواعد قانونية دستورية.

ولتحديد مجال القانون في الدستور المغربي لابد من تحديد اللائحة الحصرية للفصل 46 منه، (الفقرة الأولى)، ثم نضيف إليه ما هو منصوص عليه في باقي الفصول المتفرقة من الدستور (الفقرة الثانية) مع إشارة للنموذج الفرنسي (الفقرة الثالثة) على المنوال التالي:

الفقرة الأولى: مجال القانون من خلال الفصل 46 من الدستور(658).

ينص الفصل 46 من دستور 1996 على ما يلي: "يختص القانون بالإضافة إلى المواد المسندة إليه بصراحة بفصول أخرى من الدستور (659) بالتشريع في الميادين الآتية:

- ✓ الحقوق الفردية والجماعية المنصوص عليها في الباب الأول من هذا الدستور؛
- ✓ تحديد الجرائم والعقوبات الجارية عليها المسطرة الجنائية والمسطرة المدنية وإحداث أصناف جديدة من المحاكم؛
- ✓ النظام الأساسي للقضاة؛
- ✓ النظام الأساسي للتوظيف العمومية؛
- ✓ الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين؛
- ✓ النظام الانتخابي لمجالس الجماعات المحلية؛
- ✓ نظام الالتزامات المدنية والتجارية؛
- ✓ إحداث المؤسسات العمومية؛
- ✓ تأميم المنشآت ونقلها من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

⁶⁵⁶ -Les dispositions de l'article 34, combinées à celles de l'article 37, qui déterminent la définition limitative du domaine de la loi, et, par conséquent l'élargissement du pouvoir réglementaire attribué aux autorités exécutives, illustrent l'effort de rationalisation du parlementarisme entrepris par les constituants de 1958.

⁶⁵⁷ - عبد الإله فونتير: " العمل التشريعي بالمغرب، أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية دراسة تأصيلية وتطبيقية"، الجزء الثاني: المرجعية الدستورية ومضامين الوظيفة التشريعية، 2002، ص 44.

⁶⁵⁸ - سنقتصر في الحديث هنا على دستور 1996.

⁶⁵⁹ - يقصد بذلك ما يتعلق بمسائل غير مدرجة بالفصل 46، ونذكر منها على سبيل المثال الفصل 31 المتعلق بالمعاهدات التي تكلف مالية الدولة، وكذا الفصل 45 الفقرة الثانية، وفصول أخرى سنتحدث عنها في العنصر الثاني.

للبرلمان صلاحية التصويت على قوانين تضع إطاراً للأهداف الأساسية لنشاط الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية".

من خلال قراءة متمعنة لهذا الفصل الدستوري، يمكن أن نميز بين مجالين يختص بهما القانون، أحدهما يتعلق بالحقوق الفردية والجماعية للمواطنين. والثاني يتعلق بموضوعات مختلفة جاءت بصيغة صريحة⁽⁶⁶⁰⁾.

فبالنسبة للمجال الأول يحيل النص الدستوري فيما يخص الحقوق الفردية والجماعية على الباب الأول من الدستور، الذي يرجوعنا إليه يتبين أن تلك الحقوق وردت موزعة بين الديباجية، وفصول أخرى يمكن توضيحها كما يلي:

أولاً: ديباجة الدستور : لقد أدت الإضافة الدستورية للفقرة الثالثة من ديباجة دستور 1992⁽⁶⁶¹⁾، المتعلقة بأن المملكة المغربية تتعهد بالالتزام بما تقتضيه مواثيق المنظمات الدولية التي هو عضو فيها من مبادئ وحقوق وواجبات، كما تؤكد تشبثها بحقوق الإنسان كما هو متعارف عليه عالمياً أدت إلى اعتبار تلك المبادئ والمواثيق ذات نفس القيمة القانونية والمرتبة التي تحتلها النصوص الدستورية ما لم تتعارض مع أحكام الشريعة الإسلامية⁽⁶⁶²⁾.

وقد جعل الفصل 46⁽⁶⁶³⁾ بمقتضى إحالته، التشريع في هذه المجالات من اختصاص البرلمان.

⁶⁶⁰ - حيث نص الفصل 46 في مستهله على إحالتين، الإحالة الأولى على مواد أخرى من الدستور وهو ما سنتعرض له في العنصر الثاني. الإحالة الثانية وهي على الحقوق الفردية والجماعية المنصوص عليها في الباب الأول من الدستور. أما الميادين الأخرى فقد نص عليها صراحة وتتعلق بتحديد الجرائم والعقوبات، المساطر وأصناف المحاكم. النظام الأساسي للقضاة، النظام الأساسي للوظيفة العمومية، الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين، النظام الانتخابي لمجالس الجماعات المحلية، نظام الالتزامات المدنية والتجارية، إحداث المؤسسات العمومية، الخوصصة...⁶⁶¹ - هذه الإضافة الدستورية التي كانت مع دستور 1992، حيث كان انضمام المغرب لمجموعة من المنظمات الدولية يفرض عليه عولمة مبادئ وحقوق الإنسان الوطنية مع ما هو متعارف عليه عالمياً.

⁶⁶² - لقد عرف الحسم في القيمة القانونية للديباجة الدستورية بالمغرب نقاشاً دستورياً واسعاً، بين اتجاهين أساسيين، اعتبر أحدهما أنها تأتي مباشرة بعد الدستور، في حين اعتبر الاتجاه الآخر أنها ذات نفس القيمة الدستورية التي للقواعد الدستورية، لكن حسم الخلاف كان بالاستناد إلى قرار المجلس الدستوري الفرنسي الذي صدر بتاريخ 16-07-1971 والذي أعطى لمقدمة دستور 1958 وما تشير إليه من نصوص (مقدمة دستور 1946 وإعلان حقوق الإنسان والمواطن، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان لـ 10 دجنبر 1948)، نفس قيمة القواعد الدستورية، أما بالنسبة للمغرب فقد كانت الخصوصية الوطنية والدين الإسلامي تقضي بقبول فقط تلك المواثيق والمبادئ التي لا تتعارض مع الشريعة الإسلامية.

للمزيد يرجى الرجوع إلى :

-مصطفى فلوش: " النظام الدستوري المغربي"، مكتبة دار السلام، الطبعة الرابعة 1994، ص : 181.

-محمد ادويري: "اختصاصات البرلمان المغربي..." مرجع سابق، ص 18.

⁶⁶³ - من دستور 1996، 13 شتنبر.

ثانيا : التشريع في مجال الحقوق المدنية والسياسية : كحقوق سابقة في وجودها على الحقوق الاجتماعية والسياسية كجيل ثان من الحقوق، وتمثل تلك الحقوق المدنية والسياسية حسب ما ورد في دستور 1996 في :

- حرية ممارسة الشؤون الدينية كما نص على ذلك الفصل 6 من الدستور.
- التمتع على قدم المساواة بالحقوق السياسية بين الرجل والمرأة (الفصل 8)
- حرية التجول والاستقرار بجميع أرجاء المملكة، وحرية الرأي والتعبير بجميع أشكاله، حرية الاجتماع، وحرية تأسيس الجمعيات وحرية الانخراط في المنظمات السياسية والنقابية حسب اختيار المواطنين (الفصل 9 من الدستور).
- منع القبض على أي أحد أو اعتقاله أو عقابه إلا وفق القانون (الفصل 10 من الدستور الفقرة الأولى)، وكذلك منع انتهاك حرمة المنزل أو تفتيشه إلا طبق القانون (الفقرة الثانية من نفس الفصل).
- تحريم انتهاك سرية المراسلات (الفصل الحادي عشر من الدستور).
- الحق في تقلد الوظائف والمناصب العمومية على قدم المساواة بين المواطنين (الفصل 12).

ثالثا: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية : والتي جاءت نتيجة هيمنة المذاهب الاجتماعية وتراجع المذهب الفردي الحر في شكله المتطرف⁽⁶⁶⁴⁾. وقد جاءت في الدستور كما يلي :

- الحق في التربية⁽⁶⁶⁵⁾ والشغل (الفصل 13).
- الحق المضمون للإضراب (الفصل 14).
- حق الملكية وحرية المبادرة الخاصة (الفصل 15).

هذا فيما يتعلق بالحقوق والحريات الواردة في الباب الأول من الدستور التي يحيل عليها الفصل 46 منه، وقد أسند الاختصاص فيها للبرلمان الذي يتولى مهمة تقنينها وتنظيمها، وبيان كيفية ونطاق حدود ممارستها وذلك عن طريق القوانين⁽⁶⁶⁶⁾.

⁶⁶⁴ - مصطفى فلوش: "النظام الدستوري المغربي... "مرجع سابق، ص 182، وهذا الجيل من الحقوق يطلق عليه الجيل الثاني.
⁶⁶⁵ - والمقصود بالتربية هنا التعليم فقد كان حريا بالمشروع الدستوري المغربي أن يقول : "التعليم والشغل حق للمواطنين على السواء" ويبدو أن هذا التعبير جاء بسبب الترجمة الحرفية للمصطلح الفرنسي « Education » التي تعني "التربية".

أما باقي المواضيع الأخرى فقد جاءت بشكل صريح في الفصل 46 من دستور 1996، وتتعلق بتشريع القوانين المتعلقة بتحديد الجرائم والعقوبات التي تطبق عليها، كما يشرع البرلمان كذلك في مجال المسطرتين الجنائية والمدنية، إضافة إلى صلاحية إحداث أصناف جديدة من المحاكم⁽⁶⁶⁷⁾.

كما يعتبر من صميم اختصاص المؤسسة التشريعية كذلك التشريع في مجال الأنظمة الأساسية للقضاة والوظيفة العمومية، بالإضافة إلى الضمانات الأساسية للموظفين المدنيين والعسكريين.

ويختص البرلمان كذلك بوضع النظام الانتخابي لمجالس الجماعات المحلية، وقوانين الالتزامات المدنية والتجارية، ووضع القوانين الخاصة بإحداث المؤسسات العمومية وتأميمها، أو نقلها من القطاع العام إلى القطاع الخاص⁽⁶⁶⁸⁾. ويمكن للبرلمان أن يأذن للحكومة باتخاذ بعض التدابير في مجال الخصوصية⁽⁶⁶⁹⁾.

وإذا كان معظم الفقه الدستوري يؤكد أن مجال القانون ضيق مقارنة بمجال التنظيم، فإن بعض الباحثين يرى عكس ذلك ويشير إلى أن استعراض المواضيع الهامة التي تتناولها القوانين التي صدرت في السنوات الأخيرة تؤكد بوضوح أن مجال القانون واسع، ويمتد إلى أهم مناحي الحياة القانونية، الاقتصادية والاجتماعية⁽⁶⁷⁰⁾.

الفقرة الثانية : مجال القانون بفصول أخرى من الدستور

يتبين من خلال افتتاحية الفصل 46 من الدستور أن البرلمان يختص بالإضافة إلى اللائحة الحصرية المذكورة في هذا الفصل، وكذلك الحقوق الفردية والجماعية المنصوص عليها في الباب الأول منه. بالتشريع في مجالات أخرى تتوزع على فصول أخرى من الدستور نجملها في ما يلي :

⁶⁶⁶ - محمد ادويري: "اختصاصات البرلمان..." المرجع السابق، ص 19.

⁶⁶⁷ - أي أن إحداث أنواع جديدة ومتخصصة من المحاكم يكون بقانون صادر عن البرلمان، كالمحاكم التجارية مثلا أو محاكم قضاء الأسرة.

⁶⁶⁸ - ما يعرف بقانون الخصوصية.

⁶⁶⁹ - ويمكن الرجوع في هذا الصدد إلى القانون رقم 34-98 الذي أثار جدالا فقهيا واسعا أدى إلى عرضه على المجلس الدستوري، للمزيد حول الموضوع يمكن الرجوع إلى :

-مصطفى فلوش: " إشكاليات دستورية..." المقالة الأخيرة، مطبوع غير منشور، كلية الحقوق، أكادال-الرباط والذي يؤكد أنه غير دستوري.

⁶⁷⁰ - د. محمد أشركي: " المجال التنظيمي المستقل، شيء من الحقيقة وشيء من الوهم"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 22 يناير-مارس 1998، ص 17 وما بعدها. إلا أن مجال القانون جاء محددًا على سبيل الحصر، فيما جاء مجال التنظيم بشكل غير محدد.

-الفصل 31: الذي يقرر في فقرته الثانية أنه " يوقع الملك المعاهدات ويصادق عليها غير أنه لا يصادق على المعاهدات التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة إلا بعد الموافقة عليها بقانون".

فالدستور يعطي للبرلمان باعتباره رقيباً على أموال الأمة، سلطة مراقبة التزامات الدولة المالية في مجال الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، حيث لا يمكن للملك أن يصادق على المعاهدات التي سترتب عنها تكاليف مالية بالنسبة للدولة إلا بعد رجوعه إلى البرلمان قصد إجازة ذلك بواسطة قانون.

-الفصل 45: الذي يخول للبرلمان الحق في الإذن للحكومة بالتشريع في مجالات تدخل عادة ضمن اختصاصه، وذلك بمقتضى مراسيم عن طريق ما يسمى بقانون الإذن⁽⁶⁷¹⁾.

فالمشرع المغربي وكذلك نظيره الفرنسي لم يكتفيا بتضييق الخناق على مجال القانون وتحديدته على سبيل الحصر، وإنما أباحا للحكومة أن تشرع في المجال الخاص بالبرلمان⁽⁶⁷²⁾.

-الفصل 49: الذي ينص على أنه لا يمكن تمديد حالة الحصار التي تتخذ بمقتضى ظهير شريف لمدة ثلاثين يوماً، إلا بالقانون.

فإذا كان إعلان حالة الحصار من اختصاص جلالة الملك، فإن تمديدها قد منح للبرلمان في شكل قانون⁽⁶⁷³⁾.

⁶⁷¹ - La loi d'habilitation، والذي يقابله في فرنسا الفصل 38 من الدستور والذي ينص على أنه: "يمكن للحكومة من أجل تنفيذ برنامجها أن تطلب من البرلمان الإذن لها باتخاذ مراسيم تدابي — des ordonnances « لمدة محددة تعتبر عادة من اختصاص القانون وتتخذ هذه المراسيم في مجلس = وزارى بعد أخذ رأي مجلس الدولة، وتدخل حيز التطبيق بمجرد نشرها، وتصبح تلك المراسيم باطلة إذا لم يتم عرضها على البرلمان بقصد المصادقة بعد انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن لإصدارها.

وعند انتهاء الأجل المحدد في الفقرة الأولى من هذا الفصل، فإن تلك المراسيم لا يمكن تعديلها إلا بمقتضى القانون، في المواد التي تدخل ضمن مجال التشريع".

وهناك ملاحظة أساسية لا بد أن ندلي بها وهي كون المشرع الدستوري المغربي كان أكثر تحديداً لمجال مراسيم التدابير حيث نص على أنها لزم من محدود ولغاية معينة.

أما المشرع الدستوري الفرنسي فقد اكتفى بالنص على محدودية زمنها فقط « Pendant un délai limité ».

لكن المشرع الفرنسي نص على ضرورة عرض المراسيم على المجلس الوزاري وأخذ رأي مجلس الدولة بخصوصها، وهو ما لم ينص عليه المشرع المغربي.

ولم يحدد المشرعين معاً نطاق التفويض مما يجعله خطيراً في حالة بعض التجاوزات.

⁶⁷² - أمينة الطنجي الشراوي: " العلاقة بين السلطات في النظام الدستوري المغربي 1996-92 والفرنسي 1958"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام- كلية الحقوق- أكادال-الرباط، 2004، ص 238، والذي بعدها من أجل تفصيل أكثر في الموضوع.

⁶⁷³ - وتمديد حالة الحصار لا بد أن يكون مسبقاً بالإعلان عنها الذي جعله الدستور بمقتضى ظهير شريف الذي يعني بصفة ضمنية الاختصاص الملكي. وقد قيد الفصل 66 من الدستور الإعلان عن حالة الحصار بضرورة عرض الموضوع على أنظار المجلس الوزاري لأجل إحاطة الحكومة علماً بهذا الإجراء وبحيئاته. وللمزيد حول الموضوع يرجى الرجوع إلى :

-الفصل 50: الذي جعل قانون المالية يصدر عن البرلمان بالتصويت طبق شروط ينص عليها قانون تنظيمي⁽⁶⁷⁴⁾.

-الفصل 80: الذي يعطي للبرلمان وحده الحق في التشريع في مجال عزل ونقل القضاة، حيث ينص على أنه : " لا يعزل قضاة الأحكام ولا ينقلون إلا بمقتضى القانون".

-الفصل 99: الذي جعل القانون هو الذي يحدد اختصاصات المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات، وقواعد تنظيمها وطريقة سيرها.

-الفصل 100: الذي أوكل إحداث الجماعات المحلية بالمملكة للبرلمان وجعله لا يتم إلا بقانون.

-الفصل 101: المتعلق بالنظام الانتخابي للجماعات المحلية وبقواعد تدبير شؤونها، والتي أسند المشرع الدستوري الاختصاص في شأنها للقانون بموجب الفقرة الأولى من هذا الفصل، كما بينت الفقرة الثانية أن القانون هو الذي يحدد شروط تنفيذ العمال لقرارات العمالات والأقاليم والجهات.

وهكذا فقد جعل الدستور المغربي مجال القانون محددًا على سبيل الحصر سواء فيما تضمنه الفصل 46 منه، أو فيما أحال عليه في فصول أخرى حاولنا التطرق إليها باقتضاب لكون الخوض فيها بتدقيق قد يأخذ منا نصف هذا البحث الذي له أهداف أخرى، لكن قبل مغادرة هذا العنصر لا بأس من بيان المواد التي يختص بها القانون في الدستور الفرنسي بشكل سريع كذلك.

الفقرة الثالثة: المواد التي يختص بها القانون في إطار الفصل 34 من الدستور الفرنسي وفي إطار فصول أخرى متفرقة منه

والتي سوف نتحدث عنها تباعا.

أولاً: المواد التي يختص بها القانون في الفصل 34 من الدستور الفرنسي⁽⁶⁷⁵⁾.

- عبد الإله فونتير : " العمل التشريعي بالمغرب... " مرجع سبق ذكره، ص 116 إلى 120.
⁶⁷⁴- يعتبر وزير المالية المسؤول الأول عن إعداد قانون المالية، ثم يقوم بعد ذلك بعرضه على البرلمان بغرض المصادقة عليه. وغالبا ما تلعب الأغلبية المساندة للحكومة داخل البرلمان دورا حاسما في تمريره والمصادقة عليه.
⁶⁷⁵- وهي تقريبا نفس مقتضيات الفصل 46 من الدستور المغربي، إلا أن الفصل 34 من الدستور الفرنسي لم يعتمد على أية إحالات وهو فصل أكثر تفصيلا وهو من أطول الفصول في الدستور الفرنسي لسنة 1958. فاستنادا إلى الفصل 34 والفصل 37

أ- تحديد القواعد المتعلقة بالمبادئ التالية :

- الحقوق المدنية والضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة والإلتزامات التي يفرضها الدفاع الوطني على المواطنين في أشخاصهم وممتلكاتهم؛
- الجنسية، ووضعية وأهلية الأشخاص، وأنظمة الأمومة والمواريث والوصايا؛
- تحديد الجنايات والجنح وكذا العقوبات المطبقة عليها والإجراءات الجنائية والعفو، وإحداث أصناف جديد من المحاكم والنظام الأساسي للقضاة؛
- تحديد وعاء الضرائب كيفما كانت طبيعتها ومقدارها وكيفيات تحصيلها؛ ونظام إصدار النقود؛

ب- تحديد القواعد المتعلقة كذلك بـ :

- النظام الانتخابي للهيئات البرلمانية، والهيئات المحلية؛
- تأميم المقاولات وتحويل ملكية مقاولات القطاع العام إلى القطاع الخاص.

ج- تحديد المبادئ الأساسية المتعلقة بـ :

- التنظيم العام للدفاع الوطني؛
 - الإدارة الحرة للجماعات المحلية واختصاصاتها ومواردها؛
 - التعليم؛
 - نظام الملكية والحقوق العينية والإلتزامات المدنية والتجارية؛
 - حق الشغل، والحق النقابي والضمان الاجتماعي.
- د- تحديد قوانين المالية لموارد وتحملات الدولة في ظل الشروط ومع مراعاة الأحكام المنصوص عليها في قانون تنظيمي.

هـ- تحديد قوانين البرامج لأهداف النشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة⁽⁶⁷⁶⁾.

يتم تحديد مجال القانون بشكل حصري في حين يتوسع مجال التنظيم المسنود إلى الجهاز التنفيذي، وهو ما يبرهن سعي واضعي دستور 1958 الفرنسي إلى المزيد من العقلنة البرلمانية.

⁶⁷⁶- وقد نص الفصل 34 من الدستور الفرنسي في ختامه على إمكانية تدقيق وتتميم مقتضياته وأحكامه بموجب قانون تنظيمي: « Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique ».

ثانياً: المواد التي يختص بها القانون في إطار فصول أخرى من الدستور

-فصول من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن (من 7 إلى 11) (677).

الفصل 7: عدم اتهام أحد أو توقيفه أو اعتقاله إلا بمقتضى القانون.

الفصل 8: لا يمكن أن يحدد القانون إلا العقوبات اللازمة والضرورية، وعدم إمكانية معاقبة الأشخاص إلا في إطار قانون تم وضعه وإصداره قبل وقوع الجريمة، وطبق بكيفية شرعية.

الفصل 9: كل تشدد في توقيف الأشخاص لا يعتبر ضروريا يعاقب عليه القانون بشدة.

الفصل 10: لا يمكن مؤاخذة أحد بسبب آرائه، ولو كانت دينية، إلا إذا كان الإفصاح عنها يمس النظام العام الذي حدده القانون.

الفصل 11: التواصل الحر للأفكار والآراء من الحقوق الأساسية للإنسان، وكل مواطن يمكنه أن يتكلم أو يكتب أو يطبع بكيفية حرة، إلا إذا حدث منه تعسف في استعمال هذه الحرية طبقاً للحالات التي يحددها القانون.

-الفقرة 7 من ديباجة دستور 1946. تحديد شروط ممارسة حق الإضراب.

-الفقرة 4 من الفصل 3 من الدستور: تحديد شروط الانتخاب.

الفصل 35: الإذن في إعلان الحرب (678).

الفصل 36 : تمديد حالة الحصار (679).

الفصل 47: التصويت على قوانين المالية الذي يتم طبق شروط ينص عليها قانون تنظيمي.

الفصل 53 : لا يمكن المصادقة أو الموافقة على معاهدات السلام، والمعاهدات التجارية والمعاهدات أو الاتفاقيات المتعلقة بالتنظيم الدولية، والمعاهدات التي تلزم مالية الدولة، أو تلك التي

⁶⁷⁷ - وقد تم الحديث عنها في ديباجة الدستور الفرنسي، والتي تؤكد في افتتاحية الدستور الفرنسي على أن " الشعب الفرنسي يؤكد تشبته بحقوق الإنسان وبمبادئ السيادة الوطنية، كما حددها إعلان 1789، المصادق عليه والمتمم بديباجة دستور 1946".
⁶⁷⁸ - أما المشرع المغربي فقد أصر فقط على عرض المسألة على المجلس الوزاري وبحيط البرلمان بمجلسه علماً بذلك فقط دون تخويلهما حق إصدار قانون بذلك.
⁶⁷⁹ - أي تمديدها إلى ما فوق اثني عشر يوماً، وهي تقرر بالمجلس الوزاري.

تغير أحكاما ذات طبيعة تشريعية وتلك المتعلقة بوضعية الأشخاص، أو تلك التي تتضمن بيع أو تبادل أو ضم أراض إلا بقانون⁽⁶⁸⁰⁾.

الفصل 66: لا يمكن اعتقال أحد بصفة تحكومية، وتضمن السلطة القضائية حماية الحرية الشخصية واحترام هذا المبدأ طبقاً للشروط المنصوص عليها في القانون.

الفصل 72: إحداث أي جماعة ترابية أخرى يتم بقانون، وإدارة الجماعات بكيفية حرة من قبل مجالس منتخبة في إطار الشروط المنصوص عليها في القانون⁽⁶⁸¹⁾.

الفصل 73: إمكانية إقامة نظام تشريعي لمقاطعات ما وراء البحار يلائم وضعيتها الخاصة.

الفصل 74: تحديد الأنظمة الخاصة لأراضي ما وراء البحار بقوانين تنظيمية.

وإلى جانب هذه المعطيات السالفة الذكر نص الدستور الفرنسي على تحديد عدد من المجالات الأخرى بموجب قوانين تنظيمية. وللقيام بمهمته يملك البرلمان الفرنسي الحق في التشريع. وقد أعطى الدستور المغربي للبرلمان كذلك حق التقدم بالمبادرة التشريعية قصد ممارسة مهامه في مجالات القانون.

البند الثاني: المبادرة التشريعية

يعرف الأستاذ مصطفى قلوش المبادرة التشريعية بأنها "العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه، مما يجعل البرلمان كأصل عام ملزماً بمناقشته"⁽⁶⁸²⁾.

وتتعلق كل القوانين في ولادتها من المبادرة التشريعية كأحد أهم مراحل صنع القانون التي تعقبها المناقشة والتصويت. وي طرح موضوع المبادرة التشريعية عدة تساؤلات فيما يخص التحكم في المبادرة التشريعية؟ (الفقرة الأولى)، وكذلك وضع جدول الأعمال وأثره على الوظيفة التشريعية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التحكم في مجال المبادرة التشريعية

⁶⁸⁰ - ونلاحظ هنا أن المشرع الدستوري الفرنسي أكثر توسعاً في مجال المصادقة على المعاهدات بقانون، عكس المشرع المغربي الذي اقتصر في ذلك فقط على المعاهدات التي تترتب عنها تكاليف مالية تلزم مالية الدولة.
⁶⁸¹ - وهو ما يقابله الفصل المائة من الدستور المغربي فيما يخص تحديد أنواع الجماعات المحلية التي هي الجهات، والعمالات والأقاليم، والجماعات الحضرية والقروية، وأنه لا يمكن إحداث أي جماعة محلية أخرى إلا بقانون. وقد أقحم المشرع الدستوري المغربي العمالات والأقاليم ضمن مصطلح الجماعات المحلية في حين هي وحدات إدارية ترابية تابعة لوزارة الداخلية.
⁶⁸² - مصطفى قلوش: "النظام السياسي المغربي- المؤسسة البرلمانية" طبعة 1997-1998، مكتبة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، ص 102.

لقد أقر الدستور المغربي لسنة 1996 في فصله الثاني والخمسين أن حق المبادرة التشريعية هو على السواء للوزير الأول ولأعضاء البرلمان الذين من حقهم التقدم باقتراح القوانين، كما أضاف أنه توضع مشاريع القوانين بمكتب أحد مجلسي البرلمان⁽⁶⁸³⁾.

وقد حاول المشرع الدستوري المغربي من خلال المراجعة الدستورية لسنة 1996 إقرار مجموعة من الأحكام والمقتضيات المتعلقة بملاءمة المسطرة التشريعية التي من شأنها أن تمكن البرلمان من ممارسة سلطته التشريعية في إطار تحقيق شبه توازن بين مجلسيه⁽⁶⁸⁴⁾.

وإذا كان ظاهريا ومن حيث المبدأ أن حق التقدم بمبادرة القوانين سواء في شكل مقترحات أو مشاريع قوانين، قد جاء بشكل يسوي بين مؤسسة الحكومة ومؤسسة البرلمان في هذا المجال، فإن تلك المساواة ليست سوى مساواة ظاهرية⁽⁶⁸⁵⁾. فالحكومة تتمتع بعدة وسائل تجعلها تتحكم في المبادرة التشريعية وتسيطر على الإنتاج التشريعي للبرلمان، سواء من خلال محدودية المبادرة التشريعية البرلمانية أو من خلال تقييد حق التعديل والاقتراح.

فمن المظاهر التي تعكس هيمنة الحكومة ورجحان كفتها في مجال المبادرة التشريعية، كونها تملك سلطات دستورية مهمة تتيح لها مراقبة محتوى القوانين، ونذكر من ذلك على سبيل المثال ما ينص عليه الفصل 53 من الدستور من أنه "للحكومة أن تدفع بعدم قبول كل اقتراح أو تعديل لا يدخل في اختصاص السلطة التشريعية"، كما أن سيطرة الحكومة في مجال إعداد وتقديم مشروع القانون المالي تكون بادية دائما، وذلك لكونها تملك من الوسائل المادية والتقنية ما يجعلها متفوقة في هذا المجال في مقابل البرلمان الذي لا يملك أي حق في المبادرة في ذلك. وهذا ما عبر عنه الأستاذ محمد كرمي بقوله بأن " حق المبادرة البرلمانية مقيد مقارنة بحق المبادرة الحكومية، ويظهر هذا التقييد على مستويات عدة، من جهة يتجلى في كون الحكومة تملك سلطة مهمة تتيح لها مراقبة

⁶⁸³ - وهو تقريبا نفس المحتوى الذي جاء به الفصل الخامس والخمسون من دستور 1962، إلا أنه أعطى الأسبقية في وضع مشاريع القوانين لمجلس النواب، حيث نص على ما يلي: " للوزير الأول ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين. توضع مشاريع القوانين بادئ ذي بدء بمكتب مجلس النواب ليدرسها المجلس.

إذا رفض مجلس النواب مشروع قانون بعد قراءة أولى يمكن للحكومة أن تعرضه على مجلس المستشارين".

⁶⁸⁴ - وذلك انسجاما مع المبادئ التي أرست أسس نظام برلماني يقوم على قاعدة ثنائية مجلسية متوازنة.

⁶⁸⁵ -A. Amalou : « La loi en droit constitutionnel marocain », Thèse de doctorat en droit, F. de droit Agdal-Rabat, 1970, p : 70 et suivant.

وكذلك:

-محمد معتصم: " تأملات في حصيلة وأفاق ثلاثين سنة من الممارسة الدستورية المغربية" المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، العدد 30-1993، ص 23.

محتوى القوانين، كما أن الحكومة هي التي ترجع إليها مهمة إعداد وتقديم مشروع القانون المالي الذي لا يملك البرلمان بشأنه أي حق في المبادرة⁽⁶⁸⁶⁾.

وقد أثبتت الممارسة العملية تفوق الحكومة في مجال اقتراح مشاريع القوانين وإعطائها الأولوية في مجال المبادرة التشريعية في المغرب، وذلك مقابل ضعف المبادرة التشريعية البرلمانية، فقد تميزت مختلف الدورات التشريعية بهيمنة الحكومة على المجال التشريعي.

في المقابل تتسم مبادرات أعضاء البرلمان في هذا المجال بالندرة والضعف خاصة في بعض المجالات التي تحتاج إلى الكفاءة والتخصص كقانون المالية⁽⁶⁸⁷⁾.

كما أن حق المبادرة الحكومية بإمكانه تقليص عدد القوانين ذات الأصل البرلماني سواء عن طريق الإنفراد بالمبادرة التشريعية، أو عن طريق التقدم بمشاريع قوانين بهدف تعديل أو إلغاء قانون قائم صادر في الأصل عن البرلمان⁽⁶⁸⁸⁾.

وهكذا يتجلى ضعف المبادرة التشريعية للبرلمان نتيجة القيود الكثيرة المفروضة عليه في هذا المجال، إضافة إلى الدور الذي أصبحت تقوم به السلطة التنفيذية على مستوى التقدم باقتراحات القوانين، وهو تدخل ملحوظ في جميع الدول⁽⁶⁸⁹⁾. إضافة إلى تدخل الحكومة في تحديد جدول أعمال البرلمان.

الفقرة الثانية : تحديد جدول الأعمال وأثره على الوظيفة التشريعية

⁶⁸⁶ -M. Karami « La fonction législative au Maroc... »

نقلا عن أمينة الطنجي: " العلاقة بين السلطات... " مرجع سبق ذكره، ص 195-196.
⁶⁸⁷ - وهكذا نسجل مثلا أنه خلال دورة أكتوبر 2002 تمت المصادقة على 11 مشروع قانون مقابل 00 مفتوح قانون. ثم الدورة الاستثنائية لـ 2003 : 05 مشاريع قوانين دون مقترح قانون واحد، ثم دورة أبريل 2003، 23 مشروع قانون دون أي مقترح قانون، ودورة أكتوبر 2003 : 25 مشروع قانون مقابل مقترح قانون واحد يتعلق بالنظام الداخلي لمجلس النواب، دورة أبريل 2004 : 16 مشروع قانون قدمته الحكومة في المقابل لم يتم تقديم أي مقترح قانون من طرف أعضاء البرلمان.

⁶⁸⁸ -Pierre Pactet : « Institutions politique et droit constitutionnel » , 4^{ème} édition 1985, paris, p : 531.

⁶⁸⁹ - محمد ادويري: " اختصاصات البرلمان المغربي " مرجع سابق، ص 30.

يعرف الفقيه "ديغي" جدول الأعمال بأنه "ذلك الجدول الذي يضم مجموعة المواضيع التي تكون موضوع نقاش في جلسة معينة"⁽⁶⁹⁰⁾ أما الفقيه "جورج فيدل" فقد اعتبر أن "جدول الأعمال من الناحية اللغوية ليس شيئاً آخر غير برنامج عمل المجلس"⁽⁶⁹¹⁾.

ويمكن تعريف جدول أعمال المجلس -إجمالاً- بأنه ذلك البرنامج الذي يتضمن تنظيمًا لأعمال البرلمان التي يشتغل عليها خلال دورة معينة تختلف من نظام سياسي لآخر.

لقد جعل المشرع الدستوري المغربي وضع جدول أعمال مجلسي البرلمان من أبرز اختصاصات هيئة مكثبي المجلسين، فأثبت ذلك في نص الدستور، فقد نص على ذلك في الفقرة الأولى من الفصل 56، كما يلي: "يضع مكتب كل من مجلسي البرلمان جدول أعماله" فبالاقتصار على قراءة هذه الفقرة نظن أن البرلمان هو سيد نفسه في مجال وضع جدول أعماله، وتحديد المواضيع التي سوف يناقشها خلال دورة معينة. لكن بمجرد متابعة قراءة الفصل 56 من الدستور ندرك ما يعترى ظننا من خطأ، فجدول الأعمال المذكور يجب أن يتضمن بالأسبقية ووفق الترتيب الذي تحدده الحكومة مناقشة مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة واقتراحات القوانين التي تقبلها⁽⁶⁹²⁾. وهكذا فقد أكد الفصل 56 على أولوية المشاريع التي تقدمها الحكومة في تحديد جدول أعمال البرلمان⁽⁶⁹³⁾.

وقد بين النظام الداخلي لكل مجلس من مجلسي البرلمان صلاحيات مكتبه وطريقة إعداده لجدول أعمال المجلس. حيث نصت المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1998 على أنه: "يضع المكتب جدول أعمال المجلس طبقاً للفصل 56 من الدستور" أما المادة 35 من نفس

⁶⁹⁰ -Duguit : « Traité de droit constitutionnel », Tome III, 3^{ème} édition, Paris 1917, p:196.

⁶⁹¹ -George Videl « Droit constitutionnel » édition Siry, Paris 1949, p : 457.

⁶⁹² - أي أن الحكومة هي المتحكم الأول والأخير في وضع جدول الأعمال، فمكتبا المجلسين ملزمان باحترام الأولويات التي تحددها الحكومة، وكذلك لا يضمنون جدول أعمال المجلسين إلا ما قبلت الحكومة من مقترحات قوانين أعضاء البرلمان. وهو ما أدى ببعض الباحثين إلى وصف مكثبي المجلسين بأنهما مجرد كتابة خاصة للحكومة على صعيد المجلسين يدونان ما تمليه عليهما هذه الأخيرة فقط.

-أنظر : -محمد ادويري: " اختصاصات البرلمان المغربي... " مرجع سابق، ص 35.

⁶⁹³ - وقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب، المصادق عليه بتاريخ 2004/01/19 في المادة 52 (الباب الأول المتعلق بتحديد جدول أعمال المجلس في الجزء الثاني) نصت على أنه: " يتضمن جدول أعمال المجلس ما يلي :

1. مشاريع ومقترحات القوانين؛
2. الأسئلة الشفهية في الجلسة الأسبوعية ليوم الأربعاء؛
3. القضايا الأخرى المعروضة، أو المحالة على مكتب المجلس.

النظام الداخلي فتنص على أنه : " يعلن مكتب المجلس جدول الأعمال بمجرد وضعه ويبلغه إلى الوزير الأول ورؤساء الفرق النيابية واللجان وإلى النواب الذين لا ينتمون لأي فريق (694).

وبما أن مكنتي المجلسين ينفذان اختيارات الحكومة دون أي عرقلة لمشاريعها فعلى هذا الأساس يؤكد أحد الباحثين على أن " جدول الأعمال يظل مرتبطا كليا بالحكومة، وتبلغ هذه النتيجة إلا أن مكتب مجلس النواب ليس حرا في تعديل جدول الأعمال كما يريد وأخيرا نَشهد تغييرا للأدوار" (695). وهكذا فعندما يضع كل مكتب جدول أعماله، فإنه لا يتمتع بالحرية اللازمة لذلك، حيث يظل محاصرا بتوجيهات الحكومة (696) وتنفيذ أولوياتها، وانتظار ضوئها الأخضر فيما يخص إدراج مقترحات القوانين بجدول الأعمال.

إن هذه الوضعية تثبت مدى تفوق الحكومة في تحديد جدول أعمال البرلمان في مجال التشريع (697). وتتجلى هيمنة الحكومة على جدول الأعمال من خلال صورتين أساسيتين، وهما: الصورة الأولى إعداد جدول الأعمال، والثانية من خلال تعديله.

فمن خلال الفصل 56 من الدستور الفقرة الأولى، يتبين بوضوح الامتياز والتفوق الذي تحظى به الحكومة في تحديد جدول الأعمال، والذي يتميز بالأسبقية والأولوية لمشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة، وكذا ترتيب جدول الأعمال حسب اختياراتها، كما أن مقترحات القوانين لا تقبل في جدول الأعمال إلا إذا حظيت بموافقة الحكومة على إدراجها.

694 - تقابلها المادة 31 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 1998 التي تتضمن تقريبا نفس المقترحات. والتي تنص على أنه: " يضع المكتب جدول أعمال المجلس طبقا لمقتضيات الفصل السادس والخمسين (56) من الدستور. يعلن المكتب عن جدول الأعمال بمجرد وضعه ويبلغه إلى الوزير الأول ورؤساء اللجان".

695 - Karami Mohamed : « La fonction législatif en droit marocain », édition Afrique Orient, Casablanca, p : 123.

696 - حيث تنص المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه : " يضع المكتب جدول أعمال المجلس، ويتضمن هذا الجدول بالأسبقية ووفق الترتيب الذي تحدده الحكومة مناقشة مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة واقتراحات القوانين التي تقبلها طبقا لمقتضيات الفصل السادس والخمسين من الدستور. يطلع رئيس المجلس رؤساء اللجان المعنية بالأمر ورؤساء الفرق على طلبات التسجيل ويخبرهم بتاريخ الاجتماع الذي تعقده ندوة الرؤساء في أقرب وقت"، كما تنص المادة 220 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين على أنه : " إذا طلبت الحكومة، طبقا للفصل السادس والخمسين (56) من الدستور، تغيير جدول أعمال المجلس بزيادة أو نقص أو تعديل نص أو عدة نصوص منه فإن الرئيس يطلع مكتب المجلس على ذلك فورا ليتخذ قراراته بعد إشعار ندوة الرؤساء".

697 - وهو نفس الاتجاه الذي كان عليه الدستور الفرنسي لسنة 1958، لكن التعديلات المهمة التي عرفها في 4 غشت 1995، أعادت جزءا مهما من السلطة على جدول أعمال البرلمان الفرنسي لسيادة مجلسيه، ففي هذا السياق يقول الأستاذ « Joel Mekhantar » أن هيمنة الحكومة على جدول الأعمال لم يعد مطلقا، نحن مدينون للعميد فيدل، على اقتراحه بأن تكون هذه المراجعة الدستورية مناسبة للتساؤل حول ملائمة تخصيص حصة أسبوعية لجدول أعمال سيكون محددًا بكامله من طرف النواب أنفسهم، ويضيف نفس الكاتب " أن اقتراح " جورج فيدل" تبناه فعلا القانون الدستوري، فالمادة 48 من الدستور تتضمن من الآن فصاعدا فقرة جديدة صيغت على الشكل التالي : " تخصص بالأسبقية حصة كل شهر لجدول أعمال يحدد من طرف كل مجلس".

للمزيد الرجوع إلى : محمد ادويري : " اختصاصات البرلمان المغربي" مرجع سابق، ص 37.

كما أن الحكومة بإمكانها كذلك إدخال تعديلات بالزيادة أو النقصان في جدول الأعمال (698)، الذي يتم تنميته بجدول أعمال تكميلي، قبل التداول في النصوص التشريعية.

البند الثالث: تداول النصوص التشريعية بصفة عادية

تمر نصوص القانون سواء أكانت عبارة عن مشاريع قوانين أو مقترحات قوانين بمجموعة من المراحل لتكتمل صورتها في صيغتها القانونية النهائية، لكن ما يهمنا من تلك المراحل في هذا المقام هو مسطرة تداول تلك النصوص بالبرلمان في شكلها العادي، وذلك لكوننا سوف نتناول المساطر الأخرى غير العادية في مقامات أخرى من أطروحتنا هذه.

وإذا كانت الحكومة تشارك في العملية التشريعية عن طريق اقتراح مشاريع القوانين، فإن مشاركتها تنحصر في تحضير القانون دون أن تشارك في العمل التشريعي التداولي الذي ينفرد به البرلمان، الذي يملك حق التقرير التشريعي في عملية تنطلق من الإحالة إلى المصادقة (699).

الفقرة الأولى: الإيداع والإحالة

ينص الفصل الثاني والخمسون من الدستور في فقرته الثانية على أنه "توضع مشاريع القوانين بمكتب أحد مجلسي البرلمان" (700).

ويتضح من خلال النص الدستوري أن المشرع قد ترك الخيار للحكومة وللنواب وللمستشارين في وضع مشاريع ومقترحات القوانين بمكتب مجلس النواب أو مجلس المستشارين حسب اختيارهم..

⁶⁹⁸ - وذلك بناء على الفصل 56 من الدستور، وبناء على المادة 54 من النظام الداخلي لمجلس النواب (19-01-2004) التي تنص على ما يلي: "إذا طلبت الحكومة تغيير جدول أعمال المجلس طبقا لمقتضيات الفصل السادس والخمسين من الدستور، بزيادة أو نقص أو تعديل نص أو عدة نصوص، فإن الرئيس يطلع مكتب المجلس فوراً على ذلك ليضع جدول أعمال تكميلي ويشعر ندوة الرؤساء بذلك. وتضيف المادة 55 أنه:

"إذا اجتمع مكتب المجلس لتعديل جدول الأعمال بجدول أعمال تكميلي وطلب رئيس لجنة دائمة أو رئيس فريق نيابي تسجيل مقترح قانون أو قضية قد درست من لدن إحدى اللجان، تعين على المكتب أن يبيت في الطلب ويشعر ندوة الرؤساء بذلك.

⁶⁹⁹ - ونشير هنا إلا أننا سوف نركز أكثر على مجلس النواب مع الإشارة إلى مجلس المستشارين كلما أمكن ذلك، ومبرراتنا في ذلك تشابه المسطرة بين المجلسين ورغبتنا في تجنب الإطناب والتكرار.

⁷⁰⁰ - وذلك بعد أن نصت الفقرة الأولى على أنه "لوزير الأول ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين.

وتوضح المادة 93 من النظام الداخلي لمجلس النواب (701) هذا الأمر بالنص على ما يلي:
توضع بمكتب المجلس وفقا لأحكام الفصل الثاني والخمسين من الدستور:

- مشاريع القوانين المقدمة من لدن الحكومة أو المحالة من مجلس المستشارين للمصادقة.

- مقترحات القوانين المقدمة من لدن النواب أو المحالة من مجلس المستشارين للمصادقة.

ويأمر المكتب بتوزيعها على النواب.

يحيط رئيس المجلس علما رئيس مجلس المستشارين بحالة إيداع مشاريع ومقترحات القوانين".

إن فمكتبي المجلسين هما الجهتان اللتان تتلقيان مشاريع القوانين سواء من طرف البرلمانين أو من طرف الحكومة، وذلك قصد تسجيلها بجدول أعمال المجلسين.

فبالنسبة للحكومة يقوم الوزير الأول بإيداع مشاريع القوانين التي صادق عليها المجلس

الوزاري (702)، لدى مكتب مجلس النواب أو مكتب مجلس المستشارين حسب اختياره، طبقا لأحكام الفصل الثاني والخمسين من الدستور، ويتم الإيداع أو الإحالة بواسطة رسالة يوجهها الوزير الأول لرئيس أحد المجلسين، ويتم إعدادها من قبل الأمانة العامة للحكومة.

ولا يوجد أي نص أو مقتضى في الدستور يلزم الوزير الأول بإيداع نوع من أنواع المشاريع

لدى هذا المجلس أو ذلك، ومن تم تبقى له الصلاحية التامة والسلطة التقديرية لتوزيع مشاريع النصوص على المجلسين عند إيداعها (703).

لكن من خلال الممارسة العملية يتضح أن النصوص التي تهم القطاعات الاقتصادية والمالية

والمهنية يتم عرضها على مجلس المستشارين أولا، في حين يتم عرض النصوص الأخرى على

701 - وتقابلها المادة 196 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التي تنص على ما يلي: "تسجل لدى مكتب المستشارين مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة واقتراحات القوانين التي يقدمها المستشارون وكذا اقتراحات ومشاريع القوانين التي يحيلها مجلس النواب

يعلن دائما في أول جلسة عمومية عن استلام مشاريع واقتراحات القوانين وجميع المراسلات الواردة على المجلس".

702 - فالوزير الأول لا يمكنه إحالة لائحة مشاريع القوانين التي تنوي الحكومة التقدم بها إلى البرلمان إلا بعد تحديدها من طرف المجلس الوزاري في شكل لائحة. فهو الذي يقرر إحالتها على البرلمان.

703 - عبد الإله فوننير: " العمل التشريعي بالمغرب" الجزء الثالث: تطبيقات العمل التشريعي وقواعد المسطرة التشريعية"، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية، 4، سنة 2002، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى، ص 152.

مجلس النواب أولاً، باستثناء قانون المالية الذي يتم عرض مشروعه على مجلس النواب أولاً قبل إحالته على مجلس المستشارين⁽⁷⁰⁴⁾.

أما بخصوص مقترحات القوانين المعدة من طرف أعضاء البرلمان سواء داخل الفرق النيابية أو بواسطة بعض الأطر الملحقة لدى تلك الفرق، فيتقدم بها هؤلاء الأعضاء إما بكيفية فردية أو بكيفية جماعية إما من قبل أعضاء نفس الفريق النيابي أو من طرف فرق نيابية مختلفة غالباً ما تكون إما فرق الأغلبية من جهة، أو فرق المعارضة من جهة أخرى.

ويتم إيداع مقترحات القوانين التي يعدها أعضاء البرلمان لدى مكتب المجلس الذي ينتسبون إليه، سواء تعلق الأمر بمجلس النواب أو مجلس المستشارين، بهدف إحالتها على اللجنة الدائمة المختصة قصد الدراسة والمناقشة والتصويت، تمهيدا لعرضها على الجلسة العامة للمجلس.

ويظلا رئيسا المجلسين ملزمان بإحاطة بعضهما البعض علماً بحالة إيداع مشاريع ومقترحات القوانين، كما تنص على ذلك الفقرة الأخيرة من المادة 93 من القانون الداخلي لمجلس النواب⁽⁷⁰⁵⁾، لكن السؤال المطروح هو ما العمل في حالة وضع نفس مقترح القانون لدى مجلسي البرلمان أو مقترحي قانون يحملان نفس المضمون لدى كل مكتب؟ إنها الإجابة التي أحسن مشروع النظام الداخلي لمجلس النواب في إيداعها في المادة 94 التي نصت على ما يلي: " إذا لاحظ مكتب المجلس أو اللجنة المعنية أن مقترح قانون يتضمن مضمون مقترح قانون آخر أحيل على مجلس المستشارين يحيطه علماً بذلك، وفي حالة الاتفاق على الملاحظة، يدرس المقترح من لدن المجلس الذي أودع به أولاً وتتوقف الدراسة والبت في المجلس الذي أحيل عليه الاقتراح لاحقاً".

وتحال جميع مقترحات القوانين التي يتقدم بها أعضاء البرلمان في نسخ على الحكومة من قبل رئيس مجلس البرلمان المعني بالأمر، وذلك بواسطة الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، حيث

⁷⁰⁴ - الذي ينص نظامه الداخلي (المصادق عليه بتاريخ 14 أبريل 1998) في مادته 196 على أنه " تسجل لدى مكتب مجلس المستشارين مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة واقتراحات القوانين التي يقدمها المستشارون وكذا اقتراحات ومشاريع القوانين التي يجيئها مجلس النواب.

⁷⁰⁵ - ونسجل أن النظام الداخلي لمجلس المستشارين لم ينص صراحة على ذلك رغم أنه موجود على مستوى الممارسة، ويمكن أن نستنتج ذلك من الفقرة الثانية من المادة 196 التي تنص على أنه " يعلن دائماً في أول جلسة عمومية عن استلام مشاريع واقتراحات القوانين وجميع المراسلات الواردة على المجلس". مما يفيد أن مجلس المستشارين يكون دائماً على اتصال بمجلس النواب عن طريق المراسلات.

لكن المادة 85 أوجزت إعلام مجلس النواب إلى حين إحالة النص عليه وذلك بالنص على ما يلي: " بعد التصويت على مقترح قانون تم وضعه لأول مرة أمام مجلس المستشارين يحال هذا النص من طرف رئيس مجلس المستشارين على رئيس مجلس النواب مصحوباً بمذكرة تقديم تعبر عن وجهة نظر المجلس".

تقوم الأمانة العامة للحكومة بتوزيعه على كل الوزراء حتى يتسنى لهم إبداء ملاحظاتهم، وفي نفس الوقت تقوم الحكومة بدراسة النص القانوني وإبداء الرأي حوله من الوجهة القانونية الصرفة.

وقد حددت المادة 95 من النظام الداخلي لمجلس النواب (706) أجل إحالة النسخ المتعلقة بمقترحات القوانين في ثلاثين يوما قبل إحالتها على اللجان الدائمة المختصة، حيث إذا انصرم الأجل أمكن للجنة الدائمة المختصة برمجة دراستها، كما أن رئيس المجلس يحيط الحكومة علما بتاريخ وساعة المناقشة في اللجنة.

بقي أن نشير إلى أنه يبقى من حق الحكومة أن تسحب مشاريع القوانين متى شاءت بشرط أن يكون ذلك قبل موافقة مجلس النواب التامة عليها، وكذلك يبقى من حق النواب سحب مقترحاتهم في أي وقت قبل الموافقة عليه في القراءة الأولى، وكذلك خلال المناقشة العمومية ما لم يعبر أحد النواب عن رغبته في تبنيه.

أما المقترحات التشريعية المقدمة من طرف نائب ألغي انتخابه أو قدم استقالته أو توفي فتصبح غير مقبولة، ما لم يتبناها عضو آخر، وذلك في أجل لا يتجاوز ثمانية أيام من تاريخ إعلان الشغور (707).

ولا يمكن إعادة تقديم كل مقترح قانون رفضه مجلس النواب إلا بعد مضي سنة تشريعية على الأقل عن رفضه (708).

ونفس الشيء بالنسبة لمجلس المستشارين رغم أن قانونه الداخلي لم يورد الأمر بتفصيل (709). حيث تحدث عن سحب مشاريع القوانين من طرف الحكومة ولم يتحدث عن حالة استقالة المستشار أو وفاته.

706- تنص المادة 95 من النظام الداخلي لمجلس النواب على ما يلي :
"يحيل رئيس المجلس مقترحات القوانين المقدمة من لدن النواب إلى الحكومة ثلاثين يوما قبل إحالتها على اللجان الدائمة المختصة. إذا انصرم الأجل، أمكن للجنة الدائمة المختصة ببرمجة دراستها.
يحيط رئيس المجلس الحكومة علما بتاريخ وساعة المناقشة في اللجنة".
707- المادة 96 من النظام الداخلي لمجلس النواب، في حين أتى النظام الداخلي لمجلس المستشارين خلوا من أي مقتضى في هذا الشأن.

708- المادة 96 من القانون الداخلي لمجلس النواب تنص على أنه : "للحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في أي مرحلة من مراحل المسطرة قبل موافقة مجلس النواب التامة عليها.
ويمكن لصاحب مقترح قانون أو الموقع الأول عليه أن يسحبه في أي وقت قبل الموافقة عليه في القراءة الأولى، وإذا وقع السحب خلال المناقشة في جلسة عمومية. وعبر أحد النواب عن تبنيه له تستمر المناقشة.
جميع المقترحات التشريعية المقدمة من لدن نائب ألغي انتخابه أو قدم استقالته أو توفي تصبح غير مقبولة. ما لم يتبناها عضواً آخر، وذلك في أجل لا يتجاوز ثمانية أيام من تاريخ إعلان الشغور.
وكل مقترح قانون رفضه المجلس، لا يمكن إعادة تقديمه إلا بعد مضي سنة تشريعية على الأقل".

الفقرة الثانية : إحالة مشاريع ومقترحات القوانين على اللجان

نص الفصل 54 من الدستور على أنه : " تحال المشاريع والاقتراحات لأجل النظر فيها على لجان يستمر عملها خلال الفترات الفاصلة بين الدورات".

ونلاحظ أن المشرع الدستوري قد ساوى ما بين مشاريع ومقترحات القوانين على مستوى إحالتهما على اللجان، رغم أننا نلاحظ أنه قد استهل الفصل بمشاريع القوانين⁽⁷¹⁰⁾.

إذن فبعد إيداع مشاريع ومقترحات القوانين بمكتب أحد المجلسين، يتم توزيعها على النواب، ثم يقوم الرئيس بإحالتها على اللجنة الدائمة المعنية بموضوع المشروع أو المقترح.

وتوضح المادة 97 من القانون الداخلي لمجلس النواب المسألة بالنص على أنه : " طبقا لمقتضيات الفصل الرابع والخمسين من الدستور:

- يحيل رئيس المجلس على اللجنة الدائمة المختصة كل مشروع أو مقترح قانون تم إيداعه لدى مكتب المجلس.

- يستمر عمل اللجان خلال الفترات الفاصلة بين الدورات".

أما القانون الداخلي لمجلس المستشارين فيذهب أبعد من ذلك بخصوص هذه النقطة حيث ينص على أنه إذا لم تكن هناك لجنة دائمة مختصة، يتم إحداث لجنة مؤقتة، وذلك في المادة 199 التي تنص على أنه : " بمجرد ما يتوصل رئيس المجلس بنص مشروع أو مقترح قانون يحيله على اللجنة الدائمة أو المؤقتة المختصة قصد الدراسة وتحضير عرضه أمام الجلسة العامة للمجلس⁽⁷¹¹⁾.

⁷⁰⁹ - وتثير المادة 198 من القانون الداخلي لمجلس المستشارين إلى نفس الأمر بالنص على ما يلي: " للحكومة أن تسترد أو تسحب مشاريع القوانين المقدمة من لدنها متى شاءت ما دامت تلك المشاريع لم يصادق عليها مجلس المستشارين. ولأعضاء المجلس نفس الحق قبل الشروع في دراسة الاقتراح".

⁷¹⁰ - لكن لا بد من إبداء ملاحظة أساسية وهي أن الحكومة قد تبدي بعض الملاحظات بخصوص مقترحات القوانين قبل مناقشتها من قبل اللجان، وذلك من قبل "لجنة التنسيق الحكومية" فعلى ضوء الملاحظات التي تتخذها هذه اللجنة إزاء مقترحات القوانين التي عرضت عليها، يتصرف الوزراء الذين يمثلون الحكومة في حظيرة اللجان الدائمة عند مناقشة هذه المقترحات ونشير إلى أن لجنة التنسيق تتكون من الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان والأمين العام للحكومة ووزير المالية أو ممثله، وبعض الوزراء الذين يمثلون مختلف الاتجاهات السياسية للائتلاف الحكومي، ومجموعة تمثل الأغلبية. وقد يرأس الوزير الأول هذه اللجنة أو قد تسند رأسها إلى وزير من الوزراء من أعضاءها.

⁷¹¹ - ويمكن القول بأن هناك مادة أخرى قدمت للمادة 199 وهي المادة 197: " يعرض مكتب المجلس كل نص تقدم به أحد الأعضاء كمقترح قانون ويوزع ثم يقدم للجنة التي تعينها دراسته، وعند عدم وجود لجنة مختصة يعهد بدراسته إلى لجنة تشكل خصيصا لتلك الغاية.

يمكن أن تعرض مشاريع القوانين ومقترحات القوانين سواء على لجنة دائمة أو مؤقتة خلال الفترة الفاصلة بين الدورات".

ويضيف الأستاذ عبد الإله فونتير (712) أنه " في حالة الاختصاص الإيجابي بين لجنتين حيث تدعي كل واحدة منهما حق الاختصاص والنظر، أو في حالة تنازع الاختصاص السلبي بينهما حيث تعرب كل واحدة عن عدم اختصاصها، فإن الإجراء يتخذ بتشكيل لجنة مؤقتة للنظر في النص". وبعد إحالة النص على اللجنة المختصة أو اللجنة المؤقتة يشرع في مناقشته وذلك عبر عدة مراحل :

-المرحلة الأولى : مناقشة النص من قبل اللجنة المختصة.

تتم مناقشة مشاريع القوانين والمقترحات داخل اللجان عبر عدة خطوات وهي:

أولاً : التقديم

وتتكفل به الجهة التي تقدمت بالنص وهي :

- ✓ الحكومة بالنسبة لمشاريع القوانين
- ✓ مقترح أو مقترحي القوانين من أعضاء المجلس المعني، أو ممثل واحد عنهم أو ممثلين متعددين.
- ✓ مقرر اللجنة المختصة المعين بالنسبة لمقترحات القوانين المحالة من قبل المجلس الآخر بعد الموافقة عليها من قبله.

وقد جاءت المادة 99 من النظام الداخلي لمجلس النواب جامعة مانعة لكل الحالات المذكورة، في حين أغفلت المادة 200 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين الحالة الأخيرة، المتعلقة بمقرر اللجنة المختصة.

فالمادة 99 نصت في شطرها الأول الخاص بالتقديم (713) على ما يلي: " (1) التقديم: تبدأ المناقشة بتقديم النص من لدن :

- ✓ ممثل الحكومة بالنسبة لمشروع القانون المحال إما مباشرة أو بعد موافقة مجلس المستشارين عليه.
- ✓ مقرر اللجنة المختصة المعين، بالنسبة لمقترح قانون محال من مجلس المستشارين.

712 - عبد الإله فونتير: " العمل التشريعي بالمغرب" الجزء الثالث، مرجع سبق ذكره، ص 158.
713 - فالمادة 99 من النظام الداخلي لمجلس النواب جاءت طويلة ومقسمة على ثلاثة أجزاء: 1- التقديم، 2- المناقشة، 3- التعديلات".

✓ واضع أو ممثل واضعي مقترح القانون".

أما المادة 200 من القانون الداخلي لمجلس المستشارين فتتص على أنه : " تبدأ مناقشة نص المشروع أو مقترح القانون بتقديم النص من قبل الجهة التي كانت مصدرا له، ممثل الحكومة بالنسبة لمشروع القانون، واضع أو ممثل أو ممثلي واضعي مقترح القانون"⁽⁷¹⁴⁾.

ثانيا: المناقشة والدراسة

وقد أوردتها الجزء الثاني من المادة 99 من النظام الداخلي لمجلس النواب⁽⁷¹⁵⁾ الذي ينص على ما يلي: "2 المناقشة :

يشرع في الدراسة بمناقشة عامة، يتم تقديم مواد النص ومناقشتها مادة مادة.

ويبقى للجهة صاحبة النص حق التعقيب في النهاية...".

وتتم مناقشة النص بصيغة إجمالية، أي بجميع مواده أولا، ثم بعدها يقدم النص مادة، مادة في مناقشة تفصيلية، وهو ما وضحته المادة 202 من القانون الداخلي لمجلس المستشارين التي تنص على أنه : " بعد المناقشة العامة للنص يشرع في مناقشته مادة مادة، إلى أن تنتهي مناقشة جميع المواد".

المرحلة الثانية : تقديم التعديلات والتصويت

وتتعلق هذه المرحلة بتقديم التعديلات أولا، ثم التصويت على التعديلات وعلى النص برمته ثانيا.

أولا : تقديم التعديلات

بعد إتمام المناقشة التفصيلية للنص، يتم تحديد موعد لانعقاد جلسة خاصة لتقديم التعديلات المراد إدخالها على النص سواء من قبل أعضاء اللجنة الدائمة أو من قبل الحكومة، وذلك بقصد

⁷¹⁴ - ويعتقد الأستاذ عبد الإله فونتير بأن الأمر يتعلق بإغفال واضح أكثر من هدف مقصود: " العمل التشريعي... " المرجع السابق، ص 161.

بينما نعتقد نحن أنه من خلال القراءة المتمعنة للنظامين الداخلي لمجلسي البرلمان يتضح بجلاء أن أعضاء مجلس النواب أكثر تمرسا وخبرة مقارنة بمجلس المستشارين وربما ذلك راجع لحدثة هذا الأخير وقلة تجربته.
⁷¹⁵ - وتقابلها المادة 201 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التي تنص على أنه : " يتبع التقديم بمناقشة عامة إجمالية للنص تعطى خلالها الفرصة للجهة التي جاء منها النص حق التعقيب في النهاية".

إعداد التعديلات كتابة وفي نسخ بعدد أعضاء اللجنة قصد توزيعها في اللجنة المرتقبة. وقد حددت المادة 99 من النظام الداخلي لمجلس النواب، الجزء الثالث، أجل النظر في تلك التعديلات في أربع وعشرين ساعة على الأقل⁽⁷¹⁶⁾. وهو أجل قصير بالنظر إلى طبيعة بعض النصوص القانونية المهمة التي يتطلب إعداد تعديلات بشأنها وقتا كافيا.

ثانيا : التصويت على التعديلات وعلى النص برمته

بعد تقديم التعديلات يتم في كلا المجلسين تخصيص اجتماع آخر للجنة يتم خلاله البت في تلك التعديلات عن طريق التصويت، ويجب أن تفصل مدة لا تقل عن أربعة وعشرين (24) ساعة بين الاجتماع المخصص لتقديم التعديلات والاجتماع المخصص للتصويت عليها، ويتم التصويت على تلك التعديلات، بتقديم تعديلات فرق الأغلبية أولا، ثم المعارضة بعدها، ثم باقي المجموعات، ويتم التصويت عن طريق التمييز بين الموافقين والمعارضين، وبين الممتنعين مع تسجيل أعضاء اللجنة الذين عبروا عن عدم مشاركتهم في التصويت في محضر الجلسة، وبعد الفراغ من التصويت على التعديلات تتم عملية التصويت على النص، وذلك عبر مرحلتين : الأولى بالتصويت على كل مادة على حدة، والمرحلة الثانية يتم التصويت خلالها على النص برمته⁽⁷¹⁷⁾. كما نص على ذلك النظام الداخلي لكل من المجلسين.

⁷¹⁶ - أو أقل من ذلك إذا ما تم الاتفاق بين أعضاء مكتب اللجنة حسب منطوق المادة 99، في حين نصت المادة 203 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين على أنه : " بعد انتهاء المناقشة، مادة مادة، يعطى أجل لا يقل عن أربع وعشرين (24) ساعة للمستشارين لتقديم التعديلات كتابة في اجتماع اللجنة الذي يلي ذلك الأجل المحدد. وتضيف المادة 204 أنه : " يحدد تاريخ اجتماع اللجنة الذي تقدم فيه التعديلات كتابة ويوزع فيه على أعضاء اللجنة نص تلك التعديلات.
⁷¹⁷ - وتتص المادة 206 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين على ما يلي : " يتم البت في النص المعروض بالتصويت على مختلف التعديلات المقترحة على النص الأصلي أولا، ثم يلي ذلك التصويت على نص المادة بكاملها". وتضيف المادة 207 : " بعد البت في جميع المواد، مادة مادة، يتم التصويت الإجمالي على النص النهائي". كما تضيف المادة 208 : " يتم التصويت بالشكل التالي :

- الموافقون؛

- المعارضون؛

- الممتنعون.

ويمكن أيضا أن يسجل أعضاء اللجنة عدم مشاركتهم في التصويت ويسجل ذلك في المحضر". أما المادة 101 من النظام الداخلي لمجلس النواب، فتبين محتوى تقارير اللجان الدائمة بالنص على أنها تتضمن:

"-النص الأصلي لمشروع أو مقترح القانون.

-ملخص المناقشة العامة والمتعلقة بالمواد والتعديلات.

-التعديلات المتعلقة بكل مادة.

يجب توزيع تقارير اللجان قبل الشروع في مناقشتها في الجلسة العمومية لمدة أربع وعشرين ساعة على الأقل. ويمكن لرئيس المجلس في الحالات الخاصة أن يقرر أقل من هذه المدة بتشاور مع رؤساء الفرق".

ويبقى من حق الحكومة كما هو الشأن كذلك بالنسبة لأعضاء اللجنة سحب التعديلات المقدمة من قبلهم، وذلك قبل الشروع في عملية التصويت. ويتم تسجيل جميع المعطيات المتعلقة بالتعديلات والتصويت عليها ضمن محاضر جلسات اللجان، وفي التقرير الذي يعرضه مقرر اللجنة على الجلسة العامة⁽⁷¹⁸⁾ أثناء إحالة النصوص عليها.

ثالثا : إحالة النصوص على الجلسة العامة قصد الموافقة عليها

تمر النصوص القانونية على هيئة مشاريع داخل الجلسة العامة بمرحلتين أساسيتين، مرحلة المناقشة، ثم مرحلة التصويت.

أ-مرحلة المناقشة على مستوى الجلسة العامة

بعد استكمال دراسة النصوص المقترحة داخل اللجان البرلمانية الدائمة أو المؤقتة المختصة، تتم إحالتها على مكتب المجلس مرفوقة بتقرير اللجنة التي قامت بدراستها، كي تسجل في جدول أعمال المجلس بغرض مناقشتها في الجلسة العامة. وتعتبر مرحلة المناقشة جد حاسمة في قبول النص القانوني أو رفضه لأنها تختتم عادة بالتصويت على النص محل النقاش.

وينص الفصل الثامن والخمسون من الدستور على أنه : " يتداول مجلسا البرلمان بالتتابع في كل مشروع أو اقتراح قانون بغية التوصل إلى اتفاقهما على نص واحد، ويتداول المجلس المعروض عليه الأمر أولا في نص مشروع القانون المقدم من الحكومة أو نص اقتراح القانون المسجل في جدول أعماله، ويتداول المجلس المحال إليه نص سبق أن صوت عليه المجلس الآخر في النص المحال إليه... " (719).

وداخل مرحلة المناقشة لابد من التمييز بين قواعد المناقشة نفسها، ثم إدخال التعديلات.

1-قواعد وشروط مناقشة النصوص في الجلسة العامة:

إن أول شرط لقبول مناقشة النصوص داخل الجلسة العامة هو أن يكون المشروع أو المقترح قد تمت دراسته من قبل اللجنة المختصة والدليل على ذلك تقرير هذه الأخيرة الذي لابد أن يكون مرفقا بالنص، كما تنص على ذلك المادة 102 من النظام الداخلي لمجلس النواب⁽⁷²⁰⁾ التي تقرر أنه:

⁷¹⁸ - عبد الإله فونتير: " العمل التشريعي بالمغرب... " الجزء الثالث، مرجع سابق، ص 163.
⁷¹⁹ - الفصل 58 من دستور 1996، وتعطي الأسبقية دوما لمشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة كما سلفت الإشارة إلى ذلك، كما أنه لابد من احترام الترتيب المسجل في جدول أعمال المجلس. ويستوي المجلسان من حيث الأسبقية في دراسة مشاريع ومقترحات القوانين، لكن كل مجلس تداول في النص يجب أن يحيله على المجلس الآخر.
⁷²⁰ - المصادق عليه بتاريخ 2004/01/19، المأخوذ من الموقع الإلكتروني لمجلس النواب: parlement@parlement.ma

" باستثناء الحالات المنصوص عليها في هذا النظام الداخلي ⁽⁷²¹⁾، لا يمكن أن يعرض للمناقشة والتصويت مشروع أو مقترح قانون في الجلسة العمومية ما لم يكن من قبل موضوع تقرير لجنة مختصة ⁽⁷²²⁾. ثم بعد ذلك يشرع في المناقشة التي تتم بالاستماع إلى عرض الحكومة فيما يخص مشاريع القوانين، أو عرض المقرر المعين من لدن اللجنة المختصة بالنسبة لمقترح القانون المحال من المجلس الآخر، أو واضع أو ممثل واضعي مقترح القانون بالمجلس المعني. وتنص المادة 223 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين على ما يلي : "تبتدئ مناقشة المشاريع بالاستماع إلى الحكومة وبتقديم تقرير اللجنة المعنية بالأمر.

تبتدئ مناقشة المقترح بالاستماع إلى صاحبه أو الموقع الأول عليه وبتقديم تقرير اللجنة أو اللجان المعنية، وبعد ذلك لا يمكن أن يحال على المناقشة أو التصويت أي نص مضاد ولا يقبل أي تدخل إلا إذا كان موضوع النص المقترح دراسته يخالف مقتضيات الدستور، كما أنه بالإمكان إحالة هذا المقترح الأخير على التصويت قصد التأكد من أنه لا مجال لمناقشته...".

وهكذا فعند تقديم تقرير اللجنة المكلفة بدراسة النص من قبل مقرر اللجنة عند بداية مناقشة مقترح من المقترحات، لا يمكن السماح بأي تدخل إلا في حالة إثارة عدم دستورية النص المقترح ⁽⁷²³⁾، وذلك بدفع موقع من أحد أعضاء الحكومة ورئيس أو مقرر اللجنة المختصة، وتؤدي المصادقة على هذا الدفع إلى رفض النص المثار بشأنه، وحذفه من جدول الأعمال.

⁷²¹ - ويتعلق الأمر بالأسلوب المختصر للمصادقة، كما تنص على ذلك المادة 114 من النظام الداخلي لمجلس النواب: "الرئيس مجلس النواب أو الحكومة أو رئيس اللجنة المختصة أو رئيس فريق نيابي أن يطلب خلال ندوة الرؤساء مناقشة مشروع أو مقترح قانون حسب أسلوب المصادقة المختصر.

لا يقبل الطلب إلا إذا كان يهم نصا لم يدرس بعد في اللجنة، أو قدم من لدن رئيس اللجنة المختصة بعد استشارتها. يشرع في تنفيذ الأسلوب المختصر للمصادقة ما لم يقدم أي اعتراض في شأنه أثناء انعقاد ندوة الرؤساء.

⁷²² - وتقابلها المادة 213 التي تنص على أنه : " تجري المناقشة حول أي مشروع أو مقترح قانون على ضوء تقرير شامل يقدمه إلى مجلس المستشارين مقرر اللجنة التي يعينها الأمر... " النظام الداخلي لمجلس المستشارين وتنص المادة 222 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين على الأمر بالنص على ما يلي : " لا تجوز المناقشة ولا التصويت على مشروع أو مقترح قانون قبل تقديمه إلى اللجنة المختصة طبقا للمقتضيات الواردة في المواد من 196 إلى 217 من هذا النظام".

⁷²³ - وهو أمر تؤكد كذلك المادة 104 من النظام الداخلي لمجلس النواب التي تنص على الآتي : " لا يمكن أن تعرض بعد ذلك للمناقشة والتصويت إلا حالة واحدة هي الدفع بعدم القبول الذي يكون الغرض منه الإقرار بأن النص المعروض يتعارض مع مقتضى أو عدة مقتضيات دستورية. ولا يتدخل في مناقشته إلا أحد الموقعين على هذا الدفع والحكومة ورئيس أو مقرر اللجنة المختصة، وينتج عن المصادقة على الدفع بعدم القبول رفض النص المثار بشأنه الدفع".

وبعد اختتام المناقشة يمنع عرض أي مسألة باستثناء حق رؤساء الفرق أو رؤساء اللجان أو عشرة أعضاء المجلس في طلب إرجاع النص كاملا إلى اللجنة المختصة، لإعادة دراسته، حيث يبيت المجلس في هذا الطلب⁽⁷²⁴⁾.

وفي حالة ما إذا صادقت الحكومة على طلب إرجاع نص معين إلى اللجنة المختصة أو كان الأمر يتعلق بنص ذي أسبقية، أو طلب المجلس في حقه الأسبقية، يتعين على اللجنة المعنية التي أرجع النص إليها القيام بدراسة النص بكيفية مستعجلة، وتقديم تقرير حول ذلك، مع إمكانية الاحتفاظ للنص بالأسبقية في جدول الأعمال. أما في حالة عدم المصادقة على ملتمس إرجاع النص، فيتم الشروع في مناقشة مواد النص⁽⁷²⁵⁾.

2- تقديم التعديلات في الجلسة العامة

لقد أعطى الفصل السابع والخمسون من الدستور⁽⁷²⁶⁾ الحق للحكومة ولأعضاء مجلسي البرلمان على السواء لإدخال تعديلات على مشاريع ومقترحات القوانين، لكن اشترط المشرع الدستوري في تلك التعديلات التي تقدم خلال الجلسة العامة أن تكون قد قدمت أمام اللجنة المختصة الدائمة، ومن تم فقد خول الدستور في المقطع الثاني من الفقرة الأولى من الفصل السالف الذكر، للحكومة حق الاعتراض على كل تعديل قدم إلى الجلسة العامة دون سابق عرضه أمام اللجنة، ولم يلزم المشرع الدستوري الحكومة باستعمال هذا الحق، وإنما ترك لها الخيار من أمرها في أن تستعمله أو تغض عنه الطرف⁽⁷²⁷⁾.

وحق التعديل لا يقتصر فقط على اقتراح الإلغاء الكلي أو الجزئي لمشروع أو مقترح القانون، وإنما يمكن أن تضاف إلى النص مقتضيات جديدة.

⁷²⁴ - كما نصت على ذلك المادة 106 من النظام الداخلي لمجلس النواب وكذا المادة 224 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التي تنص على التالي: " لا يمكن أن تعرض أية مسألة على المناقشة أو التصويت بعد اختتام المناقشة العامة إلا إذا رغب رئيس فريق أو رئيس لجنة أو عشر أعضاء المجلس في إرجاع مجموع النص إلى اللجنة المختصة".
⁷²⁵ - المادة 106 من النظام الداخلي لمجلس النواب، والمادة 225 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التي تنص على أنه: " إذا كان طلب إرجاع نص مشروع أو مقترح قانون إلى اللجنة مصادقا عليه من لدن الحكومة أو كان الأمر يتعلق بنص ذي أسبقية بمقتضى الفصل (56) من الدستور أو طلب المجلس الأسبقية في حقه، تتناوله اللجنة بالدرس حينما على أن يحدد المجلس تاريخ وساعة تقديم التقرير الجديد من لدن اللجنة التي أحيل عليها النص قصد دراسته، وللحكومة آنذاك أن تطلب الاحتفاظ لذلك النص بالأسبقية في جدول الأعمال.
وفي حالة عدم المصادقة على الطلب المذكور في الفقرة السابقة يتحتم على اللجنة أن تشرع في دراسة بقية فصول النص.
⁷²⁶ - ينص الفصل 57 من دستور 1996 على ما يلي: " لأعضاء مجلسي البرلمان وللحكومة حق التعديل، وللحكومة بعد افتتاح المناقشة أن تعارض في بحث كل تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة التي يعينها الأمر.
⁷²⁷ - وهو ما أكدته المادة 110 من النظام الداخلي لمجلس النواب: " لأعضاء مجلس النواب وللحكومة حق التعديل، وللحكومة بعد افتتاح المناقشة أن تعارض في بحث كل تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة التي يعينها الأمر، طبقا لمقتضيات الفصل السابع والخمسين من الدستور.

وقد حدد النظامان الداخليان لمجلسي البرلمان شروطا لقبول التعديلات المقترحة، حيث لا يقبل منها إلا المعبر عنها كتابة والموقعة من لدن واحد من أصحابها على الأقل، والمقدمة داخل اللجنة المختصة في الأجل المقررة.

وقد أعطى المشرع للحكومة تفوقا ملحوظا في هذا الشأن حيث نص على أنه بعد افتتاح المناقشة لا تقبل إلا التعديلات التي تقدمها الحكومة أو توافق على مناقشتها⁽⁷²⁸⁾.

وقد حدد النظامان الداخليان لمجلسي البرلمان⁽⁷²⁹⁾ أمد قبول التعديلات المقدمة من طرف أعضاء البرلمان في أربعة أيام من توزيعها، أما بعد انقضاء هذا الأجل فلا تقبل سوى:

- التعديلات المقدمة من طرف الحكومة،

- مشاريع التعديلات المتعلقة مباشرة بالنصوص التي تم تعديلها من لدن اللجنة المكلفة

بالدراسة،

- مشاريع التعديلات المتعلقة مباشرة بالنصوص التي تم تعديلها من لدن المجلس خلال مناقشة

سابقة،

- مشاريع التعديلات التي يتولى عشر (1/10) أعضاء المجلس تقديمها من جديد.

وبعد تقديم مختلف التعديلات يتم المرور إلى مرحلة التصويت.

ب- مرحلة التصويت على النص

تعتبر عملية التصويت على مشاريع ومقترحات القوانين في المؤسسة التشريعية، المرحلة

الأخيرة والحاسمة في مسار العمل التشريعي، إذ بموجب هذه العملية يتحدد مصير النص القانوني،

⁷²⁸ - المادة 110 من القانون الداخلي لمجلس النواب، أما المادة 228 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين فقد ذهبت أبعد من ذلك حيث أشارت إلى أنه في حالة عدم التوصل إلى اتفاق بين الحكومة ومجلس المستشارين بشأن مقترح أو تعديل ما، تتوقف مناقشة ذلك المقترح أو التعديل وترفع النازلة حالا إلى المجلس الدستوري".

⁷²⁹ - المادة 237 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المصادق عليه سنة 1998. التي تنص على أنه : "يمكن للمستشارين أن يقدموا بتعديلات حول النصوص المطروحة على المناقشة في ظرف أربعة أيام بعد توزيعها وبعد انصرام هذا الأجل لا تقبل سوى:

1. مشاريع التعديلات التي تقدمها الحكومة،
2. مشاريع التعديلات المتعلقة مباشرة بالنصوص التي تم تعديلها من لدن اللجنة المكلفة بالدراسة،
3. مشاريع التعديلات المتعلقة مباشرة بالنصوص التي تم تعديلها من لدن المجلس خلال مناقشة سابقة،
4. مشاريع التعديلات التي يتولى عشر (1/10) أعضاء المجلس تقديمها من جديد".

فإما أن يقبل فيحال على رئيس الدولة لإصداره، ثم ينشر في الجريدة الرسمية ليصبح ساري المفعول، وإما أن يرفض فيسقط ويصبح في حكم العدم.

وإذا كان التصويت في إطار البرلمان ذات الغرفة الواحدة لا يثير إشكالات كبيرة، حيث إنه بمجرد تصويت المجلس على النص بالأغلبية المطلوبة يكون قد قُبِلَ، فإن عملية التصويت في البرلمان ذات الثنائية المجلسية، قد تثير بعض الصعوبات خاصة عندما يتعذر على المجلسين الاتفاق على نص موحد، كما جاء في الفصل 58 من الدستور الحالي الذي بمقتضاه يتم التداول في إطاره بين مجلسي البرلمان بغية التوصل إلى نص موحد⁽⁷³⁰⁾.

وتتخذ مسطرة التصويت على النص القانوني أحد الأشكال الآتية:

1. مسطرة التصويت العادية.

2. مسطرة التصويت المغلقة.

3. التصويت بدون مناقشة.

وهكذا سنناقشها تباعا :

1. مسطرة التصويت العادية.

لقد أوكل المشرع الدستوري للبرلمان مهمة التصويت على مشاريع ومقترحات القوانين لكي تكتسب صفة القانون النافذ، فنص في الفقرة الأولى من الفصل الخامس والأربعين من دستور 1996 على أنه : " يصدر القانون عن البرلمان بالتصويت"، مما يفيد أنه لا يمكن أن يصدر القانون دون إجراء التصويت عليه إلا في حالات استثنائية، كما أن التصويت حق شخصي لا يمكن تفويضه⁽⁷³¹⁾.

⁷³⁰ - محمد ادويري: " اختصاصات البرلمان المغربي... " مرجع سبق ذكره، ص 55.

⁷³¹ - وذلك عكس ما كان سائدا في بعض الدول مثلا كفرنسا في ظل الجمهورية الرابعة، حيث كان رئيس الفريق البرلماني أو عضو منه يصوت نيابة عن الجماعة.

أما في المغرب فينص الفصل 36 من دستور 1996 على أن "حق أعضاء البرلمان في التصويت حق شخصي لا يمكن تفويضه"، وهو نفس الأمر الذي نص عليه الفصل 37 من دستور 1962: " أعضاء البرلمان يستمدون نيابتهم من الأمة، وحقهم في التصويت حق شخصي لا يمكن تفويضه". وهو نفس الشيء الذي نصت عليه المادة 147 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التي تؤكد أن "التصويت حق شخصي لا يمكن تفويضه طبقا للفصل السادس والثلاثين (36) من الدستور". وتقابلها المادة 70 من النظام الداخلي لمجلس النواب التي تنص على ما يلي: "التصويت حق شخصي لا يمكن تفويضه، طبقا لأحكام الفصل السادس والثلاثين من الدستور".

ويكون التصويت إما بطريقة رفع اليد أو الوقوف أو الاقتراع العمومي على المنصة أو باستعمال جهاز إلكتروني معد لذلك⁽⁷³²⁾.

وإذا كان المبدأ العام بالنسبة للتصويت على مشاريع ومقترحات القوانين هو التصويت العلني، فإنه يمكن اللجوء في بعض الأحيان إلى التصويت السري⁽⁷³³⁾. وعادة ما يكون التصويت على مشاريع ومقترحات القوانين بعد انتهاء المناقشة في الجلسة العامة، وينص القانون الداخلي لمجلس النواب في المادة 109 على أنه: " يشرع في التصويت على نص المشروع أو المقترح بأكمله بعد التصويت على آخر مادة أو آخر مادة إضافية مقترحة عن طريق التعديل.

إذا لم تقدم أية مادة إضافية قبل إجراء التصويت على مشروع أو مقترح يتضمن مادة فريدة، فإن التصويت على المادة يعتبر تصويتا على النص بأكمله، ولا يقبل بعد ذلك إلحاق أي مادة إضافية"⁽⁷³⁴⁾ إلا في حالة استثنائية التي سبق الحديث عنها عندما يقرر المجلس مناقشة ثانية حول مجموع النص أو جزء منه⁽⁷³⁵⁾.

ويعتد أثناء عملية التصويت بأصوات الأعضاء الحاضرين فقط دون المتغيبين لسبب من الأسباب ولو كان شرعيا، لأن التصويت - كما سبق الإشارة إلى ذلك - حق شخصي⁽⁷³⁶⁾.

وعندما تتم المناقشة والتصويت على نص من قبل المجلس الذي أحيل عليه هذا النص في شكل مشروع قانون مقدم من لدن الحكومة أو مقترح قانون مقدم من قبل أحد أعضائه، بالأغلبية

⁷³² - وفي حالة إجراء تعيينات شخصية يكون التصويت سريا.

⁷³³ - كما نص على ذلك النظام الداخلي لمجلسي البرلمان، ونأخذ مثلا المادة 149 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التي تنص على ما يلي: "يمكن المطالبة بإجراء تصويت سري على مشروع قانون أو مقترح قانون، على أنه يتحتم على صاحب الطلب أن يوضح الأجزاء التي يرغب في التصويت عليها سريا".

⁷³⁴ - وهو ما نصت عليه كذلك المادة 233 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

⁷³⁵ - وذلك بطلب إما من الحكومة أو اللجنة المعنية بدراسة النص أو رئيس فريق نيابي أو عشر (1/10) أعضاء المجلس، وإذا تقرر هذه المناقشة الثانية، فإن النصوص تعاد إلى اللجنة المختصة التي تكون ملزمة بتقديم تقرير جديد. (المادتين 106 و 107 من النظام الداخلي لمجلس النواب والمادتين 242 و 243 من ن.د. لمجلس المستشارين لسنة 1998).

⁷³⁶ - وذلك على عكس ما هو معمول به في فرنسا، حيث يمكن للنواب التفويض في التصويت وفق ما تقضي به الفقرة الثالثة من المادة 27 من دستور الجمهورية الخامسة التي تقرر أنه "يمكن للقانون التنظيمي أن يرخص استثناءا بتفويض التصويت، وفي هذه الحالة لا يمكن لأحد أن يحصل على تفويض لأكثر من ولاية واحدة": أما حالات التفويض فمحددة في ست حالات وهي: المرض، حادثة، أو حدث عائلي خطير يحول دون تنقل العضو البرلماني، إنجاز النائب لمأمورية مؤقتة بتكليف من الحكومة، قضاء النائب للخدمة العسكرية وقت السلم أو وقت الحرب، مشاركته في أشغال أحد المجالس الدولية بناء على تعيين من طرف المجلس، أو وجود العضو خارج التراب الفرنسي متى تعلق الأمر بدورة استثنائية، وأخيرا بناء على قرار مكتب المجلس في حالة القوة القاهرة.

والتفويض في هذه الحالات ينبغي أن يكون شخصيا ومسجلا لدى رئيس المجلس قبل افتتاح الجلسة، وهو محدد في ثمانية أيام عندما تكون مدته غير محددة.

المطلوبة، فإن هذا النص حتى يكتمل التصويت عليه من قبل مجلسي البرلمان يتعين أن يحال مباشرة من المجلس الذي صوت عليه إلى المجلس الآخر قصد دراسته ومناقشته والتصويت عليه، وفق نفس المراحل التي مر منها في المجلس الأول، وفي حالة موافقة المجلس الثاني على نفس الصيغة يعتبر النص موافقا عليها بصفة نهائية.

2- مسطرة التصويت المغلق :

ينص الفصل السابع والخمسون من دستور 1996 في فقرته الثانية على ما يلي: "ويبت المجلس المعروض عليه النص بتصويت واحد في النص المتناقش فيه كله أو بعضه إذا ما طلبت الحكومة ذلك مع الاقتصار على التعديلات المقترحة أو المقبولة من طرف الحكومة".

وهذا ما يسمى بـ " التصويت المغلق " « Le vote bloqué » الذي تلجأ إليه الحكومة بهدف الحفاظ على تماسك النصوص القانونية التي اقترحتها، وانسجامها في مواجهة التعديلات التي يقترح أعضاء البرلمان إدخالها على النص محل التصويت (737)، وهي طريقة تحاول الحكومة بها تجنب تشويه النص المقترح أثناء الجلسة (738). كما أنها تسمح لها بحماية النصوص التشريعية من "البتر" الذي ينجم عن تعدد التعديلات (739).

ومسطرة التصويت المغلق تمكن الحكومة من تقييد حرية أعضاء البرلمان في المناقشة والتصويت، بحيث تغلهم وترغمهم على تبني النصوص التي تريدها دون تغيير أو تبديل، بحيث لا يترك المجال للأعضاء في اقتراح أي تعديل على النصوص التشريعية محل التصويت (740). وبذلك تحقق الحكومة هدفين إثنين هما ربح الوقت والحفاظ على تماسك النصوص التي اقترحتها وانسجامها في مواجهة التعديلات التي يقترحها أعضاء البرلمان (741).

ويمكن للحكومة استعمال هذه الورقة أمام أي مجلس من مجلسي البرلمان، وخلال جميع مراحل المسطرة، وبالنسبة للنص كله أو لجزء منه.

737 - محمد ادويري : " اختصاصات البرلمان المغربي... " مرجع سابق، ص 58، نقلا عن عادل الطبطائي: " جدول أعمال البرلمان"، مجلة الحقوق الكويتية، عدد 3 سبتمبر 1986، ص 641.
738 - أندريه هوريو : " القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، الجزء الثاني، مطبعة الأهلية للطباعة والنشر، ص 377.
739 - محمد أشركي: " الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام السياسي المغربي " أطروحة دكتوراه. كلية الحقوق-البيضاء، جامعة الحسن الثاني، أكتوبر 1985، ص 210.
740 - فهنا لا يمكن الحديث عن النقاش لأنه في هذا الوضع يحرم على أعضاء البرلمان أي إضافة أو نقصان، فإما أن يقبلوا النص جملة واحدة، أو يرفضونه كله.
741 - مصطفى قلوش: " النظام السياسي المغربي... "، مرجع سابق، ص 141-142.

وهذه التقنية التي تسمح للحكومة بتحسين مشاريعها من كل تدخل برلماني قد تثير قلق البرلمانيين، لكن الأکید أنهم لن يكونوا سوى البرلمانيين المعارضين للحكومة أو لمشاريعها، بينما هي تحقق السرعة المطلوبة والحصانة لنصوصها.

وبهذه الطريقة يكون البرلمانيون مرغمين على أن يصوتوا على بعض الفصول التي لا تلقى استحسانهم في سبيل تمرير فصول أخرى ذات الأهمية بالنسبة للمواطنين.

3- التصويت بدون مناقشة :

إذا كانت مسألة التصويت المغلق حكرا على الحكومة بموجب مقتضيات الدستور، فإن التصويت بدون مناقشة أو ما يسمى بـ"الأسلوب المختصر للمصادقة" يتم بمبادرة من الحكومة، أو البرلمان، وبموجبه يقوم المجلس الذي عرض عليه النص بالتصويت عليه مباشرة ودون سابق مناقشة، فقد نصت المادة 114 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه : " لرئيس مجلس النواب أو الحكومة أو رئيس اللجنة المختصة أو رئيس فريق نيابي أن يطلب خلال ندوة الرؤساء مناقشة مشروع أو مقترح قانون حسب أسلوب المصادقة المختصر.

لا يقبل الطلب إلا إذا كان يهم نصا لم يدرس في اللجنة، أو قدم من لدن رئيس اللجنة المختصة بعد استشارتها.

يشرع في تنفيذ الأسلوب المختصر للمصادقة ما لم يقدم أي اعتراض في شأنه أثناء انعقاد ندوة الرؤساء". وقد تضمنت المادة 246⁽⁷⁴²⁾ نفس المقتضيات تقريبا بالنص على أنه: " للحكومة أو اللجنة المعنية بدراسة مشروع أو مقترح قانون، أن تطلب إجراء تصويت دون سابق مناقشة حول ذلك المشروع أو المقترح. ويوجه هذا الطلب إلى رئيس المجلس الذي يطلع عليه فوراً الحكومة واللجنة المعنية بالدراسة". وقد خول النظام الداخلي لمجلس المستشارين الحق في طلب التصويت دون مناقشة للحكومة واللجنة المعنية فقط.

وقد أضافت المادة 247 من نفس النظام أنه : "إذا انفقت الحكومة واللجنة المعنية بالدراسة على إجراء تصويت دون مناقشة حول مشروع أو مقترح قانون، فإن ذلك الاتفاق يخبر به رؤساء الفرق ثم ينشر عن طريق التعليق.

⁷⁴² - من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 1998.

وحيث عمل الحكومة على تسجيل ذلك المقترح أو المشروع في جدول الأعمال الذي له الأسبقية، أو في جدول أعمال تكميلي، غير أنه لا يشرع في التصويت بدون مناقشة إلا بعد ثلاثة أيام كاملة على الأقل، ابتداء من يوم الإخبار به، وبعد توزيع التقارير الخاصة به⁽⁷⁴³⁾.

وبالتالي فإن التصويت بدون مناقشة لا يقع إلا بعد مرور ثلاثة أيام على الإخبار به. وذلك من طرف رئيس المجلس، وتوزيع التقارير الخاصة به، حيث تبادر الحكومة إلى تسجيله بجدول الأعمال الذي يحضى بالأسبقية أو في جدول الأعمال التكميلي.

ولكل عضو برلماني الحق في أن يعترض على التصويت على النص القانوني بدون مناقشة، ويقوم مكتب المجلس بإخبار الحكومة واللجنة المعنية ورؤساء الفرق بهذا الاعتراض⁽⁷⁴⁴⁾. وفي حالة عدم وجود اعتراض أو تنازل العضو البرلماني عن اعتراضه يعرض مشروع أو مقترح القانون على التصويت بدون مناقشة، وكذلك للحكومة نفس الحق في الاعتراض على أسلوب المصادقة المختصر الذي يقدمه البرلمان.

ويعتبر التصويت بدون مناقشة حالة استثنائية مثل التصويت المغلق. وإن كان يهدف إلى تحقيق نوع من السرعة والفعالية في إنجاز العمل التشريعي البرلماني، فإنه يؤدي بدوره إلى تقليص هامش الحرية لدى أعضاء البرلمان في إدخال بعض التعديلات على مشاريع النصوص، وتزيد من سيطرة الحكومة على العملية التشريعية.

البند الرابع : تداول النصوص في إطار اللجنة الثانية المختلطة

⁷⁴³ - وهو نفس ما نصت عليه المادة 115 من النظام الداخلي لمجلس النواب، لسنة 2004. التي أضافت أنه "لا يمكن أن يكون النص المطلوب بشأنه اعتماد أسلوب المصادقة المختصر موضوعا للمبادرات المتعلقة بملتمسات الإرجاع إلى اللجنة أو تأجيل البت أو عدم المناقشة".

⁷⁴⁴ - المادة 247 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 1998، التي تنص على ما يلي: "إذا اتفقت الحكومة واللجنة المعنية بالدراسة على إجراء تصويت دون مناقشة حول مشروع أو مقترح قانون، فإن ذلك الاتفاق يخبر به رؤساء الفرق ثم ينشر عن طريق التعليق".

وحيث عمل الحكومة على تسجيل ذلك المقترح أو المشروع في جدول الأعمال الذي له الأسبقية أو في جدول أعمال تكميلي، غير أنه لا يشرع في التصويت بدون مناقشة إلا بعد ثلاثة أيام كاملة على الأقل. ابتداء من يوم الإخبار به، وبعد توزيع التقارير الخاصة به". والمادة 116 من النظام الداخلي لمجلس النواب التي تنص على ما يلي: "للحكومة ولكل نائب الحق في الاعتراض على اعتماد أسلوب المصادقة المختصر، وذلك ابتداء من تاريخ الإعلان إلى حدود الساعة السادسة مساء عشية يوم المناقشة على أبعد تقدير. يوجه الاعتراض إلى رئيس المجلس الذي يبلغه فوراً إلى الحكومة واللجنة المعنية ورؤساء الفرق، كما يأمر بنشره وتوزيعه.

في حالة الاعتراض يخضع النص لمقتضيات المسطرة العادية لمناقشة النصوص التشريعية في الجلسة العمومية".

لقد اقتدى المشرع الدستوري المغربي بنظيره الفرنسي فيما جاء به من مقتضيات في المادة 58 من دستور 1996، التي استقاها من المادتين 45 و 46 من الدستور الفرنسي لسنة 1958⁽⁷⁴⁵⁾.

ونظرا لاعتناق النظام السياسي الدستوري المغربي لنظام الثنائية المجلسية ومساواته في الدستور من حيث الاختصاصات بين مجلس النواب ومجلس المستشارين في المجال التشريعي وذلك كأصل عام، فقد خشي المشرع الدستوري ما يمكن أن يحدث من خلاف بين المجلسين وقت التصويت على القوانين، ولذلك أنزل مقتضيات وضوابط لتذويب الخلاف بين مجلسي البرلمان من أجل إقرار نص موحد.

وتلك الضوابط وردت في الفقرة الثانية من الفصل 58 من الدستور الذي يشمل الأحكام المتعلقة بالمسطرة التشريعية الخاصة بالقوانين العادية والقوانين التنظيمية على خلاف ما كان مقررا في الدستور الأول لسنة 1962، الذي خصص فصلا مستقلا للقوانين العادية (ف 62)، وفصلا آخر للقوانين التنظيمية (ف 63)⁽⁷⁴⁶⁾.

لقد تغيا المشرع الدستوري المغربي بإقراره لنظام اللجنة الثنائية المختلطة تذييل الصعوبات التشريعية التي يفرزها نظام ثنائية مجلسي البرلمان، وتجنب بقاء مشروع أو مقترح قانون في حالة غدو ورواح بين المجلسين قد تطول إذا لم يتأت اتفاق مجلس النواب ومجلس المستشارين على نص واحد.

وتنص الفقرة الثانية من الفصل الثامن والخمسين⁽⁷⁴⁷⁾ على ما يلي : "إذا لم يتأت إقرار مشروع أو اقتراح قانون بعد مناقشته مرتين في كلا المجلسين، أو مرة واحدة في كل منهما إذا أعلنت الحكومة الاستعجال، يجوز للحكومة أن تعمل على اجتماع لجنة ثنائية مختلطة من أعضاء المجلسين يناط بها اقتراح نص بشأن الأحكام التي ما زالت محل خلاف، ويمكن للحكومة أن تعرض

⁷⁴⁵ - وكذلك النظام الداخلي للجمعية الوطنية لدجنبر 2009 في الباب الخامس الخاص بعلاقة الجمعية الوطنية بمجلس الشيوخ، الفصول 110، إلى 114.

⁷⁴⁶ - د. مصطفى قلوبوش: "التأصيل الفقهي لبعض الإشكاليات الدستورية" مطبوع بمكتبة دار السلام، الرباط، غير منشور، سنة 1998، ص 79، مقال اللجنة الثنائية المختلطة.

⁷⁴⁷ - من دستور 1996، والتي يقابلها الفصل 45 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، والذي ينص على أنه " كل مشروع أو مقترح قانون تمت مناقشته تباعا داخل جمعيتي البرلمان من أجل إقرار نص موحد. وإذا لم يتأت اتفاق الجمعيتين، ولم يتم إقرار النص بعد قراءتين داخل كل جمعية، أو إذا أعلنت الحكومة الاستعجال، بعد قراءة واحدة في كل منهما. للوزير الأول الحق في جمع لجنة ثنائية متساوية لاقتراح نص موحد حول المقتضيات محل الخلاف. ويمكن للحكومة أن تعرض النص الذي تقترحه اللجنة الثنائية المختلطة على الجمعيتين لإقراره، ولا يجوز في هذه الحالة قبول أي تعديل إلا بموافقة الحكومة...".

النص الذي تقترحه اللجنة المختلطة على المجلسين لإقراره، ولا يجوز في هذه الحالة قبول أي تعديل إلا بموافقة الحكومة...".

أما المادة 136 من النظام الداخلي لمجلس النواب فتتص على أنه: "إذا لم يتأت إقرار مشروع أو اقتراح قانون بعد مناقشته مرتين في كلا المجلسين، أو مرة واحدة في كل منهما إذا أعلنت الحكومة الاستعجال، يجوز للحكومة أن تعمل على اجتماع لجنة ثنائية مختلطة من أعضاء المجلسين، طبقاً لأحكام الفصل الثامن والخمسين من الدستور" (748).

ومن أهم الأسئلة التي يمكن طرحها لإضاءة الجوانب الخفية في مسألة اللجنة الثنائية المختلطة هي:

كيف تعامل المشرع الدستوري مع مسألة تشكيل لجنة ثنائية مختلطة من مجلسي برلمان غير متساويين في الأعضاء؟

ما هي الحالات التي يصبح فيها تدخل اللجنة الثنائية ضرورياً؟

ما هي حدود عمل اللجنة الثنائية المختلطة؟ وما هي أهدافها؟ وما هي مدة حياتها؟

ذلك ما سنجيب عنه في عنصرين أساسيين: أولهما تشكيل اللجنة الثنائية المختلطة، وثانيهما مهام اللجنة الثنائية المختلطة.

الفقرة الأولى: تكوين اللجنة الثنائية المختلطة

لم يكن المشرع الدستوري المغربي موفقاً في التعبير الدقيق عن تشكيلة اللجنة الثنائية المختلطة على غرار غريمه الفرنسي (749)، حيث جاءت عبارة "اللجنة الثنائية المختلطة" قاصرة عن بيان عدد أعضاء هذه اللجنة من كل مجلس من مجلسي البرلمان، خاصة في ظل ثنائية مجلسية تتميز

748 - وتقابلها المادة 86 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 1998 التي تنص على أنه "إذا لم يتأت إقرار مشروع أو اقتراح قانون بعد مناقشته مرتين في كلا المجلسين أو مرة واحدة في كل منهما، إذا أعلنت الحكومة لاستعجال، يجوز للحكومة بناء على الفصل الثامن والخمسين (58) (الفقرة 2) من الدستور أن تعمل على اجتماع لجنة ثنائية مختلطة من أعضاء المجلسين يناط بها اقتراح نص مشترك بشأن الأحكام التي ما زالت محل خلاف".

749 - حيث نص الدستور الفرنسي على لجنة ثنائية مختلطة متساوية الأعضاء « Une commission mixte paritaire »، وهو الأمر الذي أغفله الدستور المغربي الذي اكتفى بالنص على "لجنة ثنائية مختلطة" دون التحديد هل هي متساوية الأعضاء بالمجلسين أم لأحدهما الأكثرية على الآخر، خاصة وأن عدد النواب يفوق عدد المستشارين. كما أن هناك تعبيراً آخر في نص الفصل 58، غير واضح تماماً وهو "بعد مناقشته مرتين في كلا المجلسين" فقد يفهم من هذه العبارة أن مقترح أو مشروع القانون يناقش مرتين في كلا المجلسين أي مرة في كل مجلس أو مرتين في المجلسين مجتمعين، لكن قصد المشرع الدستور هو مرتين في كل مجلس، فقد كان أجدر بالمشرع أن يقول "بعد مناقشته مرتين في كل مجلس من المجلسين".

بعدم التكافؤ العددي بين مجلس النواب الذي يحتوي على 325 عضواً، ومجلس المستشارين الذي يحتوي على 270 عضواً. وهو ما قد يجعل المجلس الدستوري فاقداً للسند القانوني الدستوري الذي يبرهن به في حيثياته، في حالة ما إذا ثار خلاف بين مجلسي البرلمان حول تكوين اللجنة الثنائية المختلطة.

ويدلي الأستاذ مصطفى قلوش في هذا الشأن بأن "ما يمكن ملاحظته على النص الدستوري المغربي هو أنه لم يكن موفقاً في التسمية التي أطلقها على اللجنة المكلفة باقتراح نص بشأن الأحكام التي اختلف المجلسان بشأنها. فمصطلح "اللجنة الثنائية المختلطة" يفتقر إلى الدقة والتحديد، وقد يتولد على ذلك خلاف بين المجلسين، دون أن يتوفر المجلس الدستوري على أي سند دستوري يستطيع بمقتضاه حسم مادة الخلاف. ولهذا كان من المستحسن أن يطلق على اللجنة نفس التسمية التي استعملها المشرع الدستوري الفرنسي وهي "اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء" لأنه بهذا التحديد وحده سيلتزم المجلسان بأن يكون التمثيل في اللجنة على وجه المساواة رغم تباين عدد الأعضاء في مجلس النواب ومجلس المستشارين" (750).

لقد حاول النظامان الداخليان لمجلسي البرلمان رتق هذا الفتق الدستوري، وذلك بتحديد تأليف اللجنة الثنائية المختلطة من خلال المادتين 80 و 81 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 1998 (751) والمادة 138 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2004 والتي أقرت أنه: "تتألف اللجنة الثنائية المختلطة بناءً على اتفاق بين المجلسين من ستة (6) أعضاء ثلاثة من مجلس النواب يعينهم رئيس المجلس بتشاور مع رئيس اللجنة المعنية، وثلاثة من مجلس المستشارين".

أما بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس المستشارين فرغم تخصيصه لمادتين لتكوين اللجنة الثنائية المختلطة، فإنه لم يحدد عدد أعضائها، وإنما اكتفى بذكر أنها تتكون من أعضاء اللجنة المختصة، ويتم اختيارهم من لدن مكتب المجلس بعد استشارة رؤساء الفرق (المادة 80)، ثم أضاف أنه تنتخب اللجنة المختلطة من بين أعضائها رئيساً لها ونائباً له ومقرراً وتكون رئاستها ومقر اجتماعها بالمجلس الذي أحيل عليه المشروع لأول مرة. (المادة 81). وهكذا يكون مجلس المستشارين لم يوفق في تحديد عدد ممثليه في اللجنة الثنائية المختلطة، فقد كان حرياً به ما دام قد خصص مادتين لمسألة

⁷⁵⁰-مصطفى قلوش، المرجع السابق نفسه.

⁷⁵¹- المادة 80 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التي تنص على أنه "تتكون اللجنة المختلطة عن مجلس المستشارين من أعضاء اللجنة المختصة ويتم اختيارهم من لدن مكتب المجلس بعد استشارة رؤساء الفرق".
وتضيف المادة 81 أنه "تنتخب اللجنة المختلطة من بين أعضائها رئيساً لها ونائباً له ومقرراً وتكون رئاستها ومقر اجتماعها بالمجلس الذي أحيل إليه المشروع لأول مرة.

تشكيل اللجنة الثنائية المختلطة أن يسارع أولا إلى تحديد العدد الذي يمثله فيها، أما قول مشرع المجلس أن اللجنة المختلطة تتكون عن مجلس المستشارين من أعضاء اللجنة المختصة ويتم اختيارهم من لدن مكتب المجلس بعد استشارة رؤساء الفرق " فيمكن اعتباره تعبيراً قاصراً ولم يف بالغرض المطلوب، مما يجعل الرجوع إلى القانون الداخلي لمجلس النواب أمراً لا مناص منه خاصة وأن الرجوع إلى المادة 49 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التي تحدد عدد أعضاء كل لجنة من اللجان الدائمة في أنه لا يقل عن خمسة عشر (15) عضواً ولا يزيد عن خمسة وأربعين (45) عضواً، لا يسعنا هو الآخر في تحديد ممثلي اللجان الدائمة في اللجنة الثنائية المختلطة⁽⁷⁵²⁾.

فحبذا لو كانت المادة 80 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين على الشكل التالي: " تتألف اللجنة الثنائية المختلطة باتفاق مع مجلس النواب من ستة (6) أعضاء، نصفهم عن مجلس المستشارين، ويتم اختيارهم من اللجنة المختصة من لدن مكتب المجلس بعد استشارة رؤساء الفرق".

إذن بعد أن علمنا أن اللجنة الثنائية المختلطة تتألف بناءً على اتفاق بين المجلسين من ستة أعضاء. نصفهم من مجلس النواب ونصفهم الآخر من مجلس المستشارين، يثور تساؤل آخر وهو: هل هذا العدد الذي حدده النظام الداخلي لمجلس النواب هو عدد حصري؟ أي أنه لا يمكن أن يتجاوز عدد أعضاء اللجنة الثنائية المختلطة ستة أعضاء، أم أنه لا بد من الاتفاق بين المجلسين حول هذا العدد؟ وما قول المجلس الدستوري في حالة خلاف مجلسي البرلمان حول عدد أعضاء اللجنة الثنائية المختلطة؟ خاصة وأن النظام الداخلي لمجلس المستشارين لم يحسم في هذه المسألة.

إننا نرى أن تشريع نظام داخلي للبرلمان ينظم العلاقة بين مجلسيه أضحى أمراً لا مناص منه، فكيف يعقل أن تتكون المؤسسة التشريعية من مجلسين يضع كل واحد منهما نظامه الداخلي دون اتفاق مع المجلس الآخر حول بعض القضايا المشتركة، ولا يتخذ المشرع المغربي تشريعاً ينظم العلاقة بينهما؟! !

⁷⁵² - إن القول بأن تعبير صانعي النظام الداخلي لمجلس المستشارين الذي تمت الموافقة عليه من لدن مجلس المستشارين في جلسة يوم الثلاثاء 16 من ذي الحجة 1418 (14 أبريل 1998). في مسألة تكوين اللجنة الثنائية المختلطة كان قاصراً لا يعني أبداً أنه أمر قذحي وإنما غابتنا منه توضيح عدم توفيق مجلس المستشارين في التعبير الدقيق عن عدد أعضاء اللجنة الثنائية المختلطة. فعلى الأقل كان عليه الإشارة إلى أنه تتألف اللجنة الثنائية المختلطة باتفاق مع مجلس النواب يتم بموجبه تحديد عددها أو تتألف اللجنة الثنائية المختلطة من كذا من الأعضاء نصفهم من مجلس المستشارين ويتم اختيارهم من اللجنة المختصة من لدن مكتب المجلس بعد استشارة رؤساء الفرق. وما دام النظام الداخلي لمجلس النواب قد حددها في ستة (6) أعضاء، ثلاثة منهم من مجلس المستشارين، فقد كان على مشرعي مجلس المستشارين اقتفاء نفس الأثر. ونسخ تلك المقترحات التي جاءت في المادة 138 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

لقد جاء الوقت إذن بعد مضي حوالي ثلاثة عشر (13) سنة تقريبا على تجربة الثنائية
المجلسية أن تنظم العلاقة بين مجلسي البرلمان بشكل واضح ودقيق لتحسين الأداء التشريعي
والرقابي للمؤسسة التشريعية المغربية.

وإذا كان هذا بخصوص تشكيل اللجنة الثنائية المختلطة من حيث عدد أعضائها، فإن المشرع
الدستوري المغربي قد أقر إمكانية اللجوء إلى مسطرة تشكيل لجنة ثنائية مختلطة بطلب من الحكومة،
وجعل من ذلك أمرا إختياريا يعود تقديره للحكومة على سبيل الجواز.

كما أن اختيار وانتداب أعضاء اللجنة الثنائية المختلطة مرده إلى مكثبي المجلسين اللذين يختار
كل منهما ممثله في تلك اللجنة بتشاور مع الفرق النيابية حسب ما اتفق عليه النظامان الداخليان
لمجلسي البرلمان.

ومع ما سبق بيانه من أن اللجنة السالفة الذكر تشكل على أساس ثنائي أي تمثيل متساو من
الأعضاء من المجلسين معا، فإن الإشراف على أعمالها يتولاها رئيس ونائب له ومقرر، وقد اختلف
المجلسان في طريقة تعيينهم، فبينما ينص النظام الداخلي لمجلس النواب على انتخاب مكتب اللجنة
بشكل يكون الرئيس ونائب المقرر من المجلس مقر الإجتماع أي المجلس الذي أحيل عليه النص
لأول مرة، ونائب الرئيس والمقرر من المجلس الآخر (المادة 138).

ينص النظام الداخلي لمجلس المستشارين على مبدأ انتخاب جميع مسيري اللجنة الثنائية
المختلطة من رئيس ونائبه ومقررهما (المادة 81).

وهو عدم توفيق آخر بين مجلسي البرلمان في توحيد مقتضياتهما مما يدعم بشكل كبير
المقترح الذي تقدمنا به سلفا (753). وإذا كان هذا بخصوص تشكيل اللجنة الثنائية المختلطة فماذا عن
مهامها؟

الفقرة الثانية : مهام اللجنة الثنائية المختلطة

⁷⁵³ - فهنا قد يثور التساؤل على مستوى التطبيق، حول أي المقتضيات يتعين الأخذ بها؟ هل هي أحكام النظام الداخلي لمجلس
النواب أم أحكام النظام الداخلي لمجلس المستشارين؟ وقد أشرنا سابقا إلى أنه قد حان الوقت بعد نضج تجربة الثنائية المجلسية
في النظام السياسي المغربي لإبداع نظام داخلي للبرلمان المغربي يهتم خاصة بتنظيم العلاقة بين مجلس النواب ومجلس
المستشارين، وذلك لتحقيق التجانس المطلوب داخل المؤسسة التشريعية، وكذلك التنسيق بين غرفتي البرلمان وتسريع وثيرة
العمل التشريعي البرلماني. فالهدف الأسمى الذي وضع من أجله مجلس المستشارين كما صرح بذلك العاهل المغربي في خطاب
ثورة الملك والشعب (بتاريخ 20 غشت 1996) هو أنها " غرفة مسؤولة وشيقة حتى يقصدها الجميع ولجعلها كذلك تتابع
المسيرة الاقتصادية والاجتماعية لكل يوم...".

بإدراكنا أن تشكيل اللجنة الثنائية المختلطة مرده إلى رغبة الحكومة، التي لها وحدها أمر تقدير سلوك هذه المسطرة، نتبين أن مهمة هذه اللجنة هي خدمة صالح الحكومة المتمثل في فك الحصار عن مشروع أو مقترح قانون تريد هذه الأخيرة إخراجها إلى حيز الوجود حيث تعلن حالة الاستعجال⁽⁷⁵⁴⁾.

إذن فمهام اللجنة الثنائية المختلطة يمكن سردها في النقاط التالية:

- 1- حصر مهام اللجنة في دراسة نقط الخلاف واقتراح نص مشترك، كما تنص على ذلك الفقرة الأخيرة من المادة 138 من النظام الداخلي لمجلس النواب⁽⁷⁵⁵⁾ التي تنص على أنه "تشرع اللجنة في دراسة الأحكام محل الخلاف التي أحيلت عليها وفق الضوابط المقررة لأعمال اللجان في النظام الداخلي للمجلس مقر الاجتماع". وكذلك المادة 139 التي أكدت أنه "تحدد مهام اللجنة الثنائية المختلطة في اقتراح نص بشأن الأحكام التي ما زالت محل خلاف...".
- أما الأحكام التي تم الاتفاق بشأنها فلا يحق للجنة أن تتناولها بالدراسة وإعادة النظر فيها⁽⁷⁵⁶⁾، طبقاً لمقتضيات الفصل الثامن والخمسين (58) من الدستور نفسه الذي ينص على أنه "يناط باللجنة اقتراح نص بشأن الأحكام التي ما زالت محل خلاف".

⁷⁵⁴ - كما تنص على ذلك الفقرة الثانية من الفصل 58 من دستور 1996 التي تنص على أنه "إذا لم يتأت إقرار مشروع أو مقترح قانون بعد مناقشته مرتين في كلا المجلسين، أو مرة واحدة في كل منهما إذا أعلنت الحكومة الاستعجال، يجوز للحكومة أن تعمل على اجتماع لجنة ثنائية مختلطة من أعضاء المجلسين...".
وهنا لا بد من الإشارة إلى أن طلب جمع لجنة ثنائية مختلطة لا يتم إلا بعد شرط قراءة مشروع أو مقترح القانون مرتين أو مرة واحدة بكل مجلس، مع استمرار الخلاف بين مجلسي البرلمان حول نص قانوني مقترح معين، وقد عمد بعض الباحثين إلى عدم توضيح مسألة الفرائض في كلا المجلسين، فأوحوا من خلال حديثهم أن القراءتان تنتمان في المجلسين مجتمعين مرتين، بينما الأمر ليس كذلك فالمقصود قراءتين في كل مجلس، ولمن أراد الوضوح أكثر الرجوع إلى النص الفرنسي أو الفصل 45 من الدستور الفرنسي الأكثر وضوحاً، وهنا لا بد من تدخل المشرع الدستوري لتوضيح هذه المعطيات وتدقيقها خاصة بعد التراكمات الدستورية الأكاديمية.

- محمد أدويري: "اختصاصات البرلمان المغربي...". مرجع سبق ذكره، ص 67.
⁷⁵⁵ - وتقابلها المادة 86 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التي تنص في جزء منها على أنه: "...، إذا أعلنت الحكومة الاستعجال، يجوز للحكومة بناء على الفصل الثامن والخمسين (58) (الفقرة 2) من الدستور أن تعمل على اجتماع لجنة ثنائية مختلطة من أعضاء المجلسين يناط بها اقتراح نص مشترك بشأن الأحكام التي ما زالت محل خلاف.
⁷⁵⁶ - وهو نفس الرأي الذي ذهب إليه الأستاذ مصطفى قلوب، حيث يقول أنه "فيما يخص القانون المقارن مهمة اللجنة تنحصر فقط في اقتراح نص بشأن المقترحات القانونية التي ما زالت محل خلاف بين مجلسي البرلمان، أما الأحكام التي تم الاتفاق بشأنها فلا يحق للجنة أن تتناولها بالدراسة وإعادة النظر فيها:
- مطبوع: "التأصيل الفقهي...". مرجع سبق الإشارة إليه، ص 79. وهو نفس الشيء الذي أقرته المادة 45 من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية، حيث أكدت أن مهمة اللجنة الثنائية المتساوية الأعضاء تنحصر في اقتراح نص بشأن المقترحات التي ظلت محل خلاف بين المجلسين "الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ"، وهذا ما أيدته المادة 112 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية.

2- تتولى الحكومة عرض مقترحات اللجنة الثنائية المختلطة على مجلسي البرلمان إن شاءت،
"ويمكن للحكومة أن تعرض النص الذي تقترحه اللجنة الثنائية على المجلسين لإقراره". (المقطع
الأخير من الفقرة الثانية من الفصل 58 من دستور 1996).

وقد أكدت المادة 139 من النظام الداخلي لمجلس النواب نفس الأمر بالنص على أنه "ويمكن
للحكومة أن تعرض النص الذي تقترحه اللجنة الثنائية المختلطة على المجلسين لإقراره...". وهو نفس
المقتضى الذي جاءت به المادة 88 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التي تقرر أنه "يمكن
للحكومة أن تعرض النص الذي تقترحه اللجنة الثنائية المختلطة على المجلسين لإقراره ولا يجوز في
هذه الحالة قبول أي تعديل إلا بموافقة الحكومة⁽⁷⁵⁷⁾.

إذن فقد اتفق النص الدستوري وكذلك النظامان الداخليان لمجلسي البرلمان على أن الحكومة
هي من يملك الحق في عرض النص الذي توصلت إليه اللجنة الثنائية المختلطة على مجلسي البرلمان
لإقراره، وفي حالة ما إذا قامت بذلك، فإن كل تعديل تقدم به المجلسان يبقى قبوله متوقفا على إرادة
الحكومة.

لكن النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان لم يبيئا الإجراءات التشريعية الواجب اتباعها فيما
يتعلق بالتصويت على النص المقترح من طرف اللجنة، كما أنهما أغفلا كذلك التحديد الدقيق لمسطرة
التعامل مع التعديلات التي يمكن أن ترد على ذات النص، وهو الأمر الذي أولاه نظام الجمعية
الوطنية الفرنسية ما يكفي من البيان من خلال البندين الثاني والثالث من المادة 113، حيث ينص البند
الثاني على أنه "عندما يحال النص الذي أعدته اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء على الجمعية، فإن
التعديلات التي تم إيداعها تقدم للحكومة ولا يتم توزيعها إلا بعد الحصول على موافقتها. وفي هذه
الحالة فإن أحكام الفقرة الأولى من المادة 88 تطبق على التعديلات المذكورة" ويضيف البند الثالث ما

⁷⁵⁷ - ونوضح هنا أننا لم نجد ما تكلم عنه الأستاذ عبد الإله فونتير من أن النظام الداخلي لمجلس المستشارين يستعمل مصطلح
"مشروع" بدل "نص" وأنه استعمل خاطئ إذ اللجنة الثنائية المختلطة لا تبت في نقط الخلاف المثارة بالنسبة لمشاريع القوانين
فقط بل بالنسبة لمقترحات القوانين أيضا. فما جاء في المادة 88 هو أنه "يمكن للحكومة أن تعرض النص" أي استعملت
مصطلح "النص" وربما كان ذلك في مشروع النظام الداخلي لمجلس المستشارين أو في نظام داخلي آخر قبل النظام الداخلي
لمجلس المستشارين ليوم الثلاثاء 16 من ذي الحجة 1418 (14 أبريل 1998):
- عبد الإله فونتير: "العمل التشريعي بالمغرب- الجزء الثالث- المرجع السابق، هامش الصفحة 183.

يلي : " تبت الجمعية أولا في التعديلات، وبعد قبولها أو رفضها أو إذا لم يتم إيداعها، فإن الجمعية تبت بتصويت واحد على مجمل النص" (758).

ويبقى السؤال العريض المطروح بخصوص هذه النقطة هو : ما العمل إذا ما رفضت الحكومة عرض النص الموحد الذي توصلت اللجنة إلى إقراره على مجلسي البرلمان؟ فهل من شأن هذا الامتناع أن يحرم البرلمان من النظر من جديد في مشروع أو مقترح القانون؟

إن العودة إلى النص الدستوري وكذلك النظامين الداخليين لم يمكننا من إيجاد جواب لهذا السؤال. فكل المقترحات القانونية السالفة الذكر تركت للحكومة المجال للتحكم في المسار التشريعي بمجرد إنشاء اللجنة الثنائية المختلطة، بالرغم من أن الدستور لم يستهدف ذلك.

أما بالرجوع إلى المشرع الفرنسي لنظام الجمعية الوطنية فقد قرر في المادة 113 ما يلي: " إذا لم تعرض الحكومة على البرلمان النص الذي أنجزته اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء لإقراره خلال الخمسة عشر يوما من تاريخ إيداع تقرير اللجنة المختلطة، فإنه يحق للمجلس الذي كان آخر من أحيل عليه النص، قبل اجتماع اللجنة المختلطة، أن يستأنف دراسته من جديد وفقا للفقرة الأولى من المادة 45 من الدستور". أي تداوله بطريقة عادية متوالية من طرف الجمعيتين بالبرلمان من أجل إقرار نص موحد.

3- انتهاء أعمال اللجنة بمجرد إعدادها لتقريرها في شأن الفصول أو المواد التي بقيت محل خلاف.

لقد حدد المشرع الدستوري وكذلك النظامان الداخليان لمجلسي البرلمان مهام اللجنة الثنائية المختلطة في تقديم تقرير في شأن الفصول أو المواد التي يقع اتفاق المجلسين بشأنها، كما تنص على ذلك الفقرة الأخيرة من المادة 139 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2004، التي تقرر أنه " تنتهي أشغال اللجنة الثنائية المختلطة بمجرد إعدادها لتقريرها في شأن الأحكام محل خلاف".

⁷⁵⁸ - مصطفى قلوبوش: " التأصيل الفقهي... " مرجع سابق، اللجنة الثنائية المختلطة، ص 82-83.

-l'Article 113 :

1. Si le gouvernement n'a pas soumis le texte élaboré par la commission mixte paritaire à l'approbation du parlement dans les quinze jours du dépôt du rapport de la commission mixte, l'assemblée qui, avant la réunion de la commission, était saisie en dernier lieu du texte en discussion peut en reprendre l'examen conformément à l'article 45, alinéa 1, de la constitution.

2. Lorsque l'Assemblée est saisie du texte élaboré par la commission mixte paritaire, les amendements déposés sont soumis au gouvernement avant leur distribution et ne sont distribués que s'ils ont recueilli son accord. Dans cette hypothèse, l'article 88, alinéa 1, est applicable aux dits amendements.

3.L'Article statue d'abord sur les amendements. Après leur adoption ou leur rejet, ou s'il n'en a pas été déposé, elle statue par un vote unique sur l'ensemble du texte ».

أما النظام الداخلي لمجلس المستشارين فلم يدلي بدلوه في هذا الشأن، وبالتالي فإن أعمال اللجنة تنتهي بمجرد تقديمها لتقرير يخص تقريب وجهة النظر وتطابقها بين مجلس النواب ومجلس المستشارين بخصوص مقتضيات لم يتفقا عليها، لكن ذلك دون تقييد عمل اللجنة بأجل معين.

4- عدم تقييد اللجنة الثنائية المختلطة بأية آجال لإنجاز مهامها.

لقد صرح المجلس الدستوري في قراره رقم 98-218 وهو بصدد تعقيبه على المادة 240 من النظام الداخلي لمجلس النواب⁽⁷⁵⁹⁾، بأن تحديد أي أمد لعمل اللجنة الثنائية المختلطة يعتبر أمرا غير دستوري على اعتبار أن الفصل 58 من الدستور قد أتى خاليا من أي تحديد أو تقييد في هذا المجال، وهو ما يجعل اللجنة غير مقيدة بأي مقتضى قانوني يحدد لها أجلا لإنجاز مهمتها.

ويرى الأستاذ مصطفى قلوش هنا "أنه إذا كان ما انتهى إليه المجلس الدستوري قد يعتبر صائبا فيما يخص عدم دستورية تحديد المدة بأمد قصير (ثمانية أيام) لكي تنجز اللجنة مهمتها، فإن إبعاد أي تحديد في هذا المجال قد يختلف الرأي بشأنه"⁽⁷⁶⁰⁾.

ونحن كذلك نساير رأي أستاذنا مصطفى قلوش، ونعتبر أن تحديد أجل للجنة الثنائية المختلطة لإنجاز مهامها، ليس فيه أي تعارض مع مقتضيات الدستور بل على العكس من ذلك نرى أنه يستجيب لما يتغياه الفصل الثامن والخمسون من الدستور الذي يؤكد هو نفسه على أن الأمر يتعلق بحالة الاستعجال، وبالتالي فرأينا تزكيه عدة أسباب نذكر منها:

- أن الأمر يتعلق بحالة استعجال بمنطوق الفصل الدستوري، وكما هو معلوم فحالة الاستعجال تقتضي الإسراع لإيجاد حل لتذويب الخلاف الموجود بين مجلسي البرلمان حول بعض مقتضيات مشروع أو مقترح قانون معين. فالحكومة التي طلبت أو ستطول اجتماع لجنة ثنائية مختلطة لأنه تبين لها أن المداولة بين مجلسي البرلمان قد طالت دون أن توجد هناك أي بوادر تتم عن قرب إيجاد حل للأزمة القانونية التشريعية بينهما لإقرار نص معين. وبالتالي فالهدف هو تذليل الصعاب وتسريع وثيرة النقاش من أجل ربح الوقت، وإنه لا يعقل أن يظل عمل اللجنة متواصلا من غير أي تحديد زمني.

⁷⁵⁹ - ويتعلق الأمر هنا بالنظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1998، الذي تم تعديله بالنظام المصادق عليه في 19 يناير 2004، والذي أتى هو الآخر خاليا من أي تحديد لأجل عمل اللجنة بشكل دقيق وبالأيام. فقط أكد على أنه تنتهي أشغال اللجنة الثنائية بمجرد إعدادها لتقريرها في شأن الأحكام محل الخلاف: الفقرة الأخيرة من المادة 139 من ن.د.م.ن. لسنة 2004.
⁷⁶⁰ - مصطفى قلوش: "التأصيل الفقهي..."، المرجع السابق، ص 84.

-اللجنة الثنائية المختلطة هي بطبيعتها لجنة مؤقتة لإنجاز مهمة محددة، فهي تختلف عن اللجان الدائمة المنصوص عليها في النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان، وهو ما يجعل تحديد أمد لوجود اللجنة أمراً يتماشى وطبيعتها.

-إن عدم تحديد الدستور لأي أجل لعمل اللجنة الثنائية المختلطة لا يعني مطلقاً أنه لا يمكن تقييد إنجاز مهامها بأجل معين، فكما هو معروف أن الوثيقة الدستورية لا يمكنها الإحاطة الشاملة بجميع دقائق الأمور، فالأصل أن المجال يبقى مفتوحاً في وجه البرلمان الذي يظل رغم عقلنة عمله، صاحب الاختصاص التشريعي الأصلي في تقرير ما يشاء من القواعد القانونية ووفق المسطرة التي يحددها شريطة أن يتم كل ذلك في نطاق الضوابط المحددة في الدستور والقوانين التنظيمية التي لها علاقة بذات المسألة⁽⁷⁶¹⁾، خاصة إذا علمنا أن النظام الداخلي لمجلس النواب قد حدد أجل إنجاز مهام اللجنة فيما يخص قانون المالية في سبعة أيام، حيث تنص المادة 139، الفقرة الثانية على أنه "... يتحتم على اللجنة إذا تعلق الأمر بمشروع قانون المالية أن تنهي أشغالها وتضع تقريرها في أجل لا يزيد على سبعة أيام من يوم عرض الحكومة الأمر عليها، طبقاً لمقتضيات المادة 34 من القانون التنظيمي لقانون المالية"⁽⁷⁶²⁾.

وبقي أن نشير إلى أنه في حالة عدم توصل اللجنة الثنائية المختلطة إلى اقتراح نص مشترك أو في حالة عدم تبني المجلسين للنص الذي اقترحت، تبقى للحكومة الصلاحية الدستورية في إقصاء مجلس المستشارين وعرض النص مباشرة على مجلس النواب للموافقة عليه بعد أن تدخل عليه ما تراه من التعديلات المقترحة خلال المناقشة البرلمانية⁽⁷⁶³⁾. وأذاً لا يتم إقرار النص المعروض عليه إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم طبقاً لمقتضيات الفصل الثامن والخمسين من الدستور، الفقرة الثالثة، وكذلك المادة 140 من النظام الداخلي لمجلس النواب التي تنص على أنه "إذا لم تتمكن اللجنة الثنائية المختلطة من اقتراح نص مشترك على الحكومة لعرضه على المجلس، أو إذا لم يقر المجلسان النص الذي اقترحت، تعرض الحكومة على مجلس النواب مشروع أو اقتراح قانون بعد أن تدخل عليهما عند الاقتضاء ما تتبناه من التعديلات المقترحة خلال المناقشة البرلمانية، وفي

⁷⁶¹ - مصطفى فلوش: " التأصيل الفقهي... " المرجع السابق، ص 85.

⁷⁶² - ونلاحظ هنا أنه رغم التعقيدات التي تتعلق بمشروع قانون المالية، وطبيعته التقنية، فقد حدد المشرع أجل عمل اللجنة الثنائية المختلطة في مجاله فيما لا يزيد على سبعة أيام، فما بال القوانين الأخرى العادية التي نرى أن تحديد أجل ثمانية أيام بخصوصها أمر معقول. خاصة إذا ما تم قياس الأمر على أمور أخرى كمشاريع المراسيم التي حدد المشرع الدستوري عمل اللجنة الثنائية المختلطة في شأنها في ثلاثة أيام (الفصل 55 من دستور 1996)، والمادتين 141 من النظام الداخلي لمجلس النواب، و82 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

⁷⁶³ - وهنا نشير إلى أن الأمر يبقى به بعض الإلتباس، خاصة مع عدم تحديد أمد لتوصل اللجنة الثنائية المختلطة لإقرار نص مشترك واقتراحه، مما يجعل الحكومة صاحبة التقدير في هذا الشأن، فهذا الأمر يعضد الطرح الذي قلناه سلفاً بخصوص تحديد أجل لإنجاز مهام اللجنة حتى نقول بأنه إذا لم تتمكن اللجنة الثنائية المختلطة من اقتراح نص مشترك داخل أجل كذا. أو إذا لم يقر المجلسان... " فإذا لم يكن ذلك على مستوى النص الدستوري لصعوبة تعديله فعلى الأقل يتم تضمين ذلك في النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان، اللذين يظنان ساكتان بهذا الخصوص.

هذه الحالة لا يمكن لمجلس النواب أن يقر نهائياً النص المعروض عليه إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم، طبقاً لمقتضيات الفصل الثامن والخمسين من الدستور".

وإذا كان ما تحدثنا عنه في الفرع الأول من هذا المطلب يتعلق بالتشريع في مجال القوانين العادية، فماذا عن مسطرة التشريع في القوانين الخاصة؟

الفرع الثاني : التشريع في القوانين الخاصة

إضافة إلى تدخل البرلمان للتشريع في مجال القوانين العادية - كما سبق بيانه - فإنه يختص كذلك بالتشريع في مجالات أخرى استناداً إلى المقتضيات الدستورية، وهذه المجالات منظمة بمقتضى القانون، بمعنى أن مهمة التشريع فيها موكولة إلى البرلمان في إطار صلاحياته التشريعية. وأهم هذه المجالات، مجال القوانين التنظيمية (البند الأول)، المجال المالي (البند الثاني)، ومجال المعاهدات الدولية (البند الثالث). وقد أشرنا تسمية هذه المجالات بالقوانين الخاصة⁽⁷⁶⁴⁾ نظراً لطبيعتها المختلفة عن القوانين العادية، وكذلك للمسطرة المتبعة في التشريع فيها كما سنرى من خلال الحديث عن كل مجال على حدة.

البند الأول : التشريع في مجال القوانين التنظيمية

إذا كانت قواعد الوثيقة الدستورية تحتل أعلى مرتبة من حيث تدرج القوانين، فإن القوانين التنظيمية⁽⁷⁶⁵⁾ تأتي في المرتبة الثانية بعد القواعد الدستورية وقبل القوانين العادية، فهي تحتل مرتبة وسطى ورابطة بين القواعد الدستورية والقانون التشريعي العادي، بل هي مكملة للدستور، وجزء من المنظومة القانونية الدستورية رغم عدم وجودها في نفس الوثيقة، إذ يلاحظ أن جل الدساتير الحديثة عادة ما تكتفي بالنص على كليات الأمور وعمومياتها، بينما تحيل بالنسبة للتفاصيل والجزئيات

⁷⁶⁴ - لقد فضلنا التطرق لهذه الأنواع من التشريع بصفة منفصلة عن التشريع في مجال القوانين العادية، وذلك نظراً لأهميتها وكذلك للمسطرة التي تتبع لإنتاجها.

ونؤكد قبل الخوض في هذه الجزئية أننا لن ندعي الإحاطة التامة بجميع تفاصيل هذه الأنواع من القوانين، بسبب تشعب تعاريفها ومساطريرها وكذلك لأهميتها.

كما أنها تأتي فقط في طريق معالجتنا لموضوعنا الذي يستهدف علاقة المؤسسة التشريعية بباقي المؤسسات السياسية في النظام السياسي المغربي، أكثر منه الخوض في تفاصيل اختصاصات البرلمان المغربي التي تحتاج إلى أكثر من بحث دكتوراه واحد للإلمام به.

⁷⁶⁵ - Les lois organique.

المرتبطة بنظام الحكم، والمؤسسات السياسية على قوانين تنظيمية تعتبر مكملة لأحكام الدستور (766) الذي يحيل نفسه عليها.

ويعتبر الدستور الفرنسي المؤرخ في 4 أكتوبر 1958، مبتكر القوانين التنظيمية، فهو أول من فرق بين القوانين العادية والقوانين التي تنظم المسائل ذات الطبيعة الدستورية، فأطلق عليها اصطلاح القوانين التنظيمية⁽⁷⁶⁷⁾، وعنه أخذت معظم الدساتير الغربية والعربية ومنهم الدستور المغربي⁽⁷⁶⁸⁾.

ونظرا لطبيعتها الخاصة، يتطلب إقرار القوانين التنظيمية⁽⁷⁶⁹⁾ شروطا يملها الدستور، نتطرق إليها تباعا.

الفقرة الأولى: وجوب انقضاء مدة زمنية بين إيداعها والمداولة فيها

تتشرك القوانين التنظيمية مع القوانين العادية في مسألة دراسة مشروع أو مقترح القانون في مجلسي البرلمان بالتتابع بغية التوصل إلى اتفاق على نص واحد، حيث يستويان في ذلك بمقتضى ما نصت عليه الفقرة الأولى من الفصل 58 من الدستور⁽⁷⁷⁰⁾. غير أنه فيما يتعلق بالقوانين التنظيمية وبمقتضى الفقرة الخامسة من ذات الفصل، فإنه لا يجوز الشروع في التداول في المشروع أو المقترح إلا بعد انصرام عشرة أيام من تاريخ إيداعه لدى المجلس الذي قدم إليه أولا⁽⁷⁷¹⁾. أما الدستور الفرنسي فقد حدد الأجل الذي يجب انقضاؤه قبل الشروع في مناقشة مشروع أو مقترح

⁷⁶⁶ - Les lois organique sont prises par le parlement, selon une procédure spécifique. Elles ont pour objet de compléter la constitution (qui renvoie à ces lois pour préciser une vingtaine d'articles) et de régir certains aspects de l'organisation des pouvoirs publics.

⁷⁶⁷ - مصطفى فلوش: "التأصيل الدستوري...." مرجع سابق، ص: 91.

⁷⁶⁸ - فمصطلح القوانين التنظيمية لم يكن معروفا حتى في الدساتير الغربية نفسها باستثناء الدستور الفرنسي وهذا ما ذهب إليه الأستاذ محمد أشركي بقوله: "لا نجد ذكرا للقوانين التنظيمية في الدستور الإيطالي الصادر في 27 دجنبر 1949 ولا في الدستور الألماني الغربي المؤرخ في 23 مايو 1949": محمد أشركي: "المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية" العدد الأول، 1982، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، ص: 73.

⁷⁶⁹ - للتعمق أكثر في مفهوم القوانين التنظيمية، يمكن الرجوع إلى :

- محمد ادويري: "اختصاصات البرلمان المغربي" م.س، ذ، ص: 76، 77، 78، 79.

⁷⁷⁰ - وهنا نلاحظ أن المشرع الدستوري الفرنسي قد أفرد فصلا دستوريا خاصا بالقوانين التنظيمية وهو الفصل 46، أما نظيره المغربي فقد تحدث عن القوانين التنظيمية في نفس الفصل الدستوري الخاص بالقوانين العادية (الفصل 58). حيث أضاف إلى الشروط العادية المتعلقة بالتشريع العادي شروطا أخرى خاصة بالتشريع التنظيمي، وهو أمر لا يخلو من دلالة، توضح الأهمية القصوى التي حبا بها المشرع الدستوري الفرنسي هذا النوع من القوانين عكس المشرع المغربي.

⁷⁷¹ - حيث تنص الفقرة الخامسة من الفصل 58 من دستور 1996 على أنه: "يتم إقرار القوانين التنظيمية والتعديلات المدخلة عليها وفق الشروط المشار إليها أعلاه، بيد أن المجلس الذي يعرض عليه أولا مشروع أو اقتراح قانون تنظيمي لا يمكن أن يتداول فيه أو يصوت عليه إلا بعد مرور عشرة أيام على تاريخ إيداعه لديه".

القانون والتصويت عليه من لدن الجمعية التي يعرض عليها أولاً، في خمسة عشر يوماً من وضعه (الفقرة الثانية من الفصل 46 من دستور 1958) (772).

وقد برر الفقه الدستوري الفرنسي وجوب مرور مدة زمنية معينة بين إيداع مشروع أو مقترح القانون التنظيمي لدى أحد غرفتي البرلمان وبين الشروع في المداولة والتصويت عليه، بأن هناك فائدة تتحقق من جراء وضع مثل هذا القيد الزمني والتي تتجلى في إعطاء المجلس فرصة للتفكير بترووي قبل الشروع في مناقشة مشروع أو مقترح القانون التنظيمي حتى تحاط مقتضياته بأكبر قدر من الثبات، نظراً لأهمية المسائل التي ينظمها القانون التنظيمي الذي يعتبر مكملاً للدستور (773)، دون أن يصبح جزءاً من الدستور (774).

وبذلك يجعل الفصل 58 من الدستور مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية تخضع لمسطرة خاصة إضافة إلى المقتضيات المتعلقة بالقوانين العادية والمنصوص عليها في الفقرات 1 و 2 و 3 و 4 من ذات الفصل، وهو ما يجعل من الصعب تعديلها، وكذلك يضيف عليها بعض خصائص الجمود الدستوري، التي تضمن لها - حسب تعبير - "ميشال دوبري" ثباتاً أكبر واحتراماً أكبر (775).

ورغم كون المشرع الدستوري المغربي قد أخذ عن ملهمه الفرنسي في مجال القوانين التنظيمية، فقد خالفه في ثلاث مسائل وهي:

1- في الأجل الذي يجب انصرامه قبل الشروع في مناقشتها، فالدستور الفرنسي يشترط مضي ستة (6) أسابيع من وضعه لدى الجمعية التي أحيل عليها أولاً، وأربعة (4) أسابيع بعد إحالته على

⁷⁷² - L'article 46 : Le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

هذا الفصل الذي تم تعديله بمقتضى القانون الدستوري رقم 724-2008 بتاريخ 23 يوليوز 2008 حيث أصبح ينص على ما يلي: "القوانين التي يعطيها الدستور صفة القوانين التنظيمية يتم التصويت عليها وتعديلها وفق الشروط الآتية.

المشروع أو المقترح لا يمكن قراءته أولاً، أو التداول فيه والمصادقة عليه من طرف الجمعيتين إلا بعد مرور الأجل المحددة في الفقرة الثالثة من الفصل 42 (6) أسابيع بعد وضعه في الجمعية الأولى المحال عليها، و 4 أسابيع بعد إحالته على الجمعية الثانية من حيث الإحالة. وفي حالة الاستعجال - حسب مقتضيات الفصل 45- فإن مشروع أو مقترح القانون التنظيمي، لا يخضع للمداولة في الجمعية الأولى المحال عليها إلا بعد مرور خمسة عشر يوماً على وضعه...".

⁷⁷³ - مصطفى قلوبوش: "الإطار القانوني والفقه للقوانين التنظيمية": جريدة الحركة، 28 يناير 1999، العدد 3426، ص: 10.

⁷⁷⁴ - Pierre le Mire : « L'article 46 dans la constitution de la république Française », sous la direction de François Luchaire. - Gérard Conac 2eme édition, Paris 1987, page : 901.

⁷⁷⁵ - Simon - Louis Formery : « La constitution commentée », op. cit, p : 93.

الغرفة الثانية. وخمسة عشر يوما في حالة استعجال الحكومة⁽⁷⁷⁶⁾، في حين يكفي الدستور المغربي بمرور أجل عشرة أيام⁽⁷⁷⁷⁾.

2- لقد اشترط الدستور المغربي تحقق الأغلبية المطلقة للعدد الذي يتكون منه المجلس، حينما يوكل الأمر لمجلس النواب ليبت بصفة نهائية في مشروع أو مقترح قانون لم يتم الاتفاق بشأنه، (الفقرة الثالثة من الفصل 58)، وتستوى في ذلك القوانين العادية والقوانين التنظيمية، عكس الوضع في فرنسا حيث يكفي الدستور بالأغلبية العادية إذا تعلق الأمر بالقوانين العادية، بينما يستلزم توفر الأغلبية الموصوفة حينما يتعلق الأمر بالقوانين التنظيمية (الفقرة الثالثة من الفصل 46 من الدستور الفرنسي)، أي الأغلبية المطلقة لأعضاء الجمعية الوطنية⁽⁷⁷⁸⁾.

3- خلو المادة 46 من الدستور الفرنسي من أي مقتضى مماثل لما هو منصوص عليه في الفقرة الرابعة من الفصل 58 من الدستور المغربي (يعتبر أن مجلس النواب قد وافق على النص المعروض عليه بالأغلبية المطلقة لأعضائه في حالة إقراره عملا بأحكام الفقرة الثانية من الفصل 75).

ويمكن إضافة ملاحظة أخرى هي كون المشرع الدستوري الفرنسي قد خصص فصلا دستوريا مستقلا للقوانين التنظيمية، في حين أقحمها المشرع المغربي في نفس الفصل الخاص بالقوانين العادية⁽⁷⁷⁹⁾.

الفقرة الثانية : لزوم إقرار القوانين التنظيمية المتعلقة بمجلس المستشارين باتفاق مع مجلس النواب

⁷⁷⁶ - لقد كان الدستور لسنة 1958 ينص في فصله السادس والأربعين على أجل خمسة عشر يوما للشروع في مناقشة مشروع أو مقترح القانون التنظيمي، في أحد غرفتي البرلمان، لكن التعديل الدستوري للفصل السالف الذكر لسنة 2008، غير من مضمونه وجعله 6 أسابيع بعد الإحالة الأولى على غرفة من غرفتي البرلمان الفرنسي و 4 أسابيع بعد إحالته على الغرفة الثانية من حيث الترتيب في الوضع لديها.

⁷⁷⁷ - وقد نصت المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين على أنه "لا يمكن لمجلس المستشارين عند عرض الأمر عليه لأول مرة بخصوص مشروع أو اقتراح قانون تنظيمي أن يتداول فيه أو يصوت عليه إلا بعد مرور عشرة أيام (10) على إيداعه لديه". وهو أجل قصير لا يستجيب للأهمية التي يجب أن تولى للقوانين التنظيمية، والذي يجب أن يكون خمسة عشر (15) يوما على الأقل.

⁷⁷⁸ - « La procédure de l'article 45 est applicable – toutefois faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres. Article 46 - alinea : 3.

⁷⁷⁹ - ونقصد به الفصل 58 من الدستور، الذي أضاف شروطا استثنائية تخضع لها مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية، بالإضافة إلى مسطرة القوانين التنظيمية. أما الدستور الفرنسي فقد خصص لها الفصل 46 منه.

تتص الفقرة السادسة من الفصل 58 من دستور 1996 على أنه: "يجب أن يتم إقرار القوانين التنظيمية المتعلقة بمجلس المستشارين باتفاق بين مجلسي البرلمان على نص موحد..."

وهو ما أكدته كذلك المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين بقولها أنه "لا يتم إقرار القوانين التنظيمية المتعلقة بمجلس المستشارين إلا إذا حصل الاتفاق بين مجلس النواب ومجلس المستشارين على نص موحد..."

أما النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2004 فقد أتى خاليا من أي مقتضيات لتبنيان المسطرة التشريعية الخاصة بالقوانين التنظيمية حتى فيما يخص هذه المسألة التي لها علاقة مقررة دستوريا به⁽⁷⁸⁰⁾.

وبقراءة مقتضيات الفقرة السادسة من الفصل 58 من الدستور يتضح أنه قد حصر الأمر فيما يتعلق بالقوانين التنظيمية المتعلقة بمجلس المستشارين من حيث إقرارها في موافقة مجلس النواب على ذلك، أي أنه يجب أن يتم إقرارها بصيغة موحدة من طرف المجلسين، مما يعني أن الحكومة لا يجوز لها أن تعطي الكلمة النهائية لمجلس النواب على الوجه المحدد في الفقرة الثالثة من الفصل السالف الذكر. كما يستفاد من الفقرة السادسة ذاتها أنه لا يحق للحكومة إعمال مقتضيات الفقرة الرابعة من الفصل 58، وكذلك الفقرة الثانية من الفصل 75 من الدستور حيث في إطار هاتين الفقرتين قد تتمكن الحكومة من الحصول على موافقة مجلس النواب بمفرده حتى من غير تحقق الأغلبية الموصوفة، علاوة على إقصاء مجلس المستشارين من إقرار النص.

لقد أقرت الفقرة السادسة إذن وبشكل صريح ضرورة موافقة مجلس المستشارين على كافة القوانين المتعلقة به، لكن ذلك لا يحول دون اللجوء إلى إجراءات أخرى غير تلك المنصوص عليها في الفقرة المذكورة لتسهيل التوصل إلى نص موحد، مع ضمان عدم إقرار النص دون موافقة مجلس المستشارين، حيث يرى الأستاذ مصطفى قلوش جواز اللجوء إلى اللجنة الثنائية المختلطة بغاية تذليل الصعوبات وتيسير الأمر على المجلسين شريطة أن يتم حرمان الحكومة من إمكانية إدخال تعديلات على ما تقترحه اللجنة وتجريدها من إمكانية إعطاء الكلمة الأخيرة لمجلس النواب ليقرر بمفرده،

780 - حيث نلاحظ أن النظام الداخلي لمجلس المستشارين قد أبلى بلاءا حسنا بتخصيصه للمواد 90، 91 و92 الواردة في الفرع الثالث من الباب الثامن لمسطرة القوانين التنظيمية، والتي قضى المجلس الدستوري في قراره رقم 98-212 بدستوريتها. في حين لم ينهج النظام الداخلي لمجلس النواب نفس المنحى: للمزيد حول هذا الموضوع يرجى الرجوع إلى: مصطفى قلوش: "التأصيل الفقهي..." مرجع سبق ذكره، الإشكالية الرابعة، ص: 17.

وبتوافر هذين القيدتين معا فإن الحكمة من تقرير الاستثناء من القاعدة في مجال القوانين التنظيمية تكون مننفة، لذلك يجوز للحكومة أن تستعين باللجنة الثنائية⁽⁷⁸¹⁾، وكذلك تعتبر موافقة مجلس الشيوخ الفرنسي ضرورية فيما يتعلق بالقوانين التنظيمية الخاصة به وذلك تفاديا لأن تعدل قوانينه أو اختصاصاته ضدا على إرادته من قبل الحكومة والجمعية الوطنية⁽⁷⁸²⁾، فمنذ التعديل الدستوري لسنة 1992 أصبحت موافقة الغرفتين ضرورية بالنسبة للقوانين التنظيمية ما عدا الاستثناء الوارد في المادة 2/88، الذي أعطى فيه الأولوية للجمعية الوطنية. فمسطرة "الكلمة الأخيرة" للجمعية الوطنية لا يسري تطبيقها إذا كان القانون التنظيمي يتعلق بمجلس الشيوخ، حيث لا مناص من موافقة هذا الأخير⁽⁷⁸³⁾.

⁷⁸¹ - مصطفى قلوب: "الإطار القانوني والفقه للقوانين التنظيمية"، جريدة الحركة، العدد 3426 بتاريخ 28 يناير 1999، ص: 10.

⁷⁸² - L'article 46 – « ...Les lois organiques relative au Sénat doivent être voté dans les mêmes termes par les deux assemblées... »

⁷⁸³ - Simon – Louis Formery : « La constitution... » op.cit, p : 93 : qui dit « ...L'assemblée ne peut statuer définitivement (en application de l'article 45, al. 4) qu'à la majorité absolue de ses membrés.

- Cette procédure du « dernier mot » n'est pas applicable si la loi organique concerne le sénat dans ce cas ; l'accord du sénat est indispensable, ce qui confère un véritable droit de véto à la chambre haute... ».

الفقرة الثالثة: الرقابة الدستورية الوجودية على القوانين التنظيمية

إذا كانت القوانين التنظيمية تختلف من حيث تقديمها ومناقشتها كمشاريع ومقترحات داخل مجلسي البرلمان، عن القوانين العادية، فإنها تختلف عنها كذلك في مسطرة إصدارها ودخولها حيز النفاذ، بحيث لا يمكن إصدار الأمر بتنفيذها إلا بعد عرضها على المجلس الدستوري للبت في مدى مطابقتها للدستور، والتصريح بدستوريتها. ذلك ما تنص عليه الفقرة الأخيرة من الفصل 58 من دستور 1996 التي تؤكد على أنه "لا يمكن إصدار الأمر بتنفيذ القوانين التنظيمية إلا بعد أن يصرح المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور".

وما يميز الرقابة الدستورية على القوانين التنظيمية من طرف المجلس الدستوري هو كونها إلزامية ووقائية سابقة على الإصدار والتصديق، عكس رقابة دستورية القوانين الاختيارية التي تنصب على القوانين العادية، والتي أكلها المشرع الدستوري لرغبة جهة معينة، كما تنص على ذلك الفقرة الثالثة من الفصل الحادي والثمانين من الدستور: "وللملك أو الوزير الأول أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين أو ربع أعضاء مجلس النواب أو أعضاء مجلس المستشارين أن يحيلوا القوانين قبل إصدار الأمر بتنفيذها إلى المجلس الدستوري ليبت في مطابقتها للدستور".

في حين ترسخ الفقرة الثانية من ذات الفصل ما ورد في الفصل 58 من أنه "تحال القوانين التنظيمية قبل إصدار الأمر بتنفيذها، والنظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان قبل الشروع في تطبيقه إلى المجلس الدستوري ليبت في مطابقتها للدستور"⁽⁷⁸⁴⁾.

ولقد كرست الفقرة الثانية من المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين نفس المقتضى بأن نصت على أنه: "لا يمكن إصدار القوانين التنظيمية إلا بعد تصريح المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور"⁽⁷⁸⁵⁾.

⁷⁸⁴ - فالفقرة الثانية من الفصل 81 من دستور 1996، كررت ما ورد في الفقرة الأخيرة من الفصل 58، لكنها أضافت النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان للخضوع للرقابة على دستورية القوانين التي يمارسها المجلس الدستوري، والتي تعتبر وجوبية كذلك. أما الدستور الفرنسي فقد نص في الفقرة الأخيرة من الفصل السادس والأربعين (46) على ما يلي: "لا يمكن إصدار القوانين التنظيمية إلا بعد تصريح المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور".
وقد أعطى الدستور الفرنسي الحق بالإضافة إلى رئيس الجمهورية، الوزير الأول، رئيس الجمعية الوطنية، ورئيس مجلس الشيوخ، إلى ستين نائبا (60) من إحدى غرفتي البرلمان للدفع بعرض القوانين على المجلس الدستوري (الفصل 67 فق 2).
⁷⁸⁵ - أما النظام الداخلي لمجلس النواب فلم يتطرق لمسألة دستورية القوانين التنظيمية والرقابة عليها، وذلك رغم التعديلات المهمة التي عرفها والتي كان آخرها سنة 2004.

ومن كل ذلك يتجلى أن القوانين التنظيمية تخضع لرقابة دستورية مسبقة وقبلية يمارسها عليها المجلس الدستوري بكيفية أوتوماتيكية ومباشرة بإحالة نص القانون التنظيمي عليه، من قبل رئيس المجلس الذي وافق على النص في مرحلته النهائية، وهي إحالة مفروضة بقوة الدستور، إذ لا مجال للتردد بشأنها، فبمجرد الموافقة على النص التنظيمي من طرف المجلسين، حيث يصبح نهائياً، وقبل إحالته على جلالته الملك قصد إصدار الأمر بتنفيذه، يتم عرضه على المجلس الدستوري ليقرر في مدى مطابقته لأحكام الدستور⁽⁷⁸⁶⁾، وهو ما يترتب عنه وقف سريان الأجل المحدد لإصدار الأمر بتنفيذ القوانين التنظيمية، أي أن آجال الإصدار المتمثلة في ثلاثين يوماً لا تحتسب إلا ابتداءً من تاريخ توصل الحكومة بنسخة من قرار المجلس الدستوري الذي يصرح بمطابقة النص للدستور⁽⁷⁸⁷⁾. كما تنص على ذلك الفقرة الخامسة من الفصل الواحد والثمانين من الدستور. أما إذا كان النص مخالفاً للدستور، فإنه لا يتم إصداره أو تطبيقه (الفقرة السادسة من الفصل 81) وهو نفس الأمر الذي أقره المشرع الدستوري الفرنسي في الفصل 62 من الدستور، الفقرة الأولى. والمجلس الدستوري لا يقرر في النص المعروض عليه بصفة كلية، وإنما يتناوله بالتجزئ مادة؛ مادة، حيث قد يصرح بعدم مطابقة بعض مواد فقط للدستور، فيطلب إعادة النظر فيها أو حذفها، كما هو الشأن مثلاً لقرار المجلس الدستوري رقم 250-98 بتاريخ 3 رجب 1419 (24 أكتوبر 1998)، المتعلق بالقانون التنظيمي للمالية.

ولقد ألزم النص الدستوري المجلس الدستوري بمقتضى الفقرة الرابعة من الفصل 81، بإصدار قراره بشأن النصوص المحالة عليه في مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الإحالة عليه، لكنه ترك للحكومة إمكانية تخفيض هذه المدة إلى ثمانية أيام بطلب منها في حالة الاستعجال⁽⁷⁸⁸⁾.

⁷⁸⁶ - الفقرة الأخيرة من الفصل 58 من دستور 1996 التي تقابلها الفقرة الثانية من الفصل 63 من دستور 1963 التي تقرر أنه: "لا يمكن إصدار الأمر بتنفيذ القوانين التنظيمية إلا بعد عرضها على الغرفة الدستورية من المجلس الأعلى بقصد الموافقة".

والفقرة الثالثة من الفصل 81 من دستور 1996.

⁷⁸⁷ - حيث تنص الفقرة الخامسة من الفصل 81 من دستور 1996 على أنه: "يترتب على إحالة القوانين إلى المجلس الدستوري في الحالات المشار إليها أعلاه وقف سريان الأجل المحدد لإصدار الأمر بتنفيذها". وهو ثلاثون يوماً كما يؤكد ذلك الفصل 26 من الدستور الذي ينص على أنه "يصدر الملك الأمر بتنفيذ القانون خلال الثلاثين يوماً التالية لإحالته إلى الحكومة بعد تمام الموافقة عليه".

⁷⁸⁸ - الفقرة الرابعة من الفصل 81 تنص على ما يلي: "يبث المجلس الدستوري في الحالات المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين خلال شهر وتخفيض هذه المدة إلى ثمانية أيام بطلب من الحكومة إذا كان الأمر يدعو إلى التعجيل". ونلاحظ هنا أن الأجل المنصوص عليه في الفقرة الرابعة يسري على القوانين التنظيمية والعادية بنفس الدرجة. كما نلاحظ أن المشرع الدستوري المغربي قد أقر نفس المدة للمجلس الدستوري للبت في مدى دستورية القوانين التنظيمية، وذلك من خلال الفصل 61 الذي ينص على أنه: "القوانين التنظيمية قبل إصدارها، مقترحات القوانين المنصوص عليها في الفصل 11 قبل عرضها على

وإذا كانت النصوص الدستورية تخول السلطة التنفيذية إمكانية إصدار قرارات لها قوة القانون، سواء في حالة التفويض التشريعي أو في إطار مراسيم قوانين بالنسبة للقوانين العادية، فإن هناك خلافاً فقهيًا حول إمكانية تحويل الحكومة الحق في إصدار نفس القرارات في مجال القوانين التنظيمية. وقد أيد بعض الفقه العربي حق إصدار الحكومة لهذا النوع من القرارات على أساس أن الدستور لم ينص على خلاف ذلك بنص صريح، وبالتالي يجوز التفويض التشريعي في ميدان القوانين العادية وكذلك القوانين التنظيمية⁽⁷⁸⁹⁾.

إلا أن الأمر بالمغرب ظل محل خلاف، حيث إن هناك من يرى أن المشرع الدستوري قد وضع إجراءات خاصة ومحددة لأجل إقرار القوانين التنظيمية وأن هذه الإجراءات قيدت البرلمان، حيث إنه لا يجوز إصدار هذه القوانين خارج ما حدده الفصل 58 من الدستور المغربي، وأن مخالفة هذه الإجراءات يعد خروجاً عن مبدأ توزيع الاختصاص⁽⁷⁹⁰⁾.

لقد أيد اتجاه فقهي واسع التوجه القائل بعدم جواز التفويض في مجال القوانين التنظيمية، لكونها تسلك مسطرة دستورية إجبارية خاصة تتمثل في الرقابة الدستورية التي لا مناص منها، مما يعني أن البرلمان هو الذي يتعين عليه أن يتخذ القوانين التنظيمية، دون أي تفويض بشأنها، ذلك أنه لكي يتحقق التدخل الحتمي للمجلس الدستوري الذي يعتبر شرطاً أساسياً لِنفاذ القوانين التنظيمية، فإنه يتوجب ابتداءً مصادقة البرلمان عليها ومن هنا استحالة التفويض في مجال القوانين التنظيمية لتلازم الأمرين معاً⁽⁷⁹¹⁾. وقد سار في نفس الاتجاه الأستاذ محمد أشركي بقوله "غير أننا نميل إلى عدم جواز ذلك إذ لو أذن البرلمان للحكومة في أن تصدر مراسيم قوانين تنظيمية لكانت هذه متحررة من المراقبة على مطابقتها للدستور فضلاً عن أن صدور القوانين التنظيمية بغير المسطرة البرلمانية لا يتصور إلا في حالة الانتقال أو الاستثناء⁽⁷⁹²⁾، ففي هذه الحالة يبقى أمر التشريع بنوعيه محفوظاً لجلالة الملك وحده دون غيره.

الاستفتاء، والأنظمة الداخلية لجمعية البرلمان، قبل دخولها حيز التنفيذ تحال وجوباً على المجلس الدستوري للنظر في مدى مطابقتها للدستور...

يتخذ المجلس الدستوري قراره في أجل شهر، وتخفف هذه المدة إلى ثمانية أيام في حالة الاستعجال بطلب من الحكومة.

⁷⁸⁹ - محسن خليل: "القانون الدستوري والنظم السياسية"، طبعة الإسكندرية، سنة 1987، ص: 223.

⁷⁹⁰ - محمد ادويري: "اختصاصات البرلمان المغربي..." مرجع سبق ذكره، ص: 85 و86.

⁷⁹¹ - مصطفى قلوبوش: "التأصيل الفقهي..." مرجع سابق، ص: 102.

⁷⁹² - محمد أشركي: "المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية"، العدد الأول سنة 1982، ص: 76، وقد أكد نفس الباحث في مقام آخر من نفس المرجع أنه "لا يمكن أن تصدر عن الحكومة بناءً على التأهيل التشريعي سواء في نطاق قانون الإذن أو في إطار مراسيم بقوانين".

كما أن أحكام القوانين التنظيمية باعتبارها تدابير تشريعية لا يمكن أن تتخذ في شكل مراسيم بناء على قانون الإذن تطبيقاً لأحكام الفصل الخامس والأربعين من الدستور، لأن ذلك يستلزم أن تطبق مباشرة بمجرد نشرها، كما أن أحكام القوانين التنظيمية التي يمكن أن تتخذ في إطار مراسيم بقوانين خلال الفترات الفاصلة بين الدورات البرلمانية، يستلزم أن تطبق هي الأخرى مباشرة بعد الاتفاق مع اللجان النيابية المعنية وبمجرد نشرها⁽⁷⁹³⁾، وهو أمر لا يستقيم والوجوب الدستوري بعرض القوانين التنظيمية الإلزامي على المجلس الدستوري قبل بدء العمل بها.

وكذلك رأينا في هذا الشأن بأن تدخل الحكومة سواء عن طريق قانون الإذن أو في إطار مراسيم بقوانين لا يتماشى بصفة مطلقة مع ما يتغياها الدستور من عرض فوري وقبلي للقوانين التنظيمية على المجلس الدستوري، أي فور الانتهاء من مناقشتها وقبل الشروع في تطبيقها بل حتى قبل إصدار الأمر الملكي بتنفيذها، كما أن المشرع الدستوري يتحدث في الفصل الخامس والأربعين عن "مراسيم تدابير يختص القانون عادة باتخاذها"، وليس مراسيم تدابير يختص القانون التنظيمي عادة باتخاذها، فالمشرع أدري بخصوصية القوانين التنظيمية ولو شاء منح الحكومة إمكانية التشريع فيها بالإذن لأورد ذلك صراحة.

كما أن نفس المشرع خص باللفظ مراسيم قوانين عادية ولم يتحدث عن مراسيم قوانين تنظيمية⁽⁷⁹⁴⁾.

ومن جميع ما ورد نستخلص أن هناك ست خصوصيات تتميز بها القوانين التنظيمية وهي:

- 1- مكانتها المباشرة بعد الدستور في الهرم القانوني، وقبل القوانين العادية.
- 2- قيمتها المرجعية بالنسبة للمنظومة التشريعية، مما يجعل كل مخالفة لها مخالفة للدستور نفسه.
- 3- ضرورة احترام مبدأ تراتبية القوانين، وذلك بعدم جواز تعديل القوانين التنظيمية أو بعض أحكامها بقوانين عادية أقل منها درجة.

⁷⁹³ - عبد الإله فونتين: "العمل التشريعي بالمغرب"، الجزء الثاني، المرجعية الدستورية ومضامين الوظيفة التشريعية، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية - 3 - سنة 2002، ص: 124.

⁷⁹⁴ - ويزكي هذا الطرح كذلك كون القوانين التنظيمية تدخل ضمن ما يسمى بالكتلة الدستورية، مما يميزها عن القوانين العادية، فإذا كان الدستور يوضع ويعدل باستفتاء شعبي يستوجب موافقة الأمة على مضامينه، فمن المنطقي كذلك أن تتخذ القوانين التنظيمية المكتملة والمتممة للدستور في فضاء نواب الأمة الذي هو البرلمان وليس الحكومة باعتبارها من ضمن الجهاز التنفيذي، ويبقى الملك وحده الجهة التي لها حق التشريع التنظيمي في الظروف الاستثنائية.

4- عدم إمكانية إدراج القوانين التنظيمية ضمن خانة قانون الإذن أو مراسيم القوانين.

5- خصوصية المسطرة التشريعية للقوانين التنظيمية، لتقيدها بأجل العشرة أيام قبل الشروع في مناقشتها (ف 58، فق 5)، وكذلك خضوعها الإجباري القبلي للرقابة على دستورية القوانين من قبل المجلس الدستوري⁽⁷⁹⁵⁾ قبل إحالتها على الطابع الملكي لإصدار الأمر بتنفيذها.

6- خضوع القوانين التنظيمية المتعلقة بمجلس المستشارين لمسطرة الاتفاق على إقرار نص موحد بين مجلسي البرلمان.

وإذا كانت هذه أهم الخطوط العريضة لمسطرة إقرار القوانين التنظيمية فماذا عن قانون المالية؟

البند الثاني: تشريع البرلمان في المجال المالي

تعني المبادرة التشريعية في المجال المالي التدخل من طرف الجهات المسؤولة بالتقدم بمبادرات تتعلق بالقانون المالي أو بمشاريع تتعلق بإحداث موارد عمومية أو تخفيض بعض منها أو إحداث تكليف عمومي أو الزيادة فيه، غير أن هذه المبادرات ليست عامة ولا مطلقة، بل تخضع لشروط ما يسمى بالتوازن المالي الذي تحدده السياسة المالية للدولة، مما يفسر كون المبادرة البرلمانية في المجال المالي تكون محددة ومقيدة⁽⁷⁹⁶⁾.

وبخصوص المبادرات المتعلقة بقانون المالية، لقد أعطى القانون التنظيمي رقم 7.98 المتعلق بقانون المالية في مادته 32 للوزير المعني الحق في تحضير مشاريع قوانين المالية تحت سلطة الوزير الأول⁽⁷⁹⁷⁾.

⁷⁹⁵ - الذي يبيت فيها في أجل شهر في الحالات العادية، وفي أجل ثمانية أيام في حالة استعجاله من طرف الحكومة (الفصل 81 الفقرة الرابعة).

⁷⁹⁶ - محمد الغالي: "التدخل البرلماني في مجال السياسات العامة في المغرب (1984 - 2002)، أبحاث وأعمال جامعية: سلسلة الدراسات السياسية، القانونية، الاجتماعية"، الطبعة الأولى يناير 2006، ص: 284.

⁷⁹⁷ - المادة 32 من الباب الثالث من الفصل الأول من القانون التنظيمي رقم 7.98 المتعلق بقانون المالية، بعد الاطلاع على قرار المجلس الدستوري رقم 98 - 250 بتاريخ 3 رجب 1419 (24 أكتوبر 1998) القاضي بمطابقة القانون التنظيمي رقم 7-98 المتعلق بقانون المالية للدستور ما عدا أحكام المادتين 5 و 10 منه والعبارة - إذا يؤذن للحكومة في ذلك بموجب قانون المالية للسنة- من المادة 43 على أن هذه الأحكام والعبارة يمكن فصلها عن مجموع أحكام القانون التنظيمي المذكور وبالتالي يجوز إصدار الأمر بتنفيذه بحذف الأحكام المصرح بعدم مطابقتها للدستور. (بتاريخ 1998/11/26 موافق 1419/08/07).

- وتنص المادة 32 على أنه "يتولى الوزير المكلف بالمالية تحضير مشاريع قوانين المالية تحت سلطة الوزير الأول.

وقبل الحديث عن مختلف مراحل إعداد قانون المالية لابد من إثارة ملاحظة أساسية تتعلق بمدى هيمنة جهاز الحكومة على المجال التشريعي المالي؟! !

ينص الفصل الخمسون من دستور 1996 على أنه "يصدر قانون المالية عن البرلمان بالتصويت طبق شروط ينص عليها قانون تنظيمي"، ويصوت البرلمان مرة واحدة على نفقات التجهيز التي يتطلبها إنجاز مخطط التنمية، وذلك عندما يوافق على المخطط، ويستمر مفعول الموافقة تلقائياً على النفقات طوال مدة المخطط، وللحكومة وحدها الصلاحية لتقديم مشاريع قوانين ترمي إلى تغيير البرنامج الموافق عليه كما ذكر.

إذا لم يتم في نهاية السنة المالية التصويت على قانون المالية أو صدور الأمر بتنفيذه بسبب إحالته إلى المجلس الدستوري تطبيقاً للفصل 81 من الدستور، فإن الحكومة تفتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية، والقيام بالمهام المنوطة بها على أساس ما هو مقترح بالميزانية المعروضة بقصد الموافقة.

ويسترس العمل في هذه الحالة باستخلاص المداخل طبقاً للمقتضيات التشريعية والتنظيمية الجارية عليها باستثناء المداخل المقترح إلغاؤها في مشروع قانون المالية، أما المداخل التي ينص المشروع المذكور على تخفيض مقدارها فتستخلص على أساس المقدار الجديد المقترح.

ويضيف الفصل الحادي والخمسون أن "المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان ترفض إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة للقانون المالي إما إلى تخفيض الموارد العمومية وإما إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود".

فهل يفيد منطوق هاتين المادتين أو جوهرهما أن المبادرة المالية، بما في ذلك المجالات التي لا تتعلق بقانون المالية نفسه، مقتصرة على الحكومة دون سواها؟

هناك تفسيران أساسيان⁽⁷⁹⁸⁾:

1-التفسير الأول: ويفيد أنه إذا ما ذهبنا في اتجاه كون الفصل 51 يحيل إلى أن المبادرة التشريعية في المجال المالي برمته تكون مقتصرة على الحكومة نظراً للارتباط الوثيق بين مختلف العناصر المشكلة لمالية الدولة، وبالتالي خروج أي مبادرة عن إطار الحكومة يمكن أن يؤدي إلى

⁷⁹⁸ - كما جاء في "التدخل البرلماني في مجال السياسات العامة في المغرب" للدكتور الغالي محمد، مرجع سبقت الإشارة إليه، ص. 285 و286.

الإخلال بالتوازنات المالية، والتي تبقى هي نفسها المسؤولة عنها، فإن هذا الطريق يقود عمليا إلى حرمان المؤسسة التشريعية من أي دور في إعداد السياسات العمومية، ويجعله منحصرًا فقط في المناقشة والمتابعة التي تكون في جوهرها محددة بمسايرة الفلسفة الحكومية في مختلف مبادراتها.

2- التفسير الثاني: لا يحصر المبادرة التشريعية في المجال المالي على الحكومة وحدها، بل يعطي كذلك لأعضاء البرلمان الحق في التدخل في هذا المجال بشرط مراعاة التوازنات المالية التي يحددها قانون المالية بصفته قانونا خضع لمصادقة الجهاز التشريعي نفسه، لكن هذا التفسير يصطدم بالاستعمال التعسفي للفصل 51 من الدستور من طرف الحكومة، من خلال الحكم على مختلف المبادرات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان بعدم شرعيتها لمخالفتها لمقتضيات الدستور.

وعموما تتحدد مهمة القانون المالي في وضع التقييم وتحديد التوقعات، وكذا التراخيص لكل العمليات المرتبطة بمداخيل ونفقات الدولة في كل سنة مالية، وتستغرق عملية تحضير وإعداد القانون المالي قرابة ثلاثة أشهر ونصف ابتداء من شهري دجنبر ويناير بعد المصادقة عليه في مجلس الحكومة ثم في مجلس الوزراء، ليتم إحالته على البرلمان قصد مناقشته والتصويت عليه، ذلك ما سنتوقف عنده من خلال ثلاث مراحل.

أولاً: مرحلة التحضير، الإيداع والإحالة

لم يحدد المشرع الدستوري المغربي صراحة الجهة التي يعود لها الاختصاص لإعداد مشروع الميزانية، وإنما أوكل ذلك للقانون التنظيمي للمالية الذي نص في المادة 32 على ما يلي: "يتولى الوزير المكلف بالمالية تحضير مشاريع قوانين المالية تحت سلطة الوزير الأول".

فوزير المالية يستقبل اقتراحات مختلف القطاعات الحكومية في المجال المالي تحت إشراف الوزير الأول باعتباره متولي مهمة التنسيق بين أعضاء الحكومة على مستوى المجلس الحكومي، وكذلك الحسم في كل خلاف أو اختلاف في وجهات النظر بين الوزير الأول وباقي الوزراء، حيث يعرض مشروع القانون المالي على المجلس الوزاري قبل إيداعه لدى أي من مكثبي مجلسي البرلمان، كما تنص على ذلك المادة 33⁽⁷⁹⁹⁾ التي تؤكد على أنه "يودع مشروع قانون المالية للسنة بمكتب أحد مجلسي البرلمان قبل نهاية السنة المالية الجارية بسبعين يوماً على أبعد تقدير"⁽⁸⁰⁰⁾.

⁷⁹⁹ - المادة 33 من الفصل الأول المتعلق بدراسة قوانين المالية، من الباب الثالث المتعلق بدراسة قوانين المالية والتصويت عليها من القانون التنظيمي للمالية رقم 7-98، كما سبقت الإشارة إليه، أما المشرع الدستوري الفرنسي فقد نهج اتجاهًا مخالفًا

وقد أكدت المادة 124 من القانون الداخلي لمجلس النواب على أنه "يودع مشروع قانون المالية للسنة والميزانيات الفرعية المتعلقة به بمكتب مجلس النواب في الآجال المحددة، ويشفع بتقرير تعرض فيه الخطوط العريضة للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها والآفاق المستقبلية والتغييرات التي أدخلت على المداخل والنفقات.

وتلحق بالتقرير المذكور وثائق تتعلق بنفقات الميزانية العامة وبعمليات الحسابات الخصوصية للخرينة وبمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وبالمؤسسات العمومية، طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي للمالية"⁽⁸⁰¹⁾.

إذن فقانون المالية يودع كسائر مشاريع القوانين بأحد مكثبي مجلسي البرلمان غير أنه لا بد من إرفاقه بتقرير توضيحي تعرض فيه الخطوط العريضة للتوازن الاقتصادي والمالي والآفاق المستقبلية وكل الوثائق التي تسهل عمل اللجان البرلمانية.

ويتكون مشروع قانون المالية حسبما جاء في المادة 27 من القانون التنظيمي من جزئين، يحصر الجزء الأول المبادئ العامة للتوازن المالي، فيما يختص الجزء الثاني بنفقات الميزانية العامة عن كل فصل وبنفقات الحسابات الخصوصية للخرينة عن كل حساب⁽⁸⁰²⁾.

ويحال مشروع القانون المالي فور التوصل به من طرف المجلس المعني على اللجنة المعنية قصد دراسته (المادة 33 من القانون التنظيمي للمالية، الفقرة الثالثة)⁽⁸⁰³⁾. ومع أن هذه المادة تنص

بتحديده للجهة التي تتلقى مشروع قانون المالية أولا في المادة 39 من الدستور "...أما مشاريع القوانين المالية وقانون تمويل الضمان الاجتماعي فتقدم أولا إلى الجمعية الوطنية".

-« Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale ».

⁸⁰⁰ - ولم يحدد لا القانون التنظيمي ولا النظام الداخلي لمجلسي البرلمان، الجهة التي يحال عليها مشروع قانون المالية أولا على غرار ما ذهب إليه القانون الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 1963 الذي يحدد بوضوح الجهة التي يعرض عليها المشروع أولا، حيث نصت المادة 102 في الفقرة الثانية على ما يلي: "يعرض المشروع على أنظار مجلس النواب أولا، ولما ينتهي من قراءته الأولى، يحال على مجلس المستشارين". ويبدو أن القانون التنظيمي قد ارتأى فيه المشرع ترك الخيار للحكومة لعرض مشروع القانون المالي على المجلس الذي تختاره، مع أنه على مستوى الممارسة غالبا ما يحال مشروع القانون المالي على مجلس النواب أولا. ثم بعد ذلك على مجلس المستشارين.

⁸⁰¹ - وتقابلها المادة 253 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التي جاءت أكثر اختصارا ودقة، حيث نصت على أنه "يودع مشروع قانون المالية لدى مكتب مجلس المستشارين في الآجال المحددة طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي للمالية"، وتضيف المادة 254 من نفس النظام أنه "يرفق مشروع قانون المالية بجميع الوثائق والبيانات الموضحة لمقتضياته وفصوله مع مذكرة تقديم تتضمن الأسباب والموجبات التي يركز عليها القانون المالي والسياسة المالية للحكومة".

⁸⁰² - للتفصيل يرجى الرجوع للمادة 27 من القانون التنظيمي للمالية.

⁸⁰³ - وتنص على أنه "يحال المشروع في الحين إلى لجنة تابعة للمجلس المعروض عليه الأمر قصد دراسته".

على أن المجلس المعني يحيل مشروع قانون المالية فور تلقيه على اللجنة المختصة، فإن المادة 255 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين تؤجل ذلك إلى حين تقديم الحكومة لمشروع القانون المالي أمام مجلس المستشارين في جلسة خاصة⁽⁸⁰⁴⁾.

ونفس الشيء تؤكد عليه المادة 125 من النظام الداخلي لمجلس النواب لكن في اتساق تام مع المادة 33 من القانون التنظيمي للمالية، فيما يخص الإسراع في إحالة مشروع قانون المالية على لجنة المالية، حيث تنص على ما يلي: "يعقد المجلس جلسة عمومية خاصة تقدم فيها الحكومة مشروع قانون المالية. يحال المشروع في الحين على لجنة المالية والتنمية الاقتصادية قصد دراسته، وللنواب أن يطلبوا من الحكومة كل وثيقة لها صلة ببنود هذا المشروع لم يقع إيداعها ضمن المرفقات"، وذلك قبل الشروع في مناقشة المشروع.

ثانياً: المناقشة داخل اللجان الدائمة

وهو أمر يتعلق بمجلسي البرلمان، حيث لم يتطرق إليه القانون التنظيمي للمالية، مما يجعل اللجوء إلى النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان أمراً لا مفر منه.

وهكذا تنص المادة 126 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه "تتولى لجنة المالية والتنمية الاقتصادية مناقشة مشروع قانون المالية، وتبتدئ المناقشة بالاستماع إلى وزير المالية الذي يقدم بيانات إضافية حول المشروع، ثم يشرع في مناقشة عامة للميزانية وللسياسة الحكومية، يحدد مكتب اللجنة مدتها على ألا تتجاوز ثلاثة أيام، يوزع فيها الوقت بالتمثيل النسبي.

يشرع في مناقشة مفصلة للمشروع، مادة مادة، تقدم بعد ذلك اقتراحات التعديل للنظر فيها في أجل لا يتعدى خمسة أيام من أيام العمل.

يحضر مقررو اللجان الدائمة المختلفة عند تقديم التعديلات، ويتحتم على مقرر لجنة المالية أن يشير في تقريره إلى ملاحظاتهم".

كما تنص المادة 257 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين على ما يلي: "اعتباراً لمقتضيات القانون التنظيمي للمالية المشار إليه في الفصلين الخمسين (50) والحادي والخمسين (51) من الدستور تتولى لجنة المالية والتنمية الجهوية دراسة مشروع قانون المالية"⁽⁸⁰⁵⁾.

⁸⁰⁴ - المادة 255 تنص على أنه "يعقد المجلس جلسة خاصة تقدم فيها الحكومة مشروع القانون المالي قبل إحالته على اللجنة المختصة".

ويبدو أن كلا النظامين الداخليين قد تحدث عن ضرورة استعانة اللجنة المختصة بتوضيحات الحكومة اللازمة في المجال المالي، إلا أننا نسجل أن النظام الداخلي لمجلس النواب قد حدد مدة مناقشة الميزانية والسياسة الحكومية، كما أن اقتراحات التعديلات يجب النظر فيها في أجل لا يتعدى خمسة أيام من العمل.

أما النظام الداخلي لمجلس المستشارين فقد أتى خالياً من أي آجال، كما أنه كان مسهبا في مسطرة أوجز فيها نظيره مجلس النواب.

وعموماً لا يشرع المجلسان في مناقشة مشروع قانون المالية إلا بعد تلقي مختلف الشروحات من مختلف القطاعات الوزارية، وكذا الوثائق اللازمة والبيانات الموضحة لمقتضيات الميزانية وبنودها⁽⁸⁰⁶⁾.

ثالثاً: المناقشة والمصادقة على مشروع قانون المالية في الجلسة العمومية

يشترك قانون المالية مع باقي أنواع التشريع في مسطرة المناقشة والتصويت، إلا أنه يتميز عنها من حيث الآجال وطريقة المصادقة⁽⁸⁰⁷⁾:

1- آجال تقديم مشروع قانون المالية للبت فيه:

تنص المادة 34 من القانون التنظيمي للمالية على أنه "يبت المجلس المعروض عليه الأمر أولاً في مشروع قانون المالية داخل أجل الثلاثين يوماً الموالية لإيداعه...".

⁸⁰⁵-وتكملها المادة 258 التي تنص على أنه "يجوز لكل لجنة أن تعين عضواً منها قصد المشاركة بصفة استشارية في أعمال لجنة المالية أثناء دراسة فصول مشروع قانون المالية".

كما تضيف المادة 259 أنه "يمكن لمقرر لجنة المالية أن يستدعي عضو اللجنة التي يعينها أمر الميزانية المعروضة للدرس، ويتحتم عليه أن يشير في تقريره إلى ملاحظات الأعضاء المدعويين من لدنه بصفة استشارية".

⁸⁰⁶- المادة 127 كذلك من النظام الداخلي لمجلس النواب التي تنص على أنه "تشرع باقي اللجان الدائمة في التحضير لدراسة مشاريع الميزانيات الفرعية للوزارات والقطاعات التي ترتبط باختصاصاتها، بموازاة أعمال لجنة المالية يقدم كل وزير مشروع ميزانية القطاع الذي يسيره، وعليه أن يضع لدى رئاسة اللجنة ثلاثة أيام قبل انعقاد اجتماع اللجنة المعنية وبعد النواب المنتمين لها ملفاً يتضمن الوثائق والبيانات الموضحة لمقتضيات الميزانية وبنودها، المنصوص عليها في المادة 124. وعليه أن يقدم أيضاً الوثائق الأخرى التي يطالب بها النواب في شأن بند أو مقتضى في الميزانية الفرعية. تسلم مذكرة التقديم للميزانية لأعضاء اللجنة كتابة".

⁸⁰⁷- فأهمية مشروع قانون المالية، وارتباطه بالمجال الحيوي الأول بالبلاد الذي هو حركية الإدارة والاقتصاد الوطني، يجعلان منه قانوناً لا كباقي القوانين العادية، كما أنه يكتسي بطبيعته صبغة الاستعجال، ويقدمه الوزير الأول أمام مجلسي البرلمان فهو بمثابة التصريح المالي الحكومي الذي قد يؤدي الخلاف بشأنه إلى نشوب أزمة بين الحكومة والبرلمان.

وهكذا فإذا كان المشرع الدستوري لم يتطرق إلى أجل معين للبت في مشروع قانون المالية، فإن القانون التنظيمي قد حدده في ثلاثين يوما ابتداء من إيداعه لدى المجلس المحال عليه أولا، كما أنه قد سوى في ذلك بينه وبين المجلس المستقبل الثاني للمشروع الذي أعطاه هو الآخر ثلاثين يوما للبت في النص المعروض عليه تحتسب من اليوم الموالي لعرض الأمر عليه⁽⁸⁰⁸⁾.

أما النظام الداخلي لمجلسي البرلمان فقد اكتفيا بالإحالة على مقتضيات الدستورية والقانون التنظيمي للمالية في هذا الشأن⁽⁸⁰⁹⁾.

ورغم وجود مقتضيات قانونية واضحة بخصوص الأجل المتعلقة بإيداع ومناقشة مشروع قانون المالية، فإنه غالبا ما يتم تجاهل تلك الأجل، مما يعد مساهمة خطيرة بصلاحيات الجهاز التشريعي، لكون الأمر يتعلق بقانون يتطلب مناقشات مستفيضة.

والملاحظ في عمل الهيئة التشريعية بالمغرب أن مناقشة القانون المالي تتم في الغالب بكيفية تطبعها السرعة لتأخر الحكومة في تقديم المشروع للمجلس، مما يجعل النواب يضطرون لتركيز جهودهم في الأيام الأخيرة من العام كي يبرؤوا ذمتهم قبل حلول العام الجديد ولو اضطروا لمواصلة المناقشة بالليل والنهار⁽⁸¹⁰⁾.

وغالبا ما تماطل الحكومة في تقديم مشروع قانون المالية لأجل تضييق الفترة المخصصة لأعضاء الهيئة التشريعية لمناقشة هذا المشروع.

2- المناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية:

تعتمد مختلف الأنظمة السياسية المعاصرة إلى إعطاء اختصاص المصادقة على القانون المالي للسلطة التشريعية، وكذا أيها فعل المشرع الدستوري المغربي بالنص على ذلك في الفصل الخمسين

⁸⁰⁸ - كما نصت على ذلك الفقرة الثالثة من المادة 34 من القانون التنظيمي للمالية "يبت المجلس المعروض عليه الأمر ثانيا في المشروع داخل أجل الثلاثين يوما الموالية لعرض الأمر عليه".
⁸⁰⁹ - حيث نصت المادة 128 من النظام الداخلي لمجلس النواب على ما يلي: "تجري مناقشة مشروع قانون المالية والتصويت عليه طبقا لمقتضيات الفصلين الخمسين والواحد والخمسين من الدستور والقانون التنظيمي للمالية (الباب الثالث) والمسطرة التشريعية المنصوص عليها في هذا النظام...".
ثم المادة 265 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التي تؤكد أنه "تجري المناقشات حول مشروع المالية طبقا لمقتضيات الدستور والقانون التنظيمي للمالية والنظام الداخلي لمجلس المستشارين".
⁸¹⁰ - محمد ادويري: "اختصاصات البرلمان المغربي"، مرجع سابق، ص: 101 و102.

الذي يؤكد على أنه: "يصدر قانون المالية عن البرلمان بالتصويت طبق شروط ينص عليها قانون تنظيمي... " (811)

وتنص المادة 36 من القانون التنظيمي للمالية على ما يلي: "لا يجوز في أحد مجلسي البرلمان عرض الجزء الثاني من مشروع قانون المالية للسنة للمناقشة قبل التصويت على الجزء الأول" (812).

إذن بعد توصل المجلس الذي أحيل عليه مشروع قانون المالية بالوثائق اللازمة، وقبل إحالته على اللجنة المختصة، يقوم بعقد جلسة خاصة مع الحكومة التي تقدم فيها مشروع القانون المالي، حيث تتيح الفرصة لأعضاء المجلس ليستفسروا عن جميع المقترحات الواردة في المشروع، وأن يطالبوها بجميع الوثائق التي لها صلة ببنود مشروع قانون المالية والتي لم تودع ضمن مرفقاته، ثم بعد ذلك يحال مشروع قانون المالية على اللجان المختصة لدراسته واقتراح التعديلات الضرورية، وذلك على غرار مشاريع القوانين العادية، إلا أن عمل اللجان في المجال المالي يكون تقنيا محضاً، وهو ما يجعلها محطة أساسية، تأخذ منها وقتاً طويلاً، إذ تصبح مناسبة سنوية لأعضاء البرلمان لإعادة مراقبة السياسة الحكومية، فمشروع قانون المالية يعتبر بمثابة تصريح حكومي سنوي في المجال المالي، قد يثير حفيظة مجلسي البرلمان، ويفتح شهيتهما لتحريك مسؤولية الحكومة، في حالة عدم الرضى على توجهاتها المالية ورؤيتها المستقبلية للمجال الاقتصادي.

وبعد دراسة مشروع القانون المالي من قبل اللجان البرلمانية، فإنه يحمل على وجه السرعة إلى الجلسة العامة لأجل إتمام المسطرة التشريعية، حيث تفتتح المناقشة أمام المجلسين بخطاب لوزير المالية، يقدم بمقتضاه مشروع قانون المالية، ويتمحور الجزء الأول من هذا الخطاب حول الحالة الاقتصادية والمالية للبلاد ومختلف التحديات التي تواجهها. أما الجزء الثاني فيتم تخصيصه للاتجاهات العامة للسياسة المالية التي تعتمدها الحكومة نهجها في المستقبل لمعالجة تلك التحديات، وبعد خطاب وزير المالية يتدخل مقرر لجنة المالية لتوضيح التعديلات التي أدخلتها اللجنة على المشروع الحكومي وأسباب ذلك.

وبعد ذلك يشرع في مناقشة مشروع قانون المالية في الجلسة العامة، حيث يتم مراعاة مختلف المقترحات الدستورية الواردة في هذا الشأن، من قبيل الفصل 51 من الدستور، الذي ينص على أن

⁸¹¹ - وهو نفس المقتضى الذي جاء به الفصل 53 من دستور 1962.

⁸¹² - تنص المادة 13 من ق.ب.ت. للمالية على ما يلي: "تتضمن الميزانية العامة على جزأين، يتعلق الجزء الأول منها بالموارد ويتعلق الثاني بالنفقات وتتضمن موارد الميزانية العامة على الموارد المشار إليها في المادة 115 أعلاه. وتتضمن نفقات الميزانية العامة على نفقات التسيير ونفقات الاستثمار والنفقات المتعلقة بخدمة الدين العمومي.

"المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان ترفض إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة للقانون المالي إما إلى تخفيض الموارد العمومية وإما إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود" (813).

وهو نفس الأمر الذي شددت عليه المادة 40 من القانون التنظيمي للمالية بقولها أنه: "تطبيقاً لأحكام الفصل 51 من الدستور، يتم بقوة القانون حذف أو رفض المواد الإضافية أو التعديلات الرامية إما إلى تخفيض الموارد العمومية، وإما إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود.

فيما عدا ذلك يجب أن يتم تعليل كل مادة إضافية أو كل تعديل" (814).

وقد سائر المجلس الدستوري نفس التوجه حين اعتبر أثناء النظر في دستورية القانون رقم 24-00 القاضي بتغيير المادة 20 من القانون المالي رقم 26/99 للسنة المالية 1999 - 2000، أن تأجيل التاريخ المقترح في قانون المالية من شأنه أن يؤدي إلى تخفيض موارد الدولة، مما يعد خرقاً لمقتضيات الفصل 51 من الدستور (815).

لقد شكل الفصل الواحد والخمسون من الدستور أداة لنبذ كل المقترحات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، ووسيلة لاستبعاد أي مناقشة تتوخى الوصول إلى حلول توفيقية لضمان التوازن المالي الذي ينشده كل مواطن مغربي، لتنفرد برؤية أحادية لتطبيق سياسة مالية تترجم توجهاتها وحدها، مما يؤثر سلباً على مفهوم العمل النيابي.

ويصوت البرلمان على مشروع قانون المالية وفقاً للنص الدستوري ومقتضيات القانون التنظيمي للمالية اللذان يضعان مجموعة من الشروط:

⁸¹³ - ويقابله الفصل 54 من دستور 1962، بنفس المقترحات.

⁸¹⁴ - وعلى ذلك دأبت المادة 130 من النظام الداخلي لمجلس النواب التي نصت على أنه: "يتم بقوة القانون حذف أو رفض المواد الإضافية أو التعديلات الرامية إلى تخفيض الموارد العمومية وإما إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود، وفيما عدا ذلك يجب أن يتم تعليل كل مادة إضافية أو كل تعديل، تطبيقاً لأحكام الفصل الواحد والخمسين من الدستور، ووفقاً للمادة الأربعين من القانون التنظيمي للمالية".

أما النظام الداخلي لمجلس المستشارين فلم يتطرق إلى الأمر بصريح العبارة وإنما اكتفى بالإشارة إلى ذلك فقط في المادة 257 التي نصت على أنه: "اعتباراً لمقتضيات القانون التنظيمي للمالية المشار إليه في الفصلين الخمسين (50) والحادي والخمسين (51) من الدستور تتولى لجنة المالية والتنمية الجهوية دراسة مشروع قانون المالية"، وكذلك المادة 264.

⁸¹⁵ - قرار المجلس الدستوري رقم 388 - 2000، الصادر بتاريخ 30 مارس 2000، الجريدة الرسمية عدد 4786 بتاريخ 13 أبريل 2000.

- التصويت على قانون المالية مادة فمادة (المادة 37، من ق، ت، م)، ولا يتم التصويت على الجزء الثاني إلا بعد الفراغ من الجزء الأول (المادة 36)⁸¹⁶.

- يتم التصويت بصيغة إجمالية في شأن تقديرات المداخيل، فيما يخص الميزانية العامة، وذلك دفعة واحدة، أما الحسابات الخصوصية للخرينة فيتم التصويت على كل صنف على حدة (المادة 38 من ق.ت.م).

- يجري في شأن نفقات الميزانية العامة تصويت عن كل باب وعن كل فصل داخل نفس الباب، كما يتم التصويت على نفقات الحسابات الخصوصية للخرينة بحسب كل صنف من أصناف هذه الحسابات (المادة 39 من ق.ت.م. للمالية).

غير أنه يمكن للحكومة بمقتضى الفصل 57 من الدستور أن تطلب من كل مجلس من مجلسي البرلمان البت في مشروع الميزانية كله أو بعضه، بتصويت واحد، مع الاقتصار على التعديلات المقترحة أو المقبولة من طرفها.

وبلجوء الحكومة إلى مسطرة التصويت المغلق تتمكن من فرض قيد آخر⁽⁸¹⁷⁾ على حق التعديل المعترف به دستوريا لأعضاء البرلمان دون أن تعرض نفسها للمسؤولية السياسية، وتتجنب بذلك تفصيل التصويت على النص محل المناقشة مادة مادة، كما تجعل أعضاء البرلمان في وضعية اختيار بين أمرين أحلاهما مرٌّ، إما قبول النص برمته، وإما رفضه كلية دون إدخال أي تعديل عليه، وبالتالي تتحاشى الحكومة التعديلات ذات الأصل البرلماني.

البند الثالث: الموافقة التشريعية على المعاهدات الدولية

⁸¹⁶ - من القانون التنظيمي للمالية، والمادة 129 من النظام الداخلي لمجلس النواب التي تنص على أنه: بعد الانتهاء من دراسة مواد الجزء الأول من مشروع قانون المالية، وقبل الشروع في دراسة الجزء الثاني، يمكن طبقا للشروط المحددة في المادة 112 من هذا النظام، فتح مناقشة ثانية حول الجزء الأول كلاً أو بعضاً.

يتم التصويت على مجموع الجزء الأول من مشروع قانون المالية وفق نفس الشروط المعمول بها عند التصويت على مشروع قانون بأكمله، وإذا لم يوافق المجلس على الجزء الأول من مشروع قانون المالية، فإن مشروع القانون يعتبر مرفوضاً بأكمله. عندما تتم عملاً بأحكام المادة 112 من هذا النظام دراسة ثانية كلية أو جزئية لمشروع قانون المالية قبل الشروع في تقديم الشروحات حول التصويت على مجموع النص، لا يجوز إدخال تغييرات على مقتضيات الجزء الأول غير التغييرات التي تستدعيها ضرورة ترتيب وتنسيق النص نتيجة لعمليات التصويت على مواد الجزء الثاني".

أما النظام الداخلي لمجلس المستشارين فقد اكتفى بالنص على أن المناقشة تتم طبقاً لمقتضيات الدستور والقانون التنظيمي للمالية (المادة 264).

⁸¹⁷ - إضافة إلى القيد المتعلق برفض التعديلات التي من شأنها تخفيض الموارد العمومية، أو إحداث تكليف عمومي أو الزيادة فيه (الفصل 51 من الدستور) و(المادة 40 من القانون التنظيمي للمالية لسنة 1998).

ينص الفصل الحادي والثلاثون في فقرته الثانية على أنه: "يوقع الملك المعاهدات ويصادق عليها غير أنه لا يصادق على المعاهدات التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة إلا بعد الموافقة عليها بقانون".

تضطلع السلطة التشريعية علاوة على الاختصاصات التشريعية في مجال القوانين العادية ومجال القوانين التنظيمية والمجال المالي، باختصاص آخر ذي بعد دولي، يتمثل في الموافقة على كل معاهدة تترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة⁽⁸¹⁸⁾ وذلك قبل المصادقة عليها من لدن جلالة الملك (غير أنه لا يصادق على المعاهدات التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة إلا بعد الموافقة عليها بقانون)⁽⁸¹⁹⁾.

لقد ساير المشرع الدستوري المغربي روح النص الدستوري الفرنسي في الفصل الثالث والخمسين من هذا الأخير⁽⁸²⁰⁾، الذي نص على أن "معاهدات السلام، والمعاهدات التجارية، والمعاهدات والاتفاقيات المرتبطة بالتنظيم الدولي، التي تلزم مالية الدولة، التي تعدل مقتضيات ذات طبيعة تشريعية، وتلك المرتبطة بوضعية الأشخاص، أو التي تتضمن تخل، تبادل، أو إضافة للإقليم، لا تتم الموافقة أو المصادقة عليها إلا بمقتضى قانون"⁽⁸²¹⁾.

وقبل التطرق للمسطرة التي يتعين اتباعها من أجل الحصول على الموافقة التشريعية للبرلمان على المعاهدات التي تلزم مالية الدولة لابد من التمييز أولاً بينها وبين باقي المعاهدات غير الملزمة أو المكلفة لمالية الدولة.

الفقرة الأولى: تمييز المعاهدات المكلفة لمالية الدولة عن باقي المعاهدات الأخرى

⁸¹⁸ - والمقصود بالمعاهدات هنا، المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي لها علاقة بمالية الدولة، باعتبار البرلمان هو الذي يصادق على قانون المالية، فقد خوله الدستور باعتباره رقيباً على الأموال العامة، الحق في مراقبة الالتزامات المالية الدولية للمغرب، كما أنه من شأن هذا النوع من المعاهدات التي تترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة أن تؤثر على التوازن المالي لقانون المالية، مما يجعل إخضاعها للموافقة التشريعية أمراً ضرورياً.

⁸¹⁹ - الفصل 31 من دستور 1996، الفقرة الثانية.
⁸²⁰ - لكن المشرع الدستوري الفرنسي كان أكثر تفصيلاً واتساعاً لمجال تدخل المشرع التشريعي، بحيث جعل موافقته لا مفر منها لجميع المعاهدات تقريباً، كمعاهدات السلام، والمعاهدات التجارية، وتلك المرتبطة بالتنظيم الدولي، التي لها علاقة بمالية الدولة أو التي قد تمس مقتضيات وطنية ذات طبيعة تشريعية...

⁸²¹ - Article 53 : ...Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.
Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des population intéressées.

لقد ميز المشرع الدستوري المغربي بين ثلاث أنواع من المعاهدات⁽⁸²²⁾:

- المعاهدات التي لا تكلف مالية الدولة ولا تتعارض مع أحكام الدستور.

- المعاهدات التي قد تتضمن مقتضيات تخالف أحكام الدستور.

- المعاهدات التي تتضمن أحكاما تترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة.

وقد جعل سلطة المصادقة على جميع أنواع هذه المعاهدات بيد الملك باعتباره السلطة الدستورية صاحبة الاختصاص، غير أنه قيد هذه المصادقة من خلال التمييز بين الأنواع الثلاثة المذكورة من المعاهدات، فجعل النوع الأول يمارس فيه الملك سلطة المصادقة من غير قيد أو شرط، مما يجعل منه صاحب القرار الأول في مجال السياسة الخارجية.

أما بخصوص المعاهدات التي قد تتضمن مقتضيات مخالفة للدستور، فإن المصادقة عليها لا يمكن أن تكون إلا باتباع نفس المسطرة المنصوص عليها فيما يرجع لتعديل الدستور (الفقرة الثالثة من الفصل 31 من الدستور).

وتبقى المصادقة على المعاهدات التي من شأنها أن تكلف مالية الدولة رهينة بضرورة موافقة البرلمان عليها مسبقا بقانون "مما يستدعي تقديم الحكومة لوثيقة المعاهدة في شكل مشروع قانون ليقرر البرلمان بشأنه إما القبول أو الرفض اللذان ينصبان على مشروع المعاهدة جملة وتفصيلا، بمعنى أن البرلمان لا يملك تعديل مشروع المعاهدة بالإضافة أو الحذف أو التعديل، فهو إما أن يوافق أو يرفض جملة وتفصيلا، وحينما يوافق البرلمان على المشروع يحال على جلالته الملك للتصديق عليه"⁽⁸²³⁾.

وعلى مستوى الممارسة العملية، فإن المعاهدات يتم إعدادها من طرف السلطات الحكومية المختصة أو سفراء المغرب في الخارج بالتنسيق تام مع المصالح المختصة بوزارة الخارجية ووزارة المالية عند الاقتضاء، وذلك بالاتفاق مع الجهات المختصة بدولة ما أو مجموعة من الدول أو منظمة

⁸²² - للمزيد من التفاصيل الرجوع إلى:

- مصطفى قلوش: "النظام الدستوري المغربي - المؤسسة الملكية..." مطبعة دار السلام 1996 - 1997، ص: 60 و61.
⁸²³ - مصطفى قلوش: "النظام السياسي المغربي..." المرجع السابق، ص: 61. فالمعاهدات مرتبطة بجهات دولية خارجية وبالتالي فلا يمكن للبرلمان أن يدخل عليها أي تغيير، بالإضافة، الحذف أو التغيير، لأن ذلك يستدعي موافقة الأطراف الخارجية على الأمر، وهو أمر غير ممكن، وبالتالي فإما أن يصادق البرلمان على المعاهدة جملة وتفصيلا وإما أن يرفضها برمتها. ونشير إلى أنه في ظل دستور 1992 و1996 وعلى خلاف الوضع بالنسبة للدساتير السابقة يجوز للبرلمان بصفة خاصة أن يحيل المعاهدة أو الاتفاقية على المجلس الدستوري ليبت في مدى دستوريته، وذلك في إطار مقتضيات الفقرة الثالثة من الفصل 81 من الدستور الحالي.

دولية أو جهوية⁽⁸²⁴⁾. ثم بعد ذلك يتم عرضها للتوقيع أولاً بالأحرف الأولى من قبل السلطة المنتدبة لذلك والتي غالباً ما تكون هي السلطة التي تكلفت بإجراء المفاوضات⁽⁸²⁵⁾.

ثم بعد ذلك يأتي دور جلالته الملك الذي يتولى التوقيع الرسمي على المعاهدات، وله أن يفوض ذلك إلى أي سلطة أخرى، والتي غالباً ما تنحصر في الوزير الأول أو وزير الخارجية.

لكن مسطرة المصادقة على المعاهدات التي من شأنها تكليف مالية الدولة تبقى ذات خصوصية خاصة.

الفقرة الثانية: مسطرة الموافقة التشريعية على المعاهدات الملزمة لمالية الدولة

إذا كان الفصل الواحد والثلاثون من دستور 1996، قد تحدث من حيث المبدأ عن ضرورة موافقة البرلمان على المعاهدات المكلفة لمالية الدولة بمقتضى قانون⁽⁸²⁶⁾، فإن معرفة مسطرة الموافقة التشريعية على مثل هذه المعاهدات تقتضي منا الرجوع بالضرورة إلى النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان.

ففي بابه الخامس المتعلق بالموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية⁽⁸²⁷⁾، نص النظام الداخلي لمجلس النواب في مادته 123 على أنه: "إذا أُحيل مشروع قانون بالإذن في المصادقة على معاهدة أو بالموافقة على اتفاقية دولية غير خاضعة للمصادقة، فإن المجلس يدرسه حسب مقتضيات الفقرتين الثانية والثالثة من الفصل الحادي والثلاثين من الدستور، ولا يصوت على مواد هاتين الوثيقتين ولا يجوز تقديم أي تعديل بشأنهما.

⁸²⁴ - وتخضع عملية إبرام المعاهدات الدولية لأحكام قانون المعاهدات الذي نصت عليه اتفاقية فيينا الأولى لسنة 1969، ثم اتفاقية فيينا الثانية لسنة 1986.

⁸²⁵ - وخلال تبادل وثائق التصديق بين الدول وإيداعها، يتم إرسال نص المعاهدة الموقع عليها من قبل وزارة الخارجية إلى الأمانة العامة للحكومة، التي تقوم بدراستها وفحص مختلف المقتضيات التي تترتب تكاليف مالية تلزم مالية الدولة.
⁸²⁶ - وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى ضرورة التمييز بين المعاهدات التي تكلف مالية الدولة وتخضع بالضرورة لمسطرة الموافقة التشريعية من حيث المبدأ قبل عرضها على الملك للمصادقة عليها، وبين الاتفاقيات المالية التي تشير إليها المادة السابعة من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98 التي تنص على أنه: "يمكن أن تلزم التوازن المالي للسنوات اللاحقة الأحكام المتعلقة بالموافقة على الاتفاقيات المالية وبالضمانات التي تمنحها الدولة ويندببر شؤون الدين العمومي وكذا الدين العمري وبالترخيصات في الالتزام مقدماً وباعتماد الالتزام وبالترخيصات في البرامج"، والتي تندرج في إطار الاقتراض الخارجي، والتي يكون الهدف منها الحصول على قروض خارجية لتمويل بعض المشاريع الاقتصادية أو الاجتماعية أو الداخلة في إطار التعاون الثنائي أو المتعدد الأطراف. فهذا النوع من الاتفاقيات لا يندرج دستورياً في إطار المعاهدات حسب الأحكام الواردة في الفقرة الثانية من الفصل 31 من الدستور، كما أنها لا تعرض على البرلمان للموافقة، بل هي من الناحية القانونية عبارة عن عقود اقتراض تخضع لمسطرة خاصة.

- للتفصيل أكثر يرجى الرجوع إلى:

عبد الإله فوننتير: "العمل التشريعي بالمغرب... الجزء الثاني، مرجع س، ذ، ص: 298 - 299.
⁸²⁷ - لقد أحسن النظام الداخلي لمجلس النواب صنعا بحديثه عن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وهو الأمر الذي لم يفعله المشرع الدستوري الذي اكتفى بالحديث عن المعاهدات فقط.

تنظم المناقشة العمومية المخصصة للموافقة على المعاهدات والاتفاقيات حسب البرنامج والترتيب اللذين حددهما المكتب ووفق القرارات التنظيمية لندوة الرؤساء⁽⁸²⁸⁾.

أما النظام الداخلي لمجلس المستشارين فقد نص في المادة 267، الباب الثامن، على أنه: "عند عرض مشروع قانون يهدف إلى الموافقة على معاهدة أو اتفاقية دولية، فإن المجلس يدرسه حسب مقتضيات الفقرتين الثانية والثالثة من الفصل الحادي والثلاثين (31) من الدستور".

وقد أضافت المادة 268 أنه: "عند افتتاح الجلسة المخصصة للموافقة على المعاهدات والاتفاقيات تنظم المناقشة حسب البرنامج والترتيب اللذين حددهما المكتب وندوة الرؤساء".

إن أول ملاحظة يمكن تسجيلها بخصوص النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان هو أنهما كذلك لم يوضحا بما يكفي المسطرة التشريعية للموافقة على المعاهدات ذات الوقع المالي على ميزانية الدولة، مما يجعل الاستعانة بالواقع العملي وبعض المراجع المتعلقة بالموضوع طريقا لا مندوحة عنه.

وهكذا فبعد دراسة مشروع المعاهدات بالمجلس الوزاري، فإنه يتم إيداع مشروع قانون يقضي بالموافقة عليها من حيث المبدأ من طرف الحكومة لدى مكتب أحد مجلسي البرلمان، حيث يخضع المشروع السالف الذكر لنفس المسطرة التشريعية المقررة للقوانين العادية، باستثناء ممارسة حق التعديل، إذ الموافقة على المعاهدات الدولية التي تكلف مالية الدولة من حيث المبدأ تهم مختلف بنود ومواد المعاهدة باعتبارها كلا لا يتجزأ، وذلك لقيام أحكامها على أساس اتفاقي بين السلطات المغربية وجهات أخرى أجنبية، يستدعي أي اقتراح بشأنها، الرجوع إلى تلك الجهات لإعادة النقاش معها من جديد، وهو أمر يصعب القيام به.

وتكون مناقشة البرلمان للمعاهدات المالية عمليا شاملة وعامة يمارس من خلالها سلطة إصدار قواعد تشريعية.

وعلى الرغم من تخويل المؤسسة التشريعية بالمغرب سلطة الموافقة من حيث المبدأ على الاتفاقيات والمعاهدات ذات الكلفة المالية على مالية الدولة التي تعرض عليه وجوبا كما يملك سلطة رفض هذه الموافقة، فإن الممارسة التشريعية خلال مختلف الولايات التشريعية قد كرست سلوكا

⁸²⁸ - لقد جاءت صيغة المادة 123 من القانون الداخلي لمجلس النواب مرتكبه وركيكة شيئا ما، وهو الأمر الذي حاولت المادة 267 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين تجاوزه بإحالة بسيطة على النص الدستوري (الفصل 31)، وهو ما جعلها هي الأخرى تسقط في فخ الاقتضاب، الغير موضح للمسطرة التشريعية للمعاهدات المالية.

يتمثل في الموافقة التلقائية والمباشرة من قبل البرلمان على جميع الاتفاقيات والمعاهدات التي عرضت عليه، وهي من دون شك ظاهرة لها ما يبررها من الناحية الدستورية والقانونية والعملية⁽⁸²⁹⁾.

ويملك البرلمان المغربي بالإضافة إلى وظيفته التشريعية اختصاصا آخر لا يقل أهمية، ويتمثل في لعب دور الرقابة على جهاز الحكومة وكذلك على المؤسسات العمومية التي هي في ملكية الدولة، وذلك عن طريق مجموعة من الوسائل.

المطلب الثاني: الاختصاص الرقابي للبرلمان

وسنقتصر في هذا المطلب على الحديث عن الاختصاص الرقابي للمؤسسة التشريعية بالمغرب دون إثارة مسؤولية الحكومة، وذلك على اعتبار أننا سنتناول وسائل إثارة البرلمان لمسؤولية الحكومة في المبحث الثاني من القسم الثاني المتعلق بعلاقة البرلمان بالحكومة.

وهكذا سنتحدث عن وسيلتين رقابيتين يملكهما البرلمان وهما ذواتا أهمية كبرى لا يمكن تجاهلها.

الفرع الأول: الأسئلة البرلمانية

حيث نص المشرع الدستوري في الفصل السادس والخمسين من دستور 1996، وهو بصدد حديثه عن وضع جدول أعمال مجلسي البرلمان، على وجوب أن يخصص كل مجلس من مجلسي البرلمان بالأسبوعية جلسة في كل أسبوع لأسئلة أعضاء البرلمان وأجوبة الحكومة، التي عليها أن تدلي بجوابها خلال العشرين يوما التالية لإحالة السؤال عليها⁽⁸³⁰⁾.

وتعتبر الأسئلة البرلمانية من أكثر الوسائل التي نص عليها المشرع الدستوري استعمالا في مراقبة البرلمان للحكومة⁸³¹، وذلك راجع لسهولة مسطرة تفعيلها، ولمحدودية تأثيراتها السياسية إذ لا

⁸²⁹ - عبد الإله فونتير: "العمل التشريعي بالمغرب"، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص: 298.
⁸³⁰ - ينص الفصل السادس والخمسون من الدستور على أنه: "يضع مكتب كل من مجلسي البرلمان جدول أعماله، ويتضمن هذا الجدول بالأسبوعية ووفق الترتيب الذي تحدده الحكومة مناقشة مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة واقتراحات القوانين التي تقبلها.

تخصص بالأسبوعية جلسة في كل أسبوع لأسئلة أعضاء مجلسي البرلمان وأجوبة الحكومة.
يجب أن تدلي الحكومة بجوابها خلال العشرين يوما التالية لإحالة السؤال إليها".
⁸³¹ - ونحن لا نساير آراء بعض الباحثين كالأستاذ محمد ادويري وكذلك بعض الفقه كشاونتيبو في اعتبار الأسئلة البرلمانية كوسيلة ثانوية للمراقبة، فالنسبة لنا في المغرب، ومع تعذر تحريك وسائل الرقابة الأخرى، كملتصم الرقابة ضد الحكومة، تظل الأسئلة البرلمانية الوسيلة الوحيدة لإجراج أعضاء الحكومة، بطرح مجموع المشاكل التي تعرفها القطاعات التي يشرفون عليها،

يصل الأمر فيها إلى مستوى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، كما هو الشأن بالنسبة لسحب الثقة أو لملتمس الرقابة.

وقبل التطرق لأهم الإشكاليات المرتبطة بالأسئلة البرلمانية، لابد من التعريف بها في بند أول، ثم بشروط قبولها في بند ثاني.

البند الأول: تعريف الأسئلة البرلمانية وأنواعها

سننظر في عنصر أول للتعريف بالأسئلة البرلمانية، ثم في عنصر ثاني لأنواعها.

الفقرة الأولى: التعريف بالأسئلة البرلمانية

تتعدد التعاريف الفقهية الدستورية للسؤال البرلماني، فهناك من الفقه من يعرفه بأنه "الفعل الذي يطلب بموجبه عضو برلماني من أحد الوزراء تفسيرات حول نقطة معينة ولا يترتب عنه عقاب سياسي حال" (832).

كما عرفه الأستاذ « Julien Laferrière » أنه "طالب توضيح حول نقطة محددة يوجهه عضو من المجلس إلى أحد الوزراء" (833).

وفي نفس السياق قال بعضهم بأن "السؤال هو إيمان عضو البرلمان توجيه أسئلة إلى الوزير للاستفسار عن أمر يجهله العضو أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور" (834) في وقت ضيق جدا.

أما الأستاذ مصطفى قلوبش فيعرف السؤال البرلماني بأنه: "استيضاح يوجه إلى أحد الوزراء بقصد الاستفسار عن أمر من الأمور التي تتعلق بأعمال وزارته أو من أجل لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور أو إلى مخلفات حدثت بشأن موضوع ما" (835).

كما أنها تتسم بالجرأة والمواجهة مما يعطيها حمولة اجتماعية وسياسية تجعل الوزراء مجبرين على توضيح الأمور للرأي العام الوطني.

832 - M. Ameller : « Les questions instrument de contrôle parlementaire » : Collection bibliothèque constitutionnelle et de Sciences politique librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1964, p : 9.

833 - أورده محمد ادويري: "اختصاصات البرلمان المغربي"، مرجع سابق، ص: 249 و 250.

834 - إيهاب زكي: "الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني"، منشورات دار النهضة العربية للطباعة، طبعة 1983، ص: 26.

وعموما يمكن تعريف السؤال البرلماني بأنه استفسار يوجهه عضو برلماني إلى الوزير الأول أو أحد الوزراء حول السياسة العامة للحكومة، أو السياسات الخاصة للقطاعات الحكومية، أو إحدى القضايا الآنية ذات البعد الوطني⁽⁸³⁶⁾. وتمكن الأسئلة البرلمانية انطلاقا من الأجوبة المقدمة باسم الحكومة من طرف الوزراء ممثلي الأمة من تلقي معلومات مفصلة ومدققة وآنية بالإضافة إلى التفسيرات الظرفية أو القطاعية حول سياسة الحكومة.

لكن ما هي أنواع الأسئلة البرلمانية.

الفقرة الثانية: أنواع الأسئلة البرلمانية

تكون الأسئلة البرلمانية استنادا إلى شكلها إما كتابية أو شفاهية، كما يمكن تقسيمها بالنظر إلى وقت تقديم السؤال إلى المجلس ابتداء أو بالتبعية لسؤال آخر إلى أسئلة أصلية وأخرى تبعية أو إضافية⁽⁸³⁷⁾، ويكون السؤال أصليا عندما يقدمه النائب أو المستشار البرلماني للمرة الأولى، أما الأسئلة التبعية أو الإضافية فتأتي من وحي الساعة أثناء تعقيب النائب أو العضو البرلماني على جواب السيد الوزير، الذي يمثل الحكومة⁽⁸³⁸⁾.

أما استنادا إلى معيار موضوع السؤال البرلماني، فيمكن تقسيم الأسئلة الأصلية إلى ثلاثة

أنواع:

- ❖ أسئلة كتابية تتناول قضايا محلية ذات بعد وطني.
- ❖ أسئلة شفوية إذا كانت تتناول قضايا وطنية.
- ❖ أسئلة مستعجلة أو آنية تتناول قضايا عامة طارئة.

⁸³⁵ - مصطفى فلوش: "النظام الدستوري المغربي"، مرجع س، ذ، ص: 231.
⁸³⁶ - وقد أحسن واضع النظام الداخلي لمجلس النواب صنعا بمحاولتهم ملامسة تعريف السؤال البرلماني في المادة 155، التي تنص على أنه: " لكل نائب الحق في توجيه أسئلة إلى الوزير الأول أو الوزراء حول السياسة العامة، أو السياسات الخاصة القطاعية للحكومة".

أما النظام الداخلي لمجلس المستشارين فقد عرف السؤال البرلماني في المادة 284 بقوله أنه: "يقصد بالسؤال الشفهي طلب جواب عن سؤال، يقدمه المستشار إلى الوزير الأول أو الوزراء حول السياسة العامة للحكومة أو السياسات الخاصة القطاعية، وفي الحالة الأولى يقدم للوزير الأول وفي الثانية يتولى الوزراء الجواب بحسب القطاعات التي تقع تحت إشرافهم أو وصايتهم".
⁸³⁷ - مصطفى فلوش: "النظام الدستوري المغربي"، مرجع سابق، ص: 233.

⁸³⁸ - رغم أن الأمر فيه جدال فقهي للاطلاع أكثر على تفاصيله ينظر:
- عبد الكريم الحديكي: "التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان": أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق - أكادال - الرباط - ص: 159.

وهو نفس التقسيم الذي تبناه النظامان الداخليان لمجلسي البرلمان اللذان ميزا بين الأسئلة، الشفهية، الكتابية والآنية⁽⁸³⁹⁾.

وفي المغرب شكل التعديل الدستوري لسنة 1992 منعطفا جديدا في مجال الأسئلة البرلمانية⁽⁸⁴⁰⁾، وقد قال بشأنه الأستاذ "جاك روبير" إن المكسب الأول يتعلق بالأسئلة التي يطرحها النواب على الوزراء الذين يتحتم عليهم أن يجيبوا عنها في ظرف عشرين يوما، فضلا على اطلاع النواب على السير اليومي لأمر الدولة، هذه التقنية قد تبدو ولأول وهلة غامضة، ولكنها ليست كذلك في الواقع، ففي فرنسا عندما تبث التلفزة يوم الأربعاء الحلقة الخاصة باستجواب الوزراء، فإن الإقبال عليها يكون كبيرا، لأنها تمكن المواطنين من الاطلاع على القضايا المطروحة، وعلى مدى استعداد الإدارة للإجابة عليها وكيفية جوابها عليها، ومن الوزراء جوابا سريعا ومقنعا إلخ.

فطرح السؤال على الوزير هو نوع من التعاون والتفتح على الحياة الديمقراطية وهو كذلك بداية لعملية محاسبته، وإحدى التقنيات الأساسية للبرلمان لطرح مسؤولية الوزراء في إطار برلماني⁽⁸⁴¹⁾.

وهكذا وحتى يتمكن أعضاء البرلمان من متابعة العمل الحكومي وممارسة المراقبة البرلمانية على الحكومة، فإنهم يلجؤون إلى طرح الأسئلة على أعضاء الحكومة طبقا لمقتضيات الفصل 56 من دستور 1996 الفقرة الثالثة "تخصص بالأسبقية جلسة في كل أسبوع لأسئلة أعضاء مجلسي البرلمان وأجوبة الحكومة"⁽⁸⁴²⁾، وحسب الممارسة البرلمانية فهذه الأسئلة يمكنها أن تكون كتابية أو شفوية، إلا أن النص الدستوري لم يتطرق إلا إلى هذه الأخيرة.

⁸³⁹ - حيث خصص النظام الداخلي لمجلس النواب الباب الخامس للأسئلة بصفة عامة، في حين خصص الفرع الأول من نفس الباب للأسئلة الشفهية، والفرع الثاني للأسئلة الآنية، أما الفرع الرابع فقد خصص للأسئلة الكتابية، غير أنه ميز في الأسئلة الشفهية بين تلك التي لا تليها مناقشة، والتي تليها مناقشة (الفرع الثاني).
في حين خصص النظام الداخلي لمجلس المستشارين الباب الرابع، المواد من 284 إلى 300، للأسئلة الشفهية، ثم الباب الخامس، المواد من 301 إلى 303 للأسئلة الآنية، والباب السادس، المواد من 304 إلى 307 للأسئلة الكتابية.
⁸⁴⁰ - فمقتضى الأسئلة البرلمانية كان موجودا في دستور 1972، أما الحدث الجديد فتمثل في الإضافة التي عرفتها الفقرة الثالثة من الفصل 55 من الدستور المراجع التي أكدت على أنه "يجب أن تدلي الحكومة بجوابها خلال العشرين يوما التالية لإحالة السؤال عليها".

وهو نفس المقتضى الذي حافظ عليه الفصل السادس والخمسون من دستور 1996، في فقرته الثالثة أيضا.

⁸⁴¹ - ذ. جاك روبير: "مراجعة الدستور المغربي"، سلسلة تشييد دولة حديثه، مرجع سبق ذكره، ص: 27.

⁸⁴² - هذه الأسئلة التي يخصص لها يوم الأربعاء، حيث يتم نقلها عبر أمواج الإذاعة والتلفزة المغربية (القناة الأولى) مباشرة، ويتتبعها عدد مهم من المشاهدين المغاربة.

ولكن الأسئلة تبقى هي الطريقة الأفضل بيد مجلس النواب لتأدية وظيفة المتابعة والمراقبة، حيث إنها تطرح في جلسة عمومية⁽⁸⁴³⁾. لكن لقبولها لابد من توفرها على بعض الشروط.

البند الثاني: الشروط المتعلقة بقبول الأسئلة البرلمانية

تتشرط معظم النظم الدستورية شروطا عامة يتعين احترامها لقبول الأسئلة البرلمانية وتقديمها للمؤسسة التشريعية، وكذلك عمد النظامان الداخليان لمجلسي البرلمان إلى تحديد الشروط المتعين توفرها والمسطرة الواجب اتباعها من أجل قبول السؤال البرلماني.

وتتلخص شروط قبول السؤال البرلماني في ثلاثة عناصر كما سنتناولها وتعلق بالشروط الشكلية (الفقرة الأولى)، الشروط الموضوعية (الفقرة الثانية) وحدود السؤال (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: الشروط الشكلية

لتقديم الأسئلة البرلمانية سواء منها الكتابية أو الشفهية لابد أن تتوفر على شروط شكلية تمكن من ضبط آلية مراقبة البرلمان للحكومة وهي كالتالي:

أولاً: أن يكون السؤال مكتوبا وموقعا من طرف واضعيه

تنص المادة 156 من النظام الداخلي لمجلس النواب على ما يلي: "يقدم السؤال كتابة إلى رئيس المجلس، موقعا من واضعيه".

كما تنص المادة 304 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين⁽⁸⁴⁴⁾ على أنه: "تحرر الأسئلة الكتابية من قبل واضعيها، ويعلن الرئيس في بداية كل جلسة عامة عن مضمونها الإجمالي وتنتشر في الجريدة الرسمية".

⁸⁴³ - فوزية الزاهري: "مراجعة الدستور المغربي"، المرجع نفسه، ص: 82.

⁸⁴⁴ - ويمكن أن نسجل هنا اختلافا من حيث تناول هذا الموضوع في النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان، فبينما تحدثت النظام الداخلي لمجلس النواب عن الأسئلة بصفة عامة ثم انتقل بعد ذلك للحديث عن كل نوع على حدة، نلاحظ أن النظام الداخلي لمجلس المستشارين قد تطرق مباشرة للأسئلة الشفهية.

ومن جهة أخرى فقد سوى النظام الداخلي لمجلس المستشارين من حيث مسألة الكتابة بين الأسئلة الكتابية والشفهية حيث نص في المادة 285، الخاصة بالأسئلة الشفهية على أنه: "لكل مستشار الحق في تقديم أسئلة شفهية، وعلى المستشار الذي يريد إلقاء سؤال شفهي أن يقدم به عرضا مكتوبا إلى رئيس المجلس ليتولى هذا الأخير اطلاع الحكومة عليه".

وقد اشترطت كتابة السؤال البرلماني منذ النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان لسنة 1963، حيث نصت الفقرة الثالثة من المادة 104 من القانون الداخلي لمجلس النواب على أن: "كل نائب يريد إلقاء سؤال شفوي يلزمه أن يقدم عرضا مكتوبا إلى رئيس المجلس ليتولى هذا الأخير اطلاع الحكومة عليه".

كما أشارت المادة 108 في الفقرتين الثالثة والرابعة إلى أنه: "يجب أن توضع الأسئلة الشفهية في نص وجيز وأن تقتصر على العناصر الضرورية لتفهم السؤال".

لقد توخى المشرع من خلال اشتراطه لعنصر الكتابة في السؤال البرلماني، أن يكون هذا الأخير واضحا من حيث عباراته، محددا وظاهرا من حيث أسلوبه.

ويقدم صاحب السؤال النص إلى رئيس المجلس الذي يحيله بدوره على الحكومة ممثلة في شخص الوزير الأول، وذلك بعد أن يتم تسجيله في جدول أعمال المجلس (الفقرة الثانية من المادة 156 من النظام الداخلي لمجلس النواب)، و(المادة 285 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين) (845)، وشرط الكتابة لا ينطبق سوى على السؤال الأصلي دون السؤال التبعي الذي يأتي على شكل تعقيب ارتجالي من طرف النائب.

وقد عرف النظام الدستوري الفرنسي بدوره شرط الكتابة حينما نص عليه في المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ، وكذلك في المادة الخامسة عشرة من النظام العام لمكتب الجمعية الوطنية.

إن الغرض من كتابة السؤال البرلماني هو الوضوح والدقة وعدم الزيغ عن أهدافه من جهة، وتسهيل ضبطها وتسجيلها من طرف الرئاسة من جهة أخرى، وإلا فكيف ستمكن من تبليغها إلى الحكومة وتنظيم الإجابة عنها؟ !

ثانياً: وحدة موضوع السؤال

يضيف الفقهاء الدستوريون بخصوص شرط وحدة الموضوع أن الغاية منه هي الحيلولة دون تضمين عدة مواضيع في شكل سؤال واحد، لكون ذلك يفقده التركيز والدقة اللازمين لتوضيح مسألة بذاتها، فكثرة المواضيع في سؤال واحد تمنع من الحصول على إجابة كافية شافية من لدن الحكومة، وبالتالي تفوت فرصة طرح السؤال على صاحبها فرصة الحصول على معلومات بشأن مسألة تدخل ضمن اختصاص الوزير الموجه إليه السؤال.

الفقرة الثانية: الشروط الموضوعية

إضافة إلى الشروط الشكلية الواجب احترامها في تقديم السؤال البرلماني، ثمة شروط موضوعية تجب مراعاتها لتحقيق الهدف من السؤال، فإذا كان من حق النواب من حيث الموضوع طرح أسئلتهم الشفوية بكل حرية، فإن هناك مقتضيات لأبد من التقيد بها، سواء من حيث محتوى السؤال البرلماني، أو من حيث الجهة الموجه إليها.

⁸⁴⁵- المادة 285: "...، وعلى المستشار الذي يريد إلقاء سؤال شفهي أن يقدم به عرضا مكتوبا إلى رئيس المجلس ليتولى هذا الأخير إطلاع الحكومة عليه".

أولاً: ألا يكون السؤال يهدف إلى تحقيق مصلحة أو أغراض خاصة

ذلك ما أكدته المادة 155 من النظام الداخلي لمجلس النواب في فقرتها الثانية التي نصت على أنه: "يجب أن يتميز السؤال بوحدة الموضوع، وأن لا يهدف إلى خدمة أغراض شخصية".

إن ما جرى به العمل ويعتبر من التقاليد والأعراف البرلمانية المتعارف عليها عالمياً هو تجنب استغلال الأسئلة باعتبارها أداة رقابية وتسخيرها لتحقيق الأغراض والمصالح الشخصية المادية والمعنوية، خاصة منها ما يتعلق بواضع السؤال، وهذا الشرط يكتسي أهمية قصوى بصفة خاصة بالنسبة للأسئلة الشفوية، لكونها تقدم في الجلسات العمومية وتنقل وقائعها مباشرة عبر الإذاعة والتلفزة، أما فيما يتعلق بالأسئلة الكتابية فالأمر فيه سعة⁽⁸⁴⁶⁾ بدليل قول المشرع في المادة 157 ما يلي: "يمكن لمكتب المجلس أن يحول كل سؤال شفوي له طابع شخصي أو محلي إلى سؤال كتابي بعد إشعار صاحب السؤال بذلك كتابة، وللنائب أجل ثمانية أيام لإعلان عن موافقته أو رفضه، وتعتبر عدم إجابة النائب المعني بالأمر موافقة على تحويل السؤال الشفهي إلى كتابي"⁽⁸⁴⁷⁾.

ومن ثم، فإن مكتب المجلس هو المخول قانونياً بتحويل السؤال الشفهي إلى سؤال كتابي إذا ما قدر أنه ذو طابع شخصي أو محلي، لكن السؤال المطروح هنا هو ما العمل إذا ما تمسك صاحب السؤال بصيغته الأصلية كسؤال شفوي على الرغم من اعتقاد المجلس بطابعه الشخصي أو المحلي؟ فحسب ما قضى به المجلس الدستوري فليس لأحد الحق ومهما كانت المبررات أن يتدخل في الطريقة التي يختارها البرلماني أو المستشار لممارسة حقه التمثيلي الشخصي في الرقابة على أعمال الحكومة⁽⁸⁴⁸⁾.

⁸⁴⁶ - رشيد المدور: "العمل البرلماني في المغرب"، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى 1427 هـ / 2006م، ص: 78.
⁸⁴⁷ - كذلك نصت الفقرة الثانية من المادة 292 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين على أنه: "إذا لاحظ المكتب أن سؤالاً

شفهياً له طابع شخصي أو محلي جاز له أن يحوله إلى سؤال كتابي بعد موافقة المستشار واضع السؤال".
وقد قضى المجلس الدستوري في قراره رقم 213/98 بخصوص المادة 292 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، بعدم مطابقتها للدستور، معللاً ذلك بما يلي: "حيث إن ما تضمنته هذه المادة من تحويل مكتب مجلس المستشارين حق تحويل الأسئلة الشفهية إلى أسئلة كتابية دون موافقة أصحابها هو ما كانت نصت عليه المادة 282 من النظام الداخلي لمجلس النواب الموافق عليه في 18 جمادى الثانية 1415 (22 نوفمبر 1994) وسبق للمجلس الدستوري أن صرح بمقتضى قراره رقم 52/95 الصادر في فاتح شعبان 1415 (3 يناير 1995) بعدم مطابقته للدستور بعبارة أن مساءلة الحكومة حق شخصي لأعضاء مجلس النواب يمارسونه دون تدخل من أي كان في الطريقة التي يختارونها لممارسته.
وحيث إن ما نصت عليه المادة 292 ينطوي، والحالة ما ذكر، على إهدار للحجية التي تكتسبها قرارات المجلس الدستوري بمقتضى الفصل 81 من الدستور ويعتبر بالتالي غير مطابق لأحكامه".

⁸⁴⁸ - فرغم كون السؤال البرلماني حق دستوري للنائب والمستشار البرلماني، فلم يتطرق النظامان الداخليان إلى الحل القانوني في حالة ما إذا تمسكا بموقفهما في الإصرار على طرح سؤال شفهي ذو طابع محلي أو شخصي.

لكن الأولى - كما سبقت الإشارة إلى ذلك - أن يحترم البرلمان الأعراف والتقاليد العالمية المتعارف عليها في المجال التمثيلي، وأن يترفع عن طرح أسئلة ذات طابع محلي وشخصي محدود، فمثل هذه الأسئلة يمكن معالجتها على المستوى المحلي، أما قبة البرلمان فللقضايا الوطنية الكبرى، والأسئلة المطروحة يجب أن تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.

ثانياً: ألا يكون السؤال محلاً لتجريح الوزراء:

فالغرض من السؤال معرفة تفاصيل دقيقة حول السياسة العامة للدولة أو السياسات القطاعية للحكومة، وليس توجيه تهمة شخصية إلى أحد الوزراء، أو سبهم أو شتمهم، فتوجيه التهم للوزراء له مسطرة قانونية خاصة تتعلق بالمحكمة العليا كجهاز دستوري.

وهكذا فقد نصت المادة 155 في فقرتها الأخيرة على أنه يجب "أن لا يهدف السؤال إلى خدمة أغراض شخصية أو يتضمن توجيه تهمة شخصية إلى الوزراء الموجه إليهم السؤال".

وفي نفس الاتجاه سار النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية، حيث يقول أحد الفقهاء الفرنسيين في هذا الصدد أنه "من حيث الموضوع فإن شروط قبول الأسئلة الكتابية تنطبق أيضاً على الأسئلة الشفوية لكن أمام الجمعية الوطنية لا تخضع الأسئلة الكتابية والشفوية لنفس القواعد، ومحور الاختلاف يكمن في التهم ذات الطبيعة الشخصية الموجهة لغير المحددين إسمياً"⁽⁸⁴⁹⁾.

ثالثاً: ألا يكون موضوع السؤال قد سبقت الإجابة عنه:

يتغيا المشرع من إدراجه لهذا الشرط السعي إلى تفادي تكرار أسئلة أعضاء البرلمان التي سبقت الإجابة عنها، وتجنب تراكمها لدى مكتب كل من المجلسين، الذي يلعب دور المصفاة كي لا تتكالب عليه الأسئلة المزدوجة والمكررة فتؤدي بالتالي إلى عدم احترام الحكومة لأجال الإجابة عنها.

وهكذا فقد نصت المادة 292 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين في فقرتها الثانية على أنه: "إذا لاحظ مكتب المجلس أن سؤالاً شفهيًا سبقت الإجابة عنه في جلسة سابقة وأنه ليس هناك أي عنصر جديد جاز له تحويله إلى سؤال كتابي بعد موافقة واضع السؤال".

⁸⁴⁹ - Michel Amler : « Les questions instrument du contrôle parlementaire » ; op cit ; page : 147. وكذلك أورده محمد ادويري "اختصاصات البرلمان المغربي" مرجع سابق، ص: 268.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2004، فقد جاء معيبا بخلوه من هذا المقتضى، الذي كان مضمنا في النظام الداخلي لسنة 1998 في مادته 213، التي نصت على أنه: "إذا لاحظ المكتب أن نائبا طرح سؤال شفويا سبقت الإجابة عنه في جلسة سابقة وأنه ليس هناك أي عنصر جديد يذكر، جاز له تحويله إلى سؤال كتابي بعد موافقة واضع السؤال"⁽⁸⁵⁰⁾.

الفقرة الثالثة: حدود السؤال البرلماني

إذا كان العضو البرلماني يتمتع بحرية سياسية واسعة في طرح الأسئلة البرلمانية والتعبير عن رأيه السياسي في أداء الحكومة، وإيصال رأي المواطنين وتظلماتهم إلى المسؤولين الحكوميين، انطلاقا من مبدأ المسؤولية الحكومية أمام البرلمان كما كرسه الفصل 60 من الدستور الذي ينص على أن "الحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام البرلمان"، مما يجعل مجال المراقبة شاسعا.

فإن هناك خطوطا حمراء ومجالات محظورة يمنع على أعضاء البرلمان الخوض فيها بمقتضى الدستور، إذ ينص الفصل التاسع والثلاثون في فقرته الأولى على ما يلي: "لا يمكن متابعة أي عضو من أعضاء البرلمان ولا البحث عنه ولا إلقاء القبض عليه ولا اعتقاله ولا محاكمته بمناسبة إيدائه لرأي أو قيامه بتصويت خلال مزاولته لمهامه ما عدا إذا كان الرأي المعبر عنه يجادل في النظام الملكي أو الدين الإسلامي أو يتضمن ما يخل بالاحترام الواجب للملك...".

ويتضح من خلال النص الدستوري أعلاه أن هناك ثلاثة حدود يجب على أعضاء البرلمان أن لا يعتدوها ولا يتساءلوا بشأنها، وهي: النظام الملكي للدولة، الدين الإسلامي، وكل ما يخل بالاحترام الواجب للملك، فتناول هذه المسائل الثلاث من قبل العضو البرلماني تجعله فاقدا للحصانة البرلمانية المنصوص عليها في الفصل 39، كما تجعله محلا للمتابعة والاعتقال إذا طرحها وأبدى فيها رأيه أمام المجلس⁽⁸⁵¹⁾.

⁸⁵⁰ - وقد حاول واضعو النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان تكليف مقتضياتهما مع ما ذهب إليه المجلس الدستوري في قراره رقم 213/98 السالف الذكر، من كون تحويل الأسئلة الشفهية إلى كتابية دون موافقة أصحابها يعتبر أمرا غير مطابق للدستور، وهو ما جعل المشرع الدستوري يضيف عبارة "بعد موافقة واضع السؤال" إلى الفصلين المعنيين وبالتالي يتفادى ردهما من طرف المجلس الدستوري.

⁸⁵¹ - للاطلاع أكثر حول موضوع الحصانة البرلمانية يمكن الرجوع إلى:

- مصطفى قلوش: "الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري المغربي"، مقال منشور بجريدة الحركة، العدد 3557 بتاريخ 30 يونيو 1999.

- عبد الإله لحكيم بناني: "الحصانة البرلمانية وسلطة النيابة العامة لتحريك الدعوى العمومية، دراسة في حالة النظام البرلماني المغربي، مقارنة مع أنظمة عربية وأوروبية"، مطبعة فضالة 2002.

وإضافة إلى ما قد سلف وفي نفس الصدد يوضح بعض الفقه الأمور التي لا يجوز التساؤل بشأنها قائلًا: "...وترد بعض القيود على حق السؤال بحيث لا يمكن الاستيضاح حول الأمور التي تندرج في الاختصاصات الخاصة التي يتولاها رئيس الدولة، كما لا يجوز توجيه الأسئلة بخصوص الأحكام القضائية وإجراءات العمل أمام المحاكم وكل ما يشكل تدخلات في سير العدالة"⁽⁸⁵²⁾. ويمكن أن نضيف إلى الأمور الممنوعة من التناول بالسؤال كذلك الاتهامات الشخصية للوزراء الموجه إليهم السؤال.

ولابد أن نشير إلى أن النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان لم يشير صراحة إلى الأمور المحظورة في السؤال البرلماني باستثناء تجريح الوزراء⁽⁸⁵³⁾.

وتثير الأسئلة البرلمانية مجموعة من الإشكاليات أثناء الممارسة البرلمانية سنتطرق إليها في الفقرة الموالية.

البند الثالث: الإشكاليات الأساسية في الأسئلة البرلمانية

تتعدد الإشكاليات الدستورية المرتبطة بالأسئلة البرلمانية وتتنوع، لكننا لن ندعي الإحاطة بها كلها، بل سنحاول ملامسة ما تيسر لنا منها.

الفقرة الأولى: إشكالية أجل الإجابة عن الأسئلة البرلمانية

لقد أصبحت الحكومة ملزمة دستوريا منذ دستور 1992 بالإدلاء بجوابها داخل أجل لا يتعدى عشرين يوما بعد إحالة السؤال عليها (ف 55 الفقرة الأخيرة)⁽⁸⁵⁴⁾، وهو ما عزز من مكانة آلية السؤال البرلماني الذي لم تكن الحكومات في ظل الدساتير السابقة ملزمة بالإجابة عليه داخل أجل محدد، وهو ما كان يؤدي إلى إهمال الأسئلة البرلمانية وضعف مساهمتها في مراقبة البرلمان للحكومة.

⁸⁵² - مصطفى فلوش: "النظام السياسي المغربي"، مرجع سابق، ص: 232.
⁸⁵³ - المادة 155 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2004 التي تنص على ما يلي: " لكل نائب الحق في توجيه أسئلة إلى الوزير الأول أو الوزراء حول السياسة العامة، أو السياسات الخاصة القطاعية للحكومة.
يجب أن يتميز السؤال بوحدة الموضوع. وأن لا يهدف إلى خدمة أغراض شخصية أو يتضمن توجيه تهمة شخصية إلى الوزراء الموجه إليهم السؤال. والمادة 305 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التي تنص على أنه: " لا يمكن أن تتضمن الأسئلة الكتابية توجيه أية تهمة شخصية إلى الوزراء الموجه إليهم السؤال".
⁸⁵⁴ - وهي الفقرة نفسها من الفصل 56 من دستور 1996 التي تنص على أنه "يجب أن تدلي الحكومة بجوابها خلال العشرين يوما التالية لإحالة السؤال عليها؟".

لكن وجوب إدلاء الحكومة بجوابها عن الأسئلة البرلمانية داخل أجل عشرين يوما يعتبر وجوبا معنويا ما دام المشرع الدستوري المغربي لم يرتب أي جزاء على تجاوز الحكومة للأجل الدستوري للإجابة عن الأسئلة، حيث لم يمكن البرلمان من أية وسيلة لمقاضاة الحكومة أو محاسبتها بسبب تأخرها، أو حتى رفضها الجواب عن الأسئلة البرلمانية.

كما أن ذات الوجوب يضيع بسبب الغياب المتكرر لأعضاء الحكومة خاصة عندما يكون دون إنابة، مما يشكل وسيلة للتهرب من الجواب عن أسئلة مستعجلة يكون الجواب عنها خارج المناسبة لا معنى له ويفقدها قيمتها السياسية⁽⁸⁵⁵⁾.

ويؤكد بعض البرلمانيين "أن الحكومة قد جاءت بممارسة وبدع جديدة وغير مسبقة خلال الولاية التشريعية (2002 - 2007)، وهي رد الأسئلة إلى البرلمانيين المعنيين لتطلب منهم تحويلها إلى ملتزمات أو طلبات أو شكايات، وهذه ممارسة غير دستورية البتة، لأن المشرع الدستوري تحدث عن الأسئلة بإطلاق ولم يمنع الأسئلة الشخصية أو المحلية أو غير ذلك"⁽⁸⁵⁶⁾.

الفقرة الثانية: تحول الأسئلة البرلمانية إلى مجرد تمثيلية هزلية أمام الرأي العام

تتحول الأسئلة البرلمانية أحيانا إلى مجرد تمثيلية مسرحية، بحيث تكون أجوبتها عمومية وفضفاضة، تبتعد عن ملامسة المطلوب معرفته، ومعروفة لدى الرأي العام، حتى أن بعض الأسئلة نفسها التي يطرحها بعض البرلمانيين لا يكون الغرض منها معرفة صميم المشاكل التي يعيشها المواطن المغربي، بقدر ما تفتح الباب أمام الوزراء لاستعراض منجزاتهم وعضلاتهم، وتأكيدهم جدارتهم بالقطاعات التي يشرفون على تسييرها⁽⁸⁵⁷⁾.

ويرى بعض الباحثين أن "أهمية الأسئلة البرلمانية ترتبط بعدة اعتبارات تكتسي أحيانا أبعادا قانونية ودستورية وأحيانا هي ذات أبعاد سياسية تتصل بطبيعة التركيبة البرلمانية ووجود أغلبية ساحقة موالية للحكومة، وأحيانا أخرى تكون ذات أبعاد سوسيولوجية، تجد مرجعيتها في التصور

⁸⁵⁵ - رشيد المدور: "العمل البرلماني في المغرب، قضايا وإشكالات"، مرجع سابق ذكره ص: 73 و74.
⁸⁵⁶ - البرلماني الباحث رشيد المدور، المرجع نفسه، ص: 74. الذي يتحدث عن إرجاع الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان عددا من الأسئلة الكتابية التي وجهها أعضاء من مجلس النواب إلى أعضاء من الحكومة، مباشرة إلى هؤلاء وهو طرق واضح للمسطرة القانونية، حيث كان الأجدر به أن يعيدها عبر رئيس المجلس.
⁸⁵⁷ - فالنائب البرلماني يؤكد وجود قضية معينة أو مشكل ما، في حين ينفي الوزير المعني عدم وجود أي مشكل بينما يبقى المواطن المغربي في حيرة من الأمر، لا يدري من الصادق، أما من يعيش المشكل فيدري من هو الكذاب الأشر. كما أن هناك ظاهرة غريبة بالبرلمان المغربي وهي توجه أعضاء الحكومة أثناء الإجابة عن أسئلة البرلمانيين، نحو مكان وجود رئيس الغرفة وليس أعضاء البرلمان، وهي مسألة وإن كانت شكلية فإنها غير مقبولة، وليست من اللياقة، التي تقتضي أن يتوجه المجيب عن السؤال صوب أعضاء البرلمان لا أن يعطيهم بظهره.

الذي يكونه بعض النواب عن وظائفهم، بحيث يختزلونها في مجرد تبليغ تظلمات السكان عبر الأسئلة المباشرة، التي تسمح لهم بالظهور أمام الرأي العام، وعلى شاشة التلفزة⁽⁸⁵⁸⁾.

وفي فرنسا ينص الفصل 48 من الدستور في الفقرة الثانية على أنه: "تخصص جلسة أسبوعية على الأقل بالأسبوعية لأسئلة أعضاء البرلمان وأجوبة الحكومة" وهذه الإمكانية التي أعطيت لأعضاء البرلمان لمساءلة السلطات التنفيذية (الوزير الأول أو الحكومة) وهي قديمة قدم الجمهوريات الفرنسية، فالأسئلة الشفوية ظهرت منذ 1875، في حين الأسئلة الكتابية لم تظهر إلا سنة 1909، وقد كانت الأسئلة البرلمانية فيما قبل 1958 تؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة، لكن مع مجيء دستور 1958، تم تنظيمها بشكل جيد، وتم فصلها عن الحالات المنصوص عليها في الفصل 49 من الدستور، فأصبحت الأسئلة البرلمانية لا يعقبها أي تصويت، وقد أضافت الممارسة إلى الأسئلة الشفوية والأسئلة الكتابية، الأسئلة إلى الحكومة. ومنذ التعديل الدستوري لـ 4 غشت 1995، أصبحت الجلسات المخصصة للأسئلة تعقد حصتين- على الأقل- مرة كل أسبوع في الجمعية الوطنية، ساعة في كل حصة أيام الثلاثاء والأربعاء تخصص لأسئلة البرلمانيين وأجوبة الوزراء⁽⁸⁵⁹⁾.

ومع ذلك يرى بعض الباحثين في الأسئلة البرلمانية باعتبارها أداة لمراقبة الحكومة أنها غير فعالة، وعاجزة عن أداء الدور الرقابي المنوط بها. ذلك لأن الميزة الأساسية للتجربة البرلمانية المغربية في هذا الإطار هو فقر مضمون أجوبة الحكومة واستغراقها في الجزئيات والتقنيات بعيدا عن ملامسة المطلوب، والتناول العميق للقضايا التي تشغل الرأي العام الوطني، أو أنها غالبا ما تسقط في العموميات دون الوقوف على المتغيرات التي تستجد في الواقع المغربي⁽⁸⁶⁰⁾.

الفقرة الثالثة: تهرب الوزراء من الإجابة عن الأسئلة

تعرف مجموعة من الأسئلة البرلمانية تخلفا للوزراء المعنيين بها في الإجابة عنها، فإضافة إلى غياب الوزراء عن جلسات البرلمان العمومية المخصصة للإجابة عن الأسئلة فهم لا ينتدبون من ينوب عنهم في الإجابة، فمثلا خلال دورة أبريل 2006 عرف مجلس المستشارين تقديم 999 سؤالا

⁸⁵⁸ - محمد معتصم: "تأملات في ممارسة برلمان 1977 - 1983 للأسئلة كأداة لمراقبة الحكومة"، ضمن المؤلف الجماعي "التجربة البرلمانية في المغرب"، دار توبقال للنشر الطبعة الأولى 1985، ص من 31 إلى 37.
- والسؤال البرلماني يجب أن يكون مضمونه يتعلق بقضايا وطنية تشغل الرأي العام، أو قضايا جهوية كبرى ذات تأثير مهم، وليس تلك القضايا المحلية الضيقة التي يمكن إيجاد حل لها على مستويات أخرى أقل من البرلمان كالجماعات المحلية التي ينتظر منها أن تلعب دورا أساسيا في التنمية المحلية.

⁸⁵⁹ - Pour plus de détails voir : Simon Louis Formery, op cit, Page 98 .

⁸⁶⁰ - ذ محمد النار: "مراقبة البرلمان للحكومة بواسطة الأسئلة"، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي للمدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط، 1988.

شفهيا لم تتم الإجابة سوى عن 739 سؤال، و 151 سؤالاً كتابيا بقيت 19 منها دون إجابة، وأجيب فقط على 132 سؤال (861).

أما خلال دورة أكتوبر 1999، فقد وجه مجلس النواب ما مجموعه 289 سؤالاً للوزير الأول أجاب عن 94 منها فقط وترك 175 دون إجابة. في حين وجه له مجلس المستشارين خلال نفس الدورة 29 سؤالاً كتابيا أجاب عن 8 منها وترك 21 دون جواب (862).

وكيفما كان الأمر بالنسبة للأسئلة البرلمانية، فإنها ليست الوسيلة الوحيدة التي يملكها البرلمان لممارسة عمله الرقابي، فهناك وسائل أخرى كلجان تقصي الحقائق.

الفرع الثاني: اللجان البرلمانية لتقصي الحقائق

إنها تشكل حدثا دستوريا مهما طبع الحياة السياسية المغربية على إثر تعديل الدستور سنة 1992، حيث تمت دسترة هذه الآلية الرقابية من خلال التغيير الذي مس الفصل الأربعين من الدستور، والذي يتعرض للجان تقصي الحقائق، حيث ينص في فقرته الثانية على ما يلي: "علاوة على اللجان الدائمة المشار إليها في الفقرة السابقة يجوز أن تشكل بمبادرة من الملك أو بطلب من أغلبية مجلس النواب لجان نيابية لتقصي الحقائق يناد بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة وإطلاع مجلس النواب على النتائج التي تنتهي إليها أعمالها، ولا يجوز تكوين لجان لتقصي الحقائق في وقائع تكون موضوع متابعات قضائية ما دامت هذه المتابعات جارية، وتنتهي مهمة كل لجنة لتقصي الحقائق سبق تكوينها فور فتح بحث قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها لجان تقصي الحقائق مؤقتة بطبيعتها وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها.

يحدد قانون تنظيمي طريقة تسيير لجان تقصي الحقائق" (863)، أما تعديل 1996 فقد عوض فقط مجلس النواب بمجلسي البرلمان (864)، وقد قال العميد "جورج فيدل" بهذا الخصوص: "فهذا يكتسي أهمية بالغة فالتجربة الحديثة أثبتت بأن دور السلطة التنفيذية والبرلمان لم يعد منحصرًا في

861- السنة التشريعية الثامنة 2004 – 2005، مأخوذ من موقع مجلس المستشارين على الإنترنت.

862 - معطيات مأخوذة من المطبوع الخاص بحصيلة أشغال مجلس النواب والمطبوع الخاص بحصيلة أشغال مجلس

المستشارين خلال السنة التشريعية 1999 – 2000.

863 - وقد كان الفصل الأربعون من دستور 1972 ينص على أن: للوزراء أن يحضروا جلسات مجلس النواب ولساعات اللجان المتفرعة منه ولهم أن يستعينوا بمندوبين معينين من طرفهم".

864 - أصبحت العبارة كالتالي: "أغلبية أعضاء أي من المجلسين" ثم "بوقائع معينة واطلاع المجلس الذي شكلها على النتائج".

الاختصاصات التقليدية، وذلك نظرا لظروف الحياة الصعبة والسريعة التحول للأنظمة الحكومية المعاصرة.

بالنسبة للسلطة التنفيذية، فلم يعد هناك سعي إعتباطي للحد من اختصاصاتها بل هناك إرادة قوية لوجود سلطة تنفيذية قادرة على العمل والإنجاز الفعالين وخاضعة للمراقبة. وفي مجال الرقابة فإن الفصل الأربعين الجديد يعتبر مكسبا قيما بالنسبة للديمقراطية المغربية. فلجان تقصي الحقائق ترغم الحكومة والموظفين وأحيانا المواطن العادي على تقديم توضيحات عن بعض الأحداث. إن الدور الكبير الذي تقوم به هذه اللجان في مراقبة الحكومة في النظام الأمريكي يدعو إلى التفكير في أهميتها⁽⁸⁶⁵⁾.

البند الأول : مفهوم لجان تقصي الحقائق وتكوينها

إن كون اللجان البرلمانية لتقصي الحقائق أصبحت مقتضى دستوريا، فإن ذلك من شأنه أن ينمي بشكل ملموس سلطة المراقبة المخولة للهيئة التشريعية، فمجلس النواب لم يكن يملك الحق في تكوين هذه اللجان حتى من خلال قانونه التنظيمي، حيث إن الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى أنكرت عليه هذا الحق عامي 1977 و 1984 من خلال قضائها بعدم دستورية الفصول المتعلقة بهذه اللجان⁽⁸⁶⁶⁾، مرتئية أن الوسيلة الوحيدة التي تستطيع الهيئة البرلمانية من خلالها تأدية وظيفة المتابعة والمراقبة هي التي يخولها إياها صراحة النص الدستوري أو القوانين التشريعية⁽⁸⁶⁷⁾. وقد شكل هذا التقييد الذي فرضه آنذاك القضاء الدستوري تدعيما لمكانة الحكومة وتقويتها على حساب البرلمان الذي تم إضعاف قدراته الرقابية. لكن دستور 1992، سيرد له الاعتبار من خلال الفصل 40 منه، والذي كرسه كذلك دستور 1996، لكن في ظل ثنائية مجلسية، وذلك في الفصل 42 منه والذي أعطى حق المبادرة لتكوين لجان برلمانية للتقصي لصاحب الجلالة أو بطلب من أغلبية أعضاء أي

⁸⁶⁵ - العميد جورج فيدل " في تدخله في "مراجعة الدستور المغربي 1992"، مرجع سابق، ص: 26.

⁸⁶⁶ - أنظر: - قرار الغرفة الدستورية رقم 4 بتاريخ 20 أبريل 1978، ج.ر لسنة 1978.

- قرار الغرفة الدستورية رقم 17 بتاريخ 24 يوليوز 1979، ج.ر لسنة 1979.

- قرار الغرفة الدستورية رقم 182 بتاريخ 22 غشت 1985 ج.ر لسنة 1985.

للمزيد راجع: د.مصطفى قلوبوش: النظام الدستوري المغربي، مرجع سابق، ص: 246.

⁸⁶⁷ - وقد أوضحت الغرفة الدستورية في قرارها رقم 17 بتاريخ 24 يوليوز 1979 بأن إنشاء لجان البحث والتقصي لم ينص عليها الدستور ولا أي قانون من القوانين التشريعية السارية المفعول، لذلك فلا يمكن للقانون الداخلي لمجلس النواب أن يضيف وسائل للمراقبة، غير تلك التي تم التنصيص عليها، نظرا لأن مسطرة الرقابة تتعلق بالتوازن الحاصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والاختصاص في هذا المجال يعود إلى النصوص الدستورية والقوانين التشريعية.

من المجلسين، وحدد مهمتها في جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة وإطلاع المجلس الذي شكلها على النتائج التي تنتهي إليها أعمالها، لكنه قيد إنشاء هذه اللجان بقيود موضوعية وهي:

- أنه لا يجوز تكوين لجان لتقصي الحقائق في وقائع تكون موضوع متابعات قضائية ما دامت هذه المتابعات جارية⁽⁸⁶⁸⁾ (الفقرة الثانية من الفصل 42).

- تعتبر لجان تقصي الحقائق مؤقتة فقط، حيث تنتهي مهمة كل لجنة لتقصي الحقائق سبق تكوينها فور فتح تحقيق قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها (الفقرة الثالثة من الفصل 42 من الدستور).

- كما تنتهي كذلك مهمتها بإيداع تقريرها (الفقرة الرابعة من الفصل 42)، وكذلك لا يمكن لمجلسي البرلمان أن يكونا لجننتين لتقصي الحقائق في نفس الموضوع.

أما في فرنسا فرغم أن النص الدستوري لم يشر إلى إحداث لجان تقصي الحقائق، فإن تاريخ إحداث لجان التحقيق والمراقبة⁽⁸⁶⁹⁾ يعود إلى سنة 1832، عندما أحدثت لجنة للتحقيق حول قضية "عجز كيستر" بقرار صادر عن مجلس النواب في فاتح فبراير من نفس السنة، والتي اعترف رئيس المجلس (الوزير الأول حالياً) بشرعيتها مع إبداء تحفظه على أساس أنه يمكن لهذه اللجنة فقط تقديم مقترحات بينما الحكومة هي وحدها المختصة باتخاذ القرارات⁸⁷⁰، وقد تطورت لجان التحقيق كتقليد في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة.

وقد أصبح إنشاؤها فيما بعد بمقتضى الأمر رقم 1100-58 الصادر في 17 نوفمبر 1958 (الفصل 6) الذي كان يميز بين اللجان البرلمانية إلى غاية قانون 1991 الذي عمل على توحيد نوعين من اللجان، لجان التحقيق Les commissions d'enquête التي يتم إنشاؤها لجمع المعلومات حول وقائع معينة، وتعرض استنتاجاتها على الجمعية الوطنية، ولجان المراقبة Les

⁸⁶⁸ - وذلك سيوضحه أكثر القانون التنظيمي مراعاة لمبدأ استقلال القضاء عن باقي السلط كمبدأ دستوري.

⁸⁶⁹ - وتسمى لجان التحقيق Les commissions d'enquête، ولم يتم النص عليها لا في دستور 1958، حيث اكتفى الفصل 43 بالنص على اللجان الدائمة، ولا في الدساتير السابقة، لكن وجودها كان واقعياً منذ مملكة جويي".

⁸⁷⁰ - Jacques desandre : « Les commissions parlementaires d'enquête ou de contrôle droit français documentation Françaises », 1976, P : 9.

commissions de contrôle المكلفة بفحص التسيير الإداري والمالي، أو التقني للمرافق العمومية أو الشركات الوطنية بغرض إخبار الجمعية الوطنية في حالة سوء التسيير (871).

ويشير القانون الفرنسي الخاص بهذه اللجان⁸⁷² كذلك أنه لا يمكن إحداث لجان التحقيق في الوقائع التي تكون موضوع متابعات قضائية، كما أنها تتميز بطابعها المؤقت حيث تنتهي مهمتها بإيداعها لتقريرها في أجل لا يتجاوز ستة أشهر من تاريخ المقرر الذي أحدثها، ويشكل هذا القيد الزمني عائقا أمام قيام اللجنة بعملها على أتم وجه (873).

وتلتزم اللجنة بالسرية التامة في عملها، حيث إن جميع أعضاء لجان التحقيق والمراقبة وجميع الأشخاص الذين يحضرون لسبب من الأسباب، أو يشاركون في أشغالها مطالبون باحترام السرية (874).

وأيا لا يمكن إحداث هذه اللجان أو الإبقاء عليها في بعض القضايا التي تتحول إلى متابعات قضائية، كما نصت على ذلك الفقرة الثانية من المادة السادسة من الأمر الصادر في 14 نوفمبر 1958.

وبالنسبة للمغرب ينص الفصل الثاني والأربعون من الدستور الحالي في فقرته الأخيرة على أنه: "يحدد قانون تنظيمي طريقة تسيير لجان تقصي الحقائق".

وبالفعل فقد صدر قانون تنظيمي بشأن تسيير هذه اللجان وهو الظهير الشريف رقم 224-95 الصادر في 6 رجب 1416 (29 نوفمبر 1995)، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 95-5 المتعلق بطريقة تسيير اللجان البرلمانية لتقصي الحقائق (875)، ويتكون من أربعة أقسام تتضمن

⁸⁷¹ - Simon – Louis Formery : « La constitution », op. cit, p : 89.

⁸⁷² - ويتم إنشاء هذه اللجان إما بقرار من الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ يحدد فيه بشكل دقيق موضوع التحقيق، ولا يجوز أن تضم أكثر من 30 عضوا من الجمعية الوطنية أو 21 عضوا من مجلس الشيوخ.

⁸⁷³ - هذا التحديد للمدة الزمنية غير منصوص عليه بالنسبة للجان البحث والتقصي في الولايات المتحدة الأمريكية، مما يشجعها على تحقيق نتائج مهمة، أنظر: د. عبد الرحمن القادري: "الوجيز في المؤسسات السياسية والقانون الدستوري"، مرجع سابق، ص. 196.

⁸⁷⁴ - خالد الشرفاوي السموني: "مؤسسة الحكومة"، مرجع سابق، ص: 210.

⁸⁷⁵ - الجريدة الرسمية عدد 4335-6 رجب 1416 (29 نوفمبر 1995) ص 3033 – 3035 وقد تم تغييره وتنظيمه بمقتضى ظهير الشريف رقم 290-01 – 1 صادر في 19 من شعبان 1422 (5 نوفمبر 2001) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 00-54 القاضي بتغيير وتنظيم القانون التنظيمي رقم 95-5 المتعلق بطريقة تسيير لجان تقصي الحقائق: ج.ر.ع 4950 – 22 شعبان 1422 (8 نوفمبر 2001) ص: 3379 – 3780.

عشرين مادة. ويحدد القسم الأول هيكله اللجان ابتداء من المادة الثانية التي تبين كيفية تطبيق الأحكام الواردة في الفقرة الثانية من الفصل 49 من الدستور، حيث "يوجه الوزير الأول إلى رئيس مجلس النواب أو إلى رئيس مجلس المستشارين بحسب ما إذا كان الأمر محالاً على أحد المجلسين المذكورين تقرير وزير العدل المثبت فيه أن الوقائع المطلوب في شأنها تقصي الحقائق والمحددة على سبيل الحصر هي موضوع متابعات قضائية، وذلك في أجل أقصاه خمسة عشر يوماً من تاريخ إشعار الوزير الأول بذلك من طرف رئيس المجلس المعني بالأمر" أما المادة الرابعة فتتص على أنه "ينتخب أعضاء اللجنة من بينهم رئيس اللجنة ونوابه وكتائبها ومقررها أو مقرريها وفق الإجراءات المحددة بعده".

البند الثاني: دور اللجان البرلمانية لتقصي الحقائق

لقد حددت المادة 8 دور لجنة تقصي الحقائق بخصوص جمع المعلومات المتعلقة بالوقائع المعهود إليها بالتقصي في شأنها فيما يلي:

- 1- الاطلاع على جميع الوثائق العامة أو الخاصة التي لها علاقة بالوقائع المطلوب تقصي الحقائق في شأنها والتي يصدر رئيس اللجنة إلى السلطة الموجودة في حوزتها الأمر بتسليمها إليه.
- 2- استدعاء كل شخص طبيعي قصد الاستماع إليه إذا كان من شأن شهادته أن تنور اللجنة فيما يتعلق بالوقائع المطلوب تقصي الحقائق بشأنها، ويوجه رئيس اللجنة إلى الشخص المعني بواسطة السلطات التسلسلية التي يخضع لها، إن اقتضى الحال، دعوة تتضمن جميع البيانات اللازمة التي تمكن من تقييم أسباب الشهادة المطلوبة ومداهما. وإذا كان الشخص المعني بالأمر من بين أشخاص القانون الخاص المعنويين وجهت الدعوة إلى الشخص الطبيعي الذي يعتبر مسؤولاً عنه قانونياً أو نظامياً.

وكذلك تحدث عنها النظام الداخلي لمجلس النواب لـ 2004/01/19، في الباب السادس، المواد من 167 إلى 169، وقد نصت المادة 167 على أنه: "يجوز أن تشكل بطلب من أغلبية أعضاء مجلس النواب لجان نيابية مؤقتة، لتقصي الحقائق يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة وإطلاع المجلس على النتائج التي تنتهي إليها أعمالها، وفق الشروط الواردة في الفصل الثاني والأربعين من الدستور، وفي القانون التنظيمي المحدد لطريقة تسييرها".

3-البت في أمر إيفاد عضو واحد أو أكثر من بين أعضاء اللجنة يساعدهم مقررهما أو مقررهما قصد تلقي شهادات الأشخاص الطبيعيين الذين يتعذر عليهم التنقل للإدلاء بشهادتهم أمام اللجنة(876).

وقد حددت المادة العاشرة من القانون التنظيمي من دور اللجان البرلمانية لتقصي الحقائق في بعض الميادين المرتبطة بسيادة الدولة، كالدفاع الوطني والداخلية والشؤون الخارجية، وأعطت للوزير الأول الحق في منع هذه اللجان من البحث في مثل هذه الأمور التي قد تتخذ طابع السرية.

أما المادة 12 فقد نصت على ضرورة التزام السرية في أعمال اللجان سواء فيما يتعلق بشهادات الأشخاص أو المعلومات التي حصلت عليها إلى حين وضع التقرير بين يدي رئيس المجلس المعني بالأمر، وذلك أسوة بالنموذج الفرنسي، غير أنه يجوز لرئيس اللجنة، بناء على طلب من رئيس مجلس النواب، أن يقدم في جلسة عمومية بمجلس النواب بيانات تتعلق بحالة تقدم أعمال اللجنة.

وقد عاقبت المادة 15 كل شخص خرق أحكام المادة 12 بغرامة من 1000 إلى 10.000 درهم وبالحبس من ست إلى خمس سنوات أو بإحدى هاتين العقوبتين، بصرف النظر إن اقتضى الحال عن عقوبات أشد يبررها تكييف الجريمة (877). كما عاقبت المادة 13 كل شخص تم استدعاؤه بصورة قانونية ولم يحضر أو امتنع عن الإدلاء بشهادته أو عن أداء اليمين أمام لجان تقصي الحقائق دون عذر مقبول، وتتولى النيابة العامة إجراء المتابعات في الحالات المذكورة أعلاه ما لم يكن هناك تشريع خاص وذلك بناء على شكاية موجهة إليها من قبل رئيس مجلس النواب استنادا إلى تقرير من رئيس اللجنة (المادة 16).

أما المادة الأخيرة (20)، القسم الرابع فتحدثت عن الإحالة على المجلس الدستوري حيث إنه "إذا حدث خلاف بين الحكومة والبرلمان(878) حول تطبيق أحكام هذا القانون التنظيمي وحال ذلك دون سير أعمال اللجنة بصورة عادية جاز للوزير الأول أو لرئيس مجلس النواب، أو لرئيس مجلس

876 - أما المادة التاسعة فقد نصت على أنه: "يجب على كل شخص تم استدعاؤه وفق الإجراءات المنصوص عليها في المادة 8 أعلاه أن يستجيب للدعوة التي يسلمها إليه، عند الحاجة، عون قضائي أو عون للقوة العمومية ينتدبه رئيس اللجنة لهذا الغرض، ويستمتع إليه بعد أداء اليمين المنصوص عليها في الفصل 116 من قانون المسطرة الجنائية مع مراعاة أحكام الفصل 446 من القانون الجنائي، كما يجوز له أن يلتمس من الرئيس أن يكتسي الاستماع إليه طابعا سريا وألا يدرج في التقرير الذي يقدم إلى مجلس النواب، وللجنة أن تقرر في هذا الشأن بالقبول أو الرفض، يحرص الرئيس على أن تجري مناقشات اللجنة في هدوء وسكينة ويتأكد من التقيد باحترام سريرة وشرف الأشخاص المستمع إليهم أمام اللجنة".

877 - للمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى القانون التنظيمي السالف الذكر، المادة 12.

878 - مراعاة للثنائية المجلسية: مجلس النواب أو مجلس المستشارين.

المستشارين⁽⁸⁷⁹⁾ عرض الخلاف على المجلس الدستوري، وبيت هذا المجلس في الأمر داخل أجل لا يزيد عن ثلاثين يوما من تاريخ رفعه إليه بعد اتخاذ التدابير التي يراها مفيدة للنظر في الخلاف والحصول بوجه خاص على ملاحظات السلطتين المعنيتين".

وعلى مستوى الممارسة "فطوال الحياة البرلمانية المقسمة على ست تجارب، وعلى امتداد 28 سنة من الممارسة الرقابية انحصر رصيد البرلمان المغربي في خمس لجان لتقصي الحقائق، أي بمعدل أقل من لجنة في كل ولاية تشريعية، وكان اللجوء إلى تشكيل هذه اللجان في كل مرة يعد استثناء من القاعدة، وكانت المبادرة تتم من الملك قبل دستور 1992⁽⁸⁸⁰⁾، وذلك بسبب تأويل الغرفة الدستورية التي لم تعتبر لجان تقصي الحقائق من بين وسائل مراقبة البرلمان للحكومة، وأن إحداثها من طرف البرلمان يعد مساسا بالتوازن بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية"⁽⁸⁸¹⁾، لكن تبقى المرة الأولى التي يتم فيها تفعيل مقتضيات الفصل 42 من دستور 1996 في التاريخ البرلماني المغربي في مجال التقصي في الأوضاع المالية لمؤسستين عموميتين من طرف مجلس النواب في موضوع مؤسسة القرض العقاري والسياحي، والثانية شكلها مجلس المستشارين في موضوع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وقد كان إحداث لجنة تقصي الحقائق في موضوع القرض العقاري والسياحي (CIH) من طرف مجلس النواب في مطلع يونيو من سنة 2000.

أما لجنة تقصي الحقائق حول الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (CNSS) المشكلة من طرف مجلس المستشارين، فكانت بعد تعديل القانون التنظيمي رقم 95-5 المتعلق بطريقة تسيير لجان تقصي الحقائق بمشروع قانون تنظيمي آخر رقم 00-54 في 20-06-2001، لينسجم مع المقتضيات الدستورية الجديدة التي تخول أغلبية مجلس المستشارين حق اتخاذ المبادرة قصد تكوين

⁸⁷⁹ نفس الشيء حيث مجلس النواب ومجلس المستشارين.
⁸⁸⁰ عرفت الحياة السياسية البرلمانية المغربية تشكيل لجتين لتقصي الحقائق بمبادرة من الملك الأولى سنة 1979 بعد تسرب امتحانات البكالوريا في ظل دستور 1972، حيث رفض وزير التربية الوطنية كل الاتهامات الموجهة لوزارته، والثانية إثر أحداث 14 دجنبر 1990، وحتى بالنسبة للجنة تقصي الحقائق في موضوع المخدرات لسنة 1996 في ظل دستور 1992 بمبادرة من البرلمان فقد تزامنت مع حملة التطهير التي دشنتها السلطات العمومية منذ 1994. ونضيف إليها لجنة تقصي الحقائق السادس التي تولت التحقيق في أحداث مخيم أكديم ازيك" بالعيون في شهر نونبر 2010.
⁸⁸¹ - المهدي الفحصي: "مدى تأثير الإصلاحات..."، مرجع سابق، ص: 274.

لجنة للتقصي في التسيير المالي والإداري للمؤسسات العمومية، حيث تمكن مجلس المستشارين يوم الثلاثاء 27-11-2001 لأول مرة في تاريخه من تشكيل لجنة تقصي (882).

وعموما تعتبر لجان التقصي الأداة الأكثر فاعلية في الأنظمة السياسية المعاصرة في مجال مراقبة البرلمان للسلطة التنفيذية والتحقق مع أجهزتها ومؤسساتها، ولذلك نجد معظم الدساتير المعاصرة تقوي أكثر ما يمكن هذه اللجان التي قد تصل إلى حد اتهام أعضاء الحكومة، أو حتى رئيس الدولة بالخيانة العظمى، ويبقى دائما الهدف هو المصلحة العامة، لذا نجد بعض الأنظمة تنص صراحة على منح مثل هذه اللجان صلاحيات واسعة (883).

وهكذا تعتبر لجان التقصي أداة مهمة في يد ممثلي الأمة للاطلاع على واقع التسيير المالي والإداري للمؤسسات العمومية الكبرى التي توجد في ملكية الدولة، لكنها رغم ذلك تبقى محدودة وتعاني من مجموعة من العوائق على المستويات التالية:

- على المستوى الدستوري: نلاحظ أن النص الدستوري يحصر مبادرة إنشاء هذه اللجان في مبادرة الملك أو بطلب أغلبية أعضاء أي من المجلسين، وهو ما يؤدي إلى حرمان المعارضة من استعمال هذه الآلية، مع العلم أن الأغلبية تكون دائما في صالح الحكومة.

- أضف إلى ذلك أن دورها ينحصر في مجرد تقديم التقرير إلى المجلس الذي شكلها، ويمكن في كل حين أن يوضع حد لمهامها بمجرد فتح تحقيق قضائي حول الوقائع التي تكون موضوع بحث هذه اللجان.

- على مستوى القانون التنظيمي: إن القانون التنظيمي للجان البرلمانية لتقصي الحقائق كما تم تعديله وتتميمه في 5 نوفمبر 2001، لا زال يحتفظ ببعض القيود التي تحد بشكل ملحوظ من دور هذه اللجان في تكريس الشفافية في تسيير المؤسسات العمومية للدولة، ونذكر منها:

882 - المهدي الفحصي: "أي توازن للسلط بالمغرب بعد محطات الإصلاح الدستوري والسياسي؟ حصيلة الولاية التشريعية السادسة (1997 - 2002) نموذجا"، الجزء الثاني، المقال الأخير، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 53، نونبر - دجنبر 2003، للمزيد من التفاصيل في موضوع هاتين اللجنتين لتقصي الحقائق.

883 - أحمد السوداني: "العلاقة بين السلط في النظام الدستوري الإسباني لسنة 1978 - دراسة مقارنة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق - الرباط، ص: 621 وما بعدها، للمزيد من التفاصيل: وإذا كانت إمكانية تحريك لجان تقصي الحقائق في بعض الأنظمة المعاصرة قد تطال حتى أعضاء الحكومة أو رئيس الدولة، فإن هذا الأمر يستحيل تصور وقوعه بالمغرب، وذلك لكون النظام الدستوري المغربي لا يضع الملك الدستوري المقدس موضع اتهام بالخيانة العظمى، كما أن متابعة أعضاء الحكومة تكون عن طريق المحكمة العليا المضمنة في الباب الثامن من الدستور.

-تكريس مفهوم السر المهني الذي يحد من قدرة اللجان في الحصول على بعض الحقائق المهمة والتي تكون ضرورية في التحقيق (المادة 9 الفقرة الأولى).

-تحويل المستمع إليه الحق في أن يتخذ الاستماع إليه طابع السرية، وألا يدرج في التقرير الذي يقدم إلى رئيس المجلس المعني، وذلك حسب ما تقرره اللجنة (الفقرة 2 المادة 9).

-تحويل الوزير الأول أو السلطة المختصة⁽⁸⁸⁴⁾، الحق في إيقاف عمل اللجنة في بعض الميادين، وذلك إذا كانت الوثائق تتخذ طابع السرية لاتصالها بالدفاع الوطني أو بأمن الدولة الداخلي والخارجي، أو لاتصالها بعلاقات المغرب الخارجية مع دول أجنبية (المادة العاشرة).

كما أن كل خلاف حدث بين الحكومة ومجلس النواب أو مجلس المستشارين حول تطبيق أحكام القانون التنظيمي للجان تقصي الحقائق يكون مرجعه إلى المجلس الدستوري، لبيت فيه بعد عرض الأمر عليه سواء من لدن الوزير الأول أو رئيس المعني⁽⁸⁸⁵⁾.

-وهكذا تظل مهام اللجان البرلمانية لتقصي الحقائق محدودة، لا تطل بعض المجالات الحساسة كالسياسة الأمنية والدفاعية بالمغرب، ومجال السياسة الخارجية، كما أنها تنتهي بمجرد إتمام تقاريرها ووضعها لدى المجلس المعني بالأمر، في أجل لا يتعدى ستة أشهر، وهو ما قد يجعل الملفات التي أعدتها هذه اللجان، تتخذ منحى آخر في معالجتها وتخضع لحسابات سياسية جد معقدة ومتشابكة تتعلق بطبيعة العلاقة ما بين البرلمان والحكومة، التي سنتناولها في جانبها الوجودي والجزائي في المبحث الموالي. وتبقى لجان تقصي الحقائق البرلمانية مفهوما فرنسيا ولا يتضمن سوى معنى مقيد يتعلق بالحراسة. والمراقبة من هذا النوع تفترض توازن بين شريكين المراقب والمراقب⁽⁸⁸⁶⁾.

وفي سياق توضيحه لوظيفة المراقبة البرلمانية يقول جلالة الملك الحسن الثاني رحمه الله في خطاب ألقاه بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية الأولى لمجلس النواب لسنة 1978 ما يلي: 'قأنتم

⁸⁸⁴ - نلاحظ هنا أنه يمكن لبعض الجهات أن تتدخل بدعوى الاختصاص وتطلب من اللجان البرلمانية لتقصي الحقائق غض الطرف عن بعض القضايا المهمة والخطيرة وذلك تحت تبرير سرية تلك الملفات. فمفهوم السلطة المختصة هو مفهوم غير محدد بدقة ويفتح الباب لتدخل عدة جهات قد تكون لها يد ما في الملفات المراد فتح التحقيق بشأنها، وقد كان حريا تحديد تلك الجهات التي بإمكانها التدخل لوقف التحقيق على سبيل الحصر والدقة وفي حدود ضيقة حتى يتسنى للجان البرلمانية لتقصي الحقائق أداء مهامها بالاستقلالية المطلوبة.

⁸⁸⁵ - وقد كانت المادة 20 تتحدث فقط عن مجلس النواب إلى حين تعديلها بمقتضى ظهير شريف رقم 1.01.290 صادر في 19 من شعبان 1422 (5 نوفمبر 2001) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 00-54 القاضي بتغيير وتنظيم القانون التنظيمي رقم 95-5 المتعلق بطريقة تسيير لجان تقصي الحقائق.

⁸⁸⁶ - Fouzia Zhiri : « Réflexion sur l'exercice de la fonction de contrôle de la chambre des représentants durant la législature 1977 – 1983, in L'expérience parlementaire au Maroc » : Ouvrage collectif, Edition Toubkal, page : 95.

المنتخبون مهمتهم المراقبة. ولكن يا ترى من سيراقب المراقبين؟: الله ورسوله والمؤمنون. فمراقبة الله سبحانه وتعالى لكم هي مراقبة الضمير حينما يرجع كل واحد منكم إلى بيته، وحينما يتساءل هل أديت الأمانة؟ وهل قمت بالواجب؟ وهل كنت في مستوى الثقة الموضوعية فيك... هذه مراقبة الله بمعنى مراقبة الضمير، فسيري الله عملكم ورسوله أو خليفة رسول الله صلى الله عليه وسلم، ألا وهو المسؤول الأعلى في قمة المسؤوليات في البلاد"⁽⁸⁸⁷⁾.

وعلى المستوى الدستوري تبقى علاقة البرلمان بالحكومة في النظام السياسي المغربي وليدة مجموعة من المتطلبات والتحويلات التاريخية، واستجابة للتقنيات التي فرضتها موجة العقلنة البرلمانية المتجلية في تقوية سلطات الجهاز التنفيذي على حساب البرلمان أو درس السياسات التي تقوم بها درسا لاحقا، هذا مع حق البرلمان في أن يصدر أحكام قيمة من شأنها أن تؤدي إلى عقاب"⁽⁸⁸⁸⁾.

في حين يتصور "جورج بوردو" المراقبة البرلمانية في أنها يمكن أن تكون على طبيعتين، إما ذات حس ضعيف وإما ذات حس قوي: إما مراقبة ضعيفة وتكون على شكل إخبار: حيث تمارس بالمسطرة التي تجعل البرلمان يطالب الحكومة بمعلومات عن نشاطات الحكومة ومصالح الإدارة التي تعمل تحت تصرفها، وإما مراقبة قوية ذات خاصية جزائية وتمارس بالمساطر التي تطرح المسؤولية السياسية للحكومة على المحك قصد سحب الثقة منها وإسقاطها"⁽⁸⁸⁹⁾.

وبالنسبة للنظام الدستوري المغربي فيرى الأستاذ محمد معتصم: "أن إقرار مسؤولية الحكومة أمام البرلمان -علاوة على مسؤوليتها أمام الملك- وإقامة علاقات بينهما على أساس البرلمانية المعقلنة يعد من أهم تجديرات الملك الدستوري في نسق الملكية التقليدية"⁽⁸⁹⁰⁾.

وتبقى الإشكالية الأساسية هي وضع آليات الرقابة البرلمانية موضع التطبيق، حيث يخضع الأمر لمجموعة من التوازنات والتوافقات السياسية التي تحد من مدى تلك الرقابة وتجعلها عاجزة عن إعطاء ثمارها وهو ما ينعكس بصورة مباشرة على علاقة البرلمان بالحكومة في النظام المغربي.

⁸⁸⁷ - خطاب جلالة الملك الحسن الثاني، بتاريخ 13 أكتوبر 1978 بمناسبة افتتاح الدورة الأولى لمجلس النواب، سلسلة خطب وندوات صاحب الجلالة، منشورات وزارة الإعلام، 1993، ص: 136.
ويضيف جلالتة في مقطع آخر من نفس الخطاب: "أن كل من قلده الله مسؤولية تشريعية أو تنفيذية، لابد أن يخضع إلى مراقبة، مراقبة الله، ثم مراقبة من ولاء الله أمور المسلمين، ثم مراقبة المنتخبين، وهذه المراقبة لا يمكن أن تكون ذات جدوى إلا إذا كان موضوعها معروفا وملموسا، مراقبة أي شيء مراقبة أي إنجاز، مراقبة أي هدف".

⁸⁸⁸ - أندريه هوريو: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية" الجزء الثاني، دار الأهلوية للطباعة والنشر، ص: 454.
⁸⁸⁹ - George Burdeau : « Manuel de droit constitutionnel » : 24^{ème} édition, L.G.D.J, Paris 1995, p : 598.
⁸⁹⁰ - محمد معتصم: "النظام السياسي الدستوري المغربي"، مرجع سبق ذكره، ص: 138.

المبحث الثاني: العلاقة بين البرلمان والحكومة في النظام الدستوري المغربي

تجسد علاقة البرلمان بالحكومة أحد أهم مظاهر فصل السلط في الأنظمة السياسية المعاصرة، خاصة منها البرلمانية، ويرى "موريس دوفيرجيه" أن كل نظام، حيث يوجد برلمان، ليس بالضرورة نظاما برلمانيا، كما ننزع إلى الاعتقاد ولا كل نظام حيث يملك البرلمان سلطات فعلية تسمح له بتشكيل ثقل في الجهة المقابلة للحكومة هو كذلك.

النظام البرلماني هو نظام تنقسم فيه الحكومة إلى عنصرين أحدهما "الوزارة" أو "الحكومة" مع أخذ هذه الكلمة -بحصر المعنى- يكون مسؤولا سياسيا أمام البرلمان ويملك حق حله، وثانيهما حق حل البرلمان، ففي النظام البرلماني، للحكومة بصورة عامة الحق في حل البرلمان، أو بالتحديد إحدى الغرفتين في حالة ثنائية التمثيل⁽⁸⁹¹⁾.

أما "أندريه هوريو" فيعرف الرقابة البرلمانية كما يلي: "إن مراقبة الحكومة في النظام البرلماني، هي عادة درس الأعمال الذي تقوم به المؤسسة التشريعية.

لكن يبقى التساؤل حول طبيعة العلاقة بين البرلمان والحكومة في النظام الدستوري المغربي مشروعا؟

إذن فما هو دور البرلمان المغربي في مراقبة الحكومة بشكل جدي؟

⁸⁹¹ - موريس دوفيرجيه: "المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى" - ترجمة جورج سعد، بيروت، 1992، ص 128، ويقصد بإحدى الغرفتين المجلس المنتخب بالاقتراع الشامل المباشر، ويرى كذلك أنه حتى ولو كان حق الحل غير موجود أو أهمل تطبيقه، فالنظام هو دوما نظام برلماني، طالما أن الحكومة هي مسؤولة أمام البرلمان"، وهو ما يؤكد كذلك الفصل الستون من الدستور، مع أن الرقابة البرلمانية لم تعد كما كانت في السابق، حيث عمدت الأنظمة السياسية المعاصرة إلى نهج أسلوب العقلنة البرلمانية التي يعني مفهومها الدستوري الحد من سلطات البرلمان في مقابل تقوية صلاحيات الحكومة، وذلك باستنباط قواعد جديدة تعتبر وليدة اجتهاد نظري لمواجهة الأزمات السياسية والدستورية التي عانى منها النظام = البرلماني الكلاسيكي، وتحقيق نوع من الاستقرار السياسي للحكومة، وقد عمد الجنرال "دوكول" إلى إدخال إصلاحات دستورية وسياسية لتبني نظام شكل القمة في عقلنة النظام البرلماني، لتجاوز عدم الاستقرار الوزاري الذي عرفته فرنسا إبان الجمهوريتين الثالثة والرابعة، وذلك على غرار نظام جمهورية فايمار الألماني، وقد أقر دوكول تفوقا للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية بواسطة عدة تقنيات سيستقيها المشرع الدستوري المغربي بدوره من النظام الفرنسي والأنظمة البرلمانية المعقلنة. للمزيد يمكن الرجوع إلى:

- Abderrahmane Amalou : « Le parlementarisme rationalisé au Maroc », D.E.S en droit public, Faculté de droit – Agdal – Rabat, 1968.

وكيف يمكنه أن يعترض سبيلها ليأمرها بالتوقف؟ وما هي وسائل ضغط البرلمان على الحكومة؟ وما مدى فعاليتها؟ ذلك ما سنجيب عنه في مطلبتي هذا المبحث.

المطلب الأول: عرض التصريح الحكومي أمام البرلمان

يعتبر عرض البرنامج الحكومي و مناقشته أمام البرلمان أثناء تنصيب الحكومة أول امتحان تختبر فيه الحكومة من لدن هذا الأخير (الفرع الأول)، و هو تصريح إجباري. إلا أن الوزير الأول بإمكانه أثناء فترة عمل الحكومة أن يتقدم أمام البرلمان بتصريح لا يحرك مسؤولية حكومته (الفرع الثاني).

الفرع الأول : عرض البرنامج الحكومي أمام البرلمان .

ينص الفصل الستون من دستور 1996 على ما يلي " الحكومة مسؤولة أمام الملك و أمام البرلمان.

يتقدم الوزير الأول أمام كل من مجلسي البرلمان بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة و يعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه ، و يجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في مختلف مجالات النشاط الوطني و بالأخص في ميادين السياسة الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الخارجية.

يكون البرنامج المشار إليه أعلاه موضوع مناقشة أمام كلا المجلسين و يتلو مناقشته في مجلس النواب تصويت يجب أن يقع وفق الشروط المنصوص عليها في الفقرة الثانية و الثالثة من الفصل 75 و يترتب عليه الأثر المشار إليه في الفقرة الأخيرة منه " (892).

لقد كانت كل الدساتير السابقة على دستور 1992 تنص على أن يتقدم الوزير الأول بعرض البرنامج الذي تعتزم الحكومة تطبيقه على البرلمان، لكنها لم تشر جميعها إلى أن ذلك البرنامج يكون موضوع مناقشة يتبعها تصويت، فقد كان البرنامج موضوع مداخلات من طرف أعضاء مجلس النواب لكن دون أن يتبع ذلك أي تصويت. وقد قدم مجلس النواب في سنة 1963 عندما كان بصدد إعداد قانونه الداخلي مشروعاً نص في مادته 130 بصيغة تجعل البرنامج الحكومي الذي يقدمه

⁸⁹²- ينص دستور 1922 على نفس المقترحات كذلك في فصله 59 ، إلا انه في الدساتير السابقة على دستور 1992 نسجل فرقا جوهريا حيث لم يكن البرنامج المطروح على مجلس النواب يقتضي التصويت، فقد كانت تتم مناقشته، و بعدها تذهب الحكومة لممارسة مهامها، لذلك تعتبر مسألة التصويت من أهم مستجدات دستور 1992

الوزير الأول أمام البرلمان محل مناقشة يتبعها تصويت، إلا أن الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى رفضت هذه المادة بدعوى مخالفتها للدستور، و بالتالي لم تعرف الحكومات السابقة بأكملها تصويتا على البرنامج الحكومي منذ حكومة الحاج احمد باحيني سنة 1963 إلى حكومة كريم العمراني سنة 1992.⁽⁸⁹³⁾

إن مرحلة ما بعد دستور 1992 عرفت طفرة جديدة في مجال الرقابة البرلمانية على مؤسسة الحكومة، حيث أصبح البرلمان المغربي ممثلا في مجلس النواب يتمتع بأهمية ملحوظة في تنصيب الحكومة و بإمكانه إنهاء مهامها قبل الشروع فيها⁽⁸⁹⁴⁾، و ذلك من خلال التصويت السلبي على البرنامج الحكومي الذي تنوي الحكومة القيام به في مختلف ميادين السياسة الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الخارجية. و رغم التعديل الدستوري لسنة 1996، ودخول المغرب مرحلة الثنائية المجلسية بالبرلمان، فقد اقتصر التصويت على البرنامج الحكومي على مجلس النواب دون مجلس المستشارين الذي يعرض أمامه البرنامج و يناقشه لكنه لا يصوت عليه. و تثير مسألة عرض البرنامج الحكومي على البرلمان عدة ملاحظات نسوقها على الشكل التالي :

1 - يختلف عرض البرنامج الذي تعتزم الحكومة تطبيقه على البرلمان عن مسألة طلب الثقة من حيث كونه إلزاميا لا خيار فيه للوزير الأول، فقبل شروع الحكومة في أداء مهامها، لا مفر للوزير الأول من عرض برنامج حكومته على البرلمان بمجلسيه، لكن مجلس النواب هو الذي له الكلمة الحسم في ترك الحكومة تبدأ مسارها أو الحكم عليها بالتوقف و الاستقالة.

أما طلب الثقة فيبقى مسألة اختيارية بالنسبة للوزير الأول الذي بإمكانه - حسب الفصل 75 من الدستور - أن يربط لدى مجلس النواب مواصلة الحكومة مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يفضي به في موضوع السياسة العامة أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه .

2- إن تقديم البرنامج الحكومي يكون قبل شروع الحكومة في أداء مهامها ، في حين أن طلب الثقة يتم بعد دخول عمل الحكومة مرحلة معينة، حيث تحس هذه الأخيرة ببعض الوهن أو الضعف في المساندة البرلمانية ، فتسعى من خلال طلب الثقة إلى إعادة الاعتبار للأغلبية و معاودة التيقن من

⁸⁹³ - دامت هذه الحكومة من 11 غشت 1992 إلى 09 نونبر 1992 و هي الحكومة العشرون في التاريخ السياسي المغربي ، و سيعود محمد كريم العمراني لترأس الحكومة الواحدة و العشرون بتاريخ 11 نونبر 1993 بعد تعديل دستور 1972 بدستور 1992 بعدما رفضت المعارضة آنذاك الدخول في التناوب السياسي نتيجة لشروط الملك الراحل الحسن الثاني .

⁸⁹⁴ عندما نتحدث عن دستور 1992 فإننا نتحدث عن نفس مقتضيات دستور 1996 في مجال التصويت على البرنامج الحكومي ، فرغم دخول المغرب مرحلة الثنائية المجلسية بالبرلمان ، فقد بقي التصويت على هذا البرنامج مقتصرا على مجلس النواب فقط .

مدى استعدادها لدعمها ، فإذا تم التصويت لصالحها فإنها تعود لمتابعة عملها بقوة أكثر و حماس اكبر. (895)

3- رغم عدم النص الدستوري الصريح على ضرورة عرض البرنامج الحكومي على المجلس الوزاري قبل طرحه أمام مجلس النواب على غرار طلب الثقة الذي ينص عليه الفصل 66 من دستور 1996 و يجعله من المسائل التي تعرض وجوبا على المجلس الوزاري، فإنه على مستوى الممارسة يقوم الوزير الأول بإطلاع جلالة الملك على التصريح الحكومي قبل عرضه على البرلمان، و ذلك بالمجلس الوزاري، و هكذا فقد قدم الوزير الأول السيد عباس الفاسي البرنامج الذي يعتزم تطبيقه أمام جلالة الملك بالمجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 24 أكتوبر 2007 (896)، و رغم عدم وجود نص دستوري صريح ينص على ضرورة عرض برنامج الحكومة على المجلس الوزاري قبل مناقشته و التصويت عليه من طرف مجلس النواب، فإنه يمكن إدخاله بشكل ضمني ضمن القضايا التي تهم السياسة العامة للدولة.

4- يخضع تصريح الوزير الأول بالبرنامج الذي تعتمده حكومته تطبيقه لنفس الشروط التي نص عليها المشرع الدستوري في الفقرات الثلاث الأخيرة من الفصل 75 من الدستور و هي :

- لا يمكن إسقاط الحكومة بعدم المصادقة على البرنامج الحكومي إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب .
 - لا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على اليوم الذي عرض فيه البرنامج الحكومي .
 - يؤدي عدم المصادقة على البرنامج الحكومي إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية.
- و تطرح مسألة المصادقة على البرنامج الحكومي إشكالا حقيقيا على مستوى الممارسة، حيث أن مناقشته و التصويت عليه يقعان مباشرة بعد تشكيل الحكومة على أساس أغلبية برلمانية واضحة

⁸⁹⁵ التجاء الوزير الأول لآلية طلب الثقة تبقى المبادرة بشأنها للوزير الأول و بصفة اختيارية ، الشيء الذي يجعله لا يلتجأ إلى ذلك إلا لتدعيم مكانة و قوة الحكومة في التوازن السياسي بينها و بين البرلمان ، في حين عرض التصريح الحكومي لا مندوحة عنه للوزير الأول لبدء عمل حكومته .

⁸⁹⁶ لقد أورد الديوان الملكي في اليوم الموالي الخبر و أكد أن هذا البرنامج ، كما جاء على لسان الوزير الأول ، جرى استلهامه من التوجيهات الملكية السديدة المحددة لاختيارات المغرب الكبرى و أسبقيات الأمة و كذا التصورات القطاعية التي اتفقت عليها مكونات الحكومة في نطاق برنامج منسجم فضلا عن تفعيل التوجهات الانتخابية و السياسية لأحزاب الأغلبية البرلمانية . و بعدما جدد جلالة الملك الإعراب لأعضاء حكومة جلالته عن ثقته الغالية و متمنياته لهم بالتوفيق في أداء مهامهم الجسيمة ، تفضل جلالته بإعطاء إذنه السامي للوزير الأول قصد عرض هذا البرنامج على البرلمان ، كما حث جلالته الحكومة على الانقلاب بمجرد نيل ثقة مجلس النواب على التنفيذ الفعال لهذا البرنامج .

تهيئها الحكومة لدخول الساحة السياسية و الأمور لا تزال في بدايتها، و حتى بالنسبة للمعارضة فان مناقشتها لا تكون بالقوة و الحدة المفترضتين، و من المنطق أن تمهل الحكومة لبعض الوقت لتنفيذ برنامجها المقترح والتأكد من مدى التزامها السياسي، و هنا يكون التصويت على التشكيلة الحكومية أكثر منه تصويتا على برنامج الحكومة.

5- يخضع البرنامج الحكومي لمناقشة مجلسي البرلمان، إلا أن التصويت عليه مقتصر بمقتضى الدستور على مجلس النواب دون مجلس المستشارين وذلك على غرار طلب الثقة⁽⁸⁹⁷⁾.

لقد تطرق النظام الداخلي لمجلس النواب لمسألة البرنامج الحكومي في الجزء الرابع المتعلق بمسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، حيث نص في المادة 146 على أنه : "تطبيقا لأحكام الفصلين الستين والخامس والسبعين من الدستور، يتقدم الوزير الأول أمام مجلس النواب بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه، ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تتوي الحكومة القيام به في مختلف مجالات النشاط الوطني وبالأخص في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والخارجية.

ويكون هذا البرنامج موضوع مناقشة في جلسة عمومية يتبعها تصويت لا يقع إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على اليوم الذي عرض فيه البرنامج، ولا يفرض إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، وفقا للشروط المنصوص عليها في الفقرتين الثانية والثالثة من الفصل الخامس والسبعين من الدستور، و يترتب عن عدم المصادقة على البرنامج الحكومي استقالة الحكومة استقالة جماعية، وفقا للفقرة الأخيرة من الفصل الخامس والسبعين من الدستور".

وهي تقريبا نفس المقتضيات التي نص عليها الفصل 60 من الدستور، مع التفصيل أكثر في توضيح المقتضيات التي أحال عليها بالفصل 75 من الدستور، إلا أن المادة 147 من النظام الداخلي لمجلس النواب أوضحت طريقة مناقشة مشروع البرنامج الحكومي على الشكل التالي:

- تحدد ندوة الرؤساء المدة الزمنية الإجمالية في إطار الجلسات المخصصة للمناقشة، توزع بالتمثيل النسبي.

⁸⁹⁷ - يتضح من خلال هذه الملاحظة أن المشرع الدستوري قد أقصى مجلس المستشارين من مسألة المصادقة على البرنامج الذي يعتزم الوزير الأول والحكومة التي يرأسها تطبيقه، وذلك رغم خضوع ذلك البرنامج للمناقشة وتدخلات المستشارين، ويبدو أن غاية المشرع لم تكن سوى تجنب تعقيد مسطرة تنصيب الحكومة وتعطيلها عن أداء مهامها. مع العلم أن التصويت على البرنامج الحكومي من طرف مجلس النواب يتخذ طابعا شكليا فقط، لكون الوزير الأول لن يتوجه إلى هذا الأخير إلا بعد أن يقوم بحشد الأغلبية اللازمة لمساندة حكومته عن طريق إشراك الأحزاب السياسية الحائزة على الأغلبية داخل البرلمان، مما يجعل نتائج التصويت على البرنامج الحكومي محسومة سلفا.

• بعد تقديم الوزير الأول لمشروع البرنامج الحكومي، يعطي الرئيس الكلمة للأعضاء المسجلين للمناقشة.

• يتناول الكلمة في الأخير الوزير الأول للرد على المداخلات.

• يعرض الرئيس البرنامج الحكومي للتصويت وفق مقتضيات الفقرة الثانية من المادة 146.

وهكذا فقد قام مثلا الوزير الأول السيد عبد الرحمان يوسف بعرض برنامجه الحكومي أمام مجلس النواب الذي صادق عليه يوم الجمعة 24 أبريل 1998، كما تمت الموافقة على التصريح بالبرنامج الحكومي المقدم من لدن الوزير الأول السيد إدريس جطو بتاريخ 21 نونبر 2002 بـ 212 صوتا من الموافقين و 35 صوتا معارضا في حين امتنع نائب واحد عن التصويت.

أما حكومة السيد عباس الفاسي فقد تمت الموافقة على برنامجها المقدم من طرف الوزير الأول بتاريخ 24 أبريل 2007 بـ: 155 موافقون، 93 معارضون، و 07 ممتنعون.

وعموما يبقى تقديم البرنامج الحكومي أمام مجلس النواب، كآلية للرقابة البرلمانية على الحكومة، وسيلة محدودة الفعالية تؤدي مهمة استباقية أكثر منها آنية، حيث تفرض على الوزير الأول حشد الهمم لحكومته، وإشراك أهم الأحزاب الحائزة على الأغلبية داخل قبة البرلمان، وذلك حتى تكون الحكومة التي يقترحها منسجمة ومتماسكة وذات أغلبية قوية وتتكون من أقل عدد من الأحزاب حتى لا ينفطر عقدها عند بعض الأزمات. لأن مشروع البرنامج الذي يعترزم تطبيقه يخضع للتصويت من طرف مجلس النواب، الذي يسائل الحكومة خلال مختلف مراحل تطبيقه، كما أن الوزير الأول بإمكانه أن يصرح من تلقاء نفسه بمدى التزام حكومته بالبرنامج الذي صادق عليه المجلس.

الفرع الثاني: تصريح الوزير الأول أمام البرلمان

نقصد بالتصريح الحكومي في هذا المقام، تقدم الوزير الأول أمام البرلمان لعرض حصيلة العمل الحكومي⁽⁸⁹⁸⁾ بشكل تلقائي، ودون تعريض الحكومة للمساءلة البرلمانية، حيث لا ينص الدستور المغربي على أي مقتضيات تتعلق بتقديم حصيلة العمل الحكومي أمام البرلمان في أي مرحلة من مراحل عمل الحكومة، لكنه لم يمنع الحكومة في شخص وزيرها الأول من التقدم أمام البرلمان لعرض حصيلة عملها والتواصل مع مختلف الأحزاب السياسية، خاصة المعارضة منها.

⁸⁹⁸ - يجب التمييز بين التصريح الحكومي وتقديم حصيلة عمل الحكومة، وذلك رغم أن جميع العروض التي قدمت تمت تسميتها بالتصريح الحكومي، ونحن نفضل أن يتم الحديث عن تقديم الوزير الأول لحصيلة العمل الحكومي.

لقد كان الوزير الأول السيد عبد الرحمن يوسفى أول من سن هذه السنة الدستورية سنة 2000، حيث تقدم أمام البرلمان آنذاك بغرفتيه لعرض حصيلة عمل حكومة التناوب، كما قدم كذلك مشروع قانون التغطية الصحية الإجبارية ضمن عرضه الحكومي، ثم جاء بعد ذلك الوزير الأول السيد ادريس جطو الذي قدم تصريحاً حول السياسة الاجتماعية للمغرب بتاريخ 12 يوليوز 2006، كما قدم كذلك يوم 23 يوليوز 2007 جواباً على تدخلات الفرق البرلمانية.

ويم 17 ماي 2010 ووسط اهتمام سياسي وإعلامي كبيرين قدم الوزير الأول السيد عباس الفاسي حصيلة الأداء الحكومي بعد مرور حوالي نصف الولاية التشريعية، ليؤكد تشبث الحكومة بهذه الممارسة السياسية التي رغم خضوعها للمناقشة من قبل الفرق البرلمانية، فإنها لا تتوج بأي جزاء سياسي، وهي بذلك تختلف تماماً عن مسألتين جوهريتين نص عليهما الدستور المغربي في فصليه الستين والخامس والسبعين وهما على التوالي، عرض البرنامج الحكومي، وطلب ثقة البرلمان. فعرض حصيلة العمل الحكومي هو مبادرة تطوعية يقوم بها الوزير الأول دون إذن دستوري صريح، ويمكن إدخالها فقط في جانب الحوار ما بين الحكومة والبرلمان، كما أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال اعتبار مسألة حصيلة العمل الحكومي أداة من ضمن أدوات مراقبة البرلمان للحكومة. لكن السؤال الذي يطرح نفسه بحدته هو : مدى دستورية مسألة تقديم حصيلة عمل الحكومة أمام البرلمان؟

لم نجد ضمن مختلف الدساتير المغربية منذ سنة 1962، أي نص دستوري يتحدث عن مسألة تقديم حصيلة عمل الحكومة أمام البرلمان، كآلية من آليات الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، كما أن المجلس الدستوري بدوره لم يصدر أي قرار أو تعليق على هذا الموضوع، منذ أن تقدم السيد عبد الرحمان يوسفى أمام البرلمان بغرفتيه، لتقديم حصيلة عمل حكومة التناوب، إلى حدود تقدم الوزير الأول الحالي السيد عباس الفاسي يوم الاثنين 17 ماي 2005.

إن تقدم الوزير الأول أمام البرلمان بغرفتيه بتصريح بعد حصول حكومته على ثقة البرلمان بمدة زمنية معينة، تعقبه مناقشة لا تذهب إلى حد نزع الثقة من الحكومة أو تأكيدها يبقى نوعاً من الحوار الذي تحكمه قواعد الأغلبية والأقلية، أي أنه استمرار لالتزامات متبادلة يمكن أن تتم من خلال هكذا تصريح أو اكتفاء الوزير الأول وأعضاء حكومته بالرد على استفسارات النواب والمستشارين في البرلمان⁽⁸⁹⁹⁾.

⁸⁹⁹ -نعمان الهاشمي: ماذا سيقول عباس الفاسي في تصريحه الحكومي أمام البرلمان؟ جريدة المساء 18-05-2010.

وبرجوعنا إلى مقتضيات القانونين الداخليين لمجلسي البرلمان نسجل أن القانون الداخلي لمجلس المستشارين لم يتضمن أي إشارة إلى إمكانية عرض الوزير الأول لحصيلة العمل الحكومي أمام المجلس أو طريقة مناقشتها.

أما القانون الداخلي لمجلس النواب فقد خصص الباب الثاني -الذي ضمنه مادة فريدة ووحيدة- لتصريحات الحكومة أمام مجلس النواب، ويتعلق الأمر بالمادة 148 التي تنص على ما يلي: " يمكن للحكومة أن تطلب الإدلاء بتصريح أمام المجلس تعقبه أو لا تعقبه مناقشة.

إذا أدلت الحكومة بتصريح تعقبه مناقشة، فإنها تنظم بالكيفية نفسها المشار إليها في المادة السابقة.

لا يمكن إجراء أي تصويت كيفما كان نوعه في شأن التصريحات المنصوص عليها في هذه المادة".

وقد صادق المجلس الدستوري على النظام الداخلي لمجلس المستشارين في قراره رقم 561/04م.د. مما يعني أنه أجاز مقتضيات هذه المادة، ولم يعلق عليها، وبالتالي فهو لم يمنع الحكومة من الإدلاء بتصريح أمام مجلس النواب تعقبه أو لا تعقبه مناقشة، والأمر نفسه يمكن قياسه على مجلس المستشارين.

وتنظيم مناقشة حصيلة العمل الحكومي في شكل تصريح، يتم وفق نفس الكيفية التي تتم بها مناقشة البرنامج الحكومي لكن بطبيعة الحال دون أن يقع التصويت على التصريح الحكومي، كما أنه ليس هناك أية آجال تتعلق بهذه المسألة.

إن تصريح الوزير الأول أمام مجلس النواب أضحى في النظام السياسي المغربي بمثابة عرف دستوري، تكرر على مدى ثلاثة حكومات متتالية، فأصبح البرلمان ينتظر قدوم الحكومة في أية لحظة لمحاسبتها ومعرفة توجهاته وليس الأمر "فسحة سياسية" كما يعتقد البعض.

لقد شكلت صعوبة معاقبة الحكومة من طرف البرلمان عقدة جعلت المؤسسة التشريعية تحاول تعويض هذا النقص بممارسات سياسية قد تخفف من احتقان هذه الأخيرة تجاه مؤسسة الحكومة⁽⁹⁰⁰⁾.

900 - لقد تحدث الوزير الأول السيد عباس الفاسي بمناسبة تقديمه للتصريح الحكومي قائلا: "ولا حاجة لي للتأكيد على أن هذه المبادرة تأتي في سياق التزامنا السياسي الرامي إلى تأصيل التقاليد الديمقراطية في الحياة السياسية المغربية، نظرا للتقدير الذي

المطلب الثاني : إمكانية اعتراض البرلمان لسبيل الحكومة

يملك البرلمان عدة وسائل دستورية تمكنه من مراقبة الحكومة لكن أهمها هي تلك التي تمكنه من اعتراض سبيل الحكومة، ويمكن تصنيفها إلى نوعين، أحدهما يوقف مسيرة الحكومة بصفة نهائية ويضع حدا لمهامها (الفرع الأول)، والنوع الآخر يكتفي من خلاله مجلس المستشارين بتنبيه الحكومة (الفرع الثاني).

الفرع الأول : وسائل البرلمان لوضع حد لمهام الحكومة

إنها أكثر الوسائل فعالية في مراقبة البرلمان للحكومة وإثارة مسؤوليتها، حيث يؤدي استعمالها إلى وضع حد لمهام الحكومة وذلك بعدم مصادقة البرلمان على طلب الثقة الذي يتقدم به الوزير الأول (البند الأول)، أو بسحب الثقة من الحكومة بواسطة ملتصق الرقابة الذي يقدمه البرلمان (البند الثاني).

البند الأول: عدم مصادقة البرلمان على طلب الثقة

إذا كان طرح المسؤولية بشأن التصويت على البرنامج الحكومي الذي تقدمه الحكومة للشروع في أداء مهامها يظل رقابة قبلية وإلزامية، رغم كونها بمبادرة من الوزير الأول، فإن إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بشأن التصريح بالسياسة العامة أو التصويت على نص قانوني والتي يبادر بشأنها الوزير الأول تبقى رقابة بعدية وتقدم بصفة اختيارية⁽⁹⁰¹⁾. وهو ما يعلل أن لجوء الوزير الأول إلى هذه الوسيلة يكون بهدف تدعيم مكانة الحكومة وتقويتها من أجل الاستمرار في أداء مهامها، بعد الاطمئنان على استمرارية مساندتها من طرف الأغلبية⁽⁹⁰²⁾. وتبقى مسألة الثقة إجراء سياسيا لا يخلو من مجازفة، ويتخذ شكلين مختلفين، فمن جهة طلب الثقة قد يكون بشأن

تكنه الحكومة للمؤسسة التشريعية، وللرغبة في دعم آليات الحوار الهادف والتواصل البناء بين الحكومة ومجلس النواب كمؤسستين تربطها علاقات دستورية وسياسية واضحة.

⁹⁰¹ - ونشير هنا إلى إلا أنه يمكن للحكومة أن تطلب الإدلاء بتصريح تعقبه أولا تعقبه مناقشة. وأنه لا يمكن إجراء أي تصويت كيفما كان نوعه في التصريحات التي تقدمها الحكومة عن طريق الوزير الأول دون سعيها إلى طلب منح الثقة من مجلس النواب، فهذه التصريحات تستهدف إطلاع مجلس النواب وكذلك مجلس المستشارين فقط. (المادة 148 من النظام الداخلي لمجلس النواب).

⁹⁰² - ويرى آخرون أن هذين الآليتين لا يلتجئ إليهما إلا لتدعيم وتأكيدها مكانة وقوة الحكومة في التوازن السياسي بينها وبين البرلمان ليس إلا.

التصريح بالسياسة العامة ومن جهة أخرى قد يكون طلب الثقة مرتبطا بالمصادقة على مشروع قانون (903).

وينص الفصل 75 من دستور 1996 على أنه " بإمكان الوزير الأول أن يربط لدى مجلس النواب مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يفضي به الوزير الأول في موضوع السياسة العامة أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه".

ولا يمكن سحب الثقة من الحكومة أو رفض النص إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب.

لا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على اليوم الذي طرحت فيه مسألة الثقة. يؤدي سحب الثقة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية⁽⁹⁰⁴⁾.

هذا المقتضى نصت عليه كل الدساتير المغربية، وبنفس الصيغة تقريبا، حيث يقوم الوزير الأول بطرح طلب الثقة أمام مجلس النواب، لكن ثمة مسطرة إجبارية يجب عليه أن يلتزم بها وهي عرض المسألة قبل ذلك على المجلس الوزاري الذي يرأسه الملك⁽⁹⁰⁵⁾، من أجل التداول بشأنها، وإن كان الفصل 75 لا ينص على ذلك، فإن الفصل 66 في فقرته الرابعة قد قرر ذلك بصفة قبلية تحال على المجلس الوزاري المسائل الآتية قبل البت فيها:

+ طلب الثقة من مجلس النواب قصد مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها".

وقد تطرقت المادتان 149 و 150 من النظام الداخلي لمجلس النواب⁽⁹⁰⁶⁾ إلى طريقة منح الثقة أو سحبها من الحكومة تطبيقا لمقتضيات الفصل 75 من الدستور.

⁹⁰³ -Abdeltif Memouni : « Le parlement marocain dans la dynamique des changement constitutionnelle » Thèse pour l'obtention du doctorat en droit pub. Un Med V, F. des Sc.J.E et S. Agdal-Rabat 2002-2003, p : 274.

⁹⁰⁴ - وهي نفس المقتضيات التي نص عليها دستور 1962 في الفصل 80 مع إضافة بسيطة وهي : " بعد التداول بالمجلس الوزاري " وكان المغرب آنذاك يعرف ثنائية برلمانية، لكن مجلس المستشارين لم تكن له أي سلطات مهمة تذكر.
⁹⁰⁵ - وهو أمر له أهميته، فالحكومة التي عينها جلالته الملك، لا يمكن للوزير الأول أن يثير مسؤوليتها أمام البرلمان دون علم الملك بل وموافقته، وهو ما يزكي تبعية جهاز الحكومة للملك، وأن مبادرة طلب الثقة لا يتصور حدوثها من طرف الوزير الأول دون تلقي الضوء الأخضر من جلالته الملك.

⁹⁰⁶ - القانون التنظيمي رقم 31-97 المتعلق بمجلس النواب، كما تم تغييره وتتميمه بظهير شريف رقم 187.02.1 صادر في 21 ربيع الآخر 1423 (3 يوليوز 2002) بتنفيذ ق.ت. رقم 06-02 ج.ر. عدد 5018 (4 يوليوز 2002). وقد أصبحت مادتين، بعدما كانت ثلاث مواد : 268، 269، 270 في النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1998.

وتبين الفقرة الثانية والثالثة من الفصل 75 طريقة التصويت على طلب الثقة. إذ لا يمكن سحب هذه الثقة أو رفض النص إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب أي 163 نائبا، كما أن التصويت لا يكون مباشرة بعد عرض المسألة وإنما بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على اليوم الذي طرحت فيه مسألة الثقة، كما تؤكد هذه الإجراءات كذلك المادة 150 من النظام الداخلي لمجلس النواب⁽⁹⁰⁷⁾، وهو ما من شأنه أن يعطي الفرصة لإجراء المشاورات بين مجلس النواب والحكومة حتى لا يصار إلى تصويت سلبي مرتجل⁽⁹⁰⁸⁾، لأن سحب الثقة يؤدي إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية".

إن المبادرة في هذه الحالة تأتي من الحكومة ممثلة في الوزير الأول ليخبر بها مقدار ما تتمتع به حكومته من سند داخل مجلس النواب، وليضع أعضاء المجلس أمام مسؤوليتهم لكون سحب الثقة يفضي إلى أزمة حكومية يكون المجلس المسؤول المباشر عنها⁽⁹⁰⁹⁾.

والجدير بالملاحظة هنا هو أن هذه الآلية المتاحة للحكومة تستعملها أمام مجلس النواب فقط دون مجلس المستشارين عكس ما ذهب إليه بعض الباحثين⁽⁹¹⁰⁾. فلا الدستور ولا القانون الداخلي لمجلسي المستشارين يعطي لهذا الأخير الحق في سحب الثقة من الحكومة بشأن التصريح بالسياسة العامة أو بطلب التصويت على نص، كما أن الحكومة محرم عليها دستوريا طرح الثقة أمام مجلس المستشارين.

أما بالنسبة للنظام الدستوري الفرنسي، فإن هذه الآلية لا تقتصر على الجمعية الوطنية فقط. وإنما تشمل كذلك مجلس الشيوخ أي أنها تستعمل أمام مجلسي البرلمان الفرنسي، وهذا ما تؤكد

⁹⁰⁷ - هذه المادة تتعلق بالتصويت على البرنامج الحكومي، وقد ارتأى المشرع اتباعها كذلك هنا، تفاديا للتكرار. وتنص المادة 150 على ما يلي: "لا يصوت المجلس إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة من اليوم الذي طرحت فيه الثقة، ولا تسحب الثقة من الحكومة إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب طبقا لمقتضيات الفقرتين الثالثة والثانية من الفصل الخامس والسبعين من الدستور.

يؤدي سحب الثقة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية وفقا لأحكام الفصل الخامس والسبعين من الدستور.

⁹⁰⁸ - عبد الهادي بوطالب: "النظم السياسية المعاصرة"، مرجع سابق، ص 197.

⁹⁰⁹ - المرجع نفسه، الصفحة نفسها. وتنص المادة 149 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه: "إذا قرر الوزير الأول عملا بمقتضيات الفقرة الأولى من الفصل الخامس والسبعين من الدستور، أن يربط لدى مجلس النواب مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة للحكومة، أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه، تقوم ندوة الرؤساء بتنظيم المناقشة وفق الشروط المحددة في المادة 146 من هذا النظام الداخلي، وترفع الجلسة بعد الاستماع إلى تعقيب الوزير الأول".

أما النظام الداخلي لمجلس المستشارين فقد نظم ملتزم توجيهه تنبيهه للحكومة في الباب الثاني، المواد من 271 إلى 276.

⁹¹⁰ - د. المختار مطيع في: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، مرجع سابق، ص 220، الذي لم يستثن من وسائل الرقابة التي يملكها مجلس المستشارين سوى التصويت على البرنامج الحكومي وقال بأنه "في غير ذلك تبقى الحكومة خاضعة للمجلسين من حيث مختلف أنواع المراقبة".

الفقرة الأولى من الفصل 49 من دستور 1958⁽⁹¹¹⁾ بالنسبة للجمعية الوطنية حيث تنص على ما يلي : " للوزير الأول بعد المداولة في مجلس الوزراء أن يطرح أمام الجمعية الوطنية مسألة الثقة بالحكومة بمناسبة عرض برنامجه أو بمناسبة التصريح في موضوع السياسة العامة"، وكذلك الفقرة الأخيرة من نفس الفصل⁽⁹¹²⁾ بالنسبة لمجلس الشيوخ التي تضيف أنه : " بإمكان الوزير الأول أن يطلب من مجلس الشيوخ المصادقة على التصريح بالسياسة العامة" وتبين المادة 132 وكذا المادة 152 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية طريقة إجراء المناقشة والتصويت وتحدد الفقرة الرابعة منها الأغلبية المطلوبة لسحب الثقة لممثل كل فريق، في حين تحدد خمس دقائق للمتدخلين الآخرين⁽⁹¹³⁾.

وقد عرف تطبيق المادة 49 بعد سنة 1958 عدة إشكالات، وذلك لأن الثلاث حكومات الأولى المعينة من طرف الجنرال "دوغول DE GAULLE" عرفت تطبيق الفصل 49 الفقرة الأولى، إلا أنه في سنة 1966 قطع " جورج بومبيدو" مع الفقه الدستوري الذي أقره " ميشال دوبري" سنة 1959، حيث رفض طرح ثقة حكومته بعد تصريحه بالسياسة العامة أمام الجمعية الوطنية قائلا: " بأنه حر في طلب أو عدم طلب التصويت بالثقة " ففي نظره " بإمكان الجمعية أن تلجأ إلى مسطرة أفضل وسهولة التطبيق وأكثر ضبطا وهي ملتصقة بالرقابة⁽⁹¹⁴⁾ LA MOTION DE CENSURE". ولكن ذلك لم يعن أن الحكومات الموالية لم تقم باللجوء إلى هذه الآلية، لقد حدث ذلك في عدة مناسبات نذكر منها على سبيل المثال : أنه من سنة 1993 إلى سنة 1995 طرح كل من "إدوار بالادور" وألان جوبي "المسؤولية السياسية للحكومة بشأن هذه الآلية مرتين لكل واحد منهما في 1993/3/8 و 1993/12/15) بالنسبة ل بالادور و 1995/6/23 ثم 1995/11/15 بالنسبة ل "جوبي" ⁽⁹¹⁵⁾.

⁹¹¹ -L'article 49 de la constitution de 4 octobre 1958 : 1^{er} alinéa qui stipule que « Le premier ministre, après délibération du conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale ».

⁹¹² -L'article 49 de la constitution de 4 octobre 1958 4^{ème} alinéa, le premier ministre à la faculté de demander au sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.

⁹¹³ -Simon-Louis Formery : « Le constitution », op.cit, p : 101.

⁹¹⁴ - لكن السؤال الكبير الذي طرح على مستوى الفقه الفرنسي والذي أجاب عنه الواقع العملي بالنفي هو : هل الوزير الأول ملزم دستوريا بطلب ثقة البرلمان بمجرد تعيين حكومته " حيث استند كثير من المدعين ذلك إلى أن الدستور جاء بعبارة "

يعرض engage وليس بإمكانه عرض peut engager، وهنا نجد أن الدستور المغربي كان أكثر دقة حيث استعمل عبارة "بإمكان الوزير الأول" فترك له الاختيار.

⁹¹⁵ - عبد الحميد الزوبع : " علاقة البرلمان بالحكومة"، مرجع سابق، ص 93.

وليونيل جوسبان في (1997/6/19) أمام الجمعية العامة برئاسة "لوران فابيس" وقد حصل على أغلبية مريحة⁽⁹¹⁶⁾.

وعموما تبقى مسألة الثقة حkra على مجلس النواب فقط بالنسبة للنظام السياسي الدستوري المغربي⁽⁹¹⁷⁾، وهو ما قد يعتبر حيفا في حق مجلس المستشارين وعدم تنزيله منزلة مجلس النواب، خاصة وأن الملك الراحل الحسن الثاني قال في هذا الشأن في خطاب 20 غشت 1996، بخصوص تعديل الدستور : " وقد قررنا (...) أن نعطي للمغرب غرفة ثانية سمينها مجلس المستشارين، والحالة أنها ليست غرفة استشارية ولكن (...) هي غرفة تقريرية بكل ما في الكلمة من معنى..".⁽⁹¹⁸⁾ وإذا كانت أولوية مجلس النواب في هذا الباب بادية للعيان، فكيف هو الأمر بالنسبة لمبادرة البرلمان لإسقاط الحكومة؟

البند الثاني : سحب الثقة من الحكومة بواسطة ملتمس الرقابة⁽⁹¹⁹⁾

يتقدم به أعضاء مجلس النواب وفق مقتضيات الفصل السادس والسبعين من دستور 13 شتنبر 1996⁽⁹²⁰⁾، الذي يحدد مجموع الشروط المسطرية التي تمكن هؤلاء الأعضاء من إعمال هذه الآلية في مراقبة عمل الحكومة حيث ينص على أنه : " يمكن مجلس النواب أن يعارض في مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها وذلك بالموافقة على ملتمس الرقابة، ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقعه على الأقل ربع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس".

لا تصح الموافقة على ملتمس الرقابة من لدن مجلس النواب إلا بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم، ولا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداع الملتمس. تؤدي الموافقة على ملتمس الرقابة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية.

⁹¹⁶ -Jean-Jacques chevalier : « La V République », op.cit, p : 451.

⁹¹⁷ - عكس الدستور الفرنسي الذي سوى بين الغرفتين في مسألة الثقة.

⁹¹⁸ - Voir le discours Royal dans le Matin du Sahara et du Maghreb, n° 9345, 22 Août 1996.

⁹¹⁹ -La motion de censure.

⁹²⁰ - هذه الآلية التقليدية التي وضعها النظام البرلماني في يد البرلمان لمراقبة عمل الحكومة، والتي تمكن نواب الأمة من وضع حد لمهام الحكومة ولسياساتها في تدبير الأمور، وذلك حينما يحصل لديهم الاستياء من طريقة معالجة الحكومة لبعض الأمور الأساسية، وقد جعل المشرع الدستوري من حق البرلمان كذلك إثارة مسؤولية الحكومة السياسية، وسحب الثقة منها، حيث يقول لها بصريح العبارة توقي عن مواصلة العمل، أريد إقالتك والإتيان بحكومة جديدة.

إذا وقعت موافقة مجلس النواب على ملتصق الرقابة فلا يقبل بعد ذلك تقديم أي ملتصق رقابة أمامه طيلة سنة."

ويبين الباب الرابع من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2004. طريقة تقديم، المناقشة والتصويت على ملتصق الرقابة وذلك في المواد 151، 153، 153 و 154⁽⁹²¹⁾.

وأول ملاحظة يمكن إيداءها بخصوص تقديم ملتصق الرقابة هي أنه كان أيسر في ظل أول دستور عرفته المملكة المغربية سنة 1962، وفي ظل تلك الثنائية المجلسية حيث كان يوقع فقط من طرف عشر (10/1) الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب (ف 81 فق 1): "ولا يقبل هذا الملتصق إلا إذا كان موقعا من طرف عشر الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس على الأقل".

أما الدستور الحالي فيشترط توقيعه من طرف ربع أعضاء مجلس النواب، وقد اعتبر بعض الباحثين⁽⁹²²⁾ أن هذه المبادرة تأتي بالمقابل لسلطة حل المجلس التي حولها الدستور للملك طبقا لمقتضيات الفصلين 71 و 72. كما أن مقتضيات الفقرة الأخيرة من الفصل 76 توازي مقتضيات الفصل 73. حيث لا يقبل تقديم أي ملتصق رقابة إلا بعد مرور أجل السنة على سابقه، ونفس الشيء بالنسبة للمجلس الذي لا يمكن حله إلا بعد مضي سنة على انتخاب المجلس الجديد.

إذن فقبل تقديم ملتصق الرقابة من قبل أعضاء مجلس النواب اشترط المشرع الدستوري أن يكون موقعا من قبل ربع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس على الأقل (فق 1 من الفصل 76) أي 82 نائبا فأكثر، ولا تصح الموافقة على الملتصق ويتم إسقاط الحكومة إلا بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم المجلس لصالح ملتصق الرقابة (الفقرة 2 من الفصل 76)، كما أن نفس

⁹²¹- التي عوضت المواد 271، 272، 273، 274، 275، 276، 277، من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1998، وتنص المادة 151 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2004، على أنه: "يمكن لمجلس أن يعارض في مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها، وذلك بالموافقة على ملتصق الرقابة. ولا يقبل هذا الملتصق إلا إذا وقع على الأقل ربع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس. وفقا لأحكام الفصل السادس والسبعين من الدستور". وتنص المادة 152 على ما يلي: "يتم إيداع ملتصق الرقابة بتسليم مستند خاص به إلى رئيس المجلس في جلسة عمومية. بأمر الرئيس ينشر ملتصق الرقابة وأسماء الموقعين عليه في المحضر. لا يجوز لنائب واحد أن يوقع أكثر من ملتصق رقابة واحد في الوقت نفسه. لا يمكن أن يضاف إلى ملتصق الرقابة أو يسحب منه أي توقيع بعد إيداعه.

وتوضح باقي المواد إجراءات مناقشة ملتصق الرقابة، وذلك على أبعد أجل في اليوم السابع من تاريخ إيداعه، ولا يمكن سحب ملتصق الرقابة بعد الشروع في مناقشته من لدن المجلس، ويجب أن تستمر المناقشة إلى أن يقع التصويت (المادة 153). أما المادة 154 فتعيد نفس مقتضيات الفصل 76 من الدستور.

⁹²²- د. عبد الهادي بوطالب بخصوص دستور 1962 والذي حاولنا إسقاط مقتضياته التي لم تتغير كثيرا في هذا الشأن على الدستور الحالي، مرجع سابق، ص 198.

الفقرة أقرت أن التصويت لا يكون إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداع الملتمس⁽⁹²³⁾، وإذا وقع وتمت الموافقة على ملتمس الرقابة فإن هذا الأمر يؤدي إلى استقالة جماعية للحكومة برمتها وعلى رأسها الوزير الأول (الفقرة 3 من نفس الفصل)، تم بعد ذلك لا يمكن لمجلس النواب تقديم أي ملتمس رقابة جديد في حق الحكومة المشكلة بعدها إلا بعد مضي سنة على قدوم الحكومة الجديدة، وذلك بهدف الحفاظ على استقرار مؤسسة الحكومة، وإعطائها الفرصة والوقت المناسبين لإصلاح ما أفسدته سابقتها.

وفي فرنسا جاء تنظيم ملتمس الرقابة في نفس الفصل الذي ينظم طلب الثقة أي الفصل 49 في الفقرة الثانية التي تنص على أن: "الجمعية الوطنية تحرك مسؤولية الحكومة بالتصويت على ملتمس الرقابة، هذا الملتمس الذي لا يمكن قبوله إلا إذا كان موقعا من قبل عشر أعضاء الجمعية الوطنية على الأقل ولا يجري التصويت عليه إلا بعد مضي ثمان وأربعين ساعة على إيداعه، ولا تعتبر إلا الأصوات الموافقة على اقتراح ملتمس الرقابة⁽⁹²⁴⁾ الذي لا تصح الموافقة عليه إلا إذا أقرته الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين تتكون منهم الجمعية الوطنية، ويمكن لنائب أن يوقع أكثر من ثلاث ملتزمات للرقابة داخل دورة عادية واحدة، وأكثر من ملتمس واحد خلال دورة استثنائية ويؤكد أحد الباحثين أن ميكانيزم ملتمس الرقابة في فرنسا جاء ليميز نظام الجمهورية الخامسة من فرنسا، وذلك في أفق العقلنة البرلمانية⁽⁹²⁵⁾، وقد تم تنظيمها بشكل صارم لتفادي ضعف حكومات الجمهوريات السابقة، وقد قال "دوغول" في 31 يناير 1964 في هذا الشأن بأن العلاقات بين الوزارة والبرلمان، كما تم تنظيمها من طرف الدستور، لا تجيز ملتمس الرقابة إلا وفق الشروط التي تعطي لهذه القطيعة صعوبة خارقة للمعادة ورغم ذلك فإن هذه الشروط تعتبر أخف من نظيرتها في المغرب، حيث لا تشترط سوى توقيع عشر (10/1)، أعضاء الجمعية العامة، أما في المغرب، فالدستور يشترط أن يوقع ملتمس الرقابة من طرف ربع أعضاء مجلس النواب، أما فيما يخص الأغلبية المطلوبة فهي نفسها في النظامين،

⁹²³ - قد سبق وأن أشرنا إلى أهمية مثل هذا الأجل في مناقشة الأمر بين الحكومة والبرلمان لإيجاد سبل للتوافق لتفاديا لإسقاط الحكومة التي قد تكون فيما قبل تتوفر على أغلبية برلمانية وتفقد لها لسبب من الأسباب، وللتأكد من مدى جدية ورغبة البرلمان في وضع حد لمهام الحكومة.

⁹²⁴ - وكل عضو تغيب أو امتنع عن التصويت ولم يصوت ضد الحكومة، فإنه يكون في آخر المطاف مساندا للحكومة، وضد ملتمس الرقابة. ونلاحظ أن المشرع الدستوري الفرنسي اشترط توقيع الرقابة من طرف عشر (10/1) أعضاء الجمعية الوطنية فقط، عكس نظيره المغربي الذي اشترط ربع أعضاء مجلس النواب، بعدما كان يماثل المشرع الفرنسي في دستور 1962 المغربي.

⁹²⁵ - Simon-Louis Formery : « La constitution » : op.cit, p : 102.

ويضيف الفصل 50 من الدستور أنه إذا تمت الموافقة على ملتمس الرقابة فإنه على الوزير الأول تقديم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية.

والهدف منها كذلك في فرنسا هو الحفاظ على استقرار الحكومة دون الذهاب بعيدا والحدود حدو ألمانيا حيث "ملتمس الرقابة الإنشائي الذي يفرض لنجاحه في نفس الوقت انتخاب مستشار جديد⁽⁹²⁶⁾، أضاف إلى ذلك أن النص الدستوري الفرنسي لم يفرض مرور أجل السنة على تقديم ملتمس الرقابة، لتقديم ملتمس جديد. ومن الناحية العملية وبالنسبة لفرنسا فقد تم تقديم العديد من ملتزمات الرقابة منذ 1958 ولم ينجح منها إلا ملتمس واحد ذلك الذي تم تقديمه ضد حكومة "جورج بومبيدو" في 2 أكتوبر 1962، وتم التصويت عليه يوم 5 أكتوبر من نفس السنة، حيث حاز على 280 صوتا من الـ 480 صوتا التي تكون الجمعية الوطنية⁽⁹²⁷⁾.

أما بالنسبة للبرلمان المغربي فلم يلجأ إلى هذه التقنية إلا مرتان باعنا بالفشل، المرة الأولى حيث وقع أعضاء الاتحاد الوطني للقوات الشعبية في مجلس النواب على ملتمس رقابة تقدم به رئيس الفريق "عبد اللطيف بن جلون" يوم 15 يونيو 1964. اعترضوا على السياسة الاقتصادية والمالية المعتمدة من لدن حكومة "أحمد باحيني"⁽⁹²⁸⁾، بيد أن التصويت عليه لم يحض بالأغلبية المطلقة المطلوبة (69 صوتا).

حيث لم يصوت لصالحه سوى ستون نائبا فقط⁽⁹²⁹⁾.

أما المرة الثانية فقد كانت في ماي 1990، حيث حاولت المعارضة الاتحادية من خلالها قياس مصداقية الحكومة صحبة أغليبتها وكذا مصداقية المعارضة، وقد تولد هذا الملتمس أيضا نتيجة تأزم الأوضاع السياسية الاقتصادية والاجتماعية خلال النصف الثاني من عقد الثمانينات.

وترتب عن هذا الملتمس مناقشات واسعة وصاخبة ابتدأت يوم 15 مايو 1990 وبعد أربع جلسات من المناقشة وتدخلات العديد من الوزراء والنواب، تم رفض الملتمس بأغلبية 200 صوتا مقابل 82 صوتا⁽⁹³⁰⁾.

⁹²⁶ - Simon-Louis Formery, op.cit, p. 102.

⁹²⁷ - وقد كان الهدف من وراء ذلك هو معاقبة الرئيس الذي اتخذ مبادرة تعديل الدستور بناء على مسطرة الفصل 11 من الدستور، وقد جاء في الملتمس بشكل ضمني: " باستبعاده التصويت من طرف المجلسين، فإن رئيس الجمهورية يخرق الدستور الذي يفترض فيه أنه يحميه...، إنه لم يتخذ هذه المبادرة إلا بدعم من الحكومة... لذا فالجمعية العامة تضع حدا لمهام الحكومة".⁹²⁸ وقد تم تقديم هذا الملتمس في ظل ظروف اقتصادية واجتماعية وسياسية جد متأزمة، مما أدى إلى تزايد الغضب داخليا وخارجيا إزاء هذا الوضع الذي استغله فريقا الاتحاد الوطني للقوات الشعبية وحزب الاستقلال داخل البرلمان للدفع بملتمس الرقابة ضد الحكومة، ورغم عدم إنتاج هذا الملتمس لأثاره فقد خلق دينامية جديدة في الحياة السياسية المغربية.

⁹²⁹ - د. امحمد مالكي: " الوجيز في القانون الدستوري"، مرجع سابق، ص 321.

⁹³⁰ - د. المختار مطيع: " نظام البرلمان ذي الغرفتين بالمغرب": الطبعة الأولى في 1999، ص : 143-144.

وبالرغم من أن المعارضة لم تتمكن من إسقاط الحكومة، نظرا لأقليتها، ولأن الأغلبية كانت توجد بجانب الحكومة، وبالرغم من اعتقاد الحكومة وأحزاب الأغلبية بأن انتقادات المعارضة مبالغ فيها وأنها لا تقدم البديل، وأن انتقادها غير بناء، فإن هذا الملتمس ستكون له انعكاسات تجلت على المستويين السياسي والدستوري⁽⁹³¹⁾.

ويستنتج مما سلف أن ملتمس الرقابة وإن كان لا يعني تقديمه بالضرورة إسقاط الحكومة برمتها، وتنحيها، فإن له مآرب أخرى تتجلى في تنوير الرأي العام حول السياسة التي تنتهجها الحكومة، وكذلك في تحذير هذه الأخيرة من سوء الأوضاع السياسية، الاجتماعية والاقتصادية ومطالبتها بفتح الحوار مع البرلمان لمناقشة تلك الأوضاع، وإذا كانت هذه وسيلة مجلس النواب لإسقاط الحكومة، فما هي مثيلاتها لدى مجلس المستشارين؟

الفرع الثاني : تنبيه الحكومة من لدن مجلس المستشارين

لقد أسند المشرع الدستوري المغربي وسيلة جديدة لمجلس المستشارين في إطار جديد التعديل الدستوري لسنة 1996، حيث أعطاه الحق في تنبيه الحكومة قبل تحريك ملتمس الرقابة ضدها، وهكذا يوجه التنبيه بمبادرة من المجلس المذكور وفق شروط معينة (البند الأول) وتترتب عنه مجموعة من الآثار (البند الثاني).

البند الأول: شروط توجيه ملتمس التنبيه

إنه أحد مظاهر المساواة في الثنائية المجلسية بالمغرب بين مجلس النواب ومجلس المستشارين، حيث خول الدستور المغربي لهذا الأخير الحق في توجيه ملتمس تنبيه للحكومة، وهو ما يعتبر مقتضى جديدا جاء به دستور 1996، ولم يكن منصوصا عليه في دستور 1962، رغم اعتماد المغرب آنذاك للثنائية المجلسية⁽⁹³²⁾، وهكذا فقد أصبح بإمكان مجلس المستشارين أو الغرفة الثانية بالبرلمان وضع مسؤولية الحكومة موضع المراقبة والمساءلة التي قد تصل إلى إسقاطها إذا توفرت الشروط المطلوبة، حيث ينص الفصل 77 من الدستور الحالي على أنه : "لمجلس المستشارين أن يصوت على ملتمس توجيه تنبيه للحكومة أو على ملتمس رقابة ضدها.

⁹³¹ - حيث سيبدأ التفكير في تعديل دستور 1992.
⁹³² - حيث كانت اختصاصات مجلس المستشارين آنذاك ضعيفة وشكلية فقط. وملتمس توجيه تنبيه من طرف مجلس المستشارين للحكومة ليس له مثل في القانون المقارن.

لا يكون ملتمس توجيه تنبيه للحكومة مقبولا إلا إذا وقع على الأقل ثلث أعضاء مجلس المستشارين، ولا تتم الموافقة عليه إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم هذا المجلس، ولا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداع الملتمس.

يبعث رئيس مجلس المستشارين على الفور بنص التنبيه إلى الوزير الأول وتتاح لهذا الأخير مهلة ستة أيام ليعرض أمام مجلس المستشارين موقف الحكومة من الأسباب التي أدت إلى توجيه التنبيه إليها.

يتلو إلقاء التصريح الحكومي نقاش لا يعقبه تصويت لا يكون ملتمس الرقابة مقبولا أمام مجلس المستشارين إلا إذا وقع على الأقل ثلث أعضائه، ولا تتم الموافقة عليه إلا بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم ولا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداع الملتمس.

تؤدي الموافقة على ملتمس الرقابة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية إذا وافق مجلس المستشارين على ملتمس رقابة فلا يقبل بعد ذلك تقديم أي ملتمس رقابة أمامه طيلة سنة⁽⁹³³⁾.

ويظهر من خلال مقتضيات هذا الفصل أن مسطرة توجيه ملتمس تنبيه للحكومة أو ملتمس رقابة ضدها لا تخلو من تعقيد، يبرره طول الفصل 77، وجمعه لآليتين في آن واحد، ملتمس التنبيه، وملتمس الرقابة، وهو ما يطرح سؤالا عريضا: هل مجلس المستشارين ملزم بتوجيه ملتمس تنبيه للحكومة قبل تقديم ملتمس رقابة ضدها؟ وإذا كان الجواب بالنفي، فلماذا أثر المشرع الدستوري المغربي أن يجعل توجيه ملتمس تنبيه للحكومة في مقام أول على توجيه ملتمس رقابة ضدها من طرف مجلس المستشارين؟ والدستور هنا واضح تماما ولا يلزم مجلس المستشارين بضرورة توجيه ملتمس تنبيه للحكومة قبل ملتمس الرقابة، وإنما له الاختيار الحر فيما بينهما.

إن آلية ملتمس التنبيه التي خص بها دستور 1996 مجلس المستشارين آلية إضافية لمراقبته للحكومة، وهي فريدة من نوعها لا نكاد نجد لها مثيلا في الأنظمة المقارنة، وتتميز بعدة خصوصيات⁽⁹³⁴⁾:

- ❖ فهي تتميز عن آليات المراقبة التقليدية.
- ❖ وتتميز من حيث شروط وإجراءات عملها.

⁹³³ - وهذا المقتضى لا نجد له مثيلا في الدستور الفرنسي، ويعتبر الدستور المغربي أكثر ضبطا لعلاقة البرلمان بالحكومة من نظيره الفرنسي في هذا المجال.
⁹³⁴ - عبد الحميد الزوبع: "علاقة الحكومة بالبرلمان"، مرجع سابق، ص 120.

❖ كما تتميز على مستوى الآثار التي تنتج عنها.
❖ وتختلف عن الاستجواب الذي قد يبدو قريبا منها⁽⁹³⁵⁾.

77 وقد خصت ست مواد من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لتطبيق مقتضيات الفصل من الدستور، من المادة 271 إلى المادة 276⁽⁹³⁶⁾، ومن خلال قراءة هذه المواد يتضح أنها نفسها التي تنظم شروط توجيه ملتصق الرقابة باستثناء التصويت النهائي الذي لا وجود له في ملتصق التنبيه⁽⁹³⁷⁾. ولا بد لتقديم ملتصق توجيه التنبيه من شروط دستورية وأخرى متضمنة في القانون الداخلي لمجلس المستشارين.

أ- الشروط الدستورية: والتي يمكن استخلاصها من الفصل 77 كالتالي:

أولاً: لا يكون ملتصق توجيه التنبيه للحكومة من طرف مجلس المستشارين مقبولا إلا إذا وقع على الأقل ثلث أعضاء المجلس، وهو نفس النصاب المطلوب لتقديم ملتصق الرقابة، إلا أنه نصاب مرتفع مقارنة بما يشترطه الفصل 76 من الدستور المتعلق بتقديم ملتصق الرقابة من طرف مجلس النواب، والمتمثل في ربع الأعضاء الذين يتكون منهم⁽⁹³⁸⁾.

ثانياً: لا تتم الموافقة على ملتصق التنبيه إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ويعتبر هذا المقتضى على درجة كبيرة من الأهمية حسب بعض الباحثين "إذ على أساسه يمكن تمييز ملتصق التنبيه عن آليات الرقابة الأخرى، إذ أنه إذا كان لا يؤدي إلى إسقاط الحكومة، فإن موافقة المجلس بالأغلبية المطلقة عليه قبل مناقشته يجعل منه ما يشبه الإنذار للحكومة، إذ ينتج آثاره بمجرد الموافقة عليه دون انتظار رد الحكومة الذي لا يأتي إلا بشكل لاحق حوولا دون انتقال المجلس إلى استعمال مسطرة ملتصق الرقابة، ويظهر أيضا إذا ما تمت مقارنته بالأغلبية المطلوبة للموافقة على ملتصق الرقابة، إذ أن المشرع الدستوري أراد أن يسهل المراقبة بواسطته، خاصة وأنه لا ينعكس سلبا على الاستقرار الحكومي⁽⁹³⁹⁾.

⁹³⁵ - الاستجواب حسب تعريف "ديجي" هو ذلك العمل الذي يكلف به عضو البرلمان وزيرا لتوضيح السياسة العامة للحكومة أو توضيح نقطة معينة، إيهاب زكي "الرقابة السياسية" نقلا عن عبد الحميد الزوبع، نفس المرجع، نفس الصفحة.
⁹³⁶ - القانون التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين، كما تم تغييره وتتميمه بالظهير الشريف رقم 1.03.105 الصادر في 10 ربيع الأول 1424 (12 ماي 2003) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 02-65 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 97-32 المتعلق بمجلس المستشارين الجريدة الرسمية عدد 13-5108 ربيع الأول 1424 (15 ماي 2003)، ص 1670-1674.
⁹³⁷ - Abdelatif Menouni : « Le parlement Marocain », op.cit, p : 292.

⁹³⁸ - واشترط نصاب أكبر يتماشى ومكانة مجلس النواب الذي ينتخب مباشرة من طرف الشعب، وهو الوحيد الذي يصوت على البرنامج الحكومي (ف 60) وبالتالي لا يجب أن يتساوى بمجلس المستشارين.
⁹³⁹ - عبد الحميد الزوبع، مرجع سابق، ص 124.

ثالثا: لا يقع التصويت على ملتمس التنبيه إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداعه، والهدف من هذه المدة هو تمكين الحكومة من الاتصال بالأغلبية التي تساندها والتفاوض مع أعضاء مجلس المستشارين بشكل انفرادي أو جماعي على مستوى الأحزاب، قصد إبطال إجراءات موافقة الأغلبية على ملتمس التنبيه الذي لا يسقط الحكومة، لكنه قد يجعلها موضع حرج من خلال وصفها بالتهاون والخذلان في تسيير الشأن العام.

رابعا: بعد توقيع ملتمس التنبيه يبعث به رئيس مجلس المستشارين على الفور إلى الوزير الأول الذي تتاح له مهلة ستة أيام ليعرض أمام المجلس موقف الحكومة من الأسباب التي أدت إلى توجيه التنبيه لها، والتي تكون مضمنة في نص التنبيه⁽⁹⁴⁰⁾.

خامسا: يتلو التصريح الحكومي الذي يلقيه الوزير الأول أمام مجلس المستشارين نقاش لا يعقبه تصويت، أي أنه مجرد من الجزاء، وتبقى الجدوى منه هو توضيح موقف الحكومة، من أجل إعادة الهدوء إلى المجلس، واستمرارها في أداء مهامها⁽⁹⁴¹⁾.

ب- الشروط المتضمنة في النظام الداخلي لمجلس المستشارين

لقد خص النظام الداخلي - كما سبقت الإشارة إليه - ملتمس توجيه التنبيه بباب مستقل يضم ست مواد من المادة 271 إلى المادة 276 الباب الثاني من الجزء الرابع، وأغلب هذه المواد يذكر بما ورد في الفصل 77 من الدستور، لكنها تضيف إليه المسطرة التي ينبغي اتباعها خلال مراحل ملتمس التنبيه، حيث الملتمس يجب تقديمه في شكل مستند خاص به يسمى "ملتمس التنبيه ويقدم إلى رئيس المجلس في جلسة عامة، ويجب أن يكون مرفوقا بلائحة الأعضاء الموقعين عليه⁽⁹⁴²⁾. وللرئيس أن يأمر بنشر أسماء الموقعين على الملتمس الذي ينشر برمته في المحضر (الفقرة الثالثة من المادة 271).

⁹⁴⁰ - حيث تنص المادة 274 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين على ما يلي: " يوجه الرئيس نص التنبيه إلى الوزير الأول فور مصادقة مجلس المستشارين عليه وفق الإجراءات المنصوص عليها في المواد من 152 إلى 157 من هذا النظام الداخلي".
⁹⁴¹ - المادة 276: "بعد تقديم تصريح الوزير الأول بخصوص ملتمس توجيه التنبيه تنظم المناقشة باقتراح من المكتب وندوة الرؤساء.

لا يعقب المناقشة تصويت".
⁹⁴² - المادة 271 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

وإذا حصل المستند على التوقيعات اللازمة، فإن الأعضاء الموقعين عليه لا يحق لهم توقيع ملتمس تنبيه آخر، ويمنع بعد إقفال لائحة التوقيعات المرفقة بالمستند أن يضاف إليها أو يسحب منها أي توقيع (المادة 272).

وقد خول النظام الداخلي لمكتب المجلس صلاحية تحديد تاريخ مناقشة ملتمس التنبيه مع نصه على وجوب مراعاة المهلة المنصوص عليها في الفصل 77 فق 3 من الدستور، وتنظم هذه المناقشة باقتراح من المكتب وندوة الرؤساء (الفقرة الأولى من المادة 276).

البند الثاني : آثار ملتمس التنبيه

بعد تقديم الوزير الأول لموقف حكومته ينلو ذلك مناقشة لا يعقبها تصويت، لأن غاية ملتمس توجيه التنبيه ليست إسقاط الحكومة، بل فقط تنبيهها لإهمال المجلس وعدم اتباع نصائحه، وذلك ما أشار إليه الملك الراحل الحسن الثاني في خطاب ب 20 غشت 1996 حيث قال: التنبيه هو بمعنى أن تقول الغرفة للحكومة نحن قلقون جدا من إهمالك لنا وعدم اتباع نصائحننا أو نظرياتنا فنحن نوجه إليك تنبيهها"⁽⁹⁴³⁾.

ورغم أن المشرع الدستوري قد أورد ملتمس توجيه التنبيه للحكومة في نفس الفصل الدستوري رفقته ملتمس الرقابة، فإن الفصل 77 يعطى لمجلس المستشارين حرية الاختيار بينهما، ذلك أن الفقرة الأولى من هذا الفصل لا تجعل منهما وسيلتين متلازمتين.

فهي لا تجعل ملتمس الرقابة متوقفا على ملتمس التنبيه، كما لا تجعل هذا الأخير متبوعا حتما بملتمس الرقابة في حالة نشوب خلاف بين مجلس المستشارين والحكومة.

ذلك أن صياغة الفقرة المذكورة جاءت على الشكل التالي: " لمجلس المستشارين أن يصوت على ملتمس توجيه تنبيه للحكومة أو على ملتمس رقابة ضدها". وعبارة "أو" البارزة جاءت للتخيير لا للإضافة أو التلازم. فالمجلس له مطلق الحرية في أن يقتصر على تنبيه الحكومة حيث ينذرنا فقط، فلا يترتب على ذلك إقالتها وإنما فقط إعدارها ولفت نظرها لعدم رضى مجلس المستشارين على عملها.

⁹⁴³- د. عبد العزيز لمغاري: الدستور المغربي الجديد لسنة 1996 مستجدات وآفاق"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد الرابع، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، ص 86.

إلا أن منطق البناء الدستوري للفصل 77 وقراءته بعمق تضم إمكانية اللجوء إلى ملتصم الرقابة إذا كانت التفسيرات التي يتعين على الحكومة تقديمها جوابا على التنبية لا تبدو له مرضية. وهكذا يجوز لمجلس المستشارين أن يوجه للحكومة ورقة صفراء لإنذارها قبل طرحه للورقة الحمراء التي تطرد الحكومة من الساحة السياسية.

فإضافة إلى ملتصم التنبية يملك مجلس المستشارين وسيلة أخرى أكثر فعالية لمراقبة الحكومة وقد تصل إلى إسقاطها، إنها ملتصم الرقابة الذي جاء به الفصل 77 من الدستور تاليا لملتصم التنبية، والذي لا يكون مقبولا أمام المجلس إلا إذا وقع على الأقل ثلث أعضائه، وهذا النصاب المطلوب أعلى مما عليه الأمر بالنسبة لملتصم الرقابة الذي يتقدم به أعضاء مجلس النواب، كما أن الموافقة عليه ليست بالأغلبية المطلقة وإنما بأغلبية ثلثي (3/2) الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس المستشارين، وهو تعقيد ملحوظ لمهمة المجلس في مسألة إسقاط الحكومة، الهدف منه خلق نوع من التوازن والاستقرار السياسي لعمل الحكومة، فمجلس المستشارين بإمكانه تنبيه الحكومة لكن يصعب عليه إسقاطها. وبطبيعة الحال لا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداع الملتصم، وتؤدي الموافقة على ملتصم الرقابة إلى نتيجة منطقية وهي استقالة الحكومة برمتها بصفة جماعية، ولا يقبل من مجلس المستشارين ملتصم رقابة جديد إلا بعد مرور سنة على إسقاط الحكومة السابقة، لكن جوابا على السؤال الذي سبق وأن طرحناه حول مدى إلزامية مجلس المستشارين بتوجيه ملتصم التنبية قبل توجيه ملتصم الرقابة، فإن النص الدستوري لا يفرض هذا الترتيب وإنما للغرفة الثانية حق الاختيار، فإما أن تنبه الحكومة وتلومها على السياسة التي تنهجها، وإما أن تتقدم بقوة لإسقاطها إذا توفرت لها شروط ذلك، وقد قال الملك الراحل الحسن الثاني في هذا المقام: "وهذه هي الميزة الطريفة والحقيقية والأساسية لهذه الغرفة الثانية، إنما ليست كما يقول البعض غرفة عقلاء أو حكماء أو شيوخ بل هي غرفة أناس ينصتون فيقرون فيقبلون أو ينتقدون أو يسقطون الحكومة إن اقتدى الحال... " (944).

وإذا كانت تلكم من مظاهر علاقة الحكومة بالبرلمان، فماذا عن علاقة البرلمان بجلالة الملك في النظام الدستوري المغربي؟

⁹⁴⁴ - خطاب 20 غشت 1996، نقلا عن عبد العزيز لمغاري، المرجع السابق، ص 86.

الفصل الثاني :

علاقة البرلمان بالملك في النظام الدستوري المغربي

لا نريد القول منذ بداية هذا الفصل أن المؤسسة الملكية لها من الوسائل الدستورية، والإرث التاريخي والحمولات الرمزية ما يمكنها من احتواء المؤسسة التشريعية أو على الأقل مراقبتها، وذلك بناء على خلاصات جاهزة. فالبناء العلمي المنهجي يجب أن ينطلق من وقائع وفرضيات ليصل إلى النتائج وليس العكس.

وهكذا، ورغم إدراك موقع المؤسسة الملكية في النظام السياسي المغربي، وما تتميز به من السمو والتعالي عن باقي المؤسسات السياسية⁽⁹⁴⁵⁾، من خلال ما سبق، لا بد من معرفة علاقتها المفصلة بالبرلمان⁽⁹⁴⁶⁾. وذلك حتى يكتمل لدينا بناء الصرح المنهجي العلمي الذي يبين لنا حقيقة علاقة البرلمان بالملك، وذلك من خلال الإجابة عن سؤالين أساسيين وهما: ما هو سر ارتباط المؤسسة التشريعية بالملك؟ وما هي حدود تدخل المؤسسة الملكية في اختصاصات البرلمان؟

المبحث الأول : ارتباط البرلمان في عمقه بالمؤسسة الملكية

⁹⁴⁵- والذي تؤكد العديد من المقترضات الدستورية، وكذلك الخطب الملكية، التي نختار منها على سبيل المثال لا الحصر، خطاب جلالة الملك الراحل الحسن الثاني بمناسبة افتتاح الدورة البرلمانية 1981-1982، في الجمعة الثانية من أكتوبر 1981، حيث يقول:

بخصوص انسحاب المعارضة من البرلمان : " أولاً: هذا الموقف الذي هو ضد الدستور وضد الجماعة الإسلامية المسلمة يجعل منا كملك البلاد وأمير المؤمنين والساھر على وحدة التراب الوطني فكرياً ومعنوياً وعلى سير المؤسسات الدستورية، نحن الذين قدمنا القسم مرة كولي العهد، ومرة كملك الرجل المطوق، أحب أم كره، بالسهر على مؤسساتنا... ومن واجبنا، كملك أن نرجع الأمور إلى نصابها...".

كما يضيف جلالتة في خطاب 08 أكتوبر 1993 أثناء افتتاح الدورة التشريعية 1993-1994 : "... ولكن بالنسبة لي أنتم جميعاً أبناءتي، وكلكم مواطنون، وكلكم جنود لهذا البلد. وإن اقتضى الحال لي اليقين أنكم ستقفون كرجل واحد مجندين للدفاع عن مقدساته ووحدة ترابه.

⁹⁴⁶- التي يقول بصدها الأستاذ محمد معتصم: " لما كان البرلمان المغربي دسترة من الملك الدستوري لشورى أمير المؤمنين، فإن علاقة مجلس النواب بالملك لا يمكن قراءتها على ضوء مدى التفوق في المسطرة التشريعية، بل إنها تتجاوز هذا المعيار لتفرض مقاربتها من منظور كون الملك الدستوري امتداداً عصرياً لأمير المؤمنين. ولتقريب هذا المنظور تكفي الإشارة إلى أنه إذا كان النواب يمثلون الأمة، فإن الملك بمقتضى الفصل 19 هو ممثلها الأسمى، وإذا كان بإمكان البرلمان تعديل الدستور فإنه يخطر عليه طرح أي تعديل يمس الملكية والإسلام، وإذا كان النواب يتمتعون بالحصانة البرلمانية، فإن هذه الأخيرة لا مجال لها في حالة المجادلة في النظام الملكي أو الدين الإسلامي أو "الإخلال بالاحترام الواجب للملك...":

-محمد معتصم: المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، " 30 سنة من الحياة الدستورية بالمغرب"، العدد 30، 1993، جامعة الحسن الثاني، البيضاء، ص : 25.

تتجلى أهم مظاهر ارتباط المؤسسة التشريعية بالملك في وجودها وكيانيتها، في حق جلالة الملك في مخاطبة البرلمان (المطلب الأول)، وفي امتلاكه لمصير البرلمان عن طريق حق حل مجلسيه (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حق الملك في مخاطبة البرلمان

يشكل الخطاب الملكي نوعا من القراءة العميقة للحالة السياسية، الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للبلاد، نظرا لما يتوفر للملك من معطيات دقيقة وإمكانات مادية وبشرية للقيام بذلك (947)، وبالتالي يقدم الملك من خلال خطبه مجموعة من عناصر التصور والرؤية الملكية للكثير من القضايا السياسية العامة للبلاد. وسواء أكان الخطاب الملكي موجها إلى الأمة أم إلى البرلمان، فإنه لا يتجرد من طابع القدسية والهالة، ويضل محرما تحريما مطلقا من الأخذ فيه بالنقاش والتداول قانونيا وسياسيا، فباعتباره مرتبطا بشخص الملك وأسمى تعبير سياسي عن إرادته، فإن الخطاب الملكي ذو مكانة خاصة في النظام السياسي المغربي، حيث يقول جلالة الملك الحسن الثاني رحمه الله في هذا الصدد: " قد تسمعون مني كلاما، وكل كلام يفوه به رئيس دولة يصبح كلاما جديا واتجاهها رسميا وأمرًا جاريا به العمل... " (948).

إن ما يهمننا في هذا المجال هو مخاطبة الملك للبرلمان التي جاءت كتقنية منحها الدستور للملك لصيقة بمخاطبة هذا الأخير للأمة، حيث يقرر الفصل 28 من الدستور: "للملك أن يخاطب الأمة والبرلمان ويتلو خطابه أمام كلا المجلسين ولا يمكن أن يكون مضمونه موضوع أي نقاش".

فللملك الحق في مخاطبة الأمة والبرلمان في آن واحد، كما أنه قد يخاطب ممثلي الأمة في البرلمان ومن خلالهم يخاطب الأمة برمتها، وكيفما كان نوع الخطاب الملكي فتحريم نقاش مضمونه أمر دستوري يقتضي الجواب. وإذا كان البرلمان ساحة للنقاش فإنه يحضر عليه مناقشة الخطب الملكية (949) ويقول الملك الحسن الثاني بخصوص مخاطبته للبرلمان: "... الإخلاص هو الذي جعلني دائما أتحدث إليكم في شتى النقط والمواضيع التي أريد أن ينصب اهتمامكم عليها لا فحسب في أيام الدورات المنتظمة والمنظمة بل حتى خارج الدورات لتكون دائما بالنسبة إليكم ناقوسا يدق في عقلكم

947 - ونقصد بذلك ما يتوفر لجلالة الملك من معطيات دقيقة ومحينة سواء من طرف مختلف القطاعات الوزارية، أو من طرف المندوبيات السامية أو المجالس العليا، أو الفرق الاستشارية التي تعمل إلى جانب جلالته.

948 - خطاب الملك الحسن الثاني حول التحكيم بين المعارضة والحكومة في 4 نونبر 1964، انبعاث الأمة، العدد 9، 1964، ص

76 - فحدود النقاش البرلماني تنتهي عند الملكية والإسلام، والوحدة الترابية للمملكة، كما أنه للبرلمانيين شأن يغنيهم عن ذلك.

وفي قلبكم لينبهكم على أن للمغرب مواعيد مع الزمن علينا ألا نخطئها بل علينا ربما أن نسبق إليها... " (950).

وهكذا فللملك الحرية في مخاطبة البرلمان أنى شاء وفيما يشاء حسب منطوق الفصل الثامن والعشرين من الدستور، إلا أن الفصل الأربعين يجعل الملك ملزما بافتتاح الدورة التشريعية للبرلمان الذي يكون بخطاب. (الفرع الأول). كما أنه من حق الملك أن يخاطب البرلمان كلما رأى ذلك ضروريا (الفرع الثاني).

الفرع الأول: افتتاح الملك للدورة التشريعية للبرلمان

ينص الفصل الأربعون من الدستور الحالي لسنة 1996 على ما يلي : يعقد البرلمان جلساته في أثناء دورتين في السنة، ويرأس الملك افتتاح الدورة الأولى التي تبتدئ يوم الجمعة الثانية من شهر أكتوبر وتفتتح الدورة الثانية يوم الجمعة الثانية من شهر أبريل".

إن ترأس جلالة الملك لافتتاح الدورة التشريعية للبرلمان في كل جمعة ثانية من أكتوبر، يعتبر من التقاليد الملكية الراسخة التي تكتسي أهمية بالغة، نظرا لكون جلالته موجه العمل التشريعي، كما أنه يعتبر الناصح الأمين الذي يعمل على إيجاد التوازن بين سلطات الدولة بتوجيه كل منها نحو الطريق الصحيح السليم الذي يرتضيه جلالة الملك والذي يمليه الصالح العام⁽⁹⁵¹⁾.

يقول جلالة الملك الحسن الثاني رحمه الله في هذا الشأن: " فعلى برلمانكم المجموع في مجلسي النواب والمستشارين أن يشرع للمغرب أن لا يشرع بما يشرع به في بعض الدول والأنظمة. لا، نحن في المغرب، وعملنا خدمة المغاربة وتحليل الحالة في المغرب وهدفنا الرقي بما لنا من وسائل بشرية ومادية بالإنسان المغربي وبالمجتمع المغربي.

⁹⁵⁰ - الخطاب الملكي للحسن الثاني رحمه الله، لافتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية ليوم 27 يوليوز 1997، جاء في

:
- عبد العزيز المسوي: " البرامج الحكومية تحت قبة البرلمان 1994-1998"، الكتاب 3، 1994، ص 115.
⁹⁵¹ - حيث يؤكد جلالته بمناسبة تقديمه لمشروع دستور 1992 في خطاب 20 غشت 1992 ذلك قائلا : "أما الركن الثالث ورغم هذا كله فقد بقي خديمك وملكك ساهرا على سير هذا كله لتسيير الدواليب بكيفية متوازنة ومرضية لا تطاحن فيها ولا اعوجاج ولا انحراف، وأن تفويضى لبعض السلط للحكومة أو البرلمان ليس تقويتا، فأنا سابقى خادمك والساھر بالليل والنهار على شؤونك...":
انبعاث أمة: الجزء 37، 1992، ص 269.

دخلت هنا إلى قاعتكم وما زال يرن في أذني - ولازلت تحت تأثير عميق - ما سمعته وأنا أحي الجمهور من فتاة وهي تنادي "أمولاي الحسن كيخصنا كل شيء" أقول لكم حضرات النواب والمستشارين كونوا معي وأكون معكم لأن المغرب في حاجة إلينا جميعا" (952).

فإضافة إلى كون افتتاح الدورة الأولى من كل سنة تشريعية من الإلتزامات الدستورية الملقاة على عاتق الملك الدستوري، فهي كذلك مناسبة للقاء جلالته والاسترشاد بتوجيهاته وتلقي مبادئ العمل البرلماني والتمثيلي على يدي أمير المؤمنين وممثل الأمة والتفاني في خدمتها والإخلاص لها. ويقول جلالته الملك الحسن الثاني في هذا المقام : "زيادة على كون اجتماعي بكم اليوم هو من التزاماتي الدستورية وواجباتي التأسيسية، فإنني أشعر دائما حينما ألتقي بكم وحينما أجمع معكم بالود والإخلاص. الود لأنني موقن أنكم تحبونني كلكم أفرادا وجماعات. أحبكم لأن كل ما يمت إلى الوطن بصلة هو محبوب عندي وفي وسط فؤادي ووجداني فأنتم ممثلون للأمة لما تتكلمون باسم الشعب المغربي فلا بد إذن أن تكون تلك الصلة وثيقة بينكم وبينني بكيفية طبيعية تلقائية لأننا من الناس الذين يجتمعون على حب الله والعمل لله وفي سبيل الوطن..." (953).

فباعتماد الملك الحسن الثاني بين الأحزاب - وذلك في النظام البرلماني التقليدي - وبين مختلف الهيئات السياسية، فإنه يعمل على تخفيف حدة ما يقوم بينها من منازعات (954).

ويشكل تدخل الملك أمام البرلمان لمخاطبته بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية كذلك مناسبة لثني بعض الأفراد عن عرقلة السير العادي للمؤسسة التشريعية، كما حدث ذلك بمناسبة انسحاب المعارضة من مجلس النواب سنة 1981 حيث خاطبهم الملك الحسن الثاني آنذاك قائلا: "أولا: هذا الموقف الذي هو ضد الدستور وضد الجماعة الإسلامية المسلمة يجعل منا كملك البلاد وأمير المؤمنين والساھر على وحدة التراب الوطني فكريا ومعنويا وعلى سير المؤسسات الدستورية، نحن الذين قدمنا القسم مرة كولي العهد، ومرة كملك الرجل المطوق، أحب أم كره، بالسهر على مؤسساتنا..." (955).

952 - مقتطف من خطاب جلالته الملك الراحل الحسن الثاني بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية 1997-1998: مأخوذ من موقع البرلمان على الأنترنت.
953 - من الخطاب الملكي لافتتاح الدورة الأولى التشريعية للسنة التشريعية الثانية ليوم 27 يوليوز 1997:
- عبد العزيز المسوي: "البرامج الحكومية تحت قبة البرلمان"، مرجع سابق، ص 114.
954 - مصطفى قلوش: "النظام الدستوري المغربي..." مرجع سابق، ص 99.
955 - خطاب الملك المغفور له الملك الحسن الثاني بمناسبة افتتاح الدورة البرلمانية 1981-1982، الرباط 11 أكتوبر 1987، فالملك يعتبر نفسه الساهر الأول على حسن سير المؤسسات الدستورية وذلك لكونه يحمل الأمانة العظمى للأمة، فميثاق حكمه

والخطاب الملكي الموجه للبرلمان أثناء افتتاح الدورة التشريعية يسري عليه ما يسري على الخطب الملكية بصفة عامة من عدم قابليته للنقاش، وذلك بشهادة الملك نفسه الذي يعتبره خطابا توجيهيا غير قابل للنقاش، إلا أن هناك بعض الاختيارات والتوجيهات التي قد تكون - بمقتضى إرادة جلالة الملك- تتسم بالمرونة وبمثابة نبراس يهتدي به النواب في أداء مهامهم، حيث يقول جلالتة في هذا الصدد: "إن الخطاب الذي سنلقيه اليوم أمامكم هو خطاب توجيه كسابقيه فلا يمكن إذن أن يعد خطابا ملكيا موجه للبرلمان كما ينص على ذلك الدستور، فالخطاب الملكي للبرلمان كما تعلمون لا يقبل المناقشة، أما هذا الخطاب بالعكس فليس إلا آراء وتوجيهات واختيارات سنعرضها أمامكم، راجيا أن تكون حافزا لهممكم ولمخيلتكم ولوظيفتكم، حتى تقوموا بالمجهود الجيد وحتى نقيم صرح اقتصادنا ومجتمعنا على أسس تجمع حولها الكلمة ويجتمع معها كذلك المنطق والواقعية..." (956).

ففي بعض الأحيان تكون المقترحات الملكية السامية بمثابة تفكير بصوت مرتفع غايته إشراك نواب الأمة في بلورة بعض الاختيارات الملكية وبالتالي يمكن الأخذ فيها بالنقاش، لكنه نقاش تطبيقي وليس نقاشا رفضيا أو جدالا في الطرح الملكي.

وقبل ختم هذا العنصر لابد من إشارة دستورية مهمة تتعلق بالفصل 40 من الدستور الحالي لسنة 1996، حيث نص بوضوح على ترأس الملك لافتتاح الدورة الأولى التي تبتدئ يوم الجمعة الثانية من شهر أكتوبر، لكنه ترك الأمر يكتنفه بعض الغموض بالنسبة للدورة الثانية يوم الجمعة الثانية من شهر أبريل فاكتفى بالنص على أنه: "وتفتتح الدورة الثانية يوم الجمعة الثانية من شهر أبريل". وذلك دون ذكر لترأس جلالة الملك لافتتاح الدورة الثانية، رغم أنه لا مانع في ذلك من حيث مقتضيات الدستور.

يرتبط بالأمة التي تربطها به علاقة فوق دستورية وفوق مؤسساتية، حيث يقول جلالتة في الخطاب نفسه أمام البرلمان في مقام آخر: "أظن حضرات السادة أنني قد أخذت من وقتكم ما يكفي لتتفهموا هذه المشكلة، وقد رأيت في أعينكم وعلى وجوهكم أنكم فهمتموها، ولكن الشيء الذي أعرفه يقينا وهو أن عشرين مليوننا الذين يرونني الآن على شاشة التلفزيون مباشرة، هؤلاء فهمت أنهم فهموني، وإنني لأشكركم جزيل الشكر، أشكر شعبي العزيز واحدا واحدا على تماسكهم في التنصيح وفي النصيح، وما بلغني اليوم من عدم التضحية بأضحية العيد بكيفية تكاد تكون جماعية وعامة ليجعلني فخورا أن أكون على رأس هذه الأمة لأخدمها، فإذا كنت على رأسها فلا أكون حاملا لها على كتفي وعلى عاتقي ما دامت الروح تجري في الجسد وهذا إن دل على شيء، فإنما يدل على أن خيط الاستفتاء غير مكتوب ولا مضبوط ولكن الاستفتاء العاطفي مازال وسوف يظل إن شاء الله سائدا يجري مجرى الدم بين شعبي وبين خادم شعبه، يحكى أن النبي صلى الله عليه وسلم جاءه رجل فسأله عن عواطف أسرته نحوه، فأجابته النبي صلى الله عليه وسلم، وقال (استفت قلبك) وشعبي العزيز هو قلبي النابض وحينما استفتيته دائما يرد علي بنعم وبالاستجابة السريعة الفاهمة المتعلقة..."

⁹⁵⁶ - الخطاب الملكي للحسن الثاني رحمه الله بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية الثانية من السنة التشريعية الرابعة يوم 8 أبريل 1988، خطب وندوات صاحب الجلالة، 1988، ص 57.

وتجدر الإشارة إلى أن الصياغة اللفظية للفصل 39 من دستور 1962 كانت أكثر دقة ووضوحاً وتديقاً بنصها على ترأس الملك لافتتاح الدورتين معاً، فقد جاء الفصل 39 كما يلي : "يعقد البرلمان جلساته في أثناء دورتين في السنة. يرأس الملك افتتاح الدورتين.

تبتدئ الدورة الأولى يوم 18 نونبر والدورة الثانية يوم الجمعة الأخيرة من شهر أبريل...".

ومع أنه يمكن للملك افتتاح دورتي البرلمان بخطاب ملكي حيث الدورة الأولى يعتبر افتتاحها فرض عين دستوري على جلالة الملك، وأما افتتاح الدورة الثانية فجائز دستوريا ولا تثريب عليه، فإنه يمكن لجلالة الملك أن يخاطب البرلمان أنى شاء، حيث يوجهه⁽⁹⁵⁷⁾.

الفرع الثاني : توجيه الملك للبرلمان

لقد أعطى الدستور المغربي لجلالة الملك الحق في مخاطبة الأمة والبرلمان أين ومتى شاء، فبالإضافة إلى ما خوله إياه الفصل الأربعون من دستور 1996، من حق في ترأس افتتاح الدورة الأولى من كل سنة تشريعية، يتمتع الملك بالحرية في مخاطبة الأمة والبرلمان من داخل المؤسسة التشريعية كبنائية⁽⁹⁵⁸⁾، وذلك وفق ما يقرره الفصل 28 من الدستور نفسه الذي ينص على أنه : "للملك أن يخاطب الأمة والبرلمان ويتلى خطابه أمام كلا المجلسين، ولا يمكن أن يكون مضمونه موضوع أي نقاش".

وترسم الخطابات الملكية السامية الموجهة إلى البرلمان خارطة الطريق التي يجب أن يسير وفقها العمل البرلماني، كما أنه يجب تجسيدها في شكل قوانين وإجراءات، حيث تتناول مختلف الميادين والمجالات سواء كانت ذات صبغة سياسية، اجتماعية أو اقتصادية، وقد تكون تنظيمية أو مؤسساتية. ففي خطابه أمام البرلمان بمناسبة افتتاح السنة التشريعية 1993-1994. يقول الحسن

⁹⁵⁷ - لقد كرست جميع المراجعات الدستورية المغربية مسألة مراقبة الملك لجميع المؤسسات السياسية وتوجيهها، فالتجاوب مع روح العصر لا يعني القطيعة مع الماضي أو هجر المبادئ التقليدية التي شكلت دائما جوهر الدولة في الماضي بحيث إن الملك الدستوري قد شكل مجرد امتداد لأمر المؤمنين. ورغم تقديم العديد من المذكرات لصاحب الجلالة، فلم تشر في اقتراحاتها إلى المؤسسة الملكية، وخاصة الاختصاصات والمهام التقليدية، وبذلك استبعدت المعارضة حقل إمارة المؤمنين من التعديل الذي مس فقط الطبقة السفلى من الدستور التي تنظم العلاقات بين السلط.

⁹⁵⁸ - حيث يوضح الملك الحسن الثاني ذلك بقوله: "... هو الإخلاص لوطننا ولشعبنا ولديننا الحنيف وهذا الإخلاص هو الذي جعلني دائما أتحدث إليكم في شتى النقط والمواضيع التي أريد أن ينصب اهتمامكم عليها لا فحسب في أيام الدورات المنظمة والمنظمة بل حتى خارج الدورات لتكون دائما بالنسبة إليكم ناقوسا يذق في عقلكم وفي قلبكم لينبهكم على أن للمغرب مواعيد مع الزمن علينا ألا نخطئها بل علينا ربما أن نسبق إليها": مقتطف من الخطاب الملكي لافتتاح الدورة الأولى للسنة التشريعية الثانية ليوم 27 يوليوز 1997.

- عبد العزيز المسبوي، مرجع سابق، ص 115.

الثاني رحمه الله: "... فما هو برنامج العمل؟ إن برنامج العمل ينقسم إلى قسمين، هناك ما هو متعلق بكم، فعليكم حضرات السادة أن تنتخبوا في أقرب الظروف رئيس مكتبكم، وتكونوا لجنكم وفرقكم، وحينما ينتهي هذا العمل الذي أرجو ألا يستغرق ذلك أكثر من أسبوع أو عشرة أيام، يأتي دوري الدستوري، وأنداك سأستدعي أفراد الكتلة، وبعد ذلك أستدعي أفراد الوفاق، للتباحث وإياهم هل يريدون أن يشاركوا في الحكومة؟ وإذا أراد واحد منهم أن يشارك في الحكومة فليعطنا برنامجاً ونراه ونعين أنداك الوزير الأول الذي سيأتي أمامكم حضرات الأعضاء المحترمين ليطلب منكم الترقية..." (959).

وهكذا تكون المؤسسة التشريعية مدرسة ملكية لتعلم الديمقراطية وتلقي التوجيهات التشريعية عن طريق خطابات ملكية (960) محرمة من النقاش تحريماً قطعياً دون تحديد لجهة معينة معنية بهذا المنع، وذلك بعد أن كان مضمون الخطاب الملكي في الفصل الثامن والعشرين من دستور 1962 يحدد مجال تحريم المناقشة في البرلمان فقط، وهو ما قد يستفاد منه أن هذا الأمر كان مباحاً للصحافة والأحزاب السياسية، حيث لها أن تناقش الخطاب الملكي وتبدي الرأي بخصوصه (961). وذلك حسب ما جاء في الفصل 28 من دستور 1962 الذي يقرر أنه: "للملك أن يخاطب البرلمان والأمة، ولا يمكن أن يكون مضمون ما يخاطبهما به موضع نقاش من طرف البرلمان".

لكن إذا كان تحريم مناقشة الخطاب الملكي على ممثلي الأمة الذين يتمتعون آنذاك بالحصانة البرلمانية، والحرية السياسية، فأولى ثم أولى أن يحرم ذلك على الصحافة والأحزاب السياسية، خاصة

959 - خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة افتتاح السنة التشريعية 1993-1994 بتاريخ 10/8/1993، مجلس النواب، المملكة المغربية.

960 - وقد استمرت حمولة الخطابات الملكية التوجيهية في المجال التشريعي على عهد الملك محمد السادس كذلك ففي خطاب صاحب الجلالة الملك محمد السادس بمناسبة افتتاح السنة التشريعية 2000-2001 بتاريخ 13-10-2000، يقول: "... وفي هذا الصدد فإننا ندعو الحكومة والبرلمان إلى الانقلاب بروح المسؤولية والحوار المثمر على وضع وإقرار النصوص الكفيلة بتمكين المجالس المحلية من القيام بما ننتظره منها من دور الشريك الفاعل في عملية التنمية. وهكذا فإن إصلاح ميثاق الجماعات المحلية الجماعية والإقليمية والجهوية ينبغي أن تحكمه المقاصد الأربعة التالية: أولاً: تحسين نظام ووضعية المنتخب وإيجاد أحسن نسق للتدبير المحلي. وذلك على سبيل المثال لا الحصر، من خلال تحديد تحمل المهام التنفيذية في المرشحين المتوفرين على حد أدنى من المؤهلات والتكوين ومنع تعدد الانتدابات المحلية. ثانياً: تعزيز آليات حماية المصالح العمومية عن طريق الفصل الواضح بين الوظائف التداولية والتنفيذية ومنع المنتخب من إقامة علاقات مصلحة وخاصة مع الجماعة التي هو عضو فيها، وتقوية المراقبة الخارجية بواسطة الانتحاص والمجالس الجهوية للحسابات.

ثالثاً: توسيع مجالس التدبير المحلي من خلال توسيع اختصاصات المجالس المحلية..

رابعاً: إحداث نظام جديد لإدارة المدن يكرس مبدأ وحدة المدينة.."

961 - حسب ما ذهبت إليه الأستاذة أمينة المسعودي في أطروحتها:

- أمينة المسعودي: "التوازن بين السلطات في الدساتير المغربية الثلاث"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، كلية الحقوق - الرباط-أكادال، 1985، ص 180.

في مرحلة تحول ديمقراطي جنينية، ثم إن ذلك يمكن أن يدخل في مجال الإساءة إلى شخص الملك المقدس الذي لا تنتهك حرمة (الفصل 23 من دستور 1962).

ومن جهة أخرى قد تأتي الخطابات الملكية الموجهة إلى البرلمان على لسان بعض مستشاري الملك، كما حدث مثلا بالنسبة للخطاب الملكي الموجه إلى مجلس النواب، المتعلق بقضية العدوان المستمر على التراب الوطني والذي تلاه السيد أحمد رضا اكديرة مستشار صاحب الجلالة الملك الحسن الثاني بتاريخ 8 مارس 1979⁽⁹⁶²⁾، وكذلك الخطاب الذي تلاه نفس المستشار في جلسة خاصة بتاريخ 16 نوفمبر 1984 أمام مجلس النواب والذي جاء فيه: "... إن ظروف بلادنا تدعونا حيناً بعد حين إلى أن نوجه لمجلس نواب الأمة خطاباً يطلعكم على المواقف التي نتخذها والقرارات التي نصدرها، وبصورة أعم على السياسة التي نؤثر تطبيقها حالاً واستقبالاً.

وهنا نحن اليوم نوافي أعضاء مجلس النواب بخطاب آخر من قبيل الخطابات التي ينص الدستور على أن مضمونها لا يكون موضوع نقاش، معربين به عن رغبتنا في الحوار وحرصنا على أن يكون نواب الأمة على بينة من حقيقة الخطوات التي نخطوها، والمساعي التي نسعاها، وقاصدين إلى التذكير بالجهود التي بذلناها قبل اتخاذ موقف الانسحاب من منظمة الوحدة الإفريقية وإلى إعلان الأسباب الداعية إلى اتخاذ هذا الموقف وإلى الإفضاء ببعض نتائجه وعواقبه..."⁽⁹⁶³⁾.

إن فالخطابات الملكية المنصوص عليها في الفصل 28 من الدستور تنضوي في إطار الحق الذي يستعمله الملك في أي وقت يرى جلالته بأن الدواعي تستوجب إخبار الأمة والبرلمان بحقائق الأمور سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، أو ما يجب على البرلمان اتخاذه من تشريعات في مجال من المجالات.

وعموماً تشكل الخطابات الملكية المرتبطة بالمؤسسة التشريعية بنوعها سواء بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية، أو بمناسبة وطنية تتعلق بحدث ما أو دولية تمس المصالح المغربية. توجيهاً ملكية سامية يتعين على البرلمان الأخذ بها، كما قد تكون عبارة عن أوامر ملكية سامية مضمرة في

⁹⁶² - الذي جاء فيه: " إن علمكم محيط بأن المغرب لم يفتأ يطالب منذ حصوله على الاستقلال لسنة 1956 بحقوقه في الصحراء... وفي نهاية المطاف سلمت لنا إسبانيا صحراءنا اعترافاً منا بمشروعية حقوقنا، ومنذ ذلك الحين أخذت أصعب الصعاب تعترض سبيلنا. ذلك أن الجزائر قررت بادئ ذي بدء على الرغم من تعهدات القائمين بأمرها المصرح بها بصورة علنية لا مرأى فيها ولا جدال. أن تنازع في مغربية الصحراء، ثم ذهبت إلى أبعد من هذا. فأنشأت ونظمت وجهازت فوق ترابها بالقرب من تخوم أراضيها قوات مسلحة مستهدفة هدفاً واحداً ألا وهو شن غارات علينا، وانتهاك حرمة ترابنا الوطنية المقدسة..."

⁹⁶³ - خطاب ملكي للحسن الثاني، تلاه أحمد رضا اكديرة أمام مجلس النواب بتاريخ 16 نوفمبر 1984، جاء بمؤلف مصطفى قلوبش: " النظام السياسي المغربي- المؤسسة الملكية..."، مرجع سابق، ص 102.

خطابات ممنوعة من المناقشة سواء تم توجيهها من داخل المؤسسة التشريعية أو من خارجها، وقد يؤدي حدوث أي تشنج أو أزمة في علاقة المؤسسة التشريعية بالملك إلى لجوء هذا الأخير إلى أبغض الحلول الدستورية الذي هو حل البرلمان.

المطلب الثاني: الملك يملك حق حل مجلسي البرلمان

إذا كان مبدأ المسؤولية الحكومية يشكل السمة الأساسية للنظام البرلماني، حيث الحكومة مسؤولة أمام البرلمان الذي يمكنه إسقاطها عن طريق حجب الثقة عنها، أو تحريك ملتزم الرقابة ضدها، فإن حق حل البرلمان المخول للجهاز التنفيذي يمثل أداة خلق التوازن بين الجهازين التشريعي والتنفيذي، فهو وسيلة هذا الأخير للدفاع عن نفسه، وبواسطة الحق في حل البرلمان، يمكن للسلطة التنفيذية أن توقف استبداد البرلمان وإسرافه، وتعنته خاصة إذا كان استمراره يهدد الاستقرار السياسي⁽⁹⁶⁴⁾.

ويعرف حق الحل بأنه "إعطاء الإمكانية للجهاز التنفيذي لإنهاء ولاية البرلمان قبل نهاية المدة العادية التي حددها له الدستور"⁽⁹⁶⁵⁾.

وينص الدستور المغربي فيما يخص حل البرلمان على ما يلي: الفصل السابع والعشرون:

"للملك حق حل مجلسي البرلمان أو أحدهما بظهير شريف طبق الشروط المبينة في الفصلين 71 و 73 من الباب الخامس".

وبالرجوع إلى الباب الخامس في العلاقة بين الملك والبرلمان نجد ما يلي: الفصل الواحد والسبعون:

"للملك بعد استشارة رئيسي مجلسي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري وتوجيه خطاب للأمة أن يحل مجلسي البرلمان أو أحدهما بظهير شريف".

⁹⁶⁴ - ويعتبر حق حل البرلمان بمثابة مقابل للحق المخول لهذا الأخير في إسقاط الحكومة، وحضور هذين الميكانيزمين، وإمكانية تحريكهما يشكلان شروط عمق العقلانية البرلمانية أو ما يسمى بالبرلمانية المتوازنة، غير أنه إذا كان التريث فيما يخص حل البرلمان مرده مغية الخوف من ارتكاب أبغض الحلال الدستوري بالنسبة للجهاز التنفيذي، وذلك لتجنب حدوث أزمة سياسية، فإنه بالنسبة لتحريك المسؤولية الحكومية - كما سبق وأن رأينا- يفرض الدستور شروطا تعجيزية، أما حل البرلمان بمجلسيه أو أحدهما فإنه يخضع للسلطة التقديرية للملك.

⁹⁶⁵ - ويمكن التمييز تقليديا بين نوعين من الحل: - "الحل الملكي" - (حسب قاموس فريفوست برادول)، والذي يتعلق بتحكيم رئيس الدولة الذي يعطي للشعب الحق في الحكم في النزاع بين الجهاز التنفيذي من جهة والبرلمان من جهة أخرى. و"الحل الوزاري" حيث الديوان هو الذي يقرر إرسال البرلمان أمام الناخبين، واليوم في معظم الأنظمة البرلمانية فإن الحل الوزاري هو الطاغى، ففي النظام البريطاني مثلا يعود قرار حل البرلمان للوزير الأول، الذي يستعمله لاختيار تاريخ الانتخابات العامة. للمزيد حول الموضوع يمكن الرجوع إلى:

-Simon Louis Formery : « La constitution commentée... » op.cit, p : 40.

الفصل الثاني والسبعون:

"يقع انتخاب البرلمان الجديد أو المجلس الجديد في ظرف ثلاثة أشهر على الأكثر بعد تاريخ الحل.

وفي أثناء ذلك يمارس الملك بالإضافة إلى السلطة المخولة له بمقتضى هذا الدستور، السلطة التي يختص بها البرلمان في مجال التشريع".

الفصل الثالث والسبعون:

"إذا وقع حل مجلس فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة على انتخاب المجلس الجديد".

أما الدستور الفرنسي⁽⁹⁶⁶⁾ فينص في مادته الثانية عشر على أنه : "يمكن لرئيس الجمهورية بعد استشارة الوزير الأول ورئيسي المجلسين أن يعلن حل الجمعية الوطنية.

وتجرى الانتخابات العامة بعد مدة لا تقل عن عشرين يوما ولا تزيد على أربعين يوما كحد أقصى من تاريخ الحل.

وتجتمع الجمعية الوطنية بحكم القانون في يوم الخميس الثاني التالي لانتخابها. فإذا وقع هذا الاجتماع في غير المواعيد المحددة للدورات العادية تفتح دورة بحكم القانون لمدة خمسة عشر يوما".

⁹⁶⁶ - وليس الدستور الفرنسي وحده الذي يقرر حق حل البرلمان لرئيس الجمهورية فهناك كذلك: -دستور إيطاليا: المادة 88 الذي ينص على أنه : "يجوز لرئيس الجمهورية بعد الاستماع إلى رأي المجلسين أن يحل المجلسين أو أن يحل أيًا منهما فقط ولا يجوز له أن يباشر هذا الحق خلال الستة أشهر الأخيرة لرئاسته". -دستور إسبانيا الذي يقرر في مادته 62 ما يلي : " يعود إلى الملك ... 2-استدعاء وحل البرلمان والدعوة إلى الانتخابات في إطار الضوابط المحددة في الدستور والمادة 115. "1-يمكن لرئيس الحكومة بعد مداولة مسبقة في مجلس الوزراء، وتحت مسؤوليته الخاصة، أن يقترح حل مجلس النواب أو مجلس الشيوخ أو هما معاً، ويصدر الحل بمرسوم ملكي، ومرسوم الحل يحدد تاريخ الانتخابات. 2-لا يمكن تقديم اقتراح الحل حينما يكون هناك إجراء بتقديم ملتمس الرقابة. 3-لا يجوز اللجوء مرة ثانية إلى الحل قبل مضي سنة على الحل الأول باستثناء ما هو مقرر في المادة 99 الفقرة الخامسة". Art 99 :5. Si dans le délai de deux mois à partir du premier vote d'investiture aucun candidat n'a obtenu la confiance du congrès, le Roi, avec le contre seing du Président du Congrès, dissoudra les deux chambres et convoquera de nouvelles élections. وذلك فيما يتعلق باقتراح الملك للوزير الأول على البرلمان.

وإذا كان الدستور قد أقر لفائدة السلطة التنفيذية حق حل البرلمان، فما هي الأسباب التي قد تدفع الملك إلى اللجوء لهذا الحل؟ وما هي الشروط الواجب احترامها لحل البرلمان المغربي من طرف الملك؟

الفرع الأول : أسباب لجوء الملك لحل البرلمان

رغم أن الدستور قد خول جلالته الملك حق حل البرلمان بمجلسيه أو أحدهما فقط، فأخضع ذلك لتقديره الشخصي، فإن هناك أسبابا هي التي قد تدفع الملك إلى اللجوء إلى هذا الحل الدستوري (967) ونذكر منها:

- ✓ إنقاذ الحكومة من تهديد البرلمان، وتأمين استقرارها، وتجنبها تقديم استقالتها، إذا ما بدا لرئيس الدولة أن البرلمان قد استعمل الشطط في حقه الرامي إلى حجب الثقة فيحال الأمر إلى الشعب الذي يتم تحكيمه في النزاع بين البرلمان والحكومة (968).
- ✓ يلتجأ إليه كوسيلة لتقوية سلطة رئيس الدولة، للدفاع عن آرائه التي يعتقد أن فيها المصلحة العامة للشعب وأن هذا الأخير يؤديه في ذلك .

ففي فرنسا مثلا لجأ الرئيس الفرنسي "فرانسوا ميتران" لحل البرلمان بتاريخ 22 ماي 1981، لتقوية سلطاته على غرار سابقه، حيث لم يكن بإمكانه ذلك في ظل الأغلبية المنتخبة في 1978، والتي لم تكن تسانده، فكان حل الجمعية الوطنية الحل الوحيد لتحقيق تجانس الأغلبية البرلمانية مع

967 - وقد بين صاحب الجلالة الحسن الثاني آنذاك بعض الأسباب التي قد تبرر اللجوء إلى حل البرلمان، وذلك بمناسبة الخطاب الملكي الموجه إلى الأمة بتاريخ 6 نوفمبر 1993، والذي استعرض فيه جلالته -رحمه الله- تفاصيل المشاورات التي جرت بينه وبين مختلف الأطراف السياسية المشكلة للبرلمان، ومما جاء في هذا الخطاب بخصوص مسألة حل البرلمان ما يلي: "... وبعد ذلك، التقيت بمجموعة الكتلة... فدارت بيني وبينهم حول الانتخابات الأخيرة التي قالوا إنها كانت كلها غش وكلها تزوير للإرادة الشعبية. وطلبت مني أن أجد حلا سياسيا لهذا المشكل، فكان جوابي، أن الدستور لا يخول لي أي سلطة لإلغاء تلك العمليات الانتخابية.

نعم، الدستور يخول لي حل البرلمان لا لأسباب انتخابية. لأن الانتخابات لها مسطرتها للطعن فيها، نعم، الدستور يخول لي أن أحل البرلمان كله وليس الثلث من البرلمان وليس لأسباب انتخابية وليس هناك فراغ، فالتطعن هو قبل كل شيء مسألة محاكم وهناك محكمة مختصة في هذا الباب. فكان جوابي على هذا السؤال، هو أن أقصى ما يمكنني أن أعمل هو أن يسرع البرلمان في الموافقة على القانون الذي يكون المجلس = = الدستور... إذن إذا اعتبرتم أن هذه الانتخابات الأخيرة التي جاءت بالثلث إلى البرلمان غير نزيهة مشكك فيها: فلنعت ملفها للمجلس الدستوري، ... هذه هي الفتوى الوحيدة التي يمكنني أن أعينكم بها والتي هي فتوى قانونية وسياسية في آن واحد، أما أن أتى وأحل ثلث البرلمان فهذا شيء حرام، نعم يحق لي بمقتضى الدستور أن أحل البرلمان كله ولكن إذا فعلت ذلك لابد من تعليل ذلك. وإذا أردت تعليل حل البرلمان، فلا يمكن لي أن أعلله بأن فلان قال هذا غشني أو ذاك غشني، فلا دخل لهذا في حل البرلمان، إن حل البرلمان يأتي لأسباب سياسية وهذه الأسباب والله الحمد ليست موجودة وأدعوا الله من صميم القلب ألا توجد وأن لا توجد أبدا".

968 - وكمثال على ذلك أول حل للجمعية الوطنية الفرنسية الذي تقرر في 9 أكتوبر 1962 كجواب على ملتصق الرقابة المقدم في 4 أكتوبر من نفس السنة، فكان الأمر بمثابة أزمة حكومية أدت بالجينرال دو كوكول إلى عرض الأمر على الأمة لإعادة الترتيب السياسي، والتمهيد لمراجعة الدستور.

أغلبية الرئيس، فكانت نتائج الانتخابات تعزز ذلك، حيث حصل التكتل الاشتراكي على الأغلبية المطلقة للمقاعد في الجمعية العامة⁽⁹⁶⁹⁾.

وقد يلجأ الملك إلى حل البرلمان إذا ما بدا له أن هناك غيابا لتجانس الأغلبية، وأن هناك صراعا سياسيا قويا ما بين الحكومة والمعارضة البرلمانية التي تنقوى استعدادا لاسقاط الحكومة.

ويخول الدستور المغربي للملك حق الحل محل المؤسسة التشريعية وممارسة صلاحياتها التشريعية، مما يقوي موقعه بشكل ملحوظ اتجاه مؤسسة البرلمان، حيث له الحق في وضع حد لولاية البرلمان التشريعية قبل مجيء أجلها الدستوري، لكن هذا الحق له ضوابط وشروط.

الفرع الثاني : شروط حل البرلمان

ينص الفصل الحادي والسبعون من دستور 1996 على أنه : "للملك بعد استشارة رئيسي مجلسي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري وتوجيه خطاب للأمة أن يحل مجلسي البرلمان أو أحدهما بظهير شريف"⁽⁹⁷⁰⁾.

يتضح من منطوق الفصل السالف الذكر أن صلاحية الملك لحل البرلمان على إطلاقيتها يجب أن تحترم بعض الشروط الشكلية التي لا بد من توفرها وهي :

1- استشارة رئيسي مجلسي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري.

إذا كانت استشارة المجلس الدستوري في مسألة حل البرلمان من قبل جلالة الملك أمرا مألوفا منذ أول دستور عرفته البلاد، حيث نص الفصل السابع والسبعون⁽⁹⁷¹⁾ على أن: "للملك بعد استشارته رئيس الغرفة الدستورية وتوجيه خطاب للأمة، أن يحل مجلس النواب بمرسوم ملكي"، فإن مسألة استشارة رئيسي مجلسي البرلمان تعتبر جديد دستور 1996، بامتياز حيث وإلى حدود دستور

⁹⁶⁹ -Simon Louis Formery : « La constitution... » op.cit, p : 42 : « La dissolution devient ici une mesure de « mise en conformité » de la majorité parlementaire à la majorité présidentielle. Ses résultats furent probants, puisque le groupe socialiste obtint la majorité absolue des sièges à l'assemblée ».

⁹⁷⁰ - وقد كان الفصل السابعون من دستور 1992 ينص على أنه : " للملك بعد استشارة رئيس المجلس الدستوري وتوجيه خطاب للأمة أن يحل مجلس النواب بظهير شريف".

⁹⁷¹ - من دستور 1962، كما سبقت الإشارة إليه، والجدير بالذكر في هذا المقام أنه ورغم كون البرلمان في ظل هذا الدستور كان يتكون من مجلسين، فإنه لم يكن يسمح إلا بحل مجلس النواب دون مجلس المستشارين، ويرجع الأستاذ مصطفى قلوبش هذا الأمر إلى كون مجلس المستشارين في ظل الدستور الحالي يملك الحق في إسقاط الحكومة عن طريق ملتصق الرقابة.

1992، لم يرد أي ذكر لاستشارة رئيس المؤسسة التشريعية في شأن حلها⁽⁹⁷²⁾. فرغم التحولات المهمة التي طرأت على النص الدستوري لسنة 1992، فقد اكتفى هذا الأخير - الذي أحدث المجلس الدستوري- بتعويض الغرفة الدستورية في المجلس الأعلى، بالمجلس الدستوري⁽⁹⁷³⁾ في الاستشارة فحسب.

لكن إذا كان الدستور قد أوجب استشارة رئيسي مجلس البرلمان ورئيس المجلس الدستوري قبل إقدام الملك على حل أحد مجلسي المؤسسة التشريعية أو كلاهما، فإنه لم يبين شكل هذه الاستشارة ولا مضمونها⁽⁹⁷⁴⁾، مما يجعل منها مجرد شرط شكلي لا يقيد من سلطة الملك في استعمال حقه الدستوري في حل البرلمان، حينما يقدر بأن الأوضاع تستلزم حل البرلمان أو أحد مجلسيه وإجراء انتخابات جديدة.

ويرى الأستاذ مصطفى قلوش أن ذلك الشرط مؤداه استطلاع رأي رئيسي المجلسين ورئيس المجلس الدستوري دون وجوب التقيد به.

فالاستشارة الدستورية لرئيسي مجلسي البرلمان، وكذلك لرئيس المجلس الدستوري هي للتشاور والاستئناس فقط.

ولابد من إبداء ملاحظة أساسية في هذا الشأن، فسواء تعلق الأمر بحل البرلمان بمجلسيه أو بحل أحدهما فقط، فلا بد من استشارة رئيسي الغرفتين معا إضافة إلى رئيس المجلس الدستوري⁽⁹⁷⁵⁾.

أما الملاحظة الثانية التي يمكن تسجيلها على المشرع الدستوري المغربي فهي عدم إقامه للوزير الأول في مشورة حل البرلمان، وذلك على غرار النموذج الفرنسي الذي حباه بالأسبقية في الأسبقية في الفصل 19 من الدستور الفرنسي الذي ينص على أن : " رئيس الجمهورية يمكنه، بعد استشارة الوزير الأول، ورئيسي الجمعيتين حل الجمعية الوطنية ...".

⁹⁷² - فيغض النظر عن شكل المؤسسة التشريعية بالمغرب، حيث كانت غرفة واحدة تسمى مجلس النواب أو البرلمان إلى حدود دستور 1996، الذي غيرها بثنائية مجلسية تمثلت في مجلس النواب ومجلس المستشارين، فإنه قبل هذا الدستور الحالي، لم تكن تستشار في شخص رئيسها بخصوص مسألة حلها.

⁹⁷³ - كمؤسسة مستقلة للقضاء الدستوري، بعدما كانت مجرد غرفة بالمجلس الأعلى، حيث نص الفصل 76 من دستور 1992 (الباب السادس) على أنه : " يحدث مجلس دستوري".

⁹⁷⁴ - لقد جاء مفهوم الاستشارة في النص الدستوري بمعنى الاستئناس والمشورة الشفوية، بحيث إنه يمكن لجلالة الملك في حالة ما إذا فكر في حل مجلس من مجلسي البرلمان أو كلاهما أن يدعو رئيسي المجلسين للتباحث والتشاور معهما لكن دون أن يلزمه ذلك في شيء، فنعتبر الأمر -إذا صح التشبيه- بالحكمين في قضية الطلاق، فالملك عندما يقرر ارتكاب أبغض الحلال الدستوري بحل البرلمان أو أحد مجلسيه فإنه يستشير أهله، وإذا لم يقتنع بما اقترح عليه فإنه يعمد إلى ما تكون لديه من قناعات.⁹⁷⁵ هذا ما يؤكد النص الدستوري بشكل صريح.

لكن كلا المشرعين الدستوريين، المغربي والفرنسي، لم يعطيا للوزير الأول الحق في توقيع قرار رئيس الدولة المتعلق بحل البرلمان بالعطف، حيث أقصاه الدستور المغربي من ذلك بمقتضى الفصل التاسع والعشرين فيما أقصى الدستور الفرنسي توقيع الوزير الأول بالعطف لقرار حل رئيس الجمهورية للبرلمان بموجب الفصل 19.

ورغم كون الدستور الفرنسي قد أعطى للوزير الأول الحق في المشورة قبل حل البرلمان، فإن جل الفقه الفرنسي يؤكد على أنها تبقى مجرد إجراء شكلي، قد يعمد رئيس الجمهورية إلى العمل بخلافه، وكذلك نفس الشيء بالنسبة لرئيسي الجمعيتين⁽⁹⁷⁶⁾.

إن فالملك ملزم بالقيام بالاستشارة، وغير ملزم بنتائجها وكذلك شأن الرئيس الفرنسي.

2- توجيه خطاب للأمة.

بالإضافة إلى شرط الاستشارة، لا بد للملك من توجيه خطاب للأمة، يخبرها فيه بقراره المتعلق بحل البرلمان، وهكذا فإذا كانت الاستشارة مسألة خفية تتعلق بالملك وحده وقد لا يعلمها الشعب، فإن الخطاب الملكي يكون إخباريا وتفصيليا في نفس الوقت، يبسط فيه الملك مختلف الأسباب والدواعي التي أدت به إلى اتخاذ قرار حل البرلمان، ورغم كونه مجرد إخبار بقرار قد اتخذه الملك، فهو يعتبر بمثابة إشراك للأمة في الشأن السياسي، وواجب على رئيس الدولة⁽⁹⁷⁷⁾.

ورغم ذكر الخطاب الملكي مقرونا بالاستشارة كإجراءات شكلية قبل إقدام الملك على حل البرلمان، فإن منطق النص الدستوري يوحى بخلاف الواقع، فقد تكون الاستشارة قبل اتخاذ قرار حل البرلمان أو أحد مجلسيه، لكن الخطاب الملكي وإن كان يبدو شكليا كأنه سابق على اتخاذ القرار، فإنه في الحقيقة لا حق له، فهو مجرد إخبار بقرار تم اتخاذه من قبل الملك، وهو ما يجعله إجراء أكثر شكلية من إجراء الاستشارة.

⁹⁷⁶ -En 1981, puis en 1988, le président "Chaban Delmas" a tenu à faire connaître publiquement son opposition, qu'il fondait sur l'esprit de la constitution : selon lui, le nouveau gouvernement aurait dû, avant que la dissolution ne soit prononcée, exposer son programme devant l'Assemblée et attendre qu'il soit éventuellement repoussé ; « un conflit ouvert entre les deux pouvoirs eût justifié pleinement l'arbitrage du président de la République » : -Simon Louis, op.cit, p : 41.

⁹⁷⁷ -من باب (وشاورهم في الأمر)، فعندما يتعلق الأمر بمسألة مهمة ومصيرية بالنسبة للأمة المغربية، فلا بد للملك من استشارتها وإحاطتها علما بما سيقدم عليه من حل للبرلمان، لكون هذا الأخير يمثل الأمة.

وهنا نجد أن النص الفرنسي كان أكثر دقة في هذا الباب حيث نص على أنه بعد استشارة الوزير الأول ورئيسي الجمعيتين يمكن لرئيس الجمهورية إعلان حل الجمعية الوطنية... " (978).

وإضافة إلى الشروط الشكلية السالفة الذكر أعطى المشرع الدستوري المغربي بعض الضمانات الدستورية في مسألة حل البرلمان، وذلك للحيلولة دون الإخلال بالمسار العادي للمسلسل النيابي وتلافيا لإحداث أي فراغ في الحياة الدستورية، ومن هذه الضمانات نذكر ما يلي:

- ضرورة انتخاب البرلمان الجديد أو المجلس الجديد في ظرف ثلاثة أشهر على الأكثر بعد تاريخ الحل، كما نص على ذلك الفصل الثاني والسبعون من دستور 1996⁽⁹⁷⁹⁾.

أما الدستور الفرنسي فقد حدد مدة انتخاب جمعية وطنية جديدة، عن طريق إجراء انتخابات عامة في أجل يتراوح ما بين عشرين (20) يوما كحد أدنى، وأربعين (40) يوما كحد أقصى على تاريخ الحل.

ولم يرتب المشرع المغربي أي جزاء دستوري على عدم الالتزام بمدة الثلاثة أشهر لانتخاب البرلمان الجديد أو أحد مجلسيه بعد حل سابقه، وذلك على النقيض من بعض الدساتير العربية كدستور الأردن والكويت والبحرين التي نصت بشكل صريح- في هذا الصدد- على أنه في حالة عدم إجراء الانتخابات في التاريخ المحدد دستوريا فإن قرار الحل يكون في حكم العدم ويعود المجلس القديم إلى الانعقاد⁽⁹⁸⁰⁾.

- إذا وقع حل مجلس فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة على انتخاب المجلس الجديد كما نص على ذلك الفصل 73 من الدستور، وذلك "للحلول دون تعطيل الحياة النيابية وتفاديا

⁹⁷⁸ - Article 12 - « Le président de la République peut, après consultation du premier ministre et des présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'assemblée nationale... »

⁹⁷⁹ - أما دستور 1962 فقد كان - خلاف الدستور الحالي- ينص في الفصل 78 على أنه : " يقع انتخاب مجلس النواب الجديد عشرين يوما على الأقل وأربعين يوما على الأكثر بعد تاريخ الحل"، وهو بذلك يكون قد نحي نفس منحي الدستور الفرنسي الذي حدد هو الآخر تاريخ انتخاب الجمعية الوطنية في نفس الأمد، حيث نجد المقطع الثاني من الفقرة الأولى من المادة 12 ينص على ما يلي: وتجرى الانتخابات العامة بعد عشرين يوما على الأقل وأربعين يوما على الأكثر بعد الحل...".

أما أجل انتخاب البرلمان المغربي في ظرف ثلاثة أشهر على الأكثر ابتداء من تاريخ حل سابقه فقد وقع النص عليه منذ دستور 1970 وذلك في الفصل الواحد والسبعين الذي ينص على أنه : " إذا وقع حل مجلس النواب فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة على انتخاب المجلس الجديد. يقع انتخاب مجلس النواب الجديد في ظرف ثلاثة أشهر على الأكثر بعد تاريخ الحل.

أما المشرع الدستوري التونسي فقد حدد مدة انتخاب مجلس النواب الجديد في أجل لا يتجاوز ثلاثة أشهر، حيث نص في الفصل 63 الفقرة الثانية على ما يلي: " ويتحتم أن ينص الأمر المتخذ لحل مجلس النواب على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة في مدى لا تتجاوز الثلاثين يوما...".

⁹⁸⁰ - وكذلك الدستور الفرنسي لم يحدد أي جزاء يترتب عن عدم الالتزام بالأجل الدستوري لإجراء الانتخابات العامة بعد حل الجمعية الوطنية.

لأية إساءة لاستخدام حق الحل"⁽⁹⁸¹⁾. فخلال مدة السنة الكاملة التالية لانتخابه بعد حل المجلس السابق، يكون المجلس الجديد في مأمن من التهديد بحله من طرف جلالة الملك، حيث يمارس مهامه بنوع من الاستقرار المضمون دستوريا ولو لمدة محدودة وهو قيد أوجبه الدستور على الملك، وهو ما يوازي الاستقرار المكفول للحكومة في ظل الفقرة الأخيرة من الفصل السادس والسبعين (76) التي تقرر الآتي : " إذا وقعت مصادقة مجلس النواب على ملتصق الرقابة فلا يقبل بعد ذلك تقديم أي ملتصق رقابة طيلة سنة...".

ومرد ذلك أيضا إلى أنه ما دام الحل قد استعمل من أجل الاحتكام إلى الشعب، وما دام هذا الشعب قد اختار من جديد في الانتخابات التشريعية، وعبر عن رأيه، فلا تكون هناك ضرورة لحل البرلمان من جديد والعودة إلى الشعب مرة أخرى.

المبحث الثاني : ارتباط وظائف البرلمان المغربي بالملك

لا يخفى على أحد الدور الذي تقوم به المؤسسة التشريعية في أي نظام سياسي، وذلك من خلال امتلاكها لوظيفة التشريع بالإضافة إلى الأدوار الرقابية التي تختلف وتتعدد بتعدد الأنظمة السياسية. لكن الحديث عن البرلمان المغربي يكتسي طابعا خاصا لكونه يؤدي وظائفه تحت إمرة الملك أمير المؤمنين، وممثل الأمة برمتها، يقدم له الاستشارة، ويكمل مفهوم الديمقراطية بلعبه دور معارضة حكومة جلالة الملك. ولكي تؤدي المؤسسة التشريعية الأدوار المنوطة بها لا بد لها من تجاوز بعض الإشكاليات التي تعيق عملها.

المطلب الأول: البرلمان المغربي بين وظيفة المشورة والمعارضة

يلعب البرلمان المغربي وظيفتين أساسيتين في النظام السياسي المغربي، وهما تقديم المشورة لجلالة الملك ولعب دور معارضة حكومة جلالته⁽⁹⁸²⁾، إضافة إلى وظيفتي التشريع والرقابة

⁹⁸¹ - مصطفى قلوبش: " النظام السياسي المغربي- المؤسسة الملكية-"، مرجع سبق ذكره، ص 110.
⁹⁸² - إن هاتين الوظيفتين السياسيتين للمؤسسة التشريعية المغربية، يجسدهما الواقع العملي للمؤسسة في علاقتها بجلالة الملك فيما أننا قد أسلفنا الحديث عن وظيفتي البرلمان، التشريعية والرقابية كما حددهما الدستور، فلا بأس من التقييم السياسي لعمل البرلمان على ضوء المعطيات الدستورية لمعرفة حقيقة موقعه في النظام السياسي الملكي المغربي بخصوصياته الدينية والتقليدية. وبتكامل معطيات القانون الدستوري والتحليل السياسي يكتمل البناء المعرفي لتحديد موقع البرلمان المغربي بالنسبة للمؤسسة الملكية.

البرلمانية، وبما أننا تطرقنا إلى هاتين الوظيفتين الدستوريتين فيما قد سلف من بحثنا هذا، فسندتفي في هذا المطلب بالحديث عن وظيفتي المشورة والمعارضة.

الفرع الأول : البرلمان المغربي كفضاء لمشورة جلالة الملك

يشغل البرلمان المغربي في ظل الثوابت الدستورية المتجذرة بالحضور الملكي الدائم، الذي يجعل البرلمانية المغربية تختلف عن نظيراتها الغربية.

فبالإضافة إلى ممارسة الملك لصلاحياته المعتادة في تغليب التشريع الملكي، الذي يجد امتداداته في التشريع الحكومي أو البرلماني، بدءا من التوجيهات والتعليمات التي تأتي في شكل خطاب أو رسائل ملكية موجهة للبرلمان، وانتهاء بالمراقبة الملكية الصارمة للإنتاج التشريعي عن طريق إصدار الأمر بتنفيذ هذه التشريعات / القوانين، باعتباره مشرعا أصيلا و "معهدا لإصدار القيم الدينية والدستورية والسياسية"⁽⁹⁸³⁾.

يظل الملك العنصر المحوري والأصيل في النظام السياسي المغربي، يستعين بالبرلمان في إبداء الرأي والمشورة لجلالته⁽⁹⁸⁴⁾، كما يستعين بالحكومة في تنفيذ التوجيهات الأساسية للسياسة العامة للدولة.

فالمك يجد في المؤسسة التشريعية الناصح الأمين الذي يعينه على الوصول للقرارات الصائبة عن طريق تبادل الرأي مع نواب الأمة على اعتبارهم أهل الرأي والحكمة. حيث يقول جلالة الملك الراحل الحسن الثاني: "... ولنا اليقين أننا سنجد في الجهاز التشريعي الذي تمثلونه أماننا الناصح الأمين والمستشار المنتور..."⁽⁹⁸⁵⁾.

فالبرلمان المغربي لا يدعو أن يكون مجرد وزراء خارج جهاز الحكومة، يعين الملك، وفي أقصى الحالات آلية للتعبير عن اختلاف في دعم اختياراته، وليس تقديم اختيارات بديلة. ويوضح الملك الحسن الثاني هذه النقطة بقوله: "... وكما تعلمون، هناك جهاز تشريعي وجهاز تنفيذي لهما

⁹⁸³ - محمد مونشيج: "حصيلة عمل البرلمان"، مقال ضمن مقالات "حالة المغرب 2009-2010"، دفاثر وجهة نظر، كراسات استراتيجية - 6- مطبعة النجاح الجديدة، ص: 35. "وبالتالي، فالمك يظل عنصرا أصيلا في الوظيفة التشريعية ومتحكما في توقيع شهادة ميلاد القانون، مهما اختلفت المجالات التي يمسه سواء أكانت سياسية، اقتصادية، اجتماعية، أو دينية، لأن التوجيهات الملكية التي تأتي في شكل خطاب لا تستند فقط للاختصاصات المنصوص عليها دستوريا، بل تتعداها لتشمل المرجعية الدينية": المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

⁹⁸⁴ - حيث يقول الملك الراحل الحسن الثاني في خطاب افتتاح الدورة الأولى العادية لمجلس النواب في 14 أكتوبر 1977: "... فأنا أريد أن أتحدى الناس بالمشاورة مع المنتخبين...": انبعاث أمة، عدد 21، 1977، ص: 265.

⁹⁸⁵ - جواب جلالة الملك عن خطاب رئيس مجلس النواب في 15 نونبر 1984، انبعاث أمة، عدد 29، ص: 457.

اختصاصات تشاور واستشارة، ولكن دورهم مهم جدا... والشورى الحقيقية لا يمكن أن تقتصر على 20 أو 30 وزيرا... " (986).

وهكذا فالمؤسسة التشريعية المغربية لا تشذ عن خاصية النظام السياسي المغربي، المتمثلة في اعتبار السلط الثلاث أجهزة تعمل إلى جانب رئيس الدولة، فإذا كان القضاء مستقلا، فإنه مع ذلك يستمد وجوده من أمير المؤمنين الذي هو جلالة الملك، فأما البرلمان فلا تتجاوز مهامه واجب الإعانة، شأنه في ذلك شأن الحكومة، فالجهازان معا لهما نفس الموقع داخل منظومة النظام السياسي المغربي على اعتبار أنهم وزراء للملك بمعنى معينه وحاملي الوزر معه (987). ويقول الملك الحسن الثاني في هذا الصدد: " فالمقصود من الوزير هو المعين إشتقاقا من المعين على حمل الثقل أو المسؤولية، ولا أقول الوزير بحيث إن الوزير هو المعين، فحينما أكون في اجتماع المجالس الوزارية وأنصت إلى رأي أحد الوزراء أو أقول لفلان ما هو نظرك في هذا الموضوع؟ يكون وزيرا لي أي معينا لي، فعليكم أن تعلموا أن كل رأي أدليتكم به أو كل نهج اقترحتموه أو كل اختيار اخترتموه في قاعتكم هذه هو بمثابة رأي مجلس حكومة يترأسه ملك المغرب، فأنتم وزراء بالنسبة لي كما هو الجهاز التنفيذي... " (988).

إن الملك هو الذي يحدد مهام وبرامج عمل مؤسسة البرلمان، ويضفي الشرعية على المقترحات والمشاريع، وكإطار مرجعي يحدد ماهية وفلسفة أي تشريع، ومنه يستمد كل فعل برلماني وجوده ومشروعيته، وهو الذي يستنهض همم نواب الأمة ويدعوهم إلى العمل الجاد والمثمر، ليكونوا في مستوى ثقة الشعب التي وضعها فيهم، أما جلالة الملك فهو يظل ممثل الأمة برمتها وبما فيها من نواب ومستشارين، حيث يقول الملك محمد السادس في هذا الشأن: "... فالالتزام التام بنزاهة الانتخابات وتخليقها، وبحرمة الاقتراع، يبدأ من خديمك الأول، الملك أمير المؤمنين، رمز الوحدة، بكل مكوناتها، وحامي حمى الملة والدين الحريص على مصالحك العليا بجعلها تسمو فوق أي اعتبار... باعتبار الأحزاب فاعلا أساسيا في كسب رهان أي اقتراع، فإنني أتوجه إليها بالقول: إنه

986 - خطاب الملك الراحل الحسن الثاني، بمناسبة افتتاح الدورة البرلمانية الأولى 12 أكتوبر 1984، انبعاث أمة، عدد 29، ص 367 و 368.

987 - بناء على ما جاء في القرآن الكريم من قول موسى عليه السلام: (ربي اشرح لي صدري واحلل عقدة من لساني يفقهوا قولي واجعل لي وزيرا من أهلي هارون أخي...) وهي آيات لطالما استشهد بها الملك الراحل الحسن الثاني، كما في خطاب افتتاح دورة أكتوبر 1984 في 12 منه. خطب وندوات صاحب الجلالة، ص 142-143.

988 - خطاب الملك الراحل الحسن الثاني في 12 أكتوبر 1984، نفس المرجع السابق.

لا ديمقراطية حقة، بدون أحزاب قوية، أحزاب فاعلة متحملة لمسئوليتها في جعل الانتخابات تنافسا شريفا بين مشاريع مجتمعية، وليس لخوض صراعات شخصية أو استعمال الديماغوجية"⁽⁹⁸⁹⁾.

فالملك دائم التطلع إلى مؤسسة نيابية تلعب كل الأدوار المنوطة بها، للعمل بجانبه، دون انتقاص من صلاحياتها الدستورية، أو استقلاليتها بالنسبة لباقي السلط. ويقول الملك محمد السادس في هذا التوجه: "... فإننا نريد برلمانا أكثر فعالية برلمانا يمارس بنجاعة، كافة اختصاصاته التشريعية والرقابية والتمثيلية، يشكل قدوة للمؤسسات الدستورية، في نهوضها بصلاحياتها كاملة، فلا شيء يحول دون ذلك، إلا في نطاق الدستور، وفصل السلط وتوازنها وتعاونها، الذي نحن على تكريسه ساهرون..."⁽⁹⁹⁰⁾.

الفرع الثاني: وظيفة البرلمان في معارضة حكومة جلالة الملك

لا يلعب البرلمان المغربي سوى معارضة نقدية بناءة لحكومة جلالة الملك، لا تتجاوز بعض الوسائل والآليات التقليدية، كالأئلة البرلمانية التي تتميز ببساطة مسطرة توجيهها، في غياب باقي آليات المراقبة الأخرى كملتس الرقابة وملتس توجيه التنبيه. فالغرض من البرلمان المغربي هو تأييد ديمقراطية النظام السياسي المغربي⁽⁹⁹¹⁾ التي تقوم على أساس وجود أغلبية وإلى جانبها معارضة نقدية وتوجيهية فحسب، ويوضح الملك محمد السادس ذلك قائلا: "... ونهوضنا بأمانتنا في السهر على حسن سير المؤسسات الدستورية، فمن واجبي التأكيد على أنه بقدر ما حرصنا على تكوين حكومة متراسة ومنسجمة، مدعومة من قبل أغلبية برلمانية، وتحاسبها معارضة، فإننا نريد برلمانا أكثر فعالية..."⁽⁹⁹²⁾.

هذا مع العلم أن الحكومة هي من يعمل على إعداد جدول الأعمال، الذي يجهز على مقاييسها وأولوياتها، وهو ما يجعل المراقب غير متحكم في ما يجب أن يراقب. فتكون المعارضة البرلمانية

⁹⁸⁹ - مقتطف من نص الخطاب الذي وجهه جلالة الملك محمد السادس إلى الأمة بمناسبة ثورة الملك والشعب، بتطوان بتاريخ 2007/08/20.

⁹⁹⁰ - مقتطف من الخطاب الذي ألقاه جلالة الملك محمد السادس في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى، بالرباط في 12 أكتوبر 2007.

⁹⁹¹ - ويقول الملك الراحل في خطاب 8 أكتوبر 1993 بمناسبة افتتاح السنة التشريعية 1993-1994: "... ولكن بالنسبة لي أنتم جميعا أبنائي، وكلكم مواطنون، وكلكم جنود لهذا البلد، وإن اقتضى الحال لي اليقين أنكم ستقفون كرجل واحد مجندين للدفاع عن مقدساته ووحدة ترابه.

⁹⁹² - خطاب 12 أكتوبر 2007، نفس المرجع السابق.

محدودة المفعول، لا تتجاوز النقد البناء للبرامج الحكومية أي معارضة من داخل النظام وليس من خارجه، بحيث يكون الإجماع أساسيا وضروريا حول بنية النظام الملكي ومبادئه⁽⁹⁹³⁾.

وطوال الحياة السياسية المغربية لم يستطع البرلمان المغربي إسقاط الحكومة، فهو فقط يراقب الحكومة التي تعتبر أداة حكم الملك، الذي يعد الرئيس الفعلي لسلطة تنفيذية حكومية تابعة له في تشكيلها ومسئوليتها وسلطانها. إلا أن تلك الرقابة نفسها تظل خاضعة لرقابة أسمى، رقابة الملك التي تعتبر واجبة على السلطة التشريعية ولازمة لعقلنة العمل البرلماني.

ويقول الملك الحسن الثاني في هذا الصدد: "مراقبة من استخلفه الله في الأرض ليكون خليفة رسول الله صلى الله عليه وسلم واجبة على السلطة التنفيذية وعلى السلطة التشريعية"⁽⁹⁹⁴⁾.

فمؤسسة الحكومة تعمل والبرلمان يراقب ويصوب، والملك بوصفه أمير المؤمنين ومستخلف الله في أرضه ليكون خليفة رسول الله صلى الله عليه وسلم، له الرقابة العليا على سائر المؤسسات، بما في ذلك تقدير وتأمين العمل البرلماني.

المطلب الثاني : آفاق تدعيم عمل البرلمان المغربي

يقتضى الرفع من الأداء البرلماني معالجة مجموعة من الإشكاليات المرتبطة بعمل المؤسسة التشريعية من جهة، وبنواب الأمة من جهة أخرى. وبما أننا قد تطرقنا إلى العديد من اللاتوازنات الدستورية التي تجعل الجهاز التنفيذي يهيمن على أهم وظيفة للبرلمان التي هي التشريع، إضافة إلى عدم فعالية وسائل الرقابة على جهاز الحكومة.

فإننا في ختام هذا المبحث سنعالج إشكاليتين أساسيتين لهما وقع أساسي على عمل المؤسسة التشريعية، وهما إشكالية النظام الداخلي لمجلسي البرلمان، وإشكالية الغياب البرلماني⁽⁹⁹⁵⁾.

الفرع الأول: إشكالية النظام الداخلي لمجلسي البرلمان

⁹⁹³ - ويقول الملك الحسن الثاني رحمه الله في هذا الشأن : " لا يعقل أن يكون البرلمان في آن واحد خصما وحكما، فكل برلمان لا يمكن أن يقوم بدوره، أي الواجب الذي عليه إلا إذا كان هناك طائفة تقود وطائفة تنتقد...": مقتطف من كلام جلالته الملك أمام الفريق البرلماني للتجمع الوطني للأحرار بالقصر الملكي بفاس يوم 12 نونبر 1981، قال الحسن الثاني، مطبعة الأبناء، 1983، ص 100.

⁹⁹⁴ - من خطاب جلالته الملك الحسن الثاني، ب 13 أكتوبر 1977، خطب وندوات صاحب الجلالة، مرجع سابق ذكره، ص 136.

⁹⁹⁵ - وذلك اعتبارا على أن ضعف مؤسسة البرلمان ليس نابعا فقط من علاقتها بباقي المؤسسات الدستورية، كالمؤسسة الملكية، ولكن أيضا من بعض العوامل الذاتية، فقوة المؤسسة التشريعية يجب أن تنبع من داخل هيكلها وطريقة عملها ليكون أداؤها في المستوى المطلوب، فإذا كانت المؤسسة قوية بذاتها، فأنداك يمكنها أن تتمتع بالاختصاصات التي يخولها إياها الدستور، وتطلب المزيد وتتقوى على حساب المؤسسات السياسية الأخرى.

ينص الفصل 44 من الدستور على أنه : "يضع كل من المجلسين نظامه الداخلي ويقره بالتصويت، ولكن لا يجوز العمل به إلا بعد أن يصرح المجلس الدستوري بمطابقته لأحكام هذا الدستور".

فهل يعني ذلك أن كل مجلس من مجلسي البرلمان ملزم بأن يضع نظاما داخليا جديدا في بداية كل فترة تشريعية؟ أم أن النص الدستوري يفيد أن النظام الداخلي الذي وضعه المجلس وأقره بالتصويت وصرح المجلس الدستوري بمطابقته لأحكام الدستور صالح للمجالس اللاحقة؟ إن طرح هذه الإشكالية المهمة⁽⁹⁹⁶⁾. يجد تبريره في حالة الفراغ التشريعي التي يعرفها البرلمان عند بداية كل فترة تشريعية، حيث يتم استغراق الكثير من الوقت لإعداد النظام الداخلي لمجلس النواب ومجلس المستشارين، وبالتالي يتم سلوك المسطرة من جديد مع ما يثيره هذا الأمر من طول المدة الزمنية التي يستغرقها، في الوقت الذي يجب فيه العمل على تدبير أفضل للزمن وتسريع أكثر لوثيرة العمل وكذلك تحقيق التطور والتقدم الذي تنتشده المؤسسة البرلمانية. إذ لا يعقل أنه بعد نصف قرن تقريبا من الممارسة البرلمانية (2010/1963)، لا تزال لم تبلغ رشدها، وتستقيم وتثبت على حد أدنى من قيم وأسس العمل البرلماني كما هو متعارف عليه دوليا⁽⁹⁹⁷⁾.

لقد انقسم الفقه القانوني بخصوص إشكالية النظام الداخلي لمجلسي البرلمان⁽⁹⁹⁸⁾ إلى اتجاهين اثنين اختلفا في تفسير النص الدستوري:

- **اتجاه أول:** اعتمد التفسير الضيق، حيث يقر أنه يجب على كل مجلس عند بداية كل فترة تشريعية أن يضع نظامه الداخلي الخاص به. ذلك ما عبر عنه محافظ خزانة مجلس النواب إدريس الشراذي بقوله "وقد نصت كل الدساتير التي عرفها المغرب لحد الآن على أن يضع مجلس النواب في بداية أعماله من السنة التشريعية الأولى قانونه الداخلي بنفسه ويصادق عليه بالتصويت"⁽⁹⁹⁹⁾ وهو نفس الرأي الذي تبناه، خالد الشرقاوي السموني في مقال له⁽¹⁰⁰⁰⁾، حيث أفاد أنه "كان ينبغي على نواب الأمة أن يضعوا نظامهم مباشرة بعد تشكيل المكتب المسير للمجلس وانتخاب رئيسه، بناء على الحجية التالية : فالنظام الداخلي القديم وضعه مجلس النواب الذي انتهت مهامه، وبما أن النظام

⁹⁹⁶ - إن الإشكال القانوني في مجال عمل المؤسسة التشريعية ببلادنا يعتبر من الأهمية بمكان، فضعف الأداء البرلماني في جانبه المؤسساتي، هو الذي يجعل هذه السلطة ضعيفة في علاقتها بباقي السلط. فلكي يحقق البرلمان مكانته في النظام السياسي المغربي، لابد له من معالجة الإشكالية التشريعية المرتبطة بطريقة عمل ووظائفه.

⁹⁹⁷ - رشيد المدور: "العمل البرلماني في المغرب" مرجع سبق ذكره، ص 106.

⁹⁹⁸ - ونقصد هنا النظام الداخلي لكل مجلس على حدة، مجلس النواب ومجلس المستشارين.

⁹⁹⁹ - إدريس الشراذي: " مجلس النواب، انتخابه واختصاصاته، الطبعة 1، 1985، ص 16.

¹⁰⁰⁰ - خالد الشرقاوي السموني: مقال تحت عنوان: " هل مجلس النواب الحالي ملزم بوضع نظام داخلي جديد"، جريدة التحديد، بتاريخ 11 نونبر 2003.

الداخلي خاص بالنواب، فإن نواب المجلس يحق لهم أن يضعوا النظام الذي يرغبون فيه وبالشكل الذي يتلاءم مع طريقة العمل البرلماني التي يريدون السير عليها، وقد تكون مختلفة عن الطريقة التي أرساها النواب السابقون»⁽¹⁰⁰¹⁾.

وقبل الانتقال إلى الاتجاه الآخر لابد من إبداء ملاحظتين أساسيتين وهما:

أولاً: أن النظام الداخلي لمجلس النواب يرتبط بسير عمل المؤسسة وليس بالنواب - كما عبر عن ذلك الأستاذ الشرقاوي السموني - فالنظام الداخلي يخضع لضوابط دستورية معينة، وليس وليد أهواء أشخاص معينين لأنه محكوم بمبدأ الرقابة الوجودية على دستوريته.

ثانياً: إن النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان هو بمثابة قانون تنظيمي يبين طريقة عمل المجلسين كل على حدة، وهو مؤطر بقواعد قانونية دستورية عامة لا يمكن تجاوزها فكل تغيير أو تعديل محكوم بالرقابة الإلزامية للمجلس الدستوري. وهكذا فانتهاج الفترة التشريعية لكل مجلس، أو تجدد كل ست سنوات لا يعني بالضرورة التخلي عن نظام قانوني وضعه المجلس السابق، بل تنقيحه وتعديله وتدارك هفواته ليكون أحسن، ذلك ما يصبو إليه الاتجاه الثاني.

- اتجاه ثان ⁽¹⁰⁰²⁾: يرى أن مرامي النص الدستوري لا تهدف إلى التخلي عن النظام الداخلي بصفة إلزامية ونهائية إبان كل فترة نيابية وإنما توخى الفصل 44 من الدستور تحقيق الأمور التالية: **أولاً:** التنصيص على اختصاص البرلمان بوضع نظامه الداخلي هو بهدف ترسيخ مبدأ فصل السلط، وتأكيد استقلاليته وسيادته.

ثانياً: وجود نظام داخلي يبين طريقة تنظيم المجلس وسير أشغاله وكيفية ممارسته لوظائفه التشريعية والرقابية طبقاً لأحكام الدستور.

ثالثاً: التنصيص على أن إقرار النظام الداخلي يتم بالتصويت، لتثبيت صفته الإلزامية لسائر أعضاء المجلس الذي وضعه.

رابعاً: إن خضوع النظام الداخلي لكل مجلس من مجلسي البرلمان، قبل العمل به لرقابة المجلس الدستوري، للنظر في مدى مطابقة مواده لأحكام الدستور فيه ضماناً لعلاقة المؤسسة التشريعية بباقي المؤسسات السياسية. وكذلك عدم مخالفة أحكام النظام الداخلي للقواعد الدستورية باعتبارها أسمى درجة.

¹⁰⁰¹ - ويضيف خالد الشرقاوي السموني " أن من يذهب إلى القول بأن هناك استمرارية في العمل البرلماني بغض النظر عن مجلس النواب المنتخب حالياً يكون رأيهم مجانياً للصواب، لأن مبدأ استمرارية المرفق العام المكرس في الفقه والقضاء الإداريين لا يمكن إسقاطه على مؤسسة تتجدد كل ست سنوات عن طريق انتخاب، لذلك فإن روح الفصل 49 من الدستور تستوجب وضع نظام داخلي جديد خاص بمجلس النواب الحالي".
¹⁰⁰² - ويمثل هذا الاتجاه كل من: "بيير أفريل" و "جون أكيل" وكذلك الأستاذ رشيد المدور وأستاذنا مصطفى قلوبش.

وبالتالي لم يكن قصد المشرع الدستوري أن لكل مجلس جديد نظام داخلي خاص به، يجب وضعه عند افتتاح كل فترة تشريعية جديدة، ومن ثم فإن وضع نظام داخلي أول مرة، من لدن كل مجلس كاف لتجسيد إرادة المشرع الدستوري⁽¹⁰⁰³⁾.

ويقول الأستاذ مصطفى قلوش بهذا الخصوص "إن الطبيعة القانونية للنظام الداخلي، الذي وضعه مجلس منتخب خوله المشرع الدستوري صلاحية واختصاص وضعه، وأقره بالتصويت وصرح المجلس الدستوري بمطابقة أحكامه للدستور، تستوجب اتصافه بالعمومية والاستمرارية، من حيث شموله وانطباقه على جميع المخاطبين به⁽¹⁰⁰⁴⁾. الذين هم البرلمانين دون تمييز بين الحاليين منهم واللاحقين.

ونحن بدورنا نساند الرأي القائل بعدم إلزامية النص الدستوري بوضع النظام الداخلي لمجلسي البرلمان عند بداية كل فترة تشريعية جديدة وذلك للبراهين التالية:

1. أنه ليس في النص الدستوري أي عبارة بصيغة الإلزام لأعضاء المجلس بوضع نظامه الداخلي عند بداية كل ولاية تشريعية، ذلك أن المشرع بقوله "يضع كل من المجلسين نظامه الداخلي ويقره بالتصويت" ترك الخيار لكلا المجلسين في ذلك فلو شاء لأضاف عبارة أخرى وهي : "عند كل ولاية تشريعية"، ولكنه قصد بذلك وضع النظام الداخلي لمجلسي البرلمان عند تكوينهما على إثر تعديل الدستور، ويبقى من حق النواب تنقيح القانون الداخلي أنى شاؤوا.
2. الخطابات الملكية نفسها تصب في هذا الاتجاه، حيث يتحدث الملك عن التعديل وليس عن الوضع، وهكذا فقد قال الملك الحسن الثاني مخاطبا أعضاء مجلس النواب إبان التعديل الدستوري لسنة 1992: "هكذا ترون حضرات السادة أن دور الجميع واضح لا غبار عليه، ينتظر فقط الجهد الجهد والعمل الجدي والمستمر، وهنا أريد أن أقول كلمة فيما يخص القانون الداخلي لمجلسكم الموقر، أن الدستور ينص أن على الحكومة أن تقف أمامكم كل يوم أربعماء من كل أسبوع لتناقش من طرف المنتخبين أمام الوسائل المرئية والسمعية، وهذا واجب على الحكومة ستطبقه، وواجب عليها أن تطبقه وتقوم به، ومن جهتم أنتم أرجو منكم أن تدخلوا على قانونكم الداخلي إصلاحا يكون من شأنه المشاركة الكثيفة مع جميع

¹⁰⁰³ - لكن لأبأس من إدخال التعديلات الطفيفة التي تملئها الممارسة من خلال الكشف عن بعض مثالب النظام الداخلي وهي غالبا ما تكون قليلة ومحدودة، لأنه كما أسلفنا القول بالنسبة لأهم قواعد النظام الداخلي لها ارتباط وثيق بالقواعد الدستورية.
¹⁰⁰⁴ - مصطفى قلوش: "المبادئ العامة للقانون الدستوري"، الطبعة الرابعة 1995، ص 10.

المنتخبين، لأن عدم المشاركة يحز في النفس، ولا يعجب العين، وهو شائن كذلك بنا من الناحية الدولية⁽¹⁰⁰⁵⁾.

3. أن النظام الداخلي لمجلس النواب نفسه وكذلك مجلس المستشارين لم ينص على أنه خاص بمجلس معين عند كل فترة تشريعية، بل اكتفيا بالحديث عن تعديله⁽¹⁰⁰⁶⁾.

وهكذا فالحالة الوحيدة التي يكون فيها المجلسان التشريعيان ملزمين بوضع نظام داخلي جديد أو تعديله بشكل جوهري، هي الحالة التي يتغير فيها الدستور تغييرا جوهريا يمس أسس العلاقة بين السلطات العامة، أو تعديلات جزئيا، حيث يجب حينئذ إدماج المساطر الجديدة لتطبيق القواعد الدستورية المتعلقة بوظائف البرلمان⁽¹⁰⁰⁷⁾.

فضياع وقت المؤسسة التشريعية في إعداد القانون الداخلي والمناقشة فيه يؤثر سلبا على تراسها وتماسكها، وكذلك على اهتمامها بما هو أهم. مما يؤدي إلى ضعفها في علاقتها بالمؤسسة الملكية وكذلك مؤسسة الحكومة.

الفرع الثاني : ظاهرة غياب البرلمانين

تؤثر ظاهرة غياب البرلمانين عن حضور الجلسات العامة واجتماعات اللجان، بعذر أو بدونه سلبا على أداء المؤسسة التشريعية، وكذلك ترسخ صور المقاعد الفارغة في قاعة الجلسات عند نقلها على شاشة التلفزة، موقفا سلبيا تجاه العمل البرلماني، وهو ما يجعل مصداقية المؤسسة تهتز لدى الرأي العام الوطني، مما ينعكس سلبا على عدد المشاركين في الانتخابات التشريعية، ويزيد من نفور فئات عريضة من الشعب المغربي من العمل السياسي ومن المشاركة السياسية.

إن غياب نواب الأمة عن حضور أشغال اللجان والجلسات العامة يعتبر بلا شك إخلالا بمسؤولياتهم، فيصبحون أمثال الموظفين الأشباح، لأنهم متفرغون ويتقاضون مقابل عملهم تعويضا محترما، وتقاعدا محترما كذلك، زيادة على الامتيازات التي يتمتعون بها⁽¹⁰⁰⁸⁾.

¹⁰⁰⁵ - خطاب الملك الراحل الحسن الثاني أمام البرلمان، في 10/08/1993، سبقت الإشارة إليه.
¹⁰⁰⁶ - المواد 177 و 178 و 179 و 180 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2004 سبقت الإشارة إليه. والمواد 318 و 319 و 320 و 321 و 322 و 323 من النظم الداخلي لمجلس النواب لسنة 14/1998 أبريل.
¹⁰⁰⁷ - Pierre Avril/Jean Aicquel : « Droit Parlementaire » Edition 1996, p. 82.

¹⁰⁰⁸ - خاصة بعد الزيادة التي تمت مؤخرا والتي وصلت إلى 6000 درهم التي عززت تعويضاتهم وزادت فيها لتصبح حوالي 45.000 درهم تقريبا لأجل تمكينهم من تحمل أعباء التنقل والإقامة، مما لم يبق لهم أي مسوغ لغيابهم المتكرر.

ورغم أن هذه الظاهرة ليست خاصة بالمغرب بل نجدها في العديد من الدول كالكويت مثلا، التي ذهب فيها مجلس الأمة إلى نشر كشف غياب أعضاء المجلس في الجريدة الرسمية والصحف⁽¹⁰⁰⁹⁾.

وفي المغرب تزداد هذه الظاهرة حدة، مما حدا بمكتب مجلس النواب إلى اتخاذ بعض التدابير للحد من استفحال غياب البرلمانيين، فعمد إلى وضع لوائح التوقيع لتسجيل الحضور، غير أنه تأكد عند تحليلها أن التوقيعات المؤكدة للحضور لا تتناسب والحضور الفعلي، وأن بعض الحاضرين يوقعون عن المتغيبين⁽¹⁰¹⁰⁾، وأمام هذا الوضع وبمناسبة تعديله لنظامه الداخلي سنة 2004 سن مجلس النواب مجموعة من الإجراءات والتدابير التي من شأنها التخفيف من ظاهرة الغياب - خاصة غير المبرر منه- وذلك في الفرع الثالث من النظام الداخلي، المادتين 60 و 61، حيث تنص المادة الأولى (60) على أنه: " يجب على النواب حضور جميع الجلسات العمومية، وعلى من أراد الإعتذار أن يوجه رسالة إلى رئيس المجلس مع بيان العذر، في أجل لا يتجاوز ثلاثة أيام من تاريخ الاجتماع. يُضبط حضور النواب بأي وسيلة يعتمدها المكتب بما فيها المناداة عليهم بأسمائهم، وتنتشر لائحة المتغيبين في النشرة الداخلية للمجلس".

وتنص المادة 61 على ما يلي : "إذا تغيب عضو عن جلسة عمومية بدون عذر مقبول:

- يوجه الرئيس إلى النائب المتغيب تنبيهها كتابيا.
- يأمر بتلاوة إسمه في افتتاح الجلسة العمومية الموالية.
- يقطع من التعويضات الشهرية الممنوحة للنائب مبلغ ما لي بحسب عدد الأيام التي وقع خلالها التغيب بدون عذر مقبول.

تنتشر هذه الإجراءات في النشرة الداخلية للمجلس والجريدة الرسمية"، أما النظام الداخلي لمجلس المستشارين فقد تحدث عن الحضور والغياب في اللجان في المواد : 55 و 56 و 57، حيث أكدت المادة 56 على أن تغيب كل عضو لأكثر من ثلاث جلسات متوالية بدون عذر يؤدي إلى استقالته بصفة مباشرة ويعوض من طرف الفريق الذي ينتمي إليه بعضو آخر.

¹⁰⁰⁹ - وهناك دول أخرى تصدر تقارير إحصائية بنسب حضور البرلمانيين وغيابهم، ومن يعيد ترشيحه منهم يكون ملزما أمام ناخبيه بالتصريح في أوراق دعايته الانتخابية بنسبة حضوره في البرلمان، كما أن هناك دول أخرى تعتمد إلى الاقتطاع من تعويضات النواب المتغيبين.

¹⁰¹⁰ - رشيد المدور: " العمل البرلماني في المغرب" مرجع سابق، ص 116.

كما أن الأعضاء الحاضرين والغائبين تنشر أسماؤهم في الجريدة الرسمية (المادة 55). بينما تطرق لضبط حضور الجلسات العامة في الباب السابع، المواد 183، 184، و 185، حيث نصت المادة 183 على أنه من حق المستشارين أن يعتذروا عن حضور جلسات معينة شريطة توجيه رسالة من المستشار المعني إلى رئيس المجلس، وقد بينت المادة 184 أن التغيب من طرف المستشار ثلاث مرات عن الجلسة العمومية خلال نفس الدورة يؤدي إلى تنبيهه كتابيا من طرف رئيس مجلس المستشارين، ويخبر رئيس الفريق الذي ينتمي إليه المعني بالأمر بذلك. أما في حالة الاستمرار فيتلى اسمه عن افتتاح الجلسة الموالية، ويصدر الرئيس الأمر للقيام بالاقتراع من مبلغ التعويضات المرصدة إليه بحسب عدد الأيام التي وقع التغيب خلالها بدون عذر.

ومع ذلك فقد بقي تفعيل هذه المقتضيات أمرا صعب المنال نظرا للعلاقات الخاصة التي تربط رئيس المجلس بأعضائه وذلك رغم تهديد رئيس المجلس أحيانا بتطبيقها⁽¹⁰¹¹⁾.

تؤدي مختلف الإشكاليات التي قمنا بطرحها إلى عدم رضى المؤسسة الملكية على الأداء النيابي ببلادنا، مما يجعلها دائمة الطلب للمؤسسة التشريعية بتحسين نظامها واحترام مبادئ العمل البرلماني التمثيلي النبيل، فكلما رتب البرلمان أوضاعه الداخلية بشكل جيد كلما كانت مكانته أحسن ضمن السلطات السياسية في النظام السياسي المغربي، وكلما خلق التوازن السياسي المنشود، وأدى وظيفته التشريعية على أكمل وجه، ونهض بمهامه الرقابية الدستورية ولعب دور المعارضة البناءة للحكومة وأصبح موازيا لها في التقدم بمقترحات القوانين، وتوزيع السلطات معها في النظام السياسي المغربي.

استنتاجات القسم الثاني:

وسنخصصها لمؤسسة البرلمان ثم لعلاقتها بالحكومة وبجلالة الملك.

أولا : بالنسبة لمؤسسة البرلمان

- لا بد من الإقرار بأن المؤسسة التشريعية تلعب دورا أساسيا في النظام السياسي المغربي لأنه بواسطتها يتم تحقيق التوازن.

¹⁰¹¹ - كما فعل رئيس مجلس المستشارين سنة 2005.

-لقد عرفت المؤسسة التشريعية بالمغرب عدة تحولات من مؤسسة بثنائية مجلسية في دستور 1962، إلى مؤسسة بمجلس واحد، هو مجلس النواب في دستور 1970، 1972 ودستور 1992، ليتم بعد ذلك العمل بثنائية برلمانية كأهم تعديل جاء به دستور 1996، حيث أصبح البرلمان يتكون من غرفتين، مجلس النواب الذي ينتخب بطريقة مباشرة لمدة خمس سنوات وعدد أعضائه 325 عضواً. ومجلس المستشارين الذي ينتخب لمدة تسع سنوات ويتجدد ثلثه كل ثلاث سنوات، وذلك بطريقة غير مباشرة، وعدد أعضائه 270 عضواً. (الباب الثالث من الدستور، الفصول من 36 إلى 38).

-وتتمثل صلاحيات البرلمان المغربي في :

1. إصدار القانون بالتصويت (الفصل 45 من دستور 1996)
2. التشريع في الميادين والمجالات المحددة في الفصل 46 من الدستور بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحةً بفصول أخرى من الدستور.
3. إصدار قانون المالية بالتصويت طبق شروط يحددها القانون التنظيمي 98.7.
4. يملك البرلمان حق اقتراح القوانين حسب الفصل 52 من الدستور.
5. المصادقة على المعاهدات الدولية التي تترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة (الفقرة الثانية من الفصل 31 من دستور 1996).
6. الصفة الاستشارية لكل من رئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، وهي استشارة غير ملزمة بخصوص إعلان حالة الاستثناء (الفصل 35 من الدستور) وحل البرلمان أو أحد مجلسيه (الفصل 72 من الدستور).
7. تعيين ستة أعضاء بالمجلس الدستوري، ثلاثة يعينهم رئيس مجلس النواب بعد استشارة الفرق البرلمانية، وثلاثة يعينهم رئيس مجلس المستشارين بعد استشارة الفرق كذلك (الفصل 79 من دستور 1996).

-وللبرلمان المغربي كذلك اختصاصات رقابية لا تثير مسؤولية الحكومة وتتمثل في:

1. الأسئلة البرلمانية الكتابية والشفوية.

2. لجان تقصي الحقائق.

ومع ذلك تبقى اختصاصات البرلمان في مجال التشريع محدودة لكونها وردت على سبيل الحصر، كما أن مصادقته على المعاهدات الدولية قاصرة، لكونها تختص فقط بالمعاهدات التي تلزم مالية الدولة، عكس المشرع الدستوري الفرنسي الذي أعطى للبرلمان حق الرقابة والمصادقة على جميع أنواع المعاهدات الدولية.

كما أن الأسئلة البرلمانية مغرقة في الشكلية، وتعرف تعثرا كبيرا في أدائها للدور المرجو منها.

أما لجان تقصي الحقائق فتخضع لحسابات سياسية معقدة تعيق تشكيلها للتحقيق في قضايا الاختلاسات في المؤسسات العمومية، وحتى في حالة تشكيلها فإن تقاريرها تبقى موقوفة التنفيذ.

ثانيا : بالنسبة لعلاقة البرلمان بالحكومة

-لابد من الإقرار أنه أصبح للبرلمان دور مهم في تنصيب الحكومة مع التعديل الدستوري لسنة 1992، حيث التصريح الحكومي يليه نقاش متبوع بتصويت، حسب الفصل الستين من دستور 1996/59 من دستور 1992.

-الحكومة مسؤولة أمام البرلمان (الفصل 60 من دستور 1996).

-البرلمان المغربي يمارس سلطة رقابية على الحكومة صعبة التطبيق نظرا للنصاب المطلوب، وهو ما يفسره الفقه الدستوري بالعقلنة البرلمانية التي تعتبر في المغرب أكثر إجحافا في حق البرلمان وهكذا فوسائل مراقبة البرلمان للحكومة التي تثير مسؤوليتها هي:

1- ملتمس الرقابة : حيث يمكن لمجلس النواب أن يعارض في مواصلة الحكومة لمسؤوليتها

من خلال الموافقة على ملتمس الرقابة، الذي لا يقبل إلا إذا وقع على الأقل ربع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، - بينما يشترط المشرع الدستوري الفرنسي العشر 10/1 فقط- ولا تصح الموافقة إلا بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وهو أمر صعب التحقق، ولا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام على إيداع الملتمس، مما يتيح الفرصة أمام الحكومة لتدارك أمورها. ويترتب عن هذه الموافقة استقالة الحكومة استقالة جماعية (الفصل 76 من

(الدستور). وبما أن التشكيلة البرلمانية تسيطر عليها أغلبية موالية للحكومة، فإن إسقاط الحكومة يبقى أمرا مستبعدا.

2- مسألة الثقة: التي تكون بمبادرة من الوزير الأول الذي يمكنه أن يربط مواصلة حكومته لمسئوليتها من خلال تصريح يخص موضوع السياسة العامة أو طرح نص للموافقة عليه، بغرض التصويت عليه لمنح الثقة لحكومته، غير أن رفض التصريح أو رفض النص بأغلبية مطلقة لأعضاء مجلس النواب يؤدي إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية بسحب الثقة منها (الفصل 75 من الدستور).

3- ملتمس توجيه تنبيه إلى الحكومة : وهي آلية جديدة جاء بها دستور 1996، حيث لا يوجد لها مثل تقريبا في الأنظمة المقارنة. وملتمس توجيه تنبيه وسيلة خاصة بمجلس المستشارين، يشترط فيها توقيع ثلث أعضاء مجلس المستشارين، ولا تتم الموافقة عليه إلا بأغلبية مطلقة (الفصل 77 من الدستور)، لكن الفصل 77 لم يتطرق إلى أي أثر قانوني لهذا الملتمس، فهو مجرد إثارة لانتباه الحكومة بأن أداءها لا يروق لمجلس المستشارين، وأنه يدعوها لإعادة النظر في طريقة ووثيرة عملها، حتى لا يحرك ضدها ملتمس للرقابة.

-تبقى الملاحظة الأساسية في علاقة البرلمان بالحكومة هي هيمنة هذه الأخيرة على مجال التشريع، فالنص الدستوري يكرس ويدعم محدودية سلطات البرلمان بما في ذلك تحديد مجال القانون على سبيل الحصر، وإتاحة الفرصة للحكومة للاعتراض على كل القوانين التي لا ترغب فيها، كما أنها تملك عدة وسائل دستورية لتميرير النصوص القانونية، كحالة الاستعجال، التشريع فيما بين الدورات والتشريع بالإذن من البرلمان.

-تظهر هيمنة الحكومة على مجال التشريع كذلك في تدخلها في كل مراحل المسطرة التشريعية ابتداء من أنها هي التي تحدد جدول الأعمال حيث ينص الفصل 56 من الدستور على أنه: "يضع كل من مجلسي البرلمان جدول أعماله، ويتضمن هذا الجدول بالأسبقية ووفق الترتيب الذي تحدده الحكومة مناقشة مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة واقتراحات القوانين التي تقبلها.

-إن تطبيق مبدأ العقلنة البرلمانية في المغرب بنوع من المبالغة لتحقيق استقرار الحكومة جعل سلطات هذه الأخيرة تفوق تلك المخولة للمؤسسة التشريعية. فهي المتحكم الأول في الإنتاج التشريعي

وفي قانون المالية، أما آليات الرقابة البرلمانية على الحكومة فتبقى صعبة التحريك نظرا للشروط التعجيزية التي يفرضها الدستور.

ثالثا: بالنسبة لعلاقة البرلمان بجلالة الملك

إن الاختصاصات والسلط الواسعة التي تتمتع بها المؤسسة الملكية في النظام السياسي الدستوري المغربي تجعلها فوق مكانة المؤسسة التشريعية، وذات اختصاص تشريعي أصلي ومهم، كما أنها الموجه الأساسي للبرلمان، وكفة علاقة هذا الأخير بالملك مرجحة لصالح الملك. وهكذا فعلاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة الملكية تتلخص في الخلاصات الآتية:

- أن الملك هو الذي يوجه البرلمان ويحدد برنامج عمله من خلال الخطابات الملكية السامية، خاصة تلك التي يفتتح بها الدورات التشريعية.

- البرلمان في عمقه معين الملك وحاوي وزراءه الذين يوجدون خارج الجهاز الحكومي.

- تمثيلة أعضاء البرلمان محدودة في الزمان والمكان أما جلالة الملك فيمثل الأمة برمتها ومدى حياته، كما أن تمثيلته للأمة ذات أصل إلهي، ومعضدة بعقد اجتماعي تجسده البيعة، أما مصدر نيابة العضو البرلماني فبشري ومتغير حسب اختيارات الأشخاص.

- للملك حق حل البرلمان إذا زاغ عن المحجة البيضاء التي يحدد حدودها جلالة الملك. وذلك بشرط استشارة رئيسي مجلسيه الاستثنائية الغير ملزمة.

- البرلمان المغربي يعاني من إشكاليات قانونية تتمثل في نظامه الداخلي، وأخرى مرتبطة بسير العمل به كغياب البرلمانيين التي تجعله ضعيفا أمام رشد وسداد توجيهات الملك.

- تقوية دور البرلمان مدخل أساسي لتحقيق التوازن المرغوب فيه في النظام السياسي المغربي.

خلاصة الموضوع:

الآن وقد فرغنا من الدرس والتمحيص والتحليل في الموضوع نستطيع أن نؤكد أن النظام السياسي المغربي ينطوي على خصوصية بالغة الأهمية، لا يمكن لدارس أو باحث تجاوزها، وتتبع هذه الخصوصية من كون المغرب عرف تجربة دولة وتجربة في الحكم قبل تدشين العهد الدستوري سنة 1962.

إن التجربة الدستورية المغربية لسنة 1962 التي أعطت انطلاقة النظام الدستوري المغربي لم تقم سوى بدسترة تجربة المؤسسة الملكية التاريخية المتواصلة والعميقة بأبعادها الدينية والمؤسسية والبعد الممارساتي، وهو ما جعل الدستور المغربي دستوراً ملكياً بامتياز.

لأبد من التأكيد على خلاصة أساسية تجيب عن إشكالية الموضوع التي طرحناها في بداية بحثنا، والتي كان مضمونها: ما مدى الحديث عن توزيع للسلطات في النظام السياسي الدستوري المغربي؟ هذه الإجابة التي نرتئي أن تكون واضحة ومباشرة، وهي كالآتي:

لا يمكن الحديث عن توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي إلا فيما دون المؤسسة الملكية المنزهة عن الأخذ على قدم المساواة بباقي المؤسسات السياسية المتمثلة في الحكومة، ومؤسسة البرلمان.

إن المؤسسة الملكية بالمغرب ذات مكانة متميزة في الدستور، بل هي واضعه لتنظيم السلطات الثلاث، أما الملك فهو أمير المؤمنين يمارس مهاماً لا سلطاناً أو صلاحيات. ومهامه مستمدة من الكتاب والسنة قبل الدستور.

وبالعودة إلى الوثيقة الدستورية نفسها نجد أنها كرست ازدواجية واضحة في مرجعية المؤسسة الملكية وسيادتها في النظام السياسي المغربي وتتمثل في :

أولاً: الملك الدستوري الذي له نفس اختصاصات رئيس الدولة في المفهوم الدستوري المعاصر.
ثانياً: الملك أمير المؤمنين ذو اللباس التقليدي، ممثل الأمة الأسمى، خليفة رسول الله وظل الله في أرضه مهمته كما حددها "الماوردي" هي "حفظ الدين على أصوله المستقرة" وما أجمع عليه سلف الأمة. فإذا نجم مبتدع أوزاغ ذو شبهة أوضح له الحجة وبين له الصواب وأخذه بما يلزمه من حقوق وحدود، وليكون الدين محروساً من الخلل والأمة ممنوعة من الزلل".

لقد طرحنا في بداية موضوعنا بالإضافة إلى الإشكالية الرئيسية مجموعة من الإشكاليات الفرعية التي أجبنا عن معظمها خلال تفاصيل أطروحتنا، لكن لا بأس من ذكر أهمها في هذه الخاتمة.

وهكذا فإذا كان الحديث عن توزيع السلطات بين مؤسسة الحكومة والبرلمان ممكنا ومباحا، فإنه على مستوى المؤسسة الملكية محرما تحريما دستوريا مطلقا باعتبار الملك راعي المؤسستين معا والنبراس الذي يحدد لهما طريق العمل ومهمة الحكومة والبرلمان تتلخص في إعانة جلالة الملك ومؤازرته.

إن علاقة الحكومة بالبرلمان نفسها تخضع لمنطق العقلانية البرلمانية المركزة التي تعطي تفوقا ملحوظا للحكومة على حساب المؤسسة التشريعية، سواء من خلال الهيمنة على التشريع أو من خلال تحديد جدول أعمال مجلسي البرلمان.

أما رقابة البرلمان على الحكومة بواسطة الأسئلة وتحريك مسؤوليتها فتبقى محدودة الفعالية، ولا تتعدى منطق تبادل الحوار بين المؤسستين. أو في أقصى الحالات إتهام البرلمان للحكومة دون تحريك.

رغم التعديلات الدستورية المتسارعة والمتلاحقة لسنوات 1970، 1972، 1992، و 1996. وما حاولت تكريسه من تقوية لدور البرلمان بتحويله حق المساهمة في تنصيب الحكومة ومساءلتها فإن مسؤولية الحكومة أمام البرلمان بقيت مجرد مقتضيات دستورية صعبة التنزيل على أرض الواقع.

وكذلك رغم ما قدمته الأحزاب السياسية من مطالب إصلاحية للدستور المغربي، لجلالة الملك الحسن الثاني بهدف تدعيم دور الحكومة وعلى رأسها الوزير الأول، فإنها بقيت مجرد جهاز تنفيذي في يد الملك ومعينه على تحمل أعباء الدولة وأمانتها العظمى. وذلك نابع من معطى أساسي تتميز به الملكية المغربية وهو كونها ملكية فاعلة تسود وتحكم.

فمن الناحية الدستورية و كذلك من ناحية الممارسة الفعلية يعتبر الملك صاحب السلطة التنفيذية، نظرا لكون الحكومة تزاوّل مهامها تحت إشرافه وتوجيهاته، وتتجلى الصدارة والهيمنة والتفوق والسمو الملكي في كون الملك هو الذي يملك حق تعيين الحكومة وإقالتها، كما أنه يرأس المجالس الوزارية أعلى هيئة تقريرية في الدولة. علاوة على كون الحكومة مسؤولة أمامه. أما سر تفوق الملك

على السلطة التشريعية فيتمثل في كون الملك يمارس صلاحيات واسعة في مجال السلطة التشريعية تجعل منه المشرع الأول في حالة وجود البرلمان، والوحيد عندما يكون البرلمان غير موجود، وذلك بعد نهاية ولاية البرلمان خلال المرحلة الانتقالية، عند حل البرلمان، وفي حالة الاستثناء. فبالإضافة إلى حق الملك في طلب القراءة الجديدة وعرض القانون على الاستفتاء الشعبي، وإصدار الأمر بتنفيذ القانون، ومخاطبة البرلمان، يملك الملك الحق في إنهاء حياة البرلمان حتى قبل نهاية ولايته التشريعية.

ويمكن إبداء ملاحظة أساسية بخصوص علاقة الملك بالحكومة وبالبرلمان، وهي أنه لا يوجد فصل للسلط على مستوى المؤسسة الملكية، حيث يقوم الملك بتوجيه عمل السلطة التشريعية بشكل ملحوظ، كما يتدخل في مجال عمل الحكومة بشكل فعلي وقوي.

بقي أن نشير إلى أن القضاء نفسه مرتبط بشكل عميق بالمؤسسة الملكية، ضامنة استقلاليتها، فهو مرتبط بإمارة المؤمنين يستمد وجوده وسموه منها. فالأحكام القضائية تصدر باسم جلالة الملك، والقضاة يعينهم الملك، والمجلس الأعلى للقضاء يرأسه الملك.

إن تطبيق مبدأ استقلال القضاء كما هو متعارف عليه كونيا على النموذج المغربي لا يسعف الباحث، وذلك لكون النظام السياسي المغربي له خصوصيته في هذا المجال. فارتباط القضاء بجلالة الملك له بعد ديني أكثر منه دستوري، واستقلال القضاء - في المفهوم الملكي - يضمنه أمير المؤمنين الذي هو الملك.

إن محورية المؤسسة الملكية في النظام السياسي المغربي تجعل منها الرقيب والحسيب على سائر المؤسسات السياسية وهي تسمو على كل السلط، فهي كالأرض بالنسبة لباقي الكواكب والمجرات التي ما كان خلقها إلا لخدمتها وبث الحياة فيها. فكل المؤسسات تولد وتموت إلا المؤسسة الملكية التي تتجدد وتحيا باستمرار، وتخزي الباحث والمنتبع بالسعي لمعرفة الأسرار الكامنة وراء قوتها وتجدها وخروجها أكثر قوة في جميع الامتحانات واللحظات العصيبة والعسيرة.

إن تعديل الدستور المغربي بات أمرا حتميا لثرق بعض الثغرات القانونية التي أبانت عنها الممارسة السياسية والدراسات الأكاديمية، والتي تطرقنا لمعظمها في بحثنا هذا، خاصة فيما يتعلق بتقوية مكانة الوزير الأول وحكومته، وكذلك التخفيف من بعض الشروط التعجيزية في مجال مراقبة البرلمان للحكومة، وجعل هذه الأخيرة تتحمل مسؤولية إعداد السياسة العامة وتنفيذها، فلا تبقى بعد

ذلك متسترة وراء الحصانة الملكية، فالحكومة يجب أن تتبثق عن صناديق الاقتراع وتخضع لمحاسبة الشعب فيما بعد، كما يجب إعادة النظر كذلك في طريقة انتخاب مجلسي البرلمان وطريقة عملهم.

وإننا نعتقد أن فرصة الجهوية الموسعة التي نادى بها جلالة الملك محمد السادس، والتي ستؤدي لا محالة إلى تعديل دستوري قريب ومرتب ستكون مناسبة أساسية لإعادة النظر في مجموعة من مقتضيات دستور 1996 وخلق نوع من التوازن بين السلط السياسية الثلاث في النظام السياسي الدستوري المغربي، وتوضيح اختصاصات كل منها بدقة، مع تقرير مبدأ فصل السلط في الدستور وتحقيق استقلالية القضاء.

ونتمنى كباحثين أن نكون قد وفقنا في الإحاطة بأهم جوانب الموضوع الذي اخترناه لأطر وحتنا للدكتوراه مع اعترافنا عن طواعية بأن النقص من طبيعة البشر وأن الصعاب من عزم الأمور، وما كنا لنبلغ هذا وما كنا له مقرنين إلا بتوفيق من الله عز وجل وقل إن صلاتي ونسكي ومحياي ومماتي لله رب العالمين لا شريك له وبذلك أمرت وأنا أول المسلمين. صدق الله العظيم

انتهى بفضل الله وحمده.

الملاحق:

- الملحق الأول: النصوص الدستورية المتعلقة بـجهاز الحكومة في دساتير: 1962-1970-1972: ص : 396.
- الملحق الثاني: النصوص الدستورية الخاصة بالحكومة في دستوري 1992-1996: ص: 402.
- الملحق الثالث: النتائج النهائية لاقتراع شتنبر 2007: ص : 408.
- الملحق الرابع: ظهير تعيين عباس الفاسي وزيرا أول في 19 شتنبر 2007: ص: 410.
- الملحق الخامس: ظهير شريف رقم 1.07.200 ، الصادر في 03 شوال 1428 (15 أكتوبر 2007) بتعيين أعضاء الحكومة.

marocdroit.com

marocdroit.com

marocdroit.com

marocdroit.com

marocdroit.com

marocdroit.com

marocdroit.com

marocdroit.com

marocdroit.com

marocdroit.com

marocdroit.com

marocdroit.com

marocdroit.com

marocdroit.com

marocdroit.com

marocdroit.com

marocdroit.com

قائمة المراجع المعتمدة في الموضوع

أولا -لائحة الكتب :

1- بالعربية : _____

القرآن الكريم

- أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي : الأحكام السلطانية : الطبعة الأولى، 1909 .
- أحمد البخاري: القانون الإداري العملي - الجزء الأول: الطبعة الثانية 2004.
- أحمد سنيهجي : الوجيز في القانون الإداري المغربي والمقارن : الطبعة الثانية 1998.
- أحمد سنيهجي : الوجيز في التنظيم الإداري : الطبعة الأولى 2004.
- إدريس البصري ، ميشيل روسي، وجورج فيدل : مراجعة الدستور المغربي ل 1992 : " المطبعة الملكية 1992 .
- الحسن الثاني: كتاب التحدي: المطبعة الملكية، الطبعة الثانية سنة 1980.
- الحسن الثاني: ذاكرة ملك: الشركة السعودية و النشر و الأبحاث، الطبعة الثانية 1993.
- المختار مطيع: القانون البرلماني المغربي: الطبعة الأولى: يناير 2002.
- المختار مطيع: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية: الطبعة الأولى: يناير 2002.
- محمد المالكي : الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية : المطبعة والوراقة الوطنية، الطبعة الأولى 2001.
- أوليفيه دو هاميل وإيف ميني : المعجم الدستوري : ترجمة منصور القاضي والعميد .د. زهير شكر طبع المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع 1996، بيروت، لبنان.
- حسن الحسين : القانون الدستوري في لبنان : دار الحياة - بيروت 1992.
- رقية المصدق: متاهات التناوب: مطبعة النجاح الجديدة، البيضاء: 1996.
- محمد المنوني : مظاهر يقظة المغرب الحديث " دار الغرب الإسلامي 1985.

- محمد الغالي: التدخل البرلماني في مجال السياسات العامة في المغرب 1984-2000: أبحاث و أعمال جامعية، المطبعة و الوراقة الوطنية، مراكش الطبعة الأولى، يناير 2006.
- محمد جلال السعيد: مدخل لدراسة القانون: دار الأمان، 1996.
- محمد معتصم: النظام السياسي الدستوري المغربي 1992: مؤسسة إيزيس للنشر - الدار البيضاء - 1992.
- مطفى قلووش: النظام الدستوري المغربي - المؤسسة الملكية: مطبعة دار السلام / 1996-1997.
- مصطفى قلووش: النظام الدستوري المغربي: مكتبة دار السلام الطبعة الرابعة. 1994.
- موريس دوفر جيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى / ترجمة جورج سعد - بيروت، 1992.
- ميشيل روسي وإدريس البصري، وج. كرانيون: القانون الإداري المغربي، الترجمة العربية 1988.
- عبد الكريم غلاب: التطور الدستوري والنيابي 1908-1992: الطبعة الثالثة 1993 مزيدة ومنقحة.
- عبد اللطيف اكنوش: واقع المؤسسة و الشرعية في النظام السياسي المغربي على مشارف القرن 21: مكتبة بروفاس، البيضاء الطبعة الأولى 1999.
- عبد الرحمان أبو زيد ولي الدين ابن خلدون: المقدمة: ديوان المبتدأ والخبر في تاريخ العرب والبربر ومن عاصرهم من ذوي الشأن الأكبر: دار الفكر للطباعة والنشر، بيروت - لبنان - 1422 هـ - 2002 م.
- عبد الرحمان بن زيدان: العز والصولة في معالم نظم الدولة: المطبعة الملكية 1962، الجزء الثاني .
- عبد العزيز النويضي: المجلس الدستوري بالمغرب: منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية. ع.29. الطبعة الأولى 2001.

- عبد العزيز النويضي: الاصلاح الدستوري في المملكة المغربية : مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2005.

- عبد العزيز لمغاري : الدستور المغربي الجديد لسنة 1996 مستجدات وآفاق : منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية. ع 4 : 1998.

- عبد العزيز الميسوي: البرامج الحكومية تحت قبة البرلمان 1964 الى 1998: الكتاب الثالث 1994.

- عبد العزيز لوزي: المسألة الدستورية والمسار الديمقراطي في المغرب: منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة" ، ع 5 ، 1996.

- عبد القادر باينة: مدخل عام لدراسة القانون الإداري: دار النشر المغربية، الطبعة الثانية، 1990.

- عبد الهادي بوطالب : النظم السياسية المعاصرة : 1981.

- عبد السلام البكاري : دليل تاريخ الأحداث وتعاقب الحكومات بالمغرب 1955-2001 : الناشر EDITION IDGL ، الرباط ، مطبعة بني ازناسن 2002.

- عبد الاله فونتير: العمل التشريعي بالمغرب، أصوله التاريخية و مرجعياته الدستورية- دراسة تأصيلية و تطبيقية: في ثلاثة أجزاء:

• الجزء الأول: الأصول التاريخية للعمل التشريعي.

• الجزء الثاني: المرجعية الدستورية و مضامين الوظيفة التشريعية.

• الجزء الثالث: تطبيقات العمل التشريعي و قواعد المسطرة التشريعية.

سلسلة دراسات و أبحاث جامعية، مطبعة المعارف الجديدة 2002.

- عبد الاله لحكيم بناني: الحصانة البرلمانية و سلطة النيابة العامة لتحريك الدعوة العمومية، دراسة في حالة النظام البرلماني المغربي مقارنة مع أنظمة عربية و أوروبية: مطبعة أفصالة، المحمدية، 2002.

- رافع ابن عاشور: المؤسسات والنظام السياسي بتونس، (الإطار التاريخي، النظام الحالي): مركز النشر الجامعي تونس: 2000.

رشيد المدور: العمل البرلماني في المغرب - قضايا و اشكالات - مطبعة طوب بريس، الرباط،
الطبعة الأولى 2006.

- أندريه هوريو: القانون الدستوري و المؤسسات السياسية: الجزء الثاني دار الأهلية للطباعة و النشر.

2- بالفرنسية :

- Abdeltif Menouni : institutions politique et droit constitutionnel : Edition Toubkal, Casablanca, 1991.
- Bernard Tricot Et Rafael hadaslebal : les institutions politiques françaises : Sr, Dalloz 1985.
- Carré de Malberg(R) : contribution à la théorie générale de l'Etat : édition Sirey, Paris 1922.
- Charle Debbach et y. Danet – Lexique des termes politiques Dalloz 1981.
- Duguit traité de droit constitutionnel : tom 3 3^{ème} édition Paris 1927.
- Dimitri Georges Lavroff : le système politique Français, Constitution et pratique politique de la V République : 5^{ème} édition – Dalloz : 1991.
- Eliane Quandrel : le rôle des attributions du chef d'Etat dans la constitution de 27 octobre 1946 : Paris 1946.
- Fatima Abou El Karam : Répertoire des gouvernements du Royaume du Maroc, 1955-1988 : casablanca- 1988.
- Francis Delperee et Sebastin Depre ; le système constitutionnel de la Belgique : Larcier – 1998.
- Francoisluchaire et G Canac : la constitution de la république française, commentaire des articles 8 et 11 : tome 1, 1979.
- George burdeau : manuel de droit constitutionnel : 24 eme édition .L.G.D.J.Paris 1995
- George Vidal : droit constitutionnel : édition Sirey, Paris 1949.

- Lahbabi med : le gouvernement Marocain à l'aube du 20 ème siècle : EDIMA Casablanca, 1975.
- JacqueRobere : la monarchie marocaine : L.G.D.J, Paris 1963.
- Jean – jacques chevalier et Guy Carcassonne et olivier Duhamel : la Vème République 1958-2002, Histoire des institutions et des régimes politiques de la France : 10^{ème} édition entièrement refondue, ARMAND colin, 2002.
- Michel Rousset ; le pouvoir réglementaire au Maroc, 10 années après l'évolution, in l'administration marocaine, sont droit et son juge : PUMAG. Marrakech. 1995.
- Mohamed Jalal Essaid : Introduction à l'étude de droit : 2eme édition 1998, collectionconnaissance, Casablanca.
- Jacques de sandre : les commissions parlementaires d'enquête ou de contrôle en droit Français ; Documentation Française, 1976.
- Jean-Paul Jacquet : Droit constitutionnel et institutions politiques : 4^{ème} édition, Dalloz 2000.
- Marcel PreLot : Institutions politiques et droit constitutionnel Précis Dalloz, ed 34, Paris 1963
- Marseille long : les services du premier ministre : PU d'aixMarseille, 1981.
- Mohamed Karami : la fonction législative en droit marocain : édition Afrique orient, cacablanca.
- Mohamed Tahar Ben Saada : le Régime politique Algérien ; de la légitimité historique à la légitimité constitutionnelle : ENAL 1992.
- M. Ameller : les questions instrument de contrôle parlementaire : librairie de droit et de jurisprudence, Paris, 1964.
- NajibBensbia : Du rejet à l'alternance : 1^{ere} édition Avril 1996, Media stratégie.
- Omar Bendourou : le régime politique Marocain : première édition Dar AL kalam, 2000.
- Omar Bendourou ; le pouvoir Exécutif au Maroc depuis l'indépendance : Décembre 1986, France.

- Pierre Avril et Jean gicquet : droit parlementaire : édition Montchretien, Paris, 1988.
- Pierre le Mire : l'article 46 dans la constitution de la république française : sous la direction de Françoise luchaine, GerardConac, 2eme édition, Paris 1987.
- Rkia el Mossadeq : jeux de consensus et développement contitutionnel et electoral au Maroc AAN 1992 CNRS, édition Paris, 1994.
- Simon- louis Formery : la constitution commentée article par article ; Hachette livre ; 1994 -2000.

ثانيا : الأطروحات والرسائل :

1- الأطروحات بالعربية :

- المهدي الفحصي : مدى تأثير الإصلاحات الدستورية والسياسية على التوازن بين السلط في المغرب : أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام : كلية الحقوق ، الرباط -أكدال-2001-2002.
- الناجي الدرديري : الحكومة في ظل الدساتير المغربية من 1962 إلى 1996 : أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام : كلية الحقوق ، الرباط -أكدال-2001-2002.
- العربي بن حيدة : تطور الآليات الدستورية، معالم الاستمرارية والتحول في الثقافة السياسية المغربية : أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة القاضي عياض كلية الحقوق -مراكش - 2000-2001.
- أمينة المسعودي: الوزراء في النظام السياسي المغربي 1965-1992: أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق، الرباط، أكدال 2000(طبعت بدار الفكر الرباط) .

- أمينة الطنجي الشرقاوي : العلاقة بين السلطات في النظام الدستوري المغربي 1992-1996
والفرنسي 1958 : أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق الرباط-
أكدا- 2004.
- حميد أبكريم: امارة المؤمنين بين التأصيل الشرعي و الدستوري: أطروحة لنيل الدكتوراه في علم
السياسة و القانون الدستوري، جامعة، محمد الخامس، كلية الحقوق، الرباط، أكدا-
2003-2004.
- خالد ابريجة: الفكر الدستوري لدى الملك الحسن الثاني - المفاهيم المركزية، التجليات- : أطروحة
لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق، الدار البيضاء 2003-
2004 .
- عبد الرحيم المنار السليمي : التعايش السياسي والدستوري، قراءة تأويلية لبنية النظام السياسي
المغربي : جامعة القاضي عياض، كلية الحقوق ، مراكز أطروحة لنيل الدكتوراه في
القانون العام، فبراير 1997.
- عبد الحميد الزوبع : علاقة الحكومة بالبرلمان في النظام الدستوري المغربي : أطروحة لنيل الدكتوراه
في القانون العام كلية الحقوق، الرباط -أكدا- 2000-2001.
- عبد الكريم الحديكي : التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الدستوري المغربي
: أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، الرباط ، أكدا 2003.
- عبد اللطيف بكور: دور المؤسسة الملكية في احلال التوازن السياسي في المغرب: أطروحة لنيل
الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، أكدا، الرباط 2001-2002.
- محمد ادويري : اختصاصات البرلمان في ظل دستور 1962-1996، دراسة مقارنة : أطروحة
لنيل الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق، الرباط أكدا 2003-2004.
- محمد معتصم: التطور التقليدي للقانون الدستوري المغربي: أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون
العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق، البيضاء، مارس 1988
- محمد أشركي: الوزير الأول، مركزه ووظيفته في النظام السياسي المغربي: أطروحة لنيل دكتوراه
الدولة في القانون العام، كلية الحقوق ، الدار البيضاء ، 1985

مولاي هشام الإدريسي : السلطة التنظيمية في النظام المغربي، محاولة تأصيلية في النص
والممارسة : أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، الرباط، أكادال-
2001-2002م.

مونسيح محمد : مؤسسة رئيس الدولة في المغرب وفرنسا : تقرير عن أطروحة لنيل الدكتوراه في
القانون العام، كلية الحقوق، الرباط ، أكادال ، 2001-2002.

مغنونج أحمد : السلطة التنظيمية في المغرب ودورها في مجال التشريع- دراسة مقارنة - :
أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق ، الرباط، أكادال- 2001-
2002.

نجيب الحجوي : سمو المؤسسة الملكية بالمغرب دراسة قانونية : أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون
العام ، كلية الحقوق، الرباط ، أكادال 2000-2001.

هند عروب : مقارنة أسس الشرعية في النظام السياسي المغربي: أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون
العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق -أكادال- الرباط، السنة الجامعية 2006.

2 بالفرنسية :

- Abdeltif Menouni : le parlement dans la dynamique des changements constitutionnels :
thèse pour l'obtention du Doctorat en Droit public, UNV Med V, Faculté de droit,
Agdal- Rabat, 2002-2003.
- Abderrahmane Amalou : la loi en droit constitutionnel marocain : thèse de doctorat en
droit, Faculté de droit Agdal, Rabat, 1970.
- Benkour Med : l'institution du premier ministre : mémoire du cycle supérieur d l'INA.
1985..
- Samir Lyazidi : l'institution du premier ministre au Maroc thèse de Doctorat en droit
public, Faculté de droit ,Agdal, Rabat, 2003-2004.

ثالثا: الرسائل :

1 بالعربية :

- أحمد إدريس : الوزير الأول في دول المغرب العربي : رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق، الرباط ، أكدال 1992/5/8.
- أمينة المسعودي : توازن السلطات في الدساتير المغربية الثلاث : رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق ، الرباط ، أكدال- 1984.
- خالد الشرقاوي السموني : مؤسسة الحكومة في النظام المغربي والنظام الفرنسي رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق، الرباط ، أكدال 1998.
- محمد النار: مراقبة البرلمان للحكومة بواسطة الأسئلة: رسالة لنيل دبلوم السلك العالي للمدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط، 1988.
- محمد أشن: مؤسسة الوزير الأول في النظام الدستوري المغربي: جامعة محمد الأول كلية الحقوق وجدة-1999-2000.
- محمد أشركي : الظهير الشريف في القانون العام المغربي : رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق، البيضاء- 1981.
- عبدالحق عادل: المجلس الدستوري في المغرب: رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق ، البيضاء، جامعة الحسن الثاني، 2002.
- عبد الحميد صاد: علاقة المؤسسة الملكية بالحكومة والبرلمان في ظل دستور 1996: رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق الرباط، أكدال، 2005.
- عبد النبي كياس: الوزير الأول في النظام السياسي الدستوري المغربي: رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق، الرباط، أكدال ، 2005.

عمر بنفريحة: المؤسسة الملكية في النظام السياسي الدستوري المغربي: رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق الرباط، أكادال، 2008.

2- بالفرنسية :

- Abderrahmane Amalou : le parlementarisme rationalisé au Maroc : D.E.S en droit public, Faculté de droit, Rabat Agdal, 1968
- Bouziane Mohamed : le pouvoir Exécutif au Maroc :
- Mémoire d'obtention du diplôme d'Etudes supérieures université sidi Med Ben Abdellah. Faculté de droit, Fès, 1995.
- Saif –Eddine Senouci : le premier ministre dans le système constitutionnel Marocain : mémoire d'obtention du diplôme d'étude supérieures approfondies en droit public Faculté de droit, Rabat, Agdal 1998.

رابعاً: المقالات :

1- بالعربية:

- المهدي الفحصي : مدى توازن السلط بالمغرب : المجلة المغربية للإدارة والتنمية ع.200353.
- أمينة المسعودي : العمل الحكومي، التوظيف السياسي للحدود الموضوعية : جريدة دفاتر سياسية العدد الرابع ، يناير 2000، ص 2 و 3.
- أحمد بوز، و عمر لبشيريت: استمرار الجدل حول الملكية في المغرب: جريدة الصحافة، العدد 216، 22-28 يونيو 2005. ص 5.
- محمد أشركي : الوزير الأول ملامح مؤسسة متطورة : مجلة شؤون عربية العدد 7-1996، ص 26.

- محمد المسكي : تعيين الوزير الأول المغربي بين المقاربة القانونية والمقاربة السياسية، جريدة الاتحاد الأسبوعي، العدد 8، بتاريخ 18-24 أكتوبر 2002.
- محمد معتصم : تأملات في حصيلة وآفاق ثلاثون سنة من الممارسة الدستورية بالمغرب : المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية ، العدد 30 ، لسنة 1993.
- محمد معتصم : 30 سنة من الحياة الدستورية بالمغرب، الحصيلة و الآفاق: المجلة المغربية لقانون و اقتصاد التنمية 22-23 دجنبر 1992.
- مصطفى قلوش : في مجال تعيين الحكومة وإقالتها، الصلاحية الدستورية لجلالة الملك : جريدة العصر العدد 247 من 21 إلى 28 دجنبر 2002، ص 27.
- مصطفى قلوش : التأصيل الدستوري لبعض الآراء التي قيلت بمناسبة تعيين السيد جطو في منصب الوزارة الأولى، مكامن الخلل : جريدة الأيام ، العدد 68 ، 09-15 يناير 2003.
- مصطفى قلوش : قراءة جديدة لاختصاصات وصلاحيات المؤسسة الملكية على ضوء الفصل 19 وما يقرره الدستور بأكمله : جريدة النهار، العدد 19 ، الجمعة 04-04-2003. من ص 6 إلى ص 9، والعدد 20 ، الجمعة 11-04-2003، ص 18.
- عبد اللطيف المنوني : قراءة في مشروع الدستور المراجع ، جريدة الاتحاد الاشتراكي ل 31 - 08-1992.
- عبد اللطيف حسني: الملكية المغربية في الخطاب و الممارسة، 2007-2008: كتاب «حالة المغرب 2007-2008»، منشورات وجهة نظر، تقرير سنوي 2009.
- عبد اللطيف حسني: امارة المؤمنين: مقال افتتاحي ، مجلة وجهة نظر العدد 31 ، شتاء 2007، مطبعة النجاح الجديدة، الرباط.
- عبد الحي المودن : الأحزاب قبلت سنة 1996 صلاحية الملك في تعيين الوزير الأول : جريدة الأيام، العدد 56، 17-23 أكتوبر 2002، ص 10.
- عبد العلي حامي الدين : المعوقات الدستورية للانتقال الديمقراطي بالمغرب : مجلة . وجهة نظر ، ع 23، خريف 2004، ص 19.

- عبد الهادي بوطالب : يجب على الحكومة أن تتحرك والملك يسود ويحكم لكن مع الآخرين
جريدة الصحافة، العدد 111، 2-8-2003، ص 6-7-8.

- هند عروب: الملكية تستشير صنائعها: وجهة نظر العدد 31، شتاء 2007، مطبعة النجاح
الجديدة، الرباط.

2- بالفرنسية:

- Abdellatif Menouni : le recours à l'article 19, une nouvelle lecture de la constitution : revue juridique et économique marocaine n°15, 1984.
- Abdellatif Menouni et El Kadiri Abderrahmane : Essai sur la signification du control de constitutionalité des lois au Maroc : journées d'études à la faculté de droit Rabat Agdal, le 07/08 Mai 1982(polycopie).
- Abderrahmane Amalou : l'évocation de l'article 19 de la constitution à la frontière de la 3 eme et 4eme législature : R.M.P.R.D n° 4, 1983
- Ahmed Redabenshensi et Driss Ksikes : réécrivons la constitution 1996 : Tel quel n° 20 du 23 au 29 Avril 2005.
- Fouzia Zhiri : Réflexion sur exercice de la fonction de contrôle de la chambre des représentants durant la législature 1977-1983, in l'expérience parlementaire au Maroc : ouvrage collectif, édition Tobkal 1983.
- Robert Jacque : les leçons de 25 années de droit constitutionnel marocain :R.G.E.M. n° 10, 1981.
- Robert Jacque : l'état d'exception dans la constitution du Maroc in "30 années de vie constitutionnelle", édification d'un Etat moderne : L.G.D.J. Paris 1993

خامسا:المجلات :

1- بالعربية :

-المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق العدد 17 دساتير دول المغرب العربي : الطبعة الأولى 1997.

- المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد: 53، نونبر - دجنبر 2003.

- المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، العدد: 30 لسنة 1993 .

- مجلة شؤون عربية ، العدد 7 ماي 1996.
- مجلة الإشعاع، عدد:13، قرار المجلس الدستوري، ص 119.
- مجلة انبعاث أمة محمد الخامس ملك المغرب، لسنة 1955-1956.
- مجلة انبعاث أمة، الحسن الثاني ملك المغرب، الجزء السادس، 1961.
- مجلة انبعاث أمة، الحسن الثاني ملك المغرب، الجزء التاسع 1964.
- مجلة انبعاث أمة، الحسن الثاني ملك المغرب، الجزء العاشر 1965.
- مجلة انبعاث أمة، الحسن الثاني ملك المغرب الجزء 12، 1968.
- مجلة انبعاث أمة، الحسن الثاني ملك المغرب، الجزء الخامس عشر 1971.
- مجلة انبعاث أمة، الحسن الثاني ملك المغرب، العدد 30، 1985.
- مجلة انبعاث أمة، الحسن الثاني ملك المغرب، الجزء 37، 1992.
- مجلة انبعاث أمة، الحسن الثاني ملك المغرب، العدد:38، 1993.
- مجلة خطب و ندوات صاحب الجلالة، منشورات وزارة الاعلام، سنة 1993.
- المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سلسلة مواضيع الساعة، 1996.
- المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد: 4، 1998.
- المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد 28، يناير- مارس 1998.
- مجلة حصيلة أشغال مجلس النواب 1999-2000.
- مجلة حصيلة أشغال مجلس المستشارين 1999-2000.
- مجلة وجهة نظر، العدد 23 خريف 2004.
- مجلة وجهة نظر، العدد 31، شتاء 2007.
- حالة المغرب 2007-2008 ، منشورات وجهة نظر، تقرير سنوي 2009.
- سلسلة تشييد دولة حديثة: "الدستور المغربي المراجع لسنة 1992"، إصدار 1992.

2 بالفرنسية :

- Revue Marocain d'Administration Locale et de développement n° 25 Octobre – décembre 1998. 3 ème sujet par : Najib Ba Mohamed : constitutionnalisation du Système et tradition démocratique au Maroc.
- Revue juridique et économique marocaine , n° 10, 1981.
- Revue juridique, politique et économique n° 15, 1984.
- Tel quel n° 20 du 23 au 29, Avril 2005 .
- Réalité française du 15 novembre 1966.

سادسا: الجرائد :

1 بالعربية :

- جريدة العلم بتاريخ 7 نوفمبر 1983 ، العدد: 12138 : خطاب المسيرة الخضراء.
- جريدة الشرق الوسط : العدد: 7036 ، بتاريخ 04-03-1998.
- جريدة دفاتر سياسية، العدد الرابع، يناير 2000.
- جريدة الاتحاد الاشتراكي بتاريخ 31-08-1992.
- جريدة الاتحاد الاشتراكي ل 2 دجنبر 1993.
- جريدة الاتحاد الاشتراكي عدد 22 غشت 1999.
- جريدة العصر ، العدد: 247، 16/23 شوال 1423 موافق 21-28 دجنبر 2002.
- جريدة الصحيفة، العدد: 83، 17/23 أ:توبر 2002.
- جريدة الصحيفة، العدد: 111 ، 8/2 ماي 2003.
- جريدة الصحيفة، العدد: 159 ، 29/23 ابريل 2003.

-جريدة الصحافة، العدد: 216، 22/28 يونيو 2005.

-جريدة الاتحاد الأسبوعي، العدد 28 بتاريخ 18-24 أكتوبر 2002.

-جريدة الحركة، بتاريخ 19-12-2002.

-جريدة الأيام العدد: 56 بتاريخ 17-23 أكتوبر 2002.

-جريدة الأيام العدد: 68، شتبر 2003.

2 بالفرنسية :

-Le matin du Sahara et du Maghreb du 21-11 2002.

-La matin du Sahara et du Maghreb n° 9345 : 22 Août 1996.

-La Gazette du Maroc : lundi 3 Novembre 2003, n° 340, Annexe en Arabe.

سابعا: الوثائق والجرائد الرسمية بالعربية والفرنسية:

- ظهير شريف لتنفيذ دستور 1962 بتاريخ 17 رجب 1382 موافق 14 دجنبر 1962: الجريدة الرسمية عدد 2616 مكرر، بتاريخ 19-12-1962، ص 2993.

-ظهير شريف لتنفيذ دستور 1970 رقم 177-70-1 بتاريخ 27 جمادى الأولى 1390 موافق 31 يوليوز 1970 : الجريدة رسمية عدد 3013 مكرر بتاريخ 1-8-1970، ص 1930.

-الظهير الشريف ل 24 غشت 1971 الخاص بالتعيين في درجات و مناصب مديري الادارات العمومية و المكاتب و المؤسسات العمومية.

-ظهير شريف لتنفيذ دستور 1972، رقم 061-72-1 بتاريخ 23 محرم 1392 موافق 10 مارس 1972، الجريدة الرسمية عدد 3098، بتاريخ 15-03-1972، ص 626.

-الجريدة الرسمية عدد 3388 بتاريخ 10 اكتوبر 1977: الظهير الشريف رقم 278. 77. 1 بمثابة قانون تنظيمي للمحكمة العليا ل 8 اكتوبر 1977.

-ظهير شريف لتنفيذ دستور 1992 رقم 155-92-1 صادر في 11 من ربيع الآخر 1413 موافق 9 أكتوبر 1992، الجريدة الرسمية عدد 4172 بتاريخ 14-10-1992.

-ظهير شريف لتنفيذ دستور 1996 رقم 157-96-1 صادر في 23 من جمادى الأولى 1417، موافق 7 أكتوبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 4420، بتاريخ 10 أكتوبر 1996.

-ظهير شريف بشأن تأليف حكومة 1955، صادر بتاريخ 22 ربيع الثاني 1375 (7 دجنبر 1955) الجريدة الرسمية عدد 2260 بتاريخ 5 رجب 1375 موافق 17 فبراير 1956.

-ظهير شريف بشا، تأليف حكومة 1956 رقم 269-56-1 بتاريخ 23 ربيع الأول 1376 (28 أكتوبر 1956) : الجريدة الرسمية عدد 2301 بتاريخ 26 ربيع الثاني 1376 (30 نونبر 1956).

-ظهير شريف بشأن تأليف حكومة 12 ماي 1958، رقم 152-58-1 صادر بتاريخ 3 ذي القعدة 1377، الجريدة الرسمية عدد 2378، بتاريخ 3 ذي القعدة 1377 موافق 23 ماي 1958.

-ظهير شريف بشأن تأليف حكومة 24 دجنبر 1958، رقم 409-58-1 صادر بتاريخ 21 جمادى الأولى 1378، موافق 21 دجنبر 1958 الجريدة الرسمية عدد 2410 بتاريخ 22 جمادى الثانية 1378 موافق 2 يناير 1959.

-ظهير شريف بشأن تأليف الحكومة المغربية الخامسة، رقم 145، 160 بتاريخ 1 ذي الحجة 1379 موافق 27 ماي 1960 : الجريدة الرسمية عدد 2485 بتاريخ 15 ذي الحجة 1379 موافق 10 يونيو 1960.

-ظهير شريف بشأن تأليف الحكومة الثامنة، رقم 026-63-1: الجريدة الرسمية عدد 2624 بتاريخ 13 رمضان 1382 هـ موافق 8 فبراير 1963.

-الجريدة الرسمية عدد 2872 في 12 شعبان 1387، موافق 15 نونبر 1967، يتعلق بتأليف الحكومة الحادية عشرة بقيادة الدكتور محمد بنهيمه.

- ظهير شريف رقم 446-93-1 صادر في 17 نوفمبر 1993 بشأن تعيين الوزير الأول السيد محمد كريم العمراني: الجريدة الرسمية عدد 4229، صادر بتاريخ 17 نوفمبر 1993. ص 2250

-الجريدة الرسمية عدد 4164 صادرة في 19 أغسطس 1992، ص 1012 وتتعلق بتعيين حكومة 1992 بتاريخ 11 غشت 1992.

-ظهير شريف رقم 311-02-1 صادر في 2 رمضان 1423 (7 نوفمبر 2002) بتعيين السيد إدريس جطو وزير أول : الجريدة الرسمية عدد 5055 ، بتاريخ 6 رمضان 1423 (11 نوفمبر 2002).

-ظهير شريف رقم 130-04-1 صادر في 19 من ربيع الآخر 1425 (8 يونيو 2004) بتغيير أعضاء الحكومة: الجريدة الرسمية عدد 5220-21 ربيع الآخر 1425 (10 يونيو 2004).

- الجريدة الرسمية عدد:2788، 6 أبريل 1966.

-ظهير شريف رقم 306-61-1 بتاريخ 4 دجنبر 1961 : الجريدة الرسمية ، 1961، ص 3175.

-الظهير الشريف رقم 287. 83. 1 الصادر في 7 محرم 1404 (14 أكتوبر 1983) في شأن ممارسة السلطة التشريعية، الجريدة الرسمية عدد 3702 مكرر بتاريخ 7 محرم 1404 (14 أكتوبر 1983).

-الجريدة الرسمية عدد 4571 لسنة 1998 : ظهير تشكيلة حكومة عبد الرحمان يوسفى .

-ظهير شريف 43-98-1 صادر في 2 محرم 1419 (29 أبريل 1998) الجريدة الرسمية عدد 4584 ، 10 محرم 1419 (7 ماي 1998).

-الجريدة الرسمية العدد 4722، بتاريخ 2 سبتمبر 1999.

-الجريدة الرسمية عدد 4863 بتاريخ 8 يناير 2001: بتعيين رؤساء ونواب رؤساء المحكمة العسكرية.

- الجريدة الرسمية عدد 4678 فاتح أبريل 1999 / بتعيين مفتش الصيدليات.
- الجريدة الرسمية عدد 4244 بتاريخ 1994/03/2: الظهير الشريف رقم 1-94-124 صادر في 14 من رمضان 1414 (25 فبراير 1994) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 29-93 المتعلق بالمجلس الدستوري.
- الجريدة الرسمية عدد 4627 بتاريخ 5 /10/ 1998 : الظهير الشريف رقم 1-98-126 صادر في 6 جمادى 1419 (28 شتنبر 1998) بتغيير وتتميم القانون التنظيمي للمجلس الدستوري
- الجريدة الرسمية عدد 4335 بتاريخ 6 رجب 1416 (29 نوفمبر 1995 : القانون التنظيمي للجان البرلمانية لتقصي الحقائق.
- الجريدة الرسمية عدد 4950، 22 شعبان 1422 (8 نوفمبر 2001): الظهير الشريف رقم 290-01-1 صادر في 19 من شعبان 1422 (5 نوفمبر 2001) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 54-00 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 95-5 المتعلق بطريقة تسيير لجان تقصي الحقائق.
- الجريدة الرسمية عدد 2664 بتاريخ 15 نونبر 1963: القانون التنظيمي للمحكمة العليا: الظهير الشريف رقم 195 - . 70 . 1 .
- الظهير الشريف رقم 67 . 08 . 1 الصادر في 27 رجب 1429 (31 يوليوز 2008) في شأن هيئة رجال السلطة، الجريدة الرسمية عدد 5677: 27 أكتوبر 2008.
- الظهير الشريف رقم 64 . 08 . 1 الصادر في 20 من شوال 1429 (20 أكتوبر 2008) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 07 . 24 . المتعلق بالمحكمة العليا: الجريدة الرسمية عدد 5681 بتاريخ 11 ذي القعدة 1429 (10 نوفمبر 2008).
- الظهير الشريف رقم 69 . 08 . 1 الصادر في 20 من شوال 1429 (20 أكتوبر 2008) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 07 . 49 المتمم بموجبه القانون التنظيمي رقم 93 المتعلق

بالمجلس الدستوري، الجريدة الرسمية عدد: 5679، 4 ذو القعدة 1429 (3 نوفمبر 2008).

-المرسوم الملكي ل 20 نوفمبر 1963 المتعلق بالتفويض في التعيين في المناصب الراجعة الى رئيس الدولة: الجريدة الرسمية عدد 2668 ، 13 دجنبر 1963.

-مرسوم رقم 66. 188. 1 بتاريخ 1967 ، الجريدة الرسمية 2863 شتبر 1967.

-مرسوم رقم 365-83-2 بتاريخ 29 يناير 1985، الجريدة الرسمية عدد 3820 بتاريخ 15 يناير 1986، ص 88-89.

-مرسوم ملكي رقم 66-856، 24 أكتوبر 1966: الجريدة الرسمية 1966، ص 2191.

-مرسوم ملكي رقم 65-138 بتاريخ 8 صفر 1385 (8 يونيو 1965) بشأن تنظيم وتأليف الحكومة العاشرة بقيادة الملك الحسن الثاني آنذاك: الجريدة الرسمية عدد 2746، بتاريخ 16 صفر 1385 موافق 16 يونيو 1965.

-مرسوم ملكي رقم 67-555 بتاريخ 8 شعبان 1387 موافق 11 نونبر 1967.

-قرار المجلس الدستوري رقم 388-2000، الصادر بتاريخ 30 مارس 2000، الجريدة الرسمية عدد: 4786 بتاريخ 13 ابريل 2000.

ثامنا: القوانين التنظيمية :

- القانون الداخلي لمجلس النواب 97-31 كما تم تغييره وتتميمه بالقانون التنظيمي رقم 02-06.

- القانون الداخلي لمجلس المستشارين رقم 97-32، كما تم تعديله بالقانون التنظيمي رقم 02-65.

- القانون التنظيمي لمجلس النواب: ظهير شريف رقم 70. 08. 1 صادر في 20 من شوال 1429 (20 أكتوبر 2008).

- القانون التنظيمي رقم 97. 32 المتعلق بمجلس المستشارين كما تم تتميمه بالظهير الشريف رقم 81. 08. 1 الصادر في 20 من شوال 1429 (20 أكتوبر 2008).

- النظام الداخلي لمجلس النواب المصادق عليه بتاريخ 19/01/2004.
- النظام الداخلي لمجلس المستشارين المصادق عليه في 16 من ذي الحجة 1418 (14 ابريل 1998).
- القانون التنظيمي رقم 95-5 المتعلق بطريقة تسيير لجان تقصي الحقائق، كما تم تغييره وتتميمه بالقانون التنظيمي رقم 00-54.
- القانون التنظيمي رقم 23-29 المتعلق بالمجلس الدستوري كما تم تغييره وتتميمه بالقانون رقم 98-8-1998.

تاسعا: القوانين العادية:

- مجموعة القانون الجنائي: سلسلة النصوص التشريعية المغربية الظهير الشريف رقم 413. 59. 1 بالمصادقة على القانون الجنائي ظهير 26. 02. 1992 (دار الثقافة)، الرباط.

عاشرا : الدساتير الخاصة بالمغرب :

- مشروع دستور 1908.
- دستور 1962
- دستور 1970
- دستور 1972
- الدستور المراجع لسنة: 1992.
- الدستور المراجع لسنة: 1996.

احدى عشر: دساتير بعض الدول العربية:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية بموجب استفتاء 28 نوفمبر 996.

- دستور الجمهورية التونسية : قانون عدد 57 لسنة 1959 مؤرخ في 25 ذي القعدة 1378 وفي أول جوان 1959 في ختم دستور الجمهورية وإصداره .
- الدستور الليبي لسنة 1951.

اثني عشر: دساتير بعض الدول الأجنبية :

- La constitution française du 4 octobre 1958.
- La constitution espagnole du 27 décembre 1978.

ثلاثة عشر: الخطب والكلمات الملكية :

- خطاب أو كلمة الملك الراحل محمد الخامس بمناسبة تشكيل أول حكومة مغربية بعد الاستقلال في 17 دجنبر 1955.
- خطاب الملك الحسن الثاني في 27 يونيو 1961.
- خطاب الملك الحسن الثاني بتاريخ 14 دجنبر 1962.
- خطاب الملك الحسن الثاني في 7 يونيو 1963.
- خطاب الملك الحسن الثاني امام المجلس الاعلى للقضاء بتاريخ 12 نوفمبر 1964.
- خطاب العرش للملك الحسن الثاني في 3 مارس 1965.
- خطاب الملك الحسن الثاني 5 اكتوبر 1967
- خطاب العرش للملك الحسن الثاني ب 3 مارس 1968.
- خطاب الملك الحسن الثاني بمناسبة افتتاح السنة القضائية 1970 - 1971 بتاريخ 27 اكتوبر 1970.

- خطاب الملك الحسن الثاني في افتتاح الدورة الاولى لمجلس النواب في 13 اكتوبر 1978.
- خطاب الملك الحسن الثاني رحمه الله في 25 مارس 1981.
- خطاب الملك الحسن الثاني بتاريخ 26 مارس 1982.
- خطاب الملك الحسن الثاني آنذاك بمناسبة ذكرى المسيرة الخضراء 6 نونبر 1983.
- خطاب الملك الحسن الثاني رحمه الله في ذكرى 20 غشت 1992.
- كلمة صاحب الجلالة آنذاك الحسن الثاني بمناسبة تعيين حكومة محمد كريم العمراني في 17 نونبر 1993.
- خطاب الملك الحسن الثاني في افتتاح الدورة الاولى ن السنة التشريعية الثانية ليوم 27 يوليوز 1997.
- كلمة الملك محمد السادس بمناسبة تعيين حكومة السيد إدريس جطو يوم الخميس 7 نونبر 2002.
- خطاب العرش، للملك محمد السادس بتاريخ 30 - 7 - 2007.
- بعض المواقع على الأنترنت

- [www.majliss - anouwab.ma](http://www.majliss-anouwab.ma)

- www.parlement.ma

الفهرس

1	..... فصل تمهيدي
2	..... المفتاح الأول : أسباب اختيار الموضوع
3	..... المفتاح الثاني: إشكالية الموضوع
5	..... المفتاح الثالث: في منهجية معالجة الإشكالية المطروحة
القسم الأول :	
8	..... مكانة السلطة التنفيذية في النظام السياسي المغربي
10	..... الفصل الأول: مكانة الملك والحكومة في النظام السياسي المغربي
10	..... المبحث الأول: محورية المؤسسة الملكية في النظام السياسي المغربي
13	..... المطلب الأول : المكانة الرمزية والدستورية لجلالة الملك
13	..... الفرع الأول : المكانة الرمزية لجلالة الملك
14	..... البند الأول : الملكية ضرورة وجودية في النظام المغربي
19	..... البند الثاني: الملكية المغربية، الشرعية التاريخية والتجدد المستمر
21	..... الفرع الثاني : مكانة الملك الدستورية في النظام الدستوري المغربي
22	..... البند الأول : مكانة الملك من خلال الفصل 19 وفصول أخرى
27	..... البند الثاني : الملك واختيار النخبة المساعدة على تسيير الشأن العام
27	..... الفقرة الأولى : اختصاصات الملك الدستورية في مجال التعيين
30	..... الفقرة الثانية: التعيينات الملكية بمقتضى نصوص عامة أو خاصة

33	المطلب الثاني: مهام الملك التشريعية في ظل دستور 1996.....
35	الفرع الأول : الملك مشرع غير عادي
36	البند الأول : التشريع الملكي الغير المباشر
36	الفقرة الأولى : مراقبة الملك لمشاريع القوانين المقترحة من طرف الحكومة
37	الفقرة الثانية: حق الملك في إصدار القوانين.....
45	الفقرة الثالثة: المراقبة الملكية للإنتاج التشريعي البرلماني.....
45	أولا: حق طلب قراءة جديدة لمشروع أو مقترح قانون.....
49	ثانيا: حق الملك في اللجوء إلى مسطرة الاستفتاء.....
52	البند الثاني: مباشرة الملك للوظيفة التشريعية.....
53	الفقرة الأولى: ممارسة الملك للسلطة التشريعية أثناء حالة الاستثناء.....
54	أولا: تعريف حالة الاستثناء.....
57	ثانيا: الشروط الموضوعية والشكلية لحالة الاستثناء.....
74	الفقرة الثانية : تشريع الملك خلال الفترة الانتقالية والفراغ التشريعي.....
74	أولا: حالة وضع دستور أو تجديده أو مراجعته.....
79	ثانيا: حالة الفراغ التشريعي.....
85	الفرع الثاني : للملك اختصاصات أخرى.....
85	البند الأول : حالة الحصار.....
91	البند الثاني: صلاحية إعلان الحرب.....
95	المطلب الثالث : المؤسسة الملكية والقضاء.....

	الفرع الأول : الصلاحيات الدستورية لمتولي إمارة المؤمنين في مجال
97	القضاء
99	البند الأول : رئاسة الملك للمجلس الأعلى للقضاء.. ..
99	الفقرة الأولى : تكوين المجلس الأعلى للقضاء.....
102	الفقرة الثانية: مهام المجلس الأعلى للقضاء.....
102	البند الثاني : إصدار وتنفيذ الأحكام باسم جلالة الملك.....
105	البند الثالث : دراسة العفو الملكي.....
106	الفقرة الأولى: العفو الخاص Le droit de grâce.....
109	الفقرة الثانية: العفو العام أو الشامل: L'amnistie.....
112	الفرع الثاني : التعيينات الملكية في الوظائف القضائية.....
113	البند الأول : الملك مسمي القضاة (الفصل 84).....
115	البند الثاني : تعيين رئيس المحكمة العليا بظهير شريف لا يوقع بالعطف.
115	الفقرة الأولى : مرحلة ما قبل دستور 1996.....
117	الفقرة الثانية : مرحلة دستور 1996
120	البند الثالث: تعيين نصف قضاة المجلس الدستوري واختيار رئيسه.....
121	الفقرة الأولى : تعيين أعضاء المجلس الدستوري توازن ظاهري فحسب..
122	الفقرة الثانية : اختيار الملك لرئيس المجلس الدستوري
125	المبحث الثاني : جهاز الحكومة في النظام السياسي الدستوري المغربي.....
129	الفرع الأول : مكانة الحكومة في المغرب قبل دستور 1992

129	البند الأول : جهاز الحكومة المغربية قبل دسترة الحياة السياسية.....
131	البند الثاني: جهاز الحكومة في المغرب من أول دستور إلى دستور 1972.
135	الفرع الثاني: تدعيم مكانة الحكومة مع دستوري 1992 و 1996
135	البند الأول : دستور 1992 تغيير جذري في مكانة الحكومة.....
139	البند الثاني : دستور 1996 تكريس لنفس التوجه.....
140	المطلب الثاني: محدودية سلطات الحكومة في المجال التنفيذي
141	الفرع الأول : ضعف تدخل الحكومة في رسم التوجهات العامة للأمم... ..
142	الفرع الثاني : ضعف الآليات الدستورية لتفعيل دور الحكومة.....
145	الفصل الثاني : علاقة الحكومة بجلالة الملك في النظام الدستوري المغربي.....
145	المبحث الأول : تبعية الحكومة لجلالة الملك في تعيينها وإعفاؤها.....
146	المطلب الأول: الملك يعين الوزير الأول وباقي أعضاء الحكومة.....
146	الفرع الأول : الملك يعين الوزير الأول
146	البند الأول : المسطرة الدستورية لاختيار الوزير الأول.....
151	البند الثاني : اختيار الوزير الأول في الحياة السياسية المغربية.....
151	الفقرة الأولى: الحياد السياسي شرط تعيين الوزير الأول.....
158	الفقرة الثانية : دور العامل الظرفي في اختيار الوزير الأول.....
165	الفرع الثاني : تعيين الملك لباقي أعضاء الحكومة.....
166	البند الأول : مدى مساهمة الوزير الأول في تعيين الوزراء
	الفقرة الأولى : القوة الاقتراحية للوزير الأول للوزراء باقي أعضاء

166	.....الحكومة
168	.....الفقرة الثانية : الحدود الواقعية لحق اقتراح الوزراء
172	.....الفرع الثالث: الملك يعين باقي الوزراء أعضاء الحكومة المقترحين
173	.....البند الأول: الحكومة تتصيب ملكي خالص
176	.....البند الثاني: التصيب المزدوج الملكي البرلماني للحكومة
182	.....المطلب الثاني: إعفاء الوزير الأول، وباقي أعضاء الحكومة
182	.....الفرع الأول : إعفاء الملك للوزير الأول
182	.....البند الأول : إعفاء الملك للوزير الأول بإرادته وحده
186	.....البند الثاني: إعفاء الوزير الأول بناء على استقالته
188	.....الفرع الثاني : الملك يعفي الوزراء من مهامهم
188	.....البند الأول : إعفاء الوزراء بشكل فردي
190	.....البند الثاني : إعفاء الحكومة برمتها
191	.....الفقرة الأولى : إقالة الحكومة برمتها من طرف الملك
193	.....الفقرة الثانية : إعفاء الحكومة بناء على استقالتها
195	.....الفقرة الثالثة : إعفاء الحكومة لابتداء ولاية برلمانية جديدة
196	.....المبحث الثاني : توجيه الملك للعمل الحكومي
	المطلب الأول: المجلس الوزاري يرأسه الملك والوزير الأول
197	.....منسق عمل الحكومة
198	.....الفرع الأول : الملك يرأس المجلس الوزاري

- 199 البند الأول : أهم المسائل التي تتداول في المجلس الوزاري.....
- الفقرة الأولى : الاختصاصات الملكية التي يتداول بشأنها في المجلس
- 200 الوزاري.....
- 201 الفقرة الثانية : صلاحيات الوزير الأول المعروضة على المجلس الوزاري
- 203 البند الثاني : دور الوزير الأول في المجلس الوزاري.....
- 205 الفرع الثاني : مسؤولية تنسيق الوزير الأول للعمل الحكومي
- 205 البند الأول : الوزير الأول أداة رئيسية لتنسيق عمل الحكومة.....
- 207 البند الثاني: وسائل ممارسة التنسيق في عمل الحكومة
- 208 المطلب الثاني: مسؤولية الحكومة أمام الملك
- 209 الفرع الأول : أساس مسؤولية الحكومة أمام جلالته الملك.....
- 212 الفرع الثاني: فعالية المسؤولية السياسية للحكومة أمام الملك.....
- 215 استنتاجات القسم الأول

القسم الثاني =

- 219 **دور البرلمان في النظام السياسي المغربي**
- 221 الفصل الأول: مكانة المؤسسة التشريعية في النظام السياسي المغربي.....
- 221 المبحث الأول: الوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان المغربي
- 221 المطلب الأول : الوظيفة التشريعية للبرلمان المغربي.....
- 222 الفرع الأول : تشريع البرلمان المغربي في مجال القانون
- 222 البند الأول : تحديد مجال القانون

- 223الفقرة الأولى : مجال القانون من خلال الفصل 46 من الدستور.....
- 227الفقرة الثانية : مجال القانون بفصول أخرى من الدستور
- الفقرة الثالثة: المواد التي يختص بها القانون في إطار الفصل 34
- 229من الدستور الفرنسي وفي إطار فصول أخرى متفرقة منه...
- 232البند الثاني : المبادرة التشريعية.....
- 232الفقرة الأولى : التحكم في مجال المبادرة التشريعية.....
- 235الفقرة الثانية : تحديد جدول الأعمال وأثره على الوظيفة التشريعية.....
- 237البند الثالث: تداول النصوص التشريعية بصفة عادية.....
- 238الفقرة الأولى : الإيداع والإحالة
- 241الفقرة الثانية : إحالة مشاريع ومقترحات القوانين على اللجان
- 255البند الرابع : تداول النصوص في إطار اللجنة الثنائية المختلطة.....
- 257الفقرة الأولى : تكوين اللجنة الثنائية المختلطة
- 260الفقرة الثانية : مهام اللجنة الثنائية المختلطة.....
- 266الفرع الثاني : التشريع في القوانين الخاصة.....
- 266البند الأول : التشريع في مجال القوانين التنظيمية.....
- 267الفقرة الأولى: وجوب انقضاء مدة زمنية بين إيداعها والمدولة فيها.....
- الفقرة الثانية: لزوم إقرار القوانين التنظيمية المتعلقة بمجلس المستشارين
- 270باتفاق مع مجلس النواب
- 272الفقرة الثالثة: الرقابة الدستورية الوجوبية على القوانين التنظيمية.....

277	.....البند الثاني: تشريع البرلمان في المجال المالي
287	.....البند الثالث: الموافقة التشريعية على المعاهدات الدولية
	الفقرة الأولى : تمييز المعاهدات المكلفة لمالية الدولة عن باقي
288	.....المعاهدات الأخرى
	الفقرة الثانية: مسطرة الموافقة التشريعية على المعاهدات الملزمة
290	.....لمالية الدولة
292	.....المطلب الثاني: الاختصاص الرقابي للبرلمان
292	.....الفرع الأول: الأسئلة البرلمانية
293	.....البند الأول: تعريف الأسئلة البرلمانية وأنواعها
293	.....الفقرة الأولى: التعريف بالأسئلة البرلمانية
294	.....الفقرة الثانية: أنواع الأسئلة البرلمانية
296	.....البند الثاني: الشروط المتعلقة بقبول الأسئلة البرلمانية
296	.....الفقرة الأولى: الشروط الشكلية
297	.....الفقرة الثانية: الشروط الموضوعية
300	.....الفقرة الثالثة: حدود السؤال البرلماني
302	.....البند الثالث: الإشكاليات الأساسية في الأسئلة البرلمانية
302	.....الفقرة الأولى : إشكالية أجل الإجابة عن الأسئلة البرلمانية

الفقرة الثانية: تحول الأسئلة البرلمانية إلى مجرد تمثيلية هزلية

303	..... أمام الرأي العام.....
304	..... الفقرة الثالثة: تهرب الوزراء من الإجابة عن الأسئلة.....
305	..... الفرع الثاني: اللجان البرلمانية لتقصي الحقائق.....
306	..... البند الأول : مفهوم لجان تقصي الحقائق وتكوينها.....
309	..... البند الثاني: دور اللجان البرلمانية لتقصي الحقائق.....
315	..... المبحث الثاني: العلاقة بين البرلمان والحكومة في النظام الدستوري المغربي....
316	..... المطلب الأول: عرض التصريح الحكومي أمام البرلمان
317	..... الفرع الأول: عرض البرنامج الحكومي أمام البرلمان.....
322	..... الفرع الثاني : تصريح الوزير الأول أمام البرلمان
325	..... المطلب الثاني : إمكانية اعتراض البرلمان لسبيل الحكومة
325	..... الفرع الأول : وسائل البرلمان لوضع حد لمهام الحكومة.....
325	..... البند الأول: عدم مصادقة البرلمان على طلب الثقة
329	..... البند الثاني : سحب الثقة من الحكومة بواسطة ملتزم الرقابة
334	..... الفرع الثاني : تنبيه الحكومة من لدن مجلس المستشارين.....
334	..... البند الأول: شروط توجيه ملتزم التنبيه
338	..... البند الثاني : آثار ملتزم التنبيه
340	..... الفصل الثاني : علاقة البرلمان بالملك في النظام الدستوري المغربي.....
341	..... المبحث الأول : ارتباط البرلمان في عمقه بالمؤسسة الملكية.....
341	..... المطلب الأول: حق الملك في مخاطبة البرلمان.....

342	..... الفرع الأول: افتتاح الملك للدورة التشريعية للبرلمان
346	..... الفرع الثاني : توجيه الملك للبرلمان
349	.....المطلب الثاني: الملك يملك حق حل مجلسي البرلمان
351	..... الفرع الأول: أسباب لجوء الملك لحل البرلمان
352	..... الفرع الثاني : شروط حل البرلمان
356	.....المبحث الثاني : ارتباط وظائف البرلمان المغربي بالملك
357	.....المطلب الأول : البرلمان المغربي بين وظيفة المشورة والمعارضة
357	..... الفرع الأول : البرلمان المغربي كفضاء لمشورة جلالة الملك
359	..... الفرع الثاني : وظيفة البرلمان في معارضة حكومة جلالة الملك
361	.....المطلب الثاني : آفاق تدعيم عمل البرلمان المغربي
361	..... الفرع الأول : إشكالية النظام الداخلي لمجلسي البرلمان
365	..... الفرع الثاني : ظاهرة غياب البرلمانيين
368	.....استنتاجات القسم الثاني
373	..... خاتمة الموضوع وخلاصة
377	.....الملاحق
395	..... قائمة المراجع المعتمدة في الموضوع

الملحق رقم 1:

النصوص الدستورية المتعلقة بجهاز الحكومة في دساتير 1962، 1970، 1972

النصوص الدستورية المتعلقة بالحكومة	في دستور 1962	في دستور 1970
في مسألة التعيين	ف 24: يعين الملك الوزير الأول والوزراء ويعفيهم من مهامهم ويقبلهم إن استقالوا أفراداً أو جماعة.	تم حذف عبارة "أفراداً أو جماعة" فقط
في مسألة المجلس الوزاري	ف 25: يرأس الملك المجلس الوزاري	لا تغيير
في مسألة توقيع الوزير الأول بالعطف للمراسيم الملكية	ف 29: يمارس الملك السلطة التنظيمية في الميادين المقصورة عليه بصريح نص الدستور. المراسيم الملكية توقع بالعطف من طرف الوزير الأول ماعدا المراسيم الملكية المنصوص عليها بالفصول 24-35-72-77-84-91 و 101	ف 29: يمارس الملك السلطة التنظيمية وتحدد ظهائر شريفة الميادين التي يفوض فيها الملك هذه السلطة للوزير الأول. الظهائر الشريفة توقع بالعطف من الوزير الأول ماعدا الظهائر المنصوص عليها في الفصول 21-24-35-66-69-77-84-94.

النصوص الدستورية المتعلقة بالحكومة	في دستور 1962	في دستور 1970
في مسألة إذن البرلمان للحكومة بالتشريع في	ف 49: يصدر القانون عن البرلمان بالتصويت، ويمكن للبرلمان أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف من الزمن محدود ولغاية معينة، وبمقتضى	أصبح ف 44: لكن لا تغيير يذكر تغيير البرلمان بمجلس النواب

مجالات خاصة به.

مراسيم يقع التداول فيها بالمجالس الوزارية،
تدابير يختص القانون عادة باتخاذها.

في مسألة إعلان الحصار
في مجلس وزاري

ف 52: يمكن الإعلان عن حالة الحصار لمدة
ثلاثين يوما. بمرسوم يتخذ في مجلس وزاري.

ف 48: أصبح : بمقتضى ظهير
عليه المجلس الوزاري، ولا يمكن
هذا الأجل إلا بقانون.

في مسألة فتح الاعتمادات
بمرسوم للحكومة

ف 53: إذا لم يقع قبول الميزانية في 31 دجنبر
فإن الحكومة تفتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة
لسير المرافق العمومية.

ف 49: نفس المقتضيات الخاصة
بالحكومة.

مسألة القراءة الجديدة من
طرف مجلس المستشارين
لمشروع قانون قدمته
الحكومة ورفضه مجلس
النواب

ف 55: إذا رفض مجلس النواب مشروع قانون
بعد قراءة أولى يمكن للحكومة أن تعرضه على
مجلس المستشارين

تم حذفه، لحذف مجلس المستشارين
وعوض بالفصل 51: للوزير الأول
ولأعضاء مجلس النواب على السواء
التقدم باقتراح القوانين.

النصوص الدستورية المتعلقة بالحكومة

مسألة عدم قبول الحكومة
لمقترح ليس من اختصاص
القانون

في دستور 1962

ف 56: يمكن للحكومة أن تدفع بعدم قبول كل
اقتراح أو تعديل لا يدخل في حيز اختصاص
القانون.

في دستور 1970

أصبح ف 52، وتم تغيير مجلس
بمجلس النواب في حالة الخلاف
الأمر على الغرفة الدستورية.

في مسألة تشريع الحكومة
فيما بين الدورات

ف 58: يمكن للحكومة أن تصدر خلال الفترة
الفاصلة بين الدورات وباتفاق مع اللجان التي
يعنيها الأمر مراسيم- قوانين يجب عرضها بعد

تم الاحتفاظ به فقط تم تغيير البرلمان
بمجلس النواب لحذف الغرفة الثانية
54.

المصادقة في أثناء دورة موالية عادية للبرلمان.

نفس المقترحات مع تغيير الفصل
55، وكذلك المجلس بمجلس النواب

ف 59: يضع مكتب كل مجلس جدول أعماله
ويتضمن جدول الأعمال بالأسبقية وحسب الترتيب
الذي تحدده الحكومة مناقشة مشاريع القوانين
المقدمة من جانب الحكومة واقتراحات القوانين
التي وقع قبولها من طرفها.

مسألة تحديد جدول أعمال
مجلس البرلمان والأسئلة

وتخصص بالأسبقية جلسة كل أسبوع لأسئلة
أعضاء البرلمان وأجوبة الحكومة.

ف 56: نفس الفقرة الأولى أما الف
الثانية فأصبحت:
يبت مجلس النواب بتصويت واحد
النص...

ف 61: لأعضاء البرلمان وللحكومة حق التعديل
وللحكومة أن تعرض في بحث كل تعديل لم يقدم
من قبل إلى اللجنة التي يعينها الأمر.

في مسألة حق التعديل

وبطلب من الحكومة فإن المجلس الذي قدم إليه
نص يبت بتصويت واحد في الكل أو البعض من
النص المتناقش مع الإقتصار على التعديلات
المقترحة أو المقبولة من لدن الحكومة

تم حذفه

ف 62: في حالة إعلان الحكومة للاستعجال،
فيعرض مشروع القانون أو اقتراحه من جديد
على مجلس النواب ليوافق عليه أو ليرفضه
بأغلبية ثلثي أعضائه.

في مسألة إعلان الحكومة
للاستعجال

نفس المقترحات فقط غير الترتيب

ف 64: تتألف الحكومة من الوزير الأول
والوزراء

في تأليف الحكومة

ف 59: نفس المقترحات تقريبا

ف 65: الحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام مجلس
النواب.

في مسؤولية الحكومة أمام
الملك وأمام مجلس النواب

وبعدما يعين الملك الحكومة يتقدم الوزير الأول
أمام المجلس ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه

في مسألة تنفيذ الحكومة للقوانين

ف 66: الحكومة تسهر على تنفيذ القوانين الإدارية تحت تصرفها. نفس المقتضيات ف 60

في مسألة حق التقدم بمشاريع القوانين

ف 67: للوزير الأول حق التقدم باقتراح القوانين، ولا يمكنه أن يودع أي مشروع بمكتبي المجلس قبل أن يتداول في شأنه بالمجلس الوزاري

ف 61: نفس المقتضيات باستثناء مكتبي المجلس بمجلس النواب فقط التخلي عن الثنائية المجلسية

في ممارسة السلطة التنظيمية

ف 68: يمارس الوزير الأول السلطة التنظيمية، فيما عدا المواد التي يصرح الدستور بإسنادها إلى سلطة الملك التنظيمية.

ف 62: تم تغييره جذريا. تحمل التدابير التنظيمية الصادرة الوزير الأول في حدود التفويض المنصوص عليه في الفصل 29 بالعطف من لدن الوزير المكلف بـ

تحمل المقررات التنظيمية الصادرة عن الوزير الأول التوقيع بالعطف من لدن الوزراء المكلفين بتنفيذها

في تفويض الوزير الأول

ف 69: للوزير الأول الحق في تفويض بعض سلطه للوزراء.

عوض بالفصل 63: يتولى الوزير تنسيق النشاطات الوزارية.

في توقيع الوزير الأول بالعطف لخطاب القراءة الجديدة

ف 71: تطلب القراءة الجديدة بخطاب يحمل التوقيع بالعطف من طرف الوزير الأول.

ف 65: تم حذف عبارة "يحمل التوقيع بالعطف من طرف الوزير الأول"

في مسألة طلب الثقة

ف 80: بإمكان الوزير الأول بعد المداولة بالمجلس الوزاري، أن يربط أمام مجلس النواب مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يقوم به الوزير الأول في

ف 73: نفس المقتضيات تقريبا.

موضوع السياسة العامة أو بشأن نص يطلب المصادقة عليه.

ولا يمكن سحب الثقة من الحكومة أو رفض النص إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب...

يؤدي سحب الثقة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية.

ف 74: تم تغيير عشر الأعضاء الأعضاء فقط، أي التشديد في مس المصادقة على ملتمس الرقابة.

ف 81 : يمكن لمجلس النواب أن يعارض في مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها وذلك بالمصادقة على ملتمس رقابة، ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا كان موقعا من طرف عشر الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس على الأقل...

تؤدي الموافقة على ملتمس الرقابة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية.

في مسألة ملتمس الرقابة على الحكومة

ف 81 . نفس المقترحات في ف 81 .

ف 88: أعضاء الحكومة مسؤولون جنائيا عما يرتكبون من جنایات وجنح في أثناء ممارستهم لمهامهم.

في مسؤولية أعضاء الحكومة الجنائية

ف 97: تم حذف الوزير الأول : حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة

ف 104: التقدم بطلب مراجعة الدستور حق يتمتع به الوزير الأول والبرلمان.

في حق تقدم الوزير الأول بطلب مراجعة الدستور

تم حذفه

ف 105 : مشروع المراجعة يضعه المجلس الأعلى الوزاري، ويجب أن يكون محل مداولة من طرف المجلسين

بخصوص مشروع المراجعة الدستورية

-المرجع : الدساتير المغربية لسنوات 1962، 1970، 1972، سبقت الإشارة إليها وإلى الجرائد الرسمية الصادرة بها: راجع لائحة المراجع.

الملحق رقم 2 : المتعلق بالنصوص الدستورية الخاصة بالحكومة في دستوري 1992 و 1996

النصوص الدستورية المتعلقة بالحكومة	في دستور 1992	في دستور 1996
في تعيين الحكومة	ف 24 : 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.	نفس الفصل مع الاحتفاظ بنفس المقترضيات
حول رئاسة المجلس الوزاري	ف 25 : يرأس الملك المجلس الوزاري	نفس الفصل ، ونفس المقترضيات
حول مسألة التوقيع بالعطف	ف 28: ... الظهائر الشريفة توقع بالعطف من لدن الوزير الأول ما عدا الظهائر المنصوص عليها في الفصول 21 (الفقرة	نفس المقترضيات مع تغير وضع الفصل بالرقم 29 وإضافة ما عدا الفصول : 69 و 105، وحذف مسألة القانون التنظيمي

الثانية) و 24 (الفقرة الأولى
و الثالثة والرابعة) 35-68-70-
77-82-89 و 99.
للمحكمة العليا الذي أصبح يوقع
بالعطف (ف92)

ف 44: يصدر القانون عن
مجلس النواب بالتصويت، ويمكن
المجلس أن يأذن للحكومة أن
تتخذ في ظرف من الزمن محدود
ولغاية معينة بمقتضى مراسيم
تدابير يختص القانون عادة
باتخاذها.
أصبح ف 45: مع تغيير مجلس
النواب بالبرلمان (الثنائية
المجلسية وأضاف ويبطل قانون
الإذن إذا ما وقع حل مجلسي
البرلمان أو أحدهما.

حول قانون الإذن

الاختصاص التنظيمي
ف 46: إن المواد الأخرى التي
لا يشملها اختصاص القانون
يختص بها المجال التنظيمي
ف 47 : نفس المقترحات.

في دستور 1996

في دستور 1992

النصوص الدستورية
المتعلقة بالحكومة

ف 47: النصوص التشريعية من حيث
الشكل يمكن تغييرها بعد موافقة
المجلس الدستوري إذا كان مضمونها
يدخل في مجال من المجالات التي
تمارس فيها السلطة التنظيمية
اختصاصها.
ف 48: نفس المقترحات

حول تحويل طبيعة
النصوص التشريعية إلى
تنظيمية

ف 49: للحكومة وحدها صلاحية تقديم
مشاريع قوانين ترمي إلى تغيير
البرامج (اقتصادية واجتماعية)
المصادق عليها من طرف مجلس
ف 50 : نفس المقترحات
تقريبا.

حول تقديم مشاريع
قوانين لتغيير البرامج
الاقتصادية والاجتماعية
وفتح الاعتمادات

النواب ... الحكومة تفتح بمرسوم
الاعتمادات اللازمة.

ف 52: نفس المقترحات فيما
يخص الحكومة

ف 51: للوزير الأول حق التقدم
باقتراح القوانين.

الحق في اقتراح القوانين

ف 53 : نفس المقترحات مع
تعويض مجلس النواب بمجلسي
البرلمان.

ف 52: للحكومة أن تدفع بعدم قبول
كل اقتراح أو تعديل لا يدخل في حيز
اختصاص السلطة التشريعية.

الدفع بعدم الاختصاص
التشريعي للبرلمان

وكل خلاف.... يفصل فيه المجلس
الدستوري في ظرف ثمانية أيام بطلب
من مجلس النواب أو من الحكومة.

ف 55: نفس المقترحات مع
تعويض مجلس النواب
بالبرلمان.

ف 54: يمكن للحكومة أن تصدر
خلال الفترة الفاصلة بين الدورات
وباتفاق مع اللجان التي يعينها الأمر
مراسيم قوانين يجب عرضها بقصد
المصادقة في أثناء الدورة العادية التالية
لمجلس النواب.

التشريع فيما بين
الدورات

في دستور 1996

في دستور 1992

النصوص الدستورية
المتعلقة بالحكومة

ف 57: تم تغيير مجلس
النواب بمجلسي البرلمان
فقط دون أي تعديل جوهري
يذكر. وقد تمت إضافة
الفصل 58: هو تدخل

ف 56 : لأعضاء مجلس النواب وللحكومة
حق التعديل وللحكومة بعد افتتاح المناقشة أن
تعارض في بحث كل تعديل لم يعرض من
قبل على اللجنة التي يعينها الأمر.
ويبت مجلس النواب بتصويت واحد في

حول حق التعديل

النص المتناقش فيه كله أو بعضه إذا ما طلبت الحكومة ذلك مع الاقتصار على التعديلات المقترحة أو المقبولة من طرف الحكومة.

الحكومة في حالة عدم التصويت على مشروع قانون معين لطلب لجنة مختلطة، حيث يمكن للحكومة أن تعرض على مجلس النواب مشروع أو اقتراح القانون بعد إدخال التعديلات المقترحة.

ف 59 : نفس المقترحات.

حول تأليف الحكومة ف 58: تتألف الحكومة من الوزير الأول والوزراء.

نفس المقترحات في الفصل الستين باستثناء تعويض مجلس النواب بمجلسي البرلمان وتعويض الفصل 74 بالفصل 75، في الترتيب فقط.

حول مسؤولية الحكومة أمام الملك وأمام البرلمان (مجلس النواب) ف 59: الحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام مجلس النواب.

يتقدم الوزير الأول أمام مجلس النواب بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه، ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في مختلف مجالات النشاط الوطني وبالأخص في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والخارجية.

يكون البرنامج المشار إليه أعلاه موضوع مناقشة يتبعها تصويت يجب أن يقع وفق الشروط المنصوص عليها في الفقرتين الثانية والثالثة من الفصل 74. ويترتب عليه الأثر المشار إليه في الفقرة الأخيرة منه.

النصوص الدستورية المتعلقة بالحكومة

في دستور 1992

في دستور 1996

حول المسؤولية
التضامنية

ف 60 : تعمل الحكومة على تنفيذ القوانين
تحت مسؤولية الوزير الأول، والإدارة
موضوعة رهن تصرفها.

ف 61: نفس المقتضيات
الواردة في الفصل 60 من
دستور 1992.

حول حق التقدم
بمشاريع القوانين
(الوزير الأول)

ف 61: للوزير الأول حق التقدم بمشاريع
القوانين ولا يمكنه أن يودع أي مشروع
بمكتب مجلس النواب قبل المداولة في شأنه
بالمجلس الوزاري.

ف 62: نفس المقتضيات
باستثناء تعويض مجلس
النواب ب "أي من مجلسي
البرلمان".

حول ممارسة السلطة
التنظيمية وتوقيع
الوزراء بالعطف

ف 62: يمارس الوزير الأول السلطة
التنظيمية تحمل المقررات التنظيمية الصادرة
عن الوزير الأول التوقيع بالعطف من لدن
الوزراء المكلفين بتنفيذها.

ف 63: نفس المقتضيات تم
الاحتفاظ بها.

تفويض الوزير الأول
للوزراء

ف 63: للوزير الأول الحق في تفويض
بعض سلطه للوزراء

ف 64: نفس المقتضيات.

مسؤولية التنسيق
الوزاري

ف 64: يتحمل الوزير الأول مسؤولية تنسيق
النشاطات الوزارية

ف 65: نفس المقتضيات.

حول مسألة طلب الثقة
من طرف الحكومة من
البرلمان بمواصلة عمل
الحكومة

ف 74: بإمكان الوزير الأول أن يربط لدى
مجلس النواب مواصلة الحكومة تحمل
مسئوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح
يفضي به الوزير الأول في موضوع السياسة
العامة أو بشأن نص يطلب المصادقة عليه.

نفس المقتضيات دون تغيير
في الفصل 75.

ولا يمكن سحب الثقة من الحكومة أو رفض
النص إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين
يتألف منهم مجلس النواب.

لا يقع التصويت إلا بعد مضي 3 أيام كاملة

على اليوم الذي طرحت فيه مسألة الثقة.
يؤدي سحب الثقة إلى استقالة الحكومة استقالة
جماعية.

النصوص الدستورية المتعلقة بالحكومة	في دستور 1992	في دستور 1996
حول ملتمس الرقابة الذي يقدمه مجلس النواب (البرلمان لإسقاط الحكومة	ف 75: يمكن لمجلس النواب أن يعارض في مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها وذلك بالمصادقة على ملتمس رقابة، ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقع على الأقل ربع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس. لا تصح الموافقة على ملتمس الرقابة من لدن مجلس النواب إلا بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم المجلس. ولا يقع التصويت إلا بعد مضي 3 أيام كاملة على إيداع الملتمس. تؤدي الموافقة على ملتمس الرقابة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية. إذا وقعت مصادقة مجلس النواب على ملتمس الرقابة فلا يقبل أي ملتمس رقابة بعده طيلة سنة.	نفس المقترحات في الفصل 76: مع إضافة الفصل 77: لمجلس المستشارين أن يصوت على ملتمس توجيه تنبيه للحكومة أو على ملتمس رقابة ضدها" بشرط الأغلبية المطلقة. ويبحث رئيس المستشارين على الفور بنص التنبيه إلى الوزير الأول. وله 6 أيام لعرض موقف الحكومة. يتلو إلقاء التصريح الحكومي نقاش لا يعقبه تصويت. وكذلك يوجه مجلس المستشارين ملتمس الرقابة للحكومة بنفس شروط

مجلس النواب ونفس
النتائج.

حول إحالة القوانين
على المجلس
الدستوري

ف 79: ... للملك أو الوزير الأول أو رئيس
مجلس النواب أو ربع الأعضاء الذين يتألف
منهم هذا المجلس أن يحيلوا القوانين قبل
إصدار الأمر بتنفيذها إلى المجلس الدستوري
ليبت في مطابقتها للدستور.

ف 81: نفس المقترحات
التي جاءت في دستور
1992، مع تغيير مجلس
النواب بمجلسي البرلمان أو
مجلس النواب ومجلس
المستشارين.

في دستور 1996

في دستور 1992

النصوص الدستورية
المتعلقة بالحكومة

ف 88: نفس المقترحات.

ف 86: أعضاء الحكومة مسؤولون
جنائيا عما يرتكبون من جنایات وجنح
أثناء ممارستهم لمهامهم.

حول المسؤولية الجنائية
لأعضاء الحكومة

ف 94: نفس المقترحات مع
إضافة مجلس المستشارين.

ف 92: للحكومة وللمجلس النواب أن
يستشيروا المجلس الاقتصادي
والاجتماعي في جميع القضايا التي لها
طابع اقتصادي أو اجتماعي...

حول استشارة المجلس
الاقتصادي والاجتماعي
من طرف الحكومة

marocdroit.com

الملحق رقم 3 :

النتائج النهائية لاقتراع سابع شتنبر 2007 الخاص بانتخاب أعضاء مجلس النواب برسم الدوائر الانتخابية المحلية والدائرة الوطنية

الأحزاب	الأصوات	%	المقاعد	+/-
1 حزب الاستقلال * (PI)	494,256	10.7	52	+4
2 حزب العدالة والتنمية	503,396	10.9	46	+4
3 الحركة الشعبية*	426,849	9.3	41	+14
4 التجمع الوطني للأحرار * (RNI)	447,244	9.7	39	-4
5 حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية*	408,945	8.9	38	-12
6 الاتحاد الدستوري	335,116	7.3	27	+11
7 حزب التقدم والاشتراكية*	248,103	5.4	17	+6
8 الاتحاد PND مع حزب العهد	253,816	5.5	14	
*قائمة مشتركة	139,688	3.0	8	
*الحزب الوطني الديمقراطي (PND)	56,176	1.2	3	-3
حزب العهد (Parti Al Ahd)	57,952	1.3	3	
9 جبهة القوى الديمقراطية	207,982	4.5	9	-3
10 الحركة الديمقراطية الاجتماعية	168,960	3.7	9	+2
11	148,011	3.2	6	

+5	5	1.2	98,202	* حزب المؤتمر الوطني الاتحادي (CNI)
	1	0.6	25,695	* حزب الطليعة الديمقراطية والاجتماعية (PADS)
	-	0.1	3,761	* الحزب الاشتراكي الموحد (PSU)
	-	0.4	20,353	
+5	5	3.0	140,224	12 حزب العمل
+3	5	2.9	131,524	13 حزب البيئة والتنمية (PND)
+4	4	1.8	83,516	14 حزب التجديد والإنصاف (PRE)
+2	2	1.5	67,786	15 الحزب الاشتراكي (PS)
+2	2	1.7	76,795	16 الاتحاد المغربي للديمقراطية (UMD)
-1	1	0.7	31,207	17 حزب القوات المواطنة (FC)
-3	1	0.8	34,801	18 رابطة الحريات (ADL)
+1	1	1.1	50,278	19 مبادرة المواطنة والتنمية
+1	1	0.8	36,781	20 حزب النهضة والفضيلة
-3	0	1.0	47,141	21 حزب الإصلاح والتنمية
-3	0	1.0	46,526	22 الحزب المغربي الليبرالي
-2	0	0.7	31,105	23 الحزب الديمقراطي والاستقلال
±0	0	0.5	24,384	24 حزب العمل (Parti de l'Action)
±0	0	0.5	22,826	25 حزب الوسط الاجتماعي (PCS)
±0	0	0.4	16,376	26 حزب الأمل (PE)
±0	0	0.3	15,600	27 حزب البديل الحضاري

Party of alBadil al-Hadari

-6	0	0.2	10,973	28	الحزب الديمقراطي الاشتراكي
±0	0	0.2	10,156	29	حزب النهضة (PR)
±0	0	0.1	5,452	30	حزب الحرية والعدالة الاجتماعية (PLJS)
+5	5	1.7		31	آخرون

325

نسبة المشاركة (المجموع 37%)

المصدر MAP:

* أعضاء من التحالف الحكومي المنتهية ولايته.

الملحق رقم 4 :

نظام موظفي الإدارات العامة

نصوص خاصة

- وزارة التشغيل والتكوين المهني.
مرسوم رقم 2.06.745 صادر في 5 رمضان 1428 (18 سبتمبر 2007) بتغيير
وتتميم المرسوم رقم 2.86.325 الصادر في 8 جمادى الأولى 1407
3164 (9 يناير 1987) بسن نظام عام لمؤسسات التكوين المهني.....
- وزارة المالية والخصخصة.
قرار لوزير المالية والخصخصة رقم 1677.07 صادر في 17 من رجب 1428
(2 أغسطس 2007) بتحديد إجراءات تنظيم مباراة توظيف الأعدان
3165 التقنيين (السلم 5) بوزارة المالية والخصخصة.....

قرار لوزير التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي
رقم 1583.07 صادر في 24 من رجب 1428 (9 أغسطس 2007)

3162 بتحديد بعض المعادلات بين الشهادات.....

قرار لوزير التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي
رقم 1626.07 صادر في 28 من رجب 1428 (13 أغسطس 2007)

3163 بتحديد بعض المعادلات بين الشهادات.....

قرار لوزير التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي
رقم 1627.07 صادر في 28 من رجب 1428 (13 أغسطس 2007)

3163 بتحديد بعض المعادلات بين الشهادات.....

نصوص عامة

ظهير شريف رقم 1.07.194 صادر في 6 رمضان 1428 (19 سبتمبر 2007)

بتعيين السيد عباس الفاسي وزيرا أول

الحمد لله وحده ،

الطابع الشريف - بداخله :

(محمد بن الحسن بن محمد بن يوسف الله وليه)

يعلم من ظهيرنا الشريف هذا، أسماء الله وأعز أمره أننا :

بناء على الدستور ولاسيما الفصل 24 منه ،

أصدرنا أمرنا الشريف بما يلي :

المادة الأولى

يعين السيد عباس الفاسي وزيرا أول ابتداء من 6 رمضان 1428 (19 سبتمبر 2007).

المادة الثانية

ينشر ظهيرنا الشريف هذا في الجريدة الرسمية.

وحرر بالرباط في 6 رمضان 1428 (19 سبتمبر 2007).

نسخة مطابقة للأصل
رئيس القسم الإداري والمالي

الإمضاء : محمد أدقل



الملحق رقم 5 :

marocdroit.com

نصوص عامة

ظهير شريف رقم 1.07.200 صادر في 3 شوال 1428 (15 أكتوبر 2007) بتعيين أعضاء الحكومة

الحمد لله وحده ،

الطابع الشريف - بداخله :

(محمد بن الحسن بن محمد بن يوسف الله وليه)

يعلم من ظهيرنا الشريف هذا أسماء الله وأعز أمره أننا :

بناء على الدستور ، ولاسيما الفصل 24 منه :

وبعد الاطلاع على الظهير الشريف رقم 1.07.194 الصادر في 6 رمضان 1428 (19 سبتمبر 2007) بتعيين السيد عباس الفاسي وزيرا أول ؛

وباقترح من الوزير الأول ؛

وبعد أداء القسم بين يدي جلالتنا الشريفة ،

أصدرنا أمرنا الشريف بما يلي :

المادة الأولى - يعين ابتداء من 3 شوال 1428 (15 أكتوبر 2007) :

السيد محمد اليازغي وزيرا للدولة ؛

السيد عبد الواحد الراضي وزيرا للعدل ؛

السيد شكيب بنموسى وزيرا للداخلية ؛

السيد الطيب الفاسي فهري وزيرا للشؤون الخارجية والتعاون ؛

السيد أحمد التوفيق وزيرا للأوقاف والشؤون الإسلامية ؛

السيد عبد الصادق الربيع أمينا عاما للحكومة ؛

السيد محمد سعد العلمي وزيرا مكلفا بالعلاقات مع البرلمان ؛

السيد صلاح الدين المزوار وزيرا للاقتصاد والمالية ؛

السيد كريم غلاب وزيرا للتجهيز والنقل ؛

السيد أحمد توفيق حجيرة وزيرا للإسكان والتعمير والتنمية المجالية ؛

السيد محمد بوسعيد وزيرا للسياحة والصناعة التقليدية ؛

السيدة أمينة ابن خضراء وزيرة للطاقة والمعادن والماء والبيئة ؛

السيدة ياسمينه بادو وزيرة للصحة ؛

السيدة نوال المتوكل وزيرة للشباب والرياضة ؛

السيد عزيز أخنوش وزيرا للفلاحة والصيد البحري ؛

السيد أحمد اخشيشين وزيرا للتربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي ؛

السيد محمد خالد الناصري وزيرا للاتصال ناطقا رسميا باسم الحكومة ؛

السيد جمال اغماني وزيرا للتشغيل والتكوين المهني ؛

السيد أحمد رضى شامي وزيرا للصناعة والتجارة والتكنولوجيات الحديثة ؛

السيد عبد اللطيف معزوز وزيرا للتجارة الخارجية ؛

السيدة نزهة الصقلي وزيرة للتنمية الاجتماعية والأسرة والتضامن ؛

السيدة ثريا اقريطيف (جبران) وزيرة للثقافة ؛

السيد عبد الرحمن سباعي وزيراً منتدبا لدى الوزير الأول مكلفا بإدارة الدفاع الوطني ؛

رئيس القسم الإداري والمالي

الإمضاء : محمد أدفل



- السيد نزار بركة..... وزيراً منتدباً لدى الوزير الأول مكلفاً بالشؤون الاقتصادية والعامّة ؛
 السيد محمد عبو وزيراً منتدباً لدى الوزير الأول مكلفاً بتحديث القطاعات العامة ؛
 السيد محمد عمر وزيراً منتدباً لدى الوزير الأول مكلفاً بالجالية المغربية المقيمة بالخارج ؛
 السيد عبد الكبير زهود كاتباً للدولة لدى وزيرة الطاقة والمعادن والماء والبيئة مكلفاً بالماء والبيئة ؛
 السيد أنيس برو كاتباً للدولة لدى وزير السياحة والصناعة التقليدية مكلفاً بالصناعة التقليدية ؛
 السيد محمد سعد حصار كاتباً للدولة لدى وزير الداخلية ؛
 السيدة لطيفة العبيدة كاتبة للدولة لدى وزير التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي
 مكلفة بالتعليم المدرسي ؛
 السيد أحمد لخريف..... كاتباً للدولة لدى وزير الشؤون الخارجية والتعاون ؛
 السيدة لطيفة أخرباش كاتبة للدولة لدى وزير الشؤون الخارجية والتعاون ؛
 السيد عبد السلام المصباحي كاتباً للدولة لدى وزير الإسكان والتعمير والتنمية المجالية مكلفاً بالتنمية الترابية.

المادة الثانية. - ينشر ظهرنا الشريف هذا في الجريدة الرسمية.

وحرر بالرباط في 3 شوال 1428 (15 أكتوبر 2007).

وقعه بالعطف :

الوزير الأول،

الإمضاء : عباس الفاسي.

« B (أعمال الإحياء الطبي) : 0,90 درهم ؛

« P (أعمال التشريح) : 0,90 درهم ؛

« KE (أعمال الفحص بالصدى) : 10,00 دراهم ؛

« D (أعمال طب الأسنان) : 10,00 دراهم ؛

« »

(الباقى بدون تغيير).

المادة الثانية

يعمل بهذا القرار ابتداء من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية.

وحرر بالرباط في 30 من جمادى الآخرة 1428 (16 يوليو 2007).

الإمضاء : محمد الشيخ بيد الله.

قرار لوزير المالية والخصوصية رقم 1508.07 صادر في فاتح شعبان 1428
 (15 أغسطس 2007) بتحديد نسبة الفائدة التي تحتسب على
 أساسها التعريفات المطبقة على مختلف أصناف الإيرادات
 والتأمينات المنوطة من طرف الصندوق الوطني للتقاعد والتأمين.

وزير المالية والخصوصية،

بناء على الظهير الشريف رقم 1.59.301 الصادر في 24 من ربيع
 الآخر 1379 (27 أكتوبر 1959) بإحداث صندوق وطني للتقاعد
 والتأمين ولا سيما الفصل التاسع منه ؛

نسخة مطابقة للأصل
 رئيس القسم الإداري والمالي

الإمضاء : محمد أدفل

قرار لوزير الصحة رقم 1507.07 صادر في 30 من جمادى الآخرة 1428
 (16 يوليو 2007) بتغيير وتتميم قرار وزير الشؤون الاجتماعية رقم 221.98
 الصادر في 30 من رمضان 1418 (29 يناير 1998) بتحديد
 تعريف الأعمال والخدمات التي تقدمها المراكز الاستشفائية.

وزير الصحة،

بناء على قرار وزير الشؤون الاجتماعية رقم 221.98 الصادر
 في 30 من رمضان 1418 (29 يناير 1998) بتحديد تعريف الأعمال
 والخدمات التي تقدمها المراكز الاستشفائية.

قرر ما يلي :

المادة الأولى

تغير وتتم المادة 8 من القرار المشار إليه أعلاه رقم 221.98
 الصادر في 30 من رمضان 1418 (29 يناير 1998) كما يلي :

« المادة 8. - تحدد قيمة الحروف الرئيسية المستعملة لحساب بدل
 « الأتعاب الطبية والجراحية وشبه الطبية بالمراكز الاستشفائية كما يلي :
 * الأعمال الطبية :

« C1 (استشارة طبيب عام) : 40,00 درهما ؛

« C2 (استشارة طبيب مختص) : 60,00 درهما .

« »

« »

« »

« »



marocdroit.com