دورية دولية محكمة
Journal of Constitutional Law and Administrative Sciences
International scientific periodical journal
مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية
مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية
المركز الديمقراطي العربي
Germany: Berlin 10315
Gensinger- Str: 112
http://democraticac.de
رقم التسجيل: VR.3373.6327.B

مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية

Journal of Constitutional Law and Administrative Sciences

مجلة دولية محكمة تصدر من ألمانيا – برلين عن "المركز الديمقراطي العربي" تعنى المجلة بمجال الدراسات والبحوث والأوراق البحثية في مجالات الدراسات الدستورية والعلوم الإدارية والسياسات العامة المقارنة – نشر البحوث باللغات (العربية – الفرنسية – الإنجليزية)

رقم التسجيل للمجلة

Nationales ISSN-Zentrum für Deutschland

ISSN 2626-7209

الناشر: المركز الديمقراطي العربى للدراسات الإستراتيجية والسياسية والاقتصادية

Berlin 10315 GensingerStr: 112

Tel: 0049-Code Germany

030- 54884375

030- 91499898

030- 86450098

Mobil phone: 00491742783717

constitutional@democraticac.de

العدد الرابع : شتنبر 2019

رئيس المركز:

أ.عمار شرعان

رئيس التحرير :

د. جواد الرباع – أستاذ القانون الدستوري والعلوم السياسية كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، ايت ملول، جامعة ابن زهر أكادير، المغرب

رئيس الهيئة العلمية:

الحسين أعبوشي، أستاذ العلوم السياسية والقانون الدستوري، نائب رئيس جامعة القاضي عياض، مراكش، المغرب.

هيئة التحرير:

- أ.د .عبد الواحد القريشي أستاذ القانون الإداري، جامعة محمد بن عبد الله فاس،. المغرب.
- أ.د.محمد بوبوش، أستاذ في العلاقات الدولية ،جامعة محمد الأول وجدة، المغرب.
- أ.د.مبروك كاهي، أستاذ العلوم السياسية،جامعة ورقة الجزائر
- أ.د. دريس باخويا،أستاذ الحقوق والعلوم السياسية جامعة أدرار،الجزائر.
- أ.د.إبراهيم يامة،أستاذ الحقوق والعلوم السياسية،جامعة أدرار الجزائر.
- د.نبيل تقني باحث في القانون الاداري، جامعة محمد الأول وجدة.المغرب.
- ماموح عبد الحفيظ ، أستاذ العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس الرباط،المغرب.
- ذ.خالد صالح، جامعة محمد بن عبدالله، فاس، المغرب

التصفيف الإخراج والتصميم التقني:

- ذ.لحسن اوتسلمت، جامعة ابن زهر أكادير، المغرب
- ذ. عبدالدائم البطوي، جامعة القاضي عياض، المغرب
- د.الطاهر بكني، جامعة القاضي عياض، المغرب
- **الهيئة العلمية و الاستشارية:**
- أ.د.أحمدالحضراني، أستاذ القانون الإداري، جامعة المولى إسماعيل مكناس،. المغرب.

- أ.د. محمد نشطاوي، أستاذ القانون الدولي والعلاقات الدولية ، جامعة القاضي عياض، مراكش.
- أ.د. محمد الغالي، أستاذ العلوم السياسية والقانون الدستوري، جامعة القاضي عياض، مراكش المغرب.
- أ.د. محمد بن طلحة الدكالي، أستاذ العلوم السياسية، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
- أ.د. نجيب الحجيوي ، أستاذ العلوم السياسية، جامعة الحسن الأول، سطات. المغرب
- أ.د. أحمد الدرداري، أستاذ العلوم السياسية ، جامعة عبد المالك السعدي تطوان، المغرب.
- أ.د محمد منارباسك، أستاذ القانون الإداري والعلوم السياسية، جامعة القاضي عياض، مراكش.المغرب
- أ.د.محمد الجناتي، أستاذ في العلوم الإدارية والسياسية،جامعة محمد الأول وجدة، المغرب.
- أ.د الزياني عثمان، أستاذ في العلوم السياسية والقانون الدستوري،جامعة محمد الأول وجدة، المغرب.
- أ.د عبد الكريم بخنوش، أستاذ العلوم الإدارية ، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب
- أ.د حسن صحيب، أستاذ القانون الإداري، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
- أ.د محمد العابدة، أستاذ القانون الإداري، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
- أ.د نجاة العماري، أستاذة المالية العامة، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
- أ.د عمراحرشان، أستاذ العلوم السياسية، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
- أ.د. محمد بوحنية، أستاذ العلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر
- أ.د. وليد الدوزي، أستاذ العلاقات الدولية، جامعة بشار، الجزائر.
- أ.د. حساين سامية، أستاذة قانون أعمال جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، الجزائر.
- أ.د إدريس فاخور، أستاذ القانون الإداري، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب
- أ.د محمد الهاشمي أستاذ العلوم السياسية، كلية الحقوق الجديدة،المغرب
- أ.د حسن طارق، أستاذ العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، الرباط. المغرب.
- .د أحمد السوداني، أستاذ العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، الرباط. المغرب.
- أ.د عبد الفتاح بلخال، أستاذ المالية العامة، جامعة محمد الخامس، الرباط. المغرب.
- أ.د عمرالعسري، أستاذ المالية العامة، جامعة محمد الخامس، الرباط. المغرب.
- إبراهيم كومغار،أستاذ القانون الإداري، جامعة ابن زهر، أكادير، المغرب.

- أ. د. رشيد المدور، أستاذ القانون الدستوري بجامعة الحسن الثاني-الدار البيضاء، المحمدية، المغرب.
- أ.د أحمد ادعلي،أستاذ العلوم السياسية، جامعة ابن طفيل. المغرب.
- أ.د. محمد المساوي،أستاذ القانون الدستوري والعلوم السياسية، جامعة ابن زهر، أكادير، المغرب.
- أ.د خالد بهالي،أستاذ القانون الدستوري والعلوم السياسية، جامعة ابن زهر، أكادير، المغرب.
- أ.د. رشيد كديرة استاذ العلوم السياسية. جامعة ابن زهر، اكادير. المغرب.
- أ.د. بوحنية قوي أستاذ علوم سياسية . كلية الحقوق والعلوم السياسية . جامعة ورقلة الجزائر.
- أ.د. سعداوي محمد صغير أستاذ في كلية الحقوق والعلوم السياسية .جامعة طاهري محمد بشار الجزائر
- أ.د. سامي الوافي أستاذ القانون، رئيس تحرير مجلة اتجاهات سياسية. جامعة المنار تونس
- أ.د. إبراهيم اولتيت. أستاذ العلوم السياسية والقانون الدستوري، جامعة ابن زهر اكادير المغرب.
- أ.د.بن عيسى أحمد ،أستاذ بكلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة سعيدة بالجزائر.
- أ.د ديدي ولد السالك،أستاذ العلوم السياسية رئيس المركز المغاربي للدراسات الإستراتيجية، موريتانيا.
- أ.د. محرز صالح الدريسي علم النفس التربوي، تونس.
- أ.د شاكر المزوغي الحكامة وحقوق الإنسان. جامعةقرطاج، تونس.
- أ.د. احمد عبد الكريم احمد سليمان أستاذ التخطيط الحضري المشارك / الرياض / السعودية.
- أ.د.محمد نبيل،ملين التاريخ والعلوم السياسية المركز الوطني للبحث العلمي، فرنسا.
- أ.د. محمد حركات أستاذ في الاقتصاد السياسي والحكامة جامعة محمد الخامس السويسي الرباط.المغرب.
- أ.د.عبد الرحيم المنار أسليمي، رئيس المركز الأطلسي للدراسات الإستراتيجية والتحليل الأمني /أستاذ الدراسات السياسية والدولية بجامعة محمد الخامس بالرباط .المغرب.
- أ.د. هود محمد أبوراس عضو المكتب التنفيذي لإتحاد الاكاديميين العرب. الجامعة العالمية ، تركيا.
- أ.د. عماري نورالدين، كلية الحقوق .جامعة النعامة الجزائر.
- أ.د. عبدا لسلام الأزرق أستاذ القانون الدولي الاقتصادي.جامعة عبدا لمالك السعدي، طنجة.المغرب.

- أ.د. حبيبة البلغيتي، أستاذة العلاقات الدولية،جامعة القاضي عياض،مراكش.المغرب.
- أ.د.عبدالسلام لزرق أستاذ القانون الدولي الاقتصادي جامعة عبدالمالك السعدي؛طنجة.المغرب.
- أ.د..لخضر رابحي، قانون دولي وعلاقات دولية جامعة عمار ثليجي الاغواط- الجزائر
- أ.د.شوقي نذير المركز الجامعي لتامنغست/ الجزائر
- أ.د. عماري نور الدين القانون الخاص .جامعة النعامة الجزائر.
- أ.د.هيثم حامد المصاروة أستاذ القانون المدني بكلية الأعمال برابغ- جامعة الملك عبد العزيز "السعودية."
- أ.د.مارية بوجداين أستاذة القانون الإداري جامعة عبد المالك السعدي،تطوان، المغرب.
- أ.د.نورالدين الفقيهي، جامعة عبد المالك السعدي، تطوان، المغرب.
- أ.د بنقاسم حنان استاذة القانون الإداري والعلوم الإدارية جامعة الحسن الأول، سطات.المغرب.
- أ.د.وفاء الفيلالي القانون الدستوري والعلوم الإدارية جامعة محمد الخامس، الرباط. المغرب.
- أ.د.فاطمة المصلوحي، القانون الدولي العام والعلوم السياسية جامعة الحسن الأول،سطات.المغرب.
- أ.د.فؤاد منصوري.كلية الحقوق والعلوم السياسية.جامعة باجي مختار عنابة.تونس.
- أ.د.سلوى فوزي الدغيلي أستاذة القانون الدستوري كلية القانون جامعة بنغازي.ليبيا.
- أ.د محمد المجني أستاذ القانون الإداري والعلوم الإدارية جامعة ابن زهر، اكادير.المغرب.
- أ.د الحسين الرامي، جامعة ابن زهر أكادير القانون الإداري والعلوم الإدارية.المغرب.
- أ.د.زين يونس،أستاذ القانون،جامعة الوادي،الجزائر.
- أ.د.حسناء القطني أستاذة القانون كلية الحقوق، تطوان جامعة عبد المالك السعدي.المغرب.
- أ.د. عائشة عباش، جامعة الجزائر3،علوم سياسية. وعلاقات دولية. الجزائر.
- أ.د.سميرة بوقويت أستاذة القانون الإداري وعلم الإدارة جامعة عبد المالك السعدي. المغرب.
- ا.د قوراري مجدوب. كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة طاهري محمد بشار. الجزائر
- ا.د نداء مطشر صادق الجامعة المستنصريه كليه العلوم السياسية. العراق.
- أ.د. يوسف اليحياوي،أستاذ العلوم السياسية، جامعة محمد الاول، وجدة، المغرب
- أ.د إدريس مقبول،أستاذ التعليم العالي، مدير مركز ابن غازي للأبحاث والدراسات الإستراتيجية،المغرب.
- أ.د فوزي بوخريص أستاذ علم الاجتماع، جامعة ابن طفيل – القنيطرة – المغرب.

- أ.د عادل الحدجامي، أستاذ باحث في الفلسفلة،جامعة محمد الخامس الرباط، المغرب.
- أ.د سعيد الخمري، أستاذ العلوم السياسية،جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء،المغرب
- أ.د محسن الأحمدي، أستاذ علم الاجتماع السياسي، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب
- أ.د عبد الفتاح بلعمشي، أستاذ القانون الدولي ، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب
- أ.د إكرامي خطاب أستاذ القانون الإداري والدستوري جامعة شقراء "السعودية."
- أ.د الهيلالي عبد اللطيف، أستاذ العلوم السياسية، جامعة ابن زهر، أكادير، المغرب.
- أ.د. زازة لخضر، أستاذ القانون الدولي والعلاقات الدولية، جامعة عمار ثليجي بالأغواط، الجزائر.
- أ.د.أيمن محمد زين عثمان،أستاذ القانون، دولة الإمارات العربية المتحدة-
- أ.د.مصطفى حسيني، أستاذ القانون، جامعة ابن زهر، أكادير، المغرب.
- أ.د شفيق عبد الغني أستاذ في علم الاجتماع السياسي جامعة ابن طفيل، القنيطرة، المغرب.
- أ.د إدريس شكربة،أستاذ الاقتصاد،جامعة عبد المولى إسماعيل مكناس، المغرب.
- أ.د محمد بومدين، أستاذ القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية - الجزائر.
- أ.د عليان بوزيان، أستاذ التعليم العالي جامعة ابن خلدون – تيارت – الجزائر.
- أ.د بوسماحة الشيخ، أستاذ التعليم العالي جامعة ابن خلدون – تيارت – الجزائر.
- أ.د الهادي بووشمة، أستاذ علم الاجتماع المركز الجامعي لتامنغست/ الجزائر.
- أ.د محمد الداه عبدالقادر، أستاذ العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة نواكشط العصرية.

شروط النشر بالمجلة:

–أن يكون البحث أصيلا معدا خصيصا للمجلة، و ألا يكون قد نشر جزئيا أو كليا في أي وسيلة نشر إلكترونية أو ورقية.

–يرفق البحث بمختصر السيرة العلمية للباحث باللغتين العربية والإنجليزية.

-يمكن للباحث إجراء التعديلات المطلوبة وإرسال البحث المعدل إلى نفس البريد الإلكتروني المذكور سالفا.

–تنشر المقالات باللغات العربية و الفرنسية و الانجليزية.

-الالتزام بالمعايير الأكاديمية والعلمية المعمول بها دوليا في إعداد الأعمال العلمية، أهمها الأمانة العلمية.

–أن يكون المقال مكتوبا بلغة سليمة، مع العناية بما يلحق به من خصوصيات الضبط والأشكال.

-يكتب على الصفحة الأولى من المقال ما يلي:

-توثق المراجع حسب الترتيب الأبجدي في نهاية المقال وتصنف إلى:

- -1مراجع باللغة العربية: (1-الكتب-2- القوانين والمواثيق الدولية-3- المقالات-4 المواقع الاليكترونية)
- -2المراجع باللغة الأجنبية : (1-الكتب-2- القوانين والمواثيق الدولية-3- المقالات-4 المواقع الاليكترونية)اسم ولقب الباحث باللغتين العربية والانجليزية، الصفة، الدرجة العلمية، مؤسسة الانتساب (الجامعة والكلية)، البريد الإلكتروني
- كتابة عنوان المقال باللغتين العربية والانجليزية.
- وضع ملخصين وكلمات مفتاحية للمقال باللغتين العربية والانجليزية في حدود 300 كلمة.

-إتباع طريقة التهميش أسفل الصفحات بطريقة غيرتسلسلية حيث يبدأ ترقيم التهميش وينتهي في كل صفحة كما يلي: اسم الكاتب ، لقب الكاتب، اسم الكتاب، رقم الطبعة، بلد النشر: دار النشر، سنة النشر، ص

-
- -3طريقة كتابة المراجع:

-الكتاب: لقب الكاتب، اسم الكاتب ، اسم الكتاب، رقم الطبعة، بلد النشر: دار النشر، سنة النشر

-المقال: لقب الكاتب ، اسم الكاتب،"عنوان المقال"، اسم المجلة، العدد، سنة النشر، الصفحة

المواقع الاليكترونية: لقب الكاتب ، اسم الكاتب ،" عنوان المقال" اسم الموقع الالكتروني

–رسالة ماجستير أو أطروحة دكتوراه: يكتب اسم صاحب البحث، العنوان، يذكررسالة ماجستير أو أطروحة دكتوراه ، اسم الجامعة، السنة.

–إذا كان المرجع نشرة أو إحصائية صادرة عن جهة رسمية: يكتب اسم الجهة، عنوان التقرير، أرقام الصفحات، سنة النشر

-يتم تنسيق الورقة على قياس (A4) ، بحيث يكون حجم ونوع الخط كالتالي:

- نوع الخط Sakkal Majallaحجم 20 بارز (Gras) بالنسبة للعنوان الرئيسي، وحجم 18 بارز بالنسبة للعناوين الفرعية، وحجم 16 عادي بالنسبة للمتن، وحجم 14 عادي بالنسبة للجداول والأشكال إن وجدت، وحجم 11 عادي بالنسبة الهوامش). أما المقالات المقدمة باللغة الأجنبية تكون مكتوبة بالخط Times New Roman.12

- ترك هوامش مناسبة (2.5)من جميع الجهات.
- لا يزيد عدد صفحات المقال (بما في ذلك المراجع) عن 22 صفحة ولا يقل عن 15صفحة
- يرسل البحث المنسق على شكل ملف مايكروسفت وورد، إلى البريد الإلكتروني:
- constitutional@democraticac.de
- يتم تحكيم البحث من طرف محكمين أو ثلاثة.
- يتم إبلاغ الباحث بالقبول المبدئي للبحث أو الرفض.

- يخضع ترتيب المقالات في المجلة على أسس موضوعية.
- تعبر المضامين الواردة في المقال على أراء أصحابها ولا تمثل أراء المجلة.
- أي خرق لقواعد البحث العلمي أو الأمانة العلمية يتحملها الباحث صاحب المقال بصفة كاملة.
- كل بحث أو مقال لا تتوفر فيه الشروط لا يؤخذ بعين الاعتبار ولا يتم نشره مهما كانت قيمته العلمية.

الزملاء الباحثين الأعزاء يسعدنا استقبال الدراسات والأوراق البحثية حتى 30 نونبر 2019 .ترسل المساهمات في اللغة العربية منسقه على شكل ملف مايكروسفت وورد، إلى البريد الإلكتروني constitutional@democraticac.de

محتويات العدد الرابع :

الباحث	عنوان المقال	الصفحة
بويركل ياسين	اللجان الدائمة بالبرلمان المغربي -دراسة في الاختصاص والأداء-	11
مولاي هشام المراني	إشكالية تدبير الموارد المالية والبشرية الموجهة للعمل الجمعوي- حالة المغرب	35
خالد روشو	جودة القاعدة الدستورية ضمانة لحماية الدستور	53
هشام عميري	الأحزاب المغربية من المعارضة إلى الاندماج في اللعبة السياسي	68
عزيز سعيدي	La sécurité juridique : L'engouement pour un principe révélateur et accompagnateur de l'évolution du « système juridique marocain	86
عادل الزكزوتي Adil EZZAGZOUTI	Le nouveau cadre constitutionnel des élections communales et régionales au Maroc	109
بن علي زهيرة	دور المجلس الدستوري الجزائري في حماية الحقوق والحريات	136
رشيدة بركات	صيغة "الحكر" بين قانون الأوقاف الجزائري والمغربي	151
Youness Maleh Youness Dabnichi	The management of the compensation case and its impact on the purchasing power of Moroccan citizens	166
لطيفة الصقر	القيادة وتفعيل مبدأ تمكين المرأة المغربية	181
إياد سليمان عبدالله البرديني	وسائل الرقابة الدستورية في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة	204
إلهام الزياني	تمثيلية النساء في الانتخابات التشريعية بالمغرب بين المناصفة والفعالية	218
لعروسي أحمد بن شهرة العربي	الرقابة على السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية بموجب الأوامر في الدستور الجزائري	236

اللجان الدائمة بالبرلمان المغربي

-دراسة في الاختصاص والأداء-

Standing Committees of the Moroccan Parliament

– A study in specialization and performance -

BOUYERGUEL YASSINE بويركل ياسين

باحث بسلك الدكتوراه - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

جامعة محمد الأول - وجدة – المغرب –

الملخص:

تعتبر اللجان البرلمانية الدائمة صورة مصغرة للمجلس التابعة له من حيث تمثل فيها كل الفرق البرلمانية والمجموعات النيابية وباقي الأعضاء بشكل يطابق تشكيلة المجلس وذلك وفق مبدأ التمثيل النسبي للفرق، وترتكز أشغال اللجان الدائمة على دراسة ومناقشة مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة أو مقترحات القوانين المسجلة في جدول أعمال المجلس التابعة له والموافقة عليها قبل عرضها على الجلسة العامة للمجلس للموافقة النهائية عليها. ويمتد اختصاصها أيضا للمراقبة المباشرة لأعمال الحكومة دون إثارة مسؤوليتها السياسية وذلك من خلال جلسات الاستماع والمهام الاستطلاعية ودراسة ملفات وقضايا ترتبط بنشاط الحكومة وبالسير اليومي للجهاز التنفيذي. وعادة ما يتم قياس أداء البرلمان بمدى فعالية لجانه الدائمة واضطلاعها بالمهام الموكولة إليها، فكلما زاد نشاطها كلما انعكس ذلك إيجابا على العمل البرلماني، وكل ما تم تحجيم مهامها كلما فقدت المجالس النيابية نجاعتها ونشاطها.

الكلمات المفتاحية: اللجان البرلمانية الدائمة، الرقابة، التشريع، الدبلوماسية الموازية، الفعالية

Abstract :

The standing parliamentary committees are a miniature picture of the council in terms of representing all the parliamentary teams and groups and the rest of the members in a manner that matches the composition of the council according to the principle of proportional representation of the teams. The work of the standing committees is based on studying and discussing legal projects submitted by the government or the proposals of the laws listed in their schedule and approve it before being presented to the plenary session of the council for final approval. Its competence also extends to the direct control of the government's work without raising its political responsibility through hearings and exploratory missions, examining files and issues related to the activity of the

government and the day-to-day functioning of the executive branch. The performance of the parliament is usually measured by the effectiveness of its standing committees and the tasks it is entrusted with. The more its activity, the more positive it will be reflected on the parliamentary work, and all its functions will be curtailed whenever parliamentary councils lose their efficiency and activity.

Keywords: Parliamentary Standing Committees, Oversight, Legislation, Parallel Diplomacy, Effectiveness.

مقدمة:

تعد اللجان الدائمة من بين هيئات البرلمان وأجهزته الأساسية المختصة في العمل البرلماني، فالتطورات والتحولات التي طرأت على البرلمانات جعلت أعماله تكتسي طابع تقني محض، ومن المعروف أن المجالس التشريعية لا يمكن أن تقوم بكامل هيئاتها بدراسة القوانين بشكل دقيق نظرا لكثرة عدد أعضائها وصعوبة التئامها بسرعة وبطء إجراءاتها وانعدام التخصص فيها، ومن هنا برزت الحاجة إلى لإسناد هذه الأعمال إلى أعضاء برلمانيين مختصين وذوو كفاءة عالية، لذلك دأبت المجالس التشريعية على تكوين لجان برلمانية تتولى مهام تهيئ الأعمال التحضيرية لهذه المجالس حتى يتأتى للبرلمان دراسة المسائل المعروضة عليه بعمق ودقة،[1] وقد عرف الفقيه الفرنسي "جورج لافروف" اللجان البرلمانية الدائمة بأنها : " هيئات تتكون داخل كل غرفة من البرلمان، من عدد محدود من الأعضاء يتم اختيارهم بناء على مؤهلاتهم المفترضة، لتهيئ أعمال المجلس وتقديم التقارير".[2]

والبرلمان المغربي لم يخرج عن هذا السياق العام، حيث تضمنت أجهزته الداخلية لجان دائمة تتنوع اختصاصاتها بحسب طبيعة اللجنة والمجال المحدد لها لدراسة المشاريع والمقترحات القانونية الواردة عليها، فقد كان المشرع البرلماني واضحا في تحديد اختصاصات كل لجنة برلمانية دائمة، بحيث لا يمكن اعتماد أي نص قانوني إذا لم يتم عرضه على اللجنة المختصة، وهو توجه ساعد على تنظيم العملية التشريعية كأصل عام ومنفرد ومتميز من جهة أولى وكذا تمكين هذه اللجان البرلمانية من ممارسة نوع من الرقابة السياسية على القوانين من جهة ثانية، بحيث أن حضور الوزير المعني بالقطاع يعطي الفرصة والإمكانية لأعضاء اللجنة لمساءلته عن محتوى المشروع وأهدافه وذلك بشكل صريح ومباشر، وبإمكان الوزير أن يجيب بكل حرية، لأنه غير مقيد بوقت أو فترة زمنية محددة كما هو الأمر بالنسبة للسؤال البرلماني.[43]

---

1 - سيدي محمد ولد أب، الوظيفة العمومية التشريعية في دول المغرب العربي، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام ، الجزء الأول، جامعة محمد الخامس، الرباط، كلية الحقوق اكدال، 1998، ص 185.

2 -George Lavroff, le système politique français 5éme République, 2éme édition, Paris 1979, P310.

3 - عبد الغني اعبيزة، مراقبة العمل الحكومي بالمغرب ،المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 67، 2006 الرباط،، ص 113

تعمل اللجان البرلمانية الدائمة كهيئات داخلية للمجالس البرلمانية طيلة الولاية التشريعية، وذلك أن عملها لا يرتبط بفترة زمنية محددة وغير مرتبط بافتتاح دورات البرلمان أو اختتامها سواء كانت عادية أو استثنائية، وبذلك فهي تقوم بالجزء المهم من العمل التشريعي عن طريق التحضير الأولي لمشاريع ومقترحات القوانين وسلطة مراقبة العمل الحكومي.

تضطلع لجان الدائمة بمجلسي البرلمان بهذه المهام، حيث تعتبر فاعلا أساسيا في العملية التشريعية باعتبارها أحد أهم "المختبرات التشريعية" بالمجلسين، ذلك أن العمل التشريعي الأساسي يتم داخل اللجان الدائمة (محور أول)، كما أنه وفي ظل ممارسته لوظيفته الرئيسية المتمثلة في مراقبة العمل الحكومي، يحتاج البرلمان إلى الاضطلاع على الملفات والاستخبار حول القضايا، وأمام تعقد المواضيع وكثرة عدد الأعضاء في الجلسات العامة، فإن اللجان تعد الأداة الرئيسية لتمكين البرلمان من الاطلاع على سياسة الحكومة ومناقشتها قبل تحديد الموقف السياسي منها في الجلسة العامة[1]، وعليه فإن اللجان البرلمانية الدائمة تعد مجالا خصبا ورحبا لأعضاء البرلمان من أجل ممارسة اختصاصهم الرقابي على أعمال الحكومة (محور ثان)، بالإضافة إلى مهام أخرى يفرضها مبدأ انفتاح اللجنة مع محيطها الداخلي والخارجي وتواصلها معه، في وكذا تفعيل الدور الدبلوماسي المنوط بمجلسي البرلمان (محور ثالث).

المحور الأول: الاختصاص التشريعي للجان البرلمانية الدائمة

تمارس اللجان اختصاصها التشريعي بوصفها أجهزة منوط به مهمة الدراسة التمهيدية والتحضيرية لمختلف الموضوعات والقضايا التي تدخل في اختصاصاها إضافة إلى اختصاصها التشريعي خلال الفترة الفاصلة بين الدورات من خلال منحها الموافقة للحكومة من أجل التشريع بواسطة مراسيم الضرورة في المجالات التي تختص فيها اللجنة. فاللجان الدائمة تمارس اختصاصها التشريعي بوصفها جهازا يضطلع بمهام الدراسة التمهيدية والتحضيرية لمختلف الموضوعات والقضايا التي تدخل في إطار اختصاصها (أولا)، تمهيدا لمناقشتها وإقرارها من طرف المجلس، وكذلك باعتبار موافقتها ضرورية لكي تتمكن الحكومة من التشريع بواسطة مراسيم الضرورة في الفترة ما بين الدورات (ثانيا).

أولا: اللجان الدائمة كأداة لتحضير موضوعات التشريع

تعتبر اللجان الهيكل الأساسي لعمل مجلسي حيث منها يبدأ العضو البرلماني بممارسة العمل التشريعي وفيها يأخذ نشاطه صورته الحقيقية باعتبارها المكان المناسب للبحث الهادئ والدراسة العميقة المتأنية والمناقشة الموضوعية الجادة[2]، وبالتالي لا يجوز المناقشة والتصويت على مشروع أو مقترح قانون دون أن يتم عرضه وتقديمه إلى

1 - محمد المعتصم، دور اللجان البرلمانية في المراقبة خلال الثلاث الدورات الأولى للولاية التشريعية الخامسة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 11، أبريل 1995، ص: 13.
2 - سامي عبد الصادق، أصول الممارسة البرلمانية، الطبعة الأولى، المجلد الأول، الهيئة المصرية للكتاب، 1982، ص 109.

اللجان المختصة، إذ نص المشرع الدستوري المغربي على إجبارية إحالة مختلف المشاريع والمقترحات على اللجان الدائمة المختصة كحلقة أساسية في المسطرة التشريعية[1].

وتقوم اللجان الدائمة في إطار هذا العمل البرلماني، بإخضاع مشاريع مقترحات المحالة عليها في حسب الاختصاص، بدراسة مستفيضة وتحليل دقيق يمكن أن يصل أحيانا إلى حد المناقشة العامة لسياسة الحكومة ضمن حرية التعبير والطول النسبي لزمن المداخلات مما يتيح مشاركة جميع الفاعلين المعنيين بالنص قيد الدراسة[2]، حيث يكون لأعضاء اللجنة الحق في الاستفادة والاستعانة بمختلف الإمكانيات المادية والبشرية.

وتضطلع اللجان بدور أساسي في تنوير أعضاء المجلسين بأهمية النص المعروض أمامها، كما تقترح مختلف التعديلات التي تراها ضرورية، كل هذا يشكل أرضية أساسية للتمهيد لمناقشة النصوص المدروسة أثناء الجلسة العامة بناء على تقرير الشامل الذي يعده مقررو اللجان والمثبتة لجميع البيانات والعروض ومختلف التعديلات التي أدخلت على النص الأصلي ومسارها حتى المصادقة عليه من طرف أعضاء اللجنة.[3]

وبذلك فاللجان وأشغالها تلعب دورا محوريا في العملية التشريعية، وتظل الجلسات العامة مسألة شكلية حيث تبقى حبيسة قرارات وتوجيهات اللجنة التي درست النص وناقشته وأدخلت عليه التعديلات مما يجعل تأثيرها على مصير النص جد قوي[4].

عموما، تعتبر اللجنة هي روح العمل التشريعي وجوهره، بالنظر لإمكانية الوقت المتوفرة التي تصل إلى ستون يوما، وكثيرا ما تتجاوزها، وبالإمكانيات البشرية والتقنية التي تتوفر عليها اللجنة، والتي تمكنا من جمع المعلومات الضرورية، وإجراء المقابلات اللازمة حتى يكون التقرير الذي يرفعه مقررها، تقريرا جامعا وقادرا على مساعدة أعضاء المجلس المعني في الجلسة العامة على اتخاذ القرارات المناسبة إزاء النص التشريعي.

ولأجل ذلك تقوم اللجان الدائمة بمجموعة من الأشغال التشريعية متبعة في ذلك المراحل التالية:

1- العرض التقديمي:

أو ما يسمى تقديم النص من الجهة صاحبة المبادرة، الحكومة بالنسبة لمشاريع القوانين وعادة ما يتقدم به الوزير المعني بذلك القطاع الحكومي، سواء تم إحالته مباشرة على اللجنة أو بعد موافقة عليه بمجلس الأخر، ثم واضع أو ممثل واضعي مقترح القانون[5]، ومقرر اللجنة المختصة بالنسبة لمقترحات القوانين المحالة من قبل مجلس المستشارين.

---

1 - الفصل 80 من الدستور المغربي لسنة 2011.
2 - محمد معتصم، مرجع سابق، ص13.
3 - لطيفة ياسين، تنظيم وهيكلة مجلس النواب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية الحقوق السويسي، 2008/2007، ص 74
4 - عبد الحميد بوزبع، علاقة البرلمان بالحكومة في النظام الدستوري المغربي –دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط ، كلية الحقوق أكدال، 1999-2000، ص421.
5 - المادة 182 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017، تقابلها المادة 181 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014.

ويتضـمن هذا التقديم الفلسـفة العامة للنص، والقيمة المضـافة التي جاء بها والظروف المحيطة به، والمسـتجدات التي يتضمنها، وأهم الاختلالات والثغرات التي عرفها النص الجاري إذا كان النص الجديد يعدل أو يتمم نصا قديما، و دوافع وبناءات النص إذا كان النص جديدا محدثا، وخلال هذه المرحلة لأعضاء اللجة الدائمة المعنية الحق في طلب التوضيحات التكميلية أو المعلومات الإضافية والوثائق التي قد تساعد على التقرب أكثر من النص المعروض للدرس[1] خاصة عندما يتعلق الأمر بدراسة الميزانيات الفرعية للوزارات التي تدخل ضمن اختصاصات اللجنة، فيتوجب على الوزير مسؤول عن القطاعات المندرجة ضمن اختصاص اللجنة أن يقدم ميزانية القطاع الذي يسيره ويشرف عليه أمام اللجنة كما يتعين عليه أن يضع لدى رئاسة اللجنة وبحسب أعضائها ملفا يتضمن بالخصوص:

- مشروع الميزانية الفرعية للقطاع الذي يشرف عليه بكل تفاصيلها في مجالي التسيير والتجهيز،
- مذكرة كتابية لتقديم الميزانية،
- الوثائق والبيانات التي توضح مقتضيات الميزانية وبنودها،
- المستندات والبيانات والوثائق التي يطالب بها النواب أعضاء اللجنة بخصوص تفصيل أو بند ورد في الميزانية الفرعية.

أما بخصـوص مقترحات القوانين، فغالبا ما يتم تقديمها باختصـار عكس مشـاريع القوانين، التي تمعن الحكومة في ذكر مختلف الأسباب التي دفعتها لتقديم مشروع قانون معين.

2-المناقشة العامة:

غالبا ما يتم فتح المناقشـة العامة حول النص المعروض على أنظار اللجنة مباشـرة بعد تقديمه، أي في نفس الجلسـة، وهو عرف دأبت اللجنة على العمل به تدبيرا للزمن التشـريعي وتسـريعا لوثيرة العمل، وعادة ما ترتبط المناقشة العامة بالظروف التي صاحبت تحضير النص القانوني والعوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي كانت وراء التقدم به.

تختلف المناقشـة العامة حسـب حجم وأهمية الموضـوع، فقد تكون مناقشـة باهتة في المشـاريع والمقترحات التقنية، والتي تتضمن تعديلات بسيطة، ومناقشة حادة قد تتجاوز أكثر من اجتماع وتمتد لتصل الرأي العام الوطني كله، خصـوصـا عندما يتعلق الأمر بمشـاريع قوانين ذات حمولة سـياسـية مثل ما واكب مناقشـة مشـروع القانون التنظيمي رقم **86.15** المتعلق بالدفع بعدم دسـتورية القوانين[2] فقد احتد النقاش داخل اللجنة المعنية، بحيث اختلفت زوايا معالجة النص من طرف المتدخلين سـواء بين النواب وممثل الحكومة أو بين النواب أنفسـهم، أغلبية ومعارضـة، ويتولى الوزير المعني تقديم الإيضـاحات اللازمة حول النقط الرئيسـية الواردة في التدخلات وقد يعطي

1 - الحبيب الدقاق، العمل التشريعي للبرلمان – أية حكامة؟ مقاربة نقدية للقانون البرلماني والممارسة التشريعية بالمغرب، الطبعة الأولى، الرباط، مطبعة الأمنية، ، 2009، ص 109.

2- بالرغم من تنصيص الدستور على ضرورة إيداع وإقرار البرلمان لجميع القوانين التنظيمية خلال الولاية التي تلي مباشرة إقرار الدستور، فهذا القانون التنظيمي لم يتم إقراره واستمر النقاش حوله في الولاية التشريعية الحالية.

الكلمة لأحد مساعديه لتقديم المزيد من الشرح، ومع ما قد تتضمنه من إبداء أعضاء اللجنة من تحفظات حول الانعكاسات السلبية المحتملة التي ترافق تطبيقه.

إن مناقشة النص داخل اللجان الدائمة لا يحول دون قيام لجان برلمانية أخرى التعبير عن رغبتها في إبداء رأيها حوله، ونسجل في هذا الصدد، أن لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس النواب وهي بصدد دراسة مقترح قانون يتعلق بكراء العقارات والمحلات المعدة للاستعمال التجاري أو الصناعي أو الحرفي، فقد تم استدعاء أعضاء لجنة العدل والتشريع بمجلس المستشارين لإبداء رأيهم في إطار التعاون بين لجان المجلسين[1]، من جهة أخرى وفي إطار التنسيق والتعاون بين لجان المجلس الواحد قامت لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان وهي بصدد دراسة ومناقشة مقترح قانون يتعلق بمنع بيع التبغ للقاصرين، ومقترح قانون أخر يقضي بتغيير وتتميم القانون المتعلق بمنع التدخين والإشهار والدعاية للتبغ في الأماكن العمومية، ونظرا لارتباط هذه المقترحات بقطاع الصحة، تم حضور أعضاء من لجنة القطاعات الاجتماعية باعتباره قطاع يدخل في اختصاصها وبالتالي المشاركة في مناقشته[2].

تختم المناقشة العامة بتعقيب صاحب المبادرة التشريعية إلا أن الملاحظ هو أن المناقشة العامة تستغرق وقتا طويلا حيث نلمس سوء تدبير الوقت وبالتالي التأخر وتجاوز الآجال المحددة، ويبلغ سوء تدبير الزمن التشريعي أوجه عند مناقشة الميزانيات الفرعية المتصلة بالقطاعات التي تعرض ميزانيتها على اللجنة[3].

3-المناقشة التفصيلية:

تسمى أيضا بالمناقشة التقنية والمدققة للمواد، ذلك أن أهم ما يميز دراسة مواد مشروع مقترح قانون هو الابتعاد عن المناقشات ذات الطابع السياسي الأقرب من تلك التي لها طابع تقني لصياغة القاعدة القانونية[4]، وتبدأ بتقديم المادة والتحديد الدقيق لمقتضياتها وتتبع المناقشة التي تكون ذات طبيعة دقيقة من خلال اقتراح مفاهيم الأكثر تعبير عن مضمون النص عن طريق استبدال عبارات بأخرى وتوحيد المصطلحات واقتراح مقتضيات جديدة، أو حذف أخرى، وغالبا ما تسفر هذه المناقشات عن نتائج مثمرة تتفاعل فيها كل مكونات اللجنة.

أما فيما يخص بالمناقشة التفصيلية لمشاريع الميزانيات الفرعية فتتضمن مناقشة تقنية وسياسية وتشريعية في ذات الوقت تهم كل باب من أبواب الميزانية وإثارة الملاحظات من طرف أعضاء اللجنة ثم جواب المسؤول عن الحكومي عن القطاع[5].

4- تقديم التعديلات:

1- الفصل 69 دستور 2011، وطبقا للفقرة الأخيرة من للمادة 88 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.
2- حسب مقتضيات المادة 88 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.
3- عبد الإله فونتير، العمل التشريعي بالمغرب، أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية-دراسة تأصيلية وتطبيقية، الجزء الثالث، تطبيقات العمل التشريعي وقواعد المسطرة التشريعية، الطبعة الأولى، الرباط،مطبعة المعارف، 2002، ص 167.
4- محمد بوعزيز، القانون البرلماني المغربي- مسطرة التشريع – دراسة نظرية وتطبيقية، الطبعة الأولى، مطبعة الفضالة، ، المحمدية، 2006، ص: 165
5- عبد الكريم الحديكي، التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان في النظام الدستوري المغربي – دراسة قانونية – أطروحة لنيل الدكتوراه، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية الحقوق أكدال، 2002، ص 108.

أورد الفصل 83 من دستور 2011 أنه : " لأعضاء مجلسي البرلمان وللحكومة حق التعديل، وللحكومة، بعد افتتاح المناقشة، أن تعارض في بحث كل تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة المختصة التي يعنيها الأمر، ويستفاد من هذا، أن الحق في التعديل مخول لجميع أعضاء البرلمان كما هو مخول لأعضاء الحكومة، ويجد هذا الحق مرجعيته وأساسه الدستوري في حق المبادرة التشريعية، فعندما يكون مسموحا للبرلمان بأن يقترح نصا قانونيا بكامله، وجب الترخيص له بإدخال تعديلات جزئية على النص، ونفس الأمر ينطبق على الحكومة التي تتمتع بهامش أكبر في وضع التعديلات المتعلقة بمحتوى أي نص تشريعي متى تشاء وفي أي وقت تريد، ولا يحق لأعضاء البرلمان الاعتراض على التعديلات التي ترغب الحكومة إدخالها على النص التشريعي باستثناء سلطة التصويت عليها بالقبول أو الرفض، بل والأكثر من ذلك، فحق التعديل الحكومي لا يقتصر فحسب على مشاريع القوانين، إذ يشمل أيضا مقترحات القوانين التي يتقدم بها أعضاء المجلس التشريعي سواء المنتميين منهم للأغلبية أو المعارضة بعد أن تتبناها الحكومة[1].

وهذا ما أكد عليه النظام الداخلي لمجلس النواب،[2] عندما نص على أنه بعد انتهاء المناقشة يحدد مكتب اللجنة موعد الجلسة الموالية لتقديم التعديلات كتابة وفي عدد نسخ بعدد أعضاء اللجنة توزع في الجلسة نفسها.

أما بالنسبة للحكومة فإن المصالح الوزارة المعنية بدراسة النص هي من تتولى ذلك[3]، وتجتمع اللجنة بعد أربعة وعشرين ساعة على الأقل أو أقل من ذلك إذا ما تم الاتفاق على ذلك بين أعضاء مكتب اللجنة للنظر في التعديلات المودعة وتقديمها ومناقشتها تعديلا.

وإذا كان الحق في تقديم التعديلات يرتبط بالعضو البرلماني بصفته الشخصية حسب مقتضيات الدستور، فإن ممارسة على مستوى العمل البرلماني خلال جميع التجارب البرلمانية التي عرفها المغرب قضت بأن يتم تقديم التعديلات باسم الفرق البرلمانية كل بمفردها أو مجتمعة تحت اسم فرق الأغلبية أو فرق المعارضة، بل يمكن التأكيد من الناحية العلمية أن التعديلات التي يمكن يتقدم بها عضو برلماني لوحده تعد ظاهرة شاذة تخرج عما استقر عليه العرف والعمل البرلماني.[4]

والجدير بالذكر، أنه خلال السنوات الأخيرة ثم الأخذ بأسلوب اللجان التقنية أو ما يسمى باللجان الفرعية، وذلك في حالة عدم التوصل إلى صياغة نهائية لإحدى المواد حيث تضمنها النظامان الداخليان لمجلسي البرلمان[5]، حينما تم التنصيص على أنه " يمكن للجان الدائمة أن تستحدث لجانا فرعية، بهدف تعميق دراسة النصوص القانونية المحالة عليها حسب القطاعات الخاضعة لاختصاصاتها والتعديلات المقدمة بخصوص النصوص المعروضة عليها"، وإذا ما حاولنا الاقتراب من الدور الذي يمكن أن تقوم به فهو ذو قيمة عملية وتشريعية عالية

1 - كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة – شرح وتحليل-، الطبعة الأولى، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي، العدد 3، الرباط، 2012، ، ص 105.
2 - المادة 182 من النظام الداخلي لمجلي النواب لسنة 2017، المواد 181-182-183 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014.
3 - يتم ذلك بتنسيق مع الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان التي تحيل هذه التعديلات على الأمانة العامة للحكومة.
4 - محمد العبدي، الفرق البرلمانية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية الحقوق السويسي، ، 2008، ص 20.

5 - المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.

خاصة إذا ما روعي في تشكيلها تعيين أبرز أعضاء اللجنة الفاعلين، وذلك بهدف دراسة النصوص القانونية محل خلاف ودراسة التعديلات المقدمة بشأنها[1].

1- التصويت:

يجري التصويت على مقترحات التعديلات المتعلقة بكل مادة على حدا والمراد إضافتها أو حذفها من النص الأصلي.

- التصويت على كل مادة مادة،
- التصويت على النص المعروض برمته، ويتم التصويت على الشكل التالي:
  - ❖ الموافقون،
  - ❖ المعارضون،
  - ❖ الممتنعون.

يعتبر التصويت حقا شخصيا لا يمكن تفويضه على عكس المشرع الفرنسي الذي منح للبرلماني صلاحية تفويض حقه في التصويت لبرلماني أخر، ويتم إخبار رئيس اللجنة أو رئيس الجمعية الوطنية بهذا التفويض ومدته وفي حالة عدم تحديد المدة ينتفي هذا التفويض بمرور ثمانية أيام كاملة من سريانه[2].

وقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب لسنوات **2004** و**2013** و**2017** على أن التصويت حق شخصي وذلك انسجاما مع مقتضيات الفصل الستين من الدستور، ومستدركا بذلك سكوت الأنظمة الداخلية السابقة على هذا المقتضى، مع أن سكوت المشرع البرلماني في النظام الداخلي لسنة **1998** وما قبلها، لا يمكن اعتباره ترخيص ضمني لتفويض الحق في التصويت لأنه منع قائم بموجب الدستور السابق لسنة **1996**، والذي نص صراحة في الفصل **36** من على أن " التصويت حق شخصي لا يمكن تفويضه".

يعتبر التصويت صحيحا أيا كان عدد الحاضرين إلا في الحالات التي يوجب فيها الدستور أغلبية معينة، هذا المعطى من المستجدات التي جاء بها النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة **2004**[3]، والذي كرسه النظام الداخلي الحالي، ويعد الأمر إيجابيا عما كان عليه سابقيه حيث أن عملية التصويت كانت لا تتم إلا بحضور النصاب القانوني والمتمثل في الأغلبية المطلقة وفي حالة عدم توفره يرفع الرئيس الجلسة لمدة نصف ساعة، إذا لم يحظر الثلث بعد مرور هذه المدة يرفع الرئيس الجلسة مرة أخرى لمدة نصف ساعة، حيث يمكن لثلث أعضاء اللجنة أو رئيس الفريق أن يطلبوا

---

1 - محمد بوعزيز، مرجع سابق، ص 149.

2- Règlement intérieur de l'Assemblée nationale française JANVIER 2015, Chapitre XIII , Article 62. Ce qui dit: " La délégation de vote est toujours personnelle, rédigée au nom d'un seul député nommément désigné. Elle peut être transférée avec l'accord préalable du délégant à un autre délégué également désigné. Elle doit être notifiée au Président avant l'ouverture du scrutin ou du premier des scrutins auxquels elle s'applique."

3 - المادة 70 من النظام الداخلي لسنة 2004

تأجيل التصويت بحجة عدم توفر النصاب القانوني وما يستتبع هذا الأسلوب من تحايل الأغلبية من أجل ضمان حضور أعضائها، وتعسف المعارضة لعرقلة أو فضح غياب الأغلبية[1].

وعليه، يمكن القول أن اللجنة عند تصويتها وقبولها بأي تعديل لا يمكن أن تدمجه في النص الأصلي، بل عليها فقط أن تكتفي بضمه إلى محتويات التقرير، الذي يرفع للجلسة العامة رفقة النص الأصلي للمشروع أو المقترح، ضمن باقي التعديلات الأخرى التي تم رفضها مع الإشارة إلى ذلك وطبع ورفع الكل إلى الجلسة العامة، وهو أمر أكده المجلس الدستوري في قراره رقم **52/95** فيما يتعلق بمشاريع ومقترحات القوانين حيث جاء في طياته أنه: " ...لا يعدو دراستها ودراسة التعديلات المقترح إدخالها عليها من طرف الحكومة أو النواب وإبداء رأيها في ذلك وعرضها على المجلس الذي له وحده حق البت فيها بالقبول أو الرفض"، غير أن الممارسة والعرف استقر على أن اللجنة عندما تبت بالقبول في إحدى التعديلات فإنها تدمجها ضمن المقتضيات الأصلية للنص لدرجة يمكن معها أن نؤكد أن الذي لم يتمكن من متابعة جميع مراحل مناقشة مشروع أو مقترح قانون ولم يطلع على التقرير الذي أعدته اللجنة بشأنه لن يكون بمقدوره معرفة ما إذا كان يصوت على النص الأصلي أو المعدل.[2]

أما فيما يتعلق بمسطرة تصويت الجنة على الميزانيات الفرعية للقطاعات التي تدخل ضمن اختصاصاتها فإنه يتم وفق القواعد السالفة الذكر مع الأخذ بعين الاعتبار القاعدة التي تنص على ضرورة تصويت لجنة المالية على الأجزاء المتعلقة بالموارد والنفقات العامة قبل إجراء أي تصويت داخل اللجنة.

2- آجال البت:

عموما، حددت مدة النظر في النصوص المعروضة على اللجان البرلمانية الدائمة في اجل أقصاه ستون يوما من تاريخ الإحالة وفي حالة انصرام الأجل المحدد يرفع رئيس اللجنة تقريرا إلى مكتب المجلس يشعره بأسباب التأخير ويقترح الأجل الذي يراه مناسبا لإنهاء الدراسة على ألا تتجاوز ثلاثين يوما، بناء عليه يقرر مكتب المجلس آجلا جديدا للبت في النص بعد انصرام الأجل المحدد دون إتمام الدراسة يعرض خلاصتها على المجلس في جلسة عامة ليحسم في أمر النص المعروض، غير أن من المنظور الواقعي لم يوجد في تقارير اللجنة ما يثبت أن رؤساء اللجنة سبق لهم أن رفعوا تقريرا إلى رئيس المجلس وإشعاره بالأسباب التي كانت وراء تأخير البت في نص ما، فلم يحن الوقت بعد في النظام المغربي ليتم تفعيل بصرامة مقتضيات المتعلقة بتحديد الآجال بالنسبة للبت في مشاريع ومقترحات القوانين خاصة وأن مسطرة تأخير في البت لا زالت تعد حيلة تستعمل كلما لم يكتمل النص بعد سواء من طرف الحكومة أو البرلمان[3]، مما يعني المزيد من هدر الزمن التشريعي.

1 - رشيد المدور، إشكالية النظام الداخلي للبرلمان في ضوء الدستور – دراسة دستورية تحليلية -، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 111، الرباط، 2016 ، ص 99.

2 - عثمان الزياني، الحماية الدستورية لحقوق المعارضة البرلمانية: مقاربة على ضوء دستور 2011، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة، عدد 5، 2012 الرباط. ، ص 188.

3 - محمد بوعزيز، مرجع سابق، ص 168.

ثانيا: سلطة اللجان في تقرير التشريع خلال الفترة الفاصلة بين الدورات

بعكس حالة التفويض التشـريعي التي يتخلى فيها البرلمان عن جزء من اختصـاصـاته لفائدة الحكومة والتي يمارس بواسطة مراسيم تفويضيه[1]، فإن الحكومة في مراسيم الضرورة تتولى الوظيفة التشريعية بدل البرلمان دون إسناد هذا الأخير وذلك بمقتضى الدستور على أن يتم التشريع بمقتضى هذه المراسيم في مجال القوانين العادية وحدها دون القوانين التنظيمية أو المعاهدات المكلفة لمالية الدولة والتي تستوجب موافقة البرلمان عليها.

يجد هذا المقتضى تبريره في ضرورة استمرار نشاط السلطات العامة من خلال وظائف المؤسسات الدستورية لعمل المؤسسة البرلمانية لا يستمر طيلة أيام السنة، وقد تستدعي الضرورة التدخل لسن تشريعات خلال هذه المدة لذلك يلجأ المشرع المغربي إلى منح الحكومة حق التشريع بين دورات انعقاد البرلمان[2].

الفترة الفاصلة بين الدورات هي الفترة الزمنية بين دورة أكتوبر ودورة أبريل اللتان يجتمع فيهما البرلمان المغربي وهي الفترة التي أسماها الفقيه مصطفى قلوش "بالغيبة الصغرى"[3]، ولا تدخل الدورات الاستثنائية والدورات الانتقالية التي قد يعرفها البرلمان في إطار هذا المفهوم[4].

لقد أحاط المشرع الدستوري المغربي مراسيم القوانين بمجموعة من القيود وهذا طبيعي حتى لا تستغل الحكومة هذه الفترة لسن تشريعات لا تتماشى وإرادة ممثلي الأمة ولا تخدم مصالحها.

ينص الفصل **81** من الدستور المغربي الحالي على أنه: " يمكن للحكومة أن تصدر خلال الفترة الفاصلة بين الدورات وباتفاق مع اللجان التي يعنيها الأمر في كلا المجلسين، مراسيم قوانين، يجب عرضها بقصد الموافقة عليها من طرف البرلمان، خلال دورته العادية الموالية".

يودع مشروع المرسوم بقانون لدى مكتب مجلس النواب، وتناقشه بالتتابع اللجان المعنية في كلا المجلسين، بغية التوصل داخل أجل ستة أيام إلى قرار مشترك بينهما في شأنه، وإذا لم يحصل هذا الاتفاق، فإن القرار يرجع إلى اللجنة المعنية في مجلس النواب.

وبذلك فقد تراجع المشرع الدستوري عن مسطرة تشكيل لجنة ثنائية مختلطة بمبادرة من الحكومة، في حالة عدم الوصول لقرار مشترك بخصوص مشروع مرسوم بقانون بين أعضاء اللجان المعنية، بحيث كان دستور **1996**[5]، ينص على ضرورة تشكيل لجنة مكونة من أعضاء مجلسي البرلمان في حالة عدم الاتفاق، تتولى هذه اللجنة في ظرف ثلاثة

---

1 - الفصل 70 من دستور 2011 ينص على ما يلي" .....للقانون أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف من الزمن المحدود، ولغاية معينة، بمقتضى مراسيم تدابير يختص القانون عادة باتخاذها، ويجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها..."

2 - Mohammed Amine Benabdalla ; Le conseil constitutionnel et la loi sur les paraboles : Renald N° 9 ; 1994 ; P7.

3 - مصطفى قلوش، النظام الدستوري المغربي، الطبعة الرابعة، مكتبة دار السلام، الرباط، 1995، ص 21

4 -Michel Riusset ; L'interprétions des pouvoirs du roi dans la nouvelle Constitution ;Le constitution marocaine 2011 – Analyses et commentaires ; sous la direction du centre d'études internationales ;Paris :2012.P 17

5 - الفصل 55 من دستور 1996.

أيام من عرض الأمر عليها باقتراح قرار مشترك على اللجان المختصة، فلقد أوكل المشرع الدستوري في دستور 2011 في إطار الامتيازات التي أعطاها للغرفة الأولى على حساب الغرفة الثانية ببرلمان.

وهكذا، نظم النص الدستوري تشريع مراسيم القوانين وجعل للجان البرلمانية المختصة بمجلس النواب، مكانة متميزة في دراستها لمراسيم القوانين والأمر يتعلق بمسطرة التشريع العادية التي تفرض نظر اللجان المختصة في دراستها لمشاريع ومقترحات القوانين المدرجة في جدول أعمالها.[1]

تطرق النظام الداخلي لمجلس النواب للإجراءات التي يجب إتباعها بشأن مراسيم القوانين وهي نفسها المنصوص عليها في النص الدستوري، فقد نصت المادة 230 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017 على أنه يودع مشروع المرسوم بقانون لدى مكتب مجلس النواب، وتناقشه بالتتابع اللجان المعنية، وتجتمع اللجنة المعنية بالمجلس في اجل أقصاه أربع وعشرون ساعة بعد إيداع مشروع المرسوم بقانون، وتشرع في دراسته وفق المسطرة التشريعية المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس.

إن المراسيم التي تصدر خلال الفترة الفاصلة بين الدورات تعرض بالضرورة على البرلمان بعد أن يستأنف دورته العادية الموالية لتبقى له الكلمة النهائية فيقبلها أو يرفضها خلال نفس الدورة، هذه الإمكانية لا مقابل لها في الدستور الفرنسي ذلك أن الأمر قد يظل جانبا لا يخلو من الأهمية في ممارسة التشريع الحكومي ودور اللجان خلال الفترة الفاصلة بين الدورات[2].

من خلال ذلك، يبقى التساؤل حول قيمة وأهمية موافقة اللجان الدائمة على مشروع المرسوم بقانون، هل موافقتها مجرد مسطرة روتينية و صورية؟ أم أنها تلزم الجلسة العامة للمجلس؟

اختلف الفقهاء حول ذلك، فمنهم من يرى أن موافقة اللجنة ما هي إلا موافقة شكلية وأنها مجرد إخبار للحكومة لها بشأن الأعمال التشريعية التي تنوي انجازها، في حين يرى آخرون أن العبارة الواردة في النص الدستوري " باتفاق مع اللجان" تعني موافقتها ضرورية لصدور المرسوم بقانون وهو ما يعني أن الاتفاق هو إجراء جوهري ودستوري، ويترتب عن مخالفته وقوع هذا الإجراء تحت طائلة البطلان[3]، وبالتالي فإن دور اللجان هو دور تقريري والحكومة يتعين عليها أن تحصل على موافقتها وليس أن تحيطها علما فقط وكل خروج عن هذا المقتضى يعد مخالفة للدستور.

المحور الثاني: الاختصاص الرقابي للجان الدائمة

تعد الرقابة على العمل الحكومي الوظيفة الرئيسة الثانية التي تضطلع اللجان البرلمانية الدائمة بها، وتمارسها عبر عدة آليات، وكل فصل بين وظيفة اللجنة في التشريع عن عملها في الرقابة هو إجراء يؤدي إلى نتيجة تتضمن ما ينبغي من الإلمام بنشاط اللجنة ككل ما دام أن مجالي التشريع والمراقبة في اللجان البرلمانية الدائمة وجهان لعملة واحدة

1 - صليحة بوعكاكة، الاختصاص التشريعي بين الدورات البرلمانية في الدستور المغربي، مجلة الملف القانونية، عدد 9، نونبر 2006، ص 135

2 -Abderahmane Amalon ; la loi en droit constitutionnel marocain ; thèse de doctorat d'état ; Agdal ;rabat 1970, P335.

3 - محمد أشركي، الوزير الأول، مركزه، وظيفته في النظام السياسي المغربي، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة الحسن الأول الدار البيضاء، كلية الحقوق، 1985، ص 348.

ومجالان متداخلان يصعب فصلهما[1]، فأثناء ممارسة اللجنة لوظيفتها التشريعية فهي تمارس رقابة ضمنية على أعمال الحكومة وسياستها، وعندما وضع الدستور والنظامان الداخليان للبرلمان قاعدة وجوب إحالة النصوص التشريعية على اللجان ومناقشتها قبل إحالتها على الجلسة العامة سينجم عنه في الممارسة انبثاق دور رقابي للجان على السياسات المتبعة من لدن الحكومة[2]، والتي تشكل التشريعات البرلمانية ترجمة لها، ذلك أن مناقشة أي مشروع قانون أمام اللجنة يستهل بعرض حكومي يعد بمثابة مذكرة تقديم للمشروع تبدأ كما سلفنا الذكر لتليها المرحلة الثانية لعمل اللجنة والمسماة المناقشة العامة، هذه المرحلة تنطوي عليها مراقبة دقيقة للعمل الحكومي في القطاع موضوع التشريع، إن لم تتجاوز أحيانا مناقشة عامة للسياسة الحكومية ضمن حرية في التعبير والطول النسبي لزمن التدخلات[3]. وبالتالي فهذه المرحلة تشكل إمكانية مهمة تتمتع بها اللجان ويمكن أن تتحول إلى رقابة فعالة للعمل الوزاري[4]، نفس الأمر ينطبق على مناقشة مشاريع الميزانيات الفرعية أما اللجنة، فحضور الوزير المشرف على القطاع والوثائق التي يدلي بها لأعضاء اللجنة تعد نوعا من الرقابة، وتذهب أحيانا إلى أبعد من ذلك حينما تخرج عن دائرة تخصصها لإبداء الرأي في موضوع محال على لجنة أخرى شرط تبرير طلبها لإبداء الرأي.[5]

كما سبق وأن أشرنا، أن البرلمان يحتاج وهو بصدد القيام بوظائفه الاستخبار حول القضايا التي تحظى باهتمامه، هذه الأعمال التي تقوم بها اللجنة ستفرز انبثاق مراقبة فعلية لعمل الحكومة وذلك إما بصفة مباشرة من خلال آلية الاستماع ومن ثم مساءلة الحكومة، أو من خلال آلية المهام الاستطلاعية خارج قبة البرلمان، ويتعلق الأمر هنا بآليات أقل خطورة التي يملكها البرلمان ويمارسها عبر لجانه الدائمة إزاء الحكومة، وتعرف انتشارا واسعا في جميع الأنظمة البرلمانية بالعالم، ودرجة إقبال كبيرة من طرف البرلمانيين في المعارضة كما في الأغلبية، يفسر هذا الإقبال على هذه الآليات بمرونة الإجراءات والمساطر التي يتطلبها تحريكها مقارنة بالآليات الرقابية التي تستهدف إسقاط الحكومة ووضع حد لوجودها المادي عبر إثارة مسؤوليتها السياسية.[6]

أولا: آلية طلب الاستماع لأعضاء الحكومة ومسؤولي المؤسسات والمقاولات العمومية

إن عملية تدبير السياسات العمومية وبلوغ أهدافها وغاياتها تتطلب العمل وفق إستراتيجية شمولية محكمة، يتم فيها إشراك مختلف الفاعلين داخل الدولة لصناعة القرار العمومي لكي يكون ذو إفادة على الأغلبية إن لم يكن على الجميع، ويعتبر –داخل هذا التحديد- تقييم السياسة العمومية ومراقبة العمل الحكومي أداة ووسيلة لتحسين القدرة على تعلم طريقة قيادة إصلاحات فعالة وتحديد الأهداف القابلة للانجاز في مجال نجاعة العمل العمومي حسب الوسائل أو نتائج، يخضع هذا التقييم والمراقبة وفقا لمقتضيات الدستور الجديد، لإجراء المساءلة

1 - حسن مشدود، واقع المراقبة البرلمانية ضمن التجربة الدستورية الحالي: دستور 13 شتنبر 1996، مجلة دراسات ووقائع دستورية وسياسية، العدد الثاني ، مكتبة الشباب، الرباط، 2000ص 189.

2 - محمد الوجدي، الأجهزة المسيرة للبرلمان بالمغرب – المكتب، الفرق، اللجان - ، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الأول وجدة، كلية الحقوق 2001، ص 70.

3 - محمد معتصم، مرجع سابق، ص 13.

4 -Zhiri Fouzia, les fonctions de législation et de contrôle de la chambre des représentants ; études de la législative de 1977-1983 ; Thèse les doctorats d'était en droit public ; Université Mohamed V Rabat 1986 ; P237.

5 - للمزيد من التفاصيل أنظر : عبد الكريم الحديكي، مرجع سابق، ص 108 وما بعدها

6 - أحمد بوز، البرلمان المغربي – البنية والوظائف-، المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، عدد خاص ، الجزء 8، دجنبر ، الرباط ، 2016، ص133.

والاستفسار البرلماني عن طريق الاستماع للمسؤولين على تنفيذ السياسات العمومية القطاعية. من خلال تخويله للجان البرلمانية الدائمة إمكانية طلب الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، بحضور الوزراء التابعين لهم وتحت مسؤوليتهم.[1]

إن اللجان البرلمانية الدائمة بمناسبة دراستها للنصوص المعروضة عليها تحتاج في بعض الأحيان إلى القيام بنوع من الرقابة القبلية على سلوك الجهاز الحكومي، وذلك من خلال التدقيق في بعض المقتضيات لمعرفة مدى ملائمة وموافقة النصوص المعروضة عليها مع التوجهات الاقتصادية والاجتماعية التي تم تسطيرها من طرف الحكومة، إذ يمكن للجنة المعنية أن تطلب الاستماع إلى الوزراء أو لمن يمثلوهم، وتعد هذه الآلية الأداء الرئيسية التي تمكن اللجان بصفة خاصة، والمجلس بصفة عامة من الاطلاع على سياسة الحكومة، ومناقشتها قبل تحديد الموقف السياسي منها عبر التصويت، ويكتسب هذا النوع من الرقابة مشروعيته من الدستور[2].

تتحقق هذه الإمكانية من خلال عروض الوزراء أو استقبال شخصيات مسؤولة لحمل مجموعة من المعلومات حول القضايا والمواضيع التي تستأثر باهتمام أعضاء اللجنة لما تكتسيه من أهمية في الساحة الوطنية وتقديم الأجوبة حول استفساراتهم، فمن الناحية العملية لا يمكن للجان البرلمانية بمختلف أنواعها أن تقوم بدورها على أتم وجه، إلا إذا كانت تتوفر على أكبر حجم من المعلومات والمعطيات، سواء بالنسبة إليها كلجنة أو بالنسبة لأعضائها كبرلمانيين، إلا أن هذه المعلومات لا يمكن أن تأتي بها إلا من ثلاثة مصادر: الوزراء، الموظفون التابعون لهم، مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، ومن المتعارف عليه في أغلب البلدان المتوفرة على مؤسسة برلمانية أنه حينما تطلب إحدى اللجان البرلمانية من وزير أن يحضر أمامها قصد تقديم توضيحات حول سياسة أو حول مشروع قانون معين، فإنه يكون مجبرا على الاستجابة لذلك الطلب[3].

وعلى العموم فإن الوزراء يلبون طلبات اللجان باستمرار باستثناء بعض الحالات[4] التي لا يجتمع فيها الوزير أو المسؤول المعني بأعضاء اللجنة، إلا بتوجيه من الحكومة أو تحت ضغط أعضاء اللجنة ومساندة المجلس أو بتدخل من القضاء الدستوري.

أما بالنسبة للموظفين التابعين للوزارات المعنية بموضوع الاستماع، فإنه لا يتم الاستماع إليهم إلا بمعية الوزراء المعنيين بالأمر، ومن أجل إتمام تصريحات الوزراء وعروضهم وتفصيل المعطيات التي يتقدمون بها، فالقاعدة

---

1 - كريم لحرش، مرجع سابق، ص 126.

2 - الفصل 102 من الدستور الحالي، يقابله الفصل 42 من دستور 1996.

3 - محمد الوجدي، الأجهزة المسيرة للبرلمان في كل من المغرب وفرنسا –دراسة مقارنة-، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، ، جامعة محمد الأول وجدة، كلية الحقوق، 2007/2006، ص 198.

4 - قد بينت الممارسة البرلمانية بالمغرب في عهد عز الدين العراقي حينما كان وزيرا للتعليم لم يكن يلبي طلبات اللجان البرلمانية إلا مرة واحدة في السنة بمناسبة دراسة الميزانيات الفرعية، وكان من نتائج ذلك أن صوت بالرفض كل أعضاء لجنة التعليم سنة 1986 على ميزانية وزارة التربية وطنية، كجزاء له على تعامله مع اللجان ومع البرلمانيين عموما، لولا المفاوضات والتدخلات التي تمت من طرف الوزير الأول والوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان ووزير الداخلية، وتسبب ذلك في التصويت بالرفض على قانون المالية من طرف البرلمان بأجمعه.

العامة في المغرب كما هو الشـــأن في فرنســـا، أن مســـؤولوا الوزراء والحكومة بكاملها أمام البرلمان، تقتضـــي ألا يتم الاستماع إلى الموظفين والمسئولين من طرف اللجان إلى بحضور أو ترخيص من طرف الوزراء وتحت مسؤوليتهم[1].

أما الاســـتماع إلى الأفراد العاديين فإن ذلك يختلف من بلد لأخر، وهو أمر غير مســـموح به في المغرب من الناحية النظرية، ورغم ذلك بهدف استكمال المعلومات التي ترغب فيها اللجان، أو بسبب الأهمية والفائدة الخاصة التي تعلقها على الموضوع المطروح، أو بسبب المهام والوظائف التقنية التي يتولاها هؤلاء الأفراد، فإن ذلك موجود من ناحية الممارسة.[2]

كما سبق الذكر، فإن هذه الآلية تجد أساسها في الدستور والنظامين الداخلين لمجلسي البرلمان، فالبرغم من أن الدســـتور لم يفصـــل في الأمر كثيرا إلا أن النظامان الداخليان لمجلســـي البرلمان تناولا الأمر بكثير من التدقيق بحيث أجازا لرئيس للجنة إمكانية طلب الاســـتماع لأي عضـــو في الحكومة حول مســـألة معينة، ويحدث أنه أحيانا الحكومة من تلقاء نفســـها تقوم بمبادرات في هذا المجال، بحيث عادة ما تقوم بخطوات اســـتباقية تتدخل بمحض إرادتها لتوضـــيح كل الحيثيات المتعلقة بنص معين أو ببعض القضـــايا المطروحة للنقاش[3]، ونظرا لامتداد اجتماعات اللجان على طول السنة عملا بمبدأ استمرارية أشغال اللجان حتى في الفترات الفاصلة بين الدورات فإنها تعد فرصة لمراقبة السياسة الحكومية مراقبة لا تحدها الدقائق القصيرة المخصصة للأسئلة الشفوية ولا التقيد بالحيز الزمني الضيق المتعلق بمناقشـــة الموضـــوع الوارد في مجال التشـــريع أثناء الجلســـة العامة، كما أن مشـــاركة نواب متخصـــصـــين فيما يجعل منها وسيلة للإخبار والمراقبة[4].

يمكن رصد مجموعة من خصائص لهذه الآلية وتتمثل في كونها رقابة تنصرف إلى أعمال السلطة التنفيذية، وآلية رقابية هامة يمارسها أعضاء اللجنة في مواجهة السلطة التنفيذية وأجهزة الدولة، وتعتبر أيضا من أكثر الوسائل الرقابية تطبيقا لفكرة العمل الجماعي بين أعضـــاء اللجنة وكونها ذات أســـلوب عملي إذ تنصـــرف إلى مراقبة ما هو كائن في عمل الحكومة[5].

ثانيا: المهام الاستطلاعية للجان البرلمانية الدائمة

1 - الفصل 102 من دستور 2011 يقابلها المادة 31 من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958 كما تم تعديله في سنة 2008.
2 - يلاحظ أنه بطريقة أو بأخرى يتولى المستشار القانوني للوزير أو أحد أعضاء ديوانه أو الكاتب العام للوزارة الرد على مجموعة من تساؤلات الموجه للوزير الماثل أمام اللجنة، وقد سبق كذلك لمهندسين معماريين المشاركة في أشغال اللجان أثناء مناقشة قانون التعمير و هيئة من الخبراء بالنسبة للقانون المنظم لمهنة الخبرة والمحاسبة.

3 - عبد المنعم لزعر، هياكل مجلس النواب دراسة في : التنظيم والاختصاصات، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط ، كلية الحقوق أكدال، 2006، ص 119.
4 - رضوان الشباكي، السلطة التشريعية في المغرب: التكوين، الاختصاص دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية الحقوق أكدال، ، 2006/2005 ص 141.
5 - علي الصوي، تطور عمل المجالس النيابية العربية، مقال منشور في الموقع الالكتروني لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي PNUD، www.pogar.org تاريخ الولوج 7 يوليوز 2019 مساءا.

يرجع أصل ظهور المهام الاستطلاعية أول مرة في النظام الداخلي لمجلس النواب ، المصادق عليه بتاريخ 22 نوفمبر 1994، من خلال المادة 71 منه التي نصت على أنه " يجوز للجان الدائمة أن تكلف بعض أعضائها بمهمة إخبار مؤقتة حول شروط وظروف تطبيق نص تشريعي معين أو موضوع يهم المجتمع أو يتعلق بنشاط من أنشطة الحكومة".

وظهور هذه المهام الاستطلاعية المؤقتة جاء ردا للفعل على تصريح الغرفة الدستورية، في مقررها عدد 182 بتاريخ 22 غشت 1985[1]، بعدم مطابقة الفصل 44 من النظام الداخلي لمجلس النواب، المصادق عليه في 20 مايو 1985 للدستور، بعلة ما ورد في هذا الفصل بشأن تشكيل لجان مؤقتة للبحث، و عللت المقرر بـــ" أن الدستور حدد على سبيل الحصر اختصاصات مجلس النواب والحكومة، وحدد سبل رقابة المجلس على الحكومة، ولا يسوغ أن تضاف إلى هذه الوسائل للرقابة وسائل أخرى لم ترد في الدستور"، وهو نفس الأمر الذي عاودت الغرفة الدستورية التأكيد عليه في مقررها عدد 238[2].

إلا أنه في اللاحق جرى تكريس هذا المقتضى في الأنظمة الداخلية لمجلس النواب ولم يكن المجلس الدستوري يثير أي ملاحظة بشأنها، غير أن ما أصبحت عليه هذه المهام الاستطلاعية بفعل الممارسة، خصوصا خلال الفترتين التشريعيتين السابعة والثامنة، أن أضحت بشكل أو بآخر تقترب من المهام المسندة بموجب الدستور إلى اللجان النيابية لتقصي الحقائق، الأمر الذي استدعى تبنيها من المجلس الدستوري ووضعها في إطارها المقبول دستوريا، وهذا ما صرح به في قراره رقم 829.12[3]، في شأن المادة 40 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2012 واشترط أن تنحصر مهام أعضاء المهام الاستطلاعية في القيام بأعمال استطلاعية محضة وأن لا تتحول واقعيا إلى مهام التقصي التي عهد بها الدستور وفق شروط مسطرية وجوهرية محددة في الفصل 67 والقانون التنظيمي رقم 085.13[4] إلى لجان نيابية تقصي الحقائق دون غيرها، وبذلك قد رسم الخط الرفيع الفاصل بين المهام الاستطلاعية ولجان تقصي الحقائق.[5]

إن اللجان الدائمة بالبرلمان تملك مجموعة من الآليات تساعدها في الفحص الدقيق لمختلف المواضيع المعروضة عليها، والتي تدخل ضمن اختصاصاتها، وذلك تمهيدا لعرضها على المجلس من أجل مناقشتها واتخاذ القرار المناسب بشأنها، تلعب هذه الآليات دورا مهما في تمكين اللجنة من الحصول على معلومات كافية لإغناء الدراسة، فبالإضافة إلى آلية الاستماع كما سبق وأشرنا، تتوفر اللجان على آلية الاستطلاع،[6] فالمهام الاستطلاعية تندرج كذلك ضمن الدور الرقابي للجان الدائمة للبرلمان، حيث يمكن لهذه الأخيرة، بناء على طلب من رئيسها، بعد موافقة مكتب اللجنة أو رئيس إحدى الفرق أو ثلث أعضاء اللجنة، أن تنتدب عضوا أو مجموعة من أعضاء بها للقيام بمهمة استطلاعية مؤقتة يكون غرضها الوقوف على ظروف تطبيق نص قانوني معين، أو موضوع ما يهم الرأي العام، أو يتعلق بنشاط

1 - الغرفة الدستورية، المقرر عدد 182، الصادر في 22 غشت 1985، بالجريدة الرسمية، عدد 3807 بتاريخ 16 أكتوبر 1985 ص 1272.
2 - الغرفة الدستورية، المقرر عدد 238 الصادر في 17 يناير 1992، الجريدة الرسمية عدد 4183 بتاريخ 19 فبراير 1992، ص 273.
3 - المجلس الدستوري، القرار رقم 829.12 الصادر في 11 ربيع الأول 1433 الموافق ل 4 فبراير 2012، الجريدة الرسمية عدد 6021، بتاريخ 13 فبراير 2012، ص 655.
4 - ظهير شريف رقم 1.14.125 الصادر ب 3 شوال 1435 الموافق ل 31 يوليو 2014 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 085.13 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، الجريدة الرسمية عدد 6283 الصادرة بتاريخ 17 شوال 1435 الموافق ل 14 غشت 2014.
5 - رشيد المدور، مرجع سابق، ص 626.
6 - أحمد بوز، مرجع سابق، ص 146.

من أنشـطة الحكومة والإدارات والمؤسـسـات والمقاولات العمومية باتفاق مع مكتب المجلس، على أسـاس أن ينجز النائب أو النواب المكلفون بالمهمة تقريرا يعرض على اللجنة قصـد مناقشـته بعد اسـتدعاء الحكومة لحضـور هذه المناقشة، ثم إحالته على مكتب المجلس الذي يتخذ القرار في شأن مناقشته بالجلسة العامة من عدمه[1]، على أساس أنه إذا تقرر ذلك، تكون الحكومة ملزمة بالحضور إلى الجلسة قصد الإجابة على التساؤلات والاستفسارات المرتبطة بالتقرير المذكور[2].

ويراعى في تكوين اللجنة المعنية بالمهمة الاسـتطلاعية تمثيل جميع الفرق والمجموعات النيابية، في الحالة التي يكون فيها عدد الأعضاء المكلفين بهذه المهمة يساوي عدد الفرق والمجموعات النيابية التي يتوفر المجلس المعني عليها، لكن إذا كان عدد الأعضـاء يفوق عدد الفرق والمجموعات النيابية، يتم اللجوء إلى مبدأ التمثيل النسـبي لتوزيع المقاعد المتبقية. كذلك الحال عندما يكون عدد المقاعد التي تتكون منها اللجنة أقل من عدد الفرق والمجموعات البرلمانية التي يتوفر عليها المجلس، إذ في هذه الحالة أيضـا يتم اعتماد مبدأ التمثيل النسـبي لتوزيع تلك المقاعد بينها وذلك حسـب منطوق المادة 63 من النظام الداخلي الحالي لمجلس النواب، مع الأخذ بعين الاعتبار أن ممثلي الفرق والمجموعات النيابية في هذه اللجان الاسـتطلاعية يمكن ألا يكونوا بالضـرورة هم من يمثلونها في اللجنة البرلمانية الدائمة التي بادرت بتشكيلها، بل قد يكونوا من خارجها[3].

والملاحظ من هذه القواعد الإجرائية أن النظام الداخلي لمجلس النواب وقرينه في مجلس المستشارين، أغفلا التطرق لمجموعة من النقط التي يمكن أن تثار بصـدد إنشـاء هذا النوع من اللجان إذ أن تسـاؤلات كثيرة تطرح حول كيفية تكليف الأعضـاء للقيام بالمهام المنوطة بها، وهل يمكن أن تمتد مهمتها إلى خارج الوطن أو أنها داخلية فقط، وما هو عمرها الافتراضـي أو آجل انتهاء عملها، وما مصـير التقرير الذي تعده اللجنة بعد إحالته على مكتب المجلس في حالة رفضه أو في حالة الوقوف على بعض النواقص به، وما الإجراءات المتخذة ضد المسؤولين عنها؟.

في حين أن النظامان الداخليان للبرلمان الفرنسـي عمدا في هذا الإطار إلى التطرق لجل المقتضـيات الرامية للإحاطة بمختلف جوانب القيام بالمهام الاسـتطلاعية ولم يتركا أي مجال للفراغ أو الريبة والارتجالية في سـير هذه المهام الاستطلاعية، بحيث تم التنصيص على كيفية القيام بهذه المهام خارج فرنسا ومستعمراتها وخلال الدورات العادية للبرلمان، وأن تكون هذه المهمة أولا موضوع طلب من قبل الجهات المخول لها ذلك، يحدد فيه موضوع المهمة، ومدتها وأسـماء أعضـائها، والمكتب المدعو للإدلاء برأيه حول المصـاريف المحتملة لهذه المهمة، وإذا كان الرأي مقبولا فإن الطلب يعرض على المجلس برمته الذي يقرر بشـأنه، وأنه في حالة الاسـتعجال يرخص للمكتب المجلس والأمناء لوحدهم البت في الطلب.[4]

المحور الثالث: وظيفة الدبلوماسية الموازية والأنشطة التواصلية للجان الدائمة

1 - المادة 107 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.
2 - البند الأخير من نفس المادة.
3 - المادة 109 من النظام الداخلي لمجلس النواب 2017.
4 - رضوان الشباكي، مرجع سابق، ص 150.

اهتمام البرلمان المغربي بالجوانب الفكرية والعلمية والثقافية للمجتمع إلى جانب عمله البرلماني، يدخل في إطار انفتاحه على محيطه وتفاعله معه، وانشغاله بمختلف قضايا المجتمع. وينبثق هذا التفتح من قناعته بأهمية الدور الموكل إليه في الحفاظ على الاستقرار المؤسساتي والتوازن بين السلطات وترقية الممارسة الديمقراطية من جهة وفي إبراز الخصائص التاريخية والاجتماعية والثقافية للمجتمع من جهة أخرى.

وكذلك انعكاس هذا الاهتمام على العمل التشريعي الذي يقوم به من ناحية مساهمته في تطويروتحسين النصوص التشريعية وجعلها مواكبة لكل المستجدات والتطورات التي تبرز على الساحة الوطنية أو الدولية وخاصة في ظل العولمة[1]. الحديث عن توسع اهتمام البرلمان خارج مهامه التقليدية، يجرنا ونحن في سياق حديثنا عن لجانه البرلمانية إلى وجوب التساؤل عن موقع هذه اللجان من هذا النشا ط ومدى تأثيره على عمل البرلمان وتفعيل أدائه. والحقيقة أن نشاط اللجان خارج المجالين التقليديين للبرلمان يشمل نقطتين هامتين تساهم فيهما اللجان وهما: القيام بأنشطة داعمة للعمل التشريعي والرقابي، ثم المساهمة في النشاط الدبلوماسي للبرلمان أو ما يعرف ب " الدبلوماسية البرلمانية الموازية. "

أولا: أنشطة اللجان الداعمة للعمل التشريعي والرقابي

تتمثل أنشطة اللجان البرلمانية الدائمة منها ، في تنظيم المحاضرات والندوات الفكرية والأيام الدراسية، والملتقيات الدولية والمشاركة فيها سواء ممثلة في شخص رئيسها أو بحضور أعضاء منها، والحقيقة أن جل المواضيع المدرجة في هذا النشاط الفكري كانت ترتبط بأجواء التحولات التي يمر بها المجتمع المغربي، وتعبر في ذات الوقت عن انشغالات بالقضايا الإقليمية الجهوية والدولية. والواقع أن لجان البرلمان في اعتمادها للنشاط الفكري تستند في نظرتها إلى الفلسفة العامة للبرلمان التي يمكن التعبير عنها في النقاط التالية:

- ✓ المقاربة الاستشرافية في تناوله ومعالجته للقضايا الهامة في البلاد، والسعي إلى الدرء المسبق والتنبيه إلى تداعياتها من خلال الاستفادة من آراء وتوصيات الخبراء والباحثين.
- ✓ مد جسور التواصل مع الهيئات العلمية ومراكز البحث العلمي والمؤسسات الثقافية

والاقتصادية والسعي لإقامة علاقة تعاون معها.

- ✓ الحرص على ذلك الرصيد الفكري والعلمي بما يجعل منه قوة اقتراحية يمكن لها بالتنسيق مع الجهات المعنية أن تساهم بتقديم حلول ملائمة للمشاكل المطروحة.
- ✓ فتح العديد من قنوات الاتصال والاحتكاك بشرائح المجتمع المدني لربط وتحسين العلاقة بين المجلس والمواطنين.

لا تكاد تخلو سنة تشريعية من قيام اللجان البرلمانية الدائمة في كلا الغرفتين بنشاطات فكرية تنظمها وتشرف عليها بالتنسيق مع رئيس الغرفة المعنية، هذه النشاطات التي لها انعكاس مباشر على البرلمان من حيث تواصل أعضائه بفئات معينة من المجتمع ، والاحتكاك بخبرات متخصصة تساهم في إثراء المواضيع المطروحة للنقاش، وإيجاد

1 -مصطفى درويش، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص ديسمبر ، الجزائر،2003 ص 45.

الحلول لبعض الإشكاليات التي تمس مجالا من مجالات العمل البرلماني وتسليط الضوء عليه، أو تفسير بعض الظواهر، أو تقديم بعض التجارب الرائدة...، وبالتالي تقدم فوائد كبيرة لأعضاء البرلمان واللجان المشاركة، مما ينعكس بالإيجاب عل مردود البرلمان.

وتضطلع اللجان الدائمة أيضا، بدور تواصلي مع مختلف الفرقاء الاقتصاديين والاجتماعيين، وذلك من خلال حرص البرلمان عن طريق لجانه الدائمة الانفتاح والتواصل مع محيطه، ذلك أنه يمكن للجنة تنظيم أيام دراسية حول موضوعات تندرج ضمن تخصصاتها[1]، وتوجيه دعوات إلى أشخاص ينتمون إلى القطاع الخاص أو فعاليات من المجتمع المدني، وتأتي هذه اللقاءات في إطار إعمال المقاربة التشاركية وتستدعي مختلف الفاعلين المباشرين وغير المباشرين إما من أجل أخذ رأيهم في موضوع الدعوة أو في بعض المواضيع العامة التي تستأثر باهتمام أعضاء اللجنة أو بمناسبة دراستها لنص قانوني معروض عليها لإغناء النقاش حوله.

تتجلى أهمية هذه الأيام الدراسية أيضا في الضرورة التي تفرضها بعض النصوص التقنية أو محاولة لإثراء نصوص قانونية أخرى لتساير التطورات والتحولات في المجال المرتبط بالنص استجابة لحاجيات ظرفية، وبالتالي فإن أعضاء اللجنة يحتاجون إلى الكثير من الإيضاحات من طرف جهات علمية أكاديمية متخصصة محايدة لإبداء الرأي، - ناهيك عن طلب أراء المؤسسات والهيئات الدستورية الرسمية-[2]، الشيء الذي لا يجعل اللجنة تتردد في تنظيم أيام دراسة كلما دعت الضرورة لذلك.

يمكن للجان الدائمة أيضا أن تقوم بزيارات في إطار أعمالها التواصلية، الغاية منها الإطلاع المباشر على كيفية عمل مرفق معين قد يكون مرتبط أو غير مرتبط بمجال عملها أو بعمل البرلمان ككل، في هذا الإطار يجب أن نميز بين الزيارات الميدانية والمهام الاستطلاعية المؤقتة[3]، فالأولى هدفها تواصل وانفتاح اللجنة على مختلف الفاعلين المحيطين بها، أما الثانية فهدفها يبقى رقابي لسياسة الحكومة بامتياز[4].

ثانيا: مساهمة اللجان في النشاط الدبلوماسي للبرلمان:

إلى جانب مهامها المرتبطة بالتشريع وإعمال الرقابة على العمل الحكومي، تحظى الهيئات التشريعية في مختلف الأنظمة الدستورية ببعض الصلاحيات المرتبطة بالشأن الدبلوماسي، وإذا كان الدستور المغربي قد خول سلطات محورية في هذا الشأن إلى المؤسسة الملكية، فإن البرلمان بدوره يمارس بعض هذه الصلاحيات في إطار الحدود الضيقة المرسومة له، محاولا تطويرها تبعا لتطور الحياة الدولية وتوسيع هامش الحريات في البلاد.

قد أصبح العمل الدبلوماسي للدولة، في يومنا هذا، في حاجة ماسة إلى روافد تدعمه وتساعده من أجل تنمية قدراته على دعم وتطوير العلاقات الثنائية ومتعددة الأطراف بين الدول. وإذا كانت هذه الروافد قد أصبحت تتميز

1 - المادة 137 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.
2 - هيئات الحكامة الواردة في الباب العاشر من الدستور والمجلس الاقتصادي والاجتماعي.
3 - لمزيد من التفاصيل المرجو الاطلاع على المحور الثاني من هذه الدراسة.
4 - رشيد المدور، مراقبة دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان المغربي – مقارنة في الخصائص والمنهج-، الطبعة الأولى، طوب بريس، الرباط ، 2008، ، ص 22.

بتعدد أشكالها وتنوع أصنافها في إطار الدبلوماسية الموازية (دبلوماسية المجتمع المدني، الأحزاب السياسية، النقابات، المنظمات المهنية وغيرها)، فإن الدبلوماسية البرلمانية تتصدر قائمة هذه الأصناف، ليس فقط لكونها تمارس من طرف البرلمان باعتباره يعبر عن الإرادة الشعبية ويترجمها، بالتالي، الممارسة الديمقراطية التي تنبني عليها العلاقات الدولية المعاصرة أصبحت معولمة على كافة المستويات، وهي ظاهرة أفرزت تعدد المتدخلين في المجتمع الدولي بكيفية تؤسس لبيئة دولية جديدة يصعب التحكم فيها. ولهذه الغاية، يتم في بلادنا الرهان على تفعيل الدبلوماسية البرلمانية لدعم الدبلوماسية الرسمية من أجل الدفاع عن المصالح الحيوية للمغرب[1].

فمن الناحية المبدئية، تعد الوظيفة الدبلوماسية من مهام هيئات وأجهزة متخصصة في الدولة، وفي مقدمتها رئيس الدولة ووزارة الخارجية، التي تتولى القيام بهذه المهمة في جميع البلدان. لكن وبفعل تطور العمل الدبلوماسي وتعقده وتشعبه فرض تنويع وتطوير الآليات المعنية بممارسته. في هذا الإطار أصبح الحديث قويا عما يعرف بالدبلوماسية الموازية، التي تتجسد في إما في شكل دبلوماسية شعبية أو مدنية أو حزبية، - بحسب اختلاف التسميات المتداولة- تضطلع بها الأحزاب السياسية والهيئات المدنية في جميع البلدان، أو في شكل دبلوماسية برلمانية ارتبطت بالعلاقات التي أضحت المؤسسات البرلمانية في كل بلد تنسجها على المستوى الخارجي في إطار الهيئات البرلمانات الدولية وغيرها من المحافل الدولية[2].

وتضطلع اللجان البرلمانية الدائمة بدور الدبلوماسية الموازية من خلال مجموعة من الأنشطة التي تقوم بها وعلى رأسها أنشطة استقبال الوفود الأجنبية والتواصل معها، عبر عقد لقاءات وأيام تواصلية وزيارات متبادلة، لها علاقة باختصاصات اللجنة، وهي لقاءات لتبادل الحوار والأفكار بعيدا عن مناقشة نصوص قانونية محددة.

على سبيل الختم:

إن دراسة اللجان الدائمة بصفة عامة من خلال الوقوف عند اختصاصاتها ومردوديتها والقيود الواردة عليها، يبرز بجلاء عدم التوازن القائم بين مؤسسة البرلمان التي تعكس الاستمرارية في تراجع دورها وسعي الحكومة الحثيث نحو تقليص أدوارها بكل الوسائل المتاحة.

كما أن مظاهر العقلنة البرلمانية قد أهلكت العمل البرلماني الذي أصبح مثقلا بها، أمر يزكيه دعم الأغلبية اللامتناهي للحكومة الشيء الذي يجعل من المؤسسة البرلمانية أداة لشرعنة مشاريع قوانين مما يؤثر لا محالة على فعاليته.

لذلك فإن أي جنوح للمشرع الدستوري لتقوية دور البرلمان في مجال الاختصاص التشريعي والرقابي لا يمكن أن يتم دون مراجعة وضعية اللجان الدائمة لاعتبارها المحرك الأساسي للعمل البرلماني، ذلك أن مجلسي البرلمان لا يقومان في الواقع إلا بالموافقة على ما تم إنجازه داخل اللجان.

1 - فاطمة الغالية الليلي، الدبلوماسية البرلمانية والسياسة الخارجية في المغرب، الطبعة الأولى، منشورات الثقافية، الرباط، مارس 2017، ص 11
2 - أحمد بوز، مرجع سابق، ص 153.

هذه المراجعة من الأفضل أن يراعى فيها التخفيف من شدة العقلنة البرلمانية المفروضة عليها وإعادة النظر في الإجراءات التشريعية وتطويرها بشكل يحول دون تجميد النصوص القانونية في اللجنة خاصة مقترحات القوانين لفترات طويلة من الزمن وذلك في إطار المخطط التشريعي السنوي.

كما أن تقييد صلاحيات اللجان الدائمة فيما يتعلق بمنحها الحق في اتخاذ المبادرة التشريعية لاقتراح القوانين شأنها شأن اللجان في الأنظمة المقارنة جعل منها جهاز يقتصر على التحضير والقيام بالأشغال التمهيدية للنصوص القانونية فقط دون أن تكون لها سلطة اتخاذ المبادرة لاقتراح القوانين.

من جانب أخر شكل عقلنة الدور الرقابي للجنة خاصة فيما يتعلق بآلية الاستماع المخولة لها أثناء استدعاء أعضاء الحكومة رغم أهميتها في تعزيز أداء المجلس لوظيفته الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وتنوير المجلس بأبعاد المواضيع قبل المناقشة، كما أن ندرة تفعيل دورها الاستطلاعي والعراقيل التي تصادف هذه الآلية تجعل منها قليلة الاستعمال خصوصا أمام الرفض المستمر لمكتب المجلس لطلبات المهام الاستطلاعية تحت تبرير التكلفة المالية لهذه المهام في الوقت الذي تصرف ميزانيات كبيرة في أنشطة أقل أهمية من هذه الآلية والدور الرقابي الذي ممكن أن تحققه من خلال مراقبة أعمال الحكومة.

ختاما يمكن القول أن تقوية دور وعمل اللجان البرلمانية الدائمة بصفة عامة رهين بسياق عام تعيشه البرلمانات المتأثرة بالعقلنة وضرورة إقرار نظام قانوني فعال يمنحها سلطات قوية حتى يمكنها من استعادة هيبتها والحفاظ على التوازن السياسي والمؤسساتي بالمغرب وتجاوز العقلنة التي أثقلت كاهلها ومنها كاهل العمل البرلماني ككل.

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية

1- الكتب:

- ✓ الدقاق الحبيب ، العمل التشريعي للبرلمان – أية حكامة؟ مقاربة نقدية للقانون البرلماني والممارسة التشريعية بالمغرب، مطبعة الأمنية، الرباط، 2009.
- ✓ المدور رشيد ، مراقبة دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان المغربي – مقارنة في الخصائص والمنهج-، طوب بريس، الطبعة الأولى، الرباط.2008
- ✓ الغالية الليلي فاطمة ، الدبلوماسية البرلمانية والسياسة الخارجية في المغرب، منشورات الثقافية، الطبعة الأولى، الرباط، مارس 2017.
- ✓ بوعزيز محمد ، القانون البرلماني المغربي- مسطرة التشريع – دراسة نظرية وتطبيقية، مطبعة الفضالة، المحمدية، 2006.
- ✓ لحرش كريم ، الدستور الجديد للمملكة – شرح وتحليل-، سلسة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي، العدد 3، الرباط، 2012.

- ✓ عبد الصادق سامي، أصول الممارسة البرلمانية، المجلد الأول، الطبعة الأولى، الهيئة المصرية للكتاب، 1982.
- ✓ قلوش مصطفى ، النظام الدستوري المغربي، الطبعة الرابعة، مكتبة دار السلام، الرباط، 1995.

2- القوانين والمواثيق الدولية:

- ✓ الدستور المغربي لسنة 2011
- ✓ الدستور المغربي لسنة 1996
- ✓ الدستور الفرنسي لسنة 1958
- ✓ النظام الداخلي لمجلس النواب لسنوات 2004 و 2013 و 2017
- ✓ النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014.
- ✓ مرسوم بقانون رقم 552-80-2 منشور بالجريدة الرسمية عدد 3540.
- ✓ مرسوم بقانون رقم 719-92-2 منشور بالجريدة الرسمية عدد 4169، مكرر مرتين بتاريخ 1992/9/28.
- ✓ مرسوم بقانون رقم 720-92-2 منشور بالجريدة الرسمية عدد 4169، مكرر مرتين بتاريخ 1992/9/82.
- ✓ مقرر الغرفة الدستورية، عدد 182، الصادر في 22 غشت 1985، بالجريدة الرسمية، عدد 3807 بتاريخ 16 أكتوبر 1985 ص 1272.
- ✓ مقرر الغرفة الدستورية، عدد 238 الصادر في 17 يناير 1992، الجريدة الرسمية عدد 4183 بتاريخ 19 فبراير 1992، ص 273.
- ✓ قرار المجلس الدستوري، رقم 829.12 الصادر في 11 ربيع الأول 1433 الموافق ل 4 فبراير 2012، الجريدة الرسمية عدد 6021، بتاريخ 13 فبراير 2012، ص 655.
- ✓ ظهير شريف رقم 1.14.125 الصادر ب 3 شوال 1435 الموافق ل 31 يوليو 2014 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 085.13 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، الجريدة الرسمية عدد 6283 الصادرة بتاريخ 17 شوال 1435 الموافق ل 14 غشت 2014.

3- المقالات

- ✓ اعبيزة عبد الغني ، مراقبة العمل الحكومي بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 67، الطبعة الأولى، الرباط. 2006.
- ✓ المدور رشيد، إشكالية النظام الداخلي للبرلمان في ضوء الدستور – دراسة دستورية تحليلية -، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 111، الطبعة الأولى، 2016.

- ✓ الزياني عثمان ، الحماية الدستورية لحقوق المعارضة البرلمانية: مقاربة على ضوء دستور 2011، منشورات مجلة الحقوق، سلسة الأعداد الخاصة، عدد 5، الرباط. 2012
- ✓ المعتصم محمد ، دور اللجان البرلمانية في المراقبة خلال الثلاث الدورات الأولى للولاية التشريعية الخامسة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 11، أبريل 1995.
- ✓ بوز أحمد ، البرلمان المغربي – البنية والوظائف-، المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، عدد خاص ، الجزء 8، الرباط، دجنبر 2016.
- ✓ بوعكاكة صليحة ، الاختصاص التشريعي بين الدورات البرلمانية في الدستور المغربي، مجلة الملف القانونية، عدد
- ✓ 9، نونبر 2006.
- ✓ مشدود حسن، واقع المراقبة البرلمانية ضمن التجربة الدستورية الحالي: دستور 13 شتنبر 1996، مجلة دراسات ووقائع دستورية وسياسية، العدد الثاني مكتبة الشباب، الرباط. 2000.
- ✓ فونتير عبد الإله ، العمل التشريعي بالمغرب، أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية-دراسة تأصيلية وتطبيقية، الجزء الثالث، تطبيقات العمل التشريعي وقواعد المسطرة التشريعية، الطبعة الأولى، 2002.
- ✓ درويش مصطفى، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص ديسمبر الجزائر 2003.

4- المواقع الإلكترونية

- ✓ **الموقع الالكتروني لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي PNUD**

www.pogar.org

- ✓ **الموقع الرسمي لمجلس النواب المغربي**

http://www.chambredesrepresentants.ma/ar

5- الأطاريح ورسائل الماجستير

- ✓ **الحديكي عبد الكريم، التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان في النظام الدستوري المغربي – دراسة قانونية – أطروحة لنيل الدكتوراه، كلية الحقوق أكدال، الرباط، 2002.**
- ✓ **آشركي محمد ، الوزير الأول، مركزه ، وظيفته في النظام السياسي المغربي، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في الحقوق، الدار البيضاء، 1985.**
- ✓ **الوجدي محمد ، الأجهزة المسيرة للبرلمان بالمغرب – المكتب، الفرق، اللجان - ، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق، وجدة 2001.**
- ✓ **الشباكي رضوان ، السلطة التشريعية في المغرب: التكوين، الاختصاص دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكدال، جامعة محمد الخامس الرباط، 2006/2005 .**

- العبدي محمد ، الفرق البرلمانية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق السويسي، الرباط، 2008
- الوجدي محمد ، الأجهزة المسيرة للبرلمان في كل من المغرب وفرنسا –دراسة مقارنة-، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة محمد الأول، سنة 2007/2006,
- بوزبع عبد الحميد ، علاقة البرلمان بالحكومة في النظام الدستوري المغربي –دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكدال، الرباط.1999
- ولد أب سيدي محمد ، الوظيفة العمومية التشريعية في دول المغرب العربي، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام ، الجزء الأول، كلية الحقوق اكدال، الرباط، 1998.
- لطيفة ياسين، تنظيم وهيكلة مجلس النواب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية الحقوق السويسي، الرباط، 2008/2007.
- لزعر عبد المنعم ، هياكل مجلس النواب دراسة في : التنظيم والاختصاصات، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق أكدال، جامعة محمد الخامس الرباط، 2006.
- صاد عبد الحميد ، علاقة المؤسسة الملكية بالحكومة والبرلمان في ظل دستور 1996 ، بحث لنيل دبلوم الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق أكدال الرباط، 2005.

المراجع باللغة الأجنبية:

Les ouvrages:

- **Abderahmane Amalon ; la loi en droit constitutionnel marocain ; thèse de doctorat d'état ; Agdal ;rabat 1970.**
- **Mohammed Amine Benabdalla ; Le conseil constitutionnel et la loi sur les paraboles : Renald N° 9 ; 1994**
- **Michel Riusset ; L'interprétions des pouvoirs du roi dans la nouvelle Constitution ;Le constitution marocaine 2011 – Analyses et commentaires ; sous la direction du centre d'études internationales ;Paris :2012.**
- **George Lavroff, le système politique français 5éme République, 2éme édition, Paris 1979, P310.**

Les juridiques:

- **Règlement intérieur de l'Assemblée nationale française JANVIER 2015.**

Les Thése:

- ✓ **Zhiri Fouzia, les fonctions de législation et de contrôle de la chambre des représentants ; études de la législative de 1977-1983 ; Thèse les doctorats d'était en droit public ; Université Mohamed V Rabat 1986 ; P237.**

إشكالية تدبير الموارد المالية والبشرية الموجهة للعمل الجمعوي- حالة المغرب

The problem of managing the financial and human resources for the Work associative - the case of Morocco

د.مولاي هشام المراني- باحث في القانون العام والعلوم السياسية
أستاذ متعاون بكلية الحقوق بأيت ملول

الملخص:

تسعى هذه الدراسة إلى تشخيص مكامن الخلل التي تشوب التدبير المالي للجمعيات والتعريف بمشكل ضعف الموارد الموارد المالية والموارد البشرية الموجهة للعمل الجمعوي وغياب تكافؤ الفرص في توزيع الدعم العمومي. وذلك من خلال تحليل الأرقام الإحصائية التي قدمتها التقارير المنجزة حول الجمعيات في المغرب ومنها على الخصوص المندوبية السامية للتخطيط حول المنظمات ذات الأهداف غير الربحية سنة 2007 والصادر سنة 2011 وكذلك تقارير الأمانة العامة للحكومة حول نشاطات الجمعيات بالمغرب.وتتبع واقع احترام المقتضيات القانونية المتعلقة بالمحاسبة الجمعوية.

وإذا كان عدم كفاية الموارد المالية والبشرية وسوء تدبيرهما من المشاكل الجوهرية التي تعيق عمل جمعيات المجتمع المدني، فإن هناك مشكلا لا يقل أهمية؛ يتمثل في ضعف الشفافية والرقابة الممارسة من طرف السلطات العمومية المانحة والمحاكم المالية.

وبالتالي فهذه الدراسة تروم بشكل أساسي رصد مظاهر ضعف الموارد البشرية الموجهة للعمل الجمعوي والإختلالات التي تعتري النظام المالي للجمعية وذلك بهدف تيسير مهمة إقتراح الحلول القمينة بتجاوزها بشكل يعزز حكامة العمل الجمعوي.

الكلمات المفتاحية: جمعيات المجتمع المدني –الموارد المالية للجمعيات- الموارد البشرية للجمعيات - التدبير المالي للجمعيات-الشفافية والرقابة- النظام المحاسبي المفروض على الجمعيات- التطوع – التطوع التعاقدي.

Abstract:

This study seeks to identify the shortcomings of the financial management of associations and to identify the problem of resource weakness. Financial resources and human resources directed towards work associative and lack of equal opportunities in the distribution of public support. These is done by analyzing statistical figures provided by the reports on associations in Morocco, especially the High Commissioner for Planning on non-profit organizations in 2007 issued in 2011and the reports of the General Secretariat of the Government on the activities of associations in Morocco and follow the reality of respect for the legal requirements related to collective accounting.

If inadequate and poor financial and human resources are fundamental problems that hinder the functioning of civil society associations, an equally important problem is the lack of transparency and oversight exercised by donor public authorities and the financial courts.

Therefore, this study aims mainly to monitor the weaknesses of human resources directed to the collective work and imbalances in the financial system of the Assembly in order to facilitate the task of proposing solutions to overcome them in a way that strengthens the governance of work associative.

تقديم

يعد مشكل ضعف الموارد المالية الموجهة للعمل الجمعوي، وضعف حكامة الدعم العمومي، بالإضافة إلى ضعف تكوين الموارد البشرية وعدم كفايتها وغياب استقلاليتها عن السلطة والأحزاب، أحد أهم الإشكالات الكبرى التي تعيق السير العادي لعمل جمعيات المجتمع المدني وتحقيق أهدافها.

تعتمد جمعيات ومنظمات المجتمع المدني في تمويل أنشطتها على مصادر تمويل متعددة[1]، وبالتالي فنجاح هذه المنظمات يتوقف وبدرجة كبيرة على نجاح الإدارة المالية ومقدرتها على تدبير التمويل اللازم للاستمرار وتطور عمله.

ومن هنا، يمكن القول أن فشل الإدارة المالية ستؤدي حتما إلى إنهيار المؤسسة وفشلها بغض النظر عن الكفاءة الفنية والإدارية لها[2].

وتعد صعوبات التمويل واحدة من الإشكالات الجوهرية التي تعاني منها الجمعيات في المغرب، والتي تعيق السير العادي لعملها وتحقيق أهدافها؛ ذلك أن واقع الممارسة المدنية يؤكد نقصا صارخا في الموارد المالية لدى الكثير من الجمعيات إن لم نقل أغلبها[3]. وبالمقابل تتمتع نسبة قليلة من الجمعيات بموارد ضخمة جدا؛ ولها امتيازات عدة في علاقتها بالدعم العمومي الذي يغيب عنه الأساس القانوني وأخلاقيات العمل بسبب نفوذها وعلاقتها مع مصادر القرار.

وأمام نقص التمويل الداخلي تلجأ بعض الجميعات إلى مصادر التمويل الخارجي بالرغم من ما قد يشكله من تهديد على استقلالية الجمعية.

وما يزيد من تعقيد مأمورية الجمعيات، غياب اعتماد أسس الحكامة في تدبير هذه الموارد والمتمثلة بالأساس في حسن التدبير والشفافية والرقابة.

---

(1) - التمويل هو عبارة عن عملية حصول مؤسسات المجتمع المدني على الأموال أو التمويل من مصادره الخاصة أو العامة طبقا للقانون والوائح المنظمة لذلك، ليكون موردا ثابتا ومستمرا للصرف منه على أجهزتها المنظمة وبرامجها، وتكوين أصولها الثابتة والمتداولة، وهذا المال له طبيعة خاصة من حيث مصادر ووسائل تنميته: إنظر خالد جاسم إبراهيم حسن الحوسني: " الدور الرقابي لمؤسسات المجتمع المدني واثره في تنمية المجتمع المدني في دولة الإمارات العربية المتحدة – جمعيات النفع العام – دراسة حالة"، رسالة للحصول على درجة الماجستير في العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، كلية الآداب والعلوم، جامعة الشرق الأوسط، الفصل الثاني: 2012-2013، ص:69.

(2) -عبد العزيز دحماني: "رهانات المجتمع المدني في ضوء متغيرات النظام الدستوري المغربي"،أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية،جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا،السنة الجامعية 2017/2016، ص: 186.

(3) -الحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة، التقرير التركيبي، أبريل 2014، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، ص:40.

ومن جانب آخر لايمكن للجمعيات أن تضطلع بمهامها التنموية على النحو المطلوب في غياب موارد بشرية كافية ومؤهلة؛ فالعنصر البشري عماد الجمعية فهو يوفر الجهد والوقت اللذين يحتاجهما تتبع وتنشيط الجمعية.

فما هو واقع التمويل لدى الجمعيات؟ وأي حكامة لمالية الجمعية وللدعم العمومي؟ وما هي مظاهر ضعف وعدم كفاية الموارد البشرية الموجهة للعمل الجمعوي؟

المبحث الأول: إشكالية التمويل والتدبير المالي للجمعيات

المطلب الأول: ضعف التمويل وتفاوت الدعم العمومي

أفادت العديد من التقارير الرسمية مثل البحث الذي أجرته المندوبية السامية للتخطيط المنظمات ذات الأهداف غير الربحية ، والتقرير التركيبي للحوار الوطني حول منظمات المجتمع المدني[1] عدم كفاية الموارد المالية للجميعات بسبب ضعفها وتفاوت الدعم العمومي المقدم إليها.

الفقرة الأولى: محدودية الموارد المالية للجمعيات:

حسب المادة 6 من القانون، رقم 75.00 المتعلق بحق تأسيس الجميعات[2]، تشمل الموارد المالية ما يلي:

- الإعانات العمومية؛
- واجبات انخرط الأعضاء؛
- واجبات اشتراك أعضائها السنوية؛
- إعانات القطاع الخاص؛
- المساعدات التي يمكن أن تتلقاها الجمعية من جمعيات أجنبية أو منظمات دولية؛
- الممتلكات الضرورية لممارسة وإنجاز أهدافها.

وتستفيد الجميعات أيضا من التبرعات بموجب التماس الإحساس العمومي وهو كل طلب يوجه إلى العموم قصد الحصول بوسيلة ما (ولاسيما الإلتماسات وجمع الأموال والإكتتابات وبيع الشارات والحفلات

---

(1) - جرت فعاليات الحوار الوطني حول المجتمع المدني وأدواره الدستورية خلال الفترة بين 13 مارس 2013 و 13 مارس 2014، تحت اشراف الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني بغية إقتراح أرضيات قانونية كفيلة بتفعيل مانصت عليه الوثيقة الدستورية لسنة 2011.وتكفل بإدارة هذا الحوار اللجنة الوطنية حول المجتمع المدني وأدواره الدستورية والذي تضمن سلسلة من الندوات العلمية واللقاءات التشاورية مع ما يناهز 10000 جمعية في مختلف جهات المغرب عبر لقاءات جهوية (بلغت18 لقاءا). وبين مغاربة العالم ايضا(أربع لقاءات).كما ساهمت في عدد من اللقاءات الحوارية الإقليمية التي نظمتها الجمعيات وتلقت مذكرات تفصيلية. ناهيك عن العديد من اللقاءات النوعية التي عقدتها اللجنة مع مجموعة من المؤسسات الوطنية والقطاعات الحكومية المعنية وكذا مع عدد من الخبراء المغاربة والاجانب، والمنظمات الدولية المهتمة بتوسيع مجالات المشاركة المدنية وتنظيمها وتأهيلها. وقد عملت اللجنة الوطنية على تنظيم المقترحات المسبقة عن هذا المسلسل الحواري التشاوري في اطار ثلاث مخرجات اساسية تمت المصادقة عليها في اخر اجتماع للجنة الوطنية، ويتعلق الامر ب : - الارضية القانونية الخاصة بالملتمسات والعرائض والتشاور العمومي.

-الأرضية القانونية للحياة الجمعوية.

-الميثاق الوطني للديمقراطية التشاركية.

يرجى الرجوع الى : التقرير التركيبي، الحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة، أبريل 2014، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني،ص-ص:7-8.

(2)-القانون رقم 75-00 المغير والمتمم بموجبه الظهير الشريف رقم 1.58.376 الصادر في 15نوفمبر 1958 المتعلق بتنظيم حق تأسيس الجمعيات الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 206.02.1 بتاريخ 23يوليو 2002، جريدة رسمية عدد 5046 بتاريخ 10أكتوبر2002.

والسهرات الراقصة والأسواق الخيرية والفرجات والحفلات الموسيقية)، على أموال أو أشياء أو منتوجات تقدم كلا أو بعضا لفائدة مشروع خيري أو هيئة أو أفراد آخرين[1].

غير أن التماس الإحسان العمومي لا يجوز تنظيمه أو إنجازه أو الإعلان عنه في الطريق أو الأماكن العمومية أو بمنازل الأفراد من طرف الجمعية إلا بإذن من الأمين العام للحكومة باستثناء الجمعيات ذات المنفعة العامة التي يحق لها مرة واحدة في السنة الإلتجاء إلى الإلتماس العمومي دون الحصول على الترخيص المطلوب[2].

ويمكن للجمعيات أن تتلقى تبرعات تلقائية دون التصدي للجمهور وغالبا ما يتم تلقي هذه التبرعات في مقر الجمعية أو حتى مقر أنشطتها المختلفة وذلك بموجب إيصالات يتم استخراجها من الجمعية، وتزداد هذه التبرعات في المناسبات الدينية، وتعتمد عليها الجمعية في تأدية رسالتها وخاصة الجمعيات الدينية[3].

الفقرة الثانية: تفاوت الدعم العمومي:

بالإستعانة ببعض الوثائق المرجعية في مجال الإحصاءات المتعلقة بالنسيج الجمعوي، مثل البحث الوطني المنجز من طرف المندوبية السامية للتخطيط حول المنظمات ذات الأهداف غير الربحية سنة 2007 والصادر سنة 2011، والتقرير التركيبي للحوار الوطني حول المجتمع المدني وأدواره الدستورية الجديدة الصادرة في ماي 2014، نخرج ببعض المؤشرات التي توضح بجلاء ضعف الموارد المالية[4] التي تشتغل بها معظم الجمعيات، وحجم التفاوت الكبير في قيمة هذه الموارد المالية لدى الجمعيات:

- جمعية واحدة من أصل خمسة تشتغل بميزانية سنوية لا تتعدى 5000 درهم، وجمعية من أصل ثلاثة تشتغل بميزانية سنوية تقل عن 1000 درهم؛
- 5,4% من الجمعيات فقط تتوفر على ميزانية سنوية تفوق 500.000 درهم؛
- لاتمثل الجميعات التي تتجاوز ميزانيتها مليون درهم إلا 2,5 من مجموع الجمعيات وتستحوذ على 63% من مجموع الموارد المالية للنسيج الجمعوي؛
- تمثل الجمعيات التي تقل مواردها السنوية عن 100 ألف درهم 80% من مجموع الجمعيات وتتقاسم 9,7% فقط من مجموع الموارد المالية للنسيج الجمعوي؛

وفيما يتعلق بمصدر هذه الموارد، فحوالي 32% منها تأتي من الهبات والتحويلات الجارية المقدمة سواء من طرف الأسر 12,7% أو الدولة 6,1% أو المقاولات 5,7% أو الخارج 5% أو جمعيات أخرى 2,5%.

وما يزيد الإشكال تعقيدا، هو أن حوالي 10% من الجمعيات تستحوذ على أكثر من 80% من الدعم العمومي المقدم للجمعيات، والذي بلغ حوالي 9 مليارات سنتيم، حيث تبين الإحصاءات الرسمية لوزارة المالية أن

---

[1]- حسب الفصل 9 من ظهير 15 نوفمبر 1958 المتعلق بحق تأسيس الجمعيات يمكن لكل جمعية مؤسسة بشكل قانوني باستثناء الأحزاب السياسية والجمعيات ذات الصبغة السياسية أن يعترف لها بصفة المنفعة العامة، ويحيل الفصل 9 على نص تنظيمي يناط به تحديد الشروط اللازمة لقبول طلب الحصول على صفة المنفعة العامة، وهو المرسوم 04.969 الصادر في 10 يناير 2005 لتطبيق الظهير الشريف رقم 1.58.376 الصادر في 15 نوفمبر 1958 بتنظيم حق تأسيس الجميعات، ومسطرة الحصول على صفة المنفعة العامة طويلة ومعقدة في المغرب، حيث من أصل 130 ألف جمعية لا توجد إلا 225 حسب ما صرح به آخذا تقارير الأمانة العامة للحكومة لسنة 2017.

[2]- الفصل 9 من ظهير 1985 المتعلق بتأسيس الجمعيات، مرجع سابق.

[3]- طلعت الشافعي وآخرون: "دليل الجمعيات الأهلية"، المجموعة المتحدة وحدة دعم المنظمات غير الحكومية، القاهرة، دون تاريخ النشر، ص:10.

[4]- رغم أن النسيج الجمعوي استطاع تحقيق موارد مالية حوالي 8,8 مليار إلا أن هذه الموارد حسب بحث المندوبية السامية للتخطيط تبقى ضعيفة نظرا لحجم النسيج الجمعوي الذي وصل سنة 2007 إلى 45.000 جمعية: أنظر:

Enquête national auprès des Institutions sans but lucratif (ISBL) (Exercice 2007), Rapport de synthèse, Décembre 2011,p:54

مؤسسات النهوض بالأعمال الاجتماعية للوزارات والمؤسسات العمومية والجمعيات الفاعلة في القطاع الإداري قد استفادت خلال الفترة الممتدة بين 2011-2014 من دعم عمومي يفوق 6960 مليون درهم، أي بنسبة تصل إلى 85% من مجموع الاعتمادات المرصودة للجمعيات خلال نفس الفترة[1].

وبالرغم من غياب الحكامة وتكافؤ الفرص في توزيع الدعم العمومي، يعتبر هذا الأخير من أهم مصادر التمويل غير الذاتي للجمعيات، كونها تعد آلية من الآليات التمكينية التي توفرها الدولة ومؤسساتها للفاعل الجمعوي من أجل مساعدته في إطار تشاركي/تعاقدي على ضمان انخراطه في الصيرورة التنموية للبلاد، ذلك أن العمل المدني اليوم أصبح يلتقي مع الدولة في نقطة هامة وهي أن كليهما يعمل من أجل المنفعة العامة، لذلك بات من المفروض أن تتظافر الجهود للتعاون فيما بينها لبلوغ هذا المسعى[2].

وأمام ضعف التمويلات الداخلية، تلجأ بعض الجمعيات إلى التمويل الخارجي الذي مكن من إنجاز مشاريع تنموية وأنشطة ثقافية وعلمية في غاية الأهمية.

وحسب تقرير الأمانة العامة للحكومة حول نشاطات الجمعيات في الفترة من بداية 2015 وحتى أكتوبر 2015، بلغت قيمة هذا التمويل الأجنبي 265 مليون درهم (نحو 27 مليون دولار)[3].

وبالنظر لأهمية هذا المسعى من التمويل، وبسبب المخاوف التي يثيرها من إمكانية استخدامه كوسيلة لاختراق سيادة الدولة وتهديد أمنها القومي وفرض سياسات محددة تخدم الدولة أو الجهات الأجنبية المانحة، فرضت عدة شروط ومنها التصريح لدى الأمانة العامة للحكومة عن حجم الدعم الأجنبي ومصدره في أجل لا يتعدى شهرا على تسلمه وكل مخالفة لذلك تعرض الجمعية لعقوبة الحل[4].

المطلب الثاني: واقع الحكامة المالية للجمعيات

خلصنا من ما سبق، أن من بين معوقات العمل الجمعوي ضعف الموارد المالية للجمعيات واستحواذ نسبة قليلة من الجمعيات على حصة كبيرة من مجموع موارد النسيج الجمعوي خاصة ذلك التمويل المتأتي من السلطات العمومية والجماعات الترابية؛ حيث أن أقل من 10% من الجمعيات تحصل على أكثر من 80% من الدعم العمومي، والبالغ 9 مليارات سنتيم سنويا[5].

وإذا كان ضعف التمويل من المشاكل الجوهرية التي تعيق عمل جمعيات المجتمع المدني، فإن هناك مشكلين آخرين لا يقلان أهمية؛ يتمثل الأول في ضعف الشفافية والرقابة والثاني في ضعف التسيير المالي. فما هو واقع الشفافية في تدبير مالية الجمعيات؟ وما هي الرقابة التي تخضع لها الجمعية؟ وما حدودها؟

الفقرة الأولى: إشكالية الشفافية والرقابة:

---

(1)-سعاد رجب ومصطفى يحياوي: "مسالك المشاركة الوطنية، قرارات على ضوء دستور 2011" منشورات منتدى المواطنة 2015، ص:94.

(2)-عبد العزيز دحماني، مرجع سابق، ص173.

(3)-تقرير الأمانة العامة للحكومة حول نشاطات الجمعيات للفترة الممتدة من بداية عامة 2015 وحتى أكتوبر (تشرين الأول) عام 2015، ورد في: ww.alaraby.co.ul/society/2016/2/7.

(4)- أنظر الفصل 32 مكرر من القانون رقم 75.00 المتعلق بحق تأسيس الجمعيات،مرجع سابق.

(5)-التقرير التركيبي للحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة، مرجع سابق، ص:43.

حســـب البحث الذي أجرته المندوبية الســـامية للتخطيط[1]، فإن 94,7% من الجمعيات لا تتوفر على محاسبة وفق المعايير الجاريها العمل.

وما يزيد من حدة الإشـــكال، أن عـددا كبيرا من الجمعيات لا تتقيد بالنظام المحاســـبي المفروض على الجمعيات الممنوحة والمستفيدة من الدعم العمومي، والذي تنظمه الفصول 32و32 مكرر مرتين من القانون رقم 75.00 المتعلق بحق تأسـيس الجمعيات، والتي تم دعمها بالدورية الوزارية لوزير الإقتصـاد والمالية بتاريخ 31 يناير 1959 والتي تعتبر بمثابة الإطار المرجعي للرقابة على مالية الجمعيات الممنوحة.

فبموجب هاته المقتضـــيات القانونية، فالجمعية ملزمة بتقديم حســـاباتها للهيآت المانحة في حالة الدعم العمومي، وأن تصـــرح في حالة تلقي الدعم الخارجي إلى الأمانة العامة للحكومة مع تحديد المبالغ المتحصـــل عليها ومصدرها داخل أجل ثلاثين يوما من تاريخ التوصل بالمساعدة الخارجية.

إلى جانب الرقابة التي تمارسـها السـلطات العمومية المانحة والأمانة العامة للحسـابات، حيث تنص مدونة المحاكم المالية[2] في مادتها 86 على أن المجلس "يراقب اسـتخدام الأموال التي تتلقاها المقاولات...أو الجمعيات أو كل الأجهزة الأخرى التي تسـتفيد من مسـاهمة في الرأسـمال أو مسـاعدة كيفما كان شـكلها من طرف الدولة أو مؤسـسـة عمومية أو من أحد الأجهزة الأخرى الخاضـعة لرقابة المجلس، مع مراعاة مقتضـيات الظهير الشـريف الصـادر في 15 نوفمبر 1958 بتنظيم الحق في تأسـيس الجمعيات كما وقع تغييره وتتميمه. وتهدف هذه الرقابة إلى التأكد من استخدام الأموال العمومية التي تم تلقيها يطابق الأهداف المتوخاة من المساهمة أو المساعدة".

وتتجلى هذه الرقابة في ضـــرورة تقديم الجمعيات لحســـاباتها المتعلقة باســـتخدام الأموال والمســـاعدات العمومية الأخرى التي تلقتها للمجلس الأعلى للحســـابات، وذلك وفقا للشـــروط المنصـــوص عليها في النصـــوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل[3].

وقد تم تعزيز دور المجلس الأعلى للحسـابات في بسـط رقابته على كيفية إسـتخدام الدعم العمومي في شـكل منح أو إعانات الذي تحصـل عليه الجمعيات، بصـدور منشـور رئيس الحكومة رقم 2014/2 المتعلق برقابة المجلس الأعلى للحسـابات لاسـتخدام الأموال العمومية من طرف الجمعيات بناء على ما تنص عليه المادة 86 من القانون 99.62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية[4].

---

[1]-البحث الوطني حول المؤسسات غير الهادفة للربح (سنة المرجع 2007)، النتائج الرئيسية المندوبية السامية للتخطيط، دجنبر2011، ص:4.

[2]-ظهير شريف رقم 1-02-124 صادر في فاتح ربيع الآخر 1423 (13 يونيو 2002) بتنفيذ القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المالية منشور بالجريدة الرسمية عدد 5003 بتاريخ 6 جمادى الآخرة (15 أغسطس 2002) ص: 2294.

[3]-أنظر المادة 87 من مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

[4]- يسعى هذا المنشور إلى تحقيق أربعة أهداف رئيسية وهي:

1. ربط المسؤولية بالمحاسبة (أو مبدأ المساءلة)؛
2. ترسيخ مبدأ الشفافية؛
3. عقلنة التمويل العمومي للجمعيات؛
4. محاربة الريع الجمعوي؛

انظر محمد البكوري: "قراءة في منشور رئيس الحكومة رقم 2014/2 بشأن مراقبة المجلس الأعلى للحسابات للاستخدام الأموال العمومية، الجريدة الإلكترونيةHibapress : www.hibapress.com/détails-17834.html.

وبالإضافة إلى الرقابة التي يمارسها المجلس الأعلى للحسابات على استخدام الأموال العمومية المحصل عليها من دعم أجهزة الدولة، فإنه يراقب كذلك كيفية استخدام الأموال التي يتم جمعها عن طريق إلتماس الإحسان العمومي وذلك بناء على طلب من الوزير الأول (رئيس الحكومة حاليا)، بغية التأكد من أن إستعمال الموارد التي تم جمعها يطابق الأهداف المتوخاة من إلتماس الإحسان العمومي[1].

والملاحظ أنه بالرغم من هذه المقتضيات القانونية، لا تلتزم الجمعيات بها؛ حيث أن 97في المائة من الجمعيات التي تستفيد من التمويل المبرمج في إطار النفقات الإعتيادية لاتقدم بيانات بخصوص ماليتها[2]. وهو أمر لايحصل في إطار النفقات العمومية الخاصة بالحساب الخصوصي للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية؛ فجميع الجميعات المستفيدة من دعم المبادرة الوطنية مشروطة بتقديم البيانات المالية الخاصة بالنفقات المبرمجة في المشاريع الممولة، وهي تخضع آليا إلى المراقبة المزدوجة للمفتشية العامة للإدارة الترابية والمفتشية العامة لوزارة المالية في إطار مهام الإفتحاص السنوي المنصوص عليه في المرسوم رقم 2.05.1017 بتاريخ 19 يوليوز2005[3].

وفي نفس المنحى سار تقرير الأمانة العامة للحكومة[4]، الذي أفاد أنه بالرغم من تغيير وتتميم الظهير الشريف بتنظيم حق تأسيس الجمعيات، إلا أن الإدارة لم تتمكن من القيام بالتأطير القانوني والإداري للمساعدات الأجنبية المقدمة للجمعيات على وجه الخصوص، ولاسيما بعدم تنصيص هذه الأحكام على إلزامية التصريح بالغرض الذي ستخصص له المساعدات الأجنبية، وأضاف أن الإطار القانوني لا يسمح للدولة بمعرفة الجمعيات التي لا تصرح بتلقيها لمساعدات من جهات أجنبية، ولا تمكنها من آلية المراقبة.

وكشف التقرير كذلك، أن مجموع المساعدات الأجنبية التي توصلت بها الجمعيات، والتي تم التصريح بها، وصلت إلى أكثر من 178 مليون درهم إذ بالرغم من أن عدد الجمعيات فاق 130 ألف جمعية فإنه وخلال سنة 2017 قامت 188 جمعية فقط، من بينها 29 جمعية معترف لها بصفة المنفعة العامة، بتقديم 961 تصريحا لدى مصالح الأمانة العامة، بتلقيها لمساعدات من جهات أجنبية.

ولكي لا يكون التمويل الأجنبي موضع شبهة، وحفاظا على أي إختراق خارجي لسيادة المغرب، فقد تعالت مطالب بضرورة المنظومة القانونية الحالية لوضع آلية للتتبع والمراقبة والمواكبة، للتأكد من شرعية مصادر التمويل ألأجنبي للجمعيات، ومن أنها صرفت في الغرض المخصص له، سواء باتفاق مع الجهة المانحة أو بقرارات لأجهزتها التداولية[5].

---

(1)- راجع المواد 86 و90و91 من مدونة المحاكم المالية،مرجع سابق.

(2)- التقرير التركيبي،الحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة،مرجع سابق،ص:37

(3)- المرجع نفسه، ص-ص:37،38.

(4)- تقرير الأمانة العامة للحكومة الذي نوقش بتاريخ 2017/15/7 أثناء تقديم مشروع الميزانية الفرعية للأمانة العامة للحكومة برسم سنة 2018 في لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان في مجلس النواب: http:/www.alyaoum-24.com/979952.html.

(5)- لقد تبين أن عددا من الممولين والمانحين الأجانب، وخصوصا السفارات الفرنسية والبريطانية والإسبانية والأمريكية يفرضون دفتر تحملات على الجمعيات المستفيدة ويلزمونها بتقديم تقارير عن أنشطتها كما تم تسجيل بعض التدخلات على مستوى اختيار المواضيع والبرامج المتعلقة أساسا بمجالات الحركات الدينية والإعلامية والإجتماعية وحقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين والديمقراطية والإصلاح السياسي والإرهاب واالشباب والأمازيغية وغيرها: أنظر الشافعي بدر: "المجتمع المدني وسؤالي المأسسة والتمويل"، دراسة حالة العمل الجمعوي بمدينة الكارة نموذجا، رسالة لنيل دبولوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول، سطات 2017/2016، ص:90.

وما ينطبق على الدعم الخارجي، يصلح بدوره على الدعم العمومي الذي ينبغي أن يخضع بدوره للشافافية والحكامة حتى لا يكون بمثابة عامل من عوامل التسيب في العمل الجمعوي، فعناصر التطور التاريخي للمجتمع المدني بالمغرب، تبرز أنه قد حدث تغلغل وانسياب مسترسل لمصالح الدولة والسياسية والإقتصادية داخل تنظيماته وأضحت معه "جماعة المعالم" المؤلفة من بعض المنتفدين في السلطة والمتمكين من شبكات العلاقات السياسة والإقتصادية، ذات نوفوذ قوي في المجتمع المدني، تتحكم في الموارد وفي مختلف أشكال الدعم الموجهة للجمعيات[1].

وبالرغم من محاولة دعم الشفافية وعقلنة الدعم العمومي، عن طريق إصدار الوزير الأول للمنشور رقم 2003/7[2] بخصوص الشراكة بين الدولة وجميعات المجتمع المدني، فإن الدعم العمومي خاصة المتأتي من الجماعة الترابية مازال يخضع للريع، ما أصبح معه يستلزم إعادة النظر في نظام الرقابة العمومية على الجمعيات التي تستفيد من الدعم المالي، وجعل هذه الرقابة في مستوى المبالغ المرصودة للعمل الجمعوي، والتي ارتفعت لتصل إلى مستويات جد مرتفعة. والعمل على ترسيخ الحكامة وبلورة إحدى أهم أسسها وهي ربط المسؤولية بالمحاسبة، أي خضوع المسؤولين الجمعويين للتقييم والتتبع ومساءلتهم عن كل ما من شأنه أن يجعلهم ينصرفون عن مسارات الرسالة الجمعوية، وبالتالي إيقاف الريع الجمعوي.

إن الريع الجمعوي يقتل حرية المبادرة والإبداع ويولد تقليد التواكل وعادات الكسل المقيتة ويقضي على التنافسية، خاصة أن هذا الريع أو الدعم هو جزء من غطاء تتدخل الدولة عن طريقه في ضبط بعض المجالات التي بدت مستعصية عن الضبط مما يجعله يعرف صورة مطابقة لريع الإقتصاد ولريع الثروات[3]. بما يعني أن الإختلالات المجتمعية أفقية تمس جميع البنيات وتحتاج من الجميع نساء ورجالا عملا كبيرا جدا لتحقيق حكامة وشفافية هذا المجتمع[4].

الفقرة الثانية: إكراهات التسيير المالي للجمعيات:

بالرغم من إلزامية المحاسبة طبقا للقرار الوزاري بتاريخ 31 يناير 1959 والذي يؤكد على أن الجمعيات التي تتلقى سنويا بشكل مباشر وغير مباشر منحا من الجمعيات العمومية، فإنها ملزمة ببعث حساباتها وميزانياتها من جهة إلى الوزارات التي تمنحها المنح المذكورة، ومن جهة أخرى إلى وزارة المالية. كما بين كيفية مسك دفاتر الحسابات من خلال قانون الحسابات والميزانية وفقا لنظام محاسباتي يرتب جميع العمليات[5]. إلا أن أغلب الجميعات إن لم تقل جلها، لا تخضع أو لا تنضبط لنظام محاسباتي وهو الأمر الذي من شأنه إدخال النظام المحاسبي الذي أعده المجلس الوطني للمحاسبة سنة 2003 إلى حيز النفاذ أن يقدم إجابات على مجموعة من الإشكالات العالقة بخصوص المحاسبة[6].

---

(1)-التقرير التركيبي للحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة، مرجع سابق، ص:43.

(2)-منشور الوزير الأول، رقم 2003/7 بتاريخ 26 ربيع الثاني (27 يونيو 2003) بخصوص الشراكة بين الدولة وجمعيات المجتمع المدني.

(3)-محمد البكوري، مرجع سابق، ص: 311.

(4)-مداخلة الحبيب الشوباني الوزير السابق للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني في الندوة المنظمة بالرباط من طرف المرصد الوطني لحقوق الناخب تحت عنوان: " دور المجتمع المدني في التشريع" مارس 2012.

(5)-محمد الغياط، حق تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية في القانون المغربي والمقارن، الطبعة الأولى، أليستوكراف للنشر، الرباط، 2004، ص:122.

(6)-عبد العزيز دحماني؛ مرجع سابق، ص: 186.

إن المحاسبة الجمعوية تعتبر شرط لنجاح واستمرار الجمعية، وتعزيز حكامة العمل الجمعوي، فالهدف الأساسي للنظام المحاسباتي كونه أداة تقييمة تسمح بـ[1]:

- تقديم الأخبار لتحديد الوضعية المالية للجمعية؛
- تقديم التكلفة السنوية الحقيقية لأنشطة المشروع الذي تسيره؛
- أداة ضرورية لضمان نجاح الجمعية وممارسة سياسة تنموية؛

إن التقارير المالية لا يمكن أن تتم بطريقة عملية وشفافية إلا عبر محاسبة دقيقة. يضاف إلى ذلك أهمية ممارسة الجمعية اختصاصاتها وصلاحياتها وكذا أداورها بالإعتماد على المنهجية التوثيقية والكتابية، وضرورة اجتناب العمل بالمنهج الشفوي الخالي من التوثيق، ومن هنا فإن الجمعيات هي مطالبة بمسك سجلات للمحاسبة تتضمن كل المعلومات المتعلقة بكل عملية محاسباتية تم القيام بها[2].

لكن الواقع العملي، أبان أن التسيير المالي المتعلق بالجمعيات يظل يعرف جملة من المشاكل الرئيسية من أبرزها:

- عدم احترام خطوط الميزانية؛
- التوقعات السيئة؛
- غياب وثائق الإثبات؛
- عدم تسجيل بعض التقييدات المتعلقة بمصاريف الجمعية ودخولها؛
- المزيد من الإرتباط بمصادر التمويل الخارجي مع ما يتعلق بذلك من اهتمام بعناصر التدبير الإداري مراقبة جودة الإنتاج، ضبط التوازن المالي المحاسبي[3].

إن الإنضباط للمحاسبة الدقيقة، من شأنه تعزيز الشفافية والتي تعد أحد مرتكزات الحكامة الجيدة، والشفافية هنا تعني إعمال الحق في الحصول على المعلومات والإخبار والقدرة على الإطلاع على الميزانيات ومراقبة تنفيذ المشاريع والبرامج وكذا متابعتها وتقييمها، بدءا برسالة الجمعية ورؤيتها وأهدافها وسياساتها وطرق العمل والأنشطة، ومرورا بالمد الجغرافي الذي تعمل به الجمعية، ومصادر تمويل مشاريعها وكيفية توظيف المال في صياغة وتحقيق الأغراض وطرق الرقابة الداخلية[4].

المبحث الثاني: إشكالية التكوين وتعبئة الموارد البشرية في العمل الجمعوي

يعتبر العنصر البشري أحد أهم الركائز الأساسية لضمان نجاح أنشطة الجمعية واستمرارها ، ولذلك يجب العناية بتعبئة الكفاءات البشرية. وقد أبان البحث الذي أصدرته المندوبية السامية للتخطيط سنة 2011[5]، أن الموارد البشرية للجمعيات تتكون في الغالب من متطوعين، وهو ما يطرح إشكالية التعبئة التي تظل

---

(1)- محمد زانة، حول المحاسبة المبسطة للجمعيات كأداة تشاركية وتنشيط الحياة الديمقراطية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد80، سنة 2012، ص:7.

(2)- زهير لخيار، العمل الجمعوي من الهواية إلى الاحترافية، مرجع سابق ،ص:158.

(3)- البكوري محمد ، مرجع سابق، ص–ص: 308-309.

(4)- أبو إياد العلوي عبد الله، "الحكامة الرشيدة والمجتمع المدني، مبادئ الحكامة الرشيدة في العمل الجمعوي". ورد في: www.tanmia.ma.

(5)- البحث الوطني حول المؤسسات غير الهادفة للربح، مرجع سابق.

إحدى أهم المعوقات أمام الجمعيات. فالأعضـــاء هم في غالب الوقت متطوعون والتطوع ينبني على الإختيارية، مما يجعل تعبئتهم وتحريكهم أمرا صـعبا، ويشـتد حين يتعلق بالأعضـاء غير ممثلين في المكتب المسـير[1]. (المطلب الأول).

وبالإضـافة إلى عدم كفاية الموارد البشـرية فإن هذه الأخيرة تتميز بغياب الإحترافية وقلة الكفاءة بسـبب ضعف التكوين، بالرغم من وجود عينة بشرية متعلمة ومكونة، إلا أنها تبقى غير كافية ومحصورة في عدد ضئيل من الجمعيات (المطلب الثاني).

المطلب الأول: العمل التطوعي ركيزة العمل الجمعوي في المغرب

إن تعقد الحياة الإجتماعية وتطور الظروف المعيشـية والتغيرات الإجتماعية والإقتصـادية والأمنية والتقنية المتسارعة تملي علينا أوضاعا وظروفا جديدة تقف الحكومات أحيانا عاجزة عن مجاراتها، مما يستدعي تظافر كافة جهود المجتمع الرسـمية والشـعبية لمواجهة هذا الواقع وهذه الأوضـاع، ومن هنا يأتي دور العمل التطوعي الفاعل والمؤازر للجهود الرسمية[2].فما مفهوم التطوع؟ وما وضعيته في المغرب؟

الفقرة الأولى: مفهوم التطوع:

تعد الطوعية أحد المقومات الرئيسية التي يقوم عليها المجتمع المدني وترتبط هذه النقطة، بعنصر الإرادة الحرة للفرد واختياره في الإنتماء إلى إحدى مؤسـسـات المجتمع المدني، وذلك لتحقيق منفعة عامة أو الدفاع عن مصـالح طبقة أو فئة معينة من فئات المجتمع، وترتبط الطوعية، بعوامل أخرى، مثل طبيعة التركيب النفسـي والإجتماعي والبيئي في تكوين شخصية الفرد[3].

ويعرف التطوع بأنه "عبارة عن جهود إنسـانية تبذل من أفراد المجتمع بصـورة فردية أو جماعية ويقوم بصفة أساسية على الرغبة والدافع الذاتي سواء كان هذا الدافع شعوريا أولاشعوريا"[4].

ويعرف كذلك بأنه "الجهد الذي يبذله أي إنسان بلا مقابل لمجتمعه بدافع منه للإسهام في تحمل مسؤولية المؤسسة التي تعمل على تقديم الرعاية الإجتماعية[5].

وبناء عليه، يمكن التمييز بين شكلين من أشكال العمل التطوعي وهما[6]:

- العمل التطوعي الفردي: وهو الفعل أو السـلوك الإجتماعي الذي يمارسـه الفرد من تلقاء نفسـه وبرغبة منه، ويقوم على أسس دينية وإجتماعية وأخلاقية، ولا يبغي الفاعل أي مردود مادي منه.

---

(1)- محمد البكوري، مرجع سابق، ص:324.

(2)- خالد جاسم إبراهيم حسن الحوسني، الدور الرقابي لمؤسسات المجتمع المدني واثره في تنمية المجتمع المدني في دولة الإمارات العربية المتحدة – جمعيات النفع العام – دراسة حالة، رسالة للحصول على درجة الماجستير في العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، كلية الآداب والعلوم، جامعة الشرق الأوسط، الفصل الثاني: 2012-2013.، ص:86.

(3)- عباس فاضل محمود،دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز البناء الديمقراطي في العراق، الوحدة التربوية لدراسات السلام، وحقوق الإنسان، كلية ابن رشد، العراق عدد 203، سنة 2012، ص:220.

(4)- عبد الله العلي النعيم ،العمل الاجتماعي التطوعي مع التركيز على العمل التطوعي في المملكة العربية السعودية، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض 2005، ص:25.

(5)- اللحياني مساعد منشط، "التطوع في الدفاع المدني والحماية المدنية"، أبحاث وأوراق المؤتمر العلمي للخدمات التطوعية بالمملكة العربية السعودية، المنعقد في رحاب جامعة أم القرى في الفترة 28-30 أكتوبر 1997، مركز أبحاث الحج، ص:29.

(6)- خالد جاسم الحوسني، مرجع سابق، ص:88.

- العمل التطوعي المؤسسي: يعد أكثر تقدما وتطورا من العمل التطوعي الفردي، فهو وليد التطور الإقتصادي والإجتماعي الذي تشهده البلدان النامية، ويمثل صورة حية من التفاعل الإجتماعي لتوفير الحاجات الأساسية لمختلف شرائح المجتمع، والمؤسسات أخذت تنتشر بقوة في المجتمع الحديث.

وما يهمنا نحن في هذه الدراسة هو ذلك العمل التطوعي الذي يتم في إطار جمعيات المجتمع المدني، أي العمل التطوعي المؤسسي.

الفقرة الثانية: ضعف كفاءة وتعبئة الموارد البشرية:

أولا: ضعف تعبئة الموارد البشرية

حسب البحث الذي أجرته المندوبية السامية للتخطيط[1]، فإن العمل التطوعي يعد الركيزة الرئيسية للعمل الجمعوي، حيث أن 7 جمعيات من أصل 10 تعتمد كليا على هذا النوع من اليد العاملة، ففي سنة 2007 إستخدم القطاع الجمعوي ما يقارب 352.000 متطوعا ساهموا بما يقرب من 96 مليون ساعة عمل. وهو ما يعادل 56.524 منصب شغل بدوام كامل.

ويوضح نفس البحث ضعف قدرة الجمعيات على تعبئة المتطوعين حيث أن حوالي 8 جمعيات من أصل 10 استطاعت أن تستفيد من أقل من 10 متطوعين بينما لا تتعدى تلك المستفيدة من 20 فأكثر من المتطوعين إلا 3.6% من مجموع الجمعيات.

بالإضافة إلى العمل التطوعي، فإن 31,4% من الجمعيات لجأت إلى التشغيل المؤدى عنه، حيث شغلت 27.919 شخصا بصفة دائمة و34.405 بصفة مؤقتة، خصصوا ما مجموعه 10.066.00 ساعة للعمل الجمعوي وهو ما يعادل أكثر من 33.846 تشغل بدوام كامل.

وتستفيد الجميعات كذلك، من خدمات الأشخاص الموضوعين رهن إشارتها من طرف المؤسسات العمومية أو الخاصة، ففي سنة 2007، إستفادت 2,4% من الجمعيات من خدمات 4.582 شخصا وضعوا رهن إشارتها، 94,3% منهم من طرف الإدارة العمومية. وقد ساهموا هؤلاء الأشخاص بما مجموعه 5.591.300 ساعة عمل، أي ما يعادل 3.293 منصب شغل بدوام كامل.

وإجمالا يمكن القول، أن قدرة الجمعيات على التعبئة تظل ضعيفة حيث لم تتعد سنة 2007، 90.370 متطوعا ومأجورا وهو ما يمثل نسبة 0.9% مقارنة بفرنسا مثلا. كما أن 57,7% من الجمعيات لا يتعدى عدد الإنخراطات بها 100، وتمثل 7,1% من مجموع الإنخراطات. وبالمقابل فإن 6,8% من الجمعيات المهمة من حيث الإنخراطات تضم 57.7% من إجمالي الإنخراطات.

ومن الأسباب التي تجعل التطوع الإجتماعي غير كاف بمجتمعنا هناك ضعف الإدراك المعرفي وعدم الإقتناع بالعمل التطوعي وقمع الدولة لهذا العمل في السنوات الماضية وضعف التحسيس بأهميته، علاوة على أن الأوضاع الإجتماعية للكثير من المغاربة لا تساعد على التطوع[2].

---

[1]- البحث الوطني حول المؤسسات غير الهادفة للربح، مرجع سابق، ص-ص:5-6.

[2]- إدريس ولد القابلة: "مفهوم العمل التطوعي بالمغرب"، الحوار المتمدن، العدد 1768، بتاريخ 18/12/2006 في 09:47، تاريخ الزيارة 25/05/2018: www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=83503

وهكذا يتضح أن الرفع من مستوى التطوع ببلادنا مسؤولية مشتركة بين مختلف مكونات المجتمع والدولة، ولعل أقصر الطرق هو إعتماد التربية على روح التطوع وتكريس الديمقراطية داخل مجتمعنا ثم الرفع المعيشي للمواطن[1].

ثانيا: ضعف كفاءة الموارد البشرية

رصدت العديد من التقارير التي تناولت موضوع المجتمع المدني، ضعف كفاءة الموارد البشرية داخل الجمعيات، وحاجاتها للتكوين في جميع المستويات، بالإضافة إلى عدم كفايتها.

ومن بين هذه التقارير نجد التقرير الذي نشرته مؤسسة "IPADE" حول " الجمعيات والمنظمات غير الحكومية بشمال المغرب، تفعيل المجتمع المدني بأقاليم طنجة، تطوان وشفشاون والحسيمة"، والممول من طرف الوكالة الجهوية للهجرة والتعاون للجماعة المستقلة بمدينة مدريد الإسبانية، وكتابة الدولة المكلفة بالتعاون الدولي التابعة لوزارة الشؤون الخارجية والتعاون"[2].

ومن بين الإختلالات التي جاءت في هذا التقرير والمرتبطة بالموارد البشرية ما يلي:

- حاجة الأعضاء إلى التكوين في جميع المستويات؛
- عدم كفاية الموارد البشرية (متطوعين، شركاء، محترفين، مسيرين) وقلة التخصصات؛
- قنوات الإتصال غير مناسبة، سواء الداخلية (بين الشركاء والمسيرين) أو خارجية (مع جميعات المنطقة أو أخرى وطنية أو دولية)؛
- تغيير وتعاقب مفرط للأشخاص المرتبطين بالمشاريع نظرا لغياب منظور واضح للمستقبل المهني بهؤلاء الأشخاص وبسبب ضعف الإمكانيات المادية للجميعات؛
- قلة ممثلي شرائح المجتمع بالجمعيات، مع تعدد مشاكل مد قنوات الحوار والتعاون مع الأطراف المستفيدة القوية؛
- التخطيط والبرمجة على المدى القريب وغياب رؤية شاملة توجه وترشد أساليب التدخل المستقبلي؛
- عدم الوعي بدور هيئات المجتمع المدني، وذلك لاعتبار أن المسؤولية تقع على هيئات حكومية ومنتخبة فقط[3]؛
- تهافت الجميعات نحو الدعم المالي الذي أصبح سيف ذو حدين، وذلك بخلق جمعيات أشباح تستفيد من الدعم في حين أن الجمعيات التي تقوم بدورها لا تتلقى أي دعم، زد على ذلك تكريس المحسوبية والزبونية والرشوة وعدم الاستقلال السياسي للجميعات بخصوص الدعم المالي[4]؛
- عدم إحترام ضوابط العمل الجمعوي ومحدداته[5]؛

---

(1)- المرجع نفسه.

(2)- الجميعات والمنظمات غير حكومية بشمال المغرب: تفعيل المجتمع المدني بأقاليم طنجة تطوان وشفشاون والحسيمة، إشراف خيسوس أ. نونير فيبايردي (المدير المساعد بمعهد الدراسات حول النزاعات والتدخل الإنساني IECAH) ترجمة نور الدين أكدي، ص:4. متوفر على الرابط:

Https:www.iecah.org.images/stories/publications/libros/.../resume_exexutif_arabe.pd.

(3)- نعيمة السامري، "دور المجتمع المدني في منظومة الحكامة"، موقع العلوم القانونية، تاريخ النشر الأربعاء 5 أكتوبر 2016، تاريخ الزيارة 2018/05/25 في 11و01 دقيقة:

www.marocdroit.com

(4)- المرجع نفسه.

(5)- محمد الزيري، " العمل الجمعوي بالمغرب واقع وآفاق"، الحوار المتمدن العدد 1472 تاريخ النشر: www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=58092:25/02/2006

- الخلط بين العمل الجمعوي والعمل السياسي[1]؛
- تحويل الجميعات إلى إطارات ونوادي مغلقة نخبوية في إنعزالية تامة عن الشباب وهمومه[2]؛
- إنعدام المهارة والإبتكار والإحترافية نظرا لطغيان العمل التطوعي داخل الجمعيات[3]؛

إنطلاقا من الواقع، فإن غياب العنصر البشري المكون والمتشبع بالثقافة المدنية، يضعف من قيمة الجمعية، وبالتالي يقلل من الجرأة المتطلبة في القيام بوظائفه على الوجه الأكمل[4]. وهو ما يدعو إلى الإهتمام الجاد بمسألة التكوين لإفراز قيادات مدنية مؤهلة للعب أدوارها الدستورية الجديدة كاملة، وبالتالي تنزيل الديمقراطية التشاركية على أرض الواقع.

المطلب الثاني: غياب تصور واضح للتغيير من طرف النخبة المدنية

إن الحديث عن مجتمع مدني قادر على ممارسة أدواره الدستورية الجديدة والتي جاء بها دستور **2011**، رهين بوجود نخبة فاعلة وواعية بأهمية الديمقراطية التشاركية وبالقوانين المفعلة لها.

ويقصد بالنخبة من الناحية الإصطلاحية "الجماعة الأكثر قوة أو نفوذ أو تأثير في المجتمع أي النخبة الحاكمة التي تملك بزمام الأمور، والحكم أو التحكم هنا لا ينسحب فقط على حقل السلطة السياسية، بل يتفرع إلى مختلف حقول المجتمع"[5].

إذن، ففي هذه الفقرة سنرصد بعض مظاهر القصور التي تتميز به نخب المجتمع المدني في المغرب أي تلك القلة من الناس التي تتولى صنع القرار داخل جمعيات ومنظمات المجتمع المدني. وسنكتفي هنا، بمظهرين من القصور، يتعلق الأمر بخاصية النخبوية، والمتمثلة في عدم امتداد العمل الجمعوي إلى مختلف الشرائح المجتمعي، وضعف الإستقلالية اتجاه السلطة والأحزاب، وغياب الرؤية الواضحة للنخب المدنية.

الفقرة الأولى: نخبوية العمل الجمعوي

بالرغم من أن عمل المجتمع المدني موجه إلى الجماهير أو عموم الشعب، إلا أن الملاحظ أن العضوية داخل المكاتب المسيرة لمنظماته وجمعياته، يطغى عليها طابع النخبوية؛ حيث إذا أخذنا بعين الإعتبار مؤشر التكوين المعرفي ومستوى الدخل، فإن النخبة المسيرة تنتمي في الغالب إلى الفئات المتوسطة والأطر العليا، مما يجعل إتصالاتها بالأوساط الشعبية نادرة[6]. وهذا ما أكده تقرير البحث الذي أنجزته المندوبية السامية للتخطيط[7]، حيث أشار فيما يخص توزيع الهيئة المسيرة حسب الهيئة، أن **16,9%** من هؤلاء الأعضاء هم أطر عليا أو ممارسون

---

(1)- المرجع نفسه.

(2)- المرجع نفسه.

(3)- عبد الرحيم بورجيلة، الجميعات: إطارها القانوني واستراتيجية تطوير عملها، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي في التدبير الإداري، المدرسة الوطنية للإدارة، الرباط، السنة الجامعية 2002-2003، ص-ص:91-90.

(4)- بدر الشافعي، المجتمع المدني وسؤالي المأسسة والتمويل، دراسة حالة العمل الجمعوي بمدينة الكارة نموذجا، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول بسطات، 2017/2016 ص:54.

(5)- عبد الرحيم العطري،سوسيولوجية الأعيان: آليات إنتاج الوجاهة السياسية، مطبعة طوب بريس، الطبعة الثالثة، مارس 2013، ص:13.

(6)- عبد العزيز مياج، الظاهرة الجمعوية، المخزن وأحزابه وإشكالية المجتمع المدني، مطبعة فضالة المحمدية، 1999، ص:65.

(7)- البحث الوطني حول المؤسسات غير الهادفة للربح، المندوبية السامية للتخطيط مرجع سابق، ص: 5.

لمهن حرة، و14,8% أطر متوسطة و14,6% مستخدمون، 9,6% أعضاء هيئات تشريعية ومنتخبون محليون أو مسؤولون 8,2% حرفيون وعمال مؤهلون في المهن التقليدية[1].

إن الطابع النخبوي أو صفوي (elilist) ومديني-حضري (urbanist) "جعل مؤسسات المجتمع المدني تفقد قدرتها على التأثير خارج دوائر المثقفين في المدن إلى حد كبير. وحتى ضمن المثقفين –رغم قلة عددهم- هناك منافسات غير موضوعية ليس حول القضايا ولكن المناصب والتمويل لذلك ينعدم التنسيق بين هذه المنظمات ويحدث التفاوت بين المنظمات ذات الأهداف المماثلة أو المطابقة. وأصبح الكثير من المنظمات أقرب إلى الشلل والعصبيات الجديدة منها إلى تنظيمات حديثة. ولم تستطع منظمات المجتمع المدني الإمتداد إلى الريف أو الإنتشار بين الفئات المهمشة والمستضعفة التي من المفترض أن تقوم بخدمتها. وفي بعض الأحيان نجد منظمات تحمل اسم تنمية الريف مثلا ولكن تحصر نفسها في العاصمة فقط"[2].

الفقرة الثانية: إشكالية تفعيل المجتمع المدني

إن أي مجتمع مدني لا يمكن أن يتبلور، ويتأسس بدون وجود طليعة مثقفة تستطيع أن ترسم مشروعا مجتمعيا ومحددا عن أبعاد هذا المجتمع وتعكس طموحاته وتعبر عن كل ما يجيش فيه من احتجاجات وانتقادات للمجتمع السياسي ومكوناته المختلفة ومن أجل ذلك، لابد أن تتكون هناك طليعة من المثقفين المستقلين عن مختلف مكونات المجتمع السياسي أو عن أية تأثيرات سياسية سواء كانت داخلية أو خارجية[3].

وهكذا إذا بحثنا عن هذه الطليعة في المشهد الثقافي المغربي سنجد صعوبة كبرى في العثور عليها نتيجة لارتباط المثقف إما بالسلطة أو بالحزب.

وفي دراسة أجراها أحد الباحثين[4]، حول نخب المجتمع المدني في المغرب، فإن أغلب الجمعيات بشتى توجهاتها ليست بمعزل عن أعضاء لهم إنتماءات سياسية. وبالتالي مواقف وتوجهات سياسية، تتأثر بهذا الإنتماء، فرغم تشبثهم بالإستقلالية في موقف الجمعية، إلا أنها تبقى نسبية خاضعة لمواقفهم وتوجهاتهم[5].

وفيما يتعلق بالإرتباط بالسلطة، فإن هذه الأخيرة عملت جاهدة على استقطاب المثقفين بمختلف وسائل الإغراء والترهيب لاستمالتهم وتوظيفهم في مختلف دواليب الدولة الوزارية والنيابية أو الإعلامية أو الإيديولوجية. بل كثيرا ما تم استقطاب بعضهم وتحويلهم إلى مستشارين أو مؤدلجين لتبرير السياسة الرسمية للنظام القائم[6].

---

(1)-البحث الوطني حول المؤسسات غير الهادفة للربح، مرجع سابق، ص: 50.

(2)-حيدر إبراهيم،"الأحزاب السياسية والمجتمع المدني والتحول الديمقراطي"، أوراق المؤتمر الذي نظمه تجمع الباحثات اللبنانيات ومؤسسة فريد يدريش إيبرت بيروت بين 18 و20 نيسان (أبريل) 2004، ص:51.

(3)-محمد شقير، السلطة والمجتمع الندني، آليات التحكم وترسبات السلوك السياسي بالمغرب، إفريقيا الشرق 2011، ص-ص: 242-243.

(4)-ذ إبراهيم السهول، نخب المجتمع المدني في المغرب، دراسة سوسيوسياسية، منشورات دار الأمان، الرباط يناير 2015.

(5)-عملت الدراسة على دراسة نخب المجتمع المدني من خلال دراسة عينات جهوية، وذلك من خلال قراءة مسارها وسيرورتها وكذلك تكوين نخبها وأصولها الاجتماعية وخصائصها السوسيومهنية والثقافية. وفيما يتعلق بالإنتماء الحزبي لنخب الجمعيات التي شملتها الدراسة، ويتعلق الأمر بنماذج من الجمعيات الحقوقية والجمعيات الثقافية والجمعيات النسائية، فإن هذه العينات جميعها تضم نسبة مهمة من الأعضاء المنتمين حزبيا، وعلى رأس هذه الجميعات تأتي الجمعيات الحقوقية، فعلى سبيل المثال وفيما يتعلق بهذه الأخيرة والتي تمت دراسة نموذجين منها ويتعلق الأمر بالجمعية المغربية لحقوق الإنسان والمنظمة المغربية لحقوق الإنسان، خلصت الدراسة إلى أن النموذج الأول (الجمعية المغربية لحقوق الإنسان) شكل عدد المنتمين حزبيا نسبة 60% وغير المنتمين 40%. ونفس النتيجة بالنسبة للمنظمة المغربية لحقوق الإنسان. وفيما يتعلق بنسبة التمركز لهذين النموذجين فنجد 53% احتلها حزب النهج الديمقراطي بالنسبة للجمعية المغربية لحقوق الإنسان، و33% احتلها حزب الاتحاد الاشتراكي بالنسبة اللمنظمة المغربية لحقوق الإنسان.

(6)-محمد شقير، مرجع سابق، ص:243.

وكأمثلة لهذا الإرتباط، يمكن أن نسوق نموذج الجمعيات الجهوية، حيث أن رؤساء هذه الجميعات يعتبرون حلفاء تقليديين للسلطة، كما أن الهيكلة البشرية، تتميز بطابع الإنغلاق وعدم الإنفتاح مع الأوساط الشعبية، خصوصا فئة الشباب، الأمر الذي يؤدي إلى عزوف ملحوظ لهذه الفئة في تفعيل المجتمع المدني من جهة، والرفع من مستوى المشاركة السياسية من جهة ثانية[1].

ومن الأعطاب كذلك التي ابتلي بها جزء من النخبة المدنية سياسة المحاباة والمباركة التي تقوم بها اتجاه كثير من الفاعلين كسبا لرضاهم وانتفاعا منهم أو خوفا من أجهزتهم التقليمية والترويضية[2]. فالإرتباط المصلحي الذي يربط المجتمع المدني بالدولة والأحزاب بالدرجة الأولى، يجعل النخبة تقطع في كثير من الأحيان مع ثقافة النقد والمساءلة وترتكن بالمقابل لنزعة التبرير والتواطؤ، وهو ما ينتج ويعيد إنتاج نخبة مدنية لا تجيد إلا الترديد الصدوي لما يخطط ويقرر في مربع السلطة، وتفقد بالتالي القدرة على الإضطلاع بالأدوار الريادية المنتظرة منها كفعاليات ومؤسسات أوجدت أساسا لحماية الفرد من شطط السلطة[3].

ومن جهة أخرى، اعتبر الباحث عبد الرحيم العطري[4]، أن اختيار النخب لواجهة المجتمع المدني هو من أجل حصد المواقع وتأكيد الذات بعيدا عن قناة الأحزاب التي تتعطل داخلها عمليات إنتاج النخب، ولا تنكتب عبرها طريق الوصول إلى قشدة المجتمع إلا لمن يحوز رساميل معينة لا تتوفر لفعالية مناضلي الأحزاب، ولهذا تصبح طريق المجتمع المدني أقصر وأضمن للحراك والتسلق الإجتماعي، الشيء الذي ينعكس على تكوين هذه النخب وينعكس أيضا وبشكل سلبي على حركية المجتمع المدني.

وبهذا الشكل، فقد المجتمع المدني مجالا لتبلور طليعة مثقفة تستطيع أن تعبر عن مكوناته وتوجهاته أمام السلطة بالإستقلال عن انشغلات وخلفيات مختلف الأحزاب[5].

في الختام نخرج بخلاصة مفادها، أنه بالرغم من التوسع الذي عرفه النسيج الجمعوي ببلادنا في السنوات الأخيرة، فإن غالبية الجمعيات تجد صعوبة في الحصول على التمويل خاصة الدعم العمومي. وهو ما يفرض دعم الإطار القانوني المنظم للمؤسسات العمومية والجماعات الترابية بمقتضيات إلزامية تسمح بتخصيص دعم مالي للجميعات وفق ضوابط شفافية وعادلة. مع تعزيز شفافية هذا الدعم وآليات للرقابة تضمن صرف الدعم المالي في الأوجه المخصص له.

كما أنه، ينبغي على الجمعيات أن تعمل على إعداد مشاريع مقنعة وعلمية وجادة، وتتجاوز تشابه الأفكار والبرامج حتى لا تكون حصيلة نتائجها ضئيلة. وأن تعمل على تجاوز الأنشطة الظرفية والمناسباتية والسعي للبحث عن تمويل لأنشطتها في إطار شراكات متعددة مع متدخلين أجانب وغيرهم[6].

---

(1)-كمال الهشومي، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسنII عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2011-2012، ص: 165.

(2)-عبد الرحيم العطري، صناعة النخبة بالمغرب، المخزن والمال والنسب والمقدس طرق الوصول إلى القمة، دفاتر وجهة نظر (9)، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى 2006، ص-ص: 136.

(3)-المرجع نفسه.

(4)-المرجع نفسه ، ص-ص: 134-135.

(5)-محمد شقير، مرجع سابق، ص:244.

(6)-"جمعيات المجتمع المدني: بين تطبيق القانون والإكراهات وضعف الإمكانيات"، مقال بجريدة الإتحاد الإشتراكي، نشر يوم 22-06-2009، تاريخ الإطلاع:01/09/2018، في الساعة22:19 متوفر على الرابط:

https//:www.maghrees.com/alittihad/92141.

والخلاصـــة كذلك التي نصـــل إليها، إفتقار المجتمع المدني للموارد البشـــرية الكافية والمؤهلة القادرة على مســـايرة التطور الذي يعرفه قطاع التدبير، وذلك نتيجة إعتماد العمل الجمعوي في المغرب على التطوع والمبادرة. ثم إن المجتمع المدني يفتقر إلى رؤية نقدية شاملة وتصور واضح للتغيير الاجتماعي، ويفتقد لمشروع مجتمعي يعمل على حل المشاكل الإجتماعية المحلية والوطنية في كل مترابط مع المشكلات الإقليمية والدولية.

قائمة المراجع:

مراجع باللغة العربية:

1- الكتب:

- إبراهيم السهول، نخب المجتمع المدني في المغرب، دراسة سوسيوسياسية، منشورات دار الأمان، الرباط يناير **2015**
- زهيرلخيار،العمل الجمعوي من الهواية إلى الاحترافية، الطبعة الأولى الدارالبيضاء، مطبعة أوماكراف، سنة **2007**.
- طلعت الشافعي وآخرون: "دليل الجمعيات الأهلية"، المجموعة المتحدة وحدة دعم المنظمات غير الحكومية، القاهرة، دون تاريخ النشر.
- عباس فاضل محمود،دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز البناء الديمقراطي في العراق، الوحدة التربوية لدراسات السلام، وحقوق الإنسان، كلية ابن رشد، العراق عدد **203**، سنة **2012.**
- عبد الرحيم العطري: "سوسيولوجية الأعيان: آليات إنتاج الوجاهة السياسية"، مطبعة طوب بريس، الطبعة الثالثة، مارس **2013.**
- عبد الرحيم العطري، صناعة النخبة بالمغرب، المخزن والمال والنسب والمقدس طرق الوصول إلى القمة، دفاتر وجهة نظر (**9**)، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى **2006**
- عبد العزيز مياج: "الظاهرة الجمعوية، المخزن وأحزابه وإشكالية المجتمع المدني، مطبعة فضالة المحمدية**1999** .
- عبد الله العلي النعيم ،العمل الاجتماعي التطوعي مع التركيز على العمل التطوعي في المملكة العربية السعودية، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض **2005.**
- محمد الغياط: "حق تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية في القانون المغربي والمقارن"، الطبعة الأولى، أليستوكراف للنشر، الرباط، **2004**
- محمد زانة: حول المحاسبة المبسطة للجمعيات كأداة تشاركية وتنشيط الحياة الديمقراطية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، سنة **2012.**
- محمد شقير، السلطة والمجتمع الندني، آليات التحكم وترسبات السلوك السياسي بالمغرب، إفريقيا الشرق **2011.**

2-الرسائل والأطروحات:

2- عبد العزيز دحماني: "رهانات المجتمع المدني في ضوء متغيرات النظام الدستوري المغربي"،أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية،جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا،السنة الجامعية 2017/2016.

3- بدر الشافعي، المجتمع المدني وسؤالي المأسسة والتمويل، دراسة حالة العمل الجمعوي بمدينة الكارة نموذجا، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول بسطات، 2017/2016 .

4- خالد جاسم إبراهيم حسن الحوسني، الدور الرقابي لمؤسسات المجتمع المدني واثره في تنمية المجتمع المدني في دولة الإمارات العربية المتحدة – جمعيات النفع العام – دراسة حالة، رسالة للحصول على درجة الماجستير في العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، كلية الآداب والعلوم، جامعة الشرق الأوسط، الفصل الثاني: 2013-2012

5- كمال الهشومي، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسنII عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2012-2011.

6- عبد الرحيم بورجيلة، الجميعات: إطارها القانوني واستراتيجية تطوير عملها، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي في التدبير الإداري، المدرسة الوطنية للإدارة، الرباط، السنة الجامعية 2003-2002.

7- 3-القوانين والمراسيم :

8- -القانون رقم 75-00 المغير والمتمم بموجبه الظهير الشريف رقم 1.58.376 الصادر في 15نوفمبر 1958 المتعلق بتنظيم حق تأسيس الجمعيات الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 206.02.1 بتاريخ 23يوليو 2002،جريدة رسمية عدد 5046 بتاريخ 10أكتوبر 2002.

9- -ظهير شريف رقم 124-02-1 صادر في فاتح ربيع الآخر 1423 (13 يونيو 2002) بتنفيذ القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المالية منشور بالجريدة الرسمية عدد 5003 بتاريخ 6 جمادى الآخرة (15 أغسطس 2002)

10- -المرسوم 04.969 الصادر في 10 يناير 2005 لتطبيق الظهير الشريف رقم 1.58.376 الصادر في 15 نوفمبر 1958 بتنظيم حق تأسيس الجمعيات.

11- - منشور الوزير الأول، رقم 2003/7 بتاريخ 26 ربيع الثاني (27 يونيو 2003) بخصوص الشراكة بين الدولة وجمعيات المجتمع المدني.

4-التقارير والدراسات :

12- التقرير التركيبي للحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة، ، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، أبريل 2014.

13- البحث الوطني حول المؤسسات غير الهادفة للربح (سنة المرجع 2007)، النتائج الرئيسية المندوبية السامية للتخطيط، دجنبر2011.

14- الجميعات والمنظمات غير حكومية بشمال المغرب: تفعيل المجتمع المدني بأقاليم طنجة تطوان وشفشاون والحسيمة، إشراف خيسوس أ. نونير فيبابيردي (المدير المساعد بمعهد الدراسات حول النزاعات والتدخل الإنساني IECAH) ترجمة نور الدين أكدي، ص:4. متوفر على الرابط:

15- Https:www.iecah.org.images/stories/publications/libros/.../resume_exexutif_arabe.pd.

16- - تقرير الأمانة العامة للحكومة حول نشاطات الجمعيات للفترة الممتدة من بداية عامة 2015 وحتى أكتوبر (تشرين الأول) عام 2015، ورد في:ww.alaraby.co.ul/society/2016/2/7.

17- -تقرير الأمانة العامة للحكومة الذي نوقش بتاريخ 2017/15/7 أثناء تقديم مشـــروع الميزانية الفرعية للأمانة العامة للحكومة برسم سنة 2018 في لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان في مجلس النواب، ورد في:
18- http:/www.alyaoum-24.com/979952.html.
19- -سعاد رجب ومصطفى يحياوي: "مسالك المشاركة الوطنية، قرارات على ضوء دستور 2011" منشورات منتدى المواطنة 2015

5-المقالات:

20- أبو إياد العلوي عبد الله، "الحكامة الرشـــيدة والمجتمع المدني، مبادئ الحكامة الرشـــيدة في العمل الجمعوي". ورد في:www.tanmia.ma .
21- اللحياني مســاعد منشــط، "التطوع في الدفاع المدني والحماية المدنية"، أبحاث وأوراق المؤتمر العلمي للخدمات التطوعية بالمملكة العربية الســعودية، المنعقد في رحاب جامعة أم القرى في الفترة 28-30 أكتوبر 1997، مركز أبحاث الحج.
22- إدريس ولد القابلة: "مفهوم العمل التطوعي بالمغرب"، الحوار المتمدن، العدد 1768، بتاريخ 18/12/2006 في 09:47، تاريخ الزيارة 25/05/2018: ww.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=83503
23- نعيمة الســامري، "دور المجتمع المدني في منظومة الحكامة"، موقع العلوم القانونية، تاريخ النشــر الأربعاء 5 أكتوبر 2016، تاريخ الزيارة 2018/05/25 في 11و01 دقيقة:www.marocdroit.com
24- محمـد الزيري، " العمـل الجمعوي بـالمغرب واقع وآفـاق"، الحوار المتمـدن العـدد 1472 تـاريخ النشــر: 25/02/2006: www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=58092
25- حيدر إبراهيم،"الأحزاب الســياســية والمجتمع المدني والتحول الديمقراطي"، أوراق المؤتمر الذي نظمه تجمع الباحثات اللبنانيات ومؤسسة فريد يدريش إيبرت بيروت بين 18 و20 نيسان (أبريل) 2004.
26- جمعيات المجتمع المدني: بين تطبيق القانون والإكراهات وضعف الإمكانيات"، مقال بجريدة الإتحاد الإشتراكي، نشــر يوم 22-06-2009، تاريخ الإطلاع:01/09/2018، في الســاعة22:19 ،إســم الكاتب غير موجود،متوفر على الرابط: https//:www.maghrees.com/alittihad/92141

جودة القاعدة الدستورية ضمانة لحماية الدستور

The quality of the constitutional rule is a guarantee of constitutional protection

د / خالد روشو

Dr:ROUCHOU KHALAD

معهد العلوم القانونية والإدارية ، المركز الجامعي – تيسمسيلت- الجزائر.

ملخص:

تعتبر جودة القاعدة الدستورية بحق صمام أمان لحماية الدساتير من كثرة التفسيرات و التأويلات أو الانتهاك والتجاوز، ذلك أنها تؤسس لدولة القانون على اعتبار أنها تبين شكل و نظام حكم، كما تتضمن الحقوق والحريات الأساسية في المجتمع، ومن ثم فالصياغة الجيدة لهذه القواعد من شأنها العمل على استقرار المنظومة القانونية والسياسية، وحتى الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، لذا تعتبر القاعدة الدستورية الجيدة بمثابة الخطوة الأولى والمفصلية لبناء دولة الحق والقانون، فهي إذا تعمل على حماية الدستور نفسه، بل تمده بالاستقرار والثبات، على اعتبار أنها مصدر الشرعية، لجميع القواعد القانونية الأقل منها تدرجا في منظومة الهرم القانوني وذلك في إطار نصوص قانونية واضحة المعالم ومحددة الأهداف، في ظل منظومة متكاملة تحضى باحترام ومكانة كبيرة من قبل أفراد المجتمع وكذا السلطات المشكلة لنسيج الدولة، لذلك تعتبر جودة القاعدة الدستورية ضمانة لحماية الوثيقة الدستورية نفسها.

الكلمات المفتاحية:

جودة القاعدة الدستورية، الحماية الدستورية، وضوح القاعدة القانونية، دولة القانون.

Abstract:

The quality of the constitutional rule is the right of a safety valve to protect constitutions from frequent interpretations, interpretations, violations and transgressions, because they establish the rule of law as constituting a form of government and the basic rights and freedoms of society. This is the basis for the establishment of a state of truth and law. If it works to protect the constitution itself, it will provide it with stability and stability. Source of In accordance with a clear and defined legal framework, within an integrated system that is respected and respected by the members of society and the authorities that are the problem of the fabric of the state. Therefore, the quality of the constitutional rule is considered as a guarantee for the protection of the document Constitutional itself.

key words :

Quality of the constitutional rule ; Constitutional protection ; Clarity of the legal rule ; State of law.

مقدمة:

مما لاشك فيه أن جميع الأنظمة السياسية في العالم على اختلاف مشاربها تتغنى بمطلب الدولة القانونية، ذلك أنها منتهى النظريات التي أسس لها الفقه الدستوري الحديث، كون أن سمو الدستور إلى جانب تدرج القواعد القانونية على شكل هرمي من شأنه العمل على احترام هذه الأخيرة، بحيث تستمد كل قاعدة قانونية قيمتها ومكانتها من القاعدة التي تعلوها، الأمر الذي ينتج عنه حتما خضوع النظام المؤسساتي في الدولة لأعلى قمة هذا التنظيم القانوني، و الذي يتربع في قمته الدستور.

وتبعا لذلك فقوة النظام السياسي أوضعفه تحدد أساسا بقيمة الدستور، ذلك أن هذا الأخيرهو الذي يضمن المبادئ الأساسية لدولة القانون، فهو الذي يبين شكل و طبيعة نظام الحكم، وهو الذي يحدد مهام السلطات و يبين درجة التكامل بينهما أو درجة التوازي فيما بينها، وهو في نفس الوقت حامي نظام الحقوق والحريات، لذا نجد كثير من الدول تركز على هذه الوثيقة، وذلك من خلال تضمين نصوصها المبادئ العامة التي من خلالها نحقق دولة القانون، ذلك أن هذه الأخيرة تعتبر مطلب وغاية في نفس الوقت.

إن القواعد الدستورية بوصفها الضابط الناظم في أي نظام سياسي فهي تحضى باحترام كبير من قبل أفراد المجتمع وكذا السلطات المشكلة لنسيج الدولة، لما تكتسيه من أهمية قصوى ومفصلية في حياة الدول والشعوب، الأمر الذي يؤهلها بحق بأن تكون في قمة تنظيم الهرم القانوني في الدولة، ومن ثم فاستقرار القواعد الدستورية وثباتها من شأنه العمل في خانة استقرار باقي القوانين، و هذا راجع أساسا إلى تلك الصفات التي تميزهذه القواعد، فهي أكثر القواعد ثباتا من القواعد العادية، ومن ثم كان لزاما على ا لمشرع الدستوري أن يخص هذه القواعد بصفات تميزها عن غيرها في الهرم القانوني.

ثم إن القواعد الدستورية تستمد قيمتها من الدستور نفسه، بل تعتبر الحجر الأساس في بناء الدولة القانونية، ومن ثم فهي التي تعطي الشرعية لباقي القواعد القانونية الأخرى، غير أن حديثنا عن هذه القواعد يجرنا حتما إلى الحديث عن الدستور نفسه، على اعتبار أنه الركيزة الأساسية التي من خلالها تستمد جميع التصرفات القانونية في الدولة قيمتها وشرعيتها، الأمر الذي يدفعنا أيضا للحديث عن جودة هذه القاعدة حتى لا تكون عرضة للتجاوز أو للتغير أو حتى للتجاهل، سواء من قبل السلطات الفاعلة في المجتمع و نقصد بذلك السلطات الثلاث، أو حتى من قبل الأفراد، ذلك أن جودة القواعد القانونية من شأنه حماية الدستور ابتداء من عوامل الانتهاك أو الخرق.

و عليه فجودة القاعدة الدستورية من شأنها إمداد الدستور بصفتي الثبات و الديمومة، الأمر الذي يساعد وبشكل مباشر في بناء دولة القانون، ثم إن هذه الجودة تستهدف استقرار المراكز القانونية وثبات أوضاع العلاقات في المجتمع، سواء بين الأشخاص العامة أو الخاصة، إضافة إلى ذلك فهي تعمل أيضا على ثبات الحقوق والحريات الممنوحة للأفراد، لذا نجد أن معظم الدول تضمن دساتيرها هذه الحقوق حتى لا تطالها التغيرات و التحريفات، ومن ثم المس بالمراكز القانونية للمواطنين.

وتأسيسا على ما سبق تبيانه فإن جودة القاعدة الدستورية من شأنها التأسيس لدولة القانون في ظل كفالة الحقوق والحريات الممنوحة للأفراد، و لعل ذلك يعتبر مؤشر على مصداقية التعامل الدولي مع المجموعة الدولية، التي تتبنى

دائما فكرة المزيد من الشفافية و الديمقراطية، في إطار نصوص قانو نية واضحة المعالم بينت الأهداف من خلال منظومة قانونية متكاملة ومتوازنة، تعمل على استقرار المراكز القانونية والأوضاع السياسية، وعليه فإن الإشكالية التي نراها جدير بالمعالجة في هذا البحث تتمثل أساسا في إلى أي مدى يمكن لجودة القاعدة الدستورية أن تؤسس لدولة القانون؟ وما هي أهم الأطر الناظمة لذلك؟ وفيها تتمثل أهم مستهدفات القاعدة الدستورية الجيدة بالنظر إلى مخ رجاتها القانونية و لـواقعية؟ وحتى نبين أهم المفاصل التي تثيرها هذه الإشكالية نتطرق إلى ذلك وفق المطالب التالية.

المطلب الأول : المقصود بجودة القاعدة الدستورية.

المطلب الثالث: الأسس الناظمة لمخرجات جودة القاعدة الدستورية.

المطلب الثالث: مستهدفات جودة القاعدة الدستورية.

المطلب الأول : المقصود بجودة القاعدة الدستورية

مما تجدر الإشارة إلى ذكره بداية أن للقاعدة الدستورية دورا هاما في استقرار المعاملات و العلاقات فيما بين الأفراد ودولتهم ممثلة في مؤسساتها، وفيما بين المواطنين بعضهم مع بعض، ذلك أن الدستور هو الناظم لجميع المعاملات القانونية في الدولة، ومن ثم فكلما كانت قواعده واضحة من حيث الصياغة و المدلول، بسيطة بالنظر إلى إجراءات الوصول إليها، كانت هذه القواعد عا ملا مثبتا لما تنشئه من حقوق وما تقرره من واجبات، لأن المواطن نفسه في تطلع مستمر إلى هذه القواعد التي تصون حقوقه وتحمي حرياته، فهو دائما يريد إصباغ عليها طابع الجودة حتى تكون فعالة ومنتجة لأثارها في المجتمع، وعليه حتى تتصف القاعدة الدستورية بصفة الجودة ينبغي أن تحقق فيها جملة من المسائل نذكرها فيما يلي:

الفرع الأول: وضوح القاعدة الدستورية

لعل من أهم الصفات التي قد تفقد من القاعدة الدستورية لقيمتها هو الغموض الذي قد يكتنف بعضا منها أو كلها، و لا سيما عدم الانسجام بين مفاصل التنظيم الهرمي للقانون، إضافة إلى غموض وتعقيد بعض القواعد الأمر الذي يتطلب من واضعي القواعد الدستورية الوضوح فيما يتعلق بصياغة النص القانوني، وكذا مدلوله حتى لا يكون عرضة لكثرة التأويلات والتفسيرات.

تم إن جودة النص القانوني من شأنه الاتصاف بالوضوح بالنسبة للمخاطبين به، ذلك أن مسألة وضوح النص عامل حاسم في تطبيقه ونفاذه، ومن ثم تحقيق غاياته ومستهدفاته الأمر الذي يجعل من الأهداف المتوخاة من النص قابليته للتحقيق بالنسبة للمعنيين به،[1] وهذا يعني وجود فهم وثقة في النص القانوني، والذي يؤسس للمستقبل في ظل الثبات والاستمرارية .

ولعل من بين أهم الحواجز التي تقف أمام النص القانوني فهما وتطبيقا نذكر:

[1]- Anne penneau- la securité juridique à travers le normalisation sécurité juridique et sécurité tecnique . مقال منشور pttp/www les – electronic. Ay articles 09/02.

- التعقيد المبالغ فيه للقواعد القانونية .
- عدم جودة النص صياغة ومدلولا .
- صعوبة فهم النص القانوني.

ولعل من أهم المحطات التي ينبغي أن تفعل في هذا المجال هو ما يسمى بالتقييم القبلي، والذي يكون عند سن القاعدة القانونية، حيث يتعين على المختصين في ذلك مراعاة عدة عوامل مرتبطة بتحسين تطبيق القاعدة، كالمصلحة العامة، الفئة المستهدفة، ومدى تقبلها لدى الرأي العام، إضافة إلى ما يسمى بالتقييم البعدي والذي يبحث أساسا في التضخم القانوني، وعدم الانسجام بين مختلف النصوص القانونية.[1]

ولعل من أهم مخرجات جودة القاعدة الدستورية هو تلك الصياغة العالية للنص القانوني والتي تعني " مجموع الأدوات التي تخرج القاعدة القانونية إلى الوجود العلمي، إخراجا يحقق الغاية التي يفصح عن جوهرها، أو أنه عملية الإخراج الفعلي للقاعدة القانونية بما يحقق الهدف من فرضها".[2]

وبالعكس فقد تكون القاعدة القانونية غامضة الشيء الذي يفقدها الجودة، وغالبا ما يكون الغموض الذي يكتنف القواعد الدستورية راجعا للمشرع أساسا عندما يكون يفتقد للإمكانيات الداعية لذلك، كما قد يكون لأسباب تتعلق بظروف الاستعجال، أو عندما يكون المشرع خاضع لعوامل خارجية، وغير هذه الأسباب كثير، والتي تؤدي في النهاية إلى غموض الصياغة القانونية.[3]

الفرع الثاني: سهولة وصول النص القانوني للفئة المستهدفة منه

إن من أهم التحديات التي تواجه جودة النص القانوني هو تلك التعقيدات التي يمكن أن يتصف بها النص نفسه، أو كثرة النصوص القانونية وتبعثرها في عدة تقنينات، الأمر الذي يصعب من وصول هذا النص إلى الفئة المستهدفة منه، أو بالأحرى عدم قدرة هذه الأخيرة إلى الوصول إلى النص.[4]

وعلى اعتبار أن اللغة القانونية ذات خصوصيات ترتبط عادة بالشكل والمضمون لذا ينبغي الالتزام بها واحترامها، ولذلك فهي تتطلب الدقة في إيصال المعلومة إلى الفئة المستهدفة منها بسهولة ويسر، وهذا ما يتطلبه النص القانوني، الذي ينبغي أن يكون ذا جودة عالية.[5]

وحتى نحقق هذا المطلب ينبغي استخدام جميع الوسائط الإعلامية والإشهارية سواء المكتوبة أو المرئية من أجل الوصول إلى القاعد الدستورية، أو أي قاعدة قانونية أخرى، ولأن ذلك يعتبر بحق عاملا حاسما في معاقبة المخالفين لهذه القواعد، ولقد أشار الدستور الجزائري إلى هذه المسألة مؤسسا لقاعدة جدهامة ومفصلية، تؤسس لتطبيق القانون في مجموعه، وذلك عند النص على أنه" لا يعذر بجهل القانون."[6]

---

[1] - عبد المجيد غميجة، مبدأ الأمن القانوني و ضرورة الأمن القضائي، عرض مقدم في إطار الندوة المنظمة من طرف الودادية الحديثة للقضاة بمناسبة المؤتمر الثالث عشر للمجموعة الإفريقية للاتحاد العالمي للقضاة، الدار البيضاء، 28 مارس 2008، ص15.

[2] - أ.د. حسن كيرة، المدخل إلى القانون، الطبعة الخامسة، منشأة المعارف، 1974، ص82.

[3] - م.د. علي هادي، عطية الهلالي، غموض النصوص الدستورية- دراسة تحليلية في ضوء نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مجلة جامعة ذي قار، العدد 3، المجلد 2، كانون الأول 2006، ص54.

[4] - الدكتور حسان نادية، فعالية عملية التقنين في محاربة التضخم القانوني في المجالين الاقتصادي و الاجتماعي، ملتقى الأمن القانوني أيام 06/05 ديسمبر 2012، ص80.

[5] - أ. نجاة سعدون، د.جمال بوتشاشة، البناء اللغوي للنص القانوني ما بين العربية والفرنسية في ظل لغة الاختصاص، مجلة الأثر، العدد 28، جوان ، 2017، لاص48.

[6] - قانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري 2016.

الفرع الثالث: قابلية النص للتوقع

إن مسألة صياغة النص القانوني بشكل دقيق وواضح من شأنه اكتساب الثقة والمشروعية، الأمر الذي يجعل منه نصا قابلا للتطبيق قابلا للتوقع.

وتبعا لذلك تعرف إمكانية التوقع أنها " التفكير في حدوث أمر ما في المستقبل بناء على شواهد، وأدلة في الحاضر" كما قد يعرف على أنه " ما يمكننا أن نخطط له والذي يجب أن يكون منطقيا مرتقبا" وتبعا لذلك ينبغي للتوقعات أن تكون وفق معطيات حاضرة لها مآلات مستقبلية، ومن ثم تحقيق ما هو كائن وتوقع ما يجب أن يكون، وعليه فالنص القانوني الذي يفتقر إلى هذه الصفة، هو نص قابل للزوال وعدم الثبات والاستمرارية.

المطلب الثاني: الأسس الناظمة لمخرجات جودة القاعدة الدستورية.

مما لا شك فيه أن جودة القاعدة الدستورية في أي نظام سياسي كان تعد ضمانة أساسية و هامة لهذا الدستور، ذلك الطبيعة القانونية هي أصلا تؤسس لذلك ، فهي تمتاز بالإلزامية كونها تأتي في أعلى هرم التنظيم القانوني للدولة، و من ثم فهي أساس الدولة القانونية، بل و تعتبر ركيزتها الأولى في ذلك، كما أن جودة القاعدة الدستورية تلعب دورا هاما في استقرار الحقوق والحريات التي يقرها الدستور، ومن ثم فهي عامل تدار عليه المعاملات الدولة في إطار من الثقة والمصداقية، وحتى نتبين هذه الأسس فإننا نتطرق إلى ذلك في الفروع التالية:

الفرع الأول : الطبيعة القانونية للقاعدة الدستورية أساس دولة القانون

على اعتبار أن القواعد الدستورية تأتي في قمة التنظيم للهرم القانوني، فهي بحق تؤسس للنظام السياسي للدولة، ومن ثم تحدد فكرة الشرعية لباقي القوانين الأخرى في إطار تدرج القيمة القانونية للقواعد.[1]

وتبعا لذلك فإن شكل النظام السياسي للدولة يحدد من خلال القواعد الدستورية، على اعتبار أنها تمثل إرادة المجتمع وتوجهاته السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ولذلك فجودة القاعدة الدستورية من شأنها توضيح معالم النظام و مؤسساته الفاعلة، ومراكزه المفصلية، وكذا تحديد المهام والصلاحيات لكل هيئات المجتمع، إضافة إلى تحديد الحقوق والحريات، كل ذلك مضمن في هذه القواعد، وعلى اعتبار أن هذه الأخيرة تكتسي أهمية قصوى تبعا للطبيعة القانونية الناظمة لها، فأي تجاوز لها يقع تحت طائلة الحظر والمنع.

ثم إن القيمة القانونية التي تتمتع بها هذه القواعد من شأنها إرساء الثبات والاستقرار في النظام القانوني والمجتمعي للدولة، إذ يترتب على ذلك خضوع المشرع والإدارة والقضاء والأفراد كل في مجال اختصاصه لهذه القواعد، وذلك بالنظر إلى طبيعتها و قيمتها.

وتأسيسا على ذلك فإن القواعد الدستورية هي قواعد قانونية من حيث الشكل والمضمون، غير أن ما تتميز به هو السمو، ذلك أنها مضمنة في وثيقة الدستور الذي يأتي موقعه في أعلى قمة التنظيم القانوني، ومن ثم فهذه القواعد تعلو على غيرها من القواعد القانونية، وفي نفس الوقت هي المصدر لجميع القواعد القانونية في الدولة، بل تمنح الصفة القانونية لجميع القواعد المطبقة في الدولة، لذا فهي تكتسي أهمية بالغة.[2]

---

[1] - د/أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق و الحريات، الطبعة الثانية، دار الشروق، القاهرة، ص85.
وكذلك ينظر الدكتور محي شوقي أحمد، الجوانب الدستورية لحقوق الإنسان، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص296.

[2] في 25 نوفمبر 2009، ص01.sciences juridique.ahlamiontada.net - منتدى الأوراس القانوني، طبيعة القواعد الدستورية، مقال منشور على الموقع:

وإجمالا نقول أن كل قاعدة قانونية تنظم شأنا عاما أو تتعلق بالنظام العام فهي ضمن القواعد الآمرة التي لا ينبغي لأي كان تجاوزها أو مخالفتها، وخصوصا إذا كانت هذه القواعد تنظم حياة الدولة من جميع جوانبها، وهذا ما تقوم به القواعد الدستورية تماما، فهي إذا تمثل إرادة المجتمع العليا وتوجهاته الأساسية في كل مجالات الحياة.

الفرع الثاني: جودة القاعدة الدستورية أساس دولة القانون.

لا يخفى على أحد ما للقاعدة الدستورية من قيمة مفصلية في حياة الدول، على اعتبار أنه الأساس الذي تقوم عليه الدولة القانونية، بل بدونها لا نستطيع الحديث عن المنظومة القانونية الناظمة لشأن الدول، لذا تعتبر جودة هذه الأخيرة من المطالب التي ينبغي العمل على تحقيقها، ذلك أن هذه الجودة من شأنها التمثل في مخرجات الدستور نفسه، على اعتبار أنه هو الذي يبين النظام القانوني في الدولة، ومن ثم قواعد ممارسة السلطة و ضبط العلاقات فيما بين الهيئات المشكلة للدولة، وكذا فيما بين هذه الهيئات والأفراد كل ذلك ينبغي أن يكون في صورة جيدة ومتقنة حتى تتبين الحدود الفاصلة والناظمة في نفس الوقت لمفاصل التسيير والتنظيم، الأمر الذي من شأنه العمل على تقيد السلطة بأحكام القواعد الدستورية.[1]

فالقاعدة الدستورية الجيدة من شأنها تذليل الصعوبات المتعلقة بالفهم والتطبيق، ذلك أن هذه القاعدة هي التي تعكس فلسفة المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتبعا لذلك فهي الأساس الشرعي لجميع الأنظمة الأخرى المشكلة للهرم القانوني في الدولة، بل وتعتبر مصدر جميع النظم القانونية الأخرى، وتبعا لذلك فجودة القاعدة الدستورية من شأنها بث الثقة المشروعة في النظام القانوني للدولة، الأمر الذي ينتج عنه حماية الإطار القانوني الذي يتفاعل به الأفراد وسلطات الدولة على حد سواء، بل الأكثر من ذلك أن هذا الإطار هو الذي يتعامل به ومن خلاله الأفراد وينتظمون بالنسبة لالتزاماتهم اتجاه السلطة العمومية تبعا لما تقتضيه هذه القواعد الجيدة.[2]

الفرع الثالث: جودة القاعدة الدستورية ضمانة لحماية الحقوق و الحريات.

مما تجدر الإشارة إلى تبيانه في هذه النقطة هو أن من أهم ما يتطلع إليه المواطن اتجاه دولته هو توسيع دائرة الحقوق والحريات مع كفالة هذه الأخيرة في أدق وثيقة قانونية في الدولة، وتبعا لذلك فقد حرص المشرع على تضمين هذه القضايا في الدستور كضمانه لحمايتها، لكن ما ينبغي التنبيه إليه في هذا الباب هو أن هذه الحقوق والحريات ينبغي أن تصاغ في قواعد دستورية واضحة وجيدة من حيث الموضوع والمدلول، وأن تكون في متناول الجميع، وبالطبيعة التي يتميز بها المواطن البسيط، لأن هذا شأن يعنيه بالدرجة الأولى.

وتبعا لذلك فإنه لا قيمة لأي قاعدة دستورية إذ ا لم تكن تتضمن هذه القضايا، بل وأن تكون في متناول المخاطبين به، وسواء كان ذلك من خلال أبواب أو فصول، أو حتى من خلال الديباجة التي أصبحت جزء من الدستور، كما هو الشأن في الدستور الجزائري، الذي ركز على هذه القضية في ديباجتة، وكذلك في الفصل الرابع المتعلق بالحقوق والحريات.[3] بل الأكثر من ذلك هناك من يضمن هذه الحقوق والحريات في وثائق أعلى من النصوص الدستورية وذلك بقصد سهولة وصولها إلى المواطن، على اعتبار أن هذه الأخيرة ما هي إلا تعبيرا عن إرادة الشعب، أو الإرادة العليا للأمة، فهذه

---

[1] - السيد الباز، الرقابة الدستورية للقوانين في مصر، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، مصر 1978، ص71.

[2] - عبد المجيد غميجة، المرجع السابق، ص02.

[3] - قانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ06 مارس سنة 2016 المتضمن التعديل الدستوري، المواد من 32 إلى 73 منه.

الإعلانات هي تعبير عن المبادئ الأساسية الدستورية المستقرة في الضمير الإنساني العالمي،[1] وكون أن الحقوق والحريات تعتبر قيم أساسية لانفكاك عن المجتمع عنها، لما لها من ارتباط بالإنسان نفسه، فقد دأب المشرع على تضمينها في القواعد الدستورية.[2]

وعلى اعتبار أن مسألة الحقوق والحريات قضية مصيرية حساسة في كل نظام سياسي، بل من خلال هذه القيم نستطيع معرفة مدى ديمقراطية الدولة في تسيير شأنها، وعلاقتها بموطنيها.

لذا ينبغي أن تصاغ القواعد الدستورية المتعلقة بالحقوق والحريات بالشكل الذي يفهمه المواطن البسيط، لأنه في النهاية هو الطرف المخاطب بها، لذ ينبغي أن تكون هذه القواعد جيدة من جميع جوانبها، حيث لا تكون غامضة، ولا مبهمة وغير قابلة للتفسيرات والتأويلات، وهذا ما يعني تماما بالمقصود وبجودة القاعدة الدستورية.

الفرع الرابع:جودة القاعدة الدستورية أساس التعامل الدولي.

مما لا شك أن العالم اليوم أصبح على شكل قرية كونية متداخلة المصالح متشابكة النظم و السياسات، وخصوصا بعد عولمة كل شيء، ومن ثم ظهور الكثير من المفاهيم التي تعبر على أن هناك نظام دولي جديد، مثل النظام الدولي لحقوق الإنسان، دمقرطة الأجهزة المسيرة للشأن العام، التداول السلمي على مراكز تسيير شؤون الدولة، ومن ثم فإن رضى المجموعة الدولية أصبح يتمثل في مدى قابلية القواعد الدستورية للأنظمة السياسية من وجهة الوضوح والشفافية وحتى المصداقية، وكذلك من حيث سن القاعدة الدستورية التي أصبحت بحق مطلب ذو أبعاد سياسية اجتماعية، اقتصادية، وعنصر مثبت لأمن و استقرار الدول.

وعلى اعتبار أن هناك ارتباط بين شعوب العالم وخصوصا بين الدول المتجاورة، فهذا يحتم على الدول الانخراط في هذه المنظمات سواء الدولية أو الإقليمية، الأمر الذي يحتم عليها أن تكون منظومتها القانونية منسجمة ولو بشكل نسبي مع المنظومة القانونية الدولية، الأمر الذي يساعد بشكل كبير على ثبات القواعد الدستورية للدولة، الشيء الذي ينتج عنه ثبات العلاقات الدولية، ومن ثم استقرار المعاهدات والاتفاقيات المبرمة مع الدول، ولا يكون ذلك فعالا إلا من خلال قواعد دستورية واضحة و قوية وذات مصداقية وكفاءة عالية، من حيث الشكل و المضمون، وهذا ما يعبر عنه بالجودة للقاعدة الدستورية.

المطلب الثالث: مستهدفات جودة القاعدة الدستورية.

على اعتبار أن الدستور هو المرجع الأساس للمنظومة القانونية في الدولة، فهو المحدد الناظم لجميع التصرفات التي تقوم بها السلطات في إدارة الشأن العام، كما أنه الإطار الحامي للحقوق والحريات التي ينبغي أن يتمتع بها الأفراد في مواجهة الدولة، كما أنه يعتبر الوثيقة الأساسية التي تحدد شكل نظام الحكم، ومن ثم فهو الضامن الذي يوفر الحماية للمبادئ الأساسية التي تقوم عليها الأمة من حيث المرجعية والهوية، والمنطلقات المجتمعية، ومن ثم فجودة القاعدة الدستورية تلعب دورا أساسا في استقرار المنظومة القانونية في الدولة في كافة مستوياتها.

---

[1]- الدكتور قزو محمد أكلي، دروس في الفقه الدستوري و النظم السياسية "دراسة مقارنة" جامعة سعد دحلب البليدة، 2005، ص145.

[2]- د.ثروت عبد العال أحمد، الحماية القانونية للحريات العامة بين النص و التطبيق، دار النهضة العربية، 1998،ص56.

كما تعتبر جودة القاعدة الدستورية عاملا مهما في استقرار المنظومة السياسية الناظمة لتسيير شؤون الأمة، الأمر الذي ينتج عنه استقرار المراكز القانونية والأوضاع المعاملاتية، كل ذلك يعتبر مستهدف تعمل جودة القاعدة الدستورية على تحقيقه وهذا ما سنبينه في ما يلي:

الفرع الأول: استقرار المنظومة القانونية.

إن جودة القاعدة الدستورية بالشكل الذي تم تبيانه يعتبر مؤشر جد هام ومفصلي في حياة الدول والأفراد على حد السواء، ذلك أن تبيان الخطوط العريضة التي يسير عليها نظام المجتمع من شأنه العمل على معرفة الحقوق والواجبات في آن واحد دون غموض، وعلى اعتبار أن القاعدة الدستورية هي التي تبين النظام القانوني في الدولة وقواعد ممارسة السلطات لمهامها، وكذا الحدود الفاصلة بين هذه السلطات، الأمر الذي ينتج عنه حتما تقييد السلطة الحاكمة وفق قواعد الدستور.[1]

ولعل من بين الأسباب المباشرة لاستقرار المنظومة القانونية في الدولة هو وضوح الدستور بالشكل الذي لا يترك معه التفسير ولا الغموض، ثم إن استقرار وثبات ووضوح القاعدة الدستورية من شأنه ديمومة المراكز القانونية والأوضاع المنشئة جراء هذه القواعد.

وتأسيسا على ذلك فإن هذا في حد ذاته يعد مطلب هام تسعى جميع الشعوب والدول على اختلاف إيديولوجياتها العمل على تحقيقها، لذا نجد أن جودة القاعدة الدستورية تؤسس وبشكل كبير في هذا المجال للعمل على استقرار المنظومة القانونية للدولة.

وتبعا لذلك فإن استقرار المنظومة القانونية في الدولة معناه ثبات فلسفة المجتمع وقيمته في جميع المجلات سواء السياسية الاقتصادية أو الثقافية الاجتماعية، لذلك هي الأساس الشرعي لجميع الأنظمة القانونية الموجودة في الدولة، بل تعتبر المصدر الأساس لجميع ما في الدولة من أنشطة قانونية، ثم إن جودة القاعدة الدستورية معناه بشكل مباشر ثبات المنظومة القانونية، الأمر الذي يؤدي إلى إرساء مبدأ الأمن القانوني، والذي بدوره يعمل على استتباب الأمن القومي في المجتمع وللأمة ككل، كون أن ذلك يوفر للأفراد والفاعلين القانونيين والاقتصاديين وحتى السياسيين الحماية والاستقرار بالنسبة للإطار القانوني الذي يتعاملون به وينشئون التزاماتهم بمقتضاه.[2]

الفرع الثاني: استقرار منظومة الحكم في الدولة.

لعل من أهم مخرجات جودة القاعدة الدستورية في أي مجتمع كان هو استقرار وثبات منظومة الحكم والتسيير في الدولة، ذلك أن غياب القواعد التي تدار عليها اللعبة السياسية وأبجديات الحكم من شأنه توليد ما يسمى بالتطرف السياسي، وحتى الثقافي والاجتماعي، الأمر الذي يؤدي إلى ظهور التهديدات الخطرة التي تعمل على تفتيت وتفكيك المجتمع.[3]

إن استقرار منظومة الحكم في الدولة من شأنه التأسيس للكثير من المجالات الحيوية في الدولة كونه يبين ما للحاكم وما للمحكوم، كما أنه يزيد في الحكم الديمقراطي التداولي وضوحا وتبيانا، ومن ثم العمل على حماية الشرعية، الأمر

---

[1] - السيد الباز، المرجع السابق، ص71.

[2] - عبد المجيد غميجة، المرجع السابق، ص02.

[3] - حسن العاصي، تحديات الأمن القومي العربي في القرن الواحد والعشرون ... هل تستيقظ الأمة ؟ مقال منشور على الموقع: www.m.aheuar.org.

الذي من شأنه دخول أكبر عدد ممكن من المواطنين الخانة السياسية والمشاركة الفعالة للدولة، الشيء الذي يجنب إلى حد كبير التهميش السياسي.[1]

الفرع الثالث: استقرار المراكز القانونية

إن جودة القاعدة الدستورية من شأنه العمل على استقرار هذه الأخيرة، ولعل من أهم الأسباب الداعمة لثبات القاعدة القانونية وعدم رجعية هذه الأخيرة، أي أنها لا تمس بالمراكز القانونية التي تكونت وأصبحت منتجة لآثارها.[2] ذلك أن عدم الرجعية وعدم الرجوع بالقانون إلى الماضي من شأنه العمل على ثبات هذه الأخيرة، ومن ثم ثبات الأوضاع التي أنشئت في ظله، الأمر الذي يساعد بشكل كبير على بث السكينة والطمأنانية لدى المواطنين والمتعاملين من خلاله.[3] ثم أنه لا يخفى علينا أنه كلما كانت هناك قواعد دستورية واضحة المعالم بينة الأهداف مضبوطة المرامي كانت هناك جودة حتى في الدستور نفسه، الأمر الذي يحول دون كثرة التأويلات و التفسيرات، الشيء الذي يجنب المنظومة الدستورية كثرة التعديلات والتصحيحات، كما هو الشأن في بعض الدول، الشيء الذي ينجر عنه فعلا استقرار هذه المنظومة، ومن ثم استقرار وثبات جميع المعاملات التي أنشأت تبعا لهذه المنظومة، وتأسيسا على ذلك نكون أمام مراكز قانونية مستقرة وثابتة لدى كل فئة مخاطبة بنص دستوري، وكل في مجال اختصاصه، ولا يكون ذلك حقيقة مفعلة إلا من خلال جودة القاعدة الدستورية، في ظل وثيقة تحضى برضى المواطنين قبل رضى المسيرين.

الفرع الرابع:استقرار المنظومة الاقتصادية

مما لاشك فيه أن وضوح القاعدة الدستورية وجودتها يعتبر عامل هام وحاسم في استقرار جميع المنظومات القانونية في الدولة، ومن ذلك المنظومة القانونية الاقتصادية، والتي تعني بضبط النشاط الاقتصادي من حيث الأسس والمرتكزات، وكذلك من حيث المستهدفات أيضا، ومن ثم يعد ذلك باعث حيوي على النمو الاقتصادي في الدولة، الأمر الذي يبعث على الطمأنينة والثقة، الأمر الذي يترتب عنه ضخ المال لأجل إنجاز استثمارات وطنية هامة، ولا نستبعد في ذلك أن يكون للرأس المال الأجنبي دخل في ذلك طالما أن هناك استقرار وثبات في المنظومة الداعمة لذلك.

وتبعا لذلك فقد وردت العديد من النصوص الدستورية التي تهدف إلى تنظيم النشاط الاقتصادي في الجزائر وخصوصا في التعديل الدستوري لعام **2016**، وتماشيا والمتغيرات المتسارعة بقصد ضمان سير حسن لهذا النشاط، فقد حال المشرع هذه النقطة إلى هيئة الوزارة المكلفة، وذلك من خلال إصدار الأنظمة لتنفيذ القوانين في شكل أنظمة وزارية، الشيء الذي يسهم في مواكبة التطورات لأجل حسن سير العمل بالشكل المطلوب.[4]

وتبعا للتغيرات الكثيرة و المشاركة في النشاط الاقتصادي و دخول مصطلح المنافسة كضابط ناظم لهذه العملية فقد أصبح لزاما على المشرع تهيئة البيئة القانونية، من خلال سن منظومة قانونية واضحة، والعمل على استقرارها لتحسين المناخ الاقتصادي المبني على ميزة التنافسية، الأمر الذي يبحث في معظم البدائل المتاحة من أجل توفير المناخ

---

[1] - د. حنان علي إبراهيم الطائي، الأمن القومي العربي و تحديات المعلوماتية، مجلة تكريت للعلوم السياسية، جامعة بيان /أربيل، العدد 12، ص92.

[2] - د. محمد منصور، المدخل إلى القانون، القاعدة الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، 2010،ص300.

[3] - ثروت أنيس أسيوطي، مبادئ القانون، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهر، سنة 1974، ص266.

[4] - رضوان نسيمة، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة ماجستير في القانون، فرع إدارة و مالية، جامعة بومرداس،2011، ص39.

المناسب للاستثمار،[1] وعلى اعتبار أن الجزائر من بين الدول التي تعطي للاستثمار الأجنبي أهمية، وخصوصا فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية فقد قام المشرع الجزائري بهدف تحقيق الاستقرار والأمن القانوني للاستثمار بإعادة النظر في الإطار القانوني للاستثمارات الأجنبية في الجزائر، وذلك بغرض العمل على ثبات هذه المنظومة القانونية التي تعنى بهذا الجانب.[2]

ونظرا لدقة هذه المسألة فقد جاء في دستور 2016 أن الدولة تعمل على تشجيع بناء اقتصاد متنوع يثمن قدرات البلد كلها الطبيعية والبشرية والعلمية.[3]

كما نصت المادة 43 من نفس الدستور على أنه: " تعمل الدولة على تحسين مناخ الأعمال، وتشجع على ازدهار المؤسسات دون تمييز خدمة للتنمية الاقتصادية الوطنية، تكفل الدولة ضبط السوق، ويحمي القانون حقوق المستهلكين، يمنع القانون الاحتكار و المنافسة غير المشروعة".

هذه بعض القواعد الدستورية أوردها المشرع الجزائري في الدستور من أجل النهوض بهذا القطاع في إطار واضح و بين حتى لا يكون عرضة للتلاعب أو التجاوز، فالقاعدة الدستورية في مثل هذه الحالات تلعب الدور الواضح المثبت لأبجديات التفاعل و النشاط الاقتصادي.

الفرع الخامس: استقرار المنظومة القانونية الاجتماعية

يعرف القانون الاجتماعي عادة بأنه مجموعة القواعد التي تحكم العلاقات بين الأشخاص الذين يعيشون في المجتمع، وتعد إضافة كلمة قانون من باب تبيين نوع العلاقات التي تحكمها هذه القواعد.[4]

كما أننا نقصد بذلك مجموعة القوانين التي تعتني بالحالة المجتمعية للمجتمع نفسه، كأنظمة الزواج، الطلاق، العمل وغيرها من المشاكل التي تدخل في نسيج المجتمع وتشكل بذلك النمط أو النسق الذي من خلاله يزيد تماسك أفراد المجتمع الواحد، فاستقرار القواعد التي تساعد في تشكيل هذا النسق من شأنه بث الطمأنينة والثقة، ومن ثم يقبل الأفراد على إنشاء أوضاع ومراكز قانونية تساعد بشكل أو بآخر على نماء وتطور المجتمع.

كما أن هناك ارتباط شديد بين استقرار القاعدة القانونية واستقرار المجتمع والعكس صحيح، ذلك أن ثبات أي قاعدة قانونية مرتبط ارتباطا وثيقا بالمجتمع الذي أنشأت فيه هذه القاعدة، ومن ثم يجب مراعاة خصوصيات ومميزات البيئة الاجتماعية المحلية، حتى لا نكون بصدد فرض قواعد قد تصطدم بالمعتقدات والأعراف السائدة والممارسات الاجتماعية لأفراد الأمة الأمر الذي يدعو إلى إصلاح المنظومة القانونية بما يتوافق والمجتمع، الشيء الذي يتوجب على الدولة كضرورة حتمية هو إرساء نسق قانوني له حظوظ كبيرة في تحقيق التقدم الاجتماعي والتنمية الاقتصادية بروح الانفتاح على الخارج.[5]

---

[1] - والع سهيلة، الجوانب القانونية لمفهوم مناخ لأعمال في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، سنة 2011، ص02.

[2] - عيبوط محمد و علي، الحماية القانونية للاستثمارات الأجنبية في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة ملود معمري، تيزوزو ، سنة 2006 ،ص38.

[3] - الفقرة 6 من المادة التاسعة من دستور 2016.

[4] - الأستاذ دايم بلقاسم، مقياس القانون الاجتماعي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، تلمسان،2015،2014 ،ص02.

[5] - يوسفي محمد، الأنساق القانونية، الأمن القانوني والهوية الثقافية، الجزائر، مقال على الموقع https/manifest.univ-ourgla.dz .61 ص

الفرع السادس: ثبات منظومة الحقوق و الحريات

إن أقصى ما يتطلع إليه المواطن بالنسبة إلى دولته هو ثبات مساحة الحقوق و الحريات و نموها بالشكل الذي يرضي هذا الأخير، ومن ثم كانت الدساتير قديما وحديثا تلعب الدور المفصلي في التأسيس لمنظومة من الحقوق والحريات، وذلك بتضمين نصوصها أكبر قدر ممكن من هذه المزايا التي تعتبر الأساس الذي بدونه لا يمكن لنا الحديث عن ما يسمى بدولة القانون، بل الأكثر من ذلك أنه لا يكفي إقرار هذه الحقوق في الدستور بل يجب العمل على حمايتها واستقرارها، لأن التغيرات الكثيرة التي قد تمس هذه المزايا من شأنها إضعاف الثقة في المنظومة القانونية نفسها.

ثم إن تضمين الحقوق والحريات النص الدستوري من شأنه إضفاء عليها القدسية والاحترام، إذ تمنح لها قيمة قانونية تسمو على غيرها من القواعد القانونية الأخرى، حيث تعد هذه الحقوق من أغلى القيم لارتباطها بالإنسان نفسه، لذا فموضوعها الطبيعي هو الدستور، خير وسيلة لحمايتها، وكضمانة بأن لا تتعرض للانتهاك من قبل سلطات الدولة المتعددة[1].

وتبعا لذلك فإن مختلف الدساتير في العالم تعمل دائما على تضمين نصوصها أكبر قدر ممكن من الحقوق والحريات العامة على اعتبار أن الديمقراطية الحقة إنما تقاس بمدى سعة مساحة هذه الحقوق والحريات، ومدى توفر جو ملائم لممارسة هذه المزايا اللصيقة بالإنسان.[2]

الفرع السابع: استقرار وثبات المعاملات الدولية

مما لا شك فيه أن جودة القاعدة الدستورية واستقرارها يعد عامل هام ومحفز على عقد العديد من التصرفات الدولية مع أعضاء المجموعة الدولية، بل يعد عامل ثقة للدخول إلى المنتديات العالمية والإقليمية، ذلك أن عنصر الثقة وعامل الاستقرار موجودين، وهذا ما تبحث عنه المعاملات الدولية، الأمر الذي يعطي انتعاش للكثير من الأبعاد في شتى المجالات، وفي مختلف المستويات، ومن ثم نجد أن مختلف الدول كلما كانت دساتيرها مستقرة وقواعدها واضحة فإنها تعطي الثقة للطرف الآخر للدخول في تعامل ثنائي أو متعدد تبعا للحاجة المنشودة، ومن هنا تنمو العلاقات وتتطور الأنشطة والتصرفات، كل ذلك مرده إلى جودة القاعدة الدستورية.

ولقد جاء في كتاب أنتربيس[3] أن: " تحسين عملية وضع الدساتير والمساعدة الدستورية من العوامل الحاسمة لجهود بناء السلام في القرن الحادي والعشرين، إننا نعيش في عصر وضع الدساتير فأكثر من نصف الدساتير الوطنية المئتين الموجودة حاليا قد تم إصلاحها أو كتابتها في السنوات الثلاثين الأخيرة، تعتمد إصلاحات دستورية أو دساتير جديدة كل عام، ويكون الكثير منها جزءا من عملية بناء السلام في بلدان مزقتها سنوات من الحروب، أو نتيجة لأزمات اقتصادية أو اجتماعية. وضع الأسس الدستورية في هذه الحالات ليس عملا اعتياديا، إذ أن النزاعات حول الموارد والحقوق والصلاحيات والهويات والمظالم السابقة هي بمثابة أمراض سائدة ومزمنة تؤدي إلى ترسيخ جذور الارتياب وعدم الثقة، ومن ثمة يمكن أن تكون كل نقطة خلاف أو توتر مسألة ملحة، سياسية، وقابلة للانفجار، ونظرا لهذه الضرورة الملحة يمكن أن يكون التركيز بالأخص في نطاق المجتمع الدولي، على كتابة وتفعيل دستور بسرعة كطريقة لإعادة تنظيم

---

[1] - د.مازون ليلو، ضوابط إجراءات الإدارة الماسة بالحقوق والحريات، الملتقى الدولي حول الحقوق والحريات، جامعة الواد، 28-29 أبريل 2010.

[2] - أنور سلان، الحقوق و الحريات في عالم متغير، دار النهضة العربية مصر، سنة 1993، ص 120.

[3] - أنتربيس هي منظمة دولية مستقلة معينة ببناء السلام و شريك استراتيجي للأمم المتحدة.

المجتمع وتعزيز الانتقال السياسي. هذه مشكلة شائعة تلازم عمليات بناء السلام-النزعة إلى التركيز على الماهية بدلا من الكيفية.ولكن هذه السياقات بالتحديد هي التي ينبغي أن يطور فيها الدستور من خلال عملية تحث على الوصول إلى توافق دائم، وتسمح بترسيخ جذور العمليات والمبادئ والقيم الديمقراطية"[1]

خاتمة:

إن مما لاشك فيه أن الدستوريتربع على قمة هرم التنظيم القانوني، ذلك لما يكتسيه من أهمية بالغة في التأسيس لدولة القانون، بل نستطيع القول أنه لا يمكن الحديث عن هذه المقاربة في غياب دستور ضامن لجميع مفاصل هذه الدولة، فهو الذي يبين شكل نظام الحكم، و السلطات الفاعلة في الدولة، وحدود اختصاص ومهام كل منها، كما أنه يتضمن أيضا جميع الحقوق والحريات الأساسية التي ينبغي للأفراد أن يتمتعوا بها في مواجهة بعضهم بعض، وفي مواجهة دولتهم، ذلك أن وثيقة الدستور هي المحدد الناظم لكل التصرفات والأنشطة القانونية في الدولة، بل هو مصدر لجميع القواعد المتدرجة من بعد، حيث تستمد قوتها وشرعيتها منه.

وتبعا لذلك فإن القاعدة الدستورية ينبغي أن تكون على درجة من الوضوح، من حيث الصياغة والمضمون، والأشكال التي تتضمنها، ومن ثم نجد أن المشرع الدستوري في كل مرة يعمل على جودة هذه القاعدة، حتى لا تكون عرضة للتأويل، والتفسير، أو حتى ربما للاختراق أو الانتهاك، وبمفهوم المخالفة أنه كلما كانت هناك قواعد دستورية عالية الجودة فإن ذلك صمام أمان لحماية الدستور نفسه.

لذا نجد أن الفقه الدستوري يولي أهمية كبرى للقواعد الدستورية على اعتبار أنها الضامن للحقوق والحريات، والضابط لأنشطة سلطات الدولة، بل تعتبر الحجر الأساس الذي تقوم عليه الدولة القانونية، فجودة القاعدة الدستورية من شأنها إعطاء الدستور صفة الثبات والاستمرارية، ومن ثم الحفاظ على المراكز القانونية التي أنشأت في ظل هذه القواعد بما في ذلك الأوضاع التي تم تأسيسها تبعا لهذه القواعد.

ولعل من أهم النتائج التي يمكن لنا أن نسجلها في هذا المقام نذكر ما يلي:

- أن جودة القاعدة الدستورية تعتبر صمام أمان يعمل على ثبات واستقرار الدستور والحماية من كل عوامل التأويل أو التجاوز.
- أن جودة القاعدة الدستورية تعمل على ثبات المراكز القانونية واستقرار المعاملات الداخلية والدولية التي أنشأت في ظلال هذه القاعدة.

[1] - ميشل براندت، جيل كوتريل، ياش غاي، انطوني ريغان، وضع الدستور و الإصلاح الدستوري: خيارات علمية، انتربيس /2012/ص07.
الموقع على الانترنيت: http://iknowpolitics.org/sites/default/files/2012_07_12_constitution_making_handbook_arabic.pdf

- أن جودة القاعدة الدستورية من شأنها العمل على استقرار المنظومة السياسية ذلك أنها تبين الخطوط العريضة للتداول السلمي الديمقراطي على الحكم.

- أن جودة القاعدة الدستورية تعتبر بحق الخطوة الأولى والمفصلية في مسار تأسيس دولة القانون .

- كلما كانت القاعدة الدستورية جيدة الصياغة والمضمون كانت فاعلة، ذلك لسهولة وصولها إلى الفئات المستهدفة بها بسهولة ويسر.

- أن جودة القاعدة الدستورية تعتبر بحق أساس التعامل الدولي، ذلك أنها تمد المجموعة الدولية بالثقة والمصداقية، الأمر الذي ينعش العلاقات الدولية.

- من شأن القاعدة الدستورية الجيدة العمل على استقرار منظومة الحكم في ظل المبادئ والأطر المتفق عليها.

كما أنه يمكن أن نوصي ببعض المقترحات التي من شأنها المساهمة ولو بالشيء القليل في التأسيس لدولة القانون من خلال جودة القاعدة الدستورية.

1- العمل على صياغة القواعد الدستورية بالشكل الذي ينفي عليها الغموض، و كذا كثرة التأويلات والتفسيرات.

2- كلما كانت المواضيع المعالجة في القواعد الدستورية تتضمن المحاور الكبرى كلما كانت القواعد الدستورية بعيدة عن التعديلات والتصحيحات التي تقتل الدستور من أساسه.

3- العمل على تجنب التضخم القانوني للقواعد الدستورية، الأمر الذي يعطي الثقة والمصداقية لهذه القواعد.

4- إتباع الأسلوب البسيط في صياغة القواعد الدستورية حتى يسهل الوصول إلى فهمها دون حاجة إلى كثرة الوسائط والشروحات.

5- الاستعانة بالوسائط الإعلامية بكافة أنواعها لإيصال القاعدة الدستورية، من شأنه توفير الجهد والوقت وتجنب الصعوبات التي يمكن أن تعترض التأسيس لدولة القانون.

قائمة المراجع:

الكتب:

1 - أنور سلان، الحقوق و الحريات في عالم متغير، دار النهضة العربية مصر، سنة 1993.

2 - د/أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق و الحريات، الطبعة الثانية، دار الشروق، القاهرة.

3 - السيد الباز، الرقابة الدستورية للقوانين في مصر، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، مصر 1978.

4 - د.ثروت عبد العال أحمد، الحماية القانونية للحريات العامة بين النص و التطبيق، دار النهضة العربية، 1998.

5 – ثروت أنيس أسيوطي، مبادئ القانون، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة1974.

6- أ.د. حسن كبرة، المدخل إلى القانون، الطبعة الخامسة، منشأة المعارف، 1974.

7- د . محمد منصور، المدخل إلى القانون، القاعدة الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، 2010.

8- الدكتور محي شوقي أحمد، الجوانب الدستورية لحقوق الإنسان، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986.

المقالات:

1 - د. حنان علي إبراهيم الطائي، الأمن القومي العربي وتحديات المعلوماتية، مجلة تكريت للعلوم السياسية، جامعة بيان /أربيل، العدد 12.

م.د. علي هادي، عطية الهلالي، غموض النصوص الدستورية- دراسة تحليلية في ضوء نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مجلة جامعة ذي قار، العدد 3، المجلد 2، كانون الأول 2006.

1 - أ. نجاة سعدون، د.جمال بوتشاشة، البناء اللغوي للنص القانوني ما بين العربية والفرنسية في ظل لغة الاختصاص، مجلة الأثر، العدد 28، جوان ، 2017.

رسائل الدكتوراه:

- عيبوط محمد وعلي، الحماية القانونية للاستثمارات الأجنبية في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة ملود معمري، تيزوزو ، سنة 2006.

مذكرات الماجستير:

1 - رضوان نسيمة، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة ماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، جامعة بومرداس،2011.

2 - والع سهيلة، الجوانب القانونية لمفهوم مناخ لأعمال في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، سنة 2011.

الدساتير:

- قانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ06 مارس سنة 2016 المتضمن التعديل الدستوري.

المداخلات:

1 - الدكتور حسان نادية، فعالية عملية التقنين في محاربة التضخم القانوني في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، ملتقى الأمن القانوني أيام 06/05 ديسمبر 2012.

2- عبد المجيد غميجة، مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي، عرض مقدم في إطار الندوة المنظمة من طرف الوداية الحديثة للقضاة بمناسبة المؤتمر الثالث عشر للمجموعة الإفريقية للاتحاد العالمي للقضاة، الدار البيضاء، 28 مارس 2008 .

3- د.مازون ليلو، ضوابط إجراءات الإدارة الماسة بالحقوق والحريات، الملتقى الدولي حول الحقوق والحريات، جامعة الواد، 28-29 أبريل 2010.

الدروس والمحاضرات:

1 - الأستاذ دايم بلقاسم، مقياس القانون الاجتماعي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، تلمسان،2015،2014 ،ص02.

2- الدكتور قزو محمد أكلي، دروس في الفقه الدستوري و النظم السياسية "دراسة مقارنة" جامعة سعد دحلب البليدة، 2005.

مواقع الأنترنت:

1 - Anne penneau- la securité juridique à travers le normalisation sécurité juridique et sécurité tecnique . مقال منشور pttp/www les – electronic. Ay articles 09/02.

2 - مندى الأوراس القانوني، طبيعة القواعد الدستورية، مقال منشور على الموقع: sciences juridique.ahlamiontada.net في 25 نوفمبر 2009.

3 – ميشل براندت، جيل كوتريل، ياش غاي، انطوني ريغان، وضع الدستور و الإصلاح الدستوري: خيارات علمية، انتربيس /2012/ .

الموقع على الانترنيت:

http://iknowpolitics.org/sites/default/files/2012_07_12_constitution_making_handbook_arabic.pdf

4- حسن العاصي، تحديات الأمن القومي العربي في القرن الواحد والعشرون ... هل تستيقظ الأمة ؟ مقال منشور على الموقع: www.m.aheuar.org.

5 - يوسفي محمد، الأنساق القانونية، الأمن القانوني والهوية الثقافية، الجزائر، مقال على الموقع https/manifest.univ-ourgla.dz

الأحزاب المغربية من المعارضة إلى الاندماج في اللعبة السياسية

The political game of the Moroccan parties

هشام عميري
باحث في القانون الدستوري والعلوم السياسية – جامعة محمد الخامس – الرباط – المغرب
Hichamomairy
Researcher in Constitutional Law and Political Science - Mohammed V University - Rabat - Morocco

ملخص:

تسعى هذه الدراسة إلى تحليل دور الاحزاب السياسية المغربية في النسق السياسي المغربي، وذلك من خلال الوقوف عند جذور نشأتها وأسباب تبني المغرب للتعددية الحزبية التي أدخلت النظام السياسي المغربي في مجموعة من صراعات خاصة مع حزب الإستقلال الذي كان يرفض التعددية الحزبية، هذه التعددية كانت لها عدة جوانب سلبية وفي نفس الوقت جوانب أخرى إيجابية، وهو الأمر الذي أدى بمجموعة من الاحزاب إلى القبول باللعبة السياسية والمشاركة فيها، وذلك من خلال دمج ثلة من الأحزاب في هذه اللعبة بعدما كانت ترفضها كحزب الإتحاد الاشتراكي وحزب العدالة والتنمية، وهذا ما سأحاول الوقوف عنده في هذه الدراسة.

الكلمات المفتاحية:

الأحزاب السياسية، التعددية الحزبية، النظام السياسي، الانشقاقات الحزبية، المعارضة السياسية، الاندماج السياسي، السلطة....

summary

This study seeks to analyze the role of moroccan political parties in the moroccan political system, by standing at the roots of its origins and the reasons for morocco's adoption of multi-partyism, which introduced the moroccan political system to a series of struggles with the Independence Party, which is known for rejecting multi-partyism. This multi-partyism had many negative aspects as well as many positive ones, which led a group of parties to accept the political game by the integration of multiple parties in the latter after they were rejected as a Socialist Union party and Justice and Development Party, and this is my main focus in this study.

key words:

Political parties, multiparty parties, political system, party splits, political opposition, political integration, power.

مقدمة:

لقد ارتبطت نشأة الأحزاب السياسية بالمغرب بالنضال السياسي ضد الاستعمار حيث أثار الظهير البربري ليوم 16 ماي 1930 حفيظة الشعب المغربي ونتجت عنه حركة سياسية قادتها النخبة السياسية التي قامت بتشكيل أول حزب سياسي هو حزب كتلة العمل الوطني[1].

فقد عرف المغرب منذ الاستقلال[2]عدة صراعات بين القصر والأحزاب السياسية هذا الصراع توج بالتناوب الحكومي، بحيث تزعم حزب الاتحاد الاشتراكي الذي يعتبر اكبر معارض في عهد الراحل الحسن الثاني حكومة 1998، ومعه دخل المغرب لعهد جديد عرف ميلاد أول دستور في عهد الملك محمد السادس سنة 2011، وكذلك وجود أول حكومة يقودها حزب إسلامي والذي واجه معارضة قوية من طرف حزب الأصالة والمعاصرة.

فالأحزاب السياسية المغربية نشأت كرد فعل ضد السياسات المنتهجة من قبل سلطت الحماية سواء كانت فرنسية أو إسبانية، لذلك شكلت منذ البداية الإطار التنظيمي للحركة الوطنية. الأمر الذي حكم عليها موضوعيا وذاتيا بالدخول في مواجهة مفتوحة مع السلطات "الاستعمارية"[3]، وبعد حصوله على الاستقلال عرف المغرب ظهور مجموعة من الأحزاب السياسية التي ساهمت في بناء المؤسسات وإجراء أول انتخابات تشريعية سنة 1963، وقبل ذلك، تقدم "حزب الشورى والاستقلال" والذي اصبح يعرف فيما بعد ب "حزب الدستور الديمقراطي" و"حزب الأحرار المستقلين" و"الحركة الشعبية"، بعريضة إلى الملك عن طريق رئيس الحكومة "مبارك البكاي" يطالبون من خلالها بإصدار قانون للحريات العامة[4]. وفي عام 1958 تمت الاستجابة لهذا المطلب الذي سمح بالتعددية الحزبية رغم الصراع الذي عرفه القصر مع حزب الاستقلال حول مسألة التعددية ومحاولة هذا الأخير فرض نفسه كحزب وحيد.

وقد عرف المغرب منذ استقلاله تطورا سياسيا ودستوريا غنيا بالعبر والأحداث التي أثرت على طبيعة النظام السياسي وعلى العلاقات بين مختلف القوى السياسية. فلقد تم إصدار ستة دساتير بالإضافة إلى التعديلات التي أدخلت على كل من دستور 1972 ودستور 1992 لقد كانت الحياة السياسية ساخنة والعلاقات بين السلطة والمعارضة متوترة، إلا أن الإجماع الذي حصل حول دستور 1996 أدى إلى الانفراج السياسي وإلى علاقات جديدة بين مختلف القوى السياسية وأخيرا التناوب الحكومي[5].

---

[1] كريمة حسان:التنشئة السياسية في المغرب، الطبعة 2015.ص:177.

[2] وفاء الفيلالي: البرلمان في النظام السياسي المغربي على ضوء الولاية التشريعية الخامسة (من 1993 إلى 1997) ، الطبعة الأولى 2011، ص: 144

[3] محمد ضريف: الأحزاب السياسية المغربية من سياق المواجهة إلى سياق التوافق، مطبعة النجاح الجديدة – الدار البيضاء 2001، ص:21.

[4] محمد ضريف: الأحزاب السياسية المغربية من سياق المواجهة الى سياق التوافق، م. س. ص:107

[5] عمر بندورو: النظام السياسي بالمغرب، الطبعة الأولى 2002، ص:5.

فالنسق السياسي المغربي عرف مجموعة من التحولات والتطورات، اختلفت حدتها ومداها بأهم اللحظات والظروف السياسية التي تحكمت في صناعة استراتيجية مختلف الفاعلين، لكن للنهوض بالملفات الكبرى، السياسية ، الاقتصادية و الاجتماعية والتي تشكل محكا وتحديا حقيقيا لمختلف هاته الأطراف الفاعلة؟.

إذن فبعد مرور حوالي خمسة عقود على بداية تأسيس الدولة المغربية، لازالت التساؤلات الكبرى التي طرحت ما بين (1956-1962)، بخصوص تصور "المجال السياسي" المغربي تطرح نفسها من جديد وبإلحاح، لكن في إطار معطيات وظروف ذات مستويات وأبعاد مختلفة عن سابقتها، من أهمها على الخصوص قيادة أحزاب "المعارضة السابقة" لأول حكومة اصطلح عليها اسم تجربة "التناوب التوافقي"[1].

ليأتي دستور 29 يوليوز 2011، ليعلن عن ميلاد فاعل دستوري جديد هو المعارضة البرلمانية بنظام قانوني خاص، محدثا بذلك توازنا برلمانيا، ليس خارجيا أي في علاقته بالسلطة التنفيذية، بل توازنا داخليا بين مكوناته المطالبة بالتموقع وفق الثنائية الأغلبية والمعارضة[2].

فلقد جاء الدستور المغربي لسنة 2011 في أوج الاحتجاجات الشعبية التي عرفتها الدول العربية ودول شمال إفريقيا التي ركزت في مطالبها على محاربة الفساد والرشوة والمطالبة بالشفافية وتقديم الحساب وربط ممارسة السلطة والمسؤولية العمومية بالمراقبة والمحاسبة[3].

لذا كان طبيعيا ان تجد هذه المطالب صدى لها في الدستور، الذي بوأ[4] للمعارضة البرلمانية مكانة خاصة، ووصول الحزب الإسلامي "العدالة والتنمية" للحكومة بعدما كان من أقوى الأحزاب المعارضة بالمغرب، وبالتالي تم تجاوز الصراعات التي حصلت بين القصر والأحزاب السياسية قبل فترة التناوب الحكومي وثم الإقرار بالشرعية الدستورية للمعارضة البرلمانية في دستور فاتح يوليوز 2011.

وعليه سأعالج ذلك من خلال تقسيم هذه الدراسة إلى مطلبين:

- المطلب الأول: الأحزاب السياسية بالمغرب من الصراع إلى الإنشقاق الحزبي
- المطلب الثاني: الأحزاب السياسية بالمغرب والإندماج في اللعبة السياسية

المطلب الأول: الأحزاب السياسية بالمغرب من الصراع إلى الإنشقاق الحزبي

لقد شكلت المرحلة التاريخية (1955-1963) الانطلاقة الأساسية للتشريع الدستوري بالمغرب، مثلما اعتبرت قاعدة أساسية لفهم طبيعة نظام الحكم في المغرب، اذ تم إقرار نظام ملكية دستورية، واعتبر الذين الإسلامي دينا رسميا للمملكة، مثلما تم تبني نظام التعددية الحزبية، وأفرز في مقابل كل هذا سموا دستوريا وسياسيا واضحين

---

[1] محمد الغالي: "تجربة التناوب التوافقي بالمغرب وإعادة هيكلة الحقل السياسي"، مؤلف جماعي "تأملات في حصيلة تجربة التناوب التوافقي بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الطبعة الأولى 2002، ص:61.

[2] محمد أتركين: "نظام المعارضة البرلمانية"، منشورات مجلة الحقوق "سلسلة الدراسات والأبحاث"، الإصدار الثامن، طبعة 2014. ص: 73.

[3] احمد اجعون: "المرفق العمومي في الدستور المغربي لسنة 2011"، مجلة العلوم القانونية، العدد الخامس 2015، ص:7.

[4] احمد اجعون: "المرفق العمومي في الدستور المغربي لسنة 2011"، م. س. ص:7.

لفائدة المؤسسة الملكية على حساب الجهازين التشريعي والتنفيذي[1]، وبالتالي تم إخراج أول دستور سنة 1962 الذي افرزلنا انتخاب أول برلمان في الحياة السياسية بالمغرب عام 1963، لتدخل بعد ذلك الأحزاب السياسية في صراع مع القصر من اجل وضع حد لتعددية الحزبية خلال هذه المرحلة تم تأسيس مجموعة مع الأحزاب في ظل التعديلات الدستورية التي عرفتها المملكة.

الفقرة الأولى: المرحلة الأولى (1955-1965)

كان عهد الحماية إطارا لبروز الأحزاب السياسية خاصة منذ 1934 تاريخ انبجاس أول تنظيم حزبي ممثلا في كتلة العمل الوطني التي كانت جسرا موطنا لترادف عدد من المكونات الحزبية في المنطقتين السلطانية الواقعة تحت النفوذ الفرنسي و الخليفية الخاضعة للاستعمار الإسباني[2].

لقد كانت الأحزاب التي ظهرت خلال هذه المرحلة تكتفي بالمطالبة ببعض الإصلاحات ولم ترق مطالبها لدرجة المطالبة بالاستقلال، وشهدت هذه المرحلة نشأة مجموعة من الأحزاب[3]، لتنتقل المطالبة بالإصلاح إلى المطالبة بالاستقلال، وبعد حصول المغرب على الاستقلال تم الانتقال إلى تحديث الدولة وبناء المؤسسات، بحيث عاش المغرب أول تجروبة ديمقراطية في تاريخه ما بين 1962 و 1965 حيث لأول مرة يتم فيها تزويد البلاد بدستور، وكان لابد لهذا الوضع الجيد من ان تكون له انعكاسات على الأحزاب السياسية المغربية سواء من حيث الموقف من الدستور والمؤسسات الناجمة عنه أو من حيث تقييم جوهر الديمقراطية ذاتها[4]، فدستور 1963 كان أول واكبر لحظة أزمة لدسترة النظام الملكي[5].

لقد ظهر الخلاف حول المسالة الدستورية وثار النقاش حول السلطة السياسية التي ستشرف على إعداد مشروع الدستور وتضاربت أراء ومواقف الأحزاب السياسية بين اتجاهين متباينين، اتجاه أيد مسألة تولي القصر مهمة إعداد الدستور، وإتجاه نادى بإنشاء "جمعية تأسيسية منتخبة" تسهر على إعداده وقد حسم الأمر لصالح الملكية، حيث قام الملك الحسن الثاني بإصدار دستور 1962[6]، رغم المقاطعة التي نادت بها أحزاب المعارضة، وبعد سنة من إقرار دستور 1962 تم إجراء أول انتخابات تشريعية عام 1963، لكن هذه التجربة البرلمانية لم يكتب لها ان تدوم طويلا بسبب الصراع الحاد الذي إستمر بين المعارضة و الأغلبية[7].

- الانتخابات التشريعية لسنة 1963

---

[1] محمد الزين الدين: "الدستور ونظام الحكم في المغرب "، الطبعة الأولى 2015ص: 57.

[2] يونس برادة: مقدمات في النظام السياسي المغربي"، نونبر 2016، ص:7.

[3] كريمة حسان: "التنشئة السياسية في المغرب"، م.س، ص:179.

[4] محمد ضريف: "الأحزاب السياسية المغربية من سياق المواجهة إلى سياق التوافق"، م. س. ص:105.

[5] Abdelaziz Lamaghari, Droit constitutionnel et situation de crise, édition RAMALD, collection manuels et travaux universitaires, n18,2000,p .87 .

[6] كريمة حسان: "التنشئة السياسية في المغرب"، م. س. ص:186.

[7] عبد الحي بنيس: "نصف قرن من الحياة البرلمانية في المغرب 1963-2013"، الطبعة الأولى، 2013. ص:11.

اعلن الدستور في سنة 1962 عن شرعية تكوين مجلس النواب ومجلس المستشارين[1]، وسنة بعد إقرار الدستور المغربي، انطلقت أول تجربة تشريعية وضعت خلالها الأسس لنظام الثنائية البرلمانية، أي برلمان بغرفتين، بمعايير المتعارف عليها لمفهوم المؤسسة التشريعية بقاعة تابعة لكلية الآداب بالرباط التي احتضنت أولى جلسات "البرلمان"، كان ذلك سنة 1963، وكانت تعقد بها النقاشات ودراسة القوانين، بالنظر إلى ان البلاد دخلت لتوها مرحلة ما بعد الاستقلال، ولم تكن تتوفر على بناية مستقلة تسمى مؤسسة تشريعية[2].

بعد انتخاب مجلس النواب ومجلس المستشارين سيفتح الملك الجلسة الأولى للبرلمان في 18 نونبر 1963 بناء على المادة 39 من الدستور قبلها بقليل، سيعين حكومة جديدة في 13 نونبر 1963 بعد ان قام شخصيا بالاستشارات اللازمة مع مختلف الأحزاب السياسية[3].

كانت الحركة الشعبية تعرف آنذاك توترا بين أعضائها، وكان هذا التوتر يدور حول المشاركة في جبهة الدفاع عن المؤسسات الدستورية في الوقت الذي كانت المعارضة تحاول العصف بالحكومة، الأمر الذي دفع بالملك إلى التفكير في تشكيل حكومة 20 غشت 1964، وعند محاولة تشكيل الحكومة، كان الاتفاق بين "الخطيب" و "أحرضان" تمثيل الحزب بعبد الله الوكوتي ومحمد الشرادي و بوخرطة، غير ان "أحرضان" اجل الاتفاق وابعد هؤلاء حيث شارك هو ذاته حيث أوكلت له وزارة الزراعة[4].

أمام هذا التصرف المنفرد، شكل "عبد الله الوكوتي" الذي كان آنذاك نائبا لرئيس مجلس النواب وبتشجيع من "الخطيب" مجموعة أعلنت الحرب ضد "الأغلبية الحكومية"[5]الأمر الذي عجل بسقوط أول تجربة برلمانية بالمغرب وكان للمعارضة دور كبير في إفشال تلك التجربة.

- دور حزب الإستقلال وحزب الإتحاد الوطني للقوات الشعبية في إفشال التجربة البرلمانية الأولى

بالرغم من اختلاف برامج كل من حزب الاستقلال والاتحاد الوطني للقوات الشعبية وتوجهاتهما السياسية، فلقد حاولا التقرب فيما بينهم من اجل مواجهة الحكومة. ستقتضي استراتيجيتهما بتحريض نواب الحركة الشعبية ضد الحكومة. من اجل بلوغ هذا الهدف ستعبر المعارضة عن رغبتها في التعاون مع الأغلبية على أساس ان تحترم هذه الأخيرة حقوق الأقلية، فباستثناء بعض الخلافات التي نشأت بين أعضاء حزب الاستقلال بالخصوص وأعضاء الأغلبية في بداية الولاية التشريعية، سيتم اتباع مبدا التوافق في اتجاه القرارات المتعلقة بسير أعمال المجلس، كما الحال في انتخاب ستة رؤساء اللجنة البرلمانية الدائمة من المعارضة وستة أخرين من الأغلبية. ستتفق المعارضة مع بعض نواب الأغلبية كذلك على التنصيص في القانون الداخلي لمجلس النواب على تأسيس لجن تقصي الحقائق

[1]وفاء الفيلالي: "البرلمان في النظام السياسي المغربي على ضوء الولاية التشريعية الخامسة (من 1993 إلى 1997)"، م. س. ص: 11.

[2]عبد الحي بنيس: "نصف قرن من الحياة البرلمانية في المغرب 1963-2013"، م. س. ص:9.

[3]عمر بندورو: "النظام السياسي بالمغرب"، الطبعة الأولى 2002.ص:58.

[4]محمد ضريف: "الأحزاب السياسية المغربية من سياق المواجهة إلى سياق التوافق 1999/1934"، م. س. ص: 118.

[5]محمد ضريف: "الأحزاب السياسية المغربية من سياق المواجهة الى سياق التوافق 1999/1934"، م. س. ص: 118.

وتخويلها سلطات واسعة، كذلك على التنصيب البرلماني للحكومة، الشيء الذي لم يقره الدستور[1]. لكن رغم كل هذ التقارب بين المعارضة والأغلبية، فستقوم الأولى بمحاولة إفشال الثانية، وذلك من خلال:

أ. تقديم ملتمس الرقابة:

لجأت المعارضة إلى تقديم ملتمس الرقابة ضد حكومة السيد "اباحنيني"، وقد أثارهذا الملتمس ضجة سياسية وإعلامية قوية استمرت أسبوعا بأكمله، ولكنه عمل عل تقريب المسافة بين المؤسسة الملكية والأحزاب المنحدرة عن الحركة الوطنية التي أمست تطالب بالإصلاح السياسي والدستوري من داخل المؤسسة الملكية وليس من خرجها[2].

وقد وقع هذا الملتمس من قبل 24 نائبا ودامت المناقشات التي دارت حوله خمسة أيام انتهت برفضه حيث لم يحصل على 73 صوت المطلوبة دستوريا و التي تشكل الأغلبية المطلقة[3].

سيتضح خلال مناقشة الملتمس ان نواب الحركة الشعبية غير مطمئنين اتجاه السياسة العامة للحكومة، فقد انتقدوها بشدة إلى حد انهم هددوا بالالتحاق بالمعارضة للإطاحة بالحكومة لولا تدخلات من السلطات العليا في البلاد لإقناعهم باجتناب هذا السلوك. فإذا لم يصوتوا على ملتمس الرقابة كالمعارضة، فان نواب الحركة الشعبية طلبوا الملك إقالة الحكومة[4].

ب. المطالبة بعقد دورة استثنائية:

تم تفعيل الفصل 40 من الدستور، حيث طلبت المعارضة بعقد دورة استثنائية لمناقشة عدة قضايا وطنية. فقوبلت بالرفض من طرف الأغلبية، ونظرا لتأزم الخلاف بين الأغلبية و المعارضة. لجأت هذه الأخيرة إلى طلب التحكيم الملكي. وذلك في عقد دورة استثنائية على أساس جدول أعمال لا تتحكم فيه الحكومة مثل ما يحدث في الدورات العادية[5].

وقد شهدت مدينة الدار البيضاء موجة من الغضب الشعبي في 23 مارس 1965 انتهت بأحداث خطيرة ودامية رغم ان الملك عبر قلبها ب 20 يوما عن رغبته في تأسيس "حكومة وحدة وطنية" غير ان فشل هذا المسعى أدى إلى إعلان حالة الاستثناء التي ستستمر لمدة 5 سنوات (1965-1970)[6].

الفقرة الثانية: مرحلة الصراع حول اللعبة السياسية(1965-1998)

---

[1] عمر بندورو: "النظام السياسي بالمغرب"، م. س. ص:56.
[2] محمد الزين الدين: "الدستور ونظام الحكم في المغرب"، م. س. ص:91.
[3] عبد الحي بنيس: "نصف قرن من الحياة البرلمانية في المغرب 1963-2013"، م. س. ص:11.
[4] عمر بندورو: "النظام السياسي بالمغرب"، م. س. ص:58.
[5] عبد الحي بنيس: "نصف قرن من الحياة البرلمانية في المغرب 1963-2013"، م. س. ص:11.
[6] كريمة حسان: "التنشئة السياسية في المغرب"، م. س. ص:186.

تميزت الفترة الممتدة ما بين 1965 و 1970 بعدم الاستقرار السياسي بسبب الأوضاع التي كانت تعيشها البلاد خاصة في ظروف حالة الاستثناء، مما دفع الملك إلى رفع حالة الاستثناء والإعلان عن مشروع دستور جديد بتاريخ 8 يوليوز 1970[1].

لرفع حالة الاستثناء كان من الضروري القضاء على الأسباب التي فرضتها، كما كان من الضروري فتح قنوات استشارية مع ممثلي الجهاز التشريعي قصد سد ثغرات التجربة البرلمانية الأولى[2]، هذا الأمر دفع بأحزاب المعارضة إلى رفض مشروع الدستور واعتبرته تقنينا لحالة الاستثناء حيث اصدركل من "الاتحاد الوطني للقوات الشعبية" و"حزب الاستقلال" بيانين بتاريخ 18 يوليوز 1970 يعارضان فيه مشروع الدستور، ويفضي هذا الاتفاق في المواقف السياسية على تشكيل حكومة "الكتلة الوطنية" يوم 22 يوليوز 1970 التي خرجت بالقرارين التاليين:

- التصويت "بلا" ضد مشروع الدستور.
- مقاطعة الانتخابات التشريعية التي تم إجراؤها في طورها المباشر وغير المباشر في 21 يوليوز و28 غشت[3].

بتاريخ 27 يوليوز 1970 تم الإعلان عن إنشاء الكتلة بين حزب الاستقلال والاتحاد الوطني. وفي إطار الكتلة تقرر مقاطعة الانتخابات المباشرة. إضافة إلى حزب الاستقلال والاتحاد الوطني قرر نفس القرار كل من الحركة الشعبية الدستورية برئاسة عبد الكريم الخطيب والحزب الاشتراكي الديمقراطي برئاسة رضا أكديرة والحزب الديمقراطي الدستوري بزعامة محمد بلحسن الوزاني[4].

بعد المصادقة على الدستور، تم تحديد تاريخ الانتخابات في 21 غشت بالنسبة للاقتراع العام غير المباشر و 28 غشت بالنسبة للاقتراع العام المباشر. وقد قررت أحزاب المعارضة المنضوية تحت لواء الكتلة الوطنية مقاطعة هاته الانتخابات، لذلك نجد ان مرشحي الإدارة والحركة الشعبية هم فقط الذين شاركوا في هاته الانتخابات، الشيء الذي سمح لهم بالحصول على 240 و 21 مقعدا خلال الاقتراعين[5].

فنظرا لمقاطعة معظم الأحزاب لهذا المجلس. وبسبب عدم وجود معارضة بالمجلس. لم تعمر هذه الفترة بدورها طويلا، واكتفت بتغطية المرحلة الفاصلة بين 1970 و1971، تلاها تعديل دستوري ثالث سنة 1972، وبسبب الاضطرابات التي شهدتها الثانويات والجامعات. ومحاولتي الانقلاب الفاشلتين ضد الملك الراحل تم توقيف هذه التجربة الدستورية التي دامت مدتها من 9 أكتوبر 1970 إلى مارس 1972[6].

ومع استمرار الاضطراب السياسي وعلى اثر المحاولة الانقلابية التي باءت بالفشل في 10يوليوز 1971، حاول النظام إيجاد مخرج للوضعية الحرجة وذلك بفتح حوار مع "الكتلة "الوطنية" وتزويد البلاد بدستور جديد تمت

---

[1] كريمة حسان: "التنشئة السياسية في المغرب"، م. س. ص:187-186.
[2] محمد الزين الدين: "الدستور ونظام الحكم في المغرب "، م. س. ص:98.
[3] كريمة حسان: "التنشئة السياسية في المغرب"، م. س. ص:187.
[4] عبد الحي بنيس: "نصف قرن من الحياة البرلمانية في المغرب 1963-2013"، م. س. ص:12.
[5] عمر بندورو: "النظام السياسي بالمغرب"، م. س. ص:98
[6] عبد الحي بنيس: "نصف قرن من الحياة البرلمانية في المغرب 1963-2013"، م. س. ص:13.

المصادقة عليه في 10 مارس 1972 ودعوة الكتلة للمشاركة في الحكومة، غير ان الكتلة رفضت المشاركة، واستمر الاضطراب السياسي حيث وقعت محاولة انقلابية أخرى بتاريخ 16 غشت 1972[1].

غداة هجوم 16 غشت 1972، فتح الملك من جديد الحوار مع المعارضة للتأكد على الخصوص فيما اذا كانت مستعدة للتعاون معه لإيجاد مخرج للطريق المسدود. لهذا السبب سيجدد في خطابه بتاريخ 19 شتنبر 1972 امله في تحقيق وحدة كل المغاربة من اجل القيام بثورة في المجال الفلاحي. بعد هذا الخطاب سيرسل في 23 شتنبر رسالة إلى كل الزعماء السياسيين يدعوهم فيها إلى المشاركة في السلطة واطلاعه بالوسائل العملية لضمان المشاركة المقترحة[2].

شكل إقدام السلطة السياسية على إجراء مراجعة دستورية في سنة 1972 خطوة نحو تحقيق نوع من الانفتاح السياسي داخل الحقل السياسي المغربي، ليخلق دستور 1972 جزء من الاستقرار السياسي والنيابي دام عشرون سنة[3].

لقد كانت الفترة بين أبريل 1973 واستقبال الملك لعبد الرحيم بوعبيد في يناير 1974 وانعقاد "اللجنة المركزية" في 14 شتنبر من نفس السنة كافية لتدفع "مجموعة الرباط" والتي ستشكل "الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية" إلى قبول أصول اللعبة ولتعترف مقابل حصولها على "الشرعية" ب "مشروعية" النظام[4].

شارك "الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية" في الانتخابات الجماعية في نونبر 1976، وحصل على الرتبة الثالثة من بين مجموعة القوى المشاركة فيها، كما شارك في الانتخابات التشريعية بتاريخ 3 يونيو 1977 وحصل على 15 مقعد من اصل 264 مقعدا[5].

لقد وصف "الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية" هذا المسلسل الانتخابي بكونه "مزيفا" و"مزورا" ولا يعبر عن إرادة الشعب، وكان رد الفعل الفوري للحزب اتخاذ إجراءين: تمثل الإجراء الأول بإقدام عبد الرحيم بوعبيد الكاتب الأول للحزب على تقديم استقالته من اللجنة الوزارية المكلفة بمتابعة سير الانتخابات و إحجام الحزب عن تقديم "الطعون" في النتائج حتى لا تتم تزكيتها خاصة عدم فوز عبد الرحيم بوعبيد في "أكادير" غير ان هذين الإجراءين لم يقنعا بعض "الاتحاديين" الذين طالبوا بالانسحاب من المؤسسات "المزورة"[6].

ووصف حزب "الاستقلال"، الذي كان ضمن "الأغلبية البرلمانية" في الولاية التشريعية الثالثة (1977-1983) ومشاركا في الحكومة طيلة هذه الفترة بثمان حقائب وزارية، هذه الانتخابات ب"المهزلة" وأدان مسلسل "تزييف إرادة الناخبين"[7].

---

[1] كريمة حسان: "التنشئة السياسية في المغرب"، م. س. ص:187.

[2] عمر بندورو: "النظام السياسي بالمغرب"، م. س. ص:107.

[3] محمد الزين الدين: "الدستور ونظام الحكم في المغرب "، م. س. ص:105.

[4] محمد ضريف: "الأحزاب السياسية المغربية من سياق المواجهة إلى سياق التوافق 1999/1934"، م. س. ص:151.

[5] محمد ضريف: "الأحزاب السياسية المغربية من سياق المواجهة إلى سياق التوافق 1999/1934"، م. س. ص:165.

[6] محمد ضريف: "الأحزاب السياسية المغربية من سياق المواجهة إلى سياق التوافق 1999/1934"، م. س. ص:165.

[7] يونس برادة: مقدمات في النظام السياسي المغربي"، م. س. ص:103.

وفي هذا الاطار، ثم خلق "حزب التجمع الوطني للأحرار" الذي أسندت زعامته إلى احمد عصمان[1]، وتم وضع الحزب في صفوف المعارضة، بعد انسحاب الاتحاد من كافة المؤسسات.

رفض نواب "الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية" هذا التمديد، واعلنوا عن انسحابهم من مجلس النواب بانتهاء ولايتهم في أكتوبر 1981، انسحاب اعتبره الملك غير دستوري، ورغم تراجعهم عن قرارهم في نفس الشهر، فإن "العائدين" رجعوا بصفاتهم "الشخصية وليس كفريق نيابي كان يقوم بدور المعارضة، مما طرح إشكالا سياسيا حول من سيقوم بدور المعارضة في مواجهة "الحكومة" التي طرأ عليها تعديل في الشهر الموالي، في هذا السياق كلف الملك "التجمع الوطني للأحرار" يوم 12نونبر1981 بالقيام بدور"المعارضة البناءة" طيلة السنتين المضافتين لولاية البرلمان[2].

من هنا يمكن فهم سلاسة التحالف مع المعارضة في حكومة التناوب برئاسة الأستاذ عبد الرحمان اليوسفي، إذ لم يكن غريبا عن التجمع علاقاته العميقة بأحزاب المعارضة رغم اختلافه معها في الأطروحة الفكرية وأسلوب الممارسة السياسية، كما كان التجمع بقيادة عصمان، مألوفا بالنسبة للمعارضة التي وجدت فيه حليفها الموضوعي داخل النظام، ولا سيما نظرا للثقة التي كان يحظى بها من قبل الملك الراحل كسياسي متمرس ووطني صادق ورجل دولة تقلد مهاما دقيقة في فترات حاسمة من تاريخ المغرب، ومنها رئاسة الحكومة إبان وبعد المسيرة الخضراء، ورئاسة البرلمان في الثمانينات وما ادراك ما الثمانينات بكل تقلباتها السياسية والاقتصادية والفكرية وطنيا ودوليا، هذه الفترة شهدت تقديم المعارضة لملتمس الرقابة، وهذه مبادرة شجعها عصمان بشهادة المعارضة نفسها، مما أثار غضب اطراف أخرى داخل السلطة، أو على الأصح معارضيه من داخل النظام[3].

المطلب الثاني: الأحزاب السياسية بالمغرب والإندماج في اللعبة السياسية

الفقرة الأولى: الوضع الحزبي بالمغرب ما بين 1998-2011

تكمن الإشكالية المركزية في المغرب السياسي منذ الحصول على الاستقلال في التوفيق بين واقع الملكية الحاكمة وتحقيق الديمقراطية كما هو متعارف عليها في المنظومة المرجعية، اذ ان التلازم بين الواقع الأول والمطلب الثاني يكتسي بعدا تنازعي لا جدال فيه. وظل بالنتيجة السمة المهيمنة على المشهد السياسي- الأيديولوجي في المغرب حتى بعد تعيين ما يسمى ب"حكومة التناوب" سنة 1998 كتتويج لمسار "تصالحي" مع المكونات الأساسية في المعارضة الحزبية المغربية[4]، وبالتالي تحولت المعارضة من معارضة للملك إلى معارضة الحكومة، خاصة المعارضة التي قادها حزب العدالة والتنمية وتأسيس حزب الأصالة والمعاصرة.

يوم 14مارس 1998 عين الملك السيد عبد الرحمان اليوسفي في منصب الوزير الأول، من يومها، اخذ القاموس السياسي المغربي يغتني بالكثير من المفاهيم من مثل: التناوب التوافقي – التناوب الممنوح – التناوب التعاقدي –

---

[1] محمد أديب السلاوي: "المشهد الحزبي في المغرب قوة الانشطار"، الطبعة الأولى 2014، ص:86.

[2] محمد ضريف: "الأحزاب السياسية المغربية من سياق المواجهة إلى سياق التوافق 1999/1934"، م. س. ص:215.

[3] احمد جزولي، الأحزاب السياسية المغربية بين عهدين: أدوات السلطة في مجتمع التغيير، منشورات "من اجل الديمقراطية" ، العدد 1، الطبعة الثانية، 2002، ص: 118-119

[4] يونس برادة: مقدمات في النظام السياسي المغربي"، م. س. ص:83.

التناوب السياسي – حكومة التناوب – حكومة التغيير – حكومة التوافق – حكومة التراضي[1]، فالتناوب الحكومي يعني تبادل الأدوار بين المعارضة و الأغلبية على أساس نتائج الانتخابات.

وبإرساء حكومة التناوب لعهد جديد في المغرب ابتدأت التشكيلة الحكومية للأستاذ عبد الرحمان اليوسفي عملها، بعد ان عرضت برنامجها الحكومي أمام أنظار مجلس النواب يوم 17 أبريل 1998، وبعد ان تمت مناقشته ثم التصويت لصالحه يوم 24 أبريل من نفس السنة[2]، وكانت حكومة التناوب تتكون من حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، وحزب الاستقلال، وحزب التجمع الوطني للأحرار، والتقدم والاشتراكية، وجهة القوى الديمقراطية، وحزب الاشتراكي الديمقراطي، بالإضافة إلى حزب الحركة الوطنية الشعبية الذي التحق بالأغلبية الحكومية بعد تعديل الحكومي سنة 2002 عند انشقاقه عن حزب الحركة الشعبية سنة 1991 الذي كان في المعارضة.

- حكومة عبد الرحمان اليوسفي (1998-2002)

عندما تشكلت حكومة التناوب التوافقي بتاريخ 14 مارس 1998، اضطلعت أحزاب "الوفاق الوطني" بدور "المعارضة البرلمانية"، ومن خلال تحديد هذه الأحزاب لمفهوم المعارضة يتضح ان استبدال المواقع لم يغير تصورها للدور الموصول اليها و المتمثل أساسا في تركيبة الخيارات "الرسمية"، فتصورها للمعارضة لا يفيد مناهضة للخيارات "الرسمية" ولكن مناهضة الأحزاب المعارضة السابقة التي أصبحت تشكل "الأغلبية"[3].

وان إمعان في وضعية هذه الأحزاب، بعدما رمت بها "رياح التغيير" إلى المعارضة (سنة 1989)، يعطي الانطباع أنها لم تستطيع تحمل صقيع العزلة التي وجدت نفسها وجها لوجه معها، بين عشية وضحاها. وانها لم تكن مستعدة لتخلي "السلطة" عنها في يوم من الأيام. اذ ظهرت صورتها في المعارضة باهتة، مشتتة[4] وكانت حصيلتها جد ضعيفة.

- حزب العدالة والتنمية من المساندة النقدية إلى المعارضة الناصحة[5]

يرجع اصل "حزب العدالة والتنمية" إلى "الحركة الشعبية الدستورية الديمقراطية" التي أسسها الدكتور عبد الكريم الخطيب سنة 1967، بعد انشقاقه عن "الحركة الشعبية" التي كان يقودها "المحجوبي أحرضان" بدعوى الاختلاف حول الموقف من إعلان حالة الاستثناء المعلنة سنة 1965[6].

شارك حزب العدالة والتنمية في استحقاقات 97 على مستوى الانتخابات التشريعية، لكن بنسبة محدودة حوالي 140 مرشح من مجموع 325 عدد أعضاء مجلس النواب[7]، ولم يتمكن من تشكيل فريق نيابي لحصوله على تسعة

---

[1] محمد الحاضي، التعددية السياسية بالمغرب من الأمس إلى محك الانتقال الديمقراطي، الطبعة الأولى 2010، ص. 54.

[2] أمينة المسعودي: "هوامش التغيير السياسي في المغرب"، الطبعة الأولى 2011، ص:141.

[3] محمد ضريف: "الأحزاب السياسية المغربية من سياق المواجهة الى سياق التوافق 1999/1934"، م. س. ص:287.

[4] محمد اديب السلاوي: "المشهد الحزبي في المغرب قوة الانشطار"، م. س. ص:89.

[5] نورالدين قربال: "حزب العدالة والتنمية من المساندة النقدية الى المعارضة الناصحة"، الطبعة الاولى 2000، مطبعة النجاح الجديدة- الدار البيضاء.

[6] محمد ضريف: "الأحزاب السياسية المغربية من سياق المواجهة الى سياق التوافق 1999/1934"، م. س. ص:289.

[7] نورالدين قربال: "حزب العدالة والتنمية من المساندة النقدية الى المعارضة الناصحة"، م.س . ص:13.

مقاعد، أضيف إليها مقعد عاشر في الانتخابات التشريعية الجزئية التي جرت أواخر شهر أبريل 1999، كما لم تكن ممثلة في مجلس المستشارين الذي تشكل بتاريخ 5 دجنبر 1997 إلا بمستشار واحد[1].

عندما تم تكليف عبد الرحمان اليوسفي بتشكيل حكومة التناوب التوافقي بتاريخ 4 فبراير 1998، أراد إشراك "الحركة الشعبية الدستورية الديمقراطية" بإسناد حقيبة وزارية واحدة إليها، غير ان الدكتور عبد الكريم الخطيب فضل ان يكون حزبه داعما للحكومة التي تشكلت يوم 14 مارس دون ان يشارك فيها، وسمي ذلك الدعم ب: "المساندة النقدية"[2].

تعامل حزب العدالة والتنمية مع الحكومة انطلاقا من مبدأ (المساندة النقدية)، وذلك من اجل الإسهام في استقرار البلاد، وتجاوز لكل أزمة سياسية، ودعما للمسلسل الديمقراطي واحتراما للشعار الذي رفعته الحكومة (الإصلاح والتغيير...)[3].

فاذا كان حزب العدالة والتنمية قد ساند حكومة التناوب الأولى، فإنه لم يقبل المشاركة في حكومة التناوب الثانية، حيث سيعلن بعد ذلك القطيعة مع الحكومة الجديد ومعارضة سياستها ككل[4]، قبل ان يتحول إلى "المعارضة الشرسة"، وهذا ما ترجم بالأساس بمعارضة خطة إدماج المرأة في التنمية التي بشرت بها الحكومة وبنت عليها جزء مهما من رهانها السياسي، وهي الخطة التي أسقطها بعد تنظيم مظاهرة حاشدة بالدار البيضاء[5].

خيار المعارضة الناصحة لم يكن مفاجأة بل تنبأ به كثير من المحللين، يقول مصطفى عنترة "وهكذا يتأهب هذه الأيام تنظيم العدالة والتنمية إلى التخلي عن المساندة و الاحتفاظ بالنقد أي المعارضة بعدما استنفدت (المساندة النقدية) كل الأهداف التي رسمت لها..."[6].

ذهب الدكتور سعد الدين العثماني إلى ان "معارضتنا ليس معارضة معينة، بل نعتبرها معارضة إيجابية بالنسبة للحكومة، فهي ليست موجهة ضد الأستاذ عبد الرحمن اليوسفي الذي نقدره و نحترم استقامته بل نحن نريدها معارضة لتفعيل العمل السياسي خصوصا وان الجميع يرى ان المعارضة الحالية لا تشكل ميزان القوى المقابل للأغلبية الحالية"[7]، في حين ذهب عبد الاله ابنكيران إلى القول بان: "علينا ان نستوعب الفرق بيننا وبين باقي الأحزاب السياسية، لذلك علينا ان نتساءل، هل غرضنا ان يصل أعضاء حزبنا إلى البرلمان من اجل مصالح يبتغونها، أو غرضنا ان نصل إلى الحكومة ونطبق ما شاء الله لنا ان نطبق من أفكار.."[8].

---

[1] محمد ضريف: "الأحزاب السياسية المغربية من سياق المواجهة الى سياق التوافق 1999/1934"، م. س. ص:301-302.

[2] محمد ضريف: "الأحزاب السياسية المغربية من سياق المواجهة الى سياق التوافق 1999/1934"، م. س. ص:303.

[3] نورالدين قربال: "حزب العدالة والتنمية من المساندة النقدية إلى المعارضة الناصحة"، م. س. ص:14.

[4] عمر بندورو: "النظام السياسي بالمغرب"، م. س. ص:168.

[5] احمد جزولي، الأحزاب السياسية المغربية بين عهدين: أدوات السلطة في مجتمع التغيير، م. س. ص: 136

[6] نورالدين قربال: "حزب العدالة والتنمية من المساندة النقدية إلى المعارضة الناصحة"، م. س. ص:39.

[7] نورالدين قربال: "حزب العدالة والتنمية من المساندة النقدية إلى المعارضة الناصحة"، م. س. ص:40-41.

[8] كل شيء عن الانتخابات التشريعية 97، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 18، الطبعة الأولى 1998، ص223.

بعد مشاركة حزب العدالة والتنمية في مجلس النواب لولاية واحدة، بدأت وسائل الإعلام المغربية تتحدث على قدرة الحزب على احتلال الموقع الأول في انتخابات 2002، وزيادة في توهيم الراي العام باحتمال ذلك اكد بنكيران قائلا ان "حصول العدالة والتنمية على الأغلبية لا يخدمنا"، وتمنى ان يحصل حزبه فقط على ما بين 20 و30 مقعدا[1]، لكن انتخابات 2002 خلقت المفاجئة ليس لحزب العدالة والتنمية وحده، وأينما لجميع الأحزاب بما فيهم حزب الاتحاد الاشتراكي.

- حكومة إدريس جطو (2002-2007)

قبل شتنبر 2002 تم تأسيس عدد من الأحزاب، يجب ان نشير إلى الانشقاق الذي عرفته كل من الحركة الوطنية الشعبية و الذي أدى بأحد زعمائها ايت إيكن إلى تأسيس حزب جديد: الاتحاد الديمقراطي و الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية الذي انبثق عنه "المؤتمر الوطني الاتحادي" الذي يتزعمه عبد المجيد بوزوبع. وكذلك التجمع الوطني للأحرار و الحزب الوطني الديمقراطي الذي انحر منهما حزب الإصلاح و التنمية بزعامة عبد الرحمان الكوهن وحزب البيئة والتنمية لمحمد العلمي. كما قامت منظمة العمل الديمقراطي الشعبي بالاتفاق مع الحركة من اجل الديمقراطية وتنظيمين يساريين أخرين بتأسيس "حزب اليسار الاشتراكي الموحد"[2].

أدى ميلاد هذا التنظيم الجديد إلى حل منظمة العمل الديمقراطي الشعبي، أما الأحزاب الأخرى الجديدة فتتمثل في حزب رابطة الحريات الذي يتزعمه علي بلحاج، والحزب المغربي الليبرالي الذي أسسه عبد الرحيم لحجوجي[3].

مرت الانتخابات بصفة عامة في هدوء باستثناء أحداث وقعت في بعض مناطق البلاد. أما الاقتراع فقد مر في شفافية كبيرة حيث لأول مرة في تاريخ المغرب تعترف الأحزاب المنبثقة عن الحركة الوطنية بنزاهة الانتخابات وبقبولها نتائج الاقتراع. أما المؤتمر الوطني الاتحادي فلقد انتقد هذه الانتخابات واعتبرها مزيفة وقرر مقاطعة البرلمان وذلك بتعليق نائبه الوحيد في مجلس النواب في جلسات هذا الأخير[4].

تميزت هذه الانتخابات بمقاطعة بعض الأحزاب السياسية المشاركة وهي: حزب الطليعة الديمقراطية الاشتراكي وحزب النهج الديمقراطي[5].

من خلال نتائج الانتخابات التشريعية، حصلت أحزاب الكتلة الديمقراطية الأربعة، مع الحزبين اللذين انشقا عن حزب التقدم و الاشتراكية ومنظمة العمل الديمقراطي الشعبي على 130 مقعدا. فازت أحزاب المعارضة المنضوية

---

[1] احمد جزولي، الأحزاب السياسية المغربية بين عهدين: أدوات السلطة في مجتمع التغيير، منشورات "من اجل الديمقراطية"، م. س. ص: 136-137.

[2] عمر بندورو: "النظام السياسي بالمغرب"، م. س. ص:174

[3] عمر بندورو: "النظام السياسي بالمغرب"، م. س. ص:174

[4] عمر بندورو: "النظام السياسي بالمغرب"، م. س. ص:174-175

[5] عبد الحي بنيس: "نصف قرن من الحياة البرلمانية في المغرب 1963-2013"، م. س. ص:29.

سابقا في "الوفاق" ب55 مقعدا بالإضافة إلى الحركة الديمقراطية الاجتماعية التي حصلت على 7 مقاعد. أما المعارضة الإسلامية التي تقدمت باسم حزب العدالة والتنمية ففازت ب 42 مقعدا[1].

ومن خلال هذه النتائج، اكد حزب الاستقلال على ان منصب الوزير الأول يجب ان يخول بالتناوب إلى احد الأحزاب الأولى في الانتخابات. بمعنى آخر، يطالب حزب الاستقلال ان يكون زعيمه هو الوزير الأول الجديد، بينما يرى الاتحاد الاشتراكي بانه هو المؤهل لإدارة الحكومة الجديدة لكونه حصل على اكبر المقاعد في الانتخابات[2].

نتيجة لهذه الاختلافات والنزاعات، قرر الملك محمد السادس إعفاء عبد الرحمان اليوسفي من منصب الأول وتكليف إدريس جطو، وزير الداخلية السابق، باعتباره مستقلا عن الأحزاب السياسية بتكوين الحكومة الجديدة[3].

ادرك اليوسفي، بعد صدور بلاغ الديون الملكي يوم 9 أكتوبر، الذي اعلن عن تعيين إدريس جطو وزيرا أول مكلفا بتشكيل الحكومة، ان التناوب الديمقراطي تم إجهاضه و"تعطل" إلى اجل يرمسى[4].

ففي الوقت الذي اختارفيه حزب العدالة والتنمية المعارضة "الشرسة" ضد حكومة إدريس جطو، إلا ان احدث 16 ماي 2003 الإجرامية قلبت كل موازين حزب العدالة والتنمية، لكنه واجهها بالبراغماتية غير مسبوقة، اذ قبل كل التنازلات التي طلبت منه، ولا سيما إزاحة بعض الوجوه القيادية من الصف الأمامي و"عزلهم" تقريبا، ويتعلق الأمر بالأستاذين احمد الريسوني ومصطفى الرميد، وفي الوقت ذاته ناصر العديد من القوانين التي كان يتحفظ عليها أو يعارضها، ومنها قانون مكافحة الإرهاب[5].

- حكومة عباس الفاسي (2007-2011)

عرف المغرب ثالث انتخابات تشريعية في عهد الملك محمد السادس، وذلك في عام 2007، كانت نسبة المشاركة في هذه الانتخابات ضعيفة بنسبة قياسية (وكثير من المراقبين السياسيين والفاعلين من المجتمع المدني يعتبرون أنها كانت اكثر انخفاضا أي اقل بكثير من 37 في المائة التي تم التصريح بها)، ورغم ظهور فاعل جمعوي جد خاص احدث من اجل التعبئة الانتخابية واستفاد من دعم سياسي وإعلامي ولوجستيكي غير مسبوق، واكثر من ذلك، رغم تشديد الخطاب الملكي (خطاب العرش في 30 يوليوز 2007) بوضوح كبير على أهمية المشاركة في الحياة الانتخابية[6]، واحتل فيها حزب الاستقلال المرتبة الأولى.

وبناء على هذه النتائج واحتراما لدستور 1996 تم تعيين عباس الفاسي وزيرا أولا للحكومة نظرا لاحتلال حزب الاستقلال المرتبة الأولى في الانتخابات التشريعية ل2007.

---

[1] عمر بندورو: "النظام السياسي بالمغرب"، م. س. ص:175

[2] عمر بندورو: "النظام السياسي بالمغرب"، م. س. ص:176

[3] عمر بندورو: "النظام السياسي بالمغرب"، م. س. ص:176

[4] محمد الطالع: "عبد الرحمان اليوسفي و التناوب الديمقراطي المجهض"، الطبعة الأولى 2014، ص: 162

[5] احمد جزولي، الأحزاب السياسية المغربية بين عهدين: أدوات السلطة في مجتمع التغيير، م. س. ص: 137.

[6] فريد لمريني:" لماذا قاطعت أغلبية المغاربة اقتراح 7 شتنبر 2007؟"، ص: 28.

كانت كل الأحزاب التي حصلت على المراتب الأولى في انتخابات شتنبر 2007 منشغلة، بعد إعلان النتائج النهائية، بتحالفاتها الهشة وعدد ونوعية الحقائب التي قد تحصل عليها، ومنتظرة على عجلة من أمرها ليوم تسمية الملك للوزير الأول الجديد حتى حزب العدالة والتنمية، وفي تصريح لأمينه العام (سعد الدين العثماني) عقب استقباله في القصر الملكي، قال ان المستقبل مفتوح على كل الاحتمالات، بمعنى انه لم ينفي انشغال الحزب بإمكانية المشاركة في الحكومة المقبلة، رغم ان الحزب كان قد عبر عقب ظهور بعض النتائج الأولية على لسان نائب الأمين العام، عن غضبه الشديد من بعض الظواهر القديمة التي تم استخدامها هنا وهناك[1].

من جهة أخرى، كشفت استحقاقات 2007 على الصعوبات التي يواجهها هذا الحزب الإسلامي في ربط تحالفات مع تكتلات سياسية وحزبية أخرى تساعد على ترسيخ وجوده وتغطية إمكانيات اكثر للضغط من اجل الوصول للحكم[2]، فاعلن الحزب عن دخوله إلى المعارضة للمرة الثالثة إلى جانب حزب الحركة الشعبية، بعد ان تشكلت حكومة عباس الفاسي من أربعت أحزاب.

غير ما يلاحظ على مبادراته في هذا الخصوص انها بقيت مطبوعة بقوة الحس الرقابي على عمل الحكومة اكثر مما كانت تحمل مقترحات بديلة للمشاكل المطروحة[3].

الفقرة الثانية: مرحلة (2011- 2018)

شكل خطاب 9 مارس 2011، دعوة ملكية إلى "إجراء تعديل دستوري شامل"، وذلك انطلاقا من سبعة مرتكزات أساسية ضمت التكريس الدستوري للطابع التعددي للهوية المغربية، ترسيخ دولة الحق والمؤسسات، الارتقاء بالقضاء إلى سلطة، توطيد مبدا فصل السلط وتوازنها وتعزيز آليات تأطير المواطنين تقوية آليات تخليق الحياة العامة ودسترة هيئة الحكامة الجيدة[4]، والاعتراف للمعارضة البرلمانية بحقوق خاصة.

وقد اكد دستور 2011 من خلال الفصل 11 على ان الانتخابات الحرة والنزيهة مشروعية التمثيل الديمقراطي[5]، وفي اطار أول دستور في عهد الملك محمد السادس تم إجراء أول انتخابات تشريعية الأمر الذي بوء الحزب المعارض سابقا (حزب العدالة و التنمية) إلى الفوز وتشكيل الحكومة، التي عرفت معارضة جد قوية من طرف حزب الأصالة و المعاصرة.

جرت انتخابات برلمانية مبكرة في المغرب في 25 نونبر 2011، حيث كانت مبرمجة لسنة 2012[6].

---

[1] فريد لمريني:" لماذا قاطعت أغلبية المغاربة اقتراح 7 شتنبر 2007؟"، م. س. ص: 28- 29.

[2] سليم حميمنات: "حزب العدالة والتنمية المغربي: مخاضات التأسيس وتحديات الاندماج"، مجلة وجهة نظر، العدد 36-37، 2008، السنة العاشرة، ص: 36.

[3] سليم حميمنات: "حزب العدالة والتنمية المغربي: مخاضات التأسيس وتحديات الاندماج"، م. س. ص: 36.

[4] حسن طارق، عبد العالي حامي الدين: "دستور 2011 بين السلطوية والديمقراطية"، منشورات سلسلة الحوار العمومي، الطبعة الأولى، 2011، ص: 105.

[5] محمد موفيد:" الانتخابات التشريعية ل 7 أكتوبر 2016: محاولة لفهم المخرجات"، مجلة رهانات العدد41-2017، ص:67.

[6] عبد الحي بنيس: "نصف قرن من الحياة البرلمانية في المغرب 1963-2013"، م. س. ص:34.

تميز اقتراع 25 نونبر 2011 بالمقارنة مع الانتخابات السابقة، التي عرفها عهد الملك محمد السادس، بكونه تم في إطار سياق دستوري جديد. يتعلق الأمر بدستور فاتح يوليوز 2011، الذي ما كان له أن يخرج إلى الوجود، على تلك الكيفية، وبتلك السرعة، لولا حركة 20 فبراير، التي عرفها المغرب على إثر ما سمي بالربيع العربي . وقد كان لتلك المتغيرات في السياق أثر واضح على مسار العمليةالانتخابية، لكن دون أن يحدث ذلك قطيعة مع الانتخابية ونتائجها وثوابت العملية الانتخابية في المغرب، التي عرفت على مستوى تقنينها وتنظيمها الكثير من مظاهر الاستمرار، مما انعكس على مخرجاتهامن خلال استمرار مجموعة من الأعطاب الانتخابية[1].

في السياق الانتخابي لمجلس النواب، شارك 30 حزبا على 395 مقعدا، حيث ثم انتخاب 395 منها عبر قوائم حزبية في 92 دائرة انتخابية موزعة عبر تراب المملكة، وانتخاب 90 مقعدا إضافيا من لائحة وطنية، ثلثي منها مخصصة للنساء والثلث الباقي محفوظة للرجال الذين تقل أعمارهم عن 40 سنة[2].

ففي اطار الدستور الجديد ومن اجل انتخاب 395 نائبا بمجلس النواب توجه يوم الجمعة 25 نونبر 2011 إلى صناديق الاقتراع 40،45 في المائة من عدد الناخبين المسجلين في اللوائح الانتخابية و البالغ عددهم 13 مليون 475 الف و 435 ضمنهم 9،45 ذكور و 1،45 إناث[3].

لقد كان واضحا في الحملات الانتخابية بروز كل من حزب العدالة والتنمية، وحزب الأصالة والمعاصرة، وحزب الاستقلال، وفيدرالية اليسار[4].

ونظرا لإحتلاله المرتبة الأولى و احتراما لمقتضيات الفصل 47 من دستور 2011، فتم تعيين الأمين العام لحزب العدالة والتنمية عبد الاله بنكيران رئيسا للحكومة من طرف الملك محمد السادس بتاريخ 29 نونبر 2011.

تعتبر هذه التجربة هي سابقة في التاريخ السياسي المغربي الحديث الذي عرف اول حكومة بقيادة حزب إسلامي. أفرزت نتائج الاقتراع صدارته للانتخابات سنة 2011[5].

لقد تشكلت الحكومة من أغلبية تضم كل من حزب العدالة والتنمية، حزب الحركة الشعبية، حزب التقدم والاشتراكية، حزب الاستقلال، هذا الأخير انسحب من الأغلبية ودخل في المعارضة إلى جانب حزب الأصالة و المعاصرة، الذي يعتبر اقوى حزب معارض خلال هذه المرحلة.

لقد أثبت النظام السياسي من خلال مراجعته الاستباقية للدستور وتنظيمه لانتخابات تشريعية سابقة لأوانها وتوسيع مدى انفتاحه على العدالة والتنمية قدرته على التكيف. لكنه بقي في حدود التكيف السلبي، بحيث لم يسمح

---

[1] محمد باسك منار، انتخابات 25 نونبر 2011 السياق والنتائج والإفرازات، منشورات المغربية للأبحاث وتحليل السياسات، بدون ذكر تاريخ النشر ، منشور على www.cemrap.org .com تاريخ الاطلاع، 27 أبريل 2018، ص 1.

[2] عبد الحي بنيس: "نصف قرن من الحياة البرلمانية في المغرب 1963-2013"، م. س. ص:34.

[3] عبد الحي بنيس: "نصف قرن من الحياة البرلمانية في المغرب 1963-2013"، م. س. ص:34.

[4] جمال شاعري:" دور الفاعلين السياسيين في مخرجات العملية الانتخابية"، مجلة رهانات العدد41-2017، ص:62.

[5] المرصد الوطني لحقوق الناخب: تقرير حول "أداء البرلمان المغربي خلال الولاية التشريعية التاسعة 2012-201"، طبعة 2017، ص:6.

إلا ببعض التغييرات في التوازنات انطلاقا من التفكير في اللحظة، ولم يسمح بإحداث تغييرات بنيوية استشرافا للمستقبل، وكان بإمكانه ذلك من خلال الاستجابة لمطلب الملكية البرلمانية، التي طالبت به مجموعة من القوى السياسية[1].

خاتمة:

إن المستقبل السياسي للمغرب مرتبط بتصورات كل من الملكية والأحزاب السياسية التي لم تعد أحزاب الحركة الوطنية إلا فاعلا واحدا ضمنها -عن التعددية وكيفية تفعلها في الممارسة السياسية. وتواجه كل من الملكية والأحزاب خيارات متباينة في هذا الشأن .فالملكية تواجه اختيار تفعيل الانتقال من التعددية الحزبية إلى تعددية سياسية، تتحول فيها الأحزاب إلى فاعل سياسي مسؤول عن الاختيارات السياسية الكبرى في ظل حكومة حزبية تتخذ القرارات حسب منطق التحالفات والانتخابات. وإذا كان الاختيار هو الأقرب إلى مفهوم الديمقراطية الناجحة، والتي تجعل منها الثقافة السياسة السائدة اليوم، النموذج الذي يجب أن يحتذي به، فإنه مع ذلك يطرح مشاكل عملية تعرقل صعوبة تطبيقه[2]، فبنية الأحزاب السياسية بالمغرب رغم تعددها فإن هذه التجربة عرفت فشلا كبيرا وذلك راجع بالأساس إلى:

- الانشقاقات التي عرفتها مجموعة من الأحزاب، وإندماج بعضها مع البعض.
- قبول ثلة من الأحزاب المشاركة في اللعبة السياسية التي كانت بالأمس القريب تعارض الإندماج فيها.
- عدم قدرة بعض الأحزاب على إنتاج وبلورة تصورات وأفكار ومشاريع اجتماعية وسياسية واضحة المعالم

تستمد مقومتها من الواقع ، كما أن خطاباتها لازالت جامدة ومتجاوزة ولا تواكب التحولات الاجتماعية والسياسية ،فيما تفتقر غاليبتها أيضا إلى مشروع مجتمعي واضح المعالم[3].

إن هذا الواقع الحزبي المتلاشي الذي يعيشه المغرب، هو الذي يهدد مساره الديمقراطي، لان الطبيعة لا تقبل الفراغ. ففي غياب تعددية سياسية حقيقة تمثل تيارات المجتمع وتحمل مشاريع سياسية واجتماعية واضحة، يبقى من الوارد جدا أن تستغل المجال جماعات وتيارات خارج الاطار القانوني للدولة.

ولعل الفرصة مواتية، اليوم للنظام السياسي لإعادة النظر في المسألة الحزبية، للتي تعد مفتاح أي حراك ديمقراطي[4].

المراجع والمصادر:

- المراجع باللغة العربية:

[1] محمد باسك منار، انتخابات 25 نونبر 2011 السياق والنتائج والإفرازات، م. س. ص29.

[2] حبيب ميهوبي، الأحزاب ودورها في الحياة السياسية بالمغرب 1999- 2010، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3 كلية العلوم السياسية والإعلام قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، السنة الجامعية2010 /2011، ص 114.

[3] حبيب ميهوبي، الأحزاب ودورها في الحياة السياسية بالمغرب 1999- 2010، م. س، ص 115.

[4] إدريس جندري، التجربة الحزبية بالمغرب: غموض التصور وإعاقة الممارسة، منشورات المركز العربي للأبحاث ودراسات السياسيات، فبراير 2012، ص 26.

الكتب:

- احمد اجعون: "المرفق العمومي في الدستور المغربي لسنة 2011"، مجلة العلوم القانونية، العدد الخامس 2015.
- احمد جزولي، الأحزاب السياسية المغربية بين عهدين: أدوات السلطة في مجتمع التغيير، منشورات "من اجل الديمقراطية" ، العدد 1، الطبعة الثانية، 2002.
- أمينة المسعودي: "هوامش التغيير السياسي في المغرب"، الطبعة الأولى 2011.
- بيرانبي لويس كارسيا: "الانتخابات المغربية منذ 1960 إلى الأن..."، ترجمة بديعة الخرازي، الطبعة الأولى 2018.
- حسن طارق، عبد العالي حامي الدين: "دستور2011 بين السلطوية والديمقراطية"، منشورات سلسلة الحوار العمومي، الطبعة الأولى، 2011.
- عبد الحي بنيس: "نصف قرن من الحياة البرلمانية في المغرب 1963-2013"، الطبعة الأولى، 2013 .
- عمر بندورو: "النظام السياسي بالمغرب"، الطبعة الأولى 2002.
- كريمة حسان: "التنشئة السياسية في المغرب"، الطبعة 2015.
- محمد أتركين: "نظام المعارضة البرلمانية"، منشورات مجلة الحقوق "سلسلة الدراسات والأبحاث"، الإصدار الثامن، طبعة 2014 .
- محمد أديب السلاوي: "المشهد الحزبي في المغرب قوة الانشطار"، الطبعة الأولى 2014.
- محمد الحاضي، التعددية السياسية بالمغرب من الأمس إلى محك الانتقال الديمقراطي، الطبعة الأولى 2010.
- محمد الزين الدين: "الدستور ونظام الحكم في المغرب "، الطبعة الأولى 2015.
- محمد الطالع: "عبد الرحمان اليوسفي و التناوب الديمقراطي المجهض"، الطبعة الأولى 2014.
- نورالدين قربال: "حزب العدالة والتنمية من المساندة النقدية الى المعارضة الناصحة"، الطبعة الاولى 2000، مطبعة النجاح الجديدة- الدار البيضاء.
- وفاء الفيلالي: "البرلمان في النظام السياسي المغربي على ضوء الولاية التشريعية الخامسة (من 1993 إلى 1997) ، الطبعة الأولى 2011.

المقالات:

- جمال شاعري:" دور الفاعلين السياسيين في مخرجات العملية الانتخابية"، مجلة رهانات العدد41-2017.
- سليم حميمنات: "حزب العدالة والتنمية المغربي: مخاضات التأسيس وتحديات الاندماج"، مجلة وجهة نظر، العدد 36-37، 2008، السنة العاشرة.

- كل شيء عن الانتخابات التشريعية 97، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 18، الطبعة الأولى 1998.

- محمد الغالي: "تجربة التناوب التوافقي بالمغرب وإعادة هيكلة الحقل السياسي"، مؤلف جماعي "تأملات في حصيلة تجربة التناوب التوافقي بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الطبعة الأولى 2002.

- محمد موفيد:" الانتخابات التشريعية ل 7 أكتوبر 2016: محاولة لفهم المخرجات"، مجلة رهانات العدد41- 2017.

- إدريس جندري، التجربة الحزبية بالمغرب: غموض التصور وإعاقة الممارسة، منشورات المركز العربي للأبحاث ودراسات السياسيات، فبراير 2012، ص 26.

- الأطروحات والرسائل:

- حبيب مهوبي، الأحزاب ودورها في الحياة السياسية بالمغرب 1999- 2010، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3 كلية العلوم السياسية والإعلام قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، السنة الجامعية2010 /2011.

- القوانين:

- دساتير المملكة المغربية (1962، 1970، 1972، 1992، 1996، 2011).

- النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

- المواقع الإلكترونية:

محمد باسك منار، انتخابات 25 نونبر 2011 السياق والنتائج والإفرازات، منشورات المغربية للأبحاث وتحليل السياسات، بدون ذكر تاريخ النشر، منشور على www.cemrap.org .com ، تاريخ الاطلاع 19 يونيو 2019.

- التقارير:

تقرير المرصد الوطني لحقوق الناخب حول "أداء البرلمان المغربي خلال الولاية التشريعية التاسعة 2012-201"، طبعة 2017.

- المراجع باللغة الأجنبية:

- Abdelaziz Lamaghari, Droit constitutionnel et situation de crise, édition RAMALD, collection manuels et travaux universitaires, n18,2000.

« La sécurité juridique : L'engouement pour un principe révélateur et accompagnateur de l'évolution du système juridique marocain »

« Legal security: The enthusiasm for a principle that reveals and accompanies the evolution of the Moroccan legal system»

SAIDI AZIZ

عزيز سعيدي

طالب باحث بسلك الدكتوراه

بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -أكدال-

جامعة محمد الخامس (الرباط)

Résumé

De l'évolution du processus de la construction de l'Etat de droit au Maroc, on peut constater clairement que l'engouement pour la sécurité juridique et ses vertus augmente jour après jour et se fait nettement sentir à l'instar de ses évolutions et de ses avancées en droit comparé. Certes, le principe de sécurité juridique est toujours introuvable dans l'ordre juridique national, toutefois, son esprit et ses applications existent bel et bien. L'appareil normatif et la jurisprudence constitutionnelle et administrative marocains ne lui accordent pas une réelle attention en tant que principe de droit et l'aborde indirectement à travers ses exigences classiques inhérentes à tout ordre juridique, qui sont la qualité et la prévisibilité du système juridique. Bien que la sécurité juridique est porteuse de protection, de stabilité et garante de la pérennité de l'Etat de droit et forme même une de ses finalités, sa non consécration persiste en parallèle avec l'existence d'autres formes d'insécurité juridique liées notamment à l'inflation, les malfaçons et l'imprévisibilité normatives caractérisant notre système juridique.

Mots clés

Etat de droit, sécurité juridique, droit public, qualité de la loi, prévisibilité, stabilité de la loi

Abstract

From the evolution of the process of the construction of the rule of law in Morocco, It is clear that the enthusiasm for legal certainty and its virtues is increasing day by day and is clearly felt in the same way as its developments and advances in comparative law. Of course, the principle of legal certainty is still not found in the national legal order, but its spirit and its application do exist. The Moroccan legislative apparatus and constitutional and administrative jurisprudence do not give it real attention as a principle of law and approach it indirectly through its classical requirements inherent in any order legal, which are the quality and predictability of the legal system. Although legal certainty provides protection, stability and guarantees the survival of the rule of law and is one of its aims, its non-consecration persists in parallel with the existence of other forms of legal insecurity linked in particular to inflation, malfeasance and the normative unpredictability characterizing our legal system,.

Keywords

Rule of law, legal certainty, public law, quality of law, predictability and stability of law

Introduction

Le Conseil d'Etat français dans le rapport qu'il a consacré à la sécurité juridique en 2006 confirme que *« le principe de sécurité juridique implique que les citoyens soient, sans que cela appelle de leur part des efforts insurmontables, en mesure de déterminer ce qui est permis et ce qui est défendu par le droit applicable »*[1]. En effet, du point de vue philosophique ou théorique, la sécurité correspond à la protection de l'ordre, de la paix sociale, et à la lutte contre l'arbitraire. Du point de vue de la technique juridique, la sécurité renvoie à un contenu plus précis : il s'agit de la sécurité relative aux modes d'expression et de réalisation du droit qui forme la sécurité juridique proprement dite[2]. Autrement, la sécurité juridique est une garantie ou une protection tendant à exclure, du champ juridique, le risque d'incertitude ou de changement brutal, dans l'application du droit[3] ; il est un

---

[1] Rapport du Conseil d'Etat, Sécurité juridique et complexité du droit, La documentation française, 2006, p. 281

[2] T. PIAZZON, La sécurité juridique, DEFERENOIS, édition Alpha, 2010, p. 12

[3] M. KDHIR, Vers la fin de la sécurité juridique en droit français ?, La Revue administrative, 46ème Année, No. 276 (novembere-decembre 1993), pp. 538-543

principe[1] qui renferme un aspect concret du droit naturel[2] de sûreté dont l'objectif vise à assurer aux citoyens l'accès à un droit clair, lisible, cohérent, stable, prévisible, effectif et efficace.

A aucune époque de l'histoire, la sécurité juridique n'est absente des préoccupations sur le droit[3]. Dans le droit moderne, elle a pris de l'ampleur en raison de l'intérêt qu'elle suscite auprès des juristes, des professionnels et des destinataires du droit. Le thème de sécurité juridique est partout, il s'affiche de plus en plus dans les discours juridiques contemporains. De ce fait, le souci de la sécurité juridique est, selon BENTHAM, « *révélateur du progrès des droits modernes* ».

Considérée par une grande partie de la doctrine comme consubstantielle au modèle de l'État de droit et un principe fondateur des systèmes juridiques et à la fois révélateur et accompagnateur de certaines évolutions profondes des systèmes juridiques[4]. L'immense engouement pour la sécurité juridique est en effet universel

Nul ne saurait à bon droit récuser que dès le recouvrement de son indépendance, le Maroc a pris le parti de s'engager dans l'édification d'un Etat moderne à l'image de ce qui a cours dans les pays développés[5]. Les évolutions juridiques et sociétales enregistrées au cours des dernières décennies, notamment sous le règne du Roi Mohamed V, témoignent de la volonté des plus hautes autorités publiques marocaines de mettre en place un arsenal juridique indispensable à l'instauration de l'Etat de droit. Des évolutions considérables ont été apportées au droit public marocain aux fins d'améliorer la sécurité juridique du système juridique national. Concrètement, la sécurité juridique s'invite quotidiennement dans le discours juridique officiel du Royaume et se concrétise progressivement, principalement dans les mécanismes de protection des droits et libertés et de

---

[1] La sécurité juridique est qualifiée par L. AOULAI d'un schéma de principe, *in* L. AOULAI, La valeur normative de la sécurité juridique, sécurité juridique et droit économique, sous la coordination de L. BOY, J-B RACINE, F. SIIRIANINEN, Larcier, Bruxelles, 2008, p. 27

[2] Certains auteurs nous poussent au premier abord à imaginer que l'état de nature était l'époque où les hommes vécurent un extrême bonheur. En fait, ces auteurs avaient des visions différentes sur ce point. Ainsi, LOCKE et ROUSSEAU voyaient dans l'état de nature un état de paix et, pour ROUSSEAU, l'état de bonheur ; tandis que HOBBES en avait une autre vision. Ce dernier voyait l'état de nature comme un état misérable où le fort domine le faible, et considérait que l'homme ne cherchait pas le juste mais l'intérêt, la puissance et le pouvoir de commander. Pour plus de précisions voir Y. KERKATLY, Le juge administratif et les libertés publiques en droits libanais et français, Thèse Pour obtenir le grade de Docteur de l'université de Grenoble Spécialité : sciences juridiques/droit public, Thèse soutenue publiquement le « 5 novembre 2013 ».

[3] J.-L BERGEL, La sécurité juridique. Revue du notariat, 110(2), 2008, pp. 271-285

[4] B. MATHIEU, Réflexions en guise de conclusion sur le principe de sécurité juridique, Op.cit., p. 106 et s

[5] M. A. BENABDALLAH, Propos sur l'évolution récente de l'Etat de droit au Maroc, REMALD n° 31, 2000, p. 21 et suiv.

production normative nationale. Elle renvoie à l'évolution de la place du droit dans le système juridique national au même rang que les autres valeurs fondamentales du droit qui sont la justice et le progrès.

La sécurité juridique, qu'elle résulte de la loi, ou de la jurisprudence, est présente dans l'Etat de droit tel qu'il est conçu par le système juridique marocain. Cette présence est confirmée par les multiples indices et preuves d'une incorporation augmentée de ses exigences, lesquelles découlent à la fois de l'influence du droit international, notamment le droit européen et le droit français, de la jurisprudence nationale (constitutionnelle et administrative) et de certaines avancées et pratiques administratives marocaines.

Faut-il dire en effet que l'engouement retenu pour le principe de sécurité juridique en droit marocain est fortement stimulé d'une part, par l'accroissement des attentes des citoyens et d'autre part, par l'influence du droit comparé et particulièrement le droit européen[1]. Ainsi, l'attachement aux vertus de la sécurité juridique s'explique en plus de la volonté de consolidation de l'Etat de droit et de réponse aux attentes et revendications des citoyens marocains par le souci d'améliorer l'image du Royaume et son attractivité.

En l'absence de référence expresse à la sécurité juridique dans le corps de la Constitution marocaine de 2011[2] et dans les textes auxquels renvoient ses différents articles, il semble pertinent de recourir à l'étude et l'interprétation de certains principes et notions de droit consacrés en droit marocain pour découvrir le fondement approprié d'un principe de sécurité juridique révélateur et accompagnateur de l'évolution du système juridique marocain.

Depuis quelques années, la sécurité juridique est l'un des principes qui suscite l'admiration, la fascination et l'engouement des autorités, des juristes et de la doctrine marocains[3]. S'il y a un point

---

[1] Dans ce sens, dans le cadre de la convergence réglementaire avec le droit européen, l'accord de l'association liant le Maroc à l'Union européenne intègre la dimension juridique. Ainsi, les objectifs des organismes communautaires en termes de coopération avec le Maroc exigent, entre autres, d'instaurer un cadre juridique certain et garant de la sécurité des relations contractuelles et des droits des individus.

[2] Dahir n°1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution

[3] Voir notamment en langue arabe :

البوعزاوي بوجمعة، الامن القانوني، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 11,يوليوز-غشت 2013 ص، 13-24

عبد المجيد غميجة، مبدأ الأمن القانوني وضرورة االمن القضائي، مجلة الملحق القضائي، العدد 42، ماي 2009، ص 3-13

علي الحنودي، الامن القانوني: مفهومه و ابعاده، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد 96، 2011

البوعزاوي بوجمعة، الامن القضائي الاداري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد135 ، ماي -غشت 2017، ص 113 وما يليها

sur lequel la doctrine est bien d'accord, c'est que la sécurité juridique est un élément essentiel de l'Etat de droit et aussi une notion fondamentalement complexe. L'essai de sa précision démontre à quel point il est difficile de regrouper en une seule définition toutes ses exigences ; elle est faite de nombreux éléments aussi bien riches que diversifiés. C'est ce qui lui vaut d'être un idéal à atteindre (I) et par voie de conséquences, susciter un engouement grandissant auprès des autorités publiques, juristes et chercheurs marocains notamment en termes de protection des droits et libertés (II), d'amélioration de la qualité de la loi (III) et du renforcement du rôle du juge dans la protection des droits et libertés (VI).

Dans ce qui suit, l'engouement pour la sécurité juridique sera examiné en abordant deux de ses domaines de prédilection en droit public marocain : son apport à la protection des droits fondamentaux des citoyens marocains et à l'amélioration de la qualité de la production normative nationale.

I- La sécurité juridique : un idéal à atteindre en droit marocain

Tout d'abord, il faut définir la notion de sécurité juridique et préciser son contenu. La détermination des principes majeurs, constituant les exigences les plus élémentaires de sa définition, incarne l'une des tâches principales à entreprendre pour comprendre l'incorporation de ses impératifs dans le système juridique national.

A l'instar de la justice, du bien commun ou encore de l'idée de progrès social, la sécurité constitue un idéal à atteindre[1]. L'exigence de sécurité juridique est d'abord un instrument de respect du principe de l'Etat de droit (aussi dit « la prééminence du droit ») et de protection des droits des citoyens. Mais elle présente aussi des enjeux économiques essentiels ; les opérateurs économiques[2] doivent pouvoir agir et décider dans un cadre prédéfini et juridiquement sûr3. En d'autres termes, du concept de sécurité juridique on peut se faire une représentation idéale : un système juridique dont les normes juridiques seraient toujours accessibles, prévisibles et stables. Elle exprime à la fois

---

[1] T. PIAZZON, La sécurité juridique, DEFERENOIS, édition Alpha, 2010, p. 11

[2] Pour plus de détails sur le lien entre la sécurité juridique et l'initiative économique, voir N. MOLFESSIS, H. DE CASTRIES et autres, Sécurité juridique et initiative économique, le club des juristes, édition mare et martin, mai 2015

[3] B. MATHIEU, La sécurité juridique, le respect de la légitime confiance des citoyens s'impose au législateur, la semaine de la doctrine la vie des idées, LA SEMAINE JURIDIQUE - ÉDITION GÉNÉRALE - N° 4 - 27 janvier 2014

une valeur, la sécurité par le droit, et un contenu, la sécurité dans le droit, grâce à sa structure, ses techniques et ses caractères[1]. Concrètement, elle est la garantie des droits[2].

Cette exigence se manifeste notamment à travers une prévisibilité satisfaisante et une meilleure qualité de la règle de droit. On peut trouver cette affirmation dans le commentaire de la décision du Conseil constitutionnel français n°2005-530 DC du 29 décembre 2005, dans laquelle il prend soin de préciser que la sécurité juridique représente même « *la terminologie contemporaine*» [4] de la garantie des droits.

La sécurité juridique apparait comme une exigence juridique active[5] à plusieurs sens. Dans un premier temps, la sécurité juridique[6] se décrit comme l'exigence que le droit ait une dimension prospective, en ce sens que les règles de droit ne régissent que les actions futures afin de permettre aux justiciables de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes et de leurs actions (Ex : principe de non-rétroactivité, principe de légalité). Dans un deuxième temps, dans l'optique de savoir afin de prévoir, la sécurité juridique présuppose l'accessibilité aux normes juridiques. Elle peut être donc définie comme l'idéal de certitude ou de fiabilité d'un droit accessible et compréhensible, qui permet aux sujets de droit de bâtir des prévisions juridiques en même temps qu'il se montre respectueux des prévisions légitimes qu'ils ont déjà établies[7]. Cela requiert au plan formel, la publication des normes juridiques, et au plan matériel, l'accessibilité exige que les justiciables soient en mesure de comprendre les normes juridiques (Ex : principe de précision, de lisibilité, de clarté, d'intelligibilité et de cohérence). Et en dernier lieu, les justiciables doivent pouvoir compter sur leurs prévisions lorsqu'ils actualisent une action dans la durée, ce qui exige la stabilité du droit. (Ex : respect des attentes ou de la confiance légitime, délai de prescription, autorité de la chose jugée,..).

---

[1] F. TULKENS, Accélération du temps et sécurité juridique : poison et contre poison ?, *in* Ph. GERARD, F. OST, M. VAN KERCHOV, « *l'accélération du temps juridique* », publications des facultés universitaires Saint-Louis Bruxelles, 2000, p. 469

[2] F. LUCHAIRE, La sécurité juridique en droit constitutionnel français, 2001, cahiers du Conseil Constitutionnel n°11(Dossier : le principe de sécurité juridique), Décembre 2001, pp. 67-69

[4] CC, «Commentaire de la décision n°2005-530 DC du 29 décembre 2005 », les Cahiers du Conseil constitutionnel, n°20, p. 8. Consultable sur le lien https://www.conseil-constitutionnel.fr

[5] B. MATHIEU, Réflexions en guise de conclusion sur le principe de sécurité juridique, *Op. cit.* p. 106 et s

[6] M. NADEAU, Perspectives pour un principe de sécurité juridique en droit canadien : les pistes du droit européen, université de Sherbrooke faculté de droit, mémoire pour la maitrise générale en droit, *RDUS* 2009, p. 1

[7] T. PIAZZON, *Op. cit.,* p. 63

La sécurité juridique implique l'intérêt de permettre aux citoyens de savoir ce qui est permis et ce qui est interdit par le droit applicable pour prévoir les conséquences de leurs actes. La loi doit être normative ; autrement, elle doit prescrire, interdire et sanctionner. A ce titre, le Conseil d'Etat français dans son rapport de 2006 souligne que « *la loi non normative affaiblit la loi nécessaire en créant un doute sur l'effet réel de ses dispositions* ».

Dans le même sens, le juge J.-L. BOUDOUIN, énonce que « *la loi est un acte fondamental de communication entre le pouvoir et le peuple, nécessaire à toute société. Elle se doit d'être lisible. Deux conditions essentielles s'attachent à cette lisibilité : la loi doit être accessible à tous et intelligible* »[6]. L'accessibilité des règles juridiques permet aux citoyens d'accéder à ces règles et leur garantir la compréhension ; il s'agit en plus d'accessibilité matérielle, de l'accessibilité intellectuelle. Elle requiert la publication et la communication des règles et le respect de certains critères relatifs à la lisibilité qui concerne à la fois la forme et le fond de la règle. A la lisibilité s'ajoute la clarté de la règle qui renforce l'accessibilité de la règle en exigeant que les normes soient claires afin que leurs destinataires les comprennent facilement. En d'autres termes, l'accessibilité suppose « *qu'aucun obstacle n'est opposé à l'accès matériel au texte de cette règle* »[7]. Au bout du compte, une règle de droit accessible et compréhensible est une incarnation de son intelligibilité. Elle est donc synonyme de la garantie que le contenu de la règle peut être compris par le citoyen ; la protection de la sécurité juridique requiert donc une bonne communication juridique. Elle est bel et bien acquise à travers la publicité.

La sécurité juridique est un idéal et une notion qui exige la clarté, la prévisibilité et une certaine stabilité des normes de l'ordre juridique[8]. Elle signifie que la réglementation et l'ordonnancement voulus par l'Etat doivent être aussi stables que possible. La garantie de la stabilité du droit permet aux sujets de droit de se prémunir contre le sentiment d'insécurité et d'instabilité dans les situations juridiques. De plus, l'impératif de sécurité juridique est une condition de la continuité du

---

[6] Conférence intitulée « La lisibilité des jugements et l'illisibilité des lois », 25 janvier 2001, Centre de recherche en droit public de l'Université de Montréal, Voir J-L BAUDOIN, « le mythe du droit simple », http://www.barreau.qc.ca , doc PDF consulté en avril 2013.

T. PIAZZON, *Op. cit.,* p. 18 et s[7]

[8] S. BOISSARD, Comment garantir la stabilité des situations juridiques individuelles sans priver l'autorité administrative de tous moyens d'action et sans transiger sur le respect du principe de légalité ? Le difficile dilemme du juge administratif, Cahiers du Conseil Constitutionnel n°11(Dossier : le principe de sécurité juridique), Décembre 2001, pp. 70-81

fonctionnement systémique de l'ordre juridique[9]. Elle s'inscrit dans ce qui résulte des propos de J-P. CAMBY, « *ce qui compte aujourd'hui aux yeux du citoyen, c'est que les normes juridiques lui permettent de se déterminer avec un degré de prévisibilité suffisante, au regard des critères clairs, connus et donc stables au moment où les choix s'exercent* »[10]. Dans ce sens, la prévisibilité du droit s'inscrit pleinement dans cette « stabilité du droit », étant donné qu'elle s'intéresse au futur dans la relation du droit et le temps. Elle implique donc de garantir et de préserver les prévisions juridiques des sujets de droit dans le temps dans le sens où elle peut être définie comme une « représentation actuelle de l'avenir »[11].

L'idéal de sécurité juridique selon T. PIAZZON, est « *l'idéal de fiabilité d'un droit accessible et compréhensible qui permet aux sujets de droit de prévoir raisonnablement les conséquences juridiques de leurs actes ou comportements, et qui respecte les prévisions légitimes déjà bâties par les sujets de droit dont il favorise la réalisation* »[12]. Autrement, elle devrait assurer une protection des droits acquis, une interdiction de la rétroactivité de la loi, des actes administratifs et de la jurisprudence et une relative stabilité et prévisibilité des situations juridiques dans le temps et l'espace. Tout cela s'inscrit dans la même finalité de la protection contre la complexité, l'inflation et les malfaçons juridiques fortement alimentées par l'évolution incessante de la société et incarne une réaction naturelle à l'insécurité juridique.

Le principe de sécurité est donc définie comme celui de « savoir et prévoir »[13]. Cela permettrait aux destinataires de la règle de droit de bénéficier d'une relative certitude sur les conséquences juridiques de leurs actes dans un contexte juridique marqué par un excès législatif et réglementaire causé par la prolifération et l'inflation normative. En effet, la sécurité juridique doit être un rempart contre l'arbitraire et l'abus à travers la garantie des droits. Le souci de sécurité juridique apparait,

---

[9] M. NIANE, L'exigence de sécurité juridique dans le recouvrement des créances, l'université de bordeaux, thèse soutenue le 06/05/2014, p. 9

[10] J-P. CAMBY, La sécurité juridique : une exigence juridictionnelle, Obs, arrêt 24 mars 2006, *Société KPMG*, in Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Etranger, 01 septembre 2006, N°5, p. 1169

[11] P. HEBRAUD, cité par T. PIAZZON, *Op. cit*., p. 24

[12] T. PIAZZON, *Op. cit.,* p. 48

[13] B. PACTEAU, La sécurité juridique, un principe qui nous manque ?, AJDA, 1995, p. 155 et s

généralement, comme une réaction face à l'insécurité sécrétée par tout système juridique et qui tend à croitre dans les sociétés modernes[14].

Somme toute, l'ensemble des systèmes juridiques s'accordent sur le caractère essentiel et fondamental de la sécurité juridique. L'engouement pour la sécurité juridique est d'autant plus significatif et s'exprime aussi bien en droit comparé qu'en droit marocain ; il va de pair avec l'évolution des systèmes juridiques dominée par l'apogée des droits de l'Homme et l'institution d'un nouvel équilibre entre les intérêts publics et ceux des individus et la promotion du rôle du juge[15]. IL est sans nul doute révélateur et accompagnateur des différentes évolutions réalisées en droit marocain dans le chemin d'une construction progressive et volontariste d'un Etat de droit. Cela n'écarte pas pour autant les manifestations de l'insécurité juridique[16] qui persistent encore et qui risque d'être préjudiciables au processus de construction de l'Etat de droit.

Au Maroc, la sécurité juridique se veut un principe précurseur et agitateur d'une vague de protection et de consécration des droits de l'homme et par conséquence de parachèvement de la construction de l'Etat de droit et la standardisation de ses fondamentaux. Dans ce sens, il y'a lieu de souligner le souci manifesté des autorités publiques d'assurer la sécurité juridique à l'occasion de la consécration et la protection des droits et libertés fondamentaux des citoyens et de l'élaboration et la mise en application des normes juridiques. L'objectif principal est de protéger les droits et libertés des citoyens, de produire un droit de qualité et d'asseoir une réelle égalité d'application dudit droit et de traitement de ses sujets sur tout le territoire national. Ainsi, pour faire face aux effets préjudiciables de l'insécurité juridique, l'Etat marocain a œuvré à combattre ses nombreuses sources et problèmes à savoir les défauts inhérents à la qualité de la norme juridique, l'instabilité de ladite norme, les défaillances de la justice, l'insécurité jurisprudentielle et la difficulté d'exécution des jugements. Tous ces éléments irriguent et renforcent la protection de la sécurité juridique vantée par les exigences de l'Etat de droit et par conséquence prônée par les pouvoirs publics marocains.

---

[14] A-L. VALEMBOIS, La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français, Cahiers du Conseil constitutionnel n° 17, mars 2005, vu sur http://www.conseil-constitutionnel.fr.

[15] Pour plus de détails sur la place du pouvoir judiciaire dans la Constitution de 2011, voir Y. GAUDEMET, Le pouvoir judiciaire dans la Constitution marocaine de 2011. *In* « *La constitution marocaine de 2011 : Analyses et commentaires* », L.G.D.J., 199-205. L.G.D.J. lextenso éditions, 2012.

[16] **البوعزاوي بوجمعة**، الامن القانوني، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 11,يوليوز-غشت 2013 ص، 13-24

La protection de la sécurité juridique implique qu'elle doit être exigée par les normes juridiques à savoir la constitution, les lois, les actes administratifs et les décisions du juge. Ainsi, du haut de la pyramide normative marocaine à sa base, pour reprendre l'idée si chère à HANS KELSEN, pas une seule norme ne fait référence expresse à un prétendu principe de sécurité juridique[17]. Dans le même ordre d'idée, la jurisprudence constitutionnelle et administrative marocaine ne renferme pas mention expresse de ce principe. Aucune disposition explicite n'a été réservée à la sécurité juridique comme principe général de droit en droit marocain malgré l'existence, dans d'autres systèmes juridiques et judiciaires, d'un mouvement de reconnaissance et de concrétisation discrète et indirecte de cette exigence[18]. L'absence formelle de la sécurité juridique est loin d'être une incarnation de la volonté d'écarter l'intérêt considérable qu'elle revêt dans le contexte juridique national. Ainsi, bien qu'elle soit absente de l'ordre positif marocain, la sécurité juridique demeure valeur incontournable, révélatrice et accompagnatrice de l'évolution du système juridique national. En conséquence, la sécurité juridique imprègne profondément le système juridique marocain.

Le principe de sécurité juridique imprègne l'ensemble du droit marocain à l'instar de ses homologues : européen, allemand et français. L'énumération des domaines imprégnés par les impératifs de sécurité juridique en droit marocain n'épuise pas néanmoins la question de son accompagnement de l'évolution du système juridique national ; ils peuvent être perçus et appréciés de différentes manières. La présente étude n'ambitionne du reste pas à les identifier élément par élément, mais plutôt à se référer à deux piliers majeurs : le premier démontre l'évolution du processus de protection des droits et libertés fondamentaux à l'image des exigences de la sécurité juridique, le second permet de se rendre compte de l'évolution de la prise en compte des impératifs de qualité dans les processus normatifs nationaux.

---

[17]: Voir en langue arabe :
البوعزاوي بوجمعة، الامن القانوني، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 11,يوليوز-غشت 2013 ص، 13-24

[18]- A titre d'exemple F. LUCHAIRE, La sécurité juridique en droit constitutionnel français, Op. cit., pp. 67-69

II- L'engouement pour la sécurité juridique dans le processus de constitutionnalisation des droits et libertés au Maroc ;

L'état actuel de l'évolution du système juridique national, montre à quel point les applications de la sécurité juridique sont présentes et gagnent d'importance en droit marocain. Certes, la notion de sécurité juridique est introuvable dans le corpus juridique, n'est pas reçue en droit public marocain en tant que principe positif et n'a reçu aucune consécration formelle, mais constitue un principe porteur de beaucoup de promesses dans le contexte marocain notamment après l'adoption de la Constitution de 2011. Faut-il mentionner ici que le texte de 2011 n'est toutefois pas le premier à traduire la prise en compte, par le constituant, de préoccupations de sécurité juridique et sa consécration dans un long processus de construction de l'Etat de droit en général et en particulier, de reconnaissance et de protection des droits de l'homme. Bien au contraire, il s'agit d'une tendance qui a caractérisé, avec des niveaux différents, les différentes réformes constitutionnelles entreprises depuis le recouvrement de l'indépendance, et même avant, depuis le projet de 1908. On en trouve des consécrations de ses impératifs dans les différentes constitutions depuis celle de 1962.

Ce véritable engouement constitutionnel pour la sécurité juridique se manifeste dans les dispositions de la loi suprême du Royaume ; elle trouve son fondement dans les différentes Constitutions ayant marqué l'histoire constitutionnelle marocaine et particulièrement la Constitution de 2011. Ainsi, le texte constitutionnel de 2011 est un réel support juridique de formalisation et de consécration des exigences du principe de sécurité juridique sans le nommer expressément.

En effet, la consécration constitutionnelle et la mise en œuvre de certains principes, valeur, notion et concepts de droit découlent assurément des exigences de la sécurité juridique. Il s'agit notamment du principe de séparation et collaboration des pouvoirs[19], de la suprématie de la loi[20], et de la constitutionnalisation des droits et libertés fondamentaux[21]. Ainsi, dans le sens du renforcement du choix démocratique et de réorganisation des pouvoirs, l'article premier de la

[19] Article premier de la Constitution de 2011
[20] Article 6 de la Constitution de 2011
[21] Deuxième titre de la Constitution de 2011

Constitution de 2011[22] prévoit le principe de séparation des pouvoirs. Il y est aussi affirmé « *Le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale.* ». C'est une manière constitutionnelle de faire « allusion au régime parlementaire et à celui de la séparation des pouvoirs »[23] et formuler les garanties fondamentales d'un Etat de droit censé garantir la sécurité juridique à travers le mécanisme des trois pouvoirs, de la bonne gouvernance et de la démocratie participative[24], etc. Dans le même sens, force est de rappeler que le Roi, dans son Discours du 17 juin 2011 à l'occasion de la nouvelle Constitution, a affirmé cette volonté[25].

Il est aussi question de la constitutionnalisation du principe de légalité et l'encadrement de la liberté normative de l'administration26, du droit à un procès équitable[27], du respect des droits acquis et la protection des droits et des intérêts légitimes des citoyennes et des citoyens[28], de la non-rétroactivité[29], de la clarté du droit et la publication des normes[30], de l'accès à l'information[31], etc.

Ceci étant établi, c'est, d'abord, en termes de protection constitutionnelle des droits et libertés qu'il faut apprécier les potentialités du système juridique national comme outils de protection de la sécurité juridique des marocains. Autrement, de la constitutionnalisation des droits et des libertés dépend finalement l'effectivité des promesses de l'Etat de droit qui visent, entre autres, à assurer la

---

[22] Il dispose dans son deuxième alinéa que « *le régime constitutionnel du Royaume est fondé sur la séparation, l'équilibre et la conciliation des pouvoirs* ».

[23] O. BENDOUROU. La nouvelle constitution marocaine du 29 juillet 2011, *Revue française de droit constitutionnel* 3 (2012): 511-535.

[24] En vertu de l'article premier de la Constitution de 2011, « *Le régime constitutionnel du Royaume est fondé sur la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs, ainsi que sur la démocratie citoyenne et participative, et les principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes* ».

[25] Le Roi affirme « *Je M'adresse à toi pour renouveler notre pacte par une nouvelle constitution qui représente un tournant historique et déterminant dans le processus de parachèvement de la construction de l'Etat de droit et des institutions démocratiques* ». Il ajoute aussi, « *s'agissant du contenu, il illustre un modèle constitutionnel original* », « *tout cela s'inscrit dans un schéma constitutionnel efficient et rationnel, qui est foncièrement propre à garantir la séparation, l'indépendance et l'équilibre des pouvoirs, et qui a vocation à assurer la liberté et le respect de la dignité du citoyen* ». Il a aussi affirmé dans le même discours que « *le projet officiel de constitution va bien au-delà d'une loi suprême pour le Royaume. En fait, il constitue, à nos yeux, le socle solide du modèle marocain original de démocratie et de développement. Mieux encore, il s'agit d'un nouveau pacte historique entre le trône et le peuple* ».

[26] Disposant pour la première fois que « *tout acte juridique, de nature réglementaire ou individuelle, pris en matière administrative, peut faire l'objet de recours devant la juridiction administrative compétente* », l'article 118 de la Constitution de 2011 consacre pleinement le principe de légalité. Voir D. MELLONI, Les trois promesses de la nouvelle constitution marocaine, *Maghreb - Machrek*, nº 223 (janvier 2015), pp. 71 à 82.

[27] Article 120 de la Constitution de 2011

[28] Article 16 de la Constitution de 2011

[29] Article 6 dernier alinéa de la Constitution de 2011

[30] Article 6, al 3, de la Constitution de 2011

[31] Article 27 de la Constitution de 2011

sécurité juridique. Au sens propre, la constitutionnalisation des droits et libertés est un socle constitutionnel de mise en œuvre des piliers et critères de l'Etat de droit[32]. Il ne fait aucun doute que les avancées réalisées en termes de constitutionnalisation des droits et libertés fondamentaux sont inédites et sans précédent ; elle sert à assurer le respect et la protection qui leur sont dus. Son impact, tant sur le fond que sur le plan institutionnel, serait certainement substantiel. En effet, les avancées constitutionnelles du texte de 2011 ont fait l'objet d'un éloge fort mérité ; elles constituent un gage de protection et de prévisibilité constitutionnelle des droits et des libertés digne de louange. *In fine*, l'apport de la sécurité juridique au processus de protection des droits et des libertés des marocains est considérablement significatif dans la Constitution de 2011, dans ses dispositions et son esprit.

Toutefois, certains problèmes sont apparus éventuellement au moment de la mise en œuvre de ces droits et de ces libertés et les instruments de leurs garanties. De la sorte, certains problèmes liés notamment à la qualité de rédaction du texte constitutionnel en général et des droits et libertés consacrés en particulier, ont été constatés lors de la mise en œuvre des droits ou concepts auxquels renvoie la Constitution. « On relève ainsi des ambiguïtés tant au niveau des droits et libertés proclamés qu'au niveau de la détermination des compétences de certaines institutions constitutionnelles »[33]. Par ailleurs, le texte prévoit un nombre impressionnant de conseils de régulation et de gouvernance couvrant pratiquement tous les domaines socioéconomiques et dont l'organisation et les compétences demeurent très imprécises[34].

Ici, la qualité de la règle de droit de manière générale et des normes constitutionnelles en particulier représente, dans certains cas, un frein à la protection des droits et libertés. Il n'est pas étonnant de dire que notre droit souffre d'un certain nombre de failles dont les principales manifestations ont été traitées et dénoncées par la doctrine marocaine. Si l'on écarte les arguments politiques qui pourraient tout justifier, les lois marocaines sont, dans la majorité des cas, critiquées par les juristes comme sources de très graves malfaçons et de dégradation. Ce qui impacte considérablement le processus de protection des droits et libertés et, partant, de la sécurité juridique.

---

[32] « *Liste des critères de l'Etat de droit* », Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Etude n°711/2013, 18 mars 2016

[33] O. BENDOUROU, La nouvelle constitution marocaine du 29 juillet 2011. *Revue française de droit constitutionnel* 3 (2012) : 511-535.

[34] O. BENDOUROU, La nouvelle constitution marocaine du 29 juillet 2011. *Revue française de droit constitutionnel* 3 (2012) : 511-535.

III- La qualité et la prévisibilité de la loi : deux exigences de sécurité juridique au cœur de l'évolution du système juridique national

L'amélioration de la qualité de la loi, dans son sens large, est une question tout à fait présente dans le débat juridique et politique national. Certes, la légistique, assimilée à "l'art de la rédaction des lois"[35], ne bénéficie que de peu d'intérêts au Maroc et n'a fait l'objet que de peu de recherches, d'études et de dispositions juridiques, mais la qualité des textes normatifs est devenue une préoccupation majeure des autorités compétentes nationales. Qu'il s'agisse des dispositions constitutionnelles, des lois ou des règlements, décrets, de jurisprudence, etc. l'exigence de qualité des énoncés normatifs est au centre des préoccupations tant doctrinales que juridictionnelles. Il importe de souligner l'enregistrement d'une nette intention des autorités compétentes pour faire en sorte que la production normative nationale soient d'une meilleure qualité conformément aux règles de la légistique.

Ces dernières années, une nouvelle impulsion a été donnée à la technique législative au Maroc, notamment après l'adoption de la Constitution de 2011. En effet, le combat contre la démultiplication et les malfaçons normatives a été engagé par les pouvoirs publics. L'exigence de qualité concerne bon nombre de domaines dont la confection et la rédaction des textes juridiques. A titre d'exemple, le deuxième alinéa de l'article 69 de la Constitution de 2011[36] fait référence expresse à l' « harmonisation » et à la « complémentarité » comme exigences constitutionnelles à respecter lors de l'élaboration des règlements intérieurs des deux chambres du parlement pour garantir l'efficience du travail parlementaire. Aussi, l'article 154 du XIIème « De la bonne gouvernance », dispose que les services publics sont «soumis aux normes de qualité,... ». De plus, les articles dédiés au domaine de la loi renvoient à la précision et à la détermination en employant

---

[35] Le Doyen G. Cornu y voit la "*science de la composition des lois*", suggérant d'utiliser plutôt le terme de "*normographie*". A. VIANDIER, qui se réfère à l'art législatif et à la "*technique législative*". D. Rémy l'expression de "*rédaction de la loi",* se référant à la pratique britannique et canadienne reposant sur de véritables spécialistes de cette technique. *In* R. DRAGO, La Confection de La Loi. Rapport d'étape. Académie des sciences morales et politiques, March 2003, p. 13.

[36] « *Les deux chambres du Parlement sont tenues, lors de l'élaboration de leur règlement intérieur respectif, de prendre en considération les impératifs de leur harmonisation et de leur complémentarité, de manière à garantir l'efficience du travail parlementaire* »

des termes tels que « détermine », « déterminer », « déterminé »[37], « la loi définit »[38], « sont définie par la loi »[39] et « définit »[40] qui renvoient à la définition des caractères précis d'un droit, d'une liberté ou d'un concept.

Dans l'autre niveau de la hiérarchie des normes, l'exigence de qualité des textes de lois trouve sa source aussi dans les lois organiques[41]. Ainsi, la motion en matière législative, pour être recevable en vertu de l'article 5 de la loi organique n°64-14[42], doit « *être rédigée de manière claire sous forme de propositions ou de recommandations* » et « *être accompagnée d'une note détaillée indiquant les motifs ayant présidé à sa présentation et les objectifs qu'elle poursuit ainsi qu'un résumé des options qu'elle comporte* ». Encore, l'article 3 de la loi organique n°44-14[43] déterminant les conditions et les modalités d'exercice du droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics dispose que « *pour être recevable, la pétition doit (…) 3- être rédigée de manière claire ; 4- être assortie d'une note détaillée indiquant les motifs ayant présidé à sa présentation et les objectifs qu'elle poursuit*».

**Naturellement, la sélection des options normatives les plus adéquates implique comme condition le recours à une analyse suffisante des finalités poursuivies, un recensement des mesures susceptibles de les atteindre et une anticipation rigoureuse des effets susceptibles d'en résulter[44]. Dans ce cadre, les projets de loi sont désormais, soumis à l'obligation d'une étude d'impact formalisée. Ainsi, conformément à l'article 87 de la Constitution, l'article 19 de la loi organique n°065-13[45] stipule dans son premier alinéa que « *les projets de loi tendant à édicter une législation*

---

[37] Voir à titre d'exemple, le dernier alinéa de l'article 7 de la Constitution de 2011 qui stipule « *une loi organique **détermine**, dans le cadre des principes énoncées…., les règles relatives notamment à la constitution et aux activités des partis politiques* ». Aussi, le dernier alinéa de l'article 8 stipule « *La loi détermine notamment les règles relatives à la constitution des organisations syndicales* »

[38] Voir à titre d'exemple le 3ème et 4ème alinéa de l'article 11 de la Constitution de 2011

[39] Voir notamment le dernier alinéa de l'article 30 de la Constitution de 2011

[40] Voir notamment le 2ème alinéa de l'article 87 qui dispose que « *Une loi organique définit, notamment, les règles relatives à l'organisation et à la conduite des travaux du Gouvernement et au statut de ses membres* ».

[41] En nombre de 19 dans le texte de la Constitution

[42] Dahir n°1-16-108 du 23 chaoual 1437 (28 juillet 2016) portant promulgation de la loi organique n° 64-14 fixant les conditions et les modalités d'exercice du droit de présenter des motions en matière législative (B.O n°6492 du 18/07/ 2016)

[43] Dahir n°1-16-107 du 23 chaoual 1437 (28 juillet 2016) portant promulgation de la loi organique n° 44-14 déterminant les conditions et les modalités d'exercice du droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics.

[44] M. HAMMOUMI, l'ingénierie juridique et la qualité des textes normatifs au Maroc, les défis d'une bonne gouvernance réglementaire, Almaarif Al Jadida, 2015, p. 110

[45] Dahir n°1-15-33 du 28 joumada I 1436 (19 mars 2015) portant promulgation de la loi organique n°065-13 relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement et au statut de ses membres

***nouvelle ou à refondre une législation existante doivent, par arrêté du Chef du gouvernement, être accompagnés d'une étude d'impact, chaque fois que les circonstances l'exigent*». En effet, le décret n°2-17-585 du 23 novembre 2017 a été édicté en application du dernier alinéa de l'article précité pour préciser « les modalités d'établissement de cette étude et les données qu'elle doit contenir »[46]. L'objectif principal est de permettre à la norme de mûrir, d'anticiper ses effets dans le temps et de produire des normes de meilleure qualité.**

Dans le même sens, en 2015, le SGG a élaboré un guide de légistique[47] qui est « entendu comme l'ensemble des prescriptions de fond et de forme-modalités d'élaboration, de rédaction, d'édiction et d'application que doit respecter tout projet de texte juridique en vue d'atteindre son plein effet normatif »[48]. Il capitalise sur « les meilleures pratiques européennes dans les domaines liés à la production normative »[49] pour les adapter « aux spécificités et aux besoins du Royaume en matière de méthodologie de production législative et réglementaire et de documentation et d'archivage juridique »[50]. La même volonté a été affichée par la chambre des représentants à travers l'élaboration d'un Guide pratique de rédaction législative, deux ans après le guide de légistique précité, en 2017[51]. Ces documents mettent en exergue les nouveaux dispositifs à respecter pour assurer une réglementation de qualité.

La sécurité juridique est aussi présente dans le système juridique national par le biais de sa dimension temporelle. Comme on le sait très bien, assurer la sécurité et la stabilité des situations juridiques créées s'oppose à l'application d'une réforme de réglementation intervenue après que ces situations ont été créées sur la base d'une ancienne réglementation[52]. Le caractère non-rétroactif de la norme juridique trouve son fondement dans la Constitution et la jurisprudence constitutionnelle et administrative nationales. En effet, l'exigence de prévisibilité et de non-rétroactivité résultent de l'article 6 de la Constitution de 2011 dont la formulation stipule que « *la loi ne peut avoir d'effet*

---

[46] Le dernier alinéa de l'article 19 stipule « *les modalités d'établissement de cette étude d'impact et les données qu'elle doit contenir sont fixées par voie réglementaire* »

[47] « *Guide de légistique*», Secrétariat Général du Gouvernement, « Documentation juridique marocaine », 1ère édition, 2015

[48] « *Guide de légistique*», Op.cit., p. 10

[49] « *Guide de légistique*», Op.cit., p. 8

[50] « *Guide de légistique*», op.cit., p. 8

[51] Guide pratique de rédaction législative, législature 2016-2021, Chambre des représentants, première édition, 2017

[52] Ph. RAIMBAULT, Recherche sur la sécurité juridique en droit administratif français, Op.cit.,, p. 68

***rétroactif*». La non-rétroactivité est érigée depuis 1962 en principe constitutionnel pour la loi[53] et par la cour suprême en principe général de droit pour les actes administratifs depuis 1959[54]. Sauf quelques rares exceptions, il est dès lors interdit de rétroagir la loi[55]. Ce qui est un gage de protection des droits acquis des sujets de droit et de stabilité de la règle de droit et partant, de la sécurité juridique.**

Le respect de ces exigences incombe inéluctablement aux pouvoirs publics. Conformément à la Constitution, l'administration est l'organe à qui revient l'application de la loi et la production d'actes lui facilitant de mettre en œuvre ses actions. L'administration, étant la seule entité chargée de l'application de la loi, ne jouit d'aucune liberté, est entièrement liée. Dans ses rapports avec les administrés, elle a tendance à vouloir ordonner toutes les actions. La légitimité de l'action publique n'est plus évidente, elle rencontre sur sa route la sécurité des citoyens[56]. Ainsi, l'encadrement de l'action de l'administration passe indiscutablement par deux manières : la sécurité juridique par le droit et la sécurité juridique de droit dont l'administration se sert pour concrétiser sa mission.

En dépit de la difficulté des conditions dans lesquelles se développe l'action de l'administration, il est strictement interdit dans une logique de l'Etat de droit de « *se servir comme une excuse absolutoire* » pour justifier l'abus de pouvoir administratif *et « s'affranchir de l'obligation de respecter des principes qui sont reconnus à tout individu en tant que personne humaine* »[57]. Ainsi, l'essor de l'impératif de sécurité comme condition imposée à l'action publique nationale est aussi capable de consolider la responsabilité de l'État envers les particuliers[58]. En conséquence, « l'invocation d'un intérêt général n'est plus en lui-même suffisant pour justifier l'irresponsabilité de législateur ou de l'administration »[59]. Ceci revient à dire qu'en cas d'atteinte aux droits et libertés, d'excès ou de détournement de pouvoir, le juge intervient pour condamner l'administration et jouer

---

[53] Constitutionnalisé par l'article 4 de la constitution de 1962 et l'article 6, dernier al. de la constitution de 2011.

[54] Arrêt du 28 mai 1959, *Mohamed Ould Mohammed Darcherif*

[55] En droit français, la non-rétroactivité est de valeur constitutionnelle en ce qui concerne la loi régressive et de valeur législative en ce qui concerne les autres actes comme le stipule l'article 2 du code civil français

[56] B. MATHIEU, Réflexions en guise de conclusion sur le principe de sécurité juridique, Op.cit., p. 106 et s

[57] M. ROUSSET, J. GARAGNON, droit administratif marocain, revu et mis à jour par M. ROUSSET et M.- A. BENABDALLAH, REMALD, Thèmes actuels, n° 99, 2017, p. 22

[58] B. MATHIEU, Réflexions en guise de conclusion sur le principe de sécurité juridique, Op.cit., p. 106 et s

[59] B. MATHIEU, Réflexions en guise de conclusion sur le principe de sécurité juridique, Op.cit., p. 106 et s

ainsi son rôle de protecteur des droits et des libertés et par conséquence, garant de la sécurité juridique des citoyens.

IV- Le juge national et la sécurité juridique

Dans les textes et la pratique, le juge marocain est « en charge de la protection des droits et des libertés et de la sécurité judicaire des personnes et des groupes, ainsi que de l'application de la loi »[60]. C'est au juge qu'il revient en effet de procéder à une conciliation adéquate entre la situation particulière du justiciable et les différents intérêts généraux en jeu dans l'objectif de protéger ses droits. Car, la plupart des règles de droit sont à la fois source de droit objectif et source de droits subjectifs.

Il est vrai de dire que le contrôle de la protection des droits et libertés et de la qualité des textes normatifs par les juges nationaux intéresse à plusieurs titres la sécurité juridique. Au Maroc, le contrôle du respect des exigences de la sécurité juridique incombe à plusieurs instances et organismes de l'Etat. En effet, Certaines décisions des juges nationaux témoignent de la prise en compte considérable de ces impératifs en condamnant les textes normatifs, qu'ils s'agissent des lois, des actes administratifs ou autres décisions, au regard des impératifs de la qualité et au nom des droits fondamentaux.

A travers le contrôle de constitutionnalité des lois et de légalité, le juge marocain, notamment le constitutionnel, a fortement contribué à la protection des droits et libertés et à l'amélioration de la qualité des législations. Il s'est basé sur bon nombre de principes, de valeurs dont la légalité, l'égalité, l'intelligibilité, l'accessibilité et la clarté des textes juridiques pour assurer la protection des droits et libertés et dénoncer les failles intrinsèques à la qualité de ces textes et pour contrôler la constitutionnalité et la légalité des règles de droit qui lui sont soumises.

Par-là, à l'occasion de l'examen d'un texte, le juge constitutionnel marocain, en jugeant contraire, non conforme ou en s'abstenant à contrôler des dispositions parce qu'il heurte les droits fondamentaux et manque de qualité requise pour son intelligibilité, se montre ferme au bénéficie de la sécurité juridique. Depuis sa première décision en 1963, le juge constitutionnel marocain a

[60] L'article 117 de la Constitution de 2011

imposé au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules normatives claires et intelligibles. Le juge constitutionnel marocain cherche à garantir une certaine sécurité juridique en rejetant l'ambiguïté de certaines dispositions soumises à son contrôle[61]. Cette position jurisprudentielle est garante de la protection des droits des citoyens à travers l'exigence d'une réglementation de qualité susceptible de répondre aux exigences de la sécurité juridique. À travers sa jurisprudence, le juge constitutionnel illustre d'une manière indirecte un droit à la sécurité juridique, dans son volet relatif à la qualité des règles de droit, opposable à l'Etat sans le nommer en tant que tel.

Faut-il dire donc que l'œuvre du juge national, qu'il soit constitutionnel ou administratif, contribue fortement à la mise en application de la sécurité juridique à travers ses impératifs sans sa consécration formelle en tant que principe général de droit.

Dans cette logique, le mouvement progressif de la consécration de l'impératif de sécurité juridique en droit communautaire européen, français et autres, amènera potentiellement à une sérieuse prise en considération de celle-ci en droit marocain. En perspective, les avancées enregistrées en droit comparé, notamment par le juge communautaire en matière de sécurité juridique constitueraient sans aucun doute une source d'inspiration pour le juge national qui ne pourrait rester insensible à ce qui se réalise sous d'autres cieux juridiques. De la sorte, étant donné que l'influence d'autres ordres juridiques sur le droit national devient de plus en plus une évidence, la juridicité de la sécurité juridique est aussi une réalité qui se ferait sentir dans les ordres juridique et judiciaire marocains.

L'approche réaliste de Mme VALEMBOIS qui considère qu'il appartiendrait au Conseil constitutionnel d'expliquer, dans chaque hypothèse, en quoi la mise en œuvre de tel aspect du « *principe de sécurité juridique permet d'aboutir à telle solution* »[62], pourrait servir de point de départ pour dire que le juge constitutionnel marocain est appelé, en premier lieu, à jouer un rôle majeur dans la définition et une éventuelle consécration du principe de sécurité juridique. Cette approche pourrait se concrétiser à l'occasion des deux contrôles de constitutionnalité à savoir le contrôle à priori et le contrôle à posteriori conformément aux dispositions de la Constitution

---

[61] **حسن حلوي**، مفهومية القاعد القانونية بين الرقابة القبلية والرقابة البعدية : دراسة تحليلية في اجتهادي القضاء الدستوري المغربي والقضاء الدستوري الفرنسي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 140، ماي-يونيو 2018

[62] T. PIAZZON, Op.cit., p. 467

marocaine[63] et des lois organiques en la matière. Ceci est pour permettre par la suite, d'une part, aux pouvoirs législatif et exécutif de prendre en compte les exigences de la sécurité juridique dans leurs œuvres, et au juge ordinaire et administratif de se référer à la position du juge constitutionnel pour donner vie à la notion de sécurité juridique, d'autre part.

En gros, la sécurité juridique serait ainsi consacrée en cachette dans l'ordre positif marocain. La clandestinité formelle de la sécurité juridique est une réaction logique cherchant à éviter ce qui pourrait relever de l'ordre du tautologique[64] étant donné que la sécurité juridique est considérée comme un élément inhérent à l'ordre juridique. Car, la vocation naturelle du droit est strictement la garantie de la sécurité des relations sociales[65] ; la garantie de la stabilité sociale incombe inéluctablement à la règle juridique. Aussi, la diversité conceptuelle de la notion de sécurité juridique[66] fait obstacle à sa systématisation susceptible de lui faciliter la reconnaissance et la consécration en droit public marocain.

Conclusion

Qu'il s'agisse de la doctrine, des autorités publiques et politiques ou des juristes et des justiciables, la sécurité juridique semble séduire les esprits sans, toutefois, se concrétiser concrètement par une prise en compte suffisante de ses exigences à savoir la protection des droits et libertés, la prévisibilité, l'ingénierie juridique et la qualité des textes normatifs[67] au-delà des simples discours juridiques et des dispositions éparpillées ici et là. D'une autre façon, indépendamment des avancées réalisées en faveur de la sécurité juridique, le grief du manque de clarté, d'ambiguïté, d'inaccessibilité, d'inintelligibilité, d'imprévisibilité et d'instabilité de la loi, qui sont des sources d'insécurité juridique, continue de préoccuper le discours juridique contemporain au Maroc.

---

[63] Article 133 de la Constitution marocaine de 2011

[64] J. BOULOUIS, Quelques observations à propos de la sécurité juridique, *in* « *Du droit international au droit de l'intégration* », Mélanges Liber AMICORUM Pierre PESCATORE, nomos VERLAG, 1987, p. 53. L'auteur faisait remarquer que, « *la formule sonne en effet comme une sorte de redondance, tant il paraît évident qu'un droit qui n'assurerait pas la sécurité des relations qu'il régit cesserait d'en être un* ».

[65] B. PACTEAU, La sécurité juridique, un principe qui nous manque ?, AJDA, 1995, p. 155 et s

[66] Voir sur la critique conceptuelle de la notion de sécurité juridique, Ph. RAIMBAULT, Op.cit., p. 30 et s

[67] Pour plus de détails, voir M. HAMMOUMI, L'ingénierie juridique et la qualité des textes normatifs au Maroc, les défis d'une bonne gouvernance réglementaire, Op.cit.

La notion de sécurité juridique apparait plutôt originale et novatrice, tant du point de vue de ses prémisses en droit marocain que de celui de ses sources, ses conséquences et de ses implications dans le processus de la construction et de l'évolution de l'Etat de droit au Maroc. L'intérêt pour la sécurité juridique en droit marocain se fait remarquer instantanément à travers ses applications et ses illustrations directes et indirectes. On songe en particulier à la constitutionnalisation des droits et libertés et leurs garanties, à la non-rétroactivité des lois et des actes administratifs, à la limitation des délais de recours, au respect des droits acquis, à l'immuabilité des situations juridiques subjectives, au renforcement de la qualité normative et encore à la protection de la confiance légitime[68]. Pour cette raison, elle apparait structurante même s'elle n'est pas expressément consacrée. Toutefois, pour qu'elle remplisse convenablement sa fonction, la sécurité juridique a besoin de disposer d'une certaine force normative.

Bibliographie

Ouvrage :

- **HAMMOUMI (M.)**, L'ingénierie juridique et la qualité des textes normatifs au Maroc, les défis d'une bonne gouvernance réglementaire, Almaarif Al Jadida, 2015
- **PIAZZON (T.)**, La sécurité juridique, DEFERENOIS, édition Alpha, 2010
- **ROUSSET** (M.)**, GARAGNON (J.),** droit administratif marocain, revu et mis à jour par M. ROUSSET et M.- A. BENABDALLAH, REMALD, Thèmes actuels, n° 99, 2017
- **RAIMBAULT (Ph.)**, Recherche sur la sécurité juridique en droit administratif français, L.G.D.J, lextenso éditions, 2009

Thèse :

- **NIANE (M.),** L'exigence de sécurité juridique dans le recouvrement des créances, l'université de bordeaux, thèse soutenue le 06/05/2014, p. 9

Textes juridiques

- Dahir n°1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution
- Dahir n°1-16-108 du 23 chaoual 1437 (28 juillet 2016) portant promulgation de la loi organique n° 64-14 fixant les conditions et les modalités d'exercice du droit de présenter des motions en matière législative (B.O n°6492 du 18/07/ 2016)
- Dahir n°1-16-107 du 23 chaoual 1437 (28 juillet 2016) portant promulgation de la loi organique n° 44-14 déterminant les conditions et les modalités d'exercice du droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics.

---

[68] N. BERNOUSSI, De quelques propos sur la jurisprudence constitutionnelle et la sécurité juridique au Maroc, *in* M. P. MABAKA (dir), *« Constitution et risque(s)* », Ouvrage collectif, L'Harmattan, 2010, pp. 271- 283, voir aussi et M.A. BENABDALLAH, Le principe de confiance légitime, *Op. cit.* pp.125-136 et en langue arabe : **علي الحنودي**، الامن القانوني: مفهومه و ابعاده، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد 96، 2011

Articles en langue française :

- **CAMBY (J-P.),** La sécurité juridique : une exigence juridictionnelle, Obs, arrêt 24 mars 2006, *Société KPMG*, in Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Etranger, 01 septembre 2006, N°5, p. 1169
- **BENABDALLAH (M.-A.)**, Propos sur l'évolution récente de l'Etat de droit au Maroc, REMALD n° 31, 2000, p. 21 et suiv.
- **BENABDALLAH (M.-A.)**, Le principe de confiance légitime, Note sous C.S.A., 18 mars 2009, *Bdri et autres*, REMALD n° 101, nov- déc 2011
- **BENDOUROU (O.)**, Les droits de l'homme dans la constitution marocaine de 2011: débats autour de certains droits et libertés, La Revue des droits de l'homme, 2014, disponible sur. UR : http://revdh.revues.org/907
- **BENDOUROU (O.)**, "La nouvelle constitution marocaine du 29 juillet 2011." Revue française de droit constitutionnel 3 (2012): 511-535.
- **BERGEL (J.-L),** La sécurité juridique. Revue du notariat, 110(2), 2008, pp. 271-285
- **BERNOUSSI (N.),** De quelques propos sur la jurisprudence constitutionnelle et la sécurité juridique au Maroc, *in* M. P. MABAKA (dir), *« Constitution et risque(s)* », Ouvrage collectif, L'Harmattan, 2010, pp. 271- 283
- **BOISSARD (S.)**, Comment garantir la stabilité des situations juridiques individuelles sans priver l'autorité administrative de tous moyens d'action et sans transiger sur le respect du principe de légalité ? Le difficile dilemme du juge administratif, Cahiers du Conseil Constitutionnel n°11(Dossier : le principe de sécurité juridique), Décembre 2001, pp. 70-81
- **BOULOUIS (J.),** Quelques observations à propos de la sécurité juridique, *in* « *Du droit international au droit de l'intégration* », Mélanges Liber AMICORUM Pierre PESCATORE, nomos VERLAG, 1987, p. 53.
- **GAUDEMET (Y.),** Le pouvoir judiciaire dans la Constitution marocaine de 2011. *In* « *La constitution marocaine de 2011 : Analyses et commentaires* », L.G.D.J., 199-205. L.G.D.J. lextenso éditions, 2012.
- **LUCHAIRE (F.)**, La sécurité juridique en droit constitutionnel français, cahiers du Conseil Constitutionnel n°11(Dossier : le principe de sécurité juridique), Décembre 2001, pp. 67-69
- **MATHIEU (B.)**, Réflexions en guise de conclusion sur le principe de sécurité juridique, cahiers du Conseil Constitutionnel n°11(Dossier : le principe de sécurité juridique), Décembre 2001, p. 106 et s
- **MATHIEU (B.)**, La sécurité juridique, le respect de la légitime confiance des citoyens s'impose au législateur, la semaine de la doctrine la vie des idées, LA SEMAINE JURIDIQUE - ÉDITION GÉNÉRALE - N° 4 - 27 janvier 2014
- **NADEAU (M.),** Perspectives pour un principe de sécurité juridique en droit canadien : les pistes du droit européen, université de Sherbrooke faculté de droit, mémoire pour la maitrise générale en droit, *RDUS* 2009
- **PACTEAU (B),** La sécurité juridique, un principe qui nous manque ?, AJDA, 1995, p. 155 et s
- **TULKENS (F.),** Accélération du temps et sécurité juridique : poison et contre poison ?, *in* Ph. GERARD, F. OST, M. VAN KERCHOV, « *l'accélération du temps juridique* », publications des facultés universitaires Saint-Louis Bruxelles, 2000, p. 469
- **VALEMBOIS (A-L.),** La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français, Cahiers du Conseil constitutionnel n° 17, mars 2005, vu sur http://www.conseil-constitutionnel.fr.

Articles en langue arabe

- **حسن حلوي**، مفهومية القاعد القانونية بين الرقابة القبلية والرقابة البعدية: دراسة تحليلية في اجتهادي القضاء الدستوري المغربي والقضاء الدستوري الفرنسي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 140، ماي-يونيو 2018
- **البوعزاوي بوجمعة**، الامن القانوني، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 11,يوليوز-غشت 2013 ص، 13-24
- **عبد المجيد غميجة**، مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي، مجلة الملحق القضائي، العدد 42، ماي 2009، ص 3-13
- **علي الحنودي**، الامن القانوني: مفهومه و ابعاده، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد 96، 2011

- **البوعزاوي بوجمعة**، الامن القضائي الاداري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد135 ، ماي -غشت 2017، ص 113 وما يليها

Rapport :

- DRAGO (R.), La Confection de La Loi. Rapport d'étape. Académie des sciences morales et politiques, March 2003,
- « *Liste des critères de l'Etat de droit* », Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Etude n°711/2013, 18 mars 2016

Guide

- « *Guide de légistique*», Secrétariat Général du Gouvernement, « Documentation juridique marocaine », 1ère édition, 2015

Le nouveau cadre constitutionnel des élections communales et régionales au Maroc

The new constitutional framework of communal and regional elections in Morocco

Adil EZZAGZOUTI
Doctorant à la FSJES Agdal - Rabat

Résumé :

La constitution de 2011 a exploréune courbe décisive dans la vie politique au Maroc. S'inscrivant dans une évolution institutionnelle que le pays a esquissée en 1962, cette loi fondamentale a installé une nouvelle philosophie de l'organisation territoriale du Royaume en annonçant au premier article que celle-ci est décentralisée et fondée sur une régionalisation avancée.

Cet article porte un éclairage sur les nouveaux pas franchis par la constitution dans le processus électoral local afin de donner un élan à l'opération démocratique en renforçant les garanties juridiques des échéances électorales permettant une représentation sincère dans une arène électorale neutre et loyale.

Mots clés :

Élections libres – régularité – observation électorale – participation - neutralité.

Abstract :

The 2011 constitution explored a decisive curve in Moroccan political life. As part of an institutional evolution that the country outlined in 1962, this fundamental law established a new philosophy of the territorial organization of the Kingdom by announcing in the first article that this organization is decentralized and based on advanced regionalization.

This article sheds light on the new steps taken by the constitution in the local electoral process in order to give impetus to the democratic operation by strengthening the legal guarantees of the electoral deadlines allowing sincere representation in a neutral and fair electoral arena.

Keywords:

Free elections -regularity- election observation - participation – neutrality.

À l'instar des constitutions de 1962 et de 1996, la constitution de 2011[69], approuvée par le référendum populaire du 1er juillet 2011, peut être considérée comme la nouvelle génération du fond constitutionnel marocain. Elle a constitué un tournant décisif dans la vie constitutionnelle et politique du Maroc contemporain, marquant une ère fondamentalement différente.

Une première observation est portée sur la durée qui sépare les deux dernières révisions constitutionnelles, qui équivaut à 15 ans. Une durée considérablement longue par rapport aux duréesenregistrées entre les autres révisions.

La constitutionde 2011 a mis fin au *prêt à porter* institutionnel[70], donnantun élanau processus de maturation des réformes institutionnelles du pays. C'est le fruit d'une maturation progressive d'un système évolutif[71].

Il existe des rapports inéluctables entre la constitution et la décentralisation. Les constitutions marocaines, même avant celle de 2011, ont toujours contenu des dispositions relatives à la décentralisation sous différentes dénominations, sans pour autant mentionner le terme *décentralisation*.

En revanche, la constitution de 2011 a annoncé explicitement, dans son 1er article, que l'organisation territoriale du Royaume est *décentralisée*, et est fondée sur une régionalisation avancée.

Avant l'actuelle constitution, l'architecture constitutionnelle marocaine était en-deçà des normes internationales en matière électorale, notamment par rapport à l'article 25 du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques[72]. C'est pour cette raison que le Maroc a saisi l'occasion de la révision pour marquer un nouveau tournant vers un pouvoir bicéphale incluant la monarchie et les partis politiques.

La question électoraleest devenue, donc, déterminante, et le contexte politique ne pouvait reproduire les pratiques longtemps stigmatisées : une nouvelle ère s'est révélée[73].

---

[69] Dahir n° 1.11.91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution, BO n° 5964 bis du 28 chaabane 1432 (30 juillet 2011).

[70] Benmasoud Tredano (A.), « *Démocratie, culture politique et alternance au Maroc* », les Éditions Maghrébines, Rabat, 1996, p.51

[71] Naciri (K.), Le droit constitutionnel marocain ou la maturation progressive d'un système évolutif, 03/07/2009 (http://www.cedroma.usj.edu.lb/pdf/cpayar/naciri.pdf)

[72] « Évaluation du cadre pour l'organisation des élections au Maroc », *Democratie Reporting International* et *Transparency Maroc*, Janvier 2007, Rabat, p.7

[73] Berrada (Y.), Le processus électoral au Maroc face à la problématique du verrouillage du champ politique, In « *Revue Marocaine des Sciences Politiques et Sociales* », N°4, Vol. IV, Février 2013,Rabat, pp.80-81

Cependant, il importe de relever que la constitution de 2011, comme les précédentes d'ailleurs, n'est pas allée jusqu'au bout des revendications, dites *populaires*, et ce à cause principalement du caractère consensuel qui accompagne le processus de l'adoption du texte constitutionnel[74].

Il faut noter, d'ores et déjà, que le mot *élection* est cité dans le texte constitutionnel dix-neuf (19) fois ; une fréquence très intéressante.Alors que dans lestextes précédents, celui-ci a été cité huit (8) fois dans la constitution de 1996, et seulement trois(3) fois dans la première constitution de 1962.

C'est dans ce contexte que les élections communales et régionales ont pris de l'ampleur et connu une évolution sensible à travers les dispositions constitutionnelles qui ont renforcé le processus de la démocratisation locale. L'objectif est de faire de la consultation électorale locale un levier de développement et une progressiondans le processus de réformes politiques et sociales, que le Maroc a engagé durant deux décennies, en consacrant les principes de la gouvernance. Quels sont, donc, les principaux traits de cette réforme constitutionnelle en matière de question électorale ?

Examiner l'ensemble de la configuration électorale ne peut se faire dans un seul article scientifique, c'est la raison pour laquelle nous avons choiside nous focaliser, dans cette étude, sur les nouvelles dispositions introduites par la constitution en matière d'élections générales communales et régionales.

Ainsi, nous allons étudier l'ossature dressée par la constitution afin de répondre aux engagements internationaux du Maroc en matière d'élections libres et sincères (I) ; ensuite, nous allons aborder la question de la participation électorale et les mesures prises à cet égard au titre des élections communales et régionales (II) ; enfin, nous allons étudier comment la constitution a pénétré, pour la première fois, le champ du système électoral en définissant le mode de suffrage et les traits du découpage électoral (III).

I- Une ossature scrupuleuse pour les opérations électorales

Parmi les principales nouveautés de la constitution de 2011,la primauté des conventions internationales, dûment ratifiées par le Maroc, dans le cadre des dispositions de la Constitution et

[74] Voir à ce sujet : Mossadeq (R.), « *La réforme constitutionnelle et les illusions consensuelles* », Imprimerie Najah Al Jadida, 1998 ; « *Consensus ou jeu de consensus ? pour le réajustement de la pratique politique au Maroc* », Imprimerie Najah Al Jadida, Casablanca, 1995.

des lois du Royaume, dans le respect de son identité nationale immuable, et dès la publication de ces conventions, sur le droit interne du pays [75] .Cette primauté accordée aux conventions internationales suppose que le pays doit, pourses échéances électorales, conformer sa législation électorale aux normes et mesures internationales auxquelles il a adhéré.

Les obligations internationales du Maroc en matière d'élections libres et démocratiques découlent essentiellement de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme [76] , du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques[77], et de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples[78].

D'autre part, le Maroc a également ratifié la Convention sur l'Élimination de toutes les formes de Discrimination à l'égard des Femmes (CEDEF), et la Convention Internationale relative aux Droits des Personnes Handicapées (CIDPH).

De par son appartenance à la Commission de la Démocratie par le Droit -la Commission de Venise- du Conseil de l'Europe, depuis le 1er juin 2007, le Maroc est également en mesure de s'inspirer de textes tels que le Code de bonne conduite en matière électorale, qui constitue un texte de référence, non juridiquement contraignant, mais faisant autorité sur ces questions.

Ainsi, nous allons décortiquer successivement les apports de la constitution qui garantissent la tenue des élections libres, sincères, et régulières (A), et l'institutionnalisation de l'observation indépendante et neutre des élections (B).

A- Pour des élections libres, sincères et régulières

Un système politique est dit *démocratique* lorsqu'il répond aux considérations et conditions dont principalement la tenue des élections libres, honnêtes et transparentes[79].

De ce fait, l'élément clé de l'exercice de la démocratie est la tenue, à intervalles périodiques, d'élections libres et régulières permettant l'expression de la volonté populaire[80].

La constitution s'est prononcée expressément sur ces questions, décidant que la souveraineté appartient à la Nation qui l'exerce directement, par voie de référendum, et

---

[75]Préambule de la constitution de 2011.

[76] Notamment l'article 21.

[77]Notamment son article 25 tel que précisé par l'Observation générale n°25 et la jurisprudence y relative du Comité des droits de l'homme des Nations-Unies

[78]Notamment l'article 13.

[79] Benmasoud Tredano (A.), Les élections au Maroc -2007 et 2015- ébauche d'une sociologie électorale, « *Revue marocaine des sciences politiques et sociales* », Cahiers Libres, n°5, septembre- octobre 2016,Rabat, p.81

[80] La Déclaration universelle sur la démocratie adoptée par l'union interparlementaire en 1997.

indirectement par l'intermédiaire de ses représentants[81]. Elle ajoute que la Nation choisit ses représentants au sein des institutions élues par voie de suffrages libres, sincères et réguliers.

Effectivement, les élections libres, sincères et régulières constituent, selon la nouvelle constitution, le fondement de la légitimité de la représentation démocratique[82]. A cet égard, la constitution défendla *stricte neutralité* des pouvoirs publics vis-à-vis des candidats et la non-discrimination entre eux[83].

Dans le même article, elle ajoute que toute personne qui porte atteinte aux dispositions et règles de probité, de sincérité et de transparence des élections est punie par la loi.

À côté des dispositions générales relatives aux élections,commele préambule qui réaffirme l'attachement du Maroc aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus, ou l'article premier qui énonce que le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique et sociale, ou encore l'article 5 qui stipule que tous les marocains sont égaux devant la loi ; d'autres dispositions abordent la question électorale d'une manière plus nette et plus formelle.

C'est le casde l'article 8 qui dispose que l'homme et la femme jouissent de droits politiques égaux. Sont électeurs tous les citoyens majeurs des deux sexes jouissant de leurs droits civils et politiques ; et de l'article 9 qui rappelle que la constitution garantit à tous les citoyens... la liberté d'opinion, la liberté d'expression sous toutes ses formes.

À ce niveau, il faut rappeler l'article 21 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, et l'article 25 du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques lesquels consacrent le droit des citoyennes et des citoyens de prendre part à la direction des affaires publiques notamment par le biais d'élections périodiques et honnêtes[84].

De fait, la bonne santé électorale des consultations et leur déroulement serein et conforme au droit sont des indicateurs de bonne gouvernance et de développement humain avancé. Tout autant que l'option pour la séparation des pouvoirs et l'État de droit, la référence à l'approche genre ou l'adhésion à la notion d'affaires locales, la conduite d'élections libres et sincères, jouent un rôle capital dans le vaste enjeu de la gouvernance[85].

---

[81] Art.2 de la constitution.
[82] El Ghazi (S.), « *Études politiques et constitutionnelles* », Tome 1, Collection Droit, Politique et Histoire,Rabat, 2013, p.138
[83] Art.11 de la constitution.
[84] Bernoussi (N.), L'évolution du processus électoral au Maroc, In « *Annuaire de l'Afrique du Nord* », Paris, 2005, p.334
[85] *Ibid*. p.331

Il convient de revenir encore une fois au texte constitutionnel et d'observer les qualificatifs des élections : libres et régulières. Entre autres, l'adjectif « libre » porte sur la participation et le choix, tandis que l'adjectif « *régulier* » porte, outre le sens de constance, sur l'égalité en matière de participation et de vote, sur l'impartialité et la non-discrimination[86]. Tous deux impliquent le respect des droits de l'Homme au sens large et l'absence de coercition.

Mme. *Rkia Mossadeq* a démontré, dans son ouvrage, sur la réforme constitutionnelle au Maroc, que le pays n'a pas réussi à tenir, jusqu'aux élections de 1997, des élections périodiques et régulières depuis les premières élections de 1960[87].

Ainsi, les tableaux suivants (n°1 et n°2) donnent une idée claire sur la périodicité des élections communales et parlementaires,et à quel point la durée des mandats des assemblées a été respectée :

Tableau 1 : la régularité des élections communales au Maroc

Elections	Date du scrutin	Durée du mandat prévue par la loi	Durée effective du mandat
1960	29 mai	6 ans[88]	3 ans et 2 mois
1963	28 juillet	6 ans[89]	6 ans et 2 mois
1969	3 octobre	6 ans	6 ans
1976	12 novembre	6 ans	6 ans et 8 mois
1983	10 juin	6 ans	9 ans et 4 mois
1992	16 octobre	6 ans	4 ans et 8 mois
1997	13 juin	6 ans[90]	6 ans et 4 mois
2003	12 septembre	6 ans	5 ans et 9 mois
2009	12 juin	6 ans	6 ans 3 mois
2015	4 septembre	6 ans[91]	---

[86] Goodwin-Gill (G.), « *Élections libres et régulières* », Union Interparlementaire, Bellegarde, France, 2006, p.82
[87] Mossadeq (R.), « *La réforme constitutionnelle et les illusions consensuelles* », Imprimerie Najah Al Jadida, Casablanca, 1998, p.11
[88] Dahir n°1.59.161 du 27 safar 1379 (1er septembre 1959) relatif à l'élection des conseils communaux, BO n° 2445 du 04/09/1959.
[89] Dahir n°1.62.280 du 11 joumada II 1382 (9 novembre 1962) relatif à l'élection des conseils communaux, BO n° 2612 du 18 joumada 1382 (16 novembre 1962)
[90] Art.43 du code électoral.
[91] Art.2 de la LO 59.11.

Source : Auteur

Le tableau met en évidence la non-observation de la régularité des élections communales, qui a atteint son summum entre 1983 et 1992, marquant une période de vide électoral avoisinant les dix ans.

De même, pour les élections parlementaires :

Tableau 2 : la régularité des élections législatives au Maroc

Années	Date du scrutin	Durée du mandat prévue par la loi	Durée effective du mandat
1963	17 mai	4[92]ans	7 ans et 3 mois[93]
1970	21 août	6[94]ans	6 ans et 10 mois
1977	3 juin	4[95]ans	7 ans et 3 mois
1984[96]	14 septembre	6[97]ans	8 ans et 9 mois
1993	25 juin	6 ans	4 ans et 5 mois
1997	14 novembre	5[98]ans	5 ans
2002	27 septembre	5 ans	5 ans
2007	7 septembre	5 ans	4 ans et 2 mois
2011	25 novembre	5 ans	5 ans
2016	7 octobre	5 ans	---

Source : Auteur

[92] Art.44 de la constitution de 1962.
[93] Compte tenu de l'état d'exception annoncé en 1965.
[94] Art.43 de la constitution de 1970.
[95] Art.43 de la constitution de 1972.
[96] Ces élections ont connu plusieurs reports pour plusieurs raisons dont notamment l'amendement de la constitution, opéré le 30 mai 1980, qui a prolongé la durée du mandant parlementaire de 4 ans à 6 ans (le nombre des députés aussi a passé de 267 à 306); et les émeutes populaires en janvier 1984 suite à la hausse des prix des matières de première nécessité.
[97] La constitution amendée le 30 mai 1980.
[98] Art.3 de la constitution de 1996.

À ce niveau aussi, le respect de la périodicité des assemblées parlementaires élues est manquant. Cependant, il importe de signaler qu'une certaine régularité a commencé à s'installer depuis les élections de 1993.

En définitive, la constitution a franchi un pas remarquable dans l'instauration d'un corpus de référence en matière de sincérité et de régularité des échéances électorales, laissant à la législation le soin de le concrétiser par des mesures catégoriques, en se référant aux normes internationales.

B- La constitutionnalisation de l'observation indépendante et neutre

L'observation des élections constitue l'une des plus importantes garanties contribuant à la tenue des élections démocratiques, intègres et transparentes.

En effet, la participation de la société civile et de la communauté internationale au processus électoral vise la création d'une atmosphère de sécurité et de crédibilité autour de l'opération électorale, la consolidation de la transparence du processus électoral, et le renforcement de la confiance en ce processus.

L'observation électorale s'est imposée à l'échelle mondiale comme l'un des moyens d'accroître la transparence des processus électoraux et la confiance de l'électorat en l'intégrité de ceux-ci. Elle tend également à assurer l'acceptation des résultats définitifs des élections, ou du referendum, aussi bien par les électeurs que par les candidats et les partis politiques.

Contrairement à une idée répandue, l'observation indépendante n'est pas limitée aux Etats en transition. Des démocraties bien établies, comme les Etats-Unis, la France, l'Espagne, la Belgique ou le Royaume-Uni, ont accueilli, au cours des dernières années des missions internationales pour l'observation électorale[99].

Dans le monde arabe, des missions internationales d'observation ont été déployées au Yémen, en Palestine, au Liban et en Mauritanie.

L'utilité de l'observation a été entérinée par la Déclaration sur les Principes d'Observation Internationale préparée sous l'égide des Nations Unies et signée par les principales institutions et organisations impliquées dans l'observation électorale. Elle pose des principes méthodologiques et fixe un code de conduite des observateurs.

---

[99] « Évaluation du cadre pour l'organisation des élections communales au Maroc», *op.cit.*, p.37

L'observation électorale a été pratiquée au Maroc bien avant qu'elle ne soit constitutionnalisée et qu'une loi soit adoptée pour fixer les conditions de son exercice et ses modalités. Elle trouvait son fondement implicite dans le préambule de la constitution révisée de 1996, qui affirme l'attachement du Royaume du Maroc aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus[100].

En effet, lors des élections du 1997, l'autorité électorale a autorisé des observateurs nationaux et internationaux à observer et suivre de près le processus électoral dans le but de consacrer le climat de transparence et de sincérité du processus démocratique marocain[101]. Lors du scrutin du 27 septembre 2002[102], 2.600 acteurs de la société civile ont sillonné les seize régions du Royaume pour observer le déroulement des élections.

Malgré le vide juridique en matière d'observation électorale, celle-ci s'est imposée comme pratique coutumière avant d'être institutionnalisée en 2011[103].

Les anciennes lois électorales ne prévoyaient l'observation qu'au niveau des délégués des candidats. Dans ce sens, l'article 58 du code électoral[104]stipulait que le délégué a droit également d'exiger l'inscription au procès-verbal du bureau de vote de toutes les *observations* qu'il pourrait émettre au sujet desdites opérations.

Donc, il s'est avéré nécessaire de donner un fondement constitutionnel plus clair et plus net à l'observation indépendante et neutre des élections. C'est ce qui a eu lieu lors de l'adoption de la nouvelle constitution marocaine en 2011.

L'article 11 de la constitution a institutionnalisé l'observation indépendante et neutre des élections et a chargé la loi de définir ses conditions, ainsi que ses modalités, et ce en conformité avec les normes mondialement reconnues[105].

L'introduction de l'observation électorale dans la constitution est une avancée considérable dans le champ électoral marocain. Cette reconnaissance reflète l'intention sincère du Royaume

---

[100] Harsi (A.), L'observation électorale indépendante au Maroc à la lumière du projet de loi n°30.11, www.cmiesi.ma, p.1 (téléchargé le 01/01/2017)

[101] À ce sujet Feu SM le Roi Hassan II disait : « j'en ai ras le bol d'entendre ou de laisser entendre que les élections dans notre pays n'étaient pas sincères » Discours royal devant le parlement le vendredi 11 octobre 1996.

[102] Lmlili (N.), La société civile autorisée à assister au vote mais pas au dépouillement, l'Économiste, n°1363 du 27/09/2002. (Http // : leconomiste.com/article/la-societe-civile-autorisee-assister-au-vote-mais-pas-au-depouillement)

[103] زكرياء أقنوش، حكامة الانتخابات بالمغرب: الطريق إلى اقتراع حر ونزيه، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 43-44، السنة 12، الرباط، 2016، ص.38

[104] Dahir n° 1.97.83 du 23 kaada 1417 (2 avril 1997) portant promulgation de la loi n° 9.97 formant code électoral, BO n° 4470 du 24 kaada 1417 (3 avril 1997).

[105] Art.11 de la constitution.

d'immuniser les opérations électorales et de garantir les droits des candidats et des partis politiques participants.

Les organismes nationaux de droits de l'Homme, tel le Conseil National des Droits de l'Homme, ont salué la promulgation d'une loi institutionnalisant l'observation indépendante et neutre des élections comme une avancée positivequi marquerala sincérité du processus électoral du pays.

Constitutionnaliser l'observation indépendante et neutre des élections revient à lui accorder un statut particulier qui dépasse les autres lois, organiques ou ordinaires, à deux niveaux.

Le premier niveau est relatif à l'organe de son adoption : contrairement à une loi, qui est adoptée par le parlement, la constitution est adoptée par le peuple ; le second niveau concerne sa modification : la modification d'une disposition constitutionnelle passe impérativement par une révision constitutionnelle, et là aussi c'est le peuple qui se prononce par référendum.

La présence des observateurs non gouvernementaux nationaux et des observateurs internationaux pour suivre de près le déroulement des opérations électorales a effectivement un double objectif.D'une part, elle assure une crédibilité interne de l'opération électorale, l'acceptation des résultats ;et, d'autre part, elle consolide la confiance dans le régime marocain dans la scène internationale et la réputation politique du pays.

Qu'en est-il pour la promotion de la participation des citoyens dans la vie politique et électorale ?

II- *La consolidation de la participation des citoyens dans la gestion locale dans les lois organiques relatives aux collectivités territoriales*

La participation des citoyens dans le processus électoral du pays est un indicateur de la bonne santé institutionnelle du pays. Certes, il faut distinguer, à ce niveau, la participation politique, qui revêt un aspect plus général et plus signifiant, de la participation électorale, qui se résume au déplacement au bureau de vote le jour du scrutin et la mise du bulletin de vote dans l'urne.

A la participation électorale s'ajoute la participation à la prise de décision, qui suppose la garantie de l'accès aux instances de décision élues, ou les *fonctions électives* au sens de la constitution. Parler de garanties d'accès aux fonctions électives renvoie *ipso facto* aux garanties mises en place en faveur des femmes pour l'accès en question, du moment que le genre social reste le moins représenté au sein des assemblées électorales, surtout dans les pays émergents (A).

Une autre catégorie de citoyens ne cesse de solliciter une attention meilleure en vue de l'intégration dans la vie politique du pays-mère, il s'agit des Marocains Résidant à l'Étrangerqui représente 10% de la population marocaine[106](B).

Enfin, pour donner un élan aux nouvelles missions de développement des collectivités territoriales, la constitution a érigé les lois relatives à ces dernières au rang organique (C).

A- Le renforcement de la participation des femmes dans la prise de la décision locale

La participation de la femme dans les consultations électorales au monde était tardive. Le vote des femmes remonte à la fin de la première guerre mondiale où le suffrage féminin a pris de l'ampleur, peut-être grâce à sa participation dans la production pendant les conflits.Ainsi, aux États-Unis et au Canada, le droit de vote accordé à la femme a débuté en 1920, en Allemagne en 1919, en Suède en 1921, les françaises ont dû attendre jusqu'à 1944[107].

Le Maroc a fait du renforcement et de la consolidation de la participation des femmes une cause existentielle. C'est dans cette optique que les premières lois des élections de 1960 ont connu la participation de tous les citoyens sans discrimination de sexe. Cette égalité a été transcrite dans toutes les constitutions depuis 1962.

A l'époque de la constitution de 1996, l'article 8 [108] consacrait expressément l'égalité politique entre les deux sexes. Cette précisionsera souvent perçue comme un moins par rapport à l'égalité juridique qui achoppe à certaines interprétationsde l'Islam. Beaucoup pensent que le terme *politique* est superfétatoire et conforte les tenantsde l'intangibilité du statut personnel de la femme[109].

Dès lors, la constitution de 2011 a consacré un soin particulier à l'égard de la participation de la femme dans le processus démocratique du pays.

Il importe de présenter, dans le tableau qui suit, l'évolution de la terminologie ayant une étroite relation avec la femme, et ce, dans le but de valoriser l'intérêt accordé à celle-ci par le texte constitutionnel:

---

[106]Les dernières statistiques officielles à ce sujet remontent à 2013, la fondation Hassan 2 pour les MRE a annoncé le chiffre : 4,5 millions de marocains dans le monde.

[107] Martin (P.), « *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin* », Clefs Montchrestien, 3ème édition, Paris, 2006, p.16

[108] Art. 8: L'homme et la femme jouissent de droits politiques égaux. Sont électeurs tous les citoyens majeurs des deux sexes jouissant de leurs droits civils et politiques.

[109] Bernoussi (N.), *op.cit.* p.334

Tableau 3 : la terminologie relative aux droits de la femme dans les constitutions de 1996 et 2011

Mots	Nombre de répétitions dans la constitution de 1996	Nombre de répétitions dans la constitution de 2011
Femme(s)	1	5
Citoyenne	0	20
Droits de l'Homme	1	10
Egalite	0	5
Discrimination	0	4
Parité	0	3
Libertés	2	16
Droits	8	46
Magistrate	0	1

Source : constitutions de 1996 et 2011

Dans le même sens, la constitution a incité l'Étatà œuvrer à la réalisation de la parité entre les hommes et les femmes.Il est créé, à cet effet, une Autorité pour la Parité et la Lutte contre toutes Formes de Discrimination[110](APALD[111]).

En outre, l'article 30 stipule que la loi prévoit des dispositions de nature *à favoriser* l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives.

Ces articles sont, en fait, un grand succès en faveur de la femme marocaine en matière de droits politique et civil.

Pourcomprendre cette importance, il suffit de revenir en arrière et évoquer le débat sur les listes nationales à l'occasion des élections législatives de 2002 et de 2007. Les acteurs politiques du pays ont perçu le besoin de réserver des sièges exclusivement pour la femme, constatant que la représentativité de celle-ci ne dépasse pas 2 députés sur 325 députés, ce qui représentait une humiliation à l'encontre des femmes.

[110] Art.19 de la constitution.

[111]Loi n° 79-14 du 21 décembre 2017 relative à l'autorité pour la parité et la lutte contre toutes formes de discrimination, promulguée par le Dahir n° 1-17-47 du 21 septembre 2017, BO n° 6644 du 1er février 2018.

Ayant approuvé le consensus de créer une circonscription nationale, de trente (30) sièges, qui serait réservée exclusivementaux femmes, le législateur allait se heurter au mur du Conseil Constitutionnel. Ce dernierirait déclarer le projet de loi organique[112], l'objet du consensus, non conforme à la constitution en se référant à l'article 8, qui consacre l'égalité des droits politiques entre les deux sexes.

Finalement, les partis politiques ont trouvé une issue de secours en ayant recours à une charte d'honneur consentie par l'ensemble des formations politiques. Cette charte avait pour but de réserver, dans les listes de candidatures présentées par chaque parti, la liste nationale aux militantes desdits partis d'une manière exclusive tant que le texte constitutionnel ne permettrait pas une telle mesure incitative, certes, mais discriminatoire aux yeux du juge constitutionnel.

Le fait de mentionner dans la constitution que *la loi prévoit des dispositions de nature à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives,* a comblé cette lacune privative à l'encontre de la femme, et a permis aux différentes lois électorales de prévoir des mesures, des sièges spéciales pour la femme, dont principalement le système du *quota féminin*.

Certes, le quotareste une ouverture provisoire, juste le temps de lever les *freinssocioculturels,*conforme auprincipe de la discrimination positive dégagée par les conventions internationales.

Cette nouveauté s'est prolongée par les textes juridiques en vue d'assurer une place au premier rang aux femmes.Ainsi, l'article 26 de la loi organique 29.11 [113] relative aux partis politiquesa incité les partispolitiques à œuvrer à l'élargissement et la généralisation de la participation des femmeset des jeunes dans le processus de développement politique de la société.

Pour ce faire, lespartis politiques doivent s'atteler à l'établissement dans leurs appareils dirigeants sur les planrégional et national à hauteur du tiers de quotas composés de femmes, à l'horizon de la miseen œuvre progressive du principe de parité entre les hommes et les femmes, et ceconformément aux dispositions de l'article 19 de la constitution.

De même, la loi organique 59.11 [114] relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales a réservé une part remarquable des sièges desdits conseils aux femmes.

---

[112] LO 06.02 modifiant et complétant la LO 31.97 relative à la chambre des représentants.

[113] Dahir n°1.11.166 du 24 kaada 1432 (22 octobre 2011) portant promulgation de la loi organique n° 29.11 relative aux partis politiques, BO n°5992 du 6 hijja 1932 (3 nov. 2011).

[114] Dahir n° 1.11.173 du 24 hija 1432 (21 novembre 2011) portant promulgation de la loi organique 59.11 relative à l'élection des conseils des membres des collectivités territoriales, BO n°6066 du 29 chaaban 1433 (19 juillet 2012).

Suite à cette mesure, la présence de ces dernières aux conseils des régions a dépassé les 30%, tandis qu'au niveau des conseils des communes,leur représentation est passée de 12% en 2009 à 24% en 2015.

Dans le même sens, le cadre organisationnel du fonds de soutien à l'encouragement de la représentation des femmes, créé en 2009, a été révisée en octobre 2013 en vue d'assurer son efficacité, de faciliter les mesures procédurales, de rationaliser le financement public, et de garantir sa transparence, tout en simplifiant et en élargissant les conditions d'accès à ce financement selon des critères bien définis.

B- La participation des Marocains Résidant à l'Étranger

L'implication des Marocains à l'étranger dans la vie politique du pays a connu une évolution progressive. Au début, ils étaient appelés *travailleurs marocains à l'étranger*, ce qui renvoyait à leur rôle dans le tissu économique du pays ; ensuite, est apparue la notion de la *diaspora marocaine* ; après,nous parlions des *marocains du monde* ; enfin, et dans l'optique d'intégrer la dimension de citoyenneté, ils sont désignés comme étant les *Marocains Résidant à l'Étranger (MRE),* ou encore les *citoyens marocains à l'étranger*[115].

Lors du référendum constitutionnel de 2011, 260.000 des MRE ont voté dans leur pays de résidence. Un chiffre qui reflète l'intérêt que les citoyens marocains à l'étranger portent à la chose politique de leur pays-mère. Ce qui repose la question : Le Maroc continuera-t-il d'exclure du droit de vote 10 % de sa population marocaine contribuant, par ailleurs, activement àl'économie du pays ?

L'approche de l'implication des MRE est progressive, elle a commencé en 2006. Puis, en 2011, la LO 27.11 relative à la chambre des représentants a prévu le vote des MRE par procuration, ce dernier a été maintenu par la LO 59.11.

D'abord, il importe de distinguer deux notions différentes : la participation *électorale*, sujet de ce paragraphe, et la participation *politique* dans les opérations électorales.

En effet, cette dernière est plus large que la première qui se réduit au simple acte de vote le jour du scrutin. Certes, la participation électorale est une phase de la participation politique ou une passerelle pour la participation politique, qui revêt une dimension plus étendue incluant le citoyen dans le vif de l'opération électorale durant ses différentes phases. Elle commence par l'inscription

---

[115] عبد الكريم هاني، المشـــاركة الانتخابية للمغاربة المقيمين بالخارج على ضـــوء الانتخابات الجماعية والجهوية للرابع من شـــتنبر 2015، في "الاستحقاقات الانتخابية بالمغرب: مقاربات لفهم الانتخابات الجماعية والجهوية للرابع من شتنبر 2015"، مركز مغارب، سلسلة الكتب الجماعية، الطبعة الأولى، الرباط، شتنبر 2016، ص.345

aux listes électoralespour atterrir au vote, en passant par la participation à la campagne électorale, aux meetings, aux débats publics etc[116].

Auparavant, la constitution était neutre, voire muette, au sujet des MRE, hormis la règle générale de l'égalité de tous les Marocains devant la loi[117].Par contre, la constitution de 2011 a été plus claire et plus consciente du poids symbolique de cette catégorie.

Elle dispose, à cet égard, que les pouvoirs publics œuvrent à assurer une participation, aussi étendue que possible, des MREaux institutions consultatives et de bonne gouvernance créées par la constitution ou par la loi[118]. Elle ajoute que les MRE jouissent des droits de pleine citoyenneté, y compris le droit d'être électeurs et éligibles[119].

De ce fait, les MRE peuvent se porter candidats de plein droit aux élections au niveau des listes et des circonscriptions électorales locales, régionales et nationales. La loi fixe les critères spécifiques d'éligibilité et d'incompatibilité. Elle détermine, de même, les conditions et les modalités de l'exercice effectif du droit de vote et de candidature à partir des pays de résidence[120].

Rappelons à cet égard que la loi 23.06,modifiant et complétant le code électoral, a permis, par l'article 4 bis, aux Marocains du monde nés au Maroc, de s'inscrire aux listes électorales générales.

Cette disposition a été reprise par la loi 57.11[121] relative aux listes électorales générales. Selon l'article 6 de ladite loi, les citoyennes et les citoyens marocains nés au Maroc et résidant hors du territoire du Royaume, peuvent demander leur inscription sur la liste de la commune ou de l'arrondissement où ils sont nés ou est né leur père ou leur grand-père, ou dans lequel ils disposent de biens ou d'une activité professionnelle ou commerciale.

Tandis que l'ancien code électoral ne prévoyait le vote des MRE que pendant les référendums[122].

---

[116]رشيد مقتدر (تحت إشراف)، الاستحقاقات الانتخابية بالمغرب: المشاركة السياسية في الأقاليم الجنوبية نموذجا، في "الاستحقاقات الانتخابية بالمغرب: مقاربات لفهم الانتخابات الجماعية والجهوية للرابع من شتنبر 2015"، منشورات مركز مغارب، سلسلة الكتب الجماعية، الطبعة الأولى، الرباط، شتنبر 2016، ص.75

[117] Art.5 de la constitution de 1996.

[118] Art.18 de la constitution de 2011.

[119] Art.17 de la constitution.

[120]*Ibidem*.

[121] Dahir n° 1.11.171 du 30 kaada 1432 (28 octobre 2011) portant promulgation de la loi 57.11 relative aux listes électorales générales, aux opérations de référendums et à l'utilisation des moyens audiovisuels publics lors des campagnes électorales et référendaires, BO n° 6066 du 29 chaabane 1433 (19 juillet 2012).

[122] Art.110 : « Sont admis à prendre part au référendum :

1. Les électeurs inscrits sur les listes électorales générales ;

C- La constitution érige la loi sur les collectivités territoriales au rang de loi organique

Avant la constitution de 2011, les textes législatifs relatifs aux collectivités territoriales se présentaient sous forme de *lois ordinaires* : telle la charte communale, le code électoral, ou encore la loi relative aux régions.

À titre d'exemple, l'article 101 de la constitution de 1996 disposait queles collectivités locales élisent des assemblées chargées de gérer démocratiquement leursaffaires dans les conditions déterminées par la *loi*.

De même, la charte communale disposait que lesaffaires de la commune sont gérées par un conseil élu, dont la durée du mandat et les conditions d'élection sont fixées par les dispositions de la *loi* formant code électoral[123].

Avec l'adoption de la nouvelle constitution, les textes relatifs aux collectivités territoriales ont été érigés au rang de lois organiques dans le but de mettre en valeur, d'une part, les collectivités territorialeselles-mêmes, et, d'autre part, les opérations et textes relatifs à leur gestion et l'élection de leurs membres.

Effectivement, la constitution prévoit une loi organique qui fixe, notamment, les conditions de gestion démocratique de leurs affaires par les régions et les autres collectivités territoriales, le nombre des membres de leurs conseils, les règles relatives à l'éligibilité, aux incompatibilités et aux cas d'interdiction du cumul de mandats. Ainsi que le régime électoral et les dispositions visant à assurer une meilleure représentation des femmes au sein de ces conseils[124].

Les *lois organiques* sont des lois dont l'approbation respecte des formalités particulières que ce soit au niveau de proposition, de délibération, de vote, ou de promulgation[125].

Il n'existe pas une liste universelle des lois organiques ou leurs domaines, c'est à la constitution de chaque pays de définir les domaines qui seront régis par les lois organiques. Ladite liste est limitée et peut varier d'un pays à un autre[126].

---

2. Les militaires de tous grades en activité de service, les agents de la force publique (gendarmerie, sûreté nationale, forces auxiliaires) et généralement, toutes les personnes auxquelles le droit de porter une arme dans l'exercice de leurs fonctions a été conféré ;

3. Les marocains immatriculés dans un poste diplomatique ou consulaire du Royaume du Maroc ou résidant à l'étranger ».

[123] Art.2 de la loi 78.00.

[124] Art.146 de la constitution.

[125] مصطفى قلوش، الإطار القانوني والفقهي للقوانين التنظيمية، المجلة المغربية للإدارة والتنمية المحلية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 47، الرباط، نونبر-دجنبر 2002، ص.11.

[126] زكرياء أقنوش، أي خصوصية للقوانين التنظيمية، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 33-34،السنة 11، الرباط، 2015، ص.11.

M. Mohammed ACHERGUI, ancien président du conseil constitutionnel, confirme la spécificité des lois organiques par rapport aux lois ordinaires. Il dit à ce sujet[127] que toutes les lois organiques, à travers le monde, ont un trait d'union, c'est celui de la complicité de leurs formalités d'adoption surtout en matière demajorité requise.

En effet, certaines constitutions exigent, lors du vote des lois organiques, que ces dernières soient adoptées à la majorité absolue de l'assemblée et non à la majorité relative des députés présents, comme c'est le cas pour les lois ordinaires.

Le constituant marocain n'a pas adopté cette règle. Il aprescrit des conditions égales pour l'adoption des lois ordinaires et des lois organiques, c'est-à-dire la majorité absolue des membres présents de chaque chambre. Cependant, une exception est stipulée pour l'adoption de la loi organique relative à la chambre des conseillers *et* la loi organique relativeaux collectivités territoriales.Dans ces deux cas, la *majorité absoluedes membres de la chambre* des représentants est exigée[128].

Donc, le texte constitutionnel a insisté sur le statut particulier des lois régissant l'élection et la gestion des conseils des collectivités territoriales.

Il convient de présenter, dans le tableau suivant, l'état de votes de quelques lois organiques par la chambre des représentants qui met en évidence l'étendue de l'adoption des lois organiques que nous étudions.*Tableau 4 : l'état de votes de quelques lois organiques par la chambre des représentants*

[127] محمد أشركي، القوانين التنظيمية بالمغرب: دراسة مقارنة، المجلة المغربية للاقتصاد والتنمية، العدد الأول، الرباط، 1992، ص.77 وما بعدها.

[128] Art.85 de la constitution.

	Projet de LO	Relatif à	Pour	Contre	Refus
Majorité absolue des membres de la chambre	29.11	Chambre des conseillers	unanimité	-	-
	59.11[129]	Élection des membres des conseils des collectivités territoriales	149	--	79
	111.14	Régions	unanimité	-	-
	112.14	Préfectures/ provinces	211	-	109
	113-14	Communes	211	-	109
Majorité absolue des membres presents	29.11	Partis politiques	unanimité	-	-
	65.13	Gouvernement	15	12	-
	130.13	Loi de finances	161	96	-
	66.13	Cour constitutionnelle	97	27	-
	85.13	Commissions d'enquêtes	55	30	-

Source : site officiel du parlement[130]

III- La constitution impose le mode de suffrage et cerne le découpage électoral

La constitution de 2011 a percé le domaine électoral, qui a été, jusque-là, régi par les lois ordinaires. En sus des lois organiques qui déterminent les conditions particulières des élections des membres des collectivités territoriales, la constitution a imposé le suffrage universel direct (A), comme elle a cerné le découpage en circonscriptions électorales (B), et a mis fin au changement de l'appartenance politique pendant le mandat électoral (C).

[129] L'état du vote présenté est relatif à la LO 34.11 modifiant et complétant la LO 59.11.
[130] Visité le 20 février 2018 à 18h30.

A- L'imposition du suffrage universel direct pour les communes et les régions

La constitution de1996 n'imposait pas que les élections des membres des collectivités locales aient lieu au suffrage universel direct, elle laissait au législateur la liberté de prévoir que celui-ci soit direct ou indirect[131].

A cet égard, l'article 101 de la constitution de 1996 disposait que les collectivités locales élisent des assemblées chargées de gérer démocratiquement leurs affaires dans les *conditions déterminées par la loi*.

En revanche, la constitution de 2011 a érigé le choix du mode de scrutin au rang constitutionnel aussi bien pour les communes que pour les régions en disposant queles conseils des régions et des communes *sont élus au suffrage universel direct*[132].

Le suffrage est direct lorsque les électeurs procèdent, sans intermédiaires, à la désignation de leurs représentants. Il est indirect lorsque l'élection se réalise en plusieurs étapes et par l'intermédiaire de corps divers. Il reste, néanmoins, que le suffrage direct est le plus démocratique.

Au niveau des élections des conseils des régions, le conseil régional se composait[133], avant l'adoption de la constitution de 2011, de représentants des collectivités locales, des chambres professionnelles, et des salariés ; élus tous au suffrage indirect pour une durée de six ans[134].

L'élection des membres du conseil régional par les collèges des membres des conseils communaux et des assemblées préfectorales et provinciales, par les collèges formés par les représentants des chambres professionnelles ainsi que par les collèges composés des représentants des salariés a lieu au scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant la règle du plus fort reste sans panachage ni vote préférentiel[135].

Après la constitution de 2011, les conseils des régions et des communes sont élus au suffrage universel direct.

Le lien entre électeurs, élus et une représentation honnête ne peut être établi que par le biais de mécanismes assurant la participation la plus libre et la plus large des citoyens. C'est le suffrage

---

[131] El Yaagoubi (M.), « *Réflexions sur la démocratie locale* », Éditions Al Maarif Al Jadida, Casablanca, 2007, p.55
[132] Art.135 de la constitution.
[133]Harsi (A.), « L'Organisation Administrative », sans éditeur, 2011, p.141
[134] Il comprenait, en outre, les membres du parlement élus dans le cadre de la région ainsi que les présidents des assemblées préfectorales et provinciales sise dans la région.
[135] Art.147 de la loi 9.97

universel direct sans exclusion ni restriction aux motifs du sexe, du statut social ou économique ou de privilèges[136].

Le suffrage universel permet le dédoublement du corps électoral, ce qui signifie plus de crédibilité aux yeux des électeurs, et plus de légitimité représentative pour les élus.

Le scrutin universel direct présente des atouts divers dont principalement :

- **La naissance d'un véritable pouvoir local;**
- **Le renforcement de la légitimité des autorités décentralisées ;**
- **Un prestige accru de la fonction élective locale ;**
- **L'émergence d'une élite politique de haut niveau ;**
- **La sanction directe par les urnes[137].**

En outre, le suffrage universel direct permet de rompre avec les pratiques non-démocratiques qui se passaient dans les anciennes expériences, où l'achat des voix de grands électeurs, élus locaux et représentants syndicaux et professionnels, a toujours étéun phénomène répandu qui vidait l'opération électorale de sa dimension représentative.

B- La constitution contourne le découpage électoral

Le découpage électoral relevait, et relève toujours, du pouvoir exécutif, c'était au ministre de l'intérieur de fixer les ressorts de chaque commune/ circonscription sans pour autant être soumis à l'organe législatif, à savoir le parlement. Le ministère de l'intérieur procédait, ainsi, à la délimitation des ressorts territoriaux des régions, préfectures et provinces, et des communes selon les principes qu'il établit lui-même, sans avoir à rendre compte à personne[138].

Toutefois, l'article 198 de l'ancien code électoral prévoyait que dans les communes dont les conseillers sont élus au scrutin uninominal, les circonscriptions électorales sont créées et délimitées par arrêté du ministre de l'intérieur en fonction des critères suivants :

1) La délimitation des circonscriptions électorales doit assurer, dans la mesure du possible, un certain équilibre démographique entre elles ;

---

[136] Goodwin-Gill (G.), *op.cit.*, p.62

[137] El Yaagoubi (M.), *op.cit.*, p.55

[138] عبد العلي حامي الدين، الآليات القانونية للتحكم الانتخابي وانعكاساتها على مفهوم المشاركة السياسية: قراءة في الانتخابات الجماعية 12 يونيو 2009، في "الانتخابات المحلية ل 12 يونيو 2009 والمسألة السياسية والديمقراطية"، مركز الدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية، نونبر 2010، ص.17

2) Le ressort territorial des circonscriptions électorales doit être homogène et constitué d'un territoire continu ;

3) La délimitation des circonscriptions doit être effectuée dans le respect des limites administratives de chaque commune.

C'est pour cela que le décret 2.97.786[139] avait précisé, dans l'exposé de motifs, que le découpage peut s'écarter de l'égalité démographique dans une fourchette de 20% par rapport à la population moyenne des circonscriptions de la province ou de la préfecture lorsque cela résulte de la nécessité de respecter les limites des circonscriptions administratives, ou bien de tenir compte des réalités naturelles que constituent certains ensembles géographiques et des solidarités qui les unissent ou des données ethniques.

Il est indéniable que le découpage équitable est une condition *sine qua non* pour la tenue d'une consultation électorale dans les bonnes conditions. La justice électorale suppose que le découpage en vigueur respecte la représentativité des citoyens pour garantir la compétition politique[140].

L'un des éléments clés du découpage électoral est la représentation démographique. En effet, un découpage efficient permet au maximum un équilibre entre le nombre d'habitants d'une circonscription et sa représentativité au sein d'un conseil élu.

Ce principe n'a pas toujours été respecté d'une manière entière, et ce pour plusieurs raisons, dont principalement, comme c'est le cas dans plusieurs pays, le souci de garantir un minimum de représentativité même pour les localités moins peuplés en instaurant un minimum à respecter, telle la LO 28.11 relative à la chambre des conseillers qui prévoit une représentation égale, de 2 sièges par région sans distinction[141].

La constitution de 2011 a recadré le découpage des circonscriptions électorales, pour les élections locales, en accordant au parlement la compétence de voter le régime des collectivités territoriales et les principes de délimitation de leur ressort territorial, le régime électoral des collectivités territoriales,ainsi que les principes de découpage des circonscriptions électorales[142].

---

[139] Décret n° 2.97.786 du 21 joumada I 1418 (24 septembre 1997) créant et délimitant les circonscriptions électorales pour l'élection des membres de la Chambre des représentants, BO n° 4522 du 2 octobre1997.

[140] عسو منصور، نعيمة البالي، أحمد مفيد، "القانون الانتخابي المغربي"، دون ناشر، 2005، ص.47

[141] Art.1 de la LO 28.11.

[142] Art.71 de la constitution de 2011.

En effet, le parlement a adopté la loi 131.12[143]relative aux principes de délimitation des ressorts territoriaux des collectivités territoriales.Ladite loi a pour objet de fixer, conformément aux dispositions de l'article 71 de la constitution, les principes de la délimitation des ressorts territoriaux des régions, des préfectures et provinces et des communes, en vue de la création de collectivités territoriales viables et pérennes, eu égard à leurs potentialités et leurs composantes territoriales, visant une organisation territoriale décentralisée, fondée sur une régionalisation avancée au sein de l'État unitaire[144].

Dans l'optique d'assurer un découpage homogène, cohérent et surtout équitable, l'article 2 de la loi en question expose les principes selon lesquels la délimitation des ressorts territoriaux des régions est effectuée :

- La prise en compte des critères de l'efficacité, de l'efficience, de l'accumulation, de la cohérence, de la fonctionnalité, de la proximité, de la proportionnalité et de l'équilibre comme fondements essentiels à la délimitation, en vue de la constitution d'ensembles spatiaux complémentaires, dotés de masse minimale humaine et économique significative ;

- La prise en compte d'un minimum concret en matière de réseau de liens à contenu social et communicationnel ;

- La constitution de la région à partir d'un ensemble de composantes spatiales intégrées sur la base conjointe des spécificités de leurs conditions naturelles, économiques et humaines qui satisfont, de ce fait, au principe de l'homogénéité géographique ;

- La formation d'ensembles territoriaux fonctionnels à partir d'un pôle ou d'un bi-pôle urbain rayonnant sur de vastes espaces de croissance économique et reflétant l'organisation des activités économiques et humaines et des flux qui y sont liés ;

- L'adossement sur le maillage administratif préfectoral et provincial afin de construire sur l'existant et de capitaliser la tradition de décentralisation administrative du Royaume, en se conformant à la triple exigence de la continuité, de la contiguïté et de la préservation de l'intégrité des entités administratives ;

---

[143] Dahir n° 1.13.74 du 18 ramadan 1434 portant promulgation de la loi n° 131.12 relative aux principes de délimitation des ressorts territoriaux des collectivités territoriales, BO n° 6178 du 15 août 2013.
[144] Art.1 de la loi 131.12.

- La constitution d'ensembles cohérents combinant continuité géographique des parties constitutives et connectivité de celles-ci par un réseau dense de desserte facilitant l'accessibilité au chef-lieu de région.

La loi fondamentale a, donc, contrebalancé le pouvoir réglementaire en matière de découpage électoral et a cerné la question de détermination des ressorts des circonscriptions électorales au titre des élections communales.

C- La constitution résout la question du changement de l'appartenance politique durant le mandat électoral

Est devenu une tradition électorale que les élus, après avoir réussi sous l'étiquette d'un parti politique, changent aussitôt de couleurs la nuit même des résultats ou à l'occasion des élections des bureaux des conseils ou des élections provinciales ou régionales[145].

Dans le paysage politique marocain, le mouvement d'un élu d'une formation politique à une autre était un jeu d'enfants pour la majorité d'entre eux, surtout au milieu des élus locaux.

En effet, la relation entre l'élu et la formation politique au nom de laquelle il s'est présenté aux élections se limitait à l'accréditation, qui est devenue une sorte de visa occasionnel, après quoi les liens sont rompus dans la seconde qui suit l'annonce des résultats. L'élu se trouve, dès lors, libéré de tout engagement vis-à-vis du parti politique[146].

En vue de moraliser la vie politique, la constitution a résolu définitivement la question du changement d'appartenance politique durant le mandant électoral, qui présentait, jusque-là, l'une des défaillances majeures du processus démocratique du pays.

Pour cela, l'article 61 dispose explicitement que tout membre de l'une des deux Chambres qui renonce à l'appartenance politique au nom de laquelle il s'est porté candidat aux élections ou au groupe ou groupement parlementaire auquel il appartient, est déchu de son mandat.

Cette mesure contribuera certainement à crédibiliser et valoriser l'action politique et donnera un sens au vote[147].

---

[145]Sadki (Y.), Mobilisations électorales et facteurs explicatifs du vote au Maroc : le cas des élections communales de 2009, In « *Revue Marocaine des Sciences Politiques et Sociales* », N°4, Vol. IV,Rabat, Février 2013, p.211

[146]أحمد بوز ، انتخابات 2009: السياق السياسي وانعكاساته السياسية، في "الانتخابات المحلية ل 12 يونيو 2009 والمسألة السياسية والديمقراطية"، مركز الدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية، الرباط، نونبر 2010، ص. 109

[147] El Ghazi (S.), *op.cit.*, p.139

Cependant, il importede signaler que l'interdiction prévue par la constitution concerne uniquement les membres des deux chambres du parlement qui *renoncent* à leur appartenance politique. C'est-à-dire que la constitution n'interdit la transhumance que pour les parlementaires, sans pour autant se prononcer sur la transhumance chez les élus locaux aux différents échelons.

L'expression adoptée par la constitution a aussi occasionné des nuances au sujet du sens du "renoncement à l'appartenance politique". S'agit-il d'un renoncement déclaré ou constaté dans les faits ?Le vote contre le groupe parlementaire par exemple, est-il considéré comme un renoncement à l'appartenance politique ?

La loi organique 29.11 relative aux partis politiques, ainsi que les autres lois organiques relatives aux élections des membres des conseils des collectivités territoriales,a apporté des éclairages à ce sujet ens'inspirant de la constitution.

Sur la transhumance des élus locaux, l'article 20 a mis fin au débat sur l'éventuel mouvement d'un parti à un autre pour les élus locaux en disposantque tout membre dans les deux chambres du parlement, dans le conseil d'une collectivité territoriale, ou d'une chambre professionnelle ne peut renoncer à son appartenance au parti politique au nom duquel il s'est porté candidat aux élections, sous peine d'être déchu de son mandat.

Dans le même sens, l'article 54 de la loi organique 111.14 relative aux régions a déterminé la modalité de la requête de déchéance,qui est déposée auprès du greffe du tribunal administratif par *le président du conseil ou par le parti politique* au nom duquel le membre concerné s'est porté candidat.

Le tribunal administratif statue dans un délai d'un mois à compter de la date de l'introduction de la requête de déchéance auprès du greffe dudit tribunal.

En guise de conclusion, la constitution marocaine de 2011 a franchi un grand pas vers le renforcement du processus électoralet démocratique. Les dispositions du texte constitutionnel, et celles des lois prises pour son application, traduisent la volonté du pays à faire du moment électoral un moment de transparence et de sincérité.

Or, ces éléments restent, bien entendu,incomplets et ne font pas l'unanimité. Ils doivent être parachevés par des institutions et des acteurs politiques qui sont, eux même, conscients de l'importance de l'opération électorale et de la fonction représentative.

Bibliographie :

Ouvrages :

- BenmasoudTredano (Abdelmoughit), « *Démocratie, culture politique et alternance au Maroc* », les Éditions Maghrébines, Rabat, 1996.
- BenmasoudTredano (Abdelmoughit), « *Les élections au Maroc -2007 et 2015- ébauche d'une sociologie électorale* », Cahiers Libres, n°5, septembre- octobre 2016, Rabat.
- El Ghazi (Sobhallah), « *Études politiques et constitutionnelles* », Tome 1, Collection Droit, Politique et Histoire, Rabat, 2013.
- El Yaagoubi (Mohamed), « *Réflexions sur la démocratie locale* », Éditions Al Maarif Al Jadida, Casablanca, 2007.
- Goodwin-Gill (G.), « *Élections libres et régulières* », Union Interparlementaire, Bellegarde, France, 2006.
- Harsi (Abdallah), « L'Organisation Administrative », sans éditeur, 2011.
- Martin (Pierre), « *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin* », Clefs Montchrestien, 3ème édition, Paris, 2006.
- Mossadeq (Rkia), « *Consensus ou jeu de consensus ? pour le réajustement de la pratique politique au Maroc* », Imprimerie Najah Al Jadida, Casablanca, 1995.
- Mossadeq (Rkia), « *La réforme constitutionnelle et les illusions consensuelles* », Imprimerie Najah Al Jadida, Casablanca, 1998.

- عسو منصور، نعيمة البالي، أحمد مفيد، "القانون الانتخابي المغربي"، دون ناشر، 2005.

Textes juridiques :

- Dahir n°1.59.161 du 27 safar 1379 (1er septembre 1959) relatif à l'élection des conseils communaux, BO n° 2445 du 04/09/1959.
- Dahir n° 1.97.83 du 23 kaada 1417 (2 avril 1997) portant promulgation de la loi n° 9.97 formant code électoral, BO n° 4470 du 24 kaada 1417 (3 avril 1997).
- Dahir n° 1.11.91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution, BO n° 5964 bis du 28 chaabane 1432 (30 juillet 2011).
- Dahir n°1.11.166 du 24 kaada 1432 (22 octobre 2011) portant promulgation de la loi organique n° 29.11 relative aux partis politiques, BO n°5992 du 6 hijja 1932 (3 nov. 2011).

- Dahir n° 1.11.171 du 30 kaada 1432 (28 octobre 2011) portant promulgation de la loi 57.11 relative aux listes électorales générales, aux opérations de référendums et à l'utilisation des moyens audiovisuels publics lors des campagnes électorales et référendaires, BO n° 6066 du 29 chaabane 1433 (19 juillet 2012).
- Dahir n° 1.11.173 du 24 hija 1432 (21 novembre 2011) portant promulgation de la loi organique 59.11 relative à l'élection des conseils des membres des collectivités territoriales, BO n°6066 du 29 chaaban 1433 (19 juillet 2012).
- Dahir n° 1.13.74 du 18 ramadan 1434 portant promulgation de la loi n° 131.12 relative aux principes de délimitation des ressorts territoriaux des collectivités territoriales, BO n° 6178 du 15 août 2013.
- Dahir n°1.62.280 du 11 joumada II 1382 (9 novembre 1962) relatif à l'élection des conseils communaux, BO n° 2612 du 18 joumada 1382 (16 novembre 1962)
- Décret n° 2.97.786 du 21 joumada I 1418 (24 septembre 1997) créant et délimitant les circonscriptions électorales pour l'élection des membres de la Chambre des représentants, BO n° 4522 du 2 octobre1997.

Articles et contributions :

- Bernoussi (Nadia), L'évolution du processus électoral au Maroc, In « *Annuaire de l'Afrique du Nord* », Paris, 2005.
- Berrada (Younes), Le processus électoral au Maroc face à la problématique du verrouillage du champ politique, In « *Revue Marocaine des Sciences Politiques et Sociales* », N°4, Vol. IV, Rabat,Février 2013.
- Harsi (Abdallah), L'observation électorale indépendante au Maroc à la lumière du projet de loi n°30.11, www.cmiesi.ma
- Naciri (Khaled), Le droit constitutionnel marocain ou la maturation progressive d'un système évolutif, 03/07/2009 (http://www.cedroma.usj.edu.lb/pdf/cpayar/naciri.pdf)
- Sadki (Youssef), Mobilisations électorales et facteurs explicatifs du vote au Maroc : le cas des élections communales de 2009, In « *Revue Marocaine des Sciences Politiques et Sociales* », N°4, Vol. IV, Rabat, Février 2013.

- أحمد بوز، انتخابات 2009: السياق السياسي وانعكاساته السياسية، في "الانتخابات المحلية ل 12 يونيو 2009 والمسألة السياسية والديمقراطية"، مركز الدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية، الرباط، نونبر 2010.

- رشيد مقتدر (تحت إشراف)، الاستحقاقات الانتخابية بالمغرب: المشاركة السياسية في الأقاليم الجنوبية نموذجا، في "الاستحقاقات الانتخابية بالمغرب: مقاربات لفهم الانتخابات الجماعية والجهوية للرابع من شتنبر 2015"، منشورات مركز مغارب، سلسلة الكتب الجماعية، الطبعة الأولى، الرباط، شتنبر 2016.

- زكرياءأقنوش، أي خصوصية للقوانين التنظيمية، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 33-34،السنة 11، الرباط، 2015.

- زكرياءأقنوش، حكامة الانتخابات بالمغرب: الطريق إلى اقتراع حرونزيه، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 43-44، السنة 12، الرباط، 2016.

- عبد العلي حامي الدين، الآليات القانونية للتحكم الانتخابي وانعكاساتها على مفهوم المشاركة السياسية: قراءة في الانتخابات الجماعية 12 يونيو 2009، في "الانتخابات المحلية ل 12 يونيو 2009 والمسألة السياسية والديمقراطية"، مركز الدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية، نونبر 2010.

- عبد الكريم هاني، المشاركة الانتخابية للمغاربة المقيمين بالخارج على ضوء الانتخابات الجماعية والجهوية للرابع من شتنبر 2015، في "الاستحقاقات الانتخابية بالمغرب: مقاربات لفهم الانتخابات الجماعية والجهوية للرابع من شتنبر 2015"، مركز مغارب، سلسلة الكتب الجماعية، الطبعة الأولى، الرباط، شتنبر 2016.

- محمد أشركي، القوانين التنظيمية بالمغرب: دراسة مقارنة، المجلة المغربية للاقتصاد والتنمية، العدد الأول، الرباط، 1992.

- مصطفى قلوش، الإطار القانوني والفقهي للقوانين التنظيمية، المجلة المغربية للإدارة والتنمية المحلية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 47، الرباط، نونبر-دجنبر 2002.

دور المجلس الدستوري الجزائري في حماية الحقوق والحريات

بن علي زهيرة
اختصاص القانون الدستوري
كلية الحقوق والعلوم السياسية/جامعة معسكر

الملخص

انطلاقا من الدور المناط للمجلس الدستوري الجزائري من خلال الرقابة على دستورية القوانين، من أجل حماية الحقوق والحريات الدستورية التي كفلها الدستور. لذا نحاول من هذا البحث الاضطلاع على تجربة المجلس الدستوري في إحاطة هذه الحقوق والحريات من أي خرق أو اعتداء، قد يمس بروح وسمو الدستور، لاسيما إذا علمنا أن مختلف أراء ومواقف المجلس الدستوري الجزائري قد ركزت على مبدأ المساواة، ومن زاوية أخرى شهدت تضيق الخناق على العديد من الحقوق السياسية بحث لا يسمح بممارستها بحرية اقتداء بتجارب العديد من الدول العتيقة في الممارسة الديمقراطية، ومع ذلك شهدت التجربة الدستورية في الجزائر بعض المواقف الارتجالية في مجابهة العديد من النصوص الماسة بالحقوق والحريات

الكلمات المفتاحية :المجلس الدستوري الجزائري- الرقابة الدستورية-الحقوق والحريات الشخصية-الحقوق والحريات السياسية-المساواة

Abstract :

The role of the Algerian Constitutional Council is to control the constitutionality of laws, for the purpose of protecting rights and freedoms guaranteed by the Constitution. Consequently, this study aims to examine the Constitutional Council experiment in informing these rights and freedoms of any kind of infraction or aggression, which may affect the sole and the primacy of the Constitution. Namely, if we consider that the different visions and attitudes of the Algerian Constitutional Council have sheds light on the values of equality. From another point of view, it has seen the tightening of the strangulation on many political rights which is not allowed to exercise freely unlike some other democratic states.Notwithstanding, the constitutional experiment in Algeria tries to meet the challenges of lot of texts that violate rights and freedoms.

Key words: Algerian Constitutional Council - Constitutionality of laws - Personal Rights and Freedoms - Political Rights and Freedoms - Equality.

المقدمة

من المعلوم أن سلطة التشريع تقع على عائق مسؤولية السلطة التشريعية كاختصاص أصيل تحت مظلة الدستور، ما يجعلها تتمتع بالسلطة التقديرية الواسعة في مجال تنظيم الحقوق والحريات الدستورية، بصرف النظر عن الطريقة التي ورد فيها هذا الحصن ما إذا تم النص عليها في الدستور أو ترك للمشرع أمر تنظيمها في نصوص قانونية، الأمر الذي يشكل خطر على هذه الحقوق والحريات طالما تظل مرهونة بالتشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية، لذلك يستوجب التكفل بحمايتها من أي تعسف أو تهديد قد ينقص أو يهدر من قيمة هذه الحقوق والحريات، وذلك من خلال فتح المجال للمجلس الدستوري لحمايتها من أي خرق أو اعتداء[148].

دوافع البحث في الموضوع: بالرجوع إلى الصلاحيات الواسعة المخولة للمجلس الدستوري لحماية الحقوق والحريات، فإنه وجدنا من الأهمية معرفة حدود هذه الحماية ومعوقاتها منذ تبنى الرقابة على دستورية القوانين لاسيما أن الجزائر قد عرفت تطورات وإصلاحات عديد في مجال توسيع اختصاصات المجلس الدستوري حرصا من المؤسس الدستوري الجزائري على مواكبة كل الآليات المساهمة في تكريس مبدأ المواطنة وتجسيد مبادئ الديمقراطية التي أصبحت من مرتكزات الحكم.

الإشكالية: من هذا المنطلق، نطرح إشكالية مفادها ما هو دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات من خلال الاجتهادات والآراء الصادرة منه منذ تبنى هذه التجربة؟ ما هي حدود ضمانات حماية الحقوق والحريات؟ بمعنى هل استطاع المجلس الدستوري الجزائري إحاطة هذه الأخيرة بالحماية الكافية دون وجود عوائق نحو ذلك؟

حدود الدراسة: لإيضاح هذه الدراسة فإنه لابد من الرجوع إلى الممارسة الفعلية للمجلس الدستوري الجزائري منذ **1989** بصفة فعلية، نظرا لما شهده خلال هذه الحقبة من تطورات هامة في تاريخ الجزائر التي مثلت أولى مراحل التحول الديمقراطي، الى غاية التعديل الدستوري لسنة **2016**.

المنهج المتبع: اعتمدنا في دراستنا هذه على المنهج الوصفي التحليلي لمختلف الاجتهادات المجلس الدستوري في مجال حماية الحقوق والحريات سواء الشخصية أو السياسية

بالرغم من قصر تجربة المجلس الدستوري الجزائري في مجال الرقابة على دستورية القوانين، إلا إن بالنظر إلى مجموعة الاجتهادات الصادرة عنه يلاحظ مدى إصراره على تصفية المنظومة القانونية من النصوص الماسة بالحقوق والحريات. ولعل أهم اجتهادات الصادرة عن المجلس الدستوري في الجزائر تركزت بصفة أساسية في حماية مبدأ المساواة(المبحث الأول)، والحقوق والحريات السياسية (المبحث الثاني)، والحقوق والحريات الشخصية (المبحث الثالث).

[148]- إبراهيم محمد الحسنين، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الفقه والقضاء، منشاة المعارف، مصر، - ص596.

المبحث الأول: حماية المجلس الدستوري لمبدأ المساواة

نتيجة المساعي الدولية في تكريس الحق في المساواة، عن طريق المواثيق الدولية[149]. أصبح إدراج مبدأ المساواة من بين المبادئ الأساسية غداة الاستقلال، استجابة لطموحات ثورة التحرير الوطني بسبب معاناة الشعب الجزائري من اللامساواة والأشكال المختلفة من الإساءات المنظمة التي مورست من طرف المستعمر الفرنسي قبل الاستقلال[150]. كان ذلك كافيا من الاهتمام بمبدأ المساواة وربط أهميته أكثر مع كافة الحقوق والحريات المختلفة.

المطلب الأول:القيمة الدستورية لمبدأ المساواة

إلى جانب الحقوق الأساسية القليلة التي عنيت بالحماية الدستورية، اهتم المجلس الدستوري في اجتهاده بحماية المساواة بشكل لافت للنظر، والسبب في ذلك يعود إلى أن مبدأ المساواة هو حق أساسي له مكانة مهمة ومتميزة في علاقته بباقي الحقوق والحريات[151].

وفيما يخص بالقيمة الدستورية لمبدأ المساواة، نجد الفقه الحديث قد تبنى منهجية براغماتية لتحديد مفهوم مبدأ المساواة تجعل من القانون منطلقا أساسيا في ذلك، وذلك في مفهومين مفهوم المساواة أمام القانون، ويتعلق هذا المفهوم بنص ومضمون القانون الذي يجب أن يهدف إلى المساواة المالية بين المواطنين، بعدم النص على أي تمييز بينهم ولأي سبب كان.

أما المفهوم الثاني لمبدأ المساواة فينحصر في مسألة تطبيق القانون الذي تؤمنه جميع السلطات العمومية للدولة، وهي مساواة شكلية مقارنة بالمفهوم الأول[152]، وبالنظر إلى موقف المؤسس الدستوري فإنه يتبنى في هذا الخصوص بمفهومي مبدأ المساواة معا. حيث استهل فصل الحقوق والحريات من الدستور بنصه على أنه كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي". ليتبنى بذلك المفهوم المادي للمساواة، أما مفهومه الشكلي فقد نص عليه أن تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح الإنسان، وتحول دون مشاركة الجميع مشاركة فعلية في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية[153].

---

[149]- لاسيما العهد الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966.

[150]- محمد بو سلطان، مجلة المجلس الدستوري تطور القانون الدستوري في إفريقيا، العدد 04، الجزائر، 2014- ص44.

[151] - حول تقسيمات وأنواع الحقوق والحريات، رداوي مراد، مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية الحقوق والحريات، مجلة المفكر، العدد 14، ص ص. 422-425.أطلع على الموقع الالكتروني الآتي:

http://fdsp.univ-biskra.dz/images/revues/mf/

[152] - لاطلاع أكثر عن مبدأ المساواة في الحقوق والحريات، ارجع الى عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية – دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات في الفكر الإسلامي والفكر الأوروبي، الدار الجامعية، بيروت، ص370.

[153]- المادتين 29 و30 من الدستور 1996 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية رقم 25، والقانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 والمعدل في 2016 بتاريخ 7 فيفري 2016.

وتعود القيمة الدستورية لمبدأ المساواة بظهور وتطور مبدأ العدالة الدستورية[154] التي استفادت من تشييد القضاء الإداري بهذا المبدأ وأعطته قيمة معيارية بعدما كان مفهوما فلسفيا وشعارا سياسيا، فتبناه القضاء الدستوري في بداية النصف الثاني من القرن العشرين وتوسع في استعمله كمبدأ أساسي[155].

وبالرجوع إلى المادة 29 من الدستور التي تأكد على أن كل المواطنين سواسية أمام القانون وأنه لا يمكن التذرع بأي تمييز يعود سببه إلى أي شرط أو ظرف شخصي أو اجتماعي إضافة إلى المادة 31 من الدستور التي تؤكد على مبدأ المساواة بين المواطنين والمواطنات[156]. وبالفعل نجد العديد من آراء المجلس الدستوري كرست مبدأ المساواة من خلال الرقابة القبلية لبعض النصوص القانونية على إمكانية تشكيل عدة مجموعات برلمانية على أساس انتماء السياسي الأصلي للأحزاب الممثلة في المجلس الشعبي الوطني،

وبالتالي يستنتج أن النواب الآخرين لا تشملهم هذه الإمكانية بمعنى أنهم لا يمكنهم تشكيل مجموعات برلمانية مهما كان عددهم، لذلك صرح المجلس الدستوري عدم دستورية هذه الفقرة من المادة 52 على أساس إخلالها بمبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة 29 من الدستور والمادة 31 من الدستور التي تكفل ضمان المؤسسات بمبدأ المساواة[157].

كما أكد المجلس الدستوري مرة أخرى على مبدأ المساواة من خلال رأيه حول التعديل الدستوري بشأن إضافة المادة 31 مكرر الفقرة الثانية التي تنص على انه تعمل الدولة على ترقية التناصف بين الرجال والنساء في سوق التشغيل وجاء رأيه كالتالي واعتبارا "أن المادة الجديدة المذكورة أعلاه تهدف إلى تعزيز مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة من خلال إقرار عمل الدولة على ترقية المرأة في تولي المسؤوليات"، واعتبارا أن المؤسسات تهدف إلى مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تحول دون المشاركة الفعلية للجميع في مجالات الحياة، واعتبار أن إضافتها للمادة الجديدة هي تكملة لحزمة من المواد التي خصصت للمرأة الجزائرية بعد المادتين 29 و31 مكرر لما لها من قيمة في مجتمعنا"، واعتبار أن دسترة ترقية التناصف بين الرجل والمرأة في مجال التشغيل يعزز من حقوق المرأة ويدعم مشاركتها الفعلية في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[158].

154- يعد مبدأ المساواة من أهم الاختراعات القانون الوضعية في القرن 17، باعتباره قاعدة قانونية تحمل نتائج واقعية لمالكها، ويتضمن مبدأ المساواة في إعلان حقوق الإنسان والمواطن وزفي بعض النصوص القانونية ذات الطابع الدولي، أصبحت التزاما وواجبا قانونيا يعاقب عليه القضاء، وقد طبق من طرف القاضي الإداري لأول مرة في قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 09 ماي 1913، الذي راقب فيه مساواة كل المواطنين أمام القواعد التنظيمية، واعتبره الفقهاء اعترفا صريحا بالقيمة القانونية لمبدأ المساواة المواطنين أمام القانون والتنظيمات الخاصة وتكرار استعماله في قرارات مجلس الدولة هو ممارسة واضحة منه لنظرية المبادئ العامة للقانون.

155- يعود تكريس القضاء الدستوري الأساسية ودستورية مبدأ المساواة على توقيع غالبية الدول الديمقراطية على مضامين إعلانات حقوق الصادرة عن الأمم المتحدة، أنظر: المادة السابقة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، القرار 180- 10 ديسمبر 1948 .

156- من دستور 1996، ج ر ج ج رقم 76، المؤرخة في 08-01-1996- ص06.

157- رأي رقم 10/ ر ن / م د/ 2000 المؤرخ في 30 جويلية 2000 الموافق لـ 9 صفر 1421 المتعلق بمراقبة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، الجريدة الرسمية المؤرخة في 30 جويلية 2000، العدد 46.

158- الرأي رقم 16/01 ر ت /م د/ المؤرخ في 18 ربيع الثاني 1437 الموافق لـ28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية المؤرخة في 3 فبراير 2016- العدد، ص 8-9.

المطلب الثاني: تصنيف مبدأ الحق في المساواة

كرست الدساتير الجزائرية مبدأ الحق في المساواة في مجالات عديدة منها[159] :

أ-المساواة أمام القانون: لقد كرس التعديل الدستوري لسنة 2016، في المادة 34 منه[160] فعلية مبدأ المساواة ذلك عن طريق تحديد أهداف المؤسسات في ضمان المساواة عن طريق القضاء على كل العراقيل التي من شأنها أن تمنع المشاركة الفعلية لجميع المواطنين والمواطنات في الحياة السياسية والاقتصادية والثقافية. وكذلك تكريس المساواة في إطار القانون، ومنع أي تمييز بين المواطنين بسبب المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي، أو أي شرط آخر أو ظرف اجتماعي أو شخصي[161].

ب-المساواة أمام القضاء: تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات للجميع والمحافظة على حقوقهم الأساسية[162]، حيث أقر الدستور مبدأ المساواة أمام القضاء عن طريق إعطاء حق التقاضي في حالة المساس بأي حق من الحقوق والحريات لكل المواطنين على أساس أن المواطنين سواسية أمام القضاء.

ج-المساواة في أداء الضريبة والتكاليف العامة: لقد أقر دستور 1996 المعدل سنة 2016 المساواة بين جميع المواطنين في أداء الضرائب، وجعلهم يساهمون في تمويل التكاليف العامة حسب مقدرتهم الضريبية، في الوقت الذي اعتبر فيه أن أي نوع من التحايل يهدف إلى المساس بالمساواة بين المواطنين والأشخاص المعنوية في أداء الضريبة يعد مساسا بمصالح المجموعة الوطنية ويعاقب عليها القانون.

د-المساواة في تقلد الوظائف العامة: كما كرس الدستور الجزائري بموجب المادة 63 بين جميع المواطنين في تقلد وظائف الدولة، ومنع اعتماد أي شروط للالتحاق بتلك الوظائف لا تتلاءم بشروط المحددة قانونا.

المبحث الثاني: حماية المجلس الدستوري للحقوق والحريات السياسية

يعرف الحق أنه سلطة يعترف بها القانون لشخص تثبت له قيمة أو يكون مستحقا لها بطريق مباشر أو غير مباشر على سبيل الامتياز في مواجهة الغير، يتحدد مداها وطبيعتها بحسب نوع العلاقة الاجتماعية المعبر عنها أو نوع الحق أما الحرية فهي الحق في فعل أي شيء تسمح به القوانين،

---

[159]- - دستور الجزائر لسنة 1963 ح ر ج ج رقم 64 المؤرخة في 10-09-1963. ص888.
- دستور الجزائر لسنة 1989، ج ر ج ج رقم 94 المؤرخة في 1976/11/24، ص2211.
- دستور الجزائر لسنة 1989، ج ر ج ج قم 09 المؤرخة في 01-03-1989 ص234.
- دستور الجزائر لسنة 1996، ج ر ج ج رقم 76، المؤرخة في 08-01-1996- ص06.

[160]- المادة 34 من دستور 1996 المعدل بمقتضى القانون رقم 16- 01 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية، رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016- ص10.

[161]- المادة 32 من نفس الدستور.

[162]- المادة 157 من نفس الدستور.

" إذن الحق والحرية عملة واحدة لوجهين، هذه الحقوق قد تكون فردية وقد تكون جماعية، وبالرجوع إلى ديباجة الدستور نجدها تنص في الفقرة 12 على أن:" الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية"[163].

ولقد سجل المجلس الدستوري العديد من الاجتهادات في إطار الرقابة على دستورية القوانين، وبالأخص في مجال ممارسة المواطنين لتلك الحقوق المنصوص عليها دستوريا.

المطلب الأول: الحق في الاقتراع العام والمباشر والسري

ظهر الحق الانتخابي مع ظهور الفكرة القائلة بان الحكومة الديمقراطية هي الوحيدة التي يمكن اعتبارها ذات مشروعية وبانتصار المبدأ الديمقراطي الذي دعا إلى ضرورة إشراك المواطن في الشؤون العامة أصبح الاقتراع العام الذي تم تكريسه على مستوى المواثيق الدولية المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية للإنسان والدساتير المعاصرة إحدى الضمانات الأساسية لحق الانتخاب، وتدعيم هذا الضمان الأساسي لحق الانتخاب المتمثل في الاقتراع العام من خلال الإقرار التدريجي للدساتير المعاصرة وبالأخص حمايته من أي انحراف من شأنه أن يخل بدستوريته.

وبالفعل تدخل المجلس الدستوري في الجزائر بتقرير عدم دستورية الأحكام التي تتيح إمكانية التصويت أحد الزوجين عن الآخر إذا قدم الدفتر العائلي والبطاقتين الانتخابيتين تأسيسا على المادة 65 و68 من الدستور اللتان تنصان على أن انتخاب كل من رئيس الجمهورية وأعضاء المجلس الشعبي الوطني يكون عن طريق الاقتراع العام والمباشر والسري، ليؤكد بعد ذلك المجلس الدستوري على الطابع الشخصي للتصويت، وأن الوكالة حق معترف به لكونه محصور في حالة قيام المانع عن الحضور الشخصي للنائب عن الاقتراع[164].

وبناء على المادة 54 الفقرة الثانية من قانون الانتخابات موضوع إخطار المجلس الدستوري التي تنص على أنه بإمكان أحد الزوجين التصويت على الآخر مع إثبات الرابطة الزوجية عن طريق تقديم الدفتر العائلي.

ويتضح من خلال التعديلات التي سبقت أن المشرع قام بتحقيق عدد الوكالات المسموح بها لكل موكل من خمسة إلى واحدة، كما أقر بصفة محددة الأوضاع التي تبرر حق في الوكالة، وحصرها فقط في حالة قيام المانع عن الحضور الشخصي للناخب، يتضح أن كل هذه التدابير التشريعية إنما تستهدف إلى تجسيد التطبيق الفعلي للمبدأ الدستوري في الاقتراع العام المباشر والسري المنصوص عليه دستوريا

---

[163]- عبد المجيد زعلاني، المدخل لدراسة القانون النظرية العامة للحق، دار الهومة، الجزائر، 2011- ص17.

[164]- تنص المادة 53 من قانون الانتخابات على أنه:" يمكن للناخب المنتمي إلى إحدى الفئات المبينة أدناه، أن يمارس حق التصويت بالوكالة بطلب منه.

1- المرضى الموجودين بالمستشفيات و/ أو الذين يعالجون في منازلهم.

2- من لهم عوائق صحية إلى درجة العجز.

3- العمال والمستخدمون الذين يعملون خارج ولاية إقامتهم او الذين هم في تنقل والذين يلازمون أماكن عملهم يوم الاقتراع...الخ".

القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، رقم 01، المؤرخة في 2012/01/14. ص17.

المطلب الثاني: حماية المجلس الدستوري للسيادة بنوعيها

أكد المجلس الدستوري من خلال الكثير من التجارب العملية على أهمية الحفاظ على مكتسبات السيادة الوطنية التي كرسها الدستور إضافة على النتائج المترتبة عليها كحق التمثيل، فصرح المجلس الدستوري أن المادة 20 غير مطابقة للدستور، وأكد أن مهمة النائب بدرجة الأولى وطنية، وأن النواب يشاركون بهذه الصفة في ممارسة السيادة الوطنية، حيث جاء في ذلك واعتبارا بذلك فإنه لا يمكن للمجلس الشعبي الوطني وضع شروط خاصة للنواب على أساس انتمائهم الجزائري الأصلي، كون مهمة النائب ذات أبعاد وطنية استنادا إلى أحكام المادة 105 من الدستور ويشاركون جميعا بهذه الصفة، وبمقتضى أحكام المادة 7 من الدستور تمارس السيادة الوطنية كممثلين منتخبين بصرف النظر عن أي اعتبار آخر...".

ومن جهة أخرى كرس المجلس الدستوري في الجزائر تكريس الديمقراطية من خلال التأكيد على السيادة الشعبية إلى جانب السيادة الوطنية، فجعل للهيئة الانتخابية كامل الحق في تقدير الكيفية التي يتم بها أداء المنتخبين لمهامهم، حيث أخضع المجلس الدستوري الرئيس الممارس لمهامه والذي يترشح لعهدة أخرى، وكذلك النائب الذي استكمل عهدته النيابية ويترشح لعهدة أخرى ضرورة تمتعه بنفس الشروط للانتخاب كغيره من المترشحين، حيث صرح أنه" نظرا إلى أن المبدأ الأساسي للسيادة الشعبية والسير العادي للمنظومة الديمقراطية يأمران حائزي المهمة الانتخابية القيام بردها وجوبا عند حلول أجلها إلى هيئة الناخبين التي لها الحق في تقدير الطريقة التي تم بها أداء تلك المهمة"[165].

المطلب الثالث: حماية المجلس الدستوري لحق إنشاء الأحزاب السياسية

حاول المجلس الدستوري من خلال اجتهاداته في إطار الرقابة على دستورية القوانين حماية بعض الحقوق السياسية والمدنية، لكن ما يسجل عليه أن أغلب هذه الاجتهادات لم تكن لتأكيد هذه الحقوق والحريات بصفة مباشرة بل كانت لتأكيد على المساواة في ممارستها[166]". ففي رأي المجلس الدستوري المتعلق بمراقبة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور[167]. قضى بعدم دستورية ما تشترطه المادة 3 من هذا الأمر، من عدم استعمال الحزب السياسي للمكونات الأساسي للهوية الوطنية بأبعادها الثلاثة وهي الإسلام والعروبة والأمازيغية لأغراض سياسية[168]. حيث وضع المجلس الدستوري بمقتضى هذا الرأي الأطر العامة التي يجب على المشرع أن

---

[165]- فبالي فطة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة مجال ممدود وحول المحدود، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2010- ص112.

[166]- مسراتي سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص329.

[167]- نصت عليه المادة 40 من دستور 1989 والمادة 42 من دستور 1996 والمادة من دستور 2016.

[168]- رأي المدلس الدستوري رقم 01- ر أ ق ع ض/ م د المؤرخ في 06-03- 1997.

يراعيها ويلتزم بها كي لا يمس بالحقوق والحريات الأساسية للمواطن، التي تفرض قيود من شأنها أن تنقص من المبدأ الدستوري المنصوص عليه في المادة 42 من الدستور[169].

نفس الشيء بما تشترطه المادة 13 من نفس الأمر على الأعضاء المؤسسين والمنتمين لحزب سياسي أن يكونوا حاصلين على الجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة منذ 10 سنوات على الأقل، وكذا اشتراط إقامتهم المنتظمة على التراب الوطني وهذا من شأنه التضييق في حق إنشاء الأحزاب السياسية الذي يعترف ويضمنه الدستور.

كما ألغى المجلس الدستوري الحكم الذي تتضمنه المادة 14 من هذا الأمر من اشتراط تضمين ملف التصريح بتأسيس حزب سياسي شهادة تثبت عدم تورط أبوي مؤسس الحزب، إذا كان من مواليد ما بعد جويلية سنة 1942 في أعمال الثورة التحريرية، لأنها تخل ولا تتوافق مع مقتضيات المادة 29 من الدستور، التي تؤكد أن كل المواطنين سواسية أمام القانون، وكذا أحكام المادة 31 من الدستور التي تجعل من هدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تحول دون مشاركة فعلية للجميع في الحياة السياسية.

وبالرجوع إلى الإصلاحات الدستورية في مجال إنشاء الأحزاب السياسية[170]، قضي المجلس الدستوري أيضا بعدم مطابقة المادة 8 من القانون العضوي للدستور، والتي جاء فيها أنه لا يجوز طبقا لأحكام الدستور تأسيس أي حزب سياسي على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو أجنبي أو فئوي أو مهني أو جهوي".

حيث أن المشرع أضاف كلمة فئوي وفقا لما تضمنته حصريا المادة 42 من الدستور، وبالتالي فإنه قد أقر توسيع الأسس التي يمنع الاستناد إليها في تأسيس حزب سياسي، ولأن نص المادة 42 من الدستور لم يحل على القانون تحديد أسس أخرى يمنع إنشاء الحزب السياسي على أساسها، وبالتالي فإن المشرع يكون بذلك قد تجاوز ما انصرفت إليه إرادة المؤسس الدستوري في المادة 42 من الدستور، ومن ثمة إضافة كلمة " فئوي" تعتبر غير مطابقة للدستور[171].

رابعا: حماية المجلس الدستوري لحق الانتخاب

لقد كرست الضمانات الدولية حق المواطن في المشاركة السياسية والمساهمة في إدارة الشؤون العامة وذلك بتمتع كل مواطن بالحقوق والفرص من دون أي وجه من وجوه التمييز ومن دون قيود في أن يشارك في إدارة الشؤون العامة إما مباشرة أو بواسطة ممثلين مختارين بحرية وفي أن ينتخب وينتخب في انتخابات نزيهة تجري دوريا بالاقتراع العام، على قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري وضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين[172].

---

[169]- تنص المادة 42 من دستور 1996 على ما يلي: حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف بها ومضمون، ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية والقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية والوحدة الوطنية وامن التراب الوطني وسلامته واستقلال البلاد وسيادة الشعب وكذا الطابع الديمقراطي والجمهوري للدولة".

[170]- القانون العضوي رقم 12-04 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012، المتعلق بالأحزاب الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 02، المؤرخة في 05-01-2012- ص76.

[171]- ص79.

[172]- المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية 1966، كما كرست العديد من المواثيق الدولية منها المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الانسان والمادة 5 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والمادة 7 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري ضد المرأة.

وفي هذا الصـــدد تناول المجلس الدســـتوري حق الترشـــح من خلال قراره رقم 01 لســـنة 1989، والمتعلق بمراقبة دستورية قانون الانتخابات رقم 89-13[173]، إذ قرر بأن الفقرة الثانية من المادة 108 من القانون غير مطابقة للدستور، لأنها تفرض أن يرفق التصريح بالترشح لرئاسة الجمهورية بشهادة الجنسية الجزائرية الأصلية لزوجة وعلل المجلس قراره كما يلي؛ "نظرا لأحكام المادة 67 من الدســـتور، على أن رئيس الجمهورية رئيس الدولة يجســـد وحدة الأمة وهو حامي الدستور". ونظرا لكون محرر الدستور، اعتمادا على طبيعة الاختصاصات المسندة إلى رئيس الجمهورية، قرر أن تحدد شـــروط قابليته للانتخاب لمقاييس تســـمو على كل الشـــروط التي يجب أن تتوفر في المترشـــحين لأية مهمة انتخابية أخرى[174]. ونظرا إلى أن الرجوع الوحيد إلى القانون الذي ورد صـــراحة في المادة 68 من الدســـتور، لا يهم إلا كيفيات الانتخابات الرئاسية ونظرا لكون اشتراط تقديم المترشح شهادة زوجة الجنسية الجزائرية الأصلية، لا يمكن أن يماثل إحدى كيفيات الانتخاب الرئاسي، بل يشكل في الواقع شرط إضافيا لقابلية الانتخاب[175].

وفي نفس السياق، صرح المجلس الدستوري عدم دستورية المادة 110 من قانون الانتخابات[176]، التي تقضي بإخضاع الترشـــح لرئاســـة الجمهورية إلزامية للتزكية، وتقديمه من قبل جمعية أو عدة جمعيات ذات طابع ســـياســـي، وكذلك تدعيمه بـــــــــ 600 عضو منتخب في المجالس الشعبية حيث قضى المجلس الدستوري بعدم مطابقتها لدستور على أســـاس أن هذه الإلزامية تســـتبعد من المنافســـة الانتخابية كل المترشـــحين الذين لا يرشـــحون تحت رعاية جمعيات ذا طابع سياسي.

فضـــلا عن كونها تقف عائقا أمام ممارســـة حق المواطن في أن ينتخب وأن ينتخب، ومن جهة أخرى دعم المترشـــح لرئاســـة الجمهورية بتوقيع 600 منتخب يعد ضـــمانة كافية وهامة للمواطن في أن ينتخب وينتخب[177]، وكذلك صـــرح المجلس الدستوري بأن المادة 111، والفقرة الثالثة من المادة 91 من قانون الانتخابات غير مطابقتين للدستور، والتي تقضـــي بإعفاء رئيس الجمهورية من الشـــرط المذكور أعلاه، وإعفاء النائب من إلزامية دعم ترشـــحه بنســـبة توقيع 10%، من منتخبي الدائرة الانتخابية في حالة لم يترشح من جديد تحت رعاية جمعية ذات طابع ســـياســـي، فقد قضى المجلس بعدم مطابقة هذين الإعفاءين لأحكام المادة 47 من دســـتور 1989 التي تعترف لجميع المواطنين بالحق قابلية الانتخاب[178].

بالتالي فإن المترشـــحين لأي انتخاب يجب أن تتوفر فيهم كذلك نفس الواجبات ويتمتعوا بنفس الحقوق، وقد بنا المجلس الدســـتوري حكمة في ذلك على أن المبدأ الأســـاســـي للســـيادة الشـــعبية والســـير العادي لأي نظام ديمقراطي

173

174- ضبطت المادة 70 من الدستور 1989 بكيفية حصرية شروط قابلية الانتخاب لرئاسة الجمهورية.

175- قرار المجلس الدستوري رقم 01- ق/ .ق/ م.د/ /89 المؤرخ في 20- 08-1989، المتعلق بقانون الانتخابات، الموافق لـ 18 محرم 1410- العدد 36- ص11.

176- قانون الانتخابات رقم 89- 13.

177- طبقا للمادة 47 من دستور 1989 والتي تقابلها المادة 50 من دستور 1996.

178- وفي المادة 28 من الدستور تقر تاوي جميع المواطنين امام القانون.

يفرضان على المنتخب الذي انتهت عهدته الانتخابية إعادة تسليمها لدى انقضائها إلى الهيئة الناخبة التي يعود إليها الحق في تقدير هذه العهدة[179].

وفي ما يخص حماية المجلس الدستوري لحق الترشح والانتخاب أكد في العديد من المواضيع على حق الشعب في اختيار ممثليه، حيث أحال بطريقة ضمنية إلى الحرية التي ضمنها الدستور في المادة 10 من دستور 1989، حيث عبر عنها المجلس الدستوري بالامتياز الانتخابي للمواطن وأن الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد ليس إلا كيفية لتوزيع المقاعد المطلوب شغلها في المجالس الشعبية لا يمس في شيء الاختيار الانتخابي لدى المواطن[180].

خامسا: حماية المجلس الدستوري للحق النقابي

لقد عالج المجلس الدستوري الجزائري الحق النقابي من خلال رأيه رقم 2004/02، بمناسبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء لأحكام الدستور، بخصوص فحص المادة 35 الفقرة 01 من القانون التي نصت على أن الحق النقابي معترف به للقاضي في حدود الأحكام المنصوص عليها في المواد 7-2-16 من هذا القانون، وتأسيسا على نص المادة 56 من الدستور 1996، التي أكدت على أن الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين.

اعتبر المجلس الدستوري أن المشرع قد ضيق من نص المادة 35 الفقرة 1 عند إحالتها للمادة 16 من نفس القانون من حرية ممارسة القاضي لحقه النقابي، وذلك بإجباره على التصريح بذلك لدى وزير العدل حتى يتمكن عند الاقتضاء من اتخاذ كافة التدابير والإجراءات الضرورية للمحافظة على استقلالية وكرامة القضاء، وبالتالي وإن كان للمشرع الحق في تقييد الشروط لممارسة الحق النقابي نظرا لخصوصية مهمة القاضي، إلا أنه لا يستطيع تقييد هذا الحق الدستوري وعليه اعتبر المجلس الدستوري بأن تصريح القاضي بنشاطه النقابي لوزير العدل للسماح له باتخاذ التدابير من شأنه المساس بإرادة المؤسس الدستوري الضامنة لممارسة جميع المواطنين للحق النقابي[181].

المبحث الثالث: حماية المجس الدستوري للحقوق والحريات الشخصية

إضافة إلى جملة الحقوق والحريات السياسية السابقة الذكر، والتي كرس المجلس الدستوري حمايتها، فإن هذا الأخير عمل أيضا على حماية أهم الحقوق والحريات الشخصية والتي هي الأخرى حظيت بضمانات دولية عديدة، والتي اعتبرها من الحقوق اللاصقة بحقوق المواطن التي لا يجوز المساس بها لأي سببا كان. وبالرجوع إلى تجربة

179- نماذج من اجتهادات المجلس الدستوري مجلة المجلس الدستوري، العدد 01- 2013- ص ص 254- 255.

180- القرار رقم 01 ق ق م د المؤرخ في 20 أوت 1989، المتعلق بقانون الانتخابات المؤرخ في 30 أوت الموافق ل، 18 محرم 1410، العدد 36- ص11.

181- مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على ضوء دستور 1996- واجتهادات المجلس الدستوري 1989- 2010- المرجع السابق، ص ص 230- 321.

المجلس الدســتوري الجزائري من خلال تلك الآراء والاجتهادات نجده قد كرســها إلى جانب تلك الحقوق والحريات كضمانة وطنية سواء في حماية لمبدأ الهوية الوطنية ومبدأ حرية الإقامة وكذلك مبدأ خصوصية المواطن.

أولا: حماية المجلس الدستوري لمبدأ المحافظة على الهوية الوطنية

أثر مراقبة المجس الدستوري لمدى مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية للدستور[182]. عمل على حماية الأبعاد التي تمنع اســتعمل المكونات الأســاســية للهوية الوطنية في أبعادها الثلاث الإســلام، العروبة والأمازيغية لأغراض ســياســية، حيث جاء في رأيه رقم 97/01 بخصــوص ما تشــترطه المادة 3 من هذا الأمر من عدم اســتعمال الحزب الســياسي للمكونات الأســاســية للهوية الوطنية بأبعادها الثلاث المذكور أعلاه، واعتبار أن الفقرة الرابعة من المادة 42 من الدســتور يحظر الأحزاب الســياســية اللجوء إلى الدعاية الحزبية التي تقوم على العناصــر المبنية في الفقرة الثالثة من نفس المادة"، واعتبار أن المشرع حينما أضاف عبارة:"... وكذا لأغراض سياسية لعبارة... لأغراض الدعاية الحزبية". قد أخل بمقتضــيات المادة 42 الفقرة الثانية من الدســتور التي تمنع ضــرب المكونات الأساسية للهوية الوطنية"[183].

هذا وقد اعتبر المجس الدســتوري الجزائري في رأي لاحق له بأحكام تشــريعية تلزم المترشــح لرئاســة الجمهورية بالتعهد بعدم اســتعمال المكونات الأســاســية للهوية الوطنية لأغراض حزبية وســياســية ولكون هذه المكونات ذات استعمال سياسي. واعتبر أن المشرع حين أضاف كلمة"... وسياسية" لعبارة"... لأغراض حزبية" قد أخل بمقتضيات الفقرة 2 من المادة 70 من الدســتور التي تجعل من رئيس الجمهورية حامي الدســتور هذه المهمة التي تتطلب منه العمل على ترقية المكونات الأساسية للهوية الوطنية في أبعادها الثلاثة الإسلام والعروبة والأمازيغية[184].

ثانيا: حماية المجلس الدستوري لحرية الإقامة

لطالما كان المجلس الدســتوري حريصــا على حماية الحريات الشــخصــية، فبالرجوع إلى رأيه رقم 01-1997 دافع فيه عن حرية الإقامة، حيث ارتأى إلى أن الشــرط الذي وضــعه المشــرع والمتمثل في الإقامة المنتظمة على التراب الوطني للأعضاء المؤسسين للحزب السياسي متعارض مع مقتضيات المادة 44 من الدستور، التي تؤكد حق كل مواطن يتمتع بحقوقه المدنية والســياســية..." أن يختار بكل حرية موطن إقامته، لأن المؤســس الدســتوري الجزائري عندما اقتصــر على ذكر حرية اختيار موطن الإقامة دون ربطه بالإقليم، كان يهدف لتمكين المواطن من ممارســة إحدى الحريات الأساسية المكرسة في الدستور والمتمثلة في حرية اختيار موطن الإقامة داخل أو خارج التراب الوطني[185].

---

[182]- الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06-03-1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر ج ج العدد 12- 1997- ص ص03-29.

[183]- الرأي رقم 01 / ر أ ق المؤرخ في 06 ماس 1997 الموافق لـ 27 شوال 1417، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية لأحكام الدستور.

[184]- الرأي رقم 02- ر أ ق عض/ م المؤرخ في 6 مارس 1997 الموافق لـ27 شوال 1417، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور.

[185]- عبد القادر شربال، قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل احكام الدستور الجزائري، دار هومة، الجزائر، ص ص 87- 89.

ثالثا: حماية المجس الدستوري لحياة المواطن الخاصة

إن الحق في احترام الحياة الخاصة هو حق الفرد في أن يكون حرا ويعيش حياته الخاصة كما يحلو له، وبهذا المعنى يترادف هذا الحق مع الحرية ذاتها، ولقد كرست الضمانات الدولية من المواثيق والمعاهدات حماية هذا الحق من أي شكل من أشكال الاعتداء، حيث نصت المادة 17 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية بما يلي:" لا يجوز تعريض أي شخص على نحو تعسفي أو غير قانوني، لتدخل في خصوصياته وشؤون أسرته أو بيئته أو مراسلاته، ولا لأي حملات غير قانونية تمس شرفه أو سمعته"[186].

وبالرجوع إلى رأي رقم 2004/01[187]. منع المجلس الدستوري انتهاك الحياة الخاصة للمواطنين، حيث جاء في رأيه عدم دستورية حق اللجان الانتخابية البلدية في الاطلاع على القائمة الانتخابية والحصول على نسخة منها، ذلك استنادا إلى المادتين 35 و39 الفقرة الأولى من دستور 1996. اللتان تنصان على عدم انتهاك الحياة الخاصة بالمواطن، وأقرتا حمايته بموجب القانون لتكون بذلك المخالفات المرتكبة ضد الحقوق المكرسة في هذا المبدأ معاقب عليها قانونا، مع العلم أن المادة 35 من الدستور تنص على أنه يعاقب القانون على المخالفات المرتكبة ضد الحقوق والحريات وعلى كل من يمس سلامة الإنسان البدنية والمعنوية[188].

الخاتمة:

حول الحديث عن تكريس الحقوق والحريات في الجزائر، نجد أن التعديل الدستوري لسنة 2016، قد وسع مجال الحقوق والحريات، وهذا في إطار تدعيم دولة القانون[189]. حيث جاء هذا التعديل بمبادرة من رئيس الجمهورية[190]. وحضي على رأي معلل من قبل المجلس الدستوري[191]. وصادق عليه البرلمان[192] دون عرضه على الاستفتاء الشعبي الوطني ثم طرح المشروع على المجلس الدستوري وقد عين رئيس الجمهورية بوتفليقة هذه اللجنة بقيادة كردون عزوز في أفريل 2013، أوكلت لها مهمة إعداد مشروع التعديل[193].

186- أحمد سليم سعيفان، الحريات العامة وحقوق الانسان، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2010- ص42.

187- رأي رقم 01/ ر ق ع/ م د/ 04 المؤرخ في 5 فيفري 2004، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور.

188- تنص المادة 1/39 من الدستور على أنه:" لا يجوز انتهاك حرمة حياة المواطن الخاصة وحماية شرفه، ويحمي القانون سرية المراسلات والاتصالات الخاصة بكل شكالها مضمونة".

189- سلطاني ليلة فاطيمة، الحقوق والحريات والواجبات في ظل تعديل الدستوري الجزائري، لسنة 2016- مجلة جيل أبحاث القانونية المعمقة، العدد 7- أكتوبر 2016- ص33.

190- الصادر بالقانون رقم 16/01 المؤرخ في 6 مارس 2016- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد رقم 14، الصادر في 7 مارس 2016.

191- حيث فصل مجلس الوزراء في 2 ماي 2011 في السلوب الذي يتبع في إعداد مشروع التعديل الدستوري القادم، وذلك بتبنيه لأسلوب اللجنة ذات الاختصاص التي سيقوم رئيس الجمهورية تعيينها، وسنرفع إليها اقتراحات الأحزاب والشخصيات.

192- 2016/02/07 على هذا المشروع ثم أصدره رئيس الجمهورية في 7 مارس 2016 بمقتضى القانون رقم 16/01 السابق الذكر.

193 - رأي المجلس الدستوري رقم 16-01- ر ت/ م د المؤرخ في 2016/28/01 المتعلق بمشروع قانون المتضمن التعديل الدستوري جريدة الرسمية، للجمهورية الجزائرية العدد رقم 06 المؤرخة في 3 فيفري 2016.

والملاحظ أن التعديل الدستوري الأخير قد أكد على كفالة الحقوق والحريات الخاصة[194]. والعامة حيث كفل الحقوق الاجتماعية من خلال عدة زوايا تخص فئات المجتمع المختلفة في إطار احترام مبدأ العدالة الاجتماعية ومبدأ المساواة فمثلا استحدث المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل 2016، مادة تهدف إلى تعزيز دور المرأة في المجتمع من خلال مناصفتها مع الرجال من أجل دعم مشاركتها الفعلية في مجالات الحياة الفردية[195]. هذا في المجال الاجتماعي كما استطاع استدراك والاعتراف بالحقوق والحريات الاقتصادية[196]،الدينية، الثقافية، العلمية[197] والقضائية[198]. لاسيما باستحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان كآلية دستورية وقانونية جديدة لحماية هذه الحقوق والحريات[199].

كما أن المؤسس الدستوري الجزائري تكريسا منه للحقوق والحريات السياسية استحدث مواد جديدة، سواء فيما يخص حقوق المعارضة[200] التي وسعت من دائرة حقوقهم البرلمانية والمالية وكذا إخطار المجلس الدستوري، وكذلك تأكيد الحق في إنشاء الأحزاب السياسية والاستفادة بحقوق مستحدثة[201]. والأكثر من ذلك استطاع المؤسس الدستوري الجزائري كفالة حق من الحقوق الجماعية،

وهو الحق في التظاهر السلمي للمواطن[202]. وهو حق لم تنص عليه الدساتير والتعديلات السابقة[203].

كل هذه المعطيات تسمح لنا القول أن المؤسس الدستوري الجزائري قد بدت رغبته الشديدة من خلال هذا التعديل تحقيق دولة القانون والعدالة الدستورية، ودليل على طموح الدولة الجزائرية في تعزيز وحماية الحقوق والحريات، لاسيما من خلال توسيع دائرة الأخطار، التي لطالما شكلت عائق من عوائق الرقابة على دستورية القوانين وكذلك من خلال حق إخطار المجلس الدستوري بناء على إحالة من المحكمة العليا أو المجلس الدولة، نتيجة تبنى آلية الدفع بعدم دستورية القوانين التي مكنت المواطن الجزائري من الدفاع عن حقوقه والمشاركة في ممارسة الرقابة على دستورية القوانين وهذا بدوره شكل قفزة نوعية في تجربة المجلس الدستوري الجزائري.

مرسوم رئاسي رقم 16/46 المؤرخ في 30 يناير 2016 المتضمن استدعاء البرلمان المنعقد بغرفتيه، جريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد رقم 06 المؤرخة في 03 فيفري 2016- صادق البرلمان في 07 /2016/02 على هذا المشروع ثم أصدره رئيس الجمهورية في 7 مارس 2016 بمقتضى القانون رقم 16/01 السابق الذكر.

194- الفقرة 14 من ديباجة الدستور المعدل 2016- يظل الشعب الجزائري متمسكا بخياراته من أجل الحد من الفوارق الاجتماعية والقضاء على أوجه التفاوت الجهوي ويعمل على بناء اقتصاد منتج وتنافسي في إطار التنمية المستدامة والحفاظ على البيئة.

195- المادة 36 من التعديل الدستوري 2016.

196- المادة 43 من نفس التعديل الدستوري.

197- المواد 45 و51 من التعديل الدستوري.

198- المواد 56- 61 من التعديل الدستوري.

199- المواد 198 و199 من التعديل الدستوري.

200- 144 من التعديل الدستوري.

201- المادة 53 من التعديل الدستوري.

202- المادة 49 من التعديل الدستوري لسنة 2016-

203- سلطاني ليلى فاطيمة، المرجع السابق، ص ص.33-34.

انطلاقا مما سبق نلاحظ أن التعديل الدستوري لسنة 2016 جاء لاستدراك الأخطاء السابقة، ولمجابهة تلك الانتقادات التي لطالما كانت موجهة للمجلس الدستوري لاسيما من خلال توسيع جهات الأخطار، ويعتبر هذا التعديل بمثابة تأكيد على حجية اجتهادات المجلس الدستوري، وبالتالي ضمان استقرار المنظومة الدستورية والقانونية في الجزائر، وبالتالي صيانة الحقوق والحريات.

قائمة المراجع:

الكتب:

- أحمد سليم سعيفان، الحريات العامة وحقوق الانسان، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2010.
- عبد المجيد زعلاني، المدخل لدراسة القانون النظرية العامة للحق، دار الهومة، الجزائر، 2011.
- فبالي فطة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة مجال ممدود وحول المحدود، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2010.
- إبراهيم محمد الحسنين، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الفقه والقضاء، منشاة المعارف، مصر. بدون تاريخ.
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، القرار 180- 10 ديسمبر 1948 .
- عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية – دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات في الفكر الإسلامي والفكر الأوروبي، الدار الجامعية، بيروت.
- عبد القادر شربال، قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل احكام الدستور الجزائري، دار هومة، الجزائر.

المقالات:

- سلطاني ليلة فاطيمة، الحقوق والحريات والواجبات في ظل تعديل الدستوري الجزائري، لسنة 2016- مجلة جيل أبحاث القانونية المعمقة، العدد 7- أكتوبر 2016.
- محمد بو سلطان، مجلة المجلس الدستوري تطور القانون الدستوري في إفريقيا، العدد 04، الجزائر، 2014.

الدساتير الجزائرية:

- دستور الجزائر لسنة 1963 ح ر ج ج رقم 64 المؤرخة في 10-09-1963. ص888.
- دستور الجزائر لسنة 1989، ج ر ج ج رقم 94 المؤرخة في 1976/11/24، ص2211.
- دستور الجزائر لسنة 1989، ج ر ج ج قم 09 المؤرخة في 01-03-1989 ص234.
- دستور الجزائر لسنة 1996، ج ر ج ج رقم 76، المؤرخة في 08-01-1996- ص06.

القوانين والمراسيم:

1. الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06-03-1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر ج ج العدد 12- 1997- ص ص03- 29.

2. -القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية رقم 25، والقانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 والمعدل في 2016 بتاريخ 7 فيفري 2016.
3. القانون رقم 16- 01 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية، رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016- ص10.[1]
4. القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، رقم 01، المؤرخة في 2012/01/14. ص17.
5. مرسوم رئاسي رقم 16/46 المؤرخ في 30 يناير 2016 المتضمن استدعاء البرلمان المنعقد بغرفتيه، جريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد رقم 06 المؤرخة في 03 فيفري 2016.

أراء المجلس الدستوري:

-رأي رقم 10/ ر ن / م د/ 2000 المؤرخ في 30 جويلية 2000 الموافق لـ 9 صفر 1421 المتعلق بمراقبة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، الجريدة الرسمية المؤرخة في 30 جويلية 2000، العدد 46.

-الرأي رقم 16/01 ر ت /م د/ المؤرخ في 18 ربيع الثاني 1437 الموافق لـ 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية المؤرخة في 3 فبراير 2016- العدد، ص 8-9.

- رأي المجلس الدستوري رقم 16-01- ر ت/ م د المؤرخ في 2016/28/01 المتعلق بمشروع قانون المتضمن التعديل الدستوري جريدة الرسمية، للجمهورية الجزائرية العدد رقم 06 المؤرخة في 3 فيفري 2016.

-الرأي رقم 01 / ر أ ق المؤرخ في 06 ماس 1997 الموافق لـ 27 شوال 1417، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية لأحكام الدستور.

-الرأي رقم 02- ر أ ق عض/ م المؤرخ في 6 مارس 1997 الموافق لـ 27 شوال 1417، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور.

- رأي رقم 01/ ر ق ع/ م د/ 04 المؤرخ في 5 فيفري 2004، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور.

- رأي المجلس الدستوري رقم 01- ر أ ق ع ض/ م د المؤرخ في 06-03- 1997.[1]- القانون العضوي رقم 12-04 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012، المتعلق بالأحزاب الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 02، المؤرخة في 05-01-2012- ص76.

- قرار المجلس الدستوري رقم 01- ق/ .ق/ م.د/ 89/ المؤرخ في 20- 08-1989، المتعلق بقانون الانتخابات، الموافق لـ 18 محرم 1410- العدد 36- ص11.

القرار رقم 01 ق ق م د المؤرخ في 20 أوت 1989، المتعلق بقانون الانتخابات المؤرخ في 30 أوت الموافق لـ 18 محرم 1410، العدد 36- ص11.

مواقع الانترنت:

http://fdsp.univ-biskra.dz/images/revues/mf/

صيغة "الحكر" بين قانون الأوقاف الجزائري والمغربي

Al-Hakkar formula between the endowment law Algerian and the endowment law Moroccan

رشيدة بركات

طالبة دكتوراه، جامعة باتنة، الجزائر

الملخص

حاولت هذه الدراسة المقارنة بين صيغة "الحكر" في القانون الجزائري والقانون المغربي، وهي صيغة ابتكرها الفكر الاقتصادي الإسلامي لتمويل استثمارات الأوقاف التي تراجع ريعها وخرب أصلها، والتي تقوم أساسا على تسليم أرض الوقف أوعمرانه إلى جهة تقوم بعمارته واستغلاله طيلة فترة معينة من الزمن، يعود بعد انقضائها الملك الوقفي للجهة الوصية على الوقف.

الكلمات المفتاحية: الوقف الإسلامي، صيغة "الحكر"، قانون الأوقاف الجزائري، قانون الأوقاف المغربي.

Abstract

This study tried to compare between the formula-HAKR- in Algerian law and Moroccan law, this formula devised by Islamic economic thought, to finance investment endowment which fell proceeds and ruined their origin, which are based on the delivery of land endowment, who wanted to exploit it in period of time, this endowment returns at the end of the period to endowment direction.

Keywords: the endowment, Al-Hakkar- formula, the endowments lawAlgerian,the endowments law Moroccan.

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على المصطفى الأمين، وعلى آله وصحبه، والتابعين بإحسان إلى يوم الدين، وبعد :

سعت الشريعة الإسلامية إلى تنظيم مسائل الوقف، وبينت أركانه وضوابط التصرف فيه ضمن ما بينه الفقهاء في الكتب والمراجع الفقهية، "فأجمعوا على أن الوقف يجب أن يكون قربة لله تعالى، أما تفصيل أحكامه المقررة في كتبهم

فهي جميعا اجتهادية وقياســية، للرأي فيها مجال، لأنه لم يرد نص شــرعي إلزامي ومفصــل لأحكام الأوقاف"[204]، كما سعت مختلف التنظيمات التشريعية عبر أقطار الدول الإسلامية إلى صياغة القوانين والأنظمة الوقفية، معتمدة في ذلك على الموروث الفقهي في مجال الأوقاف.

تأسيسا على ما سبق، يطرح التساؤل التالي: كيف تناول المشرع الجزائري والمشرع المغربي صيغة "الحكر "في الأوقاف الإسلامية؟ وهل اعتمد كل منهما على الأحكام الفقهية الواردة بخصوص هذه الصيغة لإعداد القانون الخاص بها؟

المطلب الأول: صيغة الحكر في الفقه الإسلامي

للحديث عن صيغة الحكر في الفقه الإسلامي ومفهومها، لا بد أولا من الحديث عن مفهوم الوقف في الفقه الإسلامي.

الفرع الأول: مفهوم الوقف في الفقه الإسلامي

في ما يلي تعريف الوقف لغة، يليه تعريفه عند أئمة المذاهب الأربعة.

أولا : تعريف الوقف لغة

تأتي المصطلحات التالية:"الوقف والتحبيس و التسبيل" بمعنى واحد.[205]

وهو" مصدر وقف وقف الأرض على المساكين وقفا أي حبسها"، والحبس هو المنع.[206]

واشتهر إطلاق كلمة الوقف على اسم المفعول وهو الموقوف، والأصح أن يقال : وقفت كذا بدون الألف، فأوقفت لغة تميمية رديئة وعليها العامة[207].

ثانيا: تعريف الوقف اصطلاحا

تباينت تعريفات الوقف في الفقه الإســلامي، وذلك لاختلاف العلماء في نظرتهم إلى طبيعة وماهية الوقف–الاختلاف قائم حول لزوم ودوام الوقف أو عدم ذلك وحول ملكيته وانتقالها إلى الموقوف عليه أو إلى ملك الله تعالى –.

1_تعريف الإمام أبي حنيفة النعمان

"الوقف هو حبس العين على حكم ملك الواقف والتصدق بالمنفعة على جهة الخير"[208]

يقضي هذا التعريف بعدم لزوم الوقف،فملكية العين لم تخرج من ذمة الواقف، وأن حقيقته هي تبرع بالمنفعة دون الأصل، وعليه يستطيع الواقف التصرف في عين الوقف متى شاء ذلك، وللواقف حق الرجوع عنه.

2_تعريف صاحبي أبي حنيفة (أبو يوسف، محمد بن الحسن الشيباني)

"الوقف حبس العين على حكم ملك الله تعالى، والتصدق بالمنفعة".[209]

---

[204]- مصطفى أحمد الزرقا، أحكام الأوقاف، دار عمار، عمان، ط2، 1998، ص19.

[205]- وهبة الزحيلي، الوصايا والوقففي الفقه الاسلامي، دار الفكر، دمشق، ط2، 1996، ص133.

[206]- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز أبادي، القاموس المحيط، تحقيق أنس محمد الشامي، زكرياء جابر أحمد، دار الحديث، القاهرة، د ط، 2008، ص 388.

[207]- وهبة الزحيلي، الوصايا والوقف.... المرجع السابق، ص 133.

[208]- محمد أمين بن عمر بن عابدين، رد المحتار على الدر المختار شرح تنوير الأبصار، تحقيق عادل أحمد عبد الموجود وعلي محمد معوض، دار عالم الكتب، الرياض، ط خاصة، 2003، ج6، ص 518.

[209]- وهبة الزحيلي، الفقه الإسلامي وأدلته، دار الفكر، دمشق، ط 6، 2008،ص 151.

خالف الصاحبان أبا حنيفة، بخروج ملكية الوقف من ملكية الواقف إلى حكم ملك الله تعالى، بمعنى لزوم الوقف، ومنع الواقف من التصرف في عينه.

3_تعريف الإمام مالك بن أنس

"الوقف هو جعل المالك منفعة مملوكة ولو كان مملوكا بأجرة[210] أو جعل غلته كدراهم لمستحق بصيغة، مدة ما يراه المحسن"[211]، ومن نتائج هذا التعريف :

أ_أن الوقف لا يقطع حق الملكية في العين الموقوفة، ولكن يقطع حق التصرف في العين الموقوفة.

ب_جوازتأقيت الوقف أي تحديده بمدة معينة، فلا يشترط فيه التأبيد.

4_تعريف الإمام الشافعي

"الوقف حبس مال يمكن الانتفاع به مع بقاء عينه، بقطع التصرف في رقبته على مصرف مباح تقربا إلى الله تعالى"[212].

يقضي التعريف بقطع التصرف في رقبة الوقف، وهذا يعني خروج ملكية الوقف من حكم الواقف إلى حكم ملك الله تعالى.

5_تعريف ابن قدامة المقدسي

"الوقف تحبيس الأصل وتسبيل المنفعة "[213].

التعريف مأخوذ من قول الرسول عليه الصلاة والسلام لعمر بن الخطاب"حبس أصلها وسبل ثمرها"[214]، ولما كان النبي عليه الصلاة والسلام أفصح الناس لسانا وأوضحهم بيانا، يمكن القول أن تعريف ابن قدامة هو أوجز وأبلغ التعريفات[215].

الفرع الثاني: ماهية صيغة الحكر في الفقه الإسلامي

أورد الفقه الإسلامي صيغة تمويلية للأملاك الوقفية التي تحتاج إلى مزيد من الاستثمارات حتى تصبح صالحة لتوليد الدخل، وهي صيغة عرفت باسم "الحكر في الأوقاف".

أولا: تعريف عقد الحكر

أ_ الحكر لغة: الحكر حبس الطعام لتربص غلائه، وصاحبه محتكر، وأصل الحكرة هو الجمع والإمساك، فالتحكير على هذا هو "المنع"، حكر فلان أرض فلان: أي منع غيره من البناء عليها[216].

---

[210]- مثال المملوك بأجرة: أن يستأجر الواقف دار مملوكة أو أرضا مدة معلومة، ثم يقف منفعتها لمستحق آخر غيره في تلك المدة.

[211]- مالك بن أنس، المدونة الكبرى، تحقيق علي الهاشمي، دار النصر، القاهرة،2001 ، ج 10، ص 282.

[212]- محمد بن الخطيب الشربيني، مغني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج، المعرفة، بيروت، ط1، 1997، ج 2 ص 485.

[213]- موفق الدين ابن قدامة المقدسي، المغني، تحقيق عبد الله بن عبد المحسن التركي عبد الفتاح محمد الحلو، دار عالم الكتب، الرياض، 1998، ط 3، ج 8، ص 184.

[214]- عن ابن عمر: (أن عمر أصاب أرضا من أرض خيبر، فقال: يارسول الله أصبت أرضا بخيبر، لم أصب قط أنفس عندي منه،فما تأمرني؟ فقال صلى الله عليه وسلم: إن شئت حبست أصلها، وتصدقت بها)، مسلم بن الحجاج أبو الحسن القشيري النيسابوري، صحيح مسلم، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي، دار إحياء التراث العربي، لبنان، كتاب الوصية، باب الوقف، رقم1632/ج 3، ص 627.

[215]- وهبة الزحيلي، الفقه الإسلامي...،مرجع سابق، ص 153.

[216]- مجد الدين الفيروز أبادي، القاموس...،مرجع سابق، ص ص 388،387.

و أصله في كلام العرب : الحكر –بالفتح- وهو الماء المجتمع، كأنه احتكر لقلته، أما الحكر- بالكسر- فهو غير موجود بكتب اللغة، مما يفهم أن هذا الإطلاق قد اصطلح عليه الناس بكسر الحاء وسكون الكاف[217].

ب_ الحكر في الاصطلاح الشرعي

أقدم تعريف اصطلاحي للحكر هو ما ذكره الرملي الحنفي[218] حيث قال :"الاستحكار عقد إجارة يقصد به استبقاء الأرض المقررة للبناء والغرس أو لأحدهما"[219].

وهذا التعريف قد نقله وعول عليه من جاء بعده من أهل العلم، ممن تكلم في هذا العقد ومن بينهم:ابن عابدين في حاشيته، وكذلك محمد أبو زهرة في بحثه الذي نشر بمجلة القانون والاقتصاد في عددها السادس عشر[220]، ولقد استعمل الفقهاء لفظ الحكر للدلالة على ثلاثة معان هي :

1_الأجرة المقررة على عقار موقوف إجارة طويلة، وهذا ما قصده الشيخ عليش في فتواه "أنه لابد للوقف من حكر" أي أجرة تصرف للمستحقين[221].

2_العقار الموقوف المؤجر إجارة طويلة.[222]

3_العقد الذي يتم بموجبه تأجير أراض وقفية إجارة طويلة، وهذا المعنى هو الأكثر شيوعا عند إطلاق لفظ الحكر أو التحكير أو الاستحكار[223].

ثانيا: شروط عقد الحكر و خصائصه

تمتاز صيغة الحكر في الأوقاف الإسلامية بجملة من الخصائص، سنأتي على ذكرها، لكن قبل ذلك سنورد بعض الشروط الواجب مراعاتها عند تطبيق هذه الصيغة.

أ_ شروط عقد الحكر

يتضمن عقد الحكر مدة محددة وإن كانت طويلة، ولكن جرى العرف أن تكون الأحكار مستمرة للأبد، وإن عين فيها وقت الإجارة بمدة، ولكن لا يقصد خصوص تلك المدة فمن احتكر أرضا مدة ومضت، فله أن يبقى وليس للمتولي على الوقف إخراجه[224]، إلا أن الفقهاء وضعوا أمرين لتقييد ذلك :

1_يجوز اشتراط إخراج المحتكر بعد المدة المتفق عليها، لأن الشروط المتفق عليها مقدمة على العرف السائد.[225]

217- صالح بن سليمان بن حمد الحويس، أحكام عقد الحكر في الفقه الإسلامي مقارنة بما عليه العمل في المملكة العربية السعودية، رسالة دكتوراه، قسم الدراسات العليا الشرعية، أم القرى، 2007، ص 39.

218- هو الشيخ خير الدين بن أحمد بن نور الدين الأيوبي الفاروقي الرملي،(993-1071هـ) شيخ الحنفية في عصره.

219- صالح بن سليمان بن حمد الحويس، أحكام عقد الحكر...المرجع السابق، ص 40.

220- صالح بن سليمان بن حمد الحويس، أحكام عقد الحكر...مرجع سابق، ص 41.

221- محمد بن أحمد بن محمد عليش، فتح العلي المالك على مذهب الأمام مالك، جمع علي بن نايف الشحود، ص 45 http//docs.google.com

222- علي محي الدين القرة داغي، وسائل إعمار أعيان الوقف، 2011، ص05، http//www.quaradaghi.com

223- محي الدين علي القرة داغي، وسائل إعمار...،مرجع سابق، ص 05.

224- عبد الله محمد الخرشي، شرح الخرشي على مختصر خليل، المطبعة الكبرى الأميرية، مصر، 1899، ط 2، ج 7، ص 79.

225- علي محي الدين القرة داغي، وسائل إعمار...،مرجع سابق، ص 09.

2_ أن لا يترتب على بقاء المحتكر بأجرة المثل ضرر على الوقف، فإن كان فيه ضرر فإنه يجوز للجهة المسؤولة أن ترفع الأمر إلى القاضي فيفسخ عقد الحكر.[226]

ب- خصائص عقد الحكر[227]

يعتبر عقد الحكر صيغة من بين عدة صيغ تمويلية وقفية، وله خصائص تميزه عن باقي الصيغ :

أ_ أن محله(المعقود عليه) هو الملك الوقفي: (أرض، عقار).

ب_ يجب دفع أجرة المثل للجهة الوقفية(بدل الحكر).

ج_ تتنازل جهة الوقف عن حق الانتفاع بالأوقاف المحكرة، عمليا لصالح المستحكر لفترة طويلة جدا.

د_لا يجوز صرف بدل الحكر(المبلغ الذي تأخذه الأوقاف من المحتكر) إلا على مصرف يتحد مع مصرف الوقف الأصلي.

هـ_حق الحكر من حقوق القرار، لا ينتهي بموت المستأجر، ولكنه يباع ويورث ويوهب وترد عليه كافة حقوق الملكية الأخرى، وهو ما يزيد من مخاطر اللجوء إليه.

و_الأجرة السنوية التي تأخذها الأوقاف مقابل حق الحكر، هي أجرة رمزية وليس لها مردود اقتصادي معتبر، والغاية منها إثبات ملكية جهة الأوقاف لهذا العقار.

ثالثا: مشروعية عقد الحكر لإعمار الأملاك الوقفية[228]

اختلف الفقهاء في حكر الأوقاف على ثلاثة مذاهب:

1_ ذهب جمهور الفقهاء إلى جواز إعمار الأملاك الوقفية بصيغة الحكر، ولو اشترط الواقف منع ذلك، إذا توفرت الشروط التالية:

أ_أن يكون الوقف قد تخرب وتعطل الانتفاع به.

ب_أن لا يكون لدى إدارة الوقف، الأموال الكافية لعمارة الوقف.

ج_أن لا تجد إدارة الوقف من يقرضها المال، لإعادة إعمار الوقف.

2_ذهب جمهور الحنابلة، وجمهور الشافعية، إلى جواز ذلك مطلقا.

3_ذهب بعض الشافعية إلى عدم جواز ذلك مطلقا.

والرا جح من الأقوال، هو قول الجمهور من الفقهاء، لأنه قيد الحكر بمصلحة الوقف، إذ أن حكر الوقف وإعماره أولى من بيعه إذا تعطل، وكذلك حكر الوقف أولى من بقائه خربا معطلا لا يدر ريعا.

---

[226]-محمد أمين ابن عابدين، رد المحتار....،مرجع سابق، ص 596.

[227]- أحمد محمد السعد،محمد علي العمري، الاتجاهات المعاصرة....،مرجع سابق،ص 82.

- محي الدين علي القرة داغي، وسائل إعمار....،مرجع سابق، ص 07.

[228]- محي الدين القرة داغي، وسائل إعمار....،مرجع سابق، ص ص 08،09.

المطلب الثاني: صيغة الحكر في قانون الأوقاف الجزائري

قبل التطرق إلى صيغة الحكر في قانون الأوقاف الجزائري، لا بأس بالإشارة الخفيفة إلى مراحل بلورة قانون الأوقاف الجزائري.

الفرع الأول: المراحل التاريخية لقانون الأوقاف

عرفت الدولة الجزائرية الوقف منذ أن صارت جزءا من دار الإسلام، ولقد استند في تنظيماته إلى أحكام الشريعة الإسلامية، وظلت محترمة طيلة الفترة الإسلامية من تاريخ الجزائر[229]، إلى أن وطئت أقدام المحتل الفرنسي هذا الوطن، لتعرف الأوقاف بعدها منحى آخر.

أولا: قانون الأوقاف قبل الاستقلال

إن كثرة الأملاك الوقفية في الجزائر كان يشكل عائقا أمام سياسة التوسع الاستعماري في البلاد، وفي هذا الصدد كتب أحد الفرنسيين قائلا: إن صناعة الأملاك المحبوسة أو الموقوفة تشكل إحدى العوائق التي لا يمكن التغلب عليها أمام الإصلاحات الكبرى التي هي وحدها القادرة على تحويل الإقليم الذي أخضعته أسلحتنا إلى مستعمرة حقيقية[230]، لذلك مباشرة بعد الاحتلال الفرنسي أول ما عمدت إليه السياسة الفرنسية في ذلك الوقت هو تحديد ملكية الدولة، حيث قام اللواء genralenchef بإصدار قرار 8 سبتمبر 1830م والذي يعتبر أول خطوة في إطار ما قامت به السلطات الفرنسية من جمع المعلومات من طرف العمال التركيين، وأكد هذا القرار أنه للسلطات الفرنسية الحق في الاستحواذ على أملاك موظفي الإدارة التركية السابقة، وبعض الأعيان من الكراغلة والحضر، لتلحق بها كذلك الأوقاف التابعة لمؤسسة أوقاف الحرمين، وبموجب هذا القرار أدخلت في إطار الأملاك العمومية كل أملاك البايلك بما فيها أراضي الأتراك المهاجرين، والأراضي التي كنت تابعة لمكة والمدينة والتي كانت تعرف باسم الأراضي المقدسة، وأراضي المساجد.

وتعزز هذا القرار بقرارات أخرى ، منها قرار الحاكم "كوزيل" الصادر بتاريخ: 1830/12/07م والذي بموجبه سمح للأوروبيين امتلاك الأملاك الوقفية دون أي قيد وشرط، لتوضع بعد ذلك كل الأملاك الوقفية تحت حماية الحكومة الفرنسية بموجب القرار المؤرخ في: 1835/01/08م، وحولت بموجبه العديد من الأملاك والأراضي الوقفية إلى مكاتب ومصالح إدارية ومرافق عمومية[231]، بل الأكثر من ذلك أصبحت كل مداخيل الأملاك الوقفية جزء لا يتجزأ من ميزانية الدولة الفرنسية، وهذا ما أكده صراحة القرار الوزاري المؤرخ في 1843/03/23م، بموجب المادة الأولى منه[232].

ثم جاء قرار 1858/10/30م، الذي أخضع الوقف لأحكام المعاملات الخاصة، وبالتالي أدخلت الأملاك الوقفية نهائيا في مجال التبادل العقاري حسب الأحكام القانونية الفرنسية، كما سمح أيضا لليهود حق امتلاك الأملاك الوقفية، لتصفى تقريبا مؤسسة الأوقاف وتفرنس بموجب القانون الصادر بتاريخ: 1873/07/26م المعروف بمشروع "ورني"، حيث أكدت المادة الأولى منه على أن: "تأسيس الملكية العقارية في الجزائر وحفظها والانتقال التعاقدي للملكيات

-ابراهيم بن محمد بن عبد القادر البلبالي، التعديلات المقترحة على قانون الأوقاف الجزائري لتنظيم الوقف النقدي، بحث مقدم للمؤتمر العلمي العالمي الخامس حول: الوقف الإسلامي، جامعة القرآن الكريم والعلوم الإسلامية، الخرطوم، السودان، 2017، ص 01.[229]

-ناصر الدين سعيدوني، دراسات في الملكية العقارية، المؤسسة الوطنية للكتاب، ط1، الجزائر، ص ص 83-101.[230]

-نادية إبراهيمي، الوقف وعلاقته بنظام الأموال في القانون الجزائري، ماجستير، جامعة بن عكنون، الجزائر، 1995، ص 47 وما بعدها.[231]

-نادية إبراهيمي، الوقف وعلاقته....، المرجع نفسه.[232]

والحقوق العقارية مهما كان أصحابها تخضع للقانون الفرنسي"، وهذا ما فتح الباب على مصرعيه للاعتداءات والاستيلاء على الوقف من فكرة أن الوقف لا مالك له[233].

ثانيا: قانون الأوقاف بعد الاستقلال

بعد الاستقلال مباشرة، لم يكن هناك ضمن أصناف الملكية العقارية تصنيف قانوني للملكية الوقفية بسبب تصنيفها من قبل الاستعمار كما أشرنا، ضف إلى ذلك أن معظم هذه الملكيات لا تتوفر على سندات مما جعل وضعية الملكية العقارية في الجزائر شائكة، زيادة على شغور عدة أملاك بسبب هروب بعض المستعمرين خوفا من انتقام الثورة من جرائمهم، وبهذا أصبح الوقف دون تنظيم قانوني في هذه الفترة، ومحاولة لسد الفراغ القانوني في مجال تنظيم الأملاك الوقفية، وباقتراح من وزير الأوقاف في تلك الحقبة، تم إصدار أول نص قانوني ينظم الأملاك الوقفية وتسييرها، وذلك بموجب المرسوم رقم 64-23 المؤرخ في: 1964/10/17[234]، المتضمن الأملاك الحبسية العامة، يحتوي هذا القانون على إحدى عشرة مادة، قسمت بموجبها الأملاك الوقفية إلى نوعين، الأحباس العامة والأحباس الخاصة[235].

ليقضي الأمر رقم 71-73 المؤرخ بتاريخ: 1971/11/08 المتضمن للثورة الزراعية بدمج الأراضي الزراعية الموقوفة ضمن صندوق الثورة الزراعية، حيث نص على تأميم كل الأراضي الزراعية وآلت نهائيا إلى الوقف العمومي، وهذا بموجب المادتين 34-35 منه، وبذلك تم الاستيلاء على حجم هائل من الأوقاف العمومية وهو ما صعب عملية إسترجاع الأوقاف بعدها.بالإضافة إلى أن هذا القانون قد قلص من دور الوقف وأهميته مقابل تفعيل دو الأملاك الوطنية، وتكريس الملكية الجماعية حسب النهج الاشتراكي السائد آنذاك[236].

إن الأمر السابق ذكره جعل فكرة الوقف تتراجع داخل المجتمع الجزائري، لا سيما في غياب أي مفهوم أو إطار قانوني للتصرفات الوقفية، وهو الأمر الذي تأخر إلى غاية سنة 1984، وهو تاريخ صدور قانون الأسرة 84-11 المؤرخ في: 09 يونيو 1984، والذي نظم أحكام الوقف في مواده، من 213 إلى 220، وقد صدر بموجب المادة 213 منه أول تعريف للوقف كتصرف، وما يلاحظ على هذه المواد من قانون الأسرة أنها نصت على الوقف كتبرع من التبرعات، وجعلت أحكامه مشابهة للهبة والوصية.

وبصدور قانون التوجيه العقاري 90-25 المؤرخ ب: 1990/11/18، حيث صنفت المادة 23 منه الأملاك العقارية إلى: أملاك وطنية، أملاك خاصة، أملاك وقفية[237]، وهذه المادة تعتبر بمثابة أول إعلان عن إخراج الملكية الوقفية وفصلها عن أملاك الدولة، كما نصت المادة 32 منه على إخضاع الأملاك الوقفية لقانون خاص بها.

وبموجب القانون 91-10 المؤرخ في: 27أفريل 1991[238]أصبح للأوقاف في الجزائر قانونها الخاص، ليخضع بعدها هذا القانون إلى تعديل أول بموجب القانون رقم 01-07 المؤرخ في: 22 ماي 2001[239]، ثم خضع لتعديل ثاني بموجب

---

[233]-بوجمعة صافية، النظام القانوني للأملاك الوقفية في الجزائر، ماستر، جامعة بجاية، الجزائر، 2014، ص 26.

[234]-الجريدة الرسمية، الجمهورية الجزائرية، المرسوم التنفيذي رقم 64-283 المؤرخ في 1964/10/07، الجريدة الرسمية، رقم 77.

[235]-الجريدة الرسمية، المرجع نفسه.

[236]-محمد كنازة التبسي، الوقف العام في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص 57 وما بعدها.

[237]- محمد كنازة التبسي، الوقف العام...، المرجع نفسه، ص ص 59،60.

[238]-الأمانة العامة للحكومة، الجريدة الرسمية،المطبعة الرسمية، العدد 21، 80ماي 1991

[239]-الأمانة العامة للحكومة، الجريدة الرسمية، المطبعة الرسمية، العدد 29، الجمهورية الجزائرية،23 ماي 2001

القانون رقم 10-02 المؤرخ في 14 ديسمبر 2002، وهو التعديل الذي أخرج الوقف الخاص من دائرة أحكام قانون الأوقاف، ليقتصر على تنظيم الوقف العام[240].

الفرع الثاني: صيغة الحكر في قانون الأوقاف الجزائري

اهتم المشرع الجزائري منذ بداية التسعينات بالثروة الوقفية الهائلة الموروثة، وذلك من خلال إصدار قانون 10-91 المؤرخ بتاريخ: 27 أفريل 1991، المتعلق بالأوقاف، الذي يعتبر خطوة جبارة في مجال تقنين الوقف، إلا أن مواد هذا القانون لم تأتي على ذكر صيغة الحكر كصيغة تمويلية واستثمارية في قطاع الأوقاف الجزائري[241]، ولكن بالرجوع إلى التعديل الأول لهذا القانون، وذلك بموجب القانون رقم 01-07 المؤرخ في: 22 ماي 2001، نجد أن المشرع الجزائري قد أعاد النظر في هذه الصيغة، فأوردها ضمن المواد القانونية الصادرة به.

أولا: تعريف صيغة الحكر في قانون الأوقاف الجزائري

ذكر المشرع الجزائري في المادة 26 مكرر من القانون 01-07 المتمم لقانون 10-91، أنه يمكن أن تستغل وتستثمر وتنمى الأملاك الوقفية بتمويل ذاتي أو بتمويل وطني أو خارجي مع مراعاة القوانين والتنظيمات المعمول بها، وحدد الصيغ الجائزة لذلك في المادة 26 مكرر1 عقدي المزارعة والمساقاة، ثم عقد الحكر في المادة 26 مكرر2، حيث تقول: " يمكن أن تستثمر عند الاقتضاء الأرض الموقوفة العاطلة بعقد الحكر الذي يخصص بموجبه جزء من الأرض العاطلة للبناء و/أو للغرس لمدة معينة مقابل دفع مبلغ يقارب قيمة الأرض الموقوفة وقت إبرام العقد، مع التزام المستثمر بدفع إيجار سنوي يحدد في العقد، مقابل حقه في الانتفاع بالبناء و/ أو الغرس وتوريثه خلال مدة العقد"[242].

يمكن القول أن المشرع الجزائري قد قدم تعريفا لعقد الحكر يكاد أن يكون دقيقا، ومقاربا إلى حد كبير لتعريف هذا العقد في الفقه الإسلامي.

ثانيا: شروط عقد الحكر في القانون الجزائري

لم يضع المشرع الجزائري مواد قانونية تتعلق بالشروط اللازمة لإنشاء عقد الحكر في الأوقاف، بل اكتفى بذكر التعريف السابق ذكره للعقد، ومن خلال هذا التعريف يمكن استنتاج بعض الشروط المرتبطة بالعقد، منها:

1_اللجوء لعقد الحكر في ممتلكات الوقف لا يكون إلا في حالة الضرورة القصوى.

2_عقد الحكر لا يكون إلا في الأراضي العاطلة عن العمل.

3_التزام المحتكر بدفع مبلغ مقارب لقيمة الأرض الموقوفة وقت إبرام العقد.

4_التزام المحتكر بدفع إيجار سنوي يحدد في العقد.

5_بعد إبرام العقد يكون للمحتكر الحق في الانتفاع بالبناء أو الغرس الذي يقيمه على أرض الوقف طيلة مدة العقد.

6_ يجوز توريث الاستثمارات على أرض الوقف لورثة المحتكر خلال فترة العقد.

من خلال الشروط السابقة الذكر، والتعريف الوارد في المادة 26 مكرر2 نجد أن المشرع الجزائري قد وفق نوعا ما في صياغة عقد الحكر في الأوقاف، بصورة تخدم مصالح الوقف نوعا ما، وذلك من خلال حصرها في الأوقاف العاطلة عن العمل، مع اشتراط قيمة المثل للأرض، والالتزام بدفع الإيجار السنوي.

---

[240] - محمد كنازة التبسي، الوقف العام...، المرجع السابق، ص 60.

[241] -استنادا إلى المواد القانونية الواردة في: الأمانة العامة للحكومة، الجريدة الرسمية، المطبعة الرسمية، العدد 21، 80ماي 1991، ص ص690-693.

[242] -الأمانة العامة للحكومة، الجريدة الرسمية، المطبعة الرسمية، العدد 29، الجمهورية الجزائرية،23 ماي 2001، ص 09.

لكن المشرع قد أهمل بعض الأمور الهامة والمتعلقة بهذا العقد، منها: ضرورة تحديد المدة القصوى لعقود الحكر، حتى لا تكون طويلة إلى درجةتؤدي إلى ضياع الأملاك والأراضي الوقفية، ضرورة تحديد الأجرة السنوية للأرض، لأن معظم الحكورات تكون الأجرة فيها ضئيلة جدا لا طائل منها.

المطلب الثالث: صيغة الحكر في القانون المغربي

قبل التطرق إلى كيفية تناول قانون الأوقاف المغربي لصيغة الحكر، لا بأس بعرض مختصر لمراحل تكوين قانون الوقف في المملكة المغربية.

الفرع الأول: المراحل التاريخية لقانون الأوقاف

عرفت الأوقاف المغربية فترات ازدهار حيث تنمو أملاكها، كما عرفت أيضا فترات انحطاط تصادف غالبا ضعف الدولة، حيث يتم الاستيلاء على الأملاك الوقفية واستعمال مداخيلها في غير ما خصصت له، ولكن ما إن يستقر الوضع السياسي والاجتماعي حتى تعود الأوقاف لسابق عهدها.

وكان السلاطين الذين تعاقبوا على الحكم بالمملكة المغربية، خصوصا في عهد الدولة العلوية، هم الضامنون والساهرون على المحافظة على الأملاك الوقفية من كل تعد بل وساهموا بأموالهم فيها، وكانوا يتولون النظارة العامة على الأوقاف، فهم من يعين ويعزل نظارها ويأمر قضاة الأقاليم بمراقبة تصرفاتهم، بل وعرف المغرب منذ بداية القرن السابع عشر الميلادي في عهد الدولة العلوية إدارة مركزية للأوقاف تحت مسمى نظارة النظار[243].

واستمر ملوك الدولة في الاهتمام بالأحباس والدفاع عنها، خصوصا في عهد الحماية الفرنسية، بإفشال المحاولات الاستعمارية في النيل منها وتعطيل وظائفها، فقد رفض المغرب إدراج الأوقاف ضمن جدول أعمال مؤتمر الجزيرة الخضراء، الذي أفضى إلى فرض الحماية الفرنسية على المغرب، وعليه نصت معاهدة الحماية على احترام المؤسسات الدينية والأحباس الإسلامية.

ومنذ بداية الاحتلال الفرنسي ودرءا لكل تدخل في الأملاك الوقفية بالمغرب، أصدر السلطان مولاي يوسف أكثر من ثلاثين ظهيرا (قانونا ساميا) لتنظيم الأحباس وحمايتها من ترامي الإدارات المدنية والعسكرية الفرنسية عليها، بالبيع أو الرهن أو نزع الملكية للمنفعة العامة، إلا أن سلطات الحماية رغم كل ذلك قد أحدثت تغييرات جوهرية في نظام الوقف بالمغرب، واستعملت العقارات الحبسية في سياستها التعميرية في العديد من المدن المغربية، وعمدت إلى نزع العديد من العقارات الوقفية أو معاوضتها أو كرائها للأمد الطويل للمعمرين الأجانب[244].

وخلال هذه الحقبة وفي زمن قياسي صدرت العديد من النصوص القانونية المنظمة للأوقاف، غير أنها اهتمت أساسا بكل ما يتعلق بالتدبير والتصرفات الجارية على الأوقاف، غير أن جانبا من أحكام الأوقاف بقي خارج دائرة التقنين، خصوصا كل ما يتعلق بإنشاء الوقف وآثاره وطرق إثباته، فقد نص الفصل 75 من ظهير 1915 المتعلق بالقانون المطبق على العقارات المحفظة على أن تدبير الأوقاف يبقى جاريا بمقتضى الشريعة والضوابط الخصوصية والعوائد الإسلامية، أي الإحالة على الأحكام الفقهية الراجحة والمشهورة وما جرى به العمل من مذهب الإمام مالك.

ومنذ ذلك الحين لم تصدر أي نصوص قانونية أخرى تنظم الوقف، إلا ظهير 1977 في شأن الأحباس المعقبة والمشتركة، وكان مرسومه التطبيقي سنة 1979، الذي جاء ليعالج إشكالية الأحباس الذرية، التي طرحت في معظم

---

[243] -محمد المكي الناصري، الأحباس الإسلامية في المملكة المغربية، وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، المملكة المغربية، 1992، ص 20.

[244] -www.habous.gov.ma-وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، تاريخ الوقف بالمغرب، المملكة المغربية، 2012.

الدول الإسلامية، وأدت إلى إصدار قوانين في بعض الدول تقضي بإلغاء هذا النوع من الوقف، وهذا القانون يسمح بتصفية بعض الأوقاف المعقبة كلما استلزمت المصلحة العامة أو مصلحة المستفيدين ذلك، وتستحق الأوقاف العامة الثلث من كل وقف تمت تصفيته.

وفي سنة 2003 وفي إطار مراجعة هذه التشريعات بما يراعي التطورات التي عرفها المجتمع المغربي ويحقق مصالح الوقف، شرعت الوزارة بإشراك علماء الشريعة والقانون والاقتصاد، في صياغة قانون جديد على شكل مدونة جامعة لأحكام الوقف، تجمع شتات التشريع الحالي، وتوفر أدوات ووسائل قانونية ورقابية عصرية تمكن من المحافظة على الوقف وإدارته.

وقد صدر هذا القانون في الظهير الشريف رقم 236.09.1 بتاريخ 2010/02/23 المتعلق بمدونة الأوقاف، وقد مكنت المدونة الجديدة من توفير تشريع شامل لمختلف أنواع وجوانب الوقف، روعيت فيه أحكام الشريعة الإسلامية مع التركيز على قواعد الفقه المالكي، مع استحضار التجارب الفقهية والقانونية المنظمة للوقف في بعض الدول العربية[245].

الفرع الثاني: صيغة الحكر في القانون المغربي

مواصلة لمسيرة تحديث القوانين التي انطلقت في عهد الملك الحسن الثاني، تم إصدار مدونة للأوقاف ، تجمع الأحكام الفقهية المتناثرة للوقف، وتحسم التضارب في أموره المختلفة، وتعيد تنظيم أحكامه القانونية شكلا ومضمونا، بما يضمن تقييدها بأحكام الفقه الإسلامي، ويضفي عليها طابعا عصريا متميزا، وتأكيدا على استقلالية الوقف المستمدة من طابعه الإسلامي الخالص، تم اصدار مدونة الأوقاف وذلك بمقتضى الظهير الشريف رقم 236.09.1بتاريخ: 08 ربيع الأول 1431هـ، الموافق لي 23 فبراير 2010م[246]، للمحافظة على خصوصية الوقف، ومحاولة لتزويده بوسائل قانونية حديثة تضمن له الحماية الناجعة، وبنظم تدبيرية تيسر حسن استغلاله، والاستفادة منه، وبطرق استثمارية تمكنه من المساهمة في مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتعيد له دوره الريادي الذي نهض به عبر تاريخ بلاد المغرب[247].

لذا فإن هذه الدراسة ومن البديهي أن تتناول صيغة الحكر في الوقف من خلال المواد القانونية الواردة في مدونة الأوقاف، بحكم أنها أحدث تشريع قانوني للأوقاف بالمملكة.

أولا: تعريف صيغة الحكر في مدونة الأوقاف

تحدث المشرع المغربي في مدونة الأوقاف عن التصرفات الجارية على الأموال الموقوفة، من خلال المادة 60 منه، حيث تقول: "تجري على الأموال الموقوفة وقفا عاما جميع التصرفات القانونية الهادفة إلى الحفاظ عليها، وتنمية مداخيلها بما يلائم طبيعتها، ويحقق مصلحة ظاهرة للوقف، ولهذه الغاية تكلف إدارة الأوقاف بتدبير هذه الأموال واستثمارها وفق القواعد المنصوص عليها في هذه المدونة والنصوص المتخذة لتطبيقها".[248]

وزارة الأوقاف والشؤون www.habous.gov.ma-وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، التجربة المغربية في تقنين أحكام الوقف، المملكة المغربية، 2012، الإسلامية، تاريخ الوقف بالمغرب، المرجع السابق.[245]

-الجريدة الرسمية، عدد 5847، بتاريخ فاتح رجب 1431، الموافق ل 14 يونيو 2010، ص 3154.[246]

-عبد الكريم كمران ، مدونة الأوقاف وفق آخر التعديلات، منشورات مطابع الرباط، ط1، 2018، المملكة المغربية، ص ص 4، 5.[247]

-عبد الكريم كمران، مدونة الأوقاف، المرجع السابق، ص 24.[248]

وتعتبر صيغة الحكر من التصرفات التي تقع على الأوقاف، إلا أن المشرع المغربي لم يورد لها تعريفا أو ذكرا ضمن المواد القانونية المتعلقة بمسألة التصرف في الوقف، وباعتبار أن عقد الحكر هو: نوع خاص من أنواع الكراء، فإن الدراسة ستحاول مراجعة المواد القانونية المتعلقة بأحكام الكراء الوقفي في مدونة الأوقاف، ليتضح لنا أحد الأمرين، الأول وهو: أن المشرع المغربي لم يعتبر صيغة الحكر وسيلة من وسائل تعمير وتمويل الأوقاف، وإما الأمر الثاني وهو: أن المشرع المغربي قد أورد صيغة الحكر بين مواده في المدونة، ولكن تحت مسميات أخرى، دون التطرق لها بهذا اللفظ.

ثانيا: الإطار القانوني للكراء الوقفي

لا تخفى أهمية الكراء الوقفي على أحد، باعتباره أسلوبا يساهم في جلب الاستثمارات وتحريك اليد العاملة، من خلال كراء المحلات التجارية، وكذا توفير السكنات لفئة عريضة من أفراد المجتمع، ولكن مما يلاحظ بداية هو أن الكراء الوقفي وإن اعتبرناه من أهم عناصر الاستثمار في الأملاك الوقفية[249]، فإنه من الناحية التشريعية نجد أن المشرع المغربي قد أورد العديد من القوانين تبنت تدابير مختلفة في موضوع التشريع الكرائي، ولعل المبرر لذلك هو: وعي المشرع المغربي بضرورة حماية الأملاك الوقفية من كل تعد أو اعتداء على أعيانها بشكل أو بآخر، من خلال وضع جملة من القوانين التي تعمل على ذلك، وتضمن للملك الوقفي سلامته وعدم إتلافه.

قسم المشرع المغربي القوانين الواردة في شأن كراء الأملاك الوقفية إلى: أحكام عامة، وأحكام خاصة بكراء الأملاك الوقفية غير الفلاحية، وأحكم خاصة بكراء الأملاك الوقفية الفلاحية، سنحاول التطرق لها كما يلي:

1_الأحكام العامة لكراء الأملاك الوقفية[250]

تناول المشرعة المغربي الأحكام العامة لكراء الملك الوقفي من خلال أربعة عشرة مادة، ابتداء من المادة رقم 80 إلى غاية المادة رقم 93 من مدونة الأوقاف.

حيث قرر المشرع المغربي ضرورة موافقة إدارة الأوقاف على عملية الكراء، وأنه لاينعقد الكراء إلا بمصادقة إدارة الأوقاف على نتيجة السمسرة أو طلب العروض، وأن إدارة الأوقاف لا تضمن للمكتري أي تشويش مادي حاصل من الغير في انتفاعه بالعين الموقوفة المكتراة دون أن يدعي هذا الأخير أي حق عليها، فإذا حصل للمكتري تعرض قانوني في الانتفاع بالعين المكتراة وجب عليه إخطار إدارة الأوقاف فورا بذلك تحت طائلة فقدان حقه في الرجوع عليها بالتعويض، كما لا تلتزم إدارة الأوقاف إلا بالإصلاحات التي ترمي إلى المحافظة على العين المكتراة، وهذا ما أكدته المواد رقم: 80، 82، 88، 89، الواردة في نص المدونة.

أما المواد رقم: 81، 84، 85، 86، 87، 91، من المدونة، فقد جاءت لتحديد التزامات المكتري للملك الوقفي، والتي أبرزها: أن يؤدي المكتري فور رسو المزاد عليه مبلغ ضمان وصوائر السمسرة والوجيبة الكرائية، وأنه يتعين عليه المحافظة على العين المكتراة واستعمالها فيما أعدت له، وفق الشروط

---

[249] منتدى كلية الحقوق أكادير، الجامعة القانونية المغربية، كراء الأملاك الوقفية، www.fsjes-agadir.info-

[250] -استأنس الباحث في إعداد هذه الفقرة بالمواد القانونية الواردة في: مدونة الأوقاف، مرجع سابق، ص ص 34-37.

المنصوص عليها في عقد الكراء، ولا يجوز له إحداث أي تغيير في العين إلا بإذن مكتوب من إدارة الأوقاف، وكل إخلال بهذا الالتزام يوجب الفسخ والتعويض عن الضرر، كما أنه يتوجب عليه تحمل جميع الضرائب والرسوم التي تفرض على العين المكتراة، مع الالتزام في نهاية العقد برد العين على الحالة التي تسلمها عليها.

وجاءت المادتين 92، 93، من المدونة للحديث عن انقضاء الكراء في المادة 92، القائلة: " ينقضي الكراء بأحد الأسباب التالية: انتهاء المدة، هلاك العين المكتراة، تراضي الطرفين"، وكذلك للتأكيد على عدم الجواز للمكتري الطعن بالاستئناف في الأحكام والأوامر القضائية الصادرة لفائدة الأوقاف العامة المتعلقة بكراء الأملاك الوقفية، من خلال المادة 93 من المدونة.

2_أحكام خاصة بكراء الأملاك الوقفية غير الفلاحية[517]

أكدت المادة 94 من مدونة الأوقاف أن: الأملاك الوقفية غير الفلاحية تكرى لمدة لا تزيد عن ثلاث سنوات، قابلة للتجديد، شريطة موافقة إدارة الأوقاف، والزيادة في السومةالكرائية بنسبة لا تقل عن عشرة في المائة من هذه السومة عند كل تجديد، وقالت المادة 95، من نفس المدونة أنه للإدارة الحق في فسخ العقد إذا لم يؤدي المكتري أجر ثلاثة أشهر داخل أجل ثمانية أيام من استلامه الإنذار بالأداء، وأكملت المادة 96 من المدونة، أنه للإدارة الحق أيضا في إنهاء العقد في الحالين التاليتين:

-إذا احتاجت العين المكراة لإقامة مؤسسة ذات صبغة دينية أو علمية أو اجتماعية أو إدارية.

-إذا كان الغرض إعادة بناء العين المكراة أو إدخال تغييرات هامة عليها.

مع الحق للمكتري في الحصول على تعويض يوازي كراء ثلاثة أشهر في الحالة الأولى، والأسبقية في كراء العين المعاد بناؤها في الحالة الثانية.

3_ أحكام خاصة بكراء الأملاك الوقفية الفلاحية[518]

أكدت المادة 98 من المدونة أن الأملاك الوقفية الفلاحية تكرى لمدة لا تزيد عن ست سنوات، قابلة للتجديد لمرتين فقط بطلب من المكتري قبل انتهاء مدة الكراء بستة أشهر على الأقل، شريطة موافقة إدارة الأوقاف، والزيادة في السومةالكرائية بنسبة لا تقل عن عشرين في المائة من هذه السومة عند كل تجديد، كما أشارت المادتين 100 و101 من المدونة على أنه لا يجوز للمكتريتغيير نوع الزراعة وكيفية الاستغلال المنصوص عليها في عقد الكراء، إلا بإذن كتابي من إدارة الأوقاف، ولا يحق له الإعفاء من الكراء أو استرداده كليا إلا إذا زرع الأرض ثم هلك كل الزرع نتيجة حادث فجائي أو قوة قاهرة، وأكدت ذلك المادة 101 من المدونة قائلة: لا موجب للإعفاء من الكراء أو تخفيضه:

-إذا كان سبب الهلاك موجودا عند إبرام العقد.

-إذا حدث الهلاك بعد فصل المحصول عن الأرض.

وبعد النظرومراجعة المواد القانونية الواردة في مدونة الأوقاف المتعلقة بكراء الملك الوقفي، يمكن القول أن: المشرع المغربي لم يتطرق إلى صيغة الحكر، ولم يعتبرها صيغة تمويلية واستثمارية لممتلكات الوقف، وذلك استنادا لعدة أمور منها:

-استأنس الباحث في إعداد هذه الفقرة بالمواد القانونية الواردة في: مدونة الأوقاف، مرجع سابق، ص ص 38، 39.[517]

- استأنس الباحث في إعداد هذه الفقرة بالمواد القانونية الواردة في: مدونة الأوقاف، مرجع سابق، ص ص 39، 40، 41.[518]

أ_ المشرع المغربي قد حدد مدة كراء الأرض الموقوفة بثلاثة سنوات للأرض غير الفلاحية، وستة سنوات بالنسبة للأرض الفلاحية، وعقد الحكر لا يتم إلا بكراء الملك الوقفي لمدة طويلة قد تصل في بعض الأحيان إلى تسعين سنة.

ب_المشرع المغربي يمنع منعا باتا التصرف في العين الموقوفة المكتراة، وقد أكد على ذلك في عدة مواضع منها، المادة85 القائلة: لا يجوز للمكتري إحداث أي تغيير في العين المكتراة إلا بإذن مكتوب من إدارة الوقف، وكذلك المادة 91 القائلة: يلتزم المكتري برد العين إلى إدارة الأوقاف فور انتهاء مدة الكراء وعلى الحالة التي تسلمها عليها. في حين أن عقد الحكر في الأوقاف يقضي بضرورة إصلاح العين واستثمارها وحرية التصرف المطلق فيها، دون إي تدخل من الإدارة الوقفية.

ج_من شروط عقد الحكر أنه لا يجوز لإدارة الوقف فسخ العقد القائم بينها وبين المستحكر لأي ظرف كان، إلا بانتهاء مدة العقد، أما المشرع المغربي فقد أجاز ذلك لأسباب أخرى بنص صريح من خلال المادة 96 من المدونة، وقد سبق ذكرها.

د_لم يحدد المشرع المغربي نوعية الأراضي والأملاك المكتراة، وعقد الحكر يتعلق بالأراضي العاطلة أو البور التي لا يقبل عليها المستثمرين، وغاية هذا العقد هو جلب المستثمرين لهذه الأراضي.

الخاتمة

توصلت الدراسة إلى جملة من النتائج، منها:

1_ الوقف في الاصطلاح الفقهي له تعريفات متعددة من حيث صياغتها، و لكنها متقاربة من حيث معناها، إذ تجمع على أن الوقف: "قطع التصرف في رقبة العين التي يدوم الانتفاع بها".

2_عقد الحكر في الفقه الإسلامي هو: "عقد إجارة يقصد به استبقاء الأرض المقررة للبناء والغرس أو لأحدهما".

3_عرف القانون الجزائري للأوقاف عقد الحكر بتعريف يقارب التعريف الاصطلاحي له في الفقه الإسلامي.

4_اعتبر القانون الجزائري عقد الحكر، صيغة تمويلية في قطاع الأوقاف.

5_ لم يورد المشرع المغربي في مدونة الأوقاف تعريفا لعقد الحكر.

6-لم يعتبر المشرع المغربي عقد الحكر من الصيغ التمويلية لأملاك الوقف.

كما تقترح الدراسة بعض التوصيات، هي:

1_ ضرورة الإيمان بأن نظام الوقف الإسلامي يحمل بداخله عناصر بقائه وفعاليته، وأنه كان ولا يزال نسقا فقهيا ومجتمعيا مفتوحا على مختلف الفئات الاجتماعية.

2-ضرورة مراجعة النصوص القانونية المتعلقة بصيغ تمويل واستثمار الأوقاف، في كل من قانون الأوقاف الجزائري، وقانون الأوقاف المغربي.

3_ العمل المشترك بين علماء: الفقه والقانون والاقتصاد، من طرف الدولتين الشقيقتين: الجزائر والمغرب لصياغة قانون شامل للأوقاف، بحكم القرب الجغرافي للدولتين، والتقارب الفكري والديني لشعبهما، ضف إلى ذلك وحدة المذهب الفقهي المتبع في الدولتين، مما يسهل الصياغة الفقهية لهذا القانون.

قائمة المصادروالمراجع

أولا: الكتب

_ابن أنس، مالك ، المدونة الكبرى، تحقيق علي الهاشمي،دط، القاهرة، دارالنصر، 2001.

_ابن عابدين، محمد أمين بن عمر ، رد المحتار على الدر المختار شرح تنوير الأبصار، تحقيق عادل أحمد عبد الموجود وعلي محمد معوض، ط خاصة، الرياض، دارعالم الكتب، 2003.

_ابن قدامة، موفق الدين المقدسي، المغني، تحقيق عبد الله بن عبد المحسن التركي عبد الفتاح محمد الحلو، ط3، الرياض، دارعالم الكتب، 1998.

_التبسي، محمد كنازة ، الوقف العام في التشريع الجزائري، دارالهدى، الجزائر، 2006

_الخرشي، عبد الله محمد ، شرح الخرشي على مختصر خليل، ط2، مصر، المطبعة الكبرى الأميرية، 1899

_الزحيلي، وهبة ، الفقه الإسلامي وأدلته، ط6، دمشق، دارالفكر، 2008.

_الزحيلي، وهبة ، الوصايا والوقف في الفقه الإسلامي، ط2، دمشق، دارالفكر، 1996.

_الزرقا، مصطفى أحمد ، أحكام الأوقاف، ط2، عمان، دارعمار، 1998.

_الشربيني، محمد بن الخطيب ، مغني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج، ط1، بيروت، المعرفة، 1997.

_الفيروز أبادي، مجد الدين محمد بن يعقوب ، القاموس المحيط، تحقيق أنس محمد الشامي، زكرياء جابرأحمد، دط، القاهرة، دارالحديث، 2008.

_الناصري، محمد المكي ، الأحباس الإسلامية في المملكة المغربية، وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، المملكة المغربية، 1992.

_سعيدوني، ناصر الدين ، دراسات في الملكية العقارية، ط1، الجزائر،المؤسسة الوطنية للكتاب.

_كمران، عبد الكريم ، مدونة الأوقاف وفق آخر التعديلات، ط1، المغرب، منشورات مطابع الرباط، 2018.

ثانيا: الرسائل الجامعية

_إبراهيمي، نادية ، الوقف وعلاقته بنظام الأموال في القانون الجزائري، ماجستير، جامعة بن عكنون، الجزائر، 1995.

_الحويس، صالح بن سليمان بن حمد ، أحكام عقد الحكر في الفقه الإسلامي مقارنة بما عليه العمل في المملكة العربيةالسعودية، دكتوراه، قسم الدراسات العليا الشرعية، أم القرى،2007.

_بوجمعة صافية، النظام القانوني للأملاك الوقفية في الجزائر، ماستر، جامعة بجاية، الجزائر، 2014

ثالثا: المواثيق الدولية

_الجريدة الرسمية، الجمهورية الجزائرية، المرسوم التنفيذي رقم 64-283 المؤرخ في 1964/10/07، الجريدة الرسمية، رقم 77.

_الجريدة الرسمية، الجمهورية الجزائرية، المطبعة الرسمية، العدد 21، 80ماي 1991.

_الجريدة الرسمية، الجمهورية الجزائرية،رقم 16، المؤرخة في 1991/04/10.

_الجريدة الرسمية، المملكة المغربية، عدد 5847، بتاريخ فاتح رجب 1431، الموافق ل 14 يونيو 2010.

الجريدة الرسمية، الجمهورية الجزائرية، العدد 21، 80ماي 1991

الجريدة الرسمية، الجمهورية الجزائرية،العدد 23،29 ماي 2001.

رابعا: المقالات والمواقع الإلكترونية

_البلبالي، ابراهيم بن محمد بن عبد القادر، التعديلات المقترحة على قانون الأوقاف الجزائري لتنظيم الوقف النقدي، بحث مقدم للمؤتمر العلمي العالمي الخامس حول: الوقف الإسلامي، جامعة القرآن الكريم والعلوم الإسلامية، الخرطوم، السودان، 2017.

_القرة داغي، علي محي الدين ، وسائل إعمار أعيان الوقف،2011، http//www.quaradaghi.com

_عليش، محمد بن أحمد بن محمد ، فتح العلي المالك على مذهب الأمام مالك، جمع علي بن نايف الشحود، http//docs.google.com

_وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، التجربة المغربية في تقنين أحكام الوقف، المملكة المغربية، 2012، www.habous.gov.ma

_وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، تاريخ الوقف بالمغرب، المملكة المغربية، 2012، www.habous.gov.ma

_منتدى كلية الحقوق أكادير، الجامعة القانونية المغربية، كراء الأملاك الوقفيةwww.fsjes-agadir.info

The management of the compensation case and its impact on the purchasing power of Moroccan citizens

Youness Maleh

PhD Student at Mohammed V University of Rabat
faculty of law, economics, social sciences -Salé-

Youness Dabnichi

PhD Student at Hassan I University of Settat
faculty of law, economics, social sciences -Settat-

Résumé:

Le rapport du cours des comptes sur Le système de compensation au Maroc: Diagnostic et propositions de réforme de 2014 a révélé que les mesures prises par le gouvernement en 2013 et 2014 pour réduire les passifs du caisse de compensation n'avaient pas donné de résultats positifs. Notre pays en raison de la profondeur du processus de contradictions et de l'unité entre les forces de production et les rapports de production, la caisse de compensation n'est jusqu'à présent qu'un mécanisme ou un masque qui cache ces contradictions, La réforme inachevée de la Caisse de compensation (CDC) est symptomatique de la procrastination, pour ne pas dire du manque de courage, dont font preuve nos élites politiques et administratives. On pourrait en dire tout autant de la réforme des retraites, entamée, mais toujours pas menée à son terme.

Mots clés: caisse de compensation, pouvoir d'achat, Nécessité de réforme.

Abstract:

The report of the course of accounts on The compensation system in Morocco: Diagnosis and reform proposals of 2014, revealed that the measures taken by the government in 2013 and 2014 to reduce the Fund's liabilities had not yielded positive results. Because of the depth and unity of the contradictions between the forces of production and the relations of production. The Clearinghouse is so far only a mechanism or a mask that hides these contradictions, The unfinished reform of the Compensation case (CDC) is symptomatic of the procrastination, not to say the lack of courage, shown by our political and administrative elites. The same could be said of the pension reform, which has begun but has not yet been completed.

Keywords: compensation case, purchasing power, reform.

The fact that the compensation case model is unrealistic and unrealistic and cannot be imitated by the absence of its conditions has led to very unfavourable results in Morocco. If we limit ourselves to the Moroccan agricultural experience as a basis for possible industrial development, we see that the agricultural population, which in the early 1960s reached 8 million people (about 80.5%), now reaches about 15 million people (about 45%). The singles are located where it has not changed since the early 1960s to today. The share of agriculture in GDP has fallen from over 30% to about 15%. This explanation is that the development of productive forces did not reflect a parallel development of the level of individual productivity necessary according to the mentioned development model, which accentuated the deepening of the contradiction over time between productive forces and productive relationships and the uninterrupted continuation of the process of primitive accumulation of wild capital. Since the 1960s, agricultural incomes have not translated into a tangible development of Badia's economic, social and cultural infrastructure and have therefore not translated into the incomes of the peasant population. Consequently, the role of the compensation case created to keep prices at a level compatible with the very low purchasing power of farmers and the working class will be abandoned today brutally and without compensation.

The memory of these things is not a matter of intellectual luxury, but rather to highlight the depth of existing contradictions in society resulting from the adoption of the capitalist mode of production, which aims to maximize the profits of the peasant, industrial and commercial bourgeoisie that governs political power at the expense of the wage freeze of the working class and the poor peasants. The solution, which required the intervention of the State through its tax budget to support the price level in order to reach the level of reach of the workers and peasants who constitute the majority of the community. Any breach of this support will only deepen the contradictions and make them explosive at any time. This raises the question: what are the causes of the failure of the compensation case? What solutions are proposed to reform this case, which positively affects the purchasing power of citizens?

First: the compensation case in the report of the High Council of Accounts

The evolution of the world market over the past 15 years has highlighted the reduced compensation system, which has become costly and subject to fluctuations. Remittance fees amounted to 52 billion DH in 2011 and 56.6 billion DH in 2012. Total cash expenses for the period 2011-2015

amounted to AED 200 billion, which could have been invested in public investments, infrastructure development or payment of part of the country's treasury financial debt519.

The issue of reforming the compensation case has become urgent, given the increasingly urgent calls in recent years to reconsider its mechanisms, which many consider to be a "source of wealth" and a cushion for deepening social disparities rather than a means of supporting poor and disadvantaged groups. However, this urgent requirement, although everyone agrees on the need, poses more than a problem at the level of implementation, which makes any movement in this direction and outside a global solution to the economic and political system a waste of effort. As the Western proverb says, "What's the point if we're on the wrong road"?

Since the compensation case depends heavily on the state budget, the Moroccan government has created alternative taxes and applied the measurement system, which means that public subsidies will remain limited to a certain value, as will relative or total support for the hydrocarbon sector, supported by the case. According to the report of the High Council of Accounts on: "the compensation system in Morocco, the diagnostic and reform proposals for 2014", that, following the increase in revenue related to the budget and the adoption of the compensation case from the State budget, it does not have its own resources and does not depend on the state of dependence520.

The 2014 report of the Economic, Social and Environmental Council highlighted the need to reform several institutions, including the compensation case521, and in its 2015 report, the Economic, Social and Environmental Council also highlighted that the increase in current expenditure was linked to changes in compensation costs522. Current expenses are semi-stabilized and compensation expenses increased slightly in 2016 by 0.9%523.

In addition, the report of the High Council of Accounts confirmed that the various categories of citizens receive only 15% of the grant funds, while companies, production establishments and other consumer sectors receive more than 85% of the fund's support. The State spent 250 billion dirhams and

---

519 - Compensation Report, Ministry of Economy and Finance, Finance Bill 2018, p 1, can be downloaded from the official electronic link of the Finance Act Act: lof.finances.gov.ma

520 -Report of the High Council of Accounts on: Le système de compensation au Maroc: propositions de diagnostic et de réformes, January 2014. It can be downloaded from the official website of the Supreme Audit Council: http://www.courdescomptes.ma

521 - The Economic, Social and Environmental Council's annual report for 2014 can be downloaded from the Council's official website at http://www.ces.ma

522 -Le rapport annuel du Conseil économique, social et environnemental pour 2015 peut être téléchargé du site web officiel du Conseil à l'adresse suivante: http://www.ces.ma

523 - Le rapport annuel du Conseil économique, social et environnemental pour 2015 peut être téléchargé du site web officiel du Conseil à l'adresse suivante: http://www.ces.ma

citizens received less than 40 billion dirhams, while companies and sectors of production and consumption as well as large agricultural lands received 210 billion dirhams.

These simple facts allow us to say that the clearing system has not yet been able to maintain consumer price stability in a way that is adapted to the purchasing power of Moroccan citizens, which has a negative impact on social peace and threatens stability and social cohesion.

The reform of the compensation case system in Morocco is therefore a national, economic and social necessity, as it is closely linked to the rationalization of State expenditure and the achievement of its development objectives. It should be noted that the case is increasingly using inequalities between the poor and the non-poor, going from double (2.1) in 2007 to 2.5 and 2.5 in 2011. In addition, 83.6% of public aid allocated to materials Oil subsidies are the main component of the subsidy, of which 95.1% are intended for non-poor groups, while the poor receive only 4.9% of subsidized sugar consumption and the same as soft wheat, 4 billion dirhams in wheat in 2011, but it turned out that 96.1% of the volume of aid went to the pockets of the rich, but it did not benefit the poor, leaving only 1.9% of the support524. This confirms, of course, that the case no longer assumes the roles originally assigned to it, mainly to strengthen the purchasing power of the middle and poor classes. The question of the reform of the compensation case derives its urgency from the need to ensure the sustainability and balance of public finances, while enabling them to effectively achieve public social policy objectives.

Second point: Defects in the compensation case

The crisis in the compensation system is linked to a number of imbalances, the most important of which are

A. In the implementation of the procedures associated with the proposed reforms:

This is the procedure to guide this project. Here are the following questions:

1 - any reform of the education system and health services in the context of the need to teach children from beneficiary families and to continue to vaccinate them?

524 - A study by the Competition Council, which was examined on Monday 4 June 2012 in Rabat.

2. What mechanisms to control price speculation?

3 - Given the requirement for a bank account to qualify, what will be the performance of financial institutions after the significant benefit that will result from the increase in the adoption rate?

4 - If the previous government and the current government spoke after the appointment of the enormous value of the benefits expected from the fight against corruption and the adoption of good governance, why is this article not treated as a reform priority instead of using simple and opposite solutions to the crisis for the Simple citizen?

B- In terms of the State's budgetary burden:

Taxpayers are subject to the compensation burden rather than to independent or professional consumers, although this system is subject to circumstantial adjustments, but no in-depth and comprehensive reform has been carried out, as the burden of compensation costs has repercussions that increase the vulnerability of the macroeconomic framework and reduce the budgetary margin, particularly in terms of investment. These costs represent major risks to economic growth and employment, aggravating the government budget deficit, the trade balance and external accounts.

While the compensation system should mainly target groups in need, their development over the years had led to the provision of budget support to local producers, particularly those in the transport, power and sugar sectors, and even in some industries.

The report drawn up by the High Council of Accounts for 2014 on the clearing system in Morocco, "Proposals for diagnosis and reform", showed that a significant proportion of the subsidies is due indirectly to the State and public bodies that benefit from the subsidised materials for the car park it owns, Professional producers represent almost two thirds of the total compensation costs, while households represent only about one third of this support.

Thus, the compensation system has moved away from its original function of stabilizing commodity prices to become an aid mechanism that does not reflect the reality of costs and obscures the reality of prices, particularly in the electricity and transport sectors.

C- At the level of the management of the compensation case:

- The management of the compensation system is "fragmented and closed" due to poor coordination between the various ministerial sectors and the bodies concerned in terms of tasks and initiatives taken. Each party works within the limits of its competence, which does not create the necessary integration conditions for the codification and management of this system;

- the lack of sufficient involvement of certain sectors, such as the Ministry of Agriculture and Transport, in the modernisation of the management mechanisms of compensation systems, although they are directly involved;

- Limit petroleum product information and statistics to product conversion processes without providing further details;

- the subordination of subsidised materials to the free import system, which benefits economic operators in a number of areas without State intervention in terms of financing methods and conditions;

- The compensation case provides support for the purchase of petroleum products not based on actual consumption. In addition to its absence in the information system, it is possible to compare the imported quantities with those transferred and the reference payment control on invoices for returns of previously acquired products;

- The case is not empowered to take into account the choice of suppliers and purchase prices, nor to adequately control the beneficiaries of these subsidies;

- the case does not have a database of its partners, even in terms of basic financial information such as annual accounts and auditors' reports, despite their limited number;

- The case does not have a legal framework with clear requirements to recover its debts in cases where the case becomes indebted to its clients.

D- In terms of tax aspects:

- increase taxes on subsidised materials due to the weight of the compensation charge borne by the State;

- The compensation of land groups is indirectly financed by a percentage of the value added tax transferred to their budgets: in 2012, according to the report of the High Council of Accounting, this amount had reached 1.9 billion DH;

A- At the level of petroleum products:

- The development of domestic petroleum product market conditions faces several constraints due to limited reception and storage capacity;

- lack of competition between traders in the market prices of petroleum products;

- The structure of the various oil structures and their complexities, which include costs that are not related to the fact that they are expected to bear, but are not subject to review in order to take into account technical perceptions and market conditions.

B. As far as Al-Butan gaz is concerned:

Its consumption is mainly divided between households (59%) and agriculture (39%). 92% of it is covered by imports, which is a significant deviation from its original social function, as it is mainly intended for industrial and professional uses.

C- Concerning flour:

- non-acquisition when prices are low, as well as non-establishment of reserve stocks;

- Lack of strengthening of the price and margin control system in relation to regulatory standards in order to allow the target population to take full advantage of the support supported by the State and to prevent the transfer of most of this support to the rest of the stakeholders and intermediaries.

D- Concerning sugar:

- not to revise the price target on which the subsidy is based and not to take into account the improvement of agricultural productivity on the one hand, nor the effects of the use of industrial production capacity on the other;

- Do not use the purchasing process to secure sugar supplies during periods of falling international prices.

The third point is: the government's attitude towards compensating the groups concerned and the Moroccan company

Since 2015, the government has directly addressed marginalized and vulnerable groups through a series of social programmes and policies with adequate financial allocations, including budgets from the reform of the exchange fund. One of the most important of these programmes is the Social Bond case, whose resources over the past year have been about AED 5.55 billion. The finance law stipulates that 4 billion dirhams will be allocated to this fund to continue efforts to extend the Ramid medical assistance system to the poor with a target of 8.5 million beneficiaries and to increase the number of beneficiaries of the Taysir programme. Reaching 812,000 students from 494,000 families, the number of beneficiaries of the One Million Portfolios programme has been increased to 3,914,949 beneficiaries, while continuing to support people with special needs and providing a grant to widowed women. However, the various procedures remain limited and do not affect the Moroccan citizen and have shown several experiences of the government regarding its limitations and weaknesses, including the "RAMED" system.

This raises the question of the monetary value of the expected support, which gives rise to several questions, namely: Will it be able to compensate for the inevitable loss of purchasing power after the price increase? In other words, if the fund gives 500 dirhams per month to poor families to meet increased needs, gas, flour, sugar and others are worth 600 dirhams per month, for example. So what are the guarantees to protect the middle class most affected by this process? The latter, having the status between the two chambers, are neither the beneficiaries of the support nor the safe of the rich.

Therefore, the reform of the compensation fund requires a strong political and governmental will to deal with the case, to put an end to the rent and anomalies resulting from the current support system and to respond to beneficiaries. The objectives and targets to be defined, the target groups, the areas

and entities involved in the assistance should be defined and gradually reduced. In addition, the success of the reform requires urgent consideration of the establishment of mechanisms for the recovery of directed aid funds. In principle, support the purchasing power of the least accessible groups, i.e. the adoption of legal and procedural mechanisms forcing the rich to return the compensation money they use to the Treasury, as is the case in cases of tax evasion.

Fourthly: the lack of the compensation fund and his impact on the purchasing power of citizens;

Through the study and diagnosis of the clearing system and his impact on the purchasing power of citizens, we have noted the existence of several imbalances known by this system, which allows us to draw several conclusions on the weaknesses of this fund and its impact on the purchasing capacity of the citizens:

A) the problem of identifying the supported group :

The difficulty of identifying the supported category and the baseline against which aid recipients differ from others is evident in the absence of a clear database and the prevailing utilitarian mentality, as well as the lack of credibility and reputation of the brokers in power in such operations where corruption, corruption and extortion This puts us in front of two options, following the example of the Iranian model, characterized by direct transfers without targeting, as in Brazil and Mexico, as any person wishing to benefit from them direct monthly assistance as soon as his name is entered on the ad hoc list, without any requirement as to material income, which requires the allocation of a much higher budget than previously indicated525.

The work must focus on changing intermediaries in the sense of employing independent associations to volunteer to select target groups according to predetermined criteria and well-thought-out rules, which requires exceptional efforts, as the rich also benefit from the Fund's services and in the same way they serve it. As in practice, this fund is still not able to provide services to the poor, markets

[525]In this context, it is important to note some of the advantages of the Brazilian model, which focuses mainly on "conditional support" rather than "absolute support". This is contrary to the support system in place in Iran, for example, which is unconditional support.

are open to all without exception, and everyone has the opportunity to buy and sell at the same prices and at prices that weigh heavily on the poor.

Although the issue of reforming the fund had been introduced since 2007, in order to enable citizens to consume consumer goods at affordable prices, commensurate with their purchasing power, practice has shown, however, that rich companies, factories and categories are those that benefit from the lion's share of the state budget and only partially and exclusively benefit the ordinary citizen. Has received more than 88% of the fund's support, according to a report from the High Council of Accounting in 2014 which confirmed that the various categories of citizens receive only 15% of the support526.

B) Structural and legal imbalances:

1. Legal imbalances result in:

The dispersion of the legal texts governing the compensation fund of 4 royal decrees, 6 decrees, 12 resolutions and 14 periodicals, resulting in a large number of different interpretations that reach the level of conflict between them;

the absence of a specific code leading to the imbalance and lack of harmony and clarity of legal texts, and then weakening clearing operations and associated controls, thus opening the way to manipulation and speculation;

Prescription of texts and non-alignment of the economic movement.

2. The structural imbalances are:

- The benefit of several operators of multiple production, distribution, marketing and other processes, rather than direct support to consumers;
- The difficulty of supervision given the multiplicity of supervisory bodies and the lack of coordination between them;

[526]-Report of the High Council of Accounts on: The clearing system in Morocco: proposals for diagnosis and reform, op. cit.

- **The use of refined and unrefined oils in the same proportion and without discrimination;**
- **The failure of the World Bank's proposals and recommendations for reform of the Fund, prompting an International Monetary Fund committee to make two visits to Morocco in January and June 2013 in order to put pressure on the government to undertake structural reforms, particularly in the area of compensation;**
- **The clearing house fund currently represents a heavy burden on the State budget and threatens financial balances, given the large share of funds that increases year on year due to pressure on its support. The total value of the fund amounted to 13,019 billion DH in 2018[527]. In 2016, it amounted to 15.5 billion DH[528]; in 2017, the fund was allocated 14.65 billion DH[529].**
- **The Compensation Fund does not adequately monitor the beneficiaries of these subsidies, resulting in insufficient access to the amount of support funds spent by the Compensation Fund for its beneficiaries, particularly in view of the lack of control;**
- **The weakness of effective competition on liberalised fuel prices;**
- **The benefit of the rich citizen and media segment more than the support of the compensation fund more than that of the poor segment;**
- **The Compensation Fund was created mainly to support the poor class, but expanded to include other categories;**
- **Gradually avoid support for the remaining elements. The increase in allocations is intended to finance policies and programmes for social development and support for fragile and needy groups, here the poor category must be taken into account to compensate for the value of this support.**

Based on what has happened, we conclude that, despite all the efforts made by the State to continue to reform and support the Compensation Fund, as well as all the sanctions and elements

---

[527]- Dahir Sharif No. 1.17.110 published on 6 Rabea Al-Akhar 1439 (25 December 2017), implementing Finance Act No. 17.68 for the 2018 financial year, published in Official Gazette No. 6633.

[528]- Dahir No. 1.15.150 published on 7 Rabi' al-Awwal 1437 (19 December 2015), implementing Finance Act No. 70.15 for the 2018 financial year, published in the Official Gazette No. 6423.

[529]-Dahir No. 1.17.13 published on 14 Ramadan 1438 (9 June 2017), implementing Finance Act No. 73.16 for the financial year 2017, published in the Official Gazette No. 6577

necessary to maintain product prices, the Compensation Fund continues to face obstacles that hinder the proper conduct of its business, which calls for a specific reform of the Fund through restructuring.

Fifth: proposals for reform of the Compensation Case:

The new vision of the compensation case reform should make it possible to redefine the mission of the Case so that it does not remain a blind support mechanism (households, companies, administrations) but rather becomes a mechanism for supporting the poor exclusively as part of a broader social protection model. To support the needy consumer only. Consideration should also be given to maintaining the purchasing power of families and businesses, within the framework of other mechanisms that maintain the incentive to rationalize their consumption and production.

With the presence of the compensation fund, which is designed solely to preserve the purchasing power of the poor, we should aim to moderate prices on the one hand and improve incomes on the other. The reform should be implemented in two phases: moving from blind redistribution to targeted redistribution and, secondly, moving from the logic of aid to the logic of empowerment and social emancipation in order to avoid creating the poverty trap. Therefore, there is no better time to implement the reform than a context in which hydrocarbon prices are moderate. This opportunity is historic and any delay will only make the reform more costly and painful in the future. On the other hand, the reform process must respect the principle of gradualism in order to mitigate the impact of shocks on Moroccans.

This is why, convinced that reform is not a way for the country to engage or a simple reversal game to give the impression that there is only change, but a remarkable willingness of all elements to open its doors to all social forces to solve the problems facing the community.

From this point of view, we urge the government to develop and activate the following alternatives as soon as possible, in order to overcome the obstacles defined by the Compensation Case, which we include as follows:

A- the governance of the compensation fund[530]

- Develop positive interaction between the different agencies involved in the clearing system. In this context, it is recommended to create a vigilance committee on compensation. In addition to the compensation fund, the Committee should include the National Grain and Cotton Board, representatives of the Ministries of Energy, Public Affairs,

[530] -Report of the High Council of Accounts on: The clearing system in Morocco: proposals for diagnostics and reform, op. cit.

Finance, Industry, Agriculture and Transport, as well as representatives of relevant professional bodies. The main task of this committee is to advise the government on strategies and mechanisms to be put in place to streamline the clearing-house system. It should ensure effective and sustained vigilance in the world markets for the materials concerned, report on the significant risks associated with the adequacy and security of supply of subsidised materials and propose measures to overcome them.

- The State should also carry out a tribal control of subsidized imports of materials in order to encourage the actors concerned to make purchases during periods of reduced international prices, which would make it possible to set up a system of compensation operations over a multiannual period;

- The mandate of the compensation case should be broadened in order not only to provide a mechanism for the payment of subsidized, but also to make the case an active observer of the subsidised equipment and to contribute to the constant vigilance with regard to the financial risks facing Morocco. Thus, the case should have a bank of up-to-date information on world markets.

B. Protecting the middle class and improving the income of the poor:

- Allow middle-class people who pay tuition fees for schools and private clinics to deduct these expenses from their income tax base, or at least to grant them reductions in the taxes due to them;

- Invest the funds provided by the government following the compensation in financing infrastructure, health and education projects;

- Use National Human Development Initiative projects to provide basic services such as water, electricity, sanitation and roads for the poor;

- Encourage income-generating activities, developing the potential and employability of the working poor and supporting microenterprises.

C. Improving the management of the financial envelope:

- Review the structure of subsidised prices by creating a new pricing system for oil and food products by rationalising the structure and control of cost elements, reducing support for these materials and fixing the final price to ensure compliance with fixed prices and avoiding manipulation and speculation;

- assign control of support files to a specialized system to improve the performance of the current compensation system;

- Develop a sophisticated information system to process files and declarations as part of the compensation case improvement.

D. Achieving economic efficiency:

- Reduce the national economy's dependence on the international market in order to promote sectors vital to achieve self-sufficiency in large proportions, and this is mainly about:

- ✓ Cereal policy and the Green Morocco programme;
- ✓ Sugar sector: agreement between the government and sugar professionals;
- ✓ Energy Sector: The Energy Charter as an outline.

E. Achieving Equity and Strengthening Social Protection:

- Maintain and improve the financial envelope of the compensation Case in order to find a budget to finance the basic materials;

- Enforcementand rehabilitation of the management capacities of the departments and institutions involved in the reform of the clearing system;

- Create a research system for groups in need and a good distribution of supporting documents;

To activate all this, a systematic approach should be developed, including ministerial workshops to study international experiences in the field of clearing, as well as field visits and to assess and manage national administrative capacities;

- Implement a strict system for monitoring and allocating budget allocations for support and guidance in the right direction because control of this area is characterized by its complex nature due to the multiple sectors in which materials are supported by processes and means of production or in the manufacturing process.

- the establishment of clear mechanisms for the recovery of aid from non-outstanding categories, in particular large companies, which, although the law requires them to return the support funds that have benefited from them to the Treasury, do not apply to all companies, as they wish to support and strengthen the competitiveness of certain local companies Are complicated in the absence of mechanisms to identify companies that really deserve support;

In this context, the Federation of Moroccan Consumer Associations called for the end of companies benefiting from industrial fuels and depriving non-alcoholic beverage companies and jam producers to benefit from subsidised sugar. The establishment of mechanisms to recover support from the most accessible groups will provide new opportunities to produce programmes to address vulnerability, poverty and social equity.

Any change affecting the basic consumption support system should be part of a comprehensive and radical approach to Morocco's economic policy aimed at qualifying human resources and adapting their conditions for integration into economic production chains by linking the reduction of support quotas to the creation of new jobs. Citizens must have access to public services and thus reduce poverty margins.

The social approach is an essential element in the equation for the success of the reform of the subsidy system and therefore the need to adopt a strategy combining the promotion of economic projects linked to self-sufficiency in subsidised basic materials, on the one hand, and offering adequate employment opportunities, on the other hand, helping to reduce prices and ensure a minimum of social protection for Moroccan citizens.

It is not possible to overcome the constraints of support in its current form, except through a real rehabilitation of the Moroccan economy by supporting the internal market and ensuring that citizens' purchasing power is improved, and to carry out tax reform with concessions and exemptions, particularly in the agriculture and real estate sectors, and its integration into neoliberal globalisation.

The success of the reform of the compensation system ultimately depends on the extent of the government's willingness to improve the purchasing power of citizens, with price subsidies leading to an economic and social function, which means that all letters currently circulating on the subject are considered a burden for the country. The problem is that the public finance deficit is structurally structured and can be slightly alleviated by the reform of the clearing house, but its essential and essential entry remains a profound tax reform, ensuring the redistribution of social and economic contributions. public mispronounce, so as to ensure social justice and equity for all.

القيادة وتفعيل مبدأ تمكين المرأة المغربية[531]

إعداد : لطيفة الصقر
باحثة في القانون العام الداخلي والتحولات المؤسساتية
كلية العلوم القانونية والاجتماعية والاقتصادية
جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس

ملخص المقال بالعربية

لا شك أن موضوع " القيادة وتفعيل مبدأ تمكين المرأة المغربية "، يأتي في مصاف أولويات وانشغالات الفاعلين الرسميين والغير الرسميين لتدبير السياسات العمومية داخل المملكة المغربية، وخصوصا في إطار تبنيها لمقاربة النوع داخل سياساتها القطاعية، والدعوة بالتقائية هذه السياسات العامة في موضوع "جندرة ميزانية الدولة"، الذي ابتدأ ب " التمييز الإيجابي " تشجيعا منه لولوجية المرأة لمراكز صنع القرار، وتفعيلا لذلك بمناداة رسمية من ممثلي الدولة في شخص المؤسسات والإدارات العمومية (تشريعية، تنفيذية وقضائية)، وصولا لأجرأة هذه الولوجية على أرض الواقع، في مستوياتها المتعددة، سواء كانت إستراتيجية، أو تنظيمية، أو تنفيذية.

يأتي موضوع الدراسة، ليسلط بالدرجة الأولى الضوء، على دور الفاعل العمومي المغربي ومدى مساهمته في تمكين المرأة المغربية سياسيا، اقتصاديا واجتماعيا ونفسيا، في ظل التحولات المؤسساتية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية التي يعيشها المغرب في انخراطه بالمسلسل الإصلاحي والديمقراطي داخل فضائه الجيوسياسي الذي ينتمي إليه، حيث خطا بذلك خطوات ثابتة منذ دستور **2011**، بدسترة "مبدأ التمكين" و"أجرأة ولوجيتها لمناصب المسؤولية" داخل المؤسسات والإدارات العمومية، في ظل ترسانة قانونية جد متقدمة، وتنزيلا لذلك في برامج الاستراتيجيات والتوجهات الرسمية المنادية بإدماج المرأة اللامشروط داخل المسلسل التنموي المستدام، مستمدا بذلك روح التغيير، من مبادئ الديمقراطية، والنزاهة، والحكامة الرشيدة، في أفق تجويد صناعة القرار العمومي بمشاركة فاعلة للمرأة المغربية.

Abstract

Leadership and activating the principle of empowering Moroccan women is one of the **priorities and concerns of official and non-official stakeholders in the public policies management in the Kingdom of Morocco, especially when adopting the gender approach within its sectoral policies. And advocationg the convergence of policies on the topic of "Gendering state budget" Which began with "a positive discrimination" in order to encourage women's accessibility to the decision-making centers, and to activate it by issuing an official call for the representatives of the state in institutions and public legislative, executive and judicial administrations ending by putting that accessibility on the ground whether its strategic, organizational or operational levels.**

This study focuses mainly on the Moroccan public actor's contribution to the empowerment of Moroccan women politically, economically, socially and psychologically, in light of the institutional, political, social and economic transformations that Morocco is undergoing in its reform and democratic process within its geopolitical space, thereby taken firm steps since the Constitution of 2011, by

[531] - دراسة بحثية قدمت بها الباحثة على هامش أشغال الندوة الوطنية: « المرأة المغربية بين التحولات السياسية ورهان التنمية الاجتماعية» ، المنظمة من قبل ماستر القانون العام الداخلي والتحولات المؤسساتية بشراكة مع مركز إضاءات للأبحاث والتنمية، برحاب كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، يومه 26 مارس 2019.

institutionalizing "the principle of empowerment" and "making procedures for her to access positions of responsibility" within public institutions and administrations, with a very advanced legal arsenal, Achieving by the inconditionnal including of women in the sustainable development process, inspiriting the spirit of change, the principles of democracy, integrity and good governance, in order to improve public decision-making with the active participation of Moroccan women.

مقدمـــة

ليس من الســـهل الغوص في دراســـة "القيادة وتفعيل مبدأ تمكين المرأة المغربية"، دون تشـــخيص وضـــع قائم بذاته، واقع تعيشه المرأة والمجتمع على السواء، من هذا المنطلق تكتسي قضية تمكين المرأة المغربية أهميتها القصوى في ســـياق القضـــايا المجتمعية التي تراهن عليها الدولة، من أجل ضـــبط التوازنات القائمة بين الأفراد والجماعات وكذا المؤسسات، سعيا منها[532]، إلى تحقيق العدالة الاجتماعية.

والمقصـــود بتحقيق العدالة الاجتماعية، التوزيع المنصـــف اجتماعيا للمنافع الاجتماعية الأســـاســـية، حيث يتطلب ذلك، تطبيق مبدأين أســـاســـيين، الأول يدعو إلى تحقيق المســـاواة في الحقوق الأســـاســـية والذي يكتســـي أولوية قصـوى، أما الثاني، فيدعو إلى توفير فرص متكافئة للجميع، ويرى أن اللامســاواة التي لا يســتفيد منها الســكان الأكثر فقرا هي مساواة مجحفة، بعبارة أخرى، ينبغي أن يكون الأقل حظا هم الأكثر استفادة من تكافؤ الفرص.[533] كما يعرفها "إعلان تونس بشأن العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية"، بأنها المساواة في الحقوق وفي حصول الجميع على الموارد والفرص، مع التركيز على إزالة الحواجز التي تحول دون تمكين الفئات المحرومة بحيث تســـتفيد من قدراتها في صـــنع القرارات التي تؤثر على حياتها، ويركز بذلك مفهوم العدالة الاجتماعية على مبادئ هي بمثابة ركائز أســـاســـية وهي: المســـاواة، الإنصـــاف، الحقوق والمشـــاركة، من هنا وجب القول بأن واقع اللامســـاواة الذي يطال المرأة، في حد ذاته تعيه كل الوعي جميع نســـاء العالم وكذا نســـاء المنطقة العربية، حيث كانت الانتفاضـــات الشـــعبية والإضـــرابات الســـياســـية التي اجتاحت المنطقة العربية في عام **2011** ردة فعل على مجموعة متنوعة من الاختلالات، منها عدم تكافؤ فرص الحصـــول على الخدمات، ارتفاع معدلات البطالة ولاســـيما في أوســـاط الشـــباب، والقمع الســـياســـي، وعدم المشـــاركة في عمليات صـــنع القرار، مع التفاوتات الكبرى في الدخل الفردي، وضـــعف البنى الأســـاســـية، وكذا الفســـاد المؤســـســـي. وكما ذكر **Joseph Stiglitz**[534]، من المهم تذكر أن اللامســـاواة هي ســـبب فشـــل النظام الســـياســـي ونتيجة له في آن واحد. ولقد جاء في ختام فكما جاء في ختام توصـــيات الدورة الوزارية الـــ**28** للجنة الأمم المتحدة الاقتصـــادية والاجتماعية لغربي آســـيا **(ESCWA)** بشـــأن السياسات العامة حول سبل التصدي لهذا التحدي على جميع المستويات من أجل ضمان الحقوق والحريات الأساسية للجميع، وكذا بالنســـبة للمرأة، فقد أكد المشـــاركون على ضـــرورة اعتماد ســـياســـات، ووضـــع آليات لمقاومة العنف ضـــد المرأة، واتخاذ تدابير لدعم مشـــاركتها بالفعالية المطلوبة في اتخاذ القرار وعلى العمل على وضـــع اســـتراتيجيات لتوســـيع

---

532 - أي الدولة.

533 - الأمم المتحدة، "موجز السياسات العامة، من طموح العدالة الإجتماعية إلى واقع اللامساواة"، تقرير اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي أسيا، بيروت، 2018، Distr. LIMITED E/ESCWA/SDD/2018/Brief.2 10 October 2018 ARABIC ORIGINAL: ENGLISH. ص: 1.

534- Joseph E. Stiglitz, est un économiste américain, lauréat du « Prix Nobel » d'économie avec George Akerlof et Michael Spence en 2001 « pour leurs travaux sur les marchés avec asymétrie d'information»

نطاق الحماية الاجتماعية دون إقصـــاء أو تمييز، لتلبية متطلبات مختلف الفئات الســكانية. كما أكدوا العزم على تعزيز حس المواطنة المسؤولة والحرص على مشاركة المواطنين في اتخاذ القرار.[535]

وقد وقع اختيار الأمم المتحدة على هذا المفهوم (تمكين المرأة)، ليشــكل حجر الزاوية في منظومتها التنموية التي تبنتها في الربع الأخير من القرن الفائت التي اسـتهدفت دمج النســاء والفئات المهمشــة في عملية التنمية، ومنذ ذلك الحين جرت محاولات لمأسـسـة المفهوم وتحويله إجرائيا إلى عدد من البرامج التنموية، وهو ما أدى إلى انتشـار المفهوم عالميا على صعيد واسع.[536] وعلى الرغم من إحراز تقدم مهم في قيادة المرأة في مجال السـياسـة، كما جاء في موقع هيئة الأمم المتحدة للمرأة،[537] فإن النساء يشكلن 7.2% فقط من رؤساء الدول و6.2% من رؤساء الحكومات، وفق أخر الإحصائيات المحينة بتاريخ 1 نونبر 2017.

يأتي كذلك تخليد الاحتفال الأممي لسنة 2019 باليوم العالمي للمرأة تحت شعار:

Penser équitablement - Bâtir intelligemment - Innover pour le changement

وكما جاء في موقع الأمم المتحدة، بتاريخ 4 مارس 2019، تتطلع النســاء والفتيات إلى التغيير، الشـيء الذي يمكن فهمه بسهولة تحت طائلة ما تعيشه النساء في جميع أنحاء العالم :

- مقابل العمل نفسه، لا تكسب المرأة سوى 77 سنتا مقابل كل دولار يكسبه الرجل،
- تعيش حاليا ما لا يقل عن 200 مليون امرأة وفتاة، خضعن لتشويه الأعضاء التناسلية الأنثوية،
- لا تمثل النساء داخل البرلمانات سوى ٪24 في المائة من مجموع المنتخبين،
- تعرضت ٪35 من النساء للإيذاء الجسدي و/أو الجنسي.

من هذا التشــخيص الذي قدمته "هيئة الأمم المتحدة للمرأة"[538] حول واقع المرأة المعيش إلى حدود 2019 على وجه المعمورة، حيث تؤكد (أي الهيئة) أنه ما زال يتعين عمل الكثير أمميا، جهويا، إقليميا، ووطنيا، من أجل التغيير وتحقيق الأفضـــل، تغيير لا يكون كثير التفاؤل من خلال إلزامية إبتكار طرق جديدة، مع التفكير في بدائل عملية تنهض بالمرأة وتشـركها في صـلب برامج ومخططات وسـياسـات الدول. فلا زالت الهوة شـاسـعة في ولوجيتها للتعليم، للصـحة، للموارد الاقتصادية، واستغلال الثروات الطبيعية، للسياسة وكذا لصناعة القرار داخل هياكل الدولة.

فيأتي بذلك مبدأ المســاواة، من ضــمن المبادئ العالمية المتعلقة بحقوق الإنســان، هذا المبدأ تناوله الإعلان العالمي لحقوق الإنســان (1948) والميثاق الأوربي...، كما تطرقت إليه تشــريعات العديد من الدول، وكذا المغرب، حيث تضمن دستور 2011 مجموعة من المقتضيات المتعلقة به، وفي مقدمتها تصدير الدستور الذي نص على: " حظر ومكافحة

---

535 - الدورة 28 الوزاري للجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعيّة لغربي آسيا، والذي أفرز إعلان تونس بشأن العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية، في اجتماع بتونس يومي 17 و18 شتنبر 2014، للمزيد من المعلومات المرجو زيارة الموقع www.unescwa.org.

536 - لطيفة الصقر، نفعيل مبدإ "تمكين المرأة المغربية": المكتسبات الدستورية وإكراهات الواقع"، نشر في مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثاني (فبراير 2019)، ص، 57.

537 - زيارة الموقع : http://iknowpolitics.org ، يومه 25 مارس 2019 على الساعة التاسعة والنصف ليلا.

538- هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) هي منظمة الأمم المتحدة المخصصة بالمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة. وتدعم هيئة الأمم المتحدة للمرأة الدول الأعضاء في وضع معايير لتحقيق المساواة بين الجنسين فهي تعمل مع الحكومات والمجتمع المدني على وضع قوانين وسياسات وبرامج وخدمات لضمان التنفيذ الفعال لتلك المعايير؛ كما تنسق وتعزز عمل منظومة الأمم المتحدة ككل للنهوض بالمساواة بين الجنسين. وتعمل هيئة الأمم المتحدة للمرأة على الصعيد العالمي لتحقيق أهداف التنمية المستدامة للنساء والفتيات من خلال تركيز جهودها على ضمان قيادة المرأة ومشاركتها في نظم الحكم والاستفادة منها على قدم المساواة وتمتع المرأة بأمن الدخل والعمل اللائق والاستقلالية الاقتصادية وضمان حياة خالية من جميع أشكال العنف لجميع النساء والفتيات ومساهمة النساء والفتيات في بناء السلام المستدام والصمود والاستفادة على قدم المساواة من الوقاية من الكوارث الطبيعية والصراعات الناجمة عن العمل الإنساني.

كل أشكال التمييز، بسبب الجنس أو اللون أو المعتقد أو الثقافة أو الانتماء الاجتماعي أو الجهوي أو اللغة أو الإعاقة أو أي وضع شخصي، مهما كان ".

الكلمات المفتاح:

القيادة (Leadership):[539] "القيادة ظاهرة معقدة تربط القائد والمتعاونين معه بالسياق العام المحيط. أما القائد هو الذي يقوم بالتأثير ويمارسه على ومع من حوله. يمكن أن يكون هؤلاء متعاونين معه، مرؤوسيه، أقرانه، وحتى رؤسائه، لأن التأثير له خصوصية تعدد الاتجاهات. فيتم التعبير عنها في سياق معين، يمكنها أن تكثف أو تقلل من تأثيرها"، أما القادة فهم أولئك "الأشخاص الذين يرسمون الطريق إلى الأمام، وفق تصور يقتنعون به (إلهام) يتجاوز أنفسهم "، وأخيرا، "القيادة هي فن التأثير على شخص معين أو أكثر (جماعة) وفقا لغرض مشترك في موقف معين".

التمكين (Empowerment): ظهر كمفهوم حديث نهاية القرن العشرين وأصبح الأكثر استخداما في سياسات وبرامج المنظمات، وهو أكثر المفاهيم اعترافا بالمرأة كعنصر فاعل، وبالتالي فهو يسعى للقضاء على كل مظاهر التمييز ضدها من خلال مدها بالآليات الضرورية للاعتماد على الذات.[540] وأثار مصطلح " تمكين المرأة " نقاشا كبيرا بين مختلف مكونات المجتمعات، خصوصا في ارتباطه بالمذاهب الفقهية، غير أنه تجسد على أرض الواقع في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء في منتصف القرن العشرين، بفعل بروز حركات نسائية تطالب بتفعيل الحقوق المدنية والاقتصادية والاجتماعية، بل الحقوق السياسية والثقافية والبيئية، ذلك أن الديمقراطية الحقيقية تفرض مشاركة النساء والرجال في التدبير العمومي وفي إثارة النقاش حول السياسات العمومية.[541] ويأخذ هذا المبدأ عدة أبعاد أهمها، السياسي، الاجتماعي، الاقتصادي والنفسي[542] : 1- يأتي التمكين السياسي، عندما تكسب المرأة القدرة على التأثير على محيطها العام، وكذا القواعد التي تحكم المجتمع وتستطيع بذلك اتخاذ القرارات، بشكل فردي أو جماعي. هذا يمكن أن يحدث سواء من داخل تنظيمات عامة أو خاصة، أو من خلال انخراطها الرسمي أو غير الرسمي داخل جمعيات حكومية أو غير حكومية ذات طابع اجتماعي أو ثقافي، من خلال مسؤوليتها داخل المؤسسات ذات الطابع الحكومي أو المؤسساتي. 2-أما التمكين الاجتماعي، فعندما تحصل المرأة على اتخاذ قرارات يكون لها التأثير والتفاعل مع الظروف الاجتماعية (مثل التنقل والانخراط في الجمعيات)، القدرة على التأثير بشكل مباشر وتحسين مؤشرات الصحة والتعليم. 3-والتمكين الاقتصادي، عندما تكسب المرأة القدرة على اتخاذ القرارات والتأثير بمشاركتها في أسواق البورصة، وولوج المنظومة الاقتصادية من أبوابها الواسعة بتملكها الراسميل والثروة الوطنية. 4-أما ما يخص التمكين النفسي، فيحدث عندما تعتقد النساء، أنهن قادرات على صنع القرارات مع قدرة تأثيرهن على المجتمع واكتسابهن الثقة.

أهمية الدراسة.

---

[539]- Lainey P. : Le Leadeship organisationnel : De la théorie à la pratique, Cheneliére Education, 2008, Canada.

[540] - صباح العمراني، المرأة والمشاركة السياسية بالمغرب: مساهمة تحليلية لإدماج مقاربة النوع في السياسات العمومية، أفريقيا الشرق 2018، ص، 15.

[541] - لطيفة الصقر، مرجع سابق، ص، 55.

[542]- O'Neil, Valters, and Domingo (2014), drawing on Kabeer (1999), Luttrell et al. (2009), Eybens (2011), In, Case Study Report Women's empowerment, Building momentum – women's empowerment in Tunisia/ Victoria Chambers with Clare Cummings, Development Progress, developmentprogress.org, November, 2014, p. 11.

تتجلى أهمية موضوع الدراسة، في كون تمكين المرأة هي البوابة الأولى لرقي المجتمع، يليها الفرد كنشأة وسلوك تؤطره المرأة داخل الأسرة بتربيتها له ومواكبتها له، بعدها يأتي انخراطه في مشروع التغيير المجتمعي والمؤسساتي، ولا ننسى التقدم الكبير للترسانة القانونية والمؤسساتية المواكبة للشأن العام المغربي. من هذا المنطلق كان اختيارنا لموضوع "القيادة وتمكين المرأة المغربية"، حيث تتجلى أهميته في قياس مؤشر تطور دمقرطة البلدان، خصوصا وأن هذا الاخير، يأخذ بعين الاعتبار عدة متغيرات (الآراء الموروثة، الأعراف والتقاليد القبلية، القواعد القانونية، المؤسسات،...)، الأمر الذي من شأنه التأثير سلبا أو إيجابا على الواقع أو حتى تحقيق التطلعات المرجوة من عدمها، وبالتالي يأخذ هذا مكانته في النقاش الجريء داخل الفضاءات العمومية، خصوصا بإنخراط المغرب بالمصادقة ورفع التحفظ على كثير من المعاهدات والمواثيق الدولية المتعلقة بالحقوق الدولية للإنسان، وصولا إلى تقوية ترسانته الوطنية، والتي تضمنت في طياتها التأسيس لمفهوم التمكين بمعناها الشامل، ليمتد في الأخير إلى الفعل السياسي في ارتباطه الوطيد بالفعل العمومي وتحقيق العدالة والرفاه الاجتماعيين. أما ما يخص دوافع إختيارنا هذه الدراسة، فيمكن لنا إجمالها، فيما هو ذاتي وما هو موضوعي : فالدوافع الذاتية: فتكمن في المقام الأول من كوني عشت وترعرعت في جسد "إمرأة"، واكبت تجارب مرة قهرتني ومرة قوتني، إشتغالي في قطاع إجتماعي أكسبني المناعة، وفرض علي الانخراط في هياكل وتنظيمات جعلتني أصر على التشبث بانتمائي لهذا للوطن، والذي له الفضل في إلتزامي وثباتي على قيمه مع أداء الرسالة المنوطة في اتجاهه، ولا ننسى إيماننا الراسخ في الدور الريادي لمكانة البحث العلمي وانفتاحه في مسلسل التغيير المجتمعي، من هنا، وبانخراط الجميع، تستوقفنا قناعة التغيير نحو الأفضل، للنهوض بالتنمية المستدامة المرجوة. أما الدوافع الموضوعية: فتتجلى بالأساس في كون دراسة قضايا واهتمامات المرأة مع النوع الاجتماعي من أعقد القضايا، أما تمكين المرأة السياسي في ظل التحولات المجتمعية التي يشهدها المغرب وخوض رهانات التنمية المستدامة، فيعتبر أولوية تشغل الفاعلين والباحثين والمهتمين، وهذا ما استنفر حافظتنا البحثية كي نعمق الدراسة والنقاش مع كشف الحقائق والوقوف على المعطيات الدقيقة، وبالتالي رصد المتغيرات المهمة والتي لها التأثير المباشر أو الغير المباشر على تمكين المرأة المغربية تقلد مناصب المسؤولية.

إشكالية الدراسة

ومن هنا تتحدد مشكلة البحث في السؤال الرئيسي التالي : إلى أي حد استطاعت المرأة المغربية في ظل دسترة مبدأ التمكين، الولوج إلى مراكز القيادة وصناعة الفعل العمومي ؟ وكيف يمكن للمرأة المساهمة في تجويد صناعة القرار داخل الفضاء العمومي بالمغرب ؟

فرضيات الدراسة

للإجابة على الإشكالية الرئيسية، ومحاولة منا لتسليط الضوء على الموضوع من زوايا بحثية علمية وأكاديمية صرفة، قمنا بطرح مجموعة من الفرضيات، الأمر الذي يفرض علينا التحقق منها لاحقا من خلال عرض تحليلنا داخل متن الدراسة، أهمها:

- المؤسسات والإدارات العمومية شجعت النساء على تقلد مناصب المسؤولية من أجل تحقيق التنمية المستدامة،

- تعيين النساء في مراكز القرار العمومي يؤثر إيجابا على نجاعة الفعل العمومي.

أهداف الدراسة

يهدف البحث بالأساس، إلى الكشف على المتغيرات الاجتماعية والسياسية والثقافية والإقتصادية وكذا النفسية، التي تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر في ولوجية المرأة المغربية لمراكز إتخاذ القرار، في أفق المساهمة في تجويد الفعل العمومي بغية تأدية واجبها كمساهم أساسي (أي المرأة) حيال منتظرات الأمة، من هنا أسسنا لهدف رئيسي، إنبثق عنه مجموعة من الأهداف الفرعية وهذا ما سنسبر أغواره لاحقا في مثن دراستنا البحثية كما يلي :

الهدف الرئيسي :

- تسليط الضوء حول تقلد المرأة المغربية لمناصب المسؤولية وصناعة القرار داخل الفضاء العمومي.

الأهداف الفرعية :

- إبراز مراتب ريادة المرأة لمناصب صناعة القرار العمومي في إطار تفعيل مبدأ التمكين، إبراز دور المرأة في التنمية والمساهمة في تجويد صناعة القرار العمومي،
- تشخيص واقع المرأة المغربية انطلاقا من تدبيرها للفعل العمومي، مع الكشف عن المتغيرات المؤثرة في ضعف ولوجيتها لمراكز اتخاذ القرار، مبرزين العلاقة في إنتاج الثروة وتحقيق التنمية المستدامة،
- استخلاص سبل تمكين فعلي للمرأة المغربية وتذليل صعاب ولوجها إلى صناعة قرار عمومي يخدم الأمة، مع التعرف على التصورات والبدائل المستقبلية لدعم وتطوير دور المرأة المجتمعي.

حول منهجية الدراسة

وتبعا لما سبق ستكون مقارباتنا لتناول موضوع القيادة النسائية وفعاليتها في صناعة القرار العمومي في أفق تجويد الفعل العمومي، فارتأينا من هذا المنطلق مقاربة الإشكالية والتحقق من الفرضيات السابقة، باستخدام المنهج الوصفي التحليلي، مع الاعتماد على تقارير وتركيب مؤشرات إحصائية لقياس طرح دراستنا البحثية، وفق ما يلي :

- تحليل التقارير والاحصاءات المتوفرة بالمواقع الرسمية للوزارات والمؤسسات المغربية والاجنبية المعنية، من خلال تشخيص واقع حال تمكين المرأة المغربية، وتشريحه، مع الوقوف عند أسباب تدني مشاركة المرأة في صناعة القرار العمومي، وكذا تقييم لعمل تم إنجازه،
- الاستعانة ببعض المراجع على ندرتها في قلة الكتابات المتعلقة بتمكين المرأة المغربية وولوجها لمناصب المسؤولية ومدى إسهامها في تجويد صناعة القرار العمومي لأن معظم الكتابات تتحدث عن المرأة في إطار من التضييق أو الإنجاز الخارق، بعيدا عن مشاركتها الرجل في جل المجالات،
- الخروج بخلاصات واستنتاجات من شأنها وضع بصمة الباحث في مسلسل التغيير.

على الرغم من تمكين المرأة المغربية، وفي ظل التحولات المؤسساتية، السياسية والسوسيو إقتصادية التي يعيشها المغرب، فإن واقع الحال يشخص تناقضات وتذبذبا بين ما هو ممارسة وما هو تنزيل، بين ما هو خطاب سياسي، وما هو مؤسساتي، وكما جاء فيما سبق، تتجاذب ظاهرتي التمكين وصناعة القرار للنساء، وفق تعدد المتغيرات موضوع

المناقشة، فلا يمكننا التوفق في معالجة الموضوع دون تحليل مكامن تقاطع والتقائية أو تنافر العوامل المؤثرة في الرفع من ولوجية المرأة لمراكز القرار، هكذا وجب علينا الأخذ بعين الاعتبار تعدد هذه المتغيرات وكذا الأبعاد في فضـــائها الداخلي والخارجي، ومن هنا سنقارب زاوية دراستنا البحثية مع الالتزام بإطار مرجعي يمكننا من معالجة الإشكالية داخل أبعادها السوسيوثقافية، الاقتصادية، والسياسية.

ونظرا لتعقيد الظاهرة موضـوع النقاش، نختزل مجموعة من المؤشـرات كي نعزز تحليلنا له، كما هو موضح في الخطاطة 1 أسفله.

خطاطة 1 : الإطار المرجعي للدراسة

البعد السوسيوثقافي	البعد الإقتصادي	البعد السياسي
• البعد الثقافي في حمولته السوسيوثقافية (الموروث، العادات، وصاية الاب والاخ..)، • مؤشرات التعليم والهدر المدرسي عند الفتيات، • مؤشرات الصحة (وفيات الامهات والاطفال...) ...	• نسبة معدلات التوظيف بين الرجال والنساء، • النسب المئوية للمالكين، • نسبة البطالة في صفوف النساء النشيطات، • متوسط إنفاق رب الاسرة على التعلم والصحة،...	• نسبة عدد المقاعد المحصل عليها في صفوف النساء بالبرلمان /عدد الوزيرات، • نسبة عدد المقاعد المحصل عليها في صفوف النساء بالجماعات الترابية، • نسبة النساء بمناصب المسؤولية في الادارات العمومية، • نسبة النساء والرجال الذين أدلوا باصواتهم في الانتخابات، • نسبة عضوات المنظمات النقابية والجمعيات،....

من هنا يمكن تقسيم الدراسة البحثية إلى محورين أساسيين :

المحور الأول: التأطير القانوني والمؤسساتي لقيادة وتمكين المرأة المغربية،

المحور الثاني: المرأة المغربية وصناعة القرار العمومي، أي مستقبل لرفع تحدي الولوجية المتدني ؟

المحور الأول : التأطير القانوني والمؤسساتي لقيادة وتمكين المرأة المغربية

يهدف "تمكين المرأة" بالأساس إلى تحقيق التوازن والمشاركة الفاعلة داخل المجتمعات المتجذرة في الديمقراطية، ومع السعي لتحقيق التوازن الاجتماعي، الاقتصادي والسياسي داخلها، من هنا جاء موضوع دراستنا البحثية كدراسة نموذجية للمرأة المغربية.

قبل ذلك وجب علينا تسليط الضوء أولا على خمس ركائز أساسية لتأطير التمكين[543] وهي كالتالي :

- المهمة : ويتجلى هذا البعد في حرية التصرف، وإلى أي مدى تسمح قدرة الفرد من تفسير الظواهر الملموسة أو غير الملموسة (كرضا العاملين مثلا).
- تحديد المهمة : يأخذ هذا البعد بعين الاعتبار مدى الاستقلالية، مدى وضوح الرؤيا، مدى التضارب بين الاستقلالية، المسؤولية والأهداف المرسومة لتحقيق الأداء الفعال.
- القوة : هي أول خطوات التبصر والتعمق في مفهوم التمكين، والتي ترتكز على دراسة مفهوم القوة وكيفية تأثيرها على عملية التمكين، سواء من ناحية وجهة نظر القيادة أو العاملين على حد سواء، ويأخذ بعد القوة بعين الاعتبار الشعور بقوة الشخصية التي يمتلكها الأفراد نتيجة تمكينهم، وما هي المهام التي يقوم بها الأفراد الممكنين ؟ إلى أي مدى يتم تحديد السلطة التي يمتلكها الفرد في المهام ؟ وإلى أي مدى تقوم الإدارة بجهود لمشاركة العاملين في السلطة وتعزيز شعورهم بالتمكين ؟
- الالتزام : يبرز مدى الإذعان التنظيمي للفرد، يتوسع بزيادة تحفيز الفرد من خلال توفير احتياجات الفرد للقوة، الاحتياجات وزيادة الثقة بالنفس.
- الثقافة : الثقافة السائدة داخل المجتمع وتعزيز الشعور بالتمكين، وإلى أي حد يمكن وصف الثقافة بأنها موجهة للمهام والأدوار. فالثقافة التنظيمية التي توصف بالقوة والتحكم، من غير المحتمل أن توفر بيئة ملائمة لنجاح التمكين، بل على الأرجح قد تشكل عائقا لبيئة التمكين.

نظرا لكون المغرب من الدول السباقة إلى الأخذ بمقاربة النوع الاجتماعي وإدماجها في تشريعاته الوطنية، فقد سجل انخراطه الفعلي في مسيرة العدالة الانتقالية، وكسب رهان تحقيق الإنصاف والمساواة بين الجنسين في الحقوق والواجبات من خلال الخطب الملكية السامية في مختلف الحقب والمناسبات، ففي الخطاب الملكي لجلالة الملك المغفور له محمد الخامس يوم 15 أكتوبر 1957، بمناسبة تكليف لجنة لتدوين مدونة الأحوال الشخصية، جاء فيه: " لعل أكبر وسيلة لجعل مجتمعنا المغربي سعيدا هو إقامة شريعة العدل بين أفراده وضمان حقوقهم وصيانة حرياتهم..."، نفس النهج سار على خطاه صاحب الجلالة المغفور له الملك الحسن الثاني يوم فاتح ماي 1993، بمناسبة استقبال ممثلات الهيئات النسوية: "ربما ذهبنا شيئا ما أبعد مما طلبتن، لأننا أردنا أن نظهر أن هناك مساواة بين المرأة والرجل، بالطبع من الناحية الفيزيولوجية والبشرية هناك فرق شاسع بين المرأة والرجل، ولكن من الناحية القانونية والحقوقية والفكرية ما أتى بهذا نبي ولا رسول ولا بحوث علمية أو طبية، فالمرأة مثلها مثل الرجل في التفكير والتدبير وفي تحمل المسؤولية "، هذا وقد عبر عن ذلك جلالة الملك محمد السادس في تقديره للمرأة المغربية ،من خلال الخطاب الملكي بمناسبة ثورة الملك والشعب بتاريخ 20 غشت 2003، " وقد ارتأينا أن يكون أفضل تعبير عن الوفاء لروح ثورة الملك والشعب في عيدها الذهبي، وخير منطلق لمواصلتها، تجسيد إرادتنا الراسخة لإنصاف المرأة المغربية، التي لا قوام

[543] - صباح العمراني، مرجع سابق، ص، 16-17.

للديمقراطية وحقوق الإنسان دون رفع كل أشكال الحيف عنها وتكريمها المستحق".[544] فمنذ سنة 1999[545] عرف المغرب تحولات هامة، في مجال حقوق الإنسان من خلال إطلاق المفهوم الجديد للسلطة وإحداث هيئة التحكيم المستقلة لتعويض ضحايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، وتعزيز ذلك بإصدار مدونة الأسرة التي مثلت انتقالا نوعيا من حيث تنظيم حوار مجتمعي وإعادة الاعتبار للبرلمان كفضاء للتقرير في القضايا الإستراتيجية للأمة، مما فتح الأفق لتطوير حقوق المرأة والنهوض بالأسرة وحماية الطفولة، فضلا عن تعديل قانون الجنسية.[546]

أما فيما يخص البعد العالمي، فقد ركزت الأمم المتحدة بقوة، منذ انعقاد المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة في عام 1995، على " دمج قضايا المرأة والرجل في صلب السياسات العامة "، وذلك بالتأكد من أن السياسات والبرامج المختلفة تأخذ في الاعتبار قضايا المرأة والرجل على حد سواء. " ويعرف في هذا السياق، المجلس الاقتصادي والاجتماعي مفهوم دمج قضايا المرأة والرجل في صلب السياسات العامة بأنه عملية تنطوي على تقييم الآثار المترتبة على المرأة والرجل من أي إجراء يعتزم اتخاذه، بما في ذلك التشريعات والسياسات والبرامج، في جميع المجالات وعلى جميع المستويات. أما دمج النوع الاجتماعي فهو إستراتيجية لجعل المرأة بعدا أساسيا ولا غنى عنه في عملية تصميم السياسات والبرامج وتنفيذها ورصدها وتقييمها في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بحيث تنعم المرأة بالحقوق والحريات على قدم المساواة مع الرجل، وبحيث يتحقق الهدف النهائي، وهو تحقيق المساواة بين الجنسين[547]." ولا ننسى كذلك ورش أهداف التنمية المستدامة الذي انخراط فيه المغرب، ألا وهو ورش أهداف التنمية المستدامة في أفق 2030، ونخص بالذكر الهدف 5 بشأن المساواة بين الجنسين وتمكين النساء والفتيات.

من هنا لا يفوتنا إلا عرض مجموعة أخرى من المحطات الرسمية السياسية للمغرب في التأسيس لإلتزم المغرب في مسيرة تفعيل مبدأ تمكين المرأة المغربية، كما هو الشأن في الخطاطة 2 أسفله، حيث تمكنت المرأة كما خولها المشرع المغربي المشاركة صناعة القرار العمومي أهمها :

- إهتمام الفاعل الرسمي بقضية المرأة، بإنشاء خلية المرأة داخل وزارة حقوق الإنسان سنة 1993،
- إسناد مسألة النهوض بالمرأة لكتابة الدولة المكلفة بالرعاية الإجتماعية والأسرة والطفولة تحت رئاسة الوزير الأول عام 1998،
- استحداث الوزارة المنتدبة المكلفة بأوضاع المرأة والطفولة وإدماج المعاقين عام 2000،
- إسناد قضية المرأة إلى كتابة الدولة لدى وزير التشغيل والشؤون الإجتماعية والتضامن عام 2002،
- إعداد "الاستراتيجية الوطنية والمساواة بين الجنسين وإدماج مقاربة النوع الإجتماعي في السياسات والبرامج التنموية" سنة 2006،
- إسناد المسألة النسائية إلى وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية،

---

544 - جميلة لمريني، مقاربة النوع والظاهرة الإجرامية، أية علاقة ؟، بحث لنيل دبلوم الماستر في العدالة الجنائية والعلوم الجنائية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، ظهر مهراز فاس، (2010-2011)، ص: 10-11.

545 - بداية عهد جديد بتولي محمد السادس ملك البلاد لعرش الملكية المغربية.

546 - خطة العمل الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان (2018-2021)، دجنبر 2017، ص: 8.

547 - زيارة الموقع : www.unescwa.org ، يومه 18 مارس 2019، على الساعة الحادية عشرة والنصف ليلا.

- مصادقة المجلس الحكومي على الخطة الحكومية للمساواة "إكرام" 2012-2016،[548]
- اعتماد "خطة العمل الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان (2018-2021) عامه 2017.

خطاطة 2 : محطات القضية النسائية في البرامج والتوجهات الرسمية السياسية بالمغرب[549]

من خلال الانتقالات التي يمر بها المغرب والإصلاحات الجاري تنفيذها، يشهد المغرب على سريان دينامية غير مسبوقة، يتعين توطيدها وتقويتها. يعد استكمالا لهاته الإصلاحات وتحصينها الرهان الأكبر للمشروع الوطني، الذي يوجد قيد الإنجاز، وهو مشروع يهم الدولة، كما يعني المجتمع برمته، ومن الضروري أن يكون للفاعلين الرئيسيين وعي تام، ليس فقط بأفق الانتقالات الجارية وبأهمية العمل الإصلاحي الذي تم الشروع فيه، بل أيضا ببعض المخاطر التي يمكن أن تحول دون نجاح هذه الانتقالات.[550]

ويأتي تعميم بعد النوع في السياسات العمومية من خلال تمكين النساء والفتيات ليعزز هذه الإصلاحات، فهو يمكن السلطات العمومية من إعادة النظر في برامجها بمراجعة تخطيطها، برمجتها وكذا تنفيذ سياساتها، مما يساعدها على في إطار نهج مقاربة قائمة على النتائج، من أجل التقليل من التفاوتات بين الجنسين. يتعلق الأمر إذن، بإعادة تنظيم، تطوير وتقييم البرامج السياسية، بدمج المساواة بين الجنسين داخل السياسات العمومية وعلى جميع المستويات، بإشراك كل القطاعات بهدف تصحيح اللامساواة.[551]

وتأتي كذلك مجموعة من الإصلاحات التشريعية والمؤسساتية التي قام بتنزيلها على أرض الواقع، منذ دستور 2011، في إطار تحقيق المساواة بين الجنسين، حيث نص الفصل 19 في هذا السياق، على أن " يتمتع الرجل والمرأة على قدم المساواة، بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، الواردة في هذا الباب من

548- في اجتماع للمجلس الحكومي ليوم الخميس 6 يونيو 2013.

549 - زيارة المواقع الرسمية للمملكة المغربية : www.social.gov.ma، www.cndh.gov.ma، www.parlement.ma، www.maroc.ma،....

550 - المغرب الممكن، إسهام في النقاش العام من أجل طموح مشترك، تقرير الخمسينية، 2006،ص، 225.

551-Ministère du Développement Social de la Famille et de la Solidarité, Expériences d'institutionnalisation de l'égalité entre les sexes dans les réformes publiques sectorielles au Maroc, « Référentiel des leçons apprises et des bonnes pratiques », Mars 2011, p.5.

الدســتوروفي مقتضــياته الأخرى، وكذا في الاتفاقيات والمواثيق الدولية، كما صــادق عليها المغرب، وكل ذلك في نطاق أحكام الدستوروثوابت المملكة وقوانينها؛ تسعى الدولة إلى تحقيق المناصفة بين الرجال والنساء؛ وتحدث لهذه الغاية، هيئة للمناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز". كما جاء الفصل 30[552] لدسترة تمكين المواطنة المغربية من ممارسة الحق في التصويت والترشح في تدبير الشأن العام. وتضمن الفصل 34[553] وضع سياسات موجهة لفائدة الأشخاص والفئات من ذوي الاحتياجات الخاصــة، حيث تلتزم الســلطات العمومية بمعالجة الأوضــاع الهشــة لفئات من النســاء والأمهات، وللأطفال والأشخاص المسنين والوقاية منها، وهذا ما ألزم نهج إستراتيجية تتماشى مع أهداف "خطة العمل الوطنية للديمقراطية وحقوق الإنســان 2018-2021"، وإســتراتيجيات الوزارة المعنية، من أجل الاســتجابة لاحتياجات ومطالب هذه الشريحة.

ومن أجل تيسير مشاركة النساء في الحياة السياسية والحزبية جاء الفصل السابع[554] من الدستور، وكذلك بالرجوع إلى مقتضيات القانون التنظيمي للأحزاب السياسية رقم[555] 29.11، في مادته 26 في الباب الثالث[556]، نجد المشرع المغربي يحدد مســؤولية الحزب في إطار"تمكين المرأة الســياســي"، مع العلم أن مدونة الإنتخابات والقانون التنظيمي لمجلس النواب حددا نســبة تمثيلية المرأة في اللائحة الوطنية للنســاء والجزء الثاني المخصــص للشــباب " على كل حزب سياسي أن يعمل على توسيع مشاركة النساء والشباب في العمل السياسي، وبالتالي في التنمية السياسية للبلاد مع العمل على احتلال النساء ثلث المناصب القيادية في الهيئات التقريرية للأحزاب مركزيا ومحليا في أفق تحقيق المناصفة مع الرجال ".[557]

أما في إطار حكامة المرافق العمومية، فلقد أكد المشرع في الفصل 154، أنه " يتم تنظيم المرافق العمومية على أســاس المســاواة بين المواطنات والمواطنين في الولوج إليها، والإنصــاف في تغطية التراب الوطني والاســتمرارية في أداء الخدمات". كما أناط لهيئات الحكامة في الفصل 164 مهمة السهر على تحقيق المناصفة ومحاربة التمييز فيما يلي، "تسهر الهيأة المكلفة بالمناصــفة ومحاربة كل أشــكال التمييز، المحدثة بموجب الفصــل 19 من الدســتور بصــفة خاصــة، على احترام الحقوق والحريات المنصوص عليها في نفس الفصل المذكور، مع مراعاة الاختصاصات المسندة للمجلس الوطني لحقوق الإنســان ".[558] ولا يفوتنا القول في هذا الســياق، بأن المغرب إنخراط دوليا وجهويا، كما صــادق على مجموع من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية في مجال رفع وتجريم جميع أشــكال التمييز والعنف ضــد النســاء كما جاء في الظهير

552 - " لكل مواطن أو مواطنة، الحق في التصويت، وفي الترشح للانتخابات، شرط بلوغ سن الرشد القانونية، والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية. وينص القانون على مقتضيات من شأنها تشجيع تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في ولوج الوظائف الانتخابية" ف. 30 من دستور 2011.

553 - " تقوم السلطات العمومية بوضع وتفعيل سياسات موجهة إلى الأشخاص والفئات من ذوي الاحتياجات الخاصة، ولهذا الغرض تسهر خصوصا على ما يلي: معالجة الأوضاع الهشة لفئات من النساء والأمهات، وللأطفال والأشخاص المسنين والوقاية منها "، ف. 34 من دستور 2011.

554 - كما جاء في الباب السابع من الدستور: " تعمل الأحزاب السياسية على تأطير المواطنات والمواطنين وتكوينهم السياسي وتعزيز انخراطهم في الحياة الوطنية وفي تدبير الشأن العام...".

555 - ظهير شريف رقم 1.11.116 الصادر في 24 ذي القعدة 1432 (22 اكتوبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية، المنشور بالجريدة الرسمية عدد: 5989، ص: 5175.

556- الفصل السابع من الدستور تحت عنوان : "مبادئ تنظيم وتسيير الأحزاب السياسية".

557 - بنلمليح منية، الإصلاحات الدستورية والقانونية وتأثيرها على وضعية المرأة في المغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد: 134-135، ماي-غشت 2017، ص: 200.

558 -لطيفة الصقر، مرجع سابق، ص. 60.

الشريف رقم 1.18.19 الصادر في 5 جمادى الأخرة 1439 (22 فبراير 2018) بتنفيذ القانون رقم 103.13 المتعلق بمحاربة العنف ضد النساء[559].

ولا ننسى كذلك تمكين المرأة المغربية من تقلد المسؤولية بالإدارات والمؤسسات العمومية، وتفعيلا لمقتضيات الدستور، صدرت نصوص تتعلق بالتعيين في المناصب العليا ومناصب المسؤولية، تم من خلالها وبموجبها تخويل الحكومة سلطة واسعة في التعيين في هذه المناصب، بما يمكنها من اختيار الأطر الكفأة القادرة على تحمل المسؤولية للشأن العام، فعلى سبيل المثال لا الحصر: القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في مناصب المسؤولية القاضي بتطبيق أحكام الفصلين 49 و92 من الدستور، وتنفيذا للظهير الشريف رقم 1.12.20 الصادر في 27 من شعبان 1433 (17 يوليوز 2012)[560]، والمرسوم رقم 2.12.412 الصادر في 24 ذي القعدة 1433 (11 أكتوبر 2012)[561] بتطبيق أحكام المادتين 4 و5 من القانون التنظيمي رقم 02.12 فيما يتعلق بمسطرة التعيين في المناصب العليا التي يتم التداول في شأن التعيين فيها في مجلس الحكومة. ولا يفوتنا التذكير بالمرسوم رقم 2.11.681 الصادر في 28 ذي الحجة 1432 (25 نونبر 2011) في شأن تعيين رؤساء الأقسام ورؤساء المصالح بالإدارات العمومية، والذي بموجبه تم إعادة النظر في شروط تعيين رؤساء الأقسام ورؤساء المصالح بمختلف الوزارات، وذلك باعتماد عناصر موضوعية جديدة في كيفية انتقاء المترشحين لتقلد مهام المسؤولية، تستند إلى الكفاءة والخبرة العلمية والتكوين والمستوى العلمي والمعرفي.[562]

المحور الثاني : المرأة المغربية وصناعة القرار العمومي: أي مستقبل لرفع تحدي الولوجية المتدني ؟

تعد وضعية المرأة معيارا لقياس درجة رقي مجتمع ما برجاله وكذا بنسائه، وتشكل في نفس الوقت مقياسا لنجاح السياسات الاجتماعية والمخططات التنموية، ليتضح بأن هناك ارتباطا وثيقا بين بناء الديمقراطية وقضية النهوض بأوضاع النساء، وبالتالي يكون تمكينهن الاقتصادي والاجتماعي وكذا السياسي، له تأثير مباشر أو غير مباشر في إبراز إبداعهن في مسار التغيير، مما يعود بالنفع على المجتمع والشأن العام، وكذلك يؤثر على مؤشرات نجاعة السياسات والمخططات والبرامج العمومية، بطبيعة مسؤوليتها والتزامها أمام رؤسائها، المؤسسات والإدارات المعنية.

من هذا المنطلق، يأتي ارتباط صناعة القرار بالأساس بمحددين أساسيين، الأول معياري[563]، والذي يقود مصطلح القرار إلى معنى الاختيار الذي يؤدي إلى فعل معين، فهو عملية حاسمة في إنتاج هذا الفعل. والسيرورة التي يتم من خلالها اعتماد هذا الخيار الناتج عنه مباشرة فعلا حاسما. هي ما يصطلح عليه بعملية صناعة القرار. وبتركيب هذا المفهوم على عملية صناعة القرار السياسي، نجده يعني تبني الفاعل السياسي لسياسة معينة في مجال ما. من خلال مجموعة من القرارات التي تشكل عملية اختيار بين بدائل متعددة، يعتقد من خلالها الفاعل السياسي أنها الأفضل لتحقيق نتائج مرغوبة في مجال مجتمعي معين. ويلتقي هذا التعريف مع مفهوم صناعة السياسات العامة، والتي تعتبر

559 - للمزيد من الإطلاع : الجريدة الرسمية عدد 6655 – الصادرة بتاريخ 23 جمادى الاخرة 1439 الموافق ل 12 مارس 2018، ص ص.1449-1455.

560- للمزيد من الإطلاع : الجريدة الرسمية عدد 6066 – 29 شعبان 1433 الموافق ل 19 يوليوز 2012، ص ص. 4225-4238.

561- للمزيد من الإطلاع : الجريدة الرسمية عدد 6091 – 28 ذو القعدة 1433 الموافق ل 15 أكتوبر 2012، ص ص. 5404-5409.

562 - زيارة الموقع الالكتروني: www.mmsp.gov.ma ، بتاريخ 29 يناير 2019 على الساعة 10h.

563 - عبد الإله سطي، صناعة القرار السياسي، بحث في المؤسسة والمؤسساتية بالنظام السياسي بالمغرب، دار نشر المعرفة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2017، ص، 18.

بدورها مجموعة من الإجراءات التدبيرية التي تعتمدها الحكومة في معالجة مشـــكل مجالاتي معين، باعتبارها جواب عن مطالب مجتمعية، وتحويلها لقرارات سياسية نافذة.

أما المحدد الثاني فإجرائي[564]، فلكل قرار وعاؤه السياسي والاجتماعي والسلوكي، حيث لا ينفصل عن الإطارات الســابقة المشــكلة لمراحل ولادته والمتدخلين في تكوينه. لذا، إذا كان النظام الســياســي عبارة عن شــبكة من التفاعلات والعلاقات والأدوات التي ترتبط بظاهرة الســلطة ســـواء من حيث منطلقها "الجانب الإيديولوجي"، أو القائمين على ممارســتها "النخبة"، أو الإطار المنظم لها "الجوانب المؤســســية"، فصــناعة القرار الســياســي لا تنفصــل عن المحددات الإجرائية السابقة، إذ لا معنى للقرار بذاته، فهو يكسب أهميته ودلالاته من خلال الإطار السياسي والاجتماعي، وطبيعة سلوك النخب الساهرة على صناعته وتنفيذه.

من هنا يتضح أن "صناعة القرار" عملية جد مركبة، تلتقي وتتقاطع عندها الكثير من العوامل والمحددات، ولا ننســى تعدد المتدخلين وتأثيرهم حســـب درجة قوتهم في مراحل مســلســـل الصـــناعة القرارية، ابتداء من التخطيط (Planification)، البرمجة (Programmation) والاستشراف (Prévision).

إلا إنه وبالرغم من المكتسبات القانونية والمؤسساتية، فإن المسار الإصلاحي بالمغرب، لازال يواجه تعثرات كبرى تحد من التنزيل السليم والمساواة الفعلية على أرض الواقع، حيث أشار تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الأخير لسنة 2018 (PNUD)[565] إلى أن المغرب يحتل المرتبة 129 في مؤشر التنمية البشرية (IDH)، والمرتبة 92 في مؤشر عدم المساواة بين الجنسين و132 فيما يتعلق بتنمية النوع، والذي يبقى بعيدا في الترتيب وسط 189 دولة.

لا شك أن المغرب بذل جهودا كبرى خلال العقدين الأخيرين في مجال تمكين المرأة وتحسين مساهمتها في التنمية، ومع ذلك، فإن النتائج التي تحققت حتى الآن لم تمكن من الحد من التفاوتات بين النســـاء والرجال من حيث تكوين المقاولات، وتحقيق الملكية الشخصية وكذا الوصول إلى الثروة.[566] فبالرغم من التصاعد المستمر للساكنة النشيطة من النساء بالمغرب، والذي يعزى بالخصوص إلى رغبتهن في الاندماج داخل المجتمع وإعطاء صورة جديدة تتميز بالمساواة في الحقوق تجاه شــركائهن الذكور، ولا ســيما عن طريق التعليم العالي، تحقيق اســتقلالية مهنية، إلا أن أشــكال التمييز الاجتماعي مازالت ملحوظة ومتعددة سواء داخل الفضاء المهني أو خارجه.[567]

أما بخصوص المساواة بين الجنسين والمناصفة، فقد جاء التقرير السنوي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لسنة 2017، ليؤكد أنه تم الوقوف عند انتشار الفقر والبطالة وضعف معدل النشاط في صفوف النساء. كما أن المؤشرات المتعلقة بالعنف ضد النساء وبتحسين ظروف عيشهن وبضمان استقلاليتهن الاقتصادية، ظلت في مستويات مقلقة، رغم التقدم المحرز على الصعيد المؤسساتي والاجتماعي. ويتجلى هذا الوضع بشكل خاص في

---

564 - عبد الإله سطي، مرجع سابق، ص، 20.

565-Human Development Indices and Indicators 2018 Statistical Update, 2018, By the United Nations Development Programme; New York.

566-Mohammed BOULGHALAGH : « L'entreprenariat féminin au Maroc », In, Revue Marocaine des Régimes Juridiques et Politiques (RMRJP), N° 15, Décembre 2018, p. 40.

567-Abdelghani DHIMENE, "La femme et la discrimination dans l'emploi", In, Revue de Droit et d'Economie, N°16, 1999, Université Sidi Mohamed Ben Abdellah, FSJES-Fès, pp. 31-32.

المنحى التنازلي الذي بات يشهده معدل ولوج المرأة إلى سوق الشغل، وذلك رغم تعميم تمدرس الفتيات وتزايد نسبة ولوجهن إلى التعليم العالي.[568]

يأتي كذلك تقرير المندوبية السامية للتخطيط، ليؤكد من خلال عرض للنتائج الرئيسية المتعلقة بالمواضيع التي شملها إصلاح البحث الوطني حول التشغيل، بتسجيل تزايد في عدد العاطلين بالمغرب مابين سنتي 2016 و2017، بـ49.000 شخصا، جميعهم بالوسط الحضري، مما رفع العدد الإجمالي إلى 1.216.000 عاطلا على الصعيد الوطني، حيث سجلت أن البطالة أكثر تفشيا بين صفوف الشباب، حاملي الشهادات والنساء[569] :

- يظل معدل البطالة لدى النساء أعلى بكثير من نظيره لدى الرجال، والذي يقدر، على الصعيد الوطني، بحوالي 14,7% و 8,8% على التوالي.
- من جانب آخر، تقريبا 7% من العاطلين (83.000 شخص) يئسوا من البحث الدؤوب عن عمل، 84,1% منهم حضريون، و51% نساء.
- سواء تعلق الأمر بالمستوى الوطني أو الجهوي، لا يزال معدل بطالة النساء الحاملات لشهادات من مستوى عال جد مرتفع مقارنة برجال هذه الفئة. يبلغ الفرق النسبي 8,1 مرة على المستوى الوطني، ويسجل أضعف مستوى بجهة الدار البيضاء-سطات (1,5 مرة) والأقوى بجهة الداخلة-وادي الذهب (5,2 مرة). ومع ذلك، فجهة كلميم-وادي نون هي التي تسجل أعلى حضور نسبي للعاطلات الحاملات لشهادات من مستوى عال بمعدل 64,1%.
- نصف النساء خارج سوق العمل (52,7%) يرجعن سبب عدم ولوجهن لسوق العمل لضرورة رعاية الأطفال أو البيت (52,6% بالوسط الحضري و52,8% بالوسط القروي). وما يقارب واحدة من كل خمس نساء غير نشيطات (18%) يفضلن عدم العمل (18,3% بالوسط الحضري و17% بالوسط القروي)، في حين أن 8% منهن يشكل رفض الزوج السبب الرئيسي الذي يمنعهن من ولوج سوق العمل (8,3% بالوسط الحضري و7,2% بالوسط القروي).
- وتبلغ نسبة النساء خارج سوق العمل لرعاية الأطفال أو البيت 69,6% من النساء خارج سوق العمل تتراوح أعمارهن بين 30 و44 سنة، و55,9% بين اللواتي تصل أعمارهن 45 سنة وأكثر، و35,7% بين النساء دون سن الثلاثين.
- وتصل نسبة النساء اللواتي تشكل ضرورة رعاية الأطفال أو البيت السبب الرئيسي لعدم نشاطهن، إلى 70,3% من النساء المتزوجات، و45,7% من المطلقات، و38,9% من الأرامل و17,9% من العازبات.
- باعتبار سبب الإقصاء من سوق العمل، تجدر الإشارة إلى أن 28,9% من النساء اللواتي تقل أعمارهن عن 30 سنة واللواتي توجدن خارج سوق العمل بسبب رفض الأب أو أحد الأقارب هن مستعدات للعمل. وتبلغ هذه النسبة 24,4% من بين النساء اللواتي تتراوح أعمارهن بين 30 و44 سنة و 11,9% بين اللواتي تبلغ أعمارهن 45

568- ملخص التقرير السنوي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 2017، ص، 13.

569 - حسب النتائج الرئيسية المتعلقة بالمواضيع التي شملها إصلاح البحث الوطني حول التشغيل، من طرف المندوبية السامية للتخطيط، يومه 28 غشت 2018، وللإطلاع أكثر المرجو زيارة الموقع الرسمي للمندوبية السامية للتخطيط، www.hcp.ma.

سـنة فأكثر. بالنسـبة للنسـاء اللواتي تصـرحن برفض الزوج كسـبب، فإن هذه النسـب تصـل على التوالي إلى 22,3% و 18,2% و7,2%.

- من بين النساء الحاصلات على شهادة من مستوى عال، فإن نسبة اللواتي هن مستعدات لولوج سوق العمل تصـل إلى 43,1% من بين اللواتي صـرحن برفض الأب أو عضـو آخر من العائلة، 29,8% برفض الزوج و28,6% بتربية الأطفال والواجبات المنزلية.

وكذلك تأتي المواقف الاجتماعية المتعددة، للتأكيد على عدم تكافؤ المرأة وقت وقوفها في محك التفاوض، حيث تجد نفسها في بعض الأحيان، في معارضة شديدة أمام سعيها للحصول على السلطة أو تقاسمها لصناعة القرار، مهاراتها (على سـبيل المثال: الشـبكة العلائقية الموسـعة في مجال التجارة) واسـتخدامها الفعال لكفاءتها في أي نشـاط يجعل حصولها على السلطة دائما إلى أن يكون عابرا وذلك للمرونة التي تمتاز بها. فالملاحظ أيضا أن "الحركية-التنقل"" يحيلنا إلى مصطلحي "السلاسة" و"المرونة"، ونادرا ما يوحي إلى "الاستقرار". فأدوار المرأة في الأسرة وداخل المجتمع يجعلها أكثر عرضة للضغط، وبهذا يظل وضعها هشا وغير مستقر.[570]

نسـتنتج مما سـبق، أن ولوجية المرأة المغربية لسـوق العمل الذي من شـأنه تحقيق اسـتقلاليتها الاجتماعية والاقتصـادية مازال متدنيا، بسـبب تدني مؤشـرات عدة منها تمكينها الاقتصـادي والاجتماعي، وهذا يرجع بالأسـاس إلى عوامل متعددة نلخصها فيما يلي:

- عامل الجنس (الذكر/الأنثى) مازال يؤثر على ولوجية المرأة للعمل مما يرفع من نسـبة البطالة وبالتالي يقزم نشاطها وإنتاجيتها داخل المجتمع،
- الموروث الثقافي والاجتماعي المعاش (العرف والعادة)، يؤثران على تمكين المرأة المغربية رغم حصـولها على شهادات عليا،
- العوامل السـوسـيو ثقافية للمرأة، تبرزان جلية في تحكم الأب أو الأخ أو الزوج أو أحد من أفراد عائلتها، في إقصائهن من العمل خارج المنزل، مما يؤكد قصورهن عن اتخاذ القرار في مسار حياتهن،
- عامل الصورة النمطية للمرأة والذي يختزل في "رعاية الأطفال والبيت".

بالاستناد إلى الإطار المرجعي لدراستنا البحثية، ومن أجل وضع الفرضية (فرضية 2) تحت المجهر "تعيين النساء في مراكز القرار العمومي يؤثر إيجابا على نجاعة الفعل العمومي"، وكما جاء في الخطاطة 3 لإبراز حضـور المرأة داخل الغرف التشـريعية وتدبير الفعل العمومي في منصـب "المسـتشـارة الجماعية" أو "النائبة البرلمانية" أو "الوزيرة"، بقدر ما هناك تطور كمي في عدد المقاعد المحصل عليها على التوالي ولمدة 12 سنة إلى 53 مرة ما بين 2003 إلى 2015 في عدد مقاعد المسـتشـارات الجماعيات، إلى تطور عدد البرلمانيات ب 27 مرة من سـنة 2007 إلى 2016، لنصـل إلى تواجدها الرمزي في التدبير التشـريعي "كوزيرة واحدة" في أخر تمرين للولاية التشـريعية المغربية، لنفتح باب تسـاؤلات أخرى مشـروعة: لماذا ؟ هل هذا راجع إلى عدم كفائتها ؟ أم إلى عدم ثقة المغاربة عموما ورؤسـائها على الخصـوص في تدبيرها للفعل العمومي كوزيرة داخل الحكومة؟ هنا يبقى تأكيد الفرضية 2 رهينا بقياس إيجابية التأثير على نجاعة الفعل العمومي، مما يقتضي

[570]- Mériam CHEIKH et Michel PERALDI, Des femmes sur les routes : Voyages au féminin entre Afrique et Méditerranée, Actes du Séminaire International, tenu les 21, 22 et 23 juin 2007 à Mohammedia, Editions Le Fennec, Casablanca, 2009, p. 284.

منا توسيع أفق الدراسة، في تحريك أليات وتقنيات من أجل تشخيص ملموس للواقع وبالتالي الوصول إلى تقييم للسياسات العمومية المعمول بها، مع دراسة حية لشريحة ممثلة للنساء المسؤولات، وذلك بإستخدام للاستمارات أو للمقابلات أو لتقنيات أخرى ميدانية، تسبر أغوار موضوع الدراسة، في تقلدها لمراكز صنع القرار العمومي وإبراز تمكينها السياسي بالمغرب.

خطاطة 3 : حضور المرأة داخل الغرف التشريعية وتدبير الفعل العمومي

المصدر: لطيفة الصقر، "تفعيل مبدإ تمكين المرأة المغربية: المكتسبات الدستورية وإكراهات الواقع"، نشر في مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، عدد 2 (فبراير 2019)، ص ص، 63-65.

بعد محاولة تحديد معالم التمكين السياسي والوقوف عند مظاهر تدني الولوجية القرارية للمرأة المغربية، تقف مختلف المتغيرات المؤثرة في صيرورة اتخاذه، بدءا من مرحلة التشخيص إلى التحليل والمفاضلة بين البدائل وانتهاء عند مرحلة التنفيذ والتقييم، تبين أن صنع القرار أو الظاهرة القرارية من التعقيد (كذلك) بحيث يعبر الباحث في

الظاهرة ترجيح محددات بعينها على أخرى، أو القول بغلبة عامل على أخر، في سيرورة وديناميات الظاهرة، إذ يحسن التعرض لكل مرحلة على حدة، والتوقف عند كل محدد أو متغير بنوع من الاستفاضة والتعمق.[571]

من خلال التحليل الذي سبق، يمكن التسليم بأن وصول المرأة إلى المناصب القيادية يحيلنا إلى مجموعة من الحواجز، بما في ذلك القوانين والممارسات التمييزية، فضلا عن المعايير الاجتماعية كما سلف وناقشنا أعلاه، والتي تحدد الأدوار والمواقف التقليدية تجاه مشاركة المرأة في القيادة وأدوار صنع القرار، إلا أنه يمكن أن تساعد السياسات الاستباقية للمساواة بين الجنسين داخل الأحزاب السياسية وهياكل الحكم بالجماعات الترابية، تعزيز دور المرأة في القيادة السياسية، كما يمكن مراعاة مقاربة النوع أو التمييز الإيجابي في العمليات الانتخابية، وشبكات التعبئة، مع التوجيه والتكوين في هذا المجال.

تأتي أهم ركائز البناء الديمقراطي للمساعدة في تعزيز التنمية القائمة على المشاركة، وهذا ما يؤكد نضج الفرد والمجتمع، وكذا تحمل مسؤوليتهم داخل المؤسسات والوظائف العمومية، ولعل أهم مؤشر يزيد من البناء الديمقراطي للأمم، هو تحمل النساء لمسؤوليات تدبير الشأن العام. ويأتي في هذا الصدد، وفي عرض لتقرير حول الموارد البشرية بالوظيفة العمومية لوزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية برسم سنة **2016**،[572] بلغ عدد موظفي الإدارات العمومية، **450999** موظفة وموظفا (باستثناء موظفي المديرية العامة للأمن الوطني والمديرية العامة للوقاية المدنية)،كما يقدر معدل التغطية، الذي يحدد عدد الموظفين مقارنة مع عدد السكان، بـ **16** موظفا لكل **1000** نسمة على الصعيد الوطني، وتأتي جهة العيون-الساقية الحمراء في المرتبة الأولى بمعدل تغطية جهوي يصل إلى **31** موظفا لكل **1000** نسمة.

كما يتضح من خلال الرسم البياني **1** أنه، إذا استثنينا موظفي كل من موظفي المديرية العامة للأمن الوطني والمديرية العامة للوقاية المدنية، فإن نسبة التأنيث الإجمالية من مجموع الموظفين بالإدارات العمومية تصل إلى **39%** خلال سنة **2016.**

وقد عرفت نسبة تأنيث الإدارة العمومية ارتفاعا مستمرا، إذ انتقلت من **34%** سنة **2002**، ثم إلى **36%** سنة **2006**، ثم إلى **37%** سنة **2009**، قبل أن تسجل **38.6%** في سنة **2012.**

مبيان 1 : نطور تأنيث الوظيفة العمومية (2002-2016)

571- جمال الدنسيوي، "ديناميات صناعة القرار السياسي، قراءة في المحددات والمتغيرات"، نشر بسلسلة الدراسات السياسية والدستورية، تحت عنوان "إشكاليات صناعة القرار العمومي بالمغرب"، تنسيق عبد العزيز دحماني، 2018، ص. 54.

572- زيارة المواقع الرسمية للمملكة المغربية : www. mmsp.gov.ma، يومه 10 مارس 2019 على الساعة الحادية عشر ليلا.

المصـــدر: لطيفة الصـــقر، بتصـــرف عن المعطيات الرقمية الخاصـــة بالموظفين المدنيين بالإدارات العمومية وتقارير الإحصاءات التي تقدمها وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية (2012، 2013، 2014، 2015 و2016)

مبيان 2: تطور توزيع الموظفات حسب مستوى التأهيل (2012-2016)

المصـــدر: لطيفة الصـــقر، بتصـــرف عن المعطيات الرقمية الخاصـــة بالموظفين المدنيين بالإدارات العمومية وتقارير الإحصاءات التي تقدمها وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية (2012، 2013، 2014 و2016)

وكما يتضـــح أعلاه في المبيان 2، لا يســـعنا إلا تأكيد ريادة الموظفة المغربية في محال التأطير داخل الإدارات العمومية، حيث إرتفعت هذه النسبة خلال السنوات الأخيرة، من 67.65% خلال سنة 2012، إلى 76.5% سنة 2016. إلا أن عملية الموظفات اللواتي يزاولن مهام الاشـــراف تقلص مما يقارب 21% عام 2012 إلى 15.3% ســـنة 2016، وكما هو الشأن تقلصت نسبة الموظفات في التنفيذ من 11% سنة 2012 إلى 8% عام 2016.

هكذا وتشـهد نسـبة التأطير في صـفوف الموظفات ارتفاعا ملحوظا، يوازيه انخفاض في نسـب صـنف الإشـراف وكذا صـــنف التنفيذ، ويعزى بالأســـاس إلى الإمكانات التي تتيح للموظفين المنتمين للأصـــناف الأخرى الولوج إلى هذا الصـــنف عن طريق الترقي بالاختيار أو عن طريق المباريات والامتحانات المهنية المنظمة ســـنويا من طرف القطاعات الوزارية، كما يرجع السبب إلى ارتفاع وتيرة توظيف صنف التأطير خلال السنوات الأخيرة.

مبيان 3: تطور تأنيث مناصب المسؤولية بالإدارات العمومية (2002-2016)

المصـــدر: لطيفة الصـــقر، بتصـــرف عن المعطيات الرقمية الخاصـــة بالموظفين المدنيين بالإدارات العمومية وتقارير الإحصاءات التي تقدمها وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية (2012، 2013، 2014، 2015 و2016)

لقد سجلت نسبة التأنيث في المناصب العليا ومناصب رؤساء الأقسام والمصالح ارتفاعا ملحوظا خلال العشرية الأخيرة، حيث انتقلت وكما هو في الرســـم البياني 3، من 10% إلى 14% ما بين ســـنتي 2002 و2006، ليســـتقر في 15% بين 2009 و2010، ليرتفع مجددا من 16% عام 2012 ليتجاوز 22% سنة 2016.

نســتخلص أنه ورغم الترســانة القانونية المتقدمة والآليات التي اجتهد فيها المشــرع المغربي، فما زال الواقع يؤكد لنا شـــساعة الهوة بين تنزيل النص القانوني/الدســـتوري وواقع ولوجية المرأة المغربية لمراكز اتخاذ قرار الفعل العمومي، سواء كان الغرف التشريعية، أو الجماعات الترابية أو حتي الإدارات والمؤسسات العمومية.

التفاوتات المجالية، والتفاوتات بين الجنسـين في الولوج إلى إمتلاك الثروة، إلى الموارد الاقتصـادية، إلى السـلطة والســـياســـة، من هنا تبرز أهمية توزيع المهام والأدوار، وخلق التوازنات داخل المجتمع، إذا وعى كل من المرأة والرجل هذه المعادلة، المتعددة الأبعاد، واختزلوها في مجموع الأولويات المتفق عليها داخل المنظومة المجتمعية المعيشـــة، فمعا يمكن للنســـاء والرجال تحقيق غايات التنمية المســـتدامة المتوخاة، دون وســـاطة لا من منظمات دولية ولا من أحد أيا كان، أولا داخل الأسرة تلك النواة الأولى للمجتمع، ثانيا داخل مؤسسات وهياكل الدولة.

فرغم التحولات التي يعيشها أي بلد، فإن هذا التحول وإن طال أحد جوانب العلاقات الاجتماعية، يبدأ بسلسلة من التغيرات والتي تطال زوايا أخرى، وبالتالي فالعواقب غير متوقعة، خصوصا وأن التغيرات تكون فورية إلا أن أثارها تظهر على المدى البعيد، فأما الواقع المعيش يحيلنا إلى القول بأن تعدد السياسات وتنوع الإستراتيجيات التي تخطط سعيا منها إلى تحسين ولوجية المرأة لمراكز القرار، تحقيقا لاستقلالها على جميع المستويات بداية من استقلالها المادي، المهني، العلمي والسياسي، ورغم كل هذا، إلا أن الانخراط في التغيير يوسع مرة من أفاق اختياراتها، ومرة أخرى يضيق هذه الاختيارات مع تقزيمها في اللفتة الرمزية من الأب أو الأخ أو الزوج أو الصديق لتستغني وبالتالي يضعف من استقلاليتها وتنكمش بداخل في قوقعة الموروث الثقافي المعيش.

إستنتاجات

من خلال ما سبق يتضح أن الأزمة عميقة ظاهرها سياسي ومؤسساتي، وعمقها اجتماعي واقتصادي بحث، إن لم نقل موروث مجتمعي تحكمه ضوابط متجدرة في عمق علاقاتنا الإنسانية،.....، الكل يتحمل مسؤوليته، السلطات والمؤسسات، الأحزاب والهيئات، التنظيمات الجمعوية والنقابات، المجتمع المدني والأفراد (من نساء ورجال)، والكل وجب عليه أن يقبل المسائلة والنقد، من أجل تقويم الاختلالات العميقة في خلق التوازنات المجتمعية.

نخلص في ختام هذه الدراسة إلى الاستنتاجات التالية :

- تقوية مهارات المرأة المغربية بهدف تعزيز مشاركتها الناجع داخل الفضاء العمومي،
- إقامة ورش مجتمعي يخص تحسيس المرأة المغربية بانخراطها في تدبير الشأن العام، وكذا تشجيع ولوجها لمراكز القرار مساهمة منها في إعادة تأثيث مشهد صانعات القرار السياسي والعمومي بالمغرب، بتأطير الفاعلين الرسميين والغير الرسميين في السياسة العمومية المغربية؛
- تكثيف دور المجتمع المدني (الفاعل الاول والذي له الدور الريادي) في تحسيس الرأي العام حول تغيير الصورة النمطية على المرأة، من باب ملأ المساحة بين الأسرة والدولة (مؤسسات القرابة ومؤسسات الدولة)، في إطار من الإلتزام وترسيخ قيم ومبادئ الاحترام والتراضي والتسامح والمشاركة وكذا التدبير السلمي للإختلاف والتنوع.
- التسريع بتنفيذ الميثاق الوطني للاتمركز الإداري[573] (المرسوم رقم **618-12-17**)، لتنزيل السياسة التنموية للدولة على المستوى الترابي، وتطبيق إستراتيجياتها الكبرى، وبالتالي الرفع من فعالية وجودة الصناعة القرارية عن قرب؛[574]
- تفعيل وأجرأة "خطة العمل الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان" فيما يخص التدابير التي جاءت بها في مجال مواصلة الجهود الوطنية للنهوض بحقوق المرأة وحمايتها؛

---

[573] - للمزيد من المعلومات، الإطلاع على المرسوم رقم: 618-17-2 الصادر في 18 من ربيع الأخر 1440 (26 شتنبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للا تمركز الإداري، الجريدة الرسمية بالعربية، عدد: 6738، 19 ربيع الأخر 1440، (27 شتنبر 2018)، ص: 9787-9796.

[574]- Latifa SAKR, « Processus décisionnel dans la politique publique sanitaire : Analyse et enjeux de performance / Direction régionale de la santé Fès Meknès », Mémoire de fin d'études pour obtention du Master Droit Public Interne et Mutations Institutionnelles, Université Mohamed Ben Abdellah, Faculté de Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, Dhar Mehraz, Fès, (2018-2019), p.153.

- إقرار سلسلة من الإجراءات والتدابير، من أجل ضمان مشاركة النساء في اتخاذ القرار العمومي، كإقرار استفادة نصيب من النساء من الترشيح لمناصب أو مراكز اتخاذ القرار بالإدارات العمومية وخاصة المستويات العليا والوسطى منها التي تمكنها من المشاركة في صناعة واتخاذ القرارات الإستراتيجية؛
- اشتراك المرأة في جميع مواقع اتخاذ القرار والمؤسسات المعنية بالتخطيط العام على المستوى الوطني ودمج مفهوم النوع الاجتماعي في مختلف القطاعات؛
- تحويل الوظيفة العمومية إلى نموذج يحتدى به في مناصب اتخاذ القرار وفي الترقية، وبالتالي تكريس مبادئ الفعالية والجودة والشفافية والنزاهة؛
- إنشاء آليات مؤسساتية، كما جاء في مضامين "إستراتيجية مأسسة المساواة بين الجنسين" بالوظيفة العمومية لضمان وجود توازن تمثيل المرأة والرجل على المستوى المركزي، والجهوي والإقليمي، وكذا بجميع القطاعات الوزارية : 45٪ بحلول عام 2020؛[575]
- تسهيل ولوج نسبة كبرى من النساء ذوات الكفاءة إلى مراكز اتخاذ القرار؛
- تدعيم العمل على مساواة المرأة والرجل في النشاط الاقتصادي وخاصة (التمويل والائتمان والاستفادة من الصناديق الاجتماعية)؛
- مساندة الرجل للزوجة في مهامها من أجل التوفيق بين المسؤولية داخل الأسرة والمسؤولية داخل الإدارة العمومية؛
- الانخراط في دراسات علمية وأكاديمية، من أجل تجميع قاعدة بيانات ومؤشرات نجاعة الأداء (Batterie de données et indicateurs de performance) والتي تهم المحددات والمتغيرات المؤثرة في مؤشرات ضعف تقلد المرأة لمناصب صنع القرار العمومي، وكذا رصد السبل الكفيلة لتصحيح الاختلالات المرصودة،
- تشجيع انخراط طلبة وأساتذة الجامعات بتعاون وشراكة مع القطاعات الوزارية المكلفة بملف المرأة، في إجراء دراسات حول موضوع " القيادة وتفعيل مبدأ تمكين المرأة المغربية " معتمدة على بحوث ميدانية، في إطار انفتاح المحيط الجامعي والبحث العلمي على محيطها السياسي، الاجتماعي والاقتصادي، مع السهر على تفعيل التوصيات الإجرائية والواقعية التي تتوصل إليها هذه الدراسات وإرسالها للأجهزة والهيئات المعنية بالصناعة القرارية بالمغرب.

لائحة المراجع المعتمدة

الكتب باللغة العربية

- عبد الإله سطي، صناعة القرار السياسي، بحث في المؤسسة والمؤسساتية بالنظام السياسي بالمغرب، دار نشر المعرفة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2017.

575 - زيارة الموقع الالكتروني: www.ogfp.gov.ma ، بتاريخ 29 يناير 2019 على الساعة 22h.

- صباح العمراني، المرأة والمشاركة السياسية بالمغرب: مساهمة تحليلية لإدماج مقاربة النوع في السياسات العمومية، أفريقيا الشرق، 2018.

المجلات القانونية

- بنلمليح منية، الإصلاحات الدستورية والقانونية وتأثيرها على وضعية المرأة في المغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد: 134-135، ماي - غشت 2017.
- جمال الدنسيوي، "ديناميات صناعة الفرار السياسي، قراءة في المحددات والمتغيرات"، نشر بسلسلة الدراسات السياسية والدستورية، تحت عنوان "إشكاليات صناعة القرار العمومي بالمغرب"، تنسيق عبد العزيز دحماني، 2018.
- لطيفة الصقر، « تفعيل مبدأ "تمكين المرأة المغربية": المكتسبات الدستورية وإكراهات الواقع »، مقال نشر بمجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثاني (فبراير 2019).

التقارير

- الأمم المتحدة، "موجز السياسات العامة، من طموح العدالة الاجتماعية إلى واقع اللامساواة"، تقرير اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي أسيا، بيروت، 2018.
- خطة العمل الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان (2018-2021).
- ملخص التقرير السنوي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 2017.
- المغرب الممكن، إسهام في النقاش العام من أجل طموح مشترك، تقرير الخمسينية، 2006.

الرسائل

- جميلة لمريني، مقاربة النوع والظاهرة الإجرامية، أية علاقة ؟، بحث لنيل دبلوم الماستر في العدالة الجنائية والعلوم الجنائية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، ظهر مهراز فاس، (2010-2011).

-Latifa SAKR, « Processus Décisionnel dans la Politique Publique Sanitaire, Analyse et enjeux de performance : Direction Régionale de la Santé à la région de Fès Meknès », Mémoire de fin d'études pour obtention du Master Droit Public Interne et Mutations Institutionnelles, Université Mohamed Ben Abdellah, FSJES, Dhar Mehraz, Fès, (2017-2018).

النصوص القانونية

- الدستور المغربي 2011 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011.
- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات (23 يوليوز 2015)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد: 6380.
- ظهير شريف رقم 1.11.116 الصادر في 24 ذي القعدة 1432 (22 اكتوبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية، المنشور بالجريدة الرسمية عدد: 5989.
- ظهير شريف رقم 1.12.20 الصادر في 27 شعبان من 1433 (17 يوليوز 2012) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا، المنشور في الجريدة الرسمية عدد: 6066 (19 يوليوز 2012).

- المرســـوم رقم 2.17.618 الصـــادر في 18 من ربيع الأخر 1440 (26 شـــتنبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للا تمركز الإداري، الجريدة الرسمية بالعربية، عدد: 6738، 19 ربيع الأخر 1440، (27 شتنبر 2018).
- المرسوم رقم 2.08.746 الصادر في 2 محرم 1430 (30 دجنبر 2008) / الجريدة الرسمية: 5696، بتاريخ 01 يناير 2009.

Ouvrages en langues étrangères

- Mériam CHEIKH et Michel PERALDI, « Des femmes sur les routes : Voyages au féminin entre Afrique et Méditerranée », Actes du Séminaire International, tenu les 21, 22 et 23 juin 2007 à Mohammedia, Editions Le Fennec, Casablanca, 2009.
- Ministère du Développement Social de la Famille et de la Solidarité, Expériences d'institutionnalisation de l'égalité entre les sexes dans les réformes publiques sectorielles au Maroc, « Référentiel des leçons apprises et des bonnes pratiques », Mars 2011.
- Mohammed BOULGHALAGH : « L'entreprenariat féminin au Maroc », In, Revue Marocaine des Régimes Juridiques et Politiques (RMRJP), N°15, Décembre 2018.
- Lainey P. : « Le Leadership organisationnel : De la théorie à la pratique », Cheneliére Education, 2008, Canada.
- Human Development Indices and Indicators 2018 Statistical Update, 2018, By the United Nations Development Programme; New York.
- Abdelghani DHIMENE, "La femme et la discrimination dans l'emploi", In, Revue de Droit et d'Economie, N°16, 1999, Université Sidi Mohamed Ben Abdellah, FSJES-Fès, pp. 31-32.
- O'Neil, Valters, and Domingo (2014), drawing on Kabeer (1999); Luttrell et al. (2009), Eybens (2011), In, Case Study Report Women's empowerment; Building momentum – women's empowerment in Tunisia/ Victoria Chambers with Clare Cummings; Development Progress; developmentprogress.org; November; 2014.

Webographie

- www.maroc.ma
- www.mmsp.gov.ma
- http://iknowpolitics.org
- www.hcp.ma
- www.ogfp.gov.ma
- www.undp.org
- www.unescwa.org

وسائل الرقابة الدستورية في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة

The means of constitutional control in contemporary democratic systems

إياد سليمان عبدالله البرديني

دكتوراه في القانون العام

معهد البحوث والدراسات العربية، جمهورية مصر العربية

الملخص

إذا كان مبدأ المشروعية يعني ضرورة أن تكون جميع تصرفات السلطات العامة في الدولة متفقة مع أحكام القانون وأن تسود القاعدة القانونية فوق إرادة كافة الأشخاص القانونية، فإن علو الدستور يعد أهم النتائج الحتمية والملازمة لمبدأ المشروعية، واتساع نطاقه بحيث يشمل إلى جانب احترام القواعد الدستورية فيصبح التصرف المخالف للدستور تصرفا غير شرعي حتى ولو صدر عن سلطات الدولة المختصة، فلا تملك السلطات أن تخرج على أحكام الدستور لأنها إن فعلت ذلك فقدت شرعيتها في التصرف وتجردت أفعالها من قيمتها القانونية، غير أن هذا السمو يصبح هباء منثورا إذا لم تنظم رقابة جدية على دستورية القوانين، فانطلاقا مما سبق تتضح أهمية الرقابة الدستورية، والتي اتخذت أكثر من صورة، واختلفت باختلاف الأنظمة وتعدد اتجاهاتها، فمنها ما يجعل هذه الرقابة منوطة بهيئة سياسية، ومنا ما يوكل أمرها لهيئة ذات طبيعة قضائية.

الكلمات المفتاحيه: الرقابة الدستورية، الرقابة السياسية، أساليب الممارسة، الرقابة القضائية، تقييم الرقابة

Abstract

If the principle of legality means that all acts of public authorities in the State must be in accordance with the provisions of the law and that the legal rule prevails above the will of all legal persons, the height of the Constitution is the most important and inevitable consequence of the principle of legality and its scope extends to respect for constitutional norms. Even if it is issued by the authorities of the competent state, the authorities do not have the right to derogate from the provisions of the constitution, because if they do so, they lose their legitimacy to act and their actions are stripped of their legal value. However, On the constitutionality of the laws. Based on the foregoing, the importance of constitutional oversight, which has taken more than one picture, is different and

different according to the different systems and the multiplicity of their directions, some of which make this control vested in a political body, and what is entrusted to a body of a judicial nature.

Keywords: constitutional control, political oversight, practice, judicial control, oversight assessment.

المقدمة

تعتبر الرقابة الدستورية من أنجح الوسائل التي ابتكرها الفقه الدستوري لحماية سيادة القانون، مما جعلها تمثل مرتبة هامة بين الموضوعات التي حظيت باهتمام كبير لدى الفقه الدستوري، فإذا كان الفقه الدستوري قد اختلف بين مؤيد لمبدأ الرقابة الدستورية على القوانين وبين معارض لها، فإن الغالبية العظمى تذهب إلى وجود هذه الرقابة، وحتى القائلون بوجوب رقابة دستورية القوانين اختلفت مواقفهم في الهيئة التي تتولى هذه الرقابة [576]، بناءا على ذلك فالأنظمة الديمقراطية اختلفت في توجهاتها بين من تتخذ الرقابة عن طريق هيئة سياسية، وبين من يفضل الرقابة عن طريق هيئة قضائية وهناك أيضا من الأنظمة التي أخذت بكلا نوعي الرقابة، ورغم اختلاف الأسلوب المعتمد من طرف الدول إلا أنها تتفق في الدور الكبير الذي تلعبه لتجسيد دولة القانون[577]، لأن الرقابة الدستورية تعتبر محرك ومنشط الديمقراطية في سبيل إضفاء الشرعية والمشروعية وهو الهدف المراد تحقيقه من خلال هذه الرقابة.

- أهمية الدراسة: تعد الرقابة الدستورية في الوقت الحاضر من أهم الطرق التي تكفل احترام الحقوق والحريات العامة التي نص عليها الدستور، حيث لا يكفي مجرد بيانها في نصوص الدستور فحسب، بل لا بد من وجود جهة تضمن تطبيقها واحترامها من الكافة، وما سبق يوضح أهمية هذه الدراسة بصفة عامة، والكشف على أهم الوسائل القانونية لممارسة الرقابة الدستورية في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، والتعرف على مضمون وأساليب ممارسة تلك الرقابة بصفة خاصة.

- مشكلة الدراسة: التعرف على وسائل الرقابة الدستورية في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، وما هي الآثار المترتبة عليها، وتأسيسا على هذه الإشكالية تثور عدة تساؤلات لعل أهمها ما يلي:

- التعريف بالرقابة الدستورية، والوسائل المتبعة في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة للرقابة؟

- ما هو الهدف من الرقابة الدستورية، ومن له الحق في الطعن بعدم الدستورية؟

- ما هي الآثار المترتبة على رقابة الدستورية وبيان أهميتها في تكريس مبدأ المشروعية؟

- منهجية الدراسة: اتبعنا المنهج التحليلي والتطبيقي، والذي يقوم بدوره على دراسة الوقائع بطريقة علمية تستند إلى تحليل الموضوع محل البحث، وذلك بدراسة علمية دقيقة للتعرف على تفاصيل الموضوع، مع تحليل مختلف الأفكار الفقهية المعتمدة في الدراسة.

---

(576) د/عبدالعزيز محمد سالمان، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 1995، ص 69.

(577) ولعل من المفيد أن نشير بأن الرقابة الدستورية لا تتواجد إلا في ظل وجود دستور مكتوب وجامد، ومن ثم فالبلاد ذات الدساتير العرفيه لا تأخذ بمبدأ الرقابة على دستورية القوانين، لأن هذه البلاد لا تعرف التفرقة بين القوانين الدستورية والقوانين العادية فكلاهما يوضع ويعدل بذات الإجراءات التي يوضع ويعدل بها الأخر.

- خطة الدراسة: بما أن هناك وسيلتان لتنظيم الرقابة على الدستورية، ما بين رقابة سياسية وأخرى قضائية، آثرنا أن نتناول وسائل الرقابة من خلال مبحثين؛ نفرد الأول للرقابة السياسية والمبحث الثاني للرقابة القضائية، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: الرقابة السياسية.

المطلب الأول: مضمون الرقابة السياسية وأساليب ممارستها.

المطلب الثاني: تقييم الرقابة السياسية الدستورية.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية.

المطلب الأول: مضمون الرقابة القضائية وأساليب ممارستها.

المطلب الثاني: حق الطعن وكيفية الإدعاء بعدم الدستورية.

المطلب الثالث: تقييم الرقابة القضائية.

المبحث الأول :الرقابة السياسية

قد تجعل الوثيقة الدستورية حق الرقابة على دستورية القوانين موكلاإلى هيئة ذات صفة سياسية، بحيث تختص هذه الهيئة بالحيلولة دون صدور القانون متى أتضح لها أنه مخالف لقواعد الوثيقة الدستورية؛ ويختلف تشكيل هذه الهيئة تبعاللكيفية التي ينظم بها الدستورهذا النوع من الرقابة، فمن المتصور أن يتم تشكيل هذه الهيئة إما بطريق التعيين من جانب البرلمان، أومن جانب السلطة التنفيذية، أوبطريق الانتخابات من القاعدة الشعبية، أو عن طريق اختيارتلك الهيئة لأعضائها بذاتها؛ وإذا كانت بعض الدول قد أخذت بهذا النوع من الرقابة، إلا أن الفقه لم يرق له هذا الأسلوب واعتبره قاصراعن تحقيق الهدف منه، كما أن الواقع قد أثبت عدم نجاحه في تحقيق الرقابة الفعالة على دستورية القوانين في بعض الأنظمة الدستورية.

المطلب الأول : مضمون الرقابة السياسية وأساليب ممارستها

سنقوم في هذا المطلب بدراسة مضمون الرقابة السياسية على دستورية القوانين وأساليب ممارستها وذلك على النحو الآتي:

أولا: مضمون الرقابة السياسية[578]

(578) د/فتحي فكري، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة-دستور 1971، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، 2004م، ص170.
د/جابر جاد نصار، الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1999م، ص118.
د/محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1999م، ص371.
د/رمزي طه الشاعر، القضاء الدستوري في مملكة البحرين، دار النهضة العربية، 2003م، ص19.
د/أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، الطبعة الثانية، 2000م، ص167.
Carré de Malberg. La Loi, expression de la volonté générale, Recueil Sirey, Paris, 1931, p 131,132.
Georges Burdeau,Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, 1968, p 95.

تعرف الرقابة السياسية لدستورية القوانين بالرقابة الوقائية، حيث يعهد اختصاص مهمة الرقابة إلى هيئة ذات صفة سياسية، وتتولى هذه الهيئة التحقيق من مدى التزام سلطة التشريع بما يورده الدستورفي مختلف نصوصه من ضوابط وقيود، ومن ثم الحكم على مدى انطباق القوانين العادية على أحكام الدستور أو مخالفتها لها[579].

فالرقابة السياسية تتميز بأنها رقابة سابقة وقائية تسبق صدور القانون، ومن ثم تحول دون صدروه إذا خالف نصا دستوريا، وتقوم بهذه الرقابة هيئة سياسية منفصلة عن سلطات الدولة، ينشئها الدستورتكون مهمتها التحقق من مطابقة أعمال السلطات العامة للدستور[580].

كما يختلف تشكيل هذه الهيئة، تبعا للطريقة التي ينظم بها الدستور هذا النوع من الرقابة، فقد يتم تشكيلها عن طريق التعين بواسطة السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية أو عن طريق انتخاب أعضاء هذه الهيئة بواسطة الشعب، أو عن طريق اختيارتلك الهيئات لأعضائها، كما يمكن أن يكون اختيار أعضاء هذه الهيئة بواسطة السلطة التنفيذية بالاشتراك مع السلطة التشريعية[581].

ثانيا أساليب ممارسة الرقابة السياسية

تتم ممارسة الرقابة السياسية على الدستورية من خلال أسلوبين وهما:

أ - الأسلوب الأول: الرقابة السياسية بواسطة الأسئلة الأولية:

ويتبع هذا الأسلوب من الرقابة النظم التي تعتبر البرلمان فيها هو السيد من الناحية العملية، أي تمارس بواسطة البرلمان نفسه، حيث أنها رقابة داخلية أو ذاتية، وهي من أبرز مظاهر سيادة البرلمان باعتباره يمثل الإرادة العامة، والتي لا يمكن التنازل عنها.

وإعمالا لذلك تبدو الرقابة الذاتية هي الصورة الذاتية المقبولة لضمان اتفاق القوانين مع النصوص الدستورية، فرئيس البرلمان يستطيع أن يعلن عدم جواز فتح باب المناقشة حول مشروع القانون الذي يبدو أنه مخالف للدستور، كما يمكن لأي عضو بالبرلمان أن يطرح سؤالا أوليا حول نفس الموضوع يثير عدم دستورية أي مادة بالقانون،

" بالقول، بأنه يجب على السلطة التشريعية عند وضع التشريعات أن تبحث -Carre de Malberg(579) وعن أساس الرقابة السياسية عبر الفقيه " كاري دي مالبرج ما إذا كان التشريع مطابقاً للدستور وأن تحسم كل الصعوبات التي تثور في هذا الشأن، فإذا ما أقرت السلطة تشريعاً، فإن واقعة إقراره تجعل التشريع فوق أي جدل يتعلق بدستوريته، وعلى ذلك لا يجوز لأية سلطة، ولا يجوز لأي قاض بوجه خاص، أن يعيد بحث مدى مطابقة التشريع للدستور. وجاءت عبارته على النحو الآتي:

" il appartiendra à la Législature, au moment même de l'élaboration des lois, d'examiner si la loi en délibération est conforme à la Constitution et de trancher les difficultés qui pourraient s'élever surce point, La Législature interprétera à cet effet, par représentation populaire, lesdispositions constitutionnellesqui susciteraient des difficultés de cette sorte. Finalement, lorsque la Législature aura adopté une loi, le fait même de cette adoption mettra la loi adoptée audessus de toute contestation relative à sa constitutionnalité. Et par suite, aucune autorité, aucun juge notamment, ne pourra plus s'entremettre pour revenir sur cette question de conformité àla Constitution", Carré de Malberg, La Loi, expression de la volonté générale,op,cit, p 131,132.

(580) د/فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1966م، ص249.

(581) د/عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن، مطبعة الإيمان، 2006-2007م، ص281.

د/إبراهيم عبد العزيز شيحا، د/محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، 1998م، ص515.

وتكون صيغته، هل مشروع القانون أو الاقتراح بقانون دستوري أم غير دستوري[582].

وفي مثل هذه الحالات يتعين أن يفصل البرلمان في المسألة الدستورية بتصويت خاص، وإذا انتهى التصويت إلى عدم الدستورية فإن ذلك يعني انتهاء النقاش في الموضوع ورفضه بشكل نهائي.

ب- الأسلوب الثاني: الرقابة بواسطة هيئة سياسية:

هذا النمط من الرقابة يعهد برقابة الدستورية لجهة سياسية خارج البرلمان، ومضمون هذه الصورة أن الرقابة أصبحت تمارس من قبل هيئة سياسية خارجية عن البرلمان، وتكون مهمتها التحقق من مطابقة نص القانون للدستور[583].

وتعتبر فرنسا الوطن الأم لنظام الرقابة الدستورية بصورة سياسية سابقة، بل تعتبر دولة المنبت لفلسفة إناطة الرقابة على دستورية القوانين لهيئة ذات طابع سياسي، كما أخذت العديد من الدول عن فرنسا أسلوب الرقابة السياسية، ولاسيما الدول ذات النزعة الاشتراكية، (والتي كان يطلق عليها الديمقراطيات الشعبية)، وذلك مثل: ألمانيا الديمقراطية في دستور عام 1949م - الاتحاد السوفيتي في دستور 1977م- وبلغاريا في دستور عام 1947م.- الصين الشعبية في دستور عام 1978م.- ويوغسلافيا في دستور عام 1946م - وتشيكوسلوفاكيا في دستوري عام (1946-1948م)، - البرازيل في دستور عام 1973م – جمهورية فيتنام في دستور 1959

* أما من الدول العربية التي أخذت بأسلوب الرقابة السياسية:- تونس في دستور عام 1995م.- الجزائر في دستور عام 1996م.- موريتانيا في دستوري عام 1991م.- المغرب في دستورها الصادر عام 1996م - لبنان بموجب التعديل الدستوري في 1990/9/21م.

المطلب الثاني:تقييم الرقابة السياسية الدستورية

للرقابة السياسية العديد من المزايا، إلا أن لها في نفس الوقت كثيرا من العيوب التي أدت إلى قلة انتشارها في دول العالم، لذلك سنقوم بذكر كلا من المزايا والعيوب من خلال الآتي:

أولا: مميزات الرقابة السياسية[584]

❖ تتميز الرقابة السياسية بأنها رقابة سابقة على صدور القانون المخالف للدستور، فهي رقابة وقائية تتركز على مبدأ

(582) د/سعاد الشرقاوي. د/عبد الله ناصف، أسس القانون الدستوري وشرح النظام السياسي المصري، دار النهضة العربية، 1984م، ص150، 151.
د/عبد الحفيظ الشيمي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، 2001م، ص39. د/فتحي فكري، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة-دستور 1971، مرجع سابق، ص171.
(583) د/عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص281، 282.
(584) د/فتحي فكري، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة-دستور 1971، مرجع سابق، ص176.
د/محمد صلاح عبد البديع السيد، قضاء الدستورية في مصر في ضوء قانون أحكام المحكمة الدستورية العليا، دار النهضة العربية، 2004م، ص47.
د/جابر جاد نصار، الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، مرجع سابق، ص118،119.
د/علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر" دراسة مقارنة"، دار الجامعات المصرية، 1982، ص98.

الوقاية خير من العلاج، على عكس الرقابة اللاحقة (الرقابة القضائية) التي لا تتدارك المخالفة إلا بعد وقوعها، فالرقابة السياسية تمنع الخلاف حول مدى دستورية القانون، وتتفادى خطر تضارب الأحكام مع بعضها البعض.

- ❖ إذا كانت الرقابة على دستورية القوانين رقابة قانونية من حيث موضوعها، فهي رقابة سياسة من حيث آثارها، ونتيجة لذلك أن الرقابة السياسية لا تقتصر على فحص الجانب القانوني من القضية المعروضة وإنما تأخذ في الاعتبار الظروف السياسية المحيطة بالتشريع، وتقدر مدى الآثار المترتبة على قراراتها، مما يجعلها تمتد على عنصر الملائمة، لا مجرد الاقتصار على مدى سلامة التشريع من الناحية القانونية.
- ❖ وتتميز أيضا الرقابة السياسية بمرونتها وبساطتها، لأن تطبيقها لا يستدعي غير اجتماع الهيئة السياسية التي تمارس الرقابة والنظر في مشروع القانون، المزمع إصداره، والتأكد من مدى اتفاقه مع الدستور من عدمه.

ثانيا عيوب الرقابة السياسية

بالرغم من تلك المميزات التي تتمتع بها الرقابة السياسية الدستورية، إلا أنها تعرضت لانتقادات شديدة من جانب رجال الفقه الدستوري، وكانت على النحو التالي:

- ❖ إن نظام الرقابة السياسية لم ينجح في توفير الحيدة والاستقلال للهيئة القائمة على الرقابة، لخضوع الرقابة الأهواء والنزوات السياسية والمؤثرات الحزبية[585] ، مما يجعل توافر الحياد والموضوعية في جانبها أمرا صعبا.
- ❖ إن تشكيل هذه الهيئة يثير العديد من المشاكل، فهي قد تشكل من قبل السلطة التشريعية، فتأتي صوتا معبرا تماما عما تعبر عنه السلطة التشريعية، أو متأثرة بها إلى حد كبير، وإذا تم تشكيل الهيئة بواسطة السلطة التنفيذية فإن هذه الهيئة تبقى تابعة وخاضعة للسلطة التنفيذية، بسبب شعورها بأنها مدينة لها في تشكيلها والقيام بواجبها، مما يخلق انطباعا سلبيا لدى البرلمان في تعامله معها وحدوث أزمة مستمرة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مما يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي في الدولة[586]؛ وإذا تم تشكيل الهيئة بواسطة الشعب بطريق الانتخاب المباشر، فإن هذا الوضع سيؤدي إلى شعور فوقي لدى هيئة الرقابة التي تحاول الهيمنة على بقية السلطات، مما يؤدي إلى نزاع مستمر مع هذه السلطات، بمعنى أنه في كل الأحوال لا يمكن استقلال هذه اللجنة عمن يقوم بتشكيلها، لأنها تقع غالبا تحت تأثير الجهات التي اختارت أعضائها.
- ❖ يضاف أيضا أن الرقابة على دستورية القوانين وإن كان لها بعض الآثار السياسية، فإن طبيعتها بشكل أساسي تبقى قانونية وموضوعها عمل قانوني يتطلب مؤهلات وكفاءات قانونية خاصة، وهذا ما يفتقره القائمين على الرقابة السياسية حتى يستطيع بحث ودراسة المشاكل القانونية، والوقوف على مدى موافقة القوانين لأحكام الدستور نصا وروحا وبناء عليه فلا يجوز منح سلطة الرقابة على دستورية القوانين لهيئة ذات طابع سياسي محض، لأن

(585) يذهب بعض الفقه بالقول، أن الرد على هذه الحجة ميسور، وذلك لأن عمل السلطة السياسية الرقابية ليس مطلقًا من كل قيد، فرقابة الدستور هو في حقيقة الأمر عملية علمية وفنية تخضع بكل المقاييس للمعايير الفنية التي تحكم تفسير النصوص الدستورية فالمسألة إذن لا تصل إلى حد تحكم الأهواء والنزوات السياسية، عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص288./للمزيد انظر د

(586) د/أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1960م، ص576.

د/جابر جاد نصار، الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، مرجع سابق، ص120،119.

. د/علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر" دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص100،99

مثل هذا الجهاز بحكم تكوينه سيعمل على تغليب الاعتبارات السياسية على الاعتبارات القانونية.

- أخيرا أن الرقابة السياسية يقتصر أمر تحريكها على السلطات العامة، فلا يسمح للأفراد بمباشرتها، في حين أنهم قد يكونون من أكثر الجهات تضررا من القوانين غير الدستورية، الأمر الذي يقلل من ضمان احترام الدستور، وبشكل خاص الحقوق والحريات الفردية الواردة فيه، ولهذه الأسباب والانتقادات السابقة التي وجهت إلى الرقابة السياسية، فإن غالبية الفقه تميل إلى تحبيذ الرقابة القضائية[587].

المبحث الثاني: الرقابة القضائية

عندما انتفت الثقة في قدرة الرقابة الدستورية عن طريق الهيئة السياسية عن أداء مهمتها وتحقيق الهدف منها، اتجهت الأفكار إلى البحث عن طرق أخرى تكون أكثر فائدة، ووجدت ذلك في جعل الرقابة من اختصاص هيئة قضائية، وتقوم هذه الصورة من الرقابة على إعطاء الحق للقاضي من أن يتحقق من تطابق القانون مع أحكام الدستور؛ لكي يقف على مدى تجاوز السلطات العامة لحدود الاختصاصات التي حددتها له النصوص الدستورية.

ولما كان الحديث في هذا المطلب يدور حول الرقابة القضائية، لذا فإننا سنتناول مفهوم وتنظيم الرقابة القضائية في المطلب الأول منه، متبوعا بالحديث بحق الطعن وكيفة الإدعاء بعدم الدستورية في المطلب الثاني، ثم نخصص المطلب الثالث لبيان تقيم الرقابة القضائية ، وذلك على النهج الآتي:

المطلب الأول: مضمون الرقابة القضائية وأساليب ممارستها

كثيرا من الدول أخذت بنظام الرقابة القضائية على دستورية القوانين، إلا أنها لم تتفق على أسلوب واحد في هذا الشأن، حيث تختلف الدساتير في تحديد المحكمة أو المحاكم التي يعهد إليها بهذه المهمة، وهذا ما سنتناوله من خلال الآتي:

أولا: مضمون الرقابة القضائية

تقوم الرقابة القضائية على دستورية القوانين على إسناد مهمة الرقابة إلى هيئة قضائية تنظر في مدى اتفاق أو عدم اتفاق القانون مع قواعد وأحكام الدستور، والتعرف عما إذا كانت السلطة قد التزمت حدود اختصاصها أو تجاوزتها باعتبار الدستور هو القانون الأسمى في الدولة، وتصدر في هذا الصدد حكما قضائيا، وعلى هذا الأساس يعد إسناد الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة قضائية أمرا منطقيا

ومن هذا المنطلق سميت بالرقابة القضائية نظرا للهيئة التي تمارس هذه الرقابة وهي السلطة القضائية، التي تتولى فحص دستورية القوانين للتحقق من مطابقتها أو مخالفتها للدستور، كما أن الأصل العام في الرقابة القضائية على دستورية القوانين أنها تقوم بعد صدور القانون والعمل به وتطبيقه[588]، ومن ثم فهي تفترض أننا إزاء قانون استوفى

(587) د/نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، الطبعة السابعة، 2011م، ص551.

د/محمد صلاح عبد البديع السيد، قضاء الدستورية في مصر في ضوء قانون أحكام المحكمة الدستورية العليا ، مرجع سابق، ص51.

(588) إلا أن هذا الأصل العام في الرقابة القضائية، قد يجد خروجًا عليه في بعض الدول التي يعطي دستورها للقضاء إمكانية رقابة دستورية قبل صدوره أي مشروع القانون، وذلك كالدستور الايرلندي لعام 1937م، في المادة (26) من الدستور الايرلندي.

إجراءات إقراره وإصداره، وثارت مسألة دستوريته، أو عدم دستوريته أثناء تطبيق القانون.

كما ينطلق مفهوم الرقابة القضائية على دستورية القوانين من فكرة حق الأفراد في حماية حقوقهم وحرياتهم المقررة بموجب الدستور، فوظيفة القضاء تتمثل في الفصل في الخصومات التي تحصل بين الأفراد والدولة أو بين الأفراد أنفسهم، فهي وظيفة على قدر كبير من الأهمية.

ثانيا: أساليب ممارسة الرقابة القضائية

يوجد اتجاهات رئيسيان في هذا الصدد وهما:

أ - الأسلوب الأول: وهو أسلوب لا مركزية الرقابة:

تذهب دساتير بعض الدول التي تتبنى فكرة الرقابة القضائية على دستورية القوانين إلى إعطاء حق الرقابة لكل أنواع المحاكم على اختلاف درجاتها في السلم القضائي[589]، في القيام بهذا النوع من الرقابة، بحيث تستطيع أي محكمة مهما كانت درجتها أن تنظر في دستورية القوانين.

ويستند هذا الاتجاه على أن هذه الرقابة ليست إلا جزءا من الوظيفة الأصلية للسلطة القضائية، والتي تتمثل في إنزال حكم القانون على ما هو مطروح على المحاكم من وقائع حيث أنه يتوجب على المحكمة في حالة تعارض نص قانوني مع نص دستوري، فإنه من واجب القاضي أن يفصل في النزاع المطروح عليه، وتعيين القانون الواجب التطبيق على المنازعة، بحسب القانون الأعلى وهو النص الدستوري، وهذا العمل لا يجوز قصره على محكمة بعينها.

ومن أمثلة ذلك النظام الدستوري الأمريكي، فلا تختص المحكمة العليا وحدها بنظر الطعن في دستورية القوانين، وإنما تملك هذه السلطة في الولايات المتحدة جميع الجهات القضائية على اختلاف درجاتها سواء في الولايات المختلفة أو في الحكومة المركزية؛ وانتقل هذا النظام إلى دول أخرى منها جمهورية مصر العربية في الفترة من صدور دستور (1923م) وحتى إنشاء المحكمة العليا (1969م)، إلا أن بعض الدساتير تقنن بنصوص صريحة هذا النوع من رقابة الدستورية، كالدستور اليوناني لسنة 1927م، والدستور الروماني لسنة 1923م، والدستور البرتغالي لسنة 1911م.

ب- الأسلوب الثاني: أسلوب مركزية الرقابة:

ويقوم هذا الأسلوب على قصر الإدعاء بعدم الدستورية أمام جهة قضائية واحدة، بحيث لا يجوز لغير هذه الجهة أن تتصدى لبحث هذه المشكلة، كما لا يجوز لمن يمنحهم الدستور حق الطعن بعدم الدستورية الإدعاء بعدم مطابقة القانون للدستور سوى أمام هذه الجهة.

وتختلف الدساتير التي تأخذ بهذه الطريقة في تحديد الجهة الموحدة التي يعهد إليها بالرقابة، ويمكن حصر مسلك الدساتير المختلفة في صورتين رئيسيتين:

---

(589) د/عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص302.

د/محمد أنس قاسم جعفر، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1997، ص87.

Georges Burdeau,Droit constitutionnel et institutions politiques,op,cit, p 96,97.

- الصورة الأولى: أسندت دساتير بعض الدول مهمة الفصل في مدى مطابقة القانون لأحكام الدستور إلى المحكمة العليا في النظام القضائي العادي، بحيث تقوم هذه المحكمة برقابة الدستورية إلى جانب مهامها القضائية الأخرى.

وتعد سويسرا من أقدم الدول التي أسندت الرقابة الدستورية إلى المحكمة العليا[590]، حيث جعل دستور الاتحاد السويسري لسنة (1874م) للمحكمة الاتحادية العليا وحدها الحق في أن تمتنع عند تطبيق القوانين لمخالفتها للدستور الاتحادي أو لدساتير الولايات المختلفة، وهي تباشر ذلك الاختصاص إلى جانب ولايتها القضائية في المسائل المدنية والجنائية.

- الصورة الثانية: أغلب دساتير الدول التي أخذت بأسلوب مركزية الرقابة، قد جعلت الاختصاص برقابة الدستورية موكلا إلى محكمة خاصة يتم إنشاؤها لهذا الغرض، وتسمى عادة بالمحكمة الدستورية، وتختص هذه المحكمة دون غيرها بالنظر في الدعاوي المتعلقة بعدم دستورية القوانين.

ومن هذه الدساتير على سبيل المثال، دستوري جمهورية مصر العربية الصادر عام 1971م، والدستور الحالي لسنة 2014، ودستور الكويت الصادر عام 1963م، ودستور تركيا الصادر عام 1961م، دستور الجمهورية العربية السورية الصادر عام 1973م، ودستور العراق الصادر عام 1968م والصادر عام 2005م، وعلى ذات المنوال أتجه القانون الأساسي الفلسطيني 2003م، والذي جعل اختصاص الرقابة على دستورية القوانين من مهام المحكمة الدستورية العليا[591].

المطلب الثاني: حق الطعن وكيفية الإدعاء بعدم الدستورية

نتناول في هذا المطلب عدد من النقاط منها من له الحق بالطعن بعدم الدستورية، ومن ثم كيفية الإدعاء أمام القضاء بعد الدستورية، وذلك على الآتي:

أولا: أصحاب حق الطعن بعدم الدستورية

اختلفت تشريعات الدول في هذا الخصوص، حيث مالت تشريعات بعض الدول إلى إعطاء حق الطعن بعدم الدستورية لكل ذي مصلحة في إلغاء القانون سواء من الهيئات أو الأفراد[592]؛ بينما قصرت تشريعات أخرى حق الطعن بعدم الدستورية على بعض الهيئات دون الأفراد، وعلى سبيل المثال، من تلك الدساتير، الدستور السوري الصادر سنة

---

(590) ومن الدساتير الأخرى التي أخذت بهذه الطريقة:
- دستور كولومبيا الصادر عام 1886م. - دستور فنزويلا الصادر عام 1931م. - دستور كوبا الصادر عام 1934م.- دستور هايتي الصادر عام 1938م.
ومن الدساتير الأكثر حداثة:
- دستور جمهورية السنغال الصادر عام 1960م.- دستور الصومال الصادر1960.- دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر عام 1971م.- دستور السودان الصادر 1973م. للمزيد راجع في ذلك: د/طعيمة الجرف، القانون الدستوري، مكتبة القاهرة الحديثة، 1964م، ص152.
د/نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص557،558.
د/فتحي فكري، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة-دستور1971، مرجع سابق، ص201، 202.
د/محمد صلاح عبد البديع السيد، قضاء الدستورية في مصر في ضوء قانون أحكام المحكمة الدستورية العليا ، مرجع سابق، ص63.

(591) ومن الدساتير التي أخذت بنظام المحكمة الدستورية المختصة:
- الدستور التشيكوسلوفاكي الصادر عام 1920م. - الدستور النمساوي الصادر عام 1920م وأيضاً عام 1945م. الدستور الأسباني الصادر عام 1931م.- دستور ألمانيا الاتحادية الصادر عام 1949م. الدستور الإيطالي الصادر عام 1947م.

(592) ومن ذلك الدستور السويسري الصادر عام 1874م، وأيضاً دستور جمهورية السودان الصادر عام 1973م، حيث أعطى لكل ذي مصلحة، حالية أو مستقبلية، أن يطعن أمام المحكمة بعدم دستورية القوانين.

1950م والصادر سنة 1953م، حيث كان يقضي باقتصار حق الطعن أمام المحكمة العليا في عدم دستورية أحد القوانين، على رئيس الجمهورية، وربع أعضاء مجلس النواب.

ثانيا: كيفية الإدعاء أمام القضاء بعدم الدستورية

على الرغم من أن كثيرا من الدول قد أخذت بطريقة الرقابة القضائية على دستورية للقوانين، غير أن هذه الدول لم تتفق على أسلوب واحد فيما يتعلق بكيفية الإدعاء أمام المحاكم بعدم الدستورية، فيميز الفقه عادة بين طريقتين وهما:

أ- طريقة الدعوة الأصلية:

تتلخص هذه الطريقة في إعطاء كل من يتضرر من القانون الحق في رفع دعوى أصلية يطلب فيها الحكم ببطلانه لمخالفته لأحكام الدستور، دون أن ينتظر تطبيق القانون عليه في دعوى من الدعاوى القضائية؛ فإذا ما ثبت للمحكمة المختصة بعد فحصها للقانون المطعون فيه أنه مخالف للدستور حكمت ببطلان هذا القانون وإلغائه، ولذلك تسمى هذه الرقابة أيضا (برقابة الإلغاء)، مع ملاحظة أن الحكم الصادر في هذه الحالة يكون ذو حجية عامة ومطلقة، أي أنه يسري في مواجهة الكافة، واعتبار القانون المحكوم بإلغائه كأن لم يكن سواء من تاريخ صدوره أو بالنسبة للمستقبل فقط، مما لا يسمح في المستقبل بإثارة المشكلة من جديد، وإذا تراءى لها غير ذلك فإنها تقضي برفض الدعوى[593].

وهكذا تتسم هذه الطريقة بأنها وسيلة هجومية يبادر فيها صاحب الشأن بمهاجمة القانون نفسه المخالف للدستور، وهي بذلك تضمن تصفية النزاع دفعة واحدة وبصفة مطلقة حاسمة بقضائها تملما على القانون المخالف للدستور، مما يترتب عليه وحدة الدستور داخل الدولة.

ب- طريقة الدفع الفرعي:

والتي يثور فيها أمر دستورية القانون أثناء نظر قضية معروضة أمام إحدى المحاكم، بمناسبة دعوى (مدنية، تجارية، جنائية، إدارية، مطروحة أمام القضاء) حيث يدفع أحد أطراف النزاع بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه عليه، وفي هذه الحالة يتعين على القاضي أن يتحقق من مدى مطابقة هذا القانون أو عدم مطابقته للدستور.

فإذا استبان للقاضي دستورية القانون قام بتطبيقه في الدعوى المطروحة أمامه، أما إذا تبين له مخالفة القانون للدستور، امتنع عن تطبيقه ذلك القانون على النزاع المطروح أمامه، دون أن يقوم القاضي بإلغاء القانون، ومن ثم فإن هذا القانون يمكن أن يسري في المستقبل، سواء للمحكمة ذاتها في دعاوى أخرى، أو لغيرها من المحاكم الأخرى، إذ إن حجية هذا الحكم تكون نسبية وليست مطلقة[594].

---

(593) د/عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص303.

د/رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، 1999م، ص357، 358.

د/محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1967م، ص138.

د/محمد عبدالحميد أبوزيد، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1997م، ص120.

(594) د/محسن العبودي، المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية المصرية، دار النهضة العربية، 2006م، ص97.

د/فتحي فكري، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة-دستور1971، مرجع سابق، ص208.

ويستفاد مما تقدم أن الدفع الفرعي وسيلة دفاعية على خلاف طريقة الدعوى الأصلية، كما وأن هذا النوع من الرقابة مقرر لجميع المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، والحكم الصادر في الدفع ليس له حجية نسبية، ويترتب على ذلك نتيجة مزدوجة:

* لا يلزم هذا الحكم المحاكم الأخرى، التي يبقى بإمكانها القضاء بدستورية القانون.

* تملك المحكمة التي سبق وأن أصدرت الحكم بعدم الدستورية، مراجعة نفسها والقضاء في –نزاعات أخرى- بدستورية القانون.

ج- الجمع بين الدعوى الأصلية والدفع الفرعي:

عملت بعض الدساتير على الجمع بين أسلوبي الدعوة الأصلية والدفع الفرعي، عند بحث القضاء لدستورية القوانين، فالدفع بعدم الدستورية يمكن طرحه أمام أي محكمة، وهنا لا تتعرض هذه المحكمة للفصل في هذا الدفع بل توقف نظر الدعوى، ويحال الطعن بعدم الدستورية إلى محكمة أخرى ينص عليها الدستور، تختص بالفصل في دستورية القوانين، ويكون للحكم الصادر من هذه المحكمة حجية مطلقة تجاه الجميع، وعادة ما تكون هي المحكمة الدستورية.

المطلب الثالث: تقييم الرقابة القضائية

انقسم الفقهاء بشأن الرقابة القضائية على دستورية القوانين بين مؤيد ومعارض للرقابة، وهو ما سنورده من خلال الآتي:

أولا: مزايا الرقابة القضائية

- إن الرقابة القضائية تتفق وجوهر مشكلة رقابة دستورية القوانين، إذ أن هذه المشكلة أساسا مشكلة قانونية، لأنها لا تتعلق بمدى ملائمة القانون للظروف الاجتماعية، وإنما تتعلق بمدى مطابقة القانون لأحكام الدستور باعتباره القانون الأعلى، فيكون إذا منطقيا أن يعهد بالرقابة إلى الأشخاص الذين تتوافر لديهم الملكات اللازمة لتطبيق القانون وحل ما قد يثيره التطبيق من مشاكل وهم القضاة، والذين يتميزون بالاستقلال، والبعد عن التيارات السياسية المتعارضة[595].

- ثم إن القاضي يتميز بالحيدة في إصدار حكمه في مشكلة الدستورية فهو ليس طرفا في النزاع، وليس ممثلا لجهة لها مصلحة في النزاع حول دستورية القانون، فلا يمثل السلطة التشريعية فيهمه في المقام الأول الإقرار بدستورية القانون، ولا هو ممثل للسلطة التنفيذية، فاستقلاله عن هذه السلطة وتلك يؤدي بالضرورة إلى حياده.

- كما أن الرقابة القضائية تحاط بضمانات عديدة لا تتمتع بها الرقابة السياسية، بما تمثله وتتضمنه من علنية

د/مصطفى عفيفي، رقابة الدستورية في مصر والدول الأجنبية، مكتبة سعيد رأفت، 1995م، ص36.

(595) د/نبيلة عبد الحليم، الرقابة على دستورية القوانين، دار النهضة العربية، 1993م، ص43.

د/طعيمة الجرف، القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، 1994م، ص61.

الجلسات وحرية الدفاع ومناقشة الشهود والخصوم، وتسبيب الأحكام تمثل كلها ضمانات للوصول إلى نتائج وأحكام عادلة، وحسن سير القضاء[596].

ثانيا عيوب الرقابة القضائية

بالرغم من مزايا الرقابة القضائية، إلا أنها لم تسلم من النقد، ومن أبرز الانتقادات التي وجهت للرقابة القضائية:

- أنها تمثل خروجا على حدود مهمة القضاء، والتي تتمثل في أن يحكم بالقانون وليس على القانون. مما يؤدي إلى إقحامه في المجال التشريعي وإهداره لعمل السلطة التشريعية، والتنفيذية، مما يعتبر مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات، والذي يعد من المبادئ الأساسية التي تقوم عليه الدولة الحديثة.
- إضافة بأن الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح أن تجعل السلطة القضائية أعلى هيئة في البلاد، وبذلك تصبح هيئة الرقابة هي الهيئة العليا مما يخل من تدرج الهيئات العامة في الدولة.

نخلص مما تقدم إلى نتيجة مفادها:أن دول العالم أجمع سعت إلى إيجاد وسيلة للدفاع عن دساتيرها ضد الانتهاك والتعدي من قبل سلطات الدولة، وذلك لما أستقر في أذهان الأفراد في ضرورة حماية حرياتهم وحقوقهم وعدم ترك مجال للعابثين للاعتداء على أحكام الدستور، من خلال إصدار قوانين قد تكون موجهة لصالح فئة معينة من الناس على حساب أخرى، أو أن تصدر قوانين تسلب الناس مزيدا من الحريات أو تنتهك مزيدا من الحقوق؛ الأمر الذي يجعل من رقابة الدستورية أنجع الطرق في سبيل حماية نصوص الدستور وقواعده، التي تعتبر الحصن المنيع الذي يمكن للأفراد الاحتماء به من جور السلطات[597].

الخاتمة

نتيجة لتعقد الحياة وتطورها وتغيرها السريع، أخذ الإنسان بتطوير القوانين الوضعية السائدة وإضافة الكثير منها، بل أصبح بحاجة لقوانين جديدة تحكم حياته وتلائم مراحل التطور المختلفة التي يمر بها، ولا شك أن هذه القوانين ينطبق عليها ما ينطبق على الإنسان نفسه؛ فهي تنمو وتتجدد تبعا لتطور الحياة الإنسانية، وكلما تعقدت هذه الحياة أصبحت بحاجة لقوانين تواكب المرحلة التي تمر بها، وهكذا تعددت هذه القوانين وتطورت وبلغت من الرقي والدقة والإبداع ما يجعل كل دولة تفتخر بدستورها الوطني وقوانينها الناجزة لدرجة التقديس، وأصبحت المهمة الأولى للحاكم -أيا كان شكله- المحافظة على الدستور، وصونه ومراقبة تنفيذه، ولضمان أن هذه القوانين المتجددة لا تخالف القاعدة الدستورية، وإنما تنطلق منها، كان لا بد من وجود سلطة أو هيئة قضائية تختص بمراقبة ودراسة ما استحدث من قوانين، ومقابلتها مع دستور البلاد؛ لإقرارها أو تعديلها بما يتلاءم مع الدستور أو رفضها، هذه السلطة أو النظام أطلق عليه الرقابة على دستورية القوانين. ومما سبق خلصنا من خلال الدراسة إلى جملة من النتائج وهي على النحو الآتي:

(596) د/جابر جاد نصار، الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، مرجع سابق، ص122.

(597) د/فتحي عبدالنبي الوحيدي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1982م، ص97.

أولا: النتائج:

- أن الرقابة الدستورية لا تتواجد إلا في ظل وجود دستور مكتوب وجامد، ومن ثم فالبلاد ذات الدساتير العرفيه لا تأخذ بمبدأ الرقابة على دستورية القوانين، لأن هذه البلاد لا تعرف التفرقة بين القوانين الدستورية والقوانين العادية فكلاهما يوضع ويعدل بذات الإجراءات التي يوضع ويعدل بها الأخر.
- تعد الرقابة السياسية الرقابة التي تمارس بواسطة هيئة سياسية لتحول دون صدور تشريع مخالف للدستور، وهي هنا رقابة وقائية سابقة لصدور التشريع، حيث يعرض التشريع في هذا النوع من الرقابة على هذه الهيئة قبل صدوره، فإن أقره صدر، وإن رأته مخالفا للدستور فإنه لا يصدر، ولتحقيق الهدف المرجو من الرقابة السياسية على أكمل وجه، يجب أن تتحقق استقلاليتها، وأن لا تتأثر بسلطة الحاكم وهيمنته وتغولاته، وأن يتم اختيار أعضائها بنزاهة تامة، خاصة وأنها تتميز بأن أحكامها سابقة على صدور القانون؛ وبذلك تحافظ على نقاء وصفاء هذه القوانين وانسجامها مع القواعد الدستورية قبل المصادقة عليها.
- تعد الرقابة القضائية من أهم أنواع الرقابة الدستورية وأكثرها انتشاراوذيوعا فهي الر ِقابة التي تستهدف تأكيد احترام ما يصدر عن السلطة التشريعية من تشريعات لأحكام الوثيقة الدستورية، وعدم مخالفتها لتلك الأحكام في كافة مراحل وضعها وإقرارها وتنفيذها وتفسيرها، لذلك تحرص معظم الدول على أن تتضمن دساتيرها نصوصا صريحة تكفل وضع السياج التشريعي والإجرائي لمباشرة جهة قضائية متخصصة للرقابة على دستورية القوانين، بحيث يكون للقاضي الحق في أن يتيقن من مدى تطابق القانون مع أحكام الدستور، وأن يقف على مدى تجاوز السلطة التشريعية لحدود الاختصاصات التي حددتها لها الوثيقة الدستورية

المراجع:

أولا: الكتب:

1. د/إبراهيم عبد العزيز شيحا، د/محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، 1998م.
2. د/أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، الطبعة الثانية، 2000م.
3. د/جابر جاد نصار، الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1999م.
4. د/رمزي طه الشاعر، القضاء الدستوري في مملكة البحرين، دار النهضة العربية، 2003م.
5. د/رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، 1999م.
6. د/سعاد الشرقاوي. د/عبد الله ناصف، أسس القانون الدستوري وشرح النظام السياسي المصري، دار النهضة العربية، 1984م.
7. د/طعيمة الجرف، القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، 1994م.

8. د/عبد الحفيظ الشيمي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، 2001م.
9. د/عبدالعزيز محمد سالمان، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 1995م.
10. د/علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر" دراسة مقارنة"، دار الجامعات المصرية، 1982، ص98.
11. د/عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن، مطبعة الإيمان، 2006-2007م.
12. د/فتحي فكري، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة-دستور1971، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، 2004م.
13. د/فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1966م.
14. د/محسن العبودي، المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية المصرية، دار النهضة العربية، 2006م.
15. د/محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1967م.
16. د/محمد أنس قاسم جعفر، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1997م.
17. د/محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1999م.
18. د/محمد صلاح عبد البديع السيد، قضاء الدستورية في مصر في ضوء قانون أحكام المحكمة الدستورية العليا، دار النهضة العربية، 2004م.
19. د/محمد عبدالحميد أبوزيد، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1997م.
20. د/مصطفى عفيفي، رقابة الدستورية في مصر والدول الأجنبية، مكتبة سعيد رأفت، 1995م.
21. د/نبيلة عبد الحليم، الرقابة على دستورية القوانين، دار النهضة العربية، 1993م.
22. د/نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، الطبعة السابعة، 2011م.

ثانيا الرسائل العلمية:

1. د/أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1960م.
2. د/فتحي عبدالنبي الوحيدي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1982م.

ثالثا الكتب الأجنبية:

1. Carré de Malberg. La Loi, expression de la volonté générale, Recueil Sirey, Paris, 1931.
2. Georges Burdeau,Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, 1968.

تمثيلية النساء في الانتخابات التشريعية بالمغرب بين المناصفة والفعالية

Women's representation in Moroccan legislative elections between parity and efficiency

إلهام الزياني Ilham Zyani

طالبة باحثة بسلك الدكتوراه بكلية العلوم القانونية والاقتصادية

والاجتماعية السويسي، جامعة محمد الخامس الرباط.

الملخص

يعتبر التمثيل النيابي الجاد والفعال للنساء في الانتخابات التشريعية، مؤشر من مؤشرات التنمية داخل المجتمع، لذلك عملت الدولة المغربية، على غرار أغلب دول العالم، على تعزيزه، عبر اعتماد تدابير مهمة كآلية التمييز الإيجابي لصالح النساء، وإحداث صندوق الدعم لتشجيع تمثيليتهن.

اعتمدت الباحثة لدراسة هذا الموضوع، المنهج الوصفي، عبر وصف المجهودات المبذولة، والمنهج التحليلي لتحليل أثر هذه الأخيرة على هذه التمثيلية من حيث العدد و الفعالية.

تهدف الباحثة من خلال هذا البحث إلى تحديد أهمية الرفع من هذه التمثيلية عددا وفعالية ومعيقات ذلك.

فخلصت إلى كون المجهودات التي بذلت من أجل الرفع من عدد تمثيلية النساء بمجلس النواب المغربي، هي مجرد شكلية وتجميل سياسي، وبأن الاشكالية في حقيقتها ليست هي كيفية الرفع من هذه التمثيلية عددا وفعالية فقط، بل هي اشكالية اكتساب الإنسان المغربي لحقوقه السياسية بشكل عام.

الكلمات المفتاحية: الانتخابات التشريعية، التمثيل النيابي للنساء، المناصفة، الفعالية، المعيقات الذاتية، المعيقات الموضوعية.

Abstract

Effective and meaningful parliamentary representation of women in parliamentary elections is an indicator of the development of society. That is why the Moroccan state, like most countries in the world, has strengthened it by adopting important measures such as a positive **discrimination mechanism for women and the creation of a support fund to encourage their representation. .**

The researcher therefore adopted the descriptive approach to describe the efforts made and the analytical approach to analyze the impact of the latter on this representation in terms of number and effectiveness.

The researcher aims through this research to determine the importance of increasing the number and effectiveness of the representation, and to identify obstacles.

She concluded that the efforts to increase the representation of women in the Moroccan House of Representatives are only a formality and a political embellishment, and the problem is not really how to increase the number and the efficiency of the representation , but the problem is the acquisition of Moroccan human political rights in general.

Keywords : Legislative elections, women's representation, parity, efficiency, self-obstacles, substantive obstacles.

تقديم

تعتبر المشاركة السياسية بصفة عامة محفزا للتنمية السياسية داخل أي دولة من دول العالم، حيث استعملت في بعض الدول خاصة المتقدمة، كأداة ناجعة لحل مشاكل التخلف والتبعية والهيمنة الأجنبية[598].

عرفها البعض بأنها عبارة عن مساهمة المواطنين في الحكم[599]، وعرفها آخرون بأنها تلك الأنشطة السياسية التي بمقتضاها يشارك الفرد أو الجماعات في اختيار الحكام وصياغة السياسة العامة بشكل مباشر أو غير مباشر[600].

كما يعتبر اتساع نطاقها من أهم مميزات الدولة الحديثة، ويتطلب ذلك المشاركة السياسية لجميع الأشخاص والجماعات المختلفة، انطلاقا من مبدأ حق المواطنة[601]. حيث لا بد من إتاحة الفرصة أمام كل مكون من مكونات المجتمع، بما فيهم النساء، للتعبير عن آرائهم ومواقفهم من أنظمة الحكم التي تحكمهم.

بالرغم من أن المرأة المغربية مثل نظيراتها في العالم، تمكنت من الإبداع في عدة تخصصات كالأدب، الطب، والهندسة...، حيث استطاعت تجاوز مجموعة من العقبات الاجتماعية والاقتصادية والعائلية، لكن حضورها في المجال السياسي بصفة عامة، ظل ضعيفا وباهتا[602].

---

[598] محمد الأمين ولد سيدي باب، مظاهر المشاركة السياسية في موريطانيا، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، 2005، ص 21.

[599] صبح الله الغازي، القانون الدستوري، 2009، الناشر غير مذكور، ص 75.

[600] سامية بادي، المرأة و المشاركة السياسية، التصويت، العمل الحزبي، العمل النيابي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم اجتماع التنمية، جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الإجتماعية، قسم علم الإجتماع، 2005، ص 30.

[601] المرجع نفسه، ص 21.

[602] إلهام الزياني، حضور النساء في المؤسسات التمثيلية المغربية خلال سنة 2016، كتاب المغرب في سنة 2016، تنسيق وإشراف مصطفى شكري، منشورات المركز المغربي للأبحاث وتحليل السياسات، 2017، ص 69 .

فقد تمكنت قديما، امرأة لقبت بالحرة أميرة تطوان[603]، حكم البلاد إداريا، وقيادة الرجال سياسيا واجتماعيا وحربيا، بالرغم من أن ولاية المرأة للحكم لم يكن معهودا بها في المغرب في عصر الحكم الاسلامي[604]، وذلك بفعل مرونتها وحزمها ودهاءها وقوة شخصيتها وحسن معاملتها[605].

أما في فترة الاستعمار، فقد لعبت المرأة المغربية دورا بارزا في المقاومة بمختلف أشكالها بما فيها المقاومة المسلحة، لكن بعد حصول المغرب على الاستقلال تم إقصاء المرأة من المجال السياسي، حيث ظل إقبالها على العمل السياسي ضعيفا أو شبه منعدم، بالرغم من أن حقوقها السياسية تم النص عليها في مختلف الدساتير المغربية.

ويعتبر التمثيل النيابي الذي هو عبارة عن مهمة يقوم بها النائب أو النائبة لتمثيل منتخبيهما في مجلس النواب، أحد الأوجه المهمة لهذه المشاركة، وقد أكدت الممارسة العملية لبعض الدول، بأن المرأة قادرة على التمثيل النيابي الجاد والفعال، الذي يخلق حكومة ومعارضة قويتين[606].

فنسبة تمثيلية المرأة بمجلس النواب بصفة عامة، توضح مدى التنمية السياسية داخل البلد[607]، فهي مؤشر مهم على الوضع الديمقراطي[608]، ومدى وعي النظام السياسي.

فمنذ أن حصلت المرأة المغربية على حق الترشيح والتصويت عام **1963**، فازت لأول مرة في الانتخابات التشريعية سنة **1993** بمقعدين فقط. لذلك عملت الدولة المغربية على غرار أغلب دول العالم، على تعزيز تمثيلية المرأة في مجلس النواب، وذلك عبر المصادقة على مجموعة من المعاهدات الدولية وسن مجموعة من القوانين التي تعتمد على آلية التمييز الإيجابي لصالح النساء، وإحداث صندوق الدعم لتشجيع تمثيليتهن[609].

كما بادرت الحكومة إلى تبني خطة للمساواة في أفق المناصفة (يطلق عليها إكرام **2012- 2016**) والتي ارتكزت على ثمان محاور من بينها محور تحسين تمثيلية النساء في مراكز القرار.

مشكلة البحث

---

603 عاشت في القرن التاسع الهجري.

604 سبق وحكمت نساء، المغرب قبل الفتح الاسلامي، منهن الملكة الداهية الملقبة بالكاهنة، للمزيد من المعلومات يمكن الرجوع إلى مداخلة عبد الحق المريني، نظرة على مسيرة المرأة المغربية عبر التاريخ، بندوة " المغرب بصيغة المؤنث" انعقدت في 29 ماي 2008 بخزانة جامع القرويين بفاس في إطار الاحتفال بذكرى مرور 1200 سنة على تأسيس مدينة فاس، منشورات عكاظ، 2009، ص 6.

605 حسن أميلي، السيدة الحرة أميرة تطوان: ألمعية المؤنث في عز الأزمة، مداخلة بندوة " المغرب بصيغة المؤنث"، م س، ص 44.

606 محمد طيب دهيمي، تمثيل المرأة في البرلمان- دراسة قانونية لنظام الكوتا-، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق من جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم الانسانية، السنة الجامعية 2014- 2015، ص 11.

607 م س، ص 12.

608 " الديمقراطيات الراسخة والناشئة في العالم، على السواء، لا يمكنها إقصاء نصف سكان العالم عن التمثيل أو المشاركة إذا أرادت أن تكون ديمقراطية حقا.".

جويل بالينغتون وعزة كرم ، نساء في البرلمان: بعيدا عن الأرقام، ترجمة علي برازي، منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، سترانبورج، 2006، ص 21.

609 تم إصدار مرسوم رقم 533- 13 -2، 7 أكتوبر 2013، متعلق بصندوق الدعم لتشجيع تمثيلية النساء، جريدة رسمية، عدد 6197 ، ص 6895، نسخ وعوض المرسوم السابق الصادر سنة 2009.

لأهمية الموضوع نظريا وعمليا سوف نتساءل من خلال هذه الدراسة، عن أهمية تمثيلية النساء عددا وفعالية في مجلس النواب المغربي. باحثين عن أهم معيقات تحقيق المناصفة الفعلية والفعالة.

فرضيات البحث

- الرفع من عدد وفعالية التمثيل النيابي للمرأة المغربية له أهمية قصوى.
- صعوبة تحقيق تنمية مجتمعية في غياب وجود معتبر للمرأة المغربية بمجلس النواب عددا وفعالية.
- ضعف التمثيلية سببه وجود معيقات تحول دون الرفع من العدد وتحسين الفاعلية.
- تجاوز المعيقات رهين بوجود إرادة سياسية ومجتمعية.

أهمية البحث

يستمد هذا البحث أهميته من كون الإحصائيات الرسمية المغربية، أظهرت ضعف هذه التمثيلية من حيث العدد ومن حيث الفعالية بالرغم من كل المجهودات المبذولة.

فالعدد الإجمالي لهن لم يصل بعد انتخابات 2016 إلى ثلث المقاعد، أي أقل من العلامة المرجعية التي تساوي 30% والتي تعبر عن مستوى التمثيل الأساسي لتحقيق "الحجم الحرج" المطلوب[610]. أما ما تسعى إليه أغلب الحركات النسائية، وهو بلوغ المناصفة، خاصة بعدما أصبح السعي إليها مطلبا دستوريا[611]، فيكاد يكون مستحيلا.

كما أن الممارسة الواقعية أظهرت عدم فاعلية كل هذه المجهودات، بسبب بعض المعوقات، الذاتية والموضوعية.

منهج وخطة البحث

ستتم معالجة هذا الموضوع وفق المنهجين الوصفي والتحليلي، وذلك عبر وضع نظرة حول واقع تمثيلية المرأة في مجلس النواب المغربي الحالي، وتحليل هذا الواقع وربطه بالنصوص الدستورية والقانونية المنظمة لهذا الأمر مع تحليل معيقات تحقيق المناصفة أو على الأقل الرفع من هذه التمثيلية عددا وفعالية.

للإجابة عن إشكالية الدراسة ودراسة الفرضيات السابقة، سوف نتحدث أولا عن أهمية تمثيلية النساء في مجلس النواب المغربي (كمطلب أول)، ثم ثانيا عن ضعف تمثيلية النساء في الانتخابات التشريعية 2016 (كمطلب ثاني).

المطلب الأول : أهمية تمثيلية النساء في مجلس النواب المغربي

610 الولايات المتحدة الأمريكية، تقرير المعهد الوطني الديمقراطي NDI، بعنوان ما أهمية "المرأة في الحياة السياسية"؟. منشور بالموقع:

https://www.ndi.org/files/Handout%204%20%20Why%20Women%20in%20Politics_Arabic.doc

الاطلاع في"2019-08-08" على الساعة 09:02.

611 نص الفصل 19 من دستور 2011 في فقرته الثانية على ما يلي : "تسعى الدولة إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء".

تحتل تمثيلية النساء في مجلس النواب، أهمية قصوى في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. فالعمل على أن تصبح هذه التمثيلية كاملة، عادلة ومناسبة مع نسبة تواجد المرأة بالمجتمع، يعتبر أمرا ضروريا لبناء مجلس نواب قوي ونابض بالحياة[612].

وقد اعتمدت الدولة المغربية على غرار دول أخرى اهتمت بهذه التمثيلية[613]، مجموعة من الوسائل التشريعية لدعمها، ترتكز أساسا على التمييز الإيجابي اتجاه النساء.

لذلك سوف نقسم هذا المطلب إلى فقرتين، الأولى سوف نؤكد فيها على أن تمثيلية النساء في مجلس النواب هي ضرورة تنموية، أما الثانية فسوف نتحدث فيها عن بعض الوسائل التشريعية التي اعتمدتها الدولة المغربية بهدف دعم تمثيلية النساء في مجلس النواب.

الفقرة الأولى : تمثيلية النساء في مجلس النواب ضرورة تنموية

يتضح باعتماد مقاربة تاريخية، التلازم بين انحطاط المرأة وانحطاط الأمة، وبين ارتقاء المرأة وتقدم الأمة ومدنيتها[614]. لذلك لا يمكن عزل قضية تمثيلية النساء في الانتخابات التشريعية عن قضايا المجتمع الأخرى.

فلا أحد يستطيع أن يشكك في محورية دور المرأة في بناء المجتمع الإنساني وفي ما يمكن أن تقوم به في رسم السياسات العامة للدول وفي صنع القرارات، لأنها فاعل رئيس في المجتمع، وذلك بحكم تكوينها وخبراتها، التي تخول لها الاقتراب من الاحتياجات التي تهم فئات مختلفة من المجتمع[615].

كما أن توسيع قاعدة التمثيل النيابي لتشمل النساء، وباقي شرائح المجتمع، يعمق مفاهيم الانتماء الوطني وينمي فعالية الانتاج والعطاء لدى جميع المواطنين. فيعمل ذلك على إضفاء شرعية واسعة على القرارات السياسية بحيث يكون القرار العام صادرا عن حوارات ونقاشات بين مختلف الفعاليات داخل المجتمع بما فيهم النساء، ويمثل مصالح الأمة، وليس مصلحة فئة أو شريحة أو طبقة معينة داخل المجتمع الواحد[616].

وقد أثبتت مجموعة من الدراسات العلمية[617] بأن المرأة النائبة قادرة على أن تعمل مع مختلف الأقطاب السياسية، فهي تعتبر أكثر تشاركية وأكثر تعاونا مقارنة بالنواب الذكور. كما أظهرت هذه الدراسات بأن النائبة تكون أكثر استجابة لاحتياجات الناخبين، وبأن وجود المرأة بمجلس النواب يزيد من ثقة المواطنين في الديمقراطية. وذلك لأنها في الغالب تضع التعليم والصحة، والمؤشرات الأساسية الأخرى للتنمية في سلم الأولويات[618].

---

612 الولايات المتحدة الأمريكية، تقرير المعهد الوطني الديمقراطي NDI، ما أهمية "المرأة في الحياة السياسية"؟، م س، ص1.

613 مثل رواندا التي تمثل البلد الوحيد في العالم الذي تشكل النساء في برلمانه الأغلبية المطلقة، ففي سنة 2013، 63,8 في المائة من البرلمانيين كانوا نساء.

614 عيسى جابلي، المرأة العربية والمشاركة السياسية من الصورة إلى الفعل، مجلة ذوات، العدد 17، 2015، ص 11.

615 صفاء خليفة، أبعاد تمكين المرأة في المجتمعات العربية بين الدين والمجتمع، مجلة ذوات، العدد 17، 2015، ص 28.

616 منال محمود المشني، حقوق المرأة بين المواثيق الدولية وأصالة التشريع الإسلامي، مقارنة بين الشريعة الاسلامية والقوانين الخاصة بحقوق المرأة، دار الثقافة، عمان، 2011 ص 140.

617 من بينها دراسة شملت 31 دولة ديمقراطية، للمزيد من الاطلاع أنظر:

الولايات المتحدة الأمريكية، المعهد الوطني الديمقراطي، ما أهمية "المرأة في الحياة السياسية"؟ م س، ص 4.

618 انطلاقا من البيانات المستطلعة من 19 دولة من دول التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، أكد الباحثون أن ارتفاع عدد المشرعات ينتج عنه زيادة في مجموع النفقات التعليمية. وأن نسبة 14% من المشرعات في الولايات المتحدة الأميركية جعلن الرعاية الصحية، القضية رقم واحد ذات الأولوية، مقابل نسبة 6% فقط من المشرعين الذين اعتبروها قضية هامة. والأمر مشابه في مختلف أنحاء العالم حيث تركز المشرعات دوما على الرعاية الصحية. وللمزيد من الاطلاع أنظر:

ويشترط المتخصصون لتحقيق ذلك، ضرورة وجود نظام ديمقراطي حقيقي وتعددي[619]، وضمان الحماية للمرأة داخل المجتمع من التهديدات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية[620]. حيث وضحت آخر الأبحاث حول النوع الاجتماعي والفساد السياسي، خطأ المقولة التي تعتبر أن ارتفاع عدد النساء المنتخبات يقلص الفساد السياسي، فأثبتت بتقييم للممارسة الواقعية "أن النساء أقل عرضة للفساد في الديمقراطيات غير أنهن معرضات للفساد، تماما كالرجل، في المجتمعات الاستبدادية"[621].

وهذا ما تؤكده الممارسة العملية بالمغرب، فبالرغم من التحولات الاجتماعية العميقة التي عرفها المجتمع المغربي، بسبب ازدياد التحضر، وتزايد عدد النساء المتعلمات، إضافة إلى دخولهن إلى سوق العمل مثلهن مثل الرجال[622]، لم يسمح لهن بمشاركة كبيرة في المجال السياسي، بل حتى المشاركات منهن يجدن مقاومة كبيرة من طرف النخب السياسية المحلية والوطنية، وذلك من حيث إدماجهن في مراكز المسؤولية في المؤسسات السياسية بشكل عام والتمثيلية بمجلس النواب بشكل خاص. مما لا يساعد وفق رأي بعض الباحثين على تعزيز التنمية السياسية والاجتماعية في هذا البلد[623].

الفقرة الثانية : وسائل تشريعية لدعم تمثيلية النساء في مجلس النواب

يعتبر التشريع العملية التي يتم عبرها وضع أسس الجماعة ورفع قواعد البناء الاجتماعى بهدف تنظيم وضبط الحياة والعلاقات بين المواطنين ولإحداث قدر معين من التداخل والترابط وتيسير التعامل بينهم[624]، فهو إذن سياسة وصياغة[625].

لذلك عمل المشرع المغربي، على استنساخ بعض القواعد القانونية التي عرفتها أغلب الدول المتقدمة، والتي تعتمد على مبدأ التمييز الإيجابي لصالح النساء، بهدف الرفع من تمثيلية النساء في مجلس النواب.

أولا : المناصفة كمطلب دستوري

يعتبر الدستور القانون الأسمى للدولة، وقد نص دستور 2011 على العديد من حقوق الإنسان التي لم يسبق أن اعترف بها في المغرب؛ لكن بعضها في الحقيقة، يفتقر إلى مضمون معياري دقيق[626].

الولايات المتحدة الأمريكية، المعهد الوطني الديمقراطي، NDI، ما أهمية "المرأة في الحياة السياسية"؟، م س، ص 4.

619 صفاء خليفة، أبعاد تمكين المرأة في المجتمعات العربية بين الدين والمجتمع، م س، ص 28.

620 هيفاء أبو غزالة، المرأة العربية والديمقراطية، منظمة المرأة العربية، الطبعة الأولى، 2014، ص 40.

621 المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد "غوباك"، تقرير حول المساواة بين الجنسين في البرلمان والفساد السياسي، بيان موقف، مجلد 1، عدد 2، منشور بالموقع gopacnetwork.org الاطلاع في "2019-04-11" على الساعة 09:54.

622 لا بد من الاعتراف بدور بعض الحركات النسائية، التي ساهمت فيما تم تحقيقه للمرأة المغربية في مجال الحقوق الاجتماعية والثقافية.

623 Aziz Enhaili, Femmes, developpement humain et participation politique au Maroc, Article 7, Le journal MERIA, Volume 1, No. 1, Publié par le centre GLORIA, centre Interdisciplinaire, Herzliya, Juillet 2006, p 85.

624 علي الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد؟ إطار مقترح للدول العربية، ورقة خلفية لحلقة النقاش التى نظمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت 3-6 فبراير 2003، ص 3.

625 المقصود من السياسة التشريعية، الفلسفة التى تحكم عملية التشريع، وتتأثر بدرجة كون النظام سلطوي أم ديمقراطي، أما الصياغة التشريعية فهي عملية ضبط الأفكار فى عبارات محكمة، موجزة وسليمة، حتى تكون قابلة للتنفيذ. لذلك يجب عدم الخلط بين المشرع والصائغ، للمزيد من الاطلاع أنظر:

علي الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد؟ إطار مقترح للدول العربية، م س، ص 5.

626 محمد مدني، إدريس المغروي وسلوى الزرهوني، دراسة نقدية للدستور المغربي للعام 2011، منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2012، ص 6.

ومن هذه الحقوق، الحق في المناصفة بين الرجال والنساء، حيث اعتبره دستور 2011، في فصله 19، هدفا تسعى إليه الدولة، التي يجب أن تحدث لهذه الغاية هيئة للمناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز. كما يؤكد الفصل 30 منه على أن القانون يجب أن ينص على مقتضيات من شأنها تشجيع تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في ولوج الوظائف الانتخابية .

نستشف نظريا من هذين الفصلين بأن الدولة المغربية تتوفر على إرادة سياسية، من أجل إشراك النساء بشكل متساو مع الرجال في تدبير الشأن العام، بما فيها التمثيلية في مجلس النواب، مما يجعل المغرب في مصاف الدول التي تؤمن بالرفع من هذه التمثيلية في أفق المناصفة.

لكن واقعيا يتضح بأن المناصفة في مجلس النواب، ليست إلا حبرا على ورق، وهذا ما ستعمل هذه الدراسة على توضيحه بشكل أعمق.

ثانيا : مصادقة الدولة المغربية على الاتفاقيات الدولية

نص الدستور المغربي في ديباجته على جعل الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها المغرب، تسمو فور نشرها على القوانين الوطنية مما يستدعي العمل على ملاءمة هذه الأخيرة معها.

ومن بين الاتفاقيات الدولية التي وقع عليها المغرب، والتي لها علاقة بتمثيلية النساء بمجلس النواب، اتفاقية بشأن الحقوق السياسية للمرأة لسنة 1952 واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

أ- اتفاقية بشأن الحقوق السياسية للمرأة لسنة 1952

تعتبر هذه الاتفاقية أول معاهدة دولية تطبق مبدأ المساواة التامة بين الرجل والمرأة، بحيث سوت تماما في مادتها الثانية، بين مراكزهم القانونية، فيما يتعلق بحق الترشيح في المجالس النيابية[627]. فنصت على أن "للنساء الأهلية في أن ينتخبن لجميع الهيئات المنتخبة بالاقتراع العام، المنشأة بمقتضى التشريع الوطني، بشروط تساوي بينهن وبين الرجال دون أي تمييز".

ب- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة

ألزمت هذه الاتفاقية[628] في مادتها الثالثة، الدول الأطراف باتخاذ التدابير المناسبة في جميع الميادين، خاصة السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية والثقافية، بما في ذلك التشريع الذي يكفل تطور المرأة وتقدمها الكاملين. ذلك لتضمن لها ممارسة حقوق الإنسان والحريات الأساسية والتمتع بها على أساس المساواة مع الرجل.

627 اتفاقية بشأن الحقوق السياسية للمرأة، اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 640 سنة 1952، تاريخ بدء النفاذ يوليو 1954.

628 اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 180.34 سنة 1979، تاريخ بدء النفاذ 1981، صادق عليها المغرب سنة 1993، صدرت بالجريدة الرسمية عدد 4866 سنة 2001.

وألزمتها كذلك، في مادتها الخامسة، باتخاذ التدابير المناسبة لتغيير الأنماط الاجتماعية والثقافية لسلوك الرجل والمرأة، بهدف تحقيق القضاء على التحيزات والعادات العرفية والممارسات الأخرى القائمة على الاعتقاد بكون أي من الجنسين أدنى أو أعلى من الآخر، أو على أدوار نمطية للرجل والمرأة.

ثالثا- تدابير قانونية من أجل تشجيع تمثيلية المرأة بمجلس النواب

اعتمد المشرع المغربي مجموعة من التدابير القانونية التي تهدف إلى الرفع من عدد النساء بمجلس النواب، ترتكز بالأساس على التمييز الإيجابي اتجاههن وقد مكنت بالفعل من مضاعفة المقاعد المخصصة للنساء من **30** مقعد خلال الولاية الثامنة (**2007-2011**)، إلى **60** مقعد خلال الولاية التاسعة (**2011-2016**)، دون احتساب مقاعد النساء الفائزات ضمن اللوائح المحلية. إلا أن هذه الزيادة اعتمدت على مقاربة قانونية محضة، لا على مقاربة تعتمد على توعية المجتمع وبالأخص الفاعلين السياسيين.

1- إحداث صندوق الدعم لتشجيع التمثيلية النسائية

تم إحداث صندوق الدعم لتشجيع التمثيلية النسائية بهدف الرفع من عدد النساء في المؤسسات التمثيلية ومن بينها مجلس النواب**629**.

وقد رصد لهذا الصندوق اعتمادا إجماليا محددا، ليدعم المشاريع المقدمة من طرف الأحزاب السياسية، وجمعيات المجتمع المدني المحلية أو الجهوية أو الوطنية، الناشطة في مجال تقوية القدرات التمثيلية للنساء أو الحكامة المحلية أو التنمية البشرية. ويحدد سقف التكلفة المالية الإجمالية للمشاريع المتعلقة بالبرامج في **200.000** درهم بالنسبة لكل مشروع**630**.

2- اعتماد الكوتا النيابية

اعتمد المشرع المغربي نظام الكوتا النيابية، لتجاوز ضعف التمثيلية النسائية في مجلس النواب، أو ما يسمى بنظام "المحاصصة"، الذي يعتبر آلية من الآليات المعتمدة عالميا من أجل الرفع من تمثيلية النساء، هدفه التمرن واكتساب التجربة في العمل السياسي. فهو إجراء مؤقت، حتى تزال كل المعيقات التي تقف دون التمثيل المنطقي والمناسب للنساء مقارنة بنسبة تواجدهن في المجتمع.

أثار هذا النظام ردود فعل متباينة بين مؤيد ومعارض، فالفريق الأول يؤكد على أن المرأة بحاجة إلى تحفيز ودعم قانوني استثنائي مرحلي، يسمح بدخول المرأة بشكل تدريجي إلى مجلس النواب**631**، ويساعدها على اكتساب التجربة

---

629 المادة 288 من مدونة الانتخابات.

630 الموقع الرسمي لصندوق الدعم لتشجيع التمثيلية النسائية بالمملكة المغربية،

http://www.femmes-moucharaka.elections.gov.ma/ الاطلاع في "2019-06-30"على الساعة 10:25.

631 إدريس الكريني، "الكوتا" وواقع المشاركة النسائية في البرلمان بالمغرب، الحوار المتمدن، http://www.ahewar.org الاطلاع في"2019-03-10" الساعة 21:13.

وتطوير ذاتها تدريجيا، أما الفريق الثاني فيعتبر هذا النظام غير ديمقراطي، لأنه يتناقض مع مبدأ المساواة الحقيقية بين الرجل والمرأة، الذي أكدته المادة الثانية من الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق السياسية للمرأة[632]، فهو لا يقوم على مبدأ تكافؤ الفرص بين مكونات المجتمع الواحد[633].

اعتمده المغرب لأول مرة سنة 2002، باتفاق مبدئي بين الأحزاب، من أجل تخصيص 30 مقعدا في مجلس النواب للنساء.

ثم صدر القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب، في 14 أكتوبر 2011[634]، أي أربعة أشهر بعد تكريس مبدأ السعي للمناصفة في دستور 2011، حيث خصصت للنساء 60 مقعدا، و30 مقعدا للشباب الذكور، وذلك عبر لوائح وطنية، شريطة ألا يعاد انتخاب من سبقت وفازت بواسطة الكوتا بنفس النظام[635].

إلا أن اللائحة الوطنية للشباب الذكور، اعتبرت مخالفة لما جاءت به اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة[636]، لذلك في تعديل 10 غشت 2016[637]، أصبحت لائحة الشباب تضم النساء والرجال[638].

لكن نجاع هذا النظام وتمكنه من تحقيق أهدافه، وفق الكثير من التقارير والدراسات[639]، رهين بالتطور النوعي في الثقافة السياسية وبنية المجتمع المغربي.

المطلب الثاني : ضعف تمثيلية النساء في الانتخابات التشريعية 2016

لا يمكن اعتبار قضية هذه التمثيلية قضية خاصة بالنساء فقط، بل هي قضية مجتمعية. كما أن الأمر ليس مجرد مناصفة أو مساواة قانونية وصورية، لأن التركيز على مجال التشريع دون مجالات أخرى لا تقل أهمية، والاهتمام بالكم دون الكيف، جعل من كل هذه المبادرات واقعيا غير فعالة، وذلك لأن المشكلة في حقيقتها تتمثل في مدى تجاوز المعوقات التي تعيق هذه التمثيلية.

لذلك سوف تقيم هذه الدراسة تمثيلية النساء في الانتخابات التشريعية الأخيرة كفقرة أولى، ثم ستنتقل إلى دراسة معوقات هذه التمثيلية بالمغرب كفقرة ثانية.

الفقرة الأولى : تقييم تمثيلية النساء في الانتخابات التشريعية 2016

632 سبق ذكرها في المطلب السابق من هذه الدراسة.

633 محمد أمزيان، نظام 'الكوتا' الانتخابي هل أنصف المرأة المغربية؟، مجلة أنوال، http://www.anoual.net الاطلاع في "2019-05-02" الساعة 23:55.

634 ظهير شريف رقم 1.11.165 صادر في 14 أكتوبر 2011 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب، جريدة رسمية عدد 5987، صادرة في 17 أكتوبر 2011، ص 5053.

635 المادة الخامسة من القانون التنظيمي رقم 27.11، م س.

636 الفقرة الأولى من المادة الرابعة من الاتفاقية.

637 ظهير شريف رقم 1.16.118 صادر في 10 غشت 2016، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 20.16 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب، جريدة رسمية عدد 6490، صادرة في 11 غشت 2016، ص 5853.

638 المادة الأولى من القانون التنظيمي رقم 20.16، م س.

639 من بينها، محمد مالكي، تقرير صادر عن المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، تقرير حول وضع البرلمان في المغرب -مسودة ثانية - ص 17 ، http://www.arabruleoflaw.org تم الاطلاع في "2019-03-10" على الساعة 12:55.

أشارت الإحصائيات الرسمية إلى ارتفاع نسبة تمثيلية النساء عقب الانتخابات التشريعية 2016 في مجلس النواب إلى 21.11 بالمائة، بينما 45 في المائة من الهيئة الناخبة كانوا نساء640، حيث تم فوز81 امرأة بمقاعد نيابية، مقابل فوز67 فقط في انتخابات 2011. ففازت 71 امرأة عن طريق اللوائح الوطنية641، 60 منهن عن اللائحة الوطنية المخصصة للنساء، إضافة إلى 11 امرأة فازت عن طريق اللائحة الوطنية للشباب، بينما 10 نائبات فقط، فزن عن طريق اللائحة المحلية.

مما يشير بأنه من الرغم من اعتماد الكوتا، ومكافأة الأحزاب حالة فوز امرأة في اللائحة المحلية، وتمويل صندوق الدعم لتشجيع هذه التمثيلية، تبقى النتائج باهتة ولم تصل حتى إلى المعدل المرجعي الدولي المتمثل في 30 %، فما بال الوصول إلى المناصفة.

وقد اعتبرت بعض المنظمات النسائية، هذه النتائج مكسبا ديمقراطيا، على الرغم من أنها لم تصل إلى الطموحات المنشودة، بينما فضلت بعض الأطراف، وصف هذه النتائج "بديقراطية ناقصة"642.

وبالرغم من الإشادة المحلية والدولية بالتقدم العددي الذي عرفته هذه التمثيلية مقارنة مع الانتخابات التشريعية التي عرفها المغرب قبل 2002، أي قبل اعتماد نظام الكوتا النيابية، فقد كشفت انتخابات 2016، مثلها مثل سابقاتها عن ضعف هذه التمثيلية من حيث العدد، مقارنة مع التواجد المجتمعي للمرأة والذي يفوق النصف وفق إحصائيات سنة 2014، وذلك رغم اعتماد تدابير قانونية ومالية. حيث فشلت المرأة فشلا ذريعا في منافسة الرجال للفوز بمقاعد في مجلس النواب عبر اللوائح المحلية.

الفقرة الثانية : معوقات تحد من فعالية تمثيلية المرأة في الانتخابات التشريعية

يؤكد بعض الباحثين643 أن الإقصاء السياسي يسكت صوت المرأة ويقيد قدرتها على التأثير على القوانين والسياسات التي تعني حياتها وتعني كل ما يتعلق بالمجتمع.

كما يؤكدون أن تمثيلية النساء في الانتخابات التشريعية، لا تعتبر هدفا في حد ذاتها، بل هي آلية لتحقيق مقاصد أعلى644، فالاكتفاء بالتدابير القانونية، واعتبارها كافية في هذه المرحلة طبقا لقاموس التدرج، في حين يتم الإعراض عن وسائل أخرى لا تقل أهمية، إضافة إلى التغاضي عن المعيقات الحقيقية والواضحة للعيان، التي تعيق الرفع من هذه التمثيلية ليس فقط من حيث العدد بل كذلك من حيث المردودية والفعالية، كلها أسباب تجعل من هذه التمثيلية مجرد شكلية وتجميل سياسي.

---

640 للمزيد من الإطلاع يمكن الرجوع إلى المواقع الرسمية المغربية التالية :

www.elections.ma/ تم الاطلاع في "2019-03-10" على الساعة 22:15.

www.listeselectorales.ma/statistiques.aspx/ تم الاطلاع في "2019-03-10" على الساعة 22:20.

641 24 من نساء حزب العدالة والتنمية، بنسبة 20 % من أغلبية مقاعد الحزب الـ125، فيما حصلت المرأة في حزب الأصالة والمعاصرة على 26 مقعدا، بنسبة 25 % من أصواتهم الـ102، كما توزعت مقاعد 31 برلمانية على بقية الأحزاب واللوائح.

642 حسن الأشرف، النساء في البرلمان المغربي... ديمقراطية ناقصة، العربي الجديد.www.alaraby.co.uk الاطلاع في "2019-03-10" على الساعة 15:15.

643 خالد مالك، تقرير التنمية البشرية 2014 المضي في التقدم :بناء المنعة لدرء المخاطر، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الولايات المتحدة الأمريكية، 2014، ص 23.

644 عبد الفتاح ماضي، "مفهوم الانتخابات الديمقراطية" ضمن كتاب النزاهة في الانتخابات البرلمانية، مقوماتها وآلياتها في الأقطار العربية، نشر المنظمة العربية لمكافحة الفساد ومركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، شتنبر 2007، ص 65.

لذلك سوف تركز هذه الدراسة على المعوقات الذاتية، والمعوقات الموضوعية، التي لها تأثير مباشر على هذه التمثيلية.

أولا : المعوقات الذاتية

المعوقات الذاتية تتمثل في مجموعة من العقبات المرتبطة بشكل مباشر بالمرأة، لكنها في نفس الوقت تعتبر نتاج للمعوقات الموضوعية التي سنتطرق لها بالتفصيل فيما بعد. ومن أهم هذه المعوقات، انتشار الأمية والفقر والبطالة في صفوف النساء، الشعور بالدونية، القمع الفكري المزدوج .

1- انتشار الأمية والفقر والبطالة في صفوف النساء

يعاني عدد كبير من المغربيات، من الثالوث المرتبط، أمية فبطالة ففقر. ويعد عامل التعليم من أهم المرتكزات الأساسية التي تساعد المرأة في انخراطها في النشاط الاقتصادي، لأن دخولها لهذا المجال ومساهمتها في عملية الإنتاج يساعد على انتشالها من البطالة التي تعتبر آفة خطيرة تنخر المجتمع من الداخل فتحررها اقتصاديا. فيؤثر ذلك بشكل مباشر على ثقتها في نفسها، والشعور بكيانها المستقل، وبالتالي تساعدها على الاختيار الحر سياسيا[645].

2- الشعور بالدونية

تعتبر المرأة أكبر المعنيين بالتغيير والوعي بقدراتها وحقوقها، فلا سبيل إلى إنصاف المرأة وتغيير ما بالأمة إن لم تغير المرأة ما بنفسها.

ففي قضية التمثيلية لا بد من التغيير الشامل، والخطوة الأولى إلى الشفاء هو معرفة الداء، فنظرة المرأة السلبية لذاتها وإدراكها وتصوراتها لأوضاعها ومكانتها في المجتمع، إضافة إلى عدم وعي النساء بأهمية دورهن السياسي كنتيجة للتربية العائلية والمدرسية التي يتلقينها منذ الصغر[646]. كلها أسباب أدت أحيانا كثيرة إلى أن تقف المرأة ضد نفسها، فترفض حقوقها وتستكين للاستبداد الاجتماعي والسياسي الممارس ضدها باستثناء فئة قليلة من النساء، تمكنت من الفهم والإدراك ثم العمل على محاولة التغيير، حتى لا تبقى عالة وتنكمش في خصوصياتها، فتكون كما أرادها البعض، لا تدافع إلا على حقوق شكلية خاصة بالمرأة، هذا إن توفرت لديها طبعا مقومات الدفاع.

3- القمع الفكري المزدوج

تعاني المرأة المغربية من قمع فكري مزدوج، فمن جهة تجد نفسها في بيئة ثقافية واجتماعية موروثة، يغلب عليها الطابع الذكوري، إلا استثناء[647]، خاصة في القرى والمدن النائية، التي تجعل المرأة بصورة أو أخرى تابعة للرجل أبا كان،

---

645 يوسف ربابعة، المرأة والمشاركة السياسية في الربيع العربي؛ أحلام الثورة ونكوص الواقع، مجلة ذوات، العدد 17، 2015، الصفحتان 20 و22.

646 صفاء خليفة، أبعاد تمكين المرأة في المجتمعات العربية بين الدين والمجتمع، م س، ص 29.

647 محمد منار، الانتخابات بالمغرب: ثبات في الوظائف وتغير في السمات، دار أبي رقراق للطباعة والنشر بالرباط، 2011، ص 192.

أو زوجا أو أخا. وهذا النوع من القمع له أسباب تاريخية، تتجلى في تأثير الفكر السلفي الوهابي، الذي ساهم النظام في تعميق دوره ونشر أفكاره، فذهب بعيدا في قمع حريتها.

حيث أكد أحد الباحثين[648]، إلى أنه في الفترة الممتدة بين سنتي 1956 و1979، تم التعايش بين السلطة السياسية بالمغرب والسلفية الوهابية، فسمح لهذه الأخيرة بنشر أفكارها ذات التوجه الإقصائي لدور المرأة خارج البيت، بكامل الحرية، وذلك بسبب العلاقة بالمؤسسة الحاكمة في المملكة العربية السعودية، كما عرف المغرب مرحلة التوظيف السياسي للسلفية الوهابية لمواجهة المد الشيعي من جهة، واحتواء تنامي المد الاسلامي من جهة أخرى، في الفترة الممتدة بين سنتي 1979 و6492000، حيث "تم تمكين العديد من المغاربة الذين درسوا في المملكة العربية السعودية من الالتحاق بهيئة التدريس الجامعي في شعب الدراسات الإسلامية التي استحدثت في كليات الآداب والعلوم الإنسانية المغربية ابتداء من سنة 1981؛ كما سجل هذا الحضور من خلال إلحاق الوهابيين المغاربة بالمجالس العلمية الإقليمية، إضافة إلى تكليف بعضهم بالإمامة والوعظ في المساجد."[650] وقد "حظيت السلفية الوهابية بتشجيع الدولة خلال هذه المرحلة، حيث سمح لها باحتلال العديد من المواقع ذات الحساسية الدينية البالغة."[651]

ومن جهة أخرى تعاني المرأة المغربية من بعض الدعوات الفكرية الهادفة لتحريرها، شرط التمرد على المجتمع الرجولي الذي قهر المرأة، واعتناق عالمية حقوقها، المنبثقة عن الثقافة الغربية، واعتبار أن ما تعيشه المرأة من إقصاء ما هو إلا نتيجة لثقافتها الاسلامية[652]. حيث تم غزو المجتمع ثقافيا بإحكام، خاصة بعد الاستعمار الفرنسي للمغرب. فأصبح أغلب ما يصدر عن الدول الغربية من قوانين متعلقة بالمرأة هو المثل الأعلى الذي يجب أن يحتدى به.

لكن الخطر الأكثر تهديدا لمسألة التمثيلية في السنوات الأخيرة وكذلك السنوات المقبلة، هو اعتبار أن المساواة في الحقوق السياسية قد تمت[653]، أو أن المبتغى المنشود هو تحقيق المناصفة شكلا بدون فاعلية.

ثانيا : المعوقات الموضوعية

تتعدد وتتنوع المعوقات الموضوعية، بين ما هو مرتبط بالأحزاب السياسية بصفة خاصة، وبين ما هو مرتبط بالبيئة الناظمة بصفة عامة.

1- معوقات متعلقة بالأحزاب السياسية

يعتبر وجود الأحزاب السياسية ضروريا في أي نظام ديمقراطي حديث[654]. يتجلى دورها الأساسي نظريا، في التنشئة السياسية للشباب والشابات، وإعدادهم لتبوء مناصب قيادية في الشأن العام. إلا أن الأحزاب المغربية، واقعيا تلعب أدوارا أخرى مغايرة لما سبق ذكره.

---

648 محمد ضريف، الحركة الاسلامية المغربية بعد 2011، تحولات في طور المخاض. http://www.democpress.com تم الاطلاع في "2019-04-30" على الساعة 22:25.

649 المرجع نفسه الصفحتان 16 و17.

650 المرجع نفسه، ص 17.

651 المرجع نفسه، ص 17.

652 وجود خلط للتقاليد والأعراف الإقصائية للمرأة بالدين الإسلامي، للمزيد من الاطلاع :

علي محيي الدين القره داغي، المرأة والمشاركة السياسية والديمقراطية، دراسة في الفقه والفكر السياسي الإسلامي، المجلس الأوربي للإفتاء والبحوث، 2006، ص 9.

653 Rabéa Naciri, Le mouvement des femmes au Maroc, Revue nouvelles questions féministes, Vol. 33, Editions Antipodes, 2014, p 164.

654 كارمن جحا، دور مجلس النواب في تفعيل مشاركة الشباب اللبناني في الأحزاب السياسية وفي الانتخابات، مشروع التعاون بين مجلس النواب وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2013، ص 15.

أ- قبول الأحزاب بلعبة مزيفة

كشفت انتخابات 2016 مثلها مثل سابقاتها، عن حياة سياسية تعددية، لكنها مطبوعة بالتلاعب الإداري واستعمال المال بشكل بارز، فالصورة المهيمنة على هذه الانتخابات هي بيع الأصوات بشكل فردي أو جماعي655، وقبول الأحزاب بلعبة يعرفون بأنها مزيفة، مما نتج عنه عدم ثقة الناخبة الواعية والناخب الواعي في المؤسسات التي أفرزتها الانتخابات التشريعية، وفي قدرتها على حل المشاكل الحقيقية التي تعاني منها البلاد ومن بينها ما تعانيه المرأة المغربية.

في المقابل فالكثير من ممارسات الأحزاب الداخلية والخارجية، تتعارض والمبادئ الديمقراطية التي يطالب بها الحزب مثل الحرية والمساواة والتعددية والمحاسبة والشفافية، إضافة إلى وجود ارتباك داخل النخب السياسية وفي العلاقة في ما بينها، "حيث تغلب على خطاباتها لغة التجاذب الغير مبني على الإقناع البرامجي والحوار المؤسس على الاحترام المتبادل، وكثيرا ماتهيمن نزعة الخطاب الشعبوي والتجريح، وهو ما لا يمكن الأحزاب من القيام بأدوارها الدستورية في تأطير المجتمع "656.

وفي نفس الوقت تقوم هذه الأحزاب بإشراك المرأة بشكل صوري في صناعة القرار السياسي، فهي تسعى لاستقطاب النساء لتقديم صورة إيجابية لها لدى المجتمع الدولي657. كل هذه الأسباب جعلت انخراط المرأة في الأحزاب السياسية ضعيفا.

ب- ضعف وانعدامية برامج الأحزاب

الأصل هو عدم إذعان النائبة البرلمانية لأية تعليمات أو توجيهات سواء من قبل السلطة الحاكمة أو من قبل ناخبيها، وذلك لأنها تمثل الأمة، فهي حرة في التمثيل انطلاقا من نظرية الوكالة التمثيلية658.

إلا أنه عمليا يصعب تطبيق ذلك، لأن النواب في الدول الديمقراطية، هم ممثلوا أحزاب، فهم ملزمون إذن ببرامجها وهم كذلك مضطرون لمراعاة ما يطالب به ناخبوهم حتى يتمكنوا من إعادة انتخابهم659.

أما في المغرب، فالنواب المغاربة ينتمون إلى أحزاب، إلا أنهم واقعيا غير ملزمين ببرامجها، وليسوا مضطرين لمراعاة ما يطالب به ناخبوهم، وذلك لضعف وانعدامية هذه البرامج من جهة، ومن جهة أخرى فهم لا يجدون أنفسهم مضطرين لمراعاة ما يريده ناخبوهم، لأنهم يعرفون بأنهم سيتمكنون أغلبهم، وبكل بساطة، من العودة إلى البرلمان في الانتخابات المقبلة.

---

655 بيرنابي لوبيس كارسيا، ترجمة ربيعة الخرازي، الانتخابات المغربية منذ 1960 إلى الآن ...، دراسة علمية موثقة، النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 2009، ص 391.

656 امحمد المالكي، الانتخابات البرلمانية بالمغرب، خيارات الدولة ورهانات الفاعلين السياسيين، تقرير صادر عن مركز الجزيرة للدراسات، 22 يونيو 2016، الصفحتان 3 و4.

657 حزب العدالة والتنمية، لجنة قضايا المرأة والأسرة، المرأة والمشاركة السياسية، الطبعة الأولى، يوليوز 2008، ص 39.

658 ترتكز الوكالة التمثيلية على فكرتين أساسيتين:

1. استحالة عزل النائب البرلماني خلال ولايته من قبل الشعب.
2. اعتبار النائب ممثلا للأمة وليس لمجموع الأفراد.

للمزيد من الاطلاع أنظر: زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية-النظرية العامة والدول الكبرى-، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، 1993، ص 97.

659 زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، م س، ص 99.

2 - ضعف البيئة الناظمة للحياة السياسية وغياب الإرادة السياسية الحقيقية للرفع من التمثيلية عددا وفعالية

تتألف البيئة الناظمة للحياة السياسية من الأعراف السياسية والقوانين والممارسات التي تمكن المرأة من المشاركة في صنع القرار السياسي. ومن شأن البيئة الناظمة أن تتيح أو أن تحول دون دخول المرأة بفعالية إلى معترك الحياة السياسية والتأثير فيها، حيث يجب أن تضمن هذه البيئة مبادئ الديمقراطية والحرية والمساواة والعدالة بين المواطنين.

إلا أن التجربة الانتخابية المغربية، منذ زمن طويل، تميزت بالبلقنة وضعف الرقابة البرلمانية[660]، يستحيل معه ظهور أحزاب ذات غالبية فعلية، حيث لم يتمكن مجلس النواب من التحول إلى مركز للحياة السياسية، نظرا لكونه مؤسسة ثانوية خاضعة للجهاز التنفيذي أو للسلطة الفعلية التي يمارسها محيط القصر[661].

لذلك فالناخب المغربي، رجلا كان أو امرأة، فقد المصداقية في العملية الانتخابية. ويتجسد ذلك جليا في عدم الاكتراث بالتسجيل في اللوائح الانتخابية، وفي لامبالاة بالمشاركة في مختلف أطوار العملية الانتخابية، إضافة إلى التضخم الذي تعرفه الأصوات الملغاة. حيث أشار المراقبون السياسيون، منذ استفتاء 1962، إلى أن ارتفاع معدل الأصوات الملغاة إنما هو "تعبير سياسي عن المعارضة"[662]. كما شكل العزوف السياسي خاصة في صفوف النساء ظاهرة مهيمنة في الحياة السياسية المغربية منذ سنوات حالة الاستثناء وسنوات الرصاص التي تلتها وصولا إلى انتخابات 2016، فالخوف وعدم الثقة في الأحزاب التي اعتبرت ملحقات للإدارة، شكلت أهم العوامل التي تفسر هذه الظاهرة[663].

خاتمة

تعتبر المرأة شريك أساسي في تحقيق الأهداف التنموية لأي مجتمع وتطويره، حيث لا يمكن أن يتحقق ذلك دون تمثيل نيابي مناسب عددا وفعالية لها.

وقد خلصت هذه الدراسة إلى أن المجهودات المبذولة من طرف الدولة المغربية من أجل تحقيق ذلك، غير كافية، لأنها لم تتمكن من إزالة أو التخفيف من أغلب المعيقات الذاتية والموضوعية التي تحيل دون تواجد عددي وفعال يتناسب مع تواجد المرأة في باقي الميادين الأخرى.

ومن تم لا يمكن بحث قضية التمثيلية بعيدا عن قضايا المجتمع الأخرى، لأن النتيجة المحصل عليها هي وليدة ظروف تاريخية ومجتمعية، إضافة إلى أن المنظومة الانتخابية بالمغرب تعاني من أعطاب جمة.

كل هذه الأسباب تجعل من تمثيلية المرأة في الانتخابات التشريعية المغربية مجرد شكلية وتجميل سياسي. لذلك فالعمل على تغيير في تركيبة مجلس النواب من حيث النوع الاجتماعي، لن يفضي الى التأثير بشكل إيجابي على مستوى الفساد الوطني.

---

660 بيرنابي لوبيس كارسيا، ترجمة ربيعة الخرازي، الانتخابات المغربية منذ 1960 إلى الآن ...، م س، ص 375.

661 المرجع نفسه، ص 10.

662 المرجع نفسه، ص 354.

663 المرجع نفسه، ص 360.

توصيات

- لا بد للحركات النسائية من العمل على توسيع تحالفاتها، ووضع استراتيجيات جديدة.
- اعتماد حوار بناء وجدي، مبني على أرضية مشتركة وصلبة، بهدف توطيد وتوسيع تأثير الحركات النسائية، السياسي والاجتماعي.
- أن يكون الهدف من مطالبة الرفع من عدد النساء في مجلس النواب إلى 30 في المائة أو 50 في المائة أو أكثر، هو تقليص الفساد ومحاربة الاستبداد.
- لا بد من توفير إرادة سياسية حقيقية تهدف إلى تحويل المغرب إلى دولة ذات أنظمة صلبة للحفاظ على الديمقراطية ولتنفيذ قوانين مكافحة الفساد.

وفي الختام نؤكد بأن القضية في حقيقتها ليست قضية الرفع من تمثيلية النساء عددا وفعالية فقط، بل هي قضية اكتساب الإنسان المغربي لحقوقه السياسية بشكل عام.

المراجع

المراجع باللغة العربية

الكتب

- أبو غزالة هيفاء، المرأة العربية والديمقراطية، منظمة المرأة العربية، الطبعة الأولى، 2014.
- بالينغتون جويل وكرم عزة، نساء في البرلمان: بعيدا عن الأرقام، ترجمة علي برازي، منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، سترانبورج، 2006
- بيرنابي لوبيس كارسيا، ترجمة ربيعة الخرازي، الانتخابات المغربية منذ 1960 إلى الآن ....، دراسة علمية موثقة، النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 2009.
- جحا كارمن، دور مجلس النواب في تفعيل مشاركة الشباب اللبناني في الأحزاب السياسية وفي الانتخابات، مشروع التعاون بين مجلس النواب وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2013.
- حزب العدالة والتنمية، لجنة قضايا المرأة والأسرة، المرأة والمشاركة السياسية، الطبعة الأولى، يوليوز 2008.
- شكر زهير، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية-النظرية العامة والدول الكبرى-، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، 1993،
- الغازي صبح الله ، القانون الدستوري، 2009، الناشر غير مذكور.
- القره داغي علي محيى الدين ، المرأة والمشاركة السياسية والديمقراطية، دراسة في الفقه والفكر السياسي الإسلامي، المجلس الأوربي للإفتاء والبحوث، 2006.
- ماضي عبد الفتاح، "مفهوم الانتخابات الديمقراطية" ضمن كتاب النزاهة في الانتخابات البرلمانية، مقوماتها وآلياتها في الأقطار العربية، نشر المنظمة العربية لمكافحة الفساد ومركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2007.
- منار محمد، الانتخابات بالمغرب: ثبات في الوظائف وتغير في السمات، دار أبي رقراق للطباعة والنشر بالرباط، 2011.

- محمود المشـــني منال، حقوق المرأة بين المواثيق الدولية وأصـــالة التشـــريع الإســـلامي، مقارنة بين الشـــريعة الاسلامية والقوانين الخاصة بحقوق المرأة، دار الثقافة، عمان، **2011.**
- مدني محمد، المغروي إدريس و الزرهوني ســـلوى، دراســـة نقدية للدســـتور المغربي للعام **2011**، منشـــورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، **2012.**
- ولد سيدي باب محمد الأمين ، مظاهر المشاركة السياسية في موريطانيا، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، **2005.**

القوانين والمواثق الدولية

- الدستور المغربي.
- ظهير شـــريف رقم **1.11.165** صـــادر في **14** أكتوبر **2011** بتنفيذ القانون التنظيمي رقم **27.11** المتعلق بمجلس النواب، جريدة رسمية عدد **5987.**
- ظهير شـــريف رقم **1.16.118** صـــادر في **10** غشـــت **2016**، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم **20.16** القاضـــي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم **27.11** المتعلق بمجلس النواب، جريدة رسمية عدد **6490.**
- مدونة الانتخابات المغربية.
- مرسوم رقم **533-13-2**، **7** أكتوبر **2013**، متعلق بصندوق الدعم لتشجيع تمثيلية النساء، جريدة رسمية، عدد **6197.**

الرسائل

- بادي ســـامية، المرأة و المشـــاركة الســـياســـية، التصـــويت، العمل الحزبي، العمل النيابي، مذكرة لنيل شـــهادة الماجستير في علم اجتماع التنمية، جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الإجتماعية، قسم علم الإجتماع، **2005.**
- دهيمي محمد طيب، تمثيل المرأة في البرلمان- دراسة قانونية لنظام الكوتا-، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق من جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم الانسانية، السنة الجامعية **2014- 2015.**

التقارير

- مالك خالد، تقرير التنمية البشـــرية **2014** المضـــي في التقدم: بناء المنعة لدرء المخاطر، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الولايات المتحدة الأمريكية، **2014.**
- المالكي امحمد، تقرير حول الانتخابات البرلمانية بالمغرب، خيارات الدولة ورهانات الفاعلين الســـياســـيين، صـــادر عن مركز الجزيرة للدراسات، **22** يونيو **2016.**

المداخلات

- الصـــاوي علي، الصـــياغة التشـــريعية للحكم الجيد؟ إطار مقترح للدول العربية، ورقة خلفية لحلقة النقاش التى نظمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ورشـــة عمل حول تطوير نموذج للصـــياغة التشـــريعية للبرلمانات العربية، بيروت **3-6** فبراير **2003.**

- مداخلة المريني عبد الحق، نظرة على مسيرة المرأة المغربية عبر التاريخ، بندوة " المغرب بصيغة المؤنث" انعقدت في 29 ماي 2008 بخزانة جامع القرويين بفاس في إطار الاحتفال بذكرى مرور 1200 سنة على تأسيس مدينة فاس، منشورات عكاظ، 2009.
- مداخلة أميلي حسن، السيدة الحرة أميرة تطوان: ألمعية المؤنث في عز الأزمة، مداخلة بندوة " المغرب بصيغة المؤنث" انعقدت في 29 ماي 2008 بخزانة جامع القرويين بفاس في إطار الاحتفال بذكرى مرور 1200 سنة على تأسيس مدينة فاس، منشورات عكاظ، 2009.

المقالات

- جابلي عيسى، المرأة العربية والمشاركة السياسية من الصورة إلى الفعل، مجلة ذوات، العدد 17، 2015.
- ربابعة يوسف، المرأة والمشاركة السياسية في الربيع العربي؛ أحلام الثورة ونكوص الواقع، مجلة ذوات، العدد 17، 2015.
- الزياني إلهام، حضور النساء في المؤسسات التمثيلية المغربية خلال سنة 2016، كتاب المغرب في سنة 2016، تنسيق وإشراف مصطفى شكري، منشورات المركز المغربي للأبحاث وتحليل السياسات، 2017.
- صفاء خليفة، أبعاد تمكين المرأة في المجتمعات العربية بين الدين والمجتمع، مجلة ذوات، العدد 17، 2015.

المواقع الالكترونية

- الأشرف حسن، النساء في البرلمان المغربي... ديمقراطية ناقصة، العربي الجديد.www.alaraby.co.uk
- أمزيان محمد، نظام 'الكوتا' الانتخابي هل أنصف المرأة المغربية؟، مجلة أنوال.http://www.anoual.net
- ضريف محمد، الحركة الاسلامية المغربية بعد 2011، تحولات في طور المخاض. http://www.democpress.com
- الكريني إدريس، "الكوتا" وواقع المشاركة النسائية في البرلمان بالمغرب، الحوار المتمدن، http://www.ahewar.org
- مالكي محمد، تقرير صادر عن المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، تقرير حول وضع البرلمان في المغرب - مسودة ثانية - ص 17 ، http://www.arabruleoflaw.org
- المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد "غوباك"، تقرير حول المساواة بين الجنسين في البرلمان والفساد السياسي، بيان موقف، مجلد 1، عدد 2، منشور بالموقع gopacnetwork.org
- الولايات المتحدة الأمريكية، تقرير المعهد الوطني الديمقراطي NDI، بعنوان ما أهمية "المرأة في الحياة السياسية"؟. منشور بالموقع: https://www.ndi.org/files/Handout%204%20%20Why%20Women%20in%20Politics_Arabic.doc
- المواقع الرسمية المغربية:

- /www.elections.ma
- /www.listeselectorales.ma/statistiques.aspx

المراجع باللغة الفرنسية

- Enhaili Aziz, Femmes, développement humain et participation politique au Maroc, Article 7, Le journal MERIA, Volume 1, No. 1, Publié par le centre GLORIA, centre Interdisciplinaire, Herzliya, Juillet 2006.
- Naciri Rabéa, Le mouvement des femmes au Maroc, Revue nouvelles questions féministes, Vol. 33, Editions Antipodes, 2014.

الرقابة على السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية بموجب الأوامر في الدستور الجزائري

Control of the legislative power of the President of the Republic under the orders of the Algerian Constitution

د/ لعروسي أحمد
تخصص: قانون عام
المركز الجامعي تيسمسيلت – الجزائر

أ/ بن شهرة العربي
تخصص: قانون عام
المركز الجامعي تيسمسيلت – الجزائر

ملخص:

فرضت المادة **142** من دستور **1996** الجزائري المعدل قيودا أو شروطا على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بموجب أوامر، منها الشروط الموضوعية، ومنها الشروط الشكلية، بالإضافة إلى ما هو متعلق بحدود ونطاق هذه الأوامر، لكن من الذي يراقب رئيس الجمهورية في مدى احترامه لهذه القيود أو الشروط الدستورية ؟

من هنا ظهرت مدى الأهمية في وجود رقابة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية في هذا المجال، والتي أسندت إلى البرلمان باعتباره صاحب الولاية التشريعية وهو الأصل في التشريع، ومن المفروض يراقب من قام نيابة عنه بالتشريع وهو غائب، إلا أن هذه الرقابة، وكما هو واضح في ظل النظام السياسي الجزائري المتبني، ضعيفة جدا بحكم تبعية البرلمان للسلطة التنفيذية ، هذا ما جعل جل الفقه الدستوري والإداري اليوم في الجزائر يتجه إلى تبني فكرة الرقابة القضائية (رقابة القاضي الإداري) على الأوامر التشريعية خاصة إن كانت هي في الأصل – أخذا بالمعيار الشكلي- عبارة عن قرارات إدارية تنظيمية تخضع لرقابة القاضي الإداري إلغاءا.

الكلمات المفتاحية: السلطة التشريعية، رئيس الجمهورية، التشريع بأوامر، الرقابة ...الخ

Abstract:

Article 142 of the amended 1996 Algerian Constitution imposes restrictions or conditions on the authority of the President of the Republic to legislate on orders, including substantive conditions, including formal requirements, in addition to the scope and scope of such orders. Constraints or constitutional conditions?

Hence the importance of the existence of control over the authority of the President of the Republic in this area, which was assigned to the Parliament as the holder of the legislative mandate, which is the origin of the legislation, and is supposed to monitor those who on his behalf the legislation is absent,

but this control, The Algerian political system adopted is very weak due to the subordination of the parliament to the executive power. This is why most of the constitutional and administrative jurisprudence today in Algeria tends to adopt the idea of judicial control over the legislative orders, especially if they are originally based on the formal criterion On administrative decisions The administrative judge shall be subject to the control of the administrative judge.

Keywords: Legislature, President of the Republic, legislation by orders, censorship ... etc

مقدمة:

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من أهم دعائم قيام دولة القانون، فهو يقوم على تحديد اختصاصات السلطات العامة في الدولة، و تبيان صلاحياتها، حتى لا تتدخل أية سلطة في صلاحيات سلطة أخرى، و هذا كله بغية إيجاد نظام سياسي يكفل الممارسة الديمقراطية، لأنه وإن اجتمعت السلطات بيد جهاز واحد أو هيئة واحدة فإن هذا سوف يؤدي إلى الاستبداد والطغيان ويشكل في نفس الوقت خطرا على الحقوق و الحريات الأساسية المنصوص عليها دستوريا.

ولعل هذا ما حمل بالمشرع الدستوري الجزائري بالتأكيد على هذا المبدأ ضمن نصوص الدستور وبصريح العبارة ضمن المادة 15[664]، لكن هذا لا يمنع من وجود رقابة وتعاون متبادلين بين السلطات العامة خاصة في بعض الأوقات غير العادية، وهو ما بلور العلاقة الجديدة بين السلطات العامة خاصة في علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، حيث أصبحت الأولى تمارس العمل التشريعي وسن القوانين في غيبة الثانية.

وهذا ما أخذ به المشرع الدستوري الجزائري ضمن الدستور من خلال المادة 142، حيث يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بموجب أوامر والبرلمان غائب[665]، وهو ما سارت عليه معظم النظم الدستورية المقارنة.

لكن، وإن كانت هذه العلاقة الجديدة قد استقرت في جميع النظم الدستورية، فإن ملامح الرقابة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية بموجب أوامر لا زالت تعرف بعض الاختلاف الفقهي و القضائي.

وهذا ما سنحاول الإجابة عنه بعد طرح التساؤل التالي:

فيما تكمن طبيعة الرقابة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية بموجب الأوامر؟

وبغية الإجابة عن هذا التساؤل سوف نعالج هذا الطرح ضمن مبحثين: نتناول ضمن المبحث الأول شروط لجوء رئيس الجمهورية لسلطته التشريعية بموجب الأوامر، وضمن المبحث الثاني نتناول صور الرقابة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية بموجب الأوامر.

664- تنص المادة (15) من دستور 1996 المعدل بموجب القانون 01/16 على أنه: (تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي و الفصل بين السلطات و العدالة الاجتماعية ...).

665- تنص المادة 142 من دستور 1996 على أنه: (لرئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية ، بعد أخذ رأي مجلس الدولة.
ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها».
تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.
يمكن رئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور.
تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء).

المبحث الأول: شروط لجوء رئيس الجمهورية لسلطته التشريعية بموجب الأوامر

من خلال الاطلاع على نص المادة 142 من الدستور والمتعلقة بصلاحيات رئيس الجمهورية في التشريع بموجب أوامر، نجد أنها جاءت ببعض الشروط، منها ما هو موضوعي ومنها ما هو شكلي .

المطلب الأول: الشروط الموضوعية

تتمثل هذه الشروط الموضوعية في توافر حالة الضرورة والتي عبر عنها المشرع الدستوري "بالمسائل العاجلة" (الفرع الأول) وغياب البرلمان، ويتمثل في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية (الفرع الثاني)، والشرط المتعلق بحدود ونطاق الأوامر التشريعية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: توافر حالة الضرورة

على الرغم من عدم نص المشرع الدستوري على هذا الشرط ضمن المادة 142 السالفة الذكر، إلا أنه يستخلص من عبارة « لرئيس الجمهورية، أن يشرع في مسائل عاجلة ...»[666] ، فعنصر الاستعجال يدل على أن هناك ضرورة تفرض وجود نصوص تشريعية لمعالجتها والتصدي لها حفاظا على كيان الدولة وبقائها، وكذا التصدي لمختلف الأوضاع غير الطبيعية و غير المتوقعة.

تهدف إرادة المشرع الدستوري إلى تزويد السلطة التنفيذية بهذه الإمكانية بغية مواجهة مختلف الحالات الطارئة التي قد تظهر والتي لم تكن متوقعة من جانب الحكومة في برنامجها، وعليه فتدخل رئيس الجمهورية بموجب الأوامر هو تدخل سببه فكرة الضرورة التي تمليها الوقائع المستجدة و الطارئة على حياة الدولة.

فرئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور وحامي الحقوق والحريات الأساسية للمواطن[667] يجب أن تكون له سلطة إصدار التشريعات في غيبة البرلمان حتى لا يكون تحت طائلة الخيانة العظمى إن لم يقم بدوره في هذا المجال، خاصة إن كان هناك من الوقائع والأوضاع غير الطبيعية ما يهدد الدولة وقيام أركانها ومؤسساتها .

غير أنه يوجد من الفقه الدستوري من يرى أن عنصر الاستعجال، حتى وإن كان أحد مظاهر وصور فكره الضرورة التي تحمل رئيس الجمهورية على التدخل من أجل التشريع بموجب الأوامر، إلا أنها ليست الضرورة التي قد تأخذنا إلى حد تطبيق أحد تدابير نظرية الظروف الاستثنائية. فالاستعجال يوجد على نوعان: منه "البسيط" و"الأقصى"، فالضرورة التي تأخذ رئيس الجمهورية إلى التدخل بموجب الأوامر أساسها الاستعجال البسيط أو العادي، والذي معناه أن هناك من الأمور التي لا تحتمل التأخير، فهو أسلوب للفعل بحيث لا يقبل حدوثه إلا بصورة سريعة، [668] وهذه الخاصية لا تجعل من الاستعجال رهنا للظروف التي تفرض وجود أو عدم وجود الاستعجال.

666- مع العلم أن نص المادة 124 من الدستور و قبل تعديل 2016 لم تكن تحمل بين طياتها مصطلح "مسائل عاجلة" . وهذا ما يدل على اتجاه المشرع الدستوري الجزائري إلى اعتبار التشريع بموجب أوامر من بين الحالات الاستثنائية المشتقة من فكرة الضرورة، لأن تدخل رئيس الجمهورية في هذا المجال يبقى دائما في حدود الاستثناء، فالأصل أن مسألة التشريع وسن القوانين من اختصاص السلطة التشريعية، وذلك ما حملته المادة 112 من الدستور بقولها: (يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين ، و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة.
و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه).

667- تنص المادة 84 من دستور 96 على ما يلي: (يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة وهو حامي الدستور...) .

668- مراد بدران، "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 2008، ص 68 و ما يليها.

إذا فالاستعجال البسيط بهذا المعنى معناه ضرورة التصرف على وجه السرعة، وكلمة ضرورة هنا لا تلغي أبدا أننا بصدد قانون الضرورة لأننا لسنا بصدد أزمة، أو ظروف استثنائية[669].

أما الاستعجال الأقصى، فهو مرتبط بالظروف الاستثنائية، كما يشترط من جهة اللجوء إلى إجراءات تكون من المفروض غير مشروعة لأننا نكون أمام ظروف استثنائية تشكل خطرا وتهديدا لأمن وسلامة الدولة ومؤسساتها الدستورية.

وعموما نقول أن فكرة الضرورة التي تأخذ رئيس الجمهورية إلى التشريع استثناءا هي الضرورة في حدها الأدنى البسيط، التي لا تستوجب إجراءات وتدابير تدخل في إطار قانون الظروف الاستثنائية والتي من خلالها قد تمس السلطة التنفيذية بالحقوق والحريات الأساسية مما يشكل خطرا عليها، لأنه على العكس، فإن التشريع بموجب أوامر من طرف ممثل السلطة التنفيذية غايته حماية هذه الحقوق والحريات، وخير دليل على ذلك هو أن نص المادة 142 جاء ضمن الفصل الثاني المتعلق بالسلطة التشريعية ضمن الدستور، مما يدل على أن رئيس الجمهورية يسير على نفس خطى البرلمان في تكريس وحماية الحقوق والحريات .

الفرع الثاني: غياب البرلمان

المقصود بغياب البرلمان فيما أتت به المادة 142 السالفة الذكر هو إما حالة شغور الغرفة الأولى وهي المجلس الشعبي الوطني وإما حالة العطل البرلمانية[670]، وهذا ما ورد في نص المادة : (لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية ...).

إذا فيما هو متعلق بالحالة الأولى وهي شغور المجلس الشعبي الوطني تتحقق في حالتين، إما بالحل الإجباري أو التلقائي للمجلس بسبب عدم موافقته للمرة الثانية على مخطط عمل الحكومة[671]، وبالتالي يتدخل رئيس الجمهورية للتشريع بموجب أوامر بعد دخول المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور إلى غاية تجديده في مدة أقصاها (3) ثلاثة أشهر[672].

أما الحل الثاني الاختياري فيكون بموجب قرار صادر عن رئيس الجمهورية وهذا ما نصت عليه المادة 147 من الدستور، بحيث يكون رئيس الجمهورية في موقع المفاضلة والاختيار[673] إذ ما رأى ذلك بين حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، وفي الحالتين سواء بغياب الغرفة الأولى، أو ريثما تجرى الانتخابات، فإنه هو القائم على التشريع في الدولة والمدة التي يستغرقها في ذلك لا يجب أن تتجاوز الثلاثة الأشهر، وهي المدة التي تجرى فيها الانتخابات الجديدة.

669- مراد بدران، المرجع السابق، ص 69.

670- مع العلم أن المشرع الدستوري، وضمن المادة 124 قبل التعديل الأخير للدستور استعمل عبارة "بين دوري البرلمان".

671- تنص المادة 95 من الدستور: (يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة.
يعيّن رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أول حسب الكيفيات نفسها).

672- تنص المادة 2/96 : (... تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني و ذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر).

673- تنص المادة 147 من الدستور على أنه: (يمكن رئيس الجمهورية أن يقرّر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول.
وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر).
راجع بهذا الخصوص: حبشي لزرق، "أثر سلطة التشريع على الحريات العامة و ضماناتها"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر 2013، ص 184.

أما ما هو متعلق بالحالة الثانية والمتمثلة في العطل البرلمانية، أشـــارت إليها المادة 135 من الدســـتور، بحيث يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل ســنة مدتها عشــرة (10) أشــهر على الأقل، وتبدأ في اليوم الثاني من أيام العمل في شــهر ســبتمبر، بمعنى أن المدة المتبقية من الســنة هي شــهرين (02) التي تمثل العطلة البرلمانية، ومن خلالها يمكن لرئيس الجمهورية التشـريع بمقتضـى الأوامر وهذا ما نصـت عليه المادة الرابعة من القانون العضـوي رقم 12/16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

الفرع الثالث: حدود ونطاق الأوامر التشريعية

إن الحديث عن حدود ونطاق الأوامر التشريعية يكمن في تحديد النطاق الموضوعي والنطاق الزمني لهذه الأوامر.

أولا/ النطاق الموضوعي للأوامر التشريعية :

تنص جميع الدسـاتير التي أخذت بهذا التطبيق على أن تكون الأوامر التشـريعية فوق القانون، وفي هذا خروج عن المبدأ العام الذي يقضـي بسـمو القانون على القرار الإداري[674]، ويبرر هذا الخروج صـدور هذه القرارات في ظروف اسـتثنائية وأثناء غيبة البرلمان ونتيجة تمتع هذه القرارات بقوة القانون، فإن رئيس الجمهورية يسـتطيع أن ينظم بهذه القرارات كل ما يمكن أن ينظمه القانون وبالتالي يســتطيع إلغاء أو تعديل أي قانون من القوانين البرلمانية، ولكن في نفس الوقت، فإن هذه القرارات لا تملك ما لا تملكه القوانين ، فلا تسـتطيع مخالفة الدسـتور، وهذا شـرط تفرضـه البداهة، ذلك أن البرلمان نفســه لا يمكنه أن يصــدر قانونا مخالفا لأحكام الدســتور، وبذلك ومن باب أولى، لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر من الأوامر ما يخالف به أحكام الدستور.

لكن يوجد من الفقه الدســتوري من يشــكك في التزام رئيس الســلطة التنفيذية بهذا القيد، بحيث يرى أنه بالإمكان صـدور قرارات لها قوة القانون مخالفة لأحكام الدسـتور، وعلى هذا الأسـاس يرى هذا الفقه أنه من الأحسـن بالمؤسـس الدستوري أن يضع هذا القيد وينص عليه بصريح العبارة ضمن نص المادة 142[675]، خاصة إن كانت السلطة التنفيذية تستهدف تحقيق غايات معينة بعد استنفاذ تلك القرارات التشريعية لأغراضها بالرغم من علمها بأنها مخالفة للدستور.

674- هناك من الفقه من يرى بأن هذه الأوامر التشـريعية هي في الأصـل عبارة عن قرارات إدارية باعتبارها صـادرة عن السـلطة التنفيذية (المعيار العضـوي في تمييز العمل الإداري)، وأن مصـادقة البرلمان عليها ليس له أي أثر على طبيعتها حيث تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية، فهذا التصديق يكتسب صفة القانون إذ هو عمل رقابي يقوم به البرلمان ممارسة لوظيفته السياسية بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

وهناك جانب فقهي آخر، وهم الأغلبية، يرون أن هذه القرارات و(الأوامر التشريعية)، وإن كانت لها الطبيعة الإدارية قبل عرضها على البرلمان، إلا أنها وبعد التصديق عليها تتحول إلى قوانين، وبالتالي لا يجوز الطعن عليها بالإلغاء أمام القضاء.

ويمثل هذا الاتجاه الدكتور محمود حافظ الذي يقرر بأن هذه القرارات، وإن كان لها قوة القانون، إلا أنها في الفترة الســابقة على إقرار البرلمان لها لا تعتبر قوانين بل هي قرارات إدارية ومن ثم يجوز الطعن عليها بالإلغاء أمام القضـاء الإداري، وذلك لأن رقابة البرلمان ليسـت مجرد رقابة سـياسـية، ولكنها رقابة ذات طابع قانوني، حيث يملك أن يصـادق على القرارات التشـريعية فيحولها إلى قوانين بالمعنى الفني وأن يرفض التصديق عليها، فيزول ما كان لها من قوة القانون.

كما تجدر الإشـارة أن الاختلاف الفقهي ظهر كذلك في أوسـاط الدراسـات والبحوث القانونية في الجزائر، حيث هناك من يعتبرها قرارات إدارية وغايتهم في ذلك إخضـاعها للرقابة القضـائية في حالة عدم عرضها من طرف رئيس الجمهورية على غرفتي البرلمان، أو في حالة عرضها وعدم الموافقة عليها، حماية للحقوق والحريات العامة.

وهناك كذلك من اعتبرها قوانين من لحظة صدورها من طرف رئيس الجمهورية وهي بذلك لا تخضع لرقابة القاضي الإداري وإنما تخضع لرقابة المجلس الدستوري.

إلا أن الاتجاه الثالث فرق بين قبل المصادقة وبعد المصادقة، حيث تعتبر الأوامر التشريعية في الحالة الأولى (قبل المصادقة) قرارات إدارية تخضع لرقابة القاضي الإداري إلغاء، حماية لحقوق المواطنين باعتبار الرقابة القضــائية أيســر للمواطنين من خلال لجوئهم إليها، أما في الحالة الثانية (بعد المصــادقة عليها من طرف البرلمان) فتعتبر قوانين بأتم معنى الكلمة، ولا يجوز إلا الطعن عليها بعدم الدســتورية فقط أمام المجلس الدستوري.

675- كاظم علي الجنابي، "سلطات رئيس الجمهورية التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة 2015، ص 110.

وخير دليل على هذا الكلام ما حدث في الجزائر من خلال الأمر 15/97 المحدد للنظام الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، حيث صدر هذا الأمر مخالفا لأحكام الدستور وتم إلغاؤه من خلال قرار المجلس الدستوري رقم 02/ق.أ/ م.د/2000 المؤرخ في 2000/02/27 المتعلق بمدى دستورية الأمر 15/97 المؤرخ في 1997/05/31 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (07) الصادرة بتاريخ 2000/02/28.

والسؤال الذي يطرح في هذا الخصوص: هل يمكن أن تمتد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بموجب أوامر إلى مجال القوانين العضوية؟ إن كان لرئيس الجمهورية إمكانية التدخل في المجال المحجوز للبرلمان من أجل استعمال حقه في التشريع، فهل بإمكانه التدخل في مجال القوانين العضوية؟ هذا السؤال الذي طالما طرحه الفقه الدستوري في الجزائر، وكانت الإجابات بخصوصه مختلفة.

هناك من يرى أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية التشريع في هذا المجال وهذا نظرا لما تتمتع به القوانين العضوية من خصوصيات من الناحية الشكلية والناحية الموضوعية.

فمن الناحية الشكلية: القوانين العضوية تتم المصادقة عليها بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة، كما تخضع لمراقبة المطابقة مع النص الدستوري من طرف المجلس الدستوري قبل صدورها[676]، مع العلم أن من يملك صلاحية إخطار المجلس الدستوري في هذه الحالة هو رئيس الجمهورية، والإخطار هنا يكون وجوبيا.

ومن الناحية الموضوعية: فالقوانين العضوية تتناول مواضيع من حيث التنظيم لها علاقة بسلطة الحكم في الدولة، و كذا لها علاقة بالمؤسسات الدستورية، وعلى هذا الأساس يرى الفقه الدستوري أنها قوانين مكملة للدستور، بل أكثر من ذلك هناك من يرى أن القوانين العضوية ليست إلا نصوص دستورية لكنها غير موجودة في الوثيقة الدستورية (طبقا للمعيار الموضوعي في تعريف الدستور)[677].

بل أكثر من ذلك هناك من الفقه كم حرم على القرارات التشريعية أنها تتناول بالتنظيم كل ما يمس بالحقوق السياسية والحريات العامة، ذلك لأن هذه الموضوعات عهد بها السلطة التشريعية باعتبارها سلطة سياسية هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن هذه الحقوق والحريات السياسية تعتبر بمثابة الباب الذي يتم من خلاله الدخول والولوج إلى عالم إدارة دواليب الحكم في الدولة[678].

إذا فهذا الجانب الفقهي يرى بأن للقوانين العضوية خصوصيات دستورية، أراد من خلالها المشرع الدستوري حجز بعض المواضيع وجعلها في منأى عن المساس بها، فهذا ما يبرر عدم إمكانية تدخل رئيس الجمهورية بموجب الأوامر في مجالاتها[679].

وفي الجانب الأخر يوجد اتجاه فقهي جاء بعكس ما نادى به الجانب الأول، فيرى أنه يمكن لرئيس الجمهورية التدخل بموجب القرارات التشريعية في مجال القوانين العضوية أو (الأساسية). والدليل على ذلك أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع جاءت بصفة مطلقة وبدون تحدي أو تمييز بشأن القوانين العادية أو القوانين العضوية، بالإضافة إلى أن المشرع الدستوري إن أراد منع وحرمان رئيس السلطة التنفيذية من التشريع في هذا المجال، فما المانع من ذلك، ولماذا لم يقرر هذا المنع بصريح العبارة ضمن النص الدستوري الذي يخول لرئيس الجمهورية هذا الاختصاص[680]، بل الأكثر من

676- وهذا ما نصت عليه المادة 141/ف الأخيرة و ما قبل الأخيرة : (... تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب والأعضاء ومجلس الأمة.
ويخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره).
وهذا ما أكّدته المادة 186/ف 2 من الدستور : (... يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطره رئيس الجمهورية رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان ...).

677- عبد المجيد إبراهيم سليم، "السلطة التقديرية للمشرع، دراسة مقارنة"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2010، ص 29 و ما يليها.

678- محمود حافظ، "القرار الإداري، الجزء الأول"، دار النهضة العربية، القاهرة 1985، ص 259.
ولعلّ هذا ما جعل المشرع الدستوري الجزائري، ومن خلال المادة 141 ينظم مواضيع الانتخابات والأحزاب السياسية والإعلام ضمن القوانين العضوية باعتبارها حقوق وحريات سياسية يمارسها المواطنين. في هذا الصدد: محمد هاملي، "هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014، ص 25 و ما يليها.

679- سعيداني لوناسي جحيقة، "إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية في النظام الجزائري"، مجلة الحقوق، الكويت، العدد الرابع، ديسمبر 2016، ص 483.

680- نصر الدين بن طيفور، "السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس 2003، الجزائر، ص 108.107.

ذلك أن القارئ والمتتبع لنصوص الدستور الجزائري لسوف يجد أن المشرع الدستوري قد أعطى لرئيس الجمهورية سلطة إصدار التنظيمات في غير المجال المحجوز للبرلمان، وأعطى له الحق كذلك في التشريع بأوامر في المجال المجوز للبرلمان، بالإضافة إلى إمكانية رئيس الجمهورية اللجوء إلى الشعب من خلال إجراء الاستفتاء، فهل يبقى مجال القوانين العضوية محظور على رئيس الجمهورية؟ خاصة إذا علمنا أن طبيعة النظام الدستوري الجزائري منذ بداياته يتطلع إلى منح سلطات كاملة غير منقوصة سواء كانت سلطات تنفيذية أو تشريعية ، أو حتى قضائية لرئيس الجمهورية.

إذا ومن جانبنا نحن كنا نحبذ لو تضمنت المادة 142 من الدستور الجزائري ما يمنع رئيس الجمهورية من استعمال سلطة التشريع بالأوامر في المجالات المخصصة للقوانين العضوية، لكن ما دام هذا المنع غير مكرس دستوريا، يبقى المجال مفتوح لرئيس السلطة التنفيذية للتشريع في مجال القوانين العضوية، خاصة أن المجلس الدستوري الجزائري لم ينتهج نفس المنهج الذي انتهجه نظيره الفرنسي عندما أصدر قراره المؤرخ في 1982/01/05، تحت رقم 134/81 المتعلق بمنع رئيس الجمهورية الفرنسي من استعمال سلطة التشريع بأوامر في المسائل التي تدخل ضمن نطاق القانون العضوي [681].

ثانيا/ النطاق الزمني للأوامر التشريعية:

يرى الفقه الدستوري أن نفاذ القرارات التشريعية يكون منذ تاريخ إصدارها بالنسبة للإدارة، و منذ تاريخ نشرها بالنسبة للأفراد.

ولكن هذا النفاذ ينتهي عندما تعرض هذه القرارات على البرلمان ويتخذ بشأنها قرارا بالموافقة أو عدم الموافقة، فإذا وافق عليها البرلمان فإنها تتحول إلى قوانين، وينتهي وجودها كقرارات لها قوة القانون، أما إذا لم يوافق عليها البرلمان، فإن النص الدستوري قد رتب جزاء على ذلك، وهو زوال قوة القانون عنها سواء بأثر رجعي، أو بالنسبة للمستقبل فقط، وفي كل الأحوال ينتهي وجودها كقرارات لها قوة القانون.

المطلب الثاني: الشروط الشكلية

إن كانت الغاية من الشروط الموضوعية هي حماية الحقوق والحريات الأساسية للموطن، فإن الشروط الشكلية الغاية منها إيجاد تشريعات مدروسة ومتناسقة مع بقية القوانين الأخرى، و من الشروط الشكلية نجد أخذ رأي مجلس الدولة (الفرع الأول) واتخاذها في مجلس الوزراء (الفرع الثاني)، وأخيرا عرضها على البرلمان في أول دورة له (الفرع الثالث).

681- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 26. أيضا: حبشي لزرق، المرجع السابق، ص 191 (على الهامش) .

و نضفي نحن في هذا السياق أن رئيس الجمهورية لم يعمل على احترام القيود والشروط المفروضة بغية التشريع بموجب أوامر، فما الذي يمنعه من التدخل بموجب هذه الأوامر في مجال القوانين العضوية وخير مثال على ذلك إصداره و أثناء انعقاد البرلمان الأمر رقم 01/01 المتعلق بالنقد والقرض المؤرخ في 2001/02/27 و هذا في ظل افتتاح الدورة الربيعية للبرلمان، وهذا ما أدّى بالبعض إلى القول بأن البرلمان غرفة للمصادقة على البريد الوارد من الحكومة، وما زاد الطّين بلّة، ونظرا للأغلبية البرلمانية الموجودة داخل غرفتي البرلمان، تمت المصادقة على هذا الأمر بالأغلبية على مستوى المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 2001/03/24 وتمت الموافقة عليه أيضا بالأغلبية في مجلس الأمة بتاريخ 2001/05/05. راجع في هذا الشأن: أصيف سعيد، "تدهور المعيار التشريعي في النظام الجزائري"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 141.

ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد في عدم احترام أحكام الدستور، بل تخطى رئيس الجمهورية الأحكام الدستورية، وعمل على تضمين الأمر المتعلق باستيراد البطاطا من الإعفاءات الضريبية مع العلم أن ذلك من اختصاص البرلمان التشريعي، و الأدهى من ذلك أن رئيس الجمهورية لم يعرض النص على مجلس الوزراء، فقد أصدر رئيس الجمهورية أمرا تحت رقم 04/07 المؤرخ في 2007/08/19 المتعلق بإعفاء مؤقت لعمليات استيراد البطاطا الطازجة والمبرّدة والموجهة للاستهلاك من الحقوق الجمركية، ومن الرسم على القيمة المضافة، وهو الأمر الذي أمضي في اليوم الموالي لانتهاء الدورة الربيعية للبرلمان بغرض تجنب عرضه للمناقشة وما سيثيره من انتقادات لاذعة للسلطة التنفيذية، لتقصيرها للحيلولة دون حدوث ما أصلح على تسميته "بأزمة البطاطا"، لاطلاع أكثر راجع في هذا الخصوص: سعيد بو الشعير، "التشريع عن طريق الأوامر بين القيود الدستورية والممارسة الفعلية"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد (21) ، العدد (01) ، لسنة 2011، عدد 41، ص 24، 25 .

الفرع الأول: أخذ رأي مجلس الدولة

إن هذا الشرط الشكلي جديد، حيث أورده المشرع الدستوري بموجب التعديل الدستوري في 2016، ومفاده هو أخذ رأي المجلس الدولة في إطار مهمته الاستشارية، والتي من خلالها يقدم الآراء بشأن النصوص القانونية المعروضة عليه من طرف رئيس الجمهورية.

ولعل استحداث هذا الشرط هو تعميمه على جميع النصوص القانونية المودعة من طرف السلطة التنفيذية (الحكومة ورئيس الجمهورية)، بحيث تعمل الحكومة على الأخذ برأي مجلس الدولة بشأن مشاريع القوانين التي تعرض على مجلس الوزراء، وهذا طبقا لنص المادة 3/136 من الدستور[682]، ونفس الشيء بالنسبة لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 1/142.

مع العلم أن المشرع الدستوري وضع على عاتق مجلس الدولة مهمة تنسيق القانون، وهذا يأخذ عدة صور منها عدم تضارب النصوص القانونية بين بعضها البعض، وفي مختلف الجوانب والمواضيع، خاصة مع ازدياد حجم تدخل الدولة، مما أدى إلى كثرة القوانين الصادرة عنها في مجال تنظيمها لمختلف المسائل والأمور، وهذا ما يلاحظ على نص المادة 171 من الدستور[683].

الفرع الثاني: اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

حسب بعض الفقه، فإن شرط اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء يطبق على كل من التشريع بأوامر في الظروف العادية، وفي الظروف الاستثنائية، ما دام أن هذا الشرط ورد في آخر نص المادة 142 من الدستور [684].

وبما أن رئيس الجمهورية وبحكم نصوص الدستور وهو الذي يرأس مجلس الوزراء فإن احترامه لهذا الشرط لن يكون صعبا عليه لأن هذا المجلس ليس مجلسا تداوليا، وإنما هو جهاز للمناقشة وتبادل الآراء بشأن ما يعرض عليه من أعمال، والتي من بينها الأوامر التشريعية التي يرغب رئيس الجمهورية في إصدارها أثناء شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان، وهذا ما جاءت به المادة 91 من الدستور ضمن البند الرابع على أن رئيس الجمهورية، وبالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بالسلطات والصلاحيات التالية: (يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وينهي مهامه)، وهذا ما ورد ضمن البند الخامس من نفس المادة.

فهذا وإن دل عن شيء، فإنه يدل على سهولة رئيس الجمهورية في تمرير الأوامر التشريعية التي يتخذها.

الفرع الثالث: عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له

682- تنص المادة 3/136 من دستور 1996 على أنه: (لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين ... تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة...).

683- تنص المادة 171 على ما يلي: (تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجلس القضائية والمحاكم ... تضمن المحكمة العليا و مجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون ...).

وعلى هذا الأساس صدر القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 1998/05/30 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية العدد (37) بتاريخ أول جوان 1998، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 13/11 المؤرخ في 26 جويلية 2011 والمنشور في الجريدة الرسمية العدد (43) بتاريخ 03 أوت 2011.

684- مراد بدران، "الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، النظام القانوني للأوامر"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة العدد (02)، الجزائر، لسنة 2000، ص 16 و ما يليها. و هذا لأن موضع الشرط بقى كما كان عليه ضمن المادة 124 قبل التعديل، وحافظ على هذا الموضع بعد التعديل ضمن المادة 142 من الدستور ، مع الإشارة إلى أننا و ضمن هذا المقال نتعرض فقط إلى تلك الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة العادية.

باعتبار أن البرلمان هو السلطة التشريعية الأصلية، يجب عرض الأوامر في أول دورة لانعقاده، وفي هذه الحالة لا تعرض الأوامر على البرلمان للمناقشة بل يتم التصويت عليها على مستوى كل غرفة من البرلمان في أول دورة له، فيطبق إجراء التصويت بدون المناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة وفقا لأحكام المادة 142 من الدستور، وبالتالي لا يمكن تقديم أي تعديل، بل يعرض النص بكامله للتصويت والموافقة عليه بدون مناقشة الموضوع، وهذا ما قضت به المادة 37 من القانون العضوي 12/16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة كالتالي: (يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفقا لأحكام الفقرتين الأولى و الثانية من المادة (142) من الدستور.

وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل .

يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة) [685].

إن هذا الأمر أدى بالفقه الدستوري إلى القول بأنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يعرض على البرلمان أوامر تشريعية غير ملاءمة، إلا أن البرلمان لا يستطيع مناقشتها أو تعديلها، فالبرلمان هو صاحب الولاية العامة في التشريع، و بما أن له أن يصدر تشريع ابتداء وأن يعدل أي تشريع قائم ــ فمن باب أولى له أن يعدل أوامر صدرت من سلطة اختصت بالتشريع استثناءا، لأن من يملك الأكثر وهو إقرارها، يملك الأقل وهو تعديلها، والأكثر من ذلك، فإنه واستنادا للقاعدة الأصولية "من يملك الكل يملك الجزء" فإن للبرلمان أن يوافق على بعض نصوص الأوامر، ولا يوافق على البعض الآخر[686]، وهذا كله لغاية واحدة هي إمكانية الكشف عن التعسف الذي تحمله هذه الأوامر.

المبحث الثاني: صور الرقابة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية بموجب الأوامر

إن سلطته التشريع بالأوامر التي منحها المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية كانت الغاية منها مواجهة بعض الظروف الاستثنائية غير المتوقعة والتي تحمل طابع الاستعجال، وذلك كله في غياب البرلمان ، لأنه وإن كان هذا الأخير منعقد يكون هو الوحيد صاحب الاختصاص الأصيل في معالجة مختلف الأمور والمواضيع.

والشيء الذي نستخلصه هو أن التشريع بموجب هذه الأوامر هو استثناء على الأصل العام، لأن صاحب الولاية في التشريع طبقا للدستور الجزائري هو البرلمان، وانطلاقا من هذا أكد الفقه والقضاء من بعده على فرض رقابة على هذه الأعمال التشريعية وصور هذه الرقابة تتمثل في الرقابة البرلمانية (السياسية)، والرقابة القضائية.

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية

يمارس البرلمان بموجب النصوص الدستورية المتعلقة بالأوامر التشريعية رقابة خاصة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية، وذلك باعتبار البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصل في التشريع، فإذا ما حدث أثناء غيبته ما يستدعي استعمال هذه السلطة من قبل رئيس الجمهورية، فإن هذا يستدعي من جهة أخرى تدخله فورا ليرى تصرف القائم بعمله

685- القانون العضوي رقم 12/15 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الوطني و مجلس الأمة و عملها، و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية ، العدد (05) المؤرخة في 28 أوت 2016.

686- حبشي لزرق، المرجع السابق، ص 186.

أثناء غيابه، وليتسلم وظيفته ويمارسها بنفسه، وتتمثل هذه الرقابة حسب ما تشترطه هذه النصوص في وجوب عرض هذه الأوامر التشريعية على البرلمان.

إلا أن ما جاءت به المادة 142 من الدستور، كان غامضا في بعض جوانبها، وفي بعض الجوانب الأخرى أبانت على التفوق لصالح رئيس الجمهورية، وهذا يجعلنا نتطرق إلى بعض النقاط ضمن هذا الطلب لدراستها وتحليلها بغية الوصول إلى مدى فعالية الرقابة البرلمانية السياسية في هذا المجال، وهي دور البرلمان في حالة عرض الأوامر التشريعية عليه (الفرع الأول)، ومصير الأوامر التشريعية في حالة عدم عرضها من طرف رئيس الجمهورية على البرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دور البرلمان في حالة عرض الأوامر التشريعية عليه

إن المطلع على المادة 142 من الدستور يتضح له أن البرلمان ليس له حق التعرض إلى الأوامر التشريعية من تلقاء نفسه، وإنما يجب عرضها عليه من طرف رئيس الجمهورية باعتباره القائم على رأس هذه الأوامر، ولا يتوقف الأمر عند هذا الحد، بل أن نص المادة المذكورة أعلاه أوجب عرض النصوص المتخذة باعتبارها تمثل حقيقة محتوى هذه الأوامر، وذلك حتى يتمكن أعضاء البرلمان من الاطلاع عليها والتعرف على معانيها ومدلولاتها عن كثب، وهذا ما يستشف من الفقرة الثانية من المادة 142 من الدستور.

إلا أن النقطة الأساسية التي يجب أن نقف عندها والتي ثار حولها جدال فقهي واسع في إطار القانون الدستوري المقارن، والتي كان مفادها ما مدلول مصطلح "العرض" الذي ورد ضمن بداية الفقرة الثانية من المادة (142) من الدستور؟، هل المقصود منه فقط "إيداع" الأوامر التشريعية أو "القرارات التشريعية" على البرلمان، أم أن هذا المصطلح يعني "الإيداع مع المناقشة والتصويت"؟

فإن كان المشرع العادي الجزائري قد حسم هذا الأمر ضمن القانون العضوي 12/16 السالف الذكر، إلا أن النقاش الفقهي الذي ثار بشأنها، أوجب علينا الوقوف عند بعض الآراء.

أولا/ الجانب الفقهي الذي يرى في مصطلح العرض معنى الإيداع فقط

إن هذا الجانب الفقهي حاول الابتعاد عن تلك المناقشات البرلمانية التي تجري في شأن القوانين العادية، والتي قد تأخذ أوقات طويلة تقف حائلا أمام المغزى الحقيقي من إعطاء رئيس الجمهورية سلطة التشريع بموجب الأوامر، فهذه الأخيرة هدفها مجابهة بعض الظروف والحالات الاستثنائية ذات الطابع الاستعجالي، والتي يجب التصدي لها بسرعة بغية احتواء مخاطرها، وآثارها السلبية.

ولعل ما للسلطة التنفيذية من الإمكانيات والدراية الكافية لاتخاذ القوانين اللازمة، يجعلها في الصدارة، وبذلك تكون الأوامر التشريعية في منأى عن المناقشات البرلمانية التي قد تشكل خطرا حتى على الأوامر في حد ذاتها.

وعلى هذا الأساس يعتبر الجانب الفقهي أن معنى العرض يدل على الإيداع فقط، وبمفهوم المخالفة فإنه يقع على عاتق أعضاء البرلمان إما قبول أو رفض هذه الأوامر، دون التدخل فيها ومناقشتها أو حتى التعديل فيها، وهو ما أخذ به المشرع الجزائري ضمن المادة 37 السالفة الذكر من القانون العضوي 12/16.

ثانيا/ الجانب الفقهي الذي يرى في مصطلح العرض الإيداع مع المناقشة والتصويت:

يرى هذا الجانب أن عملية العرض تتجاوز بكثير مجرد الإيداع، إذ لا تكتمل هذه العملية إلا باكتمال مراحل ثلاثة، الأولى إيداع نصوص القرارات التشريعية (الأوامر التشريعية) كاملة، والثانية مناقشة المجلس لما أودع إليه، والثالثة التصويت على تلك القرارات بالموافقة أو الرفض، ولعل أن أنصار هذا الاتجاه أرادوا أن يقيدوا نفاذ هذه القرارات بعملية العرض ذاتها، فلا يستمر نفاذها، إلا إذا تم العرض بمراحله الثلاثة، بشرط المصادقة عليها، وإلا فإن عملية العرض تكون غير مكتملة، وبالتالي تأخذ هذه القرارات حكم القرارات غير المعروضة فتنزل عنها قوة القانون.

لكن النقد الموجه إلى هذا الاتجاه يدور حول الفترة الزمنية التي تستغرقها هذه المراحل، فقد تطول الفترة الزمنية بين كل مرحلة وأخرى، دون أن يؤثر ذلك على نفاذ القرارات التشريعية "الأوامر التشريعية"، فتبقى سارية المفعول إلى حين تمام العرض بمراحله الثلاثة، وبذلك قد يستنفذ أثر هذه القرارات أو الأوامر التشريعية والذي أرادت السلطة التنفيذية الوصول إليه وتحقيقه على أرض الواقع.

ونحن نرى بدورنا وبالرجوع إلى نص المادة 142 من الدستور نرى أن التفسير المنطقي والسليم لمصطلح العرض، إنما هو مجرد إيداع للأوامر التشريعية من قبل رئيس الجمهورية لدى البرلمان، فيستمر نفاذ هذه الأوامر التشريعية إلى حين رفضها من قبل البرلمان، بعد عرضها عليه في أول دورة له، أو الموافقة عليها.

إذا ومن خلال هذا، فإن مآل الأوامر المتخذة من رئيس الجمهورية بعد عرضها على البرلمان، لا يخرج عن ثلاثة احتمالات هي:

1- الموافقة على الأوامر: حيث تكتسب في هذه الحالة قوة القانون من تاريخ الموافقة عليها.

2- عدم الموافقة على الأوامر: في حالة ما عرضت هذه الأوامر على البرلمان ورفض الموافقة عليها[687]، هنا يرى جانب من الفقه أن تلك الأوامر تتحول إلى قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء، فعدم الموافقة عليها من طرف البرلمان مفاده نفي الصفة التشريعية على الأمر وتحوله إلى قرار إداري تنظيمي يمكن الطعن فيه لعيب عدم الاختصاص الجسيم، والذي يتمثل في اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية مما يجعل القرار معدوما أصلا، وهذا يأتي لصالح الحقوق والحريات الأساسية ما دام أن نطاق الطعن القضائي يبقى مفتوح غير مقيد بميعاد معين للطعن، كذلك أن زوال أثر هذه الأوامر التشريعية – التي هي في الأصل قرارات إدارية تنظيمية- يمتد إلى تاريخ صدورها، وليس تاريخ صدور الحكم أو القرار القضائي.

وحتى ولو اعتبرنا تلك الأوامر أعمالا تشريعية من يوم صدورها، فإن المتعارف عليه، أن البرلمان عندما يلغي تشريعا قائما سواء كان مشروعا أو غير مشروعا، فإن ذلك الإلغاء يسري في المستقبل فقط، ولا يمكن أن يكون له أثر رجعي إلا إذا نص الدستور على ذلك، وهذا ما فعلته بعض الدساتير، عندما خولت برلماناتها الحق في تقرير نفاذها في الماضي أو تسوية ما ترتب عليها من آثار بأي وجه آخر.

3- حالة سكوت البرلمان:

---

687 . الدكتور سعيد بوشعير، "التشريع عن طريق الأوامر و آثاره على استقلاليته المجلس الشعبي الوطني"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد رقم 01 مارس 1988، الجزائر، ص 343 و ما يليها.

ونحن من جانبنا نؤيد ما ذهب إليه الدكتور سعيد بوشعير، فالأوامر التشريعية لم يرد بشأنها ضمن المادة 142 من الدستور ما يفيد إمكانية رفضها من طرف البرلمان، و نقول أنه لا اجتهاد مع نص المادة التي صرحت ضمن فقرتها الثانية على ما يلي: (... ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها...). حيث لم يرد ضمن المادة عبارة "أو ترفضها"، فالبرلمان في هذه الحالة ملزم بقبول هذه الأوامر، و العلة في ذلك لأنها رئاسية.

هذه الحالة تحدث عندما تتم عملية العرض للقرارات ولكن البرلمان يظل ســاكتا اتجاهها لفترة طويلة قد تمتد إلى سنوات دون أن يتخذ أي قرار سواء بالموافقة أو بالرفض.

وإذا ما رجعنا إلى المادة 142 من الدستور الجزائري نجد أن المشرع الدستوري لم يعلن عن أجل محدد يلتزم من خلاله البرلمان بالموافقة أو رفض هذه الأوامر التشــريعية، وهذا ما قد يؤثر على حقوق وحريات المواطنين من جهة، ومن جهة ثانية يؤثر على الموقع والمركز الدستوري للسلطة التشريعية باعتبارها صاحبة السيادة في إعداد القانون.

وعلى هذا الأساس اختلف الفقه الدستوري في حالة صمت البرلمان اتجاه القرارات التشريعية، فقد ذهب بعض الفقه إلى القول بأنه إذا تم العرض وظل البرلمان ســاكتا لمدة تزيد عن الحد المعقول فإن هذه القرارات تزول عنها قوة القانون، لأن ذلك يعتبر رفضا لها.

وذهب رأي آخر إلى القول بأن هذه القرارات تبقى محتفظة بقوة القانون وكذلك نفاذها، إلى أن يبدي البرلمان رأيه فيها، وذلك تطبيقا لأحكام الدستور الذي لم يبين حدا أقصى للمدة التي يبدي البرلمان رأيه فيها[688].

إلا وأنه حســب رأينا فإن تلك القرارات التشــريعية تبقى محتفظة بقوتها القانونية وبصــبغتها الإدارية التي تبقيها خاضعة لرقابة القاضي الإداري، طالما عرضت على البرلمان في أول دورة له، ولم يصدر بشأنها قرار بعدم الموافقة.

ذلك أن الذي يفهم من الفقرة الثالثة من المادة 142 من الدســتور الجزائري (تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان)، أن المؤســس الدســتوري قد اشــترط لترتيب جزاء الإلغاء على تلك الأوامر صــدور قرار صــريح من البرلمان بعدم الموافقة، ومن ثم لا يمكن ترتيب ذات الجزاء في حال التزام البرلمان الصمت، وعدم إبدائه لأي موقف سواء بالموافقة أو الرفض.

كما نرى من جهة أخرى أنه حبذا لو عمل المؤســس الدســتوري على تحديد مدة زمنية معينة يلزم بها البرلمان الجزائري بإصدار قراره المتضمن الموافقة أو الرفض على تلك الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية.

الفرع الثاني: مصير الأوامر التشريعية في حالة عدم عرضها من طرف رئيس الجمهورية

إن المطلع على المادة 142 من الدستور الجزائري السالفة الذكر يلاحظ أن المؤسس الدستوري لم يرتب جزاء في حالة امتناع رئيس الجمهورية من عرض الأوامر التشــريعية على البرلمان في أول دورة له، وهذا ما قد يدفع رئيس الجمهورية ويشجعه على عدم عرضها، خاصة إن لاحظ وجود رغبة عند أعضاء البرلمان برفض هذه الأوامر، وهذا ما يشكل في نفس الوقت مركز قوة لرئيس السلطة التنفيذية، خاصة إن كان هذا الأخير غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان.

وإذا ما قمنا بمقارنة المادة 142 مع نص المادة 156 من الدستور المصري لسنة 2014 الحالي والتي نصت على ما يلي: (إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإســراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصــدار قرارات بقوانين على أن يتم عرضــها ومناقشــتها والموافقة عليها خلال خمســة عشــرة يوما من انعقاد المجلس الجديد فإذا لم تعرض وتناقش، أو إذا عرضــت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصــدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة الســابقة أو تســوية ما ترتب عليها من آثار)، فإننا ندرك من خلالها أن

688- كاظم علي الجنابي، المرجع السابق، ص 119. أيضا: بن طيفور نصر الدين، المرجع السابق، ص 211-212.

المؤسس الدستوري المصري قد رتب على القرارات بالقوانين التي لم تعرض على مجلس الشعب في الموعد الذي حددته المادة جزاء يتمثل في زوال ما كان لها من قوة القانون، ودون الحاجة إلى إصدار قرار بذلك.

ولا يسعنا في هذا المقام إلا القول بأنه من الأفضل للمؤسس الدستوري الجزائري تحديد مدة زمنية معقولة، يقيد من خلالها سلطة رئيس الجمهورية في عرض الأوامر التي اتخذها على البرلمان، حتى يمكن لهذا الأخير إقراراها أو رفضها في إطار الرقابة التي يمارسها على هذه الأوامر.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الأوامر التشريعية

إن كانت الرقابة البرلمانية على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية ضعيفة جدا، حيث لم تقف حائلا أمام اتساع نطاق التشريع بموجب الأوامر على حساب التشريع البرلماني، مما أدى إلى تفويض إرادة البرلمان، وترجع مستواه وظهوره بمظهر المشرع الفرعي عكس ما هو مقرر ضمن النصوص والوثائق الدستورية، فقد ظهرت اتجاهات فقهية تنادي وبشدة الأخذ بفكرة الرقابة القضائية، وتبني نصوص صريحة توسع نطاق رقابة القاضي الإداري إلى مراقبة مدى مشروعية تلك القرارات التشريعية، باعتبارها قرارات تنظيمية في الأصل.

إذا فالسؤال الذي نطرحه بهذا الخصوص هو: ما مدى تأييد الفقه الدستوري والإداري الجزائري في بسط القاضي الإداري رقابته على الأوامر التشريعية؟

في إذا إطار الإجابة عن هذا السؤال سوف نعمل على دراسة نقطتين هما: الطبيعة القانونية الأوامر التشريعية (الفرع الأول) وموقف القاضي الإداري حيال هذه الأوامر التشريعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية

اختلف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية للقرارات التشريعية على اتجاهين:

أولا/ الاتجاه الذي يرى أنها قرارات إدارية: ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى القول بأن تصديق البرلمان على هذه القرارات التشريعية ليس له أي أثر على طبيعة هذه القرارات، حيث تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية آخذا بالمعيار الشكلي أو "العضوي"[689]، حيث أنها تصدر عن جهة إدارية والتي تتمثل في رئيس الجمهورية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية، فهو بهذا يمثل السلطة المركزية في الدولة من خلال إدارة أمور الحكم، وعلى هذا الأساس تكون تلك القرارات التشريعية الصادرة عنه بمثابة إدارة وتسيير لمرفق التشريع في ظروف غير عادية وأثناء غيبة البرلمان.

وبعرض هذه القرارات على البرلمان وموافقته عليها يكون لها قوة القانون بشكل نهائي، ولكنها في نفس الوقت تبقى من الناحية الشكلية قرارات إدارية، ولا تنقلب إلى قوانين، والسبب في ذلك يعود إلى أنه يجب الاعتراف للعمل القانوني بطبيعة قانونية واحدة ثابتة ومؤكدة، ومن ثم فإنه وفقا للعيار الشكلي، فإن التصديق البرلماني للقرارات التشريعية ليس من شأنه التأثير على الطبيعة الإدارية لهذه القرارات.

689- عبد الرزاق أحمد السنهوري، "مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية"، مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، جانفي 1952(القاهرة)، ص 16. أيضا: سامي جمال الدين، "لوائح الضرورة وضمان الرقابة القضائية"، منشأة المعارف، الإسكندرية 1982، ص 93.

ومن المؤيدين لهذا الاتجاه الفقهي في الجزائر نجد الأستاذ خالفة معمري، وهو يرى أن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في غيبة البرلمان، تكتسب قوة القانون عند موافقة البرلمان عليها وأنه قبل الموافقة تكون مجرد قرارات إدارية، وبذلك يمكن الطعن فيها أمام القاضي الإداري باعتباره قاضي المشروعية، وحامي الحقوق والحريات العامة[690].

ثانيا/ الاتجاه الذي يرى أنها عبارة قوانين من يوم اتخذها من طرف رئيس الجمهورية:

يرى هذا الاتجاه أن القرارات التشريعية، والتي هي في نظامنا القانوني الأوامر التشريعية، هي عبارة عن قوانين من لحظة اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية والتوقيع عليها، كيف لا وهي تتخذ بغية مواجهة حالات استثنائية تطرأ على حياة الدولة أثناء غيبة البرلمان، وإن كانت عبارة عن قرارات إدارية كما يدعي أنصار الاتجاه الأول، فإنه يمكن الطعن فيها قضائيا من كل مواطن له مصلحة في ذلك، بذلك يمكن أن تلغى من طرف القاضي، وعندها كيف يمكن مواجهة تلك الحالات الغير العادية القائمة والتي لا يمكن التغلب عليها إلا بموجب هذه القرارات التشريعية.

وانطلاقا من هذا الأساس فإن هذه القرارات التشريعية هي عبارة عن نصوص قانونية مكتملة البناء تولد آثارها القانونية اتجاه المخاطبين بها مباشرة، من تاريخ لحظة اتخاذها وتوقيعها من صاحب الاختصاص[691].

وإذا ما رجعنا إلى الجزائر فإننا نجد كل من الأستاذين أحمد محيو وسعيد بوشعير، يصبغان على الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية الجزائري الصفة التشريعية من وقت صدورها، مما يجعلها في منأى عن الرقابة القضائية، وفي منأى عن الإلغاء [692].

ثالثا/ الرأي الراجح :

هو الرأي الذي يميل إلى التفرقة بين المرحلة السابقة على موافقة البرلمان على الأمر، والمرحلة اللاحقة على ذلك[693].

حيث أنه قبل موافقة البرلمان: تعتبر الأوامر في حكم القرارات الإدارية، وبالتالي تكون قابلة للطعن فيها أمام القضاء، فهي في هذا الشأن قرارات إدارية تنظيمية تخضع لعملية النشر من طرف الإدارة هذا من جهة، ومن جهة أخرى يمكن تعديلها بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، نظرا لنفس النفوذ اللتان يتمتعان بها .

ولعل السبب في اعتبار الأوامر التشريعية – حسب هذا الرأي – أعمالا إدارية محضة قبل موافقة البرلمان عليها، هو إخضاعها للرقابة القضائية، وعدم إفلاتها منها، حتى في حالة عدم عرضها من طرف رئيس الجمهورية على البرلمان، أو رفضها بعد عرضها عليه، وفي هذا حسب اعتقادنا مكسب للحقوق والحريات، خاصة إن كانت الرقابة على دستورية القوانين هي رقابة سياسية مخولة فقط للسلطات العامة في الدولة.

أما بعد موافقة البرلمان عليها: فإن هذه الأوامر تكتسب الطبيعة القانونية- أي تكون لها قوة القانون – وتتحصن ضد الطعن بالإلغاء من طرف القاضي الإداري، وبذلك تأخذ مكانا لها ضمن النظام أو الهرم القانوني داخل الدولة، ولا يمكن

690- بن طيفور نصر الدين، المرجع السابق، ص 245.

691- طعيمة الجرف، "مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الإدارة للقانون"، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة 1976، ص 171.

692- بن طيفور نصر الدين، المرجع السابق، ص 246.

بالإضافة إلى ذلك نجد الدكتورة عقيلة خرباشي ترى أن الأوامر تعتبر أعمالا تشريعية ليس منذ موافقة البرلمان عليها، بل من تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية لاعتبارات معينة. للمزيد من التفاصيل الاطلاع على مؤلفها : "العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان"، دار الخلدونية، الجزائر 2007، ص 57 إلى 59.

693- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 28. 29 و ما يليها.

إلغاؤها إلا بموجب قوانين من نفس القوة، وتعتبر في نفس الوقت أحد مصادر مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة سواء كانت قرارات فردية، أو تنظيمية.

لكن ثار جدال فقهي حول النطاق الزمني لهذه القوانين ذات المصدر الرئاسي- أي الصادرة عن رئيس الجمهورية- هل من الممكن أن تزول و تزول معها آثارها بعد زوال الظروف الاستثنائية والاستعجالية التي فرضت وجودها، لأنه من المفروض وحسب فقه القانون العام أنه بعد زوال الحالة تزول تلك التدابير المتخذة في ظلها.

بالرغم من وجود من يؤيد فكرة زوال هذه القوانين وحتى آثارها المتداولة عنها، وهم أنصار الاتجاه الذين يرفضون فكرة تدخل السلطة التنفيذية في سن القوانين، إلا أن غالبية الفقه يتجه إلى القول بأن القرارات التشريعية المتخذة من رئيس الدولة تبقى سارية المفعول في المستقبل مثلها مثل بقية القوانين الأخرى، اللهم إلا إذا تم إلغاؤها أو تعديلها من طرف البرلمان، باعتباره صاحب الولاية التشريعية من الناحية الدستورية.

الفرع الثاني: موقف القاضي الإداري حيال الأوامر التشريعية

تعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أهم وأجدى صور الرقابة، وتعتبر أوفى وأضمن من الرقابة السياسية (البرلمانية)، وذلك لما تتصف به من الاستقلال والحياد[694].

وهناك من ينظر إلى الرقابة القضائية كمصطلح عام على أنها السلطة التي يتمتع بها القضاء في الحكم على قانونية تصرفات السلطة التشريعية والتنفيذية في مواجهة الأفراد، وفي إطار التشريع المعمول به، وكإحدى أبرز مقومات الدولة القانونية[695].

وفيما يتعلق برقابة القاضي الإداري للأوامر التشريعية، فإن كانت جائزة ومقبولة من الناحية النظرية، لكون هذه الأوامر هي في الأصل قرارات إدارية تنظيمية خاصة قبل مصادقة البرلمان عليها، أو في حالة عرضها على البرلمان ورفضها من طرفه، إلا أنه ومن الناحية الواقعية فهي تكاد تكون مستحيلة، وهذا يرجع إلى عدة عوامل منها، عدم منح مجلس الدولة الجزائري الاختصاص الصريح برقابتها، ومنها أنه، وإن كان البرلمان بعزة نفسه لا يستطيع مراقبة هذه الأوامر، فكيف للمواطن الضعيف أن يخاصم هذه القرارات أمام القضاء.

هذا ما يجعلنا نقول أنه في الجزائر لم يتم الطعن ضد الأوامر التشريعية أمام القاضي الإداري حتى ينظر في مدى مشروعيتها.

إلا أن الحال غير ذلك في مصر حيث نجد أن محكمة القضاء الإداري المصري، وفي حكمها الصادر بتاريخ 21 جوان 1952، حيث أكدت على "أن المرسوم بقانون رقم 64 لسنة 1952 صدر من طرف السلطة التنفيذية بمقتضى المادة 41 من دستور 1923، ولا شك أن هذا المرسوم بقانون يعد من ناحية مصدره، وهي الناحية التي يعتمد بها وحدها في تحديد رقابة القضاء قرارا إداريا يخضع لرقابة هذه المحكمة، كخضوع سائر القرارات الإدارية التنظيمية منها والفردية، فإذا كان باطلا كان على المحكمة أن تقضي بإلغائه"، وتابعت المحكمة قولها : "أنه لا حجة فيما تقوله الحكومة من أن الرقابة

694- سيف ناصر علي الحيمي، "مدى التطورات القضائية في الرقابة على سلطة الإدارة التقديرية، دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، 2017، مركز الدراسات العربية ، ص 251. 252. أيضا: ساكار حسين كاكه، "مسؤولية الموظف العام الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية، دراسة تحليلية مقارنة"، الطبعة الأولى، 2018، المركز العربي للنشر والتوزيع، ص 15.

695- سيف ناصر علي الحيمي، "الاستثناءات الواردة على مبدأ المشروعية في القانون الإداري والفقه الإسلامي، دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، 2018، مركز الدراسات العربية، ص 24. 25.

على المرسوم بقانون هي رقابة سياسية برلمانية، لا مكان فيها لرقابة القضاء، فالرقابة البرلمانية تنبسط على ملاءمة التشريع، أما الرقابة القضائية تنبسط على مشروعية القرارات التي لها قوة القانون"[696].

وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا هذا الاتجاه في حكمها الصادر بتاريخ 1962/04/14 حيث قررت " أن سلطة الحكومة في هذا المجال – أي سلطة التشريع أثناء غياب البرلمان – ليست ولا شك طليقة من كل قيد، بل تخضع لأصول وضوابط، فيجب أن تقوم حالة واقعية أو قانونية تدعو إلى التدخل، وأن يكون تصرف الحكومة لازما لمواجهة هذه الحالة بوصفه الوسيلة الوحيدة لمواجهة الموقف، وأن يكون رائد الحكومة في هذا التصرف ابتغاء مصلحة عامة و بذلك تخضع لرقابة القضاء..."[697].

وبذلك يكون القضاء المصري قد أيد الاتجاه الفقهي الذي يكيف القرارات بقوانين على أنها قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء وبهذا نعتقد بأن الفقه الدستوري والإداري في الجزائر أصبح يؤكد على ضرورة أخذ القضاء الإداري بما أخذ به القضاء المصري بشأن بسط رقابته القضائية الفنية على الأوامر التشريعية إذا ما طعن بها أمامه، قبل أن يوافق عليها البرلمان، فتصبح بذلك تقبل الطعن فيها بالإلغاء أو بالتفسير، أو بفحص المشروعية طبقا لنص المادة 09 من القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة، وكذا طبقا لنص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وذلك كله قبل موافقة البرلمان عليها، لأنه إن حدث ذلك تصبح في حكم الأعمال التشريعية، ولا يكون بالإمكان الطعن فيها إلا أمام المجلس الدستوري.

خاتمة:

إن كانت عملية التشريع بأوامر قد عرفت تطورا ملحوظا في ظل النظام الدستوري الجزائري ، خاصة مع التعديل الدستوري الأخير بموجب القانون 01/96 فإن هذا يستلزم معه إخضاع هذه العملية إلى ضوابط دستورية يجب على رئيس الجمهورية احترامها، بالإضافة إلى تفعيل الرقابة البرلمانية من خلال عرض هذه الأوامر على البرلمان ومناقشتها والتصويت عليها بكل حرية باعتباره صاحب الولاية التشريعية.

بالإضافة إلى ذلك عقد الاختصاص القضائي لمجلس الدولة الجزائري بمراقبته هذه الأوامر التشريعية وهي في المرحلة السابقة على موافقة البرلمان عليها، وكذلك في حالة عرضها عليه ورفضه المصادقة عليها، وذلك كله نزولا عند دولة القانون والمشروعية هذا من جه، ومن جهة ثانية حماية الحقوق والحريات الأساسية ضد تعسف السلطة التنفيذية التي لا هم لها سوى تصريف شؤون ومصالح البلاد العليا حتى ولو كان على حساب المواطنين.

696- كاظم علي الجنابي، المرجع السابق، ص 123. أيضا: ياسر محمود الصغير، "المعيار الوظيفي لتمييز القرار الإداري، دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، 2018، مركز الدراسات العربية، ص 87 و ما يليها. أيضا: عصام نعمة إسماعيل، "المنازعات الدستورية والإدارية وفق الاجتهاد اللبناني"، الطبعة الأولى، 2018، المؤسسة الحديثة للكتاب، ص 196 و ما يليها.

697- بن طيفور نصر الدين، المرجع السابق، ص 249.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا/ الكتب:

1- ساكار حسين كاكه، "مسؤولية الموظف العام الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية، دراسة تحليلية مقارنة"، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر 2018 .

2- سامي جمال الدين، "لوائح الضرورة وضمان الرقابة القضائية"، منشأة المعارف، الإسكندرية 1982.

3- سيف ناصر علي الحيمي، "الاستثناءات الواردة على مبدأ المشروعية في القانون الإداري والفقه الإسلامي، دراسة مقارنة" الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر 2018.

4- سيف ناصر علي الحيمي، "مدى التطورات القضائية في الرقابة على سلطة الإدارة التقديرية، دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى 2017، مركز الدراسات العربية .

5- طعيمة الجرف، "مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون"، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة 1976.

6- عبد المجيد إبراهيم سليم، "السلطة التقديرية للمشرع، دراسة مقارنة"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2010.

7- عصام نعمة إسماعيل، "المنازعات الدستورية والإدارية وفق الاجتهاد اللبناني"، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان 2018.

8- عقيلة خرباشي، "العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان"، دار الخلدونية، الجزائر 2007.

9- كاظم علي الجنابي، "سلطات رئيس الجمهورية التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة 2015.

10- محمد هاملي، "هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014.

11- محمود حافظ، "القرار الإداري، الجزء الأول"، دار النهضة العربية، القاهرة 1985.

12- مراد بدران، "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 2008.

13- ياسر محمود الصغير، "المعيار الوظيفي لتمييز القرار الإداري، دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر 2018.

ثانيا/ النصوص القانونية:

14- الدستور الجزائري لسنة 1996 .

15- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 1998/05/30 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية العدد (37) بتاريخ أول جوان 1998، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 13/11 المؤرخ في 26 جويلية 2011 والمنشور في الجريدة الرسمية العدد (43) بتاريخ 03 أوت 2011.

16- القانون العضوي رقم 12/15 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الوطني ومجلس الأمة وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية، العدد (05) المؤرخة في 28 أوت 2016.

ثالثا/ الرسائل والمذكرات الجامعية:

17- نصر الدين بن طيفور، "السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس 2003، الجزائر.

18- حبشي لزرق، "أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر 2013.

19- أصيف سعيد، "تدهور المعيار التشريعي في النظام الجزائري"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.

رابعا/ البحوث والمقالات:

20- سعيد بو الشعير، "التشريع عن طريق الأوامر بين القيود الدستورية والممارسة الفعلية"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد (21) العدد (01) ، لسنة 2011، عدد 41.

21- سعيداني لوناسي ججيقة، "إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية في النظام الجزائري"، مجلة الحقوق الكويت، العدد الرابع، ديسمبر 2016.

22- مراد بدران، "الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، النظام القانوني للأوامر"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة العدد (02)، الجزائر، لسنة 2000.

23- الدكتور سعيد بوشعير، "التشريع عن طريق الأوامر وآثاره على استقلاليته المجلس الشعبي الوطني"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد رقم 01 مارس 1988، الجزائر.

24- عبد الرزاق أحمد السنهوري، "مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية"، مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، جانفي 1952، القاهرة.

شتنبر © 2019