

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



رقم التسجيل: VR.3373.6327.B



Germany: Berlin 10315

Gensinger- Str: 112

<http://democraticac.de>



المركز الديمقراطي العربي
لِلدِّرَاسَاتِ الِاسْتِرَاطِيَّةِ، الِاِقْتِصَادِيَّةِ وَالسِّيَاسِيَّةِ
Democratic Arab Center
for Strategic, Political & Economic Studies



مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية Journal of Constitutional Law and Administrative Sciences

مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية هي مجلة دولية محكمة تصدر من ألمانيا - برلين عن المركز الديمقراطي العربي تعنى المجلة في مجال الدراسات والبحوث والأوراق البحثية في مجالات الدراسات الدستورية والعلوم الإدارية المقارنة

نشر البحوث في اللغات (العربية - الفرنسية - الإنجليزية)

رقم التسجيل للمجلة

Nationales ISSN-Zentrum für Deutschland

ISSN 2626-7209



الناشر:

المركز الديمقراطي العربي
للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية
ألمانيا / برلين

Democratic Arab Center
For Strategic, Political & Economic Studies
Berlin / Germany

لا يسمح بإعادة إصدار هذا الكتاب أو أي جزء منه أو تخزينه
في نطاق استعادة المعلومات أو نقله بأي شكل من الأشكال، دون إذن مسبق خطي من الناشر.
جميع حقوق الطبع محفوظة

All rights reserved

No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in
any form or by any means, without the prior written permission of the publisher.

المركز الديمقراطي العربي
للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية ألمانيا/برلين

Tel: 0049-code Germany

030-54884375

030-91499898

030-86450098

البريد الإلكتروني

constitutional@democraticac.de

العدد الخامس عشر : آب - أغسطس 2022

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 اللجنة العلمية :

د. محمد اتركين- أستاذ باحث في القانون الدستوري والعلوم السياسية بكلية الحقوق

بأكادال

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 عبد الله، فاس، المغرب

• أ.د. قاسم العويمري، جامعة المولى اسماعيل، مكناس

• د. خالد العلوي. تخصص جغرافيا، جامعة السلطان مولاي سليمان، المغرب.

هيئة القراءة والمراجعة

• ذ.لحسن اوتسلمت، جامعة ابن زهر أكادير، المغرب

• ذ. عبدالدائم البطوي، جامعة القاضي عياض، المغرب

• د.الطاهر بكني، جامعة القاضي عياض، المغرب

• عبدالاله أبجان، جامعة ابن زهر، اكادير

• لطيفة الصقر، جامعة محمد بن عبد الله، فاس

- د. حسن مروان، دكتور في القانون العام جامعة الحسن الثاني المحمدية،
- د. ميثم منفي كاظم العميدي، دكتوراه قانون دستوري عام العراق،
- د. سعيد رحو، باحث في القانون العام المغرب،
- د. السعدية لدبس، باحثة في القانون العام المغرب،
- د. صباح العمراني، باحثة في القانون العام المغرب،

الهيئة العلمية والاستشارية:

- أ.د. أحمد الحضرائي، 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 الحجوي، أستاذ العلوم السياسية، جامعة الحسن الأول، سطات. المغرب
- أ.د. أحمد الدرداري، أستاذ العلوم السياسية، جامعة عبد المالك السعدي تطوان، المغرب.
- أ.د. محمد منار باسك، 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. الزباني 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 صhib، أستاذ القانون الإداري، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
- أ.د. محمد العابد، أستاذ القانون الإداري، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
- أ.د. نجاه العماري، أستاذة المالية العامة، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
- أ.د. عمر احريشان، 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 أحمد بوقرة بومرداس، الجزائر.
- أ.د إدريس فاخور، أستاذ القانون الإداري، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب
- أ.د محمد الهاشي 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 عمر العسري، 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 أستاذ العلوم السياسية. جامعة ابن زهر، أكادير. 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 المنارتونس
- أ.د. إبراهيم اولتيت. أستاذ العلوم السياسية والقانون الدستوري، جامعة ابن زهر أكادير
المغرب.
- أ.د. بن عيسى أحمد، أستاذ بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة سعيدة بالجزائر
- أ.د ديدي ولد السالك، أستاذ العلوم السياسية رئيس المركز المغربي للدراسات
الإستراتيجية، مورتانيا.

- أ.د. محرز صالح الدريسي علم النفس التربوي، تونس.
- أ.د. شاكر المزوغي الحكامة وحقوق الإنسان. جامعة قرطاج، 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 المالك السعدي، طنجة.المغرب.
- أ.د. حبيبة البلغيقي، أستاذة العلاقات الدولية، جامعة القاضي عياض، مراكش.المغرب.
- أ.د. عبد السلام لزرق أستاذ القانون الدولي الاقتصادي جامعة عبد المالك 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 نورالدين القانون الخاص. جامعة النعامة الجزائر.
- أ.د. هيثم حامد المصاروة أستاذ القانون المدني بكلية الأعمال برايف- جامعة الملك عبد العزيز "السعودية".
- أ.د. مارية بوجدان أستاذة القانون الإداري جامعة عبد المالك السعدي، تطوان، المغرب.
- أ.د. نورالدين الفقيهي، جامعة عبد المالك السعدي، تطوان، المغرب.
- أ.د. بنقاسم حنان أستاذة القانون الإداري والعلوم الإدارية جامعة الحسن الأول، سطات.المغرب.
- أ.د. وفاء الفيلاي 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، أكادير. 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 عباس، جامعة الجزائر 3، علوم سياسية. وعلاقات دولية. الجزائر.
- أ.د. سميرة بوقويت أستاذة القانون الإداري وعلم الإدارة جامعة عبد المالك السعدي. المغرب.
- أ.د. قوراري مجدوب. كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة طاهري محمد بشار. الجزائر
- أ.د. نداء مطشر صادق الجامعة المستنصرية كلية العلوم السياسية. العراق.
- أ.د. يوسف اليحياوي، أستاذ العلوم السياسية، جامعة محمد الأول، 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 الفلسفة، جامعة محمد الخامس الرباط، المغرب.
- أ.د. سعيد الخمري، أستاذ العلوم السياسية، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، المغرب
- أ.د. محسن الأحمد، 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 عمارثليجي 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 شكرية، 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 عبد القادر، أستاذ العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة نواكشوط العصرية.
 - أ.د. عباس بوغالم أستاذ باحث بجامعة محمد الأول وجدة المغرب،
 - أ.د. سعيد الخمري أستاذ التعليم العالي بجامعة الحسن الثاني الدار البيضاء المغرب
 - أ.د. حميد النهري أستاذ باحث بجامعة عبد المالك السعدي طنجة المغرب.
 - أ.د. محمد فقيهي أستاذ التعليم العالي جامعة محمد بن عبد الله فاس المغرب،
- 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 سافا.
 - تنشر المقالات باللغات العربية والفرنسية والانجليزية.
 - 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:
 - مراجع باللغة العربية: (1-الكتب-2- القوانين والمواثيق الدولية-3- المقالات-4- المواقع الإلكترونية)

- المراجع باللغة الأجنبية : (1-الكتب-2- القوانين والمواثيق الدولية-3- المقالات-4- المواقع الالكترونية) 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 التمهيش أسفل الصفحات بطريقة غير تسلسلية حيث يبدأ ترقيم التمهيش وينتهي في كل صفحة كما يلي: اسم الكاتب ، لقب الكاتب، اسم الكتاب، رقم الطبعة، بلد النشر: دار النشر، سنة النشر، ص.
- طريقة 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 الالكترونية: لقب الكاتب ، اسم الكاتب ، "عنوان المقال" اسم الموقع الالكتروني
 - رسالة ماجستير أو أطروحة دكتوراه: يكتب اسم صاحب البحث، العنوان، يذكر رسالة 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 Majalla حجم 18 بارز (Gras) بالنسبة للعنوان الرئيسي، وحجم 16 بارز بالنسبة للعناوين الفرعية، وحجم 14 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 15 صفحة
- 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 آراء أصحابها ولا تمثل آراء 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.

فهرس المحتويات

الصفحة	عنوان المقال	الباحث
14	الإنفتاح على القطاع الخاص في تدير المرفق العمومي الترابي	نورالدين السعداني
27	تمظهرات الزعامة الحزبية المغربية	حياة البريقاع
40	أثر التعديلات الدستورية على الإصلاح الاجتماعي في العراق	أحمد علي عبود الخفاجي
65	انتخابات 08 شتنبر 2021 مساراتها وتداعياتها	أفساحي أسماء
78	سمات وفلسفة الدساتير اليمنية (قراءة دستورية تحليلية)	د. لؤي طارش محمد نعمان
90	المسألة الدينية في الدساتير المغربية (الأبعاد الثقافية والقانونية)	محمد مبارك سعيد بن عويضان
113	جدلية الحريات الفردية بالمغرب بين مطلب التقنين والتعارض مع النسق القيمي المجتمعي	ذ. سعيد أيدوش
118	معيقات الدور التنموي للجهات بالمغرب	محمد الباوي
138	الاقتصاد الموازي وإشكالية التهرب الضريبي بالمغرب	ذ سعيد بوفريوي
150	المحامون والسلطة: مقاومة السرديات القانونية للدولة في المغرب.	يوسف دعي
169	الأنظمة الداخلية للفرق البرلمانية بمجلس النواب المغربي بين النص والتقييم	د. يوسف بن هيبه



184	الطاعة الرئاسية في الوظيفة العامة – دراسة مقارنة	الدكتورة/ هتاف جمعة صبحي أبو راشد
203	الأسس الدستورية للضريبة	رجاء شجري

الإنفتاح على القطاع الخاص في تدبير المرفق العمومي الترابي

Opening to the private sector in local Public utility management

نورالدين السعداني

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية جامعة ابن زهر، أكادير

ملخص:

إذا كانت الجماعات الترابية يخول لها القانون عدة صلاحيات تتمثل بالأساس في وضع مشاريع وبرامج إقتصادية على المستوى الترابي، وتقديم خدمات ذات جودة للمواطنين من خلال المرفق العمومي الترابي، فإن ممارسة هذه الإختصاصات وإشباع الحاجيات يتطلب توفير مجموعة من الإمكانيات، خاصة في ظل التحولات المرتبطة بالعمولة والتنافسية، وتزايد المطالب المجتمعية، والتي لا يمكن للجماعة الترابية وحدها توفيرها، مما أصبح يفرض على هذه الأخيرة تجاوز منطق الإدارة المغلقة، إلى منطق الإدارة المنفتحة، لما له من إيجابيات على مستوى تقديم الخدمات وإشباع الحاجيات العامة. إنطلاقاً من هذه القناعة فقد منح المشرع المغربي للجماعات الترابية صلاحية الإنفتاح على القطاع الخاص، سواء من خلال الشراكة أو من خلال التعاقد كآليتين أساسيتين يتم من خلالهما تدبير المرفق العمومي الترابي، قمنا من خلال هذه الدراسة العلمية بتبيان مفهوم ودور كل منهما في تجاوز سلبيات التدبير الكلاسيكي و تحقيق تدبير عمومي ترابي جيد،

Abstract:

If the territorial communities are empowered by law to establish economic projects and programmes at the local Level, and to provide quality services to citizens through the local public utility, the exercise of these competencies and the satisfaction of needs requires the provision of a set of possibilities, aspecially in light of the transformations associated with globalization competitiveness, and the inceasing societal demands, which the soil community alone cannot provide, which has imposed on the latter to go beyond the logic of closed management, because of its positives in terms of providing services and satisfying public needs. Proceeding from this conviction, the moroccan legislator granted the territorial authorities the authority to open up to the private sector, whether trouph partnership or through contracting as two basic mechanisms trough which the local public utility is managed. Through this scientific study, we clarify the concept and the role of each of them in overcoming the disadvantages of the traditional management and achieving a good public management

تقديم:

أمام تزايد متطلبات حياة السكان وتعدد حاجياتهم وتزايد وثيرة النمو السكاني والتوسع المجالي، أصبحت مسؤولية الجماعات الترابية تزداد بشكل أكبر وأصبحت مهامها تتعاظم وكاهلها يثقل أكثر فأكثر، خاصة وأنها هي المسؤول الأول عن كل ما يرتبط بالشأن العام الترابي الذي شهد بدوره تنوعاً وتطوراً كبيراً¹

¹ سعيد المبري، التدبير الإقتصادي للجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية السوسية، الرباط، السنة الجامعية 2007-2008 ص 168

فالجماعات الترابية مدعوة أكثر للتحويل إلى فاعل إقتصادي لتحقيق هدفين الأول مالي والثاني تنموي، ومن هذا المنطلق أصبح تدبير المرافق العمومية يشكل أهمية كبيرة، حيث أضى يركز على توسيع دائرة مشاركة القطاع الخاص في الحياة الإقتصادية من خلال جعله شريكا حقيقيا في دراسة وإنجاز وتقييم مختلف المشاريع والبرامج الحيوية التي تتوخى تحقيق التنمية، باعتبارها غاية لا يمكن أن يتحمل عبئها طرف وحيد، بل تتطلب تضافر جهود كل المعنيين الذي سيستفيدون في ذات الوقت من ثمارها.

فالحجوة إلى القطاع الخاص، هو بحث عن التجربة والكفاءة والمهنية التي تفتقدها المرافق العمومية وعن رؤوس أموال إضافية لتمويل الإستثمارات والمشاريع الكبرى التي تقف الدولة عاجزة أمامها، وهي كلها دوافع جعلت من الإنفتاح بشكل واسع على القطاع الخاص لتدبير مجموعة من المرافق العمومية، ضرورة ملحة فرضت نفسها بعد جملة الإنتقادات التي وجهت للأساليب الكلاسيكية والتي اتسمت بالغموض والتعقيد وقدم النصوص القانونية وضعف مساهمة الإجتهد القضائي، إضافة إلى إنعدام الشفافية والمنافسة الشيء الذي لا يستجيب بتاتا للتحديات الإقتصادية الحالية.¹

من هذا المنطلق فقد منح المشرع المغربي للجماعات الترابية حرية إختيار الطريقة المناسبة لتدبير مرافقها المحلية، وبالشكل الذي تراه ملائما لتحقيق الأهداف التي انشئ المرفق العمومي من أجل تحقيقها.

إلا أن هذه الحرية في إختيار طرق التدبير لم تؤدي بمجموعة من الجماعات الترابية بالمغرب، إلا إلى الوقوع في العشوائية وذلك بسبب عدم وضوح رؤيتها وطريقة تعاملها مع المرفق العام الترابي، الشيء الذي أصبح يطرح إشكالات على مستوى تدبير المرفق العمومي الترابي، لكي نحيط بها سوف ننطلق من الإشكالية الرئيسية التالية:

إلى أي حد يمكن أن يساهم الإنفتاح على القطاع الخاص في تحديث تدبير المرفق العمومي الترابي؟

تتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة يمكن إجمالها في الآتي:

ماهي سبل الإنفتاح على القطاع الخاص في تدبير المرفق العمومي الترابي؟

هل سيساهم القطاع الخاص في تجاوز إكراهات التدبير المباشر للمرفق العمومي الترابي؟

كيف ستساهم وسائل القطاع الخاص في تحديث تدبير المرفق العمومي الترابي؟

ولالإحاطة بجميع تفاصيل الإجابة عن هذه الإشكالية والأسئلة الفرعية سوف نتماد التقسيم التالي:

المطلب الأول: تدبير المرافق العمومية الترابية بواسطة الشراكة مع الخواص

الفقرة الأولى: مفهوم الشراكة وتمييزه عن التعاقد في تدبير المرفق العمومي الترابي

الفقرة الثانية: دور الشراكة في تجويد تدبير المرفق العمومي الترابي

¹ - آمال بلشقر، تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية الجهوية المندمجة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة

محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، سلا، السنة الجامعية 2014-2015 ص 198

المطلب الثاني: تدبير المرافق العمومية الترابية بواسطة التعاقد مع الخواص

الفقرة الأولى: تشخيص وضعية التدبير المباشر للمرفق العمومي الترابي

الفقرة الثانية: آليات التعاقد وأثرها على تدبير المرفق العمومي الترابي

المطلب الأول: تدبير المرافق العمومية الترابية بواسطة الشراكة مع الخواص

في البداية لا بد من الإشارة إلى نقطة مهمة، وهي أن الشراكة هنا ليس المقصود بها تلك العقود التي بموجبها يتم تفويت تدبير مرفق عمومي محلي للخواص.

ولكي نحيط بمفهوم الشراكة نرى ضرورة تحديد مفهومه وتمييزه عن عقود تدبير المرفق العمومي.

الفقرة الأولى: مفهوم الشراكة وتمييزه عن عقود تدبير المرفق العام:

● مفهوم الشراكة لغة:

مأخوذة من الفعل شرك يقال: شاركت فلانا أي صرت شريكه، واشترك الرجلان وتشاركا، أي شارك كل واحد منهما الآخر، وأشركه في أمره، أي أدخله فيه، ومنه قوله تعالى على لسان موسى عليه السلام طالبا من الله إشراك أخيه هارون في النبوة وتبليغ الرسالة (وأشركه في أمري)¹.

● مفهوم الشراكة اصطلاحا:

لقد أعطيت عدة تعاريف للشراكة منها من ينطلق من المفهوم الواسع والذي يعتبر كل أنواع التعاون بين الأشخاص المعنوية العامة مع القطاع الخاص والتي تهدف لتحقيق مصلحة عامة تعتبر شراكة²، أما التعريف الضيق فيعني التعاون لإنجاز مشاريع مشتركة بين الدولة أو المؤسسة العمومية أو الجماعات الترابية من جهة، و المقاولات الخاصة من جهة أخرى، وتتم هذه الشراكة بواسطة عقد شامل بموجبه يسند شخص عام لطرف آخر تصور أو إنجاز وتسيير تجهيزات ذات منفعة عامة ويتحمل تمويل المشروع وإستغلاله مقابل مبلغ مالي محدد تلتزم الهيئة العامة (سواء كانت جماعة ترابية أو أي شخصية معنوية عامة) بتحويله لفائدته³.

وإنطلاقا من هذه التعاريف تتضح أوجه الاختلاف بين الشراكة و العقود الإدارية الأخرى فإذا كان عقد الإمتياز أو التدبير المفوض ينص على تدبير مرفق عمومي فإن الشراكة لا تتعلق بالأساس بالمرفق العام، وإنما تمتد للمشاريع التنموية أو تقديم خبرات عملية أو علمية وتكوين الموارد البشرية، وذلك عبر عقد بين الجماعة الترابية والشريك الخاص⁴ كما أن التعويض الذي يتلقاه المتعاقد مع الجماعة الترابية لتدبير مرفق عام محلي يكون عن طريق مبلغ مالي يأخذه من المرتفقين المستفيدين من الخدمة المقدمة، في حين في عقد الشراكة فإن تعويض الشريك يكون على عاتق الجماعة الترابية المتعاقدة معه، كما أن الشراكة تشكل نوعا من التضامن بين القطاعين العام والخاص في تحمل الأعباء من خلال

¹ لسان العرب لابن منظور، دار المعارف، مجلد الرابع، باب الشين، ص 480

² Naoual abhir : droit partique de partenariat public-privé au maroc. Mémoire de desa, université mohamed v, faculté des sciences juridique

économique et sociale. Rabat. Agadir 2005.p 6.

³ أمال بلشقر، مرجع سابق، ص 178.

⁴ Bouzkri fettach, le portouariat public-privé, mémoire de fin d'étude du cycle supérieur, en gestion adminicratif, école nationale d'administration

2002-2004. P 27.28.

التدخل المشترك لإنجاز مشاريع تنموية وتقاسم المخاطر و توزيع الأرباح و تقييم النتائج وتحمل أثارها وإستعمال أساليب أكثر حداثة لتحقيق أهداف مشتركة من مواقع مختلفة، ويتعلق الأمر بالتشاور والتفاوض والإقتناع والإنفاق في إطار علاقة يحكمها نوع من التوازن والتقارب أساسها الثقة المتبادلة بين الشركاء.¹

وبالتالي بعد أن إتضح لنا مفهوم الشراكة وإختلافه عن طرق تدبير المرافق العمومية التي تعتمد على التعاقد مع الخواص، فإن هذه الوسيلة تعتبر من الآليات الحديثة و المقاربات الجديدة للتنمية والتي تهدف إلى تحقيق حكمة جيدة تنبني على إشراك مختلف الفاعلين إلى جانب الجماعات الترابية في إنجاز مشاريع تنموية، وفي إطار الشراكة التي تراعي مبادئ الحكامة والديمقراطية المحلية كممارسة، وتفعيل سياسة القرب والإستجابة بفعالية لحاجيات السكان، وهو ما يستلزم تعميم هذه الآلية بكل أصنافها سواء مع الشركات أو جمعيات المجتمع المدني أو الأفراد وذلك لإنجاز مختلف الأعمال والأنشطة والمشاريع في المجالات الاقتصادية والإجتماعية والبيئية،² وهكذا فإن العمل المشترك كآلية من آليات الحكم الرشيد يؤمن النجاعة والفعالية في تسيير و تدبير الشأن العام الترابي، حيث يمر هذا التدبير عبر إشراك جميع الفاعلين من أجل ملائمة كل مشروع لإنتظارات ومتطلبات الساكنة المحلية. فالحكامة كما يقول الأستاذ محمد اليعقوبي مسؤولية مشتركة تتقاسمها كل المستويات لأن الأساس لا يكمن في معرفة الطريقة التي سيدبر بها كل واحد مشاكل إختصاصاته بمعزل عن الآخرين ولكن المهم هو معرفة الطريقة التي تساعد مختلف المستويات كل واحد بوسائله في تدبير التحديات المشتركة، فالدول التي نجحت في قيادة التنمية الإقتصادية هي التي تتوفر على القدرة والكفاءة في تنظيم وتعبئة كل الفاعلين حول مشروع مشترك وهو ما ينطبق على المستوى الترابي أيضا حيث أن لا أحد يمكن أن يعترض على مشروعية رئيس مجلس جماعة ترابية إذا أراد أن يوحد مجموع الفاعلين حول مشاريع مشتركة تهدف إلى تحقيق منفعة عامة³ من جهة أخرى فإنه لا بد من الإنفتاح على المؤسسات المالية العامة و الخاصة التي تكون لها مردودية مالية وإقتصادية في الأمد المتوسط أو البعيد، لهذا ينبغي التفكير في الأسلوب الأنجح لبلورة نوع من الشراكة بين الجماعات الترابية والمؤسسات المالية في مجال تمويل البرامج التنموية والتجهيزات، و إيجاد وسيلة فعالة تمكن من إشراك جميع الفاعلين من مؤسسات مالية عامة أو خاصة في تمويل المشاريع التنموية⁴ بطريقة مرنة وذات تأثير إيجابي في المستقبل على مالية الجماعات الترابية لأن الحصول على تمويل لمشروع ما، من طرف الجماعة الترابية يجب أن لا يؤدي إلى إرهابها بفوائد مالية ناتجة عن القرض المالي الذي حصلت عليه وإنما لابد من تعميم نظام القروض بلا فوائد لتحقيق نوع من العقلنة في التدبير المالي الترابي.

من جهة أخرى لابد من توفير البيئة الملائمة لتشجيع الشراكة مع مختلف الفاعلين سواء من حيث السياسات العمومية المعتمدة أو على مستوى النظام الضريبي المفروض أو على مستوى إحترام التعهدات والإلتزامات الملقاة على عاتق السلطات العمومية المتعاقدة مع الشركاء الخواص وذلك فضلا عن الإستقرار الإقتصادي المطلوب لتشجيع الشراكة في المشاريع التنموية المعقدة والتي تحتاج إلى خبرات عالية وتكنولوجيات كبيرة وتمويلات ضخمة، كما يجب منح الشراكة مع الجماعة الترابية مجموعة من التسهيلات والإميازات التي تجعله مرنا وسهلا ومشجع للشركاء تحقيقا للمنفعة العامة للساكنة، وجعله شكل من أشكال الربح للشركاء الخواص، وبلورة نظام وقواعد إقتصادية متينة، خاصة

¹ أمال بلشقر، مرجع سابق، ص 181.

² الرباح رشيد، التدبير المالي للجماعات المحلية بالمغرب، الصعوبات والمقومات، رسالة لنيل دبلوم الماستر، في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2008-2009 ص 182

³ نور الدين الكنان، التدبير الجماعي بين القانون ومتطلبات الحكامة الجيدة، الجماعة الحضرية تمارة نموذجاً، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، سلا، السنة الجامعية 2008-2009 ص 182.

⁴ مصطفى بلكوزي، التدبير المالي المحلي في ظل الإصلاح والحكامة الجيدة، الجماعة الحضرية تمارة نموذجاً، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2007-2008 ص 127.

وأن الجماعات الترابية يمكن أن تحقق الشراكة مع شركات دولية، وهوما يوفر إستفادة هذه الجماعات الترابية من رساميل كبيرة وتحريك الدورة الإقتصادية الترابية وتجهيز البنيات التحتية مما يستلزم من الجماعات الترابية وضع سياسات وأنظمة واضحة للمشاريع التي يمكن أن تكون موضوع شراكة وتلك التي تنجزها بنفسها نظرا لطبيعتها وخصوصيتها¹، وهكذا تظهر لنا أهميه تفعيل الشراكة إذ فضلا عن أنها تحل مشكل التمويل بالنسبة للجماعات الترابية، فإنها كذلك آلية لتوظيف الأساليب التديرية الحديثة وإعتماد كفاءات عالية في أداء الخدمة وهو ما يؤدي إلى الوصول إلى تدبير العمومي ترابي حديث يحقق التنمية الترابية.

الفقرة الثانية: دور الشراكة في تجويد تدبير المرفق العمومي الترابي

لا يمكن للجماعات الترابية أن تحقق أهدافها التنموية إلا بالإعتماد على تقنيات وآليات جديدة في تدبير الشأن العام، واليوم هناك توجه عالمي نحو نظم مستحدثة في مجال التسيير و التدبير، وهو ما جعل الجماعات الترابية تعتمد على شركاء آخرين في عملية التنمية بشكل كبير في الآونة الأخيرة، ولعل هذه الخطوة سيكون لها دور فعال على مستوى تجويد تدبير المرفق العمومي تبرزها يمكن إبرازها على النحو التالي²:

- ✓ توزيع المخاطر الناجمة عن إقامة هذه المشاريع بين أكثر من طرف هم أطراف الشراكة.
- ✓ الإستفادة من رؤوس الأموال التي تتوافر لدى القطاع الخاص وما يمتلكه من خبرات ومعارف في إدارة المشاريع التي يعد عنصر الوقت فيها حاسما وتقليل المدد الزمنية اللازمة لتنفيذها وبالتالي تحسين موقف الإدارة العامة.
- ✓ الحد من الإنفاق الحكومي، من خلال إسناد المشروعات التي تحتاج إلى رؤوس أموال وإستثمارات ضخمة إلى القطاع الخاص، الذي يتميز بالكفاءة الإدارية والقدرة على التجاوب مع متطلبات السوق، وسرعة التكيف مع مؤشرات السوق، ولاسيما في مجال الشأن العام الترابي، ومن ثم توفير التمويل اللازم لبعض المشاريع التنموية التي لايمكن للجماعة الترابية الإستجابة لها لوحدها.
- ✓ إن ترتيبات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، تحقق نتائج أفضل مما يستطيع أن يحققه كل فريق على حدة، من خلال تأثير الشركاء على أهداف وقيم بعضهم البعض، عن طريق التفاوض والتوصل إلى معايير عمل أفضل، ومن ناحية أخرى سيكون هناك مجال لتوسيع الموارد المالية، نتيجة تعاون الأطراف فيما بينها.
- ✓ تعزيز مبادئ الإصلاح والمسائلة في كيفية إدارة الموارد.
- ✓ تبني مناهج عمل أكثر إستراتيجية من قبل الشركاء، ممثلا في تقديم أفكار إستراتيجية أفضل، ومنهج تنسيقي أفضل، وصياغة وتنفيذ أفضل.
- ✓ تأكيد البعد الإقتصادي، وإعطاؤه اهتماما أوسع في السياسات ذات العلاقة وإدارة المشاريع، على أسس إقتصادية، مما يحقق المكاسب الإجتماعية والإقتصادية، وخاصة إذا ما تم اختيار المشاريع بعناية لتحقيق عائد أعلى، وليستفيد منها أكبر عدد من المرتفقين.
- ✓ التوصل إلى الحلول المرنة، حيث يسهل الشريك المحلي مواءمة البرامج التي تشملها السياسات العمومية المحلية لغرض حل المشاكل المطروحة على المستوى الترابي.

¹ رشيد الرياح، مرجع سابق، ص 129.

² - هشام مصطفى محمد سالم الجمل، الشراكة بين القطاع العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة، مجلة كلية الشريعة والقانون، طنطا، جامعة الأزهر، العدد الحادي والثلاثون، الجزء الرابع، ص 809

المطلب الثاني: التعاقد في تدبير المرافق العمومية الترابية

يكتسي تدبير المرافق العمومية من طرف الجماعات الترابية أهمية قصوى في مجال تحقيق التنمية الرامية إلى تلبية الحاجات الأساسية للسكان في شتى المجالات الإدارية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية، وذلك عن طريق الخدمات والتجهيزات الأساسية التي تقدمها.

وبالتالي فأينما حلت سياسات عمومية ترابية إلا وحلت معها مرافق عمومية ترابية، وأينما إتجهت أهداف الجماعات الترابية إلا واتجهت معها أهداف المرافق العمومية، ذلك أن هذه الأخيرة هي بمثابة الجهاز المنفذ لبرامج واستراتيجيات الجماعات الترابية، فبدونها تنعدم وتختل النتائج¹.

من هذا المنطلق وأمام تنوع المرافق العمومية الترابية، فقد منح المشرع المغربي للجماعات الترابية حرية إختيار طريقة تدبير مرافقها الترابية، إلا أن هذه الأخيرة عرفت إكراهات ناتجة عن التدبير المباشر لهذه المرافق مما يتطلب الإنفتاح على القطاع الخاص من خلال التعاقد.

الفقرة الأولى: تشخيص وضعية التدبير المباشر للمرفق العمومي الترابي

يعتبر الإستغلال المباشر طريقة كلاسيكية في تسيير المرافق العامة المحلية، برزت بشكل أساسي في المجالات ذات الطابع الإداري مثل الحالة المدنية وتسيير المحاجر البلدية ومرافق الشرطة الإدارية والأسواق...، ومع التطور التاريخي الذي عرفه المرفق العمومي في بعض الدول الأوروبية أصبحت الجماعات الترابية عن طريق أسلوب الإستغلال المباشر تغطي أيضا بعض المرافق ذات الصبغة الصناعية والتجارية².

وبصفة عامة يمكن تعريف أسلوب الإستغلال المباشر بأنه قيام الدولة أو إحدى السلطات الإدارية المحلية، بتدبير المرفق العام بنفسها مباشرة بوسائلها المالية والبشرية، وباستخدام وسائل وإمكانيات القانون العام، مع تحملها للمسؤوليات والمخاطر المترتبة عن تدبير المرفق³.

ومما ينبغي الإشارة إليه في هذا الصدد هو أن أسلوب الاستغلال المباشر للمرافق الإقتصادية المحلية تم الأخذ به منذ القرن الماضي في العديد من الدول كألمانيا وإيطاليا وفرنسا، وذلك نظرا للعديد من الإعتبارات أبرزها توفير أثمان معقولة أو الحصول على موارد مالية، ومما ينبغي الإشارة إليه هو أن هذا التدخل خلف في فرنسا في البداية إستياء لدى التجار الذين تضرروا جراء ذلك، وإعتبروه مساسا بحرية المنافسة وضربة قوية لأهدافهم التجارية، مستندين في ذلك إلى ما يخوله قانون 2.17 الصادر سنة 1791 الخاص بحرية التجارة.

وأمام هذه الوضعية، قام القضاء بوضع ضوابط وقيود على سلطة الجماعات في إنشاء المرافق العمومية الإقتصادية وتدبيرها، وذلك كما يلي⁴:

¹ إلياس إردة، بلال الزروالي، التدبير المفوض لمرفق النقل الحضري بعمال المضيق الفينديق، مجلة التمكين الإجتماعي، العدد 01 مارس 2020، ص 155
² حليلة الهاذف، التدبير العمومي المحلي وإشكالية التحديث، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والإقتصادية

والإجتماعية، أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2011-2012، ص 331

³ مولاي إبراهيم كومغار، المرافق العامة الكبرى، على نهج التحديث، مطبعة عالم المستقبل، الطبعة الأولى، 2009، ص 109

⁴ سعيد الميري، نفس المرجع، ص 171

*يكون إحداث المرافق العمومية المحلية بهدف تحقيق خدمات لمواطني الجماعة وليس بغاية تحقيق أهداف مالية فحسب.

*أن يكون التدخل الإقتصادي للجماعات المحلية مبررا بضعف المبادرة الخاصة في تحقيق خدمة عامة محلية، بحيث تظل هذه الحاجة ملحة رغم قيام الخواص بمحاولة لتلبيةها. وهذا التدخل لا يشكل في حد ذاته مسا بمبدأ حرية المنافسة وإنما إجراء من أجل إحداث التوازن المحلي.

وأمام تدخل القضاء تراجعت فرنسا عن الأخذ بهذه الطريقة المباشرة في التدخل الإقتصادي، إذ بالرغم من الإيجابيات التي يحققها هذا النوع من المرافق فإن تطور الممارسة المحلية أدى إلى تخلي الكثير من الجماعات الترابية عن هذا الأسلوب نظرا للعديد من السلبيات المتمثلة في ضعف الإمكانيات المالية والتقنية لمعظم الجماعات، وغياب الأطر والكفاءات لدى أغلب الجماعات التي من شأنها تولي تسيير المرفق بالإضافة إلى مشاكل تتمظهر لدى العديد من الجماعات على مستوى ضعف المردودية المالية.

ومما ينبغي الإشارة إليه في هذا الصدد هو أن الإستغلال المباشر في فرنسا لا يختلف عن الإستغلال المباشر الموجود في المغرب من حيث عدم توفرهما على الشخصية المعنوية والإستقلال المالي. لكن بهدف جعله أكثر فاعلية جاء مرسوم 1926 لمنح الإستقلال المالي حيث جعل ميزانية الإستغلال المباشر مستقلة عن الميزانية الجماعية لكنها ملحقة بها ويصوت عليها مجلس معين للإستغلال Lecenseil d'exploitation. ولا يتوفر هذا الأخيرة على إختصاصات تداولية إلا في الأمور القانونية المحددة من طرف النظام الداخلي.¹

وبالرجوع إلى القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية، لم ينص المشرع المغربي على أسلوب الاستغلال المباشر بشكل صريح، ما عدا بعض المقتضيات القانونية التي نصت على صلاحيات مجالس الجهات، وكذا مجالس العمالات والأقاليم ومجالس الجماعات، في إحداث المرافق العمومية التابعة لها، وتحدد طرق تدبيرها طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل،² وهو بذلك يكون قد ترك المجال مفتوح أمام الجماعات الترابية لإختيار الطريقة الأنسب التي تتماشى مع الخصوصية المحلية لكل مرفق عام محلي، وهو ما جعل مجموعة من الجماعات الترابية بالمغرب تتبنى أسلوب الإستغلال المباشر في تدبير المرافق العمومية المحلية وهو ما أدى إلى مجموعة من المشاكل التي ينتج عنها إضعاف قدرة الجماعات الترابية وتجعلها تتخبط في إكراهات عديدة خاصة على المستوى المالي وذلك نتيجة تكريس هذا الأسلوب الكلاسيكي في التدبير والذي لا يتماشى ومتطلبات التنمية الترابية المنشودة ببلادنا، ومن الأمثلة العملية على أسلوب الإستغلال المباشر، جماعة أيت ملول، حيث يتم تدبير مرفق النفايات بالمدينة، في جزء منه عن طريق أسلوب الاستغلال المباشر، وذلك من خلال تدبير هذا المرفق العمومي الجماعي عن طريق مواردها المالية وباستخدام الموظفين والمستخدمين الجماعيين، حيث قامت جماعة أيت ملول على تبني هذا الإتجاه في التعامل مع النفايات المنزلية بالمدينة عن طريق توفير وسائل النقل المتمثلة في الشاحنات وكذا توفير عدد من العمال الذين يعهد إليهم بمهمة تجميع النفايات وإفراغها في المطرح الخاص بها. إلا أن الواقع يظهر مجموعة من السلبيات التي تحد من نجاعة وفعالية هذا المرفق

¹ - حليلة الهاذف، نفس المرجع ص 333

² - انظر المواد التالية:

- المادة 97، من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات

- المادة 92 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم

- المادة: 92 من القانون التنظيمي رقم 11.14 المتعلق بالجماعات

العمومي، من أبرزها النمو الذي أصبحت تعرفه المدينة سواء من حيث البنيات التحتية حيث تعتبر مدينة أيت ملول ثاني أكبر مدينة على صعيد أكادير الكبير والتي يتجاوز طول شوارعها 107 كيلومتر، كما تأتي الجماعة في المرتبة الثانية من حيث كمية النفايات المطروحة بأزيد من 40000 طن سنويا و 140 طن يوميا من النفايات المنزلية فقط، حيث يتم نقلها إلى المطرح العمومي "تمالست بالدراكة". وهو مايكلف الجماعة قيمة مالية تؤذيها لفائدة المطرح العمومي والتي تصل إلى أزيد من 5 مليون درهم سنويا وهو مبلغ كبير¹، مما يجعل الجماعة تتحمل عبء كبير سواء لوجيستيكيًا، و تقنيا، وكذلك ماليا، فضخامة النفايات من جهة وتزايد عدد السكان والبنيات التحتية من جهة أخرى يجعل الجماعة عاجزة على تدبير هذا المرفق عن طريق الإستغلال المباشر، و خير مثال على ذلك هو المشكل الذي تعرفه المدينة منذ سنوات والمستمر إلى يومنا هذا والمتمثل في إنتشار النفايات بشكل عشوائي في جميع أرجاء المدينة فضلا عن إنتشار بعض المطارح العشوائية والنقط السوداء في الضواحي، هذا بالإضافة إلى عدم قدرة جماعة أيت ملول على ضبط المجال الجغرافي وتغطيته بالكامل وذلك نتيجة شساعة المساحة التي تعرفها المدينة ككل، والتي لا يمكن إحتوائها من طرف الجماعة لوحدها خاصة وأنها لازالت تستعمل أسلوب كلاسيكي في جمع النفايات يتمثل في وضع حاويات بالقرب من التجمعات السكنية والأسواق العمومية، لتقوم بعد مضي 24 ساعة على جمعها في الشاحنات ثم بعد ذلك إفراغها في مطرح "تمالست بالدراكة" وهو ما يجعلنا أمام عملية روتينية تنتج عنها سلبيات عديدة نلامسها على أرض الواقع من خلال الإطلاع على وضعية النفايات بالمدينة، حيث تملأ النفايات الطريق وتتبعثر لتصبح بعد ذلك خطرا بيئيا على المجتمع بالإضافة إلى إنتشار بعض السلوكيات التي تجعل من هذه الطريقة سلبية وغير فعالة وهي المتعلقة ببعض الخروقات القانونية من طرف المواطنين حيث تسجل جماعة أيت ملول العديد من الحالات التي يتم فيها حرق تلك الحاويات من طرف أشخاص مجهولين مما يجعل منها مصدر خطورة بيئية على الساكنة.

هذا بالإضافة إلى أن تحمل الجماعة لتكاليف تدبير هذا المرفق العمومي لوحدها يؤثر سلبا على مالية الجماعة، وذلك نتيجة تحملها للأعباء المالية الضخمة التي يتطلبها تدبير مرفق النفايات، من وسائل للنقل مثل الشاحنات بالإضافة للمعدات والحاويات التي كما سبق وشرحنا أنها تتطلب التجديد مما يثقل كاهل الجماعة نتيجة الموارد المالية اللازمة لتغطية كافة النفقات، حيث أن آخر إحصاء تبين من خلاله أن الجماعة كما سبق ووضحنا ذلك تتحمل خمسة ملايين درهم سنويا بمعدل 300 درهم للطن الواحد تحتسب فيه جميع المصاريف والنفقات، وهو مايكلف الجماعة موارد مالية مهمة الشيء الذي يتطلب البحث عن وسائل حديثة على مستوى تدبير هذا المرفق العمومي لتجاوز كافة الإكراهات التي تنتج عن أسلوب الإستغلال المباشر بإعتباره أسلوب وطريقة كلاسيكية أصبحت متجاوزة كما سبق وبيننا ذلك.

الفقرة الثانية: عقود تدبير المرفق العمومي الترابي

• الإمتياز:

يقصد بأسلوب الإمتياز أو الإلتزام في تدبير المرافق العامة، أن تعهد الإدارة مانحة الإمتياز، بموجب عقد إداري إلى أحد الأفراد الخواص أو أحد الأشخاص المعنوية الخاصة أو العامة، بتدبير مرفق عام غالبا ما يكون تجاريا أو صناعيا خلال مدة محددة، على نفقته ولحسابه وتحت مسؤوليته، مقابل تقاضي رسوم من المنتفعين من خدمات المرفق.

وهكذا تتمكن الإدارة عبر إبرام عقود الإمتياز أو الإلتزام، من ترك المبادرة للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين قصد تحمل مسؤولية تدبير المرافق العامة ذات الطبيعة الإقتصادية بأموالهم وعمالهم على أن تكون الأرباح المحققة في

المرفق لحسابهم، مع إحتفاظ الإدارة مانحة الإمتياز بحقها في مراقبة مدى إلتزام الخواص بالأداء الجيد للأنشطة المرفقية وبشكل منتظم ومستمر، مادام أن تلك الأنشطة تستهدف بالدرجة الأولى تحقيق المنفعة العامة، مما يجعل أيضا هؤلاء الخواص يستفيدون من بعض إمتيازات السلطة العامة كشغل الملك العام أو نزع الملكية لأجل المنفعة العامة.¹

أما بالنسبة للطبيعة القانونية للإمتياز، فهناك تيار ألماني إيطالي يرى أن الإمتياز هو أمر إنفرادي صادر عن الإدارة ويدخل حيز التنفيذ عندما يوافق الملتزم على شروط إتفاق. غير أنه تم العدول عن هذا الإتجاه في بداية القرن العشرين حيث اعتبر أن عقد الإمتياز هو عقد يخضع لأحكام القانون الخاص دون إعتبار للأشخاص المتعاقدين مما يتفق ومضمون العقد الذي هو في الأصل تعهد صادر عن فرد أو شركة خاصة لإستغلال نشاط مرفق عام وإستفادة من مردوديته.

وهكذا اعتبر الإمتياز عقد مدني بمقتضاه تفوض الإدارة لصاحب الإمتياز مسؤولية تسيير مرفق عام قصد تحقيق ربح من وراء الرسوم التي يتقاضاها من المستفيدين من خدماته. وعليه فإنه يخضع لأحكام القانون الخاص، غير أن هذا الخيار عرف إنتقادات وتم العدول عنه، حيث يعتبر الإتجاه الحديث أن عقد الامتياز يتصف بطبيعة مزدوجة تنظيمية وتعاقدية أي أن الإمتياز عمل قانوني مركب، له طبيعة مختلطة تنظيمية وتعاقدية.²

ويترتب على ذلك أن عقد الإمتياز يتضمن نوعين من الشروط³:

1. شروط تعاقدية:

وهي شروط تهم بالأساس العلاقة بين السلطة صاحبة الإمتياز والملتزم ولا تهم المنتفعين وتشمل الأعباء المالية المتبادلة بين الإدارة والملتزم ومدة الإلتزام وكيفية إسترجاعه وكذا المزايا المالية الأخرى التي يستحقها الملتزم، وليس من حق الملتزم أو حتى الإدارة تعديل مقتضيات النصوص التعاقدية إلا بالتراضي بين الطرفين.

2. شروط تنظيمية:

وهي تتعلق بقواعد وشروط تنظيم المرفق العام وتسييره وهذه النصوص أو الشروط لا يقتصر أثرها على الملتزم ومانح الإلتزام (الإدارة) فقط، بل إنها تبين كيفية تقديم الخدمة للمنتفعين وتحديد الرسوم التي يجب تحصيلها وشروط الإنتفاع بالخدمة التي يقدمها المرفق... إلخ، وعادة ما تتمتع الإدارة بحق تعديل هذه الشروط بإرادتها المنفردة دون موافقة الملتزم.

وعلى العموم فإن الإمتياز يبقى إحدى الصيغ القانونية التي تسمح بتخفيف حمولات الجماعات الترابية وغيرها من الهيئات العمومية، وإشراك الرساميل الوطنية أو المحلية والأجنبية في تدبير المرافق العمومية الحيوية لقطاعات مختلفة مثل الماء والكهرباء والتطهير والنقل الحضري...، غير أنه في مقابل ذلك لا يجب أن يفهم أنه تعويض بصفة مطلقة لدور الجماعة الترابية، بل الأمر يتعلق بعمل تكاملي وإندماج بين مجهودات القطاع العام والقطاع الخاص من أجل تحقيق منفعة عامة.⁴

¹ - مولاي إبراهيم كومغار، مرجع سابق، ص 139

² - سعيد المبري، مرجع سابق، ص 251

³ - نورالدين الكناني، مرجع سابق، ص 130

⁴ - حليلة الهادف، مرجع سابق، ص 356

• شركة الإقتصاد المختلط:

تمثل شركات الإقتصاد المختلط نوعا من أنواع المقاولات العامة، تركز على إكتتاب السلطات العامة (الدولة، الجماعات الترابية، المؤسسات العامة)، إلى جانب الخواص في رأسمالها، لتدبير مرفق عام يكتسي طبيعة إقتصادية صناعية أو تجارية يتم اللجوء إليها للإسراع بالتنمية الإقتصادية، من خلال الإستفادة من التمويل المشترك للقطاعين العام والخاص، كما أنها تعد من البدائل الفاعلة في تدبير بعض القطاعات الإقتصادية الخاصة وإنقاذها من فشلها المالي، عبر المساهمة في رأسمالها، فهي أسلوب يجمع بين مزايا الإدارة المباشرة (لفهم أسلوب الإدارة المباشرة أنظر القسم الأول) ومزايا الإمتياز في تدبير المرافق العامة¹.

وللإشارة فإن هذا النوع من الشركات يخضع للقانون التجاري وما يترتب عن ذلك من القيد في السجل التجاري ومسك الدفاتر التجارية والخضوع للضريبة على الأرباح وإختصاص القانون التجاري فيما يخص المنازعات الناشئة عن مزاوله نشاطها، لكن دون الخروج عن المبادئ الأساسية والعامة التي تحكم سير المرافق العمومية.

ويمكن أن تتأسس الشركات ذات الإقتصاد المختلط بين الجماعات والخواص فقط، أو بين الجماعات والدولة والمؤسسات العمومية والخواص، وفي كل الحالات يتعين على الجماعات الترابية الراغبة في إنشاء أو المساهمة في تلك الشركات موافاة المصالح المركزية، وتنوع أشكال المساهمة من طرف الجماعة الترابية إما بتقديم حصص مالية أو شراء أسهم من رأسمال الشركة أو تقديم عقارات وفي هذه الحالة الأخيرة يتعين على مديرية الممتلكات بوزارة الداخلية دراسة الملف للتأكد من ملكية الجماعة الترابية للعقار وأنه خال من النزاع وكذا تحديد قيمته من طرف اللجنة الإدارية للتقييم، مع دراسة الجوانب المالية والتقنية ومشروع القانون الأساسي للشركة، قبل إخضاع الملف للمصادقة².

• عقد التدبير المفوض:

لقد أعطيت للتدبير المفوض تعريفات متعددة من لدن الفقه المغربي، حيث عرفه بعض الفقهاء بأنه "عقد إداري تعهد السلطة المفوضة Autorité Délégante للمفوض له Délégataire داخل المجال الترابي المحدد في مدار التفويض بإستغلال وتدبير المرفق العام الصناعي والتجاري المحلي لمدة محددة تنتهي بإنقضاء مدة العقد، وعرفه البعض الآخر من الفقهاء بأنه "كل تدبير لمرفق عام بواسطة شخص معنوي خاص، وغالبا ما يوكل تفويض تدبير المرافق العامة، للخواص" وهناك من الفقهاء من اعتبر "أن التدبير المفوض يعد طريقة جديدة من الطرق المعتمدة لتسيير المرافق العامة تعتمد على إشراك القطاع الخاص في مجال التدبير، قصد توفير الأهداف المتوخاة من التنمية، ولا يختلف عن عقد الإمتياز، إذ يخضع لأغلب القواعد المطبقة عليه، ولا يختلف عنه إلا في المدة الزمنية التي تكون طويلة في عقد الإمتياز، كما أن الملتزم يتعهد بتوفير الأموال والمستخدمين، بينما في التدبير المفوض، تبقى التجهيزات في ملكية الإدارة"³.

وقد خصص المشرع المغربي لعقد التدبير المفوض إطارا قانونيا خاصا يتمثل في القانون 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة⁴.

¹ - مولاي ابراهيم كومغار، مرجع سابق، ص 175-176

² - سعيد الميري، مرجع سابق، ص 220-221.

³ - مولاي ابراهيم كومغار، مرجع سابق، ص 159-160

⁴ - ظهير شريف رقم 1.06.15 صادر في 15 من محرم 1427 (14 فبراير 2006) بتنفيذ القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة، منشور في الجريدة الرسمية، عدد 5404 بتاريخ 16/03/2006، ص 744

• النظام القانوني للتدبير المفوض:

بالرجوع إلى المادة الثانية من القانون 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض فقد عرف المشرع التدبير المفوض بأنه عقد يفوض بموجبه شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى "المفوض" لمدة محددة، تدبير مرفق عام يتولى مسؤوليته إلى شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص يسمى "المفوض إليه" يخول له حق تحصيل أجرة من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التدبير المذكور أو هما معا.

ويمكن ان يتعلق التدبير المفوض كذلك بإنجاز أو تدبير منشأة عمومية أو هما معا تساهم في مزاولة نشاط المرفق العام المفوض.

أما بالنسبة لإختيار المفوض إليه فيتم بعد القيام بدعوة إلى المنافسة قصد ضمان المساواة بين المترشحين وموضوعية معايير الإختيار وشفافية العمليات وعدم التحيز في إتخاذ القرارات، ويجب أن تكون مسطرة إبرام عقد التدبير المفوض موضوع إشهار مسبق، أما بالنسبة للحالات الإستثنائية فيمكن إختيار المفوض إليه مباشرة¹.

من جهة أخرى ولإضفاء نوع من المرونة فإن المشرع أجاز لأي شخص يجيد إستعمال تقنية أو تكنولوجيا من شأنها أن تكون مفيدة في تدبير مرفق عام، أن يقدم بصفة تلقائية ترشيحه مصحوبا بعرض يتضمن دراسة جدوى تقنية وإقتصادية ومالية إلى السلطة المختصة قصد إتخاذ قرار بتفويض تدبير المرفق العام المعني².

أما بالنسبة لمكونات عقد التدبير المفوض فهو يتكون حسب الأسبقية من الإتفاقية ودفتر التحملات والملحقات، ويمكن للحكومة بالإضافة إلى ذلك إعداد عقود نموذجية بشأن التدبير المفوض المبرم من قبل الجماعات المحلية أو هيأتها ويمكنها كذلك تحديد لائحة البنود الإجبارية في العقد وكذا كيفيات المصادقة والتأشير عليه³.

أما بالنسبة لمدة العقد فيجب أن تكون محددة وتأخذ بعين الإعتبار طبيعة الأعمال المطلوبة من المفوض إليه والإستثمار الذي يجب أن ينجزه ولا يمكنها أن تتجاوز المدة العادية لإستهلاك الإنشاءات عندما تكون المنشآت ممولة من قبل المفوض إليه، ولا يمكن تمديد مدة العقد إلا عندما يكون المفوض إليه ملزما من أجل تحسين خدمة المرفق العام أو توسيع نطاقه الجغرافي وبطلب من المفوض بإنجاز أشغال غير واردة في العقد الأولي، من شأنها تغيير الإقتصاد العام للتدبير المفوض ولا يمكن إستهلاكها خلال مدة العقد المتبقية إلا مقابل رفع مفرط في الثمن بشكل جلي⁴.

هذا بالإضافة إلى أن المشرع حدد في هذا القانون مجموعة من المقتضيات المتعلقة بنشر العقد ضمانا للشفافية ووضع نظام محاسبي للأموال، بالإضافة إلى تحديد حقوق وواجبات المفوض والتي تكمن في مراقبة التدبير

¹ - الحالات الاستثنائية منصوص عليها في المادة 6 من القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض على الشكل التالي:

- في حالة الاستعجال قصد ضمان استمرارية المرفق العام

- لأسباب يقتضها الدفاع الوطني أو الأمن العام

- بالنسبة إلى الأنشطة التي يختص باستغلالها حاملوا براءات الاختراع أو بالنسبة إلى الأعمال التي لا يمكن أن يعهد بانجازها إلا إلى مفوض إليه معين

- إذا كان المفوض جماعة محلية وإذا لم يتم تقديم أي عرض أو إذا تم الإعلان عن عدم جدوى الدعوة إلى المنافسة يمكن للمفوض أن يلجأ إلى التفاوض المباشر، وفي هذه الحالة يجب عليه أن يعد تقريرا يبين فيه الأسباب التي أدت إلى اللجوء إلى هذه الطريقة وإلى إختيار المفوض إليه المقترح ويعرض التقرير المذكور على مصادقة سلطة الوصاية على الجماعات المحلية لاتخاذ القرار بشأن التدبير المفوض للمرفق العام المعني.

² - المادة 7 من القانون 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض

³ - المادة 12 من نفس القانون

⁴ - المادة 13 من نفس القانون

المفوض وتتبعه وإلتزام المفوض كذلك بإتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لحسن تنفيذ التدبير المفوض، كما حدد القانون حقوق المفوض إليه وواجباته، هذا بالإضافة إلى عدة مقتضيات قانونية أخرى متنوعة تهم معاينة مخالفات المرتفقين ووضع الملك العام رهن التصرف، والمسؤولية، والمخاطر، والإحتفاظ بمستخدمي التدبير المفوض والتراخيص والتأمينات والعقوبات والتعويضات والمنازعات.¹

وقد عرفت اغلب الجماعات تفويض تدبير المرفق العمومي الترابي إلى القطاع الخاص وذلك في إطار عقود التدبير المفوض والأمثلة هنا كثيرة منها عقد التدبير المفوض المبرم بين جماعة الرياض - أكداً بالرباط مع شركة سيجيديما التابعة لمجموعة بيرزورنو Pizzorno لتدبير مرفق جمع ونقل وإفراغ النفايات بجميع أنواعها وتنظيف الأرصفة والشوارع والأزقة، وتعمل هذه الشركة على تدعيم فرق جمع النفايات وتجهيز مرآب الشاحنات الضاغطة ووضع سلات رمي الأوراق في جميع الشوارع والأزقة، والكنس اليدوي والآلي للشوارع والأزقة والغسل الآلي لبعض الشوارع الرئيسية والثانوية.²

خاتمة:

إن تدبير الشأن العام الترابي لم يعد يقتصر على الجماعة الترابية لوحدها، وإنما أصبح عبارة عن عملية تتداخل فيها كل المكونات بما فيها القطاع الخاص الذي أصبح يشكل في هذا الإطار فاعل أساسي ومساهم في تحقيق التنمية الترابية، من هذا المنطلق وإيماناً بهذه القناعة فقد منحت كل التشريعات القانونية إمكانية الإنفتاح على القطاع الخاص في تدبير الشأن العام الترابي، وخاصة المرافق العمومية نظراً لما تتطلبه من رساميل وإمكانيات بشرية وتقنية مهمة، ولم يخرج المغرب من هذا الإطار حيث منح المشرع المغربي للجماعات الترابية هذه الإمكانية، وذلك رغبة منه في تيسير وتسريع وتيرة التنمية ببلادنا. مما يتطلب من الجماعات الترابية تجاوز منطق التدبير المباشر للمرافق العمومية الترابية والإنفتاح على القطاع الخاص، من خلال تفعيل آلية الشراكة و آلية التعاقد.

لائحة المراجع:

الكتب:

✓ لسان العرب، ابن منظور، باب الشين، المجلد الخامس، طبعة منشورة

✓ مولاي ابراهيم كومغار، المرافق العامة الكبرى، على نهج التحديث، مطبعة عالم المستقبل، الطبعة الأولى، 2009

الأطروحات:

✓ سعيد الميري، التدبير الإقتصادي للجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية السوسية، الرباط، السنة الجامعية 2007-2008

✓ آمال بلشقر، تدبير الجماعات الترابية للمشاريع التنموية بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية الجهوية المندمجة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، سلا، السنة الجامعية 2014-2015

¹ - للاطلاع على التفاصيل الخاصة بكل مقتضى من هذه المقتضيات القانونية راجع القانون 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض

² - مولاي ابراهيم كومغار، مرجع سابق، ص 172-173.

- ✓ حليلة الهاذف، التدبير العمومي المحلي وإشكالية التحديث، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2011-2012

الرسائل:

- ✓ الرياح رشيد، التدبير المالي للجماعات المحلية بالمغرب، الصعوبات والمقومات، رسالة لنيل دبلوم الماستر، في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2008-2009
- ✓ نور الدين الكنان، التدبير الجماعي بين القانون ومتطلبات الحكامة الجيدة، الجماعة الحضرية تمارة نموذجاً، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، سلا، السنة الجامعية 2009-2008.
- ✓ مصطفى بلكوزي، التدبير المالي المحلي في ظل الإصلاح والحكامة الجيدة، الجماعة الحضرية تمارة نموذجاً، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2007-2008.

المقالات:

- ✓ هشام مصطفى محمد سالم الجمل، الشراكة بين القطاع العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة، مجلة كلية الشريعة والقانون، طنطا، جامعة الأزهر، العدد الحادي والثلاثون، الجزء الرابع
- ✓ إلياس إردة، بلال الزروالي، التدبير المفوض لمرفق النقل الحضري بعمال المضيق الفينديق، مجلة التمكين الإجتماعي، العدد 01 مارس 2020

المراجع بالفرنسية:

- ✓ Naoual abhir : droit partique de partenariat public-privé au maroc. Mémoire de desa, université mohamed v, faculté des sciences juridique économique et sociale. Rabat. Agadir 2005.
- ✓ Bouzkri fettach, le portouariat publec-privé, mémoire de fin d'étude du cycle supérieur, en gestion adminicratif, école nationalé d'administration 2002-2004.

تمظهرات الزعامة الحزبية المغربية

Manifestations of Moroccan party leadership

حياة البريقاع

باحثة بسلك الدكتوراه- كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- السويسي- جامعة محمد الخامس- الرباط-
المغرب

ملخص:

تتناول هذه الدراسة تمظهرات الزعامة الحزبية المغربية من خلال الوقوف عند المدة التي يقضيها الزعيم على رأس حزبه أو ما يسمى بخلود الزعامات، ثم تجليات قوة نفوذ الزعيم؛ سواء على مستوى الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها أو على مستوى النفوذ الرمزي.

استمدت شخصية الزعيم حضورها غير المنتهي من الماضي وتغذت من بطولات القائد في مضمار الحركة الوطنية والمتمثلة في الكفاح ضد الاستعمار، ففكرة الزعيم من شدة الارتباط بينها وبين الأحزاب السياسية، أصبحت ظاهرة مأسسة وراسخة في المنظومة الحزبية.

الكلمات المفتاحية:

الزعامة الحزبية، تمظهرات، النفوذ المادي، النفوذ الرمزي، الحل البيولوجي الديمقراطي...

Abstract:

This study deals with the manifestations of Moroccan party leadership by examining the period the leader spends at the head of his party, or the so-called immortality of leaders, and then the manifestations of the leader's influence; Whether at the level of the broad powers he enjoys or at the level of symbolic influence.

The leader's personality derived its endless presence from the past and was nourished by the leader's heroism in the national movement, represented in the struggle against colonialism.

The idea of the leader, due to the strong association between it and the political parties, has become an institutionalized and well-established phenomenon in the party system.

Keywords:

Party leadership, manifestations, financial influence, symbolic influence, the biological democratic dissolution...

المقدمة

الزعامة، ظاهرة تواجدت وما تزال تتواجد في كل المجتمعات، لازمت الحياة البشرية في الماضي كما في الحاضر، وكما ارتبطت الزعامة بالحياة القبلية والحياة العسكرية؛ ارتبطت في الماضي بتنظيمات الزوايا والطرق الصوفية، فكانت تقوم في هياكلها وتنظيماتها- كما هو شأن المؤسسات الحزبية المغربية - على الزعيم، كحمة وسدى التنظيمات الحزبية،

يتمحور حولها التنظيم الصوفي / الطريقي / القبلي. بحيث تتحول أفكار الزعيم وسلوكاته وخصاله وحركاته ورغباته إلى قوالب تحدد سير "التنظيم" وتعاملات مكوناته¹.

فالبنيات العميقة للمجتمع المغربي لم يتم هدمها أو تغييرها كلياً من طرف المستعمر ولا أثناء فترة الاستقلال، لذلك فليس من الغرابة في شيء أن نرى الأحزاب السياسية باعتبارها مؤسسات حديثة وعقلانية تلجأ إلى استعارة علاقات وقيم تنتهي إلى حقل غير حقلها وثقافة غير ثقافتها. وهذا لا يعني أن ظاهرة الزعامة مرتبطة ببنيات المجتمعات التقليدية وهيكلها التأطيرية، بل تعتبر ظاهرة حضور الزعماء ظاهرة مرتبطة بكل أشكال الحياة الاجتماعية²، فالزعامة خاصة من خصائص الحقل السياسي بصفة عامة، عاشتها أحزاب متعددة في مجتمعات مختلفة، بطرق متنوعة، نظراً لاختلاف المرجعيات السوسيو- تاريخية المؤطرة للزعيم³.

وبالرجوع إلى الظاهرة الحزبية المغربية، نجد بأنها تميزت منذ نشوئها، بارتباطها بفكرة الزعيم والتمحور حوله⁴. وأن "الزعامة" في الحزب المغربي كانت وما تزال حجر أساس في تنظيمه، كونها من ركائزه الأساسية، حيث تشكلت هذه الأحزاب ومارست نشاطها السياسي، بقيادة زعيم واحد⁵.

إن البدايات الأولى للزعامة السياسية في المغرب تعود إلى فترة الحماية الفرنسية، وظهور الحركة الوطنية كتيار للمقاومة من أجل استقلال المغرب، التي تكونت من مجموعة من الوطنيين الشباب، الذين تميزوا بحماسهم الشديد وإصرارهم على مقاومة الاستعمار الفرنسي بالرغم من حداثة سنهم. وكان هؤلاء ينقسمون إلى مجموعتين⁶:

1- المجموعة الأولى تلقت تعليماً عربياً إسلامياً في جامعة القرويين أو في مدارس عربية، وكان على رأس هذه المجموعة علال الفاسي الذي حصل على العالمية من جامع القرويين.

2- المجموعة الثانية لها ثقافة غربية، تلقت دراستها في مدارس فرنسية، كان على رأسها محمد الوزاني؛ الحاصل على دبلوم المدرسة الحرة للعلوم السياسية، وأحمد بلافريج الحامل لدبلوم الدراسات العليا بالسوربون.

لقد بدأت ملامح شخصية الزعيم السياسي تظهر في سماء السياسة بالمغرب من الفترة الأولى من ثلاثينيات القرن العشرين، حيث تعرف الناس على شابين يتميزان بنشاط سياسي غير عادي، ويجيدان التواصل بشكل جيد مع العامة؛ نقصد هنا محمد علال الفاسي ومحمد حسن الوزاني؛ اللذين ينتسبان لعائلتين عريقتين، من مدينة فاس حاضنة العلماء والأعيان والأغنياء، يتوفران على مؤهلات علمية وصفات شخصية قوية، مما ساهم في كسب اهتمام الناس ونال احترام الوطنيين الشباب، وبسرعة كبيرة توثقت العلاقة بينهم وبين الجماهير الشعبية، مما جعل كل المؤشرات السياسية تؤهلهم لحمل مشعل الزعامة السياسية⁷.

¹ - محمد أديب السلاوي، الأحزاب السياسية المغربية 1934-2014، الطبعة الأولى، مطابع الرباط نت المغرب، مؤسسة محمد أديب السلاوي للفكر المسرحي "أبحاث 2015"، ص 115.

² - المصطفى كداي، ظاهرة الانشقاقات الحزبية في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، وحدة علم السياسة والقانون الدستوري، جامعة محمد الخامس-أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، السنة الجامعية 2005-2006، ص 363.

³ - نور الدين الزاهي، الزاوية والحزب، الإسلام والسياسة في المجتمع المغربي، الطبعة الثالثة، أفريقيا الشرق 2011، ص 233.

⁴ - محمد شقير، الديمقراطية الحزبية في المغرب بين الزعامة السياسية والتكرس القانوني، أفريقيا الشرق 2003، ص 117.

⁵ - محمد أديب السلاوي، الأحزاب السياسية المغربية... مرجع سابق، ص 115.

⁶ - سعيد بحير، الزعيم السياسي والتطور الديمقراطي في المغرب الحديث، دراسة نفسية سياسية للزعيمين السياسيين: محمد علال الفاسي و محمد حسن الوزاني، الطبعة الأولى، طوب بريس، يناير 2014، ص 95.

⁷ - نفس المرجع، ص 95.

بدأ الظهور الفعلي للزعيم السياسي في صيف سنة 1930 حينما عاد محمد الوزاني من فرنسا، بعد إتمام دراسته العليا، وأصبح عضوا نشطا في الحركة الوطنية، يقوم باتصالات مع مجموعة الشباب المغربي، كان علال الفاسي أحد عناصرهم الرئيسية¹.

وبتتبع مسار الحياة الحزبية المغربية يظهر أن هؤلاء "الرجالات" أو الزعماء هم، في غالب الأحيان الأمناء العامون للتنظيمات السياسية.

- أهمية الموضوع:

تتجلى أهمية موضوع الدراسة كونه سيحاول إبراز تمظهرات الزعامة الحزبية المغربية من خلال محاولة تفكيك الارتباط الذي يجمع الحزب السياسي بأمينه العام والوقوف عند ثقل المهام التي يقوم بها سواء على المستوى القانوني أو على مستوى ما كرسته الممارسة.

- إشكالية البحث:

فيما يتعلق بالإشكالية الأساسية التي يطرحها الموضوع تتجلى في دراسة تجليات تمظهرات الزعامة الحزبية المغربية من خلال الوقوف عند الكيفية التي يظهر بها الارتباط بين الحزب وأمينه العام؟.

وهذه الإشكالية تتفرع عنها العديد من الاستفهامات من قبيل:

- كيفية وصول الأمين العام لهذا المنصب؟

- ما هي المدة التي يقضها في قيادة الحزب السياسي؟

- فيما تتجلى قوة نفوذ الزعيم؟

- منهج البحث:

لمحاولة الإحاطة بالإشكالات التي تطرحها دراسة تمظهرات الزعامة الحزبية المغربية، حاولنا الاستعانة بالمنهج التاريخي و اعتماد المقترّب التحليلي الوظيفي والمؤسسي، كلما تطلب الأمر ذلك. فالمنهج التاريخي يساعدنا على التأصيل التاريخي للموضوع، فكل ظاهرة وجدورها، كون التاريخ وسيلة لفهم الحاضر، أما المقترّب التحليلي يتيح لنا إمكانية تحليل الأسباب التي كانت وراء ظاهرة معينة، أما المقترّب الوظيفي، يوظف للكشف عن الوظائف التي تضطلع بها الأنساق الفرعية في إطار النسق السياسي ككل.

- خطة البحث:

بناء على الإشكالية والأسئلة المتفرعة عنها فإن دراستنا للموضوع تستدعي تقسيمه إلى مطلبين:

فتمظهرات الزعامة الحزبية تتمثل في طول مدة الزعيم (المطلب الأول) أو ما يسمى بخلود الزعامات حتى يتدخل الحل الديمقراطي البيولوجي "الموت" وفي قوة نفوذ الزعيم (المطلب الثاني)، سواء على مستوى الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها أو على مستوى النفوذ الرمزي.

¹ - نفس المرجع، ص 96.

المطلب الأول: طول مدة الزعيم

على هذا المستوى تكاد تكون القاعدة العامة هي أن الأمناء العامون للأحزاب يظلون كذلك حتى الموت، لتصبح هذه الأخيرة، هي الحل الوحيد لتجديد الديمقراطية الحزبية¹.

سيتم تناول هذا المطلب من خلال فقرتين: الفقرة الأولى والمعنونة ب الزعيم لا ينتخب، والفقرة الثانية: الزعيم لا يغير.

الفقرة الأولى: الزعيم لا ينتخب

من خلال تتبع مسار الحياة الحزبية المغربية تكشف تجارب الأحزاب السياسية آليات وميكانيزمات للوصول إلى الأمانة العامة؛ بحيث تختلف هذه الأخيرة من حزب لآخر، يمكن حصرها في ثلاثة:

التعيين الملكي: ينطبق هذا الأمر، بصفة خاصة، على الأحزاب التي ظلت تنعت بأنها أحزابا إدارية وفي هذا الإطار تؤكد أكثر من شهادة لأطر وقياديين بحزب التجمع الوطني للأحرار أن هذا الأخير جرى تأسيسه داخل القصر الملكي وكان الملك الراحل هو من اختار له اسم الحزب واسم رئيسه². لقد كان هذا النوع من التعيين، ممارسة معروفة على عهد الملك الراحل الحسن الثاني.

التعيين بالوصية: يعني أنه في بعض الأحزاب يتم التعيين للأمين العام الخلف من طرف الأمين العام السابق الذي يقدم الإشارات الصريحة أو الضمنية عن رغبته في شخص بعينه لتعيينه في هذه المهمة ويحدث هذا عندما يشعر بأن أجله اقترب إما لكبر السن أو لظروف صحية³، يشير إلى هذا قيادي سابق بحزب الإتحاد الدستوري حين يقول: "لم يجد ما تبقى من المكتب السياسي صعوبة تذكر في إيجاد خلف لأول أمين عام للحزب، والذي دامت ولايته من 10 ماي 1998 إلى 19 يناير 2001، كان يقصد "عبد اللطيف السملالي"⁴.

التعيين الحزبي: يتخذ التعيين أشكال عدة. فقد يكون مباشرا من طرف المؤتمر، حيث يقوم هذا الأخير أي المؤتمر بالتصفيق على الأمين العام، الذي قدم للمؤتمر من طرف أحد قياديين الحزب أو قياديه كمرشح وحيد؛ وهذا عادة ما يحصل داخل حزب الاستقلال، وحصل مع الأمين العام السابق علال الفاسي، وداخل الحركة الشعبية، عندما كانت لا تزال منقسمة إلى ثلاثة أحزاب (الحركة الشعبية، الحركة الوطنية الشعبية والاتحاد الديمقراطي) أو حين أصبحت موحدة تحت اسم واحد هو الذي عرفت به منذ تأسيسها في منتصف الخمسينيات⁵.

كما قد يكون من طرف جهاز أضييق عددا، كاللجنة المركزية أو المجلس الوطني، حسب اختلاف التسميات من حزب لآخر، بل حتى من طرف المكتب السياسي. مع فارق وهو أن الأجهزة التي تعين الأمين العام في بعض الأحزاب تكون منتخبة بالاقتراع السري بينما تكون معينة في أحزاب أخرى⁶.

¹ - أحمد بوز، الأمين العام في الحياة الحزبية المغربية، مجلة فكر ونقد، عدد 92-2007، ص 5.

² - أحمد بوز، الأحزاب المغربية ورهان الانتقال نحو الديمقراطية، المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، العدد 1 الجزء الأول 2011، ص 49.

³ - نفس المرجع، ص 51.

⁴ - نفس المرجع، ص 51.

⁵ - أحمد بوز، الأمين العام في الحياة الحزبية المغربية، مرجع سابق.

⁶ - أحمد بوز، الأحزاب المغربية ورهان الانتقال الديمقراطي، مرجع سابق، ص 52.

فقاعدة الأمن العام غير المنتخب سرعان ما بدأت تعرف في السنوات الأخيرة، بعض الاستثناءات، التي أقدمت عليها بعض الأحزاب المغربية كحزب العدالة والتنمية عقب انتخاب عبد الإله بنكيران أميناً عاماً للحزب خلال المؤتمر الوطني السادس للحزب خلال شهر يوليوز 2008، خلفاً لسعد الدين العثماني¹.

الفقرة الثانية: الزعيم لا يغير

ظل الشكل المؤسسي في جل الأحزاب السياسية المغربية يتمحور حول الزعيم، ما يعني استنساخ تقاليد القبيلة والزوايا داخل مؤسسة الحزب، إذ لا يتنحى الزعيم من موقعه إلا بالوفاة.

ومن خلال استقراء مسار القيادات الحزبية بالمغرب منذ الاستقلال حتى الوقت الراهن، نجد خلود الزعماء الحزبيين في مناصبهم، والوفاء الإمكانية الوحيدة التي تجعل الزعيم السياسي يفقد مركزه، والحل الديمقراطي الوحيد لإمكان تجديد الديمقراطية الحزبية². وهذا الخلود وعدم تناوب الأجيال يمكن من استخلاص أن المشروع التاريخي تغلب على المشروع العقلانية، حيث تستند المشروع التاريخي إلى أسطورة سياسية تشكل العمود الفكري لإيديولوجيا الحزب، المقاومة ضد الاستعمار. ثم هيمنة النظام الأبوي في المجال السياسي يعيد إنتاج نفسه عبر التنظيمات السياسية بتراتبها وسلطتها وقيمها.

إن النظر إلى مسألة المشروع التاريخي التي يركز عليها بقاء الزعماء في مراكزهم، رغماً على الأحداث والمتغيرات والشعارات التي يرفعونها حول التناوب والديمقراطية والتغيير، نجدها تستمد نفسها من مرجعتين³:

تتمثل الأولى في مشاركة بعضهم في النضال السياسي خلال عهد الحماية (علال الفاسي؛ محمد حسن الوزاني؛ عبد الكريم الخطيب؛ محمد بن سعيد آيت يدير؛ عبد الرحيم بوعبيد؛ عبد الرحمان اليوسفي)؛ وهو ما أعطى لهذه المشروع امتداد داخل الجسم الحزبي، وفي العمل الإيديولوجي.

بينما تتعلق الثانية، بعملية التأسيس التي قام بها بعضهم الآخر في عهد الاستقلال، من خلال وضع لبنات الحزب القانونية والتنظيمية، إضافة إلى المجهودات والتضحيات التي خاضها الزعيم السياسي، من أجل الاعتراف القانوني بتنظيمه ليس من طرف السلطة فقط، بل حتى من طرف القوى والتنظيمات السياسية الأخرى⁴، وعلى سبيل المثال: محجوبي أحرسان؛ أحمد عصمان؛ المعطي بوعبيد؛ أرسلان الجديد) وهو ما أعطى هؤلاء الزعماء مشروعية البقاء والخلود في مراكزهم القيادية⁵.

فعدم التغيير إلا بموته البيولوجي؛ هذا ما يعني أن المؤسسات الحزبية المغربية مازالت أسيرة عقلية الزوايا والمشيخة، فالتجربة الحزبية المغربية التي تمتد على طول وعرض القرن الماضي مدتنا بنموذج وحيد للحزب وللزعيم "الحزب سفينة

¹ - وفاء العفاني، الحكامة الحزبية بالمغرب، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، ماستر الحكامة المحلية، جامعة الحسن الثاني المحمدية- الدار البيضاء، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية، السنة الجامعية 2011-2012، ص 41.

² - محمد سبيلا، للسياسة، بالسياسة في التشريع السياسي، إفريقيا الشرق 2000، ص 159.

³ - محمد أديب السلاوي: الأحزاب السياسية المغربية 1934-2014، الطبعة الأولى، مؤسسة محمد أديب السلاوي للفكر المسرحي (أبحاث 2015)، 2015، ص 117.

⁴ - محمد شقير: الديمقراطية الحزبية في المغرب بين الزعامة السياسية والتكرس القانوني، إفريقيا الشرق الدار البيضاء طبعة 2003 الصفحة 118-119.

⁵ - محمد أديب السلاوي: الأحزاب السياسية المغربية 1934-2014، مرجع سابق، ص 117.

تحمل على ظهرها المطامح والأفكار والنضالات والزعيم يقود السفينة لوحده، في الاتجاه الذي يريده، ولا أحد من أفراد الطاقم، ولا من ركاب السفينة يستطيع الحلول محله؛ إلا في حالة وفاته¹.

وتكاد تكون القاعدة العامة هي أن الأمناء العامون للأحزاب يظلون كذلك حتى الموت، فإذا ما تتبعنا تاريخ الأحزاب المغربية نجد ثلاثة حالات من الأمناء العامين:

- ❖ أمناء عامون ظلوا في مواقعهم حتى الموت.
- ❖ أمناء عامون خلفوا الأموات ولا يزالون في مواقعهم
- ❖ أمناء عامون ظلوا كذلك منذ تأسيس الأحزاب التي يوجدون على رأسها.

فالنخب القيادية التقليدية تعتمد على استثمار أمجاد الماضي، بحيث تقدم نفسها على أنها الراعية لماضي الحزب والساهرة لثرائه².

ومثالا على هذا نجد الأحزاب المنحدرة من الحركة الوطنية أنها تقدم نفسها كأحزاب حاضنة للتراث النضالي والفكري لهذه الحركة، كونها الوصية على تطبيق تراث الحركة فيما يخص تحقيق التنمية والتطور والديمقراطية³، مما يستمر في تكريس وتحصين الزعامة وتمديدتها ضدا في منطق تجديد النخب وتفعيل التناوب، فأغلب رؤساء الأحزاب وقياديين المكاتب التنفيذية هم من كبار السن.

لقد لعب الموت- القدر البيولوجي- الدور الأول في تغيير قادة الأحزاب السياسية المغربية، والأمثلة على هذا كثيرة، بقي علال الفاسي إما كزعيم لحزب الاستقلال أو كأمين عام له في موقع المسؤولية منذ تأسيس الحزب سنة 1944 إلى غاية وفاته سنة 1974، وعبد الرحيم بوعبيد الكاتب الأول للاتحاد الاشتراكي ظل على رأس الحزب منذ 1975 إلى وفاته سنة 1992، وعلي يعتنه بقي على رأس الحزب بكل تسمياته ولم يترك منصبه كأمين عام لحزب التقدم والاشتراكية منذ الأربعينيات إلى سنة وفاته 1997، نفس الشيء بالنسبة لعبد الرحيم بوعبيد ظل كاتبا أولا لحزب الاتحاد الاشتراكي منذ 1975 إلى وفاته سنة 1992، كذلك بقي أرسلان الجديد كاتبا عاما للحزب منذ انشاققه عن حزب الأحرار سنة 1982 إلى غاية وفاته سنة 1999.

من هنا تميزت الظاهرة الحزبية المغربية منذ نشوئها بارتباطها بفكرة الزعيم والتمحور حوله، حيث شكل الزعيم باستمرار لحة التنظيمات الحزبية بمختلف تلويناتها ومشاربها الفكرية والسياسية، مما أدى إلى مأسسة ظاهرة الزعيم وترسيخها ضمن المنظومة الحزبية المغربية⁴.

المطلب الثاني: قوة نفوذ الزعيم

¹ - نفس المرجع، ص 116.

² - محمد سبيلا، للسياسة، بالسياسة في التشريع السياسي، أفريقيا الشرق 2000، ص 159.

³ - نفس المرجع، ص 159.

⁴ - محمد شقير: الديمقراطية الحزبية في المغرب بين الزعامة السياسية والتكريس القانوني، مرجع سابق، ص 117.

إلى جانب طريقة الوصول لمنصب الأمانة العامة للحزب وطول المدة التي يقضها الأمناء العامون للأحزاب السياسية في مهام الزعامة، فذلك تنضاف إليه كثرة المهام والصلاحيات التي يزاوونها.

وهذا النفوذ نجده إما مكرس بواسطة نصوص القانون وإما كرسته الممارسة السياسية، وارتباطا بهذا سيتم تناول هذا المطلب من خلال فقرتين: الفقرة الأولى: النفوذ الرمزي والفقرة الثانية: النفوذ المادي.

الفقرة الأولى: النفوذ الرمزي

السلطة في المؤسسة الحزبية يمكن أن يكون مصدرها تعبيرا أو تقديرا لتضحية ما، أو اعترافا بكاريزمية القائد أو تعبيرا عن الوسائط الرمزية من مثيل تجسيد الشرعية التاريخية لفرد أو مجموعة أفراد. ومن مثيل طقوسية الأقدمية المحاطة بحكم النضال والتضحية السجى مثلا وهو ما يشكل البنك المركزي الذي لا يقبل في كل الأحوال التواضع بشأنه، وقبول وضع يعاكسه، كالتخلي عن موقع في المسؤولية إلا في حالات نادرة جدا، حيث تعمل الزعامات على استغلال الموروث الجماعي من خلال علاقة الزعيم السياسي وأعضاء الحزب، سمتها الأساسية التقديس.

فالتقديس كسمة مميزة للعلاقة بين العضو والزعيم السياسي، تصل إليها العلاقات التنظيمية داخل حزب الزعيم كضرورة حتمية ويصبح انطلاقا من تلك اللحظة هاجس الزعيم هو صيانة هذه العلاقة وتكريسها. ولأجل تحقيق ذلك يعتمد إلى نفي أي منافسة له بحيث يصبح الزعيم الوحيد، وفي وضعية مماثلة لهذه، تنمحي الفروقات بينه وبين الحزب، إنه الحزب والحزب هو¹.

وهذه المماثلة في الوقت نفسه نتيجة وسبب، كونها نتيجة لعملية تقديس الزعيم. وسبب يكرس ويغذي هذه القداسة، مما يجعل من الزعيم المرجعية الكلية للأعضاء، وكل كلمة تخرج من فمه، هي الحقيقة بذاتها، وكل إرادة تصدر عنه هي قانون الحزب².

ومن تم لا يبقى هنالك فرق بين الانتساب للحزب والانتساب للشخص، فالحركة الوطنية عرفت في مرحلة الخمسينيات والستينيات وبداية السبعينيات شخصيات استثنائية بعض الشيء، مما أدى إلى شخنة الحزب في الشخص الرمز أو الزعيم³، وقد عايش الحزب المغربي هذه الظاهرة من خلال انشقاق الحزب الوطني وخروج محمد بلحسن لوزاني منه، ليؤسس حزبه الجديد، حينها أصبح أعضاء الحزب الوطني ينعنون "بالعلالين" نسبة إلى علال الفاسي، ولم يكن هذا الاصطلاح الدال على طبيعة الحزب كحزب زعيم، بل كان يرافق بمظاهر غير عادية من التقدير والاحترام.

فزعماء الكتلة كانوا يوصفون بأنهم جيل عبقرى وموهوب وملهم؛ حيث تحيل هذه النعوت مباشرة إلى خاصيات كاريزماتية، وفي هذا الإطار نجد نصا نموذجيا يبرز أشكال التقديس التي عرفها زعماء النخبة، يقول الورتاسي⁴ "ولكن زعامة الحزب الوطني كانت تجسم الزعامة الإسلامية من جميع زواياها، يضاف إليها ما كان لصاحبها أي علال الفاسي من المواهب التي باكرته، على أن مسيرى الحزب الوطني في الأقاليم كلها كانوا كلهم- إلا نادرا- من أبناء المعاهد الإسلامية المحضة إلى جانب استساغة الجماهير الشعبية للزعامة الدينية بالسهولة التي لا تتيسر للزعامة في غيرها"، حيث تبرز

¹ - نور الدين الزاهي: الزاوية والحزب، الإسلام والسياسة في المجتمع المغربي "إفريقيا الشرق، المغرب 2001، ص 232.

² - مورييس ديفرجيه، الأحزاب السياسية، ترجمة علي مقلد عبد المحسن سعد، الهيئة العامة لقصور الثقافة، - القاهرة 2011، ص 190.

³ - مومن عثمان، الانشقاقات الحزبية بالمغرب، نموذج: حزبي الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية والحركة الشعبية. دراسة مقارنة، رسالة لنيل شهادة الماستر، بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط، جامعة محمد الخامس، سنة 2008-2009، ص 66.

⁴ - قدور الورتاسي الحسني، المطرب في تاريخ شرق المغرب، في عهد الكاهنة "داهيا" الجراوية الزناتية في سنة 1956، الطبعة الأولى، مطبعة الرسالة، ص 38.

هنا المماثلة المزدوجة الحاضرة في الحزب المغربي، نقصد المماثلة بين الزعيم السياسي الحاضر وزعماء الإسلام ثم بين الحزب والزعيم¹.

وهذا ما يصبح الحزب من خلاله مطبوعا بسمتين، تتمثل الأولى في كونه يصبح مغلقا، ولا يفتح إلا للأعضاء الذي باستطاعتهم قبول الفضاء التقديسي للزعيم، والثانية تتمثل في أن الحزب يصبح مقدسا. يعني أن أي اختلاف مع الحزب أو رفض له يصبح مجادلة ورفض للزعيم، وهذا ما يكرس أن المقدس صالح للإيمان فقط².

فعلال الفاسي لا يعتبر فقط زعيما للحزب، بل هو قبل كل شيء منظره الذي رسم له مبادئه المذهبية، ورؤاه الفكرية التي مازالت تشكل النواة الإيديولوجية لسياسته عبر مساره الطويل. ورغم وفاة هذا الأخير في 1974 بقيت معالم شخصيته ورصيده الفكري والسياسي موروثا مشتركا للحزب، جعل كلا من محمد بوستة، وبعده عباس الفاسي يسيران على نهجه، ويرتكزان في تعيينهما ومشروعتهما على الارتباط به، سواء من خلال الارتباط بفكره أو الارتباط بالمصاهرة معه³، كما بقيت فكرة الزعيم المؤسس حاضرة ومستمرة حتى بعد "وفاته" ورحيله، ومرد هذا أن القيادات الحزبية تميل لسلوكيات تمجيد القائد والتي تتجسد بالأساس في استلهام روحه وأحيانا التأكيد على رئاسته الروحية للحزب، وكمثال على ذلك تعيين حزب الاستقلال للراحل علال الفاسي رئيسا للحزب بصفة دائمة⁴، نفس الشيء نصت عليه المادة 2 من النظام الأساسي لحزب الحركة الشعبية، بأن الرئيس المؤسس لحزب الحركة الشعبية هو المحجوبي أحرسان⁵.

وفي نفس السياق هناك بعض الحالات التي لجأت فيها بعض الأحزاب السياسية لتأسيس مؤسسات البحث أو جمعيات تحمل اسم مؤسسها⁶، وهذا حال كل من حزب الاستقلال الذي خلق مؤسسة علال الفاسي، تهتم بالأساس بنشر مقالاته ومؤلفاته العلمية، وحزب الشورى والاستقلال الذي قام بإنشاء مؤسسة محمد بلحسن الوزاني التي تسهر هي الأخرى على نشر مقالاته وخطبه السياسية، وحزب العدالة والتنمية، الذي أنشأ مؤسسة عبد الكريم الخطيب للفكر والدراسات، وحزب الاتحاد الاشتراكي الذي أسس مؤسسة عبد الرحيم بوعبيد.

وإذا كان استلهام روح القائد يعتبر شيئا ضروريا في حياة كل حزب، فإنه بالنسبة للأحزاب المغربية يشكل مدخلا من مداخل اختيار القيادة، فعادة ما يقع الإجماع على الشخصيات المقربة من الزعيم والأكثر ارتباطا به والأكثر ارتباطا به والأكثر معاشرة له، وكتوضيح لذلك هو اختيار حزب الاستقلال لعباس الفاسي الذي فرضته عدة اعتبارات، فبالإضافة إلى تجربته النضالية فهو قبل كل هذا قريب وصهر علال الفاسي، كما أن انتخاب إسماعيل العلوي لخلافه علي يعنه تأثر بشكل كبير بتفضيل هذا الأخير له و اللحظة التي كان يتمتع بها أثناء حياته⁷.

¹ - نور الدين الزاهي، الزاوية والحزب، الإسلام والسياسة في المجتمع المغربي، مرجع سابق، ص 239.

² - نفس المرجع، ص 239.

³ - محمد شقير، حزب الاستقلال من القيادة التاريخية إلى الزعامة الشعبية، هسبريس، الجمعة 8 شتنبر 2017.

⁴ - جاء في النظام الأساسي لحزب الاستقلال المصادق عليه سنة 2017، على مايلي: "... نظرا للأعمال الجليلة التي قدمها الرئيس علال الفاسي زعيم التحرير ورائد الحركة الوطنية المغربية والمؤسس الأول للحزب، ونظرا لتحمله أعباء زعامة الحزب وقيادته منذ تأسيسه فإن المؤتمر العام التاسع صادق بالإجماع على أن يحتفظ برئاسة الحزب لعلال الفاسي طيب الله ثراه تأكيدا على السير في نفس النهج الذي خطه بجهاده وكفاحه".

⁵ - النظام الأساسي لحزب الحركة الشعبية الذي دخل حيز التنفيذ بعد المصادقة عليه من طرف المؤتمر الوطني الثالث عشر المنعقد بالرباط، بتاريخ 28-29 شتنبر 2018.

⁶ - عبد الغني السرار، الأحزاب والممارسة الديمقراطية بالمغرب، الطبعة الأولى، الرباط - دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، 1442 هـ - 2021 م، ص 55.

⁷ - عبد الغني السرار، الأحزاب والممارسة الديمقراطية بالمغرب، مرجع سابق، ص 55-56.

وفي الآونة الأخيرة، شهد الحقل الحزبي صعود نوعية جديدة من القادة الحزبيين الجدد كابنكيران الأمين العام لحزب العدالة والتنمية، الذي تمرد على الطبيعة المترسخة للنخبة السياسية بالمعايير المغربية واحتفظ بنمط حياة بسيط، وتملكه كاريزما سياسية استثنائية¹.

فابن كيران تحول إلى ظاهرة تواصلية غير مسبوقه بخطاب قوي مختلف عن المعجم الباهت والهش للتواصل السياسي المألوف، وشخصية استطاعت إيجاد تواطؤ حقيقي مع جمهور المواطنين عبر شبكة من الرموز والاستعارات والتعابير.

فلا أحد ينكر اليوم أن خصال الزعامة السياسية والكاريزمية² اجتمعت في شخص واحد في السنوات الأخيرة هو عبد الإله ابن كيران "والذي لا يشك أحد في كونه تحول إلى ظاهرة تواصلية وهو الزعيم الوحيد الذي رفض أن تشارك قواعد حزبه في مظاهرات العشرين من فبراير، حيث كاد أن يكلفه ذلك انشقاق العدالة والتنمية.

التوليفة التي اجتمعت في ابن كيران كونه الزعيم الوحيد الذي يلبس جبة معارض للأحزاب والدولة، حتى وهو يدبر الحكومة، جعلت جزءا كبيرا من المغاربة يتابعون الشأن السياسي.

الفقرة الثانية: النفوذ المادي

أولا: على مستوى القانون

العديد من القوانين الأساسية والأنظمة الداخلية للأحزاب السياسية التي تركز هيمنة الأمين العام في الحياة الحزبية، فالزعيم في الحزب يرأس هرمية قيادية واسعة، فعلى سبيل المثال القانون الأساسي لحزب الاستقلال مازال يكرس الخصائص التنظيمية التي كانت تميز حزب الاستقلال، التي تتمثل خاصة في الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها الأمين العام للحزب، بحيث ينص الفصل 55 من النظام الأساسي² على أن من بين المهام والصلاحيات التي يضطلع بها الأمين العام؛ الحفاظ على كيان الحزب، والسهر على الالتزام بمبادئه وأهدافه واحترام مقرراته، كما أنه يتحدث باسم الحزب في دائرة البرنامج المقرر من طرف المؤتمر والخطط المرسومة باسم الحزب، وإمكانية تعيينه لناطق رسمي باسم الحزب من بين أعضاء اللجنة التنفيذية، فضلا عن رئاسته لمداولات اللجنة التنفيذية والسهر على تنفيذ مقرراتها، ورئاسة يدخل في الثقل الوظيفي نجده يترأس اجتماعات اللجنة المركزية والمؤتمر في دوراته الاستثنائية، كما أنه يخول له بأن يتصرف باسم الحزب في ممتلكاته ويحافظ عليها، والإجابة عنه أمام السلطة والقضاء، إضافة إلى تقديم تقرير عن نشاط اللجنة التنفيذية وأعمال أعضائها أمام المجلس الوطني خلال كل دورة لانعقاده. وإذا ما وقفنا على النظام الأساسي للحركة الشعبية نجد أن نفس الشيء ينطبق على أمينه العام، الذي يتمتع باختصاصات واسعة، فبمقتضى المادة 28³، يعتبر الأمر بقبض موارد الحزب وصرفها والإشراف على تنفيذ برامج الحزب وإدارة شؤونه الإدارية والتنظيمية، ورئاسة اجتماعات المكتب السياسي والسهر على تنفيذ قراراته، والتوقيع على التصريح بالانضمام إلى اتحاد أحزاب أو اندماجها طبقا لتوجهات المجلس الوطني للحزب، كما أنه يمثل الحزب أمام السلطات الإدارية والقضائية ومختلف المؤسسات ولدى الهيئات الخارجية، وفضلا عن هذا نجد بأن الرئيس المؤسس للحزب، بدوره يبدي رأيه في الملفات المتعلقة بوحدة الحزب وإشعاعه وتماسكه، وبالقضايا الوطنية والدولية، ويحيلها على الأمين العام بمبادرة منه أو بطلب من هذا الأخير⁴.

¹ - الحسين جميلي، حسن طارق: بنكيران تمرد على الطبيعة المترسخة للنخبة السياسية بالمعايير المغربية، هوية بريس 13 مايو 2017، على الرابط التالي:

howiya press. com

² - الفصل 55 من النظام الأساسي لحزب الاستقلال؛ المصادق عليه من قبل المؤتمر العام السابع عشر المنعقد بتاريخ: 29-30 شتنبر 1 أكتوبر 2017.

³ - المادة 28 من القانون الأساسي لحزب الحركة الشعبية، المصادق عليه من طرف المؤتمر الوطني الثالث عشر المنعقد بتاريخ 28 و 29 شتنبر 2018.

⁴ - المادة 42 من النظام الداخلي لحزب الحركة الشعبية المصادق عليه من لدن المجلس الوطني بتاريخ 17 يناير 2015.

فضلا عن صلاحية الأمين العام إحالة طلبات التأديب على المكتب السياسي قصد البت فيها، كما يمكن للأمين العام وبناء على أحكام المواد 33 و34 و35 من النظام الأساسي للحزب؛ أن يحدد سقف الإعتمادات التي يحق للأمناء الجهويين والكتاب الإقليميين وكتاب الفروع المحلية صرفها باعتبارهم أميين مساعدين لهم صلاحية قبض أموال أحزاب وصرفها كل فيما يخصه¹.

يظهر ثقل المهام الوظيفية للأمين العام بشكل أكثر داخل حزب العدالة والتنمية، بدوره يقدم نموذجا للصلاحيات القانونية الواسعة المخولة لأمينه العام، فهو الذي يسهر على السير العادي للحزب واتخاذ القرارات، ويقترح أعضاء الأمانة العامة قصد انتخابهم في المجلس الوطني، ورئاسة جلسة المجلس الوطني المنعقدة لانتخاب رئيسه، كما أنه الناطق الرسمي باسم الحزب والأمر بالصرف، إضافة إلى أنه يوقع على تصريح اندماج الحزب مع حزب آخر أو الاتحاد أو الانضمام لاتحاد أحزاب سياسية أخرى²، هذا بالرغم من كون حزب العدالة والتنمية يحاول رسم انطباع على أنه حزب أكثر ديمقراطية بالمقارنة مع باقي الأحزاب.

فمجمّل هذه الصلاحيات والمهام الثقيلة التي يتوفر عليها الأمين العام للحزب، تجعله حاضرا بقوة ويتحكم في مصير حزبه، وارتباطا بهذا غالبا ما نجد رئيس الحزب لا يتعرض لأية مساءلة أو مراقبة، علما بأن الموارد المالية للتنظيم الحزبي تكون تحت إشرافه وتصرفه، مثلا حال كل من حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية الذي يعتبر كاتبه الأول الرئيس التسلسلي للإدارة، والأمر بالصرف في تدبير مالية الحزب³، وكذا الأمين العام لحزب التقدم والاشتراكية باعتباره أمرا بالصرف⁴، الأمر الذي جعل الوظيفة المالية للأمين العام يلفها الغموض التام حول كيفية تدبيرها باعتباره يبقى سرا من أسرار القيادات، بحيث لا يسمح حتى للمنخرطين بالاطلاع عليها، إذ لا أحد يعرف بالتدقيق الأرقام الحقيقية للموارد المالية التي يتوفر عليها الحزب أو حساباته المالية ولا مصادر مداخله المتعددة ولا طريقة تمويله أو لائحة مموله أو مجالات صرف نفقاته المالية وأجور كبار المسؤولين فيه⁵.

فإشراف الأمناء العامون على تدبير مالية الأحزاب جعل من طريقة صرفها أمرا غامضا عند الأطر الحزبية والباحثين معا، وتبعاً لذلك فالقيادة الحزبية هي التي تتحكم في مالية الحزب، حيث رئيس الحزب أو أمينه العام حسب التسمية هو الذي يتلقى جميع أشكال الدعم العمومي، وهو من يتولى التصرف فيها مما يؤدي لصعوبة الفصل بين ذمته المالية والذمة المالية للحزب في بعض الأحيان، الأمر الذي قاد في حالات كثيرة لظهور خلافات حادة انتهت بإحالتها للقضاء⁶.

ثانيا: على مستوى الممارسة

يمكن القول أن ما تخوله بعض الأنظمة والقوانين الأساسية للأحزاب لأمنائها العامين من صلاحيات ومهام واسعة، تخوله الممارسة العملية للأمناء العامين لأحزاب أخرى⁷، بحيث تمكنهم من القيام ببعض الصلاحيات الإضافية، وقد أثبتت الممارسة بأن الاضطلاع بمهام أخرى لا يحتاج بالضرورة إلى نصوص قانونية، ففي عهد الراحل عبد الرحيم بوعبيد⁸،

¹ - المادة 94 من النظام الداخلي لحزب الحركة الشعبية سبقت الإشارة إليه.

² - المادة 40 من النظام الأساسي لحزب العدالة والتنمية، الذي تمت المصادقة عليه في المؤتمر الوطني السابع بتاريخ 14 يوليوز 2012.

³ - المادة 46 من النظام الأساسي لحزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، كما وقع تغييره وتعديله وملأته في الدورة العادية الأولى للمجلس الوطني للحزب المنعقدة

بالرباط يوم السبت 05 أكتوبر 2013.

⁴ - المادة 11-4 من القانون الأساسي لحزب التقدم والاشتراكية المصادق عليه في المؤتمر الوطني الثامن ماي 2010.

⁵ - أحمد بوز: المال والسياسة، الرباط- مطبعة دار القلم، طبعة 2005، الصفحة 5.

⁶ - عبد الغني السرار، الأحزاب والممارسة الديمقراطية بالمغرب... مرجع سابق، ص 70.

⁷ - أحمد بوز: الأمين العام في الحياة الحزبية المغربية، مجلة فكر ونقد، عدد 92_2007 الصفحة 11.

⁸ - الكاتب الأول لحزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية...

يقول أحد الباحثين وهو من أطر الحزب، أن: "في ما يخص ما نسميه ب(السياسة الكبيرة) أو القرارات الكبرى، بمعنى كل ما يتعلق بعلاقة الحزب مع القصر، فإن موقف عبد الرحيم بوعبيد كان في الغالب حاسما. ولكنه كان يعمل دائما على الاستشارة مع زملائه في المكتب السياسي وبعض الأعضاء النافذين في اللجنة الإدارية الوطنية. وهذا رغم كونه يتوفر على نوع من الكاريزما، التي تمكنه دائما من جعل كل الأصوات تلتف حوله كل مبادراته وقراراته". وفي عهد عبد الرحمان اليوسفي كتب باحث آخر، وهو من أطر الحزب ومسؤوليه، مايلي: "لم يسبق لمؤسسة الكتابة الأولى في تاريخ الحزب أن حاولت أن تتوفر على هذا القدر من النفوذ والتحكم في حياة الحزب".¹ فعلى سبيل المثال، في الفترة التي تولى فيها شباط الأمانة العامة لحزب الاستقلال أقدم على تجميد عضوية كريم غلاب²، والقيام بتغييرات على بعض الفروع التابعة للحزب خارج المقتضيات القانونية والتنظيمية³، كإعفاء ياسمينه بادو من مهام المنسقة الجهوية للحزب على مستوى جهة الدار البيضاء – سطات، وتكليف عضو آخر للقيام بمهامها؛ كان مكلفا بمهمة على مستوى جهة مراكش- أسفي، وتعويضه على مستوى هذه الجهة بعضو آخر هو في نفس الوقت الناطق الرسمي للحزب، وما وقع في حزب الاستقلال من خلال هذه الممارسة، أي تجميد العضوية، فهو مخالف لما تنص عليه الأنظمة الداخلية للأحزاب، إذ أن اللجنة الوطنية للتحكيم والتأديب هي المختصة بالنظر في مخالفة قوانين الحزب وأنظمتها ولوائحها حسب الفصل 73 من النظام الأساسي لحزب الاستقلال، ولا يحق لها إصدار أي قرار إلا بعد تمكين العضو المعني من الدفاع نفسه.

خاتمة:

لقد أصبحت القيادة السياسية أو فكرة الزعيم من شدة الارتباط الوثيق بينها وبين الأحزاب السياسية، ظاهرة ممأسسة ومكرسة قانونا وراسخة في المنظومة الحزبية وظل الشكل المؤسسي للتنظيمات الحزبية المغربية خاصة سلبية الحركة الوطنية، يتمحور حول فكرة القائد السياسي وخلوده في منصبه بحيث لعب الموت الحل البيولوجي الديمقراطي والدور الأول في تغييره، بحيث أصبح هو القاعدة والانتخاب هو الاستثناء.

فسلطة الزعيم تخترق التنظيم إلى رأس الهرم، وذلك بفضل حملته الرمزية، من تضحية وطقوسية رصيده النضالي، وخطاباته السياسية، ومستوى تمثله للمصلحة الحزبية، فكلما كانت البنية التنظيمية تسمح بحجم كبير من النفوذ المادي والرمزي، كلما زادت سلطة الزعيم وخطورته، وكلما تمخض عن ذلك اختزال أكبر في الطابع النخبوي للقرارات الحزبية.

المراجع:

- السرار عبد الغني، الأحزاب والممارسة الديمقراطية بالمغرب، الطبعة الأولى، الرباط-دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع-2021.
- الزاهي نور الدين، الزاوية والحزب –الإسلام في السياسة في المجتمع المغربي-، الطبعة الثالثة، أفريقيا الشرق 2011.
- السلاوي محمد أديب، الأحزاب السياسية المغربية، 1934-2014، الطبعة الأولى، الطباعة والنشر، مطابع الرباط، سنة 2015.
- القادري أبو بكر، مذكراتي في الحركة الوطنية المغربية من 1941 إلى 1945، الجزء الثاني، الطبعة الأولى 1418-1997.
- القرقي أسيم، علال الفاسي استراتيجية مقاومة الاستعمار، أفريقيا الشرق 2010.

¹ - أحمد بوز: الأئمين العام في الحياة الحزبية. م.س، الصفحة 12

² - بلاغ حزب الاستقلال بتاريخ 23 مارس 2017.

³ - عبد الغني السرار، الأحزاب والممارسة الديمقراطية بالمغرب، مرجع سابق، ص 72.

- الورطاسي الحسني قدور، المطرب في تاريخ شرق المغرب، في عهد الكاهنة "داهيا" الجراوية الزناتية في سنة 1956، الطبعة الأولى، مطبعة الرسالة.
- بحير سعيد، الزعيم السياسي والتطور الديمقراطي في المغرب الحديث، دراسة نفسية سياسية للزعيمين السياسيين محمد علال الفاسي ومحمد حسن الوزاني، السيكولوجي، الطبعة الأولى، سلسلة الاستشارة السيكولوجية والمساعدة التربوية، يناير 2014.
- بندورو عمر، النظام السياسي المغربي، الطبعة الأولى، سلسلة القانون العام، 1423-2002.
- بودركة امبارك، عبد الرحمان اليوسفي، أحاديث فيما جرى شذرات من سيرتي كما رويتها لبودركة.
- بوز أحمد: المال والسياسة، الرباط، مطبعة دار القلم، طبعة 2005.
- بوطالب عبد الهادي، ذكريات.. شهادات.. ووجوه، الجزء الأول والثاني، الشركة السعودية للأبحاث والنشر، 1992.
- حمودي عبد الله: الشيخ والمريد، النسق الثقافي للسلطة في المجتمعات العربية الحديثة، ترجمة عبد المجيد جمعة، الطبعة الرابعة، دار توبقال للنشر، 2010.
- دوفيرجي مورييس، الأحزاب السياسية، ترجمة علي مقلد عبد المحسن سعد، الهيئة العامة لقصور الثقافة، - القاهرة 2011.
- سبيلا محمد، للسياسة، بالسياسة في التشريح السياسي، أفريقيا الشرق 2000.
- شقير محمد، الديمقراطية الحزبية في المغرب بين الزعامة السياسية والتكريس القانوني، أفريقيا الشرق 2003.
- مؤسسة علال الفاسي، علال الفاسي نهر من العلم الجاري والوطنية الخالدة، تحت إشراف د. عبد الحق عزوزي، الطبعة الأولى 1431-2010.
- نكاوي سعيد، المشهد الحزبي بالمغرب بين التحالف و الانشقاق، الطبعة الأولى، شارع الفضيلة- الحي الصناعي- الرباط، دار نشر المعرفة- رقم 10، 2003.
- واتربوري جون: أمير المؤمنين الملكية والنخبة السياسية المغربية، ترجمة عبد الغني أبو العزم، عبد الأحد السبتي، عبد اللطيف الفلق، الطبعة الثانية، مؤسسة الغني، 2-2004.
- مراجع باللغة الفرنسية:
- Belkassam Belouchi, Portraits d'hommes politiques du Maroc, Afrique Orient 2002.
- المقالات:
- أحمد البوز: الأمن العام في الحياة الحزبية المغربية، مجلة فكر ونقد، عدد 92-2007، ص 5 و 11 و 12.
- أحمد البوز: الأحزاب المغربية وإشكالية الوظيفة، مجلة فكر ونقد، عدد 96-2008.
- أحمد البوز: الأحزاب المغربية ورهان الانتقال نحو الديمقراطية، المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية العدد 1 الجزء الأول 2011، ص 49 و 51 و 52.
- عبد الغني السرار، الانشقاقات الحزبية بالمغرب... دراسة تحليلية، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد السادس، أبريل 2020، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا- برلين.
- مستكفي عبد اللطيف، الأحزاب السياسية ومعادلة الانتقال الديمقراطي، مجلة أبحاث، العدد 22، ع 57، 2007.
- سعيد عاهد: أحمد عصمان القوة النابعة من ظل السلطان، مقالة منشورة بجريدة الاتحاد الاشتراكي بتاريخ 21 شتنبر 2009.

- المواقع الإلكترونية:

- شقير محمد، الأحزاب السياسية بالمغرب.. من زعماء تاريخيين إلى قادة شعبيين، هسبريس، السبت 28 يناير 2017.
- مورادي المصطفى، علال الفاسي.. عارض الملك سياسيا ونصح خطيبا، الأخبار بريس، 2019.
- كمال عبد اللطيف، الزعيم في زمن المؤسسات، العربي الجديد، 08 مارس 2018.
- جميلي الحسين، طارق حسن: بنكيران تمرد على الطبيعة المترسخة للنخبة السياسية بالمعايير المغربية، هوية بريس 13 مايو 2017، على الرابط التالي:
howiya press.
-Com

مجلة، نوافذ، التشكيلات السياسية في المغرب، العدد الثامن \ التاسع، يوليو 2000.

- الأطروحات والرسائل:

- المصطفى كداي، ظاهرة الانشقاقات الحزبية في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، وحدة علم السياسة والقانون الدستوري، جامعة محمد الخامس-أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-الرباط، السنة الجامعية: 2005-2006.
- بشرى عبيد المرابطي، الحزب والزواية - دراسة سوسيولوجية - رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام المعمق، تخصص العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية: 2007-2008.
- توفيق مطيع، نخبة اليسار المغربي: المسار والآفاق 1996-2010 دراسة سوسيوسياسية، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس-أكادال كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، السنة الجامعية 2010-2011.
- صفية أبراك، المشاركة السياسية في المغرب الشباب نموذجاً، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، وحدة التكوين والبحث: علم السياسة والقانون الدستوري، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-الدار البيضاء، السنة الجامعية 2002-2003.
- قاشي مولاي الكبير، نحو تطوير الأحزاب السياسية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، ماستر قانون المنازعات، جامعة مولاي إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مكناس، السنة الجامعية 2011-2012.
- كريمة غراض، دراسة النخب السياسية المغربية: ظاهرة القيادات الحزبية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، وحدة علم السياسة والقانون الدستوري، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط-أكادال، السنة الجامعية 2004-2005.
- مومن عثمان، الانشقاقات الحزبية بالمغرب، نموذج حزبي الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية والحركة الشعبية. دراسة مقارنة، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، تخصص القانون الدستوري وعلم السياسة، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط، السنة الجامعية 2008-2009.
- وفاء العفاني، الحكامة الحزبية بالمغرب، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، ماستر الحكامة المحلية، جامعة الحسن الثاني المحمدية-الدار البيضاء، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية، السنة الجامعية: 2011-2012.

أثر التعديلات الدستورية على الإصلاح الاجتماعي في العراق

The impact of constitutional amendments on social reform in Iraq

أحمد علي عبود الخفاجي

عميد كلية القانون/جامعة الكفيل – العراق كلية القانون/جامعة الكفيل – العراق

الملخص

يعدّ الإصلاح الاجتماعي من الموضوعات الحيوية الهامة، فهو يعني التغيير إلى الأحسن، وتحقيق التقدم وتحديث المجتمع، وينبع هذا التغيير من احتياجات المواطنين، ولا تملّيه الصفوة ولا تفرضه فرضاً، إذ يشير الإصلاح الاجتماعي إلى الحركة العامة، التي تحاول القضاء على المساوئ التي تنشأ من خلال وظائف النسق الاجتماعي أو أي جانب منه، ويقع الإصلاح الاجتماعي في مفهومه وأهدافه بين الخدمة الاجتماعية والهندسة الاجتماعية.

ويهدف الإصلاح الاجتماعي إلى تذويب الفوارق بين الطبقات، وتحقيق التكافؤ في الفرص، والمساواة أمام القانون، والعدالة في توزيع أعباء الانفاق العام، واشتراك جميع أفراد المجتمع في المسؤولية والتمتع بالحريات السياسية، إذ يرتبط الإصلاح الاجتماعي بإجراء تصحيح في كيان الدستور كلياً أو جزئياً، وقد يمتد مبدأ التعديل كآلية من آليات الإصلاح إلى كافة المجالات التي شملها الدستور بالتنظيم الإصلاحي ومنها المجال الاجتماعي.

تسعى الأنظمة الديمقراطية والساعية إليها دوماً إلى تنقية دساتيرها من الشوائب والثغرات التي قد تلحق بها لسبب أو لآخر، وبما يكفل توائمتها بصورة مستمرة مع التطورات والمستجدات على الساحة الدولية بوجه عام، والوطنية بوجه خاص، وتلجأ هذه الأنظمة إلى آليات الإصلاح المناسبة لكل متطلبات الإصلاح.

يأتي الإصلاح الدستوري في مقام إصلاح الدولة لضمان تكيفها مع سائر المتغيرات وتطوير نظمها وأساليبها وسياساتها لتطور الاحتياجات والمقتضيات، وذلك بمبادرة المشرع الدستوري بسن قوانين تتماشى مع الظروف الاجتماعية المعاصرة للتعبير عن الدعائم الاجتماعية التي يقوم عليها نظام الحكم حتى تأتي التشريعات والسياسات والخطط مترجمة لها مطبقة لمفاهيمها بما ينطوي عليه ذلك من التعايش السلمي لأفراد المجتمع.

وإذا كانت الحكومة هي التي تسعى لإصلاح النظام الاجتماعي فيجب أن يساند سعيها رغبة مواطنيها في الإصلاح وذلك بتخطيط استراتيجية شاملة الإصلاح لجميع القطاعات مثل الصناعة والزراعة والتجارة والصحة والتعليم وتشجيع الاستثمار، ويكون الإصلاح الاجتماعي في ظل النظام العالمي الجديد، فليس أمامها سوى ترسيخ المبادئ الاجتماعية لسائر طبقات المجتمع.

الكلمات المفتاحية:

إصلاح، تعديل دستوري، مقومات، مبادئ اجتماعية، قوانين، مجتمع.

Abstract

Social reform is one of the vital and important topics, as it means change for the better, achieving progress and modernizing society. The functions of the social system or any aspect of it, and social reform, in its concept and objectives, falls between social service and social engineering.

Social reform aims to dissolve the differences between classes, achieve equal opportunities, equality before the law, justice in the distribution of public spending burdens,

and the participation of all members of society in the responsibility and enjoyment of political freedoms. The principle of amendment as one of the reform mechanisms to all areas covered by the constitution in the reform organization, including the social field.

Democratic regimes and those seeking them always seek to purify their constitutions from the impurities and loopholes that may be inflicted on them for one reason or another, in a manner that ensures their continuous compatibility with developments and developments on the international scene in general, and national in particular. These regimes resort to the appropriate reform mechanisms for all reform requirements.

Constitutional reform comes in the place of reforming the state to ensure its adaptation to other variables and the development of its systems, methods and policies to evolve needs and requirements, with the initiative of the constitutional legislator to enact laws that are in line with contemporary social conditions to express the social foundations upon which the system of governance is based, so that legislation, policies and plans are translated and applied to their concepts, including It implies the peaceful coexistence of the members of the community.

If the government is the one who seeks to reform the social system, then its endeavor must support the desire of its citizens for reform by planning a comprehensive strategy of reform for all sectors such as industry, agriculture, trade, health, education and investment promotion the society.

key words:

Reform, constitutional amendment, components, social principles, laws, society.

مقدمة

إنَّ التعديلات الدستورية ينبغي أن تهدف إلى تحقيق الإصلاح الاجتماعي الذي يقع في قلب عملية الإصلاح الضرورية للنهوض بالدولة، هذا المكون الهام في عملية الإصلاح الذي بقي غائباً لمدة طويلة عن كل منظومات الإصلاح المختلفة، بعد أن كان الإصلاح السياسي والاقتصادي يقودان أية عملية إصلاح، ولا يبدو أنَّ بعض مفاصل الدولة أو القوى المدنية والأهلية قد أدركت حتى اللحظة أهمية هذا الإصلاح، أو أنها تدرك أهميته تماماً ولهذا السبب لا تريد حدوده أو إثارة النقاش حوله.

وقد يشتهه البعض أنَّ التعديلات الدستورية إذا ما استهدفت الإصلاح السياسي فإنَّ الكلام عن الإصلاح الاجتماعي غير ذي مبرر، في حين أن الواقع يرى أن الإصلاح الاجتماعي ضروري جداً، فالإصلاح السياسي الذي سيتخذ شكل قوانين قد لا يحقق ما يُراد منه لاصطدامه بالعوائق الاجتماعية، وعندئذ ستظهر النصوص القانونية للإصلاح السياسي وكأنها نصوص صماء لا علاقة لها بالمجتمع ومنعى تطوره، ومن ثم ستكون غريبة عنه، وهو ما سيفرغها من مضمونها ويقودها بعيداً عن غاياتها.

إنَّ على الدولة - وهي بصدد إجراء التعديلات الدستورية - أن تملك مشروعها للإصلاح الاجتماعي وأن تعلنه بوضوح وتتمسك بتنفيذه، فمثل هذه المشروعات الكبرى تكون مشروع دولة، وليست قائمة على مبادرات فردية أو من قبل مجموعات متباعدة، والدولة تفقد توازنها إذا ما فقدت مشروعها، وقد يكون من المؤشرات الرئيسة لامتلاك الدولة

لمشروعها وجود مجموعة من المنظرين الحقيقيين للدولة ومشروعها، وهؤلاء يمتلكون القدرة على قراءة الملامح الأساسية للمستقبل الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة، وهم قادرون بالفعل على وضع تصورات كلية للحلول مع مشروع الدولة، بل وتقوم بتعزيز صحته وتأكيداتها، إلى جانب أنها تجد الحلول العضوية للإشكالية لضمان عدم تكرارها للأسباب ذاتها في المستقبل القريب.

ومما لا يخفى على أحد الوضع الذي يمر به العراق في المرحلة الراهنة على قدر كبير من الخطورة في الجوانب الأمنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، فضلاً عن الضعف الكبير في قدرة مؤسساتها على إنفاذ القانون، وهذه الحالة لم يشهدها الدولة العراقية منذ تأسيسها، مما يجعل الإصلاح حتمياً، وخصوصاً الإصلاح الاجتماعي الذي يجب أن يكون مسبقاً برؤية واضحة وهدف سام مضمونهما بناء الدولة العراقية الحديثة، وأن تُترجم تلك الرؤية بإرادة جماعية للإصلاح وفق الأطر القانونية الصحيحة.

إنَّ الحديث عن أثر التعديلات الدستورية على الإصلاح الاجتماعي معناه أن تتبنى الدولة منظومة اجتماعية تقدمية في مختلف المجالات، تملك خطابها الواضح وأدواتها القادرة على تحقيقه وبعيداً عن الشعارات الرنانة، تستند هذه المنظومة إلى تعزيز مبدأ المواطنة وأثرها في حماية الحقوق والحريات لأفراد المجتمع لكسر الهوة والفجوات بين الطبقات المشكّلة للنسيج الاجتماعي العراقي.

موضوع الدراسة:

يعدّ الإصلاح الاجتماعي من الموضوعات الحيوية الهامة، فهو يعني التغيير إلى الأحسن، وتحقيق التقدم وتحديث المجتمع، وينبع هذا التغيير من احتياجات المواطنين، ولا تملّيه الصفوة ولا تفرضه فرضاً، إذ يشير الإصلاح الاجتماعي إلى الحركة العامة، التي تحاول القضاء على المساوي التي تنشأ من خلال وظائف النسق الاجتماعي أو أي جانب منه، ويقع الإصلاح الاجتماعي في مفهومه وأهدافه بين الخدمة الاجتماعية والهندسة الاجتماعية.

ويهدف الإصلاح الاجتماعي إلى تذويب الفوارق بين الطبقات، وتحقيق التكافؤ في الفرص، والمساواة أمام القانون، والعدالة في توزيع أعباء الانفاق العام، واشتراك جميع أفراد المجتمع في المسؤولية والتمتع بالحريات السياسية.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق ما يلي:

- 1- بيان معنى الإصلاح بشكل عام، والإصلاح الاجتماعي بشكل خاص.
- 2- التعرف على آليات الإصلاح الاجتماعي وقواعده كما أشارت إليها بعض النصوص الدستورية والقانونية.
- 3- إبراز الميادين والجوانب التي تحتاج إلى الإصلاح الاجتماعي.
- 4- توضيح الأسس التطبيقية التي قامت عليها عملية الإصلاح الاجتماعي في العراق وبعض الدول المقارنة.

إشكالية الدراسة:

ستحاول الدراسة الإجابة عن الإشكاليات الآتية:

- 1- بما أن الإصلاح الاجتماعي يهدف إلى إبعاد مظاهر الفساد وإزاحتها، أو التخفيف عنها، فهل سيؤدي ذلك إلى إعاقه النسق الاجتماعي أو منعه من القيام بوظائفه؟
- 2- بما أن الإصلاح الاجتماعي يحاول تحسين الأحوال والأوضاع داخل النسق الاجتماعي، فهل سيؤدي ذلك إلى إحداث تغيير في الطابع الأساس المميز للنسق نفسه؟
- 3- هل توجد علاقة مباشرة بين التعديلات الدستورية والإصلاح الاجتماعي؟ أو هل سيؤثر إجراء التعديلات الدستورية على الإصلاح الاجتماعي داخل الدولة؟
- 4- ما هو موقف المشرع الدستوري من التعديلات الدستورية التي تستهدف الإصلاح الاجتماعي، وهل سيعتمد إلى التضحية بالعدالة الاجتماعية أم بفعالية السوق؟

أسباب اختيار الموضوع:

- 1- حاجة المجتمع إلى الإصلاح الاجتماعي وخاصة في الوقت الحاضر، لكونه يهدف إلى تخفيف مساوئ النظام الاجتماعي وتصحيح الأوضاع الفاسدة داخل المجتمع.
- 2- الوقوف على أهم القواعد والأصول والأسس التي توصلنا إلى معرفة آليات الإصلاح الاجتماعي.
- 3- بيان الوسائل التي يجب إتباعها للوصول إلى الإصلاح الاجتماعي.
- 4- اهتمام دساتير الدول ومنظوماتها القانونية بالإصلاح بشكل عام، وبالإصلاح الاجتماعي بشكل خاص.

فرضية الدراسة:

ستقوم الدراسة على الفرضيات الآتية:

- 1- إنَّ التعديلات الدستورية ستؤثر على الإصلاح الاجتماعي بشكل عام في ضوء قدرتها على التعامل بإيجابية مع المشكلات الاجتماعية القائمة والحاجات الإنسانية الملحة ومدى إمكانية إشباعها.
- 2- إنَّ التعديلات الدستورية التي تستهدف الإصلاح الاجتماعي ستستند إلى معرفة الواقع وتحديد مساراته واتجاهاته بعيداً عن منطق الارتجال واللاواقعية.
- 3- إنَّ التعديلات الدستورية التي تستهدف الإصلاح الاجتماعي ستقوم بدور فاعل في تحقيق النمو المتوازن بين مختلف قطاعات النشاط الاجتماعي والاقتصادي والثقافي والمادي في المجتمع، إذا ما اعتمدت في خططها وبرامجها المبادئ الواقعية والعملية.
- 4- إنَّ التعديلات الدستورية التي تستهدف الإصلاح الاجتماعي ستنأثر بالمتغيرات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تطرأ على المجتمع، الأمر الذي يقتضي بصورة مستمرة استقراء متطلبات الواقع المحلي والإقليمي والدولي عند إجراء أي تعديل دستوري لتحديد أولويات هذا الإصلاح.

منهج الدراسة وأدوات المعالجة:

اتبعنا في بحثنا المنهج التحليلي القائم على وصف النصوص سواء الواردة في الدستور أو القانون التي تتعلق بالإصلاح الاجتماعي وبيان أوجه النقص والتعارض بين تلك النصوص والواقع، كمحاولة لمعرفة أهم الميادين والجوانب التي تحتاج إلى الإصلاح الاجتماعي.
أهم نتائج الدراسة:

من بين أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة أنَّ الإصلاح الاجتماعي لا يمكن أن يكتمل ويحقق ثماره المرجوة إلا إذا تمَّ في إطار منظومة متكاملة من التنمية المجتمعية الشاملة التي تكفل استقرار عملية الإصلاح واستمرارها بشكل متوازن على كافة الأصعدة بما يلبي احتياجات المواطنين ويحقق طموحاتهم،

خطة الدراسة:

تشتمل هذه الدراسة على مقدمة وثلاثة مطالب، إذ سنتناول في المطلب الأول مقومات الإصلاح الاجتماعي وموقف الدستور العراقي منها، ونتطرق في المطلب الثاني التعديلات الدستورية وأثرها في تعزيز مبدأ المواطنة، وسنفرد المطلب الثالث للتعديلات الدستورية وأثرها في حماية الحقوق والحريات، بالإضافة إلى الخاتمة التي تتضمن أهم النتائج والتوصيات.

المطلب الأول

مقومات الإصلاح الاجتماعي وموقف الدستور العراقي منها

إنَّ الإنسان بطبيعته كائن اجتماعي لا يعيش إلا في جماعة، ويقصد بالحقوق الاجتماعية تلك المتصلة بحقوق المواطنين في أن يعاملوا على قدم المساواة في مواجهة بعضهم، وبحقهم في الاشتراك في الدفاع عن رأي معين أو الانتصار لأمر محدد وذلك إما بصفة مؤقتة ولفترة معينة وهنا يتعلق الأمر بحرية الاجتماع وتكوين الجمعيات، وللإصلاح الاجتماعي مقومات معينة تختلف من مجتمع لآخر، وتباين الدساتير فيما بينها في النص على تلك المقومات، فالبعض يتناولها بشكل مفصل، بينما يكتفي البعض الآخر بالإشارة إليها، وهذا ما سنتناوله في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

مقومات الإصلاح الاجتماعي

يعدّ الدستور انعكاساً لمجموعة من الرؤى السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وحينئذ فإذا ما حصل تبدل أو تعديل لهذه الرؤى فيجب أن يبقى الدستور ممارساً لدوره الطبيعي من حيث أنه انعكاس لها، من خلال مواكبة النصوص القانونية كل المستجدات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي تحصل بمرحلة لاحقة لتنفيذ القانون وبحسب تطور المفاهيم القانونية والأخلاقية والاجتماعية السائدة لكل عصر وكذلك يكون مراعيّاً في تطوره العدل، والمصلحة الاجتماعية المتغيرة⁽¹⁾، لذا يفترض بالنصوص الدستورية أن لا تختلف عن الواقع الاجتماعي والسياسي

(1) د. علي هادي الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور، بيروت، منشورات زين الحقوقية، 2011، ص 37.

للجماعة حتى لا يؤدي إلى ظهور فجوة بين النص والواقع مما يؤدي إلى الجهل بالتطور الاجتماعي وقصر البحث عن الحكمة التشريعية فقط⁽¹⁾، فالإصلاح الاجتماعي يرتكز على أربعة عناصر هي:

أولاً. الأيدلوجية السائدة في المجتمع:

إنَّ الأيدلوجية هي الفلسفة الموجبة لسلوك المجتمع بطبقاته وقطاعاته وأجهزته كافة، وغالباً ما تكون الأيدلوجية نتاج التراث الثقافي والاجتماعي والحضاري والقيم الأخلاقيات والآداب المتفاعلة معاً لشعب من الشعوب، والأيدلوجية قوة هائلة موجبة للشعوب وقوة ضاغطة في المجتمعات المنظمة الاجتماعية⁽²⁾.

ثانياً. المجالات التي تعمل فيها البرامج والمشروعات الخدمية والإنتاجية:

يمكن أن تتحدد هذه المجالات بميادين العمل الاجتماعي وقطاعاته وفئات المواطنين الذين يشملهم هذا العمل، فضلاً عن مجالات الزمن أو الوقت الذي يؤدي فيه العمل لهذه الفئات في تلك الميادين والقطاعات، وكذلك تحديد الأجهزة التي يتم عن طريقها العمل على تخطيط وتنفيذ برامج (Action system) ومشروعات التنمية⁽³⁾.

ثالثاً. الاتجاهات العامة التي تلزم العمل الاجتماعي وتوجهه:

إنَّ الاتجاهات هي الأسس والقواعد والمبادئ أو المناهج التي تحدد لنا أبعاد العمل ومستواه، ونوع البرامج والمشروعات التي نحويها لخطط لاجتماعية المختلفة، ويمكن تصنيف هذه الاتجاهات على ثلاثة أنواع هي:

أ- اتجاهات غير ملزمة مثل اتجاه الدولة إلى توفير أفضل أساليب الرعاية المتكاملة لكل طفل قبل سن السادسة يعيش على أرض الوطن.

ب- اتجاهات شبه ملزمة وتعني اتجاه الدولة إلى الاستفادة من جميع الاكتشافات والنظريات العلمية الجديدة في العالم لتحقيق الرفاه في المجتمع مثل توفير سكن صحي مناسب لكل أسرة.

ج- اتجاهات ملزمة وهي ترتفع إلى مستوى القاعدة أو المبدأ أو المعالم التي تساعد على أداء العمل والوصول إلى الهدف، مثل اتجاه الدولة في أن توفر لكل مواطن فرصة كاملة للتعليم المجاني وفق احتياجاته وما يتناسب مع قدرته وميوله واستعداداته⁽⁴⁾.

رابعاً. الأهداف الاستراتيجية البعيدة:

وتمثل هذه الأهداف آمال وغايات يفترض الوصول إليها وتحقيقها على المدى البعيد من أجل زيادة معدل الرفاهية بين خدمات وبرامج ومشروعات التنمية الاجتماعية والاقتصادية كافة، ويمكن تحيد أبرز هذه الأهداف الاستراتيجية بما يأتي:

١- يحقق الإصلاح الاجتماعي نوعاً من التوازن والتكامل بين المستوى القومي والمستوى الإقليمي والمستوى المحلي بالنسبة لخطط وبرامج ومشروعات التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

(1) د. إبراهيم درويش، القانون الدستوري النظرية العامة والرقابة الدستورية، ط4، القاهرة، دار النهضة العربية، 2004، ص148.

(2) أحمد كمال أحمد، السياسة الاجتماعية، القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1970، ص36.

(3) المصدر نفسه، ص44.

(4) طلعت مصطفى السروجي وراضي أمين حمزاوي، أساسيات الرعاية الاجتماعية والحاجات الإنسانية، دبي، دار العلم، 1998، ص29-31.

- ٢- يتحقق بواسطة الإصلاح الاجتماعي أقصى مستويات التعاون بين مختلف أجهزة التخطيط للرعاية الاجتماعية والتخطيط لتنمية المجتمع تنمية شاملة.
 - ٣- يمكن بواسطة الإصلاح الاجتماعي تحقيق أمثل استثمار ممكن للإمكانات والموارد البشرية والمادية والتنظيمية المتاحة في المجتمع⁽¹⁾.
 - ٤- إشباع أقصى قدر ممكن من احتياجات أفراد المجتمع وحل مشكلاتهم، وتحقيق أفضل معدلات للرعاية الاجتماعية لجميع أفراد المجتمع.
 - ٥- بواسطة الإصلاح الاجتماعي يمكن تحقيق النمو المتوازن بين قطاعات النشاط الاجتماعي والاقتصادي والثقافي والمادي في المجتمع.
 - ٦- تحقيق الأمن والسلام الاجتماعي⁽²⁾.
 - ٧- تعزيز الحصول على الفرص الاقتصادية عن طريق توفير فرص العمل وتهيئة الظروف الملائمة لتطوير القدرات والنفاذ إلى سوق العمل.
 - ٨- توسيع نطاق الضمان الاجتماعي والعمل على تحقيق تكامل بين سياساته على نحو وثيق مع سائر القطاعات لاسيما الصحة، التعليم، العمالة⁽³⁾.
- وهناك عدداً من الأهداف الأخرى الخاصة بمجال عمل الإصلاح الاجتماعي، ويؤكد بعض المختصين أن الإصلاح الاجتماعي يفترض أن تتحدد بمجموعة المسارات التي توجه الجهود الحكومية والأهلية لتحقيق الأهداف الاستراتيجية ومواجهة المشكلات الاجتماعية ومقابلة الحاجات الإنسانية من خلال الخطط العلمية والبرامج والمشروعات الموجهة⁽⁴⁾، ويمكن تحديد هذه الأهداف كما يأتي:
- ١- تتحدد أهداف الرعاية الاجتماعية بوصفها محور الإصلاح الاجتماعي في مواجهة المشكلات الاجتماعية وإشباع الحاجات الإنسانية من خلال مقابلة الخدمات بالاحتياجات.
 - ٢- توجيه العمل الاجتماعي في المجتمع وتوجيه الخطط والبرامج والمشروعات الاجتماعية تجاه تحقيق الأهداف المجتمعية لنقل المجتمع من صورة إلى أخرى أفضل، وتحقيق الرفاهية الاجتماعية لأفراده من خلال تعاون وتنسيق الجهود المختلفة لتحقيق الأهداف.
 - ٣- تعزيز الإصلاح الاجتماعي وتحقيق المساواة والعدالة في توزيع الموارد والخدمات بين الأفراد والأسر الجماعات بمختلف أنواعها.
 - ٤- تزويد الأفراد والفئات الأكثر احتياجاً بالخدمات اللازمة لمقابلة حاجاتهم المتزايدة.

(1) د. سلام عبد علي العبادي و د. مثال عبد الله غني العزاوي، السياسة الاجتماعية في العراق جدل دولة الرفاه واقتصاد السوق، بحث منشور في مجلة كلية الآداب،

جامعة بغداد، ع (96)، 2011، ص 54.

(2) طلعت مصطفى السروجي وراضي أمين حمزاوي، مصدر سابق، ص 27-28.

(3) مكتب العمل الدولي، الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولة عادلة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة المائة، التقرير السادس، 2011، ص 70-71.

(4) طلعت مصطفى السروجي وراضي أمين حمزاوي، مصدر سابق، ص 24-25.

٥- يشير الإصلاح الاجتماعي إلى أولويات الرعاية الاجتماعية فئوياً ومجتمعياً، وأولويات العمل الاجتماعي في كل مرحلة من مراحل هذا العمل بما يساهم في تحقيق الأهداف المطلوبة^(١).

الفرع الثاني

موقف الدستور العراقي من مقومات الإصلاح الاجتماعي

لقد أبرز المشرع الدستوري العراقي مقومات الإصلاح الاجتماعي الأساسية للمجتمع العراقي، وسنتناول تلك المقومات بشيء من الإيجاز:

أولاً. الضمان الاجتماعي: ويقصد به قيام الدولة بتوفير الحاجات والرغبات الأساسية لكل الأفراد أو الأسر التي أصابها عجز أو مرض أو شيخوخة أو حتى العاطلين عن العمل، وهو أمر سعت إليه الدولة المتحضرة من أجل تخفيف الأعباء المعيشية والصحية لهذه الفئات وغيرها من أبناء الشعب ممن يحتاجون لرعاية الدولة تحت أي ظرف وسبب، فالدستور العراقي لسنة 2005 ركّز في ديباجته على الاهتمام بالشيخ والطفل، وهذه إشارة لاهتمام الدولة بالضمان الاجتماعي، فقد نصت المادة (30) منه على أنه (أولاً: تكفل الدولة للفرد والأسرة – وبخاصة الطفل والمرأة – الضمان الاجتماعي والصحي، والمقومات الأساسية للعيش في حياة حرة كريمة، تؤمن لهم الدخل المناسب والسكن الملائم. ثانياً: تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين في حالة الشيخوخة أو المرض أو العجز...)⁽²⁾.

وحسناً فعل المشرع في هذه المادة بدرج كل الفئات المشمولة بالرعاية والضمان الاجتماعي، والسبب في ذلك يرجع إلى الأزمات والحروب والمعاناة والإهمال التي عاشها المواطن مدة طويلة من الزمن، ونجد بوادر الضمان الاجتماعي من خلال مشروع الشبكة الاجتماعية الذي يوفر لكل من يشملها هذا المشروع الحصول على المعونة الاجتماعية، وكذلك الدورات التأهيلية للعاطلين عن العمل وتقديم القروض لأصحاب المشاريع من أجل تقليص البطالة التي تزايدت في ظل الوضع الأمني الصعب⁽³⁾، بينما نجد أن المادة (2/32) من الدستور العراقي لسنة 1970 نصت على (تكفل الدولة توفير أوسع الضمانات الاجتماعية للمواطنين كافة في حالات المرض...)⁽⁴⁾.

ثانياً. رعاية الأسرة: كان اهتمام المشرع الدستوري العراقي بالأسرة العراقية ورعايتها واضحاً بوصفها الخلية الأولى، فقد نصت المادة (29) من الدستور العراقي لسنة 2005 على أنه (أولاً: أ. الأسرة أساس المجتمع، وتحافظ الدولة على كيانها وقيمها الدينية والأخلاقية والوطنية. ب. تكفل الدولة حماية الأمومة والطفولة والشيخوخة، وترعى النشئ والشباب وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم وقدراتهم. ثانياً: للأولاد حقٌّ على والديهم في التربية والرعاية والتعليم، وللوالدين حق على أولادهم في الاحترام والرعاية، ولاسيما في حالات العوز والعجز والشيخوخة. ثالثاً: يحظر الاستغلال الاقتصادي للأطفال بصورة كافية، وتتخذ الدولة الاجراء الكفيل بحمايتهم. رابعاً: تمنع كل اشكال العنف والتعسف في الاسرة والمدرسة والمجتمع)⁽⁵⁾.

(1) طلعت مصطفى السروجي، سياسات رعاية وبناء الإنسان العربي، رؤية نقدية تحليلية، وفرة العلوم الاجتماعية ودورها في خدمة وتنمية المجتمع، جامعة الإمارات، 24 نوفمبر، 1997، ص.9.

(2) المادة (30/ب) من الدستور العراقي لسنة 2005، وهو ما أشارت إليه المادة (36/ثانياً) من مقترح تعديلات الدستور التي أنجزتها اللجنة الخاصة في مجلس النواب 2009.

(3) حسين الطحان، الدستور العراقي الجديد – دراسة مقارنة، ط1، بغداد، من دون دار نشر، 2009، ص.106.

(4) د. إحسان المفرجي ود. كطران نعمة ود. رعد الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط2، جامعة بغداد، 2007، ص.417.

(5) المادة (29/رابعاً) من الدستور العراقي لسنة 2005.

وهنا انفرد دستور 2005 بتميزه عن الدساتير السابقة بالتشخيص والتأكيد على حماية الأمومة والطفولة والشيخوخة والشباب وتوفير فرص وظروف مناسبة لتنمية ملكاتهم وقدراتهم وكذلك كفالة الدولة للفرد والأسرة - خاصة الطفل والمرأة - الضمان الاجتماعي والصحي وتوفير مقومات العيش الملائم وهذا ما لم تنص عليه الدساتير السابقة، وبذلك عالج النقص والقصور التشريعي فيها، إذ تزداد الحاجة لرعاية الدولة ودعمها للأسرة والطفولة والمجتمع كلما تقدم الزمن⁽¹⁾.

ثالثاً. الرعاية الصحية: حرص دستور 2005 شأنه في ذلك شأن كل الدساتير المتقدمة ديمقراطياً أن يتضمن أفضل الأمور الهامة والأساسية في حياة المجتمع ومنها الرعاية الصحية إذ ذكرت المادة (31) منه بأنه (أولاً: لكل عراقي الحق في الرعاية الصحية، وتعنى الدولة بالصحة العامة، وتكفل وسائل الوقاية والعلاج بإنشاء مختلف أنواع المستشفيات والمؤسسات الصحية. ثانياً: للأفراد والهيئات إنشاء مستشفيات أو مستوصفات أو دور علاج خاصة وبإشراف من الدولة، وينظم ذلك بقانون)، وكذلك تلتزم الدولة بحماية الصحة العامة عن طريق التوسع المستمر بالخدمات الطبية المجانية في الوقاية والمعالجة والدواء على نطاق المدن والأرياف، كما أن السماح للأفراد والهيئات بإنشاء مستشفيات أو مستوصفات أو دور علاج أهلية يعدّ تشجيعاً للقطاع الخاص لأخذ دوره في الحياة العامة إلى جانب القطاع العام، ويعدّ ما تقدم ذكره بهذا الدستور في مجال الصحة هو أكثر توسعاً واهتماماً من الدساتير السابقة له⁽²⁾.

رابعاً. حقوق المعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة: يشكل المعوقون وذوو الاحتياجات الخاصة من المرضى وكبار السن والأرامل والأيتام شريحة كبيرة من أفراد المجتمع العراقي نتيجة لحالات المرض الطبيعية وإفرازات الحروب التي خاضها العراق وما أعقبها من ظروف الحصار واحتلال البلاد والعمليات الإرهابية، وهذه نسبة كبيرة من أبناء المجتمع يتطلب وضع معالجات قانونية لرعاية هذه الشرائح بما يحفظ حقهم في الحياة وصون كرامتهم وحمايتهم من الفقر والتشرد بما يتناسب مع حجم ثروات العراق، وقد عالج الدستور العراقي لسنة 2005 في المادة (32) منه على أنه (ترعى الدولة المعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة وتكفل تأهيلهم بغية دمجهم في المجتمع وينظم ذلك بقانون)، ولأهمية هذا الموضوع قرر الدستور الحالي أن يتولى المشرع إصدار قانون ينظم رعايتهم وحياتهم وتأهيلهم كي يكونوا أعضاء نافعين في المجتمع⁽³⁾، ونأمل أن تترجم هذه النصوص الدستورية والقانونية إلى واقع ملموس لا أن تبقى مجرد نصوص من دون تطبيق لاسيما أن أصحاب الاحتياجات الخاصة والمعاقين في حالة تزايد مستمر.

خامساً. حماية البيئة والتنوع الإحيائي: لم تنص الدساتير العراقية السابقة على حماية البيئة والتنوع الإحيائي وإنما تولته فقط في تشريعاتها القانونية، على الرغم من اهتمام الدساتير بوضع القيود اللازمة لها وذلك بسبب التقدم الصناعي وكثرة وسائل الإنتاج وتنوعها الذي نتج عنه خلق صناعات تنبعث من مصانعها غازات ومخلفات ضارة تؤثر على البيئة والتنوع الإحيائي⁽⁴⁾.

وقد تبني الدستور العراقي لسنة 2005 هذا الأمر المهم بنص المادة (33) منه على أنه (أولاً: لكل فرد العيش في ظروف بيئية سليمة. ثانياً: تكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الإحيائي والحفاظ عليهما)، ويتضح من هذا النص

(1) حسين الطحان، مصدر سابق، ص 95.

(2) المادة (33/أولاً) من الدستور العراقي لسنة 2005، وهو نفس ما أشارت إليه المادة (37) من مقترح تعديلات الدستور التي أنجزتها اللجنة الخاصة في مجلس النواب 2009.

(3) المادة (36/ثالثاً) من مقترح تعديلات الدستور التي أنجزتها اللجنة الخاصة في مجلس النواب 2009.

(4) المادة (52) من مقترح تعديلات الدستور التي أنجزتها اللجنة الخاصة في مجلس النواب 2009.

الدستوري أنه ألزم الدولة بكفالة حماية البيئة والتنوع الإحيائي الذي يعني عدم الإخلال بالظروف التي يحيا في محيطها من هواء وماء حيوان وأشجار ومزروعات وأحياء أخرى ليعيش البشرية بلا خلل كان⁽¹⁾.

سادساً. حق التعليم: عني الدستور بأهمية التعليم وبدوره الخلاق في تطوير المجتمع، فنص في المادة (34) منه (أولاً: التعليم عامل أساس لتقدم المجتمع وحق تكفله الدولة، وهو إلزامي في المرحلة الابتدائية، وتكفل الدولة مكافحة الأمية. ثانياً: التعليم المجاني حق لكل العراقيين في مختلف مراحل. ثالثاً: تشجع الدولة البحث العلمي للأغراض السلمية بما يخدم الإنسانية، وترعى التفوق والإبداع والابتكار ومختلف مظاهر النبوغ. رابعاً: التعليم الخاص والأهلي مكفول وينظم بقانون) وإجازة التعليم الأهلي وبإشراف الدولة يعدّ تشجيعاً للقطاع الخاص لأخذ دوره في الحياة العامة إلى جانب القطاع العام⁽²⁾. ويعدّ التعليم من الأمور الأساسية في حياة المجتمع وتطوره في كل المجالات الصناعية والزراعية والاقتصادية والثقافية فيجب على الدولة إنفاق المبالغ عليها هذا وألزم الدستور الدولة برعاية النشاطات والمؤسسات الثقافية بما يتناسب مع الإرث الحضاري والثقافي والحرص على اعتماد توجهات ثقافية عراقية أصيلة⁽³⁾.

سابعاً. الشباب والرياضة: إنّ الاهتمام بقطاع الشباب الذي يعد من القطاعات المهمة والواسعة في المجتمع أمر كبير الأهمية، فالشباب جيل المستقبل والاهتمام بهم ورعايتهم وإعدادهم الإعداد الصحيح لأنهم قادة المستقبل، ومن أهم الحقوق التي منحها الدستور الحالي لسنة 2005 للشعب العراقي من ضمنها حق الشباب في ممارسة الرياضة، إذ نصت المادة (36) منه بأن (ممارسة الرياضة حق لكل فرد وعلى الدولة تشجيع أنشطتها ورعايتها وتوفير مستلزماتها) والدستور الحالي قد نعى منح دساتير الدول الديمقراطية التي جعلت من الشباب غاية بحد ذاتها يتوقف عليها تقدم الأمم ورقمها، وكذلك إلزام الدولة برعاية وتوفير جميع المستلزمات التي تطور هذا النشاط من خلال توفير الأدوات والتدريب وإقامة المعسكرات والتخصصات المالية السخية وجعلها تنافس مثيلاتها في دول العالم ورفع اسم البلد عالياً فقد أصبحت الرياضة سفيراً إعلامياً يفصح عن مدى تقدم أي بلد⁽⁴⁾.

المطلب الثاني

التعديلات الدستورية وأثرها في تعزيز مبدأ المواطنة

تعدّ المواطنة إحدى الركائز الأساسية للإصلاح المنشود بوصفها أسعى درجات العدالة عند التعامل مع جميع أبناء الوطن بوصفهم متساويين في الحقوق والواجبات، لا فرق بين مواطن وآخر ولا تفرقة بين المواطنين على أساس الدين أو الجنس أو الأصل، وهو ما يعني في الحقيقة إعلاء كاملاً لقيمة الوطن وتطبيقات شاملة لأهم مبادئ حقوق الإنسان التي نصت عليها الشرائع السماوية والمواثيق الدولية⁽⁵⁾، وهناك علاقة ارتباط بين المساواة والمواطنة فكل فرد يتمتع بصفة مواطن يفترض – كأصل عام – أنه يتساوى في الحقوق والواجبات مع غيره من المواطنين كقاعدة أساسية، فالمواطنة هنا تعني المساواة التامة في الحقوق والواجبات لكل من يحمل جنسية بلده بغض النظر عن الجنس أو الأصل

(1) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، العراق، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، 2013، ص 285.
(2) المادة (34/ثالثاً ورابعاً) من الدستور العراقي لسنة 2005، وكذلك المادة (38) بفقراتها الخمسة من مقترح تعديلات الدستور التي أنجزتها اللجنة الخاصة في مجلس النواب 2009.

(3) المادة (35) من الدستور العراقي لسنة 2005، وكذلك المادة (41) من مقترح تعديلات الدستور التي أنجزتها اللجنة الخاصة في مجلس النواب 2009.

(4) المادة (36) من الدستور العراقي لسنة 2005، وكذلك المادة (53) من مقترح تعديلات الدستور التي أنجزتها اللجنة الخاصة في مجلس النواب 2009.

(5) د. محمد أحمد عبد النعيم، مبدأ المواطنة والإصلاح الدستوري، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2007، ص 71.

أو الدين بشرط التماثل والتكافؤ في المراكز القانونية، فالمساواة هي إحدى مفترضات المواطنة بل هي نتيجة منطقية لها⁽¹⁾.

إن المواطنة صفة ثابتة للمواطن لا يمكن لجهة ما أن تزيلها عنه بجرة قلم أو تسليخها منه نتيجة رغبة حاكم حاكمة لأنها من وسائل الشخصيات الثابتة للفرد أو الجماعة، وهي لا يترتب عليها أي أثر في تغيير واقع الإنسان فهو عراقي – إذا كان عراقياً – فالجنسية الأجنبية التي اكتسبها مواطنون عراقيون في ظروف خاصة لا تغير واقعه الأصلي⁽²⁾، فالمواطن هو الإنسان الذي يستقر في بقعة أرض معينة وينتسب إليها، أي مكان الإقامة أو الاستقرار أو الولادة أو التربية، وفكرة المواطنة هي فكرة إنسانية أساسها وجوهرها ومناطها حرية الإنسان، ويتسع مفهوم المواطنة ليشمل الانتماء إلى البلد الذي نشأ به الإنسان وأنتهى إلى تاريخه وتراثه وعاداته وتقاليده ولغته⁽³⁾، وسنبحثها في ثلاثة فروع:

الفرع الأول

المفهوم العام للمواطنة

يقصد بالمواطنة في اللغة: هي المنزل الذي يقيم فيه الإنسان، فهو وطنه ومحلّه⁽⁴⁾، وأما المواطنة اصطلاحاً فهي الانتماء إلى أمة أو وطن⁽⁵⁾، وبصفة موضوعية يقصد بالمواطنة صفة أو حالة نفسية وقومية وثقافية تعكس العلاقة بين الوطن والمواطن، وبعبارة أخرى فإن المواطنة تعني كلاً من العلاقات بين الدولة والمواطن الفرد، وكذلك العلاقات السياسية بين المواطنين أنفسهم، وكذا العلاقات بين المؤسسات الدستورية وإذا كان المواطن هو الشخص الذي ينتمي إلى وطن تربطه به علاقة من الانتماء والولاء، فإن الوطن بالمعنى الخاص هو البيئة الروحية التي تتجه إليه عواطف الإنسان القومية⁽⁶⁾، وبعبارة أدق الوطن: هو المكان الذي يقيم فيه الفرد عادةً بنية الاستقرار، وتقاس المواطنة استناداً إلى معيار أساسي هو الجنسية كرابطة للانتماء والخضوع بين الفرد والدولة، ويثبت له بمقتضاه مجموعة من الحقوق والواجبات المتفرد سعيًا إلى بناء ودعم الإطار السياسي والاجتماعي والثقافي والاقتصادي للدولة، فالمواطنة هي انتماء الإنسان إلى منطقة جغرافية محددة والمشاركة في الحكم والخضوع للقوانين والتمتع بمجموعة من الحقوق وأداء مجموعة من الواجبات اتجاه الدولة⁽⁷⁾.

تتميز المواطنة وفقاً للمفهوم المتقدم بمجموعة من الصفات (سمات) الخاصة والتي يمكن أن نوجزها فيما يلي:

(أ- المواطنة عدل وإخاء، ب- المواطنة حرية يمارسها المواطن بشكل ديمقراطي، ج- المواطنة قيمة أخلاقية وإنسانية راقية د- المواطنة حوار موضوعي فعال مستند إلى الاحترام المتبادل للوصول إلى الحقيقة المطلقة غير مبني على الإقصاء والإلغاء للآخر بل احترامه وتبادل الرأي معه، هـ- المواطنة نتاج لتطور الدولة لأنها تتضمن بعض المضامين الاجتماعية والثقافية والتاريخية، فإن المواطنة تصبح على هذا النحو نتاجاً لحالة التطور الاجتماعي التي بلغها المجتمع المرتبط بتطور الدولة⁽⁸⁾). ويمكن النظر إلى المواطنة – وفقاً لبعض الآراء – أنها مكانة أو علاقة اجتماعية تقوم بين فرد طبيعي ومجتمع

(1) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، التنظيم الدستوري للحقوق والحريات الاقتصادية، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2009، ص 66.

(2) محمد بحر العلوم، أعضاء على قانون الأحوال الشخصية، النجف، مطبعة النعمان، 1963، ص 22.

(3) د. محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، 1998، ص 54.

(4) ابن منظور، لسان العرب، ج 15، بيروت، دار صادر للطبع، 2000، ص 2039.

(5) مجموعة مؤلفين، الموسوعة العربية العالمية، بيروت، مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر والتوزيع، 1996، ص 311.

(6) د. جميل صليبي، المعجم الفلسفي، بيروت، دار الكتاب اللبناني، 1979، ص 62.

(7) د. أحمد أبو الحسن، تحديث الدستور وترسيخ لدولة المؤسسات، القاهرة، الهيئة العامة للاستعلامات، 2007، ص 37.

(8) د. علي ليلة، المجتمع المدني العربي قضايا المواطنة وحقوق الإنسان، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، 2007، ص 82.

سياسي (دولة) ومن خلال هذه العلاقة يقدم الطرف الأول الولاء، ويتولى الطرف الثاني الحماية، وتتحدد هذه العلاقة بين الفرد والدولة عن طريق القانون، ويمكن القول بأن المواطنة تتألف من ركنين أساسيين: الأول هو الركن القانوني ويتمثل في الجنسية، والثاني الركن المعنوي ويتمثل بالولاء والانتماء.

الأول: الأساس القانوني للمواطنة (الجنسية): تستند المواطنة إلى معيار قانوني هو الجنسية التي هي صلة أو علاقة قانونية وسياسية تربط بين الفرد والدولة برابطة الولاء والانتماء والخضوع في سياق من حماية الدولة للفرد في ممارسة حقوقه⁽¹⁾.

الثاني: الركن المعنوي (الشعور بالانتماء): وهو الشعور الداخلي للمواطن بالانتماء للحقوقي للوطن مما يجعله يعمل بحماس وإخلاص للارتقاء بوطنه والدفاع عنه⁽²⁾.

والمواطنة في أوسع وأشمل تطبيقاتها تعني مجتمع الفرص المتكافئة وإسهام المرأة في الحياة العامة والسياسية ومشاركة الشباب وتحقيق الاستقرار للأسرة، ومن هنا فإن مفهوم المواطنة بشكل عام يشير إلى ثلاثة جوانب وهي:

الجانب الأول: يتضمن علاقة قانونية هي الجنسية وهي علاقة بين الفرد والدولة بمقتضاها تسبغ الدولة جنسيتها على عدد من الأفراد ترتبط بحب الوطن والولاء لمعطياته ورموزه من لغة وتاريخ وثقافة وبمفهوم المخالفة فإن تجريد الإنسان من جنسيته يعني فقدانه كل حقوقه وحرياته الأساسية.

الجانب الثاني: يشير إلى علاقة سياسية تشمل مجموعة من الحقوق والواجبات، فالمواطنون هم وحدهم يستفيدون من الخدمات الاقتصادية والاجتماعية التي تقدمها الدولة وكذلك يحق لهم ممارسة الحقوق السياسية كالانتخاب والترشيح وتكوين الأحزاب وعلمهم واجب أداء الخدمة العسكرية ودفع الضرائب، فالمواطنة ترتبط بمشاركة المواطن في الحياة العامة.

الجانب الثالث: علاقة معنوية وعاطفية ترتبط بحب الوطن والولاء لمعطياته ورموزه من لغة وتاريخ وثقافة وغير ذلك من رموز الهوية والانتماء⁽³⁾.

الفرع الثاني

رؤية الدستور العراقي للمواطنة

إنَّ كل إنسان هو بالحمية والضرورة مواطنٌ، إذ لا يوجد إنسان معلق في الفضاء أو بين السماء والأرض، لأنَّ حتى الأجواء التي تعلو أقاليم الدول، وكذلك المياه الإقليمية تعدّ جزءاً من إقليم الدولة وأما أداة ووسيلة إثبات المواطنة فهي الوثيقة الرسمية التي يطلق عليها (الجنسية) وهذه الوثيقة قد تكتسب بالولادة فوق إقليم الدولة أو قد تكتسب بالدم عن طريق الأب والأم، والأسلوب الآخر هو أسلوب التجنس من خلال توافر شروط محددة مثل الإقامة لمدة محددة، فالجنسية من الناحية القانونية هي وثيقة رسمية صادرة عن سلطة مختصة تكشف عن وجود شخص ما،

(1) د. فؤاد عبد المنعم رياض، الجنسية ومركز الأجانب، القاهرة، دار النهضة العربية، 1990، ص 12.

(2) د. فهد إبراهيم الجيب، الاتجاهات المعاصرة في تربية المواطنة، مقال منشور عبر شبكة المعلومات العالمية (الانترنت) عبر الموقع الإلكتروني: <https://aafaqcenter.co/>

(3) د. محمد سعيد حسين أمين، مصدر سابق، ص 56.

وبموجبها تحدد مركزه القانوني لتصرفاته، فالمواطنة الأصلية ليست منحة من الحاكم بل هي حق ومبدأ مطلق للمواطن ووسيلة إثباتها من الناحية القانونية الجنسية⁽¹⁾.

لقد حرص الدستور العراقي لسنة 2005 على تبني مبدأ المواطنة كمقوم أساسي لتحديد العلاقة بين المواطنين والدولة وبين المواطنين أنفسهم، فالدستور يكفل لكل من يحمل صفة مواطن – دون غيره من الأفراد ممن يعيشون على أرض الدولة – مجموعة من الحقوق كما يفرض عليهم أيضاً دون سواهم مجموعة من الواجبات، هذا كله دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو القومية أو الأصل أو الدين أو المذهب أو المعتقد، واعتبر الجنسية العراقية حق لكل عراقي، وهي أساس مواطنته⁽²⁾، والجنسية هي رابطة سياسية قانونية بين الفرد والدولة يلتزم بموجبها الأول بالولاء وتتعهد الدولة لقاء ذلك بحمايته والسهرة على حقوقه ومصالحه باعتباره أحد مكوناتها وجزء لا يتجزأ منها ويعدّ هذا الحق من أهم الحقوق السياسية إذ بدون الجنسية لا يمكن الحديث عن مواطن أو ممارسة باقي الحقوق الأخرى السياسية منها أو غيرها⁽³⁾.

وقد نظمت المادة (18/ثانياً) من الدستور العراقي لسنة 2005 هذا الحق فقد نصت على أنه (يعدّ عراقياً كل من ولد لأب عراقي أو لأم عراقية، وينظم ذلك بقانون)، على ذلك لم يعدّ الحق في اكتساب الجنسية مقصوراً على المولود لأب عراقي ولكن للمولود لأم عراقية أيضاً، وبهذا النص فإنّ الدستور العراقي قد خطى خطوة هامة صوب الدساتير الديمقراطية بل الديمقراطيات الفعلية لأن الدساتير العراقية السابقة كانت تقصر هذا الحق على المولود لأب عراقي فقط، وربما جاء هذا النص انعكاساً للسياسة العنصرية وسياسة التهجير التي اتبعتها النظام السابق تجاه أفراد ولدوا في العراق وأسلافهم ولكن من أصول غير عربية، بل يحد من حالات انعدام الجنسية ويعزز الثقة بالجنسية العراقية.

وأما المادة (18/ثالثاً) من الدستور فقد أوردت مبدأ يستحق الإشادة به، إذ حظرت إسقاط الجنسية عن العراقي بالولادة لأي سبب من الأسباب، وأجازت لمن أسقطت عنه الجنسية ظملاً وعدواناً الحق في استعادتها، وهي ضمانات مستقبلية للأجيال العراقية القادمة⁽⁴⁾، لكن هذه الضمانة (عدم جواز إسقاط الجنسية) قصرها المشرع الدستوري على حامل الجنسية بالولادة، فقد أجازت المادة (18/ثالثاً/ب) سحب الجنسية من المتجنس بها المتجنس بها في الحالات التي ينص عليها القانون فقد لا يثبت المتجنس ولأنه للوطن بعد منحه الجنسية لأسباب إنسانية أو سياسية. وأجازت المادة (18/رابعاً) تعدد الجنسية صراحةً برغم ما يثيره هذا التعدد من خلاف بشأن الاختصاص القانوني القضائي.

وفي الوقت ذاته ألزمت المادة (18/رابعاً) كل من يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً بالتخلي عن أي جنسية مكتسبة⁽⁵⁾، وأوردت المادة (18/خامساً) نصاً جديداً لم تنص عليه الدساتير العراقية السابقة، إذ حظرت منح الجنسية العراقية لأغراض سياسة التوطين السكاني المخل بالتركيبة السكانية في العراق، وربما جاء هذا النص لمعالجة مسألة معينة تنسم بالخصوصية خلقها ونماها النظام السابق هي مسألة التهجير القسري الذي تعرض له الأكراد في كركوك وترحيل آلاف الأسر العراقية في الوسط والجنوب إلى الخارج عام 1979. كما نصت المادة (18/سادساً) على أن (تنظم

(1) د. نوري جعفر لطيف، المواطنة بين الحق والمنفعة، لندن، معهد الدراسات العربية والإسلامية، 2003، ص 48.

(2) المادة (18/أولاً) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(3) د. علي يوسف الشكري ود. محمد علي الناصري ومحمود الطائي، دراسات حول الدستور العراقي، العراق، مؤسسة آفاق للدراسات والبحوث العراقية، 2007، ص 218.

(4) المصدر نفسه، ص 222.

(5) نصت المادة (46/خامساً/ب) من مقترح تعديلات الدستور التي أنجزتها اللجنة الخاصة في مجلس النواب 2009 (يعد منصباً سيادياً وأمنياً قيادياً كل مما يأتي: رئيس الجمهورية ونوابه، ورئيس مجلس الوزراء، رئيس مجلس النواب، رئيس مجلس الاتحاد، ونوابهم من هو بدرجة وزير، رئيس مجلس القضاء الأعلى...).

أحكام الجنسية بقانون، وينظر في الدعاوى الناشئة عنها من قبل المحاكم المختصة)، إذ أنط الدستور بالقضاء حسم المنازعات المتعلقة بالجنسية⁽¹⁾.

الفرع الثالث

العلاقة بين الديمقراطية والمواطنة

تعني كلمة الديمقراطية نظام الحكم المستمد من الشعب، وهي كلمة يونانية الأصل مركبة تركيباً مزجياً من لفظين هما Demos ومعناها شعب، Gratia ومعناها سلطة، فهي تعني سلطة الشعب⁽²⁾، ومحور الديمقراطية هو المشاركة الشعبية الفاعلة لمظاهر السلطة.

تعد المواطنة ركيزة للديمقراطية، فلا يوجد مجتمع ديمقراطي لا يعتمد في بنيانه على المواطن كأهم أركان الدولة. وتمثل المواطنة في الأساس أحد أهم محاور الإصلاح الدستوري لأنها المعيار للحقوق والحريات العامة التي هي بمثابة ركيزة قوية لبناء المناخ الملائم لتنمية الديمقراطية، ولهذا فإن الدول الديمقراطية التي تعدّ الإنسان (المواطن) غاية قد أعطت مؤسسات المجتمع المدني دوراً بارزاً وسعت إلى تدعيم وتعزيز دورها بكل الوسائل وجعلتها تمتلك من الحرية في ممارسة نشاطاتها مما يجعلها خارج دائرة تأثير السلطات من خلال إنشاء المواقع القانونية لها وفقاً لدساتيرها، والدستور العراقي لسنة 2005 هذا حذو الدول المتقدمة إذ نصت المادة (45/أولاً) منه على أنه (تحرص الدولة على تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني، ودعمها وتطويرها واستقلاليتها، بما ينسجم مع الوسائل السلمية لتحقيق الأهداف المشروعة لها، وينظم ذلك بقانون)، كما أن المواطنة هي الأساس الذي تقوم عليه الديمقراطية بوصف أن المواطنة هي التعبير والتجسيد لمشاركة أفراد الشعب على السواء في تكوين الإرادة السياسية للشعب بوصفه مصدراً السلطات فيمارس الجميع كافة الحقوق والحريات المترتبة على إعطاء السيادة للشعب وحده⁽³⁾.

إنّ الديمقراطية تقتضي عند مرور الدولة والمجتمع في أزمة الرجوع إلى الشعب وإلى صناديق الاقتراع كي يحكم الشعب وينتخب ممثلين قادرين على تشكيل حكومة، وينبغي على الدستور أن يكون قادراً على منح مؤسساته الوسائل التشريعية لحلّ الأزمات السياسية والحفاظ على الاستقرار السياسي وليس من الديمقراطية أن تكون مرجعيتنا في حلّ الأزمات الدستورية والسياسية والبرلمانية هي القوى الدولية الكبرى والحليفة لبعض الأحزاب بل المرجعية السياسية هي الدستور والشعب⁽⁴⁾.

المطلب الثالث

التعديلات الدستورية وأثرها في حماية الحقوق والحريات

إنّ للإنسان قيمة عليا خلقه الله وسخر له كل شيء وأعطاه الله عقلاً راقياً والحرية بالاختيار وهذا ما دلت عليه المقولة المأثورة (متى استعبدتم الناس وقد ولدتهم أمهاتهم أحراراً) أي أن الله لم يقيد حريته في الاختيار وهو خليفة الله في الأرض وما الرسالة الإسلامية وقانونها الأبدي (القرآن الكريم) إلّا دليل على القيم السامية والمعاني التي أراد الله للبشرية،

(1) د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص 283.

(2) د. علي الدين هلال، مفاهيم الديمقراطية في الفكر السياسي الحديث أزمة الديمقراطية في الوطن العربي، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2003، ص 35.

(3) د. محمد سعيد حسين أمين، مصدر سابق، ص 59.

(4) د. جواد كاظم الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، بيروت، العارف للطبوعات، 2010، ص 477.

ويربط هذا الحديث حقوق الإنسان وحياته بالديمقراطية، حتى صار أحد المفهومين وكأنه رديف للآخر، فواحدة من أهم دعائم الديمقراطية بل أهمها على الإطلاق مراعاة حقوق الإنسان وحياته ونقلها من حيز النصوص إلى نطاق التطبيق⁽¹⁾، والمتتبع لتأريخ ظهور الدساتير المدونة يجد أن من أهم أسباب ظهورها، ضمان حقوق الأفراد وحياتهم في مواجهة سلطان الحاكم المطلق، وأن احترام حقوق الإنسان يشكل اليوم العمود الفقري لكل نظام ديمقراطي، أو لكل نظام يطمح إلى أن يكون ديمقراطياً ويحصن نفسه بالشرعية وإبعاد تهمة الديكتاتورية والاستبداد عن ممارساته، وأن عظمة الدولة أو رفعتها تُقاس اليوم بمدى احترامها لهذه الحقوق والتزامها بها، وتوفير الضمانات القانونية والعملية لها، بل أن البعض ذهب إلى اعتبار هذه الحقوق مقياساً لكل حضارة⁽²⁾.

إن الإصلاح الدستوري يهدف من خلال آلية التعديل إلى حماية وضمان المشروع السياسية من خلال تطويره حتى يتكيف مع تطور المجتمع والواقع السياسي لزمان تطبيقه، حتى يمكن استقرار الدستور واحترام حق الشعب في تحقيق آماله⁽³⁾.

إن الهدف المرجو من ضمان توفير الحريات والحقوق لأفراد المجتمع الواحد – بصفة عامة – هو تحقيق المساواة بينهم، وتمكينهم من مزاولة نشاطهم دون تدخل السلطة العامة التي يتعين عليها الالتزام بغل يدها عن التعرض للفرد في نواحي نشاطه المادي والمعنوي مفسحة له المجال للتعبير عن ذاتيته وكيانه طالما لا يضر بالغير أو بالمصلحة العامة⁽⁴⁾، والحرية (هي قدرة الإنسان على إتيان كل عمل لا يضر بالآخرين وأن الحدود المفروضة عليها لا يجوز أن تتم إلا بقانون)⁽⁵⁾.

ويمكن تعريف الحريات العامة أنها إمكانيات يتمتع بها الفرد بسبب طبيعته البشرية أو نظراً لعضويته في المجتمع. وهذه الحريات كثيراً ما يطلق عليها الحقوق الفردية. وقد اختلف الرأي حول الفرق بين الحرية والحق: فقيل أن الحق حرية أعترف بها القانون، أي أن الحرية أرحب نطاقاً من الحق، وقيل أن كلمة الحق أوسع مدلولاً من كلمة الحرية لأن الأولى تشمل الحقوق الشخصية المتبادلة بين الناس، كحقوق الدائنية التي يقابل الحق فيها الدين، والرأي الثالث وهو الغالب في هذا المجال فقد استخدمها البعض كمترادفين⁽⁶⁾، وقد تأكدت الحريات العامة منذ أزمان بعيدة في وثائق ذائعة الصيت مثل وثيقة العهد الأعظم الإنكليزية عام 1215، وإعلان حقوق الإنسان الأمريكي عام 1776، وإعلان حقوق الإنسان الفرنسي عام 1789.

ومهما يكن من أمر فقد سبقت الشريعة الإسلامية بكتابتها⁽⁷⁾ وسنتها⁽⁸⁾ كل هذه الوثائق بقرون طويلة، وفي عام 1981م أصدر مؤتمر علماء المسلمين المنعقد في لندن (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في الإسلام) ويشمل طائفة من الحقوق⁽⁹⁾، وبقدر ما تنوعت الحقوق والحريات وتفرعت إلى شخصية وفكرية واقتصادية، بقدر ما تعددت تقسيمات

(1) د. علي يوسف الشكري ود. محمد علي الناصري ومحمود الطائي، مصدر سابق، ص 217.

(2) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظم السياسية في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، ط5، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2002، ص 415.

(3) د. أحمد فتحي سرور، منجز الإصلاح الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، 2006، ص 71.

(4) د. عبد المجيد عبد الحفيظ، حركة الموظف العام وحرية الملبس، القاهرة، دار النهضة العربية، من دون تاريخ نشر، ص 234.

(5) المادة (4) من إعلانات حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لسنة 1789.

(6) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2005، ص 816.

(7) قوله تعالى (يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَى وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَاكُمْ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ) سورة الحجرات/ الآية (13).

(8) قول النبي (ﷺ): (الناس سواسية كأسنان المشط لا فرق بين عربي وأعجمي إلا بالتقوى).

(9) د. عصام أحمد عجيلة ود. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، ط5، القاهرة، دار الفكر العربي، 1992، ص 168.

الفقهاء لهذه الحقوق والحريات وتباينت، وإذا كانت هذه الحقوق والحريات تعكس القدرات التي يمتلكها الأفراد على العمل المبدع الخلاق بحكم طبيعته الإنسانية فإنها تمثل في الجانب الآخر منها – قدرة الدولة على تقريرها، وتنظيمها، وبيان حدودها بواسطة القانون، وبذلك يصبح الإنسان حراً ويقيد إرادته الذاتية داخل الحدود القانونية للنظام الذي يعيش فيه⁽¹⁾، وقد قسمت هذا المطلب على ثلاثة فروع بحسب نماذج وشذرات من الحقوق والحريات بحسب الدستور العراقي لسنة 2005 الذي يوجي صدوره لكفالة الحقوق والحريات للإنسان العراقي وسعادته.

الفرع الأول

الحقوق والحريات السياسية

ينصرف معنى الحقوق السياسية إلى مشاركة الأفراد من حاملي جنسية الدولة وبالغين سن الرشد في إدارة شؤون الدولة وتولي المناصب العامة، السياسية منها وغير السياسية، والدستور العراقي لسنة 2005 نصّ على العديد من الحقوق السياسية وتناولها بأسلوب ينم عن حس ديمقراطي حقيقي وجاء العديد منها انعكاساً للاضطهاد السياسي الذي عاشه واضعو الدستور كما عاشه الشعب العراقي عموماً في ظل النظام السابق.

أولاً. الحق في المواطنة (الجنسية): لكل عراقي الحق في كسب الجنسية العراقية وتعدّ أساس مواطنته، والعراقي هو كل من ولد لأب عراقي أو أم عراقية، ومنع الدستور إسقاط الجنسية، ومنح الحق لمن أسقطت عنه استعادتها على أن يحدد القانون حالات سحبها، وأجاز حالة ازدواج الجنسية، وفرض من يتولى منصباً سيادياً رفيعاً التخلي عن أية جنسية اكتسبها وحظر منح الجنسية لأغراض سياسة التوطين السكاني المخل بالتركيبة السكانية في العراق، وتنظم أحكام الجنسية بقانون، وينظر القضاء في حسم المنازعات المتعلقة بالجنسية⁽²⁾.

ثانياً. حق اللجوء السياسي: يرتبط حق اللجوء السياسي بالجريمة السياسية أو الاتهام بها، وتباين قوانين الدول في منح هذا الحق أو حجبته وتسليم المتهم بالجريمة السياسية، ويعدّ الدستور العراقي لسنة 2005 من بين الدساتير التي نظمت هذا الحق بشكل صريح، وربما جاء هذا التنظيم انعكاساً لما عاناه الشعب العراقي في ظل الأنظمة السابقة من اضطهاد سياسي حتى أصبح العراقي وسيلة للمساومات السياسية، وانعكاساً لهذا الواقع نصت المادة (21/أولاً) منه على أنه (يحظر تسليم العراقي إلى الجهات والسلطات الأجنبية)، وتماشياً مع ما تقضي به بعض المعاهدات والاتفاقيات الدولية فقد نصت المادة (21/ثالثاً) على أنه (لا يمنح حق اللجوء السياسي إلى المتهم بارتكاب جرائم دولية، أو إرهابية أو كل من ألحق ضرراً بالعراق)، وقد ورد الإلزام بقرار مجلس الأمن الدولي في 2001 (تلتزم كل الدول بتسليم المتهمين بتمويل العمليات الإرهابية)⁽³⁾.

ثالثاً. حق ممارسة النشاط الحزبي: ينصرف هذا الحق إلى حرية كل فرد أو مجموعة في تأسيس حزب سياسي أو الانضمام إليه على اعتبار أن النشاط الحزبي الحر في الدول الديمقراطية يعدّ من أهم أساليب المشاركة في الحياة السياسية والإسهام في إدارة شؤون الدولة وكفلت المادة (39/أولاً) من الدستور العراقي لسنة 2005 حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية أو الانضمام إليها، بشكل يكفل له الدستور وفق نظام ديمقراطي يؤمن بحرية الفرد،

(1) د. أندريه هوريه، القانون الدستوري والنظم السياسية، ترجمة علي مقلد، بيروت، الأهلية للنشر والتوزيع، 1974، ص 174.

(2) المادة (18/أولاً وثانياً وثالثاً ورابعاً وخامساً) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(3) قرار مجلس الأمن الدولي المرقم (1377) في 2001/9/28 الذي صدر استناداً للفصل السابع من الميثاق وبموجب الفقرة الثانية من هذا القرار تلتزم كل الدول بتسليم المتهمين بتمويل العمليات الإرهابية.

والحرية في تأسيس الأحزاب بما يخدم الشعب نحو تحقيق الديمقراطية⁽¹⁾، ولكن الفقرة الثانية مثلت الجانب السلبي لهذا الحق إذ حظرت إجبار أحد على الانضمام إلى أي حزب أو جمعية أو جهة سياسية أو إجباره على الاستمرار في العضوية فيها⁽²⁾، وإدراج هذا النص جاء رد فعل للواقع الذي عانى منه العراقيون (الأحزاب والمعارضون للنظام السابق) على امتداد ما يقارب من نصف قرن من الزمان (1958 – 2003) إذ كان الانضمام لحزب البعث المنحل شرط للعمل وتقليد المناصب العامة والقبول في المدارس والجامعات، بل هو شرط للمواطنة، وحمل الجنسية، وكان جزاء رفض الانضمام لهذا الحزب فقدّ الوظيفة وإنهاء العلاقة بالمدرسة والجامعة.

رابعاً. الحق في إقامة مؤسسات المجتمع المدني: وتعرف هذه المؤسسات بأنها (هياكل اجتماعية مستقلة وجودياً ووظيفياً عن مؤسسات السلطة السياسية وهياكلها والعاملة خارج نطاقها لحماية مصالح أعضائها وتحقيق أهدافها)⁽³⁾ وقد أصبحت مؤسسات المجتمع المدني في العصر الحديث تمتلك أهمية وتأثير كبير في حياة الإنسان مما جعلها محط اهتمام الدساتير الحديثة في عموم الدول الديمقراطية إذ أخذت على عاتقها دور المدافع عن كل المبادئ الإنسانية ومعالجة الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للإنسان، وقد نصّ الدستور العراقي لسنة 2005 في المادة (45/أولاً) على حق سياسي مستحدث قياًسيّاً إلى الدساتير العراقية السابقة إذ نصّ على أنه (تحرص الدولة على تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني، ودعمها وتطويرها واستقلاليتها، بما ينسجم مع الوسائل السلمية لتحقيق الأهداف المشروعة لها، وينظم ذلك بقانون) ونصت الفقرة الثانية منه على (تحرص الدولة على النهوض بالقبائل والعشائر العراقية وتهتم بشؤونها بما ينسجم مع الدين والقانون وتعزز قيمها الإنسانية النبيلة وبما يساهم في تطوير المجتمع وتمنع الأعراف العشائرية التي تتنافى مع حقوق الإنسان) وهذا تطور دستوري في رعاية القيم والمبادئ.

الفرع الثاني

الحقوق والحريات الشخصية

يقصد بالحقوق والحريات الشخصية كل ما يتصل بحقوق أو حريات الفرد الجسدية، وتأتي أهمية هذه الحقوق من كونها لازمة وضرورية للتمتع ببقية الحقوق، فالشخص الذي تُقيد حركته لا يستطيع ممارسة حقوقه السياسية أو الفكرية أو الاقتصادية أو الاجتماعية⁽⁴⁾.

أولاً. حق المواطن في الأمن: ينصرف هذا الحق إلى اطمئنان الشخص على نفسه أو أسرته، فلا يقبض عليه تعسفاً أو يتعرض لأي ضغط أو تقييد من شأنه المساس بشخصه إلا وفقاً للحالات والإجراءات التي ينص عليها القانون وقد نصّ على هذا الحق صراحة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 (لكل فرد الحق في الحياة والحرية وفي الأمان على شخصه)⁽⁵⁾، وقد أشار الدستور العراقي لسنة 2005 في المادة (15) منه (لكل فرد الحق في الحياة والأمن والحرية، ولا يجوز الحرمان من هذه الحقوق أو تقييدها إلا وفقاً للقانون، وبناءً على قرار صادر من جهة قضائية مختصة)، وكذلك نصت المادة (17/أولاً) على (لكل فرد الحق في الخصوصية الشخصية بما لا يتنافى مع حقوق الآخرين والآداب العامة).

(1) د. علي يوسف الشكري ود. محمد علي الناصري ومحمود الطائي، مصدر سابق، ص 226.

(2) المادة (39/ثانياً) من الدستور العراقي لسنة 2005، وكذلك المادة (56/ثانياً) من مقترح التعديلات الدستور للجنة الخاصة في مجلس النواب لسنة 2009.

(3) د. علي عباس مراد، المجتمع المدني والديمقراطية، مجلة الدراسات في الاقتصاد، جامعة فاروقس، ليبيا، 2002، ص 626.

(4) د. علي يوسف الشكري ود. محمد علي الناصري ومحمود الطائي، مصدر سابق، ص 229.

(5) المادة (3) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948.

وانعكاساً للواقع المير الذي تعرض له الشعب العراقي على يد الأجهزة الأمنية منذ قيام النظام الجمهوري حتى عام 2003 جاء دستور 2005 مسهياً في تنظيمه لهذا الحق، فقد تناوله في مواطن معينة قد لا يشار إليها في الدستور عادةً ولكن تنظم في القوانين الخاصة⁽¹⁾، من ذلك ما ورد في المادة (19) منه فقد احتوت هذه المادة على ثلاث عشرة فقرة افتتحها المشرع الدستوري بـ (أولاً: القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون. ثانياً: لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص... خامساً: المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية عادلة... سادساً: لكل فرد الحق في أن يعامل معاملة عادلة...) وأشارت المادة (37/أولاً) منه على أنه (أ. حرية الإنسان وكرامته مصونة. ب. لا يجوز توقيف أحد أو التحقيق معه إلا بموجب قرار قضائي. ج. يحرم جميع أنواع التعذيب النفسي والجسدي والمعاملة غير الإنسانية، ولا عبدة بأي اعتراف انتزع بالإكراه أو التهديد أو التعذيب، وللمتضرر المطالبة بالتعويض عن الضرر المادي والمعنوي الذي أصابه، وفقاً للقانون).

ثانياً. الحق في التحرر من الرق والعبودية: نصت المادة (37/ثالثاً) من الدستور العراقي لسنة 2005 على أنه (يحرم العمل القسري "السخرة" والعبودية وتجارة العبيد "الرقيق" ويحرم الاتجار بالنساء والأطفال والاتجار بالجنس) وهذا النص جاء موافقاً لنص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة (4) على أنه (لا يجوز استرقاق أو استعباد أي شخص ويحظر تجارة الرقيق بكافة أوضاعها)، وتعد الإشارة إلى هذه الحقوق هو بسبب الأوضاع التي مرّ بها العراق، فبعد الحظر الاقتصادي وانقسام المجتمع العراقي إلى طبقات فاحشة الثراء وأخرى موعلة بالفقر المقمع وظهور طبقات معدومة وصل الأمر ببعض إلى الاستغناء عن أطفالهم ونسائهم بعد أن لم يجدوا ما يستغنى عنه، كما أن الإشارة في هذه المادة إلى العمل القسري (السخرة) وهو مصطلح استخدمه النظام السابق للتعبير عن أعمال يجبر الأفراد القيام بها من دون مقابل لاسيما المناسبات الحزبية والوطنية وتحديداً في مجال النقل، لذا فإن النص على هذه الحقوق في الدستور يأتي تلبيةً لحاجات المجتمع وانعكاساً لواقعه خصوصاً في بلد في مرحلة إعادة تشكيل وبناء هيكله المادي وعنصره البشري⁽²⁾.

ثالثاً. الحق في التنقل والإقامة: يقصد بها الحق في الذهاب والإياب، أي حرية السفر إلى أي مكان داخل حدود الدولة أو خارجها، وحرية العودة إلى الوطن دون قيود أو موانع، والإقامة في أي مكان لا يجوز مصادرة هذا الحق كله، لكن إذا اقتضت الضرورة تقييد هذه الحرية لبعض الأشخاص فيجب أن تكون المصلحة العليا للبلاد هي الباعث أو لدواعي الأمن وسلامة الدولة، وتكون هذه القيود في أضيق النطاق ولفترة مؤقتة وفي الحدود التي رسمها القانون⁽³⁾. ونصت المادة (13) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن (1- لكل فرد حرية التنقل واختيار محل إقامته داخل دولته، 2- لكل فرد الحق في مغادرة أية بلاد بما في ذلك بلده كما يحق له العودة إليه)، ونص على هذا الحق الدستور العراقي لسنة 2005 في المادة (44/أولاً) (للعراقي حرية التنقل والسفر والسكن داخل العراق وخارجه)، ونصت المادة (44/ثانياً) على (لا يجوز نفي العراقي، أو إبعاده، أو حرمانه من العودة إلى الوطن) والنص على هذا الحق جاء انعكاساً لما عاشه العراقيون من معاناة في ظل الأنظمة السابقة.

رابعاً. الحق في حرية الاتصالات والمراسلات: لقد سائر الدستور العراقي لسنة 2005 المواثيق الدولية والاتجاه الدستوري العام، فقد نصت المادة (40) على أنه (حرية الاتصالات والمراسلات البريدية والبرقية والهاتفية والالكترونية وغيرها مكفولة، ولا يجوز مراقبتها أو التنصت عليها، أو الكشف عنها، الا لضرورة قانونية وأمنية، وبقرار قضائي)، وهذا

(1) د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص 285.

(2) د. علي يوسف الشكري ود. محمد علي الناصري ومحمود الطائي، مصدر سابق، ص 233.

(3) د. عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، مطابع السعدني، 2004، ص 367.

ما أكدته المادة (12) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (لا يجوز تعرض أحد لتدخل تعسفي في حياته الخاصة أو شؤون أسرته أو مسكنه أو مراسلاته ولا لحملات تمس شرفه وسمعته ولكل شخص حق أن يحميه القانون) ويعدّ هذا الحق من أكثر الحقوق التصاقاً بشخص الإنسان في ظل التقدم العلمي والتكنولوجي إذ أصبح الإنسان يدير شؤونه الخاصة الأسرية منها والمهنية من خلال وسائل الاتصال المقروءة والمسموعة ورافقه تطور مماثل في وسائل الرقابة والتصنت والكشف وبذلك انفرد الدستور العراقي لسنة 2005 بالنص على موافقة قضائية للاطلاع على المراسلات والاتصالات، وهذا يعدّ ضماناً دستورية جديدة تضمن سرية هذه الخدمات المهمة.

خامساً. الحق في اختيار ما يتصل بالأحوال الشخصية: نصّ الدستور العراقي لسنة 2005 في مجال الأحوال الشخصية على مبدأ جديد يبدو أنه من مستحدثاته لم تدرج الدساتير العراقية السابقة على النص عليه، فقد نصت المادة (41) منه على أنه (العراقيون أحرار في الالتزام بأحوالهم الشخصية حسب دياناتهم أو مذاهبهم أو معتقداتهم أو اختيارهم، وينظم ذلك بقانون) وتثير عبارة (اختيارهم) التساؤل عند المتابع وعند المشرع الدستوري نفسه، وهذا يعني أن للمسلم اختيار ما يتعلق بأحواله الشخصية من الديانات الأخرى كالنصرانية مثلاً أو غيرها، وتجدر الإشارة إلى أن هذه العبارة وغيرها في الدستور الكثير مما يوحي أنها مأخوذة من دساتير أخرى اعتمد عليها المشرع الدستوري كمصادر مثل (المصري واللبناني والسويسري والهندي) وكذلك إصرار الأخوة الأعضاء من الكتلة الكردستانية في لجنة كتابة الدستور على إدراج هذه العبارة، وعبارات أخرى حرفياً مثل عبارة (حرية الضمير) التي لم نجد لها تفسيراً في الدستور العراقي.

الفرع الثالث

الحقوق والحريات الفكرية

يطلق على الحريات الفكرية تعبير (الحريات المعنوية) كونها تتعلق بالجانب المعنوي أو الذهني أو الفكري للإنسان مقابل الحريات المادية التي تتعلق به من حيث هو كيان مادي، وهو ما يمثل الحقوق والحريات الاقتصادية مثل حق العمل وحق الملكية وحرية الصناعة والتجارة، وجاء النص على هذا النوع من الحقوق والحريات صراحة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 في المادة (18) منه على أنه (لكل شخص الحق في التفكير...) (1).

ومسيرة لما نصّ عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 وكذلك الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966 وغالبية الدساتير المعاصرة ومنها الدستور العراقي لسنة 2005 الذي نصّ على حرية الرأي والتعبير والصحافة والاجتماع، والواقع أن غالبية هذه الحريات هي حريات جديدة على الواقع العراقي، لذا فإنّ النص عليها أو ممارستها من الناحية الفعلية يحتاج إلى مرحلة من النضج السياسي والوعي الثقافي الذي يؤهلهم ممارسة مثل هذه الحريات، إذ نصت المادة (38) منه على أنه (تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والآداب: أولاً: حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل. ثانياً: حرية الصحافة والطباعة والإعلان والإعلام والنشر. ثالثاً: حرية الاجتماع والتظاهر السلمي وتنظم بقانون)، وسنتناول هذه الحقوق بشيء من الإيجاز:

أولاً. حرية التعبير عن الرأي: تتضمن حق الشخص في التعبير عن أفكاره ووجهات نظره الخاصة ونشر هذه الآراء ووسائل النشر المختلفة، وبهذا المعنى نصت المادة (19) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير...)، وكذلك أكدت المادة (2/19) من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية لسنة

(1) د. علي يوسف الشكري ود. محمد علي الناصري ومحمود الطائي، مصدر سابق، ص 241.

1966 (لكل فرد الحق في حرية التعبير ويشمل هذا الحق حرية البحث عن المعلومات) وكفلت المادة (38/أولاً) من دستور العراق لسنة 2005 هذه الحرية، وما يسجل للمشرع الدستوري العراقي في تنظيمه لهذه الحرية أنه لم يحدد الوسيلة التي يتم من خلالها التعبير عن الرأي بل بكل الوسائل وأنواعها بلا فرق بين القول أو الكتابة أو التصوير وجعل القيد الوحيد هو عدم الإخلال بالنظام العام والآداب.

ثانياً. حرية الصحافة والطباعة والإعلان والإعلام والنشر: يقصد بحرية الصحافة هو حمايتها من تعسف السلطة وإرهابها، فلا تصدر الصحيفة ولا توقف ولا تغلق إلا بأمر من القضاء، وكذلك حمايتها من تدخل رأس المال الذي قد يسيطر عليها فيسيرها طبقاً لمصلحته⁽¹⁾.

وتلعب الصحافة دوراً مؤثراً في تشكيل الرأي العام وبلورته لاسيما إذا كانت صحافة حرة لا تأثر للسلطة التنفيذية عليها، بل أن حرية الصحافة أصبحت مقياساً لدرجة تطور المجتمع، ومن الدساتير التي نصت صراحةً على هذه الحرية الدستور العراقي لسنة 2005 في المادة (38/ثانياً) منه، وإطلاق هذه الحرية ورفع القيود عنها جعل من العراق خلال فترة وجيزة بعد سقوط النظام منبراً للرأي الحر والإعلام الهادف والفكر الديمقراطي المتطور والأخذ بالرأي والرأي الآخر بعد أن وجد المفكر والمثقف والسياسي الحرية التي ينشدها.

ثالثاً. حرية الاجتماع والتظاهر السلمي: ويقصد بها حرية الفرد في الاجتماع ولقاء مع من يريد وفي المكان والزمان الذي يختاره ليعبر عن رأيه مع غيره بالخطابة أو المناقشة أو المحاضرة أو بغير ذلك من الوسائل، ونصَّ على هذا الحق في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (لكل شخص حق في حرية الاشتراك في الاجتماعات)⁽²⁾، وكذلك أشارت الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966 على أن يكون الحق في التجمع السلمي معترفاً به⁽³⁾، وتأكيداً للنهج الديمقراطي الذي خطه الدستور العراقي لسنة 2005 فقد أشارت المادة (38/ثالثاً) إلى هذه الحرية، وتنظيمها بما سيصدر لاحقاً من قانون لتوظيفها في خدمة أغراضها.

رابعاً. حرية العقيدة والعبادة: تنطوي الحرية الدينية على حريتين هما حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية (العبادية) المتصلة بالعقيدة⁽⁴⁾، والمقصود بحرية العقيدة أن يكون الإنسان حراً في أن يعتنق الدين الذي يراه ويعتقد فيه، وأما حرية العبادة فتعني حرية الإنسان في ممارسة أو عدم ممارسة شعائر دينية سواء في السر والعلن مع ضرورة التزام الدولة بعدم المساس بحرية العبادة سواء بالمنع أو التعطيل، بل عليها ضمانها في حدود ما يسمح به النظام العام والآداب⁽⁵⁾، وأفرد الدستور العراقي لسنة 2005 المادتين (42 و 43) لتنظيم حرية العقيدة والعبادة فقد نصت المادة (42) منه (لكل فرد حرية الفكر والضمير والعقيدة)، أما المادة (43) فنصت على أنه (أولاً: أتباع كل دين أو مذهب أحرار في: أ. ممارسة الشعائر الدينية بما فيها الشعائر الحسينية. ب. إدارة الأوقاف وشؤونها ومؤسساتها الدينية، وينظم ذلك بقانون. ثانياً: تكفل الدولة حرية العبادة وحماية أماكنها)، وقد أحسن المشرع الدستوري حينما أسند إدارة الأوقاف لأبناء المذهب فقد كانت المؤسسة الدينية والمرافد المقدسة أشبه بدوائر الدولة تدار من قبل وزارة الأوقاف ويذهب ريعها للدولة.

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1988، ص 513.

(2) المادة (20) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948.

(3) المادة (21) من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966.

(4) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص 862.

(5) د. علي يوسف الشكري ود. محمد علي الناصري ومحمود الطائي، مصدر سابق، ص 248.

خاتمة

وفي ختام هذه الدراسة نذكر أهم النتائج والتوصيات التي تمّ التوصل إليها، وهي كالآتي:

أولاً. النتائج:

- 1- في سياق دراستنا للتعديلات الدستورية وأثرها على الإصلاح الاجتماعي يمكن القول إنّ دستور العراق الدائم لعام 2005 قد أشار صراحة على أن الشعب هو مصدر السلطات وشرعيتها ويمارسها بالانتخابات وعبر مؤسسته الدستورية وذكر أن تداول السلطة يكون سلمياً عبر الوسائل الديمقراطية، وهذا يعدّ تطوراً تشريعياً شهده العراق لأول مرة في تاريخه الحديث.
- 2- إنّ الإصلاح الاجتماعي لا يمكن أن يكتمل ويحقق ثماره المرجوة إلا إذا تم في إطار منظومة متكاملة من التنمية المجتمعية الشاملة التي تكفل استقرار عملية الإصلاح واستمرارها بشكل متوازن على كافة الأصعدة بما يلبي احتياجات المواطنين ويحقق طموحاتهم، إذ يعدّ مبدأ المواطنة أحد المحاور الأساسية للإصلاح الدستوري ويقصد بها أنّ جميع المواطنين متساوون في الحقوق والواجبات مساواة نسبية بحسب مركزهم القانوني.
- 3- إنّ من أهم دعائم الديمقراطية هو مراعاة حقوق الإنسان وحرياته ونقلها من حيز النصوص إلى نطاق التطبيق فلا معنى للحديث عن الديمقراطية من دون كفالة حقوق المواطن ولا كفالة لهذه الحقوق من دون نصوص دستورية عليها لا تصلها يد القابض أو القابضين على السلطة، فإنّ النص وضمانات نقله إلى حيز الواقع ووسائل الحماية كلها أجزاء من مجموع لا يمكن من دون أي منها الوصول للمعنى الحقيقي لحقوق الإنسان ومن ثم الديمقراطية الحققة.
- 4- تكاد تتحدد آثار التعديلات الدستورية على الإصلاح الاجتماعي بشكل عام في ضوء قدرتها على التعامل بإيجابية مع المشكلات الاجتماعية القائمة والحاجات الإنسانية الملحة ومدى إمكانية إشباعها.
- 5- تعدّ التعديلات الدستورية التي تستهدف الإصلاح الاجتماعي من خلال التخطيط العلمي الذي يستند إلى معرفة الواقع هي الأسلوب الأمثل لرسم ملامح الإصلاح الاجتماعي في العراق وتحديد مساراته واتجاهاته بعيداً عن منطق الارتجال واللاواقعية.
- 6- يمكن للتعديلات الدستورية التي تستهدف الإصلاح الاجتماعي أن تقوم بدور فاعل في تحقيق النمو المتوازن بين مختلف قطاعات النشاط الاجتماعي والاقتصادي والثقافي والمادي في المجتمع العراقي، إذا ما اعتمدت في خططها وبرامجها المبادئ الواقعية والعملية، وإذا ما تبنت مطلب الشفافية والحياد في تنفيذ هذه البرامج والخطط.
- 7- غالباً ما يتأثر الإصلاح الاجتماعي بالمتغيرات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تطرأ على المجتمع العراقي، الأمر الذي يقتضي بصورة مستمرة استقراء متطلبات الواقع المحلي والإقليمي والدولي عند إجراء أي تعديل دستوري لتحديد أولويات هذا الإصلاح في ظروف الأزمات بما يخدم الحاجات الملحة للأفراد والجماعات، لاسيما حاجات الفئات الهشة والضعيفة في المجتمع.
- 8- إنّ ارتباط العراق بالمؤسسات المالية والنقدية العالمية سيحتم عليه الالتزام بتطبيق البرامج الإصلاحية، الأمر الذي يؤثر سلباً على مستوى خدمات الرعاية والرفاه في المجتمع العراقي، وهذا الأمر يتوجب على المشرع الدستوري

العراقي أن يضعه نصب عينيه عند إجراء أي تعديل دستوري، محاولاً إيجاد الحلول الناجعة التي تتلاءم مع طبيعة المجتمع العراقي.

ثانياً. التوصيات:

- 1- إنَّ تعديل الدستور ضرورة تقضيها ظروف التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ومن ثمَّ تقتضي الموضوعية ألا يمارس لغايات سياسية خاصة أو أنية، وهذا مما يتطلب أن يكون هناك نظام للتعديل يقوم على أساس استطلاع معرفة موقف الرأي العام من فكرة التعديل، بمعنى عندما يطرح مقترح التعديل وخاصة في المسائل الهامة والاستراتيجية أن يتم عرض الفكرة على الشعب بأحزابه ومنظمات المجتمع المدني لمناقشتها وفقاً للإجراءات التي يحددها الدستور للشروع في مسيرة إجراءات التعديل.
- 2- على المشرع الدستوري العراقي وهو بصدد إجراء التعديلات الدستورية لتحقيق الإصلاح الاجتماعي أن يؤمن أنه على الرغم من أهمية سياسات التكيف الهيكلي للعراق في العصر الحاضر إلا أنها ستساهم إلى حد كبير في زيادة الفقر والبطالة وسوء توزيع الدخل، لأنها تعمل على وقف الإعانات الحكومية وتعييق تقديم الخدمات الاجتماعية.
- 3- نأمل أن تكون هناك رؤية مستقبلية لإعادة النظر في مدى تناسق نصوص الدستور فيما بينها خشية حدوث ما يؤثر على تكاملها ووحدتها وعدم خرقها بسهولة فمثلاً النص على حقوق الإنسان وحرياته في صلب الدستور ليس هو المهم بقدر مراعاة هذه الحقوق وكفالتها وتفعيلها من خلال نقلها من حيز النصوص إلى نطاق التطبيق، وإلاَّ فإنَّ هذه النصوص أصبحت مسألة شكلية منصوص عليها حتى في الدساتير المؤقتة والأنظمة الدكتاتورية.
- 4- يجب أن تسعى التعديلات الدستورية في مجملها إلى دعم وإثراء مبدأ المواطنة وعدّه أساساً للدولة وللنظام السياسي فيها، إذ أنَّ مبدأ المواطنة يعدّ ركيزة للديمقراطية والإصلاح الاجتماعي.
- 5- يجب تدعيم الأسس والركائز بما يحقق التلازم بين النصوص والأوضاع الاقتصادية المعاصرة، بما يتيح حرية اختيار التوجه الاقتصادي للدولة، في إطار من المحافظة على النشاط الاقتصادي والعدالة، وبناء علاقة تبادلية لا انفصال لها بين الأمن والتنمية وتحفيز الاستثمار إذ لا يمكن أن نتصور أبداً تنمية اقتصادية للدولة من دون تهيئة مناخ آمن ومستقر لها.
- 6- إنَّ المتغيرات الجديدة التي طرأت على واقع المجتمع العراقي لاسيما بعد عام ٢٠٠٣ تقتضي قبل كل شيء تصحيح مسار العلاقة بين الدولة والمجتمع التي اختلت كثيراً على مدى أعوام طويلة من الزمن، وقد يكون الواقع العراقي بحاجة إلى تعديل دستوري يستهدف المشرع الدستوري من وراءه إلى صياغة عقد اجتماعي جديد، عقد يستوعب جميع الفاعلين الجدد بما في ذلك السوق والمجتمع المدني لاسيما في ظل المرحلة الانتقالية التي يمر بها البلد، ولكن هل بإمكان هذا العقد الجديد تجاوز الأزمات والصعوبات التي يمر بها المجتمع العراقي؟
- 7- إنَّ العراق اليوم بأمس الحاجة إلى التعديلات الدستورية التي تنظم عقد اجتماعي بين الدولة والسوق والمجتمع في ظل عوامة اقتصاد السوق، خوفاً من فقدان السوق لهويته الوطنية وقد تصبح آلياته أشد قسوة، وأن الدولة ذاتها قد تفقد سيطرتها عليه لاسيما أن صورة الدولة القوية أو الشمولية قد بدأت تهتز، بل أن المجتمع ذاته قد أصبح أشد ضعفاً بسبب ما يعانيه من انقسامات بنيوية وبسبب ارتفاع معدلات الفقر فيه وازدياد أعداد العاطلين ومنطوري الإعانات، وإذا كان ثمة اعتقاد من أن المجتمع المدني يستطيع ملأ الفراغ ما بين الدولة والسوق، فإنَّ معطيات

الواقع تشير إلى أن هذا المجتمع لم يكن سوى امتداد للمؤسسة السياسية، فهو لم يحقق حد أدنى من التوافق والانسجام والمصالحة ما بين الدولة والمجتمع، وهذا يعني أنَّ أطراف العقد الاجتماعي غير متساوية للصلاحيات والإمكانات والقوة في جميع جوانب الحياة، ومن ثم قد لا يستطيع العقد الاجتماعي من تحقيق أهدافه، ولهذا فلا بد إذن وقبل كل شيء أن تكون التعديلات الدستورية قادرة على خلق درجة من التجانس والتوافق في العمل وتوزيع الصلاحيات بين الأطراف الثلاثة من أجل حماية المجتمع في ظل دولة قوية تسعى لتحقيق الرفاه والأمن للمجتمع.

8- إنَّ التعديلات الدستورية التي تستهدف الإصلاح الاجتماعي في العراق تضع المشرع الدستوري أمام جدل لثنائية ما تزال قائمة تتمثل بإشكالية التضحية بأحد الهدفين: أما العدالة الاجتماعية وأما فعالية السوق، وبعبارة أخرى إما العمل على تحقيق المتطلبات الاجتماعية عبر تبني سياسة الرفاه وتأجيل متطلبات النمو الاقتصادي، وإما التضحية بالجانب الاجتماعي عبر فسح المجال أمام اقتصاد السوق لأخذ زمام المبادرة لتحقيق الإصلاح الاقتصادي الذي يخدم متطلبات الرفاه على المدى البعيد.

المصادر

- القرآن الكريم

أولاً. الكتب:

- 1- د. إبراهيم درويش، القانون الدستوري النظرية العامة والرقابة الدستورية، ط4، القاهرة، دار النهضة العربية، 2004.
- 2- د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1988.
- 3- ابن منظور، لسان العرب، ج15، بيروت، دار صادر للطبع، 2000.
- 4- د. إحسان المفرجي ود. كطران نعمة ود. رعد الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط2، العراق، جامعة بغداد، 2007.
- 5- د. أحمد أبو الحسن، تحديث الدستور وترسيخ لدولة المؤسسات، القاهرة، الهيئة العامة للاستعلامات، 2007.
- 6- د. أحمد فتحي سرور، منهج الإصلاح الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، 2006.
- 7- أحمد كمال أحمد، السياسة الاجتماعية، القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1970.
- 8- د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، التنظيم الدستوري للحقوق والحريات الاقتصادية، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2009.
- 9- د. أندريه هوريه، القانون الدستوري والنظم السياسية، ترجمة علي مقلد، بيروت، الأهلية للنشر والتوزيع، 1974.
- 10- د. جميل صليب، المعجم الفلسفي، بيروت، دار الكتاب اللبناني، 1979.
- 11- د. جواد كاظم الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، بيروت، العارف للمطبوعات، 2010.
- 12- حسين الطحان، الدستور العراقي الجديد – دراسة مقارنة، ط1، بغداد، من دون دار نشر، 2009.
- 13- طلعت مصطفى السروجي وراضي أمين حمزاوي، أساسيات الرعاية الاجتماعية والحاجات الإنسانية، دبي، دار العلم، 1998.
- 14- د. عاصم أحمد عجيلة ود. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، ط5، القاهرة، دار الفكر العربي، 1992.
- 15- د. عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، مطابع السعدني، 2004.
- 16- د. عبد المجيد عبد الحفيظ، حركة الموظف العام وحرية الملبس، القاهرة، دار النهضة العربية، من دون تاريخ.

نشر.

- 17- د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، العراق، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، 2013.
- 18- د. علي الدين هلال، مفاهيم الديمقراطية في الفكر السياسي الحديث أزمة الديمقراطية في الوطن العربي، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2003.
- 19- د. علي عباس مراد، المجتمع المدني والديمقراطية، مجلة الدراسات في الاقتصاد، ليبيا، جامعة فاريونس، 2002.
- 20- د. علي ليلة، المجتمع المدني العربي قضايا المواطنة وحقوق الإنسان، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، 2007.
- 21- د. علي هادي الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور، بيروت، منشورات زين الحقوقية، 2011.
- 22- د. علي يوسف الشكري ود. محمد علي الناصري ومحمود الطائي، دراسات حول الدستور العراقي، العراق، مؤسسة آفاق للدراسات والبحوث العراقية، 2007.
- 23- د. فؤاد عبد المنعم رياض، الجنسية ومركز الأجانب، القاهرة، دار النهضة العربية، 1990.
- 24- د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2005.
- 25- مجموعة مؤلفين، الموسوعة العربية العالمية، بيروت، مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر والتوزيع، 1996.
- 26- د. محمد أحمد عبد النعيم، مبدأ المواطنة والإصلاح الدستوري، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2007.
- 27- د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظم السياسية في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، ط5، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2002.
- 28- محمد بحر العلوم، أضواء على قانون الأحوال الشخصية، العراق، مطبعة النعمان، 1963.
- 29- د. محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، 1998.
- 30- د. نوري جعفر لطيف، المواطنة بين الحق والمنحة، معهد الدراسات العربية والإسلامية، لندن، 2003.

ثانياً. الدراسات والبحوث والمؤتمرات الرسمية:

- 1- إعلانات حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لسنة 1789.
- 2- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948.
- 3- الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966.
- 4- قرار مجلس الأمن الدولي المرقم (1377) في 2001/9/28.
- 5- الدستور العراقي لسنة 2005.
- 6- مقترح تعديلات الدستور التي أنجزتها اللجنة الخاصة في مجلس النواب 2009.
- 7- مكتب العمل الدولي، الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة المائة، التقرير السادس، 2011.

ثالثاً. البحوث والمقالات:

- 1- د. سلام عبد علي العبادي و د. مثال عبد الله غني العزاوي، السياسة الاجتماعية في العراق جدل دولة الرفاه واقتصاد السوق، بحث منشور في مجلة كلية الآداب، جامعة بغداد، ع (96)، 2011.
- 2- طلعت مصطفى السروجي، سياسات رعاية وبناء الإنسان العربي، رؤية نقدية تحليلية، وفرة العلوم الاجتماعية ودورها في خدمة وتنمية المجتمع، جامعة الإمارات، 24 نوفمبر، 1997.



رابعاً. البحوث والمقالات المنشورة عبر شبكة المعلومات العالمية (الانترنت):

- 1- د. فهد إبراهيم الحبيب، الاتجاهات المعاصرة في تربية المواطنة، مقال منشور عبر شبكة المعلومات العالمية (الانترنت) عبر الموقع الالكتروني: <https://aafaqcenter.co/>.

انتخابات 08 شتنبر 2021 مساراتها وتداعياتها

Elections trajectories and its results

أفساحي أسماء

طالبة باحثة في سلك الدكتوراه تخصص القانون الدستوري والعلوم السياسية بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -السويس- ، جامعة محمد الخامس الرباط

عرفت المملكة المغربية منذ دخولها مرحلة الدستور سلسلة من الانتخابات سواء المحلية أو التشريعية، آخرها الانتخابات التي جرت يوم الأربعاء 8 شتنبر 2021، والتي شارك فيها حوالي 18 مليون ناخب مغربي اتجه إلى صناديق الاقتراع لاختيار من يمثلهم في مجلس النواب ومجالس الجماعات والجهات. ويمكن لنا القول بأن المغرب نجح في كسب رهان تجديد كافة المؤسسات المنتخبة الوطنية والمحلية والمهنية، مما جعل سنة 2021 سنة انتخابية بامتياز على الرغم من استمرار تفشي جائحة كوفيد - 19 ، حيث جرت هذه الاستحقاقات في ظل منظومة قانونية جديدة حملت مستجدات على أكثر من صعيد، خاصة على مستوى توسيع التمثيلية السياسية للمواطنين من خلال تغيير القاسم الانتخابي السابق باعتماد قاسم انتخابي جديد قائم على أساس عدد المسجلين في اللوائح الانتخابية، عوض القاسم الانتخابي الكلاسيكي المعمول به في جل الأنظمة الانتخابية في العالم والقائم على أساس عدد الأصوات الصحيحة المعبر عنها.

إن دراسة انتخابات 8 شتنبر 2021 ينم عن رغبتنا في دراسة الانتخابات ومقاربتها مع سياقها، من أجل الخروج باستنتاجات و خلاصات توضح مدى تحقيق الرهانات التي كانت الدولة تسعى للوصول إليها وتكريس مجموعة من المبادئ و الآليات التي تقوي البناء الديمقراطي سيادة الحق و القانون. وعليه فإن هذا المقال يهدف إلى المساهمة في إثراء الأدب السياسي المرتبط بالانتخابات والوصول إلى نتائج وأحكام يستفيد منها النظام السياسي.

Kingdom of Morocco has known series of local and legislative elections Since the new constitution has been established. The last elections made' in 8 september 2021 was an n example of succes for the electoral process in Morocco. More than 18 milion of voters have participated to select their local and national representatives.

Despit the pandemie of corona virus, the state has succeded it's elections to remuring all its local constitutions.

The electoral process comes. after series of neu election system which has brought many developments on several levels, especially. the new system of elections based on the number of persons registered in the new electoral regulations, rather than the last one which based on the number of correct votes.

The study of the elections of September 8, 2021, indicates our desire to study the elections and their approach with their context, in order to come up with conclusions that clarify the extent to which the bets that the state was seeking to reach and devote a set of principles and mechanisms that strengthen democratic construction is the rule of truth and law. Accordingly, this article aims to contribute to enriching political literature associated with elections and reaching results and provisions that benefit the political system.

الكلمات المفتاحية للمقال:

- انتخابات 08 سبتمبر 2021
- مستجدات المنظومة الانتخابية
- ارتفاع نسبة المشاركة في الاستحقاقات الانتخابية الأخيرة
- الأحزاب السياسية
- Elections 08 september 2021
- The electoral system updat
- Increasing of number of participations at the last electoral process
- Political parties

يعد حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة حقا أساسيا من حقوق الإنسان، ينص عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية، كما تقره مجموعة من الدساتير و القوانين الوطنية. ويكتسي هذا الحق أهمية بالغة بالنسبة للفرد و الشعوب، كما يعكس الارتباط الوثيق بين الانتخابات و الديمقراطية، ذلك أن الانتخابات تعد الية مهمة في عملية الديمقراطية باعتبارها الوسيلة الوحيدة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية¹.

فالانتخابات في الأنظمة الديمقراطية تعتبر آلية من آليات المشاركة السياسية، وأهم مرتكزات الديمقراطية التمثيلية التي تفرز نخبا مؤهلة ومؤسسات ذات مصداقية تحظى بالشرعية لدى الكتلة الناجية والأحزاب التي هي قوام المنافسة الانتخابية. وتشكل الانتخابات سواء في المغرب أو غيره من البلدان لحظة تقييم للمسار السياسي². ذلك أن الانتخابات تعد آلية مهمة في الصراع على السلطة من ناحية، وللتعبير عن إرادة الشعب ومشاركته في الحياة السياسية، باعتبارها الوسيلة الوحيدة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية المعاصرة من ناحية أخرى. إذ تشكل جوهر النظام الديمقراطي، كما أنها الوسيلة الوحيدة لإسناد السلطة السياسية في النظام الديمقراطي، كونها المرجعية الأساسية في تحديد شرعية السلطة داخل المجتمع.

وإذا كانت الانتخابات تعني مشاركة الفرد سياسيا في تدبير الشؤون العامة بطريقة غير مباشرة باختيار من يمثله لهذا الغرض، فإن وراء هذا السلوك تكمن إرادة النظام السياسي الهادفة إلى الحصول على الشرعية من جهة، ومن جهة أخرى على استمرارية النظام في السلطة السياسية، كما أنها تسمح بفسح المجال أمام تناوب الكتل السياسية على السلطة السياسية، والقوى الاجتماعية وتمدد مؤسسات الدولة والأحزاب بدماء جديدة. وتتطور آليات الديمقراطية من خلال

¹ حسنة كجي و عبد اللطيف بكور، الانتخابات التشريعية لـ 7 أكتوبر 2016 وسؤال المشاركة السياسية لدى الشباب، مؤلف جماعي " المسار الديمقراطي في المغرب على

ضوء الانتخابات التشريعية 07 أكتوبر 2016، المركز المغربي للأبحاث الإستراتيجية و دراسة السياسات، العدد الأول، نونبر 2017، ص 191

² محمد الكيحل، محددات السلوك الانتخابي بالمغرب في ضوء انتخابات 7 أكتوبر 2016، مؤلف جماعي "المسار الديمقراطي في المغرب"، المركز المغربي للأبحاث

الإستراتيجية ودراسة السياسات، سلسلة إضافات في الدراسات القانونية والسياسية، العدد الأول، نونبر 2017، ص 447

نضج البرامج وجعل الفشل والنجاح شرعيين، لأن الحكم فيها للرأي العام، وبقدر ما تتسع مشاركة المواطن في العملية السياسية، بقدر ما تتقدم الضمانات لحماية الديمقراطية¹.

على هذا الأساس فإن دراسة الانتخابات تكتسي طابعا مهما للغاية إذ تعد المدخل الفعلي لدراسة وفهم التفاعلات الواقعة على مستوى الحياة السياسية، وتتجسد فيها الثقافة السياسية باعتبارها المعبر عن السلوك السياسي لكل الفاعلين. فالانتخابات تعتبر أداة من أدوات الديمقراطية، آلية للتداول على السلطة بشكل سلمي كما هو مقرر من الناحية المبدئية².

❖ أهمية الموضوع:

تندرج الدراسة ضمن علم الاجتماع السياسي، وهي تعنى بفرع من فروع وهو سوسيولوجيا الانتخابات، حيث يهدف الطرح المعتمد في هذا المقال بالأساس على الفهم الموضوعي للاستحقاقات الانتخابية لسنة 2021، مركزين في ذلك على مقارنة قائمة على تعدد الحقول المعرفية المهتمة بالعملية الانتخابية، تنطلق من زوايا نظر تعتمد الأبعاد الدستورية والقانونية، والأبعاد المتعلقة بعلم السياسة. وعليه فإن هذه الدراسة تكتسي بعدا مهما ونوعيا يزواج بين المستوى النظري والمستوى التطبيقي من خلال بحث ميداني متعلق بمحور من محاور الدراسة.

من هذا المنطلق نجد أنفسنا أمام إشكالية مركزية، تروم إلى بسط وتحليل نتائج وسلوك الاستحقاقات الانتخابية ل8 من شتنبر 2021، حيث تتفرع عن هذه الإشكالية الجوهرية عدة أسئلة نوردتها كآلاتي:

- في ماذا يتحدد السياق العام للاستحقاقات الانتخابية 2021، وما تأثيره على المشهد السياسي المغربي؟

- أي قراءة ممكنة لنتائج انتخابات 08 شتنبر 2021؟

- ما مدى فعالية تعديلات المنظومة القانونية في أن تحصن الرهانات المنتظرة من الاستحقاقات الانتخابية؟

❖ فرضية الدراسة:

الفرضية الأولى: تخضع العملية الانتخابية لنسق من التأثيرات الاقتصادية والسياسية الأيديولوجية التي ترسم حدود و أبعاد السلوك الانتخابي للمواطنين، حيث أنه على الرغم من أهمية الانتخابات لدى لديهم من الناحية النظرية إلا أن هناك ضعف في الإقبال على التصويت بسبب ما تعرفه الانتخابات و الفاعلين بها من اختلالات، وبسبب أزمة المصادقية الحزبية، ومخلفات البيئة السياسية التي لا تشجع على المشاركة الانتخابية.

الفرضية الثانية: سبب سقوط حزب العدالة و التنمية هو التصويت الانتقامي الذي مارسه المواطن ضد الحزب وذلك بسبب اليأس من إمكانية التغيير والإصلاح وبسبب القرارات اللاشعبية التي كان يتم فرضها، و الغضب و الخيبة من وعود الإسلاميين.

¹ بدر العبدودي محددات السلوك الانتخابي للشباب المغربي، رسالة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون عام، جامعة ابن زهر، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية أكادير، السنة الجامعية 2016/2017، ص 4.

² أفساحي أسماء، محددات السلوك الانتخابي البادية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية السوسية بالرباط، السنة الجامعية 2020-2021

❖ منهجية الدراسة: ولإحاطة بكل الإشكالات التي يطرحها الموضوع ارتأينا استعمال المناهج التالية:

- كمرحلة أولى سنلجئ إلى استعمال مقارنة سوسيولوجية ، وذلك بإعتماد تقنيات البحث الميداني، وتطبيقها على مجتمع الدراسة. وقد وقع اختيارنا في هذه الدراسة على تقنيات الاستمارة. من خلال جمع وتحليل البيانات الاجتماعية عن طريق أدوات بحثية، وذلك من أجل الحصول على معلومات وبيانات من العينة محل البحث، وذلك للاستفادة منها في عمليات التفسير والتعميم.
 - المنهج الإحصائي: الوقوف عند المعطيات الإحصائيات المحصل عليها من خلال البحث الميداني.
 - منهج التحليل النسقي: تم أعتداد هذا المنهج لأنه يجمع بين الوظيفية والبنائية، إذ يعتمد هذا الأخير دراسة البنية أي النسق المتكامل والتفاعلات التي تحصل على مستواه، يمكن الاستعانة به من خلال: أن السلوك الانتخابي له عدت عناصر متفاعلة ومتداخلة فيما بينها "كالدين، السن، التعليم، الأعراف... في علاقتها بظاهرة السلوك الانتخابي. في حين اعتمدنا المنهج الوظيفي، وذلك لدراسة الأدوار التي تؤديها عناصر البنية والتفاعلات التي تقع داخلها، بالتالي فالاستعانة بهذين المنهجين أملة ضرورة التقاطعات الاستيمولوجية التي تحصل على مستواهما.
- بالنسبة لخطة البحث، فسنحاول تأطير هذا النقاش من خلال مطلبين، سنتحدث في المطلب الأول عن الظروف الداخلية لانتخابات 8 شتنبر 2021، في حين سنتناول في المطلب الثاني قراءة في نتائج الاستحقاقات الانتخابية الأخيرة.

المطلب الأول: الظروف الداخلية لانتخابات 8 شتنبر 2021

الانتخابات ليست غاية في حد ذاتها، وإنما وسيلة لإقامة مؤسسات ذات مصداقية، تخدم مصالح المواطنين، وتدافع عن قضايا الوطن..". هكذا تحدث الملك محمد السادس، خلال خطاب الذكرى 68 لثورة الملك والشعب في 20 أغسطس المنصرم عن الانتخابات العامة.

عرفت المملكة المغربية منذ دخولها مرحلة الدسترة سلسلة من الانتخابات سواء المحلية أو التشريعية، آخرها الانتخابات التي جرت يوم الأربعاء 8 شتنبر 2021 التي شارك فيها حوالي 18 مليون ناخب مغربي اتجه إلى صناديق الاقتراع لاختيار من يمثلهم في مجلس النواب ومجالس الجماعات والجهات.

الفقرة الأولى: السياق العام للعملية الانتخابية

في ظل سياق سياسي مختلف، أبرز سماته وضع اقتصادي واجتماعي صعب فرضه تفشي فيروس كورونا، واستحقاقات تخص على وجه التحديد تطبيق مخرجات النموذج التنموي الجديد الذي وضعته اللجنة الخاصة المعنية من قبل العاهل المغربي.

فتحت مراكز الاقتراع أبوابها على الساعة 08:00 صباحا ليستمر التصويت حتى الساعة 19:00 بالتوقيت المحلي (من 07:00 إلى 18:00 بتوقيت غرينتش)، لاستقبال الناخبين وهي المرة الأولى التي تُجرى فيها انتخابات عامة بالمغرب في يوم واحد. حيث مرت عملية التصويت حسب بيان وزارة الداخلية في ظروف عادية وفق المعلومات الواردة من مختلف أقاليم المملكة ومقاطعاتها، باستثناء بعض الحالات المعزولة في عدد محدود من مكاتب التصويت.

ومن المعروف أن هذه الانتخابات جرت في ظل ظروف استثنائية فرضتها جائحة كورونا مما أثر على سير الحملات الانتخابية من جهة، واهتمامات المواطن المغربي من جهة أخرى. حيث اضطرت الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات المغربية، إلى وضع برامج انتخابية تراعي التداعيات التي فرضها انتشار فيروس كورونا على البلاد، بغرض الاستجابة لتطلعات المواطنين، وحصد الأصوات. حيث شكل الاقتصاد والشغل والتعليم والصحة، أبرز المحاور التي ارتكزت عليها البرامج الانتخابية للأحزاب، ضمن قائمة من الالتزامات التي تعهدت بالعمل على تطبيقها خلال 5 سنوات المقبلة، في أفق تجاوز الآثار السلبية للجائحة. وبالرغم من اختلاف شعارات البرامج الانتخابية للأحزاب، فإنها تتشارك في نفس الأهداف بنسبة كبيرة، كما تحمل تصورات ومقترحات أكثر واقعية مقارنة بالتجارب السابقة. حيث أضحت الأحزاب السياسية اليوم أكثر واقعية في إعداد برامجها الانتخابية، من خلال تحديد أهداف واضحة بمعطيات دقيقة معززة بالأرقام، كما أصبحت تعمل على توجيه خطابات لفئات محددة.

إلا أن أغلب الأهداف تبقى غير قابل للتطبيق على أرض الواقع، نظرا لتحالف الأحزاب وتزواج برامجها الانتخابية، زد على ذلك أن البرامج الانتخابية للأحزاب تظل عصية على التفعيل، وهو ما أكدته التجارب الانتخابية السابقة، وتم إثباته من خلال إجراء دراسات حول السلوك الانتخابي والمشهد السياسي المغربي أنجزت قبل هذه الاستحقاقات الانتخابية، حيث توصلت إحدى هذه الدراسات إلى أن نسبة 67% من أصل 110 مستجوب لا يثقون في الأحزاب السياسية بالنظر إلى أنها تخلف وعودها مع الهيئة الناخبة.

الفقرة الثانية: أبرز مضامين المنظومة القانونية المعدلة في هذه الاستحقاقات

على الرغم من كل هذه التحديات التي ثم ذكرها في الفقرة السابقة، إلا أن المغرب تمكن من إنتاج منظومة قانونية معدلة تحمل في طياتها عددا من المستجدات، في الوقت الذي أرجأت العديد من الدول تنظيم الانتخابات إلى إشعار آخر في انتظار زوال جائحة كورونا. وهذا الحرص على انتظامية الانتخابات في وقتها المحدد يحقق جانبا مهما من صدقية العملية الانتخابية.

شملت التعديلات القانونية التي عرفتها الاستحقاقات الانتخابية أربعة قوانين تنظيمية جاءت بمستجدات جديدة ومتجددة على أكثر من صعيد وتتمثل في¹:

- القانون التنظيمي رقم 07.21 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية.
- القانون التنظيمي رقم 06.21 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية.
- القانون التنظيمي رقم 05.21 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 28.11 المتعلق بمجلس المستشارين
- القانون التنظيمي رقم 04.21 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب.

إذن فما هي أبرز مضامين هذه القوانين؟

¹ المرصد الوطني لحقوق الناخب، التجربة البرلمانية المغربية العاشرة 2016-2021، طبعة أبريل 2022، ص 206

قال بيان الديوان الملكي الذي نشرته وكالة الأنباء المغربية الرسمية. أن القوانين التنظيمية الأربعة تهدف إلى "تطوير قواعد النظام الانتخابي، وتقوية الضمانات الانتخابية، وضبط قواعد استفادة الأحزاب السياسية من الدعم المالي، وتخليق العمليات الانتخابية، وتعزيز الشفافية المالية للحملات الانتخابية للمرشحين".

وتتمثل مستجدات هذه القوانين التي تم إقرارها لتأطير العملية الانتخابية إلى تحديد الأجندة الزمنية التي تم بموجبها إجراء الاقتراع على أكثر من صعيد، إذ أن تواريخ تنظيم الانتخابات تم تحديدها على الشكل التالي:

انتخابات الغرف المهنية: يوم الجمعة 06 غشت 2021

انتخاب أعضاء مجلس النواب: يوم الأربعاء 8 شتنبر 2021؛

انتخاب أعضاء المجالس الجهوية: يوم الأربعاء 8 شتنبر 2021؛

انتخاب أعضاء مجالس الجماعات والمقاطعات: يوم الأربعاء 8 شتنبر 2021؛

انتخاب أعضاء مجالس العمالات والأقاليم: يوم الثلاثاء 21 شتنبر 2021؛

انتخاب أعضاء مجلس المستشارين: يوم الثلاثاء 5 أكتوبر 2021؛

- وإلى تطوير الآلية التشريعية المتعلقة بتمثيل النساء في مجلس النواب (الغرفة الأولى من البرلمان)، من خلال تعويض الدائرة الانتخابية الوطنية بدوائر انتخابية جهوية، اعتبارا للمكانة الدستورية للجهة في التنظيم الترابي للمملكة، ولعل ذلك يهدف لضمان حد أدنى من الشرعية التمثيلية النسوية داخل المجالس المنتخبة، خصوصا أن التجارب الانتخابية السابقة كشفت عن نتائج محتشمة للأحزاب السياسية في الدفع قدما بالنساء للوصول إلى مراكز القرار السياسي والاندماج على الخصوص، وهو أمر يتعارض مع الالتزامات الدولية للمغرب في هذا الاتجاه، مثلما يتعارض مع المقتضيات الدستورية، خصوصا الفصل 19 من الدستور المغربي لسنة 2011، ففي غياب تدخل الدولة قانونيا لإقرار هذه التمثيلية فإنها ستحصد نتائج مخيبة في هذا الصدد، ذلك أن قراءة سريعة في حجم ونوعية التمثيلية النسوية داخل البرلمان المغربي تكشف عن هذه الحقيقة الساطعة¹.

- و إلغاء نظام العتبة في توزيع المقاعد المتنافس حولها، والذي كان محددًا في نسبة 6%، في انتخابات 2011، وفي نسبة 3% في انتخابات 2016، و ثم تغيير القاسم الانتخابي السابق باعتماد قاسم انتخابي جديد قائم على أساس عدد المسجلين في اللوائح الانتخابية، حيث نص التعديل الجديد للقانون التنظيمي لمجلس النواب على ما يلي: "توزع المقاعد على اللوائح بواسطة قاسم انتخابي يستخرج عن طريق قسمة عدد الناخبين المقيدين في الدائرة الانتخابية المعنية على عدد المقاعد المخصصة لها. وتوزع المقاعد الباقية حسب قاعدة أكبر البقايا. وذلك بتخصيصها للوائح التي تتوفر على الأرقام القريبة من القاسم المذكور².

- والنص كذلك على التنافي بين العضوية في مجلس النواب أو مجلس المستشارين ورئاسة مجلس عمالة أو إقليم وكذا رئاسة مجلس جماعي يفوق عدد سكان الجماعة ثلاثة مائة ألف نسمة. والرفع من قيمة الدعم العمومي المخصص

¹ محمد زين الدين، مستجدات القوانين الانتخابية المؤطرة لاستحقاقات 2021، هسبريس، شتنبر 2021

² المادة 84 من القانون التنظيمي رقم 04.21، الذي يقضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب.

للأحزاب، قصد "مواكبتها، وتحفيزها على تجديد أساليب عملها، بما يساهم في الرفع من مستوى الأداء الحزبي ومن جودة التشريعات والسياسات العمومية، مع تخصيص جزء لفائدة الأطر التي توظفها في مجالات التفكير والتحليل والابتكار."

إلى جانب هذه المستجدات القانونية التي ساهمت في تأطير العملية الانتخابية، فإن المغرب عمل على تنظيم محكم للاستحقاقات الانتخابية، إذ لم يكتف فقط بالمنظومة القانونية الانتخابية بل وفر مجموعة من الوسائل اللوجيستكية والإمكانات البشرية والموارد اللازمة ما يؤدي بالضرورة إلى تحقيق تنظيم فعال للحدث الانتخابي، كما أن هذه الاستحقاقات التي شهدها يوم 08 من شتنبر قد عرفت حضور أزيد من 4500 مراقب، ينتمون لأكثر من 44 منظمة غير حكومية لمراقبة الانتخابات حسب ما صرح به المجلس الوطني لحقوق الإنسان.

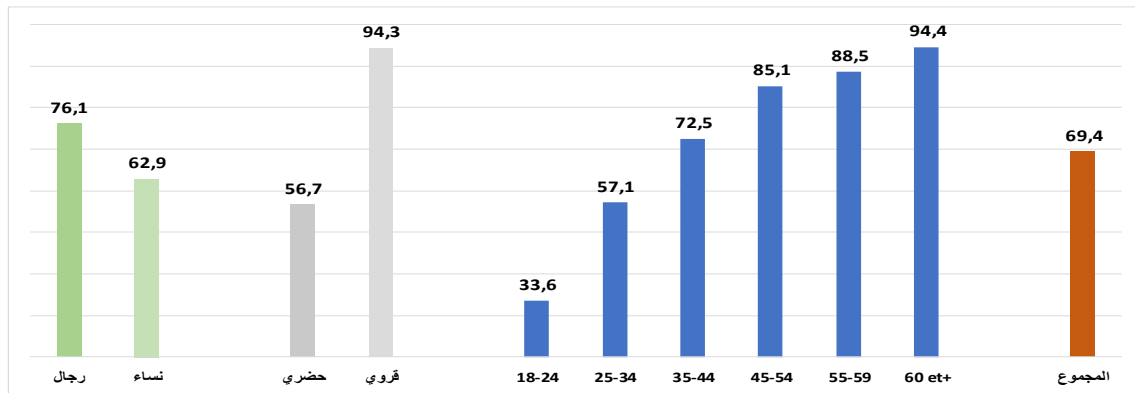
المطلب الثاني: قراءة في نتائج الانتخابات المغربية الأخير

بلغ عدد الأحزاب السياسية المشاركة في هذه الانتخابات حوالي 32 حزبا سياسيا تنافست على نيل أصوات أزيد من 17 مليوناً و983 ألفاً و490 شخصان.

الجدول رقم 1: النتائج الرسمية لنسب المشاركة في انتخابات 8 شتنبر 2021¹

عدد الناخبين المسجلين	17 509
نسبة المشاركة	%50.18

الرسم البياني 1: معدل التسجيل في اللوائح الانتخابية (%)²



¹ الموقع الرسمي لوزارة الداخلية، انتخابات 2021

² المندوبية السامية للتخطيط (HCP)

أفرزت استحقاقات 2021 متغيرات جذرية على مستوى الخريطة السياسية، في مقدمتها، تصدر حزب التجمع الوطني للأحرار للمشهد الحزبي بعد الانتصار الكاسح الذي حققه. كما أسفرت هذه الانتخابات عن تقهقر كبير لحزب العدالة والتنمية (المرتبة الثامنة) وهو الذي قاد الحكومة لولايتين تشريعتين متتاليتين.

وبحسب الأرقام التي أعلن عنها وزير الداخلية المغربي عبد الوافي لفتيت فقد تصدر حزب التجمع الوطني للأحرار، المصنف ضمن الصف الليبرالي نتائج الانتخابات بحصوله على 102 مقعداً من أصل 395 بعد فرز 97% من الأصوات. أما حزب العدالة والتنمية الذي وصل إلى رئاسة الحكومة في 2011 فقد سجل تراجعاً مدوياً، إذ انخفضت حصته من 125 مقعداً في البرلمان المنتهية ولايته إلى 12 مقعداً فقط. وحل حزب الأصالة والمعاصرة في المرتبة الثانية بـ 87 مقعداً. أما حزب الاستقلال فحل في المرتبة الثالثة بنيله 78 مقعداً¹، وفي ضوء هذه النتائج، تشكلت أغلبية نيابية بمجلس النواب قوامها ثلاثة أحزاب هي التجمع الوطني للأحرار والأصالة والمعاصرة والاستقلال (هذان الأخيران كانا في المعارضة خلال الولاية السابقة)، فيما اصطفت أحزاب أخرى في المعارضة، وعلى رأسها، حزب العدالة والتنمية والاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، بالإضافة إلى حزب التقدم والاشتراكية².

جدول رقم 2: يوضح تمثيلية الأحزاب السياسية في انتخابات 2021³

النسبة المئوية	عدد المقاعد المحصل عليها	الهيئة السياسية
25.82%	102	التجمع الوطني للأحرار
22.03%	87	الأصالة و المعاصرة
20.51%	81	الاستقلال
8.61%	34	الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية
7.09%	28	الحركة الشعبية
5.57%	22	التقدم و الاشتراكية
4.56%	18	الاتحاد الدستوري
3.29%	13	العدالة و التنمية
1.27%	5	الحركة الديمقراطية الاجتماعية
0.76%	3	جبهة القوى الديمقراطية

¹ الموقع الرسمي لوزارة الداخلية، انتخابات 2021

² انتخابات 8 شتنبر 2021 .. لجنة إضافية في مسار البناء الديمقراطي والمؤسساتي، ميدي 1 نيوز.كوم، 2021

³ الموقع الرسمي لوزارة الداخلية. انتخابات 2021 <http://www.elections.ma/index.aspx>

تحالف فيدرالية اليسار	1	0.25%
الاشتراكي الموحد	1	0.25%
المجموع	395	%100

الفقرة الأولى: ارتفاع نسبة المشاركة مقارنة مع الاستحقاقات الانتخابية السابقة

ورغم هاجس المقاطعة الذي تخوف منه البعض قبيل يوم الاقتراع، إلا أن نسبة المشاركة بلغت في هذه الانتخابات التي تضمنت الانتخابات التشريعية والمحلية والجماعية، 50.35% بالمئة، مقابل 42% بالمئة في عام 2016، الانتخابات شهدت مشاركة ثمانية ملايين و789 ألفا و676 ناخبا وناخبة، أي بزيادة 2 مليون و152 ألفا و252 ناخبا مقارنة مع الانتخابات التشريعية عام 2016¹. والعجيب أن المشاركة السياسية للأقاليم الجنوبية المغربية كانت أكثر ارتفاعا من باقي المناطق بالمغرب، وصلت هذه النسبة إلى 66.94 في المائة بجهة العيون- الساقية الحمراء، و63.76 في المائة بجهة كلميم- واد نون و58.30 في المائة بجهة الداخلة-وادي الذهب²، مما يعد خير دليل على تشبث المواطنين بهذه الأقاليم بمغربيتهم وانخراطهم الفعلي في مؤسسات البلاد وفي تطوير مسار الديمقراطية وتعزيز المكتسبات، ما يدل على انخراط واع للمواطنين القاطنين بالصحراء المغربية في العملية السياسية بصفة عامة والفعل الانتخابي بصفة خاصة. ولعل ارتفاع نسبة المشاركة في هذه الاستحقاقات راجع إلى أن التصويت كان للمرة الأولى في تاريخ المغرب في اليوم نفسه الانتخابات البرلمانية (395 مقعدا) والمحلية والجهوية (أكثر من 31 ألفا)، مما ساهم في رفع نسبة المشاركة الانتخابية.

الفقرة الثانية: انهيار حزب العدالة والتنمية

شكلت حصيلة حزب «العدالة و التنمية» حالة استثنائية عند المتتبع المغربي أو المغربي، حيث أن الكل توقع تراجع المكانة الانتخابية للحزب، لكن لم يتوقع أحد هذا التراجع المهول من المرتبة الأولى في انتخابات 2016 إلى المرتبة الثامنة في انتخابات 2021. وبعد ظهور نتائج الانتخابات اتجه الرأي العام إلى اعتبار هذه الحصيلة نتيجة للتصويت العقابي ضد حزب قاد الحكومة لولايتين بدون الوصول إلى تطلعات المواطن المغربي³، ولنفتراض أن التصويت في الانتخابات الأخيرة كان عقابيا، فكيف يمكن في الحالة هذه استبعاد طرح سؤال حول ما إذا كان التصويت العقابي سبب حصول الحزب على المرتبة الثامنة كيف نفسر نتائج حلفاء هذا الحزب أي ما دور حزب التجمع الوطني للأحرار والحركة الشعبية والاتحاد الاشتراكي والاتحاد الدستوري، ولماذا لم تتعرض هذه الأحزاب لغضب الناخبين؟ ألم يكن حزب التجمع الوطني للأحرار طرفا فيها، بل فاعلا في مصيرها؟ ألم يسهر على تدبير الحقائق المتعلقة بالصناعة والفلاحة والتجارة؟، وبالتالي يمكن القول إن كل الأمور السلبية كانت تنسب للحزب الذي يقود الحكومة المفتقر أصلا إلى خطاب تواصل خاص بالمرحلة، بينما الأمور الإيجابية التي تتحقق داخل القطاعات الاستراتيجية التي كان يقودها حزب التجمع الوطني للأحرار، توظف في التسويق السياسي لفائدة الحزب وبالأخص على مواقع التواصل الاجتماعي⁴.

¹ تصريح رسمي لوزير الداخلية للإعلان عن نتائج الانتخابات التشريعية لسنة 2021، وكالة المغرب العربي للأنباء، 9 سبتمبر/أيلول 2021، (تاريخ الدخول: 2022/07/26).

<https://bit.ly/3IC3tEO>

² المرجع نفسه

³ عمر صابر، أفاق التحول الديمقراطي في المغرب بعد انتخابات 2021، المعهد المصري للدراسات، 2022، ص 24

⁴ القراقي عبد العزيز، نتائج انتخابات 8 شتنبر 2021: محاولة للفهم، العمق المغربي، 27 سبتمبر 2021

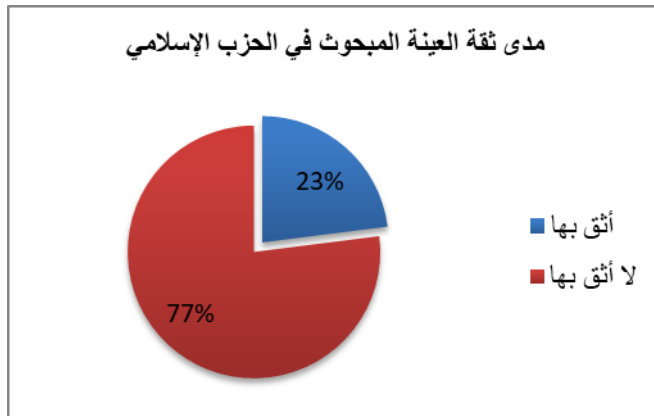
هناك مجموعة من العوامل التي يمكن أن تساعدنا في تأويل النتائج التي أفرزتها الانتخابات التشريعية لسنة 2021، أولاً هناك سياق دولي عنوانه "عالم ما بعد الإسلام السياسي"، هناك من هذه النتائج ما هو موضوعي مرتبط بالفشل الذريع للسياسات الحكومية لهذا الحزب في ولاية 2017-2021 ومن بين الأسباب الموضوعية، وهناك ما هو ذاتي¹.

ويمكن أن نلخص العوامل في:

- ضعف الديمقراطية الداخلية للحزب
- سياق دولي رافض للحكومات الإسلامية المعتدلة
- إخراج عبد الإله بنكيران من المشهد السياسي في حكومة 2017-2021
- طريقة تدبير الحزب للمحطات الانتخابية حيث استبعد بعض الأعضاء الذين سبق لهم أن فازوا في دائرة انتخابية معينة، وعوضهم بأعضاء آخرين غير قادرين على تحقيق إشعاع سابقهم.
- اعتقاد حزب العدالة والتنمية أن المكانة التي منحتها انتخابات 2016 هي بمثابة شيك على بياض يصعب تغيير معطيته، ولم يول أهمية مثلما كان عليه الأمر في سنة 2016 للتواصل ولا للتسويق السياسي، وكاد وجوده يختفي من مواقع التواصل الاجتماعي التي تؤكد اليوم أكثر من أي وقت مضى، أنها حاسمة في المسارات السياسية في كل دول العالم².
- فشل الحكومة في تنزيل الأهداف المسطرة في برنامجها حيث توصلت إحدى الدراسات إلى أن نسبة 77% من أصل 110 مستجوب لا يثقون في الأحزاب السياسية بالنظر إلى أنها تخلف وعودها مع الهيئة الناجية³، كما هو مبين في الجدول و الرسم المباني التالي:

الرسم المباني 2 (المصدر⁵):

الجدول رقم 3 (المصدر⁴):



الجدول رقم 3: يوضح مدى ثقة العينة المبحوث في الحزب الإسلامي		
دلالات المتغير	التكرار	النسبة %
أثق به	25	23%
لا أثق به	85	77%
المجموع	110	100

من خلال الجدول و الرسم المباني يتضح وجود هوة حقيقية بين المستجوبين و

¹ عمر صابر، آفاق التحول الديمقراطي في المغرب بعد انتخابات 2021، المعهد المصري للدراسات، 2022، ص 24

² القراقي عبد العزيز، نتائج انتخابات 8 شتنبر 2021: محاولة للفهم، العمق المغربي، 27 سبتمبر 2021

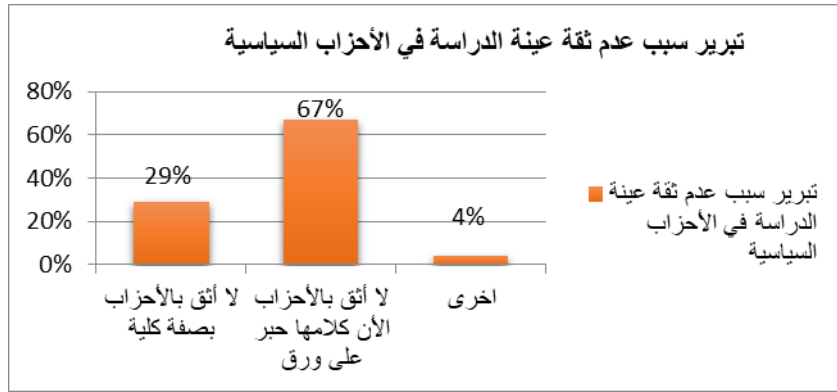
³ بحث ميداني من انجاز الباحثة حول محددات السلوك الانتخابي

⁴ مصدر الجدول 3: إعداد الباحثة من خلال نتائج البحث الميداني

⁵ مصدر الرسم المباني 2: إعداد الباحث من خلال نتائج الجدول الثالث

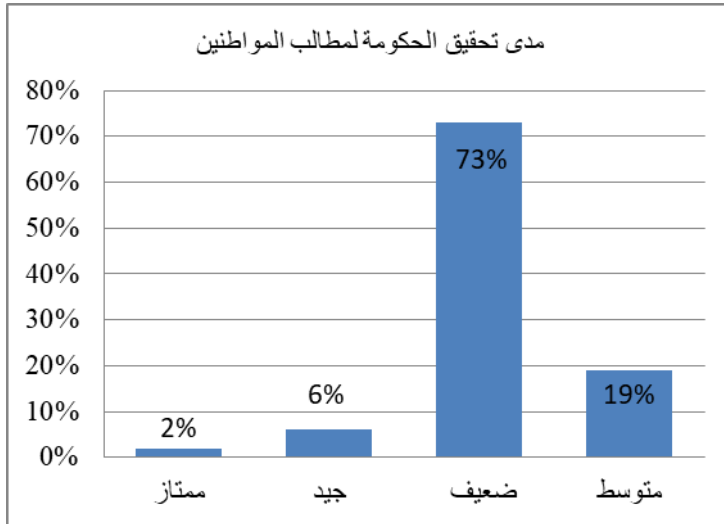
الحزب تسمى الثقة. حيث أن نسبة الذين يثقون فيه لا تتجاوز 23%، بينما نسبة أولئك الذين لا يثقون فيه فنسبتهم 77%، ولعل ذلك راجع إلى عدة أسباب من بينها عدم وفاء الأحزاب بتنزيل بوعودها وتحقيق مطالب المواطنين مما يجعل خطابها بالنسبة للفئة المدروسة مجرد حبر على ورق كما يوضح الرسم المبياني رقم 3، و بالتالي عدم رضى المواطن المستجوب من أداء الحكومة كما يوضح الجدول و الرسم المبياني رقم 4

الرسم المبياني 3 (المصدر):



الرسم المبياني 4 (المصدر²):

الجدول رقم 4 (المصدر¹):



جدول 5: مدى تحقيق الحكومة لمطالب المواطنين حسب العينة		
النسبة %	التكرار	الفئات العمرية
2%	2	ممتاز
6%	7	جيد
73%	80	ضعيف
19%	21	متوسط
100	110	المجموع

ومن خلال الجدول و الرسم المبياني الذي أمامنا نستطيع أن نقارب

¹ مصدر الجدول 4 : إعداد الباحثة من خلال نتائج البحث الميداني المتعلق بمحددات السلوك الانتخابي

² مصدر الرسم البياني 4 : إعداد الباحث من خلال نتائج الجدول الثالث

مدى درجة رضى المستجوبين عن أداء الحكام داخل الجهاز التنفيذي، حيث يتضح لنا أن 2% من أفراد الدراسة، يحكمون على الأداء الحكومي بالمتاز و 6% تحكم عليه بالجيد، و 19% يرون أن الأداء الحكومي متوسط، بينما 73% من المستجوبين غير راضين عن الأداء الحكومي.

عبر المستطلعون عن مستوى منخفض من الثقة عن جهود الحكومة، حيث تكشف لنا هذه الأرقام عن النظرة التشاؤمية فيما يتعلق بثقتهم في قدرة الحكومة على تحقيق مطالبهم. حيث أن مؤشر عدم الرضا هو المؤشر المهيمن لدى عينة البحث و ذلك راجع إلى مجموعة من العوامل المتقاطعة و التي أثرت على فعالية ونجاعة العمل الحكومي من بينها القطاعات الوزارية، هذه الأخيرة التي فصلت على مقاس الشخصيات المستوزرة وليس بناء على معطيات موضوعية أو دراسات سابقة، وهو الأمر الذي جعل وزراء الحكومة منشغلون في ضبط الهندسة الوزارية لكل قطاع وانتظار صدور المراسيم المنظمة لاختصاصاتهم سواء المتعلقة بمسألة تحديد وتوزيع الاختصاصات القطاعية المتعلقة بكل قطاع حكومي¹. زد على ذلك النقص الملحوظ في التدابير المتخذة لحل أكثر القضايا إلحاحا في البلاد (التشغيل، الصحة، التعليم، السكن...) فالثقة تقتضي من المؤسسات المعنية معالجة الاختلالات الوظيفية والتواصل باستمرار مع المواطنين لتبديد سوء الفهم الكبير كي يملكوا مؤسساتهم. فغياب التواصل الفعال والناجع بين مؤسسات الدولة والمواطنين هو الآخر يؤدي إلى جهل المواطنين بدور ووظيفة تلك المؤسسات، وبالتالي لا يمكنهم مساءلتها بشأن جودة الأداء والخدمات، فتتولد لديهم حالة من اللاتقنة والتوجس والريبة من عمل المؤسسات².

- زد على ذلك أن حزب العدالة و التنمية أنهكتة توالي الأزمات لاسيما في الولاية الأخيرة من جهة ثانية، مع تصدع في البيت الداخلي للحزب بين تيارات متعددة أبرزها ما يسمى بتيار الإستوزار و تيار المواقف من جهة أخرى، الشيء الذي أفقد الحزب شعبيته وخسر رصيده الانتخابي. ولئن كان هذا هو السبب الرئيسي في نكسة حزب العدالة والتنمية في هذه الاستحقاقات الانتخابية، التي خسر فيها 113 مقعد، بل وخسر فيها أمنيته العام في دائرة المحيط بالرباط، ما أدى إلى إصدار الأمانة العامة لحزب العدالة والتنمية بيانا تعبر فيه عن استقالة أعضاء الأمانة العامة للحزب مع استمرارهم في تسيير شؤون

¹ أمين السعيد ، الأداء الحكومي ضعيف لهذه الأسباب، فبراير 2018، على الموقع التالي: <https://www.febrayer.com/489462.html>

² عبد الله حتوس، أسئلة الثقة الهشة بين المواطن والحكومة، هيسبريس، سنة 2021، على الرابط التالي:

<http://hespress.com/801344-الهشة-بين-المواطن-والحكومة.html>

لائحة المراجع

- الكيحل محمد ، محددات السلوك الانتخابي بالمغرب في ضوء انتخابات 7 أكتوبر 2016، مؤلف جماعي "المسار الديمقراطي في المغرب"، المركز المغربي للأبحاث الإستراتيجية ودراسة السياسات، سلسلة إضافات في الدراسات القانونية والسياسية، العدد الأول، نونبر 2017.
- المرصد الوطني لحقوق الناخب، التجربة البرلمانية المغربية العاشرة 2016-2021، طبعة أبريل 2022.
- صابر عمر ، آفاق التحول الديمقراطي في المغرب بعد انتخابات 2021، المعهد المصري للدراسات، 2022.
- مؤلف جماعي من تقديم احمد مالكي وتنسيق البشير المتاقي، المسار الديمقراطي في المغرب على ضوء الانتخابات التشريعية 07 أكتوبر 2016، المركز المغربي للأبحاث الإستراتيجية ودراسة السياسات، العدد الأول، نونبر 2017
- أمين السعيد، الأداء الحكومي ضعيف لهذه الأسباب، فبراير 2018، على الموقع التالي: <https://www.febrayer.com/489462.html>
- انتخابات 8 شتنبر 2021 .. لبنة إضافية في مسار البناء الديمقراطي والمؤسساتي، ميدي 1 نيوز.كوم، 2021، على الموقع التالي: <https://medi1news.com/ar/article/238977.html>
- عبد الله حتوس، أسئلة الثقة الهشة بين المواطن والحكومة، هيسبريس، سنة 2021، على الرابط التالي : html.أسئلة-الثقة-الهشة-بين-المواطن-والحكومة-801344-hespress.com
- القراقي عبد العزيز ، نتائج انتخابات 8 شتنبر 2021: محاولة للضم، العمق المغربي، 27 سبتمبر 2021، على الموقع التالي: <https://al3omk.com/684176.html>
- محمد زين الدين، مستجدات القوانين الانتخابية المؤطرة لاستحقاقات 2021، هيسبريس، شتنبر 2021، على الموقع التالي: <https://www.hespress.com/869274-869274.html>
- أفساحي أسماء، محددات السلوك الانتخابي البادية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي بالرباط، السنة الجامعية 2020-2021
- بدر العيودي محددات السلوك الانتخابي للشباب المغربي، رسالة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون عام، جامعة ابن زهر، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادير، السنة الجامعية 2016/2017.
- وكالة المغرب العربي للأنباء، الانتخابات التشريعية .. التجمع الوطني للأحرار يتصدر النتائج المؤقتة ب 97 مقعدا (وزير الداخلية)، 9 سبتمبر 2021.
- المندوبية السامية للتخطيط (HCP) ن بعض خصائص الناخبين لأول مرة في انتخابات 2021 ، 7 شتنبر 2021
- الموقع الرسمي لوزارة الداخلية. انتخابات 2021 <http://www.elections.ma/index.aspx>

سمات وفلسفة الدساتير اليمنية

(قراءة دستورية تحليلية)

Features and philosophy of Yemeni constitutions

Analytical constitutional reading

د. لؤي طارش محمد نعمان

أستاذ القانون الدستوري المشارك قسم القانون العام كلية الحقوق- جامعة عدن- اليمن

الملخص

شهدت اليمن تطور دستوري متميز سواء في شماله أو جنوبه ، في الجنوب تميزت الوثائق الدستورية بسمات مختلفة تدل على المرحلة التاريخية التي صدرت فيها ، فكان أول دستور لجنوب اليمن بعد الاستقلال عام 1970 م ، وتم تعديله عام 1978 م ، حيث تبني الأيدلوجية الاشتراكية ، وفي شمال اليمن وبعد سقوط الحكم الإمامي صدرت مجموعة من الدساتير والإعلانات والقرارات الدستورية ، والتي أتسمت بعدة سمات تدل كل منها على مرحلة معينة عاشتها الدولة وغالباً ما تبنت التوجه الرأسمالي ، وأخيراً صدر دستور الوحدة اليمنية عام 1990 م ، وكان بمثابة دستور هجين اختلطت فيه أكثر السمات المتضاربة ، فحينما نرى أنه يتبنى الأيدلوجية اشتراكية وتارة أخرى نجده يتجه نحو الرأسمالية ، أما بخصوص نوع النظام السياسي فكان خليط بين الأنظمة الثلاثة البرلماني والرئاسي وحكومة الجمعية ، وعلى هذا المنوال تم الاعتماد على المنهج التحليلي لبلورة أهم التحولات الدستورية ، وأيضاً المنهج المقارن لمقارنة الدساتير اليمنية في الحقب التاريخية المختلفة.

الكلمات المفتاحية : فلسفة الدساتير ، دساتير اليمن

Abstract

In the south, Yemen witnessed a distinct constitutional development, whether in the north or the south constitutional documents were distinguished by various features that indicate the historical stage in which they were issued. It was the first constitution for southern Yemen after independence in 1970, and it was amended in 1978, when it adopted the socialist ideology. In northern Yemen, after the fall of the Imamate rule, a set of constitutions, declarations and constitutional decisions were issued, which were characterized by several features, each indicating a specific stage that the state experienced and often adopted the capitalist orientation. Finally, the Yemeni Unity Constitution was issued in 1990 AD, and it was a hybrid constitution in which the most conflicting features were mixed. Sometimes we see that it adopts a socialist ideology and at other times we find that it is heading towards capitalism. As for the type of political system, it was a mixture of the three: parliamentary and presidential systems and the assembly government. In this vein, the analytical method was relied on to crystallize the most important constitutional transformations, as well as the comparative method to compare the Yemeni constitutions in the different historical eras.

key words: Philosophy of Constitutions, Constitutions of Yemen

مقدمة :

تعتبر الجمهورية اليمنية نتاج لتوحيد دولتين ذات سيادة هما جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية والجمهورية العربية اليمنية ، وذلك في الثاني والعشرين من مايو عام 1990م ، حيث عرفت اليمن قديماً النظام الدستوري الشوروي وهذا ليس بغريب ، فالقرآن الكريم الذي يُعد أوثق المصادر الذي لا يأتيه الباطل من بين يديه ولا من خلفه قد ألمح بإشارة إلى نظام الحكم الشوروي في اليمن من خلال قصة كتاب سيدنا سليمان عليه السلام إلى ملكة سبأ ، حيث قال تعالى على لسان الملكة بلقيس : {قالت يا أيها الملأ أني أُلقي إليّ كتاب كريم إنه من سليمان وأنه ليسمى الرحمن الرحيم} ألا تعلوا عليّ وأتوني مسلمين قالت يا

أيها الملأ أفتوني في أمري ما كنت قاطعة أمراً حتى تشهدون قالوا نحن أولوا قوة وأولوا بأس شديد والأمر إليك فانظري ماذا تأمرين⁽¹⁾ وقال رسولنا الكريم ﷺ عند ورود أهل اليمن إليه: (أتاكم أهل اليمن هم أليّن أفئدة وأرق قلوباً ، الإيمان يمان والحكمة يمانية)⁽²⁾

والمؤرخون أيضاً⁽³⁾ من جهة أخرى يؤكدون أنّ اليمنيين هم أول من أسس في الشرق الأوسط دولة لها نظم وقوانين ومجالس نيابية ومجالس استشارية ، إلّا أنّ المقام هنا لا يسمح في الإطالة والخوض في هذا الموضوع ، لذا نقصر حديثنا عن سمة وفلسفة الدساتير الصادرة في شمال الوطن وجنوبه وصولاً إلى دستور دولة الوحدة.

هَدَفَ الباحث من هذه المقدمة تعريف القارئ الكريم للزاوية المضيئة من تاريخ اليمن لتكون نقطة البدء في دراسة وبحث موضوعنا، وفي هذه المقدمة نستعرض مشكلة البحث وتساؤلاته ومناهجه ونطاقه وتقسيماته ، وبيان ذلك على النحو الآتي:

أولاً / مشكلة البحث : تكمن مشكلة البحث في توضيح فلسفة الدساتير اليمنية المتعاقبة قبل وبعد ثورتي سبتمبر وأكتوبر لشمال وجنوب اليمن وصولاً إلى دستور دولة الوحدة اليمنية وما طرأ عليه من تعديلات ، ويرجع ذلك إلى الفروض الآتية :

1- تناقض بعض المفاهيم الفلسفية لبعض الدساتير اليمنية.

2- عدم وجود مذكرة إيضاحية عند وضع مسودة الدساتير.

3- قلة الدراسات المختصة في هذا الموضوع.

4- انفراد بعض الدساتير اليمنية لايدلوجية معينة.

5- تداخل في بعض نصوص المواد الدستورية.

ثانياً / تساؤلات البحث : يثير هذا البحث التساؤلات الآتية :

1- ما هي فلسفة الدساتير السابقة قبل قيام ثورة أكتوبر 1967 في جنوب اليمن ؟

2- كيف نظم المشرع الدستوري اليمني فلسفة الدساتير الصادرة بعد ثورة سبتمبر في شمال اليمن ؟

3- ما هي الأيدلوجية الذي تبنّاها دستور اليمن الديمقراطي الصادر عام 1978 م ؟

4- ما موقف الدساتير اليمنية من أنظمة الحكم المختلفة ؟

5- ما هي أوجه الفروقات بين دستور الوحدة لعام 1990 م وتعديلاته ؟

ثالثاً / أهداف البحث : يهدف البحث إلى الآتي :

1- بيان التداخل والتضارب في بعض المفاهيم الفلسفية للدساتير وخصوصاً دستور الوحدة لعام 1990 م.

2- بيان القصور في صياغة التشريعات الدستورية وطرق معالجته.

3- تقديم التوصيات المفيدة لمعالجة ذلك القصور.

4- بيان أوجه التشابه والاختلاف بين الدساتير المختلفة.

رابعاً / مناهج البحث : أستعمل الباحث بحسب مقتضيات البحث المنهج التحليلي والمنهج المقارن، ولك من خلال تحليل الأيدلوجية التي سارت عليه الدساتير في شمال وجنوب اليمن وصولاً الى دستور الوحدة عام 1991 م ، إلى جانب تحليل بعض النصوص الدستورية التي ناقشت ذلك ، واستخدامنا للمنهج المقارن كان له الدور الفاعل في ايجاد أوجه التشابه والاختلاف بين الدساتير المختلفة .

خامساً / نطاق البحث الزمني والمكاني والموضوعي :

¹ - الآيات (29 ، 30 ، 31 ، 32) سورة النمل ،

² - الترمذي ، للإمام الحافظ محمد بن عيسى أبو عيسى الترمذي ، حكم على أحاديثه وأثاره وعلق عليه العلامة المحدث محمد ناصر الدين الألباني ، الطبعة الأولى ، حديث رقم (3935) ، مكتبة المعارف للنشر والتوزيع ، الرياض ،

³ - حيث قال المستشرق " سديوه " في كتابه تاريخ العرب العام أنّ اليمن كانت ذات حكومة منظمة منذ القدم ، راجع : اليمن ميلاد جديد ، أصدرته وزارة الإعلام والثقافة ، الجمهورية العربية اليمنية ، عام 1968 م ، بيروت ، ص 184 ،

- نطاق البحث الزمني : يتحدد البحث على الدساتير الصادرة قبل وبعد ثورتي سبتمبر وأكتوبر وصولاً إلى دستور الجمهورية اليمنية لعام 1990م وتعديلاته.
- نطاق البحث المكاني : يتحدد نطاق البحث في الدساتير الصادرة في اليمن فقط ولن يتعرض لغيرها.
- نطاق البحث الموضوعي : يتحدد البحث في موضوع الفلسفة والايدلوجية التي أتسمت بها الدساتير اليمنية.

سادساً / خطة البحث :

تأسيساً على ما سبق ذكره في المقدمة ، نقسم البحث إلى مبحثين ومن ثم النتائج والتوصيات التي نأمل أن نفيد بها وأخيراً المراجع، وفقاً للآتي :

المبحث الأول : مراحل التطور الدستوري في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية

المبحث الثاني : مراحل التطور الدستوري في الجمهورية العربية اليمنية

المبحث الثالث : مراحل التطور الدستوري في الجمهورية اليمنية

المبحث الأول

مراحل التطور الدستوري في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية

شهد جنوب اليمن تطور دستوري قبل قيام الجمهورية في الثلاثين من نوفمبر 1967م ، حيث ألف العديد من الوثائق الدستورية، منها دستور الدولة القعيطيه للشحر والمكلا لعام 1940م ، ودستور اتحاد إمارات الجنوب العربي الصادر في 11 فبراير 1959م ودستور السلطنة للحجية لعام 1951م ودستور ولاية دثينه لعام 1961م ودستور مستعمرة عدن لعام 1962م وكذلك لا ننسى قوانين مستعمرة عدن لعام 1936 – 1959م ، كل هذه الوثائق الدستورية تدل بما لا يدع مجالاً للشك أنّ الجنوب اليمني قد حضي بتنظيم دستوري سبق في ذلك شماله اليمني إلا أننا نكتفي هنا إلى الإشارة لمراحل التطور الدستوري في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية تاركين التفاصيل السابقة لأهميات الكتب التي تتناول هذا الجانب⁽¹⁾ ، وتأسيساً على ذلك نتناول هذا المبحث وفقاً للآتي :

المطلب الأول

مرحلة صدور دستور عام 1970م

عند قيام جمهورية اليمن الجنوبية الشعبية⁽²⁾ في 30 / 11 / 1967م أصدرت القيادة العامة للتنظيم السياسي للجهة القومية قرارات تُعد أولى القواعد الدستورية المنظمة للدولة⁽³⁾ وهي أربع قرارات دستورية ، فالقرار الأول تضمن خمس قواعد دستورية⁽⁴⁾ والقرار الثاني كان يتعلق بإنشاء منصب رئيس الدولة⁽⁵⁾ والقرار الثالث قضى بتشكيل أول حكومة للدولة بينما القرار الرابع قضى بتقسيم الجمهورية إلى ست محافظات ، وفي الثلاثين من نوفمبر عام 1970م تم العمل بدستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية وهو أول دستور للدولة بعد الاستقلال ، حيث تم إقراره من قبل القيادة العامة للجهة القومية باعتبارها

¹ - هناك عدة دساتير صدرت في جنوب اليمن قبل ثورة عام 1963م، راجع : الحبشي ، محمد عمر ، اليمن الجنوبي سياسياً واقتصادياً واجتماعياً منذ 1937 م وحتى قيام اليمن الديمقراطية الشعبية ، ترجمة الدكتوران الياس فرح و خليل أحمد خليل ، الطبعة الأولى ، مارس 1968م ، دار الطليعة للطباعة والنشر ، بيروت ، ص 25 وما بعدها ، قائد ، صادق عبده علي ، الخبرة السياسية البريطانية في عدن 1955- 1967م ، السلطة التنفيذية ، دراسة وثائقية ، سلسلة دراسات (1) ، الطبعة الأولى ، 2007م ، مركز عبادي للنشر ، صنعاء ، ص 407 وما بعدها ، طربوش ، قائد محمد ، وثائق دستورية يمنية ، الطبعة الأولى ، 2003م ، مكتبة العروة الوثقى ، تعز ، با محسون ، عمر عبد الله ، التطور السياسي والدستوري في اليمن الديمقراطية من عام 1937م حتى 1967م ، الطبعة الثانية ، دار مصر للطباعة ، ص 3 وما بعدها ،

² - في بداية الاستقلال كان يُسمى الجنوب اليمني بجمهورية اليمن الجنوبية الشعبية ،

³ - راجع : وثائق منظمة التحرير رقم المجلد 19 ، رقم الملف 41 ، لعام 1966م ، مركز البحوث والدراسات اليمنية ، جامعة عدن ، مجلة اليمن ، العدد الحادي والعشرون ، مايو 2005م ، ص 253 وما بعدها ،

⁴ - الحريبي ، عمر حسين ، مقاله بعنوان : " دستور اليمن الديمقراطية مراحل وسماته الرئيسية ، اللجنة العليا للاحتفال بيوم الدستور ، مجلة دراسات قانونية ، العدد التاسع ، ديسمبر 1988م ، دار الهمداني للطباعة والنشر ، عدن ، ص 20 ،

⁵ - تضمن القرار الثاني مدة رئاسة الدولة بعامين ومنحته الصلاحية التنفيذية وأنيط به تشكيل الحكومة ، وأعتبر رئيس الجمهورية هو القائد العام للقوات المسلحة ، المرجع السابق ، ص 20 ،

السلطة التشريعية آنذاك⁽¹⁾ ، وأحتوى هذا الدستور 135 مادة موزعة على مقدمة وستة أبواب ، ولأهمية هذا الدستور نذكر أهم سماته وما هي الفلسفة التي تبناها ، وفقاً للآتي : لقد أتمم النظام السياسي لدستور 1970م بطابعه الاشتراكي⁽²⁾ ، وأكد على مبدأ وحدة السلطة⁽³⁾ وكان أقرب إلى نظام حكومة الجمعية من خلال جعل مجلس رئاسة الدولة ومجلس الوزراء تحت وطأة سلطة البرلمان⁽⁴⁾ ، ومن ناحية أخرى أكد على القيادة الجماعية والمركزية في ممارسة السلطة⁽⁵⁾ .

المطلب الثاني

مرحلة صدور التعديل الدستوري لعام 1978م

تضمن هذا التعديل 139 مادة موزعة على مقدمة وستة أبواب⁽⁶⁾ ، ومن أهم سمات وفلسفة التعديل الدستوري لعام 1978م ، أنه أكد على الطابع الاشتراكي ، فنص على أن الحزب هو القائد والموجه للمجتمع والدولة⁽⁷⁾ ، وتضمن مبدأ وحدة السلطة⁽⁸⁾ ، ونص على القيادة الجماعية في رئاسة الدولة⁽⁹⁾ ، وكذلك وسع التعديل من حقوق الشعب في ممارسة السلطة وذلك بإقامة مجالس شعبية منتخبة⁽¹⁰⁾ .

المبحث الثاني

مراحل التطور الدستوري في الجمهورية العربية اليمنية

شهدت الجمهورية العربية اليمنية – شمال الوطن سابقاً – مجموعة من الدساتير والإعلانات والقرارات الدستورية⁽¹¹⁾ ، حيث أنّ ما صدر خلال الحقبة الزمنية القصيرة ما بين عام 1962م – 1979م خمسة دساتير وتسعة إعلانات وثلاثة قرارات دستورية⁽¹²⁾ .

نظراً لتعدد تلك الوثائق الدستورية وتمشياً مع هدف البحث سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين أساسيين ، وذلك على النحو الآتي :

المطلب الأول

مرحلة الدساتير السابقة لدستور 1970م

أتمت هذه المرحلة بالعديد من الدساتير وفقاً للتقسيم الآتي :

الفرع الأول

الدستور المؤقت لعام 1963م

¹ - جمعان ، أنيس صالح ، المبادئ الأساسية لدستور (ج،ي،د،ش) ، مجلة دراسات قانونية ، المرجع السابق ، ص 107

² - راجع ديباجة دستور 1970م (ج ، ي ، د ، ش) ،

³ - راجع نص المواد (64 / 63 / 62) من دستور (ج ، ي ، د ، ش) لعام 1970م ،

⁴ - حيث وصف هذا الدستور بأنه أخذ بنظام حكومة الجمعية وأعتبر الدستور العربي الوحيد الذي تناول هذا النظام ، الطماوي ، سليمان محمد ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي ، دراسة مقارنة ، الطبعة الثالثة ، 1974م ، دار الفكر العربي ، ص 203 و 238 ،

⁵ - راجع نص المادة 93 من دستور (ج ، ي ، د ، ش) لعام 1970م ،

⁶ - الحسين ، أحمد هادي ، أهمية الاحتفال بيوم الدستور ، مجلة دراسات ، المرجع السابق ، ص 117 ،

⁷ - المادة 3 من التعديل الدستوري لـ ج ، ي ، د ، ش لعام 1978م ،

⁸ - المادة 68 من التعديل الدستوري لـ ج ، ي ، د ، ش لعام 1978م ،

⁹ - راجع نص المادة 92 من التعديل الدستوري لـ ج ، ي ، د ، ش لعام 1978م ،

¹⁰ - راجع نص المادة 72 من التعديل الدستوري لـ ج ، ي ، د ، ش لعام 1978م ،

¹¹ - حيث أن في الفترة ما بين 1962 – 1979م إصدار دستورين دائمين هما (دستور 1964م و دستور 1970م) ، وثلاثة دساتير مؤقتة هي (دستور 1963م ، دستور 1965م ، دستور 1967م) ، وكذلك تسعة إعلانات دستورية هي (اثنان منها في عامي 1962م و 1964م) ، و (ثلاثة إعلانات في عامي 1974م و 1975م) ، و (أربعة إعلانات في عامي 1978 و 1979م) ، بالإضافة إلى ثلاثة قرارات دستورية في أعوام 1967م – 1969م ، ووجب التنويه هنا أنّ هناك وثيقة دستورية صدرت قبل قيام الجمهورية العربية اليمنية وهي وثيقة الميثاق الوطني المقدس الصادرة عام 1948م ، حيث نص فيها أنّ يكون نظام الحكم شوروي دستوري لا يخالف الشريعة الإسلامية إلا أنّ هذا الميثاق لم ير النور ، طربوش ، قائد محمد ، مقالة بعنوان " الوضع الحقوقي لرئاسة الدولة في الأحكام الدستورية اليمنية والعربية والأجنبية " ، مجلة دراسات يمنية ، صادرة عن مركز الدراسات والبحوث اليمنية ، العدد (51 - 52) يوليو – ديسمبر 1993م ، صنعاء ، ص 326 ،

¹² - طربوش ، قائد محمد ، نظام الحكم في الجمهورية العربية اليمنية ، نظام الحكم في الجمهورية العربية اليمنية ، دراسة مقارنة مع البلدان العربية ذات النظام الجمهوري ، الطبعة الأولى ، 1990م ، مكتبة مدبولي ، القاهرة ، ص 35 وما بعدها ،

صدر هذا الدستور عقب الإعلان الدستوري الصادر في عام 1962م⁽¹⁾ والذي أُنسم بطابعه المؤقت، من خلال النص صريحاً على مدة العمل بهذا الدستور⁽²⁾ ، وقد أغفل تنظيم السلطة التشريعية بحيث جعل تلك السلطة من اختصاص مجلس الرئاسة⁽³⁾ ،

وُمنح مجلس الرئاسة وخصوصاً رئيس الجمهورية سُلطات واسعة⁽⁴⁾ .

الفرع الثاني

الدستور الدائم لعام 1964م

أُشتمل الدستور على مقدمة وخمسة أبواب ، حيث أخذ بمظاهر النظام البرلماني المطعم ببعض مظاهر النظام الرئاسي⁽⁵⁾ ، ونظم لأول مرة السلطة التشريعية والمتمثل بمجلس الشورى ، وترك للقانون مسألة اختيار أعضائه إمّا بالتعيين أو الانتخاب⁽⁶⁾ ، ومنح لرئيس الدولة تعيين رئيس مجلس الشورى ورئيس الحكومة والوزراء وإقالتهم، وبالرغم من النصوص الإيجابية التي جاء بها هذا الدستور إلا أنه يمكن القول أنّ هذا الدستور ضلّ حبراً على ورق فظروف البلد حينها كانت العقبة والحائل بين النظرية والتطبيق.

الفرع الثالث

الدستور المؤقت لعام 1965م

صدر هذا الدستور في فترة صعبة مرت بها البلاد⁽⁷⁾ ، وإنّ المتعمق لدراسة هذا الدستور يجده في الحقيقة من أفضل الدساتير التي صدرت⁽⁸⁾ ولكنه للأسف قد أهمل في الواقع وأصدر مرة أخرى كدستور جديد أُطلق عليه دستور 1967م المؤقت، وأهم ما يميز هذا الدستور، أنه كان لفترة مؤقتة ، ويدل ذلك من ديباجة الدستور⁽⁹⁾ . وأُنسم بالنظام البرلماني⁽¹⁰⁾ المائل لنظام حكومة الجمعية ، حيث نص على الرئاسة الجماعية للدولة ، من خلال إنشاء المجلس الجمهوري فقيده من سُلطات رئيس الجمهورية بحيث ألزمته النصوص بممارسة سُلطاته عن طريق الوزارة.

المطلب الثاني

مرحلة صدور الدستور الدائم لعام 1970م

يُعد هذا الدستور آخر دستور للجمهورية العربية اليمنية⁽¹¹⁾ ، وقد أُنتم على مقدمة وسبعة أبواب ومن أهم سمات وفلسفة هذا الدستور ، أنه مزج بين النظامين البرلماني والرئاسي⁽¹²⁾ ، ونص على حظر الحزبية بجميع أشكالها⁽¹³⁾ . وأخذ بمبدأ الرئاسة الجماعية تحت مُسمى المجلس الجمهوري والذي يتكون من عدد لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد عن خمسة⁽¹⁴⁾ . ونص لأول مرة في تاريخ

1- طربوش، قائد محمد ، وثائق دستورية يمنية ، المرجع السابق ، ص 130 ، السنبراني، فاضل أحمد عبد الغني ، النظام السياسي والدستوري لرئيس الدولة في اليمن ، دراسة مقارنة بكل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية ومصر ، 1999م ، ص 10 ، العزي ، مطهر إسماعيل ، التطور الدستوري في الجمهورية العربية اليمنية ، 1985م ، دار الكتاب العربي ، دمشق ، ص 181 وما بعدها ،
2- راجع نص المادة 60 من هذا الدستور ،
3- راجع نص المواد (41/40/39) من هذا الدستور ،
4- طربوش ، قائد محمد ، وثائق دستورية يمنية ، المرجع السابق ، ص 135 وما بعدها ،
5- راجع نص المواد (121/106/91/86/46/42) من دستور 1964م ،
6- راجع نص المادة 47 من دستور 1964م ،
7- الثور ، عبدالله أحمد ، هذه هي اليمن ، 1969م ، مطبعة المدني ، القاهرة ، ص 24 وما بعدها ، مذكرات الشيخ الأحمر ، عبدالله بن حسين ، قضايا ومواقف ، الطبعة الثانية ، 2008م ، الأفق للطباعة والنشر ، صنعاء ، ص 107 وما بعدها ،
8- البردوني ، عبد الله ، اليمن الجمهوري ، الطبعة الرابعة ، 1994م ، دار الفكر المعاصر ، بيروت ، ص 510 وما بعدها ، المتوكل ، محمد عبد الملك ، الصحافة اليمنية نشأتها وتطورها ، 1983م ، ص 146 طربوش ، قائد محمد ، نظام الحكم ، المرجع السابق ، ص 43 ،
9- جاء في ديباجة دستور 1965م ما يلي : (بأسم الأمة ،،، يصدر الدستور المؤقت للجمهورية العربية اليمنية الذي وضعه المؤتمر الشعبي للسلام ،،) ،
10- راجع نص المواد (18/14/5/1) من هذا الدستور ،
11- وهذه اللجنة هي اللجنة التأسيسية والمجلس الوطني وهما هيتان مُعينتان من قبل رئاسة الدولة وكانتا ثُمثلان مُعظم فئات الشعب ، عبد الوهاب ، محمد رفعت و عجيلة ، عاصم أحمد والعزي ، مطهر إسماعيل ، القانون الدستوري مع دراسة للنظام الدستوري اليمني ، الطبعة الثانية ، 1985م ، صنعاء ، ص 240 وما بعدها ، طربوش ، قائد ، نظام الحكم في الجمهورية العربية اليمنية ، المرجع السابق ، ص 45 .
12- راجع نص المواد (45 ، 65 ، 68 ، 71 ، 92) من الدستور .
13- راجع نص المادة 37 من دستور 1970م .
14- راجع نص المادة 76 من الدستور 1970م .

الدساتير اليمنية على إنشاء محكمة دستورية عليا متخصصة⁽¹⁾. والجدير ذكره أنّ اختصاصات المجلس الجمهوري⁽²⁾ المنصوص عليها في الدستور قد آلت إلى رئيس الجمهورية وذلك بناءً على ما قرره مجلس الشعب التأسيسي في قراره الصادر بتاريخ 1978/4/22م فيما يتعلق بشكل الرئاسة واختصاصاتها ومدتها⁽³⁾.

المبحث الثالث

مراحل التطور الدستوري في الجمهورية اليمنية

إنّ قيام الجمهورية اليمنية في الثاني والعشرين من مايو 1990م لم يكن وليد اللحظة بل سبقه عدة محاولات لقيام الوحدة بين شطري اليمن⁽⁴⁾ إلا أنّ الأحداث جاءت عكس ذلك فقد مرت اليمن شمالاً وجنوباً بأحداث مأساوية وصدامات مسلّحة بينهما في عامي 1972 و 1979م⁽⁵⁾ نتج عنهما اتفاقية القاهرة وبيان طرابلس وقمة الكويت ثم تلتها لقاءات في صنعاء وعدن صدر عنه عدّة بيانات⁽⁶⁾، إنّ الحديث عن الخطوات التي مرت فيها قيام الوحدة اليمنية سيقودنا لا محالة إلى طرق أبواب كثيرة نحن لسنا بالصدد إليها ولكن نكتفي ما أوردناه في هامش هذا البحث إلى أهم المصادر التي تناولت هذا الجانب، وتأسيساً على ذلك نقسم المبحث وفقاً للآتي:

المطلب الأول

دستور الجمهورية اليمنية لعام 1991م

أُتسم هذا الدستور⁽⁷⁾ بعدّة سمات لعل أهمها: تأكيداً على السيادة الشعبية من خلال النص على أنّ الشعب مالك السلطة ومصدرها⁽⁸⁾ بل ذهب إلى منح النقابات والمؤسسات الجماهيرية حق الاقتراح التشريعي واقتراح تعديلها عبر ممثليها في مجلس

¹ - ومن هذه الاختصاصات محاكمة رئيس وأعضاء المجلس الجمهوري ورئيس الوزراء وكذلك التحقيق في الطعون الانتخابية الخاصة بأعضاء مجلس الشورى، (م / 155 من الدستور).

² - نتيجة للأوضاع السياسية المضطربة التي عاشتها اليمن فقد تمّ تجميد مجلس الشورى وتم العمل بالدستور الدائم لعام 1970م لفترة انتقالية، واستولى على مقاليد الحكم مجلس القيادة وتم تشكيل مجلس الشعب التأسيسي وفق إعلان دستوري صادر في 1978/2/6م وتم تحديد مهامه ومدته وفق هذا الإعلان، الروحاني، عبد الوهاب محمد، اليمن خصوصية الحكم، المرجع السابق، ص 154 وما بعدها، طربوش، قائد محمد، وثائق دستورية، المرجع السابق، ص 222 وما بعدها، البردوني، عبد الله، اليمن الجمهوري، الطبعة الرابعة، 1994م، دار الفكر المعاصر، بيروت، ص 521 وما بعدها،
³ - وبذلك تم تعديل شكل الرئاسة الجماعية إلى فردية وفق ما حدده الإعلان الدستوري الصادر في 1978/4/22م، طربوش، قائد محمد، وثائق دستورية، المرجع السابق، ص 226،

⁴ - القاسمي، خالد بن محمد، الوحدة اليمنية حاضراً ومستقبلاً، الطبعة الثالثة، 1988م، دار الثقافة العربية، الشارقة، ص 71
⁵ - الأبراشي، أحمد إبراهيم، الوحدة بعد الحرب بين صنعاء وعدن، مجلة السياسة الدولية، العدد 31، يناير 1973م، ص 131 وما بعدها، القاسمي، خالد بن محمد، الوحدة اليمنية، المرجع السابق، ص 64 وما بعدها، الشجابه، محمد سالم، إعادة تحقيق الوحدة اليمنية مطلب شعبي وأمر حتمي، مجلة اليمن الجديد، العدد الخامس، السنة 19 مايو 1990م، صادر عن وزارة الثقافة، صنعاء، ص 89 وما بعدها،
⁶ - من أهم النصوص التي جاءت في اتفاقية القاهرة وبيان طرابلس وقمة الكويت واللقاءات الأخرى نذكر الآتي:

أولاً: اتفاقية القاهرة في 28 أكتوبر 1972م: نصت المادة 1 على (أنّ تقوم وحدة بين دولتي الجمهورية العربية اليمنية وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية تذوب فيها الشخصية الدولية لكل منهما في شخص دولي واحد وقيام دولة يمنية واحدة) ثانياً: بيان طرابلس في 26 - 28 نوفمبر 1972م: وقام البيان على الأسس التالية: المادة 1 يقيم الشعب العربي في اليمن دولة واحدة تُسمى الجمهورية اليمنية، المادة 8 نظام الحكم في الجمهورية اليمنية وطني ديمقراطي، ثالثاً: قمة الكويت 28 - 30 مارس 1979م: (1) تقوم اللجنة الدستورية بصياغة دستور دولة الوحدة خلال فترة أربعة أشهر، (2) عند انتهاء اللجنة الدستورية من أعمالها يُعقد الرئيسان لقاء لإقرار الصيغة النهائية لمشروع الدستور ودعوة كل منهما لمجلس الشعب في الشطرين للإنعقاد، للموافقة عليه كمشروع، (3) يقوم رئيسا الشطرين بعد ذلك بتشكيل اللجنة الوزارية المختصة بالإشراف على الإستفتاء العام على مشروع الدستور، رابعاً: البيانات المشتركة بين عدن وصنعاء (83 - 84م)، خامساً: لقاء عدن التاريخي وقمة صنعاء (أ): لقاء عدن التاريخي وأسفر عنه عدّة نقاط أهمها: 1- المصادقة وإقرار مشروع الدستور الدائم للدولة الواحدة 2- إحالة مشروع الدستور إلى مجلس الشورى والشعب في شطري الوطن، 3- يقوم رئيسا الشطرين بتفويض من السلطين التشريعيين بتنظيم عمليتي الإستفتاء على الدستور وانتخاب سلطة تشريعية موحدة للدولة طبقاً للدستور الجديد، (ب) لقاء قمة صنعاء في 24 - 26 ديسمبر 1989م فجاء هذا اللقاء لمتابعة تنفيذ خطوات الوحدة، وتنفيذاً لاتفاق عدن التاريخي وتم لقاء كبير لقيادات الشطرين في صنعاء ما بين 19 - 22 أبريل 1990م وتم التوقيع على اتفاق إعلان الجمهورية اليمنية وتنظيم الفترة الإنتقالية وترتيب أوضاع المؤسسات الدستورية وكذا تنظيم عملية الإستفتاء على الدستور والانتخابات، وأهم ما جاء في هذا الإعلان: تقوم بين دولتي الشطرين وحدة إندمجية، تُسمى الجمهورية اليمنية، راجع في تفاصيل هذه الأحداث: مصطفى، صلاح عبد الهادي، الوحدة اليمنية حاضراً ومستقبلاً، مجلة دراسات الخليج العربي والجزيرة العربية، العدد 15، 1985م، الكويت، راجع، عبد الوهاب، الوحدة اليمنية، قراءة إبستمولوجية، مجلة اليمن الجديد، العدد الخامس، السنة 19 مايو 1990م، وزارة الثقافة، صنعاء، ص 26 وما بعدها، الكبسي، أحمد، نظام الحكم في الجمهورية اليمنية، الطبعة الرابعة، 1999م، صنعاء، ص 35 وما بعدها، القاسمي، خالد محمد، الوحدة اليمنية، المرجع السابق، ص 273 وما بعدها،

⁷ - طربوش، قائد محمد، وثائق دستورية يمنية، المرجع السابق، ص 274، نُشر مشروع الدستور في مجلة الحكمة، الصادرة عن اتحاد الكتاب والأدباء اليمنيين، العدد 132، نوفمبر 1986م،
⁸ - راجع نص المادة 4 من الدستور.

النواب⁽¹⁾. حيث لم يتطرق إلى مسألة التعددية السياسية ولكنه ألمح إلى حق كل مواطن في حق الإسهام في الحياة السياسية وحرية الفكر والإعراب عن الرأي⁽²⁾ وكذلك حق المواطنين في تنظيم أنفسهم سياسياً ونقابياً⁽³⁾. ومن جهة أخرى أشار إلى جملة من الحقوق والحريات وكان إلى حد ما متأثراً بالمذهب الاشتراكي، ورغم أنه نص على أن تكون الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع إلا أن بعض نصوصه جاءت غير متسقة معها⁽⁴⁾. وكذلك التناقض الواضح في نصوص الدستور، فتارةً ينص أن مجلس النواب هو من يوجه ويراقب أعمال الهيئة التنفيذية وبالمقابل ينص على عدم جواز أن يتدخل مجلس النواب في أعمال تخص السلطتين التنفيذية والقضائية، ونرى أن هذا التخبط جاء نتيجة لولادة دستور مشوهة من نظامين مختلفين أساساً في شمال اليمن وجنوبه⁽⁵⁾ فجاءت نصوصه توافقية لهذين النظامين. وما يميز هذا الدستور أيضاً أنه مزج بين مظاهر الأنظمة النيابية الثلاثة، الرئاسية والبرلمانية وكذلك حكومة الجمعية فكان خليط بين ذلك⁽⁶⁾. وأكد على الرئاسة الدولة الجماعية المتمثل بمجلس الرئاسة والذي يتم انتخابهم من قبل مجلس النواب⁽⁷⁾.

المطلب الثاني

تعديلات دستور الجمهورية اليمنية لعام 1991م

المطلع لنصوص دستور الجمهورية اليمنية لعام 1991م يظل محتاراً في تحديد طبيعة نظام الحكم حيث كان لإختلاف النظامين في شطري اليمن الأثر الأكبر في تضمين دستور دولة الوحدة أحكام متضاربة أفقد نصوص الدستور الدقة والانسجام وبسبب ذلك كان لا بد من تعديل الدستور، وتأسيساً على ذلك كان لابد من إجراء تعديل للدستور، حيث تم تعديله أولاً في عام 1994م وثانياً في عام 2001م، ونناقش هنا أهم ما يميز هذين التعديلين وفقاً للآتي:

الفرع الأول

التعديل الدستوري لعام 1994م

تضمن هذا التعديل تعديلات جوهرية وضخمة إلى حد وصف هذا التعديل عند بعض القانونيين⁽⁸⁾ أنه بمثابة دستور قائم بذاته وليس كما كُتب عنه بأنه تعديل دستوري ليس إلا وذلك لما يحويه كلا الدستورين - إذا صح التعبير - من أسس وأحكام تختلف كل منهما عن الآخر، بحيث تم تعديل صيغة 52 مادة وأضيفت 29 مادة وبذلك أصبح عدد مواد الدستور 159 مادة، ومن أهم سمات هذا التعديل هو التأكيد على التعددية السياسية والحزبية⁽⁹⁾. وألغى الرئاسة الجماعية في الحكم ونص على الرئاسة الفردية، من خلال انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب بدلاً من مجلس النواب. وألغى حق الاقتراح الشعبي للقوانين⁽¹⁰⁾. وكذلك ألغى أغلب مظاهر نظام حكومة الجمعية التي كانت سائدة في دستور 1991م⁽¹¹⁾ وتضمن إنشاء مجلس استشاري يُسمى بمجلس الشورى⁽¹²⁾، وأشار بوضوح على جواز الجمع بين عضوية مجلس النواب ومجلس الوزراء⁽¹⁾.

¹ - راجع نص المادة 67 من الدستور.

² - راجع نص المادة 26 من الدستور

³ - راجع نص المادة 39 من الدستور

⁴ - راجع نص المواد من (26 إلى 39) بالإضافة إلى المادة السادسة التي أكدت على بناء الاقتصاد الوطني من خلال إقامة علاقات اشتراكية مُستلزمة من التراث الإسلامي العربي وظروف المجتمع اليمني ومن جهة أخرى نص الدستور على عدم جواز استعمال أي وسائل بشعة غير إنسانية في تنفيذ العقوبات ولا يجوز سن القوانين التي تُبني ذلك، فهل يا ترى تطبيق الحدود من قطع اليد أو الرجم يُعد من الوسائل البشعة في نظر المشرع الدستوري اليمني، لذا فقد أحسن صنعاً المشرع الدستوري اليمني عندما عدّل من هذا النص وجاء بنص أكثر اتساقاً مع نص المادة 3 من الدستور، حيث جاء النص كالآتي: (لا يجوز تنفيذ العقوبات بوسائل غير مشروعة وينظم ذلك بقانون) (أنظر المادة 49 وفق التعديل الدستوري لعام 1994م)،

⁵ - راجع الفقرة الأخيرة من المادة 40 والمادتين 62، 68 من الدستور،

⁶ - راجع: نص المادتين 74، 78 من الدستور، بالإضافة إلى المواد (94، 95، 104، 105، 113) من الدستور،

⁷ - وهو ما أشارت إليه المادتين 82، 83 من الدستور،

⁸ - إسماعيل، عبد القادر، التعديلات الدستورية في النظام الدستوري اليمني، دراسة مقارنة تحليلية، الطبعة الأولى، 2001م، مركز عبادي للدراسات والنشر، صنعاء، ص 19،

⁹ - وهو ما أشارت إليه المادة 5 من التعديل الدستوري لعام 1994م،

¹⁰ - راجع نص المادة 105 فقرة أ والمادة 107 فقرة أ من التعديل، 84 من التعديل الدستوري لعام 1994م.

¹¹ - بحيث أصبح التعديل يتسم بشكل جلي بمظاهر النظام الرئاسي المطعم ببعض مظاهر النظام البرلماني،

¹² - إسماعيل، عبد القادر، التعديلات الدستورية، المرجع السابق، ص 32،

¹ - راجع المادة 79 من التعديل الدستوري لعام 1994م،

الفرع الثاني

التعديل الدستوري لعام 2001م

يُعد التعديل الدستوري لعام 2001م هو الثاني لدستور الجمهورية اليمنية⁽¹⁾، ونرى أن الهدف والمبرر الأساسي له هو تعديل مدة الرئاسة واحتساب دورتين جديدتين لرئيس الدولة وهو ما يُطلق عليه في الوسط الشعبي بتصغير العدد⁽²⁾. أهم سمات التعديل الدستوري لعام 2001م تأكيده على السيادة الشعبية من خلال النص على أنّ الشعب مصدر السلطات⁽³⁾. وقيام النظام السياسي على التعددية السياسية والحزبية⁽⁴⁾. وأن يقوم نظام الحكم على مظاهر النظام الرئاسي مطعماً بالنظام البرلماني، وذلك وفقاً للآتي:

أولاً: مظاهر النظام الرئاسي في التعديل الدستوري لعام 2001م:

تميز هذا التعديل برحجان كفة السلطة التنفيذية وخصوصاً سلطة رئيس الجمهورية على باقي السلطات، التي جعلت من النظام السياسي اليمني يتسم بالطابع الرئاسي، وهناك عدّة أسباب أدت إلى تقوية تلك السلطة منها على سبيل المثال لا الحصر:

• إنتماء رئيس الجمهورية إلى حزب الأغلبية في البرلمان أي بمعنى التوافق الحزبي بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية مما ساعد رئيس الجمهورية وبحرية تامة في تشكيل الحكومة وتسيير مهامها التي تأتمر بأوامره وبذلك أصبح البرلمان أداة طيعة لرئيس الدولة⁽⁵⁾.

• ارتباط سلطة الدولة بشخص رئيس الجمهورية، وقد ترتب على ذلك ضعف وعدم إستقلال مؤسسات الدولة وتبعيتها لشخص رئيس الدولة وخصوصاً مؤسسة الجيش والأمن التي أرتبطت به بعلاقة أُسرية ومناطقية⁽⁶⁾. وكذلك السلطات الواسعة الممنوحة لرئيس الجمهورية وفقاً للدستور منها على سبيل المثال (حل البرلمان والدعوة لانتخابات نيابية مبكرة دون حاجة إلى إستفتاء شعبي في حالات ثلاث نص عليها الدستور⁽⁷⁾). هناك بعض الاختصاصات التي أوردتها المادة 119 من الدستور منها الاشتراك مع الحكومة في وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها، وتعيين وعزل كبار الموظفين في الدولة وإعلان حالة الطوارئ⁽⁸⁾. تعيين كافة أعضاء مجلس الشورى بقرار جمهوري والذي أصبح لهذا المجلس دوراً هاماً بالاشتراك مع مجلس النواب في تزكية المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية⁽⁹⁾. مشاركة رئيس الدولة مع

¹ - العزي، مطهر محمد إسماعيل، المبادئ الدستورية العامة والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية، أثر التعديلات على نظام الحكم، تعديلات دستور الجمهورية اليمنية لعام 2001م، طبعة منقحة، 2005م، ص 462 وما بعدها،

² - وأن الذي يؤكد حدسنا في أنّ المبرر الأساسي للتعديل الدستوري لعام 2001م كان ما أوردناه سابقاً هو رغبة رئيس الدولة مرة ثالثة في تعديل الدستور في يناير 2011م ولكن كانت هذه المرة هو تعديل ولايته إلى مدد أخرى بدلاً من دورتين أي بمعنى رئيس مدى الحياة، إلّا أنّ الأحداث التي شهدتها اليمن من انتفاضة شعبية في تلك الفترة أو ما يُطلق عليها بثورة الربيع العربي كانت مانعاً لإجراء التعديل الثالث فتم تجميد تلك التعديلات بقرار من رئيس الجمهورية بتاريخ 2 فبراير 2011م، الفضيل، زيد بن علي، مقالة بعنوان "تأثير ثورة الشباب العربي على الوضع السياسي في اليمن"، صحيفة 25 يناير، تاريخ 19 يوليو 2011م، ص 1،

³ - راجع المادة 4 من التعديل الدستوري لعام 2001م،

⁴ - راجع المادة 5 من التعديل الدستوري لعام 2001م،

⁵ - فالنظام الحزبي في اليمن يشهد تفوق حزب المؤتمر الشعبي العام - وهو حزب رئيس الجمهورية - على بقية الأحزاب، راجع في شأن الانتخابات النيابية للأعوام 1993م، 1997م، 2003م، الكتاب الإحصائي للانتخابات النيابية والرئاسية للفترة من 1993م - 2003م، إصدارات اللجنة العليا للانتخابات والإستفتاء، السباني، فاضل أحمد، النظم السياسية، الملامح الرئيسية لنظام الحكم في اليمن، 2017م، الطبعة الأولى، مكتبة ومركز الصادق للطباعة والنشر والتوزيع، صنعاء، ص 244، الكبسي، أحمد، نظام الحكم، المرجع السابق، ص 450 وما بعدها،

⁶ - السباني، فاضل أحمد، النظم السياسية، المرجع السابق، ص 246،

⁷ - وهو ما أشارت إليه المادة 101 فقرة ب من التعديل الدستوري لعام 2001م،

⁸ - راجع نص المادة 121 من التعديل الدستوري لعام 2001م،

⁹ - راجع نص المادتين (108، 125 فقرة هـ) من التعديل الدستوري لعام 2001م،

رئيس الحكومة في اختيار أعضاء الحكومة ومساءلتهم⁽¹⁾. سلطة رئيس الدولة في تشكيل المحكمة العليا⁽²⁾. وسلطة رئيس الدولة في تعديل الدستور وانتخاب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة⁽³⁾.

ثانياً: مظاهر النظام البرلماني في التعديل الدستوري لعام 2001م:

يُوصف النظام الدستوري اليمني بأنه نظام برلماني لاحتوائه على أركان هذا النظام ، وإن كُنّا نرى في ذلك مظهراً خادعاً ليس إلاً وذلك لبروز مظاهر النظام الرئاسي بشكل أقوى كما أوضحنا ذلك سابقاً ، وإن من أهم مظاهر النظام البرلماني في دستورنا اليمني أنه أكد على ثنائية السلطة التنفيذية⁽⁴⁾. والفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، مع وجود تعاون وتوازن بين تلك السلطتين ، وتتمثل مظاهر التعاون والتوازن التي تضمنها الدستور من جانبين :

(أ) مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية : وتتمثل في جواز الجمع بين عضوية الحكومة والبرلمان⁽⁵⁾.

وكذلك منح الحكومة حق إقتراح القوانين بالإشتراك مع البرلمان⁽⁶⁾. وإعداد مشروع موازنة الدولة من قبل الحكومة والتصويت عليه من قبل البرلمان⁽⁷⁾.

(ب) مظاهر التوازن والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتي تتمثل بالآتي:

■ مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية والتي تشمل ، حق السلطة التشريعية في سؤال وإستجواب والتحقيق في أعمال السلطة التنفيذية⁽⁸⁾. وكذلك حق السلطة التشريعية في حجب الثقة من الحكومة عند تشكيلها وتقديم برنامجها⁽⁹⁾ وأخيراً حق السلطة التشريعية في سحب الثقة من الحكومة بعد تقرير المسؤولية السياسية للوزارة⁽¹⁰⁾.

■ مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ، والتي تشمل ، حق رئيس الجمهورية في دعوة البرلمان للإنعقاد

وحق رئيس الجمهورية في الإعتراض على القوانين⁽¹¹⁾. وكذلك حق رئيس الجمهورية بحل البرلمان⁽¹²⁾.

وأخيراً نود أن نشير أنه كان هناك مشروع لتعديل الدستور اليمني في عام 2011م والذي كان سبباً لنشؤ الأزمة السياسية في اليمن ومن ثم تحولت إلى ثورة شعبية في فبراير من نفس العام إلى أن تطورت إلى حرب أهلية إلى يومنا هذا ، حيث سعى الحزب الحاكم في الأول من يناير عام 2011م بجملة من التعديلات الدستورية ، كان من أبرزها تعديل مدة الرئاسة من فترتين إلى فترات متعددة ولكنه لم يوفق في ذلك ، وظهر على السطح محاولة لردم الصدد وعمل مشروع لدستور فيدرالي يضم اليمن بأكمله إلى أنه مازال حبر على ورق .

الخاتمة :

تُعد الخاتمة مؤجراً للنتائج والتوصيات التي تمخضت عنها الدراسة البحثية ، فكان من أبرز تلك النتائج والتوصيات الآتي :

أولاً: النتائج

¹ - راجع نص المواد (132 ، 133 ، 139) من التعديل الدستوري لعام 2001م ،

² - النعمان ، لؤي طارش ، باخبيرة ، سعيد عبد الرزاق ، النظرية العامة للقضاء الدستوري في الجمهورية اليمنية ، دراسة قانونية تحليلية نقدية ، الطبعة الأولى ، 2020م ، مكتبة الوراق ، ص 94 وما بعدها ،

³ - راجع نص المادة 158 من التعديل الدستوري لعام 2001م ،

⁴ - راجع نص المادة 106 فقرة أ والمادة 129 من هذا التعديل ،

⁵ - راجع نص الفقرة الأخيرة من المادة 80 من التعديل الدستوري لعام 2001م ،

⁶ - راجع نص المادة 85 من التعديل الدستوري لعام 2001م ،

⁷ - راجع نص المادة 88 من التعديل الدستوري لعام 2001م ،

⁸ - راجع نص المادتين (96 ، 97) من التعديل الدستوري لعام 2001م ،

⁹ - راجع نص المادة 86 من التعديل الدستوري لعام 2001م ،

¹⁰ - راجع نص المادتين (93 ، 98) من التعديل الدستوري لعام 2001م ،

¹¹ - راجع نص المادة 102 من التعديل الدستوري لعام 2001م ،

¹² - راجع نص المادة 101 من التعديل الدستوري لعام 2001م ،

- 1- أتمت الدساتير الصادرة في جنوب اليمن بعد الاستقلال بعدة سمات أبرزها تأكيدها على مبدأ وحدة السلطة ، وعلى القيادة الجماعية والمركزية في ممارسة السلطة ، حيث وصفت هذه الدستور بأنها أخذت بنظام حكومة الجمعية وخصوصاً التعديل الدستوري لعام 1978 م .
- 2- لقد شهدت الجمهورية العربية اليمنية – شمال الوطن سابقاً – مجموعة من الدساتير والإعلانات والقرارات الدستورية ، بحيث صدرت خلال الحقبة الزمنية القصيرة ما بين عام 1962 م – 1979 م خمسة دساتير وتسعة إعلانات وثلاثة قرارات دستورية
- 3- أتم دستور عام 1970 م الصادر في شمال اليمن بالمزج بين النظامين البرلماني والرئاسي ، ونص على حظر الحزبية بجميع أشكالها ، فأخذ بمبدأ الرئاسة الجماعية ثم الفردية .
- 4- أتم دستور الوحدة لعام 1991 م بعدة سمات كان أبرزها تأكيدها على السيادة الشعبية ، وكذلك مزجه بين مظاهر الأنظمة النيابية الثلاثة الرئاسية والبرلمانية وكذلك حكومة الجمعية ونرى أنّ هذا التخييط جاء نتيجة لولادة دستور مشوهة من نظامين مختلفين أساساً في شمال اليمن وجنوبه فجاءت نصوصه توافقية لهذين النظامين .
- 5- تضمن التعديل الدستوري لعام 1994 م تعديلات جوهرية وضخمة إلى حد وصف أنه بمثابة دستور قائم بذاته ، بينما التعديل الدستوري الثاني لعام 2001 م فقد أتم حكمه على مظاهر النظام الرئاسي مطعم ببعض المظاهر الشكلية للنظام البرلماني .

ثانياً : التوصيات

- 1- ضرورة النص في الدستور على المنع الموضوعي لبعض موضوعات الدستور ، بحيث يُحضر مناقشة أو تعديل تلك الموضوعات ، منها على سبيل المثال : شكل نظام الحكم ومدة ولاية رئيس الدولة أو الانتقاص من الحقوق والحريات .
- 2- ضرورة صياغة دستور جديد للبلاد تتواءم مع المرحلة الراهنة ، على أن تشكل لجنة فنية مختصة تشمل جميع الكيانات دون إقصاء ، على أن يوضع له ثبات زمني مؤقت يحضر تعديله فيها ، وهو ما يسمى دستورياً بالحضر الزمني .
- 3- النص في الدستور على إقالة رئيس الدولة إن حاول خرق الدستور وذلك بطلب من خمس أعضاء البرلمان ، ويصدر قرار الإتهام من نصف الأعضاء ، وليس كما ورد في المادة 128 من التعديل الدستوري لعام 2001 م التي منحت رئيس الدولة نسبة أعلى حصانة له ، على أن تنشئ محكمة دستورية مستقلة ومختصة بإجراءات اتهامه .
- 4- ضرورة صياغة المادة الدستورية الخاصة بتعديل الدستور بطريقة دقيقة وبضوابط مشددة بحيث تمنع التلاعب فيها كما حصل في التعديلين الآخرين لدستور الجمهورية اليمنية (1994 م / 2001 م) ، ومن أمثلة تلك الضوابط : عدم الصياغة بأسلوب عام يحتمل التأويل لأكثر من رأي كأن تحذف كلمة أكثر من الفقرة الأولى من نص المادة 158 لأنها تعطي الحق لرئيس الدولة أو مجلس النواب حق تعديل الدستور كامل على شكل دفعات ، فإن أرادت السلطة المختصة بطلب التعديل مواد إضافية لا بد من تنظر فيه المحكمة الدستورية المختصة أولاً .

المراجع :

أولاً: القرآن الكريم

ثانياً : كتب الشريعة الإسلامية

الترمذي ، للإمام الحافظ محمد بن عيسى أبو عيسى الترمذي ، حكم على أحاديثه وأثاره وعلق عليه العلامة المحدث محمد ناصر الدين الألباني ، الطبعة الأولى ، حديث رقم (3935) ، مكتبة المعارف للنشر والتوزيع ، الرياض .

ثالثاً : المراجع القانونية والسياسية

1- إسماعيل ، عبد القادر ، التعديلات الدستورية في النظام الدستوري اليمني ، دراسة مقارنة تحليلية ، الطبعة الأولى ، 2001 م ، مركز عبادي للدراسات والنشر ، صنعاء .

- 2- بامحسون ،عمر عبد الله ، التطور السياسي والدستوري في اليمن الديمقراطية من عام 1937م حتى 1967م ، الطبعة الثانية ، دار مصر للطباعة .
- 3- البردوني ،عبد الله ، اليمن الجمهوري ، الطبعة الرابعة ، 1994م ، دار الفكر المعاصر ، بيروت .
- 4- الثور ،عبدالله أحمد ، هذه هي اليمن ، 1969م ، مطبعة المدني ، القاهرة .
- 5- الحبشي، محمد عمر ، اليمن الجنوبي سياسياً واقتصادياً واجتماعياً منذ 1937 م وحتى قيام اليمن الديمقراطية الشعبية ، ترجمة الدكتوران الياس فرح و خليل أحمد خليل ، الطبعة الأولى ، مارس 1968م ، دار الطليعة للطباعة والنشر ، بيروت.
- 6- السنباني ،فاضل أحمد ، النظم السياسية ، الملامح الرئيسية لنظام الحكم في اليمن ، 2017م ، الطبعة الأولى ، مكتبة ومركز الصادق للطباعة والنشر والتوزيع ، صنعاء.
- 7- السنباني ،فاضل أحمد عبد الغني ، النظام السياسي والدستوري لرئيس الدولة في اليمن ، دراسة مقارنة بكل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية ومصر ، 1999م.
- 8- طربوش، قائد محمد ، نظام الحكم في الجمهورية العربية اليمنية ، دراسة مقارنة مع البلدان العربية ذات النظام الجمهوري ، الطبعة الأولى ، 1990م ، مكتبة مدبولي ، القاهرة.
- 9- الطماوي ،سليمان محمد ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي ، دراسة مقارنة ، الطبعة الثالثة ، 1974م ، دار الفكر العربي.
- 10- عبد الوهاب ،محمد رفعت و عجيلة ، عاصم أحمد و العزي، مطهر إسماعيل ، القانون الدستوري مع دراسة للنظام الدستوري اليمني ، الطبعة الثانية ، 1985م ، صنعاء.
- 11- العزي ،مطهر محمد إسماعيل ، التطور الدستوري في الجمهورية العربية اليمنية ، 1985م ، دار الكتاب العربي ، دمشق.
- 12- العزي ،مطهر محمد إسماعيل العزي ، المبادئ الدستورية العامة والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية ، أثر التعديلات على نظام الحكم ، تعديلات دستور الجمهورية اليمنية لعام 2001م ، طبعة منقحة ، 2005م.
- 13- القائد ، صادق عبده علي ، الخبرة السياسية البريطانية في عدن 1955-1967م ، السلطة التنفيذية ، دراسة وثائقية ، سلسلة دراسات (1) ، الطبعة الأولى ، 2007م ، مركز عبادي للنشر ، صنعاء.
- 14- القاسبي ،خالد بن محمد ، الوحدة اليمنية حاضراً ومستقبلاً ، الطبعة الثالثة ، 1988م ، دار الثقافة العربية ، الشارقة.
- 15- الكبسي ، أحمد ، نظام الحكم في الجمهورية اليمنية ، الطبعة الرابعة ، 1999م ، صنعاء.
- 16- المتوكل ،محمد عبد الملك ، الصحافة اليمنية نشأتها وتطورها ، 1983م.
- 17- النعمان ،لؤي طارش ، المفيد في النظم السياسية ، الطبعة الأولى ، 2017م ،
- 18- النعمان ،لؤي طارش ، باخيرة، سعيد عبد الرزاق ، النظرية العامة للقضاء الدستوري في الجمهورية اليمنية ، دراسة قانونية تحليلية نقدية ، الطبعة الأولى ، 2020م ، مكتبة الوراق.

رابعاً: الدوريات (المقالات والأبحاث)

- 1- الأبراشي ،أحمد إبراهيم ، الوحدة بعد الحرب بين صنعاء وعدن ، مجلة السياسة الدولية ، العدد 31 ، يناير 1973م.
- 2- جمعان ،أنيس صالح ، المبادئ الأساسية لدستور (ج،ي،د،ش) ،مجلة دراسات قانونية ، العدد التاسع ، ديسمبر 1988م ، دار الهمداني للطباعة والنشر ، عدن.
- 3- الحسين ،أحمد هادي ، أهمية الاحتفال بيوم الدستور ، مجلة دراسات قانونية ، العدد التاسع ، ديسمبر 1988م ، دار الهمداني للطباعة والنشر ، عدن.
- 4- رواح ،عبد الوهاب ، الوحدة اليمنية ، قراءة إبستمولوجية ، مجلة اليمن الجديد ، العدد الخامس ، السنة 19 مايو 1990م ، وزارة الثقافة ، صنعاء.
- 5- الشجاف ،محمد سالم ، إعادة تحقيق الوحدة اليمنية مطلب شعبي وأمر حتمي ، مجلة اليمن الجديد ، العدد الخامس ، السنة 19 مايو 1990م ، صادر عن وزارة الثقافة ، صنعاء.
- 6- الطرابيلي ،عباس ، مقالة بعنوان " أبناء الرؤساء ،،والسلطة " ، جريدة الأخبار المصرية ، العدد 18366 ، تاريخ 25 / 2 / 2011م.
- 7- طربوش ،قائد محمد ، مقالة بعنوان " الوضع الحقوقي لرئاسة الدولة في الأحكام الدستورية اليمنية والعربية والأجنبية " ، مجلة دراسات يمنية ، صادرة عن مركز الدراسات والبحوث اليمنية ، العدد (51-52) يوليو – ديسمبر 1993م ، صنعاء.

- 8- الفضيل زيد بن علي ، مقالة بعنوان " تأثير ثورة الشباب العربي على الوضع السياسي في اليمن " ، صحيفة 25 يناير ، تاريخ 19 يوليو 2011م
- 9- مصطفى، صلاح عبد الهادي ، الوحدة اليمنية حاضراً ومستقبلاً ، مجلة دراسات الخليج العربي والجزيرة العربية ، العدد 15 ، 1985م ، الكويت.

خامساً : الوثائق

- 1- طربوش ، قائد محمد ، وثائق دستورية يمنية ، الطبعة الأولى ، 2003م ، مكتبة العروة الوثقى ، تعز.
- 2- الأحمر ، عبدالله بن حسين ، مذكرات ، قضايا ومواقف ، الطبعة الثانية ، 2008م ، الأفق للطباعة والنشر ، صنعاء.
- 3- جريدة الجمهورية الصادرة في اليمن ، العدد 15062 ، تاريخ 2 / 2 / 2011م.
- 4- الحري ، عمر حسين ، اليمن ميلاد جديد ، أصدرته وزارة الإعلام والثقافة الجمهورية العربية اليمنية ، عام 1968م ، بيروت.
- 5- الكتاب الإحصائي للانتخابات النيابية والرئاسية للفترة من 1993م – 2003م ، إصدارات اللجنة العليا للانتخابات والإستفتاء.
- 6- مجلة الحكمة ، الصادرة عن اتحاد الكتاب والأدباء اليمنيين ، العدد 132 ، نوفمبر 1986م.
- 7- وثائق منظمة التحرير رقم المجلد 19 ، رقم الملف 41 ، لعام 1966م ، مركز البحوث والدراسات اليمنية ، جامعة عدن ، مجلة اليمن ، العدد الحادي والعشرون ، مايو 2005م.

سادساً : الدساتير

- 1- دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية لعام 1970 وتعديله لعام 1978م.
- 2- دستور الجمهورية العربية اليمنية لعام 1970 وتعديلاته.
- 3- دستور الجمهورية اليمنية لعام 1991م وتعديلاته.

المسألة الدينية في الدساتير المغربية (الأبعاد الثقافية والقانونية)

The Religious Issue In Moroccan Constitutions (Cultural and Legal Dimensions)

محمد مبارك سعيد بن عويضان

باحث ماجستير جامعة أنقرة للعلوم الاجتماعية معهد العلوم الاجتماعية

قسم القانون العام

الملخص

يُعتبر الدين مكوناً أساسياً في هويات المجتمعات. وتلعب التغييرات الثقافية والسياسية والاجتماعية دوراً في تغير أو ثبات هذا المكون. ويمثل العامل الزمني التاريخي عنصراً حاسماً في حضور الدين. إن الربط بين الدين والدولة والعلاقة بينهما تأخذ مسارات متنوعة لدى الباحثين لدراستها، ومن تلك السياقات السياق الدستوري للمسألة الدينية.

تناول البحث النموذج المغربي لدراسة الدين في الدساتير المغربية من خلال استقراء النصوص المتعلقة بالدين في دساتير المملكة المغربية خلال نصف القرن الأخيرة من التاريخ الدستوري المغربي ابتداءً من دستور ما بعد الاستقلال وانتهاءً بدستور الذي جاء بعد احتجاجات عام 2011 (1962-2011). وذلك لمعرفة الكثافة الكمية للنصوص الدينية في الدساتير المغربية والمكانة النوعية لتلك النصوص والعوامل التي أثرت في تواجده هذه النصوص تاريخياً وثقافياً.

بحثت المقالة في السياق التاريخي عن العوامل الثقافية التي أثرت في النص الديني في الدساتير المغربية. الهوية الإسلامية المرتبطة بالدولة والمجتمع والمذهب المالكي عناصر شملت الدراسة للبحث عن التأثيرات الثقافية عبر التاريخ. يتطرق البحث لإمارة المؤمنين ذات الخصوصية في التجربة المغربية دستورياً وثقافياً ودورها في النص الديني الدستوري.

الكلمات المفتاحية: الهوية، الدين، الدولة، الملكية، إمارة المؤمنين

ABSTRACT

Religion is an essential component of societies' identities. Cultural, political and social changes play a role in changing or stabilizing this component. The historical chronological factor is a decisive element in the presence of religion. The link between religion and the state and the relationship between them takes various paths for researchers to study. Among those contexts is the constitutional context of the religious issue.

The research dealt with the Moroccan model for studying religion in Moroccan constitutions by extrapolating the texts related to religion in the constitutions of the Kingdom of Morocco during the last half century of Moroccan constitutional history, starting with the post-independence constitution and ending with the constitution that came after the protests of 2011 (1962-2011), in order to know the quantitative density of religious texts in the Moroccan constitutions and the qualitative status of those texts and the factors that affected the existence of these texts historically and culturally.

The article examined in the historical context the cultural factors that affected the religious text in the Moroccan constitutions. Islamic identity associated with the state, society, and the Maliki school of thought are elements included in the study to search for cultural influences throughout history. The researcher deals with the

Emirate of the Faithful, which is special in the Moroccan experience, constitutionally and culturally, and its role in the constitutional religious text.

Key Words: Identity, Religion, Statehood, Kingship, Emirate of the Faithful

مقدمة

إشكالية المرجعية للدولة كانت ولا تزال محل اهتمام نظرا لحالة الاشتباك بين مجموعة من الخلفيات الثقافية والتاريخية والاجتماعية. بعد الاحتجاجات الشعبية في كثير من الدول العربية - 2011م - ظهر نقاش يتعلق بهوية الدولة وبالأخص عند صياغة الدساتير مما جعل المسألة الدينية في الدستور محل اهتمام الباحثين من جديد.

يرى البحث أن نصوص الدستور من أفضل الطرق التي يمكن قياس العلاقة بين الدين والمجتمع والدولة من خلالها باعتبار الدستور منظومة قانونية جامعة معبرة عن الدولة والمجتمع وتعطي بياناً معقولاً لحدود العلاقة بين الدين والدولة. وبالتالي تسعى هذه المقالة للإجابة عن سؤالين رئيسيين يتعلق أحدهما بالمصوغات الثقافية التاريخية التي حددت العلاقة بين الدين والدولة في المملكة المغربية وبالتالي انعكاسها على صياغة النص الدستوري؟ بينما يتعلق الآخر بمدى تموضع نصوص الدينية (الإسلام) في الدساتير المغربية؟

يعتقد الباحث أن تناول المسألة الدينية في الدستور وفقا للسؤالين السابقين ذا أهمية تتعلق أولا بتحديد العلاقة بين الدين والدولة من خلال النصوص الدينية في الدستور وبالتالي التطرق لجذلية الدين والدولة متأطرة في الدستور. وثانيا إن هذه الدراسة سوف تتبع معالم تطور النص الديني الدستوري في المغرب وتساهم في بلورة تصور واضح حول العناصر الثقافية التاريخية التي أثرت على المسألة الدينية في الدستور وهذا الأمر يمثل مساهمة في إثراء الأبحاث العالمية التي تختص بنطاق دسترة الدين (العلاقة بين الأديان والدساتير). إن النموذج المغربي رغم النصوص الصريحة في كونها دولة ديمقراطية مدينة إلا أن طبيعة نظامها الملكي وكثافة النصوص الدينية في الدستور بحاجة لفك الاشتباك وهو ما تجيب عنه هذه الورقة من خلال السؤال الثاني لها. وكون النموذج المغربي دولة ملكية نيابية يعطي أهمية للبحث ذلك أن العلاقة بين الملكية والدين غالبا ما تكون واضحة ولكن الأمر مختلف مع الملكيات الدستورية (إن صح التوصيف في الحالة المغربية) وبالتالي الأمر بحاجة لاستبيان الأمر. يُضاف لذلك الخصوصية التي تميزت بها المغرب وهي مؤسسة إمارة المؤمنين. وهذه الجزئيات تجعل البحث من خلال الأسئلة السابقة يغطي فجوة مهمة في نطاق الدين والدولة والقانون.

عمدت المقالة إلى استقراء النصوص الدينية في الدساتير المغربية بعد الاستقلال والتي منها خمسة في القرن العشرين ابتداء من 1962م إلى 1996م ودستور وحيد في القرن الواحد والعشرين وهو دستور 2011م مع استحضار السياقات الثقافية التاريخية المؤثرة في الصياغات للنصوص الدينية في الدساتير المغربية المختلفة. وبالتالي فالمقالة تبحث المسألة الدينية في المغرب في السياق التاريخي من خلال العوامل الثقافية الاجتماعية بالإضافة لتحليل النصوص الدستورية ذات الصبغة الدينية ومقارنتها بين الدساتير المختلفة.

تميزت هذه الدراسة عن الدراسات السابقة التي تناولت بعض جزئيات البحث بأنها الأشمل من حيث الزمان حيث شملت فترة طويلة نسبيا بين 1962 إلى 2011 بالإضافة لجمعها بين دراسة النص مجردا وتحليله وبين دراسة الأبعاد الثقافية في إطار تطورها التاريخي.

بالإضافة للنتائج والمقترحات وللإجابة على مشكلة البحث تم تقسيم البحث إلى مبحثين رئيسيين:

1. المبحث الأول: السياقات الثقافية التاريخية لمسألة الدينية في الدساتير المغربية (العلاقة البنوية بين الدولة والدين) وينقسم إلى:

1.1. أولا: الإسلام في التاريخ المغربي.

2.1. ثانيا: المذهب المالكي وتأثيره على وحدة المجتمع الوطني.

3.1. ثالثا: إمارة المؤمنين والملك والمملكة.

2. المبحث الثاني: مكانة الدين في الدساتير المغربية (الصياغات الدستورية للنصوص الدينية) وينقسم إلى:

1.2. أولا: النصوص الدينية في دساتير ما بعد الاستقلال في القرن العشرين وينقسم إلى:

1.1.2. الدساتير المغربية في السياق التاريخي.

2.1.2. طبيعة النصوص الدينية في هذه المرحلة.

2.2. ثانيا: النصوص الدينية في دستور 2011.

3.2. ثالثا: الدين بين دساتير (1962-2011) الثابت والمتغير.

المبحث الأول: السياقات الثقافية التاريخية للمسألة الدينية في الدساتير المغربية (العلاقة البنوية بين الدولة والدين)
النصوص ذات الصبغة الدينية سواء المتعلقة بالهوية أو النظام السياسي في أي دستور إنما هي انعكاس للسياق الثقافي التاريخي الاجتماعي للمجتمع والسلطة في أي دولة.

في سياق التجربة المغربية يمكن القول إن العلاقة بين الدولة والدين والحدود وطبيعة الاتصال والتقاطع بينهما والتي انعكست في الدساتير المختلفة ترجع لمجموعة من العوامل الثقافية عبر التاريخ. هذه العوامل المختلفة سواء داخلية أو خارجية والتي سوف يتم تناولها هنا تعطي التفسير الثقافي للمسألة الدينية¹ في الدستور وتبين مدى التأثير التي تحدثه تلك السياقات في التقنين القانوني وبالأخص الوثيقة الدستورية.

اقتصرت المقالة على دراسة ثلاثة عوامل تعتقد الدراسة أنها صاحبة التأثير الأبرز لوجود النصوص الدينية في الدساتير المغربية وهي موضحة حسب الآتي:

1.1. أولا: الإسلام في التاريخ المغربي

¹ المقصود بالمسألة الدينية في الدستور هي النصوص ذات الصبغة الدينية والتي تشير إلى دين معين وهنا بالتحديد النصوص المستمدة أو التي لها علاقة بالإسلام باعتبار المغرب دولة إسلامية، وهي التي توضح في الأصل طبيعة وحدود العلاقة بين الدين والدولة متأخرة في الدستور.

يمثل الإسلام العنصر الأهم ضمن مكونات الهوية المغربية. الإسلام الذي دخل المغرب¹ مبكرا وبالتحديد 680م واستقر بعد الفترة من 698م على يد موسى بن النضير. منذ دخول الإسلام للمغرب - وكان يسمى المغرب الأقصى - ارتبط كدين بفكرة الدولة مباشرة. فقد أنشأت القيروان كأول مدينة إسلامية في الشمال المغربي² وكانت تمثل منارة للعلم ومنطلق لانتشار الإسلام في كافة الإطار الجغرافي للمغرب.

لم يكن الإسلام في السياقات التاريخية والاجتماعية العامة المغربية مجرد دين إلهي أو منظومة أخلاقية بل كان أيضا عامل من عوامل الوحدة السياسية. إن تتبع للعلاقة بين الإسلام كدين والدولة لن يلاحظ أي تصادم بينهما حيث يمكن أن توصف العلاقة بينهما بأنها توافقية. فكل الدساتير المغربية رسمت حدود تلك العلاقة بشكل واضح. وبالتالي يصح القول إن وجود الإسلام في الدساتير المغربية انعكاس لبنية وتركيبية المجتمع. أي أن دسترة الإسلام في المغرب نتيجة طبيعة ومعبرة عن المجتمع وليس توجه فوقي أو رغبة من سلطة سياسية مجردة بإضفاء شرعية معينة لها.

إن العنصر المميز للهوية الإسلامية وعلاقتها بالمنظومة القانونية وبالتحديد الدستور هو ارتباط انتشار الإسلام بنشأة دول كبرى في المغرب. فالإسلام الذي بدأ الانتشار³ من بداية الدولة الأموية والولاة التابعين لهم ثم الدولة العباسية والولاة التابعين وهاتين الإمبراطوريتين الإسلاميتين إنما قامت على أساس العلاقة الوطيدة بين الإسلام كدين وبين الحكام الذين يملكون القوة في أمر الدنيا. بعد انتهاء هاتين الدولتين قامت مجموعة من الدول الكبرى في المغرب والتي امتد حكمها لخارج المغرب وكان قيامها مرتبطا بدعوتها للإسلام. ومن أشهر تلك الدولة الكبرى التي كانت نشأتها منطبعة بالدين (الإسلام) الدولة الإدريسية في القرن الثامن (788م - 985م) ودولة المرابطين في القرن الحادي عشر (1060م - 1146م) ودولة الموحدين في القرن الثاني عشر (1130م - 1269م) والدولة السعيدية في القرن السادس عشر (1510م - 1659م) والدولة العلوية في القرن السابع عشر (1640م - 1912م).⁴

إن تتبع لعلاقة الدين بالمجتمع والدولة في المغرب والطبيعة التي بُنيت في الحدود التي ربطت المجتمع والدولة بالدين لتعطي تفسيراً عن تواجد المسألة الدينية في الدساتير المغربية وتبين الدور الذي لعبته الخلفية الثقافية لعنصر الهوية الإسلامية في صياغة الدساتير المغربية حيث يلاحظ كثافة نصية في النصوص الدينية بالإضافة إلى مركزية الإسلام كدين وهوية في الدساتير المغربية ابتداء من دستور 1962م إلى دستور 2011م.

2.1. ثانياً: المذهب المالكي وتأثيره على وحدة المجتمع الوطني.

على الرغم من أن الأصل أن المذاهب الفقهية كقاعدة عامة تمثل مسائل ذات طبيعة عبادية دينية وبالتالي هي من المسائل الفردية وبالتالي يقل الارتباط بينها وبين مفهوم الدولة والأسس الحاكمة لها كممثل الدستور إلا أن الصلة بين المذهب المالكي وبين وحدة المجتمع والدولة وانعكاسها القانوني وخاصة وثيقة الدستور جعلت الدراسة تتعرض لهذا العامل باعتباره عاملاً بارزاً عند الحديث عن وحدة المجتمع والثوابت الوطنية وباعتبار النتائج المترتبة من حيث الصياغة الدستورية.

ارتبط المذهب المالكي بوجدان الشعب المغربي بكونه أحد الاختيارات المغربية في الجانب الديني.⁵ مع ترسخ هذا المذهب في المغرب - منذ دولة الأدارسة (172هـ-788م/375هـ-985م) - حيث أصبح مذهباً للقضاء إلى جانب الفتوى. والسبب في ذلك هجرة

¹ الجبري عباس، مكونات الهوية في دستور 2011، الرباط، أكاديمية المملكة المغربية (الندوة الدولية "التطور الدستوري في المغرب (الجزء التاريخي والتجليات الراهنة)"، 2018، ص 132.

² الصلاحي علي، الفتح الإسلامي في الشمال الإفريقي، ط1، القاهرة، مؤسسة اقرأ، 2007، ص 125.

³ حمودة عبد الحميد، تاريخ المغرب في العصر الإسلامي، ط1، القاهرة، الدار الثقافية للنشر، 2006، ص 123.

⁴ عبد الحميد سعد، تاريخ المغرب العربي (من الفتح إلى قيام الدولة الفاطمية)، ط1، ج4، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1995، ص 199. الخطيب لسان الدين، تحقيق: أحمد العبادي ونجد الكتاني، تاريخ المغرب في العصر الوسيط (القسم الثالث من كتاب أعمال الأعلام)، البيضاء، دار الكتاب، 1964، ص (188، 225، 266). كريم عبد الكريم، المغرب في عهد الدولة السعيدية، الرباط، جمعية المؤرخين المغربية، ط3، 2006، ص 45. كلة نصيرة، المغرب الأقصى في عهد الدولة العلوية في كتاب "الاستقصا" للناصر، أطروحة دكتوراة، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر، 2019، (70 - 79)

⁵ الجبري عباس، الأدب المغربي من خلال ظواهره وقضاياه، ط2، ج1، الرباط مكتبة المعارف، 1979، ص 85.

عائلات علمية من المشرق العربي (الحجاز) بالإضافة إلى تبني المذهب ليس فقط باعتباره اختيارا للمجتمع بل أيضا تبنته السلطة ممثلة بالأمراء والملوك وكبار الحاشية.¹

إن تأثير المذهب المالكي ليس فقط على مجال الفتوى والقضاء (القضاء من الدولة) بل يُمثل عنصرا لوحدة الأمة فكون الأغلبية العظمى من السكان يعتنقونه سواء دينيا عباديا أو مجال المرجعية السلوكية والقيمية جعله سببا وعنصرا مؤثرا في مسألة الوحدة الوطنية للمملكة المغربية.

وانطلاقا من تبني المجتمع والدولة للمذهب باعتباره اختيارا مغربيا في جزئية دينية تم اعتماد المذهب باعتباره مدونة قانونية للسلوك الاجتماعي خاصة في الأحوال الشخصية والأسرة. وخطابات ملوك المغرب والمجالس العلمية وكبار الدولة في المملكة دائما يشيرون على أن المذهب المالكي ثابت من ثوابت الدين في المغرب.² وهذا الأمر يشير إلى نقطة مهمة وهي بالرغم من عدم التنصيص على مسألة المذهب المالكي في الدستور صراحة إلى أن بعض النصوص بطبيعتها لا تقبل التفسير إلى أنها إشارة إلى المذهب المالكي باعتباره اختيارا جزئيا في المسائل الدينية، فحديث الفصل الأول من دستور 2011 مثالا بشأن اعتبار الدين الإسلامي السمح ثابتا من الثوابت الجامعة هي إشارة إلى المذهب المالكي. بالإضافة إلى الفصل 32 الذي أشار أن الأسرة تقوم على أساس الزواج الشرعي والزواج الشرعي لا يمكن تفسيره إلا في إطار قانون الأحوال الشخصية المستمد من المذهب المالكي. ويعزز هذا التفسير الفصل 41 الذي أشار إلى المجلس العلمي الأعلى الذي يرأسه أمير المؤمنين (الملك) ووظيفته إصدار الفتاوى الدينية التي تعتمد رسميا استنادا إلى مبادئ الدين الإسلامي السمح والفتوى في المغرب كما هو معلوم قائمة على المذهب المالكي. ووفقا لهذا يعتبر المجلس الذي منوطا به تفسير الهوية الإسلامية والحفاظ عليها ليس مجرد هيئة لعلماء الدين بل هيئة دستورية نوعا ما.³

والمذهب المالكي وإن كان عاملا جزئيا في إطار العنصر الأكبر وهو الدين الإسلامي (الهوية الإسلامية) إلا أن تبني أكثرية المجتمع لهذا المذهب وجعله مرجعا سلوكيا ثم مرجعا قانونيا في جانب الأسرة انعكس على الجانب الدستوري كما تم توضيحه سابقا في إطار عام وكلية يتعلق بتبوء الإسلام الصدارة في الهوية المغربية كما نصت على ذلك ديباجة دستور 2011.

3.1. ثالثا: إمارة المؤمنين والملك والملكية

إذا كانت دساتير كثير من الدول الإسلامية تميزت بجدلية مصدر التشريع فإن المملكة المغربية تميزت بظاهرة سياسية دينية دستورية لا يوجد لها نظير في الدساتير المقارنة وهي مسألة "إمارة المؤمنين". العلاقة بين إمارة المؤمنين وبين الملكية والملك والتداخل بينهما جعل الباحث يصيغ العنوان السابق بتلك الصياغة ليس باعتبار الملك والملكية في إطار دراسة الأنظمة السياسية ولكن نظرا لحالة الاشتباك والتداخل بين إمارة المؤمنين والملك كرئيس دولة فكل المنصبين هما لشخص واحد. بالإضافة إلى انطباق إمارة المؤمنين بالصيغة الدينية بل هي وجدت لتقول إن الملك لديه صلاحيات دينية. وقد كانت المسألة أكثر غموضا في التناول الدستوري لهذا المسألة في الدساتير السابقة بالاختلاف عن الدستوري الحالي (2011م) الذي فصل بين الصلاحيات الدينية كإمارة للمؤمنين وبين الملك كرئيس دولة يمارس صلاحيات دنيوية ورغم هذا الفصل النصي التقني في الدستور إلا أن المسألة تظل محل جدل وإبهام لكون الشخص نفسه يمارس كلتا الصلاحيات وهذا ما دفع الدراسة لاعتبار العنوان مؤثرا في المسألة الدينية في الدساتير المغربية كعامل ثقافي تاريخي.

إمارة المؤمنين هو مصطلح مستورد من التراث الإسلامي للحضارة الإسلامية وكان اسما شائعا للحكام والملوك ابتداء من زمن الخليفة الراشد عمر بن الخطاب.⁴ وإمارة المؤمنين كمصطلح مرتبط بفكرة الخلافة الإسلامية. وبخلاف الواقع التي نشأت فيه

1 شرجيلي حسن، تطور المذهب المالكي في الغرب العربي حتى العصر المرابطي، الرباط، وزارة الشؤون الإسلامية المغربية، 2000، ص3. الجراري عباس، مكونات الهوية في دستور 2011، الرباط، أكاديمية المملكة المغربية (الندوة الدولية "التطور الدستوري في المغرب (الجزء التاريخي والتجليات الراهنة)"، 2018، ص133.

2 طارق حسن، دستورية ما بعد انفجارات 2011، ط1، الدوحة، المركز العربي للأبحاث ودراسات السياسات، 2016، ص66.

3 مدني محمد وإدريس مغراوي وسلوى الزهوي، دراسة نقدية للدستور المغربي 2011، ستوكهولم، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2012، ص19.

4 الجراري عباس، مكونات الهوية في دستور 2011، ص135.

فكرة إمارة المؤمنين في زمن الخلافة الراشدة التي لم تمنع الأمة من محاسبة أمير المؤمنين على أفعاله فإن التجارب التاريخية اللاحقة ومنها التجربة المغربية الحالية أعطت حصانة من المحاسبة للملك باعتباره أمير المؤمنين. في المغرب تم استخدامه منذ بداية تأسيس الدول الكبرى التي تأسست والتي أُشير لها سابقاً عند الحديث عن ارتباط الإسلام بنشأة تلك الدول كالإدريسية والمرابطين والموحدين والسعدية والعلوية.¹ وإمارة المؤمنين في السياق المغربي برأي كثير من الباحثين إنما هي تنطلق من جزئيتين. الأولى تتعلق بالإرث التاريخي منذ دخول الإسلام والمتريضة بالتراث السلطاني والجزئية الأخرى تتعلق بمسألة الشرعية للملكية (الملك).² فالملك غير المنتخب مع التطور التاريخي لمفهوم الدول والمشاركة الشعبية كان يحتاج إلى شرعية معينة وهنا كان التمسك بفكرة إمارة المؤمنين باعتبارها ثابتاً من ثوابت المغرب والتي تم دسترتها في كل الدساتير منذ الاستقلال.

وإمارة المؤمنين في التجربة المغربية تمارس مجموعة من الوظائف وأغلبها منصوص عليها في الدساتير ومنها:
أ - حماية الدين:

فأمير المؤمنين (الملك) هو حامي الدين والملة وهذا يعني أنه المسؤول عن الأمن الروحي واختيارات المغاربة الدينية من مهام إمارة المؤمنين ولهذا مثلاً الملك الحسن الثاني (بصفته أمير المؤمنين) أصدر كتاباً دينياً (كتاب التحدي) يتعلق بالرد على مسائل دينية تتعلق بقضية الطائفة المهيمنة.³

ب - ضمان حرية ممارسة الشعائر الدينية:

وتتعلق هذه الوظيفة لإمارة المؤمنين (الملك) بأن الملك هو الشخص المناط به حماية التعددية الدينية لجميع الأديان المختلفة حيث إن المغرب به أقلية دينية مسيحية ومهودية. وبالتالي فالملك (أمير المؤمنين) وفقاً للتجربة التاريخية المغربية كان الضامن لحرية الأديان وممارسة كافة الطوائف لشعائرها الدينية.

ج - المجلس العلمي الأعلى:

وهو المجلس المناط به إصدار الفتاوى الدينية بشكل حصري بالاستناد إلى مبادئ الدين الإسلامي. وبالتالي فهو مؤسسة دينية ويرأسها الملك بصفته أمير المؤمنين. والمجلس العلمي الأعلى له أهمية في المنظومة المغربية فهو إلى جانب اعتباره الهيئة الدينية للفتاوى التي يرجع إليها الناس يساهم المجلس باختيار عضو من أعضاء مجلس القضاء الأعلى إلى جانب عضوية المجلس في مجلس الوصايا على عرش الملك إذا لم يبلغ السن القانونية.

إن إمارة المؤمنين اليوم ليست مجرد رمز ديني فقط ولكنها أصبحت مؤسسة دستورية لها صلاحيات محددة. وإمارة المؤمنين تعطي نوعاً من السمو للمؤسسة الملكية (الملك) فالملك عندما لا يستطيع وفقاً لسلطاته إنفاذ أمراً ما يلتجأ إلى صلاحيات إمارة المؤمنين ومكانتها لتحقيق ذلك الأمر.⁴ وبذلك حافظت المؤسسات الملكية على سموها الذي ربما يصل لدرجة اعتبارها أسى من الوثيقة الدستورية نفسها.⁵ ويرى بعض الباحثين - مثل حسن رشيق - أن مفهوم إمارة المؤمنين في الوقت الحالي وفي ظل الوثيقة الدستورية الحالية يختلف معناه باختلاف السياق وبالتالي لها ثلاث حالات:⁶

- حالة الاستعمال السياسي أثناء العمل في البيئة السياسية التي لا أبعاد دينية لها، وهنا يتم احترام المشروعية الدستورية.

- الحالة التي ترى في إمارة المؤمنين «معنىً دينياً» مخصصاً للاستخدام في إطار البيئة السياسية كآلية لشرعنة سمو المؤسسة الملكية تجاه باقي السلطات، أو تجاه الدستور نفسه، حيث يبدو أن الملك - أمير المؤمنين يستعمل التقليد للتموضع بين الدستور

¹ غوردو عبد العزيز، إمارة المؤمنين: التاريخ السياسي والثقافة الدستورية، دورية كان الإلكترونية المحكمة، العدد 14، 2011، ص 134.

² الربيع جواد، المسألة الدستورية وإشكالية الانتقال الديمقراطي: حالة المغرب، مجلة تبين للدراسات الفكرية والثقافية، المركز العربي للدراسات والأبحاث، العدد 8، المجلد الثاني، 2014، ص 5.

³ خالد عبد الشافي، الوظائف الدينية والسياسية لمؤسسة إمارة المؤمنين بالمغرب، الرباط، مؤمنون بلا حدود للدراسات والأبحاث، 2021، ص 12.

⁴ الربيع جواد، المسألة الدستورية وإشكالية الانتقال الديمقراطي: حالة المغرب، ص 139.

⁵ منار محمد، دراسة بعنوان "دستور سنة 2011 في المغرب (أي سياق؟ لأي مضمون؟)"، الدوحة، المركز العربي للدراسات والأبحاث، 2014، ص 7.

⁶ طارق حسن، دستورية ما بعد انفجارات 2011، ص 65.

والله، وللمرور من حقل إلى آخر، ولشغل أي فراغات قانونية ولمعاقبة أي فاعلين سياسيين لا ترغب بهم المؤسسة الملكية باسم التقاليد الدينية (إمارة المؤمنين).

- الحالة التي تتعلق بتعبئة إمارة المؤمنين، كوظيفة دينية، في مواجهة خصوم مفترضين يشتغلون هم كذلك باسم الدين، وفي إطار البيئة الدينية.

ووفقا لما سبق توضيحه حول إمارة المؤمنين في السياق التاريخي المغربي القديم والمعاصر يتبين أن النصوص الدينية التي وردت في الدساتير المغربية بشأن إمارة المؤمنين ما هي إلا انعكاس حقيقي لأمر واقعي نتيجة لعامل الزمن التاريخي. على الرغم من أن الدستور الأخير الحالي لم يعتبر إمارة المؤمنين ثابتا من الثوابت الجامعة كممثل الملكية الدستورية إلا أن الملك هو أولا "أمير للمؤمنين" قبل أن يكون "رئيس الدولة" حسب النصوص الدستورية. إلى جانب الاستنتاج الأول يرد أمر آخر حول هذه المسألة وهو حالة التداخل بين الملك كرئيس دولة في إطار الملكية وبين الملك كأمر للمؤمنين يمارس صلاحيات دينية.¹ إن حالة الفصل الفني في الدستور الحالي (الفصلين 41 و42) لا تعني بالضرورة معالجة الإشكاليات المترتبة على حالة التداخل والاشتباك بين الصفتين التي يحملها الملك وبالتالي ستكون الفترات الزمنية القادمة كفيلا ببيان جدوى هذا الفصل بشكل أكبر من خلال ممارسات الملك لتلك الصلاحيات بصفته أمير للمؤمنين.

المبحث الثاني: مكانة الدين في الدساتير المغربية (الصياغات الدستورية للنصوص الدينية):

1.2. أولا: النصوص الدينية في دساتير ما بعد الاستقلال في القرن العشرين:

تناقش المقالة في هذا العنوان طبيعة تناول الدساتير المغربية بعد الاستقلال خلال القرن العشرين للمسألة الدينية وهي دساتير (1962، 1970، 1972، 1992، 1996). وينبغي الإشارة هنا إلى أن المغرب عرف مجموعة من أشكال الدستور سابقة على الاستقلال يمكن إطلاق عليها مشاريع دساتير أو أوراق دستورية مثل مشروع عبد الله بن سعيد (1901) ودستور لسان المغرب (1908) ومشروع دستور محمد الكتاني (1945) ودستور حزب الإصلاح (1954) ومشروع محمد بنونة (1960 – 1961).²

1.1.2. الدساتير المغربية في السياق التاريخي.

أ - دستور عام 1962:³

يمكن اعتبار دستور 1962 م هو الدستور الأول بمعنى كلمة دستور بعد الاستقلال فالذي سبقه كالقانون الأساسي للمملكة المغربية⁴ لم يكن يُطلق عليه دستور وكان مكون من نصوص محدودة جدا لا تتعدى 17 مادة. تكوّن دستور 1962 من 12 باب و110 فصل. احتوى هذا الدستور على 4 فصول ذات طبيعة دينية بالإضافة للديباجة.

ب - دستور عام 1970 م:⁵

بعد أن قام الملك الحسن الثاني بتعطيل دستور عام 1962 بعد موجة احتجاجات شعبية 1965 م وبعد مرور خمس سنوات على حالة الفراغ الدستوري بسبب حالة الطوارئ وتوقف العمل بالدستور السابق كان لزاما للحفاظ على الشرعية وتلبية ضغوط المعارضة المتزايدة من إنشاء دستور جديد وهو ما ترتب عليه دستور 1970 م.¹

¹ مدني محمد وآخرون، دراسة نقدية للدستور المغربي 2011، ص24.

² للتوسع انظر: نبيل محمد، فكرة الدستور في المغرب (وثائق ونصوص)، الرباط، تيل كيل ميديا، 2017، ص (10، 42، 98، 120، 132).

³ المجريدة الرسمية، العدد 2616 مكرر، 19 ديسمبر 1962، ص (2993 – 2999).

⁴ المجريدة الرسمية، العدد 2537، 9 يونيو 1961، ص (1467 – 1466).

⁵ المجريدة الرسمية، العدد 3013 مكرر، 1 أغسطس 1970، ص (1936 – 1930).

تم إنشاء دستور 1970 من 12 باب و101 فصلا. احتوت الوثيقة الدستورية على 4 فصول ذات طبيعة دينية بالإضافة للديباجة.

ج – دستور عام 1972م:²

في عام 1971 جرت محاولات انقلاب على الملك الحسن الثاني من بعض ضباط الجيش مما زعزع الثقة في الملك والنظام الملكي. وبالتالي سعيًا من الملك لاستعادة هيبة العرش الملكي قام بإجراء مشاورات مع المعارضة لأجراء تغييرات سياسية من ضمنها تغيير الدستور.

تم توزيع أبواب الدستور على 12 باب و103 فصلا دستوريا. منها 4 فصول نصوصها تعبر عن الدين أو تتعلق به.

د – دستور عام 1992م:³

مع نهاية عام 1991م كان المعسكر الشرقي بقيادة الاتحاد ينهار وبه انتهت الحرب الباردة. وتبعًا لهذه المعطيات الواقعية ومع بوادر إنشاء نظام دولي جديد بالإضافة إلى تحركات المعارضة السياسية المغربية وضغوطها على النظام لتخفيف صلاحيات العرش الملكي بادر الملك المغربي الحسن الثاني بإنشاء دستور جديد.

لم يختلف دستور 1992 عن سابقه كثيرًا فقد احتوى على 12 بابًا و102 فصلا دستوريا منها 5 مواد ذات مضامين دينية.

هـ – دستور عام 1996م:⁴

يُعتبر هذا الدستور هو الأخير في فترة الملك الحسن الثاني (1961 م – 1999 م). ودستور 1996 جاء استجابة للحركة العالمية المطالبة بالديمقراطية وحقوق الإنسان بالإضافة للضغوط الاقتصادية والسياسية الداخلية ورغبة من الملك بعد أن أحس بقرب وفاته بانتقال سهل وسلسل للعرش الملكي إلى ابنه وولي عهده. ورغم بعض التغييرات التي طرأت في هذا الدستور إلا أن المسألة الدينية في دستور 1996 م حافظت على مكانتها التاريخية دون تغيير.⁵

تكوّن الدستور المغربي الصادر عام 1996 من 13 باب و108 فصلا دستوريا من بينها 5 فصول دينية.

2.1.2. طبيعة النصوص الدينية في هذه المرحلة.

الدساتير المغربية من 1962م إلى 1996م لم يتغير تموضع الدين فيها بشكل كبير ولا صياغتها إلى حد ما بل حتى تموضعها داخل الترتيب النصي في أغلبها ظل محافظًا على نفس السياق. شملت النصوص الدينية مجموعة من الدلالات والتأكيدات المتعلقة أغلبها بالهوية وهي كالآتي:

- التأكيد على أن المملكة المغربية دولة إسلامية. (ديباجة الدساتير الخمسة)

- بيان أن الإسلام هو دين الدولة وأن الدولة ضامنة لحرية ممارسة الشعائر الدينية. (الفصل 6 من كل الدساتير).

- التنصيص على لفظ "الله" ضمن الشعار الرسمي للمغرب. (الفصل 7 من كل الدساتير).

- دسترة إمارة المؤمنين في الدستور وإطلاق صفة أمير المؤمنين على الملك واعتبار الملك بصفته أميرًا للمؤمنين رمزًا للوحدة للوطنية وحاميا للدين والسيادة الوطنية وضامن للحريات في البلاد. باختلاف عن دستور 1962 نصت الدساتير الأربعة الأخرى على مسألة كون أمير المؤمنين (الملك) هو الممثل الأعلى للامة. (الفصل 19 من كل الدساتير).

¹ نبيل محمد، فكرة الدستور في المغرب (وثائق ونصوص)، ص 156.

² الجريدة الرسمية، العدد 3098، 15 مارس 1972، ص (626-633).

³ الجريدة الرسمية، العدد 4172، 14 أكتوبر 1992، ص (1247-1255).

⁴ الجريدة الرسمية، العدد 4420، 10 أكتوبر 1996، ص (2282-2292).

⁵ نبيل محمد، فكرة الدستور في المغرب (وثائق ونصوص)، ص 190.

- اعتبار النصوص الدينية المتعلقة بالدين الإسلامي في الدستور غير قابلة للمراجعة الدستورية.¹
- اختص دستور 1992 بإضافة خاصة حيث أعتبر المجلس العلمي الأعلى . مؤسسة دينية للفتوى - عضو في مجلس الوصاية على العرش في حالة كان ولي العهد لم يبلغ السن القانونية. (الفصل 21).

2.2. ثانيا: النصوص الدينية في دستور 2011

في المقالة أُفرد دستور 2011 بعنوان خاص نظرا لثلاثة اعتبارات أساسية أولهما أنه آخر دستور أفرزته التجربة المغربية الدستورية وثانيا لأنه دستور جاء بعد موجة احتجاجات شعبية ولعبت قوى من خارج المؤسسة الملكية في صياغته والاعتبار الأخير الكثافة النصية للنصوص الدينية فيه.

إن الدساتير التي تأتي بعد احتجاجات شعبية غالبا ما تحمل في طياتها تغييرات متعددة وهذا ما حصل في المغرب بالنسبة لمسائل حقوق الإنسان ودسترة المؤسسات إلا أن المسألة الدينية في دستور 2011 لم تتغير كثيرا من حيث مكانة الدين بين نصوص الدستور مع بعض التغييرات التي يمكن حملها على أنها توضيحية وليست تجديدية.

الدستور² الذي تم نشره في 30 يوليو 2011 احتوى على 180 فصلا دستوريا مقسما على 14 بابا. حسب استقصاء الباحث للنصوص الدينية في هذا دستور 2011 يظهر أن هناك 11 فصلا دستوريا يتعلق بالدين.

عند النظر في طبيعة النصوص الدينية في دستور 2011 يتضح تناولها لمجموعة من القضايا التي تبين حدود العلاقة بين الدين والدولة ونوجزها حسب الآتي:

- التأكيد على أن المملكة المغربية دولة إسلامية. (ديباجة الدستور)
- بيان أن الدين الإسلامي يتبوأ الصدارة فيما يتعلق بهوية المغرب. (ديباجة الدستور)
- اعتبار الدين الإسلامي احدى الثوابت الأربعة للملكة المغربية. (الفصل 1)
- التنصيص على أن الدين الإسلامي هو دين الدولة مع ضمان حرية ممارسة الشعائر الدينية. (الفصل 3)
- استخدام اللفظ الإلهي "الله" ضمن الشعار الرسمي للمملكة. (الفصل 4)
- ورد ضمن شروط تأسيس الأحزاب السياسية شرط ألا يكون هدف الحزب السياسي المساس بالدين. (الفصل 7)
- عند الحديث عن الأسرة وتكوينها بين المشرع المغربي أن العبرة بالأسرة هو الزواج "الشرعي" أي المتوافق مع القانون المستمد من الشريعة (أغلب الأحكام من المذهب المالكي). (الفصل 32).
- التنصيص على أن الملك هو "أمير المؤمنين" ويمارس وفقا لهذه الصفة الوظائف الدينية مثل حماية الدين وضمان حرية العبادة ورئاسة هيئة الإفتاء الرسمية. (الفصل 41)
- دسترة المجلس العلمي الأعلى وهو الموكل بالفتاوى الدينية الرسمية في المغرب. (الفصل 41)
- ضمن الصلاحيات التي تم إعطاؤها للمجلس العلمي (هيئة دينية للفتوى) عضوية مجلس الوصاية على العرش في حالة عدم بلوغ ولي العهد للسن القانونية بالإضافة لحق المجلس في اقتراح عضوية شخص واحد لمجلس القضاء الأعلى وكذلك الأمر بالنسبة للمحكمة الدستورية. (الفصول 43 و115 و130).
- الأصل عدم متابعة أعضاء البرلمان (السلطة التشريعية) عند إبدائهم للرأي واستثنى الدستور في حالة معارضة الدين. (الفصل 64).

- التأكيد على حصانة النصوص المتعلقة بالدين من أي مراجعة أو تعديل دستوري. (الفصل 175).

3.2. ثالثا: الدين بين دساتير (1962-2011) الثابت والمتغير.

¹ انظر الفصول (108 دستور 1962، 100 دستوري 1970 و1992، 101 دستور 1972، 106 دستور 1996)

² المريدة الرسمية، العدد 5964 مكرر، 30 يوليو 2011، ص (3600-3627).

قبل الخوض في الثابت والمتغير من أول دستور مغربي 1962م إلى الدستور الحالي 2011م يمكن بيان الفوارق النصية للمواد الدستورية سواء من حيث عدد الفصول الدستورية عموماً أو من حيث المواد الدينية حسب الكثافة العددية وفقاً للجدول أدناه:

الجدول رقم (1)

م	الدستور/السنة	الفترة السياسية	عدد الأبواب الدستورية	عدد الفصول الدستورية	عدد الفصول الدينية
1.	دستور عام 1962م	الملك الحسن الثاني	12	110	4
2.	دستور عام 1970م	الملك الحسن الثاني	12	101	4
3.	دستور عام 1972م	الملك الحسن الثاني	12	103	4
4.	دستور عام 1992م	الملك الحسن الثاني	12	102	5
5.	دستور عام 1996م	الملك الحسن الثاني	13	108	5
6.	دستور عام 2011م	الملك محمد السادس	14	180	11

إن التفصيل الذي ذكر سابقاً حول مكانة الدين في نصوص الدساتير المغربية ابتداء من دستور 1962 وانتهاء بدستور 2011 والجدول الإحصائي (رقم 1)) للنصوص الدستورية الدينية يُعطي تصوراً واضحاً حول المسألة الدينية في الدساتير المغربية وطبيعة المكانة التي تبوأها الدين في الدستور في التجربة المغربية. وبالتالي تتبع التجربة الدستورية المغربية خلال 60 سنة الماضية للدساتير الستة يتبين أن جميع تلك الدساتير أعطت مكانة غير عادية للدين مقارنة بغيرها من الدساتير الدول الإسلامية وبالأخص الدستور الحالي.

أكدت جميع الدساتير على أن المغرب دولة إسلامية وأن الإسلام هو دين الدولة بغض النظر عن الجدول¹ المتعلق بتفسير المقصود بكونها دولة إسلامية هل يعني أنها دولة أغلبية سكانها مسلمين أو يعني أن تشريعها القانوني ونظامها متفق مع الشريعة الإسلامية. كما تم جعل الشعار الرسمي للمغرب متضمن لنص ديني (عبارة "الله" المعبرة عن صفة الرب في الدين الإسلامي). تتفق جميع الدساتير المغربية على أن لكل فرد الحرية في ممارسة الشؤون الدينية الخاصة به وببدو أن هذه الصياغة للتأكيد على احترام التعددية الدينية في المغرب. في إطار بيان المراجعة الدستورية (طريقة تعديل الدستور) أعطت الدساتير المغربية ميزة للنصوص الدينية حيث تم منحها حصانة من أي مراجعة دستورية. من المسائل المركزية في الدساتير المغربية وهو نص ديني بامتياز مسألة "إمارة المؤمنين" والتي أثبتتها جميع الدساتير المغربية. لقد كان المشرع المغربي يجعل إمارة المؤمنين باعتبارها مؤسسة لممارسة الملك لصلاحياته الدينية في نفس النص المتعلق بصلاحيات الملك بصفته الرئيس للدولة. ولكن مع التغييرات التي حصلت في دستور 2011 تم الفصل التقني (فصلين مستقلين) بين صلاحيات الملك بصفته الدينية كأمر للمؤمنين وبين صفته كرئيس دولة. إن هذا التمييز بين رئاسة الدولة وإمارة المؤمنين يعد تغييراً معيارياً نوعياً على مستوى البناء الدستوري يشير إلى الاعتراف بوجود مسارين، سياسي وديني، لكل منهما فاعلوه وقواعده.² إن إمارة المؤمنين في رأي كثير من الباحثين والباحث ليست مجرد رمز ديني ولكنها تشير إلى أمور واقعية مهمة في إطار المنظومة الدستورية والسياسية والتاريخية أهمها أن النظام

¹ أبورك حليلة، الإسلام دين الدولة في الدستور (هل المغرب دولة دينية)، أصوات مغربية، 2017/11/16،

² طارق حسن، دستورية ما بعد انفجارات 2011، ص 64.

الملك يقوم على إمارة المؤمنين (وهي فكرة دينية خالصة) وهو أمر يمنحه شرعية دينية وتاريخية وترفعاً عن أي مناقشة بشأن استمراريته¹ كما أن إمارة المؤمنين تجعل الملك محتكر للدين خطاباً وتأويلاً وتديراً وتوجيهاً². من المتغيرات في المسألة الدينية بين الدساتير المختلفة تفرد دستور 2011 بجعل المجلس العلمي الأعلى مؤسسة شبه دستورية وإعطاؤها صلاحيات متعددة داخل نظام الدولة وهي في الأصل منظومة دينية اختصاصها الأصلي إصدار الفتاوى الدينية ومع ذلك فهي اليوم تشارك بطريقة الاقتراح فيما يخص المحكمة الدستورية ومجلس القضاء الأعلى وكذلك عضوية مجلس الوصايا على العرش.

الخاتمة

من خلال العنوانين السابقة وتفرعاتها أجاب البحث عن سؤالي المقالة والمتعلقين بالسياق الثقافي التاريخي للنصوص الدينية في الدستور والمكانة التي تبوأها الدين في الدساتير المغربية. سعت الورقة للإجابة عن السؤال الأول من خلال البحث التاريخي لأبرز العناصر التي أثرت في العلاقة بين الدين والدولة وبالتالي انعكاس تلك العلاقة في التأطير الدستوري. دلت المقالة على ذلك من خلال توضيح تلك العناصر الثلاثة المؤثرة في سياقها وهي العمق التاريخي للدين الإسلامي في التجربة المغربية دولة ومجتمعاً والتأثير الذي لعبه المذهب المالكي قانونياً ومجتمعياً بالإضافة لخصوصية المغرب المتفردة المتعلقة بمؤسسة إمارة المؤمنين. وتوصل الباحث إلى أن هذه العناصر بالفعل ساهمت بشكل كبير في النص الديني في الدساتير المختلفة. حيث ناقشت الدراسة طريقة دخول الإسلام للمغرب وارتباط الإسلام بوحدة المجتمع والعلاقة التوافقية بين المنظومة الدينية والسلطة الحاكمة والارتباط الوثيق بين نشأة الدول الكبرى في المغرب وصبغتها الدينية. بالإضافة لذلك تم التأصيل لعلاقة المذهب المالكي بالوحدة الوطنية والنصوص الدينية من خلال الارتباط الوجداني القيمي للمذهب في المجتمع وتبني الدولة له من وقت مبكر بالإضافة لدوره في القضاء واعتباره مع الزمن اختياراً مغرباً ثابتاً. أوضحت الدراسة بتوسع إمارة المؤمنين باعتبارها صفة يمارس بها الملك صلاحياته الدينية وتم البحث في فك اشتباك العلاقة بين الملك كأمر للمؤمنين وكرئيس للدولة وعلاقة الأمر بالشرعية والسمو الدستوري. كما عمل البحث في سبيل الإجابة عن السؤال الثاني للمقالة على استقراء نصوص³ الدساتير المغربية ولذلك لمعرفة المكانة التي أخذتها النصوص الدينية في الدستور. حيث بين الباحث طبيعة النصوص الدينية في الدساتير وصياغاتها المختلفة والاختلافات بينها.

لقد توصلت المقالة إلى أن المسألة الدينية في الدساتير المغربية ما هي إلا انعكاس طبيعي لوضعية المجتمع وتركيبه الدولة. فالمجتمع المسلم الذي ترسخت فيه تاريخياً العوامل السابقة المتعلقة بالهوية والمذهب المالكي والتسليم بشرعية السلطة من خلال إمارة المؤمنين أصبح قابلاً لدسترة تلك النصوص الدينية. بالإضافة لارتباط الدولة وهيكلها بشرعية دينية نظراً لكونها ملكية غير منتخبة.

يمكن الاستنتاج أن المسألة الدينية رغم التغيرات السياسية والتأثيرات الدولية لم تتغير بل وفقاً للاستقراء أن الدستور الحالي في التجربة المغربية أكثر كثافة نصية للمسألة الدينية وأعطى أهمية أكبر لتلك النصوص في سياق الدستور. وربما هذا يعود إلى رغبة من الملك (باعتباره صاحب مبادرة تعديل الدستور) إلى إقناع الوسط السياسي الذي أصبحت فيه قوى تنتهي

¹ الربيع جواد، المسألة الدستورية وإشكالية الانتقال الديمقراطي: حالة المغرب، ص 128.

² مجموعة باحثين، المغرب في سنة 2012، الرباط، المركز المغربي للأبحاث وتحليل السياسات، 2013، ص 167.

³ حيث حللنا ستة دساتير مغربية في نطاق زمني من 1962 م إلى 2011 م حيث بلغت إجمالي النصوص التي تمت مراجعتها 704 فصلاً دستورياً تم التوصل لوجود 33 نصاً دينياً بالإضافة للديباجة في الدساتير المغربية.

لنفس الحقل الديني التي تتمسك به السلطة. لاحظ الباحث - مع غيره¹ - أن التجربة المغربية الدستورية خلت من جدلية منتشرة في البيئة العربية الإسلامية والمتعلقة بالتنصيص على مصدر التشريع بأي صورة. رغم الجهد الذي بذله البحث في تغطية جزء من فجوة دراسة المسألة الدينية من خلال التجربة المغربية إلا أن البحث يعتقد بوجود مزيد من الفجوات والتي تظل محل توصية للباحثين لتغطيتها ومن أبرزها إمارة المؤمنين (قضية مركزية) التي رغم تناول لها في سياقات معينة إلا أنها تحتاج لمزيد من الأبحاث خاصة التطبيق العملي لها.

لائحة المراجع

المراجع باللغة العربية

• الكتب

1. الجباري عباس، الأدب المغربي من خلال ظواهره وقضاياها، ط2، ج1، الرباط مكتبة المعارف، 1979.
2. حمودة عبد الحميد، تاريخ المغرب في العصر الإسلامي، ط1، القاهرة، الدار الثقافية للنشر، 2006.
3. الخطيب لسان الدين، تحقيق: أحمد العيادي ومحمد الكتاني، تاريخ المغرب في العصر الوسيط (القسم الثالث من كتاب أعمال الأعلام)، البيضاء، دار الكتاب، 1964.
4. شرحبيلي حسن، تطور المذهب المالكي في الغرب العربي حتى العصر المرابطي، الرباط، وزارة الشؤون الإسلامية المغربية، 2000.
5. الصلابي علي، الفتح الإسلامي في الشمال الإفريقي، ط1، القاهرة، مؤسسة اقرأ، 2007.
6. طارق حسن، دستورية ما بعد انفجارات 2011، ط1، الدوحة، المركز العربي للأبحاث ودراسات السياسات، 2016.
7. عبد الحميد سعد، تاريخ المغرب العربي (من الفتح إلى قيام الدولة الفاطمية)، ط1، ج4، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1995.
8. كريم عبد الكريم، المغرب في عهد الدولة السعدية، ط3، الرباط، جمعية المؤرخين المغربية، 2006.
9. مجموعة باحثين، المغرب في سنة 2012، الرباط، المركز المغربي للأبحاث وتحليل السياسات، 2013.
10. نبيل محمد، فكرة الدستور في المغرب (وثائق ونصوص)، الرباط، تيل كيل ميديا، 2017.

• القوانين

1. الدستور المغربي لعام 1962، الجريدة الرسمية، العدد 2616 مكرر، 19 ديسمبر 1962م.
2. الدستور المغربي لعام 1970م، الجريدة الرسمية، العدد 3013 مكرر، 1 أغسطس 1970م.
3. الدستور المغربي لعام 1972م، الجريدة الرسمية، العدد 3098، 15 مارس 1972م.
4. الدستور المغربي لعام 1992م، الجريدة الرسمية، العدد 4172، 14 أكتوبر 1992م.
5. الدستور المغربي لعام 1996م، الجريدة الرسمية، العدد 4420، 10 أكتوبر 1996م.
6. الدستور المغربي لعام 2011م، الجريدة الرسمية، العدد 5964 مكرر، 30 يوليو 2011م.
7. النظام الأساسي للمملكة المغربية لعام 1961م، الجريدة الرسمية، العدد 2537، 9 يونيو 1961م.

• الأبحاث العلمية والمجلات الدورية والمؤتمرات الدولية

1. الجباري عباس، مكونات الهوية في دستور 2011، الرباط، أكاديمية المملكة المغربية (الندوة الدولية "التطور الدستوري في المغرب (الجدور التاريخية والتجليات الراهنة)"، 2018.
2. خالد عبد الشافي، الوظائف الدينية والسياسية لمؤسسة إمارة المؤمنين بالمغرب، الرباط، مؤمنون بلا حدود للدراسات والأبحاث، 2021.
3. الربيع جواد، المسألة الدستورية وإشكالية الانتقال الديمقراطي: حالة المغرب، مجلة تبين للدراسات الفكرية والثقافية، المركز العربي للدراسات والأبحاث، العدد 8، المجلد الثاني، 2014.
4. عبد السلام طويل، إمارة المؤمنين، مجلة منبر الرابطة الأسبوعية، مؤسسة الرابطة المحمدية للعلماء، العدد 21، 2011.
5. غوردو عبد العزيز، إمارة المؤمنين: التاريخ السياسي والثقافة الدستورية، دورية كان الإلكترونية المحكمة، العدد 14، 2011.

¹MARINE OTTAWAY, The new Moroccan constitution: real change or more of the same, 20/6/2011,

<https://carnegieendowment.org/2011/06/20/new-moroccan-constitution-real-change-or-more-of-same-pub-44731>



6. كلة نصيرة، المغرب الأقصى في عهد الدولة العلوية في كتاب "الاستقصا" للناصري، أطروحة دكتوراة، جامعة أبوبكر بلقايد، الجزائر، 2019.

7. مدني محمد وإدريس مغراوي وسلوى الزرهوني، دراسة نقدية للدستور المغربي 2011، ستوكهولم، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2012.

8. منار محمد، دراسة بعنوان "دستور سنة 2011 في المغرب (أي سياق؟ لأي مضمون؟)"، الدوحة، المركز العربي للدراسات والأبحاث، 2014.

• المواقع الإلكترونية

1. أبروك حليلة، الإسلام دين الدولة في الدستور (هل المغرب دولة دينية)، أصوات مغربية، 2017/11/16،

<https://www.maghrebvoices.com/2017/11/16/%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%B3%D9%84%D8%A7%D9%85-%D8%AF%D9%8A%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%88%D9%84%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%BA%D8%B1%D8%A8-%D8%AF%D9%88%D9%84%D8%A9-%D8%AF%D9%8A%D9%86%D9%8A%D8%A9%D8%9F>

المراجع الأجنبية

1- MARINE OTTAWAY, The new Moroccan constitution: real change or more of the same, 20/6/2011, <https://carnegieendowment.org/2011/06/20/new-moroccan-constitution-real-change-or-more-of-same-pub-44731>.

جدلية الحريات الفردية بالمغرب بين مطلب التقنين والتعارض مع النسق القيمي المجتمعي

The dialectic of individual liberties in Morocco

Between the demand for legalization and the conflict with the societal value system

ذ. سعيد أيدوش

Said AIDOUCHE

باحث بسلك الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة ابن زهر، أكادير، المملكة المغربية

الملخص:

تناول الدراسة جدلية الحريات الفردية بالمغرب بين مطلب التقنين والنسق القيمي المجتمعي، وقد ركزت على تعارض الحريات الفردية الجدالية مع المنظومة القيمية المجتمعية التي تستمد مبادئها وأسسها من المرجعية الدينية التي تقصي كل سلوك أو فعل يعارض تلك القيم. وتركز الدراسة على الحريات الفردية الجدالية، أي الحريات الفردية المُجَرَّمَة قانوناً، كالممارسة الجنسية الرضائية بين الأشخاص الراشدين خارج مؤسسة الزواج والمثلية والإجهاض وحرية الدين أو المعتقد. فلا شك أن القانون الداخلي إذا كان قد جرم تلك الحريات الجدالية، فإنه بذلك التجريم يكون قد تأثر بالمرجعية الدينية للنسق القيمي المجتمعي المغربي، فالدين على سبيل المثال يحرم العلاقات الجنسية غير الشرعية والمثلية كما يحرم الإجهاض، لما فيه من ضرر على الحق في الحياة للجنين.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك مرجعيات حديثة أخرى تقبل بالحريات الفردية التي تطرقنا إليها كحريات ينبغي السماح قانونياً بممارستها، إلا أنها لم تستطع فرض رؤيتها للموضوع، نظراً لتجذر المرجعيات الدينية الأخرى في المجتمع المغربي.

الكلمات المفتاحية: الحرية، الحريات الفردية، الفرد، القيم.

Abstract:

The study focuses on the dialectic of individual freedoms in Morocco between the demand for legalization, the system of societal values, which excludes any behavior or action that opposes these values. The study focuses on controversial individual freedoms, that is, individual freedoms criminalized by law, such as consensual sexual practice between adults outside the institution of marriage, homosexuality, abortion. And freedom of religion or belief. There is no doubt that if domestic law criminalized these controversial freedoms, then this criminalization would have been affected by the religious reference to the Moroccan societal value system. Religion, for example, prohibits illegal sex and homosexuality as well as abortion. , because it infringes the right to life of the fetus.

It should be noted that other modernist references accept the individual liberties we discussed as freedoms that should be legally allowed to be exercised, but they could not impose their vision of the subject, given the rooting of other religious references in Moroccan society.

.Key words: Liberty, Individual liberties, The individual, Values

مقدمة:

تعتبر الحرية من المفاهيم أو الشعارات أو التجارب التي أثارت جدلا فلسفيا وفكريا ودينيا وإيديولوجيا وسياسيا حول أهم تجلياتها وصورها، وظلت شعارا يرفع حسب الحاجة. فالجماعات تلجأ إليه لبلوغ غاياتها وأهدافها، ويرفعه الأفراد كذلك لتحقيق أهداف معينة حينما يثورون ضد الجماعة. بمعنى أنها شعار ترفعه الجماعة أو الفرد كلما شعروا بالحاجة إلى تبرير موقف أو حاجة، وقد يكون لهذا التبرير خلفية دينية أو فلسفية أو إيديولوجية أو سياسية أو قومية أو غير ذلك.

وهكذا تتباين غايات وأهداف الحرية حسب موقف وموقع رافعها، فالفرد يراها بأنها التخلص والانعتاق من العادات والتقاليد والأعراف، والمرأة تراها في الاستقلال بإرثها وأجرتها عن زوجها، والعائلة القروية ترى فيها تحرير الأرض المملوكة من حقوق العشيرة، وتتصورها الطبقة التجارية بأنها التخفيف من الضرائب، والأمة تنظر إليها بأنها إنهاء الفقر والجهل والمرض والبطالة وجميع الآفات الاجتماعية (عبد الله العروي، 2012، ص 6). بالتالي فإن للحرية تصورات متباينة ومختلفة حسب موقف وموقع طالبيها.

إن الحرية حينما تكون شعارا، تصبح وسيلة لتحقيق هدف معين، سواء بكسب شيء ما أو بالتخلص منه. فحين تكون الرغبة هي التحرر من قيد معين، يكون الدافع والحافز المبرر لهذه الرغبة هو الحرية، بغية التحرر من ذلك القيد والتخلص منه، مهما كانت طبيعته، فقط لأنه كان يشكل عائقا وحاجزا أمام المطالب بالتحرر منه. وحدد المفكر المغربي عبد الله العروي محددات أخرى للحرية إن كان باستطاعتنا تسميتهما بالمحدد، وهما "المفهوم" و"التجربة"، أي مفهوم الحرية وتطبيقاتها.

بالنسبة للمفهوم، يُطرح سؤال ما هي الحرية؟ وما الذي تعنيه للإنسان كإنسان؟ ويتم البحث عن ماهيتها، وليس كيف يتصورها الفرد أو الطبقة أو الجماعة؟ بحيث أنها لا تستعمل "الحرية" بمعنى واحد. ويشير عبد الله العروي إلى أن المفكرين العرب أقرب إلى فلاسفة الماضي، حيث يرون المشكل في إطار العلاقة المُشكَّلة بين "الذات" و"اللاذات"، على أن الذات يتصورونها عقلا أو نفسا أو جوهرًا أو مطلقا، بينما يتصورون اللاذات مادة أو جسما أو طبيعة أو مخلوقا، بالتالي فإن الحرية تُتصور بأنها القدرة أو الاستطاعة أو الكسب. وهكذا تصبح الحرية عندهم مفهوما مجردا يطبق على مثل معين، يعالجون المسألة بطرق مختلفة من تحليل لغوي إلى وصف وجودي إلى افتراض ميتافيزيقي، ويستعملون أساليب متباينة من صور شعرية إلى معقولات مجردة، غير أنهم يلتقون عند إطلاقية الحرية (عبد الله العروي، 2012، ص 7).

أما بالنسبة للحرية كممارسة وكتجربة، فإنها تتجسد للفرد من خلال ممارساتها وتطبيقاتها، فهي تحرر وانعتاق أو خضوع وعبودية، وقد تكون تَمَلُّك وكسب أو فقدان وخسران. وهكذا فإن الحرية تفهم بهذا المعنى، أي بالتجربة، وبمجموع الحقوق والامتيازات المخولة للفرد، ويتصورها هذا الأخير في قلة وانعدام العوائق والممنوعات، وارتفاع عدد المباحات التي تتيح وتبيح له عددا من الحقوق (عبد الله العروي، ص 8).

وهكذا فإنه لا يمكن النظر إلى الحرية من زاوية واحدة أو إعطاؤها تفسيرًا واحداً، بل إن لها أبعادا ودلالات متعددة، حسب سياق وموقع دارسها أو المطالب بها، وهي دائما في تطور مستمر بحسب درجة تقدم المجتمعات ووعي الأفراد بها. فعلى سبيل المثال عندما أفاض جون ستيوارت ميل في تحليله للحرية، كان يقصد بذلك الحالة الإنجليزية التي عاشها، فضلا عن أنه كان ينظر إليها (أي إلى الحرية) بنوع من التمييز، بحيث دعا إلى عدم منحها للأمم قبل أن تصبح على استعداد للإصلاح وإصلاح شؤونها بالمناقشة المبنية على أساس الحرية والمساواة. وما يقصده بالإصلاح هو الخضوع والإذعان للحكام المستبدين، على اعتبار أن المرور بالحكم الاستبدادي بمثابة مرحلة أولى للحكم الذي يتمتع في ظله الأفراد بالحرية (على اعتبار أن الفيلسوف الانجليزي جون ستيوارت ميل كان يقدس الفردانية، ويمنح الفرد منزلة عليا على المجتمع، أي أنه كان يقدس الحرية الفردية، ويدعو إلى

تقييد سلطان المجتمع عليه)، لأن الأمة التي لم تبلغ بعد درجة الحرية والمساواة والحضارة، ليس لها غير الإذعان والطاعة والخضوع (للمزيد أنظر: جون ستيوارت ميل "الحرية"، 1922).

بالتالي فإن الحرية لا يمكن حصرها في سياق معين، أو تحليلها من زاوية واحدة وإغفال باقي الزوايا. إذ باعتبارها مفهوما مجردا، لها سياقات مختلفة، وآليات التناول المتباينة من بيئة لأخرى. وبما أنها تنقسم إلى حريات متعددة، من قبيل الحرية السياسية والحرية النقابية والحرية الاقتصادية إلخ، فإن معنى كل واحد منهما يختلف من نظام سياسي واجتماعي لآخر، فالحرية السياسية في بعض الدول الغربية بأوروبا وأمريكا مثلا، ليست نفسها في بعض الأنظمة السياسية في آسيا أو في إفريقيا. بمعنى آخر أن البيئة والمحيط تؤثر في فهم الحرية كمفهوم أو كشعار أو كممارسة وتجربة.

تصنف الحرية حسب الإطار القانوني والتشريعي، إلى حريات عامة، وحريات فردية. يشمل الصنف الأول، مجموع الحقوق الإنسانية التي اعترف بها القانون للإنسان بممارستها والتمتع بها، وقد تكون عبارة عن حق الفعل أو عدم الفعل، أي الإتيان أو عدم الإتيان، بحيث أن اعتراف القانون للإنسان بممارستها يوقع عليه المسؤولية المدنية أو الجنائية في حال أساء استعمالها. أما الصنف الثاني المتعلق بالحريات الفردية، فقد نالت قسطا وافرا من النقاش الحقوقي والقانوني والأكاديمي، ولازالت تثير الكثير من الجدل حول قانونيتها وشرعيتها ومرجعياتها. ولكون الإنسان متعدد الطبائع والميولات والرغبات والأشكال، فإنها تؤثر في اختياراته وسلوكاته وتصرفاته وتعبيراته المادية والمعنوية، وعليه برزت حريات فردية خاصة بكل فرد، خارج الإطار القانوني المسموح به للجماعة، وخارج الوصاية المفروضة على الفرد من قبل المجتمع بتقاليده وعاداته وأعرافه وقوانينه (عزيز لبيب، (د.ت)، ص 28)، أي خارج سلطان المجتمع حسب تعبير جون ستيوارت ميل حين دعا إلى تخليص الفرد من هذا السلطان. وحين أشرنا أعلاه إلى مسألة أن الحريات الفردية تثير الجدل حول قانونيتها وشرعيتها، فإننا نعني بذلك بعض الحريات الفردية، التي تتعارض مع القيم والقوانين الاجتماعية، ومن شأنها الإخلال بتوازن المجتمع والنظام العام. فلو استحضرننا بعض المدارس الفلسفية التي قاربت موضوع الدولة والحرية نجدها تُعلي من منزلة الدولة على حساب الحرية، أمثال الإيطالي نيكولا ميكيا فيلي الذي ركز على مبدأ استمرار الدولة واستقرارها كغاية قصوى، ولا تهم الوسيلة التي يمكن سلوكها من أجل تلك الغاية، حتى وإن كانت عبر انتهاك الحقوق والحريات. ونفس الاتجاه سار فيه الفرنسي جون بودان الذي قدس مبدأ سيادة الدولة.

إن الحريات الفردية التي ستكون محور هذه الدراسة، هي الحريات الفردية التي لا تعترف بها القوانين والتشريعات الداخلية لمجموعة من الدول، ومنها المغرب، على غرار حريات المعتقد وحرية الجسد والحريات الجنسية. على اعتبار أنها تتعارض مع القيم والمبادئ التي يتأسس عليها المجتمع وتضبط توازنه، وتتصادم مع الخصوصيات الثقافية والدينية للمجتمع.

المفاهيم الرئيسية:

تتمحور الدراسة حول ثلاث مفاهيم رئيسية، وهي "مفهوم الحرية" و"مفهوم الفرد" و"مفهوم الحرية/الحريات الفردية".

أولا: مفهوم الحرية

يعتبر مفهوم الحرية من المفاهيم الرئيسية التي اهتم بها الباحثون في العلوم السياسية والفلسفة وباقي الحقول المعرفية على غرار مفاهيم الديمقراطية والتنمية والثقافة السياسية إلى غير ذلك. وترتبط الحرية دائما بالإنسان، إلى درجة عدم إمكانية الفصل بينهما، إذ بمجرد ذكر لفظ "الحرية" نستحضر الإنسان، باعتباره الكائن العاقل المعني بها.

إن محاولة تعريف الحرية تحيل إلى أنها "القدرة على الفعل المختار، أو القدرة على الفعل بغير قيود، أو القدرة على الإتيان بعمل لا يضر بالآخرين"، وهي حرية التملك، وحرية التجول، وحرية التعبير، وحرية الانخراط في الأحزاب السياسية والنقابات، إلخ. فالإنسان إذا كانت له الحرية في أن يعمل شيئا ما، فإن على الآخرين واجب عدم الاعتداء عليه، وهو واجب عليه أن يتصرف بما لا يؤدي الآخرين (للمزيد أنظر: الفحصي المهدي "الحريات العامة والحقوق الإنسانية"، 2015).

وحسب الإعلان العالمي لحقوق الإنسان تكمن الحرية في عدم استعباد الفرد أو استرقاقه أو الاتجار فيه بأي صورة من الصور (المادة الثالثة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948). وللحرية عدة تعريفات تتنوع بتنوع طبيعة المجال الذي يتناولها، فهي تعني في مفهومها البسيط أن الإنسان الحر؛ هو الذي لا يكون عبدا ولا سجيناً ولا مملوكاً، وهو الإنسان الذي يفعل ما يريد به إرادته، وليس ما يريده له الغير. وتعني بالمفهوم العام حالة الإنسان الذي يتحمل أي قسر والذي يتصرف طبقاً لإرادته وطبيعته. أما فيما يتعلق بالمفهوم الفلسفي والاجتماعي أو القانوني، فيمكن القول إن الحرية تُصلُّ وتربط بين المفهومين؛ فالحرية الفلسفية تهتم بها من الجوانب الداخلية، حيث نتوقف عند المفهوم لفحصه والبحث عن افتراضاته المسبقة، وعن خلفياته الفلسفية والفكرية والروحية. بينما تهتم الحرية القانونية بالقواعد الخارجية ما دامت القاعدة القانونية ملزمة، أي القدرة على القيام بكل ما يُبيحه القانون، ورفض ما يُحرِّمه ويُجَرِّمه. أما الحرية بالمفهوم السياسي فهي كل ما يتعلق بالمشاركة السياسية للأفراد وتقييد السلطة لصالح الأفراد من خلال إجراءات تحدد علاقة الحاكم بالمحكوم، وكيفية المشاركة في الحياة السياسية والمساهمة فيها. بينما تتجسد بالمفهوم السيكولوجي والأخلاقي، في حالة الإنسان الذي لا يُقَدِّم على أي عمل خيرا كان أم شرا، إلا بعد تفكير عميق وإدراك كُليٍّ للأسباب والدوافع التي جعلته يُقَدِّم على هذا التصرف (للمزيد أنظر: الفحصي المهدي "الحريات العامة والحقوق الإنسانية").

وهكذا فإن زوايا النظر للحرية متعددة، لتعدد أبعادها ودلالاتها. وبالتعمق في كل هذه التعريفات يظهر لنا بأن مغزاها وموضوعها واحد، وهو قدرة الإنسان على التصرف وفق إرادته الفردية ضمن شروط شكلية وموضوعية معينة تكون موضوعة سلفاً.

ثانياً: مفهوم الفرد

اعتبرنا مفهوم الفرد مفهوماً محورياً في هذه الدراسة، لارتباطه المباشر بالحرية وتشكيل مذهب فكري، سينقل أوروبا من وضع لآخر خلال عصر التنوير سمي بالمذهب الإنسي. فالفرد يعتبر نتاج عصر التنوير وعليه ارتكز الفكر الحديث، وقبل عصر التنوير لم يكن للفرد أي قيمة مجتمعية وفلسفية وسياسية نظراً لسمو مركز الجماعة على مركز الفرد، أي بمعنى آخر تفضيل الجماعة عليه. غير أنه دوره سيصعد على حساب الجماعة بعد ذلك، وسنشهد تحولاً على مستوى القيم والمبادئ والأسس خلال عصر التنوير وما بعده.

ولا يمكن فهم المجتمعات الأوروبية ومشروعها الحداثي دون العودة إلى عصر التنوير الذي شكّل فترة انتقال جذري من فكر جماعاتي إلى مذهب إنسي يقدّس الفرد، ثم حدثت تغييرات كثيرة على هذا المفهوم من حقبة لأخرى، ما يفيد أنه ليس مفهوماً جامداً بل مفهوم خاضع لقانون التطور.

وحول أهمية الفرد يورد حسين موسى أن "الفرد يشكل النواة الأولى للمجتمع، إذ في صلاحه يكون صلاح المجتمع في كليته وذلك حسب تشريح سياسي موجه أساساً حسب مبدأ توزيع القوى ومراكز التوجيه وأدوات التنفيذ وعلاقات القوى بين الأفراد والجماعات" (حسين موسى، 2009، ص 128)، وهكذا فإن المجتمع يشكله مجموعة من الأفراد إذا فسدوا فسد المجتمع وإذا صلحوا صلح. غير أنه لا ينبغي إغفال أن الأفراد متفردون وأنهم ذوات مستقلة عن المجموعة أو الجماعة.

عموماً فقد أدى تطور مفهوم الفرد من عصر التنوير إلى اليوم إلى تمتيعه بمجموعة من الحقوق والحريات التي تعلي من شأنه، سواء كانت حريات عامة أو فردية لاعتباره محور المشروع الحداثي والأوروبي والعالمي بصفة عامة.

ثالثاً: الحرية/الحريات الفردية

تتعدد الحريات التي يتمتع بها الإنسان، بين حريات سياسية وحريات ثقافية واقتصادية واجتماعية إلخ. وتتعلق الحرية الفردية بالفرد مباشرة في استقلال عن عادات وتقاليد وأعراف الجماعة وسلطان المجتمع عن اختياراته. فقد تكون حريات متعلقة بجسد الفرد أو بطبيعة ونوع جنسه أو حريات متعلقة بفكره وآرائه، أو حريات متعلقة بمعتقداته الدينية والروحية، وهي

حريات غالبا ما تتعارض مع خصوصيات المجتمع الثقافية والدينية، خصوصا في المجتمعات المتدينة، حيث يتجسد هذا التعارض على مستوى عدم اعتراف المجتمع والقانون بها.

ويمكن طرح سؤال العلاقة بين الحرية والقانون؟

تحدد في أن الحرية في عصرنا الحالي دائما ما ترتبط بالقانون، فلا حرية إلا إذا أقرها القانون واعترف بها، فهو الذي يضمن ممارستها وعدم انتهاكها. وهكذا فإن الحريات الفردية هي في جانب منها تجسيد لإرادة الفرد واختياره وسلوكه الجسدي أو الجنسي أو العقائدي أو الفكري.

أهمية الدراسة:

يكتسي الموضوع أهمية بالغة، في اعتبار أن تمتع الفرد بحريته يعد مدخلا أساسيا لتطور الدول سياسيا وحقوقيا واجتماعيا واقتصاديا...، وأن انتهاك حريات الأفراد وحقوقهم يتعارض مع أسس الديمقراطية. وقد نالت هذه المواضيع حيزا مهما من النقاش الأكاديمي والحقوق حول أهميتها وضرورة الاعتراف بها ودسترتها وضمانها. بالتالي تأتي الدراسة لتعالج الموضوع من زاوية اصطدام الحريات الفردية وتعارضها مع المنظومة القيمية والخصوصية الثقافية والاجتماعية والدينية والقانونية المغربية.

إشكالية الدراسة:

تتمحور الإشكالية المركزية لهذه الدراسة حول إشكالية تعارض الحريات الفردية بالمغرب مع النسق القيمي المجتمعي المغربي ومع التشريعات الوطنية، خصوصا وأن المشرع أفرد بابا كاملا في الدستور للحقوق الإنسانية والحريات. وهكذا تتبلور إشكالية الدراسة على النحو التالي:

إلى أي مدى تتعارض الحريات الفردية الجدالية مع النسق القيمي المجتمعي والقوانين والتشريعات الداخلية الوطنية؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية الأسئلة الفرعية التالية:

ما هي طبيعة الحريات الفردية الجدالية التي تطالب بها المنظمات الحقوقية بالمغرب؟

وكيف تؤثر القوانين والتشريعات المغربية الحريات الفردية؟

وما أوجه التصادم مع منظومة القيم المجتمعية المغربية؟

فرضية الدراسة:

تنطلق الدراسة من فرضية رئيسية تفترض بأن:

تعارض موضوعات الحريات الفردية الجدالية مع النسق القيمي هو الذي ساهم في تشدد التشريعات والقوانين الوطنية المغربية إزاء هذه الحريات الفردية.

المنهج المعتمد:

لنتناول موضوع إشكالية الحريات الفردية بالمغرب بين مطالب التقنين والتعارض مع النسق القيمي المجتمعي، ارتأينا اعتماد المناهج التالية؛ أولا عبر توظيف المنهج البنيوي من خلال تحليل بنية النسق القيمي والثقافي والديني للمجتمع المغربي التي تجعل هذا الأخير يقصي كل حرية فردية تعارض تلك الأنساق (القيمية والثقافية والدينية). ثانيا عبر توظيف المنهج الوصفي من خلال وصف طبيعة موضوعات الحريات الفردية الجدالية بالمغرب موضوع هذه الدراسة.

خطة الدراسة:

تأسيسا على ما سبق، سنتناول الموضوع من خلال محورين اثنين، المحور الأول سنخصصه للحريات الفردية الجدالية التي تُجرّمها النصوص القانونية المغربية، وكيف تصطدم أو تتعارض طبيعتها مع النسق القيمي المجتمعي المغربي الذي ينهل مبادئه وأسسها من المرجعية الدينية والثقافية، قبل أن يتأثر لاحقا بمرجعيات قيمية أخرى حديثة. أما المحور الثاني فسنخصصه لانتقال الحريات الفردية الجدالية من دائرة الجدل، إلى دائرة النقاش الحقوق بالمغرب.

أولا: الحريات الفردية الجدالية بالمغرب والصدام مع النسق القيمي المجتمعي المغربي

سنتناول في هذا المحور، أولاً طبيعة الحريات الفردية الجدالية بالمغرب وماهيتها، على أن نتطرق لاحقاً في الفقرة الثانية إلى حدود الملاءمة القانونية لبعض الحريات الفردية والتشدد إزاء حريات فردية أخرى.

1- مسألة الحريات الفردية بالمغرب: طبيعتها وماهيتها

إن الحريات الفردية التي تهمنا في هذا المحور هي الحريات التي لازالت النصوص التشريعية متشددة نحوها من قبيل حرية المعتقد والضمير وحرية الجسد والحريات الجنسية، بالنظر إلى طبيعتها وماهيتها التي تتعارض مع الخصوصية الثقافية والدينية والاجتماعية المغربية حسب تبرير أنصار الخصوصية.

- حرية الدين أو المعتقد والضمير

تعني حرية الدين أو المعتقد والضمير حرية الفرد في اعتناق ما يشاء من الأديان والمعتقدات والأفكار الدينية أو غير الدينية دون إكراه من أي جهة، أي كافة المعتقدات المتعلقة بوجود إله أو عدم وجوده أو معتقدات ملحدة (عزيز ليبب، ص 28). وتنص المادة 18 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على حرية الفكر والوجدان والدين لكل إنسان، وتشمل هذه الحرية تغيير وإظهار الدين أو المعتقد، وممارسة كافة الطقوس والشعائر الدينية بمفرده أو مع جماعة ما، وأمام الملاء أو على حدة (المادة 18 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان)، كما أكدت المادة 18 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بدورها على حرية الفكر والوجدان والدين، أي حريته في أن يعتنق أي دين أو معتقد يختاره، وإظهاره بالتعبّد وإقامة الشعائر والممارسة والتعليم، بمفرده أو مع جماعة، وأمام الملاء أو على حدة. ولا يجوز تعريض أحد لإكراه من شأنه أن يخل بحريته في أن يدين بدين ما، أو بحريته في اعتناق أي دين أو معتقد يختاره (المادة 18 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1966).

لقد ركزت المواد السالفة على فعل الاختيار الحر، على اعتبار أن الإرادة والقدرة على الاختيار أهم عناصر حرية الإنسان في كل أعماله وتقرير مسؤوليته وفقاً لتوافر هاذين الشرطين، ولا يتم التكليف إلا على أساسهما، فهما مرتبطتان بحرية المعتقد والفكر والوجدان (بلحاج مونيير، 2012، ص 27).

إن المفهوم القانوني السائد هو حرية الدين، بمعنى أن الإنسان حر في اعتناق أي دين شاء، بينما تضمن حرية الضمير للفرد عدم اعتناق أي دين إن هو أراد ذلك. ويطلق مفهوم الدين على مجموعة من الأفكار والمعتقدات التي توضح حسب أفكار معتنقيها الغاية من الحياة والوجود، بمعنى أن الدين اعتقاد مرتبط بما وراء الطبيعة والميتافيزيقيات، كما يرتبط بالأخلاق والممارسات والمؤسسات المرتبطة بذلك الاعتقاد (عزيز ليبب، ص 29).

وعرّف مفهوم الدين كذلك بأنه المجموع العام للتفسيرات التي تفسر علاقة البشر بالوجود. وبما أن المدارك والقناعات الروحية والعقائدية تختلف من فرد لآخر، فإن الأديان تختلف وتتعدد أنواعها، فهناك ديانات توحيدية أو سماوية تؤمن بوحدة الله وبأن تعاليمه وصلت إلى البشرية عن طريق الرسل والوحي الإلهي، كما هو الحال في الدين الإسلامي أو المسيحية أو اليهودية. في مقابل ذلك، هناك ديانات توحيدية غير سماوية كالבודהية والزرادشتية أو المجوسية. وهناك ديانات غير توحيدية أو شركية حسب المفهوم الدعوي الإسلامي تؤمن بوجود قوة ميتافيزيقية تتحكم في الكون لكن بالهين أو أكثر، كالديانة الهندوسية أو البراهمية وغيرها، وكلما اختلف الإله إلا وتختلف معه التعاليم الدينية وطرق العبادة (عزيز ليبب، ص 29).

وأمام هذه التعددية الدينية كان من اللازم أن ينتج عنها حماية قانونية، أي حماية هذه الحرية وتحصينها من طرف الدول لضمان حرية التعبد والتدين وممارسة كافة الشعائر الدينية والروحية، بحكم أنه مع توالي السنين وانتقال الإنسان للعيش من منطقة لأخرى وتناسل البشر في مختلف الأماكن، أصبحت مشاكل الحريات الدينية عديدة، عبر التعصب والتشدد لدين معين، سواء من قبل المتدينين أنفسهم أو من قبل الدول، وما كان الحل إلا بالتدخل التشريعي، بل إن هناك من الدول من تبنت النهج العلماني في توجيهها العام، تاركة الأمور الدينية والتعبدية شأناً فردياً لا تتدخل فيه (عزيز ليبب، ص 30).

- حريات الجسد

تعني حرية الجسد ظاهرياً بأن الفرد بإمكانه أن يفعل ما يشاء في جسده. وبما أن الحرية لا تعتبر ممارسة ذاتية تتم في دائرة مغلقة داخل الكينونة الإنسانية، بل هي تفاعل يتم بين الإنسان والأنظمة الكونية المحيطة به، بحيث أن الإنسان يتفاعل دائماً مع محيطه سواء مع الأفراد أو مع السلطة، وهو ما يثير الجدل حول مسألة حرية الجسد التي تخلق تصادمات كثيرة بين هؤلاء الأطراف، نظراً لكون الجسد شيء ظاهر في الإنسان يراه الآخر ويسهل التدخل في أي اختلاف بشأنه لإبداء الرأي والتعليق عليه (عزيز لبيب، ص 40).

إن تدخل الغير في حرية جسد الآخر يمكن أن يصل إلى حد التدخل العنيف واللامشروع كالتعنيف اللفظي أو المادي أو المعنوي بمبررات دينية أو ثقافية أو أخلاقية، على اعتبار أن الدين يعتبر الجسد ملك لخالقه أي الله وليس للإنسان يتصرف وفق هواه، ولا يجوز للمخلوق أن يتصرف فيه كما يشاء، فهو هبة من الله للإنسان لاستعماله وفقاً لإرادة الله، واعتبر أن كل ما يضر بالجسد يدخل في دائرة الفواحش والمحرمات. أما فيما يخص المبرر الثقافي فيتمثل في كون أن ثقافة المجتمع لا تؤمن أحياناً بالاختلاف، كونها قائمة على التعاليم الدينية المؤسسة على الحلال والحرام، مما يؤدي بالمتدينين إلى التدخل في جسد الآخر حينما يرون ما يعتبرونه حراماً. أما فيما يخص المبرر الاجتماعي فالعنف وتدخل الغير في حرية جسد الأفراد نابع من كون أن المجتمع يملك صلاحية مراقبة الفرد في جسده، بمراقبة كل تغير يطرأ عليه ويخالف توجهاتهم وآرائهم (عزيز لبيب، ص 41). وهكذا تعتبر هذه العوامل أو المبررات، الدافع الذي أدى بالمشرع إلى تجريم أفعال تخالف توجه أغلبية أفراد المجتمع، وتدخل في صميم الاختيارات الحرة للفرد. فحرية الفرد في جسده سواء بالمفهوم المادي أو المعنوي هي مهددة بنصوص تعتبر قيام الشخص بأفعال معينة بمثابة جرائم، كقضية الإجهاض مثلاً أو الانتحار أو استهلاك الخمر أو الإخلال بالحياء العلني إلخ (عزيز لبيب، ص 42).

- الحريات الجنسية

تشكل الحريات الجنسية إحدى الحريات الفردية التي أثير حولها الكثير من الجدل الحقوقي والديني والقانوني، خصوصاً في البلدان الإسلامية التي تسود فيها الثقافة الدينية، وهو ما أثر على التشريعات الوضعية التي جرّمت هذا النوع من الحريات. وترتبط الحريات الجنسية نسبياً بحريات الجسد، بحكم أن الفرد حر في التصرف في جسده حسب رغبته وإرادته واختياره، وهو ما يفسر مطالبة الأفراد بالاعتراف بهذه الحرية، خصوصاً قضية المثلية الجنسية أو العلاقات الرضائية أو التحول الجنسي وغير ذلك.

وتعتبر الحرية الجنسية ظاهرياً، قدرة الشخص على ممارسة الجنس بالكيفية التي يراها مناسبة له وبالطريقة التي يشاء ومع من يشاء، ويشترط كذلك ضمان حرية الفرد في اختيار الشريك الجنسي الملائم لميوله واختياراته. وتقوم الحرية الجنسية على مسألة عدم تدخل الغير في الحياة الحميمة السرية للفرد، فضلاً عن ضمان حرية الشخص في تغيير نوعه الجنسي وقتما شاء وبكامل إرادته (عزيز لبيب، ص 62).

غير أن الأديان السماوية كلها وغير السماوية تجمع على تجريم وتحريم كل سلوك وتصرف جنسي خارج الإطار الشرعي، فالإسلام واليهودية والمسيحية يجمعون على أن العلاقات الجنسية الرضائية خارج مؤسسة الزواج أو المثلية أو غيرهما تعتبر من المحرمات والخطايا، ولو أن بعض المجموعات والفرق في اليهودية والمسيحية تبيح العلاقات المثلية (عزيز لبيب، ص 74). بالتالي فقد كان لهذه الديانات تأثير على القوانين الوضعية التي تؤطر مسألة الحريات.

إن مضمون هذه الحريات الفردية أعلاه هو الذي شكل محور التعارض إن لم يكن التصادم مع النسق القيمي للمجتمع المغربي، حيث تحكم هذا الأخير ثقافة تقليدية محافظة/دينية، رغم أن ظاهره يوحي بعكس ذلك.

2- حدود الملاءمة القانونية لبعض الحريات الفردية الجدالية والتشدد إزاء حريات فردية أخرى

تطرقت المنظومة القانونية المغربية إلى موضوع الحريات الفردية الجدالية، سواء حرية المعتقد والدين أو الممارسة الجنسية الرضائية بين شخصين راشدين أو المثلية الجنسية أو الإفطار العلني أو الحريات الجسدية بما فيها الإجهاض أو

الانتحار أو السكر العلني أو غير ذلك من الممارسات التي تدخل في دائرة الحريات الفردية. وحين تطرقت القوانين إلى مسألة الحريات الفردية، لم تتطرق إليها بالمعنى الحمائي وضمانها، حيث عملت على ضمان بعضها، مقابل تجريم حريات فردية أخرى. لقد تناول الإعلان العالمي لحقوق الإنسان -كما سلف الذكر أعلاه- حرية المعتقد والدين في متن المادة 18 منه، حين أقرت بحق كل شخص في حرية الفكر والوجدان والدين، حقه في تغيير دينه ومعتقداته وإظهاره والجهار به. وسار العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على نفس المنوال، حين نص على حرية الفرد في الاعتقاد والإيمان بأي دين أو معتقد، شاملا الأبعاد الأربعة التالية (محمد حنين، 2020، ص 224):

- الحرية في اعتناق دين أو معتقد معين حسب رغبة الفرد واقتناعه وإرادته الحرة (المادة 18 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية).
 - عدم إكراه وإلزام الفرد باعتناق أي دين من الأديان أو معتقد كيفما كان دون إرادته (المادة 18 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية)، غير أن ذلك لا يسلب حق الآباء والأوصياء في تربية أبنائهم حسب ما يعتنقونه من أديان، كما سنرى في البعد الرابع.
 - حق الدول في التقييد القانوني والضروري لحرية الفرد في إظهار دينه أو معتقده والجهار به، لحماية السلامة العامة أو النظام العام أو حقوق الآخرين وحرياتهم الأساسية، أي حقوق الجماعة السائدة وحرياتها الأساسية (المادة 18 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية).
 - حق الآباء في تربية أبنائهم على الدين أو المعتقد الذي يعتنقونه ويؤمنون به، والأوصياء لهم الحق أيضا في تربية الأطفال الذين تحت وصايتهم على دينهم أو معتقدتهم (المادة 18 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية).
- وتطرقت مجموعة من قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى موضوع حق الإنسان في التدين بأي دين أو اعتناق أي معتقد يختاره بمحض إرادته، حيث نجد على سبيل المثال قرار الجمعية العامة في 17 دجنبر 2018 رقم 73/176، والقرار رقم 73/285 بتاريخ 2 أبريل 2019، والقرار رقم 73/128 بتاريخ 12 دجنبر 2018، التي تناولت موضوع الدين أو المعتقد كحق كوني أصيل لكل إنسان.

ويشكل الدين أو المعتقد بالنسبة لأتباع ومعتنقي أي منها، أحد العناصر الأساسية في تصورهم للحياة والتفسيرات التي يفسرون بها الأشياء العسية والتي يصعب أو يستحيل بلوغها بالعقل المجرد. بالتالي وجب حماية حرية الدين أو المعتقد وضمانها بشكل تام باعتبارها حقا إنسانيا كونيا. وقد نصّت الصكوك الأممية التي تناولت موضوع حقوق الإنسان، على ضرورة حماية هذه الحرية على مستوى التشريعات الوطنية من كل تمييز أو اضطهاد. حيث تقع مسؤولية تعزيز هذا الحق وغيره من الحقوق الإنسانية على الدولة عن طريق تشريع قوانين وتشريعات تضمن حق الفرد في ممارسة دينه أو معتقده بحرية، حيث يجب أن تضمن النظم الدستورية والتشريعية للدول، ضمانات كافية وفعالة لحرية الدين أو المعتقد، عن طريق النص على إمكانية اللجوء إلى القضاء بوسائل منها تقديم المساعدة القانونية، وتوفير سبل الانصاف الفعالة في الحالات التي ينتهك فيها الحق في حرية الدين أو المعتقد (قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في 17 دجنبر 2018 رقم 73/176).

تجدر الإشارة هنا إلى الإعلان الأممي المتعلق بالقضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد الذي يعتبر بمثابة إعلان مُكَمِّل للإعلانات والقرارات الأممية المتعلقة بقضايا الحريات الدينية، والمكمل كذلك للمادة 18 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة 18 أيضا من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. حيث ركز هذا الإعلان على آليات وسبل من شأنها القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد، ويقصد بالعبارة السابقة، أي "التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد" أي ميز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل يقوم على أساس الدين أو المعتقد، ويكون غرضه أو أثره تعطيل أو انتقاص الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو

ممارستها على أساس من المساواة (قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 36/55 المؤرخ في 25 تشرين الثاني/نوفمبر 1981). على اعتبار أن أغلب أشكال التعصب والاقصاء والميز يعتبر الدين هو أساسها وباعثها.

إن الصكوك الدولية المعنية بموضوع حقوق الإنسان لم تغفل موضوع حرية الدين أو المعتقد، وقد شكلت مرجعا لباقي صكوك حقوق الإنسان الأخرى، خصوصا الصكوك الإقليمية والتشريعات الوطنية التي استلهمت من الإعلانات الأممية المبادئ وروح الحقوق الإنسانية، خصوصا الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وكذا الإعلان المتعلق بالقضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، وقد استلهمت التشريعات الوطنية المغربية نصوصها من الصكوك السالفة الذكر.

وتبرز أهم المظاهر القانونية للحماية الوطنية لحرية المعتقد في دسترة مظاهر العبادة وممارسة الشعائر الدينية، كتجلي من تجليات حرية المعتقد. حيث يضمن الفصل الثالث من الدستور حرية ممارسة الشؤون الدينية لكل فرد (الفصل الثالث من الدستور المغربي، 2011) بغض النظر عن الدين الذي يعتنقه. غير أنه لا تكفي آلية الدسترة لضمان حرية الدين أو المعتقد، بل يجب أن يتم تنزيل هذه الإجراءات على أرض الواقع، فلا زالت العديد من الدول العربية تنتهك هذه الحرية بطرق متنوعة، بالرغم من دسترتها (محمد حنين، ص 237).

إن قراءة الفصل الثالث من الدستور المغربي توحى لنا بأن الدستور اعترف حقا بحرية المعتقد، حيث يقصد بأن "الدولة تضمن لكل واحد ممارسة شؤونه الدينية"، أي أن مجال الحماية يشمل المغاربة المسلمين وأتباع الديانات والمعتقدات الأخرى، وهم المؤمنون بالدين اليهودي والمسيحي. غير أنه يبقى سؤال هل الدولة تضمن حرية ممارسة الشؤون الدينية لجميع أتباع الديانات والمذاهب، أم فقط لبعض الديانات دون أخرى؟ وماذا لو تعلق الأمر بأفراد شيعيين مثلا (نظرا للعلاقة غير الطبيعية على المستوى السياسي والدبلوماسي بين المغرب والجمهورية الإيرانية الدولة الشيعية الوحيدة في العالم التي تتبنى المذهب الشيعي كمذهب رسمي، حيث تساءلنا هل سيقبل المغرب مسألة ممارسة أفراد وجماعات طقوسا شيعية؟ وهل سيقبل بانتشار وتوسع هذا المذهب الشيعي بالمغرب؟) في حال تعلق الأمر بحريتهم في ممارسة شؤونهم الدينية؟ هل ستضمن الدولة ممارسة طقوسهم التعبدية؟ وهل تشمل حرية ممارسة الشؤون الدينية إنشاء أماكن وفضاءات للعبادة، أم أن ممارسة طقوسهم تكون بالمنازل فقط والفضاءات المغلقة؟

أما فيما يخص حماية حرية الدين على مستوى التشريع العادي، فإن القانون المغربي تأثر بالمقتضيات الدستورية المتعلقة بالشأن الديني، حيث سعى القانون الجنائي المغربي إلى حماية الحرية التعبدية والدينية لكل فرد، ونجد فرعاً خاصاً بالجرائم المتعلقة بالجرائم الدينية، الذي نص فيه الفصل 220 (الفصل 220 من القانون الجنائي المغربي) على تجريم الإكراه على مباشرة عبادة ما أو حضورها أو منع عبادة معينة. كما يجرم القانون الجنائي تخريب فضاءات العبادة وتخريب أو إتلاف ممتلكاتها. وهكذا فإن القانون العادي سار على نفس نهج القانون الأساسي أي الدستور في حماية حرية الأفراد الدينية وحماية فضاءات عباداتهم. فضلا عن أن المغرب انخرط في اتفاقيات دولية لمحاربة وحظر كافة أشكال ازدياد الأديان.

لقد حاول التشريع المغربي، سواء الدستوري أو العادي، ملائمة حرية الدين أو المعتقد مع المنظومة القانونية الداخلية، بحكم أن ممارسة الشعائر الدينية، بغض النظر عن نوع الدين أو المعتقد، حقا طبيعيا يستحق ملاءمته مع التشريعات الوطنية. بينما هناك بالمقابل حريات فردية أخرى لا زالت المنظومة القانونية المغربية متشددة نحوها، على غرار العلاقات الجنسية الرضائية بين الأشخاص الراشدين خارج إطار الزواج، والإجهاض، والمثلية الجنسية، والإفطار العلني في رمضان، بالرغم من مطالبة بعض المنظمات الحقوقية إدراجها ضمن الحريات التي يجب الاعتراف بها على المستوى التشريعي. إلا أنه تطرح مجموعة من الأسئلة في هذا المحور، من قبيل هل مجرد رغبة جنسية عابرة أو أهواء جنسية، تستحق فعلا اعترافا قانونيا وإدراجها ضمن المنظومة القانونية الوطنية؟ ولمن له الأولوية، هل لموضوعات التنمية الشاملة، أم لموضوع رغبات جنسية

لقلّة قليلة من الأفراد خاضعون لتزواتهم وأهوائهم الجنسية؟ وهل أصبح ازهاق روح الجنين في رحم أمه عن طريق الإجهاض هيّنا عند المنظمات الحقوقية من إلغاء عقوبة الإعدام في حق مجرمين أدينوا في جرائم قتل خطيرة؟

بناءً على ذلك، ظلّ موضوع الحريات الفردية الجدالية موضوعاً للنقاش الحقوقي والقانوني بالمغرب. فبالرغم من جدالية الموضوع وتصادمه مع النسق القيمي المجتمعي المغربي، إلا أنه انتقل إلى دائرة النقاش الحقوقي لدى المنظمات الحقوقية التي ترفع من أجل رفع التجريم عن بعض الحريات الفردية التي أشرنا إليها سابقاً.

ثانياً: الحريات الفردية الجدالية بالمغرب: من دائرة الجدل إلى دائرة النقاش

سنتناول في هذا المحور جدلية الحريات الفردية والنسق القيمي المجتمعي المغربي في الفقرة الأولى، والنقاش الحقوقي العمومي حول قضية الحريات الفردية، أي في إطار معادلة "الانتقال من دائرة الجدل إلى دائرة النقاش".

1- جدلية الحريات الفردية والنسق القيمي المجتمعي المغربي

احتل موضوع القيم موقعا محوريا في التراث الإسلامي (فتحي حسن ملكاوي) وفي النقاش حول خصوصية المجتمعات العربية والإسلامية، وكذا النقاش حول صدام القيم، بسبب مرجعياتها الفلسفية والدينية المختلفة. كما يعتبر البحث في القيم من بين القضايا التي تثير الكثير من الإشكالات، بحكم شساعة المفهوم وتفرعاته العديدة وتداخله مع مفاهيم عديدة أخرى (عبد اللطيف كداي، 2015، 80).

وتعرف القيم على أنها تفضيلات واختيارات جماعية، تحيل على طرق للوجود والفعل، يعتبرها الأفراد والجماعات مثلاً يتأسس عليها نمط حياتهم (محمد حنين، ص 84)، فالحق والعدل والخير والإحسان والبر والوفاء والوطن والعقل والخضوع والطاعة (فتحي حسن ملكاوي) والانفتاح والحوار والاعتدال والتسامح (ديباجة الدستور المغربي، 2011) والحرية والعدل والمساواة والتضامن إلخ (تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي "التكنولوجيات والقيم، الأثر على الشباب"، 31/2017، ص 26)، كلها قيّم لها دلالات وأبعاد ومعاني تعطي للحياة الجماعية أو الفردية معنى ونمطا محددا. وإذا كانت القيم بمثابة نظام مثالي وأخلاقي للفرد والجماعة، فإنها تستلهم ماهيتها من مرجعية معينة مشتركة غير قابلة للاختزال، قد تكون مرجعية دينية أو فلسفية أو عقلية أو ثقافية إلخ. فضلا عن أن تلك التفضيلات والاختيارات تبقى دائما فكرة معيارية (تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي "التكنولوجيات والقيم، الأثر على الشباب"، 31/2017، ص 26)، فليس المهم ما الذي يفضلُه الناس أو الجماعة، بل ما الواجب تفضيله، وما الأنسب للجماعة والأصلح لها. كما أن للقيم أدوار عملية، فهي تقود، وتُلهم، وتُوجه، وتَضَع مسالك محددة وتحفز على الاختيارات وإبداء الآراء وتشجع على الممارسات الفردية والجماعية، فضلا عن أنها تتأثر بالمحيط العام ومختلف التأثيرات الخارجية سواء الدينية أو الاجتماعية أو الثقافية أو الاقتصادية وغيرها (محمد حنين، ص 84).

إن المدافعين عن عدم تقييد الحريات الفردية وكونيتها ينطلقون من كون أن حريات الإنسان غير قابلة للتجزئ والتقسيم، بالتالي فلا يمكن انتقاء بعض الحريات دون أخرى بأي مبرر كان، سواء كان قانونيا أو دينيا أو اجتماعيا أو ثقافيا. غير أن بعض التحليلات تصنف المطالبة بضمان الحريات الفردية لكونها مطلبا نخبويا يعبر عن نزوع إيديولوجي متأثر بقضايا وإشكالات خارج السياق المجتمعي المغربي، وأن القضايا التي تحظى بالاهتمام لدى هذا الأخير هي قضايا اجتماعية واقتصادية وتنموية، على موضوعات ثانوية (محمد طويل).

ويبرر التيار الرافض لإطلاقية الحريات الفردية، بأن المجتمع المغربي باعتباره مجتمعا محافظا، تعرض لسياسات ثقافية وإعلامية وفكرية دخيلة، توجهها أجندة دولية غايتها السعي إلى تنميط المجتمعات، وتبديد أنساق مدركاتها الجماعية لصالح النموذج القيمي العالمي المهيمن اقتصاديا وثقافيا وعسكريا وسياسيا (محمد طويل).

إن مقارنة مفهوم الحريات الفردية، يجب أن يراعى فيها تفرد مضامينه ودلالاته ومعانيه حسب السياقات والمجتمعات. فمفهوم الحريات الفردية كما وضّحناه أعلاه تشكّل في المجال التداولي الغربي بمرجعياته الحدائرية والفكرية التي تميزه عن المجال العربي الإسلامي بمرجعياته الدينية. ذلك أن الأساس الفلسفي الذي غدّى مفهوم الحريات الفردية في الفكر والممارسة الغربيين

قد تأسس على مضامين فرضية إيديولوجية جوهرية تفترض أن: "المصلحة العامة للمجتمعات تتحقق تلقائياً، من خلال السعي الحر للأفراد من أجل تحقيق مصالحهم الفردية الخاصة" (محمد طویل). وهكذا فإن دلالة ومضمون الحريات الفردية وحمولتها الفلسفية لها ما يميزها في المجتمعات الليبرالية عن باقي المجتمعات.

وقد رتبت المجتمعات الليبرالية مجموعة من الترتيبات التي تأسست عليها حياتها ونَمَطُها بنمط محدد، انطلاقاً من التأسيس الفلسفي السالف الذكر، فعلى المستوى الاجتماعي، للفرد مبدأ الأسبقية الطبيعي على مختلف مظاهر الوجود الاجتماعي، بالتالي فلا يمكن للمجتمع أن يصادر للفرد حريته بمنطق الأخلاق أن بأي منطق آخر، لأن الفرد سابق وجود المجتمع، وهو الأصل بينما يعتبر المجتمع متفرع عنه.

أما على المستوى السياسي فبناء على مبدأ أسبقية الفرد على الدولة، فلا يجوز لهذه الأخيرة أن تصادر حرية الفرد بمنطق القانون والنظام العام، تقديماً للفرد على الدولة، وجعل هذه الأخيرة في خدمة الفرد. أما فيما يتعلق بالمستوى الاقتصادي، فإن حركية الاقتصاد قائمة على مبدأ التنافس الحر بين الأفراد وفقاً لقانون التنافس، دون تأثير أو تدخل من أي طرف أو جهاز سواء كان جهاز الدولة أو غيرها. أما على المستوى الحقوقي، فإن الفرد عنصر من الطبيعة ولا يتجزأ عنها، وقد منحت الطبيعة مجموعة من الحقوق الطبيعية التي لزم التمتع بها بالأولوية عن باقي الحقوق الأخرى التي منحتها له الدولة، سواء أكانت حقوقاً سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية أو غيرها، انطلاقاً من مبدأ أسبقية الحقوق الطبيعية على باقي الحقوق الأخرى (محمد طویل).

وهنا لابد من توضيح معادلة الفرد والجماعة حسب المرجعيات الثلاث الكبرى، الإسلامية والليبرالية الغربية والاشتراكية. ففي التجربة الليبرالية يعتبر الفرد صاحب الأولوية على الجماعة كما سلف الذكر، بالتالي فالجماعة لا تكون إلا بحرية الفرد. بينما انتهت التجربة الاشتراكية إلى اعتبار أن الجماعة لها من الأولوية ما يجعلها في مرتبة أسوأ على الفرد. أما التجربة الإسلامية فقد ركزت على مسألة المعادلة والموازنة بين الفرد والجماعة، فالفرد لا يكون إلا بالجماعة، وهذه الأخيرة لا تقوم إلا بالفرد، وأن الضابط لهذه المعادلة، ليس هو الحرية بمعناها الليبرالي الغربي أو المساواة في معناها الاشتراكي، بل هو "ميزان العدل المتعالي عن الفرد والجماعة (محمد طویل). وهكذا تختلف وضعية الفرد مقابل الجماعة حسب المرجعية المحتضنة، نظراً لخصوصية كل مرجعية على حدة.

إن التجربة العربية الإسلامية لا تنظر إلى الحرية من بعدها الإطلاقي ولا من بُعد التضييق والإقصاء، بل نظرت إليها من خلال بعد التأطير، أي أنها تؤطر ممارسة الحرية في إطار احترام النسق القيمي المجتمعي الجمعي السائد. بمعنى آخر من خلال حفظ حقوق الفرد وحرياته مقابل الحفاظ على حقوق المجتمع وقيمه، بما يضمن التوازن واستمرارية تعايش الفرد والجماعة ضمن إطار الأمة الجامعة لهما، خارج نطاق التصادم وعمليات الإقصاء والإقصاء المتبادل. مع العلم أن مختلف المجتمعات تؤطر سلوك أفرادها في إطار ما تتبناه من نظم قيمية (محمد طویل) حسب المرجعيات التي تنهل منها مبادئها وأسسها.

إن موضوع الحريات الفردية الجدالية، أي الحريات الفردية المجرمة قانوناً لتعارضها مع المنظومة القيمية الجماعية، يجب أن يستحضر السياق الفلسفي والفكري والاجتماعي والاقتصادي الذي برزت وتكونت فيه. فقد مرَّ موضوع الحرية بتطورات عديدة وجُذِبَ مختلفاً، وكل حِقْبَةٍ تُشَدَّدُ على مفهوم أساسي خاص بها، حسب تعبير عبد الله العروي، منذ عصر التنوير وشيوع المذهب الإنسي بأوروبا.

ونود الإشارة هنا إلى أن أطاريح أخرى ذهبت في اتجاه اعتبار أن المجتمع المغربي تزدهم فيه الكثير من القيم ذات المرجعيات المختلفة (محمد حنين، ص 93)، وأن هذا التعدد المرجعي القيمي هو الذي جعل الفرد يلعب دور محرك التغيير في المجتمع. وهكذا برزت الكثير من مظاهر الفردانية في المجتمع المغربي في الانتقال من عالم المثل الجماعية إلى الممارسة الواقعية الدنيوية الفردية التي تراجع فيها تأثير البعد الديني على جوانب الحياة الاجتماعية واليومية للأفراد.

2- الحريات الفردية بالمغرب في دائرة النقاش الحقوقي

ظل موضوع الحريات الفردية مادة للنقاش الحقوقي بالمغرب يراوح ما بين مؤيد لكونية الحرية وعدم قابليتها للتجزئ، ومعارض للموضوع لتعارضه مع النسق القيمي المجتمعي والثوابت الدينية. ونود الإشارة هنا إلى النقاش الذي كان حول موضوع الإجهاض، باعتباره إحدى الحريات الفردية التي تعطي الحق للأُم في التصرف في جسدها وتقرير مصير الجنين.

فالإجهاض يقع في مفترق اتجاهين حقوقيين متعارضين (وستنحدث أسفله عن بعض الاتجاهات النسوية المتعارضة حول هذه القضية)، الأول يرى أن المرأة من حقها الاختيار في قرار الإنجاب من عدمه، كما توصي بذلك الهيئات الأممية، أي أن لها حق التصرف في مصير جنينها، بينما هناك اتجاه ثانٍ يرى ضرورة احترام حق الجنين في الحياة (محمد حنين، ص 197)، حيث يتمتع الإنسان بهذا الحق حتى قبل أن يولد (حسب المنظور الإسلامي)، بالتالي فعملية الإجهاض تُسلب الجنين حقه في الحياة.

لقد بدأ النقاش العمومي بشكل فعلي حول هذا الموضوع بعد 2011 حين طرحت الحكومة المغربية مسودة مشروع القانون الجنائي، التي شملت مراجعة عدد من الفصول المنظمة للإجهاض، بعد أن تدخلت المؤسسة الملكية في القضية، تفاديا لتجدد تجربة الصراع الذي عرفته الخطة الوطنية لإدماج المرأة في التنمية، حيث قامت بتعيين لجنة مختلطة، تضم وزير العدل ووزير الأوقاف والشؤون الإسلامية ورئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان بالتنسيق مع المجلس العلمي الأعلى، من أجل التشاور الموسع والاستماع لكل الآراء حول الموضوع، ضمن احترام أحكام الدين الإسلامي وإعمال الاجتهاد (محمد حنين، ص 198).

وفي هذا السياق ستحتل قضية تقنين الإجهاض، حيزا مهما في النقاش العمومي، خصوصا بعد تدخل المؤسسة الملكية وحثها الوزارات المعنية والمؤسسات الرسمية على الحوار وبلورة حلول لهذه القضية. هكذا نظمت عدة ندوات ولقاءات وموائد مستديرة علمية وحوارية، شاركت فيها فعاليات مختلفة، من أطباء وأساتذة جامعيين من مختلف التخصصات القانونية والاجتماعية والنفسية، وفقهاء ومختصين في المجال الديني (محمد حنين، ص 198).

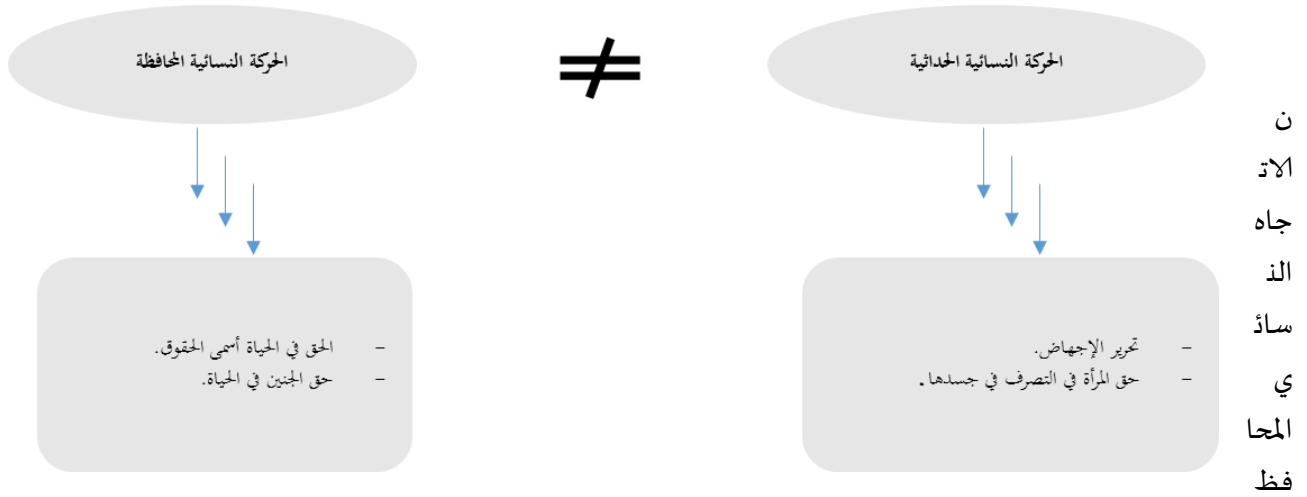
ويبرر دعاة تقنين الإجهاض مطلبهم بكون أن ظاهرة الأمهات العازبات منتشرة في المجتمع، فضلا عن ارتفاع عدد وفيات الأمهات اللواتي يلجأن إلى عمليات الإجهاض السري (محمد حنين، ص 199). وللحد من هذه الظاهرة يرون أن رفع التجريم عن الإجهاض هو السبيل لانقاذ حياة الأمهات.

وتعتبر الجمعية المغربية لمكافحة الإجهاض السري أن قضية الإجهاض من بين أكثر المواضيع حساسية في المغرب، رغم أنها تمارس في الخفاء. وقد ردت عدد حالات الإجهاض السري التي تُمارس يوميا بنحو 600 إلى 800 حالة يومية. إضافة إلى ارتباط العدد الكبير لحالات الانتحار بالحمل غير الشرعي. ويتجاوز الضرر أحيانا الإجهاض، فحين تفلت الحامل من الموت، تنجم هناك العديد من الآثار الجانبية كالعقم، وحالات الاكتئاب وغيرها من الآثار النفسية. وتسعى الجمعية إلى تقنين الإجهاض بالمغرب، عبر إعطاء إطار قانوني للعملية، كي يمارس علانية، تفاديا للمضاعفات والمآسي التي تقع فيها الحوامل اللواتي لجأن إلى الإجهاض سرا.

وتطرح قضية الإجهاض ضمن الملفات الرئيسية للمنظمات النسوية في كل من أوروبا على غرار "حركة تحرير النساء" بفرنسا، أو بالولايات المتحدة الأمريكية. غير أن التجربة المغربية يصعب الحديث فيها عن حركة نسائية للدفاع عن حق المرأة في الإجهاض أو مناهضته، كما في التجارب الأوروبية والأمريكية (محمد حنين، ص 203).

ففي التجربة المغربية تأثرت الحركات النسائية بالبنية الثقافية والدينية للمجتمع المغربي، كما تأثرت بالمقابل بالمرجعيات القيمية الكونية. ولهذا فقد انقسم النقاش حول القضية في المجال العام إلى اتجاهين أساسيين، يضم الاتجاه الأول، تحالف جمعيات مدنية تركز عملها النضالي على قضايا المرأة والمساواة، على غرار "تحالف ربيع الكرامة" الذي دعا إلى القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة، و"الجمعية المغربية لحقوق الإنسان" التي دعت إلى فتح نقاش عمومي حول الحقوق الجنسية والإنجابية للمرأة بالمغرب، من خلال ما اعتبرته نقائص تشوب نصوص القانون الجنائي المغربي في تقاريرها المتواترة حول الوضع الحقوقي بالمغرب، حيث تركز مطالبها على مسألة رفع التمييز ضد المرأة بما يمنحها الحق في التصرف الكامل في جسدها.

أما الاتجاه الثاني فيضم عدة تنظيمات نسائية متأثرة بالمرجعية الإسلامية، ومهتمة بقضايا الأسرة والمرأة والطفل، تعارض الدعوات التي تدعو إلى تحرير الإجهاض تحت لواء تحالف "الائتلاف الوطني للدفاع عن حق الجنين في الحياة"، ويشدد الائتلاف على ضرورة مقاربة القضية من منظور يراعي الخصوصية الدينية والثقافية للمجتمع المغربي، مع التشديد على المصلحة العليا للجنين (محمد حنين، ص 206)، فحسب التصور الإسلامي يرى أن الجنين ينفخ فيه الروح من الأسابيع الأولى لدخول ماء الرجل إلى بويضة المرأة، بالتالي فهو يكسب حق الحياة ابتداء من نفخ الروح فيه. وتوضح الخطاطة التالية الاتجاهات النسائية بالمغرب ورؤيتها للموضوع:



لا يؤمن بالإجهاض الآمن، بل يعتبره جريمة مكتملة الأركان، بالتالي ينبغي التعامل معه من منطلق أنه جريمة تستحق العقاب، مع أعمال منظومة حقوق الإنسان التي تعتبر أن "الحق في الحياة" يعتبر أسمى ومنه تنفرع باقي الحقوق الأخرى، أي أنه الحق الأول الذي تقوم عليه منظومة حقوق الإنسان كاملة وذلك لارتباطه بحفظ النفس البشرية، فلا يستقيم أن يتمتع المرء بباقي الحقوق وهو مسلوب الحق في الحياة، وتتفق كافة التشريعات والقوانين الوطنية والمواثيق الدولية والأديان السماوية على سمو هذا الحق.

عموما فقد تطرقنا أعلاه إلى نماذج فقط من الآراء حول قضية الإجهاض، لأن النقاش حول الموضوع عرف تجاذبات كثيرة، استحضر كل تيار مرجعياته الفكرية والدينية والأيدولوجية لتبرير موقفه. وقد انتهى هذا النقاش العمومي الذي كان بالتنسيق مع وزارة العدل والحريات ووزارة الصحة والمجلس الوطني لحقوق الإنسان والمجلس العلمي الأعلى، إلى جواز إجهاض الحمل في الحالات التالية حصرا حسب بلاغ الديوان الملكي حول المشاورات المتعلقة بالموضوع بتاريخ 15 ماي 2015 في حالة (بلاغ الديوان الملكي، 15 ماي 2015):

- الاغتصاب.
- زنا المحارم.
- تهديد حياة وصحة الأم.
- التشوهات الخلقية والأمراض الصحية الخطيرة التي قد يصاب بها الجنين.

خاتمة:

إن موضوع الحرية سيظل دائما من المواضيع لا تتقادم مع الزمن، خصوصا موضوع الحريات الفردية الجدالية التي ترفع المنظمات الحقوقية من أجلها، كموضوع العلاقات الجنسية الرضائية بين الأشخاص الراشدين خارج مؤسسة الزواج،

والمثلية الجنسية والإجهاض والدين. إن موضوع هذه الحريات الفردية هو الذي جعل المنظومة القانونية تشدد إزاءها، فبالنسبة للعلاقات الجنسية الرضائية غير الشرعية، لا يمكن أن تشكل أولية المطالب التنمية التي يطالب بها المواطنون، فهل الأولوية للتنمية أم إلى حرية جنسية رضائية لا تقدم شيئاً للمواطن، بل إنها تساهم في الانحلال الأخلاقي للمجتمع؟ فيما أن أغلبية المجتمع يعتنق الإسلام، وهذا الأخير يحرم كل علاقة جنسية خارج إطار الزواج، بل إنه يعتبر الأسرة الوحدة الرئيسية والطبيعية والشرعية للمجتمع، وهو نفس المنحى والمذهب الذي سار فيه الدستور، حين اعتبر الأسرة القائمة على علاقة الزواج الشرعي هي الخلية الأساسية للمجتمع. أما خلاف ذلك من العلاقات الجنسية غير الشرعية خارج هذه المؤسسة، أو المثلية الجنسية بين شخصين من نفس الجنس، فهي ممارسات لا تعدو أن تكون مجرد أهواء ونزوات وشهوات خضعت لها القلة، حتى صارت تطالب بها "كحرية فردية"، في حين يعتبرها البعض عبودية وخضوع للأهواء والنزوات الجنسية العابرة.

نتائج الدراسة:

بعد دراسة موضوع "إشكالية الحريات الفردية بالمغرب بين مطلب التقنين والتعارض مع النسق القيمي المجتمعي" توصلنا إلى مجموعة من النتائج التالية:

- أن الحرية متأصلة في الكينونة الإنسانية، وجوديا واجتماعيا وسياسيا وأخلاقيا.
- أن الحرية تتأثر بسياقاتها، بالرغم من كونيتها، غير أن المطالب بتقنين الحريات الجنسية والمثلية يجب استحضار مسارها التشكلي ضمن السياق الفكري والحضاري الغربي.
- أن المطالبة "بالحرية الجنسية" و"المثلية" لا يمكنه أن يحتل موقع الأولوية لدى شعوب العالم الثالث، فالأولوية للمطالب الاجتماعية والاقتصادية التي ستحقق التنمية لرفاه وازدهار الشعوب، وليس لمطلب أقلية خاضعة لنزواتها ورغباتها، خصوصا "المثلية".
- تراعي المرجعية الإسلامية مبدأ التوازن بين "الفرد" و"الجماعة"، لضمان استمرار التعايش بينهما في إطار الأمة الجامعة لهما، عكس التجربة الليبرالية التي تتبنى مبدأ المفاضلة بين الفرد والجماعة، وأن مصلحة هذه الأخيرة، في تحقيق مصلحة الفرد.
- أن ترتيب الحريات الفردية، تتبوأ فيه حرية الدين والمعتقد والضمير المرتبة الأولى، ثم الإجهاض حسب الحالات الحصرية التي يمكن اللجوء إليه في حالات الاغتصاب أو زنا المحارم أو وجود تهديد على صحة أو حياة الأم أو وجود خطر على صحة أو حياة الجنين.

قائمة المراجع:

المؤلفات:

- العروي عبد الله (2012) "مفهوم السياسة"، المركز الثقافي العربي، الطبعة الخامسة، الدار البيضاء، المغرب.
- الفحصي المهدي (2015) "الحريات العامة والحقوق الإنسانية"، مطبعة قرطبة، ط 4.
- جون ستيوارت ميل (1922) "الحرية" ترجمة طه السباعي، الناشر: خليل صادق، ط 1.
- حسين موسى (1922) "ميشل فوكو، الفرد والمجتمع" دار التنوير للطباعة والنشر والتوزيع.
- لبيب عزيز (د.ت) "الحريات الفردية والمساواة بالمغرب الواقع والآفاق، دراسة تحليلية وفق مقاربة علمية، قانونية، دينية، سوسيولوجية"، ج 1.

الأطروحات والرسائل الجامعية:

- حنين محمد (2020-2021) "جدل الحريات الفردية بالمغرب: حرية المعتقد أنموذجا"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول بوجدة.

- بلحاج مونير (2011-2012) "الحق في حرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية"، رسالة ماستر في القانون العام، تخصص حقوق الإنسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران، الجزائر.
النصوص القانونية والمواثيق والإعلانات الدولية:
- الدستور المغربي لسنة 2011.
- القانون الجنائي المغربي.
- بلاغ الديوان الملكي بالمغرب حول المشاورات المتعلقة بموضوع الإجهاض بتاريخ 15 ماي 2015.
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي "التكنولوجيات والقيم، الأثر على الشباب"، إحالة ذاتية رقم 31/2017.
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في 17 دجنبر 2018، رقم 73/176.
- الإعلان الأممي المتعلق بالقضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 36/55 المؤرخ في 25 تشرين الثاني/نوفمبر 1981.
- المقالات والمواقع الإلكترونية:
- كداي عبد اللطيف (يونيو 2015) "التحولات الاجتماعية القيمة للشباب المغربي، محاولة للرصد والفهم"، مجلة التدريس، ع 7، السلسلة الجديدة.
- لبيض عبد الحق: الحريات الفردية والتحولات القيمة في المجتمع المغربي. منشور على الموقع الإلكتروني التالي:
<https://al-adab.com/article/> الحريات-الفردية-والتحولات-القيمة-في-المجتمع-المغربي-ندوة
تاريخ الزيارة: 2021/10/31
- فتحي حسن ملكاوي "الصراع على مرجعية القيم في العالم المعاصر"، منشور على الموقع الإلكتروني:
<https://www.cilecenter.org/ar/resources/articles-essays/alsra-ly-mrjyt-alqym-fy-alalm-almasr>
تاريخ الزيارة: 12/11/2021
- طویل محمد "جدل الحريات الفردية، من الاختراق المفاهيمي إلى التشويش القيمي"، مقال منشور على الرابط التالي:
shorturl.at/qQS56
تاريخ الزيارة: 14/11/2021
- <http://amlac.org.ma/>
تاريخ الزيارة: 25/11/2021
- www.marayana.com/2019/08/22/9740/قضايا-وملفات/
تاريخ الزيارة: 2021/10/22

معيقات الدور التنموي للجهات بالمغرب

Name of article: obstacles to the developmental role of the regions in Morocco

محمد الباوي

طالب باحث بسلك الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-
الرباط

ملخص المقال رقم 1: إذا استطاعت الجهات كوحدات ترابية لامركزية اليوم تجاوز معيقات التنمية التي يرصد المقال بعضا منها خاصة تلك التي تتعلق بطريقة اشتغال المجالس الجهوية وأيضاً بسلوك الدولة الذي ما زال يطغى عليه الجانب الضبطي والأمني في معالجة إشكالات التنمية المتفاقمة والاختلالات السوسيو اقتصادية والمجالية. ستشكل أُنذاك الجهات الاثني عشرة بالمغرب محركات حقيقية للرفق والرفاه الاقتصادي للساكنة.

Summary of Article N°1: if the regions, as decentralized territorial units, are able today to overcome the obstacles to development, some of which the article monitors, especially those related to the way regional councils operate and also to the behavior of the state, which is still dominated by the policing and security aspect in addressing the aggravating development problems and socio-economic and spatial imbalances. At that time, the twelve regions in Morocco will be the inexhaustible engines for the advancement and economic well-being of the population.

كلمات مفتاحية: السياسات العمومية الجهوية – التخطيط الاستراتيجي - تفعيل مسار الجهوية

Key words : regional public policies, strategic planning, activating the regionalization processus

مقدمة:

تثار غالبا مسألة فعالية السياسات العمومية الجهوية، حيث تشكل في نفس الوقت أحد المحركات وأحد الانعكاسات الرئيسية: يتعلق الأمر، بتحول للمفاهيم المهيمنة على العمل العمومي وبدور الدولة والجماعات الترابية في الدولة العائلثة. هذا التطور هو مرحلة من مراحل تطورات التغيير في المرجعية العامة: مرجعية النجاعة العمومية ومرجعية الفعالية العامة.

في هذا السياق، تبدو دراسة فعالية الدور التنموي للجهات مرهونة بتحقيق نتائج الأهداف، التي من أجلها تم تأسيس الجهات، يتعلق أحدها في الحالة المغربية بريح رهان التنمية وتحقيق مؤشرات إيجابية على مستوياتها البشرية والمجالية. وهنا تكمن أهمية تحليل موضوع يتعلق بمعيقات التنمية والادوار التنموية للمجالس الجهوية بالمغرب. حيث إن معرفة هذه المعوقات قد يدفع إلى رفعها وتمكين الجهات من وسائل التنمية الحقيقية. لذلك تبرز إشكالية مدى قدرة الجهات على أداء دورها التنموي في ظل هاته المعوقات؟ ولأن الفرضيات تساعدنا في شرح العلاقات بين مجموعة من المتغيرات التي يتضمنها المقال، فيمكن القول أن الآليات التي منحت للجهات قد تلعب دورا أساسيا في تمكين الجهات من لعب دور محوري في التنمية الجهوية وبالتالي تجاوز المعوقات المكبلة؟ كما يمكن أن نفترض وجود هذه العوائق نفسها أمام تفعيل هاته

الآليات، وبالتالي إعادة إنتاج قصور الطرح اللامركزي الجهوي للتنمية المعول عليه ليس لانتاج محركات التنمية الترابية ولكن لاعادة هيكلة مؤسسات الدولة ككل.

وبالنظر لطبيعة الموضوع، فقد استعنت في تحليل هذا الموضوع بتجميعه وتوليفه منهجية بغية الإحاطة بعناصر الإشكالية. وفي هذا الإطار، اعتمد التحليل على المنهج القانوني المؤسسي لدراسة الآليات القانونية والمؤسسية المعتمدة لتطوير الدور التنموي للجهات بالمغرب، وعلى رصد الفاعلين المؤسسيين الرئيسيين لصنع السياسة الجهوية، كما تم توظيف منهج تحليل المضمون عند استقراء خطابات الفاعلين السياسيين ومواقفهم مع القيام بتحليلها على ضوء أسئلة البحث ومضامينه، وتم استثمار المنهج الإحصائي للوقوف عند المؤشرات الرقمية ورصد آثارها في موضوع عوائق التنمية الجهوية.

وللمأسسة جوانب هذا الموضوع، نحلل هذه العوائق المؤثرة في فعالية الدور التنموي للجهات، الذي لعبته المجالس الجهوية طيلة الفترة الانتدابية الأولى لمنتخبها من 2015 إلى 2021. في مطلبين رئيسيين: العوامل أو العوائق المرتبطة بطريقة اشتغال المجالس الجهوية والعوائق المرتبطة بسلوك الدولة.

المطلب الأول: معوقات مرتبطة بطريقة اشتغال المجالس الجهوية

لقد أدى تطور اللامركزية والتأطير القانوني للمجالس الترابية إلى تغيير عميق في الظروف التي تعبر داخلها الفرق السياسية عن نفسها وتعمل داخل الجماعات الترابية. من الآن فصاعدا، تمتلك المعارضة حقوقا حددها المشرع، تتعلق بكل من تنظيمها وبإمكانية التعبير عنها والتوفر على المعلومة. ومع ذلك، تختلف هذه الحقوق، بشكل كبير، حسب حجم الجماعة الترابية وطريقة التمثيل (نظام الانتخاب والتصويت). سيكون السؤال هنا فقط، عن الجماعات الترابية، حيث توجد حياة سياسية منظمة (الجماعات المحلية، المجالس الإقليمية ومجالس الجهات). وفي نفس الآن، فتسييس المجالس الترابية في جزء كبير منه، مرتبط بطريقة انتخاب أعضاء تلك المجالس¹.

الفقرة الأولى: مكانة المعارضة داخل مجالس الجهات

لا بد في الحديث عن المعارضة، دراسة الضمانات الممنوحة لها، حتى تؤدي وظيفتها في مراقبة عمل الأغلبية وتتبع وتقييم أنشطتها (1)، ثم نحلل بعضا من ممارسات المعارضة داخل المجالس الجهوية وأعمالها في اتجاه الرقابة وتقييم المجالس الجهوية طيلة المدة الانتدابية الأولى التي ابتدأت منذ سنة 2015 وحتى تاريخ انتهائها سنة 2021(2).

أولا: ضمانات المعارضة بالمجالس الجهوية

¹ - عدد الطالب الباحث عادل الزكروتي في أطروحته للدكتوراه (بالفرنسية)، حدودا للنظام الانتخابي الحالي للجماعات والجهات على السواء: حدها في نواقص على المستوى المؤسسي متعلقة في توزيع مسؤولية تدبير الانتخابات بين رئيس الحكومة (المنتخب)، وبين وزارة الداخلية، والتساؤل حول مدى المهام الموكلة للجنة تتبع الانتخابات، أما النواقص الأخرى ضمن المجالس المؤسسية، فتتعلق بالنواقص القانونية ومدى مصداقية الانتخابات على ضوء القوانين الانتخابية خاصة قانوني 11-57 أو قانون 34-15، إضافة إلى هيمنة السلطة التنفيذية على تفاصيل العملية الانتخابية وغياب العدالة والإنصاف في القانون المنظم للانتخابات الجماعية والجهوية (من ص. 162 إلى الصفحة 232)، Adil Ezzagzouti, le droit électoral des élections locales: cas des élections communales et régionales du 04 septembre 2015, sous la direction du professeur Abdelhamid Benkhatab, et présidence du professeur Bouachik Ahmed, Année 2018-2019.

جاء القانون التنظيمي للجماعات بالمفهوم المعارضة لأول مرة على مستوى التدبير المحلي، فرغم أن هذا المفهوم تم تداوله بكثرة في الأوساط السياسية والاجتماعية وداخل المجالس المنتخبة، إلا أن التنصيب القانوني لهذا المفهوم وترسيخه كحق داخل هذه المجالس، لم يتم إلا مع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الصادرة 2015، وبالتالي أصبح داخل المجالس المنتخبة أغلبية تسير وفق آليات تديرية وأقلية معارضة وفق حقوق يضمنها لها القانون.

فبالعودة إلى القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، نجد مجموعة من المواد التي تضمن حقوقا مهمة للمعارضة، لكن يجب أولا، أن نقف على مفهوم المعارضة داخلها، فالمعارضة، لا يجب أن يفهم منها عدم المسؤولية بل يجب أن ينظر إليها كوسيلة تساعد على التدبير الجيد للشأن العام الترابي، وكآلية تعمل على المراقبة، وكتوجه مغاير له بدائل وحلول للمشاكل التنموية المطروحة. وهو ما سار عليه القضاء الإداري المغربي في تعريفه للمعارضة، بأنها: "تتحدد في كل قوة سياسية متمثلة في شخص أو مجموعة أشخاص تتخذ موقفا سياسيا وتديرها مغايرا لموقف الأغلبية المتمثلة في المكتب بخصوص أساليب التدبير وذلك بغاية تغيير سلوك الأجهزة المسيرة خدمة للمصلحة العامة"¹. فالمعارضة، يجب أن تتحلى بالرزانة السياسية وبالحلول الموضوعية والمسؤولية المدنية اتجاه حقوق الساكنة.

فالمعارضة، في ظل النظام المحلي القديم، كانت المعارضة تحضر دورات المجلس لانتقاد أداء مكاتب المجالس وتسيير الجماعات، وأحيانا لاسقاط الحساب الإداري للمكاتب المسيرة، حتى أنها لا تسند لها لجنة دائمة ولم تكن لها فعالية على مستوى الممارسة أو الحضور والاقتراح والتصويب، زد على ذلك ما تشهده أجواء الدورات من تشنج واحتقان وممارسة عنف وتوقيف أشغال وتعليق دورات². كما أن القانون لم يضمن لها حقوقا موضوعية، فكان من يوجد في المعارضة يمارس حق عدم التصويت والاعتراض فقط وهو الحق المكفول لجميع أعضاء المجلس. وفي ظل النظام الجديد، أصبح للمعارضة حقوق من أهمها:

أ- الحق في ترأس لجنة دائمة: نصت المادة 30 من القانون التنظيمي للجهات ومثلها المادة 27 من القانون التنظيمي للجماعات اللتان تنصان على أنه: 'تخصص رئاسة إحدى اللجان الدائمة للمعارضة'-على غرار أحزاب المعارضة³ وخاصة بالمؤسسة التشريعية (البرلمان) التي ضمن لها دستور 2011 من خلال الفصول 10 و60 و69 حقوقا أخرى. إن حق ترأس لجنة دائمة من قبل المعارضة تستتبعه دراسة القضايا المتعلقة باللجنة التي ترأسها وتقديم الملاحظات بشأنها، كما تعرض لزوما النقط المدرجة في جدول أعمال المجلس على هذه اللجنة لدراستها، إذا كانت هذه النقط من اختصاصها، كما يجب على الرئيس تزويد اللجنة بالمعلومات والوثائق الضرورية لممارسة مهامها. ومن حق المعارضة، عن طريق رأسها للجنة دائمة، استدعاء الموظفين المزاولين لمهامهم بمصالح الجهة بواسطة رئيس المجلس، من أجل المشاركة في أشغال اللجنة بصفة

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، رقم 4529 بتاريخ 22 / 10 / 201 / ملف عدد 2015/384/7107، منشور بموقع العلوم القانونية، <https://www.marocdroit.com/> -المحكمة-
الإدارية-بالرباط-مدلول-المعارضة-تتحدد-المعارضة-في-كل-قوة-a6726.html، تاريخ التصفح 29 يناير 2021، الساعة 02:30 صباحا

² - حسن الحارس، "حينما تكون المعارضة مسؤولة؟"، موقع حزب العدالة والتنمية الإلكتروني، السبت 7 مارس 2020، تاريخ التصفح 23 شتنبر 2021، الساعة 23.00.

³ - لمزيد من التفصيل حول حقوق المعارضة البرلمانية، يرجى الاطلاع على مقال للدكتور مولود اسباي، بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 147-يوليوز و غشت 2019 من الصفحة 271 إلى 296، 'مكانة المعارضة في ظل دستور 2011: أدوار جديدة و ضمانات المشاركة في العمل البرلماني'.

استشارية. كما يمكن لها بنفس الغاية، استدعاء عن طريق عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه وبواسطة رئيس المجلس موظفي وأعوان الدولة أو المؤسسات العمومية أو المقاولات العمومية الذين يشمل اختصاصهم الدائرة الترابية للجماعة. كما، يخول له حق رئاسة لجنة دائمة التعويض عن التمثيل والتنقل، كما هو مبين في المادة 52 من هذا القانون.

ب - الحق في تقديم طلب إدراج نقطة في جدول أعمال الدورات: ومن بين الحقوق المكفولة للمعارضة (مع باقي الأعضاء) الحق في تقديم طلب كتابي للرئيس قصد إدراج نقطة أو نقاط في جدول أعمال الدورات بشرط أن تدخل ضمن صلاحيات المجلس. وفي حالة رفض هذا الطلب، يجب أن يكون الرفض معللاً. كما، يتعين تبليغ المعني بالأمر بهذا الرفض، كما يحاط المجلس علماً عند افتتاح الدورة بكل رفض لإدراج نقطة أو نقاط في جدول أعمال الدورة ويجب أن يدون ذلك في محضر الجلسة. في حالة تقديم طلب إدراج نقطة أو نقاط في جدول أعمال الدورات من قبل نصف أعضاء المجلس تسجل وجوباً في جدول الأعمال، شريطة أن تدخل ضمن صلاحيات المجلس¹.

ج - حق التعرض على مناقشة كل نقطة غير مدرجة في جدول أعمال الدورات: تخول رئاسة إحدى اللجان الدائمة للمعارضة حق التعرض على مناقشة كل نقطة غير مدرجة في جدول أعمال الدورات، كما هو محدد في المادة 43 من القانون السالف الذكر، كما أن الإخلال المتعمد بهذه المقتضيات تستوجب تطبيق الإجراءات التأديبية من عزل الأعضاء أو توقيف أو حل للمجلس والمنصوص عليها في المادة 44 ومثله في المادتين 64 و73 من القانون المنظم للجماعات المحلية...

د - حق مساءلة الرئيس حول كل مسألة تهم مصالح الجهة يحق للمعارضة (كما لباقي الأعضاء) توجيه أسئلة كتابية إلى الرئيس حول كل مسألة تهم مصالح الجهة، وتسجل هذه الأسئلة في جدول أعمال دورة المجلس الموالية لتاريخ التوصل بها بشرط أن يتم التوصل بها قبل انعقاد الدورة بشهر على الأقل. (للإشارة، فقد تم تقليص عدد الدورات العادية من أربع دورات إلى ثلاثة؛ دورة مارس ودورة يوليوز ودورة أكتوبر) وتقدم الإجابة على هذه الأسئلة في جلسة تخصص لهذا الغرض، حيث يخصص مجلس الجهة جلسة واحدة عن كل دورة لتقديم الأجوبة عن هذه الأسئلة.

فأمام كل هذه الحقوق، كان لزاماً أيضاً، على المعارضة في المجالس الجهوية المنتخبة أن تتحلّى بروح المسؤولية والمشاركة الفعلية والفعالة في تدبير الشأن العام الجهوي، وخلق نوع من التكامل بين الأغلبية والمعارضة خدمة للمصالح العام. كما كان بإمكان المعارضة، الاستعانة بالرأي العام لفضح كل الممارسات غير الديمقراطية وفضح كل أشكال الفساد عن طريق المراقبة الموضوعية.

ثانياً: ممارسة المعارضة بالمجالس الجهوية:

اختلفت ممارسة المعارضة بمجالس الجهات بحسب اختلاف مكوناتها الحزبية وأيضاً بحسب اختلاف آرائها في تدبير الشأن العام الجهوي. فقد شهدت بعض المجالس الجهوية أجواء عادية يسودها التعقل وتحمل المسؤولية واستحضار المصلحة العامة للبلاد خاصة من جانب المعارضة. فيما شهدت مجالس أخرى طيلة

¹ - المادة 43 من القانون التنظيمي للجهات.

122

منه، إلى قلة النضج السياسي. فحسب هذه المؤشرات، يرجع الأمر في ذلك إلى عدم وجود تقاليد سليمة في الممارسة المعارضة. فشهود المجالس المحلية لسلوكات تهدف إلى إسقاط الحسابات الإدارية للمكاتب المنتخبة المسيرة أو إسقاط الرؤساء وأغليبتهم بهدف الظفر بأصوات انتخابية أو تشويه صورة المسيرين من الأغلبية، بمعنى القيام بمعارضة جامدة لا تبغي تصحيح الوضع أو اقتراح بدائل خدمة للمصلحة العامة بل معارضة إن صح القول "ستاتيكية". لكن في المقابل في ظل تنزيل الجهوية المتقدمة، شهدت المجالس رغم تكرار بعض من تلك الممارسات غير المنطقية ممارسات يطبعها النضج والتعقل في الممارسة السياسية إما بالحضور الوازن للمعارضة في أشغال اللجان وفي أشغال الدورات بدافع الحرص على المصلحة العامة أو التصويت الإيجابي أحيانا على المقررات المتخذة حتى وإن تبع ذلك تسجيل تحفظات وإبداء ملاحظات¹.

الفقرة الثانية: سوء التخطيط والشراسة

احتاجت الجهات لتخطيط جيد للتنمية، حتى تضمن تحقيق أهداف ونتائج جيدة، لكن هذا لم يحصل في كثير من الحالات. ثم، إن غياب مجموعات جهات لبناء شراكة بين-جهوية لإعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، التي تستهدف تقليص الفوارق المجالية والترابية. وهكذا، نخصص النقطة الأولى للمشكلة الأولى، التي واجهت الجهات والمتعلقة بسوء التخطيط الترابي للتنمية. وفي النقطة الثانية، لضعف بل لغياب الشراكات البين-جهوية والمقصود غياب مجموعات للجهات.

أولا: سوء التخطيط الاستراتيجي للتنمية

هناك من يعتبر أن مكامن الخلل في تنزيل الجهوية، تتمثل في مسألة التخطيط، حيث أنه كان هناك تباين فيما بين الجهات، فيما يتعلق بوضع برامج التنمية الجهوية، ذلك أنه في الوقت الذي اعتمدت فيه بعض مجالس الجهات في برامجها على اختصاصاتها الذاتية، هناك جهات أخرى اعتمدت اختصاصات مشتركة مع الدولة، وقامت ببرمجة مجموعة من المشاريع، دون الأخذ بعين الاعتبار موافقة القطاعات الحكومية المعنية بهذه البرامج، مما تعذر معه تنفيذ هذه البرامج نظرا لارتباطها بمجموعة من الاتفاقيات².

تتسم وظيفتنا البرمجة والتخطيط على مستوى الجهات بنوع من القصور، إذ سجل في كثير من الحالات غياب تصور شامل لتحقيق تنمية الجهة، من خلال عدم وضع برامج جهوية واضحة ترسم التوجهات العامة والمؤطرة للعمل الجهوي، وتحدد الأهداف المراد تحقيقها خلال آجال زمنية محددة. وفي هذا السياق، فقد سجلت المجالس الجهوية للحسابات عدم اعتماد أو التأخر في اعتماد برامج للتنمية الجهوية، بل وعدم استطاعة بعض الجهات بلورة برامج للتنمية والمنصوص عليها ضمن الاختصاصات الذاتية في المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 14.111، أما في الحالات التي صاغت فيها بعض الجهات رؤيتها التنموية، وذلك في شكل برامج تنمية، فإن الملاحظة المهمة التي تم تسجيلها في هذا المضمار، تكمن في عدم القدرة على تنزيل

¹ - حسن الحارس، المرجع السابق.

² - سعيد خيرون، مداخلة على القناة الأولى خلال برنامج قضايا وآراء حول الجهوية المتقدمة بتاريخ 22 يناير 2019.

هذه الرؤية على أرض الواقع بسبب عدم التمكن من توفير وتعبئة الموارد المالية والتقنية والإدارية اللازمة. لذلك، تعزى هذه الوضعية، إلى عدم مراعاة القدرات المالية للجهات خلال مرحلة بلورة هذه الرؤية. ناهيك، عن غياب أو ضعف أعمال الآليات التشاورية، خاصة مع القطاعات الحكومية أو المؤسسات العمومية المعنية. وارتباطا بهاتين الوظيفتين، يمكن الإشارة إلى أن مجموعة من الجهات، لا تتوفر على المعطيات والمؤشرات الضرورية التي تمكنها من وضع مخططاتها وبرامج عملها، بشكل موضوعي يستجيب للحاجيات الحقيقية للجهات مع مراعاة الموارد المالية المتوفرة لديها، أو تلك التي يمكن تعبئتها في إطار تعاون وشراكة مع أطراف أخرى.

حسب البعض أيضا، فإن برامج التنمية الجهوية تعرضت للتجميد من قبل الوزارة الوصية، فمن أصل اثنا عشر برنامجا، لم تصادق الجهات إلا على عشر برامج لتحيلها على وزارة الداخلية للتأشير عليها. لكنها رغم مرور أزيد من سنة على ذلك، لم يتم التأشير عليها، مع أنه يفترض قانونيا، أن تشكل هذه الوثيقة الأساس التنظيمي والمالي والتدبري لممارسة الجهات لمهامها واختصاصاتها التنموية الواردة في قانونها التنظيمي، كما يفترض أن يشكل برنامج التنمية الجهوية أساس إعداد البرامج المالية متعددة السنوات والميزانيات السنوية. بل إن أي تعاقد للجهات مع القطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية وباقي أصناف الجماعات الترابية، يجب أن يتأسس على البرامج والمشاريع المحددة في هذا البرنامج التنموي العام للجهات. فماذا يعني إذن، أن "تحتجز" وزارة الداخلية هذه البرامج التي صادقت عليها مجالس الجهات منذ بداية 2017؟ فهل تفتقر هذه الوزارة القدرة على تحليل هذه البرامج وتدقيقها ودراسة محاورها، للتمكن من التأشير عليها. وبالتالي لا تملك أية رؤية حالية للتعامل مع برامج التنمية الجهوية؛ أم أنها تحاول ضبط إيقاع، وسرعة اشتغال الجهات عبر التحكم في آليات اشتغالها، وعبر حرمانها من الآلية التديبرية والتنموية الرئيسية لبرمجة المشاريع والأوراش، والتي في غيابها قد يحق لمصالح الوزارة تعطيل باقي الأوراش المفتوحة وممارسة وصاية ورقابة الملاءمة التي تم حذفها من المنظومة الدستورية والقانونية الجديدة المؤطرة للجهات¹.

في جانب آخر، تجاوزت كثير من الدول الموحدة أو البسيطة تعثر التنمية بها بتفعيل الشراكات البين جهوية والتجمعات البينية لجماعاتها الترابية عبر تشجيع إنشاء مؤسسات عمومية للشراكة البينية des Etablissements Publics de Coopération intercommunale (EPCI) منذ التسعينيات، خاصة تلك التي تهم مؤسسات الجبايات الذاتية². فالسلطات الجهوية، قد وجدت في شراكتها مع مثيلاتها وسيلة لتقوية رصيدها السياسي ووزنها السوسيو-اقتصادي عبر العمل الجماعي.

ثانيا: غياب مجموعات للجهات

في المغرب، لا تزال التجمعات البينية بين الجماعات الترابية وبين الجهات لا تجذب اهتمام صناع القرار المحليين والجهويين على السواء على الرغم من المزايا الكبيرة التي تقدمها. وإلى جانب ذلك، توجد عقبات

¹ - عبد اللطيف برحو: هل تفشل وزارة الداخلية الجهوية المتقدمة؟، مقال سبقت الإشارة إليه.

² - Remy Le Saout, L'intercommunalité, Un pouvoir inachevé, Revue française de science politique Année 50^e année, n°3, 2000, pp. 439-461, DOI : <https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395482>

www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2000_num_50_3_395482

أخرى. فبعيداً عن كونه مسألة إرادة بسيطة، فإن التعاون بين الجهات، هو أولاً وقبل كل شيء، حاجة يتم دفع الجماعة الترابية بشكل طبيعي إلى تلبيتها، عندما يتم الشعور بها. ومع ذلك، في الجهات الحالية، لا تعتبر الحاجة إلى التعاون بين الجهات، لعدد من الأسباب، أولوية. بالإضافة إلى ذلك، فإن تنظيم السلطات على المستوى الجهوي في كثير من الأحيان، يجعل من الممكن التعامل مع الاحتياجات بين الجهات على مستويات أخرى. لا يخلو القانون وممارسة التعاون من العيوب أو الثغرات أو الاختلالات التي تحد من نطاق التعاون بين الجهات.

وأخيراً، فإن العلاقات الدائمة التي يحافظ عليها رؤساء المجالس الجهوية مع السلطات المحلية ورؤساء المصالح الخارجية للوزارات، بالإضافة إلى الحجم الكبير من المشاكل التي تتم تسويتها في إطار هذه العلاقات الهيكلية تحد بلا شك وإلى حد كبير، من مجال المصالح المشتركة. إن الدور المهم للغاية الذي يلعبه الوالي وسلطة وزارة الداخلية اللامركزية، بصفتها سلطة التنسيق والمراقبة الإدارية على الجماعات الترابية، يجعل من الممكن تلبية متطلبات ما فوق الجماعات الترابية إلى حد كبير. التنسيق بين المجالات الترابية يساهم في استمرار الاختلالات القانونية المذكورة أعلاه، يمكن أيضاً استحضار حدود عملية أخرى مثل رفض الجهات الميسورة والغنية التعاون مع الجهات المحرومة أو ثقل المصالح الحزبية، التي يمكن أن تعرقل أو تقوض التواصل الموضوعي بين المجالس أو أخيراً، رد الفعل الطبيعي للمسؤولين المنتخبين لرفض أي شكل من أشكال التنازل عن صلاحياتهم، حتى لو كان ذلك في خدمة مصلحة حقيقية مشتركة.

لم تشهد حصيلة الجهات في مرحلة الثلاث سنوات الأولى فيما اعتقد، تجمعاً بينياً لجهات المغرب. ويرجع ذلك لأسباب عدة أذكر منها، التجربة الضعيفة للجماعات الترابية بالمغرب في تشكيل التجمعات البينية. فعلى سبيل المثال، نسوق رقم 173 كعدد لمجموعات الجماعات منذ 1979 إلى غاية 31/12/2015 وأعلى رقم فيها 18 مجموعة جماعات سنة 1989. وما بين سنة 2014 وسنة 2015، كان العدد على التوالي 4 ثم 3. هذه الأرقام، تهم مجموعات الجماعات حسب الجهات Groupements de Communes par région في ظل قانون 47-96.

جدول رقم 01: يبين عدد مجموعات الجماعات حسب الجهات ما بين 2014 و2015.

2	الرباط سلا القنيطرة	1	جهة سوس ماسة درعة
1	درعة تافيلالت	1	دكالة عبدة
----	----	1	الدار البيضاء الكبرى
----	----	1	طنجة تطوان
3	المجموع	4	المجموع

المرجع: احصائيات على موقع المديرية العامة للجماعات المحلية التابعة لوزارة الداخلية.

إن الأرقام المقدمة، تظهر ضعفا في اقتحام الجماعات الجهوية للشراكة البينية وتبني النهج التعاوني الذي اعتبر مرتكزا من مرتكزات الجهوية المتقدمة واعتبر معها تشكيل مجموعات الجماعات الترابية أحد مظاهره إلى جانب شركات التنمية المحلية و اتفاقيات التعاون الشراكة. ويرجع ذلك الضعف، حسب أحد الباحثين، إلى محدودية استراتيجية التعاون اللامركزي الداخلي والتي يرجعها إلى الحدود ذات الطبيعة القانونية ومنها مواد الرقابة الإدارية على أشكال التعاون¹، التي تقوم بها سلطة الوصاية. يضاف لها، الحدود الواقعية الذاتية المرتبطة بالمؤهلات البشرية التي تتوفر عليها الجماعات الترابية. والأمر الأكثر أهمية، الاعتبارات السياسية والحزبية والشخصية المرتبطة بالنخب المسيرة².

فحصيلة تأسيس مجموعات الجهات، تكاد لا تتجاوز نسبة 1% من إجمالي الاتفاقات حسب حصيلات الجهات³، والظاهر أن المانع من تأسيسها، إضافة إلى العوامل الأنفة، انشغال الجهات بالبناء الداخلي ودخولها في منافسة فيما بينها من أجل تنفيذ برامجها أو مشاريعها المصادق عليها في دوراتها العادية والاستثنائية. وهو ما أخر تفكير الجهات في تأسيس مجموعات أو حتى عقد شراكات تعاون وتنسيق. على العكس من ذلك، فإن التوجه الحالي للجماعات الترابية بفرنسا دعم الشراكات بين-جهوية والتجمعات البينية، الذي ينبني على إرادة سياسية للمؤسسات السياسية الجهوية والترابية والحاجة الوظيفية لتجاوز الحدود الإدارية ولا سيما في إجراءات إعداد التراب⁴.

يمكن القول، أيضا أن هناك عراقيل تقف أمام عقد شراكات، ويمكن التمييز هنا بين ثلاث مجموعات من العراقيل: فالمجموعة الأولى مرتبطة بالشراكات بين جهوية وعموما بكل شراكة، إذ كانت الجهات في وضعية منافسة من أجل توطئ مجموعة من المشاريع، أما المجموعة الثانية، فمرتبطة بتنوع الاستراتيجيات والأهداف، إذ المجالس الجهوية هي جماعات ترابية "شابة وفتية" بالمقارنة مع الجماعات المحلية والمجالس الإقليمية. لقد كانت في حاجة، للتعريف وإبراز نفسها ولو كانت جهات أقل حجما وأهلية ولذلك كانت تسعى كل جهة جاهدة لتطوير "تسويقها الترابي". مما كبح التعاون والشراكات أيضا، أن استراتيجيات وسياسات الجهات تباعدت وافتقرت في كثير منها بشكل عميق، بما في ذلك وهذا راجع في الواقع لاختلاف المشاكل الكبرى وإن اتفقت في بعضها. أما المجموعة الأخرى من الفرامل، فمرتبطة بتنفيذ، تدبير وتسيير المشاريع. وهذه العراقيل كثيرة جدا، بعضها متعلق بضرورة الانخراط القوي للمنتخبين، وأخرى بالإكراهات المالية ومنهجية العمل واتخاذ القرار، واختيار الوسائل المناسبة للشراكة وحكامتها.

¹ - المادة 115 من القانون التنظيمي للجهات 14-111.

² - الشكاري كريم: التعاون الداخلي للجماعات الترابية المغربية بين النظرية والواقع، موقع العلوم القانونية، تاريخ التصفح 24 ماي 2020 الساعة 40:3.

³ - من بين الاتفاقات بين جهوية التي عثرت عليها ضمن بعض الحصيلات المرحلية 2015-2018، الاتفاقية الإطار للشراكة الموقعة بين مجلس جهة مراكش آسفي ومجلس جهة طنجة تطوان في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. انظر في هذا الخصوص محور في مجال التعاون الداخلي اللامركزي حصيلة مجلس جهة طنجة تطوان الحسيمة، الحصيلة المرحلية 2015-2018، ص.63.

⁴ - Thomas Perrin, « Régions et coopération interrégionale : dynamiques institutionnelles, de la France à l'Europe », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement* [En ligne], 16 | 2012, mis en ligne le 01 novembre 2014, consulté le 24 mai 2020. URL : <http://journals.openedition.org/tem/1877> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/tem.1877>

2020 الساعة 30:00.

كانت هذه حصيلة اتفاقيات شراكات الجهات مع بعضها، وأهم العراقيل المانعة لإقامة شراكات حقيقية لإنجاز أعمال مشتركة أو تدير مرفق عمومي. إلا أن هذا لم يمنع المجالس الجهوية من عقد شراكات مع الجماعات الترابية الأخرى والمقصود طبعاً المجالس الإقليمية بالعمالات والأقاليم ومجالس الجماعات المحلية الحضرية والقروية.

المطلب الثاني: أسباب أخرى لتعثر مسار تفعيل الجهوية

شهدت مسيرة الأداء التنموي للجهات منافسة من قبل مؤسسات تؤدي أدواراً مشابهة لتلك التي تقوم بها الجهات (الفقرة الأولى)، كما أن عدم وجود آليات لتدبير العلاقة مع الدولة قد شكل عائقين أمام مسار تفعيل التنمية الجهوية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: منافسة الجهات في التنمية:

أول المؤسسات المنافسة للجهات هي وكالات التنمية الجهوية والتي تحكمت في إنشائها نفس الأهداف، التي جعلت من المجالس الجهوية رائدة وذات صدارة اقتصادية. بل كان الرهان عليها، للقضاء على الفوارق الجهوية وجلب الاستثمار (أولاً) ثم إن غلبة الطابع اللامتكيز على هذا الأخير، جعل دور المجالس الجهوية متأخراً وثانوياً في هذه المرحلة (ثانياً).

أولاً: التنافس مع وكالات التنمية الجهوية

يستشف من مقتضيات القانون الجديد حول الجهوية المتقدمة، أن إعطاء صلاحيات واسعة النطاق للجهات. وذلك بجعلها رائداً فاعلاً في مجال التنمية الاقتصادية داخل ترابها، كان الهاجس الرئيس للمشرع. فقد دعا إلى تنفيذ برامج التنمية في إطار تعاقدية من خلال جهاز فعال بعيداً عن سلبات التحديات السياسية والتداخل بين ما هو استراتيجي وتقرير من جهة وما هو عملي وتنفيذي من جهة أخرى. هذا الفصل وتحديد المسؤوليات يهدفان لجعل الجهة في منأى من بطء الإدارة تقنياً وإدارياً. وخصوصاً فيما يتعلق بالمشروع الاستثمارية الكبيرة وكذا، لتسهيل اعتماد خبراء متخصصين بفضل آلية التعاقد مع الالتزام بمنطق الربحية.

إن إحداث الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع للجهات يستمد جوهره من أحكام القانون التنظيمي رقم 111-14 المتعلق بالجهات، وخصوصاً المواد 128 وما يليها. فالوكالة مسؤولة، منذ إنشائها، عن توفير جميع أشكال المساعدة القانونية والهندسة الفنية والمالية بناء على طلب المجلس، بالإضافة إلى تنفيذ المشاريع والبرامج التي اعتمدها هذا الأخير. يهدف إحداث الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع للجهات المغرب، تحت سلطة المجلس الجهوي، إلى إيجاد هيئة تنفيذية ذات خبرة متقدمة في مجالات اختصاص الجهة، سواء في مجال التخطيط، أو الانعاش الاقتصادي والاجتماعي، أو التسويق الترابي، أو تقوية القدرات التسييرية، أو التنفيذ المباشر للمشاريع الهيكلية أو المشورة الفنية والقانونية¹.

على هذا الأساس، تم إحداث الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع لكل جهة من الجهات وتركزت مشاريع الجهات في هذه المرحلة على مشاريع البنية التحتية وبناء المدارس وإصلاحها، ودعم مشاريع خاصة: (مثلاً النجاعة

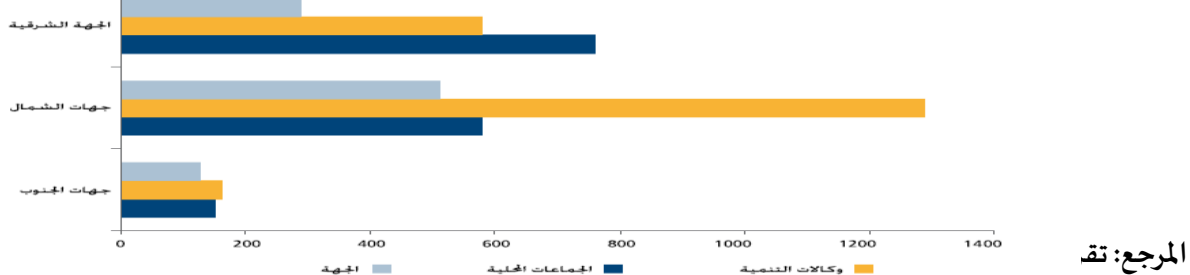
¹ <http://www.region-fes-meknes.ma/> - الإدارة الجهوية/الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع/.

الطاقة بجهة الرباط سلا القنيطرة، فاس مكناس بقرار مجلس الجهة رقم 15-2016 بتاريخ 7 مارس 2016)، أضف إلى ذلك، أن إشكالات متابعة وتتبع هذه الوكالات للمشاريع التي تسهر عليها، قد عرف نوعا من الضعف أثر على جودة الخدمات التي تقدمها الجهات وتجعل منها فاعلا تنمويا حقيقيا ذات أثر اجتماعي أو اقتصادي مهم.

فما تنجزه الوكالات الجهوية للتنمية الثلاث، يقترب كثيرا من اختصاصات المجالس الجهوية بله المجالس الترابية الأخرى جميعها، من مشاريع هيكليّة (كالطرق والتهيئات الحضرية، دعم الجمعيات، تدعيم للبنية التحتية للأحياء السكنية الهامشية والمساهمة في إعادة تأهيل المدن، دعم برامج التعاون، دعم الأنشطة المدرة للدخل، تهيئة وبناء المعدات الجماعية، دعم التسويق المجالي، محاربة السكن غير اللائق، وعموما، يهدف تدخل وكالات التنمية إلى تشجيع بروز أقطاب تنموية مستدامة من خلال وضع البنيات التحتية اللازمة لتثمين المؤهلات المتوفرة في المناطق المعنية وذلك لفائدة ساكنة تلك المناطق، بغية الحد من عدم التوازن بين الجهات ومحاربة مظاهر التهميش الاجتماعي، وتفاوت التنمية الحضرية وأثرها السلبي على القدرة التنافسية لغالبية مدن المغرب. ومن ثم، يكون الهدف هو تشجيع خلق توازن إقليمي حسب الإمكانيات والثروات الجهوية والتضامن المحلي¹.

رسم بياني رقم 01: يبين استثمارات وكالات التنمية مقارنة باستثمارات الجماعات المحلية 2008 (بملايين الدراهم).

رسم بياني 6.2.3: استثمارات وكالات التنمية مقارنة باستثمارات الجماعات المحلية 2008 (بملايين الدراهم)



أما عن أسباب استمرار العمل بوكالات الانعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية لجهات الشمال والشرق والجنوب مع الشروع في تنزيل ورش الجهوية، الذي نص على إحداث وكالات مشابهة تعنى بإنجاز مشاريع المجالس جهوية وتنفيذها. وأن وكالات تنمية الجهات الثلاثة، تهتم بتنفيذ مشاريع تنموية من تمويل خزينة الدولة، بينما الوكالات الجهوية المحدثة بمقتضى قوانين الجهوية الموسعة، مكلفة بمشاريع تمويلها الجهات. حيث أكد الوزير المنتدب المكلف بالداخلية في تصريح له جاء فيه: "بالنسبة لوكالة الشرق، يمكن لوزير المالية، أن يؤشر على قرار إغلاقها في الوقت الحالي، لأنها وكالة لا تتوفر على برامج مشاريع كبيرة، عكس وكالتي الجنوب والشمال اللتان تتوفران على برامج ومشاريع تنموية تستمر لسبعة سنوات، وهو ما يمنح لهاتين الوكالتين حق الاستمرارية في العمل إلى حين نهاية المشاريع المبرمجة"²، غير أن تصريح الوزير المنتدب

¹ - تقرير المنشآت العامة والمؤسسات العمومية، بمناسبة تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2013، ص. 34-37 منشور على موقع وزارة المالية https://www.finances.gov.ma/Publication/db/2012/6886_depp_ar.pdf.

² - حميد السموني، 'نور الدين بوطيب يشرح أسباب استمرار العمل بوكالات الانعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، الصحراء المغربية،' الجمعة 11 غشت 2020. <https://assahraa.ma/web/2020/150793>.

- وضع الوزير المنتدب لدى وزير الداخلية، في تصريح له، الثلاثاء، أن النقاش حول مستقبل وكالات الانعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهات الثلاثة انطلق

هذا، لم يدم طويلا حتى قدم وزير المالية وإصلاح الإدارة في نفس السنة (2020) عرضا أمام لجنة المالية بمجلس النواب، يتضمن رؤية لإصلاح القطاع ويتضمن من بين نقاطه اتخاذ تدابير على المستوى القانوني والتنظيمي من أجل حذف المؤسسات والمقاولات العمومية، التي استوفت شروط وجودها أولم يعد وجودها يقدم الفعالية اللازمة¹.

ثانيا: أولوية الاستثمار العمومي الجهوي اللامركزي:

في السنين الأخيرة، عرف الاستثمار العمومي الجهوي تطورا متصاعدا، يبقى الاستثمار الجهوي اللامركزي أمامه ضعيفا ولا يرقى إلى المستوى المطلوب مع استحضار جملة الاختصاصات التي حازتها مجالس الجهات بخصوص الاستثمار². بل، إن الاستثمار اللامركزي يدخل ويعتبر جزء من الاستثمار العمومي. وهذا، إن كان يعتبر مؤشرا إيجابيا من جهة، إلا أن الطابع اللامركزي الديمقراطي يغيب عنه أحيانا فضلا عن التفاوت بين الجهات، فيما يخص الاستثمارات العمومية وهي عراقيل تبقى حاضرة أمام التطور المتصاعد واليجابي للجهوية المتقدمة ذات الطابع اللامركزي.

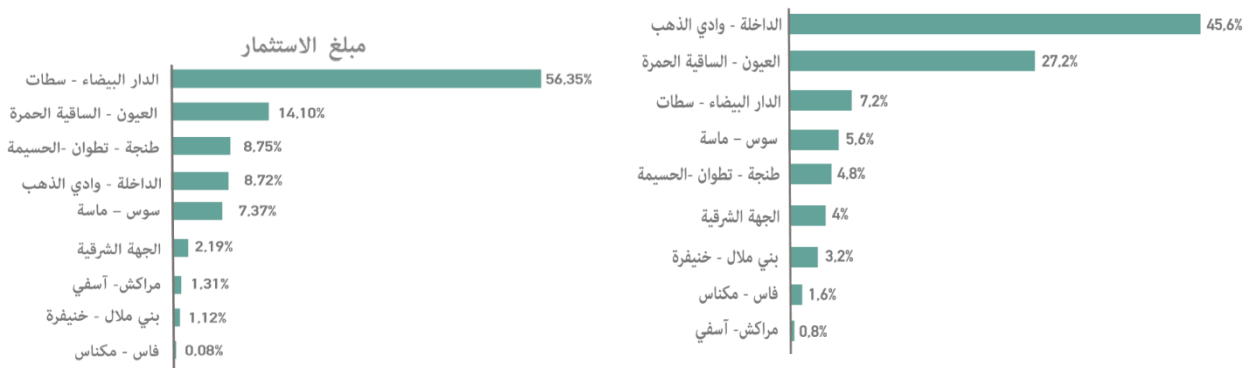
في هذا الصدد، تقدم منشورات ووثائق وزارة المالية والاقتصاد وإصلاح الإدارة بالمغرب رؤية لحجم الاستثمار العمومي بالجهات، حيث لا زال هناك تباين كبير بين الجهات فيما يخص توزيع الاستثمارات العمومية بين الجهات؛ إذ في سياق تنزيل المقاربة الجديدة لتدبير الاستثمارات العمومية، كخيار استراتيجي وإرادي للدولة، بذلت الحكومات المتعاقبة مجهودات مهمة في هذا المجال. وذلك من خلال التعبئة لموارد الدولة والتحكم في نمط عيش الإدارة. فقد ارتفعت المبالغ الإجمالية للاستثمارات العمومية (أخذا بعين الاعتبار جميع مكونات ميزانية الدولة: الميزانية العامة وميزانيات المؤسسات والمقاولات العمومية والجماعات الترابية) خلال السنوات الأخيرة، ف سنة 2019، سجلت زيادة قدرها 16,56%. إلى 195 مليار درهم، خلال الفترة الممتدة ما بين 2011 و 2019. موازاة مع هذا المجهود الميزانياتي، أولت الحكومة أهمية خاصة لتسريع وتيرة إنجاز الاستثمارات العمومية، مع الحرص على ضمان توزيع جهوي يتوخى تحقيق تنمية مندمجة ومتوازنة لمختلف جهات المملكة. فعلى سبيل المثال، عرف معدل تنفيذ اعتمادات الاستثمار برسم الميزانية العامة تطورا مطردا خلال الفترة الممتدة بين سنتي 2013 و 2017، حيث انتقل من 62,43% إلى 78,99% أي بارتفاع يقارب 17 نقطة. وقد تم تامين هذا المنحى الإيجابي بعد دخول مقتضيات القانون التنظيمي الجديد لقانون المالية حيز التنفيذ، خاصة، تلك المتعلقة بتحسين مستوى نجاعة التدبير العمومي، ولاسيما مقارنة نجاعة الأداء وتحديد سقف الاعتمادات المرحلة في حدود 30% من اعتمادات الأداء المفتوحة بميزانية الاستثمار. وبفضل هذه التدابير، سجل معدل ترحيل الاعتمادات تحسنا ملحوظا، حيث انتقل من 84% سنة 2013) مع الأخذ بعين الاعتبار تجميد 15 مليار درهم متوسط انخفاض سنوي قدره 19%)، أما بخصوص استثمارات

¹ - محمد بنشعبون، وزير المالية والاقتصاد، عرض أمام لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب، الثلاثاء 11 غشت 2020.

² - تظل الدولة الفاعل الرئيسي في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهات. وما فتئ دورها يتزايد ارتباطا بالدينامية الحالية التي تعرفها الاستثمارات العمومية. فبالنسبة لسنة 2009، بلغت استثمارات الدولة، بما في ذلك المقاولات والمؤسسات العمومية، ما يناهز 130 ملي ار دره م، أي ما يفوق 12 ضعف قيمة استثمارات الجماعات الترابية بمختلف أصنافها، ليصل حجم الاستثمارات العمومية برسم سنة 2015 إلى 189 مليار درهم، مقابل 186,64 مليار درهم خلال سنة 2014، أي بزيادة تقارب 60 مليار درهم في مدة تقارب العقد من الزمن. (المراجع أعلاه، ص.10).

المؤسسات والمقاولات العمومية. فقد، سجلت إصدارات ناهزت 286,61 مليار درهم خلال سنة 2017. وهو ما يعادل نسبة إنجاز في حدود 60 %. إلى ذلك، سجلت نسبة إنجاز ميزانيات الاستثمار بالنسبة للجماعات الترابية 97 % سنة 2017. بفضل استثمارات ناهزت 55,15 مليار درهم، مقابل 91 % سنة 2013 واستثمارات في حدود 97,10 مليار درهم، أي بزيادة تفوق 6 نقاط¹.

كما يبرز هذا التوزيع أيضا، إعادة التوازن في توزيع حصص استثمار الجهات، حيث ستشهد كل من جهة الدار-البيضاء-سطات وجهة الرباط-سلا-القنيطرة، وجهة مراكش-أسفي، وجهة سوس-ماسة وجهة درعة-تافيلالت ارتفاعا في حصة كل منها، لتنتقل على التوالي من 27 في المائة و 22 في المائة و 9 في المائة و 3 في المائة و 1 في المائة سنة 2016 إلى 28 في المائة و 23 في المائة و 10 في المائة و 5 في المائة و 3 في المائة سنة 2018. رسم بياني رقم 02: يبين توزيع الاستثمارات العمومية الجهوية ومبالغها خلال الأسس الأول من سنة 2019.



المراجع: مجلة قانون مالية 2020.

<https://participer.ma/wp-content/uploads/2020/09/almaliya-plfr2020-ar.pdf>

تساهم خمس جهات بنسبة 60% من الناتج الداخلي الخام وهي جهة بني ملال-خنيفرة (6,3) وفاس-مكناس (3,6) والدار البيضاء-سطات (3,1) والشرق (8) وكلميم-وادي نون (8) حققت الدار البيضاء-سطات أهم نسبة على متوسط المساهمة في الناتج الداخلي الخام الوطني خلال الفترة 2016-2017 بنسبة 76,6 في المائة متبوعة بجهة الرباط-سلا - القنيطرة بنسبة 06 في المائة ومراكش-أسفي بنسبة 00,6 بالمائة ثم فاس - مكناس بنسبة 01,0 بالمائة، وتستحوذ هذه الجهات الأربعة على 63,6 في المائة من الناتج الداخلي الخام من خلال هذه المعطيات، يلاحظ أن الجهات الأكثر استفادة من الثروة المنتجة، هي الجهات الأقل انتاجا للثروة. إذ، أن دخل الفرد السنوي بجهة الساقية الحمراء واد الذهب يصل إلى 31127 درهم بينما حصة الفرد في جهة فاس-مكناس تصل فقط 02480 درهم².

¹ - مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية، عدد خاص بقانون المالية 2019، السنة 2019، ص.101.

² - عزيز بنصباحو، قانون المالية 9102، قراءة في مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار، المركز المغربي للأبحاث وتحليل السياسات، منشور على موقع المركز <https://www.cemrap.org/> دراسات-تقارير-قراءة-في-مذكرة-حول-التوزيع-الجهوي-للاستثمار-108 تاريخ التصفح 25 غشت 2020 الساعة 2 صباحا.

إن عدم وضوح نسبة مساهمة الجماعات الترابية عموما والجهات خصوصا في الاستثمار العمومي، واعتباره جزء لا يتجزأ منه، يوحي بأن الجماعات الترابية ومعها الجهات مؤسسات عمومية تابعة للدولة، وهذا صحيح بهذا المعنى. لكن، هي مؤسسات منتخبة لامركزية، يفترض أن تكون لها الأولوية في التنمية والمشاريع والاستثمار وغير ذلك مما يحقق التنمية الشاملة والمندمجة.

الفقرة الثانية: تدبير العلاقة بين الحكومة والجهات

إن الارتدادات التي عرفتها الإصلاحات الأخيرة بخصوص الجماعات الترابية والجهوية، أبرزت مدى هشاشة العلاقة بين الحكومة وشركائها الترابيين. سواء كان ذلك بسبب إدراك ضعيف بالسياسات العامة أو نقص تقييم أثناء وضع مشاريع القوانين أو ضعف التواصل والعلاقات بين الحكومة والمنتخبين الترابيين.

وإذا كانت الإصلاحات الأخيرة، قد كشفت عن أزمة الحوار بين الحكومة والجماعات الترابية عموما والجهات خصوصا، فمن الضروري فهم أصولها. في هذا الصدد، ينبغي التمييز بين مستويين من الحوار: المستوى المنظم على المستوى الوطني، بين الحكومة والإدارة المركزية مع الجمعيات الممثلة للمنتخبين. وهي على وجه الخصوص الجمعية المغربية لرؤساء المجالس الجماعية - AMPCC، الجمعية المغربية لرؤساء مجالس العمالات والأقاليم وجمعية الجهات بالمغرب والتي يرأسها السيد امحمد العنصر. والمستوى الثاني على المستوى الترابي الجهوي والإقليمي والمحلي.

نحلل طبيعة المخاطب لدى الجهات بالمغرب في نقطة أولى، ثم نرصد في نقطة ثانية أهم توصيات المناظرة الأولى للجهوية المقامة بمدينة أكادير.

أولا: طبيعة المخاطب الأساسي للجهات بالمغرب.

وجدت المجالس الجهوية بالمغرب صعوبة في التواصل السياسي مع الحكومة وحتى على المستوى الجهوي. فكانت وزارة الداخلية باعتبارها الوزارة التي بقيت تاريخيا وعمليا، لا نقول ذات وصاية؛ لكن كانت هي المراقبة والممولة والمواكبة للجماعات الترابية وعلى المجالس الجهوية أيضا وكانت المحاور في نفس الوقت. بعد أن فشل طلب أحداث وزارة منتدبة مكلفة بالجماعات الترابية أو بالأحرى بالتنمية المجالية¹.

وهكذا يمكن القول، بأن وزارة الداخلية بالمغرب شكلت محاورا باسم الحكومة وأيضا، ومن جانب الجهات جمعية أو "نادي الجهات" إن صح القول². لقد كانت جمعية الجهات حاضرة في كل النقاشات التي نظمتها وزارة الداخلية أو المناظرات أو الندوات وغيرها. يمكن التدليل على حضور جمعية الجهات في الحوار غير المأسس مع وزارة الداخلية بمناسبتين اثنتين: الأولى، بمناسبة الاجتماع للتوصل إلى نموذج موحد لهيكل برنامج التنمية الجهوية والمقتضيات الأساسية لعقود البرامج المبرمة بين المجالس الجهوية والدولة المنصوص عليها في المادة 83 من القانون التنظيمي للجهات. لهذا الغرض، تمت دعوة المشاركين إلى إغناء النقاش من أجل التوصل إلى نموذج متفق عليه من جهته. هذا اللقاء المنظم وفق مقاربة تشاركية وتشاورية

¹ - أنظر مقال محمد بلقاسم "البيروقراطية والولاءات" تدفع إلى مطالبة بإنشاء "وزارة للجماعات"، بتاريخ الثلاثاء 25 أكتوبر 2016 - 13:00 إلى موقع هسبريس،

<https://www.hespress.com/البيروقراطية-والولاءات-تدفع-إلى-مط-320192.html>

² - ذلك أن جمعية الجهات بالمغرب من المفروض فيها تمثيل جميع المنتخبين الجهويين وليس فقط تمثيل رؤساء المجالس. حيث العكس هو ما هو حاصل. للإشارة، فإن عدد

المنتخبين الجهويين هو 678 منتخبا جهويا حسب نتائج اقتراع.

بين الجمعية والمديرية العامة للجماعات المحلية لمواكبة الجهات في تنزيل الجهوية المتقدمة، خاصة بعد مرور سنتين على بدء التنزيل الفعلي لهذا الورش، مكن حسب المشاركين من الوقوف على مجموعة من الاكراهات الواجب تجاوزها من طرف مختلف الفاعلين¹.

المناسبة الثانية، هي مناسبة توقيع ميثاق تنزيل الاختصاصات. فما تم الاتفاق عليه بين جمعية الجهات ووزارة الداخلية، مع استحضار ما تم نقاشه في النسختين السابقتين للملتقى البرلماني للجهات من أفكار وتوصيات. قاربت مختلف أبعاد مسلسل الجهوية وكذا انخراط جمعية الجهات بالمغرب من خلال العمل مع كافة الشركاء، هو فتح ورش جديد يتوخى وضع الإطار العام والعملي لمنهجية التعاقد بدل العمل بالاتفاقيات الظرفية والمتعددة الأطراف التي تكون مرتبطة بكل مشروع على حدة. وأنه قد تم انجاز دراسة لتوضيح وتدقيق مضمون كل اختصاص من اختصاصات الجهات في إطار منهجية تشاركية ومشاورات موسعة بين الجهات والقطاعات الوزارية المعنية بغية تحقيق التوافق على قراءات موحدة لهذه الاختصاصات وتجسيد الرغبة في تسريع وتيرة تنزيل الجهوية المتقدمة. ووفق نتائج ست فرق عمل، اشغلت على تحضير وثيقتين تتمثلان في: مشروع ميثاق تفعيل الاختصاصات الذاتية والمشاركة للجهات²، الذي دقق فيما مجموعه أربعة وأربعين اختصاصا ويحدد التزامات الجهات والقطاعات الوزارية. وتقرير تركيبي يبرز أهم الخلاصات حول الآليات وشروط تفعيل الميداني لتلك الاختصاصات³. إلا أن ما تم إعداده، هو إطار توجيهي للتعاقد عوض ميثاق خلاصته التزامات المصالح الوزارية والجهات لوضع خارطة طريق لإعمال النقل الفعلي للاختصاصات بتحديد جميع النصوص القانونية والمراسيم التنفيذية حتى لا يكون هناك تداخل بين صلاحيات الوزارات وبين اختصاصات الجهات التي تحتاج تدقيقا مع أعمال تجربة في بعض الحالات لنقل الاختصاصات⁴.

أما بالنسبة للاختصاصات المشتركة، فسيتم تحديد إطار توجيهي لممارستها باستحضار مبدأ التفرع في علاقة الدولة بالجماعات الترابية وفيما بينها وبين هذه الأخيرة من جهة، وباستحضار الاختصاص الجوهرية

¹ - اللقاء الخاص بتوحيد محتوى وثيقة برنامج التنمية الجهوية والمقتضيات الأساسية لعقود البرامج المبرمة بين المجالس الجهوية والدولة والذي نظمتها المديرية العامة للجماعات المحلية بجمعية جمعية الجهات بالمغرب، يوم 26 دجنبر 2017 بمقر المديرية بالرباط.

² - أكد السيد الوالي المدير العام للجماعات المحلية، خالد سفير، خلال الاجتماع الخاص بـ «مشروع ميثاق تفعيل ممارسة الجهة لاختصاصاتها»، والذي انعقد بمقر المديرية يوم 16 ماي 2018 بحضور الكتاب العامين ومدراء القطاعات الوزارية المعنية على أن الوقت قد حان لتظافر مختلف الجهود من أجل تسريع وتيرة تنفيذ ورش الجهوية المتقدمة، خاصة بعد استكمال الإطار القانوني الخاص بها. وذلك سيتأتى بداية بتحديد وسائل التعاون والشراكة بين الجهات والقطاعات الوزارية المعنية بهدف تمكين الجهات من ممارسة اختصاصاتها الذاتية والمشاركة بشكل فعال.

- وذكر السيد الوالي المدير العام بالمجالات الستة التي يعنى بها مشروع ميثاق تفعيل ممارسة الجهة لاختصاصاتها وتتجلى في التنمية الاقتصادية، هيئة التراب، التكوين والتشغيل، التنمية القروية، النقل، التنمية الاجتماعية والثقافية، البيئة والتنمية المستدامة.

- مشروع الميثاق والذي سيمكن الجهات من ممارسة صلاحياتها عبارة عن وثيقة تعاقدية تبين التزامات مختلف الفاعلين على المدى القريب (1 يوليو 2018)، على المدى المتوسط (31 دجنبر 2020)، وعلى المدى الطويل (31 دجنبر 2023). ويهدف إلى تحديد سبل التعاون والشراكة بين الأطراف المعنية في إطار التعاقد بين الدولة والجهات من أجل تمكينها من الممارسة الفعلية لاختصاصاتها الذاتية.

- شارك في هذا الاجتماع كذلك السادة العمال المدراء بالمديرية العامة للجماعات المحلية بالإضافة إلى بعض أطر المديرية. <http://www.pncl.gov.ma/News/Alaune/Pages.aspx> اجتماع حول مشروع ميثاق ممارسة صلاحيات الجهة.

³ - مداخلة السيد امحمد العنصر رئيس جمعية الجهات بالجلسة الافتتاحية للمناظرة الأولى للجهوية المتقدمة بالمغرب أيام 20 و 21 دجنبر 2019 وكالة المغرب العربي للأنباء (ومع 2018/12/19).

⁴ - تم توقيع الإطار التوجيهي للاختصاصات بين وزارة الداخلية في شخص المديرية العامة للجماعات وجمعية الجهات الجمعة 20 دجنبر 2019. كما صرح بذلك رئيس مجلس جهة الرباط سلا القنيطرة بالمناظرة الأولى حول الجهوية يوم السبت 21 دجنبر 2019.

للجهات، كما هو محدد في المادة 80 من القانون التنظيمي والمتمثل في "النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها"¹.

ثانيا: المناظرة الوطنية حول الجهوية المتقدمة بأكادير

اللافت للنظر بخصوص الحوار بين الدولة والجهات أنه، لم يبدأ مبكرا ولم تتم مأسسته بداية تنفيذ الجهوية المتقدمة، واحتاجت معه الأطراف جميعها مزيدا من تعميق النقاش والحوار، وفتح حوار موسع بخصوص قضايا الجهوية. فجاءت المناظرة الأولى للجهوية المتقدمة التي أقيمت بمدينة أكادير على مدار يومين كاملين بتاريخ 20 دجنبر 2019، بمشاركة 1400 مشارك، وبمبادرة من وزارة الداخلية ومجالس الجهات بالمغرب. انكب الجميع خلالها على تشخيص الحصيلة الاجمالية لتنزيل الجهوية المتقدمة وتحديد المداخل وتحديد المداخل الأساسية لتحقيق نقلة نوعية في مسلسل تنزيل هذا المشروع الرائد، وكذا التنزيل الأمثل للميثاق الوطني للامركزية الإداري، بالإضافة إلى تسليط الضوء على الإنجازات والتحديات، وتبادل الممارسات الجيدة والتجارب المبتكرة².

لقد سبقت المناظرة الأولى حول الجهوية المتقدمة بأكادير ملتقيات عدة كانت من تنظيم مجلس المستشارين، جعل أرضية عمله تنطلق من توصية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بجعل الجهات ضامنة للاتقائية السياسات العمومية، فبالإضافة إلى الدور التشريعي الذي لعبه البرلمان بغرفتيه في إخراج القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، تميز مجلس المستشارين بمواكبته للتنزيل العملي لورش الجهوية المتقدمة بنقاش مؤسساتي تجلى في تنظيم "المنتدى البرلماني للجهات" بشكل سنوي، الذي عادة ما تؤطره الرسالة الملكية للمشاركين والمشاركات تتضمن أفكارا توجيهية تهدف إلى تطوير ودعم البناء المؤسساتي الجهوي بالمملكة، كما يتميز هذا المنتدى بمشاركة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والمجلس الوطني لحقوق الانسان وجمعية رؤساء الجهات وجمعية رؤساء مجالس الجماعات، بالإضافة إلى البرلمانيين منتخبي مجالس الجهات، وهو ما جعل مجلس المستشارين يمثل فضاء مؤسساتيا للحوار والنقاش بين مختلف الفاعلين في المسألة الجهوية³، حيث جاءت توصيات الملتقيات الثلاث تباعا كما في الجدول التالي:

جدول رقم 02: يبين برامج وأهم توصيات الملتقيات البرلمانية الثلاث بمجلس المستشارين خلال سنوات 2016-2017-2018.

"تاريخ الملتقى البرلماني للجهات"		برنامج الملتقى	التوصيات
الدورة التأسيسية	06 يونيو 2016	- الجلسة الافتتاحية - التركيز ونقل الاختصاصات من الدولة إلى الجهات	همت التوصيات النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية وأيضا تعزيز الموارد مالية للجهات، الدعوة إلى إحداث محركات جديدة للنمو كأساس لخلق الثروة. مع

¹ - عبد العلي حامي الدين: الجهوية المتقدمة في سياق تطور اللامركزية في المغرب، مركز الدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية، 27 غشت 2020، <https://ceres.org/archives/4174>

² - وكالة المغرب العربي للأنباء، المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة .. وقفة تأمل ونقاش من أجل التنزيل الأمثل لهذا الورش السيادي الكبير، 21 ديسمبر 2019 ، <https://www.mapnews.ma/ar/dossier/المناظرة-الوطنية-الأولى-للجهوية-المتقدمة-وقفة-تأمل-ونقاش-من-أجل-التنزيل-الأمثل-لهذا-الورش> ، تاريخ النصف 25 شتنبر 2021 الساعة 00:15

³ - عبد العالي حامي الدين، ا الجهوية المتقدمة في سياق تطور اللامركزية في المغرب، مركز الدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية، 27 غشت 2020، <https://ceres.org/archives/4174>

تبنى رؤية واضحة ومعقنة لحماية البيئة، وأخيرا ضرورة تدعيم الديمقراطية التشاركية	- تعزيز الموارد مالية للجهات، - الجهوية المتقدمة ومتطلبات التنمية المستدامة، - الديمقراطية التشاركية: رافعة لإنجاح ورش الجهوية المتقدمة - جلسة ختامية: المصادقة على التقرير التركيبي وعلى موضوعات الدورات المقبلة للملتقى؛		
- التعجيل بإحداث الهياكل الإدارية وتدبير الموارد البشرية الجهوية، - إيجاد مسطرة التصديق التقني والمالي على برنامج التنمية الجهوية، - بخصوص تمويل الجهوية تمت الدعوة لتحديد الاختصاصات حتى تتمكن الجهات من معرفة القضايا المسؤولة قانونا على تمويلها.	- الهياكل الإدارية وتدبير الموارد البشرية الجهوية، - برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب: أسس التنمية الجهوية، - تعزيز الموارد مالية للجهات - الجلسة الختامية: المصادقة على التقرير التركيبي والوثيقة الختامية وعلى موضوعات الدورات المقبلة للملتقى؛	16 نوفمبر 2017	الدورة الثانية
- مواصلة الحوار - تدقيق الاختصاصات وعقولة التعاقد - الإسراع بتفعيل مبادئ ومقتضيات اللاتمرکز الإداري، - تحسين الحكامة، - ثمين ودعم الهيئات الاستشارية:	- الاختصاصات الجهوية: الإمكانيات المتاحة أو أكراهات الممارسة - متطلبات الحكامة الجهوية؛ - الديمقراطية التشاركية ورهانات تفعيل الهيئات الاستشارية الجهوية	19 دجنبر 2018	الدورة الثالثة

المرجع: محفظة الملتقى البرلماني للجهات - بالموقع الإلكتروني لمجلس المستشارين:

<http://www.chambreconseillers.ma/ar/محفظة-الملتقى-البرلماني-للجهات>

لقد قدمت المناظرة الأولى حول الجهوية المتقدمة إثني عشرة توصية، بعد تجميع خلاصات الحوارات داخل الورشات المتخصصة في تقرير تركيبي. فمن أهم التوصيات التي جاءت بها المناظرة المناظرة تلك المتعلقة بتعزيز آليات التخطيط الترابي في تناسق مع السياسات العامة للدولة في مجال إعداد التراب، والعمل على التفاعلية وتناسق برامج التنمية الجهوية فيما بينها ومع المخططات القطاعية، ثم تبني العدالة المجالية كأولوية في السياسات العمومية والترابية من أجل تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية. مع دعوة الجهات إلى الانخراط في التنزيل الفعلي للمبادئ والأهداف التي حملتها المنظومة الجديدة للتدبير الميزانياتي والمالي باعتماد البرمجة متعددة السنوات التي تستحضر شروط الفعالية والنجاعة والجودة وحث الدولة على مواصلة مبادراتها لدعم قدرات الجهات في مجال الحكامة والتدبير المالي، والعمل على تنويع مصادر تمويل

الجهات عبر حلول مبتكرة من أجل تمويل برامجها الاستثمارية. كذلك أوصت المناظرة بإبرام عقود برامج بين الدولة والجماعات الترابية حول الاختصاصات المنقولة التي ينبغي أن تهم مجالات وخدمات تهم مباشرة المواطنين وتؤدي إلى تحسين مستوى عيشهم حتى يتم ضمان مشاركة الجميع في برامج التنمية الجهوية وتعبئة الموارد الكافية لتنفيذها مع ضمان انخراط المصالح المركزية للقطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية في تنزيل ميثاق عدم التركيز من خلال إعطاء المزيد من الصلاحيات وتحويل الموارد الكافية للمصالح الخارجية قصد تمكينها من القيام بالمهام الموكولة إليها بشكل فعال وناجع مع التأكيد على فتح الورش المتعلق بالملاءمة التشريعية والتنظيمية للاختصاصات المخولة لمختلف القطاعات الوزارية ذات الصلة باختصاصات الجهة المتعلقة بنفس الميادين. كما تم دعم قدرات الجماعات الترابية حول آليات الديمقراطية التشاركية والإعلام والتواصل مع المواطنين والمجتمع المدني، تعزيز انفتاح الجهة على المواطن والمجتمع المدني لتمكينه من المساهمة بصفة عامة في التنمية الجهوية الدامجة. وأشارت التوصيات أيضا إلى الرفع من القدرات الإدارية لإدارة الجهة عبر تمكينها من استقطاب كفاءات عالية تهم اختصاصات الجهة، وتعزيز جاذبية إدارة الجهة عبر اعتماد نظام أساسي خاص بموظفي الجماعات الترابية يأخذ بعين الاعتبار خصوصيتها وطبيعة المهام الموكولة إليها وإرساء آليات الحكامة وتفعيل آليات التنسيق والتواصل بين إدارة الجهة وكافة المتدخلين.

يمكن القول عند نهاية هذا المقال، أن الصعوبات والمعوقات التي تقف حائلا أمام نهضة تنمية جهوية تكثر أسبابها. لكن لا شك أن السياق والإطار السياسي والقانوني للجهوية المتقدمة قد تطور عن سابقه. لكن مازالت بعض الإشارات السلبية والمعوقات السابقة تلاحق التجربة الحالية، وتقف حائلا أما انطلاقها المأمولة باتجاه جعل الجهات محركات حقيقية للتنمية المتوازنة والمتضامنة، المندمجة والشاملة.

المراجع باللغة العربية:

1- الكتب:

- كريم لحرش، الحكامة المحلية بالمغرب، مطبعة طوب بريس، الطبعة الأولى، الرباط، 2009.

2 - الرسائل الجامعية

- على الورضي، مستقبل السياسة الجهوية بالمغرب، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس، السنة الجامعية 2014-2015.

3-القوانين:

- القانون التنظيمي للجهات 14-11 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1,15,83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015).

4-المقالات:

-حسن الحارس، "حينما تكون المعارضة مسؤولة؟"، موقع حزب العدالة والتنمية الإلكتروني، السبت 7 مارس 2020، تاريخ التصفح 23 شتنبر 2021، الساعة 23.00.

-مولود اسباعي، بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 147-يوليوز وغشت 2019 من الصفحة 271 إلى 296، 'مكانة المعارضة في ظل دستور 2011: أدوار جديدة وضمائم المشاركة في العمل البرلماني

- محمد ايت حساين من تنغير، أغلبية مجلس جهة درعة تصوّت ضد ميزانية 2020، السبت 23 نونبر 2019 -17:20 <https://www.hespress.com/regions/451173.html> تاريخ التصفح 31 يوليوز 2020، الساعة 2:25.

- عبد العالي حامي الدين، ا الجهوية المتقدمة في سياق تطور اللامركزية في المغرب، مركز الدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية، 27 غشت 2020. <https://cerss.org/archives/4174>.

- رشيد الباعقيلي، مجلس جهة الداخلة وادي الذهب يتمكن من انتخاب لجانه الدائمة، الخميس 9 يونيو 2016، 20:47، <https://www.pjd.ma/> حزب 20% العدالة 20% والتنمية/مجلس-جهة الداخلة-وادي-الذهب-يتمكن-من-انتخاب-لجانه-الدائمة ، تاريخ التصفح 02 غشت 2020، 20:47.

- حميد السموني، 'نور الدين بوطيب يشرح أسباب استمرار العمل بوكالات الانعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، الصحراء المغربية، الجمعة 11 غشت 2020. <https://assahraa.ma/web/2020/150793>.

- عزيز بنصباحو، قانون المالية 9102، قراءة في مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار، المركز المغربي للأبحاث وتحليل السياسات، منشور على موقع المركز <https://www.cemrap.org/> دراسات وتقارير-قراءة-في-مذكرة-حول-التوزيع-الجهوي-للاستثمار-108 تاريخ التصفح 25 غشت 2020 الساعة 2 صباحا.

- عبد اللطيف برحو: هل تفشل وزارة الداخلية الجهوية المتقدمة <https://www.maghress.com/akhbarona/9561> ، تاريخ التصفح 15 غشت 2020 الساعة 10 صباحا

- أحمد اليوبي، الشوباني يحل ضيفا على شرطة جرائم الأموال، جريدة الأخبار، العدد 2350، الأربعاء 29 يوليوز 2020،
- عبد اللطيف برحو، هل تفشل وزارة الداخلية مشروع الجهوية المتقدمة؟، موقع حزب العدالة والتنمية، <https://www.pjd.ma/> حزب 20% العدالة 20% والتنمية/عبد-اللطيف-برحو-هل-تفشل-وزارة-الداخلية-مشروع-الجهوية-بالمغرب؟ تاريخ التصفح 24 يناير 2021، الساعة 23:00.

- عبد النبي أبو العرب، الحكامة المالية للمدينة المغربية، موقع جريدة هسبريس الالكترونية، الأحد 13 دجنبر 2015 -16:54، <https://www.hespress.com/hkama-maliya-limadina-magribiya-259785.html>

5-المجلات:

- المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية

- مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية، عدد خاص بقانون المالية 2019، السنة 2019، ص.101.

6-التقارير:

- اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الثاني، "تقارير موضوعاتية"، http://www.regionalisationavancee.ma/PDF/Rapport/Ar/L2_Rapports_thematiques_ar.pdf

- تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية الكتاب الثالث، الجهوية المتقدمة في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، http://www.regionalisationavancee.ma/PDF/Rapport/Ar/L3_Dev_Eco_So_ar.pdf

- محفظة الملتقى البرلماني للجهات، بالموقع الالكتروني لمجلس المستشارين: <http://www.chambreconseillers.ma/ar> محفظة-الملتقى-البرلماني-للجهات

- تقرير المنشآت العامة والمؤسسات العمومية، بمناسبة تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2013، ص. 34 - 37 منشور على موقع وزارة المالية https://www.finances.gov.ma/Publication/db/2012/6886_depp_ar.pdf

- وكالة المغرب العربي للأنباء، المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة .. وقفة تأمل ونقاش من أجل التنزيل الأمثل لهذا الورش السيادي الكبير، 21 ديسمبر 2019 ، <https://www.mapnews.ma/ar/dossier> المناظرة-الوطنية-الأولى-للجهوية-المتقدمة-وقفة-تأمل-ونقاش-من-أجل-التنزيل-الأمثل-لهذا-الورش ، تاريخ التصفح 25 شتنبر 2021 الساعة 00:15.

- محمد بنشعبون، وزير المالية والاقتصاد، عرض أمام لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب، الثلاثاء 11 غشت 2020.
- مداخلة السيد رشيد المرابط، بالورشة الثانية للمناظرة الوطنية حول الجهوية المتقدمة، <https://www.youtube.com/watch?v=obMnxlK3AsU>

- مداخلة السيد امحمد العنصر رئيس جمعية الجهات بالجلسة الافتتاحية للمناظرة الأولى للجهوية المتقدمة بالمغرب أيام 20 و 21 دجنبر 2019 وكالة المغرب العربي للأنباء (ومع 19/12/2018)، <https://www.csmd.ma/documents> التقرير العام.pdf المذكرات-الموضوعاتية-الرهانات-والمشاريع.pdf

- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الحكامة الترابية رافعة للتنمية المنصفة والمستدامة، إحالة ذاتية رقم 2019/42، الجريدة الرسمية عدد ko6880، بتاريخ 13 رمضان 1441 (7 ماي 2020). <http://www.cese.ma/media/2020/10/hkama-terabiyia-rafaa-tennima-mnshfa-mstama.pdf>.
7- أحكام قضائية:

- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، رقم 4529 بتاريخ 22 / 10 / 201/ ملف عدد 2015/384/7107، منشور بموقع العلوم القانونية، <https://www.marocdroit.com/mchkm-adr-ib-ralb-4529-22-10-2015-384-7107>، تاريخ التصفح 29 يناير 2021، الساعة 02:30 صباحا

8- مواقع الاليكترونية:

- موقع حزب الأصالة والمعاصرة <https://www.pam.ma>
- موقع حزب العدالة والتنمية الالكتروني <https://www.pjd.ma>
- موقع جريدة هسبريس الالكترونية <https://www.hespress.com>
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي <http://www.cese.ma>
- موقع وزارة الاقتصاد والمالية <https://www.finances.gov.ma>

9- مداخلات تلفزيونية

- سعيد خيرون، مداخلات على القناة الأولى خلال برنامج قضايا وآراء حول الهوية المتقدمة بتاريخ 22 يناير 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=4d588G0fYrk>

المراجع باللغة الفرنسية:

1- Ouvrages :

-Tarik ZAIR, Région et Régionalisation Avancée au Maroc : Aspects Organisationnels et modes de l'action, édition et impression Bouregreg, Rabat, 2018,

2- Thèses :

- Benjamin Meunier, Les règles relatives aux transferts de compétences entre collectivités publiques, Thèse dirigée par Monsieur le Professeur Claude DEVES, Université D'auvergne – Clermont Ferrand I U.F.R De Droit, Hal Id : tel-00688446 <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00688446> Submitted on 17 Apr 2012, pp ; 29 ; publié sur site <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00688446/document> ,

3- Articles :

- Patrick Roger, Le nouveau visage des conseillers régionaux, Une enquête dresse le profil des élus des régions et met en lumière un fort renouvellement, journal Le Monde, Publié le 27 septembre 2016 à 17h26 - Mis à jour le 29 septembre 2016 à 14h19, consulté le 03 mai 2022 ; https://www.lemonde.fr/politique/article/2016/09/27/le-nouveau-visage-des-conseillers-regionaux_5004375_823448.html

- Remy Le Saout, L'intercommunalité, Un pouvoir inachevé, Revue française de science politique Année 50^e année, n°3,2000, pp. 439-461, DOI : <https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395482> www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2000_num_50_3_395482

-Rapports:4

- OCDE, Le rôle des élus au sein des communes du Maroc : vers une gouvernance locale plus proche des citoyens, rapport publié sur <https://www.oecd.org/mena/governance/le-role-des-elus-au-sein-des-communes-du-maroc.pdf> , consulté 3 mai 2022, 01 :30 ;

الاقتصاد الموازي وإشكالية التهرب الضريبي بالمغرب

ذ سعيد بوفريوى

أستاذ القانون العام بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بقلعة السراغنة

ملخص:

تعتبر ظاهرة الاقتصاد الموازي من الظاهر التي تفشت في اقتصاديات الدول في الأونة الأخيرة بنسب كبيرة نتيجة تظافر مجموعة من العوامل ترتبط أساسا بضعف الأنظمة الضريبية بسبب الفراغات القانونية التي تشوب النص الجبائي أو القصور الذي تتخبط فيه أنظمة المراقبة الضريبية في ضبط الأنشطة المالية، مما يتيح للمكلفين أو الخاضعين للضريبة من إيجاد فرص للتهرب والتملص من أداء الضريبي التي هي في الأصل حق مالي للخزينة العامة، الأمر الذي يترتب عنه تقلص الموارد المالية للدولة والاضرار بتوازن النشاط المالي والاقتصادي للدولة.

الكلمات المفتاحية: الاقتصاد الموازي، التهرب الضريبي، الضغط الضريبي، التنمية الاقتصادية

مقدمة

أصبح من غير المشكوك فيه أن هناك علاقة تأثر وتأثير واضحة بين الضريبة عامة وظاهرة التهرب الضريبي بشكل خاص من جهة وظاهرة الاقتصاد الغير مهيكّل أو الموازي أو الغير رسمي أو الأسود أو السري أو التحت أرضي... الخ؛ وما تعدد هذه التسميات وكثرتها إلا تعبيراً عن الطبيعة المعقدة والمتشعبة لهذا النوع من الأنشطة الاقتصادية. وتشكل هاتين الظاهرتين السلبيتين كوابح مهمة لمسألة التنمية الاقتصادية بشكل عام وببلادنا بشكل خاص.

وارتباطا بموضوع هذه الدراسة التي تتمحور حول الاقتصاد الموازي وإشكالية التهرب الضريبي (الاقتصاد الموازي والتهرب الضريبي). يمكننا التساؤل إلى أي حد يمكن للمشرع المغربي اعتمادا على المقاربة القانونية أو التشريعية لوحدها أن تحد أو على الأقل أن تقلص من تأثيراتهما السلبية على النمو الاقتصادي، أم لا بد ورغم أهمية هذه المقاربة أي القانونية إلا أنه لا بد من اعتماد مقاربات أخرى اجتماعية وتحفيزية وتواصلية وأيضا باعتماد الشفافية وإذكاء روح المواطنة الجبائية لدى كافة الملتزمين وبصفة خاصة المشتغلين منهم بالقطاع الغير مهيكّل للتصريح بأنشطتهم ونهج المسالك الشرعية لممارستها في إطار الاقتصاد الرسمي مساهمة منهم في تنمية البلاد.

لمحاولة الإجابة على هذه الإشكالية وما طرحه من تساؤلات في ثنايا هذه المداخلة لا بد من معالجة الفرضيات الآتية:

إن اتساع الأنشطة الاقتصادية الغير المهيكلة يستتبع بالضرورة ركودا وانكماشاً للأنشطة الاقتصادية الرسمية أو المشروعة .

إن ازدياد حجم الضغط الضريبي يدفع بأصحاب المشاريع الصغيرة إلى التوجه إلى الاقتصاد السري تهرباً من أداء الضريبة على أرباحهم وهو ما يحرم خزينة الدولة من موارد جبائية مهمة مما يؤثر سلباً على الاستثمار العمومي وقيام الدولة بأدوارها التنموية الاقتصادية والاجتماعية... الخ.

تماماً كما يقول المثل الفرنسي أن كثرة الضريبة تقتل الضريبة trop d'impôt tue l'impôt أو كما بسطها أيضا وموسعا عبد الرحمان ابن خلدون في مقدمته النفيسة. "كثرة المغرم تقتل المغرم".

إن المقاربة العقابية أو الجزية غير ذات نفع في معالجة هاته الظواهر الغير شرعية على الأقل ليس قبل اتخاذ اجراءات تحفيزية قميّة بإقناع الممارسين للأنشطة الاقتصادية الغير المهيكلة بالولوج إلى الشفافية والوضوح ونهج الاساليب القانونية واحترام التشريعات الجبائية وتلك المتعلقة بأنظمة الحماية الاجتماعية وقوانين الشغل ...

إن ظاهرة الاقتصاد السري أو الموازي ليست خصوصية اقتصادية مغربية بل هي ظاهرة عالمية غير أنها تستفحل بشكل كبير في اقتصاديات الدول السائرة في طريق النمو من ضمنها المغرب طبعاً. وأخيراً لا يمكن الجزم بالقول أن ممارسة الأنشطة الاقتصادية الغير رسمية وفي الظل كل اثارها سلبية بل على العكس تماماً توجد أنواع كثيرة منها لها انعكاسات ايجابية خاصة في بعدها الاجتماعي يجب فقط مواكبة اصحابها ومد يد العون لهم خاصة في جانب التأطير والتوجيه وتبسيط الإجراءات لهم لتحفيزهم للولوج للاقتصاد الرسمي .

ولمقاربة الإشكالية موضوع هذه الدراسة ارتأينا تقسيم الموضوع إلى مبحثين:

-المبحث الأول: الاقتصاد الموازي والتهرب الضريبي أنشطة خارج القانون

-المبحث الثاني: الاقتصاد الموازي والتهرب الضريبي: أهم كوابح التنمية بالمغرب

وذلك كما يلي:

المبحث الأول: الاقتصاد الموازي والتهرب الضريبي: أنشطة خارج القانون

يعتبر الاقتصاد الموازي أو الغير المهيكل كمنقوض للاقتصاد المنظم، إذ أصبح يطلق عليه بالاقتصاد السري أو اقتصاد الظل الذي يمكن أن يقوم على أنشطة مشروعة أو غير مشروعة مما يطرح أزمة على مستوى السياسة الاقتصادية للدولة¹، التي تعاني من عجز على مستوى ميزانيتها نتيجة عدم تضريب هذا القطاع الشيء الذي يبين انتفاء الإرادة السياسية للدولة في عدم توسيع الوعاء الضريبي ليشمل القطاع غير مهيكل، فرغم الإصلاحات الجبائية المتعاقبة التي شهدتها المغرب منذ 1957 لازال قطاع مهم تحرم الخزينة العامة للدولة من إيراداته الضريبية، ألا وهو القطاع الغير مهيكل .

ويعتبر الاقتصاد الموازي أداة للتهرب من أداء الضرائب وعدم تحمل العبء الضريبي كما هو منصوص عليه في الفصل 39 من الدستور، كما يعتبر رد فعل سلمي من طرف الأشخاص الملمزمين بالضريبة على ارتفاع الضغط الجبائي في الدول النامية مثل المغرب .

ما هو الاقتصاد الموازي إذن؟ (المطلب الأول)، وما معنى التهرب الضريبي (المطلب الثاني) وأية علاقة بينهما؟ (المطلب الثالث) .

المطلب الأول: الاقتصاد الموازي: المفهوم والأسباب

أكدت السيدة مريم بنصالح شقرون رئيسة الاتحاد العام لمقاولات المغرب على هامش تقديمها نتائج دراسة ميدانية حول الاقتصاد الغير مهيكل، وتأثيراته السلبية على النسيج الاقتصادي، أن هذا القطاع يمثل نسبة 20% من الناتج المحلي الإجمالي دون احتساب القطاعات الأولية القطاع الفلاحي، قطاع تربية المواشي الصيد البحري (ونسبة 10% من مجموع الواردات) دراسة أنجزها مكتب الاستشارات الإستراتيجية الألمانية "رولاند بيرجي" وأضافت أن هذا القطاع يفوت على المغرب أرباحاً كبيرة لفائدة خزينة الدولة تقدر ب 40 مليار درهم، من بينها 36 مليار درهم تخص النفقات الضريبية، و4 مليار درهم تهم النفقات الاجتماعية (الانخرافات في صناديق الضمان الاجتماعي والتأمين الصحي) ويشغل هذا القطاع 2,4 مليون شخص. كما أضافت أن قطاع التجارة بالتجزئة يعد أكبر قطاع اقتصادي متضرر من ظاهرة الاقتصاد الغير مهيكل، الذي يؤثر سلباً على القدرة التنافسية للمقاولات المهيكلية بحجم 68% يليه قطاع النسيج والجلد بحجم 54% .

وأيضاً قطاع النقل الطرقي للبضائع والسلع بحجم 32% ثم قطاع البناء بحجم 31% .

¹ - PESQUEUX: l'Economie informelle come bonne ou mauvaise pratique ? théories et pratique, CNAM, Paris Lavoisier Pente francaise de session N° 228-229

ما هو المقصود اذن بمفهوم الاقتصاد الموازي (الفقرة الأولى) وماهي أهم دوافعه أو الأسباب التي تكمن خلفه (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: ماهية الاقتصاد الموازي

لقد أعطيت مجموعة من التعاريف لظاهرة الاقتصاد الموازي، فهناك من اعتبرها تشكل نوع من الاقتصاد السري، وغير الرسمي والأسود، وغير المهيكل أو غير المنظم واقتصاد الظل... الخ. وعليه فالإقتصاد غير مهيكل رغم التسميات العديدة التي أعطيت له، ينصب أساسا على مجموع الدخول المتأتية من عمل سواء كان هذا العمل تجاري أم مدني والذي لا يتم التصريح به إلى الإدارة الجبائية أو عن طريق التصريح بدخول وإخفاء الدخول الأخرى المتأتية من الاقتصاد الغير مهيكل¹. ثم هناك الوجه الآخر للاقتصاد الموازي ويتمثل في ممارسة نشاط إجرامي كما هو الأمر بالنسبة لتجارة المخدرات والتهرب والاعمال التي يقوم بها أشخاص غير مؤهلين لممارستها. وهناك من يرى أن الاقتصاد غير مهيكل هو "مجموع الأعمال والأنشطة المزاولة دون تصريح رسمي من المعنيين بها سواء كانوا أشخاص طبيعيين أو معنويين أي أن الممارسين في هذا المجال، لا يقدمون تصريحات للإدارة الجبائية ولا للمصالح العمومية الأخرى كمنظمات الاحتياط الاجتماعي وغيرهما من المصالح التي يفرض القانون التسجيل بها". يشهد المغرب شأنه شأن العديد من الدول النامية، تزايدا متصاعدا في الأنشطة غير مهيكلية، وتؤكد آخر المعطيات المتاحة حول القطاع أي الاقتصاد غير مهيكل أن هذا النوع من الأنشطة تزايد حجمه في العشرية الأخيرة، وحسب البحث الميداني للمندوبية السامية للتخطيط حول القطاع غير مهيكل الصادر في سنة 2007 يشغل هذا القطاع ما يقارب من 2.21 مليون شخص مقابل 1.9 مليون شخص فقط في 1999، وتزايد عدد هذه الوحدات غير مهيكلية بما يناهز 40000 وحدة سنويا أما في الإحصاء الأخير للمندوبية السامية سنة 2014 ارتفع عدد الوحدات المكونة للقطاع من 1.25 مليون وحدة سنة 1999 إلى 1.68 مليون سنة 2013 (51,4%).

الفقرة الثانية: الأسباب الكامنة وراء ظهور الاقتصاد الموازي

يرجع كثير من الباحثين اقتصاديين ظهور الاقتصاد الموازي أو السري بشكل مباشر إلى ارتفاع سعر الضرائب ولثقل الضغط الجبائي والمغالاة في الاقتطاعات الضريبية، والذي تلجا إليه الدولة لإعادة ضبط التوازنات لذلك فإن حلحلة مشكل الاقتصاد غير مهيكل هو تخفيف الضرائب عبر إصلاح جبائي يراعي خصوصية هذا القطاع والوضعية الاجتماعية للمشتغلين فيه، وبالتالي ضرورة تراجع الدولة عن الزيادة في السعر الضريبي مما يدفع الفاعلين فيه إلى التصريح بأنشطتهم للاستفادة من حقوقهم في هذا المجال².

وتكمن خطورة النشاط غير المنظم في عدم ظهوره، إضافة إلى كونه يصيب جميع مكونات الاقتصاد الوطني، بما فيها المشروعات الكبرى حيث هناك من يقوم إضافة إلى استثماراته المعلن عنها بأنشطة موازية مستترة للتهرب من الضريبة، هذا ناهيك عن سرعة انتشاره فهو يمثل 50% من الأنشطة الاقتصادية الوطنية، كما يشمل فئات اجتماعية عديدة تحقق دخولا خيالية تفلت من الخضوع للضريبة، والأُنكى من ذلك أنه سريع التطور ويساير مستجدات العصر، حيث سترتفع وثيرته مع ظهور

¹ - PESQUEUX : l'Economie informelle come bonne ou mauvaise pratique ? théories et pratique, CNAM, Paris Lavoisier Pente française de session N° 228-229

N° 9/2012 Paris, P218.

² - حوار مع الوزير مامون بوهودود : الوزير المنتدب المكلفة بالمقاولات الصغرى وادماج القطاع الغير المهيكل ، حوار لجريدة تدبير الالكترونية حول المقاول المتعلق بنظام المقاول

الذاتي ؟

اقتصاد جديد يركز على المتاجرة بأسهم شركات وغيرها، وسي هذا الاقتصاد "الجديد" لتمييزه عن القديم، حيث لا يتطلب كميات كبيرة من الطاقة والعمالة، والهياكل التحتية والمواد الأولية، كما هو الشأن في الاقتصاد القديم، بل يكفي الضغط على زر للحصول على الأموال عبرها سمي بالتجارة الالكترونية والتي تجري أغلب فصولها بين الداخل والخارج، هما يسبب عجزا في كتلة العملة الصعبة¹.

المطلب الثاني: التهرب الضريبي التعريف والدوافع

تعد الضريبة وسيلة مالية تستخدمها السلطات العامة لتحقيق أغراضها، فهي انعكاس للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، في المجتمع الذي تفرض عليه، وهي الينابيع التي تستقي منها الدولة الأموال اللازمة لسد نفقاتها العامة. وعموما فإن المكلف بالضريبة ورغم علمه بالأهمية القصوى للضريبة وما تشكله من أهمية بالنسبة للدولة والمجتمع، إلا أنه لم يصل بعد إلى التجرد من أنانيته بصورة كاملة بحيث ينظر إلى الالتزام بدفع الضريبة على أنه واجب مقدس، لذا فإنه من الطبيعي أن نتوقع من جانب المكلفين بدفع الضريبة ردة الفعل الذي تأخذ صورة الدفاع عن مصالحهم، وذلك إما بتفادي الضريبة كليا أو على الأقل بالتقليل من نطاق الاقتطاع الضريبي المفروض عليهم ومن هنا نشأت ظاهرة التهرب الضريبي أو الإفلات من الضريبة فما معنى التهرب الضريبي؟ (الفقرة الأولى) وما هي أهم الدوافع الكامنة وراء ظهوره؟ (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مفهوم التهرب الضريبي

تجدر الإشارة إلى أن الخلاف بين الفقهاء مازال قائما حول تحديد مفهوم التهرب الضريبي، فمنهم من يأخذ بالمفهوم الضيق لهذا التصرف، حيث يشترط لتوفره مخالفة الفاعل لأحكام القانون، ومنهم من يفضل الأخذ بالمفهوم الواسع، حيث يعتبر التهرب متوفرا كلما تم اللجوء إلى استعمال أساليب تمكن من التخلص كليا أو جزئيا من الضريبة المستحقة لفائدة الخزينة العامة، سواء اقترن ذلك أو لم يقترن بمخالفة نص قانوني.

إن التهرب الضريبي باعتباره مجموعة من الأفعال الاحتياطية والتدليسية التي يتم اقترافها بسوء نية وبطرق وتقنيات مختلفة من الملمزم بالضريبة قانونا قصد التخلص من الضريبة جزئيا أو كليا، وهذه الوسائل الاحتياطية يستعملها الممتلصون من الضريبة قصد تجنب أداء الضريبة الخزينة العامة التي تسهر على تحصيل الضرائب². ويقصد بالتهرب الضريبي كذلك مجموعة من السلوكيات التي تؤدي مخالفة لقانون الضرائب بشكل يؤدي إلى التخلص من عبء الضريبة وبالتالي الإضرار بالحقوق المالية للخزينة العامة³.

وهكذا نجد التهرب الضريبي الذي يعتبر من بين الجرائم الاقتصادية بشكل عام ومن الجرائم الضريبية بشكل خاص نتيجة استعمال وسائل احتياطية مخالفة للنصوص القانونية⁴، حيث يسعى إلى خلق نوع من عدم التوازن المالي الجبائي بالنسبة للدول التي عمدت إلى تجريمه، ومن بين هذه الدول نجد المغرب الذي لم يقم بتجريمه واعتباره كجريمة معاقب عليها إلا بمقتضى قانون مالية سنة 96-97.

كما تظهر أهميته في كونه لم يعد يقتصر على الجانب الوطني فيما يخص نطاق ارتكابه، بل أصبح ذو صبغة دولية لا يعرف حدودا جغرافية ولا حواجز وطنية، ويرجع سبب ظهور هذا النوع من التهرب إلى ارتباطه بالممارسة الاقتصادية الدولية،

¹ - أشار إليه القانون الإطار الجديد رقم 69.19 المتعلق لإصلاح الجبائي على إحداث نظام جبائي خاص بهذا القطاع الاقتصادي الموازي في المادة 11 منه.

² - الحسين البر: التهرب الضريبي بالمغرب، السلسلة المغربية للعلوم والتقنيات الضريبية العدد الثاني يناير 2013، ص30.

³ - صباح نعوش: المالية العامة و مالية الدول النامية، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، السنة 1983 ص:196.

⁴ - أحمد فتحي سرور: الجرائم الضريبية، دار النهضة العربية، مطابع الأهرام التجارية، قليب، مصر السنة 1990، ص 106.

حيث فرض نفسه منذ نشأة التقسيم الدولي للعمل والترابط بين اقتصاد الدول المتقدمة من جهة وبين اقتصاد الدول المتخلفة من جهة أخرى .

الفقرة الثانية: الدوافع الكامنة وراء ظهور التهرب الضريبي

لا يشكك أحد في علاقة التأثير والتفاعل المتبادل بين النظام الجبائي وبين كل من النظام الاقتصادي والاجتماعي، المالي والسياسي مع الإشارة إلى أن هذا الارتباط والتأثير بين هذه الأنظمة هو الذي يحدد حقيقة البنيات الأساسية التي يركز عليها النظام الجبائي، كما يبين حدوده المالية والاقتصادية، وبالتالي حدوده الإدارية والتقنية، ومن ثم فإن أي تغيير في هذا النظام سوف ينعكس حتما على هذه البنيات، وهكذا فإن التغيير الذي طرأ على الفكر المالي والذي تجسد في مروره من الحياد المطلق إلى النسبي ترتب عنه تغيير في دور الدولة في مجالي الاقتصاد والمالية، حيث ارتفع مستوى حاجياتها المالية، بفعل تطور وظائفها وتدخلها المستمر في تنظيم الحياة العامة الأمر الذي دفعها إلى فرض ضرائب جديدة. وإلى الزيادة في أسعار ضرائب أخرى موجودة، مما أفضى إلى ارتفاع في مستوى الضغط الضريبي وظهور محاولات جادة للتهرب الضريبي¹.

المطلب الثالث: التهرب الضريبي والاقتصاد الموازي أية علاقة؟

إن الأنشطة الممارسة في إطار الاقتصاد الموازي أو الغير مهيكّل نوعان. أنشطة سرية وأنشطة ظاهرة، فإذا نظرنا إلى هذه الأنشطة بصفة منفردة يتبادر إلى الذهن على أنها لا تشكل أية أهمية في المشاركة الضريبية، بينما إذا تمت ملاحظتها على المستوى الإجمالي، فبالأكيد أنها تشكل دعامة جبائية لا يستهان بها، فالقطاع غير مهيكّل قد يضرر بوحدات لها مكانة مالية مهمة والتي يمكن أن تتخلص من الضريبة جزئيا أو كليا - وقد وصل حجم هذه الأنشطة إلى ما يعادل ربع حجم الاقتصاد الوطني، فأكثر من 245 ألف مقالة صغيرة غير مرخص لها تحقق أرباحا تقدر بقيمة 31 مليار درهم، ويعمل داخل هذه المقاولات 480 ألف شخص لا يدفعون الضريبة بدورهم- ولذلك فإن الاحصاءات حول تطور الاقتصاد غير مهيكّل، تفرض على الإدارة الجبائية الاهتمام بهذا القطاع والعمل على إدماجه، إلا أن ذلك يصطدم بغياب تشخيص لكافة الملزمين في الأنشطة الاقتصادية الموازية بالإضافة إلى انتشار الأمية لدى أغلب المستغلين داخل القطاع، ومن هنا تبرز أهمية الرقابة الجبائية للقطاع الموازي التي يمكن أن تشكل موردا للمعلومة حول هذا القطاع وبالتالي حصر مجال التهرب الضريبي فيه ومكافحته .

يشكل الضغط الضريبي أهم الأسباب الكامنة وراء بروز الظاهرتين موضوع هذه الورقة البحثية (الفقرة الأولى) بل إن الإقتصاد الموازي يعد أهم أوجه التهرب الضريبي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الضغط الضريبي من أهم الأسباب وراء ظهور التهرب الضريبي والاقتصاد الموازي

تعد الضرائب من أهم الأدوات المالية التي تساعد الدولة في تأمين تلك الموارد وتوجيهها وفقا للسياسات المالية والاقتصادية لتحقيق الأهداف المرسومة مسبقا فلم تعد الضريبة وفقا لذلك غاية في حد ذاتها وإنما وسيلة تسعى الدولة من خلالها في تطبيق سياستها التدخلية وتحقيق غايتها الاجتماعية وأهدافها الاقتصادية، بما أن الدولة وحدها غير قادرة على تمويل مختلف المشاريع التنموية ولما كانت الضرائب من أبرز المصادر التمويلية في المغرب كان لا بد من البحث عن السبل الكفيلة بتحقيق الزيادة في حجم مداخيلها، وتحقيق عدالتها دون الرفع من الضغط الضريبي على الملزمين، فسعى المشرع الضريبي إلى تحقيق عدة أهداف مرتبطة بالنشاط الاقتصادي والاجتماعي في إطار الدور التدخلية للدولة جعل القانون الضريبي يتميز بعدم

¹ - الحسين البر : مرجع سابق، الصفحة 54.

الاستقرار وسرعة التحول وكثرة التعديلات مما يستدعي القيام بتحسين العديد من المعطيات الضريبية كل سنة وذلك بمناسبة تقديم مشروع القانون المالي إلى البرلمان¹.

يمكن تعريف الضغط الجبائي بكونه نسبة الاقتطاع الضريبي على الناتج الداخلي الخام، وهو ما ينتج عنه ما يمكن تسميته بالضغط الجبائي الوطني لتمييزه عن الضغط الجبائي الفردي والمتمثل أساسا في نسبة الاقتطاع الضريبي الذي يخضع له الملمزم على مدخوله السنوي أي قدرته التمويلية.

وبلغة الأرقام، كشف تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي المعنون ب: من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد، أن مستوى الضغط الضريبي في المغرب يبقى مرتفعا بشكل ملحوظ فهو أعلى بكثير من معدل الضغط المتوسط الذي تتحمله مجموع مكونات الاقتصاد الوطني، وذلك وفقا للبيانات التالية:

الجدول رقم 1: تطور الضغط الجبائي (بماليين الدراهم)

التسمية	2012	2013	2014	2015	2016	2017
المداديل الجبائية	198.504	196.765	198.186	204.645	211.607	224.914
الناتج الداخلي	881 847	923 897	376 925	950 987	1013559	1063297
الضغط الجبائي	23.41%	21.91%	21.42%	20.71%	20.88%	21.15 %

المصدر: تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي المعنون ب: من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد، ص 53

إن فرض الضرائب على المكلفين يجب أن يكون منطقيا حتى يكون ذلك مقبولا لديهم ولو أفرطت السلطات في رفع مستوى معدلات الضرائب والرسوم ستكون النتيجة الحتمية هي نقص الحصيلة الضريبية، بل يتعدى ذلك إلى تغير سلوك المكلفين، فبدل نهج وسلوك التصريح والتسديد العادي في الأجل القانونية، سوف يتجهون نحو ممارسة التهرب والغش الضريبي هربا من الضغط الضريبي المفروض عليهم².

الفقرة الثانية: الاقتصاد الموازي: أهم أوجه التهرب الضريبي

إن ظاهرة شيوع الاقتصاد الخفي ما هي إلا تعبير عن هروب من القواعد الجماعية الذي هو في نفس الوقت هروب من الدولة، فالمبالغة في فرض الأعباء تؤدي إلى انخفاض حصيلة الضرائب وذلك من خلال إخفاء الأنشطة الاقتصادية بحيث يسود الاقتصاد الموازي والتهرب بجميع أشكاله وفي جميع المناحي الاقتصادية، خاصة وأن سبله أصبحت متوفرة مع سيادة الحواسيب الإلكترونية وتطور وسائل الاتصال اللاسلكي التي عبرها يتم البيع وأداء الخدمات أو ما يعرف بالتجارة الإلكترونية.

فإذا كان البيع بدون فواتور والتهرب التجاري وعدم الإقرار بالمداخيل كليا أو جزئيا وغيرها من أشكال التهرب الضريبي، فإن هناك اقتصاد غير مهيكّل والذي تتفّلت أنشطته من الإحصاءات الإدارية لإدارة الضرائب، ومن ثم فهو انتهاك لقوانين

¹ - مريم رزان: "واقع الضغط الجبائي بالمغرب"، مقال منشور بجريدة المنهل الإلكترونية - www.Almhal.com تاريخ الزيارة 17 يونيو 2017 في الساعة 11h32min.

² - نصر مريم: "الضغط الضريبي كحافز للتهرب والغش الضريبي"، مقال منشور بمجلة الواحات للبحوث والدراسات، العدد 3، 2018، ص 52.

الضرائب باعتباره يحقق دخلا لا يخضع للقانون الوطني للضريبة، وتكمن خطورة هذا النوع من النشاط الاقتصادي غير مهيكل في عدم ظهوره. كما أنه يصيب جميع مكونات الاقتصاد، بل يشمل جميع مناحي الاقتصاد حتى على مستوى المشروعات الكبرى، حيث هناك من يقوم إضافة إلى استثماراته المعلن عنها بأنشطة موازية مستترة للتهرب من الضريبة، وهذا النشاط ما هو إلا نتيجة مباشرة لارتفاع سعر الضرائب، أو ما يسمى بالمغالاة في الاقتطاعات الضريبية والتي تلجأ إليها الدولة لتفشي ظاهرة التهرب الضريبي. إن تضريب الاقتصاد غير مهيكل يطرح عدة إشكالات منها ما يتعلق بصعوبة تشخيص القطاع الموازي نظرا لقلة الدراسات النظامية والدقيقة والشاملة حول هذا القطاع، ومنها ما يتعلق بالطبيعة التي يتسم به هذا الأخير من عدم الاستقرار والثبات، مما يصعب معه إحصاء ومراقبة الأشخاص الذين يمارسون عملهم في هذا القطاع، أضف إلى ذلك أنه يحتوي على مجموعة من الأنشطة كالعلاقات التي يقوم بها التجار من شراء سلع مهربة وإدخال بضائع بصورة غير شرعية¹.

المبحث الثاني: الاقتصاد الموازي والتهرب الضريبي أهم كوابح عجلة التنمية بالمغرب

لقد نما الاقتصاد الموازي بشكل كبير خلال عقد تطبيق برنامج التقويم الهيكلي -1983-1993، والذي عرف انفجارا للبطالة وانتشارا أكبر للهشاشة مع تراجع الاستثمار العمومي والحد من التشغيل في القطاع العام وتدهور القدرة الشرائية لفئات واسعة من الطبقات الوسطى والشعبية.

ويتضح بأن هذا القطاع الموازي قد حافظ عموما خلال 20 سنة (1999-2019) على وزنه الاقتصادي والاجتماعي على الرغم من الإجراءات التي سنت لدمجه في الاقتصاد المهيكل فوجوده مرتبط بطبيعة النموذج التنموي الهش والفاشل والتي أقرت بهشاشته وفشله أكبر سلطة سياسية في البلاد بل ودعت إلى ضرورة تعديله وتغييره، وما يزيد من هشاشة هذا النموذج خاصة في جانبه المالي والاقتصادي ظاهرة التهرب الضريبي. فما هي أهم الآثار الاقتصادية والاجتماعية للاقتصاد الموازي؟ (المطلب الأول) وما هي التأثيرات السلبية الظاهرة للتهرب الضريبي؟ (المطلب الثاني) ما هي أهم الاقتراحات والتدابير الكفيلة للحد منهما؟ (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الآثار الاقتصادية والاجتماعية للاقتصاد الموازي

ظهرت في الآونة الأخيرة دعوات من رجال الأعمال خاصة من النقابة التي تمثلهم وهي الاتحاد العام لمقاولات المغرب CGEM تطالب بوضع خطة تتيح محاصرة الاقتصاد الموازي الذي يحتل حيزا مهما في الاقتصاد الوطني ويؤدي إلى اختفاء أنشطة إنتاجية في ظل المنافسة غير المتكافئة.

ودعت هذه النقابة إلى تنظيم مؤتمر وطني من أجل بحث التدابير الممكنة، بينما تتصاعد شكاوى العديد من القطاعات الإنتاجية من تزايد محاولات تهريب السلع نحو الأسواق المحلية.

كما أن الجمارك المغربية ما فتئت تعلن عن ضبط منتجات مهربة إلى السوق المحلية تشمل الملابس والسلع الغذائية وقطع غيار السيارات وغيرها من السلع. ويمثل الاقتصاد الموازي غير الرسمي حوالي 20% من الناتج الإجمالي غير الفلاحي حسب الدراسة التي أنجزتها هذه النقابة عن طريق مكتب دولي للدراسات الإستراتيجية سنة 2018.

الفقرة الأولى: الآثار الاقتصادية للاقتصاد غير مهيكل

من بين الأرقام التي خلصت إليها الدراسة المنجزة من طرف المكتب البريطاني للدراسات الإستراتيجية "رولاند بيرجي" لفائدة الاتحاد العام لمقاولات المغرب بخصوص ظاهرة الاقتصاد الغير مهيكل بالمغرب، وبغض النظر عن الملاحظات التي يمكن أن نبديها

¹ - الحسين البر، مرجع سابق، الصفحة 123.

على هذه الدراسات والدوافع الكامنة ورائها والتي قد تنقص من حياديتها كون التي أمرت بها نقابة تدافع عن مصالح فئة متضررة من هذا النوع من الأنشطة الاقتصادية غير المهيكله ولا تأخذ في الحسبان الفئات الأخرى الممارسة لهذا النوع من الأنشطة ولا تراعي الدوافع خاصة منها الاجتماعية والمعيشية للجوئهم لهذه الممارسات .

وأیضا نظرا لخصوصية هذا القطاع ولتشعب فروعته وللطابع الاستثنائي للمشتغلين فيه، وكيف لمكتب أجنبي ولو كان متخصصا في هذا النوع من الدراسات القيام بدراسة دقيقة وعميقة دون الامام بهذه الخصوصيات .

رغم ما سبق ونظرا لنذرة الإحصاءات والمعطيات حول هذا القطاع ، كان لابد من الاستشهاد بالمعطيات الواردة في هذه الدراسة رغم الملاحظات السابقة والتي تفيد بأن حجم القطاع الغير مهيكّل بالمغرب يمثل 40 مليار درهم من بينها 36 مليار درهم نفقات جبائية لا تستفيد منها خزينة الدولة و4 مليار درهم لا تستفيد منها صناديق الاحتياط الاجتماعي.

وتمثل التجارة 31.76% من القطاع غير الرسمي والخدمات الشخصية 16.76% والأنشطة الصناعية 14% والبناء والأشغال العمومية 12.94% فيما تتوزع النسبة الباقية البالغة 24,6% على نشاطات أخرى، وبخصوص التأثيرات الاقتصادية الأخرى، فإن الاقتصاد الغير مهيكّل يؤدي إلى خصاص في العائدات، بالنسبة للدولة (خصاص في مداخيل الضرائب، وفي الاشتراكات الاجتماعية) كما يؤدي إلى خصاص في عائدات المقاولات المغربية فارق كبير في التنافسية والسعر من خلال عدم دفع الضرائب والرسوم، بما ذلك الضريبة على القيمة المضافة بالإضافة إلى عدم دفع حقوق العمال بالنسبة للانخراطات في منظمات الاحتياط الاجتماعي¹.

أما تأثيره - أي الاقتصاد الغير مهيكّل - على المستهلك فإنه يتمثل في عدم احترام قواعد النظافة) سلاسل التبريد، شروط سلامة المنتجات الغذائية (علاوة على تأثيره على جودة العمل، حيث تسود الهشاشة وعدم الاستقرار ونقص الامتيازات الاجتماعية وضعف متوسط الأجور .

الفقرة الثانية : الأثار الاجتماعية للاقتصاد السري

على عكس ما تطرقنا إليه سابقا من التأثيرات السلبية خاصة في الجانبين الاقتصادي والمالي لظاهرة الاقتصاد غير مهيكّل، نرى في المقابل أن هذا القطاع يشكل وسيلة للعيش من طرف عدة عائلات، خاصة وأن المغرب كدولة نامية يوجد فيها عدد كبير من الاشخاص الذين يعيشون في ظل هذا الاقتصاد بل أحيانا يشكل مصدر رزقهم، والذي يعكس هذا الواقع هو تفشي ظاهرة البطالة والهشاشة الاجتماعية خاصة في المدن الكبرى .

ومن جهة أخرى يشكل الاقتصاد غير مهيكّل نسبة 50% من مجموع الأنشطة الاقتصادية الوطنية لكون جل هؤلاء يبحثون عن موارد مالية لتغطية نفقاتهم اليومية .

إن شريحة مهمة من السكان النشيطين تجد نفسها اليوم مضطرة للاشتغال في القطاع غير مهيكّل بفعل انعدام إطار قانوني ملائم يستوعب خصوصية أنشطتها وطبيعة هذه الفئات، كما أن مختلف الصفات أو الأشكال القانونية المتوفرة حاليا لا تتلاءم بالشكل الكافي مع هذه الفئات وطبيعة أنشطتها، فهي تحتاج بالأساس لمساطر أكثر تبسيطا وتسهيلات جبائية وإدارية تحفزها على الانخراط في العمل المقاولاتي .

كما يشكل أيضا قانون المقاول الذاتي أحد مشاريع الحكومة الرائدة الرامية إلى تشجيع الشباب من أجل تحرير قدراتهم ومبادراتهم في مجال العمل المقاولاتي².

¹ -الاتحاد العام لمقاولات المغرب في دراسة حول الاقتصاد الغير مهيكّل المشار إليها أعلاه.

² - هذا الكلام جاء على لسان الوزير المنتدب المكلف بالمقاولات الصغرى وإدماج القطاع غير المنظم. مامون بوهودود في حوار صحفي حول القانون بنظام المقاول الذاتي جاء لسد الفراغ القانوني الموجود .

المطلب الثاني: التأثيرات السلبية للتهرب الضريبي

يقول السيد مارشال Marchal إن التهرب الضريبي يشوه جميع الوسائل في الدولة ويقضي على جميع القيم الأخلاقية في المجتمع، كما يتحطم تحت وطأته مبدأ العدالة الضريبية، ويؤدي بالتالي إلى هبوط الإنتاج داخل الدولة بصفة عامة. تبرز أهمية التهرب الضريبي جليا من خلال دراسة اثاره المباشرة على الخزينة العامة للدولة كالإخلال بالتوازنات المالية وبإعادة توزيع الدخل والثروات بين افراد المجتمع، وأثاره المتوسطة والبعيدة المدى على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، نتيجة لما يترتب عليه من تعديل في توجيه وترشيد الاستثمار وتعبئة الادخار ومحاربة التضخم، إضافة إلى التأثير على التوزيع المجالي للأنشطة الإنتاجية بين مختلف القطاعات الاقتصادية الوطنية.

وعموما يمكن تقسيم التأثيرات السلبية لظاهرة التهرب الضريبي إلى تأثيرات اقتصادية وتأثيرات مالية (الفقرة الأولى) ثم تأثيرات أخرى (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التأثيرات الاقتصادية المالية للتهرب الضريبي

إن انتشار ظاهرة التهرب الضريبي يحبط أي خطة في اتجاه التنمية، ويربك سياستها التدخلية، فيضطرها الى تغيير مساراتها وتعديل خططها، وهو ما يؤدي إلى اختلال السياسة التوجيهية للاقتصاد.

وباعتبار الضريبة متغير اقتصادي هام، فإن التهرب الضريبي يؤدي إلى انعكاسات سلبية على الاقتصاد الوطني، وذلك من عدة جوانب، فبالنسبة للاستثمارات فإن نقص إيرادات الدولة بسبب التهرب الضريبي لا يسمح بتكوين ادخار عام، وهذا ما يحد من مقدرة الدولة على القيام بالمشاريع الاستثمارية التي تقتضها التنمية¹.

كما يضر التهرب الضريبي بإنتاجية المقاول المؤسسة بحيث يؤدي إلى توجيه عناصر الإنتاج إلى الأنشطة التي يسهل فيها التهرب، حتى لو كانت هذه الأنشطة ذات إنتاجية ضعيفة، وهذا على حساب المشروعات الأكثر كفاءة، بالإضافة إلى الإخلال بالتوازن الجهوي للمشاريع الاستثمارية وايضا يؤدي إلى توجيه الاقتصاد الوطني نحو أهداف غير رسمية من طرف الدولة.

من أهم الآثار المالية لظاهرة التهرب الضريبي ضياع أموال كانت لتكون في خزينة الدولة على اعتبار أن تلك الأموال العمومية من الأدوات الرئيسية لإنجاز برامج الدولة في مختلف الميادين، حيث لا يمكن تصور دولة بدون أموال عمومية، وتبعاً لذلك ففوق الدولة غالبا ما تقاس بحجم إمكانياتها المالية هذه الأخيرة التي تمثل فيها الضرائب أكبر نسبة خصوصا وأن المغرب يعتمد بشكل كبير على المورد الضريبي، إذ أن هناك إحصائيات تقر بأن النسبة تصل إلى 74% وأخرى إلى 90% وهو الأمر الذي يحتم على السلطات العمومية بأن تخضعها لنظام معقلن يقيها من كل محاولات الغش والتهرب الضريبيين اللذان يكلفان خزينة الدولة الكثير، وبذلك تخفض الموارد المالية للخزينة العامة ويحدث بل ويكرس العجز الموازنتي، بالإضافة إلى ارتفاع حجم المديونية الخارجية والداخلية أيضا.

الفقرة الثانية: التأثيرات النفسية للتهرب الضريبي

لم تعد ظاهرة التهرب الضريبي مشكلة مالية فقط، ولكنها أصبحت قضية ذات أبعاد اجتماعية، خاصة إذا علمنا أن العدل في مجال التحصيل يستند على ركيزة أساسية وهي المساواة أمام تحصيل الضريبة بين الملتزمين، لكن النصوص القانونية

¹ - بنحوشى خالد: الغش الضريبي، المجلة الإلكترونية، الدراسات والأبحاث القانونية www.droit.plus.net ص 10

² - هذا التفاوت في النسب مرده إلى عدم وجود بنك للمعطيات الجبائية، وهو الأمر الذي أكد عليه القانون الإطار رقم 69.19 الخاص بالإصلاح الجبائي بإحداث مرصد للجبايات في مادته 18.

مهما بلغت دقتها وعدالتها يبقى نجاحها رهينا بمدى وكيفية تطبيقها. ونجد أخطر آثار التهرب الضريبي الذي يسفر عن ضعف المردودية الجبائية، تعميق الهوة بين الشرائح المتجانسة للمجتمع، ذلك أن عددا كبيرا من المتهربين ذوي المداخل المرتفعة سرعان ما تتضاعف ثرواتهم، بينما يزداد الضغط على فئات أخرى.¹

وإذا كان بعض الملمزين يؤديون الضرائب والرسوم بشكل منتظم خوفا من تراكم المبالغ الجبائية على مديونياتهم، فإن غياب التوازن بين مكونات المجتمع يفضي إلى تدني واضح على مستويات شتى لفئات دون أخرى، الشيء الذي يزيد في تحسين الوضعية المالية للمتهربين والزيادة في محلاتهم التجارية الجديدة وعملياتهم المالية التجارية.

من المعلوم أن المغرب ومنذ مدة يعيش أزمة اجتماعية ما فتأت التقارير الدولية المتتالية التي يصدرها البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة حول التنمية البشرية منذ 1990 التعبير عنها بكل صراحة، والتأكيد على عدم جدوى السياسات الاجتماعية المعتمدة بالمغرب الشيء الذي جعلها (أي هذه السياسات) متجاوزة وغير قادرة على تخطي هذه العقبات وتحقيق تنمية بشرية رائدة، مما جعل المغرب يحتل رتبا متدنية ضمن ترتيب البرنامج الإنمائي للدول في إطار التنمية البشرية وأمام الإكراهات السالفة الذكر، كان من المنطقي أن تتفاقم الآثار الاجتماعية، حيث ارتفع الضغط الضريبي وانتفاء العدالة الجبائية التي ساهمت في سوء توزيع العبء الضريبي وكرست حدة وشراسة الفوارق الاجتماعية.

يقول الأستاذ نجيب أقصي " إن الفقر والبؤس والشقاء لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يصبحوا أساسا لوعاء ضريبي أوفر مردودية وأكثر عدالة."²

وفي هذا تعبير واضح للوضعية الاجتماعية الصعبة وتأثيرها على النظام الجبائي المغربي.

المطلب الثالث: بدائل الإصلاح الممكنة

إن محاربة ظاهرتي التهرب الضريبي والاقتصاد غير مهيكّل أو على الأقل التقليل من تأثيراتهما السلبية على مسلسل التنمية في بلادنا، تفترض تطبيق استراتيجية وطنية تركز على مقاربتين: احدهما قانونية والاخرى اجتماعية، ولا يمكن تطبيق احدهما في معزل عن الأخرى، وذلك نظرا لخصوصية هاتين الظاهرتين وابعادهما المعقدة والمتشعبة.

وتكمن أهمية محاربة ظاهرة التهرب الضريبي في كونها مصدرا للإحساس بالظلم الجبائي وهو المكسر لعدم المساواة والعدالة الجبائية وهي أسس تبرر محاربة التهرب الضريبي. كما أن هذه الظاهرة موجودة في مختلف شرائح المجتمع، فهي ليست حكرا على فئة دون أخرى، فإذا كانت بعض الفئات يمكنها التهرب فان الفئات التي لا تتوفر على إمكانيات ظاهرة للتهرب تلجأ إلى القطاع غير المهيكل لمحاولة إعادة التوازن بين الفئات فيما يخص حق التهرب الضريبي.

فماهي أهم الاقتراحات الكفيلة بالتقليل من ظاهرة التهرب الضريبي؟ (الفقرة الأولى) وايضا إحتواء الاقتصاد الموازي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الإجراءات الكفيلة بالتقليل من ظاهرة الاقتصاد الغير مهيكّل

من أهم المشاريع الحكومية المتعلقة بمحاولة الحد من انتشار ظاهرة الاقتصاد الغير مهيكّل القانون المتعلق بنظام المقاول الذاتي الذي يهدف إلى تشجيع الشباب من أجل تحرير قدراتهم ومبادراتهم في مجال العمل المقاوлатي.

أن الأهمية التي توليها الحكومة للقطاع غير مهيكّل (أفرادا ووحدات إنتاج غير مهيكلة) نابعة من قناعة مشتركة حول الدور المحوري الذي تلعبه هذه الشريحة الواسعة، سواء على مستوى الحفاظ على الاستقرار الاجتماعي، أو على مستوى دعم

¹ البر الحسين: التهرب الضريبي، الصفحة 11

² - 133p, NAJIB AKSBI : l'impôt, l'état et l'ajustement structurel imp al maarif al jadida , 1993,

وتعزيز النسيج الاقتصادي ومحاربة الهشاشة ، لذلك تهدف الحكومة من خلال نظام المقاول الذاتي إلى تحفيز الأنشطة غير مهيكلية للاندماج في النسيج الاقتصادي، إذ نص هذا القانون على وضع نظام خاص بالتغطية الاجتماعية لفائدة المقاولين الذاتيين. كما علمت الحكومة أيضا، على وضع مساطر مبسطة جدا لهذه الفئة تأخذ بعين الاعتبار خصوصيتها، إذا تم إعفاؤها من التقييد في السجل التجاري ومن مسك المحاسبة كما تم أيضا وضع نظام جبائي خاص بالمقاول الذاتي، وتم كذلك اعتماد نظام معلوماتي لتسهيل انخراط هذه الفئات في هذا النظام، بالإضافة إلى اعتماد شبابيك للقرب لدى مؤسسة بريد المغرب باعتبارها هيئة تدبير هذا النظام، لتسجيل المقاولين الذاتيين وتقديم المعلومات الكافية لهم .

وتولت الوكالة الوطنية للنهوض بالمقاولات الصغرى والمتوسطة باعتبارها الهيئة المكلفة بالمواكبة إنجاز شراكات مع مختلف الفاعلين على المستوى المحلي والجهوي من أجل تحسيس الفئات المستهدفة وتشجيعها على الانخراط في هذا النظام .

بشأن التدابير الأخرى المقترحة كأولويات لمواكبة القطاع الموازي فيمكن تحديدها في تعزيز جاذبية القطاع المهيكل، من خلال تقليص الفجوة التنافسية الضريبية بين القطاعين المهيكل وغير مهيكل، خفض الضريبة على العمل وعلى أدوات الإنتاج وتبسط الضريبة على القيمة المضافة، وزيادة الرسوم الجمركية على استيراد بعض المنتجات خاصة التي تنتج على الصعيد الوطني.

من بين هذه التدابير أيضا، مواكبة إدماج وحدات الإنتاج غير المهيكل في الاقتصاد المهيكل، وذلك من خلال وضع إطار تنظيمي محفز لوحدة الإنتاج غير المهيكل مع مواكبة تحول وحدات الإنتاج غير الرسمي للمرور إلى القطاع الرسمي من خلال دعم ولوجها إلى الأسواق وبناءا على قدراتها .

أيضا لا بد من تجفيف منابع التهريب عبر تهيئة الظروف لنقل العاملين في هذا النشاط الغير مشروع إلى العمل المنتج بالقطاع المهيكل وتعزيز المراقبة على جميع جهات التهريب، فضلا عن تحسيس المستهلكين بأضرار الاقتصاد غير مهيكل.

كما أن مسألة مكافحة الرشوة من خلال رقمنة الخدمات العمومية، علاوة على إعداد مساحة للتعليم الإلكتروني لتسهيل التكيف مع الممارسات بالقطاع المهيكل ومع عملية المحاسبة عبر التعليم والتكوين، وإطلاق برامج للتكوين توفر أدوات محاسبية مبسطة تلعب دورا مركزيا.

الفقرة الثانية : التدابير الهادفة للحد من التهرب الضريبي

إن الإحصائيات المتوفرة حول تطور الأنشطة الاقتصادية غير مهيكلية - بالرغم من شحها- تفرض على الإدارة الجبائية الاهتمام بهذا القطاع والعمل على إدماجه، إلا أن ذلك يصطدم بغياب تشخيص لكافة الملمزمين والأنشطة الاقتصادية الممارسة ضمنه، بالإضافة إلى انتشار الأمية لدى المشتغلين في هذا القطاع، ومن هنا تبرز أهمية المقاربة الجبائية للقطاع الموازي التي يمكن أن تشكل موردا للمعلومة لأي استراتيجية تهدف إلى حصر المجال الضريبي ومكافحة التهرب الضريبي .

وعموما فإن تضريب القطاع الموازي مع مراعاة خصوصية هذا القطاع وهشاشته خاصة بالنسبة لأنواع عديدة منه "تجارة الرصيف مثلا سيسهم لا محالة في التقليل من الضغط الجبائي، وتشجيع المجتمع الضريبي أو الملمزمين على تمويل التكاليف العامة كما ينص على ذلك الدستور وتفرضه روح المواطنة، وتحقيق شفافية الهياكل الاقتصادية على اعتبار أن الوعاء الجبائي الحالي قد استنفد كل إمكانياته الاستيعابية فضلا عن كون عدم ضبط الواقع الجبائي لهذا القطاع وإحصاء مكوناته يؤدي إلى توسيع رقعة ظاهرة التهرب الضريبي وإخفاء جزء كبير من فائض القيمة¹ .

¹ - بنموسى خالد : مرجع سابق، الصفحة 17

لائحة المراجع

- أحمد فتحي سرور: الجرائم الضريبية، دار النهضة العربية، مطابع الأهرام التجارية، قليوب، مصر السنة 1990، ص 106.
- الحسين البر، التهرب الضريبي بالمغرب – السلسلة المغربية للعلوم والتقنيات الضريبية 2، العدد الثاني يناير 2013.
- صباح نعوش: المالية العامة و مالية الدول النامية، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، السنة 1983 ص:196.
- خالد بنحوشي، الغش الضريبي: مجلة الدراسات والأبحاث القانونية.
- مريم رزان، واقع الضغط الجبائي بالمغرب، جريدة المهمل الالكترونية.
- مريم نصر، الضغط الضريبي كحافز للتهرب والغش الضريبي، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، العدد 3، 2018.
- تقرير الاتحاد العام لمقاوالات المغرب حول الاقتصاد غير المهيكل لسنة 2014.
- Pesqueux, l'économie informelle comme bonne ou mauvaise pratique théories et pratiques, CNAM Paris, n°228n°9/2012.
- Najib Aksbi, l'impôt, l'état et l'ajustement structurel Al Maarif Aljadida, 1993.

المحامون والسلطة: مقاومة السرديات* القانونية للدولة في المغرب.

Lawyers and Power: Resisting Narrative Legal state in Morocco

يوسف دعي، باحث في سلك الدكتوراه قانون دستوري علوم سياسية جامعة ابن زهر أكادير – المغرب

ملخص:

تحاول هذه المقالة دراسة الفعل الناشط للمحامين في المغرب، والذي قاده العديد منهم، إثر سياق سياسي بعد الإستقلال اتسم بالصراع بين الملكية وأحزاب المعارضة، والذي عرف العديد من المحاكمات السياسية كان فيها القضاء إحدى آليات قمع المعارضة السياسية. اعتمد الباحث لتفسير علاقة السلطة بالمحامين في المغرب على النموذج التفسيري للمقاومة، محاولة لفهم المرافعات داخل قاعات المحاكم خلال المحاكمات السياسية التي قادها محامون ذو خلفيات سياسية وحقوقية، باعتبارها فعلاً مقاوماً لسرديات الدولة والثقافة الرسمية، المُعبر عنها بالقانون. من ثمة، أُعتبر القضاء والقانون، امتداداً للجماعات المهيمنة، ونقص هذا الدولة/المخزن في المغرب، كانت هذه الثقافة حيز مهماً، ومساحة متاحة لمقاومة سردية الدولة، المتمثلة في شعار دولة الحق، حقوق الإنسان، الديمقراطية.. وقد شكلت هذه الخطاطة التحليلية مفتاحاً أساسياً لمحاولة الإجابة عن إشكالية المحامون والسلطة: أي علاقة؟ وقد خلص الباحث، كون فعل المقاومة من داخل حقل السلطة يعيد إنتاج الوضع القائم، ويضفي المشروعية على أنظمة العدالة القائمة، من ثمة إستفادت السلطة من السرديات المضادة لتطوير من استراتيجياتها وهو ما وقف عنده الباحث خلال تحليله لأطوار محاكمة نشطاء الريف.

الكلمات المفتاحية: المحامون، السلطة، العدالة، المقاومة، الديمقراطية.

Abstract :

This article attempts to study the activism of lawyers in Morocco, which was led by many lawyers, in a political context after the independence, characterized by the intensity of the conflict between the monarchy and the opposition parties, and he was known for many political trials At that moment, the judiciary was one of the mechanisms for suppressing political opposition in Morocco.

To explain the relationship of power with lawyers in Morocco, the researcher relied on the explanatory model of in order to understand the pleadings in courtrooms during political trials led by lawyers with the resistance, political and human rights backgrounds, as an act of resistance to the narratives of the state and official culture, expressed by law.

the judiciary and the law were considered an extension of the dominant groups, and the intent here is the state / Makhzen in Morocco. This culture was an important space available to resist the state's narrative, represented by the state of right, human rights, and democracy. This analytical schematic formed a major key in this article and was concluded that the act of resistance from within the field of power reproduces the status quo and gives legitimacy to the existing justice systems.

* نظرية السرديات Narratology بالإنجليزية، والتي تهتم بدراسة الأجناس السردية "القصة، الرواية، الأسطورة" وقد تم إدخالها في مناهج التحليل في العلوم الاجتماعية في السنوات الأخيرة، خاصة في تحليل السرديات السياسية، سواء الرسمية أو المضادة للحركات الاجتماعية، إن استخدامنا لتحليل السرديات لغاية تفسير أن عمليات الضبط لا تقوم فقط على سن القوانين وخلق المؤسسات، وإنما هي عملية تأويل النص وترسيخه كسردية غير قابلة للنفي. تقوم استراتيجيات المناصرة للمنظمات غير الحكومية. على فكرة بناء سرديات جديدة تقاوم السرديات الرسمية المهيمنة. لذا نقصد بالسرديات الخطاب الرسمي للدولة فيما يخص العدالة والقضاء في المغرب.

Hence, the authority benefited from the counter-narratives for the development of its strategies, which is what the researcher found during his analysis of The Rif Movement activists.

.Keywords: lawyers, power, justice, resistance, democracy

مقدمة:

كثيرة هي الدراسات التي اهتمت بمجال القضاء والمحاماة، غير أن قلة منها من عالج الموضوع كدينامية تحمل سمات الحركات المجتمعية. فدراسة هذا الموضوع من خلفية سوسيوسياسية، تتيح للباحثين فرصة فريدة لدراسة الفعل الجماعي المضاد/السلطة المضادة من داخل البيئة القانونية بالمغرب في سياق اتسم بالسيطرة ومنع كل أشكال التواصل الحر المفتوح.

ظل المحامي عاملاً حاسماً في ظهور المجتمع الديمقراطي الحديث في الغرب، حسب كاريك. لقد قام المحامون بتغيير المجتمع السياسي، والتدخل بطرق متنوعة للغاية، لتحديد وتوسيع الحقوق والحريات المدنية والحريات الفردية، للحصول على اعتدال الدولة، من خلال النضال المباشر أو التعاون مع الحركات الاجتماعية في عمليات المقاومة. فقد مر تاريخ نضال المحامين في المجال العام بمراحل، بعد أن كان خاضعاً للدولة، بين القرنين الثالث عشر والخامس عشر كشريك لسلطة الدولة الملكية في كفاحها ضد السلطات القضائية الكنسية. ثم سينتقل إلى الإلزام السياسي لصالح الحريات الفردية والصالح العام بعد تقليص سلطاته ومقدار تدخله من طرف الملكية. وهو التزام سيؤدي في القرن 18 لصراعات لصالح حرية الدين (ضد سلطة الكنيسة) لصالح مجتمعات الفلاحية (ضد السلطة الأرستقراطية) ولصالح الأفراد ضد (الاستبداد الملكي). هذا المسار من الصراع من أجل إسترداد المجال العام جعل الباحث كاريك يذهب إلى اعتبار مهنة المحاماة ليست مجرد وظيفة، بل أيضاً حركة سياسية،¹ إلى حد يمكن اعتبار محامو الشأن العام ينتقلون من التحدث باسم وكلائهم داخل قاعات المحكمة إلى امتلاكهم سلطة رمزية تجعلهم أكثر قدرة على الدفاع والتحدث باسم الجمهور.

وإن عرف المغرب بروز هذا الصنف من المحاماة، مع تأسيس جمعية هيئات المحامين منذ الاستقلال، والتي كانت مؤسسة بالعمل على ضمان إستقلالية السلطة القضائية، وشروط المحاكمة العادلة، واحترام الحقوق والحريات. فكيف يمكن تفسير الحراك القضائي الموازي الذي تزعمه المحامين بالمغرب منذ الإستقلال، من منظور حقل المقاومة؟

إحتل باراديغم المقاومة حيزاً مهماً من تفكيري وانشغالاتي منذ فترة، ووصلت بي الحماسة العلمية لهذا الحقل إلى محاولة تجريبه في بعض المواضيع اللامفكر فيها حسب تعبير محمد أركون. تأثر هذا النموذج التحليلي بنزعة ما بعد البنوية التي جعلت من الممارسات السياسية البسيطة والمقاومة اليومية موضوعاً شهيراً بالبحث، وقد كانت مساهمات جيمس سي سكوت مهمة لتجاوز الموقف البنائي في دراسته لسلوك الفلاحين في آسيا، والذي ساهم إلى جانب باحثين آخرين في هذا التحول النظري. كما أن فكرة مشيل فوكو التي تقوم على عدم مركزية القوة والسلطة أثرت في هذا النموذج.²

¹ Karpik Lucien, Les avocats entre l'Etat, le public et le marché, XIIIe-XXe siècle, Revue française de sociologie, 1996, 37-3. Page 457/ sur le lien suivant :

https://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_1996_num_37_3_5712 visiter le 29 Avril 2020 a 23:00

² اصف بيات، الحياة سياسة، كيف يغير بسطاء الناس الشرق الأوسط، ترجمة أحمد زايد، المركز القومي للترجمة، سلسلة العلوم الاجتماعية للباحثين العدد 2420، الطبعة الأولى 2014 الصفحة 67.

تهتم المقاومة بدراسة السلطة المضادة في السياقات السلطوية، فهي تتيح للباحثين إمكانية تفسير الفعل السياسي الخفي¹ الذي تنخرط فيه المجموعات التابعة. تستخدم الدراسات المهتمة بالمقاومة، كل من الثقافة الرسمية مقابل الثقافة الشعبية، بالاعتماد على وجهة نظر نيوماركسية Neo-Marxism، حيث تفهم الثقافة السائدة على أنها متناقضة في جوهرها وفي طبيعتها، فمن ناحية هي امتداد للجماعات المهيمنة، ونقص هنا بطبيعة الحال الثقافة الرسمية للدولة/المخزن في المغرب، وفي نفس الوقت تُستخدم هذه الثقافة السائدة كمساحة من مساحات المقاومة، وسنقوم بتحليل هذه الثنائية، في حديثنا عن مقاومة محامو المجال العام للسرديات القانونية للدولة.

سنحاول تحليل إشكالية هذا البحث من خلال ثلاثة محاور أساسية:

- المحور الأول: تاريخ الحراك القضائي في المغرب.
- المحور الثاني: محامو المجال العام ومقاومة السرديات القانونية للدولة.
- المحور الثالث: صراع السرديات: المحاكمات الكبرى في المغرب.

■ المحور الأول: تاريخ الحراك القضائي في المغرب:

كثير استعمال وتداول مفهوم الحراك في الآونة الأخيرة لاسيما في بلدان المنطقة العربية التي شهدت ثورات واحتجاجات شعبية ذات مطالب سياسية واجتماعية منذ مطلع عام 2011. ويشق المعنى اللغوي لكلمة "حراك" من كلمة "حركة" وهي كل مظهر من مظاهر النشاط، وهي "ضد السكون". وهي كلمة مأخوذة من العلوم الطبيعية، وخاصة العلوم الفيزياء، نقول "تسير كواكب والنجوم في حركة منتظمة". وقد استخدمت في العلوم الاجتماعية لتفسير عمليات تحرك الأفراد والأفكار في اتجاه معين، أي كل نشاط عقلي تحكمه إلحاحية القضايا المجتمعية والذاتية والتي تصبح مطلباً وهدفاً حيواً يقتضي أساليب وآليات للضغط لتحقيق المطالب. فلا يمكن الحديث عن حراك أو حركة اجتماعية دون تكوين هوية مشتركة.²

وتتنوع الحركات بتنوع القضايا المطروحة، والمجالات المستهدفة. فالحراك القضائي هو مظهر من مظاهر النشاط الجمعي لفعاليات سواء من داخل الجسم القضائي أو المتفاعلة مع مطالب الدفاع عن استقلالية القضاء وتحقيق العدالة واحترام الحقوق والحريات. ويمكن تمييز صنفين من هذا الحراك القضائي: حراك قضائي صرف، ينبثق عن الجسم القضائي من خلال نزالات قضاة أفراد أو من خلال تنظيمات قضائية ممثلة بالأساس في الجمعيات المهنية للقضاة، أو حراك قضائي متفاعل وهو حراك ذو طبيعة قضائية لكنه يأتي من داخل المنظمات غير الحكومية المستقلة وإن بشكل متفاوت مع الجهاز القضائي، ونذكر على سبيل المثال لا الحصر، جمعية عدالة، وجمعية هيئات المحامين بالمغرب.

سيركز هذا المحور على الحراك القضائي المتفاعل لجمعية هيئات المحامين بالمغرب، نظراً لعلاقته المباشرة بموضوع المقال، دون إغفال الإشارة إلى ديناميات المقاومة من داخل الجسم القضائي، وإن كان التمييز بين هذين الحراكين، لغاية الفهم وليس التفكيك، فلا يمكن عزل حركية المقاومة للمحامين عن باقي الحركات، كما لا يمكن الحديث عن مقاومة بمعزل عن النسق

¹ إهتم العديد من الباحثين بالسياسة الخفية، من منظور المقاومة، ونحيل هنا إلى الدراسة المؤسسة لجيمس سي سكوت، المقاومة بالحيلة. كيف يهيم المحكوم من وراء ظهر الحاكم، ترجمة إبراهيم العريس ومخايل نوري، دار الساقي وبعض دراسات التي تناول فيها الباحث فرونيك مارتان مفهوم المقاومة المستترة في حديثه عن هويات المتمردين.

² Sandrine Rui, « Mouvements sociaux », in Paugam Serge (dir.), Les 100 mots de la sociologie, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que Sais-je ? »,

Extrait Publie sur le Site Openedition sur le lien suivant : <https://journals.openedition.org/sociologie/3207> Visiter 1^{er} Mai 2020 23:05

والذي تجعله هذه الديناميات المتداخلة غير محددة في النزاع (conflit) والاشتغال (Fonctionnement) حسب تعبير ميشيل كروزيه Michel Crozier نسقاً وإطاراً حياً¹.

1. الحراك القضائي الصرف:

يعد الحراك القضائي الصرف من نتاج الحراك الشعبي في المغرب لسنة 2011، والذي قادته الحركة الشبابية 20 فبراير. وحسب أحد الباحثين، لم يكن أكثر المتفائلين في المغرب قبل هذا التاريخ ينتظر إمكانية قيام الجسم القضائي من الداخل بهذا الحراك، نظراً لطبيعته المستقرة منذ الستينات بالسكون التام وعدم قدرته على إنتاج سرديّة وخطاب يثير القضايا الحقيقية حول العدالة والقضاء في المغرب باستثناء التجربة المهمة التي قادتها جمعية "رابطة القضاة". كانت جمعية تسعى لتمثيل قضاة المغرب والتي تأسست في ماي 1961. وقد ركزت منذ تأسيسها على استقلال وتعريب ومغربة القضاء،² وحماية القضاة من تدخلات الأجهزة الأمنية. واستمرت الرابطة في الاشتغال حتى سنة 1989 حين تزايدت الضغوط من طرف الدولة ونشوء صراعات داخلية على المناصب داخل المكتب الوطني، في المقابل عرقلت الوزارة انعقاد مؤتمرها حتى عام 1966 حين جرى تعديل القانون الأساسي وتغيير اسمها إلى الودادية الحسنية للقضاة. وقد شكل هذا التغيير سبباً في مغادرة القضاة للودادية خاصة بعد اشتراط 30 سنة من الممارسة لتولي المناصب القيادية في الودادية لقطع الطريق على القضاة الشباب لتكون تحت ضبط الدولة. كما أصبح منصب الرئيس منذ سنة 2002 رهيناً بالتعيين الملكي.³

شكل استهداف القضاة الشباب من داخل الودادية الحسنية للقضاة محفزاً ودفعاً لتفكير في خلق تنظيم حقوقي للقضاة مستقل، فكانت البداية بإطلاق صفحة في موقع الفيسبوك تحت عنوان "صفحة نادي قضاة المغرب" والتي انضم إليها مجموعة من القضاة على ربوع المملكة والذين اخفوا هوياتهم طالما أن القوانين السارية آنذاك لم تتح لهم الانخراط التام في ممارسة حقهم في التعبير كما لم تكن تخول لهم أي حماية من انتقام السلطة التنفيذية⁴. وقد شكلت الصفحة مجالاً للتواصل والنقاش حول القضايا المجتمعية وواقع العدالة والقضاء في المغرب، وكانت أغلب ما نادى بها القضاة ضرورة الإرتقاء بالوثيقة الدستورية وفك الارتباط بين السلطة القضائية والتنفيذية، عبر مراجعة تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء بإخراج الوزير وإسناد الرئاسة للرئيس الأول للمحكمة، وإشراك فعاليات حقوقية مجتمعية داخل المجلس كون القضاء شأن مجتمعي. وهي نفس الأفكار والمبادئ التي تضمنها الدستور فاتح يوليوز لسنة 2011، والذي ساهم في نقل الحراك القضائي من الافتراضي إلى الواقع، عبر تنصيب الفصل 111 للحق في تأسيس جمعيات مهنية أو الانخراط فيها للقضاة.

شكلت الوثيقة الدستورية والمناخ الحقوقي المفتوح سنة 2011، إعلاناً عن عقد أول إجتماع تحضيرى واقعي خلال الاسبوع الأول شهر لوليوز 2011 بفاس، جرى بشأنه الإتفاق على منهجية العمل، والتصويت على تاريخ ومكان الجمع العام التأسيسي.⁵ والذي عرف العديد من الضغوطات لإفشال تشكيل بنية تنظيمية ممثلة للقضاة والمنبثقة في سياق حقوقي ثوري.⁶ هذا الإجراء التعسفي لإعادة ضبط حركية الفاعلين القضائيين وتسكين الحراك القضائي من جديد، والتي كانت سبباً في تفاعل باقي الهيئات والفعاليات الحقوقية، كرد جماعي على محاولة كبح سرعة التغيير التي حملها سياق 2011، فقد طالب المكتب الوطني للنقابة

¹ Michel Crozier, Erhard Fridberg L'acteur et le système. Edition du Seuil 1977 Page 65.

² محمد قديري، تطور حركة حقوق الإنسان في المغرب (من الإستقلال إلى سنة 2016) مبادرة الإصلاح العربي، أوراق بحثية 5 شتنبر 2017، ص 13.

³ محمد قديري، تطور حركة حقوق الإنسان في المغرب (من الإستقلال إلى سنة 2016) مرجع سابق نفسه ص 13.

⁴ مرجع سابق نفسه ص 13.

⁵ شهد الاجتماع الذي حضره 54 قاض، تصويت 31 منهم على اعتماد تاريخ 20 غشت كتاريخ للجمع العام التأسيسي، بالنظر إلى حمولته التاريخية التي تصادف ذكرى ثورة الملك والشعب والخطاب الملكي لـ 30 غشت 2009، في حين عارض 6 أعضاء التاريخ المذكور بسبب تزامنه مع العطلة القضائية وشهر رمضان، يمكن الاطلاع على المزيد خلال تقرير منشور على الرابط التالي: <https://www.slideshare.net/assoibrachid/1383584632> زيارة الموقع 1 ماي 2020 2:45.

الديموقراطية للعدل في هذا السياق، المجلس الوطني لحقوق الإنسان لفتح تحقيق لتحديد المسؤوليات كما نددت جمعية المحامين بالمغرب بعرقلة الحق الدستوري أثناء تأسيس النادي. وكذا موقفها من تهديد القضاة من طرف وزير العدل ومنع وقفهم بتاريخ 8 فبراير 2014.¹

2. الحراك القضائي الموازي.

هو حراك ذو طبيعة قضائية، إلا أنه يأتي من داخل جمعيات المجتمع المدني. فقد كانت أولى بدايات الفعل الحقوقي بالمغرب مرتبطة بمطلب إستقلال القضاء وضمان المحاكمات العادلة في ظل إحترام الحقوق والحريات. فقد استعمل القضاء كجهاز لتصفية المعارضة السياسية، وانهاك الحقوق والحريات، والذي وقفت عندها تقارير هيئة الإنصاف والمصالحة سواء من خلال إجراءات الإعتقال أو ظروف المحاكمات ذات الخلفية السياسية، وتأثير الهاجس الأمني على تفسير بعض قضاة الحكم لمقتضيات القانون، والتي قيدت الضمانات القانونية، ففي العديد من المحاكمات المرتبطة بالممارسة العادية للحريات العامة في تنافي وخرق للنصوص التشريعية الصادرة بعد الإستقلال². وظهرت الحركة الحقوقية وليدة هذه الأزمات السياسية والحقوقية في المغرب، عبر مؤسسات مدنية تُعيد التوازن للعملية السياسية والحقوقية التي حاولت الدولة كبجها وتطويعها، خاصة عقب سنوات حالة الإستثناء (1965-1970) والإنقلابين الفاشلين (1971-1972)، وإنسداد أفق الحوار السياسي. فقد شكل تأسيس أولى التنظيمات الحقوقية المهنية بالمغرب الشرارة الأولى للحراك من أجل قضاء مستقل.

كان لتأسيس جمعية هيئات المحامين بالمغرب سنة 1962 لغاية العمل على تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وسيادة حكم القانون واستقلال القضاء ونزاهته وحصانة الدفاع وحرية واستقلاله ونزاهته. ومن أجل الدفاع عن المصالح العليا للوطن وعن وحدته الترابية³. وقد سجلت مواقف بخصوص مسار تعثر إصلاح القضاء بالمغرب، من خلال مؤتمراتها ومن خلال البلاغات التي تتفاعل مع مايجري في الساحة السياسية والحقوقية⁴. فقد عارضت التعديلات المدخلة على قانون المسطرة الجنائية سنة 1962، ونددت في مؤتمرها 11 بظاهرة الإختطاف، كما اعتبرت في مؤتمرها 14 أن التعديلات المدخلة على ظهير الحريات تضرب بعرض الحائط المكتبات الحقوقية للحراك الإجتماعي والقضائي والحقوق بالمغرب.

وقد انطلق الحراك القضائي في نضاله من أجل العدالة وإستقلال القضاء من بعدين أساسيين:

- أولاً: أن القضاء يمثل المؤسسة التي ترعى وتضمن الحقوق والحريات، والتي استغلت من طرف السلطة السياسية لتصفية حسابات سياسية وكبح الحريات والحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي. عبر التعريف بالإنتهاكات والتنديد بها، عن طريق تنظيم المظاهرات والإضرابات، أو عبر المؤتمرات والندوات والمنشورات والتقارير.

¹ عبد اللطيف الشنتوف، الحراك القضائي المغربي زمن "الربيع العربي": قراءة في الأسباب والمآلات، 20 فبراير ومآلات التحول الديمقراطي في المغرب، مجموعة مؤلفون، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات الطبعة الأولى 2018، كتاب مقروء على الرابط المختصر التالي: <https://cutt.us/9clAi> تم الاطلاع عليه يوم 30 ماي 2020 على الساعة 00:15 مساءً.

² هيئة الإنصاف والمصالحة، التقرير الختامي للجنة وطنية للحقيقة والإنصاف والمصالحة، الكتاب الأول ص 42

³ القانون الأساسي لجمعية هيئات المحامين بالمغرب، منشور على موقعها الرسمي في الرابط التالي: <http://www.abam.ma/page10.html> تمت زيارة الموقع يوم 1 ماي 2020 على الساعة 13:45.

⁴ هيئة الإنصاف والمصالحة، التقرير الختامي للجنة وطنية للحقيقة والإنصاف والمصالحة، الكتاب الأول ص 58.

- ثانيا: ارتباط بالفساد الذي عرفه قطاع العدل، والذي عبرت عنه العديد من التقارير سواء غير حكومية، كتقرير منظمة ترانسبرونسي المغرب¹، والذي اعتبر أن قطاع العدل يحتل الصدارة ضمن القطاعات التي تملها افة الفساد والرشوة.

أعاد الحراك القضائي تشكيل مقاومة جديدة للسلطة منبثقة من خيار الدفاع عن حقوق الإنسان وإستقلالية القضاء، والفصل بين هذه الحقوق والصراع عن السلطة، الذي ظل مهيمنا على الساحة السياسية منذ الإستقلال. والذي شكل مسار طويلا من المكاسب إلى غاية التعديل الدستوري وإصلاح منظومة العدالة بإصدار ميثاق إصلاح منظومة العدالة سنة 2013.

قد نتساءل من خلال تتبع مسار الحراك القضائي في المجال العام بالمغرب، عن وجود مجال عام مستقل إلى حد ما كما تصوره هابرماس في التجربة التاريخية الأوروبية؟ هل يمكن الحديث عن تجربة تاريخية للمجال العام المستقل في المغرب؟ وهل الحراك القضائي الموازي يسعى لاسترداد مجال كان مستقلا؟ أم أنه ديناميات المقاومة تحمل روحا تأسيسية؟ وما هي السرديات القانونية الرسمية التي تسعى لضبط المجال لصالحها؟ ستمكننا هذه الرؤية والأسئلة من أخذ الحذر المنهجي في تحليل أليات تشكل السرديات الرسمية حول روح العدالة بالمغرب، والتي تنطلق من أسس قانونية ومؤسسية، وأنماط المقاومة التي تتيح لمحامو المجال العام من بناء سرديات مضادة تنهل من المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

المحور الثاني: المحامون ومقاومة السرديات القانونية للدولة.

سنحاول في هذا المحور دراسة منطق الدولة وسردياتها حول العدالة وإستقلالية القضاء. يذهب عالم السرد رافائيل باروني إلى القول أن هوياتنا وعلاقاتنا بالزمن والمجتمع هي نتاج بناء سردي، كما سماها بول ريكور دسياسة وظيفتها تكوين تجاربنا وأحداث الماضي². نعتبر أن السرد هو بناء اجتماعي وسياسي يمكن الوقوف على تأثيراته ليس فقط في علاقاتنا الإجتماعية أو علاقاتنا بالزمن كما يذهب إلى ذلك باروني، بل يمكن إعتبار أن علاقات السلطة اليوم هي صراع سرديات، يقوم فيها كل طرف على إضفاء المشروعية على فعله السياسي. فالديباجات التي تنصدر القوانين والخطب الرسمية التي تقدم من خلالها المشاريع الرسمية والتي تنطلق من الأسس والغايات والأهداف المرجوة هي سرديات.

سنسلط الضوء في هذا المحور على السياسة القضائية في المغرب من خلال ميثاق إصلاح منظومة العدالة، وتبنيه لشعار المفهوم الجديد للعدالة، من خلال الوقوف عند سياقات التفكير وإكراهات التنزيل ومواقف الحراك القضائي من المشروع. في المقابل سنتوقف عن بعض الليات التي تقوم بها الجمعيات الحقوقية ذات الإرتباط بالعدالة خاصة محامو المجال العام في مقاومة سرديّة الدولة، من خلال ما يسعى بالتقاضي الاستراتيجي تعريفه، سياقاته الدولية والإقليمية وبعض الأمثلة في التجربة المغربية.

1. ميثاق إصلاح منظومة العدالة: المفهوم الجديد للعدالة: قضاء في خدمة المواطن؟.

شهد المغرب، منذ بداية تسعينات القرن الماضي استخدامات مكثفة لبعض المفاهيم، كالإنتقال الديمقراطي، العدالة الإنتقالية، حقوق الإنسان والحريات، والعدالة القضائية. طبيعة هذه المفاهيم المعبرة على مناخ سياسي مفتوح. كانت منطلقاً لفعل الدولة وشعاراً لها في جميع الإصلاحات الدستورية في تلك الفترة. لتحديد الهوية الرسمية للدولة "دولة حقوق الإنسان" كسرديّة في مواجهات السرديات المضادة سواء الداخلية أو الخارجية.

¹ تقرير حول وضعية القضاء بالمغرب، الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة ترانسبارنسي المغرب والمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، 2006 يمكن تحميله على الرابط المختصر التالي: <https://cutt.us/gNECt>، تمت زيارة الموقع يوم 2 ماي 2020 10:35.

² Béatrice Fleury et Jacques Walter, La narratologie dans tous ses états, Dans Questions de communication 2017/1 (n° 31), Page 183. Sur le lien suivant : <https://www.cairn.info/revue-questions-de-communication-2017-1-page-183.htm> la visite le 2 Mai 2020 20:14

إضافة إلى الأليات التشاركية لإعداد الميثاق الذي أدرجت في النسخة المنشورة في موقع الوزارة، فالتوجهات الملكية المتمثلة في الخطب الرسمية، شكلت إطاراً مرجعياً لعملية التفكير في مشروع العدالة بالمغرب. والذي أكدته ديباجة الميثاق في تقديمها لمنطلقات صياغة المشروع عبر إدراجها في المرتبة الأولى للتوجهات الملكية بخصوص إصلاح منظومة العدالة، متبوعة بكل من الأسس والمبادئ الدستورية والإلتزامات والتوجهات الدولية. ثم لتطلعات الشعب المغربي وهيئاته السياسية والنقابية والحقوقية والمدنية.¹ وهي إشارة أن كل خطاب إصلاحي على الرغم من تجدره التاريخي في مطالب الحراك المجتمعي والسياسي، تعاد إنتاجه كسرديات رسمية لإضفاء المشروعية على فعل الدولة. ففي مقالة كتبها الباحثان غودارد و ديساج (Desage & Godard)، من خلال تحليلهما للأطر المرجعية، فهم يعتبرون أن أنظمة القيم والأيديولوجيات هي "موارد لبناء توازن النظام وإضفاء الشرعية على الممارسات من خلال السرد. في حين يعتبرها أوليفييه ميريو وسيلة لإخفاء دور الأيديولوجية في إعادة إنتاج علاقات الهيمنة² جاءت رؤية الميثاق في الإستراتيجية الوطنية لإصلاح منظومة العدالة وهذه بعض أهدافها³:

- (1) توطيد إستقلال السلطة القضائية، تكريساً لحق المواطن في الإحتماء بالقضاء المستقل المنصف الفعال من خلال:
 - ضمان إستقلالية المجلس الأعلى للسلطة القضائية، غير وضع قانون تنظيمي للمجلس، وتخصيص ميزانية سنوية مستقلة، ووضع الية نظر المجلس في تظلمات القضاة بشأن تهديد إستقلاليتهم.
 - إسناد النيابة العامة إلى الوكيل العام للملك بمحكمة النقض، ضماناً لإستقلالها.
- (2) تخليق منظومة العدالة من خلال:
 - تعزيز اليات الجزاء لضمان النزاهة وشفافية منظومة العدالة.
- (3) تعزيز دور القضاء في حماية الحقوق والحريات. من خلال ضرورة مراجعة السياسة الجنائية وإصلاح سياسة التجريم والعقاب، بملائمة القانون الوطني والدستور وإتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان. وتعزيز ضمانات المحاكمة العادلة.
- (4) الإرتقاء بفعالية ونجاعة القضاء، من خلال تسهيل الولوج للعدالة والقانون، وتوفير عدالة قريبة وفعالة في خدمة المتقاضين، وتسهيل الولوج المتقاضين للمحاكم إعمالاً لمقتضيات الدستور المتعلقة بحقوق المقاضين وقواعد سير العدالة.
- (5) تحديث الإدارة القضائية وتعزيز حكمتها، قائمة على اللاتمرکز الإداري والمالي منفتحة على المواطن، عبر توسيع مجال التفويض، وإعداد هيكلية وتنظيم المديرية الجهوية، وإرساء مقومات المحكمة الرقمية من خلال بوابة إلكترونية موجهة للمواطنين لتقديم خدماتها كتتابع مسار الإجراءات عن بعد وبالمجان.⁴

تقوم رؤية الدولة في إصلاح منظومة العدالة، على تعزيز سردية "دولة حقوق الإنسان" التي تبنتها منذ نهاية التسعينات. فهل نجحت رؤية الدولة من خلال هذه الاستراتيجية من تقليص الهوة بينها وبين المجتمع سواء من خلال منسوب الثقة المواطن من منظومة العدالة بعد 2011؟ ففي دراسة إستقصائية⁵ قام بها معهد لاهاي للإبتكار القانوني في المغرب، بالتعاون مع وزارة

¹ الهيئة العليا للحوار الوطني حول إصلاح منظومة العدالة، ميثاق إصلاح منظومة العدالة، يولوز 2013. ص 39.

² Gérard Chevalier, Rationalités, référentiels et cadres idéologiques

³ <https://journals.openedition.org/sociologies/2023#tocfrom1n4> Visite : 3 mai 2020 1:45.

⁴ الهيئة العليا للحوار الوطني حول إصلاح منظومة العدالة، ميثاق إصلاح منظومة العدالة مرجع سابق ص 56

⁵ مرجع سابق نفسه ص 99

⁶ مركز لاهاي للإبتكار القانوني، الاحتياجات في مجال العدالة ومستويات الرياض بخصوص في المغرب، المشاكل في الحياة اليومية، 2019 على الرابط التالي: <https://cutt.us/V4rKk> تم الاطلاع عليه يوم 3 ماي 2020 13:08.

خارجية مملكة هولندا وبالتعاون مع جمعية عدالة، حول الإحتياجات في مجال العدالة ومستويات الرضا بخصوصها ما بين يونيو وشتنبر 2018. وقد خلص إلى إنخفاض نسب ثقة المواطنين والمواطنات لمؤسسات العدالة لاسيما الرسمية، وقد اعتمدت الدراسة على تقييم مستويات الثقة على مقياس من 1 (لا ثقة على الإطلاق) إلى 5 (مستوى عال من الثقة)، حيث أظهر الرجال مستويات ثقة أقل في السلطات الرسمية ب نسبة 2.87 مقابل 3.13 للنساء¹. وتنخفض الثقة في السلطات الرسمية مع إرتفاع مستويات التعليم الرسمي والدخل، ولكنها في المقابل تزداد مع التقدم في السن² والتي يعكس الهوة بين المتدربين والدولة لإلمامهم بشروط وقومات العدالة، من جانب آخر يمكن ترجيح ارتفاع ثقة المسنين بالمؤسسات الرسمية لاستشعارهم بالتحسن في منظومة العدالة مقارنة مع السنوات السابقة التي عاصروها.

2. التقاضي الإستراتيجي كألية للمقاومة.

تعتمد الديناميات المجتمعية في مقاومة هيمنة الدولة وتضييقها على الحريات، على أساليب المناصرة وكسب التأييد والحشد وتعبئة الرأي العام، من خلال بناء سرديات وأراء مضادة، والمتصلة في غالب الأمر بإشكاليتي الحرية والسلطة. وقد أشرنا سلفا أن العلاقات والصراعات السياسية اليوم هي صراع سرديات وأراء ومواقف. فالتجاذب بين السلطة والحرية، وانحصار الأخيرة في السنوات الأخيرة في العديد من بلدان المنطقة، جعلت من المحاكم إحدى المساحات التي يمكن للمضطهدين أو للمدافعين عن حقوق الإنسان، اللجوء إليها لتحدي السلطة، وتحقيق العدالة، عبر ما بات يسمى بالتقاضي الإستراتيجي، فما الفرق بينه وبين التقاضي العادي؟

يتميز مكتب تطبيق المساواة في المعاملة³ BUG بين إستراتيجية التقاضي الإستراتيجي والتقاضي العادي، فإن كان الأخير يقدم الدعوى القضائية إلى المحكمة للحصول على حق بشكل فردي. فإن التقاضي الإستراتيجي هو وسيلة يمكن أن تحدث تغيرات كثيرة في القانون أو الممارسة أو الوعي العام من خلال رفع قضايا مختارة بعناية إلى المحكمة⁴. ويشار إلى التقاضي الإستراتيجي على أنه دعاوى أثر "Impact" أو حالة اختبار "Test case".⁵ فقد تسعى إستراتيجية حالة الاختبار، إلى خلق الوعي وتشجيع النقاش العام، والدفع من أجل تغيير السياسة. ولعل المقاومة من داخل المحاكم تتفاعل مع الأشكال الأخرى في الفضاءات العامة، من وقفات إحتجاجية، ضغط إعلامي على مستوى فضاءات التواصل الإجتماعية. فيمكن اعتبار قضية هاجر الريسوني وإن كان من الصعب إعتبارها تدخل من خانة التقاضي الإستراتيجي لغياب المبادرة الذاتية للترافع، على الرغم من ذلك فقد خلقت قضيتها الفردية نقاشا عاما حول منظور المجتمع للحريات الفردية، وطالبت العديد من الفعاليات بتغيير النصوص القانونية في القانون الجنائي. موازاة مع المقاومة في المحكمة، أطلق العديد من النشطاء عريضة لإطلاق سراحها خلقت إجماعا مجتمعيا بين مختلف الشرائح والتوجهات -بالرغم من اختلاف وجهات النظر⁶ - حول ضرورة تغيير المادة الجنائية.

¹ مركز لاهاي للإبتكار القانوني، مرجع سابق ص 107

² مركز لاهاي للإبتكار القانوني، مرجع سابق ص 111

³ منظمة ألمانية تقوم على توضيح تشريعات عدم التمييز، وإنشاء سوابق قضائية، والتأثير على عمليات صنع القرار السياسي في مجال الحماية، يدعم مكتب تنفيذ المساواة في المعاملة الدعاوى القضائية الاستراتيجية ضد التمييز ويستخدم نتائج هذه الدعاوى في العلاقات العامة وممارسة الضغط. يمكن الإطلاع على موقع المنظمة على الرابط التالي:

<https://www.bug-ev.org/organisation>

⁴ Public Law Project, Guide to Strategic Litigation, PUBLISHED: 13 JANUARY 2014, Link: <https://publiclawproject.org.uk/resources/guide-to-strategic-litigation/> Page 6 Visit on 6 may 2020 23:05

⁵ Public Law Project Page 6 Ibid.

⁶ أعطت قضية هاجر ريسوني المتابعة في قضية الإجهاض وممارسة علاقة جنسية خارج إطار الزواج. خلقت ضغطا من التيار الإسلامي والجماعات العلمانية ومعهم منظمات دولية لإطلاق سراحها، فيما بدى وكأنه تكتل مجتمعي ضد الايديولوجية القانونية للدولة ولعل المبادرة الملكية لإطلاق سراحها تكتيك سياسي لإعادة التوازن للنسق السياسي والمجتمعي وإنهاء عزلة النظام.

لذا فالتقاضي الإستراتيجي يهتم بشكل أساسي محامو المجال العام، من خلال مؤازرة الفرد وإظهار حقه من خلال رفع دعوى قضائية فردية في المحكمة، وإيجاد سابقة قضائية تكون ذات أثر على حقوق نفس الأفراد في نفس الوضع. أي التقاضي الإستراتيجي ينطلق من حالة فردية من أجل إحداث تغيير إجتماعي. فمحامو المجال العام يعتبرون عاملاً رئيساً في دعم الحركات الإجتماعية، وقد ساهموا عبر هذه الآلية بشكل مباشر في تحقيق إنتصارات كانت مؤسسة لسرديات مضادة حول العدالة وتكريس حقوق الإنسان والحريات، ومساهمة في إعادة التفكير في السياسات العامة والقوانين الجاري بها العمل في العديد من البلدان. ومن ناحية أخرى أثرت سرديات الحركات الإجتماعية في اليات الترافع واشتغال المحامون عبر إنخراطهم في العمل النضالي المرتبط بمعايير الشريعة الدولية والإشتغال من داخل منظمات غير حكومية عبر وطنية تهدف إلى مؤازرة المضطهدين والدفاع عن حقوق الإنسان في العالم، وأبرز هذه التنظيمات منظمة المجتمع المفتوح¹، محامون وأطباء من أجل حقوق الإنسان². فقد عرفت السنوات الأخيرة بوادر لبروز تقاضي إستراتيجي غير معلن في المغرب، خاصة في قضية الطعن في المرسوم المتعلق بالساعة القانونية التي رفعها نقابة المحامين بالمغرب ضد الدولة المغربية في شخص رئيس الحكومة والوكالة القضائية للمملكة في شخص الوكيل القضائي للمملكة، أمام محكمة النقض بالرباط، على الرغم من عدم قبول طلب الطعن من محكمة النقض لعدم الإختصاص³.

إن ما جاءت به الوثيقة الدستورية لسنة 2011 بإقرار الية الدفع بعدم دستورية مقتضى تشريعي بمناسبة نزاع معروض على المحاكم، والذي يتيح إمكانية المواطن أثناء نزاع معروض أمام المحكمة الدفع بعدم دستورية نص تشريعي أو تنظيمي يمس الحقوق والحريات المنصوص عليه في الدستور، وقد بني هذا الحق على مبدأ توسيع وصول المواطنين للعدالة الدستورية، وتعزيز الثقافة الحقوقية والقانونية لدى مختلف الفئات الإجتماعية، وجعل القاضي الدستوري فاعلاً مباشراً لحماية حقوق الإنسان، على بعض التجارب الغربية خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية، الذي يختص القاضي العادي نظراً لطبيعة النظام القضائي لهذا البلد، بالنظر في الدعوى الأصلية وأيضاً بالبحث في الدعوى الدستورية، والذي ساعد المحامون بالدفع بالتقاضي الإستراتيجي لإلغاء بعض القوانين. ربما التجربة المغربية ستبقى رهينة بما سيحدده القانون التنظيمي الذي بقي عالقاً بين دواليب الحكومة منذ سنة 2018⁴. والذي سيؤجل صدقية تأويل هذا المعطى الدستوري وربطه بمفهوم التقاضي الإستراتيجي من عدمه.

إن القضاء بالمغرب كان ساحة لصراع السرديات الأيديولوجيات بين النظام والمعارضة السياسية منذ الإستقلال، والتي عرفت من خلالها المحاكمات الكبرى ذات الخلفيات السياسية انتهاكات صريحة للحق في العدالة، وحقوق الإنسان، وتجاوزاً للنصوص الدستورية والقانونية المحددة لشروط المحاكمة العادلة، من الإعتقال مروراً بطروفي الإحتجاز والتعذيب إلى الإعلان عن الأحكام.

المحور الثالث: صراع السرديات: المحاكمات الكبرى في المغرب.

إن مقاومة سرديّة الدولة وهيمنتها من لدن المعارضة السياسية، هي تعبير عصري لثنائية " السّيبيّة والحركة "، فهي لا تمثل خلافاً ولا تهديداً حقيقياً على النظام، بل هي على العكس تمثل انبعاثاً جديداً وفرصة لإعادة ترتيب البيت الداخلي، ففي

¹ هي شبكة دولية لتقديم المنح أسسها قطب الأعمال جورج سوروس. تدعم مؤسسات المجتمع المفتوح مالياً مجموعات المجتمع المدني في جميع أنحاء العالم ، بهدف معلن هو تعزيز العدالة والتعليم والصحة العامة ووسائل الإعلام المستقلة. الموقع الرسمي للمنظمة: <https://www.opensocietyfoundations.org/>

² حسب ما جاء في الورقة التعريفية للمنظمة في موقعها الرسمي فهي "منظمة مجتمع المدني غير حكومية تدعم المدنيين خلال أزماتهم وتكرس الوقت والطاقة لتقديم المساعدة، سعياً لوقف الانتهاكات." على الرابط التالي: http://ldhrights.org/?page_id=4307 تم الإطلاع عليه يوم 5 ماي 2020 23:49

³ حسب ما أخبرنا به صاحب المبادرة السيد الحسين الراحي محام ونقيب المحامين بالمغرب.

⁴ تم إعتقاد مشروع قانون تنظيمي خلال المجلس الحكومي المنعقد في 14 يناير 2016 وتمت المصادقة عليه في المجلس الوزاري بتاريخ 23 يوليوز 2016، وبعد إعتماده من البرلمان 6 فبراير 2018، تمت إحالته على المحكمة الدستورية التي أصدرت قرارها يوم 6 مارس 2018 وصرحت بعدم مطابقتها لمقتضيات وأحكام الوثيقة الدستورية، ولحدود هذا التاريخ لم يتم الإعلان عن أي مستجد بهذا الخصوص سوى تصريح لوزير العدل آنذاك بانشتغال الحكومة بوضع تعديلات على المشروع وفق ملاحظات المحكمة الدستورية.

مواجهة تمرد المعارضة يجتهد النظام في الرد باستراتيجيات ذكية، تصبوا أولاً إلى شل حركة الخارجين عن طاعته عبر إستعمال المؤسسات من بينها القضاء والمحاكمات لإضعاف تنظيماتهم، عبر سرديّة "حماية النظام العام والأمن الداخلي" وإعادة إدماجهم لأغراض جديدة¹. وإنتاج سرديات مقولات جديدة من قبيل "إن الوطن لغفور رحيم"² في المقابل تلجأ هيئات الدفاع إلى محاولة توريط الدولة ووضع مقولاتها في تناقض من خلال المحاكمات. وسنتوقف في هذا المبحث على أهم المحاكمات الكبرى في التاريخ السياسي المغربي، التي عبرت عن صراع سردي بين الدولة ومحامين هيئة الدفاع في تلك الفترة.

وقد اخترنا نماذج أساسية من محاكمات عرفها التاريخ السياسي في المغرب، وهي محاكمة مراكش الكبرى لسنة 1971 والتي اتهم فيها العديد من المعارضين اليساريين بتهمة محاولة قلب النظام والمحاكمات العسكرية في زمن الانقلابات، كنماذج ما قبل دستور 2011 ثم في الأخير سنخرج على محاكمة نشطاء الريف سنة 2018 والتي تأتي في سياق إنتاج الدولة لسردية "القطيعة مع أحداث الماضي"، والوقوف عند طبيعة المحاكمة سياقاتها وتفاعل جمعية هيئات المحامين بالمغرب مع الأحكام.

1. المحاكمات السياسية الكبرى في زمن الصراع السياسي.

■ محاكمة مراكش الكبرى* سنة 1971.

كانت معظم المحاكمات السياسية التي عرفها المغرب منذ الستينات من ظروف الإعتقال والحجز إلى المحاكمات تبدأ متشابهة وتنطلق من نفس الدوافع والمبررات، وتدبر بنفس الكيفية من السلطات. فقد قامت السلطات بإعادة إحياء ظهير 1935 "ظهير كل ما من شأنه" والذي يعاقب "كل من أثار مقاومة سلبية ضد القوانين أو السياقات، كل من حرض على الإضراب أو الإحتجاج، كل من مارس فعلاً بقصد إضطراب النظام العام.. " الذي استختمه في السابق سلطات الحماية لقمع المقاومة الوطنية. هذا الظهير يعد من الناحية القانونية والدستورية ملغي بعد إصدار ظهير الحريات سنة 1958، والدستور سنة 1962 زمن الإستقلال. إلا أن بعد فرض حالة الإستثناء، سيتم اللجوء إليه لقمع المعارضة السياسية³. فكانت أفعال: التحريض على الإضراب، الإعداد والتفكير في الإضراب، توزيع المنشائر، الإجتماع بالمكاتب الحزبية أو النقابية، إنتقاد السياسة الحكومية، التضامن مع المضربين أو المعتقلين بمثابة جرائم. وأفعال كانت محرمة للمحاكمات السياسية الكبرى في المغرب.

ففي محاكمة مراكش سنة 1971 توبع خلالها 193 متهمًا بمحاولة قلب النظام. كانت المتابعات على جرائم "المس بالأمن الداخلي ومحاولة القتل العمد وغيرها"، ودامت المحاكمة حوالي 3 أشهر متواصلة من 14 يونيو إلى 17 أكتوبر، وممرت أطوار هذه المحاكمة في 64 جلسة استمرت لأكثر من 20 ساعة⁴. وقد استعانت هيئة الحكم بالمحاضر الرسمية، وتأويل التصريحات، أو الإنتماء السياسي أو النقابي كوسائل الإثبات وفق أحكام ظهير 1935⁵. وقد دافع عن المعتقلين أئداً 52 محامياً، 14 منهم من هيئة الرباط منهم الراحل عبد الرحيم بوعبيد، ومحمد بوسنة، و22 من هيئة الدرايين 4 من هيئة مراكش. وسجلت هذه

¹ محمد الطوزي، الملكية والإسلام السياسي في المغرب، ترجمة محمد حاتمي- خالد شكراري، نشر الفنك بدون تاريخ الطبع ص 53.

² محمد الطوزي، الملكية والإسلام السياسي مرجع سابق ص 53.

* سميت محاكمة مراكش لسنة 1971 بالمحاكمة السياسية الكبرى لحدوثه في سياق وظرف سياسي مضطرب خرج فيها النظام من محاولتين إنقلابيتين، والسياسة المتشددة التي واجه بها الخصوم، وكذا نوعية المتابعين فيها وعددهم الكبير، وكذا المسطرات القضائية التي مارسها الدفاع والأحكام العارضة الصادرة، وعدد المحامون الذين تطوعوا للدفاع فيها وعلى رأسهم المرحوم عبد الرحيم بوعبيد.

³ عبد اللطيف أعمو، المحاكمات في مجال التنظيم الجمعي والحزبي، المتابعات والمحاكمات ذات الصبغة السياسية من 1956 إلى 1999، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان سلسلة ندوات مطبقة المعارف الرباط 2013 ص 18

⁴ طارق بنهدا، شهادات تاريخية تنبش في "محاكمة مراكش الكبرى" لعام 1971، تقرير عن ندوة بمناسبة تقديم كتاب "محاكمة مراكش الكبرى" لسنة 1971، الذي جمع تفاصيلها النقيب الأسبق بهية محامي الرباط عبد الرحيم بن بركة، بحضور العديد من المحامين الذين عاصروا تلك المحكمة أو كانوا جزءاً منها، المقال على موقع هيسبريس على الرابط التالي: <https://www.hespress.com/politique/136781.html> تم الإطلاع عليه يوم 5 ماي 2020 على الساعة 14.

⁵ عبد اللطيف أعمو، المحاكمات في مجال التنظيم الجمعي والحزبي مرجع سابق ص 19.

المحاكمة إنتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان ولشروط المحاكمة العادلة. حسب الطيب لأزرق المدير التنفيذي لمنتدى المحامين بالمغرب "هذه التجاوزات عكست تبعية النظام القضائي".¹

أُعتبرت أُنذاك المحاكمة السياسية معركة كبرى ضد هيمنة وسلطوية النظام السياسي، فقد استخدم دفاع المعتقلين جل الوسائل والاستراتيجيات للدفاع ومناصرة العدالة وحق التعبير والرأي، في مواجهة الدولة بسلطتها وقضائها. في الدفوع الشكلية إعتمدت على خرق قانون المسطرة الجنائية وقانون الحريات العامة، وضمانات المرتبطة بالمحاكمة العادلة كمدة الحراسة النظرية التي استمرت لشهور والتعذيب.²

ففي إحدى الجلسات تقدم الأستاذ عبد الرحيم بوعبيد بطلب تأخير البحث في القضية إلى حين النظر في طلب تجريح قدمه المتابعان أوجار محمد وسعيد بونعيلات والحاج ايت الموزن في مواجهة رئيس الجلسة، وذلك بناء على الفصل 286 من قانون المسطرة المدنية، والذي يرتبط بورود إسم هذا الشخص "اللعبي" في لائحة 16 غشت 1958 المتعلقة بالخونة، إلا أن ممثل النيابة العامة اعتبر أن رئيس المحكمة لم يكن من بين الخونة وفق منشور تحت رقم 2391 بتاريخ 22 غشت 1958، وقد اعتبرت أن قرارها بمثابة حكم يكتسي قوة القانون. بل أكثر من هذا اعتبر ممثل النيابة العامة أن مذكرة التجريح لا أساس لها ويمكن أن تكون سببا في متابعة عبد الرحيم بوعبيد بناء على الفصل 65 من قانون المحاماة والتمس بذلك رفض الطلب.³ وكانت هذه إحدى التكتيكات لإضعاف إدعاءات المحكمة والنيابة العامة المبنية على فكرة الوطن وحماية الأمن العام في مواجهة المعتقلين.

إضافة إلى أن هيئة الدفاع استجابت لطلب المتهمين في إلزام الصمت وعدم الترافع احتجاجا على إنتهاك حقوق المتهمين وغياب ادنى شروط المحاكمة العادلة، تتأسس على الحق في المحاكمة أمام هيئة قضائية مستقلة ومحايدة، ومتخصصة، حسب ما جاء في الشريعة الدولية، خاصة المادة العاشرة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان⁴، والفقرة الأولى من المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. فقد مرت محاكمة مراكش بالعديد من المراحل، وكانت كل مرحلة تُجسد خروجاً عن الشرعية القانونية والحقوقية والإنسانية ويمكن تحديد هذه التجاوزات حسب النقيب عبد الرحمان بنعمرو على عدة مستويات:

- على مستوى البحث التمهيدي: والذي يفترض أن يتم عن طريق الشرطة القضائية، بل في الكثير من الحالات يتم عبر أجهزة أمنية لا تتصف بهذه الصفة، ويتم تزوير المحاضر الرسمية بإضافة أسماء لضباط الشرطة القضائية على المحاضر.⁵
- على مستوى ظروف وأماكن الإعتقال: والتي من المفروض حسب النقيب أن تتم في أماكن تابعة للشرطة القضائية، فبعضها يتم في أماكن تابعة لأجهزة المخابرات، أو في أماكن مجهولة. ويتم إستعمال كل وسائل التعذيب النفسي والمادي.
- على مستوى المحاكمات: رغم إنكار المعتقلين للتهمة المنسوبة إليهم، فإنهم يجبرون على توقيع المحاضر دون قراءتها. و تبني النيابة العامة للتهمة ووقائع الضابطة القضائية، ونفس الشيء أثناء المحاكمة، يتشبث القضاة بتلك التهم والوقائع

¹ طارق بنهدا، شهادات تاريخية تنبش في "محاكمة مراكش الكبرى" لعام 1971 مرجع سابق نفسه.

² عبد الرحيم بن بركة محاكمة مراكش الكبرى لسنة 1971، المتابعات والمحاكمات ذات الصبغة السياسية من 1956 إلى 1999، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان سلسلة ندوات الرباط مطبقة المعارف الرباط 2013 ص 39

³ عبد الرحيم بن بركة محاكمة مراكش الكبرى لسنة 1971 مرجع سابق ص 42.

⁴ تنص المادة 10 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن: لكل إنسان، على قدم المساواة التامة مع الآخرين، الحق في أن تُنظر قضيته محكمة مستقلة ومحايدة، نظراً مُنصفاً وعلنياً، للفصل في حقوقه والتزاماته وفي أية تهمة جزائية تُوجّه إليه.

⁵ مقابلة مصورة مع جريدة هيبريس على موقع يوتيوب بعنوان: عبد الرحمان بنعمرو: أشهر المحاكمات الكبرى، على الرابط التالي: https://www.youtube.com/watch?v=l7xleDe6p_s تمت مشاهدة الفيديو يوم 7 ماي 2020 على الساعة 1:09

دون أي إثبات، والتي قد يكون بعضها حسب النقيب جاهزة ومصطنعة. وهذا كان يُعبر أن من كان يمتلك القوة للتأثير في المحاكمة في جميع مراحلها هي الضابطة القضائية وبشكل أدق الأجهزة الأمنية.

جاءت المحاكمة في سياق مضطرب عرف خروج النظام من محاولة إنقلاب عسكرية، أثرت بشكل مباشر الأحكام حيث وصلت في تلك القضية إلى 11 حكماً بالإعدام و400 سنة نافذة وزعت على عدد كثير من المتهمين إضافة إلى أحكام بالمؤبد، وبراءة شخصين فقط وظروف الاعتقال حيث كاد المتهمين أن يتعرضوا لتصفية جماعية بسجن بولمهاز بمراكش إثر وصول أنباء عن عملية الإنقلاب، مخافة أن يتم تحريرهم، لولا تدخل مدير السجن الذي حال دون وقوع كارثة حسب تعبير النقيب بنعمرو¹.

■ المحاكمات العسكرية لسنة 1973: قضية عمر دهبكون* ومن معه

تويع في هذه القضية 159 متهماً ويتعلق الأمر بثمان عسكريين، و151 مدني من مختلف الشرائح الإجتماعية، فلاحون، حرفيون، عمال، مهندسون، معلمون، عاطلون، وطلبة... والتي تتراوح أعمارهم ما بين 30 إلى 60 سنة. وقد قسمهم القضاء إلى ثلاثة مجموعات نسبة إلى التهمة المنسوبة إليهم وهي:

■ الأولى: تمثل 130 متهماً متابعون بجناية المس بالسلامة الداخلية للدولة والتي تنطلق من أحكام الفصل 201 من القانون الجنائي وتصل عقوبتها للإعدام.

■ الثانية: تتكون من 14 متهم تويعوا بجناية الإعتداء الرامي للقضاء على النظام وإقامة نظام آخر، ودفع الناس لحمل السلاح ضد سلطة الملك، والتي تنص عليها أحكام الفصول من 167 إلى 170 من القانون الجنائي التي تصل عقوبتها للمؤبد.

■ الثالثة: تتضمن 7 متهمين تويعوا بجناية حيازة السلاح والعتاد بدون قانون المنصوص على عقوبته بمقتضى ظهير 2 شتنبر 1958، والتي تتراوح عقوبتها ما بين 5 إلى 20 سنة وغرامة تتراوح بين 1000 و20 ألف درهم.

وقد استندت المحكمة العسكرية على مستوى الشكل للقوانين والمساطر المنصوص عليها في كل من القانون العسكري ظهير 10 نونبر 1956. وقانون 2.71 الصادر بتاريخ 26 يوليوز المتتم للعدل العسكري. وقانون المسطرة الجنائية.

على مستوى الموضوع استندت على النصوص المشار إليها سلفاً من القانون الجنائي.

إن طبيعة القانون العسكري المطبق في هذه القضية، يحول دون ضمان محاكمة عادلة، سواء من ناحية البحث والتحقيق أو أثناء المحاكمة. والتي تنطلق أساساً من كون القضاء العسكري غير مستقل عن السلطة التنفيذية، من خلال تعيين القضاة وتقرير المتابعة، وإختيار الجلسات ومكانها من طرف وزير الدفاع الوطني، طبقاً للفصول 21-22-32-33-5-81، من قانون العدل العسكري المطبق². كما أن المحكمة العسكرية لا تعلق أحكامها بما يثبت ارتكاب التهم من طرف المتابعين، وبما يثبت توفر الأركان المادية والمعنوية في هذه التهم، بل تكفي بالتصويت بالأغلبية "نعم" أو "لا" للجواب على أسئلة يلقيها الرئيس

¹ مرجع سابق نفسه.

* ملقب كذلك بزهير، كان عضواً في الاتحاد الوطني للقوات الشعبية وكذلك مناضلاً ثورياً في صفوف التنظيم. كان دهبكون هو زعيم الخلايا السرية في الرباط والدار البيضاء التي كانت تستعد للقيام بأعمال مسلحة في المدن بعد اندلاع الشرارة في الجبال. كان دهبكون من أبرز العناصر التي شاركت في أحداث مولاي بوعزة سنة 1973 قبل أن يلقي عليه القبض ويحاكم بالمحكمة العسكرية بالقنيطرة ويُعدم في عيد الأضحي من نفس السنة.

بالنسبة لكل منهم¹. وقد طالب هيئة الدفاع بتأخير القضية لإعداد الدفاع لكن المحكمة رفضت الإستجابة للأمر، والذي يشكل مساساً بحقوق الدفاع وبشروط المحاكمة العادلة.

كما دفعت بعدم إختصاص المحكمة العسكرية بالنسبة للأغلبية الساحقة من المتابعين على إعتبار أنها لا تختص فقط بالنظر في الجرائم المرتكبة من قبل العسكريين وأشباههم. كما طالب الدفاع الحكم ببطلان محاضر الضابطة القضائية والإجراءات الموالية لها على إعتبار أنها محررة في وضعية إعتقال غير قانونية بسبب عدم إحترام مقتضيات الوضع تحت الحراسة النظرية. طالب أيضاً دفاع المتهم عمر دهكون، ان يستعرض أصناف التعذيب التي تعرض لها خلال البحث التمهيدي، لكن رئيس المحكمة قيد إبقاء السؤال بضرورة الإختصار في الجواب. ونتج عن هذا نزاع عارض بين الرئيس والدفاع، فصلت فيه المحكمة كون موضوع النزاع يدخل في نطاق السلطة التقديرية للرئيس الأمر الذي نتج عنه عدم تمكن المتهم من استعراض أنواع التعذيب التي تعرض لها.²

بالإضافة إلى الخروقات القانونية والمسطرية، فالمحاكمة لم تمر في ظروف عادية، بل عرفت إجراءات وممارسات غير قانونية منها:³

- عدم علنية الجلسات، فقد كانت قاعة الجلسات مغلقة. ومنع رجال القوة العمومية الجمهور من الولوج إليها.
- داخل القاعة مطوق برجال الدرك المسلحين، الأمر الذي كان يؤثر على الهيئة والمتهمين والشهود وعلى حرية الدفاع.
- وقعت محاولة تفتيش حقائب المحامين عند الدخول إلى المحكمة، مما جعل هيئة الدفاع تحتج

وقد نوعت الأحكام الصادرة في حق المتابعين ب الإعدام 16 متهم، والمؤبد 15 متهم، و 97 سنة موزعة على 63 متهم. والحكم بالبراءة في حق 71 بنسبة تشكل 44% تقريباً. فعلى الرغم من أحكام البراءة فلم يتم الإفراج عنهم ونقلوا بعد النطق بالحكم في القضية من باب السجن في شاحنات عسكرية إلى مكان مجهول، تبين لاحقاً أنه ثكنة عسكرية بتمارة حيث قضوا عدة شهور بينما ظل بعضهم مجهول المصير إلى حد الآن.

وفي اليوم الثاني من نونبر 1973، والذي صادف اليوم الثاني من عيد الأضحى، أصدرت وزارة الإعلام بياناً صحفياً، أشارت فيه أن الأشخاص المحكوم عليه بالإعدام من قبل المحكمة العسكرية، أعضاء خلية "مولاي بوعزة" تم تنفيذ عقوبة الإعدام في حقهم في الأول من شهر نونبر 1973، على الساعة 6.38 صباحاً، في السجن المركزي بالقنيطرة بحضور رئيس المحكمة والمدعي العام ومحامي الدفاع.⁴

كان فعل الترافع في المحاكم مؤسس على الإيمان والحس المشترك الذي يجمع بين المحامون وبين المعتقلين، والمبني على قيم الديمقراطية وحقوق الإنسان وتكريس العدالة، فمسار المحاماة بالمغرب منذ الإستقلال يمكن إعتبارها مساراً حقوقياً، ويمكن القول والجزم أن مهنة المحاماة خصوصاً في فترة الصراعات السياسية هي مهنة حقوقية وسياسية، سعت إلى كشف الإنتهاكات ومأسسة لنظام قضائي مبني على روح العدالة وقيم الديمقراطية، فجميع الإنتهاكات التي نددت بها هيئات الدفاع في القضايا

¹ النقيب عبد الرحمان بن عمرو، المحاكمات العسكرية بالقنيطرة لسنة 1973، من أجل المس بأمن الدولة الداخلي، قضية عمر دهكون ومن معه، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان، ص 61.

² عبر الرحمان بن عمرو، مرجع سابق نفسه ص 69.

³ عبر الرحمان بن عمرو، مرجع سابق نفسه ص 70.

⁴ Youssef dehmani, Histoire : Quand le Maroc sous Hassan II exécutait 16 détenus le jour de l'Aïd Al Adha Suite le site : <https://www.yabiladi.com/articles/details/57015/histoire-quand-maroc-sous-hassan.html> visiter le 9 mai 2020 15:27.

الكبرى، قد وقفت عليها التقارير الرسمية ومنها تقرير هيئة الإنصاف والمصالحة الذي كشف على العديد من الإختلالات التي عرفت المحاكمات ذات الصبغة السياسية والتي مست بشروط المحاكمة العادلة وانتهاك لحقوق الإنسان

ولا يُخفي دور المحامين على مدار التاريخ المغربي الحديث في الدفاع على الحقوق والحريات سواء من خلال الترافع في المحاكم، أو من خلال المشاركة في النقاش العمومي والسياسي، الذي عبر عنه المؤتمر 27 لجمعية هيئات المحامين بالمغرب المنعقد بأكادير 28 ماي 2011، والذي جاء في سياق الحراك الشعبي لسنة 2011، والذي يعبر حسب ما جاء في توصيات المؤتمر عن مناخ سياسي يطرح مطالب ديمقراطية مشروع. وقد اعتبر المؤتمرون أن "أي إصلاح للعدالة ومنظومة القضاء بشكل خاص لا يمكن الخوض فيه وتحقيقه من خارج الإصلاح السياسي الدستوري الهادف إلى تحقيق مجتمع ديمقراطي"¹. فهل أحدثت هذه الفترة من تاريخ المغرب قطيعة مع المحاكمات السياسية، أم أنها تكتيك لصيق بالعملية السياسية وبطريقة إشتغال النظام في المغرب؟ هل تعد الأحكام الصادرة في حق نشطاء حراك الريف محاكمات سياسية أو لا؟

2. محاكمة نشطاء حراك الريف: محاكمة سياسية؟

■ سياق المحاكمة: موقف هيئة الدفاع وجمعية هيئات المحامين بالمغرب.

جاءت الأحكام ضد نشطاء حراك الريف في سياق مجتمعي وسياسي حقوقي بالمغرب، بعد مرور أقل من سبع سنوات على إصلاحات كثيرة مست الدستور والمؤسسات السياسية، ووسعت من مجال الحريات. وبعد أقل من 4 سنوات على إختتام الحوار الوطني حول إصلاح منظومة العدالة، ورفع شعار المفهوم الجديد للعدالة، وقضاء في خمة المواطن. والتي صنفها بعض النشطاء الحقوقيين وبعض المحامين بالمحاكمة السياسية في مغرب دستور الحريات.

فكان مسار وقائع حراك الريف إلى حدود الإعلان عن الأحكام، مسار لصراع السرديات والروايات حول حقيقة الحراك وحول ظروف المحاكمة، بين موقف الدولة التي تحاول إقناع المجتمع بسرديتها حول تسييس الحراك ولارتباطها بأجندات خارجية، عبر وسائل الإعلام أو من خلال التقارير الرسمية التي صدرتها كل من المندوبية الوزارية المكلفة بحقوق الإنسان، وكذا تقرير المجلس الوطني لحقوق الإنسان، ومقاومة هذه السرديات من خلال تصريحات النشطاء وهيئة الدفاع، ومواقف بعض الهيئات الحقوقية حول الحراك وطبيعة الأحكام أهمها موقف جمعية هيئات المحامين بالمغرب.

سنحاول عند مسارات المحاكمة، بدءا بظروف الإعتقال إلى البث وإصدار الأحكام، مع الأخذ بعين الإعتبار لمعطى التفاعل بين كل من وموقف هيئات الدفاع وجمعية هيئات المحامين المغرب منها من جهة، وموقف الدولة الرسمي من خلال تقرير المجلس الوطني لحقوق الإنسان.

■ على مستوى ظروف الإعتقال والبحث التمهيدي:

في 26 ماي 2017، صدر أمر قضائي باعتقال ناصر الزفزافي قاد الحراك، بعد مقاطعته لخطبة الجمعة، وانتقاده السلطات ودعوته للمزيد من الإحتجاجات. ففي نفس اليوم تم إعتقال العشرات من المتظاهرين للإشتباه في ارتكابهم جرائم تمس بالأمن الداخلي. وتمت إحالة عدد كبير من المعتقلين بعد إنتهاء البحث التمهيدي على محاكم الحسime. فيما تمت إحالة 5 معتقلين يوم 2 يونيو 2017 على النيابة العامة لدى محكمة الإستئناف بالحسime. والتي قررت إحالتهم على قاضي التحقيق هناك، وبعد الإستماع إليهم إبتدائيا، قرر إيداعهم في السجن المحلي بالحسime في إطار الإعتقال الإحتياطي.

¹ التوصيات الختامية للمؤتمر 27 لجمعية هيئات المحامين بالمغرب، الصفحة 3، المنشور على موقع الجمعية على الرابط التالي: <http://www.abam.ma/page21.html>

وقد تقدم الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض، إلى هذه الأخيرة، بطلب لإحالة الملف والملفات المرتبطة به على محكمة إستئنافية أخرى، وقد صدر قرار 1/623 في ملف عدد 2017/1/6/12315 عن الغرفة الجنائية بمحكمة النقض بتاريخ 2017/06/02 قضى ما يلي¹:

- إحالة الدعوى عدد 2017/14/52 على هيئة للتحقيق بمحكمة الإستئناف بالدرابيضاء.
- إحالة كل ما قد يرتبط بها من وقائع وأشخاص على نفس المحكمة مع إنعقاد الإختصاص المحلي للنظر في الأفعال موضوع القرار بالإحالة من أجل الأمن العمومي، لمحكمة الإستئناف بالدرابيضاء بكل مكوناتها القضائية وإعتبارها مختصة حسب ما تقتضيه المواد 255 و 256 و 257 و 1/273 من قانون المسطرة الجنائية².

وعليه، تمت إحالة باقي المعتقلين على النيابة العامة بمحكمة الإستئناف، والتي قررت إحالتهم على قاضي التحقيق بالمحكمة ذاتها، الذي قرر الإيداع بالسجن المحلي بعين السبع في حق 45 منهم. كما تم نقل المعتقلين الخمسة الأولين للسجن ذاته، لمواصلة إجراءات ملفهم أمام محكمة الداربيضاء. كما تمت إحالة الصحفي حميد المهداوي أمام قاضي التحقيق بالداربيضاء، بعد إعتقاله ومحاكمته بالحسمة، وبعد الإستماع إليه بصفته شاهدا في بعض الوقائع، التمسست النيابة العامة التحقيق معه بصفته متهما، وتم إيداعه هو الآخر بالسجن في إطار الإعتقال الإحتياطي³.

■ على مستوى التحقيق :

مرت إجراءات التحقيق في أقل من شهرين ونصف، شملت الإستئناف الإبتدائي الذي تمت إعادته لجزء مهم من المعتقلين بسبب ملتص من النيابة العامة لإعادة تكييف بعض التهم، الإستئناف التفصيلي، ثم الإستماع لعدد من شهود الإتهام مباشرة أو في إطار انابة ودون عليم المتهمين ودون عرض شهادتهم عليهم، كما تمت إجراءات لفحص الطبي على 22 معتقلا.

لقد تم رفض طلبات السراح المؤقت الذي رفعته هيئة الدفاع ، ورفض طلبات الإستماع للشهود أو عرض أقراص من منطلق مبدأ التحقيق بحياد، وقد إستغرقت هذه الإجراءات 140 جلسة تحقيق. وفي الأخير تم إصدار الأمر من طرف قاضي التحقيق بإحالة المتهمين إلى المثل أمام غرفة الجنايات بالدرابيضاء في شهر غشت 2017 في ثلاثة ملفات:

- ملف يشمل 32 متهم أحدهم في حالة سراح (ناصر الزفافي ومن معه) .
- ملف شمل 21 متهما ثلاثة منهم في حالة سراح (نبيل أحمجيق ومن معه)
- ملف يشمل الصحفي حميد المهداوي بعد فصل ملفه عن الملف الأول لضغوط احترام مدة الإعتقال الإحتياطي.

■ على مستوى المحاكمة:

اتخذت المحكمة عدة قرارات عارضة همت:

السماح بتصوير الجلسات عبر كاميرات مثبتة، ونقل وقائعها لقاعة مجاورة.

رفض طلبات مثول المتهمين أمام المحكمة ولإبقاء عليهم في قفص زجاجي.

¹ تقرير المجلس الوطني لحقوق الإنسان حول أحداث الحسيمة، 2019 الصفحة 8.

² ظهير شريف رقم 1.02.255 صادر في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم 22.01 المتعلق بالمسطرة الجنائية.

³ تقرير الندوة الصحفية لهيئة الدفاع عن نشطاء حراك الريف، المنعقدة ب 9 يوليوز 2019، يمكن تحميله على الرابط التالي: <https://cutt.us/nG4iB> تم الإطلاع عليه يوم 9 ماي 2020 على الساعة 23:39

وقد تشكلت هيئة الدفاع عن المتهمين منذ الجلسات الأولى إلى ما يفوق 120 محاميا من مختلف هيئات المحامين بالمغرب، أغلبهم سجل مؤازرته لجميع المتهمين، وبعضهم اكتفى بمؤازرة متهم أو أكثر، التي قدمت الطلبات الأولية للأطراف وتقديم الدفوع الشككية، ومناقشتها والتعقيب عليها، قبل أن تقرر المحكمة بتاريخ 2018/01/25، الإستجابة لبعض طلبات الأطراف، ورفض اغلب طلبات الدفاع. وتأجيل البث في بعضها الآخر وضم البث في الدفوع الشككية إلى حين البث في جوهر القضية¹.

وقد عرفت المحاكمة عقد 86 جلسة، بوثيرة تتراوح ما بين جلستين و4 جلسات في الأسبوع، وحكمت بتوزيع 297 سنة على 52 معتقل. كان أبرزها السجن 20 عاما لقائد الحراك ناصر الزفزافي وثلاثة من رفاقه بتهم التآمر للمس بأمن الدولة. وقد اعتبرت هيئة الدفاع أن محاكمة المعتقلين شأها العديد من التجاوزات وتضرب في الضمانات القانونية والحقوقية للمحاكمة العادلة ومن أهمها:²

- تسجيل عدم اكتراث النيابة العامة وهيئة الحكم مع ما يبطل البحث والمحاضر، بعد ادعاء المعتقلين تعرضهم للتعذيب وللعنف ولممارسات تمس بكرامتهم أثناء إيقافهم وأثناء البحث التمهيدي معهم، وحتى أثناء الاعتقال الإحتياطي. والذي يفرض القانون إخضاعهم للفحص الطبي، وفتح تحقيق حول تلك المزاعم طبقا لما يفرضه القانون، وما تفضيه اتفاقية مناهضة التعذيب التي صادق عليها المغرب سنة 1993.
- عدم المساواة في مدة الترافع بين هيئة الدفاع وبين النيابة العامة طوال مراحل متعددة من المسطرة، سواء في تقديم وسائل الإثبات أو الحصول عليها أو على نسخها ومناقشتها والطعن فيها.
- خرق المحكمة لإجراءات مسطرية، كإخراج المتهمين من القفص الحديدي، والسماح بتصويرهم من جهات مجهولة دون موافقتهم، واستمرار نقل وقائع القضية بكاميرات مجهولة.
- عدم إلزام المحكمة بالحياد التام في بعض إجراءاتها، والإستخفاف بقريئة البراءة، عبر بلاغات النيابة العامة وتصريحاتها الأحادية باستعمال وسائل إعلام عمومية من جهة، وعبر اتخاذ قاضي التحقيق من اجراءات خارج مبادئ الحياد في رفضه إستدعاء شهود النفي واستماعه لشهود المحاضر.
- تعامل غير مسبوق تجاه هيئة الدفاع باتهامات تمس موقعهم داخل قاعة الجلسات أحيانا، وبمضايقه ومتابعة وإدانة بعض المحامين خارج نطاق ما يفرضه قانون المحاماة وصدر أحكام في حق الأستاذ البوشطاوي كانت وراء لجوءه لدولة أجنبية.

وقد قرر المعتقلون مقاطعة باقي الجلسات وطالبوا من الدفاع إلزام موقف الصمت عن المرافعات وعدم سحب نيابتهم، هذا التعبير الرافض لفصول المحاكمة ولموقف الدولة بسلطاتها وقضائها من الحراك، يحكي موقف الرفض والصمت الذي عرفته أشهر المحاكمات السياسية بالمغرب.

وقد تفاعلت معظم المنظمات الدولية مع الأحكام ضد النشاط، وأهمها ما جاء في المؤتمر 30 لجمعية هيئات المحامين بالمغرب الذي المنعقد بفاس أيام 18-19-20 أبريل 2019، التي اعتبرت أن الأحكام وفق الشكل والكيفية التي صدرت بها لا تتماشى وما يهدف إليه المجتمع من مصالحة مع الواقع المرير، ومنددة أيضا بالمس الخطير بحقوق الدفاع. كما طالب المؤتمر بإطلاق سراح جميع المعتقلين السياسيين ومعتقلي الرأي والتعبير والصحافيين والمدونين وإلغاء مذكرات البحث الصادرة في حق

¹ تقرير الندوة الصحفية لهيئة الدفاع عن نشطاء حراك الربف، المنعقدة ب 9 يوليوز 2019 مرجع سابق

² مرجع سابق نفسه

العديد من النشاطات المقيمين بالمغرب وخارجه. وضرورة تأسيس لجنة يعهد إليها مهمة التحقيق في الخروقات التي شابت هذه المحاكمات.¹

إن موقف المحامون والنشطاء الحقوقيين من الأحكام الصادرة على نشطاء الحراك، تُعبّر أن مسار الإصلاح السياسي بالمغرب، لم يستطع إحداث قطيعة مع الممارسات الموروثة على زمن الصراع السياسي، يقول الأستاذ عبد الرحمان بنعمرو أن فالمحاكمات الكبرى التي عرفها المغرب أواخر الستينات إلى حدود الثمانينات لا يزال يعرفها ولو بشكل خافت أو أقل سواء على مستوى الشكل أو الموضوع.²

■ محاكمة نشطاء الريف من المنظور الرسمي:

أما الموقف الرسمي للدولة فقد عبر عنه التقرير الرسمي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان الذي نشر في مارس 2020 أي بعد مرور سنتين من المحاكمة. وفي منهجية إعداده قد أحدث لهذه الغاية لجان من الملاحظين لمتابعة أطوار المحاكمة والقيام بالزيارات الميدانية للمعتقلين لتفقد أوضاعهم داخل السجن، وقد استند الملاحظون في رصد وتتبع المحاكمة على الموثائق الدولية والتشريعات الوطنية المعنية بشروط المحاكمة العادلة، أهمها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية خاصة المادة 14 التي تمت الإشارة إليها سلفاً، ودستور المملكة لسنة 2011 لاسيما الفصول 23-24-117 وما يليه إلى 128.³ وقد أفضت الزيارات والمعاينات إلى الخروج بالعديد من الملاحظات منذ فترة الإعتقال والتحقيق إلى غاية المحاكمة ومن أهمها:

- الحق في إخبار بسبب الإعتقال: تُفيد محاضر الضابطة القضائية فيما يتعلق بإشعار الموقوفين بأسباب إعتقالهم، غير أن عدداً من الموقوفين نفوا اشعارهم بذلك خلال البحث التمهيدي.
- آثار عدد من المشتبه فيهم ادعاءات بالتعذيب، تبعاً لذلك أمر قاضي التحقيق ببناء على ملتصق النيابة العامة عرضهم على فحص طبي، وقد استمع قاضي التحقيق لشهادة أطباء المؤسسة حول واقعة التعذيب، والذين نفوا أن يكون المتهمين قد تعرضوا للتعذيب أمام الضابطة القضائية.
- استجابة قاض التحقيق للمهل القانونية التي طلبها الدفاع، وجدولة جلسات استنطاق بتوافق مع مواعيد زيارات عائلاتهم بالسجن.
- الحق في علنية الجلسات من خلال فتح القاعة للعموم، وحضور العديد من الملاحظين من داخل المغرب أو من خارجه، بما فيهم تمثيلية دبلوماسية وعضوي البرلمان الأوروبي، بالإضافة إلى الإعلام الوطني والدولي. كما أن الجلسات تعقد حسب ما ورد في التقرير بعد إنتهاء أوقات العمل الرسمية أي بعد الساعة 4 لتمكين المهتمين من المتابعة. والإعلان في نهاية كل جلسة عن موعد الجلسة المقبلة وتوقيتها.⁴
- صرح المتهمون أنهم تعرضوا للتدليس، بحيث اطلعوا على محاضر لم يوقعوها، فقد أحضرت لهم الشرطة القضائية محاضر أخرى، وطلب منهم التوقيع دون الاطلاع على فحواها، بعلّة أنه تم تصحيح تاريخ أو كلمة ما فقط، وأنهم فوجئوا فيما بعد، بأن المحاضر التي وقعوا عليها تضم تصريحات لم يدلّوا بها. في المقابل سجل المجلس أن المحكمة اعتمدت على الفيديوهات والصور والرسائل النصية وتسجيلات المكالمات الهاتفية والتدوينات والحوالات المالية

1 نقلا عن جريدة صوت العدالة منشور على الباط التالى: <https://cutt.us/e8wou> تمت زيارته يوم 2020/5/9.

2 مقابلة صحفية مع النقيب عبد الرحمان بنعمرو لجريدة هيسبريس مرجع سابق.

3 ظهير شريف رقم 1-11-91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور.

⁴ مرجع سابق نفسه ص 5

والشهود كوسائل إثبات، مع التأكيد أن محاضر الشرطة القضائية هي مجرد معلومات في القضايا الجنائية، عكس الجنتج.¹

وقد خلص التقرير إلى أن المحاكمة إحتزمت شروط المحاكمة العادلة والتي تستلهم قوتها من المواثيق الدولية والأحكام المنصوص عليها في الدستور والتشريعات الوطنية الأخرى: أهمها مبدأ الإستقلالية والعلمية، وأحترام ضوابط الإعتقال والحراسة النظرية، وضمان السلامة الجسدية للمعتقلين، ومبدأ الفورية من خلال البحث والتحقيق في إدعاءات التعذيب.² في المقابل أكد تقرير المجلس على مجموعة من التوصيات، أهمها الدعوة لمراجعة مقتضيات قانونية كالفصل 206³ من القانون الجنائي في اتجاه تدقيق العناصر المكونة لجريمة المس بالسلامة الداخلية وصورها. وإضافة مقتضى جديد يتعلق العنف في الفضاء العمومي والتحرير عليه. فيما يخص ادعاءات التعذيب، عدم تحميل المعتقل عبئ إثبات ادعاءات التعذيب. وضرورة إعتداد التسجيل السمعي البصري أثناء استجواب الأشخاص الموضوعين تحت الحراسة النظرية، وتوسيع حق حضور الدفاع خلال مرحلة البحث التمهيدية.⁴

على سبيل الختم:

إن مسار المحاكمات في المغرب، خاصة المرتبطة بأحداث ووقائع سياسية، هي إمتداد للتفاعل السياسي والإجتماعي الذي عرف ويعرفه المغرب. فهو إحدى المساحات الرمزية للصراع السردى، والتي تظهر فيه أهمية ودور المحامي كمقاوم للسردية القانونية للدولة المبنية على مقولات العدالة واحترام حقوق الإنسان. فالمحاكمات السياسية كانت ولا تزال إحدى أهم وسائل الضبط في يد السلطة وإن اختلفت السياقات واختلفت حدتها واساليبها. ولعل دراسة هذا الموضوع من خلفية علمية منفتحة، تنهل من تخصصات مختلفة، تفضي فهم وتحليل ديناميات السلطة والسلطة المضادة داخل الجسم القضائي.

فعلى الرغم من أهمية دراسة علاقة المحامون بالسلطة وجدوى اللجوء إلى المحاكم للدفاع عن الحقوق والحريات في ظل مناخ سياسي سلطوي، غير أنه قد يؤدي إلى نتائج عكسية، تُعيد إنتاج الوضع القائم، وتضفي المشروعية على أنظمة العدالة والأنظمة القانونية القائمة. وتتيح فرصة فريدة للأنظمة لإعادة ترتيب استراتيجياتها ويمكن الوقوف عند هذا الوضع خلال دراسة محاكمة نشطاء حراك الريف.

لائحة المراجع والكتب:

مراجع باللغة العربية:

الكتب:

- الشنتوف عبد اللطيف ، الحراك القضائي المغربي زمن "الربيع العربي": قراءة في الأسباب والمآلات، 20 فبراير ومآلات التحول الديمقراطي في المغرب، مجموعة مؤلفون، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات الطبعة الأولى 2018.
- الطوزي محمد ، الملكية والإسلام السياسي في المغرب، ترجمة محمد حاتمي- خالد شكرأوي، نشر الفنك بدون تاريخ الطبع
- بن عمرو عبد الرحمان ، المحاكمات العسكرية بالقيظرة لسنة 1973، من أجل المس بأمن الدولة الداخلي، قضية عمر دهكون ومن معه، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان.

¹ تقرير المجلس الوطني لحقوق الإنسان حول أحداث الحسيمة، ملاحظات المحاكمات مارس 2020 الصفحة 10

² تقرير المجلس الوطني لحقوق الإنسان مرجع سابق ص 33

³ ظهير شريف رقم 1.59.413 صادر في 28 جمادى الثانية 1382 (26 نونبر 1962) بالمصادقة على مجموعة القانون الجنائي.

⁴ مرجع سابق نفسه ص 38

- بيات اصف ، الحياة سياسة، كيف يغير بسطاء الناس الشرق الأوسط، ترجمة أحمد زايد، المركز القومي للترجمة، سلسلة العلوم الاجتماعية للباحثين العدد 2420، الطبعة الأولى 2014.
- سي سكوت جيمس ، المقاومة بالحييلة. كيف يهزم المحكوم من وراء ظهر الحاكم، ترجمة ابراهيم العريس ومخايل نوري، دار الساقى بدون سنة طبع.

القوانين :

- ظهير شريف رقم 1-11-91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور.
- ظهير شريف رقم 1.59.413 صادر في 28 جمادى الثانية 1382 (26 نونبر 1962) بالمصادقة على مجموعة القانون الجنائي.
- ظهير شريف رقم 1.02.255 صادر في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم 22.01 المتعلق بالمسطرة الجنائية.

المقالات:

- أعمو عبد اللطيف ، المحاكمات في مجال التنظيم الجمعي والحزبي، المتابعات والمحاكمات ذات الصبغة السياسية من 1956 إلى 1999، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان سلسلة ندوات مطبقة المعارف الرباط 2013
- بن بركة عبد الرحيم محاكمة مراكش الكبرى لسنة 1971، المتابعات والمحاكمات ذات الصبغة السياسية من 1956 إلى 1999، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان سلسلة ندوات الرباط مطبقة المعارف الرباط 2013
- قديري محمد ، تطور حركة حقوق الإنسان في المغرب (من الإستقلال إلى سنة 2016) مبادرة الإصلاح العربي، أوراق بحثية 5 شتنبر 2017.

التقارير:

- المجلس الوطني لحقوق الإنسان تقرير حول أحداث الحسيمة، ملاحظات المحاكمات مارس 2020
- الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة ترانسبارنسي المغرب والمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، تقرير حول وضعية القضاء بالمغرب، 2006
- هيئة الإنصاف والمصالحة، التقرير الختامي للجنة وطنية للحقيقة والإنصاف والمصالحة، الكتاب الأول

المواقع الإلكترونية:

موقع جمعية هيئات المحامين بالمغرب: <http://www.abam.ma/page21.html>

المراجع باللغة الأجنبية:

- Béatrice Fleury et Jacques Walter, La narratologie dans tous ses états, Dans Questions de communication 2017/1 /n° 31
- Sandrine Rui, « Mouvements sociaux », in Paugam Serge (dir.), Les 100 mots de la sociologie, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que Sais-Je ? » Numéro de tome: 3870 , Numéro d'édition: 2
- Karpik Lucien, Les avocats entre l'Etat, le public et le marché, XIIIe-XXe siècle, Revue française de sociologie, 1996.
- Michel Crozier, Erhard Fridberg L'acteur et le système. Edition du Seuil 1977

الأنظمة الداخلية للفرق البرلمانية بمجلس النواب المغربي

بين النص والتقييم

د. يوسف بن هببة

باحث في القانون العام والعلوم السياسية جامعة عبد المالك السعدي - طنجة - المغرب

ملخص باللغة العربية

تحظى الأنظمة الداخلية للفرق النيابية بأهمية بالغة على مستوى نهج الحكامة البرلمانية، التي تتوخى الرفع من جودة المنتج التشريعي، ونجاعة أداء النواب لوظائف المؤسسة التشريعية، لأن اعتماد المبادئ الديمقراطية كأسلوب حديث في تدبير عمل الفرق سوف يمكن مجلس النواب من تملك مقومات البرلمان الديمقراطي، التي تجعل من مؤشرات الفعالية والإنجاز أحد محددات الممارسة البرلمانية الفضلى. سعياً نحو استجلاء ذلك، سوف تحاول هذه المقالة التعرف على الإطار المفاهيمي والقانوني للفرق البرلمانية، ومن ثم محاولة بسط وتقييم مجموعة من الأنظمة الداخلية لبعض الفرق البرلمانية خلال الولايتين التشريعتين التاسعة والعاشر من أجل معرفة إلى أي مدى سعت الأنظمة الداخلية للفرق البرلمانية إلى تمثل مبدئي المشرع البرلماني على مستوى التدبير الديمقراطي لمنهجية اشتغالها الداخلي وانعكاسات ذلك على طرق وفعالية عملها بمجلس النواب.

كلمات المفتاحية

الفرق البرلمانية – مجلس النواب – الولايتين التشريعتين التاسعة والعاشر – الحكامة البرلمانية – التدبير الديمقراطي.

The issue of the internal regulations of the parliamentary groups Representatives is of great importance at the level of the parliamentary governance approach, which seeks to raise the quality of the legislative product, and the efficiency of the performance of the representatives on the functions of the legislative institution, Because the adoption of democratic principles as a modern method in managing the work of the groups will enable the House of Representatives to own the components of a democratic parliament that make indicators of effectiveness and achievement one of the determinants of the best parliamentary practice. In order to clarify that, this article will attempt to identify the internal conceptual and legal framework of parliamentary groups, it will also work on evaluating a set of internal regulations for some parliamentary groups during the ninth and tenth legislative mandates in order to know to what extent the parliamentary groups' internal regulations sought to represent the conceive of the parliamentary legislature at the level of democratic management of their internal working methodology and its implications for the ways and effectiveness of their work in the House of Representatives.

ترجمة الكلمات المفتاحية

Parliamentary groups -House of Representatives - the ninth and tenth legislative mandates - Parliamentary Governance - democratic management.

مقدمة:

تُعد الفرق البرلمانية بمجلس النواب المغربي الامتداد التنظيمي والتمثيلي للأحزاب السياسية، حيث تحوز ذلك الموقع بواسطة تفويض شعبي تجسده نتائج الاستحقاقات التشريعية، كما أنه من خلالها تعمل المؤسسة الحزبية على التعبير عن مواقفها داخل المؤسسة التشريعية تجاه سياسات الحكومة، مستثمرة الصلاحيات التي منحتها إياها الوثيقة الدستورية لسنة 2011 وكذا مقتضيات النظام الداخلي الذي على ضوئه تتشكل وفق ضوابطه الفرق البرلمانية، باعتبار هذه الأخيرة مكوناً أساسياً ضمن هيكل مجلس النواب، علاوة على الأدوار التي تقوم بها في تنظيم وسير العمل البرلماني عموماً من أجل الارتقاء بممارسة وظائفه الدستورية.

إن ربح رهان تحقيق فعالية العمل البرلماني يستوجب تبعاً التنزيل السليم والتأويل الديمقراطي لمضامين الوثيقة الدستورية لسنة 2011، وهو الأمر الذي ينبغي استحضاره عند وضع مجلس النواب لنظامه الداخلي، حيث نص الفصل 69 من الدستور السالف الذكر على أنه " يتعين على المجلسين، في وضعهما لنظاميهما الداخليين، مراعاة تناسقهما وتكاملهما، ضماناً لنجاعة العمل البرلماني"، وقد عمل المشرع البرلماني على السعي نحو تمثل الفرق البرلمانية والمجموعات النيابية لهذا المبدئي وذلك ما خلال

التنصيب على ذلك في المادة 60 من النظام الداخلي لسنة 2017، حيث "تضع الفرق والمجموعات النيابية لوائحها الداخلية التي تحدد على وجه الخصوص طرق التدبير الديمقراطي والمشاركة الفعالة في أنشطة وأجهزة المجلس وفق مقتضيات هذا النظام الداخلي".

علاوة على ذلك، يشكل موضوع الأنظمة الداخلية للفرق النيابية بمجلس النواب أهمية بالغة على مستوى نهج الحكامة البرلمانية التي تتوخى الرفع من جودة المنتج التشريعي ونجاعة أداء النواب لوظائف المؤسسة التشريعية، لذلك هل يمثل التدبير الديمقراطي واعتماد أساليب حديثة في تدبير عمل الفرق البرلمانية بمجلس النواب المغربي من تملك مقومات البرلمان الديمقراطي التي تجعل مؤشرات الفعالية والإنجاز أحد محددات الممارسة البرلمانية الفضلى، شرطاً لازماً من شأنه تفعيل مقتضيات النظام الداخلي لمجلس النواب في اتجاه تأهيل المؤسسة التشريعية وجعلها فاعلاً مؤثراً ضمن النسق السياسي المغربي، وكذا تعزيز محاولة المشرع الدستوري المغربي إضفاء الصفة البرلمانية على طبيعة النظام السياسي المغربي¹.

إن الجواب عن إشكالية موضوع المقالة، يستدعي وجوباً التحقق من صحة الفرضية التالية: هل ثمة تلازم بين اشتغال الفرق البرلمانية استناداً إلى أنظمة داخلية تتسم بطرق التدبير الديمقراطي وتحقيق جودة مخرجات عمل مجلس النواب المغربي. أم هناك عوامل أخرى خارج المقاربة القانونية والدستورية والتي لها دور في تأسيس عمل الفرق البرلمانية المتسم بالفعالية والنجاعة والقادر على تجاوز مختلف الأعطاب التي تحول دون تمثل المؤسسة البرلمانية لشروط الحكامة البرلمانية. كما فرض موضوع المقالة الذي تشبكت فيه مجموعة من الحقول المعرفية المتنوعة، اعتماد المنهج النسقي² والذي يخدم إشكالية الموضوع وفي القدرة على الإجابة على سؤال الإشكالية، والتحقق من صحة الفرضية المطروحة. على اعتبار أن العمل البرلماني لا يمكن عزله عن المؤثرات الداخلية والخارجية والتي لها دور كبير في تحديد حصيلة مخرجاته وجودتها.

سعيًا نحو تحقيق ذلك، فإن الضرورة المنهجية تقتضي بسط الإطار النظري المتعلق بمفهوم الفرق البرلمانية في الوثيقة الدستورية وكذا النظام الداخلي، ومن ثم الانتقال إلى مقاربة الإطار القانوني الذي تتشكل وفق ضوابطه الفرق البرلمانية، باعتبار هذه الأخيرة مكوناً أساسياً ضمن مكونات هيكل مجلس النواب (المبحث الأول)، ومن ثم محاولة التعرف على مدى تمثل مواد النظام الداخلي لبعض الفرق البرلمانية داخل المؤسسة التشريعية لمبتغى المشرع الدستوري في تحقيق طرق التدبير الديمقراطي والمشاركة الفعالة في أنشطة وأجهزة مجلس النواب، وأن الارتقاء بمضامين الأنظمة الداخلية للفرق البرلمانية سوف ينعكس إيجاباً على جودة مضامين النظام الداخلي لمجلس النواب (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الإطار النظري والقانوني للفرق البرلمانية بمجلس النواب المغربي

تشكل الفرق البرلمانية جهازاً أساسياً من أجهزة البرلمان في كلا المجلسين، وهي إطارات للعمل داخل المؤسسة التشريعية والتي كرس الدستور الاعتراف بوجودها من خلال التأكيد على قاعدة التمثيل النسبي لها داخل مجلس النواب، إلا أن ذلك لم يحل دون خلاف حول تعريف الفرق البرلمانية وهو الأمر الذي يستدعي الوقوف على مفهومها في الوثيقة الدستورية والنظام الداخلي (المطلب الأول)، ومن ثم محاولة التعرف على الإطار القانوني الذي يحكم طرق تشكيلها وعملها داخل المؤسسة التشريعية (المطلب الثاني).

¹ - نص دستور 2011 في فصله الأول على أن "نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية".

² - تقوم نظرية التحليل النظري كما صاغها في مطلع الخمسينيات من القرن الماضي، "ديفيد استون" David Easton في كتابه "النظام السياسي" على اعتبار أن الحياة السياسية تشكل نظاماً ملموساً لا يخرج عن النظام الاجتماعي ككل، أنظر:

p97. David. Easton , *A Systems Analysis of political life* , (Hardover , july 1965)

المطلب الأول: المفهوم النظري للفرق البرلمانية بمجلس النواب المغربي

استعمل المشرع الدستوري لفظ فروق في الفصل 95 من دستور 1962 للتعبير عن صيغة الجمع لكلمة الفريق، وهو ما يعتبر غير صحيح من الناحية اللغوية، وقد تم استدراك ذلك بعد المراجعة الدستورية لسنة 1992 في الفصل 77 منه، حيث جاء في قرار المجلس الدستوري رقم 929/13 في شأن المادة 41 "حيث إن ما ورد في هذه المادة من تحويل حقوق معينة لـ "فريق" أو "فريق" من المعارضة ليس فيه ما يخالف الدستور"¹.

تجدر الإشارة، أن الدساتير المغربية لم تفرد فصلاً مستقلاً ومعيناً للفريق²، حيث أدرج دستور 1996 الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية والجماعات المحلية والغرف المهنية كتنظيمات تؤطر وتمثل المواطنين دون إدراج الفرق النيابية في هذا الإطار³، وهو نفس المقتضى الذي نص عليه دستور 2011، حيث لم يخصص أي فصل مستقل للفرق على غرار الأحزاب السياسية التي خصها بالفصل السابع⁴، والمنظمات النقابية والمهنية والغرف المهنية التي أفرد لها الفصل الثامن من دستور 2011⁵.

ينبغي التأكيد، أن المؤسسة الحزبية الممثلة في البرلمان تمارس أدوارها "كفرق برلمانية"⁶، وليس كأحزاب سياسية، وهو ما يجعلها تحظى بأهمية كبيرة في تشكل الأجهزة الداخلية للبرلمان كالمكاتب واللجان الدائمة والوفود ولجان تقصي الحقائق. هذا المعنى عززه الاجتهاد القضائي حيث عرف المجلس الدستوري المغربي الفرق البرلمانية تعريفاً وظيفياً وليس اصطلاحياً، حيث أقر الصيغة الواردة في نص المادة 58 من النظام الداخلي لسنة 2017، حيث اعتبر "الفرق والمجموعات البرلمانية تمثل الأداة الرئيسية لتنظيم مشاركة النواب، هيئات وأفراداً، في أشغال المجلس"⁷. والتعبير عن المواقف والمساهمة في أشغال البرلمان وممارسة الصلاحيات المخولة دستورياً لأعضاء المجلس، بحيث "يستمدون أعضاؤه نيابتهم من الأمة"⁸.

يلاحظ من خلال التعاريف السابقة للفرق البرلمانية، الواردة في دستور 2011 والأنظمة الداخلية لمجلس النواب خلال الولايتين التشريعتين التاسعة والعاشر وكذا اجتهاد المجلس الدستوري⁹ أنها ركزت على البعد الوظيفي للفرق، في مقابل ذلك تم إهمال الإشارة إلى الشق السياسي والحزبي الذي يؤطر تكتل البرلمانيين داخل مجالسهم النيابية، ويرجع السبب في ذلك إلى استقرار

¹ - قرار المجلس الدستوري رقم 929/13 بتاريخ 19 نوفمبر 2013، الجريدة الرسمية، عدد 6208 بتاريخ 28 نوفمبر 2013.

² - فريق جمع فرقاء وأفرقة: طائفة من الناس أكبر من الفرقة، فريق عمل مجموعة من الأشخاص يعدون لعمل ما، مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، الجزء الأول، المكتبة الإسلامية، ص 285.

³ - ينص الفصل الثالث من دستور 1996 في فقرته الأولى على أن الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية والجماعات المحلية والغرف تساهم في تنظيم المواطنين وتمثيلهم.

⁴ - ينص الفصل السابع من الدستور المغربي لسنة 2011 على أن "تعمل الأحزاب السياسية على تأطير المواطنين والمواطنات وتكوينهم السياسي".

⁵ - ينص الفصل الثامن من الدستور المغربي لسنة 2011 على أن: تساهم المنظمات النقابية للأجراء والغرف المهنية، والمنظمات المهنية للمشغلين، في الدفاع عن الحقوق والمصالح الاجتماعية للفئات التي تمثلها وفي النهوض بها. ويتم تأسيسها وممارسة أنشطتها بحرية في نطاق احترام الدستور والقانون.

⁶ - الفرق البرلمانية هي إطارات سياسية للعمل البرلمانية، لها وظائف محددة في تجميع أصوات أعضاء البرلمان، وتوفير أدنى حد من توحيد الرؤية بينهم، ويضيف أن عنصر الالتزام السياسي والانتماء الحزبي الذي يعد أساس تشكيل الفرق البرلمانية، هو أحد عناصر الميثاق القائم بين الناخبين والعضو البرلماني الذي تم انتخابه على أساسه. أنظر: عبد الإله فونتين، العمل التشريعي بالمغرب، أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية، دراسة تأصيلية وتطبيقية، مطبعة المعارف الجديدة، الجزء الثالث، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية 4، سنة 2002، ص 111-112.

⁷ - المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، سنة 2017.

⁸ - الفصل 60 من دستور 2011.

⁹ - القرار رقم 12-829 الصادر في 11 ربيع الأول 1433 (04 فبراير 2012)، الجريدة الرسمية، عدد 6021 بتاريخ 12 فبراير 2013.

اجتهاد القضاء الدستوري المغربي على اعتبار أن أساس التكتل البرلماني ليس سياسياً أو حزبياً، وإنما يستمدون تكتلهم باعتبارهم نواباً للأمة¹، وهو ما يجعلهم يتساوون في الحقوق والواجبات².

عقب على هذا الاختيار، الأستاذ عبد الإله فونتير، حيث اعتبر أن موقف المجلس الدستوري من حيث منطوقه وروحه والتفسير الذي قدم بشأنه، مجاناً للصواب، ولم يأخذ في الاعتبار إلا ظاهرة النص الدستوري مع عزله عن سياقه ومجال تطبيقه، دون اعتبار لطبيعة العمل البرلماني وحدود حرية أعضاء البرلمان في الالتزام بقواعده، لذلك قرار حرية الانتماء إلى الفرق النيابية لا تكفي وحدها للحديث عن تشكيل هذه الفرق لأن هذا المبدأ قائم وليس ثمة حاجة إلى التنصيص عليه، إذ إقرار حرية الانتماء معناه عدم الإجبار على الانضمام لأي فريق، ولا يشكل أساساً لتكوين الفريق³.

علاوة على ذلك، يُطلق الفريق البرلماني من الناحية القانونية على تجمع من النواب أعضاء البرلمان، يمثلون إقليمياً معيناً أو يعبرون عن اتجاهات سياسية متفقة أو متقاربة، يوحدون جهودهم بهدف عرض وجهات نظرهم، والدفاع عنها والعمل على تبني البرلمان لها، وذلك بالتأثير على البرلمان وأعضائه للأخذ بوجهات نظرهم وتقريرها في تشريعات أو توجيهات عامة⁴. أما معجم المصطلحات السياسية، فقد عرف الفريق بأنه كتلة برلمانية، أو مجموعة الأعضاء الذين يمثلون توجهاً أو رأياً معيناً في المجلس⁵. وحسب Jean Waline، فهو تجمع على مستوى المجلس، وفق القواعد المسطرة في النظام لبعض المنتخبين، الذين لهم نفس التصور السياسي للحلول المتقاربة لمختلف المشاكل السياسية الآتية⁶.

ينبغي الإشارة، إلى وجود اختلاف في طرق الاعتراف بالفرق البرلمانية وتكوينها داخل الأنظمة القانونية، فهي عبارة عن تنظيمات محدودة وجزئية، لأنها لا تتشكل إلا من جزء محدود من أعضاء البرلمان، كما تعتبر أيضاً مغلقة لكون اجتماعاتها ليست عمومية⁷. كما توضح المعطيات التاريخية أن الاعتراف القانوني العام بالفرق البرلمانية في التجربة الدستورية المغربية تم إقراره في الأنظمة الداخلية لمجلس النواب، والذي يعد مصدراً رئيساً للقانون البرلماني⁸.

وبناء على ما سبق، تعتبر الفرق النيابية تشكيلات داخلية للمجلس، وتجمع نواباً حسب قناعاتهم السياسية، والتي يكون لها عادة ارتباط بالأحزاب السياسية خارج البرلمان، حيث تسعى لضمان حسن سير العمل البرلماني، فهي تسمح بتكتل المنتخبين الذين يقدمون حلولاً متقاربة لمختلف المشاكل السياسية الراهنة⁹.

المطلب الثاني: الإطار القانوني للفرق البرلمانية بمجلس النواب المغربي

¹ - نص الفصل 60 من دستور 2011، على أن البرلمان " يتكون من مجلسين، مجلس النواب ومجلس المستشارين، ويستمد أعضاؤه نيابتهم من الأمة ".

² - حميد اربيعي، قراءة في قرارات المجلس الدستوري الصادرة في ظل الدستور الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 98، الطبعة الأولى، سنة 2013، ص 57.

³ - عبد الإله فونتير، العمل التشريعي بالمغرب، أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية دراسة تأصيلية وتطبيقية، الجزء الثالث، تطبيقات العمل التشريعي وقواعد المسطرة التشريعية. سلسلة دراسة وأبحاث جامعية 4، الجزء الثالث، مطبعة المعارف الجديدة. الرباط، سنة 2002، ص 112.

⁴ - مجمع اللغة العربية، معجم القانون، 1420هـ- 1999م، ص 25.

⁵ - معهد البحرين للتنمية السياسية، معجم المصطلحات السياسية، سلسلة كتب، سنة 2014.

⁶ - Jean Waline, *les groupes parlementaire en France*, Revue du Droit public et de la Science politique, n°6, nov.-déc. 1961, p.1170.

⁷ - PRELOT(M), *Droit parlementaire français, les coures de droit institut d'étude politique de Paris*, 1957- 1958, in: AVRIL(p) et GICQUEL (j), *Droit parlementaire*, 3ème Edition, Montchrestin, 2004, p87.

⁸ - القانون البرلماني هو مجموع القواعد المطبقة على المجالس البرلمانية، سواء أكانت هذه القواعد ذات طبيعة دستورية أو تشريعية أو ذات بعد تنظيمي داخلي.

⁹ - Jean Waline, *les groupes parlementaire en France*, Revue du Droit public et de la Science politique, n°6, nov.-déc. 1961, p.1170.

يتوقف أداء البرلمان لوظائفه الدستورية المتمثلة أساساً في الوظيفة الرقابية والتشريعية وتقييم السياسات العمومية على عمل الفرق البرلمانية، وبغية تحقيق ذلك فإنه يعتمد على أجهزة وبنيات داخلية يقوم بواسطتها على تنظيم وتسيير العمل البرلماني. ويمكن تصنيفها إلى أجهزة تسييرية مهمتها التنظيم والتوجيه والبرمجة، أمر يُعهد القيام به إلى مكتب المجلس وندوة الرؤساء وأجهزة بالمجلس تشتغل على دراسة النصوص وتبويبها من خلال اللجان الدائمة والمؤقتة التي تحتضن عمل الفرق والمجموعات واللجان تحتاجان في تشكيلهما إلى ضرورة التقيد بإجراءات شكلية وموضوعية. **يمكن حصرها فيما يلي:**

الفقرة الأولى: الشروط الشكلية "وضع لائحة"

سن النظام الداخلي للبرلمان المغربي شروط شكلية التي ينبغي التقيد بها، ومن أهمها شرط وضع قائمة بأعضاء الفريق، حيث تُشكل الفرق والمجموعات البرلمانية، في مستهل الفترة البرلمانية، ثم في سنها الثالثة عند دورة أبريل لما تبقى من الفترة المذكورة لمجلس النواب، (الفصلان 62-63 من دستور 2011). في نفس السياق، تنص المادة 60 من النظام الداخلي لسنة 2017 على أن تودع لوائح الفرق والمجموعات النيابية وأسماء أعضاء المكتب لدى رئيس المجلس ثمانية وأربعين (48) ساعة قبل افتتاح الجلسة المخصصة للإعلان عن الفرق والمجموعات النيابية. كما يعلن رئيس المجلس عن أعضاء الفرق والمجموعات النيابية، وعن تسميتها وأسماء رؤسائها ونوابهم، ثم يأمر بنشرها مع أسماء النواب غير المنتسبين للفرق والمجموعات النيابية بالجريدة الرسمية. لذلك ينص النظام الداخلي لكل مجلس على شرط وضع قائمة بأعضاء الفريق أو المجموعات البرلمانية. ويقتضي هذا الإجراء بأن تبلغ الفرق والمجموعات النيابية لوائح تتضمن أسماء أعضائها ممهورة بتوقيعاتهم واسم رئيس الفريق الناطق باسمها، والتسمية التي تم اختيارها للفريق أو المجموعة النيابية¹.

الفقرة الثانية: الشرط الموضوعي لتكوين الفريق البرلماني

نص الفصل 69 من دستور 2011 على تخويل النظام الداخلي² بصفة خاصة قواعد تأليف وتسيير الفرق والمجموعات البرلمانية والانتساب إليها، والحقوق الخاصة المعترف بها لفرق المعارضة البرلمانية³، الأمر الذي تم من خلال تخصيص الباب الخامس من الأنظمة الداخلية لسنوات 2012 و2013 و2017 للفرق والمجموعات النيابية، حيث أقر مجموعة من المقترحات الموضوعية في تشكيل فرق برلمانية.

¹ - المادة 30 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2012.

² - منح الدستور المغربي لسنة 2011 في فصله العاشر امكانيات متعددة للمعارضة البرلمانية في تنظيم مجال اشتغالها إما عن طريق قانون تنظيمي، أو قانون عادي، أو عن طريق النظام الداخلي، فتم اعتماد الاختيار الثالث لأنه يتيح امكانية كبيرة لترجمة رغبة النواب في ممارسة حقوقهم وواجباتهم بعيداً عن منطق الضبط الحكومي من خلال فرض قانون تنظيمي ودعم أغليبيتها البرلمانية. وأن مسطرة تعديل النظام الداخلي تعد سهلة مقارنة بمسطرة تعديل قانون (تنظيمي/ عادي).

³ - أن المعارضة البرلمانية هي الامتداد التنظيمي والتمثيلي لحزب سياسي داخل المجلس النيابي، لم تسعفه المشاركة الانتخابية في التواجد ضمن الأغلبية البرلمانية، فاختر الاصطفاة إلى فرق المعارضة البرلمانية وفق إجراءات مسطرية شكلية وموضوعية. يوسف بن هبة، " المعارضة البرلمانية في النظام الدستوري المغربي خلال الولاية التشريعية التاسعة، (2011-2016) دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراة، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية (2018-2019)، ص48.

أولاً: الشرط الموضوعي "وضع تصريح".

نص أول قانون داخلي لمجلس النواب لسنة 1963 على إجراء آخر وهو وضع الفريق لتصريح سياسي موقع عليه من طرف أعضائه¹، وهذا الشرط الأخير تم الاستغناء عنه في الأنظمة الداخلية اللاحقة، وتم إقراره من جديد ضمن مقتضيات الأنظمة الداخلية لسنة 2012 و2013 و2017. في هذا السياق، أكد النظام الداخلي لسنة 2013 على شرط النظام التصريحي من خلال ضرورة التقيد بإجراء محدد وموجب من أجل حيازة موقع الانتماء للمعارضة البرلمانية سواء فرقاً أو مجموعات نيابية أو نائب غير منتسب، حيث تؤكد المادة 35 من الباب الخامس الذي ورد بعنوان "الفرق والمجموعات النيابية" على أنه "يتعين على الفرق والمجموعات النيابية التي تختار الانتماء إلى المعارضة أن تقدم تصريحاً مكتوباً يعلن عن ذلك إلى رئاسة المجلس.

يمكن للفرق وللمجموعات النيابية المنتمية للمعارضة أن تسحب التصريح المنصوص عليه في أي وقت. وينشر التصريح بالانتماء إلى المعارضة وكذا سحبه بالجريدة الرسمية". يعد التصريح إجراءً مسطرياً يتميز بالوضوح والأهمية في عملية اكتساب حقوق المعارضة البرلمانية التي يخولها دستور 2011 والنظاميين الداخليين لسنتي 2012 و2013. خلافاً لهذا الأمر، سجل تراجع المشرع البرلماني عن هذا التفصيل في الولاية التشريعية العاشرة (2016-2021) من خلال عدم تضمين هذا الإجراء ضمن مقتضيات النظام الداخلي لسنة 2017²، وتم الاكتفاء فقط بمقتضيات المادة 66 التي تنص على أن "يشعر كل فريق أو مجموعة نيابية وكل نائب غير منتسب اختار المعارضة رئيس مجلس النواب كتابة ويتم الإعلان عنه في الجلسة العمومية الموالية لهذا الأشعار". وهو نفس الإجراء الذي نصت عليه المادة 40 من النظام الداخلي لسنة 2013 مع إضافة شرط الكتابة الواردة في المادة 66 من النظام الداخلي لسنة 2017.

تجدر الإشارة، إن تكوين الفرق يتم بعد أن تضع لدى مكتب المجلس تصريحاً سياسياً - يشمل المعارضة والأغلبية - موقعاً عليه من طرف أعضائها، ومصحوباً بلائحة النواب المنخرطين فيها، ويشار في هذه اللائحة كذلك إلى اسم رئيس الفريق، وبعد كل هذه الإجراءات تنشر المستندات برمتها في الجريدة الرسمية³. وهي إجراءات تتوخى المزيد من تدقيق الشروط الموضوعية التي تخول تموقع فريق ضمن فرق المعارضة البرلمانية. حيث لا يمكن اعتبار فريق صوت ضد البرنامج الحكومي أنه ينتمي لفرق المعارضة، اعتباراً أن موقعه في المعارضة لا يشكل مانعاً دستورياً لمساندة الحكومة في بعض مواقفها وسياساتها العمومية⁴. وتعزى أهمية التصريح أنه يخول المعارضة البرلمانية حصرياً الاستفادة من الحقوق المخولة لها بموجب نص وثيقة الدستورية لسنة 2011 والمقتضيات المنصوص عليها في النظام الداخلي لفائدتها.

ثانياً: الشرط الموضوعي: عدد نواب الفريق البرلماني

يُعد الحد الأدنى من عدد النواب الواجب لتكوين فريق أو المجموعة النيابية ضرورة موضوعية يقتضيها تنظيم العمل، وتهدف أساساً إلى "تقليص عدد المخاطبين والتشجيع على تشكيل تكتلات سياسية"⁵، ومن أجل تسهيل سير العمل البرلماني. إذ يختلف

¹ - المادة 18 من القانون الداخلي لمجلس النواب المغربي، كما صادق عليه بتاريخ: 16 ديسمبر 1963، لسنة 1963، الولاية التشريعية الأولى 1963/1965، والتي تنص على أنه "يتم تكوين الفرق بعد أن تضع لدى مكتب المجلس تصريحاً سياسياً موقعاً عليه من طرف أعضائها، ومصحوباً بلائحة النواب المنخرطين فيها، ويشار في هذه اللائحة كذلك إلى اسم رئيس الفريق، وبعد كل هذه الإجراءات تنشر المستندات برمتها في الجريدة الرسمية".

² - النظام الداخلي للنظام الداخلي لسنة 2017، قرار المحكمة الدستورية في رقم 17/65 الصادر يوم الاثنين 10 من صفر 1439 الموافق لـ 30 أكتوبر 2017.

³ - المادة 18 من القانون الداخلي لمجلس النواب لسنة 1963.

⁴ - حسن طارق، المعارضة البرلمانية في الدستور المغربي: التحول وحدوده، الدستور المغربي المستجدات وحصيلته التفعيل 2011-2017 دراسة على ضوء حقوق الإنسان، القضاء الدستوري واللامركزية، المنظمة المغربية للقانون الدستوري، ورقة سياسات رقم 03، البحيرة، تونس.

⁵ - رشيد المدور، النظام الداخلي لمجلس النواب - دراسة وتعليق، منشورات مجلس النواب، مطبعة طوب بريس، الطبعة الأولى 1426 هـ 2005 م، ص 76.

العدد اللازم لتكوين التكتل البرلماني من تجربة برلمانية، إلى أخرى داخل البلد نفسه، كما يختلف من بلد إلى آخر، بحسب طبيعة ودرجة الانفتاح السياسي للدولة، ومنسوب الثقافة الديمقراطية لدى النخب السياسية، وموقع المؤسسة البرلمانية في صناعة القرار السياسي.

وتأسيساً على ذلك، فإن تحديد حد أدنى من عدد النواب لتكوين الفريق والمجموعات النيابية يعد ضرورة موضوعية يقتضيها تنظيم الفريق، من أجل تسهيل سير العمل البرلماني والسماح للأقليات¹ بتأسيس فريق أو مجموعة برلمانية، وهو ما يفسح المجال لمكونات المعارضة البرلمانية للاستفادة من الحقوق الدستورية والإمكانات التي يمنحها النظام الداخلي للفريق والمجموعات النيابية وغير المنتسبين.

لابد من التأكيد، على أن القانون الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 1963 نص على حق النواب في تكوين فرق داخل هيئاتهم حسب انتماءاتهم، على ألا يقل عدد كل فريق عن 12 عضواً، ونفس المقتضى (أي الحد الأدنى لتكوين الفريق) سيتم الاحتفاظ به في أغلب الأنظمة الداخلية التي عرفها مجلس النواب، ما عدا النظام الداخلي لسنة 1970 الذي حدد النصاب في 24 عضواً²، والنظامين الداخليين لسنة 2004³ و2012⁴، حيث نص على ألا يقل عدد كل فريق عن عشرين عضواً من غير المنتسبين. حيث أن جميع الأنظمة الداخلية التي تعاقبت على مجلس النواب المغربي أوردت الفرق على مستوى الباب الخامس تحت عنوان "الفرق" إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2012 أدرجها تحت عنوان "الفرق والمجموعات النيابية"، وهو ما كرسته الأنظمة الداخلية لمجلس النواب في بابه الخامس لسنوات 2012 و2013 و2017 على التوالي.

يهدف هذا التحديد إلى حصر عدد الفرق داخل مجلس النواب كتنظيم رشيد لتنسيق عمل أعضاء المجلس، ويمكن لكل نائبة أو نائب غير منتم لأي فريق أو مجموعة نيابية للانتساب إلى أي فريق من الفرق أو المجموعات النيابية. لكن تحديد النصاب القانوني لتشكيل الفرق النيابية يلقي دائماً معارضة الأحزاب الصغيرة التي ترى في ذلك نوعاً من التهميش، على خلاف الأحزاب الكبيرة التي تريد أن ترفع من الحد الأدنى لتشكيل الفريق⁵، مما يؤدي إلى نقاشات حادة، وهذا ما يسجل عادة أثناء الجلسات العامة الخاصة بالإعلان عن تشكيل الفرق النيابية.

لقد نص فعلاً الدستور الجديد لسنة 2011 على التواجد القانوني للمجموعات، ولكن كعادته لم يحدد العدد اللازم من النواب لتشكيل المجموعات، كما لم يحدد ذلك بالنسبة للفرق النيابية، وترك ذلك للنظام الداخلي، غير أن هذا الأخير، والذي كان ساري المفعول⁶، لم يتحدث عن المجموعات النيابية، ولهذا كان يجب الانتظار إلى حين تعديل النظام الداخلي لتزيل المقتضيات

¹ - تشكل التجربة البرلمانية التونسية خير مثال في سياق تمكن الأقلية البرلمانية من خلال نصاب تشكل الفرق البرلمانية / حيث ينص مجلس نواب الشعب التونسي على أن لكل سبعة أعضاء أو أكثر حق تكوين كتلة نيابية واحدة، ولا يجوز لنفس الحزب أو الائتلاف أن يكون له أكثر من كتلة نيابية واحدة، أنظر:

Anne Chausse Bourg, *les groupes parlementaires du Senat*, pouvoir n° 44 le sénat – février 1988, p 69- 77. Hélène Benkmezian, *Législatives: à quoi sert un groupe parlementaire ? le monde*, 15 juin 2012, (consulté le 26 mai 2016).

² - المادة 18 من الباب الخامس (الفرق داخل مجلس النواب)، النظام الداخلي لمجلس النواب الذي صادق عليه مجلس النواب بتاريخ: 05 ديسمبر 1970، أنظر: عبد الحى بنيس، *المسار البرلماني المغربي من النشأة إلى الانتقال الديمقراطي*، المجلد الأول - الجزء الأول - المعارف الجديدة، الطبعة الأولى، سنة 2007، ص 264.

³ - المادة 24 من الباب الخامس (الفرق البرلمانية)، النظام الداخلي لسنة 2004، "لا يمكن أن يقل عدد كل فريق عن عشرين عضواً، من غير المنتسبين، يمكن للنواب غير المنتسبين أن ينتسبوا إلى أي فريق من الفرق النيابية. لا يحق لنائب أن يكون عضواً في أكثر من فريق نيابي. أنظر: عبد الحى بنيس، *المسار البرلماني المغربي من النشأة إلى الانتقال الديمقراطي*، المجلد الأول - الجزء الأول - المعارف الجديدة، الطبعة الأولى، سنة 2007، ص 420.

⁴ - المادة 29 من الباب الخامس (الفرق والمجموعات النيابية)، "لا يمكن أن يقل عدد كل فريق عن عشرين عضواً، من غير المنتسبين"، أنظر: النظام الداخلي الذي أقره المجلس بتاريخ 18 صفر 1433 (12 يناير 2012)، ص 09.

⁵ - Fath Allah el Ghazi, *y'a-t-il un droit parlementaire marocain ?* Remald n°23 première édition 2000p:176 édition 2000, p:176

⁶ - النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2004. أنظر: بنيس عبد الحى، *المسار، النظام الداخلي لمجلس النواب، الباب الخامس، الجزء الأول، الولاية التشريعية الأولى (1963/1965)*، البرلماني المغربي من النشأة إلى الانتقال الديمقراطي، مطبعة 2007، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص 420.

الجديدة التي وردت في دستور 2011. وبعد إجراء التعديلات وتحديد العدد اللازم لتكوين المجموعات النيابية تم الإعلان عن تشكيل المجموعات النيابية¹.

ثالثاً: نشر اللوائح في الجريدة الرسمية

يُعد نشر لائحة أعضاء الفرق النيابية والتغييرات المحتملة على تشكيلها في الجريدة الرسمية تقنية تروم إخبار المواطنين حول انتماءات الفرق النيابية، حيث يُمكن النشر الإجمالي للوائح الفرق البرلمانية من الوقوف على مدى احترام الفرق لشروط العدد الأدنى، والحد من تعدد الانتماء لأكثر من فريق.

اشترط المشرع البرلماني المغربي في مادته 66 من مقتضيات النظام الداخلي لسنة 2017 على الفرق التي تريد حيازة موقع ضمن فرق المعارضة البرلمانية، تقديم تصريح سياسي مكتوب يعلن عن ذلك إلى رئيس المجلس، كما ينشر التصريح بالانتماء إلى المعارضة وكذا سحبه بالجريدة الرسمية. كما يتعين على كل الفرق النيابية تقديم التصريح السياسي سواء تعلق الأمر بالأغلبية أو المعارضة². بالإضافة إلى ذلك تحدد المادة 60 من النظام الداخلي لسنة 2017 مقتضيات وضع الفرق والمجموعات النيابية لوائحها الداخلية خاصة طرق التدبير الديمقراطي والمشاركة الفعالة في أنشطة وأجهزة المجلس وفق مقتضيات هذا النظام الداخلي.

المبحث الثاني: تقييم الأنظمة الداخلية للفرق البرلمانية بمجلس النواب المغربي

تخضع الفرق والمجموعات البرلمانية لتنظيم داخلي خاص بها يبين تركيبها وكيفية تدبير وتسيير شؤونها، وهي في ذلك تتمتع بحرية واسعة في وضع نظامها الداخلي مع مراعاة ما تم التنصيص عليه بالأنظمة الداخلية للمجلسين³.

بناء على ذلك، تجتمع الفرق والمجموعات النيابية بصفة عامة مرة كل أسبوع، خلال انعقاد الدورات من أجل تحديد مواقفها من بعض القضايا المعروضة إما سؤالاً شفوياً أو تعقيباً أو تصويتاً، وكذا تحديد النائباء والنواب المتدخلين أثناء الجلسات العامة الأسبوعية أو الشهرية، وغالباً ما يكون هذا اليوم صبيحة انعقاد الجلسة العامة، والذي كان يوم الأربعاء وتم تقديمه يومه الاثنين بناءً على مقتضيات النظام الداخلي لسنة 2012⁴، حيث تم تغيير ذلك إلى يوم الثلاثاء حسب النظام الداخلي لسنة 2013⁵، وهو اليوم نفسه الذي ينعقد فيه مجلس المستشارين، بعد ذلك تم إعادته إلى يوم الاثنين حسب النظام الداخلي لسنة 2017⁶. وقصد حسن تدبير عمل الفرق لمختلف وظائفها حاول كل فريق نيابي أن يضع هيكلية خاصة بمكتبه المسير، ويتم التنصيص عليها في نظامه الداخلي.

المطلب الأول: مضامين الأنظمة الداخلية للفرق البرلمانية بمجلس النواب المغربي

¹ - الجلسة العمومية التي عقدت يوم الاثنين 13 فبراير 2012 للإعلان عن المجموعات النيابية.

² - كريم بودرة، المعارضة البرلمانية في المغرب وفرنسا - دراسة مقارنة -، رسالة لنيل دبلوم الماستر، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية وجدة، السنة الجامعية (2012/2013)، ص 22.

³ - أبقى محمد، الفرق والمجموعات البرلمانية بالمغرب الأدوار الدستورية والقانونية في ظل دستور 2011 والنظاميين الداخليين لمجلسي البرلمان خلال الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016)، أطروحة دكتوراة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، المغرب، السنة الجامعية (2020-2021)، ص 209.

⁴ - نص الفصل 160 من النظام الداخلي لسنة 2012 على أن تخصص جلسة عامة يوم الاثنين لأسئلة النواب وأجوبة الحكومة.

⁵ - نص الفصل 189 من النظام الداخلي لسنة 2013 على أن تخصص جلسة يوم الثلاثاء لأسئلة النائباء والنواب وأجوبة الحكومة.

⁶ - نص المادة 263 من النظام الداخلي لسنة 2017 على أن تخصص جلسة يوم الاثنين لأسئلة النائباء والنواب وأجوبة الحكومة.

حملت الأنظمة الداخلية لمجلس النواب بعد دستور 2011 مستجدات جد مهمة من أهمها، ضرورة تشكيل كل فريق أو مجموعة نيابية مكتباً مسيراً¹، يتكون من رئيس وعضوين على الأقل يتم اختياره بطريقة ديمقراطية، تحددها لوائحها الداخلية ويكون ناطقاً رسمياً باسم فريقه أو مجموعته². في حين لم يشترط على المجموعات البرلمانية تشكيل هذا المكتب نظراً لقلّة عدد أعضاء المجموعة أصلاً.

إن قراءة مواد النظام الداخلي لبعض الفرق البرلمانية داخل المؤسسة التشريعية خلال الولايتين التشريعتين التاسعة والعاشر (2016-2011) و (2021-2016)، سوف يسعفنا في الوقوف على درجة مستوى تملك شروط عمل برلماني فاعل وجيد، بالنظر إلى أن جزء من قوة الفريق مرتبطة بمدى تمثله للقواعد الديمقراطية وانعكاسها الإيجابي على أداء ونجاعة نوابه ونائبته للمهام الوظيفية لمجلس النواب، لذلك يشكل التنصيب على انتخاب رؤساء الفرق وترشيحهم لمناصب المسؤولية في هياكل المجلس وحضور النواب لأشغال العمل البرلماني وفعالية الأداء كأحد المؤشرات الدالة على قوة التعاقدات التي تؤسس لعمل الفرق البرلمانية داخل مجلس النواب.

أولاً: انتخاب رئيس الفريق: التحق الفريق الاستقلالي للوحدة والتعادلية بالمعارضة البرلمانية³ خلال الولاية التشريعية التاسعة (2016-2011) ضمن النسخة الثانية من حكومة بنكيران، ومن جملة الملاحظات التي يمكن تسجيلها على نظامه الداخلي، أنه لا يتحدث عن انتخاب رئيس الفريق، إذ تم الاكتفاء فقط بالإشارة إلى انتخاب مكتب الفريق دون تحديد الإجراءات المسطرية المنظمة لهذه العملية، حيث تشير المادة 13 من الباب الثاني إلى أن "انتخاب مكتب الفريق من طرف أعضاء مجلس الفريق في اجتماع يخصص لهذا الغرض"⁴. على اعتبار أن عملية الانتخاب فريق لنوابه ونائبته لشغل مهام داخل هياكل مجلس النواب يعد أحد المؤشرات الدالة على ديمقراطية الفريق لعمله النيابي.

غابت كذلك الإشارة في النظام الداخلي للفريق الاشتراكي إلى مسطرة اختيار رئيس الفريق، إذ تنص المادة 04 على ما يلي: "يقترح المكتب السياسي للاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية رئيساً للفريق النيابي في بداية كل ولاية تشريعية وفي بداية النصف الثاني من الولاية. ويعرض الاقتراح على الموافقة، على أعضاء الفريق"، دون الحديث عن الإجراءات التطبيقية للموافقة على الاقتراح. تشير المادة الخامسة من النظام الداخلي للفريق الدستوري أيضاً إلى قواعد الترشيح لمناصب المسؤولية إذ "يفتح الفريق باب الترشيحات لمناصب المسؤولية في هياكل المجلس وفق الأعراف الديمقراطية، ويتم التصويت على المترشحين، ويعلن فائزاً النائبة أو النائب الحاصل على أغلبية أصوات الحاضرين"، كما يسجل أن النظام الداخلي للفريق الدستوري اعتمد الترشيح والتصويت لاختيار النواب في ممارسة مسؤوليتهم داخل العمل البرلماني، لكن دون التدقيق في الإجراءات المسطرية المنظمة لعملية الانتخاب.

يُعد فريق الأصالة والمعاصرة من الفرق الحديثة التي ولجت العمل البرلماني سنة 2009، الأمر الذي مكّنه من استثمار التراكم الذي حققته الفرق البرلمانية على مستوى تجويد أنظمتها الداخلية على امتداد التجربة البرلمانية المغربية التي انطلقت سنة 1963، إذ تنص المادة الرابعة من نظامه الداخلي لسنة 2013 على "انتخاب كل فريق ثلاثة مرشحين لمنصب رئيس الفريق

¹ - تنص المادة 30 من النظام الداخلي لسنة 2012 على أنه "يتعين على كل فريق ومجموعة نيابية أن تتوفر على مكتب لا يقل على ثلاثة أعضاء"، ينص الفصل 36 من النظام الداخلي لسنة 2013 على أن تضع الفرق والمجموعات النيابية لوائحها الداخلية التي تحدد على وجه الخصوص طرق التدبير الديمقراطي والمشاركة الفعالة في أنشطة وأجهزة المجلس وفق مقتضيات هذا النظام الداخلي. يشكل كل فريق أو مجموعة نيابية مكتباً يتكون من رئيس وعضوين على الأقل. تنص المادة 60 من النظام الداخلي لسنة 2017 على أن "تضع الفرق والمجموعات النيابية لوائحها الداخلية التي تحدد على وجه الخصوص طرق التدبير الديمقراطي والمشاركة الفعالة في أنشطة وأجهزة المجلس وفق مقتضيات هذا النظام الداخلي. يشكل كل فريق أو مجموعة نيابية مكتباً يتكون من رئيس وعضوين على الأقل".

² - المادة 60 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.

³ - جاءت هذه الخطوة بعد مرور أزيد من أسبوع على تقديم حزب الاستقلال لمذكرة وصفها بالتوضيحية إلى الملك محمد السادس طرح فيها مجموعة من النقاط تحدد أسباب موقفه بالدخول في مربع معارضة الحكومة التي دخلت عامها الثاني. وكان المجلس الوطني للحزب قرر في شهر مايو/أيار 2013 الانسحاب من الحكومة مغفلاً اللجنة التنفيذية تنفيذ القرار.

⁴ - إن النظام الداخلي للفريق الاستقلالي للوحدة والتعادلية تحدث عن الكثير من التزامات الأعضاء، مثل الحضور، والاشتغال بالدائرة الانتخابية، وتحدث عن منع التدخين في الاجتماعات العامة للفريق وكذا استعمال الهاتف النقال، فكيف تحدث عن هذه الأمور كلها وأغفل تناول مسطرة اختيار رئيس الفريق النيابي ؟، محمد أبقي، مرجع سابق، ص 216.

بالاقتراع السري في اجتماع يشرف عليه الأمين العام أو من ينوب عنه، ويتم إعفاء رئيس كل فريق من طرف المكتب السياسي، أو من طرف الأغلبية المطلقة لأعضاء كل فريق برلماني في اجتماع يرأسه الأمين العام أو من ينوب عنه"، وهي مسطرة تعتمد على الانتخاب كإجراء مسطري، تميز به عن باقي فرق المعارضة البرلمانية السابقة الذكر، لكن دون الحديث عن النصاب القانوني المعتمد للحسم في النتائج، وهو ما يجعل مسطرة الانتخاب غير مفصلة بالشكل الكافي. وينبغي الإشارة إلى أن فريقاً الاصل والمعاصرة يشتركا بمجلسي البرلمان الاعتماد على نظام داخلي واحد يؤثر نشاطهما.

تبين هذه المعطيات؛ أن هناك بياضات لدى بعض الفرق البرلمانية على مستوى أنظمتها الداخلية في انتخاب ممثلها ضمن هياكل مجلس النواب، الأمر الذي يستدعي مراجعتها في اتجاه تجويدها ودمقرطتها ومأسستها، خلافاً لفريق حزب العدالة والتنمية الذي ينتمي لفرق الأغلبية البرلمانية خلال الولايتين التشريعتين التاسعة والعاشر، حيث اعتمد نظامه الداخلي على قاعدة الانتخاب المنظمة لعملية اسناد المسؤولية داخل الفريق أو مهام داخل اللجان، حيث "ينتخب رئيس الفريق ونوابه، ممثلو الفريق في مكتب المجلس، رؤساء اللجان النيابية الدائمة، منسقى الشعب والمجموعات الجهوية، ممثلو الفريق باللجان النيابية الدائمة ومكاتها، ممثلو الفريق بالشعب واللجان البرلمانية، ومجموعات الصداقة البرلمانية وباقي الأجهزة، في مستهل الفترة النيابية ثم في سنتها الثالثة عند دورة أبريل لما تبقى من الفترة المذكورة. لا يمكن لنفس العضو أن ينتخب في نفس المهمة أكثر من فترتين متواليتين كاملتين. في حالة شغور منصب معين لأي سبب من الأسباب، ينتخب من يتولى إتمام المهمة لما تبقى من الفترة المعنية".¹

ثانياً: ممثل الفريق في المكتب: تنص المادة 41 من النظام الداخلي للفريق الاستقلالي للوحدة والتعادلية على أنه "يعين الفريق باقتراح من المكتب منسقا على مستوى كل لجنة برلمانية"، وتعد المادة الخامسة من النظام الداخلي للفريق الدستوري مهيكلية للترشيح لمناصب المسؤولية داخل العمل البرلماني، حيث "يفتح باب الترشيحات لمناصب المسؤولية في هياكل المجلس وفق الأعراف الديمقراطية، ويتم التصويت على المترشحين، ويعلن فائزاً النائبة أو النائب الحاصل على أغلبية أصوات الحاضرين، إذا تساوى عدد الأصوات يعلن الأكبر سناً فائزاً، إذا تساوى السن وعدد الأصوات يتم اللجوء إلى القرعة". إن الحديث عن الأعراف الديمقراطية بشكل مجرد دون تفصيل، يفسح المجال لأساليب غير مؤسساتية، وترجيح عنصر السن في حالة ترجيح الأصوات، منطق من شأنه تكريس أولوية الشرعية التاريخية على حساب شرط الكفاءة والاقتدار السياسي وفعالية على مستوى الأداء البرلماني للنواب ونائبات الفريق.

تنص المادة الرابعة من النظام الداخلي لفريق الأصالة والمعاصرة على كيفية تكوين أجهزة الفريقين، حيث "يتم انتخاب أجهزة كل فريق بنفس طريقة انتخاب رئيس الفريق المعني"، وهي قاعدة عامة دون تدقيق الاجراءات المسطرية لاختيار ممثل الفريق في مكتب مجلس النواب مثلاً، أما النظام الداخلي للفريق الاشتراكي فلا ينص بتاتاً على مسطرة انتخاب نائب رئيس الفريق، بينما الباب الثالث الذي يتحدث عن تمثيلية الفريق وشعبه فينص في فقرته الأولى على أن "ممثلو الفريق في مكتب المجلس يتم اختيارهم بالتوافق وإلا تم انتخابهم بالاقتراع السري". وهنا التوافق قد يحيل على منطق الترضيات بدل اعتماد معايير عقلانية من قبيل أولوية الكفاءة والاقتدار السياسي وناجعة الأداء.

تشير نفس المادة الرابعة إلى أن "أعضاء الفريق في اللجان النيابية الدائمة يتم بالتوافق على توزيعهم بين اللجان، على أن تراعى في ذلك معايير الاختصاص والكفاءة والدراية بالقطاعات التي تشملها اللجنة المعنية. إن ترجيح أولوية التوافق على قاعدة الانتخاب يرهن اختيار النواب للمسؤولية على أساس قواعد غير ديمقراطية وينزع عنها صفة المصادقية والنزاهة والشفافية. كما تشير نفس المادة الرابعة، إلى "تمثيلية الفريق وشعبه"، بأن ممثلو الفريق في مكتب المجلس يتم اختيارهم بالتوافق وعند تعذر ذلك يتم اللجوء إلى الانتخاب.

إن إقرار التوافق كأولوية في اختيار ممثلو الفريق داخل مجلس النواب، بذل الانتخاب الذي يعد أرقى الإجراءات الديمقراطية في إسناد المسؤولية، بما يتيح من تأمين أكبر قدر من النزاهة والشفافية والاستحقاق، خلافاً لمنطق التوافق الذي قد تحضر فيه

¹ - النظام الداخلي لفريق والتنمية بمجلس النواب، صادقت عليه الأمانة للحزب بتاريخ 21 شتنبر 2013، وثيقة غير منشورة.

الاعتبارات غير العقلانية، من أجل شرعنة أساليب تبادل المنافع والمصالح، مما يفوت الفرصة على كفاءات برلمانية قادرة على مباشرة المهام التمثيلية من موقع الإنجاز والكفاءة.

ثالثاً: ظاهرة غياب النواب والنائبات: يعد تخليق العمل البرلماني أحد الرهانات الملقة على عاتق المؤسسة التشريعية والحزبية وفريقها البرلمانية؛ هذه الأخيرة معنية بوضع أنظمة داخلية تستجيب لشروط المشاركة الفاعلة ضمن العمل البرلماني؛ وفي سياق الحد من ظاهرة غياب النواب، فقد نصت المادة الخامسة من النظام الداخلي للفريق الاستقلالي للوحدة والتعادلية على أن " كل عضو تغيب عن حضور اجتماعات الفريق واللجان الدائمة لمجلس النواب وجلساته العامة دون الإذلاء بأي عذر مقبول، وعلى ضوء جواب العضو المتغيب أو عدم جوابه يتخذ مكتب الفريق الإجراءات التي يراها كفيلة باحترام المسؤولية والحرمة اللازمة للفريق، وأخذاً بعين الاعتبار مقتضيات النظام الداخلي لمجلس النواب، وفي حالة تكرار الغياب يرفع الأمر إلى الأمين العام للحزب"، إن التنصيص على إجراء الاستفسار في مواجهة ظاهرة الغياب عن الحضور لجلسات الأسئلة العامة وعمل اللجان غير كاف ولا يمكن أن يشكل علاجاً لهذه الآفة المستشرية طوال تجارب البرلمانية المغربية. كما تؤكد المادة 27 من النظام الداخلي للفريق بدورها على ضرورة أن " يلتزم كل عضو من أعضاء الفريق باحترام المواعيد المحددة للاجتماعات وبالحضور المستمر في الجلسات العامة لمجلس النواب واجتماعات اللجان وبالأضطلاع بمهامه النيابية على أحسن وجه داخل المجلس وخارجه".

نص النظام الداخلي لفريق الأصالة والمعاصرة في المادة الحادية عشرة على التزامات الفريق بأنه " لا يمكن التغيب إلا بإذن خاص من رئيس الفريق، ويتم إخبار المكتب السياسي بانتظام بأسماء الأعضاء المتغيبين"، وفي حالة التغيب لا يشير النظام الداخلي للإجراءات التأديبية التي تُعيد الانضباط للمسؤولية التمثيلية البرلمانية، كما يشير الباب الثامن من النظام الداخلي للفريق الاشتراكي إلى أنه "يلزم أعضاء الفريق بالحضور الفعال في اجتماعات الفريق وأشغال اللجان النيابية الدائمة والمهام الاستطلاعية واللجان الموضوعاتية والجلسات العامة. ويعتبر الحضور إلزامياً في كل هذه الاجتماعات"، الأمر الذي يبين غياب التنصيص على الإجراءات الانضباطية في حالة الغياب عن العمل البرلماني.

بشكل مفارق، استطاع مكون من فرق الأغلبية الحكومية خلال الولايتين التشريعتين التاسعة والعاشر أن يُضمن نظامه الداخلي إجراءات تتسم بمنسوب مقدر من الوضوح والتدقيق في وضع مؤشرات تتمتع بمقدرة على التقييم ومساءلة النواب عن مستوى أدائهم، حيث تشير المادة 51 من النظام الداخلي لفريق العدالة والتنمية إلى أنه يلتزم كل عضو بالحضور المنتظم في أشغال المجلس، سواء كانت أشغال اللجان النيابية أو جلسات عامة، وفي حالة وجود عذر يتعين عليه إخبار منسق الشعبة وإدارة الفريق بذلك، أما إذا تعلق الأمر بجلسات التصويت فلا يجوز التغيب إلا بإذن خاص من رئيس الفريق. حيث يتم ضبط مواظبة أعضاء الفريق بالتوقيع على لائحة لإثبات الحضور. ينشر تقرير الحضور بموقع الفريق على شبكة الأنترنت. يدرس مكتب الفريق أسباب التغيبات ويتخذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على فعالية الفريق ومستوى أدائه. إجراءات انعكست على الحضور المعتبر لأعضاء الفريق على مستوى العمل البرلماني عموماً. لكن على المستوى العملي تبقى حصيلة تنزيل الإجراءات السالفة الذكر لفريق العدالة والتنمية متواضعة، إذ لا أثر مثلاً لنشر لوائح المتغيبين بموقع الفريق كما ينص عليه نظامه الداخلي.

رابعاً: فعالية النواب والنائبات: يقتضي التنصيص على إجراءات تعاقدية تلزم النواب والنائبات بالمشاركة الفعالة داخل أشغال المؤسسة التشريعية وذلك بغية الرفع من جودة مخرجاتها، وأيضاً انسجاماً مع مقتضيات الفصل العاشر من الدستور، بحيث يجب على الفرق البرلمانية المساهمة في العمل البرلماني بكيفية فعالة وبناءة، فإلى أي حد عملت الأنظمة الداخلية للفرق على تمثيل هذا الرهان نصاً وممارسة؟

تنص المادة 31 من النظام الداخلي للفريق الاستقلالي على " حق كل نائب ومن واجبه أن يتقدم بأسئلة شفوية وكتابية، وذلك بعد الاطلاع عليها من طرف المسؤول عن الأسئلة في مكتب الفريق، بدوره فريق الأصالة والمعاصرة ينص نظامه الداخلي في مادته السابعة التي تتحدث عن " العمل الرقابي للنواب والمستشارين"، حيث يلتزم كل عضو في الفريقين باقتراح أسئلة شفوية وكتابية

يهدف الرفع من حصيلة الفريقين على المستوى الرقابي، على أن تكون الأسئلة الشفوية ذات طابع وطني"، كما ينص الباب الثامن من النظام الداخلي للفريق الاشتراكي على إلزام أعضاء الفريق بتوخي جودة الأعمال الرقابية والتشريعية بما يرفع من مستوى أداء المؤسسات المنتخبة" أما الفريق الدستوري فقد نص نظامه الداخلي في مادته 04 على ضرورة التزام" النواب والنواب بالحضور والمشاركة الفعلية في أشغال المجلس والفريق والمساهمة الفعالة في التشريع والرقابة والتقييم".

إن الحديث عن المساهمة الرقابية في شقها الكتابي والشفوي دون تحديد مؤشرات يمكن قياسها، يجعل فعالية النواب والنوابات غير دقيقة. وفي سياق متابعة عمل النواب نصت المادة 31 من النظام الداخلي لفريق العدالة والتنمية على إجراءات بمؤشرات دقيقة يمكن تقييمها من قبيل" يلتزم كل عضو في الفريق باقتراح عشرة مبادرات رقابية على الأقل في كل سنة تشريعية، من أسئلة كتابية وأسئلة شفوية وأسئلة متعلقة بالسياسات العامة ومهام استطلاعية مؤقتة وطلبات عقد اجتماعات اللجان الدائمة، يرفع رئيس الفريق للأمانة العامة تقريراً في نهاية كل سنة تشريعية عن نسبة وفاء كل عضو بهذه الالتزامات وعن حصيلة عمله تسلم نسخة منه إلى كل أعضاء الفريق".

ينبغي الإشارة أن بعض الفرق البرلمانية بمجلس النواب لا تتوفر على نظام داخلي ينظم عملها، إذ لا يتوفر فريق التقدم الديمقراطي¹ على نظام داخلي، نفس الأمر يسري على فريق التجمع الوطني للأحرار الذي كان ينتمي حزبه إلى الأغلبية الحكومية خلال الولايتين التشريعتين التاسعة والعاشرية. وهو الأمر الذي يرهن عملها لكثير من الأساليب المتواضعة على مستوى ديمقراطية طرق اشتغالها ويؤثر على حصيلة أدائها داخل مجلس النواب.

المطلب الثاني: تقييم الأنظمة الداخلية للفرق البرلمانية بمجلس النواب المغربي

بناء على ما سلف، يتبين أن الأنظمة الداخلية لمجلس النواب لسنوات 2012 و2013 و2017 والتي أطرت مرحلة الولايتين التشريعتين التاسعة والعاشرية، تعتبر جد متقدمة" مقارنة بالأنظمة الداخلية للفرق البرلمانية"²، التي تتميز باختلاف على مستوى التبويب والتصنيف والمحاور وعدد المواد فيما بينها مقارنةً مع النظام الداخلي لمجلس النواب. أمر يفرض تحيين الأنظمة الداخلية للفرق بما ينسجم والتحويلات الدستورية المهمة التي حملتها الوثيقة الدستورية لسنة 2011 وكذا الرهانات الملقاة على عاتق الفرق البرلمانية من خلال بناء تعاقدات على أساس تحقيق نتائج بمؤشرات قابلة للقياس حتى يتم الارتقاء بالممارسة البرلمانية إلى مستويات أفضل تتسم بالنجاعة والفعالية والإنجاز.

إن عمق الأزمة التي تعاني منها المنظومة التديرية للفرق البرلمانية، تتمثل في غياب الحكامة التي تتوخى عقلنة طرق اشتغالها من خلال اعتماد نظم معلوماتية لما لها من دور إيجابي في تنمية القدرات التديرية للموارد البشرية، وتنمية مهاراتها من خلال اعتماد أساليب حديثة وعقلانية وتمكن من تدبير العمل النيابي بفعالية ونجاعة وتواصل شامل. عن طريق خلق تحفيزات لتطوير أداء الفرق والارتقاء به إلى المستويات القصوى، خاصة فيما يتعلق بأداء الحزب وامتداداته في العمل الحكومي والبرلماني. إن غياب طرق عقلانية لإنتاج الموقف السياسي السليم من طرف الفرق البرلمانية، يستوجب اتخاذ القرار البرلماني الراشد المتوازن المؤسس على دراسات علمية دقيقة والتي أصبحت توفرها الشبكة العنكبوتية "الأنترنت"، ومراكز الخبرة البحثية، في ظل حالة من السيولة على مستوى المعطيات المرتبطة بالعمل البرلماني، الأمر الذي يفرض تدقيق وتمحيص وتحليل المعطيات

¹ - يتكون الفريق الديمقراطي من ثلاث أحزاب سياسية خلال الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016)، حزب التقدم والاشتراكية (18 نائباً) وجماعة القوى الديمقراطية (نائب واحد)، حزب الوحدة والديمقراطية (نائب واحد)، اضطر حزب التقدم والاشتراكية إلى التحالف داخل مجلس النواب حتى يستكمل نصاب تشكيل الفريق المحدد في 20 عضواً.

² - قصد مواجهة ظاهرة الغياب بنص النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013 في المادة 99 على إجراءات جد دقيقة. إذا تغيب عضو عن جلسة عامة بدون عذر مقبول يوجه إليه الرئيس تنبيه كتابي. وإذا تغيب مرة ثانية بدون عذر عن جلسة عامة في نفس الدورة، يوجه إليه الرئيس تنبيه كتابي ثانياً ويأمر بتلاوة اسمه في افتتاح الجلسة العامة الموالية. وفي حالة تغيبه بدون عذر للمرة الثالثة أو أكثر في نفس الدورة، يقتطع من التعويضات الشهرية الممنوحة له مبلغ مالي بحسب عدد الأيام التي وقع خلالها التغيب بدون عذر مقبول. تنشر هذه الإجراءات في الجريدة الرسمية للبرلمان والنشرة الداخلية للمجلس وموقعه الإلكتروني.

المقدمة، حتى تتمكن الفرق البرلمانية من تجنب بناء القرارات على الانفعال وردود الأفعال التي تؤثر على جودة مخرجات العمل البرلماني الديمقراطي.

في سياق إنجاز ذلك، لا بد من الاستعانة بمراكز البحث المتخصصة في تقديم الخبرة العلمية كي تسعفها في بلورة خطط ورؤى لصياغة برنامج واقعي عملي يتسم بالفعالية، ولعل تجربة مؤسسة عبد الرحيم بوعبيد المقربة من الاتحاد الاشتراكي، ومركز الحسن اليوسي، من النماذج التي ينبغي دعمها، لذلك فإن تأسيس مؤسسات يمولها المجلس التشريعي وتعمل بالتنسيق معه، أو عقد شركات مع مراكز بحثية لتقديم الخبرة العلمية للبرلمان وفرقه سوف ينعكس إيجاباً على جودة مدخلات ومخرجات العمل البرلماني عموماً.

إن ربح رهان فعالية الفرق البرلمانية على مستوى أداء وظائفها الدستورية، يستدعي تجاوز ضعف إدارة الفرق البرلمانية على مستوى تدبير العمليات التنظيمية التي ترتبها إلى أساليب تقليدية متجاوزة، مما يفرض " التمكين المعلوماتي للأحزاب المغربية أمر لا مناص منه لمسايرة ركب التطور والتحديث، والانخراط الجدي في تحقيق تطلعات المواطن المغربي نحو الأفضل وزرع عنصر الثقة في الأحزاب السياسية وفرقها البرلمانية، هذه الأخيرة مدعوة إلى توظيف تكنولوجيا المعلومات والاتصال واستثمار خدماتها سواء تعلق الأمر بتكنولوجيا الحواسيب والاتصال أو تكنولوجيا البرمجيات لضمان السرعة والمردودية وتحقيق الأهداف المثلى".¹

خاتمة:

ينبغي التأكيد أن المغرب شهد منذ انطلاق أول تجربة دستورية سنة 1963 تطوراً مضطرباً على مستوى تأهيل البيئة الخارجية لاشتغال مجلس النواب والذي جسده خاصة جملة مقتضيات دستورية جد مهمة وردت ضمن متن الوثيقة الدستورية لسنة 2011، وتم تعزيز ذلك من خلال التحيين المستمر لمضامين الأنظمة الداخلية بغية مواكبة مختلف التحولات المجتمعية والسياسية والدستورية، إلا أن ذلك أبان عن محدودية نتائجه بالنظر لتواضع مجهود التأهيل الداخلي للمؤسسة الحزبية وامتداداتها التنظيمية داخل مجلس النواب والذي يعد عدم تمثيل الأنظمة الداخلية للفرق البرلمانية لطرق التدبير الديمقراطي أحد تمظهراته البارزة.

في الأخير، إن الارتقاء بالممارسة البرلمانية يستوجب تأهيل الفرق البرلمانية، لإبراز قدراتها على مواكبة تغيرات المحيط الخارجي وضمان ملائمة الممارسة التشريعية لأحكام الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها المغرب والتعهدات ذات الصلة التي أخذتها المملكة على عاتقها. وهو ما من شأنه أن يرفع من وتيرة عمل المؤسسة البرلمانية وأن ينهض بمستوى مهنتها². كما أن أزمة الفرق البرلمانية لها ارتباط بضعف الذات الحزبية التي تعد مجالاً لإنتاج النخب البرلمانية جودة أو رداءة، كما أن حالة الاختناق التنظيمي الداخلي التي تعاني منها المؤسسة الحزبية من خلال انعدام حياة ديمقراطية لاشتغال هياكلها، وترهل بنائها وهيمنة المنزع البيروقراطي فيه. أثر بشكل كبير على عمل فرقها البرلمانية.

نسجل تباين إيقاع تطور الوضع الدستوري بالمغرب الممتد ما بين (1962-2011)، مقارنة بالممارسة البرلمانية، حيث هناك إقرار بإنجاز معتبر على مستوى الارتقاء بالترسانة الدستورية في اتجاه السعي نحو تمثيل نماذج التجارب الدستورية الديمقراطية، في مقابل ذلك لم يتم بذل الجهد المطلوب من أجل تأهيل البنية التنظيمية للمؤسسة البرلمانية التي تمثلها الفرق البرلمانية والمجموعات وغير المنتسبين في تجويد الممارسة البرلمانية.

وبناء على ذلك، فإن تأثير الفرق البرلمانية في الارتقاء بمخرجات العمل البرلماني سوف يظل جد محدود، إذ لم تقترن عملية التأهيل المؤسساتي باتخاذ إجراءات مصاحبة قادرة على الرفع من منسوب تأثيرها وفعاليتها وإحداث تحولات عميقة في البنيان المؤسساتي، لأن إقرار الحقوق تعد خطوة جد مهمة، لكن أثرها ومفعولها يستدعي اتخاذ إجراءات موازية عملية، لعل أبرزها هو

¹ - عبد الفتاح، عثمان الزباني، *الحكومة الحزبية... نحو ترشيد العمل الحزبي بالمغرب*، مجلة وجهة نظر، عدد مزوج 36-37، سنة 2008، ص 56.

² - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية، إحالة رقم 2019/24، ص 50.

العمل على تملك الفرق البرلمانية لأنظمة داخلية ديمقراطية تعكس سعيها نحو تمثيل مؤشرات الممارسة البرلمانية الفضلى على مستوى تعميق الديمقراطية الداخلية في اشتغال المؤسسة الحزبية وإشاعة ثقافة الجدارة والاستحقاق وتجديد النخب وجعل المهام الانتدابية جزءاً من أداء الواجب الوطني من موقع المسؤولية والنجاعة والفعالية والحكمة الجيدة والجودة كمؤشر للتميز، الأمر الذي من شأنه أن يؤسس لثقافة ديمقراطية قادرة على صياغة أنظمة داخلية لمجلس النواب تحاكي وتعكس مستوى الديمقراطية الذي بلغته الأنظمة الداخلية للفرق البرلمانية

فهرسة المقالة

مراجع باللغة العربية

أولاً: الكتب

1. حسن طارق، المعارضة البرلمانية في الدستور المغربي: التحول وحدوده، الدستور المغربي المستجدات وحصيلة تفعيل 2011-2017، على ضوء حقوق الإنسان، القضاء الدستوري واللامركزية، المنظمة المغربية للقانون الدستوري، ورقة سياسات رقم 03، البجيرة. تونس.
2. رشيد المدور، النظام الداخلي لمجلس النواب – دراسة وتعليق، منشورات مجلس النواب، مطبعة طوب بريس، الطبعة الأولى 1426 هـ 2005 م.
3. عبد الإله فونتير، العمل التشريعي بالمغرب، أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية، دراسة تأصيلية وتطبيقية، مطبعة المعارف الجديدة، الجزء الثالث، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية 4، سنة 2002.
4. عبد الحي بنيس، المسار البرلماني المغربي من النشأة إلى الانتقال الديمقراطي، الطبعة الأولى، المعارف الجديدة، الرباط، المغرب، 2007.
5. معجم القانون، سنة 1999.
6. معهد البحرين للتنمية السياسية، معجم المصطلحات السياسية، سلسلة كتب، سنة 2014.

ثانياً: الأطاريح والرسائل

1. محمد أباقي، " الفرق والمجموعات البرلمانية بالمغرب الأدوار الدستورية والقانونية في ظل دستور 2011 والنظاميين الداخليين لمجلسي البرلمان خلال الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016)"، أطروحة دكتوراة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية (2020/2021).
2. بن هيبه يوسف، " المعارضة البرلمانية في النظام الدستوري المغربي خلال الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016) دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراة، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية (2018/2019).
3. كريم بودرة، المعارضة البرلمانية في المغرب وفرنسا – دراسة مقارنة –، رسالة لنيل دبلوم الماستر، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، المغرب، السنة الجامعية (2012/2013).

ثالثاً: المقالات

1. حميد اربيعي، قراءة في قرارات المجلس الدستوري الصادرة في ظل الدستور الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 98، الطبعة الأولى، سنة 2013.
2. لؤي عبد الفتاح، عثمان الزباني، الحكامة الحزبية... نحو ترشيد العمل الحزبي بالمغرب، مجلة وجهة نظر، عدد مزدوج 36-37، سنة 2008.

رابعاً: التقارير

1. تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للملكة المغربية، إحالة رقم 24/2019.
- خامساً: نصوص تشريعية وتنظيمية

- 1- ظهير شريف رقم 1.11.91
صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية، عدد 5964 مكرر- 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011).
- 2- النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1963 عبدالحى بنيس، المسار البرلماني المغربي من النشأة إلى الانتقال الديمقراطي، المجلد الأول- الجزء الأول - المعارف الجديدة، الطبعة الأولى، سنة 2007.
- 3- النظام الداخلي لمجلس النواب الذي صادق عليه مجلس النواب بتاريخ: 05 ديسمبر 1970.
- 4- النظام الداخلي لمجلس النواب. النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2004، كما صادق عليه المجلس بتاريخ 29 يناير 2004.
- 5- النظام الداخلي لسنة 2012. الجريدة الرسمية عدد 6027 بتاريخ 05 مارس 2012.
- 6- النظام الداخلي لسنة 2013، كما قضى به المجلس الدستوري في قراره رقم 924/2013 الموافق لـ 22 غشت 2013، وقراره رقم 929/2013 بتاريخ 15 محرم 1435، الموافق لـ 19 نوفمبر 2013.
- 7- النظام الداخلي لمجلس النواب كما أقره مجلس النواب في جلسته المنعقدة يوم الخميس 23 رمضان 1434 الموافق لفتح غشت 2013. وكما قضى به المجلس الدستوري، في قراره رقم 924/2013 بتاريخ 14 شوال 1434 الموافق لـ 22 غشت 2013.
- 8- النظام الداخلي لمجلس النواب الجريدة الرسمية، عدد 6270.05 رمضان 1435، (03 يوليو 2014).
- 9- النظام الداخلي لسنة 2017، قرار المحكمة الدستورية في رقم 17/65 الصادر يوم الاثنين 10 من صفر 1439 الموافق لـ 30 أكتوبر 2017.
- 10- القانون الداخلي لمجلس النواب المغربي، كما صادق عليه بتاريخ: 16 ديسمبر 1963، لسنة 1963، الولاية التشريعية الأولى 1963/1965.
- 11- النظام الداخلي لمجلس النواب. النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2004، كما صادق عليه المجلس بتاريخ 29 يناير 2004.
- 12- قرار المجلس الدستوري رقم 929/13 بتاريخ 19 نوفمبر 2013، الجريدة الرسمية، عدد 6208 بتاريخ 28 نوفمبر 2013.

سادساً: مراجع باللغة الأجنبية

- 1) Jean Waline, *les groupes parlementaires en France*, Revue du Droit public et de la Science politique, n°6, nov.-déc. 1961.
- 2) PRELOT(M), *Droit parlementaire français, les cours de droit institut d'étude politique de Paris*, 1957- 1958, in : AVRIL(p) et GICQUEL (j), *Droit parlementaire*, 3ème Edition, Montchrestin, 2004 .
- 3) Fath Allah el Ghazi, *y'a-t-il un droit parlementaire marocain?* Remald n°23 première édition 2000p :176 édition 2000.
- 4) Anne Chausse Bourg, *les groupes parlementaires du Senat*, pouvoir n° 44 le sénat – février 1988, p 69- 77. Hélène Benkmezian, *Législatives: à quoi sert un groupe parlementaire ? le monde*, 15 juin 2012, (consulté le 26 mai 2016).
- 5) David. Easton, *A Systems Analysis of political life*, (Hardover , july 1965) .

الطاعة الرئاسية في الوظيفة العامة – دراسة مقارنة

الدكتورة/ هتاف جمعة صبحي أبو راشد

أستاذ مساعد – قسم القانون كلية القانون – جامعة الملك عبد العزيز

ملخص الدراسة

تهدف هذه الدراسة الى معرفة ماهية واجب الطاعة الرئاسية، وخصائص وشروط الامر الرئاسي، وما مدى واجب الطاعة. وتوصلت الدراسة الى ان واجب الطاعة لا يقتصر على طاعة وتنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة من الرؤساء، وانما يجب احترامهم وتوقيرهم والحفاظ على مكانتهم باعتبار ذلك امر ملازم لواجب الطاعة. وفي حال صدور امر رئاسي مخالف للقوانين، تباينت اراء فقهاء القانون حيال ذلك، فمنهم من غلب جانب المشروعية ومنهم من غلب جانب الطاعة، وهناك من يتوسط الاتجاهين السابقين آخذا بكل من مبدأ المشروعية والمحافظة على السير المنتظم للمرافق العامة.

تعرضت الدراسة لموقف بعض التشريعات الوظيفية من الطاعة الرئاسية كنظام الخدمة المدنية في الأردن لسنة 2020 وقانون الخدمة المدنية المصري لسنة 2016 ونظام الوظيفة العمومية في المغرب لسنة 1958، والقانون الأساسي للوظيفة العمومية في الجزائر لسنة 2006. ومن خلال النصوص المنظمة تبين ان بعض تلك القوانين تناولت واجب الطاعة بصورة واضحة وشاملة، فيما تناولها البعض الآخر بصورة يشوبها بعض القصور القانوني اوضحتها الدراسة في مواضعها.

Study summary

This study aims to know what the presidential duty of obedience is, the characteristics and conditions of the presidential order, and the extent of the duty of obedience. The study concluded that the duty of obedience is not limited to obeying and executing orders and instructions issued by the superiors, but rather they must be respected, venerated, and preserved their status, as this is an inseparable matter of the duty of obedience. In the event that a presidential order is issued in contravention of the laws, the opinions of jurists varied in this regard. Some of them prevailed on the aspect of legality and some of them prevailed on the aspect of obedience, and there are those who mediate the two previous directions, taking both the principle of legality and maintaining the orderly functioning of public utilities.

The study examined the position of some functional legislation on presidential obedience, such as the civil service system in Jordan for the year 2020, the Egyptian civil service law for the year 2016, the public service system in Morocco for the year 1958, and the basic law for the public service in Algeria for the year 2006. Through the organizing texts, it was found that some of these laws dealt with the duty Obedience is clear and comprehensive, while others dealt with it in a way tainted by some legal shortcomings, which the study clarified in their places.

مقدمة:

تعد الواجبات الوظيفية عنصرا مهما من عناصر الوظيفة العامة، ومن اهم الموضوعات التي تناولتها القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة، لأنه ينعكس على حسن أدائها تحقيق الأهداف التي تعود ثمرتها على المجتمع، وترتفع بعطائها قيم الحياة، باعتبار الوظيفة العامة مظهرا من مظاهر التطور الحضاري المنشود لأي مجتمع ولأي دولة.

ويأتي من أولويات الواجبات الوظيفية وأكثرها حساسية واجب الطاعة الرئاسية، فيخضع الموظف للسلطة الرئاسية التي يمارسها رئيسه الإداري، وتعد الطاعة الرئاسية من أهم الواجبات في الوظيفة، وحجر الزاوية في أي نظام إداري، وأساس سيره بانتظام واطراد. وبموجبها يخضع المرؤوس في أداء واجبه الوظيفي لتوجيهات وإشراف ورقابة رئيسه وفقاً للتسلسل الإداري الذي يقوم على التدرج الهرمي للوظائف، "إذ أن الرئيس بحسب التدرج الإداري هو المسؤول عن حسن سير العمل وترك الأمر للموظف يختار ما يشاء من الأعمال ويرفض ما لا تهواه نفسه يؤدي إلى الإخلال بالنظام الوظيفي".¹

وفكرة الطاعة بصفة عامة تعود جذورها إلى التاريخ القديم فهي مرتبطة تاريخياً بنشأة الأسرة، وتجسدها في طاعة الأفراد لرب الأسرة وهي الصورة الأولى للطاعة، ثم تطورت الفكرة بظهور الدولة وتمثلت في طاعة المحكومين لحكامهم. ومفهوم الحكم يمتد من أعلى سلطة في الدولة إلى أدنى مشرف أو رئيس إداري، فالدولة بحاجة لأن تحكم وهذا لا يكون ممكناً دون وجود سلطة من جهة وطاعة من جهة أخرى.

اهمية البحث

وإذا كان واجب الطاعة الرئاسية ملزم للمرؤوسين، فإن هذه الطاعة ليست طاعة مطلقة أو عمياء، بل هي طاعة تتوافر في حدود وشروط معينة. من أجل ذلك فإن واجب الطاعة الرئاسية من الموضوعات التي كانت محل جدل لدى فقهاء القانون الإداري، وخصوصاً عندما تكون متعلقة بالأوامر الرئاسية غير المشروعة

مشكلة الدراسة

وفي ضوء ما تقدم فإن الإشكالية التي يمكن إثارتها بصدد هذا الموضوع تتمثل بالأسئلة التالية

- ما مفهوم واجب الطاعة الرئاسية؟

- وما مدى واجب الطاعة أو بعبارة أخرى هل يعد واجب الطاعة واجباً مقيداً أم أن المرؤوس ملزم بواجب الطاعة حتى لو كان أمر رئيسه مخالفاً للقانون.

المنهج المتبع في البحث

تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال معرفة ماهية واجب الطاعة الرئاسية والمنهج المقارن من خلال مدى واجب الطاعة وموقف بعض القوانين الوظيفية من الأمر غير المشروع

المبحث الأول: ماهية واجب الطاعة الرئاسية؛

المبحث الثاني: مدى واجب الطاعة وموقف بعض القوانين الوظيفية من الأمر غير المشروع.

1 حكمي المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادرين بتاريخ 63/5/11، 63/6/30 أشار إليه، علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي طبعة 1، دار الثقافة للنشر عمان الأردن 2004، ص 101.

المبحث الأول: ماهية واجب الطاعة الرئاسية

واجب الطاعة الرئاسية من الواجبات الوظيفية المستقلة بماهيتها وذاتيتها الخاصة، وتبرز هذه الماهية من خلال معرفة مفهوم هذا الواجب بصفة عامة، وتعريف واجب الطاعة، والمقصود بالأمر الرئاسي، ومفهوم السلطة الرئاسية، وخصائص وشروط الأمر الرئاسي. ويمكن تناولها في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: مفهوم واجب الطاعة والسلطة الرئاسية

يستمد الرئيس الإداري حق طاعة المرؤوس من ضرورة سير المرفق العام بانتظام واطراد، وإعمالا لمبدأ التدرج الوظيفي، فالموظف الأدنى يطيع الموظف الأعلى درجة منه الذي تربطه به علاقة تنظيمية رئاسية. وتظهر هذه الطاعة من خلال عنصرين رئيسيين: الأول هو امتثال للأوامر الرئاسية، ويقوم الثاني على احترام الرؤساء اللازم لضمان حسن سير العمل. وتدرج فكرة السلطة الرئاسية تحقق الانضباط والخضوع والطاعة من قبل المرؤوسين، مما يجعل الإدارة تتخذ وتنفذ قراراتها بفعالية وحسم. وفي ضوء ما تقدم يتناول الفرعين التاليين بيان مفهوم كل من واجب الطاعة، والسلطة الرئاسية.

الفرع الأول: مفهوم واجب الطاعة

يُعرف واجب الطاعة: أنه الخضوع والتبعية من قبل الموظف، والتي تعد عنصرا من عناصر النظام القانوني لمركزه الوظيفي، ويجب عليه طاعة أوامر ونواهي رئيسه الإداري المباشر، فالمرؤوس ليس ملزما فقط بالخضوع والطاعة للقوانين واللوائح والنظم العامة في الدولة، بل هو ملزم قانونا أيضا بالخضوع لأوامر ونواهي وتوجيهات وتعليمات رئيسه الإدارية وإطاعتها وتنفيذها في حدود القانون، وكل إخلال بالتزامات واجب الطاعة من قبل المرؤوس لأوامر ونواهي رئيسه الإداري المباشر، يُعد ويكون خطأ إداري تأديبي، يعقد ويرتب المسؤولية التأديبية للعامل أو الموظف المرؤوس، جزاءها توقيع العقوبات التأديبية.¹

وعرف البعض واجب الطاعة: أنه تنفيذ أوامر الرؤساء واحترام قراراتهم والتزام حدود الأدب واللباقة في مخاطبتهم.²

ويعرف بعض الفقه الإداري الأمر الرئاسي الذي يصدر من الرئيس إلى المرؤوس بأنه: كل تعبير يتضمن أداء عمل أو الامتناع عن عمل أو تحذيرا للتحوط من وقوع حدث، يصدر من رئيس مختص بإصداره إلى مرؤوس مختص بتنفيذه، تربطهما علاقة وظيفية عامة.³

وتتمثل الطاعة الرئاسية في صورتين: "الأولى: إيجابية positive وهي التي تتضمن القيام بعمل، كالالتزام بتنفيذ عمل قانوني أو فني أو ذي طبيعة إدارية، أو خليط بين هذه المهام. والثانية: الصورة السلبية Negative للامتناع، وتتضمن الامتناع عن القيام بعمل، كعدم التدخين في أماكن العمل، والكف عن عرقلة العمل ونحو ذلك."⁽⁴⁾

1 عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 70

2 بوشعير السعيد، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، طبعا للأمر 133-66 – دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991، ص 38

3 عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص 181

4 ملكة الصروح "النظام القانوني للموظف العمومي المغربي"، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1994، ص 261.

ويقتضي الامتثال لأوامر الرؤساء ان يقوم المرؤوسين بتنفيذ ما يصدر اليهم من أوامر وقرارات دون تسويق ومماطلة¹. فالمرؤوس ملزم بالخضوع للأوامر التي توجه اليه وتنفيذها كما شاءت إرادة السلطة الرئاسية، وبالتالي فليس له ان يتجاوز مضمونها أو يحيد عنها أو عن الغرض الذي شرعت من اجله. وفي حكم صادر عن المحكمة الادارية العليا في مصر بتاريخ: 1963/05/11 "... ان طاعة الموظف لرئيسه من أهم واجبات وظيفته، إذ أن الرئيس بحسب التدرج الرئاسي المسؤول عن حسن سير العمل، وترك الأمر للموظف باختبار ما يشاء من أعمال ورفض مالا تهواه نفسه؛ يؤدي إلى الإخلال بالنظام الوظيفي

2 ..

وقضت كذلك المحكمة الادارية العليا (ان السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة يمارسها رؤساء لهم من اقدميتهم في الخدمة، ما يجعلهم أكثر ادراكا للعمل وحاجاته، وبالتالي أكثر دراية وقدرة على مواجهة وحل مشاكله، وذلك فضلا عن ان الرئيس هو المسؤول الاول عن سير العمل في الوحدة التي يرأسها. فالطاعة في هذا المجال أمر تمليه طبائع الأمور، والطاعة تحقق وحدة الجهاز الاداري الذي يقوم على اساس التدرج الهرمي، الذي يفترض في قمته وجود رئيس واحد³.

ولا يقتصر الامتثال للأوامر الرئاسية بل لا بد من التزام المرؤوس بالكف عن إقامة العراقيل في وجه التنفيذ، وأداء الأوامر دون تعقيب منه على مدى ملائمة أو عدالة توزيع المهام على الموظفين، لما في ذلك من عرقلة للعمل⁴.

"ويقتضي واجب الطاعة أيضاً، تقديم المعلومات الصحيحة للرؤساء الإداريين، وعدم تضليلهم بمعلومات غير صحيحة، وبصورة خاصة إذا كان الموظف على بينة بعدم صحة المعلومات التي يقدمها⁵". أي أنه يجب على الموظف العام إطلاع رئيسه المباشر وبشكل دائم ودقيق على كل المواضيع والمسائل ذات العلاقة بطبيعة عمله؛ لضمان استمرارية العمل. ويدخل في هذا السياق أن يكون الموظف أميناً في تعامله مع رؤسائه، فلا يخفي عليهم ما قد يواجه من مشكلات تتصل بالعمل وتقتضي المصلحة العامة أن يحاطوا بها علماً⁶.

ولا بد من الإشارة في هذا السياق الى ان الالتزام بتنفيذ الامر الرئاسي يجب أن ينصرف الى نصه وفحواه[فلا يجوز للمرؤوس أن يعدل أو يتجاهل الامر الرئاسي لا نصاً ولا معنا ولا هدفاً]، وإلا فإن الامر على حد قول الفقيه "RIVERO" يتحول الى حلول، فيحل المرؤوس محل رئيسه الإداري في اتخاذ الأوامر والتعليمات⁷. ويعتبر الامتناع عن تنفيذ الأوامر الرئاسية الصورة الغالبة للخروج على طاعة الرؤساء، الذي يتحقق من جانب المرؤوس، سواء عن عمد منه أو نشأ عن مجرد اهمال⁸.

وواجب الطاعة الرئاسية لا يعدم إرادة المرؤوس وكيانه والتعبير عن آرائه فيما يعتقد أنه الصواب أو يحقق مصلحة العمل (مادام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار، وما تستوجبه علاقته من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك، إذ الصراحة في إبداء الرأي لما فيه وجه المصلحة العامة مطلوب، حتى لا تضيق تلك المصلحة في تلايف المصانعة والرياء ... ولا جناح عليه أن يختلف مع رئيسه في وجهات النظر، إذ الحقيقة دائماً وليدة اختلاف الرأي)⁹. وليس معنى شجاعة

1 محمد عبد الحميد أبو زيد، سلطة الحاكم في تغيير التشريع شرعاً وقانوناً – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة 1984 ص 66

2 محمود مصطفى، الجرائم العسكرية للقانون المقارن، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة 1971، ص 153

3 بوابة مصر للقانون والقضاء، <http://www.laweg.net/Default.aspx?action=LawEg&Type=16&ID=46135> زيارة المنتدى 20-5-2021

4 إبراهيم ملاوي، محمد دحود، واجب الطاعة في الوظيفة العامة، طاكسج كوم، الجزائر، 2015 ص 18

5 علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي ياسين السلاوي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الناشر: العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، توزيع المكتبة القانونية، بغداد، 2011، ص 321.

6 نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط 1، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2007، ص 164

7 مقال ريفرو حول تحولات الإدارة المعاصرة، مشار له في رسالة دحود محمد، واجب الطاعة في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة العربي بن مهيدي – ام البواقي، كلية الحقوق، 2009 ص 18

8 عاصم عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة – إدرايا – تأديبيا – جنائيا – مدنيا، الطبعة الرابعة، عالم الكتب دار الكتاب الحديث، 1992، ص 294-295

9 حكم مجلس الدولة في مصر بتاريخ 21-6-1950، سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973، ص 429.

الموظف في ابداء رأيه أن يتناول على رؤسائه، وإنما تكون شجاعته في أن يرى الحق ويعمل على اظهاره، ويرى الباطل ويعمل على اجتنابه.¹

ولا تقتصر طاعة الرؤساء على طاعة وتنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة عنهم، وإنما يجب احترامهم وتوقيرهم، والحفاظ على مكانتهم، واتباع طرق اللباقة والأدب في التعامل معهم، فلا يجوز التّطاول على الرؤساء، بالأقوال أو التصرفات، أو بأي صورة كانت. وواجب الاحترام والتوقير لا يقتصر على محيط العمل وإنما يمتد خارج دائرة العمل؛ لكون الاحترام والتوقير واجبا أخلاقيا لا يتنافى مع حقوق المرؤوس، ولا يعرقل ممارسة حريته، سواء داخل المرفق العام أو خارجه.² وذهب البعض أن واجب الاحترام والتوقير يكون المرؤوس ملزما به تجاه الرؤساء المباشرين وغير المباشرين، أي تجاه كل الرؤساء في المصلحة أو الإدارة التي يعملون فيها.³

وكثير من القوانين الوظيفية والتأديبية، تُقرر عقوبات شديدة، لمثل هذه الأفعال والسلوكيات التي تخرج عن مقتضى واجب طاعة الرؤساء واحترامهم، كونها تضر أَيْما ضرر، وتمس هيبة الإدارة، وتُوجد حالة اللأستقرار، وتُصبح المنظمة بيئة قابلة للصراعات والفوضى. "واساس واجب الاحترام والتوقير للرؤساء ليس لأشخاصهم، وإنما من صميم الرعاية الواجبة على كل موظف لحسن سير العمل"⁴؛ لذلك يمتنع على الموظف، أن يُسيئ إلى رئيسه في ممارسته لحرية الرأي، أو يوجه إليه عبارات أو تصرفات تتضمن إهانات. وارتكاب هذه السلوكيات، يُعد مخالفة إدارية، يُعاقب عليها الموظف تأديبيا. واحترام الرؤساء واجب تغلب عليه السمات الأخلاقية، فلا يجوز للموظف أن يمس بحرية وهيبة رئيسه، كأن يسبه أو يمتنع دون عذر مقبول عن تنفيذ أوامره.⁵

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه إلى أن واجب احترام الرؤساء لا يعني بالضرورة ان يتحفظ المرؤوس في قوله مع الرؤساء فلا ينطق إلا بطيب القول نحوهم، فذلك من قبيل الذوق والادب العام، ولكنه ليس الزاما وإنما يتقيد المرؤوس بالامتناع عن أي قول أو فعل يعد تحديا للرؤساء أو إهانة لهم أو ينم عن استخفاف بهم، لأن ذلك من شأنه إصابة الجهاز الإداري بالتفكك بين أعضائه، والتأثير على حسن سير العمل داخل المرفق العام.⁶

"واحترام وتوقير الرؤساء لا يقتصر داخل أسوار الإدارة، بل يمتد هذا الواجب الأخلاقي الى خارج نطاق العمل أيضا، حيث يبقى مبدأ احترام الرؤساء والحفاظ على هيبتهم ومكانتهم قائما في أي مكان يلتقي فيه الرئيس بمرؤوسيه"⁷. "ولا جَرَمَ أَنْ للعرف الإداري دخل كبير في تحديد، ما يُعتبر إخلالاً بكرامة الرؤساء، هذا الاحترام الذي قد يتفاوت بحسب أعراف كل مهنة، وظروف أدائها، بل ومن وقت إلى آخر ومن دولة إلى أخرى".⁸

كما أنه وبالرغم من أن حق الشكوى من الحقوق المكفولة للأفراد، إلا أن لهذا الحق حدود يقف عندها في نطاق الوظيفة العامة، بحيث لا يستغل هذا الحق كذريعة للتطاول على الرؤساء، بإسناد وقائع غير صحيحة.⁹

الفرع الثاني: مفهوم السلطة الرئاسية

1 محمد عبد الحميد أبو زيد، سلطة الحاكم في تغيير التشريع شرعا وقانونا – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة 1984، ص 84

2 محمد عبد الحميد أبو زيد، سلطة الحاكم في تغيير التشريع شرعا وقانونا، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 92

3 مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء وحدودها دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة 2017، ص 55

4 مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء وحدودها دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 52-54، عاصم احمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة – إدرا – تأديبا – جنائيا – مدنيا مرجع سابق ص 75، 76

5 كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 71

6 عاصم عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 68

7 سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 174، عاصم احمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، مرجع السابق ص 71.

8 عاصم عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 69.

9 علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، ط 1، دار النهضة العربية القاهرة، 2002، ص 405

الحديث عن السلطة الرئاسية يقتضي تعريف السلطة الإدارية، والرئيس الإداري وسلطاته، تجاه أعمال وتصرفات رؤوسيه.

ومن تعريفات "السلطة الرئاسية: أنها العلاقة القائمة بين الرئيس والمؤوس أثناء ممارسته النشاط الإداري، والتي تتجسد في مجموعة من الصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس الإداري، في مواجهة رؤوسيه في شخصه وتصرفاته".¹

ويُعرف الرئيس الإداري عند بعض الفقه: انه الموظف الذي يخضع له عدد من الافراد ويسعون مجتمعين إلى تحقيق أهدافا معينة في مجال الوظيفة العامة، والرئيس الإداري هو المسؤول الأول عن سير العمل في الوحدة التي يرأسها، والموظفون ملزمون بإتباع توجيهاته، لأنه الأكثر خبرة والأقدر على تنسيق جهودهم نحو تحقيق أهداف المرفق.²

ويعتبر كل رئيس إداري في منتصف السلم الإداري رئيسا ومؤوسا إلى غاية الوصول إلى الوزير، الرئيس الإداري الأعلى في وزاته، كما يعتبر رئيس الدولة الرئيس الإداري الأعلى في الإدارة العامة.³

وفي ذات الوقت يجب أن يكون الرئيس ذا كفاية علمية، وخبرة عملية ومزايا شخصية، تجعله يستقطب جهود العاملين معه، ويخص باحترامهم وكسب ثقتهم دون ان يشعر بالاستعلاء عليهم والاستبداد بالأمر دونهم، لتظل الطاعة في موضعها الإنساني الرفيع، والاخلال بهذا الواجب يعرض التنظيم الى التفكك والانحيار.⁴

ومن مفاهيم السلطة الرئاسية، يتبين انها ليست امتيازًا قانونيا أو حقا مطلقا وحكرا على شخص الرئيس يتصرف فيه كما يشاء؛ لكنه اختصاص وميكانيزم يمنحه القانون للمسؤول، بهدف رعاية المصلحة العامة، ولتسهيل السير الحسن للمرفق العام.⁵

سلطات الرئيس على رؤوسيه:

من تعريفات السلطة الإدارية: انها مجموع الصلاحيات والإمكانات والقدرات القانونية التي يمارسها الرؤساء سواء تجاه اشخاص الرؤوسين او أعمالهم وتصرفاتهم.⁶ وسلطة الرئيس على شخص المؤوس، تخولها النصوص القانونية في العديد من السلطات والصلاحيات التي تمس المركز الذاتي والشخصي للمؤوس ومنها: حق التعيين والاختيار، وتخصيص رؤوسيه لأعمال معينة، أو نقلهم أو ترقيتهم، أو إيقاع العقوبات التأديبية عليهم، أو انهاء خدماتهم.⁷ أمّا سلطته على أعمال رؤوسيه، فتتضمن حقه في مراقبة اعمال رؤوسيه رقابة سابقة(توجيه) أو رقابة لاحقة(تعقيب).⁸ ورقابة الرئيس الإداري رقابة مطلقة تشمل الشرعية والملائمة على السواء، فالرئيس يراقب مدى شرعية تصرفات رؤوسيه، ومدى ملائمتها وانسجامها مع مقتضيات الصالح العام.⁹ وسلطة الرؤساء في مراقبة وتقييم اعمال رؤوسهم، لا يقلل بأي حال من الأحوال من حرياتهم ولا يعيق أعمالهم.

صفوة القول فان سلطة الرئيس تتمثل في حق المصادقة على اعمال رؤوسيه أو تعديلها أو الغائها¹⁰ أو سحبها¹¹ أو الحلول (أي قيام الرئيس بمباشرة التصرفات التي تدخل في نطاق واختصاص رؤوسيه).¹

1 محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص 48.

2 مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء وحدودها – دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 67

3 عمار عوايدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 200 وما بعدها

4 مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء وحدودها – دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 13، 14

5 عمار بوضياف شرح قانون البلدية الجزائري، دار جسر للنشر، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012، ص 12

6 محمد صغير بعلي، القانون الإداري والتنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 47

7 نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2018، ص 148

8 عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 123

9 محمد الصغير بعلي، القانون الإداري والتنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 38

10 عمار بوضياف، الوزير في القانون الإداري، دار رحمة، الجزائر، 1999، ص 71- يوسف سعد الله الجوري، القانون الإداري ج1، ط2، دار المنشورات الحقوقية، بيروت لبنان 1998، ص 102، 103

11 سلطة الرئيس في الإلغاء تسمح له بوضع حد للأثار المترتبة على أعمال رؤوسيه بالنسبة للمستقبل فقط. وسلطته في السحب تخضع لنفس احكام سلطة الإلغاء، إلا أنها تتميز عنها من حيث الأثر، ذلك لأن السحب يسري بأثر رجعي، فيؤدي الى إزالة قرارات المؤوس بشكل

كامل ونهائي. عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 71، نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 151



المطلب الثاني: خصائص وشروط الأمر الرئاسي

للأمر الإداري أسباب تستند إليه، وله خصائص وشروط يستلزم توافرها، وتساهم إلى حد كبير في تقييد ممارستها، أو بعبارة أخرى ممارستها على الوجه السليم، وهذا ما سنتلقي عليه نظرة من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: أسباب وخصائص الأمر الرئاسي

يعد واجب الطاعة الرئاسية من الواجبات الأساس في سير وفعالية المرفق العام، ويستند هذا الواجب إلى مرتكزات متعددة، منها الطاعة بدافع القانون، حيث يرتبط الموظفون فيما بينهم برابط التبعية والتسلسل، فيخضع موظف أدنى درجة إلى الموظف الأعلى درجة منه، وهو ما يعرف في القانون الإداري بالسلطة الرئاسية¹. كما أن أي عمل يقوم به الموظف لا بد أن يكون له أساس متين وقواعد قانونية، لكي ينتج اثره في مواجهة الغير.

وقد تكون الطاعة على الأساس الديني والخلقي، فالشارع الحكيم أمر بطاعة أولي الأمر في قوله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ﴾⁵⁹. وسنده في السنة النبوية في قوله ﷺ: (من أطاعني فقد أطاع الله ومن عصاني فقد عصا الله، ومن أطاع أميراً فقد أطاعني ومن عصا أميراً فقد عصاني)² وغيرها من الأحاديث الصحيحة.

وقد تكون الطاعة بدافع الثقة في الرؤساء، لما لهم من خبرة ودراية واقدمية في العمل، تؤهلهم لتوجيه رؤوسهم وتقييم أعمالهم، وتتيح للمرؤوسين التعلم والاستفادة من رؤسائهم³. وقد تكون الطاعة بدافع الخوف من العقاب، إلا أن إساءة استعمال هذه العقوبات، قد تؤثر سلباً على الروح المعنوية للمرؤوس وعلى مستوى أدائه في العمل. وأخيراً قد تكون الطاعة بدافع المكافآت والحوافز؛ باعتبارها وسيلة تدفع المرؤوسين للخضوع للأوامر الرئاسية، خصوصاً وأن الجانب المادي والحاجة إليه يحتل المركز المتقدم في متطلبات الموظفين⁴.

وبصفة عامة فإن طاعة المسؤولين ضرورة وظيفية لأسباب⁵:

- أنها طاعة لله ورسوله، ومعصيتهم معصية لله ورسوله؛
- أنها مفتاح لنجاح المؤسسة، فبدونها لا تتحقق الأهداف ولا تنفذ الخطط، ويصبح العمل فوضى بكل معنى الكلمة؛
- أنها إغلاق لأبواب التنافز والاختلاف المسبب للفشل؛
- أنها حفظاً لهيبة المسؤول وأوامره، مما يمنع التجرد عليه والتغافل عن تعليماته؛
- أنها إحسان وتقدير للجماعة؛ لأن الجماعة إنما تسير بأمر المسؤول، فمن أطاعه فقد قدر الجماعة واحترمها، وبإدائها الإحسان حين خدمها بطاعة مسؤولها؛
- أنها تحقيق للمصلحة العامة، وقضاء على المحسوبيات والمصالح الشخصية.

وحول الخصائص الشكلية والموضوعية للأوامر الرئاسية.

ففي الجانب الشكلي يُثار التساؤل التالي: هل تكون مكتوبة أم شفوية؟ وللإجابة على ذلك؛ "يمكن أن تأخذ شكل قرارات أو تعليمات أو منشورات، أو تصحيح أو تعديل أو مراجعة قرارات المرؤوسين، ويمكن أن تظهر في شكل الحلول، وتعني أن يحل الرئيس محل المرؤوس، في حال ما إذا رفض هذا الأخير، تنفيذ هذه الأوامر، ويمكن أن تكون في شكل إلغاء ما قرره المرؤوسين"⁽⁶⁾.

1 فوز الجلط، واجب الطاعة الرئاسية وأثره على المسؤولية الجنائية للموظف العام، مجلة التراث، جامعة زيان عاشور بالجلطة، العدد 22، جوان 2016، ص 124

2 (متفق عليه) في رياض الصالحين، ص 239.

3 فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006، ص 145

4 فوز الجلط، واجب الطاعة الرئاسية وأثره على المسؤولية الجنائية للموظف العام، مرجع سابق ص 125

5 المخالفات المهنية ووسائل التغلب عليها، بحث منشور على شبكة الانترنت https://bouhoot.blogspot.com/2014/11/blog-post_354.html 27-3-2021

6 رضوان بو جمعة، الوظيفة العمومية المغربية على درب التحديث، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2003، ص 248.

ويرى بعض الفقه الإداري⁽¹⁾ أن الأوامر الرئاسية، لا تُنفذ بشكل معين في إصدارها، ولكن إذا تطلب المشرع تبليغها إلى المعنيين بالأمر كتابةً writing، فإن الرئيس يكون مُلزماً بإبلاغها كتابةً، وإلا أصبح من حق المرؤوس، أن يرفض طاعته، طالما أنه خالف ما ألزمه به القانون، وفي نفس الوقت يكون قرار الرئيس معيباً وجديراً بالإلغاء². أما إذا لم ينص المشرع على شرط الكتابة، فإنه تظل للرئيس الصلاحية التقديرية Appreciation، في اختيار الشكل المناسب لإصدار أوامره، سواء كتابةً أم شفويا، بقصد أحداث أثر قانوني معين³.

غير أنه إذا كانت الأوامر الشفوية، يَصْغُبُ إثبات صدورها من الرئيس، خاصة إذا ترتب عليها أخطاء، وأنكر الرئيس إصدارها، لذلك فإن الأوامر الإدارية التي تتعلق بموضوعات معقدة أو مهمة، أو تتناول الكثير من التفاصيل، فإن المنطق السليم يقضي بضرورة إصدارها كتابةً، وذلك درئاً للخطأ، وتجنباً للسهو، وتفادياً لأي تأويل مُجانب للصواب بشأنها⁴. أما ما يتعلق بالجانب الموضوعي، فمن أهم وأبرز الخصائص: وضوح الأمر الرئاسي، بحيث تكون صياغته على درجة عالية من الوضوح، تجنبه أي تأويل أو لبس أو شكوك، تجعل المرؤوس متردداً في تنفيذه أو ما قد يدفعه إلى رفض طاعة وتنفيذ الأمر الرئاسي. ولا يعني وضوح الأمر الرئاسي اقتصار فهمه والامام به على المرؤوس فقط، فالرئيس هو أيضاً يجب أن يكون على معرفة ثابتة بالأمر وما يترتب عليه ومراحل تنفيذه، لأن في ذلك ما يجنبه الوقوع في الحرج، ويدعم الثقة به أمام مرؤوسه⁵. الصورة الأخرى من الخصائص الموضوعية للأمر الرئاسي عدم التعارض، والتعارض قد يكون من خلال صدور من عدة أوامر من رئيس واحد، أو من رؤوس متعددين يقع على المرؤوس طاعتهم. ولتجنب هذا التعارض ينبغي أن "يكون تدخل الرؤساء ناجماً عن بحث ودراسة كافية، حتى يكتب لأوامرهم أن تلقى حظها من التطبيق".

الفرع الثاني: شروط واجب الطاعة الرئاسية

لكي يكون الأمر الرئاسي سليماً وواجب التنفيذ، فيجب أن يتوافر على عدد من الشروط والمتطلبات، ومنها الجوانب التالية:

- التبعية الرئاسية: ينظم القانون هذه التبعية وتقوم بين شخصين، أحدهما رئيس والآخر مسؤول، بحيث تخول للرئيس حق إصدار الأمر إلى مرؤوسه، وتفرض على المرؤوس واجب طاعة الأمر المتلقى من الرئيس⁶. وإلى جانب التبعية الرئاسية هناك تبعية مرفقية، فإذا كانت التبعية الرئاسية شرط لقيام العلاقة بين الرئيس والمرؤوس؛ فإن التبعية المرفقية، تعتبر شرطاً لوجوب الأمر الرئاسي ذاته⁷. ومن ثم فالأوامر التي لا ترتبط بنشاط المرفق العام وأهدافه، تعتبر أوامر غير مشروعة، ومن حق المرؤوس أن يتنصل منها⁸.
- اختصاص الرئيس والمرؤوس: ومفهوم هذا الشرط أن يكون كلا من الرئيس والمرؤوس مختصين، الأول بإصدار الأمر والآخر بتنفيذه. وتبعاً لذلك يجب أن يكون الأمر صادراً من شخص له الحق قانوناً بإصداره وفي حدود سلطته⁹، وأن يكون قد عهد إليه بهذه السلطة من الجهة المختصة على نحو سليم، وذلك عن طريق القوانين واللوائح المنظمة¹⁰.

(1) ملكة الصروح، النظام القانوني للموظف العمومي المغربي، مرجع سابق، ص 266.

(2) حكم محكمة العدل العليا بالأردن في الدعوى 136/2010، بتاريخ 11/11/2010، منشورات مركز عدالة.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر بتاريخ 9-1-2007، طعن رقم 8964 س 52، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة – الدائرة الأولى، الجزء الأول من أكتوبر 2006 – أبريل 2007، ص 393.

(4) مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء وحدودها، مرجع سابق، ص 76.

(5) عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالنظم الجزائية الأخرى، مرجع سابق، ص 181.

(6) عاصم عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 182.

(7) عاصم عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 173.

(8) محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة، دراسة مقارنة، ط 1، دار الفكر العربي، 1973 القاهرة، ص 98.

(9) محمد أحمد الطيب هيك، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمائم دراسة مقارنة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة 1983، ص 245.

وترتيباً على ذلك يجب على الرئيس الإداري أن تكون أوامره وتوجيهاته في حدود مهامه وسلطاته المحددة، وإلا كان القرار معيباً بعبء عدم الاختصاص وجاز إبطاله، فالاختصاص هو "بمثابة الصلاحية القانونية لإصدار الرئيس لقراره. أما في جانب المرؤوس، فيجب أن يكون الأمر المعني بالتنفيذ من اختصاصه وفقاً للقوانين واللوائح، سواء من ناحية الموضوع أو الزمان أو المكان.¹ وفي هذا استقرت محكمة النقض على أنه: "إذا خرج مأمور الضبط القضائي عن دائرة اختصاصه لا تكون له سلطة ما وإنما يعتبر فرداً عادياً وهذه هي القاعدة العامة لأداء كل وظيفة رسمية.²

- مشروعية الأمر الرئاسي: أي يكون طبقاً للقوانين والأنظمة المنظمة لنشاط المرفق العام.

- أن يكون الأمر مستطاعاً: ويقتضي هذا الشرط أن يكون الأمر مقدوراً عليه في ظل الإمكانيات والظروف الشخصية والعلمية للمرؤوس،... فإذا كان من حق الرئيس أن يوجه إلى مرؤوسيه ما يراه ملائماً من الأوامر التي يعتقد أنها تساهم في تحقيق أهداف المرفق، فإن إقحامه للمرؤوسين في أعمال تتجاوز طاقتهم الوظيفية، يكون مشوباً بعبء التعسف، كما أن تزويد الرئيس بالسلطة الرئاسية الكاملة، يوجب محاسبته محاسبة قانونية، إذا ما استعمل سلطته وتعمسف بها، متخطياً الغاية أو الهدف الموضوع له والمتمثل بالمصلحة العامة.³

المبحث الثاني: مدى واجب الطاعة وموقف بعض الفقه والقوانين الوظيفية من الأوامر الرئاسية

يعتبر الأمر الرئاسي الصادر من الرئيس إلى المرؤوس واجب التنفيذ، متى استوفى شروط مشروعيته، لكن الإشكالية التي تُطرح في هذا السياق، عندما يتلقى الموظف من رئيسه أمراً غير مشروعاً، فما مدى التزامه بتنفيذ هذا الأمر غير المشروع؟ وفي ضوء هذه الإشكالية نستعرض لمحة موجزة عن موقف الفقه والقضاء من الأوامر غير المشروعة، وموقف بعض التشريعات الوظيفية من واجب الطاعة الرئاسية في المطالبين التاليين:

المطلب الأول: موقف الفقه من الأوامر غير المشروعة

إذا كانت طاعة الرؤساء واحترامهم وفقاً للقوانين والأنظمة واجباً ملزماً للموظف طوال حياته الوظيفية لا يتحلل عنه لأي سبب من الأسباب، فإنه يبرز التساؤل عن مدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر رئيسه المخالفة للقوانين واللوائح. وفي هذا الصدد انقسمت الآراء إلى اتجاهات ثلاثة:⁴

الاتجاه الأول: ويطلق عليه "نظرية النظام"، ويذهب إلى القول إن على المرؤوس أن يمضي في طاعة أمر رئيسه، وتنتقل المسؤولية بعد ذلك إلى عاتق الرئيس مصدر الأمر، ومن أبرز أنصار هذا الاتجاه الفقيه "هوريو HOUARYAO". وحجتهم أنه يفترض في أوامر الرؤساء أنها تحمل شهادة بالمشروعية، فالرؤساء يتولون تفسير القوانين، بينما يقوم المرؤوسون بتنفيذ هذه التفسيرات، كما أن الضرورة العملية تقتضي ذلك حرصاً على حسن سير العمل بالمرافق العامة بانتظام واضطراراً؛ فلو أتيح للمرؤوسين حق الرقابة على مشروعية أوامر الرؤساء لتحول مجال العمل إلى صراع دائم بين الرؤساء والمرؤوسين. ولبعض فقهاء القانون قراءة لهذا الاتجاه، فيقوم هذا الواجب كأصل عام على مبدأ الطاعة النسبية، ومقتضاه أن الأوامر الرئاسية كمبدأ عام، تتمتع بخاصيتها الآمرة والملزمة للمرؤوسين، إلا في حالات معينة، كما لو كان عدم المشروعية ظاهراً في الأمر، أو يترتب على تنفيذه نتائج خطيرة.⁵

1 محمد أحمد الطيب هيك، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمأن، مرجع سابق، ص 246

2 علاء رضوان، حدود طاعة المرؤوس للأوامر التي تقضي لارتكاب جريمة، صوت الأمانة <http://www.soutalomma.com> وقت الزيارة 29-1-2022 12:00

3 حسن محمد عوض، السلطة الرئاسية، المطبعة العالمية، بيروت، 1975، ص 274

4 عاصم عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، مرجع سابق ص 184 – 190، عمار عوايدي، فكرة السلطة الرئاسية بالجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1984، ص 452، 453

5 عاصم عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 233، 234

ويؤخذ على هذا الرأي تجاهله الكبير لمبدأ المشروعية وإعلاء إرادة الرؤساء على حساب القانون، الأمر الذي يشجع الرؤساء على التمادي في المخالفات، بالإضافة إلى سلب المرؤوسين الشجاعة الأدبية وروح التفكير، وإضعاف ملكة البحث عن الصواب، ويكون كالألة العمياء طالما يلتزم بالطاعة دائماً.

الاتجاه الثاني: يطلق عليه "نظرية الشرعية"، ويذهب إلى تغليب مبدأ المشروعية ويعتبر الفقيه "دوجي" " L. Duguit هو أحد أبرز رواد هذا الاتجاه. فإذا كانت طاعة أوامر الرؤساء تبدو واجبة، إلا أنها مقيدة بمدى مطابقتها لأحكام القانون بمعناه الواسع، فإذا خالفته وجب إهدارها على اعتبار أن احترام القانون ملزم به كل من الرئيس والمرؤوس. ويؤخذ على هذا الرأي أنه قد يترتب عليه إخلال بحسن سير العمل في المرافق العامة نتيجة لإتاحة المجال أمام المرؤوسين في الرقابة على مشروعية أوامر رؤسائهم، مما قد يشجع على التنصل من تنفيذ أوامر الرؤساء بحجة مخالفتها لمبدأ المشروعية، وهو ما يجعل المرؤوس قاضياً يحكم على التصرفات والممارسات السيئة بعدم الشرعية ثم يمتنع بالتالي عن تنفيذها.¹

الاتجاه الثالث: يطلق عليه "نظرية الوسط"، ويتوسط الاتجاهين السابقين، أخذاً بكل من مبدأ المشروعية والمحافظة على السير المنتظم للمرافق العامة، وذلك بتطعيم واجب الطاعة بمبدأ المشروعية، بحيث يكون للمرؤوس حق الامتناع عن إطاعة الأوامر التي تعد خروجاً ظاهراً على المشروعية، وتؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة، وفيما عدا ذلك يتطلب واجب الطاعة تكرار الأمر الرئاسي الذي يترتب على تنبيه الموظف لرئيسه أن أمره مخالف للمشروعية، فإذا أصر على ما ذهب إليه كتابة وجب على الموظف الانصياع بتنفيذ الأمر الكتابي الثاني، ويكون خالياً من المسؤولية؛ لأنها تنتقل في هذه الحالة إلى عاتق الرئيس الذي صدر منه الأمر المخالف. وهذا الاتجاه يعتبر أقرب الاتجاهات إلى مراعاة مختلف الاعتبارات التي تحيط بالموضوع، واخذت به معظم القوانين، كما سيأتي في المطلب التالي.

المطلب الثاني: موقف بعض القوانين الوظيفية من الطاعة الرئاسية

تفرض التشريعات الوظيفية قواعد قانونية تلزم المرؤوس واجب الطاعة نحو رئيسه. وتهدف في نفس الوقت إلى حماية النظام الاجتماعي، حرصاً على المرافق العامة وحسن سيرها وانتظامها في تحقيق المصلحة العامة. ومن هنا يثار تساؤل ما مدى واجب الطاعة وحدوده؟ والإجابة على هذا التساؤل تقتضي التمييز بين الأوامر المشروعة والأوامر الغير مشروعة من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: الأوامر المشروعة

يعتبر حق إصدار الأمر وجهاً من أوجه سلطة الرئيس على مرؤوسيه ومن مهامه الإدارية والمحدد له قانوناً، وقد تناولت القوانين الوظيفية لواجب الطاعة بصور مختلفة، ومن هذه القوانين قانون الخدمة المدنية أو نظام الوظيفة العمومية في كل من الأردن ومصر والمغرب والجزائر، فنص نظام الخدمة المدنية في الأردن لسنة 2020 في معرض بيانه للواجبات الوظيفية على واجب الطاعة الرئاسية بقوله (تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفق التسلسل الإداري والتعامل مع رؤسائه ومرؤوسيه باحترام وتطبيق مبدأ المشاركة وبناء روح الفريق في العمل).² وعبر عن ذات الواجب في قانون الخدمة المدنية المصري لسنة 2016 في إطار نص عام يقضي بأنه يتعين على الموظف الالتزام بأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية وغيرها من القوانين والتعليمات المنفذة، وما يصدر عن الجهاز من قرارات تنظيمية أو تعليمات أو نشرات أو كتب دورية في هذا الشأن، ومدونات السلوك وأخلاقيات الخدمة المدنية....³

1 سعيد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 12

2 المادة (68-د) نظام رقم (9) لسنة 2020 من نظام الخدمة المدنية الأردني

3 المادة (59) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016

وفي المغرب نص المشرع في النظام الأساسي للوظيفة العمومية المعدل لسنة 1958 في الفصل (17) على (أن لكل موظف كيفما كانت رتبته في السلك الإداري، مسؤول عن القيام بالمهام التي عهد بها إليه، وأن الموظف المكلف بتسيير مصلحة من المصالح، مسؤول أمام رؤسائه عن السلطة المخولة لهذا الغرض، وعن تنفيذ الأوامر الصادرة عنه، ولا يبرأ في شيء من المسؤوليات الملقة على عاتقه، بسبب المسؤولية المنوطة بمرؤوسيه. وكل هفوة يرتكبها الموظف في تأدية وظيفته أو عند مباشرتها، تعرضه لعقوبة تأديبية، زيادة إن اقتضى الحال، عن العقوبات التي ينص عليها القانون الجنائي).

وورد كذلك في الفصل (13) من النظام الأساسي للوظيفة العمومية المغربي، على واجب عام يقع على عاتق الموظف في جميع الأحوال، وهو (أن يحترم سلطة الدولة ويعمل على احترامها)؛ باعتبار أن الموظف العمومي، يُمثل سلطة الدولة، ويحترم توجهاتها، ويتجنب كل ما يمس فاعلية العمل الإداري بصفة خاصة، ومصلحة الدولة بصفة عامة.

ونص القانون الأساسي للوظيفة العمومية في الجزائر لسنة 2006 على واجب الطاعة الرئاسية في سياق عام بقوله (يجب على الموظف في إطار تأدية مهامه احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها)¹، وأضافت المادة (52) من نفس القانون، أنه يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه.

ومن خلال استعراض النصوص السابقة المتعلقة بواجب الطاعة الرئاسية، يتبين أن المشرع الأردني تناول هذا الواجب بصورة صريحة وواضحة، حين قرر أن على الموظف تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفي نفس الوقت احترامهم وتوقيرهم. ويليه المشرع الجزائري، حين فرض على الموظف واجب مستقل، وهو التزام الأدب والاحترام في التعامل مع الرؤساء، وهي لفظة تشريعية مهمة، لأن بعض التشريعات الوظيفية تركز على جانب تنفيذ الأوامر الرئاسية في سياق بيانها عن واجب الطاعة، وتتجاهل جانب في غاية الأهمية وهو احترام وتوقير الرؤساء، واتباع سُبل اللياقة والأدب في التعامل معهم؛ إذ أن العلاقة الحساسة بين الرئيس والمرؤوس، تقتضي أن يكون هناك احترام وتوقير ولباقة، بالقدر الذي يجب أن تكون.

ولا يكفي للتعبير عن هذا المفهوم، إلزام الموظف بأحكام القوانين واللوائح والقرارات، والعمل على تطبيقها، وإنما هناك أيضا واجبات مسلكية، متصلة بالأخلاق والسلوك، تصب في مصلحة التنفيذ الأمثل لهذه القوانين والأنظمة، وحسن سير المرفق العام في تأدية خدماته، في حين تناول المشرع في كل من مصر والمغرب لهذا الواجب في إطار واجب عام يقع على عاتق الموظف العام، الالتزام بالقوانين واللوائح والتعليمات واحترام سلطة الدولة.

واغفال المشرع في القوانين سالف الذكر من عدم تناول واجب الطاعة الرئاسية بشقيه التنفيذي (تنفيذ الأوامر والتوجيهات على الوجه الصحيح...) والسلوكي (الاحترام واللباقة والمحافظة على الكرامة...)، ربما يُفسر بالقصور التشريعي الذي يستحسن تداركه، وذلك لأن مدلول واجب الطاعة الرئاسية هو الذي يقتصر على الخضوع والطاعة لأوامر وتوجيهات الرؤساء التي لا تتعارض مع المشروعية، نظراً لأن "طاعة القانون أو النصوص التشريعية أمر يستوي بشأنه الموظف وغير الموظف"². "وإضافة إلى ذلك يعد واجب الطاعة واجباً مستقلاً عن واجب طاعة القانون، حيث أن الموظف لا يؤدي عمله الوظيفي وفقاً للالتزام بطاعة القانون فحسب، بل استناداً إلى أهمية واجب الطاعة إزاء الرؤساء الذين يمثلون همزة الوصل بينه وبين القانون"³.

وإذا كانت القوانين قد فرضت التزام الاحترام والتوقير تجاه الرؤساء، فإن ذلك لا يمنع الموظف من حق التظلم أو الشكوى، إذا ما صدر من رئيسه تصرفاً أو عملاً، يشكل إساءة إليه، أو بغرض النيل من حقوقه، إلا أن ذلك مشروط بالالتزام بحدود الأدب واللياقة، سواء كان التظلم شفويًا أو كتابيًا.

1 المادة (40) من النظام الأساسي للوظيفة العمومية الجزائري لسنة 2016

2 عاصم عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها، مرجع سابق، ص 17.

3 يحي قاسم علي، ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن العراق، مصر، فرنسا الطبعة الأولى مركز عبادي للدراسات والنشر صنعاء 1999، ص 146.

وحول هذا الجانب قضت المحكمة الإدارية¹ في مصر بأنه (لا يجوز اتخاذ الشكوى ذريعة للتطاول على الرؤساء بما لا يليق أو تحديهم أو التشهير بهم)، كما قضت ذات المحكمة بأنه (يعتبر إخلالا بواجب الطاعة توجيه الاتهامات الباطلة إلى الرؤساء، ولو كان ذلك تحت ستار شكوى هدفها الغيرة على الصالح العام)؛ لأن الصالح العام يقتضي "تأنيث كل محاولات التشهير بالرؤساء وإسقاط هيبتهم والحد من أقدارهم واعتبارهم أمام مرؤوسهم"². "ومن جانب آخر ينبغي على الرؤساء أن يفرضوا مع مرؤوسهم علاقة يسودها الود والاحترام، بعيدة عن التواضع والتبسط الزائد عن المألوف، لأن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى التقليل من شأنهم واحتقارهم، بل وربما الخروج عن نطاق الأدب واللياقة في حقهم، وهو ما يتناقض بدون جدل مع مقتضيات السلطة الرئاسية، وحسن سير العمل في المرفق العام"³.

الفرع الثاني: طاعة الامر الرئاسي غير المشروع في بعض القوانين الوظيفية

تناولنا في الفرع الأول طاعة الامر الرئاسي المشروع والذي يكون ملزما للمرؤوس ولا خلاف في ذلك، إلا أنه قد يصدر من الرئيس امرا مخالفا للقانون، فهل يكون ملزما للمرؤوس أم لا؟ تناولت بعض القوانين الوظيفة هذا الجانب بشيء من الوضوح، فيما كان موقف البعض الآخر يتسم بالغموض. وفي ضوء ما سبق نلقي نظرة على موقف المشرع في كل من الأردن ومصر والمغرب والجزائر، كما سيأتي:

1- نظام الخدمة المدنية الأردني:

تناول نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2020 بيان التعامل مع الأوامر التي تصدر من الرؤساء وتكون مخالفة للقوانين والأنظمة في إطار نصوص عامة تنظم قواعد السلوك الوظيفي وواجبات الوظيفة العامة وأخلاقياتها ويفهم من خلالها ان على الموظف أن يبدي رأيه عن جوانب الخلل والافصاح عنه وذلك في نص المادة (68-ز) بقولها: التحلي بالصدق والشجاعة والشفافية في إبداء الرأي والإفصاح عن جوانب الخلل والإبلاغ عنه مع الحرص على التأكد من المعلومات وعدم اغتيال الشخصية.

وفي نفس الوقت منح النظام حق الموظف في التظلم بصفة عامة، وحدد الحالات الموجبة للتظلم في نص المادة (163-ب) من نفس النظام فيحق للموظف التقدم بتظلم في أي من الحالات التالية:-

□ وجود أي مسألة أو مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات إذا كانت تتعلق بطبيعة العمل في الدائرة أو لها علاقة بالموظف المتظلم وشؤونه والقرارات المتخذة بحقه؛

□ صدور أي تصرف أو مخالفة من شأنها الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العامة وقواعد السلوك الوظيفي، أو الإخلال بمبادئ العدالة والنزاهة؛

التعرض إلى أي ضغط أو إكراه أو طلب غير مشروع من أي موظف سواء كان رئيساً أو زميلاً أو مرؤوساً للتصرف بشكل غير قانوني أو القيام أو الامتناع عن القيام بإجراء معين من شأنه أن يشكل انتهاكاً لواجبات الموظف المتعلقة بالنزاهة والسرية.

وأضافت المادة (164) من نفس النظام، إذا اتضح أن التظلم غير مبني على معلومات صحيحة وأن وراءه قصداً كيدياً أو يهدف إلى الإساءة الشخصية للآخرين، فيخضع صاحبه للمساءلة وتطبق بحقه الإجراءات التأديبية التي ينص عليها هذا النظام

1 حكم المحكمة الإدارية العليا عامي 1957، 1967، عاصم عجيبة طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق ص 288.

2 مغاوري شاهين، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، عالم الكتب 1974، ص 163

3 ينظر محمد جودة، الملط المسئولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق ص 117

2- قانون الخدمة المدنية المصري:

نصت المادة (58) من قانون الخدمة المدنية لسنة 2016، في إطار تنظيم السلوك الوظيفي والتأديب بالآتي: (لا يعفى الموظف من الجزاء استنادا الى امر صادر اليه من رئيسه، الا إذا ثبت ان ارتكاب المخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب بذلك صادر اليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخالفة، وفي هذا الحالة تكون المسؤولية على مصدر الامر وحده).

3- نظام الوظيفة العمومية في المغرب:

نص المشرع المغربي في النظام الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 1958 المعدل والمتمم في الفصل (17) على (أن لكل موظف كيفما كانت رتبته في السلك الإداري، مسؤول عن القيام بالمهام التي عهد بها إليه، وأن الموظف المكلف بتسيير مصلحة من المصالح، مسؤول أمام رؤسائه عن السلطة المخولة لهذا الغرض، وعن تنفيذ الأوامر الصادرة عنه، ولا يبرأ في شيء من المسؤوليات الملقاة على عاتقه، بسبب المسؤولية المنوطة بمروسيه. وكل هفوة يرتكبها الموظف في تأدية وظيفته أو عند مباشرتها، تعرضه لعقوبة تأديبية، زيادة إن اقتضى الحال، عن العقوبات التي ينص عليها القانون الجنائي).

واستدراكا من المشرع لبيان بعض الغموض حول مدى طاعة الامر الرئاسي، نص الظهير الشريف رقم 1.02.124 صادر في 13 يونيو 2002 بتنفيذ القانون رقم 99-62، الخاص بمدونة المحاكم، حول الأوامر غير المشروعة المتعلقة بالجوانب المالية في المادة (53) بقولها: (إذا أدلى مرتكبو المخالفات المشار إليها في المواد (54،55،56) بأمر كتابي صادر قبل ارتكاب المخالفة، عن رئيسهم التسلسلي أو عن أي شخص آخر مؤهل لإصدار هذا الأمر، انتقلت المسؤولية أمام المجلس في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، إلى من أصدر هذا الأمر الكتابي).

4- النظام الأساسي للوظيفة العمومية الجزائري:

لم يتضمن النظام الوظيفي العام في الجزائر لسنة 2006 أية أحكام تنظم نطاق واجب الطاعة الرئاسية، واكتفى المشرع بنصوص مقتضبة وعامة في صياغتها¹. إلا إن المشرع ألح لهذا الجانب في القانون المدني عندما تناول أثر الأوامر الرئاسية على النظام القانوني للمسؤولية المدنية والإدارية والجنائية للموظف العام، حيث نصت المادة 129 من القانون المدني لسنة 1975 على الآتي: (لا يكون الموظفون والاعوان العموميون مسئولون شخصا عن افعالهم التي اضررت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت اطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم).

ومن خلال المقارنة والتحليل بين نصوص القوانين محل الدراسة يتبين الآتي:

ان المشرع المصري كان أكثر وضوحا في تعرضه لقضية مدى التزام الرؤوس بطاعة أوامر الرئيس، في حالة قيام التعارض والتنازع بين واجب الطاعة للسلطة الرئاسية، وواجب احترام وتطبيق القانون وحماية مبدأ شرعية العمل الإداري. حيث قرر أن على الموظف أن يطيع السلطة الرئاسية، وإذا كانت هناك مخالفة عدم شرعية الأوامر والتعليمات الرئاسية الصادرة إليه من رئيسه أو شك في شرعيتها؛ فعليه أن يراجع رئيسه وينبهه إلى أوجه عدم المشروعية وأوجه المخالفة في الأوامر التي أصدرها، لأن تنبيه الموظف لرئيسه بما يعتور أمره من مخالفات، من شأنه أن يقيم عليه الحجة، وقد يثنيه فيما كان عازما عليه، ويعيده إلى جادة الصواب، بحيث لو ارعن الرئيس وأصر على تنفيذ أمره المخالف كتابة يتحمل وحده دون غيره مسؤوليات وتبعات تنفيذ الأمر.

كما أن الاخذ بهذا المسلك يعمل على تشجيع المبادرة والمبادرة للمرؤوسين في مراجعة ومناقشة رؤسائهم فيما يصدرونه إليهم من أوامر وتعليمات، في حدود اللياقة والادب والاحترام الذي يجب أن يكون للرؤساء، من أجل حماية وفاعلية وشرعية

1 عمار عوايدي، فكرة السلطة الرئاسية بالجزائر، مرجع سابق، 440

الأوامر والتعليمات وتوجيه جهود المرؤوسين لخدمة المصلحة العامة.

ومن ثم فإن المشرع المصري¹، حدد ثلاثة شروط، لتنفيذ أمر الرئيس المخالف وهي:

- صدور أمر كتابي مخالف للقانون من الرئيس إلى المرؤوس؛
- أن ينبه المرؤوس الرئيس كتابة إلى الأمر المخالف؛
- إصرار الرئيس كتابة إلى المرؤوس بتنفيذ الأمر الرئاسي.

- اما المشرع الأردني فقد الزم الموظف إبداء الرأي والإفصاح عن جوانب الخلل والإبلاغ عنه، ومنح الموظف حق التظلم بصفة عامة عن أي جور يلحق به بما في ذلك ملابسات الأوامر الإدارية، وبالرغم من وجهة هذه النصوص وأهميتها وتميزها عن كثير من القوانين الوظيفية، إلا أنه قد ينقصها إضافة، تُنظم بصورة واضحة، جزئية متعلقة بكيفية ابداء الرأي والإفصاح عن جوانب الخلل. بمعنى آخر كيف يتعامل المرؤوس مع رئيسه، في حال أن أصدر إليه الأخير أمرا مخالفا للأنظمة والقوانين، وقبل اللجوء الى التظلم؟ بحيث يجب عليه أن يوضح لرئيسه كتابة عن وجه المخالفة – في إطار الضوابط التي سبق الإشارة إليها- وإذا أصر الرئيس كتابة تنفيذ أمره المخالف، تنتقل المسؤولية بعد ذلك الى الرئيس، لأن هناك ظروف واحوال وملابسات تحصل في وظائف الخدمة المدنية، قد تعيق الموظف المرؤوس من التظلم، أو أن الموضوع محل الأمر المخالف يستلزم الحسم بصورة لا تحتمل التأخير، ولا تستقيم مع إجراءات التظلم التي تأخذ وقتا طويلا.

- ان موقف المشرع في كل من المغرب والجزائر متشابه الى حد ما، من وجوب امتثال الموظف لأوامر رئيسه، ولم يناقش ما هو الموقف الذي يجب على الموظف أن يتخذه ويسلكه عندما يجد نفسه في مركز تنازع بين طاعة السلطة الرئاسية من جهة، وبين واجبه في احترام القانون وحماية مبدأ الشرعية من جهة أخرى؛ فلم ترد نصوص قانونية تشير الى إلزام المرؤوس أن يعترض أو ينبه أو يُلَفِت نظر رئيسه "كتابة" الى وجه المخالفة التي شابت الأمر الرئاسي، كما سلك المشرع المصري². وحول هذه المسألة ذهب بعض الفقه الجزائري الى القول، بأن المشرع يميل الى ترجيح الخضوع والطاعة لأوامر وتعليمات الرؤساء والتقيدها وتنفيذها على واجب طاعة القانون وحماية شرعية العمل الإداري³. وهذا معناه كذلك أن الموظف الذي يقوم بتنفيذ أوامر رئيسه غير المشروعة، تقع تبعة المخالفة على رئيسه مُصْدير الأمر،

وما أخذ به المشرع في قوانين تلك الدول المشار إليها، هو أحد اتجاهات الفقه القانوني، الذي يرى أن على المرؤوس، أن يمضي في طاعة أمر رئيسه، وتنتقل المسؤولية على عاتق الرئيس مصدر الأمر، وحجتهم في ذلك أن أوامر الرؤساء، تحمل شهادة المشروعية، وهم المعنيين بتفسير القوانين (وأكثر إلما من غيرهم بمعرفة القوانين)، وحرصا على سير العمل بالمرافق العامة بانتظام، والحيولة دون وقوع صراعات بين الرؤساء والمرؤوسين، المترتبة على اعتراض المرؤوسين لأوامر رؤسائهم⁽⁴⁾.

وفي كل الأحوال فالقاعدة العامة أنه لا طاعة لرئيس، إذا تضمن الأمر ارتكاب أفعال يجرمها القانون، ... فإن أمر الرئيس مرؤوسة بارتكاب تزوير أو اختلاس أو قتل أو تعذيب، فإن المرؤوس لا يلتزم بإطاعة رئيسه، فإن أطاعه كان مسئول

1 كما وضع المشرع المصري في قانون العمل رقم- 12- لسنة 2003- المعدل بالقانون -180- لسنة 2008 حدودا معينة لالتزام الطاعة في تنفيذ أوامر الرؤساء فيكون للموظف أن يمتنع عن تنفيذ تعليمات رئيسه دون مسؤولية عليه في الحالات الآتية: 1- إذا كانت التعليمات والأوامر مخالفة للعقد العمل، «فلا يجوز تكليف الموظف بعمل غير المتفق عليه، إعمالا لقاعدة العقد شرعية المتعاقدين، باستثناء الحالات التي حددها المادة -76- من قانون العمل وبصفة مؤقتة. 2- إذا كانت التعليمات والأوامر مخالفة للقانون أو اللوائح أو الآداب العامة، فإذا كلف الرئيس الموظف مرؤوسة بعمل محظور قانونا له أن يمتنع عن تنفيذه، مثال ذلك كان يأمر الموظف بالتزوير في الدفاتر للهرب من الضرائب. 3- إذا كان تنفيذ التعليمات أو الأوامر ما يعرض الموظف للخطر، مثل تكليف عامل النظافة بعمل توصيلات كهربائية.

2 ومن التشريعات الوظيفية – على سبيل المثال - التي قضت بأن لا يُعفى الموظف من الجزاءات الإدارية إلا إذا أثبت أن ارتكابه للمخالفات المتصلة بالوظيفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صدر إليه من رئيسه المباشر بالرغم من تنبيهه خطياً إلى المخالفة وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر. كقانون الخدمة المدنية في اليمن لسنة 1991 وقانون الموارد البشرية في الإمارات العربية المتحدة لسنة 2011 والمعدل في سنة 2016، وقانون الخدمة المدنية في البحرين لسنة 2010 وغيرها

3 عمار عوايدي، فكرة السلطة الرئاسية بالجزائر، مرجع سابق، ص 442

4 ينظر عاصم عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، عالم الكتب، القاهرة، 1980، ص 184، 190.

جنائياً عن الجريمة التي اقترفها تنفيذاً لأمر رئيسه غير المشروع.¹ حتى وإن كان المرؤوس مكرها ويعلم أنه إذا لم ينفذ الأمر تعرض للأذى، فإنه لا يجوز له التنفيذ، حيث لا يصح له أن ينجي نفسه بإتلاف نفس غيره وهذا لا خلاف فيه".²

وإذا كانت قوانين الوظيفة العمومية أو قوانين الخدمة المدنية، قد ألزمت الموظف بطاعة رؤسائه، على التفصيل السابق؛ "فإن هذا الواجب ليس بالجمود الذي يوحى به ظاهره، أي أنه لا يقتضي من المرؤوس أن يكون كآلة منفذة، بل يحق للموظف إن كانت له وجهة نظر معينة في مسألة محددة، أن يدافع عنها ويجتهد في اقناع رئيسه للأخذ بها، ما دام يفعل ذلك بحسن نية في سبيل المصلحة العامة".³ ولا جناح عليه أن يختلف مع رئيسه في وجهات النظر، لأن الحقيقة لا يُجلها إلا قرع الحجة بالحجة، ومناقشة البرهان بالبرهان، وذلك في حدود اللياقة في التعامل، ومراعاة الأدب في الحوار، وليس له أن يخالف ما استقر عليه رأي الرئيس نهائياً أو يُقيم العراقيل في سبيل تنفيذه، إذا أصبحت الطاعة واجبة، بعد أن تكون قد خرجت المسألة، من طور البحث إلى دور التنفيذ".⁽⁴⁾

ويُضيف البعض: "إذا لاحظ الموظف أن هناك أخطاء، تُرتكب من قبل الرؤساء، فعلى الموظف الإبلاغ عنها بالحكمة والموعظة الحسنة، دون تشهير أو شماتة، وأن لا يمنعه من ذلك، خشية إساءة العلاقة مع زملائه أو رؤسائه، خصوصاً حين تكون الأخطاء فادحة، وتسيء إلى جهة العمل إساءة بالغة".⁵ ذلك لأن المدافعة والتستر على الأخطاء، من أعظم الأخطار التي تواجه المنظمات المختلفة".⁽⁶⁾ ولكن كما أسلفنا مع ضرورة "تقيد الموظف بالحدود اللازمة للمحافظة على كرامة رؤسائه وحُرمة الوظيفة".⁽⁷⁾

وللتوفيق بين اعتبارات الرؤساء والمحافظة على وقارهم، وحرصاً على المصلحة العامة، "فقد تطابقت أقوال فقهاء القانون وشراحه، على أنه لا يجوز للموظف طاعة رئيسه، إلى الحد الذي يجرح ولو بشكل بسيط كرامة الوظيفة، بل يجب أن يحتاط لنفسه في واجب الطاعة، وأن يطيع رئيسه، بما يُحقق مصلحة العمل، ولا يُؤثر في انتظام سير المرفق العام".⁽⁸⁾

والاختلاف في وجهات النظر بين الرئيس والمرؤوس، يحتاج إلى التحلي بالصبر والحكمة، وإظهار حسن النوايا، وأن الهدف هو السير في طريق الحق، وحفاظاً على المصلحة العامة، لأن بعض الرؤساء والمدراء، لا يتقبلون وجهات النظر الأخرى أو الاعتراضات المقدمة من مرؤوسيه، ومن ثم فقد يُجرحوا بهم الأذى. لذلك لا بد من الكياسة واللباقة اللازمة في التعامل مع الرؤساء.

الخلاصة

استنتاجاً مما سبق يمكن القول إن طاعة الرؤساء واجب ديني ووطني بل ومن أهم الواجبات، ذلك لأن حسن العلاقة بين الرئيس والمرؤوس توجد أرضية مناسبة لإشاعة الود والتسامح وتخلق روح التعاون والبذل، مما ينعكس أثره بصورة إيجابية على تميز الأداء في المرفق العام. وواجب الطاعة نحو الرؤساء ذو شقين الأول: سلوكي يتعلق بأخلاق وآداب التعامل مع الرؤساء على

1 علاء رضوان، حدود طاعة المرؤوس للأوامر التي تقضي لإرتكاب جريمة، صوت الامة 24 مايو 2018 <http://www.soutalomma.com> 29-1-2022

2 على حسن الشرفي، الباحث وأثره في المسؤولية الجنائية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، الزهراء للإعلام العربي، 1986، ص 85.

3 ينص القانون الوظيفي الأمريكي على: عدم وجوب طاعة الرئيس، عندما يُطالب مرؤوسه، بعمل إجراء غير قانوني، أو إخفاء معلومات تعتبر من المعلومات المطلوبة بيانها بإرجاع فؤاد العمر أخلاق العمل، مرجع سابق، ص 46.

4 (4) حكم محكمة القضاء الإداري بمصر في 21 يونيو 1950 أشار إليه عند ملكة الصرخ. النظام القانوني للموظف العمومي المغربي، مرجع سابق، ص 274، 275.

5 وفي حكم محكمة استئناف الإسكندرية حكمت المحكمة بالإلزام الموظف بالإبلاغ عن فساد الرؤساء، وأبدت المحكمة فصل موظف رفض الإبلاغ عن صفقة قبح مسرطن، وانقطع عن العمل خوفاً من بطش رؤسائه، واعتبرت المحكمة الموظف مقصراً في أداء واجبه، لأنه لم يبلغ

الجهات الرقابية عن الجريمة أثناء تأدية وظيفته. مشار له في جريدة صوت الامة في 28-1-2008

6 عصام عبد الهادي أبو النصر، رسالة إلى كل موظف، الطبعة الأولى، الهيئة العامة لدار الكتب والوثائق القومية، القاهرة، 2012، ص 93.

7 (7) مازن راضي ليلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 124.

8 عبد الكريم دوشي المجهول، كرامة الوظيفة – القبس الإلكترونية <https://alqabas.com/418637/> وقت الزيارة العاشرة صباحاً بتاريخ 2021/3/9.

نحو ما تمت الإشارة إليه، والثاني: أدائي يتعلق بتنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة منهم دون تباطؤ أو تسويف مع تحري الدقة والأمانة في التنفيذ وعدم التجاوز أو التقصير.

ومفهوم هذا الواجب لا يؤخذ على إطلاقه، فمتى كان الأمر الصادر من الرئيس غير مشروع، قضت بعض القوانين الوظيفية - محل المقارنة - أنه يجب على المرؤوس أن يصاح رئيسه كتابة بأوجه المخالفة، فيما ذهبت بعض القوانين الأخرى - محل المقارنة - الى تغليب طاعة الرؤساء، بافتراض مشروعية الأوامر الصادرة عنهم، ولضمان سيرورة المرفق العام؛ إلا أن تنفيذ الأمر المخالف يجب في كل الأحوال أن لا يمتد إلى حد ارتكاب الجرائم الجنائية، ولا يعفى المرؤوس من تحمل المسؤولية، بالدفع بتنفيذ الأمر الصادر إليه من رئيسه، إذ لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق، وهو ما يؤكد حديث الرسول ﷺ في سياق بيانه على واجب الطاعة بقوله: (...إلا أن يؤمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة).¹

التوصيات:

في ضوء العرض النظري لآراء وتصورات الفقه الإداري وتحليل ومقارنة النصوص القانونية المنظمة لواجب الطاعة الرئاسية في الوظيفة العامة في القوانين محل المقارنة، توصلنا الى التوصيات التالية:

- ضرورة أن يكون صياغة واجب الطاعة الرئاسية في القوانين الوظيفية بصفة عامة ذو شقين الأول: ادائي يتعلق بتنفيذ وطاعة الأوامر والتعليمات الصادرة من الرؤساء. والثاني: سلوكي يتعلق باحترام الرؤساء وتوقيعهم سواء داخل الوظيفة او خارجها؛
- حث المشرع في كل من الأردن والمغرب والجزائر بإنشاء نصوص قانونية صريحة في إطار واجب الطاعة، تلزم الموظف تنبيه رئيسه كتابة إذا أصدر اليه امرا او تعليمات مخالفة للقوانين فاذا أصر الموظف على تنفيذ امره المخالف تقع تبعة التنفيذ على الرئيس وحده وفي كل الأحوال لا يصل الامر الى ارتكاب جرائم جنائية؛
- تعزيز الوعي القانوني والانساني للرؤساء في الوظيفة، وبيان حدود سلطاتهم الرئاسية وشروط ومتطلبات اصدار الأوامر الرئاسية الى المرؤوسين.

قائمة المراجع

الكتب

- إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، واجب الطاعة في الوظيفة العامة، طاكسج.كوم، الجزائر، 2015؛
- احمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986؛
- بوابة مصر للقانون والقضاء،
- بوشعير السعيد، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، طبقا للأمر 66-133 - دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر؛
- دحدوح محمد، واجب الطاعة في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير في القانون العام جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي، كلية الحقوق، 2009؛
- رضوان بو جمعة، الوظيفة العمومية المغربية على درب التحديث، الطبعة الاولى، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2003؛
- سعيد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984؛
- سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة دار الفكر العربي 1991؛
- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973؛

1 متفق عليه، من رياض الصالحين

- سمير يوسف البهي شرح قانون العاملين المدنيين بالدولة، رقم 47 لسنة 78 وتعديلاته، القاهرة، دار الكتب القانونية، الطبعة الأولى 1995؛
- عاصم عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة – إداريا – تأديبيا – جنائيا – مدنيا، الطبعة الرابعة، عالم الكتب دار الكتاب الحديث، 1992؛
- عاصم عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، عالم الكتب، القاهرة، 1980 ؛
- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003؛
- عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988؛
- عصام عبد الهادي أبو النصر، رسالة إلى كل موظف، الطبعة الأولى، الهيئة العامة لدار الكتب والوثائق القومية، القاهرة، 2012؛
- علي جمعه محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي طبعة 1 دار الثقافة للنشر عمان الأردن 2004؛
- على حسن الشرفي، الباعث وأثره في المسؤولية الجنائية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، الزهراء للإعلام العربي، 1986؛
- على محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الناشر: العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، توزيع المكتبة القانونية، بغداد، 2011 ؛
- علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، ط1، دار النهضة العربية القاهرة، 2002؛
- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية الجزائر، دار جسر للنشر، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، 1999،
- عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000؛
- عمار عوابدي، فكرة السلطة الرئاسية بالجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1984؛
- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984؛
- عمرو عدنان، مبادئ القانون الإداري، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004؛
- فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2006؛
- فواز الجلط، واجب الطاعة الرئاسية وأثره على المسؤولية الجنائية للموظف العام، مجلة التراث، جامعة زيان عاشور بالجلفة، العدد 22، جوان 2016؛
- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003؛
- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري – قضاء التعويض، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1977 ؛
- مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء وحدودها – دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017؛
- محمد احمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان دراسة مقارنة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1983؛
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري والتنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004؛
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري والتنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع عناية، الجزائر، 2015؛
- محمد جودة، الملط الأدبية للموظف العام، 1967، دار النهضة العربية القاهرة ؛
- محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد، مبادئ القانون الإداري دار المطبوعات الجامعية، القاهرة 2001؛
- محمد عبد الحميد أبو زيد، سلطة الحاكم في تغيير التشريع شرعا وقانونا – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة 1984؛
- محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة، دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة 1973؛
- محمود مصطفى، الجرائم العسكرية للقانون المقارن، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة 1971؛
- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2018
- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط1، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2007 ؛
- يحيى قاسم علي، ضمانات تأديب الموظف العام في تشريعات اليمن العراق، مصر، فرنسا الطبعة الأولى مركز عبادي للدراسات والنشر صنعاء 1999؛
- يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري ج1، ط2، دار المنشورات الحقوقية، بيروت لبنان 1998.
- مغاوري شاهين، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، عالم الكتب 1974؛

- مليكة الصروح "النظام القانوني للموظف العمومي المغربي"، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1994؛
- المراجع المسانده
- قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 ؛
- قانون الخدمة المدنية في البحرين لسنة 2010 ؛
- قانون الخدمة المدنية في اليمن لسنة 1991 ؛
- قانون العمل المصري رقم- 12- لسنة 2003- المعدل بالقانون -180- لسنة 2008 ؛
- قانون الموارد البشرية في الامارات العربية المتحدة لسنة 2011 والمعدل في سنة 2016؛
- المخالفات المهنية ووسائل التغلب عليها، بحث منشور على شبكة الانترنت
- النظام الأساسي للتوظيف العمومية الجزائري لسنة 2016؛
- نظام رقم (9) لسنة 2020 نظام الخدمة المدنية الأردني؛
- المراجع الالكترونية
- <http://www.laweg.net/Default.aspx?action=LawEg&Type=16&ID=46135> زيارة المنتدى 2021-5-20 ؛
- عبد الكريم دوخي المجهول، كرامة الوظيفة – القبس الإلكترونية / <https://alqabas.com/418637/> وقت الزيارة العاشرة صباحا بتاريخ 2021/3/9.
- علاء رضوان، حدود طاعة الرؤوس للأوامر التي تفضي لارتكاب جريمة، صوت الامة 24 مايو 2018 <http://www.soutalomma.com> 29-1-2022
- https://bouhoot.blogspot.com/2014/11/blog-post_354.html 27-3-2021
-

الأسس الدستورية للضريبة

Constitutional foundations for tax

رجاء شجري / Rajaa chajri

باحثة بسلك الدكتوراة

جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء-المغرب كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-المحمدية.

الملخص:

يتناول موضوع الأسس الدستورية للضريبة التوجهات الحالية للسياسة الاقتصادية من خلال مقارنة المتبعة حاليا من طرف معظم الدول في إطار عوامة مقتضيات الضريبة المرتبطة بظاهرة العوامة الاقتصادية، يتضح أن المبادئ التي سبقت الإشارة إليها، كمبدأ عدم رجعية القوانين الضريبية و مبدأ المساواة أمام الضريبة، لم تعد تتكيف مع توجهات المشرعين في المادة الضريبية، و التي تعتمد أساسا على مبادئ إعادة توزيع الثروة بواسطة الضريبة. لكن الوقوف على نسبية هذه المبادئ الدستورية و تجاوزها بفعل اتجاهات سياسية جبائية الحالية، لا يعني بأي حال من الأحوال أن المعايير الدستورية فقدت قيمتها في بلورة التشريع الضريبي، بل على العكس و بفعل تعزيز المراقبة الدستورية في كثير من البلدان و خاصة فرنسا الذي أصبح القانون الضريبي فيها يخضع لتأطير دستوري خلال العقد الأخيرين، و ذلك أن عدم الاهتمام سابقا بالمصادر الدستورية يرجع إلى هيمنة مبدأ الموافقة على الضريبة باعتبار أن الشعب ممثليه في البرلمان هو المختص حصريا لتحديد قاعدة أي ضريبة و الترخيص بتنفيذها، و هذا ما لا نجده في المغرب لا على المستوى مسألة اختصاص التشريع في المجال الضريبي الذي جاء به دستورا نظريا لا واقعا، وهذا ما يدفعنا لدراسة وتحليل هذا الموضوع.

الكلمات المفتاحية: الضريبة، فرض، إعفاء، القانون الضريبي، الأساس الدستوري، المجلس الدستوري.

:Abstract

The topic of the constitutional foundations of the tax deals with the current trends of economic policy through an approach currently adopted by most countries within the framework of the globalization of tax requirements associated with the phenomenon of economic globalization, it is clear that the principles already mentioned, such as the principle of non-retroactivity of tax laws and the principle of equality before tax, no longer adapt to the orientations of legislators in the tax article, which are However, to determine the relativity of these constitutional based mainly on the principles of redistribution of wealth by tax. principles and to transcend them by current fiscal political tendencies does not in any way mean that constitutional norms have lost their value in the elaboration of tax legislation, but on the contrary by the strengthening of constitutional control in many countries, especially France, where the tax law has been subject to constitutional framing over the last two decades, The lack of interest in constitutional sources is due to the dominance of the principle of tax approval, since the people represented in parliament are exclusively competent to determine the rule of any tax and authorize its implementation, which we do not find in Morocco not at the level of the question of the competence of legislation in the tax field, which is brought by a theoretical rather than realistic constitution, and this is what pushes us to study and analyse this subject

Key words: Tax , force, Exemption, tax law, Constitutional basis, Constitutional Council

مقدمة:

يعتبر الدستور القانون الأساسي للدولة حيث يحدد المبادئ و القواعد الدستورية التي يجب على مختلف السلط احترامها و عدم الحياد عن روحها، كما يحدد أيضا اختصاصات هذه السلط و من بينها الاختصاص الحصري للبرلمان في المجال الضريبي (الفصل 71 من دستور 2011)، إضافة إلى أن دستور لسنة 2011 جاء بأساس الذي تنبني

عليه أداء الضريبة من طرف المواطنين شأنه شأن الدساتير السابقة، حيث نص في فصله 39¹ "على الجميع أن يتحمل، كل على قدر استطاعته، التكاليف العمومية، التي للقانون وحده إحداثها وتوزيعها، وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور". وبناءً عليه فإن مفهوم المواطن اليوم يعتبر لصيقاً بمساهمة المواطنين في النفقات العمومية بواسطة الأداة الجبائية، شريطة أن يكون هذا الاقتطاع الضريبي مرتكز على مجموعة من المبادئ التي تحقق التوازن بين امتيازات الإدارة و حقوق دافعي الضرائب.

و من ثم فالضريبة لها عدة تعاريف، و ذلك وفقاً لاختلاف وجهات نظر الباحثين و الفقهاء و تسليطهم الضوء على الزاوية و البعد الذي ينظرون منه للضريبة، فهي مصدر لإيرادات الدولة و أيضاً أداة سياسية و اقتصادية لتحقيق العدالة الاجتماعية و الدفع بالتنمية و استقرار و الاقتصاد القومي، و يعرفونها فقهاء علم المالية العامة الضريبة بالأداء النقدي الذي يطلب من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين من القانون الخاص أو من القانون العام حسب قدرتهم عن طريق السلطة، بصفة نهائية و بدون مقابل محدد بقصد تغطية التحملات العمومية، و تعرف أيضاً بكونها اقتطاع نقدي تفرضه السلطة على الأفراد بطريقة نهائية و بلا مقابل، بقصد تغطية الأعباء العامة².

و بالرجوع الى التطور التاريخي فإن فرض الضريبة انحصر في السابق حسب أهواء الحكام ومشيتهم، إلا أن التطور الذي أصاب مجالات فرض الضرائب كان من شأنه أن يوجب على الدولة فيما إذا أرادت استخدام سيادتها في فرض الضرائب، أن تصدر تشريعاً بذلك وبالطريق نفسه إذا أرادت الإعفاء منها. وهكذا فإن مرحلة تحكم الأهواء الشخصية للحكام في مجال فرض الضرائب قد تلاشت، وأصبحت ممارسة الدول لسيادتها بإصدار القوانين تشمل بالضرورة فرض الضريبة والإعفاء منها، كما أن مبدأ رضا الملزمين على فرض الضريبة قد انتهى وحل محله مبدأ القانونية في فرض الضرائب. ويبدو أن مبدأ قانونية فرض الضريبة قد ارتبط تطوره في فرنسا³ بالنظر إلى ملكية الأفراد من جهة، وتطور نظام الضرائب من جهة ثانية، فلقد كانت النظرة إلى الملكية الخاصة على أنها مقدسة، الأمر الذي جعل من مبدأ قانونية الضريبة أن يتغلغل إلى حد منع السلطة التنفيذية من وضع اللوائح الخاصة بتطبيق قوانين الضرائب وتفسيرها.

أهمية الموضوع:

و تتجلى أهمية موضوع الأساس الدستوري للضريبة، باعتبار كون الدستور هو الضمانة التي يتمتع بها الملزم بالضريبة، و التي تجد أساسها في عدة موائيق دولية و دساتير، و اللذان تضمنوا مجموعة من المبادئ حماية للمواطنين في علاقتهم مع الإدارة أثناء أداء ضريبة، كمبدأ المساواة في الفرض الضريبي و مبدأ عدم رجعية القوانين الضريبية.

أما على مستوى الرقابة الدستورية التي يمارسها القضاء الدستوري، من خلال اجتهاد القضاء الدستوري في المادة الضريبية فهو ضعيف عموماً و شبه منعدم على مستوى مراقبة دستورية التشريع الضريبي، حيث أنه لا نعثراً إلا على قرار⁴ وحيد الصادر بسنة 1994 في هذا الشأن، و هذا راجع إلى إمكانية اللجوء إلى القضاء الدستوري، باعتبار أن هذا

¹ - تنص المادة 39 من دستور 2011 الصادر تنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011). ج ر عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011).

² - خالد شحادة الخطيب، وأحمد زهير شامية، "أسس المالية العامة"، دار الواصل للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، سنة 2007، ص: 45.

³ - جميلة الديلي، "الضريبة وإشكال الانتقال الديمقراطي بالمغرب" مجلة مسالك، العدد 4، سنة 2005، ص: 27.

⁴ - القرار الصادر عن المجلس الدستوري بتاريخ 16/ 10/ 1994 والقاضي بإلغاء الرسم الذي كانت تعتمده الحكومة تطبيقه على استعمال الصحن المقعرة Antennes paraboliques

الحق ممنوح للملك و الوزير الأول آنذاك و رئيسي مجلسي البرلمان، و العائق هنا هو ضرورة الحصول على النصاب المطلوب، و هذا الأخير لا يتوفر إلا على الأحزاب الممثلة داخل البرلمان. وكل هذا يدفع بنا الى طرح إشكالية التالية:

إشكالية الموضوع:

تعد الضرائب أهم مورد لإغناء خزينة الدولة، لذلك نجد أن المشرع المغربي أعطى لها أولوية حيث سن بعد الاستقلال إصلاحين جبائيين مهمين تمثل الأول في إصلاح 1961 والثاني 1984 أي مع صدور قانون الإطار للإصلاح الجبائي أما ما بين الإصلاح الأول والإصلاح الثاني، فيمكن الحديث عن مجرد تعديلات وإضافات جبائية فقط وغدا اسم هذين الإصلاحين بكونهما وضعاً في إطار منظور سياسي واقتصادي واجتماعي جديد بالنسبة لكل واحد منهما، فالإصلاح الأول جاء في إطار ما يعرف بالإستراتيجية الليبرالية الاقتصادية المحكمة بتدخل الدولة والثاني جاء في إطار سياسة التقوي الهيكلي أو مايمكن التعبير عنه بإستراتيجية الليبرالية الاقتصادية الجديدة واقتصاد العرض في إطار تخلي الدولة عن دورها التدخلية السابق.

وللأهمية التي تتمتع بها الضرائب بحيث تعتبر من أهم موارد الدولة بالوقت الحاضر فإنها من الموضوعات الواجب دراستها والتعمق فيها، وعليه تتبلور إشكالية الموضوع المحورية على الشكل التالي:

إلى أي حد نجح المشرع المغربي في إرساء الأساس الدستوري للضريبة؟

أسئلة الموضوع:

- ما هو السند الدستوري للضريبة؟
- وما هي الجهة المختصة بالتشريع في المجال الضريبي؟

الفرضية الرئيسية:

انطلاقاً مما سبق، فإن الموضوع ينطلق من فرضية رئيسية تبين الأساس الدستوري للضريبة، وتصف العلاقة ما بين الملزم والإدارة الضريبية سواء من خلال عملية الفرض أو الإعفاء أو التحصيل، وكذلك تبين حدود مساهمة البرلمان المغربي في التشريع الضريبي كفاعل أساسي في هذه المرحلة.

المنهجية المعتمدة:

المنهجية هي عبارة عن مجموعة من الخطوات التي يتبعها الباحث بغية الوصول إلى حقيقة معينة وللإجابة عن الإشكالية التي يطرحها الموضوع كان من الضروري إتباع بناء منهجي معين .

وعندما نتحدث من موضوع الأسس الدستورية للضريبة، فالمنهج الذي يفرض نفسه بقوة هو المنهج الوظيفي الذي سيمكننا من دراسة الوظيفة القانونية لهاته الأسس والإستعانة بمناهج أخرى من قبيل: المنهج التحليلي: لتحليل مختلف الظواهر والقرارات المتعلقة بالضريبة، والمنهج التاريخي: الذي يمكن رصد تطور الضريبة، وتطور التشريعات بخصوصها على مر الزمن، بغية استرداد ما كان في الماضي ذلك لفهم الحاضر، والمنهج المقارن: الذي حاولنا من خلاله تلمس الكيفية التي نظمت بها القوانين المقارنة مجموعة من المقتضيات المتعلقة بالتشريع الضريبية.

الخطوة المعتمدة:

لتحليل موضوع الأسس الدستورية للضريبة وتفكيك الإشكالية والأسئلة الفرعية سوف نقارب الموضوع من خلال مبحثين خصص الأول للسند الدستوري للضريبة عبر مطلبين، الأول: مبدأ عدم رجعية قوانين الضريبة و الثاني: مبدأ المساواة أمام الضريبة، في حين سيتطرق المبحث الثاني : للاختصاص البرلماني في المجال الضريبي عبر مطلبين، الأول: السند الدستوري للاختصاص البرلماني وأبعاده والثاني: حدود البرلمان في التشريع الضريبي.

المبحث الأول: السند الدستوري للضريبة.

يتضمن الدستور مجموعة من القواعد التي تنظم السلط و العلاقة فيما بينها، و في المجال الضريبي فإن الدستور ينظم مجموعة من القواعد الدستورية التي تحفظ للأشخاص مجموعة من الحقوق و الضمانات، و من بينها، مبدأ عدم رجعية القوانين الضريبية (المطلب الأول)، و مبدأ المساواة أمام الضريبة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مبدأ عدم رجعية قوانين الضريبة.

لقد نص الدستور المغربي في فقرته الأخيرة في الفصل 6 على أنه "ليس للقانون أثر رجعي" هذا المبدأ نصت عليه جميع دساتير المملكة بدأ من دستور 1962 ولقد ظهر هذا المبدأ في فرنسا خلال القرن التاسع عشر ميلادي عندما قام بعض الفقه بشرح المادة 2 من القانون المدني الفرنسي التي ورد فيها بأن القانون يسري بالنسبة للمستقبل وليس له أثر رجعي، هذه النظرية تقوم أساسا على التفرقة بين الحق المكتسب و مجرد أمل (الحق المنتظر)¹، وبالتالي فقد اختلفت الدساتير في تقييدها لسلطة المشرع في تطبيق مبدأ الرجعية حيث نجد :

- دساتير نصت على مبدأ عدم رجعيته بشكل عام؛
- دساتير قيدت عدم الرجعية في القوانين الجنائية؛
- دساتير لم تتطرق لهذا بالمرّة².

وعليه فإن معالجتنا لمبدأ عدم رجعية القانون الضريبي ستعتمد إجراء مقارنة تنطلق من إبراز الأسس الدستورية لمبدأ عدم الرجعية في الدستورين الفرنسي والمغربي.

اما بخصوص سبب إدراجنا للنموذج الفرنسي في المقارنة فإن ذلك راجع للقيود التي وضعها المجلس الدستوري ونظيره الفرنسي على مبدأ عدم رجعية القوانين الضريبية، ولا يخفى ما أثاره المجلس الدستوري بخصوص إشكالية تتعلق بتفسير للفصل الرابع ، وذلك حين أعتبر مبدأ عدم رجعية القانون لا يشكل قاعدة مطلقة.

الفقرة الأولى : الإطار التشريعي المنظم لمبدأ عدم رجعية القوانين.

سنتعرف من خلال هذه الفقرة على كل من موقف المشرع المغربي في، وموقف المشرع الفرنسي فيما يخص مبدأ عدم رجعية القوانين بشكل عام.

أولا: موقف الدستور المغربي.

¹ - محمد الشافعي: "مدخل لدراسة القانون"، سلسلة البحوث القانونية، الطبعة الأولى، المطبعة و الوراقة الوطنية، السنة 2012، الصفحة 97.

² - جواد لعسري، مبدأ عدم رجعية القوانين الضريبية في التشريع و القضاء، مجلة مسالك، العدد4، سنة 2005، الصفحة 51.

قبل دخول الدستور المغربي سنة 1962، لم يكن مبدأ عدم رجعية القوانين منصوص عليه بموجب نص عام في القانون المغربي.

وهكذا فقد قبل القانون الجنائي بإمكانية رجعية القوانين متى تضمنت قانون الأصلح للمتهم (الفصل 6) وهي تلك القوانين التي تمحو الجريمة من أصلها أو تخفف العقوبة المقررة لها.

إلا أنه مع هذا التحديد القانوني وجدت ظواهر شكلت في مضمونها تعارضاً مع المقتضيات السالفة الذكر حيث شملت عقوبات ذات أثر رجعي.

أما دستور 1962 فقد نص فصله الرابع على مبدأ عدم رجعية القانون، وبذلك يكون الدستور قد قيد سلطة المشرع في ترتيب آثار قانونية تطال فترة ما قبل صدور النص.

ثانياً: موقف الدستور الفرنسي.

قامت هذه النظرية في فرنسا في أواخر القرن التاسع عشر على يد الفقيه الفرنسي فاريل سوميير sommières سنة 1893 ثم انتشرت الأفكار التي تقوم عليها هذه النظرية عند الفقه والقضاء ودافع عنها الكثير من الفقهاء ولعل أبرزهم الفقيه " روبيه Roubier" الذي كان له فضل الكبير في بسط هذه النظرية والدعوة إليها في مؤلفه عن تنازع القوانين في الزمان¹.

وهكذا نصت المادة الثانية من القانون المدني الفرنسي على مبدأ عدم رجعية القوانين كما نصت المادة الثانية من القانون التنظيمي للمالية رقم 59-2 على أن قانون مالية السنة يحدد مداخيل ونفقات الدولة خلال سنة مدنية ، وأضافت المادة الرابعة منه على أن الترخيص في استخلاص الضرائب يتم خلال السنة.

أما دستور 1958 لم ينص صراحة على مبدأ عدم رجعية القوانين وكل ما فعله هو تأكيد التزامه بمبادئ الثورة الفرنسية لعام 1789 واستناداً لهذه الإحالة التي وردت في ديباجة الدستور الفرنسي نصت المادة الثامنة من إعلان الثورة على عدم جواز معاقبة أي إنسان إلا وفقاً لأحكام القانون الصادر في وقت سابق لوقوع الجريمة والمطبق بصورة شرعية².

الفقرة الثانية : تفسير المجلس الدستوري لمبدأ عدم رجعية القوانين الضريبية.

أثار قرار المجلس الدستوري المغربي بخصوص قانون المالية لسنة 2002 إشكالية تتعلق بتطبيقه من مجال تطبيق المادة الرابعة من الدستور والتي كانت تنص على مبدأ عدم رجعية القوانين ، وهي إشكالية مازال المجلس الدستوري الفرنسي يعيد صياغتها من خلال تطويره قراراته وتوسيع نطاق المنع الواردة في المادة الثامنة من إعلان الثورة لسنة 1789 ، سعياً وراء تقييد سلطة البرلمان في هذا السياق.

أولاً: تفسير المجلس الدستوري الفرنسي لمبدأ الرجعية:

¹ - محمد الشافعي، مرجع سابق، ص: 102.

² - جواد لعسري، مرجع سابق، ص: 51.

إن خلو الدستور الفرنسي من أي نص يمنع بموجبه سن تشريعات ترتب آثار على الماضي لم يمنع المجلس من توسيع ديباجة الدستور لتشمل إعلانات 1789، وعليه فإن المجلس أخذ بالمبدأ في حدود معينة ، وجاء ذلك نتيجة للتطورات التي عرفها الاجتهاد الدستوري في إطار استكمال الترسنة الدستورية لعمل مؤسسة البرلمان من جهة والاعتراف بالقيمة الدستورية لمبادئ الثورة الفرنسية من جهة أخرى ، حيث كان قرار 27 ديسمبر 1973 أول تطبيق لإعلانات 1789 ، أما عن مبدأ عدم رجعية القوانين الجنائية الذي يجد سنده في المادة الثامنة ، فقد كان المجلس الدستوري إلى غاية 1980 يعتبر مقتضيات المادة الثامنة المذكورة تتعلق فقط بالقوانين الجنائية (قرار 126) ومع سنة 1982 بدأ المجلس يوسع من مجال تطبيق المادة لتشمل العقوبات في المجال الضريبي (قرار 155).

وفي القرار الصادر سنة 1986 بدأ المجلس الدستوري يأخذ بمعيار المصلحة العامة كشرط لرجعية القانون الضريبي مع ضرورة تبرير هذه المصلحة تبريرا دستوريا (القرار 1995). وهكذا ومن خلال دراسة الاجتهادات الصادرة عن المجلس الدستوري في موضوع عدم الرجعية تمكن المجلس من صياغة مجموعة من الشروط شكلت في مجملها تطورا مثاليا لقراراته.

أ. لا يمكن للقانون أن يعاقب على أفعال ارتكبت سابقا بموجب قوانين لاحقة (سواء كانت هذه العقوبات جنائية أو تتعلق بعقوبات ضريبية).

ب. تطبيق رجعية القوانين الضريبية لا يمكن أن يضر بملزمين اكتسبوا حقوقا بموجب قرارات قضائية حائز لقوة الشيء المقضي به (قرار 29 دجنبر 1985).

ت. آثار الرجعية لا يمكن أن تلحق مساسا بحق الملكية (قرار 29 دجنبر 1989).

ث. إذا كان القانون يملك صلاحية سن قوانين ضريبية بأثر رجعي فلا يمكنه ذلك إلا لاعتبارات تملأها المصلحة العامة و شريطة عدم المساس بالضمانات الدستورية (قرار 18 دجنبر 1998 رقم 404)¹.

ثانيا: تفسير المجلس الدستوري المغربي لمبدأ الرجعية :

لا بد من التذكير بداية إلى أن قرار 2004 - 467 يعد المناسبة الأولى التي ينظر فيها المجلس الدستوري في دستورية القانون المالي.

وبصرف النظر عن الأمور الأخرى التي اعتبرتها رسالة الإحالة مخالفة الدستور فإن الذي يهمنا هو مضمون البند الثاني من المادة السادسة الذي منح الإعفاء بأثر رجعي يسري من فاتح يناير 1996 ، الشيء الذي لم يعتبره المجلس مخالفا لأحكام المادة الرابعة في الدستور حين صرح : "لكن حيث أن مبدأ الرجعية المنصوص عليه في الفصل الرابع من الدستور لا يشكل قاعدة مطلقة ، إذا ترد عليه استثناءات تقوم بخصوص قانون المالية على معيار يبررها ، يستند إليه المشرع في إصلاح أوضاع غير عادية محددة من طرف الإدارة وتهدف إلى الصالح العام."

والحقيقة أن هذا التقييد الذي أتى به المجلس في إطار تفسيره للمادة الرابعة، والذي يشبه إلى حد ما موقف نظيره الفرنسي من هذا مبدأ ، أثار مجموعة من الملاحظات نوجزها كالتالي:

- رغم تنصيب الدستور المغربي على مبدأ عدم رجعية القوانين صراحة ، إلا أن المجلس الدستوري قيد نطاق تطبيق المادة الرابعة من خلال فتحة باب الاستثناءات.

¹ - جواد لعسري، مرجع سابق، ص: 52.

- أضاف المجلس بأن المبدأ ترد عليه استثناءات تقوم بخصوص قانون المالية على معيار يبررها، وبذلك يكون من حق المشرع تميم مادة دستورية بإضافة استثناءات تسمو على القانون.
- أن معيار المصلحة الذي اعتمده قرار المجلس الدستوري كاستثناء على القاعدة عدم الرجعية يعد معيارا فرنسيا. حيث يشكل مرحلة من مراحل تطور المجلس الدستوري الفرنسي في مد يد الرقابة على القوانين، هذه الرقابة لم تستند الى نص دستوري صريح¹.

يتبين مما سبق أنه إذا كانت المعطيات الدستورية التي انطلق منها الدستور الفرنسي لفحص دستورية القوانين التي تتضمن مقتضيات رجعية لم تسعفه في صياغة اجتهاد واضح يكرس بمقتضاه قاعدة عامة معينة منذ البداية فهو على الرغم من سكوت النصوص الدستورية قد تمكن بفضل الإحالة التي تمت على اعلانات الثورة لعام 1789 من تطوير مبدأ عدم رجعية القوانين الجنائية لتطال القوانين الأخرى عامة والقانون الضريبي بصفة خاصة ولو في حدود معينة².

وهكذا إذا كانت حصيلة المجلس الدستوري الفرنسي بخصوص عدم الأخذ بالمبدأ كقاعدة عامة لها ما يبررها فإن تركية المجلس الدستوري المغربي لموقف المشرع في تضيق نطاق مادة دستورية يعد اجراء من شأنه ان يضعف من رقابة المجلس الدستوري على القوانين متى تضمنت مقتضيات مخالفة للدستور.

المطلب الثاني: مبدأ المساواة أمام الضريبة.

يعد مبدأ المساواة أمام الضريبة، مبدأ دستوري أساسي التي تستند إليه جميع الحقوق و الحريات في الوقت الحاضر، و الذي يتصدر جميع الإعلانات الحقوق العالمية و المواثيق الدستورية، و قد جعل المفكرون المساواة المفتاح الرئيسي للوصول الى الديمقراطية الحقيقة³. و لقد نصت الدساتير المغربية على أن جميع المغاربة سواسية أمام القانون و هو ما سبق لدستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 أن نص عليه في فصوله 1-3-4، كما أعلنت ديباجته تمسكها بكل من دستور الجمهورية الرابعة لعام 1946 و الإعلان العالمي لحقوق الإنسان و المواطنة سنة 1789، مما كان له اثر واضح في توسيع مجال الرقابة على دستورية القوانين⁴.

و بالرجوع الى الدستور المغربي لسنة 2011 نجد على انه ينص في فصله⁵ 39 "على الجميع أن يتحمل، كل على قدر استطاعته، التكاليف العمومية، التي للقانون وحده إحداثها وتوزيعها، وفق اجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور". كما جاء في الفصل 40⁶ على أنه "على الجميع أن يتحمل، بصفة تضامنية، وبشكل يتناسب مع الوسائل التي يتوفرون عليها، التكاليف التي تتطلبها تنمية البلاد، وكذا تلك الناتجة عن الأعباء الناجمة عن الآفات والكوارث الطبيعية التي تصيب البلاد".

¹ - جواد لعسري، مرجع سابق، ص: 52.

² - جواد لعسري، مرجع سابق، ص: 53.

³ - صالح أحمد الفرجاني، مبدأ المساواة أمام القانون و تطبيقاته في القانون الليبي، مجلة العلوم القانونية و الشرعية، العدد السادس، يونيو 2015، ص: 227.

⁴ - جواد لعسري، مرجع سابق، ص: 53.

⁵ - المادة 39 من ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، بتنفيذ نص الدستور. ج ر عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011).

⁶ - المادة 40 من ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، بتنفيذ نص الدستور. ج ر عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011).

و من خلال قراءتنا لفصلين 39 و 40، نجد أنهما يتضمنان قواعد دستورية في المجال الضريبي و التي احتوتها اغلب القوانين الأساسية المطبقة غالبا في الدول العالم، يمكن أن نستخلص مبدأين أساسيين:

الأول: المساواة في تحمل الأعباء العامة

الثاني: مراعاة قدرة الملزم على دفع الضريبة.

الفقرة الأولى: المساواة في تحمل الأعباء العامة

انطلاقا من الفصل 39 من الدستور المغربي لسنة 2011 السالف الذكر، نجد أن المشرع الدستوري ألزم جميع المغاربة على قدم المساواة بتحمل التكاليف العمومية، كل قدر استطاعته، أي انه الضرائب و الرسوم تكون في فرضها و الزميتها عامة و موحدة على جميع الأشخاص و الأموال في الدولة، بحيث لا يعفى احد منها دون مبرر معتبر و مقدر حتى يشارك الجميع في دعم التكاليف و النفقات العامة و هو إلزام يسعى من خلاله المشرع الى تحقيق العدالة الضريبية¹.

غير أن مضمون هذا المبدأ يختلف بحسب النظريات المتحكمة في الفرض الضريبي فهو يرتبط عند النظرية التقليدية بمعيار حسابي يقتضي ضرورة إخضاع جميع الملزمين لسعر ضريبي موجد تطبيقا لمبدأ المساواة أمام القانون، في حين أن النظريات الحديثة تجاوزت هذا المعيار و ربطته بضرورة المساواة أمام الضريبة أو ما يسمى بالضريبة التصاعدية التي تأخذ بعين الاعتبار اختلاف دخول الملزمين.

إن نظام الضريبة التصاعدية، وأن كان يبدو ظاهريا أنه منافي لمبدأ المساواة أمام القانون عامة و التشريع الضريبي بالخصوص، ألا أن مبدأ المساواة أمام القانون الضريبي ليس بقاعدة مطلقة، ذلك أن هذا المبدأ لا يتنافى مع وجود أنظمة ضريبية متعددة انسجاما مع وجود ملزمين ذو وضعيات مختلفة²، و هذا ما اعتبره المجلس الدولة الفرنسي كما أضاف هذا الأخير استثناء آخر على قاعدة المساواة، و يتعلق الأمر بالنظام العام كمبرر لتطبيق إجراءات ضريبية غير موحدة على ملزمين يوجدون في وضعيات متشابهة.

إن وضع الإطار الفلسفي و الدستوري كمبدأ يتوجب على المشرع احترامه، وفرض على المجلس الدستوري الفرنسي استنباط الاجتهادات التي سبق لمجلس الدولة الفرنسي أن صاغها، و هكذا خلص القاضي الدستوري بدوره الى أن المبدأ ليس بقاعدة مطلقة بل يرد عليه استثناءان³ هما:

أولا: لا يمكن تطبيق المساواة حين يعالج المشرع وضعيات مختلفة:

فقد انطلق المجلس الدستوري الفرنسي من فكرة أن الملزمين اللذين تجمعهم شروط متشابهة لا يمكن إلا أن يعاملوا على قدم المساواة أمام القانون الضريبي، أما إذا كانت وضعيتهم ليست كذلك فيمكن للمشرع أنذاك أن يسن قوانين غير موحدة شريطة أن يبرر هذا الاختلاف و علاقته بوجود أنظمة ضريبية مختلفة.

¹ - كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية-شرح و تحليل-، سلسلة العمل التشريعي و الإجهاد القضائي، الطبعة الثانية، مكتبة الرشاد سطات، العدد 6، سنة 2016، 131.

² - محمد اوباسلام، موقع مطلب العدالة في النظام القانوني للمنازعات الجبائية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في قانون المنازعات، جامعة مولى إسماعيل، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية مكناس، 2007-2008، ص 36.

³ - جواد لعسري، "محاضرات في مادة القانون الضريبي"، بكلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية المحمدية سنة 2015/2016، ص 8_9.

ثانياً: لدواعي المصلحة العامة يمكن تبرير وجود أنظمة ضريبية غير موحدة شريطة أن تكون هذه المصلحة محمية دستورياً.

فإنه على الرغم من أن المصلحة العامة تعد من المفاهيم الغامضة و الفضفاضة. إلا أن المجلس الدستوري اعتبرها كافية لسن قوانين غير موحدة. وقد اشترط المجلس الدستوري في هذه الحالة ضرورة وجود علاقة منطقية بين النظام الضريبي من جهة، و المصلحة العامة المتوخاة من جهة ثانية. و خشية من إقحام حالات قد لا تعد من قبيل المصلحة العامة، فقد اشترط المجلس الدستوري الفرنسي ضرورة بيان هذه المصلحة و أن تكون قائمة على أساس دستوري.

أما في حالة عدم وجود إطار دستوري للمصلحة العامة التي يفرضها المشرع فإن المجلس غالباً ما يقضي بعدم دستورية النص.

الفقرة الثانية: مراعاة قدرة الملزم على دفع الضريبة

لقد جاء هذا المبدأ من أجل الحد من استفحال الظلم الجبائي و تحقيق العدالة الضريبية بين جميع الأفراد والشعب، و قد حظي هذا المبدأ بتأطير دستوري من خلال الفصل 39 من الدستور لسنة 2011 الذي ينص "على الجميع أن يتحمل، كل على قدر استطاعته، التكاليف العمومية، التي للقانون وحده إحداثها وتوزيعها، وفق إجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور". و من ثمة فعلى المشرع الضريبي أن يضع حساباته فيما يخص الأبعاد الاجتماعية و الاقتصادية و الشخصية بكل ملزم على حدة.

و بهذا فالدستور الجديد يلزم الجميع بالمساهمة في الأعباء العامة كل حسب استطاعته، و معنى هذا الالتزام الضريبي يحدد بناءً على القدرة التكليفية، و ليس على أساس المقابل الذي قد يستفيد منه الملزم من خدمات و المنافع و التي ترتبط بالرسم أكثر من ارتباطها بالضريبة بالمفهوم العام¹، وبالتالي فإن الدستور المغربي قيد سلطة المشرع في إحداث التكاليف العمومية من خلال مبدأ احترام قدرة الملزم على دفع الضريبة، و نفس الشيء بالنسبة للدستور الفرنسي.

غير أن النظام الجبائي وقت تطبيقه على أرض الواقع يمكن أن يخلق و ينتج اللامساواة الجبائية، و بالتالي يتم إفراغ المبدأ الدستوري من كل دلالة و حمولة إذ يصبح العبء الجبائي موزعاً بشكل غير عادل و نصيب أمام غياب عدالة جبائية تعمق من اللامساواة الاجتماعية و الاقتصادية الناتجة عن المساهمة في النشاط الاقتصادي، و يمكن أن نوضح ذلك عبر مثال هو حالة هيمنة الضرائب غير المباشرة في نسق ضريبي معين، ذلك أن هيمنة الضرائب غير المباشرة تعكس إلى أبعد الحدود عدم الاهتمام بمبدأ المساواة الضريبية، نظراً لأن هذه الضرائب تمس كل المواطنين دون اعتبار مقدراتهم التكليفية و مستويات دخولهم و أعبائهم، الأمر الذي يفقد مبدأ المساواة قيمته الدستورية.

إذا كان المجلس الدستوري المغربي لم يحلل بعد الفصل 39 من الدستور المغربي فإن نظيره الفرنسي¹ كان سابقاً في تحديد بعض الجوانب الإجرائية المتعلقة بتطبيق الفصل 31 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن رغم الصعوبات التي اعترضت سبيل ذلك.

¹ - كريم لحرش، مرجع سابق ص: 131.

¹ - جواد لعسري، "محاضرات في مادة القانون الضريبي" مرجع سابق، ص: 8_9.

وبفضل تحليله عبر مراحل لمضمون الفصل 13 فقد تمكن المجلس الدستوري الفرنسي من استنباط الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية والشخصية التي يتعين أخذها بعين الاعتبار بحيث أصبح لزاما على المشرع أن يراعي الوضعية الخاصة لكل ملزم ، علاقة وعاء الضريبة بنوع المداخل ، والتأكد من موضوعية وعاء الضريبة... الخ ، وهذه العناصر إذا ما قورنت بمبدأ المساواة يلاحظ أنها قد نوقشت في وقت متأخر وذلك راجع لسببين:

- 1- اعتماد المجلس الدستوري اجتهاد قضاء مجلس الدولة الفرنسي في موضوع المساواة أمام القانون، بشكل يسهل مأمورية القاضي في صياغة الموضوع في إطاره الدستوري.
- 2- تعقد الدلالة الدستورية لعبارة "القدرة التكليفية" مما جعل القاضي الدستوري أمام صعوبة تحديد العناصر الشخصية، الموضوعية و الحسابية عند سنه لقانون ضريبي.

المبحث الثاني: الاختصاص البرلماني في المجال الضريبي

يضطلع البرلمان بمهمة التشريع الموكولة له دستوريا، ويعتبر التشريع في المجال الضريبي من بين أهم اختصاصاته (ف 71 من دستور 2011)، الذي يعد اختصاصا حصريا أسندته له النصوص القانونية لما له من أبعاد، باعتباره السلطة التي يحق لها تشريع القوانين ذات الصلة بالمواطن وممثلا للأمة وهو ما سنعالجه في (المطلب الأول)، إلا أن هذا الاختصاص تم التطاول عليه من طرف السلطة التنفيذية، وأصبحت الحكومة تمرر القانون الضريبي ضمن قانون المالية، حيث يتم الدفع بهذا الأخير بمقتضيات لا يتحملها (فرسان موازنتية)، بالتالي لا يبقى للبرلمان سوى صلاحية المصادقة فقط، وهذه المصادقة أو الاعتماد، يعاني من عدة قيود تحول دون قيام البرلمان بمهامه (المطلب الثاني).

المطلب الأول: السند الدستوري للاختصاص البرلماني وأبعاده

يرجع سند اختصاص البرلمان في المجال الضريبي إلى الدستور والقوانين المكملة (الفقرة الأولى)، إضافة إلى أبعاد هذا الاختصاص المتمثل في شرعية الضرائب وتمثيله للأمة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الاختصاص في المجال الضريبي

إن اختصاص المؤسسة التشريعية في المجال الضريبي يستمد من مجموعة من النصوص القانونية والمتمثلة أساسا في نص قانوني داخل الدولة وهو الدستور إضافة إلى القانون التنظيمي 130.13 المتعلق بالمالية.

يعتبر التشريع من ضمن الاختصاصات الحصرية للبرلمان بما في ذلك التشريع الضريبي الذي يعد اختصاصا مهما بالنسبة إليه، وتنبع هذه الأهمية انطلاقا من مبدئين أساسيين ومختلفين، الأول يتعلق بمسألة التعبير عن السيادة الوطنية، فيما يرتبط الثاني بمبدأ القبول بالضريبة، وهو مبدأ أساسي مدرج في جميع الدساتير الديمقراطية، ومنها الدستور المغربي 2011¹. حيث نص في الفصل 39 منه "على الجميع أن يتحمل، كل على قدرة استطاعته، التكاليف العمومية التي للقانون وحده إحداثها وتوزيعها، وفق إجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور".

وتظل أهم المستجدات التي أتى بها دستور 2011 على المستوى المالي، هو توسيع مجالات اختصاص القانون، ومن ضمنها المجالات ذات الطابع المالي، وخاصة الجبائي كالنظام الضريبي و وعاء الضرائب و مقدارها و طرق تحصيلها

¹ - ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، بتنفيذ نص الدستور. ج ر عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011).

وكذا نظام الجمارك¹، وهي عناصر حرص النص الدستوري الحالي على تحديده بشكل صريح في 71 من الدستور، الذي يستبعد كل إمكانية لفرض اقتطاعات جبائية خارج إطار الشرعية القانونية، هذا من جهة.

أمام من جهة ثانية، فهناك تصويت البرلمان على النصوص الجبائية، لأن القانون الجبائي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالقانون المالي²، فغالبا ما يتم تحديد الضرائب أو تعديلها أو تغيير أسعارها أو تقرير الإعفاء منها أو الزيادة فيها عند إصدار القانون المالي، غير أنه لا يمكن القول بأن كل الأمور المتعلقة بالضريبة يختص بها قانون المالية فقط، حيث يمكن للقوانين العادية أن تنظم بعض الجوانب المالية التي تتضمن إجراءات جبائية جديدة أو تعديلات تلحق الضرائب السارية المفعول¹.

¹ - الفصل 71 من دستور 2011، "يختص القانون، بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور، بالتشريع في الميادين التالية:

- الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في التصدير، وفي فصول أخرى من هذا الدستور؛
- نظام الأسرة والحالة المدنية؛
- مبادئ وقواعد المنظومة الصحية؛
- نظام الوسائط السمعية البصرية والصحافة بمختلف أشكالها؛
- العفو العام؛
- الجنسية ووضع الأجنبي؛
- تحديد الجرائم والعقوبات الجارية عليها؛
- التنظيم القضائي وإحداث أصناف جديدة من المحاكم؛
- المسطرة المدنية والمسطرة الجنائية؛
- نظام السجون؛
- النظام الأساسي العام للتوظيف العمومية؛
- الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين؛
- نظام مصالح وقوات حفظ الأمن؛
- نظام الجماعات الترابية ومبادئ تحديد دوائرها الترابية؛
- النظام الانتخابي للجماعات الترابية ومبادئ تقطيع الدوائر الانتخابية؛
- النظام الضريبي، ووعاء الضرائب، ومقدارها وطرق تحصيلها؛
- النظام القانوني لإصدار العملة ونظام البنك المركزي؛
- نظام الجمارك؛
- نظام الالتزامات المدنية والتجارية، وقانون الشركات والتعاونيات؛
- الحقوق العينية وأنظمة الملكية العقارية العمومية والخاصة والجماعية؛
- نظام النقل؛
- علاقات الشغل، والضمان الاجتماعي، وحوادث الشغل، والأمراض المهنية؛
- نظام الأبنك وشركات التأمين والتعاضديات؛
- نظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛
- التعمير وإعداد التراب؛
- القواعد المتعلقة بتدبير البيئة وحماية الموارد الطبيعية والتنمية المستدامة؛
- نظام المياه والغابات والصيد؛
- تحديد التوجهات والتنظيم العام لميادين التعليم والبحث العلمي والتكوين المهني؛
- إحداث المؤسسات العمومية وكل شخص اعتباري من أشخاص القانون العام؛
- تأميم المنشآت ونظام الخصخصة.

² - مصطفى رشدي شبيحة، "التشريع الضريبي"، ضرائب الدخل، مطبعة الأمل، سنة 1998، ص: 11.

¹ - قرار المجلس الدستوري رقم 950-2014 ملف عدد 1406-2014 بتاريخ الثلاثاء 23 دجنبر 2014، حيث جاء فيه: ".....

ثالثا- فيما يتعلق بالموضوع:

في شأن المادة 6

والتصويت على النصوص الجبائية المدرجة ضمن مشروع قانون المالية يتم وفقا للمسطرة التي حددها الدستور في الفصل 84 حيث أنه: "... يتداول كل مجلس في النص الذي صوت عليه المجلس الآخر في الصيغة التي أحيل بها عليه، ويعود لمجل النواب التصويت النهائي على النص الذي تم البت فيه، ولا يقع هذا التصويت إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، إذا تعلق الأمر بنص واحد.

الفقرة الثانية: أبعاد الاختصاص في المجال الضريبي

إن اختصاص البرلمان في المادة الضريبية له أبعاد، تتجلى في كونه ممثلا للأمة، يسعى إلى حماية الملمزم، زد على ذلك شرعية الضريبة.

أولا: مفهوم الاختصاص البرلماني

نقصد هنا بالاختصاص البرلماني ذلك المجال الذي تستطيع من خلاله السلطة التشريعية مباشرة صلاحياتها الدستورية والقانونية سواء تعلق الأمر بسن القوانين أو مراقبة الحكومة أو تقييم عملها، وهذا المعنى فالاختصاص البرلماني يمتد ليشمل جميع الضرائب والرسوم وجميع المساهمات التي يدفعها المواطنون إلى خزينة الدولة.

والملاحظ أن سند هذا الاختصاص يجد مصدره في الدستور، وبما أن البرلمان يملك سلطات واسعة خصوصا في المجال الجبائي تؤهله لأن يلعب دورا هاما في صناعة القرار الجبائي من جهة، وفي ممارسة رقابة فعالة على الجهاز الحكومي من جهة أخرى. إلا أن دراسة مشروع قانون باعتباره يتضمن مقتضيات ضريبية، تتميز عن غيره من مشاريع القوانين الأخرى، أولا لأهميته القصوى في تحديد موارد الدولة ونفقاتها، وثانيا لكونه يطرح كل سنة بشكل دوري، وثالثا لأنه الواجهة التي تبرز مختلف الحسابات ومراكز القوى ومصالح اللوبيات المتعارضة.

ومن هنا يمكن الإشادة بالدور الكبير الذي تلعبه لجنة المالية داخل البرلمان فاختصاصاتها واسعة جدا، وتعد أهم اللجان الفرعية الدائمة بالبرلمان بحيث تحال عليها جميع المشاريع والمقترحات القانونية ذات الطبيعة المالية أو الجبائية بالضرورة، ذلك أن مختلف التعديلات المقدمة من لدن أعضاء البرلمان في المجال الجبائي قد ترفض من قبل الحكومة، إذا لم يتم عرضها على أنظار اللجنة المعنية، وبذلك تكون لجنة المالية ذات شأن كبير، بل هناك من إعتبارها ممثلة للسلطة الحقيقية للبرلمان في المجال الجبائي¹.

ثانيا: أبعاد الاختصاص البرلماني

حيث إن هذه المادة تنص في فقرتها الأخيرة على أنه "لا يمكن تعديل المقتضيات الضريبية والجمركية إلا بموجب قانون المالية"؛ وحيث إن الدستور ينص في فصله 7 على أنه من بين الميادين التي يختص القانون بالتشريع فيها: النظام الضريبي ووعاء الضرائب وطرق تحصيلها، وكذا نظام الجمارك، كما ينص في فصله 78 على أن لرئيس ولأعضاء البرلمان حق التقدم واقتراح القوانين، وحيث إنه وإن كانت قوانين المالية تتضمن بطبيعتها مقتضيات ضريبية وجمركية، باعتبار أن هذه الأخيرة جزءا أساسيا من الأحكام المتعلقة بالموارد العمومية التي يعود للقوانين المالية وحدها توقعها وتقييمها والإذن فيها، فإن ذلك لا يعني أن تعديل المقتضيات الضريبية والجمركية، في عموميتها ينحصر في قوانين المالية؛

وحيث إن حصر إمكانية تعديل مقتضيات ضريبية وجمركية في قانون المالية يجعل هذا التعديل خاضعا للشروط والأجال المحددة في القانون التنظيمي للمالية، ويفضي بالتالي دون سند دستوري إلى تقييد صلاحيات البرلمان وكذا صلاحيات الحكومة في مجال التشريع، لا سيما حق أعضاء البرلمان في التقدم باقتراح القوانين بموجب الفصل 78 من الدستور؛ وحيث إنه، مع مراعاة أن تعديل المقتضيات الضريبية والجمركية يجب أن يستحضر دائما قاعدة توازن مالية الدولة المقررة بمقتضى الفصل 77 من الدستور فإن الفقرة الأخيرة من المادة 6 المشار إليها أعلاه غير مطابقة للدستور.

¹ - عبد الرقيب بوداز: _ السلطات الجبائية للبرلمان في ظل هاجس الحفاظ على التوازنات المالية _، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 101، نونبر و دجنبر 2011، ص:175.

يقول منتيسكيو في كتابه روح القوانين "la liberté du peuple est toute dans l'impôt" ومن هنا نجد الدور الكبير الذي يمكن أن يعهد به البرلمان كممثل للأمة ويمكن حصر أبعاد الإختصاص البرلماني فيما يلي:

1- حماية الملمزمين بالضريبة ومفادها ذلك أن يعمل البرلمان على توزيع الأعباء الضريبية بشكل من التساوي، فالنظام الضريبي المغربي يتكون من ثلاث أنواع من الملمزمين بالضريبة، الفئة الأولى معفية من أداء الضرائب وهي مرتبطة بالقطاع الفلاحي ، أما الفئة الثانية فهي تختار ما يناسبها من أداء الضرائب وهي المرتبطة بالقطاع العقاري ، أما الفئة الثالثة فهي التي تؤدي نيابة عن الآخرين وتحمل عبء الجبايات وتتمثل أساسا في فئة الملمزمين المكونة من الطبقات الفقيرة والمتوسطة فهذه الفئة الأخيرة هي التي تشكل القاعدة الواسعة للجبايات بالمغرب وهناك فئة أخرى مسكوت عنها لا تخضع لضريبة بشكل نهائي.

فالدور الذي يجب أن يلعبه البرلمان في هذا الإطار توزيع الأعباء بشكل متساوي ، وفك الحصار علي الفئات المتوسطة الفقيرة.

2- شرعية الضريبة : بما أن البرلمان يحتكر سلطة التشريع فإنه المؤهل للتشريع في المجال الضريبي ، وهو بذلك يعطي للضريبة شرعية قانونية نظرا لتمثيله لكل شرائح المجتمع ، إلا أن هذه القاعدة يمكن تجاوزها من طرف السلطة التنفيذية فعلى مستوى التشريع الضريبي المغربي نجد بجانب القوانين ، مراسيم تتمم القانون مما قد يفرغه من محتواه.

فعلى سبيل المثال نجد قانون الضريبة على القيمة المضافة (85-30. 20/12/1985) يتممه مرسوم 1986 والذي حدد شروط الإعفاء من الضريبة بالنسبة لبعض المنتوجات والخدمات الوثائق الإدارية...

المطلب الثاني: حدود البرلمان في التشريع الضريبي

كثيرة هي القيود الدستورية المفروضة على البرلمان في التشريع المالي ، البعض منها ينصب حول حق البرلمانين في تعديل مشروع القانون المالي¹، وأخرى تنصب حول مسطرة المصادقة على هذا المشروع ، إضافة إلى تأخر في عرض الحكومة للمشروع على البرلمان ، وإستأثارها بالتفويض التشريعي الممنوح لها البرلمان ، كل هذا سنحاول التطرق إليه في هذا المطلب.

الفقرة الأولى: القيود الواردة على البرلمان في المجال الضريبي

تتعدد القيود المفروضة على البرلمان في المجال الضريبي يتجلى بعضها في:

أولا: الحكومة وتقديم المشرع في الوقت القانوني

¹ - عصام القرني، "السلطة المالية للبرلمان بين الثابت والمتغير على ضوء القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية"، دفاتر الحكامة، العدد: 2، دجنبر 2015، ص: 63.

رغم أن المادة 48 من القانون التنظيمي للمالية تنص على أنه. " يودع مشروع قانون المالية للسنة بالأسبقية بمكتب مجلس النواب في 20 أكتوبر من السنة المالية الجارية على أبعد تقدير ، " فإنه على الصعيد العملي ليس هناك أي نص قانوني يجبر السلطة التنفيذية على الالتزام بالموعد المشار إليه ، كما أنه ليس هناك أي نص قانوني يمدد هذه المدة إذا تبث تأخر الحكومة في تقديم المشروع ، وذلك حتى يستفيد البرلمان من المدة المخصصة له قانونا، لذلك فما يبقى على البرلمان إلا الإسراع في دراسة المشروع ، الذي تم حشوه بمقتضيات ضريبية يصعب دراستها وفحصها بسرعة لأن دراستها تستدع إستحضار جميع النصوص الضريبية ومقارنتها بالمقتضيات المتضمنة في المشروع ، لكي لا تستغل الحكومة هذا الفراغ القانوني ، وتعتمد إلى إستغلال حقها في التنفيذ المؤقت لبرنامجها ، وهذا ما أشارت إليه المادة 50 من القانون التنظيمي للمالية.

وكان ينتظر من تعديل القانون التنظيمي للمالية أن يسد هذا الفراغ ، بالتنصيص على مادة تجبر الحكومة على التقيد بالأجال القانوني لتقديم المشروع الصعب المقررة متعددة الأجزاء ، وكان بالأحرى إدماجه في صلب الدستور ، لأن هذا الإجراء من شأنه أن يحدث شيء من التوازن بين الحكومة والبرلمان في إتخاذ القرار المالي ، وأن يعطي أجلا محدودا للبرلمان للتصويت على مشروع من حجم القانون المالي ، لأن الوضعية الحالية فيها مس لإختصاص البرلمان وإضعاف لسلطته في مراقبة وتمحيص المال العام¹.

ثانيا: تحديد السقف الزمني للتصويت على قانون المالية

إذا لم يتم في 31 من دجنبر التصويت على قانون المالية أو لم يصدر الأمر بتنفيذه بسبب إحالته إلى المحكمة الدستورية ، تطبيقا للفصل 132² من الدستور ، فإن الحكومة تفتح بمرسوم الإعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية ، والقيام بالمهام المنوطة بها، على أساس ما هو مقترح في الميزانية المعروضة على الموافقة³ ، وهذا يعني عمليا السماح للجهاز التنفيذي بالشروع في تنفيذ مشروع قانون المالية بواسطة نص تنظيمي ، متجاوزا بذلك ترخيص البرلمان في هذا الشأن.

وفي هذا الإطار ، يسجل على القانون التنظيمي لقانون المالية ، تنصيصه على تقليص المدة الزمنية المخصصة للترخيص على مشروع القانون المالي ، فبعدما كانت المدة تبلغ 70 يوما في إطار القانون التنظيمي السابق ، لم تعد تتجاوز ضمن القانون التنظيمي الحالي 58 يوما ، ويمثل هذا المقتضى إمتيازاً ينضاف إلى الآليات المتعددة التي تمتلكها السلطة التنفيذية للتحكم في مسار ومضامين القانون المالي، وفي المقابل إضعاف مستوى التدخل البرلماني في هذا الميدان⁴.

والملاحظ أنه لم تتم الإشارة إلى التأخير في عرض مشروع القانون الذي يكون راجعا للحكومة ، حيث كانت هذه الأخيرة تتعمد تأخير عرض مشروع القانون على أنظار البرلمان قبل تعديل 95 ، مما يثير التساؤل عن مصداقية مضمون الفصل 75 من الدستور، كما أن هذا التأخير الذي كان عرفا حكوميا كان يحد من حرية النواب في ممارسة مناقشة مستفيضة وجدية لأهم قانون يربط الحياة الاقتصادية والاجتماعية والمالية للبلاد لمدة سنة.

¹ - عبد النبي اضريرف، "قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13 ونصوصه التطبيقية"، مطبعة بني ازناسن، الطبعة الرابعة، سنة 2016، ص:98.

² - نص الفصل 132 في فقرته الثانية من دستور 2011 على أنه "يمكن للملك، وكذا لكل من رئيس الحكومة، أو رئيس مجلس النواب، أو رئيس مجلس المستشارين، أو خمس أعضاء مجلس النواب، أو أربعين عضوا من أعضاء مجلس المستشارين، أن يحيلوا القوانين، قبل إصدار الأمر بتنفيذها، إلى المحكمة الدستورية، لثبوت في مطابقتها للدستور...".

³ - عبد النبي اضريرف، مرجع سابق، ص:94

⁴ - عصام القرني، مرجع سابق، ص:62.

حيث تتم المناقشة خلال جلسات ماراطونية، وبسرعة قياسية، مما يجعل النواب يصوتون بدون معرفة بالتحديد على ماذا يصوتون.

إن مفهوم الحكامة البرلمانية يقتضي وضع قواعد موضوعية وضوابط قانونية لعلاقة الحكومة مع البرلمان.

إن الترخيص للحكومة بتجاوز مصادقة البرلمان بسبب تأخره في دراسة النص المعروض عليه ، يعتبر عقاباً له على ذلك ، أما الحالة التي تعتمد فيها الحكومة تأخير عرض النص على البرلمان ، فإننا لا نجد أي تدبير لمواجهة ولعلنا نعثر على سند قانوني ومعقول في الدستور الفرنسي الذي لا يبيح للحكومة الشروع في تنفيذ القانون المالي إلا بعد مرور 70 يوماً كاملة على عرضه على أنظار البرلمان كما أن الحكومة محرومة من فتح الإعتمادات في حال رفض المشروع من طرف البرلمان أي أنه لا بد من مصادقة البرلمان التي تبدو ضرورية وأكيدة¹.

وبالرجوع إلى أحكام القانون التنظيمي للمالية ، نجد إكراهات أخرى مفروضة على البرلمان ، من ضمنها ما نص عليه أحكام المادة 52 حيث أنه لا يجوز عرض الجزء الثاني من مشروع قانون المالية للسنة قبل عرض الجزء الأول، وفي حالة التصويت بالرفض على هذا الأخير ، لا يمكن عرض الجزء الثاني على التصويت ، ويعتبر رفض الجزء الأول من قبل أحد مجلسي البرلمان رفضاً للمشروع برمته من قبل نفس المجلس².

وما دام التقسيم يراعي القسم الأول للتقديرات الإجمالية لنفقات وموارد الدولة (وهي الأهم)، فإن التصويت على الجزء الثاني يبدو تابعا و أوتوماتيكيا، بل غير ذي معنى، ما دام لا يتضمن سوى تقسيم وتوزيع هذه التقديرات بين مختلف المصالح العمومية ، بعبارة أخرى إن الالتزام بالتصويت على الجزء الأول أولا ، يقود بالضرورة إلى التصويت على المشروع برمته ، وهي طريقة ملتوية لمصادرة حق البرلمان في المناقشة الجديدة للقسم الثاني.

وفي الوقت الذي تعتبر الحكومة أن مدة 70 يوما في القانون التنظيمي للمالية رقم 7.89 كافية لمناقشة مشروع القانون المالي ، فهي (أي المدة) في نظر الفاعلين السياسيين غير كافية تماما ، للقيام بدراسة جدية ومتأنية لمختلف جوانب القانون القانون المالي ، والتي تعد انعكاسا لثنائية المجلسين، هذه الثنائية التي باتت محط انتقادات شديدة من طرف العديد من الأحزاب.

ثالثا: الغلو في استعمال قانون الإذن

يؤذن للحكومة أن تتخذ في ظرف محدود و لغاية معينة بمقتضى تدابير يختص عادة القانون باتخاذها و يجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها، غير أنه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن بإصدارها¹.

¹ - عبد الرقيب بوداز، مرجع سابق، ص: 177.

² - عبد النبي اضريرف، مرجع سابق، ص: 92.

¹ - الفصل 70 من دستور 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 شعبان 1432، (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور المراجع، ج. ر عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011).

فالإذن للحكومة أن تشرع في مجال القانون لا يمكن اعتباره أصلاً عاماً، وإنما هو استثناء يتم اللجوء إليه إذا دعت الضرورة الملحة و ما تقتضيه المصلحة العامة للبلاد، في ظروف معينة، خشية من توقف عمل بعض المرافق العمومية الحساسة، و بالتالي حدوث أزمة قد تؤثر على الوضعية الاقتصادية و الاجتماعية للدولة. ذلك أن التشريع الحكومي بمقتضى مراسيم عملية سهلة و سريعة لا تتطلب إجراءات كتلك التي يخضع لها مشروع أو مقترح قانون حين يحال إلى البرلمان للمصادقة عليه.

لكن ما يلاحظ في هذا الخصوص، أن الحكومة تلجأ بكثرة إلى استعمال هذا المقتضى كل سنة عند وضعها لمشروع قانون المالية لدرجة الغلو في ممارسة حقها الدستوري، حيث أصبحت تجعل من الطبيعة الاستثنائية لهذا الفصل قاعدة ثانية عن طريق اللجوء بشكل سنوي لطلب هذا التفويض حيث جرت العادة على النص عليه في المادة الثانية من القانون المالي و بنفس الصيغة تقريباً، و يتجلى ذلك على سبيل المثال، في قانون المالية رقم 73.16 لسنة 2017¹، حيث نصت المادة الثانية منه أنه: "وفقاً لأحكام الفصل 70 من الدستور، و من خلال الفترة الممتدة من تاريخ نشر قانون المالية هذا بالجريدة الرسمية إلى غاية 13 ديسمبر 2017، يؤذن للحكومة أن تقوم بمقتضى مراسيم:

- بتغيير أسعار أو وقف استيفاء الرسوم الجمركية و غيرها من الضرائب و الرسوم المفروضة على الواردات و الصادرات، و كذا الضرائب الداخلية على الاستهلاك، باستثناء الضريبة على القيمة المضافة، المنصوص عليها في الظهير الشريف المعتبر بمثابة قانون رقم 1.77.340 بتاريخ 25 من شوال 1377 (9 أكتوبر 1977) بتحديد المقادير المطبقة على البضائع و المصوغات المفروضة عليها ضريبة الاستهلاك الداخلي، و كذا مقتضيات الخاصة بهذه البضائع و المصوغات.
 - بتغيير و تميم قوائم المنتجات المتأصلة و الواردة من بعض الدول الإفريقية و المتمتعة بالإعفاء من رسم الاستيراد و كذا قائمة الدول المذكورة.
- يجب أن تعرض المراسيم المشار إليها أعلاه على البرلمان للمصادقة عليها في أقرب قانون للمالية".

و أصبح هذا التفويض يشمل بكيفية مستمرة الإذن للحكومة بالقيام بمقتضى مراسيم خلال السنة المالية بتغيير الأسعار أو وقف استيفاء الرسوم الجمركية و غيرها من الضرائب و الرسوم المفروضة على الواردات و الصادرات، و كذا الضرائب الداخلية على الاستهلاك، و تتضمن نفس المادة المذكورة المصادقة على المراسيم التي تتخذها الحكومة بناء على التفويض التشريعي خلال السنة المنصرمة.

الفقرة الثانية: العقلنة التشريعية في المجال الضريبي

إضافة إلى ما تم التطرق إليه في الفقرة الأولى فإن هناك مجموعة من الآليات الأخرى التي تقيد وتعقلن عمل المؤسسة التشريعية.

أولاً: حدود ممارسة حق التعديل.

¹ - ظهير شريف رقم 1.17.13 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتنفيذ قانون المالية رقم 73.16 لسنة المالية 2017، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6577 بتاريخ 17 رمضان 1438 (12 يونيو 2017).

تتم مناقشة قانون المالية في إطار اللجنة ، تحت تأثير هاجس أساسي ، يتمثل في الفصل 77¹ من الدستور، وكذا المادة 56² من القانون التنظيمي للمالية.

إن استعمال هذا الفيتو الحكومي لا تحكمه أية ضوابط ، ذلك أن الحكومة تلجأ بشكل مكثف لاستعمال هذا الفصل لتفادي الدخول في نقاشات سياسية قد تسبب لها إحراجا ، بل استعملت هذا الفصل ضد أغليبتها أيضا، فقد لجأ وزير المالية (حزب التجمع الوطني للأحرار) في حكومة عباس الفاسي إلى هذا الفصل ضد الفريق الاشتراكي المشارك في الحكومة أثناء مناقشة قانون المالية لسنة 2008 ، وذلك بعد رفض الفريق الاشتراكي ، الذي انفلت من الانضباط الحزبي مؤسسا ما أسماه " بالمساندة النقدية" ، رفض الزيادة في سعر الضريبة على القيمة المضافة بنسبة 100% المفروضة على قروض الليرينغ إلا أنه بعد تمرير هذه الزيادة ، أثار اعتراضا قويا من طرف شركات القروض المعنية ، التي طالبت الحكومة بتحمل عبء هذه الزيادة بدل زبنائها الذين أصروا على رفض تحمل تبعاتها³.

ثانيا : أحكام الفصل 83 من الدستور

أشارة المادة 83 من الدستور إلى أنه على أعضاء البرلمان أن يتقدموا بكل مقترحاتهم وتعديلاتهم إلى اللجان النيابية المختصة ، عندما تكون هذه اللجان بصدد دراسة و مناقشة، مشروع قانون المالية ، لأنه بعد افتتاح المناقشة البرلمانية العامة يمكن للحكومة أن تعارض في البث في كل اقتراح أو تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة المالية⁴.

وإذا كان هذا القيد أن يعقلن العمل البرلماني ، و يوضح العلاقة بين البرلمان و الحكومة وذلك بغية تفادي العشوائية وسوء التنظيم أثناء المناقشة العامة ، فما يمكن قوله بالنسبة لحق نواب ومستشاري الأمة في طرح بعض الاقتراحات والتعديلات تتعلق بمستجدات ظهرت على الواقع الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي ، بعد طرح مشروع قانون المالية على اللجان⁵ ؟ خصوصا إذا علمنا أن السلطة التشريعية في بعض الحالات لا تتمكن من أخذ المدة القانونية المخولة لها لافتحاح المشروع ، بسبب تأخر الحكومة في تقديمه ، لذلك فمسألة تعديل المادة 83 من الدستور أصبحت ضرورة ملحة ، وذلك بتضمينها باستثناءات تتطابق والتطورات الداخلية والخارجية التي أصبحت تعرفها الساحة الوطنية والدولية من حين لآخر ، فقد تطرأ بعض الحلول و المقترحات ، ولو لم تطرح على اللجن البرلمانية ، في الفترة

¹ - ينص الفصل 77 من الدستور على "يسهر البرلمان والحكومة على الحفاظ على توازن مالية الدولة. وللحكومة أن ترفض، بعد بيان الأسباب، المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة لقانون المالية إلى تخفيض الموارد العمومية، أو إلى إحداث تكليف عمومي، أو الزيادة في تكليف موجود".

² - تنص المادة 56 من القانون التنظيمي 130.13 على "طبقا للفقرة 2 من الفصل 77 من الدستور، للحكومة أن ترفض، بعد بيان الأسباب، المواد الإضافية أو التعديلات الرامية إما إلى تخفيض الموارد العمومية وإما إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود.

يراد بالتكليف العمومي، فيما يخص المواد الإضافية أو التعديلات، الاعتمادات المفتوحة برسم الفصل.

يمكن داخل نفس الفصل، إدخال مواد إضافية أو تعديلات مبررة ومصحوبة بالتقويمات الضرورية لأهداف ومؤشرات البرامج المعنية والتي من شأنها الزيادة أو التخفيض في الاعتمادات المتعلقة ببرنامج معين وذلك في حدود الاعتمادات المفتوحة برسم هذا الفصل.

ترفض التعديلات المخالفة لأحكام هذا القانون التنظيمي.

فيما عدا ذلك يجب أن يتم تبرير كل مادة إضافية أو كل تعديل..."

³ - عبد الرقيب بوداز، مرجع سابق، ص: 178.

⁴ - عبد النبي اضريرف، مرجع سابق، ص: 96.

⁵ - عبد النبي اضريرف، مرجع سابق، ص: 97.

المحددة قانونا فالانجاء الذي تسير عليه جميع الدول ذات الترسنة القانونية المتطورة ، هو التخفيف من القواعد القانونية ، وجعلها أكثر مرونة وذات قدرة لا متناهية على استيعاب مستجدات الواقع وتطوراتها¹.

إضافة إلى أنه بمقتضى هذا الفصل يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس المعروض عليه النص أن يبت بتصويت واحد في النص المتناقش فيه كله أو بعضه مع الإقتصار على بعض التعديلات المقترحة أو المقبولة من طرف الحكومة بعد التصويت ، وتؤدي أحكام هذا الفصل إلى عقلنة إجراءات التصويت على النصوص الجبائية ، والحفاظ على الصبغة الأصلية لها دون أن يكون للبرلمان إمكانية تغيير محتواها ، لأنه يضطر إلى البت في النص المعروض عليه كله. وهذه التقنية تعد وسيلة فعالة لممارسة الضغط السياسي ليس فقط على المعارضة بل على الأغلبية المساندة للحكومة أيضا لتفادي تمردا كما حدث في مرات عديدة.

وفي ارتباط مع ذات الموضوع ، هناك أحكام الفصل 103² من الدستور أيضا التي بمقتضاها يسمح للحكومة أن تدفع البرلمان إلى الموافقة على مشروع قانون المالية دون إتباع المسطرة المعروفة ، ذلك أنه بإمكان رئيس الحكومة أن يتقدم إلى مجلس النواب ويربط لديه مواصلة الحكومة مسؤولياتها بتصويت بمنح الثقة بشأن تصريح ينص به في موضوع السياسة العامة ، أو شأن نص يطلب الموافقة عليه³ ، ولا يمكن سحب الثقة من الحكومة أو رفض النص إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب.

وإن انضباط الأغلبية ، لا سيما على مستوى التصويت ، من شأنه أن يمكن الحكومة من الحصول على ما تريد ، ولا يتعلق الأمر هنا بالتصويت على نص فحسب ، بل بتمرير قانون بدون مناقشة ولا تصويت.

ثالثا : المادة 3 من القانون التنظيمي للمالية 1988⁴ (المادة 6⁵ من القانون التنظيمي للمالية 130.13).

تنص المادة 3 من القانون التنظيمي للمالية السابق لسنة 1998 على أنه : " لا يمكن أن يتضمن قانون المالية إلا أحكاما تتعلق بالموارد والتكاليف أو تهدف إلى تحسين الشروط المتعلقة بتحصيل المداخل وكذا مراقبة استعمال الأموال العمومية ".

وإذا كان تبرير أحكام هذه المادة يقض بضرورتها لوضع حد للحشو الذي قد يتعرض له قانون المالية ، وذلك قصد تأمين الاستعمال الأمثل للفترة الزمنية المحددة لدراسة مشروع قانون المالية من طرف البرلمان من جهة ، تفاديا لتحول الاهتمام إلى مسائل جانبية لا ترتبط ارتباطا مباشرة بمصادر الميزانية من جهة أخرى.

¹ - عبد النبي اضريف، مرجع سابق، ص: 97.

² - ينص الفصل 103 من دستور 2011 على " يمكن لرئيس الحكومة أن يربط ، لدى مجلس النواب ، مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها بتصويت بمنح الثقة بشأن تصريح يبلي به في موضوع السياسة العامة ، أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه . لا يمكن سحب الثقة من الحكومة ، أو رفض النص ، إلا بالأغلبية المطلقة لأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب . لا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على تاريخ طرح مسألة الثقة . يؤدي سحب الثقة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية ".

³ - عبد الرقيب بوداز، مرجع سابق، ص: 180.

⁴ - ظهير شريف رقم 1.98.138 صادر في 7 شعبان 1419 (26 نوفمبر 1998) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 7.98 لقانون المالية، الجريدة الرسمية عدد 4644 بتاريخ 14 شعبان

1419 (1998/12/03).

⁵ - نصت المادة 6 من القانون التنظيمي 130.13 على أنه "لا يمكن أن يتضمن قانون المالية إلا أحكاما تتعلق بالموارد والتكاليف أو تهدف إلى تحسين الشروط المتعلقة بتحصيل المداخل وكذا مراقبة استعمال الأموال العمومية"

ومن البديهي أن ضرورة احترام السقف الزمني المحدد لدراسة القانون المالي ، قد يدفع النواب والحكومة إلى عدم إدراج بعض المقتضيات التي يعتبرونها ذات طابع استعجالي لضمان دراستها واعتمادها ضمن الميزانية العامة للدولة ، وأحكام القانون المالي¹.

وبالرغم من تماسك هذا التبرير من الوجهة المبدئية على الأقل، إلا أننا نجد له بعض الخروقات "فقد أصرت مديرية الضرائب على تمرير كتاب المساطر الجبائية"² أثناء مناقشة مشروع قانون المالية لسنة 2005 ، ناهيك عن استغلال الحيز الزمني ، الضيق أصلاً ، لمناقشة سريعة وغير و جدية لأمر هام ، وقد كان من المفروض تخصيص جلسة خاصة لمناقشة المساطر الجبائية ، لا سيما وأنه يطرح لأول مرة تفادياً لإقرار بعض التراجعات على مستوى الضمانات المخولة للملزمين ، إن مضمون المساطر الجبائية وأهميتها ، والمستوى القانوني البالغ التعقيد الذي تتميز به يجعلنا نشك في النوايا الحقيقية لإصرار وزارة المالية على إرفاق مشروع قانون المالية بهذا القانون ، وإن الرغبة الحقيقية، تكمن في استغلال الوقت ، غير مناسب ، لتمرير قانون كان بالتأكيد سيتعرض لكثير من التعديلات ويثير بلا شك نقاشاً هاماً تعتبر الإدارة الضريبة نفسها في غنى عنه.

ويكمن المثال الثاني لخرق المادة 3 السالفة الذكر ، في محاولة الحكومة إدراج تعديل قوانين الاستثمار ضمن مشروع قانون المالية لسنة 1988 ، مما أثار حفيظة مجلس النواب ، واستلزم الأمر تحكيماً ملكياً في نهاية الأمر إلى حذفها من هذا المشروع ، وتنظيم دورة استثنائية في منتصف شهر يناير لسنة 1988 لدراسة التعديلات المقترحة بشكل مستقل عن قانون المالية.

خاتمة

و عموماً فإن الأساس الدستوري للضريبة، يخضع لمجموعة من القواعد و المبادئ الدستورية التي يجب على جميع الإدارات احترامها و عدم المساس بها، وهذه المبادئ كما سلفنا تخضع لمبدأ المساواة أمام الضريبة لا على مستوى مساواة في تحمل الأعباء العامة أو مراعاة قدرة الملزم على دفع الضريبة، و أيضاً لمبدأ عدم رجعية قوانين الضريبة، و الهدف من كل هذه القواعد هو تحقيق العدالة الاجتماعية أو الضريبية، و أيضاً التوفيق بين مصلحة الدولة و مصلحة الملزمين، و ذلك وفق شروط محققة في قوانين ضريبية، و لكي يتم تحصيل هذه الضرائب من طرف الدولة عن طريق مجموعة من العمليات و الإجراءات التي تؤدي إلى نقل دينها من ذمة المكلفين بها إلى خزينة العمومية، و هي أمور كلها سيتم التعرض لها و التفصيل فيها في العروض القادمة.

المراجع المعتمدة

الكتب:

- مصطفى رشدي شيحة، "التشريع الضريبي"، _ضرائب الدخل_، مطبعة الأمل، سنة 1998.
- خالد شحادة الخطيب، وأحمد زهير شامية، "أسس المالية العامة"، دار الواصل للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، سنة 2007.
- محمد الشافعي: "مدخل لدراسة القانون"، سلسلة البحوث القانونية، الطبعة الأولى، المطبعة و الوراقة الوطنية، السنة 2012.

¹ - عبد الرفيع بوداز، مرجع سابق، ص: 184.

² - الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5278 بتاريخ 17 ذو القعدة 1425 (30 ديسمبر 2004).

– عبد النبي اضريف، "قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13 ونصوصه التطبيقية"، مطبعة بني ازناسن، الطبعة الرابعة، سنة 2016.

– كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية-شرح و تحليل-، سلسلة العمل التشريعي و الإجتهااد القضائي، الطبعة الثانية، مكتبة الرشاد سطات، العدد6، سنة 2016.

نصوص قانونية وقرارات:

– ظهير شريف رقم 1.98.138 صادر في 7 شعبان 1419 (26 نوفمبر 1998) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 7.98 لقانون المالية، الجريدة الرسمية عدد 4644 بتاريخ 14 شعبان 1419 (1998/12/03).

– الظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، بتنفيذ نص الدستور. ج ر عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011).

– ظهير شريف رقم 1.17.13 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتنفيذ قانون المالية رقم 73.16 للسنة المالية 2017، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6577 بتاريخ 17 رمضان 1438 (12 يونيو 2017).

– القانون التنظيمي 130.13 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.62 في 14 شعبان 1436 (2 يونيو 2015)، ج.ر. عدد 6370 بتاريخ فاتح رمضان 1436 (18/06/2015).

– الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5278 بتاريخ 17 ذو القعدة 1425 (30 ديسمبر 2004).

– القرار الصادر عن المجلس الدستوري بتاريخ 16/ 10/ 1994 والفاضي بإلغاء الرسم الذي كانت تعترم الحكومة تطبيقه على استعمال الصحون المقعرة Antennes paraboliques.

– قرار المجلس الدستوري رقم 2014-950 ملف عدد 1406-2014 بتاريخ الثلاثاء 23 دجنبر 2014.

– قرار المجلس الدستوري رقم 950/2014 ملف عدد 1406-2014 بتاريخ الثلاثاء 23 دجنبر 2014.

المقالات والمجلات:

– جواد لعسري، مبدأ عدم رجعية القوانين الضريبية في التشريع والقضاء، مجلة مسالك، العدد4، سنة 2005.

– جميلة الديلي، "الضريبة وإشكال الانتقال الديمقراطي بالمغرب" مجلة مسالك، العدد 4، سنة 2005.

– عبد الرفيق بوداز: _السلطات الجبائية للبرلمان في ظل هاجس الحفاظ على التوازنات المالية_، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 101، نونبر و دجنبر 2011.

– عصام القرني، "السلطة المالية للبرلمان بين الثابت والمتغير على ضوء القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية"، دفاتر الحكامة، العدد: 2، دجنبر 2015.

الرسائل والأطروحات:

– محمد اوباسلام، موقع مطلب العدالة في النظام القانوني للمنازعات الجبائية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر قانون المنازعات، جامعة مولى إسماعيل، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الإجتماعية مكناس، 2007-2008.



– جواد لعسري، "محاضرات في مادة القانون الضريبي"، بكلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية المحمدية سنة 2015/2016.



مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية