

دورية دولية محكمة



**Journal of Constitutional Law
and Administrative Sciences**
International scientific periodical journal

مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية

مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية

المركز الديمقراطي العربي



Germany: Berlin 10315
Gensinger- Str: 112
<http://democraticac.de>



رقم التسجيل: VR.3373.6327.B



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

مجلة 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



النشر:

المركز الديمقراطي العربي
للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية
ألمانيا / برلين

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

لا يسمح بإعادة إصدار هذه المجلة أو أي جزء منها أو تخزينها
في نطاق استعادة المعلومات أو نقلها 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 20: غشت - اغسطس 2023

رئيس المركز:

أ.عمار شرعان

رئيس التحرير واللجنة العلمية

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

هيئة التحرير:

- أ.د. عبد الواحد القريشي أستاذ القانون الإداري، جامعة محمد بن عبد الله فاس، المغرب.
- أ.د. محمد بوبوش، أستاذ في العلاقات الدولية، جامعة محمد الأول وجدة، المغرب.
- أ.د. مبروك كاهي، أستاذ العلوم السياسية، جامعة ورقة الجزائر
- أ.د. دريس باخويا، أستاذ الحقوق والعلوم السياسية جامعة أدرار، الجزائر.
- أ.د. إبراهيم يامة، أستاذ الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدرار الجزائر.
- د. نبيل تقني باحث في القانون الإداري، 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.
- فاطمة الزهراء هيرات، أستاذة القانون العام والعلوم السياسية، جامعة عبد المالك السعدي

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 أيجان، جامعة ابن زهر، أكادير
- 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 الحضري، 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 الدرديري، 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 صهيبي، أستاذ القانون الإداري، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
- أ.د. محمد العابدة، أستاذ القانون الإداري، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
- أ.د. نجاة العمري، 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 محمد بوقرة بومرداس، الجزائر.
- أ.د. إدريس فاخور، أستاذ القانون الإداري، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب
- أ.د. محمد الهاشمي أستاذ العلوم السياسية، كلية الحقوق الجديدة، المغرب
- أ.د. حسن طارق، أستاذ العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، الرباط. المغرب.
- د. أحمد السوداني، أستاذ العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، الرباط. المغرب.

- أ.د عبد الفتاح بلخال، أستاذ المالية العامة، جامعة محمد الخامس، الرباط. المغرب.
- أ.د 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، موريتانيا.
- أ.د. محرز صالح التدريسي 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 البلغيتي، أستاذة العلاقات الدولية، جامعة القاضي عياض، مراكش.المغرب.
- أ.د.عبدالسلام لزرق أستاذ القانون الدولي الاقتصادي جامعة عبدالمالك السعدي؛طنجة.المغرب.
- أ.د..لخضر رابحي، قانون دولي وعلاقات دولية جامعة عمارثليجي 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 برابغ- جامعة الملك عبد العزيز "السعودية".
- أ.د.مارية بوجداين أستاذة القانون الإداري جامعة عبد المالك السعدي، تطوان، المغرب.
- أ.د.نورالدين الفقيهي، جامعة عبد المالك السعدي، تطوان، المغرب.
- أ.د.بنقاسم حنان 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 منصور.كلية الحقوق والعلوم السياسية.جامعة باجي مختار عنابة.تونس.
- أ.د.سلوى فوزي الدغيلي أستاذة القانون الدستوري كلية القانون جامعة بنغازي.ليبيا.
- أ.د محمد المجني أستاذ القانون الإداري والعلوم الإدارية جامعة ابن زهر، اكادير.المغرب.
- أ.د الحسين الرامي، جامعة ابن زهر أكادير القانون الإداري والعلوم الإدارية.المغرب.
- أ.د.زين يونس، أستاذ القانون، جامعة الوادي، الجزائر.
- أ.د.حسنا القطني أستاذة القانون كلية الحقوق، تطوان جامعة عبد المالك السعدي.المغرب.
- أ.د. عائشة عباس، جامعة الجزائر3، علوم سياسية. وعلاقات دولية. الجزائر.
- أ.د.سميرة بوقويت أستاذة القانون الإداري وعلم الإدارة جامعة عبد المالك السعدي. المغرب.

- ا.د قوراري مجدوب. كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة طاهري محمد بشار. الجزائر
- ا.د نداء مطشر صادق الجامعة المستنصرية كلية العلوم السياسية. العراق.
- أ.د. يوسف اليحياوي، أستاذ العلوم السياسية، جامعة محمد الاول، وجدة، المغرب
- أ.د إدريس مقبول، أستاذ التعليم العالي، مدير مركز ابن غازي للأبحاث والدراسات الإستراتيجية، المغرب.
- أ.د فوزي بوخريص أستاذ علم الاجتماع، جامعة ابن طفيل – القنيطرة – المغرب.
- أ.د عادل الحدجامي، أستاذ باحث في 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 بوغاليم 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، وألا 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 سالفًا.

- 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 الاليكترونية)

• المراجع باللغة الأجنبية : (1-الكتب-2- القوانين والمواثيق الدولية-3- المقالات-4 المواقع

الاليكترونية) اسم ولقب الباحث باللغتين العربية والانجليزية، الصفة، الدرجة العلمية، مؤسسة

الانتساب (الجامعة والكلية)، البريد الإلكتروني.

• كتابة عنوان المقال باللغتين العربية والانجليزية.

• وضع ملخصين وكلمات مفتاحية للمقال باللغتين العربية والانجليزية في حدود 300 كلمة.

- إتباع طريقة 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 الاليكترونية: لقب الكاتب ، اسم الكاتب ، "عنوان المقال" اسم الموقع الاليكتروني

-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.

محتويات العدد

الصفحة	عنوان المقال	الباحث
13	بعض إشكاليات التنمية السياسية في المغرب	إبراهيم اولتيت
39	القيود الواردة على تعديل الدستور	سالم نعمة رشيد حيدر سامي رشيد
58	حرية التعبير عن الرأي أداة لإصلاح نظام الحكم	صالح حسين علي
75	نظرية تصريف الأمور الجارية وسير العمل بها في النظام الدستوري المغربي	معاد اصويلح
97	معايير حكامه المرافق العمومية في دستور 2011: معيار المحاسبة نموذجاً	رضى زكي خالد
120	الأداء الرقعي للمحاكم المالية بالمغرب	معاد الخيار
134	إشكالية مقاضاة أشخاص القانون العام بالمغرب	اسية شكور
153	مسؤولية الإدارة للجماعات وتحديات مقاضاتها: دراسة شاملة	المنيعي أسامة
172	حدود الرقابة على دستورية القوانين في تجربة القضاء الدستوري المغربي	نافع علي



187	الهندسة الترابية للتنمية بالمغرب نحو نموذج جديد للتنمية المجالية المستدامة	رشيد إغبولا
210	مرجع السياسة الحقوقية بالمغرب	مصطفى أسوان

بعض إشكاليات التنمية السياسية في المغرب

Some problematics of political development in Morocco

إبراهيم أولتيت

OULTIT Ibrahim

أستاذ القانون العام – جامعة ابن زهر – أكادير / المغرب

Professor of Public Law – Ibn Zohr University – Agadir/Morocco

الملخص

تحاول الدراسة الاستدلال على فرضيتين أساسيتين: أولهما تحاجج بأن المغرب استطاع، منذ أول دستور للعام 1962 وإلى 1923، أي على امتداد أزيد من 60 سنة من الصراع والتدافع بين الفاعلين السياسيين، إنجاز أهم حاجة توفرها الدولة وهي الاستقرار في علاقته بالاستمرارية؛ وثانيهما تدافع، وعلى نقيض الأطروحة السابقة، بأن الصراع السياسي لم يمكن المغرب من الخروج من الاستبداد وإنجاز الديمقراطية وتوفير «السلع السياسية» للمواطنين ودفع الناس إلى المشاركة السياسية في تدبير شؤونهم.

وباعتماد منهج جدلي ستقارب الدراسة الأطروحة ونقيضها من أجل الوصول إلى خلاصة تركيبية، ويتعلق الأمر بأطروحة الاستقرار السياسي ونقيضها، وأطروحة الديمقراطية ونقيضها السلطوية، مما يبين طبيعة العلاقة بين الفاعلين السياسيين في المغرب منذ أول دستور إلى اليوم، مما يظهر بجلاء أن الأزمات السياسية التي عرفتها الحياة السياسية هي فرص سياسية.

الكلمات المفتاحية: التنمية السياسية، الاستقرار السياسي، عدم الاستقرار السياسي، الديمقراطية، المشاركة السياسية، الدولة (المخزن).

Abstract:

The study attempts to argument two main hypotheses: The first of them argues that Morocco was able, since the first constitution of 1962 to 1923, that is, over more than to realize political stability. The second 60 years of conflict between political actors, argues that the political conflict did not enable Morocco to get out of despote, realize democracy, and motivise people to political participation in governing their affairs.

By adopting a dialectical method , the study will approach the thesis and its Antithesis In order to access a synthesis resultat. It is about the thesis of political stability and its

Antithesis, And the thesis of democracy and its despotism antithesis, thus demonstrating the nature of the relationship between Morocco's political actors from the first Constitution to the day, which clearly shows that political crises are political opportunities.

Keywords : Political development, political stability, political instability, democracy, political participation, the state(Makhzen).

تقديم عام

أظهرت الوقائع والأحداث السياسية، خلال أزيد من ستين (60) سنة من الحياة الدستورية في المغرب(من أول دستور 1962 إلى 1923) ، قدرة المؤسسة الملكية على ضمان "الاستقرار السياسي" ، عبر كفاءتها في التعامل مع الأزمات، مما يبين حقيقة ما ذهبت إليه بعض الدراسات من أن الفاعل هو من يتصرف في وضعية¹.

وعليه ، فإن من بين دروس، وعبر، تجربة التنمية السياسية في المغرب، على الأقل منذ أول دستور للعام 1962، تبرز أهمية "الاستقرار السياسي" رغم الصراع؛ وهي الوضعية التي دأب علم الاجتماع السياسي على دراستها في إطار ما يصطلح عليه بـ "الصراع والاجتماع في ظل الديمقراطية"²؛ ونموذجها هو ما سمي في الخمسينيات بـ "الديمقراطية المستقرة"؛ التي تتطلب الصراع أو الانقسام، لكن الصراع يجب أن يتم دائما ضمن إطار الإجماع أو الاتفاق العام بين المتنازعين، والإجماع هنا يعني: "وجود نظام سياسي يسمح بتبادل تسليم السلطة سلميا"³.

فمنذ بداية الخمسينيات من القرن العشرين ساهمت الدراسات الاقتصادية⁴ في تحليل ظاهرة التحديث فسعى هيرشمان (Albert Hirschman) إلى إظهار أن التخلف الاقتصادي للعالم الثالث إزاء أوروبا أو الولايات المتحدة لا يرجع إلى الاختلافات الأساسية بين

¹ - Michel CROZIER , Erhard FRIEDBOURG, L'acteur et le système , les contraintes de l'action collective, Paris, Éditions du seuil 1981 p. 56.

² - حسب سيمور مارتن ليبست هذا التضارب يرجع إلى ما بعد الثورة الفرنسية (1789-1790) بين ثلاثة تيارات: -الأول يدافع عن مواصلة الصراع و يعبر عنه " الثوريون".

-والثاني يدافع على الحفاظ على نظام المجتمع، و يعبر عنه " المحافظون".

-والثالث اهتم بتحليل الأوضاع التي يمكن في ظلها الإبقاء على التوازن بين الصراع والاجماع أو الاتفاق العام.

سيمور مارتن ليبست، رجل السياسة ، الأسس الاجتماعية للسياسة، تعريب " المترجمون العرب" خيري حماد و شركاؤه، بيروت، دار الآفاق الجديدة، بدون تاريخ، ص11.

³ - المرجع نفسه، ص. 7.

⁴ - من جهته استخدم الاقتصادي روستو Walt Whitman Rostow فكرة المرحلة بما تعنيه من ازدهار تدريجي للمجتمعات عبر خمس مراحل متميزة تنطلق من المجتمع التقليدي(1) مروراً من المتطلبات الأساسية للإقلاع (2) ومرحلة الإقلاع (3) والتقدم نحو النضج (4) وصولاً إلى عصر الاستهلاك الجماعي(5).

.W.ROSTOW, Les étapes de la croissance économique, Traduit de l'américain par M.-J.DU ROURET, Paris , éditions du Seuil, 1063, pp.13-24.

الأمم، بل إلى صعوبة تعبئة «الموارد الكامنة» الموجودة في كل جزء من العالم؛ حيث جرى تعريف التنمية بـ"عملية تحقيق يكشف المجتمع من خلالها لنفسه عن الإمكانيات التي ينطوي عليها"¹.

وفي العام 1959 اتخذت لجنة السياسة المقارنة (Committee on Comparative Politics) في الولايات المتحدة الأمريكية زمام المبادرة في ندوة حول «التحديث السياسي»، وكان مفهوم التنمية السياسية محور عملها بالسعي إلى تفسير الحياة السياسية لمنطقة العالم الثالث من حيث «التخلف» فيما يتعلق بالنموذج الديمقراطي الغربي².

وهكذا أعطي لمفهوم التنمية السياسية دلالتين³: أولاً التحديث (La modernisation) بما يعنيه من توافر العناصر الأربعة الآتية: العقلنة والنزعة الوطنية (التكامل الوطني/ بناء الأمة)، والتحول الديمقراطي (التعددية والتنافسية والمساواة في السلطة والصفات المماثلة)، والتعبئة الجماهيرية والمشاركة. وثانياً المؤسسة (L'institutionnalisation): وهي العملية التي تكتسب المنظمات والإجراءات من خلالها القيمة والاستقرار، مما يعني أن هذه الأخيرة في نظام سياسي حديث غير ممكنة دون الأحزاب السياسية فهي ضرورية لتوجيه مشاركة الجماهير المعبأة.

أهمية الدراسة

يأتي الانشغال اليوم بهذا الموضوع في سياق محلي يتميز بمرور حوالي ستين سنة عن إقرار المغرب لأول دستور في 14 دجنبر من العام 1962 وصولاً إلى دستور 2011، وما رافقه من سجلات بين الفاعلين السياسيين من أجل الديمقراطية.

وعلى المستوى العالمي يأتي هذا الانشغال العلمي في سياق تاريخي تطبعه الوقائع الآتية:

- انتشار دعوات "بناء الدولة" بديلاً عن فشلها أو ضعفها⁴، وأطروحة "الدولة أولاً" (Statness first) قبل الديمقراطية⁵.

- سيادة خطاب أزمة الديمقراطية على المستوى العالمي (كما في مؤشر الديمقراطية لـ 2015 و 2016 مثلاً). بل ذهب البعض إلى الحديث عن "موت الديمقراطية"⁶.

- الانتشار الواسع لتأييد الديمقراطية والمطالبة بها عند الرأي العام¹، وهذا الوضع أكدته نتائج المسح العالمي الدوري المعروف عن القيم العالمية (World Values Survey)²، وفي نتائج المسح الذي ينفذه المؤشر العربي (Arab Barometer)³؛ ومن تجلياته: ما

¹ ECONOMICA, 1994, p.6. - Bertrand BADIE, Le développement politique, 5^{ème} Edition, Paris,

² - Ibid, p.6.

³ - Samuel P. HUNTINGTON, "Political Development and Political Decay," World Politics 17, N° 03, April 18, 1965, pp. 386-430.

⁴ - فرانسيس فوكوياما، بناء الدولة النظام العالمي ومشكلة الحكم والإدارة في القرن الحادي والعشرين، ترجمة مجاب الإمام، الرياض، العبيكان، 2007، ص. 132-144.

⁵ - ومن المدفوعين عن هذه الأطروحة نذكر:

- Dank W ROSTOW, - Ilan PELEG, Juan LINZ, Alfred STEPAN,

أنظر، ملاح السعيد، "الدولة كشرط مسبق للديمقراطية في الوطن العربي"، المستقبل العربي، عدد 459، مايو 2017، ص. 104-117.

⁶ - أنظر قراءة لهذه الأطروحة في أنطوان نسري مسرة، "حياة وموت الديمقراطية" المستقبل العربي، عدد 370، ديسمبر 2009، ص. 170-174.

يسمى بـ " الاحتجاجات المضادة للنظام"⁴، أو "أعمال الشعب المحلي"⁵، والتي كان من تعبيراتها ما اصطلح عليه بـ " الربيع العربي"⁶، ومثلته حركة 20 فبراير في المغرب⁷. ويتزامن كل ما سبق مع دور شبكة الإنترنت بما تخلقه من " شعور الناس المنفصلين جغرافيا بأنهم يتحركون وفق إيقاع مشترك"⁸.

وعليه، فإن الأهمية العلمية للدراسة تكمن في عرض "جملة القضايا"⁹ التي يناقشها الفاعلون السياسيون والاجتماعيون والاقتصاديون والإعلاميون والأكاديميون، والتي تخص وضع المغرب الراهن. وتتجلى بعض الإشكاليات في مجموعة من المتناقضات من قبيل: "التغيير أم وهم التغيير"¹⁰، "الإصلاح أم عدم الإصلاح"¹¹، "الاستقرار أم الجمود"، "المشاركة السياسية أم العزوف"، "الاستمرارية أم القطيعة"، "الديمقراطية أم الاستبداد"، "الدولة القادرة أم الدولة الفاشلة" و "التنمية: نهج سياسي أم مأسسة للفقر والاتكالية".

منهجية الدراسة

تسعى الدراسة إلى الاستفادة من التراكم الذي حققته الاتجاهات المعاصرة في دراسة النظم السياسية العربية؛ حيث كانت دراسة هذه النظم تستند إلى مفاهيم ومناهج عديدة مثل المنهج المؤسسي-القانوني، ومنهج النخبة السياسية، والمنهج التطبيقي، ومنهج الجماعات، ومنهج صنع القرار ومنهج الاتصال وغيرها. وتجد هذه المناهج أصولها في أربع مدارس كبرى في التحليل السياسي المقارن، هي: التحليل التنظيمي، والبنائية الوظيفية، والتحليل الماركسي والمدرسة السلوكية¹².

وبخصوص تحليل النظام السياسي المغربي، فقد تنافست أربع أطروحات نظرية، وهي¹³: الانقسامية (جون واتربوري)، والصراع الطبقي (المهدي بن بركة)، والاستبداد (عبد الله حمودي) والتحديث السياسي (عبد الله ساعف).

1 - للاستزادة أنظر مثلا، يوسف محمد جمعة الصواني " اتجاهات الرأي العام العربي نحو الديمقراطية (تحليل نتائج الدراسة الميدانية)، المستقبل العربي، عدد 442، أبريل 2014، ص من 7 إلى 21 (وصدرت الدراسة في شكل كتاب تحت نفس العنوان من إصدارات مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط1، 2014).

2 - حول المسح العالمي للقيم أحيل إلى الرابط الآتي:

<http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>

3 - حول الباروميتر العربي أحيل إلى الرابط الآتي:

<https://www.arabbarometer.org/ar>

4 - ريتشارد اتش روبنز، المشاكل العالمية وثقافة الأسمالية، ترجمة فؤاد سروجي، مراجعة و تدقيق عماد عمر، ط 1، الأردن، الأهلية للنشر و التوزيع، 2008، ص. 551 إلى 593.

5 - خافيير أوبيرو، "العولمة وأعمال الشعب المحلي"، ترجمة د.محمد السيد عبد الغني، مجلة الثقافة العالمية، عدد115، نوفمبر2002، ص.34-55.

6 - نشير إلى أنه سبق لمحمد عبد الشفيق عيسى - عن معهد التخطيط القومي بالقاهرة- أن استعمل هذا المصطلح قبل 2011. أنظر، محمد عبد الشفيق عيسى، " بعض إشكاليات الحراك السياسي المصري الراهن"، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 18، ربيع 2008، ص. 176.

7 - تناولت عدة دراسات حركة 20 فبراير من بينها نجيل إلى : - مجموعة مؤلفين، 20 فبراير ومالات التحول الديمقراطي في المغرب، ط1، قطر، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، نوفمبر 2018.

- محمد العسري، مشروعية مطالب حركة 20 فبراير، ط1، طنجة، سيليكسي أخوين، مارس 2012.

8 - تشارلز تلي، الحركات الاجتماعية 1768-2004، ترجمة و تقديم ربيع وهبة، ط 1، القاهرة، المشروع القومي للترجمة، المجلس الأعلى للثقافة، 2005، ص. 47.

9 - نستعمل مفهوم إشكالية بمعنى " جملة القضايا" نقلا عن محمد عابد الجابري في إشكاليات الفكر العربي المعاصر، ط2، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، سبتمبر 1990، ص. 9.

10 - عمر بنلدورو، الدستور الجديد وهم التغيير، ط1، دفاتر وجهة نظر(24)، 2011.

11 - Mohamed MADANI, « Le champ politique au prisme de la réforme constitutionnelle (1999-2011) », Revue Marocaine des sciences politiques et sociales, volume 5, n 3, juin 2012, p. 120.

12 - حسنين توفيق إبراهيم، النظم السياسية العربية والاتجاهات الحديثة في دراستها، ط 1، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، مارس 2005، ص. 35.

13 - عبد الحى المودن، " إصلاح الدستور في ضوء النظريات السائدة في تحليل النظام السياسي المغربي"، مجلة مقدمات، عدد 36، خريف 2006، ص. من 6 إلى 10.

ونظرا لما يثيره الموضوع من إشكاليات فقد ارتأينا الاستفادة من الإمكانيات التي يقدمها المنهج الجدلي، انطلاقا مما قاله أفلاطون: " إن الأشياء التي لا تدفع العقل إلى التفكير هي تلك التي لا تولد فينا تأثيرين متناقضين في الوقت الواحد، أما إذا ولدت تأثيرين متناقضين لكانت تبعث على التفكير"¹. ومن جهة ثانية، فهو يتميز بعدم ترك الفرضيات التي يستخدمها دون أن يناقشها أو يبررها"².

إشكالية الدراسة وخطتها

تحاول الدراسة إضاءة بعض إشكاليات التنمية السياسية في المغرب انطلاقا من محاولة الإجابة عن السؤال التالي: ما هي بعض إشكاليات التنمية السياسية في المغرب بعد مرور أزيد من ستين سنة (60) من الحياة الدستورية؟ ولهذا الغرض تحاول الدراسة الاستدلال على الفرضيتين الآتيتين:

الفرضية الأولى: استطاع المغرب منذ أول دستور إنجاز أهم حاجة توفرها الدولة وهي الاستقرار في علاقته بالاستمرارية.

الفرضية الثانية: لم يتمكن المغرب من الخروج من الاستبداد وإنجاز الديمقراطية بدفع الناس إلى المشاركة السياسية في تدبير شؤونهم .

وذلك وفق الخطة الآتية:

أولا: الاستقرار أم عدم الاستقرار.

ثانيا: السلطوية أم الديمقراطية.

أولا: الاستقرار أم عدم الاستقرار

تتفق عدة دراسات حول صعوبة تعريف الاستقرار السياسي بتمييزها بين ثلاثة اتجاهات: أولها عدم تعرض النظام السياسي للتغيير الكامل بصورة مستمرة، وغياب التغيير الكامل للنظام السياسي؛ وثانيها غياب التغيير المتكرر في الحكومة؛ وثالثها غياب العنف بجميع مستوياته³.

وفي مقابل الاستقرار اختلفت الدراسات حول مفهوم عدم الاستقرار، تبعا لكل حقبة تاريخية؛ ففي العام 1960 عرف بعدم الديمقراطية والمعارضة، وفي السبعينيات قصد به اضطراب النظام السياسي الوطني حيث لا يمكن تشكيل قواعد وسلوكيات معينة، ولا يمكن توفير النظام مع القانون والأفعال، وفي التسعينيات من القرن العشرين أصبح يعني الاضطرابات الاجتماعية والعنف السياسي، وفي العام 2000 التصق المفهوم ببعض مؤشرات المخاطر كغياب المعارضة، وتجاهل وسائل الإعلام المدنية ووجهة نظر المجتمع، واستبعاد بعض الأجزاء في المجتمع اجتماعيا واقتصاديا وسياسيا، وبطالة الشباب، والفقر، وزيادة أوجه عدم المساواة، وانتهاكات حقوق الإنسان، وزيادة انعدام الثقة

¹ - أفلاطون، جمهورية أفلاطون، ترجمة فؤاد زكريا، راجعها على الأصل اليوناني الدكتور محمد سليم سالم، بدون تاريخ، ص. 258.

² - أفلاطون، ص. 273.

³ - ريتشارد هيجوت، نظرية التنمية السياسية، ترجمة حمدي عبد الرحمن و محمد عبد الحميد، ط1 عمان، الأردن، المركز العلمي للدراسات السياسية، مارس 2001، ص. 223-224.

السياسية، وموجات الهجرة ، وفي العام 2011 عرف كنوع من المخاطر والشكوك السياسية التي يجب على صانعي السياسات بدل الجهود لتجاوزها لأنها تشكل عائقا للتنمية¹.

وبخصوص المغرب² تتفق الآراء حول وجود الاستقرار السياسي في المغرب، لكنها تختلف حول طبيعته، كما تضاربت الآراء بخصوص العوامل الكامنة خلفه.

فالإنجاز الأول يرى دعائه بأن استقرار النظام يعود إلى مجموعة من العوامل³:

- وجود علاقة مباشرة قائمة على رباط مقدس بين العاهل ورعيته، تتجلى في احتفال البيعة الذي تقيمه الأمة/ الجماعة .

- البيعة تبنى على الإجماع ، بما يفرضه من خضوع لسلطة مقدسة؛ وحيث إنه في غياب قائد/ مرشد فإن الاختلافات والفروق قد تعصف بالدولة.

- تضع الإرادة الإلهية العائلة الملكية فوق الجميع مما يجعلها جديرة بتجاوز الاختلافات.

- التحكيم يجعل الملك/ الحكم يسمو على المصالح الخاصة، ويرتفع على الخصومات الحزبية.

ومن الدراسات الحديثة التي عبرت عن هذا الرأي هناك دراسة محمد زين الدين حول: " المؤسسة الملكية في المغرب العهد الجديد"، حيث يؤكد على الخصائص الآتية⁴:

- ممارسة المؤسسة الملكية لدور مركزي في إعادة هيكلة الحقل السياسي.

- المؤسسة الملكية هي المؤسسة الدستورية القادرة على ضمان حماية واستمرارية المجتمع المغربي برتمته.

- تمركزها في موقع مركزي داخل الحقل السياسي الوطني بحكم وضعها الروحي والدستوري، وحضورها في مخيلة الشعب، ومشروعيتها الفعل والإنجاز .

¹ - حول هذه التعاريف أحيل إلى :

Zehra DOĞAN ÇALIŞKAN, "Political Stability and Financial Development: Evidence from Turkey", *Fiscaoconomia*, Vol.3 N°3, 2019, p 73.

² - يجيل المغرب في الدراسة إلى النظام السياسي الملكي، فقد اعتبر معظم المفكرين السياسيين - هيردوت أو أفلاطون أو أرسطو أو بولبي أو شيشرون، ثم علماء المدارس في العصور الوسطى والمنظرين المعاصرين - النظام الملكي على أنه حكم الفرد (الواحد) والديمقراطية على أنها حكم الشعب (الجموع). وسبق لرجل القانون الألماني جورج جيلينك (Georg Jellinek) - أحد ممثلي المدرسة الألمانية للقانون العام- أن حدد خصائص هذا النظام في:

- سمو سلطة رئيس الدولة الذي لا يعي الحكم المطلق ولا مجموع السلطات؛

- إضفاء الطابع الشخصي على السلطة (شخصنة السلطة)؛

- الطبيعة الوراثية الخاصة بالعائلة المالكة، مما يجعلها بعيدة عن المنافسة السياسية.

7.Miguel HERRERO DE MIÑÓN, « Monarchie et développement démocratique », *Pouvoir*, N° 78, SEPTEMBRE 1996, p.

³ - عبد الله حمودي، الشيخ والمريد النسق التقافي للسلطة في المجتمعات العربية الحديثة، ترجمة عبد الحميد جحفة، ط1، الدار البيضاء، دار توبقال للنشر، 2000، ص. 37 و 38 و 42.

⁴ - محمد زين الدين، المؤسسة الملكية في المغرب العهد الجديد. قراءة دستورية سياسية في مسار عشرية ملك ، ط1، الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، 2009، ص. 13.

ويدافع دعاة هذه الأطروحة على أن "الملك فوق المؤسسات"، فهو يراقب ويحدد المهام ويعطي التعليمات اللازمة لأداء السلطات لواجباتها¹.

وقد دافعت عن هذه الأطروحة مجموعة من الأطروحات الجامعية بتركيزها على المشروعية متعددة المصادر : الخلافة (مشروعية تاريخية)، والبيعة (مشروعية مدنية - تعاقدية)، والدستور (مشروعية قانونية حديثة)². كما ميزت أطروحة جامعية أخرى بين نوعين: مشروعية تقليدية دينية (الخلافة والبيعة)، ومشروعية متجددة تاريخية (النسب الشريف وفكرة البطل الوطني مع محمد الخامس)، ومشروعية دستورية (القانون الوضعي)³.

وهذا ما حدا بمحمد معتصم في أطروحة "التطور التقليدي للقانون الدستوري المغربي"، إلى القول بأن "التطور التقليدي الدستوري (العودة لإرث المخزن) قد جعل من الملك الدستوري (الآليات الرسمية) امتدادا لأمير المؤمنين (أي التقليد المغربي)، كما جعل قراءة هذا التطور على هدى الماوردي "وأحكامه السلطانية" أكثر نجاعة من قراءته على ضوء "روح قوانين" مونتسكيو⁴.

وقد جاء دستور 2011 ليكرس واقع سمو المؤسسة الملكية على باقي المؤسسات، وليحافظ على بقاء " مجال السلطة الملكية متسعا"⁵، و"هيمنة المؤسسة الملكية على السلطة التنفيذية وتبعية الحكومة والبرلمان والقضاء"⁶. وبذلك سار على نهج الدساتير السابقة منذ أول دستور، بتكريسه لخاصية تميز النظام السياسي المغربي وهي "وجود ملكية حاکمة تقوم على أساس إمارة المؤمنين"⁷، ومن تجليات هذا السمو:

- احتكار الدين (إمارة المؤمنين) (الفصل 41): ذهب الباحث محمد أشركي ، في أطروحته الظهير الشريف في القانون العام المغربي، إلى أن السلطة الملكية لا تقبل التصنيفات الدستورية المستمدة من الدستورانية الغربية : فهي ليست تشريعية ولا تنفيذية ولا قضائية وإنما هي هذه العناصر مجتمعة ومضافا إليها مضمون ديني عميق⁸.

فالملك " يحتكر كأمير للمؤمنين مجال الدين مجالا استراتيجيا خاصا به"¹، وفي تعليقه على دسترة لقب أمير المؤمنين ذهب عبد الله حمودي إلى أنه بهذا "يعيد الدستور تسجيل شرعية تقليدية لم تعد تقليدية تماما"². كما أن تأكيد ملوك المغرب على البيعة يهدف - حسب محمد الطوزي- إلى³:

1 - عمر بندورو، النظام السياسي المغربي، سلسلة القانون العام، ط1، الدار البيضاء، النجاح الجديدة، 2002، ص. 6.

2 - نجيب الحجوي، سمو المؤسسة الملكية بالمغرب - دراسة قانونية -، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق (القانون الدستوري و علم السياسة)، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكادال، السنة 2000-2001، ص. 18-49.

3 - عبد اللطيف بكور، دور المؤسسة الملكية في إحلال التوازن السياسي في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق (القانون الدستوري و علم السياسة)، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكادال، السنة 2001-2002، ص. 24-60.

4 - محمد معتصم، التطور التقليدي للقانون الدستوري المغربي، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، مارس 1988، ص. 41-42.

5 - محمد الساسي، "النظام السياسي المغربي غداة حراك 2011 الاستقرار الهش بديلا من الديمقراطية؟"، في مجموعة من المؤلفين، 20 فبراير ومالات التحول الديمقراطي في المغرب، ط1، بيروت، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، نوفمبر 2018، ص. 80.

6 - عمر بندورو، "العلاقات بين السلط فصل أم خلط في السلط؟ في عمر بندورو (تنسيق)، الدستور الجديد ووجه التغيير، دفا تر و جهة نظر (24)، ط1، 2011.

7 - الحسين أبوشوي، المسألة الاستثنائية في النظام الدستوري والسياسي المغربي (1962-1996)، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق (القانون الدستوري و علم السياسة)، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة القاضي عياض، السنة 2000-2001، ص. 7-8.

8 - محمد أشركي، الظهير الشريف في القانون العام المغربي، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أطروحات و رسائل جامعية، ط1، السلسلة العربية 1، 1983.

- "قطع الطريق أمام أي محاولة تهدف إلى جعل تمثيله للإرادة الشعبية مسألة تعاقدية مشروطة.

- الحد من تدخل القانون الوضعي والأجهزة التي يصدر عنها في العلاقة بين أمير المؤمنين من جهته ورعيته من جهة أخرى".

ويستفيد استعمال لقب أمير المؤمنين من تعدد الأجهزة المؤسساتية (وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، المجلس العلمي الأعلى، المجالس العلمية المحلية، الرابطة المحمدية لعلماء المغرب، دار الحديث الحسنية)؛ والقنوات الأيديولوجية (خطبة الجمعة، الدروس الحسنية، الزوايا والأولياء)⁴ التي تعمل ليل نهار من أجل إضفاء طابع السمو على لقب أمير المؤمنين مقارنة بصفة الملك كرئيس دولة دون الفصل بينهما.

- احتكار العنف المشروع (الجيش): أو "الاستفراد بأداة القهر"⁵: يقوم الجيش في المغرب على أربعة ولاءات، أولها الولاء الشخصي للملك فهو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية (على المستويين العسكري والروحي)، وثانيها الولاء السياسي للملك بإبعاده عن كل الخلافات السياسية، وثالثها المراقبة الملكية للجيش بمركزة الملك لقيادة الجيش وتحكمه في التسيير، وأخيرا توظيف الجيش لاحتواء المعارضة وإخماد الكثير من التمردات السياسية⁶.

- احتكار التخطيط الاستراتيجي بالإشراف الاستراتيجي على السياسات العامة، عبر رئاسته للمجلس الوزاري (الفصل 49)، الذي نص الدستور على صلاحياته ضمن باب الملكية (الباب الثالث) وليس السلطة التنفيذية - الحكومة - (الباب الخامس)⁷.

- "التفوق المعياري التواصلي إزاء باقي الفاعلين": أكد ندير المومني، في أطروحته حول فضاء التواصل السياسي بالمغرب المعاصر، على وصول خطاب الملك، ك"كائن توصلي"، إلى وضع التفوق إزاء باقي الفاعلين وتعالیه عن أي اختبار نقدي للصلاحيات؛ حيث أن خطبه الموجهة للبرلمان والأمة لا يمكن أن يكون محل أي نقاش، وذلك في مقابل "أزمة خطاب الوساطة"⁸.

- مركزة القرار السياسي: بوجود فاعل سياسي مركزي يتمتع بسلطة احتكار القرار السياسي، خاصة القرارات السياسية المغلقة التي تدخل ضمن "المجال الخاص" للمؤسسة الملكية (الإسلام، والملكية والوحدة الترابية)⁹.

1 - محمد طريف، الدين والسياسة في المغرب من سؤال العلاقة إلى سؤال الاستتباع، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، ط1، الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، نونبر 2000، ص. 81.

2 - عبد الله حمودي، الشيخ والمريد النسق الثقافي للسلطة في المجتمعات العربية الحديثة، ترجمة عبد المجيد حجة، ط1، الدار البيضاء، دار توفيق للنشر، 2000، ص. 47.

3 - محمد الطوزي، الملكية والإسلام السياسي في المغرب، ترجمة محمد حاتم، خالد شكاروي، الدار البيضاء، نشر الفنك، 1999، ص. 25.

4 - عبد الرحمان شحشي، قراءة في الخطاب عند الحسن الثاني تحليل آليات الاشتغال في الحقلين الديني والسياسي، الرباط، المطبعة الملكية، 2007.

5 - عبد الله حمودي، نفس المرجع، ص. 49.

6 - محمد شقير، المؤسسة العسكرية بالمغرب من القبيلة إلى العصرية، الدار البيضاء، أفريقيا الشرق، 2008، ص. 136 إلى 142.

7 - حسن طارق، السياسات العمومية في الدستور المغربي، ط1، الرباط، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية 92، 2012، ص. 35.

حسن طارق، الدستور والديمقراطية قراءة في التورات المهيكلة لوثيقة 2011، ط1، الرباط، منشورات سلسلة الحوار العمومي 4، 2013، ص. 35-36.

- عبد الرحيم العلام، "صلاحيات الملك في الدستور المغربي، دراسة نقدية"، في ميمون الحراط، نبيل بوجمدي (إشراف وتنسيق)، مستجدات دستور 2011 وفاق التطبيق، محاولة في بسط سبل التنزيل الديمقراطي لمقتضياته، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني، 2014، ص. 23-65.

8 - ندير المومني، فضاء التواصل السياسي بالمغرب المعاصر (1844-1999)، أطروحة لنيل الدكتوراه، شعبة القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، القسم 2، السنة 2002، ص. 243 و 255.

9 - محمد شقير، القرار السياسي في المغرب، ط1، الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، 1992، ص. 116.

ويضاف إلى هذه المجالات ممارسة الملك لمجموعة من الصلاحيات من موقع قوة كالجمع بين رئاسات عدد من المؤسسات، وسلطة التدخل بقوة في تركيبة عدد منها، وتبعية الوزراء له (إعفاء أحدهم أو أكثر)، والتقدم بطلب مراجعة الدستور أمام البرلمان بدون استفتاء¹. مما يرسخ واقع تبعية مؤسسة الحكومة، المنبثقة عن المشاركة السياسية، للمؤسسة الملكية كما تتجلى على مستوى إلزامية توافق البرنامج الحكومي - كتعبير عن التعاقد مع الكتلة الناجبة- مع الإرادة الملكية، واحتفاظ الملك ببعض الوزارات من دون انتماء سياسي².

نخلص إلى أن دعاة هذه الأطروحة يؤكدون على أن المؤسسة الملكية، بما تحوزه من سلطات وما تتمتع به من نفوذ وقوة، هي ضامنة الاستقرار.

أما الاتجاه الثاني فربط الاستقرار بالعوامل الآتية³:

- الاستفراد بأداة القهر (الجيش).

- الأساس الاجتماعي القائم على الأعيان القرويين (التقليديون الجدد) باعتبارهم " جماعة الاستقرار".

- تضيق مجال العمل السياسي؛ وذلك بإضعاف الأحزاب وسن اختيارات اقتصادية لصالح المحظوظين .

- المرجعيات الثقافية التي تمهد لقبول الواقع الجديد.

- الفساد المنتشر في المقاولات والإدارات والنقابات، وفي كثير من التنظيمات السياسية، فهو " ضروري لنظام مؤسس على استقطاب النخب وعلى إبعاد القوات السياسية التي تنادي بالتغيير"؛ عبر " نظام الرعاية" وتوظيف " الموارد الإكرامية".

أو عبر توظيف "لعبة الأرجوحة" الناتجة عن العداوة المتبادلة الموجودة بين التكتلات والأحزاب والنقابات، ومن أجل حل النزاعات فإن " الضرورة تفرض التحكيم"⁴، أو فرض النظام الملكي نفسه بواسطة نوع من " الاستراتيجية الدائرية" التي تعتمد على تشجيع النزاعات لتفتيت القيادة السياسية، وبذلك تزداد الحاجة إلى رمز للاستمرارية⁵.

وقد وقفت بعض الدراسات عند واقع "أزمة" مؤسسات التمثيل السياسي وآلياته في المغرب⁶، ومن بين ما سجلته من وقائع :

- تفتيت المشهد السياسي، بصنع أحزاب لمضاعفة بؤر السلطة.

1 - محمد الساسي، مرجع سابق، ص.80-81.

2 - عبد الإله سطحي، "أسئلة الملكية البرلمانية في النظام الدستوري المغرب"، سياسات عربية، العدد 20، مايو 2016، ص.41-42.

3 - عبد الله هودي، مصدر سابق، ص: 49 و 55 و 50 و 56.

4 - جون واتروري، أمير المؤمنين الملكية و النخبة السياسية المغربية، ترجمة عبد الغني أبو العزم، عبد الأحد السبتي، عبد اللطيف الفلق، ط2، المحمدية، مؤسسة الغني، مطبعة فضالة، 2004 ، ص. 140.

5 - و المثال على ذلك جعل رضى أكديرة من المبدأ القديم " فرق تسد" مبدأ اخر هو " فرق تبق".

جون واتروري، مصدر سابق، ص. 209.

6 - نشير إلى أنه منذ ثمانينيات القرن العشرين أجهت العديد من الدراسات نحو البحث عن مظاهر أزمة مؤسسات التمثيل السياسي في المغرب، نورد من بينها:

- دراسة نجيب بامحمد حول حدود استقلال المؤسسة البرلمانية عن سلطة الملك التشريعية.

Najib BA MOHAMED, Le parlement dans le système politique marocain, Thèse d'Etat, Lille II, 1982.

- دراسة عمر بندورو حول حدود الاستقلال الوظيفي للسلطة التنفيذية (الحكومة).

Omar BENDOUROU, Le pouvoir executif au Maroc depuis l'indépendance, Paris, Publisud, 1986.

- إفراز حكومات ذات مشهد سياسي مفتت، وتلاحم سياسي ضعيف، وسند برلماني هش¹.
 - استمرار ديمقراطية تحت الوصاية، مختلفة لا تتحمل فيها الأحزاب مسؤولية تسيير الدولة².
 - الفتور السياسي للمواطنين، وانعدام الثقة في السياسة، لأنها سخرت أداة للرشوة واغتناء من يتعاطاها³.
 - اعتبار الانتخابات كمعرض دوري يأتي إليه السياسيون لإشهار وعودهم التي لا تنجز بطبيعتها الحال⁴.
 - إلى جانب ارتفاع نسبة الامتناع عن التصويت - نتيجة لتراجع الدولة ومثليتها عن ممارسة الضغط على السكان - حيث يشكل التصويت الملغى بنية سيئة في التاريخ الانتخابي المغربي⁵.
- وهناك دراسات ربطت بين "عدم جدوى العملية الانتخابية كفعل عمومي" ونوعية الفاعلين في هذه العملية (ويتعلق الأمر ب " الوصولي أو الانتهازي"، ورجل السلطة وعودتها كعين على العملية، والملاك الكبار، وموظفو المكاتب - البيروقراطية- والتقنوقراط، والنقابي الحزبي، ومجموعات المصالح)، ويلتقون جميعهم في أن هدفهم هو توزيع الغنيمة السياسية وفق نظام المحاصصة⁶.
- كما أظهرت عدة دراسات تجليات ضعف مؤسسات الديمقراطية التشاركية وحدود آلياتها؛ فبخصوص مؤسسات المجتمع المدني سبق لعبد الله ساعف أن عرض الصعوبات التي تعترض بزوغ مجتمع مدني في المغرب، ليس فقط على مستوى المؤسسات بل كذلك الأفكار المهيمنة الجارية، والتكوينات الإيديولوجية والثقافة السياسية، وهي تعكس طبيعة بنوية تكبح هذا المجتمع⁷. وأكدت بعض الدراسات على أن نجاح المجتمع المدني، وبعيدا عن البعدين الدستوري والقانوني، " في مهامه يرتكز واقعيًا بإشكالية طبيعة العلاقة بين الدولة والمجتمع"، لعدم حسم الدولة في خيارها الديمقراطية، ومن بينها خيار توسيع قاعدة المشاركة خارج قناة الديمقراطية التمثيلية⁸. وهي نفس الخلاصة التي أكدتها دراسة أخرى مما يفرض "ضرورة توفر إرادة حقيقية من طرف الدولة أولا في تنزيل المقتضيات الدستورية للديمقراطية التشاركية؛ و"التأويل الديمقراطي للدستور بالشكل الذي يجعل الفاعل الجمعي فاعلا أساسيا في التنمية والتشريع"⁹.

1 - برنابي لويس كارسيا، الانتخابات المغربية منذ 1960 إلى الآن: دراسة علمية موثقة، ترجمة بديدة الخرازي، منشورات الزمن، الرباط، ط1، 2007، ص.364.

2 - المرجع نفسه، ص. 378.

3 - في تفسيرها لوضعية عدم انشغال الشباب بالسياسة، مقارنة مع بداية استقلال المغرب، أكدت مونيّا بناني شرايبي على علاقة السياسة والخوف، فمجرد لفظ "سياسة" يثير حالة من التوتر، بل الذعر عند شاب مغربي تلتقي معه في الطريق. ومن بين أسباب عدم الاهتمام بالسياسة أن هذه الأخيرة تعد حكرًا على الأقوياء، فلها "ماليتها واصحابها"، كما عبر للباحثة أحد الشباب. كما يضاف إلى هذا التمثل فقدان الطبقة السياسية لمصداقيتها عند الشباب، فهي منبع الشر (source de mal). ويتم التعبير عن ذلك من خلال العبارات المستعملة من قبلهم: "العيب"، "الطمع"، "المصيدة"، "اللعبة".

Mounia BENNANI-CHRAIBI, Soumis et rebelles, Les jeunes au Maroc, éditions Le Fennec, casablanca, 1995, pp.200-206.

4 - برنابي لويس كارسيا، نفس المرجع، ص، 378.

5 - المرجع نفسه، ص. 391.

6 - عبد اللطيف الهلاي، "التدبير الانتخابي وصناع الفعل السياسي بالمغرب"، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثاني، فبراير 2019، ص. 248-264.

7 - Abdallah SAAF, « L'hypothèse de la société civile au Maroc », in Noureddine EL AOUFI(sous la dir...), La société civile au Maroc -Approches- SMER, Rabat, 1^{re} édition 1992, p.13.

8 - مصعب التجاني، المجتمع المدني ورسم السياسات العمومية: الأدوار في ظل ممارسة الديمقراطية التشاركية - دراسة مقارنة- أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، مركز الدراسات في الدكتوراه القانون، الاقتصاد و التدبير، السنة الجامعية 2018-2019 (غير منشورة)، ص. 553-554.

9 - صفية لعزيز، الديمقراطية التشاركية بين التحديات الحقيقية والرهانات المستقبلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، مركز الدراسات في الدكتوراه القانون، الاقتصاد و التدبير، السنة الجامعية 2016-2017 (غير منشورة)، ص.376.

ومن تجليات ذلك أن القوانين التنظيمية عملت على التضييق على حق المشاركة ولم يتم تأويل النصوص الدستورية تأويلاً إيجابياً¹، ويضاف إلى هذا وجود ممارسات للسلطات العمومية تعيق حرية الجمعيات وتمس باستقلاليتها، أو نقص الموارد والقدرات المؤسساتية، وضعف الحكامة²، كما يعاني من عدم استقلاليته عن الأحزاب السياسية و"بعض المؤسسات الحكومية الحاضنة له أو على الأقل الموجهة لتحركاته"².

وأكد هذا الواقع المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في "رأي حول المبادرة الوطنية للتنمية البشرية : تحليل وتوصيات - يناير 2013- : بوجود عدة مواطن للضعف والاختلال، من بينها - حسب المجلس-¹⁰⁷: إشكالية الانتقال من " ديمقراطية تمثيلية" إلى "ديمقراطية تشاركية" (دور الجمعيات والتعاونيات) في اتخاذ القرار. وصعوبة الحصول على المعلومة بالنسبة لمختلف الفاعلين (الجمعيات، والتعاونيات، والمنتخبين، و المواطن).

وبخصوص آلية العرائض³ ذهبت بعض الدراسات إلى أن المشرع انتظر سبع سنوات، بعد التصريح بالحق، لتنزيل هذه الآلية - منذ 2011 إلى 2017- لكن شابه ما شابه من مظاهر الانحراف، ومن بينها:

- الرفض الصريح للمشرع للتوقيع الإلكتروني مقارنة بالتجربتين الفرنسية والألمانية⁴.

- تقييد ممارسة هذا الحق بمتطلبات ممارسة الحقوق من داخل منظومة الديمقراطية التمثيلية، وهي ضرورة التمتع بالحقوق المدنية والسياسية والتقييد في اللوائح الانتخابية عكس التجربة الفرنسية⁵.

وعليه، بالنسبة لهذا الاتجاه، فإن الاستقرار يشكل شرطاً حيوياً وأساسياً لتأمين النظام الملكي، ولو قام على حساب التنمية الاقتصادية، وانسجام القوى السياسية⁶.

ولجأت بعض الكتابات¹ إلى تبرير هذا النوع من الاستقرار إلى ما سماه دانييل بروميرغ (Daniel BRUMBERG) ب " استراتيجيات البقاء"² (Survival strategies)؛ حيث أدت ثلاثة عوامل إلى الاستقرار والاستمرارية؛ أولاً، لم يحاول الحكام فرض

¹ - مولاي هشام الأمراي، المجتمع المدني وصناعة السياسات العامة بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، مركز الدراسات في الدكتوراه القانون، الاقتصاد والتدبير، السنة الجامعية 2016-2017 (غير منشورة)، ص.440.

² - المرجع نفسه، ص.441.

¹⁰⁷-رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول موضوع " المبادرة الوطنية للتنمية البشرية: تحليل وتوصيات يناير 2013، جريدة رسمية عدد 6152، 5 رجب 1434 (16 ماي 2013)، ص، من 4187 إلى 4191.

³ - يعرف القانون التنظيمي رقم 44.14 المتعلق بتحديد شروط و كفاءات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية العريضة بأنها "كل طلب مكتوب يوجهه مواطنات و مواطنون مقيمون فوق التراب الوطني أو خارجه إلى رئيس الحكومة، يتضمن مطالب أو مقترحات أو توصيات، يعرضها أصحابها، بصفة جماعية، على هذا الأخير قصد اتخاذ ما يراه مناسباً في شأنها في إطار احترام مقتضيات الدستور و القانون" ، و هذا الحق محمول للمواطنات و المواطنين المتمتعين بحقوقهم المدنية و السياسية و المقيدون في اللوائح الانتخابية العامة و الذين هم في وضعية جبائية سليمة. وجعل موضوع العريضة متعلقاً بمطالب أو مقترحات أو توصيات مشروعة مرتبطة بمصلحة عامة.

ظهر شريف رقم 1.16.107 صادر في 23 من شوال 1437 (28 يوليو 2016) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط و كفاءات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية. جريدة رسمية عدد 6492 - 14 ذو القعدة 1437 (18 أغسطس 2016)، ص.6074.

⁴ - مصعب التجاني، "العرائض كآلية لتنزيل ممارسة الديمقراطية التشاركية: التجربة المغربية بين الإقرار الدستوري والاعتماد القانوني"، مجلة القانون الدستوري و العلوم الإدارية، العدد الثاني، فبراير 2019، ص.129-130.

⁵ - المرجع نفسه، ص. 131.

⁶ - المرجع نفسه، ص. 210.

رؤية واحدة للمجتمع السياسي (أيديولوجيا واحدة ذات مهمة وطنية أو دينية مقدسة) وبدلاً من ذلك، فقد وضعوا مسافة رمزية معينة بين الدولة والمجتمع بطرق تترك مجالاً للسياسة التنافسية أو المتنافرة. ثانيًا، السماح ضمن حدود للمجموعات والأفكار المتنافسة بترسيخ الجذور المؤسسية خارج الدولة. ثالثًا، تحرير الدولة من القلق الموهوس بأي مصلحة أو فئة أو مورد واحد. فعلى سبيل المثال، يجد المرء أن موظفي القطاع العام والبيروقراطيين يتنافسون مع المهنيين المستقلين ورجال الأعمال من القطاع الخاص على الدعم السياسي والاقتصادي للدولة³.

وكانت نتيجة هذا الجدل حديث البعض عن "الاستقرار الهش بديلاً عن الديمقراطية"⁴؛ وحديث البعض الآخر عن أن النظام السياسي المغربي يتميز بثباتية الاستقرار والأزمة، فهو "نظام مستقر، وفي نفس الوقت يعرف أزمة تعبر عن خلل في اشتغال المؤسسات، خاصة البرلمان والحكومة، فالأزمة هنا ليست دلالة على قطيعة أو عدم استقرار للنظام السياسي"⁵.

ثانياً: السلطوية أم الديمقراطية

يقع النظام السياسي المغربي تحت ضغط مطالب الانتقال إلى الديمقراطية، أي الانتقال من نظام سياسي مغلق إلى نظام سياسي مفتوح⁶؛ وبصيغة أخرى الانتقال إلى نظام مبني على "منطق الإنسان الاجتماعي إذ يحاور ويناقش ويصوت في شؤون الجماعة مقيداً فقط ببند الميثاق الاجتماعي الضمني الذي يضبط وسائل الاستمرار والتقدم والسعادة للجميع"⁷.

وعليه، فإن الوصول إلى نظام سياسي يستجيب لهذه السمات يتطلب عدة شروط، خاصة تلك المتعلقة ب:

- الخروج من واقع السلطوية : يتعلق الأمر، حسب عبد الله حمودي، بأنظمة ترفض التحكيم العمومي بخصوص المصالح والصراعات في إطار مؤسسات تابعة من المجتمع المدني، بحيث إن المركز السياسي الوحيد يباشر توزيع السلطات والموارد وفقاً لتوازن تحدده أجهزته الخاصة"

8

1 - تتحدث الباحثة هند عروب عن "استراتيجيات البقاء أو الإبقاء": ومن تجلياتها تكتيك النظام الملكي من أجل الاستمرار، والقائم على :

- تفتيت القوى السياسية، إغراءها وتشجيعها على الانتهازية.

- آلية الاحتفال.

- التحكم في الأجهزة التنفيذية (البيروقراطية، وزارة الداخلية، الجيش، الديوان الملكي، العدالة ووسائل الاتصال).

هند عروب ، مقارنة أسس الشرعية في النظام السياسي المغربي، الرباط ، مطبعة الأمنية، منشورات دار الأمان، 2009، ص. من 226 إلى 240.

2 - حول هذه الاستراتيجية أو " استراتيجيات البقاء و الإبقاء" أحيل بالخصوص إلى هند عروب، مقارنة أسس الشرعية في النظام السياسي المغربي، الرباط ، مطبعة الأمنية، منشورات دار الأمان، 2009، ص. 224.

3 - Daniel BRUMBERG, "Democratization in the Arab World? The trap of liberalised autocracy", Journal of Democracy, Volume 13, Number 4, October 2002, p.61.

4 - محمد الساسي، "النظام السياسي المغربي غداة حراك 20 فبراير: الاستقرار الهش بديلاً عن الديمقراطية؟"، ضمن مجموعة مؤلفين، 20 فبراير ومالات التحول الديمقراطي في المغرب ، ط1، قطر، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، نوفمبر 2018، ص. 69

5 - عبد الرحيم المنار اسليمي، التعايش السياسي و الدستور قراءة تأويلية لبنية النظام السياسي المغربي، (رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية ، مراكش، فبراير 1997)، ص. 11 و12.

6 - عبد العزيز البويضي، شروط الانتقال الديمقراطي بالمغرب، دفاتر الشمال، العدد 2، ربيع 2007، ص. 33.

7 - عبد الله العروي، العرب و الفكر التاريخي، ط 2، الدار البيضاء، المركز الثقافي العربي، بدون تاريخ، ص. 40.

8 - عبد الله حمودي، الشيخ و المرشد، ص 15.

- الانتقال من " دولة المخزن"¹ ، وهي دولة تتميز، حسب محمد عابد الجابري، بنسيج من العلاقات ليست من نوع العلاقات التي يتميز بها المجتمع الحديث، والتي تتميز بالسلوك العقلاني واحترام حقوق الإنسان والمواطن والمساواة بين الناس² . ولذلك بالنسبة إليه فإن الانتقال الديمقراطي يعني الانتقال من دولة المخزن إلى الديمقراطية .

وعليه، سيكون من بين رهانات التنمية السياسية في المغرب القدرة على بناء دولة حديثة في ظل النموذج المغربي وهو المخزن، وفي خضم هذا الجدل يمكننا أن نميز بين رأيين:

الأول عبر عنه عبد الله ساعف – مثلا- بصدد حديثه عن الدولة العميقة (Etat profond) والدولة الظرفية أو المتغيرة ؛ حيث تتميز الدولة المغربية بالتقاء بين العميق والمتغير ، ليخلص إلى أن المتغير/ المتحرك يتفوق على العميق: فعمق الدولة (يقصد به الطبيعة العميقة للدولة المخزنية) أصبح في الواقع مرجعية ثقافية تفقد فاعليتها أكثر فأكثر على الصعيد التاريخي ، بيد أنها تكتسي نجومية، بفعل قوة الأشياء على المستوى الرمزي³ .

والثاني عبر عنه – مثلا- الاقتصادي إدريس بنعلي في قوله: " إن التفرد السياسي للمغرب يعبر عن ذاته كليا في المخزن كبنية فوقية سياسية إيديولوجية تمت جذورها إلى ماض بعيد وتستمر إلى يومنا هذا في شكلها التاريخي"⁴ .

1 - بخصوص مصطلح "المخزن" قام محمد جادور في أطروحته " مؤسسة المخزن في تاريخ المغرب" بعرض الاستعمالات المختلفة له : " يدل مصدر المخزن معجميا، على خزن، وحافظ، واكتنز، وادخر الأقوات والبضائع المختلفة. فهو يفيد إخفاء الشيء والاحتفاظ به لاستعماله عند الحاجة، ويوحى حسب السياق الذي يستخدم فيه، إما بفكرة الاحتياط تحسبا لأي طارئ، أو بفكرة التراكم، إذن فمعناه الغوي يعكس الرغبة في تجميع الشيء، وضمان سريته من أجل إعادة استخدامه.

وورد الحديث عنه لأول مرة بشمال إفريقيا خلال القرن الثاني الهجري/ الثامن الميلادي، للدلالة على الخزينة الحديدية التي كانت توضع فيها المداخر المالية المحصلة من الضرائب، قبل أن يبعث بها والي إفريقية إلى الخليفة العباسي. وكلف بحراسة هذه الخزينة أشخاص حملوا اسم "عبيد المخزن" في بلاد الأندلس. وبعد انفصال المغرب عن المشرق، أضحت المفهوم يدل على معنى إداري أوسع نسبيا في الغرب الإسلامي منذ العهد المرابطي والموحدي، فقد أورد البيهقي في أخباره عن ابن تومرت عبارة "عبيد المخزن" (...)

وتعج المصادر بكلمة "المخزنية"، وهي مشتقة من المخزن وتعني خدام السلطان، أو أعوان الباشا والقائد، أو فيالق عسكرية تحارب في الجيش، وتتكون من الخيالة على عكس العسكر الذي يضم المشاة. وعموما ارتبط استعمالها بالتعبير على كل من يمت بصلة إلى المخزن وخاصته، ويقدم لها خدمة ذات طابع عسكري..

محمد جادور، مؤسسة المخزن في تاريخ المغرب، مؤسسة الملك عبد العزيز ال سعود للدراسات الإسلامية والعلوم الإنسانية، الدار البيضاء، منشورات عكاظ، 2011، ص. 42-45.

وفي مقاربة انتروبولوجية للمخزن عرض محمد أولوهو لأهم الخصائص الوظيفية والثقافية المرتبطة بالمخزن، وهي:

- خاصية الرسمية: المخزن هو الإطار الذي من خلاله تستمد كل الخصائص التي تمنح للشخصيات صفة الرسمية، وهي الشخصيات التي ستتولى مسؤوليات ووظائف إدارية داخل جهاز السلطة؛
- الطاعة والولاء: وهو مبدا أساس لنفاذ سلطة المخزن وإقرارها؛
- الحكم المطلق: إن المخزن لا يمكن أن يقوم إلا من خلال سلطة مطلقة وحكم مطلق؛
- التماهي مع المقدس والحضور القوي للدين والطقوس الدينية التي يحرص رجاله دائما على احترامها؛
- الحضور المادي والرمزي للمخزن في كل تفاصيل الحياة المجتمعية؛
- الاقتراع بين المال والسلطة؛
- العنف كأسلوب للحكم والسيطرة (...).

محمد أولوهو، الخصائص الانتروبولوجية للمخزن، في إبراهيم أولتيت (تنسيق)، بناء دولة الحق والقانون في المنطقة المغاربية، ط1، أكادير، مطبعة قرطبة، 2021، ص. 37-84.

2 - محمد عابد الجابري، "الانتقال على الديمقراطية: أسئلة و آفاق"، ضمن سعيد بنسعيد العلوي، الديمقراطية و التحولات الاجتماعية في المغرب، ط1، الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، منشورات كلية الآداب و العلوم الإنسانية (جامعة محمد الخامس) ، سلسلة ندوات و مناظرات رقم 86، 2000

3 - Abdellah SAAF, Maroc l'espérance d'Etat moderne, Casablanca, Afrique orient, 1999, p.79.

4 - إدريس بنعلي، "الدولة و عملية الإنتاج الاجتماعية بالمغرب (حالة القطاع العمومي)، ضمن بدير سلامة و آخرون ، جدلية الدولة و المجتمع بالمغرب، ط1، إفريقيا الشرق ، الدار البيضاء، 1992). ص.

وقوة المخزن تتجلى، في نظره، في الوظائف التي يقوم بها على مستوى الاقتصاد (المنشط) والمجتمع (الموظف). وبرغبته في الحفاظ على وظيفته الأصلية، أي كمحافظ على ممتلكات الجماعة، لا يقبل المخزن أن تتشكل على ترابه بوادر استقلال نسبي ممكن، وهذا راجع إلى أن الدولة المخزنية لا يمكنها أن تكون دولة متواضعة¹.

ويعد موضوع استمرارية المخزن من بين أكثر المواضيع إثارة للجدل في المغرب، خاصة على مستوى المراسيم التقليدية المرتبطة به، وهنا برز، ويبرز، الجدل حول حفل الولاء مثلا².

وعليه، رغم التصريح الدستوري والقانوني بالديمقراطية، وبأهم دعائمها كالاقتضات والأحزاب السياسية وحقوق الإنسان، فإن الدراسات النظرية والامبريقية الغربية والعربية تتفق حول الاستعصاء الديمقراطي في المنطقة العربية، أو كما تساءل جان ليكا (Jean Leca): هل الوطن العربي "لا يسير مع نبح التاريخ"؟ وهل إنه ذو حصانة من الاتجاهات التي تؤثر في أرجاء العالم الأخرى؟³، وهو ما يظهره وجود هوة وانفصال بين مضمون النصوص الدستورية وواقع مشاركة المواطنين في صناعة السياسات⁴.

وتتجلى أهمية موضوع الانتقال إلى الديمقراطية في ضوء التصنيف الدولي للمغرب في مؤشرات قياس الديمقراطية⁵، فعلى سبيل المثال في مؤشر الديمقراطية الذي وظف - منذ التقرير الأول للعام 2007- من طرف المجلة البريطانية The economist لقياس الديمقراطية في 167 دولة، والهدف هو تقويم كمي لمستوى الديمقراطية انطلاقا من سلم من 1 إلى 10 . وذلك وفق المعايير الآتية: المسلسل الانتخابي والتعددية السياسية، والعمل الحكومي، والمشاركة السياسية، والثقافة السياسية والحريات المدنية. واعتمادا على تحليل كمي لهذه المعايير وضع المؤشر تصنيفا للدول: توجد في القمة دول الديمقراطية الكاملة وفي الأسفل توجد الدول التسلطية أو الاستبدادية وبينهما توجد دول الديمقراطية المعيبة أو غير الكاملة والدول الهجينة. وهو ما عبرت عنه بعض الدراسات ب"تراجع نسبة الدول الديمقراطية الكاملة واتساع نطاق "منطقة رمادية واسعة بين الديمقراطية الكاملة أو الراسخة من جهة، والأنظمة التسلطية الصرفة من جهة أخرى"⁶. وبعد أن كان المغرب يصنف ضمن الأنظمة السلطوية قبل 2011 انتقل إلى لائحة الأنظمة الهجينة (2012-2021).

1 - المصدر نفسه، ص. 220.

2 - أحيل بهذا الخصوص على:

- محمد شقير، المراسيم السياسية بالمغرب بين العصرية والتحديث من القرن 3 ق.م إلى القرن 21م، الدار البيضاء، إفريقيا الشرق، 2006.

- ملف مجلة وجهة نظر حول: "المخزن العتيق وامتداداته في الدولة المعاصرة"، و جهة نظر، العدد 38، السنة 11، خريف 2008.

- ملف مجلة وجهة نظر حول: "الجسد الملكي بين التقديس والتدنيس"، و جهة نظر، العدد 74، السنة 14، شتاء 2010.

- ملف مجلة وجهة نظر حول: "مول المظل: البيعة .. تجديد الولاء، و تكريس طقوس الاستعلاء"، و جهة نظر، العدد 55، السنة 18، شتاء 2013.

3 - جان ليكا، "التحرك نحو الديمقراطية في الوطن العربي: ما يعتريه من عدم اليقين والتعرض للأخطار، وما يعتريه من شرعية محاولة في تحديد المفاهيم وفرضيات أخرى"، غسان سلامة (معد)، ديمقراطية من دون

ديمقراطيين سياسات الانفتاح في العالم العربي/ الإسلامي، ط1، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، يناير 1995، ص.50.

4 - محمد الحموري، "الديمقراطية والتكاذب عليها ومحصلة حكم الراي الواحد"، المستقبل العربي، عدد434، أبريل 2015، ص. 148.

5 - تعود البدايات الأولى إلى المحاولة الامبريقية لسيمور مارتن ليبست (Seymour Martin Lipset) في دراسته حول "وجود ارتباط امبريقي قوي بين التنمية والديمقراطية" (1959). وازدادت أهمية القياس

الكمي للديمقراطية في السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي (خاصة مع جهود كل من Kenneth A BOLLEN و Robert DAHL). ومن بين المساهمات التطبيقية بدأت مؤسسة بيت الحرية

بإصدار المسح المقارن للحرية منذ 1973.

غيورغ سورنسن، الديمقراطية والتحول الديمقراطي والسيورات والمأمول في عالم متغير، ترجمة عفاف البطاينة، ط1، بيروت، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات (ترجمان)، 2015، ص. 37

فرانسيس فوكوياما، الرأسمالية والديمقراطية (الحلقة المقفودة)، الديمقراطية، الكتاب الرابع، أغسطس 1992، ص.24.

Kenneth A BALLEEN , « Political democracy : Conceptual and measurement traps », Studies in Comparative International Development, Spring 1990, Vol 25, pp. 7-8.

6 - غيورغ سورنسن، مصدر سابق، ص. من 94 إلى 95.

ومقارنة بالدول العربية بؤا مقياس الديمقراطية العربي¹ المغرب الصدارة في جميع تقاريره الثلاثة وآخرها تقرير 2017. ولكن الملاحظة المثيرة في هذا التقرير حصول المغرب على صفر نقطة بخصوص تنظيم الاجتماعات والمظاهرات (قمع نشاطات الاحتجاج)².

وهذا يحيلنا إلى مفارقة يمكننا استخلاصها من بعض الأرقام التي أوردها تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتعلق بتصنيف المملكة المغربية على أنها غير ديمقراطية ورغم ذلك يصل معدل رضا الناس إلى 71 بالمائة مقارنة باليونان التي تصنف بأنها ديمقراطية لكن الرضا العام يصل إلى معدل 43 بالمائة³.

نتيجة هذا الجدل هو لجوء العديد من الدراسات إلى تصنيف المغرب ضمن أنظمة ليست ديمقراطية، فهناك من تحدث عن "السلطوية التنافسية"؛ حيث «توجد قنوات دستورية داخلها يمكن من خلالها لجماعات المعارضة التنافس للوصول إلى السلطة التنفيذية» و«تجري الانتخابات بانتظام» و«تتمارس المعارضة أنشطتها فعليا». وهذا يعني أن الأحزاب المتنافسة يمكنها «فتح مناصب وتجنيد مرشحين وتنظيم حملات»، وأن قادتها «نادراً ما يتم نفيهم أو سجنهم». ومع ذلك، فإن هذه الأنظمة ليست ديمقراطية بالكامل لأن «الإساءة الحالية للدولة تنتهك واحدة على الأقل من ثلاث سمات محددة للديمقراطية: (1) الانتخابات الحرة، (2) الحماية الواسعة للحريات المدنية، (3) تكافؤ الفرص بشكل معقول»⁴.

ومن جهته وصف دانييل بروميرغ (Daniel Brumberg) الأنظمة العربية بـ"السلطوية المحررة" أو الليبرالية فهي تخفف السلطوية بالتعددية والانفتاح السياسي في المجتمع المدني والصحافة وحتى في النظام الانتخابي لكن يحتفظ الحاكم دائماً باليد العليا. بالسيطرة على المؤسسة الأمنية، والهيمنة على وسائل الإعلام، وتقديم المزايا الاقتصادية لعملائه المفضلين⁵.

كما أن بعض الدراسات وصفته بـ"الديمقراطية الزائفة" كنوع من الأنظمة التي ولدت في بيئة عالمية معادية للاستبداد العلي، وتخفي السلوك الاستبدادي الكلاسيكي وراء واجهة ديمقراطية في وقت يحتفظ فيه الملك بالسلطة فوق المؤسسة⁶.

¹ - قامت مبادرة الإصلاح العربي (منذ 2008) بوضعه كمشروع تشاركي بين مؤسسات عربية، تقيماً للانتقال الديمقراطي في دول منتقاة، باستخدام مؤشرات تقيس أساليب التحول الديمقراطي (مثل التشريعات)، ومؤشرات تقيس ممارسات التحول الديمقراطي (مثل الانتخابات)، وتعتمد مجموعة من القيم: وجود مؤسسات عامة قوية ومساواة، احترام الحقوق والحريات ، سيادة القانون والمساواة والعدالة الاجتماعية.

أنظر، قائمة المؤشرات المستخدمة في مقياس الديمقراطية العربي، على الرابط التالي:

<http://www.arab-reform.net/ar/node/288>

² - مبادرة الإصلاح العربي ، مقياس الديمقراطية العربي 5، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، يونيو 2017، ص.63

³ - تقرير التنمية البشرية 2010، (عدد خاص في الذكرى العشرين)،الثروة الحقيقية للأمم: مسارات إلى التنمية البشرية"، ترجمة إلى اللغة العربية : لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية و الاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) . طبعة الولايات المتحدة الأمريكية، نيويورك، ص ص 168- و 170.

⁴ - Hill, J. N. C. , « Authoritarian resilience and regime cohesion in Morocco after the Arab Spring “ .MIDDLE EASTERN STUDIES, - Vol55, N°2, 2019, p.275-288.

⁵ - Sarah E. YERKES , The Nature of Civil Society in Hybrid Regimes in the MENA Region , Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC, APSA 2010 Annual Meeting Paper, September 4, 2010.

⁶ - Catherine SWEET , Democratization without Democracy: Political Openings and Closures in Modern Morocco , Middle East Report, N° 218, Spring, 2001, p. 22.

واقترحت بعض الكتابات الحديث عن «طريقة ثالثة لإرساء الديمقراطية» قد تنطبق على المملكة، والتي يشار إليها أحياناً باسم «الاستثنائية المغربية». وتشكل هذه «النزعة الاستثنائية» من عدة عوامل تخص المجتمع المغربي، من بينها الثقافة السياسية، ونظام القيم السائد، وطبيعة النظام الحزبي¹.

ومن نتائج ذلك الحديث عن "التعددية السلطوية" التي تميز هذا النظام حيث يحول التعايش بين الملكية والديمقراطية دون أي تقدم في أشكال التعبير عن المواطن وأساليب التمثيل السياسي كما أن "لا تنظيم السوق الحزبية" ("déréglementation du marché partisan") يزيد فقط من ارتباك العرض السياسي وعدم وضوح الطلب الاجتماعي، وبالتالي المساس بأي احتمالية «ديمقراطية»، وتناوب «حقيقي»². وعلى نفس المنوال تتحدث بعض الدراسات عن حكومة صوت الملك السيادي وليس حكومة «نحن الشعب»؛ فتفضيلات المواطنين، كما يتم التعبير عنها في الانتخابات، نادراً ما يكون لها تأثير على سياسة الحكومة³.

وفي هذا السياق تم توظيف الآليات الديمقراطية من أجل الهيمنة السياسية وليس لغايات ديمقراطية في سياق "انتقال سياسي مغلق" (Une transition politique verrouillée)⁴.

فالبرلمانية (le parlementarisme) والتعددية الحزبية (le multipartisme) مكنتا الملكية من الوفاء بثلاث غايات: أولها واجب التشاور الإسلامي التقليدي؛ وثانيها الترحيب بالنخب القادرة على تمثيل مختلف المصالح والحساسيات القائمة داخل المجتمع واختيارها؛ وثالثها وجود موظفين سياسيين قادرين على إدارة السياسات العمومية، فرغم تمكين العدالة والتنمية من الوصول للحكومة لإغلاق قوس حركة 20 فبراير فإن الملك لم يتخل عن احتكاره لتعريف القضايا التي تعتبر استراتيجية للبلاد⁵.

وقد اسفر كل ذلك عن ليبرالية دون انتقال أو تحول ديمقراطي أو "ليبرالية تحت الاكراه" (liberalization under coercion) بإجراء الانتخابات (الديمقراطية الانتخابية)، وفتح المجال أمام المجتمع المدني، ومنح حريات مدنية جديدة للفئات المحرومة سابقاً، مثل النساء والأقليات. وهذه التدابير كانت استراتيجية واعية لإرضاء المانحين الدوليين والجماهير، مع الحفاظ في الوقت نفسه على السيطرة على السلطة⁶.

خلاصة:

¹ - Mohamed El HACHIMI. "Democratisation as a learning process: the case of Morocco", Journal of North African Studies, Vol. 20, N° 5, December 2015, pp. 754-769.

² - Jean-Claude SANTUCCI, « Le multipartisme marocain entre les contraintes d'un « pluralisme contrôlé » et les dilemmes d'un « multipartisme autoritaire » », Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée, N°111-112, 2006.

³ - John HURS, « En marche vers la démocratie au Maroc ? », ASPJ Afrique & Francophonie, 3e trimestre 2010, p. 75.

⁴ - يتحدث الكاتب هنا عن تجربة الحسن الثاني في سياق "التفاوض الديمقراطي" الذي نتج عن موجات الديمقراطية الثلاث: أولها أسقطت الأنظمة الاستبدادية للبرتغال وإسبانيا واليونان في عام 1984-85. وثانيها، في منتصف الثمانينات، الديكتاتوريات العسكرية في أمريكا اللاتينية. وثالثها أسقطت جدار برلين ومعها الأنظمة الشمولية للإمبراطورية السوفيتية السابقة. كما وسعت النفوذ الأمريكي ومعها مجال اقتصاد السوق.

Aziz ENHAILI, « Une transition politique verrouillée », CONFLUENCES Méditerranée - N° 31, 1999, p. 57.

⁵ - Thierry DESRUES, "Le Maroc en 2017 : Gouverner la « Monarchie exécutive » ou les logiques de l'autoritarisme", L'Année du Maghreb, N°19, 2018, pp. 211-232.

⁶ - Sarah E. YERKES, op.cit.

نخلص إلى أنه بمرور أزيد من ستين سنة عن أول دستور تكون المملكة المغربية قد عاشت المرحلة الثالثة من تحولاتها الإصلاحية - بعد سنوات تنازع المشروعات وسنوات الرصاص- ، و التي كانت بدايتها في منتصف السبعينيات بإعلان الملك الحسن الثاني وضع حد لـ "سنوات الرصاص" والانفتاح على المعارضة؛ ثم التحول الثاني في التسعينيات مع التناوب التوافقي¹، والتحول الثالث ساهمت فيه مبادرات الفاعلين السياسيين - خاصة حركة 20 فبراير و القوى السياسية الداعمة لها- بطابعها الإصلاحي، الذي يتميز - على غرار مطالب الإصلاح السابقة- بابتعاده عن " قلب الوضع أو تغييره بشكل جذري، ويتجنب ما يعتبره طوي²"، من جهة، وطبيعة رد فعل المؤسسة الملكية في إطار " استراتيجيات البقاء" ، التي " نادرا ما كانت في حاجة إلى استعمال العنف، حيث تلجأ إليه عند فشل أساليب أخرى أقل كلفة و أكثر سلمية"³، من جهة أخرى، وقد أسفرت عن جدل واسع بين الفاعلين، واختلاف في وجهات النظر بين الدارسين، خاصة فيما يتعلق بالقضايا الآتية:

-الاستقرار السياسي واستمرارية النظام السياسي؛

-الخروج من السلطوية والانتقال إلى الديمقراطية ببناء الدولة الحديثة القادرة على جلب المنافع السياسية للمواطنين.

وبما أن الفعل السياسي تحكمه موازين القوى فإن التنبؤ بمستقبل إشكاليات التنمية السياسية في المغرب يضعنا أمام احتمالين: أولهما بقاء الوضع الحالي على ما هو عليه؛ أو الانتقال إلى نظام سياسي تتعايش فيه الملكية مع الديمقراطية أي النظام الملكي البرلماني. والاحتمال الثاني يقودنا إلى احتمالين: أولا أن هذا الانتقال ستقوده المؤسسة الملكية نفسها، وثانيا سيتحقق بفعل ضغط المواطنين، وخاصة الشباب، أو من يسميهم عبد الله حمودي ، بـ " الكتل الجديدة"⁴؛ بوضعهم صعوبات حقيقية أمام النظام، لأنهم يشكلون " ثورة التطلعات الصاعدة"⁵.

لائحة المراجع

1-مراجع باللغة العربية:

أ-الكتب:

-أشركي ، محمد ، الظهير الشريف في القانون العام المغربي، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، أطروحات و رسائل جامعية، ط1، السلسلة العربية 1، 1983.

-أفلاطون، جمهورية أفلاطون، ترجمة فؤاد زكريا، راجعها على الأصل اليوناني الدكتور محمد سليم سالم، بدون تاريخ.

1 - Khadija Mohsen – FINAN, « Changement de cap et transition politique au Maroc et en Tunisie », Pouvoirs, N° 145, 2013, p. 105.

2 - عبد الله ساعف، رهانات التحول السياسي في المغرب، سلسلة نقد السياسة (1)، منشورات دفاتر سياسية، ط 1، الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، 2004، ص. 34.

3 - جون واتروري، مصدر سابق، ص. 60.

4 - عبد الله حمودي، مصدر سابق، ص، 56.

5 - خالد عليوة، "تحولات الصراع السياسي في المغرب"، ضمن بيبير سلامة و آخرون، جدلية الدولة و المجتمع بالمغرب، الطبعة 1، (الدار البيضاء، إفريقيا الشرق، 1992)، ص. 245.

- الجابري ، محمد عابد ، إشكاليات الفكر العربي المعاصر، ط2، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، سبتمبر 1990.
- الخراط ، ميمون ، بوحميدي ، نبيل (إشراف وتنسيق)، مستجدات دستور 2011 وفاق التطبيق ، محاولة في بسط سبل التنزيل الديمقراطي لمقتضياته، العدد الثاني، منشورات مجلة العلوم القانونية، ، 2014.
- الطوزي ، محمد ، الملكية والإسلام السياسي في المغرب، ترجمة محمد حاتم، خالد شكرراوي، الدار البيضاء ، نشر الفنك، ، 1999.
- العروي ، عبد الله ، العرب و الفكر التاريخي، ط 2، الدار البيضاء، المركز الثقافي العربي، بدون تاريخ.
- العسري ، محمد ، مشروعية مطالب حركة 20 فبراير، ط1، طنجة، سيليكس أخوين، مارس 2012.
- النويضي ، عبد العزيز ، شروط الانتقال الديمقراطي بالمغرب، دفاتر الشمال، العدد 2، ربيع 2007.
- النويضي ، عبد العزيز (تحرير)، ”المغرب : استقلال و نزاهة النظام القضائي” ، الشبكة الأوربية المتوسطة لحقوق الإنسان، كوينهاغن، يناير 2008 .
- أولتيت ، إبراهيم (تنسيق)، بناء دولة الحق والقانون في المنطقة المغاربية، ط1، أكادير، مطبعة قرطبة، 2021.
- برنابي ، لويس كارسييا، الانتخابات المغربية منذ 1960 إلى الآن: دراسة علمية موثقة، ترجمة بديعة الخرازي، ط1، الرباط، منشورات الزمن، 2007.
- بندورو ، عمر ، النظام السياسي المغربي، سلسلة القانون العام، ط1، الدار البيضاء، النجاح الجديدة، 2002.
- بندورو ، عمر ، الدستور الجديد ووهم التغيير، ط1، دفاتر وجهة نظر(24)، 2011.
- بنسعيد العلوي ، سعيد ، الديمقراطية و التحولات الاجتماعية في المغرب، ط 1، الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، منشورات كلية الآداب و العلوم الإنسانية (جامعة محمد الخامس) ، سلسلة ندوات و مناظرات رقم 86، ، 2000 .
- بوتومور ، توم ، علم الاجتماع السياسي، ترجمة وميض لطفي، ط1، بيروت، دار الطليعة، 1986.
- بورودو ، جورج ، الدولة، ترجمة سليم حداد، ط 3، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر، 2002.
- تلي ، تشارلز ، الحركات الاجتماعية 1768-2004، ترجمة و تقديم ربيع وهبة، ط 1 ، لقاهرة، المشروع القومي للترجمة، المجلس الأعلى للثقافة، 2005.
- توفيق إبراهيم ، حسنين ، النظم السياسية العربية و الاتجاهات الحديثة في دراستها، ط1 ، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية ، مارس 2005.

- جادور ، محمد ، مؤسسة المخزن في تاريخ المغرب، مؤسسة الملك عبد العزيز ال سعود للدراسات الإسلامية والعلوم الإنسانية، الدار البيضاء، منشورات عكاظ، 2011.

-حمودي ، عبد الله ، الشيخ و المرید النسق الثقافي للسلطة في المجتمعات العربية الحديثة، ترجمة عبد المجيد جحفة، ط1، الدار البيضاء، دار توبقال للنشر، 2000.

-دالتون ، رسل جيه. ، دور المواطن السياسي في الديمقراطيات الغربية، الرأي العام و الأحزاب السياسية في الولايات المتحدة و بريطانيا العظمى و ألمانيا و فرنسا، ترجمة أحمد يعقوب المجدوبة و بمشاركة محفوظ الجبوري، ط 1، عمان، الأردن، دار البشير، ، 1996.

-روبنز ، ريتشارد اتش ، المشاكل العالمية و ثقافة الرأسمالية، ترجمة فؤاد سروجي، مراجعة و تدقيق عماد عمر، طبعة عربية 1 ، الأردن، الأهلية للنشر و التوزيع، 2008.

-زين الدين ، محمد ، المؤسسة الملكية في مغرب العهد الجديد. قراءة دستورية سياسية في مسار عشرية ملك ، ط1، الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، 2009.

-ساعف ، عبد الله ، رهانات التحول السياسي في المغرب، سلسلة نقد السياسة (1)، منشورات دفاتر سياسية، ط 1، الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، 2004،

-سلامة، بيير (و آخرون) ، جدلية الدولة و المجتمع بالمغرب، ط1، إفريقيا الشرق ، الدار البيضاء، 1992.

-سلامة ، غسان (معد)، ديمقراطية من دون ديمقراطيين سياسات الانفتاح في العالم العربي/ الإسلامي، ط1، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، يناير 1995.

-سورنسن ، غيورغ ، الديمقراطية والتحول الديمقراطي السيورورات والمأمول في عالم متغير ، ترجمة عفاف البطانية، ط1، بيروت، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات (ترجمان)، 2015.

-شحشي ، عبد الرحمان ، قراءة في الخطاب عند الحسن الثاني تحليل آليات الاشتغال في الحقلين الديني و السياسي، الرباط، المطبعة الملكية، 2007.

-شقيير ، محمد ، القرار السياسي في المغرب، ط1، الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، 1992.

-شقيير ، محمد ، المراسيم السياسية بالمغرب بين العصرية و التحديث من القرن 3 ق.م إلى القرن 21م، الدار البيضاء، افريقيا الشرق، 2006.

-شقيير ، محمد ، المؤسسة العسكرية بالمغرب من القبيلة إلى العصرية، الدار البيضاء، افريقيا الشرق، 2008.

- طارق ، حسن، السياسات العمومية في الدستور المغربي، ط1، الرباط، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال
جامعية 92، 2012.

-طارق ، حسن ، الدستور و الديمقراطية قراءة في التوترات المهيكلة لوثيقة 2011، ط 1، الرباط، منشورات سلسلة الحوار العمومي،
مطبعة طوب بريس، 2013.

-ظريف ، محمد ، الدين و السياسة في المغرب من سؤال العلاقة إلى سؤال الاستتباع، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي،
ط1، الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، نونبر 2000.

-عروب ، هند ، مقارنة أسس الشرعية في النظام السياسي المغربي، الرباط ، مطبعة الأمنية، منشورات دار الأمان، 2009.

-غليون ، برهان (و آخرون)، حقوق الإنسان الرؤى العالمية و الإسلامية و العربية، سلسلة كتب المستقبل العربي (41) ، ط 1، بيروت
، مركز دراسات الوحدة العربية ، نيسان/ أبريل 2005.

-فوكوياما ، فرانسيس ، بناء الدولة النظام العالمي و مشكلة الحكم و الإدارة في القرن الحادي و العشرين، ترجمة مجاب الإمام، الرياض،
العبيكان ، 2007.

-فير، ماكس، العلم و السياسة بوصفهما حرفة، ترجمة جورج كتورة، مراجعة و تقديم رضوان السيد، ط 1، بيروت ، المنظمة العربية
للترجمة، توزيع مركز دراسات الوحدة العربية ، أعمال ماكس فيبر (1)، ، تموز (يوليو) 2011.

-لييست ، سيمور مارتن ، رجل السياسة ، الأسس الاجتماعية للسياسة، تعريب " المترجمون العرب" خيري حماد و شركاؤه، بيروت، دار
الآفاق الجديدة، بدون تاريخ.

-مجموعة مؤلفين، 20 فبراير ومالات التحول الديمقراطي في المغرب، ط1، قطر، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، نوفمبر
2018.

-منار ، محمد ، الانتخابات بالمغرب: ثبات في الوظائف و تغير في السمات، ط1، الرباط، دار أبي رقرق لطباعة و النشر، 2011.

-هيحوت ، ريتشارد ، نظرية التنمية السياسية، ترجمة حمدي عبد الرحمن و محمد عبد الحميد، ط1 عمان، الأردن، المركز العلمي
للدراسات السياسية، مارس 2001.

-واتربوري ، جون ، أمير المؤمنين الملكية و النخبة السياسية المغربية، ترجمة عبد الغني أبو العزم، عبد الأحد السبتي، عبد اللطيف الفلق، ط2، المحمدية، مؤسسة الغني، مطبعة فضالة، 2004.

ب- القوانين والمواثيق الدولية:

-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).

-ظهير شريف رقم 1.16.107 صادر في 23 من شوال 1437 (28 يوليو 2016) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط و كفاءات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية. جريدة رسمية عدد 6492 - 14 ذو القعدة 1437 (18 أغسطس 2016).

-ظهير شريف رقم 1.79.186 بتاريخ 17 ذي الحجة 1399 (8 نونبر 1979) بنشر الميثاق الدولي المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية و الميثاق الدولي المتعلق بالحقوق المدنية و السياسية المبرمين بنيويورك يوم 3 رمضان 1386 (16 دجنبر 1966)، الجريدة الرسمية، عدد 3525 - 6 رجب 1400 (21 مايو 1980).

ج- المقالات:

التجاني ، مصعب ، "العرائض كآلية لتنزيل ممارسة الديمقراطية التشاركية: التجربة المغربية بين الإقرار الدستوري والاعتماد القانوني"، مجلة القانون الدستوري و العلوم الإدارية، العدد الثاني، فبراير 2019.

-الحموري ، محمد ، " الديمقراطية و التكاذب عليها ومحصلة حكم الراي الواحد"، المستقبل العربي، عدد434، أبريل 2015

-الصواني ، يوسف محمد جمعة، " اتجاهات الرأي العام العربي نحو الديمقراطية (تحليل نتائج الدراسة الميدانية)، المستقبل العربي ، عدد 442، أبريل 2014.

-المودن ، عبد الحي ، " إصلاح الدستور في ضوء النظريات السائدة في تحليل النظام السياسي المغربي"، مجلة مقدمات ، عدد 36، خريف 2006.

-الهاشمي ، محمد ، " صناعة الحزب الأغلي في المغرب: من الحزب الكلاسيكي إلى التنظيم الجوكر"، و جهة نظر، عدد مزدوج 36-37، السنة 10، صيف 2008.

-الهلالى ، عبد اللطيف ، " التدبير الانتخابي وصناع الفعل السياسي بالمغرب"، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثاني، فبراير 2019.

-أوبيرو ، خافيير ،"العولمة وأعمال الشعب المحلي"، ترجمة د.محمد السيد عبد الغني، مجلة الثقافة العالمية، عدد115، نوفمبر2002

-حسني ، عبد اللطيف ، " في رثاء الأحزاب السياسية المغربي" ، و جهة نظر، عدد مزدوج 36-37، السنة 10، صيف 2008.

-سطي ، عبد الإله ، "أسئلة الملكية البرلمانية في النظام الدستوري المغرب" ، سياسات عربية، العدد 20، مايو 2016.

-صالح ، خالد ، " تدابير وآليات المشاركة السياسية للشباب بالهيمات الوطنية و الترابية بالمغرب" ، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، عدد 2، جويليه 2016.

-عيسى ، محمد عبد الشفيق ، " بعض إشكاليات الحراك السياسي المصري الراهن" ، المجلة العربية للعلوم السياسية ، العدد 18، ربيع 2008.

-فوكوياما ، فرانسيس ، الرأسمالية والديمقراطية (الحلقة المفقودة) ، الديمقراطية، الكتاب الرابع، أغسطس 1992.

-ملاح، السعيد، " الدولة كشرط مسبق للديمقراطية في الوطن العربي" ، المستقبل العربي، عدد 459، مايو 2017.

-مسرة ، أنطوان نسري ، " حياة وموت الديمقراطية" المستقبل العربي، عدد 370، ديسمبر 2009.

د- المواقع الاليكترونية:

- المسح العالمي للقيم:

<http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>

-الباروميتر العربي :

<https://www.arabbarometer.org/ar>

ه-التقارير :

-برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (المكتب الإقليمي للدول العربية)/ مؤسسة محمد بن راشد آل مكتوم، تقرير المعرفة العربي للعام 2010
/2011، إعداد الأجيال الناشئة لمجتمع المعرفة، (طبع في دار الغرير للطباعة و النشر، دبي، الإمارات العربية المتحدة).

- مبادرة الإصلاح العربي ، مقياس الديمقراطية العربي 5، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، يونيو /2017.

- لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) ، تقرير التنمية البشرية ، (عدد خاص في الذكرى العشرين)،الثروة الحقيقية للأمم: مسارات إلى التنمية البشرية"، ترجمة إلى اللغة العربية :. طبعة الولايات المتحدة الأمريكية، نيويورك، 2010.

-رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي و البيئي حول موضوع " المبادرة الوطنية للتنمية البشرية: تحليل و توصيات" ، يناير 2013،
جريدة رسمية عدد 6152، 5 رجب 1434 (16 ماي 2013).

و- الأطاريح والرسائل:

- أعبوشي ، الحسين ، المسألة الاستثنائية في النظام الدستوري والسياسي المغربي (1962-1996)، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق (القانون الدستوري و علم السياسة)، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة القاضي عياض، السنة 2000-2001.
- الأمراني ، مولاي هشام ، المجتمع المدني وصناعة السياسات العامة بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، مركز الدراسات في الدكتوراه القانون، الاقتصاد و التدبير، السنة الجامعية 2016-2017 (غير منشورة).
- التجاني ، مصعب ، المجتمع المدني ورسم السياسات العمومية: الأدوار في ظل ممارسة الديمقراطية التشاركية - دراسة مقارنة- أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، مركز الدراسات في الدكتوراه القانون، الاقتصاد و التدبير، السنة الجامعية 2018-2019 (غير منشورة).
- الحجيوي ، نجيب ، سمو المؤسسة الملكية بالمغرب - دراسة قانونية- ، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق (القانون الدستوري و علم السياسة)، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكادال، السنة 2000-2001.
- المنار اسليمي ، عبد الرحيم ، التعايش السياسي و الدستور قراءة تأويلية لبنية النظام السياسي المغربي، (رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، مراكش، فبراير 1997.
- المومني ، ندير ، فضاء التواصل السياسي بالمغرب المعاصر (1844-1999)، أطروحة لنيل الدكتوراه، شعبة القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، جامعة القاضي عياض، مراكش، القسم 2، السنة 2002.
- بكور ، عبد اللطيف ، دور المؤسسة الملكية في إحلال التوازن السياسي في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق (القانون الدستوري و علم السياسة)، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكادال، السنة 2001-2002.
- لعزیز ، صفية ، الديمقراطية التشاركية بين التحديات الحقيقية والرهانات المستقبلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، مركز الدراسات في الدكتوراه القانون، الاقتصاد و التدبير، السنة الجامعية 2016-2017 (غير منشورة).
- معتصم ، محمد ، التطور التقليدي للقانون الدستوري المغربي، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية والاجتماعية ، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، مارس 1988.

- 2-المراجع باللغة الأجنبية:

A-Books :

ECONOMICA, -BADIE , Bertrand, Le développement politique, 5^{ème} Edition , Paris, 1994.



- BENNANI-CHRAIBI , Mounia, Soumis et rebelles, Les jeunes au Maroc, Casablanca, éditions Le Fennec, 1995.
- CROZIER , Michel , Erhard FRIEDBOURG, L'acteur et le système , les contraintes de l'action collective, Paris, Éditions du seuil ,1981.
- EL AOUIFI, Noureddine (sous la dir...), La société civile au Maroc –Approches-1^{re} édition, Rabat, SMER, 1992.
- PYE , Lucian W., VERBA, Sidney (Edited by) , Political Culture and Political Development, New Jersey , Princeton University Press, 1965.
- ROSTOW , W.W., Les étapes de la croissance économique, Traduit de l'américain par M-J.DU ROURET, Paris , éditions du Seuil, , 1963.
- SAAF ,Abdellah, Maroc l'espérance d'Etat moderne, Casablanca, Afrique orient, 1999.
- SOMJEE. A .H., Political Capacity in Developing Societies, THE MACMILLAN PRESS LTD, first published 1982.
- SWEET , Catherine, Democratization without Democracy: Political Openings and Closures in Modern Morocco , Middle East Report, No. 218, Spring, 2001.
- Participation in America Political democracy -VERBA , Sidney, NIE , Norman H., and social equality, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1987.
- YERKES , Sarah E., The Nature of Civil Society in Hybrid Regimes in the MENA Region , Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC, APSA 2010 Annual Meeting Paper, September 4, 2010.

B- Articles:

- BALLEN, Kenneth A, « Political democracy : Conceptual and measurement traps », Studies in Comparative International Development, , Vol 25 ,Spring 1990



- BRUMBERG , Daniel, “Democratization in the Arab World? The trap of liberalised autocracy”, Journal of Democracy, Volume 13, Number 4, October 2002.
- ÇALIŞKAN , Zehra DOĞAN,” Political Stability and Financial Development: Evidence from Turkey”, Fiscoeconomia, Vol.3, N°3, 2019.
- DESRUES , Thierry, “Le Maroc en 2017 : Gouverner la « Monarchie exécutive » ou les logiques de l’authoritarisme”, L’Année du Maghreb, N°19 , 2018.
- DURAN , Patrice, TRUONG , Fabien, « La participation politique : nouvelles dimensions, nouveaux problèmes », Idées économiques et sociales , Vol 3 ,N° 173, 2013.
- ENHAILI , Aziz, « Une transition politique verrouillée », CONFLUENCES Méditerranée - N° 31 AUTOMNE 1999
- El HACHIMI , Mohamed, “Democratisation as a learning process: the case of Morocco” , Journal of North African Studies, Vol. 20, No. 5, December 2015.
- FINAN , Khadija Mohsen – , « Changement de cap et transition politique au Maroc et en Tunisie », Pouvoirs, N° 145, 2013
- ERRERO DE MIÑÓN , Miguel, Monarchie et développement démocratique, Pouvoir, N° 78, SEPTEMBRE 1996.
- Hill, J. N. C.. « Authoritarian resilience and regime cohesion in Morocco after the Arab Spring “ .Middle Eastern Studies, Vol 55, N°2, 2019.
- HUNTINGTON , Samuel P. , “Political Development and Political Decay,” World Politics 17, no. 03 ,April 18, 1965.
- HURS , John, « En marche vers la démocratie au Maroc ? », ASPJ Afrique & Francophonie , 3^e trimestre 2010.



- MADANI , Mohamed, « Le champ politique au prisme de la réforme constitutionnelle (1999-2011) », Revue Marocaine des sciences politiques et sociales , volume 5, n 3, juin 2012.
- MONNOYER-SMITH, Laurence , WOJCIK , Stéphanie, « La participation problématiques ? », *Participations*, Vol 1 politique en ligne, vers un renouvellement des ,N° 8, 2014.
- POIRIER Hudon, R., , C. & Yates, S. Participation politique, expressions de la citoyenneté et formes organisées d'engagement : la contribution des coalitions à un renouvellement des conceptions et des pratiques. *Politique et Sociétés*, Vol 27, N°3, 2008.
- SANTUCCI , Jean-Claude, « Le multipartisme marocain entre les contraintes d'un « pluralisme contrôlé » et les dilemmes d'un « pluripartisme autoritaire » », *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, N°111-112 , 2006.

القيود الواردة على تعديل الدستور

The Restrictions of Amending the Constitution

أ.م. د سالم نعمة رشيد

أستاذ في كلية القانون - جامعة كربلاء - العراق

أ.م. د حيدر سامي رشيد

أستاذ في كلية القانون - جامعة كربلاء - العراق

الملخص :

تتضمن الدساتير العديد من القضايا التي قد لا يتم التطرق إليها لفترة زمنية معينة ، أو التي قد لا يتم التطرق إليها طوال مدة الدستور. وعلى الرغم من ان الدستور يعتبر القانون الأعلى للدولة ، الا انه يجب تعديله ، حتى لو كانت إجراءات التعديل تختلف عن تلك التي يجب أن يتبعها القانون العادي ، لان الجمود المطلق والكامل للدستور مستحيل كونه يتعارض مع الغرض الذي صدر من أجله الدستور. بل إن الحاجة إلى تعديل الدستور تفرضها طبيعة الدولة الحديثة ، حيث أن قواعد الدستور هي الأساس لتكامل نظام حكم الدولة واستقرارها في إطار البيانات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي كانت سائدة وقت صدوره. وعليه ، من الضروري تعديل الدستور ليتوافق مع التغييرات التي أحدثها هذا القانون ، والتعديلات الدستورية التي تمهد الطريق لتعديلات بوسائل غير مشروعة كالثورات والانقلابات. لذا سنتطرق في هذا البحث إلى التعديل الدستوري وقيود الرقابة القضائية عليه ، حيث لا يستثنى التعديل الدستوري من الرقابة القضائية الدستورية لمواءمة درجة دستوريته سواء كان التعديل جزئياً أو كلياً.

الكلمات المفتاحية: تعديل الدستور ، تقييد الدستور ، الرقابة القضائية، الدستور الجامد.

Abstract:

Constitutions include many issues that may not be touched upon for a certain period of time, or that may not be touched on for the life of the constitution. Although the constitution is considered the state's supreme law, it must be amended, even if the amendment procedures differ from those that must be followed by ordinary law, because the absolute and complete stagnation of the constitution is impossible, as it contradicts its promulgated purpose. Rather, the need to amend the constitution is imposed by the nature of the modern state, as the rules of

the constitution are the basis for the integration and stability of the state's system of government within the framework of the political, economic, and social data that prevailed at the time of its promulgation.

Accordingly, it is necessary to amend the constitution to comply with the changes created by this law, and constitutional amendments that pave the way for amendments by illegal means such as revolutions and coups. Therefore, in this research, we will address the constitutional amendment and the limitations of judicial oversight over it, as the constitutional amendment is not excluded from the constitutional judicial oversight to harmonize the degree of its constitutionality, whether the amendment is partial or wholly.

Keywords: Amending the Constitution, Restricting the Constitution, Judicial Control, Rigid Constitution.

مقدمة

على الرغم من ان الدستور يعتبر القانون الأعلى للدولة ، الا انه يجب تعديله ، حتى لو كانت إجراءات التعديل تختلف عن تلك التي يجب أن يتبعها القانون العادي ، لان الجمود المطلق والكامل للدستور مستحيل كونه يتعارض مع الغرض الذي صدر من أجله الدستور.¹

كما انه من الضروري تعديل الدستور ليتوافق مع المتغيرات التي أنشأها هذا القانون ، لان اهمال او اغفال التعديلات الدستورية قد تمهد الطريق للتعديلات بوسائل غير قانونية مثل الثورات والانقلابات.² بل إن الحاجة إلى تعديل الدستور تفرضها طبيعة الدولة الحديثة ، حيث أن قواعد الدستور هي الأساس لتكامل نظام حكم الدولة واستقرارها في إطار البيانات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي كانت سائدة وقت صدوره ، وهذه البيانات لا تفلت من قوانين التطور . عليه من الضروري تعديل الدستور ليتوافق مع المتغيرات الاجتماعية والسياسية والقانونية الحاصلة في المجتمع، وسد الطريق امام التعديلات الدستورية التي تتم بوسائل غير قانونية مثل الثورات والانقلابات.³ لذا سوف نتناول في هذا البحث التعديل الدستوري وقيود الرقابة القضائية عليه ، حيث أن التعديل الدستوري لا يستثنى من الرقابة القضائية الدستورية من أجل موازنة درجة دستوريته ، سواء كان التعديل جزئيا ام كليا.

¹ علي يوسف الشكري، محمد علي الناصري، محمود الطائي، دراسات حول الدستور العراقي، مؤسسة أفاق للدراسات والبحوث العراقية، النجف، 2007، ص 141.

² فتحي فكري، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة دستور 1971، كلية القانون، جامعة القاهرة، 2007، ص 400.

³ أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2021، ص 70.

الهدف من الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى حدود التغييرات الدستورية وتهدف إلى إظهار دور القضاة الدستوريين في مراقبة التعديلات الدستورية من منظور موضوعي وإجرائي ، كشرط لدولة قانونية ديمقراطية.

تساؤلات الدراسة :تثير الدراسة عددا من القضايا ، تتمثل في الأسئلة التالية:

- 1- ما هي القيود المفروضة على التعديل الدستوري؟
- 2- هل للقاضي الدستوري الحق في مراقبة التعديلات الدستورية ما هو أساس هذه الرقابة؟
- 3- مدى صلاحية القضاة الدستوريين لإدارة التعديلات الدستورية هو أن القضاة الدستوريين يراقبون التعديلات.
- 4- كيف يمارس القاضي الدستوري الرقابة على التعديل الدستوري وما هي المعايير التي يتبعها الرقابة على حدود هذه الرقابة وما هي الضوابط؟

فرضية الدراسة :

تفترض هذه الدراسة حكم القضاة الدستوريين على التعديلات الدستورية ، والتي لها دور مهم في التخفيف من ظاهرة انحراف سلطة التعديل وحماية الخصائص الأساسية التي تشكل أساس النظام الدستوري الديمقراطي.

منهجية الدراسة :

اتبعتنا في كتابة هذا البحث المنهج التحليلي المقارن، بتحليل النصوص الدستورية والأحكام القضائية والآراء الفقهية واستنباط الأحكام والمبادئ منها. ولقد عالجتنا موضوع البحث من خلال مطلبين نتناول في المطلب الأول القيود الواردة على تغيير الدستور، ثم نتناول في المطلب الثاني الرقابة الدستورية على التقييد بها.

المطلب الأول

القيود الواردة على تغيير الدستور

كانت فكرة الدستور نفسه ، من وجهة نظر قانونية وسياسية ، أن الدستور كان قانونا أعلى مقارنة بالقانون الداخلي للبلاد ، وإحدى سمات القانون العام ، أي قانون ، هي قبول التعديلات . ومن وجهة نظر سياسية ، يتعامل الدستور مع التنظيم السياسي للدولة على أساس الظروف الاجتماعية والسياسية الخاصة بعصر معين ، وبما أن هذه الظروف تتطور وتتغير باستمرار ، يجب أن يكون نوع من المرونة تجعل الدستور قابلا للتعديل،¹ حيث تنظم القواعد الدستورية الجوانب الأساسية داخل النظام السياسي للدولة ، وتضمن التعايش السلمي للسلطة والحرية ، وتنظم علاقات السلطات المختلفة ، وبالتالي تنشئ نظاما سياسيا مشروعاً.² تعكس هذه القواعد تطور وأساليب الديمقراطية الحديثة وتقدم الدولة ، وهي عرضة للتغيير والتنمية ، من الضروري الاعتراف بفكرة تعديل الدستور.³ ومع ذلك ، هناك بعض القيود التي تحد من هذا التغيير إذا كنت بحاجة إلى إصلاح حسب الموقف.

في الواقع، يرتكز إصدار الدستور الجديد على عدة ضوابط تكمن في المبادئ العامة للقانون، والمبادئ العامة للقانون ليست مبادئ مكتوبة، بل تستند إلى الحقوق والعدالة ، وهي خارج إطار نص الدستور وليست مستمدة من أي منها أو من نص الدستور بأكمله ، ولكنها متأصلة في الضمير العام للدولة.⁴ ناهيك عن ذلك ، فإن هذا الحق في التعديل لا يتعارض مع وضع قيود أو محظورات على سلطة التعديل التي تمنع تعديل بعض هذه النصوص الدستورية كطريقة مؤقتة أو دائمة ، وطالما أن سلطة تعديل الدستور منصوص عليها في الدستور وتعلق بقواعد وإجراءات وتعليمات الدستور.⁵ وعليه فإن هناك مجموعة من القيود التي تفرض عليها عند تعديل الدستور تتمثل بالقيود الموضوعية والزمنية وسنبحث ذلك في النقاط الآتية :

أولاً: الحظر الموضوعي لتغيير الدستور

تهدف الدساتير عادة إلى حماية النظام السياسي الذي أنشأه الدستور ، ونص بعضها على حظر تعديل بعض المبادئ الواردة في بعض الدساتير ، حيث أن المحظورات الموضوعية مفيدة من ناحية ، وبالتالي لا يجوز تعديل النص الذي تضاف إليه الحماية بشكل دائم في أي وقت.⁶

¹ محمد علي آل ياسين، القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة المعارف، بغداد، العراق، 1960، ص 49.

² أشرف عبد الفتاح أبو المجد التنظيم الدستوري للحقوق والحريات الاقتصادية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009، ص 5.

³ علي يوسف الشكري، محمد علي الناصري ومحمود الطائي، مرجع سابق، ص 141.

⁴ عبد الحفيظ علي الشبيبي، نحو رقابة التعديلات الدستورية، دراسة في بعض جوانبها النظرية والعملية، ط1، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص ٣٥ وما بعدها.

⁵ حسين عثمان محمد عثمان، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠١٣، ص 73.

⁶ رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، منشورات جامعة الكويت، 1972، ص ٣٩٩.

ويعرف الحظر الموضوعي، بأنه يعني تضمن الدستور نصاً يحرم ويحظر بمقتضاه اجراء اية تعديلات تتعلق ببعض نصوص الدستور او بعض قواعده وليس كلها ويكون تحريم هذا البعض من القواعد تحريماً ابدياً من حيث الزمن، وترجع حكمة التجاء واضعي الدستور الى هذا التحريم الأبدي لبعض قواعده واحكامه هي لانهم يرون ان تلك القواعد جوهرية وأساسية في بناء الدولة ونظام الحكم اكثر من غيرها لذا تلجأ السلطة التأسيسية واضعة الدستور الى ابعاد اي تعديل محتمل يمسه او يهددها لضمان استقرارها الابدي.¹

يحرص المشرعون الدستوريون الفرنسيون منذ عام على حظر موضوعي للحفاظ على النظام السياسي القائم من خلال استبعاد أي تعديلات تغير النظام الجمهوري للدولة مدى الحياة ، وهذا واضح من الجزء الأخير من نص المادة (89) منه ، والتي تنص على " ... شكل الحكومة الجمهوري يجب ان لا يكون موضوعاً للتعديل " ولعل السبب في ذلك هو أهمية هذا النص وإيمان المشرع الدستوري الفرنسي بأنه يشكل جوهر النظام السياسي ، وعليه فرغبة منه في تأمين بقاء ودوام هذا النظام فقد حصن النص المتعلق به من خلال عدم التعديل والمس به وكذا الحال بالنسبة لدستور السنة الرابعة ١٩٤٦ و السنة الثالثة ١٨٧٥ الذين حظرا إجراء أي تعديل من شأنه إجراء تعديل فيه مساس بكيان الدولة ونظامها الجمهوري.²

ومن الدساتير العربية التي عنيت بالحظر الموضوعي الدستور المصري الصادر سنة ١٩٢٣ ، في المادة (101) منه والذي ورد فيه اقتراح بتعديل بعض النصوص الخاصة بشكل الحكومية النيابية آنذاك، ونظام العرش الذي يقوم على التوريث ، كذلك الأمر بالنسبة لمبادئ الحرية والمساواة.³ المحظورات الموضوعية مؤقتة ، ولفترة زمنية معينة ، توفر بعض الدساتير ، بما في ذلك تلك الصادرة عن الدستور المصري لمدة عام واحد ، معلومات عن حقوق الملك وخلافة العرش خلال فترة الوصاية.⁴

يحظر الدستور المصري إدخال تعديلات على الدستور ، لكنه منصوص عليه في الدستور الحالي لعام 2014 وتم تعديله في عام 2019 بأن " لرئيس الجمهورية، أو لخمسة أعضاء مجلس النواب، طلب تعديل مادة، أو أكثر من مواد الدستور ،ويجب أن يذكر في الطلب المواد المطلوب تعديلها، وأسباب التعديل، وفي جميع الأحوال يناقش مجلس النواب طلب التعديل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه، ويصدر المجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً، أو جزئياً بأغلبية أعضائه . وإذا رُفض الطلب لا يجوز إعادة

¹ عثمان خليل عثمان، المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي القاهرة ، ١٩٥٦ ، ص ٣١ وما بعدها. عبدالفتاح حسن، النظام الدستوري في الكويت مصر للخدمات العلمية القاهرة ٢٠٠٤ ، ص ٤٠.

² رمزي طه الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري ، دار الفكر العربي، القاهرة ، ١٩٨٣ ، ص ٩٧٠.

³ أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح، إشكاليات الرقابة على دستورية القوانين في ظل تعاقب الدساتير، دار النهضة العربية، 2016، ص 12

⁴ محمد عبد العال، القضاء الدستوري المقارن، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2017، ص 175

طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد التالي وفي جميع الأحوال، لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية، أو بمبادئ الحرية، أو المساواة، ما لم يكن التعديل متعلقاً بالمزيد من الضمانات¹

كما نص دستور العراق لعام 2005 على إجراء دائم لتعديله في المادتين 126 و 142 اللتين تم من خلالهما إنشاء آليات مؤقتة معينة تسمح للدستور باتخاذ آلية دائمة ومؤقتة في نفس الوقت.

ثانياً: الحظر الزمني

تنص بعض الدساتير على أنه لا يجوز اقتراح تعديلات إلا بعد مرور فترة زمنية معينة، حيث يهدف واضعو الدستور إلى ضمان دخول أحكامهم حيز التنفيذ لفترة كافية لتأكيدتها بحيث يسمح لهم ، على سبيل المثال ، باقتراح تعديلات ويمكن لدوافع معينة ، مثل إنشاء دولة جديدة ، السعي إلى ذلك. يهدف هذا إلى تحقيق الاستقرار والاستقرار في هذا النظام الجديد ، أو عندما يتم إنشاء نظام سياسي جديد لتقليل قوة المعارضة خلال هذه الفترة المحددة.

وفي الدستور الفرنسي ، من خلال قراءة المادة السابعة ، وخاصة الفقرة الأخيرة² والمادة³ 16 والمادة 89 في فقرتها الرابعة⁴، تتضمن قيوداً زمنية على سلطة تعديل الدستور لا تسمح بالمساس بها، وهذه القيود الثلاثة منها ما هو صريح، ومنها ما هو ضمني، يستفاد من قراءة النص الدستوري والقيود الصريحة تتمثل:

1- من خلال نص الفقرة الأخيرة من المادة السابعة والتي تمنع تعديل الدستور في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية، أو خلال الفترة الفاصلة بين الإعلان النهائي عن وجود عجز لدى الرئيس يحول بينه وبين مزاولة عمله وانتهاء باختيار خلفه.⁵ وهذا الحظر تم إضافته للدستور عقب الاستفتاء الذي تم في عام 1962 على طريقة اختيار رئيس الجمهورية

¹ المادة (226) من الدستور المصري لعام 2014، والمعدل في 2019.

² تنص الفقرة الأخيرة على أنه لا يمكن تطبيق المادتين 49 و 50 ولا المادة 89 من الدستور أثناء خلو منصب رئاسة الجمهورية أو أثناء الفترة الممتدة بين القرار النهائي للمانع الحاصل لرئيس الجمهورية وانتخاب خلفه

³ تتحدث المادة 16 عن حالة الضرورة والإجراءات الواجب اتخاذها

⁴ تتحدث هذه الفقرة عن أنه لا يجوز مطلقاً طلب تعديل الدستور أو السير في إجراءاته إذا كان هناك اعتداء على أراضي الدولة

⁵ وقد ورد نص الفقرة الأخيرة من هذه المادة على النحو التالي:

"Il Ne peut être Fait application Ni des articles 49 et 50 Ni de l'article 89 de la constitution Durant la vacance de la présidence de la République ou Durant la période qui s'écoule entre la déclaration du caractère définitif de l'empêchement du président de la république et l'élection de son successeur".

ليصبح بالاقتراع العام المباشر لمنع البرلمان من تعديل هذه الطريقة خاصة في الظروف المفاجئة التي تؤدي إلى خلو منصب الرئاسة¹.

2- في الفقرة الرابعة من المادة (89) ، التي تحظر مراجعة الدستور في حالة وقوع هجوم على أراضي الدولة² ، يؤكد هذا النص الحظر الوارد في المادة 94 من دستور عام 1946 ، دستور الجمهورية الرابعة ، تنص تلك المادة على أنه لا يمكن البدء بمراجعة الدستور أو متابعة هذا الإجراء إذا كان ينتهك السلامة الإقليمية للبلاد³ ، كان لهذا الحظر وضع تاريخي أدى إلى اعتماد النظام الدستوري الفرنسي ، الذي صدر في 1940⁴ ، بعد احتلال القوات الألمانية للأراضي الفرنسية ، وقد كان هذا الحظر أمراً منطقياً خشية أن يأتي التعديل أثناء هذه الظروف على غير الإرادة الشعبية⁵.

أما بالنسبة للحظر المؤقت في الدستور المصري ، فقد نص الدستور الأخير لسنة 2012 المعدل في 2014 في المادة (226)⁶ " لرئيس الجمهورية أول خمس أعضاء مجلس النواب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يُذكر في الطلب المواد المطلوب تعديلها ، وأسباب التعديل. وفي جميع الأحوال، يناقش مجلس النواب طلب التعديل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه، ويصدر المجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً، أو جزئياً بأغلبية أعضائه. وإذا رفضا لطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد التالي"⁷.

وعلى المجلس مناقشة نص المادة المراد تعديلها وخلال مدة ستين يوماً من تاريخ الموافقة على التعديل ، وفي حالة موافقة ثلث أعضاء المجلس على التعديل ، يطرح على الجمهور للاستفتاء عليه في مدة أقصاها ثلاثين يوماً من تاريخ صدور الموافقة، لتعتبر هذه التعديلات نافذة اعتباراً من تاريخ إعلان النتائج ، والموافقة على أغلبية الأصوات الصحيحة للمصوتين في الاستفتاء، وعلى

¹ D. G. Lavroff, le droit constitutionnel de la V République Dalloz Paris, 1995. p. 105

² أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح، إشكاليات الرقابة على دستورية القوانين في ظل تعاقب الدساتير، دار النهضة العربية، 2016، ص 22.

³ محمد عبد العال، القضاء الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص 177

⁴ Rapport Français, Présenté à la VIII conférence des cours constitutionnelles européennes Ankara les, 7-10 Mai, 1990, P. 136.

⁵ D. G. Lavroff, Le droit constitutionnel de la V République. op cit. P. 104.

⁶ على عكس الدساتير الجمهورية ذهبت الدساتير الملكية في مصر (دستور 1923 - 1930) إلى تقرير الحظر الزمني صراحة في الدستور حيث كانت المادة 158 من دستور 1923 تنص على أنه "لا يجوز إحداث أي تنقيح في الدستور خاص بحقوق الملكية مدة قيام وصاية العرش" وجاءت المادة 1947 من دستور 1930 لتأكيد هذا المبدأ، وأضافت المادة 156. أنه "لا يجوز اقتراح تنقيح هذا الدستور في العشر سنوات التي تلحق العمل به إلا أن هذا الحظر لم يمنع السلطة المختصة من العصف بالدستور نفسه حيث ألغى العمل بالدستور كاملاً في 30 نوفمبر 1934 بالأمر الملكي رقم 67 لسنة 1934 وأعيد العمل بدستور 1923 بالأمر الملكي رقم 118 لسنة 1935.

⁷ محمد عبد العال، القضاء الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص 179

أية حال، لا يمكن تعديل النص المتعلق بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية، أو مبدأ الحرية أو المساواة، إلا إذا كان التعديل يتعلق بمزيد من الضمانات.¹

فلم تتضمن هذه المادة أي عائق زمني لتعديل الدستور ومن ثم لا يوجد حظر زمني لتعديل الدستور طبقًا لهذا النص وفي حال تصور البعض أن هذه المادة تضمنت قيودًا زمنيًا بسيطًا، يتمثل في حظر جواز طلب إعادة تعديل المواد المطلوب تعديلها التي تم رفضها من مجلس النواب قبل حلول دور الانعقاد التالي، فإننا نعتقد أن مرور هذه الفترة تتعلق بالإجراءات ذاتها ولم ينصرف ذهن المشرع إلى تقرير قيد زمني أكثر من انصراف ذهنه إلى تقرير كفالة احترام نصوص الدستور وعدم جعلها عرضة للتغيير من وقت لآخر كما هو شأن القوانين العادية وتبرز مدى المحافظة على نصوص الدستور وكفالة ثبات القاعدة الدستورية فربما تكون الظروف غير ملائمة لقبول طلب التعديل². أما النص الذي قرر الحظر الزمني في اعتقادنا هو نص المادة 160 من الدستور والتي تنص على أنه إذا حال عارض مؤقت من دون مباشرة رئيس الجمهورية لسلطاته، ليحل بدلا عنه رئيس مجلس الوزراء، وفي حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب الوفاة، أو العجز الدائم، أو الاستقالة، يقوم مجلس النواب بالإعلان عن شغور المنصب ويكون إعلان شغور المنصب بأغلبية ثلثي الأعضاء على الأقل، إذا كان ذلك لا يسبب آخر ويخطر مجلس النواب الهيئة الوطنية للانتخابات، ويمارس رئيس مجلس النواب سلطات رئيس الجمهورية بشكل مؤقت³.

وفي حال عدم انعقاد مجلس النواب، تحل الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا ورئيسها، محل المجلس و رئيسه، يتضح مما تقدم، وعلى أية حال، يجري انتخاب الرئيس الجديد في خلال مدة اقصاها تسعين يوما من تاريخ شغور المنصب، وتشرع فترة الرئاسة في هذه الحالة من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات، ويحظر على رئيس الجمهورية المؤقت الترشح لهذا المنصب، كما لا يجوز له تعديل الدستور، أو مجلس النواب، ولا إقالة الحكومة.. ومن خلال هذا النص يتضح أن المشرع فرض حظرًا زمنيًا صريحًا لعدم جواز تعديل الدستور خلال فترة زمنية معينة التي يتولى فيها رئيس الجمهورية المؤقت رئاسة الدولة

¹ عمر ماجد إبراهيم، موقف الدساتير المقارنة من الحظر الدستوري، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، المجلد (11)، العدد (36)، 2018، ص 310

² حازم عمر، وضع الدستور في بلدان العالم العربي، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، العدد (162)، 2015، ص 189

³ علي الدين هلال، مازن حسن، مي مجيب، عودة الدولة: تطور النظام السياسي المصري، القاهرة، الدار المصرية اللبنانية، 2015، ص 56

لحين انتخاب رئيس جديد. جدير بالذكر أن هذا الحظر أدخل على الدساتير المصرية بمقتضى التعديلات الدستورية التي أدخلت على دستور 1971 في 2007/3/226 على المادة 82 من هذا الدستور.¹

يبدو أن هناك حدوداً زمنية ينطوي عليها الدستور تمنع من تعديله ، بما في ذلك المادة 159 من الدستور ، التي تنص على أنه إذا تم اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة أو أي جنائية أخرى وتم إيقافه عن العمل بعد صدور لائحة الاتهام لا يمكن تعديل بند من الدستور ، حتى يتم تعيين رئيس جديد ، وفقاً لأحكام هذا القانون ، وأن أية اتهام لرئيس الجمهورية بالخيانة أو انتهاك الدستور أو أي جنائية أخرى يجب أن يتم التوقيع عليه بالأغلبية على الأقل من مجلس النواب ، وبعد التحقيق من قبل النيابة العامة ، وفور صدور القرار ولم يعترض عليه أحد ، أوقف رئيس الجمهورية عن العمل ، الأمر الذي اعتبر أمراً مؤقتاً يمنعه من ممارسة صلاحياته إلى حين الفصل في القضية، وبالتالي يقوم مجلس القضاء في محكمة خاصة يرأسها رئيس المجلس الأعلى للقضاء والنائب الأعلى لرئيس المحكمة الدستورية العليا والنائب الأعلى لرئيس مجلس الدولة والأغلبية من كبار رؤساء المحكمة العليا محاكمة رئيس الجمهورية ، وتعد أحكام المحكمة نهائية غير قابلة للطعن . وينظم القانون إجراءات التحقيق، والمحاكمة ، وإذا حكم بإدانة رئيس الجمهورية أعفى من منصبه، مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى.²

أما بالنسبة للحظر المؤقت في الدستور العراقي لسنة 1925 ، تجدر الإشارة إلى أن القانون الأساسي لهذا العام لم يتضمن حظراً موضوعياً لتعديل أحكام النظام السياسي ، بل كان مجرد حظر نسبي وهناك لفييف من الفقهاء الذين اعتقدوا أن القانون الأساسي احتوى على قيد موضوعي بأنه لم يسمح بإدخال تعديلات على القانون الأساسي لفترة زمنية معينة ، أي فترة الوصاية.³

ولم تشر دساتير العراق للعهد الجمهوري ابتداء من دستور ١٩٥٨ مروراً بدستور ١٩٦٤ و ١٩٩٨ وانتهاء بدستور ١٩٧٠ اي نص لتقييد تعديله. أما الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ، فقد ذهب البعض الى وجود حظراً موضوعياً أورده واضعي دستور ٢٠٠٥ ضمن احكام الفقرة (٤) من المادة (١٢٦) من الدستور والمتعلق بعدم جواز اي تعديل من شأنه الانتقاص من صلاحيات الاقاليم الخارجة عن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية والواردة في المادة (١١٠) الا بموافقة السلطات التشريعية في الاقليم المعني وموافقة اغلبية سكانه باستفتاء عام .

¹ كانت المادة 82 من دستور بعد تعديلها في 2007 تنص على أنه "إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته أتاب عنه نائب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء عند عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية أو تعذر نيابته عنه، ولا يجوز لمن ينوب عن رئيس الجمهورية طلب تعديل الدستور أو حل مجلس الشعب أو مجلس الشورى أو إقالة الوزارة"

² حازم عمر، وضع الدستور في بلدان العالم العربي، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، مرجع سابق، ص 190

³ ساجد محمد الزامل، الوصاية على العرش في النظام الملكية " دراسة مقارنة بين دساتير دول أوروبا الغربية ودساتير الدول العربية، مجلة بابل ، العراق، المجلد (17) العدد (2)، 2009، ص ٢٦٩.

والحقيقة هي أن ما تقدم لا يمكن اعتباره أحد النصوص الدستورية الصارمة كجهد مطلق، لذلك فإن الأغلبية وهي إجراء يتم اتخاذه عادة لتعقيد عملية التعديل ، لا تتأثر باستثناء موافقة السلطات التشريعية للإقليم المعني وموافقة غالبية سكانها عن طريق الاستفتاء ، نظرا لأن محتواها وجوهرها يختلفان عن الحظر الموضوعي لا يمكن اعتباره حظرا أو حظرا دستوريا .

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على حدود تقييد الدستور

نتناول معايير الرقابة القضائية على التعديلات الدستورية والتقييد القضائي فيما يلي :

أولاً: معيار الأثر الأدنى

تختلف المعايير التي يتبعها القاضي الدستوري في مراقبته لدستورية التعديلات، فهناك معيار الأثر الأدنى، والذي بموجبه يحكم القاضي بعدم دستورية التعديل بمجرد انتهاكه للحق أو المبدأ الدستوري المحمي حتى لو كان هذا الانتهاك في مستواه الأدنى، وهذا المعيار في الحقيقة يجعل سلطة المشرع العادي أعلى من سلطة هيئة التعديل الدستوري، طالما أن النظام الدستوري يسمح للمشرع العادي بإيراد بعض القيود القانونية على الحقوق والحريات لاعتبارات تتعلق بحماية المصلحة العامة أو النظام العام، بحيث لا يستطيع القاضي الدستوري أن يحكم بعدم دستورية القانون في هذه الحالة ما دام القانون يتطابق مع مبدأ التناسب، ولهذا فإن هذا المعيار يمنح القاضي الدستوري سلطة كبيرة للحكم بعدم دستورية التعديلات، مما قد يعيق الإصلاح الدستوري اللازم للبلاد لكونه يضع قيودا واسعة على هيئة التعديل الدستوري، بحيث يشكل حاجزا قاطعا أمام التغيير.¹

ثانياً: معيار التناسب

يمكن للقاضي الدستوري أن يستعمل معيار التناسب للرقابة على دستورية قانون التعديل الدستوري ولاسيما عندما يقوم هذا القانون بتقييد الحقوق والمبادئ المحمية، حيث يقوم القاضي في هذه الحالة بمراقبة التناسب بين محل التعديل والغرض، وهو بذلك يفحص أربعة عناصر أساسية في القانون: الأول هو الغرض المناسب ، والثاني هو العلاقة المعقولة بين القانون التشريعي والغرض ، والآخر هو الطريقة الفعلية والمفيدة والمهمة لتحقيق الغرض ، والثالث هو العلاقة الضرورية بين القانون التشريعي والغرض ويستند إلى افتراض أن التدابير التشريعية التي تفرض قيودا على الحقوق الدستورية ضرورية فقط إذا تعذر تحقيق

¹ Zelalem Eshetu Degifie, The Scope and Limitation of Amendment Power in Ethiopia: Thinking Beyond Literalism, Mekelle University Law Journal, Vol. 4, (2016), p. 63

أهدافها بطرق أخرى ، إذا كانت هناك وسائل أخرى لها قيود أقل على الحقوق المحمية دستوريا ، فإن الدولة لها الحق فقط في استخدام هذه الوسائل ، وتشمل قيمة القرارات القضائية البدائل الأكثر تقييدا . ، والرابع التناسب بالمعنى الضيق ويتعلق بتحديد معقولة نتيجة الإجراء عندما نقارن أثره على الحق الدستوري بواسطة الموازنة بين المنافع المتحصلة من خلال الإجراء والأضرار التي سوف يعاني منها الحق الدستوري¹.

يمكن القول إنه يمكن تطبيق المعيار النسبي في مواجهة أية تعديلات دستورية تعمل على تقييد الحقوق والحريات، لكن تطبيق المعيار النسبي يكون أكثر لأنه يصعب تطبيقه عند الاقتصار على مبادئ أخرى مثل العلمانية والجمهورية وسيادة القانون.

ثالثا: معيار التخلي الأساسي

قد يقوم القاضي الدستوري بتطبيق معيار التخلي الأساسي، والذي بموجبه تكون الانتهاكات الاستثنائية فقط سببا لإلغاء التعديل، وذلك عندما يتخلى التعديل بشكل أساسي عن المبدأ أو يغير جوهره، وهو ما اتبعه القضاء الدستوري الألماني في العديد من القضايا ومنها قضية كلاس (Klass 1970) ، التي بينت فيها المحكمة بأن الفقرة 3 من المادة (79) من القانون الأساسي يجب أن تفسر تفسيراً ضيقاً، لأنها تشكل استثناء من القاعدة العامة التي وفقاً لها يجب عدم منع المشرع من تعديل حتى المبادئ الدستورية الأساسية؛ لأن سلطة المشرع بتعديل الدستور تعد نابعة من النظام الدستوري ولصيقة به، وهكذا فإن الفقرة 3 من المادة (79) وهذا يعني ان المحكمة قامت بتحريم إلغاء جوهر النظام الدستوري القائم وبناء نظام شمولي بالوسائل الرسمية للتعديل الدستوري.²

رابعا: التقييد القضائي

يمكن القول إن معيار التخلي الأساسي ويتسق ذلك مع الدور الاستثنائي الذي يؤديه القضاء الدستوريون في مراقبة التعديلات الدستورية ، لأنه يساعد على ضبط عملية الرقابة، بحيث تكون في الحدود التي لا تعيق فيها عملية الإصلاح الدستوري في البلاد، لأن هذا المعيار ينطبق فقط في حالة قيام التعديل بإلغاء أو تغيير جوهر المبدأ المحمي دستورياً.

¹ Matthias Klatt and Moritz Meister, Proportionality - A Benefit to Human Rights? remarks on the i. con controversy, 2012, pp. 704 - 707: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r30063.pdf>.

² ميشال فرومون، تعديل الدستور والقواعد الدستورية غير القابلة للمس في القانون الألماني، مجلة القانون العام وعلم السياسة، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2007، ص 108 - 109.

وهذا ما ينسجم مع فكرة التقييد القضائي عند مباشرة الرقابة على التعديلات المدخلة على الدستور ، فينبغي على المحكمة عدم القيام بإسقاط الخيارات السياسية لسلطة التعديل، كما ينبغي أن يفضلوا تفسير التعديل وفقا للدستور بدلا من جعله مخلف للدستور ، بمعنى أن الحكم بعدم دستورية التعديل يجب أن يكون حالة يكون فيها الانتهاك واضحا أو صارخا ، على سبيل المثال ، انحراف عن الحق في التعديل عندما يقوض الديمقراطية أو يضعفها، أو عند تهديد البنيان الأساسي للدستور بتغيير جوهر الخصائص الأساسية التي يتكون منها، فهذا التقييد يساعد في الحقيقة على دعم شرعية الرقابة القضائية على التعديلات وانسجامها مع مبدأ فصل السلطات. بالإضافة إلى ذلك، بينت لجنة فينيس (اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون) بأن حظر التعديل يجب أن يطبق من قبل المحاكم باهتمام وحذر، والحفاظ فقط على المبادئ الأساسية للنظام الديمقراطي ، كما بينت اللجنة في الوقت ذاته التعديلات التي يتم اعتمادها من خلال الإجراءات الخاصة مثل الأعداد الكبيرة الخاصة أو النوعية ، وكذلك الاحتياجات الإضافية ، فإنها تتمتع بدرجة عالية من الشرعية الديمقراطية، بحيث ينبغي أن تتردد المحكمة في الحكم بإلغائها¹.

وهذا يعني - من وجهة نظرنا - كلما كانت سلطة التعديل مشروعة للغاية ، من خلال الإجراء الصعب لتعديل الدستور كأغلبية خاصة (أغلبية الثلثين أو الثلثة أرباع) في البرلمان، فضلا عن وجود متطلبات إضافية كالمداولات وقدر كاف من الوقت ومشاركة الشعب في الاستفتاء، فإن سلطة التعديل تتمتع في هذه الوضعية بدرجة عالية من الشرعية الديمقراطية، بحيث تكون أقل عرضة للانحراف، لذلك ، يجب أن تكون المحكمة الدستورية أقل استعدادا للتدخل في مثل هذه الحالات ، ن إذا كانت إجراءات التعديل مرنة وسهلة، بحيث لا تعبر عن الديمقراطية التداولية والشاملة كأن يتطلب الدستور الأغلبية البسيطة في البرلمان لغرض تعديله، فإنه في هذه الحالة تكون سلطة التعديل أقل شرعية وأكثر عرضة للانحراف، مما يجعل المحاكم أكثر رغبة في مراقبة دستوريتهما.

وتجدر الإشارة ، ان العديد من الدساتير تسمح للمحاكم الدستورية بمنح صلاحية التحكم في التعديلات التي تجري في الدستور من الناحيتين الشكلية والموضوعية، على سبيل المثال ، نص دستور رومانيا لعام 1991 على وجود رقابة وقائية (سابقة) على التعديلات الدستورية ، في إشارة إلى قدرة المحكمة الدستورية على الفصل في مقترحات تعديل الدستور²، ولذلك يجب على السلطة التشريعية قبل إقرار التعديل الدستوري، أن يحيل مشروع التعديل إلى المحكمة الدستورية التي يجب عليها أن تفصل في مدى دستورية هذا التعديل في غضون 10 أيام من تاريخ تقديم المشروع.

¹ Report on Constitutional Amendment, Adopted by the Venice Commission, op. cit., pp. 43 – 47.

² Article (146) para (a) of Romanian Constitution 1991

وهذا يعني أنه لا يجوز اقتراح تعديل الدستور على البرلمان إلا بقرار من المحكمة الدستورية. وقد قامت المحكمة الدستورية الرومانية في قرارها رقم 184 الصادر في عام 2003 بالرقابة على دستورية اقتراح تعديل الدستور، وأصدرت قرارا يقضي بأن بعض نصوص هذا الاقتراح غير دستورية استنادا إلى أنها تشكل تجاوزا بسبب موضوعية القيود الدستورية على التعديلات المتعلقة بحماية حقوق المواطنين وحرّياتهم الأساسية وفقا للفقرة الثانية من المادة (148) من الدستور الروماني لعام 1991¹.

ومثال على ذلك أيضا نص دستور أوكرانيا لعام 1996 على الرقابة السابقة على التعديلات الدستورية بأن: «ينظر برلمان أوكرانيا في أي مشروع قانون بشأن إدخال تعديلات على دستور أوكرانيا، بعد إبداء المحكمة الدستورية لأوكرانيا لرأيها بشأن مدى توافق مشروع القانون المقدم مع مقتضيات المادتين (157 و158) من هذا الدستور»². ويفهم من هذا النص أنه لا يمكن للبرلمان أن يقر مشروع تعديل الدستور إلا بعد إبداء المحكمة الدستورية لرأيها في دستوريته، إلا أن هذا الرأي يبدو استشاريا وليس ملزما للبرلمان.

كما تضمن دستور جمهورية قيرغستان (Kyrgyzstan) لعام 2010 بالنص على أن المحكمة الدستورية لها اختصاص في القضايا المتعلقة بالتعديلات الدستورية³، وأن المشروعات المقدمة لتعديل الدستور تنظر وتقر من قبل البرلمان بشرط احترام أحكام القضاء الدستوري⁴.

وكذلك ما تضمنه دستور جمهورية كوسوفو لعام 2008 بأن تعديلات الدستور يتم إقرارها من قبل الجمعية، فقط بعد قام رئيس جمعية كوسوفو بإحالة مقترح التعديل إلى المحكمة المختصة بالنظر في دستورية القوانين، لغرض التقييم المسبق بأن مقترح التعديل لم يبلغ أي من الحقوق والحريات المضمونة في الفصل الثاني من الدستور⁵، وهذا يعني بأن اقتراح تعديل الدستور يجب أن يحال من قبل رئيس البرلمان إلى المحكمة الدستورية، فإذا قررت هذه الأخيرة بأن المشروع مخالف للدستور، فإنه لا يمكن إقراره من قبل الجمعية، ولا يكون المشروع مخالفا للدستور، إلا إذا قام بإلغاء الحق الدستوري، مما يعني أن دولة كوسوفو قامت بدسترة معيار التخلي الذي أوضحته سابقا.

¹ Kemal Gozler, Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study, ekin Press, Bursa, 2008, pp. 6 – 7.

² Article (159) of Ukrainian Constitution 1996

³ Article (82) para 3 - 6 of Constitution of the Kyrgyz Republic 2010.

⁴ Article (96) para 3 of The Constitution of the Kyrgyz Republic 2010.

⁵ Articles (113) para 9, 144 para 3 of Constitution of the Republic of Kosovo 2008.

وينص دستور أذربيجان لعام 1995 على أن: «إن اقتراح أية تعديل للدستور يجب ان يقدم من قبل البرلمان أو رئيس الجمهورية ، وأن يحصل على رأي المحكمة الدستورية قبل إقراره من قبل البرلمان»¹. وهذا النص مشابه تقريبا لدستور أوكرانيا الذي يجعل المحكمة تصدر رأيا فقط بخصوص دستورية التعديلات الدستورية، بحيث يبدو غير ملزم للبرلمان.

وهذا ما نص عليه أيضا دستور مولدوفا (Moldova) لعام 1994 الذي قرر بأن: «أي مقترح لمراجعة الدستور يجب أن يقدم إلى البرلمان بعد إصدار المحكمة الدستورية رأيها الاستشاري (Advisory Opinion) حول دستوريته بأغلبية أربعة قضاة على الأقل»²، وهذا يعني أن دستور مولدوفا صرح بالرأي الاستشاري للمحكمة الدستورية الذي لا يكون ملزما للبرلمان.

وينص دستور الكونغو لعام 2015 على أنه: «إذا كانت مبادرة تعديل الدستور صادرة من رئيس الدولة، فإن مشروع التعديل يقدم مباشرة إلى الاستفتاء بعد أخذ رأي المحكمة العليا. كما يمكن أن يقدم المشروع أيضا، بعد أخذ رأي المحكمة العليا، إلى مجلسي البرلمان في هيئة مؤتمر للتصويت عليه بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء»³ وحتى إذا كان رأي المحكمة بدستورية المشروع أو عدم دستوريته غير ملزم، إلا أنه قد يكون مؤثرا في حمل المؤتمر أو الشعب بالموافقة على مشروع التعديل أو رفضه.

كما جاء دستور تونس لسنة 2014 في الفصل (120) على: " أن تختص المحكمة الدستورية من دون غيرها بالتحقق من دستورية مشروعات القوانين التي يطرحها عليها رئيس مجلس النواب وكما هو منصوص عليها بالفصل (144) أو مراقبة احترام إجراءات تعديل الدستور"، وجاء الفصل (144) من الدستور التونسي لينص: " أن كل مبادرة لتعديل الدستور يطرحها رئيس البرلمان على المحكمة الدستورية لإبداء المشورة في كونها لا تتعلق بما لا يجوز تعديله حسب ما نص عليه هذا الدستور"⁴.

وهذا يعني أن الدستور التونسي ينص على إلزامية الرقابة القضائية ، من الناحيتين الموضوعية والإجرائية على إجراء التعديلات الدستورية ، حيث تراقب المحكمة الدستورية مبادرة التعديل - التي تحال إليها من رئيس مجلس نواب الشعب خلال مدة أقصاها ثلاثة أيام من تاريخ استلامه من قبل مكتب المجلس - من الناحية الموضوعية من خلال إبداء رأيها في مدى تعلق المبادرة بالأحكام التي حظر الدستور تعديلها في أجل أقصاه خمسة عشر يوما من تاريخ عرض مبادرة تعديل الدستور عليها، يخطر رئيس المحكمة

¹ Article (153) of Azerbaijan Constitution 1995.

² Article (141) para 2 of Moldova Constitution 1994.

³ Article (241) of Congo Constitution 2015.

⁴ ومثال المسائل التي لا يجوز تعديلها في الدستور التونسي لعام 2014 الفصل الأول الذي ينص على أن: «تونس دولة حرة، مستقلة ذات سيادة، الإسلام دينها، والعربية لغتها، والجمهورية نظامها. لا يجوز تعديل هذا الفصل»، وكذلك الفصل الثاني الذي ينص على أن: «تونس دولة مدنية، تقوم على المواطنة، وإرادة الشعب، وعلوية القانون. لا يجوز تعديل هذا الفصل»، فضلا عن الفصل (49) في فقرته الثالثة التي تنص على أنه: «لا يجوز لأي تعديل أن ينال من مكتسبات حقوق الإنسان وحرياته المضمونة في هذا الدستور»، وغيرها من نصوص الحظر التي ينص عليها الدستور

الدستورية على الفور رئيس البرلمان ، رئيس الجمهورية ، رئيس الحكومة برأي المحكمة¹ ، لكن ينبغي ملاحظة أن قرارات المحكمة وآراءها ملزمة لجميع السلطات².

كما ترصد المحكمة الدستورية التونسية مشروع قانون التعديل الدستوري من حيث الإجراء الذي يقدم فيه رئيس مجلس النواب هذه المشاريع إلى المحكمة في غضون ثلاثة أيام كحد أقصى من تاريخ التصديق على مجلس النواب لمراقبة دستورية إجراء التعديل، على أن تصدر المحكمة قرارها في أجل أقصاه خمسة وأربعون يوما من تاريخ تعهدها، وإذا قضت المحكمة الدستورية بدستورية إجراءات التعديل، فإنها تحيل المشروع لرئيس الجمهورية الذي يختمه أو يطرحه على الاستفتاء لتكون للشعب الكلمة النهائية فيه، أما إذا قضت المحكمة الدستورية بعدم دستورية إجراءات مشروع القانون الدستوري تتولى في أجل أقصاه سبعة أيام إحالته مصحوبا بقرارها إلى رئيس مجلس نواب الشعب، بحيث يجب على مجلس نواب الشعب تصحيح إجراءات التعديل طبقا لقرار المحكمة الدستورية في أجل أقصاه ثلاثون يوما من تاريخ توصله بالقرار المذكور³.

كما ينص دستور جنوب أفريقيا لعام 1996 على سلطة المحكمة الدستورية في تقرير دستورية أي تعديل للدستور الاتحادي⁴. وهكذا فإن شرعية الرقابة القضائية على التعديلات الدستورية تبدو عالية عند التصريح باختصاص المحكمة الدستورية في الرقابة على هذه التعديلات.

خاتمة

ويتبين مما تقدم، أن التعديل الدستوري ضرورة سياسية وقانونية ، ما دامت الدولة تحتفظ بحق تعديل الدستور وفقا لاتجاهات وتطورات المجتمع ، وهذا يحافظ على استمرارية الوثائق الدستورية في النظام السياسي ، لكن المشكلة تكون صعبة عندما ينص الدستور على الاختصاص الدستوري الذي يحكم التعديل الدستوري، هذا إلى الحد الذي تخضع فيه الاختصاصات المعدلة للرقابة القضائية.

¹ الفصل (40) والفصل (41) من القانون الأساسي للمحكمة الدستورية التونسية المؤرخ في 3 ديسمبر 2015.

² الفقرة الأخيرة من الفصل (5) من القانون الأساسي للمحكمة الدستورية التونسية المؤرخ في 3 ديسمبر 2015.

³ الفصل (42) من القانون الأساسي للمحكمة الدستورية التونسية المؤرخ في 3 ديسمبر 2015.

⁴ Article (167) para 4 - d of Constitution of the Republic of South Africa 1996.

وفي الواقع ، تثبت الدراسة أن عدم الرقابة على التعديلات الدستورية يساعد بشكل موثوق ، من ناحية ، على تصميم تعديلات تتعارض مع متطلبات الأنظمة الديمقراطية ، أو من ناحية أخرى ، على الانحراف عن حق التعديل في تصميم التعديلات لتحقيق مكاسب خاصة بدلا من المصلحة العامة.

كما أن خضوع التعديلات للرقابة القضائية عند سكوت الدستور يعتمد على العديد من العوامل كوجود فقرات حظر التعديل، لكن عندما لا توجد فقرات الحظر، فإن ذلك لا يشكل عائقا أمام القضاء في مد رقابته على التعديلات الدستورية بمساعدة نظرية البنيان الأساسي، حيث يستنبط القاضي الدستوري بموجبها حظر تعديل الخصائص الأساسية التي يقوم عليها الدستور، إلا أن ذلك يعد لدى البعض مظهرا من مظاهر حكومة القضاة، طالما أن القاضي يمارس في هذه الحالة سلطة مؤسسة دون تخويل دستوري، مما يشكل اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات. وقد خلصنا من ذلك بمجموعة من النتائج والتوصيات وذلك على نحو ما يلي :

أولاً: النتائج

1- أصبحت الرقابة القضائية على التعديلات الدستورية ظاهرة عالمية في الديمقراطيات ، ومن مبرراتها الفصل بين السلطات ، ولا سيما الفصل بين السلطات المؤسسية الأصلية والمشتقة ، لأن السلطة الأولى تقوم بوضع الدستور وإلغائه، أما السلطة الثانية فتختص فقط بتعديل الدستور دون إلغائه أو دون تغيير المبادئ الأساسية التي يقوم عليها، وكذلك حكم الدستور وعلوه وجوهر الواجب عن فشل العملية السياسية، وذلك عندما تنحرف سلطة التعديل، القضائي.

2- إن الرقابة القضائية على التعديلات الدستورية يمكن ممارستها من قبل المحاكم العليا أو الدستورية بموجب تخويل دستوري صريح، بحيث تصبح شرعية ممارستها، أما في حالة وجود نص دستوري يمنع ممارستها، فإنه ينبغي أن نميز هنا بين كون هذا النص قد تم وضعه من قبل السلطة المؤسسية الأصلية، ومن ثم تكون ممارسة الرقابة غير شرعية، أو أن هذا النص قد تم وضعه من قبل سلطة التعديل، وبالتالي تكون ممارسة الرقابة شرعية في هذه الحالة طالما أن سلطة التعديل مفوضة ومقيدة للعمل بموجب أحكام الدستور، بحيث لا يمكنها تعديل قاعدة التعديل الأصلية التي تعد أساس صحة ممارسة اختصاصها التعديل .

3- أما في حالة سكوت الدستور عن ممارسة الرقابة، فإنه يجب أن نميز فترة الحظر من عدمه، ففي حالة وجود فترة الحظر، فإنه يمكن للمحاكم أن تمارس هذه الرقابة من خلال تفسيرها لاختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين

بشكل واسع، من خلال تفسير مصطلح القوانين لتشمل قوانين تعديل الدستور فضلاً عن القوانين النظامية والعادية، أما في حالة عدم وجود فترة الحظر، فإن ممارسة الرقابة قد تبدو لدى البعض بأنها محفوفة بمخاطر عدم الشرعية، لكونها تعد من وجهة نظرهم كاعتصاب للسلطة المؤسسية.

4- تبين وجود حظر تعديل صريح وحظر تعديل ضمني، بحيث إن لشرعية الرقابة على التعديلات الدستورية، وأن حظر كليهما يشكلان أساس التعديل الصريح لا يمنع من وجود قيود ضمنية، وأن حظر التعديل الضمني لا يمنع من وجود قيود صريحة على سلطة التعديل، فكلاهما يتضافران لتحديد الهوية الحقيقية للدستور.

5- إن الرقابة القضائية تكون رقابة موضوعية ورقابة إجرائية، لكن في حالة نص الدستور الأصلي اختصاص المحكمة الدستورية في الرقابة على التعديلات الدستورية من الناحية الإجرائية أو الشكلية فقط، فإن ممارسة الرقابة الموضوعية في هذه الحالة تبدو غير شرعية، طالما تم حصر اختصاص المحكمة بالرقابة الإجرائية بما يفيد استبعاد الرقابة الموضوعية على التعديلات الدستورية.

6- تمارس الرقابة القضائية على التعديلات الدستورية من خلال خمس خطوات رئيسية:

أ- تحديد القواعد والمبادئ المحظور تعديلها.

ب- تطوير نظرية المبادئ المحظور تعديلها من خلال التفسير.

ت- تحديد ما هو العمل المحظور من الدستور.

ث- تفسير التعديل الدستوري بطريقة تجعله متطابقاً للحكم بإلغائه.

ج- فحص التعديل في ضوء المبادئ المحظور تعديلها.

ثانياً: التوصيات

1- نقترح أن ينص الدستور على الرقابة القضائية السابقة والوجوبية على التعديلات الدستورية، بحيث يجب أن تحال مقترحات التعديلات الدستورية على المحكمة الدستورية قبل إقرارها من قبل البرلمان الذي لا يمكنه إقرار المقترح إذا ما حكمت المحكمة بعدم دستوريته.

2- نقترح أن تكون الرقابة القضائية على التعديلات الدستورية من الناحيتين الموضوعية والإجرائية أو الشكلية.

- 3- نقترح أن تمتد الرقابة القضائية على التعديلات الدستورية حتى في حالة عدم تصريح الدستور بمنح المحكمة الدستورية هذه الصلاحية، طالما يمكن للمحكمة أن تفسر اختصاصها في الرقابة على دستورية القوانين بشكل واسع، من خلال تفسير كلمة القوانين لتشمل قوانين تعديل الدستور، النظامية والعادية.
- 4- نقترح أن تمتد الرقابة القضائية على التعديلات الدستورية حتى في حالة عدم وجود فقرة حظر التعديل الدستوري في الوثيقة الدستورية، طالما يمكن للمحكمة الدستورية أن تطبق مذهب البنيان الأساسي الذي استنبطته المحكمة العليا الهندية وانتشر في العديد من الدول.
- 5- نقترح أن يقوم القاضي الدستوري بتطبيق فقرة الحظر بحذر وعناية للحفاظ على جوهر النظام الدستوري الديمقراطي.
- 6- نقترح أن يقوم القاضي الدستوري بتقييد نفسه عند ممارسة الرقابة على التعديلات الدستورية، وذلك بتطبيق قرينة الدستورية لمصلحة التعديل من جهة وتطبيق معيار التخلي، بحيث لا يحكم بعدم دستورية التعديل إلا في حالة قيام التعديل بإلغاء المبدأ أو تغيير جوهره من جهة أخرى، أي عندما يشكل التعديل الدستوري للمبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام الدستوري أو صارخاً خطيراً.

قائمة المراجع

1- المراجع باللغة العربية

أولاً: الكتب

- أبو المجد، أشرف عبد الفتاح، التنظيم الدستوري للحقوق والحريات الاقتصادية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009.
- آل ياسين، محمد علي، القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة المعارف، بغداد، العراق، 1960.
- سرور، أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2021.
- الشاعر، رمزي طه، النظرية العامة للقانون الدستوري، منشورات جامعة الكويت، 1972.
- الشاعر، رمزي طه، الوجيز في القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٣.
- الشكري، علي يوسف، محمد علي الناصري، محمود الطائي، دراسات حول الدستور العراقي، مؤسسة آفاق للدراسات والبحوث العراقية، النجف، 2007.
- الشيخي، عبد الحفيظ علي، نحو رقابة التعديلات الدستورية، دراسة في بعض جوانبها النظرية والعملية، ط1، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.
- عبد العال، محمد، القضاء الدستوري المقارن، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2017.

- عبد الفتاح أحمد عبد الحسيب، إشكاليات الرقابة على دستورية القوانين في ظل تعاقب الدساتير، دار النهضة العربية، 2016.
- عبد الفتاح، أحمد عبد الحسيب، إشكاليات الرقابة على دستورية القوانين في ظل تعاقب الدساتير، دار النهضة العربية.
- عبد الفتاح حسن، النظام الدستوري في الكويت مصر للخدمات العلمية القاهرة ٢٠٠٤.
- عثمان ، خليل عثمان، المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي القاهرة ، ١٩٥٦.
- عثمان، حسين عثمان محمد عثمان، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية ، ٢٠١٣.
- علي الدين هلال، مازن حسن، مي مجيب، عودة الدولة: تطور النظام السياسي المصري، القاهرة، الدار المصرية اللبنانية، 2015.
- عمر ، حازم، وضع الدستور في بلدان العالم العربي، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، العدد (162)، 2015.
- فكري، فتحي فكري، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة دستور 1971، كلية القانون، جامعة القاهرة، 2007.

ثانيا: الدوريات

- إبراهيم، عمر ماجد، موقف الدساتير المقارنة من الحظر الدستوري، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، المجلد (11)، العدد (36)، 2018.
- الزامل، ساجد محمد، الوصاية على العرش في النظام الملكية " دراسة مقارنة بين دساتير دول أوروبا الغربية ودساتير الدول العربية، مجلة بابل ، العراق، المجلد (17) العدد (2)، 2009.
- ميشال فرومون، تعديل الدستور والقواعد الدستورية غير القابلة للمس في القانون الألماني، مجلة القانون العام وعلم السياسة، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2007.

2- المراجع باللغة الانكليزية

- D. G. lavroff, le droit constitutionnel de la V République Dalloz Paris, .1995.
- Kemal Gozler, Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study, ekin Press, Bursa, 2008.
- Matthias Klatt and Moritz Meister, Proportionality - A Benefit to Human Rights? remarks on the i. con controversy, 2012. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r30063.pdf>.
- Rapport Français, Présenté à la VIII conférence des cours constitutionnelles européennes Ankara les, 7-10 Mai ,1990.
- Zelalem Eshetu Degif, The Scope and Limitation of Amendment Power in Ethiopia: Thinking Beyond Literalism, Mekelle University Law Journal, Vol. 4, (2016).

حرية التعبير عن الرأي أداة لإصلاح نظام الحكم

Freedom of expression is a tool for reforming the government

أ.م. د صالح حسين علي

استاذ القانون الدستوري المساعد

كلية النورالجامعة / الموصل / العراق

الملخص:

يستهدف هذا البحث التعريف بحرية التعبير عن الرأي كأداة لإصلاح نظام الحكم، وإبراز الفوائد النفعية لها، إذ تعد من أهم الحقوق والحريات الفكرية النابعة عن الحقوق المدنية والسياسية، كما انطلق البحث من فرضية مفادها وجود علاقة بين حرية التعبير عن الرأي في المجال السياسي وإصلاح نظام الحكم. في حين تمحورت مشكلة البحث في كيفية تمكين المواطنين من ممارسة حق التعبير عن الرأي في المجال السياسي كمدخل لإصلاح نظام الحكم وما ينتج من هذه المشكلة من اشكاليات أخرى، واعتمدنا على المنهج الوصفي التحليلي لأن واقع حرية التعبير عن الرأي يحتاج إلى تحليل وتفسير، وقد جاء هذا البحث مؤكداً لصحة الفرضية. وتوصلنا إلى عدد من الاستنتاجات أهمها، وجود العديد من الفوائد النفعية التي تعود على الفرد والمجتمع من وراء حرية التعبير عن الرأي، كأداة لإصلاح نظام الحكم، وأداة للتقدم ولمواجهة الفساد، واستوجبت هذه الاستنتاجات عدة مقترحات من أهمها، ضرورة تشريع قانون "حرية التعبير عن الرأي" في العراق.

الكلمات المفتاحية:

حرية التعبير عن الرأي، اصلاح نظام الحكم، الاعلام والصحافة، المعارضة، انشاء الجمعيات.

Abstract:

This research aims to define freedom of expression as a tool for reforming the system of government, and to highlight the utilitarian benefits of it, as it is one of the most important rights and intellectual freedoms stemming from civil and political rights.

While the research problem centered on how to enable citizens to exercise the right to express their opinion in the political field as an entry point for reforming the system of government and other problems resulting from this problem, we relied on the descriptive analytical approach because the reality of freedom of expression needs analysis and interpretation, and this came The research confirmed the validity of the hypothesis.

And we reached a number of conclusions, the most important of which is that there are many utilitarian benefits that accrue to the individual and society from freedom of expression, as a tool to reform the system of government, and a tool for progress and to confront corruption Opinion" in Iraq.

key words:

Freedom of expression, regime reform, media and press, opposition, association

مقدمة

أولاً: التعريف بموضوع البحث:

تعد حرية التعبير عن الرأي من مقومات النظام الديمقراطي والانتقاص منها هو انتقاص من الحكم الديمقراطي، هي تتعلق بقدرة الاشخاص والجماعات على التعبير عن آرائهم من دون تبعات أو مخاوف من الجهات الرقابية السياسية، وتشمل حرية التعبير عن الرأي مجالات متعددة كالإعلام والصحافة والاجتماع والتظاهر السلمي ومجالات حديثة كشبكات الانترنت والفضائيات

فهي مرهونة بوجود ضمانات لاحترام الحقوق والحريات العامة.

وان الثمار من وراء هذه الحرية تقدم وتطور في الحياة السياسية وتعددية المشاركة الديمقراطية والكشف عن فساد الحكومات، وتطور من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فالتعبير عن الرأي يمكن المواطن من أن ينتقد ويقترح في حدود امكانياته، ما يرى فيه النفع والخير لبلده من النصح والارشاد الى مواطن النقص، والحيلولة دون الفساد والعجز والتقصير، وان النص على هذه الحرية في الدستور لا يعني انها حق مفتوح بشكل مطلق، فالحكم الصالح لا يقاس الا بمقدار ما يتمتع به مواطنيه من حريات وتقدم عقلي.

ثانياً: أهمية موضوع البحث واسباب اختياره:

تتحده أهمية موضوع البحث من كون حرية التعبير عن الرأي وسيلة لرقابة الشعب على حكامه، وأداة لإصلاح نظام الحكم والتقدم وكفالة الحقوق والحريات العامة، والتعليق على تصرفات الحكام، وهذا النوع من الرقابة يكفل للمحكومين سلامة تصرف الحكام والامتثال للقانون والدستور.

وتتلخص اسباب اختيار موضوع البحث في تسليط الضوء على موضوع مهم وحيوي يستحق البحث، ويكتسب أهميته من كونه يمثل حجر الأساس في حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وأداة فعالة في اصلاح نظام الحكم لتحقيق التقدم والمساواة، والسعادة والرفاهية، والمجتمع ديمقراطي وتشجيع التعبير عن الآراء والأفكار السياسية.

ثالثاً: منهج البحث: للإجابة على المشكلة المطروحة، تم الاعتماد على المنهج الوصفي كونه يصف حال حرية التعبير عن الرأي من خلال عرض المعلومات المتعلقة بموضوع البحث، وكذلك المنهج التحليلي لأن هناك الكثير من الأمور والقوانين المتعلقة بواقع حرية التعبير عن الرأي، تحتاج إلى تحليل وتفسير، بغية الحصول على نتائج موضوعية وعلمية.

رابعاً: مشكلة البحث:

تمحورت مشكلة البحث في تعزيز حرية التعبير عن الرأي كوسيلة لإصلاح نظام الحكم، وما الفوائد النفعية التي تعود على المجتمع بأسره من وراء هذه الحرية؟ وما ينتج من هذه المشكلة من اشكاليات أخرى منها، ما يتعلق بالأساس الدستوري لحرية التعبير عن الرأي؟ والتعريف بوسائل التعبير عن الرأي التقليدية والحديثة التي يمكن ان تكون مدخل للإصلاح؟ وظهور ما يمكن تسميته بأزمة حرية التعبير عن الرأي نتيجة لعدم تشريع قانون حرية التعبير في العراق.

خامسا: خطة البحث:

المبحث الأول: حرية التعبير عن الرأي (المفهوم، الاساس الدستوري، الأهمية).

المطلب الأول: مفهوم حرية التعبير عن الرأي.

المطلب الثاني: الأساس الدستوري لحرية التعبير عن الرأي.

المطلب الثالث: الأهمية النفعية لحرية التعبير عن الرأي.

المبحث الثاني: وسائل التعبير عن الرأي كمدخل لإصلاح نظام الحكم.

المطلب الأول: التعبير عن الرأي عن طريق وسائل الاعلام المرئي والمسموع.

المطلب الثاني: التعبير عن الرأي عن طريق انشاء الجمعيات والنقابات.

المطلب الثالث: التعبير عن الرأي عن طريق المعارضة.

المبحث الأول

حرية التعبير عن الرأي (المفهوم، الأساس الدستوري، الأهمية)

تعتبر حرية التعبير عن الرأي من المواضيع المهمة والحساسة في الوقت الحاضر، إذ لا يخلو أي دستور من دساتير العالم من النص، لما لها من أهمية ونفع لأبناء المجتمع، وعليه نجد من الأهمية بيان مفهوم حرية التعبير عن الرأي، والأساس الدستوري، والفوائد النفعية لها، هذا ما سوف نتناوله في ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: مفهوم حرية التعبير عن الرأي.

المطلب الثاني: الأساس الدستوري لحرية التعبير عن الرأي.

المطلب الثالث: الأهمية النفعية لحرية التعبير عن الرأي.

المطلب الأول

مفهوم حرية التعبير عن الرأي

تعتبر حرية التعبير عن الرأي العمود الفقري للحريات الفكرية، إذ تتفرع عنها عدة أنواع من الحقوق والحريات كحق النقد وحرية الاعلام من اذاعة وتلفزيون ومسرح وسينما، وحرية الصحافة والنشر وحرية البحث العلمي والانترنت والتواصل الاجتماعي وغير ذلك من أدوات التعبير عن الرأي، وحرية التعبير عن الرأي "تتضمن حق الفرد في التعبير عن أفكاره ووجهات نظره الخاصة، ونشر هذه الآراء بوسائل النشر المختلفة"⁽¹⁾.

(1) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، الحماية الدستورية لحرية الرأي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الاسكندرية، 1993، ص361.

" فليس العيب أن تختلف الآراء ووجهات النظر بصدد أمر معين، فذلك من دلالات الصحة بلغة العصر، ولكن العيب أن يلجأ فريق إلى العنف أو إلى وسائل غير ديمقراطية لفرض وجهة نظره"⁽¹⁾، فاختلاف الآراء سيكشف ما لها وما عليها، ويسهم بالتالي بدور رئيسي في تكوين الرأي العام.

وعلى أية حال تعد حرية التعبير عن الرأي من الحريات التي يغلب عليها الطابع الفكري والعقلي للإنسان التي يجب أن تحترم في دولة تراعي حقوق الإنسان، ويمكن القول ان حرية التعبير عن الرأي تعني قدرة الشخص على تبني الآراء والأفكار التي يريدتها وباستخدامه لكافة وسائل التعبير دون أي تهديد أو ضغط.

وفي ذات السياق تعرف حرية التعبير عن الرأي على أنها إمكانية أو قدرة الشخص في التعبير عن فكره في أي أمر من الأمور، وبأي وسيلة ودونما اعتبار لحدود⁽²⁾.

ومن الواضح خضوع حرية تعبير عن الرأي في ممارستها لعدد من الضوابط والقيود التي تحد من تعسف ممارستها، حيث لا يجوز ترك أمر ممارستها لكل شخص على حسب هواه، وإلا انقلبت الحريات إلى فوضى وتهديد، واعتداء على حقوق وحريات الآخرين.

وتجدر الإشارة إلى ان حرية التعبير عن الرأي هما حريتان متلازمتان لا يمكن الفصل بينهما أو ممارسة حرية الرأي دون حرية التعبير، وان ضمان ممارسة هذه الحرية تعد حجر الأساس للبناء الديمقراطي واستمرار بقائه، فهي وسيلة وليست غاية، فالهدف الرئيسي من حماية حرية التعبير عن الرأي وضمن ممارستها، هو للتعرف على مقترحات وطلبات المواطنين في الأمن والخدمات والتقدم في كافة المجالات، بهدف ضمان الحكم السليم من خلال ما يحدث وإبداء الرأي فيه⁽³⁾.

وجدير بالذكر إن المصادرة للآراء تولد الكبت النفسي للمحكومين وتشعرهم أن لا دور لهم، الأمر الذي يؤدي إلى استخدام العنف كأسلوب للتعبير، طالما أنهم لا يستطيعون التعبير عن رأيهم بالوسائل السلمية المتاحة لهم. وعلى ذلك فمن أولى الوسائل السلمية للمطالبة بالحقوق هي وسيلة التعبير عن الرأي، فهي من أولى الوسائل السلمية المشروعة التي يلجأ إليها الناس من أجل المطالبة بالحقوق والحريات في أي مجتمع يرغب العيش بكرامة، وحيث أن القمع والانتهاك للحقوق والحريات لا يولد سوى الانفجار لدى المحكومين.

يل أن الأهم من ذلك يوجب وجود الكثير من الضمانات التي تعمل على تطبيق نصوص ممارسة حرية التعبير عن الرأي على الوجه الصحيح، كالضمانات الدستورية، ورقابة المحكمة الاتحادية العليا على دستورية القوانين والأنظمة؛ خاصة في بما يخص الحقوق والحريات العامة، لتأكيد مبدأ علو الدستور وحماية الشرعية الدستورية، وضمانات أخرى لا تقل في أهميتها عن الضمانات القانونية؛ مثل قوة الرأي العام، وهيئة الظروف الاقتصادية والثقافية والاجتماعية التي تعطي لحرية التعبير عن الرأي المفهوم الواقعي.

(1) د. سليمان الطلوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، دون دار نشر، 1979، ص572.

(2) د. صادق شعبان، الحقوق السياسية للإنسان في الدساتير العربية، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، عدد106، 1987، ص10.

(3) نزار أبوب، حرية الرأي والتعبير في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، دراسة في ضوء المواثيق الدولية لحقوق الإنسان والتشريعات الفلسطينية، مؤسسة الحق، رام الله، 2001، ص2

نخلص ان الاعتداء على حقوق الانسان وحرياته يشكل مساساً بحقه في التعبير عن رأيه، حتى أصبح الناس يشعرون بالضيق والمعاناة والصعوبات في الحصول على حقوقهم وحرياتهم التي أخذت بالتساقط والتعرض للمساس والانتهاك، فالحقوق الأساسية للإنسان تحتاج بالأساس إلى إرادة شعبية قوية تفرض على نظام الحكم ما تراه من صميم حقوقها.

المطلب الثاني

الاساس الدستوري لحرية التعبير عن الرأي

يتربع الدستور في أي دولة على قمة التنظيم القانوني، فالدستور يتعلق بتنظيم الدولة باعتبارها المؤسسة الأم لكل المؤسسات داخل الدولة من حيث تكوينها واختصاصاتها، فلا بد أن يعنى بحقوق المواطنين في مواجهة السلطات العامة، وكيفية حماية هذه الحقوق.

فالإقرار الدستوري هو الأساس الذي نبدأ منه، كون الدستور هو الذي يحمي الأفراد ضد اعتداء السلطات، فاحترام الدستور هو تطبيقه، وانعدام كفالة أو كفاءة تنفيذه أو انعدام تحقق النتيجة المرجوة من وجوده، يسبب ضرراً للمواطنين أو لبعضهم، عندها تفقد الثقة في الدستور وبذلك ينعدم الاقرار الدستوري، فلا فائدة من نص لا يطبق أو نص غامض⁽¹⁾.

ولما كان الاقرار الدستوري هو اقرار توثيقي نظري، فما نطمح له هو جعل الاقرار الدستوري يختم في عقول أبناء الشعب كثقافة مجتمعية، بأن تتفاعل مع القانون كل شرائح المجتمع بإيجابية بدءاً من المواطن البسيط وصولاً الى رأس الهرم في السلطة، وذلك بالإبلاغ عن أي انحراف تشريعي أو انحراف في تطبيق القانون أو تعطيله أو التحايل عليه، ومطالبة الكافة بتنفيذ الدستور واحكامه، وعليه لا يجوز أن تنتهك حرية الرأي، أو يتعرض الشخص للمعاملة القاسية، فمن الواجب احترام هذا الحق لأنه أساسه الدستور⁽²⁾.

وبلا شك يعد الدستور أول مقومات الدولة القانونية، تلك الدولة التي تتقيد في مظاهر نشاطها كافة بقواعد قانونية تعلق عليها بحيث تكون تلك القواعد ضابطاً لأعمالها وتصرفاتها في أشكالها المختلفة أيأ كانت طبيعة سلطتها.

فالبحث مثلاً عن الأساس الدستوري لحرية التعبير عن الرأي، نجد انه درج في الدساتير العراقية المتعاقبة منذ القانون الأساسي لسنة 1925 الى دستور 2005 النافذ على تقرير الحقوق والحرية العامة للمواطنين في صلب هذه الدساتير، وافردت هذه الدساتير باباً مستقلاً لها ونظمتها وشددت على احترامها وكفالة ذلك الاحترام.

وترتيباً على ذلك جاءت حرية التعبير في العديد من الدساتير العراقية، بدءاً من "القانون الاساسي الأول لسنة 1925" إذ ورد في المادة (12) منه على "ان للعراقيين حرية ابداء الرأي والنشر والاجتماع....." ومن ثم جاء في الدستور العراقي لسنة 1958 في المادة (10) منه الى ان "حرية الاعتقاد والتعبير مضمونة وتنظم بقانون".

أما دستور سنة 1964 فقد جاء في المادة (29) منه على "أن حرية الرأي والبحث العلمي مكفولة" وكرر المضمون نفسه في دستور سنة 1968 في (31) منه على " ان حرية الرأي والبحث العلمي مكفولة" ولحقهم دستور سنة 1970 في المادة (26) منه على ان الدستور "كفل حرية الرأي والنشر والتظاهر...." وكذلك ورد في "مشروع دستور سنة1990" الذي لم يتم العمل به، في المادة (53) منه على ان "حرية الفكر والرأي والتعبير عنه..... مضمونة،.....".

(1) د. اسامة احمد عبد النعيم ، مبادئ الحماية الدستورية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، دت ، ص 17 .

(2) د. احمد فتحي سرور ، الحماية الدستورية للحقوق والحرية ، دار الشروق ، 2000، ص112.

أما بعد الاحتلال الأمريكي للعراق فقد صدر " قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004" وجاء نص المادة (12/ب) منه على ان " الحق بحرية التعبير مصان"، كيف تصان حرية التعبير تحت نير الاحتلال؟ كون الاحتلال هدفه سلب حرية ارادة الشعب.

ومن وجاءت آخر وثيقة دستورية تتعلق بحرية التعبير عن الرأي في المادة (38) من دستور سنة 2005 بأن " تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والأداب أولاً: حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل....".

ومما لا شك فيه ان نص المادة (38) من دستور 2005 جاء ليعزز حرية التعبير عن الرأي في العراق، بما يكفل حرية كل مواطن بالتعبير عن الرأي بالقول أو الكتابة أو التصوير وغير ذلك من وسائل التعبير على ان لا يتناقض مع الأمن ومقومات السلام الاجتماعي.

وفي المقابل نجد ان المادة أعلاه قررت مبادئ موجودة في المواثيق الدولية وعهود حقوق الانسان، فقد كان هذا الأمر من ضمن الالتزامات القانونية والدستورية التي تبناها العراق ووطنيا ودوليا، لأنه من الدول الموقعة على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966 الذي قرر أن " لكل شخص الحق في حرية التعبير" طبقا لما جاء في المادة (2/19) منه (1). وفي ذات السياق ان نص المادة (38) يتناقض مع مواد قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 المعدل، إلا انها بحاجة الى تقنين بإصدار تشريع يمنع التدخل أو الاهمال من قبل الحكام للنص الدستوري ويحوله الى مجرد نص يفقد قوته.

وفي المقابل نجد ان ما جاء في نص المادة (38) من الدستور عبارة "تكفل الدولة" ولم يرد على ان "حرية التعبير مصانة" وهو ما جعل النص الدستوري مقيدا بقيد النظام العام والأداب عند الحديث عن قيود حرية التعبير عن الرأي، فحرية التعبير عن الرأي مباحة بكل الوسائل المتاحة، إلا أنها محددة بمفهوم مشروعية الوسيلة وطبيعة الرأي، فلا مشكلة بالوسيلة ونوعها وطريقة التعبير عن الرأي، إلا ان الرأي والتعبير عنه كسلوك واقعي يخضع للنظام العام والأداب.

فلا يمكن أن تكون النصوص الدستورية مجرد نصوص تصدر لقيم مثالية، وإنما قواعد ملزمة لا يجوز تهميشها أو تجريدها من آثارها أو إيهانها من خلال تحوير مقاصدها أو الإخلال بمقتضياتها أو الإعراض عن متطلباتها، فيجب دوماً أن يعلو الدستور ولا يعلى عليه وأن يسمو ولا يسمى عليه(2)، فالحق في التعبير عن الرأي ما يلبث أن يحظى بالإقرار إلا ورافق ذلك انتقاصاً منه وتهميشاً ل ضماناته، فهو مكتوب، واحترامه وتنفيذه منصوص.

فلا بد من التأكيد على ان جميع مواثيق حقوق الإنسان تؤكد بشكل أو بآخر على حرية التعبير عن الرأي، وكذلك الاتفاقيات الصادرة عن اليونسكو، التي تشجع البحث العلمي وتداول المعلومات، فضلا عن "الاتفاقية الخاصة بإلغاء جميع أشكال التمييز

(1) "الاعلان العالمي لحقوق الانسان 1948" المادة 19 منه " لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء دون مضايقة،". وكذلك "العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية 1966" في المادة 19 منه " 1. لكل إنسان حق في اعتناق آراء دون مضايقة. 2. لكل إنسان حق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود،". وكذلك جاءت في الاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان لعام 1950 في المادة 10 منه "1. لكل شخص الحق في حرية التعبير،". كذلك الميثاق العربي لحقوق الانسان الذي اعتمد من قبل القمة العربية السادسة عشرة التي استضافتها تونس 23 مايو/ أيار 2004 في المادة (32) منه "1. يضمن هذا الميثاق الحق في الإعلام وحرية الرأي والتعبير وكذلك الحق في استقاء الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بأي وسيلة".

(2) د. محمد فوزي نويجي، فكرة تدرج التواعد الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص 9.

ضد المرأة لعام ١٩٧٩" حيث أن هذه الاتفاقية جاءت لتؤكد على حقوق المرأة كإنسان كحقوق الرجل، مما يعني حقها في التعبير عن آرائها ومعتقداتها الخاصة بها.

نخلص مما تقدم وجود الكثير من "النصوص الدستورية والقانونية والمواثيق والمعاهدات الدولية" التي تعد أساس وجود حرية التعبير عن الرأي، إلا أن ذلك لا يكفي، بل إن الأهم من ذلك هو تطبيق النصوص الدستورية والقانونية، وعليه يستوجب توافر العديد من الضمانات الدستورية والقانونية بغية ممارسة حرية التعبير عن الرأي بالشكل الصحيح .

المطلب الثالث

الأهمية النفعية لحرية التعبير عن الرأي

هناك العديد من الفوائد النفعية التي تعود على المجتمع بأسره من وراء حرية التعبير عن الرأي، كوسيلة للتقدم، أو لإصلاح الحكم في المجال السياسي، وكذلك للنضال ضد الفساد والحكومات الاستبدادية، ووسيلة لرقابة الشعب على حكامه، ويضاف إلى الفوائد السابقة الحق في التعبير وسيلة لرد الطغيان ومقاومة الظلم، هذا ما سوف نعرضه على التالي:

الفرع الأول: حرية التعبير عن الرأي وسيلة للتقدم:

يعد التقدم والازدهار سواء كان هذا التقدم كبيراً أو صغيراً ثمرة من ثمرات حرية التعبير عن الرأي، لأن حرية الرأي من بين الوسائل التي تمنح للمواطن الفرصة في تشكيل أحد ركائز المجتمعات الديمقراطية، وتمكنه أن يقترح وي طرح رأيه وذلك في حدود إمكانياته في كل ما يدور حوله من أمور سياسية واقتصادية واجتماعية ودينية أو في مختلف المجالات⁽¹⁾.
والقصد من ذلك إبراز النقص والتقصير والخطأ والسلبيات التي عادة ما تقوم بتخطيها وتجاوزها من طرف الحكومة، هذا ولا يمكن لأصحاب القرار تحقيق التقدم في حال غياب حرية الرأي كونها وسيلة من الوسائل التي تساعد في تحقيقه⁽²⁾.
فضلا عن ما تقوم به حرية التعبير عن الرأي للمواطن بأن يقدم لوطنه النصيحة والارشاد والتوجيهات إلى مواطن الخلل من أجل إصلاحها ويدفع بها لمستوى أكثر فعالية وتقدم في المجالات كافة.

ومما هو جدير بالذكر أن حرية التعبير عن الرأي هي عنصر مهم لسيادة الحكم الرشيد والمصلحة العامة وحقوق المواطنين، وتعد المصلحة العامة روح القانون العام، والعامل الرئيسي في تحديد نطاق تطبيقه، فكل نشاط تمارسه السلطة يستوجب أن يكون دافعه الأساسي هو المصلحة العامة، الأمر الذي جعل الفقهاء يجتهدون بوضع ملامح لمصطلح المصلحة العامة⁽³⁾.

الفرع الثاني: حرية التعبير عن الرأي وسيلة لإصلاح الحكم:

(1) د. عبد العزيز سالم، الحماية الدستورية لحرية الرأي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2017، ص 43.

(2) فتحة حير، الشفافية كإليه للحد من الفساد، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 24، السنة 2017، ص 27.

(3) د. انسام علي عبدالله، دور القرار الإداري في حماية المصلحة العامة، مجلة دراسات اقليمية، السنة 17، العدد 56، لسنة 2023، ص 94.

تظهر الأهمية النفعية لحرية التعبير عن الرأي في المجال السياسي، لكون الرأي موجهاً في هذه الحالة إلى نظام الحكم باعتباره أداة المجتمع في تحقيق أهدافه، والحكم الرشيد⁽¹⁾ يفرض على قيام السلطة الحاكمة تحقيق الأمن والرفاهية والسعادة للمواطنين، والسلطة التي لا تقوم بهذا الواجب، ليس أمامها وسيلة إلا احترام حرية الرأي والتعبير عنه⁽²⁾.
فالحكم الصالح الذي يريد الخير لوطنه هو الذي يدعم حرية التعبير عن الرأي، ويحرص على ممارسة المواطنين لها للتعرف على طلباتهم ورغباتهم وسبل تحقيقها ليكون عمل الحكومة مطابقاً لطموحات المواطنين.

والأصل في العمل الوطني أن يكون جماعياً يقوم على تضافر الجهود وتعاونها، فلا يمتاز بعض المواطنين على بعض في إدارة الشؤون العامة، بل تتعقد السيادة لجمعهم يباشرونها على الوجه المبين في الدستور على ما تقضي به مادته الخامسة⁽³⁾، بما يتفرع عن هذه السيادة من نتائج، من بينها عدم جواز تجزئتها، وغلبة مصالحها العليا ودوامها، وقيام نظام الحكم على أساس تمثيلي، فمن خلال حرية التعبير عن الرأي يتمكن الفرد من المشاركة في صنع القرار السياسي، بواسطة استخدام مختلف وسائل التعبير.

كما وان تحقيق رغبات المواطنين لا يكون الا عن طريق الترويج للحكومة المفتوحة، وهي السعي لإنهاء مجتمع السرية وتحقيق المجتمع الديمقراطي، وذلك بإتاحة المعلومات للجميع وطرحها للحوار المجتمعي، فالحكومة المفتوحة تعرف بمدى افصاحها ونشرها المعلومات وحجمها والوسائل والطريقة التي تنشر بها المعلومات فيما إذا كانت الكترونياً أو غير ذلك ومدى استجابة الحكومة لطلب المعلومات غير المنشورة سواء من المواطنين أم وسائل الإعلام وغيرها⁽⁴⁾، إذ من خلال مبدأ الشفافية تتسامى كل مؤسسات الدولة وبكافة المجالات لخلق سياسة الانفتاح والشفافية في كل الاعمال التي تقوم بها الدولة وتثقيف المجتمع على ذلك من خلال المؤتمرات والندوات التي تقوم بها لهذا الغرض⁽⁵⁾.

وبالتالي نستطيع القول أنه لا وجود للإصلاح السياسي في ظل عدم وجود إرادة حقيقية من قبل القابضون على السلطة، فإصلاح السياسي مرتبط ارتباطاً وثيقاً بإرادة النظام السياسي.

الفرع الثالث: حرية التعبير عن الرأي وسيلة لمواجهة الفساد والاستبداد:

تعد حرية الرأي في مقدمة الوسائل في مواجهة الفساد فمن خلالها يستطيع المحكومين المراقبة والإخبار عن تصرفات المسؤولين في الحكومة، وهذا النوع من الرقابة يكفل للمواطنين سلامة تصرفات حكامهم، لأنه من خلال حرية الرأي والتعبير يتمكن المواطن من كشف فساد المسؤولين وسلبياتهم، وفي ذلك قضاء على مستقبل الحكام السياسي، فيضطرون إلى الامتثال للنظام والقانون⁽⁶⁾.

(1) جاء تعريف الحكم الرشيد في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) بأنه (ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية لإدارة شؤون المجتمع على كافة المستويات، يركز على آليات وميكانيزمات وعمليات ومؤسسات تسمح للمواطنين والجماعات بالتعبير عن مصالحهم وتسوية النزاعات والحصول على حقوقهم والقيام بالتزاماتهم).

(2) د. عبد العزيز سالم، الحماية الدستورية لحرية الرأي، المرجع السابق، ص 44.

(3) نص المادة (5) من دستور سنة 2005 على ان (السيادة للقانون والشعب مصدر السلطات وشرعيتها، يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر عبر مؤسساته الدستورية).

(4) د. هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين، الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد العاشر، العدد الأول، السنة 2020، ص 73.

(5) اسعد كاظم وحيش، التأصيل الدستوري للشفافية، دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد الثامن، العدد الاول، السنة 2019، ص 287.

(6) د. عبد العزيز سالم، الحماية الدستورية لحرية الرأي، المرجع السابق، ص 44.

وبغية اخذ الاحتياط من احتمالية تفاقم حالات الانحراف بالسلطة والاخلال بالمصلحة العامة، لابد ان تكون حرية الرأي والتعبير إحدى الوسائل المهمة الحاضرة في هذا المجال، وان يجرى توظيفها لكشف مفاسد السلطة وفضح ممارساتها الاستبدادية في بدايتها، والحيلولة دون استفحال آفة الفساد بأشكاله كالفساد السياسي والاداري والمالي والاجتماعي، فحرية التعبير عن الرأي والشفافية هما الضمانات الفاعلة لمواجهة انحراف السلطة وفسادها.

ولعل أكثر ما يهدد حرية التعبير عن الرأي ان يكون الايمان بها شكليا أو سلبيا، وان عدوان الدولة عليها يعطلها، ويباعد بينها وبين مواطنيها وقد يغريهم بعصيانها، وان انتقاد القائمين على السلطة، وان كان مريرا يظل متمتعاً بالحماية التي كفلها الدستور لحرية التعبير عن الآراء، بما لا يخل بمضمون الحق لهذه الحرية أو يتجاوز الأغراض المقصودة من ارسائها، فقد بات امراً محترماً ان ينحاز الدستور الى حرية النقاش والحوار في كل ما يتصل بالشؤون العامة، ولو تضمن انتقاداً للحكام، لأن حوار القوة يهدد في النهاية أمن الوطن واستقراره.

وأياً ما كان الامر فان حرية التعبير عن الرأي تعد اداة لتعزيز الحكم الرشيد، من خلال تعرض السلطة للمساءلة بتقديم حساب عن تصرف ما، بهدف الحد من استخدام السلطة لأغراض شخصية⁽¹⁾.

وعليه يتعين دوماً أن تتاح لكل مواطن فرصة التعبير عن الرأي بواسطة استخدام مختلف وسائل التعبير كالفن والكاريكاتور، الرسم والشعر خاصة مع ما يشهده العالم مؤخراً من تطور في وسائل الإعلام والتكنولوجيا المختلفة كالإنترنت ومواقع التواصل الاجتماعي من فيسبوك وتويتر وما عداها حيث تعد من أسرع الوسائل الناقلة للخبر، أما غيابها يؤدي إلى إطلاق يد الحاكم في التسلط واحتكار مختلف الجوانب اليومية للمواطنين⁽²⁾.

الفرع الرابع: حرية التعبير عن الرأي وسيلة لرقابة الشعب على حكامه:

تعد حرية التعبير عن الرأي مصدر أساسي للعديد من الحريات، إذ تعد بمثابة العمود الفقري للحقوق اللصيقة بالشخص وأحد الدعائم الأساسية لبناء دولة القانون، فمن خلالها يؤدي الشعب دوراً مهماً في الرقابة على الحكام، وهذا النوع من الرقابة يكفل للمواطنين سلامة تصرفات الحكام لأن أي نقص يطرحه المواطنون على السلطة الممثلة لهم بغرض علاجه، وهي لا تستطيع القيام بهذه المهمة دون الوقوف على آراء المواطنين الذين يعبرون عما يحسون به من نقص⁽³⁾.

فعندما يتوافر للمواطن الحرية في التعبير عن الرأي والحق في المعرفة والاطلاع على المعلومات الخاصة بالمؤسسات الحكومية، عند ذلك ترسخ عوامل الثقة بالنظام والرضاء الشعبي بشرعيته، ولكون الشعب دستورياً هو مصدر السلطات، فيستوجب أن لا يحجب ويكتم أي من الشؤون عن الشعب، لأن كل هذه الشؤون مرتبطة ارتباطاً صميمياً بحياة الناس، والشفافية هنا مهمة يقوم بها الحاكم السياسي والسلطة التنفيذية في النظام الديمقراطي، ليكون الشعب على اطلاع مستمر بالمعلومات الكافية

(1) احمد السيد كوردي، الإدارة بالشفافية الطريق للتنمية والإصلاح الإداري، بحث منشور على الموقع الإلكتروني التالي: <https://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts/>

(2) د. سجاد حبيب سعيد الجابري، حدود حرية الرأي والتعبير في ظل التطور التكنولوجي المعاصر، منشور في المجلة العصرية للدراسات والأبحاث القانونية، الكلية العصرية الجامعية، رام الله، فلسطين، المجلد 1، العدد 1 لسنة 2023، ص 162.

(3) د. عبد العزيز سلمان، الحماية الدستورية لحرية الرأي، المرجع السابق، ص 44.

لتسهيل مهمة المواطن في اختياراته ومعرفة شؤون مجتمعه وسلطته وعدم حجب المعلومات عنه، كل ذلك يتيح للحكومة أن تكون أكثر وعياً وأكثر اطلاعاً على الآثار المحتملة لقراراتها⁽¹⁾.

وتأكيداً لما سبق ان حرية التعبير وتفاعل الآراء التي تتولد عنها، لا يجوز تقييدها بأغلال تعوق ممارستها، بل يتعين أن ينقل المواطنون من خلالها وعلائية تلك الافكار التي تجول في عقولهم، فلا يتهايمسون بها، بل يطرحونها عزمًا وبالوسائل السلمية ولو عارضتها السلطات الحكومية، فالحقائق لا يجوز اخفاؤها، ومن غير المتصور ان يكون النفاذ اليها ممكنا في غياب حرية التعبير عن الرأي.

الفرع الخامس: حرية التعبير عن الرأي وسيلة لرد الطغيان ومقاومة الظلم:

حرية التعبير عن الرأي هي الطريق الذي يضاء بنورها أعمال الحكام، إذ تأتي في مقدمة الوسائل لرد الطغيان، فللشعب "المالك الحقيقي للسلطة" أن يقدر تصرفات حكامه، فاذا كانت صحيحة أجازها، وان كانت باطلة حملهم على العدول عنها، بما له من حق مشروع في مقاومة الطغيان من جانب الحكام لخروجهم على مبدأ تنصيصهم للسلطة، حيث التزموا عند توليهم الحكم باحترام الحقوق والحريات، ورعاية مصالح الشعب، وتحقيق الأمن والسعادة لهم، وخروجهم على هذا الواجب يعني حق المواطنين في مقاومتهم، واسترداد السلطة من أيديهم دفعاً للظلم الي أنزلوه بهم⁽²⁾.

نجد أن أغلب الدساتير نصت على حرية الرأي والتعبير، والتأكيد من المشرع الدستوري على كفالة هذا الحق لكل مواطن وما يعنيه من التمكين لحرية عرض الآراء وتداولها دون اعاقتها، فضلا عن حق الوصول إلى المعلومات من مصادرها المتنوعة، وحق المشاركة في إدارة الشؤون العامة للدولة.

والحقيقة انه لا يمكن الحديث عن حماية لحرية التعبير عن الرأي أو إمكانية مساءلة ومحاسبة الحكام عن أعمالهم التي تخص الشؤون العامة، الا بوجود بيئة قانونية وارساء أسس دولة المؤسسات ومبدأ المشروعية الذي يعني الخضوع لحكم القانون، فالقاعدة الشرعية تقرر ان "مالا يقوم الشرع إلا به فهو شرع"، وبذلك يمكن ملاحظة الأعمال الصحيحة والمطابقة لمبدأ المشروعية وتمييزها عن الأعمال التي تشكل انحراف عنه، ويكفي القول لبيان أهمية مبدأ الشفافية ان السرية تشكل بيئة خصبة للفساد والانحراف بأنشطة وأعمال الحكومة عن المصلحة العامة⁽³⁾.

المبحث الثاني

وسائل التعبير عن الرأي كمدخل لإصلاح نظام الحكم

ان كل تقدم في حياة الناس هو ثمرة حرية التعبير، إذ يكون للشعب الحق في التعبير عن رأيه بكل الوسائل السلمية كالانتخاب والتظاهر والإضراب، والاحتجاج، والمسيرة، والاعتصام، والعصيان المدني الخ ، للمطالبة بإصلاح نظام الحكم.

(1) د. سامر مؤيد عبد اللطيف، صفاء محمد عبد، التأصيل الدستوري لمبدأ الشفافية - دراسة مقارنة، مجلة اهل البيت(ع)، العدد26، السنة 2021، ص 32.

(2) د. احمد جلال حاد، حرية الرأي في الميدان السياسي، دار الوفاء، المنصورة، 1987، ص133.

(3) د. سامي الطوخي، النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس الشفافية في ادارة الشؤون العامة الطريق للتنمية والاصلاح الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014، ص528.

وعلى ذلك يقصد بنظام الحكم، مجموعة القواعد الاساسية التي تحدد كيفية الحكم، ومكانة كل من الهيئة الحاكمة والمحكومة بالنسبة للأخرى، وواجب كل منهما قبل الأخرى، أي القواعد التي تحدد العلاقة بين الحاكم والمحكوم وفقاً لفكرة أساسية⁽¹⁾، ومما هو جدير بالذكر أن نظام الحكم لا يعني شكل الحكم.

بعد الحديث عن نظام الحكم، لا بد من بيان وسائل التعبير في المجال السياسي فهي كثيرة ومتعددة وتتطور مع تطور الزمن، تمكن الشعب من الرقابة على الحكام بالإخبار والتعليق على تصرفاتهم من خلال التعبير عن آرائهم، لذا نجد من الأهمية أن يقتصر بحثنا على حرية التعبير عن الرأي السياسي عن طريق وسائل الاعلام، وانشاء الجمعيات والنقابات، والمعارضة في ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: التعبير عن الرأي عن طريق وسائل الاعلام المرئي والمسموع.

المطلب الثاني: التعبير عن الرأي عن طريق انشاء الجمعيات والنقابات.

المطلب الثالث: التعبير عن الرأي عن طريق المعارضة.

المطلب الأول

التعبير عن الرأي عن طريق وسائل الاعلام المرئي والمسموع

تعني حرية وسائل الاعلام، عدم تدخل الحكومة فيما يرى بالعين وما يسمع بالاذن، أو عدم فرض ارادتها عليها بالزام أو منع فيما يتعلق بمادة النشر أو بوقفها أو مصادرتها أو الغائها، وذلك بصرف النظر عن اتجاهاتها وافكارها، وما ينشر فيه، وحق اصدار الصحف وتملكها، وأن تسمح بنقد الحكومة، وكشف اخطائها أمام الرأي العام، وابلغ المعلومات والأنباء لأكبر عدد من الجمهور ما دام ذلك لا يتجاوز حدود القانون، وكذلك ومنع احتكار وسائل الاعلام لحساب حزب السلطة، واهمال رأي المعارضين أو عرضه مشوهاً.

وتجدر الإشارة الى أهم وسائل الاتصال والإعلام التي ارتبطت بالتكنولوجية المتطورة، كالراديو، والتلفزيون، ومن ثم جاءت الأقمار الصناعية لتعبر الإذاعة والتلفزيون، لتتولد القنوات الفضائية، ثم الوصول وسائل الاعلام الحديث والمستقل هو "الأنترنت"⁽²⁾، وكل هذه الإنجازات ساهمت في ظهور إعلام جديد سمي "بالإعلام المرئي والمسموع أو الإعلام السمعي البصري". وعلى ذلك تأتي حرية الاعلام كأهم ضمانات حرية التعبير عن الرأي، ومن أكثر الوسائل تأثيراً في الرأي العام، الأمر الذي زاد من اهتمام المطالبين بالحقوق بها في مختلف الانظمة الدستورية، لضمان توصيل صوت مطالباتهم بالحقوق والكرامة والحرية الى الرأي العام.

وتتمثل هذه الوسائل في الصحافة والخطابة، والاذاعة والتلفزيون والمسرح والسينما، وكتابة العرائض والمنشورات والانترنت، وكل ما تقدم تعد وسائل وأساليب مشروعة للتعبير عن الرأي⁽³⁾ في المطالبة بالحقوق في إصلاح الحكم لأن هذا الرأي موجه الى النظام السياسي باعتباره أداة المجتمع في تحقيق تطلعاته.

(1) د. صابر طعيمة، الدولة والسلطة في الاسلام، مكتبة مدبولي، القاهرة، 2005، ص 214.

(2) د. عبد الرزاق محمد الدليمي، الإعلام الجديد والصحافة الإلكترونية، ط 1، دار وائل للنشر، عمان، 2011، ص 11.

(3) د. محمد سعيد محمد المرلاوي، الوسائل المشروعة والممنوعة للمطالبة بالحقوق والحريات، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2013، ص 110.

والحقيقة أن القوة التي منحها الإنترنت كإحدى آليات التعبير عن الرأي، لم تستخدم فقط في ممارسة هذا الحق في النطاق والحدود التي نظمها ونصت عليها الدساتير والمواثيق الدولية، بل تخطت ذلك إلى الجوانب السلبية التي تتعدى فيها نطاق حرية التعبير عن الرأي، كأداة لزعزعة واستقرار الدول وخاصة النامية، سواء تم ذلك دون قصد أو بجهل من ارتكها، بالقوانين والانظمة، أو تم ذلك بقصد ونية مؤكدة، ليصبح الإنترنت ممرا آمنا لنشر المواد المخالفة للقانون والمسيئة والمتشددة والتي تخالف النظام العام والعقيدة داخل المجتمعات، وكذلك تتعدى على حقوق الغير، ومنها حقوق الملكية الفكرية والخصوصية وغيرها من الجرائم التي تقع عبر شبكة الإنترنت، لذا يستوجب على الدولة أن تتخذ التدابير لإحباط أي مخططات قد تؤدي باستقرارها، وأن تكفل في نفس الوقت للأفراد استعمال هذه المواقع على نحو آمن من الأفكار المنحرفة أو المتطرفة.

أما بخصوص الصحافة فقد عرفها الفقيه الفرنسي دوجي على أنها " حق الفرد في التعبير عن آرائه وعقائده بواسطة المطبوعات بمختلف أشكالها من كتاب أو كراسة أو مجلة أو جريدة أو إعلان ، دون أن تخضع هذه المطبوعات للإجازة أو الرقابة السابقة مع مسؤولية مؤلفها مدنياً أو جنائياً"⁽¹⁾.

وعلى أية حال فقد عرفت الصحافة بالسلطة الرابعة، فهي سلطة المراقبة بعد الحصول على المعلومة وطرحها على الرأي العام، وللصحافة والاعلام دورا مهما في اصلاح نظام الحكم وبناء المجتمع وتطوره هذا من جهة، ومن جهة أخرى قد يكون عامل لزعزعة واستقرار الدولة والمجتمع عندما تكون الغاية تحريضية تسيء الى الوطن والمواطن وحررياتهم وحقوقهم، فالأمر هنا يحتاج الى تنظيم قانوني لعمل الصحافة والاعلام.

ويكفل الدستور في صلبه الكثير من الحقوق والحرريات وتأتي حرية التعبير عن الرأي والحق في الإعلام، والتظاهر السلمي في مقدمة هذه الحريات التي حرص عليها الدستور العراقي لسنة 2005 بالنص عليها صراحة في المادة (38) منه⁽²⁾.

هذه الماد تقرر حق كل عراقي في اعلان الرأي والتعبير بالقول أو الكتابة أو التصوير بكل الوسائل، واستخدام الصحف في طبع واعلان ونشر الآراء والأخبار والدراسات والتحليلات وكافة أنواع التعبير عن الآراء والمواقف، وأن يجتمع مع من يشاء من الناس لمناقشة مشكلة معينة، أو بحث مسألة من المسائل ذات الاهمية بالنسبة للمجتمعين، والدفاع عن الرؤى والأمانى والنظريات، والاختلاف مع الحكام، كل ذلك يكون في حدود القانون، لأن الدستور احوال كل ما جاء بها الى القانون، فإن ذلك القانون المنتظر لم يصدر حتى الآن، ومن الأفضل أن تصاغ هذه المادة بطريقة مباشرة لا تثير أي جدل، بأن هذا حق دستوري وليس حق ينظمه القانون، لأن توسيط القانون في كفالة هذا الحق يقلل من ضمانة الدستور للحق، ويحيله الى القانون.

ولا يغيب عن البال ان هذه الحريات تخضع لتنظيم القانون، بما يضعه من قيود تستهدف الحفاظ على النظام العام، والواقع يؤكد أن هذا الحق الدستوري لم يتم تفعيله استنادا الى النصوص الدستورية والاتفاقيات والمواثيق الدولية التي وقع عليها العراق بغية الحفاظ على مضمونه.

وإذا كان الدستور هو مصدر الحريات، فان اقراره لهذه الحريات وكفالتها لا يقصد منه أن تكون مطلقة بل يتعين وضع ضمانات للتمتع بها، وان تنظم بواسطة المشرع حتى لا تتعارض مع حقوق وحرريات الآخرين، أو تتعارض مع مقتضيات النظام العام .

(1) د. عبدالله اساعيل البستاني، حرية الصحافة، رسالة دكتوراه مقدمة الى جامعة القاهرة، 1950، ص5.

(2) نص المادة 38 من الدستور العراقي لسنة 2005 "تكفل الدولة، وبما لا يخل بالنظام العام والآداب أولاً: حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل. ثانياً: حرية الصحافة والطباعة والاعلام والاعلام والنشر. ثالثاً: حرية الاجتماع والتظاهر السلمي، وتنظم بقانون".

المطلب الثاني

التعبير عن الرأي عن طريق انشاء الجمعيات والنقابات

حرية تكوين الجمعيات يعني تشكيل جماعة منظمة لها وجود مستمر وصفة الاستمرارية ليست مطلقة، فقد توجد الجمعية لمدة محددة، ويمكن أن يضع أعضاء الجمعية حداً لوجودها، وقد يعلق وجودها على تحقيق غرض معين، متى تحقق انتهت حياة الجمعية، وهدف الجمعية ليس ربحاً مادياً، بل تبتغي اهدافاً أخرى، كأن يكون هدفها علمياً أو سياسياً أو ثقافياً أو فنياً أو دينياً أو خدمياً⁽¹⁾.

فالجمعية هي شخص معنوي خاص يستهدف تحقيق هدف مشروع غير الربح المادي، وقد تأخذ الجمعية عادة صورة حزب سياسي، وتخضع لأحكام قانون الاحزاب السياسية⁽²⁾.

ومما لا شك فيه ان النشاط الذي تقوم به النقابات، يعتبر من نوع النشاط الذي يهدف الى تحقيق المصلحة العامة، فتنظيم المهين ورقابتها يعتبر نشاط مرفقي من صميم اختصاصات الدولة، والتي رأت النزول عنه الى ابناء المهنة أنفسهم⁽³⁾، وان تتمتع هذه النقابات بالشخصية المعنوية، يمنحها قدراً كبيراً من الاستقلال يحد من خضوعها للوصاية الادارية من السلطة المركزية. اما بخصوص ادارة هذه النقابات، يكون من قبل مجالس منتخبة من ابناء المهنة ذاتهم للإشراف على شؤون مهنتهم، والعمل على تمثيل المهنة لدى الدولة والغير، والدفاع عن مصالح أعضائها بغية تحسين حالتهم المادية والمعنوية.

وجدير بالذكر ان الانتماء الى هذه النقابات اختياريًا في العراق، لأن المشرع جعل الانتماء الى الاتحادات المهنية، والنقابات، والجمعيات، والنوادي اختياريًا، وألغى النصوص التي تجعل الانتماء اليها اجبارياً⁽⁴⁾. ويعد انشاء الجمعيات والنقابات من الوسائل المشروعة للمطالبة بحرية التعبير عن الرأي، ولها تأثير في الرأي العام، فإنشاء الجمعيات حق دستوري أصيل جاء في المادة (39) من دستور 2005 النافذ⁽⁵⁾، وكذلك النقابات طبقاً لما ورد في نص المادة (22/ ثالثاً) من الدستور⁽⁶⁾.

ما من شك ان الدستور قرر حق المواطنين في تكوين الجمعيات وحرية الانتساب اليها، الا أن هذه الجمعيات انحرف بعضها الى العمل السياسي ملتحفة بالأمر الديني ومساعدة الفقراء والمحتاجين، بل تتعداها الى وجود جمعيات تمارس ادوار سياسية تحت غطاء الدفاع عن حقوق الانسان، والمساندة القانونية للمحتاجين، وغيرها وتحصل على تمويل من خارج البلاد لتمارس أنشطة من دون تصريح من أجهزة الدولة المختصة.

وفي هذا السياق لا نجد مبرر للمشرع الدستوري التمييز بين الاحزاب السياسية والنقابات والجمعيات لأن المادة الدستورية أعلاه تجاهلت النص على تأسيس النقابات، وأن تمارس نشاطها بحرية، ومن المعلوم أن الاضراب عن العمل هو أهم صور

(1) د. عبد العزيز سلمان، النظم السياسية والقانون الدستورية، المرجع السابق، ص377.

(2) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص474.

(3) د. محمد علي ال ياسين، القانون الاداري والمبادئ العامة في نظرية المرفق العام والضبط الاداري، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بيروت، دت، ص36.

(4) راجع نص المادة (1) من قرار مجلس قيادة الثورة السابق رقم 9 لسنة 1988 المنشور في الوقائع العراقية، العدد 3185 في 18 / 1 / 1988.

(5) نص المادة (39) من دستور 2005 النافذ على " أولاً: حرية تأسيس الجمعيات والاحزاب السياسية، أو الانضمام اليها مكفولة، وينظم ذلك بقانون. ثانياً: لا يجوز اجبار أحد على الانضمام إلى أي حزب أو جمعية أو جهة سياسية، أو اجباره على الاستمرار في العضوية فيها".

(6) نص المادة (22 / ثالثاً) من دستور 2005 النافذ على ان " تكفل الدولة حق تأسيس النقابات والاتحادات المهنية، أو الانضمام اليها، وينظم ذلك بقانون".

ممارسة النقابات ما في حكمها في الدفاع عن حقوق أعضائها وحماية مصالحهم، ولا بد من وضع الضوابط القانونية للحد من الاستغلال الرأسمالي للطبقة العاملة.

وخلاصة القول ان تكوين الجمعيات والنقابات يكون على اساس ديمقراطي حق يكفله القانون، وضرورة ممارستها للفرد والمجتمع من أجل تنمية مداركهم ومستوياتهم وملكاتهم في مختلف جوانب النشاط الانساني، وكوسيلة من وسائل الدفاع والمطالبة بالحقوق والحريات.

المطلب الثالث

التعبير عن الرأي عن طريق المعارضة

المعارضة (لغة): تعني الممانعة والمناقضة والتحدي، يقول عارضه في الكلام: أي مانعه وقاومه وناقضه⁽¹⁾، والمعارضة "هي الاحزاب أو الفئات غير الموالية للحكومة"⁽²⁾، أو نستطيع القول انها المؤسسات التي تسعى الى الرقي بالأداء الحكومي، لتحقيق الصالح العام.

ويقصد بالمعارضة "التعبير عن الحق الجماعي في المناقشة، والتقويم لسلوك السلطة السياسية، وفلسفتها تقوم على تقبل الخلاف في الرأي، واعتباره حقاً مشروعاً"⁽³⁾.

فالمعارضة هي "اسلوب للتعبير عن الإرادة السياسية في مراقبة ومحاسبة وتقويم سلوك السلطة السياسية وفقاً لمبدأ الرأي والرأي الآخر، واحترام الاختلاف في الرأي بوصفه حقاً مشروعاً"⁽⁴⁾.

وأياً ما كان الأمر فان الكتلة السياسية أو الحزب السياسي الذي يحصل على الأغلبية يقوم بتشكيل الحكومة، إذ تسعى هذه الحكومة الى تحويل برامجها السياسية الى قوانين لخدمة المجتمع، وأما الكتلة أو الحزب الذي لم يحصل على اصوات تؤهله للوصول الى السلطة، فيكون في المعارضة داخل مجلس النواب، فمن حقه أن يعارض وينتقد، ويراقب عمل الحكومة، ويستجوب رئيس الوزراء والوزراء في أي شأن من شؤون الدولة والمجتمع طبقاً للدستور والقانون.

والحقيقة أن المعارضة تعترف بالسلطة المنتخبة وتحترمها، وكما تحترم الاغلبية، الاقلية السياسية، فهي لا تقوم بالمعارضة لأجل المعارضة، بل ان المعارضة تشكل جزءاً مكملاً للنظام السياسي، فالمعارضة وفقاً لدورية الانتخاب قد تكون في الحكومة وبالعكس.

فالديمقراطية هي أن تعترف حقيقةً بالسيادة والسلطان لكل الشعب، وتتولى أغلبية منتخبة ممارسة السلطة، وأن تترك للأقلية كل الحق في التعبير عن إرادتها، وحق الأقلية في أن تعارض يساوي من الناحية الديمقراطية حق الأغلبية في أن تحكم؛ وهذا يعني أن حق المعارضة في أن تعارض ليس منحه من الأغلبية ولا من حاكم، وإنما هو أصل ديمقراطي لا توجد الديمقراطية إلا به⁽⁵⁾.

فالقانون أسس من أجل حماية حقوق الانسان، وأساسه ما يمس الحقوق وكرامات الناس، أي إنه يعتبر حامي حرية التعبير من الانتهاك، وعليه نجد ان الدولة التي تخضع للقانون وتبني مؤسساتها عليه، وتنشئ كوادرها على احترامه، وتعمل من تلقاء نفسها

(1) مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، دار الشروق الدولية، ط 4، 2004، ص 593.

(2) المنجد الابجدي لمجموعة من المؤلفين، دار المشرق، 2010، ص 973.

(3) د. نيفين عبد الخالق سعادة، المعارضة في الفكر السياسي الاسلامي، مكتبة الملك فيصل، القاهرة، 1985، ص 25. مشار له في مؤلف: د. محمد سعيد محمد الرملاوي، الوسائل المشروعة والمنوعة للمطالبة بالحقوق والحريات، المرجع السابق، ص 113.

(4) د. توفيق ابراهيم مصطفى، في معنى المعارضة السياسية، التراث للنشر، تونس، 1994، ص 25.

(5) د. يحيى الجمل، حصاد القرن العشرين في علم القانون، دار الشروق، القاهرة، 2006، ص 109.

في حماية حقوق الافراد في الوصول الى فرص عادلة ومنصفة في التنمية السياسية والاقتصادية والعمل والخدمات يعني ذلك جوهر اصلاح نظام الحكم.

وخلاصة القول أن للمعارضة حق المراقبة والنقد والرصد والمتابعة لأي خلل يصيب اداء عمل الأغلبية الحاكمة بهدف إصلاح نظام الحكم، وإقرار الدستور للحق يعد ضماناً لحماية حقوق الافراد وحياتهم بما يتضمنه من نصوص تؤكد على حماية حرية التعبير عن الرأي من خلال اتباع مجموعة من المبادئ الدستورية التي على الدولة القانونية الالتزام بها.

الخاتمة:

أولاً: النتائج:

1. تبين وجود فوائد نفعية تعود على المجتمع بأسره من وراء حرية التعبير عن الرأي، كأداة لإصلاح نظام الحكم، أو كوسيلة للتقدم، وكذلك تعد وسيلة للنضال ضد الفساد والحكومات الاستبدادية، ووسيلة لرقابة الشعب على حكامه، فضلاً عن الحق في التعبير عن الرأي كوسيلة لرد الطغيان ومقاومة الظلم.
2. لحرية التعبير عن الرأي صور كثيرة متعددة وتتطور مع تطور الزمن منها، وسائل التعبير المقروءة والبصرية والمسموعة، والفن والكاريكاتور، والرسم والشعر وكذلك الوسائل السمعية البصرية، ومن ثم وسائل التعبير الحديثة؛ كوسائل الإعلام والتكنولوجيا المختلفة، والاقمار الصناعية والأنترنيت، وشبكات التواصل الاجتماعي، من فيسبوك وتويتر وما عداها، إذ تعد من أسرع الوسائل الناقلة للخبر.
3. تبين ان ما يهدد حرية التعبير عن الرأي هو أن يكون الايمان بها شكلياً أو سلبياً، وعدوان الدولة عليها يعطلها، ويباعد بينها وبين مواطنيها وقد يغريهم بعصيانها، ان انتقاد القائمين على السلطة، وان كان مريراً يظل متمتعاً بالحماية التي كفلها الدستور لحرية التعبير عن الآراء.
4. أساس وجود حرية التعبير عن الرأي نجده في العديد من المواثيق الدولية والاقليمية والدساتير العراقية، بدءاً من ميثاق الامم المتحدة عام 1945، والاعلان العالمي لحقوق الانسان عام 1948، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عام 1966، وكذلك جاء في المواثيق والاتفاقيات الاقليمية، كالاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان عام 1950، والاتفاقية الامريكية لحماية حقوق الانسان عام 1969، والميثاق الافريقي لحقوق الانسان والشعوب عام 1981، الميثاق العربي لحقوق الانسان عام 2004، وكذلك الدساتير العراقية من القانون الاساسي لعام 1925 وصولاً الى الدستور العراقي النافذ لعام 2005، إلا أن المعيار ليس بوجود هذه النصوص؛ بل الأجدى والأهم هو تطبيقها.

ثانياً: المقترحات:

1. نقترح على مجلس النواب العراقي تشريع قانون "حرية التعبير عن الرأي" الذي أثار جدلاً كثيراً بين أعضاء المجلس، ونأمل ان يطرح مشروع القانون ليعزز حرية التعبير عن الرأي والاعلام والصحافة، والاجتماع والتظاهر السلمي، والاعلان والطباعة، التي هي من ضمن متطلبات النظام الديمقراطي، وكذلك الاستماع لآراء أصحاب المصلحة والاختصاص، لتشريعها بما ينسجم مع ما جاء في نص المادة (38) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.
2. ضرورة وجود معارضة داخل مجلس النواب بغية اصلاح نظام الحكم، كأسلوب للتعبير عن الارادة السياسية في مراقبة ومحاسبة وتقويم سلوك السلطة السياسية، حيث تقوم الكتلة السياسية أو الحزب السياسي الذي يحصل على الأغلبية بتشكيل الحكومة، والكتلة أو الحزب الذي لم يحصل على اصوات تؤهله للوصول الى السلطة، يكون في المعارضة، فمن حقها أن تعارض

وتنتقد، وتراقب عمل الحكومة، وتستجوب رئيس الوزراء والوزراء في أي شأن من شؤون الدولة والمجتمع طبقاً للدستور والقانون، وحق الأقلية في أن تعارض يساوي من الناحية الديمقراطية حق الأغلبية في أن تحكم؛ هذا يعني أن حق المعارضة في أن تعارض ليس منحه من الأغلبية ولا من حاكم، وإنما هو أصل ديمقراطي لا توجد الديمقراطية إلا به.

3. ضرورة تنمية الوعي الثقافي السياسي للمواطنين بالحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور العراقي بما فيها حرية التعبير عن الرأي والمطالبة والايمان بها، وترسيخها في الذهن الشعبي، وتنظيمها قانوناً ليشعر المواطن بان النظام الديمقراطي نظام سلوك وممارسة يومية اجتماعية وثقافية واقتصادية وقانونية.

4. ضرورة اعتماد المحكمة الاتحادية العليا على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي وقع عليها العراق كالعهدين الدوليين، واتفاقية منع اشكال التمييز ضد المرأة في عملية تفسير النصوص الدستورية باعتبارها مرجعيات ملزمة وان تعتمد التفسيرات المرنة والمتسامحة الذي سيخلق المسار النهائي الذي تتحرك به حرية التعبير عن الرأي.

المراجع والمصادر:

اولاً: المعاجم:

المنجد الابجدي لمجموعة من المؤلفين، دار المشرق، 2010.

مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، ط 4، دار الشروق الدولية، 2004.

ثانياً: الكتب القانونية:

د. احمد جلال حماد، حرية الرأي في الميدان السياسي، دار الوفاء، المنصورة، 1987.

د. اسامة احمد عبد النعيم، مبادئ الحماية الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، د.ت.

د. احمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، 2000.

د. توفيق ابراهيم مصطفى، في معنى المعارضة السياسية، التراث للنشر، تونس، 1994.

د. سامي الطوخي، النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس الشفافية في ادارة الشؤون العامة الطريق للتنمية والاصلاح

الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014.

د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، دون دار ومكان نشر، 1979.

د. صابر طعيمة، الدولة والسلطة في الاسلام، مكتبة مدبولي، القاهرة، 2005.

د. عبد العزيز سالم، الحماية الدستورية لحرية الرأي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2017.

د. عبد الرزاق محمد الدليبي، الإعلام الجديد والصحافة الإلكترونية، ط 1، دار وائل للنشر، عمان، 2011.

د. عبد الغني بسيوني عبدالله، الحماية الدستورية لحرية الرأي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الاسكندرية، 1993.

د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008.

د. محمد سعيد محمد الرملاوي، الوسائل المشروعة والممنوعة للمطالبة بالحقوق والحريات، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية،

2013.

د. محمد علي ال ياسين، القانون الاداري والمبادئ العامة في نظرية المرفق العام والضبط الاداري، المكتبة الحديثة للطباعة

والنشر، بيروت، د.ت.

د. محمد فوزي نويجي، فكرة تدرج القواعد الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.

نزار أيوب، حرية الرأي والتعبير في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، دراسة في ضوء المواثيق الدولية لحقوق الإنسان

والتشريعات الفلسطينية، مؤسسة الحق، رام الله، 2001.

د. نيفين عبد الخالق سعادة ، المعارضة في الفكر السياسي الاسلامي، مكتبة الملك فيصل، القاهرة، 1985.

د. يحيى الجمل ، حصاد القرن العشرين في علم القانون ، دار الشروق ، القاهرة ، 2006.

ثالثا: الرسائل الجامعية:

د. عبدالله اسماعيل البستاني، حرية الصحافة، رسالة دكتوراه مقدمة الى جامعة القاهرة، 1950.

رابعا: البحوث والمقالات:

د. انسام علي عبدالله، دور القرار الاداري في حماية المصلحة العامة، مجلة دراسات اقليمية، السنة 17، العدد56، لسنة 2023.
اسعد كاظم وحيش، التأصيل الدستوري للشفافية، دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد الثامن، العدد الاول، السنة 2019.

د. سجاد حبيب سعيد الجابري، حدود حرية الرأي والتعبير في ظل التطور التكنولوجي المعاصر، منشور في المجلة العصرية

للدراستات والأبحاث القانونية، الكلية العصرية الجامعية، رام الله، فلسطين، المجلد1، العدد1 لسنة 2023.

د. سامر مؤيد عبد اللطيف، صفاء محمد عبد، التأصيل الدستوري لمبدأ الشفافية – دراسة مقارنة، مجلة اهل البيت(ع)، العدد26، السنة 2021.

د. صادق شعبان، الحقوق السياسية للإنسان في الدساتير العربية، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، عدد106، 1987.

فتحية حيمر، الشفافية كاليه للحد من الفساد، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد24، السنة2017.

د. هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين، الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد العاشر، العدد الأول، السنة 2020.

خامسا: القوانين المواثيق الدولية :

الاعلان العالمي لحقوق الانسان عام 1948.

الاتفاقية الاوربية لحقوق الانسان عام 1950.

العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية 1966.

قرار مجلس قيادة الثورة السابق رقم 9 لسنة 1988، المنشور في الوقائع العراقية، العدد 3185 في 18 / 1 / 1988.

الميثاق العربي لحقوق الانسان عام 2004.

دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

سادسا: المواقع الالكترونية:

احمد السيد كريدي، الإدارة بالشفافية الطريق للتنمية والإصلاح الإداري، بحث منشور على الموقع الالكتروني التالي:

<https://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts/>

نظرية تصريف الأمور الجارية وسير العمل بها في النظام الدستوري المغربي

Current affairs theory and its functioning in the Moroccan constitutional system

د. معاد اصويلح

أستاذ زائر بالكلية متعددة التخصصات تازة

جامعة سيدي محمد بن عبد الله فاس

ملخص

تتناول هذه الورقة البحثية إشكالية تتعلق بحضور نظرية تصريف الأمور الجارية في النظام الدستوري المغربي، من خلال تسليط الضوء على ماهية هذه النظرية وأهم المبادئ المؤسسة لها، ثم من خلال رصد سير العمل بها في النظام الدستوري المغربي. فالحكومة في النظام البرلماني لا تمارس صلاحياتها الدستورية إلا في ظل حيازتها لثقة البرلمان، لذلك في الحالات التي تنتهي فيها مهام الحكومات بسبب استقالتها أو إقالتها أو بسبب انتهاء مدة انتدابها القانونية، فإنه يتعذر عليها أن تباشر صلاحياتها كاملة، وتتحول إلى حكومة لتصريف الأمور الجارية؛ لضمان استمرارية عمل مصالح الدولة ومؤسساتها وضمان انتظام سير المرافق العمومية.

ويظهر من خلال العودة للدساتير المغربية السابقة لدستور 2011، أن نظرية تصريف الأمور الجارية كانت غائبة عن متون هذه الدساتير، لكن ومن خلال العودة للتاريخ السياسي للحكومات المغربية، يظهر أن الحكومات المنتهية مهامها كان، في بعض الحالات، يتم تكليفها بتصريف الأمور الجارية، وكان يتم تأطير هذا الوضع قانونيا من خلال الظواهر الملكية المتعلقة بإعفاء الحكومات من مهامها، بحيث كانت تتم الإشارة في أحد مواد هذه الظواهر إلى تكليف هذه الحكومات بتسيير الأمور الجارية إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة. ومع دستور 2011، نضجت هذه الفكرة بشكل أوضح، لمواكبة المستجدات الدستورية التي نص عليها الفصل 47 فيما يخص تعيين رئيس الحكومة والفريق الحكومي، وكذا مسألة إعفائهما، وأصبحت جزءا من الوثيقة الدستورية، وتم تسليط الضوء عليها بشكل أدق وأوسع في القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة.

الكلمات المفتاحية: الحكومة، تصريف الأمور الجارية، الدستور

Abstract

This paper deals with a problem related to the presence of the current affairs theory in the Moroccan constitutional system, by highlighting the nature of this theory and the most important principles for it, and then

by monitoring the progress of its work in the Moroccan constitutional system. The government in the parliamentary system does not exercise its constitutional powers except in light of its possession of the confidence of Parliament, so in cases where the functions of governments end due to their resignation or dismissal or because of the expiration of their legal mandate, it is not possible for it to exercise its full powers, and it turns into a government to handle current affairs; To ensure the continuity of the work of the interests of the state and its institutions and to ensure continuity of public services and state institutions..

Going back to the Moroccan constitutions that preceded the 2011 constitution, it appears that the theory of the dispatch of current affairs was absent from the texts of these constitutions. Legally frame this situation by royal decrees exempting governments from their functions, so that the reference was made in one of the articles of these decrees to entrust these governments with the management of current affairs until the formation of the new government. With the 2011 constitution, this idea matured more clearly, to keep pace with the constitutional developments stipulated in Article 47 regarding the appointment of the prime minister and the government team, as well as the issue of their dismissal the government.

Keywords : government, dispatch of current affairs, constitution

تقديم:

تباشر الحكومة صلاحياتها الدستورية كاملة، بعد حيازتها ثقة البرلمان، عن طريق التصويت بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، لصالح البرنامج الذي يتضمن الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به، إلا أنه توجد حالات تصبح فيها الحكومة مقيدة في ممارسة صلاحياتها المقررة بالدستور، فتنحول عندها من حكومة كاملة الصلاحيات إلى حكومة مقيدة في صلاحياتها تحت مسمى "حكومة تصريف الأمور الجارية".

ويقع هذا التحول عادة، خلال الفترة التي يتعذر فيها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، وذلك إما في حالة استقالته أو إقالتها بمبادرة من رئيس الدولة، أو بسبب حجب الثقة البرلمانية عنها، أو بعد انتهاء الانتداب الحكومي بشكل عادي بعد مرور المدة القانونية إلى حين تشكيل حكومة جديدة بعد إجراء الانتخابات. وفي هذه الحالات، تستمر الحكومة بالقيام بالتصرفات التي تتطلبها عملية استمرار المرافق العامة بانتظام واضطراد، منعا لحدوث الفراغ؛ إذ لا يمكن تصور الآثار المترتبة عن توقف اتخاذ هذه القرارات على الحياة العامة للناس، والأضرار التي يمكن أن تنتج عن ذلك؛ ومنه، فإن المخرج القانوني لهذه الوضعية، هو العمل بقاعدة بموجبها يمكن لهذه الحكومة أن تحتفظ باختصاص تصريف الأمور الجارية، وهذه القاعدة هي استثناء من قاعدة عدم الاختصاص الكلي لهذه الحكومة.

وبالعودة إلى الدساتير السابقة للدستور الحالي يتبين أنها كانت تخلو من أي إشارة لنظرية تصريف الأمور الجارية، وإن كان الأمر على مستوى الممارسة على عكس ذلك، فقد كان الملك، في كثير من الأحيان، عند إعفاء الحكومة، يكلفها بتصريف الأمور الجارية

في انتظار تشكيل حكومة جديدة.

إلا أنه رغم هذا الحضور، ظلت هذه النظرية غير واضحة، وغير مؤطرة قانونا بالشكل الكافي الذي يمكن أن يجعلنا ملمين بأحكامها ودقائقها، فالحكومات المنتهية مهامها، وفي انتظار تشكيل حكومة جديدة، كانت تستمر في إدارة شؤون الدولة، وهو الأمر الذي كان يؤدي إلى نشوب بعض الخلافات في الأوساط السياسية، فيرى البعض أن عمل الحكومة مقيد بتصريف الأعمال اليومية في حين يعدها البعض الآخر حكومة كاملة الصلاحيات، وهذا الخلاف أدى إلى إشكالات قانونية، فإذا وصفناها بأنها حكومة كاملة الصلاحيات عندها تصبح جميع قراراتها صحيحة لا مثلية فيها، وإذا كانت عكس ذلك فحينئذ تشكل بعض أعمالها تجاوزا لحدود صلاحياتها.

في هذا الإطار أقحم المشرع هذا الجيل من المواضيع في الوثيقة الدستورية لسنة 2011، بغرض تأطير الوضع القانوني للحكومة في هذه الفترة وتحديد نطاق صلاحياتها، حيث تمت الإشارة إلى ذلك بشكل صريح في الفصل 47 والفصل 87، وتم تحديد القواعد الخاصة بتصريف الحكومة المنتهية مهامها للأمور الجارية في القانون التنظيمي 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة. في هذه الورقة البحثية سيتم معالجة إشكالية رئيسة تتعلق بحضور نظرية تصريف الأمور الجارية في النظام الدستوري المغربي، من خلال تسليط الضوء على ماهية هذه النظرية وأهم المبادئ المؤسسة لها، ثم من خلال رصد سير العمل بها في النظام الدستوري المغربي.

ولمقاربة هذه الإشكالية ستعتمد هذه الدراسة جماعا من المناهج لعل أبرزها المنهج التحليلي، والمنهج القانوني المؤسسي، والمنهج المقارن لاستقراء آراء الفقهاء الدستوري واستنطاق موقف المشرع الدستوري المغربي من نظرية تصريف الأمور الجارية، بغرض الإحاطة بجزئياتها وتفصيلها، كما سنتكئ على المنهج الوظيفي لتدقيق وظائف الحكومة المنتهية مهامها إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة.

وسيتم طرق هذه الإشكالية بتقسيم هذه الدراسة إلى محورين اثنين:

المحور الأول: تأصيل نظرية تصريف الأمور الجارية في الفقه الدستوري؛

المحور الثاني: التأطير القانوني للعمل بحكومة تصريف الأمور الجارية.

المحور الأول: تأصيل نظرية تصريف الأمور الجارية في الفقه الدستوري

إن الإحاطة بنظرية تصريف الأمور الجارية، يقتضي تحديد ماهية حكومة تصريف الأمور الجارية من خلال تعريفها وتمييزها عن بعض المفاهيم التي تتقاطع معها أو تكون قريبة منها (الفقرة الأولى)، ثم الوقوف على الأساس الذي يمنح هذه الحكومة مشروعية مباشرة صلاحياتها في تصريف الأمور الجارية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: ماهية حكومة تصريف الأمور الجارية

من أجل الوقوف على ماهية تصريف الأمور الجارية، سيتم أولا تعريفها ثم بعد ذلك تمييزها عن بعض المفاهيم القريبة منها مثل

الحكومة المؤقتة أو الحكومة الانتقالية، أو الحكومة الفعلية.

أولاً: تعريف حكومة تصريف الأمور الجارية

يعد مصطلح حكومة تصريف الأمور الجارية من المفاهيم المهمة التي لم يتفق الفقهاء على تعريف جامع مانع لها، لذا ذهب البعض إلى تعريفها على أنها حكومة غير سياسية لتصريف الأمور الشكلية والإدارية في الفترة بين استقالة وزارة مسؤولة وتشكل وزارة تخلفها¹، وذهب البعض الآخر في تعريفه لها بأنها حكومة مقيدة الصلاحيات، يقتصر نطاق عملها على الأعمال الإدارية العادية واليومية التي تسهل استمرار العمل في مؤسسات الدولة والمرافق العامة²، في حين نظر إليها آخرون على أنها حكومة مؤقتة ناقصة الصلاحية لغرض تصريف الأمور الجارية لمدة محددة من الوقت، هي فترة ما بعد سحب الثقة من الحكومة أو بعد انتهاء الوجود القانوني للبرلمان والقيام بالانتخابات أو ظرف طارئ حال دون تشكيل الحكومة الجديدة أو تأخرها، ولا يحق لهذه الحكومة البت في الأمور ذات الطبيعة المستقبلية والمصيرية، ويقتصر عملها في العاجل من شؤون الوزارة، واختصاصاتها محدودة، فلا يحق لها القيام بمبادرات وأعمال ذات نتائج سياسية، وأبرز مهامها تصريف أمور الوزارات المختلفة بالحد الأدنى من الاستمرارية الإدارية ولتسيير مصالح المواطنين³.

يظهر من خلال هذه التعريفات أن عمل الحكومة المنتهية مهامها، ينطلق من التوفيق بين مبدئين متعارضين⁴: فهي من جهة ملزمة بكبح مبادراتها وتدخلاتها، أو على الأقل تقنينها، وتجنب خوضها في المسائل السياسية، والتدخل في صلاحيات خليفاتها. ومن جهة أخرى، يجب على الحكومة ألا تقف مكتوفة الأيدي، وألا تهاون في علاج الملفات التي تهم الشؤون العامة، وألا تمتنع عن أخذ القرارات التي يتطلبها حفظ وحماية الصالح العام.

وعموما يقصد بالأمور الجارية في مفهومها الدستوري العام، تلك التي لا يمكن تأجيلها أو إرجاؤها بانتظار حكومة جديدة حائزة على ثقة الشعب، وينظر إليها الفقيه بيير دلفولفي Pierre DELVOLVE على أنها مجموع "الأعمال التي تعود للنشاط اليومي للإدارة، ما عدا الأعمال التي تؤدي إلى تعديل دائم لجهاز أو مرفق عام أو نظام قانوني⁵، ويضيف نفس الفقيه، أن الأعمال الجارية هي التي تتم بشكل مستمر وبطريقة عادية، فلا تحتاج إلى اتخاذ مبادرة جديدة بشأنها من قبل الحكومة، فهي تحضر بشكل تلقائي من الأجهزة الإدارية والتي يقتصر الوزراء على مجرد وضع توقيعاتهم عليها⁶.

ثانياً: تمييز حكومة تصريف الأمور الجارية عن الحكومة الانتقالية والحكومة الفعلية.

يقتضي التحديد الدقيق لمفهوم حكومة تصريف الأمور الجارية، تمييزه بداية عن بعض المفاهيم الأخرى التي ترتبط

1 - اشته، محمد، موسوعة المصطلحات والمفاهيم الفلسطينية، عمان: دار الجليل للنشر والدراسات والأبحاث الفلسطينية، 2011، ص: 287.

2- زهراء عبد الحافظ، محسن، حكومة تصريف الأعمال بين التشريع والتطبيق، مجلة القانون والقضاء، بغداد، العدد السابع، 2011، ص: 95.

3- باكراد ميسروب، سفيان، حكومة تصريف الأعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها، مجلة الرافدين للحقوق، جامعة الموصل، العراق، المجلد 19، العدد 66، 2018، ص: 92.

- Francis DELPEREE, les gouvernements intermédiaires en Belgique, RFDA, 34ème année, N°6, Novembre-Décembre 2018, P. 1024.

5- هادي عزيز، علي، الصلاحيات المحدودة لحكومة تصريف الأعمال القادمة، جريدة المدى اللبنانية، عدد 3087، 28 أيار 2014، ص: 17.

6- الطبطبائي، عادل، اختصاصات الحكومة المستقلة: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، الكويت: مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، 1986، ص: 36.

بالحكومة خلال أوقات أو ظروف عدم الاستقرار السياسي أو الأزمات السياسية، التي قد تكون قريبة من ظروف انتقال حكومة إلى "حكومة تصريف الأمور الجارية، وذلك مثل الحكومة المؤقتة أو الحكومة الانتقالية، أو الحكومة الفعلية.

يستخدم تعبير "الحكومة الانتقالية" في المجال السياسي كمرادف للحكومة المؤقتة أو كصفة إضافية، وتتشكل هذه الحكومات في ظروف استثنائية تمر بها دولة بعد سقوط نظام سياسي، إما بسبب حرب، أو ثورة أو انقلاب عسكري أو غزو خارجي، لفترة قد تطول أو تقصر، وفقا للظروف السياسية التي ترافق تشكيل الحكومة الانتقالية والتوافقات على الصيغة الدستورية الجديدة. وتتكلف هذه الحكومة بإدارة شؤون البلاد إلى حين انتهاء الفترة الانتقالية، كما كان الشأن مثلا، بالنسبة للحكومة المؤقتة للجمهورية الفرنسية في 1944/6/3، أي قبيل تحرير فرنسا من ألمانيا، حيث مارست هذه الحكومة كل السلطات، وكان ديفول رئيسا للدولة ورئيسا للحكومة معا. وأنشئت جمعية استشارية Assemblée consultative provisoire كانت نواة لقيام البرلمان الجديد. وبإشراف الحكومة المؤقتة تأسست الجمهورية الرابعة على أساس دستور صدر في 1946/10/27¹.

والحكومة الانتقالية هي بطبيعتها حكومة وسيطة intermédiaire، توجد في مفترق الطرق بين نظامين سياسيين، بحيث تهدم واحدا وتشيّد آخر². فالحكومة الانتقالية تقوم بمهمة وضع أسس النظام القادم وتصفية الأوضاع البالية، وتهيئة البلاد للانتقال إلى نظام سياسي جديد، من خلال إعادة تنظيم مؤسسات الدولة وتأمين السير المنتظم لها، بوضع دستور جديد، والتحضير لإجراء الاستحقاقات الدستورية من انتخابات رئاسية وبرلمانية، تمهيدا لتشكيل حكومة عادية وفقا للمقتضيات الدستورية الجديدة.

والحكومات الانتقالية بالرغم من أنها حكومات مؤقتة، فإنها قد تكون أخطر الحكومات؛ لأنها تعمل على إزالة نظام قديم زائل ووضع أسس لنظام جديد قادم. وهذه مهمة مؤقتة بطبيعتها، ولكنها مهمة صعبة وخطيرة في نفس الوقت، لأنها تضع أسس نظام سياسي جديد قد يستمر لقرون.

وهذا النوع من الحكومات لا يعمل وفق أحكام دستورية نافذة سابقة لوجودها، أو نشأت على أساسها، وإنما يعمل وفق مبادئ دستورية أو إعلانات دستورية أعدت خصيصا لتكوينها، استنادا لما يعرف بـ «الشرعية الثورية»، ولذلك يكون محور عمل الحكومة الانتقالية هو الانتقال من «الشرعية الثورية» إلى «الشرعية الدستورية»³.

أما الحكومة الفعلية، فهي حكومة تتشكل عقب سقوط نظام الحكم، بسبب الصراع على السلطة (انقلاب عسكري، الانفصال عن الدولة)، وهي حكومة تعمل دون النظر إلى كونها دستورية أم لا، وعادة ما تستند شرعية هذه الحكومة إلى مدى الاعتراف بها من قبل حكومات الدول الأخرى، ولا يتم الانتقال إلى الشرعية الدستورية الجديدة نتيجة توافقات سياسية، وإنما غالبا ما يتم

1- المجنوب، محمد، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني وأهم النظم السياسية المعاصرة في العالم، الطبعة الخامسة، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2018، ص: 178.

2- Francis DELPEREE, les gouvernements intérimaires en Belgique, *Revue française de droit administratif*, 34^E année N°6, Novembre-décembre -2018, P: 1021.

3- دلة، سام سليمان، حكومة تصريف الأعمال من المفهوم السياسي إلى الإحاطة القانونية، *مجلة الشريعة والقانون*، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 68، أكتوبر 2016، ص: 136.

فرض الواقع الدستوري من قبل الحكومة الفعلية ذاتها.

وسواء كانت هذه الحكومة انتقالية أو فعلية، فإنها تستمر في الحكم لفترة زمنية مؤقتة، لتأمين الانتقال إلى الوضع الجديد الذي يؤسس للشرعية الدستورية، بدل الشرعية الفعلية التي نجمت عن التحول السياسي في الدولة. وتنتهي مهام هذه الحكومة بعد تهيئة الظروف السياسية والدستورية لقيام حكومة جديدة تعمل وفق الإطار الدستوري الجديد.

وفي ظل هذا المعنى تشترك حكومة تصريف الأمور الجارية مع الحكومتين الانتقالية والفعلية، في كونهم جميعا حكومات مؤقتة تؤمن الانتقال من حكومة إلى أخرى. لكن إذا كانت الحكومتان الانتقالية والفعلية تؤمنان الانتقال من حكومة في ظل نظام سياسي ودستوري سقط بفعل ظروف استثنائية تمر بها الدولة، إلى حكومة تشكلت وفق نظام سياسي ودستوري جديد أقيم وفق الواقع السياسي الجديد في الدولة، فإن حكومة تصريف الأمور الجارية تؤمن الانتقال الحكومي منها إلى حكومة جديدة في ظل القواعد الدستورية النافذة والمستمرة¹.

الفقرة الثانية: المبادئ المؤسسة لوجود حكومة تصريف الأمور الجارية

يعود أساس وجود «حكومة تصريف الأمور الجارية» إلى سببين قانونيين أساسيين: الأول من طبيعة إدارية/تنظيمية يتعلق بضرورة استمرارية عمل المرافق العامة، والثاني ذو طبيعة دستورية/سياسية يتعلق بانعدام المسؤولية السياسية للحكومة المنتهية مهامها.

أولاً: استمرارية المرفق العمومي سبب إداري لوجود نظرية تصريف الأمور الجارية

يعتبر مبدأ استمرارية المرفق العام، من أهم المبادئ التي بنيت عليها نظرية المرفق العام، ويرتكز على عنصرين أساسيين وهما: استمرارية الدولة وهيكل المرفق العام واستمرارية تقديم الخدمة العمومية على أساس مستمر لضمان إشباع الحاجات الأساسية للمواطنين، لأن انقطاعها يتعارض مع احتياجات السكان والمصلحة العامة².

ويعد مبدأ استمرارية المرفق العام ضروريا لاستمرار الحياة الوطنية والدولة³، وقد منح مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ قيمة المبادئ القانونية العامة من خلال قراره المتعلق بالسلطة التنظيمية لحق الاضراب (CE 7 juillet 1950, Dehaene, GAJA, n°59)⁴، وأسبغ المجلس الدستوري الفرنسي بدوره من خلال أحد قراراته⁵، القيمة الدستورية على مبدأ استمرارية المرفق العام باعتبار أن المرافق العامة أهم الأدوات التي تملكها الإدارة التي تشكل أهم الأوجه الوظيفية للحكومة، وقد ذهب البعض إلى ربط

1- دلة، سام سليمان، حكومة تصريف الأعمال من المفهوم السياسي إلى الاحاطة القانونية، مرجع سابق، ص: 137.

2- Claude DIDRY, Léon Duguit ou le service public en action, *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 2005/3 no 52-3, p.93.

3- Conseil d'Etat, Section, 7 août 1909, Winkell, requête numéro 37317, publié au recueil Lebon, P: 826.

4- Waline, Jean, *Droit administratif*, 26ème édition, Dalloz, Paris, 2016, p: 399.

5- décision n°79-105 DC du 25 juillet 1979, Continuité des services publics de la radio-télévision, AJDA, 1979, p.46. Cité par Jean Waline, *Droit*

administratif, Op.cit., p.399.

مبدأ استمرارية المرفق العام بوجود أو استمرارية الدولة¹، فبحسب مفوض الحكومة F.Gazier إن استمرارية المرفق العام يهدف إلى تجنب اضمحلال أو كسوف الدولة «l'Etat à éclipse»².

أمام هذه الأهمية التي يكتسبها مبدأ استمرارية المرفق العام، يظهر مدى أهمية استمرار الحكومة في أداء وظائفها، بغض النظر عن وضعها القانوني ومدى استقرار علاقتها بالبرلمان، وذلك لتأمين السير العادي لعمل المرفق العمومي بشكل منتظم وغير قابل للانقطاع. ومن هذا المنطلق، تستمر الحكومة المنتهية مهامها، لأي سبب من الأسباب، في أداء مهامها، ولكن بشكل محدود يتمثل فقط في تصريف الأمور الجارية، لضمان استمرارية عمل مصالح الدولة ومؤسساتها وضمان انتظام سير المرافق العمومية³.

إضافة إلى ذلك، تعتبر الحكومة أهم العناصر في الحياة السياسية، ويتفق علماء السياسة على أن لوظائفها جانبين أساسيين هما: جانب القيادة والتصور، وجانب التنفيذ والتنسيق⁴، وبالتالي فإن غياب الحكومة لا ينعكس شللاً على الحياة السياسية والدستورية في الدولة فحسب، وإنما ينعكس أيضاً على الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ويؤثر على تأمين الاحتياجات العامة والأساسية للمجتمع. فطبيعة الأشياء تتطلب أن تدار الدولة بشكل مستمر، وبصورة مستقلة عن كل تغيير حكومي. فهناك حد أدنى من الأعمال لا بد من إنجازها في كل يوم، وبشكل مستمر غير قابل للانقطاع، كما أن هناك حاجات تتطلب الظروف الاستثنائية إشباعها دون إبطاء، وإلا تعرض وجود الدولة نفسه للخطر⁵، وما دام لا يمكن تكوين حكومة جديدة تحل محل الحكومة المستقلة أو الحكومة المنتهية مدة ولايتها القانونية بصورة مباشرة، فإننا لا نكون في هذه الحالة إلا أمام الحكومة المستقلة أو الحكومة المنتهية مدة ولايتها. ولكن هذه الحكومة، ما دامت لم تعد تحوز ثقة البرلمان بها، فإن اختصاصها يجب أن ينحصر في ممارسة المهام التي تكفل الحد الأدنى لاستمرار مرافق الدولة في العمل، كما يمكن بذلك ضمان وجود سلطة في الحكم تستطيع التصرف واتخاذ القرار المناسب في الظروف الاستثنائية التي قد تمر بها الدولة⁶.

ويؤيد القضاء الإداري هذا الاتجاه، فقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في حكم له عام 1952 في حكم يوميات الجزائر إلى القول بأن القرار التنظيمي لا يمكن أن ينظر إليه كقرار صادر ضمن فكرة تصريف المسائل الجارية؛ إذ أن ميدان هذه الفكرة يمكن أن يوجد في مصلحة الاستمرار الضروري للمرافق العامة⁷.

¹ - Espuglas, Pierre, *le service public*, Paris, Dalloz, 2002, p.3.

² - Conseil d'Etat, Assemblée, 7 juillet 1950, Dehaene, N° 01645, publié au recueil Lebon, P : 691. Cité également par Agnès DUPIE, *Le principe de continuité de service public*, Economica, 1982, p.39.

³ - ظهير شريف رقم 1.15.33 صادر في 28 من جمادى الأولى 1436 (19 مارس 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، الجريدة الرسمية عدد 6348. 12 جمادى الآخرة 1436 (2 أبريل 2015).

⁴ - المسعودي، أمينة، *هوامش التغيير السياسي*، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، 2011، ص: 80.

⁵ - الطيطبائي، عادل، *اختصاصات الحكومة المستقلة: دراسة مقارنة*، مرجع سابق، ص: 60.

⁶ - Batailler, Francine, *Le conseil d'Etat et le juge constitutionnel*, Bibliothèque de droit public, Paris, 1966, p.421.

⁷ - Conseil d'Etat, Assemblée, 4 avril 1952, Syndicat régional des quotidiens d'Algérie, requête numéro 86015, publié au recueil Lebon. «...cet acte réglementaire qui devait, non pas appliquer simplement mais transposer en Algérie, compte tenu des circonstances locales, le système de la loi du 11 mai 1946, et fixer les règles de droit applicables aux actes individuels de transfert à intervenir ultérieurement, ne peut être

ويسير في هذا الاتجاه كذلك مجلس الدولة البلجيكي، في حكم صدر له عام 1974 عندما قرر "أنه بموجب مبدأ استمرارية المرافق العامة، الوزراء المستقيلون يحتفظون، في كل الحالات، في نطاق اختصاصهم، بسلطة تنظيم الأمور التي يقدر أن وضع حلول لها لا يحتمل التأخير"¹. وفي حكم آخر له عام 1975 أكد هذا الاتجاه بقوله "إن المادة 78 من الدستور التي تعترف للحكومة بحق ممارسة السلطة تفترض أن الوزراء يتمتعون بثقة البرلمان الذي يسألون أمامه سياسيا، وأنه في غير الحالة التي يفرض الملك فيها استقالة الحكومة، والتي لا تتحقق في هذه القضية، فإن الحكومة المستقيلة ينبغي أن تعتبر بأنها لم تعد تتمتع بهذه الثقة، وأنها لم تعد تتحمل المسؤولية أمام البرلمان... وحيث إنه ينسب إلى الملك تأمين استمرار المرافق العامة والذي لا يستطيع أن يقوم بهذه المهمة إلا عن طريق الوزراء الذين يوقعون بالعطف على القرارات الصادرة والتي تتوقف شرعيتها على وجود هذا التوقيع... ولما كان هؤلاء الوزراء قد قدموا استقالاتهم، فلا يمكنهم أن يمارسوا اختصاصاتهم إلا في حدود ضيقة ولأهداف ضرورية تبررها. وحيث إن القاعدة غير المكتوبة التي بموجبها تقتصر الحكومة المستقيلة على تصريف الأمور الجارية تبدو مثل قاعدة ملزمة... وخاصة لضمان استمرار المرافق العامة... فإن مجلس الدولة يقدر أن وزير المالية بتوقيعه على الأمر الملكي المطعون فيه كان في حدود اختصاصاته"².

يتضح إذن أن الأساس القانوني الذي تركز عليه الحكومة المنتهية مهامها لتمارس صلاحياتها في تصريف الأمور الجارية، يرتبط بضرورة استمرار مرافق الدولة في أداء وظائفها الضرورية لضمان استمرارية الحياة العامة. لكن إلى جانب هذا السبب الإداري يضاف سبب آخر ذو طبيعة سياسية، فالحكومة المنتهية مهامها، تنعدم إمكانية مساءلتها سياسيا من قبل البرلمان، وبالتالي فهي لا تستطيع مباشرة صلاحياتها كاملة، وتتحول تبعا لذلك إلى حكومة تصريف الأمور الجارية.

ثانيا: انعدام المسؤولية السياسية سبب دستوري / سياسي لوجود نظرية تصريف الأمور الجارية

إن تحديد اختصاص الحكومة المنتهية مهامها في تصريف الأمور الجارية، تبعا لمعيار استمرارية المرفق العمومي، قد لا يكون سببا مقنعا حسب البعض، فالمرفق العمومي بإمكانه الاستمرار في تأمين خدماته وأداء وظائفه اليومية، دون الالتفات إلى وجود أو عدم وجود حكومة في قمة السلطة، فالأعمال التي ينجزها إنما تقوم بها السلطات الإدارية العادية. والأزمة التي تترتب عن استقالة الحكومة، أو عن تعثر تشكيل حكومة جديدة بعد إجراء الانتخابات التشريعية، لا تؤثر في أداء المؤسسات العمومية لوظائفها العادية، وإنما تؤثر بشكل بارز في علاقة الحكومة بالبرلمان. وعليه، فإن اختصاص الحكومة المنتهية مهامها، يتحدد وفق معيار من طبيعة تتفق والعلاقة الخاصة بين السلطتين خلال هذه الأزمة. ولا شك أن هذا المعيار نابع من عرف دستوري في الأنظمة البرلمانية والمختلطة، بموجبه الحكومة المنتهية مهامها، تصبح فاقدة للثقة الممنوحة لها من قبل البرلمان، وبالتالي تنعدم

regardé comme une affaire courante, si extensive que puisse être cette notion dans l'intérêt de la continuité nécessaire des services publics ; qu'il suit de là, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen de la requête, que les requérants sont fondés à demander l'annulation du décret ci-dessus visé du 17 juin 1946 pour défaut de qualité de ses auteurs »

¹ - Conseil d'Etat de Belgique, 21 juin 1974, A.S.B.L. Fédération des Industries chimiques de Belgique, n° 16.490, R.A.C.E., 1974, P : 648.

² - L'arrêt C.G.E.R. du 14 juillet 1975. Cité par : Christian BEHRENDT, Le régime des affaires courantes et la Constitution belge, Exposé prononcé dans le cadre de la matinée d'études du Centre d'études Jacques Geogin, du parti politique "Défi", à la Chambre des représentants,

<http://hdl.handle.net/2268/241079>: Bruxelles, 29 novembre 2019. Disponible sur le site web

إمكانية مساءلتها سياسيا، وفق القواعد الدستورية المحددة للمساءلة السياسية¹. ويرى الفقيه فالين Marcel Waline أن الحكومة المستقلة حكومة ميتة، فهي ليس لديها ما تخشاه من الناحية السياسية، وهي كذلك؛ لأنها فقدت ثقة البرلمان، والحكومات في نظام تمثيلي لا تعيش إلا بثقة البرلمان، وفي هذا يقول فالين: "لا نقتل الموتى، لا نسقط الحكومات المستقلة"².

والواقع أن قاعدة تكليف الحكومة المنتهية مهامها، بتصريف الأمور الجارية، إنما هي نتيجة طبيعية لمبدأ مسؤولية الحكومة تجاه البرلمان، الأمر الذي يقتضي أن تطبق في ظل أي دستور ينص على هذه المسؤولية.

إن الحكومة في النظام البرلماني باعتبارها هيئة جماعية ومتجانسة، لا يتسنى لها ممارسة مهامها ووظائفها إلا بعد الظفر بثقة البرلمان، كما أن بقاءها في الحكم مرتبط بقدرتها على الحفاظ على هذه الثقة³، وفقدان الحكومة لثقة البرلمان يعني سقوط مبدأ المساءلة البرلمانية للحكومة، وسقوط هذا المبدأ، في ظل نظام يقوم على أساس التعاون وتحقيق الرقابة المتوازنة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، يستوجب من الحكومة أن تزول من الساحة السياسية، ولكن بالمقابل إن ضرورة استمرارية الحياة العامة يفترض بقاء الحكومة، وهكذا لإيجاد تناسب بين عدم إمكانية المساءلة السياسية للحكومة بعد انتهاء الانتداب الحكومي، وبين ضرورة الحفاظ على مبدأ دائمة الدولة واستمرارها، تم إبداع نظرية تصريف الأمور الجارية.

إن المسؤولية السياسية في حقيقتها، كما يقول موريس ديفرجيه ليست إلا نوعا من العزل لأعضاء الحكومة عن طريق البرلمان، أو كما يقول لافريير إن فقدان ثقة المجالس النيابية يؤدي على الفور إلى فقد الوجود السياسي للوزارة⁴، فمبدأ المساءلة البرلمانية للحكومة يعتبر شرطا أساسيا لممارسة صلاحياتها الدستورية كاملة، وانعدام إمكانية مثلها أمام البرلمان ومساءلتها، يحد من صلاحياتها ويشل حركتها ويجعلها في حكم الميت. وهكذا يظهر أن أقصى ما يمكن أن يفعله البرلمان تجاه الحكومة هو أن يسحب ثقته منها أو يجبرها على الاستقالة، لذلك إذا كان الأمر متحققا فعلا فإن رقابة البرلمان في هذه الحالة تبدو بدون جدوى ولا قيمة لها بل ومتعدرة⁵، ومن ثم فإن تقييد اختصاص الحكومة بتصريف الأمور الجارية يجد أساسه في تعذر رقابة البرلمان على ممارسة الحكومة لصلاحياتها وليس في أي مبرر آخر.

المحور الثاني: التأطير القانوني للعمل بحكومة تصريف الأمور الجارية

غابت فكرة تصريف الأمور الجارية عن مضمون الدساتير المغربية السابقة لدستور 2011، لكن ومن خلال العودة للتاريخ السياسي للحكومات المغربية، يظهر أن الحكومات المنتهية مهامها كان، في بعض الحالات، يتم تكليفها بتصريف الأمور الجارية،

1 - دلة، سام سليمان، حكومة تصريف الأعمال من المفهوم السياسي إلى الإحاطة القانونية، مجلة الشريعة والقانون، مرجع سابق، ص: 138.
2 - « Peu soucieux du contrôle juridictionnel, le gouvernement démissionnaire n'a rien à redouter du point de vue politique. On ne tue pas les gouvernements démissionnaires », écrit Marcel Waline dans son commentaire de l'arrêt « les morts ; on ne renverse pas les Quotidiens d'Algérie » Cité par : F. Bouyssou : L'introuvable notion d'affaires courantes : l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République, Revue française de science politique, 20ème année, n°4, 1970, P : 664.

3 - عبد اللطيف إبراهيم، أحمد، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني: دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014، ص: 8.

4 - شيحا، إبراهيم عبد العزيز، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، نشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص: 57-58.

5 - الطبطبائي، عادل، اختصاصات الحكومة المستقلة: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص: 64.

وكان يتم تأطير هذا الوضع قانونيا من خلال الظواهر الملكية المتعلقة بإعفاء الحكومات من مهامها، بحيث كانت تتم الإشارة في أحد مواد هذه الظواهر إلى تكليف هذه الحكومات بتسيير الأمور الجارية إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة.

مع دستور 2011، نضجت هذه الفكرة بشكل أوضح، لمواكبة المستجدات الدستورية التي نص عليها الفصل 47 فيما يخص تعيين رئيس الحكومة والفريق الحكومي، وكذا مسألة إعفائهما، وأصبحت جزءا من الوثيقة الدستورية، وتم تسليط الضوء عليها بشكل أدق وأوسع في القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة.

وهكذا سنحاول في هذا المحور رصد فكرة تصريف الأمور الجارية في السياق الدستوري والسياسي المغربي، وتبيان السند القانوني الذي تقوم عليه، من خلال مرحلتين أساسيتين: المرحلة السابقة لدسترة قضية تصريف الحكومة المنتهية مهامها لتصريف الأمور الجارية؛ أي ما قبل دستور 2011، والمرحلة التي تلت دسترة هذه القضية، أي ما بعد دستور 2011.

الفقرة الأولى: تصريف الأمور الجارية قبل دستور 2011

كان الوضع القانوني للحكومة في المرحلة السابقة لدستور 2011 وضعا خاصا، فالحكومة كانت ترتبط ارتباطا عضويا ووظيفيا بالملك، وهو ما لم يكن يسمح بقيام حكومة لتصريف الأمور الجارية إلا في حالات قليلة، خصوصا وأنه في كثير من الحالات لم يكن يعلم تاريخ إعفاء الحكومة إلا من خلال ظهير تعيين حكومة جديدة. وإلى جانب ذلك كان الوجود القانوني للحكومة لا يرتبط بتصويت البرلمان على برنامجها، وإنما كانت تعتبر حكومة فعلية بمجرد تعيينها من طرف الملك.

أمام هذه المسطرة المعتمدة في تعيين وإعفاء الحكومة، كان عمر حكومات تصريف الأمور الجارية قصيرا، لكن هذا الأمر بدأ يعرف تحولا خصوصا بعد دستور 1996، حيث بدأ تشكيل الحكومة يستلزم زمنا معينا، قد يطول وقد يقصر حسب السياق السياسي في تلك اللحظة، بسبب منح رئيس الحكومة سلطة اقتراح الوزراء على الملك، وربط الوجود القانوني للحكومة بنيل ثقة البرلمان، حيث أصبحت هذه الأخيرة مدعوة لعرض البرنامج الذي تعتمده تطبيقه أمام مجلسي البرلمان للتصويت عليه.

أولاً: تصريف الأمور الجارية في المرحلة السابقة لدستور 1992

يبدو أن فكرة تصريف الأمور الجارية، وإن غابت عن متن الوثائق الدستورية الخمس الأولى، فإنها لم تكن كذلك على مستوى الممارسة، بحيث تم اللجوء إليها أول مرة في المرحلة ما قبل الدستورية عند استقالة حكومة البكاي الثانية، وبعدها في كل مرة يتم إعفاء الحكومة من مهامها في انتظار تشكيل حكومة جديدة.

وما يميز فكرة تصريف الأمور الجارية في هذه المرحلة هو افتقارها للوضوح والدقة، فالظواهر الملكية التي كانت تعتبر السند القانوني الذي تتكئ عليه الحكومة المنتهية مهامها لتصريف الأمور الجارية، كانت تكتفي فقط بتكليف هذه الأخيرة بهذه المهمة، دون أي تفصيل يذكر يحدد المقصود بالأمور الجارية.

خلال هذه المرحلة سيتم رصد فكرة تصريف الأمور الجارية، من خلال محطتين أساسيتين، مع الوقوف عند السند القانوني

الذي تتكئ عليه الحكومة المنتهية مهامها لاستمرارها في أداء مهامها في تسيير الشؤون الجارية.

1-المرحلة ما قبل الدستورية:

استعملت عبارة تصريف الحكومة للأمر الجارية بالمغرب لأول مرة، في المرحلة السابقة للعهد الدستوري، وبالضبط في 16 أبريل من سنة 1958؛ وكان ذلك بعد استقالة حكومة البكاي الثانية، حيث تم وضع حد لمهام هذه الحكومة بواسطة ظهير شريف رقم 1.58.134 يتعلق بحل الوزارة¹، وفي ثنايا هذا الظهير عهد إلى أعضاء الوزارة المنحلة بتسيير الشؤون الجارية إلى أن تؤلف وزارة جديدة.

ويعتبر هذا الظهير أول ظهير نص على فكرة تصريف الأمور الجارية، رغم أن هذه الحكومة ليست هي أول حكومة تقدم استقالتها، فحكومة البكاي الأولى قدمت استقالتها أيضا في تاريخ 07 دجنبر 1955، وقبل الملك هذه الاستقالة، إلا أنه لم يصدر أي ظهير خاص بإعفاء الحكومة ومن ثم توليها الأمور الجارية، كما هو الحال بالنسبة لحكومة البكاي الثانية، بل تمت الإحالة على قبول الاستقالة في ظهير تعيين الحكومة الموالية²، وهو ما يعني أن إنهاء عمل أول حكومة مغربية لم يستتبع توليها تصريف الأمور الجارية؛ بنص محدد صادر عن الجهة المختصة.

وقد تكررت صيغة تكليف الحكومة المنتهية مهامها بتسيير الشؤون الجارية، في المرحلة ما قبل الدستورية، عند إعفاء حكومة بلافريج المؤلفة بتاريخ 12 ماي 1958، وعند إعفاء حكومة عبد الله إبراهيم. وفي جميع هذه الحالات كان يتم إدماج التكليف بتصريف الأمور الجارية في ظهير الإقالة، ولا يخصص له ظهير مستقل.

واكتفت هذه الظواهر جميعها، بالإشارة إلى أن الحكومة المقالة مكلفة بتسيير الأمور الجارية، دون أن يحدد المقصود بتصريف الأمور الجارية وحدود نطاقها، وترك المجال مفتوحا أمام السلطة التقديرية للحكومة لتحديد ما يدخل في نطاق تصريف الأمور الجارية وما لا يدخل في نطاقها.

2-مرحلة الدساتير الثلاثة الأولى (1962-1970-1972).

من خلال العودة للنظام الدستوري المغربي ما قبل 1992؛ نجد أن فكرة تصريف الأمور الجارية كانت غائبة عن متن الدساتير الثلاثة التي عرفها المغرب، فلم تكن تحمل هذه الأخيرة أية إشارة، لا من قريب ولا من بعيد، تقضي بأن الحكومة المنتهية مهامها تعمل على تسيير الشؤون الجارية إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة.

ويمكن تعليل هذا الغياب؛ بالوضع الذي كانت تحتله الحكومة في بنية النظام الدستوري والسياسي المغربي، باعتباره جهازا تحتيا تابعا للملك ليس فقط على المستوى العضوي، ولكن أيضا على المستوى الوظيفي³، مما حدا ببعض الباحثين إلى

¹ - الجريدة الرسمية عدد 2376، بتاريخ 19 شوال 1377 (1958/05/9)، ص: 1102-1103.

² - المسعودي، أمينة، الوزراء في النظام السياسي المغربي 1955-1992 -الأصول -المنافذ -المأل، الدار البيضاء: مطبعة النجاح الجديدة، 2001، ص: 268.

³ - الحجوي، نجيب، سمو المؤسسة الملكية بالمغرب -دراسة قانونية-، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس -أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2000-2001، ص: 68.

القول بأن الحكومة في هذه الفترة كانت مجرد "عون إداري"¹، وأن الوزراء كانوا -بصفة عامة- وزراء لتنفيذ أوامر "السلطان" ومساعدته في مهامه السياسية².

إن الدساتير الثلاثة الأولى نصت على مسؤولية الحكومة أمام الملك بمفرده، حيث يعود لهذا الأخير حق تعيين وإقالة جميع أعضاء الحكومة، إذ إن سلطة الوزير الأول كانت "منعدمة" في هذا المجال³، والفصل 59 من دستور 1972 كان ينص فعلا على أن يتقدم الوزير الأول بعرض البرنامج الذي تعتمده الحكومة تطبيقه على البرلمان. لكنه لم يشر إلى أن هذا البرنامج يكون موضوع مناقشة يتبعه تصويت. إضافة إلى ذلك، لم يكن التحديد الزمني لبدء ونهاية عمل الحكومة محددًا بشكل دقيق، ولم يكن تابعا لنتائج الانتخابات التشريعية، فالفقرة الثالثة من الفصل 24 كانت تنص على أن نهاية مهام الحكومة تكون إما بمبادرة من الملك أو بناء على استقالتها، ولم تكن هناك إشارة إلى أن تشكيل الحكومة يكون تابعا لنتائج الانتخابات التشريعية أو أن إنهاء مهامها مرتبط بانتهاء مدة الولاية التشريعية.

في ظل هذا الوضع، ستضمحل فكرة تصريف الأمور الجارية، إلا أنها لم تغب بشكل قطعي عن مضمون الظواهر الملكية المتعلقة بإعفاء الحكومات، فالظهير المتعلق بإعفاء حكومة أحمد بنهيمه⁴ الصادر بتاريخ 4 غشت 1971 قد أشار في فصله الثاني إلى استمرار أعضاء الحكومة في القيام بمهامهم إلى أن يتم تعيين الحكومة الجديدة، وكذلك الأمر بالنسبة لحكومة العمراني الأولى، فقد تم تكليفها بتسيير الشؤون العادية، في نص الظهير المتعلق بوضع حد لمهامها، إلى أن يتم تأليف الحكومة الجديدة⁵. ونفس الشيء في الظهير الخاص بإعفاء حكومة أحمد عصمان⁶؛ التي تم وضع حد لمهامها بتاريخ 05 أكتوبر 1972، فقد نص على أن يواصل أعضاء الحكومة تسيير الشؤون الجارية إلى أن يتم تعيين أعضاء الحكومة الجديدة.

انطلاقا مما تقدم يمكن تسجيل الملاحظات التالية بخصوص هذه المرحلة:

- تنظيم فكرة تصريف الأمور الجارية في هذه المرحلة ارتبط بالظواهر الملكية، فالحكومات المنتهية مهامها ظلت تستند في تبرير وجودها وممارسة صلاحياتها المتعلقة بتسيير الأمور الجارية، إلى الظواهر الملكية التي كلفتها بهذه المهمة بعد إعفاءها.
- رغم تكليف الحكومة المنتهية مهامها بتصريف الشؤون الجارية، إلا أنه لم يتم تحديد نطاق الأمور الجارية بشكل دقيق، وبالتالي ظل هذا المفهوم فضفاضًا وخاضعًا للسلطة التقديرية للحكومة.

¹ - بوز، أحمد، الدستور المغربي سياق النشأة ومسار التطور، الجزء الأول، الطبعة الأولى، الرباط: إصدارات المركز، الرباط، ص: 79.

² - الرضواني، محمد، التنمية السياسية في المغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000، الرباط: مطبعة المعارف الجديدة، 2011، ص: 59.

³ - الزويغ، عبد الحميد، علاقة البرلمان بالحكومة في النظام الدستوري المغربي -دراسة مقارنة-، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال، الرباط، السنة الجامعية 2000-2001، ص: 84.

⁴ - ظهير شريف رقم 1.71.131 بتاريخ 12 جمادى الثانية 1391 (4 غشت 1971) بانتهاء مهام الحكومة، جريدة رسمية عدد 3068، بتاريخ 18 غشت 1971، ص: 1135.

⁵ - ظهير شريف رقم 1.72.102 بتاريخ 19 صفر 1392 (4 أبريل 1972) بانتهاء مهام الحكومة، جريدة رسمية عدد 3103، بتاريخ 19 أبريل 1972، ص: 965-966.

⁶ - ظهير شريف رقم 1.77.327 بتاريخ 26 شوال 1397 (10 أكتوبر 1977) بانتهاء مهام الحكومة، جريدة رسمية عدد 3389، بتاريخ 12 أكتوبر، ص: 2895.

■ الظواهر الملكية التي بموجبها تم تكليف الحكومات المنتهية مهامها بتصريف الأمور الجارية، استعملت صيغا متعددة للتعبير عن هذه الفكرة، فتارة يتم دعوة الحكومة المقالة إلى "القيام بمهامها" وتارة إلى "تسيير الشؤون العادية" وتارة أخرى إلى "تسيير الشؤون الجارية".

■ المدة الزمنية التي قضتها هذه الحكومات في تصريف الأمور الجارية كانت جد قصيرة، فمثلا حكومة أحمد بنهيمه استمرت في القيام بهذه المهام ما بين 4 غشت و6 غشت 1971، وحكومة العمراني الأولى ما بين 5 أبريل و13 أبريل 1972، وحكومة عصمان ما بين 05 أكتوبر و10 أكتوبر 1977. وهذا ما جعل هذه الفترات لا تطرح إشكالات حقيقية على مستوى تصرفات الحكومة ومدى التزامها بنطاق تصريف الأمور الجارية.

■ إعفاء الحكومات في هذه المرحلة كان يتم أحيانا بشكل صريح بمقتضى ظواهر شريفة أو مراسيم ملكية تتضمن إنهاء عمل الحكومة أو إعفائها (في هذه الحالة يتم تكليف الحكومة المعفاة بتصريف الأمور الجارية)، أو عندما تتم الإشارة إلى إعفاء حكومة من مهامها في فصل من فصول الظواهر الخاصة بتعيين الحكومات الموالية لها (في هذه الحالة ليس هناك مجال لتكليف الحكومة بتصريف الأمور الجارية). أو قد يتم إعفاء الحكومة بشكل ضمني¹، وذلك بمجرد صدور ظهير خاص بتعيين حكومة موالية لها (وفي هذه الحالة أيضا ليس هناك مجال لتكليف الحكومة بتصريف الأمور الجارية).

ثانيا: مرحلة دستوري 1992 و1996.

حملت التعديلات الدستورية في عقد التسعينات مستجدات تهم المركز القانوني للحكومة، فمن جهة أولى؛ أصبح للوزير الأول في المغرب دور في تشكيل الحكومة منذ دستور 1992، وذلك باقتراح أعضاء الحكومة على الملك (الفصل 24)، ومن جهة ثانية؛ أصبحت الحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام البرلمان، ومدعوة لعرض البرنامج الذي تعتمده تطبيقه أمام مجلسي البرلمان للتصويت عليه².

إن اقتراح أعضاء الحكومة على الملك، لا شك يتطلب من الوزير الأول القيام بمشاورات مع الأحزاب السياسية بحثا عن أغلبية مريحة، وعرض نتائج المشاورات على أنظار الملك، وما قد يبديه من قبول أو اعتراض حول الشخصيات المقترحة للمنصب الوزاري، ومثل هذه الاجراءات قد يتطلب وقتا مهما، الأمر الذي يؤدي إلى بقاء الحكومة السابقة في مهامها من أجل تسيير الأمور الجارية.

إضافة إلى ذلك، قد يستغرق البرنامج الذي تعده الحكومة لتقديمه أمام البرلمان للتصويت عليه، مدة ليست بال بسيطة، كما يتبين من الجدول أسفله، مما قد يطرح إشكالات حقيقية تهم الوضع القانوني لهذه الحكومة التي لم تنل بعد ثقة البرلمان،

¹- المسعودي، أمينة، الوزراء في النظام السياسي المغربي، مرجع سابق، ص: 271-273.

²- الفصل 59 من دستور 1992، والفصل 60 من دستور 1996.

فهل هي حكومة بإمكانها ممارسة كامل اختصاصاتها؟ أم أنها حكومة لتصرف الأمور الجارية، لحين حيازتها ثقة البرلمان بالتصويت على البرنامج الحكومي؟ فعلى سبيل المثال، حكومة التناوب التي عينها الملك بتاريخ 14 مارس 1998، عندما أقدم وزيرها الأول في يوم 16 من نفس الشهر على اتخاذ مرسوم تنظيمي تحت رقم 2.98.347 لرفع الرسوم الجمركية على واردات القمح، قبل اكتمال التنصيب الحكومي طبقا لمنطوق الفصل 75 والفصل 66 من الدستور لسنة 1996، أثار هذا الأمر نقاشا دستوريا حول مدى مشروعية هذا المرسوم، واعتبره بعض الفقهاء مسا بتوازن السلط وموسوما بعدم الدستورية¹.

ويمكن تلخيص المدد التي احتاجها تنصيب الحكومات في الجدول التالي:

الحكومات	تاريخ التشكيل.	تاريخ تقديم البرنامج.	تاريخ التصويت عليه.	عدد الأيام الفاصلة بين تعيين الحكومة وتنصيبها.
حكومة كريم العمراني	11-11-1993	23-11-1993	27-11-1993	16 يوما
حكومة عبد اللطيف الفيلاي	7-6-1994	9-6-1994	14-6-1994	7 أيام
حكومة عبد اللطيف الفيلاي	27-2-1995	5-3-1995	9-3-1995	10 أيام
حكومة عبد الرحمن اليوسفي	14-3-1998	17-4-1998	24-4-1998	شهر و 10 أيام
حكومة ادريس جطو	7-11-2002	21-11-2002	28-11-2002	21 يوم
حكومة عباس الفاسي	15-10-2007	24-10-2007	31-10-2007	15 يوما.

يظهر إذن، أن الحكومات في هذه المرحلة قد احتاجت زمنا أطول حتى تتشكل، وأنها قد خصصت زمنا أطول لإعداد برنامجها الحكومي، خصوصا حكومة عبد الرحمن اليوسفي، ويعود ذلك لسببين أساسيين²: الأول يرتبط بارتفاع نسبة المنتمين سياسيا داخل هذه الحكومات (خصوصا حكومة اليوسفي لسنة 1998)، حيث إن الحضور القوي للأحزاب السياسية بها، تطلب اعتماد وقت لا بأس به من أجل الاتفاق بين الأحزاب المشكلة للتحالف الحكومي على النقاط المهمة التي ينبغي أن يستقر عليها برنامج الحكومة. ويعود السبب الثاني لضرورة حصول الحكومة على ثقة مجلس النواب قبل الابتداء في ممارسة عملها، مما يتطلب من الحكومة تخصيص جهد أكبر في إعداد وتمحيص برنامجها قبل عرضه على المؤسسة التي ستناقشه وتصوت عليه. هذه المستجدات التي مست الحكومة (اقترح الوزراء من قبل الوزير الأول وضرورة عرض البرنامج الحكومي على البرلمان

1- قلووش، مصطفى، التأسيس الفقهي لبعض الإشكالات الدستورية، طبعة 1998، الرباط: بدون دار النشر، 1998، ص: 31.

2- المسعودي، أمينة، عمل أعضاء الحكومة في المغرب الصلاحيات-الحدود-المسؤوليات 1955-2016، الدار البيضاء: مطبعة النجاح الجديدة، 2017، ص: 49.

للتصويت عليه)، كانت تستلزم في واقع الأمر التأسيس الدستوري لحكومة تصريف الأمور الجارية، لكن المشرع الدستوري سواء في دستور 1992 أو في دستور 1996؛ سكت عن هذا الأمر وترك فراغا يلف الوضع الدستوري للحكومة بعد انتهاء مهامها في انتظار تشكيل الحكومة الجديدة، وكذلك الوضع الدستوري للحكومة المعينة من الملك والتي لم تنصب من قبل البرلمان.

ما يمكن تسجيله بخصوص هذه المرحلة، من خلال رصد الظواهر المعنية بإقالة الحكومة، هو أن فكرة تصريف الأمور الجارية ظلت غير مكتملة ولم تنضج بالشكل الكافي، خصوصا وأن الإجراء الوحيد الذي كان يعلم به انتهاء مهام الحكومات في بعض الحالات، هو الظهير المتعلق بتأليف حكومة أخرى، لذلك كان يجهل من أي فترة تقوم الحكومة المعفاة بتصريف الأمور الجارية¹، وأن بعض الحكومات المعفاة لم يصدر بحقها أي ظهير يكلفها بتسيير الأمور الجارية، مما كان يطرح تساؤلات تهم السند القانوني الذي كانت تتكى عليه لممارسة مهامها. فأول ظهير يخص إعفاء أول حكومة²، في ظل دستور 1992، كان خاليا من أي إشارة لفكرة تصريف الأمور الجارية، ونفس الشيء ينطبق على الحكومة الثانية (حكومة كريم العمراني) التي صدر في حقها ظهير تضمن في مادته الأولى مسألة إعفاء الوزير الأول، وفي مادته الثانية تعيين عبد اللطيف الفيلاي خلفا له³، ليصدر بعده بتاريخ 14 يونيو 1994، ظهير بتعيين باقي أعضاء حكومته، أي أن الحكومة السابقة ظلت تصريف الأمور الجارية أربعة عشر يوما (وهي المدة التي استغرقتها تشكيل الحكومة الجديدة)، رغم أن الظهير المتعلق بالإعفاء لم يشير إلى ذلك.

الفقرة الثانية: تصريف الأمور الجارية في الهندسة الدستورية الحالية.

على خلاف الدساتير السابقة، عملت الوثيقة الدستورية الحالية على تبني نظرية تصريف الأمور الجارية، حيث نص الفصل الـ 47 من الدستور في فقرته الأخيرة على أن: "تواصل الحكومة المنتهية مهامها تصريف الأمور الجارية إلى غاية تشكيل الحكومة الجديدة"، كما دعا المشرع الدستوري من خلال الفصل 87 إلى إصدار قانون تنظيمي يتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، يحدد القواعد الخاصة بتصريف الأمور الجارية من لدن الحكومة المنتهية مهامها؛ ومهام الحكومة الجديدة قبل تنصيبها من قبل مجلس النواب.

وبالفعل تم إخراج هذا القانون التنظيمي إلى حيز الوجود، ولأول مرة تم تحديد المقصود بتصريف الأمور الجارية، وتحديد النطاق العملي لحكومة تصريف الأمور الجارية، وبالتالي تأطير الوضع القانوني لهذا الصنف من الحكومات، وتجنب الغموض الذي كان يلف مهام الحكومة في هذه الفترة.

أولا: دسترة "تصريف الأمور الجارية" في الوثيقة الدستورية لسنة 2011

ارتقى دستور 2011 بحكومة تصريف الأمور الجارية إلى مؤسسة دستورية تتولى التسيير إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة، وذلك بما يضمن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد على النحو الذي يسد كل فراغ مؤسساتي قد ينتج عن غياب الحكومة

¹ - المسعودي، أمينة، الوزراء في النظام السياسي المغربي، مرجع سابق، ص: 272.

² - ظهير شريف رقم 1.93.446 صادر في 2 جمادى الآخرة 1414 الموافق 17 نونبر 1993 بإعفاء الحكومة وتعيين السيد محمد كريم العمراني وزيرا أول، الجريدة الرسمية عدد 4429 بتاريخ 17 نونبر 1993.

³ - ظهير شريف رقم 1.94.262 صادر في 19 من ذي الحجة 1414 الموافق 30 ماي 1994 بإعفاء السيد محمد كريم العمراني من مهام ال وزير الأول وتعيين السيد عبد اللطيف الفيلاي وزيرا أولا، الجريدة الرسمية عدد 4257

بتاريخ 01 يونيو 1994.

لفترة معينة¹. وهذا يعني أن المشرع الدستوري أراد تقوية مركزها القانوني وتعظيمه، وبالتالي إضفاء المشروعية على كل التصرفات التي تتولاها في إطار ما هو مخول لها بموجب هذا الدستور وما أشارت إليه النصوص القانونية اللاحقة عليه كالقانون التنظيمي 065.13، مما سيحسم في مدى شرعية هذا الصنف من الحكومات.

إن استحضار هذه النظرية في دستور 2011، يأتي انسجاما مع المستجدات التي حملها الفصل 47 فيما يخص تعيين وإقالة الحكومة، لذلك فإدراج مبدأ تصريف الأمور الجارية في هذا الفصل له دلالاته، فتقييد سلطة الملك؛ بتعيين رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها، وتعيين أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها، سيؤسس لواقع جديد، يضطلع فيه رئيس الحكومة المعين بدور هام في تشكيل الحكومة، فعلى عاتقه ستقع مسؤولية بناء ائتلاف حكومي عبر إجراء مشاورات مع باقي الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان، لتأمين أغلبية مريحة، ولا شك أن هذه المشاورات قد تستغرق وقتا طويلا، خصوصا في الحالات التي يتعذر فيها تجاوز الخلافات السياسية بين الحزب المتصدر لنتائج الانتخابات وباقي الأحزاب السياسية، كما حدث بعد استحقاقات 07 أكتوبر 2016؛ عندما تعذر على السيد عبد الاله بنكيران، الذي عينه الملك رئيسا للحكومة بعد تصدر حزب العدالة والتنمية لنتائج هذه الانتخابات، تشكيل الحكومة بعد وصول المشاورات إلى وضعية الانسداد²، وظلت الحكومة المنتهية مهامها أزيد من خمسة أشهر تعمل على تصريف الأمور الجارية.

لذلك وتماشيا مع هذا المقتضى الدستوري الجديد، كان لزاما تأطير هذه الفترة دستوريا، خصوصا وأن هناك العديد من الإشكالات التي قد تطرح بخصوص صلاحيات الحكومة المنتهية مهامها في هذه المدة، خصوصا مدى إمكانية تقديم الوزراء مشاريع القوانين أمام اللجان الدائمة، ومدى إمكانية إثارة المسؤولية الجماعية للوزراء من طرف البرلمان في هذه الفترة، ومدى إمكانية عقد مجالس وزارية ومجالس حكومية.

إضافة إلى الارتباط الوثيق لنظرية تصريف الأمور الجارية بمسطرة تعيين رئيس الحكومة، فهي ترتبط أيضا بمسألة استقالة الحكومة. فالحكومة المستقيلة تعمل على تصريف الأمور الجارية لحين تشكيل حكومة جديدة، ولذلك نجد أن المشرع الدستوري في الفصل 47 عندما قيد سلطة الملك فيما يخص إقالة رئيس الحكومة، ورتب على استقالة هذا الأخير إعفاء الحكومة بكاملها، كأنه افترض أن هناك إمكانية على مستوى الممارسة لكي يقدم رئيس الحكومة استقالته بمحض إرادته لأي سبب من الأسباب (خلاف مع الشركاء السياسيين، خلاف مع المؤسسة الملكية، العجز الصحي وعدم القدرة على الاستمرار في تحمل المسؤولية...)، وهو ما يعني استقالة الحكومة بكاملها، فاستحضر مباشرة في الفقرة التي تليها نظرية تصريف هذه الحكومة للأمور الجارية، وذلك لتنظيم وتأطير مرحلة ما بعد الاستقالة، وتحديد طبيعة عمل هذه الحكومة المستقيلة.

ومن هنا يظهر أن الفقرة الأخيرة في الفصل 47، جاءت لتحديد المركز القانوني للحكومة في فترة ما بعد انتهاء مدة انتدابها القانونية إلى غاية تشكيل حكومة جديدة، أو بعد استقالتها أو استقالة رئيسها، وتحصر مهامها في تصريف الأمور الجارية. لكن هذا التحديد رغم أهميته وإضافته الشرعية الدستورية على هذا الصنف من الحكومات، فإنه لا يحدد طبيعة هذه الأمور

¹- أعراب، أحمد، المجلس الوزاري في النظام الدستوري المغربي، الطبعة الأولى، سلسلة أعمال جامعية، دار نشر المعرفة، 2018، ص: 402.

²- المصدق، رقية، أية حكومة ستتشكل في ظل مسار التحلل من الدستور؟، الرباط: سلسلة الحوار العمومي، طوب بريس، فبراير 2017، ص: 26.

الجارية، ولذلك انتبه المشرع الدستوري إلى ضرورة تحديد القواعد الخاصة بتصريف الأمور الجارية لتأطير هذه الفترة بشكل أدق، ودعا في الفصل 87 إلى إدراج هذه القواعد بشكل صريح في القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة.

ثانياً: تأطير "تصريف الأمور الجارية" في القانون التنظيمي 065.13.

بعد استحضار المشرع الدستوري لنظرية تصريف الأمور الجارية في الفصل 47، عاد مرة ثانية ليكرسها في الفصل 87 من خلال الإحالة على قانون تنظيمي تحدد فيه القواعد الخاصة بتصريف الحكومة المنتهية مهامها للأمور الجارية.

ويظهر أن المشرع الدستوري حاول كشف الإبهام والغموض اللذان يلفان هذه النظرية، عندما منح للقانون التنظيمي مجال التفصيل في مضمون الأمور الجارية، وبالتالي فهذا التحديد قبل أهميته التي ترمي إلى إسعاف الحكومة المنتهية مهامها في توضيح ما يناط بها من اختصاص درء الأي التباس¹، فهو من العوامل الأساسية التي تحدد مدى شرعية التصرفات التي تقوم بها هذه الحكومة، وما إذا كانت قد تصرفت في نطاق اختصاصها أو خرجت عنه².

وبالفعل تم إخراج القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها إلى حيز الوجود في أبريل 2015، حيث أدرجت في بابه الرابع القواعد الخاصة بتصريف الأمور الجارية من لدن الحكومة المنتهية مهامها؛ ومهام الحكومة الجديدة قبل تنصيبها من قبل مجلس النواب، وذلك من خلال ثلاث مواد:

■ المادة 36 التي أكدت ما جاء في الفصلين 47 و87 من الدستور بأن تستمر الحكومة المنتهية مهامها، لأي سبب من الأسباب، في تصريف الأمور الجارية وذلك إلى غاية تشكيل حكومة جديدة.

■ المادة 37 التي حددت أولاً ما يدخل في نطاق تصريف الأمور الجارية، مما يعني معه عدم أحقية الحكومة في هذه الفترة في تخطي هذا السقف من الصلاحيات تحت طائلة البطلان لعيب في تجاوز الاختصاص³، وثانياً فرضت ذات المادة مزيداً من التقييد على حدود هذه الاختصاصات، وذلك بالتنصيص على ما لا يندرج ضمن "تصريف الأمور الجارية"⁴. لكن المجلس الدستوري وفي إطار مراقبته لمدى دستورية هذا القانون التنظيمي، أضاف هامشاً من الصلاحيات لهذه الحكومة في حالة الضرورة، حيث أشار في قراره إلى ما يلي: "حيث إن هذه المادة (أي المادة 37) نصت في فقرتها الثانية على أنه تندرج ضمن تصريف

¹ - أزواغ، إسماعيل، قراءة في الفقرة الأخيرة من الفصل 47، كتاب الفصل 47، إعداد عبد اللطيف وهي وحسن طارق، سلسلة الحوار العمومي (12)، مطبعة طوب بريس، الرباط، فبراير 2017، ص: 195.

² - عادل الطبطيني، اختصاصات الحكومة المستقلة: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص: 35.

³ - أعراب، أحمد، المجلس الوزاري في النظام الدستوري المغربي، مرجع سابق، ص: 405.

⁴ - المراد بعبارة "تصريف الأمور الجارية" حسب المادة 37 من القانون التنظيمي 065.13 هو اتخاذ المراسيم والقرارات والمقررات الإدارية الضرورية والتدابير المستعجلة اللازمة لضمان استمرارية عمل مصالح الدولة ومؤسساتها، وضمان انتظام سير المرافق العمومية. ولا تندرج ضمن "تصريف الأمور الجارية" التدابير التي من شأنها أن تلزم الحكومة المقبلة بصفة دائمة ومستمرة، وخاصة المصادقة على مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية وكذا التعيين في المناصب العليا.

الأمر الجاري التدابير التي من شأنها أن تلزم الحكومة بصفة دائمة ومستمرة، وخاصة المصادقة على مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية وكذا التعيين في المناصب العليا. وحيث إن هذه الفقرة ليس فيها ما يخالف الدستور إلا أنه يتعين في أعمالها مراعاة ما قد تستلزمه حالة الضرورة من اتخاذ تدابير تشريعية أو تنظيمية لمواجهة¹.

■ المادة 38 التي حددت مهام الحكومة التي عينها الملك والتي لم تنصب بعد من قبل مجلس النواب².
بهذا، يكون القانون التنظيمي 065.13 قد وضع حدا لبعض المشاكل والتساؤلات التي كانت تطرح في السابق، عند تصريف الحكومة للأمر الجاري، من قبيل استمرار صدور قرارات التعيين من طرف بعض الوزراء، داخل مرافقهم الوزارية، عملا باستمرار نشاطهم داخل هذه الأخيرة، خصوصا بعد ملاحظة أن عددا كبيرا من أعضاء الدواوين الوزارية، يتسارعون للحصول على ترقية قبل أن يتغير المسؤول عن تسيير المرفق الوزاري³.

وما يسترعي الانتباه بخصوص هذا القانون التنظيمي، أنه ميز بين نمطين من الحكومات التي تمارس مهام تصريف الأمور الجارية: الأولى هي التي أشارت إليها المادة 36، وهي الحكومة المنتهية مهامها، بسبب إجراء الانتخابات أو بسبب استقالة الحكومة، والثانية هي الحكومة الجديدة التي عينها الملك ولم تنصب بعد من قبل مجلس النواب، فهي أيضا تمارس صلاحيات الحكومة المنتهية مهامها في تصريف الأمور الجارية بداية من تاريخ صدور ظهور تعيين الحكومة إلى حين تنصيبها من قبل مجلس النواب.
إجمالا، يمكن القول إن نظرية تصريف الأمور الجارية قد استطاعت أن تؤسس لنفسها موقعا في الهندسة الدستورية الجديدة، سواء من خلال الإشارة الصريحة لها في الفصل 47، ومن خلال الدعوة إلى تنظيم قواعدها في قانون تنظيمي في الفصل 87، أو من خلال القانون التنظيمي 065.13 الذي حدد لأول مرة في المغرب مهام الحكومة المنتهية مهامها ونطاق عملها بتحديد المراد من عبارة "تصريف الأمور الجارية" وفي نفس الوقت ما لا يندرج ضمن "تصريف الأمور الجارية"، وبعد ذلك إضافة المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حاليا) في قراره رقم 955.15 عندما انتبه إلى مراعاة ما تستلزمه حالة الضرورة من اتخاذ تدابير تشريعية أو تنظيمية لمواجهة⁴.

هذا التأطير الدستوري كان له أثره على المنهجية المتبعة في الظواهر الملكية، فبعد أن كان تكليف الحكومة المنتهية مهامها بتصريف الأمور الجارية في التجارب السابقة؛ يشار إليه ضمن ظهور إعفاء الحكومة فقط، يلاحظ في ظل أول تجربة حكومية في دستور 2011، أن تكليف الحكومة المنتهية مهامها بتصريف الأمور الجارية، حظي بظهور منفرد ومنفصل عن ظهور تعيين رئيس الحكومة الجديد، فبعد الانتخابات التشريعية التي أجريت في 25 نونبر 2011، صدر ظهور ملكي بتاريخ 29 نونبر 2011 تطبيقا للفصل 47 من الدستور يقضي بتعيين الأمين العام للحزب المتصدر للانتخابات (عبد الإله بنكيران من حزب العدالة والتنمية)

1- القرار رقم 955.15 الصادر بتاريخ 13 جمادى الأولى 1436 (4 مارس 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6342 بتاريخ 21 جمادى الأولى 1436 (12 مارس 2015)، ص: 1652.

2- هذه المهام كانت كالتالي:

- إعداد البرنامج الحكومي الذي يعتمده رئيس الحكومة عرضه أمام البرلمان؛
- إصدار قرارات تفويض الاختصاص أو الإمضاء اللازمة لضمان استمرارية المرافق العمومية؛
- ممارسة الصلاحيات المشار إليها في الفقرة الأولى من المادة 37 أعلاه إلى حين تنصيبها من قبل مجلس النواب.
3- المسعودي، أمينة، عمل أعضاء الحكومة في المغرب الصلاحيات - الحدود - المسؤوليات، مرجع سابق، ص: 281.

رئيسا للحكومة¹، وفي نفس التاريخ صدر ظهير ملكي منفصل عن ظهير التعيين كلف الملك بمقتضاه الحكومة المنتهية مهامها (حكومة عباس الفاسي) بتصريف الأمور الجارية ابتداء من 29 نونبر 2011²، وفي 3 من يناير 2012 سيصدر ظهير ملكي بتعيين باقي أعضاء الحكومة. لكن في التجربة الحكومية الثانية بعد انتخابات السابع من أكتوبر 2016، يلاحظ أنه تم الاكتفاء بإصدار الظهير الشريف رقم 160.16.1 بتاريخ 17 أكتوبر 2016، القاضي بتعيين السيد عبد الإله بنكيران رئيسا للحكومة الجديدة، دون أن تتم الإشارة إلى تكليف الحكومة المنتهية مهامها بتصريف الأمور الجارية، وهذا ما مقتضاه الاعتداد بالنصوص القانونية (القانون التنظيمي بالأساس) المؤطرة لهذه الفترة.

الخاتمة

إن نظرية تصريف الأمور الجارية تضل من النظريات المهمة والحديثة التي يجري العمل عليها في تصريف الشأن العام السياسي، والتي هي في حقيقتها مكنة سياسية تخول القائمين على السلطة التنفيذية من مواصلة العمل رغم الافتقار للسند البرلماني ضمانا لانتظام الشأن العام وحرصا على استمرار المرفق العمومي، رغم ما يثيره هذا المنطق من مخالفات لأصول العملية السياسية بصفة عامة وللقواعد الدستورية على وجه أخص. غير أن تدخل المشرع الدستوري بتقعيد وهذه المؤسسة والإحالة في بسط أحكامها على قانون تنظيمي لمن شأنه أن يلطف من حدة الانتقادات التي عساها تسلط على هذه البنية الدستورية.

قائمة المراجع

الكتب

- ❖ شيحا، إبراهيم عبد العزيز، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، نشأة المعارف، الاسكندرية، 2006.
- ❖ أعراب، أحمد، المجلس الوزاري في النظام الدستوري المغربي، سلسلة أعمال جامعية، دار نشر المعرفة، طبعة 2018.
- ❖ بوز، أحمد، الدستور المغربي سياق النشأة ومسار التطور الجزء الأول، إصدارات المركز، الرباط، 2019.
- ❖ عبد اللطيف ابراهيم، أحمد، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني: دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014.
- ❖ المسعودي، أمينة، الوزراء في النظام السياسي المغربي 1955-1992 الأصول-المنافذ-المأل، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2001.
- ❖ المسعودي، أمينة، عمل أعضاء الحكومة في المغرب الصلاحيات-الحدود-المسؤوليات 1955-2016، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2017.

¹ - ظهير شريف رقم 1.11.183 صادر في 3 محرم 1433 (29 نونبر 2011) بتعيين السيد عبد الإله بنكيران رئيسا للحكومة، جريدة رسمية عدد 6000، 5 محرم 1433 (فاتح دجنبر 2011)، ص: 5700.

² - ظهير شريف رقم 1.11.84 صادر في 3 محرم 1433 (29 نونبر 2011) بتكليف الحكومة الحالية بتصريف الأمور الجارية، جريدة رسمية عدد 6000، 5 محرم 1433 (فاتح دجنبر 2011)، ص: 5701.

المسعودي،

أمانة، هوامش التغيير السياسي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2011.

الطبيبائي،

عادل، اختصاصات الحكومة المستقبلية: دراسة مقارنة، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، 1986.

طلبه، عبد الله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، منشورات جامعة حلب، 1958.

أشقيه، محمد، موسوعة المصطلحات والمفاهيم الفلسطينية، دار الجليل للنشر والدراسات والأبحاث الفلسطينية، عمان، 2011.

الرضواني، محمد، التنمية السياسية في المغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2011.

المجنوب، محمد، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني وأهم النظم السياسية المعاصرة في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الخامسة، 2018.

قلوش، مصطفى، التأصيل الفقهي لبعض الإشكالات الدستورية، طبعة 1998.

المقالات

أزواغ، إسماعيل، قراءة في الفقرة الأخيرة من الفصل 47، كتاب الفصل 47، منشور في كتاب الفصل 47، إعداد عبد اللطيف وهي وحسن طارق، سلسلة الحوار العمومي (12)، مطبعة طوب بريس، الرباط، فبراير 2017، ص: 195.

المصدق، رقية، أية حكومة ستشكل في ظل مسار التحلل من الدستور؟، سلسلة الحوار العمومي، طوب بريس، الرباط، فبراير 2017.

عبد الحافظ محسن، زهراء، حكومة تصريف الأعمال بين التشريع والتطبيق، مجلة القانون والقضاء، بغداد، العدد السابع، 2011.

دلة، سام سليمان، حكومة تصريف الأعمال من المفهوم السياسي الى الاحاطة القانونية، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الامارات العربية المتحدة، العدد 68، أكتوبر 2016.

باكراد ميسروب، سفيان، حكومة تصريف الأعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 19، العدد 66، السنة 21، جامعة الموصل، العراق، 2018.

هادي عزيز، علي، الصلاحيات المحدودة لحكومة تصريف الأعمال القادمة، جريدة المدى اللبنانية، عدد 3087، 28 أيار 2014.

الأطروحات

الزويج، عبد الحميد، علاقة البرلمان بالحكومة في النظام الدستوري المغربي -دراسة مقارنة-، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال، الرباط، السنة الجامعية 2000-2001.

الحجيوي، نجيب، سمو المؤسسة الملكية بالمغرب -دراسة قانونية-، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس -أكدال، الرباط، السنة الجامعية 2000-2001.

الظواهر

- ❖ ظهير شريف رقم 1.11.183 صادر في 3 محرم 1433 (29 نونبر 2011) بتعيين السيد عبد الإله بنكيران رئيسا للحكومة، جريدة رسمية عدد 6000، 5 محرم 1433 (فاتح دجنبر 2011)، ص: 5700.
- ❖ ظهير شريف رقم 1.11.84 صادر في 3 محرم 1433 (29 نونبر 2011) بتكليف الحكومة الحالية بتصريف الأمور الجارية، جريدة رسمية عدد 6000، 5 محرم 1433 (فاتح دجنبر 2011)، ص: 5701.
- ❖ ظهير شريف رقم 1.15.33 صادر في 28 من جمادى الأولى 1436 (19 مارس 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، الجريدة الرسمية عدد 6348، 12 جمادى الآخرة 1436 (2 أبريل 2015).
- ❖ ظهير شريف رقم 1.71.131 بتاريخ 12 جمادى الثانية 1391 (4 غشت 1971) بانتهاء مهام الحكومة، جريدة رسمية عدد 3068، بتاريخ 18 غشت 1971، ص: 1135.
- ❖ ظهير شريف رقم 1.72.102 بتاريخ 19 صفر 1392 (4 أبريل 1972) بانتهاء مهام الحكومة، جريدة رسمية عدد 3103، بتاريخ 19 أبريل 1972، ص: 966-965.
- ❖ ظهير شريف رقم 1.77.327 بتاريخ 26 شوال 1397 (10 أكتوبر 1977) بانتهاء مهام الحكومة، جريدة رسمية عدد 3389، بتاريخ 12 أكتوبر، ص: 2895.
- ❖ ظهير شريف رقم 1.93.446 صادر في 2 جمادى الآخرة 1414 الموافق 17 نونبر 1993 بإعفاء السيد محمد كريم العمراني وزيرا أول، الجريدة الرسمية عدد 4429 بتاريخ 17 نونبر 1993.
- ❖ ظهير شريف رقم 1.94.262 صادر في 19 من ذي الحجة 1414 الموافق 30 ماي 1994 بإعفاء السيد محمد كريم العمراني من مهام ال وزير الأول وتعيين السيد عبد اللطيف الفيلاي وزيرا أولا، الجريدة الرسمية عدد 4257 بتاريخ 01 يونيو 1994.
- ❖ القرار رقم 955.15 الصادر بتاريخ 13 جمادى الأولى 1436 (4 مارس 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6342 بتاريخ 21 جمادى الأولى 1436 (12 مارس 2015).

Ouvrages

- ❖ -Jean Waline, Droit administratif, 26ème édition, Dalloz, Paris, 2016.
- ❖ -Pierre Espuglas, le service public, Paris, Dalloz, 2002.

Articles

- ❖ -Claude DIDRY, Léon Duguit ou le service public en action, Revue d'histoire moderne & contemporaine, 2005/3 no 52-3.
- ❖ -Fernand Bouyssou: L'introuvable notion d'affaires courantes: l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République, Revue française de science politique, 20ème année, n°4, 1970.



Francine Batailler, Le conseil d'Etat et le juge constitutionnel, Bibliothèque de droit public, Paris, 1966.



-Francis DELPEREE, les gouvernements intérimaires en Belgique, Revue française de droit administratif, 34^E année N°6, Novembre-décembre 2018.

Arrêtés



-Conseil d'Etat de Belgique, 21 juin 1974, A.S.B.L. Fédération des Industries chimiques de Belgique, n° 16.490, R.A.C.E., 1974.



-Conseil d'Etat, Assemblée, 7 juillet 1950, Dehaene, N° 01645, publié au recueil Lebon, P : 691. Cité également par Agnès DUPIE, Le principe de continuité de service public, Economica, 1982, p.39.



L'arrêt C.G.E.R. du 14 juillet 1975. Cité par : Christian BEHRENDT, Le régime des affaires courantes et la Constitution belge, Exposé prononcé dans le cadre de la matinée d'études du Centre d'études Jacques Georgin, du parti politique "Défi", à la Chambre des représentants, Bruxelles, 29 novembre 2019. Disponible sur le site web: <http://hdl.handle.net/2268/241079>.

معايير حكامه المرافق العمومية في دستور 2011: معايير المحاسبة نموذجا

Standard :Standards for the governance of public facilities in the constitution 2011
accounting model

رضى زكي خالد

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية

جامعة القاضي عياض-مراكش

الملخص:

عملت الدراسة البحثية على مقارنة موضوع معايير الحكامة الجيدة في سير المرافق العمومية على ضوء الهندسة الدستورية لسنة 2011 لا سيما معيار المحاسبة، محاولة منذ البدء الانطلاق في تحليلها من خلال إبراز معيار المحاسبة كمعيار دستوري تخضع له المرافق العمومية في سيرها ترسيخا لقواعد الحكامة المرفقية الجيدة، وذلك عبر تناول البحث من خلال ثلاث محاور أساسية، بحيث تناول المحور الاول الإطار المفاهيمي لمعيار المحاسبة، ثم تطرق المحور الثاني للرؤية الملكية لهذا المعيار في ضوء الخطاب السامية، ليقوم المحور الثالث على بسط أهم التوجهات الفقهية التقليدية والحديثة في تفسير معيار المحاسبة وتفعيله على أرض الواقع.

الكلمات المفاتيح:

حكامة المرافق العمومية-دستور 2011-معايير المحاسبة-تقديم الحساب - الأداء والاثار

Abstract:

The research study addressed the issue of standards of good governance in the operation of public facilities in the light of the constitutional architecture 2011, in particular the principle of accountability, attempting to analyze it from the outset by highlighting the principle of accountability as a constitutional principle to which public services are subject in their operation in order to establish the rules of good governance and this, The first concerns the conceptual framework of the principle of accountability, the second the royal vision of this principle in royal speeches, and the third the most important traditional and modern jurisprudential trends in the interpretation and implementation of the principle of accountability.

Keywords: Accountability - Public service governance - Performance and impact - Constitution 2011 - Accountability standard.

تقديم:

أصبح مبدأ سيادة دولة القانون مطلباً عالمياً في الوقت الراهن، يقتضي وضع دستور يضمن المساواة والعدالة ويحقق الأمن القانوني والاستقرار المؤسسي.

شكل خطاب جلالته الملك محمد السادس في 17 يونيو 2011 الإعلان عن ثورة دستورية حقيقية في مسار استكمال بناء الدولة والمؤسسات عبر وضع دستور مغربي متميز كما أسماه جلالته، دستور وضع مقاربة جديدة في تنظيم وسير المرافق العمومية تستهدف إزاحة ممارسات البيروقراطية والمحسوبية وتفشي مظاهر الفساد الإداري عبر التأسيس لجيل جديد من المرافق العمومية، من خلال دسترة مجموعة من المبادئ التنظيمية كالمساواة في الولوج إلى المرافق العمومية بشكل يضمن مساواة جميع الأشخاص من حيث الاستفادة من الخدمات التي تقدمها أو من حيث تقلد الوظائف والمهام التي توفرها مع وجوب معاملة المرتفقين المستفيدين منه معاملة تحكمها المساواة من حيث شروط الانتفاع ومن حيث الالتزامات والأعباء، إضافة إلى مبدأ الاستمرارية في أداء الخدمات و التغطية المنصفة للتراب الوطني، عبر الاستجابة لمتطلبات جميع المواطنين أينما وجودوا وتيسير ولوجهم إلى الخدمات العمومية وتوزيعها العادل جغرافياً عبر كافة التراب الوطني.

لكن لم يكتف المؤسس الدستوري لسنة 2011 بدسترة المبادئ المنظمة للمرافق العمومية، لكنه عمد أيضاً إلى دسترة عدد من المعايير الجديدة لقياس حكمة الخدمات العمومية المقدمة، وذلك من خلال إخضاع المرافق العمومية لمجموعة من المعايير الضابطة لأدائها وسيرها لا سيما معيار محاسبتها عن الأداء والأثر والفعالية.¹

وتأسيساً على ما تقدم يمكن مقارنة هذه الورقة البحثية من خلال طرح إشكال محوري يتجلى في "البحث عن تجليات حكمة المرافق العمومية في ضوء معيار المحاسبة كمعيار دستوري تخضع له المرافق العمومية وفق ما جاء به المشرع الدستوري لسنة 2011"

وتتفرع عن هذا الإشكال مجموعة من الأسئلة على النحو التالي:

- ماهو معيار المحاسبة من منظور الشريعة الإسلامية والفقهاء؟

- كيف تناولت وتطرقت الخطب الملكية لمعيار المحاسبة؟

- ماهي أبرز التوجهات الفقهية في تفسير معيار المحاسبة قبل وبعد صدور دستور 2011؟

- ماهي أوجه تفعيل معيار المحاسبة على أرض الواقع؟

وقد ارتأينا أن تكون مقارنة هذا الإشكال من خلال التقسيم التالي:

الفقرة الأولى: الإطار المفاهيمي لمعيار المحاسبة.

¹ رضى زكي خالد، "الحكمة الجيدة في الدستور المغربي لسنة 2011"، اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية الحقوق مراكش، 2022-2023

الفقرة الثانية: معيار المحاسبة في ضوء الخطب الملكية.

الفقرة الثالثة: التوجهات الفقهية لمعيار المحاسبة بين التفسير والتفعيل.

الفقرة الأولى : الإطار المفاهيمي لمعيار المحاسبة

سنتناول في هذه الفقرة مفهوم المحاسبة في نظر الشريعة الإسلامية (أولاً) ثم في منظور الفقه (ثانياً).

أولاً : في نظر الشريعة الإسلامية

اعتبر فقهاء المسلمين وعلمائهم كلمة "محاسبة"¹ مرادفة لكتابة الأموال، وهي كتابة تحصيل المال وصرفه، وما يجري مجرى ذلك، مثل كتابة بيت مال الخزانة السلطانية، وما يجب تحصيلها من الأموال وما يصرف منها من المصاريف الجارية والنفقات، ويعتمد كاتب الأموال على نظم مقررة، أو نماذج لا يكاد يخرج منها المحاسب، ولا يزيد عليها أو ينقص.

تشكل "المحاسبة" أو "المساءلة" في المنظور الإسلامي مفهوماً رئيسياً في العلاقة بين الأشخاص. وتبدأ بشكل مباشر من خلال الالتزام المباشر بين العبد وخالقه - عز وجل - والإسلام نظم العلاقة بين الأفراد والإنسان وبقيّة مكونات الحياة وسيسأل عن أفعاله. والأدلة من القرآن الكريم والسنة الشريفة عديدة وتتناول مختلف مناحي الحياة، قال تعالى: (فَوَرَبِّكَ لَنَسَأَلَنَّهُمْ أَجْمَعِينَ عَمَّا كَانُوا يَعْمَلُونَ)².

وعن عمر بن الخطاب رضي الله عنه قال: *حاسبوا أنفسكم قبل أن تحاسبوا*. وكما ما ورد في الحديث الشريف، عن ابن عمر رضي الله عنه، عن النبي - صلى الله عليه وسلم - قال: *ألا كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته*، فالإمام الذي يؤم على الناس راع، وهو مسؤول عن رعيته، والرجل راع على أهل بيته وهو مسؤول عن رعيته، والمرأة راعية في بيت زوجها وولدها وهي مسؤولة عنهم، وفي ذلك إقرار لمفهوم المساءلة. وفي الحديث الشريف روي عن أبي برزة الأسلمي رضي الله عنه عن النبي صلى الله عليه وسلم قال: *لا تزول قدما عبد يوم القيامة حتى يسأل عن عمره فيما أفناه، وعن عمله فيما فعل، وعن ماله من أين اكتسبه وفيما أنفقه، وعن جسمه فيما أبلاه". وهذا إقرار بأن الإنسان مسأل عن عمله في الدنيا، مساءلة شاملة في جميع مناحي حياته.³

ثانياً : المحاسبة في منظور الفقه

يعتبر مفهوم المساءلة من المفاهيم المتداولة والمتجددة، إذ تختلف دلالاته تبعاً للحقول المعرفية التي تتناولها، وبناء على اختلاف المعتقدات الثقافية والايديولوجية للمجتمعات والمكونات التاريخية والاجتماعية. إذ

¹ لغويا قاموس أوكسفورد للغويات The Oxford Dictionary يعرف المساءلة بأنها المسؤولية عن القرارات والأفعال التي يقوم بها الشخص والمطالبة بتفسيرها متى دعت الحاجة. المساءلة تنضوي تحت مجموعة من المصطلحات المفسرة والداعية لها مثل الصدق Honesty ، الصراحة والشفافية Openness ، الإفصاح الكافي والحذر Adequate disclosure and careful ، التطبيق الفعال للموارد Effective application of resources ، العدالة Fairness ، كما أنها مفهوم يقع ضمن الاهتمام العام Public interest.

² القرآن الكريم، سورة الحجر 92-93

³ **مي محمد محمود الحسن**. "درجات المساءلة والفاعلية الإدارية التربوية والعلاقة بينها لدى مديري المدارس الحكومية الثانوية ومديراتها في محافظات الضفة الغربية من وجهة نظر العاملين في مديريات التربية والتعليم"، رسالة لنيل شهادة ماجستير في الإدارة التربوية، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، نابلس، فلسطين، 2010، ص 9

ارتبط الحديث عن المساءلة في الفكر السياسي بالعلاقة بين الحكام والمحكومين، وفي الفكر القانوني للدلالة على خضوع اعمال وانشطة الدولة للقانون.¹

في هذا السياق، نجد العديد من التعريفات الفقهية لمصطلح "المساءلة" تضمنتها البحوث والدراسات، حيث عرفها الأستاذ الكوري الجنوبي "بان سو كيم Pan Suk Kim" أنها الالتزام بالمهام المطلوبة كما هو متوقع وتحمل المسؤولية عن الفشل، أما الأستاذان «ألان لاوطون وأيدن روز Alan Lawton و Aidan Rose» يعرفون المساءلة بأنها الالتزام من قبل شخص أو مجموعة أشخاص (الموكل أو الموكلين) بتقديم معلومات عن أنشطتهم إلى شخص أو مؤسسة (الوكيل) وفقاً للقواعد، التي قد تكون مكتوبة أو غير مكتوبة، هذا التعريف لخص عملية المساءلة أنها علاقة بين طرفين هما الموكل والوكيل، حيث إن الوكيل له الحق في مطالبة الموكل بتقديم تفسير وتبرير للأنشطة التي يقوم بها.²

عرفها الأستاذ "ليسلاي Leseley" بأنها: "قدرة المستخدم على تنفيذ المهمات المحددة وقدرته على شرح وتفسير وتوضيح مستويات المكتسبات التي حققها بطريقة تبني ثقة المراقب لعمل المستخدم" وعرفها الأستاذ "آك كرونلوند Ake Grönlund" أنها «الاستعداد لقبول اللوم عن الفشل أو قبول الثناء والتقدير عن النجاح والانجاز، وتشمل شرحت وتفسيرا للأسباب المؤدية لذلك، وما يجب فعله لتصحيح مثل هذا الموقف".

أما الأستاذة "ليندا دارلينك هاموند Linda Darling Hammond" فتعرف المساءلة بأنها وسيلة يمكن للأفراد والمنظمات عبرها أن يتحملوا مسؤوليات أداءهم، بحيث يؤدي ذلك إلى اطمئنان من يتعامل معهم بان الأمور تجري للصالح العام وفق الأهداف المرسومة وتستند إلى تعظيم الممارسات الجيدة وتحجيم الممارسات السيئة وان المشكلات يتم التعامل معها بعدالة ومساواة.³

وعلى مستوى المؤسسات والمنظمات الدولية فقد توزعت التعاريف كما يلي:

ترى المنظمة الدولية للرقابة العليا INTOSAI في إعلان طوكيو سنة 1958، بأن المساءلة هي " إلزام الأشخاص والسلطات المخولة لها إدارة الموارد العامة بالإدلاء بالمعلومات المرتبطة بكل مناحي إدارتها لتلك الموارد، بحيث يكونون عرضة للاستجواب بخصوص قيامهم بالمسؤولية المخولة لهم في الجوانب المالية وإدارة الاعمال والبرامج".⁴

¹ يعتبر المبدأ الفلسفي الذي يحكم "المساءلة" مبدا قديم ارتبط تاريخيا بظهور المجتمعات البشرية المنظمة، التي رافقتها ظهور الادارة، فقد ظهرت فكرة المساءلة في مجال الممارسة قبل (3000) عام قبل الميلاد، حيث اوجدت وظيفة المحاسب الذي يدون الغنائم، والمدير المكلف بتقديم كشف حساب عن عمله، وقد شرعت القوانين والتشريعات واوكلت للدارة اختصاصات التحقيق والشكاوي، حيث تضمنت شريعة حمورابي إعدام من تمسك بيده أشياء مسروقة، وفي مصر الفرعونية تضمن تشريع "حور محب" إجراءات ضد الرشوة، وكذلك اورد ارسطو في كتبه السياسة من اجل حماية الخزانة من السلب عن طريق الاحتيال، ينبغي صرف الأموال جهارا تحت سمع وبصر المدينة بأكملها، كما ينبغي إيداع نسخ من الحسابات في أماكن الحفظ المختلفة.

² عياد طاهر بن اسماعيل، "دعم آليات المساءلة للحد من الفساد في القطاع العام الليبي"، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، المجلد 15، العدد 1، مارس 2019، ص 137-154.

³ هشام الحسكة، "دور الافتحاص العمومي في ارساء حكامه تدبير الجماعات الترابية"، اطروحة لنيل الدكتوراة في القانون العام، جامعة القاضي عياض مراكش، سنة 2016-2017، ص 573

⁴ ماجد محمد سليم أبو هذاف، "تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية : دراسة تطبيقية على المؤسسات الحكومية في قطاع غزة"، رسالة لنيل شهادة الماجستير في المحاسبة والتقويم، كلية التجارة، فلسطين، السنة الجامعية 2006، ص 63-64

وقد سعى البنك الدولي إلى وضع تعريف عملي للمساءلة لتعزيز الحكامة الجيدة وسيادة القانون في القطاع العام ومنع أي نشاط غير قانوني أو فاسد من قبل الموظفين العموميين، وتحقيقاً لهذه الغاية نشر تقريره عام 2003، حيث عرف المساءلة أنها عقد بين الأفراد والمنظمات المسؤولة عن الأداء وتضمن التعريف العناصر التالية للمساءلة وهي:

- مسؤولية الموظفين العموميين عن تحقيق أهداف السياسة العامة.
 - أن تسعى الأجهزة العامة إلى خدمة جميع الأطراف المعنية والاستجابة لمطالبها خاصة الفقراء، ولاحتياجات أولئك المواطنين الذين يعتمدون أكثر على خدمات الحكومة العامة، وترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها على درجة الشفافية وتوافر الثقة بين الأجهزة العامة والمواطن.¹
- فيما يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP المساءلة على أنها "الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات اللازمة منهم وقبول بعض المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو الخداع والغش"².

الفقرة الثانية: معيار المحاسبة في الخطاب الملكية

احتل معيار المحاسبة في الخطاب الملكية في عهد الملك محمد السادس مكانة رئيسية منذ اعتلائه العرش سنة 1999. حيث سنقوم بقراءة تحليلية لهذه الخطاب عبر فترتين، الأولى قبل صدور دستور 2011 (أولاً)، فيما الثانية تأتي بعد صدور دستور 2011 (ثانياً).

أولاً: قبل صدور دستور 2011

بدأت الإشارة الملكية إلى معيار المحاسبة خلال الخطاب الملكي لذكرى ثورة الملك والشعب في 20 غشت 2001 حيث أشار الملك ضمناً إلى المحاسبة من خلال آلية المراقبة الميدانية عبر وقوفه الشخصي على مدى التزام المسؤولين بتوفير الموارد اللازمة لتمويل برامج السكن الاجتماعي مشيراً إلى "...إننا حريصون على رفع هذا التحدي الكبير من خلال تفقدنا الميداني المتواصل لكل أرجاء وفتات وطننا العزيز والوقوف في عين المكان على مدى التزام المسؤولين بكسب هذا الرهان الحيوي"³.

¹ World Bank . Better Governance for Development In The Middle East And North Africa Enhancing Inclusiveness and Accountability, Washington,2003

² برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، "تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2003 نحو إقامة مجتمع المعرفة3، ص 118

³ من خطاب ذكرى ثورة الملك والشعب، طنجة 20 غشت 2001.

وفي نفس السياق بمناسبة عيد العرش لسنة 2002 ركز العاهل المغربي على نوع آخر من المحاسبة وهي المحاسبة التقييمية حيث قال جلالتة " يتعين علينا ان نقف على ما يجب إنجازه أو تحيينه أو تداركه أو الإسراع به ونقصد بذلك ادائنا الاقتصادي المرتبط دوما وحتما بالمرتكز السياسي الذي نوهنا بفضائله ونتائج¹".

يظهر جليا عبر استقرار الخطاب الملكية على أن المحاسبة لا تهتم فقط المسؤولين المعينين بل هي عامة تهتم في الدرجة الأولى الأجهزة المنتخبة، حيث أشار الملك " إذا كانت الأجهزة المعينة تختار وفق ضوابط محددة ويمكن إعفاؤها في حالة إخلالها بمهامها فإن صفوة الانتخاب تتميز بصلاحياتها الواسعة بحكم توسيع اختصاصات المجالس التمثيلية وبضرورة انتظار انتهاء انتدابها الذي يمتد خلال سنوات لمجازاتها أو جزائها²". بل أكثر من ذلك فهذه المسألة جاءت قوية في هذا الخطاب الملكي وقد همت كذلك مسؤولية المواطن الناخب كما عبر عن ذلك جلالتة بقوله " ومثلما أحرص بالنسبة للمسؤولين السامين الذين أتولى تعيينهم على انتقاء أحسن العناصر لجعلها في خدمتك فإني أنتظر من الناخبين أن يقوموا بدورهم في اختيار أحسن العناصر لتكون المؤسسات النيابية سندا قويا للأجهزة التنفيذية داعيا كل المواطنين لجعل الانتخاب لحظة قوية لإبراز تشعب المغاربة بقيم الديمقراطية والحرية والاعتدال والتسامح واحترام القانون، منوها في هذا الصدد بالدور الهام الذي ينهض به المجتمع المدني في ترسيخ قيم المواطنة الفاعلة ومهييا بمختلف أجهزة الإعلام إلى تسخير كل وسائلها لهذا الهدف السامي³، وتجاوزت هذه المحاسبة الناخب وهمت كذلك مسؤولية المؤسسات السياسية في إفران نخبة مؤهلة ووضع برامج ملموسة محددة الأهداف والوسائل⁴. كما قام جلالة الملك في خطاب عيد العرش لسنة 2007 بدعوة هاته المؤسسات السياسية إلى تجديد نخبها ومسؤوليتها ومحاسبتها على حصيلة أعمالها، "وكما ننتظر من احزابنا الوطنية إبراز نخب مؤهلة لحسن تدبير الشأن العام والمسائلة والمحاسبة على حصيلة أعمالها⁵". وعطفا على ما سبق، همت المحاسبة أيضا مسالة تخليق العملية الانتخابية والتطبيق الصارم للقانون " أما السلطات العمومية القائمة بمسؤوليتها في السهر على نزاهة الاقتراع فإننا لا ننتظر منها مجرد الحياد سلبيًا كان أو إيجابيا في هذا الشأن بل الالتزام الصارم بتطبيق القانون وتحصين نزاهة الانتخاب التي حرصنا في إطار تخليق العملية الانتخابية على توفير كل الضمانات القانونية والقضائية والإدارية لها⁶".

في خطاب العرش لسنة 2005 أشار جلالة الملك بشكل ملح وصريح على محاربة الفساد واستغلال النفوذ وبضرورة الالتزام بتفعيل المراقبة والمحاسبة على مستوى المرافق العمومية⁷،...، نؤكد على الالتزام بروح المسؤولية

¹ من خطاب عيد العرش، الرباط 30 يوليوز 2002.

² من خطاب ذكرى ثورة الملك والشعب، الرباط 20 غشت 2002

³ من خطاب 20 غشت 2002، إشارة سابقة.

⁴ جاء في خطاب 20 غشت 2002 " ولأن الإسهام في تأطير المواطن وتمثيحه يعد من صميم المهام الدستورية للأحزاب السياسية ومع توافرها على نمط للاقتراع مبني على جعل التصويت اختيارا لبرامج وليس لأشخاص فإن الاستحقاقات القادمة تعد فرصة ذهبية أمام هذه الأحزاب لإعادة الاعتبار للعمل السياسي بمعناه النبيل بالتعبئة من أجل المشاركة المكثفة الواعية والنوعية الجيدة للمرشحين والمنافسة الشريفة لإفراز نخب مؤهلة وبرامج ملموسة محددة الأهداف والوسائل "

⁵ من خطاب عيد العرش، طنجة 30 يوليوز 2007

⁶ من خطاب العرش 20 غشت 2002

والشفافية، والمراقبة والمحاسبة والتقويم، في ظل سيادة القانون، وسلطة القضاء، بما هو جدير به من استقلال ونزاهة وفعالية¹.

كما عرفت هذه المسألة في الخطاب الملكية توسعا كبيرا وهمت عدد كبير من الفاعلين السياسيين والاقتصاديين² ولهذا تمت الدعوة إلى تخليق الحياة العامة من خلال تنصيب وتفعيل الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة³ وتفعيل مجلس المنافسة⁴.

وفي نفس هذا التوجه التخليقي للحياة العامة، نادى العاهل المغربي في خطاب 20 غشت 2009 إلى تخليق مرفق القضاء لتحسينه من الارتشاء واستغلال النفوذ ليساهم بدوره في تخليق الحياة العامة بالطرق القانونية⁵.

لقد ظل النداء الملكي لتفعيل معيار المحاسبة حاضرا بقوة في كل المناسبات الملكية، لكنه سيظهر بشكل جلي مباشرة بعد صدور دستور 2011.

ثانيا: بعد صدور دستور 2011

يظهر واضحا على أن الخطاب الملكية في هذه الفترة كانت فيها مسألة المحاسبة أكثر حضورا ودقة وتركيزا بدءا بأول خطاب موالي لدخول دستور 2011 حيز التنفيذ، حيث أشار جلالته في خطاب العرش بتاريخ 30 يوليوز 2011 "كما أن على المنتخبين استحضار أن تلازم المسؤولية بالمحاسبة قد صار قاعدة لها سموها الدستوري، وجزاؤها القانوني، وضوابطها الأخلاقية الملزمة". وهي إشارات قوية للمفهوم الدستوري الجديد لمعيار المحاسبة الذي سيظل طيلة هذه الفترة يحتل مرتبة محورية في الخطاب الملكية انطلاقا من كون البرلمان أصبح يتولى مهمة مراقبة أعمال الحكومة من خلال تقويم السياسات العمومية⁶، ولم يستثنى الملك نفسه من هاته المحاسبة حيث أشار في خطاب العرش بتاريخ 30 يوليوز 2014 إلى "أنا لا تهمني الحصيلة والأرقام فقط، وإنما يهمني قبل كل شيء، التأثير المباشر والنوعي، لما تم تحقيقه من منجزات، في تحسين ظروف عيش جميع المواطنين. وإذا كان من الطبيعي أن يتساءل الإنسان مع نفسه، في كل مرحلة من حياته، فإن إجراء هذه الوقفة

¹ من خطاب عيد العرش 30 يوليوز 2005

² من خطاب ذكرى ثورة الملك والشعب 20 غشت 2008

³ المرجع السابق

⁴ من خطاب افتتاح البرلمان، 10 أكتوبر 2008: "ومن هذا المنطلق، نعتبر التخليق الشامل من مستلزمات توطيد دولة الحق في مجال الأعمال، وهو ما يقتضي تعزيز الآليات اللازمة لضمان التنافسية المفتوحة، وصيانة حرية السوق من كل أشكال الاحتكار المفروض ومراكز الربح، والوقاية من كل الممارسات الشائنة. وفي هذا السياق، يندرج حرصنا على تفعيل مجلس المنافسة والهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، وكذا توفير مجموعة من التشريعات والآليات لحماية حرية المبادرة، وضمان المنافسة الزهية"

"وإننا لنحت مختلف الهيئات أن تمارس الصلاحيات المنوطة بها، على الوجه الأكل، وبما يتطلب الأمر من حزم وإقدام وغيره على الصالح العام. منتظرين منها أن تشكل سلطة معنوية وقوة اقتراحية تساهم، بعزم وكفاءة، في الجهود الوطنية لمكافحة كل أشكال الفساد، وما سواه من الممارسات المخالفة للقانون وللقيم الأخلاقية. ومع إدراكنا بأن الرشوة تعد معضلة لا يسلم منها أي مجتمع، فإننا لا نعتبرها قدرا محتوما. وقد آن الأوان للتصدي لأضرارها الوخيمة، المعرقة للتنمية، والمنافية للقانون والمواطنة والتعاليم الدينية."

"لذا يتعين على الجميع، أفرادا وجماعات، سلطات وهيئات، مكافحتها بالإرادة الحازمة، والصرامة في تطبيق القانون؛ مراقبة ومساءلة ومحاسبة وعقوبات زجرية."

⁵ من خطاب ذكرى ثورة الملك والشعب، 20 غشت 2009.

⁶ من خطاب افتتاح دورة البرلمان في 12 أكتوبر 2012 "وتعميقا لدور البرلمان في مجال مراقبة الحكومة. فقد تم تدعيمه دستوريا، ليتولى مهمة تقويم السياسات العمومية. وهو ما يفتح آفاقا واعدة أمام إمكانية إدخال التعديلات الملائمة والضرورية على البرامج، في الوقت المناسب، وذلك من أجل ضمان حسن سيرها وإنجاحها."

مع الذات، تعد ضرورة بالنسبة لخديمتك الأول، الذي يتحمل أمانة أكثر من 35 مليون مغربي.¹، وتميز هذا الخطاب أساسا بطرح العديد من الأسئلة حول مستوى التقييم وقضاياها " ويبقى السؤال المطروح: ماذا فعلنا بما حققناه من تقدم هل ساهم فقط في زيادة مستوى الاستهلاك، أم أننا وظفنا ذلك في تحقيق الرخاء المشترك لكل المغاربة وإلى أي درجة انعكس هذا التقدم على تحسين مستوى عيش المواطنين"، وما ميز هذا الخطاب هو الصراحة الدفينة التي وضعها العاهل المغربي في كلماته السامية قائلا: "أتساءل باستغراب مع المغاربة: أين هي هذه الثروة وهل استفاد منها جميع المغاربة، أم أنها همت بعض الفئات فقط؟ الجواب على هذه الأسئلة لا يتطلب تحليلا عميقا: إذا كان المغرب قد عرف تطورا ملموسا، فإن الواقع يؤكد أن هذه الثروة لا يستفيد منها جميع المواطنين. ذلك أنني ألاحظ، خلال جولاتي التفقدية، بعض مظاهر الفقر والهشاشة، وحدة الفوارق الاجتماعية بين المغاربة".

كما اعتبر جلالة الملك في خطابه بتاريخ 20 غشت 2014 إن هاته المحاسبة والمساءلة تتجسد من خلال مسؤولية تقع على عاتق الجميع لإنجاح المسار التنموي وتفعيل مبادئ الحكامة الجيدة².

ولم يتردد العاهل المغربي في خطابه الموجه بمناسبة افتتاح البرلمان بتاريخ 09 أكتوبر 2015 في مساءلة المؤسسة التشريعية والحكومة عن أسباب تأخر صدور عدة مقتضيات قانونية تتعلق بآليات وأجهزة الرقابة والمحاسبة ومكافحة الفساد "ويبقى السؤال المطروح: لماذا لم يتم تحيين قوانين عدد من المؤسسات، رغم مرور أربع سنوات على إقرار الدستور؟ وماذا ننتظر لإقامة المؤسسات الجديدة التي أحدثها الدستور؟ ونخص بالذكر بعض المؤسسات الحقوقية والرقابية، والمجلس الاستشاري للأسرة والطفولة، والمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعي".

كما ذكر العاهل المغربي في خطاب العرش بتاريخ 29 يوليوز 2016 بالمفهوم المتجدد للسلطة وأهميته في تحقيق المساءلة والمحاسبة " كما أكدنا ذلك عدة مرات، فإن القيام بالمسؤولية، يتطلب من الجميع الالتزام

¹ كما أشار جلالتة في هذا الخطاب إلى فلسفة مفهوم التقييم حيث تسأل " هل اختياراتنا صائبة وما هي الأمور التي يجب الإسراع بها، وتلك التي يجب تصحيحها وما هي الأوراش والإصلاحات التي ينبغي إطلاقها أما إذا كان الإنسان يعتقد أنه دائما على صواب، أو أنه لا يخطئ، فإن هذا الطريق سيؤدي به إلى الانزلاق والسقوط في الغرور ومن هنا، فإن من حقنا جميعا أن نتساءل: هل ما نراه من منجزات، ومن مظاهر التقدم، قد أثر بالشكل المطلوب والمباشر على ظروف عيش المغاربة وهل المواطن المغربي، كيفما كان مستواه المادي والاجتماعي، وأينما كان، في القرية أو في المدينة، يشعر بتحسّن ملموس في حياته اليومية، بفضل هذه الأوراش والإصلاحات. "

* موضحا جلالتة في نفس الخطاب عن أهمية مبادئ الحكامة الجيدة المحسدة أساسا في البحث عن الفعالية والنجاعة " إننا بطرح هذه التساؤلات، إنما نبحث دائما عن الفعالية والنجاعة، وعن أفضل السبل، ليستفيد جميع المغاربة من مختلف المنجزات، على حد سواء. فالتساؤل وإجراء هذه الوقفة مع الذات، لا يعني الشك أو التردد، أو عدم وضوح الرؤية. بل على العكس من ذلك، فطريقنا واضح، واختياراتنا مضبوطة. فنحن نعرف أنفسنا، ونعرف ماذا نريد، وإلى أين نسير. "

** قد سبق لنا أن قمنا، سنة 2005، بوقفة مع الذات، من خلال تقرير الخمسينية، لتقييم المنجزات، وتحديد الاختلالات، ومعرفة مستوى التطلعات، منذ بداية عهد الاستقلال، بهدف وضع سياسات عمومية أكثر نجاعة. واليوم، وبعد مرور 15 سنة على تولينا العرش، أرى أنه من واجبا تجديد هذه الوقفة الوطنية. "

² وكما لا يخفى على أحد، فإن الحكامة الجيدة هي عماد نجاح أي إصلاح، والدعم الأساسي لتحقيق أي استراتيجية لأهدافها. فإلى أي حد يمكن لنظام الحكامة، في القطاعات الإنتاجية المغربية، أن يساهم في تأهيل وتطوير الاقتصاد الوطني. صحيح أن اللحاق بركب الدول الصاعدة لن يتم إلا بمواصلة تحسين مناخ الأعمال، ولاسيما من خلال المضي قدما في إصلاح القضاء والإدارة، ومحاربة الفساد، وتخليق الحياة العامة، التي تعتبرها مسؤولية المجتمع كله، مواطنين وجمعيات، وليست حكرا على الدولة لوحدها. كما ينبغي أيضا تعزيز الدور الاستراتيجي للدولة، في الضبط والتنظيم، والإقدام على الإصلاحات الكبرى، لا سيما منها أنظمة التقاعد، والقطاع الضريبي، والسهر على مواصلة تطبيق مبادئ الحكامة الجيدة، في جميع القطاعات. "

بالمفهوم الجديد للسلطة، الذي أطلقناه منذ أن تولينا العرش. ومفهومنا للسلطة هو مذهب في الحكم، لا يقتصر، كما يعتقد البعض، على الولاة والعمال والإدارة الترابية. وإنما يهم كل من له سلطة، سواء كان منتخبا، أو يمارس مسؤولية عمومية، كيفما كان نوعها. والمفهوم الجديد للسلطة يعني المساءلة والمحاسبة، التي تتم عبر آليات الضبط والمراقبة، وتطبيق القانون. وبالنسبة للمنتخبين فإن ذلك يتم أيضا، عن طريق الانتخاب، وكسب ثقة المواطنين.¹

وفي ضوء الخطاب الملكي التاريخي الموجه أمام البرلمان في 16 أكتوبر 2016، أعلن العاهل المغربي عن إحداث ثورة إدارية غير مسبوقة من خلال تشديده على ضرورة إصلاح الإدارة من خلال استعمال آليات المحاسبة والعقاب حيث أشار إلى " إن إصلاح الإدارة يتطلب تغيير السلوكات والعقليات، وجودة التشريعات، من أجل مرفق إداري عمومي فعال، في خدمة المواطن. فالوضع الحالي، يتطلب إعطاء عناية خاصة، لتكوين وتأهيل الموظفين، الحلقة الأساسية في علاقة المواطن بالإدارة، وتمكينهم من فضاء ملائم للعمل، مع استعمال آليات التحفيز والمحاسبة والعقاب".

وفي خطاب شديد اللهجة بمناسبة عيد العرش 29 يوليوز 2017 وجه العاهل المغربي خطابه بشكل مباشر للمسؤولين السياسيين المفسدين طالبا إياهم " إما أن تقوموا بمهامكم كاملة وإما أن تنسحبوا "، " وهنا أشدد على ضرورة التطبيق الصارم لمقتضيات الفقرة الثانية، من الفصل الأول من الدستور التي تنص على ربط المسؤولية بالمحاسبة. لقد حان الوقت للتفعيل الكامل لهذا المبدأ. فكما يطبق القانون على جميع المغاربة، يجب أن يطبق أولا على كل المسؤولين بدون استثناء أو تمييز، وبكافة مناطق المملكة. إننا في مرحلة جديدة لا فرق فيها بين المسؤول والمواطن في حقوق وواجبات المواطنة، ولا مجال فيها للتهرب من المسؤولية أو الإفلات من العقاب. " وفي خطاب تأكيدي أمام البرلمان بتاريخ 13 أكتوبر 2017 أعلن العاهل المغربي عن "بداية مرحلة حاسمة تقوم على ربط المسؤولية بالمحاسبة والعمل على إيجاد الاجوبة والحلول الملائمة للإشكالات والقضايا الملحة للمواطنين"²، وأضاف جلالة الملك في نفس الخطاب وبلهجة تميزت بصراحته المعتادة في كل خطبه أن مراحل ووقت التشخيص قد استنفذت وحق وقت العمل والمتابعة والمحاسبة¹.

¹ بقيت فكرة المحاسبة في إطار المفهوم المتجدد للسلطة حاضرة بقوة في خطاب العرش 2016 " أن مفهومنا للسلطة يقوم على محاربة الفساد بكل أشكاله : في الانتخابات والإدارة والقضاء، وغيرها. وعدم القيام بالواجب، هو نوع من أنواع الفساد. والفساد ليس قدرا محتوما. ولم يكن يوما من طبع المغاربة. غير أنه تم تبيح استعمال مفهوم الفساد، حتى أصبح وكأنه شيء عادي في المجتمع. والواقع أنه لا يوجد أي أحد معصوم منه، سوى الأنبياء والرسل والملائكة. وهنا يجب التأكيد أن محاربة الفساد لا ينبغي أن تكون موضوع مزايادات. " كما أكد جلالتنا ان مهمة مواجهة الفساد تعتبر مهمة الجميع مواطنين ومسؤولين " ولا أحد يستطيع ذلك بمفرده، سواء كان شخصا، أو حزبا، أو منظمة جمعوية. بل أكثر من ذلك، ليس من حق أي أحد تغيير الفساد أو المنكر بيده، خارج إطار القانون. فمحاربة الفساد هي قضية الدولة والمجتمع : الدولة بمؤسساتها، من خلال تفعيل الآليات القانونية لمحاربة هذه الظاهرة الخطيرة، وتجريم كل مظاهرها، والضرب بقوة على أيدي المفسدين. والمجتمع بكل مكوناته، من خلال رفضها، وفضح ممارسيها، والتربية على الابتعاد عنها، مع استحضار مبادئ ديننا الحنيف، والقيم المغربية الأصيلة، القائمة على العفة والتزاهة والكرامة. "

² كما أشار العاهل المغربي في نفس الخطاب على ربط المسؤولية بالمحاسبة كمقاربة بناءة وناجعة " إننا نؤسس لمقاربة ناجعة، ولمسيرة من نوع جديد. فما نقوم به يدخل في صميم صلاحياتنا الدستورية، وتجسيد لإرادتنا القوية، في المضي قدما في عملية الإصلاح، وإعطاء العبرة لكل من يتحمل مسؤولية تدبير الشأن العام. وبصفتنا الضامن لنبله القانون، والساهر على احترامه،

استمر التأكيد الملكي على مبدأ المحاسبة من خلال خطاب العرش بتاريخ 29 يوليوز 2018 حينما شدد جلالته على تفعيل هذا المبدأ في سياق إصلاح المرافق العمومية والوقوف جليا على مواطن الخلل والتعثرات التي تعرقل المسار التنموي: "وإننا نتوخى أن تشكل هذه الإجراءات الحاسمة حافزا قويا وغير مسبوق للاستثمار، وخلق فرص الشغل، وتحسين جودة الخدمات، التي تقدمها للمواطن، والحد من التماطل، الذي ينتج عنه السقوط في الرشوة، كما يعرف ذلك جميع المغاربة. كما ستشكل دافعا لإصلاح الإدارة، حيث ستمكن من تفعيل مبدأ المحاسبة، والوقوف على أماكن التعثر التي تعاكس هذا الإصلاح."

بقي معيار المحاسبة والمساءلة بكل معطياته وتجلياته حاضرا بقوة في الخطاب الملكية الحديثة العهد الموجهة للحكومة ومؤسسة البرلمان بمناسبة افتتاح الدورات التشريعية لسنوات 2019-2020-2021.²

الفقرة الثالثة: التوجهات الفقهية لمعيار المحاسبة بين التفسير والتفعيل

يعرف معيار المحاسبة بالمرافق العمومية نقاشا فقهيا واسعا تمخضت عنه عدة تفسيرات وتوجهات (أولا)، كما أثار على أرض الواقع عدة تطبيقات من طرف أعلى السلطات وجبت الاحاطة بها (ثانيا).

أولا: تقديم التوجهات في تفسير معيار المحاسبة في الفقه المغربي

يعرف الفقه المغربي في الآونة الأخيرة نقاشا مهما فيما يخص معيار المحاسبة، ويمكن أن نرصد من خلال دراسة هذا الفقه وتطوره اتجاهين أساسيين تطورا عبر الزمن، الأول وهو توجه تقليدي يحلل ويستعرض مسألة المساءلة والمحاسبة في القانون العام المغربي مرتكزا أساسا على فكرة المسؤوليات الشخصية في إطار الوظيفة العمومية المحلية والوطنية، ويبقى هذا التحليل جد قانوني لكونه يرتبط بالدرجة الأولى بالمسؤوليات الشخصية

وأول من يطبقه، فإننا لم نتردد يوما، في محاسبة كل من ثبت في حقه أي تقصير، في القيام بمسؤوليته المهنية أو الوطنية. ولكن الوضع اليوم، أصبح يفرض المزيد من الصرامة، للقطع مع التهاون والتلاعب بمصالح المواطنين."

¹ "إن المشاكل معروفة، والأولويات واضحة، ولا نحتاج إلى المزيد من التشخيصات. بل هناك تضخم في هذا المجال... وقد وقفنا، أكثر من مرة، على حقيقة الأوضاع، وعلى حجم الاختلالات، التي يعرفها جميع المغاربة. أليس المطلوب هو التنفيذ الجيد للمشاريع التنموية المبرمجة، التي تم إطلاقها، ثم إيجاد حلول عملية وقابلة للتطبيق، للمشاكل الحقيقية، وللمطالب المعقولة، والتطلعات المشروعة للمواطنين، في التنمية والتعلم والصحة والشغل وغيرها؟ وموازة ذلك، يجب القيام بالمتابعة الدقيقة والمستمرة، لتقديم تنفيذ البرامج الاجتماعية والتنموية، ومواكبة الأشغال بالتقييم المنتظم والنزيه. ولهذه الغاية، قررنا إحداث وزارة منتدبة بوزارة الخارجية مكلفة بالشؤون الإفريقية، وخاصة الاستثمار، وخلية للتنبع، بكل من وزارتي الداخلية والمالية. كما نوجه المجلس الأعلى للحسابات، للقيام بمهامه في تنبع وتقييم المشاريع العمومية، بمختلف جهات المملكة."

● وفي إشارة له حول إعادة النظر في النموذج التنموي استعمل جلالة الملك في هذا الخطاب عبارات قوية "كما ندعو للتخلي بالموضوعية، وتسمية الأمور بمسمياتها، دون مجاملة أو تمييق، واعتماد حلول مبتكرة وشجاعة، حتى وإن اقتضى الأمر الخروج عن الطرق المعتادة أو إحداث زلزال سياسي. إننا نريدها وقفة وطنية وجماعية، قصد الانكباب على القضايا والمشاكل، التي تشغل المغاربة، والمساهمة في نشر الوعي بضرورة تغيير العقلية التي تنقف حاجزا أمام تحقيق التقدم الشامل الذي نطمح إليه."

² **خطاب 13 أكتوبر 2019** "وبما أن الإدارة موضوعة تحت تصرفها، فإن عليها أن توظف كل الوسائل، لا سيما المعطيات الإحصائية، والآليات المتعلقة بالتنقيح والمراقبة، بما يضمن النجاح في تنفيذ القرارات، في إطار الشفافية والتعاون والانسجام، بين مختلف المتدخلين. ولا مجال هنا للتهرب من المسؤولية، في ظل التطبيق الصارم، لربط المسؤولية بالمحاسبة. أما البرلمان، فقد منحه الدستور صلاحيات واسعة، في مجال التشريع، ومراقبة عمل الحكومة، وتقييم السياسات العمومية.

فأتم حضرات البرلمانين، مسؤولون على جودة القوانين، التي توظف تنفيذ المشاريع والقرارات، على أرض الواقع، وجعلها تعكس نض المجتمع، وتلبي تطلعات وانشغالات المواطنين. كما أنك مسؤولون على متابعة ما تقوم به الحكومة، في كل ما يخص تدبير الشأن العام، في مختلف المجالات، ومراعاة مدى استجابته للانشغالات الحقيقية للمواطنين."

خطاب 09 أكتوبر 2020 : إن نجاح أي خطة أو مشروع، مهما كانت أهدافه، يبقى رهينا باعتماد مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة. ويجب أن تعطي مؤسسات الدولة والمقاولات العمومية، المثال في هذا المجال، وأن تكون رافعة للتنمية، وليس عائقا لها. إن النموذج التنموي يفتح آفاقا واسعة، أمام عمل الحكومة والبرلمان، بكل مكوناته.

خطاب 12 أكتوبر 2021 : والحكومة الجديدة مسؤولة على وضع الأولويات والمشاريع، خلال ولايتها، وتعبئة الوسائل الضرورية لتمويلها، في إطار تنزيل هذا النموذج. وهي مطالبة أيضا، باستكمال المشاريع الكبرى، التي تم إطلاقها، وفي مقدمتها تعميم الحماية الاجتماعية، التي تحظى برعايتنا.

للموظفين العموميين كما رتبها النصوص في القانون الوضعي (أ)، فيما التوجه الثاني يعتبر توجه حديثا نسبيا مقارنة مع التوجه الأول ويتجاوز التحليل القانوني إلى أبعاد جديدة (ب).

أ-التوجه التقليدي في ظل دستور 1996

في مقالة مميزة صدرت سنة 2004 في موضوع "المسؤولية الشخصية لأصحاب القرار العموميون بالمغرب- منتخبون وموظفون-"¹، تناول الأستاذ "ميشيل روسي ROUSSET" مسألة المحاسبة انطلاقا من المسؤوليات الشخصية في القانون العام المغربي، وهو الاتجاه السائد لدى الفقه المغربي في ظل دستور 1996. وقد جزء الأستاذ روسي ROUSSET الموضوع إلى ثلاث محاور رئيسية، مسؤولية السلطات الوطنية (1)، مسؤولية المنتخبين المحليين (2)، مسؤولية الموظفين العموميين (3).

1-مسؤولية السلطات الوطنية:

فيما يخص السلطات الوطنية فقد قسمها الأستاذ روسي ROUSSET إلى نقطتين تتعلق الأولى بمسؤولية أعضاء الحكومة والثانية بأعضاء مجلسي البرلمان.

بخصوص مسؤولية أعضاء الحكومة ونظرا لكون هاته المقالة صدرت سنة 2004 تحت غطاء دستور 1996، فإن الأستاذ تناول النصوص الدستورية التي كان معمولا بها آنذاك ويتعلق الأمر أساسا بالفصول من 88 إلى 92. فالفصل 88² يضع مبدأ المسؤولية الجنائية لأعضاء الحكومة عما يرتكبون من جنایات وجنح أثناء ممارستهم لمهامهم، وإحالتهم على المحكمة العليا³ وفق مسطرة توجيه الاتهام من طرفي أعضاء مجلسي البرلمان⁴. وبالنسبة لمسؤولية أعضاء البرلمان يبقى دائما الدستور هو المقنن لمسؤوليتهم الجنائية من خلال الفصل 39⁵.

2-مسؤولية المنتخبين المحليين:

يخضع المنتخبون المحليون إلى المقتضيات العامة للمسؤولية الجنائية، وهاته المسألة لا تتطلب تعليقا خاصا حسب هذا الفقه، الذي يركز على ما أسماه "المسؤولية الوظيفية" responsabilité fonctionnelle التي

¹ ROUSSET (M), « la responsabilité personnelle des décideurs publics au Maroc-élus et fonctionnaires- » ; Etudes en l'honneur de Gérard TIMSIT, 2004, p553 et suivantes

² الفصل 88 من دستور 1996 "أعضاء الحكومة مسؤولون جنائيا عما يرتكبون من جنایات وجنح أثناء ممارستهم لمهامهم."

³ الفصل 89 من دستور 1996 " يمكن أن يوجه مجلسا البرلمان التهمة إليهم وأن مجالوا على المحكمة العليا."

⁴ الفصل 90 من دستور 1996 "يجب أن يكون اقتراح توجيه الاتهام موقعا على الأقل من ربع أعضاء المجلس الذي يقدم إليه أولا، ويناقشه المجلسان بالتتابع، ولا تتم الموافقة عليه إلا بقرار يتفق عليه عن طريق التصويت السري بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس باستثناء الأعضاء الذين يعهد إليهم بالمشاركة في المتابعة أو التحقيق أو الحكم."

⁵ الفصل 39 من دستور 1996 " لا يمكن متابعة أي عضو من أعضاء البرلمان ولا البحث عنه ولا إلقاء القبض عليه ولا اعتقاله ولا محاكمته بمناسبة إبدائه لرأي أو قيامه بتصويت خلال مزاولته لمهامه ما عدا إذا كان الرأي المعبر عنه يجادل في النظام الملكي أو الدين الإسلامي أو يتضمن ما يخل بالاحترام الواجب للملك. ولا يمكن في أثناء دورات البرلمان متابعة أي عضو من أعضائه ولا إلقاء القبض عليه من أجل جنایة أو جنحة غير ما سبقت الإشارة إليه في الفقرة الأولى من هذا الفصل إلا بإذن من المجلس الذي ينتمي إليه ما لم يكن العضو في حالة تلبس بالجريمة. ولا يمكن خارج مدة دورات البرلمان إلقاء القبض على أي عضو من أعضائه إلا بإذن من مكتب المجلس الذي هو عضو فيه ما عدا في حالة التلبس بالجريمة أو متابعة مأذون فيها أو صدور حكم نهائي بالعقاب.

يوقف اعتقال عضو من أعضاء البرلمان أو متابعته إذا صدر طلب بذلك من المجلس الذي هو عضو فيه ما عدا في حالة التلبس بالجريمة أو متابعة مأذون فيها أو صدور حكم نهائي بالعقاب.

تهدف إلى معاقبة كل إخلال بالواجبات التي تقع على عاتق المنتخب ويتعلق الأمر أساسا بالاستقالة والتوقيف أو العزل. وبالنسبة للاستقالة كعقوبة فهي تصبو على زجر التغيب أو رفض القيام بالمهام المنوطة بالمنتخب والمقررة بموجب النصوص الجاري بها العمل¹.

3- مسؤولية الموظفين العموميين:

ميز الأستاذ روسي ROUSSET في هاته المقالة بين ثلاث أنواع من المسؤوليات التي تلاحق الموظفين العموميين : مسؤولية تأديبية، مسؤولية مدنية، مسؤولية جنائية.

-المسؤولية التأديبية:

في هذا الإطار لاحظ الأستاذ "روسي ROUSSET" « أن قانون الوظيفة العمومية يتضمن مجموعة كبيرة من الإجراءات التي تقر بالواجبات الملقاة على عاتق موظفي الدولة وكذا مستخدمي الجماعات باستثناء الإجراءات الخاصة بهذا الصنف الأخير والمقررة بموجب مرسوم 1977².

نجد نفس هاته الواجبات في بعض النصوص التي تنظم بعض الهيئات العامة المستقلة مثل "النظام الخاص بمستخدمي بريد المغرب"³. والاخلال بهاته الواجبات يؤدي إلى تطبيق مسطرة تأديبية مقررة بموجب النظام الأساسي للوظيفة العمومية تنتج عنها عقوبات يمكن اعتبارها القانون الوضعي للجزاءات التأديبية للموظف⁴. وهو نفس التحليل الذي نجده في العديد من الدراسات الفقهية التي تناولت موضوع المسؤولية التأديبية في الوظيفة العمومية¹.

¹ المادة 33 من قانون الجهات 47. 96 "كلعضو بالمجلس الجهوي لم يلب استدعائين متتالين دون سبب يقبله المجلس الجهوي أو امتنع دون عذر مقبول من القيام بإحدى المهام المنوطة به بموجب النصوص الجاري بها العمل يمكن أن يعلن، بعد السماح له بتقديم إيضاحات، عن استقالته بموجب قرار معلل يصدره وزير الداخلية ويوجه الطلب الرامي إلى الإعلان عن استقالة المعني بالأمر من طرف رئيس المجلس بواسطة عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة أو من لمن هذا الأخير مشفوعا بالرأي المعلل للمجلس المذكور إلى وزير الداخلية، ولا يمكن أن يعاد انتخاب المعني بالأمر قبل انصرام سنة تبتدئ من تاريخ صدور القرار المذكور ما لم يتم القيام من قبل بتجديد عام للمجالس الجهوية.

المادة 22 من قانون العمالات والأقاليم 79.00 "كل عضو من مجلس العمالة أو الإقليم لم يلب الاستدعاء لحضور ثلاث دورات متتالية دون سبب يقبله المجلس، أو امتنع دون عذر مقبول عن القيام بإحدى المهام المنوطة به بموجب النصوص المعمول بها، يمكن أن يعلن، بعد السماح له بتقديم إيضاحات، عن إقالته بموجب قرار معلل يصدره وزير الداخلية، ينشر بالجريدة الرسمية. ويوجه إلى وزير الداخلية الطلب الرامي إلى الإعلان عن إقالة المعني بالأمر من طرف رئيس المجلس بواسطة الوالي أو العامل أو من لمن هذا الأخير، مشفوعا بالرأي المعلل للمجلس المذكور."

المادة 20 من قانون الجماعات 78.00 "كل عضو من المجلس الجماعي لم يلب الاستدعاء لحضور ثلاث دورات متتالية دون سبب يقبله المجلس، أو امتنع دون عذر مقبول عن القيام بإحدى المهام المنوطة به بموجب النصوص المعمول بها، يمكن أن يعلن، بعد السماح له بتقديم إيضاحات، عن إقالته بموجب قرار معلل ينشر بالجريدة الرسمية يصدره وزير الداخلية بالنسبة للجماعات الحضرية والوالي أو العامل بالنسبة للجماعات القروية. ويوجه رئيس المجلس الجماعي أو السلطة الإدارية المحلية الطلب الرامي إلى الإعلان عن إقالة المعني بالأمر مشفوعا برأي معلل للمجلس المذكور، وحسب الحالة، برأي رئيس المجلس أو السلطة الإدارية المحلية إلى الوالي أو العامل لاتخاذ قرار في شأنه أو لإجلائه على وزير الداخلية."

² مرسوم رقم 738-77-2 بتاريخ (13 شوال 1397) 27 شتنبر 1977 بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات

³ مرسوم 02 يوليوز 2001

⁴ الفصل 66 من قانون الوظيفة العمومية المغربي "شتمت العقوبات التأديبية المطبقة على الموظفين على ما يأتي، وهي مرتبة حسب تزايد الخطورة :

1 - الإنذار؛

2 - التوبيخ ؛

3 - الحذف من لائحة الترقية ؛

4 - الانحياز من الطبقة ؛

5 - الفهقرة من الرتبة ؛

6 - العزل من غير توقيف حق التقاعد ؛

7 - العزل المصحوب بتوقيف حق التقاعد.

وقد تساءل مجددا الأستاذ "ROUSSET روسي" في هذا الصدد عن أهمية وجود هذه الجزاءات التأديبية مشيرا إلى غياب تفعيلها من طرف الجميع.²

- المسؤولية المدنية للموظف (المسؤولية الشخصية)

الفصلان 379³ و480⁴ من قانون الالتزامات والعقود لسنة 1913 هم اللذان يحددان نظام مسؤولية المرافق العمومية والمسؤولية الشخصية لمستخدميها.

وضع الفصل 80 من ق. ل. ع بكل دقة مسألة الأخطاء الشخصية للموظفين، أي الأخطاء الجسيمة أو التدليسية المنفصلة كلياً عن أداء الوظيفة، تبعا لخطورتها أو طبيعتها. هذا المقتضى القانوني قد عرف عدة تأويلات ولكن تطبيقاته القضائية بقيت جد قليلة إلى درجة دفعت الفقه إلى التساؤل إن كان القانون المغربي يكرس فعليا غياب المسؤولية الشخصية للموظفين، وبالفعل يثير الأستاذ "ROUSSET روسي" في هاته المقالة عدة حالات في القضاء لا تقرر مسألة الخطأ الشخصي للموظفين مثل ذلك عدم اعتبار القضاء الإداري حالة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية كخطأ شخصي للموظف الممتنع.⁵

وهناك عقوبتان تكسبان صبغة خصوصية، وهما الحرمان المؤقت من كل أجرة باستثناء التعويضات العائلية وذلك لمدة لا تتجاوز ستة أشهر، والإحالة الحتمية على التقاعد، ولا يمكن إصدار هذه العقوبة الأخيرة إلا إذا كان الموظف مستوفيا للشروط المقررة في تشريع التقاعد. ويقع الإنذار والتوبيخ بمقرر معمل تصدره السلطة التي لها حق التأديب من غير استشارة المجلس التأديبي ولكن بعد استدلاء ببيانات المعني بالأمر، أما العقوبات الأخرى فتتخذ بعد استشارة المجلس التأديبي الذي تحال عليه القضية من طرف السلطة التي لها حق التأديب وذلك بتقرير كتابي يتضمن بوضوح الأعمال التي يعاقب عليها الموظف وإن اقتضى الحال الظروف التي ارتكبت فيها.

¹ MECHERFI (A) : « la responsabilité disciplinaire dans la fonction publique » ; REMALD, N°20-21 ; 1997, p144 et suivantes.

-BENABDALLAH (M. A) : « consécration du contrôle de l'adéquation de la sanction à la faute commise par le fonctionnaire » ; REMALD ; N°22 ; 1998 ; p107.

-حميد قهوي، "عوائق الإصلاح السياسي والإداري في اقتصاد الوظيفة العمومية المغربية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 18، 1997، ص 30.

-رضوان بوجمة، "الوظيفة العمومية على درب التحديث"، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 2003

-عبد القادر باينة، "الموظفون العموميون في المغرب"، مطبعة دار توفال، الطبعة الأولى، 2002

² "Quelle est l'importance de la répression disciplinaire Seul le ministre de la justice a évoqué cette question de manière chiffrée, il y'a deux ans, à l'issue d'une réunion du conseil supérieur de la magistrature. En revanche, le ministre chargé de la fonction publique n'a pas fait connaitre de telles informations »

³ الفصل 79 من ق. ل. ع : الدولة والبلديات مسؤولة عن الأضرار الناتجة مباشرة عن تسيير إدارتها وعن الأخطاء المصلحية لمستخدميها.

⁴ الفصل 80 من ق. ل. ع : "مستخدمو الدولة والبلديات مسؤولون شخصيا عن الأضرار الناتجة عن تدليسهم أو عن الأخطاء الجسيمة الواقعة منهم في أداء وظائفهم.

ولا تجوز مطالبة الدولة والبلديات بسبب هذه الأضرار، إلا عند إفسار الموظفين المسؤولين عنها."

⁵ قرار المجلس الأعلى للفرقة الإدارية، الجماعة القروية تونفيت ضد العطاوي، بتاريخ 14 مارس 1999. هذا القرار القضائي أسأل الكثير من المداد:

-ROUSSET (M) : note sous tribunal administratif de Meknes, 3 avril 1998, Attaoui, « le prononcé de l'astreinte à titre personnel .un moyen dissuasif propre à obtenir le respect des décisions de justice rendues contre l'administration », REMALD, n°27, avril-juin 1999, p105

-BENABDALLAH (M. A) : note sous T. A, Meknès, ordonnance de référé 3 avril 1998, Attaoui et 23 juin 1998 Ismaili Alaoui , « L'astreinte contre le responsable administratif opposant le refus d'exécution d'une décision de justice contre l'administration », REMALD, n°27, 1999, p111

-ROUSSET (M) : « Du privilège de l'administration de ne pas respecter l'autorité de la chose jugée », note sous C. S. A, 11 mars 1999 ; commune rurale Tounfite contre Attaoui, REMALD, n°31, 2000 ; p127

-ANTARI (M) : « La censure de l'astreinte à titre personnel par la chambre administrative de la cour suprême serait ce la fin d'un espoir ? », REMALD, n°31 ; mars 2000

زيادة على ذلك يشير الأستاذ روسي ROUSSET إلى الصعوبة المسطرية التي تميز تفعيل مقتضيات الفصل 80 من ق. ل. ع حيث يتعلق الأمر بثلاثة طعون أمام القضاء العادي، الأول يتعلق بتقديم الطعن أمام القاضي العادي لإضفاء الصفة الشخصية للخطأ المرتكب من طرف الموظف، ثانياً تحديد بطعن قضائي آخر أمام القاضي العادي إفسار الموظف المعني بالأمر، وأخيراً الطعن أمام القاضي العادي ضد الإدارة لتفعيل الضمانة التي يحث عليها الفصل 80، وهاته الإجراءات تعد في حد ذاتها صعوبات مسطرية يستحيل معها تفعيل الفصل 80¹.

وفي نفس السياق، يتساءل الأستاذ روسي ROUSSET عن إمكانية رجوع الإدارة على الموظف المعسر الذي حوكت من أجله تنفيذاً للضمانة المالية المقيدة في الفصل 80، مع العلم أن هذا الفصل لم يتطرق لهذه الإمكانية²، عكس بعض القوانين، مثلاً القانون 61.99 بتاريخ 03-04-2002 المتعلق بمسؤولية الأمرين بالصرف في فصله السابع³، والقانون رقم 62.99 المتعلق بالمحاكم المالية والصادر بتاريخ 13-6-2002⁴، وظهير 1913 المتعلق بالتحفيظ العقاري في فصليه 97 و100 فيما يتعلق بالمسؤولية الشخصية للمحافظ العقاري¹.

¹ « ainsi la situation actuelle oblige la victime d'une faute personnelle a une triple démarche juridictionnelle :-intenter une action contre l'agent fautif devant le juge ordinaire ; -faire constater, le cas échéant, par le juge l'insolvabilité de l'agent, - intenter contre la collectivité publique une démarche tendant à faire jouer la garantie contre cette insolvabilité. » Rousset M, Ibid, p 562

² بقي الأستاذ ROUSSET غير مقتنع بفعالية إجراءات الفصل 80 من ق. ل. ع وخصوصاً مسألة رجوع الإدارة على الموظف المعسر لاسترجاع الأموال التي دفعها لضحية الخطأ الشخصي للموظف المعسر حتى في إطار دستور 2011 :

« Aujourd'hui, au Maroc, alors que la constitution consacre le principe de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes, au moment où l'on veut responsabiliser les agents et lutter contre le laxisme, il serait malvenu d'interdire à l'administration de réclamer à son agent l'indemnité qu'elle a payée à la victime d'une faute personnelle » ROUSSET (M) , BENABDALLAH (M. A) « contentieux administratif marocain » , REMALD, n° 103, 2014. p272

³ الفصل 7 من القانون 61.99: "كل موظف أو عون يوجد تحت إمرة أمر بالصرف أو مراقب أو محاسب عمومي أو يعمل لحساب أحدهم، يمكن أن يعتبر مسؤولاً بصفة شخصية محل الأمر بالصرف أو المحاسب العمومي إذا ثبت أن الخطأ المرتكب منسوب إلى الموظف أو العون المذكور."

⁴ الفصل 54 من القانون 62.99 : مع مراعاة مقتضيات المادة 52 أعلاه، يخضع للعقوبات المنصوص عليها في هذا الفصل كل أمر بالصرف أو أمر مساعد بالصرف أو مسؤول وكذا كل موظف أو عون يعمل تحت سلطتهم أو لحسابهم، إذا ارتكبوا أثناء مزاولة مهامهم إحدى المخالفات التالية:

-مخالفة قواعد الالتزام بالنفقات العمومية وتصفيتها والأمر بصرفها ؛

-عدم احترام النصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية ؛

-مخالفة النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بتدبير شؤون الموظفين والأعوان ؛

-مخالفة القواعد المتعلقة بإثبات الديون العمومية وتصفيتها والأمر بصرفها ؛

-مخالفة قواعد تحصيل الديون العمومية الذي قد يعهد به إليهم عملاً بالنصوص التشريعية الجاري بها العمل ؛

-مخالفة قواعد تدبير ممتلكات الأمانة الخاضعة لرقابة المجلس ؛

-التقيد غير القانوني لنفقة بهدف التمكن من تجاوز للاعتادات ؛

-إخفاء المستندات أو الإدلاء إلى المحاكم المالية بأوراق مزورة أو غير صحيحة ؛

-عدم الوفاء تجاهلاً أو خرقاً لمقتضيات النصوص الضريبية الجاري بها العمل بالواجبات المترتبة عليها قصد تقديم امتياز بصفة غير قانونية لبعض المزمين بالضريبة ؛

-حصول الشخص لنفسه أو لغيره على منفعة غير مبررة تقديراً أو عينية ؛

-إلحاق ضرر بجهاز عمومي يتحملون داخله مسؤوليات، وذلك بسبب الإخلال الخطير في المراقبة التي هم ملزمون بممارستها أو من خلال الإغفال أو التصبر المتكرر في القيام بمهام الإشرافية".

الفصل 55 من القانون 62.99 : يخضع للعقوبات المنصوص عليها في هذا الفصل كل مراقب أو محاسب عمومي وكذا كل موظف أو عون يعمل تحت إمرة أو يعمل لحسابه، إذا لم يقوموا

بالمراقبات التي هم ملزمون بها، بمتضى القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، على الوثائق المتعلقة بالالتزام بالنفقات.

يخضع للعقوبات المنصوص عليها في هذا الفصل كل مراقب مالي وكذا كل موظف أو عون يعمل تحت إمرة أو يعمل لحسابه إذا لم يقوموا بالمراقبات التي هم ملزمون بها بمتضى القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، على الوثائق المتعلقة بالنفقات وعلى الوثائق المتعلقة بالمداخيل إن كانت من اختصاصهم، وذلك لأجل التأكد من:

-مطابقة صفة الأشغال أو التوريدات أو الخدمات لقواعد طلب المنافسة المطبقة على الجهاز المعني بالأمر ؛

-مشروعية القرارات المتعلقة باقتناء العقارات وبالانفاقيات المبرمة مع الغير وبمنح الإعانات المالية ؛

وتجدر الإشارة أننا نجد هذا التحليل القانوني المتعلق بالمسؤولية الشخصية للموظف العمومي بناء على الفصل 80 من ق.ل.ع واردة في مجموعة من الأعمال الجامعية.²

-المسؤولية الجنائية:

ميز الأستاذ روسي ROUSSET في هذا النوع من المسؤولية بين صنفين: مسؤولية جنائية عادية ومسؤولية جنائية استثنائية أمام محكمة العدل الخاصة.

بالنسبة للمسؤولية الجنائية العادية يشير الأستاذ إلى أن الموظف العمومي كأى مواطن يمكن متابعته من أجل أفعال يمكن تكييفها إلى جنایات أو جنح مع العلم أن هناك استقلال كبير بين الخطأ الجنائي والخطأ التأديبي للموظف. زيادة على ذلك فإن القانون الجنائي يشمل سلسلة من الفصول (224 إلى 230) التي تتعلق بحالات شطط الموظفين في استعمال السلطة في حق المواطنين.

بالنسبة للصنف الثاني المتعلق بالمسؤولية الجنائية أمام محكمة العدل الخاصة³ ودون الخوض في التفاصيل المتعلقة بتنظيمها وسيرها، فإن إنشاءها يفسر إرادة السلطات العمومية في وضع حد لكل الأعمال والأفعال المرتبطة بالرشوة والهدر واستغلال النفوذ والاختلاس.

ب-التوجه الحديث في ضوء دستور 2011:

في هذا التوجه يمكننا الحديث عن معيار المحاسبة بالمرافق العمومية من خلال "تقديم الحساب" كمبدأ عام يفسر هذا المعيار وذلك من خلال مستويين: تقديم الحساب الإداري والمالي (1)، تقديم الحساب عن الأداء والأثر (2).

1-تقديم الحساب الإداري والمالي:

صفة الأشخاص المؤهلين بمقتضى النصوص التنظيمية المعمول بها للتوقيع على اقتراحات الالتزام بالنفقات. غير أن المراقبين أو المحاسبين العموميين إذا تعلق الأمر بأعمال المراقبة التي عليهم القيام بها على قرارات الالتزام بالنفقات، وكذا المراقبين الماليين لا يخضعون لمقتضيات الفقرة الثالثة من المادة 66 بعده.

الفصل 56 من القانون 99.62 : خضع للعقوبات المنصوص عليها في هذا الفصل كل محاسب عمومي وكذا كل موظف أو عون يوجد تحت إمرته أو يعمل لحسابه، إذا لم يمارسوا أثناء مزاوله مهام المراقبة التي هم ملزمون بالقيام بها بمقتضى القوانين والأنظمة الجاري بها العمل. ويتعرضون كذلك إلى نفس العقوبات:

-إذا لم يقوموا بمراقبة مشروعية تحصيل وتنزيل المداخل المرصدة في صناديقهم ؛
-إذا أخفوا المستندات أو أدلوا إلى المجلس بوثائق مزورة أو غير صحيحة، إذا حصلوا لأنفسهم أو لغيرهم على منفعة غير مبررة نقدية أو عينية .:

الفصل 97 من ظهير التحفيظ العقاري "إن المحافظ على الأملاك العقارية مسؤول شخصيا عن الضرر الناتج عن:

1- إغفال التضمين بسجلاته لكل تقييد أو بيان أو تقييد احتياطي أو تشطيب طلب منه بصفة قانونية؛
2- إغفال التضمين بالشهادات أو نظائر الرسوم العقارية المسلمة والموقعة من طرفه لكل تقييد أو بيان أو تقييد احتياطي أو تشطيب مضمن بالرسم العقاري؛

3- فساد أو بطلان ما ضمن بالرسم العقاري من تقييد أو بيان أو تقييد احتياطي أو تشطيب ما عدا الاستثناء المذكور في الفصل 73. صالح

² **ابراهيم زعيم**، "المسؤولية الإدارية بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضع الساعة، العدد 6، 1996

عتيق الزيايدي، "المسؤولية الشخصية للموظف العمومي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بالدار البيضاء، 2000، ص 24

صالح لزويغي، "المسؤولية المدنية الشخصية للموظف"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، وحدة القانون المدني المعمق، جامعة محمد الخامس السويسي، الرباط، 2011-2012.

³ هي محكمة تم إحداثها بموجب القانون الصادر بتاريخ 20 مارس 1965 تم تعديله مرات متعددة كان آخرها بموجب ظهير بمثابة قانون صادر بتاريخ 24 أبريل 1975/ تخصص هذه المحكمة في متابعة المسؤولين والموظفين في المؤسسات العمومية وشبه العمومية الذين يتورطون في جرائم الفساد المالي، حيث صنفت في خانة المحاكم الاستثنائية، وارتبط اسمها آنذاك بمحاكمة الوزراء المرشحين، وقد تمحدر اختصاصها الأساسي في زجر الجرائم التي يرتكبها الموظفون العموميون وخاصة منها جريمة الاختلاس وجريمة الغدر وجريمة الرشوة وجريمة استغلال النفوذ، والجرائم التي لا يمكن فصلها عنها أو المرتبطة بها.

Voir Ahmed OUAZZANI, « la cour spéciale de justice », édition la porte, Rabat, 1977

فيما يخص تقديم الحساب الإداري والمالي فالأمر يتعلق بمراقبة مالية قضائية تتجلى في تدخل المحاكم المالية، وفي مراقبة إدارية تخضع لتدخل المفتشيات العامة.

بالنسبة للمراقبة القضائية تمارسها المحاكم المالية المتمثلة في المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات والتي حظيت باهتمام خاص منذ اعتماد المغرب لدستور 2011، حيث تم تعزيز دورها المحوري في تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة. وذلك من خلال التأكيد على مهامها الرئيسية المتمثلة في مراقبة استخدام الأموال العمومية وفي تقييم كيفية سير الأجهزة العمومية في تدير شؤونها وعند الاقتضاء المعاقبة عن كل إخلال بالقواعد المالية والمحاسبية.¹

أسند المشرع للمجلس الأعلى للحسابات من خلال القانون رقم 62.99 مجموعة من الآليات التي كرسها دستور 2011 وتنقسم هذه الآليات إلى آليات قضائية تهدف إلى رقابة مشروعية وملائمة العمليات للمتدخلين في صرف المال العام وتتجلى في النظر في الحسابات والتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، ثم آليات إدارية تهدف إلى تقييم الأجهزة الخاضعة لرقابتها وتتجلى هذه الآلية في مراقبة التسيير واستخدام الأموال العمومية. بالإضافة إلى الأدوار الجديدة التي جاء بها دستور 2011 والمتمثلة في مراقبة حسابات الأحزاب السياسية وتمويل العمليات الانتخابية والتصريح بالامتلاكات والمساعدة للسلط الثلاث.²

وتلتزم المرافق العمومية بالإفصاح عن المعلومات الإدارية والمالية عن طريق تقديم الحساب عن تديرها للأموال العمومية، حيث يتم التدقيق والبت فيها من طرف المجلس الأعلى للحسابات باعتبارها من أهم الوظائف التي يمارسها بشكل تلقائي قصد رصد وضعية حسابات الأجهزة الخاضعة لرقابته.

ويعد اختصاص النظر في الحسابات من النظام العام، إذ أن المحاكم المالية هي الهيئة الوحيدة المختصة بمراقبة جميع حسابات المحاسبين العموميين وبالتالي فهم ملزمون بتقديم حساباتهم إلى المحكمة المالية باعتبارهم أعوان عموميين. لكن يجب التذكير هنا على أن جانب مهم من الفقه يثير عدم ملائمة هاته المؤسسة الرقابية لحماية المال العام مع المعطيات الدستورية الجديدة التي رسخت ثقافة المحاسبة والمساءلة وبالتالي يقترحون تغييرات جذرية على اختصاصاتها وطريقة أدائها.³

¹ الفصل 147 من دستور 2011 "المجلس الأعلى للحسابات هو الهيئة العليا لمراقبة المالية العمومية بالمملكة، ويضمن الدستور استقلاله. يمارس المجلس الأعلى للحسابات مهمة تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة، بالنسبة للدولة والأجهزة العمومية. يتولى المجلس الأعلى للحسابات ممارسة المراقبة العليا على تنفيذ قوانين المالية. ويتحقق من سلامة العمليات، المتعلقة بمداخيل ومصاريف الأجهزة الخاضعة لمراقبته بمقتضى القانون، ويقم كيفية تديرها لشؤونها، ويتخذ، عند الاقتضاء، عقوبات عن كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة. المادة 05 من ميثاق المرافق العمومية رقم 19.54 "ربط المسؤولية بالمحاسبة، من خلال إلزام مسؤولي المرافق العمومية بتقديم الحساب عن تديرهم للأموال العمومية"

² الفصل 147 من دستور 2011 " . . . نشاط المجلس الأعلى للحسابات مهمة مراقبة وتتبع التصريح بالامتلاكات، وتدقيق حسابات الأحزاب السياسية، وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية. "

³ محمد براو، "المجلس الأعلى للحسابات: أية متطلبات في سياق المراقبة الديمقراطية للحكامة؟"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية REMA، عدد 37، 2014، ص 81 وما ليها/ نفس الفكرة اوردها ذ محمد الجناتي من خلال إشارته إلى ضرورة إعادة النظر في الموقع الدستوري للمجلس الأعلى للحسابات، "مراقبة المال العام من

بخصوص المراقبة الإدارية فهي تنجز من طرف المفتشيات العامة، وتتجلى أهميتها في ضمان الاستخدام الأمثل للموارد المالية، والمحافظة على الأموال العمومية، ومساعدة الإدارات العمومية على تطوير أدائها والرفع من فعالية ونجاعة التدبير العمومي، وتحظى المفتشيات حاليا بمكانة مركزية في ظل المستجدات القانونية المتعلقة بتدبير المالية العمومية من جهة، والتدبير الترابي من جهة ثانية، والتي جعلت التدقيق في قلب الإصلاحات الاقتصادية والمالية التي يعرفها المغرب باعتباره آلية حديثة تمكن المفتشيات من تقييم نتائج التدبير العمومي، والحكم على فعاليته ونجاعته.¹

2- تقديم الحساب عن الأداء والأثر

في هذا المستوى الثاني تظهر جليا النظرة الفقهية الحديثة في تفسير معيار المحاسبة كما نص عليه دستور 2011²، والتي تتجسد في محاسبة مسؤولي المرافق العمومية على الأداء والأثر إلى درجة أن الأستاذ الحسين أعبوشي صنفها بـ "الجيل الثالث من ربط المسؤولية بالمحاسبة"³ وجعل منها ركيزة أساسية بل أهم الركائز في تحقيق وترسيخ الحكامة الجيدة بالمرافق العمومية. وتختلف كليا هاته النظرة الفقهية الحديثة عن تلك التي رسمها التوجه التقليدي الذي لم يكن يهتم إلا بحجم الاعتمادات المالية المرصودة والعمل على صرفها، وحتى عندما يساءل بشأنها ينحصر ذلك في مراقبة درجة صرف هذه الاعتمادات ومدى احترام المساطر المقررة، في ظل غياب أية عناية بمؤشرات فعالية الكفاءة ونجاعة الأداء.

خلافا لذلك، فإن النظرة الفقهية الحديثة في تفسير معيار المحاسبة - التي مهدت له الوثيقة الدستورية-، تتجسد في وضع ثقافة تديرية جديدة تقوم على تحديد الأهداف انطلاقا من الحاجيات والأولويات ثم تعبئة الوسائل الضرورية لتحقيقها، وصولا إلى تتبع درجة بلوغ الأهداف وقياس أثرها على المواطن أي تقييم السياسات العمومية، فالتدبير المرتكز على النتائج يهدف إلى الانتقال من منهجية التدبير القائم على الوسائل

طرف المجلس الأعلى للحسابات بين الواقع الدستوري الجديد ورهان الحكامة الشاملة"، مجلة استشراف للدراسات والأبحاث القانونية، العدد الأول، 2018، ص 158 / هاني يحيى المعدي، "دور المجلس الأعلى للحسابات في تعزيز الحكامة الجيدة"، مكتبة دار السلام الرباط، الطبعة الأولى، يناير 2022، ص 141
¹ احمد حاسون، "المفتشية العامة المالية بالمغرب: أية فعالية في مراقبة الأموال العمومية"، اعمال الندوة المغربية في موضوع الرقابة على الأموال العمومية في البلدان المغربية، 2020، ص 301
² الفصل 154 من دستور 2011 "..... تخضع المرافق العمومية لمعيار الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية"
³ الحسين أعبوشي، برنامج سؤال الساعة على قناة med1 tv بعنوان " المغرب : كيف يمضي مسار تفعيل المبدأ الدستوري " ربط المسؤولية بالمحاسبة؟ " بتاريخ 02 يوليوز 2018، على الرابط التالي : <https://www.youtube.com/watch?v=VwGTEnbPwFg> تمت المشاهدة بتاريخ 21-05-2023 على الساعة 18.00 / كما نجد هذه النظرة عند بعض الباحثين : محمد الغالي وهشام الحسكة، "حماية المال العام من خلال ربط المسؤولية بالمحاسبة في ضوء الهندسة الدستورية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 154، شتنبر-أكتوبر 2020، ص 96 وما يليها وكذلك محمد براو " الحكامة الجيدة على ضوء التوجهات الملكية"، الطبعة الأولى، 2021، ص 333، ثم محسن الصباحي، "دور الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة في إرساء الحكامة الجيدة"، مجلة القانون والاعمال الدولية، عدد 36، أكتوبر 2021، ص 207 وما يليها.

والمقاربة القانونية للتدبير الإداري إلى التدبير القائم على تحقيق النتائج والاثر عن طريق ترسيخ ثقافة تدبيرية تجعل في صلبها خدمة المواطن. علما أن هذه المقومات أغنت المبادئ التقليدية لتدبير المرفق العمومي بمبادئ حديثة من قبيل الشفافية والفعالية، النجاعة، وتقديم الحساب...

وفي هذا الصدد يرى الأستاذ الحسين أعبوشي¹ أن رئيس الدولة قد فعل معيار المحاسبة في جيله الجديد من خلال إعفائه لمجموعة من الوزراء والمسؤولين، ليس لكونهم خرقوا القانون بالغش والاختلاس ولكنه عاقبهم على ضعف الأداء وانعدام الأثر، وهي إشارة قوية من رئيس الدولة على تفعيل الفقرة الثانية من الفصل الأول من دستور 2011 وتفعيل مبادئ الحكامة الجيدة، وهو ما سنراه في النقطة الموالية من خلال تناول تجليات أجرأة هذا المعيار.

ثانيا : تجليات تفعيل معيار المحاسبة في النموذج الملكي

يشير العديد من المتخصصين أن جلالة الملك محمد السادس كان أول مؤسسة دستورية بادرت إلى تفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة وذلك في مجموعة من الحالات والمحطات نذكر منها:

■ المحطة الأولى : يناير 2015 من خلال الاعفاء الملكي لوزير الشباب والرياضة

قام الملك بتفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة في أرض الواقع بإعفائه لوزير الشباب والرياضة²، والذي اعتبر أول وزير يتم إعفائه في عهد الملك محمد السادس، الذي أمر رئيس الحكومة آنذاك بفتح تحقيق لتحديد المسؤوليات حول ما سماها الكثيرون فضيحة ملعب مولاي عبد الله لما تحول الملعب إلى بركة مائية كبيرة، وذلك بمناسبة كأس العالم للأندية.

من الوزراء الآخرين الذين تم إعفاؤهم من طرف جلالة الملك، نجد الوزير المكلف بقطاع التكوين المهني³، الذي قام بشراء كمية من الشوكولاتة الفاخرة لأغراض شخصية، وقد أثارت هذه القضية جدلا واسعا على مواقع التواصل الاجتماعي ولدى الرأي العام.

■ المحطة الثانية: برنامج "الحسيمة منارة المتوسط" في 02 أكتوبر 2017

يبقى هذا البرنامج الحلقة الأهم التي أثارت اهتماما كبيرا من طرف مجموعة من المختصين والباحثين وكذا داخل أوساط الراي العام.

فقد قام الملك محمد السادس بتفعيل معيار المحاسبة بإعفاء عدد من الوزراء استنادا إلى مختلف التقارير المرفوعة إليه التي أعدت من طرف المفتشية العامة للمالية، والمجلس الأعلى للحسابات، وعند استقبال الرئيس الأول به من طرف الملك وتقديمه لتقرير مفصل بشأن خلاصات ونتائج المجلس بصدد برنامج " الحسيمة

¹ ذ الحسين اعبوشي، نفس المصدر السابق.

² يتعلق الامر بالوزير محمد اوزين.

³ يتعلق الامر بالوزير عبد العظيم الكروج.

لائحة المراجع:

1. المراجع باللغة العربية:

❖ الكتب والمقالات:

- عياد ظاهر بن اسماعيل، "دعم آليات المساءلة للحد من الفساد في القطاع العام الليبي"، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، المجلد 15، العدد 1، مارس 2019،
- حيدر محمد علي بني عطا، "مدخل إلى المحاسبة في الفكر الاسلامي"، دار شهرزاد للنشر والتوزيع، عمان الاردن، الطبعة الاولى، 2017،
- محمد فلاق، "دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري : تجارب دولية"، مجلة الرائدة لاقتصاد الاعمال، 2015، عدد 01،
- محمد براو، "الحكامة الجيدة على ضوء التوجهات الملكية"، دار السلام، الرباط، الطبعة الأولى، 2021،
- الطويل هاني عبد الرحمان، "الإدارة التعليمية : مفاهيم وآفاق"، دار وائل للنشر والتوزيع، 1999
- منية بنلمليح، "تسيير المرفق العمومي بين ضرورة المبادئ التقليدية وفاعلية المبادئ الحديثة"، مقال منشور بكتاب "المرفق العام في جميع احواله" عن أشغال الأيام المغربية الحادية عشر للقانون بجامعة محمد الخامس الرباط - اكتوبر 2016،
- عزمي الشعبي-بلال البرغوثي، " النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد"، القدس- فلسطين، الطبعة الأولى 2016، ص 65
- عبد العزيز النويضي، "العدالة والسياسة والانتخابات والقضاء الدستوري المغربي"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1997، ص 37
- حميد قهوي، "عوائق الإصلاح السياسي والإداري في اقتصاد الوظيفة العمومية المغربية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 18، 1997، ص 30.
- رضوان بوجمعة، "الوظيفة العمومية على درب التحديث"، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 2003
- عبد القادر باينة، "الموظفون العموميون في المغرب"، مطبعة دار توبقال، الطبعة الأولى، 2002
- ابراهيم زعيم، "المسؤولية الإدارية بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 6، 1996
- محمد براو، :

"المجلس الأعلى للحسابات: أية متطلبات في سياق المراقبة الديمقراطية للحكامة؟"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية REMA ، عدد 37، 2014،

"الحكامة الجيدة على ضوء التوجيهات الملكية"، الطبعة الاولى، 2021،

● محمد الجناتي ، "مراقبة المال العام من طرف المجلس الأعلى للحسابات بين الواقع الدستوري الجديد ورهان الحكامة الشاملة"، مجلة استشراف للدراسات والأبحاث القانونية، العدد الأول، 2018، ص158

● هاني يحيى الجعدي، "دور المجلس الأعلى للحسابات في تعزيز الحكامة الجيدة"، مكتبة دار السلام الرباط، الطبعة الأولى، يناير 2022،

● احمد حاسون، "المفتشية العامة للمالية بالمغرب:أية فعالية في مراقبة الأموال العمومية"، اعمال الندوة المغربية في موضوع الرقابة على الأموال العمومية في البلدان المغربية، 2020،

● محمد الغالي وهشام الحسكة، "حماية المال العام من خلال ربط المسؤولية بالمحاسبة في ضوء الهندسة الدستورية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 154، شتنبر-اكتوبر 2020،

● محسن الصباحي، "دور الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة في إرساء الحكامة الجيدة"، مجلة القانون والاعمال الدولية، عدد36، اكتوبر 2021،

❖ الاطروحات والرسائل:

● عتيق الزيايدي، "المسؤولية الشخصية للموظف العمومي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بالدار البيضاء، 2000،

● صالح لمزوشي، "المسؤولية المدنية الشخصية للموظف"، اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، وحدة القانون المدني المعمق، جامعة محمد الخامس السويسي، الرباط، 2011-2012.

● عبد الكريم لزرک، "مؤسسة الحكومة بين الفعالية والمسؤولية السياسية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية الحقوق وجدة، 2002-2003.

● هشام الحسكة، "دور الافتحاص العمومي في ارساء حكامه تدبير الجماعات الترابية"، اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة القاضي عياض مراكش، سنة 2016-2017،

● ماجد محمد سليم أبوهداف، "تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية : دراسة تطبيقية على المؤسسات الحكومية في قطاع غزة"، رسالة لنيل شهادة الماجستير في المحاسبة والتمويل، كلية التجارة، فلسطين، السنة الجامعية 2006،

● أيوب لعمودي، "دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري بالقطاعات الحكومية في الجزائر"، رسالة نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، فرع تنظيم سياسي وإداري، بجامعة قاصدي مرباح-الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سنة 2012-2013،

- مي محمد محمود الحسن. " درجتا المساءلة والفاعلية الإدارية التربوية والعالقة بينهما لدى مديري المدارس الحكومية الثانوية ومديراتها في محافظات الضفة الغربية من وجهة نظر العاملين في مديريات التربية والتعليم"، رسالة لنيل شهادة ماجستير في الإدارة التربوية، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، نابلس، فلسطين، 2010،
 - نعيمة محمد حرب، " واقع الشفافية الإدارية ومتطلبات تطبيقها في الجامعات الفلسطينية بقطاع غزة"، رسالة نيل شهادة الماجستير في إدارة الأعمال، جامعة غزة-فلسطين، كلية التجارة، سنة 2011،
 - رضى زكي خالد، "الحكامة الجيدة في الدستور المغربي لسنة 2011"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية الحقوق بمراكش، 2022-2023،
- ❖ اللقاءات التلفزية :

- الحسين اعبوشي، برنامج سؤال الساعة على قناة med1 tv بعنوان " المغرب : كيف يمضي مسار تفعيل المبدأ الدستوري "ربط المسؤولية بالمحاسبة؟ " بتاريخ 02 يوليوز 2018، على الرابط التالي : <https://www.youtube.com/watch?v=VwGTEnbPwFg> تمت المشاهدة بتاريخ 10 ماي 2023 على الساعة 18.00 /

❖ الدساتير والقوانين:

- الدساتير المغربية 1996-2011
- قانون الالتزامات والعقود
- القانون رقم 62.99 بمثابة مدونة المحاكم المالية
- القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف
- قانون الوظيفة العمومية
- القانون رقم 78.00 بمثابة الميثاق الجماعي
- القانون رقم 79.00 المتعلق بالعمالات والاقاليم
- القانون رقم 47.96 المتعلق بالجهات
- مرسوم رقم 77-738-2 بتاريخ (13 شوال 1397) 27 شتنبر 1977 بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات
- ظهير التحفيظ العقاري
- القانون رقم 54.19 بمثابة قانون المرافق العمومية.

❖ الخطب الملكية بمناسبة افتتاح الدورات البرلمانية:

- 10 أكتوبر 2008
- 12- أكتوبر 2012
- 16- أكتوبر 2016
- 13 أكتوبر 2017

- 13 أكتوبر 2019
- 09 أكتوبر 2020
- 12 أكتوبر 2021

❖ الخطب الملكية بمناسبة الاعياد الوطنية:

- 20- غشت 2001، 2002، 2008
- 30 يوليو 2002، 2005، 2007
- 29 يوليو 2017، 2018

2. المراجع باللغة الاجنبية:

- **ROUSSET (M)**, « la responsabilité personnelle des décideurs publics au Maroc-élus et fonctionnaires- » ; Etudes en l'honneur de Gérard TIMSIT, 2004, p553 et suivantes
- **ROUSSET (M)** : « Du privilège de l'administration de ne pas respecter l'autorité de la chose jugée », note sous C. S. A,11 mars 1999 ; commune rurale Tounfite contre Attaoui, REMALD, n°31, 2000 ; p127
- **ANTARI (M)** : « La censure de l'astreinte à titre personnel par la chambre administrative de la cour suprême serait ce la fin d'un espoir? », REMALD, n°31 ; mars 2000
- **Ahmed OUAZZANI**, « la cour spéciale de justice », édition la porte, Rabat, 1977
- **MECHERFI (A)** : « la responsabilité disciplinaire dans la fonction publique » ; REMALD, N°20-21 ; 1997, p144 et suivantes.
- **BENABDALLAH (M. A)** : « consécration du contrôle de l'adéquation de la sanction à la faute commise par le fonctionnaire » ; REMALD ; N°22 ; 1998 ; p 107
- **ROUSSET (M)** : note sous tribunal administratif de Meknes, 3 avril 1998, Attaoui, « le prononcé de l'astreinte à titre personnel : un moyen dissuasif propre à obtenir le respect des décisions de justice rendues contre l'administration », REMALD, n°27, avril-juin 1999, p105
- **-BENABDALLAH (M. A)**: note sous T. A, Meknès, ordonnance de référé 3 avril 1998, Attaoui et 23 juin 1998 Ismaili Alaoui , « L'astreinte contre le responsable administratif opposant le refus d'exécution d'une décision de justice contre l'administration », REMALD, n°27, 1999, p111

الأداء الرقمي للمحاكم المالية بالمغرب

Digital performance of financial courts in Morocco

معاد الخيار

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية.

ملخص:

يعد الأداء الرقمي للمحاكم المالية بالمغرب أحد المحددات الأساسية التي يمكن من خلالها قياس الأداء العام لهذه المحاكم، وتجدر الإشارة إلى أن المحاكم المالية قد انخرطت منذ أواخر القرن الماضي في سياق التحول الرقمي الذي أضفى بشكل أحد التوجهات الاستراتيجية للدولة منذ ذلك الحين، وقد توجت المحاكم المالية هذا الانخراط من خلال الإعلان عن الورش الرقمي كأحد الأهداف الرئيسية لسياستها برسم السنوات من 2022 إلى 2026، وفي هذا السياق، تأتي هذه الدراسة لمحاولة قياس مدى فعالية الأداء الرقمي للمحاكم المالية بالمغرب، وذلك من خلال تشخيص طبيعة ونطاق السياسات والبرامج المعتمدة من قبلها في هذا الإطار، وكذا محاولة الكشف عن أهم الإكراهات التي تقف أمام نجاح الورش الرقمي سالف الذكر، فضلا عن محاولة إبراز أهم الرهانات التي يجب العمل عليها لإنجاح هذا الورش بما يكفل تطوير العمل الأداء الرقابي لهذه المحاكم من جهة، وتجويد الخدمات المقدمة لمرتفعيها من جهة أخرى.

الكلمات المفتاحية: الأداء الرقمي، المحاكم المالية، محددات التدخل الرقابي، الآليات الرقمية

Abstract:

The digital performance of financial courts in Morocco is one of the main determinants by which it could be possible to proceed to the measurement of the general performance of this courts, it is to be mentioned that financial courts in Morocco have being engaged, since the latest of the last century, in the digital transformation context which represented since then one of the state's main strategic orientations, the financial courts awarded this engagement with the announcement of the digital project as one of their principal goals amid their 2022-2026 strategic plan, is in that context that this study comes, in order to try measuring the efficiency degrees of

financial court's digital performance, through the diagnostic of the nature and the sphere of the policies and programs adopted in that respect, as well as trying to show the main obstacles impeding the digital transformation project as it is mentioned above, furthermore, this study aims to reveal the most important bets which have to be worked on to succeed this given project in a way that guarantee both the improvement of financial courts control mission's performance and services offered to their respective users.

Keywords: Digital performance, financial courts, determinant of control intervention, digital tools.

تقديم

لقد أضحى المكون الرقمي أحد المحددات الأساسية في معادلة التدبير العمومي الحديث، بحيث أصبح من الضروري أن تركز السياسات العمومية على هذا المكون في إطار توجهاتها الاستراتيجية، وقد دأب المغرب منذ أواخر القرن الماضي على اعتماد مجموعة من الخطط والبرامج الهادفة إلى تفعيل التحول الرقمي في القطاع العام، وفي نفس السياق، انخرطت المحاكم المالية بصفة تدريجية في الانخراط في التوجهات الاستراتيجية للمغرب في هذا الإطار، غير أن السؤال يبقى مطروحا حول طبيعة ونطاق هذا الانخراط، ومدى انعكاسه على فعالية الأداء الرقابي لهذه المحاكم من جهة، وأدائها الخدماتي بالنسبة لمختلف المعنيين بالتدخلات الرقابية لهذه المحاكم من جهة أخرى، وفي هذا الصدد، تتوخى هذا الدراسة، معالجة إشكالية حدود الانخراط الرقمي للمحاكم المالية بالمغرب وانعكاساته على واقع تدخلاتها الرقابية وكذا جودة الخدمات العمومية التي يتم تقديمها من قبلها في هذا الإطار.

هذا، وتتجلى الأهمية العلمية لهذا الموضوع في تسليط الضوء على المحدد الرقمي للمحاكم المالية بالمغرب باعتباره من أهم المحددات التي يمكن من خلالها قياس جودة التدخلات العامة لهذه المحاكم، ذلك أن دراسة الأداء الرقمي لهذه الأخيرة، سواء في الشق المرتبط بالمنصة الرقمية الموضوعية رهن إشارة المستخدمين أو على مستوى ممارسة المهام الرقابية، لا سيما فيما يتعلق بالاستعانة بالآليات المعلوماتية لإنجاز مهام التدقيق، سيساهم في تسليط الضوء على واقع هذا الأداء والتمكن، بالتالي، من تشخيص مواطن الضعف والاختلال الخاصة به والعمل على معالجتها، مما سيساهم، كنتيجة لذلك، في تطوير المستوى العام لتدخلات المحاكم المالية بصفة عامة، وتدخلاتها الرقابية على وجه الخصوص.

ولاعتبارات منهجية، سنعمد إلى طرح مجموعة من الفرضيات تعد بمثابة أجوبة مؤقتة، في انتظار التأكد من صحتها من عدمه، وذلك كالتالي:

- يبقى نطاق الخدمات الرقمية المقدمة من قبل المحاكم المالية ضئيلاً بالمقارنة مع الخدمات الرقمية التي تقدمها باقي محاكم المملكة؛
- تظل المحاكم المالية في حاجة إلى تطوير العديد من الآليات الرقمية المرتبطة بتدخلاتها الرقابية لا سيما في الشق المتعلق بممارسة مهام التدقيق؛
- تعاني المحاكم المالية من العديد من الإكراهات والتحديات المالية والتنظيمية والتدبيرية التي تقف أمام انخراطها في تحقيق تحول رقمي ناجع وفعال؛
- يمكن للمحاكم المالية إنجاح ورش التحول الرقمي من خلال العمل على تطوير محددات تدخلاتها الرقابية لا سيما المحددات المالية والتنظيمية والتدبيرية.

وبما أن الإطار المنهجي يكتسي أهمية لا تقل عن الأبعاد الموضوعية للبحث، فقد تمت الاستعانة من جهة بالمنهج الوظيفي، وذلك لدراسة وقياس الأداء الرقمي الراهن للمحاكم المالية، كما تمت الاستعانة، من جهة أخرى، بالمنهج النقدي، وذلك من خلال العمل على مساءلة الأداء الرقمي للمحاكم المالية في ظل السياسات المزمع إنجازها لتطوير هذا الأداء، وذلك في علاقتها بالوسائل والإمكانات المرصودة في هذا الإطار.

وفي هذا السياق، فقد تم تقسيم موضوع هذه الدراسة إلى مطلبين نعرض لهما تالياً كالتالي:

المطلب الأول: واقع الأداء الرقمي للمحاكم المالية

المطلب الثاني: رهانات تطوير الورش الرقمي للمحاكم المالية

المطلب الأول: واقع الأداء الرقمي للمحاكم المالية

يقارب هذا المطلب في مرحلة أولى طبيعة ونطاق التدخل والانخراط الرقمي للمحاكم المالية (الفقرة الأولى)، بينما يعرض في مرحلة لاحقة لأهم الإكراهات والحدود التي تقف أمام تفعيل هذا الانخراط (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تشخيص التدخل والانخراط الرقمي للمحاكم المالية

باعتباره مرفقا عموميا يعنى بالمراقبة القضائية على المال العام، انخرط المجلس الأعلى للحسابات في السياسة الرقمية التي باشرها المغرب على مستوى القطاع العام، وقد انخرطت المجالس الجهوية للحسابات منذ بداية اشتغالها سنة 2004 في هذه السياسة بما يكفل تجويد خدماتها الرقابية بصفة عامة، وبغض النظر عن طبيعة ونطاق الانخراط الرقمي للمحاكم المالية في السياسات والبرامج الرقمية الوطنية، فإن المؤكد هو أن العديد من الخدمات والتدخلات الرقابية عرفت تحولا ملحوظا من الطابع المادي، إلى الطابع الرقمي أو غير المادي.

هذا وبتفحص المنصة الرقمية الخاصة بالمجلس الأعلى للحسابات، على سبيل المثال،¹ يلاحظ ابتداء هيمنة ما يمكن أن نطلق عليه الخدمات الإخبارية، les services informationnels ، أي الخدمات التي تتيح الاطلاع على بعض المعلومات والأخبار ذات الصلة بعمل ومستجدات المحاكم المالية، من قبيل طبيعة اختصاصات هذه المحاكم وأنشطتها الرقابية..، في مقابل ما يمكن أن نطلق عليه كذلك بالخدمات العملية les services opérationnels ، من قبيل الخدمات المتعلقة بالولوج إلى التقارير السنوية أو التقارير الموضوعاتية أو حجز المواعيد...

وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى تميز الخدمات الرقمية المقدمة من قبل المحاكم المالية على نظيرتها العادية أو الزجرية، حيث يطغى على الخدمات التي تقدمها هذه الأخيرة الطابع العملي في مقابل الطابع الإخباري،² ولعل ذلك راجع إلى حجم وطبيعة القضايا الجارية أمام هذه المحاكم، وما يستتبع ذلك من ارتفاع في حجم المرتفقين القضائيين بالدرجة الأولى، غير أن ذلك لا يمنع المحاكم المالية بدورها أن تعتمد إلى الاهتمام أكثر بخدماتها العملية، لما لها من دور في تخفيف العبء على مختلف المرتفقين المعنيين بتدخلاتها الرقابية، فضلا عما لذلك من أثر على مستوى ترجمة انخراطها الفعلي في السياسة الرقمية التي تنهجها الدولة المغربية لرفع الصبغة المادية عن أغلب الخدمات العمومية.

وفي سياق الحديث عن انخراط المحاكم المالية في السياسة سالف الذكر، تجدر الإشارة إلى بعض المجهودات التي تم بذلها من طرفها في هذا الإطار، ولعل من أبرزها ما يتعلق بإطلاق المجلس الأعلى للحسابات لمنصة رقمية لتتبع تنفيذ التوصيات الصادرة عنه، توضع رهن إشارة

¹ وتجدر الإشارة هنا إلى أن المجالس الجهوية للحسابات لا تتوفر على منصات رقمية خاصة بما وهو الأمر الذي يطرح سؤال مدى استقلالية هذه المجالس. يراجع موقع المجلس الأعلى للحسابات على الرابط التالي :

www.courdescomtes.ma (تمت زيارة الموقع بتاريخ 2022/11/15)

² يمكن مراجعة الموقع الرسمي الخاص بالخدمات الرقمية التي تقدمها محاكم المملكة على العنوان الإلكتروني التالي:

www.mahakim.ma (تمت زيارة الموقع بتاريخ 2022/11/01)

رئاسة الحكومة ومختلف القطاعات الوزارية المعنية قصد تيسير عمليات التواصل وتبادل المعلومات مع المجلس بخصوص تتبع هذه التوصيات، وحسب المجلس الأعلى للحسابات، يندرج اعتماد هذه المنصة الرقمية في إطار تنزيل التوجهات الاستراتيجية للمحاكم المالية برسم الفترة 2022-2026، لا سيما في شقها المتعلق بتحسين جودة التوصيات وتتبع تنفيذها، كما ينسجم مع الممارسات الفضلى المعتمدة في هذا المجال من قبل المنظمات الدولية للأجهزة العليا للرقابة (إيساي 12).¹

وتجدر الإشارة إلى أن المعيار 12 issai الموسوم بقيمة ومنافع الأجهزة العليا للرقابة -إحداث فرق في حياة المواطنين-، ينص على مبدأ التواصل الفعال مع الأطراف المعنية، وذلك بشكل يساهم في وعيها بضرورة تحقيق الشفافية والمسؤولية بالقطاع العام.¹

وفي سياق تدخلاتها الرقمية، عملت المحاكم المالية منذ اشتغالها على اعتماد مجموعة من الآليات الرقمية المتعلقة بإنجاز بعض التدخلات الرقابية سواء في شقها القضائي أو الإداري، من قبيل المنصة الإلكترونية التي تم وضعها رهن إشارة ممثلي السلطات العمومية لتحميل وتتبع قوائم الملزمين بالتصريح الإجباري بالممتلكات، أو آليات إنجاز عمليات الافتحاص والتدقيق في إطار التدخلات الرقابية ذات الطابع الإداري، أو على مستوى أنظمة تقييم العمل الرقابي من قبيل نظام SAI-PMF.²، بالإضافة إلى المنصة الخاصة بإيداع حسابات الحملات الانتخابية وغيرها من الخدمات الرقمية الأخرى.

هذا، وتجدر الإشارة إلى أنه، وفي نفس السياق، عمد المجلس الأعلى للحسابات إلى خلق وحدة ملحقة مباشرة بالرئيس الأول، تنحصر مهمتها في تتبع التحول الرقمي للمحاكم المالية، ويجسد خلق هذه الوحدة، بغض النظر عما يمكن أن يقال عن طبيعة تشكيلتها، وجود إرادة للانخراط في التحول الرقمي للمحاكم المالية باعتباره أحد التوجهات الاستراتيجية لهذه المحاكم في ظل برنامج التوجهات الاستراتيجية للمحاكم المالية برسم الفترة 2022-2026.³

الفقرة الثانية: طبيعة الحدود الرقمية للمحاكم المالية

¹ يراجع بلاغ المجلس الأعلى للحسابات في هذا الصدد على موقعه الرسمي سالف الذكر.

² Issai 12 : The value and benefits of supreme audit institutions, making a difference to the lives of citizens, P: 112

See intosai development initiative, SAL, performance measurement framework at: intosai.com

³ راجع التوجهات والخطة الاستراتيجية للمحاكم المالية برسم الفترة 2022 على الموقع الرسمي للمجلس الأعلى للحسابات السالف ذكره.

إن من بين الإشكالات الرئيسية التي تعيق نجاعة التحول الرقمي للمحاكم المالية ما يتعلق بطبيعة إرساء أسس هذا التحول، ذلك أن المتبع لعمل هذه المحاكم سيلاحظ وجود مقارنة مركزية لعملية تفعيل التوجهات الاستراتيجية المرتبطة بعملية التحول سالف الذكر.¹

وبالموازاة مع ذلك، يلاحظ تغيب العديد من الأطراف المعنية أو المهتمة بتدخلات المحاكم المالية من أجل المساهمة وإبداء الرأي، أو على الأقل معرفة تطلعات مختلف المرتفقين المعنيين بصفة مباشرة أو غير مباشرة بالتدخلات الرقابية التي تمارسها هذه المحاكم، وذلك فيما يخص مشروع التحول الرقمي المزمع إنجازه في إطار التوجهات والخطة الاستراتيجية للمحاكم المالية 2022-2026، ولا يخفى ما لطبيعة المقارنة المعتمدة في تدبير هذا المشروع من آثار سلبية تمس أساسا بدرجة جدوى آثاره على المستوى العملي.

وعلى مستوى آخر، يلاحظ عدم وضوح الرؤية الخاصة بالتوجه الاستراتيجي المتعلق بورش التحول الرقمي للمحاكم المالية، وهو الأمر الذي يسائل طبيعة ونطاق هذا الورش من جهة، وكذا مدى مساهمته في معالجة الاختلالات وتجاوز الإشكالات العملية المرتبطة بالاستفادة من الخدمات المقدمة من قبل المحاكم المالية، وقد كان من الأحرى، بعد مضي ما يناهز السنة عن الإعلان على التوجهات والخطة الاستراتيجية للمحاكم المالية 2022-2026 أن يتم الإعلان أو على الأقل العمل على توضيح طبيعة تنزيل ورش التحول الرقمي للمحاكم المالية أو محدداته الإجرائية.

هذا، ويعد من بين مظاهر الحدود الرقمية التي تعاني منها المحاكم المالية بصفة عامة، ما يتعلق بطبيعة ونطاق الخدمات الرقمية المقدمة في هذا الإطار والتي يطغى عليها الطابع الإخباري في مقابل الطابع الخدماتي أو العملياتي، ومن المقترح في هذا السياق أن يتم العمل على توسيع نطاق الخدمات العملية المقدمة في إطار رقمي، لتشمل على سبيل المثال، تتبع الملفات أو التبادل الإلكتروني مع المحامين أو غيرها من الخدمات الرقمية الأخرى، حيث يمكن الاستفادة من هذا الإطار من تجربة المحاكم الوطنية، كما أن المحاكم المالية بالمغرب باعتمادها لهذه الخدمات الرقمية وغيرها، ستكون سباقة على المستوى المقارن، بما في ذلك مجموعة من التجارب المقارنة الرائدة في مجال المراقبة العليا على المال العام.

وتجدر الإشارة إلى أنه فيما يتعلق بنطاق ما يمكن أن نطلق عليه الخدمات الإخبارية، فمن الملاحظ إحجام المحاكم المالية على نشر مجموعة من المعطيات العملية بصفة رقمية، أو القيام بنشرها بشكل جد محتشم، وذلك من قبيل الأحكام والقرارات القضائية (خاصة الأحكام

¹ للاستزادة حول مركزية تدبير المحاكم المالية وهيمنة حضور المجلس الأعلى للحسابات في مقابل المجالس الجهوية للحسابات يراجع:

- محمد بنيحي، المحاكم المالية بالمغرب على ضوء القانون المقارن والقانون الدولي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ط 1، 2002، ص: 64 و 65
- محمد حاسون، المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب، دراسة سوسيو قانونية، منشورات حوارات، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، سلسلة 2013/1 أطروحات وأبحاث، ص: 199.

الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات ابتدائيا)، حيث يلعب نشر هذه الأحكام والقرارات دورا محوريا في مستوى مجموعة من الأصعدة، لا سيما فيما يتعلق بإطلاع الخاضعين لرقابة المحاكم المالية (من أمرين بالصرف ومحاسبين عموميين ومراقبين...)، وبصفة عامة كافة المتدخلين في تنفيذ العمليات الميزانية والمالية، على بعض اجتهاد القضاء، و تمكين الدارسين والباحثين في مجال المالية العامة من إجراء قراءة تحليلية علمية للممارسة القضائية، لفسح المجال لإثراء النقاش وبلورة فقه متخصص في هذا الميدان يواكب المتوج القضائي للمحاكم المالية، ويسهم في تطوير وتوحيد الممارسة القضائية بشكل عام، وبالتالي تحقيق الأمن القضائي المنشود بالنسبة إلى كافة المتقاضين.¹

كما أن الحديث عن الإشكالات الرقمية الخاصة بالمحاكم المالية يمتد فضلا عن خدماتها الرقمية، ليشمل كذلك، العديد من أدواتها وآلياتها الرقابية، ذلك أن المعايير الدولية الخاصة والعامة تكشف بصفة دورية عن مجموعة من المستجدات الآلياتية المرقمنة و التي تساعد مختلف هيآت المراقبة، بما فيها المحاكم المالية، على تحقيق فعالية ونجاعة تدخلاتها الرقابية،² حيث يبقى السؤال مطروحا في هذا الإطار، حول مدى مواكبة المحاكم المالية لهذه المستجدات وذلك في ظل الإشكالات الرقمية التي تعرفها هذه الأخيرة في هذا الإطار، لا سيما على مستوى محصنات الاستثمار الرقمي المحددة في هذا الصدد.

وعلى مستوى آخر، فمن الجدير الإشارة إلى دور العنصر البشري في تفعيل ورش التحول الرقمي للمحاكم المالية، غير أن المعطيات الرسمية المستشفة من التقارير السنوية الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات تكشف عن مدى ضعف الموارد البشرية التي تشتغل حاليا بهذه المحاكم، فإذا علمنا أن مجمعة من التدخلات الرقابية للمحاكم المالية تعرفا تأخرا كبيرا في إنجازها بسبب شح الموارد البشرية،³ فإن السؤال يبقى مطروحا حول مدى قدرة المحاكم المالية لتغطية متطلباتها الوظيفية فيما هذا الإطار بالتحديد، فضلا عن الموارد البشرية الواجب تشغيلها لتفعيل ورش التحول الرقمي المزمع تنفيذه.

ولا بد من الإشارة كذلك، إلى أنه بالرجوع إلى التقارير السنوية الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات يلاحظ شبه غياب لبرامج التكوين في المواد الرقمية، سيما وأن مجموعة من التدخلات الرقابية للمحاكم المالية تتطلب التوفر على تكوين جيد لمواكبة المستجدات الرقمية وكذا

¹ قرارات صادرة عن المجلس الأعلى للحسابات حول استئناف أحكام المجالس الجهوية للحسابات، 2017، م، س، ص : 9

² Tel que l'INTOSAI, l'AICPA, entre autres.

³ هشام الحسكة، دور الافتحاص العمومي في إرساء حكامه تدير الجماعات الترابية: دراسة في تجربة القضاء المالي الجهوي المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة القاضي عياض،

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمراكش، السنة الجامعية 2016-2017: ص : 466

المواكبة المستمرة لهذه المستجدات بما يكفل، كنتيجة عامة، تحقيق فعالية التدخلات الرقابية لهذه المحاكم من جهة، وتوفير خدمات رقمية ذات جودة لمختلف المهتمين بهذه التدخلات من جهة أخرى.

المطلب الثاني: رهانات تطوير الورش الرقمي للمحاكم المالية

يقتضي نجاح الانخراط الرقمي المحاكم المالية العمل على تفعيل مجموعة من الرهانات في هذا الإطار، ومن بين أهمها، رقمنة آليات التدخل الرقابي (الفقرة الأولى) وتوسيع نطاق الاستثمار في التحول الرقمي (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: رقمنة آليات التدخل الرقابي

إن التطورات الجديدة التي عرفها مجال التكنولوجيا المعلوماتية قد جعلت مراقبة مختلف المعلومات المتعلقة بالتعاملات المالية للأجهزة الخاضعة للتدقيق أمراً ممكناً، وهو الأمر الذي يفتح الآفاق نحو السماح للمدققين مستقبلاً لإعطاء ضمانات مطلقة برسم مهام التدقيق التي ينجزونها، كما أنها جعلت إمكانية التدقيق الفوري *reporting and audit on a real time basic* أمراً ممكناً، ولهذا فقد أضحى العديد من المراقبين الماليين والمدققين يعتمدون إلى استعمال الآليات التكنولوجية لا سيما الآليات الحاسوبية لإنجاز مهامهم الرقابية.¹ ويمكن في هذا الإطار الإشارة إلى بعض الآليات المعلوماتية المستجدة والتي تساعد على تسهيل مهام التدقيق وجعلها أكثر شمولية ودقة، ويتعلق الأمر بنظام ال *XBRL* أو ما يمكن تسميته بلغة تقرير الأعمال الموسعة.²

هذا ويعد نظام *XBRL* أحد التكنولوجيات الصاعدة التي تسهل عملية إنجاز تقارير الأعمال *Business reporting process* حيث يعد هذا النظام أحد فروع لغة *XML*، حيث يسمح بتخزين وتحويل المعلومات بالإضافة إلى تحديد التسلسلات الإدارية المعقدة *Complex hierarchies* وقواعد عمليات معالجة المعلومات *Data processing* ومختلف التوصيفات المعلوماتية الأخرى.¹

¹ العربي ببيجة، مطلب الحكامة في عمل المجلس الأعلى للحسابات، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية

والاجتماعية، أكادال، ص : 195 وما يلي، السنة الجامعية: 2016-2017

² Extensible Business Reporting Language System.

وحسب الفدرالية الأوروبية للخبراء المحاسبين، يتميز نظام ال XBRL بالخصائص التالية

- قابلية التوسع : exstensibility بحيث يمكن للجهاز أو الهيئة المعنية أن تضيف عناصر جديدة إلى قائمة مفردات اللغة (taxonomy) وذلك بمدف ضمان موثوقية تقديم المعطيات المتعلقة بالنشاط الممارس.
 - الأعمال business: حيث أن هذا النظام مصمم لبرمجة المعطيات المتعلقة بالأعمال وذلك بشكل يمكن الحواسيب من إدارتها مباشرة سواء على مستوى الاستعمال أو التخزين أو التحويل.
 - التقرير reporting: بفضل نظام ال XBRL يمكن للمحاسبين والمدققين والمستعملين مشاركة وإعادة استعمال وتحليل المعطيات بطريقة تفاعلية interactive way .
 - اللغة: يعد نظام ال XBRL لغة مواجهة للحواسيب وليس للإنسان، حيث تعد نظام مفتوحا بدون أي رسوم للاستعمال.
- 2 licence fees

ويرى بعض الباحثين أن نظام ال XBRL يعد آلية جد مهمة بالنسبة لمختلف المهتمين بالمعاملات المالية لأي جهاز أو منظمة معينة، لا سيما بالنسبة للمدققين الذين يكونون أكثر اهتماما بالمشاكل المالية الخفية للجهاز أو الهيئة موضوع التدقيق، وحسب نفس الباحث، فإن مختلف هؤلاء المهتمين ملزمون حاليا بالاستخراج اليدوي manual extraction للمعطيات المالية التي يبحثون عنها ثم العمل على نقلها في مرحلة تالية إلى تطبيقات محاسبية مختلفة، حيث أن الإشكال يكمن هنا في أنه لا تستعمل جميع الشركات أو الأجهزة نفس المفردات المحاسبية وهو الأمر الذي يسبب إرباكا للتطبيقات والبرامج المحاسبية لقراءة هذه المفردات، غير أنه بالنسبة لنظام ال XBRL تعد هذه الصعوبات المعلوماتية سهلة المعالجة، حيث أنه ببرمجة المعلومات المالية بنظام ال XBRL سيسمح هذا الأخير لتطبيقات الحاسوب بنسخ المعلومات أو المفردات من التقارير ثم تحديدها والقيام باستخراجها لتحليلها حسب رغبة المستعمل، وذلك دون حصول أي إرباك في تحديد المعطيات المرغوب فيها.³

¹ Rick HAYES, Rogar DASSEN, Arnold SHILDER and Philip WALLAGE, Principles of auditing, an introduction to international standards on auditing, second edition, Pearson education limited, 2005. P: 546

² Andrea FRADEANI, European accountants, Shaping the future, how to advice, assist and audit SME's in a changing regulatory environment, Federation of European accountants, Fee/CNDCEC: SME/SMP Congress, 15-16 April 2017; Venice, P: 2

³ Jia WU and Miklos VASARHELYIXBRL: A New Tool For Electronic Financial Reporting, in: Murugan ANANDARAJAN, Asokan ANANDARAJAN, Cadambi A. SRINIVASAN, C.A. (eds) Business Intelligence Techniques. Springer, Berlin, Heidelberg, 2004, P: 85 and 86

الفقرة الثانية: توسيع نطاق الاستثمار في التحول الرقمي

يعد الاستثمار أحد المداخل الأساسية لإنجاح ورش التحول الرقمي بالمحاكم المالية، حيث يجب أن يتصف هذا الاستثمار بطابعه الشمولي، حيث يتجاوز الاستثمار الكلاسيكي الذي ينحصر مده في ضخ الموارد المالية، ليشمل فضلا عن ذلك الاستثمار في المكون البشري والتنظيمي والتدبري، وتعتبر هذه المقاربة أحد تجليات كفاءة الأداء وجودة التدبير لدى المدبر العمومي بصفة عامة.¹

ويسجل بعض الباحثين على أن الانخراط الرقمي للمحاكم المالية يجب أن يأخذ بعين الاعتبار العناصر والمحددات التالية:

- درجة المخاطر المتوقعة؛
- الاقتصاد في الجهد والنفقات؛
- الإمكانيات والموارد المتاحة؛
- آثار الاستخدام الرقمي.²

وفي هذا الإطار، فبالرجوع إلى التقارير السنوية الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات، يلاحظ غياب وجود أي مخصصات واضحة للبرامج الموجهة للمكون الرقمي، وعلى اعتبار كون هذا الأخير يعد أحد التوجهات الاستراتيجية للمحاكم المالية برسم السنوات من 2022 إلى 2026،³ فإن السؤال يبقى مطروحا حول حجم وطبيعة هذه المخصصات، على اعتبار كون ذلك بمثابة المحدد الأساسي لقياس مدى انخراط هذه المحاكم في السياسة الرقمية التي تنهجها المملكة المغربية.

¹ للاستزادة حول هذه النقطة، يراجع:

Sally-Anne PITE, Internal audit quality, Developing a quality assurance and improvement program, John WILEY and sons, New jersey, USA, 2014, P: 3

Itay ABUHAV, Iso 9001, 2015, A complete guide to quality management systems, Taylor and Francis groupe, CRC Press, New York, 2017, P: 40

² العربي بجيجة، مطلب الحكامة في عمل المجلس الأعلى للحسابات، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، أكادال، السنة الجامعية: 2016-2017، ص: 253

³ الخطة والتوجهات الاستراتيجية للمحاكم المالية، مرجع سابق، ص: 3

وفي نفس السياق، يبقى من الضروري العمل على تأهيل الموارد البشرية العاملة بالمحاكم المالية بما يكفل قدرتها على مواكبة وتفعيل البرامج الرقمية المزمع إنجازها مستقبلا في إطار التوجه الاستراتيجي الخاص بالمكون الرقمي لهذه المحاكم، ولذلك يبقى من الهام أن يتم الاهتمام بإدراج برامج تكوينية خاصة في هذا الإطار، ويعتبر بعض الباحثين أن المكون البشري يعد أبرز المتطلبات التي يجب أن تأخذها المحاكم المالية بعين الاعتبار لإنجاح استراتيجية تحولها الرقمي، حيث يعد التكوين الرقمي أحد ضمانات مواكبة الموارد البشرية لهذا التحول.¹

وإضافة إلى ما سبق، يبقى من الضروري العمل على التصريف الجيد للمجالات التي يجب أن يشملها التحول الرقمي، وأن يراعى في ذلك التوازن وعدم الانكباب على مجالات دون أخرى، وفي هذا الصدد، يجب العمل بالدرجة الأولى على تطوير آليات ممارسة مهام التدقيق، بالإضافة إلى تطوير الخدمات الرقمية المتوفرة على منصة المجلس الأعلى للحسابات لتشمل خدمات رقمية أخرى تم الجانب العملي أكثر من الجانب الإخباري.

و لا بد من الإشارة إلى أن ورش التحول الرقمي يجب أن يهتم تأسيس بنية تحتية رقمية DIGITAL INFRASTRUCTURE قادرة على مواكبة التحولات الرقمية التي يعرفها المحيط الخارجي للمحاكم المالية بصفة عامة، ومحيطها الرقابي بصفة خاصة، ذلك أن التدخل الآلي أو الرقمي أضحى - كما سبقت الإشارة إلى ذلك - ضرورة مؤسساتية بالنسبة لمختلف مكونات القطاع العام، و لا بد من الإشارة كذلك إلى أن جائحة كوفيد-19 قد كشفت عن مدى أهمية توفر على بنية تحتية رقمية صلبة لتجاوز مختلف التحديات التي قد يكشف عنها الواقع العملي، حين أن الملاحظ هو أن العديد من المرافق العمومية قد وجدت نفسها أمام ضرورة تحقيق تحول رقمي استعجالي لم يراع فيه - بصفة عامة وحسب ما نعتقد - مجموعة من المعطيات والعوامل الواقعية،² وبالتالي يبرز دور البنية التحتية الرقمية المعدة وفق نظام جودة في تحقيق الأثر وتجاوز العوائق العملية التي يمكن أن تحد من استمرارية تقديم الخدمات العمومية.³

وعظفا على ما سبق، يبقى من الضروري لإنجاح الورش الرقمي للمحاكم المالية، استحضار المحددات التي أشار إليها جلالة الملك محمد السادس بمناسبة خطابه السامي الذي هم موضوع إصلاح الإدارة،⁴ حيث أكد جلالته على أن إصلاح الإدارة يتطلب تغيير السلوكيات والعقليات، وجودة التشريعات، من أجل مرفق إداري عمومي فعال، في خدمة المواطن، كما أكد على أن الوضع الحالي، يتطلب

¹ العربي ببيجة، م، س، ص، 254

² كالعامل الاجتماعي على سبيل المثال.

³ حول نظام الجودة، يراجع:

Itay ABUHAV, op.cit. P : 152

⁴ الخطاب السامي الذي ألقاه جلالة الملك محمد السادس في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة.

إعطاء عناية خاصة ، لتكوين وتأهيل الموظفين ، الحلقة الأساسية في علاقة المواطن بالإدارة ، وتمكينهم من فضاء ملائم للعمل ، مع استعمال آليات التحفيز والمحاسبة والعقاب، و شدد جلالتة على ضرورة تعميم الإدارة الإلكترونية بطريقة مندمجة ، تتيح الولوج المشترك للمعلومات بين مختلف القطاعات والمرافق .

وفي جميع الأحوال، يبقى من المهم إدراك مدى أهمية المكون الرقمي باعتباره محمدا محوريا في نظرية التدبير العمومي الحديث، ولذلك يجب ألا ينظر إلى هذا المكون كإجراء وقتي أو مرحلي، وإنما يجب أن ينظر إليه باعتباره محمدا أساسيا في معادلة التدبير الإداري الجيد Good public managment، ذلك أنه وبغض النظر عن دور المكون الرقمي في مواجهة والتقليص من آثار الأزمات، فإن النتائج الإيجابية التي يفرزها اعتماده، يجعله ضرورة تديرية لا غنى عنها.

لائحة المراجع:

المراجع باللغة العربية

الكتب

محمد حاسون، المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب، دراسة سوسيو قانونية، منشورات حوارات، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، سلسلة 2013/1 أطروحات وأبحاث.

المقالات

محمد بنيحي، المحاكم المالية بالمغرب على ضوء القانون المقارن والقانون الدولي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، ط 1، 2002.

الأطروحات



العربي ببيجة، مطلب الحكامة في عمل المجلس الأعلى للحسابات، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، أكادال، السنة الجامعية: 2016-2017

هشام الحسكة، دور الافتتاح العمومي في إرساء حكامه تدير الجماعات الترابية: دراسة في تجربة القضاء المالي الجهوي المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمراكش، السنة الجامعية 2016-2017 .

تقارير ومطبوعات

الخطاب السامي الذي ألقاه جلالة الملك محمد السادس في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة. بلاغ المجلس الأعلى للحسابات حول إطلاق المنصة الرقمية لتتبع تنفيذ التوصيات خلال بالموقع الرسمي للمجلس. التوجهات والخطة الاستراتيجية للمحاكم المالية برسم الفترة 2022 على الموقع الرسمي للمجلس الأعلى للحسابات السالف ذكره.

أحكام وقرارات قضائية

قرارات صادرة عن المجلس الأعلى للحسابات حول استئناف أحكام المجالس الجهوية للحسابات، 2017

مواقع إلكترونية

www.mahkamati.ma

www.courdescomptes.ma

مراجع باللغة الإنجليزية

BOOKS



Sally-Anne PITE, Internal audit quality, Developping a quality assurance and
improvement program, John WILEY and sons, New jersey, USA, 2014, P: 3

Rick HAYES, Rogar DASSEN, Arnold SHILDER and Philip WALLAGE, Principles
of auditing, an introduction to international standards on auditing, second edition,
Pearson education limited, 2005.

Itay ABUHAV, Iso 9001, 2015, A complete guide to quality management systems,
Taylor and Francis groupe, CRC Press, New York, 2017.

Articles and communications:

Andrea FRADEANI, European accountants, Shaping the future, how to advice, assist
and audit SME's in a changing regulatory environment, Federation of European
accountants, Fee/CNDCEC: SME/SMP Congress, 15-16 April 2017; Venice.

Jia WU and Miklos VASARHELYIXBRL: A New Tool For Electronic Financial
Reporting, in: Murugan ANANDARAJAN, Asokan ANANDARAJAN, Cadambi
A. SRINIVASAN, C.A. (eds) Business Intelligence Techniques. Springer, Berlin,
Heidelberg, 2004.

International norms

Issai 12 : The value and benefits of suprem audit institutions, making a difference to the
lives of citizens, P: 11

Websites:

www.intosai.ma

إشكالية مقاضاة أشخاص القانون العام بالمغرب

The Challenge of Litigating Public Law Entities in Morocco

أسية شكور

طالبة باحثة بسلك الدكتوراه

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس - المغرب

الملخص:

تُعدُّ مؤسسة تمثيل أشخاص القانون العام أمام القضاء جزءًا من أحكام قانون المسطرة المدنية، وتتميز بصفات ومميزات تتعلق بالطبيعة العامة للشخص القانوني، وهذا الأمر دفع المشرع المغربي إلى إرساء مبدأ عام في تمثيل أشخاص القانون العام.

من بين السمات المميزة التي يتمتع بها أشخاص القانون العام فيما يتعلق بالدفاع عنهم، يأتي تعدد المتدخلين كأحد النقاط البارزة. فعندما يكون هناك حاجة لإدخال الوكيل القضائي للمملكة أو الوكيل القضائي للجماعات الترابية، سواء كانت الإدارة هي المدعية أو المدعى عليها، يكون للأخيرة الحق في الاستعانة بمحامٍ أو تعيين موظفها للدفاع عنها في نفس السياق.

الكلمات المفتاحية: أشخاص القانون العام - الوكالة القضائية للملكة - الوكالة القضائية للجماعات الترابية.

Abstrac:

The representation of public law entities before the judiciary is considered a part of the provisions of the Civil Procedure Code, distinguished by characteristics related to the public nature of the legal entity. This prompted the Moroccan legislator to establish a general principle regarding the representation of public law entities.

One of the notable features enjoyed by public law entities in terms of their defense is the involvement of multiple parties. In cases where the Judicial Representative of the Kingdom or the Judicial Representative of Territorial Communities is brought in, whether the administration is the

plaintiff or defendant, the latter has the right to seek the assistance of a lawyer or appoint its own employees for the same purpose.

Keywords: public law persons - judicial agency of the Kingdom - judicial agency of territorial communities.

مقدمة:

تعتبر الدعوى الوسيلة العادية والطبيعية التي يخولها القانون لصاحب الحق في اللجوء إلى القضاء، لحماية حقوقه، أو استرجاعها، وهي مقررة لكل الأشخاص الذاتية أو الاعتبارية، سواء أكانوا خاضعين للقانون العام أو الخاص.

ويتمتع أشخاص القانون العام، سواء تعلق الأمر بالدولة أو الجماعات الترابية أو المؤسسات العمومية بالشخصية الاعتبارية، هذه الأخيرة كانت موضوع جدال فقهي بين من يعتبرها محط افتراض وهو اتجاه "النظرية الافتراضية"، وبين من يرى بأنها حقيقة واقعية وهو اتجاه "النظرية الحقيقية"، غير أن ما لا جدال فيه هو كون الشخصية الاعتبارية اعتراف القانون بها صراحة أو ضمناً.

ولما لم يكن لأشخاص القانون العام عقلا يدبر وأطرافاً تنشط، فإن تحقيق الالتزامات والتصرفات استوجب تعيين أشخاص ذاتيين يعينون للنهوض بتنفيذ ما أسس من أجله الشخص الاعتباري العام، ومن بينهم شخص موكول له مهمة تمثيل الشخص الاعتباري العام أمام المحاكم، إلى جانب تعيين من يدافع عنهم أمام القضاء. فالشخص الاعتباري العام في إطار تعامله اليومي قد يتخذ مواقف من شأنها أن تضرب بمصالح الأفراد والجماعات مما يرتب مسؤوليته، حيث إن مبدأ عدم مساءلة الدولة عن نشاطاتها الذي استوطن ردها من الزمن أصبح مع صدور قرار بلانكو الشهير مجرد ذكرى. هكذا أصبح أشخاص القانون العام وعلى رأسهم الدولة تنتصب أمام المحاكم كمدعى عليه متى أصدرت تصرفات تضرب بمصالح الأفراد أو الجماعات. وتعد جزئياً التمثيل والدفاع عن أشخاص القانون العام من الجزئيات الهامة في مسطرة مقاضاة أشخاص القانون العام التي كانت ولا زالت تطرح إشكالات متعددة على المستوى النظري والعملي، فالمدعي يصعب عليه في أحيان كثيرة تحديد الجهة المكلفة بتمثيل الشخص الاعتباري العام كطرف مدعى عليه، وغالباً ما يتم الخلط بين مهمة تمثيل أشخاص القانون العام ومهمة الدفاع عنهم. فالتمثيل القانوني يعني باكتساب الحقوق، وتحمل الالتزامات باسم الشخص الاعتباري الممثل، في حين تقتصر مهمة الدفاع والمؤازرة على النيابة من طرف الوكيل عن الموكل الذي هو أحد أشخاص القانون العام في موضوع الدراسة.

وترتبط مسألة الصفة في التقاضي بالنسبة للأشخاص الاعتباريين ارتباطا وثيقا بمهمة التمثيل القانوني، ذلك أن الممثل القانوني للشخص الاعتباري العام هو صاحب الصفة في التقاضي باسمه أمام القضاء. ويعد الدفع بانعدام الصفة من النظام العام، ولذلك يمكن إثارته من طرف المحكمة من تلقاء نفسها، ولولم يتمسك به أطراف الدعوى، كما يمكن إثارته، ولولأول مرة أمام محكمة النقض.

وبالتالي تتمثل الإشكالية الرئيسية التي سنتناولها بالدراسة في مايلي:

هل يحق للمواطنين مقاضاة أشخاص القانون العام، وما هي التحديات القانونية والإجرائية التي تعترض هذا الحق؟

تتفرع عن الإشكالية أعلاه مجموعة من الأسئلة الفرعية:

ما هو المبدأ العام في تمثيل الدولة أمام القضاء؟

ما هو المبدأ العام في تمثيل الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية؟

ما هي حالات الدفاع عن أشخاص القانون العام من طرف الوكيل القضائي للمملكة؟

ولمعالجة الموضوع وفق منهج متماسك استخدمت المنهج التحليلي الذي يقوم على جمع المادة العلمية وتنظيمها وتحليلها بطريقة علمية، ثم المنهج الوظيفي الذي يقوم على دراسة الوظيفة ككل داخل النظام الكلي.

لهذا فإن الضرورة المنهجية تقتضي منا، وضع تصميم متماسك للدراسة يسمح بالمعالجة الشاملة للإشكالية، وتناول مختلف عناصرها في إطار من التوازن، لذلك إرتأينا تقسيم الموضوع إلى مطالبين على النحو التالي:

المطلب الأول: المبدأ العام في تمثيل أشخاص القانون العام أمام القضاء

المطلب الثاني: خصوصية الدفاع عن أشخاص القانون العام

تعتبر مؤسسة تمثيل أشخاص القانون العام أمام القضاء جزئية من جزئيات قانون المسطرة المدنية، والتميزة بخصوصيات راجعة لطبيعة الشخص الاعتباري العام، الأمر الذي دفع بالمشروع المغربي إلى إرساء مبدأ عام في تمثيل أشخاص القانون العام.

المطلب الأول: المبدأ العام في تمثيل أشخاص القانون العام أمام القضاء

ميز المشروع من خلال قانون المسطرة المدنية بين المبدأ العام في تمثيل الدولة أمام القضاء، والمبدأ العام لتمثيل كل من الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية أمام المحاكم.

الفقرة الأولى: المبدأ العام في تمثيل الدولة أمام القضاء

لم يتطرق قانون المسطرة المدنية الصادر في 12 أغسطس 1913 للشخص الممثل للدولة أمام القضاء سواء أكانت مدعية أو مدعى عليها. فالساحة القانونية، قبل صدور قانون المسطرة المدنية لسنة 1974، عرفت فراغا من أي مقتضى قانوني ينظم بشكل صريح ممثل الدولة أمام القضاء، مما جعل المجلس الأعلى يتدخل بمناسبة الحكم في قضية كلاندي بتاريخ 19 دجنبر 1959، حيث أوضح أن الممثل القانوني للدولة هو الوزير الأول إلا في حالة وجود نصوص خاصة تؤهل شخصا آخر لتمثيل الدولة .

هكذا، جاء قانون المسطرة المدنية لسنة 1974 في الفصل 515 ليكرس المبدأ العام القاضي بأن رئيس الحكومة هو الشخص المؤهل قانونا لتمثيل الدولة أمام القضاء، وله الحق أن يكلف بتمثيله الوزير المختص عند الاقتضاء . وترجع مرتكزات هذا المبدأ على نظرية الشخصية المعنوية التي لا تنصب إلا على الدولة فقط دون مرافقها، وعلى المقتضيات الدستورية التي تخول لرئيس الحكومة ممارسة السلطة التنظيمية وتجعل العمل التنفيذي للحكومة تحت مسؤوليته .

ويبدو أن القضاء المغربي يتشدد في التطبيق الحرفي للمقتضى القانوني السالف الذكر حيث يشترط لقبول الدعوى أن توجه ضد الدولة باعتبارها الشخص القانوني المؤهل للتقاضي والمعنية بموضوع النزاع، وضد رئيس الحكومة باعتباره ممثلا لها، وصاحب الصفة في التقاضي باسمها. وفي هذا الإطار، أكدت إدارية الرباط هذا المبدأ العام عندما قضت بأنه: "بعد إطلاع المحكمة على المقال والمذكرة التعقيبية تبين أن المدعين وجهوا دعواهم ضد الوزارة الأولى في شخص السيد الوزير الأول، ووزارة الداخلية ووزارة الفلاحة. وحيث إن هذه الوزارات تعتبر من مرافق الدولة ولا ينبغي توجيه الدعوى ضدها مباشرة، وإنما يتعين توجيهها ضد الدولة في شخص السيد الوزير الأول وهو ما لم يسلكه المدعون رغم جواهم على الدفع المثار بهذا الصدد".

وبعد إحداث محاكم الاستئناف الإدارية، كرست محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط هذا المبدأ العام، كما تمت تزكيته من طرف محكمة النقض من خلال قرارها رقم 1037، حيث جاء فيه ما يلي: "حيث تبين صحة ما نعاه الطاعن على القرار، ذلك أن الثابت مقاضاة المطلوبة لمؤسسة حماية الطفولة وهي مؤسسة تابعة لوزارة الشبيبة والرياضة بمقتضى المرسوم رقم 2-02-379 بتاريخ 2002/06/12 بشأن تحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الشبيبة والرياضة وتعد أحد المصالح الثلاثة المكونة لقسم الطفولة والمحددة اختصاصاتها بقرار وزير الشبيبة والرياضة رقم 80-957 بتاريخ 2008/07/11 فهي بذلك مرفق عمومي تابع للدولة يلزم لمقاضاته توجيه الدعوى ضد الدولة المغربية في شخص الوزير الأول الذي له أن يكلف، عند الاقتضاء، لتمثيله الوزير المختص عملاً بأحكام الفصل 515 من ق م م، وهو ما لم يتم نهجه في النازلة. والقرار المطعون فيه بتأييده الحكم الابتدائي القاضي شكلاً بقبول دعوى المطلوبة ورغم تمسك الطاعن استئنافياً بضرورة تطبيق الفصل 515 أعلاه، يكون قد أخل بالمقتضى المذكور فوجب نقضه وإبطاله".

وفي اتجاه مغاير لما سبق، ونظراً لخصوصية الدعوى الاستعجالية، اعتبرت إدارية الرباط أنه يمكن مقاضاة الجهة الإدارية مصدرة القرار دون إدخال الدولة في حالة الاستعجال حيث أكدت بأنه "يمكن مقاضاة الجهة الإدارية المعنية بالإجراء الوقي دون حاجة إلى إدخال الدولة في الدعوى".

وهناك من يرى أنه لا يصح من الزاوية القانونية مقاضاة جهة لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وبالتبعية لا تتوفر على أهلية التقاضي، إلا أن الطلبات المستعجلة لها خصوصياتها المتمثلة في طبيعة الدعوى الاستعجالية، وما تقتضيه من إجراءات سريعة، على أساس أن أي تأخير في البت في هذه الدعوى من شأنه أن يعرض صاحبها لخطر، ويلحق به أضراراً قد يصعب تدارك نتائجها مستقبلاً. كما أن الأوامر الاستعجالية هي ذات حجية مؤقتة لا تأثير لها على دعوى الموضوع، أو على أصل الحق الذي يبقى سليماً رغم صدورها غير أنه لا يمكن أن نجعل من حكم إدارية الرباط قاعدة مفادها إمكانية تقديم دعوى استعجالية ضد جهة لا تتوفر على صفة التقاضي، فالإدارة العمومية مرفق عمومي تابع للدولة ولا تتمتع بالشخصية المعنوية، لاسيما وأن هذا الحكم صدر في قضية تتعلق بإلغاء قرار إداري، ودعوى الإلغاء كما هو معلوم هي دعوى عينية تخصم القرار الإداري في حد ذاته وليس الجهة الإدارية.

الفقرة الثانية: المبدأ العام في تمثيل الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية

تعد الجماعات الترابية وحدات جغرافية متمتعة بالشخصية المعنوية، وتمارس صلاحيات محدد من قبل المشرع لها علاقة بالشؤون المحلية تحت رقابة السلطات المركزية.

وتطرح عملية تحديد صفة المدعى عليه المعني بالنزاع على مستوى الإدارة الترابية عدة إشكاليات، سواء من حيث تحديد الشخص المعنوي العام المعني بالنزاع، أو من حيث الصيغة الصحيحة للشخص الاعتباري الذي ترفع في مواجهته الدعوى، باعتبار طبيعة الأعمال الموكولة للعمالأة أو الإقليم أو الجهة، والمهام المزدوجة التي يقوم بها العامل على مستوى هذه الوحدات الترابية.

وظلت هذه الإشكالية قائمة ما قبل سريان القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الصادرة في 7 يوليو 2015، لكنها أصبحت أقل عسرا في ظل سريان هذه القوانين التنظيمية الجديدة .

وبخصوص تمثيل الجماعات الترابية أمام القضاء، ينبغي التمييز بين مرحلة قبل صدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية ومرحلة ما بعد صدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، كان العامل هو الذي يمثل العمالآت والأقاليم أمام المحاكم ، وأنيط برئيس المجلس الجماعي مهمة تمثيل الجماعات أمام القضاء. وبعد صدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، أوكل المشرع مهمة تمثيل الجماعات الترابية لرؤساء مجالسها، فبموجب المادة 237 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، فإنه يمثل الجهة أمام القضاء رئيس المجلس الجهوي، وإذا رفعت الدعوى ضد العمالأة أو الإقليم فإن رئيس مجلس العمالأة أو الإقليم هو الذي تنعقد له صلاحية تمثيل هذه الوحدة الترابية أمام المحاكم، وذلك طبقا للمادة 207 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالآت والأقاليم. أما الدعوى الموجهة ضد الجماعة فترفع ضد رئيس المجلس الجماعي طبقا لمقتضيات المادة 263 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

أما فيما يخص المؤسسات العمومية، فقد أشار الفصل 515 من قانون المسطرة المدنية في فقرته الرابعة على أن الدعوى ترفع ضد المؤسسات العمومية في شخص ممثلها القانوني. وللبحث عن الممثل القانوني للمؤسسات العمومية لابد من الرجوع إلى القانون المحدث لها، حيث يتكفل المشرع من خلاله بتحديد الشخص المكلف بالتمثيل القانوني للمؤسسة العمومية، وغالبا ما تناط مهمة تمثيل المؤسسات العمومية أمام القضاء لشخص مديرها، وكمثال على ذلك نجد الفقرة الثالثة من الفصل 7 من الظهير الشريف رقم 1.63.225 المحدث للمكتب الوطني للسكك الحديدية ، التي تنص على ما يلي: " ويدير شؤون المكتب ويعمل باسمه، وينجز أو يأذن في إنجاز جميع الأعمال أو العمليات الراجعة لهدفه، ويمثل المكتب إزاء الدولة وسائر الإدارات العمومية أو الخصوصية وإزاء الغير، ويقوم بجميع الأعمال التحفظية ويباشر إقامة الدعاوى القضائية بإذن من المجلس الإداري".

وفي هذا الإطار، نجد أن محكمة النقض لا تتردد في نقض الأحكام والقرارات غير المرتكزة على الأساس القانوني القاضي برفع الدعوى ضد المؤسسات العمومية في شخص ممثلها القانوني، حيث نستحضر في هذا السياق القرار عدد 971 الذي مما جاء فيه ما يلي: "وبالرجوع إلى الظهير الشريف بمثابة قانون رقم: 183-1-72 بتاريخ ربيع الثاني 1394 (21 ماي 1974) المتعلق بإحداث مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل، يتجلى بأنه نص في فصله الأول على ما يلي: "تحدث تحت اسم مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل، مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي...". كما نص الفصل 9 منه بأن "مدير مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل، يمثل المكتب لدى المحاكم، ومؤهل لإقامة الدعاوى والدفاع باسمه".

... ولما كان الثابت من المقال الافتتاحي أن المدعي (المطلوب في النقض) تقدم بدعواه الرامية إلى الحكم له بالتعويض عن الضرر الذي لحق به في مواجهة مدير مركز التكوين المهني بالمعاريف بالدار البيضاء الذي هو مجرد مركز تابع لمكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل الذي له صفة مؤسسة عمومية، وبالتالي كان على المدعي أن يوجه دعواه ضد المكتب المذكور...".

وباعتبار الدولة تتواجد على رأس الأشخاص المعنوية العامة، فقد خصها المشرع باستثناءات همت بعض المجالات والميادين، لم يوكل فيها المشرع مهمة التمثيل لرئيس الحكومة.

إذا كان كل ما يتقدم بهم خصوصيات تمثيل أشخاص القانون العام أمام القضاء، فماذا عن خصوصية الدفاع عن أشخاص القانون العام؟

المطلب الثاني : خصوصية الدفاع عن أشخاص القانون العام

إن من أبرز الخصوصيات التي يستأثر بها أشخاص القانون العام بخصوص الدفاع عنها، هو تعدد المتدخلين، فإذا كانت الحالات التي يتم فيها إدخال الوكيل القضائي للمملكة أو الوكيل القضائي للجماعات الترابية تتأرجح بين الإلزام والتكليف سواء أكانت الإدارة مدعية أو مدعى عليها، فإنه يحق كذلك لهذه الأخيرة الاستعانة بالمحامي أو انتداب موظفها لنفس الغرض.

الفقرة الأولى: الدفاع عن أشخاص القانون العام من طرف الوكيل القضائي للمملكة

نص المشرع من خلال المادة الأولى من ظهير 2 مارس 1953 على إمكانية تكليف الوكيل القضائي للمملكة من طرف الدولة أو غيرها من أشخاص القانون العام بالدفاع عنها أمام القضاء. كما أوجبت المادة نفسها إدخاله في جميع الدعاوى التي تهدف إلى التصريح بمديونية الدولة ومكاتها ومؤسساتها العمومية تحت

طائلة عدم القبول باستثناء الدعاوى التي تتعلق بالضرر أرب وربع أملاك الدولة ، وهي المقتضيات نفسها التي جاء بها الفصل 514 من قانون المسطرة المدنية.

كما أوجبت الفقرة الأخيرة من المادة 3 من قانون المسطرة الجنائية ضرورة إشعار الوكيل القاضي للمملكة بكل المتابعات المقامة في مواجهة القضاة والموظفين العموميين والأعاون ومأموري السلطة أو القوة العمومية، لكي يكون على علم بها ويتخذ ما يلزم قانونا لتفادي مسؤولية الشخص المعنوي العام ومطالبته بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن الأفعال موضوع المتابعة، وحماية للمال العام

وهكذا فإن الوكالة القضائية للمملكة تؤمن مهمة الدفاع عن الدولة ومؤسساتها العمومية أمام المحاكم الوطنية أو الأجنبية وهيئات التحكيم، مدعية كانت أو مدعى عليها، وذلك بشأن جميع القضايا التي تهم الإدارة سواء كانت ذات طبيعة مدنية أو إدارية أو تجارية أو جنائية، إلى جانب مؤسسة الوكيل القضائي للجماعات الترابية التي تنهض بالدفاع عن الجماعات الترابية وهيئاتها. وقد يكون هذا التدخل وجوبيا، كما يمكن أن يكون بناء على تكليف من الإدارة المعنية بالنزاع.

أولا: إذخال الوكيل القضائي للمملكة في الدعوى

فإذا كان الأصل في مهمة الدفاع والنيابة القضائية، أن يتم تكليف أو توكيل المدافع من طرف الموكل قصد مؤازرته أمام القضاء، فإن المشرع المغربي قد خرج عن هذه القاعدة في مجال الدفاع عن أشخاص القانون العام، حيث خول للوكيل القضائي للمملكة اتخاذ مبادرة الدفاع ومؤازرة الدولة، ولولم يتم تكليفه من طرف الإدارة المعنية بموضوع النزاع، ويكون بذلك هذا الإدخال إلزاميا وإلا كانت الدعوى غير مقبولة.

ولا شك أن الهدف من هذا الإدخال الوجوبي، هو حماية المال العام، والدفاع عنه من طرف الوكيل القضائي للمملكة عن طريق مراقبة المسطرة القضائية ومجريات الدعوى، واتخاذ كافة الإجراءات المسطرية والموضوعية للحفاظ على هذه الأموال المستهدفة من طرف خصم الإدارة العمومية.

ولذلك خول المشرع المغربي للوكيل القضائي للمملكة صراحة أهلية الترافع أمام المحاكم، وهذا ما يصد الباب أمام كل التأويلات التي قد تثار عن تنازع الاختصاص بين الجهات التي يسند لها مهمة الدفاع عن الدولة، وحول ما إذا كان الإدخال الوجوبي لهذه المؤسسة يمنح لها أهلية الدفاع، والترافع، ومباشرة الإجراءات المسطرية، أم أنه مجرد إجراء شكلي ليس إلا، غير أن الصياغة التي أتت بها المواد المنظمة لمؤسسة الوكيل القضائي للمملكة، حسمت هذه النقطة، بحيث أصبح هذا الأخير مؤهلا للدفاع، والترافع عن الإدارات العمومية، أمام القضاء بنص قانوني صريح.

وعندما يتم إدخال الوكيل القضائي للمملكة في الدعوى، يجعله هذا الأمر طرفاً أساسياً فيها، وبالتالي يحق له أن يباشر جميع ما يقوم به الأطراف ويمارس جميع الإجراءات المسطرية ومن بينهما بطبيعة الحال الطعون، حيث أكد على ذلك المجلس الأعلى (محكمة النقض حالياً) في أحد قراراته عندما قضى بأن: "للكيل القضائي للمملكة الحق في استئناف الحكم الابتدائي بصفته هذه أي بصفته وكيلاً قضائياً، وبصفته كذلك نائبا عن وزارة التجارة والصناعة وتأهيل الاقتصاد. فإدخال مؤسسة الوكيل القضائي في الدعوى يعتبر إلزامياً إذا كان موضوعها يستهدف التصريح بمديونية شخص من أشخاص القانون العام، انطلاقاً من كون الوكيل القضائي للمملكة هو الساهر على حماية الأموال العمومية... إن هذا الإدخال الإلزامي في الدعوى يجعل الوكيل القضائي للمملكة طرفاً في الدعوى، كبقية الأطراف، وتبعاً لذلك يخول له مباشرة كافة المساطر باعتباره طرفاً في هذه الخصومة، ومنها بطبيعة الحال الحق في مباشرة كافة الطعون المناسبة..."

كما يتميز الوكيل القضائي للمملكة بخاصية مهمة تتجلى في عدم إمكانية الحكم لصالحه أو عليه، وهذه ميزة خاصة تتميز بها هذه المؤسسة، هكذا يحق للوكيل القضائي للمملكة القيام بتعرض الغير الخارج عن الخصومة. ففي هذه الحالة، غالباً ما يتم تقديم تعرض الغير الخارج عن الخصومة من طرف الوكيل القضائي للمملكة بصفته هذه ضد الأحكام والقرارات القضائية التي تصدر دون إدخاله في الدعوى كلما كانت تهدف إلى التصريح بمديونية الدولة أو إحدى مؤسساتها. حيث إن القاعدة أمام قضاء الموضوع، وكما ذهب إلى ذلك قضاء محكمة النقض في العديد من قراراتها، هي أن عدم إدخال الوكيل القضائي للمملكة في الدعوى التي تهدف إلى التصريح بمديونية الدولة يترتب عليه عدم قبول هذه الدعوى، وبالتالي من حق الوكيل القضائي للمملكة أن يمارس كافة طرق الطعن المرتبطة بهذا النوع من الدعاوى .

ثانياً إدخال الوكيل القضائي للجماعات الترابية في الدعوى

وقد تم التنصيص على مؤسسة الوكيل القضائي للجماعات الترابية في القوانين التنظيمية المؤطرة لها بمقتضى المادة 268 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، وكذا بموجب المادة 242 من القانون التنظيمي رقم 111.14 بالجهات، ثم أخيراً المادة 212 من القانون رقم 112.14 المتعلق بالعمال والأقاليم.

وهكذا جاءت جل المقترحات السالفة الذكر متشابهة من حيث الأخذ بمضمونها، إذ تم التنصيص على أنه يعين بقرار لوزير الداخلية وكيل قضائي للجماعات الترابية يتولى تقديم المساعدة القانونية للجماعات

وهيئاتها ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعة الجماعات الترابية، ويؤهل للترافع أمام القضاء. كما تم التنصيب على وجوب إدخال الوكيل القضائي، كما هو الشأن بالنسبة للإدخال الوجوبي للوكيل القضائي للمملكة، تحت طائلة عدم القبول، في جميع الدعاوى التي تستهدف مطالبات الجماعات الترابية وهيئاتها بأداء دين أو تعويض، كما يخول له بناء على ذلك إمكانية مباشرة الدفاع عن الجماعة في مختلف مراحل الدعوى.

إن دفاع الوكيل القضائي للمملكة والوكيل القضائي للجماعات الترابية لا يقتصر على الإدخال الوجوبي، حيث يمكن تصور هذا الدفاع بناء على تكليف من الإدارة المعنية.

أما بخصوص دفاع الوكيل القضائي للمملكة والوكيل القضائي للجماعات الترابية بناء على تكليف من الإدارة المعنية فتجدر الإشارة إلى أن مصطلح التكليف ورد في ظهير 2 مارس 1953 المتعلق بإعادة تنظيم العون القضائي للدولة (الوكيل القضائي للمملكة حالياً). وقد أثار هذا المقتضى نقاشاً أمام المحاكم حيث يشترط البعض توفر الوكيل القضائي للمملكة على تفويض كتابي صادر عن ممثل الإدارة المعنية موضوع النزاع، لقبول نيابته، مع أن المشرع استعمل مصطلح التكليف وليس التفويض، وهو ما أكدته في المواد المنظمة لمؤسسة الوكيل القضائي للجماعات الترابية

وتحظى مسألة تكليف الإدارة للوكيل القضائي للمملكة من أجل الدفاع عنها أمام القضاء بأهمية كبيرة لأن أغلب الملفات والقضايا المتعلقة بمجموعة من المجالات تدخل ضمن الدعاوى التي لا يشترط فيها إدخال الوكيل القضائي للمملكة، وهي الدعاوى التي لا تستهدف بشكل صريح مديونة الدولة، وبذلك يتعين حصول هذه المؤسسة الدفاعية على توكيل من الإدارة المعنية للنيابة عنها أمام القضاء. وتتمثل أهم هذه الدعاوى في مجال الملك الغابوي (نموذجاً)، كالقضايا العقارية فيما يتعلق بالتحفيظ والاستحقاق والحيازة، والقضايا الإدارية كإلغاء القرارات الإدارية الصادرة حول مسطرة التحديد الإداري أو مسطرة الاستغلال المؤقت، إلى جانب الدعاوى الاستعجالية كالترامي على ملك الغير، دعاوى عقود البيع بالسمسرة العمومية. كل هذه الدعاوى لا تستهدف التصريح بمديونية الدولة بشكل مباشر، وبالتالي لا يكون إدخال الوكيل القضائي للمملكة فيها وجوبياً.

وبالنسبة لطبيعة هذا التكليف، وعلى الرغم من أن محكمة النقض حسمت هذه المسألة من خلال إعطائها مفهوماً واسعاً للتكليف، بحيث لم تشترط تفويضاً كتابياً صريحاً يمنح للوكيل القضائي للمملكة ليقوم بمهمة الدفاع والمؤازرة عن الدولة، فإنه من حين لآخر يتم الدفع أمام القضاء بعدم أحقية هذه المؤسسة في

الدفاع عن الإدارة بعللة عدم توفرها على تفويض، مما يجعل التدخل التشريعي أمرا ملحا، قصد حسم هذا الموضوع، وذلك بإعفاء الوكيل القضائي للمملكة من الحصول على تفويض أو تكليف كتابي عن كل الدعاوى والقضايا على حدة، حفاظا على المال العام.

هكذا قضت محكمة النقض بأنه: "بمقتضى ظهير 1953/3/2 فإن الوكيل القضائي يكلف بالدفاع عن مصالح الإدارات والمؤسسات العمومية وأن توكيله مقرر بموجب القانون، وأن المحكمة مصدرة القرار المطعون فيه لما أوردت الدفع المثار وعللت قضاءها بأن الوكيل القضائي للمملكة بصفته هذه ينوب عن الدولة المغربية بمقتضى ظهير 1953/3/2 ولا يحتاج إلى توكيل أو تفويض من الإدارة التي ينوب عنها... كان قرارها غير خارج لأي مقتضى قانوني وما بالفرع غير مرتكز على أساس".

إن صفة الوكيل القضائي للمملكة كمؤسسة قانونية ودفاعية موازية لمؤسسة المحامي ليس بالأمر الجديد في إطار المنظومة القانونية للمملكة، فقد خول المشرع لهاته المؤسسة مهمة حماية أموال الدولة والدفاع عن مصالحها حينما تكون هي أو إحدى مؤسساتها العامة أو إدارتها أو مكاتبتها طرفا في الدعوى، ولن يتأتى لها ذلك إلا بتمكينها من حقها في الدفاع وإتاحة الفرصة لها باستعمال جميع المساطر المخولة لها قانونا، وأن مطالبتها بإثبات التكليف الذي تتدخل بمقتضاه أمام القضاء رغم كون النصوص القانونية توفر لها تكليفا دائما يغني عن أي إثبات، له آثار سلبية على هذه الحماية لتعلقها بالمال العام ويعطل نصوصا قانونية واضحة التي وجدت أساسا لحماية هذا المال، ولإثبات أحقية هذه المؤسسة في النيابة عن الدولة أمام القضاء دون تكليف.

وعلى المستوى العملي، يبقى الإشكال مطروحا حول الجهة المتعلقة أو الشخص المؤهل لمنح التكليف للوكيل القضائي للمملكة، ليرتفع نيابة عن الدولة المغربية أمام القضاء. فقد سبق للمحكمة الابتدائية بطنجة أن قضت بعدم قبول الدعوى المقامة من طرف الوكيل القضائي للمملكة بعللة عدم إدلائه بتفويض صادر عن وزير الفلاحة باعتباره الممثل القانوني للملك الغابوي، حسب مقتضيات الفصل 2 من ظهير 17 أبريل 1959.

كما تجدر الإشارة إلى أن التكليف المنصوص عليه في القانون لا يشترط أن يكون عبارة عن تفويض كتابي أو نيابة خاصة، وإنما يكفي أن يصدر عن ممثل إدارة المياه والغابات، متضمنا ما يفيد رغبة هذه الأخيرة في إسناد الوكيل القضائي، ولو بصفة ضمنية، وغير مباشرة، ولو تعلق الأمر بتكليف للنيابة في عدة ملفات أو قضايا.

وبخصوص تكليف الجماعات الترابية للوكيل القضائي للجماعات الترابية للدفاع عنها، على غرار الوكيل القضائي للمملكة، فإنه ينظم العلاقة بين الجماعة الترابية صاحبة المصلحة والوكيل القضائي الذي ينوب عنها أمام القضاء، ومن ثمة فإن آثار هذه العلاقة لا يمكن أن تهم إلا مصالح الطرفين المعنيين، ولما كان الأمر كذلك فإن الجهة التي تستطيع المنازعة في وجود التكليف من عدمه هي الجماعة الترابية ذات المصلحة، أما الغير خصم الجماعة فلا يحق له إثارة هذا الدفع طالما أن آثار هذا التكليف لا تمتد إلى مصالحه ولا تمسها. وفي هذا الإطار سبق لمحكمة الاستئناف بالرباط أن قضت بأن عدم وجود نزاع في شأن نيابة الوكيل القضائي للمملكة صادر عن الإدارة التي ينوب عنها يجعل الدفع بالصفة المثار من طرف المستأنف غير مبني على أي أساس.

الفقرة الثانية: الدفاع عن أشخاص القانون العام بواسطة المحامي أو الموظف العمومي

إن مهمة الدفاع عن أشخاص القانون العام لا تنحصر فقط في مؤسستي الوكالة القضائية للمملكة. إن مهمة الدفاع عن أشخاص القانون العام لا تنحصر فقط في مؤسستي الوكالة القضائية للمملكة والوكالة القضائية للجماعات الترابية، حيث لا يوجد مانع أمام الدولة والإدارات العمومية الأخرى من اللجوء إلى خدمات المحامين وتنصيبهم لتولي الدفاع عنها، كما أنه لا شيء يمنع أشخاص القانون العام من الدفاع عن مصالحهم أمام القضاء بواسطة أحد موظفيها المنتدب لهذه الغاية.

أولاً: الدفاع عن أشخاص القانون العام بواسطة المحامي

لقد عمل المشرع المغربي على إحداث مؤسسة الوكيل القضائي بأجهزة الدولة والجماعات الترابية للدفاع عنها أمام القضاء مراعيًا في ذلك خصوصيات الإدارات العمومية، دون أن يلغي المقتضيات العامة في الدفاع والمؤازرة، حيث يتولى المحامي هذه المهمة بصفة أصيلة، وهذا ما تنص عليه المادة 32 من القانون المنظم لمهنة المحاماة على أن المحامين المسجلين ببيئات المحامين بالمملكة هم وحدهم المؤهلين لمؤازرة الأطراف أمام المحاكم في جميع القضايا، مع بعض الاستثناءات.

وهكذا فبالرجوع إلى الفصل 31 من نفس القانون، فإننا نجد أنه يقرب الإلزامية تنصيب محام للدفاع عن المؤسسات العمومية وشركات الدولة، كما أن نفس الفصل ومعه الفصل 354 من قانون المسطرة المدنية لا يستثنيان الجماعات الترابية من هذه الإلزامية، وأن أي مسطرة قضائية يتولاها أحد الأشخاص العامة المذكورة بدون محام يكون مآلها الحكم بعدم القبول.

غير أن نفس الفصل يجيز أن تكون نيابة المحامي من قبل الدولة والإدارات العمومية أمرا اختياريا، كما أن الفصل 354 من قانون المسطرة المدنية كذلك يعفي الدولة من مساعدة المحامي طالبة كانت ومطلوبة، ويوقع في هذه الحالة على مقالاتها ومذكراتها الوزير المعني بالأمر أو موظف منتدب لهذه الغاية، إضافة إلى أن المادة 10 من القانون المتعلق بإحداث محاكم الاستئناف الإدارية تشير إلى أن الاستئناف يقدم إلى كتابة ضبط المحكمة التي أصدرت الحكم المستأنف بواسطة مقال مكتوب يوقعه محامي على أنه بالنسبة للإدارات العمومية تكون نيابة المحامي أمرا اختياريا، غير أن التساؤل المطروح في هذا الصدد يتعلق بالمعايير المعتمدة من طرف الإدارة في الاختيار بين تعيين محام، أو اللجوء إلى الوكيل القضائي للمملكة، علما بأن تولي هذا الأخير مهمة الدفاع عن الإدارة لا يكلفها أية مبالغ مادام أن الوكيل المذكور هو موظف عمومي تابع للدولة.

فمن خلال الوقوف عند العديد من القضايا المقامة من قبل الدولة أو ضدها، يبدو أنه ليس هناك معيار محدد يتم الاعتماد عليه في هذا الاختيار، وإنما تبقى للإدارات العمومية السلطة التقديرية في الاستعانة بالمحامين، أمام عدم توفر الوكيل القضائي للمملكة على الإمكانيات المادية والوسائل البشرية الكافية في الوقت الراهن لمسايرة كافة الدعاوى والقضايا المرفوعة أمام جميع محاكم المملكة، مما تضطر معه الإدارة إلى الاستعانة بالمحامين، لاسيما في بعض الدعاوى التي تتطلب الحضور المستمر في الجلسات من طرف هيئة الدفاع، كالقضايا الجنحية، أو التي تتميز بالسرعة، وتستدعي المراقبة والتتبع المستمرين، كالدعوى الاستعجالية. فمثلا بعض الدعاوى المتعلقة بالملك الغابوي للدولة تتطلب التنسيق المستمر واليومي بين هيئة الدفاع والمصالح الجهوية، والإقليمية لهذه الإدارة، كما هو الحال بالنسبة للدعاوى العقارية، ولذلك تختار إدارة المياه والغابات المحامين لمؤازرتها في هذه القضايا

ثانيا: الدفاع عن أشخاص القانون العام بواسطة الموظف العمومي

إن أهم ما يميز الإدارة العمومية هو تمتعها بتعدد المتدخلين في مسألة الدفاع عنها أمام القضاء، فإلى جانب الوكيل القضائي والمحامي أجاز المشرع للإدارات العمومية تولي الدفاع عن نفسها أمام القضاء بواسطة موظفيها المنتدبين لهذا الغرض، وهذا ما أكده الفصل 34 من قانون المسطرة المدنية الذي نص على أنه: "يجب على الوكيل الذي لا يتمتع بحق التمثيل أمام القضاء أن يثبت نيابته بسند رسمي، أو عرفي مصادق على صحة توقيعه بصفة قانونية، أو بتصريح شفوي يدلي به الطرف شخصا أمام المحكمة بحضور وكيله.

غير أن الإدارات العمومية تكون ممثلة بصفة قانونية أمام القضاء بواسطة أحد الموظفين المنتدبين لهذه الغاية".

وبذلك يكون المشرع قد أجاز للدولة دون باقي أشخاص القانون العام إمكانية الخيار بين تكليف الوكيل القضائي، وتوكيل المحامي أو انتداب الموظف للدفاع عن مصالح الإدارة العمومية.

وهكذا يمكن للدولة أن تتولى الدفاع من مصالحها لوحدها، حيث من الممكن أن يتولى رئيس الحكومة التوقيع بنفسه عن مذكرات الجواب وممارسة الطعون بنفسه أمام القضاء، أو يفوض ذلك لأحد الوزراء المعنيين بالأمر، وقد جرت العادة في الواقع العملي أن تعمل الإدارات العمومية على إحداث مصالح بأجهزتها تسند لها مهمة تدير المنازعات يرأسها موظف الذي يكون في الغالب هو المنتدب للدفاع عن هذه الإدارات ومصالحها أمام القضاء.

فقد أثبت الواقع العملي أن بعض الإدارات العمومية تعتمد إلى ربط علاقات تعاقدية مع المحامين، وذلك حتى تتمكن من الاستفادة من خبرتهم واستشارتهم متى تطلب الأمر ذلك، ومن ثم فإن عمل الموظف المنتدب سواء في تسيير مصلحة المنازعات أو عند إعداد دفاعه يتم بتنسيق ومشورة مع المحامي المتعاقد، دون إغفال الوقوف على الاتصالات الضرورية التي يمكن أن يجريها مع مؤسسة الوكيل القضائي للمملكة في هذا المجال.

وعليه تتولى عدة إدارات عمومية مهمة الدفاع عن الدولة في بعض القضايا، كمديرية أملاك الدولة الخاصة، والمديرية العامة للضرائب فيما يخص القضايا الضريبية، ووزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية في الدعاوى المتعلقة بالأملاك الحبسية.

هذا وغالبا ما يجمع الموظف المنتدب بين مسؤولية الدفاع عن مصالح الإدارة العمومية وتدير شؤون مصلحة المنازعات بالوقوف على القضايا والدعاوى المرفوعة أمام محاكم المملكة، وتتبع عملية تنفيذ الأحكام النهائية المتعلقة بها

وانطلاقا مما سبق، يتبين أن مهمة الدفاع عن الدولة يمكن أن تتم عبر ثلاث مؤسسات، وتتحدد في الوكيل القضائي للمملكة، وأحد المحامين للدفاع عنها أمام القضاء وكذلك أحد موظفي الإدارة المنتدبين لهذه الغاية.

ومن خلال تتبع المجلس الأعلى للحسابات لملفات المنازعات القضائية على مستوى الوكالة القضائية للمملكة، تبين أن هذا الأسلوب الذي يعطي لكل إدارة الحرية في اختيار وسيلة للدفاع عن مصالحها أبان عن بعض النقص من حيث التأطير والتوجيه وتحديد السبل الكفيلة بضمان دفاع فعال عن مصالح الدولة، حيث أنه والحالة هاته تبقى قضايا الدولة مشتتة بين الجهات الثلاث المذكورة أعلاه، مما يتعذر معه توحيد الرؤية وكذا وضع استراتيجية واضحة للدولة في هذا المجال.

فمن جهة وقف المجلس على حالات عدة يتم فيها لجوء الإدارة للمحامين في المرحلة الابتدائية والاستئنافية، ولخدمات الوكالة القضائية للمملكة في مرحلة النقض، كما لاحظ من جهة ثانية أن من شأن لجوء مختلف الإدارات للمحامين أن تكون له انعكاسات مالية مهمة، ذلك أن الوكالة القضائية للمملكة، ونظرا لتجربتها واحتكاكها اليومي بالمحاكم وخبرتها بالمساطر القضائية مؤهلة أن تعقلن مبالغ الأتعاب الممنوحة للمحامين مقارنة مع الإدارات الأخرى.

وقد سجل نفس المجلس ميلا نحو الاعتماد على الموظفين المنتدبين من قبل العديد من المديريات بمختلف الوزارات، منها مديرية أملاك الدولة، والمديرية العامة للضرائب والخزينة العامة للمملكة، وذلك بالنظر لخبرتهم وتخصصهم، خصوصا فيما يتعلق بالجبايات والجمارك وأملاك الدولة، في حين يبقى اللجوء إلى المحامي محصورا على حالات بعينها كحالة الاستعجال

ومن أبرز الملاحظات التي أثارها قضاة المجلس الأعلى للحسابات خلال زيارتهم لبعض الإدارات، أنه في إطار قيام أطر الإدارة العمومية بمهامهم في الدفاع عن مصالح الدولة، أنه غالبا ما لا يتم التعامل معهم بالطريقة التي تليق بهيئة الدفاع، الأمر الذي ينعكس سلبا على معنوياتهم وبالتالي على فعاليتهم ومردودية أدائهم.

وقد حدد هؤلاء القضاة أهم تلك المعوقات في معاناة أطر وموظفي الإدارات المنتدبين داخل الجلسات من بعض التصرفات التي قد تصل إلى حد منعهم من الجلوس بالمقاعد المخصصة لهيئة الدفاع، وعدم تمكينهم من شارات أو بطاقات تسهل مأموريتهم كتابة الضبط أثناء الجلسات.

إن المبادئ العامة للقانون الإداري قد شهدت تطورات مهمة ومن المتوقع أن تستمر هذه التطورات في المستقبل، وخاصة في سياق القانون المقارن.

ترتكز هذه التطورات على ضمان حقوق الأفراد في علاقتهم مع مؤسسات الدولة وتمكينهم من الحصول على تعويضات عادلة عن الضرر الذي يلحق بهم. ولذلك، كان من الطبيعي أن يتم التركيز بشكل أساسي على

تطوير وتحديث أسس التعويض في مجال المسؤولية الإدارية، لمواكبة التغيرات المجتمعية التي يشهدها العالم اليوم.

وقد أظهرت الأسس التقليدية للمسؤولية الإدارية بعض القيود في قدرتها على توفير تعويضات عادلة للمتضررين جراء بعض الأعمال التي قد تكون مرتبطة بنشاطات الدولة على نحو يبدو ظاهرياً منفصلاً عنها. وهذا يجعل من الصعب تعويض المتضررين عن هذه الأعمال أو النشاطات.

يتبنى القاضي الإداري ومن ثم المشرع دوراً هاماً في تطوير قواعد ومفاهيم جديدة في مجال المسؤولية الإدارية المبنية على الخطأ، وتأثير ذلك الأمر بشكل إيجابي على حقوق المتضررين في تعويض الضرر. وتشير النتائج التي توصلت إليها الدراسة إلى المقترحات التالية:

- قدم القاضي الإداري قرارات تؤكد مسؤولية الدولة عن الأخطاء التي تقع في إطار العمل الحكومي ومسؤولية الموظفين عن أخطائهم الشخصية. ونتيجة لذلك، يحق للمتضررين التعويض عن هذه الأخطاء. وقد تمثل هذا التطور قفزة نوعية في المجال القانوني والقضائي، حيث أدى إلى ظهور نظريات قضائية وفقهية تهدف إلى دراسة أساس مسؤولية الدولة وموظفيها. وقد أسفرت هذه النظريات عن نتائج هامة جداً، حيث ساعدت في حل مشكلات عميقة مثل تمييز الأخطاء الشخصية عن الأخطاء المرفقية. وتظل هذه النتائج ذات أهمية بالغة، حيث تسهم في إنشاء وتطوير قواعد وأسس تنظيم المسؤولية الإدارية، في انتظار اعتمادها من قبل المشرع وتحويلها إلى قوانين توجه سلوك الجهات الحكومية وموظفيها. ضرورة وضع قواعد داخلية لتنظيم وسير المرفق، مما يضمن التنظيم الجيد والتحكم في العمليات المرتبطة بالمرفق.
- إضفاء الطابع القانوني الإلزامي على جميع الموظفين، وتشديد الصرامة في تطبيق هذه القواعد من خلال فرض عقوبات جزائية على أي خرق للقواعد المعمول بها.
- إنشاء لجنة أو هيئة مختصة لمراقبة أداء المرفق والتأكد من أداء التزاماته وتقديم الخدمات المطلوبة بجودة عالية، من خلال تحسين نوعية الخدمات المقدمة من المرفق وضمان عدم وجود أخطاء في تقديم هذه الخدمات.
- وضع تعريف محدد لكل خطأ مرفقي وفقاً لطبيعة ونوعية المرفق الذي ينشأ عنه الخطأ.
- السهر والاهتمام بضبط السير والتنظيم الجيد للمرفق العام، حيث تعود معظم الأخطاء المرفقية إلى سوء التنظيم والإدارة السيئة للمرفق العام. يجب تجنب تكرار نفس الأخطاء من قبل نفس المرافق.

- تحديد مدة زمنية محددة لأداء الإدارة العامة للخدمة المطلوبة، لضمان عدم التسويف في تقديم الخدمات المطلوبة وتفادي الوقوع في الأخطاء، مع تحمل المسؤولية عن ذلك.
هذه الاقتراحات تهدف إلى تحسين إدارة المرافق العامة وتقليل حدوث الأخطاء المرفقية، وتعزيز الجودة والكفاءة في تقديم الخدمات المطلوبة.

لائحة المراجع:

الكتب:

عبد الكبير الصوصي العلوي، "تدبير المنازعات في قضايا المسؤولية الإدارية بالمغرب"، مطبعة سجلماسة، مكناس، الطبعة الأولى 2021.

محمد الزياتي، "تمثيل الشخص المعنوي العام أمام القضاء"، المعرفة القانونية، 31 مارس 2014.

الأطروحات:

عبد الله بونيت، "الدعوى الإستعجالية وتطبيقاتها امام المحاكم الإدارية"، أطروحة دكتوراه في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة مولاي اسماعيل، مكناس السنة الجامعية 2017-2018.

المقالات:

سميرو القاضي، "مقاضاة الشخص المعنوي العام: الدولة والجماعات الترابية"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 11، مطبعة الكرامة، الرباط، دجنبر 2016.

محمد الأعراج، "القانون الإداري المغربي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 106، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2016.

محمد القصري، "دور مؤسسة الوكيل القضائي للمملكة في تدبير منازعات الدولة والوقاية منها"، مجلة الوكالة القضائية للمملكة، العدد الأول، ماي 2018.

عبد الرحيم أزغودي، "دور الوكيل القضائي للدفاع عن الجماعات الترابية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 127/126 مطبعة المعارف الجديدة، الرباط 2016.

النصوص القانونية والتنظيمية:

الدستور:

نص الدستور الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ فاتح شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليوز 2011. الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليوز 2011.



الظواهر:

الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.74.447 بتاريخ 11 رمضان 1394 الموافق ل 28 شتنبر 1974 بالمصادقة على نص قانون المسطرة المدنية. الجريدة الرسمية عدد 3230 مكرر، المؤرخة في 13 رمضان 1394 المرافق ل 30 شتنبر 1974.

مسؤولية الإدارة للجماعات وتحديات مقاضاتهم: دراسة شاملة

Administrative Liability of Territorial Communities and the Challenges of Prosecution: A Comprehensive Study

المنيحي أسامة

باحث بسلك الدكتوراه – قانون عام

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمكناس - المغرب

الملخص:

تعتمد السلطة العامة عدة وسائل وأدوات تتولى من خلالها القيام بنشاطات تنظيمية وأخرى مادية، من أجل حفظ النظام العام والتي من بينها الشرطة الإدارية، وحيث أن ممارسة مهامها (سواء على المستوى الوطني أو المحلي والذي يطلق عليها اسم الشرطة الإدارية الجماعية)، يعتبر مظهر من مظاهر السلطة العامة في فرض النظام العام بواسطة مجموعة من الامتيازات التي تمارسها بهدف الحفاظ على أمن وصحة وسكينة أفراد المجتمع.

و تعتبر مسطرة مقاضاة الجماعات الترابية، بمجموع إجراءات الدعوى الإدارية مند فتح الملف الى اخر مرحلة في التنفيذ، وهي الطريقة السليمة التي يتوصل بها إلى تطبيق القواعد الموضوعية للقانون تطبيقا سليما. والتي يتعين على المتقاضين سلوكهما، سواء أكانوا أفرادا، أم موظفين، أم جهات إدارية، للوصول إلى حماية حقوقهم وحريةاتهم.

الكلمات المفتاحية: الشرطة الإدارية – البنائيات الآيلة للسقوط – المقاضاة – التنفيذ القضائي.

Abstract :

The public Authority relies on various means and tools to carry out organizational and material activities aimed at preserving public order. One of these means is the administrative police, which exercises its duties at both the national and local levels, known as collective administrative police. It is considered an aspect of public authority in enforcing public order through a range of privileges aimed at ensuring the security, health, and tranquility of society members.

The legal procedure for prosecuting territorial communities encompasses a set of administrative lawsuit measures from the initiation of the case to the final stage of execution. It represents the proper method through

which the objective rules of law are effectively applied. The litigants, whether individuals, employees, or administrative bodies, must adhere to this procedure in order to safeguard their rights and freedoms

Keywords: administrative police - buildings at risk of collapse - prosecution - judicial implementation.

مقدمة:

تعتبر المسؤولية الإدارية بالنظرية القضائية الجديدة التي نشأت بسبب زيادة تدخل الدولة وتوسع أنشطتها، والتي تتطلب تحمل المسؤولية عن الأخطاء والأضرار التي تسببت بها. وكان حكم "انيس بلانكو" الصادر عن محكمة التنازع بفرنسا سنة 1873 هو الأساس الذي ساهم في تحديد خطوط المسؤولية الإدارية، وفي الماضي، كان من المتصور أن الإدارة الجماعية ليست مسؤولة عن أعمالها وعن أعمال موظفيها، ولكن هذا لم يعد صحيحًا، وأصبحت الجماعات تتحمل مسؤوليتها. وتُعد المسؤولية الإدارية أداة تقنية لتحميل الأشخاص الإعتباريين مسؤولية أعمالهم وتصرفاتهم التي تتسبب في الأضرار، وأضحت الجماعات تتحمل مسؤوليتها عن تصرفاتها القانونية والمالية، وتعتمد بذلك على المبدأ التعويضي، وليس فقط على مبدأ الخطأ كأساس للمسؤولية. حيث أصبحت تتحمل الجماعة مسؤوليتها في حالة الأخطاء والأضرار التي تسببها.

تعد الجماعات وحدات جغرافية متمتعة بالشخصية¹ الإعتبارية وبالاستقلال المالي والإداري، وتمارس صلاحيات محدد من قبل المشرع لها علاقة بالشؤون المحلية تحت رقابة السلطات المركزية.

وتطرح عملية تحديد صفة المدعى عليه المعني بالنزاع على مستوى الإدارة الترابية عدة إشكاليات. سواء من حيث تحديد الشخص المعنوي العام المعني بالنزاع، أو من حيث الصيغة الصحيحة للشخص الاعتباري الذي ترفع في مواجهته الدعوى، باعتبار طبيعة الأعمال الموكولة للجماعات، للعمالة أو الإقليم، الجهة. والمهام المزدوجة التي يقوم بها العامل/الوالي على مستوى هذه الوحدات الترابية.

وظلت هذه الإشكالية قائمة ما قبل سريان القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الصادرة في 7 يوليوز 2015، لكنها أصبحت أقل عسرا في ظل سريان هذه القوانين.

وبخصوص تمثيل الجماعات الترابية أمام القضاء، ينبغي التمييز بين مرحلة ما قبل صدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، ومرحلة ما بعد صدورها¹. فقبل صدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، كان العامل هو الذي يمثل

¹ أسية شكور، الخطأ المرفقي على ضوء العمل القضائي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة المولى إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مكناس، السنة 2021/2022، الصفحة 101.

الجماعات والعمالات والأقاليم أمام المحاكم وبالموازاة مع ذلك كان والي الجهة يمثل الجهة أمام القضاء، لكن مع صدور القوانين التنظيمية للجماعات، أتاحت لرئيساء المجالس الجماعية مهمة تمثيل الجماعات الترابية أمام القضاء. وذلك ليس فقط للجماعات المنظمة بموجب القانون 113.14 بل على جميع الجماعات الترابية وهذا ما يستشف من خلال المادة 237 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، فإنه يمثل الجهة أمام القضاء رئيس المجلس الجهوي، وإذا رفعت الدعوى ضد العمالة أو الإقليم فإن رئيس مجلس العمالة أو الإقليم هو الذي تنعقد له صلاحية تمثيل هذه الوحدة الترابية أمام المحاكم، طبقاً للمادة 207 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم. والدعوى الموجهة ضد الجماعة فترفع ضد رئيس المجلس الجماعي طبقاً لمقتضيات المادة 263 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

وتتمثل أهمية البحث في دراسة المسؤولية الإدارية للجماعات من خلال معرفة القواعد القانونية المعمول بها، في النزاعات القضائية والإجراءات المسطرية، مع تحقيق الإنصاف بين دفوعات الأطراف وتوفير قضاء إداري متخصص كجزء أكيد لمبدأ المشروعية. كما تساعد الدراسة على كشف الأعراض المرضية للإدارة ومواطن ضعفها، وتحديد أسبابها وتساعد السلطات الإدارية على تجاوز الاختلالات في التسيير الإداري وتحسين جودته وتفادي الوقوع في نفس الأخطاء مستقبلاً.

وتتمثل أهداف الدراسة النظرية للمسؤولية الإدارية للجماعات في معرفة تجليات هذه المسؤولية والضمانات المقررة لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، وتحديد الأسس القانونية لهذه المسؤولية، ونطاقها وتطبيقاتها الواقعية في النظام القضائي المغربي، ومعرفة الأشخاص المشمولين بهذه المسؤولية، والمساطر القضائية المتبعة وإشكالياتها.

وبالرغم من أهمية ذلك إلا أن الموضوع يطرح إشكالية رئيسية مفادها :

إلى أي حد استطاعت الجماعات الحوؤل دون الوقوع في المسؤولية الإدارية وتديبر منازعاتها القضائية، وهل الضمانات الصريحة التي يوفرها البناء القضائي للنظام القانوني للمسؤولية الادارية للجماعات هي ضمانات كافية بالنسبة للمتضررام انها في الحقيقة تتجه وبشكل متناقض إلى ضمان حماية ضمنية للجماعات وذلك على خلاف أهدافها

المعلنة؟

وعليه، تطفو عن إشكالية الموضوع اعلاه، مجموعة من الأسئلة الفرعية المتمثلة في:

¹ محسن زين الدين، حدود إستقلال قواعد المسؤولية الإدارية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة المولى إسماعيل، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، مكناس، السنة 2021/2022، الصفحة 28.

- ماهي مسؤولية رئيس المجلس الجماعي في حال تفويض صلاحيات الشرطة الإدارية؟

- ماهي الخطوات القانونية لمقاواة الجماعات وإشكالياتها؟

- وماهي التحديات التي تواجه المتضرر من تنفيذ حكمه؟

وإذا كان المنهج بمثابة ذلك الخيط الناظم لمناقشة الأفكار وربطها بشكل منسجم، فقد اعتمدت في هذا المقال على المنهج التحليلي من خلال جمع المادة العلمية وتنظيم المعلومات المتضمنة للآراء والنظريات القانونية، ثم المنهج الوظيفي الذي يقوم على دراسة الدور الذي تلعبه الجماعات داخل الدولة

وتنطلق الدراسة من فرضية أنه يمكن من خلال المسؤولية الإدارية للجماعات وإشكالية مقاضاتها ان تمكن لامحال من تقليص نسبة النزاعات المعروضة على المحاكم، وجنب ضياع مجموعة من الموارد المالية.

لهذا فإن الضرورة المنهجية تقتضي منا، وضع تصميم متماسك ومتراص للموضوع، يسمح بالمعالجة الشاملة للإشكالية، وتناول مختلف عناصرها في إطار من التوازن والتكامل لذلك، إرتأينا تقسيم الموضوع إلى مبحثين أساسيين على النحو التالي :

المبحث الأول: التطبيق العملي للمسؤولية الإدارية للجماعات في المغرب

المبحث الثاني: إشكالية مقاضاة الجماعات: الإجراءات القانونية والتحديات القائمة

المبحث الأول: التطبيق العملي للمسؤولية الإدارية للجماعات في المغرب

تعتمد السلطة العامة عدة وسائل وأدوات، تتولى من خلالها القيام بنشاطات تنظيمية وأخرى مادية من أجل حفظ النظام العام. والتي من بينها الشرطة الإدارية، وحيث أن ممارسة مهامها (سواء على المستوى الوطني أو المحلي)، يعتبر مظهر من مظاهر السلطة العامة في فرض النظام العام بواسطة مجموعة من الامتيازات التي تمارسها بهدف الحفاظ على أمن وصحة وسكينة أفراد المجتمع. من خلال هذا المبحث سنتطرق للحديث عن مسؤولية الجماعة عن تفويض صلاحياتها الإدارية وبالخصوص الشرطة الإدارية الجماعية ومرافقها في (المطلب الأول)، على أن نتطرق للحديث عن مسؤولية رئيس الجماعة فيما يخص المباني الآيلة للسقوط والمسؤولية في منح الرخص (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التفويض الإداري ومسؤولية الجماعات

تعتبر الشرطة الإدارية¹ بمجموعة من الميادين والمجالات التي ترتبط بكل مناحي الحياة داخل تراب الجماعة، وتنطوي ممارستها على الوسائل التي يفرضها مجال التشريع والتنظيم على حريات الأفراد. هذا ما يدفع القاضي الإداري إلى أن يسعى لتحقيق التوازن بين متطلبات ممارسة الحقوق والحريات ومقتضيات الحفاظ على النظام العام المحلي.

الفقرة الأولى: تفويض صلاحيات الشرطة الإدارية وتأثيرها على حقوق المرتفقين

تعد الشرطة الإدارية²، بالوسيلة القانونية التي تستخدمها الإدارة لحماية النظام العام في إطار اختصاصاتها، حيث يجب تفادي التداخل بين الشرطة الإدارية الوطنية والمحلية عن طريق الالتزام بمبادئ عدم التناقض، عدم التطاول، عدم الحلول، وتتم ممارسة هذه الصلاحيات بناءً على ثلاث تدابير رئيسية: التدابير التنظيمية، التدابير الفردية، والتنفيذ التلقائي.

فالتدابير التنظيمية³ هي تلك القرارات العامة التي تفرض أو تمنع شيئاً على السكان، في حين أن التدابير الفردية هي القرارات التي تتضمن إذنًا أو منعاً أو أمراً يتعلق بشخص محدد، في حين يتمثل التنفيذ التلقائي في أن يقوم رئيس المجلس الجماعي بتنفيذ قراراته من تلقاء نفسه، وإذا امتنع الأشخاص المعنيون عن تنفيذ الإجراءات المتضمنة فيها، يمكن له أن يطلب استخدام القوة العمومية لتنفيذ قراراته بموجب المادة 108 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14، ولمناقشة الإشكالية التي تثيرها مسؤولية الجماعات الترابية عن تفويض صلاحيات الشرطة الإدارية هناك حكم للمحكمة⁴ الإدارية بالرباط يقر بمدى إمكانية تضمين عقود الإمتياز لمقتضيات تنظيمية تتضمن تفويضا لصلاحيات الشرطة الإدارية الجماعية.

فالفارق بين مفهومي المرفق العام والشرطة الإدارية⁵، يتجسد في صعوبة التمييز بينهما في بعض الأحيان، لأن العديد من القرارات التي تصدرها الشرطة الإدارية تهدف إلى تسيير المرفق العام، والآلية القانونية لمنح امتياز الخدمة العمومية تندرج ضمن اختصاصات الشرطة الإدارية الجماعية، ويتعلق الأمر على سبيل المثال بتنظيم الوقوف المؤدى عنه⁶، حيث سبق للقضاء

¹ محمد المنصوري، دور القضاء الإداري في منازعات عقود الشرطة الإدارية الجماعية: منازعات عقود التدبير المفوض نموذجاً، مقال منشور في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 159-160، يوليو-أكتوبر 2021، الصفحة 331.

² محمد البعدوي، " الشرطة الإدارية وإشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات " م.م.إ.م.ت، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 94، سنة 2013، بدون صفحة.

³ فأشخاص القانون الخاص تهدف إلى تحقيق الإدارة الفعالة للمرافق العمومية نظراً إلى تحررهم من القيود الإدارية والمالية التي تكبل نشاط الأشخاص العامة واستخدامهم لأساليب مرنة في إدارة المرافق العمومية تتناسب مع طبيعة النشاط الصناعي والتجاري للمرافق العمومية ذات الطبيعة الاقتصادية. لذلك فإن تديرها وتفويضها يعد في حد ذاته محاولة تفعيل دور القطاع الخاص عبر الانتقال من القرارات التنظيمية ذات العلاقة المزدوجة (إدارة - مواطن) للتحول إلى علاقة أكثر تعقيداً وهي علاقة ثلاثية الأبعاد (إدارة، خواص، مواطن). و إن كانت هذه العلاقة موجودة لكن تفعيلها والعمل بها أخذ منحى آخر في إطار التحولات الاقتصادية الأخيرة والبحث أكثر عن مردودية المرفق العمومي وتحسين الخدمة العمومية.

⁴ حكم المحكمة الإدارية بالرباط ، عدد 1418 بتاريخ 20/11/2006، حكم غير منشور.

⁵ الشرطة الإدارية، دليل الجماعات المحلية، العدد الأول والثاني، الطبعة الأولى 2012.

⁶ إن عقل السيارات بأفخاخ من قبل الشركة صاحبة الامتياز وفرض مبلغ مالي (كالدارالبيضاء 30 درهماً مثلاً) من أجل رفع هذا العقل أو الحجز، يشكل عملاً غير مشروع من جانبها ولو استندت على بند من عقد الامتياز الذي يسمح لها بذلك، مادام هذا البند مخالف للقواعد القانونية والنظام العام الذي لا يميز تفويض السلطة (وعمل الشرطة من ضمنها) ولا التنازل عنها للغير، وبالتالي فإن الشركة التي قامت بحجز السيارة تتحمل مسؤولية الضرر اللاحق بالشخص الذي تعرضت سيارته للعقل بواسطة الفخ الذي وضع على مجلتها.

الإداري المغربي أن قضى في العديد من المناسبات بأن تكميش أو وضع الصابو على السيارات أمر غير قانوني لأنه لا يستند إلى أي نص من القانون، والحال أن تقييد حرية المواطنين لا تكون إلا بالقانون، ومن أجل ذلك قضت المحاكم الإدارية¹ بالحكم على الشركات التي تقوم بالعقل بأداء تعويضات مهمة لأصحاب السيارات.

لأنه لا يمكن لشخص من أشخاص القانون العام أن يتخلى عن تدبير مرفق عمومي لصالح شخص من أشخاص القانون الخاص². لأن الطابع الإداري للمرفق العام يحول دون منح امتياز تديره إلى شخص من أشخاص القانون الخاص إلا في حدود خاصة تتعلق أساساً ببنود تعاقدية لا تمس بالشروط التنظيمية.

الفقرة الثانية: التدبير المفوض للجماعات وتأثيره على توفير الخدمات العامة

تتعلق الإشكالية في فهم مفهوم عقود التدبير المفوض وصلاحيات الشرطة الإدارية الجماعية³، في حفظ النظام العام داخل الجماعات، فالشرطة الإدارية الجماعية هي مجموع التدابير التي يتخذها رؤساء المجالس الجماعية لحماية وحفظ النظام العام داخل الجماعة، وهي مسؤوليات مهمة لأن إهمالها يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام، وتمارس السلطة الإدارية في هذا الصدد بفرض تقييدات على حريات الأفراد عن طريق إجراءات تتخذها بهدف صيانة وحفظ النظام العام.

ويتكون النظام العام من ثلاثة أهداف رئيسية:

- الأمن العام: الحفاظ على سلامة الأفراد وممتلكاتهم ومنع الجرائم والحوادث.
- الصحة العامة: حماية صحة الأفراد ومنع انتشار الأمراض والأوبئة.
- السكينة العامة: المحافظة على الهدوء والسكينة في الأماكن العامة ومنع الضوضاء والإزعاج.

¹ هذه بعض الأحكام التي قضت بعدم قانونية الصابو وحكمت في نفس الوقت بمبالغ تعويضية مهمة:

- حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عدد 2063 صادر بتاريخ 03 نونبر 2011 في الملف عدد 6/11/128. حكم غير منشور
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 870 صادر بتاريخ 5 م مارس 2019 في الملف عدد 2018/7110/830، وقد تم تأييد هذا الحكم من طرف محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، حكم غير منشور.

- قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 4238 بتاريخ 10/12/2020 في الملف عدد 2020/7206/102. قرار غير منشور.

² إن عقل السيارات أمر غير قانوني بشكل مطلق، ولا يحق لأي كان أن يقوم بذلك تحت أي ذريعة، بحيث ولئن كان من حق مجلس المدينة تفويض تدبير المرفق العمومي إلى شخص اعتباري خاضع للقانون الخاص كشركة معينة، إما عن طريق عقد امتياز أو الوكالة المستقلة وغيرها، فإن هذا التفويض يجب أن ينصب على خدمة هذا المرفق الجماعي لما فيه مصلحة المرتفقين وإرضاء لحاجياتهم لا أن ينصب على إلحاق الضرر بهؤلاء المرتفقين والنيل من حقوقهم التي كفلها الدستور.

³ محمد الأعرج، "مسؤولية الدولة والجماعات الترابية في تطبيقات القضاء الإداري المغربي"، م.م.ا.م.ت، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 108، مطبعة المعارف الجديدة-الرباط، سنة 2015، الصفحة 323.

ولتحقيق هذه الأهداف تعمل السلطات الإدارية على اتخاذ الإجراءات اللازمة مثل تنظيم المظاهرات والمواكب، ومنع الجرائم والمحافظة على نظام المرور، وتحسين جودة المياه والغذاء وجمع القمامة وتنظيف الأماكن العامة، ومراقبة الأمراض ومكافحة الأوبئة، ومنع الضوضاء والإزعاج في الأماكن الحساسة مثل المستشفيات.

فدور القاضي الإداري¹ في هذا الشأن يتعلق بالقضايا ذات الصلة بصلاحيات الشرطة الإدارية الجماعية للخواص، وكيف يقوم بحماية حقوق الشرطة الإدارية الجماعية بالاستناد إلى النصوص الدستورية. فتنهيت السيارات² مثلاً يتعارض مع حرية التنقل المخولة لجميع المغاربة دستورياً.

المطلب الثاني: مسؤولية رئيس المجلس الجماعي ودوره في تحقيق التنمية

إن مايعمق من إشكالية تدبير الشأن المحلي هو ضعف تأهيل المنتخب الجماعي الذي يعد من³ المشاكل الأساسية التي تؤدي إلى الفشل في بلورة العمل الجماعي وفي فهم المقتضيات القانونية والتنظيمية المرتبطة به، وكذلك إلى ضعف الترسانة القانونية المتعلقة بترشيح المنتخب الجماعي⁴. وعلى الرغم من أهمية إعطاء الاعتبار لعامل الأمية، فإنه لا يناسب الظروف الحالية التي تشهد زيادة في عدد الخريجين ونسبة المثقفين في المجتمع. ولتأهيل المنتخب الجماعي⁵، فإنه ينبغي إجراء تعديلات قانونية تشترط مستوى أكثر تحديدا للمرشحين، وبتدريب وتدعيم النواب الجماعيين وتوفير الدورات التدريبية والتأهيلية لهم.

الفقرة الأولى: مسؤولية الرئيس عن إنبهار المباني الآيلة للسقوط

تعد ظاهرة البنائيات الآيلة للسقوط⁶ في المدن المغربية، إحدى تجليات الفقر والتهميش الاجتماعي والاقتصادي في المدن والقرى، وأن هذه الظاهرة تندرج ضمن إشكاليات التدبير المحلي وتدبير المجال الحضري في المغرب⁷. حيث تعد خطراً على سلامة

¹ - حكم المحكمة الإدارية بأكادير رقم 170/2014 في ملف رقم/عدد 791/2012، بتاريخ 11/03/2014، حكم غير منشور.
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط رقم 2738 في الملف عدد 427/7112/2016 بتاريخ 19/07/2016، حكم غير منشور.
² حكم المحكمة الإدارية بالرباط ، حكم رقم 1027 بتاريخ 8/03/2011 ، حياة لندرشي ضد شركة مستودع السيارات ، حكم غير منشور.

³ Aziz Essakit, La politique de formation des personnels des collectivités locales, mémoire de cycle de formation en gestion administrative, école nationale d'administration-rabat, 6ème promotion 2006-2009, p 21.

⁴ Najat Zarrouk, A propos de l'article 28 de la charte communale (loi N° 78.00) ou de la difficulté de concilier entre la démocratie et les exigences de la bonne gouvernance ,revue marocaine d'administration locale et de développement, N° 57-58, juillet-octobre, 2004, p8.

⁵ أحمد أجمعون، تكوين المنتخب الجماعي والميثاق الجماعي الجديد، الميثاق الجماعي الجديد نحو جماعة مواطنة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 67، 2010-2011، ص 130.

⁶ نصيرة الحيوني، المسؤولية عن إنبهار المباني الآيلة للسقوط على ضوء القانون المتعلق بالمباني الآيلة للسقوط وتنظيم عمليات التجديد الحضري، مقال منشور بالمجلة المغربية للأظمة القانونية والسياسية، العدد 11 دجنبر 2016، ص 139.

⁷ محمد بوجيدة: الشرطة الإدارية الجماعية، رخصة الهدم والبنائيات الآيلة للسقوط، نشر وتوزيع مكتبة دار السلام، الطبعة الأولى، 1997، ص 50.

العامة، فقانون التعمير الحالي لم ينظم لهذه المشكلة بشكل كافٍ¹، لذلك تم صدور قانون خاص بالمباني الآيلة للسقوط وتنظيم عملية التجديد الحضري وهو القانون² رقم 94.12.

أولاً: مسؤولية الملاك عن أبنيتهم الآيلة للسقوط

إن معضلة المباني الآيلة للسقوط في المغرب والقوانين المتعلقة بها، التي تم تنظيمها بموجب قانون التعمير رقم 90-12 والميثاق³ الجماعية السابق رقم 78.00 والمقتضيات المضمنة في المرسوم المؤرخ في 26 ماي 1980. وبصدور القانون رقم 113.14 المتعلق بالجماعات نص بصراحة في مادته 110 على أن رئيس المجلس الجماعي هو من يراقب البناءات المهملة أو المهجورة أو الآيلة للسقوط ويتخذ التدابير اللازمة لترميمها أو هدمها⁴. لكن كان ذلك غير كافي في ظل غياب قانون حقيقي ينظم التدخل لمعالجة هذه المعضلة بشكل دقيق ويوضح مسؤولية كل من الملاك والمصالح المحلية وكل المصالح الأخرى المتدخلة⁵.

لم تحدد المادة 30 من قانون التعمير والمرسوم المؤرخ في 26 ماي 1980 مسؤولية واضحة للجهات المعنية، وهو ما أغفله القانون 113.14 المتعلق بالجماعات الذي لم يحدد للمسؤوليات بشكل كافٍ، بالرغم من أن الحكومة سبقت وأن صاغت قانوناً في 27 أبريل 2010 (19 رجب 1437) لتنظيم هذه البناءات وتحديد المسؤوليات. قبل صدور القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية حيث أن هذا القانون جاء بتوضيحات لمعالجة الاختلالات التي أفرزها المشهد الحضري وتنامي ظاهرة السكن الآيل للسقوط في المغرب، الذي فرض على القانون التنظيمي الخاص بالجماعات أن يأتي بمستجدات دقيقة لا تجاهلها وإبقائها على حالها.

يعتبر القانون 94.12 الذي ينص على تحديد مسؤولية مالك المبنى الآيل للسقوط، بمثابة القانون الذي أكد على أنه تقع مسؤولية صيانة المباني على ملاكها، وذلك في حالة وقوع أي ضرر بسبب العيوب في البناء أو عدم الصيانة. وفي حالة إغفال ذلك يتوجب على رئيس المجلس الجماعي اتخاذ قرار إخبار مالكي المبنى المهتد بالسقوط بالإجراءات الواجب اتخاذها، ولا يكون قراره نهائياً، إذ يحق للشخص المعني بالأمر الطعن في القرار أمام المحكمة الإدارية، لتفادي القرارات المتجاوزة للسلطة أو بغرض الانتقام.

¹ عمر الحسوني، إشكالية البناء الآيلة للسقوط بالمغرب، نموذج فاس، مجلة البناء، العدد 15، ص 52.

² ظهير شريف رقم 1.16.48 صادر في 19 من رجب 1437 (27 أبريل 2016) بتنفيذ القانون رقم 94.12 المتعلق بالمباني الآيلة للسقوط وتنظيم عمليات التجديد الحضري.

³ القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.297 بتاريخ 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002)، ج.ر. عدد 5058 بتاريخ 16 رمضان 1423 (21 نونبر 2002)، ص 3468.

⁴ الشريف البقالي، رقابة القاضي الإداري على مشروعيات القرارات الصادرة في مجال التعمير، دار القلم للطباعة والتوزيع بالرباط، 2006، ص 291.

⁵ سعيد الوردى، معالجة المباني الآيلة للسقوط، دراسة في ضوء أحكام القانون رقم 94-12 المتعلق بالمباني الآيلة للسقوط وتنظيم عمليات التجديد الحضري، الطبعة الأولى 2017، دون ذكر المطبعة، الصفحة 35.

ثانيا: مسؤولية رئيس المجلس الجماعي عن الدور الآيلة للسقوط

إن القوانين المغربية المتعلقة بالبنيات الآيلة للسقوط والخطورة التي تشكلها على السلامة والمصلحة العامة، أكدت على صلاحية رئيس المجلس الجماعي باتخاذ قرارات الهدم في شأن هذه البنيات، إلا أن عدم وجود معيار محدد لمعالجة هذه المباني وعدم احترام الإجراءات المتبعة في بعض هذه الحالات، يؤدي إلى عدم وجود تشريع لهذه المسألة في القانون المتعلق بالتعمير، وهو ما يشكل ثغرة في النظام القانوني، ويمكن تفادي هذه الثغرات من خلال إصدار ضوابط جماعية خاصة بالجماعات الترابية وتنفيذ تصميم الهيئة.

ولمى الفراغ القانوني المتعلق بتولي رئيس المجلس الجماعي مسؤولية تنفيذ التدابير اللازمة للحفاظ على الأمن والصحة العامة وضمان سلامة المرور، فكان يشار إلى أن القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي حاول ملء هذا الفراغ في فصوله 52 و83، قبل صدور القوانين التنظيمية حيث كان يتم تنفيذ هذه التدابير تلقائياً وفقاً للشروط المحددة في المرسوم الجاري به العمل رقم 2.78.157 بتاريخ 11 رجب 1400 (26 ماي 1980)¹، ويتم إصدار مقرر من قبل رئيس المجلس الجماعي لإنذار المعني بالأمر وإعطائه مهلة محددة لاتخاذ التدابير اللازمة، كما يمكنه طلب اتخاذ التدابير اللازمة في حالة الضرورة.

يتحمل ملاك المباني المهملة أو المهجورة أو الآيلة للسقوط مسؤولية تجديد هذه المباني وإعادةها إلى حالة سليمة وأمنة، وفي حالة عدم تنفيذهم لهذه المسؤولية، يحق لرئيس المجلس الجماعي إتخاذ التدابير اللازمة لترميمها أو هدمها وفقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل. ويحق له أيضا اتخاذ قرارات تدعيم أو هدم المباني، بعد التأكد من خطورة وضعها، بالإضافة إلى إمكانية الاستعانة بالقوة العمومية لضمان تنفيذ قراراته².

يتمتع رئيس المجلس بصلاحيات مهمة في مراقبة تطبيق القوانين الجاري في مجال البناء والتعمير، وحفظ الأمن والسلامة وضمان مناعة البنيات، مثل تعيين لجنة الوقاية والصحة لمراقبة البنيات القائمة وضبط الأخطار، وفي حالة عدم تنفيذ واجباته، يحق لعامل العمالة أو الإقليم المطالبة بها، وعند امتناعه عن ذلك، يمكن اللجوء إلى القضاء الاستعجالي لاتخاذ الإجراءات اللازمة والحلول محلها.

وفي ختام هذه الفقرة فإن لرئيس المجلس الجماعي إمكانية صدور قرار بلدي مؤقت يطلب فيه من رب الملك تدارك الخلل بالدعم والإصلاح أو بهدم البناية المتداعية للاهتبار، كما يمكنه مطالبة رب الملك بإفراغ البناية من السكان واتخاذ

¹ المرسوم رقم 157.78.2 بتاريخ 11 رجب 1400 (26 ماي 1980) الخاص باتخاذ التدابير الاستعجالية الرامية إلى استتباب الأمن وضمان سلامة المرور والصحة والنظافة العمومية.

² حكم المحكمة الإدارية بمكناس، في حكمها الصادر في الملف رقم : 89/7112/2019، حكم رقم 223/7112/2019، بتاريخ 19/12/2019.

الإجراءات الوقائية اللازمة، ويجب على اللجان المكلفة بمراقبة البيانات والصحة زيادة نشاطها وتحذير رؤساء المجالس من الخطر المحتمل والتدخل في الحالات المعينة لحماية الصالح العام¹.

الفقرة الثانية: مسؤولية رئيس المجلس في تسليم الرخص

تعتبر مسؤولية رئيس المجلس الجماعي في جرائم التعمير²، جرائم عمدية خاصة في حالة إصدار تراخيص غير مستوفية للشروط القانونية أو التغاضي عن البناء العشوائي، حيث لرئيس المجلس الجماعي اختصاصات واسعة في تنظيم المجال وضمن احترام الضوابط المتعلقة بالتعمير والبناء والسكن، وأنه يلعب دورًا محوريًا في تفادي العشوائية وسوء التدبير العمراني، حيث أن رئيس المجلس الجماعي يمكن أن يكون مرتكبًا لجريمة من جرائم التعمير في عدة حالات، مثل التلاعب بالإذن في إحداث التجزئة أو مجموعات سكنية لمن يطلبها، والاستغلال غير القانوني للأراضي³، وتزوير ملكيتها، فهذه الأفعال يمكن أن تؤدي إلى مسائلته جنائيًا أو إداريًا.

فصلاحيات رؤساء الجماعات في إحداث طرق جماعية، مواقف سيارات، تغيير تخطيط الجماعة، نزع ملكية الأراضي، تسهيل رخص البناء، الإصلاح ورخص الترميم، الربط بالشبكة الكهربائية، وتقسيم العقار، تحمل الرئيس مسؤولية إدارية وجنائية عند خرق هذه الضوابط التنظيمية في مجال التعمير والبناء. وهذا ما أكدته وزير الداخلية على وجود خروقات إدارية وجنائية في هذا المجال عند تقديمه للميزانية الفرعية لوزارة الداخلية لسنة 2020 أمام مجلس النواب.

فبعض التجاوزات اللاقانونية⁴ لبعض رؤساء المجالس الجماعية في مجال التعمير، أدت إلى عزل مجموعة من الرؤساء الجماعيين، ومن بينهم رئيس جماعة أيت ملول ونائبه الثالث المفوض له قطاع التعمير بسبب خروقات في إدارة الجماعة لتسليمها 400 شهادة إدارية لبيع بقع أرضية دون احترام القانون، حيث أدى ذلك إلى حرمان الجماعة من مداخيل جبائية مهمة بسبب التلاعب في عمليات التجزئة العقاري⁵.

¹ بو شعيب أوعي المحافظة على البيئة بالمغرب نموذج الجماعات الحضرية والقروية، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق أكادال جامعة محمد الخامس الرباط 2004، ص 204.

² محمد الحلبي، العمل القضائي المغربي في زجر مخالفات التعمير والبناء، منشورات مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، الطبعة الأولى 2021، الصفحة 205.

³ حيث عمد رئيس المجلس البلدي لويسلان أحواز مكناس على منح رخصة شفوية للتنقل إلى محل تجاري لبيع الحضر والفواكه الذي تقوم بكرانه الجماعة عن طريق القرعة لبائعي الحضر والفواكه تحت جمعية الإرشاد للخضر والفواكه مما جعل المنتقل للمحل المعني في غير محله ومخالف للقرعة مما دفعه إلى إجراء دعوى قضائية في الملف رقم 350/7110/16، حكم عدد 350/7110/2016 بتاريخ 28/07/2016.

⁴ حكم المحكمة الإدارية بكناس في الملف رقم 89/7112/16، حكم عدد 100/7112/2017، بتاريخ 16/03/2017، القاضي بمنح ترخيص استغلال محطة وقوف السيارات للشخص الشيء الذي تعذر معه على المعني بالأمر استغلال المحطة المذكورة بسبب اشغال الصيانة حيث عمد المجلس بمنح ترخيص استغلال تلك المحطة لشركة أخرى وهذا ما أدى بلحقه بضرر مادي نتيجة عدم تمكنه من استغلال المحطة المذكور.

⁵ أمة بلعسري، النظام الرجري ميدان التعمير والبناء والتجزئيات العقارية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون الخاص، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، السنة الجامية 2012-2013، ص 80.

المبحث الثاني: إشكالية مقاضاة الجماعات: الإجراءات القانونية والتحديات القائمة

إن مسطرة مقاضاة الجماعات، هي مجموع إجراءات الدعوى الإدارية مند فتح الملف الى اخر مرحلة في التنفيذ، وهي الطريقة السليمة التي يتوصل بها إلى تطبيق القواعد الموضوعية للقانون تطبيقاً سليماً. والتي يتعين على المتقاضين سلوكها، سواء أكانوا أفراداً، أم موظفين، أم جهات إدارية، للوصول إلى حماية حقوقهم وحرياتهم. من خلال ذلك سنقوم في (المطلب الأول)، على أن نبين الخطوات القانونية والمساطر القضائية لمقاضاة الجماعات، على أن نحاول أن نبين مشكل تنفيذ الأحكام القضائية، مع ذكر مجموعة من التحديات التي تواجه مختلف المتضررين للحصول على حقوقهم، دون إغفال الإقتراحات الممكنة لضمان الإنزامية والفعالية للقضاء الإداري في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الخطوات القانونية والإجراءات اللازمة لمقاضاة الجماعات

تفتح إثارة مسؤولية الجماعات أمام المتضرر حق اللجوء الى القضاء، لجبر الضرر الذي لحق به امام المحكمة المختصة. لكن المشرع قيد هذا الأخير بإجراءات مسطرية وشكلية معقدة يتعين اللجوء اليها قبل رفع الدعوى. وهذا ما سنتناول من خلال هذا المطلب حيث سنتطرق إلى مختلف المساطر التي يجب سلكها للحصول المتضرر على حقه في (الفقرة الأولى)، وكذا التطرق إلى التقييد ببعض الأمور للتقاضي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: آلية تسوية النزاعات الجماعية

تنص المادة 265 من القانون التنظيمي للجماعات¹ رقم 113.14 ، على ضرورة اتباع المسطرة القبلية قبل رفع دعوى تجاوز السلطة ضد الجماعة أو ضد قرارات جهازها التنفيذي، وذلك عن طريق توجيه مذكرة تتضمن موضوع وأسباب الشكوى إلى رئيس مجلس الجماعة وعامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه، وتسليمها للمدعي فوراً وصل بذلك الذي يسمى بالوصل العمالي بالنسبة لوصل العامل أو وصل المقاضاة الذي يمنحه رئيس المجلس الجماعي. بالإضافة إلى أنه يجب بشكل إجباري إدخال الوكيل القضائي للجماعات الترابية في جميع الدعاوى ضد الجماعة المتمثلة في مطالبها بأداء دين أو تعويض، باستثناء الدعاوى الاستعجالية ودعاوى الحيازة، وإلا فإن الدعوى ستعرض لعدم قبولها شكلاً من قبل المحاكم الادارية، وفي هذا الإطار

¹ ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يونيو 2015) بتنفيذ القانون ال تنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

حكمت المحكمة الإدارية بوجدة¹ بأن المسطرة المذكورة ملزمة ومسطرة قبلية، ولا يمكن اللجوء إلى القضاء الإداري إلا بعد اتباعها²، إن هذه الشروط يجب توفرها بشكل إلزامي قبل رفع دعوى مطالبة الجماعة بأداء دين أو تعويض.

وعند قبول الطلب أو الشكوى من طرف رئيس مجلس الجماعة يتم إعداد جلسة لهذا الغرض يحضرها كل من رئيس المجلس الجماعي ومدير المصالح وممثل عن عامل العمالة أو الإقليم بالإضافة إلى المتضرر أو المشتكي من أجل التوصل إلى حل توافقي للنزاع قبل اللجوء إلى المحكمة، حيث يهدف هذا الإجراء إلى تسوية الخلافات بين الجماعة والمتضرر، سواء كانو مواطنين أو مقاولات بصورة حبية ورضائية، وذلك قبل اللجوء إلى القضاء الذي يكلفها أموالا باهضة³.

ففي حالة توصل أطراف النزاع إلى حل وسط عن طريق لجنة التحكيم، يتم تحرير محضر يسجل فيه الاتفاق وتوقيعه من قبل الأطراف المتنازعة وأعضاء اللجنة، ويتم إبرام عقد صلح يتضمن الحقوق والالتزامات المتفق عليها، ثم بعدها يتم عرض المحضر على عامل العمالة أو الإقليم للمصادقة عليه، وفي حالة الموافقة يصبح قابلاً للتنفيذ. لكن يطرح الإشكال في حالة عدم توفر الاعتمادات المالية اللازمة لتنفيذ المحضر لغياب ثقافة التدبير في وضع رصيد مالي خلال التبويب بميزانية الجماعة بالرغم من عدم وجود أي نزاع، لمواجهة أي دين أو تعويض بغية عدم فقدان المواطن أو المقاول ثقته بالجماعة، بحيث ان هذا التدبير لا يطيل المسطرة القبلية مدة النزاعات ولا يؤدي إلى البطء في العدالة الإدارية، وذلك لعدم الإنتظار حتى يتم تسجيل الاعتمادات من قبل رئيس المجلس بمشروع الميزانية للسنة الموالية أو السنوات الموالية.

الفقرة الثانية: الإجراءات الشكلية أمام المحاكم الإدارية

أولاً: شرط الكتابة أمام المحاكم الإدارية بالمغرب

يعتبر شرط الكتابة في الإجراءات المسطرية المتبعة أمام المحاكم الإدارية أمراً إجبارياً⁴، يبدأ بتوقيع المحامي على المقال كشرط جوهري وأساسي. بالرغم من إثارة النقاش حول إمكانية تقديم المقال بصفة شخصية⁵ من قبل المحامي المدعي، إلا أن ذلك أدى إلى عدم قبوله من قبل المحاكم، وأن عدم تقديم عريضة كتابية ينتج عنه إسقاط حق طلب الإلغاء، والمحامي الذي يوقع على المقال يجب أن يكون مسجلاً في جدول هيئة من هيئات المحامين بالمغرب. وثار إشكال آخر يتمحور حول إمكانية

¹ الحكم عدد: 510 الصادر عن المحكمة الإدارية بوجدة بتاريخ: 2018/03/07 في الملف عدد: 2017/7110/224. غير منشور.

² يونس العيار، منازعات الصفقات العمومية للهيئات الترابية -دراسة وفق التشريع المغربي- مطبعة الجسور وجدة، الطبعة الأولى، 2018، ص، 105.

³ محمد باهي، منازعات الصفقات العمومية للجهات الترابية أمام المحاكم الإدارية، الجزء الأول مطبعة النجاح البار البيضاء، الطبعة الأولى، 2015، ص، 261.

⁴ مولاي إدريس الحلاي الكتاني، إجراءات الدعوى الإدارية، مطبعة دار السلام بالرباط، الطبعة الأولى، سنة 2001، ص، 28.

⁵ حكم المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ: 2013/01/31 تحت عدد: 297 في الملف الإداري عدد: 12/5/264. أورده، محمد بفقير، قانون المحاكم الإدارية والعمل القضائي، مطبعة النجاح الجديدة،

البار البيضاء الطبعة الأولى 2016، ص، 22.

المحامين العاملين في الخارج أن يمثلوا الأطراف أمام المحاكم المغربية، وهو ماتنبهة إليه الفقرة الثانية من المادة 32 من القانون المنظم لمهنة المحاماة حيث أعطت إمكانية للمحامين الأجانب الذين يمارسون المهنة في بلدانهم وتربطهم اتفاقية مع المغرب، أن يؤازروا الأطراف أو يمثلوهم أمام المحاكم المغربية بشرط تعيين محل مخابراتهم بمكتب محام مسجل بإحدى هيئات المحامين في المملكة، بعد الحصول على إذن من وزير العدل في كل قضية¹.

ثانيا : إلزامية إدخال الوكيل القضائي للجماعات في جميع دعاوى الديون والتعويضات

تنص المادة 268 من القانون التنظيمي 14-113 المتعلق بالجماعات على إجبارية إدخال الوكيل القضائي في جميع الدعاوى المتعلقة بأداء دين أو تعويض²، وإذا لم يتم الامتثال لهذه الإجراءات فإن الدعوى تعرض للرفض. وقد أكد القضاء الإداري المغربي في عدة مناسبات أن هذا الإجراء الشكلي المذكور أعلاه إلزامي، وأن عدم الامتثال له يجعل الدعوى غير مقبولة من حيث الشكل. حيث يسمح إدخال الوكيل القضائي للجماعة الدفاع عنها في مختلف مراحل الدعوى، ويعتبر إدخاله في الدعوى من النظام العام وإجراء شكلي جوهري.

تجدر الإشارة إلى أنه هناك حالات على سبيل الحصر لا يتم فيها إدخال الوكيل القضائي للجماعات، والمتمثلة في دعاوى الحيازة والاعتداء المادي³، بالرغم من أن هذه الدعوى تتطلب من الجماعة أداء دين أو تعويض، حيث أن علة ذلك ستطيل من أمد دعاوى الاعتداء المادي ويتعارض مع طبيعتها الاستعجالية.

إن مفهوم الدين لا يشمل إلا ما هو موضوع تعاقد بين الجماعة، والإشكال المطروح هو أن عدد كبير من المختصين في هذه النزاعات يقومون بإدخال عدة جهات بالرغم من عدم إختصاصها، وأن تعدد الإجراءات والمساطر وتعدد الجهات الإدارية يؤدي إلى إهدار وتفويت عدة حقوق على المواطنين، وهذا ما أدى إلى حاجة الماسة لتدخل تشريعي لإصلاح هذا الوضع.

¹ حكم المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ: 2013/01/31 تحت عدد: 297 في الملف الإداري عدد: 12/5/264. أورده، محمد بفقير، قانون المحاكم الإدارية والعمل القضائي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء الطبعة الأولى 2016، ص، 22.

² ملف رقم 47/7110/16، حكم عدد 350/7110/2016، بتاريخ 28/07/2016، فحيتبات الملف تدور حول دفع الجهة المدعى عليها بعدم إدخال الطاعن للسيد الوكيل القضائي للجماعات الترابية بالدعوى وفق ماتنص عليه مقتضيات المادة 268 من القانون 113.14، وعدم الحصول على الوصل العملي قبل رفع الدعوى، كما أن القرار المطعون لا يعدو أن يكون مجرد رسالة على جواب المدعي.

وحيث إنه من جهة أولى فالمدعي قام بالإدلاء بالوصل العملي المنصوص عليه في المادة 268 من القانون التنظيمي 113.14 وذلك حسب الثابت من مذكرته التعقيبية بسلة 30 يونيو 2016، كما أنه من جهة ثانية ومادام طلب الطاعن الحالي يرمي في جوهره إلى الحكم بإلغاء قرار اداري فهو يبقى غير معني بإدخال السيد الوكيل القضائي للجماعات الترابية في الطعن لكون لا يندرج ضمن الحالات التي تستوجب ذلك والتي حددتها المادة 268 المحجج بها من الجهة المدعى عليها في حالي المطالبة بدين أو تعويض، كما أنه من جهة ثالثة الجواب الصادر عن الجهة المطلوبة في الطعن يبقى قراراً إدارياً مستجماً لجميع مقومات القرار الإداري طالما أنه صادر عن جهة إدارية ومؤثر في المركز القانوني للطاعن، الأمر الذي تكون معه الدعوى مستوفية لجميع شروط قبولها شكلياً. ³ الزكراوي محمد، مقال تحت عنوان منازعات قضايا الاعتداء المادي الصادرة عن الجماعات الترابية بين إشكالية وجوبية إدخال الوكيل القضائي للجماعات الترابية وجوازية إعمال قاعدة التظلم الإداري، مقال منشور فيموقع العلوم القانونية <https://www.maroclaw.com> بتاريخ الولوج 16-04-2022.

المطلب الثاني: التحديات المتعلقة بتنفيذ الأحكام الصادرة ضد الجماعات

إن تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الجماعات يشكل تحدياً كبيراً¹، حيث ان عدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم يفرغها من معناها وقوتها الإلزامية وبالتالي تعد دون معنى لإقرارها². إن الدستور المغربي جعل الأحكام النهائية ملزمة للجميع، إلا أن مشكلة امتناع الإدارة عن تنفيذها لا تزال قائمة بالرغم من التنصيص الدستوري. وهذا ما دفع القضاة الإداريين يعملون على إيجاد حلول فعالة لحماية الحقوق وضمان تنفيذ الأحكام الصادرة، لكن هذه الحلول لا تزال غير فعالة وغامضة وتثير الكثير من الجدل وعدم الوضوح³.

الفقرة الأولى: الغرامة التهديدية وتصفيتها على أساس التعويض في حالة الامتناع عن التنفيذ

يعتبر الاجتهاد القضائي المغربي وما له من إمكانية على فرض الغرامات التهديدية على الإدارة لتنفيذ الحكم الصادر ضدها، بالوسيلة القانونية التي منحها المشرع المغربي للمتضرر لتمكينه من الحصول على التنفيذ العيني للحكم، وتبدأ الغرامة من يوم إصدار الحكم إلى غاية امتثال المحكوم عليه بالتنفيذ. إلا ان الاتجاه الغالب في الفقه يرى أن فرض الغرامة التهديدية ليس وسيلة فعالة ويمكن أن تواجه صعوبات، مثل عدم استجابة الإدارة لأداء الغرامة، وتعرض المعني بالأمر لتجاهل جديد⁴. تعتبر هذه الغرامات مفيدة لضمان تنفيذ الأحكام القضائية، ولكنها تعاني من بعض المشكلات، مثل وجود عدة مساطر إدارية طويلة ومعقدة، مثل عدم برمجة الغرامة التهديدية بوصفها نفقة طارئة غير منتظرة في الميزانية المعتمدة لدى الجماعات، وبالإضافة إلى ذلك، هناك مشكلات قانونية في تطبيق هذه الغرامات، التي تحتاج إلى بعض التعديلات لتكون أكثر فعالية.

تعد الغرامة التهديدية تعويضاً لطالب التنفيذ نتيجة الضرر الذي تعرض له جراء امتناع واصرار المنفذ على تعنته في تنفيذ المقرر القضائي، وبالتالي فمبلغ الغرامة لا يمكن احتسابه بعدد الأيام التي امتنع فيها المنفذ عن التنفيذ، ولكن يخضع للسلطة التقديرية للمحكمة المصفية، انطلاقاً من حجم الضرر الذي أصاب طالها ومقدار تعنت الإدارة المنفذ عليها. وإذا كانت

¹ محمد العلوي، إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية في مواجهة الإدارة العمومية: الجماعات المحلية كموضوع، منشور م.م.إ.م.ت عدد مزدوج 94 - 95 سبتمبر - دجنبر 2010، الصفحة 69.

² تعد مسؤولية الإدارة في تنفيذ الأحكام القضائية النهائية من الواجبات الرئيسية الملقاة على الإدارة بصفة عامة، وأن جميع الحكومات المغربية السابقة وافقت على ضرورة تنفيذ هذه المسؤولية واعتبارها جزءاً من واجبات الإدارة. وأن الوسيط يمكنه تقديم تقارير خاصة إلى رئيس الحكومة في حالة عدم تنفيذ الحكم القضائي النهائي من قبل المسؤولين أو الموظفين أو العمال التابعين للإدارة، ويمكنه أيضاً توجيه التوصيات إلى الإدارة المعنية لاتخاذ الإجراءات اللازمة.

³ عائشة سلمان، إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة، منشورات م م ا ت م، عدد مزدوج 72 - 73 يناير - أبريل 2007، الصفحة 45.

⁴ الطيب عبد السلام برادة، تنفيذ الأحكام الإدارية، الطبعة الأولى، 2003، مطبعة الأمنية الرباط، ص، 322.

الغرامة التهديدية تصفى على شكل تعويض بناءً على الضرر الناتج عن الخطأ المرفقي للإدارة الممتنعة عن التنفيذ، فلا جدوى من سلوك المسطرة اللازمة لتحديد المطالبة بتصفيتهما¹.

الفقرة الثانية: الحجز القضائي وتأثير صدور المادة 9 من قانون المائة لسنة 2020

يعد الحجز المنقول أو غير المنقول الموضوع تحت يد القضاء بمنع صاحبه من التصرف فيه²، وينقسم الحجز إلى ثلاثة أنواع: الحجز التحفظي لمنع التصرف في الممتلكات، الحجز التنفيذي للمال للتحضير لبيعه وتوزيع الناتج على الدائنين، والحجز لدى الغير لحماية حقوق الحاجز. وسنبين كيفية الحجز قبل صدور المادة 9 من قانون المائة لسنة 2020 والإشكالية التي كانت تثيرها، وتأثير إصدارها والإشكالات الجديدة التي أصبحت تثيرها.

أولاً: حظر الحجز على أموال الأشخاص الاعتبارية قبل صدور المادة 9 من قانون المالية لسنة 2020

الفقه والقضاء يحظران الحجز على الأموال العامة³ أو الأشخاص الاعتبارية العامة قبل صدور المادة التاسعة من قانون المالية 2020، باستثناء الأموال الخاصة لأشخاص القانون العام إذا كان ذلك لا يؤثر على سير المرافق العمومية⁴. حيث يمكن حجز العقارات المملوكة ملكية خاصة وبيعها لاستيفاء ديون الشخص الاعتباري العام. فالغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقاً محكمة النقض حالياً رفضت الحجز على عقار في ملكية خاصة للمجلس الجماعي لأنه يعتبر من أشخاص القانون العام. لأنه يمكن الحجز فقط على المنقولات غير اللازمة لسير المرفق المذكور، كالحجز على السيارة المملوكة لنائب رئيس المجلس⁵.

ثانياً: تأثير المادة التاسعة من قانون المالية 2020 على حقوق الدائنين الحاملين لأحكام قضائية ضد الدولة

والجماعات الترابية: جدل بين تعزيز الثقة وانتهاك المبادئ الدستورية.

¹ حكم المحكمة الإدارية بالبار البيضاء، حكم عدد 859 بتاريخ: 2011/12/29، أورده محمد بقير، قانون المحاكم الإدارية والعمل القضائي، منشورات دراسات قضائية، عدد 12، مطبعة النجاح البار البيضاء، الطبعة الأولى، 2016، الصفحة 38.

² يونس الشاخي، إشكالية التنفيذ للأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة المحلية، مداخلة أقيمت بدعوة نظمت من طرف الجماعة الحضرية لورززات تحت عنوان "وسائل النشاط الإداري ومنازعات الجماعات المحلية".

³ أورده محمد آيت المكي "تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة" "المجلة المغربية للمنازعات القانونية، العدد الثاني 2004 ص 13.

⁴ قرار الغرفة الإدارية 974 بتاريخ 30-10-2003 ملف إداري 1070/14/03، أورده محمد آيت المكي "تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة" "المجلة المغربية للمنازعات القانونية"، ص 14.

⁵ حكم صادر عن المحكمة الإدارية بفاس بالملف 130/ع/02 بتاريخ 2002/12/10 في قضية الملياني ضد الجماعة الحضرية لفاس، حكم غير منشور.

تنص المادة التاسعة من قانون المالية 2020¹، على أن الدائنين الحاملين لأحكام قضائية تنفيذية نهائية ضد الدولة أو الجماعات الترابية ومجموعاتها، لا يمكنهم المطالبة بالأداء إلا أمام المصالح الأمرة بالصرف للإدارة العمومية أو الجماعات الترابية المعنية. وإذا صدر حكم قضائي نهائي قابل للتنفيذ، يجب على الدولة أو الجماعة الترابية أو مجموعاتها أن تؤدي المبلغ المحدد في ذلك الحكم داخل أجل أقصاه 90 يوماً ابتداء من تاريخ الاعذار بالتنفيذ، وفق مبادئ وقواعد المحاسبة العمومية. وإذا تقاعست الإدارة عن الأداء، يتم الأداء تلقائياً من قبل المحاسب العمومي داخل الأجل المنصوص عليها طبقاً للأنظمة الجارية، وذلك في حدود الاعتمادات المالية المفتوحة بالميزانية². وإذا كانت الاعتمادات غير كافية، فإن الحكم القضائي يتم تنفيذه عبر أمر بصرف المبلغ المحدد في حدود الاعتمادات المتوفرة بالميزانية، ويتم توفير الاعتمادات اللازمة لأداء المبلغ المتبقي في ميزانيات السنوات اللاحقة في أجل أقصاه 4 سنوات، دون أن تخضع أموال وممتلكات الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها للحجز لهذه الغاية.

يبدو أن المادة 9 من قانون المالية 2020 قد أثارت جدلاً في المجتمع، حيث انقسمت الآراء فيها بين مؤيدين ومعارضين لهذه المادة. حيث أن الفئة المؤيدة ترى أن المادة هذه تهدف إلى تحسين جودة الخدمات العامة المقدمة للمواطنين، حيث تساعد على ضمان استمرارية المرافق العامة وعدم توقفها نتيجة الأحكام القضائية التي تتطلب دفع مبالغ كبيرة. كما تؤكد على ضرورة احترام الأحكام القضائية وتنفيذها بأسرع وقت ممكن.

من ناحية أخرى، ترى الفئة المعارضة أن هذه المادة تعارض مع بعض المبادئ الدستورية، حيث تتدخل في سلطة القضاء وتمنح الإدارة العمومية حق الطعن في الأحكام القضائية وتعليق التنفيذ، مما تنتهك مبدأ فصل السلط وحجية الأحكام القضائية.

يمكن القول على أن المادة 9 من قانون المالية لعام 2020 تتعلق بإحداث مسطرة خاصة لتنفيذ الأحكام القضائية³، وهو ما لا يدخل في مجال قانون المالية، وبالتالي يعد ممارسة غير دستورية، حيث ينص القانون التنظيمي للمالية بأنه لا يمكن أن تتضمن قوانين المالية إلا أحكاماً تتعلق بالموارد والتكاليف، أو تهدف إلى تحسين الشروط المتعلقة بتحصيل المداخيل وبمراقبة استعمال الأموال العمومية. وتذهب المادة إلى المس باستقلال السلطة القضائية والقرارات الصادرة عنها، وتهدف إلى إيقاف تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بالحجز على ممتلكات وأموال الدولة والجماعات الترابية.

¹ ظهر شريف رقم 1.19.125 صادر في 16 من ربيع الآخر 1441 (13 ديسمبر 2019)، بتنفيذ قانون المالية 70.19 للسنة المالية 2020، جريدة الرسمية عدد 6838 مكرر بتاريخ 14 دجنبر 2019.

² حسن صعيب، القضاء الإداري المغربي سلسلة دراسات وأبحاث في الإدارة والقانون الطبعة الثانية، سنة 2019، ص، 622.

³ سبق للمجلس الدستوري أن اعتبره فرسان الميزانية (أي إدراج مقتضيات في قانون المالية لا علاقة لها بالموارد والمداخيل) في قراره رقم: 08/728 بتاريخ 29 دجنبر 2008، غير مطابق للدستور، وذلك بمناسبة محاولة إدماج مسطرة خاصة لتحصيل غرامات مخالفات مدونة السير في قانون مالية 2009.

إن صعوبة تنفيذ الأحكام القضائية ضد الجماعات الترابية، تتجلى بتمسك الخزنة أو القباض الجماعيين دائماً بعدم اعتبارهم مؤسسة تودع لديها أموال الجماعة¹، وبالتالي يعتبرون بأنهم ليسوا غيراً حتى يتم حجز الأموال بين أيديهم، مؤكداً بأن مهمتهم تنحصر في مراقبة صحة نفقات الميزانية الجماعية.

فالمادة 88 من المرسوم رقم 2-09-441، قد حسمت الجدل بشأن إمكانية الحجز بين يدي الجماعات الترابية. فقد أجازت هذه المادة إجراء الحجز بين يدي الخزنة أو القباض الجماعيين فقط، وحصرت إجراء مسطرة الحجز بين أيديهم دون غيرهم من المؤسسات². ومن جهة أخرى، يتمسك الخزنة والقباض الجماعيين بأنه لا يمكنهم تصفية النفقات المحكوم بها ووضع الأوامر بالأداء بخصوصها إلا بعد تمكينهم من طرف الأمر بالصرف بالوثائق اللازمة لذلك، والمحددة في الأدنى بقرار وزير المالية الخاص بصرف النفقات العمومية المعمول به لدى المحاكم المالية، ويواجهوا الحجز على أموال الجماعة دائماً بكون الإعتمادات ليست حسابات أو مبالغ مالية، بل هي مجرد أرقام توقعية مدرجة بالميزانية السنوية.

خاتمة:

وختاماً يمكن القول على أن ضرورة التفاعل مع التحولات الإيجابية في ثقافة تنفيذ الأحكام القضائية والقرارات الإدارية، يكمن في تفعيل مجموعة من المقترحات الأساسية لتحقيق تنفيذ منصف ومتوازن. ومن بين تلك المقترحات، وضع آليات مسطرية وإجرائية ملائمة للتقاضي في مواجهة أشخاص القانون العام، وإعطاء الأولوية للعنصر البشري المكلف بتتبع عملية التنفيذ، وتجميع الاختصاصات بين يدي قاضي التنفيذ.

ومن بين الإصلاحات التي يجب تطبيقها في إجراءات التنفيذ الإداري هي:

- اختيار مأموري التنفيذ بعناية، وتوفير التكوين المستمر والتحفيز، وضمان تفرغهم الكامل للمهمة، وتوفير وسائل التنقل والاتصال الحديثة.

- تخصيص اعتمادات مالية مسبقة لتسهيل العملية التنفيذية، مع رفع الإكراهات الإدارية والمحاسبية.

- تحريم بل وتجريم الامتناع عن التنفيذ غير المبرر، وتفعيل المسؤولية الشخصية للممتنعين.

¹ المرسوم رقم 209-441 الصادر بتاريخ 3 يناير 2010 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها - المادة 4.

² عبد العتاق فكير، إشكالية الحجز على أموال الجماعات المحلية بين يدي الخزينة أو القباض الجماعيين، مقال منشور بمجلة المحاكم المغربية، عدد 158 - مارس/أبريل 2018، الصفحة 42.

- إحداث منتدى لقضاة التنفيذ التابعين للمحاكم الإدارية للتداول وتوحيد التوجهات، مع وضع تصورات واقتراحات

للسلطات الحكومية والمؤسسة التشريعية.

- التنسيق مع المؤسسات الدستورية المعنية بتنفيذ الأحكام والقرارات الإدارية.

لائحة المراجع:

- الكتب:

- الطيب عبد السلام برادة ، تنفيذ الأحكام الإدارية ، الطبعة الأولى، 2003 ، مطبعة الأمنية الرباط.
- محمد باهي، منازعات الصفقات العمومية للجماعات الترابية أمام المحاكم الإدارية، الجزء الأول مطبعة النجاح الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2015.

- الأطروحات:

- أحمد بن مسعود، المحافظة على البيئة، بين الدولة والجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال- جامعة محمد الخامس الرباط، 2005.
- بو شعيب أوي المحافظة على البيئة بالمغرب نموذج الجماعات الحضرية والقروية، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق أكدال جامعة محمد الخامس الرباط 2004.

- الرسائل:

- أسية شكور، الخطأ المرفقي على ضوء العمل القضائي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة المولى إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مكناس، السنة 2021/2022.
- محسن زين الدين، حدود إستقلال قواعد المسؤولية الإدارية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة المولى إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مكناس، السنة 2021/2022.
- أسمة بلعسري، النظام الزجري ميدان التعمير والبناء والتجزئيات العقارية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون الخاص، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، السنة الجامية 2013-2012.

- المقالات:

- سعيد الوردي، معالجة المباني الآيلة للسقوط، دراسة في ضوء أحكام القانون رقم 94-12 المتعلق بالمباني الآيلة للسقوط وتنظيم عمليات التجديد الحضاري، الطبعة الأولى 2017، دون ذكر المطبعة.
- محمد المنصوري، دور القضاء الإداري في منازعات عقود الشرطة الإدارية الجماعية: منازعات عقود التدبير المفوض نموذجا، مقال منشور في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 159-160 ، يوليو-أكتوبر 2021.
- محمد البعدوي، " الشرطة الإدارية وإشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات " م.م.إ.م.ت، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 94، سنة 2013.

- محمد الأعرج، " مسؤولية الدولة والجماعات الترابية في تطبيقات القضاء الإداري المغربي " ، م.م.ا.م.ت، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 108، مطبعة المعارف الجديدة- الرباط، سنة 2015.
- أحمد أجمعون، تكوين المنتخب الجماعي و الميثاق الجماعي الجديد، الميثاق الجماعي الجديد نحو جماعة مواطنة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 67، 2010-2011.
- عمر الحسوني، إشكالية البناءات الأيلة للسقوط بالمغرب، نموذج فاس، مجلة البناء، العدد 15.
- محمد الحلبي، العمل القضائي المغربي في زجر مخالفات التعمير والبناء، منشورات مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، الطبعة الأولى 2021.
- محمد العلوي، إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية في مواجهة الإدارة العمومية: الجماعات المحلية كنموذج، منشور م.م.ا.م.ت عدد مزدوج 94 – 95 شتنبر – دجنبر 2010.
- **Les ouvrages :**
- Aziz Essakit, La politique de formation des personnels des collectivités locales, mémoire de cycle de formation en gestion administrative, école nationale d'administration-rabat, 6ème promotion 2006-2009, p 21.
- Najat Zarrouk, A propos de l'article 28 de la charte communale (loi N° 78.00) ou de la difficulté de concilier entre la démocratie et les exigences de la bonne gouvernance ,revue marocaine d'administration locale et de développement, N° 57-58, juillet-octobre, 2004, p8.

حدود الرقابة على دستورية القوانين في تجربة القضاء الدستوري المغربي

Les limites du contrôle de la constitutionnalité des lois dans le modèle de la justice constitutionnelle marocaine

د. نافع علي

باحث في القانون العام، جامعة ابن زهر أكادير

الملخص:

يتناول المقال موضوع حدود الرقابة على دستورية القوانين في التجربة الدستورية المغربية، متناولا الرقابة الدستورية القبيلية في صنفها الوجوبي (القوانين التنظيمية، والأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، وللمجالس التي تنشأ بالقوانين التنظيمية) والاختياري (القوانين العادية، والالتزامات الدولية)، والرقابة البعدية التي يجسدها الدفع بعدم دستورية قانون. وتوصل المقال إلى أن عدم شمول الرقابة القبيلية الوجوبية على كافة القوانين العادية قبل إصدار الأمر بتنفيذها يُقيم حدودا للرقابة الدستورية، لكون أن مجموعة من النصوص القانونية العادية يمكن أن تشوبها عدم الدستورية، بمخالفة روح وفلسفة الدستور، وكي يضمن القضاء الدستوري كافة الحقوق والحريات التي أقرها الدستور، يجب أن تمتد رقابته الوجوبية إلى كافة القوانين العادية التي تصدر قبل إصدار الأمر بتنفيذها.

الكلمات المفاتيح: مبدأ سمو الدستور، الرقابة الدستورية القبيلية الوجوبية، الرقابة القبيلية الاختيارية، الدفع بعدم دستورية قانون.

Résume :

L'article traite de la question des limites du contrôle de constitutionnalité des lois dans l'expérience constitutionnelle marocaine, traitant du contrôle préconstitutionnel dans ses deux catégories : obligatoire (lois d'organisation, et règlements intérieurs des chambres du Parlement et des conseils institués par les lois d'organisations) et facultatives (tel que lois ordinaires et obligations internationales), et le contrôle a posteriori qui s'incarne dans la défense de l'inconstitutionnalité d'une loi. L'article concluait que le fait de ne pas inclure un contrôle tribal obligatoire sur toutes les lois ordinaires avant d'émettre un ordre de les mettre en œuvre établit des limites au contrôle constitutionnel, car plusieurs lois ordinaires peut être entaché d'inconstitutionnalité, en violation de l'esprit et de la philosophie de la constitution, et pour que le pouvoir judiciaire constitutionnel garantisse tous les droits et libertés approuvés par la constitution, son contrôle obligatoire doit s'étendre à toutes les lois ordinaires qui sont promulguées avant d'émettre un ordre de les mettre en œuvre.

Mots-clés : Principe de la suprématie de la constitution, contrôle constitutionnel tribal obligatoire, contrôle tribal facultatif, l'inconstitutionnalité d'une loi.

مقدمة

يتميز النظام القانوني في أي دولة، بتراتبية تفرض مطابقة القانون الأدنى درجة للقانون الأعلى منه درجة. بحيث تُظفي القوانين الأعلى درجة الشرعية على القوانين الدنيا التي تطابقها. ويتواجد الدستور أي الوثيقة الدستورية في قمة النظام القانوني لأي بلد في العالم، ومن خلاله (أي الدستور) تستمد جميع القوانين شرعيتها ودستوريتها، وهو ما يسمى بدستورية القوانين.

وتناط مهمة مراقبة دستورية القوانين في كل نظام دستوري إلى جهة سياسية أو قضائية محددة، فقد يكون مجلسا دستوريا أو محكمة دستورية أو هيئة أخرى، تَبَّتْ في مدى دستورية القوانين في كل فصل ومادة وبند على حدة. وتكتسب القرارات التي تصدر عنها قوة الشيء المقضي به، أي أنها تكون ملزمة للسلطات العامة ولجميع السلطات الإدارية والقضائية، ولا تقبل الطعن بأي شكل من الأشكال.

وبالتالي فإن آلية الرقابة على دستورية القوانين ترتبط بمسألة حماية مبدأ سمو الدستور، على اعتبار أن عدم إقرار آلية لحماية هذا المبدأ، يجعل منه مبدأ نظريا لا تأثير له، مما يعرض الدستور للانتهاك، واعتداء السلطات الأخرى عليه¹، لذلك اعتبرت الرقابة الدستورية التي تمارسها هيئة محددة ضمانا على حماية مبدأ سمو الدستور.

وهكذا فإن دستورية القواعد القانونية وتراتبيتها تعتبر من المبادئ الملزمة التي نص عليها الدستور المغربي لسنة 2011 في فصله السادس²، وهو ما يعكس توحيد النظام القانوني وانسجامه وتراتبته بخضوع قواعده الأدنى درجة إلى أعلاها درجة.

لقد اعتمد المغرب آلية الرقابة على دستورية القوانين منذ نظام الغرفة الدستورية التابعة للمجلس الأعلى التي نص على إحداثها دستور سنة 1962، مروراً بالتعديلات التي أدخلت على هذه الغرفة التي أفرزت تأسيس المجلس الدستوري وهو جهاز مستقل عن المجلس الأعلى يتولى ممارسة الرقابة السياسية بموجب الدستور المراجع بتاريخ 4 شتنبر 1992، وكرسه دستور 1996. وفي الدستور الأخير لسنة 2011 تم النص على إحداث محكمة دستورية تتولى ممارسة الرقابة على دستورية القوانين إلى جانب مهام أخرى تتعلق بالفصل في المنازعات الانتخابية أو مهام استشارية محددة في الدستور³.

إذن فإن المحكمة الدستورية في النظام الدستوري المغربي تقوم بمهمة مراقبة دستورية القوانين التي تحال إليها وجوبيا أو اختياريا، إلى جانب صلاحيات أخرى مرتبطة بالنظر في الطعون المتعلقة بالانتخابات التشريعية أو التصريح بشغور مقعد نيابي... إلخ.

¹ ودرة ناصري "الرقابة على دستورية القوانين في التجربة الدستورية المغربية"، مجلة بحوث في القانون والتنمية، العدد: لم يذكر، ص 29.

² جاء في الفصل السادس من دستور 2011 ما يلي: "تعتبر دستورية القواعد القانونية، وتراتبيتها، ووجوب نشرها، مبادئ ملزمة".

³ ودرة ناصري "الرقابة على دستورية القوانين في التجربة الدستورية المغربية"، مرجع سابق، ص 28.

ونعني في هذا المقام بالإحالات الوجوبية، تلك الإحالات التي تحال إلى المحكمة الدستورية المتعلقة بالقوانين التنظيمية التي ألزم الدستور بضرورة البتّ فيها قبل إصدار الأمر بتنفيذها¹، أو تلك المتعلقة بالأنظمة الداخلية لمجلس النواب ومجلس المستشارين².

أما الإحالات الاختيارية، فهي التي منح فيها الدستور الصلاحية لبعض الجهات الدستورية الحق في إحالة قوانين إلى المحكمة الدستورية لبتّ فيها قبل إصدار الأمر بتنفيذها. وحُدّدت هذه الجهات في:

- الملك؛
- رئيس الحكومة؛
- رئيس مجلس النواب؛
- رئيس مجلس المستشارين؛
- خُمس أعضاء مجلس النواب؛
- أربعين عضواً من أعضاء مجلس المستشارين؛

إن الأهمية التي تكتسبها الرقابة على دستورية القوانين تبرز من خلال كون أن دولة القانون والمؤسسات هي التي تطابق جميع قوانينها وتشريعاتها باختلاف أصنافها الوثيقة الدستورية باعتبارها أسى قانون. فللدستور فلسفة وروح ينبغي أن تنهل منه جميع القوانين الأخرى، وتبطل القوانين التي تخالفه. والهدف من رقابة دستورية القوانين هو حماية مبدأ سمو الدستور وحماية الحقوق والحريات التي نصت عليها أحكامه.

وتتمحور إشكالية هذا الموضوع حول حدود الرقابة على دستورية القوانين في التجربة الدستورية المغربية، بحكم أن المغرب راكّم تجربة مهمة في مجال الرقابة الدستورية، منذ نظام الغرفة الدستورية التابعة للمجلس الأعلى، مروراً بجهاز المجلس الدستوري، وانتهاءً بنظام المحكمة الدستورية، غير أن هذه الرقابة تقتصر فقط على القوانين التنظيمية أو الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان وجوبا، أو اختياريا عن طريق إمكانية إحالة بعض الجهات أو المؤسسات فقط -كما أسلفنا الذكر أعلاه- القوانين إلى المحكمة الدستورية قبل إصدار الأمر بتنفيذها، وأما خلاف ذلك فلا يتم البتّ في دستوريته. ويُجمل السؤال المركزي الإشكالية على النحو التالي:

ما هي حدود الرقابة على دستورية القوانين في التجربة الدستورية المغربية؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية، الأسئلة الفرعية التالية:

- ما هي القوانين الواجب إحالتها إلى المحكمة الدستورية قبل إصدار الأمر بتنفيذها؟
- ومن هي الجهات الرسمية التي يمكنها اختياريا إحالة القوانين إلى المحكمة الدستورية قبل إصدار الأمر بتنفيذها؟
- وما هي طبيعة الدفع بعدم دستورية قانون في التجربة الدستورية المغربية؟

¹ الفصلين 69 و132 من دستور 2011.

² الفصلين 85 و132 من دستور 2011.

وفي ضوء الإشكالية المحورية أعلاه والأسئلة الفرعية التي تفرعت عنها، ينطلق موضوع الدراسة من الفرضية الرئيسية التالية التي تعتبر بأن:

الرقابة على دستورية القوانين في التجربة الدستورية المغربية، ورغم الدروس والتجارب التي راكمها المغرب منذ نظام الغرفة الدستورية مروراً بجهاز المجلس الدستوري، وانتهاءً بنظام المحكمة الدستورية، إلا أن الرقابة على دستورية القوانين في المغرب لا تخرج عن نطاق القوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان أو للمؤسسات التي تحدث بقانون تنظيمي "وجوباً"، أو اختيارياً بإمكانية إحالة بعض الجهات الدستورية إلى المحكمة الدستورية بالبتّ في دستورية نص قانوني معين قبل إصدار الأمر بتنفيذه. وأما خلاف ذلك، فلا وجود فيه لرقابة دستورية تصون روح وفلسفة الدستور.

المناهج المعتمدة:

لمعالجة الموضوع والإحاطة بإشكاليته الرئيسية سننعمد مقارنة منهجية تركز على منهجين اثنين. الأول هو المنهج الوصفي: وسنقوم من خلاله بتوضيح محدودية الرقابة الدستورية في التجربة الدستورية المغربية ووصف مظاهر تلك المحدودية. ثانياً المنهج الوظيفي: حيث سنقوم من خلاله بتبيان وتوضيح وظيفة وأدوار الهيئات المكلفة بالرقابة الدستورية، إضافة إلى توضيح طبيعة هذه الرقابة.

تصميم الدراسة:

تأسيساً على الإشكالية المحورية والأسئلة الفرعية المتفرعة عنها وعلى الفرضية الرئيسية للموضوع، سنتناول هذا الموضوع في محورين اثنين؛ الأول سيتم التطرق فيه إلى الرقابة القبلية على دستورية القوانين في المغرب: بين الوجوب والاختيار. وأما الثاني فسيناقش أهمية الرقابة البعدية على دستورية القوانين في المغرب وحدودها.

المحور الأول: الرقابة القبلية على دستورية القوانين في المغرب: بين الوجوب والاختيار

يُقصد بالرقابة على دستورية القوانين، الآلية التي تروم التأكد من مدى مطابقة القوانين بكل أنواعها لمقتضيات الدستور ولروحه وفلسفته. ويعد مبدأ الرقابة الدستورية أساسه من التراتبية المفترضة في النظام القانوني التي شددَ عليها فقهاء القانون أمثال هانس كيلسن وجورج بيردو، عبر وجود هرمية قانونية مُشكلة من قوانين وتشريعات تُكوّن المنظومة القانونية العامة في الدولة، بحيث يتوجب على القاعدة الأدنى أن تكون مطابقة للقاعدة الأعلى منها درجة، ويأتي الدستور في قمة هذه الهرمية القانونية في العديد من الأنظمة الدستورية¹.

وحرصت مجموعة من الدساتير على النص على بطلان القوانين المخالفة لأحكام ومقتضيات الدستور، من ذلك دستور تشيكوسلوفاكيا لسنة 1920، ودستور أيرلندا لسنة 1947، ودستور ليتوانيا لسنة 1938، وكذلك الدساتير المغربية المتعاقبة من دستور 1962 مروراً بدساتير 1970 و1972 و1992 و1996 وانتهاءً بدستور 2011، بالرغم من أن عدم النص على بطلان

¹ امحمد مالكي "الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، الطبعة الأولى 2001، ص 74.

القوانين المخالفة لأحكام الدستور لا يؤثر في هذا الأمر. وذلك لأن النتيجة ترتبط بمجرد تقرير مبدأ سمو الدستور، ويصبح النص عليها أو عدمه تحصيل حاصل¹.

لقد منح الدستور المغربي للمحكمة الدستورية طبقا للفصل 132 وفصول أخرى، مجموعة من الاختصاصات، سواء ما يتعلق بالبتّ في المنازعات الانتخابية أو بشغور مقعد نيابي، أي البتّ في صحة انتخاب أعضاء مجلسي البرلمان. كما تختص بمراقبة صحة عمليات الاستفتاء، ولها أدوار استشارية تقوم بها بطلب من الجهات الدستورية التي حددها الدستور حصرا، خصوصا الملك، إذا تعلق بإعلان حالة الاستثناء²، أو استشارة رئيس المحكمة الدستورية عند لجوء الملك إلى حل أحد مجلسي البرلمان أو كليهما معا³... إلى غير ذلك من الاختصاصات. ومن بين أهم الاختصاصات والوظائف الرئيسية التي تقوم بها المحكمة الدستورية أيضا، هي الرقابة الدستورية على القوانين التي تحال إليها وجوبا أو اختياريا من قبل الجهات الحصرية التي حددها الدستور.

تتجسد الرقابة الوجودية على دستورية القوانين في التجربة الدستورية المغربية، في رقابة القوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية لمجلس النواب ومجلس المستشارين⁴ وللمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والمجالس المنظمة بقانون تنظيمي. أما الرقابة الاختيارية فتتجسد في الرقابة الدستورية على القوانين العادية وعلى الالتزامات الدولية التي انضم إليها المغرب.

فالإحالة الاختيارية التي تتعلق بالقوانين العادية قبل إصدار الأمر بتنفيذها، يمارسها الملك أو رئيس الحكومة أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين أو خمس أعضاء مجلس النواب أو أربعين عضوا من أعضاء مجلس المستشارين. أما بالنسبة للالتزامات الدولية، فإنه يمكن لنفس هذه الجهات المحددة في الملك أو رئيس الحكومة أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين باستثناء عدد أعضاء مجلسي البرلمان الذي تحدّد في سُدس أعضاء مجلس النواب أو ربع أعضاء مجلس المستشارين أن تحيل إلى المحكمة الدستورية التزاما دوليا للبت في مطابقته للدستور من عدمه، وإذا صرّحت المحكمة بأن التزاما دوليا يتضمن بندا يخالف الدستور، فإن المصادقة على هذا الالتزام لا تتم إلا بعد مراجعة الدستور⁵.

إلا أن الإشكالية التي قد تثار في هذا السياق، هي أن الالتزام الذي يمكن أن يتضمن بندا مخالفا للدستور، والذي يُلزم بمراجعة الدستور حسب منطوق الدستور نفسه. تعتبر الإحالة إلى المحكمة الدستورية إحالة اختيارية للجهات الست أعلاه. أي بمعنى آخر، أنه إذا كان الالتزام الدولي يتضمن ما يخالف الدستور فعلا، فلن تتم إحالته إلى المحكمة الدستورية، تفاديا لمراجعة الدستور.

¹ جابر جاد نصار "الوسيط في القانون الدستوري"، الناشر والطبعة لم ترد في الكتاب، ص 145.

² الفصل 59 من الدستور، من خلال استشارة الملك قبل الإعلان عن حالة الاستثناء باستشارة رئيس المحكمة الدستورية، إلى جانب رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين.

³ الفصل 96 من دستور 2011.

⁴ الفصل 132 من دستور 2011.

⁵ الفصل 55 من دستور 2011.

لقد طرح أحد الباحثين¹ سؤالاً عن العلة التي قسّمت الرقابة على دستورية القوانين إلى رقابة وجوبية وأخرى اختيارية، وهي العلة التي منعت ممارسة قضاء دستوري فعّال على مجمل المنظومة القانونية، وهو ما يتطابق مع الإشكالية التي طرحناها. أي لماذا لا تمارس الرقابة الدستورية إجبارياً على مجمل القوانين والنصوص ذات الحمولة القانونية الملزمة؟ ولماذا تم الاقتصار فقط على رقابة دستورية "القوانين التنظيمية" و"الأنظمة الداخلية لمجلسي النواب والمستشارين" وجوباً؟ أي ما هي مميزات أو خصوصيات هذين النوعين من القوانين؟ وما علاقتهما بالنص الدستوري؟

يرتكز سبب إخضاع القوانين التنظيمية والقوانين الداخلية لمجلسي البرلمان للرقابة الدستورية، على خصوصية هذه الفئة من القوانين. فبالنسبة للقوانين التنظيمية فهي تختلف عن باقي القوانين من حيث تعريفها وتحديد إجراءات سّجّها وتبيين مرتبتها في الهرم القانوني، ومدى الحماية التي خُصّت بها من طرف المشرع. بحيث يصنف بعض الفقه قواعد القوانين التنظيمية بأنها مُكَمِّلة لأحكام الدستور. ويُنْتَب هذا الدور، قيام الدستور بإحالة تنظيم مجموعة من مقتضياته وأحكامه إلى القوانين التنظيمية، وهو ما يتجسد على سبيل المثال في الفصل الخامس من الدستور الذي منح الطابع الرسمي للغة الأمازيغية إلى جانب اللغة العربية، ومَنَح للقانون التنظيمي صلاحية تفعيل هذا الطابع الرسمي². وكمثال آخر، نص الفصل السابع من الدستور على الأدوار والوظائف التأسيسية والتكوينية التي تقوم بها الأحزاب السياسية، حيث تم التأكيد في الفقرة السادسة من الفصل السابع نفسه على أن قانوناً تنظيمياً سيحدد القواعد المتعلقة بتأسيس الأحزاب السياسية، وأنشطتها ومعايير تخويلها الدعم المالي للدولة، وكذا كفاءات مراقبة تمويلها. أي أن الدستور أشار إلى المبادئ والقواعد التي ستشغل في نطاقها الأحزاب السياسية، إلا أن الذي سيحدد بشكل شبه تفصيلي هذه القواعد والمبادئ، هو القانون التنظيمي. وكمثال آخر، نص الفصل الخامس عشر من الدستور على أن للمواطنين والمواطنات، الحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع، ضمن شروط وكفاءات يحددها قانون تنظيمي.

بالتالي فإن مكانة القوانين التنظيمية في المنظومة القانونية، هي التي جعلت إخضاعها للرقابة الدستورية إلزامياً. فهي تفوق القوانين العادية قوة وتأثيراً، بسبب المجالات التي تنظمها والإجراءات المحددة التي أحاط بها المشرع الدستوري عملية وضعها³.

أما فيما يخص الأساس الذي يركز عليه وجوب إخضاع القوانين الداخلية لمجلسي البرلمان للرقابة الدستورية، فيعود إلى أن القانون الداخلي لمجلس النواب ومجلس المستشارين يُتَمَّان أحكام ومقتضيات الدستور ويكملانها، لكن دون أن تكون لهما نفس مرتبة ومنزلة الدستور، لذلك قضى المشرع الدستوري بضرورة فحصه للتأكد من مدى مطابقته مع روح الدستور⁴.

¹ جمال بن سالم "القضاء الدستوري في الدول المغاربية"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2014-2015، ص 205.

² ينص الفصل الخامس من دستور 2011 على: "(...) تعد الأمازيغية أيضاً لغة رسمية للدولة، باعتبارها رصيداً مشتركاً لجميع المغاربة، بدون استثناء. يحدد قانون تنظيمي مراحل تفعيل الطابع الرسمي للأمازيغية، وكفاءات إدماجها في مجال التعليم، وفي مجالات الحياة العامة ذات الأولوية، وذلك لكي تتمكن من القيام مستقبلاً بوظيفتها، بصفتها لغة رسمية (...)".

³ امحمد مالكي "الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، مرجع سبق ذكره، ص 99.

⁴ نفس المرجع، ص 97.

في قرار للمحكمة الدستورية الذي صدر في فاتح مارس 2023 تحت رقم 23/209 بشأن النظام الداخلي لمجلس النواب، الذي أقره هذا الأخير بالتصويت في جلسته العامة المنعقدة في 30 يناير 2023، وأحاله رئيس مجلس النواب إلى المحكمة الدستورية للبت في مطابقته للدستور، طبقاً لأحكام الفصلين 69 و132 منه. صرحت المحكمة الدستورية بعدم مطابقة مجموعة من مواده للدستور، وهي المواد 28 و86 و136 و258 و313 (الفقرة الأخيرة) و316 و321 (الفقرتان الأولى والثانية)¹.

فعلى سبيل المثال، تطرقت المادة 28 و136 من النظام الداخلي إلى تأليف مكتب المجلس، وجاء فيهما على التوالي: "يتألف مكتب مجلس النواب من:

- الرئيس؛

- ثمانية نواب للرئيس: النائب الأول، والنائب الثاني، والنائب الثالث، والنائب الرابع، والنائب الخامس، والنائب السادس، والنائب السابع، والنائب الثامن؛

- محاسبين اثنين؛

- ثلاثة أمناء.

ينتخب أعضاء المكتب على أساس التمثيل النسبي لكل فريق طبقاً لأحكام الفصل 62 من الدستور"، وعلى أنه: "يسند مكتب المجلس رئاسة المجموعة الموضوعاتية المؤقتة لأحد أعضائها كما يقوم بتعيين مقرر لها على أساس قاعدة التمثيل النسبي ومراعاة مبدأ تناوب".

واعتبرت المحكمة بأن هاتين المادتين أغفلتا الحقوق التي أقرها الدستور للمعارضة البرلمانية في الفصلين 10 و69، لاسيما الحقوق المتعلقة بالمشاركة الفعلية في مسطرة التشريع، وبمراقبة العمل الحكومي، والمتعلقة بالمساهمة في اقتراح المترشحين وانتخاب أعضاء المحكمة الدستورية، وبالتمثيلية الملائمة في الأنشطة الداخلية للمجلس، وبالتوفر على الوسائل اللازمة للنهوض بمهامها المؤسسية، وبالمساهمة الفاعلة في الدبلوماسية البرلمانية للدفاع عن قضايا الوطن ومصالحه الحيوية.

واعتبرت المحكمة الدستورية بأن رقابتها تطال أيضاً طبيعة ومدى الشروط والكيفيات التي أقرها المجلس، بمناسبة وضع وتعديل نظامه الداخلي، لممارسة المعارضة البرلمانية لحقوقها المكفولة دستورياً. بالتالي فإن إغفال المادتين المذكورتين حقوق المعارضة كما نص عليها الدستور، أي إغفال قواعد تضمن تمثيل المعارضة في منصبى المحاسب والأمين بمكتب مجلس النواب، وإغفالها أيضاً قواعد تحدد كيفيات تخصيص منصب رئاسة أو مقرر مجموعة العمل الموضوعاتية المؤقتة للمعارضة، يجعل من المادتين غير مطابقتين للدستور².

اللافت أيضاً، هو أن المادة 313 التي اعتبرها قرار المحكمة الدستورية غير مطابقة للدستور، تأتي في كونها حاولت وضع تعريف لـ "لسياسة العامة"، واعتبرت هذه المادة بأنه: "يقصد بمفهوم السياسة العامة الخيارات الاستراتيجية الكبرى للدولة، والتي تكتسي بحكم طبيعتها ومداهها صفة الشمولية والعرضانية". واعتبرت المحكمة بأن إعداد والتداول وإنفاذ السياسة العامة والمساهمة في تفعيلها، هي أمور أسندتها الدستور إلى الدولة وإلى المجلس الوزاري وإلى المجلس الحكومي وإلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى. وهذه السياسة العامة حسب قرار المحكمة هي موضوع لآلية رقابية على العمل الحكومي، وقد تكون موضوعاً

¹ قرار المحكمة الدستورية رقم 23/209 الصادر في 1 مارس 2023، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي للمحكمة.

² نفس المصدر.

لتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يدلي به رئيس الحكومة، مما يندرج، في هذه الحالة، في نطاق العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وعلى هذا الأساس، فإنه في نظر المحكمة الدستورية الذي تأسس على مقتضيات الفصل 69 من الدستور التي أقرت باستقلال مجلس النواب في وضع نظامه الداخلي. فإن ذلك لا يسوغ له الاستئثار بوضع تعريفٍ للسياسة العامة، يتعلق بمجال يخص العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ لا ينبغي أن يتضمن النظام الداخلي "ما يُقَيّد الغير"، دون سند من الدستور أو من القانون¹.

في ضوء ما سبق، فإن المحكمة وهي بصدد البتّ في دستورية قانونٍ ما، تُؤوّل وتُفسّر الدستور بما يتطابق مع روحه وفلسفته. بحيث يمكن اعتبار قراراتها تفسيراً وتأويلاً لأحكام ومقتضيات الدستور، وتعبيراً عما يريد الدستور التعبير عنه.

وهكذا، يكون النص الدستوري قد حدد على سبيل الحصر والتحديد، صنف القوانين الواجب مراقبة دستورتها قبل إصدار الأمر بتنفيذها في: "القوانين التنظيمية"، و"الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان". تاركا أنواعاً أخرى من القوانين للرقابة الاختيارية، كما هو حال القوانين العادية التي تحيلها أطرافاً محددة حصراً في الدستور كما سبقت الإشارة أعلاه.

أي أن الرقابة الدستورية "القبلية" في التجربة المغربية، هي نوعان:

- رقابة قبلية وجوبية:

تشمل القوانين التنظيمية، والأنظمة الداخلية لمجلس النواب ومجلس المستشارين، والنظام الداخلي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، والمجالس المنظمة بقانون تنظيمي.

- رقابة قبلية اختيارية:

تشمل القوانين العادية، والالتزامات الدولية.

المحور الثاني: الرقابة البعدية على دستورية القوانين في المغرب: أهميتها وحدودها

تهدف الرقابة الدستورية عن طريق الدفع بعدم دستورية قانون إلى الامتناع عن تطبيق قانون معين، يعتقد الطاعن بعدم دستوريته لكونه يتضمن ما يخالف الدستور. ويقصد بالدفع بعدم دستورية قانون، أن الطاعن لا يسعى إلى المطالبة بإعدام القانون موضوع الدعوى المعروضة على المحكمة، بل يلتزم من المحكمة المختصة استبعاد تطبيقه، لكونه صاحب مصلحة مشروعة في الدفع بعدم سريان مفعول القانون غير الدستوري².

وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية نموذجاً لهذا النوع من الرقابة، إلى جانب تجارب دستورية أخرى مثل اليابان في دستور 1946، والبرتغال في دستور 1933...، مع الإشارة إلى أن الدستور الفيدرالي الأمريكي لم يتضمن في العام 1787 أي إقرار لمبدأ الرقابة، وإنما تم بلوغ ذلك عبر تراكمات واجتهادات، حيث شكّل حكم مارشال لعام 1803 أولى الخطوات لتأصيل مبدأ الرقابة القضائية³.

وهكذا يكون الاجتهاد القضائي الأمريكي قد أصّل الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع. حيث شكّل الحكم الذي أصدره القاضي "مارشال" في قضية "ماربوري" و"ماديسون" سنة 1803، نموذجاً لهذه الرقابة. ومن حيثيات هذا الحكم ما

¹ قرار المحكمة الدستورية رقم 23/209 الصادر في 1 مارس 2023، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي للمحكمة.

² امحمد مالكي "الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، مرجع سبق ذكره، ص 91.

³ امحمد مالكي "الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، مرجع سبق ذكره، ص 92.

يلي: "ما دام الدستور هو القانون الأعلى للبلاد، فإنه لا يكون للفرقة بين القانون الأعلى والقوانين العادية أية قيمة إلا إذا تقيدت السلطة التشريعية في نشاطها بحدود ذلك الدستور فيما يصدر من قوانين، فإذا خالفت القوانين الصادرة عنها نصوص الدستور، أضحى باطلاً وغير دستوري (..) فالدستور إما أن يكون قانوناً أسى لا يقبل التعديل بالوسائل العادية التي تُعدّل بها التشريعات العادية، أو أن يوضع على نفس المستوى مع التشريعات العادية بحيث يُعدّل بالوسائل العادية التي تُعدّل بها هذه التشريعات. فإذا كانت الأولى، تُعيّن القول بأن ما تصدره الهيئة التشريعية من أعمال مخالفة للدستور لا يمكن أن يكون قانوناً على الإطلاق، وإن كانت الثانية، فإن فكرة الدساتير المكتوبة تكون حينئذٍ عبثاً في محاولتها تقييد سلطة (السلطة التشريعية) تستعصي بطبيعتها على التقييد (..) فإذا كان التشريع المخالف للدستور لا يعتبر قانوناً، فإنه يكون من غير المتصور إلزام المحاكم بتطبيقه والتقييد به (..) وحيث يجب على القاضي أن يحدد القانون الواجب التطبيق على ما يُطرح أمامه من قضايا -وهذه مسألة أولية يجب تسويتها قبل التعرض للموضوع- فيكون -من باب أولى- أن يُرجح الدستور وهو القانون الأعلى عند تعارضه مع قانون أدنى منه مرتبة، وأن يمتنع عن تطبيق أي قانون أدنى يكون مخالفاً للقانون الأعلى وهو الدستور"¹.

تُظهر الممارسة العملية للرقابة عن طريق الدفع، أنها تجسد الشكل الدفاعي في الرقابة الدستورية. ويفترض في الطاعن في دستورية قانون وفق هذا النمط من الرقابة، أن تكون له مصلحة مشروعة في منع تطبيقه، وتشتت هذه المصلحة أن يكون الشخص طرفاً في دعوى قضائية معينة معروضة أمام القضاء².

وفي التجربة المغربية نص دستور 2011 على آلية الدفع بعدم دستورية قانون في الفصل 133، إذ جاء فيه: تختص المحكمة الدستورية بالنظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون، أثير أثناء النظر في قضية، وذلك إذا دفع أحد الأطراف بأن القانون، الذي سيُطبق في النزاع، يمس بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور.

ويمثل هذا الاختصاص تطوراً مهماً في النظام القانوني والقضائي، باعتباره يسمح للمحكمة الدستورية بممارسة الرقابة على دستورية قوانين سارية المفعول بناءً على طلب من أحد أطراف الدعوى ذوو المصلحة. ويكتسي هذا الاختصاص أهمية بالغة بالنظر إلى أنه ينشئ لرقابة دستورية حقيقية تسمح للمواطنين باللجوء إلى القضاء الدستوري للدفاع عن حقوقهم وحرياتهم الأساسية³، على اعتبار أن الغاية الرئيسية للقضاء الدستوري هي حماية الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور.

يتضح مما سبق، أن أسلوب الرقابة عن طريق الدفع لا يكون تلقائياً، وإنما يستلزم وجود "دعوى معروضة على القضاء"، "يدفع أحد أطراف هذه الدعوى بعدم دستورية قانون موضوع النزاع"، مما يشترط تدخل هذه المحكمة للتأكد من دستورية القانون من عدمها. فإذا تبين للمحكمة بعد الفحص والتمحيص والمعاينة، أن القانون موضوع الدفع مخالف للدستور، قضت بقبول الدعوى وامتنعوا عن تطبيق القانون على القضية، أما إذا تبين لها أن القانون موضوع الدفع ليس فيه ما يخالف الدستور، قضت برفض الدفع⁴.

تكمن أهمية هذا النمط من الرقابة -رغم محدوديته- في ضمان وجود نوع من السلطة للمواطن في الدفاع عن حقوقه وحرياته التي يضمنها الدستور من المساس بها وإمكانية تفعيل الرقابة اللاحقة. إضافة إلى أهميتها القانونية في تأسيس علاقة قانونية بين القضاء العادي والقضاء الدستوري، من خلال الأدوار الجديدة للقضاء العادي في تحريك الرقابة الدستورية عن

¹ أنظر المرجع السابق ذكره، ص 91.

² محمد لمن لعجال إعجال، "حدود الرقابة الدستورية: مقارنة في النظم المقارنة"، مجلة الاجتهاد القضائي، الحجم 3، العدد 4، 1-3-2008، ص 138.

³ جنان الإمام، "لنتحدث عن المحكمة الدستورية"، تنسيق ومراجعة فردوس بن ساسي تاج المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، الناشر المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، 2018، ص 51.

⁴ امحمد مالكي "الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، مرجع سبق ذكره، ص 91.

طريق الإحالة إلى القضاء الدستوري. ويمكن في بعض التجارب أن يبت القضاء العادي بنفسه في دستورية النص القانوني دون الحاجة إلى الإحالة إلى القضاء الدستوري كما هو الشأن في التجربة الدستورية الأمريكية¹.

وبالرغم من نص الفصل 133 من الدستور على آلية الدفع بعدم دستورية قانون، إلا أن هذه الآلية لم تُفَعَّل بعد في القضاء الدستوري المغربي بالرغم من إقرار قانون تنظيمي رقم 86.15 بتحديد شروط وإجراءات الدفع بعدم دستورية قانون. ويعود السبب في ذلك إلى تصريح المحكمة الدستورية بعدم دستوريته في قرارين لها، الأول القرار رقم 18/70 والثاني القرار رقم 207/23.

ففيما يخص القرار رقم 18/70، صرحت المحكمة بعدم دستورية 11 مادة من القانون التنظيمي رقم 86.15 المتعلق بتحديد شروط وإجراءات الدفع بعدم دستورية قانون، مقابل مطابقة 10 مواد للدستور، والتصريح بعدم مخالفة 7 مواد له. فبالنسبة للمواد التي صرحت المحكمة بعدم دستورتها هي كالتالي:

المادة الثانية التي عملت على تعريف المفاهيم الرئيسية في القانون التنظيمي، مثل "القانون" و"أطراف الدعوى" ودفع أحد الأطراف بعدم دستورية قانون". فقد حدد هذا القانون أطراف الدعوى الذين لهم الحق في الدفع بعدم دستورية قانون في: المدعي أو المدعى عليه في قضية معروضة على المحكمة، والمتهم أو المطالب بالحق المدني أو مسؤول مدني في الدعوى العمومية...؛ ومما جاء في تفسير المحكمة الدستورية، أن الفصل 133 من الدستور جعل الدفع بعدم الدستورية حقا مخولا للأطراف بصيغة العموم. وخلافا لذلك، فإن حصر المادة الثانية من القانون التنظيمي أطراف الدعوى في الأطراف السابق بيانهم، يقصي الجهات الأخرى التي ينطبق عليها وصف "الطرف"، كما حددهم قانوني المسطرة المدنية والجنائية ونصوص أخرى، بمن فهم النيابة العامة التي قد يشملها تعبير "مدع أو مدعى عليه"، إلى جانب أطراف أخرى تتوفر على شرط "الصفة" و"المصلحة"، إما طرفا رئيسيا أو منضمما².

أما فيما يتعلق بالمادتين الثالثة والعاشر في فقرتهما الأخيرة، التي نصتا بالتتابع على أنه "لا يمكن إثارة الدفع تلقائيا من لدن المحكمة"، وأن محكمة النقض لا يمكنها إثارة الدفع بشكل تلقائي. واعتبرت المحكمة الدستورية بأن المحكمة تضم مكونين اثنين مختلفين هما: قضاة الأحكام المخول لهم إصدار الأحكام القضائية. وقضاة النيابة العامة باعتبارهم طرفا في الدعوى. يجعل تلقائية إثارة الدفع من قبل المحكمة، لا تسري إلا على قضاة الأحكام دون قضاة النيابة العامة. أي أن المحكمة الدستورية رأت أن عدم إثارة الدفع تلقائيا لا يجب أن يشمل أيضا قضاة النيابة العامة بالرغم من انتماء جميع القضاة إلى الجسم القضائي نفسه³.

أما فيما يتعلق بالمادة الثالثة في فقرتها الأولى والمادتين 14 و15، حيث تنص الفقرة الأولى من المادة الثالثة على إمكانية إثارة الدفع بعدم دستورية قانون أمام مختلف المحاكم، وكذا أمام المحكمة الدستورية مباشرة بمناسبة البتّ في الطعون المتعلقة بانتخاب أعضاء البرلمان. وأما المادة 15 فقد نصت على أنه "يترتب عن تقديم الدفع أمام المحكمة الدستورية بمناسبة المنازعة المتعلقة بانتخاب أعضاء البرلمان، إيقاف البتّ في هذه المنازعة إلى حين بت المحكمة الدستورية في الدفع المقدم أمامها".

¹ جمال عبد الله سعيد المحروفي "الاتجاهات الحديثة للرقابة الدستورية بين التعقيد الغربي وواقع الدول العربية"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة ابن زهر، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بأكادير، الموسم الجامعي 2020/2021، ص 344.

² قرار المحكمة الدستورية رقم 70/18 بتاريخ 17 جمادى الثانية 1439 (6 مارس 2018)، ص 4.

³ قرار المحكمة الدستورية رقم 70/18 بتاريخ 17 جمادى الثانية 1439 (6 مارس 2018)، ص 5، منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة.

وأما المادة 14 فتتص على أنه "تحدد مسطرة البتّ في الدفع بعدم دستورية قانون أمام المحكمة الدستورية بموجب النظام الداخلي لهذه المحكمة...".

بالتالي، بما أن جوهر الدفع بعدم الدستورية الذي نص عليه الفصل 133 من الدستور يتعلق بمناسبة النظر في قضية معروضة أمام محكمة ما، فإن ذلك يسري أيضا على المحكمة الدستورية في إطار الاختصاص المخول لها في شكل "قضية"، مثل نظرها في الطعون المتعلقة بانتخاب أعضاء البرلمان. غير أن نظر المحكمة الدستورية يقتصر على التحقق من صدقية ونزاهة وسلامة العملية الانتخابية، دون البتّ في دستورية الأحكام أو المقتضيات المطبقة على النزاع. بحيث لا يمكن إثارة الدفع بخصوص أحكام القانونين التنظيميين المتعلقين بمجلسي البرلمان، بسبب سبق البتّ في دستوريتهما، إلا في حالة تغير ظروف القانون أو الواقع، وهو ما يسري أيضا على القوانين التي كانت موضوع مراقبة قبلية، في حين لا يندرج فحص دستورية المراسيم ضمن اختصاصات المحكمة الدستورية، سواء في إطار المراقبة القبلية أو البعدية، ولو تعلقت بالعملية الانتخابية. بالتالي فإن تخويل أطراف الطعون الانتخابية، بمناسبة تقديمها، حق إثارة الدفع بعدم الدستورية، ليس فيه ما يخالف الدستور حسب قرار المحكمة الدستورية. إلا أن الذي صرحت المحكمة بعدم دستوريتها، هو عدم احتواء القانون التنظيمي ما يفيد تطبيق القواعد والأحكام الواردة فيه، على الدفع بعدم الدستورية المثار بمناسبة المنازعة الخاصة بانتخاب أعضاء البرلمان¹.

أما فيما يتعلق بما ورد في المادة 14 من القانون التنظيمي السالف الذكر² التي حددت مسطرة البتّ في الدفع بعدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية بموجب النظام الداخلي للمحكمة الدستورية. فقد صرحت هذه الأخيرة في قرارها بأن هذه الإحالة تعد تغليا من المشرع عن ممارسة اختصاص موكول له حصرا، بمقتضى الدستور. وهو ما يشكل إغفالا تشريعا استوجب أن تصح المحكمة الدستورية بعدم دستورية هذه المادة (أي المادة 14)³.

وبالنسبة للمادة السادسة والعاشرة والحادية عشرة من نفس القانون التنظيمي التي تحدد شكليات الدفع الذي يتم أمام محاكم أول درجة وثاني درجة وأمام محكمة النقض من جهة، ومن جهة أخرى أمام المحكمة الدستورية، فقد اعتبرت القانون التنظيمي تجاوز مشمولاته التي يفترض أن ترتبط بتحديد الشروط والمتعلقة بالدفع بعدم الدستورية، إلى مجال آخر، تحدد فيه الصلاحيات ومجالات التدخل بالنسبة لمحاكم أول درجة وثاني درجة ومحكمة النقض، وما يتعلق بالمحكمة الدستورية، وهو مجال يختص به الدستور فقط. وتأسيسا على ذلك، رأت المحكمة الدستورية بأن أحكام المواد السادسة والعاشرة و11 والمواد الخامسة فيما نصت عليه من شروط متصلة بمراقبة الدستورية، والمادة السابعة في فقرتها الثانية والمادة 12 المرتبطة بها، غير مطابقة للدستور⁴.

أما فيما يخص المواد التي صرحت المحكمة الدستورية بعدم دستوريتها كذلك من القانون التنظيمي رقم 86.15 وهي المادة السابعة والثامنة و13. فقد جاء في الفقرة الأولى للمادة السابعة أن المحكمة التي أثير أمامها الدفع، توقف البتّ في الدعوى كما توقف الأجل المرتبطة بها، ابتداء من تاريخ تقديم الدفع مع مراعاة الاستثناءات التي حددتها المادة الثامنة، والمتمثلة في: إجراءات التحقيق في المجالين المدني والجنائي، واتخاذ التدابير الوقائية أو التحفظية الضرورية، واتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة متى تعلق الأمر بتدبير سالب للحرية، وعندما ينص القانون على أجل للبتّ في الدعوى أو البتّ على سبيل الاستعجال، وإذا كان الإجراء يؤدي إلى إحداث ضرر بحقوق الأطراف.

¹ نفس المصدر، ص 7.

² القانون التنظيمي رقم 86.15 المتعلق بشروط وإجراءات الدفع بعدم الدستورية.

³ قرار المحكمة الدستورية رقم 70/18 بتاريخ 17 جمادى الثانية 1439 (6 مارس 2018)، ص 7، منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة.

⁴ للمزيد أنظر قرار المحكمة الدستورية رقم 70/18 بتاريخ 17 جمادى الثانية 1439 (6 مارس 2018)، ص 8 و9 و10، منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة.

أما المادة 13 من نفس القانون التنظيمي التي نصت كذلك على أن محكمة النقض توقف البتّ في القضية المعروضة أمامها، باستثناء الحالات الآتية: إذا تعلق الأمر بحرمان شخص من حريته في القضية التي أثير بمناسبة الدفع، أو إذا كان القانون ينص على أجل محدد للبتّ في القضية المعروضة على النقض، أو إذا كانت محكمة النقض ملزمة بالبتّ فيها على سبيل الاستعجال، أو إذا كان من شأن وقف البتّ في القضية إلحاق ضرر بحقوق أحد الأطراف يتعذر إصلاحه.

بالتالي فقد جاء في تفسير المحكمة الدستورية أن تلك الاستثناءات، هي استثناءات مشروعة ومبررة، تراعي إما قواعد جوهرية أو آجالاً مقررة قانوناً، أو أنها تأخذ في الاعتبار وضعيات تتعلق بالمنع من الحرية أو تلك التي يترتب عنها ضرر في حال توقف البتّ في الدعوى الأصلية¹.

غير أن ما تحفظت عليه المحكمة الدستورية، هو أنه استحضاراً لهذه الاستثناءات التي تواصل فيها المحكمة البتّ في الدعوى، هو عدم اعتبار مأل الدفع وقرار المحكمة الدستورية بخصوصه، إذا اعتبرت أن المقتضى التشريعي المطبق في الدعوى أو المسطرة أو يشكل أساس المتابعة، غير دستوري. مع العلم أن قرارات المحكمة الدستورية ملزمة في مواجهة الجميع طبقاً للفصل 134 من الدستور. وارتكازاً عليه، تقتضي حجية قرارات المحكمة الدستورية من المشرع أن يُدرج ضمن الإجراءات المتعلقة بمسطرة الدفع، أحكاماً تخول للمتقاضين، تقديم دعوى جديدة، تسمح بترتيب آثار قرار المحكمة الدستورية في الموضوع، في حال مواصلة المحكمة نظرها في الدعوى الأصلية وصدر قرار المحكمة الدستورية بعدم الدستورية. وبالتالي فإن عدم التنصيص على التقيد بالزامية حجية قرارات المحكمة الدستورية على الأحكام المشار إليها، ترتب عنه تصريح المحكمة الدستورية بعدم دستورية المادتين 8 و13².

أما فيما يتعلق بالمادة 21 من القانون التنظيمي رقم 86.15 التي صرحت المحكمة الدستورية بعدم دستورتها، فقد جاء فيها أن الجلسة أمام المحكمة الدستورية تكون علنية، ما عدا في الحالات التي تقرر فيها المحكمة الدستورية خلاف ذلك طبقاً لنظامها الداخلي. وفسرت المحكمة الدستورية ذلك، بأن الفصل 123 من الدستور نص على علنية الجلسات ما عدا في الحالات التي يقرر فيها القانون خلاف ذلك. بالتالي فإن تحديد حالات سرية الجلسات، من اختصاص المشرع، حسب الحال، وفق قانون تنظيمي أو قانون، وليس النظام الداخلي للمحكمة الدستورية. وهو السبب الذي دفع بالمحكمة الدستورية، إلى اعتبار بأن المادة 21 من القانون التنظيمي رقم 86.15، غير مطابقة للدستور³.

وهكذا فرغم الأهمية التي يكتسبها القانون التنظيمي المحدد لشروط وإجراءات الدفع بعدم الدستورية وبشكل عام تبيانه لشروط وإجراءات عمل الآلية الرقابية البعدية، إلا أنه لم يصدر بعد⁴. الشيء الذي يجعلها آلية رقابية عاطلة. وما يبين هذا العطل هو قرار المحكمة الدستورية رقم 80/18 بمناسبة بتّها في دفع أحد أطراف قضية، طالباً فيه التصريح بعدم دستورية المادة 265 من قانون المسطرة الجنائية⁵.

¹ نفس المصدر، ص 11.

² نفس المصدر، ص 11.

³ قرار المحكمة الدستورية رقم 70/18 بتاريخ 17 جمادى الثانية 1439 (6 مارس 2018)، ص 12، منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة.

⁴ لحد اليوم.

⁵ تنص المادة 265 من قانون المسطرة الجنائية على ما يلي:

"إذا كان الفعل منسوباً إلى مستشار لجلالة الملك أو عضو من أعضاء الحكومة أو كاتب دولة أو نائب كاتب دولة مع مراعاة مقتضيات الباب الثامن من الدستور أو قاض بالمجلس الأعلى أو بالمجلس الأعلى للحسابات أو عضو في المجلس الدستوري أو إلى والي أو عامل أو رئيس أول محكمة استئناف عادية أو متخصصة أو وكيل عام للملك لديها، فإن الغرفة الجنائية بالمجلس الأعلى تأمر - عند الاقتضاء - بناء على ملتمسات الوكيل العام للملك بنفس المجلس بأن يجري التحقيق في القضية عضو أو عدة أعضاء من هيئتها.

وأُسِّست المحكمة الدستورية قرارها بأن الفصل 133 من الدستور الذي نص على اختصاص المحكمة الدستورية بالنظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون، أثير أثناء النظر في قضية، إذا دفع أحد الأطراف بأن القانون، الذي سيطبق في النزاع، يمس بالحقوق والحريات التي يكفلها الدستور. وبأن قانوناً تنظيمياً سيصدر لتحديد شروط وإجراءات الدفع بعدم الدستورية، أي أن تفعيل آلية الدفع بعدم الدستورية متوقف على صدور القانون التنظيمي. وبما أن هذا القانون لم يصدر بعد، فإنه يتعذر الاستجابة للطلب الرامي إلى فحص دستورية المادة 265 من قانون المسطرة الجنائية¹.

وفي إحالة ثانية من الحكومة إلى المحكمة الدستورية بتاريخ 26 يناير 2023 تطلب فيها البتّ في دستورية القانون التنظيمي رقم 86.15 المتعلق بتحديد شروط وإجراءات الدفع بعدم دستورية قانون. صرحت المحكمة الدستورية برفض الطلب لعدم مطابقة الإجراءات المتّبعة في إقرار هذا القانون التنظيمي للدستور. بحجة أن تصريح المحكمة سابقاً في قرارها رقم 70/18 بعدم دستورية بعض مواد القانون التنظيمي المذكور، لم يقضِ بفصل تلك المواد عن مجموع النصّ المعروض، مما لا يمكن معه الاعتداد بأثر الإجراءات التي اتبعت سابقاً، من أجل إقراره، بل تعين ترتيباً لأثر قرار المحكمة الدستورية رقم 70/18، مباشرة المبادرة التشريعية بشأن القانون التنظيمي المذكور واتباع الإجراءات والتدابير المقررة دستورياً لوضعه من جديد².

تأسيساً على القرار المحكمة الدستورية رقم 70/18 القاضي بعدم دستورية القانون التنظيمي رقم 86.15، فإن إعادة إقرار هذا القانون التنظيمي يجب أن يتم بنفس المسطرة التشريعية من بدايتها إلى نهايتها. وهو ما لم تتوفر فيه، بحيث تبين للمحكمة الدستورية من خلال وثائق ملف الإحالة، بأن مشروع القانون التنظيمي المعروض، تم إيداعه، بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب في 16 فبراير 2022، وتعين أن يتداول فيه أولاً من قبل المجلس الوزاري الذي يرأسه الملك طبقاً للفصلين 48 و49 من الدستور³.

بالتالي، فقد صرحت المحكمة الدستورية بعدم دستورية "الإجراءات المتبعة في إقرار هذا القانون التنظيمي"⁴. أي أن القرار الأول رقم 70/18 كان مؤسساً على عدم مطابقة بعض المواد للدستور. وأما القرار الثاني فقد ارتكز على عدم دستورية الإجراءات المتبعة في إقرار هذا القانون التنظيمي، الذي يجب أن يتداول فيه في المجلس الوزاري أولاً، قبل أن تُودَع بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب.

في ضوء ما سبق، تعكس آلية الدفع بعدم دستورية قانون التي أقرها الفصل 133 من الدستور وعي المشرع الدستوري بأهمية حماية القضاء الدستوري للحقوق والحريات الأساسية. كما تعكس أيضاً الرقابة الدستورية البعدية أو اللاحقة التي تروم فحص دستورية قانون نافذ.

خاتمة:

يجرى التحقيق حسب الكيفية المنصوص عليها في القسم الثالث من الكتاب الأول المتعلق بالتحقيق الإعدادي. بعد إنهاء التحقيق يصدر قاضي أو قضاة التحقيق، حسب الأحوال، أمراً قضائياً بعدم المتابعة أو بالإحالة إلى الغرفة الجنائية بالمجلس الأعلى. تبت الغرفة الجنائية بالمجلس الأعلى في القضية. يقبل قرار الغرفة الجنائية الاستئناف داخل أجل ثمانية أيام. وتبت في الاستئناف غرف المجلس الأعلى مجتمعة باستثناء الغرفة الجنائية التي بتت في القضية.

لا تقبل أية مطالبة بالحق المدني أمام المجلس الأعلى".

¹ قرار المحكمة الدستورية رقم 80/18 بتاريخ 27 رمضان 1439 (12 يونيو 2018)، منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة.

² قرار المحكمة الدستورية رقم 207/23 بتاريخ 30 من رجب 1444 (21 فبراير 2023)، ص 1، منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة.

³ نفس المصدر، ص 1.

⁴ نفس المصدر، ص 2.

ختاماً، وبناءً على ما سبق، فإن الرقابة على دستورية القوانين، ترتبط في أي نظام دستوري بالسمو الشكلي و/أو الموضوعي للدستور، هذا الأخير الذي يأتي في أعلى المنظومة القانونية لما تشكله قواعده من مرجعية وشرعية لباقي النصوص القانونية مهما اختلف شكلها وطبيعتها. وتتميز تجربة القضاء الدستوري المغربي بأنها تعتمد نوعين من الرقابة القبلية على دستورية القوانين. النوع الأول يعتبر إلزامياً، ويشمل القوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، والأنظمة الداخلية لبعض المؤسسات المشكّلة بقانون تنظيمي، كالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والمجلس الأعلى للسلطة القضائية. وأما النوع الثاني من الرقابة الاختيارية القبلية فيشمل القوانين العادية قبل إصدار الأمر بتنفيذها بعد إحالتها على المحكمة الدستورية من قبل: الملك أو رئيس الحكومة أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين أو خُمس أعضاء مجلس النواب أو أربعين عضواً من أعضاء مجلس المستشارين. كما تشمل الرقابة القبلية الاختيارية أيضاً الالتزامات الدولية طبقاً للفصل 55 من الدستور بإمكانية إحالتها إلى المحكمة الدستورية من قبل: الملك أو رئيس الحكومة أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين أو سُدس أعضاء مجلس النواب أو ربع أعضاء مجلس النواب.

إضافة إلى ذلك، يعرف القضاء الدستوري المغربي رقابة بعدية على القوانين السارية التي ستطبق على قضية معروضة على القضاء، وهي الدفع بعدم دستورية قانون، يدفع به أحد أطراف الدعوى.

وبالرغم من هذا التراكم على مستوى الرقابة الدستورية في المغرب، إلا أن عدم شمول الرقابة القبلية الوجوبية على كافة القوانين العادية قبل إصدار الأمر بتنفيذها يجعل للرقابة الدستورية حدوداً، على اعتبار أن مجموعة من النصوص القانونية العادية قد تشوبها شائبة عدم الدستورية، أي قد تتضمن ما يخالف الدستور وروحه وفلسفته، ومن أجل أن يقوم القضاء الدستوري بحماية الحقوق والحريات الأساسية، يجب أن تمتد رقابته الوجوبية إلى كافة القوانين العادية التي تصدر قبل إصدار الأمر بتنفيذها.

لائحة المراجع المعتمدة:

- محمد مالكي "الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، الطبعة الأولى 2001.
- جابر جاد نصار "الوسيط في القانون الدستوري"، الناشر والطبعة لم ترد في الكتاب.
- جنان الإمام، "لنتحدث عن المحكمة الدستورية"، تنسيق ومراجعة فردوس بن ساسي تاج المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، الناشر المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، 2018.
- جمال بن سالم "القضاء الدستوري في الدول المغاربية"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2014-2015.
- جمال عبد الله سعيد المحروقي "الاتجاهات الحديثة للرقابة الدستورية بين التعقيد الغربي وواقع الدول العربية"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة ابن زهر، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بأكادير، الموسم الجامعي 2020/2021.
- محمد لمين لعجال إعجال، "حدود الرقابة الدستورية: مقارنة في النظم المقارنة"، مجلة الاجتهاد القضائي، الحجم 3، العدد 4، 1-3-2008.
- ودرة ناصري "الرقابة على دستورية القوانين في التجربة الدستورية المغربية"، مجلة بحوث في القانون والتنمية، العدد: لم يذكر.
- دستور 2011.



- قانون المسطرة الجنائية.
- قرار المحكمة الدستورية رقم 70/18 بتاريخ 17 جمادى الثانية 1439 (6 مارس 2018).
- قرار المحكمة الدستورية رقم 80/18 بتاريخ 27 رمضان 1439 (12 يونيو 2018).
- قرار المحكمة الدستورية رقم 23/209 الصادر في 1 مارس 2023.
- قرار المحكمة الدستورية رقم 207/23 بتاريخ 30 من رجب 1444 (21 فبراير 2023).

الهندسة الترابية للتنمية

نحو نموذج جديد للتنمية المجالية المستدامة بالمغرب

Territorial Engineering for Development

Towards a new paradigm for sustainable development *in Morocco*

رشيد إغبولا

باحث بسلك الدكتوراه، كلية العلوم القانونية، الاقتصادية والاجتماعية؛ جامعة القاضي عياض مراكش، المغرب

ملخص:

شكلت الوثيقة الدستورية لسنة 2011 نقطة التحول الكبرى في تحديث هياكل الدولة وبلورة مقاربة جديدة للتنمية، تهدف الى الحد من التفاوتات الاجتماعية والمجالية، اذ عمل على دسترة ورش الجهوية المتقدمة باعتبارها اداة للتنمية المستدامة والمندمجة، حيث ابان النموذج التنموي المعتمد انه غير قادر على الاستجابة للمطالب الملحة وغير قادر على الحد من هذه الفوارق المجالية، مما استدعى اعادة النظر فيه وبلورة نموذج تنموي جديد اكثر توازنا واستدامة، من خلال تكريس البعد الاستراتيجي المجالي للتنمية، واستثمار امثل للإمكانات الاقتصادية لكل جهة، والتخطيط والتنفيذ على المستوى الجهوي لضمان توزيع افضل للسكان والانشطة الاقتصادية.

تهدف هذه الورقة الى الوقوف على مرتكزات الهندسة الترابية للتنمية انطلاقا من استحضار الادوار الجديدة للجهات على مستوى التخطيط المجالي واعداد التراب، الى جانب الوقوف على الادارة الاقتصادية للتراب باستحضار ادوار مراكز الجهوية للاستثمار والمستجدات التي اتى بها ميثاق اللاتمرکز الاداري.

الكلمات المفتاح: التنمية الترابية؛ التفاوتات المجالية؛ الجهوية المتقدمة؛ التخطيط المجالي؛ الاقتصاد الترابي؛ السياسات العمومية الترابية.

Abstract:

The Constitutional Document of 2011 constituted the major turning point in challenging state structures and crystallizing a new approach to development, aimed at reducing social and spatial inequalities. It is unable to reduce these spatial differences, which necessitated reconsideration and crystallization of a new, more balanced and sustainable development model, by dedicating the spatial strategic dimension to development, optimal investment of the economic potential of each party, and planning and implementation at the regional level to ensure a better distribution of population and economic activities.

This paper aims to stand on the foundations of soil engineering for development, based on invoking the new roles of the parties at the level of spatial planning and soil preparation, In addition to standing on the economic management of the territory by invoking the roles of the regional centers for investment and the developments brought about by the charter of administrative decentralization.

Keywords: soil development; spatial disparities; advanced regionalism; spatial planning; soil economy; *Territorial public policies.*

مقدمة

وجد المغرب نفسه بعد حصوله على الاستقلال أمام تركة استعمارية جسيمة على كافة الأصعدة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وسياسيا من جهة، وعلى مستوى التفاوتات بين المجالات من جهة أخرى، حيث ارتكز في البداية على الأخذ بالتقسيم الإداري الإقليمي المتوارث عن الاستعمار للحد من هذه الفوارق، وكذلك كوسيلة لفرض سلطة الدولة على اعتبار أن هذا النهج هو القائم في الكثير من دول العالم آنذاك، إلا أن هذا التقسيم سرعان ما أبان عن عيوبه، وزاد من تعميق الفوارق بمختلف أشكالها (مجالية، اقتصادية، اجتماعية، حضرية،

قروية، وغيرها)، خصوصا مع التحديات الاقتصادية للدولة في تلك الفترة والتي انتهت بنهج سياسة التقويم الهيكلي¹ ابتداء من سنة 1983.

ظهر الاهتمام بالبعد الجهوي بعد استفحال التفاوتات المجالية، خاصة بين الأوساط حضرية/قروية، وعجز الإطار الإقليمي عن مواجهتها نظرا لمحدودية تدخلاته واستئثار الإدارة المركزية بأغلب التدخلات، مما أثر بشكل كبير على مسار النمو الاقتصادي، وهو ما استدعى تبني تنظيم اداري جهوي ابتداء من سنة 1971، بعد صدور الظهير المتعلق بإحداث الجهات الاقتصادية السبع²، الذي استبعد الطابع الإقتصادي كمعيار لتحديد الجهات وتم الأخذ بالطابع الإداري المحض كأساس لتحديد الجهات السبع³؛ وفي نفس الوقت ظلت العمالة أو الإقليم الإطار المهيكل والمحدد للقرارات الجهوية البعيدة عن سياسة اعداد التراب الوطني مما خلق خلل واضح في توزيع الاستثمارات التي ظلت متمركزة في جهات عوض أخرى.

وعلى إثر تأسيس الجهات الاقتصادية السبعة، ثم إحداث مجموعة من الهياكل الجهوية على المستوى الوطني والجهوي لمجابهة المشاكل الجهوية والوقوف على المعطيات المحلية، اذ تم على المستوى المركزي احداث مؤسسات ذات طابع إداري أبرزها: اللجنة الوزارية لإعداد التراب الوطني، ومديرية التنمية الجهوية التي أحدثت بمقتضى الفصل الثالث من ظهير 16 يونيو 1971، بالإضافة الى اللجنة الوطنية للتنمية الجهوية والصندوق الخاص بالتنمية الجهوية. أما على الصعيد الجهوي فشهد إحداث المجالس الجهوية الاستشارية والكتابة الجهوية الدائمة والمندوبية الجهوية للتخطيط، وكان الهدف وراء احداث هذه الهياكل تحقيق تنمية منسجمة ومتوازنة بمختلف ربوع المملكة.

وتجدر الإشارة إلى أنه على المستوى الواقعي ظلت هذه الآليات دون تمكين الجهة من إبراز وجودها كقطب اقتصادي، وأبان هذا التنظيم عن العديد من النواقص على مستوى الواقع العملي، مما استدعى إعادة النظر فيه. حيث اتخذت الجهة مسارا جديدا مع التعديل الدستوري لسنتي 1992 و1996، حيث تم الارتقاء بالجهة كأبرز الفاعلين فيما يخص التنمية بكافة أبعادها وتجلياتها، وأصبحت وحدة ترابية لامركزية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي والإداري.

¹ Jonathan Kydd and Sophie Thoyer, « STRUCTURAL ADJUSTMENT AND MOROCCAN AGRICULTURE: AN ASSESSMENT OF THE REFORMS IN THE SUGAR AND CEREAL SECTORS », Research programme on: Developing Country Agriculture and International Economic Trends, June 1992 OCDE/GD (92)121. <https://www.oecd-ilibrary.org/fr>. (08/01/2021 20 :10).

² الظهير الشريف رقم 1.71.77 بتاريخ 22 ربيع الثاني 1391 (16 يونيو 1971) المتعلق بإحداث المناطق الاقتصادية؛ جريدة رسمية عدد 3060 (23 يونيو 1971).

³ يعد ظهير 1971، الإطار القانوني والمؤسسي الأول للجهة بالمغرب، لكن المشرع المغربي خلال هذه المرحلة لم يجعل من الجهة جماعة محلية متمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، بل اكتفى بجعل الجهة إطارا ترابيا لتحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي للجهات المهدنة، هذا التصور أدى إلى تقسيم التراب الوطني إلى سبع جهات اقتصادية وإلى إقامة جهاز مؤسسي لها.

نظرا للاعتماد الكبير للدولة على المقاربة القطاعية والمؤسسات العمومية في النهوض بالتنمية الجهوية، التي أبانت عن محدوديتها في بعض الجوانب¹. انخرط المغرب في تنزيل ورش الجهوية المتقدمة لاسيما بعد صدور دستور 2011 الذي كرس البعد الإستراتيجي المجالي للتنمية²، من خلال اعتماد آليات التخطيط والتنفيذ على المستوى الجهوي، إذ أصبح مجال إعداد التراب والتنمية الجهوية من اختصاصات الجهة التي تتولى هذه الإختصاصات في حدود اعتماداتها، ووفق آليات وقواعد محددة بشكل دقيق. حيث أصبح الرهان أساسيا على السياسات العمومية الترابية³ في تحقيق توزيع أفضل للسكان والأنشطة المجالية، من خلال سياسات قطاعية ومجالية كفيلة بالحد من التباينات المجالية وتحقيق نوع من التوازن بين مختلف المجالات الترابية.

تعد التنمية الترابية بعدا من أبعاد التدبير العمومي الحديث ورهانا من رهانات نظامي اللامركزية واللامركز الإداري، إذ تسعى من خلالهما الدولة إلى تجويد العمل العمومي وخلق أقطاب للتنمية الاقتصادية الجهوية، بهدف توزيع الأعباء والمسؤوليات بين المركز ومحيطه وتقريب الخدمات العمومية من السكان، من خلال منح الصلاحيات والإختصاصات والموارد للمسؤولين المحليين للنهوض بالتنمية المستدامة والمندمجة، مما يعطي انطبعا بأن الرهان الأساسي للجهوية المتقدمة هو رهان تنموي، يطمح إلى خلق مجالات ترابية تتمتع بكل مقومات الرخاء والرفاهية، وبالتالي تجاوز إشكالية الفوارق المجالية الشاسعة المكرسة لمغرب نافع وآخر غير نافع⁴.

لقد شكل تدبير السياسات العمومية منذ الاستقلال تحديا كبيرا للدولة المغربية، من أجل بناء وهيكلية الاقتصاد المغربي بالدرجة الأولى، وكذلك بغية تحقيق التوزيع المتوازن لإمكانات ووسائل التنمية على مستوى مختلف جهات المملكة؛ لذلك ازداد الرهان اليوم على ورش الجهوية المتقدمة الذي يمثل منعطفا حاسما في المسار السياسي والديمقراطي والتنموي، من أجل تجاوز اختلالات تدبير السياسات العمومية⁵.

لذلك، فقد أولى المغرب أهمية خاصة للتدبير المحلي للشؤون المحلية بهدف تحقيق تنمية ترابية مندمجة، مستدامة ومنصفة مجاليا. فإلى أي حد يمكن ان تساهم المقاربة الترابية للتنمية القائمة على التخطيط المجالي والجهوي في النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة للمجالات الترابية؟

¹ الخطاب الملكي بمناسبة المسيرة الخضراء بتاريخ 6 نونبر 2008. <https://www.chambredesrepresentants.ma/> (20/01/2021 19 :20)

² يسعى هذا المفهوم الى بلورة رؤية بعيدة المدى للتنمية المجالية قادرة على خلق فرص شغل ووفرة مستدامة على المستوى المحلي.

³ الباب التاسع من دستور 2011 : الجهات والجماعات الترابية الأخرى؛ الفصل رقم (137) ينص على انه: "تساهم الجهات والجماعات الترابية الأخرى في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثلها في مجلس المستشارين"

⁴ مشكور محمد صادق؛ "التدبير الترابي للتنمية الجهوية بين النص والممارسة" برنامج التنمية الجهوية لبني ملال- خنيفرة نموذجاً؛ منشورات مركز الدراسات في الحكامة والتنمية الترابية؛ مؤلف جماعي تحت عنوان "البرامج التنموية للجماعات الترابية"؛ طبعة 2020؛ الصفحة 79.

⁵ ادريس ديداج، "عقود البرامج التنموية: اسلوب تعاقد متطور بين الدولة والجهات"، منشورات مركز الدراسات في الحكامة والتنمية الترابية؛ مؤلف جماعي تحت عنوان "البرامج التنموية للجماعات الترابية"؛ طبعة 202؛ الصفحة 99.

وتأسيسا على ما سبق تشكل هذه الدراسة محاولة لمقاربة موضوع الهندسة الترابية للتنمية، وأسسها، خاصة على مستوى الجهات، والتحديات المرتبطة بتنزيلها على الواقع؛ انطلاقا من الوقوف على أهمية التخطيط المجالي كرافعة للتنمية الجهوية (المحور الأول)، إلى جانب استحضار أهمية إرساء إدارة اقتصادية جهوية مستقلة، كقيلة بإستقلال القرار الاقتصادي الجهوي (المحور الثاني).

أولا: التخطيط المجالي رافعة للتنمية الجهوية

وضع دستور¹ 2011 الأسس الدستورية للتنمية الجهوية عبر مجموعة من الآليات والوسائل أبرزها تخويل الجهة سلطة إعداد التراب عبر التصاميم الجهوية لإعداد التراب، حيث نص الفصل (143) من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه "تتبع الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية".

كما شكلت الرسالة الملكية للمشاركين في المنتدى الوزاري العربي الثاني للإسكان والتنمية الحضرية دجنبر 2017 الأساس لبلورة تنمية مجالية اعتمادا على استغلال الإمكانيات المجالية، حيث جاء فيها "... ندعو لبلورة رؤية جماعية مشتركة، حول منظومة متكاملة لإعداد التراب، تقوم على الاستشراق، وتروم ترشيد استغلال المجال والموارد المتاحة، وتساهم في إعادة التوازن للشبكة الحضرية، وتقوية قدراتها على التكيف والتأقلم مع مختلف التحولات الإقتصادية والإجتماعية والبيئية والتكنولوجية، مع العمل على تقليص الفجوة بين المجالات الحضرية والأحياء الهامشية والمناطق القروية..."².

تسعى اللامركزية الترابية إلى تحقيق هدف أساسي يتمثل في تأطير وتنظيم حياة السكان في حيز جغرافي معين، كفضاء اجتماعي متجانس، تتوفر فيه الشروط الثقافية والإقتصادية وغيرها الضرورية لحياة هذه الساكنة، وتستهدف أيضا تلبية حاجياتهم وتأمين خدمات القرب لفئاتهم.

وحتى تتسم تدخلات الجهة بالنجاعة والفائدة، يتطلب الحرص على تحقيق التكامل والإندماج بين الإختصاصات المخولة لها، وتلك الموكلة إلى الدولة، كي تتمكن الجهة من الحلول محل هذه الأخيرة في ممارسة بعض الصلاحيات التي لم تعد الدولة قادرة على الاضطلاع بها لوحدها على المستوى المركزي، بسبب ما تطرحه

¹ ظهر شريف رقم 91.11.1 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011 بتنفيذ نص الدستور، (الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ 28 شعبان 1432) ل30 يونيو 2011.

² مقتطف من الرسالة الملكية للمشاركين في المنتدى الوزاري العربي الثاني للإسكان والتنمية الحضرية دجنبر 2017.

ممارسة هذه المهمة من تعقيدات على المستوى المركزي، وجسامة المهام الذاتية والسيادية التي تضطلع بها الدولة.

1- برامج التنمية الجهوية و آفاق التنمية المجالية المندمجة

ارسى دستور 2011 وبعده القوانين التنظيمية للجماعات الترابية اسس التدبير العمومي الترابي، وذلك بناء على برامج تعاقدية بين الدولة والجماعات الترابية سيما الجهات، التي تتولى مهام التنمية الاقتصادية المندمجة والمتكاملة بين مختلف مكوناتها الحضرية والقروية، اضافة الى اعداد التصاميم المديرية لإعداد التراب وتنفيذها.

على الرغم من الدور المحوري الذي تلعبه الدولة في التنمية الجهوية، فإنها قد أصبحت تلجأ بشكل متزايد إلى المؤسسات العمومية التي تقوم بإنجاز جزء كبير من الاستثمارات العمومية وتشارك في تحقيق أهداف السياسات العمومية¹. وهو ما يمثل توسيعا للامركزية المرفقية التي تبنتها الدولة منذ أزيد من عقدين من الزمن، كما أصبحت الدولة تبني أيضا مقاربة أكثر تشاركية من خلال برامج وطنية تساهم فيها كل من الجماعات الترابية والمؤسسات والمقاولات العمومية، حيث تشكل مؤسسة الجهة والوالي نقطة التقاء هذه البرامج والسياسات.

اسس دستور 2011 اسس للتنمية الجهوية واناظ بالجهات مهمة بلورة وتنفيذ برامج التنمية الجهوية²، حيث خصص الباب التاسع للجهات والجماعات الترابية ووضع خارطة طريق للتنمية الترابية انطلاقا من اعادة توزيع الاختصاصات والمسؤوليات بين المركز والمحيط.

باستقراء الفصل (43) من الدستور المغربي لسنة 2011 نص على أن الجهة تتبوا تحت إشراف رئيسها مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الإختصاصات الذاتية للجماعات الترابية الأخرى، كما وضع هذا الدستور أيضا الأسس والمبادئ التي يجب أن يقوم عليها توزيع وممارسة الإختصاصات على المستوى المحلي لاسيما مبدأ التفريع³ ومبدأ التدبير الحر⁴، حيث تتمتع الجماعات بكل الإختصاصات التي تكون هي المؤهلة للقيام بها على أحسن وجه،

¹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي؛ "متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات ادماج السياسات القطاعية"، حالة ذاتية رقم 22/2016 . www.cese.ma

² المرسوم رقم 2.16.299 الصادر في 23 رمضان 1437 الموافق ل 29 يونيو 2016 بتحديد مسطرة اعداد برامج التنمية الجهوية وتتبعه وتقييمه وتقييمه واليات الحوار والتشاور لإعداده، الجريدة الرسمية عدد 6482 ؛ بتاريخ 14 يوليوز 2016.

³ محمد الصابري "مبدأ التفريع وتوزيع الإختصاصات بالمغرب في أفق الجهوية المتقدمة"؛ بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام؛ جامعة محمد الخامس-السويدي؛ السنة 2011-2012.

⁴ Mohammed MESMOUDI, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales marocaines : L'expérience marocaine », Revue de la Trésorerie Générale du Royaume - N° 12 Avril 2017. <https://tgr.gov.ma/> (20/01/2021 20 :12)

وخاصة ما يتصل منها بالتجهيز الجماعي وبخدمات القرب؛ كما تشارك بصفة منتظمة في وضع التصورات والمخططات والبرامج ومشاريع التنمية الجهوية وفي تفعيلها كلما كانت معنية بذلك مباشرة.

ويعتبر برنامج التنمية الجهوية آلية مرجعية جهوية متوسطة المدى يمتد لست سنوات ويمكن تحيينه ابتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ، حيث يحدد الأعمال التنموية المبرمجة على مستوى الجهة، ونوعيتها وكلفتها والمتدخلين في انجازها والمدة الزمنية الكافية لإتمامها، بهدف تحقيق تنمية مندمجة ومستدامة على مستوى الجهة بناء على تشخيص دقيق للتراب الجهوي تحدد فيه إمكانات الجهة وأولوياتها، ووفق مقاربة تشاركية تهدف إلى إشراك الفاعلين في التراب الجهوي ولا سيما المرتفقين، إلى جانب المتدخلين في الشأن المحلي عبر آليات التعاقد والشراكة وغيرها من الآليات التي أرساها دستور 2011.

كما تعد معرفة نقاط القوة والضعف والفرص والمخاطر في كل جهة مرحلة ضرورية يتعين أن تسبق مرحلة إعداد البرنامج الجهوي للتنمية؛ وتمثل عملية إنجاز تحليل دقيق متعدد الجوانب، تعززه مقاربة تشاركية، فرصة ثمينة لتبادل الخلاصات والرؤى وتحسيس الفاعلين بالتحديات الكبرى الواجب رفعها من أجل بلوغ الأهداف المشتركة وتملك المشاريع المستقبلية لفائدة الجهة، كما يتعين أن يشكل الرأس مال غير المادي¹، في تنوعه وغناه، إحدى رافعات التنمية الترابية ومكونا أساسية في برامج التنمية والتنافسية الجهوية. ويمكن الاستفادة من خلاصات هذا التحليل، ومن المعطيات والمؤشرات الدالة المستقاة من قطاع المالية ومن المندوبية السامية للتخطيط والإدارات العمومية الأخرى، من أجل رسم حصيلة مبنية على مؤشرات تنموية دالة لكل جهة على حدة.

وتظل أهداف برامج التنمية الجهوية رهينة بإرادة قوية للفاعلين على المستوى المحلي، اعتمادا على تدبير عمومي عصري قوامه الحكامة الجيدة والكفاءة والفعالية؛ فصيانة كرامة المواطن يشكل الهدف الرئيسي من كل اصلاح وكل المبادرات التنموية، إذ أن النمو الإقتصادي لن يكون له أي معنى، إذا لم يؤثر في تحسين ظروف عيش المواطنين، ولن يتأتى ذلك إلا من خلال سياسة شاملة كفيلة بالحد من الفوارق والإقصاء، فرغم ما تبذله السلطات العمومية من جهود، كان لها الدور الإيجابي على مختلف المستويات، فإن الفوارق الصارخة² ما زالت قائمة، لتزيد من حدة الاختلالات التي ميزت التنمية الجهوية في بلدنا، علما أن التقسيم الجهوي الجديد

¹ تعود الجذور الميكرو-اقتصادية لمفهوم الرأس مال غير المادي إلى الحاجة إلى تقييم الأصول غير الملموسة للمقاولة حين يتعلق الأمر بتحديد قيمة براءات الاختراع، وقيمة التراخيص والمأذونات والبرمجيات أو الأصول التجارية، وانتقل بعد ذلك إلى القطاع العام حيث يشمل ثلاث مكونات أساسية (الرأس مال البشري، الرأس مال الاجتماعي، والرأس مال المؤسسي).

المزيد يمكن الاطلاع على تقرير البنك الدولي "ثروة الأمم" www.worldbank.org (21/01/2021 09 :45)

² Inégalités régionales sous le prisme des Objectifs de Développement Durable à l'horizon 2030", depf.finances.gov.ma, Novembre 2018.

(21/01/2021 10 :10)

أدى إلى تفاقم الفوارق بين الجهات، بحكم التقطيع المجالي الجديد القائم على أسس سياسية وانتخابية بالدرجة الأولى.

بناء على ما سبق، يظل تقليص الفوارق المجالية اقتصاديا واجتماعيا وغيرها من الفوارق على رأس الأولويات التي يتعين أن يركز عليها أي نموذج تنموي، مع مراعاة الخصوصيات المجالية وتأمين الموارد الطبيعية بكل جهة على حدة، حيث تظل آثار التنمية الجهوية محدودة بسبب تركيز الأنشطة الاقتصادية ببعض المناطق دون غيرها (كالدار البيضاء، طنجة، ...)، نظرا لاعتبارات عديدة مرتبطة بالكلفة الاقتصادية للاستثمار وتوفر البنيات التحتية الضرورية، حيث يسجل استمرار الفوارق الجهوية والمجالية وحضورها بشكل قوي، كما تجدر الإشارة إلى حدة التفاوتات التنموية فيما يتعلق بالولوج إلى الخدمات الأساسية داخل كل جهة بين المناطق الحضرية والمناطق القروية، وكذلك بين المناطق الجبلية ومناطق السهول. كما تتميز هذه التفاوتات بطابعها التراكمي مما يجعل كل تأخر في معالجتها جد مكلف مع توالي السنين.

ويعزى هذا التفاوت بشكل كبير إلى ضعف كثافة الشبكة الطرقية الترابية، وضعف الربط بكل وسائل النقل البرية والبحرية والجوية بين مختلف جهات المملكة، وضعف الربط الرقمي لبعض الجهات، إلى جانب العجز المسجل في مجال التضامن الترابي بسبب عدم فعالية معايير التوزيع.

فالتنظيم الجهوي في إطار الجهوية المتقدمة يمكن ان يقلل من التكاليف ويحد من الازدواجية في ممارسة الاختصاصات، وتحسين التنسيق بين القطاعات، كما أنه سيساهم تقاسم سلطات اتخاذ القرارات مع الجهات في تحقيق كفاءة أفضل (نتيجة عن المنافسة بين المناطق وتمكين الفاعلين المحليين) ويعزز الشراكات مع المجتمع المدني وتقوية الديمقراطية المحلية، وهذا رهين بإنجاز تشخيص دقيق مسبق يركز على نقاط القوة ونقاط الضعف والفرص والمخاطر المرتبطة بالجهة، مع اعتماد مقاربة تشاركية من أجل وضع رؤية استراتيجية واستباقية مشتركة للجهة، وحصيلة دقيقة ومفصلة لتحديد درجة انخراطها في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة، وقياس ما حققته من تطور انطلاقا من مؤشرات مناسبة للنتائج والأداء.

وتجدر الإشارة الى أن التقييم المرحلي للتجربة الجهوية بعد مرور خمس سنوات على انتخاب أول حكومة لما بعد دستور 2011، سيمكن من تشخيص دقيق لحصيلة تفعيل ورش الجهوية المتقدمة، والخروج بتوصيات عملية، من شأنها كسب رهان التنمية الجهوية، والمساهمة في الحد من الفوارق، وتحسين جاذبية وتنافسية المجال

الترابي؛ وكذا ضمان الانفتاح على آليات عصرية للحكامة المالية، وتأمين فعالية كل أشكال الديمقراطية التشاركية، وجعلها رافعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية المندمجة والمستدامة¹.

2- إعداد التراب ورهان التخطيط الاستراتيجي الجهوي

امام التحديات التي يتطلبا تنمية المجال وايجاد حلول للمشاكل المحلية، يتطلب بلورة رؤية استشرافية جهوية قائمة على استثمار المؤهلات والامكانات المجالية لكل جهة على حدة وهو ما يتطلب تشخيص للمجال وهيئة ترابية قادرة على خلق القيمة المضافة والمساهمة في نمو الاقتصاد الوطني.

شكل الحوار الوطني حول إعداد التراب الذي اختتم بإصدار الميثاق والتصميم الوطنيين لإعداد التراب الأسس المرجعية، والركيزة الأساسية لبلورة سياسة ترابية واضحة في المستقبل، وفي تفعيل البعد الترابي للسياسات بناء على تشخيص المجالات الترابية، وقد جاء نتيجة تفاقم مظاهر الضعف والاختلالات المجالية بسبب التوسع الحضري والحاجة للسعي إلى الحد منها أو القضاء عليها².

كما شكلت الإرادة الملكية السامية الأساس المرجعي لهذه الوثيقة لاسيما الرسالة الملكية³ الموجهة إلى المشاركين في اللقاء الوطني حول إعداد التراب يوم 26 يناير 2000⁴، إذ أتى هذا الميثاق استجابة لظروف وتحديات مرتبطة بالموقع الجغرافي للبلاد وتنوع مؤهلاته الطبيعية وخصوصياته التاريخية، مما استدعى تبيين عناصر القوة ومكامن الضعف التي تعترى المجال الترابي الوطني، من خلال استثمار هذه العناصر ومعالجة الاختلالات التي يعاني منها هذا النموذج، والمتمثلة في تباطؤ النمو الاقتصادي وتفاقم البطالة، وتزايد الفقر والإقصاء الاجتماعي، فضلا عن التفاوتات بين المجالين الحضري والقروي وأزمة الأوساط الحضرية، وما ينتج عن هذه التحديات من زيادة الضغط على الموارد الطبيعية في ظل ضعف نجاعة التدبير العمومي المعتمد.

يتطلب تعزيز القدرة التنافسية لكل مجال من المجالات الترابية وفعالية برامج التنمية، تفعيل مختلف أشكال التضامن بين الجهات وفق رؤية استشرافية من جهة؛ ومن جهة أخرى النهوض بالتنمية الاقتصادية والبشرية،

¹ مقتطف من الرسالة الملكية الموجهة الى المشاركين في أشغال المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة بأكادير، 20 دجنبر 2019.

² « ELABORATION DU RAPPORT « DYNAMIQUES ET DISPARITES TERRITORIALES », Contrat n° 28/2014 Une analyse des dynamiques spatio-temporelles du développement au Maroc (1999-2014) Rapport de synthèse, Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville, 2018, Page n 5.

³ نص الرسالة الملكية الموجهة الى المشاركين في اللقاء الوطني حول إعداد التراب يوم 26 يناير 2000 ، منشورة على موقع <http://www.pncl.gov.ma/Discours/TTDiscours/2000/Pages/99.aspx> (21/01/2022 10 :00)

⁴ جاء في هذه الرسالة: " ... ندعو لاعتماد منظور جديد لإعداد التراب الوطني قوامه اعتبار التهيئة الترابية أحسن وسيلة للحد من التفاوت الجهوي واداة للتطوير العقلاني للمشهد الحضري وإنعاش العالم القروي وأمثلة طريقة للتوفيق بين النجاعة الاقتصادية وحماية الثروات من جهة وبين العدالة الاجتماعية والحفاظ على البيئة من جهة اخرى؛ ذلك المنظور الذي نحصر على أن يدخل في اعتباره الارتباط العضوي بين تهيئة التراب الوطني والتعمير باعتبارها وجهين لعملة واحدة...".

وهذا لن يتأتى إلا من خلال تشخيص استراتيجي وإعداد جيد للتراب الجهوي من شأنه خلق أقطاب اقتصادية جهوية مندمجة.

تتيح الجهوية فرصة ثمينة لاندماج السياسات العمومية، والتفائيتها، انطلاقا من عدة آليات أهمها: برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب¹، ذلك أن هذه الوثائق تأتي لتؤكد أن مفهوم التخطيط لم يفقد أهميته، مع غياب نقاش عمومي حول السياسات العمومية، خاصة بعد التخلي عن التخطيط على المستوى الوطني، وتأتي لتبين أيضا أن مبادئ التخطيط التصاعدي²، والنقاش التشاركي، وتجسيد المقاربة الترابية، أصبحت ذات أهمية بالغة، لهذا، يجب ألا تشكل عملية إعداد هذه الوثائق مجرد إجراء تقني وشكلي، بل يجب اعتبارها رافعة حقيقية للاندماج والتنسيق والنهوض بالمقاربة التشاركية على المستوى الترابي.

وتتجلى أهمية إعداد التراب في ارتباطه بموضوع التنمية المجالية المستدامة، من حيث ان الإعداد والتشخيص الجيد للتراب من بين أسس استدامة التنمية وانصافها للجميع، عبر بلورة سياسة مندمجة تراعي الخصوصيات المجالية، وتهدف إلى تحقيق استغلال أفضل للموارد الطبيعية وتوزيع منافعها بشكل منصف، بهدف الاستجابة لحاجيات الساكنة والحد من الفوارق الاقتصادية والاجتماعية والبيئية بين مختلف المجالات الترابية.

كما أن التهيئة الترابية تهدف إلى تقوية دعائم الوحدة الوطنية من خلال إيجاد الحلول للإشكالات التي تطرحها التفاوتات الترابية والتي لها الأثر الكبير على النمو الاقتصادي والإرتقاء الاجتماعي، كما ترمي إلى تحقيق التوازن بين مختلف المجالات الترابية عبر تقوية دور الجهات كفاعل أساسي في مسالة التنمية المجالي وتنمية التنافسية المجالية عبر تركيز الجهود التنموية واثمين المؤهلات الطبيعية والبشرية لمختلف المجالات بين الجهات وداخل الجهة نفسها، إلى جانب تعزيز التضامن والتعاون المجالي.

لا شك أن ضمان تنمية مجالية مندمجة ومستدامة يتطلب التوفيق بين النجاعة الاقتصادية من جهة والتماسك الاجتماعي من جهة أخرى، من خلال العمل على تنوع الأنشطة الاقتصادية وحماية الموارد الطبيعية خاصة غير المتجددة واتباع أساليب وآليات جديدة على مستوى الإنتاج والاستهلاك، بالإضافة إلى الحد من الفوارق الاقتصادية والاجتماعية عن طريق محاربة الفقر والبطالة من خلال توطين وتنويع الأنشطة الاقتصادية ومصادر الدخل بناء على تشخيص دقيق للإمكانيات المجالية التي تتميز بها كل منطقة بهدف النهوض بالتنمية الاقتصادية الشاملة والمستدامة على المستوى الوطني.

¹ الفصل (143) من الدستور المغربي لسنة 2011.

² تتمثل المبادئ الأساسية للتصميم الجهوي لإعداد التراب في ثلاث عناصر: (الفعالية الاقتصادية؛ استدامة الموارد الطبيعية وحماية الأوساط وتحسين مستوى العيش؛ الانصاف الاجتماعي والمجالي).

وتأسيسا على ما سبق يعد التصميم الجهوي لإعداد التراب؛ الذي تعده الجهة؛ آلية مرجعية تمكن من تحديد إمكانات الجهة ومؤهلاتها وتعمل على بلورة منظور للهيئة المجالية¹ وتحديد توجهاتها على المدى البعيد، بالإضافة الى أن هذه الوثيقة ترمي إلى وضع إطار عام للتنمية الجهوية المستدامة والمنسجمة بالجهة، حيث يهدف إعداد التراب الجهوي إلى تنسيق تدخلات كافة الفاعلين داخل الجهة، سواء الدولة أو الجماعات الترابية أو الخواص، ومواكبة تدخلات الفاعلين في مجالي التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة، على أن يتم إعداد التراب الجهوي بانسجام مع التصميم الوطني لإعداد التراب ومع مختلف الاستراتيجيات والبرامج القطاعية العمومية والتصاميم القطاعية المنجزة على الصعيد الجهوي والوطني².

ويتم إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وفق مقاربة تشاركية تروم إشراك كافة المتدخلين على مستوى الجهة، وبناء على تشخيص دقيق للتراب الجهوي وللمشاريع والتجهيزات المبرمجة بالجهة؛ كما يتم تقييم هذا التصميم كل خمس سنوات أو كلما دعت الضرورة إلى ذلك، وذلك بمبادرة من رئيس الجهة أو بطلب من الوالي، ويكون تقرير التقييم هذا موضوع مناقشة بمجلس الجهة وينشر للعموم بكل الوسائل المتاحة.

كما يهدف هذا التصميم إلى التوطين الترابي للسياسات العمومية الجهوية، مراعاة لخصوصيات كل مجال ترابي على حدة، وتحقيق توافق بين الجهة والدولة حول تدبير وهيئة المجال وتأهيله وفق رؤية استراتيجية استشرافية، بما يسمح بتحديد توجهات واختيارات التنمية الجهوية المستدامة والمندمجة³؛ حيث يضع إطارا عاما للتنمية الجهوية المستدامة والمنسجمة بالمجالات الحضرية والقروية ويعمل على تحديد الإختيارات المتعلقة بالتجهيزات والمرافق العمومية الكبرى المهيكلية على مستوى الجهة، إضافة إلى تحديد مجالات المشاريع الجهوية وبرمجة إجراءات تميمها، وكذا مشاريعها المهيكلية.

ثانيا: متطلبات الادارة الاقتصادية للتراب

يشكل النمو الاقتصادي حجر الزاوية في النمو، فبتزايد الناتج المحلي الاجمالي واستثمارها الجيد يتزايد خلق الثروة ومعه التنمية الاجتماعية والدخل الفردي، الا ان ادارة الاقتصاد الكلي تتطلب تبني ادارة اقتصادية

¹ تمكن هذه الوثيقة المرجعية من تحديد توجهات الجهة الاستراتيجية على مدى 25 عاما، ووضع الاطار العام للتنمية الجهوية المستدامة والمنسجمة بالمجالات الحضرية والقروية، إضافة الى تنسيق تدخلات مختلف الفاعلين في التراب الجهوية.

² للمزيد من التوضيحات حول مسطرة اعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب يمكن الاطلاع على "دليل يتعلق بمسطرة اعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتقييمه وتقييمه": منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية.

³ المادة (3) من المرسوم رقم 2.17.583 الصادر في 7 محرم 1439 (28 سبتمبر 2017) المتعلق بتحديد مسطرة اعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتقييمه وتقييمه؛ جريدة رسمية عدد 6618 .2017.

ترابية¹، من شأنها استثمار المعلومات المجالية، عبر تجميعها وتصنيفها وإتاحتها للمستثمرين بهدف خلق ثروة ترابية قادرة على زيادة النمو الاقتصادي الكلي.

شكل انطلاق مسلسل الجهوية المتقدمة منعطفًا هامًا في المسار السياسي والديمقراطي المغربي، وذلك بفضل الإرادة الملكية السامية، حيث يروم هذا الورش توسيع حقل الديمقراطية التمثيلية، وجعل الجهة رافعة للتنمية الاقتصادية والبشرية المندمجة والمستدامة، بغاية الحد من الفوارق وصيانة كرامة المواطنين. وهكذا أصبحت الجهات مستوى ترابيا يحظى بأهمية خاصة، وإطارًا مناسبًا لاندماج والتقائية السياسات القطاعية، وتحقيق الانسجام بين مجموع الفاعلين الاقتصاديين المعنيين بالمجال الترابي.

على الرغم من التطور الذي عرفه نظام اللامركزية الإدارية، لم تستطع الإدارة التخلص من بعض الممارسات ذات النزوع المركزي، وظلت تنتهج المقاربة العمودية في التدبير، إذ على الرغم من المبادرات الملكية للنهوض بمنظومة اللاتمرکز الإداري من خلال إحداث المركز الجهوية للاستثمار وإطلاق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ذات البعد الترابي والتي رامت الحد من الفوارق والإقصاء، ظل تنزيل هذا الورش بطيئًا وهو ما أثر على مسلسل التنمية والاستثمار وزاد من الكلفة الاقتصادية والاجتماعية الترابية.

ومن أجل مساندة الإصلاحات الترابية كان لا بد من إعادة النظر في نظام اللاتمرکز الإداري من خلال منح المصالح اللامركزية سلطات وصلاحيات ومسؤوليات كفيلة بمساندة ورش الجهوية المتقدمة وتحقيق اندماج أكبر للسياسات القطاعية بهدف تحقيق النجاعة والفعالية المطلوبتين، وهو ما تأتى بالفعل من خلال مجموعة من التدخلات، لاسيما إصدار ميثاق اللاتمرکز الإداري وإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار التي ستشكل إلى جانب الأجهزة التنفيذية للجهات كالوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع وشركات التنمية الجهوية، هذه الآليات شكلت الأساس لإدارة اقتصادية ترابية من شأنها النهوض بالأوضاع الاقتصادية للجهات وتحقيق اندماج المشاريع والبرامج العمومية.

1- ميثاق اللاتمرکز الإداري ورهان التقائية السياسات الترابية

في ظل تزايد متطلبات التنمية الترابية والبحث عن حلول جديدة للمشاكل على المستوى الجهوي والمحلي، حتمت الضرورة على الدولة بمختلف مكوناتها البحث عن مسلسل تدريجي لعدم التمرکز مع أسلوب التنسيق يكون أفقيا وأكثر امتدادا حتى يحقق الانسجام المطلوب بين مختلف المتدخلين نفسها، من أجل ربح الوقت وتخفيض

¹ « FUNDAMENTALS OF ECONOMICS AND MANAGEMENT », Second Edition; September 2014, the Institute of Cost Accountants of India. www.icmai.in (22/10/2023 17 : 45)

التكاليف وتفاذي تضارب الاختصاصات. ومهما وضع من تصورات للجهوية المتقدمة، فلن تعرف النجاح المطلوب، ولن تذهب بعيدا في تحقيق الأهداف المتعلقة عليها إذا لم تواكب وتدعم بلا تركز حقيقي، وفعلي، وواسع، وله سلطة التقرير¹.

ولمواكبة التحولات التي يشهدها المغرب اجتماعيا واقتصاديا وقانونيا، لاسيما التغييرات التي طرأت على نظام اللامركزية وخاصة الجهة باعتبارها المسؤولة الأولى عن النهوض بالتنمية الجهوية المندمجة والمستدامة، تطلب الأمر النهوض باللامركزية الإداري ووضع رؤية جديدة لتدخل الإدارات اللامركزية للدولة، تحت إشراف والي الجهة، على المستوى الترابي من خلال الإفراج عن ميثاق اللامركزية الإداري وتحديد نماذج التصاميم المديرية لتوزيع الاختصاصات. إذ أتى هذا الميثاق كنتيجة للجهوية، مما جعله أقرب ما يكون إجراء للمواكبة، وليس كإصلاح ضروري للحكومة الإدارية، من أجل مساندة تطور المجتمع، والنهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية لبلادنا، والاستجابة بنجاعة، على أساس مبدأ القرب، لتطلعات المواطنين والفاعلين الاقتصاديين.

شكل إصدار ميثاق اللامركزية الإداري² مرحلة مهمة في تنزيل الجهوية المتقدمة، باعتباره المحدد لأهداف ومبادئ اللامركزية الإداري، وآليات تفعيله، والقواعد العامة للتنظيم الإداري للمصالح اللامركزية للدولة، وقواعد توزيع الاختصاص بين الإدارة المركزية وهذه المصالح، والقواعد المنظمة للعلاقات القائمة بينها من جهة، وبين ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم من جهة أخرى، بذلك أرسى لمنظومة إدارية جهوية قائمة على مؤسستين رئيسيتين وهما الجهة ومؤسسة الوالي باعتباره منسق أنشطة المصالح اللامركزية بالجهة.

كما تم إصدار المرسوم رقم 2.19.40 بتحديد نموذج التصميم المديرية المرجعي للامركزية الإداري بالجريدة الرسمية رقم 6746 مكرر بتاريخ 25 يناير 2019، كآلية تنظيمية لتتبع وتقييم ورش اللامركزية الإداري، حيث يعتبر التصميم المديرية المرجعي للامركزية الإداري³ وثيقة استراتيجية تحدد مجالات تنفيذ سياسة اللامركزية الإداري داخل قطاع معن والمدة الزمنية لإنجازها. ويتعن إعدادها من طرف القطاعات الوزارية داخل أجل ستة أشهر وفق النموذج المرجعي المذكور. كما تم إعداد خارطة الطريق لتنفيذ ورش اللامركزية الإداري، التي تروم

¹ رشدي عبد العزيز "اللامركزية الاداري دعامة اساسية في النجاح الجهوية المتقدمة"، منشورات المركز المغربي للتنمية الفكرية (www.cmdi.ma). (30: 10/03/2021)

² ميثاق اللامركزية الاداري (مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الاخر 1440 26 ديسمبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للامركزية الاداري، ج ر عدد 6738 19 ربيع الاخر 1440 (26 ديسمبر 2018).

³ مرسوم رقم 2.19.40 صادر في 17 جادى الأولى (24 يناير 2019) بتحديد نموذج التصميم المديرية المرجعي للامركزية الاداري؛ الجريدة الرسمية عدد 6746 مكرر؛ 18 جادى الاولى 1440 (25 يناير 2019).

مراجعة القوانين المنظمة للقطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الجهوي، ونظام المحاسبة العمومية والصفقات العمومية، بغاية مطابقتها مع أحكام الميثاق الوطني الجديد¹.

تقوم سياسة اللاتمرکز على توطين السياسات العمومية الترابية، والاخذ بعين الاعتبار الخصوصيات الجهوية وامكانات ونواقص كل مجال ترابي على حدة، إلى جانب إشراك الفاعلين الترابيين في إعداد وتنفيذ البرامج التنموية على المستوى الجهوي، من خلال اعتماد مقاربة تشاركية في إعداد برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، حيث ترمي هذه السياسة إلى تحقيق التقائية أكبر للسياسات والبرامج وتحقيق الفعالية والنجاعة في تنفيذها استجابة لحاجيات المواطنين وتطلعاتهم.

لا شك أن ما ميز مراجعة نظام اللاتمرکز الإداري هو الدور الكبير الذي حظي به رجال السلطة في هذا النظام ولاسيما الوالي، إلى جانب الجهة التي تحتل الصدارة في النهوض بالتنمية الجهوية. حيث منح المشرع الدستوري لسنة 2011 انطلاقا من الفصل (145) من دستور 2011، للوالي صلاحيات مهمة في تنسيق وتسيير ومراقبة أعمال المصالح اللامركزية والسهر على حسن تسييرها، وبالتالي فإن هذه الوظيفة تتطلب منهم المواكبة المستمرة لمختلف هذه الهيئات وتتبع أنشطتها. ويتولى الولاية هذه المسؤوليات بمساعدة عدة آليات ومؤسسات كما هو الشأن مثلا بالنسبة للجنة الجهوية للتنسيق والكتابة العامة للشؤون الجهوية² إضافة إلى الأدوار التي تتولاها اللجنة الوزارية للقيادة في اقتراح التدابير اللازمة لتنفيذ توجهات العامة لسياسة الدولة في مجال اللاتمرکز الإداري³. إلا أنه وعلى الرغم من أن النص المتعلق باللاتركيز الإداري تضمن آليات لضمان الحكامة وكذا تقييم سياسة اللاتركيز، فإنه لا يخلو من سلبيات ومن مواطن ضعف لابد من الإشارة إليها، والملاحظة الأولية التي يمكن اثارها هنا تتجلى في تعزيز وتوسيع صلاحيات الولاية في صناعة القرار العمومي الترابي، كما تعد البنيات الإدارية المستحدثة والتي تشتغل تحت اشراف الولاية، بشكل قد يؤدي الى انتاج مركزية جديدة ولكن من نوع جهوي⁴.

إلى جانب الدور المهم لوالي الجهة، نص الميثاق على إحداث بنيات إدارية مشتركة وقطاعية على المستوى الجهوي، وأكد على أولوية إحداث هذه التمثيليات المشتركة بين القطاعات الوزارية لما لها من دور في التقائية واندماج البرامج والمشاريع العمومية، كما يستند إحداث هذه التمثيليات على مستوى الجهة أو العمالة أو الإقليم إلى

¹ التقرير التركيبي للإنجازات المحلية للقطاعات الحكومية أبريل 2017 - أبريل 2019، الصفحة 32. <https://www.cg.gov.ma> (10/03/2021 10:30)

² المادة 30 إلى المادة 33 من ميثاق اللاتمرکز الإداري (مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 26 ديسمبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري).

³ المادة (38) من المرسوم رقم 2-17-618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري؛ جريدة رسمية عدد 6738، 2018.

⁴ بنلمليح مونية، "هيئات اللاتمرکز الإداري والأدوار المنوطة بها على ضوء الميثاق الوطني الجديد"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات العدد 154 شتنبر-أكتوبر 2020، الصفحة 25.

تحقيق وحدة عمل مصالح الدولة على المستوى الجهوي والإقليمي، إضافة إلى ترشيد النفقات العمومية من خلال اعتماد مبدأ التعاضد في الوسائل المادية والبشرية، وتقاسمها بين التمثيليات المذكورة.

كما أرسى ميثاق اللاتمرکز أسس توزيع الإختصاصات والموارد البشرية والمادية بين المركز والهامش، من خلال تأكيده على ضرورة أن تقوم السلطات الحكومية بإعداد تصاميم مديرية للاتمرکز الإداري خاصة بمصالحها اللامركزة، تحدد الإختصاصات ذات الطابع التقريبي وذات الطابع التفويضي، إضافة إلى الموارد البشرية والمادية للمصالح اللامركزة، والأهداف المراد تحقيقها والبرمجة الزمنية الكفيلة بتحقيقها، على أن تراعى في هذه التصاميم التكامل والتناسق بين التمثيليات الجهوية ووحدة عملها والتعاضد في الوسائل الموضوعة رهن إشارتها.

جدير بالذكر أن تنزيل هذا الورش شهد تباينات في التنزيل بين مختلف القطاعات الوزارية وهو ما ساهم في بطء تنفيذه على أرض الواقع¹، ومن بين أهم مستجدات ميثاق اللاتمرکز الإداري هو استحضاره لتجربة المراكز الجهوية للاستثمار من خلال تنصيبه في المادة 37 على أنه: "يتعين على المصالح اللامركزة على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم التعاون والقيام بجميع أعمال التنسيق اللازمة مع المركز الجهوي للاستثمار المعني باعتباره شباكاً وحيداً، من أجل تمكينه من القيام بمهامه، ولإسيما تلك المتعلقة بمساعدة المستثمرين من أجل الحصول على التراخيص اللازمة طبقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل لإنجاز مشاريعهم الاستثمارية، ومواكبتها"²، وهنا تبرز أهمية تحقيق انسجام وتنسيق البرامج والمخططات على المستوى الترابي.

2- إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار ودورها في اذكاء التراب

ظل الهاجس الاقتصادي قطب الرحي في سياسة جلالة الملك منذ توليه العرش، وذلك بهدف الحد من التهميش والإقصاء والتفقير المادي. ولإعطاء دفعة جديدة للاستثمار تم الإعلان عن إنشاء لجنة خبراء تحت الرئاسة الفعلية لجلالته، انطلاقاً من خطابه ل 12 أكتوبر 1999، قصد الإلمام بمواطن الخلل وتجاوز الصعاب التي تواجه المستثمرين في علاقتهم بالإدارة. كما تم الربط بين تحفيز الاستثمارات الخاصة الوطنية والدولية، ومسالة تبسيط الإجراءات والمساطر الإدارية³.

¹ للمزيد، راجع تقرير حصيلة اعمال اللجنة الوزارية للاتمرکز الاداري، يوليو 2020، www.cg.gov.ma (10/03/2021 11 :00)

² مرسوم رقم 2-17-618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري؛ جريدة رسمية عدد 6738، 2018.

³ محمد افریقز، "الإدارة الاقتصادية الترابية: المراكز الجهوية للاستثمار من مرحلة التأسيس والتأصيل، الى مرحلة الإصلاح والتكريس (قراءة أولية في قانون 47.18)", منشورات المجلة المغربية للحكامنة القانونية والقضائية، عدد 8/7، سنة 2020.

شكلت الرسالة الملكية المتعلقة بالتدبير اللامتمركز للاستثمار سنة 2002¹ الأساس لبلورة نموذج جديد للسلطة على المستوى الاقتصادي قائم على لامركزية الاستثمار² عبر حث السلطات العمومية على تشجيع الاستثمار وخلق الفرص الاقتصادية والثروة، إذ فرضت بعدا جهويا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهو البعد نفسه الذي يسائل وبإلحاح السلطات العمومية لدرجة ترهن التجربة الجهوية في وضعها المتقدم بمؤسسة الوالي أو العامل كقطب دينامي ومحرك أساسي ضمن مسلسلها التنموي. حيث جاء القانون رقم 95.18 بمثابة ميثاق للاستثمار³ ليكرس هذا التوجه، من خلال تشجيعه للاستثمار والمبادرة الخاص، وهو ما سرع من هذا النموذج على المستوى العملي عبر إحداث المراكز الجهوية للاستثمار لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية لفائدة المستثمرين.

لقد أبانت تقارير المجلس الأعلى للحسابات ومؤسسة "ماكيزي"⁴ عن أوجه الاختلالات والنقص الذي تعاني منها المجالس الجهوية للاستثمار، حيث أن هذه الأخيرة على عكس ما كان منتظرا منها، زادت من إعاقة الاستثمار عبر وسائل وإجراءات مختلفة، وأصبحت تشكل عائقا أمام الجهود التنموية بدل النهوض بها، فبدل من أن يقوم الشباك الوحيد بإعطاء حلول جذرية للمشاكل المتمثل أصلا في نقص في وثائق المستثمرين يقوم بالعكس من ذلك بتكبيهم وتعقيد المساطر أمامهم الشيء الذي يؤدي إلى تعطيل وثيرة التنمية، مما استدعى إعادة النظر في طرق تدبيرها ومراجعتها.

فبعد مرور 10 سنوات على تأسيسها، يطرح سؤال الحصيلة، حيث أبانت عن محدوديتها على مستوى تقديم المعلومات للمستثمرين والتأخير في تسليم الرخص ونقل العقارات بالإضافة إلى النقص في الموارد البشرية إلى جانب التفاوت في فعالية المراكز الجهوية للاستثمار حيث تبرز جهات على حساب الجهات أخرى، حيث تمت الإشارة إلى أن المراكز الجهوية للاستثمار كانت وسيلة فعالة لتأسيس المقاولات والشركات، وذلك بفضل السير الجيد للشباك الأول الذي يسهل الإجراءات الإدارية أمام المقاولات الجديدة. أما بخصوص الشباك الثاني، فأشار تقرير المجلس الأعلى للحسابات⁵، بأنه لا يوفر جميع الخدمات للمستثمرين، مثل الدعم والمشورة في مجال الموارد البشرية والتمويل، بالإضافة إلى التنسيق مع الموردين والشركاء. وتبقى الاختلالات الأخرى التي

¹ الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى الوزير الأول في موضوع التدبير اللامتمركز للاستثمار (<https://casainvest.ma>) (10/03/2021 11 :00)

² خالد الغازي، "التدبير اللامتمركز للاستثمار والمفهوم الجديد للسلطة"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، عدد 66، 2002، الصفحة 34.

³ ظهير شريف رقم 1.95.213 صادر في 14 من جمادى الآخرة 1416 (8 نوفمبر 1995) بتنفيذ القانون الإطار رقم 18.95 بمثابة ميثاق للاستثمارات، الجريدة الرسمية عدد 4335 بتاريخ 1995/11/29 الصفحة 3030.

⁴ (<https://www.mckinsey.com/>) (10/03/2021 11 :00) شركة استشارات ادارية يعود اصل تأسيسها الى الولايات المتحدة الامريكية، ولها عدة فروع بدول اخرى، وتعمل على اجراء تقييم وتحليل لتقييم قرارات الادارات العمومية والخاصة، وتنشر تقارير حول موضوع التقييم).

⁵ تقييم تجربة المراكز الجهوية للاستثمار (التقرير السنوي للمجلس الاعلى للحسابات سنة 2015): المزيد راجع موقع المجلس الاعلى للحسابات على الرابط التالي:

http://www.courdescomptes.ma/upload/_ftp/documents/L%E2%80%99exp%C3%A9rience%20des%20Centres%20R%C3%A9gionaux%20d%E2%80%99investissement.pdf

(10/03/2021 11 :00) [d%E2%80%99investissement.pdf](http://www.courdescomptes.ma/upload/_ftp/documents/L%E2%80%99exp%C3%A9rience%20des%20Centres%20R%C3%A9gionaux%20d%E2%80%99investissement.pdf)

يكشف عنها التقرير مرتبطة بالعقار، وبالتحديد مسألة التأخير في تسليم رخص تأسيس وإحداث المقاولات. إن إصلاح المراكز الجهوية¹ للاستثمار يهدف بالأساس إلى تدارك وتجاوز المشاكل والعوائق التي ثم الوقوف عليها في التجربة السابقة خاصة فيما يتعلق بمواكبة ومساعدة المقاولات لا سيما المتوسطة والصغرى منها، وكذا مصاحبة المستثمرين وهو ما يدخل ضمن سياسة اللامركزية الترابية واللامركز الإداري الذي تنهجه الدولة، حيث أن نمط التدبير عن طريق المؤسسة العمومية سيجعل المراكز أكثر انفتاحا على مختلف الفاعلين الترابيين، وتوسيع صلاحياتها لتشمل مواكبة برامج التنمية المندمجة وتسوية النزاعات بين المستثمرين بطريقة ودية، كما أن نزع الصفة المادية عن الإجراءات والمساطر الإدارية بهذه المراكز ورقمنتها سيلعب دورا أساسيا في تبسيط هذه المساطر ومرونتها وتشجيع المقاولات على الولوج إلى مناخ الأعمال.

تجدر الإشارة إلى أنه، وكما هو الشأن بالنسبة لميثاق اللامركز الإداري، فإن القانون 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار، منح صلاحيات مهمة لمؤسسة الوالي، لا سيما من خلال رئاسته لمجلس المراكز الجهوية للاستثمار، وهو ما يعيد تجربة إعادة مركزة التدبير على المستوى الترابي على حساب الهيئات المنتخبة. فتقوية دور الوالي في مجال الاستثمارات وإن كان لا بد من إشراكه، من شأنه أن يثير العديد من الإشكالات، لذلك كان لا بد من التفكير في آلية اقتصادية ترابية مستقلة للقيام بهذه الأدوار.

إلى جانب ما سبق ذكره بخصوص الإدارة الاقتصادية للتراب من خلال توطين الترابي للسياسات العمومية والدور المنوط بالمراكز الجهوية للاستثمار، أرسى المشرع المغربي بعد دستور 2011 آليات جديدة لمساعدة الجهات على تنفيذ مقرراتها وبرامجها، بهدف استقلال البرامج والمشاريع وكل التدخلات ذات الطابع الاقتصادي عن التجاذبات السياسية والانتخابية من جهة، ولتحقيق النجاعة والفعالية المطلوبتين من جهة أخرى، وتمثل هذه الآليات في وكالة تنفيذ المشاريع وشركات التنمية الجهوية، اللتان تشكلان إلى جانب المراكز الجهوية للاستثمار الأساس لإدارة اقتصادية ترابية مستقلة كفيلة بالرفع من الاستثمارات والأداء الاقتصادي للجهات.

خاتمة

على سبيل الختم لا بد من الإشارة إلى أن ورش الجهوية المتقدمة والتنمية الترابية من شأنه الحد من الفوارق والتفاوتات المجالية والاجتماعية، لكن تنزيل هذه الهندسة الجديدة للتنمية المندمجة يتطلب مضاعفة جهود مختلف الفاعلين، وتأهيل الموارد البشرية اللازمة، كما أن فعالية الجهوية رهينة بتكريس وتفعيل آليات المساءلة والمحاسبة، إلى جانب تتبع وتقييم المشاريع والبرامج.

¹ ظهر شريف رقم 1.19.18 صادر في 7 جادى الاخرة 1440 (13 فبراير 2019) بتنفيذ القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وإحداث اللجان الجهوية الموعدة للاستثمار.

وإذا كانت الدولة قد أرست نموذج تنمية ترايبية قائم على أساس التعاقد بين الدولة والجهات، بغية تحقيق الفعالية والنجاعة المطلوبة في بلورة وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية، فإن تنزيل هذه التجربة يظل رهينا بالاستثمار الجيد والأمثل لمقتضيات ميثاق اللاتمرکز الإداري والمراكز الجهوية للاستثمار، وتفعيل الهياكل واللجان المرتبطة بها من جهة؛ ومن جهة أخرى بتوفر الموارد المادية وتأهيل الموارد البشرية الكفيلة بإنجاح هذه التجربة.

ومما لا شك فيه أن التنمية الجهوية ستكون عرضة لآثار جائحة كورونا (كوفيد 19)، على مختلف المستويات الاقتصادية والاجتماعية والصحية والبيئية وغيرها، خاصة وأن أغلب الجهات لها مداخيل سياحية مهمة أو صناعية أو فلاحية؛ وهو ما يتطلب تنوع مصادر دخلها في المستقبل، خصوصا في ظل التدابير المتخذة لمواجهة الجائحة وآثارها على هذه المجالات.

❖ مراجع باللغة العربية:

الكتب:

- مشكور محمد صادق؛ "التدبير الترابي للتنمية الجهوية بين النص والممارسة" برنامج التنمية الجهوية لبني ملال- خنيفرة نموذجا"؛ منشورات مركز الدراسات في الحكامة والتنمية الترابية؛ مؤلف جماعي تحت عنوان "البرامج التنموية للجماعات الترابية"؛ طبعة 2020.
- ادريس ديداح؛ "عقود البرامج التنموية: اسلوب تعاقدية متطور بين الدولة والجهات"، منشورات مركز الدراسات في الحكامة والتنمية الترابية؛ مؤلف جماعي تحت عنوان "البرامج التنموية للجماعات الترابية"؛ طبعة 2020.
- محمد الصابري "مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بالمغرب في أفق الجهوية المتقدمة"؛ بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام؛ جامعة محمد الخامس-السويسي؛ السنة 2011-2012.

القوانين والمواثيق الدولية:

- الظهير الشريف رقم 1.71.77 بتاريخ 22 ربيع الثاني 1391 (16 يونيو 1971) المتعلق بإحداث المناطق الاقتصادية؛ جريدة رسمية عدد 3060 (23 يونيو 1971).
- الخطاب الملكي بمناسبة المسيرة الخضراء بتاريخ 6 نونبر 2008.
- الظهير الشريف رقم 91.11.1 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، (الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ 28 شعبان 1432) ل30 يونيو 2011.

- المرسوم رقم 2.16.299 الصادر في 23 رمضان 1437 الموافق ل 29 يونيو 2016 بتحديد مسطرة اعداد برامج التنمية الجهوية وتبعه وتحيينه وتقييمه واليات الحوار والتشاور لإعداده، الجريدة الرسمية عدد 6482 ؛ بتاريخ 14 يوليوز 2016.
- الرسالة الملكية الموجهة الى المشاركين في اللقاء الوطني حول اعداد التراب يوم 26 يناير 2000.
- المرسوم رقم 2.17.583 الصادر في 7 محرم 1439 (28 سبتمبر 2017) المتعلق بتحديد مسطرة اعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتحيينه وتقييمه؛ جريدة رسمية عدد 6618 2017.
- ميثاق اللاتمركز الاداري (مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الاخر 1440 26 ديسمبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الاداري، ج ر عدد 6738 19 ربيع الاخر 1440 (26 ديسمبر 2018).
- مرسوم رقم 2.19.40 صادر في 17 جمادى الأولى (24 يناير 2019) بتحديد نموذج التصميم المديرى المرجعي للاتمركز الإداري؛ الجريدة الرسمية عدد 6746 مكرر؛ 18 جمادى الاولى 1440 (25 يناير 2019).
- الرسالة الملكية الموجهة الى المشاركين في أشغال المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة بأكادير، 20 دجنبر 2019.
- الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى الوزير الأول في موضوع التدبير اللاتمركز للاستثمار.
- ظهير شريف رقم 1.95.213 صادر في 14 من جمادى الآخرة 1416 (8 نوفمبر 1995) بتنفيذ القانون الإطار رقم 18.95 بمثابة ميثاق للاستثمارات، الجريدة الرسمية عدد 4335 بتاريخ 1995/11/29 الصفحة 3030.
- ظهير شريف رقم 1.19.18 صادر في 7 جمادى الآخرة 1440 (13 فبراير 2019) بتنفيذ القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار.

المقالات:

- بنلمليح منية، "هيئات اللاتمركز الاداري والادوار المنوطة بها على ضوء الميثاق الوطني الجديد"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات العدد 154 شتنبر-اكتوبر 2020.
- رشدي عبد العزيز "اللاتمركز الاداري دعامة اساسية في انجاح الجهوية المتقدمة"، منشورات المركز المغربي للتنمية الفكرية.
- محمد اقرقز، "الادارة الاقتصادية الترايبية: المراكز الجهوية للاستثمار من مرحلة التأسيس والتأصيل، الى مرحلة الاصلاح والتكريس (قراءة اولية في قانون 47.18)"، منشورات المجلة المغربية للحكامة القانونية والقضائية، عدد 8/7، سنة 2020.
- خالد الغازي، "التدبير اللاتمركز للاستثمار والمفهوم الجديد للسلطة"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، عدد 66، 2002.

التقارير:

- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي؛ "متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات ادماج السياسات القطاعية"، احالة ذاتية رقم 22/2016.
- تقرير البنك الدولي تحت عنوان "ثروة الامم".
- التقرير التركيبي للإنجازات المرحلية للقطاعات الحكومية أبريل 2017 – أبريل 2019.
- تقرير حصيلة اعمال اللجنة الوزارية للاتمركز الاداري، يوليوز 2020.
- دليل يتعلق: "بمسطرة اعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتعيينه وتقييمه": منشورات المديرية العامة للجماعات المحلية.

❖ مراجع باللغات الاجنبية:



Jonathan kydd and Sophie thoyer, « structural adjustment and Moroccan agriculture: an - assessment of the reforms in the sugar and cereal sectors », research programme on: developing country agriculture and international economic trends, June 1992 ocde/gd (92)121.

- *Mohammed mesmoudi, « le principe de libre administration des collectivités territoriales marocaines : l'expérience marocaine », revue de la trésorerie générale du royaume - n° 12 avril 2017.*

», second edition: September 2014, the -« *fundamentals of economics and management institute of cost accountants of India.*

- « *inégalités régionales sous le prisme des objectifs de développement durable à l'horizon 2030* », *depf.finances.gov.ma, novembre 2018.*

- « *élaboration du rapport « dynamiques et disparités territoriales »*, contrat n° 28/2014 une analyse des dynamiques spatio-temporelles du développement au Maroc (1999-2014) rapport de synthèse, ministère de l'aménagement du territoire national, de l'urbanisme, de l'habitat et de la politique de la ville, 2018.

Webographie :

- <https://tgr.gov.ma/>
- www.worldbank.org
- <http://www.pncl.gov.ma/discours/ttdiscours/2000/pages/99.aspx>
- www.icmai.in
- www.cmdi.ma



- <https://www.cg.gov.ma/>
- www.cg.gov.ma
- <https://casainvest.ma/>
- <https://www.mckinsey.com/>
- http://www.courdescomptes.ma/upload/_ftp/documents/l%e2%80%99exp%c3%a9rience%20des%20centres%20r%c3%a9gionaux%20d%e2%80%99investissement.pdf

مرجع السياسة الحقوقية بالمغرب

Reference framework of human rights policy in Morocco

مصطفى أسوان

باحث في القانون العام والعلوم السياسية

الملخص

حسب "مقاربة المرجع" لبيير ميلر، كل سياسة عمومية، ومنها السياسة الحقوقية، تتطلب تحديد مرجع لها يرسم معالمها والتوجه الذي ستتخذه، هذه المقاربة تضع الدولة في مركز الفعل العمومي كفاعل مهيمن في تحديد هذا المرجع، باعتبار وزنها كجهاز إداري وتشريعي ونخبة إدارية وسياسية، مقارنة بباقي الفاعلين داخل الحقل الحقوقي. وتتمثل هذه الهيمنة، من جهة، في تحديد مرجع عام للسياسة الحقوقية لا يمكن تجاوزه، ومن جهة ثانية، في تحديد مرجع خاص بهذه السياسة. ثم بعد ذلك، وضع المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان كوسيط لربط وتنزيل هذين المرجعين.

هذا التحديد، يطرح عدة إشكاليات مرتبطة بحساسية مجال حقوق الانسان في السياق المغربي، أولاً، باعتبار خصوصية نظام الحكم في المغرب التي تفرض رسم حدود السياسة الحقوقية المفروض تبنيها، ثانياً، باعتبار أن مجال حقوق الانسان مرتين بالأساس بالتشريع الدولي والمؤسسات الدولية المعنية بحقوق الانسان.

الكلمات المفتاحية: مرجع السياسة الحقوقية، حقوق الانسان، المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان، السياسة العمومية، الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان.

Abstract:

According to Pierre Muller's "Reference Approach," every public policy, including human rights policy, requires establishing a reference framework that outlines its principles and direction. This approach places the state at the center of public action as a dominant actor in defining this reference framework, given its weight as an administrative, legislative, and political elite within the legal field. This dominance, on the one hand, involves setting a general reference for human rights policy that cannot be bypassed, and on the other hand, consists in defining a specific reference for this policy. Subsequently, national human rights institutions act as intermediaries to link and implement these references.



This definition raises several issues related to the sensitivity of the field of human rights in the Moroccan context. Firstly, it considers the uniqueness of the Moroccan governance system, which sets the boundaries for the human rights policy that should be adopted. Secondly, it takes into account that the field of human rights is primarily influenced by international legislation and international institutions concerned with human rights.

Keywords: Reference framework of human rights policy, Human Rights, National human rights institutions, public policies, International human rights conventions.

مقدمة

من الأشياء المهمة التي جاءت بها المقاربة المعرفية *Approche cognitive* لبيري ميلر¹ Pierre Muller، هو أن السياسات العمومية تتبلور ضمن إطارات معرفية *cognitifs* تحددها منتديات ومؤسسات دولية متخصصة،² هذه الإطارات المعرفية تُشكل الفضاء المعرفي للفاعلين داخل حقل من حقول هذه السياسات، وهذا الفضاء يمثل بدوره نوعاً من الاستقرار في الزمن داخل الحقل.³

فالسطة والموقع الذي تلعبه السياسة في الدولة يُسهل تغيير وتوجيه السياسات العمومية وبالتالي يساهم في تقوية وتأثير الأفكار على الفعل العمومي.⁴ ويتم هذا التغيير في الفعل العمومي عبر مسلسل من إعادة إنتاج التمثلات، حسب قدرة الفاعلين، داخل هذه الإطارات المعرفية، في اقتراح (أو فرض) قراءة معينة للمجتمع في حقل معين، وذلك بواسطة فاعلين مفاتيح *auteurs clés* عبارة عن وسطاء يقومون بتمرير هذه التمثلات.

إذن فبلورة سياسة حقوقية موجّهة، يتطلب بناء تمثّل أو صورة للواقع الذي سيتم التدخل فيه. فبالرجوع إلى هذا التمثّل، المحدد سلفاً، وفي إطاره، يمكن للفاعلين داخل الحقل تنظيم رؤيتهم لإشكالاته وطرح حلول لها. وهذا ما يسمى بتحديد مرجع *référentiel* للسياسة الحقوقية.

فالحديث عن مرجع السياسة الحقوقية يشير إلى الصورة التي يُنظر بها إلى الحقل الحقوقي داخل المجتمع،⁵ فهو يتشكل من مجموعة من التمثلات التي تعطي معنى للتوجه السياسي لصانع القرار العمومي الحقوقي في الدولة، وذلك بوضع معايير واختيار وتحديد الأهداف، فهو من جهة، عملية معرفية تمكننا من فهم الواقع وتجاوز تعقيداته، ومن جهة أخرى، عملية وصفية تمكننا من التأثير في هذا الواقع.⁶

أهمية الموضوع:

- Pierre MULLER, « Les politiques publiques », Que Sait-Je, PUF, Dixième édition, pp : 29 – 46.¹
- Bruno JOBERT, « Une approche dialectique des politiques publiques – L'héritage de l'État en action », ARPoS, Pole Sud, 2004/2, n° 21²
pp : 47 – 48.
- Pierre MULLER, Ibid, p : 30.³
- Olivier GIRAUD, « Les idées dans l'analyse de l'action publique en France et en Allemagne entre traditions étatiques et traditions intellectuelles », Les sciences sociales à l'épreuve de l'action : le savant, le politique et l'Europe, Éditions de la MSH, pp. 145 – 174, 2004.
: 04. Halshs-00008536. P
- Pierre MULLER, Ibid, p : 31.⁵
- Pierre MULLER, ibid, p : 31.⁶

في المغرب، تُطرح، وبشكل كبير، إشكالية كونية حقوق الانسان وخصوصية الدولة،¹ فالدستور المغربي لسنة 2011، في الفصل 19 منه، والذي سيشكل إطارا مرجعيا للممارسة الحقوقية مستقبلا،² ربط التمتع بحقوق الانسان، كما صادق عليها المغرب، ب "نطاق أحكام الدستور وثوابت المملكة وقوانينها"، وفي الفصل 161، نص عليها بعبارة: "في نطاق الحرص التام على احترام المرجعيات الوطنية والكونية في هذا المجال". فإذا كانت المرجعيات الكونية لحقوق الانسان تتجلى في المعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات الصلة، فإن غموضا كبيرا يحيط بالمرجعيات الوطنية والعلاقة التي يمكن أن تجمعها مع المرجعيات الكونية.³ وهذا الغموض يسري على كل الحقوق والحريات المنصوص عليها في دستور 2011.⁴ إذا فأهمية تحديد هذا المرجع لحقوق الانسان تتجلى في كونه سيرسم معالم السياسة الحقوقية في الدولة، والتوجه الذي ستتخذه.

ومنه نطرح السؤال المركزي لبحثنا هذا:

إلى أي حد استطاع النظام في المغرب رسم حدود السياسة الحقوقية المفروض تبنيها والتحكم في توجيه مخرجاتها، وذلك من خلال مقارنة المرجع التي تضع الدولة في مركز الفعل العمومي كفاعل مهيم في تحديد هذا المرجع؟

وبالنظر إلى مكانة ودور الدولة في مجتمع معين وفي زمن معين، يمكن تقسيم المرجع إلى مرجع عام أو شامل *référentiel global* ومرجع خاص أو قطاعي *référentiel sectoriel*، فالأول يشير إلى التمثلات العامة التي تترتب وتتنظم حولها مختلف التمثلات القطاعية داخل الدولة، وهذا يحيلنا على مرجعيات الدولة وثوابتها التي يجب على كل مخرجات سياساتها أن تتماشى معها (المطلب الأول)، في حين أن الثاني يشير إلى تمثلات قطاع معين داخل الدولة، ما يحيلنا على المرجع الخاص بالسياسة الحقوقية في الدولة (المطلب الثاني).

¹ - عايدة الورد، "مكانة الاتفاقيات الدولية في الدستور المغربي"، مجلة الحقوق المغربية، سلسلة الأعداد الخاصة، عدد 5، 2012، أنظر الرابط: https://www.marocdroit.com/مكّانة-الاتفاقيات-الدولية-في-الدستور-المغربي_3096.html تمت زيارته يوم 22 أكتوبر 2023 على الساعة 19:54.

² - عبد الإله أمين، "حقوق الانسان والحريات العامة، المحددات المرجعية والضمانات القانونية والمؤسسية"، سلسلة إضاءات في الدراسات القانونية، العدد 11، 2020، ص: 200.

³ - Nidhal MEKKI, « Le rôle des principes de paris dans l'institutionnalisation des droits de la personne en droit interne (Étude axée sur quelques états arabes) », Revue québécoise de droit international, 2019, 32.1. p : 13.

⁴ - Omar BENDOUROU, « La nouvelle constitution marocaine du 29 juillet 2011 », 2012, La revue française du droit constitutionnel (91^e),
p : 511.

المطلب الأول: الثوابت الوطنية كمرجع عام global

لطالما شغل بال المتابعين والمهتمين بمجال حقوق الانسان إشكالية ملاءمة مخرجات السياسة الحقوقية للدولة مع ما تنص عليه المواثيق الدولية في هذا الباب، خاصة في علاقتها بالثوابت الوطنية والحق في السيادة.

فرغم أن حق التحفظ على بند أو بنود من الاتفاقيات الدولية التي ترى الدولة أنه لا يتوافق مع قوانينها الداخلية، هو حق يكفله القانون الدولي بموجب اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الصادرة سنة 1969،¹ إلا أنه كثيرا ما يتم تفويت فرص ادراج حقوق، نصت عليها هذه المواثيق الدولية، ضمن السياسة الحقوقية الوطنية بدافع أنها تمس بالنظام السياسي القائم أو لا تتماشى مع الثوابت الوطنية للمملكة. فرغم أن الدستور قد حدد هذه الثوابت، في فصله الأول، في "ثوابت قيمة" تتمثل في الدين الإسلامي السمح، والوحدة الوطنية

¹ - اعتمدت من قبل مؤتمر الأمم المتحدة بشأن قانون المعاهدات الذي عقد بموجب قراري الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2166 المؤرخ في 5 دجنبر 1966، ورقم 2287 المؤرخ في 6 دجنبر 1967، وقد عقد المؤتمر في دورتين في فيينا خلال الفترة من 26 مارس إلى 24 ماي 1968 وخلال الفترة من 9 أبريل إلى 22 ماي 1969، واعتمدت الاتفاقية في ختام أعماله في 22 ماي 1969، وعرضت للتوقيع في 23 ماي 1969، ودخلت حيز التنفيذ في 27 يناير 1980. <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/viennaLawTreatyCONV.html> تمت زيارته بتاريخ 5 ماي 2023.

(الفقرة الأولى)، وثوابت سياسية تتمثل في الملكية الدستورية، والاختيار الديمقراطي (الفقرة الثانية)، إلا أن غياب تعريف دقيق لمفهوم هذه "الثوابت الوطنية" يجعل إمكانية تأويلها واستعمالها سياسيا أمرا واردا.

الفقرة الأولى: الثوابت القيمية

جاء في الفصل الأول من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 على أن الأمة، في حياتها العامة، تستند على ثوابت جامعة، تتمثل في الدين الإسلامي السمح، والوحدة الوطنية متعددة الروافد. الترتيب في مجال القانون ليس اعتباطيا، إذ يراد منه تقديم الأولويات. وتقديم الدين الإسلامي ضمن الثوابت الوطنية له دلالة مهمة باعتباره المؤطر الأول والأساسي لباقي الثوابت الأخرى ولكل ما هو سياسي وحقوقى في المغرب.

الدين الإسلامي:

منه يستمد الحكم شرعيته¹ وبالتالي لا يمكن المساس به عبر أي سياسة كانت، خصوصا عندما يتعلق الأمر بالسياسة الحقوقية. كما هو الحال بالنسبة لبعض المقتضيات التي تطالب بالمساواة المطلقة بين المرأة والرجل، والتي تتعارض مع منظومات قانونية وطنية والتي تستقي مرجعيتها من الدين الإسلامي، كمنظومة الإرث ومدونة الأسرة، وأيضا متطلبات دستورية خصوصا التي تنظم قواعد وراثه عرش المملكة، التي جاءت في الفصل 43 على "أن عرش المغرب وحقوقه الدستورية تنتقل بالوراثة إلى الولد الذكر الأكبر سنا من ذرية جلالة الملك محمد السادس، ثم إلى ابنه الأكبر سنا وهكذا تعاقبوا، ما عدا إذا عين الملك قيد حياته خلف له ولدا آخر من أبنائه غير الولد الأكبر سنا، فإن لم يكن ولد ذكر من ذرية الملك، فالملك ينتقل إلى أقرب أقربائه من جهة الذكور، ثم إلى ابنه طبق الترتيب والشروط السابقة الذكر." وبالتالي المطالبة بالمساواة المطلقة بين الرجل والمرأة، هنا، يعطي إمكانية تولي المرأة من العائلة الملكية عرش المملكة، وهذا يمس عمق وروح نظام الحكم في البلد، الذي أشرنا أنه يستمد شرعيته من الدين الإسلامي، وقد أثار هذا التحفظ جدلا كبيرا في صفوف الحركات المدافعة عن حقوق المرأة بالمغرب. وقد جاء الدستور ليكرس هذا التحفظ في الفصل 19، هذا الفصل الذي يعتبر الإطار

¹ - Ahmed BENANI, « Maroc, légitimité religieuse du pouvoir et démocratie : un couplage impossible », dans Civilisations, Vol. 48, No. 1/2, LA QUESTION DE L'ISLAM ET DE L'ÉTAT À L'AUBE DU XXI^e SIÈCLE (2001), pp. 99-109 (11 pages) pp. 99-109 Publie par : Institut de Sociologie de l'Université de Bruxelles.

المرجعي للحقوق التي نص عليها الدستور، حيث نص على أن "الرجل والمرأة يتمتعان على قدم المساواة، بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، الواردة في هذا الباب من الدستور، وفي مقتضياته الأخرى، وكذا في الاتفاقيات والمواثيق الدولية، كما صادق عليها المغرب، وكل ذلك في نطاق أحكام الدستور وثوابت المملكة وقوانينها."

ولهذا ليس من الغريب أن يكون الدين الإسلامي في الدستور في حى الملك، أمير المؤمنين¹ والذي يتأسس أيضا المجلس العلمي الأعلى، المؤسسة الوحيدة المؤهلة لإصدار الفتاوى التي تعتمد رسميا، استنادا إلى مبادئ الدين الإسلامي الحنيف، ومقاصده السمحة. ويتمظهر لنا هذا الدور الملكي في تجسيد الدين الإسلامي في قضية التوتر السياسي بين نواب الاتحاد الاشتراكي والملك الراحل الحسن الثاني عندما اختار الفريق النيابي الاتحادي عدم ارتداء الزي المخزني في افتتاح جلسات مجلس النواب التي كان يتأسسها الملك الحسن الثاني، مما أغضب الملك وقام بإخراجهم من جماعة المسلمين.²

الوحدة الوطنية:

غالبا ما يرتبط مفهوم الوحدة الوطنية في أذهان العامة والخاصة في المغرب بقضية الصحراء وما يترتب عنها من قبول أو رفض، في حين أن هذا المفهوم له أبعاد واستعمالات أخرى سياسية، وبالأخص في ارتباطه بمجال حقوق الانسان.

نستحضر هنا نظرية الإتيكيت ³théorie de l'étiqetage، والتي تتحدث عن سلطة الكلمات والمفاهيم. فالإتيكيت، في العلوم السياسية، تعني تلك الكلمة التي يتم إلصاقها بفرد أو جماعة سياسية أو حركة اجتماعية أو مؤسسة أو نظام سياسي بهدف تحديد طبيعته للعموم، وتمكن أيضا من فرض تقييم معياري يعبر عما هو صحيح وخطأ أو عادل وغير عادل أو شرعي وغير شرعي. فهي لها حمولة قيمية وسلطة تمييز، أي أن لها سلطة لتحديد معايير النقاء السياسي والتأثير على آليات الدمج والاستبعاد والتحالف والتنافس. بمعنى آخر،

¹ - الفصل 41 من دستور 2011.

² - أنظر خطاب الملك الراحل الحسن الثاني بمناسبة افتتاح السنة التشريعية 1981-1982 والذي ألقاه أمام البرلمان في 1981/10/09. <https://www.chambredesrepresentants.ma/ar/الرباط-09101981-خطاب-المغفور-له-جلالة-الملك-الحسن-الثاني-بمناسبة-افتتاح-السنة-التشريعية-1981-1982> تمت زيارته بتاريخ 15 ماي 2023.

³ - Howard S. BECKER, « La théorie de l'étiqetage. Une vue rétrospective », dans Outsiders. Études de sociologie de la déviance, Collection

Leçons De Choses, Éditions Métailié, 1985, p : 250.

فهي تمكن من تحديد الاختلافات والتأثير على علاقات القوة والسلطة بين القوى التي تتنافس داخل الحقل السياسي.¹

وعندما نتحدث عن الإتكيت السلبية *étiquette négative*، فإننا نكون أمام تُوْصيف أو قالب جاهز يُفرض على فاعل سياسي معين بهدف الحد من فعله السياسي أو الحقوقي، وقد تلتصق الإتكيت السلبية مع كل من يتضامن معه أو يسانده. وهذا ما نشاهده في استعمال السلطة في المغرب لمفهوم "الوحدة الوطنية" بإخراج الإتكيت المناقض لها، "الانفصال"، في وجه أغلب الحركات الاحتجاجية والحقوقية التي تطالب في غالب الأحيان بحقوق اجتماعية واقتصادية. وكمثال على ذلك، حراك سيدي إفني 2008، من جهة، والذي كانت مطالبه الكبرى اجتماعية واقتصادية، لكن تم ربطه بقضية الصحراء، تحت مسمى "أمازيغ الصحراء"، وبالتالي الصاق تهمة الانفصال به، وذلك ما يفسر التدخل العنيف لقوات الأمن المغربية، والتي وصفها المركز المغربي لحقوق الانسان بجريمة ضد الإنسانية في تقرير له في الموضوع.² ومن جهة، نجد حراك الريف 2016، الذي خرجت الحكومة، مباشرة في الاعلام، لتصفه بالانفصال رغم أن المطالب المرفوعة في الاحتجاجات هي مطالب اجتماعية صرفه.

وما يفسر هذا التوجه من جهة السلطة، هو الحد من انتشار الاحتجاجات الاجتماعية عبر التضامن، في فترة حرجة من تاريخ مغرب خرج فيه النظام من عنق الزجاجة بعد احتجاجات حركة 20 فبراير، وفي ظروف اقتصادية واجتماعية متأزمة، وذلك بإلصاق اتكيت الانفصال الذي له حمولته وعواقبه السياسية في أذهان المغاربة.

الفقرة الثانية: الثوابت السياسية

نص عليها الفصل الأول من دستور 2011، وحددها في الملكية الدستورية والاختيار الديمقراطي. وهي ثوابت نجدها عند معظم الدول، حددها الفقه القانوني والسياسي، وهي مستمدة من أصل الدولة الحديثة ونشأتها وتطورها، فهي مرتبطة بمبادئ الحرية والكرامة والمساواة والعدالة الاجتماعية وتقدير الفرد كمواطن له

¹ Francis DEPUIS-DERI, « Démocratie, Histoire politique d'un mot – Aux États Unis et en France », Lux Éditeur, 2013, p :16.
² <https://www.aljazeera.net/news/reportsandinterviews/2008/6/28/> - تقرير -حقوقى-أحداث-سيدي-إفني-جريمة-ضد- visitor le 17 juin 2023.

كامل الحقوق. ولا علاقة لها بشخصنة الحكم في حاكم أو أسرة ولا باستحضار المعتقد الديني، الذي يحيل على الأمة أكثر من الدولة.

الملكية الدستورية

يعتبر النظام الملكي المغربي من أقدم الملكيات التي تجدرت في التاريخ منذ 12 قرنا، هذا النظام الذي قال عنه صمويل هنتنجتون أنه ليس "بملكية تقليدية وإقطاعية ومطلقة" وأيضا ليس "بملكية دستورية حديثة يقوم فيها العرش بدور رمزي فقط"، بل هو نوع من ملكية مطلقة يرتكز على تقوية دور الإسلام... بتعهد ومسؤولية الملك الشخصية.¹ هذا الدور الذي تجسده إمارة المؤمنين، التي وصفها عبد الهادي بوطالب في إحدى حواراته، على أنها استدعاء للسلطان التقليدي، الذي يجمع السلط في يده، عندما تكون الملكية الحديثة في مأزق.²

فالحديث عن الملكية الدستورية، عامة، يحيل على شروط يجب توفرها في النظام القائم، ومن أهمها فصل السلط. وهذا المبدأ نجده، في السياق المغربي، ما زال في مرحلته الثانية من تشكله كملكية برلمانية ثنائية³، بحيث نجد الملكية في المغرب ملكية تنفيذية لا تخضع لمبدأ فصل السلط، بل تعتبر فوق السلط ومهيمنة عليها، إذ للملك حق حل مجلسي البرلمان أو أحدهما بظهير⁴، وبالتالي حل الحكومة، ويرأس الملك أيضا المجلس الوزاري⁵ والمجلس الأعلى للسلطة القضائية⁶ ولا يتم تعيين القضاة إلا بعد موافقته بظهير⁷.

وهنا يكمن رهان اعتبار الملكية ثابت من الثوابت الوطنية، أولا، لأن الحركة الحقوقية المغربية في بداية نشأتها جاءت للتنديد بخروقات هذا النظام للحقوق والحريات، ثانيا، باعتبار أن الملكية قد حافظت على الرأسمال الرمزي التقليدي بالنص الدستوري، فرغم أن كلمة القداسة التي كان منصوص عليها في الدساتير

¹ - صمويل هنتنجتون، "النظام السياسي لمجمعات متغيرة"، ترجمة سمية عبود، دار الساقى، الطبعة الأولى 1993، ص: 175

² - وهذا ما شهدناه عندما دخل نواب حزب الاتحاد الاشتراكي بلباس عصري إلى افتتاح الدورة البرلمانية أمام الملك الراحل الحسن الثاني سنة 1981، ووصفهم الملك بأنهم خارج جماعة الإسلام، وبالتالي خارج الشرعية.

³ - باعتبار أن النظام البرلماني في بداياته جاء لتقليص أو للحد من سلطات الملك في إنجلترا، ومر من ثلاث مراحل: المرحلة الأولى هي مرحلة الملكية المقيدة، والتي كان الملوك يحكمون فيها حكما مطلقا، ثم تلتها مرحلة الملكية البرلمانية الثنائية، والتي كانت فيها السلطة التنفيذية ذو رأسين، تتكون من ملك ورئيس وزراء تنفيذيان، ثم بعد ذلك جاءت الملكية البرلمانية الأحادية أو الديمقراطية، والتي يسود فيها الملك ولا يحكم.

⁴ - الفصل 51 من دستور 2011.

⁵ - الفصل 48 من دستور 2011.

⁶ - الفصل 56 من دستور 2011.

⁷ - الفصل 57 من دستور 2011.

القديمة للمملكة قد تم إزالتها من الدستور الجديد، إلا أنه لا يزال ينص على أن "شخص الملك لا تنتهك حرمة، وللملك واجب التوقير والاحترام"¹ وعلى أن الملك "أمير المؤمنين وحامي حيا الملة والدين"² ويمارس هذه الصلاحيات بواسطة ظهائر. وبالتالي، تعتبر الملكية هي المحدد والموجه للثابت الأول "الدين الإسلامي".

هكذا تكون السلطة في المغرب، بتكريسها للرموز الدينية دستوريا والتي تحولت عرفا بفعل الممارسة المتكررة، قد منحت النظام الملكي حصانة ضد التحديات من قوى المعارضة ورسمت حدود الخطاب المقبول وحددت مرجع السياسة الحقوقية الواجب تبنيها في هذا الجانب.

الاختيار الديمقراطي

اعتبار الاختيار الديمقراطي مرجعا للسياسة الحقوقية مهم جدا لكون الديمقراطية، من جهة، تشكل ضمانا لاحترام حقوق الانسان، ومن جهة أخرى، فهي مرتبطة ارتباطا فكريا وفلسفيا وثيقا بأيديولوجيا حقوق الانسان، فالديمقراطية، نظريا، هي ترجمة لحرية التعبير والرأي والتفكير والاعتقاد وسيادة القانون واستقلال القضاء وحق الأفراد في اختيار من يمثلهم سياسيا، وحماية الحقوق القانونية والمصالح والسلامة الشخصية للمواطنين.

لكن الاكتفاء بالمعيار الشكلي، والذي يتمثل في اختزال الديمقراطية في الانتخابات، للتعبير عنها، يطرح إشكال تبني السياسة الحقوقية المطلوبة، والتي يجب أن تتماشى مع المواثيق الدولية لحقوق الانسان، وذلك بالنظر إلى نوع السلطة المتولدة عن هذه الانتخابات ومستواها ومدى قدرتها على الاستجابة لحقوق المواطنين. بالإضافة إلى ذلك، فرغم أن دستور 2011 قد كرس المشاركة في الاستفتاء والانتخابات، بصفة عامة، كحق من حقوق الانسان³، إلا أن ممارسة هذا الحق رهين بالتقيد في اللوائح الانتخابية، كما هو منصوص عليه في مدونة الانتخابات⁴، عوض أن يكون مبني على بطاقة التعريف الوطنية، كما هو معمول به في عدة دول ديمقراطية، الأمر الذي يُقصي عددا كبيرا من المواطنين من ممارسة حقهم في التصويت.

¹ - الفصل 46 من دستور 2011.

² - الفصل 41 من دستور 2011.

³ - الفصل الثاني من دستور 2011.

⁴ - مدونة الانتخابات، صيغة محينة بتاريخ 05 أبريل 2021، الجريدة الرسمية عدد 4470 بتاريخ 24 ذي القعدة (03 أبريل 1997)، ص: 570.

فبالرجوع إلى إحصائيات المندوبية السامية للتخطيط، فإن عدد السكان المغاربة الذين بلغوا سن التصويت وصل إلى 25,226 مليون مغربي، في حين عدد المسجلين في اللوائح الانتخابية، إلى غاية 31 يوليوز 2021، لا يتجاوز 17,509 مليون شخص.¹ أي ما يناهز 7,717 مليون مغربي مقصيين من ممارسة هذا الحق. وبالتالي ضرورة طرح السؤال حول مخرجات هذه الانتخابات، هل هي تعبر حقا عن رغبة الشعب؟ خصوصا إذا تعلق الأمر بالاستفتاء على دستور جديد للبلاد؟

من هذا المنطلق قام قسم كبير من أنصار حقوق الانسان بالمطالبة بفصل الدعوة لاحترام حقوق الإنسان عن الدعوة لاحترام الديمقراطية،² لأنه غالبا ما تكون النقاشات التي تصاحب التعبير عن الديمقراطية عبارة عن مجادلات ونقاشات سياسية، في حين أن التعبير عن حقوق الانسان يتطلب ضمانات قانونية ومؤسسية.

المطلب الثاني: المرجع القطاعي أو الخاص للسياسة الحقوقية بالمغرب

المرجع القطاعي *référence sectoriel* أو الخاص هو نوع من التمثل لحقوق الانسان داخل المجتمع، فيه يمكن معرفة مكانة حقوق الانسان داخل هذا المجتمع، باعتبار أن رسم حدود السياسة الحقوقية تتجاذبه باستمرار رهانات التحكم في إدراجها ضمن الأجندة السياسية. فهو عملية بناء اجتماعي يتفاعل فيها العديد من الفاعلين، يهيمن عليهم الفاعل الذي يتناغم مع محددات المرجع العام *référence global*.³ هكذا تتشكل صورة تفرض نفسها لتمثل السياسة الحقوقية داخل إطار قانون دولي، منتقى، تمثله الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان (الفقرة الأولى)، مع فاعل حقوقي يفرض هيمنته في تناغم مع المرجع العام للدولة في هذا الباب، يتمثل في المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان

¹ - البوابة الوطنية، 07 سبتمبر 2021، <https://www.maroc.ma/ar> /انتخابات-2021-أزيد من-25 مليون مغربي-في-سن-التصويت/أخبار تمت زيارته بتاريخ 17 غشت 2023.
² - Thomas CAROTHERS, « Critical Mission: Essays on Democracy Promotion », Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2004, pp: 11 – 12.
³ - Pierre MULLER, Ibid, p : 33.

من المسلم به أن تكون الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان هي المرجع الأساسي لأي سياسة حقوقية في الدولة، باعتبار أن هذه الحقوق تتميز بالعديد من المبادئ الأساسية¹ المرتبطة بطبيعة الانسان. إضافة إلى كون هذه الاتفاقيات هي الضامنة للحق قيد النفاذ على المستوى المحلي إذا تعرضت حقوق المواطنين للانتهاك، بمنحهم حماية دولية، وتقييد السلطة السياسية للدولة بالقانون الدولي.²

وفي هذا الاتجاه سار المشرع الدستوري المغربي، في ترجمة واضحة لتوصيات هيئة الانصاف والمصالحة في هذا الباب، حيث أوصت بالتأصيل الدستوري لحماية حقوق الانسان كما هو متعارف عليها دوليا، وذلك عبر ترسيخ واضح لمبدأ سمو المعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات الصلة.³ لكن هذه الاستجابة لم تخلو من الحذر وعدم الثقة اللذان بقيا يطبعان علاقة النظام المغربي تجاه المرجعيات الكونية، وهذا ما نلمسه في تصدير دستور 2011، الذي ينص على "جعل الاتفاقيات الدولية، كما صادق عليها المغرب، وفي نطاق أحكام الدستور، وقوانين المملكة، وهويتها الوطنية الراسخة، تسمو، فور نشرها، على التشريعات الوطنية، والعمل على ملاءمة هذه التشريعات، مع ما تتطلبه تلك المصادقة!"

فالقراءة المتأنية للنص الدستوري تجعلنا نقف على قيود مؤطرة ومحددة لعدة شروط يجب مراعاتها كي تكون الاتفاقيات الدولية نافذة ضمن القانون الوطني، والتي تتحدد في ثلاث شروط:

المصادقة:

بمفهوم المخالفة، فكل اتفاقية أو معاهدة دولية لم يصادق عليها المغرب لا يمكن اعتبارها سارية على القانون الوطني. إلا أنه في هذا الباب جاء دستور 2011 بمقتضى جديد ومهم، حيث نص على أن المعاهدات أو

¹ <https://genevacouncil.com/2018/05/13/> - المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان / تمت زيارته بتاريخ 22 غشت 2023.

² - محمد المساوي، "المرجعية الدولية لحقوق الانسان في الدساتير العربية الجديدة: المغرب ومصر نموذجا"، ص: 48.

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjNqs7526z1AhUNNhoKHeNSBHcQFnoECCgQAQ&url=https%3A%2F%2Fcaus.org.lb%2Fproduct%2F%25D8%25A7%25D9%2584%25D9%2585%25D8%25AC%25D9%2584%25D8%25A9-%25D8%25A7%25D9%2584%25D8%25B9%25D8%25B1%25D8%25A8%25D9%258A%25D8%25A9-%25D9%2584%25D9%2584%25D8%25B9%25D9%2584%25D9%2588%25D9%2585-%25D8%25A7%25D9%2584%25D8%25B3%25D9%258A%25D8%25A7%25D8%25B3%25D9%258A%25D8%25A9-%25D8%258C-%25D8%25A7%25D9%2584%25D8%25B9%25D8%25AF-7%2F%3Fattachment_id%3D9443%26download_file%3D5b7e5e9136b8a&usg=AOvVaw3b1Vforz_Zey8mmbMhdqTk

تمت زيارته بتاريخ 20 مارس 2023.

³ - جلال الدحاني، "التكريس الدستوري لتوصيات هيئة الانصاف والمصالحة في المغرب"، مقال منشور بمجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 25، المركز الديمقراطي العربي، برلين - ألمانيا، مج 4، نوفمبر 2020، ص: 222.

الاتفاقيات التي تتعلق بحقوق وحرقات المواطنين والمواطنات، العامة أو الخاصة، لا يصادق عليها الملك إلا بعد الموافقة عليها بقانون،¹ في حين أن الدساتير السابقة أعطت للملك حق المصادقة المباشرة عليها دون مناقشتها في البرلمان. وأضاف الدستور إمكانية تعديله في حالة مخالفة الاتفاقية أو المعاهدة الدولية بندا من بنوده، وذلك بمنطوق المحكمة الدستورية، بعد الإحالة. وهذا يطرح عدة إشكاليات، منها صعوبة المصادقة على هذه الاتفاقيات في حينه، باعتبار مسطرة تعديل الدستور المعقدة بالنسبة للدساتير الجامدة، كما هو الحال لدستور المغرب، ونكون هنا أمام سمو الدستور على الاتفاقية الدولية، وهل حقا سيتم تعديل الدستور حالا للمصادقة على الاتفاقية أم ستبقى المصادقة معلقة لأجل غير محدد؟ وإذا تعلق الأمر ببند من بنود الدستور التي لا تقبل التعديل، هل تبقى المصادقة على المعاهدة أو الاتفاقية الدولية غير ممكنة؟²

ملاءمتها لأحكام الدستور وقوانين المملكة وهويتها

هنا ينص الدستور على سمو القوانين الوطنية على الاتفاقيات الدولية ما لم يتم المصادقة عليها، وهذا شرط يستمد شرعيته من مبدأ السيادة الذي تتمتع به الدولة في إطار قواعد القانون الدولي العام، حيث لا يجب أن تُمس سيادة الدولة بالمصادقة على أي معاهدة أو اتفاقية دولية. ولا يجب أن تكون هذه الاتفاقيات الدولية مخالفة لأحكام الدستور، بحيث يبقى هذا الأخير هو الأسمى، في حين أن التشريعات المحلية التي يراد أن تسموا عليها الاتفاقيات الدولية، كما جاء في تصدير الدستور نفسه، يدخل ضمنها الدستور. إضافة إلى أن الحديث هنا عن "ألا تكون مخالفة لقوانين المملكة" يطرح غموض حول المقصود بقوانين المملكة؟ هل هي القوانين العادية التي تسمى على الاتفاقيات الدولية؟³

وبالنسبة لمفهوم الهوية الوطنية الراسخة التي يجب ألا تتناقض معها هذه الاتفاقيات الدولية، فهو مفهوم عام وفضفاض، يطرح إشكال عدم تحديد الجهة المخول لها تحديد مقومات هذه الهوية، خصوصا مع غموض وتفرع الهوية المغربية، بمنطوق الدستور نفسه، حيث جاءت في تصديره كهوية ذات روافد متعددة.⁴

النشر:

¹ - الفصل 55 من دستور 2011.

² - محمد المساوي، مرجع سابق، ص: 43 - 44.

³ - نفس المرجع السابق، ص: 42 - 43.

⁴ - نفس المرجع السابق، ص: 43.

هذا الشرط يضع حدا لمسألة الالتجاء التلقائي للاتفاقيات أو المعاهدات الدولية بمجرد المصادقة عليها، وذلك انسجاما مع مسطرة التشريع التي تبناها المشرع، باعتبار الأحكام الواردة في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية أحكاما تدخل في دائرة القانون الواجب تطبيقه، تماشيا مع مقتضى الفصل 55 من الدستور، وباعتبار أن هاته الاتفاقيات والمعاهدات الدولية تهم حقوق وحرية المواطنين والمواطنات التي يجب إجرائها وتنفيذها بقانون، وبالتالي فإن المصادقة على هذه الاتفاقيات والمعاهدات الدولية لا يمكن أن تتم إلا بالموافقة عليها بقانون الذي تنتهي مسطرته بالنشر في الجريدة الرسمية.¹

في جانب آخر، يمنح شرط النشر، نظريا، إمكانية الرقابة القبلية لدستورية هذه الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، لكن هذه الامكانية تم إجهاضها، بتعديل استباقي، أو استدراك، كما تمت تسميته "استدراك خطأ مادي وقع في الجريدة الرسمية عدد 5952"،² والذي ألغى إمكانية إحالة الاتفاقيات الدولية قبل إصدار الأمر بتنفيذها، أو قبل المصادقة عليها، إلى المحكمة الدستورية، لتبت في مطابقتها للدستور، وترك الأمر منوط بالقانون فقط.³

الفقرة الثانية: المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان كوسيط⁴ Médiateur

كفاعل مركزي وأساسي، يفرض هيمنته على الفاعلين داخل الحقل الحقوقي، تمثل المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان دور الوسيط في نسج العلاقة بين المرجع العام *référence global* والمرجع القطاعي أو الخاص *référence sectoriel*، أي تمثيل العلاقة المعقدة بين إكراهات المرجع العام للسياسات العمومية في الدولة، واستقلالية المرجع القطاعي أو الخاص بالسياسة الحقوقية. فالعمل المعياري *Normatif* والمعرفي *Cognitif* الذي تقوم به المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان يعطيها إمكانية فرض هيمنتها داخل الحقل الحقوقي، وبالتالي مخرجاته كسياسة عمومية.⁵ أو كما عبر عليه بيير ميلر: "لأنه يحدد مرجعا جديدا، يقوم

¹ - الفصل 50 من دستور 2011.

² - الجريدة الرسمية عدد 5956، بتاريخ 27 رجب 1432 (30 يونيو 2011)، ص: 3106.

³ - الفصل 132 من دستور 2011.

⁴ - Pierre MULLER, Ibid, p : 33.

⁵ - Jacques De MAILLARD et Daniel KUBLER, « Analyser les politiques publiques », Presse universitaire de Grenoble, Septembre 2009, p : 5

الفاعل بأخذ زعامة الحقل بفرض هيمنته، وفي نفس الوقت يُعتبر هذا المرجع، شيئاً فشيئاً، المعيار الجديد المُعتمد داخل الحقل بفضل تلك الهيمنة التي فرضها الفاعل.¹

فمن جهة عملها المعياري، تقوم المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان ببناءه كعملية إلزامية prescriptive تعطي إمكانية التأثير على واقع السياسة الحقوقية، وذلك بالتأثير في مخرجات التشريع المتعلق بحقوق الانسان، عبر دراسة مدى ملائمة النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل مع المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الانسان التي صادقت عليها المملكة أو انضمت إليها.. واقترح توصيات ومشورة وإبداء الرأي في هذا الباب لدى رئيسي مجلسي البرلمان والحكومة، إضافة إلى التقارير السنوية والموضوعات التي تصدرها.²

ومن جهة عملها المعرفي cognitif، فإن المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان تقوم به انطلاقاً من دورها في تعزيز حقوق الانسان، وعبر دور التنشئة الاجتماعية الذي تقوم به، وذلك بتقديم الدعم لمؤسسات التربية والتكوين والبحث العلمي في مجال إعداد البرامج المتعلقة بتدريس حقوق الانسان، وتنظيم اللقاءات والمنتديات وإحداث وتنشيط شبكات للخبراء في هذا الباب.³

وفي جانب علاقتها مع باقي الفاعلين في الحقل الحقوقي، تقوم المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان، باعتبارها فاعلاً من صنف ثالث⁴ يستمد سلطةً وقوةً من الفاعل الأول والرسمي الذي تمثله الدولة، بفرض هيمنتها على الفاعل الثاني في الحقل الحقوقي، والذي تمثله جمعيات المجتمع المدني الحقوقي. فبالرجوع إلى القوانين المنظمة لهذه المؤسسات الوطنية، نجدها توطر نوعاً ما العلاقة بينها وبين هذه الجمعيات، حيث تؤكد على مسعى تيسير وتشجيع علاقات التعاون والشراكة في مجال حقوق الانسان والنهوض بها فيما بينها وبين الجمعيات والمنظمات غير الحكومية الوطنية المختصة، ونجد هذه الجمعيات أيضاً ضمن تركيبة مجالس المؤسسات الوطنية، لكن يُراعى في تعيينها العمل الجاد في مجال حقوق الانسان والعاملة في ميادين محددة،

¹ - Pierre MULLER, Ibidem, p: 34. « C'est parce qu'il définit le nouveau référentiel qu'un acteur prend le leadership du secteur en affirmant son hégémonie mais, en même temps, c'est parce que cet acteur affirme son hégémonie que le référentiel devient peu à peu la nouvelle norme. »

² - أنظر القوانين المنظمة للمؤسسات الوطنية لحقوق الانسان، (القانون رقم 15-76 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الانسان والقانون رقم 14.16 المتعلق بإعادة تنظيم مؤسسة وسيط المملكة).

³ - نفس المرجع السابق.

⁴ - Gérard FELLOUS, « Les Institutions Nationales des Droits de l'Homme – Acteur de Troisième Type », Commission nationale consultative des droits de l'homme, La documentation Française, Vol 1, DL 2006.

كميدان الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، وحقوق المرأة والطفل والشباب والأشخاص في وضعية إعاقة وحقوق المستهلك، إضافة إلى القبول والخضوع إلى المرجع العام للدولة، كما أشرنا إليه أعلاه.

وأيضاً تمنح القوانين المنظمة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان سلطة لهذه الأخيرة على جمعيات المجتمع المدني بإعطائها إمكانية التحكم في دعم قدرات الفاعلين المعنيين بمجالات حقوق الإنسان ومنح جائزة وطنية لحقوق الإنسان¹ للشخصيات، ذاتية أو معنوية، التي ساهمت في تكريس وحماية حقوق الإنسان بالمغرب أو بمحيطه الإقليمي والدولي.²

وبالعودة إلى تقرير التنمية الإنسانية لسنة 2016 نجد أن جمعيات المجتمع المدني العاملة في مجال حقوق الإنسان تؤسس بشكل انتقائي بالنظر إلى تحكم السلطة في منح تصاريح التأسيس والسماح بالتظاهر، إضافة إلى أن هذه الإجراءات تخضع لقرارات اجتهادية من السلطة المختصة بهدف حظر جمعيات أو إغلاق منظمات غير حكومية.³ وبالتالي فكل فاعل حقوقي لا يتماشى مع المرجع العام للدولة، الممثل في الثوابت الوطنية، يجد نفسه محاصراً أو مراقباً في القيام بدوره في الدفاع عن الحقوق والحريات.

عموماً يبقى الفاعل الرسمي، الممثل في الدولة، مدعوماً بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، كفاعل ثالث، هو الذي يفرض هيمنته على الحقل الحقوقي، وبالتالي مرجعه للسياسة الحقوقية، حيث تبقى قدرات المجتمع المدني الحقوقي ضعيفة على مستوى المناصرة والضغط. فرغم الاسهامات المهمة التي قدمتها جمعيات حقوق الإنسان، لكن ليس لها تأثير كبير على السياسة الحقوقية.

¹ - المادة 34 من القانون رقم 76.15، مرجع سابق.

² - المادة 66 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، مرجع سابق.

³ - تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2016، الشباب وآفاق التنمية الإنسانية في واقع متغير، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمكتب الإقليمي للدول العربية، ص: 56.

خاتمة

يعتبر توجيه السياسة الحقوقية، عبر تحديد مرجع يؤطر مخرجاتها، أمرا واردا، خصوصا بعد أقول دولة الوصاية *État tutélaire*¹ وفقدان الدولة لدورها المركزي في النظام السياسي، واعتبارها فاعلا بين الفاعلين. لكن وزن هذه الأخيرة كجهاز إداري وتشريعي ونخبة إدارية وسياسية يمنحها إمكانية أكبر للتأثير وتوجيه الفعل العمومي، عامة، والفعل الحقوقي، خاصة، مقارنة بباقي الفاعلين داخل الحقل الحقوقي.

من هذا المنطلق يتضح لنا التأثير والتوجيه الذي مارسه ويمارسه النظام المغربي على السياسة الحقوقية بوضع حدود تؤطر مخرجاتها، متمثلة في تحديد مرجع عام لها *référence global* لا يمكن تجاوزه، والمتمثل في ثوابت المملكة، منها الثوابت التي تعبر عما هو قيمي، كالدين الإسلامي والوحدة الوطنية، ثم الثوابت السياسية، المتمثلة في الملكية الدستورية والاختيار الديمقراطي. وتحديد مرجع خاص *référence sectoriel* بها، متمثل في المعاهدات والاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان التي صادق عليها المغرب، ثم المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان كوسيط *médiateur* لتنزيل هذين المرجعين، العام والخاص.

ومن خلال هذا التحديد لمرجع للسياسة الحقوقية استطاع النظام رسم حدود السياسة المفروض تبنيها في هذا الباب، وهذا ما اتضح لنا في تعاطي الدولة مع عدة ملفات حقوقية، كانت الدولة طرفا مباشرا فيها، وذلك من خلال تزكية، مؤسساتها، منها المعنية بحقوق الانسان كالمؤسسات الوطنية لحقوق الانسان، للرواية الرسمية في هذا الباب وتجنب تحميل الدولة مسؤولية انتهاك حقوق الانسان، وهذا ما شهدناه، كمثال، في ملف نشطاء حركة 20 فبراير وملف حراك الريف.

¹ - Bruno JOBERT, « La fin de l'État tutélaire », Cahiers de recherche sociologique, 1995, (24), pp : 107 - 126. <https://doi.org/10.7202/1002279ar> visiter le 28 aout 2023.

المراجع

مراجع باللغة العربية:

كتب:

هنتنجتون صمويل، "النظام السياسي لمجتمعات متغيرة"، ترجمة سمية عبود، دار الساقى، الطبعة الأولى 1993.

القوانين والمواثيق الدولية:

تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2016، الشباب وآفاق التنمية الإنسانية في واقع متغير، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمكتب الإقليمي للدول العربية.

الجريدة الرسمية عدد 5956، بتاريخ 27 رجب 1432 (30 يونيو 2011)، ص: 3106.
خطاب الملك الراحل الحسن الثاني بمناسبة افتتاح السنة التشريعية 1981-1982 والذي ألقاه أمام البرلمان في 1981/10/09

الدستور المغربي لسنة ل 29 يوليوز 2011

الظهير الشريف رقم 1.07.208 الصادر في 14 ذي الحجة 1428 (21 ديسمبر 2007) القاضي بإحداث مجلس الجالية المغربية بالخارج، والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 5600 بتاريخ 22 محرم 1429 (31 يناير 2008).

ظهير شريف رقم 1.18.17 صادر في 5 جمادى الآخرة 1439 (22 فبراير 2018) بتنفيذ القانون رقم 76-15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الانسان

القانون رقم 14.16 المتعلق بإعادة تنظيم مؤسسة الوسيط، بتاريخ 11 مارس 2019.

قراري الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2166 المؤرخ في 5 دجنبر 1966، ورقم 2287 المؤرخ في 6 دجنبر 1967.

مدونة الانتخابات، صيغة محينة بتاريخ 05 أبريل 2021، الجريدة الرسمية عدد 4470 بتاريخ 24 ذي القعدة (03 أبريل 1997)، ص: 570.

النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الانسان، الجريدة الرسمية عدد 6856، 18 جمادى الآخرة
1441 (13 فبراير 2020)، ص: 872.

المقالات:

أمين عبد الإله، "حقوق الانسان والحريات العامة، المحددات المرجعية والضمانات القانونية
والمؤسسية"، سلسلة إضاءات في الدراسات القانونية، العدد 11، 2020.
الدحماني جلال، "التكريس الدستوري لتوصيات هيئة الانصاف والمصالحة في المغرب"، مقال منشور
بمجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 25، المركز الديمقراطي العربي، برلين – ألمانيا، مج 4، نونبر 2020.
المساوي محمد، "المرجعية الدولية لحقوق الانسان في الدساتير العربية الجديدة: المغرب ومصر
نموذجاً".

الوردي عادلة، "مكانة الاتفاقيات الدولية في الدستور المغربي"، مجلة الحقوق المغربية، سلسلة الأعداد
الخاصة، عدد 5، 2012، أنظر الرابط: https://www.marocdroit.com/مكّانة-الاتفاقيات-الدولية-في-الدستور-المغربي_a3096.html

المواقع الالكترونية:

<https://genevacouncil.com/2018/05/13/المبادئ-الأساسية-لحقوق-الإنسان/>
<https://www.aljazeera.net/news/reportsandinterviews/2008/6/28/سيدي-إيفني-جريمة-ضد-سيدي-إيفني-جريمة-ضد>
البوابة الوطنية، 07 سبتمبر 2021، <https://www.maroc.ma/ar/انتخابات-2021-أزيد-من-25-مليون-مغربي-في-سن-التصويت/أخبار>

مراجع باللغة الأجنبية:

Books :

DEPUIS-DERI Francis, « Démocratie, Histoire politique d'un mot – Aux États Unis et en
France », Lux Éditeur, Canada, 2013.



FELLOUS Gérard, « Les Institutions Nationales des Droits de l'Homme – Acteur de Troisième Type », Commission nationale consultative des droits de l'homme, La documentation Française, LA France, Vol 1, DL 2006.

MULLER Pierre, « Les politiques publiques », Que Sait-Je, PUF, Dixième édition.

S. BECKER Howard, « La théorie de l'étiquetage. Une vue rétrospective », dans Outsiders.

Études de sociologie de la déviance, Collection Leçons De Choses, Éditions Métailié, 1985.

Papers :

BENANI Ahmed, « Maroc, légitimité religieuse du pouvoir et démocratie : un couplage impossible », dans Civilisations, Vol. 48, No. 1/2, LA QUESTION DE L'ISLAM ET DE L'ÉTAT À L'AUBE DU XXI^e SIÈCLE (2001), pp. 99-109 (11 pages) Publie par : Institut de Sociologie de l'Université de Bruxelles.

BENDOUROU Omar, « La nouvelle constitution marocaine du 29 juillet 2011 », 2012, La revue française du droit constitutionnel (91^e).

CAROTHERS Thomas, « Critical Mission: Essays on Democracy Promotion », Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2004.

De MAILLARD Jacques et KUBLER Daniel, « Analyser les politiques publiques », Presse universitaire de Grenoble, Septembre 2009.

GIRAUD Olivier, « Les idées dans l'analyse de l'action publique en France et en Allemagne entre traditions étatiques et traditions intellectuelles », Les sciences sociales à l'épreuve de l'action : le savant, le politique et l'Europe, Éditions de la MSH, pp. 145 – 174, 2004. Halshs-00008536.



JOBERT Bruno, « La fin de l'État tutélaire », Cahiers de recherche sociologique, 1995, (24),
pp : 107 – 126. <https://doi.org/10.7202/1002279ar>

JOBERT Bruno, « Une approche dialectique des politiques publiques – L'héritage de l'État en
action », ARPoS, Pole Sud, 2004/2, n° 21.

MEKKI Nidhal, « Le rôle des principes de paris dans l'institutionnalisation des droits de la
personne en droit interne (Étude axée sur quelques états arabes) », Revue québécoise de droit
international, 2019, 32.1.

مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية