

مجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية

• مجلة علمية فصلية تعنى بالدراسات القانونية والادارية •

العدد السابع والسبعون - [77] الخاص بالقانون الدستوري / شتنبر 2025

سلسلة يديرها

الدكتور رضوان العني

باحث في القانون العام

العدد

77
شتنبر 2025

بالقانون
الدستوري

الرقم

الإيداع القانوني:

2011 PE 0113

الرقم الدولي المعياري:

2028 - 876X

ملف الصحافة:

42/2011

المراسلات

العنوان: زنقة 13 الرقم 24 حي قصر البحر 2 ق ج البيضاء - 20350

الهاتف : 0662557163

البريد الإلكتروني : elanbiredouane@gmail.com

contact@revuealmanara.com

دار السلام للنشر

طبع و توزيع
الرياض

الطبع:

مطبعة دار السلام للنشر

شارع المقاومة، زنقة فرحات حشاد عمارة 127 رقم 02 - الرياض

الهاتف : 05.37.70.65.33

البريد الإلكتروني : edition.darassalam@gmail.com

© الطبعة الأولى 2025

حقوق الطبع محفوظة

مكتبة دار السلام



توزيع:

مكتبة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع - الرياض

شارع طولكان، عمارة 23 رقم 2 ديور الجامع - الرياض

الهاتف : 05.37.72.58.23

www.darassalam.ma

lib.darassalam@yahoo.fr

contact@darassalam.ma

الموقع الرئيسي

البريد الإلكتروني

جميع حقوق النشر محفوظة لا يسمح بإعادة النشر ولو كانت جزئية

اللجنة العلمية

- ◇ د/ عبد الرحيم فاضل : أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق الدار البيضاء (القانون العام)
- ◇ د/ أحمد حضرائي : أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق مكناس (القانون العام)
- ◇ د/ عبد النبي ضريف : أستاذ جامعي بكلية الحقوق - عين السبع الدار البيضاء (القانون العام)
- ◇ د- كولفرنني محمد : أستاذ جامعي بكلية الشريعة أكادير (القانون العام)
- ◇ د/ إدريس الحيايني : أستاذ جامعي بكلية الحقوق أكادير (القانون الخاص)
- ◇ دة/ جميلة العماري : أستاذة جامعية بكلية الحقوق طنجة (القانون الخاص)
- ◇ د/ نعيم سابك : أستاذ التعليم العالي بكلية متعددة التخصصات ببني ملال (القانون الخاص)
- ◇ د. / محمد شادي : أستاذ باحث بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين السبع
- ◇ د/ ابوبكر مهمم : أستاذ بالتعليم العالي بكلية الحقوق - سطات (القانون الخاص)
- ◇ د.عاصم التجاني إبراهيم شمعون: رئيس قسم إدارة الاعمال - جامعة شقراء أستاذ إدارة الأعمال المشارك (المملكة العربية السعودية)
- ◇ د/عبدالله محمد عبدالله المليحان: رئيس قسم الاقتصاد وإدارة الاعمال - جامعه شقراء. (المملكة السعودية)
- ◇ د/ راجي يوسف محمود البياتي: رئيس قسم العلاقات الدولية والدبلوماسية بكلية القانون - جامعة الكتاب - جمهورية العراق
- ◇ د / محمد المودن : أستاذ مؤهل بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية
- ◇ د/ سعيد جفري : أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والسياسية بسطات





- 1- أن يكون البحث أصيلاً معداً خصيصاً للمجلة، وألا يكون قد نشر جزئياً أو كلياً في أي وسيلة نشر إلكترونية أو ورقية.
- 2- يرفق البحث بمختصر السيرة العلمية للباحث باللغتين العربية والإنجليزية.
- 3- يمكن للباحث إجراء التعديلات المطلوبة وإرسال البحث المعدل إلى نفس البريد الإلكتروني المذكور سائفاً.
- 4- تنشر المقالات باللغات العربية والفرنسية والإنجليزية.
- 5- الالتزام بالمعايير الأكاديمية والعلمية المعمول بها دولياً في إعداد الأعمال العلمية، أهمها الأمانة العلمية.
- 6- أن يكون المقال مكتوباً بلغة سليمة، مع العناية بما يلحق به من خصوصيات الضبط والأشكال.
- 7- يكتب على الصفحة الأولى من المقال ما يلي:
 - اسم ولقب الباحث باللغتين العربية والإنجليزية، الصفة، الدرجة العلمية، مؤسسة الانتساب (الجامعة والكلية)، البريد الإلكتروني؛
 - كتابة عنوان المقال باللغتين العربية والإنجليزية؛
 - وضع ملخصين وكلمات مفتاحية للمقال باللغتين العربية والإنجليزية في حدود 300 كلمة.
- 8- إتباع طريقة التهميش أسفل الصفحات بطريقة غير تسلسلية حيث يبدأ ترقيم التهميش وينتهي في كل صفحة كما يلي: اسم الكاتب، لقب الكاتب، اسم الكتاب، رقم الطبعة، بلد النشر؛ دار النشر، سنة النشر، ص.
- 9- توثق المراجع حسب الترتيب الأبجدي في نهاية المقال وتصنف إلى:
 - مراجع باللغة العربية؛
 - (1-الكتب-2- القوانين والمواثيق الدولية-3- المقالات-4- المواقع الإلكترونية).
 - المراجع باللغة الأجنبية؛
 - (1-الكتب-2- القوانين والمواثيق الدولية-3- المقالات-4- المواقع الإلكترونية).

10-طريقة كتابة المراجع:

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

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

• المواقع الالكترونية: لقب الكاتب، اسم الكاتب، "عنوان المقال" اسم الموقع الالكتروني وتاريخ الولوج وساعته؛

• 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.

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

• نوع الخط هو: TraditionalArabic حجم 16 بارز (Gras) بالنسبة للعنوان الرئيسي، وحجم 14 بارز بالنسبة للعناوين الفرعية، وحجم 14 عادي بالنسبة للمتن، وحجم 11 عادي بالنسبة للجداول والأشكال إن وجدت، وحجم 9 عادي بالنسبة الهوامش .(أما المقالات المقدمة باللغة الأجنبية تكون مكتوبة بالخط Times New Roman 12؛

• ترك هوامش مناسبة (2.5) من جميع الجهات.

12-لا يزيد عدد صفحات المقال (بما في ذلك المراجع) عن 22 صفحة ولا يقل عن 15 صفحة

13-يرسل البحث المنسق على شكل ملف مايكروسفت وورد، إلى البريد الإلكتروني:

elanbiredouane@gmail.com

14-يتم إبلاغ الباحث بالقبول المبدئي للبحث أو الرفض.

15-يخضع ترتيب المقالات في المجلة على أسس موضوعية.

16-تعبر المضامين الواردة في المقال على آراء أصحابها ولا تمثل آراء المجلة.

17-أي خرق لقواعد البحث العلمي أو الأمانة العلمية يتحملها الباحث صاحب المقال بصفة كاملة.

18-كل بحث أو مقال لا تتوفر فيه الشروط لا يؤخذ بعين الاعتبار ولا يتم نشره مهما كانت

قيمه العلمية.



المحتويات

افتتاحية العدد 7

الدراسات والأبحاث

- الحكامة الترابية في الدستور المغربي: دراسة تأصيلية
د. السعدية بورايت / أسامة الفزني 11
- ملتمس الرقابة في المغرب: آلية فعالة لمساءلة الحكومة أم مجرد أداة رمزية؟ قراءة مقارنة
هشام ناصر 45
- تطويع النظام الانتخابي بالمغرب: قراءة في التجربة الانتخابية مع نظام التمثيل النسبي
صفاء عدوي 63
- ملائمة حقوق الطفل مع الاتفاقيات الدولية، الممكن والمستبعد
العربي بنساسي 85
- دور النصوص الدستورية في حماية التنمية المستدامة
اقبال ناجي سعيد 107
- السياسات العمومية الترابية بالمغرب بين المرتكزات الدستورية
ورهانات التنزيل الأمثل للجهوية المتقدمة
عبد الرحيم بوزياني 129
- دور القضاء الدستوري في حماية أحكام الوثيقة الدستورية في ضوء دستور 2011
الكماخ نسرين 159
- سمو المؤسسة الملكية على مؤسسة الحكومة على ضوء دستور 2011: المظاهر والآليات
شفيق هورش 185
- الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الأنظمة القانونية العربية: دراسة مقارنة
محمد باسل صالح جرار 201

- المحكمة الدستورية بالمغرب وأنواع الرقابة على دستورية القوانين
 ✍ هشام البقالي 229
- المبادرة التشريعية بين محدودية دور البرلمان وهيمنة الحكومة
 ✍ واداد لمسردى 245
- التطور المفاهيمي والتاريخي للحق في تقديم العرائض بين التجريبتين الفرنسية والمغربية
 ✍ عبد العزيز الهاشيمي / مروان الضيلالي المنتصر 267
- دور المؤسسات الدستورية الليبية في مكافحة الفساد
 ✍ د. نوري امبارك الدعيكي 295
- المجتمع المدني المغربي والدولة بين زئبقية المفهوم وهلامية العلاقة
 ✍ براهيم الضرواح 319
- توظيف وسائل التواصل الاجتماعي في الاتصال السياسي بالمغرب
 ✍ أمين شبي / أيوب بورجة 331
- آليات الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية
 ✍ الأستاذ ضياء نادر عواد / الدكتور جمال الدين بنعيسى 353

افتتاحية العدد

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله رب العالمين،

والصلاة والسلام على أشرف المرسلين،

سيدنا محمد وعلى آله وصحبه والتابعين.

وبعد :

يسعدني أن أقدم العدد السابع والسبعون لمجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية من سلسلة الاعداد الخاصة في موضوع "القانون الدستوري والعلوم السياسية؛ حيث تستمر المجلة في أداء رسالتها باعتبارها وعاءاً علمياً للمتخصصين في العلوم القانونية والادارية؛ فتتوالى أعدادها في الصدور في سلسلة منتظمة منذ إصدار العدد الأول عام 2011، وحتى هذا العدد، وهو ما تعهدت به إدارة المجلة، للتأسيس لصرح علمي من خلال ما ينشر في هذه المجلة العلمية المحكمة من أبحاث تثري ميدان البحث في مجال تخصصها.

وقد راعينا في اختيار البحوث العلمية التي تضمنها هذا العدد التنوع والرصانة العلمية، آخذين بنظر الاعتبار انية الاشكالات التي تطرحها واهميتها. وبإلقاء نظرة على فهرس العدد، يلتقي القارئ الكريم مع ابحاث متنوعة ومختلفة كلها تتسم بالجدة كما هو واضح من بعض العناوين من قبيل: "الحكامه الترابية في الدستور المغربي: دراسة تأصيلية"، "ملتصم الرقابة في المغرب: آلية فعالة لمساءلة الحكومة أم مجرد أداة رمزية ؟ قراءة مقارنة"، "تطويع النظام الإنتخابي بالمغرب: قراءة في التجربة الإنتخابية مع نظام التمثيل النسبي"، "ملائمة حقوق الطفل مع الاتفاقيات الدولية، الممكن والمستبعد"، "دور النصوص الدستورية في حماية التنمية المستدامة"، "السياسات العمومية الترابية بالمغرب بين المرتكزات الدستورية ورهانات التنزيل الأمثل للجهوية المتقدمة"، "دور القضاء الدستوري في حماية أحكام الوثيقة الدستورية في ضوء دستور 2011"، "سمو المؤسسة الملكية على مؤسسة الحكومة على ضوء دستور 2011، المظاهر والآليات"، "الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الأنظمة القانونية العربية: دراسة مقارنة"، "الحكمة الدستورية بالمغرب وأنواع الرقابة على دستورية القوانين"، "المبادرة التشريعية بين

محدودية دور البرلمان وهيمنة الحكومة"، آليات الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية"

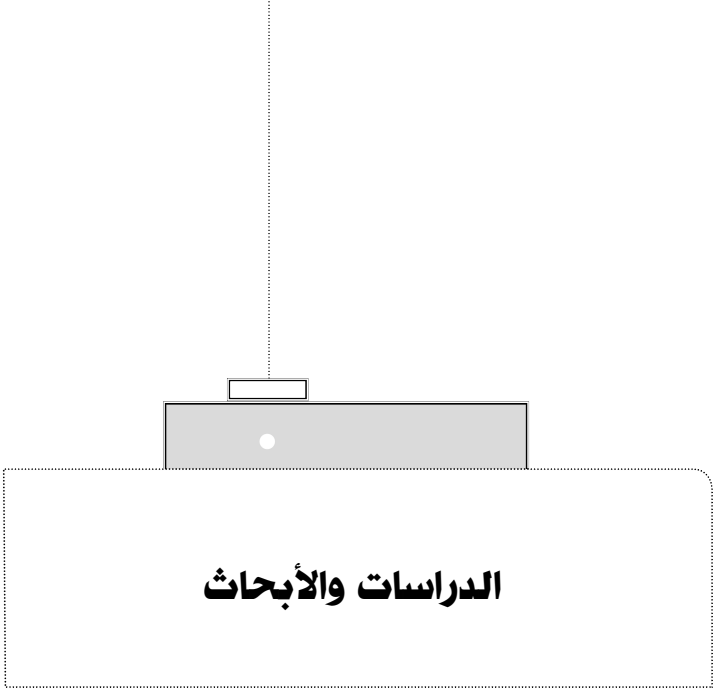
كما يسعدنا في افتتاحية هذا العدد أن نتقدم بالشكر الجزيل للأساتذة الأجلاء الذين ساهمت أقلامهم في إغناء صفحات هذا العدد. وبفضل هذا الوفاء في الانتظام فإن المجلة تجتهد كذلك للحفاظ على مستوى معين التزمت وانطلقت به،

أملنا كبير أن يكون العدد في مستوى التطلّعات، فإن كان ذلك فذاك ما نبغي، وإن كان غير ذلك، فننتظر منكم ما يرفع التحدي، ويجعلنا في مستوى تطلعاتكم، وذلك بمساهماتكم المعرفية والمنهجية والدعاء بالتوفيق.

والله من وراء القصد وهو يهدي السبيل والسّلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته

✍️ الدكتور رضوان العنبي

مدير مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية



الدراسات والأبحاث

الحكامة الترابية في الدستور المغربي: دراسة تأصيلية

Territorial Governance in the Moroccan Constitution : A Foundational Study

أسامة الفزني

 Oussama ELFAZNI

إطار بالمركز الوطني للبحث العلمي والتقني
طالب باحث بسلك الدكتوراه
جامعة محمد الخامس - الرباط

Senior Officer, National Center for Scientific
and Technical Research (CNRST)

PhD Candidate in Law,
Mohammed V University - Rabat

د.ة. السعدية بورايت

 Prof. Saadia BOURAIT

أستاذة التعليم العالي سابقا
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -
مراكش - جامعة القاضي عياض

Former Professor of Higher Education,
Faculty of Legal, Economic and Social Sciences
Cadi Ayyad University - Marrakech

ملخص:

الفرص بين الجماعات الترابية. كما أعاد هيكلة التنظيم الترابي للمملكة انطلاقاً من الجهوية المتقدمة باعتبارها المدخل الأساس لإعادة توزيع السلطة على المستوى الترابي، وترسيخ نوع جديد من التفاعل بين الدولة والجماعات الترابية يقوم على التنسيق والتكامل بدل التراتبية والمركزية.

وتسعى هذه الدراسة إلى تأصيل مفهوم الحكامة الترابية في النص الدستوري المغربي، عبر استقراء المقتضيات الدستورية ذات الصلة، وتحليل بنيتها القانونية والسياسية، وفهم الخلفية النظرية التي أطرت إدراج هذا المفهوم ضمن الوثيقة الدستورية، وكذا استشراف آفاق تفعيلها على أرض الواقع في ضوء التحديات المؤسساتية والتنموية التي تواجه النموذج المغربي للحكامة الترابية.

الكلمات المفتاحية: الحكامة - الجماعات

الترابية - الدستور - دراسة تأصيلية.

تُعدّ الحكامة الترابية مفهوماً حديث النشأة، أفرزته التحولات الجذرية التي عرفتتها أساليب تدبير الشأن العام، خصوصاً في ظل تزايد المطالب بتعزيز الديمقراطية التشاركية، وتعزيز مبدأ القرب من المواطن، وترسيخ اللامركزية واللامركزية كخيار استراتيجي في تنظيم الدولة. وقد حظيت هذه المقاربة بأهمية بالغة في التجربة الدستورية المغربية، لاسيما مع دستور 2011، الذي شكّل قطيعة نوعية مع نماذج تدبيرية تقليدية، وعمل على تأصيل مفهوم الحكامة الجيدة، وربطه بشكل مباشر ببنية الدولة الترابية ومؤسساتها.

لقد نصّ الدستور المغربي صراحة على مبادئ الحكامة الجيدة كمقوم من مقومات النظام الدستوري للمملكة، وربطها بمجموعة من القواعد الدستورية المؤطرة لتدبير الشأن العام الترابي، مثل التدبير الحر، ومشاركة المواطنين، وربط المسؤولية بالحاسبة، وتكافؤ

Abstract :

Territorial governance is a relatively recent concept that has emerged from profound transformations in the management of public affairs, particularly in the context of increasing demands to strengthen participatory democracy, enhance proximity to citizens, and consolidate decentralization and deconcentration as strategic choices in state organization. This approach has gained significant importance in the Moroccan constitutional experience, especially with the 2011 Constitution, which marked a qualitative break from traditional administrative models. It established the concept of good governance as a fundamental principle and directly linked it to the territorial structure of the state and its institutions.

The Moroccan Constitution explicitly enshrines the principles of good governance as a pillar of the Kingdom's constitutional system, associating them with a set of constitutional rules governing territorial public affairs, such as autonomous management, citizen participation,

accountability, and equal opportunities among territorial collectivities. Furthermore, it restructured the country's territorial organization based on advanced regionalization as the primary means of redistributing power at the territorial level and establishing a new form of interaction between the state and territorial collectivities based on coordination and integration rather than hierarchy and centralization.

This study aims to foundationally analyze the concept of territorial governance within the Moroccan constitutional text by examining relevant constitutional provisions, analyzing their legal and political structure, understanding the theoretical background that framed the inclusion of this concept in the constitutional document, and anticipating prospects for its implementation on the ground in light of the institutional and developmental challenges facing the Moroccan model of territorial governance.

Keywords : Governance – Territorial Collectivities – Constitution – Foundational Study.

مقدمة

عرفت منظومة تدبير الشأن العام، على امتداد العقود الأخيرة، تحولات عميقة شملت البنى المؤسسية والآليات التدبيرية وأساليب اتخاذ القرار، وهو ما أفرز حتمية إعادة النظر في طبيعة العلاقة بين الدولة والمجتمع، وفي موقع الفاعلين المحليين ضمن هرم السلطة العامة¹. فقد أضحت المفاهيم التقليدية للسلطة العمودية غير كافية للإجابة على التحديات المتزايدة التي تطرحها الحركية المجتمعية، والتعقيد المتنامي للسياسات العمومية، وتزايد الطلب على الحقوق، مما

¹ - خالد البهالي، أي فعل ترابي للجهات بمغرب اليوم، وفق منطلقات الحكامة الترايبية؟، التجربة الجهوية بالمغرب: السياق، الفاعلون ورهانات التنمية، (أشغال الندوة المنظمة بتاريخ 16 فبراير 2018 بمراكش) مؤلف جماعي 2، المطبعة والورقة الوطنية مراكش، الطبعة الأولى 2020، ص 101.

استدعى تطوير أنماط جديدة من الحكامة تتأسس على التشاركية، والمساءلة، والفعالية، والتخطيط الاستراتيجي القائم على النتائج.²

وفي صلب هذا السياق العام، برز مفهوم الحكامة الترابية كإطار نظري وتديبري يعكس انتقالاً تدريجياً نحو نماذج جديدة لتوزيع السلطة داخل الدولة، تؤمن بضرورة إسناد أدوار فعلية للجماعات الترابية في التنمية المحلية، وترسي منطقاً جديداً في تدبير المجال ينبنى على التوازن بين مركزية القرار ووحدة الدولة من جهة، وبين الخصوصيات المجالية وحق الساكنة في المساهمة في الشأن العام المحلي من جهة أخرى. إن الحكامة الترابية لا تقتصر على مجرد نقل الاختصاصات من المركز إلى المحيط، بل تتجاوز ذلك نحو إرساء نسق مؤسساتي متكامل يسمح بتفاعل منظم ومثمر بين مختلف الفاعلين، بما يضمن تحقيق النجاعة، وتقليص الفوارق المجالية، وتحسين جودة الحياة.³

وعلى المستوى الوطني، مثلت الوثيقة الدستورية لسنة 2011⁴، قطيعة مفصلية مع منطق الدولة المركزية الصرفة، إذ عملت على دسترة جملة من المبادئ التي تعد بمثابة الأسس الجوهرية للحكامة الترابية، كربط المسؤولية بالمحاسبة، وحرية التدبير، والتدبير التشاركي، والتعاون بين الجماعات، ومبدأ التفريع، مع التنصيص على مبدأ التوازن والتكامل في توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية.⁵ ولعل الطابع المعياري القوي الذي اكتسبته هذه المبادئ داخل المتن الدستوري يمنحها حجية عليا ضمن البناء القانوني المغربي، ويجعلها أداة لإعادة تأطير العلاقة بين المركز والمجال الترابي.⁶

² - El yahyaoui (Y), De la crise d'un mode de gouvernance, in gouvernance et nouvelle gestion publique au Maroc, publication de la revue marocaine d'audit et de développement, série management stratégique, N°6, 2005, P.27

³ - محمد اليعكوبي، المبادئ الكبرى للحكامة الحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 2004، عدد 56، ص13-14.

⁴ - دستور المملكة المغربية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011. الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادر بتاريخ 2 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليوز 2011.

⁵ - محمد اليعكوبي، تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب "دراسات قانونية وقضائية"، مطبعة المعارف الجديدة/الرباط، الطبعة الثالثة 2019، ص49.

⁶ - هشام مليح، سؤال الحكامة الترابية بالمغرب، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والإقتصاد، العدد 21-22، 2012، ص87-95.

إن اعتماد هذه المرتكزات لم يكن مجرد استجابة ظرفية لمطالب فئوية أو سياسية، بل عكس إرادة استراتيجية في توجيه الدولة نحو نمط جديد من التنظيم يرتكز على الاعتراف بالتعددية المجالية، والحق في التنمية، والانخراط الفعلي للمواطنين في تدبير شؤونهم عبر ممثليهم المحليين، ضمن إطار مؤسساتي شفاف وخاضع للمساءلة. ويشكل هذا التحول في الرؤية تعبيراً عن الانتقال من الدولة الحامية إلى الدولة الممكنة، التي تسعى إلى تمكين الفاعلين المحليين من أدوات القرار والتنفيذ والتقييم.

غير أن التنصيص الدستوري، مهما بلغ من الدقة والوضوح، لا يكفي وحده لضمان تفعيل حقيقي لمبادئ الحكامة الترابية، ما لم يصاحبه بناء مؤسسي وتشريعي وتنظيمي متماسك، يعالج مواطن القصور في قدرات الفاعل الترابي، ويذلل العقبات التي تعترض تنزيل هذه المبادئ على أرض الواقع. فثمة فجوات على مستوى التشريع التنظيمي، لا سيما فيما يتعلق بتدقيق الاختصاصات، وتوفير الموارد، وتطوير آليات التنسيق. كما أن ضعف النخب المحلية، وغياب النجاعة الإدارية، ومحدودية الثقافة الديمقراطية لدى بعض الفاعلين، تظل عوائق جوهرية أمام أجراة هذه المبادئ.

من هذا المنطلق، تبرز أهمية هذه الدراسة التي تهدف إلى تقديم تحليل معمق لمفهوم الحكامة الترابية كما ورد في دستور 2011، واستكشاف أبعاده القانونية والسياسية، عبر استقراء النصوص الدستورية ذات الصلة، وتفكيك بنيتها المفاهيمية والتنظيمية، في أفق إبراز حدودها وإمكاناتها. كما تسعى إلى رصد الإشكالات التي تعترض تفعيل هذه المبادئ، واستشراف سبل تجاوزها من خلال تصور متكامل لإصلاح النموذج التدبيري الترابي، يقوم على تعاقد جديد بين الدولة والمجال، وينسجم مع متطلبات العدالة المجالية والتنمية المستدامة.

ويقتضي تحقيق هذه الأهداف اعتماد مقاربة متعددة الأبعاد، تستحضر التحليل القانوني للنصوص المرجعية، وتستلهم من التحولات السياسية والإدارية الجارية، دون إغفال البعد السوسيو-اقتصادي الذي يمنح لهذه المبادئ مضمونها الواقعي، ويجعل من الحكامة الترابية مدخلاً أساسياً لإعادة بناء شرعية الدولة وتعزيز ثقة المواطن في المؤسسات.

وتتجلى إشكالية هذه الدراسة في محاولة الإجابة عن سؤال جوهري: إلى أي حد أسس دستور 2011 لمفهوم الحكامة الترابية كمركز دستوري لتحديث نمط تدبير الشأن العام الترابي،

وما مدى قدرة المقتضيات الدستورية ذات الصلة على إحداث تحول فعلي في العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية؟

وفي إطار هذه الإشكالية، تطرح الدراسة فرضيتين أساسيتين: أولاًهما أن إدراج الحكامة الترابية في الوثيقة الدستورية يعد تعبيراً عن تحول جوهري في فلسفة الدولة، لكنه يبقى مرتبطاً بإكراهات التفعيل التشريعي والمؤسساتي التي قد تعيق ترجمة هذه المبادئ على أرض الواقع. وثانيتهما أن فعالية الحكامة الترابية مشروطة بوجود مناخ سياسي وتشريعي داعم، إضافة إلى تأهيل فعلي للجماعات الترابية من حيث القدرات الإدارية والمالية، وذلك لضمان تمكينها من القيام بالأدوار الجديدة الموكولة إليها، بشكل يحقق الأهداف المنشودة من حيث التنمية والعدالة المجالية.

ومن الناحية المنهجية، تعتمد هذه الدراسة على تقنية تحليل المضمون، التي تمكن من تتبع وتحليل المقتضيات الدستورية ذات الصلة بالحكامة الترابية، إلى جانب العودة إلى أصول المفهوم في الأدبيات القانونية والسياسية. كما توظف المقاربة النقدية لرصد مكان القوة والضعف في مسارات التفعيل، مع استشراف آفاق التطوير والإصلاح في هذا المجال. ويهدف هذا المنهج إلى توفير رؤية شاملة تجمع بين التأصيل النظري والدراسة التطبيقية، مما يتيح فهماً معمقاً للحكامة الترابية في سياق التحولات السياسية والإدارية التي يعرفها المغرب.

ويتأسس تصميم الدراسة على مطلبين رئيسيين: المطلب الأول مخصص للتأصيل المفاهيمي والدستوري للحكامة الترابية، حيث يتم عرض المفهوم من زاوية نظرية ودستورية، مع تحليل النصوص القانونية المنظمة لها، فيما يتناول المطلب الثاني حدود التفعيل وآفاق ترسيخ الحكامة الترابية في التجربة المغربية، من خلال تحليل العوائق والتحديات التي تواجه تطبيق هذا المفهوم، بالإضافة إلى دراسة السبل الممكنة لتعزيز آلياته في المستقبل. بهذا التصور، تسعى الدراسة إلى إضاءة جوانب أساسية من التحول الدستوري المغربي، والمساهمة في النقاش الأكاديمي حول تطوير النموذج الإداري الترابي، وتحقيق التنمية المستدامة.

المطلب الأول: التأصيل المفاهيمي والدستوري للحكامة الترابية

يتميز مفهوم الحكامة الترابية بكونه شاملاً، لا يقتصر على مجرد التسيير الإداري أو السياسي، بل يمتد ليشمل مجموعة من المبادئ والقيم التنظيمية التي ترسخ الحكم الرشيد على

المستوى الترابي، مثل التدبير الحر، والمشاركة الفعالة، وربط المسؤولية بالمحاسبة، والتضامن المجالي. ومن هذا المنطلق، لا يمكن فهم الحكامة الترابية إلا من خلال تأصيلها المفاهيمي، والوقوف على نشأتها وتطورها عبر السياقات المختلفة (الفقرة الأولى).

وفي حالة المغرب، شكّل دستور 2011 محطة دستورية فارقة في تعزيز هذا المفهوم، من خلال إدماجه صراحة في بنية التنظيم الترابي للدولة، وترسيخ مجموعة من المبادئ التي تؤطر الحكامة الترابية، مثل الجهوية المتقدمة، والتدبير الحر، والمشاركة، وربط المسؤولية بالمحاسبة، والعدالة المجالية. وهذا ما يجعل من دراسة التأصيل الدستوري للحكامة الترابية ضرورة لفهم الأبعاد النظرية والتطبيقية لهذا المفهوم في السياق المغربي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مفهوم الحكامة الترابية: النشأة والتطور والمبادئ المؤطرة

مفهوم الحكامة الترابية يُعد من الركائز الأساسية في الفكر الإداري والدستوري الحديث، ويعكس تحولاً من الإدارة المركزية إلى لامركزية تشرك المواطنين وتعزز فعالية الخدمات وتحقيق التنمية المستدامة. مما يستدعي دراسة دقيقة لتأصيل هذا المفهوم سواء على المستوى الدولي (أولاً) أو الوطني (ثانياً) ثم دراسة المبادئ المؤطرة للحكامة الترابية (ثالثاً).

أولاً: النشأة والمفهوم في السياق الدولي

نشأ مفهوم الحكامة الترابية في السياق الدولي على خلفية تحولات بنيوية مست بشكل عميق أدوار الدولة، ووظائفها، وعلاقتها بالمجال، وذلك ابتداءً من سبعينيات القرن الماضي، عقب أزمات اقتصادية واجتماعية خانقة شهدتها الدول الصناعية الكبرى، وتبعتها دول الجنوب بشكل متفاوت. فقد أدى تراجع الدولة الاجتماعية، واتساع رقعة الفوارق المجالية، وتضخم الجهاز البيروقراطي المركزي، إلى طرح تساؤلات عميقة حول قدرة الدولة المركزية على قيادة التنمية وتحقيق التوازن المجالي، ما أسفر عن ميلاد تيار إصلاحى يدعو إلى إعادة هيكلة الدولة على أسس جديدة، تتجاوز منطق السيطرة العمودية إلى تبني نموذج أكثر انفتاحاً ومرونة⁷.

في هذا السياق، ظهر تدريجياً مصطلح "الحكامة" Gouvernance، في تقاطعه مع مفاهيم أخرى كـ "إعادة تنظيم الدولة" و"اللامركزية" و"التنمية المحلية". وقد لعبت المؤسسات المالية

⁷ - إيمان بوغمي- هشام بوسالم، الحكامة ورهان تحقيق التنمية الترابية، مجلة البوغاز للدراسات القانونية والقضائية، العدد 32، فبراير 2024، ص 353.

الدولية، وعلى رأسها البنك الدولي، دوراً حاسماً في تعميم هذا المفهوم، خاصة منذ تقاريره الشهيرة بداية من سنة 1989، حيث أصبح يُنظر إلى الحكامة باعتبارها شرطاً أساسياً لتحقيق التنمية المستدامة، وضمان الاستقرار، ومكافحة الفساد، وتحسين فعالية السياسات العمومية. ومع تطور النقاش النظري، اتسع نطاق استعمال المصطلح ليشمل ليس فقط علاقة الدولة بالمواطن، بل كذلك أنماط تدبير المجال الترابي، مما أدى إلى ظهور مفهوم "الحكامة الترابية" *Gouvernance territoriale* كمفهوم فرعي يتقاطع مع علم السياسة، الجغرافيا الاقتصادية، والعلوم الإدارية⁸.

وقد تبلورت الحكامة الترابية في الفكر الدولي كمقاربة متعددة الأبعاد، تركز على إعادة توزيع السلطة والمسؤوليات بين الدولة والجماعات الترابية، وإشراك مختلف الفاعلين الترابين (جماعات ترابية، مجتمع مدني، قطاع خاص...) في صياغة السياسات وتنفيذها، وفق منطق التشاركية والتنسيق والنجاعة. هذا التحول الفكري لم يكن معزولاً عن التطورات السياسية التي شهدتها أوروبا الغربية بالخصوص، حيث فرضت التحولات الاجتماعية والاقتصادية، وتنامي المطالب الجهوية، تحويلاً جذرياً في نماذج الدولة، من دولة مركزية أحادية إلى دولة تعترف بتعدد الفاعلين المجاليين وتُشركهم في صنع القرار. وقد ظهرت تجارب رائدة في هذا الصدد، مثل النموذج الألماني القائم على الفدرالية، والنموذج الإسباني الذي أقر الحكم الذاتي للأقاليم، فضلاً عن التجربة الفرنسية التي انتقلت من مركزية صارمة إلى جهوية موسعة منذ بداية الثمانينيات.

ومع نهاية التسعينيات وبداية الألفية، أصبح مفهوم الحكامة الترابية أكثر حضوراً في التقارير الدولية الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي PNUD، حيث تم التأكيد على أهمية تدبير السياسات العمومية على المستوى القريب من المواطن⁹، وإحداث تقاطعات بين المستويات الوطنية والجهوية والمحلية، بما يضمن التقتائية البرامج العمومية، ويعزز الفعالية في تنفيذها. وقد اعتُبر هذا التمشي وسيلة لمواجهة التحديات المركبة للعولمة، وتغير المناخ، والنزوح الحضري، والتفاوتات المجالية، من خلال مؤسسة آليات التنسيق الأفقي، وتوطيد الثقة بين المواطن والفاعل الترابي.

⁸ - عبد الله حارسي، الحكامة الترابية على ضوء المستجدات القانونية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 121، 2023، ص27.

⁹ - حسن توراك-عمر لغليمي، تطور القانون الإداري الفرنسي على مقاس الليبرالية الاقتصادية، مكتبة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع-الرباط، الطبعة الأولى 2020، ص152.

إن تطور مفهوم الحكامة الترابية في السياق الدولي لم يكن تطوراً اصطلاحياً محضاً، بل كان وليد تحولات عميقة في التصور العام لوظيفة الدولة، ولدور المجال، ولعلاقة المواطن بمحيطه المؤسساتي. وقد اتجهت النماذج الدولية الناجحة إلى اعتبار المجال ليس مجرد وحدة جغرافية، بل إطاراً فاعلاً لإنتاج السياسات العمومية، ومختبراً عملياً لتجريب أساليب جديدة في التدبير، تقوم على الشفافية، التقييم، واللامركزية الفعلية. ومن ثم، أصبحت الحكامة الترابية عنواناً لانتقال مؤسسي من الدولة المهيمنة إلى الدولة المنسقة، ومن السلطة الهرمية إلى الشراكة، ومن التمرکز إلى تفويض السلطة، مع ما يقتضيه ذلك من إصلاحات تشريعية ومؤسسية وهيكلية.

وبهذا المعنى، فإن الحكامة الترابية لا تختزل في مجرد إجراءات تقنية أو تقنين إداري للعلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، وإنما تُجسد فلسفة جديدة في التدبير العمومي، تنطلق من المجال وتضع المواطن في صلب القرار المحلي. وهو ما جعل هذا المفهوم اليوم عنصراً محورياً في أجندة التنمية المستدامة 2030، وفي السياسات الإقليمية للاتحاد الأوروبي، وفي الخطط الاستراتيجية للعديد من الدول التي تسعى إلى تحقيق تنمية عادلة ومنصفة تقوم على إشراك المجال في اتخاذ القرار وتدبير الموارد.

ثانياً: تطور مفهوم الحكامة الترابية في السياق المغربي

ارتبط مفهوم الحكامة الترابية في السياق المغربي بمسار طويل من التحول في أنماط تدبير الشأن المحلي، عكس في عمقه انتقال الدولة من منطق التسيير المركزي الصارم إلى منطق أكثر مرونة يقوم على اللامركزية والديمقراطية المحلية. ورغم أن مصطلح "الحكامة" لم يكن متداولاً في أدبيات القانون الإداري المغربي في الفترات الأولى من تأسيس الدولة الحديثة، إلا أن الحاجة إلى تطوير أساليب الإدارة، وتحقيق التوازن بين متطلبات الوحدة الترابية واستحقاقات التنمية المحلية، أفرزت تدريجياً وعياً مؤسسياً بضرورة تجديد العلاقة بين الدولة والمجال، وهو ما مهد لظهور هذا المفهوم ضمن السياسات العمومية منذ مطلع الألفية الثالثة.

في بدايات التنظيم الإداري المغربي، وخاصة بعد صدور ميثاق 1976، تم الاعتراف بالجماعات المحلية كفاعل قانوني ضمن التنظيم الترابي للدولة، إلا أن دورها ظل محدوداً في إطار

الوظيفة التنفيذية الخاضعة لرقابة الوصاية¹⁰. ولم يكن هناك تصور واضح للحكمة الترابية، سواء من حيث تمكين الجماعات من تدبير شؤونها بحرية، أو من حيث إدماج مبادئ التشاركية والمساءلة والنجاعة في الأداء المحلي. هذا الوضع استمر حتى مع صدور الميثاق الجماعي لسنة 2002، الذي أتى ببعض المستجدات، لا سيما فيما يتعلق بتوسيع اختصاصات المجالس المنتخبة، لكنه لم يرق إلى مستوى التأسيس الفعلي لفلسفة الحكامة، وظلت آليات العمل المحلي تقليدية، يغلب عليها الطابع الإداري أكثر من المقاربة التنموية¹¹.

التحول الجوهري في هذا الصدد لم يتحقق إلا مع صدور دستور 2011، الذي جاء في سياق وطني وإقليمي يتسم بمطالب قوية بالديمقراطية والعدالة المجالية. وقد شكّل هذا الدستور منعطفاً مفاهيمياً حاسماً، حيث ارتقى بالتنظيم الترابي إلى أحد أعمدة البناء الدستوري، ونصّ في أكثر من فصل على مبادئ تؤسس بشكل صريح لفكرة الحكامة الترابية. فقد أكد على أن التنظيم الجهوي للمملكة قائم على أساس الجهوية المتقدمة، وأقر مبدأ التدبير الحر، كما نص على معايير أساسية للحكامة الجيدة، مثل التشاركية، والمساءلة، والتضامن، والتعاون بين الجماعات، وهي كلها عناصر جوهريّة في بلورة نموذج جديد في إدارة الشأن المحلي، يقوم على التفاعل الأفقي بين الدولة ومجالاتها، بدل التراتبية العمودية التقليدية.

وفي سياق تنزيل هذه الرؤية الدستورية، صدرت القوانين التنظيمية الثلاث المتعلقة بالجماعات الترابية لسنة 2015¹²، لتشكل الإطار القانوني الناظم لمفهوم الحكامة الترابية كما أفرزته الوثيقة الدستورية. وقد تضمنت هذه القوانين تنظيماً جديداً للاختصاصات، يقوم على التمييز بين الاختصاصات الذاتية، والمشاركة، والمنقولة، مع تعزيز دور الجهات باعتبارها الفاعل الرئيسي في التنمية المجالية. كما رسخت هذه النصوص مجموعة من المبادئ والآليات التي تمثل

¹⁰ - عبد الله الطالبي، رفيقة اليحياوي، الحكامة الترابية كآلية لتدبير الشأن العام المحلي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 148، شتنبر - أكتوبر 2019، ص 144.

¹¹ - عبد الله حارسي، الحكامة الترابية على ضوء المستجدات القانونية، مرجع سابق، ص 39 وما بعدها.

¹² - القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

جوهر الحكامة الترابية، من بينها التدبير الحر، والتخطيط الاستراتيجي، والتعاقد، والانفتاح على المجتمع المدني من خلال آليات الديمقراطية التشاركية. هكذا أضحى مفهوم الحكامة الترابية مرتبطاً، ليس فقط بإسناد المهام والصلاحيات، بل كذلك بإرساء ثقافة جديدة في الممارسة العمومية المحلية، تؤمن بضرورة ترسيخ أسس الشفافية، والمساءلة، والنجاعة، والمشاركة.

ولم يقتصر الأمر على الإصلاح الدستوري والتشريعي، بل امتد إلى مستوى الخطاب العمومي، حيث أصبحت الحكامة الترابية موضوعاً حاضراً في السياسات الوطنية الكبرى، كما هو الشأن في النموذج التنموي الجديد لسنة 2021، الذي أكد على ضرورة إعادة بناء علاقة الدولة بالمجالات الترابية، من خلال توسيع صلاحيات الجهات، وتعزيز آليات التعاقد، وضمان التقائية السياسات العمومية. ويدل هذا التوقع على أن الحكامة الترابية لم تعد مجرد عنصر تقني في تنظيم الإدارة المحلية، بل أصبحت مكوناً استراتيجياً من مكونات الدولة الترابية، بما تحمله من رهانات على المستوى الديمقراطي، والتنموي، والاجتماعي¹³.

إن تتبع تطور مفهوم الحكامة الترابية في المغرب يُبرز كيف انتقل هذا المفهوم من مجرد فكرة ضمنية مرتبطة بتحديث الإدارة، إلى خيار دستوري وتشريعي واضح المعالم، يقوم على تأهيل الفاعل المحلي، وترسيخ منطق التدبير اللامركزي، وتحقيق العدالة المجالية. غير أن هذا التحول لم يكن مجرد طفرة، بل هو ثمرة تراكم مؤسساتي عرف مساراً تصاعدياً، انطلق من الاعتراف التدريجي بالجماعات الترابية، ومرّ بإصلاحات هيكلية، قبل أن يستقر في دستور 2011 كإطار ناظم لمرحلة جديدة من علاقة الدولة بالمجال، ويستمر اليوم كأفق استراتيجي يتطلب تفعيل المتدرج والتأطير المستمر.

ثالثاً: المبادئ المؤطرة للحكامة الترابية

شكل دستور 2011 تحولاً نوعياً في تصور الدولة المغربية لتنظيمها الترابي، من خلال إقراره صراحة في فصله الأول بأن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة"، وهو ما يعكس رغبة المشرع الدستوري في إعادة بناء العلاقة بين المركز والمجال على أسس جديدة، تتجاوز منطق الهيمنة والوصاية، نحو تمكين الجهات والجماعات من ممارسة أدوارها بكامل الاستقلالية، في إطار من التضامن والتكامل. ويستند هذا التصور الجديد إلى مجموعة من

¹³ - عبد الله حارسي، الحكامة الترابية على ضوء المستجدات القانونية، مرجع سابق، ص 55 وما بعدها.

المبادئ الدستورية المؤطرة للحكامة الترابية، التي لا تمثل فقط مرتكزات نظرية، بل تشكل أيضاً أطراً قانونية ملزمة لإعادة هيكلة الدولة الترابية، وتنزيل مشروع الجهوية المتقدمة على أسس ديمقراطية وتنموية.

في طليعة هذه المبادئ يبرز مبدأ التدبير الحر، الذي يعد من أبرز الضمانات التي أقرها الدستور لفائدة الجماعات الترابية، وهو مبدأ دستوري نص عليه الفصل 136، ويعني في جوهره تمتيع المجالس المنتخبة بسلطة تقييرية فعلية في تدبير شؤونها، دون الخضوع لوصاية مطلقة من طرف الدولة. وهذا المبدأ، وإن كان يفتح المجال أمام الجماعات لتدبير قضاياها بكفاءة وفعالية، إلا أنه يظل محكوماً بمراقبة مشروعية تروم ضمان احترام القواعد القانونية، وحماية المصلحة العامة، ما يخلق توازناً مطلوباً بين الاستقلالية والمساءلة. وتفعيل هذا المبدأ يقتضي، من جهة، تعزيز القدرات التدييرية للمجالس، ومن جهة أخرى، عقلنة تدخل سلطات الرقابة بما ينسجم مع مقتضيات اللاتمركز الإداري.

وتنص القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، وفقاً للدستور وبعبارات متطابقة تقريباً، على قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر. تشمل هذه القوانين كلها، التي يتعلق كل واحد منها بفضة من الجماعات الترابية قسماً خاصاً بـ «قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر»¹⁴. يقدم هذا الباب في أول مادة منه المبادئ العامة، ثم التزامات المنتخبين، والتزامات الرؤساء، وأخيراً دور الدولة.

أما مبدأ المشاركة، فهو يجسد انتقال الدولة من منطق التمثيلية الحصرية إلى منطق تشاركي يقوم على إشراك المواطن في رسم السياسات العمومية المحلية. فقد أقر الفصل 139 من الدستور إلزام الجماعات الترابية بإحداث آليات تشاركية للحوار والتشاور، ما يؤشر على تطور نوعي في مكانة المواطن داخل المنظومة الترابية، حيث لم يعد ينظر إليه كمجرد مستفيد من السياسات العمومية، بل كفاعل وشريك في بلورتها وتنفيذها وتقييمها. وتفعيل هذا المبدأ يتطلب إعادة هيكلة آليات العلاقة بين الفاعل العمومي والمجتمع المدني، وبناء ثقافة جديدة داخل الإدارة

¹⁴ - أنظر: المواد من 243 إلى 250 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات؛ وأيضاً المواد من 213 إلى 220 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم؛ وأيضاً المواد رقم 269 إلى 276 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

الترابية، قائمة على الإنصات، والشفافية، والتقابل في المسؤولية، بما يعزز مشروعية القرار الترابي ويحد من منطق الإقصاء والبيروقراطية.

ومن المبادئ الأساسية كذلك، يبرز مبدأ ربط المسؤولية بالحاسبة، المنصوص عليه في الفقرة الثانية من الفصل الأول من الدستور، باعتباره إحدى الضمانات الأساسية لتخليق المرفق العمومي، وتعزيز الثقة بين المواطن والمؤسسات. فهذا المبدأ لا يقتصر على بُعد السياسي أو الأخلاقي، بل يتجاوز ذلك إلى كونه آلية مؤسساتية لضمان خضوع الفاعلين المحليين، المنتخبين منهم أو الإداريين، لحاسبة دورية وشفافة عن أوجه صرف المال العام، ومآل البرامج الترابية، وجودة الخدمات المقدمة. ويعد هذا المبدأ حجر الزاوية في بناء نموذج للحكامة الترابية الفعالة. إذ لا معنى للاستقلالية دون مساءلة، ولا جدوى من الصلاحيات الواسعة ما لم تقابلها مسؤولية فعلية. ويتكامل مع ما سبق مبدأ العدالة المجالية وتكافؤ الفرص، وهو مبدأ رسخه الفصل 142 من الدستور من خلال إقراره بضرورة التضامن بين الجهات، كوسيلة لإعادة التوازن المجالي، وتدارك التفاوتات التنموية التاريخية بين مختلف ربوع المملكة. وقد أقر المشرع الدستوري آليتين مالتيتين لدعم الجهات الأقل نمواً، يتمثلان في صندوق التأييل الاجتماعي، وصندوق التضامن بين الجهات. وهذا التوجه يعكس إيمان الدولة بأن تحقيق التنمية الترابية لا يمكن أن يتم دون مراعاة خصوصيات كل مجال، ودون ضمان التوزيع العادل للموارد، بما يسمح لجميع المواطنين، مهما كان مجالهم الجغرافي، بالولوج المتكافئ إلى الحقوق والخدمات والفرص. فالعدالة المجالية، في هذا السياق، لا تعد فقط وسيلة لتحقيق الاندماج الاقتصادي والاجتماعي، بل هي أيضاً أداة لترسيخ الانتماء الوطني، وتعزيز استقرار الدولة ووحدتها الترابية.

إن المبادئ الدستورية المؤطرة للحكامة الترابية لا تشكل شعارات سياسية أو مفاهيم نظرية فحسب، بل تعد التزاماً قانونياً وسياسياً على الدولة ومؤسساتها المنتخبة، لبناء نموذج ترابي ديمقراطي وفعال. غير أن ترجمة هذه المبادئ إلى واقع ملموس تظل رهينة بعدة شروط، منها توفر إطار قانوني وتنظيمي متكامل، وإرادة سياسية صادقة، وقدرات مؤسساتية كافية، فضلاً عن تفعيل آليات التقييم والمساءلة. فما تزال العديد من الجماعات تعاني من ضعف التأييل، وغياب النجاعة، وتداخل الاختصاصات، مما يحد من نجاعة تنزيل هذه المبادئ. وهو ما يجعل من الضروري، في المرحلة المقبلة، الانتقال من منطق الإقرار الدستوري إلى منطق التفعيل العملي، ومن الشعار إلى السياسات العمومية، في أفق ترسيخ حكامة ترابية فعالة، دامجة، ومستدامة.

الفقرة الثانية: الحكامة الترابية في الدستور المغربي لسنة 2011: التأسيس والمضامين

يمثل دستور 2011 محطة تأسيسية بارزة في مسار بناء دولة ترابية متقدمة، حيث تم الانتقال من خطاب الإصلاح الجزئي للمنظومة الترابية إلى تبني نموذج متكامل يقوم على مبادئ الحكامة الجيدة والتنمية المجالية المتوازنة، مع ما يتطلبه ذلك من إصلاحات مؤسساتية وتشريعية وإدارية شاملة. لذلك سيتم تحليل هذه الفقرة من خلال ثلاثة نقاط أساسية: أولاً: الدلالات الدستورية للحكامة الجيدة، ثانياً: العلاقة بين الجهوية المتقدمة ومفهوم الحكامة الترابية، ثالثاً: مساهمة ديباجة الدستور والفصول ذات الصلة في تأطير المفهوم.

أولاً: الدلالات الدستورية للحكامة الجيدة

يحمل مفهوم الحكامة الجيدة في دستور المملكة المغربية لسنة 2011 دلالات دستورية جوهرية، تعكس تحولاً نوعياً في الفلسفة القانونية والمؤسساتية التي تحكم بناء الدولة وتدبير الشأن العام¹⁵. وقد ورد هذا المصطلح بشكل صريح في ديباجة الدستور، باعتباره أحد المرتكزات الأساسية لبناء دولة ديمقراطية يسودها الحق والقانون. ومن المعروف أن ديباجة الدستور، وفقاً لاجتهادات المجلس الدستوري المغربي، تُعد جزءاً لا يتجزأ من النص الدستوري، وتتمتع بقوة إلزامية توازي باقي الفصول، وهو ما يُضفي على مفهوم الحكامة الجيدة طابعاً إلزامياً يعلو على باقي التشريعات العادية والتنظيمية.

يتعزز هذا التموقع الدستوري من خلال تنصيص صريح لعدد من الفصول على المبادئ التي تُكوّن جوهر الحكامة الجيدة، ويتعلق الأمر بالفصول (1، 136، 154، 156)، حيث تُعالج هذه النصوص أبعاداً مختلفة للحكامة، منها الشفافية، وربط المسؤولية بالمحاسبة، والتدبير الحر، والمشاركة، والنجاعة، وتكافؤ الفرص، والعدالة الاجتماعية والمجالية. وهي مبادئ لم ترد كمجرد شعارات بل تم تضمينها ضمن الإطار المؤسسي المنظم للعلاقة بين الدولة والمجتمع، وبين المركز والجهات، وبين المواطنين والإدارة.

ويُعد الفصل 136 من الدستور أكثر الفصول دلالة على البُعد الترابي للحكامة، حيث ينص على أن:

¹⁵ - هشام مليح، سؤال الحكامة الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص 87-95.

"التنظيم الجهوي والترابي يرتكز على مبادئ التدبير الحر، والتعاون، والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والنهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة".

وهذا النص يُجسّد التحول من منطق التدبير المركزي إلى منطق الشراكة المجالية والتدبير التشاركي، وهو ما يعكس إرادة المشرع الدستوري في إعادة صياغة العلاقة بين الدولة ووحداتها الترابية على أسس جديدة، تُعلي من شأن إشراك المواطن والمنتخب المحلي والمجتمع المدني في صناعة القرار العمومي الترابي.

كما أن الفصل 154 يكرّس مبدأ الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة كمعايير لتأطير عمل المرافق العمومية، سواء على المستوى المركزي أو الترابي، مما يُترجم البُعد المؤسساتي للحكامة إلى قواعد فعلية للتسيير والتدبير الإداري.

أما الفصل 156، فيعكس بعداً تكاملياً للحكامة، حينما يربط أداء المرافق العمومية بقيم المرفق العام، والتقييم المستمر، وتحقيق النجاعة والإنصاف، مما يُضفي طابعاً وظيفياً على الحكامة الجيدة كمبدأ موجه للسياسات العمومية.

وهكذا يتضح أن الحكامة الجيدة لم تعد مجرد مفهوم إداري أو توصية دولية، بل أصبحت إطاراً مرجعياً وملزماً لتأطير العلاقات بين الفاعلين والمؤسسات، وتنظيم طرق تدبير الشأن العام، بما في ذلك الحكامة الترابية، وهو ما يُؤشر على تحول نوعي في البناء الدستوري والمؤسساتي للمملكة، في أفق تعزيز الديمقراطية التشاركية والتنمية المستدامة والعدالة المجالية¹⁶.

ثانياً: مساهمة ديباجة الدستور والفصول ذات الصلة في تأطير المفهوم

تؤدي ديباجة الدستور دوراً تأسيسياً في تأطير مفهوم الحكامة الترابية، باعتبارها ليست مجرد مقدمة أدبية، بل جزءاً لا يتجزأ من الدستور وذات قيمة قانونية ملزمة وفق الاجتهاد الدستوري المغربي. فهي تُعلن بوضوح انخراط الدولة في مسار بناء ديمقراطية حديثة، قوامها المشاركة والمساءلة والتنمية المستدامة. هذه الكلمات المفتاحية ليست اعتباطية، بل تحيل على

¹⁶ - إلهام بخوشي، مطلب الحكامة: مكسب حقيقي في التنمية الترابية، منشورات مجلة دفاتر قانونية - سلسلة دفاتر إدارية، العدد 4، 2018، ص124.

منظومة متكاملة من القيم والممارسات التي تشكل أساس الحكامة الجيدة، والتي تكتسي بعداً ترابياً متى نُظر إليها في علاقتها بتدبير الشأن المحلي والجهوي¹⁷.

فالمشاركة، على سبيل المثال، تُفهم هنا كمبدأ يتجاوز التمثيلية الانتخابية، ليشمل إشراك المواطن في صنع القرار العمومي، وحقه في تتبع وتقييم السياسات العمومية، وهي ممارسات تتجلى في صيغها التطبيقية على المستوى الترابي. أما العدالة المجالية، فتُعد بمثابة ترجمة ترابية لمبدأ المساواة، تقتضي توزيعاً منصفاً للموارد والمشاريع، بما يسمح بتقليص التفاوتات الجهوية والمجالية، وهي إحدى غايات الحكامة الترابية.

أما الفصول التي ذكرتها، فهي تمثل لبّ المعمار المؤسساتي للحكامة في الدستور المغربي. فالفصل الأول، بتنصيبه على مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، يضع حجر الزاوية لنظام حكمة فعال. هذا المبدأ لا يقتصر على المسؤوليات السياسية فقط، بل يشمل كذلك المسؤولين الإداريين والمنتخبين الترابيين، أي أنه يُعمم منطق المساءلة على مختلف مستويات تدبير الشأن العام، وهو جوهر الحكامة الترابية.

ثم يأتي الفصل 154 ليؤسس لقواعد تدبير المرافق العمومية، بوصفها أدوات الدولة في خدمة المواطن. هنا، لا تُطرح الحكامة بوصفها اختياراً تقنياً لتحسين الأداء الإداري، بل كالتزام دستوري يلزم المؤسسات باحترام مبادئ الجودة، والفعالية، والمساواة، وهي كلها معايير لا يمكن تحقيقها دون تنظيم محكم على المستوى الترابي، خاصة مع تفويض بعض من هذه الخدمات إلى الجماعات الترابية أو حتى إلى القطاع الخاص.

ويُعمّق الفصل 155 هذا البعد من خلال توجيه سلوك الموظف العمومي، الذي يُعد أحد الفاعلين الأساسيين في تنزيل الحكامة، نحو قيم الحياد والشفافية وخدمة الصالح العام. هذا التوجيه الدستوري لا يحمل فقط بُعداً أخلاقياً، بل يُعتبر مدخلاً لضمان موضوعية القرار الإداري على المستوى الترابي، بعيداً عن الزبونية أو الاستغلال السياسي.

وأخيراً، الفصل 156 يُحدث تحولاً مهماً في تصور الدولة للعلاقة بين السياسات العمومية والمجتمع، من خلال الدعوة إلى سياسات تشاركية، تُقيم أدائها، وتنفذ على المواطن. هذا الفصل

¹⁷ - سهى الجديدي، مقومات الحكامة الترابية، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية - العدد التاسع والأربعون، شتنبر - دجنبر، 2023، ص101.

يعكس بوضوح توجهاً نحو ديمقراطية القرار العمومي الترابي، أي إضفاء بُعد تشاركي على السياسات المحلية والجهوية، بما ينسجم مع جوهر الحكامة الترابية.

ما يمكن استخلاصه هو أن الحكامة الترابية ليست مجرد مفهوم تفسيري للدستور، بل هي إحدى وظائفه العملية، تجسدها نصوص صريحة تجعل منها مكوناً إلزامياً في بنية الدولة الحديثة. وعليه، لا يعود الحديث عن الحكامة الترابية ترفاً مفاهيمياً أو توجهاً سياسياً ظرفياً، بل هو واجب دستوري يفرض مراجعة عميقة لمنظومة التدبير العمومي، انطلاقاً من المجال، باعتباره المستوى الأنسب لتقريب القرار من المواطن، وتحقيق التنمية العادلة والمنصفة.

ثالثاً: العلاقة بين الجهوية المتقدمة ومفهوم الحكامة الترابية

عندما نتحدث عن الحكامة الترابية في الدستور المغربي، فإننا في الواقع نتحدث بشكل مباشر أو غير مباشر عن الجهوية المتقدمة. فهذه الأخيرة ليست مجرد إعادة تنظيم إداري أو توزيع شكلي للاختصاصات بين المركز والجهات، بل تعبر عن تصور عميق لتدبير المجال يقوم على إعادة بناء العلاقة بين الدولة والمجال الترابي، بما يعنيه ذلك من إعادة توزيع فعلية للسلطة والمسؤوليات والموارد¹⁸.

الدستور المغربي في الباب التاسع منه لا ينظر إلى الجهة كوحدة ترابية إدارية فقط، بل كفاعل تنموي وشريك في القرار العمومي. هذا التموقع الجديد للجهة يفرض أن تكون لها أدوات قانونية ومالية وتنظيمية تمكنها من ممارسة اختصاصاتها، لا بصفتها ملحقة بالمركز، ولكن كجهاز منتخب يملك شرعية ديمقراطية ويفترض أن يخضع بدوره لآليات المحاسبة والمساءلة. وهذا ما يجعل الجهوية المتقدمة، في جوهرها، ممارسة تطبيقية لمفهوم الحكامة الترابية.

من جهة أخرى، يتيح الفصل 140 من الدستور إطاراً مرناً لتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات. فبدلاً من منح الجهات حزمة جامدة من المهام، يعترف لها بثلاث مستويات من الصلاحيات: ذاتية، مشتركة، ومنقولة. هذه الصيغة تعكس إدراك المشرع لصعوبة القطيعة المفاجئة مع المركزية، واقتناعه بأن بناء جهوية فعالة يقتضي التدرج والتكيف مع واقع كل جهة، وهو ما يندرج في منطق الحكامة المرتكزة على النجاعة والتدرج في إرساء المسؤوليات.

¹⁸ - رضوان زهرو، الحكامة الترابية، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 29-30/2014، ص 7-10.

أما الجانب المالي، الذي يمثل عادة نقطة الضعف في أي تجربة لا مركزية، فقد حظي في الدستور بمكانة خاصة. فالفصل 141 لا يكتفي بالحديث عن حق الجهة في الحصول على موارد، بل يشير إلى ضرورة توفير موارد مالية مرصودة لها، وأخرى مشتركة مع الدولة. هذه الإشارة تُظهر وعياً دستورياً بأن المسؤوليات لا تكون ذات جدوى دون إمكانيات مرافقة لها، وأن الحكامة الترابية لا تُقاس فقط بالنصوص بل بمدى قدرة الجهات على إنجاز مشاريع فعلية وتحقيق أثر ملموس في حياة المواطنين.

ولا يمكن فهم هذا التصور دون التوقف عند الفصل 142، الذي ينص على إحداث صندوقين: للتأهيل الاجتماعي وللتضامن بين الجهات. هذان الصندوقان ليسا مجرد أدوات مالية، بل يعكسان رؤية دستورية تهدف إلى تصحيح اختلالات مجالية تاريخية، وتُعبّر عن فهم عميق للحكامة بوصفها توازناً بين الإنصاف والكفاءة.

بكلمة موجزة، فإن الجهوية المتقدمة في الدستور ليست تقنية إدارية، بل مشروع سياسي ومجتمعي يروم إعادة بناء الدولة على أساس تشاركي وتوزيعي. وهي تتقاطع مع الحكامة الترابية من حيث الأهداف، وتُترجمها من حيث الوسائل، وتُكملها من حيث الفعالية والإنصاف.

المطلب الثاني: حدود التفعيل وآفاق ترسيخ الحكامة الترابية في التجربة المغربية

على الرغم من التأصيل الدستوري الواضح لمبدأ الحكامة الترابية في دستور 2011، فإن تجسيد هذا المفهوم على أرض الواقع في المغرب ما يزال يواجه مجموعة من التحديات والإكراهات، سواء على المستوى المؤسسي أو القانوني. فالأطر التشريعية والتنظيمية التي تُؤطر الحكامة الترابية، وإن كانت متقدمة من حيث المبدأ، إلا أن تأخر إصدار بعضها، أو غموض بعض نصوصها، بالإضافة إلى محدودية القدرات الإدارية والمالية للجماعات الترابية، تشكل عوائق حقيقية أمام تفعيل الحكامة الفعلية (الفقرة الأولى).

كما تتداخل هذه الإكراهات مع رهانات جوهرية ترتبط بخصوصية التجربة المغربية، التي تسعى إلى تأسيس نموذج حكمة ترابية متمايز، يتلاءم مع خصائص الدولة المغربية وهويتها السياسية والاجتماعية، ويستجيب لمتطلبات التنمية المستدامة والتوازن المجالي. ويتطلب ذلك تضافر جهود المؤسسات، وتعزيز المشاركة الفعلية للمواطنين، وابتكار آليات فعالة للمحاسبة والشفافية، إضافة إلى تطوير القدرات البشرية والمالية للجماعات الترابية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الإكراهات المؤسساتية والقانونية لتفعيل الحكامة الترابية

رغم التقدم الذي حققه دستور 2011 في تعزيز الحكامة الترابية بالمغرب، فإن تطبيق هذا المبدأ يواجه عدة إكراهات قانونية ومؤسسية. أهم هذه الإكراهات تشمل ضعف التنسيق بين الدولة والجماعات الترابية، تداخل الصلاحيات (أولاً)، وغموض مفهوم التدبير الحر بين الاستقلال الإداري والرقابة المركزية (ثانياً). كما يعاني الإطار القانوني والتنظيمي من بطء في إكمال المؤسسات وضعف قابلية بعض النصوص للتطبيق، إضافة إلى نقص التأطير في مجالات المالية المحلية والتخطيط وتدبير الموارد البشرية (ثالثاً). هذه العوامل تعيق فعالية الحكامة الترابية وتستلزم إصلاحات شاملة لمنظومة التدبير الترابي.

أولاً: ضعف التنسيق بين الدولة والجماعات الترابية

رغم ما أقره دستور 2011 من مبادئ متقدمة في باب تدبير العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، وحرصه على إرساء منطق "التعاون والتكامل والنجاعة"، إلا أن الواقع العملي يُظهر استمراراً لنموذج قديم في توزيع السلطة، قوامه مركزية القرار وتهميش دور الفاعل المحلي في بلورة السياسات العمومية وتفعيلها.

يعود هذا الخلل إلى غياب التنزيل المؤسسي الفعلي لمقتضيات الدستور. فالدستور نصّ على مبادئ، لكنه لم يرفقها بآليات دقيقة وملزمة تفرض التعاقد والالتقائية بين مختلف المستويات الترابية والمركزية. والنتيجة هي استمرار الهيمنة الإدارية للمصالح اللامركزية، التي تحتفظ، عملياً، بسلطة توجيهية تفوق في كثير من الأحيان سلطات المجالس المنتخبة، حتى وإن كانت هذه الأخيرة تتمتع بشرعية ديمقراطية مباشرة.

وتترجم هذه الهيمنة إلى مظاهر ملموسة على مستوى تدبير الشأن المحلي والجهوي. ففي كثير من الأحيان، تُعدّ الجماعات والجهات مخططاتها التنموية دون أن تحظى بتنسيق فعلي مع القطاعات الوزارية، مما يؤدي إلى تضارب في الرؤى، وتكرار في المشاريع، أو تعطيلها بسبب غياب التمويل أو عدم التوافق على الأولويات. وهذا ما أشارت إليه بوضوح تقارير المجلس الأعلى للحسابات، خصوصاً عند تقييمه لمخططات التنمية الجهوية، حيث تم تسجيل ضعف في الإطار التعاقدية الذي من المفترض أن ينظم العلاقة بين الدولة والجهة.

كما أن تضارب الاختصاصات بين الفاعلين – سواء بسبب عدم وضوح القوانين التنظيمية أو بسبب تقاطع المهام بين الإدارة المركزية والجالس الترابية – يؤدي إلى ازدواجية في المسؤولية وغموض في المحاسبة. فلا المواطن يعرف من يُحاسب، ولا المسؤول المحلي يستطيع ممارسة صلاحياته بكامل الاستقلالية.

هذه الوضعية تنتج آثاراً سلبية متسلسلة:

أولاً، تباطؤ في تنفيذ المشاريع العمومية، نتيجة غياب القرار الموحد والتنفيذ المتناسق.
ثانياً، هدر في الموارد، سواء المالية أو البشرية، بسبب تضارب في التوجيه أو تنفيذ مشاريع غير مندمجة.

ثالثاً، فقدان الثقة في المؤسسات، حيث يرى المواطن اختلالات واضحة في الفعل العمومي المحلي دون أن يفهم أسبابها الحقيقية.

والأخطر أن هذا الارتباك في التنسيق يُفرغ الجهوية المتقدمة من مضمونها الحقيقي. فبدل أن تتحول الجهة إلى فاعل محوري في التنمية، تظل مرهونة بإرادة المركز، ما يحد من قدرتها على ابتكار حلول محلية، وبالتالي يعرقل ترسيخ نموذج حقيقي للحكامة الترابية كما تصوره الدستور. إن الإصلاح هنا لا يكون بإصدار مزيد من النصوص، بل بإحداث تحول ثقافي ومؤسسي حقيقي، يقوم على الاعتراف بقدرات الجهات والجماعات، وإرساء تعاقد واضح، وتنسيق دائم، ومسؤوليات متميزة. وبدون ذلك، ستظل الحكامة الترابية في المغرب رهينة التناقض بين النص والممارسة.

ثانياً: الإشكالات المرتبطة بالتأويل الدستوري لمفهوم التدبير الحر

يشكل مبدأ "التدبير الحر" أحد المكونات الأساسية لمشروع الجهوية المتقدمة كما أقره دستور 2011، وهو ليس مجرد مقتضى إداري، بل تعبير دستوري عن إرادة الانتقال إلى نموذج جديد في تنظيم السلطة وتوزيعها على المستوى الترابي. فحين ينص الفصل 136 من الدستور على هذا المبدأ، فهو يؤسس لتصور يقوم على منح الجماعات الترابية – وعلى رأسها الجهات – سلطة فعلية في اتخاذ القرار، وتدبير الشأن العام المحلي بكيفية مستقلة وفعالة. غير أن هذا الطموح، ورغم صيغته الدستورية التمكينية، لم يترجم بشكل متوازن على مستوى النصوص التنظيمية ولا في الممارسة الفعلية، مما جعل التدبير الحر أقرب إلى شعار تأطيري منه إلى أداة تمكين حقيقية.

الإشكال الجوهري لا يكمن فقط في وجود المراقبة، ولكن في طبيعتها، وتمثلاتها، وكيفية ممارستها. فالدستور نفسه وإن أقر مبدأ التدبير الحر، إلا أنه حافظ في فصول أخرى على أدوار واسعة للسلطات الترابية الممثلة للدولة، وخاصة الولاية والعمال، الذين يناط بهم السهر على احترام القانون وضمان التنسيق بين السياسات العمومية. هذا الدور، وإن كان مبرراً في سياق الحفاظ على وحدة الدولة والتقييد بالمشروعية، فإنه يتحول في حالات عديدة إلى آلية للتقييد المفرط، خاصة حين يقترن بمساطر ثقيلة، وتعليمات فوقية، وتأويلات إدارية تُفَرِّغ الاستقلال المحلي من مضمونه. والمفارقة أن هذه الرقابة التي يُفترض أن تكون وسيلة لحماية المال العام وضمان حسن التسيير، تتحول، في غياب معايير واضحة ومعلنة، إلى شكل من أشكال الوصاية المقنعة، تُقيد المبادرات وتُفَرِّم الأداء المحلي.

ما يزيد من تعقيد هذا الوضع هو غياب اجتهاد دستوري يوطر هذا المبدأ تأطيراً دقيقاً. فالمحكمة الدستورية، رغم دورها المركزي في حماية الحقوق وضبط التوازنات المؤسساتية، لم تقدم بعد تأويلاً صريحاً يحدد بدقة حدود هذا التدبير، أو المعايير التي يجب أن تُراعى في تفعيل الرقابة على الجماعات. هذا الصمت القضائي يترك فراغاً في التأويل، يُمَلَأ في الغالب بتقديرات إدارية تميل إلى الاحتياط والتقييد، لا إلى التمكين والتيسير. وهو ما يعيد إنتاج النزعة المركزية داخل نظام يُفترض أنه يسير في اتجاه اللامركزية، ويجعل من الإدارة طرفاً مهيماً في معادلة يفترض أن تحتكم إلى منطق التعاقد والتوازن، لا إلى منطق السلطة والوصاية.

في هذا السياق، تتجلى مفارقة أخرى، تتمثل في كون القوانين التنظيمية، التي يُفترض أن تكون ترجمة دستورية لمبدأ التدبير الحر، جاءت محملة بسلسلة من المقتضيات التي تُحيل باستمرار على سلطات التأشير والمصادقة والموافقة القبلية. هذا البناء القانوني، وإن كان يتذرع بضمان انسجام السياسات العامة واحترام الضوابط المالية، فإنه عملياً يُفَرِّغ المبدأ الدستوري من مضمونه، ويحوّل الاستقلال المحلي إلى مجرد مساحة محدودة للمناورة. كما أنه يُدْخِل الفاعلين الترابيين في دوامة من الانتظارية الإدارية، ويجعل من العديد من البرامج والمشاريع رهينة بإرادة سلطات خارجية لا تخضع بدورها لحاسبة محلية، مما يُضعف آليات الرقابة الديمقراطية ويمس بجوهر مبدأ التفريع.

إن تجاوز هذه المفارقات لا يمكن أن يتم فقط عبر مراجعة قانونية، بل يحتاج إلى بناء تأويل مؤسساتي واضح، يرسم بدقة حدود التدبير الحر، ويحدد المجال المشروع للرقابة، ويؤسس لتوازن

جديد بين مقتضيات الوحدة الوطنية ومستلزمات الاستقلال المحلي. فالمحكمة الدستورية مطالبة بلعب دور تأسيسي في هذا الاتجاه، من خلال توضيح معالم المفهوم، والتصدي لكل تأويل يُقيد المبدأ دون مبرر دستوري صريح. كما أن المؤسسات العمومية الوسيطة، مثل اللجنة الوطنية للجهوية المتقدمة، مدعوة إلى تقديم دلائل تفسيرية ومذكرات تأطيرية، تساعد على توحيد الفهم وتيسير التفعيل، وتمنع الانزلاق نحو تأويلات تقييدية تُضعف الفعل العمومي الترابي.

لا يمكن الحديث عن التدبير الحر باعتباره مبدأً تقنياً فحسب، بل يجب اعتباره تجسيداً لتحول أعمق في بنية الدولة، من دولة التحكم العمودي إلى دولة تعاقدية تُمكن الجماعات من ممارسة اختصاصاتها في إطار من المسؤولية والشفافية. هذا التحول، لكي يتحقق، لا يكفي أن يُعلن في النصوص، بل يجب أن يُحمى بالتأويل الدستوري، ويُترجم في التشريعات، ويُرافق إدارياً بمنطق المساعدة لا الرقابة، والتنسيق لا التحكم. فبغير ذلك، سيظل الخطاب حول الجهوية المتقدمة مجرد إعلان نوايا، لا يتجسد على أرض الواقع، وسيفقد المواطن ثقته في جدوى الإصلاحات التي لا تُغيّر موازين السلطة ولا تُحسن شروط الفعل العمومي المحلي.

ثالثاً: الإطار القانوني والتنظيمي المصاحب للدستور

جاء دستور 2011 بوصفه لحظة تأسيسية مفصلية في مسار إعادة بناء علاقة الدولة بالجال، معلناً عن قطيعة مع نماذج المركزية التقليدية، ومكرساً في ديباجته وفصوله تصوراً متقدماً للامركزية، يتجلى خصوصاً في الاعتراف الصريح بجهوية متقدمة ذات أساس ديمقراطي. وقد تجسّد هذا التوجه في إصدار القوانين التنظيمية الثلاثة الخاصة بالجماعات الترابية، والتي رُوّج لها باعتبارها الإطار التشريعي المؤسس لمرحلة جديدة من التوزيع العمودي للسلطة.

غير أن هذا الزخم الدستوري، ورغم ما انطوى عليه من وعود مؤسساتية، لم يُترجم إلى تحول فعلي في بنية الدولة الترابية، بل اصطدم بجملة من العوائق البنيوية التي قللت من أثره، وأفقدت مضامينه كثيراً من قيمتها التمكينية. فالقوانين التنظيمية، وإن بدت على مستوى الصياغة منسجمة مع روح الدستور، عبر التنصيب على اختصاصات ذاتية ومجالات للمشاركة وموارد مالية خاصة بالجماعات الترابية، إلا أنها لم تُبْنِ على منطق التمكين الفعلي، وإنما ظلت

محكومة بهاجس ضبط المجال أكثر من تحريره. وهو ما خلق مفارقة واضحة بين خطاب يؤسس للجهوية المتقدمة، وممارسة بيروقراطية تعيد إنتاج المركزية بصيغة أكثر تعقيداً.

تتجلى هذه المفارقة أساساً في غياب جدولة واضحة لتفعيل الاختصاصات المنقولة، مما جعل الفاعل الترابي في وضعية انتظار دائم لإرادة المركز، الأمر الذي يضعف قدرته على بلورة برامج مستقلة ويقيّد هامش مبادرته. والمقلق في هذا الوضع ليس فقط البطء، بل غياب رؤية مؤسساتية واضحة تؤطر هذا الانتقال، وتحوّله إلى مسار منسق قائم على تعاقد فعلي بين الدولة والجهات، لا على مجرد وعود معلقة في نصوص قانونية.

وغالباً ما يُبرّر تعثر هذا التفعيل بإكراهات تقنية من قبيل ضعف الموارد البشرية أو تأخر صدور النصوص التطبيقية، إلا أن هذا التبرير لا يصمد أمام التحليل، إذ يخفي في جوهره موقفاً سياسياً غير محسوم تجاه مبدأ اللامركزية ذاته. فالتردد في نقل سلطات فعلية إلى الجماعات الترابية يعكس نوعاً من الحذر البنيوي داخل الدولة، حيث يخشى أن يؤثر تمكين الجهات على توازن السلطة أو أن ينتج عنه بروز فاعلين ترابيين قد يطالبون بفضاءات أوسع للمناورة خارج منطق الضبط المركزي.

ويتعزز هذا التحليل بالنظر إلى طبيعة الحكامة القانونية المؤطرة لمنظومة اللامركزية، حيث يلاحظ أن العديد من المفاهيم الأساسية – مثل التدبير الحر، والاختصاصات المشتركة، وآليات الشراكة مع الدولة – ما زالت تُركن إلى دائرة الغموض التأويلي. هذا الغموض لا يُعد أمراً عفوياً، بل يُوظف في كثير من الأحيان كأداة لضبط المجال الترابي، إذ يسمح بتأويلات تقييدية من طرف سلطات المراقبة، ويُفرض النصوص من وظيفتها الأصلية كأداة للتمكين. وفي ظل غياب تأويل دستوري وقضائي حاسم لهذه المفاهيم، يظل الفاعل الترابي خاضعاً لتقديرات الإدارة أكثر من احتكامه إلى منطق القانون.

وحتى على مستوى الخطاب التنموي، يتأكد هذا التردد البنيوي. فقد جاء تقرير لجنة النموذج التنموي لسنة 2021 بتشخيص جريء لأعطاب النظام اللامركزي، مبرزاً اختلالات في الكفاءة والحكامة والمشاركة، إلا أنه، ورغم جراته، لم يبلور حلولاً مؤسساتية جذرية لإعادة ترتيب العلاقة بين الدولة والمجال. ففي غياب إرادة مركزية صريحة لإعادة توزيع السلطة وفق منطق

التعاقد والمسؤولية، تظل التوصيات حبيسة النوايا الحسنة، وتبقى الأزمة أزمة تماثلات قبل أن تكون أزمة موارد أو نصوص¹⁹.

إن ما يمكن استخلاصه من هذا المسار، هو أن الإطار القانوني المنظم للامركزية بالمغرب، ورغم تطورهِ الظاهري، لم يخرج بعد من عباءة الدولة المركزية. فالخلل لا يكمن فقط في بقاء التفعيل أو نقص الكفاءات، بل في غياب محددات ثلاثة تُعد شرطاً لأي انتقال حقيقي؛ أولاً، إرادة سياسية واضحة ومعلنة للقطع مع منطق الهيمنة المركزية، ثانياً، تأويل دستوري وقضائي حاسم يعيد ضبط المفاهيم ويمنح الفاعل الترابي استقلالاً حقيقياً، وثالثاً، إستراتيجية وطنية مندمجة تُجاوز المقاربة التجزئية وتؤسس لرؤية شاملة حول اللامركزية.

دون هذه الشروط، ستظل منظومة اللامركزية محكومة بالتردد، وسيبقى مبدأ الجهوية المتقدمة شعاراً مؤجلاً، يفتقد شروط التمكين الواقعي. والأسوأ من ذلك، أن استمرار هذا الوضع يعمق الهوة بين النص والممارسة، ويضعف ثقة المواطن في إمكانات الإصلاح من الداخل، مما قد يفتح الباب أمام نزعات لا تتقاطع بالضرورة مع رهانات الدولة الديمقراطية الموحدة.

الفقرة الثانية: رهانات تفعيل الحكامة الترابية: نحو نموذج مغربي متميز

تجاوز إكراهات تفعيل الحكامة الترابية يتطلب أكثر من مجرد معالجة النقائص القانونية والمؤسسية، بل يتطلب بلورة رؤية استراتيجية متكاملة تُؤسس لنموذج مغربي مميز يستند إلى خصوصية الدستور ويُراعي التنمية المجالية والعدالة الاجتماعية. من أهم هذه الرهانات تعزيز قدرات الجماعات الترابية مالياً وبشرياً (أولاً)، وترسيخ ثقافة التعاقد والمساءلة والشفافية عبر آليات مؤسسية واضحة مثل تقارير التقييم والمشاركة المواطنة (ثانياً). كما تتغير أدوار الدولة لتشمل المساندة والدعم التقني والمالي في إطار تعاون متكامل بين المركز والمجال، مما يستدعي إعادة تعريف الوظائف وتوزيع الصلاحيات لضمان نجاعة السياسات العمومية وتحقيق تنمية عادلة ومستدامة (ثالثاً).

¹⁹ - تقرير النموذج التنموي الجديد: المراكز الرابع.

أولاً: تعزيز القدرات الذاتية للجماعات الترابية

إن الحديث عن الحكامة الترابية لا يستقيم ما لم يُقرن بتمكين فعلي للجماعات الترابية، يمكنها من التحول من مجرد هياكل إدارية محلية إلى فاعلين تنمويين حقيقيين، يمتلكون القدرة على تشخيص حاجيات المجال، واقتراح حلول مستندة إلى المعطيات، وتنفيذ السياسات العمومية على نحو فعال وناجع. فالمسألة ليست مجرد نقل للاختصاصات بشكل نظري أو صوري، بل تتعلق بمدى قدرة هذه الجماعات على ممارسة هذه الاختصاصات فعلياً، بما يقتضيه ذلك من مقومات التخطيط، والموارد البشرية، والتمويل، والمرونة المؤسسية.

الواقع يكشف أن الجماعات الترابية، في وضعها الراهن، تعاني من هشاشة بنيوية على مستويين متلازمين: فهي، من جهة، محدودة من حيث الموارد المالية الذاتية، إذ تعتمد بشكل كبير على التحويلات من الدولة، دون أن تتمكن من تعبئة موارد محلية كافية أو من تطوير آليات مبتكرة للتمويل²⁰. ومن جهة ثانية، تعاني من خصائص كبير في الكفاءات المؤهلة لتدبير شؤونها، سواء على مستوى التخطيط الاستراتيجي أو الإنجاز العملي، ما ينعكس سلباً على قدرتها على الانتقال من مرحلة التصور إلى مرحلة التنفيذ.

هذا الضعف المزدوج يُفرض مبدأ التدبير الحر من مضمونه، ويبقي الجماعات في حالة تبعية مستمرة للمركز، خاصة فيما يتعلق بتنفيذ المشاريع التنموية الكبرى. وبالتالي، فإن غياب القدرات الذاتية لا يضعف فقط أداء الجماعات، بل يُقوّض منطق الحكامة الترابية نفسه، ويُحوّل الفاعل المحلي إلى مجرد منفذ لقرارات فوقية، بدل أن يكون فاعلاً مبادراً ومُبدعاً.

ولا يمكن الحديث عن تمكين الجماعات دون التطرق إلى إشكالية التمويل، التي تُعد شرطاً لازماً لأي ممارسة فعلية للاختصاصات. صحيح أن الفصل 142 من الدستور ينص على إحداث صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات، كآليتين لإرساء العدالة المجالية وإعادة توزيع الثروة، غير أن الواقع يكشف عن ضعف تفعيل هذين الصندوقين على مستوى الممارسة، حيث لم يتحوّل بعد إلى أدوات مالية منتظمة وفعالة، بل يطفئ على تدخلاتهما منطق الظرفية والتقدير، في غياب معايير شفافة وواضحة للتوزيع، الأمر الذي يفتح المجال أمام التأويلات غير

²⁰ - الحسن الرشدي، سعيد ططي، اللامركزية المالية وتحقيق التنمية الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 152، ماي - يونيو 2020، ص 170-171.

الموضوعية، بل وحتى أمام أشكال من "الريع المالي" القائم على منطق العلاقات بدل منطق الاستحقاق²¹.

وتزداد الإشكالية حدة عندما لا يُربط الدعم العمومي بمردودية الأداء المحلي، مما يخلق نوعاً من المفارقة بين الجماعات المجتهدة وتلك التي تفتقر للفعالية، ويجعل من التحويلات المالية أداة لتدبير العجز، لا وسيلة لتكريس الاستقلالية والابتكار المحلي. وهكذا، بدل أن يكون التمويل رافعة للتمكين، يُستخدم أحياناً كأداة لإعادة إنتاج التبعية، بما يخالف جوهر اللامركزية ويُضعف جاذبية الفعل الجماعي الترابي.

في هذا السياق، تبدو الحاجة ماسة إلى تبني مقاربة تكاملية في تأهيل الجماعات، تنظر إلى التمكين باعتباره عملية شاملة تتطلب تضافر عناصر متعددة. فإلى جانب التمويل، لا بد من الاستثمار الجاد والمستدام في الرأسمال البشري المحلي، من خلال آليات التكوين المستمر، وتحفيز الكفاءات، وربط المسؤولية بالمحاسبة، بما يخلق دينامية داخلية تدفع نحو التغيير. كما أن نقل الاختصاصات لا ينبغي أن يتم بشكل اعتباطي أو مبهم، بل وفق خارطة طريق واضحة، تُحدد المسؤوليات وتوازن بين السلطة والواجبات، وتُجنب الفاعل المحلي الوقوع في فراغ مؤسسي أو في تضارب تأويلي.

ومن الضروري، كذلك، إعادة التفكير في العلاقة بين الجماعة والمواطن، عبر تشجيع آليات المشاركة المواطنة، وتعزيز الشفافية، وجعل المجالس المحلية فضاءات للحوار العمومي المفتوح، بدل أن تبقى مجرد إدارات مغلقة تتخذ قراراتها بمعزل عن الديناميات المجتمعية.

في المحصلة، إن بناء نموذج فعال للحكومة الترابية لا يمكن أن يتم من خلال الإعلانات الدستورية أو النصوص القانونية فقط، بل يتطلب إحداث تغيير نوعي في كيفية تدبير الشأن المحلي، عبر تفكيك منطق التبعية الإدارية والمالية، وتكريس استقلالية فعلية للجماعات، تجعلها فاعلاً حقيقياً في التنمية. فاللامركزية ليست مجرد بنية قانونية، بل هي رهان استراتيجي لبناء ديمقراطية محلية قادرة على الاستجابة لتطلعات المواطن، وعلى إبداع حلول نابعة من خصوصيات المجال، لا مفروضة من فوق.

²¹ - عادل تميم، إسهامات في التنمية الترابية بالمغرب "دراسات قانونية"، SO-ME PRINT Agadir، الطبعة الأولى 2023، ص 125 وما بعدها.

ثانياً: ترسيخ ثقافة التعاقد والمساءلة والشفافية

تُعد آليات التعاقد بين الدولة والجهات رافعة أساسية لإعادة هيكلة العلاقة التقليدية التي لطالما طبعتها مركزية مضطرة، نحو نموذج جديد قائم على التعاون والتفاعل المتوازن بين المركز والمجال²². فالتعاقد، من هذا المنظور، ليس مجرد تقنية إدارية أو أداة لتدبير المشاريع، بل هو تجلُّ لتحول بنيوي في فلسفة التدبير الترابي، يُنقل بموجبه الفاعل الجهوي من موقع التنفيذ إلى موقع الشراكة، ضمن إطار مؤسساتي قوامه الالتزام المتبادل وتوزيع المسؤوليات بوضوح وشفافية²³.

هذا التحول التعاقدي يعكس تطوراً في منطق الحكامة، يُعيد الاعتبار لمبدأ التدبير الحر كما أقره الدستور، ويجعل من الجهات وحدات فاعلة تتقاسم مع الدولة رسم معالم التنمية الجهوية. غير أن نجاح هذا النموذج رهين بعدة شروط، أولها الشفافية، التي لا تقتصر على مجرد النشر السلبي للمعلومات، بل تمتد إلى بناء منظومة من الإفصاح المسبق عن الأهداف والمعايير التي تُؤطر البرامج التعاقدية، بما يضمن وضوح الرؤية، ويمنح المواطن والمجتمع المدني أدوات التتبع والمراقبة.

فالشفافية ليست قيمة أخلاقية فقط، بل آلية عملية لتقليص هامش الغموض، ومحاربة الفساد، وإعادة بناء الثقة في الفعل العمومي المحلي. وفي هذا السياق، تتكامل الشفافية مع المساءلة، التي تُعد الضمانة الحقيقية لتحويل التعاقد إلى أداة فعالة، تُخضع الأطراف لرقابة مستمرة على تنفيذ الالتزامات المتبادلة، وتُعطي للبرامج بعداً واقعياً قابلاً للقياس والتقييم.

ولا تكتمل جدوى التعاقد إلا من خلال إدماج آلية التقييم الدوري، باعتبارها الأداة التي تمكن من رصد مدى التقدم المحرز، وتحديد مكامن التعثر، واقتراح التعديلات الضرورية في الوقت المناسب. ومن خلال هذه الدينامية التقييمية، يتحول العقد إلى إطار مرن للتدبير القائم على التفاعل والتصحيح المستمر، بدل أن يكون وثيقة جامدة محكومة بالترابعية الشكلية.

²² -Fahmi Ben Abdelkader, Du droit de l'Etat à l'Etat de droit dans les pays arabes: Analyse économique des institutions de gouvernance et de leur évolution, Thèse de Doctorat, Economie et finances, Université Paris I-Panthéon Sorbonne, 2009, p67.

²³ - عبد اللطيف الشدادي، مفهوم وتطبيقات حرية التعاقد من قبل الجماعات الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 152، 2024، ص125.

من جهة أخرى، يُعتبر إشراك المواطن والمجتمع المدني في إعداد وتتبع تنفيذ البرامج التعاقدية شرطاً أساسياً لتحقيق المشروعية المجتمعية، وتعزيز البُعد الديمقراطي في تدبير الشأن العام الجهوي. غير أن هذه المشاركة لا تزال، في التجربة المغربية، محدودة من حيث العمق والتأثير، بفعل مجموعة من الإكراهات، من أبرزها ضعف التأطير القانوني والوظيفي لدور المجتمع المدني، وغياب آليات مؤسسية منتظمة لتدخله، إضافة إلى محدودية الوعي المواطن بمفاهيم الرقابة التشاركية وحقوق المتابعة والمحاسبة.

إن ترسيخ ثقافة التعاقد لا يتأتى فقط عبر النصوص الدستورية أو المراسيم التنظيمية، بل يستدعي تحولاً مؤسساتياً وثقافياً عميقاً يُعيد توزيع السلطة والموارد بشكل منصف، ويُمكن الجهات من أدوات التدبير المتكامل، بما يجعل من آليات التعاقد دعامة حقيقية لنموذج تنموي جهوي ناجع، متفاعل، ومستجيب لتطلعات الساكنة. ولتحقيق ذلك، تُصبح الإرادة السياسية، والإصلاح التشريعي، وبناء القدرات الجهوية، وتعزيز دور هيئات الرقابة والتقييم، عناصر جوهرية في هندسة هذا التحول.

ثالثاً: الأدوار الجديدة للدولة في ظل منطق الحكامة والشراكة

تفعيل الحكامة الترابية لا يمكن أن يتم دون إعادة نظر شاملة في مفهوم دور الدولة، بما ينسجم مع التحولات التي عرفها النموذج التنموي الوطني، ومع متطلبات تنزيل الجهوية المتقدمة. لقد بات من غير المقبول استمرار الدولة في أداء دور السلطة المركزية المتحكمة في تفاصيل التدبير الترابي، بالنظر إلى ما أفرزته هذه المقاربة من أعطاب بنيوية في علاقة المركز بالمجال²⁴. فالنموذج الجديد للحكامة يفرض تحولاً عميقاً في طبيعة الدولة نفسها، من دولة الوصاية والرقابة الصارمة إلى دولة الشراكة والتأطير والدعم، أي إلى دولة تمارس مسؤولياتها من موقع الميسر والمحفز والمراقب النوعي، بدل التدخل المباشر والمقرر الوحيد.

هذا التحول لا يقتصر على الجانب التنظيمي أو القانوني، بل يعكس تحولاً ثقافياً عميقاً في بنية العلاقة بين الدولة وباقي الفاعلين الترابيين، يقوم على مبدأ التدبير الحر، وحرية المبادرة المحلية، وربط المسؤولية بالمحاسبة. فالدولة لم تعد في هذا السياق فاعلاً يتولى احتكار السلطة

Jacques Chevallier, La gouvernance : paradigme étatique?, Revue française - ²⁴ d'administration publique 2003/1 n° 105-106, p. 206

والقرار، وإنما ضامن لتكامل السياسات العمومية عبر مختلف المستويات، وفاعل في خلق بيئة مؤسساتية وتنظيمية تتيح للفاعلين المحليين ممارسة اختصاصاتهم في إطار من الانسجام والتكامل، دون وصاية أو تدخل فوقي يُفرغ اللامركزية من مضمونها.

في هذا السياق، يُعد ميثاق اللاتمرکز الإداري محطة محورية في مسار إعادة هيكلة العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، حيث يشكل المرسوم رقم 2.17.618 المتعلق بإصدار هذا الميثاق خطوة متقدمة نحو ترسيخ منطق التوزيع الأفقي للسلطة. فقد وضع الميثاق أسساً مرجعية جديدة لإعادة تنظيم تدخلات الدولة على المستوى الترابي، من خلال إرساء ما يُعرف بـ"التصاميم المرجعية للتمركز"، وهي بمثابة أدوات منهجية لتحديد الاختصاصات المنقولة إلى المصالح اللامركزية، وضمان التنسيق الوظيفي بين الإدارات المركزية ونظيراتها الترابية. وتُفترض هذه التصاميم أن تشكل دعامة للتناغم بين السياسات القطاعية الوطنية، والحاجيات الحقيقية للجهات والجماعات، بما يسمح بتقليص الفجوات المجالية، وتحقيق قدر من العدالة والنجاعة في التدخل العمومي.

غير أن تفعيل العملي لهذا الميثاق لا يزال يواجه صعوبات جوهرية تمس جوهر المشروع برمته، إذ أن بطء إصدار النصوص التطبيقية المرتبطة به، وتردد عدد من القطاعات الوزارية في تنزيل التصاميم المرجعية الخاصة بها، إلى جانب محدودية التنسيق الفعلي بين المصالح المركزية ونظيراتها الجهوية، كلها عوامل تعرقل فعالية الميثاق، وتحول دون تحوله إلى إطار مؤسسي ناجع. كما أن الموارد البشرية والتقنية الموضوعة رهن إشارة المصالح اللامركزية غالباً ما تكون محدودة من حيث الكفاءة أو العدد، مما يجعل من نقل الاختصاصات مجرد إجراء شكلي لا يترتب عنه أي تحول فعلي في منطق الاشتغال.

يضاف إلى ذلك أن غياب آليات واضحة وملزمة لتقييم مدى احترام الإدارات العمومية لمقتضيات الميثاق، وقياس مدى التقدم في تنزيل التصاميم المرجعية، يؤدي إلى ضعف المحاسبة وغياب المساءلة، ويُفرغ الميثاق من طابعه الإلزامي. ذلك أن الميثاق في صيغته الحالية يفتقر إلى أدوات الرقابة الصارمة التي تربط الالتزام بالمحاسبة، وتضمن التفعيل التدريجي والمتوازن لبنية اللاتمرکز الإداري في انسجام مع تطور البناء الجهوي.

إن تجاوز هذه العوائق يتطلب ربطاً عضوياً بين ميثاق اللاتمرکز ومجمل الإصلاحات التي تعرفها منظومة الجهوية، من خلال ضمان التلاؤم بين الاختصاصات المنقولة من الدولة،

والاختصاصات الذاتية والمشاركة للجماعات الترابية كما ينص عليها القانون التنظيمي. كما يقتضي الأمر تطوير آليات التنسيق الإداري والمالي بين الدولة والجهات على أسس واضحة ومؤسسية، تنهي حالة الغموض والتداخل، وتمنح الجهات هامشاً فعلياً للاستقلالية في البرمجة والتنفيذ. ويستوجب هذا المسار إصلاحاً عميقاً في المنظومة القانونية والتنظيمية التي تضبط العلاقة بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية، من جهة، وبين الدولة والجماعات الترابية من جهة أخرى، بما يضمن وحدة الدولة دون أن يعني ذلك مركزية القرار، ويكفل استقلالية الجماعات دون أن يفهم ذلك كقطيعة مع سلطة الإشراف والتوجيه الاستراتيجي.

من ثم، فإن تفعيل ميثاق اللاتمركز الإداري لا يعد مسألة تقنية محضة، بل هو ورش سياسي وإداري بامتياز، يتطلب إرادة مؤسسية قادرة على كسر منطق التردد والمقاومات البيروقراطية، والانخراط في ثقافة تنظيمية جديدة تجعل من الشراكة قاعدة، ومن المبادرة المحلية مدخلاً أساسياً لبناء السياسات العمومية. فحكمة الدولة لم تعد تقاس بقدرتها على التحكم في التفاصيل، بل بمدى قدرتها على تمكين المجال، وتوجيهه دون التدخل في خصوصياته، وتقييم أدائه بناءً على مؤشرات النجاعة والنتائج، لا على منطق الخضوع والطاعة التنظيمية.

خاتمة

لقد مثل دستور 2011 منعطفاً نوعياً في مسار بناء الحكامة الترابية بالمغرب، من خلال ترسيخ منظور دستوري جديد يعيد تشكيل العلاقة بين الدولة وباقي مكونات التنظيم الترابي على أسس متقدمة. فلم يعد التراب يُنظر إليه كمجرد مجال إداري خاضع للمراقبة، بل أصبح يُعدّ وحدة فعلية للمشاركة في صياغة القرار العمومي وتدبير الشأن العام، في إطار من الاستقلالية والتكامل. فقد جاء الدستور بمفاهيم محورية مثل التدبير الحر، والديمقراطية التشاركية، والحاسبة، والتكامل بين مستويات الجماعات الترابية، وهي مفاهيم لم تكن حاضرة بنفس الوضوح والإلزامية في الدساتير السابقة، مما أعطى لبنية اللامركزية دفعة جديدة نحو التحول إلى نموذج حكمة متعدد المستويات، حيث تتحول الجهات والجماعات إلى فاعلين مؤسساتيين وليس مجرد ملحقين بالإدارة المركزية.

هذا التأصيل الدستوري لمبادئ الحكامة الترابية أسس لرؤية تتجاوز الطابع التقني أو الإجرائي، لتلامس جوهر بناء دولة ديمقراطية حديثة، تتقاسم المسؤولية والسلطة بين المركز والمجال، وتعيد ترتيب التوازنات الترابية على نحو يضمن التنمية المستدامة والتماسك الاجتماعي. إلا أن تفعيل هذه الرؤية على أرض الواقع ما يزال يواجه صعوبات هيكلية تتوزع بين جوانب قانونية ومؤسسية ومجتمعية. فمن جهة، ما تزال هناك فجوات تشريعية تؤثر سلباً على وضوح الاختصاصات والتكامل بين الفاعلين، كما أن بعض النصوص التنظيمية ذات الصلة لم تبلغ بعد مستوى الدقة والانسجام المطلوبين لترجمة الفلسفة الدستورية إلى ممارسة إدارية فعالة. ومن جهة أخرى، تبرز تحديات مؤسسية تتمثل في ضعف بنى الدعم والمواكبة التقنية، وغياب آليات تنسيق ناجعة بين الدولة والجماعات الترابية، وهو ما يفرمل دينامية الإصلاح ويحد من استقلالية القرار المحلي.

كما أن القدرات التدبيرية للجماعات الترابية ما تزال غير كافية لمواكبة المهام الجديدة المنوطة بها، سواء من حيث الموارد البشرية المؤهلة أو من حيث الهياكل التنظيمية، وهو ما يُضعف قدرتها على الاستجابة الفورية للحاجيات المتزايدة للسكان، ويجعل مبدأ التدبير الحر عرضة للتقليص في الممارسة الفعلية. فضلاً عن ذلك، تظل الثقافة السياسية السائدة، سواء لدى النخب المحلية أو لدى جزء من المواطنين، غير منسجمة تماماً مع منطق المشاركة والمساءلة، مما يحد من

فعالية الديمقراطية التشاركية، ويحول دون تحول المواطنين إلى فاعلين حقيقيين في مراقبة وتقييم السياسات العمومية المحلية.

من هنا، فإن بلوغ نموذج فعال للحكامة الترابية يفرض اعتماد مقاربة شمولية تقوم على تضافر أربعة عناصر أساسية. أولاً، الإرادة السياسية الصريحة لتفكيك المركزية التقليدية وتوسيع مجالات الحكم المحلي الفعلي، وهو أمر لا يتحقق بالشعارات أو الخطابات، بل من خلال قرارات مؤسساتية مدروسة تُقضي إلى نقل فعلي للاختصاصات والموارد. ثانياً، إصلاح تشريعي متكامل يملأ الفراغات القانونية، ويؤسس لمعادلة واضحة في توزيع الأدوار والمسؤوليات بين الدولة والجماعات، مع توحيد المعايير وضمان التناسق بين النصوص. ثالثاً، تعزيز القدرات المؤسساتية والتقنية للجماعات، من خلال التكوين المستمر، وتعبئة الموارد المالية والبشرية، وتأهيل بنيات التخطيط والتنفيذ والتقييم، مما يمنح الجهات والجماعات إمكانيات حقيقية لتدبير شؤونها على نحو مستقل. ورابعاً، تثبيت ثقافة المشاركة المجتمعية، عبر تحفيز المواطنين والمجتمع المدني على الاندماج في مسلسل القرار المحلي، وضمان انخراطهم في مختلف مراحل إعداد وتنفيذ وتقييم السياسات الترابية، باعتبارهم طرفاً محورياً في إنجاح الحكامة التشاركية.

وفي ضوء هذه الشروط، تظل أمام المغرب فرصة حقيقية لبلورة نموذج وطني للحكامة الترابية، يستمد خصوصيته من تاريخه السياسي وتعدد ديمته المجالية، وينفتح في ذات الوقت على التجارب المقارنة الناجحة، مع مراعاة خصوصياته الاقتصادية والاجتماعية. إلا أن هذا النموذج لن يستقيم ما لم تتحول المبادئ الدستورية الكبرى إلى أدوات عملية ملموسة، تصاغ في شكل آليات تعاقدية واضحة بين الدولة والجهات، تُضبط بقواعد قانونية صارمة، وتُراقب من طرف مؤسسات مستقلة ذات صلاحيات حقيقية في التتبع والتقييم. فنجاح هذا النموذج رهين بقدرة الدولة على التنازل عن بعض صلاحياتها التقليدية لفائدة الجهات، وبقدرة هذه الأخيرة على إثبات كفاءتها التدبيرية، ضمن منطق جديد يتجاوز الثنائية الصراعية بين المركز والمجال، ليؤسس لمنظومة متكاملة قوامها التكامل والنجاعة والعدالة المجالية.

بهذه الشروط، يمكن أن تحقق الحكامة الترابية في المغرب نقلة نوعية نحو تدبير عقلاني وفعال للشأن العام المحلي، بما يعزز التنمية الترابية المستدامة، ويرسخ أسس دولة ديمقراطية حديثة تركز على اللامركزية التشاركية، وتستجيب لتطلعات المواطنين في الإنصاف، والمشاركة، وجودة الخدمات.

لائحة المراجع:

♦ المراجع باللغة العربية

• الكتب

- حسن توراك-عمر لغليمي، تطور القانون الإداري الفرنسي على مقاس الليبرالية الاقتصادية، مكتبة دارالسلام للطباعة والنشر والتوزيع-الرباط، الطبعة الأولى 2020.
- عبد الله حارسي، الحكامة الترابية على ضوء المستجدات القانونية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 121، 2023.
- عادل تميم، إسهامات في التنمية الترابية بالمغرب "دراسات قانونية"، SO-ME PRINT Agadir، الطبعة الأولى 2023.
- عبد اللطيف الشداددي، مفهوم وتطبيقات حرية التعاقد من قبل الجماعات الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 152، 2024.
- محمد اليعكوبي، تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب "دراسات قانونية وقضائية"، مطبعة المعرف الجديدة/الرباط، الطبعة الثالثة 2019.

• المقالات

- إلهام بخوشي، مطلب الحكامة: مكسب حقيقي في التنمية الترابية، منشورات مجلة دفاتر قانونية – سلسلة دفاتر إدارية، العدد 4، 2018.
- الحسن الرشدي، سعيد ططي، اللامركزية المالية وتحقيق التنمية الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 152، ماي – يونيو 2020.
- إيمان بوغومي-هشام بوسالم، الحكامة ورهان تحقيق التنمية الترابية، مجلة البوغاز للدراسات القانونية والقضائية، العدد 32، فبراير 2024.
- خالد البهالي، أي فعل ترابي للجهات بمغرب اليوم، وفق منطلقات الحكامة الترابية؟، التجربة الجهوية بالمغرب: السياق، الفاعلون ورهانات التنمية، (أشغال الندوة المنظمة

بتاريخ 16 فبراير 2018 بمراكش) مؤلف جماعي 2، المطبعة والورقة الوطنية مراكش، الطبعة الأولى 2020.

- رضوان زهرو، **الحكامية الترابية**، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 29-2014/30.
- سهى الجديدى، **مقومات الحكامة الترابية**، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية - العدد التاسع والأربعون، شتنبر - دجنبر، 2023.
- عبد الله الطالبي، ربيعة اليحياوي، **الحكامية الترابية كآلية لتدبير الشأن العام المحلي**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 148، شتنبر - أكتوبر 2019.
- محمد اليعكوبي، **المبادئ الكبرى للحكامية المحلية**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 2004، عدد 56.
- هشام مليح، **سؤال الحكامة الترابية بالمغرب**، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 21-22، 2012.

• القوانين

- دستور المملكة المغربية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011. الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادر بتاريخ 2 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليوز 2011.
- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.
- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

♦ باللغة الفرنسية

• Thèses :

- Fahmi Ben Abdelkader, Du droit de l'Etat à l'Etat de droit dans les pays arabes : Analyse économique des institutions de gouvernance et de leur évolution, Thèse de Doctorat, Economie et finances, Université Paris I-Panthéon Sorbonne, 2009.

• Les articles :

- Jacques Chevallier, **La gouvernance : paradigme étatique ?** Revue française d'administration publique 2003/1 n° 105-106.
- Elyahyaoui (Y), **De la crise d'un mode de gouvernance**, in gouvernance et nouvelle gestion publique au Maroc, publication de la revue marocaine d'audit et de développement, série management stratégique, N°6, 2005.

ملتمس الرقابة في المغرب: آلية فعالة لمساءلة الحكومة أم مجرد أداة رمزية؟ قراءة مقارنة

The Motion of Censure in Morocco: An Effective Mechanism for Holding the Government to Account or a Merely Symbolic Tool? A Comparative Study

✍ هشام ناصر

إعلامي، دكتور في القانون الدستوري والعلوم السياسية

جامعة مولاي اسماعيل، مختبر الدراسات والأبحاث القانونية والسياسية والدولية

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمكناس

البريد الإلكتروني : hichamnasser4@gmail.com

ملخص:

وسنحاول من خلال هذه الدراسة الوقوف على مدى فعالية ملتمس الرقابة كألية ممنوحة للمعارضة البرلمانية في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة في النظام الدستوري المغربي مع استحضار شروط واكراهات تحريكها في ضوء التجارب المقارنة.

كلمات مفتاحية:

ملتمس الرقابة - المسؤولية السياسية للحكومة - المعارضة البرلمانية - الأغلبية البرلمانية - الحكومة - الرقابة على العمل الحكومي - الأنظمة الدستورية المقارنة - النظام الدستوري المغربي

تمنح الوثيقة الدستورية في الأنظمة البرلمانية وضمنها النظام الدستوري المغربي لممثلي الأمة الآليات القانونية الكفيلة بممارسة الرقابة على الحكومة بما لا يتعارض مع ضمان استقرار المؤسسات السياسية، وتمتد هذه الآليات من طرح الأسئلة إلى إحداث لجان لتقصي الحقائق، دون أن تشكل تهديدا لاستمرارية الحكومة في ممارسة عملها، فيما يعتبر ملتمس الرقابة وسحب الثقة من الحكومة أحد أبرز الوسائل المثيرة لمسؤولية الحكومة أمام البرلمان.

Abstract :

Parliamentary oversight refers to the power to investigate the actions of the executive branch to uncover the failure to properly implement the state's general rules and hold those responsible accountable, whether the entire government or a single minister. The legal opinion holds that parliamentary oversight is a political power granted to parliament in a parliamentary system to monitor the state and activities of the executive branch. The constitutional document in parliamentary systems, including the Moroccan constitutional system, grants representatives of the nation legal mechanisms to exercise oversight over the government, provided that this does not conflict with ensuring the stability of political institutions. These mechanisms range from posing questions to establishing fact-finding committees, without posing a threat to the government's continued functioning.

Meanwhile, the motion of censure and a vote of no confidence in the government is one of the most prominent means of holding the government accountable before parliament. This study will examine the effectiveness of the motion of censure as a mechanism granted to the parliamentary opposition in raising the political accountability of the government in the Moroccan constitutional system, while also examining the conditions and constraints of its implementation in light of comparative experiences.

Keywords : Motion of censure - Political responsibility of the government - Parliamentary opposition - Parliamentary majority - Government - Oversight of government action - Comparative constitutional systems - Moroccan constitutional system

المقدمة:

تعد الرقابة على العمل الحكومي من أقدم وظائف البرلمان تاريخياً وأشهرها سياسياً، إذ يرجع ظهورها إلى إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام 1789، حيث جاء في المادة 16 منه "كل هيئة لا تكون فيها حقوق الأفراد مضمونة ضماناً فعلية بواسطة السلطة العمومية ولا تكون فيها السلطة التشريعية (أي البرلمان) والسلطة التنفيذية (أي الحكومة) منفصلتين الواحدة عن الأخرى انفصالاً تاماً تكون هيئة غير دستورية"¹.

وتعني الرقابة البرلمانية سلطة تقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة سواء كانت

¹ مريم بوطاهر "العمل البرلماني في النظام السياسي المغربي على ضوء الولاية التشريعية التاسعة" أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق - الدار البيضاء - موسم 2016 / 2017، ص 131

الحكومة بكاملها أو أحد الوزراء، وقد جرى الرأي الفقهي على أن الرقابة البرلمانية هي سلطة سياسية خولت للبرلمان في النظام البرلماني للوقوف على حالة ونشاط السلطة التنفيذية².

وتمنح الوثيقة الدستورية في الأنظمة البرلمانية وضمنها النظام الدستوري المغربي لممثلي الأمة الآليات القانونية الكفيلة بممارسة الرقابة على الحكومة بما لا يتعارض مع ضمان استقرار المؤسسات السياسية، وتمتد هذه الآليات من طرح الأسئلة إلى إحداث لجان لتقصي الحقائق، وتمكن هذه الآليات من جمع المعلومات من أجل متابعة العمل الحكومي بفعالية مما يسمح للمعارضة بالوقوف على نقاط ضعف الحكومة والكشف عن التجاوزات التي قد تعتري العمل الحكومي³، دون أن تشكل تهديدا لاستمرارية الحكومة في ممارسة عملها⁴، فيما يعتبر ملتزم الرقابة وسحب الثقة من الحكومة أحد أبرز الوسائل المثيرة لمسؤولية الحكومة أمام البرلمان. ومن ثم فإن الإشكالية التي سنحاول الإجابة عنها من خلال هذه الدراسة تتمحور في السؤال التالي : ما مدى فعالية ملتزم الرقابة كآلية ممنوحة للمعارضة البرلمانية في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة في النظام الدستوري المغربي ؟

وسوف نحاول الإجابة على الإشكالية المطروحة بالاعتماد من الناحية الموضوعية على المنهج التحليلي المقارن الذي يعتمد على قراءة النصوص الدستورية والقانونية في النظام الدستوري المغربي والأنظمة الدستورية المقارنة لمعرفة مدى إمكانية تنزيلها ضمن واقع الممارسة الفعلية، أما من الناحية الشكلية فقد قسمناها إلى عنصرين :

تناولنا شروط تفعيل ملتزم الرقابة في التجربة الدستورية المغربية كعنصر أول، إلى جانب دور المعارضة في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة في التجارب البرلمانية المقارنة.

² خلوفي خدوجة " الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي " أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام - جامعة الجزائر 1 - بن عكنون - 2012/2011، ص 237

³ وفاء الفيلالي البرلمان في النظام السياسي المغربي على ضوء الولاية التشريعية الخامسة من 1993 إلى 1997 أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام - كلية الحقوق أكدال الطبعة الأولى - مطبعة طوب بريس - 2011، ص 254

⁴ تقرير عن التجربة البرلمانية المغربية العاشرة 2016 - 2021 - المرصد الوطني لحقوق الناخب - طبعة 2022، ص 241

أولاً: شروط تفعيل ملتئم الرقابة في التجربة الدستورية المغربية

اتجهت الوثيقة الدستورية لـ 29 يوليوز 2011 نحو جعل الحكومة مسؤولة حصرياً أمام مجلس النواب، وقد أحاط المشرع المغربي ضماناً لاستقرار الحكومة استعمال ملتئم الرقابة بشروط يصعب توفرها لإسقاط الحكومة، وضمتها النصاب المطلوب لتقديمه، حيث نص الفصل 105 من دستور 2011، أنه لا يقبل هذا الملتئم إلا إذا وقعته خمس الأعضاء.

وإذا كانت مسألة الحصول على الأغلبية البرلمانية لإسقاط الحكومة صعبة التحقيق عملياً بفعل عامل الأغلبية، فإن هذا لا ينفي عن المعارضة صفة التقاعس في تحريك هذه الوسيلة المثيرة لمسؤولية الحكومة، ولو من باب الاحتجاج وإثارة انتباه الرأي العام⁵.

إلى جانب تغليب منطق الحسابات السياسية الضيقة بين مكونات المعارضة، وخير مثال على ذلك هو تشبث فريق الاتحاد الاشتراكي - المعارضة الاتحادية بتلاوة ملتئم الرقابة خلال الولاية التشريعية الحادية عشرة، مبرراً ذلك بكونه الفريق الذي يحتل المركز الأول بمجلس النواب ضمن مكونات المعارضة (35 عضواً)، بينما كان رأي باقي مكونات المعارضة هو تقديم الملتئم من طرف مجموعة العدالة والتنمية باعتبارها المكون الذي يقوم بدور التنسيق بين مكونات المعارضة بمجلس النواب، وبعد النقاش تم التوصل إلى اتفاق أخريقضي بإجراء القرعة بين أحزاب المعارضة، وهو الأمر الذي تم الاعتراض عليه مجدداً من رئيس فريق الاتحاد الاشتراكي بمبرر أنه إجراء غير ديمقراطي⁶، كما أرجع فريق الاتحاد الاشتراكي - المعارضة الاتحادية الفشل في تقديم الملتئم إلى "غياب إرادة حقيقية وصادقة لإخراج المبادرة إلى حيز الوجود، حيث فضلت بعض مكونات المعارضة الدخول في تفاصيل ذاتية وتقنية لا علاقة لها بالأعراف السياسية والبرلمانية المتوافق عليها والمعمول بها"⁷، الأمر الذي أدى في نهاية المطاف إلى إجهاد هذه الآلية الدستورية.

⁵ هشام ناصر " المعارضة البرلمانية في النظام الدستوري المغربي والأنظمة الدستورية المقارنة " جامعة مولاي اسماعيل - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمكناس - 2024 / 2025 ص 138

⁶ تصريح عبد الله بواو، رئيس مجموعة العدالة والتنمية بمجلس النواب - موقع اليوم 24 - بتاريخ 22 ماي 2025 متاح على الرابط: <https://alyaoum24.com/1966854.html>

⁷ بيان فريق الاتحاد الاشتراكي - المعارضة الاتحادية بتاريخ 16 ماي 2025 والمنشور في الصفحة الرسمية للاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية ب " الفيس بوك " على الرابط: <https://www.facebook.com/usfp.maroc>

مع ضرورة الإشارة إلى أن المعارضة البرلمانية عددياً لم يكن ليغيب عنها معطى صعوبة الوصول إلى تصويت الأغلبية المطلقة للنوابات والنواب، وبالتالي استحالة التصويت بالموافقة على الملتمس ودفع حكومة أخنوش إلى تقديم استقالتها الجماعية، لكن ومع ذلك كان الوعي حاصل بأهمية الملتمس في إثارة النقاش العمومي بخصوص التحديات المطروحة، وحول أهمية فتح أورش الإصلاحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الضرورية لبلادنا من أجل تقوية مسارها الديمقراطي التنموي⁸.

بينما اعتبرت مكونات الأغلبية بأن مبادرة المعارضة البرلمانية ذات قيمة من الناحية السياسية، لكنها بلا أي أفق حقيقي على أرض الواقع، لكونها لا تتعدى الرغبة في خلق النقاش أمام حكومة مسنودة بأغلبية برلمانية، كما أنها تعتبر نفسها غير معنية للتداول في مبادرة من هذا النوع⁹.

وعموماً فإن آلية ملتمس الرقابة تعد من الآليات المميزة في النظام البرلماني واحدى أركانه الجوهرية، بحيث إذا تخلفت هذه الوسيلة في ظل هذا النظام نظرياً أو عملياً كان من الصعب وصف نظام الحكم بأنه نظام برلماني، وتعود جذور هذه المسؤولية إلى ما قرره الأستاذ مونتسكيو Montesquieu من أن الرقابة إنما تمارس على الأعمال وليس على الأشخاص (الملوك)، وبالتالي فهم غير مسؤولين، وإنما تقع المسؤولية على وزرائهم¹⁰. إنها مسطرة تمكن من وضع حد لممارسة السلطة السياسية من قبل شخص أو فريق لم يعودوا يحوزون ثقة المحكومين، كما ترسم خطاً حدودياً حقيقياً بين الديكتاتورية والديمقراطية.

وعرفت المسؤولية السياسية بأنها "حق البرلمان في سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الحكومة بأكملها إذا كان التصرف الصادر عنه أو عنها يتوجب المسائلة ويترتب عليه استقالته وتبرير هذا الحق يعود إلى قاعدة حيث توجد السلطة توجد المسؤولية"¹¹.

⁸ بيان فريق الاتحاد الاشتراكي – المعارضة الاتحادية بتاريخ 16 ماي 2025 والمنشور في الصفحة الرسمية للاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية ب " الفيس بوك " على الرابط : <https://www.facebook.com/usfp.maroc>

⁹ مقال بعنوان : " الأغلبية: ملتسم الرقابة مبادرة بلا أفق سياسي تعكس تشتت المعارضة " منشور بموقع " هسبريس " بتاريخ 13 ماي 2025 على الرابط : <https://tinyurl.com/3aftjjdb>

¹⁰ أفين خالد عبد الرحمن " المركز القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة " – المركز العربي للنشر والتوزيع – القاهرة – الطبعة الأولى 2017، ص 390

¹¹ أفين خالد عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 390

ويعتبر ملتزمس الرقابة وسيلة لتحريك المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، وأداة قانونية بيد أعضاء البرلمان تستعمل كلما تبين للبرلمانيين أن الحكومة انصرفت عن الأهداف الأساسية التي صوتت عليها الأغلبية البرلمانية أثناء تنصيب الحكومة، خلال عرضها السياسي أو التصريح الذي تتقدم به الحكومة من أجل الموافقة والتصويت عليه.¹²

وقد عرفه الفقيه أندري هوريو Hauriou André بأنه " الوسيلة التي يمكن للنواب من خلالها تحريك تصويت المجلس على سحب الثقة من الحكومة وفي حالة المصادقة، على الحكومة أن تستقيل، كما عرف كذلك بأنه " الوسيلة التي تمكن البرلمان من إظهار استيائه من الحكومة وإجبارها على الاستقالة".¹³

ويرتبط ملتزمس الرقابة بتقاليد النظام البرلماني، وبشكل تنظيمه للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما يرتبط بمسألة التوازن بين السلطتين الذي يسعى إليه هذا النظام، وبفكرة التوازن بين الأقلية والأغلبية، ولقد أطلقت أوصاف مختلف للدلالة على مغزى ملتزمس الرقابة، بحيث وصفه الرئيس بومبيديو Pompidou بأنه " السلاح الأكبر" ووصفه أندريه هوريو بأنه " الدواء الأخير" وقال عنه جيسكار ديستان Valéry Giscard d'Estaing بأنه " لا يتم اللجوء إليه إلا عند حدوث كارثة وطنية"، ووصفه شارل دوغول Charles de Gaulle بأنه " لا يستعمل إلا عند حدوث قطيعة استثنائية وخطيرة بين الحكومة والبرلمان"، وهذه كلها أوصاف لها دلالات على الطابع الخطير الذي يكتسيه استعمال هذه الوسيلة في نظر هؤلاء، وعلى طابعها الاستثنائي في الممارسة السياسية.¹⁴

ويعتبر ملتزمس الرقابة تقنية دستورية وسياسية يتوفر عليها البرلمان المغربي بمجلسيه يتم على أساسها مساءلة الحكومة سياسيا، كلما دعت الضرورة إلى ذلك، وقد ظل المشرع الدستوري المغربي وفيها لهذه التقنية مع إدخال بعض التعديلات الجزئية تباديا لإمكانية حدوث أزمة مؤسساتية، وقد عبر المشرع الدستوري المغربي عن هذا المعطى بشكل واضح من خلال تنظيم وتأطير عملية المراقبة البرلمانية التي يقوم بها البرلمان على نمط الدساتير الغربية مع إضفاء بعض

محمد بكشوا " اختصاصات المعارضة البرلمانية في المغرب " مجلة قانون وأعمال - العدد 14 - 2019، ص 245
¹³ ناصري ورده " المعارضة البرلمانية في النظام الدستوري المغربي " مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية - المجلد 7 - أبريل 2022

¹⁴ محمد أيت المكي " وسيلة ملتزمس الرقابة في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية "، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية - العدد 62 / 63، غشت 2005، ص 115

الخصوصيات ضمن سياسة دستورية منهجية راعت إلى حد بعيد تموقع المؤسسات السياسية في المنظومة الدستورية المغربية، وخصوصا الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي تحكمت في صياغته الظروف السياسية التي مرت بها الجمهورية الثالثة والرابعة والتميزة بظاهرة عدم الاستقرار السياسي وبكثرة الإسقاطات المتكررة للحكومة خصوصا من طرف مجلس الشيوخ الذي حرم من حق مراقبة الحكومة بإثارة مسؤوليتها السياسية في ظل الجمهورية الخامسة¹⁵.

وقد اتجه المشرع الدستوري المغربي نحو جعل الحكومة مسؤولة حصريا أمام مجلس النواب، لذلك اختفت من دستور 2011 تلك الفقرة التي ظلت حاضرة في الدساتير الخمسة السابقة (62-70-72-92-96)، والتي تجعل الحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام مجلس النواب، طبقا لمقتضيات الفصل 88 والفصل 105 الذي يخول لمجلس النواب معارضة الحكومة في مواصلة تحمل مسؤوليتها¹⁶.

ونظرا لخطورة وأثر تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، فإن الدستور المغربي ضمانا لاستقرار الحكومة، أحاط استعمال ملتصق الرقابة بشروط يصعب توفرها لإسقاط الحكومة¹⁷، وضمنها النصاب المطلوب لتقديمه، حيث نص الفصل 105 من دستور 2011 أنه " لا يقبل هذا الملتصق إلا اذا وقع خمسة الأعضاء "، وحتى وإن كانت مسألة الحصول على الأغلبية البرلمانية لإسقاط الحكومة صعبة التحقيق عمليا بفعل عامل الأغلبية، فإبداع ملتصق الرقابة يضم في طياته نوعا من التصرف والموقف المهم حتى وإن لم تتم المصادقة عليه، من طرف الأغلبية المطلقة للأعضاء لأنه عمل رسمي تعبر من خلاله المعارضة عن رفضها للسياسة الحكومية في مجملها¹⁸.

كما يمكن للمعارضة داخل مجلس المستشارين في إطار ممارسة حقوقها الرقابية أن تلجأ إلى آلية ملتصق المساءلة التي يتيحها الفصل 106 من دستور 2011، وهو ملتصق يوقعه خمسة الأعضاء يتلوه نقاش لا يعقبه التصويت، وتحديد خمسة الأعضاء هو في حد ذاته تعبير عن منح

¹⁵ عبد الغني اعبيدة، " البرلمان المغربي والمسؤولية السياسية للحكومة " - دار القلم - الطبعة الثانية، 2018 (ص 45 - 84).

¹⁶ سعيد نكاوي " الملكية البرلمانية في النظام السياسي المغربي، الواقع والآفاق، دراسة مقارنة " دار السلام للطباعة والنشر، الرباط - الطبعة الأولى 2018، ص 175.

¹⁷ محمود صالح الكروي " التجربة البرلمانية في المغرب 1963 - 1997 " - مطبعة البريق - الطبعة الأولى 2010، ص 206.

¹⁸ محمد بكشوا " اختصاصات المعارضة البرلمانية في المغرب " مجلة قانون وأعمال - العدد 14 - 2019، 246.

المعارضة إمكانية ممارسة الضغط على الحكومة والمساهمة في ضبط عملها بما يتوافق مع تطلعات المواطنين¹⁹.

ويعتبر ملتزمس مساءلة الحكومة الذي خص به المشرع الدستوري مجلس المستشارين الوجه المخفف من ملتزمس الرقابة الذي خص به مجلس النواب، والفرق الجوهرى بينهما أن الموافقة على ملتزمس المساءلة لا تؤدي الى استقالة الحكومة، في حين تؤدي الموافقة على ملتزمس الرقابة الى استقالته استقالة جماعية، وقد كان الدستور السابق، ينص في الفصل 77 منه على أن ملتزمس توجيه تنبيه للحكومة لا يكون مقبولا، إلا اذا وقعه على الأقل ثلث أعضاء مجلس المستشارين، أما الدستور الحالي، فإنه في مقابل تخفيفه من القوة والحدة التي كانت في التسمية السابقة لهذا الملتزمس، حيث غيرها من ملتزمس توجيه تنبيه للحكومة الى مجرد ملتزمس للمساءلة، خفف أيضا من النصاب الواجب توافره لقبول طلبه من الثلث الى الخمس، وذلك بموجب الفصل 106 منه الذي نص على أن ملتزمس المساءلة لا يكون مقبولا إلا اذا وقعه على الأقل خمس أعضاء هذا المجلس²⁰.

لقد احتفظ المشرع الدستوري بنفس المقتضيات المتعلقة بتحريك ملتزمس الرقابة من أجل معارضة الحكومة في مواصلة تحمل مسؤوليتها السياسية منذ دستور 1962 باستثناء النصاب القانوني الواجب توافره للتوقيع على الملتزمس، حيث أصبح الخمس بدل الربع في دستور 1996، وهذا ما عبرت عنه الفقرة الأولى والثانية من الفصل 105، والتي جاء فيها: "لمجلس النواب أن يعارض في مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها، بالتصويت على ملتزمس للرقابة؛ ولا يقبل هذا الملتزمس إلا اذا وقعه على الأقل خمس الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس.

لا تصح الموافقة على ملتزمس الرقابة من قبل مجلس النواب، إلا بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم".

وقد استهدف المشرع الدستوري المغربي من التنصيص على المسؤولية السياسية للحكومة أمام مجلس النواب خلق حوار مؤسساتي بين المراقب والمراقب، حيث يمكن للمعارضة البرلمانية تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، إذا تبين لها وجود انحراف حكومي في تطبيق برنامجها السياسي والذي صوتت عليه الأغلبية أثناء تنصيبها من طرف البرلمان، كما يمكن للمعارضة البرلمانية إثارة

¹⁹ محمد بكشوا، مرجع سابق، ص 247

²⁰ رشيد المدور "مظاهر التطور البرلماني في المغرب في ضوء مستجدات الدستور"، مجلة شرفات المجلس العدد 5 أبريل 2018 الناشر مجلس الدولة - سلطنة عمان، ص 120.

المسؤولية السياسية للحكومة في أي وقت من الزمن السياسي المغربي الذي تراقب فيه العمل الحكومي سواء من الناحية القانونية والمشروعية أو من ناحية الملاءمة وحسن التصرف ، لكنه يسجل في الآن ذاته أن الشروط الشكلية لتقديم ملتمس الرقابة والمتضمنة من الفصل المذكور جاءت تعجيزية، ولا تسمح بتنشيط وتفعيل ملتمس الرقابة سواء من حيث التوقيع، حيث اشترط كل من المشرع الدستوري والمشرع البرلماني نصاب الخمس²¹، في حين تشترط الفقرة الثانية من المادة 49 من الدستور الفرنسي نصاب عشر أعضاء الجمعية الوطنية فقط لتوقيع ملتمس الرقابة²²، وهو نفس المقتضى الذي سارت عليه أيضا لتوانيا، حيث يمكن لخمس أعضاء البرلمان توجيه استجواب لرئيس الوزراء أو لوزير كخطوة أولى لإجراء سحب الثقة، بينما أتاحت المادة 99 من الدستور التركي إمكانية تقديم مقترح سحب الثقة نيابة عن حزب سياسي أو عن طريق توقيع عشرين نائبا على الأقل²³.

لقد كان المغرب في أول دستور له يشبه فرنسا من حيث عدد التوقيعات على عريضة الملتمس المحددة في العشر، وهي إمكانية سهلة التحقق، على عكس تقنية الخمس التي يأخذ بها دستور 2011 وقبلها تقنية الربع التي أخذت بها الدساتير السابقة، ويبقى لتقنية التصويت (أي الأغلبية المطلقة) تأثير كبير على نجاح الملتمس أو إخفاقه، وهذا مظهر آخر من مظاهر العقلنة البرلمانية، ومن حيث التصويت فهو لا يتم في فرنسا إلا بعد مرور 48 ساعة على إيداع الملتمس، على عكس ما يحدث في المغرب حيث يشترط الدستور 3 أيام على إيداع الملتمس²⁴.

إن الشروط القانونية المتبناة من طرف المشرع الدستوري المغربي وكذا المشرع البرلماني توضح الفلسفة السياسية المتبعة من طرف الفاعل السياسي المحوري في مجال المراقبة السياسية عبر ملتمس الرقابة بمجلس النواب، والتي تهدف إلى عقلنة المراقبة السياسية وتحقيق الاستقرار الحكومي، وهو نفس الهدف الذي سعى المشرع الدستوري إلى تحقيقه عندما نص على ملتمس الرقابة داخل مجلس المستشارين بنفس مقتضيات ونفس الشروط²⁵.

²¹ عبد الغني اعبيزة، مرجع سابق، ص 47

²² Francis Hamon et Michel Troper « Droit constitutionnel » LGDJ , lextenso, édition 35°, 2014, p 626.

²³ الحقوق الدستورية للمعارضة – المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية – ماي 2013، ص 7

²⁴ المختار مطيع " القانون البرلماني المغربي " – دار القلم للطباعة والنشر – الطبعة الأولى – فبراير 2002، ص 117

²⁵ الفصل 106 من دستور 2011

وإذا كانت المعارضة البرلمانية في فرنسا قد استطاعت تفعيل ملتزم الرقابة عشرات المرات في تاريخها، فإن ما يلاحظ هو تقاعس المعارضة في المغرب في اللجوء الى هذه الوسيلة، حيث لم تلجأ الى تفعيل الى ملتزم الرقابة إلا في محطتين، الأولى كانت عام 1964 ضد حكومة باحنيني، وقد تم تقديمه في ظروف اقتصادية واجتماعية وسياسية متازمة، كانت تمر منها البلاد.

وشكل الوضع الذي أصبحت توجد عليه الحكومة فرصة سانحة بالنسبة للاتحاد الوطني للقوات الشعبية صلبة 41 نائبا من حزب الاستقلال للتقدم بهذا الملتزم لاتهام السياسة العامة لحكومة باحنيني، ورغم فشل الملتزم في إسقاط الحكومة، حيث حصل فقط على 60 صوتا، وهو عدد يقل عن العدد المطلوب دستوريا لإسقاط الحكومة (71 صوتا فما فوق)²⁶ فقد كانت له تداعيات سياسية ومؤسسية قوية أفضت في آخر المطاف إلى إعلان حالة الاستثناء في 7 يونيو 1965²⁷ وتعديل النصاب المطلوب لتحريك ملتزم الرقابة من العشر إلى الربع في مختلف الدساتير اللاحقة الى غاية دستور 2011.

ولم تتمكن المعارضة من تفعيل هذه الألية في التجارب البرلمانية اللاحقة، الى حدود ماي 1990، إذ تم تقديم ملتزم الرقابة من قبل المعارضة ضد سياسة الحكومة²⁸، بسبب فشلها واستسلامها لدواليب التبعية والمديونية وبسبب عمق الأزمة التي كانت يعيشها المجتمع، وقد قابلته الأغلبية بردود فعل حادة قل نظيرها تحت قبة البرلمان²⁹، وبالرغم من اعتقاد الحكومة وأحزاب الأغلبية بأن انتقادات المعارضة مبالغ فيها، وأنها لا تقدم البديل³⁰، فإنها استطاعت تحقيق مكاسب سياسية مهمة من خلال وضع ملتزم الرقابة، حيث عرت أخطاء الحكومة، وبيّنت عجزها عن إصلاح الأوضاع³¹، فضل عن ما خلفه هذا الملتزم من انعكاسات سياسية ودستورية³².

²⁶ المختار مطيع، مرجع سابق، ص 119

²⁷ عبد الغني اعبيزة، مرجع سابق، ص 138

²⁸ ضمت المعارضة آنذاك كل من الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية والكونفدرالية الديمقراطية للشغل، حزب الاستقلال، حزب التقدم والاشتراكية ومنظمة العمل الديمقراطي الشعبي

²⁹ فريق المعارضة الاتحادية بمجلس النواب، ملتزم الرقابة ضد السياسة الحكومية ماي 1990، دار النشر المغربية 1990، ص 19.

³⁰ المختار مطيع، مرجع سابق، ص 120.

³¹ فريق المعارضة الاتحادية بمجلس النواب، مرجع سابق، ص 40

³² المختار مطيع، مرجع سابق، ص 120

ولا تفوتنا الإشارة الى أن الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية سبق له أن لوح بطرح ملتئم الرقابة في وقت سابق من الولاية التشريعية الحادية بمبادرة منه وبرر الحزب على لسان عبد الرحيم شهيد رئيس الفريق الاشتراكي بمجلس النواب موقفه بعدم وفاء الحكومة ببرنامجه، ورفضها لمبادرات المعارضة وتعديلاتها التشريعية ضرباً للتعددية السياسية³³، وقد قوبلت مبادرة الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية بردود فعل غاضبة من قبل بعض مكونات المعارضة، وخاصة حزب الحركة الشعبية وحزب العدالة والتنمية الذي رفض المشاركة في تقديم ملتئم الرقابة بسبب ما وصفه بـ " الطريقة الانفرادية " لطرح المبادرة³⁴.

ويبدو أن العامل الذاتي والمتجسد في حالة التشرذم والانقسام الايديولوجي والسياسي بين مكونات المعارضة وطغيان الحسابات السياسية، قد تسبب في وأد هذه المبادرة في مهدها مما حولها الى مجرد " زوبعة في فئجان "، دون إغفال تأثير العوامل الموضوعية، وأبرزها أن المشرع الدستوري المغربي عمد إلى إحاطة أدوات الرقابة البرلمانية بمجموعة من الإجراءات المعقدة التي يصعب معها القيام بالمبادرة البرلمانية، وهي أقل ما يمكن أن يقال عنها أنها شروط تعجيزية وغير محفزة للمعارضة³⁵.

وضع فرض نوع من الاستقرار الحكومي المبالغ فيه، وأدى الى نوع من الرقابة في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من حيث الممارسة، بشكل جعل الرقابة البرلمانية لا تتم في المغرب إلا بالوسائل غير العقابية كالأسئلة الشفوية والكتابية، بل إن هذا جعل الملك السابق يلوم المعارضة على عدم استعمالها لهذا الحق الدستوري لإحراج الحكومة، كما ورد في خطابه الافتتاحي للدورة الأولى للسنة التشريعية 1990/1991، حيث استغرب لعدم لجوء البرلمانيين إلى هذه الوسيلة الدستورية إلا مرتين، وربما كان هذا هو السبب الذي شجع على خلق حق تقديم ملتئم الرقابة لفائدة مجلس المستشارين في دستور 1996³⁶.

³³ من مداخلة عبد الرحيم شهيد، رئيس الفريق الاشتراكي بمجلس النواب والمشورة على الرابط: <https://alyaoum24.com/1889194.html> تاريخ الاطلاع 28 يونيو 2024، الساعة 10:49

³⁴ انظر بلاغ حزب العدالة والتنمية والمنشور على الرابط : <https://tinyurl.com/4yhfzvbs> تاريخ الاطلاع 28 يونيو 2024، الساعة 10:57

³⁵ عثمان الزياتي، مرجع سابق، ص 101

³⁶ محمد آيت المكي " وسيلة ملتئم الرقابة في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية "، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية - العدد 62 / 63، غشت 2005، ص 118

كما يمكن ربط عدم تعاظم أعضاء المعارضة البرلمانية مع الأدوات الرقابية المثيرة للمسؤولية السياسية للحكومة خلال الولايتين العاشرة والحادية عشر بأسباب ذاتية مرتبطة بالتصور الذي يرسمه النائب المعارض أو المستشار عن نفسه وهو يفكر في ملتمس رقابة لإسقاط حكومة تحظى بالثقة الملكية المسبقة³⁷، وبالتالي، فوجود إجراءات دستورية قد تحول دون إمكانية تحقيق آثار وأهداف ملتمس الرقابة لا يمكن أن يتخذ دائما كذريعة وتبرير للعزوف عن القيام بدوره، علما أن مجرد التلويح بتقديم ملتمس الرقابة من طرف المعارضة يعد في حد ذاته صك اتهام للحكومة قد يستتبع بنقاشات عمومية يمكن أن تؤول الى ممارسة الضغط الشعبي، ويمكن أن تكون له آثار سياسية في غاية الأهمية حتى وإن لم يؤدي إلى إسقاط الحكومة، وخير دليل هو ملتمس الرقابة لسنة 1990، فعلى الرغم من أن المعارضة لم تتمكن من إسقاط الحكومة فقد كانت له انعكاسات سياسية ودستورية³⁸.

وفي هذا الإطار يرى العميد فيدل Vedel أن ملتمس الرقابة سيظل قائما لأنه وسيلة فنية في يد المعارضة لإجبار الحكومة على شرح سياستها ومن ناحية أخرى يعتبر وسيلة هامة لإثارة انتباه الرأي العام للمشاكل المطروحة³⁹.

وإذا كان واقع حال تفعيل آليات ووسائل مراقبة العمل الحكومي يتسم عموما بالضعف إذا استثنينا اللجوء المكثف للمعارضة الى استخدام الأسئلة البرلمانية مقابل تعطيل اللجوء الى باقي الوسائل والآليات الرقابية بسبب القيود الدستورية والقانونية، فماذا عن دور المعارضة في تقييم السياسات العمومية؟

ثانيا: دور المعارضة في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة في التجارب البرلمانية المقارنة

تعد التجربة البرلمانية الفرنسية رائدة في مجال تحريك آليات المراقبة السياسية عبر ملتمس الرقابة، خصوصا في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة، ولم يكن ظهور آليات المراقبة البرلمانية بإثارة المسؤولية السياسية للحكومة دفعة واحدة، بل جاء نتيجة لمجموعة من التجارب الدستورية والسياسية التي أدت إلى صياغة القوانين المتعلقة بالمراقبة السياسية في ظل دستور

³⁷ عثمان الزياتي، مرجع سابق، ص 102

³⁸ عثمان الزياتي، مرجع سابق، ص 103

³⁹ عثمان الزياتي، مرجع سابق، ص 72

1875 الذي على أساسه مارس البرلمان وبقوة عملية المراقبة السياسية عبر تقنية الاستجواب، إذ مثلت الجمهورية الثالثة بالخصوص النموذج الأكثر وضوحا لظاهرة عدم الاستقرار الحكومي⁴⁰. واعتبارا لمكانة وقوة البرلمان الفرنسي في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة، فإنه تمكن عدة مرات من إسقاط الحكومة دون أن تتمكن هذه الأخيرة من ممارسة حقها الدستوري في حل البرلمان⁴¹.

ورغبة في تجاوز المشاكل السياسية والدستورية التي عرفتها الدولة الفرنسية في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة، اتجهت إرادة صانع القرار السياسي إلى ضرورة عقلنة المؤسسة البرلمانية باعتبارها فاعلا أساسيا في سيادة ظاهرة عدم الاستقرار الحكومي، وبالتالي تم تقليص اختصاصات البرلمان في المجال الرقابي عبر دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958. هكذا نصت المادة 49 من دستور الجمهورية الخامسة على إمكانية تحريك المسؤولية السياسية للحكومة بالتصويت على ملتمس الرقابة، ولا يقبل الملتمس إلا إذا وقع من طرف عشر أعضاء الجمعية الوطنية، ولا يكون التصويت إلا بعد مرور 48 ساعة على تاريخ إيداعه، ولا تعد إلا الأصوات الموافقة على ملتمس الرقابة، ولا يتم التصويت عليه إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين تتكون منهم الجمعية الوطنية. هذه التعديلات الإجرائية التي أدخلها المشرع الدستوري الفرنسي كان لها أثر حاسم على مستوى الممارسة، فمنذ بداية الجمهورية الخامسة تم طرح عشرات ملتمسات الرقابة، لكن لم ينجح سوى ملتمس وحيد في إسقاط حكومة جورج بومبيديو *George Pompidou* بتاريخ 2 أكتوبر 1962⁴². ورغم كون المادة 49 من الدستور الفرنسي لا تتيح إلا فرص ضئيلة أمام المعارضة من أجل تفعيل آلية ملتمس الرقابة لإسقاط الحكومة، فإن المعارضة قد تجد مصلحة سياسية في طرحه رغم كل هذه القيود الدستورية⁴³.

نفس الأمر ينطبق إلى حد ما على التجربة البريطانية، فحتى وإن كانت المعارضة البرلمانية في بريطانيا مثلا تستطيع توقيع الملتمس بيسر مقارنة مع التجربة المغربية، فإن عملية التصويت تبقى صعبة التحقيق تأسيسا على أن هذه العملية تتطلب توافر الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس العموم الذي بإمكانه دون مجلس اللوردات أن يفعل ملتمس الرقابة.

⁴⁰ عبد الغني اعبيزة، "البرلمان المغربي والمسؤولية السياسية للحكومة" - دار القلم - الطبعة الثانية، 2018، ص 96

⁴¹ عبد الغني اعبيزة، مرجع سابق، ص 97

⁴² Francis Hamon et Michel Troper, op.cit, p 627

⁴³ Francis Hamon et Michel Troper, op.cit, p 628

وقد استطاع البرلمان البريطاني أثناء فترة الملكية المطلقة أن يحرك عدة ملتزمات رقابية ضد السياسة العامة للحكومة، لكن منذ تخلي الملك شارلومان Charlemagne على جزء هام من سلطته لصالح البرلمان وانتقال المسؤولية السياسية أمام الملك واستقرارها أمام البرلمان⁴⁴ لم يتمكن البرلمان البريطاني من إسقاط الحكومة إلا في مناسبتين، الأولى كانت ضد حكومة جيمس رامزي مكدونالد Ramsay MacDonald عام 1931، نتيجة تداعيات الأزمة الاقتصادية العالمية لعام 1929، والثانية ضد حكومة جيمس كالاهاان Callaghan James زعيم حزب العمال الأسبق، بتاريخ 28 مارس 1979، بعد قرار حكومته نهج سياسية التقشف.

في نفس السياق، ينص الفصل 67 من الدستور الألماني ل 23 ماي 1949 على أنه لا يمكن البوندستاغ أن ينزع الثقة من المستشار الفدرالي، إلا إذا اختار خلفا له بالأغلبية المطلقة، وينبغي على رئيس الدولة أن يعترف بأحقية هذا المطلب ويسمي الشخصية المنتخبة، ولا يمكن أن يتم التصويت على ملتمس الرقابة إلا بعد نهاية 48 ساعة من إيداعه لدى البوندستاغ.

أما الفصل 68 من نفس الدستور فينص على أنه " إذا لم يتم إقرار ملتمس المستشار الفدرالي من قبل البوندستاغ بأغلبية أعضائه يمكن لرئيس الجمهورية الفيدرالية وباقتراح من المستشار الفدرالي، حل البوندستاغ خلال 21 يوما الموالية، وتخفي إمكانية الحل حينما ينتخب البوندستاغ مستشارا فيدراليا آخر بأغلبية أعضائه " ⁴⁵.

لقد مثلت المادة 67 من دستور 1949 قمة في العقلنة البرلمانية، وقد انفردت ألمانيا بهذه الخصوصية المتعلقة بضرورة اقتراح المستشار الثاني الذي سيعوض المستشار الأول في حالة التصويت على ملتمس الرقابة البديل أو التأسيسي، فهو بديل لأنه يقترح فيه استبدال مستشار بآخر، وتأسيسي لأنه يؤسس لمرحلة سياسية أو برلمانية جديدة.

في نفس السياق يبدو دور رئيس الجمهورية الفيدرالية الألمانية شكليا ولا يرقى الى مستوى التأثير على مجريات الحياة البرلمانية من خلال علاقته بالغرفة الأولى، لكن يظهر تأثيره في المادة 68 المتعلقة بحل الغرفة الأولى، عندما تتمكن هذه الأخيرة من إسقاط الحكومة، حيث يقترح المستشار الفدرالي حل الغرفة الأولى على رئيس الجمهورية خلال 21 يوما من تاريخ إسقاط

⁴⁴ عبد الغني اعبيزة، مرجع سابق، ص 91

⁴⁵ راجع، المختار مطيع " القانون البرلماني المغربي " - دار القلم للطباعة والنشر - الطبعة الأولى - فبراير 2002، ص 121

الحكومة، ويتوقف حق الحل عندما يتمكن البوندستاغ من انتخاب مستشار فيدرالي آخر بأغلبية أعضائه⁴⁶.

وقد سائر المشرع الدستوري الإسباني نظيره الألماني، حينما نص هو الآخر على ضرورة اقتراح مرشح لتولي منصب رئاسة الحكومة في المادة 133، مكتفيا باشتراط عشر أعضاء البرلمان على الأقل لتفعيل آلية ملتزم الرقابة⁴⁷.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية تنعدم المسؤولية السياسية للوزراء ولرئيس الجمهورية أمام البرلمان، فلا يحق لهذا الأخير مسائلتهم سياسيا، ومن ثم لا يستطيع أي مجلس من مجلسي الكونغرس سحب الثقة من الوزراء أو إجبارهم على الاستقالة من مناصبهم. فمن مظاهر الاستقلال الذي يقتضيه مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الرئاسي هو عدم وجود رقابة من جانب السلطة التشريعية على أعمال رئيس الجمهورية والوزراء، فالوزراء غير مسؤولين سوى أمام الرئيس الذي قام بتعيينهم، وله وحده حق عزلهم، ولا يستطيع الكونغرس حمل رئيس الجمهورية على عزل أحد وزرائه مادام الرئيس راضيا عنه وما دام يخضع للأوامر وينفذ سياسته، وهو ما حدث أثناء رئاسة جون كوليديج John Coolidge، وبالتحديد سنة 1924، إذ شن الكونغرس وخاصة مجلس الشيوخ حملة شديدة على وزير البحرية لاتهامه في فضيحة مالية، فأقر مجلس الشيوخ اقتراحا برغبة يتضمن توجيه الرجاء لرئيس الجمهورية كي يعزل هذا الوزير، ولكن رئيس الجمهورية لم يعترف بهذا الاقتراح، نظرا لأنه يمس استقلال السلطة التنفيذية ويعتبر اعتداء على اختصاصها، إذ أن مسألة عزل رجال السلطة التنفيذية والوزراء في غير حالة الاتهام النيابي، هي من اختصاص السلطة التنفيذية دون غيرها.

كما أن الرئيس الأمريكي يتولى منصبه عن طريق انتخاب أغلبية الشعب له، ولهذا فهو يستمد سلطته من الشعب لا من البرلمان مما يحقق استقلاله ويدعم قوته إزاء هذا الأخير⁴⁸.

⁴⁶ عبد الغني اعبيزة، مرجع سابق، ص 107 - 108

⁴⁷ عبد الرزاق بياز " المسألة الدستورية والانتقال الديمقراطي بالمغرب " ، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء - 2002/2003 ، ص 136

⁴⁸ غانم عبد دهش عطية الكرعائي، مرجع سابق، ص 450 - 451 - 452

الخاتمة:

يعد ملتمس الرقابة أحد أبرز الآليات الرقابية لمساءلة الحكومة، وتكريس نوع من التوازن بين السلط، حيث يتيح للمعارضة البرلمانية إمكانية مراقبة ومساءلة الحكومة. ورغم ما يتيح هذا الملتمس من إمكانيات مهمة لإرساء ثقافة المحاسبة السياسية، وإثراء النقاش العمومي حول التحديات المطروحة وكسب تأييد الرأي العام، فإن ممارسته في التجربة الدستورية المغربية ظلت محدودة، بفعل الصعوبات التي تعترض تفعيله والتي ترتبط أساسا بالشروط القانونية والسياسية. فاشتراط تقديم الملتمس من طرف خمس أعضاء المجلس، وتصويته بالأغلبية المطلقة، يجعل من الصعب تعبئة الدعم النيابي الكافي، خاصة في ظل هيمنة الأغلبية الحكومية على تركيبة المجلس. كما أن الاعتبارات الحزبية والانضباط السياسي غالبا ما تحد من استقلالية النواب وقدرتهم على تفعيل هذه الآلية الدستورية. ومن ثم فإن تفعيل هذه الآلية الدستورية يتطلب نضجا ديمقراطيا أوسع وإرادة سياسية أقوى كفيلة بتحويل ملتمس الرقابة الى آلية مؤسساتية حقيقية لمساءلة الحكومة وتقويم السياسات العمومية. إن تحقيق هذا الهدف يظل رهينا بتعزيز استقلالية البرلمان وتقوية موقع المعارضة وعقلنة تركيبتها، كي تصبح معارضة فاعلة ومنظمة وفاعلة في الحياة النيابية المغربية تتجاوز الحسابات الظرفية، وهو الأمر الذي من شأنه تعزيز مكانة البرلمان كمؤسسة دستورية رادعة في إطار التوازن بين السلط ويتجاوز الضغط لتحقيق مكاسب ظرفية.

قائمة المراجع

- أفين خالد عبد الرحمن " المركز القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة " - المركز العربي للنشر والتوزيع - القاهرة - الطبعة الأولى 2017
- آيت المكي محمد " وسيلة ملتمس الرقابة في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية "، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية - العدد 62 / 63 ، غشت 2005
- اعبيزة عبد الغني " البرلمان المغربي والمسؤولية السياسية للحكومة " - دار القلم - الطبعة الثانية، 2018
- بوطاهر مريم " العمل البرلماني في النظام السياسي المغربي على ضوء الولاية التشريعية التاسعة " أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق - الدار البيضاء - موسم 2016 / 2017
- بووانو عبد الله، رئيس مجموعة العدالة والتنمية بمجلس النواب - تصريح لموقع اليوم 24 - بتاريخ 22 ماي 2025 متاح على الرابط: <https://alyaoum24.com/1966854.html>
- بياز عبد الرزاق " المسألة الدستورية والانتقال الديمقراطي بالمغرب " ، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء - 2002/2003
- بنهرار علي " الأغلبية؛ ملتمس الرقابة مبادرة بلا أفق سياسي تعكس تشتت المعارضة " منشور بموقع " هسبريس " بتاريخ 13 ماي 2025 على الرابط: <https://tinyurl.com/3aftjdb>
- بكشوا محمد " اختصاصات المعارضة البرلمانية في المغرب " مجلة قانون وأعمال - العدد 14 - 2019
- بلاغ حزب العدالة والتنمية والمنشور على الرابط: <https://tinyurl.com/4yhfvzbs> تاريخ الاطلاع 28 يونيو 2024، الساعة 10:57
- بيان فريق الاتحاد الاشتراكي - المعارضة الاتحادية بتاريخ 16 ماي 2025 والمنشور في الصفحة الرسمية للاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية ب " الفيس بوك " على الرابط: <https://www.facebook.com/usfp.maroc>
- بيان فريق الاتحاد الاشتراكي - المعارضة الاتحادية بتاريخ 16 ماي 2025 والمنشور في الصفحة الرسمية للاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية ب " الفيس بوك " على الرابط: <https://www.facebook.com/usfp.maroc>
- تقرير عن التجربة البرلمانية المغربية العاشرة 2016 - 2021 - المرصد الوطني لحقوق الناخب - طبعة 2022

- تقرير المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية تحت عنوان : " الحقوق الدستورية للمعارضة " ماي 2013
- خلوفي خدوجة " الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي " أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام - جامعة الجزائر 1 - بن عكنون - 2012/2011
- شهيد عبد الرحيم ، رئيس الفريق الاشتراكي بمجلس النواب، مقتطف من مداخلة منشورة على الرابط : <https://alyaoum24.com/1889194.html> تاريخ الاطلاع 28 يونيو 2024، الساعة 10:49
- الفيلاي وفاء البرلمان في النظام السياسي المغربي على ضوء الولاية التشريعية الخامسة من 1993 الى 1997 أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام - كلية الحقوق أكمال الطبعة الأولى - مطبعة طوب بريس- 2011
- فريق المعارضة الاتحادية بمجلس النواب، ملتزمس الرقابة ضد السياسة الحكومية ماي 1990، دار النشر المغربية 1990
- ناصر هشام " المعارضة البرلمانية في النظام الدستوري المغربي والأنظمة الدستورية المقارنة " جامعة مولاي اسماعيل- كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمكناس - 2024 / 2025
- ناصري وردة " المعارضة البرلمانية في النظام الدستوري المغربي " مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية - المجلد 7 - أبريل 2022
- نكاوي سعيد " الملكية البرلمانية في النظام السياسي المغربي، الواقع والآفاق، دراسة مقارنة " دار السلام للطباعة والنشر، الرباط - الطبعة الأولى 2018
- الكروي محمود صالح " التجربة البرلمانية في المغرب 1963 - 1997 " - مطبعة البريق - الطبعة الأولى 2010
- محمد بكشوا " اختصاصات المعارضة البرلمانية في المغرب " مجلة قانون وأعمال - العدد 14 - 2019
- مطيع المختار " القانون البرلماني المغربي " - دار القلم للطباعة والنشر - الطبعة الأولى - فبراير 2002
- المدور رشيد " مظاهر التطور البرلماني في المغرب في ضوء مستجدات الدستور"، مجلة شرفات المجلس العدد 5 الناشر مجلس الدولة - سلطنة عمان، أبريل 2018
- Hamon Francis et Troper Michel « Droit constitutionnel » LGDJ, lextenso, édition 35°, 2014

تطويع النظام الانتخابي بالمغرب:

قراءة في التجربة الانتخابية مع نظام التمثيل النسبي

Adapting the Electoral System in Morocco: An Analysis of The Electoral Experience under Proportional Representation

✍ صفاء عدوي

دكتورة في العلوم القانونية والسياسية

أستاذة زائرة بكلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية بفاس

Email: Safae.adoui@usmba.ac.ma

Abstract

This research paper aims to shed light on the patterns of technical variables adopted by the Moroccan legislator in his attempt to adapt the proportional representation system, thereby enabling preemptive control over its outcomes in the context of direct legislative elections within the Moroccan electoral experience. Accordingly, the study reviews all the patterns that have been tested regarding the technical electoral variables within the proportional representation system. It also analyzes the political motivations behind these choices and highlights the positions of the various political parties concerning them.

Keywords : Technical variables, proportional representation, list system, electoral districts, electoral threshold, electoral quotient, largest remainder method.

الملخص

تسعى هذه الورقة البحثية إلى تسليط الضوء على أنماط المتغيرات التقنية التي اختارها المشرع المغربي في إطار سعيه لتطويع نظام التمثيل النسبي، وبالتالي إلى التحكم القبلي من خلالها في نتائجها على مستوى الانتخابات التشريعية المباشرة في التجربة الانتخابية المغربية مع هذا النظام الانتخابي. وعليه، تستعرض الدراسة كافة الأنماط التي تمت تجربتها على مستوى كل المتغيرات الانتخابية التقنية داخل نظام التمثيل النسبي، مع تحليل الدوافع السياسية التي أدت إلى اختيارها ورصد مواقف مختلف الأحزاب السياسية بشأنها.

الكلمات المفتاحية: المتغيرات التقنية،

التمثيل النسبي، النظام اللانحي، الدوائر الانتخابية، العتبة الانتخابية، القاسم الانتخابي، أكبر البقايا.

مقدمة:

يُعرف النظام الانتخابي على أنه "الوسيلة الديمقراطية الأكثر أهمية لإسناد السلطة السياسية، وأنه الآلية التي يُعهد إليها ترجمة الأصوات الانتخابية إلى مقاعد في الهيئات المنتخبة" (لارسورد، 2007)، ويشمل المتغيرات التالية (رينولدز، 2010): درجات الانتخاب (دورة واحدة أو أكثر) وطرق عرض المرشحين (إسمي أو لائحوي) ورقع التنافس (حجم الدائرة الانتخابية)، وأخيرا المعادلة الرياضية التي على أساسها يتم توزيع المقاعد. ونتيجة لهذا التحديد، صُممت في الأخير العديد من الأنظمة الانتخابية، ينتمي بعضها لعائلة التمثيل النسبي وأخرى تنتمي لعائلة النظام الأغلبي، وبدمج أنظمة من العائلتين معا تكونت أنظمة انتخابية أخرى مختلفة.

هذا التعدد في أشكال الأنظمة الانتخابية وجد بالأساس لصعوبة الاحتكام لنظام انتخابي واحد، وجعله صالحا لجميع الدول والمجتمعات، فالخصوصية السياسية والثقافية والاجتماعية وغيرها، تفرض نفسها بشكل كبير عند اختيار النظام الانتخابي وتصميمه، ولذلك لا نجد نمطا انتخابيا واحدا يناسب كل الدول وشعوبها. كما أن جهود المجتمع الدولي التي تسعى لتثبيت مبدأ الانتخابات الدورية والصادقة، لا يجب أن تحد من حق سيادة كل دولة في أن تختار بحرية مطلقة نظامها الانتخابي وأن تسعى لتطويره أو حتى تغييره، ذلك أن العملية الانتخابية في كل دولة على حدة، تخضع وتتفاعل مع مجموعة من الاعتبارات سواء السياسية منها أو حتى التاريخية والثقافية والاجتماعية...

من هذا المنطلق أحدث المشرع المغربي تغييرا في نظامه الانتخابي مع حلول الانتخابات التشريعية لسنة 2002، عبر الانتقال من النظام الأغلبي الإسمي في دورة واحدة إلى نظام التمثيل النسبي، كما وسعى مع حلول كل محطة انتخابية جديدة في ظل هذا الأخير، إلى التراجع عن بعض التقنيات داخله وتبني بالمقابل أخرى جديدة، كلما تبين له أن المؤسسات التمثيلية تعيش ظرفا خاصا أو أزمة من شأنهما التسبب في انحراف الفكرة السياسية التي تتمحور حولها. وعلى إثر ذلك، نال نظام التمثيل النسبي في التجربة الانتخابية المغربية قسطا مهما من التعديلات التقنية بغية تطويع نتائجه. وهنا تحديدا تبرز أهمية هذه الدراسة، فالمفاضلة بين أشكال المتغيرات التقنية داخل النظام الانتخابي من خلال اعتماد إحداها واستبعاد أخرى أو تغيير

معادلة احتساب بعضها، يعمل بشكل أو بآخر على توجيه النتائج الانتخابية، وبالتالي إلى التحكم القبلي في الخريطة السياسية التي يراد إفرازها داخل المؤسسة التمثيلية المنتخبة.

وعلى هذا الأساس، جاءت هذه الدراسة لتسلط الضوء على كافة الاختيارات التقنية التي وقع عليها المشرع المغربي داخل النظام الانتخابي الخاص بانتخابات مجلس النواب، منذ تشريعات سنة 2002 وإلى حدود تشريعات سنة 2021، والتي أُريد لها تحديد شاكلة التمثيلية السياسية داخل المجلس ومن خلالها توجيه الحياة السياسية فيه طيلة ولايته. مع استعراض مختلف مواقف الأحزاب السياسية واقتراحاتها التي ترافعت عليها، لإدخالها على تقنيات النظام الانتخابي قبل أن يتم الحسم فيها عبر آلية التوافق السياسي.

ومن هنا تكون إشكالية هذه الدراسة تتمحور بالأساس، حول الاختيارات التقنية التي استقر عليها المشرع المغربي لتطويع نظام التمثيل النسبي في التجربة الانتخابية المغربية على مستوى الانتخابات التشريعية المباشرة. ومن هذه الإشكالية تنبثق العديد من الأسئلة الفرعية منها: أي نمط من النظام اللانحي تم تبنيه بعد اعتماد نظام التمثيل النسبي؟ وما مدى حرية الناخب فيه؟ هل توافقت التقسيمات الانتخابية المحدثة في زمن التمثيل النسبي مع متطلبات هذا النظام الانتخابي؟ كيف تم توزيع العتبة الانتخابية مع حلول كل محطة انتخابية تشريعية مباشرة في تطويع نظام التمثيل النسبي؟ وما حجم التدافع السياسي بين الأحزاب السياسية في تحديد نسبتها؟ كيف بلغت التعديلات التقنية التي ألحقت بنظام التمثيل النسبي مداها من خلال تعديل معادلة احتساب القاسم الانتخابي؟ وما حجم التجاذب السياسي الذي رافق الأمر بين مختلف الأحزاب السياسية؟ وأخيرا، أي دور تخدمه تقنية أكبر بقية أسهم في الاحتفاظ بها منذ تبني نظام التمثيل النسبي؟

للإجابة عن إشكالية هذه الدراسة والأسئلة المتفرعة عنها، اخترنا الاستعانة بمنهج تحليلي رئيسي وهو المنهج الوصفي، لرصد كافة أشكال وأوضاع المتغيرات التقنية الانتخابية التي وقع عليها المشرع المغربي داخل نظام التمثيل النسبي في إطار رغبته بتطويعه، وبالتالي التحكم القبلي في نتائجه مع حلول كل محطة تشريعية مباشرة، وقد تم بالاستناد في ذلك على الملاحظة كأداة بحثية. هذا، وتمت الاستعانة أيضا بالمنهج المقارن حيث استدعت فقرات محددة من الدراسة ذلك، لغرض تبين التمايز بين صور بعض المتغيرات التقنية التي تم اعتمادها في التجربة الانتخابية المغربية مع نظام التمثيل النسبي وأخرى في تجارب انتخابية رائدة.

لكل ما سبق، ارتأينا تفريع الموضوع إلى مطلبين اثنين تسبقهما بالتأكيد مقدمة وتليهما خاتمة، وقد تم تخصيص المطلب الأول لمحاولات المشرع المغربي في تطويع المتغيرات التقنية لنظام التمثيل النسبي في مرحلة تقديم المرشحين وتحديد رُقع التنافس بينهم، بينما تم تخصيص المطلب الثاني لمرحلة تحديد النتائج الانتخابية.

المطلب الأول: تطويع المتغيرات التقنية لعرض المرشحين داخل النظام الانتخابي

يرتبط نظام التمثيل النسبي بالنظام اللاتحي في عرض المرشحين، وبالتنافس في إطار دوائر انتخابية شاسعة من حيث عدد المقاعد، وفي إطار سعيه لتطويع نتائج هذا النظام الانتخابي، وقع اختيار المشرع المغربي على النظام اللاتحي المغلق في تقديم المرشحين (أولا) بينما اختار أن يتم التنافس بين اللوائح الانتخابية في إطار دوائر محلية هجينة بالنظر لطبيعة النظام الانتخابي المعتمد (ثانيا) وأخرى وطنية قبل أن يطالها التعديل وتصبح جهوية (ثالثا).

أولا: الارتباط بالنظام اللاتحي المغلق في تقديم المرشحين

تخلّى المغرب عن النظام الأغليبي الإسمي في دورة واحدة، واتجه لتبني نظام التمثيل النسبي مع حلول الانتخابات الجماعية والتشريعية لسنة 2002، حيث أصبحت الأولى تجرى بنظام يمزج بين نظام التمثيل النسبي والنظام الأغليبي الإسمي في دورة واحدة¹، بينما أصبحت الثانية تجرى بالنظام اللاتحي المغلق بالتمثيل النسبي المقترن بتقنية أكبر بقية. والذي يحول دون العمل بأسلوب مزج الأصوات أو التصويت التفاضلي، وذلك وفق ما نص عليه القانون التنظيمي رقم 06.02 المتعلق بمجلس النواب². حيث نصت المادة الأولى منه على التالي: "يتألف مجلس النواب من 325 عضوا ينتخبون بالاقتراع العام المباشر عن طريق الاقتراع باللائحة... يجرى الانتخاب بالتمثيل النسبي حسب قاعدة أكبر بقية ودون استعمال طريقة مزج الأصوات والتصويت التفاضلي".

¹ (الدوائر التي يقل عدد ناخبها عن 25 ألف ناخب تجرى بالنظام الأغليبي، وبالتمثيل النسبي في الدوائر التي يفوق عدد ناخبها هذا العدد)

² (القانون التنظيمي رقم 06-02 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 31-97 المتعلق بمجلس النواب، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-02-187 الصادر في 21 ربيع الأخير 1423 (3 يونيو 2002)، ج.ر. عدد 5018، 4 يونيو 2002، ص 1957-1962)

إن تبني المشرع المغربي النظام اللاتحي المغلق بالتمثيل النسبي الذي يغلب عليه الطابع الموضوعي، يجعل الناخب يتجاوز الاختيار بين المرشحين إلى الاختيار بين الأحزاب السياسية وبرامجهم الانتخابية (العشوري، 2018) فالناخب في هذا النظام الانتخابي لا يصوت للمرشح وإنما لللائحة معينة وبالتالي لبرنامج سياسي، وهكذا فإن المنافسة الانتخابية في ظل هذا النظام إنما تكون على أساس الصراع بين الأفكار وليس الأفراد. الأمر الذي يتطلب بأن يكون للهيئة الناجبة قدرا من النضج السياسي (العشوري، 2018) يتيح لها بأن تقوم بالمفاضلة بين برنامج انتخابي وآخر، لتمكين الحزب الأكثر أهلية لتدبير الشأن العام من الوصول إلى السلطة. وهو شرط يصعب توفره في بلد يعرف نسبة مرتفعة من الأمية (منار، 2011). تسيطر على فكر شريحة مجتمعية كبيرة منه يتقدمها الأميون، فكرة القرابة والقبيلة والعلاقات الشخصية... في اختيار المنتخبين. وهو ما يؤثر سلبا على مسألة منح التزكيات وترتيب المرشحين في اللائحة من طرف الأحزاب السياسية، حيث تضطر في الغالب هذه الأخيرة باستقطاب الأعيان وجعلهم في مقدمة لوائحها للفوز بأكبر عدد من المقاعد.

فنظام اللائحة المغلقة يساهم في تقوية الأجهزة الحزبية لأنه يجعلها تنفرد بوضع لائحة المرشحين، مع تحديد تراتبيتهم داخلها ولا يسمح لأي ناخب التدخل فيها (بنطلحة الدكالي، 2003). وهو بذلك، يؤثر بشكل أو بآخر على تماسك الأحزاب، كأن يقود بأعضائها من الذين استبعدوا من ترشيحهم على رأس اللائحة إلى التوجه حد الاستقالة أو الانسحاب أو تجميد العضوية أو حتى الانشقاق (مفيد، 2008). لأن الترشح في مقدمة اللائحة في نظرهم يضمن لهم الفوز بمقعد تمثيلي (بنطلحة الدكالي، 2003)، خصوصا وأنه لا يسمح للناخب التصرف بحرية في اللائحة الواحدة في ظل النظام اللاتحي المغلق الذي اختاره المشرع المغربي.

ثانيا: ضيق الدوائر الانتخابية المحلية

يتأثر التقطيع الانتخابي بالنظام الانتخابي المعتمد، فالنظام الأغليبي الاسمي يتطلب إحداث دوائر انتخابية صغيرة، أما النظام اللاتحي بالتمثيل الاسمي فيتطلب إحداث دوائر انتخابية كبرى، حتى يتحقق التمثيل التناسبي بشكل أفضل ويتم الحد من إهدار أصوات الناخبين، وتستطيع بالتالي الأحزاب الصغرى من أن تجد لها أنصارا من الناخبين هنا وهناك في إطار الدائرة الانتخابية الشاسعة، وهو ما لا يتحقق حينما تكون الدوائر الانتخابية صغيرة

ومن هنا يظهر بأن التقطيع الانتخابي لا يعد مجرد موضوع شكلي، بل هو عامل أساسي في مسألة توجيه النتائج الانتخابية (زين الدين، 2002)، كما وأنه يشكل وبلا شك واحدا من أهم التقنيات الموجهة للعملية الانتخابية ككل.

في المغرب ومع الانتقال من النظام الأغلبي إلى النظام اللانحي بالتمثيل النسبي في تشريعات سنة 2002. تطلب الأمر بالتأكيد إعادة وضع تقسيم انتخابي جديد، لأنه وكما سبق لنا الإشارة توجد علاقة وطيدة بين نوع النظام وشكل التقطيع الانتخابيين. وهكذا، كان من اللازم رسم دوائر انتخابية جديدة تكون أكثر امتدادا في المساحة، انسجاما مع متطلبات النظام الانتخابي الجديد وهو النظام اللانحي بالتمثيل النسبي، وهو ما سيؤدي بالتأكيد إلى تقليص عدد الدوائر الانتخابية واحتواء كل واحدة منها لعدد أكبر من الناخبين، ومقاعد تمثيلية أكثر لكل دائرة انتخابية.

إلا أن التقسيم الانتخابي لم يأت في الزمن التشريعي لنظام التمثيل النسبي غير عادل فقط، بل أيضا كان هجينا بالنظر إلى حجم الدوائر الانتخابية أي عدد المقاعد المخصص لكل دائرة انتخابية. والذي جاء محدودا وهو ما يتناقض مع متطلبات نظام التمثيل النسبي، الذي يعرف على أنه يقوم على دوائر انتخابية حجمها شاسع عكس النظام الأغلبي.

ففي انتخابات 27 شتنبر 2002، حدد المرسوم رقم 587-02-2 المتعلق بإحداث الدوائر الانتخابية لانتخابات أعضاء مجلس النواب، مجموع عدد الدوائر الانتخابية المحلية في 91 دائرة، عدد مقاعدها يتراوح بين مقعدين اثنين وخمسة مقاعد. بينما في انتخابات 07 شتنبر 2007، رفع المرسوم رقم 160-07-2 عدد الدوائر الانتخابية إلى 95 دائرة عدد مقاعدها محدود جدا، ويتراوح هذه المرة بين مقعدين اثنين وثلاثة. وانسجاما مع المعايير التي نص عليها القانون التنظيمي لمجلس النواب رقم 11.27 كما تم تغييره وتتميمه، تم تقليص عدد الدوائر مع تشريعات 2011 إلى 92 دائرة انتخابية محلية، مع رفع عدد مقاعدها ليتراوح هذه المرة بين 4 و6 مقاعد³. ليوقف هذا الأخير ولو بشكل نسبي الاختلالات التي رافقت مسألة التقسيم الانتخابي في عهد نظام التمثيل النسبي، من زاوية حجم الدوائر الانتخابية أي عدد المقاعد المخصص لكل واحدة منها، والتي كانت قد أفرغت النظام الانتخابي في التشريعتين الأولى والثانية في ظلّه من

³ (يشار هنا إلى أن التقسيم الانتخابي الذي تمت وفقه تشريعات 2016 وبعدها تشريعات 2021 هو نفسه التقسيم الانتخابي الذي أحدث في تشريعات 2011)

محتواه في عدد كبير من الدوائر الانتخابية، وجعلته نظاما انتخابيا تعدديا اسميا أكثر منه نظاما لائحيا، بسبب ضيق حجم الدوائر الانتخابية في إطارهما، وهو ما يتناقض مع متطلبات التمثيل النسبي الذي يقوم على إحداث دوائر شاسعة، يتم التنافس في إطارها على عدد مرتفع من المقاعد، حتى تتحقق العدالة الانتخابية التي تعتبر القيمة التي جاء ليحققها هذا النظام الانتخابي.

ثالثا: الدوائر الجهوية كبديل للدائرة الوطنية

على عكس الدوائر الانتخابية المحلية التي تم إسناد إحداثها لرسوم، أحدث القانون التنظيمي لمجلس النواب رقم 06.02 كما وقع تغييره وتتميمه، دائرة وطنية وحدد عدد مقاعدها في مادته الأولى من خلال الفقرة الثالثة منه التي نصت على ما يلي: "30 عضوا ينتخبون على الصعيد الوطني"، هذه المقاعد خصصت للنساء حصرا من طرف الأحزاب السياسية كنوع من أنواع "التمييز الإيجابي" لصالحها، وكندبير استثنائي هدفه تمكين المرأة المغربية من المشاركة السياسية مع حلول انتخابات 2002⁴، وهو ما أدى إلى فوز 35 امرأة في هذه التشريعات، ثلاثون منها في إطار الدائرة الوطنية بالإضافة إلى خمس نساء فُزن في إطار الدوائر المحلية. أما في تشريعات 2007 حيث استمر الأخذ بالدائرة الوطنية المخصصة حصرا للنساء، نجحت هذه المرة فقط 34 امرأة من الظفر بمقعد في هذه التشريعات من مجموع 325 مقعدا طرح للتنافس، ثلاثون منها في إطار اللائحة الوطنية المخصصة حصرا للنساء، وأربع في إطار الدوائر المحلية.

ومع حلول تشريعات سنة 2011، رفع القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب، عدد المقاعد المخصصة للنساء في إطار اللائحة الوطنية إلى 60 مقعدا بدل 30 مقعدا كما جرى اعتماده في التشريعتين السابقتين⁵. غير أن هذه اللائحة الوطنية لم تفض هذه المرة للنساء

⁴ (الملاحظ أن القانون التنظيمي 06.02 كما وقع تغييره وتتميمه، لم ينص صراحة أن تلك اللائحة مخصصة للنساء خوفا من أن يواجه هذا القانون باعتراض من المجلس الدستوري. بالنظر إلى أن الدستور يجعل النساء والرجال متساوون في التمتع بالحقوق السياسية دون أن يقيم أي تمييز بينهما).

⁵ (وقد جاء ذلك تماشيا مع إقرار دستور سنة 2011، حيث شكل الفصل 19 منه الذي ينص على "مبدأ المناصفة" وعلى إحداث هيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز، خطوة كبيرة نحو تعزيز مكانة المرأة المغربية في الحياة السياسية، كما ونص الدستور الجديد كذلك في الفصل 30 منه، على تشجيع تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في ولوج الوظائف الانتخابية. وهو ما فرض على جميع الفاعلين وكذا الأحزاب السياسية ضرورة إيجاد التدابير اللازمة لتنزيل الفصلين معا عبر القوانين التنظيمية التي نص عليها الدستور الجديد)

فقط، بل كذلك للشباب الذكور، إذ نصت المادة 23 من القانون التنظيمي السالف الذكر على أن: "لائحة الترشيح الوطنية تشمل جزأين، يتضمن الجزء الأول منها أسماء ستين (60) مترشحة مع بيان ترتيبيهن، ويتضمن الجزء الثاني أسماء ثلاثين (30) مترشحا ذكرا لا تزيد سنهم على أربعين سنة شمسية في تاريخ الاقتراع مع بيان ترتيبهم". غير أنه ومع حلول تشريعات 2016، استدرك القانون التنظيمي الأمر، بإجراء تعديل على نفس المادة وذلك في سياق تفعيل مبدأ المساواة ومناهضة كل أشكال التمييز المنصوص عليهما في الوثيقة الدستورية لسنة 2011، بأن يضم الجزء الثاني من اللائحة الوطنية 30 مرشحا من الجنسين معا⁶.

وأما في تشريعات سنة 2021، تم الاستغناء عن اللائحة الوطنية على أن تحل محلها دوائر جهوية بمجموع عدد مقاعد حدد في 90 مقعدا، وبشروط ترشيحية جديدة هذه المرة، حيث نصت المادة الأولى من القانون التنظيمي 04.21 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب⁷، على ما يلي: "90 عضوا ينتخبون على صعيد الدوائر الانتخابية الجهوية..." لتضيف بعد ذلك المادة 23 من نفس القانون التنظيمي التالي: "يجب أن تشمل كل لائحة ترشيح مقدمة برسم الدوائر الانتخابية الجهوية على أسماء مترشحات لا يقل عددهن عن ثلثي عدد المقاعد الواجب ملؤها في كل دائرة انتخابية جهوية، وتخصص المرتبتان الأولى والثانية في كل لائحة ترشيح حصرا للنساء".

هكذا، نجد أن القانون التنظيمي رقم 04.21 المتعلق بمجلس النواب، قد طرح تصورا جديدا كبديل للدائرة الانتخابية الوطنية، التي كان قد تم إقرارها لغرض ضمان ولوج كل من المرأة والشباب ذكورا ونساء بمجلس النواب. ويقوم هذا التصور الجديد على تعويض دوائر جهوية للدائرة الانتخابية الوطنية، بمجموع عدد مقاعدها 90 مقعدا تتوزع على هذه الدوائر وفق معيار التعداد السكاني. وعلى إثر ذلك، خصص القانون التنظيمي السالف الذكر 3 من المقاعد كعدد أدنى لكل جهة، فيما توزعت المقاعد المتبقية وعددها 54 مقعدا على كل الجهات بحسب عدد سكان كل

⁶ القانون التنظيمي رقم 20.16 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب، الصادر الأمر بتنفيذه ظهير شريف 1.16.118 بتاريخ 10 أغسطس 2016، جريدة الرسمية عدد 6490، ذو القعدة 1437، (11 أغسطس 2016) ص ص 5853-5854

⁷ القانون التنظيمي رقم 04.21 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.21.39 صادر في 8 رمضان 1442 (21 أبريل 2021) بتنفيذ، ج.ر. عدد 6987 الصادرة بتاريخ 5 شوال 1442 (17 ماي 2021)، ص ص 3405-3410

واحدة منها، دون أن يزيد عن العدد الأقصى للمقاعد المحدد في 12 مقعدا عند أكبر دائرة جهوية⁸.

ولغرض تأطير وتدقيق مسألة الترشيح على مستوى هذه الدوائر الجهوية المستحدثة، بهدف تحقيق الغاية التي لأجلها وُضعت، نص القانون التنظيمي على أن الترشيح يتم في لوائح موحدة على صعيد كل جهة دون تقسيمها فئويا، فتشمل كل لائحة جهوية على أسماء المترشحات النساء دون أن يقل عددهن إلزاميا عن ثلثي عدد المقاعد، وهو ما يتيح إدراج أسماء مرشحين من فئات أخرى ضمنها كالشباب أو الأطر أو أفراد الجالية...، في حدود ما تبقى من المقاعد وهو الثلث، على أن يتم تخصيص المرتبتين الأولى والثانية للنساء حصرا.

المطلب الثاني: تطوير تقنيات تحديد النتائج داخل النظام الانتخابي

أظهرت التجارب الانتخابية أن مختلف الأنظمة السياسية تتجه للتراجع في كثير من الحالات عن بعض التقنيات الانتخابية، وتغيرها بأخرى لتطوير نتائج النظام الانتخابي المعتمد عندها. وهو ما حصل في التجربة الانتخابية المغربية التي دائما ما كانت تقنيات تحديد النتائج الانتخابية في نظامها الانتخابي، محل جدل وتجادب يتم الحسم فيها عبر آلية التوافق السياسي. سواء تلك المتعلقة بالتوزيع الأولي للمقاعد كتقنية العتبة الانتخابية (أولا) وتقنية القاسم الانتخابي (ثانيا) أو تلك المتعلقة بتقنية توزيع البقايا من المقاعد (ثالثا).

أولا: تقنية العتبة الانتخابية في سياق الخلاف بين الفاعلين

تمثل العتبة الانتخابية "الحد الأدنى من النسبة المئوية للأصوات التي يجب على كل حزب أن يحققها للمشاركة في توزيع المقاعد، حيث يتم استبعاد الأحزاب التي تحصل على أقل من هذه النسبة من توزيع المقاعد وبالتالي من التمثيل البرلماني" (دخان، 2018). ولهذا، توقع العتبة الانتخابية تأثيرا بالغ الأهمية على تمثيلية الأحزاب السياسية الصغرى، في مختلف الأنظمة الانتخابية التي تنتمي لعائلة التمثيل النسبي، فكلما انخفضت العتبة الانتخابية نالت هذه

⁸ (حددها القانون التنظيمي رقم 04.21 فيما يلي:

جهة طنجة- تطوان- الحسيمة: 8 مقاعد، جهة الشرق: 7 مقاعد، جهة فاس- مكناس: 10 مقاعد، جهة الرباط- سلا- القنيطرة: 10 مقاعد، جهة بني ملال- خنيفرة: 7 مقاعد، جهة الدار البيضاء- سطات: 12 مقعدا، جهة مراكش- آسفي: 10 مقاعد، جهة درعة- تافيلالت: 6 مقاعد، جهة سوس- ماسة: 7 مقاعد، جهة كلميم- واد نون: 5 مقاعد، جهة العيون - الساقية الحمراء: 5 مقاعد، جهة الداخلة -وادي الذهب: 3 مقاعد)

الأحزاب قدرا من التمثيل داخل المجلس المنتخب. وعلى العكس من ذلك، يؤدي ارتفاع العتبة الانتخابية إلى صعوبة نيل هذه الأحزاب على التمثيل السياسي داخله. وفي هذه الحالة الأخيرة يكون دور العتبة الانتخابية هو تقليل عدد الأحزاب داخل المجالس المنتخبة، لضمان فعالية هذه المؤسسات ولو على حساب العدالة الانتخابية التي تحققها نُظم التمثيل النسبي.

وأما بخصوص نسبيتها، وفي غياب وضع أي معيار دولي يحدد ذلك، نجد اختلافا من دولة لأخرى في نسبيتها. وهي عموما تتفاوت بين 0.67% كحد أدنى يطبق في هولندا، و 10% كحد أقصى طبق في السابق بتركيا⁹، فيما تبقى النسب الأكثر شيوعا تتراوح بين 3% و 5% (عوض، 2008).

في المغرب، ومع اعتماد نظام التمثيل النسبي في تشريعات 2002 تم تبني عتبة انتخابية نسبيتها 3%، بعد أن تم التراجع عن نسبة 5% التي تضمنتها النسخة الأولى من مشروع القانون التنظيمي 06.02 القاضي بتغيير وتنظيم القانون التنظيمي 31.97 المتعلق بمجلس النواب، بعدما احتجت الأحزاب الصغرى التي رأت في تلك النسبة عقبة تمنعها من دخول عملية توزيع المقاعد. وهو الأمر الذي قاد لتخفيضها في إطار التوافق الذي كان قد تم بين الأحزاب السياسية ووزارة الداخلية حول اعتماد النظام اللأحي بالتمثيل النسبي وتحديد تقنياته.

أما بخصوص تشريعات 7 شتنبر 2007، وفي مرحلة الإعداد القانوني والتنظيمي لها. ستقود بعض الأحزاب المشاركة في الأغلبية الحكومية آنذاك، وهي: "تحالف الحركة الشعبية" و"التجمع الوطني للأحرار" بالتحديد، محاولة للارتداد على نظام التمثيل النسبي، قبل أن تحسم مرة أخرى آلية التوافق الأمر لصالح الإبقاء على هذا النظام الانتخابي، مع إلحاقه بتعديلات تقنية جديدة في مقدمتها رفع العتبة الانتخابية إلى 6%، كشرط للدخول في عملية توزيع المقاعد¹⁰. تحت مبرر الحد من ظاهرة "البلقنة" والتوجه نحو عقلنة المشهد السياسي ("البقالي"، 2014). وهي العتبة ذاتها التي طبقت في إطار التشريعات التي تلتها والتي جرت سنة 2011 حيث لم تشهد من خلالها أي محاولات للارتداد عليها.

غير أنه ومع التحضير للانتخابات التشريعية التي جرت بتاريخ 07 أكتوبر 2016، ستثار هذه المرة مسألة العتبة الانتخابية من جديد، وستباين مواقف مختلف الأحزاب السياسية بشأن

⁹ (أقر البرلمان التركي في جلسته الخميس 31 مارس 2022 قانونا جديدا يتعلق بالانتخابات البرلمانية، وخفض فيه العتبة الانتخابية من 10 إلى 7 بالمائة)

¹⁰ (مشروع القانون التنظيمي كان قد حددها في البداية في نسبة 7% قبل أن يطالها التعديل وتصبح فقط 6%)

نسبتها، والتي اختارت الدفاع عن نسبة العتبة التي رأت بأنها تناسبها، وتخدم رهاناتها وأهدافها السياسية والانتخابية، فنجد كمثال حزب "العدالة والتنمية" في مذكرته التي رفعها لوزارة الداخلية قد اختار عتبة انتخابية نسبتها 6%، بينما حزب الاستقلال اقترح رفعها إلى 10% (مفيد، 2017)، فيما طالب حزب "التقدم والاشتراكية" خفضها لـ 3%. في الوقت الذي ذهبت أحزاب أخرى كـ "الاتحاد الاشتراكي" و"الأصالة والمعاصرة" و"اليسار الاشتراكي الموحد" إلى حد المطالبة بحذفها (أقنوش، 2016)، بينما اختارت باقي الأحزاب التريث في حسم موقفها النهائي من العتبة الانتخابية التي ستناسب هي الأخرى أهدافها ورهاناتها (مفيد، 2017).

هكذا ركنت كل الأحزاب السياسية للمطالبة بنسبة معينة للعتبة الانتخابية، والتي ستناسب وتخدم أهداف وطموحات كل منها الانتخابية، إلى أن حسمت الأمر كالعادة وزارة الداخلية واتجهت لتخفيضها من 6% إلى 3%، مبررة ذلك بالسعي لضمان تمثيلية تتسع لكل مكونات الحقل السياسي داخل البرلمان.

ومع التحضير لانتخابات 8 شتنبر 2021، شهدت الساحة السياسية المغربية خلافات شديدة ومحتددة، بين مختلف الأحزاب السياسية بخصوص القوانين الانتخابية، أثناء فترة إجراء المشاورات استعدادا لهذا الاستحقاق الانتخابي، والتي تجريها عادة وزارة الداخلية مع هذه الأحزاب استعدادا لكل محطة انتخابية. وقد كان من بين أبرز المواضيع الخلافية مرة أخرى هي تلك المتعلقة بالعتبة الانتخابية.

بدأ الإعداد لهذا الاستحقاق الانتخابي بتقديم مختلف الأحزاب السياسية لمذكراتها بداية شهر يوليوز من سنة 2020، والتي تضم جميع مقترحاتها من التعديلات التي تطالب بإدخالها على المنظومة الانتخابية، وقد كان الالاف فيها هو تقديم أحزاب المعارضة مذكرة مشتركة فيما أحزاب الأغلبية قدمت مذكراتها بشكل منفرد.

وأما بخصوص نسبة العتبة الانتخابية، فنجد حزب "العدالة والتنمية" دعا في مذكرته إلى رفع نسبتها إلى 6% بدل 3% التي اعتمدت في تشريعات 2016، وإلى الاحتفاظ بعتبة 3% في الدائرة الوطنية. أما أحزاب المعارضة (الاستقلال والتقدم والاشتراكية والأصالة والمعاصرة) فطالبت في مذكرتها المشتركة توحيد نسبة العتبة الانتخابية في 3% في جميع الانتخابات المقامة في سنة 2021، فيما اقترح حزب "الأصالة والمعاصرة" حذف العتبة بشكل نهائي. وهو نفس الموقف الذي تبناه "حزب التجمع الوطني للأحرار" في مذكرته. فيما حزب "الاتحاد الاشتراكي"

خلت مذكرته التي تضمنت 10 مقترحات حول تعديل القوانين الانتخابية من أي إشارة لموقفه من العتبة الانتخابية.

بعد تقديم الأحزاب السياسية مقترحاتها وتصوراتها في مذكراتها لوزارة الداخلية، تم الانتقال لمرحلة الحسم فيها من خلال إجراء مشاورات تجمع وزارة الداخلية بهذه الأحزاب، وهي المشاورات التي نجحت في إرساء توافقات متعددة لم تكن العتبة الانتخابية من ضمنها، لتظل هذه الأخيرة محل شد وجذب بين مختلف الفرقاء السياسيين. قبل أن تتجه أحزاب المعارضة (الأصالة والمعاصرة والاستقلال والتقدم والاشتراكية) والأحزاب المشكلة للأغلبية (دون حزب العدالة والتنمية) بالانفراد بتقديم تعديلات لم تكن مدرجة ضمن مذكرات بعضها، كانت من ضمنها "إلغاء العتبة الانتخابية". وهو ما تم بالفعل، حيث تم تمرير هذا التعديل من خلال التصويت عليه بـ 29 صوتا مقابل معارضة حزب العدالة والتنمية بـ 12 صوت بلجنة الداخلية بمجلس النواب¹¹. وقد اعتبر حزب "العدالة والتنمية" هذا التعديل بمثابة إلتفاف على النظام الانتخابي¹²، فيما أحزاب المعارضة اعتبرته أمرا مهما وطارئا سيمكن من تمثيل مختلف التيارات السياسية لاسيما تلك التي اعتبرت أن لها دورها ورمزيتها داخل البرلمان¹³. خصوصا وأن إلغاء العتبة الانتخابية واكبه تعديل مهم لإحدى أهم تقنيات توزيع المقاعد في نظام التمثيل النسبي وهي تقنية القاسم الانتخابي.

ثانيا : توضيح القاسم الانتخابي

يقوم نظام التمثيل النسبي على أساس إعطاء كل حزب مشارك في الانتخابات عددا من المقاعد يتناسب مع عدد الأصوات التي ضفر بها، ولا يتم ذلك إلا من خلال المرور بمجموعة من العمليات الرياضية. وتعد أولى تلك العمليات "إن تقررت" هي تحديد العتبة الانتخابية واستبعاد كل اللوائح التي لم تصل إلى نسبتها. ثم بعد ذلك المرور نحو احتساب القاسم الانتخابي، عبر تحديد عدد الأصوات التي يجب كل اللوائح الحصول عليه لمنح كل واحدة منها مقعدا انتخابيا أو أكثر.

¹¹ (وبعدها في الجلسة العمومية التي تمت في 5 مارس 2021)

¹² (عن مجلة العدالة والتنمية، القاسم الانتخابي هل يشكل قاصما لمسار البناء الديمقراطي؟ عدد 27، 20 مارس 2021)

¹³ (أبرزها فيدرالية اليسار الديمقراطي التي كانت ممثلة فقط ببرلمانيين اثنين وحزب التقدم والاشتراكية الذي كان قد فقد كئلته البرلمانية ويشغل بمجموعة نيابية)

وعموما يكون القاسم الانتخابي إما "وطنيا" أو "محليا"، ويجرى احتساب الأول بقسمة مجموع عدد الأصوات المعبر عنها وطنيا على عدد المقاعد البرلمانية. وأما الثاني فيحتسب بقسمة مجموع الأصوات المعبر عنها في دائرة محلية معينة على عدد المقاعد المخصصة لها. ويتم توزيع المقاعد على اللوائح في الحالتين معا، بمنطق احتساب عدد المرات التي حصلت عليها كل لائحة على القاسم الانتخابي، انطلاقا من الأصوات التي نالتها في الانتخابات.

بهذه الطريقة يتم توزيع المقاعد في نظام التمثيل النسبي عبر تقنية القاسم الانتخابي¹⁴، كما هو متعارف عليه في الفقه والقانون المقارنين، والذي يتأسس على اقتسام مجموع عدد الأصوات المحصل عليها من قبل كل اللوائح على عدد المقاعد المتنافس عليها في الدائرة الانتخابية المعنية (Jacqué, 2014) وهو المفهوم الذي تتخذه الدول التي تتبنى نظام التمثيل النسبي¹⁵، ويباركه القضاء المقارن نفسه، فنجد مثلا محكمة النقض الفرنسية كانت قد صرحت في السابق بأن "القاسم الانتخابي يتم تحديده بقسمة عدد الأصوات المدلى بها على عدد المقاعد المراد شغلها"¹⁶. وهو نفس ما أقره المجلس الدستوري المغربي في قراره رقم 760 المؤرخ في 7 ماي 2009، حيث أكد على أن "القاسم الانتخابي يستخرج من قسمة مجموع عدد الأصوات المعبر عنها التي حصلت عليها اللوائح المرشحة"¹⁷، وهي الصيغة التي طبقت بالمغرب منذ تبني نظام التمثيل النسبي في تشريعات 2002 وإلى غاية تشريعات 2016، غير أنه ومع حلول انتخابات سنة 2021 ستجرى إحدى أقوى التعديلات على النظام الانتخابي منذ تبنيه، تمثل في إلغاء العتبة الانتخابية كما رأينا سائفا واعتماد صيغة جديدة لاحتساب القاسم الانتخابي.

فبالرغم من أن تغيير معادلة القاسم الانتخابي لم تبادر به أي من المذكرات التي رفعتها مختلف الأحزاب السياسية لوزارة الداخلية على خلفية الإعداد لتشريعات 2021، ولا حتى كموضوع تمت مناقشته في لجنة الداخلية أو تم التوافق بشأنه، إلا أنه تقرر إدخاله كتعديل

¹⁴ (هناك تقنية المعدل الانتخابي المحدد مسبقا، وهو عدد من الأصوات يحدها القانون مسبقا يجب استيفاؤها للفوز بالمقعد موضوع المنافسة. تأخذ به الجمهورية الفرنسية في انتخابات مجلس الشيوخ ويعتبر في حد ذاته بمثابة عتبة انتخابية) ¹⁵ (نجد مثلا: هولندا، البرتغال، إيطاليا، إسبانيا، تركيا، الجزائر، تونس، العراق، جنوب أفريقيا...)

¹⁶ (Cour de Cassation – chambre Sociale, N de pourvoi : 09-60.350, 26 Mai 2010)

¹⁷ (قرار المجلس الدستوري رقم 760 المؤرخ في 7 ماي 2009، ج.ر عدد 5733، بتاريخ 15 جمادى الأولى 1430 هـ) 9) ماي 2009، ص 2663)

فجائي من قبل بعض الفرق البرلمانية¹⁸. ومن ثم تم التصويت عليه داخل لجنة الداخلية بمجلس النواب وتمريضه بـ 29 صوتا مقابل معارضة حزب العدالة والتنمية بـ 12 صوتا، في مشهد غريب تداخلت فيه الأغلبية مع المعارضة، حيث اصطلفت أحزاب من الأغلبية الحكومية مع المعارضة لإدخال هذا التعديل والتصويت لصالحه، قبل أن يتم الحسم بشأنه والمصادقة عليه فيما بعد في الجلسة العمومية لمجلس النواب التي أجريت يوم الجمعة 5 مارس 2021¹⁹.

هكذا صادق مجلس النواب على مشروع القانون التنظيمي للمجلس وهو يشمل تعديلا يظال معادلة القاسم الانتخابي، حيث أصبحت صيغته الجديدة يتم احتسابها على أساس عدد المسجلين في الدائرة الانتخابية، بدل احتسابه على أساس الأصوات الصحيحة فقط كما كان يتم في الماضي. حيث نصت المادة 84 من القانون التنظيمي الجديد لمجلس النواب رقم 04.21 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 27.11، ما يلي: "توزع المقاعد على اللوائح بواسطة قاسم انتخابي يستخرج عن طريق قسمة عدد الناخبين المقيدين في الدائرة الانتخابية المعنية على عدد المقاعد المخصصة لها"²⁰.

هذه الصيغة ستجعل لا محالة خارج القاسم الانتخابي مرتفعا للغاية، وهو ما يفترض أن يخدم الأحزاب الصغرى على حساب الأحزاب الكبرى، فالقاعدة تقول أنه كلما تقلص القاسم الانتخابي جاء الأمر لصالح الأحزاب الكبرى²¹، وكلما ارتفع خدم الأحزاب المتوسطة والصغرى²²، أما وإن ارتفع خارج القاسم الانتخابي بشكل مهول فستتساوى الأحزاب الكبرى والصغرى في عدد المقاعد عند توزيعها، بغض النظر عن عدد الأصوات التي ستحصل عليها، لأن الأمر سيستدعي

¹⁸ (أحزاب من الأغلبية " التجمع الوطني للأحرار، الاتحاد الدستوري، الحركة الشعبية " ومن المعارضة " الأصالة والمعاصرة، الاستقلال، التقدم والاشتراكية")

¹⁹ (مصادقة 162 برلمانيا على مشروع القانون التنظيمي لمجلس النواب الذي يشمل التعديل الذي طال القاسم الانتخابي، ومعارضة 104 نائبا من نواب العدالة والتنمية فيما امتنع نائب برلماني واحد عن التصويت)

²⁰ (القانون التنظيمي رقم 04.21 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب، الصادر الأمر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.21.39 الصادر في رمضان 1442 (21 أبريل 2021) الجريدة الرسمية عدد 6987، 5 شوال 1442 (17 ماي 2021) ص 3405)

²¹ (ستحصل الأحزاب الكبرى بموجبه على أكثر من مقعد في الدائرة الواحدة)

²² (ستحصل الأحزاب المتوسطة والصغرى على مقعد بعد أن يصبح عصي على الأحزاب الكبرى الحصول على أكثر من مقعد)

المرور مباشرة إلى مرحلة توزيع البقايا²³، بعد أن يستحيل على كل الأحزاب الوصول لخارج القاسم الانتخابي والفوز بمقعد في المرحلة الأولى للتوزيع.

وهو الأمر الذي رفضه حزب "العدالة والتنمية" آنذاك وجعله يعارض بشدة مسألة تغيير معادلة القاسم الانتخابي، واعتبره جريمة في حق الديمقراطية (إبراهيمي، 2020). لأنه في نظره سيحول العملية الانتخابية إلى مجرد توزيع بالتساوي للمقاعد بين الأحزاب المشاركة بدون أي منافسة، وهو ما سيؤدي في نظره إلى "بلقنة" المشهد السياسي بالمغرب بشكل أوسع وأعمق، كما واعتبر أيضا أن القاسم الانتخابي الجديد يضرب ما أسماه عمق العملية الديمقراطية وهو التنافس، وأنه يخالف مقتضيات الدستورية التي تؤكد على أن التصويت هو الذي يعبر عن إرادة الأمة، وبالتالي اعتبر حزب العدالة والتنمية أن المحكمة الدستورية ستصحح لا محالة ما أسماها المخالفات الدستورية في هذا الموضوع (إبراهيمي، 2020).

وفي الجهة المقابلة، وجدت المعارضة وأحزاب الأغلبية الحكومية الداعمة لتعديل القاسم الانتخابي²⁴، في صيغته الجديدة أهمية كبرى تتمثل في إتاحة الفرص لجميع القوى السياسية بالإدماج في المؤسسة التشريعية مما سيحقق العدالة الانتخابية التي تعتبر في الأساس جوهر نظام التمثيل النسبي وقيمتها المرتبطة به.

وأمام هذا السجال السياسي المحتدم الذي شهدته الساحة السياسية بين الأحزاب السياسية، والمرافعات الدستورية التي قدمتها هذه الأخيرة في شأن تغيير معادلة القاسم الانتخابي للمحكمة الدستورية، حسمت هذه الأخيرة الخلاف الدائر حول القاسم الانتخابي في قرارها رقم 118/21 ملف عدد 067/21 وقضت بدستوريته²⁵، معتبرة في قرارها أن الدستور لا يتضمن أي قاعدة صريحة لعملية احتساب القاسم الانتخابي، مما يجعلها من المواضيع التي ينفرد بتحديد المشرع ووفق سلطته التقديرية، ولا يحق للمحكمة الدستورية التعقيب عليها. كما وأضافت المحكمة الدستورية في قرارها أن القاسم الانتخابي المعدل ينسجم مع المبادئ الدستورية

²³ (خصوصا إذا تم تبني تقنية أكبر البقايا كما هو معمول به في المغرب)

²⁴ (التجمع الوطني للأحرار، الاتحاد الاشتراكي، الاتحاد الدستوري والحركة الشعبية)

²⁵ (قرار المحكمة الدستورية رقم 118/21 ملف عدد 067/21 الصادر بتاريخ 09 أبريل 2021، ج.ر عدد 6977 بتاريخ 29 شعبان 1442 (12 أبريل 2021)، ص 2277)

وغاياتها وأنه يخدمها، لأن وُضع لأجل توسيع تمثيلية الناخبين وجعل التمثيل السياسي في البرلمان يسع كافة القوى السياسية المشاركة.

هكذا إذا، حسمت المحكمة الدستورية الخلاف بشأن تعديل القاسم الانتخابي وقضت بدستوريته، مجهزة بذلك آمال حزب "العدالة والتنمية" الذي ترافع كثيرا ضده، ومنزلة الستار على أكبر سجال سياسي عرفته الساحة السياسية المغربية بشأن تعديل القوانين الانتخابية منذ تبني نظام التمثيل النسبي سنة 2002.

ثالثا: استبعاد تقنية أقوى المعدلات واعتماد تقنية أكبر البقايا

تتأسس تقنية أقوى المعدلات على توزيع المقاعد الشاغرة على اللوائح التي حصلت على أقوى معدل، ويتم تحديد ذلك من خلال قسمة "عدد الأصوات" التي حصلت عليها كل لائحة على "عدد المقاعد" التي نالتها سابقا بتقنية القاسم الانتخابي في التوزيع الأولي للمقاعد، مضافا إليها مقعدا افتراضيا. ويشكل العدد المحصل عليه من الأصوات أقوى معدل تحصل بموجبه اللائحة التي استوفته مقعدا من المقاعد الشاغرة، هكذا تستمر هذه العملية حتى تستنفذ كل المقاعد.

هذه التقنية تلجأ إليها بالدرجة الأولى الأنظمة التي تتبنى مبدأ التوازن بين الفعالية التمثيلية والعدالة الانتخابية، بحيث تضمن التمثيل المتوازن دون مجاملة للأحزاب الصغرى وهو ما يجعل المؤسسات التمثيلية قادرة على القيام بكل المهام الموكلة إليها دستوريا وسياسيا (العشوري، 2018)، وهو الاعتبار الذي جعل الفقيه مورييس دوفيرجييه يقر بأن طريقة أقوى المعدلات جاءت لتعويض نواقص التمثيل النسبي (Duverger, 1950) وهو الموقف الذي يتأكد على أرض الواقع، عند عدد من الأنظمة السياسية الغربية والتي تأخذ بهذه التقنية لنجاحاتها، كما هو الحال بالنسبة لألمانيا، البرتغال، إسبانيا، بلجيكا، هولندا...

أما في المغرب فقد كانت ولازلت هذه التقنية محل تجاذب سياسي بين الأحزاب السياسية منذ تبني نظام التمثيل النسبي، حيث كانت من ضمن التقنيات التي تبنتها المسودة الأولى لمشروع القانون التنظيمي رقم 06.02، وجاءت مدعومة من طرف حزب "الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية" الذي كان يقود الحكومة آنذاك، والذي كان يجد في هذه التقنية آلية ستعزز موقعه الانتخابي، قبل أن يعصف بها التوافق السياسي، وتنازل عنها بالتالي السيد عبد الرحمان اليوسفي لصالح الأحزاب الصغرى، فتم استبدالها بتقنية أكبر بقية، والتي تقوم على توزيع المقاعد

الشاغرة، أي تلك المقاعد المتبقية بعد التوزيع الأولي للمقاعد من خلال تقنية القاسم الانتخابي، على التوالي للوائح التي تتوفر على أكبر عدد من الأصوات المتبقية وغير المستعملة في التوزيع الأول للمقاعد.

هكذا نجد أن نظام التمثيل النسبي المقترن بتقنية أكبر بقية، يضمن للأحزاب المتوسطة والصغيرة التواجد داخل المؤسسات المنتخبة، عبر مبدأ التماثل في استحقاق المقاعد البرلمانية بين اللوائح بغض النظر عن الفروقات في عدد الأصوات التي تنالها. وهو ما يؤدي إلى تشجيع الأحزاب الصغيرة على حساب الأحزاب الكبيرة، لذلك اتجهت العديد من الدول التي تذهب في اتجاه إنصاف الأحزاب الصغرى إلى تبني تقنية أكبر بقية في توزيع البقايا من المقاعد على اللوائح المتنافسة.

فتقنية أكبر البقايا تؤدي إلى توسيع التمثيلية السياسية وهو ما يعتبره البعض "بلقنة" الأحزاب السياسية في المجالس المنتخبة، وبالتالي إضعاف الأحزاب الكبرى التي تجد نفسها مضطرة إلى الدخول في تحالفات حكومية تكون في الغالب حشة تهدد مستقبل استقرار الحكومة، وتجعل وضعها مرهونا بدعم حزب ضعيف وغير وازن انتخابيا، وفي كثير من الأحيان يتعارض بشكل قطعي مع مرجعيتها.

هذه المظاهر المعيبة والمرتبطة أساسا بتقنية أكبر البقايا هي التي كانت تدفع حزب "العدالة والتنمية"، للطعن في هذه التقنية مع حلول كل محطة تشريعية وتفضيلها تقنية أقوى المعدلات، منذ الانتخابات التشريعية لسنة 2007 وإلى غاية الانتخابات التشريعية لسنة 2016، كونها لا تخدم مصالحه بأن تهيب له الطريق لتحقيق الأغلبية المطلقة في البرلمان²⁶، داعيا مع حلول كل محطة انتخابية إلى تطوير نظام التمثيل النسبي، عبر تجاوز اعتماد تقنية أكبر بقية إلى اعتماد تقنية أقوى المعدلات، وذلك لما كان يعتبره الحزب من خلال إحدى مذكراته، "ترشيد التمثيلية والتقليص من ظاهرة البلقنة التي تميز الخريطة السياسية المغربية التي سببتها تقنية أكبر بقية"²⁷. وهي الدفوعات التي لم تلق أي استجابة أو توافق بشأنها من طرف وزارة الداخلية وباقي الأحزاب السياسية، على رأسها الأحزاب الصغرى التي ظلت دائما متمسكة بتقنية أكبر بقية.

²⁶ (حزب العدالة والتنمية هو الحزب الوحيد الذي ظل يتراجع لأجل تبني تقنية أقوى المعدلات في هذه المحطات الانتخابية كونه الحزب المتقدم انتخابيا فيها والمتصدر لبعضها، وبالتالي هو المستفيد افتراضا في حالة تم تبني هذه التقنية)
²⁷ (مذكرة حزب العدالة والتنمية بشأن الانتخابات التشريعية لسنة 2011).

على سبيل الختم:

من خلال استعراضنا لمختلف أشكال التقنيات التي استقر عليها المشرع المغربي، داخل النظام الانتخابي المطبق منذ تشريعات سنة 2002، وهو النظام اللاتحي المغلق بالتمثيل النسبي المقترن بتقنية أكبر بقية، يظهر لنا أن الأحزاب السياسية سعت منذ تبني هذا النظام الانتخابي إلى تطويره بوضع آليات تقنية دون أخرى، كشكل من أشكال التحكم المسبق بالخريطة السياسية التي يراد إفرازها، كما وسعت مع حلول كل محطة تشريعية موائية إلى إدخال تعديلات تقنية جديدة والتراجع عن أخرى، بحيث نال هذا النظام الانتخابي قسطا مهما من التعديلات كلها تمت لهدف تطويره وتقويم بعضا من الانحرافات في نتائجه، والمرتبطة في مجملها بالقيمة المقترنة بهذا النظام الانتخابي والتي يفترض أن يحققها، وهي العدالة الانتخابية في شقها الحسابي والسياسي وكذا النوعي.

وفي الختام، توصي هذه الدراسة بضرورة الوعي أولا بأدق تفاصيل مختلف المتغيرات التقنية المكونة للنظام الانتخابي، وذلك لهدف تجاوز مسألة إخضاع هذا الأخير للتجارب المتكررة مع كل محطة تشريعية، عبر تعديل تقنيات منه وتطبيق تقنيات جديدة والتراجع عن أخرى، والتي أثبتت دراسات عديدة على أن أي من هذه التجارب قد حققت الأهداف التي رسمت لها.

كما وتوصي الدراسة أيضا بضرورة تحديد رهانات العملية الانتخابية ككل، حتى يتم الاتجاه لتصميم النظام الانتخابي المطلوب عبر تكييف تقنياته مع الرهانات المتفق عليها، على أن تكون هذه الرهانات واضحة وواقعية وغير مضمرة لأهداف خفية، خصوصا بعدما ظهر على مستوى كافة المحطات التشريعية التي تمت وفق نظام التمثيل النسبي غياب الرهانات السياسية عند الاستعداد لها، وحضور مقارنة النتائج وحساب المقاعد وما ستفرزه الخريطة الانتخابية، تحت مسمى رهان تحقيق العدالة الانتخابية. والذي تم توظيفه ليكون فقط مدخلا للتحكم القبلي بالخريطة الانتخابية وما ستفرزه من توازنات عبر تطوير تقنيات وبعض من معادلات النظام الانتخابي.

لائحة المراجع

♦ المراجع باللغة العربية

1 - الكتب

- العشوري محمد فؤاد، القانون الدستوري بين المفهوم والمضمون، منشورات كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية بمكناس، سلسلة أبحاث ودراسات، مطبعة سيجلماسة، العدد 04، 2018، ص 205، 212، 217.
- منار محمد، الانتخابات بالمغرب، ثبات في الوظائف وتغير في السمات، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، الطبعة الأولى، 2011، ص 475.
- عوض طالب، إصلاح النظام الانتخابي الفلسطيني، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، النزاهة في الانتخابات البرلمانية، مقوماتها وآلياتها في الأقطار العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، بيروت 2008، ص 239.

2 - المقالات والمجلات

- ابراهيمي مصطفى، رئيس فريق حزب العدالة والتنمية بمجلس النواب، "وأد الديمقراطية في الجلسة العامة للتصويت على القوانين الانتخابية"، مجلة العدالة والتنمية، عدد 27، مارس 2020، ص 11.
- بنطلحة الدكالي محمد، تأملات في المسألة الانتخابية بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 51-52، أكتوبر 2003، ص 235.
- مفيد أحمد، التمثيل السياسي بالمغرب على ضوء انتخابات 7 شتنبر 2007، المجلة المغربية للسياسات العمومية، ع1، 2008، ص 18.
- مفيد أحمد، الانتخابات التشريعية ل 7 أكتوبر 2016، محاولة لفهم المخرجات، مجلة رهانات، مركز الدراسات والأبحاث الإنسانية، طباعة دريم، الدار البيضاء، العدد 41، 2017، ص 69.
- دخان أمال، تأثير النظم الانتخابية وعناصرها على تمثيل المرأة في البرلمان، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة عاشور، جفلة، مج 11، عدد 1، الجزائر، 2018، ص 235.

- زين الدين محمد، التأثيرات السياسية لنمط الاقتراع الخاص بالاستحقاقات المغربية لسنة 2-2، جريدة بيان اليوم، 6 سبتمبر 2002، ص 64.
- زكرياء أقنوش، في أفق استحقاقات 2016، أنماط الاقتراع ومدى تأثيرها في الخريطة السياسية المغربية، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء 2016، عدد خاص 41.42، ص 130.
- مجلة العدالة والتنمية، القاسم الانتخابي هل يشكل قاصدا لمسار البناء الديمقراطي؟ عدد 27، 20 مارس 2021.
- مجلة العدالة والتنمية "استحقاقات 2021 ورهان تعزيز مسار الديمقراطية"، عدد 27، مارس 2020، ص 08

3 - الأطروحات الجامعية

- البقالي عبد الوهاب، تغييرات النسق السياسي المغربي 1996-2012، دراسة تحليلية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2013-2014، ص 310.

4 - النصوص القانونية

- القانون التنظيمي رقم 02-06 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 97-31 المتعلق بمجلس النواب، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 187-02-1 الصادر في 21 ربيع الأخير 1423 (3 يونيو 2002)، ج.ر عدد 5018، 4 يونيو 2002، ص 1957-1962.
- القانون التنظيمي رقم 16-20 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 11-27 المتعلق بمجلس النواب، الصادر الأمر بتنفيذه ظهير شريف 118.16 بتاريخ 10 أغسطس 2016، جريدة الرسمية عدد 6490، ذو القعدة 1437، (11 أغسطس 2016) ص ص 5853-5854.
- القانون التنظيمي رقم 21-04 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 11-27 المتعلق بمجلس النواب، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 39.21-1 صادر في 8 رمضان 1442 (21 أبريل 2021) بتنفيذ، ج.ر عدد 6987 الصادرة بتاريخ 5 شوال 1442 (17 ماي 2021)، ص 3405-3410

6 - قرارات المجلس الدستوري والمحكمة الدستورية

- قرار المجلس الدستوري رقم 760 المؤرخ في 7 ماي 2009، ج.ر عدد 5733، بتاريخ 15 جمادى الأولى 1430 (9 ماي 2009)، ص2663.
- قرار المحكمة الدستورية رقم 118/21 ملف عدد 067/21 الصادر بتاريخ 09 أبريل 2021، ج.ر عدد 6977 بتاريخ 29 شعبان 1442 (12 أبريل 2021)، ص2277.

7 - الدلائل والمنشورات

- لارسورد ستينا وآخرون، التصميم من أجل المساواة: النظم الانتخابية ونظام الكوتا - ترجمة أيمن أيوب-، منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ستوكهولم، 2007، ص11.
- رينولدز أندرو وآخرون، أشكال النظم الانتخابية : دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات- ترجمة أيمن أيوب-، سلسلة منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ستوكهولم، الطبعة الثانية 2010، ص 19.

♦ المراجع باللغة الفرنسية

1- Ouvrages:

- Jean-paul Jacqué, Droit constitutionnel et institutions politiques, 10 édition, DALLOZ 2014, p 36.

2- Articles

- Maurice Duverger, L'influence des système électoraux sur la vie politique, cahiers de la fondation nationale des sciences politique, Presses de Sciences, Paris, 1950, p 177.

ملائمة حقوق الطفل مع الاتفاقيات الدولية، الممكن والمستبعد

The Harmonization of Children's Rights with International Conventions: The Possible and the Excluded

✍️ العربي بنساسي

دكتوراه في القانون الخاص

جامعة محمد الخامس الرباط،

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - سلا

إطار سابق بالإدارة المغربية

البريد الإلكتروني: benssassi01@gmail.com

Abstract:

ملخص:

Since Morocco's ratification of the Convention on the Rights of the Child in 1993, its legislative framework has witnessed continuous progress toward the consolidation of a comprehensive legal system for child protection. This progress is evident first in Morocco's ratification of a substantial number of international and regional conventions on child protection, and second in the sustained legislative efforts undertaken to harmonize the domestic legal framework with those conventions.

This process of alignment has encompassed a set of vital laws directly related to children's rights, with the aim of enhancing their status in accordance with the standards enshrined in international instruments. Nevertheless, Morocco's commitment to strengthening the position of the child has not precluded its rejection or reservation regarding certain provisions of international conventions that conflict with the specific cultural and social particularities of Moroccan society, as recognized constitutionally.

Keywords : Harmonization - Children's Rights - International Conventions

عرف التشريع المغربي منذ المصادقة على اتفاقية حقوق الطفل سنة 1993، تقدماً مستمراً في اتجاه اكتمال إطار قانوني حمائي للطفل، وقد تجسد من جهة في المصادقة على جزء كبير من الاتفاقيات الدولية والجهوية المتعلقة بحماية الطفولة، ومن جهة أخرى تمثل في نشاط تشريعي دؤوب يهدف لملاءمة الترسانة القانونية الوطنية مع الاتفاقيات الدولية المصادق عليها.

همت هذه الملاءمة مجموعة من القوانين الحيوية ذات الصلة بحقوق الطفل بهدف الارتقاء بمكانته وفق ما هو مكرس في المواثيق الدولية، لكن هذا الاهتمام بوضعية الطفل من جانب المغرب لم يكن ليمنعه من الرفض والتحفظ على بعض الأحكام المنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية والتي جاءت متعارضة مع خصوصيات المجتمع المغربي والمنصوص عليها دستورياً.

الكلمات المفتاحية: الملاءمة - حقوق الطفل -

الاتفاقيات الدولية

مقدمة:

تظل المصادقة على الاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الطفل أو تلك التي لها تأثير عليه غير كافية بل يشكل إدماج النصوص القانونية التي جاءت فيها في القانون الداخلي النواة الصلبة لكل نظام ديمقراطي يدعي احترام حقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالمياً¹، سواء عن طريق إخراج قوانين جديدة داخل الدولة تراعي في مقتضياتها أحكام الاتفاقيات الدولية المصادق عليها أو عن طريق ملائمة التشريعات القائمة مع مبادئ هذه الاتفاقيات من هنا تطرح مسألة ملائمة التشريعات الوطنية مع الاتفاقيات الدولية المصادق عليها عدة إشكاليات أهمها الجسم في طبيعة المرجعية القانونية ذات الأولوية وإيجاد الآليات الكفيلة للقيام بمهمة الملاءمة والالتزام عملياً كذلك بالإسقاطات القانونية والسياسات المترتبة عن ذلك، وتترجم مقتضيات اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل التزام المجموعة الدولية بأن توفر للطفل وضعاً قانونياً في المجتمع يمكنه من التفتح والنمو. إن تحديد الرسالة القانونية الوطنية من شأنه أن يبلور ويضمن هذا الالتزام على أرض الواقع بمنظور توفير حماية أفضل للطفل، واحترام حقوقها التي نصت عليها الاتفاقية الأممية بما يتلاءم ومعطياتنا الحضارية²، والمغرب منذ انخراطه في المنظومة الدولية لحقوق الإنسان، وعى بأهمية ملاءمة نصوصه التشريعية مع ما تقتضيه ضرورة هذا الانخراط، ولعل ضرورة إدماج المقتضيات الدولية لحقوق الطفل في التشريع الداخلي للمملكة عبر عنها جلاله الملك المغفور له الحسن الثاني في رسالته للمؤتمر الوطني لحقوق الطفل بتاريخ 25 ماي 1995 عندما قال: "عن الجانب التشريعي للموضوع يعتبر أساساً في تطبيق الاتفاقية الأممية وأولى المؤشرات التي تركز عليها دولة القانون"³.

وقد عرف التشريع المغربي منذ المصادقة على اتفاقية حقوق الطفل سنة 1993 تقدماً مستمراً في اتجاه اكتمال إطار قانوني حمائي للطفل، وقد تجسد من جهة في المصادقة على جزء

¹ - نعيمة البالي، ملائمة التشريع المغربي لاتفاقية حقوق الطفل، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة محمد الأول وجدة، السنة الجامعية 2002-2003، ص 125.

² - عبد الإله الريتل، حقوق الطفل في التنظيم الدولي المغرب " نموذجاً، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس أكدال - الرباط، السنة الجامعية، 2002-2003، ص 49.

³ - محمد ناصر متيوي، ملائمة النصوص الوطنية مع الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل، منهجية عمل - أولويات - اختيارات"، مجلة القانون والاقتصاد، عدد 20 سنة 2003، ص 34.

كبير من الاتفاقيات الدولية والجهوية المتعلقة بحماية الطفولة وتجسد من جهة أخرى في نشاط تشريعي دؤوب يهدف ملائمة الترسنة القانونية الوطنية مع الاتفاقيات الدولية المصادق عليها⁴.

هذه الملائمة همت مجموعة من القوانين الحيووية المرتبطة بوضعية الطفل وذلك بهدف السمو بمكانة الطفل والارتقاء بها على غرار ما هو مكرس في المواثيق الدولية، لكن هذا الاهتمام بوضعية الطفل - من جانبه المغرب - لم يكن ليمنعه من قول كلمته في بعض المقتضيات الاتفاقية ورفضها ليس إنقاصا من قيمة ومكانة الطفل بل تكريسا لأولوية الخصوصية الوطنية في التعاطي مع بعض الأحكام المنصوص عليها في الاتفاقيات والتي جاءت متعارضة مع الإيديولوجية المغربية التي تراكت عبر سنوات.

وعليه سنحاول إبراز مظاهر ملائمة المغرب لترسانته القانونية مع ما هو مكرس في الاتفاقيات الدولية (المبحث الأول) إلى جانب تسليط الضوء على أهم المقتضيات الاتفاقية التي أفصح المغرب على رفضها والتحفظ عليها (المبحث الثاني).

المبحث الأول مظاهر ملائمة المغرب لترسانته القانونية مع ما جاء في الاتفاقيات الدولية

إن مصادقة دولة على اتفاقية ما يخلف حتما حالة من عدم التناسق تختلف عليه. قوانينها الوطنية، وما التزمت به دوليا لكن الموافقة على الاتفاقية ودخولها حيز التنفيذ يعني مبدئيا أن الدولة بواسطة أجهزتها الرسمية المخولة دستوريا التوقيع على المعاهدات والالتزام بها قد قامت بذلك وهي على وعي تام بقوانينها الداخلية وبمدى التعارض الحاصل بينها وبين بنود الاتفاقية⁵. وحتى يتجاوز المغرب هذا التعارض عمد إلى إطلاق مسار إصلاح تشريعي شامل اتخذ طابع تعديل التشريع بما يوائم التزامات المغرب الدولية بمقتضى الاتفاقيات تارة، وطابع إخراج قوانين جديدة حيز الوجود تراعي في أحكامها ما كرسه الاتفاقيات في بنودها.

⁴ -Ministère de la Solidarité, de la femme, de la famille, et du développement social, «politique publique intégrée de protection de l'enfance au Maroc, rapport d'étape, juin 2013 avec le soutien de Unicef, p 29.

⁵ - محمد ناصر متيوي، موقع الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل في النظام الوطني المغربي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 54-55 سنة 2004، ص 192.

وحيث انه لا يمكن تصور بلد رائد أو حتى مهتم بثقافة حقوق الإنسان دون قيامه ببلورة المقتضيات الاتفاقية لحقوق الإنسان على مستوى قوانينه الداخلية بدءا بالدستور مروراً بباقي التشريعات، فإن المغرب وعى بالمكانة التي تحظى بها الملائمة التشريعية مع الأوقاف الدولية صيانة لمكانة الطفل إلى ملاءمة قوانينه الداخلية التي لها علاقة بالطفولة مع ما تدعو إليه الاتفاقيات. وإيماناً منه -المغرب- بكون ملاءمة النصوص الوطنية مع الاتفاقيات الدولية، يعتبر آلية من آليات الدولة لتضمين حقوق الطفل على المستوى الوطني، وفي هذا الصدد أحدث المغرب بموجب المنشور رقم 39.98 المؤرخ في 10 شتنبر 1998 لجنة وزارية لملاءمة القانون المغربي مع الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان بصفة عامة ومن بينها اتفاقيات حقوق الطفل ويعتبر نشر الاتفاقية بالجريدة الرسمية أداة مهمة للتعريف بها تترتب عنه آثار قانونية⁶.

كما بادر المرصد الوطني لحقوق الطفل إلى تدشين العمل في ورش كبير لملاءمة التشريعات الوطنية مع المقتضيات الاتفاقية الأممية ذات الصلة، وقد أثمر المجهود الذي بذله عدة خبراء من المرصد مجموعة من الاقتراحات العملية بتعديل وتتميم عدد من النصوص التشريعية والتنظيمية التي يتفق الجميع على كونها ذات أولوية وهي: مدونة الأحوال المدنية، قانون الجنسية.... وقد توجهت عملية التشاور حولها مع مجموع الهيئات المعنية بصياغة أول مشروع لتعديل وتتميم الاتفاقات المصادق عليها⁷ عدد من القوانين المتعلقة بالطفل وملاءمتها مع سرعان ما تمت تحويلها إلى قوانين نافذة تهم ضمان حقوق أمثل للطفل وفق ما حددته الأوقاف الدولية. وعليه فإنه بالنظر لصعوبة الإحاطة بجميع التشريعات والقوانين التي واءمها المغرب مع الاتفاقيات الدولية والمعنية بحقوق الطفل فإننا سنقوم بتناول أهم مظاهر هذه الملاءمة كآلي:

أولاً: على مستوى قانون المسطرة الجنائية والقانون الجنائي:

إعمالاً لملاءمة ما تنص عليه الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل، خاصة المادتين 37-40 من ضرورة تفريد مقتضيات خاصة بقضايا الأطفال سيما الجانحين منهم - أقر قانون المسطرة الجنائية نظاماً قضائياً خاصاً بالأحداث، إلى جانب إقرار القانون الجنائي أيضاً لحماية شاملة للطفل.

⁶ - فاتن اليهودتي، ضمانات حقوق الإنسان بالمغرب وواقعها، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس السويسي، أكادال، الرباط سنة 2010، ص 76.

⁷ عبدالإله الريتل الطفل في التنظيم الدولي المغرب" نموذج مرجع سابق، ص 49.

أ- قضاء الأحداث :

لقد تبلورت على الصعيد الدولي خلال العشرين سنة الأخيرة اتجاهات كبرى في مجال الحماية الجنائية للأحداث لتكريس عدالة أكثر إنسانية ترتبط بعموم السياسة الجنائية الوطنية وضعا، تخطيطا وتقييما⁸.

وتماشيا مع ما هو مكرس في الاتفاقيات الدولية وكذا المبادئ التي اعتمدتها الأمم المتحدة في مجال عدالة الأحداث أقر قانون المسطرة الجنائية المغربي⁹ مجموعة من التدابير تروم ضمان حماية فعالة للحدث الجاني، حيث نجد بمقتضى قانون 01-22 تم إنشاء شرطة قضائية تعني بالأحداث (المادة 19) إلى جانب إحداث هيئات مكلفة بالأحداث (المادة 462) تتمثل في قاضي الأحداث وغرفة الأحداث لدى المحاكم الابتدائية، والمستشار المكلف بالأحداث والغرفة الجنحية للأحداث وغرفة الجنايات الاستئنافية للأحداث بالنسبة لمحاكم الاستئناف.

وبالنظر إلى مقتضيات المادة 467 ق.م.ج فإنه يتعين أن يرأس هذه الهيئات أثناء النظر في قضايا الأحداث، مستشار مكلف بالأحداث يعين بموجب قرار لوزير العدل لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد.

وفي نفس الاتجاه، نجد القانون رقم 988-23 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات السجنية¹⁰، في المادة الخامسة على ضرورة توفير كل مؤسسة سجنية تستقبل معتقلين أحداث بالمفهوم الجنائي، على حي أو محل مستقل معد لكل فئة على حدة، فضلا عن إحداث مراكز إصلاح وتهذيب خاصة بالأحداث الذين لا تتجاوز أعمارهم 20 سنة، قصد إعادة إدماجهم في الوسط الاجتماعي¹¹.

⁸ - عبد العزيز العروسي، التشريع المغربي والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان ملاءمات قانونية ودستورية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 103- السنة 2018، مطبعة البيضاوي سلا، ص 293.

⁹ - الظهير الشريف رقم 255-02-11 صادر في 25 من رجب 1423 (3) أكتوبر (2002) بتنفيذ قانون رقم 01-22 المتعلق بالمسطرة الجنائية المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5078.

¹⁰ - الظهير الشريف رقم 200-99-1 صادر في 13 جمادى الأولى 1420 (25 غشت 1999) والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 4726 الصادر بتاريخ 16/9/1999. وقد صدر مرسومه التطبيقي رقم 2.00485 بتاريخ 3 نونبر 2000 (انظر الجريدة الرسمية عدد 4848 بتاريخ 16 نونبر 2000).

¹¹ - انظر المادة 12 من قانون 98-23 المتعلق بالتعليم وتسيير المؤسسات السجنية.

هذا كما تنص المادة 34 من نفس القانون أيضا على أن يتم تخصيص بالمؤسسات أو الأحياء الخاصة بالإناث محلا للأمهات المرفقات بأطفال صغار السن ودور الحضانة في حدود الإمكانيات المتاحة.

وعموما فإن إحداث أجهزة خاصة بالأحداث مردها سعي المشرع المغربي إلى ملاءمة القوانين الداخلية مع الاتفاقيات الدولية ذات الصلة خاصة اتفاقية حقوق الطفل (المادة 40) وقواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا لإدارة شؤون قضاء الأحداث المعروفة بـ"قواعد بيجين"، والتي تنص على ضرورة توفير تدريب متخصصين بضباط الشرطة القضائية الذين يتعاملون مع قضايا الأحداث (المادة 12) فضلا عن عدم إعمال إجراء الاحتجاز رهن المحاكمة إلا كملاذ أخير ولاقصرفرة زمنية ممكنة، ويستحسن الاستعاضة عنه بإجراءات بديلة كل لمراقبة عن كتب أو الرعاية المركزة أو الإدماج في أسرة أو مؤسسة تربوية، كما يقتضي تمتع الأحداث المحتجزون رهن المحاكمة بجميع الحقوق والضمانات التي تكفلها القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء، وكذا العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وبخاصة المادتين 9-10¹².

ب - الحماية الجنائية للطفل؛

إعمالا لمقتضيات قواعد بيجين (المواد 9-10-13) واتفاقية حقوق الطفل (المادة 40) والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وإعلان حقوق الطفل، وقواعد الأمم المتحدة الدنيا النموذجية لإدارة شؤون قضاء الأحداث وكذلك جميع الصكوك والمعايير الأخرى ذات الصلة بحقوق الطفل والأحداث، قد سارت المصلحة العامة للحدث تتبوأ مكانة الصدارة وذلك بهدف تفادي أي إضرار به أو إيذاؤه.

وسيرا في نفس النهج فقد أقر قانون 01-22 لضابط الشرطة القضائية المكلف بالأحداث بان يحتفظ بالحدث المهتم في مكان خاص بالأحداث تحت الحراسة النظرية لمدة لا تتجاوز 48 ساعة، اتخاذ كافة التدابير لتفادي إيذاؤه. ولا يعمل بهذا الإجراء إلا في حالة ما إذا تعذر تسليم مع الحدث لمن يتولى رعايته أو إذا اقتضت ضرورة البحث أو سلامة الحدث ذلك، وخاصة بعد موافقة النيابة العامة¹³، التي أصبح لها بمقتضى قانون المسطرة الجنائية مراعاة الصلح في الجرح التي

¹² - عبد العزيز لعروسي، التشريع المغربي والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان ملاءمات قانونية ودستورية، مرجع سابق، ص 293-294.

¹³ - انظر المادة 460 من قانون المسطرة الجنائية، وتحديدا الكتاب الثالث تحت عنوان "القواعد الخاصة بالأحداث".

يرتكبها الأحداث، والمطالبة بإيقاف سير الدعوى العمومية المرفوعة ضدهم أثناء سحب المتضرر للشكاية أو التنازل عنها.

وتطبيقا لمقتضيات المادة الأولى من اتفاقية حقوق الطفل، عمد المشرع المغربي، وفي إطار ملاءمة قوانينه الداخلية، إلى رفع سن الرشد الجنائي من 16 إلى 18 سنة¹⁴، كما كرس عنة من المقتضيات المنصوص عليها ضمن قواعد "بيجين المواد 8-10-13) واتفاقية أيضا مجموع حقوق الطفل (المادة 40) إلى إضفاء مزيد من الحماية الجسدية والنفسية للحدث عبر إقرار فصل قضايا الأحداث عن قضايا الراشدين (م 461 و 473 ق.م.ج) ومنع نشر أي بيانات عن جلسات الهيئات القضائية للأحداث (م 466 سجلات الأحداث (م 505) وفرض السرية على السجل العدلي للأحداث (م 506)، وإصدار أمر بإيداع الحدث المجني عليه لدى شخص جدير بالثقة أو جمعية ذات منفعة عامة أو مؤسسة عمومية مكلفة برعاية الطفولة إلى أن يصدر حكم. موضوع الجنائية أو الجنحة (510).¹⁵

ويجدر التأكيد على أن إصلاح القانون الجنائي وقانون المسطرة الجنائية، يمثل من بين كل هذه الإصلاحات التجديد الأكثر أهمية في مجال حماية الأطفال في وضعية صعبة، فقبل هذين القانونين لم يكن بإمكان القاضي التدخل إلا إذا كان الطفل ضحية لجريمة أو جنحة أو مقترفا لمخالفة، واليوم بفضل إصلاح هذين القانونين يستطيع القاضي أن يتدخل مبكرا متى بدا له الطفل معرض لخطر ما.

كما أن هذه الإصلاحات أثمرت عدة مكتسبات في مجال العدالة الجنائية الخاصة بالأحداث لاسيما في الجانب المتعلق بحماية المصلحة الفضلى للطفل، وذلك بتوافق تام مع الأحداث والضمانات الواردة في المادة 40 والمادة 2 من الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل، خصوصا وأن المشرع المغربي قد رفع سن الرشد الجنائي إلى 18 سنة - كما سبقت الإشارة إليه - وأحدث منصب قاضي التنفيذ متخصص في الأحداث، وعوض الاعتقال الاحتياطي في حالة القاصرين على حجز للقاصرين، وخلق نظام الحرية المحروسة وخفض مدة العقوبات السالبة للحرية على القاصرين،

¹⁴ - جاءت المادة 458 لتحدد سن الرشد الجنائي في 18 سنة حيث نصت يتحدد سن الرشد الجنائي ببلوغ ثمان عشرة سنة ميلادية كاملة.

- يعتبر الحدث الذي يتجاوز عمره 12 سنة إلى غاية بلوغه 18 سنة مسؤولا مسؤولية ناقصة بسبب عدم اكتمال تمييزه".
¹⁵ - عبد العزيز لعروسي، التشريع المغربي والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان ملاءمات قانونية ودستورية، مرجع سابق، ص 195-295.

إضافة إلى ذلك يتضمن قانون المسطرة الجنائية مقتضيات خاصة بالأطفال في نزاع مع القانون، تهدف إلى تكيف سير الصداقة مع خصوصيات وحاجيات القاصرين¹⁶.

فضلا عن قيام المغرب بتعديل القانون الجنائي ليعتبر كل من استغلال الطفل في المواد الخفيفة والسياحية لأغراض جنسية والإساءة الجنسية والاتجار بالأفراد¹⁷. ما معاقب عليه جر القانون وهو إجراء يروم ملائمة القانون الجنائي مع المقتضيات الدولية وبالأخص بصريح البروتوكول الإضافي الملحق بالاتفاقية الدولية لحقوق الطفل والمتعلق ببيع واستغلال الأطفال في البغاء والمواد الإباحية لسنة 2000، وهي إجراءات تؤكد سير المملكة المغربية في رسم سياسة تشريعية خاصة بعدالة الأحداث توائم في مقتضياتها ما هو مكرس في الاتفاقيات والإعلانات والمعايير الدولية.

ثانيا: على مستوى المادة الأسرية:

طبقا لمقتضيات المادة 4 من اتفاقية حقوق الطفل تتخذ الدول الأطراف كل التدابير التشريعية والإدارية وغيرها من التدابير الملائمة لعمال الحقوق المعترف بها في الاتفاقية...". وقد شرعت وزارة العدل منذ دجنبر 2003 في تأتيت الخريطة القضائية بأقسام لقضاء الأسرة ضمن تركيبة المحاكم الابتدائية، وتخويلها النظر في قضايا الأحوال الشخصية، والميراث والحالة المدنية، توثيق شؤون القاصرين والكفالة، كل ما يتعلق بحماية ورعاية الأطفال¹⁸.

ونظرا لمكانة الطفل داخل التشريع الأسري المغربي فقد جاء في الخطاب الملكي بخصوص مدونة الأسرة بتاريخ 10 أكتوبر 2003؛ "لقد توخينا في توجيهاتنا السامية له اللجنة، وفي إبداء نظرنا في مشروع مدونة الأسرة، اعتماد الإصلاحات الجوهرية الآتية:

¹⁶ -Ministère de la Solidarité, de la Femme, de la Famille, et du Développement Social, processus d'élaboration d'une : politique publique intégrée de protection de l'enfance au Maroc», rapport d'étape, juin 2013 avec le soutien de Unicef, p 29.

¹⁷ - إعمال حقوق الطفل في شمال إفريقيا، ملامح قطرية بشأن الجزائر ومصر وليبيا والمغرب وتونس، منشورا المكتب الدولي لحقوق الأطفال، ص 15.

¹⁸ -عبد العزيز لعروسي، التشريع المغربي والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان ملاءمات قانونية ودستورية، مرجع سابق، ص 295.

- الحفاظ على حقوق الطفل بإدراج مقتضيات الاتفاقيات الدولية، التي صادق عليها المغرب، وضمان مصلحة الطفل في الحضانة من خلال تحويلها للأم ثم للأب ثم للأم الأم، فإن تعذر ذلك، فإن للقاضي أن يقرر إسناد الحضانة لأحد الأقارب الأكثر أهلية..".

وبهذا يكون الخطاب الملكي قد دعا إلى تأسيس قانون أسري مغربي مراعى لأحكام ومقتضيات الاتفاقيات الدولية المعنية بحقوق الطفل، بل وجعل مدونة الأسرة تلاءم معايير حماية مصلحة الطفل كما متعارف عليها دوليا.

وبالرجوع إلى أحكام مدونة الأسرة وأخذاً بالتوجيهات الملكية من خلال نص الخطاب السالف الذكر فقد تم تحويل الحضانة حماية لمصلحة الطفل، للأم، ثم للأب ثم للأم الأم، كما تم اعتبار توفير سكن لائق للمحضون واجبا مستقلا عن باقي عناصر النفقة مع الالتزام بالبحث في قضايا النفقة في أجل أقصاه شهر واحد¹⁹.

هذا، ويهم الجانب الحمائي للطفل أيضا حقه في النسب في حالة عدم توثيق عقد الزوجية، حيث تعتمد المحكمة في سماع الزوجية سائر وسائل الإثبات وكذا الخبرة، مع الأخذ بعين الاعتبار وجود الأطفال أو حمل ناتج عن العلاقة الزوجية مع فتح مدة زمنية محددة بشأن القضايا العالقة في هذا المجال²⁰.

وبشكل هذا التوجه التشريعي دفعا بملاءمة القوانين ذات الصلة بحقوق الطفل مع المواثيق الدولية ذات الصلة أيضا، وذلك ضمانا أمثل لحماية حقوق الطفل، والحفاظ على كيانه الأسري.

ثالثا: مظاهر الملاءمة من خلال حماية الطفل في وضعية صعبة والطفل العامل:

تستهدف الملاءمة الربط بين الإجراءات المتخذة لتحقيق توافق بين السياسة والقانون الوطنيين ومضامين التشريعات الدولية المصادق عليها، وجعل التشريعات الوطنية، من جهة مواكبة لمستجدات التحولات العالمية في مجال الحقوق والحريات الأساسية، ومن جهة ثانية، تعديل أو إلغاء القوانين والأعراف والممارسات التي لا تتماشى مع المعايير الدولية المتعارف عليها في مجال حقوق الإنسان²¹.

¹⁹ - المادة 171 من مدونة الأسرة.

²⁰ - المادة 16 من مدونة الأسرة.

²¹ - عبد العزيز لعروسي، التشريع المغربي والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان ملاءمات قانونية ودستورية، مرجع سابق،

فإن المشرع المغربي حماية للطفل المعاق والطفل في مجال الشغل قد عمل جاهدا من أجل ملائمة تشريعاته مع المبادئ الدولية الضامنة لحماية هذين الفئتين من الأطفال.

1. حماية الطفل المعاق

إعمالا لمضامين ومقتضيات الإعلان الدولي للأشخاص المعاقين المعتمد من الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب قرار رقم 3447 بتاريخ 9 دجنبر 1975، والقواعد من أجل مساواة حظوظ الأشخاص المعاقين المعتمدة من لدن الجمعية العامة للأمم المتحدة، بموجب قرار عدد 48/96 بتاريخ 20 دجنبر 1993، خص المشرع من خلال ملائمة تشريعاته الداخلية مع هذه القواعد الدولية الخاصة بالأشخاص المعاقين، هذه الفئة بحماية خاصة تجسدت أساسا في القانون رقم 05.81 المتعلق بالرعاية الاجتماعية للمكفوفين وضعاف البصر²²، والقانون رقم 07.92 المتعلق بالرعاية الاجتماعية للأشخاص المعاقين²³، وكذا القانون رقم 10-03 المتعلق بالولوجيات²⁴.

²² - الظهير الشريف رقم 1.82.246 بتاريخ 6 ماي 182 منشور في الجريدة الرسمية عدد 3636، وقد أتى هذا القانون بعد تفاقم مشاكل المكفوفين وظهور حركة احتجاجية مطلية طالب بحقوقهم الدستورية، وبحق في الحماية الاجتماعية، وقد جاء في شكل ثمان فصول حددت الفئة التي يشملها القانون وكذا الحقوق التي ينبغي أن تتمتع بها سواء على مستوى النقل أو العمل أو التأهيل، كما حدد الظهير العقوبات التي تطبق على الممتنعين عن تطبيق مقتضياته عبد الملك اصريح، حقوق المواطن المغربي المعاق من خلال القوانين الوطنية والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان، مجلة الكرامة، عدد خاص سنة 198، ص 23.

²³ - الصادر الأمر بتنفيذه بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.92.30 في 10 شتنبر 1993، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 4225 بتاريخ 4 جمادى الأولى 1414 الموافق 20 أكتوبر 1993.

²⁴ - الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 20-03-31 بتاريخ 12 ماي 2003 والذي حاول تجاوز العديد من الثغرات التي شابت النصوص السابقة، وجاءت بصياغة شاملة لمختلف الاحتياجات الأساسية للمعاقين في مجال الولوجيات، ويشتمل قانون الولوجيات على 5 أبواب تضم 31 مادة نظم المشرع أنواع الولوجيات في أربع فصول من الباب الأول، وهي الولوجيات العمرانية والولوجيات المعمارية، وولوجيات النقل وولوجيات الاتصال، بالإضافة إلى تنظيمه لإشارة المرور واللوحات الإرشادية في الفصل الخامس، زهرة البطحاوي وضعية الطفل المعاق بين المواثيق الدولية والتشريع المغربي رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون الخاص، جامعة المولى إسماعيل مكناس، السنة الجامعية 2012-2013، ص 61.

ويستهدف هذا القانون أيضا تمكين المعاق من حرية الحركة، علما أن الولوجيات تشكل إحدى أهم الوسائل للتخفيف من حدة الإعاقة وتحقيق الاندماج الاجتماعي للأشخاص المعاقين. وقد تمت مؤاخذه هذا القانون بضعف الإجراءات الجزرية.

واستثناء المنشآت القائمة من مقتضياته، المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، حالة حقوق الإنسان بالمغرب التقرير السنوي لسنة 2003، ص 135-136

وبالنظر إلى مدونة الأسرة نجدها قد مكنت الطفل المعاق من رعاية خاصة عن طريق تمتيعه بجملة من الحقوق، خاصة منها التعليم والتأهيل وفق ما هو مناسب لنوع إعاقته بهدف إدماجه في المجتمع بكيفية يسيرة وسهلة.

وفي السياق ذاته أكد الميثاق الوطني للتربية والتكوين، انسجاما مع المقتضيات الدولية ذات الصلة على حق الأشخاص المعاقين في التمدريس من خلال العمل على تجهيز المؤسسات بممرات ومرافق ملائمة، واعتماد برامج تكوين أطر خاصة بهدف الفئة من المتدربين²⁵.

كما نجد أن المشرع المغربي حاول جاهدا ملائمة تشريعه الوطني فيما يتعلق بالولوجيات للمعايير الدولية حيث عمل على إصدار قانون الولوجيات - كما سبقت الإشارة - كإطار شامل لتمكين الشخص المعاق من الوصول إلى مختلف الخدمات التي يريدها، وذلك رغبة من المشرع المغربي الاستجابة للمواثيق الدولية حيث كانت فيما قبل لا تتوفر على قانون متكامل متعلق بالولوجيات باستثناء النص الوحيد في قانون رقم 92-07 المتعلق بالرعاية الاجتماعية للأشخاص المعاقين.

2. حماية الطفل في مجال الشغل؛

لقد حرص المشرع المغربي من خلال مدونة الشغل²⁶ لسنة 2003 على ضرورة الأخذ بالمقتضيات الدولية المؤطرة لرابطة الشغل، بحيث أكدت ديباجة مدونة الشغل على التزام المغرب بمقتضيات الاتفاقيات الدولية المعنية بحقوق الطفل وخاصة منها اتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة بالقضاء الفعلي على تشغيل الأطفال، ومنع التمييز في مجال التشغيل والمهن والمساواة في الأجر ومنع كل أشكال العمل الجبري.

وفي سياق مسألة تشغيل الأطفال بين القوانين الدولية والتشريعات الوطنية، باشر المغرب جملة من الإصلاحات قصد ملائمة القانون الداخلي مع الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحقوق

²⁵ - عبد العزيز لعروسي، التشريع المغربي والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان ملاءمات قانونية ودستورية، مرجع سابق، ص 97.

²⁶ - الظهير الشريف رقم 194-03-21 صادر في 14 رجب 1424 (11) شتنبر 2003، بتنفيذ القانون رقم 65-99 المتعلق بمدونة الشغل الجريدة الرسمية عدد 5167.

الإنسان التي صادق عليها، وخاصة اتفاقية حقوق الطفل، واتفاقيتي منظمة العمل الدولية عدد 138 و 182 المتعلقةتين على التوالي بالحد الأدنى لسن تشغيل الأطفال وبأسوأ أشكال تشغيلهم²⁷.

وبالرجوع إلى اتفاقية حقوق الطفل نجد أنها تتضمن مجموعة من الحقوق حرص المشرع الاجتماعي المغربي من خلال مدونة الشغل على تضمينها والتأكيد عليها، ومن بين هذه الأحكام نذكر:

المادة 2 من اتفاقية حقوق الطفل وتقابلها المادة 9 من مدونة الشغل بمنع التمييز.

المادة 3 من الاتفاقية ... تقابلها المادة 144 من مدونة الشغل المتضمنتين للرعاية ولاسيما السلامة والصحة والإشراف والتفتيش في ميدان الشغل.

المادة 19 من الاتفاقية ... تقابلها المادة 408 من المدونة والمتعلقة بالتحرش الجنسي بصفة عامة والعنف والضرر والإساءة البدنية.

المادة 32 و 36 من الاتفاقية - تقابلها المادة 146 من مدونة الشغل المتعلقة بمنع الاستغلال الاقتصادي للأطفال ومن أداء أي عمل من شأنه أن يكون خطيرا ينتج إعاقة لتعليم الطفل.

المادة 33 من الاتفاقية ... تقابلها المادة 147 من مدونة الشغل وتتعلق بظروف العمل وخطر الاستخدام غير المشروع للمواد المخدرة والمؤثرة على العقل²⁸.

وملاحظ في هذا الصدد أيضا أن المشرع المغربي إعمالا للاتفاقيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية وخاصة منها الاتفاقية 138 المتعلقة بالحد الأدنى للتشغيل المعتمدة بتاريخ 26/06/1973 والتي حددت سن التشغيل فيما لا يقل عن 15 سنة في جميع الأحوال حسب المادة الأولى ثم لا يقل عن 18 سنة، إذا كان العمل قد يعرض الطفل للخطر، وهو ما نجد له مقابلا من المادة 143 من مدونة الشغل والتي حددت سن التشغيل في 15 سنة وجعل مسطرة خاصة لتشغيل الأطفال ما بين 15 و 18 سنة.

²⁷ - عبد العزيز العروسي، ملاءمة التشريع المغربي والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان أطروحة لنيل الدكتوراه الحقوق، جامعة محمد الخامس - أكادال - الرباط، السنة الجامعية 200-2008، ص 310.

²⁸ - بشرى العلوي مقارنة تشغيل الأطفال بين مدونة الشغل والمواثيق الدولية مجلة المحاكم المغربية عدد 107، مارس أبريل 2007، ص 57.

وأخذا أيضا بمقتضيات الاتفاقية رقم 182 والتوصية 190 بشأن أسوأ عمل الأطفال والإجراءات الضرورية للقضاء عليها المعتمدة في 17 يونيو 1999 والتي كان الهدف منها هو القضاء على أسوأ صور تشغيل الأطفال، فقد حدد المغرب لائحة متعلقة بالأعمال الخطرة والمحظورة على الأطفال بمقتضى المرسوم 2.04.682 المؤرخ في 29 دجنبر، 2004، والمادة 181 من مدونة الشغل التي تعيق النمو أو اشغال يترتب عنها ما يخل بالآداب العامة²⁹.

وعليه فإن المشرع المغربي قد عمل جاهدا من خلال مدونة الشغل على ضمان الحماية الكافية للطفل العامل، وسن تدابير حماية بشأن الأشغال التي تشكل خطرا على حياتهم أو صحتهم أو تنسئتهم أو أخلاقهم وذلك أخذا بالدعوة الأممية كما من خلال مواثيق هيئة الأمم المتحدة ومنظمتها المتخصصة في ميدان الشغل.

رابعاً: مظاهر ملائمة قوانين حماية الطفل في وضعية نزاع مع القانون:

نظرا للقيمة والمكانة التي يحظى بها الطفل بصفة عامة وبالأخص الطفل في وضعية نزاع مع القانون فقد تحركت الآلة التشريعية بهدف ملائمة مقتضياتها مع ما هو منصوص عليه في الاتفاقيات الدولية ذات الصلة، خاصة الأطفال الموجودين في نزاع مع القانون كالأطفال المهملين، وحققهم في التسجيل في الحالة المدنية واكتسابهم الجنسية المغربية.

1- الأطفال المهملين:

انطلاقاً من مصادقة المغرب على اتفاقية حقوق الطفل التي تهم موادها، 9، 20، 21 بصفة مباشرة حماية الأطفال المتخلى عنهم، وكذا اتفاقية لاهاي، وقصد ضمان حماية أفضل للأطفال المتخلى عنهم منذ ولادتهم أو خلال الشهور الأولى لوجودهم، فقد تم نشر قانون الكفالة لسنة 2002.

ويضمن هذا القانون حماية الطفل ويمنحه الحق في الاسم منذ ولادته، وقد سهلت مساطر الكفالة إمكانية الآباء المغاربة الذين يلجؤون إليها بإعطاء اسمهم العائلي للأطفال الذين استفادوا من الكفالة، وأعطى للكفيل حق الاستفادة من التعويضات الاجتماعية مع تحمل المسؤولية المدنية

²⁹ - بشرى العلوي، مقارنة تشغيل الأطفال بين مدونة الشغل والمواثيق الدولية، مرجع سابق، ص 58-59.

عن أعمال الطفل³⁰، وقد جاء هذا القانون موافقاً في مقتضياته تلك مع المواثيق الدولية المعنية بحقوق الطفل ذات الصلة وبالأخص اتفاقية حقوق الطفل في مادتها 20 التي نصت على ضرورة ضمان الدول الأطراف، وفقاً لقوانينها الوطنية، رعاية بديلة للطفل المحروم بصفة مؤقتة أو دائمة من بيئته العائلية.

وعليه فالمقصود بكفالة طفل مهمل حسب المادة 2 من القانون رقم 15.01، هي الالتزام برعايته وتربيته وحمايته والإنفاق عليه كما يفعل الأب مع ولده، ولا يترتب عن الكفالة حق في النسب ولا في الإرث، وإن كان هذا التعريف يوحي بمكانة المرجعية الإسلامية في تبني هذا القانون إلا أنه لا يمكن إنكار ملاءمته في كثير من المقتضيات لما هو معروف ومكرس في ظل الاتفاقيات والمواثيق الدولية.

2- حق الطفل في الهوية

اهتم المشرع المغربي بمكانة الهوية كحق جوهري للطفل وعمل على ملاءمته والتزاماته الدولية في هذا الصدد، خاصة منها ما يتعلق بالحالة المدنية (أ) أو ما يتعلق بالجنسية (ب).

أ- بالنسبة لقانون الحالة المدنية:

لقد نظم قانون الحالة المدنية الصادر بمقتضى الظهير الشريف رقم 239-02-11 بتاريخ 3 أكتوبر 2002، والقاضي بتنفيذ القانون رقم 37.99 مجموعة من المقتضيات تهم حق الطفل في التسجيل وسجلات الحالة المدنية والدفتر العائلي والتصريح بالولادة واختيار الاسم الشخصي.

وقد جعل المشرع المغربي نظام الحالة المدنية إلزامياً لجميع المغاربة سواء داخل الوطن أو خارجه، وتمديد تطبيق هذا القانون على الأجانب بالنسبة للولادات والوفيات التي تتم فوق التراب الوطني³¹، وقد منح القضاء سلطة واسعة في مجال المراقبة والإشراف على نظام الحالة المدنية بهدف جعل حق الطفل في الهوية وبالأخص الحالة المدنية في صلب العمل القضائي.

كل هذه التدابير الحمائية الهادفة إلى تقسيم وتنظيم إجراءات التسجيل في الحالة المدنية وكذا ضبط الهياكل المختصة لتسجيل الولادات وتبيان دور السلطات القضائية في هذا المجال، من

³⁰ - فدوى كثير، الحماية الدولية للأطفال الموجودين في وضعية صعبة، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام جامعة محمد الخامس، أكدال الرباط، السنة الجامعية 2008-2009، ص 96.

³¹ - المادة 3 من قانون 37-99 المتعلق بالحالة المدنية.

شأنها ضمان ملاءمة النصوص الداخلية مع تلك التي تم اعتمادها من طرف المجتمع الدولي وذلك بوضع إليه قانونية تتمثل في الاتفاقيات الثنائية وكذا المصادقة على المعاهدات ذات الصلة.³²

ب- بالنسبة لقانون الجنسية

من جملة المقتضيات التي جاء بها قانون الجنسية المغربي كما تم تعديله وتتميمه بمقتضى قانون 06-62 أنه نظم في بابه حالات اكتساب الجنسية المغربي بحكم القانون للولد المزداد في المغرب من أبوين أجنبيين ولدا أيضا فيه، بشرط أن يكون مقيما بصفة اعتيادية ومنظمة وأن يصرح داخل السنتين السابقتين لبلوغه سن الرشد برغبته اكتساب الجنسية المغربية، كما يمكن في للمغربي الذي كفل مولودا ازادادا خارج المغرب من أبوين مجهولين بعد مرور خمس سنوات أن يتقدم بتصريح لمنح المكفول الجنسية المغربية ما لم يعترض على ذلك وزير العدل.

وما يلاحظ على قانون الجنسية عموما في تعاطيه مع ضرورة حماية جنسية الطفل أنه لا يقتصر على المقتضيات القانونية الوطنية فقط، ولكن يستمد أيضا من المواثيق الدولية وهذا ما أفصح عنه المشرع المغربي من خلال الفصل الأول من الباب الأول من قانون الجنسية حيث أكد أن المقتضيات المتعلقة بالجنسية المغربية محكومة بمحددات أساسيين أولهما القانون الداخلي وثانيهما المعاهدات والأوافق الدولية التي صادقت عليها المملكة وتم نشرها . أسبقية ترجيح مع المحدد الثاني.

وعموما يمكن القول بان المنظومة التشريعية المغربية بصفة عامة، وما لها علاقة بحقوق الطفل بصفة خاصة قد جاءت في كثير من مقتضياتها متلاءمة والمعايير الدولية ذات الصلة، حيث تشكل تقنية الملاءمة، مدخلا أساسيا للحد من التباعد المرجعي والقانوني بين التشريعين الداخلي والدولي، في مجال تبني الفلسفة العامة لحقوق الإنسان، فالمهمة الكبرى للملاءمة هي مواكبة الدينامية الحقوقية، الذي تكرسه المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، تكون معطى حقوق الإنسان عامة وحقوق الطفل خاصة، غدا إحدى الأولويات والمرتكزات السياسية الحقوقية الحكومية.³³

³² -عبد العزيز لعروسي، التشريع المغربي والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان ملاءمات قانونية ودستورية، مرجع سابق، ص 300.

³³ -عبد العزيز العروسي، المداخل السبعة لتدبير منظومة حقوق الإنسان بالمغرب مجلة تمكين، عدد 1 يناير-يونيو 2011، ص 11-12.

وإذا كانت آلية الملاءمة تعتبر مدخلا أساسيا لإدماج المواثيق الدولية في القوانين الوطنية فإن المشرع المغربي نجد في بعض الأحيان يتملص من العمل على تلك الملاءمة بل ويعلن رفضه لأحكام الاتفاقيات عن طريق إبداء تحفظه عليها لما في ذلك من تعارض مع الاعتبارات، والخصوصيات الوطنية.

المبحث الثاني : مظاهر التملص من بعض مقتضيات الاتفاقية:

لقد بدا مسلسل التحفظات³⁴ على بعض مقتضيات الاتفاقيات حينما أقدمت السلطات المغربية على تسجيل تحفظها على بعض الاتفاقيات ذات المحتوى غير الملائم مع التعاليم الإسلامية، وعلى هذا الأساس يمكن التساؤل عما إذا كان المغرب وفيما لا لتزاماته الدولية محترما لحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا، بحيث لا تشكل التزاماته إلى تناقض مع المبادئ المقدسة الدولة، سيما وأن المغرب هو دولة إسلامية طبقا لمقتضيات دستوره³⁵.

ومن شأن مسألة التحفظات أو رفض الدولة لمقتضى أو أكثر من اتفاقية لحقوق الإنسان إثارة إشكالية الخصوصية والكونية كطرح يفرض ذاته في مجال حقوق الإنسان، فإذا كان الأصل اتفاقيات حقوق الإنسان أنها ذات طابع شمولي وكوني إلا أنه وجب الأخذ بعين الاعتبار إشكالية الخصوصية التي يمكن أن يتميز بها أي بلد من البلدان.

ويؤكد لجوء المغرب لتقنية التحفظ ووجود اختلاف بين مقتضيات الاتفاقيات الدولية وقانونه الداخلي، أي بين القانون الوطني والقانون الدولي لحقوق الإنسان وتشهد على هذه

³⁴ - لقد حددت المادة 2 الفقرة (د) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات 1969 التي دخلت حيز التنفيذ في يناير 1980 تعريف التحفظ كما يلي يقصد بتحفظ "إعلان" من جانب واحد، أيا كانت صيغته أو تسميته، تصدره دولة ما عند توقيعها أو تصديقها أو قبولها أو إقرارها أو انضمامها إلى معاهدة، مستهدفة به استبعاد أو تغيير الأثر القانوني لبعض أحكام المعاهدة من حيث سيرانها على تلك الدولة". كما تناولت المادة 19 من الاتفاقية مسألة إبداء التحفظات حيث نصت على أن الدولة لدى توقيع معاهدة ما أو التصديق عليها أو قبولها أو الانضمام إليها أن تبدي تحفظا، إلا إذا : (أ) حظرت المعاهدة التحفظ، أو (ب) نصت المعاهدة على أنه لا يجوز أن توضع إلا تحفظات محددة ليس من بينها التحفظ المعني، أو (ج) أن يكون التحفظ، في غير الحالات التي تنص عليها الفقرتان الفرعيتان (أ) و (ب) منافيا لموضوع المعاهدة، وغرضها علاء قاعد، الشرعية الدولية لحقوق الطفل منشورات مركز دراسات حقوق الإنسان والديمقراطية، مصر، ص 474-475.

³⁵ - لمياء أمهاوش، حقوق الإنسان في المغرب العهد الجديد من خلال تقارير منظمة هيومن رايتس ووتش - دراسة مقارنة - رسالة لنيل دبلوم ماستر في القانون العام والعلوم السياسية جامعة محمد الخامس أكدال الرباط السنة الجامعية:

الحقيقة تحفظات المغرب على بعض مقتضياتها الاتفاقية الدولية التي صادق عليها³⁶، ومن بينها اتفاقية حقوق الطفل خاصة في مادتها 14 التي تبين للطفل الحق في حرية الفكر والوجدان والدين³⁷.

وعموما، فإن رغبة المغرب الانخراط في المنظومة الكونية لحقوق الإنسان عامة والطفل خاصة يشكل دعامة أساسية لتفعيل حقوق الطفل، وحمايته داخل المجتمع، غير أن تشبث المغرب بالثوابت الدينية والثقافية دفعه إلى إبداء العديد من التحفظات شملت بعض نصوص من الاتفاقيات الدولية لحقوق الطفل³⁸، ولعل القراءة الإجمالية للفصول 54 للاتفاقية توضح بأنه ليس هناك أي مقتضى يتعارض مع مقومات المجتمع المغربي وأن المقتضى الذي يمكن أن يثير جدلا هو المتضمن في الفصل 14 الذي يخول للطفل الحرية في تغيير دينه ومعتقداته وهو مقتضى وقع التحفظ عليه عند توقيع المغرب على الاتفاقية³⁹.

ولأن تحفظ المغرب على المادة 14 من الاتفاقية والذي جاء فيه: "إن المملكة المغربية التي يضمن دستورها لكل واحد ممارسة شؤونه الدينية تتحفظ على أحكام المادة الرابعة عشر التي تعترف للطفل بالحق في حرية الدين نظرا لأن الإسلام دين دولة" لا يشكل تعارض مع الغاية

³⁶ - نعيمة البالي، ملائمة التشريع المغربي لاتفاقية حقوق الطفل، مرجع سابق، ص 95.

³⁷ - الحق في حرية الفكر والوجدان، والدين حق بعيد المدى ويشمل كل الموضوعات المتصلة بالقناعات الشخصية للفرد وهو لا يحمي الأشخاص المتدينين فقط ولكنه يحمي أيضا على سبيل المثال الملحدين أو اللاأدريين والمتشككين وغير المكثرئين.

وينطوي الحق في حرية الفكر، والوجدان والدين أيضا على أن لكل شخص الحق غير المشروط في إتباع و اعتناق دين يختاره، وتشمل هذه الحرية الحق في تغيير دين الشخص ولكل شخص الحق في عدم الإكراه، وللضغط عليه بطريقة أخرى لاتباع أو اعتناق أو تغيير الدين. والحق في حرية الفكر والوجدان والدين بما في ذلك حرية اتخاذ أو اعتناق أو تغيير الدين وفقا لاختيار الشخص حق يتمتع بالحماية غير المشروطة رغم أن حرية الوجدان لا تنطوي على الحق في رفض جميع الالتزامات التي يفرضها القانون

ولا يجوز فرض أي قيود على حرية اعتناق أو تغيير دين يختاره الشخص وبموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وبموجب الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لا يمكن عدم التقيد في أي ظرف من الظروف بحرية الفكر والوجدان والدين. وحرية الفكر والوجدان والدين حجر الزاوية في المجتمع الديمقراطي - المجتمع الذي يحترم حقوق الإنسان. حقوق الإنسان في مجال إقامة العدل: دليل بشأن حقوق الإنسان خاص بالقضاة والمدعين العامين والمحامين ص 479.

³⁸ - حومالك، محمد حقوق الطفل بالمغرب بين المواثيق الدولية والقوانين الوطنية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد بن عبد الله فاس 2012-2013، ص 95.

³⁹ - محمد ناصر متيوي، ملاءمة النصوص الوطنية مع الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل، منهجية عمل - أولويات. اختيارات"، مرجع سابق، ص 33.

الأسمى للاتفاقية وفق ما اشترطته المادة 51 في فقرتها الثالثة على أنه لا يجوز إبداء أي تحفظ يكون منافيا لهذه الاتفاقية و غرضها". وكما هو متفق عليه فقها وقضاء انه لا يجوز للدولة إبداء تحفظات تتعارض مع هدف وغرض المعاهدات التي يتم التحفظ بشأنها والا أصبح التحفظ باطلا وغير مقبول⁴⁰، إلا ان هذا الموقف إيجابي جدا إذا ما قورن مع مواقف عدد من الدول الإسلامية، تحفظا عاما على كل المقتضيات التي تتعارض مع الدين الإسلامي دون أن تحدد فمثلا أبدت مصر هذه المقتضيات، أما تونس فقد تحفظت على بعض المقتضيات الواردة في الديباجة، وأيضا مجموعة من المواد وهي المادة 2-4-6-7-40 في حين أوردت الجزائر تحفظات على المواد 13-16 و17⁴¹.

وبالنظر إلى صبغة التحفظ الوارد على المادة 14 يتضح أن المغرب جعل من مبرر الدين والمعتقد سببا لإبداء تحفظه، ذلك أن القراءة في مضامين الفقرة الأولى من المادة 14 تؤكد أنها تخالف النظام المغربي المؤطر بمقتضى دستور وطني نص بشكل صريح في فصله الثالث على أن: "الإسلام دين الدولة والدولة تضمن لكل واحد حرية ممارسة شؤونه الدينية".

لكن ما يمكن ملاحظته على النقيض من ذلك هو مصادقة المغرب على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وعدم إبداء أي تحفظ أو ملاحظة بشأن مقتضياته مع العلم أنه يتضمن مادة شأنها شأن المادة 14 السالفة الذكر وهي المادة 18⁴² التي تتناول الإشارة إلى حرية المعتقد، إلى جانب مصادقته أيضا على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والذي يحتوي على نفس المادة 18⁴³ منه تدعو إلى ضمان حرية المعتقد من جانب الدول المصادقة، وهذا ما يدفعنا للتساؤل أو ليس تحفظ المغرب على المادة 14 من اتفاقية حقوق الطفل يشكل تعارضا مع أحكام المادة 18 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بل ويمتد ليتعارض أيضا مع أحكام المادة 18 من العهد الدولي الخاص

⁴⁰ - عبد العزيز مخيمر عبد الهادي، اتفاقية حقوق الطفل خطوة إلى الأمام أم إلى الوراء، مجلة الحقوق، العدد الثالث، شتنبر 1993، ص 182.

⁴¹ - بوشري كبدي، حقوق المرأة والطفل في الاتفاقيات الدولية والتشريع الوطني بين إشكالية التحفظ وهاجس الانفتاح، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون الخاص جامعة عبد المالك السعدي طنجة، السنة الجامعية 2010-2011، ص 78-79.

⁴² - تشير هذه المادة لكل شخص حق في حرية الفكر والوجدان والدين....

⁴³ - تنص هذه المادة في فقرتها الأولى: "لكل إنسان حق في حرية الفكر والوجدان والدين....".

بالحقوق المدنية والسياسية؟ وما هي خصوصية المادة 14 من اتفاقية حقوق الطفل والتي تمتاز بها دون غيرها من المواد المشتركة معها في نفس الهدف - وهي حرية المعتقد - في باقي الاتفاقيات؟

لا شك أن إطلاق العنان للحرية في شقها الديني بالنسبة للطفل قد تؤدي على نقيض هدفها وغايتها، اعتبارا لكون المصلحة الفضلى للطفل تقتضي توفير كامل الحماية له من طرف الدولة الوالدين والأوصياء القانونيين عليه. كما أن الطفل بسبب عدم نضجه البدني والعقلي... يحتاج إلى إجراءات وقاية ورعاية خاصتين بما في ذلك حماية قانونية مناسبة قبل الولادة وبعدها.

وعليه، فالمادة 8 من اتفاقية حقوق الطفل تقتضي بأن تتعهد الدول الأطراف باحترام حق الطفل في الحفاظ على هويته بما في ذلك جنسيته، واسمه، وصلاته العائلية... "والهوية يمكن أن تأخذ بعدا دينيا استنادا إلى الحديث الشريف كل" مولود يولد على فطرة فأبواه يمجسانه أو يمجسانه أو يهودانه". ومن ثم فتحفظ المغرب على المادة 14 تكريس للهوية الدينية للطفل ليس إلا، والتي يعهد للدولة ضمانها بمقتضى الدستور⁴⁴.

وكما هو معلوم فإن نص هذه المادة يعكس الميراث الليبرالي للثقافة الغربية، التي تؤمن بفصل الدين عن الدولة، وتطلق الحرية الفردية للأفراد، غير أن هذا الاتجاه يتعارض مع النصوص الصريحة في الشريعة الإسلامية الداعية إلى تربية الأطفال تربية دينية صحيحة، وتعليمهم الصلاة، فالتربية في الإسلام تقوم على الدين، فالطفل ينبغي أن ينشأ عبدا، وان يربى على أساس الدين، ويتحقق ذلك من خلال تلقين الطفل أصول الدين، وتعويده على أداء عباداته وشعائره، والتمسك بأخلاقياته⁴⁵.

ولا يفوتنا أن نشير في هذا السياق أنه ثارت ثائرة العديد من المقررين والهيئات الأممية المنبثقة عن الاتفاقيات وعبرت عن بواغث قلقها اتجاه الارتكان إلى التشريع الديني، الذي تتمسك به الدول كي تنفذ التزاماتها المترتبة عليها بمقتضى المعايير الدولية، فمثلا أعربت لجنة حقوق الإنسان وتقييم وتتبع تنفيذ التزامات الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق التي يعهد إليها برصد المدنية والسياسية عن عدم قابليتها التحفظ إزاء كل من الالتزام باحترام

⁴⁴ - عبد العزيز العروسي، التشريع المغربي والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان ملاءمات قانونية ودستورية، مرجع سابق، ص 415.

⁴⁵ - عبد العزيز مخيمر عبد الهادي، اتفاقية حقوق الطفل خطوة إلى الأمام أم إلى الوراء، مرجع سابق، ص 167.

الحقوق وضمانها على أساس غير تمييزي، واتخاذ الإجراءات التشريعية أو غيرها للأزمة على الصعيد الوطني لتحقيق الحقوق المقررة في العهد الدولي⁴⁶.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد، انه في سنة 2005 وفي إطار اجتماع اللجنة الوزارية المكلفة بالحريات العامة وحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني برئاسة الوزير الأول، ثم رفع التحفظات التي أبدتها بخصوص عدد من الاتفاقيات الخاصة بحقوق الإنسان، فقد صدر بلاغ للوزارة الأولى يوم 21 فبراير 2005 يعلن رفع التحفظ عن المادة 14 من اتفاقية حقوق الطفل، وتعويضه بإعلان تفسيري⁴⁷، كما قررت اللجنة متابعة دراسة رفع التحفظات عن الاتفاقية الدولية، المناهضة . جميع أشكال التمييز ضد المرأة وتزامنا مع الاحتفال بالذكرى الستين للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، أعلن الملك محمد السادس في الرسالة التي وجهها إلى المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان المجلس الوطني حاليا) يوم 10 دجنبر 2008، سحب التحفظات المسجلة بشأن الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وأوضح بأن هذه التحفظات أصبحت متجاوزة، بفعل التشريعات المتقدمة التي يسنها المغرب⁴⁸.

وبالرجوع إلى مضامين هذا الإعلان التفسيري نلاحظ أنه لم يتضمن أي جديد، ولذلك فالهوة بين مقتضيات المادة 14 من الاتفاقية والتشريعات الوطنية لا تزال قائمة، فموقف الدستور المغربي صريح واضح من حيث اعتبار الإسلام هو دين الدولة، اما على مستوى التشريع فمدونة

⁴⁶ - المهدي الزروالي، التحفظات على اتفاقيات حقوق الإنسان والممارسة المغربية رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة المولى إسماعيل، السنة الجامعية 2010-2011، ص 89-90

⁴⁷ - لم تورد اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 في فصلها الثاني الوارد تحت عنوان "" العبارات المستعملة" تحديد مفهوم التصريحات أو الإعلانات التفسيرية، كما هو الشأن بالنسبة لمفهوم التحفظ، فإذا كان المقصود بالتحفظ هو الإعلان من جانب دولة طرف في المعاهدة تستهدف به استبعاد الأثر القانوني لأحكام معينة من حيث سريانها عليها، فإن الإعلانات التفسيرية لا تعد في الأساس من قبيل التحفظات، بل هي مجرد توضيح وبيان لكيفية فهم الدولة الطرف لبند من بنود المعاهدة، وليس القصد منها استبعاد أو تغيير الأثر القانوني لأحكام معينة في المعاهدة، وبذلك لا ترقى إلى مستوى التحفظ ولإجلاء طابعي الغموض بين التحفظ والإعلان التفسيري فقد أكدت الاتفاقية المتعلقة بالحقوق في إبرام المعاهدات الموقع عليها بفيينا يوم 23 ماي 1969، في فصلها الثاني على مسألة جوهرية وهي انها لم تركز في تحديدها لمفهوم التحفظ كوسيلة أو تقنية أو آلية على التسمية أو الصيغة، وإنما ركزت على "الهدف" أو "الغاية" منه المتمثلة في استثناء أو تغيير المفعول القانوني لبعض احكام ومقتضيات المعاهدة وتأسيسا على هذا السياق يمكن أن يصبح التصريح أو الإعلان التفسيري تحفظا إذا كانت غايته تتجاوز التفسير إلى استبعاد الأثر القانوني لأحد بنود المعاهدة عبد العزيز العروسي، التشريع المغربي والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان ملاءمات قانونية ودستورية، مرجع سابق، ص 416-417

⁴⁸ - محمد البزاز، حقوق الإنسان، مطبعة سجلماصة، طبعه 2010/2011، ص 220-221.

الأسرة تأخذ بالانتماء إلى الدين الإسلامي للطفل الشرعي المولود من أب مسلم، فالبنوة الشرعية التي يتبع فيها الولد أباه في الدين والنسب⁴⁹، أما القانون الجنائي، فهو يعاقب على التصرفات التي من شأنها أن تجرح علنا الشعور الديني للمسلمين، أو تحاول زعزعة إيمان المسلم، أو دعوته إلى اعتناق دين آخر، أو تعطيل ممارسة بعض العبادات⁵⁰.

وما يمكن ملاحظته من خلال هذه التحفظات هو أنه حتى وإن كانت هناك إرادة من طرف المغرب في الانفتاح على الاتفاقيات الدولية لحقوق الطفل، فإن هذا لا يعني مطلقاً أن المغرب تنازل عن الأسس الدينية، والثوابت الوطنية عند قيامه برفع بعض من تلك التحفظات⁵¹.

وبناء عليه فإذا كان المشرع المغربي قد تحفظ - في البداية - على مادة وحيدة من اتفاقية حقوق الطفل، وعوض تحفظه فيما بعد بإعلان تفسيري وهي المادة 14 الضامنة لضرورة أحقية الطفل بحريته الدينية فإن ذلك لا يعني بالمرة إنقاصاً من مكانة الطفل ومساساً بحقوقه، بل على النقيض من ذلك إذ يشكل وجهاً من أوجه حماية الطفل في ثقافته وهويته وموروثه وقيمه الوطنية والتي يشكل الدين الإسلامي الحنيف ركيزة أساسية من ركائزها وأسسها، كما لا يشكل هذا التحفظ - أيضاً - أي إفراغ للاتفاقية من مضمونها ومحتواها وفقاً لما نصت عليه اتفاقية فيينا 1969، ودليل ذلك أنه ليست هناك اعتراضات قوية على هذا التحفظ من الدول الأطراف المتعاقدة، خاصة أن موضوع التحفظ يشكل قاسماً مشتركاً بين الدول العربية والإسلامية⁵².

على سبيل الختم:

بذل المشرع المغربي مجهودات تشريعية جبارة تحسب له عن طريق اعتماد قوانين جديدة تروم ضمان حماية أمثل للطفل والسمو به إلى مصاف الطفل كامل الحقوق كما حددته الاتفاقيات ذات الصلة، كما حقق قفزة نوعية في مجال إلغاء تشريعه الداخلي بالمقتضيات الاتفاقية الهادفة إلى حماية الطفولة وذلك عن طريق ملاءمة قوانينه الداخلية مع أحكام الاتفاقيات الدولية.

⁴⁹ - المادتان 142 و 143 من مدونة الأسرة.

⁵⁰ - المادة 220 وما بعدها من القانون الجنائي.

⁵¹ - حومالك محمد، حقوق الطفل بالمغرب بين المواثيق الدولية والقوانين الوطنية، مرجع سابق، ص 97.

⁵² - العزيز العروسي، ملاءمة التشريع المغربي مع الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 449.

دور النصوص الدستورية في حماية التنمية المستدامة

✍️ اقبال ناجي سعيد

Dr . Iqbal Naji SAEED

الاستاذ المساعد الدكتور

الجامعة التكنولوجية كلية الهندسة الميكانيكية

الايميل Iqbal.n.saeed@uotechnology.edu.iq

Abstract

There is no doubt that research into studying the role of constitutional texts in achieving sustainable development is one of the important topics that deserve attention in every 2005 time and place, because of its connection to multiple branches, whether natural, humanitarian, or economic. It has become part of the system of human rights, international law, and ethics, and this interconnection and overlap between environmental concepts. Humanity has led to the crystallization of new commitments through which recognition of these rights, fulfillment of the rights of future generations, and meeting the requirements of current generations are built, and that legal and moral issues are built through equal opportunities available, bearing the weight of burdens, and sharing wealth and natural resources between current and future generations, to live appropriately in a dignified life. And quiet, healthy and have access to advanced levels of education and technology.

key words : Constitution, rights, development, sustainable, protection

المستخلص

لا شك إن البحث في دراسة دور النصوص الدستورية في حماية التنمية المستدامة من المواضيع المهمة والجديرة بالاهتمام في كل زمان ومكان، وبما أن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 لم ينص صراحة على الحق في التنمية المستدامة، بل تناوله ضمناً في العديد من نصوصه، وبالأخص تلك المتعلقة بالحقوق والحريات العامة، ومن هذا المنطلق نبين مدى ضمان الدستور لحماية الحق في التنمية المستدامة، لارتباطها بفروع متعددة سواء أكانت طبيعية أم إنسانية أم اقتصادية، وأصبحت ضمن منظومة حقوق الإنسان، والقانون الدولي والأخلاق، وهذا الترابط والتداخل بين المفاهيم البيئية والإنسانية أدى إلى بلورة التزامات جديدة بنيت من خلالها الاعتراف بهذه الحقوق والوفاء بحقوق الأجيال القادمة وتلبية متطلبات الأجيال الحالية، وأن المسائل القانونية والأخلاقية تبنى من خلال تكافؤ الفرص المتاحة، وتحمل ثقل الأعباء، ومشاركة الثروات والموارد الطبيعية بين الأجيال الحالية والقادمة، للعيش الملائم في حياة كريمة وهادئة وصحية والحصول على مستويات من التعليم والتكنولوجيا المتقدمة.

الكلمات المفتاحية: الدستور، الحقوق، التنمية،

المستدامة، الحماية

المقدمة

أولاً: موضوع البحث : تُعد التنمية المستدامة من المواضيع المهمة التي تسعى دول العالم إلى توفير الضمانات الدستورية لها بعدها إحدى أجزاء منظومة حقوق الإنسان من الجيل الثالث، وتستهدف التنمية المستدامة المواءمة بين الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وهو ما يتطلب تعزيز سيادة القانون لضمان تنفيذ الخطط التنموية بكفاءة، ورغم الاهتمام العالمي بالمستقبل منذ فترة بعيدة، فهي حقوق تضامنية فردية وجماعية ذات طبيعة مشتركة للإنسانية، كالحق في بيئة صحية وسليمة، والحق في السلام، والحق في الميراث المشترك للإنسانية، والحق في الثروات والموارد الطبيعية، ومن الواضح تماماً أنه يجب تجنب أي عمل أو إجراء يمكن أن يقضي نهائياً على أي من الوسائل اللازمة لتلبية تلك الاحتياجات والطموحات عن طريق أي تدبير مناسب، حيث أشارت بعض الدساتير بشكل واضح إلى التنمية المستدامة، وضرورة مراعاة حقوق الأجيال اللاحقة، ولم تكف بذكر مفردة التنمية وحدها أو بذكر ابعاد التنمية المستدامة (الاقتصادية، الاجتماعية والبيئية)، إنما حرصت على احاطة التنمية بالسمو الدستوري الذي تتمتع به بقية النصوص، وهذا اتجاه محمود جداً، ولم ينتهج المشرع الدستوري العراقي في دستور 2005 هذا النهج، ويقتضي ذلك تضمين الدستور نصاً واضحاً تدعم مبادئ الشفافية والعدالة المجتمعية، إلى جانب الحفاظ على الموارد الطبيعية للأجيال القادمة.

ثانياً: أهمية البحث:

1. بيان الحماية الدستورية للتنمية المستدامة بعدها جزء من منظومة حقوق الإنسان من الجيل الثالث وتسمى حقوق التضامن، ولها أهمية في ضمان حقوق الأجيال القادمة من الناحية الأخلاقية والقانونية، بأن لا تترث مشاكل وقضايا بيئية متفاقمة لا يمكن حلها، وأهمية الحفاظ على البيئة ومواردها وثرواتها الطبيعية من خلال إصدار التشريعات القانونية البيئية لحمايتها من الاندثار وتفاقم الملوثات لتكون بيئة خالية وسليمة للعيش الكريم للأجيال الحالية والقادمة.

2. الدخول في حوار نحو تغيير جوهري في الطريقة التي يتعامل بها المجتمع الدولي مع الانتهاكات الخطيرة لحقوق الأجيال المقبلة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، باعتبارها جرائم ذات طبيعة دولية لا تقل شأنًا عن الجرائم الحالية، من خلال ترتيب

المسؤولية الدولية عن تلك الأفعال والتصرفات التي تضر بحقوق الأجيال المقبلة وتضر بأساس التنمية المستدامة وتمنع السكان من الخروج من الفقر والعيش في بيئات آمنة وصحية.

3. وضع إطار وتكييف قانوني لحماية البيئة من الملوثات، وبيان المسؤولية الجزائية في حال تلويث البيئة، ووضع عقوبات رادعة تتواءم مع نسبة الضرر الذي يلحق بالبيئة ومواردها وثروتها الطبيعية.

4. معرفة أبعاد وأهداف ومبادئ حماية التنمية المستدامة والمعوقات والتداعيات التي تواجهها، ومشاركة الإنسان فيها بعده الجزء المهم والمحوري للتغير نحو التنمية المستدامة، وبيان المؤشرات التنموية المتعلقة بحقوق الأجيال القادمة، من خلال محاولة القضاء على الفقر والجوع، وانخفاض نسبة البطالة، وتوفير الرعاية الصحية، والتربية والتعليم، والحياة الكريمة وتوفير المياه، والسكن والتقدم المعرفي والتكنولوجي، وسلامة المحيط البيئي للإنسان.

ثالثاً: أهداف البحث: جاء البحث لغرض التعريف بالأهداف أدناه:

1. مفهوم التنمية المستدامة وضماناتها الدستورية، والعمل على تحقيق العدالة والإنصاف وفق رابط زمني مترابط بين أبناء الجيل الحالي نفسه والأجيال القادمة، ومعرفة المسؤولية الأخلاقية والقانونية للجيل الحالي بالحفاظ على حقوق الأجيال القادمة.

2. التعرف على كيفية الحفاظ على عناصر البيئة ومكوناتها الطبيعية في إطار نشاطات التنمية المستدامة، وعمليات الإستثمار واستخدام واستغلال موارد البيئة وثروتها الطبيعية، والآثار القانونية المترتبة في حالة الإضرار وتلويث البيئة.

رابعاً: مشكلة البحث: تكمن إشكالية دراسة موضوع البحث في بيان المعايير اللازمة

لحماية التنمية المستدامة بين الأجيال وتحديد الانتهاكات ضد الأجيال القادمة أو طبيعتها ووقت ارتكابها، الأمر الذي قد يؤدي إلى الإخلال بالعدالة الجنائية الدولية من خلال الإفلات من العقاب على الجرائم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، سواء في وقت السلم أو النزاعات المسلحة فضلاً عن عدم وجود معالجات واضحة وكافية لحماية حقوق الأجيال المقبلة، لاسيما على مستوى دستور جمهورية العراق لعام 2005.

خامساً: منهجية البحث: إستخدامات الباحثة أسلوب المنهج الوصفي التحليلي وصف التنمية المستدامة، ودستور جمهورية العراق لعام 2005، وتحليل النصوص القانونية لهذه الحقوق، والآليات القانونية التي اتخذها المشرع العراقي في الحماية القانونية لها.

سادساً: خطة البحث: سنتناول هذا البحث على مبحثين، المبحث الأول الآليات الوطنية لحماية التنمية المستدامة، والمبحث الثاني المسؤولية القانونية المترتبة عن إنتهاكات التنمية المستدامة، ونختتم موضوع بحثنا ببعض الاستنتاجات والمقترحات اللازمة لتوفير حماية قانونية دستورية ملائمة للتنمية المستدامة.

المبحث الأول

الآليات الوطنية لحماية التنمية المستدامة

تعد التنمية المستدامة من المواضيع المهمة التي تسعى دول العالم إلى توفير الضمانات القانونية لها بعدها إحدى أجزاء منظومة حقوق الإنسان من الجيل الثالث، فهي حقوق تضامنية، وتعكس الاهتمام العالمي بقضايا المستقبل، إلا أن المسؤولية الاخلاقية والقانونية تجاه التنمية المستدامة، هي تضامنية فردية وجماعية ذات طبيعة مشتركة للإنسانية، كالحق في بيئة صحية وسليمة، والحق في السلام، والحق في الميراث المشترك للإنسانية، والحق في الثروات والموارد الطبيعية.

يُعد الوسط الذي يعيش في الإنسان المكان الذي تلتقي فيه ضمانات حقوق الأجيال المقبلة، وهذا الوسط لا بد أن يكون له أساس دستوري ونظام قانوني يحميه، فمن دون وجود هذا الإطار القانوني يؤدي لا محالة لحرمان الأفراد والجماعات من التمتع بحقوقهم، ولأن هذا الحق هو الوعاء القانوني الذي تمارس فيه الحقوق الدستورية كافة، لذلك فإن الأمر يستوجب أن تكون هناك مؤسسات تعمل هي الأخرى على حماية حقوق الأجيال المقبلة. وسنقسم هذا المبحث على النحو الآتي:

المطلب الأول

الآليات القانونية لحماية التنمية المستدامة

تعد التنمية المستدامة في الثروات النفطية الطبيعية (النفط والغاز الطبيعي)، من المسائل التي لاقت اهتماماً كبيراً على المستويين الدولي والوطني، والذي أسهم في عقد العديد من

الاتفاقيات والمؤتمرات الدولية التي أكدت على تلك الحقوق، ودعت حكومات الدول الديمقراطية إلى تكريس هذه الحقوق ضمن تشريعاتها الدستورية وقوانينها الوطنية على شكل قواعد عامة وملزمة، لضمان حمايتها وعدم استنزافها حفاظاً على استمرارها كإحدى التنمية المستدامة⁽¹⁾، فالثروات الطبيعية النفطية تعد إحدى الركائز الأساسية القانونية للدول النفطية والتي تعتمد عليها في قوتها وسيادتها، وتلبية متطلبات واحتياجات الأجيال الحالية وضمان التنمية المستدامة فيها، فهي ذات طبيعة مشتركة لكونها إحدى الحقوق التضامنية بين الأجيال الحالية والأجيال القادمة⁽²⁾، وقد تطرقنا إلى ضمان التنمية المستدامة بالثروات النفطية في دستور جمهورية العراق لعام 2005، وفق المادتين (111، 112) من الدستور وتوزيع عوائد إيراداتها المالية، ومدى تأثير تقلبات أسعار النفط العالمية على التنمية المستدامة، بعد العراق من الدول الريعية، كما أكد دستور جمهورية العراق الصادر سنة 2005، على أن الثروات الطبيعية هي ملك للشعب في جميع الأقاليم والمحافظات، كما أشار إلى أن الحكومة الاتحادية هي المسؤولة عن إدارتها مع التعاون مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط لغرض تنمية وتطوير هذه الثروات، وكان من الضروري إصدار قانون ينظم هذا التعاون في مجال الاستكشاف والاستخراج هذه الثروات بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم والمجالس المحافظات بالشكل الذي يضمن حقوق جميع أبناء الشعب العراقي دون تفرقة وتمييز بينهم، وتقع مسؤولية سن هذا القانون على مجلس النواب بعده ممثلاً عن الشعب، رغم وجود مسودة لقانون النفط والغاز منذ عام 2007، لكن لحد الآن لم يصدر هذا القانون بسبب التجاذبات السياسية والحزبية المسيطرة على المشهد العراقي، وهذا يؤثر بشكل مباشر على حقوق الأجيال الحالية والمستقبلية بالتمتع بهذه الثروات الطبيعية⁽³⁾. كما أشارت المادة (33) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، على حق الفرد بالعيش في بيئة صحية وسليمة، وتكفل الدولة حماية البيئة وتنوعها الحيائي، ثم صدر قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009 بهدف إزالة ومعالجة ما تتعرض لها البيئة العراقية من أضرار والحفاظ على

(1) د. حيدر مجيد الفتلاوي، دور السياسات المالية في معالجة الفقر في العراق، ط1، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2020، ص 90.

(2) شياء صالح ناجي، الحماية الدستورية للحق في سلامة البيئة- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة بابل، 2020، ص 115.

(3) عبدالله حسون ومهدي صالح واسراء عبد الرحمن، التنمية المستدامة، المفهوم والعناصر والإبعاد، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة ديالى، العدد 67، 2015، ص 32.

الصحة العامة وموارد البيئة الطبيعية والتنوع الاحيائي والتراث الثقافي المشترك من أجل الحفاظ على الحقوق للأجيال القادمة وتنميتها.

المطلب الثاني

الآليات الإدارية لحماية التنمية المستدامة

ان النتيجة الطبيعية للنصوص الدستورية والتشريعية حُولَ حماية التنمية المستدامة، وجود آليات او إجراءات على المستوى الإداري والقضائي تكفل التطبيق الفعلي لهذه الحماية وعلى النحو التالي:

الفرع الاول

الأجهزة الإدارية المختصة في حماية التنمية المستدامة

ان بعض الدول اتجهت الى أحداث مجلس التنمية المستدامة بهدف الاحتياجات المستقبلية وضمان حقوقهم، كذلك الاستعداد للتعامل مع مراحل ما بعد استنزاف جميع الموارد الاحتياطية، ففي فرنسا تم تأسيس مجلس حقوق الأجيال المقبلة، بموجب المرسوم رقم 93-298 المؤرخ 8 مارس 1993، وهو هيئة استشارية مع رئيس الجمهورية لتقديم المشورة بشأن دمج البيئة في السياسات العامة واتساقها مع الأهداف المحددة لغرض الحفاظ على التنمية المستدامة ضمن الإطار القانوني⁽⁴⁾.

فالمشرع العراقي فقد وسع من حماية التنمية المستدامة وذلك في العديد من نصوص قانون رقم 13 لسنة 2023 (قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية 2023-2024) حيث نصت (المادة 42/ رابعا) على (يؤسس صندوق يسمى (صندوق العراق للتنمية) لتحسين البيئة الإستثمارية الجاذبة واطلاق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة براسمال قدره (1.000.000.000.000) (تريليون دينار) مع مراعاة التمثيل السكاني في المحافظات غير المنتظمة باقليم ويرتبط بمجلس الوزراء ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال

⁽⁴⁾عبير حسن العبيدي، المسؤولية الدولية عن الهواء الملوث العابر للحدود، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعقدة، لبنان، 2020، ص 43.

المالي والإداري ويتفرع عنه صناديق تخصصية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتنظم تشكيلاتها ومهامها بنظام يصدره مجلس الوزراء⁽⁵⁾.

يتضح لنا مما سبق أن العراق في سبيل العيش الكريم للأجيال القادمة، قام بأحداث صندوق احتياط للأجيال المقبلة، والذي يكون له دور إيجابي في الأخذ بالتنمية المستدامة، والتنمية المستدامة، والهدف منه المساهمة في حماية التنمية المستدامة من خلال الاستخدام الأمثل للموارد العامة ورفع كفاءة البنية التحتية بكل مكوناتها وتحفيز الاستثمار الخاص والتعاون مع الصناديق السيادية العربية والأجنبية والمؤسسات المالية في تحقيق خطط الدولة للتنمية الاقتصادية، وحفظ حق الأجيال القادمة في الثروات والموارد الطبيعية.

الفرع الثاني

الأجهزة القضائية المختصة في حماية التنمية المستدامة

تسري ولاية القضاء على ضمان النصوص القانونية سواء تلك الواردة في التشريعات الوطنية أو المواثيق الدولية، والعمل على كفالة الحقوق والحريات وضماناتها الواردة فيها بغض النظر سواء أكانت تلك الحقوق للأجيال الحالية أو المستقبلية، لذا إن كان الشعب مصدر السلطات عليه يكون الشعب مصدراً للقيم الدستورية ووسيلة لإقرارها من خلال الاستفتاء الدستوري إذا كان على مستوى القوانين الداخلية أو عن طريق الاتفاق بين الدول أن كان على صعيد الاتفاقيات الدولية، لذا لا نقاش من كون المضامين القانونية ثمرة ضغوط شعبية ظهرت لنا في القوانين الوطنية أو الاتفاقيات الدولية.

يمكن أن تمارس مختلف المحاكم دور أكبر في حماية التنمية المستدامة وسواء أكانت تلك المحاكم محاكم دستورية، أم إدارية أو محاكم عادية،⁽⁶⁾ في أن الأجيال القادمة لم تكن مشاركة في

(5) كما نصت المادة (46) من قانون الموازنة العامة الاتحادية (يؤسس صندوق يسمى (صندوق اعمار سنجار وسهل نينوى) براسمال قدرة (50) مليار دينار (خمسين مليار دينار)، يرتبط بمجلس الوزراء ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتنظم تشكيلاته ومهامه بنظام يصدره مجلس الوزراء على أن تشمل ناحيتي زمار والقحطانية من ضمن تخصيصات الصندوق اعلاه، اما المادة (55) فقد نصت على أنه (يؤسس صندوق يسمى (صندوق الاعمار للمحافظات الأكثر فقرا) لتحسين الخدمات فيها براسمال قدره (500,000,000,000) دينار (خمسمائة مليار دينار)، يرتبط بمجلس الوزراء ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتنظم تشكيلاته ومهامه بنظام يصدره مجلس الوزراء).

(6) محمد غثار دايب الزبادي، المسؤولية الدولية عن انتهاك الحق في الصحة في حالات الكوارث، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة القادسية، 2021، ص 189.

بناء الدستور الحالي ، فضلاً عن كون طموحاتها ومتطلباتها والقيم الدستورية التي ستؤمن بها لاحقاً متغيرة أو متطورة وربما لا تتطابق تماماً مع ما نجح في تحقيقه الجيل الذي عاصر بناء الوثيقة الدستورية، لذا يبدو أن أمام الجيل القادم مسارين : إما أن يرمم الدستور ويعمل على تعديله أو تبديله وهذا المنحى قد يكون عسيراً ، أو قد يستظل بالحماية القضائية الدستورية ويطلب امتداد ولايتها على ضمان حقوقه بأنواعها السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها⁽⁷⁾ .

إن لجوء الجيل القادم الى القضاء الدستوري من خلال ولايته القضائية قد يبدو يسيراً كلما نص الدستور الحالي "صراحة" على التنمية المستدامة وحياتهم مثلما سار في هذا النهج الدستور المصري⁽⁸⁾، ولكن قد يواجه القضاء الدستوري نقصاً كاملاً أو مبتسراً في ضمان التنمية المستدامة ، إذ قد يخلو الدستور من ضمانها صراحةً أو قد يكون قد اكتفى بالإيماء اليها إشارة، لذا ان تحديد مدى اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في ضمان التنمية المستدامة امرأ صعباً، وتتمحور الصعوبة في خلو دستور جمهورية العراق من نص صريح يضمن للأجيال القادمة، وأن كان دستورنا قد اشار الى تلك الحقوق بشكل عرضي، لذا تستطيع ولاية المحكمة الاتحادية في ضمان التنمية المستدامة من خلال التحري عنها بدلالات النصوص الدستورية واشاراتها، إذ لم يتردد المشرع الدستوري العراقي من تكرار النص على لفظ "المستقبل" في الديباجة ، ولم يتوانى من التصريح بحقوق "النشء"⁽⁹⁾، الدال في معناه اللغوي والاصطلاحي على الجيل الجديد ، وبتحري ضمانات أخرى للأجيال القادمة لا مشاحة من استنباط التنمية المستدامة بالموارد والمقدرات الاقتصادية وتفريعها من واجب الدولة بإصلاح الاقتصاد، وواجبها في استثمار الموارد كافة وواجبها في تنويع مصادره⁽¹⁰⁾، كما يبدو منطقياً بضمان حق الأجيال القادمة في بيئة سليمة من خلال تفريعها من واجب الدولة بحماية البيئة والتنوع الاحيائي والحفاظ عليهما⁽¹¹⁾ .

(7) ا. د علي هادي الهلالي، المباحث الموضحة لذاتية شرط المصلحة في تحريك الدعوى الدستورية، المركز العربي، القاهرة، ط2018، ص178.

(8) المادة (32) من دستور جمهورية مصر لعام 2014.

(9) المادة (29/اولا/ب) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(10) المادة 25 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(11) المادة 33- ثانياً من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

ولكن إن كان الاستنباط المتقدم قد يستند الى أسس منطقية ويستلهم من حقوق مكفولة صراحةً حقوقاً أخرى لا تنفك عنها وتُعد من نتائجها وخواتيمها النهائية بيد أن المحكمة الاتحادية العليا قد تواجه تحدياً اجرائياً يحول من دون الاستدلال المتقدم كلما تمسكت بشرط المصلحة الشخصية المباشرة بمفهومها التقليدي في قبول الدعاوى امامها ، إذ لا مناص من قبول الدعاوى الدستورية المتضمنة طلب امتداد ولاية المحكمة الاتحادية لضمان التنمية المستدامة بشرط تخلي المحكمة عن التقيد بمفهوم شرط المصلحة في قبول الدعاوى المحدد لولايتها العامة في ضمان علو الدستور وسموه بما يضمن الحقوق والحريات للجيل الحالي والقادم ، فلا مندوحة أن تتحرى المحكمة امتداد ولايتها بما يضمن التنمية المستدامة وأن تسعى الى تحرير قبول الدعاوى المتضمنة لهذا المضمون استناداً الى المصلحة العامة، إذ يمكن أن تقبل الدعاوى من الأشخاص الساعين لضمان تلك الحقوق طالما أن الجيل القادم لم يكن حاضراً وقت إقامة الدعاوى، لذا يمكن قبول الدعاوى من منظمات أو جمعيات أو مؤسسات تسعى من ضمن ما تسعى اليه من اهداف وغايات هو ضمان التنمية المستدامة، إن التردد في قبول الاستدلال المنطقي المتقدم يستلزم استظهار إرادة الجيل الحالي في حجب حقوق الجيل القادم عند موافقته على إقرار الدستور ، إذ لا يمكن قبول ذلك استناداً الى الظن المجرد بل يتطلب اليقين ، فالجيل القادم امتداد للجيل الحالي ويتساوى معه في المراكز القانونية التي يرتبها الدستور ، فمهمة الدساتير استشراف المستقبل ولا تردد في غاياتها الى الماضي ولا تعكف على الحاضر فقط⁽¹²⁾.

عليه يمكن ان يُعدل النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق من أجل اتاحة الفرصة للطن عن التجاوز عن التنمية المستدامة وبغض النظر عن توافر شرط المصلحة المباشرة والحالية.

المبحث الثاني

المسؤولية القانونية المترتبة عن إنتهاكات التنمية المستدامة

يُعد موضوع المسؤولية الدولية عن إنتهاك حقوق الأجيال المقبلة أحد المواضيع التي تشغل الساحة في القانون الدولي ويثير انتباه الفقهاء بصورة مستمرة، إذ وجود هذه المسؤولية هو نوع

(12) ميشم منفي كاظم العميدي، الحق في الثروات الطبيعة، بحث منشور في مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، ع2، ج27، 2019، ص90.

من التوازن بين الحقوق الحالية والمستقبلية، وأن هذه المسؤولية من أهم المبادئ التي يتم التعويل عليها لمواجهة الانتهاكات الضارة بحقوق الأجيال المقبلة، فضلاً عن أن النظام القانوني قد تمثل في تعدد الاسس القانونية التي تؤسس عليها المسؤولية القانونية، وعلى الرغم من ذلك فإن احكام المسؤولية عن الاضرار الماسة بالتنمية المستدامة تتحقق على الرغم من وجود صعوبات كبيرة، وأهم تلك الصعوبات كونها حقوقاً مستقبلية وليس من السهولة تحديد المسؤولية عن تلك الاضرار، وعلى اساس ما تقدم سنتناول هذا المبحث على مطلبين وفق النحو الآتي:

المطلب الاول

طبيعة المسؤولية القانونية المترتبة عن إنتهاكات التنمية المستدامة

أن طبيعة المسؤولية القانونية الدولية تمتد إلى المستقبل ولا تسري فقط على الماضي والحاضر كما هو الشأن في المسؤولية الدولية بصورتها التقليدية، وعليه يذهب جوهانز إلى أن البعد الجديد للمسؤولية يرتبط بالنتائج غير المتوقعة للتكنولوجيات الجديدة والتي من شأنها تدمير الكرة الأرضية الى حد كبير وتستنزف الموارد وتخل بتوازن الأنظمة البيئية مما يؤثر على ديمومتها وتضر بدورها بالبشرية وبالذات على التنمية المستدامة⁽¹³⁾، في الواقع منذ اللحظة التي يمتلك فيها الإنسان القوة المادية لإبادة الطبيعة، ترتب مسؤولية جديدة تتعلق بإدامة البشرية باعتبار أن الأجيال الحالية ملزمة بترك أرضاً قابلة للعيش للأجيال المقبلة⁽¹⁴⁾، ويرى جوهانز أن أساس هذه المسؤولية المستقبلية تشبه مسؤولية الأبوين نحو المولود الجديد فهي عبارة عن مسؤولية مطلقة وأصيلة ودون اتفاق مسبق، وتتميز بالشمولية، لأنها تلبي كل ضروريات الطفل مادياً ومعنوياً، فالوالدين ملزمين بتحمل الواجبات نحو هذا المولود الذي لا يخضع لأي واجبات إنما يتمتع بحقوق فقط، وعليه فإن الأجيال الحالية ملزمة نحو المستقبل تجاه الأجيال المقبلة⁽¹⁵⁾، وقد وضع جوهانز طبيعة المسؤولية الدولية للتنمية المستدامة على إنها مسؤولية من الدرجة الثانية أو غير مباشرة والمبنية على المجهول، فالبشرية مسؤولة عن الحفاظ على الكرة الأرضية لكي تكون صالحة للعيش أي يغلب عليها طابع تضحية الأجيال الحاضرة لأجل أجيال

(13) باسل البستاني، جدلية نهج التنمية البشرية المستدامة، منابع التكوين وموانع التمكين، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2009، ص 87.

(14) وحيد الفرشيشي، حقوق الأجيال القادمة في تونس، مقال منشور في مجلة المفكرة القانونية، تونس، عدد2، 2015، ص 98.

(15) داود الازهر، الامن البيئي من منظور القانون الدولي، ط1، المكتب العربي للمعارف، القاهرة، 2021، ص 122.

المُسْتَقْبَل، وذلك بتوقع الاخطار والكوارث المحتملة من أجل اتخاذ كل ما يلزم للوقاية من الآثار الضارة التي قد تترتب في المُسْتَقْبَل بناء على مبدأ الحيطة، وإن التخوف من نشاطات الإنسان يسهم بدور هام في توعية المخاطر المحتملة على المدى المتوسط والبعيد في تحمل المسؤولية⁽¹⁶⁾.

وعليه فإن طبيعة المسؤولية القانونية الدولية تجاه انتهاك التنمية المستدامة متعددة ومتطورة فمثلاً يُعد التلوث العابر للحدود واستهلاك الموارد الطبيعية المشتركة والكوارث المرتبطة بالمفاعلات النووية قضايا ستؤثر حتماً في رفاية الأجيال المقبلة وتفترض سلفاً وجود ضرر في المُسْتَقْبَل، وبالمعنى نفسه ترتبط المسؤولية الجديدة بحماية الطبيعة وحقوق الأجيال المقبلة ومصالحها، وإن المسؤولية البيئية وهي الأساس مسؤولية بين الأجيال المتعاقبة أي إنها (مسؤولية عابرة للأجيال)⁽¹⁷⁾.

مما تقدم يمكن القول أن طبيعة المسؤولية القانونية الدولية نحو المُسْتَقْبَل لها إشارات ضمنية غير مباشرة في ضوء الاستخدامات الخطرة ذات العواقب الوخيمة على رفاية الأجيال المُسْتَقْبَلية.

المطلب الثاني

الآثار القانونية للمسؤولية عن الاضرار بالتنمية المستدامة

يتضمن الحق في بيئة صحية ومستدامة عدم الاستمرار على أنماط الاستهلاك الحالي والاتجاه نحو الاستثمار الكاف واستخدام الموارد الطبيعية وعدم الإفراط في استغلال ما يوجد لدى الأرض من طاقة منتجة، وهذا كله، حتى لا نتسبب في ديون اقتصادية واجتماعية وايكولوجية للأجيال المقبلة، وهذه الديون المؤجلة التي ترهن الاستدامة ومن يسدها هم الجيل المُسْتَقْبَل، فهي اقتراض من المُسْتَقْبَل وتسرق من الأجيال المقبلة خيراتها المشروعة، لذلك لا بد من إستراتيجية للتنمية المستدامة لإعادة رأس المال كله سواء المادي، أو الإنساني، أو الطبيعي

(16) أحمد حميد البدري، الحماية الدولية للمناخ في إطار التنمية المستدامة، انكي للنشر والتوزيع، بغداد، العراق، ٢٠٢١م، ط١، ص98.

(17) احمد ماجد حسين المكصوي، ونور عبدالله عبد الرضا صبر اللامي، الحماية الدولية للبيئة من التلوث، منشورات زين الحقوقية والادبية، ط١، 2021، ص154.

للاحتفاظ بقدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها على الأقل على نفس المستوى الأجيال الحاضرة⁽¹⁸⁾.

تعتمد المسؤولية اتجاه الاضرار في التنمية المستدامة على فكرة أننا جزء من سلسلة الأجيال، وإن المستقبل البعيد هو جزء من وجودنا، لذلك الهدف من المسؤولية المستقبلية هو تأمين حماية التنمية المستدامة عن طريق ازالة الآثار التي ترتبها اضرار تلك الانتهاكات، وسنبين تلك الآثار على وفق النحو الآتي:

الفرع الاول

الزام الدولة بوقف النشاط الضار بالتنمية المستدامة

يُعد وقف النشاط غير المشروع صورة من صور التعويض ويُعتبر حماية لحقوق الأجيال المستقبلية ووقف اي انتهاك قد يصيبها وتقليل المصالح الضرورية بسبب هذا النشاط، مع العرض فإذا وقع الضرر بالفعل فوقف النشاط المتسبب فيه لا يعوضه لكنه يمنع فقط وقوع أضرار جديدة في المستقبل لذا لا يمكن تطبيق هذا الأثر إلا بصدد الأفعال الضارة ذات الطابع المستمر فمن غير المتوقع وقف الفعل الضار ذي الطابع الوقتي، كإفراغ إحدى السفن نفاياتها السامة في البيئة البحرية باعتبار أن الفعل انتهى بانتهاء حالة الإفراغ، ومن ثم لا يوجد ضرر مستقبلي من الممكن تداركه⁽¹⁹⁾.

فالتطبيقات الدولية في العراق نذكر منها ومن أجل حماية التنمية المستدامة في تنظيم حقوق العراق المائية، إذ يحفل الجانب القانوني بين دول حوض نهري دجلة والفرات بالعديد من المعاهدات والاتفاقيات بشأن المياه، وتأتي هذه الاتفاقيات والمعاهدات وفقاً للترتيب الزمني الآتي⁽²⁰⁾:

(18) محمد ابراهيم ابراهيم عوضين الادهم، دور منظمات المجتمع المدني في حماية حقوق الأجيال القادمة، مراكز الابحاث نموذجاً، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق- جامعة المنصورة، 2022، ص 847.

(19) أنمار ثامر جامل العبيدي، دور المسؤولية الدولية عن الأضرار التي تسببها النفايات النووية، القاهرة، مركز الدراسات العربية، 2018، ص 76.

(20) الحسين شكراني، العدالة المائية من منظور القانون الدولي، رؤى استراتيجية مركز الإمارات للدراسات والبحوث، الامارات العربية المتحدة، 2013، ص 33.

- 1 - معاهدة لوزان الموقعة في كانون الأول 1920 بين تركيا من جهة، وفرنسا وبريطانيا، وهما الدولتان المنتدبتان على سوريا والعراق، من الجهة الأخرى.
 - 2 - معاهدة الصداقة الموقعة في (أذار 1946) بين العراق وتركيا وتقضي بتنظيم الانتفاع من مياه دجلة والفرات بين الدولتين.
 - 3 - برتوكول التعاون الاقتصادي والفني الموقع في (كانون الثاني 1971) بين العراق وتركيا.
 - 4 - محضر اجتماع اللجنة العراقية التركية المشتركة للتعاون الاقتصادي والفني الموقع في (كانون الأول 1980)، وقد انضمت إليه سوريا عام (1983)، والخاص بمسألة التعاون في مجال السيطرة على التلوث للمياه المشتركة.
 - 5- اتفاق سوريا والعراق الموقع في نيسان 1990 على أن تكون حصة العراق 58 % من المياه الواردة في نهر الفرات عند الحدود التركية السورية، وحصة سوريا 42% منها وذلك حتى يتم عمل اتفاق نهائي ثلاثي حول حصص مياه النهر.
- من خلال ما سبق نلاحظ أن تركيا تسعى الى توظيف هيمنتها الاستراتيجية على منطقة الشرق العربي ودول الجوار الجغرافي عن طريق استغلال علاقاتها الدولية، والمتتبع للاستراتيجية التركية في ادارة ملف المياه المشتركة لن يخفى عليه ان هذه الاهداف حددت السلوك التركي القائم على ركائز اقتصادية، والتي ترمي الى تحقيق هدفين رئيسيين وهما تكوين رصيد مالي لتطوير الاقتصادات التركية، واستخدام المياه كسلاح سياسي لتحقيق اهدافها الاستراتيجية من خلال التعامل به كعامل مؤثر في علاقاتها مع دول الجوار العربي والعراق خاصة، عن طريق انشاء مشروع جنوب شرق الاناضول (GAP) الذي يعد من اكبر المشاريع في تركيا، وهو مشروع متعدد الاغراض بدأت تركيا بتنفيذه على احواض دجلة والفرات وروافدهما، ومشروع أنابيب السلام الذي اثر سلباً على حصة العراق المائية وما لذلك من آثار كبيرة على التنمية المستدامة ولاشك أن هذا الوضع لا يمكن القبول به من قبل العراق، لما يمثله من مخاطر حقيقية على الواقع الزراعي والمعيشي فيه، وذلك يستدعي اتفاقاً منصفاً مع الجانب التركي يؤمن حصة مناسبة للعراق من مياه النهرين ويجنبه مواجهة مواقف مماثلة في المستقبل.

الفرع الثاني

الالتزام بإصلاح الضرر

يقصد بإصلاح الضرر كافة التدابير التي تتخذها الدولة المتسبب للضرر التخلص نفسها من المسؤولية الدولية وعلى ذلك فإن إصلاح الضرر اصطلاح عام يشمل إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل وقوع الفعل الضار والتعويض المالي، كما يشمل الإعلان عن عدم مشروعية الفعل الضار والاعتذار عن وقوعه ومعاقبة الافراد الذين ارتكبوا الفعل الضار واتخاذ الخطوات اللازمة لمنع تكرار أي انتهاك من جانبها لالتزاماتها الدولية وغير ذلك من اشكال الترضية⁽²¹⁾، ويُعد الالتزام بإصلاح الضرر من المبادئ الثابتة في القانون الدولي عند خرق أي التزام دولي يستوجب تعويضاً مناسباً، وعليه فإن الالتزام بدفع التعويض يُعتبر قاعدة قانونية دولية يتم تطبيقها كنتيجة لإخفاق الدولة في تنفيذ التزاماتها الدولية ولذلك يُعتبر التعويض الفعل الإيجابي لإصلاح الضرر الحاصل، وفي ضوء ذلك يُعتبر إصلاح الضرر البيئي النتيجة القانونية الأساسية المترتبة على قيام المسؤولية البيئية⁽²²⁾ ويكمن ان يتم في صورتين هما:

أولاً - إعادة الحال إلى ما كان عليه "التعويض العيني": يقصد بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل وقوع الضرر أو إصلاح الضرر برد الدولة المسؤولة الحقوق إلى أصحابها بموجب التزاماتها الدولية وفقاً لقواعد القانون الدولي، بحيث يمحو بقدر الإمكان كافة الآثار المترتبة على العمل غير المشروع الضار كما لو لم يرتكب⁽²³⁾، وإعادة الحال إلى ما كان عليه، تُعتبر أفضل الحلول المتعلقة بجبر الضرر البيئي، فهي محاولة للعودة إلى الوضع الذي كان قائماً من قبل، فهي شكل من أشكال رد الحق عيناً، ولذلك فإن إدخال بعض المكونات المعادلة للمكونات التي انتقصت أو دمرت في النظام الأيديولوجي الذي أصيب بالضرر لا يُعتبر تعويضاً نقدياً، بل يُعد شكلاً من أشكال جبر الضرر،

(21) مسعد عبدالرحمن زيدان، المسؤولية عن نقل النفايات النووية إلى الدول النامية، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، المجلد 30، العدد 59، الرياض، 2014، ص 106.

(22) عبدالله حسون ومهدي صالح واسراء عبد الرحمن، التنمية المستدامة، المفهوم والعناصر والإبعاد، مجلة العلوم الانسانية، جامعة ديالى، العدد 67، 2015، ص 66.

(23) عبد الباسط عبد الرحيم عباس، أجيال حقوق الانسان بين الطرح الفكري والسند العلمي، مجلة كلية الحقوق - جامعة النهريين، المجلد 16، العدد 4، السنة 2014، ص 60.

وإعادة الحال، لذا يتمثل التعويض العيني في صورة إلزام الدولة المسؤولة بإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل حدوث الفعل المسبب للتلوث ومن قبل إلزام الدولة بإزالة كافة آثار التلوث⁽²⁴⁾.

وتجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى الاتفاقيات الدولية المتضمنة إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل وقوع الضرر البيئي، ومنها إتفاقية ولنغتون عام 1988، الخاصة بتنظيم النشاطات المتعلقة بالموارد المعدنية في القطب الجنوبي حيث نصت الفقرة (2) من المادة (8) إلى كون "القائم بالنشاط مسؤولاً عن الأضرار التي تلحق ببيئة القطب الجنوبي... ويكون القائم بالنشاط مسؤولاً عن التعويض عندما لا يعود الوضع على ما كان عليه"⁽²⁵⁾، كما ورد في الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن الأضرار البيئية التي تكون نتيجة نقل البضائع الخطرة يتناسب إعادة الحال إلى ما كانت عليه مع حقيقة الوضع البيئي في نصها "التعويضات التي يحكم بها بصفة الأضرار البيئية تحدد حسب قيمة الوسائل المعقولة التي تم اتخاذها لإعادة الحال إلى ما كان عليه بالنسبة للمكان الذي لحقه الضرر"⁽²⁶⁾، وقد لجأت كثير من الأحكام القضائية الدولية إلى ذلك النوع من إصلاح الضرر، بما يبرز أهمية الدور الذي يؤديه إعادة الحال إلى ما كان عليه فقد أكدت محكمة العدل الدولية الدائمة في حكمها في قضية مصنع شورو، على أن يجب أن يمحى بقدر الإمكان كافة الآثار المترتبة على العمل غير المشروع ويعيد الحال إلى ما كانت عليه، كما لو لم يرتكب هذا العمل، وكذلك من الأمثلة البارزة في مجال التعويض العيني حادثة بالوماريس والتي تتلخص وقائعها بأن طائرة قاذفة للقنابل النووية الهيدروجينية من طراز B-52 تابعة للولايات المتحدة الأمريكية اصطدمت بطائرة تزودها بالوقود في الجو عام 1967 قرب الساحل الإسباني فسقطت أربعة قنابل هيدروجينية تحتوي على البلوتونيوم واليورانيوم قوتها التدميرية 1.5 ميكاطن أي ما يعادل القوة التدميرية لقنبلة هيروشيما، فقامت الولايات المتحدة الأمريكية بإزالة الخطر الداهم الذي هدد سكان قرية بالوماريس الإسبانية وذلك باستعادة القنابل الأربعة،

(24) سهير إبراهيم حاجم الهيبي، المسؤولية الدولية عن الضرر البيئي، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون - جامعة بغداد، 2005، ص 204-205.

(25) وحيد الفرشيشي، حقوق الأجيال القادمة في تونس، مقال منشور في مجلة المفكرة القانونية، تونس، عدد 2، 2015، ص 125.

(26) ياسر محمد فاروق الميناوي، المسؤولية المدنية الناشئة عن تلوث البيئة، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2008، ص 401.

فضلاً عن نقل الاتربة الملوثة إشعاعياً من الساحل الاسباني الى الولايات المتحدة الأمريكية ودفنها في أراضيها⁽²⁷⁾.

مما سبق أن الرد العيني عن طريق إعادة الحال الى ما كان عليه غير ممكن في الحالات التي يكون فيها الضرر البيئي استحالة إعادة الحال كما هو عليه على سبيل المثال لا الحصر الأشعاعات النووية أو مخلفات المصانع في الجو ومن ثم يصعب إعادة تجميعها وإعادة الحال الى ما كان عليه.

الفرع الثالث

الالتزام بالتعويض المالي

هو أحد صور إصلاح الضرر الناجم عن فعل غير مشروع دولياً، ويقصد به في المعنى الفني الدقيق دفع مبلغ من المال إلى أحد أشخاص القانون الدولي لإصلاح ما لحق به من ضرر، استحالة إصلاحه عيناً بإعادة الحال إلى ما كان عليه، كما يستحيل إصلاحه بأي صورة من صور إصلاح الضرر⁽²⁸⁾، ويُعد التعويض ذو أهمية خاصة في سد الثغرات التي لا يمكن أن يفي بها إعادة الحال إلى ما كان عليه، ومثال ذلك تلوث البيئة الهوائية بطريقة غير مشروعة، حيث لا يمكن أعادتها لانتشار عناصر التلوث في طبقات الجو، ولذلك فهو أكثر أنماط إصلاح الضرر شيوعاً فهو يؤدي إلى جبر كامل للضرر، وهو نتيجة طبيعة لثبوت المسؤولية الدولية⁽²⁹⁾، وفي هذا الصدد إشار البعض إلى أن التعويض النقدي يشمل كافة الأضرار سواء كانت مؤكدة أم مستقبلية ستحصل في المستقبل، وفي سبيل ذلك ذهب البعض أنه يجب التعويض عن الأضرار المستقبلية الناتجة عن التجارب النووية لأنه "ليس من الضروري أن تثبت الدولة المدعية وقوع ضرر حال، فإن الدليل العلمي والطبي على الضرر الذي ينتج عن الانفجارات الذرية يُعتبر كافياً لتأييد دعوى المسؤولية الدولية"⁽³⁰⁾، وعليه يمكن اللجوء إلى التعويض العيني أو النقدي لأضرار الملحقمة بالتنمية المستدامة.

(27) أحمد عبد الحميد عون، موقف القانون الدولي من استخدام الأسلحة المحظورة في النزاعات المسلحة، الاسكندرية، دار الفكر الجامعي، سنة 2016، ص 90.

(28) إبراهيم محمد العناني، الحماية القانونية للتراث الإنساني والبيئة وقت النزاعات المسلحة، ج 2، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 122.

(29) أقبال عبد الله أمين، دور المحكمة الاتحادية العليا في حماية الحقوق والحريات، دار المسلة، بيروت، ط 1، 2021، ص 43.

(30) محمد حافظ غانم، عدم مشروعية تجارب الأسلحة النووية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شمس، العدد الثاني، 1962، ص 6.

الخاتمة

أولاً: الاستنتاجات

1. لقد اغفل المشرع الدستوري العراقي في دستور 2005 الإشارة الى موضوع التنمية المستدامة وحقوق الاجيال القادمة رغم اهمية الموضوع واحتلاله موقع الصدارة دولياً ومحلياً، وهذا يعكس قصر النظر لدى واضعي الدستور.
2. يُشكّل القانون الدستوري الأساس الذي يُنظّم عمل مؤسسات الدولة ويُحدّد طبيعة العلاقة بين السلطات والمجتمع، مما يجعله ركيزة حاسمة في تعزيز التنمية المستدامة، وفي العراق، يلعب الدستور دوراً محورياً في تصميم سياسات تنموية شاملة تراعي التوازن بين الحقوق الفردية والجماعية، خاصة في ظل الظروف السياسية والاقتصادية المعقّدة التي تشهدها البلاد.
3. على الرغم من إشارة الدستور العراقي لعام 2005 صراحةً إلى التزام الدولة بتحقيق "العدالة الاجتماعية" و"التنمية الاقتصادية"، إلا أن الواقع العملي يُكشف عن فجوات كبيرة نتيجة عدم الاستقرار السياسي، وتراجع فعالية الأنظمة التشريعية والرقابية.
4. إن التنمية المستدامة من المواضيع المهمة أخذت الإهتمام الكبير من دول العالم، بوصفها حقاً من حقوق الإنسان، رغم حداثة وعدم نضجه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، إذ تُعد البيئة الجوهرة الثمينة التي تحتوي على العديد من الموارد والثروات الطبيعية، وأصبحت تشغل العالم لما تتعرض له من أخطار، نتيجة التطور الصناعي والتكنولوجي وتصرفات الإنسان نفسه في طريقة حياة واستغلال مواردها وثرواتها دون مراعاة خطورة التلوث وتأثيرها على حياة الأجيال الحالية والأجيال القادمة.
5. الحق في بيئة صحية وسليمة من الحقوق الإنسانية الأساسية الحديثة والتي تهدف إلى الحفاظ على كرامة الإنسان لأنها تمثل الوعاء الذي يمارس ويتمتع فيه الإنسان حقوقه وحياته ورفاهيته، للعيش في بيئة صحية وسليمة، كونها تهدف الى الحفاظ على الموارد البيئة الطبيعية، لأنها تعكس سمة الاستقرار، لغرض النهوض بالأرض ومواردها الطبيعية والبشرية وتلبية الاحتياجات الأساسية للأجيال الحالية وضرورة مراعاة حق الأجيال القادمة من الاستفاد.

6. يعاني العراق من مشاكل بيئية كبيرة وتدهور في النظام البيئي، كالتصحر وندرة المياه، وقلة المناطق الخضراء، والزحف الريفي نحو المدن، نتيجة ضعف الخدمات البيئية في المناطق الريفية. وإنعدام منظومات الرصد الجوي والتنوع البيولوجي، وتغيير مناخ العراق على الرغم من إتخاذ العراق وحسب الإمكانيات المتاحة العديد من التدابير لمواجهة مشاكل البيئة وتشريع بعض القوانين ومنها قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، مع ضعف الدور الحكومي في النشاطات البيئية، وغياب البعد البيئي، وإنعدام دور الإعلام في نشر وتفعيل ثقافة البيئة النظيفة والسليمة والصحية.
7. أن حماية التنمية المستدامة هو وسيلة حضارية ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية وسياسية ومستقبلية، تهدف لتحقيق رفاهية الأجيال الحالية، واستمرار حياة الإنسانية على الأرض التي سيحيى وتعيش عليها الأجيال القادمة، وتهتم بالتوزيع المنصف والعادل الموارد البيئة الطبيعية ودور الإنسان في عملية التنمية المستدامة.
8. تتنوع الجرائم المخلة بالتنمية المستدامة وأمنها وذلك لجسامة الأثر التي تتركه في المجتمع الدولي وفي البيئة الإنسانية عموماً وهي قد تأتي في منظومة جرائم الحرب الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، والإبادة الجماعية، فهي تؤثر على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتسبب الأضرار البيئية الشديدة، ذلك أن خطر التلوث من أهم العوامل المسببة للانتهاكات البيئية لا تنحصر في نوع واحد بل وجد التلوث في عدة أنواع قد يكون تلوث في الهواء وتلوث الماء وتلوث التربة، كما أن الضرر الناتج عنه هو حال أو مستقبلي يتسم بالخطورة المفرطة عابرة للأجيال القادمة.
9. ضمنَ دستور جمهورية العراق لعام 2005 التوزيع العادل لإيرادات الثروات النفطية في المادتين (111، 112) منه، وفق المعيار السكاني للمحافظات، مع الأخذ بنظر الاعتبار الحرمان والضرر لمناطق العراق، مع ضرورة حماية التنمية المستدامة من خلال إيرادات الثروة النفطية، مع ضرورة العمل على ضمان حالة التوازن في إستغلال واستخدام الثروات النفطية الطبيعية بما يضمن متطلبات وحاجيات الأجيال الحالية دون الإخلال بمصالح والتنمية المستدامة بهذه الثروات، مع العمل على تنويع الاقتصاد العراقي وعدم الإعتماد على الربع الاحادي النفطي فقط.

ثانياً: المقترحات

1. ضرورة تفعيل حماية التنمية المستدامة في إطار الاتفاقيات الدولية، وتفعيله كقاعدة أمرة تتمتع بصفة الالتزام، وجعل الموارد الطبيعية والموارد الثقافية هي تراث ينتقل من جيل إلى جيل ولا يحق لأي جيل أن يحتكر أو يبيد الموارد الطبيعية أو الثقافية، مع عدم استحواذ الأجيال الحالية على الموارد الطبيعية وخاصة المياه والتربة والتنوع البيولوجي بما فيه التنوع جيني وعدم تبذيرها والتصرف الرشيد بها.
2. يُحدّد الدستور العراقي مسؤوليات الدولة تجاه قضايا التنمية المستدامة، كحماية البيئة وإدارة الثروات الطبيعية بشكل عادل، ومع ذلك، يُعاني تطبيق هذه المبادئ من تحديات جوهرية، أبرزها نقص التشريعات المفصلة وغياب الآليات الفعالة لتنفيذ النصوص الدستورية، مما يُعيق تحقيق التقدم المنشود، لذا، يظل تحقيق التنمية المستدامة في العراق رهناً بإصلاحات تشريعية ومؤسسية تعزز سيادة القانون، وتدعم استقلالية الهيئات الرقابية، وتُشرك المجتمع المدني في صياغة القرارات التنموية، كما يجب تبني سياسات اقتصادية طويلة المدى تُعزز العدالة في توزيع الموارد، وتُحقّق التوازن بين النمو الاجتماعي وحماية البيئة، تماشياً مع الأهداف الدستورية والمعايير العالمية للتنمية المستدامة، وبذلك، يُصبح الدستور خريطةً استراتيجيةً تُوجّه العراق نحو مستقبل مستقر ومزدهر.
3. ضرورة أن تقوم المؤسسات الدولية الحكومية وغير حكومية بمبادرات جعل ثقافة التزام الأجيال الحالية تجاه الأجيال القادمة كمسؤولية أخلاقية، وأن يتم التعامل بجرأة ومسؤولية مع كل ما ينتهك البيئة ويمس أمنها لتحقيق التوازن البيئي.
4. ضرورة تضمين الدساتير مادة مفادها تشكيل هيئة للتنمية المستدامة خاصة بالتنمية المستدامة فضلاً عن إنشاء هيئات حكومية تعمل داخل المؤسسة التشريعية في دراسة أي قانون يخص التنمية المستدامة أو عدم التصويت عن أي قانون ينتهك التنمية المستدامة، فضلاً عن استحداث صناديق مالية للأجيال القادمة.
5. ضرورة أن يكون هناك نص تشريعي يضمن حماية التنمية المستدامة بالثروات والحقول النفطية التي سيجري إستخراجها لاحقاً، وتُعدّل الغموض في نص المادة (١١٢) من

الدستور العام ٢٠٠٥، لوجود ضعف في تفسيرها، وتأثيرها مُستقبلاً على التنمية المستدامة بالثروات النفطية، والترشيد في استهلاك واستغلال الثروات الطبيعية النفطية، بما يتلائم والحاجة المحلية الوطنية لسد الاحتياجات الضرورية اللازمة لحماية التنمية المستدامة، والتوازن بين حاجات ومتطلبات الأجيال الحالية ومصلحة والتنمية المستدامة.

قائمة المصادر

♦ أولاً- الكتب القانونية:

1. ابراهيم محمد العناني، الحماية القانونية للتراث الإنساني والبيئة وقت النزاعات المسلحة، ج2، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
2. أشمار ثامر جامل العبيدي، دور المسؤولية الدولية عن الأضرار التي تسببها النفايات النووية، القاهرة، مركز الدراسات العربية، 2018.
3. أحمد حميد البدر، الحماية الدولية للمناخ في إطار التنمية المستدامة، انكي للنشر والتوزيع، بغداد، العراق، ٢٠٢١م، ط١.
4. احمد عبد الحميد عون، موقف القانون الدولي من استخدام الأسلحة المحظورة في النزاعات المسلحة، الاسكندرية، دار الفكر الجامعي، سنة 2016.
5. احمد ماجد حسين المكصوصي، ونور عبدالله عبد الرضا صبر اللامي، الحماية الدولية للبيئة من التلوث، منشورات زين الحقوقية والادبية، ط1، 2021.
6. اقبال عبد الله امين، دور المحكمة الاتحادية العليا في حماية الحقوق والحريات، دار المسلة، بيروت، ط1، 2021.
7. باسل البستاني، جدلية نهج التنمية البشرية المستدامة، منابع التكوين وموانع التمكين، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2009.
8. الحسين شكراني، العدالة الماثية من منظور القانون الدولي، رؤى استراتيجية مركز الإمارات للدراسات والبحوث، الامارات العربية المتحدة، 2013.

9. حيدر مجيد الفتلاوي، دور السياسات المالية في معالجة الفقر في العراق، ط1، دار
اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2020.
10. داود الازهر، الامن البيئي من منظور القانون الدولي، ط1، المكتب العربي للمعارف،
القاهرة، 2021.
11. علي هادي الهلالي، المباحث الموضحة لذاتية شرط المصلحة في تحريك الدعوى
الدستورية، المركز العربي، القاهرة، ط1، 2018.
12. ياسر محمد فاروق المنياوي، المسؤولية المدنية الناشئة عن تلوث البيئة، الإسكندرية، دار
الجامعة الجديدة، 2008.

♦ ثانيا- الرسائل والاطاريح

1. سهير إبراهيم حاجم الهيتي، المسؤولية الدولية عن الضرر البيئي، رسالة ماجستير
مقدمة الى كلية القانون – جامعة بغداد، 2005.
2. شيماء صالح ناجي، الحماية الدستورية للحق في سلامة البيئة- دراسة مقارنة، رسالة
ماجستير، كلية القانون- جامعة بابل، 2020.
3. محمد غتار دايع الزيايدي، المسؤولية الدولية عن انتهاك الحق في الصحة في حالات
الكوارث، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة القادسية، 2021.

♦ ثالثا- المجالات القانونية:

1. عبد الباسط عبد الرحيم عباس، اجيال حقوق الانسان بين الطرح الفكري والسند
العلمي، مجلة كلية الحقوق- جامعة النهرين، المجلد 16، العدد 4، السنة 2014.
2. عبدالله حسون ومهدي صالح واسراء عبد الرحمن، التنمية المستدامة، المفهوم والعناصر
والابعاد، مجلة العلوم الانسانية، جامعة ديالى، العدد 67، 2015.
3. عبدالله حسون ومهدي صالح واسراء عبد الرحمن، التنمية المستدامة، المفهوم والعناصر
والابعاد، مجلة العلوم الانسانية، جامعة ديالى، العدد 67، 2015.
4. عبير حسن العبيدي، المسؤولية الدولية عن الهواء الملوث العابر للحدود، مجلة جيل
الأبحاث القانونية المعمقة، لبنان، 2020.

5. محمد ابراهيم ابراهيم عوضين الادهم، دور منظمات المجتمع المدني في حماية حقوق الأجيال القادمة، مراكز الابحاث نموذجاً، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق- جامعة المنصورة، 2022.
6. محمد حافظ غانم، عدم مشروعية تجارب الأسلحة النووية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شمس، العدد الثاني، 1962.
7. مسعد عبدالرحمن زيدان، المسؤولية عن نقل النفايات النووية إلى الدول النامية، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، المجلد 30، العدد 59، الرياض، 2014.
8. ميثم منفي كاظم العميدي، الحق في الثروات الطبيعية، بحث منشور في مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، ع2، ج27، 2019.
9. وحيد الفرشيشي، حقوق الأجيال القادمة في تونس، مقال منشور في مجلة المفكرة القانونية، تونس، عدد2، 2015.
10. وحيد الفرشيشي، حقوق الاجيال القادمة في تونس، مقال منشور في مجلة المفكرة القانونية، تونس، عدد2، 2015.

♦ رابعا- الدساتير

1. دستور جمهورية مصر لعام 2014.
2. دستور جمهورية العراق لعام 2005.

السياسات العمومية الترابية بالمغرب بين المرتكزات الدستورية ورهانات التنزيل الأمثل للجهوية المتقدمة

Territorial policies in Morocco between constitutional foundations and the challenges of optimal implementation of advanced regionalization

✍ **Abderrahim BOUZIANI**

Professor-Researcher in Constitutional
Law and Political Science
Faculty of Legal, Économic and Social
Sciences – Agadir, Ibn Zohr University

✍ **عبد الرحيم بوزياني**

أستاذ باحث في القانون الدستوري وعلم السياسة
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
أكادير - جامعة ابن زهر

الملخص

التالية: إلى أي حد عمل المشرع المغربي على تعزيز نجاعة السياسات الترابية كمدخل أساسي للتنزيل الأمثل للجهوية المتقدمة باعتبارها خيارا استراتيجيا لتحقيق التنمية المندمجة والمستدامة بالمغرب؟
ولتفكيك هاته الإشكالية تناولت الدراسة المكتسبات الدستورية المؤطرة للسياسات الترابية بالمغرب، التي لازالت تعترضها، على مستوى الممارسة، مجموعة من التحديات والإكراهات الشيء الذي يستدعي اتخاذ مجموعة من الإجراءات الكفيلة بتجويد السياسات الترابية وبالتالي التنزيل الأمثل للجهوية المتقدمة كخصوصية وطنية تقوم على جعل المجالات الترابية تحتل وضعاً مؤسسياً ودستوريا متقدماً في علاقاتها مع مسلسل إعداد وتنفيذ السياسات العمومية.

المصطلحات الأساسية: السياسات

العمومية، السياسات الترابية، الجهوية المتقدمة، النموذج التنموي.

تشكل الجهوية المتقدمة خيارا استراتيجيا اختاره المغرب للتنزيل السليم للحكامة والتنمية الترابية وتفعيل سياسة القرب فضلا عن تطوير آليات اتخاذ القرار بشكل فعال يمكن من تطوير سياسات تساهم في تحقيق العدالة المجالية والاجتماعية والإنصاف الترابي وتدعيم ركائز الدولة الاجتماعية. كما يعتبر مطلب صياغة وبلورة سياسات ترابية ناجعة سندا لا مناص عنه لإنجاح ورش الجهوية المتقدمة وقضية جوهرية ومفصلية في المسار التنموي للمغرب. وفي هذا الإطار عمل المشرع المغربي من خلال دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية على التنصيص على مجموعة من المقتضيات توطر السياسات العمومية بشكل عام والترابية بشكل خاص.

وتأسيسا على ذلك، تهدف الدراسة إلى بسط وتحليل أهم مرتكزات وأبعاد السياسات الترابية في ظل الجهوية المتقدمة ومتطلبات النموذج التنموي من خلال تحليل الإشكالية

Abstract

Advanced regionalization is a strategic choice made by Morocco for the proper implementation of governance and territorial development, the activation of proximity policies, as well as the development of effective decision-making mechanisms that contribute to the formulation of policies aimed at achieving spatial and social justice, territorial equity, and reinforcing the pillars of the social state. The demand for formulating and developing effective territorial policies is considered an indispensable support for the success of the advanced regionalization project and a crucial and pivotal issue in Morocco's developmental path. In this context, the Moroccan legislator, through the 2011 Constitution and the regulatory laws of territorial communities, has worked on stipulating a set of provisions that frame public policies in general and territorial policies in particular.

Based on that, the study aims to elaborate and analyze the main pillars and dimensions of territorial policies in light of advanced regionalization and the

requirements of the development model by examining the following issue: To what extent has the Moroccan legislator worked to enhance the effectiveness of territorial policies as a fundamental approach for the optimal implementation of advanced regionalization, considering it a strategic choice for achieving integrated and sustainable development in Morocco?

To address this issue, the study examined the constitutional gains framing territorial policies in Morocco, which still face a number of challenges and constraints at the practical level. This necessitates the adoption of a set of measures capable of improving territorial policies and thus the optimal implementation of advanced regionalization as a national specificity that positions territorial areas in an advanced institutional and constitutional status in their relations with the process of preparing and implementing public policies.

keyword : public policies, territorial policies, advanced regionalization, development model.

المقدمة

يعتبر موضوع السياسات العمومية من المواضيع التي عرفت تطورا مرحليا هاما، نظرا لارتباطه بحاجيات ومتطلبات المواطنين، وفي ظل الاهتمام الواسع الذي أصبح يلقاه من قبل العديد من فقهاء وعلماء السياسة وفي مقدمتهم الفقيه هارولد لاسويل Harold Lasswell والذي اعتبر السياسات العمومية بأنها "من يحصل على ماذا؟ متى وكيف؟" من خلال مجموعة من العمليات المتعلقة بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية وتقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية، بفعل ممارسة السلطة أو النفوذ¹. وقد ارتبط مفهوم السياسات العمومية وما يختص بعملية تحليلها ضمن هذا التحول الذي طرحه هارولد لاسويل إلى حد واضح بما يختص بنظام الحكم في أمريكا كما ارتبط ذلك المفهوم أيضا بأفكار المدرسة

¹ Harold.D .Lasswell, Politics : Who Gets, What, When, How.2ed, New York Meridian Books, 1958, pp: 13-27.

السلوكية التي كان لها النصيب الأوفر في بناء حقل تحليلي خاص بالسياسات العمومية. فمع انبثاق هذا الاتجاه الأخير، انتقل مركز اهتمام التحليل السياسي، من وصف المؤسسات الدستورية، وما يتصل بها من صلاحيات، إلى التركيز على ما يتم داخل هذه الأخيرة، من أفعال، وعمليات، وأنماط سلوك، فأصبح علم السياسة تبعا لذلك يهتم بالسياسات العمومية، ومضمونها، وطريقة صنعها ... إلخ. كما عرفت مرحلة التسعينات من القرن العشرين وما بعدها، تغيرات في دور الدولة وارتفاع مستوى التفاعل بين القطاعين الخاص والعام، وتزايدت أدوار الشركات المتعددة الجنسيات والمنظمات الحكومية وغير الحكومية، كما أسهمت هذه المرحلة في بلورة اتجاهات حديثة ترى أن السياسات العمومية ما هي إلا محصلة متجمعة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية بين عدد من المؤثرين والفاعلين على المستويين المركزي والمحلي والذين هم عادة ما يكونون أعضاء في شبكات أصبحت تعرف اليوم بشبكة السياسات العمومية².

وقد سعى العديد من الباحثين ومجموعة من المراكز البحثية إلى دراسة السياسات العمومية من جميع أبعادها السياسية والاجتماعية والاقتصادية...، ناهيك عن مراحل صنعها والتي تنقسم بالتعقيد والتداخل، الأمر الذي يتطلب تبسيطها عن طريق تقسيمها إلى مجموعة من المراحل بدءا من مرحلة تحديد المشكل ثم مرحلة مسلسل الوضع على جدول الأعمال مروراً بمرحلة اتخاذ القرار ومرحلة صياغة السياسة العمومية وتنفيذها وصولاً إلى مرحلة التقييم.

وتشكل مجموعة من المفاهيم محور الارتكاز الذي تدور في فلكه هذه الدراسة، فمفهوم السياسات العمومية يعرف صعوبات في تحديده كما هو الشأن بالنسبة لباقي المفاهيم في مجال العلوم الاجتماعية، إذ يصعب الوصول إلى إعطاء تعريف دقيق محدد وواضح لها. لذا فإن التعاريف تتعدد وتتداخل بشكل كبير، ولكن مع ذلك فإننا حينما نتمعن النظر في جملة تلك التعاريف، نجد أنها غالباً ما تشمل أحد هذه العناصر التالية: النشاطات، والفاعلين، والمشاكل، ثم الحلول³. فمن زاوية النشاطات، ننظر بعض التعاريف المقدمة للسياسات العمومية إلى أنها جملة من الأعمال والنشاطات والإجراءات، أي أنها تلك العملية التي تستدعي القيام بأنشطة وترتيبات للعمل⁴.

² Pierre Muller, Les politiques publiques, "Que sais-je ?", PUF, 11^e édition, Paris 2015, p:41.

³ Vincent Lemieux, L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir. 3^{ème} édition revue et augmentée. Université laval, Québec, 2009. p: 3;

⁴ Laurie Boussaguet, et al., préface de Peter Hall. Dictionnaire des politiques publiques, 4e édition, Presses de Sciences Po, Paris, 2014, p: 420 ;

وهكذا يعتبر ريشارد روز **Richard Rose** السياسات العمومية بمثابة سلسلة من الأنشطة المترابطة والتي تؤثر نتائجها على من تهمهم مستقبلا كما أنها ليست قرارات منفصلة⁵، أما على مستوى الفاعلين فيرى الباحث الأمريكي طوماس داي **Thomas Dye** السياسات العمومية هي كل ما تختار الحكومة فعله أو عدم فعله في مجال معين⁶. أما من زاوية المشاكل، فقد أكد جيمس أندرسون **J.Anderson** على أن السياسات العمومية هي "برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع"⁷. وأخيرا على مستوى الحلول، عرف كل من شارلز كوشران **Charles Cochran** والويس مالون **Eloise Malone** السياسات العمومية بأنها تشتمل على قرارات سياسية لتنفيذ برامج عامة بغرض تحقيق أهداف اجتماعية⁸.

وإذا كانت السياسات العمومية، في العالم، قد شغلت رواد علم السياسة، وأفرزت اتجاهات متباينة المواقف حولها، فإن ما أعطى دفعة قوية لتنامي الاهتمام بالسياسات العمومية بالمغرب، سواء من قبل الباحثين الأكاديميين أو من قبل مراكز البحث، هو ما عرفه الواقع المجتمعي والذي أفرز دستوراً جديداً لسنة 2011⁹، حيث جاء كإعلان جديد لتبني المغرب الاختيار الديمقراطي، آتيا برؤية إصلاحية جديدة للواقع السياسي والاجتماعي بالمغرب، تتماشى وطبيعة الإكراهات المحلية والإقليمية التي أصبحت مطروحة على الدولة في الظرفية التاريخية الراهنة. فدستور 2011 يعد دستور السياسات العمومية بامتياز، ففي إطاره تم اعتماد مجموعة من المفاهيم ويأتي في مقدمتها مفهوم السياسات العمومية الترابية.

إن اقتران السياسات العمومية بمفهوم الترابي يحيل أن السياسات العمومية الترابية في مسلسل بلورة القرار الترابي وتنفيذه من قبل النخبة المحلية، من أجل تلبية المطالب المحلية أو

⁵ نقلا عن ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، دار مجدلوي للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، الطبعة الأولى، 2004. ص: 28؛

⁶ Thomas R. Dye, Understanding Public Polic, 15th Edition, Pearson, Florida State University, 2017, p:1;

⁷ جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي، الطبعة الأولى، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1999، ص: 15؛

⁸ Eloise F. Malone Charles L. Cochran, Public Policy: Perspectives and Choices, Lynne Rienner Publishers, 3rd Edition, boulder Colorado, 2005, p:1.

⁹ دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011)، صفحة 3600.

القضايا المحلية، وهنا يظهر التمييز بين مسلسل اتخاذ القرارات الحكومية على مستوى الدولة ومسلسل اتخاذ القرار على المستوى الترابي، أي الجزء من الكل بحيث أنه حتى سياسة اللامركزية فهي قرار حكومي يدخل في إطار السياسة العامة للدولة، بهدف النهوض بالتنمية الترابية كصورة مصغرة والتنمية الإقليمية في صور أكبر منها إلى تنمية جهوية في صورة أكبر من ذلك لتحقيق التنمية الوطنية الشاملة على مستوى الدولة وبالتالي تحقيق التنمية في كافة أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية¹⁰.

وفي نفس السياق تشكل الجهوية المتقدمة خيارا استراتيجيا اختاره المغرب للتنزيل السليم للحكامة والتنمية الترابية وتفعيل سياسة القرب فضلا عن تطوير آليات اتخاذ القرار بشكل فعال يمكن من تطوير سياسات ترابية تساهم في تحقيق العدالة المجالية والاجتماعية والانصاف الترابي وتدعيم ركائز الدولة الاجتماعية. كما يعتبر مطلب صياغة وبلورة سياسات عمومية ترابية ناجعة سندا لا مناص عنه لإنجاح ورش الجهوية المتقدمة وقضية جوهرية ومفصلية في المسار التنموي للمغرب. وفي هذا الإطار عمل المشرع المغربي من خلال دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية على التنصيص على مجموعة من المقتضيات تؤطر السياسات العمومية بشكل عام والترابية بشكل خاص.

وتأسيسا على ذلك، تهدف الدراسة إلى بسط وتحليل أهم مرتكزات وأبعاد السياسات العمومية الترابية في ظل الجهوية المتقدمة ومتطلبات النموذج التنموي من خلال تحليل الاشكالية التالية: إلى أي حد عمل المشرع المغربي على تعزيز نجاعة السياسات العمومية الترابية كمدخل أساسي للتنزيل الأمثل للجهوية المتقدمة باعتبارها خيارا استراتيجيا لتحقيق التنمية المندمجة والمستدامة بالمغرب؟.

ولتفكيك هاته الاشكالية تم اعتماد مبحثين: المبحث الأول خصص للأسس الدستورية للسياسات العمومية الترابية. في حين تناول المبحث الثاني تحديات السياسات العمومية الترابية ومتطلبات التنزيل الأمثل للجهوية المتقدمة.

¹⁰ بلال الركراكي، السياسات العمومية الترابية الجهوية بين المعوقات وسبل التفعيل في ضوء النموذج التنموي الجديد، مجلة منازعات الأعمال، العدد 60، 2020، ص: 128.

المبحث الأول: الأسس الدستورية للسياسات العمومية الترابية

حظيت السياسات العمومية الترابية باهتمام المشرع المغربي الذي عمل من خلال دستور 2011، على تكريس مجموعة من المبادئ كأسس دستورية لتعزيزها. فالتنظيم الجهوي والترابي يركز على مبادئ التدبير الحر والتفريع، وعلى التعاون والتضامن والمشاركة.

المطلب الأول: مبادئ التدبير الحر والتفريع

عمل المشرع الدستوري من خلال دستور 2011 على تكريس مجموعة من المبادئ كأسس مؤطرة للسياسات العمومية الترابية، تتمثل أساسا في مبدأ التدبير الحر الرامي لتنظيم ممارسة الاختصاصات ومبدأ التفريع الذي يسعى لضبط توزيع الاختصاصات من خلال تحويل المشرع الدستوري للجهة وللجماعات الترابية الأخرى، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة.

الفقرة الأولى: مبدأ التدبير الحر

يشكل مبدأ التدبير الحر أحد تظاهرات الحکامة الترابية التي أقرها الفصل 136 من دستور 2011، وهو يرتبط ارتباطا وثيقا بمفهوم اللامركزية، هذا الارتباط مكن من التمييز بين شكلين تقليديين من أشكال اللامركزية. فمن جهة هناك اللامركزية الترابية الهادفة إلى منح الاستقلالية للجماعات الترابية، ومن جهة أخرى هناك اللامركزية الوظيفية أو المرفقية التي تتولى تدبير مرفق أو عدة مرافق عمومية¹¹.

شكلت دسترة مبدأ التدبير الحر نقلة نوعية في توسيع المنهجية الديمقراطية لتشكيل المجالس المنتخبة، حيث أكد الفصل 135 على مسألة المنشأ الديمقراطي للمنتخبين المحليين عبر الربط بين المرجعية الانتخابية في تكوين المجالس المحلية وبين استحضار الديمقراطية كآلية للتدبير، ويجد هذا الإقرار فلسفته في المبدأ الديموقراطي القاضي بالربط الجدلي بين التمثيلية المباشرة وممارسة الاختصاص¹².

¹¹ رشيد بيهي، السياسات العمومية الترابية: دراسة في الكتلة الدستورية والقانونية، ضمن مؤلف جماعي: الجهوية المتقدمة ورهانات التنمية الترابية المندمجة والمستدامة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 123، 2024، ص ص : 652-653.

¹² خالد الغازي: مبدأ التعاون اللامركزي من وجهة نظر دستورية، ضمن القانون الدستوري للجماعات الترابية: دراسة مقارنة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2015، ص: 79.

وإذا كان الدستور المغربي لسنة 2011 أكد، ولأول مرة، على مبدأ التدبير الحر كأساس وكمركز للتنظيم الجهوي والترابي وبالتالي للسياسات العمومية الترابية، فإن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، وفي مقدمتها القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، تطرقت لهذا المبدأ من خلال مادة واحدة تتحدث أساساً على سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ القرارات، وذلك في حدود الاختصاصات المحددة لكل صنف من أصناف الجماعات الترابية. فطبقاً للمادة 04 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات¹³، يركز تدبير الجهة لشؤونها على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جهة، في حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القسم الثاني من هذا القانون التنظيمي، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها، طبقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقه.

كما عمل المشرع التنظيمي على تحديد مجموعة من التدابير التنفيذية لمبدأ التدبير الحر، حيث اشترط لاحترام حسن تطبيقه مجموعة من المبادئ العامة، من قبيل المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية، والاستمرارية في أداء الخدمات وضمان جودتها، وتكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وترسيخ سيادة القانون، والتشارك والفعالية والنزاهة. وبذلك، تكون للمجالس المنتخبة كامل الصلاحية والحرية في تحديد وبلورة اختياراتها وبرامجها، في احترام للمقتضيات القانونية والتنظيمية، بمراعاة الإمكانيات التمويلية المتاحة¹⁴. وبخصوص علاقة التدبير الحر بالاستقلال الإداري والمالي فهو يرتبط باستقلال الهيئات اللامركزية في علاقتها بالأشخاص العمومية الأخرى وخاصة الدولة. ومدى قدرتها على ممارسة الاختصاصات وترتيب الالتزامات. والتصرف في الموارد والتقرير بكل استقلالية في ميزانياتها الخاصة. فبدون هامش مهم من استقلال مالي لا يمكن للجماعات تفعيل سياستها الاقتصادية المحلية. ذلك أن تركيبة الموارد الخاصة والمحولة يمكن أن تمس بمبدأ التدبير الحر الذي يرتبط أساساً بوجود سلطة جبائية مستقلة. وليس بتدبير الوسائل المالية ذات الأصل الخارجي. وهو ما

¹³ المادة 4 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.15.83 بتاريخ 7 يوليوز 2015، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 06 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، صفحة 6585.

¹⁴ رضوان زهرو، التدبير الحر للشأن الترابي، منشورات مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، تحت عنوان "الجهات والجماعات الترابية من الدستور إلى القوانين التنظيمية"، عدد مزدوج 33-34/2015، ص: 8.

يعني أنه لا يمكن إطلاقاً الحديث عن قدرة الجماعات الترابية على تدبير اختصاصاتها في غياب موارد ذاتية مستقلة وتقييد حريتها في استعمالها وتخصيصها¹⁵.

إن مبدأ التدبير الحر ينبغي أن يفهم بشكل دقيق ومضبوط، والذي يبدو أولاً وهلة بأنه جاء ليضمن ببساطة للجماعة الترابية شروط ممارسة حرة للصلاحيات المحلية دون تدخل للسلطات المركزية أو حتى لجماعات ترابية أخرى. أيضاً التدبير الحر لا يمكنه التعبير إلا داخل الصالح الوطني، فانطلاقاً من هذا القيد الثاني يذكر الدستور في ديباجته وفصله الأول، بالمرجعية التي تقتضي الضرورة المطلقة لاحترام مبدأ الوحدة الوطنية¹⁶.

الفقرة الأولى: مبدأ التفريع

يعتبر مبدأ التفريع من أهم الآليات التي تمكن الجماعات الترابية من ضبط اختصاصاتها والحد من التدخل في المهام في بينها، وبين غيرها من الهيئات العامة. فبمقتضى هذا المبدأ تكون الوحدة الإدارية القاعدية أو الأدنى هي صاحبة الاختصاص ولا يمكن للوحدة الإدارية الأعلى التدخل إلا في حالة عجز الوحدة الأولى وعلى ضوءه تكون الوحدة الجهوية ملزمة بممارسة الاختصاصات الجهوية ولا تتدخل الدولة إلا في حالة عجز هذه الأخيرة عن مباشرة ذلك الاختصاص. وبصيغة أخرى لا يمكن للدولة أن تقوم إلا بما تعجز عنه الجهات والجماعات الترابية الأخرى¹⁷.

فالفصل 140 من الدستور منح، بناء على مبدأ التفريع، للجهة اختصاصات ذاتية والتي يتطلب تعديلها تعديل القانون التنظيمي للجهات¹⁸، واختصاصات مشتركة مع الدولة، واختصاصات منقولة إليها، وممكنها من سلطة تنظيمية لممارسة صلاحيتها في هذا الشأن. وقد عملت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على تكريس مبدأ التفريع في مجموعة من المواد.

¹⁵ عبد الرافع زعنون، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثاني، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، 2019، ص: 34.

¹⁶ مولاي هشام جاز، الجماعات الترابية ومبدأ التدبير الحر، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد خاص 2017، ص: 157.

¹⁷ أحمد أجعون، الجهوية المتقدمة في الدستور المغربي لسنة 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 116، ماي — يونيو 2014، ص: 86-87.

¹⁸ أنظر المادتين 6 و95 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

فالاختصاصات الذاتية في علاقتها بالجهات، تحيل إلى الاختصاصات التي أوكلها القانون على سبيل الحصر للجهات والمتمثلة من جهة في الاختصاصات المرتبطة بالتنمية الجهوية والمتمثلة أساسا في التنمية الاقتصادية والتكوين المهني المستمر والشغل والتنمية القروية والنقل والثقافة والبيئة وكذلك التعاون الدولي¹⁹ ومن جهة أخرى تلك المرتبطة بالتصميم الجهوي لإعداد التراب²⁰، والذي يهدف إلى تحقيق نوع من التوافق بين الدولة والجهة بخصوص التدابير الممكن اتخاذها لتهيئة المجال الجهوي وتأهيله. وفق رؤية استراتيجية واستشرافية مختارة وذلك مما يسمح بتحديد توجهات واختيارات التنمية الجهوية²¹. وجدير بالذكر أن برنامج التنمية الجهوية يعد بمثابة الألية الإجرائية للنهوض بالتنمية الجهوية.

أما الاختصاصات المشتركة بين الجهات مع الدولة فقد استدعت ممارستها مجموعة من المجالات نظرا لطابعها العام وحجم الإمكانيات والوسائل المطلوبة لتنفيذها، كما أن هاته الاختصاصات تمارس بشكل تعاقدي بين الدولة والجماعة الترابية²². وهكذا، تشمل الاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة الميادين المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والتنمية القروية والتنمية الاجتماعية والبيئة والثقافة ثم السياحة²³.

وأخيرا بالنسبة للاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهات، فقد قام المشرع التنظيمي بتعدادها على سبيل الحصر مع الإشارة إلى أنه يمكن تحويل هاته الاختصاصات إلى اختصاصات ذاتية للجهة أو الجهات المعنية شريطة تعديل القانون التنظيمي المعني²⁴. وتشمل الاختصاصات المنقولة من الدولة للجهات التجهيزات والبنيات التحتية ذات البعد الجهوي وكذا المجالات المتعلقة بالصناعة والصحة والتجارة والتعليم والثقافة والرياضة والطاقة والماء والبيئة²⁵.

ونماشيا مع الفصل 141 من الدستور الذي أكد على أن كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له، عمل القانون التنظيمي

¹⁹ للتفصيل أكثر أنظر المادة 82 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

²⁰ للتفصيل أكثر أنظر المادة 88 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

²¹ سعيد جفري، الجماعات الترابية بالمغرب، مكتبة الرشاد، سطات، 2016، ص: 38.

²² المادة 92 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، ومرجع سابق.

²³ للتفصيل أكثر أنظر المادة 91 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

²⁴ المادة 95 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

²⁵ المادة 94 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

للجهات على تكريس هذا المبدأ الدستوري، حيث نص على أنه طبقاً للفقرة الثانية من الفصل 141 من الدستور، يتعين عند نقل كل اختصاص من الدولة إلى الجهة، تحويل الموارد اللازمة التي تمكنها من ممارسة الاختصاص المذكور²⁶.

المطلب الثاني: مبادئ التعاون والتضامن والمشاركة المواطنة

عمل المشرع الدستوري المغربي من تمكين الجماعات الترابية من مجموعة من الوسائل والأليات الكفيلة بتدبير شؤونها من خلال مجموعة من المبادئ المؤطرة للعديد من أشكال التعاون والتضامن (الفقرة الأولى) وتكريس آليات المشاركة المواطنة (الفقرة الثانية) من أجل سياسات عمومية ترابية كفيلة بتحقيق التنمية المندمجة بكافة أبعادها.

الفقرة الأولى: التعاون والتضامن

نص دستور 2011 على مبدأ التعاون والتضامن كمبدأ موازي لمبدأ التدبير الحر للتقليص من التفاوتات الترابية والمجالية التي يمكن أن تنتج عن تفعيل مبدأ التدبير الحر كنتيجة منطقية للاختلاف الطبيعي للإمكانيات والثروات التي تتوفر عليها كل جماعة ترابية على حدة، وبالتالي ضمان حد أدنى من المرافق والخدمات للمواطنين بغض النظر عن النطاق الترابي الذي يتواجدون فيه. وهو نفس الاتجاه الذي سلكته القوانين التنظيمية للجماعات الترابية ومن ضمنها القانون التنظيمي للجهات، من خلال تنصيبه على ارتكاز التنظيم الجهوي والترابي على مبدأي التضامن والتعاون بين الجهات وبينها وبين الجماعات الترابية الأخرى من أجل بلوغ أهدافها، وخاصة إنجاز مشاريع مشتركة وفق الآليات المنصوص عليها في القانون التنظيمي للجهات²⁷.

وهكذا نص الدستور على إحداث صندوقين لفائدة الجهات؛ يتعلق الأول بصندوق التأهيل الاجتماعي يحدث لفترة معينة لسد العجز في مجالات التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية. وأما الثاني فيهم صندوق التضامن بين الجهات، يهدف إلى التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليص بين التفاوتات بينها²⁸. وقد عمل القسم السادس من القانون التنظيمي للجهات على

²⁶ المادة 6 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

²⁷ المادة 4 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

²⁸ الفصل 142 من الدستور المغربي لسنة 2011، مرجع سابق.

تحديد مجالات تدخل وكيفية اشتغال كل من صندوق التأهيل الاجتماعي²⁹ وصندوق التضامن بين الجهات³⁰.

كما خصص القانون التنظيمي للجهات مجموعة من المقتضيات لتأطير وتنظيم هذا التعاون مكرسا بذلك التجربة التي راكمتها الجهات في ميدان التعاون اللامركزي بمختلف تجلياته. فصيغ التعاون والشراكة بالنسبة للجهات يمكن أن تكون ذات طبيعة مؤسساتية من خلال تأسيس مجموعة الجهات ومجموعة الجماعات الترابية. فبناء على المادة 148 من القانون التنظيمي للجهات يمكن للجهات أن تؤسس فيما بينها، بموجب اتفاقيات يصادق عليها من قبل مجالس الجهات المعنية، مجموعات تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، وذلك من أجل إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة³¹. ويمكن كذلك لجهة أو أكثر، بناء على المادة 154 من القانون التنظيمي للجهات، أن يؤسسوا مع جماعة أو أكثر أو عمالة أو إقليم أو أكثر مجموعة تحمل اسم "مجموعة الجماعات الترابية"، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، بهدف إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة³².

كما يمكن تجسيد التعاون والشراكة على المستوى الجهوي من خلال اتفاقيات للتعاون والشراكة، إذ يمكن للجهات في إطار الاختصاصات المخولة لها أن تبرم فيما بينها أو مع جماعات ترابية أخرى أو مع الإدارات العمومية أو المؤسسات العمومية أو الهيئات غير الحكومية الأجنبية أو الهيئات العمومية الأخرى أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة اتفاقيات للتعاون أو الشراكة من أجل إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص اعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص. مع الإشارة إلى أن هذه الاتفاقيات تحدد على وجه الخصوص، الموارد التي يقرر كل طرف تعبئتها من أجل إنجاز المشروع أو النشاط المشترك³³.

²⁹ للمزيد من التفاصيل، أنظر المواد من 229 إلى 233 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

³⁰ للمزيد من التفاصيل، أنظر المواد من 234 إلى 236 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

³¹ المادة 148 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

³² المادة 154 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

³³ المادتين 162 و163 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

الفقرة الثانية: المشاركة المواطنة

من منطلق أن مبدأ المشاركة هو مبدأ ديمقراطي يميز الدولة الوطنية الحديثة³⁴، جاء دستور 2011 بمجموعة من المقتضيات الداعمة للديمقراطية التمثيلية. فالفصل الأول من الدستور ينص على أن نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية. يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلطات، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة³⁵. كما يركز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة³⁶.

وتماشيا مع الفصل 146 من الدستور، عمل القانون التنظيمي للجهات على وضع مجموعة من المراكز لتقوية الديمقراطية التمثيلية داخل الجماعات الترابية. فطبقا للمادة 9 منه³⁷، يدبر شؤون الجهة مجلس ينتخب أعضاؤه بالاقتراع العام المباشر وفق أحكام القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.173 بتاريخ 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011)³⁸.

وفي إطار تفعيل آليات المقاربة التشاركية، ألزم الفصل 13 من الدستور السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها³⁹. كما تحدث مجالس الجهات، طبقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور، آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجهة⁴⁰. وعلى هذا الأساس نص القانون التنظيمي للجهات على إحداث لدى مجلس الجهة ثلاث (3) هيئات

³⁴ أحمد أجعون، مرجع سابق، ص: 85.

³⁵ الفصل 1 من الدستور المغربي لسنة 2011، مرجع سابق.

³⁶ الفصل 136 من الدستور، مرجع سابق.

³⁷ المادة 9 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

³⁸ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعة الترابية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.173 بتاريخ 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011)؛ الجريدة الرسمية عدد 5997 مكر بتاريخ 25 ذو الحجة 1432 (22 نوفمبر 2011)، ص 5537؛ كما تم تغييره وتتميمه.

³⁹ الفصل 13 من الدستور المغربي لسنة 2011، مرجع سابق.

⁴⁰ المادة 116 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

استشارية؛ ويتعلق الأمر بهيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، وهيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب، وهيئة استشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي. مع الإشارة إلى أن النظام الداخلي للمجلس يحدد تسمية هاته الهيئات وكيفية تأليفها وتسييرها⁴¹.

وطبقا للفصل 139، يمكن للمواطنين والمواطنات والجمعيات تقديم عرائض الهدف منها مطالبة المجلس الجهوي بإدراج نقطة تدخل في اختصاصاته ضمن جدول أعماله. وبالتالي فالمشروع الدستوري جعل الحق في تقديم العرائض مكسبا دستوريا، حيث يعد من بين أهم الوسائل التي للمواطنين والمجتمع المدني من التواصل المباشر مع السلطات العمومية وذلك من أجل إبداء تظلماتهم وهو معطي يجعل من ممارسة هذا الحق من بين أهم مظاهر الديمقراطية التشاركية التي تركز على إشراك المواطنين في تدبير الشأن العام وانخراطهم في الحياة السياسية.

فالإ جانب العرائض الموجهة إلى السلطات العمومية وحق تقديم الملتزمات في مجال التشريع كآليتين قانونيتين ترومان إلى تفعيل الديمقراطية التشاركية في بعدها الوطني، فتح المشروع الباب أمام المواطنات والمواطنين وجمعيات المجتمع المدني المشاركة في تدبير الشأن العام وتفعيل الديمقراطية التشاركية في بعدها الترابي بواسطة آليات قانونية ومؤسسية ثم التنصيص عليها في ثانيا القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، ونخص بالذكر تلك العرائض الموجهة إلى مجالس الجماعات الترابية للجهات، العمال والأقاليم، ثم الجماعات⁴². فعلى المستوى الجهوي، تطرق القانون التنظيمي للجهات إلى شروط تقديم العرائض من قبل المواطنات والمواطنين والجمعيات، وكيفية إيداعها⁴³.

⁴¹ المادة 117 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

⁴² محمد أحجام، العرائض الجهوية بين القانون والممارسة العملية، سلسلة دراسات المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية، عدد 6 خاص بالجهوية المتقدمة ورهان الحكامة الترابية بالمغرب: قراءات متقاطعة في القانون والممارسة، 2020، ص ص: 122 – 123.

⁴³ للمزيد من التفاصيل، أنظر المواد من 118 إلى 122 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

المبحث الثاني: تحديات السياسات العمومية الترابية ومتطلبات التنزيل الأمثل للجهوية المتقدمة

مكننا العديد من الإصلاحات الترابية التي تم تكريسها بموجب دستور 2011 وكذا القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية لسنة 2015، بشكل كبير من الإسهام في نجاعة السياسات الترابية. غير أن هاته الإصلاحات لازالت تواجهها مجموعة من التحديات (المطلب الأول) الشيء الذي يقتضي اقتراح مجموعة من التدابير والاجراءات الكفيلة بالارتقاء بالسياسات العمومية الترابية وبالتالي الإسهام في التنزيل الأمثل للجهوية المتقدمة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تحديات السياسات العمومية الترابية

رغم المكتسبات الدستورية والتنظيمية المؤطرة للسياسات العمومية الترابية، إلا أن مجموعة من التحديات لازالت تواجهها على مستوى التنزيل وبالتالي تحد من نجاعتها. وتتوزع هذه التحديات بين ما هو بشري وما هو مرتبط بطبيعة السياسات العمومية وبإشكالية اللاتمركز الإداري.

الفقرة الأولى: التحديات المرتبطة بطبيعة السياسات العمومية وباللاتمركز الإداري

بالنسبة للتحديات المرتبطة بطبيعة السياسات العمومية، فتتمثل في غياب تناسق عمودي بين الرؤية والسياسات العمومية المعلنة وكذا غياب الالتقاء الأفقي بين هذه السياسات ويتجسد هذا الاشكال في غياب رؤية تنموية شاملة ومندمجة تشكل محددات لضمان التقائية وانسجام الاختيارات وتيسير التملك الجماعي لرهانات التنمية من قبل مختلف الأطراف المعنية. ينضاف إليها عدم توفر المغرب على مرجعية استراتيجية على الأمد الطويل تتيح تحديد الأهداف ذات الأولوية وتعبئة الوسائل الضرورية لبلوغها وضمان انسجام السياسات العمومية، إذ غالبا ما يتم إعداد الاستراتيجيات والإصلاحات بصفة معزولة دون مقارنة إدماجية ومندمجة، مما لا يساعد على التآزر وعلى تقاسم الوسائل والجهود. إلى جانب ذلك يعزى ضعف تقيد الفاعلين بأدوارهم إلى وجود مناطق رمادية تحيط بتوزيع المهام والمسؤوليات بين المستويين الاستراتيجي والتنفيذي. ورغم أن هذا التوزيع يحدده الدستور، فإن ترجمته العملية ليست على قدر كاف من الوضوح. ويترتب عن النقص في وضوح توزيع الأدوار عدم تحمل المسؤولية والانتظارية من قبل

صانعي القرار العمومي. زد على ذلك أن عدم إضفاء الصبغة الرسمية على مسار إقرار السياسات العمومية يفسح المجال أحيانا لممارسات التدخل أو الالتفاف التي تضعف مصداقية المؤسسات. وتزداد هذه الممارسات حدة عندما تقود العمل السياسي تحالفات ظرفية لا تستند الى رؤية وأهداف مشتركة، تتولد عنها توترات متكررة واحتقانات وتباطؤ داخل الأغلبية الحكومية، مما يتباين مع الانتظارات المستعجلة للمواطنين والفاعلين الاقتصاديين. علاوة على ذلك فمحدودية آليات تنسيق التدخلات العمومية يغذي ضعف الانسجام والالتقائية⁴⁴. فموطن الضعف مرتبط بنقص الوضوح في توجهات السياسات العمومية، وتبدد التقائيتها وانسجامها، كما يرتبط بافتقار تنفيذ الإصلاحات المعتمدة إلى النجاعة، فضلا عن اتسامها بشدة التجزيء⁴⁵. علاوة على ذلك فالسياسات العمومية لا يتم تقييمها بصفة ممنهجة خلال وبعد تنفيذها لأجل تعديل الاختيارات والمساءلة حول النتائج واستخلاص الدروس المفيدة للمشاريع اللاحق، كما لا يتم دراسة آثارها⁴⁶. فبفضل الاهتمام بتقييم السياسات العمومية، أصبحت مجموعة من الدول المتقدمة تجني في السنوات الأخيرة ثمار هذا الاهتمام ببلوغ السياسات العمومية درجة كبيرة من الملاءمة والفعالية والنجاعة والانسجام والالتقائية. فبالتقييم الجيد والموضوعي يصبح بمقدور الحكومة تحسين السياسات العمومية المعتمدة تحسينا نوعيا يتماشى والمستجدات والتغيرات البيئية الحاصلة باستمرار⁴⁷.

كما أن التنزيل الترابي للسياسات العمومية عبر المجالات الترابية لم يجد بعد طريقه للتفعيل، إذ تتم ترجمته غالبا عبر حلول توضع على المستوى المركزي ولا تأخذ في الاعتبار، بما فيه الكفاية، الخصوصيات الجهوية والمحلية⁴⁸. ففشل العديد من برامج التهيئة ومشاريع التنمية في العديد من البلدان مرده إلى اعتماد مقاييس تعميمية لم تأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات

⁴⁴ النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي 2021، ص: 30.

⁴⁵ النموذج التنموي الجديد للمغرب، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 2019، ص: 61.

⁴⁶ النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، مرجع سابق، ص: 31.

⁴⁷ عبد الرحيم بوزياني، محمد المودن "تطور تقييم السياسات العمومية في الأنظمة السياسية الأنجلوساكسونية والفرنكوفونية" المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 19، 2020، ص: 12.

⁴⁸ النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، مرجع سابق، ص: 31.

الترابية، مما يؤدي إلى تجاهل الساكنة المحلية لها، في حين أن تحقيق أية أهداف تنموية رهين بمشاركة السكان الذين من أجلهم وضعت هذه المخططات التنموية⁴⁹.

علاوة على ما سبق، توجد إكراهات تحد من فعالية السياسات العمومية الترابية وتتمثل أساسا في بطء مسار اللامركزية واللامركز الذي يؤدي إلى حرمان الحلقة الترابية من القدرات البشرية والتقنية والمالية اللازمة لتنفيذ السياسات بفعالية أكبر وبكيفية أقرب إلى المواطنين⁵⁰. فبالرغم من المكتسبات التي جاء بها ميثاق اللامركز الإداري إلا أنه لا زالت تعثره بعض أوجه المحدودية التي رصدتها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وفق الشكل الآتي:

- إن المرسوم بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري هو في الواقع آلية تنظيمية ذات طابع تقني صرف، لذلك، ولكي يرتقي لمستوى ميثاق فعلي، يجب أن يتضمن مقتضيات متعلقة بالحكمة الجيدة؛
- إن نطاق تطبيق المرسوم يقتصر على المصالح التابعة للوزارات ويستثني المؤسسات والمقاولات العمومية؛
- لا يحدد المرسوم المتعلق بالميثاق الوطني للامركز الإداري آليات لضمان التعاون والتنسيق والتكامل بين المصالح اللامركزية للدولة، الموضوعة تحت إشراف والي الجهة، ومصالح الإدارة الجهوية؛
- غياب آلية مناسبة لإشراك المنتخبين وممثلي المجتمع المدني والمهنيين والمرتفقين؛
- غياب "عامل الاستعجال" في إعادة تنظيم الإدارات على المستوى المركزي والترابي. كما أن تطبيق المرسوم بمثابة ميثاق وطني للامركز لم يواكبه إرساء مخططٍ للتحوّل التنظيمي (PTO)، يُشرك فيه مجموع الفاعلين المنتخبون، أعضاء المجتمع المدني، الفاعلون الاقتصاديون والمرتفقون؛

⁴⁹ محمد ملاح، أثر اللامركز الإداري على الجهوية المتقدمة وتجويد السياسات العمومية، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص رقم 15 حول "الجهوية المتقدمة واللامركز الإداري: قراءات مقاطعة"، سنة 2019، ص: 113.

⁵⁰ النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، مرجع سابق، ص: 32.

- لا يحدد المرسوم بمثابة ميثاق وطني للالتزام كيميائيات تسيير التمثيليات الإدارية الجهوية القطاعية (الدور، التنسيق، التكامل، الالتقاء)...⁵¹.

الفقرة الثانية: التحديات البشرية والمالية ورهانات الديمقراطية التشاركية

تتجلى التحديات المرتبطة بالعنصر البشري أساسا في عدم تضمين القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية بشكل عام والقانون التنظيمي للجهات بشكل خاص، بشرط الكفاءة والمستوى التعليمي في كل من سيتولى منصب رئاسة مجلس جماعة ترابية معينة. فالاعتقاد بأن التنصيص على شرط التعليم وعنصر الكفاءة من شأنه أن يمس بالمبادئ الديمقراطية، اعتقاد خاطئ؛ إذ أن المصلحة العامة والتمثيلية الديمقراطية لا تتعارض مع عنصر التعليم والكفاءة، بل هي في حاجة إليها، إن لم يكن شرطا لفعاليتها وصحتها⁵². فبلغة الأرقام ومن خلال توزيع أعضاء منتخبي الجماعات الترابية (المتعلقة بانتخابات 4 شتنبر 2015) حسب مستوى التعليم والجنس، يتبين أن حوالي 26 بالمائة من مستشاري الجماعات و47 بالمائة من مستشاري مجالس العمالات والأقاليم و68 بالمائة من مستشاري الجهات يتوفرون على مستوى تعليمي عال⁵³. وهي تقريبا نفس الإحصائيات المتعلقة بانتخابات 8 شتنبر 2021، فحوالي 30 بالمائة من منتخبي الجماعات و68 بالمائة من منتخبي الجهات يتوفرون على مستوى تعليمي عال⁵⁴. وبالتالي فهاته الأرقام تطرح إشكالية مدى تملك المنتخبين لمناهج التدبير الحديثة ولا سيما تلك المنصوص عليها في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، إذ أن هاته المناهج تتطلب فهما حقيقيا لأدوار ومسؤوليات كل فاعل متدخل في المجال الترابي على حدة.

وهنا تبرز مسؤولية الأحزاب السياسية في الاهتمام بنوعية النخب واختيار الأكفأ، فمثلا تنصيص المشرع على وضع الجماعة الترابية لبرنامجها التنموي، وكذا إعداد مخططها الاستراتيجي ووضع الميزانية وتدبيرها والاختصاصات الأخرى، سواء الذاتية أو المحولة أو الاستشارية. لا يمكن لمنتخب دون تعليم أو ذو تعليم بسيط أن ينجزها، خاصة في ظل التحديث

⁵¹ الحكامة الترابية: رافعة للتنمية المنصفة والمستدامة، إحالة ذاتية رقم 2019/42. المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. ص: 15.

⁵² عماد أبركان، قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد / 34 33، 2015، ص: 143.

⁵³ اللامركزية في أرقام: 2015/2014. المديرية العامة للجماعات المحلية. ص: 12.

⁵⁴ حسب إحصائيات البوابة المغربية للانتخابات: www.elections.ma، تاريخ التصفح: 22 غشت 2024.

عن الجودة والمردودية والإدارة الإلكترونية والتواصل، إلى غير ذلك من المفاهيم العصرية التي لا يستطيع مواكبتها إلا أهل العلم والدراية⁵⁵.

كما أن العديد من الجماعات الترابية تعاني من نقص الموارد البشرية المؤهلة ومن قلة الموارد المالية المخصصة للجماعات الترابية حيث تظل رهينة بشكل كبير بالموارد المرصودة لها من طرف الدولة مما يحد من أعمال مبدأ التدبير الحر، إضافة إلى ضعف مساهمة الجماعات الترابية في الاستثمار العمومي. وعلى الرغم من الجهود المبذولة للنهوض بالتنمية الاقتصادية للجهات، فإن الفوارق لا تزال قائمة وتشكل تحديات كبرى يتعين مواجهتها مستقبلاً، خاصة إذا ما استحضرنّا الدور الذي يجب أن تضطلع به الجهات والجماعات الترابية الأخرى في إطار الإصلاح العميق للدولة⁵⁶.

وفي نفس الإطار، يساهم غياب منظومة قانونية موحدة للمالية المحلية في استمرار ضعف التأطير التشريعي للموارد الذاتية للجماعات الترابية وعلى رأسها الجهات، وخاصة الجبائية منها والتي تتوزعها نصوص عدة. وينعكس هذا الغموض والتشتت الذي يميز الإطار القانوني للموارد الجبائية على ضعف مردوديتها، في ظل استمرار الإغفاء غير المبرر للعديد من القطاعات والأنشطة من الرسوم المحلية التي تشكل المصدر الأساسي للميزانية المحلية⁵⁷.

أما فيما يتعلق بمشاركة المواطنين في الشأن العام، فإنها لا تزال محدودة على الرغم من الضمانات التي أقرها الدستور لصالح آليات الديمقراطية التشاركية⁵⁸. فالممارسة السياسية أبانت في مجال تفعيل السياسات العمومية عن مجموع اختلالات ونواقص، في مجال تنزيل وتفعيل السياسات العمومية الترابية ويرتبط ذلك أساساً بتعدد المساطر والاجراءات الادارية والقانونية التي فرضتها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية والمراسيم التطبيقية المتعلقة بتقديم العرائض والملمات من طرف المواطنين والمواطنات وتنظيمات المجتمع المدني. وأيضاً من حيث مشاركة المواطنين والمواطنات والجمعيات في المسلسل التشاوري والحواري الذي تسعى الهيئات الاستشارية على مستوى الجماعات الترابية تحقيقه، ناهيك عن تعدد

⁵⁵ عماد أبركان، قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات، مرجع سابق، ص: 143-144.

⁵⁶ الحكامة الترابية: رافعة للتنمية المنصفة والمستدامة، إحالة ذاتية رقم 2019/42، مرجع سابق، ص: 17 - 18.

⁵⁷ عبد الرفيق زعنون، معضلة الاستقلال المالي المحلي بالمغرب: الجذور، المظاهر والآفاق، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 19، أكتوبر 2020، ص: 134.

⁵⁸ النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاء للجميع، مرجع سابق، ص: 32.

الفاعلين والمتدخلين في الفعل العمومي الترابي، مما ينتج عنه لا محال خلل في التدبير العمومي الترابي⁵⁹. فإذا كانت مشاركة المواطنين والمواطنات والجمعيات تشكل ضرورة للارتقاء بالسياسات العمومية بشكل عام وبالفعل الترابي بشكل خاص، إلا أن مجموعة من الإكراهات التي تعترض تفعيل الديمقراطية التشاركية عموماً وحسن توظيف آلية العرائض على وجه الخصوص تم تسجيلها على أرض الواقع. فمثلاً غياب ثقافة المشاركة والتشارك في مجال التدبير، سواء تعلق الأمر بالأفراد أو الجمعيات، ناهيك عن ضعف الثقافة القانونية التي تساهم في سوء استثمار مقتضيات والأحكام المتعلقة بمجموعة من الآليات القانونية والمؤسساتية، ومن بينها آلية العرائض التي تحتاج إلى استيفاء مجموعة من الشروط لقبولها، وإغفال إحداها قد يؤدي إلى رفضها شكلاً أو مضموناً، الأمر الذي يضيع الفرص ويطيل زمن الاستفادة من موضوعات العرائض المقدمة في حالة رفض العريضة⁶⁰.

المطلب الثاني: متطلبات نجاعة السياسات العمومية للتنزيل الأمثل للجهوية المتقدمة

أمام التحديات والإكراهات السالفة الذكر وفي ضوء مجموعة من الدراسات والتقارير الوطنية، لا يبقى سوى اقتراح مجموعة من الحلول كمتطلبات نجاعة السياسات العمومية الترابية للتنزيل الأمثل للجهوية المتقدمة كخصوصية وطنية تقوم على جعل المجال الترابي يحتل وضعاً مؤسساتياً ودستورياً متقدماً في علاقته مع مسلسل إعداد وتنفيذ السياسات العمومية.

الفقرة الأولى: تكريس لاتمركز فعلي يوازي توسيع الوحدات الترابية مع تشجيع ترابطها

إن التحول من السياسة الجهوية في بعدها الإداري الصرف إلى سياسة جهوية متقدمة، يستند بالدرجة الأولى إلى اعتماد مبادئ الحكامة الترابية، حيث أكدت فعاليتها في سياسة معالجة الاختلالات ومحاربة التفاوتات في خلق جهوية متطورة، من خلال تبني إستراتيجية

⁵⁹ صابرين سليمان، السياسات العمومية الترابية بالمغرب: مساهمة في دراسة المفهوم ومسالك التفعيل، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 27، 2019، ص: 54.

⁶⁰ محمد أحجام، مرجع سابق، ص: 133.

وطنية للخروج بمشروع وطني للجهوية المتقدمة، يستند إلى مقارنة تجعل من الجهة مجالا تنمويا للتكامل والتضامن الترابي، وأجراً مفهوم الجهوية كمدخل سياسي وآلية ديمقراطية لتدبير التراب ودمقرطة الشأن العام وتحقيق التطور الاقتصادي والاجتماعي لكسب الرهان التنموي. في حين يستهدف اللاتمركز الإداري أجراً السياسات العمومية بشكل أكثر نجاعة، مع تحسين أداء المرافق العمومية على مستوى المجال الترابي، وذلك من خلال نقل السلطة التقريرية ووسائل العمل من المركز إلى المجال الترابي، واتخاذ القرار على أساس مبدأ القرب من المرتفق، وبسرعة وجودة وبأفضل كلفة لفائدة المجتمع⁶¹.

في نفس السياق، ووفقا للدستور، يدعو النموذج التنموي الجديد إلى "مغرب الجهات" ضمانا لالتقائية ونجاعة السياسات العمومية على مستوى المجالات الترابية. يستدعي ذلك القيام بإصلاح ترابي للدولة وبتعزيز قدرات الفاعلين الجهويين حتى يتمكنوا من تحمل مسؤولياتهم كاملة. مما يتطلب تسريع عملية الجهوية المتقدمة موازاة مع لاتمركز فعلي وإنهاء التلؤ الذي أخر تطبيقها. ويجب أن يكون هذا اللاتمركز مرادفا للتفريع وأن يتماشى مع الخصوصيات الترابية لكل جهة وأن ينبني على العمل المشترك ما بين الوزارات والقرب وتنشيط وتعبئة الطاقات التي تزخر بها المجالات الترابية. لهذا الغرض يجب أجراً التصاميم المديرية للاتمركز بصفة أكثر عزمًا عن طريق نقل حقيقي للسلطات والوسائل وليس فحسب عن طريق تفويض التوقعيات. ويستدعي هذا النقل للسلطة تعزيز دور الولاية فيما يتعلق بالتنسيق بين المصالح الخارجية للدولة لتغدو شريكا حقيقيا لممثلي الجهات وذلك طبقا لروح المفهوم الجديد للسلطة كما حدده جلالة الملك بتاريخ 12 أكتوبر من سنة 1999، ولأحكام الدستور الذي أسند للولاية مهمة تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية والسهر على حسن سيرها. لهذه الغاية، توصي اللجنة بإحداث إدارة خاصة مكلفة بالشؤون الجهوية⁶². وهو ما يتماشى وينسجم مع توصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، في تقريره الموضوعاتي حول متطلبات الجهوية المتقدمة

⁶¹ نجيب جيري، الجهوية المتقدمة بالمغرب: سؤال الديمقراطية والرهان التنموي، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص رقم 15 حول "الجهوية المتقدمة واللاتمركز الإداري: قراءات متقاطعة"، 2019، ص: 19.

⁶² النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، مرجع سابق، ص: 117-118.

وتحديات إدماج السياسات القطاعية، حيث دعا إلى ضرورة إحداث أجهزة الحكامة الترابية، تحت رئاسة ولاية الجهات، من أجل تنسيق ومواكبة أعمال المصالح الاممركزة على المستوى الجهوي⁶³.

وفي نفس المنظور، يجب تبسيط الإطار التعاقدي بين الدولة والجهة لأجل الاستخدام الأمثل للوسائل والإجراءات، وبالتالي تمكين الفاعلين من تحمل المسؤولية. ويتأتى ذلك عبر فتح نقاش مع المنتخبين وكذا وضع إطار مرجعي يحدد كيفيات هذا التعاقد والتزامات كل من الدولة والجماعات الترابية⁶⁴. فمن شأن مثل هاته التدابير الاسهام في حل مجموعة من الإشكاليات التي كانت تواجه مجموعة من المؤسسات على المستوى الترابي وفي مقدمتها الجماعات الترابية في إعداد برامجها التنموية ولا سيما تلك المتعلقة بالولوج إلى المعلومة، والتي تشكل، بدون أدنى شك، القاعدة الأساس لوضع تشخيص واضح للاحتياجات ومنه وضع تصورات وبرامج استهداف بيئية وواضحة. كما أن إبرام عقود باسم الدولة مع الجماعات الترابية سيحث على التعاضد في الوسائل والموارد بين الفاعلين العموميين على المستوى الترابي من جهة، وأيضاً العمل على تحقيق الالتقائية والفعالية في تدبير الشأن العام من جهة أخرى⁶⁵. فعقود الدولة والجماعات الترابية، والتي تشكل أرضية توافق بامتياز بين الفاعلين العموميين، تهدف أساساً إلى تحقيق التضامن الترابي مع الفضاء الوطني. وتهدف أيضاً إلى زرع ثقافة الشراكة ومبادئ الديمقراطية التشاركية في نفوس المدبرين الترابيين. فمن المؤكد أن أدوات الشراكة هذه تسمح بتقليص الفوارق الإنمائية الترابية، بناء على الاحتياجات الحقيقية والقدرات التمويلية لكل جماعة ترابية وتحتوي على آليات تماسك المبادرات التنموية⁶⁶.

ومن المتعارف عليه أن إنجاح أي عملية تنموية مشروطة بإشراك واسع لمختلف شرائح المجتمع في جميع مراحل إعداداته وإنجازه والاستفادة من نتائجه بشكل منصف وعادل لبناء مجتمع نافع منتج ومتماسك، وهو الأمر الذي يفرض تعزيز مكتسبات وتحديد إصلاحات يجب إجراؤها على

⁶³ متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 2015، ص: 82.

⁶⁴ النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، مرجع سابق، ص: 118.

⁶⁵ رشيد عدنان: التدبير التعاقدي من خلال ميثاق اللاتمرکز الإداري، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص رقم 15 حول "الجهوية المتقدمة واللاتمرکز الإداري: قراءات متقاطعة"، 2019، ص: 10-11؛

⁶⁶ المصطفى دليل، التعاقد بين الدولة والجهات: ممارسة جديدة لتدبير التراب الجهوي، ضمن مؤلف جماعي: الجهوية المتقدمة ورهانات التنمية الترابية المندمجة والمستدامة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 123، 2024، ص: 395.

مستوى ضمان المساواة في الحقوق والفرص، والحد من الفوارق الاجتماعية، وتوسيع القاعدة الاجتماعية الفاعلة في التنمية خاصة من خلال إدماج الفئات الهشة⁶⁷. من هذا المنطلق ومن أجل تأسيس نموذج تنموي مندمج قائم على العدالة الاجتماعية والمجالية، فإن الأمر يقتضي الاعتراف بالدور كوحدة ترابية أساسية لها خصوصيتها، وباعتباره أيضا مكانا لتجميع المعطيات والبيانات حول الساكنة والمنتجات المحلية والموارد الطبيعية ومكانا تم تحديده وتهيئته، مع الأخذ بعين الاعتبار ديناميات التنمية الخاصة بهذه المناطق. كما يستدعي النموذج التنموي كذلك الارتقاء بمكانة الدائرة من مجرد وحدة إدارية إلى بنية للتنسيق قائمة بذاتها. وهكذا ستصبح الدائرة وحدة إدارية للقرب ونقطة التقاء المجالين الحضري والقروي. مع ضرورة استحضار مسألة تشجيع التعاون بين الجماعات داخل المجال الترابي للدائرة من خلال إجراءات تحفيزية لإرساء مشاريع وخدمات عمومية، مع ضرورة ملائمة أدوات التهيئة لخصوصيات المجالات الترابية ولا سيما القروية منها، وبطبيعة الحال دون إغفال مواكبة وتنمية الفلاحة التضامنية والعائلية بشكل كبير لدعم مناعة صمود واستدامة العالم القروي⁶⁸.

الفقرة الثانية: تعزيز الموارد المالية والبشرية وتفعيل الديمقراطية التشاركية

والبعد المستدام

إن تحقيق أهداف الجهوية المتقدمة يستلزم تعزيز الموارد المالية للجماعات الترابية وتنويعها ومشاركتها فيما بينها فضلا عن تنمية مواردها البشرية. ويتأتى تعزيز الموارد المالية للجماعات من خلال الرفع من التحويلات المالية المنجزة من طرف الدولة موازاة مع نقل الاختصاصات، مع ربطها جزئيا بالموارد الضريبية المستخلصة على مستوى كل جهة، وكذا الرفع من الموارد الذاتية للجماعات الترابية من خلال تبسيط وتحسين الجبايات المحلية. وسيتم ذلك أيضا عبر اللجوء الممنهج للتشارك بين الجماعات بهدف الاستغلال الأمثل للوسائل وتوفير خدمات ذات جودة عالية بدعم من القطاعات التقنية التابعة للدولة⁶⁹. فالعنصر المالي يعتبر الأداة التي تمول بها كل المرافق وتنجز بها المشاريع التنموية وتترجم بها المجالس المنتخبة برامجها السياسية إلى الواقع الملموس،

⁶⁷ فتحة الطالب، النموذج التنموي الجديد والأبعاد الاجتماعية، ضمن مؤلف جماعي حول مركبات النموذج التنموي الجديد بين رهان الجهوية المتقدمة وأفاق الحل السياسي لجهة الصحراء، الطبعة الأولى، مطبعة قرطبة أكادير، 2021، ص: 122.

⁶⁸ النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، مرجع سابق، ص: 120-122.

⁶⁹ نفس المرجع.

فإذا كان التدبير المالي يقوم على مبادئ الحكامة الجيدة، فإن ذلك سينعكس لا محالة، على باقي الميادين، وبالتالي أصبح من الضروري حماية المال العام في اتجاه تحقيق التنمية والاستثمارات⁷⁰.

وفي إطار هذه الدينامية، فإن تعبئة الموارد البشرية المؤهلة تكتسي أهمية كبرى لتمكين الجماعات الترابية من أداء مهامها. وتتأتى هذه التعبئة من خلال اعتماد آليات سلسلة لإعادة تخصيص الموارد البشرية انطلاقا من الإدارة المركزية أو عن طريق التعاقد والتوظيف المباشر، من طرف الجماعات الترابية، للخبرات والكفاءات التي تحتاج إليها. ويمكن التفكير أيضا في جهوية الخدمات المتعلقة بالبنيات التحتية وكذا اللجوء إلى الشراكات بين القطاعين العام والخاص من أجل دعم تنفيذ المشاريع التنموية الجهوية التي تتلاءم مع هذا النوع من التمويل. كما يمكن للجهة أن تعتمد على صندوق التجهيز الجماعي، الذي يجب تعزيز قدراته، لمواكبتها بشكل أفضل ليس فحسب في تمويل المشاريع الكبرى ولكن أيضا في مرحلة تصميم هذه المشاريع وإعدادها التقني⁷¹. فنجاح عملية التحديث وفعاليتها تكمن أساسا في رأسمال بشري متسم بتكوين جيد، كما أن مسألة إنتاج نخب اقتصادية وإدارية وسياسية وعلمية وجمعوية ذات تكوينات عالية، وجعلها في مستوى التطلعات الجديدة للعملية التنموية أمر في غاية الأهمية، وتعود المسؤولية الأساسية في مجال رفع هذا التحدي إلى المؤسسات التي تسهر على التكوين وإنتاج النخب⁷².

وباعتبار الجهاز الإداري رافعة جوهرية للشروع في التغيير وقيادته على المستوى الترابي، فإن الرفع من فعاليتها ونجاعته تقتضي جملة من التدابير من قبيل تبسيط وتخفيف إجراءات التدبير الداخلية قصد التركيز على المهام الأفقية وعلى النتائج، إلى جانب التركيز بشكل أكبر على جودة الخدمة المقدمة للمواطن والمقاولة من خلال تسريع مسلسل تبسيط المساطر الإدارية

⁷⁰ مدني أحميدوش، قراءة في التقرير العام الخاص بالنموذج التنموي المأمول، ضمن مؤلف جماعي حول مرتكزات النموذج التنموي الجديد بين رهان الجهوية المتقدمة وآفاق الحل السياسي لجهة الصحراء، الطبعة الأولى، مطبعة قرطبة أكادير، 2021، ص: 89.

⁷¹ النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، مرجع سابق، ص: 118.

⁷² مبارك أركوكو، حتمية البناء التشاوري والمندمج للنموذج التنموي المغربي، ضمن مؤلف جماعي حول مرتكزات النموذج التنموي الجديد بين رهان الجهوية المتقدمة وآفاق الحل السياسي لجهة الصحراء، الطبعة الأولى، مطبعة قرطبة أكادير، 2021، ص: 71.

ورقمقتها بشكل كامل، وتمكين المواطن من الولوج إلى المعطيات العمومية، قصد السماح بالتقييم المنتظم لجودة الخدمات وبإمكانية اللجوء إلى التظلم في حال وجود نزاع أو تجاوز⁷³.

إن تعزيز آليات الديمقراطية التشاركية كآلية مكمل للديمقراطية التمثيلية يمكن أن يتم من خلال إحداث مجالس اقتصادية واجتماعية وبيئية جهوية تعمل على دعم مشاركة الفاعلين الجهويين في إعداد السياسات العمومية. كما يمكن أن يتم أثناء إعداد برامج التنمية الجهوية، وكذا إعداد وتقييم برامج عمل الجماعات قصد الاستجابة بشكل أفضل لانتظارات المواطنين. ويمكن، وفق هذا المنظور، ربط نقل جزء من موارد الدولة إلى الجماعات الترابية بمدى احترامها لبعض معايير الحكامة الجيدة (اللجوء بشكل منهج إلى المشاركة على جميع المستويات، احترام المناصفة، إدماج الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، احترام البيئة، إخبار المواطنين)⁷⁴. علاوة على ذلك يمكن تعزيز الديمقراطية التشاركية من خلال اعتماد آليات لتقييم وقياس التدبير التشاركي وأثره على التنمية الجهوية والمحلية، من خلال معرفة مدى رضى المشاركين في عملية التشاور، وجودة ودقة الموضوعات التي تم التشاور بشأنها، ومدى الانخراط الفعلي للسكان المعنية، ومعايير تحديد الفاعلين والجمعيات المكلفين بالتشاور، وعدد العرائض المقدمة من طرف المواطنين والجمعيات ونوعية النقاط المقترحة ومدى أهميتها في التنمية، ثم مدى انتشار المعلومة والتواصل مع المواطنين⁷⁵.

وفي إطار تيسير تهيئة مدمجة للمجالات الترابية وتحسين السكن وإطار العيش وتعزيز الربط بالشبكات والتنقل، أصبحت مسألة مراجعة وتحديث منظومة إعداد التراب الوطني ضرورة ملحة بشكل يتلاءم وتطلعات التنمية المستدامة وأهداف تحقيق رفاه المواطنين، وذلك عبر اعتماد

⁷³ النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، مرجع سابق، ص: 137.

⁷⁴ النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، مرجع سابق، ص: 118.

⁷⁵ بهية قريش، آليات المقاربة التشاركية في تدبير الجهات: الأسس ورهانات الممارسة العملية، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص رقم 15 حول "الجهوية المتقدمة واللاتمركز الإداري: قراءات متقاطعة"، سنة 2019، ص: 62.

تصور جديد للتعمير يتمحور حول مقاربات للتخطيط الحضري تتمركز حول جودة إطار العيش والتمازج الاجتماعي والوظيفي⁷⁶.

ونظرا لأهمية البعد المستدام في أي نموذج تنموي، وفي ظل اختلالات النموذج التنموي السابق والتمثلة أساسا في محدودية نظرة استشرافية واستباقية على عدة مستويات، بما فيها إغفال الحاجيات الحالية وكيفية تطورها بالنسبة للأجيال القادمة⁷⁷. وباعتبار المجالات الترابية، خصوصا المستوى الجهوي، المدخل الأساسي للحفاظ على الموارد الطبيعية والثروات المحلية، فإن الأمر يستدعي دعم حكمة الموارد الطبيعية وتعزيز الجهود الرامية إلى تنمية الفلاحة بالإدراج التام للإكراهات المرتبطة بإستدامتها. إلى جانب حسن استغلال الإمكانيات المتاحة في مجالي الاقتصاد الأخضر والاقتصاد الأزرق، يجب تعبئة مجموع الفرص التي يتوفر عليها المغرب باعتباره بلدا بحريا يتوفر على رأسمال لامادي جد هام والاقتصاد الأزرق اللذين من شأنهما خلق قيمة مضافة في جميع المجالات الترابية. فضلا عن تشجيع السياحة الإيكولوجية وحماية التنوع البيولوجي والنظم البيئية للغابات باعتبارها رافعة أساسية لسياسة الاستدامة. هذا مع الحفاظ على الموارد المائية من خلال تثمين أفضل لها وتدبير أكثر صرامة لندرتها لفائدة الأجيال الحالية والأجيال المقبلة⁷⁸.

⁷⁶ النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، مرجع سابق، ص: 123.

⁷⁷ هدى وحتاش، البعد المستدام في النموذج التنموي الجديد، ضمن مؤلف جماعي حول مساهمة علمية في النقاش العمومي حول النموذج التنموي البديل، سلسلة مؤلفات جماعية، منشورات مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، دار اسلام للطباعة والنشر والتوزيع، 2020، ص: 455.

⁷⁸ النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، مرجع سابق، ص: 126-127.

المراجع

♦ أولاً: باللغة العربية

1. الكتب

- ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان- الأردن، الطبعة الأولى، 2004.
- جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي، الطبعة الأولى، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1999.
- خالد الغازي، مبدأ التعاون اللامركزي من وجهة نظر دستورية، ضمن القانون الدستوري للجماعات الترابية: دراسة مقارنة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2015.
- سعيد جفري، الجماعات الترابية بالمغرب، مكتبة الرشاد، سطات، 2016.

2. المقالات

- أحمد أجعون، الجهوية المتقدمة في الدستور المغربي لسنة 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 116، ماي - يونيو 2014.
- بلال الركراكي، السياسات العمومية الترابية الجهوية بين المعوقات وسبل التفعيل في ضوء النموذج التنموي الجديد، مجلة منازعات الأعمال، العدد 60، 2020.
- بهية قريش، آليات المقاربة التشاركية في تدبير الجهات: الأسس ورهانات الممارسة العملية، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص رقم 15 حول "الجهوية المتقدمة واللاتمركز الإداري: قراءات متقاطعة"، سنة 2019.
- رشيد بيهي، السياسات العمومية الترابية: دراسة في الكتلة الدستورية والقانونية، ضمن مؤلف جماعي: الجهوية المتقدمة ورهانات التنمية الترابية المندمجة والمستدامة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 123، 2024.
- رشيد عدنان: التدبير التعاقدية من خلال ميثاق اللاتمركز الإداري، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص رقم 15 حول "الجهوية المتقدمة واللاتمركز الإداري: قراءات متقاطعة"، 2019.

- رضوان زهرو، التدبير الحر للشأن الترابي، منشورات مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، تحت عنوان " الجهات والجماعات الترابية من الدستور إلى القوانين التنظيمية"، عدد مزدوج 33-34/2015.
- صابرين سليمان، السياسات العمومية الترابية بالمغرب: مساهمة في دراسة المفهوم ومسالك التفعيل، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 27، 2019.
- عبد الرحيم بوزياني، محمد المودن "تطور تقييم السياسات العمومية في الأنظمة السياسية الأنجلوساكسونية والفرنكوفونية" المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 19، 2020.
- عبد الرافع زعنون، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثاني، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، 2019.
- عبد الرافع زعنون، معضلة الاستقلال المالي المحلي بالمغرب: الجذور، المظاهر والآفاق، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 19، أكتوبر 2020.
- عماد أبركان، قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 33 / 34. 2015.
- فتيحة الطالبي، النموذج التنموي الجديد والأبعاد الاجتماعية، ضمن مؤلف جماعي حول مرتكزات النموذج التنموي الجديد بين رهان الجهوية المتقدمة وآفاق الحل السياسي لجهة الصحراء، الطبعة الأولى، مطبعة قرطبة أكادير، 2021.
- مبارك أركوكو، حتمية البناء التشاوري والمندمج للنموذج التنموي المغربي، ضمن مؤلف جماعي حول مرتكزات النموذج التنموي الجديد بين رهان الجهوية المتقدمة وآفاق الحل السياسي لجهة الصحراء، الطبعة الأولى، مطبعة قرطبة أكادير، 2021.
- محمد أحجام، العرائض الجهوية بين القانون والممارسة العملية، سلسلة دراسات المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية، عدد 6 خاص بالجهوية المتقدمة ورهان الحكامة الترابية بالمغرب: قراءات متقاطعة في القانون والممارسة، 2020.

- محمد ملاح، أثر اللاتمرکز الإداري على الجهوية المتقدمة وتجويد السياسات العمومية، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص رقم 15 حول "الجهوية المتقدمة واللاتمرکز الإداري: قراءات متقاطعة"، سنة 2019.
 - مدني أحمدوش، قراءة في التقرير العام الخاص بالنموذج التنموي المأمول، ضمن مؤلف جماعي حول مرتكزات النموذج التنموي الجديد بين رهان الجهوية المتقدمة وآفاق الحل السياسي لجهة الصحراء، الطبعة الأولى، مطبعة قرطبة أكادير، 2021.
 - مصطفى دليل، التعاقد بين الدولة والجهات: ممارسة جديدة لتدبير التراب الجهوي، ضمن مؤلف جماعي: الجهوية المتقدمة ورهانات التنمية الترابية المندمجة والمستدامة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 123، 2024.
 - مولاي هشام جاز، الجماعات الترابية ومبدأ التدبير الحر، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد خاص 2017.
 - نجيب جيري، الجهوية المتقدمة بالمغرب: سؤال الديمقراطية والرهان التنموي، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص رقم 15 حول "الجهوية المتقدمة واللاتمرکز الإداري: قراءات متقاطعة"، 2019.
 - هدى وحتاش، البعد المستدام في النموذج التنموي الجديد، ضمن مؤلف جماعي حول مساهمة علمية في النقاش العمومي حول النموذج التنموي البديل، سلسلة مؤلفات جماعية، منشورات مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، دار اسلام للطباعة والنشر والتوزيع، 2020.
3. النصوص القانونية
- دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011)، صفحة 3600.
 - القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه ظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 7 يوليوز 2015، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 06 شوال 1436 (23 يوليوز 2015)، صفحة 6585.

- القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعية الترابية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.173 بتاريخ 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011)؛ الجريدة الرسمية عدد 5997 مكرر بتاريخ 25 ذو الحجة 1432 (22 نوفمبر 2011)، ص 5537؛ كما تم تغييره وتتميمه.

4. التقارير

- النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي. 2021.
- النموذج التنموي الجديد للمغرب، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 2019.
- الحكامة الترابية: رافعة للتنمية المنصفة والمستدامة، إحالة ذاتية رقم 2019/42. المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.
- متطلبات الهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 2015.
- اللامركزية في أرقام: 2015/2014. المديرية العامة للجماعات المحلية.

♦ ثانيا: باللغة الأجنبية

- Eloise F. Malone Charles L. Cochran, Public Policy: Perspectives and Choices, Lynne Rienner Publishers, 3th Edition, boulder Colorado, 2005.
- Harold.D. Lasswell, Politics : Who Gets, What, When, How. 2ed, New York Meridian Books, 1958.
- Laurie Boussaguet, et al., préface de Peter Hall. Dictionnaire des politiques publiques, 4e édition, Presses de Sciences Po, Paris, 2014.
- Pierre Muller, Les politiques publiques, "Que sais-je ?", PUF, 11e édition, Paris 2015.
- Thomas R. Dye, Understanding Public Polic, 15th Edition, Pearson, Florida State University, 2017.

- Vincent Lemieux, L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir. 3ème édition revue et augmentée .Université laval, Québec, 2009.

دور القضاء الدستوري في حماية أحكام الوثيقة الدستورية في ضوء دستور 2011

The Role of Constitutional Judiciary in Protecting the Provisions of the
Constitutional Document in Light of the 2011 Constitution".

الكماخ نسرين

طالبة باحثة في سلك الدكتوراه

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، جامعة محمد الخامس الرباط.

Research student at the Faculty of Legal, Economic and Social Sciences in Salé,
Mohammed V University of Rabat

مستخلص:

لحماية الدستور من أي خروقات قد يحمله
القانون أو مقترح تعديل.

وينصرف مفهوم الحماية الذي يعتمد
القضاء الدستوري إلى بعدين اثنين، الأول
حماية السمو الذي تحظى به القواعد
الدستورية على غيرها من القواعد التي هي
أدنى منها مرتبة، والثاني ينصرف نحو تحقيق
الغاية من جمود الدستور الذي قد يفقد معناه
متى أمكن للبرلمان إصدار قوانين تغير وتعديل
قواعده دون احترام المساطر الشكلية المعقدة
التي حددها المشرع الدستوري.³

الكلمات الافتتاحية: الدستور، العدالة
الدستورية، الرقابة على دستورية القوانين،
الإحالة الإلزامية، الإحالة الاختيارية، سمو
الدستور، الرقابة القبلية، الرقابة البعدية.

إن تربع القواعد الدستورية على قمة
التدرج الهرمي للنظام القانوني غدا من المبادئ
المقررة في النظم القانونية الديمقراطية، إذ
يترب عن ذلك سمو القواعد الدستورية على ما
عداها من القواعد القانونية الأخرى، التي
تتخذها السلطات العامة في الدولة سواء
السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية.

ويعتبر القضاء الدستوري الضامن
الأساسي والمباشر لسمو الوثيقة الدستورية
باعتباره آلية من الآليات المباشرة لحماية
الدستور، وذلك من خلال مبدأ المراقبة على
دستورية القوانين، ويقصد بهذه الأخيرة التأكد
من مدى مطابقة القوانين لروح الدستور
وأحكامه،¹ حيث يعمل على تكريس سمو
الدستور وضمان حمايته تجسيدا لمبدأ تدرج
القواعد القانونية،² كما تعد آلية أساسية

³ - نور الدين أشحاشاح، الرقابة على دستورية القوانين في
المغرب- دراسة مقارنة-، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في
القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية
والاجتماعية، أكادال، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة
الجامعية، 2000-2001، ص 123.

¹ - امحمد المالك، القانون الدستوري والمؤسسات
السياسية، مرجع سابق، ص 153 .

² - امحمد المالك، الوجيز في القانون الدستوري
والمؤسسات الدستورية، مطبعة الورقة الوطنية، الطبعة
الأولى، مراكش، 2001، ص 16.

Extract:

The position of constitutional rules at the top of the hierarchy of the legal system has become one of the established principles in democratic legal systems, as this results in the supremacy of constitutional rules over other legal rules taken by the public authorities in the state, whether the legislative authority or the executive authority.

The constitutional judiciary is considered the primary and direct guarantor of the principle of the supremacy of the constitutional document, as it is one of the direct mechanisms for protecting the constitution, through the principle of monitoring the constitutionality of laws. The latter is intended to ensure the extent to which laws comply with the spirit of the constitution and its provisions, as it works to establish the supremacy of the constitution and ensure its protection in embodiment of

the principle of gradualism. Legal rules are also a basic mechanism for protecting the constitution from any violations that the law or proposed amendment may entail.

The concept of protection adopted by the constitutional judiciary is focused on two dimensions : the first is protecting the superiority that constitutional rules enjoy over other rules that are lower in rank, and the second is focused on achieving the goal of the stagnation of the constitution, which may lose its meaning if Parliament is able to issue laws that change and amend its rules without Respecting the complex formal procedures set by the constitutional legislator.

Constitution, Constitutional justice, Constitutional review of laws, Mandatory referral, Optional referral, Supremacy of the Constitution, A priori review, A posteriori review

تقديم عام:

إن احترام القوانين والتشريعات والتقييد بمقتضيات الدستور لا يمكن أن يحصل إلا إذا توفرت آليات رقابية، تضمن هذا الاحترام وتحمي قاعدة سمو الدستور على غيره من القواعد القانونية، الأمر الذي دفع بمختلف الدول إلى إنشاء هيئات ومجالس تتولى مهمة الرقابة، والحفاظ على المبادئ الدستورية من الانتهاك.

وقد ارتبطت فكرة الرقابة على دستورية القوانين بتطور الحركة الدستورية الحديثة التي ظهرت في أواخر القرن 18م، والتي كان همها الأساسي إرساء دعائم سيادة القانون والحد من الحكم المطلق الذي طبع مجموعة من الأنظمة السياسية الغربية إبان تلك المرحلة، وذلك للحيلولة دون تحكم وإساءة في استعمال السلطة، وبالتالي السعي نحو وضع دساتير تتضمن القواعد الدستورية التي تخضع لها سلطات الدولة، وغيرها من القواعد التي تحفظ حقوق وحريات المواطن، إلى جانب القواعد التي تلزم الجميع باحترامها. ويتجلى هذا الضامن القانوني في إحداث هيئات ذات طابع

قضائي، يعهد إليها السهر على احترام المخاطبين بالقانون للشرعية الدستورية، التي تسمو قواعدها على جميع القواعد القانونية الأخرى.¹

وتعود عملية التأسيس للرقابة الدستورية على القوانين إلى منطقتين مختلفتين، عكس تجربتين مغايرتين، فالأساس القضائي للرقابة ارتبط بالعمل الاجتهادي للمحكمة العليا الأمريكية برئاسة القاضي "مارشال" في قضية "ماربوري ضد ماديسون" سنة 1803م. في المقابل شكلت الأبحاث النظرية للفقيه "هانس كلسن" الأساس الذي بمقتضاه تأسست الرقابة الدستورية في "التجربة الأوروبية"، بدءا بدستور نمسا لسنة 1920م، ويقوم هذا الأساس النظري للمراقبة، على أسس لخلق آليات قانونية موجهة لضمان مطابقة القواعد القانونية الأدنى للقاعدة الدستورية، وهذه المطابقة تكون إما مادية، تعم مضمون القانون، أو شكلية تتعلق بمدى احترام المساطر أثناء وضع القاعدة القانونية.² بينما تعتبر أيضا التجربة الفرنسية لدى المهتمين بالرقابة الدستورية المرجعية الأولى في الرقابة السياسية للدستورية القوانين، والذي عرف بدوره مخاضا عسيراً، ابتداءً من السنوات الأولى للثورة الفرنسية، وانتهى بدستور الجمهورية الفرنسية الخامسة سنة 1958م، الذي أسس لهيئة المجلس الدستوري لرقابة القوانين، إضافة إلى التعديل الدستوري سنة 2008 الذي يعد طفرة نوعية في مجال الرقابة القضائية في المسألة الدستورية.

أما فيما يتعلق بالتجربة الدستورية الرقابية المغربية، فقد تم التنصيب عليها في أول وثيقة دستورية لسنة 1962، حيث نص على إحداث غرفة دستورية بالمجلس الأعلى، يناط بها الرقابة على دستورية القوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية للبرلمان. بيد أن تنصيب هذه الغرفة لم يتم تفعيلها إلا في سنة 1963، حيث كانت مسبقة بتشكيل "لجنة دستورية مؤقتة"، أنيط بها ممارسة الاختصاصات المسندة إلى الغرفة الدستورية بموجب المقطع الأخير من الفصل 103 من دستور 1962.

ومع مراجعة الدستورية لسنة 1992، سيتم الإقرار وفقها على إحداث مجلس دستوري ليحل محل الغرفة الدستورية، الذي تم تنصيبه في سنة 1994، ليمارس نفس صلاحيات الغرفة

¹ - امحمد حجاجي، الرقابي على الدستورية: دراسة في الأنظمة الدستورية المقارنة والنظام الدستوري المغربي، منشورات مجلة العلوم القانونية، مطبعة الأمنية، الطبعة الأولى، (دون ذكر المدينة والسنة)، ص 13.

² - عبد الحق بلفقيه، (القضاء الدستوري بالمغرب - دراسة مقارنة-)، القضاء الدستوري بالمغرب - المحكمة الدستورية ونظم الرقابة على دستورية القوانين، مجلة مسالك في الفكر السياسي والاقتصادي، العدد 38/37، السنة الثانية عشرة، مطبعة النجاح، الدار البيضاء، 2016، ص 17.

الدستورية في مجال الرقابة على دستورية القوانين، مع الإسناد إليه لأول مرة مهمة مراقبة دستورية القوانين العادية. ومع وثيقة دستور فاتح يوليوز، تم الإقرار على إحداث المحكمة الدستورية لتحل محل المجلس الدستوري، الذي استمر في ممارسة صلاحياته بموجب الفصل 177 منه، إلى غاية تنصيب المحكمة الدستورية فعليا سنة 2017، والتي احتفظت بنفس صلاحيات المجلس الدستوري في مجال الرقابة على الدستورية مع منح صلاحيات أخرى، أبرزها الدفع بعدم الدستورية.

وفي ضوء المعطيات المذكورة أعلاه، فإن الإشكالية الأساسية التي تتوخى هذه الورقة البحثية مقاربتها، تتعلق في مدى ضمان القضاء الدستوري المغربي لسمو القواعد الدستورية وحمايتها في هرمية القواعد القانونية في ضوء دستور 2011، وقرارات القضاء الدستوري المغربي؟

المطلب الأول: تشكيل واختصاصات المحكمة الدستورية في دستور 2011

تم إحداث المحكمة الدستورية في النظام الدستوري المغربي من خلال المراجعة الدستورية في فاتح يوليوز 2011 بهدف الرفع من مكانة العدالة الدستورية، بعدما كان يعتمد المغرب على نظام المجالس الدستورية في دستور 1992، ودستور 1996، والغرفة الدستورية في الدساتير (1962، و1970، و1972)، وسنحاول من خلال الدستور والقانون التنظيمي المتعلق بالمحكمة الدستورية، دراسة التركيبة التي تتشكل المحكمة الدستورية (الفرع الأول)، وإبراز أهم اختصاصاتها في رقابة دستورية القوانين في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تأليف المحكمة الدستورية في دستور 2011

تتألف المحكمة الدستورية طبقا لأحكام الفصل 130 من الدستور 2011، والمادة الأولى من القانون التنظيمي 066.13، من اثني عشر عضوا، يعينون لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد، من بين الشخصيات المتوفرة على تكوين عال في مجال القانون، وعلى كفاءة قضائية أو فقهية أو إدارية، ويتمتعون بخبرة تفوق خمس عشرة سنة، ومشهود لهم بالتجرد والنزاهة.

ويتوزع هؤلاء الأعضاء كما يلي:

- ستة أعضاء يعينهم الملك بموجب الظهير الشريف، من بينهم عضو يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى.
- ثلاثة أعضاء ينتخبون من قبل مجلس النواب.

- ثلاثة أعضاء ينتخبون من قبل مجلس المستشارين.

يعين الملك رئيس المحكمة الدستورية بظهير من بين الأعضاء الذين يتألف منهم³.

ويتضح مما سبق، أنه لم يقع أي تغيير على عدد أعضاء المحكمة الدستورية، حيث بقي اثنا عشر عضوا كما كان في المجلس الدستوري بموجب دستور 1996، و1962، ونجد تطابقا أيضا على مستوى توزيعهم على ثلاث فئات بحسب مصادر التعيين، وكذا العدد الذي يعينه كل واحد من تلك المصادر- مجلس النواب ومجلس المستشارين- والتجديد الذي يتم في كل فئة كل ثلاث سنوات، ورغم كل هذا لم يستبعد وجود فروقات دقيقة تتجلى في:

- أن واحدا من الستة الذين يعينهم الملك أصبح معينا باقتراح من قبل الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى.

- أن الأعضاء الثلاثة الذين يعينهم رئيس مجلس النواب باستشارة الفرق النيابية صاروا ينتخبون من بين المرشحين الذين قدمهم مكتب المجلس، وذلك بعد التصويت بالاقتراع السري، أو بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس، وكذلك الشأن بالنسبة للأعضاء الثلاثة الذين يعينهم رئيس مجلس المستشارين⁴.

- إقرار الفصل 10 من دستور 2011 على منح المعارضة البرلمانية حق المساهمة في اقتراح وانتخاب الأعضاء المترشحين للمحكمة الدستورية.

الفرع الثاني: اختصاصات المحكمة الدستورية في دستور 2011

إن إحداث المحاكم الدستورية في النظام الدستوري المغربي لم يكن مجرد تغيير مسميات من (المجلس الدستوري) إلى (المحكمة الدستورية)، بل جاء استجابة لمطلب العديد من الهيئات السياسية والمدنية والحقوقية، التي أكدت على ضرورة إسناد الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة قضائية، لتحقيق ضمان احترام الدستور وامتثال المؤسسات الدستورية إلى أحكامها، وحماية الحقوق والحريات للمواطنين عن طريق آلية الدفع بعدم دستورية القوانين.

³- نشر الجريدة الرسمية ظهائر تعيين رئيس المحكمة الدستورية وأعضائها المعينين من قبل الملك، وكذا ملخص محضري الجلسة العامة لمجلسي البرلمان المتضمن لنتائج انتخاب أعضاء كل مجلس.

⁴- المادة 207 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014.

الفقرة الأولى: الرقابة القبلية والرقابة البعدية للمحكمة الدستورية في دستور 2011

يقصد بالرقابة القبلية على دستورية القوانين، تحقق المحكمة الدستورية من مدى دستورية القوانين واحترامها للدستور، وذلك من أجل الحؤول دون إصدارها أو إلغائها أو الامتناع عن تطبيقها إذا كان تم إصدارها،⁵ وذلك بغاية ضمان احترام سيادة الدستور وحمايته، وتحقيق مبدأ التدرج في قوة القاعدة القانونية. حيث يتعين وجوباً أن تكون القاعدة القانونية الأدنى تطابق القاعدة القانونية الأعلى درجة والا اعتبرت باطلة.⁶

وعليه، تمارس المحكمة الدستورية المغربية رقابة قبلية بشقيها، الاختياري والإلزامي طبقاً للفصل 132 من الدستور المغربي، وتعتبر فرنسا التجربة الأكثر تعبيراً عن هذا النمط من الرقابة إلى جانب نظيره المغربي، وتنصب هذه الرقابة على القوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية، وفي هذه الحالة تعتبر الرقابة الدستورية إلزامية. في حين القوانين العادية والمعاهدات والالتزامات الدولية تخضع أيضاً لرقابة قبلية، غير أنها اختيارية.

وقد اتجه عدد كبير من الدول التي تأخذ بالرقابة البعدية، إلى الاعتماد على الرقابة السابقة، ومنها المحكمة الدستورية النمساوية، حيث تختص هذه الأخيرة في تحديد ما إذا كان مشروع القانون أو مشروع اللائحة المعروضة عليها، يدخل في اختصاص الحكومة الاتحادية أو حكومة الولاية المعنية.⁷

ويتم العمل أيضاً بالرقابة السابقة في إيطاليا، إذ تباشر المحكمة الدستورية رقابتها بناء على طلب من الحكومة المركزية، الذي يرمي إلى البحث في مدى دستورية القوانين التي تصدرها المجالس الإقليمية، أو مدى وملاءمتها في حل التنازع بين المصالح.⁸

في المقابل، اتجه الدستور الألماني لسنة 1952، والدستور الإسباني لسنة 1985، إلى إلغاء الرقابة القبلية، وتم اقتصرها على المعاهدات والالتزامات الدولية.

⁵ - مصطفى قلوش، (رقابة دستورية القوانين على مقتضيات الفصل 26 من الدستور المغربي)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد مزدوج 39/38، ماي/غشت 2011، ص 51.

⁶ - مصطفى بت شريف، التشريع والنظم الرقابة على دستورية القوانين، منشورات زمن، مطبعة بن ازناسن، سلا، المغرب، 2015، ص 95.

⁷ - الفقرة الثانية من الفصل 138 من دستور نمسا لسنة 1920، الذي أعيد العمل به عام 1945.

⁸ - الفقرة الثانية من الفصل 127 من الدستور الإيطالي الصادر سنة 147.

فيما يعتمد البرتغال نظاما دستوريا يعد النظام الوحيد الذي يعرف الرقابة القبلية على جميع النصوص القانونية (القوانين، الاتفاقيات الدولية، المراسيم، اللوائح الحكومية، المراسيم التشريعية الجهوية)،⁹ مع وجود رقابة بعدية.

الفقرة الثانية: الرقابة البعدية

عرف القضاء الدستوري المغربي أيضا تطورا نوعيا على مستوى الاختصاصات، إذ انصب هذا التطور بشكل مباشر على الجمع بين الرقابة القبلية والرقابة البعدية، وقد جاء هذا المستجد لتعزيز ميثاق الحقوق والواجبات، وفتح إمكانية اللجوء الفردي أمام المحكمة الدستورية عن طريق الدفع، قصد إرساء دعائم دولة الحق والقانون، وتكريس الاختيار الديمقراطي.¹⁰

وقد نص المشرع الدستوري المغربي في الفصل 133، على إجراءات خولت للقضاء الدستوري صلاحيات النظر في الدفع بعدم دستورية القوانين، في حالة مس القانون إحدى الحقوق والحريات الأساسية التي يتضمنها الدستور المغربي،¹¹ ويرمي المشرع الدستوري من خلال هذه الرقابة تكريس سمو الدستور بجعل القاعدة الأدنى درجة تطابق القاعدة الأعلى، وتيسير توسيع طرق الولوج إلى القضاء الدستوري، أي تمكين المواطن من المساهمة في تنقيح المنظومة الشعبية، وتطهيرها مما قد يشوبها من مقتضيات قانونية غير دستورية.¹² وبذلك لم يعد حق إحالة القوانين قاصرا على الطبقة السياسية، وإنما أضحى حقا من حقوق المتقاضين أيضا من خلال مسطرة الدفع بعدم القبول.

غير أن تنزيل هذا الحق الدستوري بالنسبة للتجربة المغربية، قد اصطدم بمجموعة من الصعوبات والإشكالات، من أهمها: تصريح المحكمة الدستورية في قرارها رقم 70/18 المؤرخ في 06

⁹ - الفصل 278 من الدستور البرتغالي لسنة 1976.

¹⁰ - المصطفى منار، (الولوج إلى القضاء الدستوري وتعزيز الضمانات الدستورية المتعلقة بالحقوق والحريات في دستور 2011)، المجلة المغربية للإدارة المحلية، عدد 123/122، ماي- غشت 2015، ص 279.

¹¹ - الميلود البوطريكي، (حول لوج المتقاضين للمحكمة الدستورية، ضباب في المؤسسات والإجراءات في دستور 2011)، النص والبيئة السياسية، سلسلة بدائل قانونية وسياسية، رقم 2، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى 2014، ص 90.

¹² - امحمد حجاجي، (الدفع بعدم دستورية: بين خيار الشرع وتوجه المحكمة الدستورية)، القضاء الدستوري المغربي المستجدات والأفاق، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، مطبعة الأمانة، الرباط العدد 18، الطبعة الأولى، 2019، ص 62.

مارس 2018،¹³ أن القانون التنظيمي رقم 86.15 المتعلق بتحديد شروط إجراءات تطبيق لا يطابق الدستور وحالتها على البرلمان قصد تقديم قراءة ثانية.

المطلب الثاني: دور الرقابة الدستورية في حماية أحكام الدستور

إذا كان إحداث المحاكم الدستورية يرفع من مكانة "العدالة الدستورية" في النظام الدستوري المغربي، فإن مسألة نجاعة وفعالية العدالة الدستورية في حماية الوثيقة الدستورية لا تقاس فقط بإحداث الهيئة وتجديد اختصاصاتها، بل تقاس أيضا من خلال آليات العمل داخل الهيئة، ومنهجية عمل القاضي الدستوري، وحجية القرارات، ووسائل التعليل، والكفاءة والاستقلالية... ويبقى معيار الاختصاصات المسندة للمحكمة الدستورية، أهم محدد لإبراز دور القضاء الدستوري في حماية الوثيقة الدستورية، سواء كانت الاختصاصات المتعلقة برقابة صحة الضوابط الموضوعية والشكلية المتعلقة بتعديل الدستور (الفرع الأول)، أو الاختصاصات المرتبطة برقابة دستورية القواعد القانونية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة الدستورية للضوابط الموضوعية والشكلية المتعلقة بتعديل

الدستور

تعد التعديلات الدستورية التي تجري على الوثيقة الدستورية، بمثابة تعاقب جزئي لدستور قائم، وتشير هذه المسألة إلى إشكالية تندرج في مدى رقابة المحكمة الدستورية في النظام الدستوري المغربي لصحة الإجراءات الشكلية، والضوابط الموضوعية المتبعة أثناء مراجعة وتعديل الدستور، خاصة بعد توسيع دستور 2011 من صلاحيات المحكمة، بغرض تكريس دورها الرقابي في حماية الوثيقة الدستورية من أي تجاوز قد يؤدي إلى تهديد مكانة وعلاوية الدستور في هرم القواعد القانونية.

الفقرة الأولى: مراقبة المحكمة الدستورية للضوابط الموضوعية والشكلية لتعديل أحكام

الدستور

لم يعرف القضاء الدستوري المغربي في ظل الدساتير السابقة صلاحية الرقابة على إجراءات مراجعة الدستور إلا مع دستور فاتح يوليوز، حيث انحصرت صلاحيات الغرفة الدستورية في ظل

¹³ - قرار المحكمة الدستورية رقم 70/18 الصادر في تاريخ 17 من الجمادى الثانية 1439، الموافق ل 6 مارس، 2018.

دستور 1962، ودستور 1970، ودستور 1972، والمجلس الدستوري في ظل دستور 1992، ودستور 1996، فيما يتعلق بالمراجعة الدستورية رقابة عملية الاستفتاء فقط.

ومع توسيع الدستور الحالي من صلاحيات الملك في مجال المراجعة الدستورية، وتخويله إمكانية تعديل بعض مقتضيات عن طريق البرلمان باعتباره السلطة التأسيسية الفرعية،¹⁴ أصبح للمحكمة الدستورية، موازاة لهذا المستجد، صلاحيات رقابية على صحة إجراءات مراجعة الدستور، الذي يتقدم بها الملك بظهير على البرلمان بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية.¹⁵

ويعتبر إقرار الدستور استشارة الملك لرئيس المحكمة الدستورية عند عرض مشروع مراجعة بعض مقتضيات الدستور على البرلمان بظهير دون غيره، نابعا من كون المحكمة الدستورية هي المسؤولة مباشرة على حماية الدستور بعد الملك حاميه الأول، ما يجعل من رئيسها معنيا بهذه المراجعة الدستورية، وأن يكون هو الطرف الوحيد في هذه الاستشارة.¹⁶

وقد ظل القضاء الدستوري المغربي في ظل تجربته الدستورية، لا يحق له في إطار مراقبة عملية الاستفتاء النظر إلا في الإجراءات الشكلية دون الموضوع، طالما أنها مقتضيات جاءت عن طريق الاستفتاء المعبرة عن السيادة المباشرة للأمة، وأن نتائج هذا الاستفتاء تلزم الجميع، وعليه فإن التساؤل الذي يثار بخصوص مراجعة الدستور عن طريق البرلمان في ظل دستور 2011 هو: هل يحق للمحكمة الدستورية البث في إجراءات الشكلية وكذلك الموضوعية في المراجعة التي يتقدم بها الملك عبر البرلمان مادام الفصل الدستوري جاء في صيغة مراقبة المحكمة الدستورية صحة إجراءات هذه المراجعة؟

يبدو من الوهلة الأولى من نص الفصل 174، والمادة 42 من القانون التنظيمي المتعلق بالمحكمة الدستورية،¹⁷ أن هذه الأخيرة تبت في صحة الإجراءات الشكلية دون الموضوعية، وهذا ما يظهر بشكل واضح في الفقرة الرابعة من الفصل 174، الذي جاء بعد الفقرة الأولى والثانية المفصلة لمسطرة تعديل الدستور المقدم من قبل الملك بظهير عن طريق البرلمان.

¹⁴ - الفقرة الثالثة من الفصل 174 من الدستور المغربي 2011.

¹⁵ - الفقرة الأخيرة من الفصل 174 من الدستور المغربي لسنة 2011.

¹⁶ - أحمد أعراب، مرجع سابق، ص 353.

¹⁷ - القانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية لسنة 2016.

كما حدد المشرع الدستوري في صيغة "تراقب المحكمة الدستورية صحة إجراءات هذه المراجعة وتعلن نتائجها"، ما يفيد أن الإجراءات التي يقصدها المشرع الدستوري المغربي هي إجراءات شكلية وليست موضوعية، وما يؤكد هذا الطرح بشكل جلي، توظيف المشرع عبارة "الكيفيات" في المادة 242 من النظام الداخلي لمجلس النواب، التي تحدد بدورها سبل تطبيق هذه المراجعة الدستورية، أي كيفية تنفيذ الإجراءات الشكلية لمراجعة بعض مقتضيات الدستور التي يتقدم بها الملك عبر البرلمان، والتي تنطلق بعرض الملك لمشروع المراجعة على البرلمان بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية، مروراً بعقد البرلمان لاجتماع مشترك بدعوة من الملك، وتنتهي بمصادقة أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم البرلمان.

وإذا ما عملنا على استخلاص نتائج التحليل أعلاه، يمكن القول بأن المشرع الدستوري لم يمنح للمحكمة الدستورية صلاحية الرقابة على مضمون التعديل المراجع عن طريق البرلمان طبقاً للفصل 174، واكتفى بمنحها الرقابة على الإجراءات الشكلية، طالما أن مبادرة المراجعة قد جاءت من الحامي الأول للدستور، فلا يمكن أن نتخيل الملك باعتباره رئيس الدولة، وممثلها الأسمى، ورمز وحدة الأمة، وضامن دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأسمى بين مؤسساتها، يسهر على احترام الدستور،¹⁸ أن يتقدم بمراجعة مقتضيات وافقت عليها الأمة مسبقاً بأسلوب الاستفتاء، بمقتضيات تعارضها على النحو الذي قد يجعل معه مؤسسات البرلمان تسمو على الإرادة المباشرة للشعب المعبر عنها بالاستفتاء.

فالملك عندما يعرض مشروع مراجعة بعض مقتضيات الدستور على البرلمان، يعرضه بظهير محترم للثوابت المتعلقة بالدين الإسلامي، وبالنظام الملكي، وبالاختيار الديمقراطي للأمة، وبالمكتسبات في مجال الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في الدستور،¹⁹ ومستحضرا كل ما وافقت عليه الأمة من مضامين دستورية في الصيغة الأولى قبل التقدم بمراجعة بعض مقتضياتها.

كما تجدر الإشارة إلى أنه لم يخول للبرلمان حق تقديم مقترحات تعديل أو تنقيح لمشروع المراجعة المقدم من قبل الملك بظهير حتى يفهم معه بأن ما أحترمه الملك من مقتضيات واستحضره من مرجعيات قد يبعده البرلمان، طالما أن الفصل الدستوري قد وظف عبارة "ويصادق" التي تعني

¹⁸ -الفصل 41 من الدستور المغربي لسنة 2011.

¹⁹ -الفصل 175 من الدستور المغربي لسنة 2011.

إما الموافقة أو الرفض دون الحق في التعديل لا بالحذف ولا بالإضافة،²⁰ كما أن تخصيص المشرع الدستوري للمبادرة الملك عبارة "مشروع مراجعة الدستور"، يمكن اعتباره السر الذي يكمن في المعنى الدستوري، هو أن مبادرات الملك هي بمثابة مشاريع تحتاج فقط للموافقة والمصادقة النهائية، إما عن طريق الأمة إذا كان الأمر يتعلق بأسلوب الاستفتاء أو عن طريق البرلمان.²¹

وكنتيجة لما سبق، نجد أن الدستور المغربي شأنه شأن الدساتير الجامدة، لا ينص فقط على شروط الشكلية لمسطرة التعديل، بل يشمل كذلك أحكام تنص على قيود تهدف بصفة أساسية إلى حماية الوثيقة الدستورية من أي تغيير أو تعديل، قد يؤدي إلى المس بجوهر النظام الملكي أو تغيير الأسس المرجعية الإسلامية، أو مبادئ الاختيار الديمقراطي ومكتسبات الحقوق والحريات الأساسية، كما هو محدد في الفصل 175 من الدستور.

وختاما، نتوصل إلى أن الرقابة على الأحكام الدستورية من حيث الشكل لا تتعارض مع حرية وتقدير السلطة التأسيسية الفرعية لتعديل الدستور، لأن الرقابة الشكلية تهدف إلى التحقق من أن سلطة تعديل الدستور باعتبارها سلطة مفوضة من قبل السلطة التأسيسية الأصلية قد باشرت اختصاصها في إطار الضوابط الثابتة للدستور.²² وهو الموقف الذي ذهب إليه الفقيه "badineter" عندما علق على مواقف المجلس الدستوري الفرنسي الراضة للرقابة القوانين الدستورية، حتى تلك الصادرة عن البرلمان عن طريق المؤتمر، متمنيا في المستقبل قبول المجلس الدستوري الفرنسي رقابة القوانين الدستورية من حيث الشكل.²³

الفرع الثاني: الرقابة الدستورية للقواعد القانونية

تتقيد السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية داخل النظام الدستوري المغربي في ممارستها لسلطاتها بقواعد قانونية تعلوها درجة، حيث لا تعتبر الوظيفة التشريعية أيا كان القائمون عليها (الحكومة أو البرلمان) امتيازاً شخصياً لمن يتولها ولا هي من صنعه، بل تأتي في الحدود التي رسمتها الوثيقة الدستورية.²⁴

²⁰ - أحمد أعراب، مرجع سابق، ص 356.

²¹ - أحمد أعراب، المرجع نفسه، ص 357.

²² - عبد الحفيظ علي الشيمي، نحو رقابة تعديلات دستورية، دراسة في بعض جوانبها النظرية والعملية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2006، ص 151.

²³ - عبد الحفيظ علي الشيمي، المرجع نفسه، ص 152.

²⁴ - عصام بنحس، مرجع سابق، ص 276.

وقد حدد دستور 2011 النصوص القانونية التي تخضع للإحالة الإلزامية (الفقرة الأولى)، والبعض منها للإحالة الاختيارية (الفقرة الثانية) بغاية تحقيق آلية المراقبة الفعلية لدستورية القوانين، وضمان حماية الدستور وتكريس سمو على سائر القوانين التي تخضع لأحكامه.

الفقرة الأولى: الإحالة الإلزامية للنصوص القانونية

تصنف النصوص القانونية التي تخضع دستوريا للإحالة الإلزامية على المحكمة الدستورية إلى نوعين، يتمثل النوع الأول في النصوص القانونية المصوت عليها في البرلمان بمجلسيه في حالة اتخاذ نظام ثنائية المجلس كما هو سائد في المغرب، أو من قبل مجلس واحد كما هو الأمر في تونس ومصر، أما النوع الثاني فيتمثل في النص القانوني الذي يوافق عليه كل مجلس على حدا.

أولاً: الإحالة الإلزامية لنصوص المصوت عليها في البرلمان

حدد الفصل 132 والفصل 86 من الدستور النصوص القانونية التي يتم التصويت عليها في البرلمان، ثم إحالتها إلى المحكمة الدستورية في القوانين التنظيمية،²⁵ وذلك بناء على المكانة التي تبوأتها هذه القوانين بعد الدستور مباشرة، وضمن الهرمية القانونية داخل النظام الدستوري المغربي، الذي يقوم على ضرورة تطابق القاعدة القانونية الأدنى درجة للقاعدة القانونية الأعلى درجة، إلا واعتبرت باطلة²⁶، وهو المبدأ الذي نص عليه الدستور 2011 في الفصل السادس، حيث جاء فيه "تعتبر دستورية القواعد القانونية وتراتبها وجوب نشرها مبادئ ملزمة"، إلى جانب الأنظمة الداخلية لكل من مجلس النواب و مجلس المستشارين.

وتعتبر القوانين التنظيمية في نظام الدستور المغربي، جزءاً أساسياً في المنظومة التشريعية في جميع الدساتير المتعاقبة، مستمدة ذلك من الدستور الفرنسي 1958.²⁷

وتتميز هذه القوانين بكونها تتسم بخصوصية مقارنة مع القوانين العادية، خاصة في ما يتعلق بإقرارها أو إصدارها،²⁸ إضافة إلى مجموعة من المواضيع الدستورية التي استندت إليها في

²⁵ - تنص المادة 61 من الدستور الفرنسي 1958 على أن " يمارس المجلس الدستوري رقابة دستورية إلزامية على القوانين التنظيمية إذ لا يمكن إصدار الأمر بتنفيذها".

²⁶ - مصطفى بن شريف، التشريع والنظم للرقابة على دستورية القوانين، مرجع سابق، ص 95.

²⁷ - نصت المادة 34 من الدستور الفرنسي على أن : " الأحكام الواردة صلبه يمكن أن يقع تفسيرها وإكمالها بواسطة قانون تنظيمي".

²⁸ - الفصل 130 من الدستور المغربي لسنة 2011.

الدستور على سبيل الحصر،²⁹ وذلك نتيجة لقيمتها القانونية، حيث تعد قواعد مكملية للدستور وامتداد ماديا له، ما جعل منها كتلة دستورية تعكس جانب المرونة في البناء الدستوري، في مقابل طابع الجمود الذي تتسم به قواعد الدستور ومراجعته.³⁰

ونظرا لخصوصية القواعد التنظيمية، التي لا يمكن أن يتداول المجلس الذي أحيل عليه أولا مشروع، أو مقترح قانون تنظيمي، التداول فيه أو أن يصوت عليه، إلا بعد مرور عشرة أيام على تاريخ إيداعه لديه.³¹

كما يشترط في القانون التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين، وجوب الاتفاق بين مجلسي البرلمان على نص موحد،³² وذلك بعد إقرار البرلمان للقوانين التنظيمية، فإن الملك لا يصدرها إلا بعد التدخل الوجوبي للمحكمة الدستورية،³³ ولا تتحقق المصادقة عليها إلا بتصويت أغلبية أعضاء الحاضرين من مجلس النواب، غير أنه إذا تعلق الأمر بمشروع أو مقترح قانون تنظيمي يخص مجلس المستشارين أو الجماعات الترابية، فإن التصويت لن يتحقق إلا بأغلبية أعضاء مجلس النواب طبقا للفقرة الأولى من الفصل 85 من الدستور.

أما فيما يخص الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، فهو يندرج ضمن القوانين التي تصوت في كل مجلس على حدى، ويحدد موضوعه حسب بعض الفقه الفرنسي في تنظيم السير الداخلي للمجالس، والإجراءات المتبعة في مداولاتها وانضباط أعضائها.³⁴ أما القضاء الدستوري المغربي فقد عرف النظام الداخلي في قرار الغرفة الدستورية للمجلس الأعلى المتعلق بمجلس النواب، أنه مجموعة مقتضيات داخلية متعلقة بتسيير المجلس، وترمي إلى تقييد أعضائه وحدهم،³⁵ أما

²⁹ - حدد الدستور مجال القانون التنظيمي في الفصول التالية (الفصل 5 و 7 و 10 و 14 و 15 و 29 و 44 و 49 و 92 و 62 و 63 و 67 و 45 و 84 و 112 و 116 و 131 و 133 و 146).

³⁰ - عبد الإله فونتير، العمل التشريعي، مرجع سابق، ص 120.

³¹ - الفقرة الأولى من الفصل 85 من دستور المغربي لسنة 2011.

³² - الفقرة الثانية من الفصل 85 من دستور 2011.

³³ - الفقرة الثالثة من الفصل 85 من دستور 2011.

³⁴ - Yves Guchet, droit parlementaire, Economica, Paris, 1996, P. 7.

³⁵ - المقران عدد 1 و 2 بتاريخ 31 ديسمبر 1963، يتعلقان بالقانونين الداخليين، الأول للمجلس النواب والثاني للمجلس المستشارين، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 2672 بتاريخ 24 شعبان 1383 الموافق ل (10 يناير 1964)، ص 50 و 53.

المجلس الدستوري، فقد اعتبر النظام الداخلي أنه تنظيم سير للمؤسسة البرلمانية وطرق التداول فيها.³⁶

وبناء على ما تقدم، يتبين من القراءة المتأنية للفصل 132 من الدستور، والمادة 21 والمادة 22 من القانون التنظيمي المتعلق بالمحكمة الدستورية، أن هناك أربعة شروط لإحالة القوانين التنظيمية المصوت عليها من قبل البرلمان، والأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان بصفة إلزامية على المحكمة الدستورية، إذ ترتبط بطبيعة النص المحال على المحكمة الدستورية، والجهة صاحبة الصفة في الإحالة وأجل الإحالة، وأخيرا تقديم الطلب.

1. طبيعة النص

إن الرقابة الدستورية للقوانين التنظيمية التي تحال بصفة إلزامية إلى المحكمة الدستورية، تختص فقط بالقوانين التي تحتاج إلى إصدار الأمر بتنفيذها؛³⁷ أي القوانين التنظيمية التي أقرها البرلمان دون غيرها،³⁸ بمعنى آخر أن حصر طبيعة النص في القوانين التنظيمية الصادرة عن البرلمان تجد مبعثه في إمكان إصدار قواعد قانونية بمثابة قوانين تنظيمية من جهة غير البرلمان، إذ يمكن للملك من أجل سد الفراغ التشريعي أن يصدر الظواهر الشريفة بمثابة قوانين تنظيمية،³⁹ لأن هذا الصنف من القوانين التنظيمية لا يخضع للرقابة الدستورية، لأن الفصل 132 من الدستور اشترط على القوانين التي يجب إحالتها إلى المحكمة الدستورية بصفة إلزامية أن تكون في حاجة إلى إصدار الأمر بتنفيذها،⁴⁰ في حين أن الملك عند اتخاذ مثل هذه الظواهر الشريفة يوقع عليها ولا يصدر الأمر بتنفيذها، إذا، فإنها لا تعرض على المحكمة الدستورية.⁴¹

³⁶ المجلس الدستوري، قرار رقم 2000-405، الصادر بتاريخ 28 يونيو 2000، الجريدة الرسمية عدد 4615 بتاريخ 17 يوليو 2000، ص 2038.

³⁷ الفصل 132 من الدستور المغربي 2011.

³⁸ الفصل 21 من القانون التنظيمي رقم 13-066 المتعلق بالمحكمة الدستورية.

³⁹ انظر على سبيل المثال :

الظهير الشريف رقم 1.77.177 الصادر في 20 من جمادى الأولى 1397 (9 مايو 1977 بمثابة القانون التنظيمي المتعلق بتأليف مجلس النواب وانتخاب أعضائه، الجريدة الرسمية عدد 33666 مكرر بتاريخ 21 جمادى 1397 موافق 10 ماي 1977 ص 1365.

⁴⁰ يحيى حلوي، المجلس الدستوري المغربي دراسات وتعليق (1994-2017) مرجع سابق، ص 330.

⁴¹ أثبت أنه هـ في ظل الدساتير الملكية لسنة (1970-1972-1996) كان يعهد للغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى النظر في دستورية القوانين بمثابة قوانين تنظيمية قبل إصدار الأمر بتنفيذها، أصدر الملك ظواهر شريفة بمثابة قوانين تنظيمية

أما في ما يتعلق بالأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، فإن الدستور لم ينص إلا على إحالة النص الأصلي للأنظمة الداخلية دون ذكر وجوبية إحالة التعديلات، في حين أضاف القانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية للدستور صيغة "التعديلات" المدخلة على الأنظمة الداخلية، حيث نصت المادة 22 من القانون التنظيمي أعلاه على أنه "يحيل رئيس مجلس النواب ومجلس المستشارين على الفور النظام الداخلي... وكذلك التعديلات المدخلة".

2. الجهة صاحبة الصفة في الإحالة

رغم عدم تحديد الفصل 132 من الدستور الجهة صاحبة الصفة في إحالة القوانين التنظيمية، وأيضا الأنظمة الداخلية للبرلمان إلى المحكمة الدستورية، إلا أن المشرع حددها في المادة 21 من القانون التنظيمي 066-13، المتعلق بالمحكمة الدستورية في رئيس الحكومة بالنسبة للقوانين التنظيمية، حيث جاء في المادة أعلاه "يحيل رئيس الحكومة على الفور القوانين التنظيمية التي أقرها البرلمان بصفة نهائية إلى المحكمة الدستورية قبل إصدار الأمر بتنفيذها..."، وهو نفس ما كانت تنص عليه المادة 21 من القانون التنظيمي رقم 29.93 المتعلق بالمجلس الدستوري سابقا.

ويتضح من خلال النص أعلاه، أن رئيس الحكومة هو الوحيد الذي يتمتع بصلاحيات إحالة القوانين التنظيمية؛ أي أن الجهة الوحيدة صاحبة الصفة في الإحالة دون غيره، لكن يبدو من خلال الفصل 90 من الدستور الذي ينص في فقرته الأولى، "يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية ويمكن أن يفوض بعض سلطة إلى الوزراء"،⁴² على أنه يمكن لأي عضو من أعضاء الحكومة حق إحالة القوانين التنظيمية إلى المحكمة الدستورية، شريطة الحصول على تفويض السلطة.

وفي مقابل هذا النص، أثبتت الممارسة أن كل الإحالات الموجهة إلى المجلس الدستوري سابقا، والمحكمة الدستورية حاليا، من أجل الرقابة على دستورية القوانين التنظيمية، كانت من قبل رئيس الحكومة، أو الوزير الأول في الدساتير السابقة، ما يفيد أن هذا الحق لم يخضع للتفويض.

دخلت حيز التنفيذ دون إحالتها على الغرفة الدستورية، ومن بين هذه الظواهر ظهير شريف رقم 1.77.177 بمثابة قانون تنظيمي متعلق بمجلس النواب وانتخاب أعضائه.

⁴² - تجدر الإشارة هنا أن جميع الدساتير المغربية نصت على إمكانية تفويض وزير الأول لبعض سلطاته باستثناء دستور 1970.

وعلى غرار ما سبق، حدد القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية في المادة 22 الجهة المختصة بإحالة الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان إلى المحكمة الدستورية في رئيسي مجلس النواب ومجلس المستشارين.⁴³ ويبقى حق إحالة النظام الداخلي الذي يتمتع به رئيسي مجلسي البرلمان طبقاً للنظام الدستوري المغربي غير قابل للانتقال للخلفاء في حالة شغور المنصب، وهذا ما يمكن فهمه من خلال قرار المجلس الدستوري رقم 22.95 بمناسبة النظر في النظام الداخلي لمجلس النواب، المصوت عليه في تاريخ الموفق ل 22 نونبر 1994 فيما يتعلق المادة 31، أن ما تنص عليه من قيام خلفاء رئيس مجلس النواب مقامه في حالة شغور منصبه لا يشمل الصلاحيات المسندة إلى رئيس مجلس النواب بحكم منصبه وفق أحكام الفصول 21، و35، و77، و79 من الدستور.⁴⁴

3. أجل الإحالة

لم يشر دستور المملكة إلى لحظة انطلاق أجل إحالة القوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان إلى المحكمة الدستورية، ولا لحظة انتهاء الأجل،⁴⁵ فبالرغم من مقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 132، التي تنص على أن القوانين التنظيمية تحال قبل إصدار الأمر بتنفيذها، والفقرة الرابعة التي تنص على أن المحكمة الدستورية تبين داخل شهر من تاريخ الإحالة، مع إمكانية تخفيض الأجل في حالة الاستعجال إلى ثمانية أيام بطلب من الحكومة، إلا أن ذلك لا يعبر على كون إحالة القوانين التنظيمية على المحكمة الدستورية تدخل في المسلسل التشريعي بصفة إلزامية،⁴⁶ وأن هذه المرحلة تأتي قبل إصدار الأمر بتنفيذ القانون التنظيمي من قبل الملك. غير أن المادة 21 من القانون التنظيمي رقم 13-066، المتعلق بالمحكمة الدستورية قد نصت كما أشرنا إليها سابقاً على أنه "يحيل رئيس الحكومة على الفور القوانين التنظيمية التي أقرها البرلمان....." ويستشف من هذه الفقرة أمرين، الأول يفيد بداية أجل الإحالة؛ إذ لا يمكن لرئيس

⁴³ - حيث جاء فيها "...يحيل رئيساً مجلس النواب ومجلس المستشارين على الفور النظام الداخلي للمجلس النواب والنظام الداخلي لمجلس المستشارين..." وقد جاء أيضاً في المادة 187 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2012 أنه بعد موافقة مجلس النواب على التعديلات الواردة على النظام الداخلي يحيلها رئيس المجلس إلى المحكمة الدستورية وهو نفس شأن كذلك بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس المستشارين".

⁴⁴ - المحكمة الدستورية، قرار رقم 95-52 صادر في فتح شعبان 1415 (3 يناير 1995)، ج، ر، عدد 4291 بتاريخ 23 شعبان 1415 (25 يناير 1995)، ص 196.

⁴⁵ - لحبيب جوي، دور القضاء الدستوري المغربي، في حماية سمو الوثيقة الدستورية، رسالة لنيل شهادة الماستر، الكلية القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة / السنة الجامعية 2014-2015، ص 40.

⁴⁶ - يحيى الحلوي، المجلس الدستوري المغربي، مرجع سابق، ص 331.

الحكومة أن يحيل القوانين التنظيمية إلا إذا أقرها البرلمان، والثاني حددت العبارة "على الفور" أنه لا يوجد متسعا من الوقت ما بين الإقرار والإحالة.

وبالتالي يصبح على عاتق رئيس الحكومة إحالة أي قانون تنظيمي بمجرد التوصل به إلى المحكمة الدستورية، وهو نفس ما أقرت به المادة 22 المتعلق بالمحكمة الدستورية، حيث نصت على أن " يحيل رئيسا مجلس النواب ومجلس المستشارين على الفور النظام الداخلي لمجلس النواب، والنظام الداخلي للمجلس المستشارين، وكذا التعديلات المدخلة عليها بعد إقرارها ... إلى المحكمة الدستورية ".

ومن خلال الاطلاع على القرارات المحكمة الدستورية، يتضح أن مفهوم الفورية قد طبق في مجلس النواب، ومجلس المستشارين في بعض الحالات، كما هو الأمر مثلا بالنسبة للتعديلات التي أدخلها مجلس النواب على نظامه الداخلي المصوت عليه في تاريخ 16 أكتوبر 2017، وتمت إحالته إلى المحكمة الدستورية في اليوم الموالي للتصويت مباشرة 17 أكتوبر 2017، وفي هذا الصدد نجد بعض الحالات يتراوح تاريخ إحالتها ما بين 3 أيام، كما هو الأمر بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس النواب، في صيغته الأولى المصادق عليه يوم 8 أكتوبر 2017،⁴⁷ و6 أيام كما حصل بالنظام الداخلي لمجلس المستشارين، الذي تم إقراره في تاريخ 04 يونيو 2019 وإحالته بعد 6 أيام في تاريخ 10 يونيو 2017.⁴⁸ وقد يحدث كذلك تجاهل النظام الداخلي في بعض الحالات، كما هو الأمر بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس النواب المصادق عليه في تاريخ 22 نونبر 1994 التي وصلت المدة الفاصلة بين التصويت على مشروع النظام الداخلي وإحالته على المجلس الدستوري في 15 يوما.⁴⁹

4. تقديم طلب إلى المحكمة الدستورية

يشترط على رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين باعتبارهم الجهة صاحبة الصفة في الإحالة طبقا للمادة 21 المتعلقة بالقوانين التنظيمية، والمادة 22 المتعلقة

⁴⁷ - تم استنتاج هذه المدة من خلال ربط ديباجته (الأساس الواقعي) لقرار المحكمة الدستورية د م،، رقم 37/17 الذي ينص في ديباجته أنه يتبين من خلال الاضطلاع على الوثائق المدرجة في الملف، أن النظام الداخلي قد أقره مجلس النواب في تاريخ 8 أغسطس 2017، وورد في ديباجة القرار أن سيد رئيس مجلس النواب قد أحال النظام الداخلي إلى المحكمة الدستورية في التاريخ 11 أغسطس 2017 أي 3 أيام .

⁴⁹ - أنظر في ذلك :

- المحكمة الدستورية، قرار رقم 95-52 صادر في فاتح شعبان 1415 الموافق ل 3 يناير 1995 المنشور على الجريدة الرسمية عدد 4291 بتاريخ 23 شعبان 1415 الموافق ل 25 يناير 1995 ص 196.

بالأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان من القانون التنظيمي رقم 13-066، أن يقدموا الطلب في شكل رسالة مكتوبة موجهة إلى المحكمة الدستورية، يوضح من خلالها الهدف من طلبه، هل هو البت في دستورية القانون التنظيمي والأنظمة الداخلية، طبقاً للفقرة الثانية من الفصل 132 من الدستور؟ أم أن الغرض من الطلب هو تحديد الصيغة التشريعية في جزء من مقتضياته، أو في كله طبقاً للفصل 73 من الدستور بالنسبة للقوانين التنظيمية؟⁵⁰

الفقرة الثانية: الإحالة الاختيارية

تمارس المحكمة الدستورية الرقابة القبلية الاختيارية على النصوص القانونية المصوت عليها في البرلمان، وقبل إصدار الأمر بتنفيذها، والتي تحال بدورها من قبل أطراف محددة دستورياً، وذلك عن طريق تقديم طلب إلى المحكمة الدستورية.

أولاً: الإحالة الاختيارية للنصوص المصوت عليها في البرلمان

يقصد بالقوانين التي يتم التصويت عليها في البرلمان وإحالتها إلى المحكمة الدستورية بصفة اختيارية، القوانين التي في مقدورها أن تخرج إلى حيز الوجود من غير إلزام، ويتدخل القضاء الدستوري لمراقبة دستورية أحكامها،⁵¹ وقد حددها الدستور في القواعد القانونية المدرجة في مجال القانون طبقاً للفصل 71، وفي الاتفاقيات الدولية طبقاً للفصل 55 والفصل 132، التي بدورها لم تعهد لها رقابة دستورية في الدساتير السابقة، حيث نصت الفقرة الأخيرة من الفصل 31 من دستور 1996 على "تقع المصادقة على المعاهدات التي يمكن أن تكون غير متفقة مع نصوص الدستور باتباع المسطرة المنصوص عليها فيما يرجع لتعديله"، كما لم يذكر الفصل 31 من الباب السادس المخصص للمجلس الدستوري الإحالة الدستورية الاختيارية القبلية سوى القوانين العادية، ما يفيد أن دستور 2011 جاء في سياق السعي لاستكمال إدخال المعايير الدولية لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني في بناء الدستور الوطني.⁵²

⁵⁰ الفصل 48 من الدستور المغربي لسنة 1996.

⁵¹ مصطفى قلوبوش، رقابة دستورية القوانين على ضوء مقتضيات الفصل 26 من الدستور المغربي، مرجع سابق، ص 52.
⁵² جمال الدين أيت الله، (قراءة في مادة 27 من القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية، الدستور الجديد في بناء دولة المؤسسات وتكريس سمو، مجلو العلوم القانونية، سلسلة الدراسات السياسية والدستورية، العدد 5، (دون ذكر المدينة والسنة)، 132.

ثانياً: شروط إحالة القوانين العادية والاتفاقيات الدولية إلى المحكمة الدستورية وانطلاقاً من القراءة المتأنية للفصل 132 في فقرته الثالثة من دستور 2011 ونصوص القانون التنظيمي 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية، يمكن الإشارة إلى وجود شروط مرتبطة بالنص المعروض، وبعضها الآخر متعلقة بالجهة ذات الصلة في الإحالة، والأخرى بطلب الإحالة ثم أجل الإحالة، وأخيراً انعدام الإحالة الموازية.

1. طبيعة النص

يتضح من خلال الفصل 132 والفصل من دستور المملكة، أن القوانين الإحالة إلى المحكمة الدستورية بصفة اختيارية تنحصر طبيعتها في القوانين المصوت عليها في البرلمان، سواء كانت قوانين عادية أو اتفاقيات دولية على غرار نظيره الدستور الفرنسي.⁵³ رغم من إمكانية إصدار القوانين من قبل الملك في حالة حل البرلمان، أو أحد مجلسيه لمدة قد تصل إلى شهرين،⁵⁴ إلا أن البرلمان باعتباره مرفقاً من المرافق العمومية التي تقوم على أساس الاستمرارية في أداء الخدمة،⁵⁵ فإن هذا الأمر لا يقابله إلا ضرورة تدخل لصد الفراغ التشريعي، حيث يمارس الملك بالإضافة إلى السلط المخولة له صراحة بمقتضى الدستور، سلط التي يختص بها البرلمان في مجال التشريع أثناء حالة الاستثناء،⁵⁶ باعتباره رئيس الدولة وممثلها الآسمى، وضامن دوام الدولة واستمرارها.⁵⁷

وبناء على المعطيات السابقة، يفهم أن المحكمة الدستورية تنظر أيضاً في الظواهر الشريفة الصادرة عن الملك بمثابة قانون، اعتباراً أن الفصل 132 جاء في فقرته الثالثة بصيغة الجمع

⁵³ - الفصل 61 من دستور الفرنسي لسنة 1958.

⁵⁴ - الفصل 96 من دستور المغربي لسنة 2011.

⁵⁵ - الفصل 154 من دستور المغربي لسنة 2011.

⁵⁶ - ينص الفصل 58 من دستور 2011 " إذا كان حوزة التراب الوطني مهددة، أو وقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية، أمكن الملك أن يعلن حالة الاستثناء بظهير، بعد استشارة كل رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، ورئيس المحكمة الدستورية، وتوجيه الخطاب إلى الأمة. ويخول للملك بذلك صلاحية اتخاذ الإجراءات، التي يفرضها الدفاع عن الوحدة الترابية، ويقتضيها الرجوع، في أقرب الآجال، إلى السير العادي للمؤسسات الدستورية.

لا يحل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية.

تبقى الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور مضمونة.

ترفع حالة الاستثناء بمجرد انتفاء الأسباب التي دعت إليها، وباتخاذ الإجراءات الشكلية المقررة لإعلان.

⁵⁷ - الفصل 42 من دستور المغربي لسنة 2011.

"القوانين" غير أن هذا الاستنتاج غير صحيح.⁵⁸ لأن عند إصدار الملك الظهير الشريف بمثابة قانون لسد الفراغ التشريعي في حالة حل البرلمان أو أحد مجلسيه، فإنه يوقع على القانون دون الحاجة إلى إصدار الأمر بتنفيذه، لأجل ذلك فإن القصد بالقوانين المنصوصة عليها في الفقرة الثالثة من الفصل 132، هي تلك الصادرة عن البرلمان فقط إما بالتصويت أو بالمصادقة.

2. الجهة صاحبة الصفة في الإحالة؛

أخذ المشرع الدستوري المغربي بتعدد الجهات المختصة لإحالة القوانين والاتفاقيات الدولية بعد المصادقة عليها في البرلمان إلى المحكمة الدستورية، مستندا على الدستور الفرنسي.⁵⁹ وطبقا للفقرة الثالثة من الفصل 132، والفصل من الدستور 55، والمادة من 23 التنظيمي المتعلق بالمحكمة الدستورية، تحدد هذه الجهات في ستة أطراف، الملك، ورئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، وخمس أعضاء مجلس النواب، وأربعين عضوا من مجلس المستشارين.

أ. الملك؛

للملك في النظام الدستوري المغربي حق إحالة القوانين إلى المحكمة الدستورية منذ دستور المملكة 1992، على خلاف الاتفاقيات الدولية التي لم يقرر في الدساتير المغربية السابقة إمكانية إحالتها، إلا مع دستور 2011 الذي نص في الفصل 55 والفصل 132 للملك حق تحريك مسطرة إحالة المعاهدات الدولية.

وقد أثبتت الممارسة أن الملك لم يمارس حق إحالة القوانين العادية ولو لمرة واحدة، وذلك راجع لاعتبارات يمكن صياغتها كالآتي:

أولاً: أن أغلب القوانين المصوت عليها من قبل البرلمان ذات مصدر حكومي، كانت تحال على المجلس الوزاري الذي يترأسه الملك طبقا للفصل 55 من دستور 1992، والفصل 65 من دستور 1996، والفصل 49 من دستور 2011، وإن كان المؤشر غير كاف، بسبب أنه بإمكان البرلمان مناقشة مقترحات القوانين عليها، كما له أيضا إمكانية اقتراح وتعديل مواد مشاريع قوانين والتصويت عليها..

⁵⁸ - يحي الحلوى، مرجع سابق، ص 342.

⁵⁹ - ينص الفصل 61 من الدستور الفرنسي: "... تحال قوانين البرلمان إلى المجلس الدستوري، قبل إصدارها من قبل رئيس الجمهورية، ورئيس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ، أو ستين من أعضاء الجمعية الوطنية أو ستين من أعضاء مجلس الشيوخ."

فسمو المؤسسة الملكية تظهر بشكل جلي في منح القانون التنظيمي المتعلق بالمحكمة الدستورية لرئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين صلاحيات إدلاء بالملاحظات عند كل إحالة في أي قانون،⁶⁰ وذلك دون إقحام الملك كطرف إلى جانب الأطراف السابقة، ما يفيد أن الملك يوجد في مرتبة أعلى منهم.

ثانياً: أن القضاء يشكل إحدى المهام التي يختص بها الإمام⁶¹ هذا من جهة، وأن القاضي الأعلى لا يمكن أن يلجأ إلى القاضي الأدنى، وكيف يمكنه كسلطة فوق السلطات أن تخضع لسلطة أدنى منه، هذا من جهة ثانية،⁶² وفي نفس السياق يقول الأستاذ عبد الإله فونتير في أطروحته الجامعية "إن جعل هذه الإمكانية بيد الملك بمثابة سلاح احتطائي".⁶³

ب. رئيس الحكومة:

يخول الدستور لرئيس الحكومة حق إحالة القوانين منذ دستور 1992، وحق إحالة الاتفاقيات الدولية وفق دستور 2011،⁶⁴ مع إمكانية نقل هذا الحق إلى أحد أعضاء الحكومة، ويمارسه كما أشرنا إليه سابقاً بشرط الحصول على التفويض طبقاً للفصل 90 من دستور 2011.

وقد أثبتت الممارسة أن رئيس الحكومة في المغرب تقدم بسبع إحالات للقوانين بعد المصادقة عليها في البرلمان في ظل دستور 1996، ودستور 2011، ومن بين هذه الإحالات، الإحالة التي سجلت بتاريخ 15 فبراير 2000 للقانون رقم 97-15، الذي صدر في شأنها قرار المجلس الدستوري رقم 382-2000.⁶⁵ والإحالة الثانية من نفس السنة في 22 مارس المتعلق بقانون 24.00، الذي صدر من خلاله المجلس قراره رقم 386-2000.⁶⁶ وفي سنة 2019 من تاريخ 16 يناير، ستعرف المحكمة

⁶⁰ -المادة 25 من القانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية.

⁶¹ - ينص الفصل 41 من دستور 2011.

⁶² - امحمد حجاجي، الرقابي على الدستورية: دراسة في الأنظمة الدستورية المقارنة والنظام الدستوري المغربي، منشورات مجلة العلوم القانونية، مطبعة الأمنية، الطبعة الأولى، (دون ذكر المدينة والسنة)، ص 191.

⁶³ - عبد الإله فونتير، العمل التشريعي بالمغرب، تطبيقات العمل التشريعي وقواعد المسطرة التشريعية، الجزء الثالث، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى، 2002، ص 193.

⁶⁴ - أنظر الفصل 55 والفصل 132 من دستور 2011.

⁶⁵ - المجلس الدستوري، قرار رقم 382.2000 بتاريخ 8 ذي الحجة 1420 (15 مارس 2000)، الجريدة الرسمية عدد 4786 بتاريخ 8 محرم 1421 الموافق ل 13 أبريل 2000، ص 661.

⁶⁶ - المجلس الدستوري، قرار رقم 386.2000 بتاريخ 23 ذي الحجة 1423 (30 مارس 2000)، الجريدة الرسمية عدد 4789 بتاريخ 19 محرم 1421 الموافق ل 24 أبريل 2000، ص 984.

الدستورية أول إحالة لها من قبل رئيس الحكومة للقانون رقم 38.15 المتعلق بالتنظيم القضائي، الذي صدرت في شأنها قرار رقم 89.19.⁶⁷

ج. رؤساء مجلس البرلمان:

لم يمنح لرؤساء مجلسي البرلمان حق إحالة القوانين العادية بغاية التحقق من مدى دستوريتهما، إلا مع دستور 1992 بالنسبة لمجلس النواب، وبعد المراجعة الدستورية لسنة 1996 بالنسبة لرئيس مجلس المستشارين الذي نص في فصله 36 على أن تكوين "... البرلمان من مجلسين، مجلس النواب ومجلس المستشارين" وقد أكد دستور 2011 على هذا الحق في الفصل 132، أما في ما يخص الاتفاقيات الدولية فهي كما ذكرنا سابقاً، لم تعرف إمكانية الإحالة على القضاء الدستوري إلا مع دستور 2011، الذي منح في فصله 55 والفصل 132 حق رؤساء البرلمان إحالتها.

د. أعضاء مجلسي البرلمان:

خول دستور 2011 لأعضاء مجلسي البرلمان الحق في إحالة القوانين والاتفاقيات الدولية، مع تحديد العدد في نسبة الخمس من مجموع أعضاء كل مجلس على حدى، وتحدد هذه النسبة طبقاً للقانون التنظيمي رقم 11-27 المتعلق بمجلس النواب في 79 عضواً، من أصل 395 عضو الذي يتألف منه مجلس النواب،⁶⁸ بعدما كان النصاب يتحدد في دستور 1996 من ربع أعضاء؛⁶⁹ أي كان محدداً في 82 عضواً من أصل 325 عضواً.⁷⁰

وقد أثبتت الممارسة خلال الثلاثة والعشرين سنة من التجربة الدستورية المتعلقة بإحالة القوانين العادية في المغرب، بغاية تصريح دستوريتهما والتأكد من مدى مطابقتها لأحكام الدستور، أن أعضاء مجلس النواب مارسوا هذا الحق في ثماني مناسبات من أصل ثماني عشرة إحالة، حيث

⁶⁷ - المحكمة الدستورية، قرار رقم 89.19 صادر في تاريخ 02 من جمادى الآخرة 1440 الموافق ل (8 فبراير 2019).

⁶⁸ - المادة الأولى من القانون التنظيمي رقم 16-20 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.16.118 بتاريخ 6 ذي القعدة الموافق ل 10 أغسطس 2016، الجريدة الرسمية عدد 6490 بتاريخ 7 ذو القعدة 1437 الموافق ل 11 أغسطس 2016، ص 5853.

⁶⁹ - نفس النصاب القانوني الذي نص عليه الفصل 79 من دستور 1992.

⁷⁰ - المادة الأولى من القانون التنظيمي رقم 31.37 المتعلق بمجلس النواب.

كانت الإحالة الأولى في ظل دستور 1992،⁷¹ والإحالات الأربع الموالية الأولى كانت في ظل دستور لسنة 1996،⁷² والإحالات الثلاث، والأخيرة كانت في ظل دستور 2011.⁷³

أما في ما يتعلق مجلس المستشارين، فقد مارس أعضاؤه حق إحالة القوانين إلى القضاء الدستور في أربع مناسبات من أصل ثمانية عشرة إحالة، حيث الإحالة الأولى⁷⁴ والثانية⁷⁵ كانتا في ظل دستور 1996، والثالثة⁷⁶ والرابعة⁷⁷ كانتا في ظل دستور 2011.

⁷¹ سجلت أول إحالة للمجلس النواب في تاريخ 18 يوليوز 1994، حيث طلب 95 نائبا من المجلس الدستوري التصريح بعدم دستورية القانون رقم 33.93 القاضي بالمصادقة على المرسوم بقانون يتعلق بإحداث رسم على إقامة المحطات الأرضية الخاصة للقطار الإشارة الإذاعية التلفزيونية الصادرة عن أقمار الأرضية الخاصة بالقطار الإشارة الإذاعية الصادرة عن أقمار الصناعية، وقد صدر المجلس الدستوري قرار 37.94 صادر في تاريخ ربيع الأول 1415، الموافق لأغسطس 1994، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد 4271، بتاريخ 29 ربيع الأول 1415، الموافق ل 7 سبتمبر 1994، ص 1505.

⁷² سجلت هذه الإحالات الأربعة في ظل دستور 1996 في مدة زمنية تقارب عشر سنوات، أي ما بين سنة 1999 و سنة 2008، فقد صدر في هذه الإحالات القرارات التالية:

- المحكمة الدستورية، قرار رقم 298.99 صادر في 12 من محرم 1426 الموافق ل ل (2 أبريل 1999)، المنشور على الجريدة الرسمية عدد 4688، بتاريخ 19 محرم 1420، الموافق ل ماي 1999، ص 1039.

- المحكمة الدستورية، قرار رقم 467.2001 صادر في تاريخ 15 من شوال 1422، الموافق ل 31 ديسمبر 2001، المنشور على الجريدة الرسمية عدد 4966، بتاريخ 18 شوال 1422، الموافق ل 3 يناير 2002، ص 13.

- المحكمة الدستورية، قرار رقم 728.08 صادر في تاريخ فاتح محرم 1430، الموافق ل 29 ديسمبر 2008، المنشور على الجريدة الرسمية عدد 56.95، مكرر بتاريخ 3 محرم 1430 الموافق ل 31 ديسمبر 2008، ص 4647.

⁷³ عرف المجلس الدستوري في ظل دستور 2011 ثلاث إحالات للقوانين من قبل مجلس النواب، الأولى كانت سنة 2012، التي صدر فيها قرار رقم 728.08، صادر في 18 صفر 1434، الموافق ل فاتح يناير 2013، المنشور على الجريدة الرسمية عدد 6114، بتاريخ 20 صفر 1443، الموافق ل 9 ديسمبر 2013. ص 6027.

الإحالة الثانية سجلت بتاريخ 25 دجنبر 2013، حيث طلب 120 عضوا في مجلس النواب من مجلس الدستوري التصريح بمخالفة قانون المالية رقم 931.13، الصادر في 26 صفر 1435، الموافق ل 30 ديسمبر 2013، منشور على الجريدة الرسمية عدد 6217، بتاريخ 27 صفر 1435 الموافق ل 31 ديسمبر 2013، ص 8148.

⁷⁴ سجلت الإحالة الأولى في تاريخ 9 أبريل 1999، الذي صدر في شأنه قرار مجلس الدستوري رقم 298.99، م د، الصادر في 12 محرم 1420، الموافق ل 29 أبريل 1999، المنشور على الجريدة الرسمية عدد 4688، بتاريخ 19 محرم 1420، الموافق ل 6 ماي 1999، ص 1039.

⁷⁵ سجلت الإحالة الثانية في تاريخ 19 أبريل 1999، وقد صدر بشأنها قرار رقم 298.99، بتاريخ 12 محرم 1420، الموافق ل 29 أبريل 1999، المنشور على الجريدة الرسمية عدد 4688، بتاريخ 14 محرم 1420، الموافق ل 6 ماي 1999، ص 1039.

⁷⁶ سجلت الإحالة الثالثة في تاريخ 16 ماي 2014، وقد صدر في شأنها قرار من المجلس الدستوري رقم 937.14، صدر في رجب 29 رجب 1435، الموافق ل 29 ماي 2014، المنشور على الجريدة الرسمية عدد 6262، بتاريخ 7 شعبان 1435، الموافق ل 5 يونيو 2014، ص 4810.

⁷⁷ الإحالة الرابعة لمجلس المستشارين كان بتاريخ 9 غشت 2016، إذ حال من خلالها 43 عضوا منه رسالة يطلبون بمقتضاها تصريح بعدم مطابقة الدستور كل من قانون رقم 71.14 بتغيير و تتميم القانون رقم 011.71 المحدث بموجبه المعاشات المدنية، وقانون رقم 72.14 المحدث بموجبه سن الذي يجب أن يحال فيه الموظفون والمستخدمون في نظام المعاشات المدنية، والقانون رقم 96.15 المتعلق بإحداث النظام الجماعي لمنح الرواتب التقاعد، وقد أصدر المجلس

♦ أجل الإحالة

يتبن من الوهلة الأولى، أن إمكانية إحالة القوانين العادية والاتفاقيات الدولية من قبل الأطراف المحددة في الدستور لا يمكن أن يتحقق إلا بعد موافقة البرلمان عليه، على غرار نظيره الفرنسي، أي إن لحظة انطلاق أجل إحالة القوانين على المحكمة لا تبتدئ إلا بعد تحويل صفة " اقتراح " قانون أو " مشروع قانون " إلى صفة " قانون "، أي بعد تمام الموافقة عليه، ويظل هذا الأجل مفتوحا إلى لحظة انتهائه دستوريا.

وقد ساهمت اجتهادات القضاء الدستوري في إقرار هذا الشرط من خلال قرار المجلس الدستوري الفرنسي، الذي قضى بعدم قبول النظر في مشروع قانون تمت إحالته إليه، وهو في طور المناقشة،⁷⁸ وأيضا قرار المجلس الدستوري المغربي المتعلق بإيداع قانون على البرلمان وسحبه، الذي صرح في شأنه أنه " أيا كانت الصلاحيات الدستورية التي أحاطت بسحب مشروع قانون...هي على كل حال بمنأى عن رقابة المجلس الدستوري " .⁷⁹

وعلاقة بالموضوع أعلاه، يجدر الذكر بأن آجال إحالة القوانين العادية إلى المحكمة الدستورية، لا يرتبط بشروط لحظة انطلاق وحسب، بل يلتزم أيضا بشروط لحظة انتفاء الآجال المحدد طبقا للفصل 50 من الدستور في أجل 30 يوما.⁸⁰

أما في ما يتعلق بالاتفاقيات الدولية، فإن لحظة انتفاء الآجال لا يتحقق إلا بعد مراجعة الدستور، في حالة تضمنت الاتفاقية الدولية بندا يخالف الدستور طبقا للفصل 55 من دستور 2011.

الدستوري في هذا الشأن قرار رقم 1015.16، الصادر في 15 ذي القعدة 1437، الموافق ل 19 أغسطس 2016، منشور على الجريدة الرسمية عدد 6495، مكرر بتاريخ 26 ذي القعدة 1437، الموافق ل 30 أغسطس 2016، ص 6449.

⁷⁸ - C. con 76.69 DC ., 08 novembre 1976, J.O.R.F du 9 novembre 1976, p 6512 ; pouvoirs 1977, p. 211 ; RDP 1978 , p. 817.

⁷⁹ -المجلس الدستوري، قرار رقم 99.298 الصادر في 12 محرم 1420 الموافق ل 29 أبريل 1999 جريدة رسمية عدد 4688 بتاريخ 19 محرم 1420 الموافق 6 ماي 1999 ، ص 1039.

⁸⁰ - ينص الفصل 50 من الدستور المغربي لسنة 2011 أن " يصدر الملك الأمر بتنفيذ القانون خلال ثلاثين يوما التالية لإحالة إلى الحكومة بعد تمام الموافقة عليه "

♦ تقديم طلب إلى المحكمة الدستورية

تبقى الشروط السابقة الذكر، التي تطرقنا إليها غير كافية لإحالة القوانين والاتفاقيات الدولية بعد المصادقة عليها في البرلمان إلى المحكمة الدستورية للتصريح في دستورية أحكامها، ومدى احترامها للدستور إلا بطلب مكتوب مستوفيا لجميع الشروط، التي وضعها التشريع داخل أجل محدد دستوريا، حيث قررت المادة 23 من القانون التنظيمي 066.13 أن تكون إحالة القوانين إلى المحكمة الدستورية "... برسالة". ما يفيد أن شروط انتفاء الأجل يظل غير كاف لإحالة القانون إلى المحكمة الدستورية إلا بتقديم طلب في صيغة مكتوبة تتضمن إمضاء الجهة المحالة، ومجموعة من الإمضاءات في حالة تعدد الأشخاص الذين لهم حق الطعن.⁸¹

أما في ما يتعلق بالاتفاقيات الدولية، فلا تتحقق الإحالة إلا وفق أحكام الفصل 55 من الدستور، ورسالة من الملك أو رئيس الحكومة أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين، أو برسالة أو عدة رسائل تتضمن في مجموعها إمضاءات عدد من أعضاء مجلس النواب لا يقل عن سدس الأعضاء، أو ربع أعضاء مجلس المستشارين.⁸²

الخاتمة:

يتبين من خلال هذه الدراسة أن اختصاصات القضاء الدستوري على مستوى رقابة دستورية القوانين تلعب أدوار أساسية في تكريس مبدأ سمو الأحكام الدستورية عن باقي القواعد القانونية الأخرى، وتضمن حمايتها من أي خروقات قد يحملها القانون أو مقترح تعديل أو تنميم قانون، سواء تعلق الأمر بالقوانين العادية أو التنظيمية أو غيرها من القوانين، إضافة إلى التعزيز من مبدأ صلاية وجمود الدستور المغربي، الذي قد يفقد معناه متى أمكن للبرلمان أو الحكومة تقديم مقترح تعديل أحكامه دون احترام الإجراءات الشكلية المعقدة التي حددها المشرع الدستوري. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، يحقق مبدأ الرقابة على دستورية القوانين ضمان استقرار واستمرار النظام السياسي وثبات القواعد الدستورية داخل الدولة.

⁸¹ - خمس أعضاء بمجلس النواب وأربعون مستشار بمجلس المستشارين.

⁸² - المادة 24 من القانون التنظيمي المتعلق بالمحكمة الدستورية رقم 13.066.

سمو المؤسسة الملكية على مؤسسة الحكومة على ضوء دستور 2011: المظاهر والآليات

The Superiority of the Royal Institution over the Government Institution in Light of
the 2011 Constitution: Aspects and Mechanisms

✍ شفيق هورش

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية

جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -المحمدية-

البريد الإلكتروني: chafikhourch@gmail.com

الملخص

يشكل فرصة لفهم مدى تأثير المؤسسة الملكية على الحياة السياسية وضمان احترام الشرعية الدستورية، مع التركيز على كيفية تفعيل هذا التوازن في إطار الممارسات السياسية اليومية. فجاءت هذه الدراسة لتسليط الضوء على العلاقة بين رأسي السلطة التنفيذية: المؤسسة الملكية ومؤسسة الحكومة، بهدف فهم هذه العلاقة بشكل معمق، مبرزة تفوق المؤسسة الملكية عليها من خلال المظاهر والآليات المرتبطة بممارسة السلطة، وكيفية تأثير هذه العلاقة على تسيير شؤون الدولة وضمان استقرارها.

الكلمات المفتاحية: المؤسسة الملكية، مؤسسة الحكومة، السلطة التنفيذية، دستور 2011، اختصاصات الملك، اختصاصات الحكومة، المجلس الوزاري، المجلس الحكومي.

كانت الدساتير الخمسة السابقة في المغرب تعكس تصور حكم الملكية، حيث كان النظام الملكي يمتلك سلطة تنفيذية كاملة، مما جعل المؤسسة الملكية تتمتع بقدرة فائقة على التأثير في مختلف جوانب الحياة السياسية والإدارية. ولكن مع دستور 29 يوليوز 2011، دخل المغرب مرحلة جديدة في نظامه السياسي، بهدف تحقيق التوازن في الصلاحيات، سواء على مستوى المؤسسة الملكية كضامنة للتوازنات، أو في علاقتها بالسلطات الثلاث: السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، والسلطة القضائية. هذا التعديل الدستوري سعى إلى تعزيز دور المؤسسات الحكومية والتأكيد على فاعلية النظام البرلماني، إلا أن البحث في علاقة الملك بالسلطات الثلاث لا يزال يشير إلى تأثير قوي للملك في توجيه السياسات العامة وضمان استقرار النظام. وإن البحث في هذه العلاقة

Abstract:

The five previous constitutions in Morocco reflected the concept of monarchical rule, where the monarchy held complete executive power, granting the royal institution significant influence over various aspects of political and administrative life. However, with the 29th July 2011 Constitution, Morocco entered a new phase in its political system, aiming to achieve a balance of powers, both at the level of the royal institution as a guarantor of balances and in its relationship with the three branches of government: the legislative, executive, and judicial powers. This constitutional amendment sought to strengthen the role of government institutions and emphasize the effectiveness of the parliamentary system. However, research into the relationship between the king and the three branches still points to a strong influence of the monarchy in directing public policies and ensuring the system's stability. Studying this relationship

offers an opportunity to understand the monarchy's impact on political life and the guarantee of constitutional legitimacy, with a focus on how this balance is activated in everyday political practices. This study, therefore, aims to shed light on the relationship between the two heads of the executive: the royal institution and the government, to gain a deeper understanding of this relationship, highlighting the monarchy's dominance over the government through the manifestations and mechanisms related to the exercise of power, and how this relationship influences the management of state affairs and ensures its stability.

Keywords : Royal Institution, Government Institution, Executive Authority, 2011 Constitution, Royal Powers, Government Powers, Cabinet, Council of Ministers.

المقدمة:

على خلاف الدساتير الخمسة السابقة التي اعتمدها المغرب، بدءا بدستور 7 دجنبر 1962 وانتهاء بدستور 13 شتنبر 1996، والتي يمكن اعتبارها دساتير أطرت فلسفة حكم الملكية الأولى، وهي فلسفة تركز على إقامة نظام ملكية تنفيذية، فإن دستور 29 يوليوز 2011 وهو الدستور الذي دشن بداية مرحلة الملكية الثانية، قد سعى إلى حد ما لإقامة ملكية متوازنة الصلاحيات نسبيا، سواء على مستوى محورية المؤسسة الملكية كضامنة للتوازنات، أو في علاقة المؤسسة مع باقي السلط، ونقصد بالسلط، السلطات الثلاث التي وصفها الدستور بوصف سلطة، وهي تباعا السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية والسلطة القضائية؛ أما بحث علاقة الملك كرئيس للدولة بهذه السلط فهو محاولة لبحث حجم ونوعية المتغير الدستوري، ومستوى التأثير الذي يمكن أن يحدثه في الحياة السياسية إن توفرت ضمانات احترام الشرعية الدستورية.

وان البحث في علاقة المؤسسة الملكية بمؤسسة الحكومة، هو بحث عن العلاقة بين مكوني السلطة التنفيذية، وهما المؤسسة الملكية من جهة والحكومة من جهة أخرى، بحيث إن العلاقة بين

هاذين المكونين تنبني على مبدأ تراتبية السلطة، وهنا لا يمكن الحديث عن اقتسام السلطة بقدر ما يجوز الحديث عن تراتبية على صعيد ممارستها، وهذه التراتبية تعبر عن نفسها من خلال الإشكالية الآتية: كيف يعكس دستور 2011 سمو المؤسسة الملكية على مؤسسة الحكومة؟ وما هي المظاهر والآليات التي تحدد هذا التفوق؟

وان هذه الإشكالية تشير إلى التحليل النقدي للعلاقة بين السلطات في النظام السياسي المغربي، خاصة السلطة التنفيذية والمؤسسة الملكية، رغم أن دستور 2011، لم يشر إلى وصف المؤسسة الملكية كسلطة، إلا أن لها تأثير بالغ على باقي السلطات. لذا جاء هذه الدراسة لتبرز الأبعاد القانونية والسياسية، وتبين الفروق بين سلطات الملك وسلطات الحكومة، وكيفية تأثير هذه التفاوتات على الحكم والإدارة في المغرب. وذلك بإبراز المظاهر والآليات التي تجعل من المؤسسة الملكية تسمو على مؤسسة الحكومة، من خلال المحورين الآتيين:

المحور الأول: مظاهر سمو المؤسسة الملكية على مؤسسة الحكومة

المحور الثاني: آليات سمو المؤسسة الملكية على مؤسسة الحكومة

المحور الأول: مظاهر سمو المؤسسة الملكية على مؤسسة الحكومة

تتجلى مظاهر تراتبية مؤسسة الحكومة مقارنة بالمؤسسة الملكية في تمتع الملك بصلاحيات واسعة، سواء في الحالات العادية أو في الحالات الاستثنائية حيث يمتلك الملك سلطة اتخاذ قرارات استراتيجية هامة (أولا) وفي المقابل، تقتصر صلاحيات الحكومة في شخص رئيسها على مجالات محدودة تلعب فيه دوراً تنفيذياً في ظل توجيه وإشراف الملك (ثانياً).

أولاً. اختصاصات الملك

يتمتع الملك بعدة اختصاصات موزعة على أبواب الدستور، منها اختصاصات صريحة واختصاصات ضمنية، لتبقى أغلب اختصاصاته العادية والاستثنائية منصوص عليها في الباب الثاني من الدستور تحت عنوان الملكية.

ففيما يخص اختصاصات الملك العادية فقد أعاد الدستور المعدل لسنة 2011 ترسيم مجموعة من السلطات والصلاحيات الخاصة بالمؤسسة الملكية وتكريس سموها، وذلك بالتنصيص على مجال حصري محفوظ للملك مستمد من الدين الإسلامي المتجسد في الفصل الواحد

والأربعون، ثم تحديد المجال الدستوري الذي تتفاعل في إطاره المؤسسة الملكية مع باقي المؤسسات الدستورية الأخرى المنصوص عليه في الفصل الثاني والأربعون.

فالمجال الأول خاص بإمارة المؤمنين المحدد بالفصل الواحد والأربعون، الذي يجعل من الملك حامي الملة والدين والضامن لحرية ممارسة الشعائر الدينية، بحيث يتولى الملك رئاسة المجلس العلمي الأعلى ويمارس صلاحياته بمقتضى ظواهر، وبالتالي فهذا الفصل يعمل على دسترة السلطة الدينية للملك المتمثلة في إمارة المؤمنين التي تجعل من الملك يتمتع بسند يضمن له شرعية دينية بوصفه قائما على أمور الجماعة المؤمنة⁽¹⁾، وبهذه الصفة يحتكر الملك أمير المؤمنين مجال الدين باعتباره مجالا استراتيجيا خاصا به، لذلك لا يسمح لأي مواطن أو جماعة أو هيئة بالحديث باسم الدين، حفاظا على وحدة الأمة في مذهب المالكي وفي عقيدتها الأشعرية من جهة، وحفاظا على وحدة مواطنيها مسلمين كانوا أو يهود من جهة أخرى⁽²⁾.

وان هذا الاختصاص الديني المخول للملك باعتباره أمير المؤمنين يندرج في إطار المجال التقليدي والحصري المحفوظ للملك، وينفتح على المجال الحداثي الخاص بالملك رئيس الدولة المحدد بالفصل الثاني والأربعون، بحيث يتمتع الملك بمجموعة من الصلاحيات الدستورية كرئيس للدولة وممثلها الأسمي ورمز وحدة الأمة، وضامن دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأسمي بين مؤسساتها، كما يسهر على احترام الدستور وحسن سير المؤسسات الدستورية وعلى صيانة الاختيار الديمقراطي وحقوق وحرريات المواطنين والمواطنات والجماعات وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة. كما يعتبر الملك هو الضامن لاستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حقوقها الحققة، ويمارس الملك هذه المهام بمقتضى ظواهر بنص الدستور⁽³⁾، بالإضافة إلى ذلك فالملك يعد سلطة تأسيسية لمراجعة الدستور، إذ بإمكانه أن يعرض مباشرة على الاستفتاء المشروع الذي اتخذ

(1) محمد الطوزي، الملكية والإسلام السياسي في المغرب، منشورات دار الفنك - الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2001، ص: 85-86

(2) محمد ضريف، الدين والسياسة في المغرب: من سؤال العلاقة إلى سؤال الاستتباع، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي - الدار البيضاء، الطبعة الأولى، سنة 2000، ص: 82

(3) الفصل 42 من الدستور المغربي لسنة 2011

المبادرة بشأنه⁽⁴⁾، وله أيضا إمكانية عرض الاقتراح بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية أن يعرض بظهير على البرلمان مشروع مراجعة بعض مقتضيات الدستور⁽⁵⁾.

أما في مجال التعيينات فإن الدستور يكفل للملك تعيين رئيس الحكومة من الحزب الفائز في الانتخابات وتعيين أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها⁽⁶⁾، كما يعتمد السفراء لدى الدول الأجنبية والمنظمات الدولية، ولديه يعتمد السفراء وممثلو المنظمات الدولية، وله حق التوقيع على المعاهدات والمصادقة عليها وإن كان لا يصادق على بعض المعاهدات إلا بموافقة البرلمان⁽⁷⁾، كما يقوم بالتعيين باقتراح من رئيس الحكومة وبمبادرة من الوزير المعني في الوظائف المدنية لوالي بنك المغرب والسفراء والولاة والعمال، والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية^(*) الاستراتيجية⁽⁸⁾.

كما يقوم الملك بالتعيين في الوظائف العسكرية وله حق تفويض ذلك باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة⁽⁹⁾، ويعين رئيس المحكمة الدستورية ونصف أعضائها⁽¹⁰⁾، والموافقة بظهير على تعيين القضاة من قبل المجلس الأعلى للسلطة القضائية⁽¹¹⁾، ويعين رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي وأربعة وعشرون عضوا⁽¹²⁾، ورئيس المجلس الأعلى للحسابات، ورؤساء مؤسسات الحكامة الواردة في الباب الثاني عشر من الدستور.

(4) الفصل 172 من الدستور المغربي لسنة 2011

(5) الفصل 174 من الدستور المغربي لسنة 2011

(6) الفصل 47 من الدستور المغربي لسنة 2011

(7) الفصل 55 من الدستور المغربي لسنة 2011

(*) بخصوص المقاولات العمومية الاستراتيجية، فقد نص الدستور على إصدار قانون تنظيمي لهذه المؤسسات وبالفعل فقد صدر القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا، الصادر بالظهير الشريف رقم 12-20-1 صادر في 27 من شعبان 1433 الموافق ل 17 يوليو 2012، والذي أناط بالملك مهمة تعيين 73 مؤسسة اعتبرت استراتيجية، رغم أن هذه المؤسسات ذات طابع تنفيذي والدستور قد قصر السلطة التنفيذية بالحكومة.

(8) الفصل 49 من الدستور المغربي لسنة 2011

(9) الفصل 53 من الدستور المغربي لسنة 2011

(10) الفصل 130 من الدستور المغربي لسنة 2011

(11) الفصل 57 من الدستور المغربي لسنة 2011

(12) ينظر: المادة 11 من القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الصادر بظهير الشريف رقم 1.14.124 بتاريخ 3 شوال 1435 الموافق ل 31 يوليوز 2014، منشور بالجريدة الرسمية العدد 6282، بتاريخ 14 غشت 2014.

إضافة إلى هذه الصلاحيات التي أناطها الدستور بالملك فإن هذا الأخير كذلك يحظى بتراكم الرئاسات، فهو رئيس المجلس الوزاري⁽¹³⁾، ورئيس المجلس الأعلى للأمن⁽¹⁴⁾، ورئيس المجلس العلمي الأعلى⁽¹⁵⁾، ورئيس المجلس الأعلى للسلطة القضائية⁽¹⁶⁾، زد على ذلك أن الملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية⁽¹⁷⁾.

أما فيما يخص اختصاصات الملك في حالات الاستثنائية، وهي اختصاصات مقررة من طرف العديد من الأنظمة بهدف مراجعة الأزمات السياسية الداخلية والخارجية لفائدة السلطة التنفيذية التي تقطع سريان القواعد القانونية العادية من أجل إعادة استقرار الدولة، وهو ما يسمى بالديكتاتورية المشروعة⁽¹⁸⁾، والمشرع المغربي لم يخرج عن هذه القاعدة، ولكن الاستثناء أنه منح الملك وليس السلطة التنفيذية المتجسدة في الحكومة، سلطات واسعة للتدخل في الظروف غير العادية، حيث يتم تركيز مطلق السلطات في يد الملك، وإلغاء جميع الصلاحيات المخولة لباقي المؤسسات الدستورية، وهو ما أكدته الفصل التاسع والخمسون من الدستور، بأنه إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة أوقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية، أمكن للملك أن يعلن حالة الاستثناء بظهير، ويخول الملك بذلك صلاحية اتخاذ الإجراءات التي يفرضها الدفاع عن الوحدة الترابية، ويقتضيها الرجوع في أقرب الآجال إلى السير العادي للمؤسسات الدستورية⁽¹⁹⁾.

ثانيا. اختصاصات الحكومة في شخص رئيسها

أما فيما يخص صلاحيات الحكومة، فقد أصبحت بمقتضى دستور 2011 تتمتع بمجموعة من الصلاحيات باعتبارها الممارس للسلطة التنفيذية والتنظيمية⁽²⁰⁾، ويعين رئيسها من الحزب

(13) الفصل 48 من الدستور المغربي لسنة 2011

(14) الفصل 54 من الدستور المغربي لسنة 2011

(15) الفصل 41 من الدستور المغربي لسنة 2011

(16) الفصل 56 من الدستور المغربي لسنة 2011

(17) الفصل 59 من الدستور المغربي لسنة 2011

(18) Omar Bendourou, préf de Jean Gicquel, Le Pouvoir exécutif au Maroc depuis l'indépendance, dépliant Paris, année 1986, p: 110

(19) الفصل 59 من الدستور المغربي لسنة 2011

(20) الفصل 89 و90 من الدستور المغربي لسنة 2011

الفاخر بالأغلبية في الانتخابات البرلمانية وعلى أساس نتائجها⁽²¹⁾، ويتولى بذلك هذا الرئيس المعين المسؤولية الكاملة على الحكومة والإدارة العمومية، ويعمل على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين، وله سلطة الإشراف على أشغال الحكومة باعتباره رئيس مجلسها، ويسهر على تنسيق أعمالها وتتبع أنشطة أعضائها ومواكبة عمل مختلف السلطات الحكومية والمؤسسات والمقاولات العمومية وسائر أشخاص القانون العام الموضوعة تحت وصاية الحكومة، كما له أن يصدر توجيهاته إلى السلطات والمؤسسات المذكورة، ويتولى علاوة على ذلك تمثيل الدولة والدفاع عن مصالحها أمام القضاء وإزاء الغير طبقاً للنصوص التشريعية الجاري بها العمل⁽²²⁾.

كما خول الدستور لرئيس الحكومة التعيين في مجموعة من الوظائف المدنية في الإدارات العمومية، وفي الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية⁽²³⁾، كما أسندت له مهمة تعيين الكتاب العامين ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية، ورؤساء الجامعات والعمداء، ومديري المؤسسات العليا⁽²⁴⁾، وكذا التعيين في باقي المناصب العليا المشار إليها في القانون التنظيمي رقم 02.12⁽²⁵⁾؛ زد على ذلك، أن لرئيس الحكومة حق التوقيع على الظواهر الملكية بالعطف^(*)، ومجموعة من الاختصاصات الجديدة كحق اللجوء إلى حل مجلس النواب⁽²⁶⁾، وحق المبادرة قصد مراجعة الدستور إلى جانب الملك والبرلمان⁽²⁷⁾.

ورغم هذه الصلاحيات المهمة التي أصبحت تتمتع بها الحكومة في شخص رئيسها التي جاء بها دستور 2011، إلا أنه بمجرد قراءة أولية لهذه الاختصاصات على ضوء ما هو مخول للمؤسسة الملكية يلاحظ مدى تبعية هذه المؤسسة للسلطة الملكية من عدة جوانب نذكر منها:

(21) الفصل 47 من الدستور المغربي لسنة 2011

(22) ينظر: المادة 5 من القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، الصادر بظهير شريف رقم 1.15.33 بتاريخ 28 من جمادى الأولى 1436 الموافق ل 19 مارس 2015

(23) الفصل 91 من الدستور المغربي لسنة 2011

(24) الفصل 92 من الدستور المغربي لسنة 2011

(25) الفصل 49 من الدستور المغربي لسنة 2011، وينظر: القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا، الصادر بالظهير الشريف رقم 1-12-20 صادر في 27 من شعبان 1433 الموافق ل 17 يوليو 2012.

(*) ينص الفصل 42 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه: "... تُوقع الظواهر بالعطف من قبل رئيس الحكومة، ماعدا تلك المنصوص عليها في الفصول 41 و44 (الفقرة الثانية) و47 (الفقرتان الأولى والسادسة) و51 و57 و59 و130 (الفقرتان الأولى والرابعة) و174"

(26) الفصل 104 من الدستور المغربي لسنة 2011

(27) الفصل 172 من الدستور المغربي لسنة 2011

. فإذا انطلقنا من البرنامج الحكومي الذي يجب أن يعبر عن الطموحات والأهداف والتطلعات التي تنوي الحكومة بلورتها على شكل سياسات عامة سبق وأن تعاقبت على إثرها مع الكتلة الناجبة⁽²⁸⁾، بحيث ينص الفصل الثامن والثمانون من الدستور: "... يعرض رئيس الحكومة البرنامج الذي يعتزم تطبيقه ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في مختلف مجالات النشاط الوطني، وبالأخص في الميادين السياسية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية والخارجية"⁽²⁹⁾، ويضيف الفصل التاسع والثمانون: "... بأن الحكومة تعمل تحت سلطة رئيسها على تنفيذ البرنامج الحكومي"، وفي نفس الوقت يحدد هذا الفصل من هذه السلطة حيث ينص: "... يتداول مجلس الحكومة تحت رئاسة رئيس الحكومة... في السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري"⁽³⁰⁾، الذي يختص فيها وفقا لمقتضيات الفقرة الأولى من الفصل التاسع والأربعون التي تنص على أنه: "يتداول المجلس الوزاري في ... التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة"⁽³¹⁾؛ وبذلك، أضحى البرنامج الحكومي يتوافق مع الإرادة الملكية.

. أما فيما يخص التعيين في الوظائف المدنية والسياسية، فعلى الرغم من أن دستور 2011 قد منح لرئيس الحكومة هذه المهمة، إلا أن هذا الإجراء يستلزم المرور الإجباري بالمجلس الوزاري الذي يرأسه الملك ويقرر في شؤونه، لتبقى بذلك الكلمة الأولى والأخيرة في تعيين المسؤولين المشرفين على المجالات ذات الأهمية السامية للملك، كما أن الملك حافظ على ثلاث مجالات استراتيجية، أولها يتعلق بتعيين المسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية⁽³²⁾، وثانيهما يشمل

(28) عبد الله سطي، أسئلة الملكية البرلمانية في النظام الدستوري المغربي، منشورات مجلة سياسات عربية للعلوم السياسية

والعلاقات الدولية، العدد 20، سنة 2015، ص: 41

(29) الفصل 88 من الدستور المغربي لسنة 2011

(30) الفصل 92 من الدستور المغربي لسنة 2011

(31) الفصل 49 من الدستور المغربي لسنة 2011

(32) ينص الفصل 49 من الدستور المغربي لسنة 2011 في فقرته الثانية عشرة على أن الملك يعين باقتراح من رئيس الحكومة وبمبادرة من الوزير المعني، في الوظائف المدنية، والي بنك المغرب، والسفراء والولاة والعمال، والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي، والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية.

المجال الدبلوماسي⁽³³⁾، أما ثالثهما فيشمل التعيين والإقالة في المجال العسكري على اعتبار أن الدستور يجعل الملك القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية⁽³⁴⁾.

. أما فيما يخص تعيين أعضاء الحكومة فإنه بالرغم من أن الفصل السابع والأربعون من دستور 2011 قيد نسبيا من اختصاصات الملك فيما يخص تعيين الحكومة، حيث ينص على أنه يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب وعلى أساس نتائجها، كما تشير الفقرة الثانية من نفس الفصل على أن الملك يعين أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها، وللملك بمبادرة منه بعد استشارة رئيس الحكومة أن يعفي عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة من مهامهم⁽³⁵⁾، الأمر الذي يترجم أن الحكومة مازالت تنبثق عن الإرادة الملكية، بل إن هذه الإرادة سابقة عن التنصيب البرلماني لهذه الحكومة⁽³⁶⁾.

. أما فيما يخص توقيع الظواهر الملكية بالعطف، فقد عمل دستور 2011 على توسيع دائرة الظواهر التي توقع بالعطف من طرف رئيس الحكومة، وهذا من شأنه أن يعطي مسؤولية أكبر لهذا الأخير، لكن مع ذلك يمكن القول بأن الظواهر التي تتعلق بالمجالات الحيوية والاستراتيجية تظل منفصلة من هذا التوقيع، وفي مقدمتها الظواهر التي تتعلق بالمجال الديني⁽³⁷⁾، ومجلس الوصاية^(*)، وتعيين رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة⁽³⁸⁾، وحل البرلمان أو أحد مجلسيه⁽³⁹⁾، تعيين القضاة⁽⁴⁰⁾،

(33) الفصل 55 من الدستور المغربي لسنة 2011

(34) الفصل 53 من الدستور المغربي لسنة 2011

(35) الفصل 47 من الدستور المغربي لسنة 2011

(36) محمد زين الدين، الأنظمة السياسية المقارنة: النظام السياسي البريطاني، النظام السياسي الأمريكي، النظام السياسي الفرنسي، النظام السياسي المغربي، منشورات مطبعة النجاح الجديدة - الدار البيضاء، الطبعة الأولى، سنة 2018، ص: 21

(37) الفصل 41 من الدستور المغربي لسنة 2011

(*) مجلس الوصاية: هو المجلس الذي يمارس اختصاصات العرش وحقوقه الدستورية، إذ ينص الدستور على أن الملك يعتبر غير بالغ سن الرشد قبل نهاية السنة الثامنة عشرة من عمره، لهذا يعمل مجلس الوصاية كهيئة استشارية بجانب الملك حتى يدرك تمام السنة العشرين من عمره، ويرأس مجلس الوصاية رئيس المحكمة الدستورية، ويتركب بالإضافة إلى رئيسه من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، والرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية، والأمين العام للمجلس العلمي الأعلى، وعشر شخصيات يعينهم الملك بمحض اختياره. ينظر: الفصل 44 من الدستور المغربي لسنة 2011

(38) الفصل 47 من الدستور المغربي لسنة 2011

(39) الفصل 51 من الدستور المغربي لسنة 2011

(40) الفصل 57 من الدستور المغربي لسنة 2011

إعلان حالة الاستثناء⁽⁴¹⁾، تأليف المحكمة الدستورية⁽⁴²⁾، وعرض مشاريع ومقترحات مراجعة الدستور على الاستفتاء⁽⁴³⁾.

. أما فيما يخص مسألة حل البرلمان فهو اختصاص جديد خوله دستور 2011 لرئيس الحكومة من أجل تعزيز مكانته إزاء مجلس النواب ويعطي بذلك نوعا من التوازن بين المؤسسة التنفيذية والتشريعية، مادامت هذه الأخيرة تمتلك هي كذلك أسلحة تمكنها من تقويض دعائم الحكومة والإطاحة بها عن طريق ملتصق الرقابة^(*)، وهذا يثير إشكاليتين:

أولاهما: أن مبادرة رئيس الحكومة في هذا الشأن ليس حرة، بل مرتبطة بإرادة الملك، بالنظر إلى أنها لا تتخذ إلا بعد استشارة الملك ورئيس مجلس النواب، ولا تتم إلا بمرسوم يتخذ في المجلس الوزاري.

وثانيهما: أن نفس الاختصاص مخول للملك الذي يمكنه أن يلجأ هو كذلك إلى حل مجلسي البرلمان أو أحدهما بظهير، دون أن يكون مقيدا في ذلك ببعض الشروط الشكلية، من قبيل استشارة رئيس المحكمة الدستورية، وإخبار رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين.

أما فيما يخص المراجعة الدستورية، فقد خول دستور 2011 حق المبادرة قصد مراجعة الدستور لرئيس الحكومة إلى جانب الملك والبرلمان، وهذا الاختصاص الجديد وإن كان قد جعله يستعيد أحد الاختصاصات التي كان يخولها له دستور 1962، قبل أن يأتي دستور حالة الاستثناء 1970 ليجعلها اختصاصا ملكيا منفردا، فإن هذا الاختصاص الجديد القديم يظل مرتبطا بإرادة الملك، أولا لأن الدستور يفرض عرض مشروع رئيس الحكومة الخاص بمراجعة الدستور على المجلس

(41) الفصل 59 من الدستور المغربي لسنة 2011

(42) الفصل 130 من الدستور المغربي لسنة 2011

(43) الفصل 174 من الدستور المغربي لسنة 2011

(*) ملتصق الرقابة: هو آلية خصها الدستور بمجلس النواب لإسقاط الحكومة، إذ ينص الدستور على أنه لمجلس النواب أن يعارض مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها، بالتصويت على ملتصق الرقابة؛ ولا يقبل هذا الملتصق إلا إذا وقع على الأقل خمس الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب. ولا تصح الموافقة على ملتصق الرقابة من قبل مجلس النواب، إلا بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم، ولا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداع الملتصق؛ وتؤدي الموافقة على ملتصق الرقابة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية. وإذا وقعت موافقة مجلس النواب على ملتصق الرقابة، فلا يقبل بعد ذلك تقديم أي ملتصق رقابة أمامه، طيلة سنة كاملة. ينظر: الفصل 105 من الدستور المغربي لسنة 2011

الوزاري الذي يترأسه الملك، وثانيا لأن الدستور يجعل مشاريع وكذا مقترحات مراجعة الدستور تعرض على الاستفتاء بمقتضى ظهير ملكي⁽⁴⁴⁾.

وعلى ضوء ما سبق، يمكن القول إننا إزاء دستور أعاد النظر في عدد من الجوانب المرتبطة برئيس الحكومة سواء من حيث كيفية تعيينه أو من حيث علاقته بوزراء حكومته، أو من حيث صلاحياته، ولكن مع ذلك يصعب القول إننا بصدد وثيقة دستورية تؤسس لتحول جوهري في طبيعة العلاقة الناعمة بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة، حيث يظل الملك يتمتع بمكانة محورية واضحة تسمح له بأن يتحكم في عمل الحكومة، بل وأن يتصرف كرئيس فعلي لها، وذلك على حساب رئيس الحكومة الذي يظهر أكثر بقليل من رتبة سكرتير للملك، ولكنه أقل من الصلاحيات المفترضة لرئيس الحكومة في كل الحالات، معتمدا في ذلك على آليات للتحكم.

المحور الثاني: آليات سمو المؤسسة الملكية على مؤسسة الحكومة

نقصد بالآليات التراتبية، تراتبية مؤسسة الحكومة مع المؤسسة الملكية، وهي تعبر عن نفسها من خلال طبيعة الصلاحيات المخولة لكل من المجلس الوزاري والمجلس الحكومي، فالمجلس الوزاري الذي يرأسه الملك يتمتع بصلاحيات واسعة (أولا) في المقابل، يرأس رئيس الحكومة المجلس الحكومي الذي يقتصر دوره على مناقشة القضايا الداخلية والاقتصادية والتنفيذية، ويكون بذلك محكوماً بالتوجيهات الملكية في مختلف المجالات (ثانيا).

أولا. المجلس الوزاري

المجلس الوزاري هو مؤسسة دستورية منتظمة الانعقاد، إذ ينعقد هذا المجلس برئاسة الملك وبمبادرة منه أو بطلب من رئيس الحكومة الذي يشارك في أشغاله بحضور الوزراء فقط، والملاحظ أن المجلس الوزاري يضم في عضويته السلطة التنفيذية بمعناها الحصري في دستور 2011⁽⁴⁵⁾ بمقتضى الفصل الثامن والأربعون الذي ينص في فقرته الأولى على أن الملك يرأس المجلس الوزاري الذي يتألف من رئيس الحكومة والوزراء، وهنا نقف على معطين اثنين: أولهما كون تأليف المجلس

(44) إعداد: مركز الأبحاث والدراسات في العلوم الاجتماعية، النظام السياسي وإشكالية الإصلاح الدستوري في المغرب، منشورات المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية - الرباط، العدد 3، سنة 2012، ص: 114-116 - بتصرف يسير-

(45) عبد الرزاق بياز، وضعية السلطة التنفيذية في الدستور المغربي لسنة 2011، منشورات مجلة المنارة - المغرب، عدد خاص، سنة 2019، ص: 356

الوزاري مسألة ينظمها الدستور وغير متروكة لما استقرت عليه الممارسة السياسية، وثانيهما كون تأليف المجلس الوزاري جاء قاصرا على رئيس الحكومة والوزراء دون مستشاري الملك⁽⁴⁶⁾.

وبموجب هذه الرئاسة الفعلية يتمكن الملك من توجيه وإدارة عمل الحكومة برمتها، على اعتبار أن مختلف القرارات الاستراتيجية تمر من هذا المجلس⁽⁴⁷⁾، ولا يمكن لمجموعة من المشاريع والنصوص أن تأخذ مجراها نحو التنفيذ إلا بعد مصادقة هذا المجلس عليها، وبالتالي فإن هذا المجلس هو الهيكل الأعلى في تسيير السلطة التنفيذية، حيث يتولى تحديد التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة، ومشاريع القوانين التنظيمية، ومشاريع مراجعة الدستور والتوجهات العامة لقانون المالية، ومشاريع قوانين الإطار المشار إليها في الفصل الواحد والسبعون، ومشروع قانون العفو العام ومشاريع النصوص المتعلقة بالجال العسكري، وإعلان حالة الاستثناء، وإعلان حالة الحصار وإشهار حالة الحرب، بالإضافة إلى مشروع المرسوم المشار إليه في الفصل مائة وأربعة من الدستور.

كما يتولى هذا المجلس التعيينات في الوظائف المدنية والسامية عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي وإن كان رئيس الحكومة يقدم نظريا مقترحاته، غير أنها تستلزم الموافقة الملكية بما أنه يرأس الهيكل الذي يتولى التعيين باسمه، وبالتالي لا يمكن أن تحصل التعيينات دون تزكية الملك، ويحتفظ الملك من جانب آخر بدور فاعل في السياسة الخارجية نظرا لانفرادة بسلطة اعتماد سفراء بلده في الدول الأجنبية.

ويتضح مما سبق، أن الملك يهيمن على المجلس الوزاري من خلال مستويين: فعلى المستوى الأول، فإن الملك يرأس المجلس الوزاري ويقوم بتفويضه لرئيس الحكومة حسب الدستور في بعض الحالات على أساس جدول أعمال محدد، وهذا التفويض الذي لم يحدث إلى اليوم، أما على المستوى الثاني، فيتمثل في محدودية دور الوزراء في اتخاذ القرارات داخله، حيث أن سلطة الحكومة أثناء تواجدها في المجلس الوزاري تظل استشارية فقط.

(46) عبد الإله أمين، الثابت والمتغير في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 2011، منشورات المجلة المغربية للإدارة

المحلية والتنمية، العدد 121، سنة 2015، ص: 76

(47) محمد زين الدين، مرجع سابق، ص: 202

ثانياً. المجلس الحكومي

يفرق دستور البلاد لسنة 2011 بين المجلس الوزاري الذي يرأسه الملك ويضم في عضويته كذلك رئيس الحكومة والوزراء، ومجلس الحكومة الذي يقتصر على الطاقم الحكومي فقط، وقد تم توسيع ملحوظ لصلاحيات مؤسسة رئيس الحكومة حيث كان المستفيد الأكبر من هذا الدستور هي هذه المؤسسة التي تحولت من مجرد جهاز دستوري إلى مؤسسة دستورية قائمة الذات⁽⁴⁸⁾، هذه المؤسسة التي تجتمع مرة في الأسبوع على الأقل، إلا إذا حال مانع من ذلك⁽⁴⁹⁾، بدعوى من رئيس الحكومة ويتداول المجلس الحكومي في مجموعة من القضايا مثل السياسة العامة قبل عرضها على المجلس الوزاري، والسياسات العمومية والسياسات القطاعية، وتعهد الحكومة بتحمل مسؤوليتها أمام مجلس النواب والقضايا الراهنة المرتبطة بحقوق الإنسان وبالنظام العام، كما يتداول أيضا في عدد من النصوص مثل مشاريع القوانين ومن بينها مشروع قانون المالية^(*) قبل عرضه على المجلس الوزاري، ومراسيم القوانين، ومشاريع المراسيم التنظيمية، طبقا للفصول الخامس والستون والفصل السادس والستون والفصل السابع من الدستور، والمعاهدات والاتفاقيات الدولية قبل عرضها على المجلس الوزاري، ويناقش تعيين عدد من المسؤولين الحكوميين داخل المجلس، وبموجب الفصل الثاني والتسعون من الدستور يتداول المجلس في الكتاب العاميين ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية، ورؤساء الجامعات والعمداء ومديري المدارس والمؤسسات العليا... ويطلع رئيس الحكومة الملك على خلاصات مداولات مجلس الحكومة⁽⁵⁰⁾.

وبالرغم من الصلاحيات المهمة التي أضحت تتمتع بها الحكومة باعتبارها الممارس الفعلي للسلطة التنفيذية والتنظيمية، ويعين رئيسها من الحزب الأكثر تمثيلية في البرلمان ومنح هذه المؤسسة صلاحيات البت النهائي في قضايا كان أمر الحسم فيها يعود إلى المجلس الوزاري، من قبيل

(48) محمد زين الدين، مرجع سابق، ص: 208

(49) ينظر: المادة 14 من القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، الصادر بظهير شريف رقم 1.15.33 بتاريخ 28 من جمادى الأولى 1436 الموافق ل 19 مارس 2015.

(*) قانون المالية: بالرغم من كون المشرع المغربي اعترف للمؤسسة الحكومية وفقا للفصل 92 من الدستور بحق التداول في مشروع قانون المالية، باعتباره الآلية التي تمكن الحكومة من تنفيذ برنامجها بالشكل الذي يتماشى وانتظارات الهيئة الناجية فإنه قيد هذا الحق بمقتضيات الفقرة الرابعة من الفصل 49 حيث ينص: يتداول المجلس الوزاري في: ... التوجهات العامة لمشروع قانون المالية.

(50) الفصل 92 من الدستور المغربي لسنة 2011

مشاريع القوانين العادية ومشاريع المراسيم التنظيمية⁽⁵¹⁾، إلا أن هذه الاختصاصات على ضوء ما هو مخول للمؤسسة الملكية، نلاحظ أن مؤسسة الحكومة تبقى تابعة للسلطة الملكية، ومكتوفة الأيدي أمام المجلس الوزاري الذي يترأسه الملك رئيس الدولة سواء على مستوى التوجهات العامة لسياسة الدولة أو في مجال التعيينات والموافقة على الاتفاقيات الدولية، وبالتالي فإن إرادة الحكومة في مجال تطبيق برنامجها بالإرادة الملكية وكذلك إلزامية رفع التوجهات الاستراتيجية ومشاريع القوانين والاتفاقيات والتعيينات إلى المجلس الوزاري، يمس بجوهر التعاقد الموجود بين الناخبين وممثلهم، الأمر الذي يجعلنا من جديد أمام نوعين من التمثيلية، تمثيلية دنيا في شخص الحكومة التي تجسد مظهر التعدد والاختلاف اللذان يعتبران جوهر الديمقراطية وأخرى سامية تتمثل في شخص المؤسسة الملكية التي تجسد وحدة الأمة من خلال ثقافة الإجماع، وهو ما يجعلنا نتساءل حول منطوق الفصل الثاني من الدستور الذي ينص على أن السيادة للأمة تمارسها مباشرة بالاستفتاء وبصفة غير مباشرة عن طريق ممثليها⁽⁵²⁾.

وعطفا على ما سبق فإن الفلسفة العامة من كل هذه السلطات المقيدة التي تتمتع بها الحكومة المنبثقة عن الأغلبية البرلمانية والمنتخبة من طرف الشعب، وبرنامجها هو ذلك الذي تعاقدت بواسطته مع أغلبية الشعب الذي على ضوئه بوأها مرتبة الريادة الانتخابية، وبالتالي فهي مسؤولة أمام هذه الكتلة الناجبة التي ستحاسبها على قراراتها وتوجهاتها⁽⁵³⁾، وتعلق برنامجها الحكومي لفسح المجال للبرنامج الملكي.

تعتبر هذه المقتضيات كفيلا بتكريس السلطة الفعلية للملك كرئيس للمجلس الوزاري على رأس الجهاز التنفيذي مقابل السلطات المخولة للحكومة في الدستور الحالي، وإن كانت متقدمة على بعض مقتضيات دستور 1996، إلا أنها لا ترقى إلى بناء جهاز تنفيذي بسلطات واسعة تبرز هوية الحكومة ككتلة ممثلة للأغلبية البرلمانية، تتمثل خلاصة هذه العلاقة بسيطرة المجلس الوزاري على المجلس الحكومي، حيث يبقى للأول حق الاعتراض على القرارات الصادرة عن المجلس

(51) إعداد: مركز الأبحاث والدراسات في العلوم الاجتماعية، مرجع سابق، ص: 110

(52) محمد الساسي، دستور الملكية غير البرلمانية، منشورات أسبوعية الحياة الجديدة، العدد 23، سنة 2011، ص: 11

(53) عبد الإله سطحي، مرجع سابق، ص: 42

الحكومي، وهنا تظهر الوثيقة الدستورية أوجه عدم التكافؤ بين المجلسين، ما يكرس سيادة السلطة الملكية على الحكومة وبالتالي على رأس الجهاز التنفيذي⁽⁵⁴⁾.

وللإشارة وردت الأحكام المنظمة للمجلس الوزاري في الدستور في الباب المتعلق بالملك فيما تم تنظيم أحكام مجلس الحكومة ضمن السلطة التنفيذية، فيما بدا رغبة في تمييز شكلي بين الملك والسلطة التنفيذية والحال أن الملك يقود السلطة بالنهاية⁽⁵⁵⁾، وهذا ما يتنافى مع طبيعة السلطة التنفيذية كما هو معروف عليه في الأنظمة البرلمانية الديمقراطية، التي وإن كانت تقر بثنائية الجهاز التنفيذي بين رئيس الدولة والحكومة، إلا أن الحكومة تحوز كافة السلطات التنفيذية التي تخولها تحديد وتدير السياسات العامة للدولة، وممارسة كل سلطات المجلس الوزاري مع التعيين في المناصب المدنية والعسكرية ويكتفي رئيس الدولة بالمكانة الرمزية في قلب الجهاز التنفيذي.

خاتمة:

الحاصل مما سبق؛ فإنه رغم ما جاء به دستور 2011 ابتداء من ديباجته التي تنص على أن نظام الحكم في المغرب هو نظام ملكية دستورية ديمقراطية برلمانية واجتماعية، وإزالة صفة التنفيذية عن المؤسسة الملكية، وخص هذه الصفة بالمؤسسة الحكومية -أي التنفيذ- إلا أن المؤسسة الملكية لاتزال فاعلة ومنفذة في مختلف المجالات الحيوية، ومهيمنة على الصرحين الدستوري والسياسي، من خلال المجلس الوزاري الذي يرأسه الملك، بالمقارنة مع المجلس الحكومي الذي يعتبر أسمى مؤسسة تمثيلية منبثقة عن صناديق الاقتراع، الأمر الذي يمس بجوهر مبدأ فصل السلطات الذي يعتبر أحد أهم دعائم دولة القانون، فبالرغم من تأكيد العاهل المغربي في خطاب 9 مارس 2011 على مبدأ فصل السلطات وإقرار الدستور المغربي لسنة 2011 لهذا المبدأ، فإن قراءة أولية لاختصاصات المؤسسة الملكية، تبين بجلاء التفوق الواضح للمؤسسة الملكية على مؤسسة الحكومة، ما يؤثر على التوازن بين السلطات ويحد من دور الحكومة المنبثقة من الإرادة العامة، والمعبر عنها بواسطة الاقتراع الحر والنزيه والمنتظم.

(54) المرجع نفسه، ص: 38

(55) كريم الرزوقي، هل سلطان ملك المغرب فوق كل السلطات؟، منشور بالموقع الإخباري الترا صوت، بتاريخ 4 نونبر 2016

لائحة المراجع:

- ظهير شريف رقم 11-91-1 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور.
- القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا، الصادر بالظهير الشريف رقم 12-20-1 صادر في 27 من شعبان 1433 الموافق ل 17 يوليو 2012.
- القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، الصادر بظهير شريف رقم 1.15.33 بتاريخ 28 من جمادى الأولى 1436 الموافق ل 19 مارس 2015.
- القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الصادر بظهير شريف رقم 1.14.124 بتاريخ 3 شوال 1435 الموافق ل 31 يوليوز 2014، منشور بالجريدة الرسمية العدد 6282، بتاريخ 14 غشت 2014.
- عبد الرزاق بياز، وضعية السلطة التنفيذية في الدستور المغربي لسنة 2011، منشورات مجلة المنارة - المغرب، عدد خاص، سنة 2019
- محمد الساسي، دستور الملكية غير البرلمانية، منشورات أسبوعية الحياة الجديدة، العدد 23، سنة 2011.
- محمد الطوزي، الملكية والإسلام السياسي في المغرب، منشورات دار الفنك - الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2001.
- إعداد: مركز الأبحاث والدراسات في العلوم الاجتماعية، النظام السياسي وإشكالية الإصلاح الدستوري في المغرب، منشورات المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية - الرباط، العدد 3، سنة 2012.
- عبد الإله أمين، الثابت والمتغير في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 2011، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 121، سنة 2015.
- عبد الإله سطحي، أسئلة الملكية البرلمانية في النظام الدستوري المغربي، منشورات مجلة سياسات عربية للعلوم السياسية والعلاقات الدولية، العدد 20، سنة 2015.
- كريم الرزوقي، هل سلطان ملك المغرب فوق كل السلطات؟، منشور بالموقع الإخباري الترا صوت، بتاريخ 4 نونبر 2016.
- محمد زين الدين، الأنظمة السياسية المقارنة: النظام السياسي البريطاني، النظام السياسي الأمريكي، النظام السياسي الفرنسي، النظام السياسي المغربي، منشورات مطبعة النجاح الجديدة - الدار البيضاء، الطبعة الأولى، سنة 2018.
- محمد ضريف، الدين والسياسة في المغرب: من سؤال العلاقة إلى سؤال الاستتباع، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي - الدار البيضاء، الطبعة الأولى، سنة 2000.
- Omar Bendourou, préf de Jean Gicquel, Le Pouvoir exécutif au Maroc depuis l'indépendance, dépliant Paris, année 1986

الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الأنظمة القانونية العربية: دراسة مقارنة

محمد باسل صالح جرار

اسم الجامعة: جامعة النجاح الوطنية

موقع الجامعة: نابلس-فلسطين

المرحلة الدراسية: طالب في كلية الدراسات العليا برنامج دكتوراه القانون العام

إيميل: mohjarrar97@gmail.com

الملخص

تتناول هذه الدراسة موضوع بهدف تحليل آليات الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الدول العربية وتقديم مقارنة بين النظم القانونية المختلفة في هذا السياق. تستعرض الدراسة الأسس القانونية والهيئات القضائية المكلفة بممارسة هذه الرقابة، مثل المحاكم الدستورية والمحاكم العليا، مع التركيز على مدى تأثير الأنظمة السياسية والاجتماعية على فعالية هذه الرقابة. كما تقارن بين نماذج الرقابة الوقائية واللاحقة في بعض الدول العربية، مثل مصر، تونس، المغرب، والسعودية. تهدف الدراسة إلى تسليط الضوء على التحديات التي تواجه الرقابة القضائية في هذه الدول، خاصة فيما يتعلق باستقلالية القضاء وحماية الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدساتير.

الهدف

الهدف من هذه الدراسة هو تقديم تحليل معمق ومقارن للرقابة القضائية على دستورية القوانين في الدول العربية، مع تحديد الفروقات بين النماذج المختلفة ومدى تأثير العوامل السياسية والاجتماعية عليها.

المنهجية

تعتمد الدراسة على المنهج المقارن، حيث تُجري مقارنة بين الأنظمة القانونية للدول العربية المدروسة. كما تستخدم المنهج الوصفي لتحليل النصوص الدستورية والتشريعات ذات الصلة.

النتائج

تشير النتائج إلى وجود تفاوت كبير بين الدول العربية في تطبيق الرقابة القضائية على دستورية القوانين، مما يعود بشكل رئيسي إلى اختلاف الأنظمة السياسية والاجتماعية ومدى استقلالية السلطة القضائية.

الخلاصة

تُظهر الدراسة أن تعزيز الرقابة القضائية على دستورية القوانين يتطلب إصلاحات جذرية تشمل تقوية استقلالية القضاء وضمان احترام المبادئ الدستورية لتعزيز حماية الحقوق والحريات.

الكلمات المفتاحية: الرقابة القضائية، دستورية القوانين، الأنظمة القانونية العربية، المحاكم الدستورية، مقارنة قانونية، استقلال القضاء، الرقابة الوقائية، الرقابة اللاحقة، حقوق الإنسان.

Abstract

This study addresses the topic of "Judicial Review of the Constitutionality of Laws in Arab Legal Systems: A Comparative Study," aiming to analyze the mechanisms of judicial review of the constitutionality of laws in Arab countries and provide a comparative analysis of different legal systems in this context. The study explores the legal foundations and judicial bodies responsible for exercising this review, such as constitutional and supreme courts, focusing

on the impact of political and social systems on the effectiveness of this review. It also compares preventive and subsequent review models in some Arab countries, including Egypt, Tunisia, Morocco, and Saudi Arabia. The study aims to highlight the challenges facing judicial review in these countries, particularly regarding judicial independence and the protection of constitutionally enshrined rights and freedoms.

Objective

The objective of this study is to provide an in-depth and comparative analysis of judicial review of the constitutionality of laws in Arab countries, identifying the differences among various models and the influence of political and social factors.

Methodology

The study employs a comparative methodology, conducting a cross-analysis of the legal systems in the studied Arab countries. It also uses a descriptive approach to analyze constitutional texts and related legislation.

Results

The results indicate significant disparities among Arab countries in the application of judicial review of the constitutionality of laws, primarily due to differences in political and social systems and the degree of judicial independence.

Conclusion

The study concludes that enhancing judicial review of the constitutionality of laws requires comprehensive reforms, including strengthening judicial independence and ensuring adherence to constitutional principles to better protect rights and freedoms.

Keywords: Judicial Review, Constitutionality of Laws, Arab Systems Constitutional Courts, Legal Comparison, Judicial Independence, Preventive Review, Subsequent Review, Human Rights.

مقدمة

تعدّ الرقابة القضائية على دستورية القوانين من أهمّ آليات حماية الدستور والحفاظ على مبدأ سموّ الدستور في الأنظمة القانونية الحديثة. في الأنظمة القانونية العربية⁴، يبرز هذا المفهوم كأداة لضمان أن التشريعات الصادرة عن الهيئات التشريعية لا تتعارض مع المبادئ الأساسية التي يحددها الدستور.

تهدف هذه الدراسة إلى استعراض وتفصيل آلية الرقابة القضائية على دستورية القوانين في النظم القانونية العربية، مع التركيز على الأطر القانونية والمؤسسات القضائية التي تقوم بممارسة هذه الرقابة. كما تسعى إلى إجراء مقارنة بين مختلف الأنظمة العربية⁵، مثل النظام المصري، التونسي، المغربي، والسعودي، من خلال دراسة النماذج المختلفة للرقابة القضائية، سواء كانت رقابة وقائية أو رقابة لاحقة، ودور المحاكم الدستورية أو الهيئات القضائية في فحص دستورية القوانين.

تعتبر الرقابة القضائية على الدستورية من المواضيع الحيوية، خصوصاً في ظل التحديات السياسية والاجتماعية التي قد تطرأ في بعض الدول العربية، وما يترتب عليها من ضرورة وجود آليات قضائية تضمن استقلالية القضاء وحياديته، وتحمي الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور.

مشكلة الدراسة

تُثار العديد من الإشكاليات حول مدى فعالية الأنظمة القانونية العربية في الرقابة على دستورية القوانين، خاصةً في ظل تحديات استقلالية القضاء وتأثير السلطة التنفيذية على قراراته. تتمثل أهمية البحث في تسليط الضوء على الممارسات الحالية وتقديم مقترحات لتحسين دور القضاء في حماية الدستور.

المنهجية

يعتمد البحث على المنهج التحليلي المقارن، حيث يتم تحليل النصوص القانونية والأحكام القضائية ذات الصلة في عدد من الدول العربية. كما يتم الاستعانة بالمنهج التاريخي لتتبع تطور الرقابة القضائية في هذه الأنظمة.

أهمية الدراسة

تكتسب هذه الدراسة أهميتها من الدور الحيوي للرقابة القضائية في حماية مبدأ سمو الدستور وضمان عدم تعارض القوانين مع المبادئ الدستورية. في ظل التغيرات السياسية والاجتماعية التي تشهدها الدول العربية، تعدّ دراسة الرقابة القضائية على دستورية القوانين أمراً ضرورياً لفهم مدى فعاليتها وتأثيرها على استقرار النظام القانوني وحماية الحقوق والحريات. كما توفر هذه الدراسة مقارنة بين الأنظمة القانونية المختلفة في الدول العربية، مما يساعد في استخلاص الدروس والتوصيات لتحسين أداء القضاء في هذا المجال.

أسئلة الدراسة

1. ما هي الآليات القانونية المستخدمة في الدول العربية لممارسة الرقابة القضائية على دستورية القوانين؟
2. كيف تؤثر الأنظمة السياسية والاجتماعية في الدول العربية على فعالية الرقابة القضائية؟
3. ما الفروق الأساسية بين نماذج الرقابة الوقائية واللاحقة في الدول العربية؟
4. ما دور المحاكم الدستورية والمحاكم العليا في الرقابة على دستورية القوانين؟
5. ما التحديات التي تواجه الرقابة القضائية في الدول العربية، وكيف يمكن التغلب عليها؟
6. كيف تؤثر الرقابة القضائية على حماية الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدساتير العربية؟

أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى:

- تحليل الآليات القانونية المستخدمة في الدول العربية لممارسة الرقابة القضائية على دستورية القوانين.
- استعراض دور المحاكم الدستورية والمحاكم العليا في ممارسة هذه الرقابة.
- مقارنة بين نماذج الرقابة الوقائية واللاحقة في بعض الدول العربية.

- دراسة تأثير العوامل السياسية والاجتماعية على فعالية الرقابة القضائية.
- تحديد أبرز التحديات التي تواجه القضاء في هذا المجال واقتراح حلول لتعزيز استقلاليتهم وفعاليتهم.

مصطلحات الدراسة

- الرقابة القضائية: الإشراف الذي تمارسه المحاكم على القوانين لضمان توافقها مع الدستور.
- الدستورية: مدى تطابق القوانين والتشريعات مع الأحكام والمبادئ الدستورية.
- الرقابة الوقائية: مراجعة القوانين قبل صدورها لضمان دستوريته.
- الرقابة اللاحقة: مراجعة القوانين بعد تطبيقها للتأكد من عدم تعارضها مع الدستور.
- استقلال القضاء: عدم تأثر القضاة بأي ضغوط سياسية أو تنفيذية في قراراتهم.

الإطار النظري والدراسات السابقة

يستند الإطار النظري للدراسة إلى مفهوم مبدأ سمو الدستور كأحد المبادئ الأساسية للدولة الحديثة. كما يتم تناول نظريات الرقابة الدستورية من خلال تحليل نماذج مختلفة مثل النموذج الأمريكي، والنموذج الأوروبي، وانعكاساتهما على الأنظمة العربية. أما الدراسات السابقة فتشمل مجموعة من البحوث التي تناولت الرقابة القضائية في الدول العربية، حيث تبرز اختلافات في مدى فاعلية الرقابة من دولة لأخرى، بالإضافة إلى الدور الذي تلعبه المحاكم الدستورية في تعزيز سيادة القانون.

منهج الدراسة

- تعتمد الدراسة على المنهج التحليلي المقارن من خلال:
 - تحليل النصوص الدستورية والقوانين المتعلقة بالرقابة القضائية في الدول العربية.
 - مقارنة النماذج المختلفة للرقابة بين عدد من الدول العربية.
 - دراسة الأحكام القضائية المتعلقة بالرقابة الدستورية لفهم مدى تطبيقها وتأثيرها.
- أداة الدراسة تم استخدام تحليل الوثائق القانونية والأحكام القضائية كأداة أساسية لجمع البيانات، وذلك لفحص القوانين والدساتير في الدول المختارة وتحليل كيفية تطبيقها على أرض الواقع.

المنهجية المتبعة

1. المنهج الوصفي:

- تحليل النصوص الدستورية والقوانين المتعلقة بالرقابة القضائية في الدول العربية.
- استعراض الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الدستورية والمحاكم العليا.

2. المنهج المقارن:

- مقارنة بين النظم القانونية للدول العربية المختلفة (مثل مصر، المغرب، السعودية، الأردن).
 - إبراز أوجه التشابه والاختلاف بين الرقابة الوقائية واللاحقة.
- هذه المنهجية تهدف إلى تقديم فهم شامل لواقع الرقابة القضائية في الأنظمة القانونية العربية مع تقديم رؤى لتحسينها.

الفصل الأول

مفهوم الرقابة القضائية على دستورية القوانين

أولاً: تعريف الرقابة القضائية

يُعد الدستور الركيزة الأساسية لبناء الدولة القانونية، إذ لا يمكن تصوّر وجود دولة قانونية دون دستور. فهو الإطار الذي يحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها، ويضع القواعد التي تنظم ممارسة السلطة وآليات استخدامها، بالإضافة إلى حماية حقوق الأفراد وضمان حرياتهم العامة. يمتاز الدستور بعلويته وسُموه على جميع القوانين الأخرى، إذ يُعتبر القانون الأعلى في الدولة، ويشكل أساس النظام القانوني فيها. إن تجاهل مبدأ علو الدستور قد يؤدي إلى انهيار النظام السياسي والقانوني للدولة، فهو الوثيقة التي تُلزم كل السلطات العامة بالعمل في إطار أحكامه. ومن ثم، فإن هذه السلطات تستمد شرعيتها ووجودها من الدستور، ويُفترض أن تقتيد بأحكامه، لأن أي خروج عنها يهدد بفقدان شرعية هذه السلطات وأساس وجودها⁹.

يُعد مبدأ سمو الدستور ضماناً جوهرياً للديمقراطية، وحصناً لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، كما يضمن الالتزام بمبدأ المشروعية. إلا أن هذا المبدأ يحتاج بدوره إلى حماية تُكرّس احترامه وتمنع انتهاكه. وتُعد الرقابة على دستورية القوانين الألية الأكثر فاعلية لتحقيق ذلك،

فهي الأداة التي تضمن إلغاء أي تشريعات تتعارض مع أحكام الدستور، مما يحافظ على مبدأ المشروعية ويمنع تحول مبدأ سمو الدستور إلى مجرد شعار بلا مضمون.

وتتنوع أساليب الرقابة على دستورية القوانين في الأنظمة الدستورية المختلفة بين الرقابة السياسية والرقابة القضائية، بناءً على الجهة التي تمارس هذه الرقابة. لكن الرقابة القضائية تستحق الدراسة بوجه خاص، نظراً لمصداقيتها وفعاليتها مقارنةً بالرقابة السياسية التي أثبتت فشلها في العديد من النواحي النظرية والتطبيقية.

والجدير بالذكر أن العراق كان من أوائل الدول العربية التي اعتمدت الرقابة القضائية على دستورية القوانين، وذلك منذ إقرار أول دستور للدولة العراقية عام 1925، مما يبرز مكانته الرائدة في هذا المجال⁹.

والأهم من ذلك كله، إن المشرع الدستوري بعد سقوط النظام السابق قد حسم المسألة واخذ بالرقابة القضائية على دستورية القوانين سواء أكان ذلك في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية أم في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ¹. وهذا أمر في غاية الأهمية والخطورة لأننا خرجنا توا من عهود.

ويرى الباحث أن الرقابة القضائية تعني حق المحاكم في فحص القوانين والتشريعات للتحقق من توافقها مع الدستور. وتتمثل أهمية هذه الرقابة في ضمان عدم تعارض التشريعات مع المبادئ الدستورية.

الديكتاتورية والاستبداد ومن ثم فإن إرساء مبادئ الديمقراطية وبناء دولة القانون يعتبر في سلم الأولويات لاسيما في مجال الدستور والرقابة على دستورية القوانين فنحن في العراق لا نكاد نمتلك تجريبه ذات قيمه في هذا المجال لا في العهد الملكي ولا في العهد الجمهوري بل يمكن القول إن حماية أحكام الدستور من خلال الرقابة القضائية على دستورية القوانين هي أهم من إعداد الدستور وإقراره، فما فائدة النصوص الدستورية إذا لم تأخذ حظها من التطبيق وإذا لم يتم احترامها من قبل السلطات العامة في الدولة ولا ضمان لتحقيق ذلك إلا بالرقابة القضائية على دستورية القوانين.

وسنتولى بحث الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الدساتير العراقية من خلال تقسيمه إلى مبحثين تخصص الأول منهما لدراسة الرقابة القضائية على دستورية القوانين في

الدستور الملكي (القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥)^٩ ودساتير العهد الجمهوري يسبق ذلك التعريف بمبدأ سمو الدستور والرقابة القضائية على دستورية القوانين.

أما الثاني، فسنبحث فيه الرقابة القضائية على دستورية القوانين في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية والدستور العراقي لعام ٢٠٠٥^١، تعقب المباحث خاتمه نلخص فيها النتائج والمقترحات، وسنقتصر على بحث الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الدساتير العراقية مع الإشارة إلى الدساتير الأخرى والقوانين ذات الصلة بموضوع البحث مع ملاحظة إننا سوف نبحث هذه المواضيع بقدر يسمح به المجال وبقدر تعلق الأمر بالدساتير العراقية لأن البحث التفصيلي في أي من هذه المواضيع قد لا يتسع له مجال بحثنا بأكمله، كما إن الجانب الوصفي سيطغى على جوانب البحث لأهميته الكبيرة في الوقت الحاضر.

ونأمل أن يكون بحثنا هذا محاولة متواضعة لتوضيح بعض جوانب الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الدساتير العراقية والإثارة لملاحظات وتساؤلات قد تكون مفيدة للجنة تعديل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ أو تفسح المجال للدراسات لاحقه.

ثانياً: أشكال الرقابة القضائية

♦ الرقابة المركزية: الرقابة المركزية ودورها في حماية الدستور:

الرقابة المركزية تُعدّ واحدة من أبرز أساليب الرقابة على دستورية القوانين، إذ تعتمد على تركيز سلطة الرقابة في جهة واحدة، غالباً ما تكون محكمة دستورية متخصصة. يُميز هذا النوع من الرقابة بأن المحكمة الدستورية وحدها تمتلك الاختصاص الحصري للبت في مدى توافق القوانين والتشريعات مع الدستور، مما يضمن وحدة المعايير القانونية ويحول دون تضارب الأحكام بين جهات قضائية مختلفة.

♦ أهمية الرقابة المركزية:

الرقابة المركزية ليست مجرد إجراء قانوني، بل هي آلية جوهرية للحفاظ على سمو الدستور وضمان تطبيقه بشكل صحيح. فهي تُسهم في تحقيق عدة أهداف رئيسية^{١٠}:

١. حماية مبدأ سيادة القانون: عبر التأكد من أن جميع التشريعات تخضع للدستور، ما يمنع تجاوز السلطات التشريعية والتنفيذية حدود اختصاصاتها.

2. ضمان حقوق الأفراد وحررياتهم؛ إذ تُعتبر المحكمة الدستورية حصناً للدفاع عن حقوق الأفراد ضد أي قوانين تنتهك الدستور.

3. تحقيق الاستقرار القانوني؛ بتوحيد تفسير النصوص الدستورية ومنع التناقضات في الأحكام القضائية التي قد تنشأ عن تعدد جهات الرقابة.

♦ آليات عمل الرقابة المركزية؛

في النظام المركزي، تُقدّم الطعون بدستورية القوانين إما من قبل جهات محددة (كالمحاكم أو الهيئات التنفيذية) أو مباشرة من الأفراد في بعض الأنظمة، وتُفصل المحكمة الدستورية في هذه الطعون. وتتمثل النتيجة عادةً بإبطال القانون المخالف للدستور أو إعلان عدم دستوريته، ما يمنع تطبيقه ويضمن التزام السلطات بالقواعد الدستورية¹⁴.

♦ مزايا الرقابة المركزية؛

1. الوحدة والانسجام في تفسير الدستور؛ حيث تكون المحكمة الدستورية الجهة الوحيدة المخولة بذلك.
2. فعالية الرقابة؛ بفضل التخصص القانوني لهذه المحكمة، ما يجعلها أكثر كفاءة في التعامل مع قضايا الدستورية.
3. الاستقلالية؛ إذ غالباً ما تُنشأ المحكمة الدستورية بعيداً عن الضغوط السياسية لضمان نزاهتها.

♦ التحديات التي تواجه الرقابة المركزية؛

1. البطء في البت بالقضايا؛ نظراً لأن المحكمة الدستورية وحدها تُعالج القضايا الدستورية، فقد يتسبب تراكم الطعون في تأخير إصدار الأحكام.
2. خطر تسييس المحكمة؛ رغم استقلاليتها النظرية، قد تتعرض المحكمة الدستورية لضغوط سياسية في بعض الأنظمة.
3. المحدودية في الوصول؛ إذا لم تكن هناك آلية تسمح للأفراد بالطعن مباشرة أمام المحكمة، قد تُقيّد الرقابة المركزية حق الوصول إلى العدالة.

♦ أمثلة دولية⁵:

- فرنسا: يتمتع المجلس الدستوري الفرنسي بسلطة الرقابة المركزية، حيث يفصل في دستورية القوانين قبل إصدارها.
- ألمانيا: المحكمة الدستورية الفيدرالية هي الجهة الوحيدة المسؤولة عن الرقابة الدستورية، وتُعد من النماذج الرائدة عالمياً.
- مصر: المحكمة الدستورية العليا تُمارس دوراً مركزياً في الرقابة على دستورية القوانين، مما عزز من احترام النصوص الدستورية.
- تُعد الرقابة المركزية إحدى الركائز الأساسية لترسيخ مبدأ سمو الدستور وحماية دولة القانون. ورغم التحديات التي قد تواجهها، فإنها تظل وسيلة فعالة لضمان خضوع جميع القوانين لأحكام الدستور، وتوفير الحماية القانونية لحقوق الأفراد وحياتهم.

♦ الرقابة اللامركزية: إطار لحماية الدستور من خلال جميع المحاكم

تُعرف الرقابة اللامركزية بأنها نظام يُمنح فيه الحق لجميع المحاكم، سواء كانت عادية أو متخصصة، بممارسة الرقابة على دستورية القوانين. ويختلف هذا الأسلوب عن الرقابة المركزية في أنه لا يُركز السلطة في جهة قضائية واحدة (مثل المحكمة الدستورية)، بل يُتيح لأي محكمة النظر في مدى توافق التشريعات مع أحكام الدستور أثناء الفصل في القضايا المعروضة أمامها¹⁰.

♦ الآلية العملية للرقابة اللامركزية⁴

في الرقابة اللامركزية، إذا اعتبرت إحدى المحاكم أن نصاً قانونياً يتعارض مع الدستور، فإنها تمتنع عن تطبيقه في القضية المحددة التي تنظرها. ومع ذلك، لا يؤدي هذا الامتناع إلى إلغاء القانون نفسه، بل يُطبق فقط على النزاع الذي تم نظره. ومن ثم، يظل النص القانوني قائماً وملزماً لبقية المحاكم، إلى أن يصدر حكم آخر في قضية مشابهة¹⁰.

♦ مزايا الرقابة اللامركزية⁴

1. التوسع في حماية الحقوق: بإتاحة الفرصة لأي محكمة لتطبيق الرقابة الدستورية، يصبح النظام القضائي ككل حصناً للدفاع عن الدستور وحقوق الأفراد.

2. المرونة العملية: المحاكم ليست بحاجة إلى إحالة القضية إلى جهة مختصة؛ مما يُسرّع الفصل في المنازعات.

3. الاقتراب من المواطن: يسمح النظام للمحاكم الأدنى مستوى بالمشاركة في ضمان احترام الدستور، مما يعزز الشعور بسيادة القانون والعدالة.

♦ عيوب الرقابة اللامركزية⁴

1. تضارب الأحكام: قد تصدر محاكم مختلفة قرارات متناقضة حول مدى دستورية قانون معين، مما يسبب اضطراباً قانونياً.

2. غياب الحكم النهائي: في بعض الأنظمة التي تعتمد الرقابة اللامركزية، لا توجد جهة قضائية عليا تُصدر قراراً نهائياً ملزماً لجميع المحاكم بشأن دستورية نص معين.

3. قلة التخصص: قد تفتقر المحاكم العامة إلى الخبرة المتعمقة في القضايا الدستورية، ما يؤدي إلى قرارات قد تكون غير دقيقة أو متسربة.

♦ أمثلة على الرقابة اللامركزية⁴

- الولايات المتحدة الأمريكية: يُعد النظام القضائي الأمريكي من أبرز النماذج للرقابة اللامركزية. فمنذ قضية "ماربوري ضد ماديسون" عام 1803، أصبحت جميع المحاكم الأمريكية قادرة على الامتناع عن تطبيق القوانين التي تعتبرها مخالفة للدستور، مع بقاء المحكمة العليا في النهاية كمرجع نهائي لتوحيد الاجتهادات¹⁰.

- الهند: رغم وجود محكمة عليا، إلا أن النظام الهندي يمنح المحاكم العادية دوراً في ممارسة الرقابة اللامركزية، حيث يمكنها النظر في دستورية التشريعات عند نظرها للنزاعات.

♦ الفرق بين الرقابة اللامركزية والمركزية⁴

1. الجهة المسؤولة: في الرقابة المركزية، تُمارس الرقابة من قبل محكمة دستورية واحدة، بينما في الرقابة اللامركزية، تُمنح هذه السلطة لجميع المحاكم.

2. تأثير الحكم: في الرقابة المركزية، يُلغى القانون المخالف للدستور بقرار المحكمة، بينما في الرقابة اللامركزية، يقتصر أثر القرار على القضية المحددة فقط.

3. التخصص: الرقابة المركزية تعتمد على قضاة متخصصين في القضايا الدستورية. في حين أن الرقابة اللامركزية تُنفذ عبر قضاة قد لا يمتلكون ذات التخصص العميق.

♦ التحديات والحلول الممكنة⁴

- التحدي الأول: تضارب القرارات الصادرة عن المحاكم المختلفة.
- الحل: إنشاء محكمة عليا أو آلية استئناف لتوحيد الاجتهادات القضائية.
- التحدي الثاني: نقص الخبرة الدستورية لدى بعض المحاكم.
- الحل: تقديم برامج تدريبية للقضاة في المجال الدستوري لضمان كفاءة القرارات الصادرة.

♦ دور الرقابة اللامركزية في تعزيز دولة القانون

رغم التحديات، تُسهم الرقابة اللامركزية بشكل كبير في تعزيز دولة القانون، إذ تجعل من الدستور المرجع الأسى في جميع القضايا، وتُمكن الأفراد من الدفاع عن حقوقهم أمام أي محكمة. كما تعكس الرقابة اللامركزية مرونة النظام القانوني في حماية الدستور في مختلف الظروف والمستويات القضائية.

يُظهر نظام الرقابة اللامركزية قدرة عالية على حماية المبادئ الدستورية، لكنه يتطلب آليات لضمان التناسق بين الأحكام وتعزيز الكفاءة القانونية لدى القضاة، مما يجعل منه نظاماً متكاملًا إذا تم تنظيمه بشكل جيد.

ثالثاً: معايير الرقابة على دستورية القوانين

تعد الرقابة على دستورية القوانين إحدى الركائز الأساسية لضمان حماية الدستور وصيانة المبادئ الدستورية. وتكون هذه الرقابة فعالة وتحقق أهدافها المرجوة، لا بد أن تستند إلى معايير أساسية تُحدد إطار عملها وتوجهها نحو تحقيق العدالة والمساواة وحماية حقوق الأفراد. من بين هذه المعايير:

1. مبدأ سيادة القانون⁴

يُعتبر مبدأ سيادة القانون أساساً لضمان احترام أحكام الدستور، حيث يُفرض على جميع السلطات والمؤسسات الالتزام بالنصوص القانونية والدستورية. ويتطلب هذا المبدأ ما يلي:

- إلزامية الدستور: يجب أن تخضع كافة السلطات، التشريعية والتنفيذية والقضائية، لأحكام الدستور باعتباره القانون الأعلى.
- رفض التشريعات المخالفة: تُتيح الرقابة على دستورية القوانين ضمان ألا يتم تمرير تشريعات تتعارض مع المبادئ الدستورية، مما يمنع الاستبداد والتجاوزات.
- التأكيد على المساواة: يُعزز مبدأ سيادة القانون مفهوم المساواة بين المواطنين أمام القانون، بحيث لا يتم إقرار قوانين تميز بين الأفراد أو الفئات بشكل يخالف الدستور.
- إن تحقيق سيادة القانون يتطلب وجود نظام رقابي قوي وفعال يمنع أي انحراف عن النصوص الدستورية ويضمن التطبيق العادل للقانون.

2. استقلال القضاء⁴

- استقلال القضاء هو حجر الزاوية لضمان نزاهة الرقابة على دستورية القوانين، إذ إنه يضمن عدم خضوع القضاة لأي تأثير سياسي أو تدخل خارجي. ويتحقق هذا المعيار من خلال:
- ضمان الحياد: يجب أن يكون القضاء مستقلاً عن السلطات الأخرى لضمان اتخاذ قرارات تستند إلى المبادئ الدستورية وحدها، دون أي اعتبارات سياسية أو شخصية.
- توفير الضمانات للقضاة: تشمل هذه الضمانات تعيين القضاة بشكل شفاف، وحمايتهم من الإقالة التعسفية، وتوفير بيئة عمل تحترم استقلالهم.
- تأسيس محكمة دستورية أو هيئة مستقلة: تكون مختصة بمراجعة دستورية القوانين بشكل يضمن حيادية القرارات واستقلالها عن أي تأثيرات خارجية.
- بدون استقلال القضاء، تصبح الرقابة على دستورية القوانين مجرد أداة شكلية قد تستخدم لتحقيق مصالح سياسية أو شخصية بدلاً من حماية الدستور.

3. احترام حقوق الإنسان¹⁰

- يُعد احترام حقوق الإنسان وحياته من أهم المعايير التي تُوجه الرقابة على دستورية القوانين. فالقوانين التي تنتهك الحقوق الأساسية للأفراد تعتبر غير دستورية، ويجب أن يتم التصدي لها من خلال الرقابة القضائية.

- حماية الحقوق الأساسية: تشمل هذه الحقوق الحق في الحياة، الحرية، الكرامة، حرية التعبير، وحقوق الأقليات، والتي يجب أن تضمنها القوانين وتُعززها.
- التوازن بين السلطات وحقوق الأفراد: على القوانين ألا تمنح السلطات صلاحيات تتجاوز الحدود التي تضمن احترام حقوق الأفراد وحياتهم.
- الرقابة الفعالة: يضمن نظام الرقابة القضاء على أي تشريع يتعارض مع المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان المنصوص عليها في الدستور أو المواثيق الدولية التي تلتزم بها الدولة.
- إن احترام حقوق الإنسان لا يقتصر على النصوص الدستورية وحدها، بل يشمل التزام الدولة بتنفيذها عبر قوانين وتشريعات تتوافق مع المعايير العالمية لحقوق الإنسان.

♦ أهمية التكامل بين المعايير الثلاثة

تعمل هذه المعايير معاً لضمان فعالية الرقابة على دستورية القوانين، حيث يشكل مبدأ سيادة القانون القاعدة الأساسية، ويُعزز استقلال القضاء نزاهة العملية الرقابية، بينما يُضيف احترام حقوق الإنسان البعد الإنساني والعدالة الاجتماعية إلى الرقابة.

بدون تحقيق هذه المعايير الثلاثة، تُصبح الرقابة على دستورية القوانين شكلية وغير فعالة، مما يؤدي إلى زعزعة النظام القانوني، وتنامي التجاوزات، والإضرار بحقوق الأفراد وحياتهم.

تُعد الرقابة التي تستند إلى معايير سيادة القانون، واستقلال القضاء، واحترام حقوق الإنسان أداة قوية لضمان الاستقرار السياسي والقانوني، ولتعزيز الديمقراطية والحفاظ على حقوق الأفراد وصون كرامتهم.

الفصل الثاني

الرقابة القضائية في الأنظمة القانونية العربية

أولاً: الرقابة في النظام العراقي

تُعد الرقابة على دستورية القوانين من أبرز مظاهر الحفاظ على مبدأ سيادة القانون وضمان الالتزام بالنصوص الدستورية في العراق. ويمثل النظام العراقي نموذجاً واضحاً لتطبيق الرقابة القضائية من خلال المحكمة الاتحادية العليا، التي أنشئت بناءً على أحكام دستور عام 2005 نافذة¹.

1. تأسيس المحكمة الاتحادية العليا

نص الدستور العراقي لعام 2005 في المادة (92) على إنشاء المحكمة الاتحادية العليا كهيئة قضائية مستقلة ذات اختصاصات متعددة، أهمها الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة. وتعتبر هذه المحكمة الضامن الرئيس لتطبيق نصوص الدستور واحترامها من قبل السلطات الثلاث (التشريعية، التنفيذية، والقضائية)¹¹.

- المادة (93) من الدستور العراقي لعام 2005، حددت اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، ومنها:

1. الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.

2. تفسير نصوص الدستور.

3. الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات.

2. دور المحكمة في الرقابة على دستورية القوانين¹¹

تتمثل الرقابة الدستورية في العراق في مراجعة القوانين والأنظمة النافذة للتحقق من مدى توافقها مع النصوص الدستورية. ومن خلال هذا الدور، تعمل المحكمة الاتحادية العليا على حماية مبدأ سيادة القانون وضمان التزام جميع السلطات بالنظام الدستوري.

- آلية الرقابة: تُمارس المحكمة الرقابة بناءً على الطعون المقدمة من الأفراد أو المؤسسات، أو من خلال الإحالة المباشرة من قبل الجهات القضائية عند الشك في دستورية قانون معين.

- ضمان حماية الحقوق: تُعزز هذه الرقابة حماية الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في الدستور، مثل الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية.

3. تحديات الرقابة في العراق¹¹

رغم وجود المحكمة الاتحادية العليا كأداة رئيسة للرقابة الدستورية، تواجه العملية الرقابية في العراق عدة تحديات:

- غياب القوانين التنظيمية: لم يتم حتى الآن إصدار قانون جديد ينظم عمل المحكمة الاتحادية العليا بشكل مفصل يتناسب مع متطلبات الدستور العراقي لعام 2005، حيث ما زالت المحكمة تعمل وفقاً لقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
- الضغوط السياسية: يعاني النظام القضائي في العراق من تأثير التدخلات السياسية، مما يهدد استقلالية المحكمة الاتحادية العليا.
- تعدد السلطات والتوترات الإقليمية: يؤدي النظام الفيدرالي العراقي إلى ظهور نزاعات بين الحكومة المركزية والأقاليم والمحافظات، مما يزيد من أعباء المحكمة الاتحادية في الفصل في هذه القضايا.

♦ أهمية الرقابة الدستورية في النظام العراقي

- تُعد الرقابة على دستورية القوانين في العراق أداة فعالة لضمان احترام الدستور، كما أنها تعزز حماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد. وتسهم المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق:
1. استقرار النظام الدستوري: من خلال منع صدور القوانين التي تخالف أحكام الدستور.
 2. تعزيز الديمقراطية: بتأكيد مبدأ الفصل بين السلطات وضمان احترام السلطة التشريعية لحدود اختصاصها.
 3. حماية الحقوق والحريات: عبر إبطال التشريعات التي تنتهك الحقوق الأساسية للمواطنين.
- بالرغم من التحديات، تُعتبر الرقابة القضائية في العراق ركيزة أساسية للحفاظ على الدستور وضمان عدم المساس بمبادئه. ومع التطور المستمر للنظام القضائي، يُتوقع أن تزداد فعالية الرقابة الدستورية في تحقيق الاستقرار القانوني والسياسي في البلاد.

ثانياً: الرقابة في النظام المصري¹²

تعتبر الرقابة على دستورية القوانين واللوائح من الأسس التي يقوم عليها النظام القانوني في مصر. ومن خلال هذه الرقابة، تهدف الدولة إلى ضمان توافق التشريعات مع الدستور الذي يمثل أعلى مرجعية قانونية في البلاد. وقد تم إنشاء المحكمة الدستورية العليا في مصر عام 1979 كأداة رئيسية لممارسة هذه الرقابة، حيث تم النص عليها في الدستور المصري لعام 1971.

تتولى المحكمة الدستورية العليا بموجب اختصاصاتها مراقبة مدى توافق القوانين واللوائح مع أحكام الدستور، مما يضمن عدم إصدار تشريعات تتعارض مع المبادئ الأساسية التي ينص عليها الدستور. وتتمثل رقابة المحكمة في فحص دستورية القوانين واللوائح التي يتم الطعن عليها أمامها، سواء من خلال دعاوى مباشرة أو من خلال تحري القضايا التي تحيلها إليها المحاكم العادية.

♦ أهمية المحكمة الدستورية العليا¹³؛

- حماية الدستور: تعد المحكمة الدستورية العليا ضمانة أساسية لحماية المبادئ الدستورية وعدم تعرضها لتعديلات أو تجاوزات من خلال القوانين أو اللوائح.
- تعزيز مبدأ سيادة القانون: من خلال الرقابة على دستورية التشريعات، تساهم المحكمة في تعزيز مبدأ سيادة القانون، حيث تكون القوانين واللوائح خاضعة لرقابة قضائية دقيقة.
- استقلالية القضاء: تعمل المحكمة الدستورية العليا كجهة مستقلة عن السلطة التشريعية والتنفيذية، مما يعزز من مبدأ الفصل بين السلطات ويمنحها حيادية تامة في إصدار الأحكام.

♦ آلية الرقابة¹⁴؛

تتم الرقابة في النظام المصري عبر عدة طرق:

1. الرقابة الدستورية السابقة: والتي تتم قبل إصدار القوانين واللوائح من خلال استفتاء السلطة التشريعية على النصوص الدستورية التي من المحتمل أن تتعارض مع الدستور.
 2. الرقابة الدستورية اللاحقة: والتي تتم بعد إصدار القوانين، حيث يتم الطعن في الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا من قبل الأفراد أو الهيئات التي ترى أن القوانين أو اللوائح التي تم إصدارها تتناقض مع الدستور.
- إجمالاً، تمثل الرقابة في النظام المصري حجر الزاوية لضمان العدالة والمساواة بين المواطنين، وهي آلية تهدف إلى تحقيق توازن حقيقي بين السلطة التشريعية والتنفيذية بما يخدم مصلحة الوطن والمواطن.

ثالثاً: الرقابة في الأنظمة الخليجية

تتميز دول الخليج بتنوع نظم الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، حيث يعتمد كل منها على آليات مختلفة تتناسب مع طبيعتها القانونية والدستورية. رغم أن الرقابة القضائية تعد أداة مهمة لضمان التزام التشريعات بأحكام الدستور، فإن تطبيقها يختلف من دولة إلى أخرى في منطقة الخليج.

1. الكويت: الرقابة المركزية¹⁵

في الكويت، يتم تطبيق نموذج الرقابة المركزية، والذي يتمثل في وجود المحكمة الدستورية كهيئة مستقلة تتولى مهمة الرقابة على دستورية القوانين واللوائح. تأسست المحكمة الدستورية الكويتية بموجب الدستور الكويتي الصادر عام 1962. وتتولى المحكمة الرقابة على دستورية القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية، بالإضافة إلى مراقبة مدى توافق اللوائح مع أحكام الدستور. ويعد هذا النموذج مركزياً لأن المحكمة الدستورية هي الجهة الوحيدة المختصة بالبت في قضايا دستورية القوانين واللوائح، وتعمل بشكل مستقل عن السلطات التنفيذية والتشريعية. وتقوم المحكمة الدستورية الكويتية بفحص دستورية القوانين إما بناءً على طعون يتم تقديمها من قبل الأفراد أو الهيئات أو بناءً على إحالة من المحاكم العادية. وبهذا الشكل، تكون الرقابة على دستورية القوانين مركزية بشكل أساسي، ولا تتوزع المسؤولية على المحاكم الأخرى.

2. الإمارات العربية المتحدة: الرقابة اللامركزية¹⁶

على عكس الكويت، تعتمد الإمارات العربية المتحدة نموذج الرقابة اللامركزية. في هذا النموذج، توجد *محكمة الاتحادية العليا كأعلى هيئة قضائية تشرف على الرقابة الدستورية، ولكن يتسم النظام في الإمارات بكونه لامركزياً، حيث يمكن للمحاكم المحلية أن تطعن في دستورية القوانين قبل أن يتم رفع القضايا إلى المحكمة الاتحادية العليا. على سبيل المثال، يمكن لأي محكمة محلية أن تحيل القضية التي تتعلق بعدم دستورية قانون أو لائحة إلى المحكمة الاتحادية العليا. وتتمثل ميزة الرقابة اللامركزية في أنها تتيح للمحاكم المحلية دوراً فعالاً في ضمان مطابقة التشريعات للدستور. وقد يؤدي هذا إلى تسريع عمليات الفصل في القضايا الدستورية، حيث

يمكن القضاة المحليون من إحالة القضايا إلى المحكمة الاتحادية العليا دون انتظار طعون أو إحالات مركزية فقط.

3. التنوع في الأنظمة الخليجية الأخرى¹⁷

بقية دول الخليج مثل السعودية وقطر والبحرين تتبع أنماطاً مشابهة أو مزيجاً من النظامين المركزية واللامركزية. ففي السعودية، على سبيل المثال، لا توجد محكمة دستورية مستقلة، وتتم الرقابة على الدستور من خلال مجلس الشورى أو من خلال الهيئات القضائية في محاكم معينة. أما في قطر والبحرين، فإنهما يميلان أكثر إلى نموذج الرقابة المركزية، حيث توجد هيئات قضائية عليا مختصة بمراقبة دستورية القوانين واللوائح، ولكن في إطار مختلف قليلاً عن النموذج الكويتي.

♦ الفرق بين الرقابة المركزية واللامركزية:

- الرقابة المركزية: يتمتع بها نظام مثل الكويت، حيث تقتصر الرقابة على محكمة دستورية واحدة تتولى فحص دستورية القوانين. هذا النموذج يعزز من الاستقرار التشريعي ويحد من التداخلات بين الهيئات القضائية.

- الرقابة اللامركزية: كما في الإمارات، حيث تُمنح المحاكم المحلية صلاحية إبداء الرأي حول دستورية القوانين، مما يزيد من سرعة معالجة القضايا الدستورية و يتيح للقضاء المحلي دوراً فاعلاً في الرقابة.

على الرغم من أن دول الخليج تتفاوت في تطبيق الرقابة القضائية على دستورية القوانين، فإن جميعها تسعى لضمان توافق التشريعات مع الدستور وحماية الحقوق والحريات العامة. يتنوع النموذج المستخدم بين الرقابة المركزية، التي تقتصر على محكمة دستورية واحدة، والرقابة اللامركزية التي تتيح للمحاكم المحلية دوراً في هذه الرقابة، مما يعكس التنوع القانوني في منطقة الخليج وملاءمة الأنظمة القضائية لمتطلبات كل دولة.

رابعاً: الرقابة في النظام المغربي^{18,19}

يعد النظام المغربي من الأنظمة القانونية التي تعتمد على الرقابة الدستورية لضمان مطابقة التشريعات للدستور. يتمثل أساس الرقابة في المحكمة الدستورية المغربية، التي تأسست

بموجب الدستور المغربي لعام 2011، لتحل محل المجلس الدستوري السابق. تمثل المحكمة الدستورية في المغرب الجهة القضائية العليا المكلفة بمراقبة دستورية القوانين واللوائح، وتمتع بصلاحيات واسعة تشمل الرقابة المسبقة (قبل إصدار القوانين) واللاحقة (بعد إصدار القوانين).

1. الرقابة المسبقة (قبل إصدار القوانين):²⁰

في إطار الرقابة المسبقة، يتمكن الملك، رئيس الحكومة، أو عدد من أعضاء البرلمان من إحالة مشاريع القوانين إلى المحكمة الدستورية قبل إصدارها. يُمكن للمحكمة الدستورية أن تراجع مدى توافق هذه المشاريع مع الدستور وتقرر ما إذا كانت صالحة للتنفيذ أو تتعارض مع أحكام الدستور. هذه المراجعة تهدف إلى ضمان عدم تجاوز التشريعات للنصوص الدستورية قبل إقرارها بشكل نهائي.

2. الرقابة اللاحقة (بعد إصدار القوانين):²⁰

كما تمارس المحكمة الدستورية الرقابة على دستورية القوانين بعد صدورها. يمكن للمحكمة أن تبت في دستورية القوانين التي يتم الطعن فيها، سواء من خلال إحالة من المحكمة أو من خلال طعن مقدم من رئيس الحكومة أو أعضاء البرلمان أو حتى من أي شخص معني بالقانون. في هذه الحالة، تقوم المحكمة الدستورية بمراجعة القانون في ضوء أحكام الدستور وتصدر قراراً بشأن مدى توافقه مع النصوص الدستورية.

♦ أهمية المحكمة الدستورية في النظام المغربي²¹؛

- حماية الدستور: المحكمة الدستورية في المغرب تعد ضامناً أساسياً لحماية الدستور ومبادئه، حيث تتأكد من أن القوانين التي تصدر تتوافق مع أحكام الدستور وتحقق التوازن بين السلطات.

- ضمان الحقوق والحريات: من خلال الرقابة على دستورية القوانين، تساهم المحكمة في حماية حقوق الأفراد والحريات العامة من أي تشريعات قد تضر بها أو تتناقض معها.

- استقلالية القضاء: تتمتع المحكمة الدستورية باستقلالية تامة عن السلطات التنفيذية والتشريعية، مما يعزز من نزاهتها في إصدار الأحكام التي تتعلق بمراقبة دستورية القوانين.

- تعزيز ثقة المواطنين: من خلال ضمان أن القوانين المتبعة تتماشى مع مبادئ الدستور، تساهم المحكمة الدستورية في تعزيز ثقة المواطنين في النظام القانوني والسياسي في البلاد.

♦ الرقابة على القوانين المتعلقة بالحقوق²²:

من المميزات الهامة في الرقابة التي تمارسها المحكمة الدستورية المغربية هو قدرتها على فحص القوانين التي تؤثر على الحقوق الأساسية للمواطنين، مما يضمن أن تكون التشريعات متوافقة مع المبادئ الدستورية المتعلقة بالحريات والحقوق.

تلعب المحكمة الدستورية المغربية دوراً حيوياً في ضمان توافق القوانين مع الدستور. من خلال رقابتها المسبقة واللاحقة، تضمن عدم تعارض التشريعات مع أحكام الدستور، مما يعزز استقرار النظام القانوني ويحفز على تطوير التشريعات بما يتماشى مع المعايير الدستورية.

خامساً: الرقابة في النظام الأردني²³

يعد النظام القضائي في الأردن من الأنظمة التي تعتمد على الرقابة الدستورية لضمان توافق التشريعات مع أحكام الدستور. يتمثل دور الرقابة الدستورية في الأردن من خلال المحكمة الدستورية، التي تأسست بموجب الدستور الأردني المعدل لعام 2011. تعتبر المحكمة الدستورية الأردنية الهيئة القضائية العليا في المملكة، وتتمتع بصلاحيات مهمة تتعلق بمراقبة دستورية القوانين والأنظمة، بالإضافة إلى دورها في تفسير نصوص الدستور وتحديد مدى تطبيقها.

♦ أهمية المحكمة الدستورية في النظام الأردني²⁴

1. الرقابة على دستورية القوانين:

المحكمة الدستورية في الأردن تختص بالنظر في دستورية القوانين والأنظمة التي تصدرها السلطة التشريعية. يمكن للمحكمة الدستورية فحص مدى توافق هذه القوانين مع أحكام الدستور، إما بناءً على طعن يقدمه الأفراد أو من خلال إحالة من السلطات المعنية مثل مجلس النواب أو الحكومة. تُعتبر هذه الرقابة من أهم آليات ضمان عدم تجاوز التشريعات للمبادئ الدستورية.

2. الرقابة على قرارات السلطة التنفيذية:

كما تختص المحكمة الدستورية في الأردن بمراقبة قرارات السلطة التنفيذية عندما يتطلب الأمر، مثل القرارات التي قد تكون غير متوافقة مع أحكام الدستور. تتم هذه المراجعة من خلال تقديم الطعون أو بناءً على إحالات من السلطات الأخرى.

3. تفسير نصوص الدستور:

أحد الأدوار الرئيسية للمحكمة الدستورية هو تفسير نصوص الدستور عند حدوث أي تنازع حول تفسيرها. في مثل هذه الحالات، يمكن للأفراد أو الجهات الحكومية أن يطلبوا من المحكمة الدستورية إصدار فتوى دستورية توضح كيفية تطبيق الدستور في حالات معينة.

♦ آلية عمل الرقابة الدستورية في الأردن²⁵

تتم الرقابة الدستورية في الأردن عبر الآليات التالية:

1. الرقابة اللاحقة:

في النظام الأردني، تقوم المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين بعد صدورها. يمكن أن يتم الطعن في القوانين أمام المحكمة الدستورية من قبل أي شخص له مصلحة مباشرة في القانون المطعون فيه، أو من خلال إحالة من محكمة معينة. تقوم المحكمة الدستورية بعد ذلك بمراجعة القوانين والأنظمة للتأكد من تطابقها مع أحكام الدستور.

2. الرقابة المسبقة:

يمكن أن تتقدم الحكومة أو مجلس النواب إلى المحكمة الدستورية لاستطلاع رأيها في دستورية مشاريع القوانين أو القرارات قبل إصدارها. إذا كان هناك شك في مدى توافق القانون المقترح مع الدستور، يمكن أن تقوم المحكمة بإبداء رأيها قبل أن يصبح القانون نافذاً.

♦ صلاحيات المحكمة الدستورية الأردنية²⁵:

- فحص دستورية القوانين: من أبرز صلاحيات المحكمة الدستورية هو فحص القوانين والأنظمة التي تصدرها السلطة التشريعية، للتأكد من مدى توافقها مع أحكام الدستور.

- إصدار الفتاوى القانونية: المحكمة الدستورية تختص بتفسير نصوص الدستور عند حدوث أي خلاف أو لبس في تفسير هذه النصوص.

- إبطال القوانين المخالفة للدستور: إذا تبين أن أي قانون أو قرار مخالف للدستور، فإن المحكمة الدستورية لها الحق في إبطاله، مما يساهم في حماية المبادئ الدستورية وضمان سيادة القانون.

♦ أهمية الرقابة الدستورية في الأردن²⁶:

1. حماية حقوق الإنسان:

من خلال الرقابة الدستورية، تساهم المحكمة في حماية حقوق الأفراد والحريات العامة من أي قوانين قد تتعارض مع الدستور. هذا يضمن عدم صدور تشريعات قد تضر بالحقوق الأساسية للمواطنين.

2. تعزيز الاستقرار القانوني:

إن وجود هيئة قضائية مستقلة مثل المحكمة الدستورية يعزز من الاستقرار القانوني والسياسي في الأردن. فبفضل الرقابة على دستورية القوانين، تضمن الدولة أن التشريعات المتبعة تتماشى مع المبادئ الدستورية الأساسية.

3. توازن السلطات:

تساهم الرقابة الدستورية في تحقيق توازن بين السلطات في الأردن، حيث تحد من إمكانية تجاوز السلطة التشريعية على النصوص الدستورية وتؤكد استقلالية القضاء.

المحكمة الدستورية الأردنية تلعب دوراً أساسياً في الحفاظ على سيادة القانون وحماية حقوق المواطنين. من خلال الرقابة المسبقة واللاحقة على القوانين، وتفسير نصوص الدستور، تضمن المحكمة أن التشريعات تتماشى مع المبادئ الدستورية، مما يعزز من استقرار النظام القانوني والسياسي في المملكة الأردنية الهاشمية²⁷.

♦ التحديات والمقترحات

أولاً: التحديات

1. تأثير السلطة التنفيذية: يؤدي التدخل السياسي أحياناً إلى إضعاف استقلال القضاء.
2. ضعف الثقافة القانونية: نقص الوعي بأهمية الرقابة القضائية بين المواطنين والقضاة.
3. عدم وضوح النصوص القانونية: يؤدي غموض بعض الدساتير إلى صعوبة في تطبيق الرقابة.

ثانياً: المقترحات

1. تعزيز استقلال القضاء من خلال ضمان الحماية القانونية للقضاة.
2. تطوير المناهج القانونية لتشمل تدريباً متخصصاً في القضاء الدستوري.
3. وضع آليات لتسهيل وصول المواطنين إلى المحاكم الدستورية.

الخاتمة

تُظهر الدراسة أن الرقابة القضائية على دستورية القوانين تلعب دوراً حيوياً في حماية سيادة الدستور وحقوق الأفراد. ومع ذلك، فإن الأنظمة القانونية العربية تواجه تحديات كبيرة تتطلب إصلاحات جوهرية لضمان فعالية هذه الرقابة. يُوصى بتعزيز استقلالية القضاء وتطوير البنية القانونية لتعزيز ثقة المواطنين في القضاء.

النتائج

1. تفاوت تطبيق الرقابة القضائية على دستورية القوانين بين الدول العربية نتيجة لاختلاف الأنظمة السياسية والاجتماعية.
2. الرقابة المركزية أثبتت فاعليتها في تعزيز وحدة القوانين، بينما تعاني الرقابة اللامركزية من تضارب الأحكام.
3. استقلال القضاء يعد العامل الأهم لضمان نزاهة الرقابة القضائية، لكنه يتعرض لتحديات تتضمن التدخل السياسي.
4. بعض الدول العربية تعتمد أساليب رقابة مسبقة (قبل إصدار القوانين) وأخرى لاحقة (بعد إصدار القوانين)، ولكل منها إيجابياته وسلبياته.
5. الأنظمة القانونية تحتاج إلى تحسين البنية التشريعية وتطوير آليات واضحة لحماية حقوق الإنسان.

التوصيات

1. تعزيز استقلال القضاء عبر وضع آليات قانونية تحمي القضاة من التدخلات السياسية.
2. تطوير أنظمة الرقابة المركزية واللامركزية لضمان تناسق الأحكام القضائية وتحقيق العدالة.
3. زيادة الوعي القانوني بين المواطنين والقضاة حول أهمية الرقابة القضائية.
4. وضع قوانين تنظيمية دقيقة لتنظيم عمل المحاكم الدستورية وضمان شفافيتهما.
5. توفير برامج تدريبية للقضاة لتمكينهم من التعامل مع القضايا الدستورية بفعالية.

قائمة المراجع

1. الدستور المصري لعام 1971 والدستور العراقي لعام 2005.
2. المحكمة الدستورية العليا في مصر: الموقع الرسمي.
3. المحكمة الاتحادية العليا في العراق: قرارات وأحكام.
4. سالم، محمد (2020). الرقابة القضائية في الدول العربية. دار الفكر العربي.
5. أحمد، علي (2018). النظم القانونية المقارنة. مركز الدراسات القانونية.
6. تقارير البنك الدولي حول سيادة القانون في الشرق الأوسط (2022).
7. الدستور العراقي لعام 2005.
8. نصوص قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.
9. سامي الصقار، *القضاء الدستوري في العراق: دراسة مقارنة*، دار النهضة العربية، 2010.
10. محمد العكيلي، *الرقابة الدستورية في النظم القانونية العربية*، دار الفكر العربي، 2015.
11. تقارير المحكمة الاتحادية العليا في العراق، منشورة على موقع مجلس القضاء الأعلى العراقي.
12. الدستور المصري لعام 1971: يحدد اختصاصات المحكمة الدستورية العليا ودورها في الرقابة على القوانين واللوائح.
13. قانون المحكمة الدستورية العليا: يوضح التفاصيل القانونية والإجرائية حول كيفية ممارسة الرقابة الدستورية في النظام المصري.
14. أحكام المحكمة الدستورية العليا: تتضمن السوابق القضائية المتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح وتفسير المبادئ الدستورية.
15. الدستور الكويتي لعام 1962: الذي نص على تأسيس المحكمة الدستورية الكويتية.

16. قانون المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات العربية المتحدة: الذي يحدد دور المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة الدستورية.
17. الدستور الإماراتي: الذي يعكس التوجه نحو الرقابة اللامركزية في الإمارات.
18. دراسات قانونية حول الرقابة الدستورية في دول الخليج: يمكن الرجوع إليها لفهم الآليات المتبعة في دول مثل السعودية وقطر والبحرين.
19. أحكام المحكمة الدستورية الكويتية: التي تقدم تحليلاً للممارسات القضائية في الرقابة على دستورية القوانين.
20. الدستور المغربي لعام 2011: ينظم الدستور المغربي الجديد تشكيل المحكمة الدستورية وصلاحياتها في مراقبة دستورية القوانين، وقد خصص لها فصلاً مستقلاً يتعلق بحقوق الأفراد والضوابط القانونية الخاصة بها.
21. القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية: يحدد القواعد والإجراءات التي تحكم عمل المحكمة الدستورية في المغرب، بما في ذلك كيفية تقديم الطعون وآليات النظر في دستورية القوانين.
22. أحكام المحكمة الدستورية المغربية: تتضمن السوابق القضائية المتعلقة بكيفية ممارسة الرقابة المسبقة واللاحقة على القوانين.
23. دراسات قانونية حول المحكمة الدستورية المغربية: يمكن الرجوع إليها لفهم أعمق لدور المحكمة في حماية حقوق المواطنين وضمان استقرار التشريعات.
24. المراجعات الأكاديمية حول الرقابة الدستورية في المغرب: تتناول هذه الدراسات تأثير الرقابة الدستورية على تطور النظام القضائي والسياسي في المغرب.
25. الدستور الأردني المعدل لعام 2011: الذي ينص على تأسيس المحكمة الدستورية وصلاحياتها، بما في ذلك الرقابة على دستورية القوانين.
26. قانون المحكمة الدستورية الأردنية: ينظم اختصاصات المحكمة وآلية عملها، بما في ذلك كيفية تقديم الطعون والمراجعة القانونية.

27. أحكام المحكمة الدستورية الأردنية: توضح السوابق القضائية المتعلقة بالرقابة الدستورية، وتوفر نماذج لتطبيقات الرقابة المسبقة واللاحقة.
28. دراسات أكاديمية حول الرقابة الدستورية في الأردن: تقدم تحليلاً للممارسات القضائية في النظام الأردني وشرحاً لعمل المحكمة الدستورية.
29. الفتاوى الدستورية الصادرة عن المحكمة الدستورية: تتضمن تفسيراً للنصوص الدستورية المتعلقة بكيفية تطبيق القوانين والدستور في حالات معينة.

المحكمة الدستورية بالمغرب وأنواع الرقابة على دستورية القوانين

The Constitutional Court in Morocco and the types of oversight of the constitutionality of laws

✍ هشام البقالي

✍ Hicham ELBEQALI

طالب باحث بسلك الدكتوراه

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا

مختبر الدراسات والأبحاث القانون العام والعلوم السياسية

Abstract :

ملخص:

The role of the constitutional judiciary is to monitor the extent to which the authorities respect the spirit and word of the Constitution, and it is also considered a guarantee for the protection of basic rights and freedoms. The constitutional judiciary exercises prior oversight, by imposing that draft laws must be presented to it before issuing them, or subsequent oversight of the laws in force in cases where the texts of the laws are argued to be unconstitutional.

The article discusses the emergence of the Constitutional Court in Morocco and its organization. On the other hand, it discusses its formation and independence.

In another context, the article also discusses the jurisdictions of this court. It also refers to the types of constitutional control over laws, whether prior or a posteriori.

Keywords : The Constitutional Court - Organization - Jurisdictions Constitutional oversight of laws.

يتجلى دور القضاء الدستوري في مراقبة مدى احترام السلطات لروح ومنطوق الدستور، كما يعتبر الضمانة لحماية الحقوق والحريات الأساسية. ويمارس القضاء الدستوري رقابة سابقة، عبر فرضه وجوب عرض مشاريع القوانين عليه قبل إصدارها، أو رقابة لاحقة على القوانين النافذة في صور الدفع بعدم دستورية نصوص القوانين.

يتناول المقال نشأة المحكمة الدستورية بالمغرب وكذا تنظيمها. كما يناقش من جهة أخرى تشكيلها واستقلاليتها.

وفي سياق آخر، يتناول المقال أيضا اختصاصات هذه المحكمة. كما يشير إلى أنواع الرقابة الدستورية على القوانين سواء القبلية منها أو البعدية.

كلمات مفتاحية: المحكمة الدستورية - التنظيم - الاختصاصات - الرقابة الدستورية على القوانين.

مقدمة:

يعتبر الدستور القانون الأعلى الذي يحدد القواعد الأساسية لشكل الدولة والمصدر الرئيسي لتحديد معالم نظامها، لما يتضمنه من مبادئ وأحكام تؤطر السلطات العامة فيها من حيث التكوين والاختصاص والعلاقات بينها وحدود كل منها، وكذا الحقوق والواجبات للأفراد والجماعات والضمانات الموضوعة لها.

ويتجلى دور القضاء الدستوري في مراقبة مدى احترام السلطات لروح ومنطوق الدستور، كما يعتبر الضمانة لحماية الحقوق والحريات الأساسية. ويمارس القضاء الدستوري رقابة سابقة، عبر فرضه وجوب عرض مشاريع القوانين عليه قبل إصدارها، أو رقابة لاحقة على القوانين النافذة في صور الدفع بعدم دستورية نصوص القوانين. وتعتبر قراراته ملزمة في صورة التصريح بعدم دستورية القانون قبل إصداره وضرورة تعديله، أوفي صورة الحكم بتوقيف العمل به حال إصداره. وقد عرف الجهاز القضائي الدستوري بالمغرب منذ أول مشروع دستوري لسنة 1908¹، والذي لم تنتهياً الظروف المناسبة لبروزه، بحيث أن هذه المؤسسة الدستورية لم تظهر جليا إلا مع صدور أول دستور مغربي سنة 1962² الذي نص على إحداث الغرفة الدستورية. ثم بعد ذلك، تم تأسيس مجلس دستوري يتوفر على اختصاصات جديدة وذلك بمقتضى دستور 4 شتنبر 1992³، والذي استمر إلى أن تم تعديل الدستور سنة 2011 حيث تم إحداث المحكمة الدستورية.

لقد كان إقرار دستور 2011⁴ لحظة مفصلية في الحياة الدستورية المغربية، بالنظر إلى السياقات التي أطرت صياغة هذه الوثيقة، والتي اختلفت عن صياغة الدساتير السابقة. وهو ما دفع المشرع الدستوري إلى البحث عن العناصر التي تلبي انتظارات وتطلعات المغاربة، خاصة تلك المرتبطة بالحقوق والحريات وتقوية ضمانات حمايتها، محددة حقوق الإنسان كأحد المرتكزات الأساسية في الدستور الجديد⁵.

¹ المادة الرابعة والخمسون من مشروع الدستور المغربي لسنة 21908

² الظهير الشريف الصادر يوم الجمعة سابع عشر رجب 1382 الموافق لرابيع عشر دجنبر 1962 بتنفيذ نص الدستور

ظهير شريف رقم 1.95.155 صادر في 11 من ربيع الآخر 1413 الموافق 9 أكتوبر 1992 بتنفيذ مراجعة الدستور 4

⁴ دستور المملكة المغربية، الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 من شعبان 1432 موافق 29 يوليوز 2011.

⁵ محمد مرجوم، الدفع بعدم دستورية القوانين.. المسار التشريعي المتعثر، مجلة الإسماعيلية للدراسات القانونية والقضائية، العدد الأول، فبراير 2019، ص 83.

وقد أسندت أغلب الدساتير حماية الحقوق والحريات الأساسية عن طريق مراقبة دستورية القوانين إلى هيئات عليا مستقلة وظيفتها الرئيسية الرقابة على ما تسنه السلطة التشريعية من قوانين والتي تستوجب احترام الدستور نصا وروحا.

وتختلف تسميات واختصاصات هذه الهيئات باختلاف التنظيم الدستوري لكل دولة؛ ففي الولايات المتحدة الأمريكية تسمى بالمحكمة العليا الاتحادية⁶، وفي الجمهورية الفرنسية بالمجلس الدستوري⁷، وفي المملكة المغربية بالمحكمة الدستورية⁸.

المبحث الأول: المحكمة الدستورية

إذا كان البرلمان يستمد شرعيته من الشعب عبر انتخابه بالاقتراع العام، وفق الدستور وقانون الانتخاب، فإن القضاء الدستوري يستمد شرعيته من الدور المناط به في صون الدستور، الذي هو التعبير الأسمى لإرادة الشعب وسيادته، وركيزة شرعية لكل السلطات، بما فيها شرعية سلطة البرلمان نفسه. كما أن القضاء الدستوري يستمد شرعيته أيضا من الدور المناط به في الفصل في صحة تمثيل الشعب على مستوى البرلمان، أي من دوره كمرجعية للفصل في شرعية مجلس النواب نفسه. وكما أناط الدستور صلاحية التشريع بالبرلمان، أناط صلاحية مراقبة دستورية القوانين والفصل في الطعون النيابية بالقضاء الدستوري؛ فمصدر الصلاحيات والاختصاصات في الحالتين واحد، وهو الدستور⁹.

جاء التعديل الدستوري لسنة 2011 بعد مجموعة من النقاشات والمذكرات والتفكير الفقهي، أنتج وأدرج "المحكمة الدستورية" لأول مرة في تاريخ المملكة المغربية، وهو إصلاح ساهمت في تنزيله أيضا التجارب المقارنة. فعلى الرغم من الاختلاف مثلا في تسمية الهيئة بين الجمهورية الفرنسية "المجلس الدستوري" والمملكة المغربية "المحكمة الدستورية"، فإن طريقة الاشتغال والتكوين جد متقاربة.

⁶ دستور الولايات المتحدة الأمريكية، الصادر عام 1789 شاملا تعديلات 1992، المادة الثالثة.

⁷ دستور جمهورية فرنسا الصادر عام 1958 شاملا تعديلات 2008، الباب السابع من المادة 56 إلى المادة 63.

⁸ دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الباب الثامن من الفصل 129 إلى الفصل 134.

⁹ د. عصام سليمان، دراسة في القضاء الدستوري، الباب الثالث ص 380.

المطلب الأول: تنظيم المحكمة الدستورية

خصص المشرع الدستوري الباب الثامن من دستور 29 يوليوز 2011 بفصوله من 129 إلى 134 للمحكمة الدستورية من حيث إحداثها وتأليفها واختصاصاتها¹⁰.

وهكذا، نص الفصل 129 على أن "تحدث محكمة دستورية"¹¹، وطبقا لأحكام الفصل 130 على أن هذه المحكمة تتألف من اثني عشر عضوا يعينون من الشخصيات المتوفرة على تكوين عال في مجال القانون وعلى كفاءة قضائية أو فقهية أو إدارية، والذين مارسوا مهنتهم لمدة تفوق خمس عشرة سنة والمشهود لهم بالتجرد والنزاهة¹²، (فما هو المقصود بالتكوين العالي في مجال القانون؟ وما هو المقصود بالكفاءة القضائية هل على المرشح أن يكون مارس مهنة القضاء أو إحدى المهام المحيطة بالمجال القضائي؟ وماذا يقصد بالكفاءة الفقهية فهل يعني أن تكون له إصدارات أو آراء فقهية في مجال القانون، ثم الكفاءة الإدارية أي أن يكون المرشح مارس مهام إدارية من المستوى العالي أو فقط لمدة معينة؟). وذلك لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد، ستة أعضاء يعينهم الملك، من بينهم عضو يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى، وستة أعضاء ينتخب نصفهم من قبل مجلس النواب، وينتخب النصف الآخر من قبل مجلس المستشارين من بين المترشحين الذين يقدمهم مكتب كل مجلس. ولم يشترط نص الفصل 130 من الدستور أن يكون الأعضاء المنتخبون من طرف مجلسي البرلمان منتدبين أصلا إلى أحد المجلسين¹³. وذلك بعد التصويت بالاقتراع السري وأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس، وأنه إذا تعذر على المجلسين أو على أحدهما انتخاب هؤلاء الأعضاء، داخل الأجل القانوني للتجديد، تمارس المحكمة اختصاصاتها وتصدر قراراتها، وفق نصاب لا يحتسب فيه الأعضاء الذين لم يقع بعد انتخابهم.

¹⁰ د. أحمد حضرائي، الأنظمة الدستورية المقارنة، مقارنة للتجارب الدولية والمغرب، مطبعة سجلماسة الزيتون مكناس، الطبعة الثانية 2017، ص 105.

¹¹ الفصل 129 من دستور 29 يوليوز 2001 المملكة المغربية.

¹² المادة الأولى، القانون التنظيمي 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية.

¹³ د. طارق التلمساني، ما بين طبيعة واختصاص المحكمة الدستورية، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 38/37 لسنة 2016، ص 71.

يلاحظ أن دستور 2011 قد جعل تأليف المحكمة الدستورية يخضع النصف منهم إلى أسلوب التعيين والنصف الآخر لأسلوب الانتخاب¹⁴. وأنه يتم كل ثلاث سنوات تجديد ثلث كل فئة من أعضاء المحكمة الدستورية، ويمكن الطعن في عملية ونتائج انتخاب أعضاء المحكمة الدستورية المنتخبين داخل أجل ثمانية أيام من تاريخ إعلان النتائج، كما أن المحكمة تبت في الطعن داخل أجل لا يتعدى ثمانية أيام¹⁵. ويعين الملك رئيس المحكمة من بين الأعضاء الذين تتألف منهم¹⁶. ويبدو بأن الجديد في هذا النص الدستوري هو اختيار أو تعيين الملك لرئيس المحكمة الدستورية يكون من قبله ومن بين جميع الأعضاء الذين تتألف منهم المحكمة الدستورية؛ وذلك على عكس ما كان معمولاً به من قبل في دستور 1996، حيث كان الملك يختار رئيس المجلس الدستوري من بين الأعضاء الذين يعينهم¹⁷. كما أنه أصبح للمعارضة، وفق التعديل الدستوري الأخير، الحق في المساهمة في اقتراح المترشحين وفي انتخاب أعضاء المحكمة الدستورية¹⁸. تنشر بالجريدة الرسمية ظواهر تعيين رئيس المحكمة الدستورية وأعضائها المعينين من قبل الملك¹⁹، ويؤدي رئيس المحكمة الدستورية وأعضاؤها قبل مباشرة مهامهم القسم بين يدي الملك على أن يقوموا بالمهام المسندة إليهم بإخلاص وأمانة ويمارسوها بكل نزاهة في ظل احترام الدستور وأن يكتفوا سر الدواول والتصويت، وألا يتخذوا أي موقف علني أو يفتوا في أي مسألة من المسائل التي تدخل في نطاق اختصاصات المحكمة الدستورية²⁰.

وبين الفصل 131 أن قانوناً تنظيمياً سيتولى تحديد قواعد تنظيم المحكمة الدستورية وسيرها والإجراءات المتبعة أمامها، ووضعية أعضائها ويحدد أيضاً المهام التي لا يجوز الجمع بينها وبين عضوية المحكمة الدستورية، وخاصة ما يتعلق بالمهن الحرة، وطريقة إجراء التجديدين الأولين لثلث أعضائها، وكيفية تعيين من يحل محل أعضائها الذين استحال عليهم القيام بمهامهم

¹⁴ د. محمد حمدون، مراقبة دستورية القوانين في المغرب، المحكمة الدستورية وفقاً لمقتضيات دستور 2011، المجلة المغربية للاقتصاد والقانون المقارن، العدد 57، ص 120.

¹⁵ المادة 2، القانون التنظيمي 066.13.

¹⁶ د. رشيد المدور، مرجع سابق، 66.

¹⁷ د. محمد حمدون، مراقبة دستورية القوانين في المغرب، المحكمة الدستورية وفقاً لمقتضيات دستور 2011، مرجع سابق، ص 123.

¹⁸ الفصل 10، دستور المملكة المغربية، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011.

¹⁹ المادة الأولى، من القانون التنظيمي رقم 066.13، المتعلق بالمحكمة الدستورية، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.14.139 بتاريخ 13 غشت 2014م الجريدة الرسمية عدد 6288، 4 سبتمبر 2014م ص 6661.

²⁰ المادة 4، القانون التنظيمي رقم 066.13، مرجع سابق.

أو استقالوا أو توفوا أثناء مدة عضويتهم. وبالفعل، صدر هذا القانون التنظيمي بتاريخ 13 غشت 2014²¹، إلا أن النظام الداخلي للمحكمة الدستورية المشار إليه في المادة 43 من القانون التنظيمي 066.13 ما زال لم يصدر بعد، ليتترك الباب مفتوحا لوابل من التساؤلات التي تبقى بدون جواب في انتظار تنزيل هذا النظام الداخلي. كما أن للمحكمة الدستورية مصالح إدارية يتولاها الأمين العام للمحكمة تحت سلطة رئيسها تساعده في مهامه كتابة للضبط²². ويمكن لرئيس المحكمة الدستورية أن يفوض للأمين العام التوقيع على جميع التصرفات والقرارات ذات الصبغة الإدارية، كما يقوم الأمين العام بتحضير مشروع ميزانية المحكمة وعرضه على الرئيس للموافقة عليه²³.

يرى جانب من الفقه الدستوري المغربي أن تخصيص باب مستقل عن الباب السابع في دستور 2011 للمحكمة الدستورية، يعتبر بمثابة مؤشر لتوجه المشرع الدستوري إلى نزع الصفة القضائية عن المحكمة الدستورية²⁴؛ بينما يرى جانب آخر أن المشرع الدستوري عندما خصص بابا مستقلا لها وخصص للقضاء بابا آخر إنما كان يرمي إلى تمييز المحكمة الدستورية عن القضاء باعتبارها تقع خارج التنظيم القضائي العادي وأنها لا تشكل جزءا من أي صنف من أصنافه الأخرى، لتكريس انفرادها باستقلاليتها اتجاه جميع السلطات القضائية والتشريعية والتنفيذية²⁵.

المطلب الثاني: استقلالية المحكمة الدستورية

استقلال المحكمة الدستورية هو ترجمة عملية لمبدأ فصل السلطات؛ فهذه المحكمة تنتمي عمليا إلى السلطة القضائية مع استقلال خاص بها كمحكمة عليا خارج التنظيم القضائي العادي. فهي ذات اختصاصات حصرية لا يمارسها غيرها، وتبدو كحكم في النزاعات المتعلقة بتطبيق الدستور وما يكمله من قوانين تنظيمية. ويأخذ استقلال هذه المؤسسة ثلاثة أبعاد: الاستقلال المؤسسي، الاستقلال الإداري، والاستقلال المالي²⁶.

²¹ انظر القانون التنظيمي رقم 066.13، المتعلق بالمحكمة الدستورية، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.14.139 بتاريخ 13 أغسطس 2014م الجريدة الرسمية عدد 6288، 4 سبتمبر 2014م ص 6661.

²² المادة 43، القانون التنظيمي رقم 066.13، مرجع سابق.

²³ المادة 44، القانون التنظيمي رقم 066.13، مرجع سابق.

²⁴ د. طارق التلمساني، ما بين طبيعة واختصاص المحكمة الدستورية، مرجع سابق، ص 70.

²⁵ د. رشيد المدور، تطور الرقابة الدستورية في المغرب، مرجع سابق، ص 67.

²⁶ د. عبد العزيز النويضي، المحكمة الدستورية ومسألة الدفع بعدم دستورية القوانين، الطبعة الأولى 2019، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء ص 73.

يعد الاستقلال المالي مدعماً للاستقلال المهني والفكري للقضاة، حتى لا يخضعوا لأي تأثير أو إغراء، وقد خولهم القانون التنظيمي 066.13 تعويضات توازي التعويضات الممنوحة لأعضاء البرلمان، وخول لرئيس المحكمة نفس التعويضات والامتيازات الممنوحة لرئيس مجلس النواب، كما يستفيد رئيس وأعضاء المحكمة الدستورية من تعويض خاص عند انتهاء عضويتهم يحدد بمرسوم²⁷.

تعتبر مدة العضوية بالمحكمة الدستورية من ضمن المؤشرات على استقلالها، فتعين قضاة المحكمة العليا بالولايات المتحدة الأمريكية لمدى الحياة، ولجمهورية إيطاليا لمدة 9 سنوات²⁸، أو بألمانيا الاتحادية لمدة 12 سنة، أو لمدة أطول (أو لمدة غير محددة بجمهورية مصر²⁹)، يوفر شروط أفضل لاستقلال المحكمة³⁰؛ بينما كلما كانت المدة قصيرة أو قابلة للتجديد تجعل من العضو الذي يستمر في المنصب مائلاً إلى إرضاء السلطة التي عينته. وبالتالي فاجتهاداته ومواقفه لن تكون محايدة.

أعضاء المحكمة الدستورية لا يمكن عزلهم أو إقالتهم من مهمتهم قبل نهاية ولايتهم ما داموا متوفرين على شروط العضوية، وما لم يقدم أحد الأعضاء استقالته بصفة اختيارية، إذ لا توجد إلا أربع حالات يمكن فيها إغاؤه من مهامه؛ وذلك عن طريق المحكمة الدستورية نفسها³¹، وهي:

- ✓ مزاولة نشاط أو قبول منصب أو نيابة انتخابية تتنافى مع عضوية المحكمة الدستورية؛
- ✓ فقدان التمتع بالحقوق المدنية والسياسية؛
- ✓ حدوث عجز بدني مستديم يمنع بصورة نهائية عضواً من أعضاء المحكمة الدستورية من مزاولة مهامه؛

✓ إخلال بالالتزامات العامة والخاصة المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي³².

²⁷ المادة 15 من القانون التنظيمي رقم 066.13، مرجع سابق

²⁸ د. صبح الله الغازي، النظم الدستورية النموذجية في العالم المعاصر، مرجع مذكور، ص 24.

²⁹ المادة 193، دستور جمهورية مصر العربية 2014.

³⁰ د. صبح الله الغازي، المرجع نفسه، ص 35.

³¹ د. عبد العزيز النويضي، المحكمة الدستورية ومسألة الدفع بعدم دستورية القوانين، مرجع سابق، ص 69.

³² المادة 12، القانون التنظيمي 066.13.

ويمكن أن يحال أمر الإعفاء بموجب إحدى هذه الحالات الأربع من طرف أربع شخصيات هي: رئيس مجلس النواب، رئيس مجلس المستشارين، وزير العدل، رئيس المحكمة الدستورية³³.

وحفاظا على حياد واستقلال أعضاء المحكمة الدستورية، ينص القانون التنظيمي المتعلق بها على الوظائف التي لا يجوز الجمع بينها وبين عضوية المحكمة³⁴، إذ لا يجوز الجمع بين عضوية المحكمة الدستورية وعضوية الحكومة أو مجلس النواب أو مجلس المستشارين أو المجلس الأعلى للسلطة القضائية أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أو كل هيئة ومؤسسة من المؤسسات والهيئات المنصوص عليها من الباب العاشر إلى الباب الثاني عشر من الدستور. كما لا يجوز الجمع بين عضوية المحكمة الدستورية وممارسة أي وظيفة عامة أخرى، أو مهمة عامة انتخابية، أو شغل منصب، مهما كان مقابل أجر في شركة تجارية أو مزاولة مهام يؤدي عنها أجر من قبل دولة أجنبية أو منظمة دولية أو منظمة دولية غير حكومية³⁵.

وترجع دوافع المشرع في التوسيع الواضح لقاعدة حالات التنافي، مقارنة مع القانون التنظيمي للمجلس الدستوري، إلى ضرورة ملاءمة القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية مع مقتضيات الدستور الجديد لسنة 2011، حيث تمت دسترة العديد من المؤسسات على سبيل المثال كالمجلس الأعلى للسلطة القضائية، المجلس الوطني لحقوق الإنسان³⁶، ومؤسسة الوسيط³⁷، مجلس المنافسة³⁸، مجلس الجالية المغربية بالخارج³⁹... كما لا يجوز أيضا حسب المادة السادسة الجمع بين عضوية المحكمة الدستورية وممارسة أي مهنة حرة، كممارسة مهنة المحاماة؛ لأنه، على سبيل المثال، لا يمكن تصور أن يكون في الوقت نفسه عضو من أعضاء المحكمة الدستورية قاضيا دستوريا ومحاميا، يقوم بمهمتين مهمة الترافع في القضية ومهمة البت فيها⁴⁰.

³³ د. عبد العزيز النوضي، المحكمة الدستورية ومسألة الدفع بعدم دستورية القوانين، مرجع سابق، ص 70.

³⁴ د. عبد العزيز النوضي، المحكمة الدستورية ومسألة الدفع بعدم دستورية القوانين، مرجع سابق، ص 70.

³⁵ المادة 5، القانون التنظيمي 066.13، مرجع سابق.

³⁶ الفصل 161، من دستور 2011.

³⁷ الفصل 162، دستور 2011.

³⁸ الفصل 166، دستور 2011.

³⁹ الفصل 163، دستور 2011.

⁴⁰ د. طارق التلمساني، مرجع سابق، ص 69.

المبحث الثاني: اختصاص المحكمة الدستورية وأنواع الرقابة على القوانين

يتجلى دور المحكمة الدستورية في إزالة اللبس والغموض عن المقتضيات التشريعية وجعلها متكاملة مترابطة بما يرد عنها التعارض والتنافر، من خلال ما أوكل إليها من اختصاصات.

المطلب الأول: اختصاص المحكمة الدستورية

شهدت المحكمة الدستورية تعزيزا لصلاحياتها؛ فدستور 2011 أبقى على صلاحيات المجلس الدستوري (البت في دستورية الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، والقوانين التنظيمية والقانون العادي وإعلان نتائج الاستفتاء) ⁴¹، إلا أن المشرع الدستوري وسع من اختصاصات المحكمة الدستورية حيث زاد من قاعدة الرقابة القبلية التي تتمتع بها المحكمة من خلال تخويلها الحق في مراقبة الأنظمة الداخلية لكل الهيئات المنظمة بموجب قوانين تنظيمية، كما أضاف لها نوعا جديدا من الرقابة، وهو الرقابة البعدية، علاوة على البت في دستورية الالتزامات الدولية للمغرب ومراقبة صحة المراجعات الدستورية ⁴²، زيادة على الاختصاصات الاستشارية التي تمارسها المحكمة الدستورية أو تلك الاختصاصات الخاصة برئيس المحكمة بصفة منفردة ⁴³.

نص الفصل 132 من الدستور على أن الاختصاصات التي تمارسها المحكمة الدستورية والمسندة إليها إما بفصول الدستور وإما بأحكام القوانين التنظيمية، وهذه الاختصاصات يمكن تحديدها فيما يلي:

الاختصاصات التي نص عليها الدستور، البت في صحة انتخاب أعضاء البرلمان وعمليات الاستفتاء، البت في القوانين التنظيمية قبل إصدار الأمر بتنفيذها، البت في القوانين العادية، البت في الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان قبل الشروع في تطبيقها ⁴⁴. تختص كذلك المحكمة الدستورية بالنظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون أثير أثناء النظر في قضية؛ إذا دفع

⁴¹ د. محمد مدني، د. إدريس المغروي، د. سلوى الزهوني، دراسة نقدية للدستور المغربي 2011، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ندوة 9 أبريل 2012، ص 45.

⁴² د. طارق التلمساني، مرجع سابق، ص 75.

⁴³ د. عبد الحق بلفقيه، مرجع سابق، ص 11.

⁴⁴ الفصل 132، دستور المملكة المغربية 2011.

أحد الأطراف بأن القانون الذي سيطبق في النزاع يمس بالحقوق وبالحرريات التي تضمنها الدستور⁴⁵، البت في المعاهدات والالتزامات الدولية المحالة عليها بطريقة اختيارية⁴⁶.

الاختصاصات المسندة بأحكام القوانين التنظيمية: جاء في المادة 22 من القانون التنظيمي 066.13 على أنه "تحال باقي الأنظمة الداخلية للمجالس المنظمة بموجب قوانين تنظيمية إلى المحكمة الدستورية للبت في مطابقتها للدستور، من لدن رئيس كل مجلس.

المطلب الثاني: أنواع الرقابة على القوانين

تنقسم رقابة المحكمة الدستورية على رقابة القوانين إلى رقابة وجوبية وأخرى اختيارية. فكيف نظم المشرع هذا النوع من الرقابة؟

الفقرة الأولى: الرقابة الدستورية الوجوبية

أولاً: القوانين التنظيمية

تعد القوانين التنظيمية مكملّة للدستور، فما دام هذا الأخير لا يمكنه تفصيل كل الأمور فإنه يحيل على القوانين التنظيمية في مجالات أساسية، يقصد المشرع الدستوري منها درجة من القوة والاستقرار، ويحرص على مطابقتها لمقتضيات الدستور⁴⁷. وقد نص الفصل 132 من الدستور على أن القوانين التنظيمية قبل إصدار الأمر بتنفيذها تحال إلى المحكمة الدستورية لتبت في مطابقتها للدستور، وهو الأمر الذي سبق أن أكدّه الفصل 85 من الدستور عندما نص على أنه "لا يمكن إصدار الأمر بتنفيذ القوانين التنظيمية إلا بعد أن تصرّح المحكمة الدستورية بمطابقتها للدستور"⁴⁸، إذ يحيل رئيس الحكومة على الفور القوانين التنظيمية التي أقرها البرلمان بصفة نهائية إلى المحكمة الدستورية قبل إصدار الأمر بتنفيذها، قصد البت في مطابقتها للدستور⁴⁹. وتقوم المحكمة الدستورية، فور إحالة القوانين التنظيمية إليها، بإبلاغ الملك ورئيس الحكومة ورئيس كل مجلس من مجلسي البرلمان الذي يتولى إعلام أعضاء مجلسه بالأمر⁵⁰. وتبت المحكمة

⁴⁵ الفصل 133، دستور المملكة المغربية 2011.

⁴⁶ الفصل 55، دستور المملكة المغربية 2011.

⁴⁷ د. عبد العزيز النويضي، المحكمة الدستورية ومسألة الدفع بعدم دستورية القوانين، مرجع سابق، ص 42.

⁴⁸ د. رشيد المدور، تطور الرقابة الدستورية في المغرب، مرجع سابق، ص 69.

⁴⁹ المادة 21، القانون التنظيمي 066.13.

⁵⁰ المادة 25، القانون التنظيمي 066.13.

الدستورية في مطابقة القوانين التنظيمية داخل أجل ثلاثين (30) يوما يحتسب ابتداء من تاريخ إحالتها إليها أو في غضون ثمانية أيام عند الاستعجال، بطلب من الحكومة⁵¹.

ثانيا: الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان

يحدد النظام الداخلي للبرلمان بصفة خاصة قواعد تركيب وتسيير الفرق والمجموعات البرلمانية والانتساب إليها، كما يحدد واجبات الأعضاء في المشاركة الفعلية في أعمال اللجان والجلسات العامة، وينص على الجزاءات والحقوق الخاصة المعترف بها لفرق المعارضة، كما يحدد عدد اللجان الدائمة واختصاصاتها وتنظيمها⁵².

وينص الفصل 132 من الدستور على أن الأنظمة الداخلية لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين، قبل الشروع في تطبيقها، تحال إلى المحكمة الدستورية لتبت في مطابقتها للدستور؛ وهو ما سبق أن أكدته الفصل 69 من الدستور في فقرته الأولى عندما نص على أنه لا يجوز العمل بالنظام الداخلي، الذي يضعه كل من مجلسي البرلمان ويقره بالتصويت، إلا بعد أن تصرح المحكمة الدستورية بمطابقته لأحكام هذا الدستور⁵³.

ثالثا: سائر الأنظمة الداخلية للمجالس المنظمة بموجب قوانين تنظيمية

جاء في المادة 22 من القانون التنظيمي 066.13 على أنه تحال باقي الأنظمة الداخلية للمجالس الدستورية للبت في مطابقتها للدستور، من لدن رئيس كل مجلس⁵⁴. من خلال هذه المادة، يتضح أن المشرع الدستوري قد وسّع من اختصاصات المحكمة الدستورية بدل الاقتصار على أنظمة البرلمان فقط، وأصبحت المحكمة تبتّ على سبيل المثال لا الحصر في النظام الداخلي للمجلس الأعلى للحسابات الذي خصص له الباب العاشر من الدستور، والنظام الداخلي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الذي خصص له الباب الحادي عشر، والأنظمة الداخلية لمؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات والحكامة الجيدة والتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية وهيئات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها⁵⁵. وهذا بغية التقيد

⁵¹ المادة 25، القانون التنظيمي 066.13.

⁵² د. عبد العزيز النويضي، مرجع سابق، ص 46.

⁵³ د. رشيد المدور، مرجع سابق، ص 69.

⁵⁴ المادة 22 من القانون التنظيمي 066.13.

⁵⁵ انظر دستور المملكة المغربية، 29 يوليو 2011، الباب 10، 11، 12.

بمقتضيات الدستور في عملها وفي تدبيرها وفي كيفية اشتغالها ومن خلال الأعمال الصادرة عنها⁵⁶. ولا يمكن تصور نفاذ القوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية قبل إبداء المحكمة الدستورية رأيها بناء على إحالة إلزامية من طرف من أوكل لهم الدستور حق إحالة هذه القوانين على المحكمة الدستورية، بخلاف الالتزامات الدولية والقوانين العادية التي جعل المشرع الدستوري مراقبتها مراقبة اختيارية.

الفقرة الثانية: الرقابة الدستورية القبلية "الاختيارية"

الرقابة الاختيارية هي مراقبة دستورية القوانين من قبل المحكمة الدستورية قبل إصدار الأمر بتنفيذها. وعندما نقول رقابة اختيارية فمعناه أن الجهات التي خول لها الدستور حق إحالة هذه القوانين العادية⁵⁷ قبل إصدار الأمر بتنفيذها أو الالتزامات الدولية قبل المصادقة عليها⁵⁸ إلى المحكمة الدستورية للبت في مطابقتها للدستور، يمكنها أن تمارس هذا الحق، كما يمكنها ألا تمارسه⁵⁹.

أضاف الدستور للمحكمة الدستورية إخضاع المعاهدات والالتزامات الدولية لمراقبتها، حيث تم التأكيد في الفصل 55: "إذا صرحت المحكمة الدستورية إثر إحالة الملك أو رئيس الحكومة أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين أو سدس أعضاء المجلس الأول أو ربع أعضاء المجلس الثاني، الأمر إليها، أن التزاما دوليا يتضمن بندا يخالف الدستور، فإن المصادقة على هذا الالتزام لا تقع إلا بعد مراجعة الدستور"⁶⁰. ومقارنة هذا الفصل مع التشريع الفرنسي المادة 54 التي أكد فيها المشرع الدستوري الفرنسي أنه إذا: رأى المجلس الدستوري بناء على إشعار من رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو رئيس أحد مجلسي البرلمان أو ستين عضوا في الجمعية الوطنية أو ستين عضوا في مجلس الشيوخ أن التزاما دوليا ما يتضمن بندا يخالف الدستور فإنه لا يتم تفويض بالتصديق على هذا الالتزام الدولي أو الموافقة عليه إلا بعد تعديل الدستور⁶¹.

⁵⁶ د. طارق التلمساني، مرجع سابق، ص 76.

⁵⁷ د. طارق التلمساني، مرجع سابق، ص 79.

⁵⁸ د. رشيد المدور، تطور الرقابة الدستورية في المغرب، مرجع سابق، ص 70.

⁵⁹ د. طارق التلمساني، مرجع سابق، ص 79.

⁶⁰ الفصل 55 من دستور المملكة المغربية 2011.

⁶¹ المادة 55، دستور الجمهورية الفرنسية الصادر سنة 1958، الشامل لتعديلات 2008.

يتضح من خلال مضمون الفصل 55 من دستور المملكة المغربية، والمادة 54 من دستور الجمهورية الفرنسية أن هناك تطابقا من خلال من لهم حق الإحالة "الملك أو رئيس الحكومة بالمغرب، رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء بفرنسا، رئيسا مجلسي البرلمان المغربي، رئيسا مجلسي البرلمان الفرنسي، نواب البرلمان بنسب متفاوتة بالمملكة المغربية وعدد قار بالنسبة للجمهورية الفرنسية.

والجدير بالذكر أن مجال المعاهدات في المملكة المغربية يعتبر من المجالات الخاصة بالملك، فهو المختص دستوريا بالتوقيع والمصادقة عليها⁶². وتمكين الملك من إحالة الالتزامات الدولية قبل المصادقة عليها يزيح الشك، ولن يتحمل مسؤولية البت في دستورية أو عدم دستورية معاهدة⁶³. كما أنه إذا صرحت المحكمة الدستورية بأن التزاما دوليا يتضمن بندا يخالف الدستور، فإنه لا يمكن المصادقة عليه⁶⁴، خاصة إذا تعارض مع الثوابت الوطنية (المس بالدين الإسلامي، الوحدة الترابية، أو النظام الملكي)، لكن في حالة خلو هذه المعاهدات من مقتضيات تمس بالثوابت، وتعارضت مع مقتضيات الدستور فإن المملكة المغربية ملزمة بأقلمة قوانينها معها.

أما فيما يخص القوانين العادية، ووفق ما جاء به الفصل 132 من الدستور: "يمكن للملك وكذا لكل من رئيس الحكومة أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين أو خمس أعضاء مجلس النواب أو أربعين عضوا من أعضاء مجلس المستشارين أن يُحيلوا القوانين، قبل إصدار الأمر بتنفيذها أو قبل المصادقة عليها، إلى المحكمة الدستورية لتبت في مطابقتها للدستور"⁶⁵. إن مراقبة القوانين العادية من قبل المحكمة الدستورية بشكل اختياري ومسبق من أجل البت في مطابقتها للدستور، تمر عبر مراحل عديدة، ابتداء من قيام الأمانة العامة للحكومة عند مرحلة إعداد المشروع بالتحقق من مطابقتها لأحكام الدستور وعدم منافاتها للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، وانتهاء بممارسة الرقابة السياسية لنفس الغاية من طرف الجهات المحددة بمقتضى الدستور، على القوانين المذكورة قبل صدور الأمر بتنفيذها.

⁶² د. طارق التلمساني، مرجع سابق، ص 77.

⁶³ د. عبد العزيز النويضي، مرجع سابق، ص 48.

⁶⁴ المادة 27 القانون التنظيمي 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية.

⁶⁵ الفصل 132، دستور 2011.

وتكمن أهمية هذا الاختصاص المتعلق بإحالة القانون العادي في كونه يفسح المجال لمراقبة دستورية القوانين حتى لو صادقت عليها الأغلبية البرلمانية، ويتيح بذلك للمعارضة إمكانية اللجوء إلى المحكمة الدستورية.

الفقرة الثالثة: الرقابة الدستورية البعدية "الدفع بعدم الدستورية"

لقد أثبت تاريخ القضاء الدستوري نجاعة الرقابة القضائية على دستورية القوانين، وخاصة الرقابة القضائية المركزية، حيث اتجهت معظم الدول إلى نهجه وتفضيله على الرقابة القضائية اللامركزية، نظرا لما يؤدي إليه هذا الأسلوب الأخير من إطالة أمد النزاع وإشاعة القلق وعدم الاستقرار في المعاملة القانونية. إذ قد تقرر إحدى الجهات القضائية عدم دستورية قانون معين، بينما تقرر جهة قضائية أخرى دستورية ذات القانون أو قانون مشابه له تماما.⁶⁶ وتتجه معظم الدول الدستورية الحديثة إلى التخلي عن أسلوب الرقابة السياسية التي تمارسها المجالس الدستورية لعدم فعاليتها وعدم تخصصها، نحو أسلوب الرقابة القضائية بحكم حياد القضاء وتخصصه في حل التعارض القانوني بين نص الدستور والقوانين العادية⁶⁷؛ وهي الخطوة التي كرسها المشرع الدستوري المغربي في المراجعة الدستورية لسنة 2011.

ويُقصد بمراقبة دستورية القوانين التأكد من مدى مطابقة القوانين لروح الدستور وأحكامه باعتباره القانون الأسمى في الدولة. ويعني ذلك أن تكون جميع النصوص القانونية مسيرة وملائمة لفلسفة الدستور وأساسه العامة. فالرقابة بهذا التحديد ترمي إلى تأكيد سمو الدستور، على اعتباره الوثيقة الأساسية التي تعلو جميع النصوص القانونية وتشترط على الكل احترامها والامتثال لأحكامها. وهي رقابة قضائية، منحت إمكانية المنازعة في دستورية مقتضى قانوني ما لكل طرف في قضية بموجب مقتضيات الفصل 133 من الدستور.

يعد هذا الاختصاص من أهم الاختصاصات التي جاء بها دستور 2011، والذي كان محط مطالبات الفاعلين السياسيين وجمعيات المجتمع المدني⁶⁸، حيث أصبح بإمكان الأفراد والجماعات إذا كانوا أطرافا في نزاع ما، معروض على إحدى المحاكم كيفما كان نوعها، أن يثيروا أثناء جريان النزاع بأن القانون المراد تطبيقه في القضية يخالف الدستور، بسبب مسه بحقوقهم وحياتهم؛

⁶⁶ د. محمد العلوي، الدفع بعدم دستورية القوانين في التشريع المقارن والمغربي، مرجع سابق، ص 51.

⁶⁷ د. عليان بوزيان، ود. بوراس عبد القادر، أثر الدفع بعدم الدستورية في تحقيق الأمن القضائي لحقوق المواطنة، دراسة مقارنة لدراسات الدول المغاربية، مرجع سابق، ص 114.

⁶⁸ المادة 7، من قانون المسطرة الجنائية.

وذلك طبقا لأحكام الفصل 133 من الدستور، الذي نص على أن "المحكمة الدستورية تختص بالنظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون، أثير أثناء النظر في قضية، وذلك إذا دفع أحد الأفراد بأن القانون الذي سيطبق في النزاع يمس بالحقوق والحرريات التي يضمنها الدستور"⁶⁹.

خاتمة:

عرف القضاء الدستوري بالمغرب مجموعة من المحطات التي ميزت تطوره المؤسسي بدءا من الغرفة الدستورية ثم المجلس الدستوري وصولا لمرحلة التجديد والمتمثلة بإحداث "المحكمة الدستورية" المنصوص عليها في دستور 2011، والذي خول لها مجموعة من الاختصاصات جعلت منها جهازا قضائيا مستقلا يمارس الرقابة على القوانين.

لا شك أن الدستور المغربي قدم ضمانات دستورية مهمة لحماية الحريات والحقوق الأساسية من خلال التنصيص عليها في الباب الثاني. كما أن إحداث المحكمة الدستورية بموجب الفصل 129 من الدستور، وإناطة مهمة الرقابة القضائية القبلية أو البعدية على دستورية القوانين فتح الباب أمام تطور القضاء الدستوري واختصاصاته، والعمل على تنفيذ أحكامه لإعلاء الشرعية الدستورية.

فاختصاصات المحكمة الدستورية تجعل منها أحد التوازنات المهمة لضمان حقوق الأفراد وحررياتهم والتي تحول دون المساس بها من خلال ما تملكه من حق لإلغاء النص المخالف للدستور، لذلك تعد بحق دعامة أساسية من دعائم دولة الحق والقانون.

⁶⁹ د. طارق التلمساني، مرجع سابق، ص 77.

المبادرة التشريعية بين محدودية دور البرلمان وهيمنة الحكومة

The Legislative Initiative: Between the Limited Role of Parliament and the Dominance of the Government.

✍️ **Widad LAMSSIRDI**

Hassan II University of Casablanca
(Morocco)

✍️ **وداد لمسردي**

جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء
(المغرب)

Abstract:

Parliament is the cornerstone of long-standing democratic systems and the owner of legislative power. However, this status of Parliament changes according to the nature of constitutional systems from one system to another, especially after the emergence of the rational idea of Parliament, which is characterized by a reduction in the absolute power of Parliament, in favour of the executive branch by its involvement in the exercise of legislative power, its monopoly of regulatory power and its control over the course of legislative action, which, even though the constitutional legislature has worked to mitigate some of its effects by expanding the scope of the law on Parliament, many of its manifestations continue to dominate the legislative power of Parliament through the intervention of the executive branch.

Keywords : Parliament, Government, Legislature, Executive, Legislation, Parliamentary Legislation, Government Legislation, Law Proposals, Bills, Decrees.

المستخلص

يعتبر البرلمان حجر الزاوية في الأنظمة الديمقراطية العريقة، ومالك السلطة التشريعية، غير أن هذه المكانة للبرلمان تتغير حسب طبيعة الأنظمة الدستورية من نظام لآخر، خاصة بعد ظهور فكرة البرلمانية المعقلنة التي يقوم عليها البرلمان المغربي، المتسمة بالحد من السلطة المطلقة للبرلمان، لصالح السلطة التنفيذية عبر إشراكها في ممارسة السلطة التشريعية، واحتكارها للسلطة التنظيمية، وتحكمها في مسار العمل التشريعي، التي حتى وإن عمل المشرع الدستوري على التخفيف من بعض آثارها عبر توسيع مجال القانون الخاص بالبرلمان، إلا أن العديد من مظهراتها ما تزال تسيطر على السلطة التشريعية للبرلمان عبر تدخل السلطة التنفيذية.

الكلمات المفتاحية: البرلمان، الحكومة، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، التشريع، التشريع البرلماني، التشريع الحكومي، مقترحات القوانين، مشاريع القوانين، المراسيم.

مقدمة:

بناء على طبيعة النظام الدستوري المغربي والعلاقة القائمة بين السلط، والعقلنة المفروضة على البرلمان، أصبحت الحكومة لا تكتفي بلعب دور السلطة التنفيذية وإنما أصبحت تحتكر دور السلطة التشريعية في مجال التشريع وصناعة القوانين، بالرغم من عمل دستور 2011 على توسيع مجال القانون والمواد التي يختص البرلمان بالتشريع فيها، وإقرار الفصل 70 بأن البرلمان يمارس السلطة التشريعية، على خلاف بقية الدساتير السابقة للمملكة التي كانت تنص على أن القانون يصدر عن البرلمان بالتصويت، بحيث أصبحت الحكومة تعد مثابة المشرع الأصلي والبرلمان لا يتجاوز دور المشرع الاستثنائي، وذلك لمجموعة من المحددات انطلاقاً من تحديد الدستور لمجال القانون المسموح للبرلمان أن يشرع فيه وحصره ضمن فصول ومجالات محددة ومحصورة، وفي المقابل فسح المجال أمام الحكومة لتشريع ضمن مجالات واسعة وغير محصورة، سواء عن طريق مشاريع القوانين المدرجة ضمن السلطة التشريعية، أو عبر مراسيم الإذن والضرورة، أو من خلال مجال اللائحة أثناء ممارسة سلطتها التنظيمية، ثم من خلال تحكمها في جدول أعمال البرلمان بكلا مجلسيه الأمر الذي يتيح لها أن تتحكم في النصوص التشريعية التي ستمتّع بأولوية النظر أو إقصاءها من برنامج جدول أعمال البرلمان.

المطلب الأول: التشريع العادي

مبدئياً يعتبر البرلمان المؤسسة الرئيسية الوحيدة الكفيلة بخلق النصوص القانونية، إلا أنه من الناحية العملية لا يعد سوى عضواً تابعاً ومشروطاً في أولوياته¹؛ لأن الدستور يتضمن مقتضيات تقيد اختصاصاته وتحد من سيادته في اتخاذ المبادرة التشريعية، وتجعله تابعاً للحكومة²، وهذا بفعل طبيعة النظام الدستوري المغربي الذي يقوم على الفصل المرن بين السلط، المتسم بالتعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الذي يسمح للحكومة بالتشريع إلى جانب البرلمان في المجالات الخاصة بالقانون، وذلك بموجب الفصل 78 وفصول أخرى من الدستور منها التي تسمح أو تمكن الحكومة من التشريع، وأخرى تسمح للحكومة في التحكم بالعمل

¹ - أسماء لمسردى، النظام السياسي والدستوري في المغرب وتونس بعد دساتير الحراك - دراسة في الثابت والمتغير، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2023-2024، ص 143.

² - نفسه.

التشريعي ومجالات اختصاصه، فبالعودة للفصل 78 نجد أنه يحدد أصحاب الحق في المبادرة التشريعية، بحيث ينص على أنه لرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين، ونميز في المبادرة التشريعية بين بين المقترحات البرلمانية التي تكون بمبادرة من البرلمان، ومشاريع القوانين التي تكون بمبادرة من الحكومة، سواء في القوانين العادية أو القوانين التنظيمية، ومن خلال هذا الفصل يمكن لكل من رئيس الحكومة وأعضاء البرلمان التقدم بمقترحات قوانين في كل مجالات القانون المنصوص عنها في الفصل 71 وفصول أخرى من الدستور والتي يطلق عنها القوانين العادية.

الفرع الأول: القوانين العادية

إن تحديد مكانة المؤسسة التشريعية المتمثلة في البرلمان في مختلف الأنظمة الدستورية رهينة بما يمنحها إياه الدستور من صلاحيات ووظائف واختصاصات واستقلاليتها في ممارسة وظائفه واختصاصاته، ومع دستور 2011 للمملكة المغربية وبالرغم من توسيعه لصلاحيات البرلمان بشكل واضح خاصة تلك المتعلقة بمجال القانون الذي يختص البرلمان بالتشريع فيه، إلا أنه في المقابل ما زلنا نلمس بشكل جلي اختصاصات الحكومة التي تحد من عمل البرلمان، على رأسها تحكم الحكومة في جدول أعمال البرلمان الذي يكرس تفوق التشريع الحكومي وهيمنته على التشريع البرلماني، وذلك بفعل العقلنة البرلمانية التي ما زال يكرسها الدستور المغربي، المستوحاة من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958، الذي أنتج برلمانا فاقدا للسيادة في مجال التشريع التي كان يتمتع بها سابقا في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة، حيث كان يتمتع البرلمان وبالحرية الكاملة في ممارسة سلطاته وإنتاج القوانين، والبرلمان المغربي ولد معقلنا تأثرا بالتجربة الفرنسية منذ أول دستور للبلاد بصلاحيات محدودة ومحددة سلفا بموجب الوثيقة الدستورية. وفي المقابل، الحكومة هي التي تسيطر على المبادرة التشريعية، مما حرم البرلمان المغربي من المشاركة في تحديد سياسة الأمة.

ولكن بالرغم من العقلنة المفروضة على البرلمان المغربي منذ نشأته إلا أن هذا لا يعني أنه لم يعرف تطورا ملحوظا على مستوى التوسع في المجالات التي يمكن للبرلمان أن يشرع فيها؛ إذ أنه بعدما كانت لا تتجاوز أربعة ميادين في دستوري 1962 و1970، تم توسيعها نسبيا إلى تسع مجالات في الدساتير الموالية لسنوات 1972 و1992 و1996؛ إذ أصبح الفصل 46 من دستور 1996 يجيز للبرلمان التشريع في تسعة ميادين إلى جانب مجموعة من المجالات المنصوص عنها في فصول

أخرى من الدستور، بينما دستور 2011 رفع مجال القانون بشكل ملحوظ؛ إذ أصبح يحق للبرلمان التشريع، بموجب الفصل 71، في 30 مجالا، بالإضافة إلى مواد أخرى منصوص عنها في فصول متفرقة من الدستور، بمعنى أن دستور 2011 أحدث نقلة نوعية على مستوى مجال القانون، ورفع اللبس على مجموعة من الاختصاصات التي لم يكن محسوما إن كان يمكن تصنيفها ضمن مجال القانون أو مجال التنظيم؟ بالرغم من أن طبيعتها كانت توحي بأنها تدخل ضمن مجال القانون، إلا أنه لم يكن من الممكن تصنيفها كذلك إلا بناء على إيجاد سند دستوري لها.

وعلى مستوى المواد المسندة للقانون بموجب فصول أخرى، فالبرلمان يختص بالتشريع في النصوص المتعلقة بتفعيل مقتضيات الواردة في تصدير الدستور، وكل من القواعد المتعلقة بالفصول: 8، 10، 11، 12، 13، 17، 20، 22، 23، 24، 27، 28، 29، 30، 32، 35، 36، 70، 74، 75، 108، 127، 135، والملاحظ أن هذه المواد أيضا قد تضاعفت مقارنة بدستور 1996.

إن ت فحص مقتضيات دستور 2011 المتعلقة بالسلطة التشريعية ومقارنتها بالدساتير السابقة للمملكة يبين بأن المشرع الدستوري لسنة 2011 قد عمل على التخفيف من مظاهر العقلنة البرلمانية على مستوى العمل التشريعي، لا من حيث إحداث طفرة وقفزة نوعية على مستوى المساحة التي يمكنه التشريع فيها، أو من حيث إلزام الحكومة بتخصيص يوم واحد على الأقل في الشهر لدراسات مقترحات القوانين التي يتقدم بها البرلمان أغلبية ومعارضة، هذا من ناحية النظرية الدستورية، أما من الناحية العملية، فالمبادرة التشريعية البرلمانية ما تزال متأثرة بشكل كبير بمظاهر العقلنة البرلمانية التي مازال يحتفظ بها الدستور تجاه البرلمان لصالح الحكومة؛ لذا نجد استمرارية هيمنة التشريع الحكومي على مجال القانون، وحصر دور البرلمان في المناقشة والتصويت، دون محاولة استيعاب استعادة البرلمان لصفة ممثل الأمة، والمشرع الأصلي بدل الاكتفاء بعبارة "يصدر القانون عن البرلمان بالتصويت" المنصوص عليها في الدساتير السابقة منذ دستور 1962، وإنما نص الفصل 70 من دستور 2011 على أنه "يمارس البرلمان السلطة التشريعية"، بمعنى من الناحية النظرية أعاد المشرع الدستوري الاعتبار للبرلمان كمؤسسة تشريعية وصاحبة السلطة التشريعية، ولكن السلطة التنفيذية في صفة الحكومة ما تزال تحتفظ بالتصور التقليدي المتشبع بسمات العقلنة البرلمانية، متجاهلة أنها منبثقة عن الأغلبية البرلمانية، من المفروض عنها أن تكون مساندة لأغليبتها، على اعتبار أن مقترحاتها تعبير عن إرادة وتوجه

الائتلاف الحكومي الذي تنتمي إليه الحكومة، وبالتالي يجب أن تربطهم علاقة تكامل وليس علاقة سلطوية.

إن المشرع الدستوري حتى وإن وسع مجال القانون، فإن ذلك لا ينفي محدوديته مقابل مجال التنظيم الموكل للحكومة³، أو استحواذ الحكومة على السلطة التشريعية سواء من خلال التشريع العادي أو مراسيم الإذن ومراسيم الضرورة، علاوة على الآليات التي تمنحها لها الوثيقة الدستورية للتحكم في العمل التشريعي وتهميش دور البرلمان، التي تجعل من الحكومة المشرع الأساسي والرئيسي بدل البرلمان.

ولا تقتصر هيمنة الحكومة على التشريع في مجال القانون العادي فقط، وإنما تكاد تخرج القرارات ذات الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية والمالية للدولة من تدخل البرلمان بشكل مطلق، مثلاً كقوانين الإطار التي لا يمتلك البرلمان سوى صلاحية التصويت على هذه القوانين التي تضع إطاراً للأهداف الأساسية لنشاط الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية، ثم تحكم الحكومة في التشريع المالي تقريباً بشكل شبه مطلق، بالرغم من محاولة دستور 2011 إشراكه في اتخاذ القرار، إلا أن هذا لا ينفي انعدام المبادرة التشريعية للبرلمان في هذا المجال، وانفراد الحكومة بتقديم مشاريع قوانين المالية، بينما دور البرلمان لا يتجاوز المناقشة والتصويت، وممارسة نوع من الرقابة على الموارد والنفقات، مع إمكانية تقديم تعديلات على هذا المشروع، ولكن وللحكومة أن ترفض بعد بيان الأسباب، المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، إن كان قبولها قد يؤدي إلى تخفيض الموارد العمومية بالنسبة لقانون المالية، أو إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود.

الفرع الثاني: القوانين التنظيمية

إن تصفح مختلف القوانين التنظيمية يُوحى أنها أضحت تحتل مكانة مهمة في النظام الدستوري المغربي، وبالأخص مع دستور 2011 الذي وسع المجالات التي تشمها بشكل لافت، وقد عرف المغرب خلال الولاية التشريعية التاسعة، أي التي تلت دخول دستور 2011 حيز التنفيذ، نقاشاً مهماً حول هذه النصوص ذات الطبيعة الخاصة، باعتبارها مكملة ومفسرة للدستور، ومن

³ محمد أقرقز، الدستور المالي: إشكالية صنع القرار المالي بين المبادرة التشريعية وهيمنة الحكومة، مجلة معالم قانونية، العدد الثاني، يناير 2021، ص 61.

أجل الإسراع بتنزيل الدستور قام المشرع الدستوري بتحديد أجل إيداع كل هذه النصوص التنظيمية خلال هذه الولاية بالذات.

يقوم دستور 2011 من حيث أسسه على مبدأ تعليق استكمال قواعده ومقتضياته الدستورية إلى غاية صدور القوانين التنظيمية التي تعد بمثابة الجزء الثاني المكمل والمتمم للوثيقة الدستورية، وإذا كان المغرب قد تمكن من إنجاز هذه المهمة في جزئها الأكبر، باعتبار أنه مازال لحد الآن لم يتم التصويت على بعض القوانين التنظيمية، فإن النقاش سيبقى قائما باعتبار أنه ليس من السهولة الجسم والاتفاق بصفة كلية على المسطرة المتبعة في مناقشة القوانين التنظيمية، أو على مضمون قرارات المحكمة الدستورية، والجهة المختصة بإعدادها.

إن القوانين التنظيمية من حيث المعيار المادي تنتمي في جوهرها لمجال القانون، بالرغم من أنها تتميز عن القوانين العادية في خضوعها لشروط وإجراءات تختلف عن المسطرة التشريعية العادية، بمسطرة تشريعية غير عادية أكثر تعقيدا، وأكثر أهمية من المسطرة التي تخضع لها القوانين العادية، وخضوعها للرقابة الدستورية الإجبارية.

لقد ركز دستور 2011 في مقاربتة على المعيار الشكلي لإضفاء صفة القوانين التنظيمية على بعض المواضيع التي تستوجب صدور قوانين تنظيمية، في إطار استراتيجية الدستور المفتوح الذي يوسع من رقعة الحالات على القوانين التنظيمية لتشمل 22 قانون تنظيمي من أصل 19 قانون تنظيمي.

ومع حكومة عبد الإله بن بكيران المزامنة لدخول دستور 2011 حيز التنفيذ، طرح نقاش دستوري وسياسي كبير حول أحقية البرلمان في تقديم مقترحات القوانين التنظيمية، بعدما اتجهت الممارسة في ظل الدساتير السابقة عن دستور 2011 إلى احتكار المبادرة التشريعية لهذه القوانين من قبل الحكومة، حيث قدمت بعض الفرق البرلمانية مجموعة من مقترحات القوانين التنظيمية، عبرت الحكومة أواخر سنة 2012 على موافقتها الأولية على مقترح قانون تنظيمي حول لجان تقصي الحقائق، غير أنها تراجعت عن هذه الموافقة وترجيح تولي الحكومة تقديم كل مشاريع القوانين التنظيمية إبان هذه الولاية الحكومية، وقد استندت الحكومة في ذلك على مقتضيات الفصل 49 من الدستور لتبرر أن القوانين التنظيمية تعد من بين القوانين المتداول بشأنها في المجلس الوزاري.

تشبثت الحكومة أيضا بالقراءة السطحية للفصل 86 التي قضت بأن "تعرض مشاريع القوانين التنظيمية المنصوص عليها في هذا الدستور وجوبا قصد المصادقة عليها من قبل البرلمان، في أجل لا يتعدى مدة الولاية التشريعية الأولى التي تلي صدور الأمر بتنفيذ هذا الدستور"، غير أن الملاحظ بأن التبريرات المستند عليها من قبل الحكومة لاحتكار سن القوانين التنظيمية خلال الولاية التأسيسية لم تستند على قراءات مختلفة للنص الدستوري وإنما اكتفت بقراءتها الأحادية، وعليه يتضح بأن هذه التبريرات الحكومية غير بريئة تهدف لتأويل جزء من مقتضيات الدستورية بخلفيات سياسية للحيلولة من أجل حرمان البرلمان من هذه الصلاحية بدون مراعاة طبيعة النظام الدستوري المغربي القائم على مبدأ التعاون بين السلطات⁴.

وحسب التأويلات التي اعتمدتها الحكومة للفصلين 49 و86 يمكننا الوقوف على الملاحظات التالية:

- الاحتجاج الحكومي بمقتضيات الفصل 49 للتأكيد بأن الحكومة لها أحقية خاصة لعرض مشاريع القوانين التنظيمية على المجلس الوزاري لا يلغي السلطة التشريعية للبرلمان وحقه في عرض مقترحات القوانين التنظيمية بل ويعتبر هذا حقا دستوريا أصيلا للبرلمان؛
- تشبث الحكومة بأحكام الفصل 86 من الدستور وتجاهل مقتضيات الفصل 85 يعكس سوء فهم لروح هذا الفصل، الذي إن كان يلزم الحكومة من أجل تجاوز هفوات الماضي التي تركت بعض القوانين التنظيمية حبيسة النص الدستوري دون العمل على تنزيلها، فالزام الحكومة على عرض مشاريع القوانين التنظيمية على البرلمان خلال الولاية التأسيسية الأولى، لا يعطيها الحق باحتكارها، علاوة على هذا، فإن كان المشرع الدستوري قد ألزم الحكومة بزمّن دستوري، فإنه في المقابل، ترك الباب مفتوحا أمام البرلمان ليقدم مقترحات القوانين التنظيمية دون أن يلزمه بأجل دستوري محددة.

وعلى العكس من التأويل الحكومي الذي يحرم البرلمان من تقديم مقترحات القوانين التنظيمية، نجد الموقف الملكي الذي قدم تأويلا انتصر فيه للبرلمان بأحقيته في تقديم مقترحات القوانين التنظيمية، حيث أقر الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية

⁴ - أمين السعيد، التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المغربي بين الوثيقة الدستورية لسنة 2011 والممارسة السياسية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2017-2018، ص 324.

(2012-2013) بأنه "... كما تعزز بتأسيس برلمان جديد، إن في مستوى مكانته أو في نظامه أو في سلطاته، علاوة على المنزلة الرفيعة التي يحظى بها في الصرح المؤسسي الدستوري، فإنه أضحى مصدرا وحيدا للتشريع، الذي اتسع مجاله، فضلا عما أصبح له من اختصاص في إقرار عدد كبير من القوانين التنظيمية، الهادفة إلى تفعيل مقتضيات الدستور الجديد، خصوصا ما يتعلق بمواده الأكثر حساسية واستراتيجية...".

ونفس الموقف سيتشبه به الملك في الرسالة الملكية الموجهة للمشاركين في أشغال الندوة الدولية المنعقدة بمناسبة تخليد الذكرى 50 لإحداث البرلمان المغربي، من خلال تأكيده مجددا على سلطة البرلمان في إقرار القوانين التنظيمية، حيث أكدت الرسالة الملكية على أن البرلمان أصبح "...المصدر الوحيد للتشريع كما تم توسيع مجال القانون، عن طريق التوضيح المفصل لمواده ودخول مضامين جديدة في هذا المجال، إضافة إلى تمكين المشرع من اتمام الدستور بسن مجموعة من القوانين التنظيمية، علاوة على القوانين المتعلقة بمختلف المؤسسات المنصوص عليها في الدستور...".

وبالتالي، فالقراءة الملكية لصلاحيات البرلمان، ليست مجرد قراءة ظرفية مناسبة عابرة، إنما في الحقيقة هي تأويل دستوري وجواب ملكي على الجدل الذي عرفته السنة الأولى من الولاية التشريعية التاسعة حول هذا الاختصاص وأحقية البرلمان فيه.

إلى جانب التأويل الملكي المؤكد على دخول القوانين التنظيمية ضمن اختصاصات البرلمان، نجد القضاء الدستوري المغربي الذي تفاعل مع أحقية البرلمان في تقديم مقترحات القوانين التنظيمية، أثناء فحصه لدستورية النظام الداخلي لمجلس النواب، بسكوته على عدم دستورية تقدم البرلمان بمبادرة اقتراح القوانين التنظيمية.

ولكن بالرغم من التوجيهات الملكية بخصوص أحقية البرلمان في تقديم مقترحات البرلمان، وتأكيدها على أن البرلمان هو صاحب السلطة التشريعية، إلى جانب النص الدستوري الذي يمنح هذا الحق للبرلمان، إلا أن الحكومة حرمت البرلمان من التشريع في هذا المجال بواسطة إفشال كل مقترحاته.

من الناحية المنطقية، هذا التعنت الذي تشبثت به الحكومة في إقصاء مقترحات القوانين التنظيمية الصادرة عن البرلمان لا يجانب الصواب، خاصة التبريرات والفصول الدستورية التي

استندت عنها، بحيث أنها تجاوزت مدة الولاية التشريعية الأولى بعد صدور دستور 2011 إلا أنها لم تتمكن من استكمال التنزيل الدستوري، بسبب تعثرها في إخراج بعض مشاريع القوانين التنظيمية لحيز الوجود لحد الساعة، ويتعلق الأمر بالقانون التنظيمي المتعلق بالدفع بعدم دستورية القوانين والقانون التنظيمي المتعلق بالإضراب الذي ظل حبيس التنزيل الدستوري منذ أول دستور للمملكة. وبالرجوع أيضا للفصل العاشر من الدستور الخاص بحقوق المعارضة الذي تحدث على إمكانية إحداث قوانين تنظيمية بصيغة الجمع وليس فقط قانونا تنظيميا واحدا لتحديد إمكانية ممارسة المعارضة لحقوقها، فكيف يمكن تنزيل هذا القانون التنظيمي؟ وأمام هذا الإقبال لمقترحات القوانين التنظيمية من قبل الحكومة هل يعقل أن تقدم الحكومة على صياغة مشروع قانون تنظيمي تحدد فيه كيفية إمكانية المعارضة لممارسة حقوقها ولعب دور المعارضة على الحكومة؟

أمام هذا التناقض الذي تحمله بنود الدستور فيما ما يتعلق بالمساواة في حق الاقتراح، والامتيازات التي تتمتع بها مشاريع القوانين مقارنة بمقترحات القوانين، وتناقض كل من الفصل 85 والفصل 86 من الدستور اللذين يحملان تناقضا صارخا في جوهرهما، حول إن كان التشريع في مجال القوانين التنظيمية حق مشترك بين البرلمان والحكومة أم أنه مجال خاص بالحكومة، سنجد أننا بحاجة إلى تدخل المشرع الدستوري لإعادة ضبط مجال التشريع، سواء فيما يتعلق بالقوانين التنظيمية، أو السلطة التشريعية المشلولة التي يمارسها البرلمان من الناحية الواقعية إلا بتصويت متحكم فيه.

الفرع الثالث: تفوق التشريع الحكومي

يعود تفوق الحكومة على المستوى التشريعي أساسا من خلال تمكينها دستوريا من التحكم في جدول أعمال البرلمان، ما يؤهلها لاختيار مشاريع ومقترحات القوانين التي سيتم إدراجها ضمن جدول أعمال البرلمان، إلى جانب إعطاء الوثيقة الدستورية الأسبقية لمشاريع القوانين على المقترحات، ووفق الأسبقية التي تحددها الحكومة، مما سمح للحكومة بتفضيل مشاريع الحكومة وتسجيلها في جدول أعمال البرلمان دون أية قيود أو شروط⁵ مقابل عدم إعطاء أهمية للمقترحات

⁵ - جابر لبوع، البرلمان في ضوء أحكام دستور 2011، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2018-2019، ص 286.

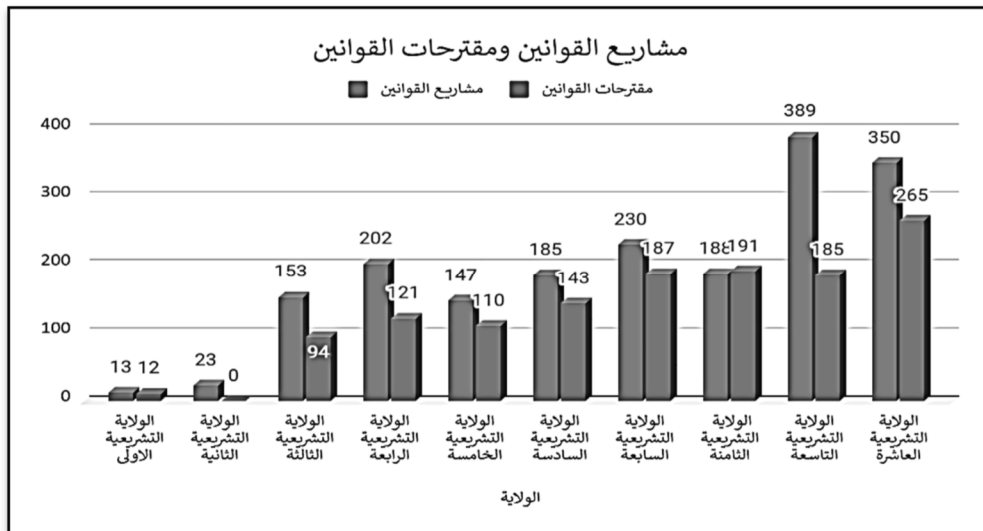
التي يتقدم بها البرلمان، خاصة التي تتقدم بها المعارضة، بالرغم من محاولة المشرع الدستوري تقويتها وتحسين مكاسبها.

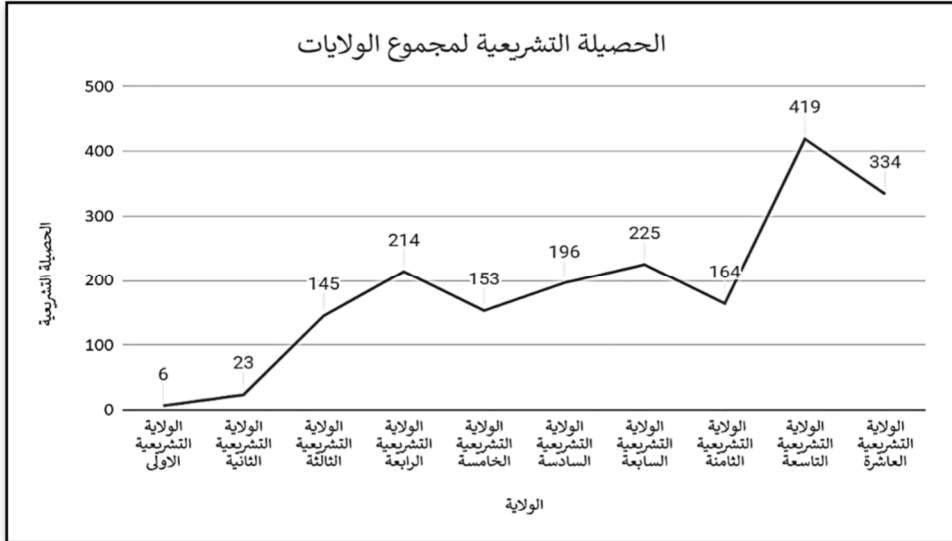
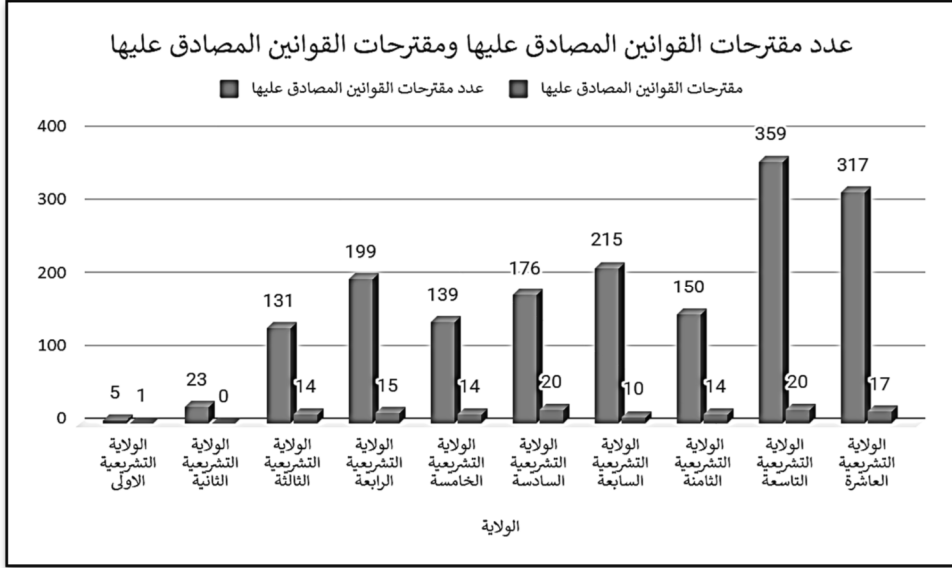
ولعل خير مترجم لتفوق التشريع الحكومي على التشريع البرلماني هي الحصيلة التشريعية للبرلمان، التي توضح بشكل جلي استحواذ الحكومة على العمل التشريعي منذ أول ولاية برلمانية (1963-1965) إلى غاية الولاية العاشرة (2016-2021)، بحيث أنه قد تمت المصادقة على 1839 قانون من أصل 3161 مشروع ومقترح قانون، تنقسم إلى 1714 مشروع قانون من أصل 1853 مشروع قانون مقترح، و125 مقترح قانون من أصل 1308 مقترح، تتوزع على الولايات التشريعية كما يلي:

الولاية	مقترحات القوانين المقترحة	مشاريع القوانين المقترحة	مقترحات القوانين المصادق عليها	مشاريع القوانين المصادق عليها	الحصيلة التشريعية
الولاية التشريعية الأولى 1965-1963	12	13	1	5	6
الولاية التشريعية الثانية 1971-1970	0	23	0	23	23
الولاية التشريعية الثالثة 1983-1977	94	153	14	131	145
الولاية التشريعية الرابعة 1984-1992	121	202	15	199	214
الولاية التشريعية الخامسة 1997-1993	110	147	14	139	153

196	176	20	185	143	الولاية التشريعية السادسة 2002-1998
225	215	10	230	187	الولاية التشريعية السابعة 2002-2007
164	150	14	188	191	الولاية التشريعية الثامنة 2011-2007
419	359	20	389	185	الولاية التشريعية التاسعة 2016-2011
334	317	17	350	265	الولاية التشريعية العاشرية 2021-2016

وفي ما يلي مجموع هذه التطورات في شكل رسوم بيانية:





المطلب الثاني: التشريع الفرعي

لم يتوقف المشرع الدستوري بجعل الحكومة شريكة أساسية في السلطة التشريعية، وإنما مكنها بفعل العقلنة المفروضة على البرلمان من الهيمنة على السلطة التشريعية، واقتحامها لمجال القانون من خلال المراسيم التشريعية (الفرع الأول)، واللوائح التنظيمية المنافسة لمجال القانون (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المراسيم التشريعية

بناء على مبدأ التعاون بين السلط الذي يقوم عليه النظام الدستوري المغربي نجد المشرع الدستوري يمنح للحكومة حق التشريع بواسطة مراسيم الإذن ومراسيم الضرورة، بحيث تكون مراسيم الإذن بتفويض من البرلمان للحكومة من أجل التشريع بناء على مجموعة من الشروط، وتكون في مجال معين وزمن محدد (الفقرة الأولى)، وتلجأ الحكومة لمراسيم الضرورة لتجاوز الفراغ التشريعي خلال عطلة البرلمان بناء على مجموعة من الشروط المحددة سلفاً في الدستور (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التشريع التفويضي

تؤطر المراسيم المتخذة بناء على تفويض أو ما يعرف بقوانين الإذن بموجب الفقرة الثالثة من الفصل 70 الذي نص على أنه "للقانون أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف من الزمن محدود، ولغاية معينة، بمقتضى مراسيم تدابير يختص القانون عادة باتخاذها، ويجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها. غير أنه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة، عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن بإصدارها، ويبطل قانون الإذن إذا ما وقع حل مجلسي البرلمان أو أحدهما"، ومن خلال مقتضيات هذه الفقرة، يلاحظ بأن المشرع الدستوري قد نص على مجموعة من الشروط من أجل تمكن الحكومة من ممارسة هذه الصلاحية، ويقصد بالتفويض التشريعي تنازل البرلمان للحكومة عن بعض اختصاصاته التشريعية، لمدة محددة وموضوع معين في قانون التفويض، وتعرض على البرلمان قصد المصادقة عليها، الأمر الذي يكسبها قوة العمل التشريعي الصادر عن السلطة التشريعية، وهو ما يتيح لها أن تنشئ أو تلغي أو تعدل قواعد قانونية قائمة، ويشترط في هذا التفويض أن يكون مكتوباً، وتبطل هذه المراسيم التفويضية في حالة ما وقع حل البرلمان أو أحد مجلسيه، وبناء على هذه الشروط يتضح أن الحكومة لا يمكنها أن تتخذ هذه المراسيم إلا إذا تحققت كل هذه الشروط.

بالنسبة لأجل التفويض، يلاحظ بأن المشرع الدستوري قد ترك المجال مفتوحاً أمام البرلمان ليحدد مدة التفويض على غرار النموذج الفرنسي، غير أن هذه المدة يجب أن تكون داخل آجال معقولة منسجمة مع الغاية والهدف منها؛ لأنه لا يجوز للبرلمان أن يتنازل عن صلاحياته التشريعية ولا يملك حق التنازل على هذا الاختصاص الذي يعتبر اختصاصاً أصلياً له، تحت حجة

الإذن أو التفويض. لذلك، فإن هذا الشرط له دور كبير في حفظ مجال السلطة التشريعية للبرلمان.

وكذلك المشرع الدستوري لم يحدد الغاية أو الهدف من مراسيم الإذن، بحيث استعمل صيغة عامة وترك المجال غير محصور أمام الحكومة لتحديد الغاية من طلب الإذن، على خلاف المشرع الدستوري الفرنسي الذي حصر هذه المراسيم في مهمة تنزيل البرنامج الحكومي.

ومن أجل القيام بهذا التفويض للسلطة التنفيذية، يجب أن لا يكون البرلمان في حالة غيبة وإنما منعقدا، وهذا ما يميز هذه اللوائح التفويضية عن بقية اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية. وبعد نهاية مدة التفويض يجب على الحكومة أن تعرض هذه المراسيم على البرلمان من أجل المصادقة عليها، وفي حالة عدم عرضها على البرلمان قصد المصادقة تعتبر هذه المراسيم التفويضية لاغية، أما في حالة ما عرضت على البرلمان وامتنع هذا الأخير عن التصويت عنها، فإن ذلك لن يؤثر على طبيعتها القانونية كقرارات إدارية.

وعموما، يمكن القول بأن التفويض يعود لاعتبارات عملية تحتاج للتدخل السريع، نظرا للتطورات المتسارعة التي تعرفها الساحة الدولية، ثم حاجة الدول لمواكبة هذه التطورات، خاصة فيما يتعلق بالوضع الاقتصادي والمالي والسياسي والاجتماعي، وأمام صعوبة قدرة البرلمان على مجابهة هذه الظروف والمتغيرات السياسية والاقتصادية والإدارية، والتمكن من اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة هذه المتغيرات، أجازت العديد من الدساتير مبدأ التفويض التشريعي، من بينهم النظام المغربي منذ أول دستور للمملكة، إذ أنه في الغالب ما تحتاج هذه الإجراءات التشريعية بعض الدقة والتخصص الفني الذي لا تملكه الكثير من البرلمانات، على خلاف السلطة التنفيذية التي تتمتع بمؤهلات ومعلومات خبرة كافية لممارسة هذا الاختصاص بحكم اتصالها الدائم بالإدارة والمواطنين.

وقد انقسم الفقه فيما يتعلق بالطبيعة القانونية لمراسيم التفويض، بين اتجاه يعتبر بأن طبيعتها القانونية تختلف ما بين المدة الزمنية لإصدارها إلى غاية حيازتها على مصادقة البرلمان. فهذه المراسيم، قبل المصادقة عليها من قبل البرلمان، تكون بمثابة قرارات وتدابير. أما بعد المصادقة عنها، فإنها تكتسب قوة القانون وتكون بحكمه، مما يكسبها الحصانة القضائية التي تتمتع بها النصوص القانونية ويجعلها في منأى عن الطعون ضد دعاوي الإلغاء أمام القضاء الإداري، على خلاف القرارات الإدارية التي يمكن الطعن فيها أمام القضاء الإداري. أما الاتجاه الثاني، فيرى بأن

المراسيم التفويضية من الناحية الموضوعية تعتبر ذات طبيعة تشريعية باعتبار أن لها قوة القانون يجوز لها تعديل القوانين القائمة، وهناك من يعتبرها قرارات إدارية يسري عليها ما يسري على بقية القرارات الإدارية في حالة مخالفتها للشروط التي تنبني عنها.

وبالنسبة للقضاء المغربي، فإن موقف القضاء الإداري واضح من ناحية هذه المراسيم استنادا على المعيار العضوي، الذي يعتبرها قرارات إدارية بحكم صدورها عن سلطة تنفيذية إدارية قابلة للطعن، وأن التفويض الممنوح من قبل البرلمان للحكومة ليس تفويضا للسلطة وإنما لاتخاذ تدابير لا تخرج عن نطاق العمل الإداري للسلطة التنفيذية.

الفقرة الثانية: مراسيم القوانين

أجاز المشرع الدستوري للحكومة اتخاذ مراسيم القوانين، والتي يطلق عنها أيضا مراسيم الضرورة، أثناء العطلة البرلمانية منذ أول دستور للمملكة لسنة 1962، تشرع بموجبها السلطة التنفيذية باتفاق مع اللجان المعنية في كلا مجلسي البرلمان، شريطة عرض مراسيم القوانين هذه على البرلمان خلال دورته العادية الموالية، تودع مشاريع المراسيم بالقوانين لدى مكتب مجلس النواب، ثم تناقشها اللجان المعنية في كلا المجلسين بالتتابع، بغية التوصل إلى قرار مشترك دخل أجل ستة أيام، وإن لم تتمكن هذه اللجان من التوصل لقرار مشترك فإن القرار سيعود للجنة المعنية بمجلس النواب.

تتميز مراسيم القوانين بامتلاكها لقوة القانون، والسرعة في إنجازها، تهدف إلى سد الفراغ التشريعي أثناء غيبة البرلمان، ويعتبر التشريع بموجب هذه المراسيم سلطة استثنائية؛ لأنه لا يتم اللجوء إليها إلا بين دورات البرلمان، إذا ما حصل مستجد لا يمكن معالجته إلا بنص تشريعي، ولا يمكن تأجيله إلى غاية انعقاد دورات البرلمان. لا يأخذ بهذه الآلية في الأنظمة البرلمانية العريقة، وقد استقنتها مجموعة من الأنظمة النامية من التجربة السوفياتية⁶، كما أنها لم يتم التنصيص عنها في الدستور الفرنسي، الذي يعد مرجعا أساسيا للدساتير المغربية.

ولقد نص الفصل 81 من الدستور على مجموعة من الشروط من أجل السماح للحكومة أن تحل محل البرلمان بين الدورات وتشرع بدلا منه، على رأسها ضرورة وجود حالة من حالات الضرورة والاستعجال تبرر للحكومة أن تحل محل البرلمان في عطلته بين الدورات ليشرع في موضوع

⁶ - محمد أشركي، الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي، 1985، ص 348.

يستدعي الاستعجال، غير أن المشرع الدستوري لم يحدد الظروف أو الحالات التي تستدعي سماح البرلمان للحكومة بالتشريع في مجال محدد خلال هذه الفترة وإنما بقيت هذه الظروف فضفاضة ومفتوحة أمام الحكومة. أما الشرط الثاني، فيتعلق بالفترة التي يمكن للحكومة أن تحل محل البرلمان والمتجلية في عطلة البرلمان. والشرط الثالث، فيتجلى في ضرورة الاتفاق مع اللجان المعنية حول هذه المراسيم، وهذا يعد بمثابة قيد على الحكومة في إصدار مراسيم قوانين، ويمكن القول أن الحكومة بهذا الاتفاق تحوز على الموافقة المبدئية للجان المعنية على موضوع المراسيم التي تعتمزم الحكومة اتخاذها، بينما يتعلق الشرط الرابع بضرورة عرض مراسيم القوانين على البرلمان قصد المصادقة عليها مباشرة بعد انعقاد الدورة الموالية.

وقد أثيرت العديد من التساؤلات الفقهية حول شرط الاتفاق بين الحكومة واللجان المعنية، خاصة حول طبيعة الاتفاق إن كان يجب أن يكون اتفاقا شكليا أو موضوعيا؟ وهل الاتفاق يكون حول قرار إصدار المراسيم بقوانين أو حول مضمونها؟⁷

تخضع هذه المراسيم لبعض مراحل المسطرة التشريعية التي تخضع لها القوانين العادية على مستوى الإيداع والعرض على اللجان المختصة، غير أنها محكومة بعامل الزمن الضيق جدا مقارنة ببقية القوانين بحيث أن مناقشتها تنحصر في ستة أيام، ولا يتم عرضها على الجلسة العامة لاستكمال بقية مراحل المسطرة التشريعية العادية، ومن أجل دخولها لحيز التنفيذ لا تحتاج لإصدار الأمر بتنفيذها، وإنما تصبح سارية النفاذ بمجرد نشرها في الجريدة الرسمية.

إن مراسيم القوانين على خلاف مراسيم الإذن التي تعد تفويضا من البرلمان في مجال تختص به السلطة التشريعية عادة، وإنما هي تدخل من الحكومة لسد فراغ تشريعي، كما أنها لا تصدر بشكل فردي عن الحكومة إذ يشاركها فيها البرلمان، بمعنى أنها قرارات مشتركة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وهذا يكشف اختلافا عضويا وجوهريا بين كل من مراسيم القوانين ومراسيم الإذن.

وبالنسبة للطبيعة القانونية لهذه المراسيم، انقسم فيها الفقه إلى قسمين يربطان الطبيعة القانونية لهذه المراسيم بالاتفاق القائم بين الحكومة واللجان المعنية، بحكم أن هذه المراسيم تدخل ضمن اختصاص البرلمان في الأصل، وأن هذا الاتفاق يعد بمثابة رقابة للبرلمان على الحكومة لكي

⁷ - جابر لبوع، مرجع سابق، ص 276.

لا تخرج عن الهدف الذي أجاز لها المشرع الدستوري أن تتخذ به هذه المراسيم لمواجهة الظروف المستجدة أثناء عطلة البرلمان⁸. فالنظر في طبيعة هذا الاتفاق يؤدي إلى نتائج مهمة على مستوى تحديد درجة مراسيم القوانين في هرمية تدرج القوانين قبل المصادقة عليها. وبناء على هذا، انقسم الفقه إلى اتجاهين في تحديد الطبيعة القانونية لمراسيم القوانين، اتجاه يعتبر بأن الاتفاق ما بين الحكومة واللجان اتفاق شكلي فقط، أما الاتجاه الثاني، فيرى بأن هذا الاتفاق اتفاق موضوعي.

يعتبر الاتجاه الأول بأن هذا الاتفاق مجرد اتفاق شكلي، لجعل البرلمان على دراية بقرار الحكومة. إذ يكفي إشعارها للجان المعنية برغبتها في التشريع في مجال القانون، الأمر الذي يجعل هذا الاتفاق لا يتجاوز صفة الإخبار وليس اتفاقاً يرمي إلى الإشراف في اتخاذ القرار، مما يجعل هذه المراسيم التي تتخذها الحكومة تتصف بالانفرادية، فوق هذا التيار، حتى وإن كانت هذه المراسيم ترقى لقوة القانون، فإنها تظل محتفظة بطبيعتها الإدارية بعد صدورها عن السلطة التنفيذية وفقاً للمعيار الشكلي، فتبعا لهذا المعيار تبقى الأعمال الصادرة عن الحكومة ذات المضمون التشريعي مجرد أعمال تنظيمية⁹ لا تصل لدرجة القانون في سلم تدرج القوانين، والأخذ برأي هذا الاتجاه سيجعل مراسيم القوانين عرضة لرقابة القضاء الإداري سواء على مستوى مضمونها أو شرعيتها، مع العلم أنه من الناحية الدستورية لا يمكن فحص دستورية القوانين التي تدخل ضمن اختصاص السلطة التشريعية إلا من قبل القضاء الدستوري بمفرده.

أما الاتجاه الثاني الذي يرى بأن هذا الاتفاق بين الحكومة واللجان المعنية هو اتفاق موضوعي، يمكن أن يترتب عنه حكم بعدم دستورية المراسيم التشريعية باعتباره إجراء دستوريا من الضروري الالتزام به؛ لأن هذا الاتفاق يعد بمثابة موافقة مبدئية ترمي إلى اتخاذ قرار مشترك بين كل من السلطة التنفيذية واللجان المعنية، عن طريق المرسوم الذي تقدمه الحكومة وتصويت اللجان عليه، وفي الأخير، يبقى للجان قبول هذا المرسوم أو رفضه. إن دور اللجان، وفق هذا الاتجاه، دور تقرير، إذ الحكومة يجب عليها أن تحصل على موافقة اللجان وليس مجرد إخبارها¹⁰.

⁸ - مصطفى قلوش، النظام الدستوري المغربي 2 - المؤسسة البرلمانية-، دار السلام للطباعة، 1997-1998، ص 202.

⁹ - عبد القادر باينة، القضاء الإداري - الأسس العامة والتطور التاريخي-، دار توبقال، الدار البيضاء، 1988، ص 17.

¹⁰ - محمد أشركي، مرجع سابق، ص 348.

ووفقا لهذا الاتجاه، تعد مراسيم التشريع مراسيم ذات طبيعة تشريعية؛ لأنها غير نابعة من السلطة المنفردة للحكومة، وإنما باتفاق بينها وبين اللجان البرلمانية المعنية، وهذا يخل بأسس القرارات الإدارية، مما يجعل قوة هذه المراسيم ترقى لمستوى القوانين نظرا للإجراءات التشريعية التي تسلكها. وعليه، فإن المعيار الشكلي لا يجانب الصواب، وهو ما يؤكد عليه الفصل 81 من الدستور من خلال الاتفاق بين اللجان والحكومة، وأيضا بإعطاء هذا الفصل الكلمة الحاسمة بخصوص هذه المراسيم لمجلس النواب بالقبول أو الرفض، وبعد المصادقة على هذه المراسيم تصبح في مرتبة القوانين العادية. ويحرم على القضاء الإداري أن يطالها.

الفرع الثاني: مجال التنظيم

ينقسم مجال التنظيم المسند لرئيس الحكومة إلى شقين اثنين وهما: السلطة التنظيمية التطبيقية مرتبطة بتنفيذ القانون، والسلطة التنفيذية المستقلة متحررة عن تنفيذ القانون.

الفقرة الأولى: السلطة التنظيمية التطبيقية

يقصد بالمراسيم التنظيمية التطبيقية تلك المراسيم التي يتم بموجبها تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان، باعتبار أن القانون غير قادر على التفصيل في كل الأحكام، وعليه تحتاج أغلب القوانين إلى مراسيم لتحديد من خلالها شروط تنفيذ النصوص القانونية وتفصيلها، بحكم أن القواعد القانونية الصادرة عن البرلمان تقتصر في معظم الحالات على وضع القواعد العامة فقط دون الخوض في التفاصيل والجزئيات التي قد يطالها التغيير بشكل مستمر، كما أنه من الصعب على البرلمان الإلمام بكل الجوانب التنظيمية.

إن الغاية من المراسيم التطبيقية هي تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، تجد أساسها في الفصل 89 من الدستور المنصوص فيه على أنه "تعمل الحكومة تحت سلطة رئيسها، على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين"، وعليه تعمل الحكومة على ممارسة هذه السلطة من خلال تنفيذ هذه القوانين عبر تفصيلها وتجزئتها، وملأمة أحكام القانون مع الاعتبارات والضرورات العلمية، بل ويقتضي الأمر إضافة قواعد جديدة للقانون من أجل تحقيق المنفعة العامة، ويعزى امتلاك الحكومة لهذه السلطة باعتبار أنها الأكثر تواصلا واحتكاكا مع المواطنين، مما يمكنها من تحديد التفاصيل اللازمة لتحديد القواعد المنفذة للقانون، شرط عدم

مخالفتها للنص المنفذ¹¹، وهذه المقررات التنظيمية التطبيقية هي مقررات جامدة نسبياً، الهدف منها تنفيذ القانون وتطبيقية.

عموماً، يعتبر القانون كقاعدة عامة نافذاً بمجرد صدوره في الجريدة الرسمية، ولا يتوقف بالضرورة على أحكام السلطة التنظيمية إلا إذا تضمن نصاً صريحاً بهذا الخصوص، أو في حالة ما إذا تعذر على السلطة التنفيذية تنفيذ القانون من غير صدور المقرر التنظيمي التطبيقي، وفي هاتين الحالتين ينجم عن تأخير صدور هذه المقررات تجميد صدور القانون.

تتمتع المراسيم التطبيقية بصفتي العمومية والتجرد، الأمر الذي يجعلها شبيهة بالقواعد القانونية، إذ أنها تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عنهم القاعدة القانونية المستمدة من النصوص التشريعية الأصلية، غير أن هذا لا يعني أن هذه القواعد تسري على الكل، وإنما على فئة معينة بخصائص معينة وليس معينين بذاتهم، بحيث تعمل هذه المراسيم على استعارة صفة العمومية والتجرد من القانون من أجل تنزيل هذه المراسيم وتطبيقها، فبدون صفتي العمومية والتجرد تفقد هذه المراسيم خصوصيتها، وتصبح مثل القرارات الإدارية الفردية التي تصدر بحق شخص محدد بذاته واسمه، أو مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم وأسماءهم.

الفقرة الثانية: السلطة التنظيمية المستقلة

أمام ضيق مجال القانون، وبطئ إجراءات المسطرة التشريعية وإنشاء القواعد القانونية، بات من الضروري إحداث سلطة تنظيمية مستقلة، تتناول مقررات مستقلة عن التشريع العادي، سريعة من أجل مواكبة التطورات المستجدة في المجالات الاجتماعية والاقتصادية التي لا تدخل في نطاق القانون، ويقصد بالسلطة التنظيمية المستقلة تلك القواعد الصادرة عن السلطة التنفيذية لتنظيم المرفق العام، وسيرا على قاعدة توزيع الاختصاص التشريعي التي ينهجها الدستور المغربي بين البرلمان والحكومة وتمكين هذه الأخيرة من احتكار إصدار التشريع الفرعي المتمثل في هذه المراسيم المستقلة، التي تعزز دور الحكومة في مواجهة البرلمان، عن طريق إصدار هذه المراسيم دونما الحاجة لنص تشريعي، وتتسم هذه المراسيم بالعمومية والتجرد وعدم الشخصية.

¹¹ - عثمان الحيمر، مؤسسة رئيس الحكومة في النظام الدستوري المغربي: دراسة المركز القانوني والأدوار في ضوء التشريع والممارسة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية، جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، السنة التشريعية 2022-2023، ص 207.

إن المراسيم المستقلة تكتسي قوتها مباشرة من الفصل 72 من الدستور، وليس من القانون نظراً لطابع الاستقلال الذي تتميز به هذه النوعية من المراسيم، لكونها تشمل القضايا التي لا يشملها مجال القانون، إذ ينص هذا الفصل على أنه "يختص المجال التنظيمي بالمواد التي لا يشملها اختصاص القانون"، وعليه تعتبر السلطة التنظيمية المستقلة عكس السلطة التنظيمية التطبيقية تستمد قوتها وقيمتها مباشرة من الدستور كمجال مستقل على خلاف المراسيم التطبيقية، وليست بحاجة إلى نص قانوني لكي تصبح سارية المفعول، نظراً لكونها ليست منفذة، وغير مقيدة بنص قانوني معين يحدده مجال القانون، وإنما المراسيم المستقلة تتضمن مواضيع مستقلة عن التشريع العادي.

إن الحديث عن التمييز بين السلطتين التنظيمية المستقلة والسلطة التنظيمية التطبيقية لا يجد له أساس فقهي قانوني في المغرب بحيث اكتفى المشرع الدستوري المغربي بالتمييز بين مجال القانون ومجال التنظيم، وعمل على تحديد مجال القانون ضمن مجال محصور محدد سلفاً، وإطلاق مجال التنظيم ليشمل كل ما لم يشمل مجال القانون، وكذلك ذهب الفقه الفرنسي إلى إنكار أي تمييز بين شقي السلطة التنظيمية واعتبارها واحدة، وليس هناك عناصر قانونية أو قضائية تؤكد وجود عناصر الاختلاف بينها، ونعت هذه السلطة بالمستقلة يبقى مجرد نعت فقهي لا يجد له أي سند دستوري أو قانوني، مما يجعل هذا التشريع الفرعي أقل قوة من التشريع العادي الصادر عن المشرع الأساسي، ولكن هذا لا ينفي حقيقة هيمنة هذا المجال المتعلق بالتنظيم بكلا شقيه الواسع جداً وغير المحدود مقارنة بالتشريع.

خاتمة:

بناء على ما سبق، نستنتج أنه بالرغم من مرور أزيد من 60 سنة لقيام أول برلمان منتخب، وبأدوار دستورية وصلاحيات وسلطات محددة من قبل المشرع الدستوري، وتعاقب ست دساتير على المملكة المغربية، إلا أن المشرع الدستوري المغربي لم يتراجع عن فكرة البرلمانية العقلنة، بالرغم مما عرفته وضعية البرلمان من تطور على مستوى المراجعات الدستورية المتعاقبة انطلاقا من دستور 1992، وتحفيز أدواره الدستورية، واستعادته لصفاته الأصلية "كممثل الأمة" و"صاحب السلطة التشريعية" إلا أنه في المقابل لم تظهر نية للمشرع الدستوري جعله هو صاحب القرار التشريعي الأصيل، ولم يتح له بأن يؤدي دوره الرئيسي بسبب القيود التي احتفظ بها على مستوى تمكين البرلمان من ممارسة دوره التشريعي، وترك مصيره في يد الحكومة المتوفرة على الامتياز التشريعي، سواء من حيث الأفضلية والأسبقية التي تحظى بها مشاريعها، أو الوسائل والآليات التي مكنها بها للتحكم في العمل التشريعي ومساره، أو من خلال إطلاقية مجال التنظيم مقابل مجال القانون المحدود. وبالتالي، فإن كان المشرع الدستوري قد عزز من مكانة البرلمان من الناحية النصية النظرية، فإنه في المقابل لم يرفع مظاهر العقلنة على العمل البرلماني التي تزيج البرلمان من على رأس سلطته الأصلية، وتتيح للحكومة التربع على اختصاصات السلطة التشريعية والتحكم فيها، مخلة بمبادئ التوازن الإيجابي بين السلطات. وعليه، يصعب الحديث عن القرار التشريعي للبرلمان، واعتباره مشرعا أصيلا، في ظل هذه النصوص الدستورية والممارسة العرفية التي دأبت عليها السلطة التنفيذية المقصية لدور البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية.

لائحة المراجع:

- أشركي، محمد. (1985). الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي.
- أقرقز، محمد. (يناير 2021). الدستور المالي: إشكالية صنع القرار المالي بين المبادرة التشريعية وهيمنة الحكومة. مجلة معالم قانونية. العدد الثاني.
- باينة، عبد القادر. (1988). القضاء الإداري - الأسس العامة والتطور التاريخي. دار توبقال للنشر، الدار البيضاء. الطبعة الأولى.
- الحيمر، عثمان. (2022-2023). مؤسسة رئيس الحكومة في النظام الدستوري المغربي: دراسة المركز القانوني والأدوار في ضوء التشريع والممارسة. أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية. جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء.
- السعيد، أمين. (2017-2018). التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المغربي بين الوثيقة الدستورية لسنة 2011 والممارسة السياسية. أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام. جامعة محمد الخامس الرباط.
- قلو، مصطفى. (1997-1998). النظام الدستوري المغربي 2 - المؤسسة البرلمانية. دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع.
- لبوع، جابر. (2018-2019). البرلمان في ضوء أحكام دستور 2011. أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام. جامعة محمد الخامس الرباط.
- لمسردى، أسماء. (2023-2024). النظام السياسي والدستوري في المغرب وتونس بعد دساتير الحراك - دراسة في الثابت والمتغير. أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام. جامعة محمد الخامس الرباط.

التطور المفاهيمي والتاريخي للحق في تقديم العرائض بين التجربتين الفرنسية والمغربية

The conceptual and historical evolution of the right to petition in the French and Moroccan experiences

✍ مروان الفيلاي المنتصر

طالب باحث بسلك الدكتوراه، كلية الحقوق،
جامعة القاضي عياض، مراكش.

Abstract :

The right to submit petitions has constituted an important part of the political and legal history of many countries. This right emerged in the context of struggles for the ability of individuals and groups to express their grievances and demands before public authorities.

Petitions developed notably during the French Revolution in the eighteenth century, when citizens widely used them to voice their grievances and demand reforms. Their use expanded further in the nineteenth century, contributing significantly to the shaping of modern political culture.

In the Moroccan context, petitions were employed both during the colonial period and in the years following independence, though their use was grounded in custom rather than formal law. The constitutional recognition of this right, however, was enshrined much later, particularly in the wake of the Arab Spring and through the 2011 Constitution.

Keywords: petitions -the right to petition- The crisis of representative democracy -Participatory democracy

✍ عبد العزيز الهاشيمي

طالب باحث بسلك الدكتوراه، كلية الحقوق،
جامعة القاضي عياض، مراكش.

ملخص:

شكل الحق في تقديم العرائض جزءاً مهماً من التاريخ السياسي والقانوني للعديد من الدول. فقد نشأ هذا الحق في سياق النضال من أجل حقوق الأفراد والجماعات في التعبير عن مظالمهم ومطالبهم أمام السلطات.

تطورت العرائض إبان الثورة الفرنسية خلال القرن الثامن عشر، حيث استخدم المواطنون العرائض بشكل واسع للتعبير عن مظالمهم والمطالبة بالإصلاحات، لتتطور وتصبح واسعة الاستخدام في القرن التاسع عشر، مما ساهم بشكل كبير في تشكيل الثقافة السياسية الحديثة.

كما استخدمت العرائض في السياق المغربي خلال الفترة الاستعمارية وإبان المغرب المستقل، وكان استعمالها يسند إلى العرف، إلا أن التنصيب الدستوري لهذا الحق سيتم مع التطورات التي شهدتها المغرب خلال الربيع العربي ومن خلال دستور 2011.

الكلمات المفتاحية: العرائض - الحق في تقديم العرائض- أزمة الديمقراطية التمثيلية - الديمقراطية التشاركية

مقدمة

عرفت البشرية منذ فجر التاريخ تطورا في الأنظمة السياسية، فقد عرف مفهوم الديمقراطية تطورات ابستمولوجية مهمة، فقد كانت الديمقراطية المباشرة في ساحة الأغورا صورة مثالية للتعبير عن الإرادة الشعبية، ونظرا لتطور المجتمعات ونمو عدد السكان، اقتضى ذلك وضع آليات أخرى لتجسيد سيادة الشعب، عبر ممثلين ينوبون عنه في اتخاذ القرارات، وكانت بذلك الديمقراطية النيابية صورة للنظام السياسي التمثيلي، لكن بعد الأزمة التي عرفتھا الأنظمة السياسية التمثيلية والتي كان محورھا تدني المشاركة السياسية وانحراف النظام الديمقراطي عن مقاصده التمثيلية الحقيقية، وعلى اعتبار الديمقراطية فكرة مستجدة¹، أصبح من الضروري إعادة النظر في النموذج الديمقراطي.

مما أثمر ابتكار آليات تشاركية تستوعب كافة المكونات السياسية وتضمن المشاركة السياسية لمختلف الفاعلين داخل المجتمع، آليات مكملة تعمل على تقوية وتحسين وتجويد هذا النوع من الديمقراطية، وتحيين مضامينها لكي تصبح أكثر فعالية، وتمكن من إشراك أكبر قدر ممكن من الأفراد في عملية صنع القرار العمومي². وهكذا، ستظهر الآليات التشاركية كأحد الحلول لمواجهة الانعكاسات التي خلفتها الممارسة السياسية الناتجة عن الديمقراطية التمثيلية. وفي هذا السياق يأتي اعتماد الحق في تقديم العرائض في العديد من الدساتير للدول الغربية والعربية، باعتباره واحدا من أقدم وسائل التعبير الديمقراطي التي تتيح للأفراد والجماعات التواصل مباشرة مع السلطات والمطالبة بالإصلاحات أو التعبير عن المظالم.

تطور هذا الحق بشكل ملحوظ عبر التاريخ، ليصبح جزءا لا يتجزأ من النظم القانونية والسياسية في العديد من البلدان، حيث ظهر في بداياته الأولى في إنجلترا إبان القرن السابع عشر، على شكل عرائض والتماسات تقدم إلى الملك. تطور بشكل كبير خلال الثورة الانجليزية، ليصبح أداة قانونية لتعزيز حقوق الأفراد والجماعات.

¹ - ألان تورين، "ما هي الديمقراطية؟ حكم الأكثرية أم ضمانات الأقلية"، دار الساقى، الطبعة الثالثة، 2016، بيروت لبنان، ص: 13.

² - عبد الغني عماري، "الحق في تقديم العرائض والتمسكات في التشريع المغربي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2019 / 2020، ص: 2.

وفي فرنسا، كانت العرائض وسيلة شائعة للتعبير عن المظالم وطلب العدالة من الملك أو السلطات العليا، ففي القرن الثامن عشر وخلال الثورة الفرنسية، شهد الحق في تقديم العرائض تحولا كبيرا، حيث استخدمه المواطنون بشكل واسع للتعبير عن مظالمهم والمطالبة بإصلاحات سياسية واجتماعية. فممارسة هذا الحق انتقلت من الحق الشخصي الضيق إلى الفضاء العام، حيث أن أول ظهور لهذا الحق كان من أجل الانتصاف من المظالم الشخصية³، وبالتالي يمكن اعتبار هذه الفترة حاسمة في تشكل الثقافة السياسية الحديثة في فرنسا.

أما في السياق المغربي، فقد دأب المغاربة على استخدام العرائض لرفع تظلماتهم واقتراحاتهم بخصوص مجموعة من القضايا الاجتماعية أو السياسية، سواء خلال الفترة الاستعمارية أو في ظل المغرب المستقل، على اعتبار أن استخدامها كان يستند إلى العرف، باعتباره مصدرا من مصادر التشريع، إلى أن تمت دسترة هذا الحق مع دستور 2011، كوسيلة لتفعيل مقتضيات الدستور المتعلقة بالمشاركة المواطنة، وكآلية إقتراحية من شأنها أن تفعّل مشاركة المواطنين في اقتراح وتتبع وتقييم السياسات العمومية⁴.

تسعى هذه الدراسة إلى استعراض التطور المفاهيمي والتاريخي للحق في تقديم العرائض في كل من التجربتين المغربية والفرنسية. وهكذا، سنحاول من خلال المحور الأول تحديد مفهوم العريضة لازالة اللبس وتمييزه عن باقي المفاهيم المشابهة، ثم بعد ذلك سنعمل في المحور الثاني على رصد التطور التاريخي للحق في تقديم العرائض ما بين التجربة الفرنسية والتجربة المغربية، متعقبين أهم محطاته، من حيث النشأة والتطور، منذ بدايته إبان الثورة الفرنسية وصولا إلى فترة الجمهورية الخامسة، مع استحضار التجربة المغربية في تقديم العرائض خلال الفترة الاستعمارية وفي ظل المغرب المستقل.

المحور الأول: مفهوم العريضة، في تمييزه عن باقي المفاهيم المشابهة

إن حق تقديم العرائض يطرح منذ استحداثه إلى اليوم، عدة صعوبات ابستمولوجية، كغيره من الموضوعات الاجتماعية والسياسية، ولرفع اللبس واستجلاء الحقيقة، وجب الوقوف

³ - إبراهيم السهول، "واقع المجتمع المدني وتنزيل الديمقراطية التشاركية بالمغرب"، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والسياسية والاقتصادية، برلين/ألمانيا، الطبعة الأولى 2021، ص: 15.

⁴⁴ - التقرير التركيبي للحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة، الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان والمجتمع المدني، 2014، ص 54.

عند كلمة عريضة، فهذه الكلمة بمعناها الواسع، تختزل الغموض بين فكرة الاحتجاج، الطلب، الشكوى، والتظلم. وبالتالي سنعمل على تقديم توضيحات دلالية من أجل التحديد المفاهيمي للعريضة، فكثيرا ما تتساوى أو يتم الخلط بين العريضة (أولا) والشكوى (ثانيا) أو العريضة مع التظلم (ثالثا).

أولا- العريضة:

إصطلاحا العريضة هي مؤنث عريض أي بمعنى متسعة العرض، ويقصد بها كذلك صحيفة بها حاجة أو مظلمة موجهة إلى سلطة أو إدارة رسمية، كما يقصد بها كذلك مذكرة قانونية مكتوبة عادة تعرض أسباب الدعوى أو الدفاع في قضية⁵. كما عرف القانون التنظيمي للحق في تقديم العرائض في التجربة المغربية⁶ في مادته الثانية، العريضة بأنها كل طلب مكتوب يتضمن مطالب أو مقترحات أو توصيات، يوجهه مواطنات ومواطنون مقيمون بالمغرب أو خارجه إلى السلطات العمومية المعنية، قصد اتخاذ ما تراه مناسبا في شأنه من إجراءات في إطار احترام أحكام الدستور والقانون وطبقا للإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي.

بالموازاة في السياق الفرنسي، كلمة "عريضة" باللغة الفرنسية مشتقة من الكلمة اللاتينية pétition، وتعني اشتقاقيا "طلب"، بحيث انتشر في المعاجم الأوروبية خلال العصور الوسطى وأوائل العصر الحديث. و"العريضة" تعني دائما طلب، عادة ما يتم توجيهه إلى السلطات، دون أي تمييز خاص بين العريضة، الشكاية، التظلم، الملتمس، والاسترحام، وتجدر الإشارة أن استخدام الفقهاء أنفسهم عادة ما ينطوي على التردد وعدم الدقة، وفي هذا الصدد، فإن الحق في تقديم العرائض هو في الواقع، شكل من أشكال المواطنة المعاصرة الغير المعروفة والغير المستثمرة⁷.

⁵ - حسب معجم الأنطولوجيا العربية.

⁶ - القانون التنظيمي رقم 14.14 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.107 الصادر في 23 من شوال 1437 (28 يوليو 2016)، الجريدة الرسمية عدد 6492-14 ذو القعدة 1437 (18 أغسطس 2016)، ص: 60

⁷ - Yann-Arzel Durelle-Marc, « Le droit de pétition Le paradoxe d'une prérogative du citoyen en régime représentatif », jus politicum, n°27, p : 125.

فالحق في تقديم العرائض، هو الحق الذي يسمح لأي مواطن بالتقدم بطريقة، فردية أو جماعية، إلى الهيئات ذات السيادة والكيانات العامة الأخرى، بشكاوى أو بمطالب، أو الدفاع عن الحقوق - العرائض (الشكاوى) أو الدفاع عن المصلحة العامة - العرائض (الطلبات)⁸.

كما نلاحظ أن كلمة عريضة في السياق الفرنسي تستعمل للتعبير عن العريضة التي تطالب بمبادرة تشريعية وكذلك التي تطالب بمطلب فردي أو جماعي، بخلاف السياق المغربي، فهناك العريضة المنظمة بالقانون التنظيمي 44-14 التي من خلالها نتقدم بطلب إلى السلطة المعينة أو المنتخبة، وهناك الملتزم المنظم بالقانون التنظيمي 64-14 الذي يطالب من خلاله بمبادرة تشريعية.

تكون العريضة غالبا وسيلة لتمرير رسالة ذات حمولة سياسية أو حقوقية، تحمل تصورا معيناً لصاحبها أو أصحابها، فهي تمكن المواطن من التواصل مع السلطات المعينة أو المنتخبة، وبالتالي فهي أداة للمشاركة السياسية، تمكن إلى حد ما من المساهمة في تدبير الشأن العام.

وبشكل تخطيطي ومختصر، تبدأ العريضة من قاعدة المجتمع - الشعب نحو الأعلى - السلطة السيادية، إما للحصول على العدالة أو بقصد فرض الإصلاح على هذه السلطة. إن تاريخ العريضة في التجربة الفرنسية، هو تاريخ تذبذب دائم بين قطبين، فمن ناحية، كان لفترة طويلة "مناشدة" يوجهها المواطن بكل تواضع إلى الملك للحصول على تعويض عما يَعتَبُره (المواطن) خطأ اقترفته السلطات العامة. ومن ناحية أخرى، يصبح في لحظات الأزمات السياسية أداة تستخدمها الجماعات بشكل جماعي لاعتماد قوانين جديدة، أو حتى لتعديل الدستور⁹.

ثانيا- الشكاية:

يثار غالبا الخلط بين الشكاية والعريضة، حيث أن بعض التشريعات المقارنة لم تميز بينهما، وهذا ما نجده في التشريع الأردني، إذ ينص النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه "يحق لكل

⁸ - Georges Burdeau, « Les libertés publiques », 3e éditions, Paris, LGDJ, 1966, p:67.

⁹ - Eric Derennes , « Le mouvement pétitionnaire pour la restauration d'Henri V (automne 1873- hiver 1874) . Tactique politique et expression d'un légitimisme populaire », Revue historique 2012 /1, N°661, page : 51.

أردني أن يرفع إلى المجلس عريضة فيما له صلة بالشؤون العامة أو شكوى فيما ينوبه من أمور شخصية¹⁰.

وكذلك بالنسبة للنظام الداخلي للمجلس التشريعي للسلطة الفلسطينية، الذي يعتبر أن الشكاوى والعرائض المقدمة من المواطنين إلى المجلس، تشكل إحدى الأدوات الهامة التي تلقي الضوء على مكان الخل في أداء السلطة الوطنية الفلسطينية، كما أنها آلية هامة من الآليات التي تعزز العلاقة بين المجلس التشريعي كهيئة منتخبة وكنواب مع جمهور الناخبين، ونصت المادة 102 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي بشكل غير مباشر على إنشاء ديوان للشكاوى في المجلس¹¹.

في المقابل، نجد أن التشريع المغربي خص كل من العريضة والشكاية بمسطرة إعداد وتقديم وجهة استقبال خاصة، فالعريضة المنصوص عليها في الفصل 15 من الدستور، والمنظمة بالقانون التنظيمي 14-44، لها مسارها ومآلها الخاص.

فالعريضة تختلف عن الشكاية التي تصدر عن مواطنين في إطار معاملاتهم مع المرفق العمومي، وجراء كونهم تعرضوا لتقصير، أو إساءة، أو تعسف، أو أي معاملة سلبية، هذه الشكايات يتم عرضها ومعالجتها من خلال:

- مؤسسة وسيط المملكة¹²، وهي مؤسسة دستورية مستقلة، مختصة في الدفاع عن الحقوق الناشئة عن النزاعات القائمة بين الإدارة والمرتفقين، تهدف إلى المساهمة في ترسيخ سيادة القانون وإرساء مبادئ العدل والإنصاف وقيم التحليق والشفافية في تدبير الإدارات والمؤسسات العمومية، والجماعات الترابية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العمومية.

وقد جاءت خلفا لمؤسسة ديوان المظالم، هذه الأخيرة عرفت عبر تاريخ جل ملوك الدولة العلوية بالاضطلاع بمعالجة شكاوى وتظلمات المواطنين، عبر تعيين والي للمظالم، يحمل اسم وزير

¹⁰ - المادة 104 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013.

¹¹ - عبد الغني عماري، "الحق في تقديم العرائض والملمات في التشريع المغربي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2019/ 2020، ص: 111.

¹² - مؤسسة وسيط المملكة (ديوان المظالم سابقا)، تم إحداثها بموجب الظهير الشريف رقم 11-25-1 الصادر في 12 ربيع الآخر 1432 الموافق 17 مارس 2011، فيما يحدد اختصاصها ومهامها الظهير الملكي رقم 19-43-1 الصادر في 4 رجب 1440 الموافق ل 11 مارس 2019 الخاص بإعادة تنظيم المؤسسة تنفيذا للقانون رقم 16-14 المتعلق بمؤسسة الوسيط تطبيقا لأحكام الفصلين 162 و 171 من الدستور، تشتمل على أربع مندوبيات جهوية، وهي جهة طنجة الحسيمة، جهة الدار البيضاء سطات، جهة فاس مكناس، وجهة الساقية الحمراء، كما تشتمل على أربع نقاط إتصال مقسمة بين أربع جهات وهي جهة الشرق، جهة سوس ماسة، جهة مراكش آسفي، جهة بني ملال خنيفرة.

الشكايات، إذ "لم تكن مصلحة المظالم أو بنية الشكايات محكمة بالمعنى الحقيقي للكلمة، وإنما كانت الأولى مرجعا لتطبيق الأحكام التي يقضي بها القضاة، على من لا تنالهم الأحكام أو يصعب على القاضي تنفيذها عليهم، فكان والي المظالم يقوم بتطبيقها عليهم وإجبارهم على العمل بمقتضاها وكذلك الشكايات، كانت مرجعا للناس يبتون فيها شكواهم مما يظنون أنه حيف وقع عليهم فيصدر الأمر، بتنفيذ الحكم أو إعادة النظر فيه إلى القاضي"¹³.

- البوابة الوطنية للشكايات: لجأت العديد من الدول، سعيا إلى تجويد خدماتها وبغية تحسين أدائها، والتواصل مع مواطنيها، في الإدارات العمومية، إلى إنشاء مواقع إلكترونية لتلقي ومعالجة شكايات المواطنين.

وفي هذا الإطار، وسعيا إلى المزيد من الفعالية والنجاعة في معالجة شكايات المرتفقين وتظلماتهم، أصدرت وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، مرسوما بشأن تلقي وتتبع ومعالجة الشكايات¹⁴، بهدف وضع منظومة موحدة ومتكاملة لتدبيرها، ترقى إلى مستوى تطلعات وانتظارات المواطنين، وتفعيلا لمضامين هذا المرسوم تم إحداث بوابة وطنية للشكايات بتاريخ فاتح يناير 2018.

والشكاية بحسب تعريف هذه البوابة، هي كل تعبير كتابي أو شفوي أو تسجيل سمعي أو بصري أو كلاهما، يوجهه المرتفق إلى الإدارة، يفصح فيه عن ضرر قد يكون لحقه جراء تصرف صادر عن الإدارة سواء كان قرارا ضمنيا أو صريحا أو عملا أو امتناعا عن عمل، يكون مخالفا للقانون أو منافيا لمبادئ العدل والإنصاف، كما يمكن أن يكون صادر عن عدم رضاه عن خدمة مقدمة من طرف الإدارة¹⁵.

وفي سياق ترسيخ المزيد من النجاعة على مستوى تدبير ومعالجة شكايات المواطنين، صادقت بعض الدول على البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بشأن تقديم شكاوي¹⁶ من قبل الأفراد، والذي بموجبه وتنفيذا لأحكامه، يمكن للجنة

¹³ مقتبس من كتاب غلال الفاسي، "دفاعا عن الشريعة"، دار الكتاب اللبناني، مكتبة الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2011.

¹⁴ - المرسوم 2.17.265 الخاص بتحديد كفاءات تلقي ملاحظات المرتفقين واقتراحاتهم وشكاياتهم وتتبعها ومعالجتها.

¹⁵ - موقع البوابة الوطنية للشكايات، البوابة الوطنية للشكايات (chikaya.ma).

¹⁶ - رابط البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بشأن تقديم شكاوي من

قبل الأفراد: <https://www.ohchr.org/ar/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-international-covenant-civil-and-political>.

المعنية بحقوق الإنسان والمنشأة بموجب هذا العهد أن تقوم باستلام والنظر في الشكاوى الفردية، التي يرفعها أي شخص أو مجموعة من الأشخاص، يدعون أنهم ضحايا أي انتهاك لأي حق من الحقوق المقررة في هذا العهد ارتكبتها دولة طرف والمعروفة أيضا بالبلاغات، والذي وقع عليه المغرب في 22 أبريل 2022.

وفي إطار إزالة الغموض وتوضيح الفرق بين العرائض والشكايات، جاء في معرض رد السيد الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني على تساؤلات السادة النواب في إطار المناقشة العامة لمشروع القانون التنظيمي 14-44، أنه من الضرورة التمييز بين الشكايات والتظلمات الفردية والجماعية، والتي تأتي في كل الموضوعات وتوجه إلى السلطات العمومية بشروط محددة ويعدد من التوقيعات وتسلك مسارا معينا¹⁷.

ومن دون شك، فالحق في تقديم العرائض هو حق سياسي يدعو إلى مشاركة المواطنين في تدبير الشأن العام، له مجاله ومساره الخاص به، يختلف عن الشكايات التي تدين الخطأ، وتعتبر عن الألم أو الظلم الذي يكون المرء ضحيته، كما أن العريضة تختلف عن التظلم رغم أن كلا الحقلين يهدفان إلى تحقيق نفس الأهداف المتمثلة في الإنصاف وإرجاع الأمور إلى نصابها.

ثالثا- التظلم:

يقصد بالتظلم لغة الشكوى من الظلم، والمتظلم هو من يشكو شخصا ظلمه، ويقال "تظلمني فلان" أي ألحق الظلم بي، وتظلم فلان إلى الحاكم من فلان فظلمه تظليما، أي أنصفه من ظالمه، وأعانه عليه، والظلمة هم المانعون أهل الحق من حقوقهم، ويقال "ظلمته فتظلم" أي صبر على الظلم¹⁸.

واصطلاحا يقصد بالتظلم في المجال الإداري، التظلم الإداري أو الطعن الإداري تلك المراقبة الإدارية التي تقوم بها الإدارة-أي إدارة- من أجل إصلاح أخطائها بنفسها وسحب قراراتها المعيبة، ويمكن أن يكون التظلم إما استعظافيا *Recours gracieux*، كأن يلجأ المتظلم مباشرة إلى السلطة الإدارية التي أصدرت القرار المعيب أو المشكوك في عيبه ووقعت عليه، واما

¹⁷ - عمر بنيطو، تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس النواب، حول مشروع القانون التنظيمي 14-44 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض للسلطات العمومية، ص: 27.

¹⁸ - جمال الدين محمد بن مكرم الأنصاري، ابن منظور، لسان العرب، دار أحياء التراث العربي للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت - لبنان، بدون سنة طبع، ص 264.

تظلمًا تسلسليًا *Recours hiérarchique* كأن يلجأ المتظلم إلى رؤساء الموظف الذي أصدر القرار ووقع عليه ، وذلك بغية تعديل القرار المتظلم بشأنه أو إعادة النظر فيه أو سحبه أو إلغائه¹⁹.

كما لا يوجد من تعريف على مستوى النص القانوني في المغرب للتظلم الإداري، حيث اكتفى المشرع المغربي بالتنصيص عليه من خلال الفصل 360 من قانون المسطرة المدنية، والفصل 23 من قانون المحاكم الإدارية، فيكون اختياريًا أو إلزاميًا بموجب نصوص قانونية خاصة، وعلمًا أيضًا أن المشرع المغربي اعتمد مصطلحين في الفصل 23 من قانون المحاكم الإدارية أي "التظلم" و"الطعن" للدلالة على شيء واحد: "طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في قرار إداري يدعي مخالفته للقانون" ودون تحديد طبيعة هذا الطلب، وفي نصوص القانون الخاص اعتمد مصطلح "شكاية"، وفي القانون الضريبي "مطالبة - *Revendication*" ولكن النسخة الفرنسية من هذا القانون استعملت مصطلح "شكاية - *Réclamation*"²⁰.

وبالموازاة نص الفصل 156 من الدستور المغربي على أنه "تتلقى المرافق العمومية ملاحظات مرتفقين، واقتراحاتهم وتظلماتهم، وتؤمن تتبعها"²¹، ولهذا الغرض أحدث على مستوى جل الهيئات أو المؤسسات العمومية سجلات لتلقي مقترحات وملاحظات المرتفقين، لضمان معالجة هذه الاقتراحات والتظلمات.

و انطلاقًا مما سبق، يتضح أن كل من العريضة، الشكاية، والتظلم، على اختلاف شروطها ومساراتها ومآلاتها الخاصة، فهي في مجملها تسعى إلى تحقيق مطالب وغايات عارضيتها، والمتعلقة بالإنصاف وإرجاع الأمور إلى نصابها.

¹⁹ - عبد الوهاب البنداري، "طرق الطعن في العقوبات التأديبية إداريا واقتصاديا للعاملين المدنيين في الدولة أو القطاع العام وذوي الكادرات الخاصة"، دار الفكر العربي، بدون سنة طبع، ص: 8.

²⁰ - عبد الحق فيكري كوش، "التظلم الإداري في القانون العام المغربي دراسة مقارنة"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-مراكش، السنة الجامعية 2017/2018، ص: 18.

²¹ - في هذا الإطار أفاد المجلس الأعلى للسلطة القضائية بأنه تمكن برسم سنة 2022 من معالجة 96 في المئة من تظلمات الجالية المغربية المقيمة بالخارج، المحالة عليه من قبل خلية مركزية عهد إليها باستقبالهم بمقر المجلس، كما أشار نفس التقرير إلى أن معظم هذه التظلمات والشكايات التي تلقاها المجلس توزعت بين ما هو زجري بما مجموعه 163 شكاية، وما هو مدني بما مجموعه 103 شكايات، في حين تم تسجيل 78 شكاية ذات طابع عقاري، فيما همت باقي الشكايات مواضيع مختلفة. (حسب البوابة الوطنية للمملكة المغربية). (تقرير <https://www.maroc.ma/ar> (Maroc.ma))

وسيضح الأمر أكثر، من خلال مقارنة التطور التاريخي للعريضة ما بين التجربة الفرنسية والتجربة المغربية، والذي من خلاله سنتعرف عن التطورات التي طرأت على هذه الآلية، التي عرفت عبر التاريخ تحولات جذرية ونوعية.

المحور الثاني: التطور التاريخي للحق في تقديم العرائض بين التجربة الفرنسية والتجربة المغربية

شهد الحق في تقديم العرائض تطوراً مسترسلاً في الديمقراطيات المعاصرة، تطوراً يتماشى مع التغيرات التاريخية والاجتماعية والدستورية، فمنذ ظهوره إلى اليوم، عرف الحق في تقديم العرائض عصوراً ذهبية، تخللتها مراحل تراجع وتقاوس، ساهمت في تطوره وتجديده. مما جعل هذا الحق يعرف تطورات داخلية وأخرى خارجية، تتجلى الأولى في المتغيرات التي عرفها على ممر السنين، وتتجلى التطورات الثانية في الأدوار التي أصبح يلعبها حديثاً كآلية تشاركية إلى جانب باقي الآليات التي تعتمد عليها الديمقراطية التشاركية.

فمن خلال هذا المحور سنعمل على دراسة التجربة الفرنسية في مجال الحق في تقديم العرائض، مستحضرين التجربة البريطانية التي تعد أولى التجارب الرائدة في هذا الحق، وذلك بتعقب أهم محطاته من حيث نشأته وتطوره التاريخي، كما سنخرج على التجربة المغربية، مستعرضين أبرز العرائض التي تم تقديمها سواء خلال الفترة الاستعمارية أو في ظل المغرب المستقل.

الفقرة الأولى: التطور التاريخي للعريضة في التجربة الفرنسية

يرجع ظهور الحق في تقديم العرائض إلى العصور الوسطى، حيث كانت الشعوب تلجأ إلى ملوكها وحكامها لرفع مطالبها وشكاواها. تطور هذا الحق بشكل ملحوظ في أوروبا، بحيث برزت الإراصات الأولى لتقديم العرائض في النظام السياسي البريطاني، وبالصبط بعد إعلان الميثاق الأعظم Magna Carta لسنة 1215، الذي أقر حق تقديم العرائض للملك، إذ قام بتعيين مجموعتين من الأشخاص، مهمة المجموعة الأولى تلقي العرائض، فيما الثانية أسندت لها مهمة دراسة وإحالة هذه العرائض على السلطات المختصة²². كما أن في عهد الملك إدوارد الثالث، تم سن

²² - محمد زين الدين، "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، طبعة القانون الدستوري، الدولة، الدستور والقواعد الدستورية"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الثانية، 2018، ص: 130.

تشريع ينص على عدم السماح بتوقيف أي شخص بسبب عرائض أو ملاحظات أبدتها في مجلس الملك، بحيث تولى الملك الاستماع للعرائض المقدمة من طرف الأشخاص الذين يتظلمون عنده، ليحيلها إلى السلطات المختصة²³. إلا أن تكريس هذا الحق بشكل واضح سيظهر في شرعة الحقوق عام 1689، حيث جاء فيها "من حق الرعايا تقديم عرائض إلى الملك، وأن جميع حالات السجن والملاحقة القضائية بسبب هذه العرائض تعتبر غير قانونية"²⁴.

وبالموازاة تعتبر التجربة الفرنسية من أولى التجارب المؤسسة والرائدة في مجال الحق في تقديم العرائض. ففي البدايات الأولى تم استخدام هذه الآلية قبل الثورة الفرنسية لصياغة طلبات المصلحة الخاصة، في شكل عريضة تظلم أو شكوى شخصية، لا تتطرق إلى المصلحة العامة أو الشؤون السياسية، على غرار عريضة استرحام تعود لسنة 1667 من الكاتب الشهير موليير Molière إلى لويس الرابع عشر، يطالبه بتواضع شديد إنصافه من سطوة السلطة، حيث جاء فيها "إنه تهور مني أن أزجج الملك العظيم وسط انتصاراته العظيمة، لكن يا سيدي بسبب الحالة التي أجد نفسي بها من سطوة السلطة التي تقيديني، أتيت أبحث عن الحماية، والتي أستطيع أن أجدها عندكم كمصدر للسلطة... العاهل العادل وسيد كل الأشياء"²⁵.

هذه النسخة الأولى للعرائض على شكل تظلم أو استرحام موجهة إلى الملك في التجربة الفرنسية، تجد ما يقابلها أو يشبهها في التجربة المغربية. فثقافة مخاطبة السلطات لم تكن غائبة عن سلوكيات المواطن المغربي، فممارسة الحق في تقديم العرائض كانت حاضرة منذ سنين مضت، في شكل تظلمات توجه إلى السلطان من أجل إنصاف المظلومين، وقد أشار إلى ذلك مشروع دستور المملكة المغربية لسنة 1908²⁶.

هذه التظلمات كانت توجه إلى ديوان المظالم، وهي المؤسسة التي كانت طوال تاريخ ملوك الدولة العلوية معنية بمعالجة شكاوى وتظلمات المواطنين، من خلال تعيين والي للمظالم المعروف

²³ - مصعب التجاني، "المجتمع المدني والسياسات العمومية - الفرص والإمكانات من خلال الديمقراطية التشاركية" - الطبعة الأولى 2020، ص: 66.

²⁴ - المادة الخامسة من إعلان الحقوق لإنجلترا الصادر في 13 فبراير 1689، هو الوثيقة المعروفة التي صدرت بعد الثورة في إنجلترا، والتي حددت حقوق المواطنين وقبود السلطة الملكية.

²⁵ - مصعب التجاني، "المجتمع المدني والسياسات العمومية - الفرص والإمكانات من خلال الديمقراطية التشاركية" - مكتبة دار السلام، الطبعة الأولى، 2020، ص: 69.

²⁶ - عبد الغني عماري، "الحق في تقديم العرائض والمتمسكات في التشريع المغربي"، مرجع سابق، ص: 6.

بلقب وزير الشكايات. ويمكن اعتبار هذا النموذج لمخاطبة السلطان أو السلطات بمثابة مرحلة جنينية للحق في تقديم العرائض في التجربة المغربية بالمقارنة مع صيغته الحالية.

وبالرجوع إلى التجربة الفرنسية، تشير الفترة التي سبقت الثورة إلى بؤادر ظهور آلية العرائض، من بينها نص نشر في 8 دجنر 1788 بعنوان "عريضة المواطنين المقيمين في باريس" *Pétition des citoyens domiciliés à Paris*، والذي يعتبر أول استخدام لمصطلح العريضة أو الالتماس لتسمية وثيقة ذات توجه أو بعد سياسي. يطلق على هذا النص بشكل أكثر شيوعاً اسم عريضة غيوتين *Guillotins* نسبة إلى محررها الطبيب جوزيف إغناس غيوتين *Joseph Ignace Guillotin*.²⁷

تهدف هذه الأخيرة إلى مطالبة الملك بمضاعفة أصوات الطبقة الثالثة أو ما يصطلح عليه بالفرنسية بـ "Tiers Etat" في مجلس الدولة، وقد تم إيداعها، لدى موثقي العاصمة لجمع توقيعات الباريسيين الراغبين في مساندة هذه العريضة، وتجد تفرداً أو سماتها المميزة في كونها تستند إلى الحجة الوطنية لما قبل الثورة، كما أنها تتميز بشكل وطريقة نشر فريدة تتمثل في إيداعها لدى موثقي باريس.

كما تستخدم مصطلح "عريضة" الذي كان نادر الاستعمال آنذاك، مستوحى من الممارسة الإنجليزية، ونسبت إلى المواطنين المقيمين في باريس، رغم أنهم ليسوا المؤلفين الضلعين لهذه العريضة. وعلى الرغم من أن هذا المشروع لم يكتمل أبداً²⁸، إلا أنه ألح إلى الإمكانيات المستقبلية لاهتمام المواطنين بالشؤون العامة.

²⁷ - جوزيف إغناس غيوتين «Joseph Ignace Guillotin» طبيب وسياسي فرنسي ولد بتاريخ 28 مايو 1738 في سينتس، وتوفي في 26 مارس 1814 في باريس، اشتهر غيوتين بنشره العديد من الكتابات المطالبة بإصلاحات سياسية، ولاسيما عريضة "المواطنين المقيمين في باريس" صدرت في 8 دجنر 1789، وطالب من خلالها بالتصويت الفردي وأن يكون عدد نواب الطبقة الثالثة مساوياً على الأقل لعدد نواب طبقة النبلاء وطبقة رجال الكنيسة مجتمعين.

²⁸ - مرسوم صادر عن برلمان باريس بتاريخ 19 دجنر 1788 يأمر بإتلاف الالتماس، لأسباب لا تستند إلى حظر حق الالتماس حيث لا يذكر المرسوم حق الالتماس، ولكن فقط الحق الذي يمكن من توجيه طلبات معينة للملك، على أساس انتهاك القواعد المتعلقة بالجمعيات. يعبر المرسوم عن هذا الحظر بالعبارات التالية: "بالنظر إلى أن الحق المشروع الذي تتمتع به الهيئات والجمعيات المختلفة، وكذلك كل مواطن من إرسال طلباتهم إلى الملك عن طريق الالتماس والاستعطف، لا يأذن لهم بتسليم هذه الطلبات إلى الموظفين العموميين لغرض استلام توقيعات المواطنين على اختلاف طلباتهم، ولا حتى طلب هذه التوقيعات عن طريق رسائل أو تحذيرات مطبوعة وموزعة على الجمهور، والتي من شأنها أن تميل إلى تكوين جمعيات تعارض مع النظام العام، فهذا مرفوض من قبل مراسيم المملكة [...]".

لم تكن هذه العريضة الوحيدة في ذلك الوقت، بل هناك العديد من الكتابات التي طالبت بإدخال بعض الإصلاحات على النظام القائم؛ حيث نجد العريضة الأحدث والأكثر شهرة لرجل الكنيسة إيمانويل جوزيف سيبس²⁹ L'abbé Emmanuel-Joseph Sieyès، والتي نشرت بتاريخ يناير 1789، تحت عنوان "ما هو ثلث الدولة؟" « Qu'est-ce que le tiers état ? »، ومن خلالها ينتقد الوضع القائم في تلك الفترة، ويطالب بإصلاحات سياسية، ولا سيما أن يكون التصويت لكل ثلث مكون للمجتمع يتناسب مع تمثيله الحقيقي للامة³⁰. إذ أن الثلث الذي يخصه بهذه العريضة لا يتوفر سوى على تمثيلية ضعيفة في مجلس الأمة، بالرغم من أنه يمثل الجزء الأكبر من الشعب الفرنسي. في مقابل الثلثين الآخرين وهما الكنيسة والنبلاء، واللدان يستحوذان على تمثيلية كبيرة، بسبب نفوذهما الكبير رغم أنهما لا يمثلان سوى نسبة قليلة من عموم الشعب.

²⁹ إيمانويل جوزيف سيبس، المعروف باسم "الأب سيبس"، ولد في 3 مايو 1748 في فريجوس وتوفي في 20 يونيو 1836 في باريس، هو رجل كنيسة فرنسي وسياسي وكاتب مقالات، استمد شهرته من خلال كتاباته وعمله أثناء الثورة الفرنسية، ولكونه من بين الكهنة المؤيدين للعملية الثورية وحتى لإعدام الملك عام 1793، لكنه أصبح بعد ذلك أكثر تحفظاً وشجع على وصول نابليون بونابرت إلى السلطة في عام 1799، بالإضافة إلى الدور الذي لعبه فيما يتعلق باقتراحات التشريع في هذه الفترة، باعتباره الرجل الذي نجح، لفترة من الزمن، في رأب الصدع بين من أراد ملكية دستورية ومن لديهم اتجاهات أكثر ديمقراطية، وحتى جمهورية.

³⁰ -حسب منجد التاريخ « le dictionnaire de l'histoire » : « Les états généraux » الدول العامة هي مؤسسة فرنسية تعود جذورها إلى فيليب الرابع، ابتداء من سنة 1302، جمع الملك في نوردام ممثلين عن الطبقة الكهنوتية والنبلاء والبرجوازية للحصول على موافقتهم على إصلاحاته، وبالتالي تسهيل مرورها بسهولة أكبر، في تلك الفترة كان النظام السياسي للمملكة الفرنسية، يعتمد على مجلس الدولة وهو ما يصطلح عليه « Les états généraux » وهي جمعية تجمع بين الطبقة النبيلة ورجال الدين والطبقة الشعبية. كانت تستدعى بأمر من الملك، في ظروف استثنائية. وتتداول الجمعية على سبيل المثال في المشاكل التي تواجه المملكة كأزمة سياسية أو مسألة عسكرية أو ضريبية أو في حالة الحرب.. أنظر الموقع الإلكتروني الذي تمت زيارته بتاريخ 2024/06/22 على الساعة 20:26.

كما يمكن اعتبار تجربة "دفاتر المظالم" ³¹ "Cahiers De Doléances"، الممارسة التحضيرية لتقديم العرائض الثورية ³²، على اعتبار أنها تمرين للفرنسيين على المداولة والصياغة الجماعية للنصوص التي تعبر عن انتظاراتهم مطالبهم السياسية، إذ أنه بناء على طلب الملك، في إطار الإعداد للولايات العامة، أعطت دفاتر المظالم هذه الفرصة للمواطنين للتعبير عن تطلعاتهم على التحسينات المطلوبة في حياتهم اليومية ³³. لكن وجب رفع اللبس، فالشكاوى المرفوعة إلى الملك في هذا الإطار ليست بعرائض، بقدر ما هي شكاوى والتماسات، إذ أن مؤسسة الولايات العامة في العصور الوسطى تتصل بمبدأ الحكومة الوسيطة، وهذا يعني أن اشتغالها لا يتعارض بأي حال من الأحوال مع السيادة المطلقة للملك، الذي يظل سيدا للاستماع أو عدم الاستماع لآراء وشكاوى رعاياه ³⁴.

إن صياغة وتحرير هذه التظلمات عمل على تعبئة عدد كبير من المواطنين، وساهم في تفاعلهم مع الأحداث السياسية لصيف عام 1789، والتي تمخضت عنها الثورة الفرنسية. ولابد من التأكيد في هذا الصدد، أن العديد من المجالس الانتخابية، ظلت نشطة بعد إرسال دفاتر ملاحظاتها، وعلى تواصل مع النواب، لقد كانت هذه المجالس بمعينة البرلمان والجمعية العامة ومدينة باريس السبب وراء اندلاع ثورة البلديات في يوليو وغشت لعام 1789 ³⁵.

³¹ - تعود أصول دفاتر الشكاوى أو سجلات التظلمات إلى الماضي البعيد، وتحديدًا إلى القرن الخامس عشر ونهاية العصور الوسطى. في ظل التنظيم الإداري المعقد والمتراكم للمملكة، كانت هذه السجلات تمثل شكلاً من أشكال الديمقراطية "التشاركية"؛ فكلما دعت الضرورة إلى ذلك، يجتمع الناس على مستوى قرية أو حي أو مهنة معينة للتشاور بشأن موضوع معين. كانوا يعبرون عن أمنياتهم ومطالبهم وملاحظاتهم التي كانت غالباً ما تتخذ شكل شكاوى، ومن هنا جاء اسمها "دفاتر الشكاوى" (حيث يأتي مصطلح "Doléance" شكاوى من الكلمة اللاتينية "dolor" التي تعني "يعاني" أو "يشتكي")، وتشكل وثائق استثنائية لمعرفة فرنسا ومجتمعها في هذه الفترة. وكانت سجلات التظلمات فرصة لكل ساكن في المملكة مهما كانت حالته للتعبير عن شكواه مباشرة إلى الملك. أنظر: الموقع التالي <https://www.herodote.net> / تمت زيارته يوم: 2024/06/27، على الساعة 17:00.

³²-Yann-Arzel Durelle-Marc, « La naissance du droit de pétition, contribution à l'histoire de la démocratie représentative », Thèse, Paris I-Sorbonne, 2004., p. 272.

³³-Perrine Preuvot, « le droit de pétitionnement : mutations d'un instrument démocratique », Jurisdoctoirat, n°4,2010, page :77.

³⁴-Saint-Bonnet et Sassier, « Histoire des institutions avant 1789 », Paris, Montchrestien, 2004, p :231,p :234,

³⁵-Yann-Arzel Durelle-Marc, « Nature et origines du droit de pétition », revue administrative, novembre 2008, pages 9.

كما أن الاجتماعات المتمخضة عن هذه المجالس، والتي يتمثل هدفها الأساسي في صياغة طلبات المواطنين وتوجيهها إلى السلطة السيادية، هي (أي المجالس) التي تولت الحكم المحلي بعد الثورة، وبالتالي يتضح جليا الدور الفعال والمؤسس لمخاطبة السلطات الذي أسست له هذه التطلعات، فمن خلالها أسست نموذجا للمشاركة المباشرة، ساعد على ظهور وتطور حق تقديم العرائض.

يتضح من خلال هذه الإرهاسات، أنه إذا لم تكن تقنية تقديم العرائض موجودة بالمعنى الدقيق للكلمة في فرنسا قبل سنة 1789، فإن شروط وجودها بدأت في التطور، حيث أن نظام تقديم العرائض، الذي يمكن إلى حد ما من مساهمة المواطنين في المشاركة في صنع القرار وتبدير الشأن العام، لم يجد الظروف الاجتماعية والسياسية والمؤسسية اللازمة لتطوره إلا بعد الثورة، إذ أن نشوء مجتمع يمنح السيادة للشعب ويقوم على أساس نظام تمثيلي هو أحد الشروط التي لا محيد عنها لتطوير آلية العرائض.

تم تكريس حق تقديم العرائض كحق مضمون من خلال نص قانوني وضعه رجال الثورة الفرنسية، حيث نصّت المادة 62 من المرسوم الصادر بتاريخ 14 دجنبر 1789، والمتعلق بتشكيل البلديات، بمقتضاه سمح للمواطنين الفرنسيين بالحق في التجمع بدون سلاح من أجل كتابة العرائض بشرط أن يبلغ بذلك مأمور البلديات، وأن لا ينتدب المواطنون أكثر من عشرة أشخاص لتقديم هذه العرائض.

ثم صدر مرسوم آخر في مايو 1791³⁶، ينص على أن حق تقديم العرائض لا يمكن تفويضه أو استعماله بشكل جماعي، كما نص دستور 1793 في الباب الأول على أن: "للمواطنين الحرية بأن يرسلوا إلى السلطات المؤسسة عرائض موقعة بشكل فردي"، أيضا نصت المادة 32 من حقوق الإنسان والمواطنة سنة 1793، على حق تقديم العرائض بشكل مطلق وغير محدد، بتنصيبها على الآتي: "إن حق تقديم العرائض إلى القائمين على السلطات العامة لا يمكن منعه أو تعليقه أو تحديده بأي شكل"³⁷.

³⁶- La loi des 10-18 et 22 mai 1791 pose en principe le caractère individuel du droit de pétition, en précisant que ce droit « ne pourra être exercé en nom collectif par les corps électoraux, administratifs, judiciaires, municipaux, les communes, sections de communes, ni par des sociétés de citoyens ».

³⁷ - محسن الندوي، "الديمقراطية التشاركية، المفهوم-النشأة-الآليات"، مطبعة الخليج العربي، الطبعة الأولى، 2018 ص: 86.

وفي هذا الإطار، شكل التكريس الدستوري³⁸ للحق في تقديم العرائض خلال فترة الثورية الفرنسية، أول شهادة اعتراف لهذه التقنية، وبهذا الانتقال من الممارسة العرفية إلى الاعتراف القانوني، أصبح الحق في تقديم العرائض إحدى الركائز الأساسية التي أرسها الثورة الفرنسية في مسار إقرار الحقوق السياسية والمدنية للمواطنين.

رؤية أخرى للحق في تقديم العرائض، تستحق أن يشار إليها لتطليعتها، على الرغم من عدم تطبيقها منذ التنصيب عليها في دستور 1793، كما يشير إليها Jean-Pierre Lassalle. "لقد جعل هذا الدستور من الحق في تقديم العرائض آلية قانونية حقيقية لحكومة شبه مباشرة، سمحت للناس بالمشاركة المباشرة في صنع القوانين، من خلال إعطاء المواطنين الفرصة لإمكانية الاعتراض على اعتماد القوانين من خلال استخدام العرائض"³⁹. بذلك أصبح حق تقديم العرائض، حق طبيعي، ملك لكل أولئك الذين لديهم ما يدافعون عنه، مما سيؤدي إلى فتح آفاق واسعة لهذا الحق، الذي سيمكن فيما بعد أن يمارسه المواطنون النشطون، والمواطنون غير النشطين والنساء وحتى الأجانب.

يمكن استنتاج الدور الرئيسي الذي لعبه حق تقديم العرائض إبان الثورة الفرنسية، أي التصحيح الحقيقي للنظام التمثيلي، من خلال إعطاء صوت للأشخاص المحرومين من ممارسة الحقوق. إلا أنه بمجرد إعلان الجمهورية وتقدم العملية الديمقراطية، ستتم منافسة حق تقديم

³⁸ - تم هذا التنصيب من خلال الدستور وإعلانات الحقوق، بالضبط في الباب الأول المخصص للأحكام الأساسية في دستور 1791، حيث جعل حق تقديم العرائض على نفس مستوى الحقوق الطبيعية والمدنية الأخرى مثل حرية التعبير وحرية العبادة. وفي سنة 1793، نصت المادة 32 من إعلان حقوق الإنسان والمواطنة الملحق بدستور 24 يونيو 1793 على أن "حق تقديم العرائض إلى أمناء السلطة العامة لا يجوز بأي حال من الأحوال منعه أو تعليقه أو تقييده" كما كفل ذلك تجديده في القانون الدستوري نفسه في المادة 122.

³⁹ - La procédure législative soumettait en effet le vote de la loi à un consentement à double degré : le corps législatif élaborait la loi, mais celle-ci devait ensuite être envoyée aux assemblées primaires. L'article 59 de la Constitution élaborait alors un mécanisme d'adoption tacite, prévoyant que si « dans la moitié des départements plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées » n'avait pas « réclamé » contre le projet, alors celui-ci était accepté et devenait loi. Par le biais de l'exercice du droit de pétition au sein des assemblées primaires, cette technique permettait donc une participation à l'adoption de la loi. Le même système était transposé à la révision constitutionnelle mais cette fois en ce qui concerne son initiative : voir Chapitre « Des conventions nationales » de la Constitution de 1793, articles 115 à 117.

العرائض مع ظهور وتطور العديد من الأدوات التي يمتلكها المواطنون والتي سيستخدمونها للدفاع عن حقوقهم، فبفقدان الوظائف الهامة التي كانت لديه، سيشهد الحق في تقديم العرائض أفولاً في استخدامه العملي⁴⁰.

وفي هذا الإطار وضع دستور الإمبراطورية الأولى، أولى هذه القيود على حق تقديم العرائض، من خلال جعل ممارسته فقط، لحماية حريتين اثنتين محددين وأمام لجنيتين تابعتين لمجلس الشيوخ⁴¹.

كما وسعت الإمبراطورية الثانية هذه القيود من خلال الاحتفاظ بممارسة الحق في تقديم العرائض أمام مجلس الشيوخ، مما أدى إلى تشويه الطبيعة السياسية لهذا الحق من خلال رفض العرائض ذات الهدف السياسي والاكتفاء فقط بتلك التي تهدف إلى تسوية النزاعات الفردية مع الإدارة⁴².

وفي نفس المنحى، فإن بداية التخلي عن حق تقديم العرائض في عهد الجمهورية الثالثة، راجع بشكل أساسي إلى تكريس النظام البرلماني الذي أصبح يتمتع بالمبادرة التشريعية وبمراقبة الحكومة، لذلك لم يعد الاعتماد على العريضة ضروريا بالنسبة للبرلمانيين للحصول على وسائل للتأثير، كما أن تطور القضاء الإداري سيحد من استخدام العريضة-الشكوى لتصحيح الظلم الذي قد تسببه سلطة الإدارة، بالإضافة إلى تطور الصحافة، وكذلك الاعتراف بالحريات الأساسية مثل حرية الانضمام للجمعيات وحرية التعبير، كلها أسباب دفعت المواطن إلى استخدام وسائل أكثر فعالية لإيصال صوته، عوض استخدام مجرد "عريضة بسيطة"⁴³.

⁴⁰ -Perrine Preuvot, « Le droit de pétition : mutations d'un instrument démocratique », Jurisdoctria, n°4,2010, page :82 .

⁴¹ - لا يمكن للجان مجلس الشيوخ المعنية بالحرية الفردية وحرية الصحافة النظر إلا في العرائض المرتبطة بشكل حصري بالاعتقال التعسفي (يفهم هنا بالاعتقال التعسفي استمرار احتجاز شخص ما في الاعتقال لأكثر من 10 أيام دون صدور حكم)، أو مع انتهاك حقوق الطبع أو تداول الكتب.

⁴² -J.-P. LASSALE, « Le droit de pétition dans l'évolution constitutionnelle française », Lyon, Éd. Université de Lyon, 1962. P. 33.

⁴³ - Vittorio Emanuel Orlando , « Principes du droit public et constitutionnel », op. Cit., p. 449 : « Il est naturel que l'importance [du droit de pétition] ait beaucoup diminué en présence des moyens incomparablement plus puissants mis à la disposition de celle-ci, tels que la presse, les réunions, les associations ; plus ceux-ci se développent et mieux ils sont garantis, plus le premier perd de son efficacité ».

أما في عهد الجمهورية الخامسة، فإن الأداء المؤسساتي أصبح يميل إلى تعزيز تغييب الحق في تقديم العرائض لصالح المؤسسة البرلمانية بسبب المكانة المهيمنة والممنوحة للسلطة التنفيذية⁴⁴، غير أن الملاحظ هو أن دستور الجمهورية الخامسة لم يمنح حق تقديم العرائض نفس الأهمية، فاكتمل بالتنصيص على ذلك الحق في النظم الداخلية لكل من مجلس الشيوخ والجمعية العامة⁴⁵.

وفي مواجهة هذا التراجع في الاهتمام، تم رغم ذلك إعادة تأهيل الحق في تقديم العرائض في العديد من النصوص، التي كان من الممكن أن تمنحه فرصة جديدة للاستعمال بشكل أوسع، ألا وهي إنشاء وسيط الجمهورية بموجب القانون المؤرخ ب 3 يناير 1973، الذي يعمل على إحالة العريضة المعروضة عليه إلى إحدى اللجان النيابية، التي تتمتع بسلطة التحقيق وتكون مسؤولة تحديدا عن تسوية المنازعات الناشئة بين الإدارة ومرتقيها، إلا أن هذه الصلاحية لم تستخدم إلا بشكل قليل⁴⁶.

وفي الآونة الأخيرة، تمت من جديد دسترة الحق في تقديم العرائض بموجب التعديلات الدستوريين، الأول بتاريخ 2003، ويتعلق بالتنظيم اللامركزي للجمهورية⁴⁷، والذي جعل الحق في تقديم العرائض وسيلة للمشاركة على المستوى المحلي، أما التعديل الثاني الذي تم في 23 يوليو 2008، فأضاف حق تقديم العريضة كوسيلة للتقدم بالشكاوى إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي⁴⁸.

يتضح من خلال ما سبق، أن حق تقديم العرائض في التجربة الفرنسية حافل بتاريخ غني، إذ تم استخدامه باستمرار خلال الثورة الفرنسية وكذلك في ظل النظامين الملكييين الدستوريين. فعلى الرغم من مرحلة التراجع التي عرفها في ظل الجمهورية الثالثة، إلا أنه عرف أداء وظائف عديدة خلال هذه الفترات المختلفة، فهذا الحق يعتبر ظاهرة تؤرخ "لذاكرة

⁴⁴ - S. Renard-Biancotto, « Le droit de pétition sous la Vème République », op. Cit., p. 225

⁴⁵ - محسن الندوي، "الديمقراطية التشاركية، المفهوم-النشأة-الآليات"، مرجع سابق، ص: 86.

- Ibid. p : 225.46

⁴⁷ - القانون الدستوري رقم 2003-276 الصادر في 28 مارس 2003، نُشر في الجريدة الرسمية الفرنسية في 29 مارس 2003.

⁴⁸ - انظر الفقرة الأخيرة من المادة 69 من الدستور: "يجوز إحالة العريضة على المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وفقا للشروط التي يحددها القانون الأساسي، بعد مراجعة العريضة، يبلغ المجلس الحكومة والبرلمان بالإجراء الذي يقترح اتخاذه بشأن العريضة المحالة إليه".

الجماعية" بحسب تعبير مورييس هالبواكس Maurice Halbwachs⁴⁹، لأنه يتبنى عددا كبيرا جدا من الأفكار والمواقف والتقاليد التي أدخلتها الثورة الفرنسية في النظام السياسي.

لذا فإن الاهتمام بشروط تطوره سواء في التاريخ الدستوري الفرنسي أو غيره، سيساعد على فهم أفضل للمنطق الذي يرتبط بتطور التقنيات الديمقراطية، والتي أفضت إلى ظهور وتطور تقنيات المشاركة في صورها الحالية، والتي ساهمت في إرساء وتكريس أنموذج الديمقراطية التشاركية. فهذا الحق عرف إشعاعا كبيرا في العديد من التجارب الدولية بما فيها التجربة المغربية.

الفقرة الثانية: التطور التاريخي للحق في تقديم العرائض في التجربة المغربية

منذ عصر الثورات الأطلسية (الانكليزية، أمريكا الشمالية، الفرنسية، وأمريكا الجنوبية)، تم تكريس حق تقديم العرائض صراحة في الغالبية العظمى من مشاريع قوانين الحقوق والدساتير التي تمت صياغتها واعتمادها. والملاحظ أن معظم اللغات تستعمل نفس التركيبة اللغوية "حق تقديم العرائض"، فمثلا باللغة الإنجليزية Right of / To petition، وباللغة الإسبانية Derecho de peticion، وباللغة الألمانية Petitionsrecht، مع وجود بعض الاستثناءات، لكنها تبقى على نفس المعنى، حيث نجد في بعض الإعلانات للمستعمرات الإنجليزية الأمريكية، خلال فترة الاستقلال، تسمية redressement des griefs، والتي يمكن ترجمتها في صيغة "إنصاف المظالم"⁵⁰.

في السياق المغربي، لم يتم الاعتراف بالحق في تقديم العرائض إلا مع الوثيقة الدستورية لسنة 2011⁵¹، فأول مرة في تاريخ المغرب، تم التنصيص صراحة على الحق في تقديم العرائض كحق دستوري في الفصل 15، الذي نص على أن "للمواطنين والمواطنات الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية." ويعتبر هذا الحق من المستجدات التي جاء به دستور 2011، ضمن آليات

⁴⁹ - Maurice Halbwachs مورييس هالبواكس، عالم اجتماع فرنسي من المدرسة الدوركهايمية، هو مؤلف أطروحة حول "الطبقة العاملة ومستويات المعيشة" ولد في ريمس في 11 مارس 1877 وتوفي ببوخفالد في 16 مارس 1945.

⁵⁰ - Yann-Arzel Durelle-Mar، « Le droit de pétition Le paradoxe d'une prérogative du citoyen en régime représentatif » Revue de droit politique JUS POLITICUM, N° 27 , 2022 , p :125.

⁵¹ - الدستور المغربي 2011 الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.11.91. صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، ج ر عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان (30 يوليو 2011).

الديمقراطية التشاركية التي تعتبر من المقومات والمرتكزات التي يقوم عليها النظام الدستوري المغربي.

فلئن كان التكريس الدستوري لآلية تقديم العرائض تم مع دستور 2011، فإن المغاربة اعتادوا على تقديم العرائض لرفع شكاواهم وتقديم اقتراحاتهم حول مجموعة من القضايا العامة أو السياسية، سواء قبل الاستقلال أو في ظل المغرب المستقل، حيث كانت ممارسة العرائض تخضع للعرف باعتباره أحد مصادر التشريع.

وعلى اعتبار أن العرائض تعد إحدى الآليات الترافعية الأكثر شيوعا وتأثيرا في صناعة القرار العمومي، فمن خلالها تتجسد مشاركة المواطنين والمواطنات في تدبير الشأن العام. تعمل بها العديد من التجارب المقارنة، وفي هذا الصدد، ويتبع الدساتير الأوروبية نجدها تضمن حق تقديم العرائض، كأحد الحقوق الأصلية حيث ينص الدستور البلجيكي في المادة 21 على الحق في تقديم العرائض، نفس الأمر نجده على مستوى الدستور الإسباني في المادة 29، وكذا الدستور الإيطالي على مستوى المادة 50، ودستور لوكسمبورغ في المادة 27، والدستور اليوناني في المادة 10، والدستور البرتغالي على مستوى المادة 52، والدستور الألماني في المادة 17، والدستور الهولندي على مستوى المادة 52⁵²، مثلما نص كذلك الدستور المغربي من خلال مادته 15 على هذا الحق المدني والسياسي .

إن اللجوء إلى تقديم العرائض من طرف عموم المواطنين والمواطنات في السياق المغربي، يعود إلى سنين خلت، حيث بدأت الإرهاصات الأولى لتقديم العرائض قبل الاستقلال. لقد اعتاد المغاربة اللجوء إلى هذه الآلية في العديد من المناسبات وكلما دعت الضرورة إلى ذلك، حتى أصبحت متجذرة في العرف والثقافة المغربية، إلا أن التنصيص القانوني لهذه الآلية لم يتم إلا مع الوثيقة الدستورية الأخيرة.

وبغاية التفصيل في التطور التاريخي لتقديم العرائض في التجربة المغربية، سنتطرق إلى تقديم العرائض خلال المرحلة الاستعمارية (أ)، وتقديم العرائض في المغرب المستقل (ب).

⁵² - مصعب التجاني، "المجتمع المدني والسياسات العمومية - الفرص والإمكانات من خلال الديمقراطية التشاركية"، مكتبة دار السلام، الطبعة الأولى، 2021، ص: 71.

أ- تقديم العرائض خلال المرحلة الاستعمارية

إن التنصيص الدستوري المغربي بخصوص الحق في تقديم العرائض، المتأخر نسبياً بالمقارنة مع الدساتير الأوروبية، كالدستور الفرنسي والإنجليزي، لا يعني أن ثقافة مخاطبة السلطات كانت غائبة عن ذهن المواطن المغربي وسلوكياته اليومية. إذ لا يخفى على الباحث في تاريخ المغرب دينامية المجتمع المغربي، سواء في القرى أو المدن وعلاقات المد والجزر بين الدولة/المخزن والمجتمع/القبيلة. وعديدة هي الحالات التي خرجت فيها القبائل متجهة إلى المخزن بمطالبها لتلبية احتياجاتها من الماء والتزويد بالقمح وحفظ الأمن، أو التشكي مما يتعرض له المواطنين والمواطنون من ظلم من جانب رجال السلطة من قواد وباشاوات بالبوادي والحوضر⁵³.

فعلى الرغم من أن الدساتير السابقة لدستور 2011، لم تنص صراحة على الحق في تقديم العرائض كحق من الحقوق المدنية والسياسية، إلا أنها حملت في طياتها مجموعة من الحقوق والحريات الفردية، والجماعية، وكذلك السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، التي ساعدت على ممارسة الترافع والمبادرة في مخاطبة السلطات وبالتالي مهدت الطريق إلى التنصيص الدستوري لهذا الحق.

ولتبسط المظاهر الأولى لممارسة تقديم العرائض خلال الفترة الاستعمارية، يمكن الرجوع إلى مجموعة من الوثائق التي صدرت في فترات مختلفة، والتي تم تقديمها إما إلى السلطات المغربية أو إلى الإدارة الاستعمارية، قاسمها المشترك يعبر عن ثقافة الدفاع عن القضايا المصيرية، المرتبطة بفكرة السيادة الشعبية، ويهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، ويدخل في إطار مساءلة السلطات العمومية⁵⁴.

وكانت تهدف العرائض المقدمة إلى السلطات المغربية أو إلى الإدارة الاستعمارية، المطالبة بمجموعة من الإصلاحات ذات بعد محلي أو وطني، تتعلق بقضايا حقوقية عامة أو فئوية، ومن أبرز هذه العرائض، نذكر كل من:

⁵³ - الكبير الجري، "الحق في تقديم العرائض في المغرب: محاولة لرصد واقع الممارسة ما قبل دستور 2011"، مجلة القانون والأعمال الدولية، الإصدار 43، دجنبر 2022/يناير 2023، ص: 137.

⁵⁴ - آمنة الخلوقي، "إدماج الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن العام المغربي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة، السنة الجامعية 2020/2019، ص: 50.

▪ عريضة 20 يناير 1925

جاءت هذه العريضة لتندد بالسياسة الاستعمارية لطمس الهوية الثقافية المغربية، إذ سعت سلطات الحماية إلى جعل اللغة الفرنسية لغة التدريس في كل البرامج التعليمية وعلى مستوى جميع مراحل التعليم، مما أثار استياء وسخط الأهالي. لهذا، قرر مجموعة من الشخصيات الوطنية رفع عريضة إلى سلطات الاحتلال، يعبرون فيها عن تشبثهم بالعربية كلغة رسمية، وفي نفس الوقت، يقترحون الفقيه "سي لحسن بالعيشي" كرجل مناسب تتوفر فيه كل الشروط والمؤهلات للقيام بمهمة تدريس اللغة العربية لأبنائهم، وقد وقع على هذه الوثيقة التاريخية 19 شخصية وطنية⁵⁵. يطالبون من خلالها سلطات الحماية تعيين شخصية مشهود لها بالكفاءة العلمية والمعرفية، لتدريس اللغة العربية بالمدرسة التي تم إنشاؤها في تلك الفترة بمدينة القنيطرة.

▪ وثيقة مطالب الشعب المغربي 1934

هي الوثيقة التي تم تقديمها في الفاتح من ديسمبر عام 1934، والتي دعت فيها الحركة الوطنية إلى إجراء إصلاحات إدارية واقتصادية واجتماعية، تخدم مصلحة الشعب المغربي. وتكونت الوثيقة من خمسة عشر فصلا، حيث تضمنت الإصلاحات السياسية، الحريات الشخصية والعامّة، الجنسية المغربية والحالة المدنية، الإصلاحات العدلية، الإصلاحات الاجتماعية، الأوقاف الإسلامية، الصحة العامة والإسعاف الاجتماعي، شؤون العمل، الإصلاحات الاقتصادية والمالية، النظام العقاري، الضرائب والأداءات، والإصلاحات المتفرقة كاعتماد اللغة العربية لغة رسمية للبلاد والعلم المغربي والأعياد الرسمية والتشريعات، وكان رد فعل السلطات الفرنسية عدم الاستجابة لهذه المطالب، بل ستقوم سنة 1937 باعتقال أو نفي عدد من الزعماء الوطنيين⁵⁶.

شكلت هذه الوثيقة أولى العرائض التي تقدمت بها الحركة الوطنية، تلخص بنبرة معتدلة، مجموع المطالب المقدمة من قبل الوطنيين في مختلف المناسبات، ولم تكن غاية الحماية اتهامهم،

⁵⁵ - عبد الله صدقي، "منطقة الغرب أي دور في مقاومة الاستعمار الفرنسي؟"، المطبعة السريعة، القنيطرة، الطبعة الأولى، 2018، ص: 29، 30.

⁵⁶ - عبد الرحمن شحشي، "وثيقة المطالبة بالاستقلال رأي في الأصول التاريخية للمتمسكات والعرائض بالمغرب"، مقال بجريدة هسبريس يوم 10 يناير 2018، تمت زيارة الموقع 2024/07/02 على الساعة 19:01. أنظر الموقع الإلكتروني: hespress.com.

بل حذف وإلغاء كل مظاهر الإدارة المباشرة التي يطالب بها الوطنيون. طالب المخطط بالوحدة الإدارية والقضائية، ومشاركة المغاربة في ممارسة السلطة داخل مختلف فروع الإدارة، وفصل السلط، وتأسيس المجالس البلدية، والمؤتمرات الإقليمية، وغرف التجارة، وطالب أيضا بجمعية وطنية منتخبة. وعلى المستوى الاقتصادي، نادى بمساندة نظام الباب المفتوح الذي يتفق في نفس الوقت والمعاهدات الدولية المعترفة بالسيادة المغربية والمصالح الاقتصادية للبلاد⁵⁷.

وهكذا، بعد عقد من الزمن على صدور وثيقة مطالب الشعب المغربي التي طالبت بالإصلاحات، ورغم محدودية المطالب التي تقدمت بها الكتلة العاملة الوطنية، إلا أنها أذارت حفيظة الفرنسيين الذين ارتأوا ضرورة التخلص من هذا المشكل قبل أن يخرج عن السيطرة، فنفوا وجوه الحركة الناشئة وضيّقوا على الآخرين بشتى الطرق، كمصادرة حرية التعبير والتجمع والطرّد من العمل إلخ. لم يكن القمع ولا الانقسامات الداخلية ليضعفا عزيمة الوطنيين، فقد استمروا في النضال داخل المغرب وخارجه، بشتى الوسائل لاسيما وسط الحركة العمالية الناشئة. استغلت مجموعات الحركة الوطنية الحرب العالمية الثانية التي أظهرت ضعف القوى الاستعمارية التقليدية لتحول خطابها من مجرد المطالبة بالإصلاحات إلى الإعلان صراحة عن المطالبة بالاستقلال على غرار الكثير من حركات التحرر في العالم⁵⁸. لقد شكلت وثيقة مطالب الشعب المغربي 1934 واحدة من العرائض الأساسية في تاريخ النضال الوطني الذي خاضته كل من الحركة الوطنية والشعب المغربي من أجل المطالبة بالعديد من الإصلاحات الاجتماعية، الإدارية والاقتصادية، ولتتطور بعد ذلك وترفع من سقف المطالب، إلى المطالبة بالحرية والتخلص من نير الاستعمار، من خلال العديد من العرائض المطالبة بالاستقلال.

■ عرائض المطالبة بالاستقلال

خلال فترة خضوعه للاحتلالين الفرنسي والإسباني، خاض المغرب سلسلة من النضالات بهدف الحصول على الاستقلال والتخلص من الهيمنة الاستعمارية التي بدأت بتوقيع معاهدة الحماية في عام 1912. وقد تنوعت أساليب المقاومة ضد المستعمر لتشمل الطرق العسكرية

⁵⁷ - الكبير الجري، "الحق في تقديم العرائض في المغرب: محاولة لرصد واقع الممارسة ما قبل دستور 2011"، مرجع سابق، ص: 140.

⁵⁸ - محمد نبيل ملين، " فكرة الدستور في المغرب، وثائق ونصوص (1901-2011)" تيل كيل ميديا للنشر، 2017، ص: 93.

والسياسية وكذلك السبل التفاوضية. شاركت على إثرها مختلف فئات المجتمع السياسي والمدني في بلورة فكرة المطالبة بالتححرر من الاستعمار، مما أدى إلى تشكل قناعة لدى بعض أطراف المجتمع بضرورة إعداد وثائق تندد بالوضع الذي نتج عن تحول نظام الحماية إلى استعمار فعلي، بهدف تقديم هذه المطالب إلى الإدارة الاستعمارية الفرنسية في المغرب.

كان للجبهة الوطنية قصب السبق في هذا المضمار حيث قدم زعماءها أول العرائض المطالبة باستقلال المغرب لسلطات الحماية الاسبانية في 2 فبراير 1943، تلتها عرائض أخرى أشهرها تلك التي رفعها على التوالي حزب الاستقلال والحركة القومية إلى المقيم العام الفرنسي والسلطان محمد بن يوسف في 11 و13 يناير 1944.

ولئن كانت هذه الوثائق تركز على المطالبة باستقلال المغرب فإنها لا تتطرق إلا باقتضاب شديد إلى نظام الحكم الذي يتمناه زعماء هذه التكتلات لبلادهم بعد الانعتاق من القبضة الأجنبية. إذ يكتفي المحررون بالحديث عن تشبثهم بالملكية وحرصهم على المزج بين الأصالة والمعاصرة وسعيهم إلى إحداث نظام "شورى" لا نعرف ملامحه لغياب الكتابات الجديدة عن هذا الموضوع المحوري وغيره من المسائل السياسية الهامة في أدبيات مختلف مجموعات الحركة الوطنية في تلك الفترة⁵⁹.

وإذا كانت الدراسات تتباين بشأن عدد الوثائق المطالبة بالاستقلال والتي ظهرت في تلك الفترة من تاريخ المغرب، فيمكن القول إن الأمر لا يتعلق بوثيقة واحدة بقدر ما ينصرف الأمر على مجموعة من الوثائق، التي تتقاطع في ما بينها في جوانب معينة وتتباين في جوانب أخرى، وإن كانت عريضة 11 يناير تبقى الوثيقة الأكثر تداولاً وتسويقاً على مستوى الدراسات التي تتناول التاريخ السياسي الرسمي لبلادنا. فهناك بعض الوثائق تتحدث عن "عرائض" بصيغة الجمع، وليس عن "عريضة واحدة للمطالبة بالاستقلال"⁶⁰.

فهذه العرائض في مجملها تتطرق إلى مواضيع ذات صلة بالشأن العام، مرتبطة باستقلال المغرب والوحدة الترابية للمملكة، وإرساء ملكية دستورية وديمقراطية، وتطبيق سياسة إصلاحية

⁵⁹ - محمد نبيل ملين، نفس المرجع، ص: 93.

⁶⁰ - الكبير الجري، "الحق في تقديم العرائض في المغرب: محاولة لرصد واقع الممارسة ما قبل دستور 2011"، مرجع سابق، ص: 142.

حقيقية في كافة الميادين تضمن الحريات الفردية والجماعية، والمساهمة في الحياة الدولية عبر توقيع اتفاقيات مع الدول تضمن السيادة المغربية سياسيا واقتصاديا⁶¹.

يمكن القول بأن العديد من العرائض التي ميزت الإرهاسات الأولى لتقديم العرائض في التجربة المغربية تتميز بكونها صيغت بصفة جماعية، تتميز بجرأتها في مخاطبة السلطات الاستعمارية، تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، عبر المطالبة بإصلاحات اجتماعية اقتصادية وإدارية، تنتقل إلى مرحلة نضالية مطالبة بالتححرر من الاستعمار، على عكس التجربة الفرنسية التي تميزت في بداياتها الأولى لتقديم العرائض، بطابعها الاستعطا في الفرداني، كانت تسعى في مجملها إلى تحقيق المصلحة الفردية لمحرريها، كما كانت ترفع إلى الملك وتصاغ بتواضع واستعطاف شديد.

ب- تجربة تقديم العرائض في المغرب المستقل

تطورت ممارسة تقديم العرائض في التجربة المغربية من خلال مرورها بالعديد من المحطات المؤسسة التي عرفتها سواء في إطار المرحلة الاستعمارية أو في مرحلة الاستقلال، فتعددت مواضيعها وأشكالها حيث لامست بفحواها مطالب محلية ووطنية تتعلق في مجملها بمواضيع تهم المصلحة العامة.

بعدما جسدت العرائض أحد أهم المصادر التاريخية لحقوق الإنسان، وشكلت صيغة مطلبية نحو التحرر من الاستعمار من خلال عرائض المطالبة بالاستقلال، فقد تحولت هذه العرائض إلى أحد أهم الآليات المعاصرة التي تمكن الأفراد ومنظمات المجتمع المدني من المشاركة في تعزيز الوعي المجتمعي حول مجموعة من القضايا من خلال تقديم عرائض بشأنها إلى الجهات المعنية⁶². ففي هذا السياق وعلى إثر التدهور العام الذي عرفته الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المغرب المستقل، من انعدام الضمان الديمقراطي الذي لا يمكن بدونه تحقيق حكم سليم متجاوب مع رغبات وطموحات الجماهير، اتفقت إرادة حزب الاستقلال والاتحاد الوطني للقوات الشعبية على إنشاء الكتلة الوطنية التي أعادت وحدة الفكر الوطني، وعلى إثرها تقدمت بعريضة

⁶¹ - المصطفى المريزق، وثيقة الاستقلال... أسئلة من وحي الذكرى 69، جريدة هسبريس 18 يناير 2013، تمت زيارته يوم 2024/07/12، على الساعة 17:26.

⁶² - محمد رضا مقتدر، "الحق في تقديم العرائض بين التجربة المغربية والتجارب الدولية" مطبعة شمس برينت، 2018، ص: 26، 27.

سنة 1970 للقصر الملكي بخصوص التدهور في الحالة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للبلاد⁶³.

وفي بداية التسعينيات، وعلى نفس المنوال ومن خلال المطالبة بالإصلاحات عن طريق العرائض، قدم حزب الاستقلال والاتحاد الاشتراكي عريضة مشتركة إلى الملك الحسن الثاني للمطالبة بإصلاحات سياسية ودستورية لتصحيح الديمقراطية وإخراج البلاد من الأزمة، وتعزيز العمل المشترك من أجل إقرار "ديمقراطية حقة" بتأسيس الكتلة الديمقراطية سنة 1992، وهي نفس السنة التي عرفت عرض دستور جديد على الاستفتاء، غير أنه على الرغم من بعض الإيجابيات التي اشتمل عليها هذا الدستور اعتبرت أحزاب الكتلة غير كافية⁶⁴. وواصلت أحزاب الكتلة الديمقراطية الجهود لتحقيق إصلاحات سياسية ودستورية جوهرية تؤدي للانتقال إلى مرحلة الممارسة الديمقراطية السليمة وتفتح المجال لتداول السلطة. وفي هذا الصدد، تقدمت الكتلة بعريضة إلى الملك سنة 1996، للقيام بإصلاحات دستورية، على إثرها عرض الملك مشروع دستور جديد على الاستفتاء الشعبي، يستجيب لبعض الاقتراحات المقدمة من طرف أحزاب الكتلة. ودعت هذه الأخيرة إلى التعامل بإيجابية مع مشروع الدستور الجديد كموقف سياسي من جانبها وليس كموقف إزاء مضامينه.

مجمال العرائض التي قدمت سواء في فترة الاستعمار أو خلال المغرب المستقل، والمبنية استنادا إلى العرف، تميزت بكونها آليات ترافعية، تضمنت مطالب أو اقتراحات، ملاحظات أو توصيات تتعلق بقضايا سياسية أو دستورية أو حقوقية، ومرتبطة أساسا بتدبير الشأن العام، ميزت فترة حساسة من التاريخ النضالي للشعب المغربي الساعي للتحرر من نير الاستعمار والتأسيس لمغرب مستقل ينعم بتنمية ثقافية، اجتماعية واقتصادية. هذه الإرهاصات الأولى لتقديم العرائض في التجربة المغربية أسست للتنصيب الدستوري لهذه الآلية.

لقد عرف المغرب أثناء أحداث الربيع العربي مخاضا سياسيا، أفضى إلى التنصيب الدستوري لسنة 2011، ارتقى بآلية العرائض إلى حق دستوري، جاعلا منها آلية من آليات

⁶³ - منية بنلمليح، "العرائض كآلية من آليات الديمقراطية التشاركية" منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، الطبعة الأولى، مطبعة الأمانة، الرباط، 2019، ص: 17.

⁶⁴ - رشيد لزرق، "الدستور المغربي وحق تقديم العرائض دراسة مقارنة بين التجارب الدولية والتراكم المغربي" دراسة منشورة بجريدة المساء، عدد 2664، ليوم 2014/01/06.

الديمقراطية التشاركية، التي تعتبر واحدة من المستجدات الدستورية، ومقوم من مقومات النظام الدستور المغربي⁶⁵، إلى جانب المكانة الدستورية التي أصبح يتبوؤها المجتمع المدني، حيث نصت الوثيقة الدستورية التي صادق عليها الشعب المغربي في استفتاء الفاتح من يوليوز 2011 على الدور الأساسي الذي يلعبه المجتمع المدني في إطار الديمقراطية التشاركية وأكدت على حقه في تقديم العرائض وملتزمات تشريعية والمساهمة في بلورة السياسات العمومية⁶⁶، وبالتالي أصبحت ممارسة العرائض تنبني على تأطير دستوري صريح.

خاتمة:

إن الوثائق-العرائض "ظاهرة تؤرخ للذاكرة الجماعية" لاستعارة تعبير موريس هالباوأكس Maurice Halbwachs، لأنها توثق لحقب حساسة ومنيرة من التاريخ السياسي للدول. إذ أن الطبيعة القانونية والإطار القانوني للحق في تقديم العرائض يثير سؤالاً خاصاً جداً للفلسفة السياسية المعاصرة والقانون الدستوري، فهذه الآلية هي وسيلة اتصال بين الحكام والمحكومين، فهي تساعد على تحديد أدوارهم وعلاقاتهم، وبالتالي فإن التعريف والإطار المخصصين للحق في تقديم العرائض يخبرنا بالعلاقة التي تربط كل واحد من هؤلاء الفاعلين أو المتدخلين في نسق سياسي معين، وتمدنا بمعلومات هامة عنها.

لقد تأكد عبر التاريخ أن الحق في تقديم العرائض يخضع إلى جدلية التوسيع والتضييق، بحيث يعرف هذا الحق زخماً وتشجيعاً في الأداء عند بداية نظام سياسي معين، خاصة إذا كان ناشئاً عن ثورة، إلى حين تتأسس شرعيته ويشتد عوده، فيعمل على تقنينه وتضييقه عبر سن مجموعة من القوانين والمراسيم التي تعمل على الحد من ممارستها. حيث نجد في التجربة الإنجليزية والأمريكية والفرنسية على الرغم من خصوصيات كل واحدة، مسارات متشابهة، إذ أن المؤسسات الجديدة، الناتجة عن الثورة سواء كانت عنيفة أم سلمية، عند تأسيسها، ترحب بالعرائض لكونها تمنحها شرعية سياسية، ولكن عندما تأسس هذه الشرعية، نجد أن نفس الأشخاص الذين أعطوا هذه الشرعية بالأمس، يمكن أن يقوموا بتحييدها في الغد، من خلال

⁶⁵ - نص الفصل الأول من الدستور في فقرته الثانية: "يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط وتعاونها وتوازنها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية وعلى مبادئ الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة".

⁶⁶ - سمية بنخلدون، "رهانات المجتمع المدني على ضوء مقتضيات الدستور الجديد"، مقال منشور على موقع هسبريس، تمت زيارته يوم: 2024/07/08، على الساعة 07:21.

الخطاب، وأحيانا من خلال الإجراءات والممارسات البرلمانية، وفي أحيان أخرى من خلال قوانين مقيدة وغالبا ما يحدث ذلك من خلال الثلاثة معا.

وهذا ما لاحظناه في بلادنا، ولكن بصورة مغايرة، حيث تم اعتماد الحق في تقديم العرائض بموجب دستور 2011، في فترة زمنية دقيقة عرف فيها المغرب احتجاجات قوية قادتها حركة 20 فبراير، على غرار العديد من الدول العربية، التي عرفت بدورها احتجاجات بل ثورات عديدة عصفت بمجموعة من الأنظمة، حيث أن إقرار الحق في تقديم العرائض مع مجموعة من المستجدات الأخرى، عمل على نزع فتيل الأزمة السائدة في بداية هذه العشرية، وإرساء مناخ متفائل وواعد بإصلاحات سياسية، اقتصادية واجتماعية. ومع احتواء هذه الأزمة، ما لبثنا أن لاحظنا بطنًا شديدا في تنزيل القوانين المنظمة لحق تقديم العرائض والملمات⁶⁷، متبوعا بعملية تضيق، إذ أن هذه القوانين التنظيمية أحالت على مراسيم مما أدخل هذين الحقين فيما يشبه النفق المسدود.

إن الحق في تقديم العرائض بمعناه السياسي، على اعتبار أنه آلية ديمقراطية من صلاحيات المواطن، يمنح حقا محددا في المشاركة في إطار الديمقراطية التشاركية، يتميز بكونه أداة دائمة لاستمرارية المشاركة السياسية للمواطن، يعمل على إرساء الحوار بين الحكام والمحكومين، بين الاستحقاقات الانتخابية.

وعلى هذا النحو، يعترف المُقَدِّمُ والمُتَلَقِّي للعريضة، ببعضهما البعض كمتحاورين شرعيين، وبالتالي فهذا الحق مؤشر لمناخ الثقة والاعتبار المتبادل بين المواطنين وممثلهم من عدمه. فنجاح هذه الممارسة رهين بمدى التفاعل الإيجابي للجهة المتلقية لهذه العرائض، ورهين بتوفر الإرادة السياسية في اعتماد هذه الآلية للتواصل المثمر مع المواطنين بما يحقق الأمن والسلم الاجتماعيين، ويوفر الأرضية المناسبة للمشاركة المستمرة في النقاش العمومي والمساهمة في تدبير الشأن العام.

⁶⁷ - تم إصدار الدستور في سنة 2011، المقر للحق في تقديم العرائض والحق في تقديم ملمات في التشريع في إطار الديمقراطية التشاركية، إلا أن القوانين التنظيمية لهذه الحقوق لم تصدر إلا في سنة 2015، وبالتالي ظلت معطلة طيلة هذه المدة، فهذا الصدور المتأخر له أكثر من دلالة.

دور المؤسسات الدستورية الليبية في مكافحة الفساد

د. نوري امبارك الدعيكي

كلية الاقتصاد والعلوم السياسية. جامعة بني وليد. ليبيا

Research Summary:

The research addressed the role of constitutional institutions in combating corruption in Libya from the revolution in 2011 until 2023. The research began by analyzing the general context in Libya, focusing on the international context and the political, economic, social, security and legal context.

Then, It reviewed the role of each of the legislative, executive, judicial, and local authorities in combating corruption. The research concluded that achieving progress in combating corruption requires joint and integrated efforts from all concerned parties, including strengthening anti-corruption laws, enhancing the independence of judicial authorities, and enhancing transparency and accountability in administration. Government, and promoting awareness and education of the dangers of corruption.

Finally, Recommendations were made to strengthen anti-corruption efforts in Libya, which contributes to achieving sustainable development and restoring stability in the country.

ملخص البحث:

تناول البحث دور المؤسسات الدستورية في مكافحة الفساد في ليبيا منذ الثورة في عام 2011 وحتى عام 2023، بدأ البحث بتحليل السياق العام في ليبيا، مع التركيز على السياق الدولي والسياسي والاقتصادي والاجتماعي والأمني والحقوق.

ثم استعراض دور كل من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية والمحلية في مكافحة الفساد، وخلص البحث إلى أن تحقيق التقدم في مكافحة الفساد يتطلب جهوداً مشتركة ومتكاملة من جميع الأطراف المعنية، بما في ذلك تعزيز القوانين لمكافحة الفساد، وتعزيز استقلالية السلطات القضائية، وتعزيز الشفافية والمساءلة في الإدارة الحكومية، وتعزيز الوعي والتثقيف بمخاطر الفساد.

أخيراً، تم تقديم توصيات لتعزيز جهود مكافحة الفساد في ليبيا، مما يساهم في تحقيق التنمية المستدامة واستعادة الاستقرار في البلاد.

مقدمة:

تشكل ظاهرة الفساد تحدياً معقداً يؤثر بشكل كبير على الاقتصاد والمؤسسات والمجتمع في ليبيا، وتأتي المؤسسات الدستورية كأداة رئيسية في مكافحة هذه الظاهرة المدمرة، يهدف هذا البحث إلى تحليل دور المؤسسات الدستورية في مكافحة الفساد في ليبيا، مع التركيز على السياق العام الذي يحيط بها وتأثيره على جهود مكافحة الفساد، يتناول البحث عدة جوانب، بدءاً من السياق الدولي والسياسي والاقتصادي والاجتماعي، وصولاً إلى السياق الأمني والحقوق، ومن خلال تحليل دور السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، بالإضافة إلى السلطات الرقابية المحلية، يسعى البحث إلى تقديم توصيات عملية لتعزيز جهود مكافحة الفساد في ليبيا وتعزيز شفافية ونزاهة المؤسسات العامة.

- مشكلة البحث:

تتعرض ليبيا إلى تحديات متعددة في مجال مكافحة الفساد، والتي تؤثر بشكل كبير على الاقتصاد والمؤسسات والمجتمع. تطرح هذه الدراسة السؤال الرئيسي: ما هو دور المؤسسات الدستورية في مكافحة الفساد في ليبيا؟ وتهدف الدراسة إلى التركيز على السياق العام الذي يحيط بالفساد، وتأثيره على الظاهرة وجهود مكافحتها، بالإضافة إلى دور المؤسسات الدستورية في هذا السياق.

. الأسئلة الفرعية:

- كيف يؤثر السياق الدولي على مستوى الفساد في ليبيا؟
- ما هو تأثير السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي في زيادة الفساد؟
- كيف يرتبط السياق الأمني والحقوق بتفشي الفساد في المؤسسات الليبية؟
- ما هو دور السلطات التشريعية في مكافحة الفساد في ليبيا؟
- كيف يساهم القطاع التنفيذي والقضائي في تحقيق الشفافية ومكافحة الفساد؟
- ما هي الآليات التي تستخدمها السلطات الرقابية المحلية في مكافحة الفساد؟

- فرضية البحث:

تفترض هذه الدراسة أن تعزيز دور المؤسسات الدستورية في ليبيا، بما في ذلك السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، بالإضافة إلى السلطات الرقابية المحلية، سيساهم في تقليل

مستويات الفساد في البلاد، وتفترض الدراسة أيضاً أن الاهتمام بتحسين البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إلى جانب تعزيز حقوق الإنسان وتعزيز الأمن، سيعزز فعالية جهود مكافحة الفساد ويسهم في بناء مؤسسات أكثر شفافية ونزاهة في ليبيا.

- حدود البحث:

- الحدود الزمنية:

تركز هذا البحث على الفترة من عام 2011 حتى عام 2023، حيث تعد هذه الفترة مهمة بشكل خاص بالنسبة لليبيا بعد الثورة التي أطاحت بنظام القذافي، تقديم البحث في هذه الفترة يهدف إلى فهم تطورات ظاهرة الفساد وجهود مكافحتها في ظل التغييرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي شهدتها البلاد.

- الحدود المكانية:

تركز البحث على الحالة الليبية، مع التركيز على مختلف المناطق في ليبيا، ستتم مراجعة السياق العام ودور المؤسسات الدستورية في مكافحة الفساد في جميع أنحاء البلاد، مع توضيح الاختلافات والتحديات التي تواجه جهود مكافحة الفساد في كل منطقة على حدة.

- أهداف البحث:

تحليل تأثير السياق العام: استكشاف كيفية تأثير السياق الدولي والسياسي والاقتصادي والاجتماعي والأمني والحقوق على ظاهرة الفساد في ليبيا.

فهم دور المؤسسات الدستورية: دراسة دور السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، بالإضافة إلى السلطات الرقابية المحلية، في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والنزاهة في ليبيا. **تقديم توصيات عملية:** اقتراح سياسات وإجراءات تهدف إلى تعزيز جهود مكافحة الفساد في ليبيا، مع التركيز على تحسين البيئة السياسية والاقتصادية والقانونية لتحقيق نتائج فعالة ومستدامة.

تعزيز الوعي والتثقيف: نشر الوعي بخطورة الفساد وأثره السلبي على المجتمع والاقتصاد، وتعزيز التثقيف حول الأدوات والآليات المتاحة لمكافحته.

تقديم مساهمة للبحث الأكاديمي: إضافة إلى الأدب العلمي في مجال مكافحة الفساد ودور المؤسسات الدستورية فيها، وتقديم مناقشات وتحليلات جديدة تسهم في الفهم العميق لهذه الظاهرة.

- الأهمية.

البحث يساهم في تحسين فهمنا لظاهرة الفساد في ليبيا وتأثيرها على المجتمع والاقتصاد، ويساعد في وضع سياسات وإجراءات فعالة لمكافحتها، مما يعزز الشفافية والنزاهة، ويسهم في تعزيز الاستقرار والتنمية المستدامة.

- منهج البحث.

"يهدف البحث إلى فهم دور المؤسسات الدستورية في مكافحة الفساد في ليبيا، باستخدام خليط من المنهج الوصفي والتحليلي، سأوفر وصفاً شاملاً لظاهرة الفساد ودور المؤسسات الدستورية فيه، بالإضافة إلى تحليل الأسباب والتأثيرات وتقديم التوجيهات المقترحة، الهدف هو تحسين الفهم للموضوع وتقديم مساهمة قيمة في مجال مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والنزاهة في ليبيا."

- تقسيمات البحث.

المبحث الأول: -تأثير السياق العام في ليبيا على ظاهرة الفساد.

المطلب الأول: -السياق الدولي.

المطلب الثاني: -السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

المطلب الثالث: -السياق الأمني والحقوق.

المبحث الثاني: -دور السلطات الليبية في مكافحة الفساد.

المطلب الأول: -دور السلطات التشريعية.

المطلب الثاني: -دور السلطات التنفيذية والقضائية.

المطلب الثالث: -دور السلطات الرقابية المحلية.

تمهيد

"منذ عام 2011، شهدت ليبيا فترة انتقالية مضطربة بعد الثورة التي أطاحت بنظام القذافي، ومنذ ذلك الحين والبلاد تواجه تحديات عديدة، منها ظاهرة الفساد التي تهدد استقرارها وتنميتها، يأتي هذا البحث لاستكشاف دور المؤسسات الدستورية في مكافحة هذه الظاهرة، وتقديم تحليل شامل للسياق العام وأثره على تفضي الفساد، بالإضافة إلى تقديم توصيات عملية لتعزيز جهود مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والنزاهة في ليبيا." المبحث الأول: -تأثير السياق العام في ليبيا على ظاهرة الفساد.

قضية الفساد هي من القضايا الكبرى التي تواجه المجتمعات في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، فالفساد ليس ظاهرة جديدة، بل عرفتها المجتمعات في كل الأزمنة والعصور، ولذلك يمكن القول إنها ظاهرة عالمية ومستمرة، لأنها لا تخص مجتمعاً بذاته أو مرحلة تاريخية معينة، بل هي كظاهرة ملازمة للحضارة البشرية، وجزء لا يتجزأ من الصراعات السياسية والاجتماعية عبر التاريخ.

فمن الطبيعي أن يكون الفساد جزءاً من تجارب الأمم والثورات والأنظمة السياسية، وقد ازداد الاهتمام بقضية الفساد بشكل كبير منذ النصف الثاني من القرن العشرين، نظراً للآثار السلبية التي تركها على التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية. فالفساد لا يؤثر فقط على النظام السياسي والمؤسسات الحكومية، بل يمتد تأثيره ليشمل الاقتصاد والمجتمع بأسره.

ومع تزايد حجم الفساد وتفاقمه، بات يهدد مجتمعات كثيرة بالجمود وربما بالانهيار، ولذلك ظهرت العديد من الدراسات التي اتخذت من قضية الفساد عنواناً رئيسياً لها، حيث قدم الباحثون في هذه الدراسات عرضاً لصور الفساد ومظاهره، وقاموا بتحليل هذه الظاهرة بشكل شامل، كما دعوا إلى مكافحة الفساد والحد من انتشاره خاصة في الأنظمة السياسية والاقتصادية التي يمكن أن تتأثر سلباً بتفضي هذه الظاهرة.

باختصار فإن مكافحة الفساد تعد تحدياً كبيراً يتطلب جهوداً مشتركة وفعالة من جميع أطراف المجتمع، سواء كانت على المستوى السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي، ومن خلال التصدي للفساد يمكن تعزيز الشفافية والنزاهة، وبناء مجتمعات أكثر عدالة واستقراراً.¹

¹ هند محمود حميد، الفساد أنواع أسبابه وطرق علاجه، مجلة العلوم السياسية، العدد 123، جامعة بغداد، 2013، ص 398.

المبحث الأول: -تأثير السياق العام في ليبيا على ظاهرة الفساد.

المطلب الاول: -السياق الدولي.

في إطار الفساد السياسي، يتم استغلال المناصب الحكومية لتحقيق مكاسب شخصية أو لصالح الأحزاب السياسية، مما يضعف نظام الحكم ويقلل من مصداقية المؤسسات الديمقراطية، وتظهر آثار الفساد السياسي بوضوح في فضائح الفساد وتزوير الانتخابات، مما يؤثر على مشروعية السلطة ويقلل من ثقة الشعب في النظام السياسي.

في ليبيا يشكل الفساد تحدياً كبيراً للمجتمع والاقتصاد، حيث يؤثر على جميع مستويات الحياة ويعرقل عملية البناء والتنمية، وتعزز ظاهرة الفساد في ليبيا الاستقطاب السياسي والتوترات الاجتماعية، مما يعزز من حالة عدم الاستقرار ويزيد من التوترات السياسية والاقتصادية.

لمكافحة الفساد يجب تعزيز الشفافية وتعزيز مراقبة الحكومة وتعزيز الحوكمة الرشيدة، كما يجب تشجيع المشاركة المدنية وتعزيز دور المؤسسات الرقابية وتطبيق القانون بشكل صارم على الفاسدين، ومن المهم أيضاً تعزيز الوعي العام بأخطار الفساد وتعزيز القيم الأخلاقية في المجتمع للحد من انتشار هذه الظاهرة الخطيرة، هذا وتشير الدراسات إلى أن ليبيا كانت تعاني من مستويات عالية من الفساد قبل الثورة التي وقعت في عام 2011، ولكن مع اندلاع الثورة وسقوط نظام القذافي، تفاقمت الوضعية وتصاعدت مستويات الفساد بشكل ملحوظ، يعزى ذلك جزئياً إلى الانتقال السياسي العنيف والفوضى الناجمة عنه، والتي سمحت بتفشي الفساد وتزايد الانتهاكات الحقوقية والاقتصادية، بالإضافة إلى ذلك فإن انخفاض مستويات الأمن والاستقرار الذي شهدته البلاد بعد الثورة ساهم في تفاقم المشكلة، حيث ازدادت الفرص لظاهرة الفساد في مختلف المجالات، بما في ذلك القطاع العام والقطاع الخاص والمؤسسات الدولية، وعلى الرغم من جهود المجتمع الدولي والمنظمات الدولية في دعم جهود مكافحة الفساد في ليبيا، إلا أن الوضع لا يزال يشكل تحدياً كبيراً ويتطلب مزيداً من التدخل والتعاون لمواجهة بفعالية.²

² عادل الكاسح انبية، مكافحة الفساد المالي والإداري في ليبيا: الواقع والتحديات، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة الزيتونة 2017، ص.10

"منذ عام 2011، عانت ليبيا من اضطرابات سياسية واقتصادية شديدة بسبب الثورة التي أطاحت بنظام القذافي في يونيو 2011، تم تشكيل المجلس الوطني الانتقالي كهيئة حكم مؤقتة للبلاد وفي أكتوبر 2011، تمت الموافقة على قانون الانتخابات الدستورية لانتخاب المجلس الوطني الانتقالي، بالرغم من هذه الجهود استمر الصراع السياسي والعسكري في البلاد، وتسبب ذلك في تفاقم الوضع الاقتصادي والاجتماعي، وتعاقد مستويات الفساد.

منذ ذلك الحين شهدت ليبيا تدخلاً دولياً وإقليمياً متزايداً في شؤونها الداخلية، مما أثر سلباً على الاستقرار وزاد من التوترات السياسية في 2015، تم تشكيل حكومة الوفاق الوطني كهيئة حكم مؤقتة جديدة في محاولة لتحقيق الوحدة الوطنية وإعادة بناء المؤسسات، ومع ذلك استمرت التحديات الأمنية والاقتصادية، مما أدى إلى استمرار انتشار ظاهرة الفساد وتفاقمها في مختلف المجالات، بما في ذلك القطاع العام والقطاع الخاص والمؤسسات الدولية."

المطلب الثاني: -السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي ودوره في الفساد.

أولاً: السياق السياسي

الفساد السياسي يشمل سلوكاً سياسياً مخالفاً للقانون، حيث يتم استخدام المال العام لتحقيق أهداف شخصية أو حزبية عبر التأثير في العملية السياسية، يتجلى الفساد السياسي في فضائح الحملات الانتخابية وتزوير الانتخابات، وينتشر في جميع أنواع الأنظمة السياسية، مع تفاوت في درجات انتشاره، يعتبر الفساد السياسي نمطاً من أنماط السلوك السياسي يمارسه المسؤول الحكومي، يستند إلى خرق القوانين والأنظمة النافذة بهدف الحصول على منافع ذاتية سواء مادية أو معنوية³

الفساد السياسي يمثل استغلالاً للسلطة من قبل الساسة والمسؤولين الحكوميين لتحقيق مكاسب شخصية، سواء من خلال الاستيلاء على الموارد الوطنية أو تضليل الجمهور أو حتى تزوير الانتخابات، ويتسبب هذا النوع من الفساد في تفاقم الفجوة بين الطبقات الاجتماعية وتفشي الفقر والظلم الاجتماعي، مما يؤثر سلباً على الاستقرار والتنمية الشاملة للمجتمع⁴.

³. هند محمود حميد، الفساد أنواع اسبابه وطرق علاجه، المرجع السابق، ص 396

⁴. القرآن الكريم، سورة الأعراف، الآية 56.

قال تعالى "وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا وَادْعُوهُ خَوْفًا وَطَمَعًا إِنَّ رَحْمَتَ اللَّهِ قَرِيبٌ مِّنَ الْمُحْسِنِينَ"⁵

"السياق السياسي في ليبيا شهد تحولات هائلة منذ الثورة في عام 2011، حيث انتقلت البلاد من حكم دكتاتوري تحت نظام القذافي إلى مرحلة انتقالية مضطربة، ومنذ ذلك الحين، عانت ليبيا من صراعات سياسية مستمرة بين الفصائل المسلحة المختلفة والقوى السياسية المتنافسة، مما أثار سلباً على الاستقرار والتنمية.

تشمل التحديات الرئيسية التي واجهت السياق السياسي في ليبيا عدم وجود حكومة مركزية قوية تستطيع تحقيق الوحدة الوطنية وتوفير الأمن والخدمات الأساسية للمواطنين، كما أدت الانقسامات السياسية والعسكرية إلى تشكيل حكومات ومؤسسات متنافسة، مما أعاق العملية السياسية وزاد من التوترات والصراعات.

يعتبر هذا السياق السياسي التحدي الرئيسي الذي يؤثر على جهود مكافحة الفساد في ليبيا، حيث يعيق الانقسام السياسي وغياب الاستقرار قدرة المؤسسات الحكومية على تطبيق القوانين ومكافحة الفساد بشكل فعال."

لعل الأسباب السياسية هي أهم الأسباب للفساد، والتي تتمثل في وجود المراحل الانتقالية السياسية بين الأنظمة يلعب دوراً حاسماً في انتشار ظاهرة الفساد، حيث يؤثر الاستقرار السياسي بشكل كبير على جهود مكافحة الفساد، عمليات الانتقال السياسي تشمل تحول الدول من نظام سياسي إلى آخر، مما يتسبب في نزاعات قد تصل إلى الصدامات العسكرية والحروب، مما يخلق بيئة ملائمة للفساد وتجارة الحروب، كما يعزز النزاع السياسي بين السلطات التنفيذية والتشريعية تكون هيئات سياسية بديلة، مما يؤدي في بعض الأحيان إلى تعطيل القوانين والقرارات وتشكيل تحالفات لصالح مصالح معينة على حساب المصلحة العامة وحقوق المواطنين.⁶

⁵ محمد صادق إسماعيل، الفساد الإداري في العالم العربي، المجموعة العربية للنشر والتوزيع، 2104 الطبعة الأولى، القاهرة، ص 13.

⁶ محمد جمعه عبود، "الفساد، أسبابه وظواهره"، دار الكتاب الوطني، بنغازي، الطبعة الأولى، 2015، ليبيا، ص 16.

ثانياً: السياق الاقتصادي.

هنالك عوامل اقتصادية تسهم في زيادة ظاهرة الفساد ومنها:⁷

- وجود خطط التحول الاقتصادي؛ يمكن أن يفتح الباب أمام فرص للفساد، خاصة إذا كانت هناك فساد في عمليات اتخاذ القرارات أو تنفيذ السياسات.

- تفشي الفقر وتدني مستوى دخل الفرد؛ يمكن أن يدفع الأفراد إلى اللجوء إلى الفساد كوسيلة للبقاء أو للارتقاء اجتماعياً واقتصادياً.

- اعتماد المواطنين على رواتب الدولة المنخفضة؛ يمكن أن يزيد من تعرضهم للرشوة والفساد لتعويض نقص الدخل.

- احتكار الدولة لثروات ضخمة؛ يمكن أن يؤدي إلى تراكم السلطة والثروة في يد القليلين، مما يزيد من فرص حدوث الفساد والاستغلال.

- وجود خلل في تركيبة الإنفاق الحكومي؛ يمكن أن يجعل عمليات الصرف غير فعالة وتفتح المجال للاستغلال والفساد في توجيه الأموال بشكل غير صحيح.

ليبيا تتسم بالتحديات العديدة التي أثرت سلباً على الاقتصاد الوطني وزادت من مستويات الفساد، بعد سقوط نظام القذافي في عام 2011، تدهورت الحالة الاقتصادية بشكل كبير نتيجة للاضطرابات السياسية والعسكرية المتواصلة، تأثرت الإنتاجية والبنية التحتية بشكل كبير، وتضررت القطاعات الاقتصادية المختلفة بما في ذلك النفط والغاز، وهما المصدر الرئيسي للدخل في البلاد.

- تزايدت الفجوة بين الطبقات الاجتماعية؛ وزادت نسبة البطالة بشكل كبير، مما زاد من التوترات الاجتماعية والاقتصادية، تزايدت الاعتمادية على الدعم الحكومي وتفاقمت مشكلات التضخم والتدهور الاقتصادي.

هذا السياق الاقتصادي الصعب يعزز ظاهرة الفساد، حيث تزايدت الفساد في القطاعات الحكومية والشركات الخاصة، وتفاقمت الممارسات غير الشفافة في عمليات المناقصات العامة والتعاملات التجارية. تواجه المؤسسات الحكومية صعوبات في توفير الخدمات الأساسية

⁷ . محمد جمعة عبود، "الفساد، أسبابه وظواهره"، دار الكتاب الوطني، المرجع السابق ص17.

للمواطنين بسبب تفشي الفساد ونقص التمويل، بهذا السياق، يصبح تحسين الوضع الاقتصادي ومكافحة الفساد تحديات مترابطة وضرورية لتحقيق التنمية المستدامة واستعادة الاستقرار في ليبيا.

ثالثاً: السياق الاجتماعي.

الفساد وان تعددت اسبابه فإن انواعه متعددة، كذلك فهناك الفساد الاجتماعي والذي يعرف على أنه السلوكيات التي تنتهك القواعد والتقاليد المجتمعية تسمى بالفساد الاجتماعي، وتشمل تفكك الأسرة، وانتشار المسكرات، والجريمة والعنف، هذه الأفعال تعكس انحرافاً عن القيم الإنسانية وتسبب في انحلال النظام الاجتماعي وتقوض الأمن والاستقرار.⁸

يمكن التطرق للعوامل الاجتماعية التي تلعب دوراً في زيادة ظاهرة الفساد:⁹

- اختلال القيم الأخلاقية في المجتمع؛ يمكن أن يؤدي إلى تقليل الضغط الاجتماعي على الأفراد لتجنب الفساد والسلوك غير الأخلاقي.
- وجود تركيبة مجتمعية تمييزية؛ يؤدي إلى زيادة الفجوات الاجتماعية وتفاوت الفرص، مما يعزز من فرص حدوث الفساد والاستغلال لصالح الطبقات الأكثر تمييزاً.
- ضعف الوعي بالفساد ومخاطرة؛ يمكن أن يؤدي إلى قبول السلوك غير الأخلاقي كشيء طبيعي، مما يزيد من انتشار الفساد دون تدخل أو مقاومة من الجماعة.

بعض النظم الاجتماعية المتوارثة في الدول النامية تسهم في زيادة ظاهرة الفساد، حيث تُعزز بعض العادات والتقاليد مثل تقديم الهدايا للمسؤولين الكبار للحصول على خدمات غير قانونية، كما تؤدي الولاءات العائلية والقبلية والعشائرية والجهوية والدينية إلى انتشار الفساد والمحاباة، تعيق من محاسبة الفاسدين وتطبيق العقوبات عليهم.

تأثرت الأسر والمجتمعات بسبب التفكك الاجتماعي وتفشي العنف والصراعات، مما أثر سلباً على العلاقات الاجتماعية وزاد من التوترات القبلية والعرقية، كما ارتفعت معدلات الهجرة الداخلية والخارجية بحثاً عن الأمان والفرص الاقتصادية.

⁸ محمد صادق إسماعيل، الفساد الإداري في العالم العربي، المرجع السابق، ص 13

⁹ محمد جمعه عبدو "الفساد، اسبابه وظواهره"، المرجع السابق ص18.

والسياق الاجتماعي في ليبيا يعكس تحولات كبيرة بعد الثورة، حيث تأثرت البنية الاجتماعية والتركيب الديموغرافية بشكل كبير، شهدت المجتمعات الليبية انقسامات عميقة وتوترات سياسية وعرقلة لعملية الانتقال الديمقراطي.

تأثرت القوانين الاجتماعية والأخلاقيات بالتغيرات السريعة، وتزايدت التحديات في مجالات مثل التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية، تزايدت حالات الفقر والبطالة بين الشباب، مما زاد من التوترات الاجتماعية وزيادة الجريمة والانحراف.

هذا السياق الاجتماعي الصعب يؤثر على الاستقرار والتطور في ليبيا، ويجعل من المهم تعزيز الوحدة الوطنية وتعزيز التعايش الاجتماعي والتنمية الاجتماعية كأساس لمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والنزاهة في المجتمع.

المطلب الثالث: -السياق الأمني والحقوق

أولاً: السياق الأمني.

السياق الأمني في ليبيا يعتبر عاملاً رئيسياً في فهم ظاهرة الفساد وتأثيرها على البلاد، إن الموقع الاستراتيجي لليبيا يجعلها مركزاً لمجموعة من التحديات الأمنية والجيوسياسية، فتاريخياً شهدت ليبيا حالات عديدة من الأزمات والاضطرابات أثرت على الأمن والاستقرار الداخلي، وكذلك الأمن الإقليمي والدولي، وعقب ثورة فبراير 2011 تفجرت مجموعة من الصراعات السياسية والعسكرية، وتشكلت جماعات مسلحة متنوعة تتنافس على السلطة والموارد، ونتج عن ذلك انقسام في السلطة السياسية ونشوب صراعات مسلحة راح ضحيتها الآلاف من الليبيين، خاصة من شريحة الشباب، كما تعتبر العوامل الجغرافية من أبرز التحديات التي واجهت الدولة، وتمثلت في الحدود المترامية الأطراف، والصحراء الشاسعة الممتدة، ما نتج عنها نشاط في الجريمة المنظمة وتهريب الأسلحة والمهاجرين غير الشرعيين، وما عقد المشهد وفاقم المشكلة الأمنية هو التدخلات الخارجية والدعم الذي قُدم للأطراف المتنازعة داخل ليبيا.¹⁰

¹⁰ المركز الليبي للدراسات الأمنية والعسكرية، مقال إلكتروني /11سبتمبر /2023 تاريخ الاطلاع 25/ابريل/2024 متاح على الرابط:

<https://lcsms.info/a-strategic-reading-of-the-security-reality-in-libya/>

بعد الثورة في عام 2011، شهدت ليبيا انهياراً في الأمن وتفشي الفوضى نتيجة لعدم وجود هياكل أمنية قوية، واستمرار الصراعات المسلحة بين الفصائل المختلفة،

تزايدت الجريمة المنظمة والانتهاكات لحقوق الإنسان، مما أدى إلى عدم استقرار أمني وتردي الأوضاع الأمنية في معظم المناطق، كان ذلك يسمح بتفشي ظاهرة الفساد في القطاعات الأمنية، مما يزيد من عرضية المؤسسات الحكومية للاختراق والتأثيرات السلبية.

تعتبر عدم القدرة على فرض القانون وتوفير الأمن والحماية للمواطنين أمراً حاسماً في تعزيز ظاهرة الفساد، حيث يجعل الضعف الأمني البلاد عرضة للاستغلال والتلاعب والفساد في مختلف المجالات.

بالتالي، يظهر السياق الأمني كعامل محوري يجب مواجهته بشكل فعال من خلال تعزيز الهياكل الأمنية، وتعزيز القدرة على تطبيق القانون ومحاربة الجريمة المنظمة، وتعزيز الاستقرار الأمني كأساس لبناء مجتمع أكثر شفافية ونزاهة.

ثانياً: السياق الحقوقي

السياق الحقوقي في ليبيا يعكس التحديات التي تواجه حقوق الإنسان وحكم القانون في البلاد بعد الثورة في عام 2011، شهدت ليبيا تدهوراً في حالة حقوق الإنسان وانتهاكات متعددة بحق المواطنين.

تعرضت القضاء والمؤسسات القانونية للتدخلات والضغطات السياسية، مما أدى إلى نقص الاستقلالية القضائية، وتضييق المسارات القانونية لحاسبة المسؤولين عن أعمال الفساد، بالإضافة إلى ذلك تزايدت حالات انتهاكات حقوق الإنسان واستخدام القوة المفرطة من قبل السلطات الأمنية والفصائل المسلحة، ظل نظام العدالة الجنائية الليبي ضعيفاً ويثير مخاوف كبيرة بشأن الإجراءات الواجبة، ظلّ القضاة والمدعون العامون والمحامون عرضة لمضايقات الجماعات المسلحة وهجماتها، كما استمرت المحاكم العسكرية في محاكمة المدنيين.

في 6 ديسمبر صوت مجلس النواب لإنشاء محكمة دستورية في بنغازي، رغم عدم وجود دستور دائم ودون موافقة أصحاب المصلحة الرئيسيين، بما فيه "المجلس الأعلى للدولة"، وهو هيئة استشارية لحكومة الوحدة الوطنية، في يونيو قضت المحكمة العليا الليبية بعدم دستورية القانون المنشئ للمحكمة الدستورية يوجد 28 سجناً رسمياً تحت إشراف وزارة العدل تضم 19,103

أشخاص، بينهم 216 امرأة، حتى 5 مايو حسب "بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا". يُحتجز كثيرون آخرون لفترات طويلة دون محاكمة، في سجون تديرها الميليشيات، ولا تخضع إلا للسيطرة الاسمية للسلطات، تنتشر الظروف اللاإنسانية بما فيها الاكتظاظ الشديد والتعذيب وسوء المعاملة، في هذه المرافق كما تأثرت حالة حقوق الإنسان بتفاقم الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية. حيث تزايدت حالات الفقر والبطالة وتفاقم الفجوة بين الطبقات الاجتماعية، مما زاد من التوترات الاجتماعية والانحراف.¹¹

يعتبر السياق الحقوقي تحدياً كبيراً يجب مواجهته بشكل جاد لتحقيق العدالة وتعزيز دولة القانون، وهو أمر أساسي لمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والنزاهة في المجتمع

المبحث الثاني: - دور السلطات الليبية في مكافحة الفساد.

المطلب الأول: - دور السلطات التشريعية.

الدور الذي تلعبه السلطات التشريعية في مكافحة الفساد يعتبر حاسماً في بناء بيئة قانونية تسهم في تقليل حدوث الفساد وتعزيز النزاهة والشفافية في ليبيا، وتتضمن مسؤوليات السلطات التشريعية، التي تشمل مجلس النواب في ليبيا، العديد من الجوانب المهمة في هذا الصدد،

- إقرار القوانين لمكافحة الفساد: تقوم السلطات التشريعية بوضع التشريعات اللازمة، وإقرار القوانين التي تهدف إلى مكافحة الفساد، وتقديم عقوبات فعالة للمتورطين في أعمال الفساد.

- مراقبة السلطات التنفيذية: يتعين على السلطات التشريعية مراقبة أداء السلطات التنفيذية وضمان تنفيذ السياسات والتشريعات لمكافحة الفساد بشكل فعال وعلى نحو يحقق النتائج المرجوة.

- تعزيز مبدأ الشفافية والمساءلة: من خلال دورها في إقرار القوانين وممارسة الرقابة على السلطات الأخرى، يمكن للسلطات التشريعية تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العامة، مما يساهم في تقليل فرص الفساد.

¹¹ ليبيا أحداث 2023 مقال إلكتروني، تاريخ الاطلاع 27/4/2023 متاح على:

<https://www.hrw.org/ar/world-report/2024/country-chapters/libya>

- دعم وتشجيع المبادرات الرامية لمكافحة الفساد: يمكن للسلطات التشريعية دعم وتشجيع المبادرات المجتمعية والحكومية، التي تهدف إلى مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة والشفافية في مختلف المجالات.

لكن لم تتخذ كل الحكومات المتعاقبة على ليبيا خلال الخمس عقود الماضية أي خطوات جدية نحو مكافحة الفساد، على الرغم من قيامها بالتوقيع على عدة اتفاقيات ومعاهدات اقليمية ودولية لمحاربة الفساد، حيث أنها طرف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وموقعة على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، وأيضاً ممثلة في الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد ومجموعتها غير الحكومية، الأمر الذي جعل من هذه الظاهر داء مستشرياً في جميع مؤسسات الدولة وعلى جميع المستويات، ولكن وجدت عدة مبادرات لمكافحة الفساد، على أثرها ثم انشاء عدة مؤسسات للمكافحة، ومن هذه المؤسسات ديوان المحاسبة، وهيئة الرقابة الإدارية، وهيئة مكافحة الفساد، وهي مؤسسات حكومية، كما أصدرت عدة قوانين لعل أشهرها قانون مكافحة غسيل الأموال رقم 2/2005. فعلى سبيل المثال كشف ديوان المحاسبة الليبي عن مجموعة من المخالفات المحالة من جهات التحقيق خلال عام 2015 بلغت محصلتها 102 ملف تورط فيها 483 شخص، اتخذ الديوان ضدهم جملة من الاجراءات تمثلت في الايقاف عن العمل، الاستبعاد من المناصب، وصدر قرار استرجاع الأموال المنهوبة والإحالة إلى النائب العام، بالإضافة الاحالة الى هيئة الرقابة الإدارية، كل ذلك لم يفلح في مكافحة الفساد أو حتى التقليل منه لعدة اعتبارات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، ويشير أحد تقارير صندوق النقد الدولي "تحسين الاستقرار الاقتصادي وتحقيق التنمية الاقتصادية لابد من محاربة الفساد عن طريق تحقيق الشفافية والافصاح وتوفير المؤسسات الكفؤة والفعالة والقيادة الرشيدة"، وفي نفس السياق لعام 2016 ويشر التقرير الصادر من صندوق النقد الدولي أيضاً، إلى أن الفساد يعوق الإدارة السياسية الموازنة والسياسة النقدية ويضعف الإشراف المالي¹².

باختصار، تلعب السلطات التشريعية دوراً أساسياً في خلق بيئة قانونية مناسبة لمكافحة الفساد، وتعزيز الشفافية والنزاهة في ليبيا، من خلال إقرار القوانين المناسبة وممارسة الرقابة على السلطات التنفيذية.

¹² عادل الكاسح انبية، مكافحة الفساد المالي والإداري في ليبيا: الواقع والتحديات، المرجع السابق ص 22.

المطلب الثاني: - دور السلطات التنفيذية والقضائية.

أولاً: دور السلطات التنفيذية في مكافحة الفساد.

دور السلطات التنفيذية في مكافحة الفساد له أهمية كبيرة في تحقيق الشفافية والنزاهة وتعزيز حكم القانون في ليبيا، وتشمل مسؤوليات السلطات التنفيذية التي تشمل الحكومة والوزارات والهيئات الحكومية، عدة جوانب:

- تطبيق القوانين والسياسات لمكافحة الفساد: تقع على عاتق السلطات التنفيذية مسؤولية تنفيذ القوانين والسياسات التي تهدف إلى مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في جميع المجالات الحكومية والقطاع العام.

- تعزيز الشفافية والمساءلة: ينبغي على السلطات التنفيذية تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العامة، من خلال توفير الوصول العام إلى المعلومات والبيانات الحكومية وتقديم التقارير الدورية حول أداء الحكومة والمؤسسات الحكومية.

- تعزيز الرقابة ومكافحة الفساد: تتطلب جهود مكافحة الفساد من السلطات التنفيذية تعزيز الرقابة الداخلية والتدابير الوقائية لمنع وكشف الفساد، بما في ذلك تطبيق الإجراءات الإدارية الصارمة وتحسين النظم والآليات الرقابية.

- تعزيز الشراكات مع مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص: يمكن للسلطات التنفيذية تعزيز جهود مكافحة الفساد من خلال التعاون مع المجتمع المدني والقطاع الخاص، وتشجيع المشاركة المجتمعية في جهود مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة والشفافية.

باختصار تلعب السلطات التنفيذية دوراً حاسماً في مكافحة الفساد من خلال تنفيذ السياسات والتدابير لمكافحة الفساد، وتعزيز الشفافية والمساءلة، وتعزيز الرقابة وتعزيز الشراكات مع المجتمع المدني والقطاع الخاص.

ثانياً: السلطة القضائية.

لابد من وجود مؤسسة قضائية كفؤة وفعالة ونزيهة، وقبل ذلك وجود مؤسسات تشريعية لسن التشريعات والقوانين التي تساعد على مكافحة الفساد ووضع آليات مناسبة لتنفيذه أيضاً، لابد من استقلالية المنظومة القضائية واصلاح المنظومة التشريعية والقانونية، والفصل بين

السلطات، بحيث يتم النظر في القوانين واللوائح المتعارضة من القوانين والتشريعات التي تحرم الفساد وتعاقب مرتكبيه¹³

وكلاء النيابة والمحامون والقضاء تبسيط اجراءات المحاكم الخاصة بالنظر في جرائم الفساد. دور السلطة القضائية في مكافحة الفساد يعتبر أساسياً لضمان حكم القانون وتحقيق العدالة في ليبيا، وتتضمن مسؤوليات السلطة القضائية التي تشمل المحاكم والنيابة العامة والهيئات القضائية الأخرى عدة جوانب:

- **محاكمة المتورطين في الفساد:** تقوم السلطة القضائية بمحاكمة الأفراد والمسؤولين الذين يشتهب في تورطهم في أعمال الفساد، وتطبيق القوانين والعقوبات بحزم وعدالة.

- **ضمان استقلالية القضاء:** ينبغي على السلطة القضائية الحفاظ على استقلاليتها ونزاهتها، والتصدي لأي تدخلات أو ضغوطات سياسية أو مالية تهدد استقلالية القضاء وعمله العادل.

- **تعزيز ثقافة القانون والنزاهة:** يمكن للسلطة القضائية تعزيز ثقافة القانون والنزاهة من خلال تطبيق القوانين بشكل عادل ومنصف، وتوفير الحماية للمبلغين عن الفساد وضمان حقوقهم.

- **تعزيز التعاون الدولي في مكافحة الفساد:** تلعب السلطة القضائية دوراً هاماً في التعاون مع السلطات القضائية في البلدان الأخرى لمكافحة الفساد العابر للحدود، وتبادل المعلومات والتجارب الناجحة.

بهذه الطريقة تلعب السلطة القضائية دوراً حاسماً في مكافحة الفساد، من خلال تطبيق القانون بحزم وعدالة، وضمان استقلالية القضاء، وتعزيز ثقافة القانون والنزاهة، وتعزيز التعاون الدولي في هذا المجال.

المطلب الثالث: - دور السلطات الرقابية المحلية.

ان ضعف أجهزة الرقابة في الدول يشكل تحدياً كبيراً ويعوق جهود محاربة الفساد وضمان شفافية العمل الحكومي، تعتبر الأجهزة الرقابية المسؤولة عن مراقبة أداء مؤسسات الدولة

¹³ عادل الكاسح انبية، مكافحة الفساد المالي والإداري في ليبيا: الواقع والتحديات، المرجع السابق ص14

والتأكد من نزاهتها وكفاءتها، إضافةً إلى رصد إيرادات ومصروفات الدولة، تختلف هذه الأجهزة حسب النظام السياسي، حيث قد تكون مركزية في بعض الأنظمة وتتولى مهام الرقابة بشكل شامل، بينما تنقسم في الأنظمة الأخرى إلى مؤسسات متخصصة في الرقابة المالية والإدارية، يتولى الجهاز الرقابي الدستوري دوراً بارزاً في ضمان الامتثال للدستور والقوانين، وتتنوع أنواع الرقابة من حيث التوقيت والأداء، بما في ذلك الرقابة اللاحقة، والرقابة المصاحبة، والرقابة الفجائية ولعل أبرز الأجهزة الرقابية في ليبيا يتمثل في:

أولاً: هيئة الرقابة الإدارية.

هيئة الرقابة الإدارية في ليبيا هي جهة ذات شخصية اعتبارية وذمة مالية مستقلة تابعة للسلطة التشريعية. تهدف الهيئة إلى تنفيذ رقابة إدارية فعالة على الأجهزة التنفيذية في الدولة ومتابعة أداؤها لضمان التزامها بالمسؤوليات والقوانين، تعمل الهيئة على خدمة المواطن من خلال كشف الجرائم والمخالفات المتعلقة بأداء الوظيفة العامة، والتحقق فيها واتخاذ الإجراءات اللازمة للمساءلة، وتنشط الهيئة من خلال 25 فرعاً على مستوى البلاد، تابعة للإدارة الرئيسية في طرابلس، وتقوم بتنفيذ اختصاصاتها المنصوص عليها في القانون رقم (20) لسنة 2013م¹⁴

ومن أهم اختصاصاتها:

- تمارس الهيئة أعمالها بالاستقلال عن السلطة التشريعية.
- اختصاص الهيئة هو الرقابة على الأعمال الإدارية.
- اختصاص الهيئة برقابة المشروعية دون الملازمة¹⁵.

ثانياً: ديوان المحاسبة الليبي.

ديوان المحاسبة الليبي يعد الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في ليبيا، وهو هيئة مهنية مستقلة ومحيدة، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، وتتبع السلطة التشريعية مباشرة، يلتزم ديوان المحاسبة بمعايير الشفافية والمساءلة في أداء مهامه، كما أنه

¹⁴ عادل الكاسح انبية، مكافحة الفساد المالي والإداري في ليبيا: الواقع والتحديات، المرجع السابق ص 22

¹⁵ . محفوظ على عمران تواتي، نطاق اختصاص هيئة الرقابة الإدارية بمكافحة الفساد في ليبيا، بحث منشور، المؤتمر العلمي الأول " مكافحة الفساد من المنظور الشرعي، الجامعة الاسمية، 19 سبتمبر 2021، ص 13 وما بعدها.

يشارك في المنظمات الدولية والإقليمية والعربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، مما يعزز دوره في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد¹⁶

فعلى سبيل المثال لتوضيح أنواع الرقابة لديوان المحاسبة كالآتي:

- الرقابة المسبقة: هي رقابة التزام على العمليات المالية قبل البدء في تنفيذها.
- الرقابة المصاحبة: وهي الرقابة المصاحبة لتنفيذ العمليات المالية وتكون متزامنة معها من أجل التأكيد من عدم وجود تجاوزات وأخطاء في الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة.
- الرقابة اللاحقة: هذا النوع يقتصر على المراجعة المستندية لجميع العمليات المالية، بعد اكمال التصرفات المالية وصرف الأموال المقررة في الموازنة العامة لكشف المخالفات المالية التي ارتكبت.
- رقابة الأداء: من الأنواع الرقابية الأخرى التي يقوم بها ديوان المحاسبة للمحافظة من أجل الحفاظ على الأموال العامة من العبث فيها¹⁷.

ثالثاً: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

وقعت ليبيا على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في عام 7/6/2005، وأصبحت طرفاً فيها منذ ذلك الحين، مما أدى إلى إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بموجب القانون رقم (63) في يوليو 2012م، وفيما بعد صدر قانون رقم 11 لسنة 2014 لإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، والتي تتولى اتخاذ التدابير الوقائية لمكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص، بالإضافة إلى مراجعة وتقييم التقارير الصادرة عن المنظمات المحلية والإقليمية والدولية المتعلقة بمكافحة الفساد. تتضمن اختصاصات الهيئة أيضاً إعداد المقترحات لتعديل التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد ومراجعة القوانين واللوائح لاكتشاف مكامن الضعف فيها واقتراح التعديلات اللازمة¹⁸، ومن اختصاصاتها ما يلي:

¹⁶ عادل الكاسح انبية، مكافحة الفساد المالي والإداري في ليبيا: الواقع والتحديات، المرجع السابق، ص 23.
¹⁷ عمر مصباح ابوجناح، دور ديوان المحاسبة الليبي في مكافحة الفساد المالي " دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، 2020، عمان، ص 78 وما بعدها.
¹⁸ عادل الكاسح انبية، مكافحة الفساد المالي والإداري في ليبيا: الواقع والتحديات، المرجع السابق، ص 25.

- إعداد المقترحات المتعلقة بتعديل التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد.
- مراجعة وتقييم التقارير الصادرة عن المنظمات الدولية والإقليمية المتعلقة بمكافحة الفساد، والاطلاع على وضع الحكومة الليبية فيها.
- تلقى اقرارات الذمة المالية وفحصها وحفظها وطلب أي بيانات أو إيضاحات تتعلق بها.
- المساهمة في وضع أسماء المضافة إلى قوائم الحراسة وفقا لأحكام القانون رقم 2012/26، والمعدل بالقانون رقم 2012/47، بشأن إدارة أموال وممتلكات بعض الأشخاص.
- التنسيق مع مصرف ليبيا المركزي والجهات ذات العلاقة في استرداد الأموال الناتجة عن الفساد في الداخل والخارج.
- تمثيل ليبيا في المنظمات والمؤتمرات الدولية والإقليمية المتعلقة بمكافحة الفساد.
- التحري والكشف عن جرائم الفساد المالي¹⁹.
- ووفقا للتقارير السنوية الصادرة من ديوان المحاسبة، والتي ذكرت أسباب كثيرة لانتشار الفساد وكان مفادها كالآتي:
- غياب دولة المؤسسات وضعف السلطة.
- التغيرات القيادية وعدم الاستقرار الإداري والسياسي.
- ضعف أداء المؤسسات الرقابية، ووجود ممارسات للفساد بداخلها.
- غياب الإدارة السياسية الجادة لمكافحة الفساد، وعدم الاهتمام بها.
- اهمال الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وعدم دعمها بالكوادر والامكانيات التي تمكنها من ممارسة مهامها بكفاءة فاعلية.
- غياب أنظمة الشفافية والمساءلة بمؤسسات الدولة.
- ضعف تطبيق الأنظمة والقوانين، وعدم الاهتمام بمخالفة المخالفين أو استبعادهم.
- عدم الاهتمام بالأوضاع المعيشية للمواطن.

¹⁹ . مصطفى حامد محمد الاحيرش الحضيري، الجهود الدولية والمحلية لمكافحة الفساد " دراسة الوضع الراهن في ليبيا"، مجلة جامعة سبها، العدد 13، 2022، ص 41.

- حماية الفساد بالقانون وحماية مزاولته.
- عدم استقلالية القضاء فعلياً، وعدم استقلالية الاعلام.
- عدم دعم واصلاح الجهاز القضائي وتحفيزه للقيام بدورة في المسألة، وعدم إيقاع العقاب²⁰.

بالإضافة إلى دور السلطات الرقابية والمحلية في مكافحة الفساد يعتبر جوهرياً في تحقيق الشفافية والنزاهة على المستوى المحلي، وتعزيز الثقة بين المواطنين والسلطات المحلية، وتشمل مسؤوليات السلطات المحلية، مثل المجالس البلدية والمحافظات والمجالس المحلية، النقاط التالية:²¹

- تطبيق القوانين والسياسات المكافحة للفساد على المستوى المحلي؛ تقع على عاتق السلطات المحلية مسؤولية تنفيذ القوانين والسياسات التي تهدف إلى مكافحة الفساد في البلديات والمحافظات والمناطق المحلية.
- تعزيز مشاركة المواطنين والشفافية في إدارة الشؤون المحلية؛ تلعب السلطات المحلية دوراً مهماً في تعزيز مشاركة المواطنين في صنع القرارات المحلية وتشجيع الشفافية في إدارة الموارد المحلية وتقديم الخدمات.
- مراقبة الأنشطة والمشاريع المحلية؛ يمكن للسلطات المحلية مراقبة الأنشطة والمشاريع المحلية، والتحقق من سلامة العمليات المالية والإدارية لضمان عدم حدوث الفساد، أو التلاعب في استخدام الموارد المحلية.
- تعزيز التوعية وتثقيف المجتمع المحلي بمخاطر الفساد؛ يمكن للسلطات المحلية تنظيم حملات توعية، وبرامج تثقيفية للمجتمع المحلي حول مخاطر الفساد وكيفية الوقاية منه والإبلاغ عنه.

²⁰ . زهور عتيق صالح القماطي، دور التقارير السنوية لديوان المحاسبة الليبي في مكافحة الفساد " المرتبات والتوظيف نموذجاً"، بحث منشور، المؤتمر العلمي الأول، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الاسمية، سبتمبر 2021، زليتن، ص 11.

²¹ محمد فوزي، الأجهزة الرقابية في ليبيا، الشاهد، 24/يونيو/2023، تاريخ الاطلاع 26/ابريل/2024 متاح على الرابط:

<https://lywitness.com/60216/%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%87%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%B1%D9%82%D8%A7%D8%A8%D9%8A%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D9%84%D9%8A%D8%A8%D9%8A%D8%A7-%D8%AD%D8%A8%D8%B1-%D8%B9%D9%84%D9%89-%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B1%D9%82/>

- **تعزيز التعاون مع السلطات العليا:** تعتمد جهود مكافحة الفساد على التعاون المشترك بين السلطات المحلية والسلطات العليا مثل الحكومة المركزية والسلطة القضائية لتحقيق نتائج فعالة في مكافحة الفساد.

بهذه الطريقة، تلعب السلطات المحلية دوراً هاماً في مكافحة الفساد عن طريق تطبيق القوانين، وتعزيز الشفافية والمشاركة المجتمعية ومراقبة الأنشطة المحلية، وتعزيز التوعية والتثقيف والتعاون مع السلطات العليا.

خاتمة:

في ختام البحث، يظهر أن مكافحة الفساد في ليبيا تتطلب جهوداً متكاملة ومتنوعة من جميع السلطات والمؤسسات المعنية على المستوى الوطني والمحلي، تبين الدراسة أن السياق العام في ليبيا، الذي شهد اضطرابات سياسية واقتصادية واجتماعية وأمنية، يشكل بيئة مواتية لانتشار ظاهرة الفساد.

ومن خلال تحليل دور المؤسسات الدستورية في مكافحة الفساد، توضح الدراسة أهمية تعزيز الشفافية والنزاهة في العمل الحكومي، وتحقيق العدالة وتطبيق القانون بكل حزم وعدالة، بالإضافة إلى تعزيز مشاركة المجتمع المدني وتعزيز ثقافة النزاهة والمساءلة.

إن مواجهة التحديات للفساد تتطلب التعاون المشترك والتنسيق بين جميع الأطراف المعنية، بما في ذلك السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية والمحلية، بالإضافة إلى مشاركة فعالة من المجتمع المدني والقطاع الخاص والشركاء الدوليين.

من خلال تنفيذ الإصلاحات الضرورية وتعزيز ثقافة النزاهة والمساءلة، يمكن تحقيق تقدم ملموس في مكافحة الفساد وتحقيق التنمية المستدامة واستعادة الاستقرار في ليبيا.

- النتائج:

- السياق العام في ليبيا، المتمثل في الاضطرابات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية، يعزز من انتشار ظاهرة الفساد.
- دور المؤسسات الدستورية، بما في ذلك السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية والمحلية، أصبح حاسماً في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والنزاهة.

- التحديات المتعلقة بالفساد تتطلب التعاون المشترك والتنسيق بين جميع الأطراف المعنية لتحقيق نتائج فعالة.

- التوصيات:

- تعزيز القوانين المكافحة للفساد وتطبيقها بحزم وعدالة.
 - تعزيز استقلالية السلطات القضائية وتحسين كفاءتها في محاكمة المتورطين في أعمال الفساد.
 - تعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العامة وتعزيز دور المجتمع المدني في مراقبة الأنشطة الحكومية.
 - تعزيز الوعي والتثقيف بمخاطر الفساد وتشجيع الإبلاغ عن أي حالات فساد.
 - تعزيز التعاون الدولي وتبادل المعلومات والخبرات في مجال مكافحة الفساد.
- من خلال تنفيذ هذه التوصيات، يمكن تحقيق تقدم ملموس في مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة والشفافية في ليبيا، وبالتالي تعزيز الثقة بين المواطنين والسلطات وتحقيق التنمية المستدامة واستعادة الاستقرار في البلاد.

المراجع:

♦ القرآن الكريم.

- زهور عتيق صالح القماطي، دور التقارير السنوية لديوان المحاسبة الليبي في مكافحة الفساد " المرتبات والتوظيف نموذجا"، بحث منشور، المؤتمر العلمي الأول، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الاسمرية، سبتمبر 2021، زليتن.
- محمد صادق إسماعيل، الفساد الإداري في العالم العربي، المجموعة العربية للنشر والتوزيع، 2104،
- محمد جمعه عبدو، الفساد اسبابه وظواهره... دار الكتاب الوطني، بنغازي: ليبيا.
- محفوظ على عمران تواتي، نطاق اختصاص هيئة الرقابة الإدارية بمكافحة الفساد في ليبيا، بحث منشور، المؤتمر العلمي الأول " مكافحة الفساد من المنظور الشرعي، الجامعة الاسمرية، 19 سبتمبر 2021.
- مصطفى حامد محمد الاحيرش الحضييري، الجهود الدولية والمحلية لمكافحة الفساد " دراسة الوضع الراهن في ليبيا"، مجلة جامعة سيها، العدد 13.
- عادل الكاسح انبية، مكافحة الفساد المالي والإداري في ليبيا: الواقع والتحديات، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة الزيتونة 2017.
- عمر مصباح ابوجناح، دور ديوان المحاسبة الليبي في مكافحة الفساد المالي " دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، 2020، عمان.
- هند محمود حميد، الفساد أنواع اسبابه وطرق علاجه، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد.

♦ المواقع الإلكترونية.

- محمد فوزي، الأجهزة الرقابية في ليبيا، الشاهد، 24/يونيو /2023، تاريخ الاطلاع 26/ابريل /2024 متاح على الرابط:

<https://lywitness.com>

- ليبيا أحداث 2023 مقال إلكتروني، تاريخ الاطلاع 27/4/2023 متاح على:
<https://www.hrw.org/ar/world-report/2024/country-chapters/libya>
- المركز الليبي للدراسات الأمنية والعسكرية مقال إلكتروني 11/ سبتمبر 2023 تاريخ
الاطلاع 25/ابريل/2024 متاح على الرابط:
<https://lcsms.info/a-strategic-reading-of-the-security-reality-in-libya> .

المجتمع المدني المغربي والدولة بين رُبُقية المفهوم وهلامية العلاقة

✍ براهيم الفرواح

باحث في سلك الدكتوراه

تخصص التنمية الترابية، جامعة محمد الأول،

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - وجدة

مقدمة

بعد تراجع دور الدولة وعجزها على تلبية حاجيات الأفراد وعدم قدرتها على تدبير المشاكل اليومية لا سيما فيما يتعلق بالمسائل الحقوقية والاجتماعية¹، برز المجتمع المدني كواحد جديد ذو قدرة خاصة على ملئ الفراغ²، وقد أصبح مفهوم المجتمع المدني من المفاهيم الأكثر ترددا في الخطاب العالمي المعاصر، وذلك بسبب تعاظم فاعليته واتساع مساحة أدواره على المستويات المحلية والعالمية، وأيضاً بسبب دوره النضالي-التحريري الذي ظل يتعاظم تاريخياً حتى أصبح يشغل المساحة الواسعة التي يشغلها على ساحة النظام العالمي الآن³.

وقد ارتبط مفهوم المجتمع المدني في نشأته وتطوره بتاريخ نضال الشعوب من أجل الحرية والمساواة وكذا حاجة الإنسان إلى الأمن والاستقرار، وقد مر مفهوم المجتمع المدني عبر مراحل تاريخية عديدة عملت كل مرحلة على بلورة وصياغة معالمه ابتداء من التحولات التي عرفتها أوروبا من القرن 17م و18م إذ فرضت التحولات الاجتماعية هذا المفهوم حينما ظهرت الحاجة إلى تجديد العلاقة بين الشعب والسلطة بعد انهيار المجتمع الإقطاعي وظهور المجتمع البرجوازي، لذا فلم ينفصل تطور هذا المفهوم عن تطور مفهوم الدولة وتبلوره عبر التاريخ⁴.

¹ جون اهرنبرغ، المجتمع المدني: التاريخ النقدي للفكرة، ترجمة علي حاكم صالح، حسن ناظم، مراجعة فالح عبد الجبار، المنظمة العربية للترجمة، توزيع مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، السنة 2008، ص 13

² برهان غليون، بناء المجتمع المدني: دور العوامل الداخلية والخارجية، ضمن المجتمع المدني في الوطن العربي ودوره في تحقيق الديمقراطية، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، السنة 1992، ص 736

³ عزمي بشارة، المجتمع المدني، دراسة نقدية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، السنة 2012، الطبعة السادسة، ص 19

⁴ أيمن السيد عبد الوهاب، المجتمع المدني وعملية التحول الديمقراطي: دراسة حالة المملكة المغربية، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، مصر، السنة 2012، ص 64

إن مفهوم المجتمع المدني مفهوم سياسي دُخِل على تراث الفكر السياسي العربي والإسلامي، ولم يبرز في الخطاب السياسي العربي إلا في العقود الأخيرة، حيث حث جل المثقفين العرب على ضرورة إفساح المجال للمجتمع المدني في بناء المجتمع ثقافياً وتغييره اجتماعياً وتحوليه سياسياً⁵، لأن المجتمع المدني نقيض النظام الشمولي *systeme totalitarisme*، ونقيض المجتمع القبلي والطائفي، وذلك يعزى إلى عدة عوامل أهمها:

- أولاً: عدم تأثير رواد الفكر الإصلاحي العربي الإسلامي في القرن التاسع عشر الميلادي بمفهوم المجتمع المدني رغم التأثر بمفاهيم سياسية غربية جديدة مثل الوطن، الدستور، الانتخابات، الحرية⁶.
- ثانياً: لم يعر حركات التحرر الوطني العربية عناية لموضوع منظمات المجتمع المدني، إذ أن جهودها تمحورت حول المطالبة بالاستقلال ونشدان الحرية والمدافعة عن الهوية.
- ثالثاً: لم تعش نظم دول الاستقلال طويلاً، حيث بليت بسوس الانقلابات العسكرية والعقلية العشائرية والطائفية السياسية، فاستغلت الأولى ما بدأ من منظمات للمجتمع المدني لمصلحتها ولم تسمح الثانية والثالثة لها بأن تنبت في بيئة غريبة على مفاهيمها⁷.

ويرى المفكر المغربي الراحل محمد عابد الجابري أنه مهما كان الاختلاف في تعريف المجتمع المدني، فإن ما هو بديهي هو أن المجتمع المدني أولاً وقبل كل شيء مجتمع المدن، وأن مؤسساته هي التي ينشئها الناس بينهم في المدينة، لتنظيم حياتهم الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، فهي إذن مؤسسات إرادية أو شبه إرادية يقيمها الناس وينخرطون فيها، أو يحلون بها، أو

⁵ حليم بركات، المجتمع العربي في القرن العشرين بحث في تغير الأحوال والعلاقات، م. د. و. ع، ط 1، بيروت، السنة 2000، ص 81

⁶ أحمد شكر الصبيحي، مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الثانية، السنة 2008، ص 28

⁷ عبد اللطيف كداي، العمل الجمعي والوساطة الاجتماعية: نحور تطور جديد لدور المجتمع المدني، المجلة المغربية للسياسات العمومية REMAPP العدد 4، ربيع 2009، ص 194

ينسحبون منها، وذلك على النقيض تماما من مؤسسات المجتمع البدوي التي هي مؤسسات طبيعية- مقدسة يولد الفرد منتميا إليها مندمجا فيها، ولا يستطيع الانسحاب منها كالقبيلة والطائفة⁸.

إلا أن المجتمع المدني المغربي شهد في العقدين الأخيرين طفرة كبيرة على المستوى الكمي بخصوص طبيعة الاهتمامات الحقوقية والتنموية والبيئية، إلا أن هذا التطور لم يوازيه تقدم كبير في الجودة واحترافية الأداء عموما، وذلك يعزى إلى إكراهات فرضها المحيط السياسي والاجتماعي الذي لم يستوعب بعد أهمية المجتمع المدني، علاوة على ضعف الإمكانيات والتشريعات التي توطر عمله⁹.

1. إشكالية مفهوم المجتمع المدني بين الفكر الغربي والعربي

لقد ارتبط مفهوم المجتمع المدني بنمو الحداثة في المجتمع الغربي الذي مر بظروف تغير طويلة بداية من انهيار السلطة الدينية وتبلور الدولة الوطنية واستغلال الجماعات السياسية والاجتماعية على نحو يكسب قدرا من التوازن بين سلطة الدولة من ناحية وتأثير الروابط الاجتماعية من ناحية أخرى ونمو العقلانية وشيوع روح الفردانية وتحلل الروابط الحرفية القديمة وظهور بناء مهني وبيروقراطي على درجة من التخصص والانجاز والعمومية¹⁰.

حيث جاء المجتمع المدني نتيجة إسهامات الثورة الصناعية إذ استنفذت الكنيسة في العصور الوسطى كل مميزاتها وبلغت مرحلة كان فيها لا بد من البحث عن أشكال أخرى لتنظيم الحياة الاجتماعية والسياسية¹¹، إلا أن هناك بعض الباحثين يرجعون نشأة المجتمع المدني إلى الفكر اليوناني القديم¹².

حيث أن الاستعمال الأول لهذا المفهوم أشار إليه أرسطو باعتباره مجموعة سياسية تخضع للقانون إلا أن هناك نسبة إجماع على أن ظهوره الأول بشكله المعاصر تبلور في مرحلة عصر الأنوار

⁸ محمد عابد الجابري، إشكالية الديمقراطية والمجتمع المدني في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، عدد 176، يناير 1993، ص 8

⁹ علي الكنز، عن المجتمع المدني في المغرب العربي، دار توبقال للنشر، السنة 1998، الطبعة الأولى، ص 23
¹⁰ محمد نور الدين أفاية، الحداثة والتواصل في الفلسفة النقدية المعاصرة، نموذج هابرماس، أفريقيا الشرق، المغرب، السنة 1998، الطبعة الثانية، ص 108

¹¹ أحمد شكر الصبيحي، مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، السنة 2000، ص 17

¹² عبد اللطيف كداي، العمل الجمعي والوساطة الاجتماعية: محور تطور جديد لدور المجتمع المدني، المجلة المغربية للسياسات العمومية REMAPP العدد4، ربيع 2009، ص 194

والتي مهدت لقيام الثورة البورجوازية وعلى رأسها الثورة الفرنسية حيث ناقش كبار المفكرين أمثال هوبس، ديدرو، ماندفيل، روسو، هيغل، وأدام سميث مفاهيم جديدة مثل الوطن والدولة والمجتمع المدني لتبرز بعد ذلك مدرستان في القرن التاسع عشر انشغلتا بمفهوم المجتمع المدني وهما المدرسة الليبرالية والمدرسة الماركسية¹³.

جدول يبين أهم المفكرين ونظرتهم للمجتمع المدني وعلاقته بالدولة

المفكر	نظرة للمجتمع المدني
توماس هوبز	المجتمع المدني هو ذلك المجتمع القائم على التعاقد حتى ولو اتخذ شكل الحكم المطلق، وتستند فيه السلطة إلى العقل، مؤكداً على الرابطة العضوية بين المجتمع المدني والدولة الحارسة له
جون لوك	المجتمع المدني هو ذاك المجتمع السياسي في ظل وجود سلطة سياسية شرعية ناتجة عن التعاقد، لكن هذه السلطة ليست صاحبة سيادة مطلقة وإنما هي دولة تتدخل في حالة مخالفة القانون الطبيعي وفرض التشريعات التي تسنها السلطة التشريعية
جون جاك روسو	هو المجتمع المنظم سياسياً مع ضمان سيادة الشعب المطلقة التي تستند إلى الإرادة العامة وهي إرادة المجتمع أما الحكومة فهي مجرد وسيط لسلطات مفوضة يمكن سحبها وتعديلها وفقاً لما تمليه إرادة الشعب
فريدريك هيغل	يتميز المجتمع المدني عن الدولة بكونه مجتمعاً ومؤسسة تقوم على التقاعد، فالدولة هي الأصل والجوهر وهي وسيلة تحقيق المجتمع المدني ويتكون من النقابات والشركات والجمعيات والطبقات الاجتماعية والقوى السياسية
كارل ماركس	اعتبر المجتمع المدني الأساس الواقعي للدولة وقد شخصه في مجموع العلاقات المادية لأفراد في مرحلة محددة من مراحل تطور الإنتاج أو القاعدة التي تحدد طبيعة البنية الفوقية بما فيها كل من دول ونظم وحضارة

¹³ محمد أحمد نايف العكش، مؤسسات المجتمع المدني والتحول الديمقراطي نموذج الأردن، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة 2012، ص 61

ومعتقدات، وبالتالي المجتمع المدني عنده هو مجال للصراع الطبقي وهو يشكل كل الحياة الاجتماعية قبل نشوء الدولة	
المجتمع المدني هو تلك السلطة اللامتناهية من الجمعيات والنوادي التي ينظم إليها المواطنون بكل عفوية وطوعية وهو صانع الوضعية الأخلاقية والفكرية للشعب وهو عين المجتمع الفاحصة والمستقلة وهو الضرورة اللازمة لتقوية الثورة الديمقراطية، وهو صمام أمان لها ضد الاستبداد	الكسيس دي توكفيل
يحتوي المجتمع المدني على العلاقات الثقافية والإيديولوجية ويضم النشاط الروحي العقلي، كما أنه اللحظة الإيجابية الفعالة في التطور التاريخي وليس الدولة كما ورد عند هيغل، فالمجتمع المدني هو فضاء للتنافس الإيديولوجي الذي لا يخضع لسلطة الدولة	أنطونيو غرامشي

هذا من جهة نشوء المجتمع المدني في الغرب أما عند العرب فقد شهدت البداية الأولى لظهوره انقساماً فكرياً وتبايناً إيديولوجياً اتجاه هذا المصطلح، حيث دعا بعض المفكرين إلى ضرورة اعتبار مفهوم المجتمع المدني كونه يشكل المخرج الوحيد من سلطة الأنظمة الشمولية العربية، أما الجانب الآخر من الباحثين فقد عارض على مفهوم المجتمع المدني وذلك لاعتباره مفهوماً أوروبياً نشأ في ظل ظروف مختلفة كلياً على العالم العربي، بالتالي فإن فرص نجاح تطبيق الفكرة هي شبه معدومة¹⁴.

وهناك من يرى بأن مؤسسات المجتمع المدني كانت حاضرة في الوطن العربي منذ ظهور الدولة الإسلامية، ويذهب الداعمون لهذا القول إلى الإشارة أن المؤسسات التي عرفتها الدولة الإسلامية كالدواوين وغيرها هي شكل من أشكال المجتمع المدني، إلا أن حقيقة الأمر تؤكد على أن مؤسسات المجتمع المدني بدأت في الظهور في العالم العربي في أواخر القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين، حيث تشكلت النقابات العمالية والمهنية، وكذلك الجمعيات التعاونية والأحزاب السياسية وغيرها من المنظمات التي تشكل مؤسسات المجتمع المدني¹⁵.

¹⁴ غازي الصوراني، تطور مفهوم المجتمع المدني وأزمة المجتمع العربي، مكتبة جزيرة الورد، القاهرة، الطبعة الثالثة، السنة 2010، ص 36

¹⁵ شهيدة الباز، المنظمات الأهلية العربية على مشارف القرن الحادي والعشرين، محددات الواقع وأفات المستقبل، إنترناشيونال بريس، القاهرة، السنة 1997، ص 35

2. أنماط العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني

إن علاقة المجتمع المدني بالدولة علاقة ملتبسة، وغالبا ما يُنظر إلى المجتمع المدني على أنه يمثل المقابل أو النقيض الإيجابي لسلطة الدولة وهيمنتها، بل وقمعها، كما يظهر ذلك بوضوح في النظريات السياسية الليبرالية الكلاسيكية منها والحديثة؛ إذ تفترض خطابات المجتمع المدني الليبرالية وجودا متعاليا عن الصراعات التاريخية، لكن الممارسة الفعلية للسلطة لا تنحصر في سياق الدولة والمؤسسة السياسية الرسمية، بل إن المجتمع المدني يعتبر مكانا مميزا لممارسة السلطة¹⁶.

إن الأصل في العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني هي علاقة تكامل واعتماد متبادل وتوزيع للأدوار، وليست علاقة تناقض أو خصومة، فالمجتمع المدني ما هو إلا أحد تجليات الدولة الحديثة التي توفر شرط قيامه عن طريق تقنين نظام للحقوق ينظم ممارسات كافة الأطراف والجماعات داخل المجتمع¹⁷، حيث يمكن الجزم أن العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني ليست علاقة خطية مباشرة حتى وإن بدت كذلك حيث يتخلل تلك العلاقة العديد من المتغيرات الوسطية كطبيعة النظام السياسي أو المحددات الاقتصادية والثقافية السياسية للمواطنين، وكلها تسهم في تشكيل تلك العلاقة لتأخذ صورا متعددة متداخلة عبر قنوات أو مراحل زمنية مختلفة¹⁸.

لكن علاقة الدولة العربية بالمجتمع المدني تثير العديد من الإشكالات من حيث شكل العلاقة بينهما التي هي في الغالب عليها علاقة استلحاق ووصاية وتبعية، وفي أحسن الأحوال علاقة تكميلية قائمة على نوع من الشراكة محددة النطاق، فيما يمكن تسميته "هوامش عمل الدولة العربية"، ومعنى ذلك هو خلو هذه العلاقة من أي بعد إشكالي يتعلق بالمسألة السياسية، وفي مقدمتها شكل الحكم وقضية الديمقراطية¹⁹.

¹⁶ إيمان حسن، المجتمع المدني والدولة والتحول الديمقراطي، إطار نظري ومفاهيمي، سلسلة كتيبات برلمانية، معهد البحرين للتنمية السياسية، الطبعة الثانية، السنة 2017، ص 31

¹⁷ أماني قنديل، المجتمع المدني في الوطن العربي، دراسة للجمعيات الأهلية العربية، القاهرة، دار المستقبل العربي، السنة 1994، ص 19

¹⁸ إيمان حسن، المجتمع المدني والدولة والتحول الديمقراطي، إطار نظري ومفاهيمي، سلسلة كتيبات برلمانية، معهد البحرين للتنمية السياسية، الطبعة الثانية، السنة 2017، ص 47

¹⁹ عزمي بشارة، المجتمع المدني، دراسة نقدية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، السنة 2012، الطبعة السادسة، ص 24

إن جوهر مشكلة المجتمع المدني العربي تتركز في انتشار سلطة الدولة في كل مجالات الحياة، مما يجعل من هذه السلطة أداة مراقبة مستمرة وعائقا أمام إمكانية تحرر الأفراد واستقلال المؤسسات الاجتماعية، فالدولة العربية تكتسح كل مجالات الحياة المجتمعية في إطار مشروع شمولي لدولة المجتمع، ومنع قيام أي حركة تجنيد اجتماعية تحد من سلطاتها²⁰.

والحقيقة أن ذلك لا يعني تقوية الدولة، فالصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها والمجالات والاختصاصات التي تمتلكها وطموحاتها الزائدة لاحتلال كل المواقع إضافة إلى أجهزتها وآلياتها المتنوعة قد تخفي ضعفا جوهريا ووجودا هشاً للسلطة، ففي وسط متخلف من المستبعد أن يعني وجود الدولة في كل مكان أنها بالفعل قوة حقيقية²¹.

إننا نرى أن المحدد الرئيسي لشكل العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني هو الدولة ذاتها، فإذا كانت الدولة تقوم في سياستها على نظام مؤسسي وشكل ديمقراطي؛ فإن مؤسسات المجتمع المدني هي داعمة ومساعدة للدولة نفسها وصلة الوصل بينها وبين المجتمع.

أما إذا كانت الدولة ذات نظام شمولي دكتاتوري يصادر حق الجميع ويغيب دور المجتمع، ويوجهه باتجاه فكري واحد، هنا تغدو مؤسسات المجتمع المدني في موقع المعارض الديمقراطي الذي يحق له استخدام كل الأساليب السلمية للحصول على حقوقه، وبالتالي فإن الدولة بممارستها هي التي تحدد علاقتها مع مؤسسات المجتمع المدني²².

وتعبر كتابات بعض المفكرين العرب عن وجود انفصام وتنافر بين المجتمع المدني والدولة وذلك من خلال بعض التعابير التي يقحمونها في دراساتهم أهمها: اختراق الدولة للمجتمع المدني- أزمة المجتمع المدني- القبض على المجتمع المدني - الطلاق بين الدولة والمجتمع المدني - وهذا يدل على

²⁰ إيمان حسن، المجتمع المدني والدولة والتحول الديمقراطي، إطار نظري ومفاهيمي، سلسلة كتيبات برلمانية، معهد البحرين للتنمية السياسية، الطبعة الثانية، السنة 2017، ص 31

²¹ محمد شقير، السلطة والمجتمع المدني: آليات التحكم وترسبات السلوك السياسي بالمغرب، إفريقيا الشرق، الدار البيضاء، السنة 2011، ص 28

²² عباس مراد علي، المجتمع المدني والديمقراطية، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، السنة 2009، ص 51

الهوة الكبيرة الفاصلة بين المجتمع المدني والدولة إذ إن الدولة تجد في المنظمات غير الحكومية منافسة لها وخطيرة، تمس أمنها واستقرارها²³.

لذلك فهي لا تدخر جهداً في تميميعها واختراقها وتخريبها من الداخل وخلق منظمات موازية لها وترغيب وترهيب الناس للانخراط فيها، للقضاء على منظمات المجتمع المدني فحيثما وجدت دولة مركزية ممتدة الجذور ومجتمع مدني هش تضخمت سلطة الدولة وتغلغلت في مختلف مناحي الحياة الاجتماعية، بحيث أصبح ظهور منظمات غير حكومية كتعبير عن قوى اجتماعية متميزة أمراً مرهوناً بإرادة الدولة وخاضعاً في حركته لضبط البيروقراطية الحكومية²⁴.

فخير دليل على هذا التحليل موضوعي دقيق حول أزمة المجتمع المدني هو أفكار المفكر العربي برهان غليون التي يتناول فيها التغيرات التي حصلت للمجتمع المدني في الرأسمالية وانتشار الاستعمار الذي أعقبها إدخال أنماط الإنتاج والتفكير الاستهلاكي والتبادل الجديدة، وهذه التغيرات هي انهيار الدول التقليدية، وعلى مستوى الإنتاج انهيار الصناعات الحرفية التي حلت محلها - تدريجاً - قنوات التجارة الداخلية، تعاظم دور المدن، تقلص دور الريف، الهجرة من الريف إلى المدينة، تبدل أشكال الدين، ظهور تصورات أساسية نابعة من التفسيرات العقلانية، والإنسانية الجديدة للمعاني الدينية، ومن التحليلات العلمية أو التقدم في النظرية التاريخية؛ هذه التغيرات لا تعني أن المجتمع العربي أصبح عصرياً بالرغم من أنه أصبح حديثاً، فالحدث لا تعني المعاصرة، الحدث تعني الاستهلاك واقتناء التكنولوجيا وعدم إنتاجها، وعدم التحرك بها، لقد حصل انهيار شامل لمنطق اشتغال فاعلية النمط المدني القديم وفساد عميق لآليات عمل اشتغال النمط المدني العصري، ومن هذا الانهيار وهذا الإفساد قام البنيان الجديد المدني والسياسي للمجتمع العربي²⁵.

²³ علي بن طاهر، ماهية المجتمع المدني: استخداماته الفكرية وحدود صلاحيته وتطبيقه في الواقع الاجتماعي والسياسي العربي، مجلة دراسات استراتيجية، عدد 12، شتنبر 2010، ص 91

²⁴ الطيب البكوش، المجتمع المدني ومتطلباته، المجلة العربية لحقوق الإنسان، عدد 03، السنة 1996، ص 35

²⁵ برهان غليون، بناء المجتمع المدني، دور العوامل الداخلية والخارجية، مجلة المستقبل العربي، العدد 158، السنة 1992، ص 109

3. طبيعة العلاقة بين المجتمع المدني والنسق السياسي المغربي منذ الاستقلال إلى الآن

ما يؤكد تجربة المجتمع المغربي في العمل الجماعي هو وجود العديد من أشكال التنظيمات في تجلياتها التقليدية كالتبوية، الجماعة، الحنطة، أو في أشكالها الحديثة المتمثلة في الجمعيات، النقابات، الأحزاب، التعاونيات... والملاحظات المسجلة في العقود الأخيرة تبرز دينامية جموعية لا يمكن الاستهانة بها والمتمثلة في تزايد عدد الجمعيات²⁶.

فقبل الحماية الفرنسية والإسبانية عرف المغرب مؤسسات المجتمع المدني ذات شكل بدائي تتمثل في القبيلة والجماعة والزاوية والعائلة، وكان العمل التطوعي للأفراد يتجلى في عملية الوقف، وذلك برصد أموال أو عقارات لتأمين خدمات في المجالات الدينية أو الثقافية أو الاجتماعية أو البيئية²⁷.

وقد عرفت علاقة المجتمع المدني المغربي والنسق السياسي عدة تقلبات كرسنها المراحل المختلفة التي مرت بها المملكة المغربية منذ الاستقلال سنة 1956 إلا أنها لا تخرج عن مرحلتين أساسيتين، أخذت طابع المواجهة والعنف في البداية لتنتقل بعدها إلى شكل آخر أكثر سلما عرف بالاحتواء المنهج لكل فعاليات المجتمع المغربي²⁸.

فارتبطت الجمعيات المدنية خلال السبعينيات، بالأيديولوجية اليسارية التي وجدت نشأتها في البلاد متأثرة بالأحزاب اليسارية والاشتراكية في حينها، كما تميزت بنشاطاتها وأنشطتها الحقوقية التي واكبت الصرامة التي جوبهت بها الأحزاب اليسارية المعارضة آنذاك، ومنذ أواخر ثمانينيات تغير تعاطي الدولة مع المجتمع المدني من منطق المواجهة والصد إلى سياسة التنافس من خلال خلق السلطة لجمعيات تابعة لها، حتى تشكل نواة توازي المنظمات القائمة، ودعمتها لهذا الغرض بإمكانيات مادية ولوجستية كبيرة²⁹.

²⁶ Hassan Rachik, Jmà'a, tradition et politique, Hespéris-Tamuda, vol. XXXIX. Publications de la faculté des lettres et des sciences humaines de Raba, année 2001

²⁷ سالم الساهل، تصورات عن المجتمع المدني والمجتمع السياسي بالمغرب، مجلة أبحاث، العدد 55، السنة 2003، ص 52

²⁸ هند عروب، المجتمع المدني المغربي، فعالية أم أوهام الفعالية؟ المغرب في مفترق الطرق، منشورات وجهة نظر

²⁹ عبد الله حمودي، المجتمع المدني في المغرب العربي، تجارب نظريات وأوهام في وعي المجتمع بذاته، عن المجتمع المدني في المغرب العربي، دار توبقال، السنة 1998، ص 227

وفي سنوات التسعينيات وبداية الألفية الثالثة تنبه النظام إلى استحالة القضاء على المجتمع المدني رغم جنينية التشكل آنذاك، فعمد إلى سياسة احتوائه من خلال دفعه للمشاركة في سن البرامج التنموية واعداد المخططات الحكومية خصوصا في مجالات المرأة والأسرة، إلا أنه مع بداية العقد الأخير من القرن العشرين اتسعت اهتمامات المجتمع المدني المغربي وأصبح أكثر اقتحاما لمختلف المجالات، أهمها محاربة الرشوة وحماية المال العام، وحماية المستهلك³⁰.

وبالتالي حقق المغرب تطورا نوعيا في دينامية العمل الجمعي، إذ يعتبر من البلدان الرائدة في دول الجنوب في الانفتاح على فعاليات هذا المجتمع، وذلك بحكم التحول السياسي الذي عرفته تجربة السلطة بالمغرب مع بداية التسعينات من القرن الماضي، وكذا لنضج ودينامية ونوعية الحراك الاجتماعي التي تميزت به نخبة من الكوادر الوطنية، وعليه فإن تصاعد المطالب الاجتماعية والاعتراض الضمني أو الصريح على احتكار الدولة على تدبير العديد من القطاعات الاقتصادية والاجتماعية، والتغيرات التي طبعّت تسيير السياسات العمومية، كلها عوامل كانت مواتية للإقلاع والدينامية منقطعي النظر، اللذين عرفهما المجتمع المدني ببلادنا وتوجد اليوم، عبر التراب الوطني أكثر من 30.000 جمعية ذات أصول وأهداف متعددة ومتنوعة³¹.

فبفضلها تم انجاز عدة مشاريع تنموية سواء على صعيد المدن والقرى، فضلا عما تقوم به في مجال التربية على المواطنة وحقوق الانسان، والعمل على اقرار المساواة بين المواطنين إناثا وذكورا، واحترام سيادة القانون ومحاربة الفقر والأمية والتهميش والوقاية الصحية ومساعدة ذوي الحاجات الخاصة، اشاعة ثقافة التضامن والتعاون من أجل الصالح العام³².

4. معوقات المجتمع المدني المغربي

• تسييس الجمعيات

فطنت الأحزاب السياسية المغربية إلى الدور الخطير الذي تلعبه الجمعيات في تأطير المواطنين الأمر الذي جعلهم يتسابقون في اختراق الفعل الجمعي لتخدم مصالحهم السياسية،

³⁰ عصام العدوني، المجتمع المدني في المغرب: المفهوم والسياق، مجلة إضافات، عدد 05، شتاء 2009، ص 15

³¹ رشيد جرموني، "المجتمع المدني" بين السياق الكوني والتجربة المغربية، مجلة مواقف وأراء، العدد 39، ماي 2005، ص 91

³² محمد الغيلاني، محنة المجتمع المغربي، مفارقات الوظيفة ورهانات الاستقلالية، دفاتر وجهة نظر، رقم 06، السنة 2005، الطبعة الأولى، ص 06

فأصبح النائب البرلماني محاط بمجتمعه المدني، ورئيس الجماعة المحلية له جمعياته ونشاطاته، والعضو الجماعي له جمعياته أيضا³³.

لقد أصبح العمل الجماعي وسيلة فعالة في يد السياسيين وأصبح كم هائل من نشطاء المجتمع المدني لا هم لهم سوى التردد للغنائم التي يقدمها لهم المنتخبون، فتحول دعم الجمعيات والتعاونيات إلى مشاريع عائلية تدر أرباحا كبيرة على بعض العائلات التي تغفلت في الأوساط الهشة وخاصة في القرى النائية، فمثلا نجد جمعية المواهب أو جمعية الشعلة أو جمعية الأوراش الدولية كانت معروفة بانتمائها إلى (حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية) وعلى مستوى الجمعيات النسائية نجد الجمعية الديمقراطية للنساء المغربيات مرتبطة (بحزب التقدم والاشتراكية)، اتحاد العمل النسائي مرتبطة (بمنظمة العمل الديمقراطي الشعبي)، منظمة المرأة الاستقلالية (حزب الاستقلال)، العصابة الديمقراطية من أجل حقوق المرأة (حزب الطليعة)³⁴

• اعتبار المجتمع المدني قناة للارتزاق والتسلق الطبقي

الغريب في الأمر هو تواجد بعض قيادي الجمعيات في أغلب الجمعيات التنموية والشباب والطفولة والمنظمات الحقوقية والهجرة، وهم بذلك يتحكمون في أجهزة المنتديات الاجتماعية والمنتديات المدنية معتمدين على أساليب وممارسات هي أقرب إلى التجارة والصناعة منها إلى العمل الجماعي³⁵.

غالبا ما يكون عدد أعضاء هذه الجمعيات لا يتجاوز عدد أصابع اليد الواحدة يقتسمون بالتناوب الرئاسة وأمانة المال بحكم أهمية هذين المنصبين في الجمعيات بخصوص صرف الميزانية، وأخرى تشتغل كمكاتب للدراسات يستغل أعضاؤها الفراغ القانوني وغياب المحاسبة للقيام بدراسات لمنظمات دولية غالبا ما تكون سطحية تحتوي على معطيات عامة لا تستند إلى جهد علمي حقيقي، وهي أيضا تسيء من جوانب متعددة إلى صورة بلادنا خاصة إذا علمنا أن الجهات المانحة في هذا الإطار لا يهمنها إلا النصف الفارغ من الكأس³⁶.

³³ هند عروب، المجتمع المدني المغربي فعالية أم أوهام الفعالية؟ المغرب في مفترق الطرق، منشورات وجهة نظر، ص 163

³⁴ عبد اللطيف الخميسي، المجتمع المدني والمسألة السياسية، مجلة رهانات، عدد 11، صيف خريف، 2009، ص 49

³⁵ عروب هند، المجتمع المدني المغربي: فعالية أم أوهام الفعالية، في المغرب في مفترق الطرق، دفاتر وجهة نظر، السنة 2004-2005، ص 51

³⁶ عبد الله بلقزيز، المجتمع المدني إرادة الانتهاض وكوابح الدولة، مجلة آفاق، عدد 03-04، السنة 1992، ص 57

• غياب التمويل

تعاني بعض الجمعيات الملتزمة من الإقصاء الممنهج والمقصود من الدعم المالي الذي تمنحه المجالس الجماعية حيث خصص المشرع بنداً ضمن الميثاق الجماعي ينص على ذلك³⁷، فالإحساس بالتهميش غالباً ما تكون نتائجه سلبية على المجتمع لأنه يغيب طاقات بشرية لها من الكفاءة والدراية والفاعلية ما يساهم في تنمية المنطقة، بل يتجاوز ذلك ليتم التعامل مع البعض منها حسب الانتماء السياسي أو ما يسمى بالتبعية المطلقة لرؤساء المجالس، مما يخرجها عن الأهداف التي أسست لأجلها وبالتالي إبعادها عن تحقيق التنمية المنشودة، وعلى خلاف الأصل الذي يقتضي أن يكون التأسيس نابعا من قناعات وطموح لتنفيذ أهداف نبيلة³⁸.

خاتمة

ختاماً يمكن القول بأن الدولة في الوقت الراهن يجب أن تهاب مؤسسات المجتمع المدني أكثر مما تهاب المعارضة السياسية وذلك لأن الدولة استطاعت - عبر أجهزتها البيروقراطية - والسياسية - والإعلامية - أن تجعل من المعارضة السياسية إما هزيلة وهشة وفاقة للدعم الشعبي أو منفية ومطاردة، ولكن منظمات المجتمع المدني إذا ترسخت وانتشرت وتعمقت في الأوساط الشعبية فبإمكانها إحداث تحولات نوعية في علاقة المواطن بالنسق السياسي، وذلك بمشاركة الشعب مشاركة فعالة في تسيير شؤون المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بحيث لا تقتصر هذه المهمات على الدولة والحاكم فحسب وإنما مساهمة المواطنين والمواطنات مساهمة فعالة وحررة ضمن إطار مؤسسات حرة ومستقلة أي في النقابات العمالية والجمعيات المهنية، والمنظمات التطوعية.

³⁷ حميد أربيعي، دور مؤسسات المجتمع المدني في حماية الحريات العامة، مجلة دراسات وقائع دستورية وسياسية، عدد 05،

السنة 2003، ص 40

³⁸ قرنفل حسن، المجتمع المدني والنخبة السياسية إقصاء أم تكامل، إفريقيا الشرق، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، السنة 1997،

ص 19

توظيف وسائل التواصل الاجتماعي في الاتصال السياسي بالمغرب

The Use of Social Media in Political Communication in Morocco

✍️ أيوب بورجة Ayoub BOURJA ✍️

طالب باحث بسلك الدكتوراه، مختبر الأبحاث القانونية وتحليل السياسات، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش.

PhD researcher, University Cadi Ayyad, Faculty of Juridical, Economic and Social Sciences Marrakech.

✍️ أمين شبي Amine CHEBBI ✍️

طالب باحث بسلك الدكتوراه، مختبر الأبحاث القانونية وتحليل السياسات، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش.

PhD researcher, University Cadi Ayyad, Faculty of Juridical, Economic and Social Sciences Marrakech.

“ Dans la communication, le plus compliqué n'est ni le message, ni la technique, mais le récepteur.. » DOMINIQUE WOLTON. ”

Abstract:

This study aims to shed light on the role of social media in improving political communication in Morocco, given its important place in shaping the political scene, by identifying the concept and functions of political communication in the Moroccan context, and identifying its various forms in social media on the one hand, and on the other hand, identifying the importance of adopting these means by political parties as modern communication platforms.

Keywords : Political communication, social media, political parties, public opinion.

ملخص:

هدفت هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على دور وسائل التواصل الاجتماعي في تجويد الاتصال السياسي بالمغرب اعتبارا لمكانته الهامة في تشكيل المشهد السياسي المغربي، وذلك من خلال الوقوف على مفهوم ووظائف الاتصال السياسي في السياق المغربي، والتعرف على مختلف أشكاله في وسائل التواصل الاجتماعي من جهة أولى، ومن جهة ثانية الوقوف على أهمية اعتماد هاته الوسائل من طرف الأحزاب السياسية كمنصات تواصلية حديثة.

الكلمات المفتاحية: الاتصال السياسي، وسائل التواصل الاجتماعي، الأحزاب السياسية، الرأي العام.

مقدمة عامة

يظهر التاريخ وعلم الاجتماع أن الأشياء المعروفة غالباً ما يكون لها مسارات غريبة، ويندرج الاتصال السياسي بالتأكيد ضمن فئة المسارات الغريبة، فقبل أربعين سنة، كان يعتبر موضوع الاتصال السياسي موضوع غير شرعي أو تافهاً أو حتى غير قابل للدراسة، لكنه اليوم يثير فضولاً واضحاً حتى وإن كان هذا الفضول يثيره الهوس بمجال الإعلام والاتصال أكثر مما يثيره تقلبات الساحة السياسية¹.

فالالاتصال ينتشر في أعمدة الصحف اليومية والمواقع الإلكترونية، حيث لا يختلف اثنان حول أن الثورة في التكنولوجيات الاتصال في القرن العشرين والواحد والعشرين جعلت من مجتمع اليوم مجتمع اتصالات، فهذه الأخيرة تعني المشاركة ونقل المعلومات والأخبار من شخص لآخر أو من مجموعة إلى أخرى.

تأسيساً على ما سبق، يمكن تعريف الاتصال السياسي بمجموع من الرموز والرسائل المتبادلة المتأثرة بالنظام السياسي أو المؤثرة فيه²، الأمر الذي جعل جانب من الفقه يشبه الوظيفة الاتصالية بالدورة الدموية، نظراً لما تتيحه الوظيفة الاتصالية مع الجماهير من تدفق للمعلومات من النخب السياسية نحو الجماهير³.

وعليه، أمكن القول بأن الاتصال السياسي يعد فرع من فروع الإعلام الذي يتميز بقدرته على التغيير والتأثير إضافة إلى الإقناع من خلال تغطية الموضوعات السياسية، ويسعى لتحقيق أهداف وغايات سياسية فهو يشكل آلية فعالة وناجعة تخول لكل نظام سياسي تحقيق استراتيجياته المختلفة عن طريق استخدامه الأمثل للاتصال السياسي⁴.

¹ GERSTLÉ Jacques et PIAR Christophe, La communication politique, Armand colin, 2020, 4 édition, P 9.

² إدريس بنيعقوب، استعمال المتغير الديني في التواصل السياسي بالمغرب دراسة حالة حزب العدالة والتنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال - الرباط، السنة الجامعية: 2022-2023، ص 27.

³ إبراهيم حمادة بسيوني، دور وسائل الاتصال السياسي في صنع القرارات في الوطن العربي، منشورات مركز دراسات الوحدة العربية، سلسلة أطروحات الدكتوراه، فبراير، 1993، ص 50.

⁴ طالة لامية، الاتصال السياسي ووسائل الإعلام: قراءة تحليلية في جدلية العلاقة، مجلة الناقد للدراسات السياسية، العدد الأول، 2022، ص 621.

ويمارس الاتصال السياسي عبر مجموعة من الوسائل وفق ما تشهده الساحة السياسية من تطورات ووفق الوسائل المتاحة في عصرنا الحالي.

إذ ساهم تطور تكنولوجيا المعلومات والاتصال إلى الانتقال من مرحلة الإعلام التقليدي إلى مرحلة الإعلام الجديد التي تشكل فيه شبكات التواصل الاجتماعي دورا مهما، الأمر الذي أنتج على إثره التزاوج بين عالم الاتصالات والتقنية ووسائل الإعلام أي ما يعرف بالعالم الافتراضي وأصبح حقيقة في حياة الناس إذ لم يعد بالإمكان الاستغناء عنه⁵.

والنتيجة الضمنية لكل هذا هو التغيير في طرق وأساليب الاتصال بين المؤسسات والجمهور، ولا غرو أن هذا الاتجاه الجديد للاتصال التأسيسي والسياسي، أتاح حجما هائلا من البيانات والتي بدورها تمكن من رصد توجهات الرأي العام وكل اهتماماته، الأمر الذي يخول إعداد رسائل اتصالية للتأثير فيه.

وعليه، فإن المنصات الاجتماعية أصبحت تستخدم كوسيلة لدفع المستخدمين للمشاركة النشطة والموجهة لتدفق المعلومات بالإضافة إلى التفاعل مع الأحداث والقضايا بشكل فوري، فمن خلال انعكاسات وسائل التواصل على عالم السياسة أصبح نجاح الفاعلين السياسيين مرهون بالاستثمار الجيد لهذه المنصات الاجتماعية بغية الحصول على دعم إيجابي، وفي المقابل فإن الفشل في الاستفادة منها يمكن أن يهدد ويضعف صورة هؤلاء الفاعلين أمام الجمهور.

عطفا على ما سبق، يمكن القول بأن الاتصال السياسي يعد من أهم المجالات البحثية التي تستقطب الباحثين في العلوم السياسية والإعلام؛ لكونه أحد أبرز الأنماط الاتصالية وذلك لارتباطه بالمجال السياسي، حيث تعتبر وسائل الإعلام في الوقت الراهن العصب الرئيسي لعملية الاتصال السياسي في المجتمع لما تقوم به من أدوار اجتماعية، سياسية وثقافية جد مهمة.

الأمر الذي يستوجب معه من خلال هذه الدراسة المتواضعة محاولة للكشف عن واقع الاتصال السياسي بالمغرب في علاقته بمواقع التواصل الاجتماعي، بالإضافة إلى محاولة التعرف على الأهداف التي يسعى الفاعلون السياسيون إلى تحقيقها من خلال قيامهم بالاتصال السياسي.

⁵ يوسف أعمار، التوظيف السياسي لمواقع التواصل الاجتماعي وأثره على الأمن القومي للدول، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 7، جوان، 2017، ص 186.

من خلال ما سبق، سنلامس هذا الموضوع من زاوية علوم الاتصال والاعلام بغية سبر أغوار العلاقة القائمة بين وسائل التواصل الاجتماعي - باعتبارها منصات تواصلية رقمية - وبين الاتصال السياسي هذا من جهة، ومن جهة أخرى سيتم التدقيق في مفهوم ووظائف الاتصال السياسي داخل المشهد السياسي المغربي ومساهمته في الرفع من منسوب الثقة لدى الجمهور ومساعدتهم على الانخراط في الحياة السياسية.

كما أن دراسة هذا الموضوع من زاوية تأثير وسائل التواصل الاجتماعي في الاتصال السياسي ستساهم في معرفة مدى نجاعة هذه المنصات الرقمية في تحديث المشهد السياسي المغربي، وكذا تجويد تقنيات الاتصال السياسي، خاصة من لدن الأحزاب السياسية المغربية.

بناء عليه، سيتم معالجة هذا الموضوع انطلاقاً من الإشكالية التالية: إلى أي حد تم توظيف وسائل التواصل الاجتماعي في الاتصال السياسي بالمغرب؟ وما مدى اعتماد هاته المنصات من لدن الأحزاب السياسية داخل المشهد السياسي المغربي؟

ولإجابة على الإشكالية المطروحة، سيكون من المناسب التطرق في مرحلة أولى إلى التوجهات الحديثة للاتصال السياسي من خلال وسائل التواصل الاجتماعي (كمطلب أول)، وبعد ذلك تحديد مظاهر الاتصال السياسي الحزبي عبر وسائل التواصل الاجتماعي (كمطلب ثان).

المطلب الأول: التوجهات الحديثة للاتصال السياسي من خلال وسائل التواصل الاجتماعي

لئن كان الاتصال السياسي عبر وسائل التواصل الاجتماعي يتجسد عبر مجموعة من الأشكال وفق مواقع التواصل الاجتماعي باختلافها وتعددتها، فإن هذا التوجه في الاتصال السياسي ينصب بشكل مباشر على تكوين الرأي العام.

وعليه، سيتم الوقوف في هذا المطلب على أهم وظائف الاتصال السياسي في ضوء ما يعرفه المجال الرقمي من تحولات (الفقرة الأولى) هذا من جهة أولى، ومن جهة ثانية سيلامس هذا المطلب انعكاسات هذا التواصل على الرأي العام (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: وظائف الاتصال السياسي في ضوء التحولات الرقمية

يمكن حصر وظائف الاتصال السياسي في ضوء التحولات الرقمية في ثلاث نقاط أساسية:

1- الوظيفة الإخبارية:

والتي تعد من أكثر الوظائف السياسية تأثيراً بالمجتمع والنظام السياسي فهي الوظيفة الأولى التي من أجلها بدأت محاولات الاتصال الجماهيري باستخدام النشر والبث على نطاق واسع⁶، وما ساعد في هذا هو التطور الذي شاهده عالم تكنولوجيا الاتصال في عصرنا الحالي؛ لنصل اليوم إلى استخدامها في أغلب وسائل التواصل الاجتماعي، فهي تشبع الحاجات الفطرية للإنسان وذلك في معرفة ما يجري من حوله من أحداث سياسية واقتصادية واجتماعية وغيرها بحيث تهدف إلى نشر الأخبار والمعلومات والرسائل السياسية الداخلية والخارجية بالإضافة إلى البيانات والمؤتمرات والصور والوثائق وغيرها من أجل فهم الظروف المجتمعية وسياقها الداخلي والخارجي، فهي ناقلة للمعلومات السياسية في ما يتعلق بالسياسات العامة للدولة والمصالح القومية العليا؛ ففي كل دول العالم تداع الأخبار والمعلومات الحكومية من خلال ناطق رسمي باسم الحكومة.

كما أن هدف الوظيفة الإخبارية هو صنع قبول شعبي للحفاظ على قوة الدول وتعزيز مكانتها عن طريق امدادها بالمعرفة العامة والمعلومات الدقيقة الكاملة والآراء الجديدة النابعة من الوضع المحلي والعالمي والذي يعمل على لعب دور مهم في تكوين الرأي العام المتطور والمستنير الذي يعود بالفائدة العامة⁷.

2- التنشئة السياسية :

وهي عملية تنموية بالأساس، فمن خلالها يتم اكتساب المعرفة وتكوين المواقف والقيم وتشكيل الثقافة السياسية والمحافظة عليها أو تغييرها بواسطة وسائل الاتصال السياسي، وهذه العملية تستمر عبر مراحل حياة الإنسان منذ الطفولة وإلى الشيخوخة، فيعي من خلالها الفرد خصائص المجتمع والاتجاهات والأفكار السياسية السائدة على المستوى الداخلي والخارجي وهذا يؤدي بدوره إلى نوع من التكيف والاندماج الضروري مع النظام السياسي⁸. ويشكل اليوم الاتصال بالإنترنت عن طريق استخدام وسائل التواصل الاجتماعي مدخلاً رئيسياً لنشر الوعي السياسي والاسهام في تبني ثقافة سياسية رقمية تمكن من الرفع من منسوب المشاركة السياسية والمشاركة

⁶ أنظر/ي الإعلام السياسي والتحولات السياسية على الموقع الإلكتروني التالي: <https://alqarar.sa/8054> تمت زيارته يوم 1 أبريل 2025 على ساعة 14 و03 دقيقة.

⁷ البشر بن سعود محمد، مقدمة في الاتصال السياسي، مكتبة العبيكان، الطبعة الثانية، 1997، ص 164.

⁸ نفس المرجع، ص 165.

في تدبير الشأن العام الوطني والترابي، حيث أصبحت منصات مثل فيسبوك، تويتر، وإنستغرام محركات رئيسية في الحملات الانتخابية وتمرير الرسائل السياسية.

3-التسويق السياسي :

بادئ ذي بدء، إن مفهوم التسويق هو مفهوم ذو صلة بالعلوم الاقتصادية، وقد نقل إلى العلوم السياسية للدلالة على التلاعب بسلوكيات وأفكار الأفراد السياسية، لكون الظاهرة السياسية ظاهرة معقدة ومتعددة الأبعاد⁹.

وعطفا على ذلك، فإن التسويق السياسي هو علم التأثير في السلوك العام الجماهيري في المواقف التنافسية حيث يتم استخدام مبادئ وطرق ونظريات التسويق في العلوم الاقتصادية في الحملات السياسية وذلك بواسطة مؤسسات أو اشخاص متخصصين، وهذه الطرق تشمل التحليل والتطوير والتنفيذ وإدارة الحملات الاستراتيجية التي يقوم بها المرشحون أو الأحزاب السياسية أو المسؤولون في السلطات الحكومية أو جماعات الضغط والمصالح، والتي تحاول قيادة الرأي العام بنشر أفكارها الخاصة من أجل كسب الأصوات للفوز بالانتخابات أو تمديد صلاحيات بعض القرارات والقوانين التي تهم مصالحهم أو احتياجات فئة من المجتمع. وعليه أمكن القول بأن التسويق السياسي هو إنتاج المعلومات في الشؤون السياسية باستخدام مصطلحات واتجاهات مستوحاة من نظريات ومفاهيم التسويق المعتمد في العلوم الاقتصادية¹⁰.

ويعتمد التسويق السياسي على دراسة وتحليل الفئة المستهدفة من الجمهور بشكل دقيق؛ عن طريق تحليل المواقف السياسية والأولويات الاجتماعية بالإضافة إلى المشاكل التي تواجه المواطنين. كما أن الحملات السياسية الناجحة اليوم هي التي تتفاعل بشكل غير منقطع مع الناخبين عبر وسائل التواصل الاجتماعي من خلال الإعلانات المدفوعة، والمناسبات السياسية حيث تستخدم استراتيجيات مثل استجابة سريعة للاستفسارات، التفاعل المباشر مع الأسئلة، ومشاركة الصور والفيديوهات التي تبني شعورا بالانتماء والاتصال بين المرشح والفئة المستهدفة¹¹.

⁹ الندوي محسن، إستراتيجية التسويق السياسي في الحملات الانتخابية، مجلة رهانات، العدد 41، ص 3.

¹⁰ الاسحاقي عبد الواحد، التسويق السياسي في حملات الأحزاب المغربية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2021، ص 84.

¹¹ Mercier Arnaud, La communication politique, CRNS éditions , les essentiels d'Hermès-Paris, 2019,P 117.

4- التأثير في اتجاهات الرأي العام :

يهدف الاتصال السياسي إلى تشكيل وتوجيه الرأي العام حول قضايا سياسية معينة، سواء عبر وسائل الإعلام أو الحملات الدعائية أو اللقاءات العامة ويمكن أن يتم ذلك عبر تقديم المعلومات بشكل يساهم في تغيير القناعات والآراء الخاصة بالجمهور -الفئات المستهدفة-. ولعل من أسباب انتشار وسائل الاتصال المختلفة في المجتمعات الحديثة هو أحداث تأثير كبير في تشكيل الرأي العام وتزويده بغالبية المعلومات التي من خلالها يطلع الجمهور على الشؤون العامة ويتعرف على الشخصيات السياسية الفاعلة، بالإضافة إلى دوره في المناقشات العامة والعملية الانتخابية ككل¹². فعن طريق وسائل الاتصال يتم بناء الحقائق السياسية، الأمر الذي يخول هذه الوسائل لكي تعمل على ترسيخ الشعور بالالتزام بمفهوم المواطنة والمشاركة السياسية وذلك من خلال تقديم معلومات صحيحة تتيح للمواطنين والمواطنات التمتع بحقوقهم وتساعدهم على المشاركة في مناقشات الخيارات السياسية المطروحة على الساحة السياسية.

كما يخول الاتصال السياسي في خلق حركة جماهيرية باستعمال وسائل التواصل الاجتماعي في إنشاء حركات اجتماعية أو تحفيز وحث الجمهور على الانخراط الفاعل في قضايا معينة؛ من دعم أو رفض لسياسات معينة.

5- المساعدة في صنع القرار :

تلعب وسائل التواصل الاجتماعي دورا مهما في تشكيل الرأي العام حول قضايا محددة. حيث يمكن لحملة على تويتر أو فيسبوك أن تثير النقاش حول قضية معينة، مثل قانون جديد أو سياسة حكومية، وبالتالي تؤثر في مواقف الأفراد نحوها¹³، وعندما تنتشر هذه النقاشات وتناقش بشكل واسع، قد تضغط على صناع القرار لتعديل سياساتهم أو اتخاذ إجراءات جديدة. كما من شأن إشراك الجمهور بشكل مباشر عبر وسائل التواصل الاجتماعي أن يتيح للمواطنين والمواطنات التعبير عن آرائهم بشكل مباشر وفوري، مما يمكن من تصاعد التفاعلات على هذه المنصات، الأمر الذي قد يخلق ضغطا اجتماعيا على المسؤولين السياسيين لإجراء تغييرات معينة،

¹² GINGRAS Anne-Marie , la communication politique : Etat des savoirs, enjeux et perspectives , Presses de l'Université de Québec, 2003, P 151.

¹³ بن بوزيان عبد الرحيم، مواقع التواصل الاجتماعي والديمقراطية، الميزات والعوائق، المجلة الدولية للاتصال الاجتماعي، مجلد 10، العدد 1، 2023، ص 73.

وعليه، فوسائل التواصل الاجتماعي آلية تساعد على تغيير الاتجاهات الغير المرغوب فيها، وتثبيت الاتجاهات المرغوب فيها¹⁴.

وعليه أمكن القول، أن الدور الذي تلعبه وسائل الاعلام والاتصال في صناعة القرار هو دور هام ومتميز يخول للجمهور امتياز مهم؛ بحيث يتيح التدفق السلس للمعلومات ويحد من استحواذ هذه المعلومات على صانع القرار، كما يسهل لهذا الأخير تدفق الجيد للمعلومات ويساعد في عملية تمرير الرسائل للفئات المستهدفة.

عطفا على ذلك، فمن أهم الفوائد التي تتيحها وسائل الإعلام والاتصال هو كون التفاعل مع مختلف المعلومات والرسائل، يمكن القياس عليه لدى رضا الجمهور من عدمه على مختلف السياسات والقرارات المتخذة من صنع القرار.

الفقرة الثانية : دور الاتصال السياسي في تشكيل الرأي العام

لا مناص أن الاهتمام اليوم بدراسة تأثير وسائل الاتصال السياسي ودورها في تشكيل الرأي العام قد ازداد، وهذا راجع بالأساس لأهمية مواقع التواصل الاجتماعي في العصر الحديث لكونها محركا أساسيا للتأثير في الرأي العام، ولكن تأثيرها معقد ويعتمد على العديد من العوامل، مثل الخوارزميات، الأشخاص المؤثرين، الاستهداف الإعلاني، تحدي الأخبار الزائفة... ، فعلى الرغم من أن شبكات التواصل الاجتماعي تتيح التفاعل السريع وثرء المعلومات السياسية، فإنها في نفس الوقت سيف ذو حدين فقد تساهم في التضليل الإعلامي ونشر الأخبار الزائفة.

وتعد اليوم قوة الرأي العام بمثابة الطاقة الفعلية التي يعتمد عليها وجود النظام السياسي وتطوره، حيث تتمثل في صورة طاقة راضية عن النظام السياسي وقاعدة لشرعيته، وفي المقابل يمكن أن تمثل الأساس في زعزعة استقرار هذا النظام واستبداله؛ عندما تبرز هذه الطاقة بأنها رافضة للنظام السياسي الموجود¹⁵.

¹⁴ طالة لامية، مرجع سابق، ص 629.

¹⁵ المنوار عبد الحفيظ، التواصل السياسي الحزبي بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية، السنة الجامعية: 2022-2023، ص 84

أولاً: قراءة في مفهوم ومراحل تكوين الرأي العام

أ- ماهية الرأي العام:

يمكن تعريف الرأي العام بأنه اتجاه أغلبية الناس في مجتمع ما إزاء القضايا التي تؤثر في المجتمع أو تهمة أو تعرض عليه، ومن شأن الرأي العام إذا ما عبر عن نفسه أن يناصر أو يخذل قضية ما أو اقتراحاً معيناً وكثيراً ما يكون قوة موجهة للسلطات الحاكمة.

وفي تعريف آخر يرى أحد الباحثين أن الرأي العام هو "تعبير عن آراء جماعة من الأشخاص إزاء قضايا، مسائل أو مقترحات معينة تهمهم، سواء أكانوا مؤيدين أو معارضين لها، بحيث يؤدي موقفهم بالضرورة إلى التأثير السلبي أو الإيجابي على الأحداث بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في لحظة معينة من التاريخ"¹⁶.

ب- مراحل تكوين الرأي العام

يخضع تكوين الرأي العام إلى مجموعة من العوامل المختلفة التي تؤثر عليه منها ما هو نتاج طبيعة الفرد داخل الجماعة ومنها ما هو نتاج العوامل السياسية والثقافية السائدة، وعليه يمكن تقسيم تكوين الرأي العام إلى 4 مراحل أساسية¹⁷:

1- **مرحلة الإحساس والإدراك:** يتعرض الفرد في هذه المرحلة لمجموعة من المنبهات والمثيرات التي يتلقاها عن طريق حواسه، ويدرك هذه المؤثرات كرموز ثم يعطي لهذه الرموز معنى أو معاني معينة وفقاً لخبراته الماضية وطريقة فهمه للحياة ودوافعه وحوافزه

2- **مرحلة الرأي الفردي:** في هذه المرحلة يقوم الفرد بالتعبير اللفظي بالإشارة عن ميوله واتجاهاته النفسية حول الموضوع أو المؤثرات المختلفة، وتنطوي هذه المرحلة على عنصر الاختيار فطالما أن الموضوع المثار هو موضوع جدلي تختلف حوله الآراء بين مؤيد ومعارض فإن الفرد يحدد لنفسه موقفاً معيناً مؤيداً أو معارضاً لذلك الموضوع.

3- **مرحلة صراع الفرد مع آراء الجماعة:** في هذه المرحلة تدور المناقشة والحوار والجدل الذي يصل إلى حد الصراع بين رأي الفرد وآراء الأفراد الآخرين في نطاق جماعة معينة أو جمهور معين

¹⁶ حلاق بطرس، الرأي العام وطرق قياسه، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، 2020، ص 22.

¹⁷ GINGRAS Anne-Marie, la communication politique : Etat des savoirs, enjeux et perspectives, Presses de l'Université de Québec, 2003, P : 137.

ممن لديهم اهتمام بالموضوع، وكل منهم يحاول الدفاع عن رأيه مستخدما في ذلك كل ما يتوفر لديه من معلومات، وتلعب وسائل الاعلام دورا حيويا في ذلك عن طريق عرضها للأراء المختلفة¹⁸.

4- مرحلة تحول آراء الافراد إلى آراء الجماعة؛ يأتي ذلك عن طريق الحوار والمناقشة التي تدور بين أعضاء جمهور معين حول موضوع أو مسألة تشغل اهتمامهم، ويتم التقريب بين وجهات النظر المختلفة والمتباينة، وتأخذ المناقشة في الاتجاه نحو التركيز حول رأي معين يميل إليه أغلب أعضاء الجماعة ويصبح رأيا عاما بغض النظر عن وجود بعض الآراء الأخرى التي قد يتبناها جزء قليل من الجماعة، وهذه العملية تنطوي على تضحية الفرد برأيه الشخصي أحيانا لكي يتوافق مع رأي الجماعة .

ج-أنواع الرأي العام

ينقسم الرأي العام إلى أنواع متعددة طبقا للعديد من المعايير، ومنها

1- تقسيم الرأي العام بحسب طبيعته، حيث نجد¹⁹:

✓ **الرأي العام الكامن؛** وهو غير ظاهر لأسباب سياسية أو اجتماعية وقد يظهر في شكل نشاطات.

✓ **الرأي العام الظاهر؛** تشترك أجهزة الاعلام والمنظمات السياسية والاجتماعية والثقافية في التعبير عنه ويمارس تأثيرا على سلوك الافراد والجماعات والسياسة العامة للدولة.

2- تقسيم الرأي العام بحسب ثباته²⁰؛

✓ **الرأي العام الثابت؛** هو الذي يرتكز على قاعدة ثقافية وتاريخية ودينية ويمتاز بالثبات ولا يتأثر بالأحداث الجارية إلا نادرا .

✓ **الرأي العام المؤقت؛** يرتبط بمشكلة طارئة أو حادث عرضي أو برامج ذات أهداف زمنية محددة خلال الحملة الانتخابية وينتهي مع انتهاء الانتخابات .

¹⁸ الأركوازي صلاح، الرأي العام/2 مراحل تكوين الرأي العام...!، مقال منشور بالموقع الالكتروني التالي: <https://clay-board.com/archives/168849> تمت زيارته يوم 1 أبريل علي ساعة 21 و28 دقيقة.

¹⁹ Voir GINGRAS Anne-Marie, op.cit., P 141.

²⁰ Ibid.

3- تقسيم الرأي العام بحسب تأثيره ومشاركته السياسية:

- ✓ **الرأي العام السلبي:** يقوم على افتراض وجود قطاع من الجمهور السلبي الذي يكتفي بتلقي وجهات النظر والانسياق وراءها كالعزوف عن الانتخابات.
- ✓ **الرأي العام الايجابي:** يمثل المثقفون وقادة الرأي الذين يملكون خلفية فكرية ويستطيعون فهم حقائق الأمور، وتفسيرها ولا يتأثرون بوسائل الإعلام بل هم يؤثرون فيها بأفكارهم .

4- تقسيم الرأي العام بحسب تأثيره وتأثره²¹ :

- ✓ **الرأي العام القائد أو المسيطر:** ويمثل هذا النوع صفوة المجتمع ونخبته من القادة والعلماء والمفكرين والإعلاميين ورجال الأدب والسياسة وهؤلاء نسبتهم بالمجتمع قليلة لكنهم يقودون المجتمع ويوجهونه إلى الوجهة المطلوبة؛ عن طريق إرشاده وتوجيهه، كما أن هؤلاء لا يتأثرون بوسائل الإعلام بل هم من يؤثرون فيها بما لديهم من أفكار وآراء .
- ✓ **الرأي العام المثقف:** يمثل رأي الفئة المثقفة في المجتمع، ويختلف حجمه بحسب درجة التعليم والثقافة وهو رأي يؤثر فيما هو أقل منه درجة من حيث الثقافة والتعليم، ولكنه يتأثر بوسائل الإعلام بنسب متفاوتة حسب مستوى الوعي والثقافة التي يتمتع بها، وتمثله الأحزاب والمنظمات الحقوقية .
- ✓ **الرأي العام المنساق:** هو رأي السواد الأعظم من المجتمع يمثل الفئة التي نالت الحظ الضئيل من الثقافة والتعليم، فهؤلاء يكونون عرضة لتأثير وسائل الإعلام، ويتقبلون ما ينشر وما يذاع دون تمحيص أو تدبر فيما يحتويه هذا النشر، ويكونون دائماً عرضة للحملات الدعاية.

ثانياً: مساهمة الاتصال السياسي الحزبي في التأثير على الرأي العام

الاتصال السياسي يشكل اليوم عاملاً حاسماً في تشكيل الرأي العام، لأنه لا يقتصر على نقل المعلومات فقط، بل يشمل أيضاً التأثير في المواقف والأفكار من خلال استخدام الاستراتيجيات

²¹ يصنف هذا الرأي حسب بعض الفقه بالتصنيف الكيفي للرأي العام، للمزيد من الاضطلاع يراجع في هذا الصدد: عبد الحليم محي الدين، الرأي العام " مفهومه وأنواعه - عوامل تشكيله - وظائفه وقوانينه - طرق قياسه وأساليب تغييره"، مكتبة الأنجلو المصرية، 2009، الطبعة الأولى، ص 63 وما بعدها.

المختلفة مثل الإعلام، التواصل المباشر، الحملات الانتخابية، والدعاية..²² ، وبالتالي فهو يساعد في تشكيل التصورات التي يحملها الأفراد عن قضايا معينة، سواء كانت سياسية، اجتماعية أو اقتصادية. من خلال الرسائل السياسية التي يتم بثها عبر الإعلام أو من خلال المنصات الاجتماعية، وقد لوحظ في الآونة الأخيرة اعتماد السلطة السياسية على وسائل الإعلام من أجل توجيه الرأي العام ودعم سياساتها، حيث أكدت البحوث العلمية الحديثة أن الصورة والانطباعات التي تبثها وسائل الإعلام من خلال نشاطها الاتصالي المتمثل في نشر المعلومات والاخبار والصور والتحليلات تحدث تأثيرات على آراء الأفراد المتلقين في المجتمع وسلوكياتهم ومواقفهم²³.

عظفا على ذلك، يتضح جليا تأثير الاتصال السياسي بطريقة غير مباشرة في الرأي العام، من خلال مختلف الانطباعات التي ينتجها، فهو لا يضع بعض الأحداث في بؤرة الاهتمام وإنما قد يكون وسيلة للحكم على بعض الأحداث والشخصيات بالإهمال وإخفاء المعلومات لأسباب سياسية أو أيديولوجية.

لا شك أن الاتصال السياسي أصبح أداة حيوية في تشكيل الرأي العام، حيث يتم اعتماده بشكل أساسي لتوجيه المواقف السياسية والاجتماعية للأفراد من خلال تقنيات إعلامية متقدمة تستند إلى التكنولوجيا الرقمية، بما في ذلك البيانات الضخمة «Big data»²⁴، والذكاء الاصطناعي²⁵، بالإضافة إلى استخدام الإعلام التقليدي، فمن خلال هذه الأدوات يمكن تشكيل التوجهات الشعبية، وتحفيز المشاركة السياسية، أو حتى إدارة الأزمات بطريقة تؤثر بشكل فاعل في الرأي العام.

²² بنحمادة محمد ، الخطاب السياسي : استراتيجيات التواصل و البات بناء الثقة ، عالم الكتب الحديث للنشر و التوزيع، الأردن ، الطبعة الأولى 2016، ص 117.

²³ Mercier Arnaud, La communication politique, CRNS éditions , les essentiels d'Hermès-Paris, 2019,P P 204-205.

²⁴ Voir GERSTLÉ Jacques et PIAR Christophe, op.cit., PP 270-274.

²⁵ مادام أننا اليوم في عصر الرقمنة والذكاء الاصطناعي ، فإن الاتصال السياسي عبر وسائل التواصل الاجتماعي يتسم بقدرته على استهداف رسائل دقيقة باستخدام البيانات الضخمة (Big Data) والخوارزميات، حيث يتم تحليل بيانات المستخدمين بدقة لتحديد الاهتمامات والمواقف السياسية، وبالتالي يتم تصميم رسائل شخصية عبر الإعلانات الموجهة. ولعل أن استخدام الذكاء الاصطناعي (AI) أصبح يلعب دورا حيويا في تحليل البيانات واستخدامها للتنبؤ بسلوك الناخبين أو المواطنين.

المطلب الثاني: مظاهر الاتصال السياسي الحزبي عبر وسائل التواصل الاجتماعي

تتجلى مظاهر الاتصال السياسي الحزبي عبر الشبكات الاجتماعية وفق أشكال متعددة، ما جعل من مواقع التواصل الاجتماعي أهم مجال للاهتمام السياسي²⁶، لما يتيح هذا المجال من إمكانية الاتصال بالجمهور ومعرفة تأثير الجمهور-الفئة المستهدفة- من هذا الاتصال.

ولهذا فإن الوقوف على الأشكال المختلفة للاتصال السياسي في مختلف مواقع التواصل الاجتماعي (الفقرة الأولى) أمر ضروري لمعرفة كيف تتعامل وتستخدم الأحزاب السياسية المغربية لهذه المواقع (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: أشكال الاتصال السياسي في شبكات التواصل الاجتماعي

توجد أشكال متعددة ومختلفة للاتصال السياسي عبر الاستخدام الجيد لشبكات التواصل الاجتماعي، فهذا التنوع جعل من مواقع التواصل الاجتماعي أهم مجال للاهتمام السياسي، لا سيما أن هذه المواقع تمنح لمختلفين الفاعلين بالإضافة للمؤسسات السياسية التفاعل المتبادل مع الفئات المستهدفة، وعليه، أفرز الواقع المعاش تواجد أطراف متعددة لهذه العملية التواصلية، حسب أولويات التعامل مع شبكات التواصل الاجتماعي في المجال السياسي يمكن إبرازها في النقاط التالية:

أ. الفاعل السياسي ومواقع التواصل الاجتماعي

لا غرو أن التوظيف السليم والفعال لمختلف شبكات التواصل الاجتماعي من طرف الفاعل السياسي هو آلية ناجعة للبحث والنشر الواسع لمختلف الرسائل السياسية قصد الوصول لأقصى شريحة من الجمهور مع اختلاف مكان تواجده، والأمر لا يقف إلى هذا الحد فقط بل إن هذه الشبكات الاجتماعية توفر مجموعة من الصيغ لإيصال الرسالة السياسية؛ إذ تمكن هذه الشبكات من نشر الرسائل السياسية المكتوبة، ويمكن أن تتخذ هذه الرسائل صيغة الرسائل المسموعة وحتى المرئية في نفس الوقت، وهو الأمر الذي يمنح إمكانية التفاعل المباشر والغير المباشر من طرف الفئة المستهدفة، وهذه الفوائد الذي تتيحها شبكات التواصل الاجتماعي من فعالية ومرونة دفعن بالعديد من البرلمانيين وبالأخص في الدول الغربية (الولايات المتحدة الأمريكية، كندا..)، إلى

²⁶ يوسفى أعر، مرجع سابق، ص 191.

إنشاء حسابات بشبكات التواصل السياسي؛ في الفيسبوك، التويتر، ماي سبيس... من أجل التواصل مع مختلف المواطنين والوقوف على انشغالاتهم وانتظاراتهم وهذا عائد بالأساس لما تمنحه مختلف شبكات التواصل الاجتماعي من ممارسة السياسة بشكل سلس وفي الآن نفسه تقديم معلومات عن حياتهم الشخصية لتسهيل اطلاع الرأي العام على جزء منها²⁷.

وكمثال دال على ذلك نجد أن الأحزاب السياسية بالتجارب المقارنة وبالأخص دولة كندا بأحزابها الأربعة القوية في الساحة السياسية أنها تملك حسابات الكترونية بالإضافة إلى تلفزيونات رقمية وبالأخص على مواقع اليوتيوب، وهذا بالطبع من أجل الترويج الجيد لبرامجها السياسية²⁸، ولا يكتفي السياسيون والأحزاب السياسية بتوظيف الفضاء الافتراضي للترويج لأفكارهم طيلة السنة وللتواصل مع الجمهور، بل إن فائدة الفضاء الافتراضي جد مهمة في الحملات الانتخابية وممارسة الدعاية السياسية والدعاية المضادة، فهذا الفضاء الافتراضي وسيلة لاستمالة الناخبين قبل الاستحقاقات بأشهر وأيام، وكمثال دال على ذلك نجد أن الحملة التي اعتمدها الرئيس الأمريكي السابق "أوباما" لسنة 2009 خلال الانتخابات الرئاسية تحت شعار "أوباما لأمریکا"، استعملت وسائل التواصل الاجتماعي بشكل كبير حيث خصصت هذه الحملة حوالي 13 مليون قاعدة للمعلومات وظفت لهذه الغاية بين بريد إلكتروني وشبكات رقمية... وهذا من أجل التشجيع الأمثل على المشاركة الانتخابية²⁹، وعليه، كانت حملة فعالة لاستهدافها أغلب الجماهير باختلاف مكانهم، كما أنها استخدمت بذلك لتكونا استهدفت كذلك الجمهور غير المسجل بمواقع التواصل الاجتماعي الخاصة "الأوباما".

وبما لا يدع مجالا للشك فإن اللجوء إلى مختلف الشبكات الإلكترونية يساهم بشكل ناجع على توسيع عملية الاتصال السياسي والحزبي، حيث تبرز أهمية هذه الشبكات بشكل جلي خلال الفترات الانتخابية، وفي المقابل فإن التوظيف بشكل جيد للمجال الإلكتروني من طرف الفاعل السياسي يتيح له التوفر على المعلومات بشكل سلس، وهو الأمر الذي سيساعده على تحقيق مقاصده.

²⁷ Mercier Arnaud, La communication politique, CRNS éditions , les essentiels d'Hermès-Paris, 2019, PP 149-150

²⁸ يوسفى أعمر، مرجع سابق، ص 191.

²⁹ نفس المرجع، ص 192.

ب. مواقع التواصل الاجتماعي والمجتمع المدني:

إن اعتماد عموم المواطنين والمواطنات على مختلف مواقع التواصل الاجتماعي يساهم على تكوين الرأي العام حول أغلب القضايا الراهنة، كما أن هذه المواقع المستعملة هي وسيلة لنقل انشغالات وانتظارات الرأي العام للحكومة ولتمثلي الأمة في البرلمان، كما أن مواقع التواصل الاجتماعي هي وسيلة ناجعة لنشر الوعي حول القضايا الراهنة على سبيل المثال القضايا البيئية، حقوق الإنسان...، وعليه، فهذه الوسائل تسمح للمنظمات المدنية بالوصول إلى جمهور عريض داخل البلد وخارجه³⁰، كما أن هذا التفاعل بين المجتمع المدني ومختلف مواقع التواصل الاجتماعي من المتوقع أن يستمر في التطور نظرا للتطور المستمر لمجال تكنولوجيا الاعلام والاتصال، الأمر الذي قد يسفر على تغيير في صيغ استخدام منصات التواصل الاجتماعي نحو صيغ أكثر ابتكارا.

ولا غرو من القول إن وسائل التواصل الاجتماعي أضحت في وقتنا الحالي جزءا لا يتجزأ من استراتيجيات المجتمع المدني لما تتيحه من فرص³¹.

ج. المؤسسات الحكومية ومواقع التواصل الاجتماعي:

أضحت الأدوار التي تلعبها مواقع التواصل الاجتماعي وبالأخص من خلال المؤسسات الحكومية أدوار جد مهمة في عمليات الاتصال بشكل سلس مع المواطنين والمواطنات باختلاف المكان والزمان، بل إن هذه الأدوار أصبحت تتخذ أبعاد مختلفة تمكن من التأثير على السياسة العامة، وتتيح التفاعل مع الجمهور بالإضافة إلى المساءلة، وللإشارة فإن مواقع التواصل الاجتماعي في العديد من المحطات كانت منبرا للاطلاع على مختلف نشاطات ممثلي الأمة في البرلمان بالإضافة إلى ما قاموا به تجاه المجتمع ككل، فهناك في وقتنا الحالي من البرلمانين من له صفحات خاصة على مواقع التواصل الاجتماعي، وخير مثال على ذلك نجد في الدول المقارنة وبالأخص التجربة البريطانية: أن البرلمان البريطاني يستعمل كثيرا وسائل التواصل الاجتماعي من أجل تنسيق الجهود مع المواطنين والمواطنات وقصد الاطلاع بشكل أكبر على أحوالهم؛ ولهذه الغاية قام البرلمان

³⁰ DAGENAIS Bernard, La politique de communication, Presse de l'Université de Laval, 2016, PP 254-256.

³¹ Voir DAGENAIS Bernard, op.cit., PP 254-256.

البريطاني بإنشاء صفحات الكترونية عديدة وله قناة خاصة للتعبير عن انشغالات المواطنين والمواطنتين³².

وكل هذا، ينصب على توسيع الديمقراطية التشاركية لجميع المواطنين والمواطنتين. فأهمية اللجوء إلى وسائل التواصل الاجتماعي تبرز في وقت الأزمات ولنا خير مثال جائحة كورونا حيث في التجارب المقارنة وبالأخص في الولايات المتحدة الأمريكية تم الاعتماد من طرف الحكومة الأمريكية على شبكات تويتر وفيسبوك بشكل مكثف من أجل إيصال الإعلانات الرسمية وتشاطر المعلومات حول الفيروس الذي غزى العالم، وكذا مختلف الإجراءات الوقائية³³، ولا تقتصر أهمية شبكات التواصل فقط في الولايات المتحدة الأمريكية أثناء الأزمات، بل إن أهمية مواقع التواصل الاجتماعي تستخدم بكثرة من لدن رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية، وخير مثال خلال تجربة الرئيس "جو بايدن" استخدم بشكل موسع حسابه الرسمي على تويتر للتواصل مع الجمهور وتوضيح سياسات حكومته.

وفي المقابل فإن الحكومات تلجأ إلى مواقع التواصل الاجتماعي من أجل توجيه الرسائل السياسية ذات الطابع الحكومي، وهذا ما لمسناه عند بعض الهيئات الحكومية في كندا، وبعض قطاعات الوزارات الفيدرالية التي لها صفحات وحسابات على موقع فيسبوك وموقع تويتر وكذا مواقع أخرى.

وعليه، فإن أهمية التواصل الاجتماعي تستعمل بكثرة من طرف مختلف الحكومات، وتبرز أهميتها في زمن الأزمات، حيث تسهل إدارة هذه الأزمات، لما تخوله من نشر المعلومات بالسرعة المطلوبة وتستهدف الجمهور - الفئات المستهدفة - مباشرة³⁴.

وكل هذا وذلك، يؤكد أن الإعلام البديل ما هو إلا فرصة للمجتمع المدني من أجل ربط جسور تبادل المعلومات بين مختلف أفراد، حيث إن هذا الإعلام له من التداعيات والتأثيرات على الأفراد والواقع الاجتماعي للدول، ويبقى الهاجس لدى المتلقي - أي الجمهور - لهذه التداعيات والتأثيرات

³² Ibid., PP 264-265.

³³ الاسحاقي عبد الواحد، مرجع سابق، ص 73.

³⁴ نفس المرجع، ص 84.

هو القدرة على قبول الجديد الإيجابي من الإعلام البديل والوقاية والتغلب على ما هو سلبي³⁵؛ حيث إن الإعلام البديل دائما ما يركز على حرية التعبير ودائما ما يضع نفسه في مصاف المنتصر لا العكس، متناسيا الانعكاسات السلبية والأضرار الوخيمة لتجاوز حرية الرأي.

كما أن من نقط ضعف مواقع التواصل الاجتماعي هو كونه سببا في انتشار الأخبار الكاذبة والمغلوطة بسرعة، الأمر الذي يزعج مختلف الحكومات لكونها تجد نفسها أمام معضلة مكافحة هذه المعلومات للحد من التضليل التي قد يؤثر سلبا على السياسات العامة أو الأمن القومي، فمكافحة الأخبار المضللة هو أمر ملح، يستدعي تضافر الجهود ومساهمة شركات وسائل التواصل الاجتماعي في المراقبة الفاعلة والفعالة وإزالة الأخبار الكاذبة، للحد من انتشار مغالطات في الدولة الواحدة وكذا على المستوى العالمي، بل الأكثر من هذا نجد مجموعة من الدول تتعدى على سيادة دول أخرى وتنشر مغالطات بل أن الأمر أصبح ينم على محاولات للتضليل وكذا محاولات لصناعة التزييف عن طريق الإعلام المضلل لبعض الدول.

واستنادا إلى ذلك، لا يجب المساس والتعدي على حرية الغير واللعب على وتر حرية التعبير من أجل نشر المغالطات، فالعالم هو بيئة لجميع الأفراد لهم فيها حقوق وواجبات وهذا ما يجب استحضاره في العالم الافتراضي.

الفقرة الثانية: اعتماد وسائل التواصل الاجتماعي من لدن الأحزاب السياسية

بالمغرب

في عالم اليوم الذي أضحى أكثر ترابطا، يعد الميول إلى استخدام مختلف وسائل التواصل الاجتماعي من قبل مختلف الأحزاب السياسية وفي مختلف بلدان العالم أمر ضروري، حيث يتم استخدام هذه الوسائل بشكل واسع من لدن أحزاب الدول المتقدمة وفي نفس المنوال استقطبت الأحزاب السياسية للدول التي هي في طور التقدم هذه التجربة.

وعليه، فإن التحليل الدقيق لاستخدام وسائل التواصل الاجتماعي من قبل الأحزاب السياسية في الدول المتقدمة والدول التي هي في طور التقدم وبالأخص بالمغرب، سيمكننا على الفهم

³⁵ عساف موسى، مهارات التواصل السياسي، منشورات معهد البحرين للتنمية السياسية، سلسلة كتيبات برلمانية، 2016، ص 26.

الأمثل للاستراتيجيات وملازمة الفرص والتحديات التي تتيحها مختلف منصات التواصل الاجتماعي³⁶.

وفي هذا السياق، يلاحظ حضور استخدام وسائل التواصل الاجتماعي من طرف الأحزاب السياسية بالمغرب وبشكل كبير على مدار السنوات القليلة الماضية، الأمر الذي ساهم في تقوية الاتصال السياسي وإشراك المواطنين والمواطنات.

فمن المهم تسليط الضوء على منصات التواصل الاجتماعي الأكثر شعبية في المغرب وفق استخدامها من قبل الأحزاب السياسية، فوفقا للبيانات المقدمة من شركة "SimilarWeb" في ماي 2023 وهي منصة توفر خدمات بحثية عن الجمهور، فإن موقع فيسبوك هو الأكثر شعبية على مواقع التواصل الاجتماعي في المغرب، يليه إنستغرام وواتساب، وتويتر وأخيرا تيك توك³⁷، فالغاية من لجوء الأحزاب السياسية لمختلف أنواع شبكات التواصل الاجتماعي هي إثارة اهتمام الفئات المستهدفة وتشاطر الأخبار والمعلومات معهم؛ من الأخبار ذات الطابع السياسي بالإضافة إلى الصور المؤثرة والقاء المناظرات بطريقة مباشرة بالإضافة إلى الهاشتاغات والحملات لتحفيز مشاركة المستخدمين لهذه الوسائل بالإضافة تضخيم رسالتهم، ولكن يبقى الهدف الأساسي هو رفع منسوب الترويج لإنجازات الحزب والتأثير في الفئات المستهدفة وحشدها.

ويكشف تحليل الممارسات الحالية للأحزاب السياسية في المغرب عن الأهمية المتزايدة لوسائل التواصل الاجتماعي كشكل من أشكال الاتصال السياسي. وقد اعتمد هذا التوجه بشكل كبير في الانتخابات التشريعية لسنة 2021. حيث اعتمدت الأحزاب السياسية استراتيجيات مبتكرة للوصول إلى جماهيرها والترويج لمرشحيها وبرامجها من خلال التواجد النشط على الشبكات الاجتماعية، هذه الرقمنة مكنت الأحزاب من حشد المزيد من الناخبين مع تعزيز ظهورها الإعلامي³⁸.

³⁶ الاسحاق عبد الواحد، التسويق السياسي في حملات الأحزاب السياسية المغربية، مرجع سابق، ص 113.

³⁷ SMOUNI Rachid et ANKA IDRISSE Nouha, Recours aux médias sociaux comme forme de communication startégique des parties politiques au maroc : une étude théorique, international journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics (IJAFAME), volume 4, issue 3-1, 2023, P 491.

³⁸ SMOUNI Rachid et ANKA IDRISSE Nouha, op.cit., P 491.

فلكي تحكم اليوم يجب توجيه الرسائل بشكل ناجع ومكثف بطريقة تستهدف الجمهور، وذلك لا يتأتى إلا عن طريق تغذية الآلة الإعلامية، لهذا فإن مجموعة من الأحزاب المغربية تضع أثناء حملاتها استراتيجيات إعلامية بشكل يراعي تغطية الأحداث وتمرير الرسائل الانتخابية إلى الفئات المستهدفة.

وقد استعمل العديد من الاستراتيجيات في الحملات الانتخابية، مثال دال الهاشتاقات التي تصب نحو الوصول إلى الفئات المستهدفة والتأثير فيها لحملها لمعاني مسؤولية الناخب في الاختيار ومدى تأثير سوء اختيار المرشح على مسار التنمية طيلة مدة ولاية الفائز في الانتخابات، وذلك لحملها لمعاني تستهدف دغدغة الأحاسيس³⁹، والغاية هو توسيع القاعدة الجماهيرية والحث على التصويت خاصة للفئات التي لم يسبق لها التصويت في الانتخابات.

كما أن خصوصية مواقع التواصل الاجتماعي، تسهل تقديم ونشر الاستراتيجيات والبرامج الانتخابية بطرق مختلفة ومتعددة من منشورات نصية وصور بالإضافة إلى مقاطع الفيديو بشكل يسمح إيصال المعلومات لكافة الفئات المستهدفة ويراعي طبيعة هذه الفئات، ويسمح في التفاعل بشفافية مع كل ما تم بثه.

بشكل عام، أكدت انتخابات 2021 الأهمية المتزايدة لوسائل التواصل الاجتماعي كشكل من أشكال التواصل التي تستخدمها الأحزاب السياسية. وقد اعتمدت هذه الأحزاب استراتيجيات فعالة من خلال الاستغلال الاستراتيجي لوسائل التواصل الاجتماعي لجذب الناخبين وحشدهم⁴⁰.

فمن خلال التحليل الدقيق لتأثير وسائل التواصل الاجتماعي على استراتيجية الأحزاب السياسية في المغرب وتواصلها مع عموم الجمهور يمكن القول إن أهميتها تختلف وفق تأثير مجموعة من العوامل أهمها طبيعة وسائل التواصل الاجتماعي المستعملة، ومدى مشاركة المستخدمين، والمصادقية والثقة للحزب السياسي.

ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن استخدام الأحزاب السياسية المغربية لوسائل التواصل الاجتماعي يطرح أيضا تحديات عديدة، إذ هو دائما وارد خطر أن انتشار المعلومات المضللة

³⁹ على سبيل المثال: صوتك أمانة، كن مسؤولا.

⁴⁰ المتأقني البشير، المشهد السياسي المغربي في ضوء انتخابات 8 شتنبر 2021، مجلة متابعات أفريقية، مركز الملك فيصل للبحوث و الدراسات الإسلامية، العدد 22، 2022، ص 17.

والأخبار الكاذبة بسرعة على الشبكات الاجتماعية، وهو ما يمكن أن يكون له تأثير سلبي على الإدراك العام والتصور العام والثقة في الأحزاب السياسية⁴¹، فسرعة انتشار المعلومات والشائعات المضللة يعيق مسار الاتصال الحزبي ويثقل كاهلها، فالأخبار الزائفة تنشر تؤثر سلبا على مكانة الأحزاب وصورتها أمام الناخبين؛ الأمر الذي ينتج عنه إنحراف في الرسائل السياسية ونزوحها عن مضمونها.

بالإضافة إلى ذلك، فإن عدم المساواة في الوصول إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يمكن أن يخلق فجوة رقمية ويؤدي إلى إقصاء بعض شرائح معينة من السكان من المشاركة السياسية عبر الإنترنت.

زيادة عن هذا وذاك، فإن مختلف الهجمات السبيرية التي يسلكها مجموعة من المنافسين من خلال خلق أخبار زائفة أو استغلال خطأ من حزب معين يكون الغاية منها تشويه صور الأحزاب المنافسة يشكل عائق أمام الأحزاب وقد تخلق لها صعوبة في تنسيق وإدارة حملاتها عبر منصات التواصل الاجتماعي بشكل فاعل وفعال، الأمر الذي يسفر في العديد من الأحيان إلى نشأة رسائل سياسية عشوائية وغير متناسقة.

واستنادا إلى ذلك، فإن التخوف السائد لدى الأحزاب السياسية هو الكيفية المثلى للتعامل مع مختلف درجة التلاعب في الرسائل السياسية واختراق السياسي الموجه لتوجيه الرأي العام بطريقة غير نزيهة ولا تمثل بأي صلة لأسس المنافسة الشريفة عبر لجوء بعض الأحزاب السياسية إلى حملات دعائية مناهضة لأحزاب سياسية بعينها⁴².

إضافة إلى هذا فإن من الإرهاسات التي تثبط فعالية الاتصال السياسي، هو الإشكال المتمثل في التمكن من المجال التقني، حيث إن الواقع العملي أفرز صعوبة لدى بعض أعضاء الأحزاب السياسية في استخدام تقنيات الإعلام الرقمي، الشيء الذي انعكس على الإدارة السليمة للحملات الانتخابية وخلق فوارق في إيصال الرسائل السياسي لكل أجيال الفئات المستهدفة وبالأخص لفئة الشباب، هذه الفئة الأخيرة التي تتفاعل بشكل كبير على منصات التواصل الاجتماعي على سبيل

⁴¹ قطبي رضوان، التواصل السياسي للأحزاب المغربية عبر الأنترنت، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-السويس، الرباط، السنة الجامعية: 2019-2020، ص 383.

⁴² SMOUNI Rachid, op.cit., P 496.

الذكر "تيك توك" و"إنستغرام" خلافا للفئات الأخرى التي تكون أكثر نشاطا على " الفيسبوك" و"تويتر"، فكل هذه الاختلافات تتطلب استراتيجيات خاصة لاستهداف كل الفئات بشكل فعال⁴³.

خاتمة

ما يمكن استخلاصه هو أن اللجوء اليوم لمختلف وسائل التواصل الاجتماعية هو جزء لا يتجزأ من استراتيجية مختلف الأحزاب السياسية المغربية، ويكبر اللجوء لهذه المنصات في الحملات الانتخابية وفي قرب الاستحقاقات الانتخابية، لهذا فإن الرهان المطروح لدى الأحزاب السياسية هي مسابقة التحولات التي تشهدها الساحة السياسية من خلال تحول الاتصال السياسي إلى المجال الرقمي، إذ بالرغم من التحديات التي يطرحها هذا المجال إلا أن فوائده جد مهمة لما يمنحه من فرص في تشكيل الرأي العام وبناء علاقات مع الجماهير عمادها الشفافية.

⁴³ الإسحاقى عبد الواحد، مرجع سابق، ص 118.

آليات الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية

Mechanisms of judicial oversight of the constitutionality of laws in the United States of America

✍ الدكتور جمال الدين بنعيسى
أستاذ التعليم العالي بجامعة الحسن الثاني
بالدار البيضاء كلية الحقوق عين الشق

✍ الأستاذ ضياء نادر عواد
باحث في دكتوراة القانون العام، جامعة النجاح
الوطنية، فلسطين.
awwaddeyaa@gmail.com*

الملخص

الأمريكية، واستخدم المنهج التحليلي لتوضيح وتحليل نصوص الدستور الأمريكي وأحكام المحاكم الأمريكية وآراء الفقهاء حول الرقابة القضائية بالاستناد إلى التسلسل التاريخي لنشوء رقابة القضاء على دستورية القوانين بشكل عام والولايات المتحدة بشكل خاص، والعوامل المؤدية لنشوء هذه الرقابة.

وتوصلت الدراسة توصلت إلى عدم وجود محكمة دستورية متخصصة في الولايات المتحدة الأمريكية، وأن النظام المزدوج أعطى الحق لكافة المحاكم بالامتناع عن تطبيق القانون غير الدستوري فيها، وتكون حجية الحكم بعدم الدستورية حجية نسبية. وحيث أن هذه الدراسة خلصت إلى ضرورة إعطاء أسلوب الحكم التقريري والأمر القضائي بالمنع لكافة المحاكم في الولايات المتحدة الأمريكية، بالإضافة إلى ضرورة تفعيل رقابة الإلغاء، وإنشاء محكمة دستورية عليا متخصصة تكون المرجعية لكافة المحاكم ومشكلة من أساتذة جامعات مختصين بالقانون الدستوري.

الكلمات المفتاحية: رقابة الامتناع، الدفع الفرعي، الأمر القضائي، الحكم التقريري.

تدور هذه الدراسة حول آليات الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية، ومن خلال هذه الدراسة تم التعرف إلى مفهوم الرقابة القضائية على دستورية القوانين ومقارنته بمفهوم الرقابة السياسية بالإضافة إلى معرفة ميزات هذه الرقابة والانتقادات التي وجهت لها. كما تم التطرق إلى نشأة الرقابة القضائية والعوامل التي ساهمت في نشأتها وتحديث الدراسة عن النظام القضائي الأمريكي المزدوج، وعن تعيين القاضي الدستوري فيه.

كما أشارت الدراسة إلى الرقابة بنوعيتها؛ رقابة الإلغاء، ورقابة الامتناع مع التركيز على رقابة الامتناع كونها الأسلوب المتبع في الولايات المتحدة الأمريكية من خلال الدفع الفرعي بعدم الدستورية، والأمر القضائي بالمنع، والحكم التقريري. كما تم التطرق إلى أثر الحكم بعدم دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية. ولقد اتبع الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، حيث استخدم المنهج الوصفي ليصف ظاهر الحال بالنسبة للرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة

Abstract

This study revolves around the mechanisms of oversight of the constitutionality of laws in the United States of America. Through this study, the concept of judicial oversight of the constitutionality of laws was identified and compared to the concept of political oversight, in addition to knowing the features of this oversight and the criticisms directed at it. The emergence of judicial oversight and the factors that contributed to its emergence were also discussed. The study spoke about the dual American judicial system and the appointment of a constitutional judge in it.

The study also referred to both types of censorship: cancellation censorship and abstention censorship, with a focus on abstention censorship as it is the method followed in the United States of America through the sub-defense of unconstitutionality, the judicial order of prohibition, and the declaratory ruling. The impact of ruling unconstitutional laws in the United States of America was also discussed.

The researcher in this study followed the descriptive and analytical method, as he used the descriptive method to describe the apparent situation with regard to judicial oversight of the constitutionality of laws in the

United States of America, and used the analytical method to clarify and analyze the texts of the American Constitution, the rulings of American courts, and the opinions of jurists about judicial oversight based on the historical sequence of the emergence of oversight. Eliminating the constitutionality of laws in general and the United States in particular, and the factors leading to the emergence of this censorship.

The study concluded that there is no specialized constitutional court in the United States of America, and that the dual system gave the right to all courts to refrain from applying unconstitutional law therein, and the authority of ruling unconstitutionality is relative authority. Whereas this study concluded the necessity of giving the method of declarative ruling and judicial prohibition to all courts in the United States of America, in addition to the necessity of activating annulment oversight, and establishing a specialized supreme constitutional court that will be the reference for all courts and composed of university professors specialized in constitutional law.

Keywords: abstention oversight, sub-defense of unconstitutionality, judicial order, declaratory ruling.

مقدمة

إن الغاية الرئيسية لكل شعب تتمثل في تأكيد وإقرار مبادئ الشرعية وإعلاء كلمة الدستور في ظل الأنظمة القانونية والسياسية المتنوعة، حيث أنه يطمح إلى حياة تملؤها الديمقراطية ويتمتع فيها كافة الأفراد بالحرية في ظل تشريعات لا تشوبها أي شائبة تعكر عليهم صفو التمتع بحقوقهم وحياتهم. ولكي لا تتأثر غاية الشعب بفرض قانون غير ديمقراطي عليه أو مخالف لأحكام القواعد القانونية الأعلى - ألا وهي أحكام الدستور- فلا بد من آلية لتحقيق هذه الغاية. وتعتبر من أهم الأساليب التي تضمن احترام هذه الغاية بتحقيق احترام القواعد القانونية الأدنى للقواعد القانونية الأعلى قيام القضاء بالرقابة على دستورية القوانين.

تختلف الجهة التي تقوم بممارسة الرقابة على دستورية القوانين من دولة إلى أخرى، فبعض الدول اعتمدت أسلوب الرقابة السياسية، وأخرى اعتمدت أسلوب الرقابة القضائية. ونظراً لكون الولايات المتحدة الأمريكية أول من أسس لأسلوب الرقابة القضائية على دستورية القوانين خاصة في حكم القاضي مارشال عام 1803 في قضية ماربوري ضد ماديسون، فإننا سنتطرق في هذا البحث إلى الأسلوب المتبع فيها للرقابة القضائية على دستورية القوانين منذ نشأتها، وذلك رغم عدم وجود محكمة دستورية مستقلة متخصصة فيها.

إشكالية الدراسة:

تتمثل إشكالية الدراسة في معرفة ماهية الأساليب المتبعة في الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية في ظل عدم وجود محكمة دستورية مستقلة متخصصة بالرقابة على دستورية القوانين فيها.

أهمية الدراسة:

تتمثل أهمية الدراسة في كونها بينت كيف يقوم القضاء الأمريكي العادي في الرقابة على دستورية القوانين، ووضحت الآليات التي اتبعها في سبيل ذلك مع العلم بعدم وجود محكمة دستورية في النظام القضائي الأمريكي، وجاءت أهمية كل ذلك لكون الرقابة على دستورية القوانين تعتبر الدرع الأول للحامي للحقوق والحريات الخاصة بالأفراد في الأنظمة الديمقراطية، ولا بد من وجود رقابة قضائية على دستورية القوانين من أجل الحفاظ على هذه الحقوق والحريات ومنع الاعتداء عليها.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى التأكيد على ضرورة الرقابة القضائية على دستورية القوانين حتى ولو إن لم يكن هنالك محكمة دستورية مختصة من خلال تسليط الضوء على نشأة الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية، وأسلوب رقابة الامتناع بصوره الثلاثة المتبعة فيها.

منهجية الدراسة:

تسعى هذه الدراسة إلى إبراز الأسلوب المتبع للرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية، وعليه فقد اتبع الباحث المنهج الوصفي التحليلي في هذه الدراسة،

حيث استخدم المنهج الوصفي ليصف ظاهر الحال بخصوص الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية، واستخدم المنهج التحليلي ليحلل نصوص الدستور الأمريكي وأحكام المحاكم الأمريكية وآراء الفقهاء بخصوص الرقابة القضائية مستنداً إلى التسلسل التاريخي لنشأة الرقابة القضائية على دستورية القوانين بشكل عام وفي الولايات المتحدة الأمريكية بشكل خاص، والعوامل التي أدت لنشأتها.

خطة الدراسة:

- المبحث الأول: ماهية الرقابة القضائية على دستورية القوانين.
- المطلب الأول: مفهوم الرقابة القضائية على دستورية القوانين ومزاياها والانتقادات الموجهة لها.
- المطلب الثاني: نشأة الرقابة القضائية على دستورية القوانين وأنواعها.
- المبحث الثاني: الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية
- المطلب الأول: الملامح العامة للرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية.
- المطلب الثاني: أساليب الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية وأثر الحكم بعدم الدستورية.

المبحث الأول: ماهية الرقابة القضائية على دستورية القوانين

تعتبر مسألة دستورية القوانين من أهم المسائل التي شغلت الفقهاء والسياسيين خلال القرنين التاسع عشر والعشرين، حيث أن هذا الاهتمام أدى لظهور الرقابة السياسية والقضائية على دستورية القوانين خاصة عندما أظهر حكم المحكمة العليا الأمريكية في قضية ماربوري ضد ماديسون أمام القاضي مارشال عام 1803م أهمية دور القضاء في الرقابة على دستورية القوانين، حيث أن ذلك أدى إلى حدوث جدال يتعلق بمهمة الرقابة على دستورين القوانين إن كانت قضائية أم سياسية.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة القضائية على دستورية القوانين ومزاياها والانتقادات الموجهة لها

إن اهتمام الفقه والقضاة والسلطة السياسية في دستورية القوانين أدى إلى ظهور مفهومي الرقابة السياسية والقضائية على دستورية القوانين، وعلى الرغم أهمية الرقابة القضائية على دستورية القوانين والمزايا التي تتمتع بها إلا أنه كان هناك بعض الانتقادات الموجهة لها.

الفرع الأول: مفهوم الرقابة القضائية على دستورية القوانين وتمييزها عن الرقابة السياسية

نظراً لأهمية الرقابة على دستورية القوانين، ونظراً للجدال الحاصل بين الفقهاء القانونيين والسياسيين حول الجهة المسؤولة عن الرقابة على دستورية القوانين ظهرت مفاهيم الرقابة القضائية والسياسية على دستورية القوانين.

أولاً: تعريف الرقابة القضائية على دستورية القوانين

تعرف الرقابة القضائية على دستورية القوانين على أنها الرقابة التي تقوم على قيام هيئة قضائية بإصدار حكم قضائي يتعلق بمدى توافق ومواءمة قانون محدد للقواعد الدستورية السارية في الدولة التي تتسم بالسمو على باقي القواعد القانونية الأخرى سواء أكانت تلك القوانين قد خالفت الدستور ضمناً أو صراحة¹. ويعرفها آخر على أنها الرقابة التي يقتضى بموجبها قيام جهة قضائية بالتحقق إن كانت القواعد القانونية الواردة في أحكام القانون تتطابق مع مواد وأحكام الدستور أم لا². كما تعرف على أنها عبارة عن عملية تكليف هيئة قضائية مهمة النظر في مدى مطابقة التشريع للدستور بعد إصداره من قبل السلطة التشريعية المختصة، وذلك بغض النظر عن إن كانت تلك الرقابة مركزية أي أنها من قبل محكمة دستورية مستقلة أم إن كانت غير مركزية أي بإمكان كافة المحاكم على اختلاف دراجاتها وأنواعها القيام بها³. ويعرفها آخر على أنها إسناد مهمة التحقق من مدى مطابقة القوانين المختلفة للدستور إلى القضاء⁴.

¹ يحيى مطول، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، بلا ناشر، بلا سنة نشر، ص552.

² حسن البحري، القضاء الدستوري (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، بلا ناشر، 2021، ص83.

³ صافي حمزة، دور الرقابة الدستورية في حماية الحقوق والحريات السياسية في دول المغرب العربي، رسالة دكتوراة، جامعة محمد خيضر- بيسكرة، الجزائر، 2020، ص28.

⁴ علي عباس، رقابة القضاء على دستورية القوانين: دراسة تحليلية مقارنة، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد 26، العدد 7، جامعة بابل، بابل- العراق، 2018، ص649.

يمكن أن نستقي من التعريفات السابقة تعريفاً للرقابة القضائية على دستورية القوانين بأن نقول: أنها الرقابة التي تتم من قبل هيئة قضائية للتأكد من عدم مخالفة القواعد القانونية المختلفة الصادرة عن السلطة التشريعية المختصة للقانون الأسمى- ألا وهو الدستور- سواء أكانت تلك الهيئة محكمة دستورية مستقلة مختصة أم أي محكمة أخرى يخولها الدستور تلك المهمة. وعليه يفهم بأن هذه الرقابة القضائية تكون رقابة لاحقة على إصدار القانون، كما أنه من الممكن أن تقوم بها محكمة دستورية مستقلة مختصة، واما أن تسند إلى المحاكم العادية، وذلك يعتمد على النظام القضائي المعتمد في الدولة.

إن الرقابة على دستورية القوانين تعتبر عملاً قانونياً يهدف إلى الاطلاع على القوانين لتبيان مدى انسجامها مع القواعد الدستورية التي تعتبر الأعلى والأسمى بالنسبة لباقي القواعد التشريعية في البلاد. ونظراً لتمتع القضاة بالمؤهلات والمهارات والخبرات القانونية ووفقاً لما يتمتعون به من الاستقلال والحياد، فإن أفضل سلطة للقيام بهذه الرقابة هي السلطة القضائية⁵. ومع ذلك أولت بعض الدول مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة أو جهة سياسية، ومثال ذلك اللجنة الدستورية المشكلة بموجب دستور الجمهورية الرابعة في فرنسا عام 1946م، والتي أشارت لها المواد من 91-93 منه⁶، وتسمى هذه الرقابة بالرقابة السياسية على دستورية القوانين، وسنقوم بتوضيحها في البند 2.

كما أنه لا بد من الإشارة إلى أن نطاق الرقابة القضائية ينبسط على الرقابة على التشريعات الأصلية (القوانين العادية) الصادرة عن السلطة التشريعية، وكذلك على التشريعات الفرعية الصادرة عن السلطة التنفيذية ضمن حدود صلاحياتها واختصاصاتها التي تأخذها من القواعد الأسمى أي القواعد الدستورية. كما أن هذه الرقابة تشمل أيضاً الرقابة على القوانين الملغاة كونها تخلف مراكز قانونية تكون قد أنشئت في ظلها واستمرت بعد إلغائها⁷.

⁵ نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة السابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، 2011، ص555.

⁶ عمر العبد الله، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة دمشق، المجلد 17، العدد الثاني، جامعة دمشق، دمشق- سوريا، 2001، ص6.

⁷ الطاهر ولد أحمد، الرقابة القضائية على دستورية القوانين دراسة تحليلية على ضوء التشريعات المقارنة، مجلة الباحث الأكاديمي في العلوم القانونية والسياسية، العدد الثامن، المركز الجامعي بأفلو- الأغواط - الجزائر، 2022، ص51.

ثانياً: تعريف الرقابة السياسية على دستورية القوانين

تعرف الرقابة السياسية على دستورية القوانين على أنها الرقابة التي تقوم بها هيئة سياسية محددة بمقتضى الدستور تكون مستقلة عن باقي الهيئات العامة في الدولة، وتمارس أعمالها في أي وقت عند سن القانون وقبل إصداره، أي أنها رقابة سابقة على إصدار القانون، ووقائية كونها تتجنب خرق القواعد الدستورية قبل أن تحصل⁸. كما تعرف على أنها الرقابة التي تتم من قبل هيئة تتسم بالخبرة القانونية أو الاقتصادية أو السياسية أو الاجتماعية أو غيرها يتم اختيارها من قبل السلطة التشريعية أو التنفيذية أو الشعب من أجل معرفة مدى انسجام القوانين العادية مع دستور الدولة⁹. وهناك من يعرفها على أنها الرقابة على مشاريع القوانين لمعرفة إذا ما كانت تتفق مع القواعد الدستورية، وذلك من قبل سلطة سياسية يتم اختيار أعضائها من قبل السلطة التشريعية أو التنفيذية أو السلطتين معاً أو من قبل الشعب¹⁰.

يستفاد من خلال التعريفات السابقة بأن الرقابة السياسية على دستورية القوانين هي عبارة عن رقابة سابقة كونها تتم قبل إصدار القانون، كما أنها تعتبر رقابة وقائية كونها تجعل المشرع يتجنب مخالفة أحكام الدستور قبل إصداره القانون، مما يساهم في زيادة خلو النص التشريعي الذي سيصدر من العيب والخلل الدستوري. كما أنه لا يقصد من كون الجهة القائمة بالرقابة أن تكون سياسية أي أن يكون تكوينها مقتصرًا على السياسيين فقط؛ إنما يقصد بذلك أن لا تكون تابعة لأي من السلطة التنفيذية أو التشريعية أو القضائية في الدولة، وأن تتكون من سياسيين وغيرهم ممن عملوا في السياسة من القانونيين، والقضاة، وأساتذة الجامعات ورؤساء المجالس النيابية وغيرهم¹¹. وعليه فإن أهم ما يميز الرقابة القضائية عن الرقابة السياسية بأن الأولى تكون لاحقة لصدور القانون أما الأخيرة تكون سابقة لصدور القانون.

⁸ أحمد إبراهيم، رقابة دستورية القوانين في ظل النظم الدستورية المعاصرة (دراسة تحليلية مقارنة)، مجلة مصر المعاصرة، عدد 548، القاهرة- مصر، 2022، ص15.

⁹ أسامة الحناينة، الرقابة السياسية على دستورية القوانين وتطبيقاتها، مجلة العلوم القانونية والسياسية (الجمعية العلمية للبحوث والدراسات الاستراتيجية)، العدد 2، جامعة ديالى- العراق، 2011، ص273.

¹⁰ رفاه كربل، وسعد طالب، الرقابة السياسية على القوانين الأساسية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 1، جامعة بابل - العراق، 2020، ص197.

¹¹ محمد أعمرس، الرقابة الدستورية على القوانين: دراسة مقارنة، مجلة آفاق للعلوم، المجلد الرابع، العدد 14، جامعة زيان عاشور، الجلفة - الجزائر، 2019، ص228.

الفرع الثاني: مزايا الرقابة القضائية على دستورية القوانين والانتقادات الموجهة لها

تتمتع الرقابة القضائية على دستورية القوانين بالعديد من الإيجابيات والمزايا إلا أن هذا لم يحميها من سهام النقد التي وجهت إليها.

أولاً: مزايا الرقابة القضائية على دستورية القوانين

إن الرقابة القضائية على دستورية القوانين تمتاز بما يلي:

1. أن القوائم على الرقابة قضاة مختصون مارسوا المهنة القضائية سنوات عديدة مكتسبين الكثير من الخبرات، ولكون الرقابة القضائية على دستورية القوانين عملية قانونية، فإن إسناد هذه المهمة إلى قضاة مختصين سينتج عنه تأدية عملية الرقابة على أفضل وجه ممكن¹²؛ بينما في الرقابة السياسية لن تقوم عليها جهة قضائية مختصة مع العلم بإمكانية أن يكون من ضمن القائمين عليها قضاة.

2. لكون القضاة يتمتعون بالحيدة والاستقلال، ولكونه يشترط عليهم أن يستقيلوا من أي حزب سياسي ينتمون إليه قبل ممارسة مهنة القضاء، ولبعدهم عن الأهواء والتيارات السياسية، وعدم تبعيتهم لأي منها، وبسبب تمتعهم بالحصانة أيضاً، فإن كل ذلك يجعل تدخل أي سلطة أخرى بهم حلاً صعب المنال¹³، وذلك بعكس الرقابة السياسية التي ستكون فيها اللجنة أو الهيئة السياسية المختصة أداة بيد السلطة التي قامت بإنشائها، فإذا قامت بتشكيلها السلطة التنفيذية سيكون ولاؤها لها، وإن شكلت من قبل البرلمان فستتأثر برأي غالبية أعضائه، وعليه فإنها لن تعمل بحيدة واستقلال كما هو الحال في الرقابة القضائية¹⁴.

3. إن الدعوى القضائية التي ترفع بسبب عدم الدستورية تنصف الفرد المتضررة حقوقه بسبب القانون غير الدستوري؛ بينما لا يوجد دعوى قضائية عند الحديث عن الرقابة السياسية

¹² أسامة الحنية، حق القضاء العادي في الرقابة على دستورية القوانين الولايات المتحدة الأمريكية إنموذجاً، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 40، العدد 1، الجامعة الأردنية، عمان- الأردن، 2013، ص 257.

¹³ محمد أبو الجعص، الرقابة على دستورية القوانين: دراسة مقارنة (رسالة ماجستير)، جامعة عمان الأهلية، السلط- الأردن، 2016، ص 33.

¹⁴ محمد الشوابكة، رقابة الامتناع على دستورية القوانين دراسة مقارنة بين الولايات المتحدة الأمريكية ومصر والأردن (رسالة دكتوراة)، جامعة عمان العربية، عمان- الأردن، 2006، ص 57.

كونها رقابة سابقة لصدور القانون، وعليه فإن الفرد سيحرم من تقديم دعوى قضائية في ظلها، بالإضافة إلى حرمانه من الضمانات التي تكفلها الدعاوى القضائية، كحق الدفاع، وأن تكون جلسات المحاكمة علنية، وأن يسبب القاضي الحكم الصادر عنه، وعليه فإن الدعوى القضائية تكون أفضل لحقوق، وضمانات الأفراد¹⁵.

4. تعتبر الرقابة القضائية على دستورية القوانين داعماً قوياً لمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث، حيث أنه لا يحق للسلطة التشريعية إجبار السلطة القضائية على تطبيق قواعد قانونية مخالفة لأحكام الدستور، وذلك كي لا يحصل خرق لهذا المبدأ¹⁶.

ثانياً: الانتقادات الموجهة للرقابة القضائية على دستورية القوانين

مع العلم بأن مميزات الرقابة القضائية على دستورية القوانين كثيرة، إلا أنها تعرضت للنقد من بعض الفقهاء القانونيين، ومن أهم تلك الانتقادات ما يلي:

1. يرى بعض الفقهاء بأن رقابة السلطة القضائية على دستورية القوانين يشكل تدخلاً في الاختصاص الأساسي للسلطة التشريعية، وعليه فإن ذلك يخل بمبدأ الفصل بين السلطات، كما أن عمل القاضي يجب أن يقتصر على تطبيق القانون فقط وأن الرقابة على السلطة التشريعية يجب أن تكون من قبل سلطة سياسية¹⁷.

ولكن نرى بأن هذا الكلام مرود على أصحاب هذه النظرية، وذلك لكون مبدأ الفصل بين السلطات لا يقتضي فصلاً كلياً بين هذه السلطات، حيث أنه لا بد من وجود تعاون بين تلك السلطات، ولكون مهمة السلطة القضائية أن تقوم بتطبيق القانون، فكيف لها أن تطبق قانوناً فيه مخالفة واضحة لصريح نصوص أعلى تشريع في البلاد ألا وهو الدستور؟

2. انتقد البعض الرقابة القضائية على دستورية القوانين باعتبارها تمثل خرقاً لمبدأ سيادة الأمة، وذلك لكونها تمنح السلطة القضائية إمكانية الاعتداء برقابتها على المجلس التشريعي الذي يعتبر ممثلاً عن إرادة الأمة¹⁸.

¹⁵ أسامة الحناينة، مرجع سابق، ص 257.

¹⁶ الفضل الماحي، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في أمريكا، مجلة العدل، المجلد 20، العدد 52، وزارة العدل - المكتب الفني، الرياض - المملكة العربية السعودية، 2018، ص 255.

¹⁷ أسامة الحناينة، مرجع سابق، ص 258.

¹⁸ الفضل الماحي، مرجع سابق، ص 253.

ونرى بأن هذه الحجة واهية، وذلك لكون الرقابة القضائية على دستورية القوانين تؤدي إلى التأكيد على مبدأ سيادة الأمة واحترامه، فإن كان البرلمان ممثلاً عن الأمة، فيجب عليه عدم مخالفة أحكام الدستور التي تشكل القواعد الأسمة وتعبر عن الإرادة العليا للشعب.

3. يرى بعض الفقهاء الألمان بأن صحة القوانين والتشريعات ودستوريتها أمر مفترض، وذلك لأن رئيس الدولة عندما يصدر القانون يقر بذلك أنه أصدره وفقاً لمبادئ وأحكام وقواعد الدستور، ولذلك يمتنع على السلطة القضائية النظر في دستورية القانون من عدمه¹⁹.

ونرى بأن الرد الأنسب على ذلك بأن القانون من الممكن أن يصدر من قبل رئيس الدولة دون مراعاة الإجراءات المنصوص عليها في الدستور، وعليه فإن هذا القانون لا يعتبر قانوناً صحيحاً وبالتالي امتناع القاضي عن تطبيق نصوصه لا يعتبر رقابة على دستوريته كونه منعدم، بالإضافة إلى عدم وجود ما يؤكد اعتراف رئيس الدولة بدستورية القانون عند إصداره وإن ما يقوم به مجرد إعطاء أمر بإصداره بعدما يمر مشروع القانون بعدة مراحل.

4. يرى بعض الفقهاء بأن الرقابة القضائية على دستورية القوانين وبالذات بطريق الدفع الفرعي ستؤدي إلى خلق حالة فوضى ناتجة عن وجود تناقض بين الأحكام²⁰.

نرى بأن الرقابة القضائية ترد أيضاً من خلال الدعوى الأصلية أمام محكمة واحدة مختصة، وكذلك مساوئ تطبيق قانون مخالف لمبادئ الدستور أكبر من مساوئ تناقض الأحكام.

المطلب الثاني: نشأة الرقابة القضائية على دستورية القوانين وأنواعها.

الفرع الأول: نشأة الرقابة القضائية على دستورية القوانين

إن اجتهادات القضاء الأمريكي وتأييد الفقه له كانت من أهم الأسباب لظهور الرقابة القضائية على دستورية القوانين، وحيث أن هذا النوع من الرقابة انتشر بعد ذلك في الكثير من دول العالم وتطور ليشمل رقابة الإلغاء مع العلم بأن الولايات المتحدة الأمريكية لم تستعمل إلا رقابة الامتناع.

انطلقت شرارة العمل بالرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية، وحيث أنه لم يكن الدستور الأمريكي يشير إلى نصوص متعلقة بالرقابة القضائية،

¹⁹ محمد أبو الجعص، مرجع سابق، ص 35.

²⁰ محمد الشوابكة، مرجع سابق، ص 85.

وكان يعود الفضل في نشأتها إلى الاجتهاد القضائي وآراء الفقهاء، حيث تم استخلاص ذلك من خلال تحليل نصوص الدستور وتقريره لمبدأ تدرج القواعد القانونية²¹.

لا بد من الإشارة إلى أن الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة جاءت مستوحاة من النظام المعمول به في بريطانيا، حيث كان مسموحاً للقضاة في القرن السابع عشر رفض تطبيق أي قانون صادر عن البرلمان يتعارض القاعدة الحقوقية الأسمى (العرف)، واستمرت بريطانيا في تطبيق هذه الفكرة على مستعمراتها في أمريكا، حيث أعطيت المستعمرات الحق في إصدار قوانين خاصة بها بشرط عدم تعارضها مع التشريعات الصادرة عن البرلمان البريطاني والإلغاء²².

كانت بداية ظهور الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية خلال فترة خضوعها للتاج البريطاني، حيث كان يتم الطعن بقوانين الولايات الأمريكية القابعة تحت حكم الاستعمار البريطاني أمام مجلس الملك الخاص في لندن، حيث كان المجلس يلغي كل تشريع خاص بالمستعمرات البريطانية التي تخالف القوانين الإمبراطورية وأي أمر ملكي يصدر عن التاج البريطاني، ووفقاً لذلك كانت محاكم الولايات المتحدة الأمريكية تمتنع عن تطبيق أي قانون صادر عن برلمانها إذا خالف تلك القواعد السامية²³.

لم تكن تنتظر محاكم الولايات المتحدة الأمريكية في دستورية القوانين بداية بل كانت تطبقها كما صدرت عن البرلمان، وتعود أول سابقة لرقابة القضاء على دستورية القوانين إلى عام 1786م وقبل إنشاء المحكمة الاتحادية العليا للولايات المتحدة الأمريكية في مقاطعة (رود ايسلند) حيث رفضت محكمة الولاية تطبيق قانون صادر عن البرلمان كونه يخالف أحكام دستور الولايات المتحدة الأمريكية، وهذا الحكم أدى إلى استياء أهالي الولاية واتهموا بموجبه القضاء بأنه مسيس²⁴. كما ظهرت من خلال قضية (Trivet v. Weyden) التي حكم بموجبها القضاء

²¹ علي الشكري، نشأة فكرة الرقابة القضائية على دستورية القوانين، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 8، العدد 24، جامعة الكوفة، الكوفة- العراق، 2015، ص 10.

²² الطاهر ولد أحمد، مرجع سابق، ص 54.

²³ بنغال سفيان، الرقابة على دستورية القوانين: التجربة الفرنسية والأمريكية نموذجاً، مجلة قراءات علمية في الأبحاث والدراسات القانونية والإدارية، العدد 14، 2022، ص 290. مسترجع من:

<http://search.mandumah.com/Record/1358463>

²⁴ علي الشكري، مرجع سابق، ص 10.

بعدم دستورية قانون يجعل أوراق النقد عملة ملزمة كونه يخالف أحكام وقواعد الدستور، وعلى أثر ذلك تم عزل كافة قضاة المحكمة من قبل البرلمان ورفض أهالي المقاطعة إعادة انتخابهم وهذا الأمر أخاف المحاكم من التصدي لمسألة الرقابة الدستورية إلى أن أنشئت المحكمة الاتحادية العليا²⁵.

انقسم الفقه في الولايات المتحدة الأمريكية حول حق المحاكم الاتحادية في التحقق من موافقة التشريعات لدستور الولايات المتحدة الأمريكية، حيث استبعد البعض حق هذه المحاكم بالرقابة على دستورية القوانين لعدم وجود نص قانوني في أحكام الدستور الاتحادي يجيز ذلك²⁶، بينما رأى الغالبية بحق المحاكم الاتحادية بهذه الرقابة القضائية²⁷، وذلك بسبب ما ورد في المادة الثالثة من الدستور الاتحادي الأمريكي التي نصت على إنشاء محكمة اتحادية عليا تختص بالنظر في كافة النزاعات التي تنشأ في ظل هذا الدستور²⁸، بالإضافة إلى ما يؤكد قناعة "هاملتون" أحد واضعي الدستور الأمريكي عندما قال: (يجب على القضاة احترام الدستور بوصفه القانون الأسمى وتغليبه على القانون الأدنى إذا وجد تعارض بينهما لا سبيل لإزالته)²⁹.

عند تشكيل المحكمة الاتحادية العليا رأي الغالبية بأن حكم القاضي مارشال في قضية (ماربوري ضد ماديسون) عام 1803م كانت الشعلة التي أنارت حياة الرقابة القضائية على دستورية القوانين، وكانت حجر الزاوية في النظام الدستوري الأمريكي، حيث أكد القاضي مارشال في هذه القضية أن القواعد الدستورية تعبر عن إرادة الشعب، وأن هذه القواعد تعلو على أعمال الكونغرس، والسلطات الحكومية³⁰، وسيتم الحديث عن قضية (ماربوري ضد ماديسون) لاحقاً.

²⁵ رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 684.

²⁶ سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون طبعة، منشأة المعارف بالاسكندرية، مصر، 1980، ص 60.

²⁷ الطاهر ولد أحمد، مرجع سابق، ص 53.

²⁸ دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1787م، المادة (3) الفقرة (1): (تناط السلطة القضائية في الولايات المتحدة بمحكمة عليا واحدة وبمحكم أدنى درجة كما يرتأي الكونغرس وينشئه من حين لآخر. ويبقى قضاة كل من المحكمة العليا والمحكم الأدنى درجة شاغلين مناصبهم ما داموا حسني السلوك، ويتقاضون، في أوقات محددة، لقاء خدماتهم، تعويضات لا يجوز إنقاصها أثناء استمرارهم في مناصبهم). الفقرة (2)/(1): (تشمل السلطة القضائية جميع القضايا المتعلقة بالقانون والعدل التي تنشأ في ظل أحكام هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة والمعاهدات المعقودة أو التي ستعقد بموجب سلطتها).

²⁹ الطاهر ولد أحمد، مرجع سابق، ص 53.

³⁰ دينيس توماس، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري، الطبعة الثانية، دار الكتاب الحديث، القاهرة- مصر، ترجمة المركز الثقافي للتعبير والترجمة، 2008، ص 67.

وتجدر الإشارة إلى أنه في القرن التاسع عشر أصدرت الكثير من الولايات الأمريكية قوانين توجب الفصل بين البيض والسود في المرافق العامة، حيث أصدرت ولاية لوزيانا تشريعاً مضاداً لضرورة وجوب الفصل بين البيض والسود في قطارات السكك الحديدية ولكن مع أن تكون متساوية للسود والبيض، ولكن هذا الأمر أدى إلى اعتراض المواطن (هومر بيلسي) - الذي كان من أصل أسود - على هذا التشريع برفضه أن يترك مقعداً فارغاً في قسم البيض في القطار الذي كان مسافراً به من منطقة إلى منطقة أخرى في ولاية لوزيانا، مما أدى إلى حبسه والتحقيق معه باتهامه بخرق قانون الولاية، وكان رده بأن القانون غير دستوري لأنه يخل بمبدأ المساواة بين الأفراد أمام المرافق العامة دون أي تمييز فيما بينهم بسبب اللون أو غيره، ومع ذلك كان قرار المحكمة العليا مؤيداً لتشريع لوزيانا، وبقي العمل بتشريعات مشابهة لمدة تزيد عن خمسين عاماً³¹.

في عام 1936 اتخذت المحكمة الاتحادية العليا موقفاً مضاداً تجاه عدد من التشريعات الصادرة عن الكونغرس التي كانت تنظم الارتباط بين العمل والعمال ورأس المال، وكان ذلك تماشياً مع السياسة التي اتبعها فرانكلين روزفلت، حيث كان الهدف منها معالجة الأزمة الاقتصادية في الولايات المتحدة الأمريكية، وكان قرار المحكمة العليا بإبطال هذه التشريعات التي اعتبرت غير دستورية لتعديدها على الحقوق الفردية، وعلى السلطات الممنوحة للولايات الأمريكية المنصوص عليها في القواعد الدستورية الفيدرالية³².

في الفترة بين عام 1995م و1999م أصدرت المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية أحكاماً بينت من خلالها أنها تهدف إلى تأكيد مبدأ السيادة للولايات، وحمايتها من تدخلات السلطة الاتحادية، حيث ورد في أحد الأحكام: (أن الكونغرس يتمتع بصلاحيات واسعة ولكنه لا يملك كل الصلاحيات، وهو عندما يشرع في مجالات تخص الولايات لا يمكنه معاملة هذه الكيانات ذات السيادة كمجرد محافظات أو منشآت)³³.

أدى ظهور الرقابة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية إلى تبني دول أمريكا اللاتينية للرقابة القضائية في دساتيرها، وخاصة الرقابة عن طريق الدفع ومثال ذلك: دستور الدومينيكا،

³¹ روبرت كارب، ورونالد ستيدهام، الإجراءات القضائية في أمريكا، الطبعة الأولى، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، ترجمة علا أبو غنيم، 1997، ص 46.

³² علي الشكري، مرجع سابق، ص 12.

³³ محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي، بدون طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، 2002، ص 208.

ودستور المكسيك لعام 1847م، ودستور الأرجنتين لعام 1860م، ودستور البرازيل 1861م، ودستور السلفادور عام 1886م. ونشير إلى أنه ظهرت في المكسيك رقابة بشكل مختلف عن المعمول بها في الولايات المتحدة الأمريكية من خلال دعوى الحماية (Le recours d'Amparo) التي من الممكن رفعها ضد أي قرار إداري أو قضائي يعتدي على أي حق دستوري، وينتج عنها امتناع المحكمة عن العمل بالقانون المنطبق على القضية³⁴. أما بعض الدول كما هو الحال في دستور فنزويلا عام 1859م كانت الرقابة فيها عن طريق الدفع بعدم الدستورية، وعن طريق الإلغاء. كما أن كولومبيا في دستور 1911م استعملت أسلوب الدفع بعد الدستورية وإمكانية الدعوى الشعبية ضد القانون المخالف للدستور³⁵.

يتبين مما سبق بأن الولايات المتحدة الأمريكية من أوائل الدول التي رسخت لمبدأ الرقابة القضائية على دستورية القوانين خاصة في قضية (ماربوري ضد ماديسون) أمام القاضي مارشال عام 1803م، ثم أخذت الدول بعد ذلك بالاهتمام بموضوع الرقابة القضائية على دستورية القوانين فمنها من أخذت برقابة الامتناع، ومنها من أخذت برقابة الإلغاء.

الفرع الثاني: أنواع الرقابة القضائية على دستورية القوانين

تعتبر الرقابة القضائية على دستورية القوانين عملاً قانونياً يهدف إلى البحث في مدى مواءمة القانون الصادر عن البرلمان للقواعد الأعلى والأسمى ألا وهي القواعد الدستورية، وحيث أن القضاء لجأ إلى نوعين من الرقابة فبعض الدول أخذت برقابة الإلغاء، وأخرى أخذت برقابة الامتناع.

أولاً: رقابة الإلغاء (الرقابة الهجومية)

يطلق على رقابة الإلغاء الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية أو الرقابة الهجومية (وسميت بذلك كونها تهدف إلى إلغاء القانون) أو رقابة النموذج الأوروبي (كونها برزت في الدول الأوروبية)، ويقصد بها قيام من يتضرر من تطبيق قانون ينطوي على مخالفة دستورية بعملية الطعن بهذا القانون لعدم الدستورية أمام المحكمة المختصة مطالباً إياها بإلغائه كونه مخالفاً لأحكام الدستور

³⁴ الطاهر ولد أحمد، مرجع سابق، ص 57.

³⁵ محمد حماد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الطبعة الثالثة، مركز النشر الجامعي، تونس، 2016، ص 310.

ولإضراره بمصلحته، ولذلك سميت بالرقابة الهجومية³⁶. ولا بد من الإشارة إلى أن المحكمة عندما تصدر قرارها بعدم الدستورية في هذه الحالة تصدر قراراً بإلغاء القانون الغير دستوري، وهذا يعني اعتبار القانون غير موجود، وكأنه لم يكن، ويسري على كافة من أفراد، وسلطات، ومحاكم³⁷.

لا بد من الإشارة إلى أن رقابة الإلغاء من الممكن أن تكون رقابة سابقة، وتكون كذلك عندما تمارس على مشروع قانون أي على القانون خلال فترة تكوينه وقبل إصداره، فيقوم رئيس الدولة مثلاً بعرضه على جهة قضائية مختصة للبحث في مدى مواءمة أحكامه لأحكام الدستور، فإن وجد فيه إخلالاً بأحكام الدستور امتنع عن إصداره، واعتبره كأن لم يكن، ومثال ذلك دستور إيرلندا لعام 1937م الذي أعطى لرئيس الدولة أن يقوم خلال 7 أيام من تاريخ وصول التشريع إليه بعرضه على المحكمة العليا للنظر في دستوريته، ويترتب عليها أن تصدر قرارها خلال سنتين من تاريخ إحالته إليها، فإن حكمت بعدم دستوريته اعتبر غير موجود³⁸. ويمكن أن تكون الرقابة لاحقة تمارس على القانون بعد إصداره ودخوله حيز النفاذ، حيث قد تكون بصورة مباشرة إذا جرى تقديم طلب الطعن بعدم الدستورية بشكل مباشر إلى المحكمة المختصة، ويكون الطعن من قبل السلطات التي حددها الدستور كما هو الحال في دستور النمسا لعام 1920م الذي أعطى حق الطعن بالإلغاء للحكومة الاتحادية وحكومات الولايات فقط، أو أن تكون بطريقة غير مباشرة كما هو الحال عند إثارة الدفع أمام محكمة تنظر أمامها قضية فتقوم هذه المحكمة بإحالة الدفع إلى المحكمة المختصة للتأكد من عدم الدستورية، فإن تأكدت من ذلك حكمت بإلغاء القانون واعتباره غير موجود، ومن الأمثلة على الدول التي مارست رقابة الإلغاء اللاحقة: مصر في دستور عام 1971م، والمغرب في دستور 1972م³⁹.

لا بد من الإشارة إلى أنه يوجد أسلوبين للتصدي إلى دعوى الإلغاء، فيمكن أن تكون من خلال المحكمة العليا في البلاد دون إنشاء محكمة مختصة للنظر في دستورية القوانين، حيث تنظر المحكمة العليا في دستورية القوانين بالإضافة إلى عملها الأصلي، ويكون ذلك من خلال دعوى منفصلة تقام أمامها، ومن الأمثلة على ذلك ما ورد في دستور سويسرا الاتحادية في دستور

³⁶ محمد عبد الوهاب، القانون الدستوري، بدون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية- مصر، بدون سنة نشر، ص35.

³⁷ أسامة الحناينة، مرجع سابق، ص258.

³⁸ عمر العبد الله، مرجع سابق، ص20.

³⁹ المرجع السابق، ص21.

1874م⁴⁰، وقد يكون ذلك من خلال أن تتصدى لها محكمة مختصة منفصلة ألا وهي المحكمة الدستورية لتفصل في دستورية القوانين من عدمها، ومن الأمثلة على ذلك دستور إيطاليا لعام 1947م⁴¹.

تمتاز رقابة الإلغاء بأنها تؤدي إلى استقرار المعاملات القانونية، وتمنع وجود تعارض في الأحكام، حيث أنها تحل النزاع الدستوري نهائياً بإلغاء القانون غير الدستوري⁴². كما أن إنشاء محكمة دستورية مختصة منفصلة يجعل هناك إمكانية لإدخال سياسيين كأعضاء في المحكمة، وليس فقط قضاة، وعليه يمكن إرضاء الأطراف السياسية في هذه الحالة⁴³. ولكن أهم ما يميز هذه الرقابة وجود محكمة مختصة منفصلة تضم ذوي الخبرة والكفاءات من القضاة المتخصصين⁴⁴.

على الرغم من وجود مميزات لرقابة الإلغاء إلا أنه قام البعض بانتقادها، فمنهم من رأى بأن وجود المحكمة الدستورية وممارستها للرقابة يجب أن يكون بناء على نص في الدستور وفي حال عدم وجوده لا يمكن لهذه المحكمة إلغاء التشريع إن خرق القواعد الدستورية⁴⁵. كما وجه لها انتقاد بخصوص أن إعطاء محكمة دستورية مختصة الحق في إلغاء القوانين المخالفة للدستور من خلال الدعوى الأصلية قد يمنحها نفوذاً كبيراً وقوة قد تقودها إلى التجبر في أحكامها، وتلاشي التعاون بينها وبين السلطات الأخرى⁴⁶.

نرى بأن أسلوب إسناد الفصل في دعوى الإلغاء لمحكمة دستورية مختصة منفصلة هو أسلوب ممتاز كونه يركز عمل المحكمة على رقابة دستورية القوانين دوناً عن غيرها من الأمور التي تختص بها المحكمة العليا، وهذا من أجله أن يؤدي إلى سرعة الفصل في القضايا الدستورية، بالإضافة تركيز جهود المحكمة لإصدار قرار حاسم للنزاع الدستوري بصورة واضحة وجلية ونهائية. كما أننا مع أسلوب رقابة الإلغاء كونها تساهم في تحقيق ضمانات وحقوق الأفراد بإلغاء القانون الذي يضر

⁴⁰ أسامة الحناينة، مرجع سابق، ص 259.

⁴¹ عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، بدون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية- مصر، 1966، ص 181.

⁴² إبراهيم شياح، القانون الدستوري والنظم السياسية الجزء الأول: المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية المعاصرة، بدون طبعة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت- لبنان، 1994، ص 170.

⁴³ محمد أبو الجعص، مرجع سابق، ص 27.

⁴⁴ المرجع السابق، ص 28.

⁴⁵ يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، بلا طبعة، بلا ناشر، 1992، ص 42.

⁴⁶ أسامة الحناينة، مرجع سابق، ص 259.

بهذه الضمانات أو الحقوق التي أعطتهم إياها القواعد الدستورية الأعلى والأسمى كون قرار الإلغاء يسري على الكافة. كما لا بد من الإشارة إلى أننا نرى من المنطق عند وجود قضاة ذوي خبرة وكفاءة وسمعة حسنة كأعضاء في المحكمة الدستورية هذا الأمر يجعلهم بمنأى عن التجبر والاستبداد في إصدار الأحكام، كما نرى بضرورة وجود أساتذة جامعات مختصين بالقانون الدستوري كأعضاء في المحكمة الدستورية.

ثانياً: رقابة الامتناع (الرقابة الدفاعية)

يطلق على رقابة الامتناع الدفع الفرعي بعدم دستورية القوانين أو الرقابة الدفاعية (كونها لا تهدف إلى إلغاء القانون بل إلى منع تطبيقه على النزاع المعروض أمام المحكمة وذلك لعدم الدستورية) أو رقابة النموذج الأمريكي (كون بداية ظهورها كانت في الولايات المتحدة الأمريكية)⁴⁷ ويقصد بها امتناع المحكمة عن تطبيق القانون الذي يوجد به مخالفة للدستور على النزاع المعروض أمامها بسبب تقديم دفع أمامها من قبل طرف متضرر من تطبيق هذا القانون المخالف للأحكام الدستورية، أو أن تقوم المحكمة بالامتناع عن تطبيق ذلك القانون من تلقاء نفسها لكونها تعلم بوجود احترام القواعد القانونية الأدنى (القوانين العادية) للقواعد القانونية الأعلى (الدستور)⁴⁸.

يفترض في الامتناع عن تطبيق التشريع المخالف للدستور وجود دعوى منظورة أمام إحدى المحاكم مهما كان موضوعها، فيقوم أحد الأطراف بالدفع بعدم دستورية ذلك التشريع الذي سيتم الاستناد إليه للفصل في الدعوى مطالباً بعدم تطبيق هذا التشريع، وفي هذه الحالة إذا اقتنع القاضي بطلبه يمتنع عن تطبيق التشريع دون إلغائه⁴⁹. ويكون لقرار القاضي حجية نسبية فقط أي أنه يقتصر على النزاع المنظور أمامه، ولا يقيد الهيئات القضائية الأخرى التي بإمكانها أن تطبق هذا القانون إن لم ترفيه خرقاً للدستور إن كانت تلك المحاكم أعلى درجة من

⁴⁷ هاني الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون طبعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 2007، ص372.

⁴⁸ نعمان الخطيب، مرجع سابق، ص564.

⁴⁹ عباس عباس، الرقابة القضائية على دستورية القوانين، مجلة الحقوق، المجلد 1، العدد 1، الجامعة المستنصرية، بغداد - العراق، 2006، ص180.

المحكمة مصدرة الحكم⁵⁰. ولكن إن كانت تلك المحاكم أدنى درجة من المحكمة مصدرة القرار فيكون هذا القرار مقيداً لها وله حجية على المحاكم من نفس درجتها والمحاكم الأدنى درجة منها، وحيث أنه إن صدر قرار كذلك عن المحكمة الاتحادية الأمريكية العليا، فيكون هذا القرار مقيداً لهذه المحكمة، وله حجية على كافة المحاكم الاتحادية ومحاكم الولايات تكون تلك المحكمة أعلى محكمة في البلاد⁵¹.

تتميز رقابة الامتناع بأنها تعالج دستورية القوانين بشكل مرن من غير ضجيج، حيث أنها لا تجعل السلطة التشريعية تشعر بالإحراج أو تثير حساسيتها لكون القانون غير دستوري، فهي تكفل للدستور سيادته دون أن تعتدي على أي سلطة أخرى حيث أنها لا تلغي القانون بشكل نهائي، إنما تمتنع عن تطبيقه فقط لا غير على النزاع المعروض أمامها عند الدفع بعدم دستوريته واقتناعها بذلك، وعليه لا يصبح هنالك تدخلاً للسلطة القضائية في عمل السلطة التشريعية⁵². كما تمتاز بأنها حق للمحاكم طالما أن الدستور لم يحظر عليها القيام بذلك، فيكون لها حق الامتناع عن تطبيق القانون حتى عند سقوط الدستور أو تعديله إن لم يرد فيه أي حظر بخصوص ذلك⁵³.

على الرغم من مميزات رقابة الامتناع إلا أنه تم توجيه سهام النقد لها، ومنها أن رقابة الامتناع لا تحل مسألة عدم الدستورية بشكل نهائي وجذري، وإنما مؤداها امتناع القاضي عن تطبيق النص غير الدستوري، وهذا الأمر يعطي الإمكانية لتطبيق القانون من قبل قاضٍ آخر إذا اقتنع بدستورية النص⁵⁴. كما وجه لها نقد بأنه عند إعطائها لكافة المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها في الدولة، فإن هذا الأمر سيؤدي إلى إصدار أحكام متناقضة من قبل المحاكم مما سيؤدي إلى عدم استقرار المعاملات القانونية⁵⁵.

⁵⁰ رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر، 1995، ص 365.

⁵¹ أمين محمد، الرقابة على دستورية القوانين، المؤتمر العلمي الأول: دور المحكمة الدستورية العليا في النظام القانوني المصري، كلية الحقوق، جامعة حلوان، مصر، 1998، ص 899.

⁵² ساجد الزاملي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، الطبعة الأولى، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد- العراق، 2014، ص 206.

⁵³ أسامة الحناينة، مرجع سابق، ص 261.

⁵⁴ محمد أبو الجعص، مرجع سابق، ص 32.

⁵⁵ إبراهيم شحيا، القانون الدستوري: تحليل النظام الدستوري في ضوء المبادئ الدستورية، بدون طبعة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت- لبنان، 1983، ص 251.

وعليه نرى بأن الأسلوب الأفضل هو أسلوب رقابة الإلغاء، وذلك بسبب ما تم ذكره سابقاً من مميزات تتمتع بها هذه الرقابة، ولكونها أكثر ضماناً لحقوق وحريات الأفراد، ولكونها تتجنب الانتقادات الموجهة لرقابة الامتناع المذكورة أعلاه.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية

كانت الولايات المتحدة الأمريكية من أوائل الدول التي تبنت فكرة الرقابة القضائية على دستورية القوانين على الرغم أن دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787م لم ينص حرفياً على هذه الرقابة إلا أن اجتهادات القضاء الأمريكي ساهمت بشكل كبير في بروز هذا النوع من الرقابة خاصة القاضي مارشال عام 1803م في قضية ماربوري ضد ماديسون حيث أنها كانت من أهم العوامل التي ساهمت في ظهور الرقابة القضائية على دستورية القوانين بالإضافة إلى الشكل الفيدرالي لدولة الولايات المتحدة الأمريكية.

المطلب الأول: الملامح العامة للرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية

إن نشأة الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية كانت تتسم بالطابع القضائي، واختصت المحكمة العليا الأمريكية في تأسيسها والصمود في وجه كل من عارضها للكف عن ممارسة هذا الاختصاص، وحيث أن الشكل الفيدرالي للولايات المتحدة الأمريكية، واتباعها لنظام القضاء المزدوج كان عاملاً من العوامل التي ساعدت في نشأة الرقابة القضائية على دستورية القوانين إلا أن أهم من أسس لهذه الرقابة كان القاضي مارشال عام 1803م.

الفرع الأول: نشأة الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية

تعد قضية ماربوري ضد ماديسون أمام القاضي مارشال عام 1803م حيز الزاوية في ظهور الرقابة القضائية على دستورية القوانين ليس في الولايات المتحدة الأمريكية فقط وإنما في كافة دول العالم، ولكن لم تكن هذه القضية هي العامل الوحيد في ظهور الرقابة القضائية وإنما كان هنالك عوامل أخرى هامة سيتم التطرق لها هنا.

أولاً: عوامل نشأة الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية

يرجع الفقه نشأة الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية إلى العديد من العوامل، وهي كما يلي:

1. السوابق القضائية التاريخية والدستورية السابقة لنشأة الاتحاد الأمريكي عام 1789م، حيث كانت الولايات المتحدة في السابق عبارة عن مستعمرات للمملكة البريطانية، فكانت الولايات تضع تشريعاتها بما يتناسب مع القوانين البريطانية والأوامر الملكية، ومن ضمن السوابق القضائية القرار الصادر عن محكمة ولاية نيوجرسي عام 1787م الذي قضى ببطالان قانون أشار إلى تشكيل هيئة محلفين تتكون من 6 أعضاء للمحاكمة في جرائم محددة، حيث خالف هذا القرار قراراً صادراً عن محكمة كارولينا الشمالية عام 1787م في قضية بايار سنجلتون⁵⁶.

2. مبدأ الفصل بين السلطات: يتجه العديد من الفقهاء إلى اعتبار هذا المبدأ من أهم العوامل الرئيسية لنشأة الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية، ومن ضمن من أشار إلى ذلك الفقيه منتيسكيو الذي نادى بالفصل بين السلطات كضرورة للحفاظ على حريات الفرد وحقوقه من خلال توزيع السلطات دون إعطائها سلطة واحدة باعتبار أن جعل السلطات هذه بيد سلطة واحد سيؤدي إلى تجبرها واستبدادها وتهديدها للحقوق والحريات للأفراد، حيث كان يرى بأن الفصل بين السلطات هو الوسيلة الوحيدة لكفالة الحقوق والحريات لكون السلطة تحد السلطة، كما رأى بأن جمع شخص أو هيئة للسلطتين التشريعية والتنفيذية معاً يؤدي إلى انعدام الحرية السياسية، ونادى بضرورة إيقاف كل سلطة عند حدها بواسطة سلطة أخرى لضمان عدم إساءة استعمال سلطتها أو الاستبداد بها⁵⁷. ولا بد من الإشارة إلى أن الدستور الأمريكي لعام 1787م لم ينص صراحةً على مبدأ الفصل بين السلطات، لكن يتضح ذلك جلياً من خلال مواده، حيث نظمت المادة الأولى عمل السلطة التشريعية، أما المادة الثانية فنظمت عمل السلطة التنفيذية، أما بخصوص الثالثة فجاءت بخصوص عمل السلطة القضائية⁵⁸. كما أنه لا

⁵⁶ أحمد أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، الطبعة الأولى، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة- مصر، 1960، ص153.

⁵⁷ الفضل الماحي، مرجع سابق، ص248.

⁵⁸ دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1787م.

بد من توضيح بأن السلطة القضائية عندما تقوم بالرقابة على دستورية القوانين فهي لا تتدخل في عمل السلطة التشريعية؛ إنما تعمل على تفسير النصوص الدستورية وترى إن خالفتها النصوص الصادرة عن السلطة التشريعية أم لا، وعليه فإنه لا يمكن فصل السلطات من الناحية الموضوعية فصلاً تاماً⁵⁹. ووفقاً لما سبق كان مبدأ فصل السلطات من الدعائم الأساسية لنشأة الرقابة القضائية على دستورية القوانين.

3. النظام الاتحادي للولايات المتحدة الأمريكية، حيث أن الدول التي في اتحاد تحتاج إلى تنظيمها بطريقة تضمن توزيع السلطات بينها وبين دولة الاتحاد، وعليه فهي تهتم بالعثور على ضمانات كافية تكفل هذا التنظيم الخاص بها، وحيث أن أهم ضمان لذلك هو وجود محكمة قضائية عليا تختص بالفصل بالمنازعات بين الولايات الأعضاء في هذا الاتحاد بناء على ما تفسره من أحكام وقواعد الدستور⁶⁰. كما أن الفقيه بيردو يرجع الأساس في نشأة الرقابة القضائية على دستورية القوانين إلى الشكل الفيدرالي للدولة، ويقول بأنه لولا وجود صعوبات أثارها النظام الفيدرالي لما وجدت الرقابة مناحاً مناسباً لتفرض ذاتها⁶¹.

4. دور المحكمة العليا الأمريكية في نشأة الرقابة القضائية، حيث أن المحاكم الأمريكية منحت نفسها حق الرقابة على دستورية القوانين قبل وبعد نشأة الاتحاد الأمريكي⁶²، وكان حجز الأساس في بروز ونشأة الرقابة القضائية على دستورية القوانين حكم القاضي جون مارشال في قضية (ماربوري ضد ماديسون) عام 1803م.

ثانياً: قضية ماربوري ضد ماديسون

في عام 1803م، أصدر القاضي جون مارشال حكماً في قضية (ماربوري ضد ماديسون)، وكانت هذه القضية من أهم القضايا التي أسست لوجود الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية، وتتلخص أحداث هذه القضية كما يلي:

⁵⁹ الفضل الماحي، مرجع سابق، ص 249.

⁶⁰ عبد العزيز سالم، نظم الرقابة على دستورية القوانين: دراسة مقارنة بين مختلف النظم القانونية والقانون المصري، المؤتمر العلمي الأول: دور المحكمة الدستورية العليا في النظام القانوني المصري، جامعة حلوان، القاهرة- مصر، 1998، ص 1014 مسترجع من:

<http://search.mandumah.com/Record/113545>

⁶¹ الفضل الماحي، مرجع سابق، ص 246.

⁶² ماجد الحلو، القانون الدستوري، بدون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية- مصر، 1997، ص 24.

قام الاتحاديين بتعيين بعض من القضاة، وكان القاضي (جون مارشال) في حينه وزيراً للداخلية، حيث أنه كان قد أغفل تسليم كتب التعيين للقضاة السابق ذكرهم، وذلك بسبب العجلة لكون رئيس الجمهورية (جون آدمز) قام بالمصادقة على قرارات التعيين المذكورة في الليلة التي انتهت فيها مدة رئاسته للجمهورية. وبعد ذلك تولى رئاسة الجمهورية (توماس جيفرسون) - وكان من الحزب المعارض للاتحاديين- فاستغل عدم تسليم كتب التعيين للقضاة ليحول دون استكمال إجراءات التعيين لعدد من هؤلاء القضاة الموالين للاتحاديين، فأمر وزير الداخلية الجديد (ماديسون) بأن يسلم أوامر التعيين لبعض القضاة وأن يستثنى عدداً منهم، وكان من ضمن المستثنين (ماربوري)⁶³.

لم يرضَ (ماربوري) بعدم تسليمه قرار التعيين الخاص به، فقام برفع قضية أمام المحكمة العليا الأمريكية ضد وزير الداخلية (ماديسون) يطلب فيها تسليمه قرار التعيين الخاص به. وكان رئيس المحكمة العليا الأمريكية في حينه (جون مارشال) الذي قبل القضية على الرغم من استطاعته أن يحكم بعدم اختصاص المحكمة العليا، ولكنه في حكمة بهذه القضية أكد حق القضاء في الرقابة على دستورية القوانين. كما أنه كان بإمكانه الحكم بأن يقوم وزير الداخلية (ماديسون) بتسليم قرارات التعيين وفقاً لقانون قضاة الاتحاد الذي أقره الكونغرس عام 1789م والذي كان يعطي المحكمة العليا الحق في إصدار أمر بتسليم قرارات تعيين القضاة وبذلك ينتصر لحزبه (الفيدراليين)، إلا أنه ابتعد التعصب لحزبه من أجل إقرار اختصاص القضاء في الرقابة على دستورية القوانين. وإن ما قام به القاضي (مارشال) هو مراجعة أحكام الدستور التي لم يجد فيها ما يمنح المحكمة العليا صلاحية إصدار أوامر بتسليم قرارات تعيين القضاة، وعليه اعتبر أن القانون الصادر عن الكونغرس أي قانون قضاة الاتحاد فيه مخالفة للدستور كونه يمنح المحكمة العليا اختصاصات غير موجودة في أحكام الدستور⁶⁴.

يقال بأن (مارشال) كان يشعر بخطر من أن يقضي بطلب (ماربوري) في القضية، وذلك لأنه كان يتوقع أن يقوم (ماديسون) برفض الأمر بتسليم قرار التعيين له وهذا الأمر من شأنه أن ينال من مكانة المحكمة العليا، بالإضافة إلى أن حزب الجمهوريين هددوا مارشال بطرده من المحكمة في

⁶³ رمزي الشاعر مرجع سابق، ص 285.

⁶⁴ حليلة عبد الرمي، الرقابة على دستورية القوانين: التجربة الفرنسية والأمريكية نموذجاً، مجلة قراءات علمية في الأبحاث والدراسات القانونية والإدارية، عدد 14، 2022، ص 291-292. متسرج من:

<http://search.mandumah.com/Record/1358463>

حال حكم لصالح (ماربوري)، وعليه فإن رفضت المحكمة طلب (ماربوري) ستظهر عاجزة عن الرقابة على تصرفات الحكومة وبذات الوقت ستخيب آمال الاتحاديين. وفي هذا الظرف الصعب ظهرت الحنكة القانونية والسياسية للقاضي (مارشال) فلم يقض بتسليم قرار التعيين للمدعي (ماربوري)، ولم يسلم بحق السلطة التنفيذية في الامتناع عن تسليم قرار التعيين⁶⁵.

قال (مارشال) في حكمه أن الولايات المتحدة الأمريكية اختارت عند تأسيسها إعلاء كلمة القانون على كلمات الأفراد، وأن يكون القانون متناسباً مع ما ورد في نصوص الدستور، وألا يتعارض معه إطلاقاً، وعليه فإن كل تشريع يجب أن يتم فحص دستوريته حتى لا يخرق القواعد الراسخة في الدستور، أي أنه لا بد من وجود وسيلة قانونية لمنع مخالفة القاعدة القانونية الأدنى للقاعدة الأعلى والأسمى ألا وهي الدستور. ثم قام بتحديد أنواع التصرفات القانونية التي تقوم بها الدولة فوضح أن بعضها سياسية سرية، وبعضها إدارية لا سرية فيها ولا بد من فحص دستوريته، وبعد ذلك خرج بنتيجة هامة وهي بأن المحكمة العليا أعلى سلطة في البلاد، وهي المختصة بفحص مدى موافقة أي قانون للقواعد الدستورية، ورأى بأن ذلك ينطوي عليه أن المحكمة هي التي تحدد نوعية التصرف القانوني ومدى خضوعه للرقابة الدستورية من عدمه، ثم خلص في حكمه إلى أن قانون القضاة الاتحادي غير دستوري لمخالفته للفقرة الثانية للمادة الثالثة من الدستور التي توضح اختصاصات المحكمة العليا، وعليه رفضت المحكمة طلب (ماربوري)، ولم تصدر الأمر لعدم الاختصاص⁶⁶.

الفرع الثاني: لمحة عامة عن النظام القضائي في الولايات المتحدة الأمريكية وتعيين القاضي الدستوري فيه

ساهم الشكل الفيدرالي للولايات المتحدة الأمريكية بظهور الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية نظراً لما يثيره من مشاكل بسبب كثرة القوانين الخاصة بهذه الولايات، وبسبب اتباع نظام القضاء المزدوج الذي تقسم فيه المحاكم إلى محاكم الولايات والمحاكم الاتحادية الفيدرالية، لذلك لا بد من إعطاء لمحة عامة عن النظام القضائي في الولايات المتحدة الأمريكية، والحديث عن تعيين القاضي الدستوري فيه.

⁶⁵ عبد العزيز سالم، مرجع سابق، ص 1018.

⁶⁶ حليمة عبد الرمي، مرجع سابق، ص 292-293.

أولاً: لمحة عامة عن النظام القضائي في الولايات المتحدة الأمريكية

إن الشكل الفيدرالي للولايات المتحدة الأمريكية أدى إلى تعدد مستويات السلطة فيها، وهذا أدى إلى انقسام النظام القضائي فيها إلى مستويين، وهما النظام القضائي للولايات (محاكم الولايات)، والنظام القضائي الفيدرالي (الاتحادي)، وعليه فإن الولايات المتحدة الأمريكية تتبع نظام المحاكم المزدوج⁶⁷، وهو كما يلي:

1. النظام القضائي للولايات (محاكم الولايات): يتفرع هذا النظام عن نظام المحاكم المزدوج، بحيث يكون لكل ولاية المحاكم الخاصة بها، وحيث أن هذه المحاكم ظهرت بعد الهجرة الأوروبية الواسعة إلى أمريكا الشمالية، وحيث اختلف النظام القضائي فيها طبقاً لأصول المهاجرين إليها، فكان للولايات الخاضعة للاستعمار البريطاني نظاماً قضائياً مختلفاً عن بعض الولايات، فمثلاً ولاية لويزيانا تأثرت بالنظام القضائي الفرنسي، بينما تأثرت نيويورك بالنظام القضائي الهولندي، إلا أن أغلب الولايات تأثرت بالنظام البريطاني بسبب استعمار بريطانيا لها مدة طويلة⁶⁸. ولكون الدستور الأمريكي لعام 1787م منح للولايات سلطة تشريعية لتضع القوانين المحلية الخاصة بها، فكان لا بد من وجود محاكم ولايات تطبق هذه القوانين على مختلف المنازعات التي تقام أمامها، وتعمل بشكل شبه مستقل عن القضاء الفيدرالي⁶⁹. كما أن هذه الولايات قد تختلف في درجات المحاكم الخاصة بها إلا أنها بشكل عام تكون على ثلاث درجات وهي:

أ- محاكم أول درجة (First Instance Courts): وتتكون عادةً من قاضٍ فرد مع إمكانية استعاذته بهيئة محلفين وفي بعض الحالات تكون على شكل هيئة قضائية تضم ثلاثة قضاة، وتقسم هذه المحاكم إلى قسمين: القسم الأول الذي يضم المحاكم التي لها اختصاص عام ما عدا القضايا التي تختص بها المحاكم الفيدرالية ويشترط لقضاتها الحصول على مؤهل علمي قانوني. أما القسم الثاني فهو يضم محاكم تختص بالقضايا البسيطة ولا يشترط لقضاتها دراسة مؤهل

⁶⁷ محمد الحسيني، القضاء المزدوج في الدولة الفيدرالية- الولايات المتحدة الأمريكية نموذجاً، مجلة دراسات الكوفة، العدد 66، 2022م، ص 219-220. مسترجع من:

<http://search.mandumah.com/Record/1351762>

⁶⁸ توني فاين، النظم القانونية الأمريكية، بدون طبعة، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة- مصر، ترجمة عادل ماجد، 2001، ص 46.

⁶⁹ محمد الحسيني، مرجع سابق، ص 221.

علمي قانوني كما أنها تشكل 90% من المحاكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ويمكن أن تكون محاكم القسم الأول محاكم استئناف بالنسبة للطعون المقدمة على أحكام محاكم القسم الثاني⁷⁰.

ولكن نرى ضرورة أن يتم تعديل الشروط الخاصة بتعيين قضاة المحاكم المختصة بالقضايا البسيطة فيما يتعلق بالمؤهل العلمي، حيث أنه وتحقيقاً لمقتضيات العدالة وحفاظاً على حقوق الأفراد يجب أن يكون القاضي دارساً للعلوم القانونية، ويملك خبرة في العمل القانوني أو أعمال المحاماة على الأقل ليمارس العمل القضائي، وهذا الأمر يؤخذ على هذا النوع من المحاكم التي لا تشترط مؤهلاً علمياً قانونياً خاصة أنها تشكل ما نسبته 90% من المحاكم في الولايات المتحدة الأمريكية كما تم الإشارة أعلاه.

ب- محاكم ثاني درجة (الاستئناف) (Courts of Appeal): يمكن أن يكون في كل ولاية محكمة استئناف مركزية تختص بكافة الطعون الاستئنافية على أحكام محاكم الولاية، كما أنه يمكن أن تكون في الولاية نفسها عدة محاكم استئناف وفقاً لتقسيم الولاية إلى عدة دوائر، ومثال ذلك فإن عدد محاكم الاستئناف في ولاية أوهايو هو 12 محكمة، بينما يبلغ عددها في ولاية أريزونا محكمتان. وعادة ما تتألف محاكم ثاني درجة من هيئة قضائية من ثلاثة قضاة، ويمكن أن تزيد عن ذلك فعدد قضاة محكمة ولاية نيوجرسي حوالي 30 قاضٍ تتوزع على دوائرها، ومن الممكن أن تشمل الجلسة على ثلاثة قضاة، ومن الممكن أن تجتمع المحكمة بكامل طاقم القضاة الموجود فيها⁷¹.

نرى بأن هذا النوع من المحاكم عبارة عن محاكم استئنافية تنظر في الطعون على أحكام محاكم أول درجة، وعليه فكان من المناسب ألا تعتمد نظام القاضي الفرد، حيث اعتمدت نظام الهيئة القضائية المشكلة من ثلاثة قضاة لنظر الدعوى المرفوعة أمامها مع العلم بأن المحكمة كما تم الإشارة أعلاه من الممكن أن يختلف عدد قضاة الاستئناف الموجودين فيها وفقاً لمعيار يتعلق بكم القضايا المرفوعة فيها بالنسبة لولاية أخرى.

ت- محاكم آخر درجة (State Supreme Court): تعتبر أعلى محاكم في الولاية كلها وتختص بالنظر في الطعون على الأحكام الصادرة عن المحاكم الاستئنافية. كما وتعتبر هذه المحاكم محاكم قانون تختص بمعرفة إن قام القاضي بتطبيق صريح القانون على النزاع المنظور

⁷⁰ المرجع السابق، ص 222-223.

⁷¹ توني فاين، مرجع سابق، ص 8.

أمامه عند إصداره الحكم أم لا. كما أنها تعتبر محاكم موضوع عندما يسمح لها القانون بذلك، وعليه فهي المرحلة الأخيرة للمتقاضي للطعن في الأحكام أو من أجل النظر في موضوع الدعوى. وتتألف هذه المحاكم عادة من عدد من القضاة يتراوح من سبعة إلى تسعة قضاة، ويختلف من ولاية إلى أخرى⁷². كما أن هذه المحاكم تختص في القضاء الدستوري، حيث تقوم بالرقابة على دستورية القوانين الصادرة عن السلطة التي تقوم بالتشريع في الولاية، واختصاصها في الرقابة هنا يشمل قوانين الولاية فقط، ولا يرتقي إلى القوانين الفيدرالية، حيث تقوم بخصص مدى مواءمة قوانين الولاية لدستور الولاية والدستور الفيدرالي أيضاً، وتمتاز أحكام هذه المحكمة بأنها قابلة للطعن فيها أمام المحكمة الفيدرالية العليا، أي أن أحكامها ليست باتة⁷³.

يتبين من خلال ما سبق بأن محاكم آخر درجة في محاكم الولايات على الرغم من قوتها ودرجتها تبقى خاضعة لرقابة المحكمة العليا وهي محكمة آخر درجة في المحاكم الفيدرالية التي تتميز بأحكامها الباتة الغير قابلة للطعن أمام أي محكمة أخرى.

2. النظام القضائي الفيدرالي (المحاكم الفيدرالية): تكون الولايات سبقت الاتحاد تأثر الاتحاد الفدرالي بمحاكم الولايات فكانت محاكمه على ثلاث درجات وهي كما يلي:

أ- المحاكم الابتدائية الاتحادية (Federal Courts of Trial): تسمى بمحاكم المقاطعات، ولكن هذا لا يعني أن كل مقاطعة لها محكمة بسبب العدد الكبير للمقاطعات، ويخضع لولاية هذه المحاكم الدعاوى التي مواضيعها تتعلق بالاتحاد، مثل الدعاوى التي تنشأ عن تطبيق الدستور الاتحادي أو القوانين الاتحادية، والدعاوى التي لا يكون أطرافها من ذات الولاية أو مواطنين، بالإضافة إلى الدعاوى التي تكون الولايات المتحدة طرفاً فيها بغض النظر عن كونها مدعية أم مدعى عليها، وتختص بكافة الدعاوى خاصة الأكثر أهمية والتي تتجاوز الحدود الإدارية للولاية، ولها أهمية وطنية باستثناء ما شكلت له محكمة خاصة لنظره كالمنازعات التجارية التي تنظرها محكمة التجارة الدولية. ولا بد من الإشارة إلى إمكانية أن يختار أطراف النزاع أن ينظر القضية المحكمة الابتدائية للولاية أو الاتحاد⁷⁴.

⁷² عبد الرحمن سليمان، السلطة القضائية في النظام الفيدرالي، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت - لبنان، 2013، ص 183.

⁷³ محمد الحسيني، مرجع سابق، ص 228-229.

⁷⁴ المرجع السابق، ص 229-232.

ب- محاكم الاستئناف الاتحادية (Federal Courts of Appeals): تختص بنظر الطعون على أحكام المحاكم الابتدائية الاتحادية، وبالتالي فإن عددها قليل مقارنة بمحاكم استئناف الولايات. كما أنها تتألف من هيئة قضائية لا تقل عن ثلاثة قضاة، وبشكل عام يتراوح عدد القضاة في دوائر محاكم الاستئناف الاتحادية الفيدرالية المختلفة من 6 إلى 28 قاضياً⁷⁵.

ت- المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية (Supreme Court of the United States): تسمى بالمحكمة العليا الاتحادية لأنها أعلى رتبة في المحاكم القضائية الاتحادية، وهذه المحكمة نص الدستور الأمريكي لعام 1787م على إنشائها، وتعتبر أحكامها نهائية وباتة وغير قابلة للطعن أمام أي محكمة أخرى⁷⁶. كما أن هذه المحكمة تتألف من ستة قضاة ثم زاد إلى تسعة مع رئيس المحكمة، ويتميز قضاتها بعدم قابليتهم للعزل إلا في ظرف غير عادي بالنسبة لهم، كالإدانة بالخيانة العظمى أو الجرائم الماسة بالأمانة كالرشوة أو أي جنح أو جرائم خطيرة. وتتمثل اختصاصات هذه المحكمة في الرقابة على القرارات الإدارية، والاختصاص الأهم ألا وهو الرقابة على دستورية القوانين، وتكون هذه الرقابة على قوانين الولايات، والقوانين الاتحادية⁷⁷.

ونرى لكون الدستور والقوانين الفيدرالية التي تحكم الأمريكيين يتم تفسيرها وتحديد معانيها وأهميتها داخل المحاكم الفيدرالية، فإن هذه المحاكم هي المكان الذي يتم فيه اختبار مدى قوة سلطات وحدود الحكومة القومية، حيث يتبين ذلك من خلال سلطة المحاكم في مراجعة قرارات محاكم الولاية مما يفهم منه هيمنتها على النظام القضائي الأمريكي.

ثانياً: تعيين القاضي الدستوري مدى الحياة في الولايات المتحدة الأمريكية

يرى الفقه بأن السلطة القضائية هي السلطة الأضعف في الدولة، لذا يجب الحفاظ عليها من تدخل كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، وعليه فإن أفضل طريقة لذلك أن يتقلد القاضي منصبه مدى الحياة كون ذلك سيحميه من ضغط السلطات الأخرى. أما فيما لو كان تعيينه مؤقتاً، فإنه سوف يكون تحت تأثير كل من السلطة التشريعية والتنفيذية اللتان تملكان سلطة تعيينه، حيث أنه إن كان منصبه مؤقتاً قد يفكر مستقبلاً في عضوية الكونغرس بعد انتهاء

⁷⁵ عبد الرحمن سليمان، مرجع سابق، ص 183.

⁷⁶ إيناس البهجي، ويوسف المصري، الرقابة على دستورية القوانين، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة- مصر، 2013، ص 134.

⁷⁷ محمد الحسيني، مرجع سابق، ص 239.

خدمته، لذلك سوف يقوم بتقديم تنازلات للسلطة التشريعية على حساب العدل والعدالة، وإن كان تعيينه يتم دورياً من خلال الانتخاب الشعبي كي لا يكون هنالك ضغط من السلطات الأخرى، فإن ذلك قد يجعله يحاول كسب رضا الشعب على حساب العدل والعدالة، وعليه فإن شغل القاضي لمنصبه مدى الحياة سوف يحصنه من تقديم التنازلات، والمجاملات من أجل ضمان مستقبله الوظيفي بعد التقاعد إن رغب بذلك⁷⁸.

يرى ألكسندر هاميلتون أنه بسبب ضعف السلطة القضائية بين السلطات الأخرى، فهي تبقى مهددة دائماً بأن يسيطر عليها وأن يتم التأثير في قراراتها وأنه لا يوجد شيء يمكنه أن يسهم في استقلاليتها وعدم تأثرها بضغطات السلطات الأخرى غير استمرار أعضائها في مناصبهم⁷⁹. كما يرى الفقه بأن شغل منصب القاضي الدستوري مدى الحياة يعالج مشكلة وجود قضاة مؤهلين حيث أن هذا الأمر صعب توفره، وعليه فإن استمرار شغل القاضي الذي يتسم بالخبرة والكفاءة والنزاهة لمنصبه مدى الحياة يجنب صعوبة البحث عن هذه الصفات لقضاة جدد يسدون حاجة المحاكم⁸⁰.

إن السند القانوني لتعيين القاضي الدستوري مدى الحياة هو ما ورد في الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور الأمريكي لعام 1787م والذي لم يشر بشكل خاص إلى القاضي الدستوري أو قضاة المحكمة العليا أو المحكمة العليا الاتحادية، وإنما أشار بشكل عام إلى الأسباب التي تؤدي إلى عزل الرئيس ونائب الرئيس وسائر موظفي الولايات المتحدة الأمريكية الرسميين من مناصبهم، والتي هي إدانتهم بالخيانة أو الرشوة أو أي جرائم أو جنح خطيرة. ومن ذلك يفهم من عبارة سائر موظفي الولايات المتحدة المدنيين الواردة في الفقرة المذكورة انطباقها على قضاة المحكمة العليا أو المحكمة العليا الاتحادية، أي أنه ينطبق على القضاة العاملين في الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية، وبالتالي فإن منصبهم يبقى مدى الحياة⁸¹.

⁷⁸ فارس حاتم، تعيين القاضي الدستوري مدى الحياة في الولايات المتحدة والعراق وتطبيق مبادئ الديمقراطية وأسس دولة القانون، مجلة كلية التربية للبنات للعلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 28، 2021م، ص 404، مسترجع من: <http://search.mandumah.com/Record/1245066>

⁷⁹ ألكسندر هاميلتون، الورقة الفيدرالية رقم 78، مكتبة حقوق الإنسان، جامعة منيسوتا، ولاية منيسوتا- الولايات المتحدة الأمريكية، 1788، مسترجع من: <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/fp78.html>

⁸⁰ فارس حاتم، مرجع سابق، ص 405.

⁸¹ دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1787م، المادة (2) الفقرة (4): (يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع موظفي الولايات المتحدة الرسميين المدنيين من مناصبهم إذا وجه لهم اتهام نياي بالخيانة أو الرشوة أو أية جرائم أو جنح خطيرة أخرى، وأدينوا بمثل هذه التهم).

نرى بأن تعيين القاضي الأمريكي مدى الحياة سيققل من فرص القانونيين الطامحين للعمل القضائي، حيث أن بقاء القاضي في منصبه مدى الحياة سيققل من إمكانية وجود شواغر لتعيين قضاة جدد، كما أن تجديد الدماء بتغيير القضاة من شأنه أن ينعش العمل القضائي من جديد، ويعطي الفرصة للوجوه الشابة المليئة بالطاقة للقيام بهذا العمل على أفضل وجه ممكن. أما بقاء القاضي فترة طويلة من الزمن قد يؤدي إلى حدوث حالة من الملل لديه في التعامل مع القضايا. كما أن بقاء القاضي في منصبه مدى الحياة قد يؤدي به إلى التهاون في أداء واجباته كونه يضمن تواجده في منصبه. أما بخصوص موضوع تقديمه لتنازلات للسلطة التشريعية والتنفيذية لضمان مستقبل وظيفي، فيمكن أن يتم تحاشي ذلك بتخصيص راتب تقاعدي كبير للقاضي الأمريكي المتقاعد يغنيه عن البحث عن أي مكاسب أو مناصب مع إمكانية الاستفادة من خبرات هذا القاضي بأن يقوم بالتدريس في المعاهد القضائية والجامعات.

المطلب الثاني: أساليب الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية وأثر الحكم بعدم الدستورية

هنالك نوعين للرقابة القضائية على دستورية القوانين وهما: رقابة الإلغاء ورقابة الامتناع، حيث قامت الولايات المتحدة بالأخذ برقابة الامتناع باعتمادها على أساليب سيتم توضيحها في هذا الفرع، بالإضافة إلى بيان الأثر المترتب على استعمال رقابة الامتناع والحكم بعد الدستورية في أحكام المحاكم الأمريكية.

الفرع الأول: أساليب الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية

إن نوع الرقابة القضائية المتبعة في الولايات المتحدة الأمريكية هي رقابة الامتناع، وحيث أن القضاء الأمريكي اتبع ثلاثة أساليب لرقابة الامتناع وهي: الدفع الفرعي بعدم الدستورية، والأمر القضائي بالمنع، والحكم التقريري⁸².

⁸² عمر العبد الله، مرجع سابق، ص12.

أولاً: أسلوب الدفع الفرعي بعدم الدستورية

يعتبر أسلوب الدفع بعدم دستورية القوانين من أقدم الأساليب التي استعملتها المحاكم في الولايات المتحدة الأمريكية لممارسة عملها في الرقابة على دستورية القوانين، وحيث أن هذا الاختصاص يكون من حق المحكمة العليا، بالإضافة إلى كافة المحاكم سواء محاكم الولايات أو المحكمة الاتحادية الفدرالية، وحيث أن الرقابة القضائية على دستورية القوانين تعتبر من ضمن الأعمال اليومية لهذه المحاكم⁸³.

يتم الدفع بعدم الدستورية بناء على طلب أحد أطراف الدعوى في قضية منظورة أمام المحكمة، حيث يقوم المتضرر صاحب المصلحة بالدفع بعدم دستورية القانون الذي سيتم تطبيقه على أطراف النزاع، بناء على ذلك تقوم المحكمة بالتحقق من هذا الطلب، فإن رأت أن القانون غير دستوري تمتنع عن تطبيقه على القضية المنظورة أمامها دون أن تقوم بإلغائه، وعليه يبقى القانون قائماً طالما أن السلطة التشريعية لم تقم بتعديله أو إلغائه، وبإمكان المحاكم الأخرى تطبيقه في قضايا أخرى مشابهة – إن رأت أنه دستوري- أي أن أثر الحكم يقتصر على استبعاد تطبيقه على الدعوى المنظورة أمام المحكمة عندما تصرح بأن القانون مخالف للدستور⁸⁴.

لا بد من الإشارة إلى أن المحاكم في الولايات المتحدة الأمريكية لا تستطيع أن تثير الدفع بعدم الدستورية من تلقاء نفسها؛ إنما لا بد من قيام أحد الأطراف بطلب ذلك بموجب دفع فرعي يتم أثناء السير في إجراءات الدعوى، وعليه فلا يمكن لأحد الأطراف الدفع بعدم الدستورية من خلال رفع دعوى أصلية يطالب فيها بإلغاء القانون الغير دستوري⁸⁵.

كما تجدر الإشارة إلى أن الدفع الفرعي بعدم الدستورية يتطلب شرطين وهما: وجود خصومة موضوعية جدية، بالإضافة إلى ضرورة توفر المصلحة الشخصية لدى الطرف الذي يدفع بعدم دستورية القانون، ومثال على شرط توفر المصلحة الشخصية قرار أحد المحاكم الأمريكية في عام 1952م في قضية (دورماس ضد مكتب التعليم)، حيث قام دورماس بالدفع بعدم دستورية قانون صادر عن ولاية نيوجرسي يقضي بضرورة أن يقرأ التلاميذ في المدارس الحكومية يومياً فقرات من الإنجيل، حيث كان يرى دورماس أن هذا القانون يتعارض مع التعديل الدستوري الذي

⁸³ أسامة الحناينة، مرجع سابق، ص262.

⁸⁴ محمد أعمري، مرجع سابق، ص234.

⁸⁵ أسامة الحناينة، مرجع سابق، ص263.

يشير إلى ضرورة امتناع الدولة عن تأييد عقيدة دينية معينة، واستند دورماس أنه صاحب مصلحة باعتباره مواطناً أمريكياً دافعاً للضرائب. وحيث أنه وبمناقشة المحكمة لحيثيات القضية رأت بأنه لا يوجد صلة بين دورماس بصفته مواطناً دافعاً للضرائب وبين القانون المذكور، كما أنه لم يثبت وجود مصلحة متضررة له، حيث أن قراءة فقرات من الإنجيل يومياً لن تزيد من نفقات الدراسة أو تزيد العبء عليه بصفته دافعاً للضريبة، وعليه قررت المحكمة رد الطعن لعدم توفر شرط المصلحة لمقدم هذا الطعن.⁸⁶

ثانياً: أسلوب الأمر القضائي بالمنع

لا بد من الإشارة بدايةً إلى أن الدستور الأمريكي لم يشر إلى أسلوب الأمر القضائي الذي يعتبر أحد أهم الوسائل التي عرفها قانون العدالة المستمد من مبادئ الأخلاق والضمير والقانون الطبيعي⁸⁷؛ إنما هو مجرد اجتهاد قضائي في المحاكم الأمريكية، حيث بموجب هذا الأسلوب يحق لكل شخص أن يطلب من القاضي إيقاف إجراءات تضر بحقوقه كونها تستند إلى قانون غير دستوري ودون الحاجة لوجود دعوى منظورة أمام المحكمة، وعليه يقوم القاضي بفحص مدى مواءمة ذلك القانون لأحكام الدستور، فإن قرر مخالفته للدستور يقوم بتوجيه أمر يمنع تنفيذ الإجراءات بحقه⁸⁸. كما ويعتبر الأمر القضائي بالمنع أسلوباً وقائياً كونه يتم قبل حصول الضرر، وعليه فإنه يجب على الموظف الموجه إليه أمر منع القيام بالإجراءات تنفيذ قرار المحكمة كما جاء، ومثال ذلك: أن يأمر القاضي موظفاً بعدم تحصيل مبالغ مالية بموجب قانون غير دستوري، فيجب على الموظف أن يتقيد بقرار القاضي بمنعه من تحصيل تلك المبالغ، وإلا عوقب لمخالفته وأمر المحكمة أي أنه يكون عرضة للمساءلة الجزائية، وإمكانية مطالبته بالتعويض⁸⁹.

تجدر الإشارة إلى أن أوامر المنع من الممكن أن تكون مؤقتة، وهي التي تصدر عن المحكمة عند نظرها نزاعاً مرفوعاً أمامها، ومن الممكن أن تكون دائمة بناء على دعوى مستقلة ترفع أمامها بشكل مباشر⁹⁰. ولكون استعمال أسلوب الأمر القضائي أدى إلى تعطيل العديد من التشريعات والقوانين

⁸⁶ أحمد أبو المجد، مرجع سابق، ص 207-214.

⁸⁷ عبد العزيز سالمان، مرجع سابق، ص 1027.

⁸⁸ حليلة عبد الرمي، مرجع سابق، ص 295.

⁸⁹ أسامة الحناينة، مرجع سابق، ص 263.

⁹⁰ نعمان الخطيب، مرجع سابق، ص 576.

أصدر الكونغرس في عام 1910م قانوناً ينظم إصدار الأوامر القضائية يجعل ذلك من اختصاص محكمة اتحادية خاصة مشكلة من ثلاثة قضاة يكون حكمها قابلاً للطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا، مما يترتب عليه عدم إمكانية القاضي الفرد إصدار أوامر منع بعد إصدار هذا القانون⁹¹.

ثالثاً: أسلوب الحكم التقريري

بموجب هذا الأسلوب يستطيع أي شخص أن يلجأ إلى المحكمة بطلب يراد به معرفة إن كان قانون محدد سوف يتم تطبيقه عليه دستوري أم غير دستوري، فإذا قضت المحكمة بدستوريته وجب على الجهة المسؤولة تطبيقه، أما إذا قضت المحكمة بعدم دستوريته وجب على الجهة المسؤولة الالتزام بقرار المحكمة وعدم تطبيقه⁹². ويتميز هذا الأسلوب أنه لا يتطلب أن يكون طالبه شاكياً من وقوع ضرر محدد بحقه أو أن يكون هنالك ضرر قريب الحصول كما هو الحال في أوامر المنع القضائية⁹³.

ذهبت فئة كبيرة من الفقه لاعتبار أن الحكم التقريري هو حكم بات ملزم لأطراف الدعوى بخصوص النزاع الصادر فيه، ورأت بأنه يختلف عن الرأي الاستشاري الذي يعتبر تقريراً لحكم القانون في وقائع لم تصبح موضوعاً لخصومة بين الأطراف⁹⁴، إلا أن المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية اعتبرته في بداية الأمر من ضمن الآراء الاستشارية، وترددت أكثر من مرة بالأخذ فيه من عدمه لأنها لم تكن ترغب في التوسع في الرقابة على دستورية القوانين، وكانت ترغب في اقتصار مهمة القضاء على المنازعات فقط. إلا أنه وفي عام 1934م أصدر الكونغرس قانوناً يسمح للمحاكم الاتحادية بموجبه بإصدار الأحكام التقريرية⁹⁵.

بعد دراسة الأساليب الثلاثة السابقة نرى بأن أسلوب الحكم التقريري هو أفضل أسلوب - بشرط أن يعطى لكافة المحاكم في الولايات المتحدة الأمريكية وليس المحكمة الاتحادية فقط - كونه لا يحتاج لأن يكون هنالك دعوى مرفوعة أو نزاع قائم، كما أنه لا يشترط وجود وقوع ضرر محدد على الطرف الذي يطلبه أو وجود ضرر وشيك الوقوع، بالإضافة إلى أن المحكمة تحدد فيه

⁹¹ عمر العبد الله، مرجع سابق، ص 15.

⁹² أسامة الحناينة، مرجع سابق، ص 268.

⁹³ أسامة الحناينة، مرجع سابق، ص 263.

⁹⁴ عبد العزيز سالمان، مرجع سابق، ص 1030.

⁹⁵ محمد أبو الجعص، مرجع سابق، ص 40.

المراكز القانونية للخصوم دون أن تصدر أي أوامر تنفيذية. وعليه فإنه يحقق الغاية من الرقابة القضائية على دستورية القوانين دون الحاجة لوجود منازعات كما هو الحال في الأسلوبين الآخرين مع العلم بأننا نرى بأنه كان على الولايات المتحدة الأمريكية استعمال أسلوب رقابة الإلغاء بالإضافة إلى رقابة الامتناع، وذلك لأنه يؤدي إلى إنهاء القانون الغير دستوري، واعتباره كأن لم يكن، حيث أن هذا الأسلوب يزيد ضمانات حماية حقوق وحريات الأفراد كونه يجعل الحكم بعدم الدستورية حجة على الكافة، ويلغي أثر القانون الغير دستوري من الوجود نهائياً.

الفرع الثاني: أثر الحكم بعدم دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية

منذ بداية القرن التاسع عشر أخذ القضاء الأمريكي بالرقابة على دستورية القوانين، وذلك بالامتناع عن تطبيق القانون المخالف للقواعد الدستورية لدستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787م على النزاع المنظور، حيث كان يتم الحكم مع تجاهل القانون المخالف للدستور وكأنه غير موجود ولو كان يتعلق بالنزاع. وحيث أننا سنبين في هذا الموضع أثر ذلك الحكم على القانون المخالف للدستور، بالإضافة إلى أثره باعتباره سابقة قضائية ملزمة للمحاكم الأخرى إن كان كذلك أم لا.

لقد اتجه الفقهاء والمحاكم في الولايات المتحدة الأمريكية إلى اعتبار أن الحكم بعدم دستورية أي قانون لا يبطل القانون، ولا يلغيه إنما يؤدي إلى وقف عمل المحكمة به أي أنها تعتبره غير موجود عند قيامها بنظر النزاع الوارد أمامها، وحيث أنه يكون بنظرها غير موجود من تاريخ صدوره كونه غير دستوري، وحيث عبرت المحكمة الأمريكية العليا عن ذلك عندما أصدرت حكماً لها في عام 1940م جاء فيه "إن الوجود المادي للقانون يقضي بعدم دستوريته حقيقة واقعة ليس من السهل تجاهلها، فليس من الممكن في كثير من الأحوال أن يسدل حكم المحكمة على الماضي ستاراً من النسيان، ولذلك يجب أن يعاد النظر في أثر القضاء بعدم دستورية القانون على كثير من الأوضاع والعلاقات التي نشأت في ظله"⁹⁶.

⁹⁶ أسامة الحناينة، مرجع سابق، ص 265.

لا بد من الإشارة إلى أن المحاكم الأمريكية كانت تعتبر الجزء الغير مخالف للدستور من القانون دستورياً، وبالإمكان الأخذ به ولكن بشرط أن يكون هذا الجزء مستقلاً عن الجزء المخالف للدستور، وعليه فإن كان لا يمكن استغناء هذا الجزء عن الجزء المخالف فلا يمكن الأخذ به⁹⁷.

تجدر الإشارة إلى أن الفقه والقضاء في الولايات المتحدة الأمريكية لم يتبع نظام السوابق القضائية بخصوص الحكم بعدم الدستورية، وذلك بسبب كثرة المحاكم وانقسامها بين محاكم ولايات، ومحاكم فيدرالية أي بسبب الطبيعة الفيدرالية للولايات المتحدة الأمريكية الأمر الذي أدى إلى انعدام الروابط بينهم وبالتالي فمن الصعب تطبيق نظام السوابق القضائية، وخير مثال على عدم الالتزام بنظام السوابق القضائية قرار المحكمة العليا الأمريكية لعام 1849م الذي جاء فيه: " أنه يجب أن يكون معلوماً أن القاعدة التي تجري عليها هذه المحكمة أن آرائها في تفسير الدستور تظل مفتوحة للبحث، لإعادة النظر فيها إذا تبين أنها أقيمت على أساس خاطئ، وحجية هذه الآراء يجب أن لا تعتمد إلا على قوة ما تستند إليه من منطق وتدليل"⁹⁸. وعليه فإن المحاكم الأمريكية من أجل أن تتخلص من نظام السوابق القضائية كانت إما أن تتجاهل الحكم السابق نهائياً بحيث لا تذكره بتاتاً في حكمها الجديد وإما أن تعدل المحكمة عن المبدأ المقرر في السابقة وتقرر بأنها نقضت تلك السابقة من خلال حكمها الجديد وإما أن تقوم بالتمييز بين القضية التي فيها سابقة قضائية والقضية المنظورة أمامها فتبين أنهما بوقائع مختلفة، وذلك من أجل أن تتهرب من الأخذ بها⁹⁹.

وعليه يفهم مما سبق بأن المحاكم الأمريكية عندما تحكم بعدم الدستورية فإن الحكم الصادر عنها لا يسري إلا على القضية المنظورة أمامها ولا يمتد إلى غيرها من محاكم الولايات أو المحاكم الاتحادية الفدرالية، حيث أن القاضي يمتنع عن تطبيق القانون الغير دستوري في النزاع المعروض عليه ولا يعتبر حكمه بمثابة سابقة قضائية ملزمة للمحاكم الأخرى السابق ذكرها، حيث أن نظام السوابق القضائية غير معمول فيه في الولايات المتحدة الأمريكية.

⁹⁷ أحمد أبو المجد، مرجع سابق، ص 220-225.

⁹⁸ أسامة الحناينة، مرجع سابق، ص 265.

⁹⁹ أحمد أبو المجد، مرجع سابق، ص 230-236.

الخاتمة:

بعد أن تعرفنا بشكل موسع إلى مفهوم الرقابة القضائية على دستورية القوانين وأنواعها ومزاياها وتمييزها عن الرقابة السياسية، وبعد أن قمنا بالتعرف إلى كيفية نشأة الرقابة على دستورية القوانين بشكل عام وعوامل نشأتها في الولايات المتحدة الأمريكية بشكل خاص بما في ذلك قضية ماربوري ضد ماديسون أمام القاضي مارشال، وبعد أن تعرفنا إلى طبيعة النظام القضائي المزدوج في الولايات المتحدة الأمريكية ومدة تعيين القاضي الدستوري، وبعد دراسة أساليب الرقابة القضائية وأثر الحكم بعدم الدستورية تبين لنا بأن القضاء الأمريكي بمختلف درجاته يمارس الرقابة القضائية على دستورية القوانين مع العلم بعدم وجود محكمة دستورية متخصصة منفصلة في الولايات المتحدة الأمريكية لهذا الغرض، حيث أن القاضي ينأى عن نفسه بأن يطبق قوانين تخالف أحكام الدستور الذي يعتبر أسمى تشريعاً في الدولة لذلك يمتنع عن تطبيق تلك القوانين في النزاع المعروض عليه فيحكم بعدم دستورتها ويمتنع عن تطبيقها، ولكن أثر قراره لا يمتد إلى نزاعات أخرى كونه عندما يحكم بعدم الدستورية لا يلغي القانون المطبق على النزاع إنما يمتنع عن تطبيقه فقط.

لقد توصلت الدراسة إلى جملة من النتائج، وخلصت إلى عدد من التوصيات، وهي كما يلي:

♦ النتائج:

1- يعتبر حكم القاضي جون مارشال في قضية ماربوري ضد ماديسون عام 1803م حجز الزاوية والأساس لنشأة الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية، بالإضافة إلى تأثير عوامل أخرى وهي: السوابق القضائية التاريخية والدستورية السابقة لنشأة الاتحاد الأمريكي، ومبدأ الفصل بين السلطات والنظام الاتحادي الفيدرالي للولايات المتحدة الأمريكية.

2- النظام القضائي المتبع في الولايات المتحدة هو نموذج القضاء المزدوج، حيث يوجد محاكم للولايات ومحاكم اتحادية فيدرالية، كما أن القاضي الدستوري يعين فيها مدى الحياة.

3- لا يوجد في الولايات المتحدة الأمريكية محكمة دستورية متخصصة منفصلة، ومن حق كافة المحاكم فيها الرقابة على دستورية القوانين من خلال الامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور في النزاعات المعروضة أمامها.

4- أسلوب رقابة الإلغاء غير متبع في محاكم الولايات المتحدة الأمريكية، ونوع الرقابة الموجود هو رقابة الامتناع التي تتم من خلال ثلاثة أساليب: وهي أسلوب الدفع الفرعي بعدم الدستورية الذي يتم من قبل طرف له مصلحة في النزاع المعروف أمام المحكمة، مما يعطي المحكمة الحق في الامتناع عن تطبيق القانون الغير دستوري، وحيث أن هذا الحق يعطى لكافة المحاكم في الولايات المتحدة الأمريكية ولكن لا يجوز للمحكمة أن تثيره من تلقاء نفسها. أما الأسلوب الثاني هو أسلوب الأمر القضائي بالمنع الذي تقوم به محكمة اتحادية خاصة يتم الطعن بأحكامها أمام المحكمة الاتحادية العليا. أما الأسلوب الثالث هو أسلوب الحكم التقريري الذي يعطى للمحاكم الاتحادية فقط.

5- أثير الحكم بعدم الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية لا يسري إلا على القضية الصادر بها، بحيث يمتنع القاضي عن تطبيق القانون الغير دستوري ولا يلغيه. كما أن نظام السوابق القضائية غير معمول به في الولايات المتحدة الأمريكية.

♦ التوصيات:

1- أن يعطى أسلوب الحكم التقريري والأمر القضائي بالمنع لكافة المحاكم في الولايات المتحدة الأمريكية سواء محاكم الولايات أو المحاكم الاتحادية الفيدرالية كما هو الحال بالنسبة للدفع الفرعي بعدم الدستورية.

2- ضرورة إقحام رقابة الإلغاء على الرقابة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية كونها الأكثر حماية لحقوق وحريات الأفراد.

3- نوصي بضرورة إنشاء محكمة دستورية عليا تكون المرجعية لكافة محاكم الولايات ومحاكم الاتحاد الفيدرالية فيما يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين على أن تشكل من قضاة لا تقل درجتهم عن قضاة محكمة عليا، بالإضافة إلى أساتذة جامعات مختصين بالقانون الدستوري يملكون سنوات خبرة طويلة في التدريس في هذا المجال على أن تمارس رقابة الإلغاء في هذه المحكمة.

قائمة المراجع:

♦ أولاً: التشريعات

- 1- الدستور الأمريكي لعام 1789.
- 2 - ألكسندر هاميلتون، الورقة الفيدرالية رقم 78، مكتبة حقوق الإنسان، جامعة منيسوتا، ولاية منيسوتا- الولايات المتحدة الأمريكية، 1788.

♦ ثانياً: الكتب

• الكتب العامة:

- 1- يحيى مطول، القانون الدستوري، الطبعة الثانية، بلا ناشر، بلا سنة نشر.
- 2- نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة السابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان- الأردن، 2011.
- 3- رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر، 2005.
- 4- سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون طبعة، منشأة المعارف بالإسكندرية - مصر، 1980.
- 5- دينيس توماس، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري، الطبعة الثانية، دار الكتاب الحديث، القاهرة- مصر، ترجمة المركز الثقافي للتعريب والترجمة، 2008.
- 6- محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي، بدون طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، 2002.
- 7- محمد حماد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الطبعة الثالثة، مركز النشر الجامعي، تونس، 2016.
- 8- محمد عبد الوهاب، القانون الدستوري، بدون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية- مصر، بدون سنة نشر.
- 9- عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، بدون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية- مصر، 1966.

10- ابراهيم شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية الجزء الأول: المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية المعاصرة، بدون طبعة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت- لبنان، 1994.

11- ابراهيم شيحا، القانون الدستوري: تحليل النظام الدستوري في ضوء المبادئ الدستورية، بدون طبعة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت- لبنان، 1983.

12- هاني الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون طبعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان- الأردن، 2007.

13- رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر، 1995.

14- ساجد الزاملي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، الطبعة الأولى، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد- العراق، 2014.

15- ماجد الحلو، القانون الدستوري، بدون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية- مصر، 1997.

• الكتب المتخصصة:

- 1- حسن البحري، القضاء الدستوري (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، بلا ناشر، 2021.
- 2- روبرت كارب، ورونالد ستيدهام، الإجراءات القضائية في أمريكا، الطبعة الأولى، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، ترجمة علا أبو غنيم، 1997.
- 3- يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، بدون طبعة وبدون ناشر، 1992.
- 4- أحمد أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، الطبعة الأولى، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة- مصر، 1960.
- 5- توني فاين، النظم القانونية الأمريكية، بدون طبعة، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة- مصر، ترجمة عادل ماجد، 2001.
- 6- عبد الرحمن سليمان، السلطة القضائية في النظام الفيدرالي، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت- لبنان، 2013.
- 7- إيناس البهجي، ويوسف المصري، الرقابة على دستورية القوانين، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة- مصر، 2013.

♦ ثالثاً: الأبحاث

- 1- علي عباس، رقابة القضاء على دستورية القوانين: دراسة تحليلية مقارنة، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد 26، العدد 7، جامعة بابل، بابل- العراق، 2018.
- 2- عمر العبد الله، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة دمشق، المجلد 17، العدد الثاني، جامعة دمشق، دمشق- سوريا، 2001.
- 3- الطاهر ولد أحمد، الرقابة القضائية على دستورية القوانين دراسة تحليلية على ضوء التشريعات المقارنة، مجلة الباحث الأكاديمي في العلوم القانونية والسياسية، العدد الثامن، المركز الجامعي بأفلو، الأغواط- الجزائر، 2022.
- 4- أحمد إبراهيم، رقابة دستورية القوانين في ظل النظم الدستورية المعاصرة (دراسة تحليلية مقارنة)، مجلة مصر المعاصرة، عدد 548، القاهرة- مصر، 2022.
- 5- أسامة الحناينة، الرقابة السياسية على دستورية القوانين وتطبيقاتها، مجلة العلوم القانونية والسياسية (الجمعية العلمية للبحوث والدراسات الاستراتيجية)، العدد 2، جامعة ديالى- العراق، 2011.
- 6- أسامة الحناينة، حق القضاء العادي في الرقابة على دستورية القوانين الولايات المتحدة الأمريكية إنموذجاً، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 40، العدد 1، الجامعة الأردنية، عمان- الأردن، 2013.
- 7- رفاه كربل، وسعد طالب، الرقابة السياسية على القوانين الأساسية، مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 1، جامعة بابل- العراق، 2020.
- 8- محمد أعمرسلي، الرقابة الدستورية على القوانين: دراسة مقارنة، مجلة آفاق للعلوم، المجلد الرابع، العدد 14، جامعة زيان عاشور، الجلفة- الجزائر، 2019.
- 9- الفضل الماحي، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في أمريكا، مجلة العدل، المجلد 20، العدد 52، وزارة العدل- المكتب الفني، الرياض- المملكة العربية السعودية، 2018.
- 10- علي الشكري، نشأة فكرة الرقابة على دستورية القوانين، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 8، العدد 24، جامعة الكوفة، الكوفة- العراق، 2015.

11- عباس عباس، الرقابة القضائية على دستورية القوانين، مجلة الحقوق، المجلد 1، العدد 1، الجامعة المستنصرية، بغداد- العراق، 2006.

12- بنغالاب سفيان، الرقابة على دستورية القوانين: التجربة الفرنسية والأمريكية نموذجاً، مجلة قراءات علمية في الأبحاث والدراسات القانونية والإدارية، العدد 14، 2022. مسترجع من:

<http://search.mandumah.com/Record/1358463>

13- عبد العزيز سالم، نظم الرقابة على دستورية القوانين: دراسة مقارنة بين مختلف النظم القانونية والقانون المصري، المؤتمر العلمي الأول: دور المحكمة الدستورية العليا في النظام القانوني المصري، جامعة حلوان، القاهرة- مصر، 1998. مسترجع من:

<http://search.mandumah.com/Record/113545>

14- حليمة عبد الرمي، الرقابة على دستورية القوانين: التجربة الفرنسية والأمريكية نموذجاً، مجلة قراءات علمية في الأبحاث والدراسات القانونية والإدارية، عدد 14، 2022. متسرجع من:

<http://search.mandumah.com/Record/1358463>

15- محمد الحسيني، القضاء المزدوج في الدولة الفيدرالية- الولايات المتحدة الأمريكية نموذجاً، مجلة دراسات الكوفة، العدد 66، 2022. مسترجع من:

<http://search.mandumah.com/Record/1351762>

16- فارس حاتم، تعيين القاضي الدستوري مدى الحياة في الولايات المتحدة والعراق وتطبيق مبادئ الديمقراطية وأسس دولة القانون، مجلة كلية التربية للبنات للعلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 28، 2021، مسترجع من:

<http://search.mandumah.com/Record/1245066>

17- صافي حمزة، دور الرقابة الدستورية في حماية الحقوق والحريات السياسية في دول المغرب العربي، رسالة دكتوراة، جامعة محمد خيضر، بسكرة- الجزائر، 2020.

- 18- محمد أبو الجعص، الرقابة على دستورية القوانين: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة عمان الأهلية، السلط- الأردن، 2016.
- 19- محمد الشوابكة، رقابة الامتناع على دستورية القوانين دراسة مقارنة بين الولايات المتحدة الأمريكية ومصر والأردن، رسالة دكتوراة، جامعة عمان العربية، عمان - الأردن، 2006.
- 20- أمين محمد، الرقابة على دستورية القوانين، المؤتمر العلمي الأول: دور المحكمة الدستورية العليا في النظام القانوني المصري، كلية الحقوق، جامعة حلوان، مصر، 1998.

List of References:

♦ Firstly: The legislations

- 1- The American Constitution of 1789.
- 2- Alexander Hamilton, Federalist Paper No.78, Human Rights Library, University of Minnesota, Minnesota, USA, 1788.

♦ Secondly: The books

• General books:

- 1- Yahya Motwal, Constitutional Law, second edition, without publisher, without year of publication.
- 2- Noman Al-Khatib, The Mediator in Political Systems and Constitutional Law, seventh edition, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman - Jordan, 2011.
- 3- Ramzi Al-Shaer, The General Theory of Constitutional Law, fifth edition, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo - Egypt, 2005.
- 4- Saad Asfour, Basic Principles in Constitutional Law and Political Systems, without edition, Moansha'at al-Ma'rifa in Alexandria - Egypt, 1980.
- 5- Dennis Thomas, Basic Principles in Constitutional Law, second edition, Dar Al-Kitab Al-Hadith, Cairo - Egypt, translated by the Cultural Center for Arabization and Translation, 2008.
- 6- Muhammad Al-Majzoub, Constitutional Law and the Political System, no edition, Al-Halabi Legal Publications, Beirut - Lebanon, 2002.

- 7- Muhammad Hammad, Constitutional Law and Political Systems, third edition, University Publishing Center, Tunisia, 2016.
- 8- Muhammad Abdel Wahab, Constitutional Law, no edition, Monsha'at Al-Ma'arif, Alexandria - Egypt, without year of publication.
- 9- Abdel Hamid Metwally, Constitutional Law and Political Systems, no edition, Monsha'at Al Maaref, Alexandria - Egypt, 1966.
- 10- Ibrahim Shiha, Constitutional Law and Political Systems, Part One: General Constitutional Principles and Contemporary Political Systems, no edition, Al-Dar Al Jameaa for Printing and Publishing, Beirut - Lebanon, 1994.
- 11- Ibrahim Shiha, Constitutional Law: Analysis of the Constitutional System in Light of Constitutional Principles, no edition, Al-Dar Al Jameaa for Printing and Publishing, Beirut - Lebanon, 1983.
- 12- Hani Al-Tahrawi, Political Systems and Constitutional Law, no edition , Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman - Jordan, 2007.
- 13- Ramadan Batikh, The General Theory of Constitutional Law and its Applications in Egypt, first edition, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo - Egypt, 1995.
- 14- Sajid Al-Zamili, Principles of Constitutional Law and the Constitutional System in Iraq, first edition, Neipur Printing, Publishing and Distribution House, Baghdad - Iraq, 2014.
- 15- Majid Al-Helou, Constitutional Law, no edition, Dar Al-Matboaat Al-Jameiaa , Alexandria - Egypt, 1997.

• **Specialized books:**

- 1- Hassan Al-Bahri, Constitutional Judiciary (comparative study), second edition, without a publisher, 2021.
- 2- Robert Karp and Ronald Stidham, Judicial Procedures in America, first edition, Egyptian Society for the Dissemination of Knowledge and World Culture, translated by Ola Abu Ghoneim, 1997.
- 3- Yahya Al-Gamal, The Constitutional Judiciary in Egypt, without edition and publisher, 1992.

- 4- Ahmed Abu Al-Majd, Oversight of the Constitutionality of Laws in the United States of America and the Egyptian Territory, first edition, Al-Nahda Al-Masriya Library, Cairo - Egypt, 1960.
- 5- Tony Fine, American Legal Systems, no edition, Egyptian Society for the Dissemination of World Knowledge and Culture, Cairo - Egypt, translated by Adel Majed, 2001.
- 6- Abdul Rahman Suleiman, The Judicial Authority in the Federal System, first edition, Zein Legal and Literary Library, Beirut - Lebanon, 2013.
- 7- Enas Al-Bahji and Youssef Al-Masry, Oversight of the Constitutionality of Laws, first edition, National Center for Legal Publications, Cairo - Egypt, 2013.

♦ **Third: Researches**

- 1- Ali Abbas, Judicial oversight of the constitutionality of laws: a comparative analytical study, Babylon University Journal for Human Sciences, Volume 26, Issue 7, University of Babylon, Babylon - Iraq, 2018.
- 2- Omar Al-Abdullah, Oversight of the Constitutionality of Laws (A Comparative Study), Damascus University Journal, Volume 17, Issue Two, Damascus University, Damascus - Syria, 2001.
- 3- Al-Taher Weld Ahmed, Judicial oversight of the constitutionality of laws, an analytical study in light of comparative legislation, Journal of the Academic Researcher in Legal and Political Sciences, Issue 8, Buffalo University Center, Laghouat - Algeria, 2022.
- 4- Ahmed Ibrahim, Constitutional Review of Laws Under Contemporary Constitutional Systems (A Comparative Analytical Study), Masr Al-Moaaserah Magazine, No. 548, Cairo - Egypt, 2022.
- 5- Osama Al-Hanaina, Political Oversight on the Constitutionality of Laws and their Applications, Journal of Legal and Political Sciences (Scientific Society for Research and Strategic Studies), Issue 2, Diyaly University - Iraq, 2011.
- 6- Osama Al-Hanaina, The right of the ordinary judiciary to monitor the constitutionality of laws, the United States of America as a model, Journal of Sharia and Law Studies, Volume 40, Issue 1, University of Jordan, Amman - Jordan, 2013.

- 7- Rafah Karbal, and Saad Talib, Political Oversight of Basic Laws, Al-Muhaqiq Al-Hilli Journal of Legal and Political Sciences, Issue 1, University of Babylon - Iraq, 2020.
- 8- Muhammad Amrasti, Constitutional Oversight of Laws: A Comparative Study, Afaq Science Journal, Volume Four, Issue 14, Zian Ashour University, Djelfa - Algeria, 2019.
- 9- Al-Fadl Al-Mahi, Judicial Oversight of the Constitutionality of Laws in America, Al-Adl Magazine, Volume 20, Issue 52, Ministry of Justice - Technical Office, Riyadh - Kingdom of Saudi Arabia, 2018.
- 10- Ali Al-Shukri, The emergence of the idea of monitoring the constitutionality of laws, Kufa Journal of Legal and Political Sciences, Volume 8, Issue 24, University of Kufa, Kufa - Iraq, 2015.
- 11- Abbas Abbas, Judicial Oversight of the Constitutionality of Laws, Law Journal, Volume 1, Issue 1, Al-Mustansiriya University, Baghdad - Iraq, 2006.
- 12- Bengaleb Sufyan, Oversight of the Constitutionality of Laws: The French and American Experience as a Model, Journal of Scientific Readings in Legal and Administrative Research and Studies, Issue 14, 2022. Retrieved from:
<http://search.mandumah.com/Record/1358463>
- 13- Abdel Aziz Salman, Systems for Oversight of the Constitutionality of Laws: A Comparative Study between Various Legal Systems and Egyptian Law, First Scientific Conference: The Role of the Supreme Constitutional Court in the Egyptian Legal System, Helwan University, Cairo - Egypt, 1998. Retrieved from:
<http://search.mandumah.com/Record/113545>
- 14- Halima Abdel Rami, Oversight of the Constitutionality of Laws: The French and American Experience as a Model, Journal of Scientific Readings in Legal and Administrative Research and Studies, No. 14, 2022. Retrieved from:
<http://search.mandumah.com/Record/1358463>
- 15- Muhammad Al-Husseini, The dual judiciary in the federal state - The United States of America as a model, Journal of Kufa Studies, Issue 66, 2022. Retrieved from:

<http://search.mandumah.com/Record/1351762>

- 16- Fares Hatem, Appointing a Constitutional Judge for Life in the United States and Iraq and Implementing the Principles of Democracy and the Foundations of the State of Law, Journal of the College of Education for Girls for Humanities, Volume 15, Issue 28, 2021. Retrieved from:

<http://search.mandumah.com/Record/1245066>

- 17- Safi Hamza, The role of constitutional oversight in protecting political rights and freedoms in the Maghreb countries, Doctoral thesis, Mohamed Kheidar University, Biskra - Algeria, 2020.
- 18- Muhammad Abu Al-Jaas, Oversight of the Constitutionality of Laws: A Comparative Study, Master's Thesis, Al-Ahliyya Amman University, Salt - Jordan, 2016.
- 19- Muhammad Al-Shawabkeh, Oversight of Abstention on the Constitutionality of Laws, A Comparative Study between the United States of America, Egypt, and Jordan, Doctoral thesis, Amman Arab University, Amman - Jordan, 2006.
- 20- Amin Muhammad, Oversight of the Constitutionality of Laws, First Scientific Conference: The Role of the Supreme Constitutional Court in the Egyptian Legal System, Faculty of Law, Helwan University, Egypt, 1998.