

السلطة التنفيذية على ضوء دستور المغرب 2011



الأستاذ الدكتور/ أحمد حضرائي

أستاذ التعليم العالي - المغرب

رئيس مركز الدراسات في الحكامة والتنمية الترابية



مقدمة:

كرس دستور 2011 الحضور الفعلي للمؤسسة الملكية ضمن النسق السياسي المغربي؛ فما زال الملك يتربع على رأس باقي المؤسسات الدستورية، ويتبوأ مكانة سامية ذات اختصاصات واسعة في الحالات العادية، وسلطات متميزة في الظروف الاستثنائية. فهو الذي يعين أعضاء الحكومة، وينهي مهامها، وإن وفقا لشروط وشكليات معينة، لا تخلو من مستجدات طالت المؤسسة الحكومية، على مستوى مكانتها، واختصاصاتها ودور رئيسها، بل تمت دسترة مجلس الحكومة، ولأول مرة. وبموجب ذلك تم توسيع اختصاصات الحكومة ورئيسها.

ومع ذلك ظل الملك ذا اختصاصات محفوظة خاصة في المجال الديني، وفاعلا أساسيا في السياسة العامة للدولة التي تحمل صيغة "التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة (الفصل 49)، بيد أن رئيس الحكومة فهو الفاعل في مجال السياسات العمومية (المشتركة)، بينما يكون الوزراء هم المسؤولين عن السياسات القطاعية، (والتي تكمن في مجموع التدابير المقررة والمطبقة في مجالات معينة، والنهوض أو الارتقاء بها، تحقيقا لأهداف التنمية المنشودة).

والذي يهم في هاته الورقة البحثية هو العلاقة التي تطبع الملك برئيس الحكومة. وهو ما يمكن معالجته من خلال ما يلي:

الفقرة الأولى: مسألة تعيين الملك لرئيس الحكومة وإشكالية التنصيب.

أولا: تأليف الحكومة وتعيينها.

ثانيا: التصويت على البرنامج الحكومي ومسألة التنصيب.

1- انفراد مجلس النواب بالتصويت على البرنامج الحكومي.

2- تساؤلات حول التنصيب البرلماني.

الفقرة الثانية: ثنائية السلطة التنفيذية: سلطات الملك ورئيس الحكومة.

أولا: السلطات الاستراتيجية المحتفظ بها للملك واختصاصات رئيس الحكومة.

1- احتكار الملك للحقل الديني والاستراتيجي.

2- اختصاصات الحكومة ورئيسها.

ثانياً: الاختصاصات المتقاطعة والمشاركة بين الملك ورئيس الحكومة.

1- مشاركة رئيس الحكومة للملك في المجال التنفيذي.

2- الدور الاستشاري لرئيس الحكومة على سبيل الختم.

الفقرة الأولى

مسألة تعيين الملك لرئيس الحكومة وإشكالية التنصيب

جلت الوثيقة الدستورية الجديدة بمستجدات همت تشكيل الحكومة، سواء على مستوى التعيين، أو من حيث

التنصيب، اقتداء بالتجارب المقارنة، والذي لا يحول دون طرح تساؤلات بخصوص ترتيب المسؤولية. فكيف؟

أولاً- تأليف الحكومة وتعيينها:

فخلافًا للفصل التاسع والخمسين من دستور 1996 الذي كان يحدد أعضاء الحكومة في الوزير الأول والوزراء، فإن الفصل السابع والثمانين من دستور 2011 قد وسع من أصناف أعضائها، واستبدل صيغة الوزير الأول برئيس الحكومة، فهاته الأخيرة قد أضحت تتكون من رئيسها والوزراء، ويمكن أن تضم كُتّاباً للدولة⁽¹⁾، وتمت الإحالة على قانون تنظيمي لتحديد القواعد المتعلقة بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها⁽²⁾، وحالات التنافي، وقواعد الحد من الجمع بين المناصب، والقواعد الخاصة بتصريف الحكومة للأمر الجارية⁽³⁾.

وأصبحت سلطات الملك مقيدة في ظل الدستور الجديد، قطعت مع تمتع الملك بالسلطة التقديرية في اختيار الوزير الأول، فقد نصت مقتضيات الفصل السابع والأربعين بتعيين رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها. وكذا تعيين أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها، التصويت على البرنامج الحكومي ومسألة التنصيب وإذ يكرس الدستور المغربي قاعدة ذهبية سائدة في الديمقراطيات الرائدة⁽⁴⁾، فإن الدستور التونسي قد ذهب في نفس النهج، بل اعتمد صيغة انفتاحية، من شأنها أن تقدم أجوبة عن كل الاحتمالات الممكنة، وهذا ما يستشف من أحكام فصله التاسع والثمانين، الذي حول لرئيس الجمهورية صلاحية تكليف (وليس تعيين) مرشح الحزب أو الائتلاف الانتخابي المتحصل على أكبر عدد من المقاعد بمجلس نواب الشعب، بتكوين الحكومة خلال شهر مجدد مرة واحدة. وفي حالة التساوي في عدد المقاعد يُعتمد للتكليف عدد الأصوات المتحصل عليها.

هذا على مستوى تعيين الحكومة، أما من حيث إعفائها، فقد أضافت مقتضيات دستور المغرب (الفصل 47) أحكاماً أخرى جديدة عن تلك التي كانت مؤطرة بموجب الفصل الرابع والعشرين من دستور 1996، فرغم تكريسها لسلطة الملك في إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة من مهامهم، ولكن هاته المرة مع احترام مبدأ توازي الأشكال، فالإعفاء المذكور لا يتم إلا بعد استشارة رئيس الحكومة⁽⁵⁾، كما يمكن لهذا الأخير أن يطلب من الملك إعفاء عضو أو أكثر، من أعضاء الحكومة بمبادرة منه، أو بناء على استقالتهم، الفردية أو الجماعية⁽⁶⁾، ويترب عن استقالة رئيس الحكومة إعفاء الحكومة بكاملها. وتواصل الحكومة المنتهية مهامها تصريف الأمور الجارية إلى غاية تشكيل الحكومة الجديدة⁽⁷⁾.

ولالإشارة، فالمقصود من تصريف الأمور الجارية، حسب المادة السابعة والثلاثين من القانون التنظيمي رقم 13-065، هو اتخاذ تدابير، تختزل في المراسيم والقرارات والمقررات الإدارية الضرورية والتدابير المستعجلة اللازمة لضمان استمرارية عمل مصالح الدولة ومؤسساتها وضمان انتظام سير المرافق العمومية ولا يكفي التعيين الملكي لتبشير الحكومة مهامها، بل لا بد أن تنتزع ثقة مجلس النواب.

ثانياً- التصويت على البرنامج الحكومي ومسألة التنصيب:

يخضع البرنامج الحكومي لمراقبة البرلمان بمجلسيه (مجلس النواب ومجلس المستشارين)، إلا أن الجزاء المترتب عن هذه المراقبة هو انفراد مجلس النواب، ودون مجلس المستشارين، بالتصويت على البرنامج المذكور⁽⁸⁾.

1- انفراد مجلس النواب بالتصويت على البرنامج الحكومي:

لقد تم ربط التصويت على البرنامج الحكومي بتنصيب مجلس النواب للحكومة، ووفقاً لنصاب قانوني محدد، وهذا ما يمكن استشفافه من مقتضيات الفصل الثامن والثمانين من الدستور، والتي هي كالاتي: "بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة، يتقدم رئيس الحكومة أمام مجلسي البرلمان مجتمعين، ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه. ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به، في مختلف مجالات النشاط الوطني، وبالأخص في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية والخارجية. يكون البرنامج المشار إليه أعلاه، موضوع مناقشة أمام كلا المجلسين، يعقبها تصويت في مجلس النواب.

تعتبر الحكومة منصبة بعد حصولها على ثقة مجلس النواب، المعبر عنها بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم، لصالح البرنامج الحكومي⁽⁹⁾.

وتثير المقتضيات المذكورة بعض الملاحظات. فكيف ذلك؟

2- تساؤلات حول التنصيب البرلماني:

- إن البرنامج الحكومي الذي يتقدم به رئيس الحكومة أصبح يعرض أمام مجلسي البرلمان مجتمعين، وليس أمام كل مجلس على حدى، كما كان الشأن في ظل دستور 1996.

- تكريس الدستور لانفراد مجلس النواب وحده بالتصويت على البرنامج الحكومي، الذي يكون موضوع مناقشة أمام كلا المجلسين⁽¹⁰⁾.

- تنصيب الحكومة مشروط بانتزاع ثقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب⁽¹¹⁾، "فبوصفة" الحكومة ملزمة بكسب "أسهم" أصوات النواب اللازمة لذلك (الأغلبية المطلقة)، وعند عدم تحقق هذا السقف، وفي مقابل أصوات سالبة أو مناوئة للبرنامج الحكومي، وبصرف النظر عن عددها، تكون الحكومة غير منصبة، هذا من جهة ومن جهة أخرى، فصريح عبارة النص الدستوري قطعت مع الجدال الفقهي الذي احتدم في عهد دستور 1996، بخصوص تشكيل الحكومة. هل تخضع لتنصيب أحادي -التعيين الملكي-، أم ازدواجي (تعيين ملكي وتزكية مجلس النواب)⁽¹²⁾.

- عدم ترتيب الدستور لأي آثار أو جزاء جزاء عدم كسب الحكومة ثقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس

النواب. وهنا تنتصب التساؤلات التالية:

أ. هل بإمكان الفريق الحكومي الرجوع مرة ثانية إلى مجلس النواب، ببرنامج جديد أو معدل؛ أملاً في التصويت عليه، اقتداء بدستور إسبانيا لسنة 1978 الذي نص على تسمية الملك للمرشح لرئاسة الحكومة إذا انتزع ثقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، وعند عدم تحققها يتم اللجوء إلى جولة ثانية تكفيها الأغلبية النسبية⁽¹³⁾.

ب. هل يقوم الملك بتعيين حكومة جديدة من نفس الأغلبية، أو أخرى لتسلك مسطرة التنصيب بعد ذلك⁽¹⁴⁾؟ ولقد تدارك الدستور التونسي الأمر، و نصّ على أن عدم حصول الحكومة على ثقة مجلس نواب الشعب، يدفع رئيس الجمهورية، في أجل عشرة أيام، للقيام بإجراء مشاورات مع الأحزاب والائتلافات والكتل النيابية لتكليف الشخصية الأقدر من أجل تكوين حكومة في أجل أقصاه شهر⁽¹⁵⁾.

ج. هل يلجأ الملك إلى حل مجلس النواب، وفي هذه الحالة، فلا بد من الإشارة إلى دستور إسبانيا، الذي يخول للملك بصريح العبارة حل مجلس النواب، والدعوة لانتخابات جديدة عند عدم تنصيب الحكومة⁽¹⁶⁾، وهو ما ذهب إليه الدستور التونسي في معرض إشارته إلى حالة عدم منح أعضاء مجلس نواب الشعب الثقة للحكومة بعد مرور أربعة أشهر على التكليف الأول، إذ يحق لرئيس الجمهورية حلّ مجلس نواب الشعب، والدعوة إلى انتخابات تشريعية جديدة في أجل أدناه 45 يوماً وأقصاه 90 يوماً.

د. وهل يقدم الفريق الحكومي استقالته؟ على غرار ما هو سائد في التشريع المقارن، وخاصة أحكام المادة الخمسين من دستور فرنسا لسنة 1958⁽¹⁷⁾، والتي ترتب على عدم تصويت الجمعية الوطنية على برنامج الحكومة، تقديم الوزير الأول لاستقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية. أو كما ذهبت إلى ذلك مقتضيات المادة الخامسة والتسعين من الدستور الجزائري (2016)، التي قضت بتقديم الوزير الأول لاستقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على خطط عمله.

وللإشارة فقد كان دستور 1996 يربط بين التصويت على البرنامج⁽¹⁸⁾ ومنح الثقة⁽¹⁹⁾، ذلك أن رفض البرنامج بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، يُفضي إلى سحب الثقة من الحكومة المجبرة على الاستقالة الجماعية، في حين تحاشى دستور 2011 الربط الصريح بين فصليه 88 و103.

يتبين من هذه المقتضيات أنها تعيد صياغة أحكام الفصل الستين من دستور 1996، مع حذف أو التخلي عن فقرته الأخيرة، بمعنى أنه تم القطع مع ترتيب التصويت على البرنامج الحكومي لمسؤولية الحكومة، عن طريق سحب الثقة⁽²⁰⁾. فلقد تم الحرص على الحضور اللفظي أو اللغوي لتعايير تربط بين التصويت الإيجابي على البرنامج الحكومي وثقة مجلس النواب والتنصيب. فهل الأمر يتعلق فقط بعمل قصدي، يقف عند الهندسة اللغوية (التنصيب لأول مرة على كلمة التنصيب) وكخطوة أولى فقط، ودون أن تعدها إلى النتيجة الطردية لسحب الثقة من الحكومة، والتي لا تتحقق إلا من خلال ربطها مع مقتضيات الفصل 103 من الدستور⁽²¹⁾.

وهكذا يبدو أن الدستور الحالي (2011) حاول أن يجيب عن السؤال، أو يمتص الجدل الفقهي الذي كان قد احتدم بخصوص التنصيب الأحادي أو الإزدواجي للحكومة، لكنه لم يقدم أجوبة ممكنة لحالة عدم انتزاع البرنامج الحكومي للثقة المطلوبة والمشروطة، كما كان الشأن في ظل الدستور السابق أو التشريع المقارن.

الفقرة الثانية

ثنائية السلطة التنفيذية: سلطات الملك ورئيس الحكومة

فعلى غرار الثنائية المجلسية، فقد كرس دستور 2011 ثنائية السلطة التنفيذية، موقفاً بذلك بين توسيع اختصاصات الحكومة و الحفاظ على المكانة المركزية للملك في النسق السياسي المغربي. فكيف ذلك؟
أولاً- السلطات الإستراتيجية المحتفظ بها للملك واختصاصات رئيس الحكومة:
 يظل الملك هو المهندس المحوري للسياسة العامة والاستراتيجية للدولة، غير المشتركة أو المتقاطعة إلى حد ما مع الجهاز الحكومي.

1- احتكار الملك للحقل الديني والاستراتيجي:

فبمقتضى الفصل الواحد والأربعين من الدستور، فالملك هو أمير المؤمنين وحامي حمى الملة والدين، والضامن لحرية ممارسة الشؤون الدينية، وبهاته الصفة فهو يرأس المجلس العلمي الأعلى، الذي يتولى دراسة القضايا التي يعرضها عليه، ويعتبر المجلس المذكور الجهاز الوحيد المؤهل لإصدار الفتاوى المعتمدة رسمياً، بشأن المسائل المحالة عليه، استناداً إلى مبادئ وأحكام الدين الإسلامي الحنيف، ومقاصده السمحة⁽²²⁾، كما أن آلية ممارسة الصلاحيات الدينية من لدن الملك والمتعلقة بإمارة المؤمنين، تتم بواسطة ظهائر⁽²³⁾، فالجمال الديني "المحتفظ به" للملك، يندرج في إطار الحقل التقليدي، والذي يفتح على ما هو حدائثي سياسي (الملك رئيس الدولة...) ووطني (الحكم الأسمى بين المؤسسات، والساهر على احترام الدستور...). وهذا ما تم تكريسه بموجب أحكام الفصل الثاني والأربعين من الدستور، والتي جاءت كالتالي: "فالملك رئيس الدولة وممثلها الأسمى ورمز وحدة الأمة وضامن دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأسمى بين مؤسساتها، يسهر على احترام الدستور، وحسن سير المؤسسات الدستورية، وعلى صيانة الاختيار الديمقراطي وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة وحقوق وحرريات المواطنين والمواطنات والجماعات، وهو الضامن لاستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حقوقها الحقة"⁽²⁴⁾.

ويعد الملك سلطة تأسيسية لمراجعة الدستور، إذ بإمكانه أن يعرض (اختيارياً) مباشرة على الاستفتاء، المشروع الذي اتخذ المبادرة بشأنه (الفصل 172)، بل إن كل مشاريع ومقترحات مراجعة الدستور تعرض إلزامياً على الشعب قصد الاستفتاء، بواسطة ظهائر، وتشكل هاته الأخيرة آلية كذلك، وبعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية، لعرض مشروع مراجعة بعض مقتضيات الدستور على البرلمان، والذي يدعوه الملك للانعقاد في اجتماع مشترك لمجلسيه، للمصادقة على مشروع هذه المراجعة (الفصل 174).

وهاته المكانة المركزية تحول للملك سلطات عديدة، فالملك هو القيم على الأمن الديني والروحي، وحتى العسكري، إذ يمتلك الملك سلطة التعيين في الوظائف العسكرية⁽²⁵⁾، وبإمكانه تفويض ذلك لغيره، باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية (الفصل 53)⁽²⁶⁾. وهو ما تجاربه الدساتير المقارنة، فالدستور السينغالي لسنة 2011 اعتبر في مادته الخامسة والأربعين أن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للجيش، وهو يعين في كل الوظائف العسكرية⁽²⁷⁾، ولم يشدّ الدستور الجزائري عن ذلك، فبمقتضى المادة الواحدة والتسعين منه، فرئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات، ويعين في الوظائف العسكرية (المادة 92).

وفي الحقل الدبلوماسي يعتمد الملك السفراء لدى الدول الأجنبية والمنظمات الدولية، ولديه يُعتمد السفراء وممثلو المنظمات الدولية، ويصادق على المعاهدات الدولية بعد موافقة البرلمان، لكنه لا يصادق على معاهدات السلم أو الاتحاد، أو التي تم رسم الحدود، ومعاهدات التجارة، أو تلك التي تترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة... إلا بعد الموافقة عليها بقانون (الفصل 55).

2- اختصاصات الحكومة ورئيسها:

تتم الإشارة في هذا الصدد إلى اختصاصات الحكومة ككل، و لرئيسها. وحبل الدستور في هذا الجانب بعدة مستجدات منها:

دسترة مجلس الحكومة، كما سبق الذكر، والذي يتداول، تحت رئاسة رئيس الحكومة، في القضايا والنصوص التالية: السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري، السياسات العمومية، السياسات القطاعية، طلب الثقة من مجلس النواب؛ قصد مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها، القضايا الراهنة المرتبطة بحقوق الإنسان وبالنظام العام، مشاريع القوانين، ومن بينها مشروع قانون المالية، قبل إيداعها بمكتب مجلس النواب، مراسيم القوانين، المعاهدات والاتفاقيات الدولية قبل عرضها على المجلس الوزاري⁽²⁸⁾.

ممارسة الحكومة للسلطة التنفيذية⁽²⁹⁾، بل إن هذه العبارة الأخيرة هي التي تعنون الباب الخامس من الدستور. وتعمل الحكومة تحت سلطة رئيسها على تنفيذ البرنامج الحكومي. وعلى ضمان تنفيذ القوانين. والوزراء مسؤولون عن تنفيذ السياسة الحكومية كل في القطاع المكلف به، وفي إطار التضامن الحكومي تبعاً لأحكام الفصل الثالث والتسعين من دستور 2011⁽³⁰⁾.

ولهذا الغرض فالإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية. ممارسة رئيس الحكومة السلطة التنظيمية، ويمكن أن يفوض بعض سلطه للوزراء، وتحمل المقررات التنظيمية، الصادرة عن رئيس الحكومة، التوقيع بالعطف من لدن الوزراء المكلفين بتنفيذها (الفصل 90). وهو ما سلكه الدستور التونسي في هذا الشأن، إذ قضت مقتضيات الفصل الرابع والتسعين منه على ممارسة رئيس الحكومة للسلطة الترتيبية العامة، وإصدار الأوامر الفردية التي يرضيها بعد مداولة مجلس الوزراء، ويتم الإمضاء الجاور للأوامر ذات الصبغة الترتيبية من قبل كل وزير معني⁽³¹⁾.

ولا يمكن إغفال المستجد الذي حبل به دستور 2011، والذي حوّل لرئيس الحكومة حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور (الفصل 172).

ثانياً- الاختصاصات المتقاطعة أو المشتركة بين الملك ورئيس الحكومة:

وسّع الدستور الجديد من اختصاصات الحكومة، فرئيسه يشارك في اتخاذ القرار في مجال السياسات العمومية، وإن بشكل تابع لرئيس الدولة.

1- مشاركة رئيس الحكومة للملك في المجال التنفيذي:

يشارك رئيس الحكومة الملك في اتخاذ القرار العمومي المدرج في إطار السلطة التنفيذية:

رئيس الحكومة سلطة اقتراحية في المجال السياسي والإداري: ففيما يتعلق بالجانب الأول، وكما سبق الذكر، فرئيس الحكومة يقترح على الملك تعيين أعضاء الحكومة، ويطلب من الملك إعفاء عضو أو أكثر، من أعضائها (الفصل 47)⁽³²⁾، أما بخصوص الشق الثاني، فالمقصود بذلك التعيين في المناصب و الوظائف المدنية السامية، التي يمتلك الملك فيها سلطة التعيين (والي بنك المغرب، والسفراء والولاة والعمال، والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي و عن المؤسسات والمقاولات العمومية الإستراتيجية)⁽³³⁾، والتي تتم باقتراح من رئيس الحكومة، وبمبادرة من الوزير المعني، تبعا لأحكام الفصل التاسع والأربعين من الدستور⁽³⁴⁾. ويتم التداول في هاته التعيينات في المجلس الوزاري⁽³⁵⁾، أما التعيين في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية، وفي الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية، فهي منوطة برئيس الحكومة، والقابلة للتفويض حسب مقتضيات الفصل الواحد والتسعين⁽³⁶⁾.

المجلس الوزاري والقرارات الحاسمة: يعتبر المجلس الوزاري الإطار الذي تتخذ فيه القرارات السيادية والإستراتيجية كحالة الحصار وإشهار الحرب، فبالنسبة لحالة الحصار، المتخذة من لدن الملك، بواسطة ظهير، يوقعه بالعطف رئيس الحكومة، تبعا لأحكام الفصل الرابع والسبعين من دستور 2011، أما مقتضيات الفصل التاسع والتسعين منه، فقد قضت باتخاذ قرار إشهار الحرب داخل المجلس الوزاري، وبعد إحاطة البرلمان علما بذلك⁽³⁷⁾. فالمجلس الوزاري أداة لاتخاذ قرارات غير عادية، تسجل حضور رئيس الحكومة، ورغم أن الملك هو الذي يرأس المجلس الوزاري، فإن هذا الأخير يعقد بمبادرة من الملك، أو بطلب من رئيس الحكومة. ويمكن للملك أن يفوض لرئيس الحكومة، بناء على جدول أعمال محدد، رئاسة مجلس وزاري. وهذا التفويض هو من مستجدات الفصل الثامن والأربعين من دستور 2011، وبذلك يسلك الدستور المغربي مسلك الدستور الفرنسي في هذا الشأن (المادة 15 من دستور 1958)، بيد أن الدستور التونسي لسنة 2014 ينص على أن رئيس الحكومة هو رئيس مجلس الوزراء، الذي يعقد بدعوة من رئيس الحكومة، وهو من يضبط جدول أعماله، ولا يرأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء وجوبا إلا في مجالات الدفاع، والعلاقات الخارجية، والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية⁽³⁸⁾.

2- الدور الاستشاري لرئيس الحكومة:

يحاط رئيس الحكومة علما بما يعتزم الملك القيام به من أعمال وقرارات، سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية. فعلى المستوى الأول، فرئيس الحكومة، وكما سلف الذكر، يستشار من لدن الملك، عند إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة (الفصل 47)، أو إخباره عند عزم الملك حل مجلسي البرلمان معا أو أحدهما (الفصل 96). كما أن الرئيس الفرنسي يستشير الوزير الأول عند عزمه حل الجمعية الوطنية⁽³⁹⁾.

ومن الجانب الثاني، فرئيس الحكومة يستشار كذلك من لدن الملك، عند إعلان حالة الاستثناء⁽⁴⁰⁾، فقد نصت مقتضيات الفصل التاسع والخمسين من الدستور على حالة الاستثناء، وذلك كما يلي: "إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة، أو وقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية، أمكن للملك أن يُعلن حالة الاستثناء بظهير، بعد استشارة كل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، ورئيس المحكمة الدستورية، وتوجيه

خطاب إلى الأمة. ويُجول الملك 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. تُرفع حالة الاستثناء بمجرد انتفاء الأسباب التي دعت إليها، وباتخاذ الإجراءات الشكلية المقررة لإعلانها".

الخاتمة:

وما تجب الإشارة إليه في الختام، أنه تُنشط برئيس الحكومة بعض الاختصاصات الأخرى، و ذات الطابع التنظيمي، فإذا كان الملك يرأس المجلس الوزاري، ورئاسة المجلس الأعلى للأمن (الفصل 54)⁽⁴¹⁾، فالإمكانية متاحة لرئيس الحكومة ليرأس المجلسين معاً، ولكن بتفويض من الملك، وعلى أساس جدول أعمال محدد⁽⁴²⁾. وهاته الرئاسة التفويضية من مستجدات دستور 2011⁽⁴³⁾.

وعموماً فإن جهازي المجلسين الحكومي والوزاري يُشكّلان أداتين للتنسيق والتعاون وتبادل الآراء بين أعضاء الفريق الحكومي عن طريق المجلس الأدنى (مجلس الحكومة)، وكذا لتحضير القضايا التي سيتم عرضها على المجلس الأعلى (المجلس الوزاري)، وليتوج في إطار هذا الأخير باتخاذ القرارات في القضايا الكبرى والإستراتيجية. وإن كان تواجد المؤسستين الحكومية والوزارية يعزز بيان النظام الدستوري المغربي القائم على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، لكن الواضح على أن هناك تبعية تامة للحكومة ورئيسها للمؤسسة الملكية، وفي مختلف المجالات، والتي تعزز المكانة والاختصاصات الحصرية التي يتمتع بها الملك كقيّم على الأمن الروحي والعسكري والدبلوماسي.

التهميش:

(1) وهو ما سلك مسلكه الدستور التونسي لسنة 2014 في فصله 89. والذي اعتبر أن الحكومة تتكون من رئيس وزراء وكتاب دولة، يختارهم رئيس الحكومة، وبالتشاور مع رئيس الجمهورية بالنسبة لوزاريّ الخارجية والدفاع، بيد أن الحكومة في إسبانيا تتكون من رئيسها ونوابه ومن الوزراء وأعضاء آخرين: المادة 98 من دستور 27 دجنبر 1978: عن الموقع الإلكتروني في 3 ماي 2015: www.univ-perp.fr

(2) فقد وسعت المادة الثانية من القانون التنظيمي رقم 13. 065 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها من كلمة "الوزراء" لتطال وزراء الدولة والوزراء المتدربين لدى رئيس الحكومة أو الوزراء، وعند الاقتضاء كتاباً للدولة لدى رئيس الحكومة أو لدى الوزراء، وبذلك يتم تقديم الجواب عن التساؤل أو الجدل الذي أثير بخصوص وضعية "وزير الدولة" الذي كان موجوداً ضمن التشكيلة الأولى للحكومة، المعينة من لدن الملك في 3 يناير 2012، والذي لم يرد ذكره ضمن أحكام الفصل 87 من الدستور، كما يلاحظ عدم إدراج وضعية المندوبيات الوزارية أو السامية ضمن الهيكلة الحكومية، وبالتالي لم تتم الاستجابة لتوصيات المجتمع المدني، وخاصة ما كانت قد نهبت إليه مذكرة "جمعية الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان"، والتي أعدتها تحت عنوان "مقترحاتنا الإجرائية الثلاثون لرئيس الحكومة المكلف" في 13 دجنبر 2011 بمناسبة الإعداد للتصريح الحكومي.

(3) ففي معرض فحصه للقانون التنظيمي رقم 13. 065 السالف الذكر، اعتبر المجلس الدستوري في قراره رقم 15. 955 الصادر في 4 مارس 2015 أن المادة 37 التي نصت في فقرتها الثانية على أنه لا تندرج ضمن تصريف الأمور الجارية التداير التي من شأنها أن تلزم الحكومة بصفة دائمة ومستمرة، وخاصة المصادقة على مشاريع القوانين والمراسم التنظيمية وكذا التعيين في المناصب العليا، ليس فيها ما يخالف الدستور، إلا أنه يتعين في إعمالها مراعاة ما قد تستلزمه حالة الضرورة من اتخاذ تدابير تشريعية أو تنظيمية لمواجهةها: عن الموقع الإلكتروني في 3 ماي 2015:

www.conseil-constitutionnel.ma

(4) فالملك في بريطانيا هو الذي يعين الوزير الأول من بين أعضاء الحزب الفائز في انتخابات مجلس العموم.. وحتى في فرنسا التي لا يلزم فيها الرئيس باختيار الوزير الأول من زعيم الحزب الحاكم، فتكاد تكون هناك قاعدة عرفية لاحترام الاختيار الديمقراطي منذ تعيين الرئيس "فرانسوا ميتران" الوزير الأول "جاكشيراك". فقد تخضعت عن الانتخابات التشريعية لأعضاء الجمعية الوطنية لسنة 1986 صعود أغلبية يمينية، مشكلة من التحالف بين حزبي التجمع من أجل الجمهورية واتحاد

الديمقراطيات الفرنسية، وأدت الانتخابات التشريعية لفتح يونيو 1997 إلى فوز أغلبية يسارية في عهد الرئيس "جاك شيراك" إثر حل هذا الأخير للجمعية الوطنية في 21 أبريل 1997: أحمد حضرائي: الأنظمة الدستورية المقارنة: مقارنة للتجارب الدولية والمغرب، مطبعة سجلماسا مكناس 2015 ص 108.

(5) بيد أن الفصل 92 من دستور تونس لسنة 2014 قد حول لرئيس الحكومة إقالة عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة أو البت في استقالته، وذلك بالتشاور مع رئيس الجمهورية إذا تعلق الأمر بوزير الخارجية أو وزير الدفاع

(6) وأغفل القانون التنظيمي رقم 13. 065 السالف الذكر الإشارة إلى تطبيقات مقتضيات الفصل 47 من الدستور، وخاصة تلك التي تم طلبات إنهاء مهام عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة. فكيف يتم الحرص على تفصيل توسيع أحكام الفصل 87 من دستور 2011، (تأليف الحكومة وولادتها)، ودون تناول مسألة

إنهاء مهامها، والتي كان من شأن اعتمادها أن تخدم بناء الهندسة الدستورية، هذا من جهة، ومن جهة ثانية، أن تقدم أجوبة عن واقعة تقدم وزراء لاستقالتهم من (7) وعلى مستوى المقارن، يلاحظ أن الدستور التونسي لسنة 2014، اهتم بمسطرة وتشكيل حكومة تصريف الأعمال، وهذا ما يستشف من أحكام فصله

100، تواصل الحكومة المنتهية مهامها تصريف الأعمال تحت إشراف عضو منها، يختاره مجلس الوزراء، ويسميه رئيس الجمهورية إلى حين مباشرة الحكومة الجديدة مهامها. أما الدستور الجزائري لسنة 2016 فلم تفته مسألة أجل هاته الحكومة، فحسب المادة 96 فالحكومة القائمة تستمر في تسيير الشؤون العادية إلى غاية

انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر.

(8) وللإشارة فإن التنصيب الحكومي من طرف المجلس الأدنى (مجلس النواب)، هو موجود في عديد من التجارب الدستورية المعاصرة كفرنسا (استنادا لأحكام المادة التاسعة والأربعين من دستور 4 أكتوبر 1958)، وألمانيا (فصول 63-67 من دستور 23 ماي 1949)، وإسبانيا (الفصل 99 من دستور 27 دجنبر 1978)،

أما تنصيب الحكومة في إيطاليا فيتم من طرف المجلسين حسب مقتضيات الفصل الرابع والتسعين من دستور 27 دجنبر 1947: أحمد حضرائي: م س ص 135.

(9) قدم رئيس الحكومة، على إثر الانتخابات التشريعية ل 25 نوفمبر 2011 برنامجه أمام البرلمان في 19 يناير 2011، وعلى إثر استقالة وزراء حزب الاستقلال، تم تعيين النسخة الثانية من تلك الحكومة من لدن الملك في 10 أكتوبر 2013، وأثير بخصوص هاته الحكومة جدل ونقاش حول ضرورة الخضوع للتنصيب البرلماني،

كما لجأت المعارضة البرلمانية، وخاصة بمجلس المستشارين إلى تحكيم المجلس الدستوري، الذي قضى بموجب قراره رقم 972/13 في 7 نونبر 2013 بعدم اختصاصه؛ فبتقديره انه ليس في فصول الدستور ولا في القوانين التنظيمية ما يخول للمجلس الدستوري اختصاص البت في دستورية انعقاد الجلسات الرقابية لمجلس

المستشارين على العمل الحكومي. وحسب البعض فالتعيين الملكي للحكومة والتنصيب البرلماني يكون في الحالات التالية: تعيين الحكومة التي تخلف حكومة سابقة مستقبلة اثر استقالة رئيس الحكومة (الفصل 47) أو سحب الثقة (الفصل 103)، التصويت على ملتمس الرقابة (الفصل 105)، وطبعا تلك الحالة الناجمة عن

الانتخابات: محمد لعرج: (أستاذ ونائب برلماني): محاضرة ألقىت لطلبة السداسية الثالثة بكلية الحقوق بمكناس بتاريخ 13 نونبر 2013). بينما ذهب الاتجاه المؤيد للتنصيب البرلماني إلى اعتبار هذا الأخير ينصب على البرنامج الحكومي، ولا يتطرق إلى الأشخاص المعنيين في التشكيلة الحكومية، وحصول تصدع في الأغلبية السابقة

(خروج حزب الاستقلال من الأغلبية والحكومة والانضمام إلى المعارضة، والذي كان قد صوت ايجابيا على البرنامج السابق، خلافا لحزب التجمع الوطني للأحرار، الذي انضم إلى التشكيلة الحكومية، وسبق له أن صوت سلبا على البرنامج المذكور، كما أن هناك ترابط بين الفصلين 47، الذي له مجاله والفصل 88

والذي له موضع خاص يكمل ما يقفه الأول، ولا محل للحديث عن تطبيق الفصل الأول وحجب الثاني عن التطبيق (سعيد أو لعربي: مساهمة في مقارنة إشكالية التنصيب البرلماني للحكومة الحالية: جريدة المساء، عدد 2218 في 14 نوفمبر 2013 ص 8)، فالأمر لم يقتصر على تعديل جزئي بسيط، اكتفى باستبدال الوزراء

المستقلين بأخرين؛ بسبب ارتفاع عدد الحقب الوزارية، التي انتقلت من 31 حقيبة وزارية (حكومة يناير 2012) إلى 39 حقيبة وزارية (حكومة أكتوبر 2013)، بل خلقت وزارات جديدة و أحدثت تغييرات في مواقع البعض، واستبدال تلك الخاصة بالأغلبية والمعارضة المشار إليها سابقا.

(10) وبذلك يسلك الفصل 88 من دستور 2011 مسلك الفصل 60 من دستور 1996. وهو ما سار عليه دستور الجزائر في مادته 94، إذ يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، كما يقدم عرضا ماثلا لمجلس الأمة مثلما وافق عليه الأول.

(11) وهي نفس الأغلبية المطلوبة في انتزاع برنامج عمل الحكومة لثقة نواب الشعب (الفصل 89 من الدستور التونسي).

(12) بخصوص هذه المسألة يمكن الرجوع إلى: أحمد حضرائي: النظام السياسي المغربي. مقارنة لتجربة دستور 1996، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية عدد 39. 2002 ص 41 وما يليها.

(13) المادة 99 من دستور اسبانيا لسنة 1978.

(14) ولقد جاء في مقترحات مذكرة حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية المتعلقة بالإصلاحات الدستورية أنه في حالة تعذر تشكيل الأغلبية، أو عدم موافقة مجلس النواب على البرنامج الحكومي، يختار الملك رئيسا للحكومة على أساس نتائج الانتخابات، وإضافة إلى مذكرة حزب الاستقلال المتعلقة بالإصلاحات الدستورية، والتي اقترحت طلب الوزير الأول من الملك بإعفائه من التكليف، في حالة عدم تمكنه من تشكيل الحكومة خلال أجل أقصاه شهرا، أو عدم حصول التشكيلة

لحكومة والبرنامج التي تقدمت به لطلب الثقة على الأغلبية، بعد ذلك يعين الملك وزيرا من الحزب الذي يليه من حيث النتائج الرسمية المعلنة، ثم الذي يليه باتباع نفس المسطرة.

(15) الفصل 89 من الدستور التونسي.

(16) بيد أن دستور 2011، وإن كان يخول للملك حق حل مجلسي البرلمان أو أحدهما (الفصل 51)، إلا أن هذا الحل يظل مشروطا باستشارة رئيس المحكمة الدستورية وإخبار رئيس الحكومة ورئيسي مجلس النواب، ومجلس المستشارين، وبعد توجيه خطاب إلى الأمة (الفصل 96). مما يستفاد معه أن اللجوء إلى قرار الحل لن يتم إلا في ظل حكومة منصبة (إخبار رئيس الحكومة) لا تلك التي استعصى تنصيبها.

(17) للاطلاع على نسخة الدستور الفرنسي، يمكن الإحالة على الموقع الإلكتروني، في 3 ماي 2015: www.conseil-constitutionnel.fr

(18) "... يتقدم الوزير الأول أمام كل من مجلسي البرلمان بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه... ويتلو مناقشته في مجلس النواب تصويت يجب أن يقع وفق الشروط المنصوص عليها في الفقرتين الثانية والثالثة من الفصل 75، ويرتب عليه الأثر المشار إليه في الفقرة الأخيرة منه (الفصل 60). (19) بإمكان الوزير الأول أن يربط لدى مجلس النواب مواصلة الحكومة مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يفضي به الوزير الأول في موضوع السياسة العامة أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه. ولا يمكن سحب الثقة من الحكومة أو رفض النص إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب... يؤدي سحب الثقة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية (الفصل 75).

(20) وعوضت بمقتضى أو فقرة جديدة: "... تعتبر الحكومة منصبة بعد حصولها على ثقة مجلس النواب، المعبر عنها بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء، الذين يتألف منهم، لصالح برنامج الحكومة".

(21) "يمكن لرئيس الحكومة أن يربط، لدى مجلس النواب، مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة، أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه. لا يمكن سحب الثقة من الحكومة، أو رفض النص، إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء، الذين يتألف منهم مجلس النواب. لا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على تاريخ طرح مسألة الثقة. يؤدي سحب الثقة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية".

(22) نص تصدير الدستور على أن المملكة المغربية دولة إسلامية، وأكدت أحكام الفصل الثالث: "الإسلام دين الدولة"، والدولة تضمن لكل واحد حرية ممارسة شؤونه الدينية"، كما أن المراجعة الدستورية لا تظال الدين الإسلامي (الفصل 175).

(23) وإذ أن القرارات المتخذة من لدن الملك في مسائل ذات طابع تأسيسي، سواء في الحالات العادية أو الاستثنائية، تتم من خلال آلية الظهائر، وإذا كانت هاته الأخيرة، وكقاعدة، توقع بالعطف من قبل رئيس الحكومة (الفصل 42)، فيستثنى منها القرارات المتخذة في القضايا التالية: ممارسة الملك للصلاحيات الدينية المتعلقة بإمارة المؤمنين... (الفصل 41)، تعيين الملك لعشر شخصيات بمحض اختياره في مجلس الوصاية (الفصل 44)، تعيين الملك للحكومة وإقالتها (الفصل 47)، حل مجلسي البرلمان أو أحدهما (الفصل 51)، تعيين القضاة (الفصل 57)، إعلان الملك لحالة الاستثناء (الفصل 59)، تعيين أعضاء المجلس الدستوري (الفصل 130)، عرض مشاريع ومقترحات مراجعة الدستور على الشعب قصد الاستفتاء (الفصل 174). فهاته القرارات ينفرد الملك باتخاذها بموجب ظهائر، ودون حاجة إلى توقيعها بالعطف من لدن رئيس الحكومة.

(24) فبعض الأحكام المذكورة أعلاه، تذكر بمقتضيات الفصل 19 من الدساتير السابقة.

(25) وكذا الموافقة على تعيين القضاة من قبل المجلس الأعلى للسلطة القضائية (الفصل 57).

(26) وبدوره فإن رئيس الجمهورية بموريتانيا هو الذي يقود سياسة الدفاع والأمن، وهو الرئيس الأعلى للقوات المسلحة (المادتان 30 و 34 من دستور 1991 والتعديلات اللاحقة عليه): عن الموقع الإلكتروني في 4 ماي 2015: www.ami.mr/Mauritanie-constitution ...

(27) <http://www.assemblee-nationale.sn>

(28) ويطلع رئيس الحكومة الملك على خلاصات مداوات مجلس الحكومة (الفصل 92).

(29) الفصل 89 من الدستور، كما تدير الحكومة الإسبانية السياسة الداخلية والخارجية، والإدارة المدنية والعسكرية، وتمارس السلطة التنفيذية والتنظيمية (المادة 97 من دستور 1978). بيد أن الدستور الموريتاني أتاح لرئيس الجمهورية ممارسة السلطة التنفيذية ورئاسة المجلس الوزاري (المادة 25)، أما الدستور التونسي فقد حول لرئيس الجمهورية و رئيس الحكومة معا ممارسة السلطة التنفيذية (الفصل 71).

(30) كما أن التضامن الحكومي هو الذي يطبع المؤسسة الحكومية بالسينغال (المادة 56 من دستور يناير 2001).

(31) وتسمى الأوامر الصادرة عن رئيس الحكومة أوامر حكومية.

- (32) وفي فرنسا تنص المادة الثامنة من الدستور على تعيين رئيس الجمهورية للوزير الأول، ولأعضاء الحكومة، وينتهي مهامهم بناء على اقتراح من الوزير الأول، وفي السنغال يعين رئيس الجمهورية الوزراء باقتراح من الوزير الأول (المادة 48 من الدستور)، أما في الجزائر فإن رئيس الجمهورية يعين أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول (المادة 93 من دستور 2016).
- (33) وقد فصل القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقاً لأحكام الفصلين 49 و92 من الدستور. (ج ر ع 6066 في 19 يونيو 2012) في لائحة هذه المؤسسات والمقاولات العمومية الإستراتيجية.
- (34) ويتولى رئيس الجمهورية بأوامر رئاسية التعيينات والإعفاءات في الوظائف العليا برئاسة الجمهورية والمؤسسات التابعة لها، التعيينات والإعفاءات في الوظائف العليا العسكرية والدبلوماسية والمتعلقة بالأمن القومي بعد استشارة رئيس الحكومة (الفصل 78 من الدستور التونسي). كما يعين رئيس الجمهورية بالجزائر في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، والتعيينات التي تتم في مجلس وزاري (المادة 92 من دستور الجزائر).
- (35) يرأس الملك المجلس الوزاري، الذي يتألف من رئيس الحكومة والوزراء (الفصل 48).
- (36) يعين رئيس الحكومة الكتاب العامين، ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية، ورؤساء الجامعات والعمداء، ومديري المدارس والمؤسسات العليا. وللقانون التنظيمي المشار إليه في الفصل 49 من هذا الدستور، أن يتم لائحة الوظائف التي يتم التعيين فيها في مجلس الحكومة. ويحدد هذا القانون التنظيمي، على وجه الخصوص، مبادئ ومعايير التعيين في هذه الوظائف، لاسيما منها مبادئ تكافؤ الفرص والاستحقاق والكفاءة والشفافية، بعد تداول مجلس الحكومة بشأنها، تحت رئاسة رئيس الحكومة (الفصل 92).
- (37) وأكد أن القرار النهائي يعود إلى الملك باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية (الفصل 53). وضامن استقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة (الفصل 42).
- (38) ولرئيس الجمهورية أن يحضر ما عداها من مجالس الوزراء، وعند حضوره يرأس المجلس (الفصل 93).
- (39) المادة 12 من دستور الجمهورية الخامسة.
- (40) كما يستشار رئيس الحكومة عند اتخاذ رئيس الجمهورية لحالة الاستثناء (الفصل 80 من دستور تونس لسنة 2014). وبذلك فالدستور المغربي
- (41) كما يعد رئيس الحكومة عضواً في المجلس الأعلى للأمن، وفي مجلس الوصاية (الفصل 44).
- (42) وفي هذا الإطار يسلك الدستور المغربي مسلك نظيره الفرنسي (المادة 21). أما في إسبانيا، فالملك لا يرأس مجلس الوزراء إلا بناء على طلب من رئيس الحكومة وباستدعاء من هذا الأخير (الفصل 62 من الدستور).
- (43) لم يحظ رئيس الحكومة لحد الآن بترأس المجلس الوزاري، الذي ينعقد بمبادرة من الملك، أو بطلب من رئيس الحكومة.