

المراجعة الدستورية على ضوء الدستور الجزائري لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011

د. يونس حفيظة

أستاذة محاضرة قسم « ب »

كلية الحقوق بودواو - جامعة بومرداس

تعتبر آلية المراجعة الدستورية من أهم مواضيع الساعة نظرا للتطورات المهمة التي شهدتها العالم في مجال تعديل الدستور حتى يلائم ويوافق الأسس الديمقراطية التي تقوم عليها دولة القانون، والتي تعكس رغبة البحث عن هياكل وإجراءات أكثر ملائمة عن الحقائق السوسولوجية والثقافية لكل دولة¹.

إن الدستور هو القانون الاسمي في الدولة الذي يمثل قمة الهرم القانوني، باعتباره مجموعة القواعد القانونية التي تضعه السلطة المختصة في الدولة، حيث ينظم شكل الدولة ونظام الحكم فيها وتبين السلطات العامة واختصاصاتها، وكذا العلاقة فيما بينها، إضافة إلى تحديد لحقوق وحريات الأفراد، فهو يعكس الثقافة السائدة في المجتمع والواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي، كما يقول البريطاني «ويليام غلاستون»: «هو أبداع عمل أنتجه دماغ».

ويكون الدستور ناجحا عندما يواكب التطورات الحاصلة في المجتمع والتي تكون بإجراءات التعديلات اللازمة والضرورية عليه، وأحيانا تكون هذه التغييرات جذرية يعبر الدستور خلالها عن الواقع القانوني المرادف للواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي

1 - أنظر بن صافي علي، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 1996 وتحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، سنة 2001/2002 ص.

للدولة¹. ويكون في خدمة الأجيال الحاضرة واللاحقة، كما قال «جورج ماديزون» «في وضعنا للنظام نرغب أن يستمر لأجيال، علينا أن لا نغفل التغييرات التي ستحدثها الاجيال»².

كما يقاس نجاح الدستور ببقائه لفترة طويلة وتسييره الجيد لمختلف المجالات، كما يعتبر ثمرة جهد بسري قابل للتغيير والتطوير، وهو تعبير عن إرادة الشعب في مرحلة معينة من تاريخه، تجسيداً لفلسفته وتطلعاته الحضارية للمجتمع الذي ينشده باعتباره أن لكل دستور ظروف وأسباب وكذا الأبعاد التي يرمي إليها من أجل تنظيم المجتمع والدولة³.

1 أنظر - د. الذيبات محمد جمال، النظم السياسية والقانون الدستوري مع شرح تحليلي للنظام الاردني والحقوق والحريات العامة، وتنظيم السلطات الثلاث، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2003، ص 110.

2- نفس المرجع السابق رقم 2، ص 130.

3- خطاب رئيس بوتفليقة، مجلس الأمة، العدد 3. الجزائر، سبتمبر، أكتوبر 2008 ص 04.

كما أن الدستور يمثل صورة صادقة من آمال الشعب ورغباته في فترات معينة وانعكاس للظروف والأوضاع التي تعيشها الدولة، وهو يمثل نهاية مرحلة من مراحل الصراع والنضال أو الخلاف بين الحاكم والشعب، وعلى هذا يتوجب على المؤسس الدستوري أن يترفع على المعطيات الأنانية وكذا الأهواء والميول الشخصية عند تحرير الوثيقة الدستورية وذلك لضمان ديمومته واستقراره وثباته¹. ويقول نابليون «ما من دستور يبقى كما نشأ، فمصيره دائما متعلق بالرجال والظروف»².

لذلك فالمراجعة الدستورية تهدف إلى توفير الآليات القانونية التي تضمن إصلاح النظام الدستوري والسياسي وحل الأزمات واستمرارية دولة القانون، وفي هذا الشأن يقول نبيل بن عبد الله الأمين العام لحزب التقدم والاشتراكية بالمغرب في ندوة سياسية لأحزاب اليسار "لابد أن يواكب الإصلاح الدستوري إصلاحا سياسيا يشمل محاربة استعمال المال في الانتخابات وحياد الإدارة، لا يمكن بناء مؤسسات جديدة عبر الإدارة الترابية القائمة، حيث نجد أغلب الولاة والعمال بمثابة كتاب جهويين لحزب معين³ فلا بد من مراجعة دستورية قائمة على نظام ديمقراطي، من خلال تأطير الممارسة السياسية، وتحديد العلاقة بين السلطات وتبيان حقوق الأفراد وحررياتهم، والنص على الآليات الكفيلة بصيانتها⁴.

1 - أنظر د. المجذوب محمد، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم السياسية والدستورية في العالم، الطبعة الرابعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2002، ص 65.

2 - أنظر د. دلة سام سليمان، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، منشورات جامعة حلب، دمشق، سوريا، 2005 ص 75.

3- أنظر التقرير عن الندوة بجريدة أخبار اليوم المغربية، العدد 468 بتاريخ 11، 12 جويلية 2001.

4- أنظر مركز دراسات الوحدة العربية، سلسلة كتب المستقبل العربي، الدستور في الوطن العربي، عوامل الثبات وأسس التغيير الطبعة الأولى 2006 ص 4.

وهذه الأدوات تختلف بحسب نوع الدستور فيما إذا كان جامدا أو مرنا¹ فالأول لا يعدل إلا بإتباع إجراءات معقدة تختلف عن تلك الإجراءات المتبعة لتعديل القوانين العادية بل تتطلب مشاركة الشعب في التعديل من خلال إستفتاءه حول مشروع التعديل² بإعتباره السيد ومالك السلطة التأسيسية.

أما الثاني فهو يعدل باكيفية ووفق إجراءات التي تعدل بها القوانين العادية وعليه فالمراجعة الدستورية لابد أن تتماشى مع الظروف التي تستوجب فيها التعديل وذلك ضمنا على التوازن والثبات المؤسسي بإضافة إلى أن يكون التعديل بعيد عن الاغراض السياسية التي تهدف فقط إلى الوصول إلى السلطة لاعتبارات شخصية ذاتية لا غير.

وباعتبار التعديل الدستوري كآلية فعالة لضمان استمرارية وثبات الحياة الدستورية. لا يجعلها تتوقف عند صدور نص دستوري بل تتعداه إلى تحقيق هذه الضمانة لذلك عرفت الجزائر والمغرب كما معتبرا من الوثائق الدستورية أدخلت فيها تعديلات تتوافق مع متطلباتها وتتجاوز أزماتها السياسية ومقاوماته الأساسية.

كما فرضت إجراءات على عملية التعديل الدستوري لتضفي عليه الشرعية والمشروعية، مما يجعلنا نطرح الاشكالية التالية:

- إذا كان الدستور أسمى قوانين الدولة التي تحدد فيه اختصاصات السلطات، ويحدد حقوق وحرية الأفراد، كيف يمكن للدولة أن تعدله للحفاظ على استقرار مؤسساتها وحماية حقوق مواطنيها في إطار ثوابتها الدستورية؟ ومن هذا المنطلق ارتأينا دراسة الموضوع لكل من دستوري الجزائر والمغربي وذلك من خلال آليات مراجعة الدستورية من خلال سلطة المبادرة بالتعديل الدستوري (أولا) ثم آليات إقرار هذه المبادرة (ثانيا). ثم أهم المحطات البارزة في تعديل دستور الجزائر والمغربي (ثالثا).

1- تقسم الدساتير بالنظر إلى عدة معايير، فمن خلال معيار التدوين هناك دساتير مكتوبة ودساتير عرفية، أما بالنظر إلى معيار التعديل فتتنقسم إلى دساتير مرنة ودساتير جامدة، كما قد تصنف الدساتير إلى دساتير قانون ودساتير برنامج بالنظر إلى مضمونها.

2 - أنظر أحمد مالكي الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية الطبعة الأولى المطبوعة الوطنية 2001 ص 61.

1 - آليات مراجعة الدستورية من خلال سلطة المبادرة بالتعديل:

يوجب الدستور الجامد لتعديل أحكامه مجموعة من الإجراءات الصعبة والمعقدة مقارنة بالقوانين العادية الأخرى وذلك من حيث الإجراءات المبدئية بتعديل الدستور أو من حيث المبادرة بتعديله.

أولاً: الإجراءات المبدئية لتعديل الدستور.

تعتبر مرحلة اقتراح التعديل المرحلة الأولى من مراحل التعديل الدستوري، فالهيئة التي تملك حق التعديل تملك سلطة قوية ومركز ممتاز في مواجهة السلطات العامة في الدولة، فاقترح التعديل يكون من اختصاص الجهة التي تمتلك ثقة الشعب، ويختلف هذا الإختصاص حسب الأفكار القانونية السائدة في كل مجتمع¹.

والهدف من اقتراح التعديل الدستوري هي محاولة جعل الدستور بمثابة همزة وصل واسم مشترك بين المجتمع والدولة، ويتمتع بالقبول العام من أجل ضمان تحقيق الاستقرار².

وتختلف الدساتير في شأن الجهة التي تمتلك حق اقتراح التعديل، فقد يمنح إقتراح التعديل للحكومة وحدها أو لرئيس الدولة، أو يمنح للبرلمان وحده، أو للبرلمان والحكومة معاً، أو للبرلمان والحكومة ورئيس الدولة، كما يمكن أن يكون هذا الحق مقرر للشعب وحده، أو الاشتراك مع الهيئات السابقة أو إحداها، وهذا التنوع في الهيئة المخولة لاقتراح التعديل الدستوري فإن دل على شيء فإنما يدل على إختلاف مركز قوة كل هيئة وهذا راجع إلى إختلاف أنظمة الحكم حسب دولة³.

1 - د الحيازي عادل، القانون الدستوري والنظم الدستورية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، عمان، الاردن 2005 ص 382.

2 - د. عاصم محمد عمران، التعديلات الدستورية وتحديات بناء الدولة العراقية، مداخلة ألقبت في الملتقى الدولي حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية، كلية الحقوق والعلوم الاجتماعية، جامعة عمارتليجي، الأغواط 2008.

3 - د. دلّه سام سليمان مرجع سابق ص 80، 81.

ثانيا: مبادرة السلطة التنفيذية:

تكون السلطة التنفيذية في كل من دستور الجزائري والمغربي هي صاحبة الاختصاص في اقتراح تعديل الدستوري، حيث تنص المادة 208 من دستور المعدل لسنة 2016 على أنه « لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، يعرض التعديل على الإستفتاء الشعب» خلال (50) يوما الموالية لإقراره يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب « كما نصت المادة 211 منه» يمكن ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين أن يبادروا بإقتراح التعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه.

كما تضمنت المادة 172 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 على أنه « للملك ولرئيس الحكومة ومجلس النواب ومجلس المستشارين حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور».

من خلال المادتين في دستورين يتضح أن كلاهما خولى الهيئتين (التنفيذية والتشريعية) معا حق إقتراح التعديل الدستوري، وهذا أن دل على شيء، فإنما يدل على إقامة التوازن والتعاون بين السلطتين في الدولة من جهة ويعمل كذلك على استقرار والثبات من جهة أخرى. غير أن الفرق بين المؤسس الجزائري والمغربي أن السلطة تكون إقتراح بين كل من رئيس الجمهورية والبرلمان في حين يمارس الملك ورئيس الحكومة وأعضاء البرلمان في مباشرة بإقتراح تعديل الدستوري.

ثالثا: مبادرة السلطة التشريعية:

بعض الدساتير حق اقتراح التعديل للسلطة التشريعية وحدها من أجل تكريس هيمنتها على غيرها من الهيئات. ومثال ذلك الدستور الأمريكي في النص المادة الخامسة منه¹.

1 - بودينار حسني، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003 ص 92.

وبالنسبة لهذه الدول التي تمنح الهيئة التشريعية حق الاقتراح نجدها ضمن الدول التي كان لها دور كبير في تكريس مبدأ الديمقراطية.

أما في الدول التي سارت في هذا الاتجاه ومنها الجزائر، المغرب فقد خولت اقتراح بالتعديل على الغرفتي البرلمان مجتمعتين معا، في حين اقرها المؤسس الدستوري المغربي لكل من الغرفتين منفردتين «باقتراح قانون».

1 - الجانب الموضوعي للمبادرة: لقد اشترط المؤسس الدستوري توافر أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء من الغرفتين المجتمعتين معا لقبول التعديل وبالتالي يمكن اعتباره جهاز مداولة في التحكم من خلال رؤية الاحزاب السياسية للرغبات الجماهيرية وذلك راجع لتعددية الحزبية التي تسعى لاقتراح القوانين وتضارب المساعي الحزبية حسب انتماء سياسي.

وبالرجوع إلى دستور 1996 الذي نص على استحداث غرفة ثانية «مجلس الأمة» طرحت تساؤلات حول جدواها في البناء. وبالتالي في مجال التوازن المؤسساتي حيث رأى البعض أن وضعها جاء للحد من احتمال سيطرة أغلبية برلمانية في الغرفة الأولى، حيث ينتخب ثلث مجلس الأمة بطريقة غير مباشرة من المنتخبين المحليين والثلث الباقي من تعيين الرئيس لمراقبة المجلس الشعبي الوطني الذي يتحكم عليه حزب أكثر قوى فعلية¹.

1 - قيرة - إسماعيل وآخرون، مستقبل الديمقراطية في الجزائر، بيروت مركز دراسات الوحدة العربية، 2002، ص 153.

وقد كشف الممارسة السياسية أن الازدواجية البرلمانية في الجزائر ما هي إلا عبارة عن وسيلة لتأطير الانتخابات التشريعية، وليست كما يذهب إليه الخطاب الرسمي من ترشيح المسار الديمقراطي وتعميقه بتوسيع التمثيل السياسي في ظل توازن مؤسسات الدولة الدستورية وفي ظل مبدأ الفصل بين السلطات بل هذه الازدواجية تذهب عكس آليات الفاعلية والرشاد في العمل التشريعي وبالتالي تذهب عكس ما تصبو إليه الانتخابات. رغم حداثة التجربة البرلمانية التعددية في الجزائر فقد تميزت الجلسات العامة للبرلمان بالنقاش الصريح والصعب، وبالطرح الموضوعي في معالجة القضايا والمسائل المطروحة للنقاش² وعليه فإن البرلمان افتقد الاستمرارية في التكيف واستقلالية والتعقيد بمعنى أن تعدد اللجان البرلمانية في وظائفها وعملها ما زالت ممارستها جامدة وهذا راجع لنفس التجربة البرلمانية.

ورغم المراجعة الدستورية لسنة 2016 أعطت حصة اقتراح القوانين للغرفة الثانية بعدما كانت المبادرة مقتصرة على الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني) إلا أنها ما زالت بعيدة عن الممارسة السياسية وبالتالي تفتقد إلى معايير المؤسسة وهي التكيف، التعقيد، الاستقلالية، التمسك على حد تعبير «فليب نورتون».

أما على مستوى البرلمان المغربي، في النص المادة 173 من دستور 2011 والتي جاء فيها « لا تصح الموافقة على مقترح مراجعة الدستور الذي يتقدم به عضو أو أكثر من أعضاء أحد مجلسي البرلمان إلا بتصويت أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس» يتضح من ذلك أن الدستور منح لكل مجلس الانفراد بتقديم المبادرة ولا يتم الموافقة على الاقتراح إلا إذا تم الموافقة المجلس الأخر طبقا لنص المادة 173 الفقرة الثانية والتي جاء فيها «يحال المقترح إلى المجلس الأخر الذي يوافق عليه بنفس أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم».

2 - عروس - الزبير وآخرون، النزاهة في الانتخابات البرلمانية مقوماتها وآلياتها في الأقطار العربية، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2008، ص 382.

وأصبح التشريع حقا مشترك بين غرفتي البرلمان سواء من حيث اقتراح قوانين جديدة أو من حيث تعديل اقتراح قانون تقدمت به الغرفة الأخرى أو مشروع قانون، وفي الغالب فإن المشاريع والمقترحات ستعرض أولا على مجلس النواب ثم بعد ذلك تحال على مجلس المستشارين وذلك يرجع إلى التجربة الفرنسية الحالية¹.

كما جاء في النص المادة 172 «على أنه للملك ولرئيس الحكومة ومجلس النواب ومجلس المستشارين، حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور، للملك أن يعرض مباشرة على الاستفتاء المشروع الذي اتخذ المبادرة بشأنه.

وهكذا يتضح من دستور 2011 أنه وسع من مجال القانون على حساب المجال التنظيمي وأصبح سلطة نهائية في إقرار المراجعة والمصادقة، من خلال اعتبارين أساسيين: ألا تكون مسطرة التعديل عادية وبسيطة، من شأنها أن تعرض البنين الدستوري لعدم الاستقرار، وألا تكون هذه المسطرة في نفس الوقت معقدة تؤدي إلى استحالة الإصلاح الدستوري، وخاصة في المسائل التقنية، حيث ينبغي في الإكتفاء بالتعديل التشريعي دون اللجوء إلى الإستفتاء الشعبي.

كما أن الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، التي هي امتداد للكتلة الدستورية، يختص البرلمان بالتشريع فيها، وهذا يعطي للبرلمان، مهمة مركزية تأسيسية تستدعي تأهيلا ووعيا لدى البرلمانين من أجل وضع مخطط تشريعي².

ويتضح من خلال الدستور المغربي 2011 أنه شكل قطيعة من الدساتير السابقة على عدة مستويات من بينها الرقابة البرلمانية على عمل الحكومي³ ودور المقارنة في إطار النظام البرلماني.

1 - د. مطيع المختار – ملاحظات أولية بشأن التعديلات التي أدخلت على مؤسسة البرلمان ضمن مشروع الدستور، المرجع لسنة 1996، جريدة الاتحاد الاشتراكي، بتاريخ 11/09/1996. ص 5.

2 – رشيد المدور، العمل البرلماني: قضايا وإشكالات، مطبعة طوب بريس، الواسط. الطبعة 2006، ص 73.

3 – أحمد مفيد، التأويل الديمقراطي للدستور، جريدة الوطن الآن العدد 456 بتاريخ 12 يناير 2012، ص 21.

2 - الجانب الإجرائي للمبادرة:

إن إقرار مبدأ التعديل من طرف رئيس الجمهورية والبرلمان يشكل العملية إلزامية لإحداث التعاون بين السلطتين، وكذا الحنكة السياسية في المجال القانوني لكل من السلطتين في إقرار مبدأ التعديل الذي يتم اقتراحه.

وبالرجوع إلى نص المادة 211 من قانون رقم 16 - 01 المتضمن تعديل الدستور الجزائري يتضح أنه كلما تعددت الهيئات سواء في الاقتراح والقرار بالنسبة للتعديل الدستوري كلما أصغى ذلك نوها من الشرعية الدستوري، واستحسان الرأي العام. بإعتبار أن الشعب يمارس سيادته عن طريق هذه الهيئات، وبالتالي نتجنب هيمنة سلطة على سلطة أو حتى بين غرفتي البرلمان والتي قد تؤدي إلى عواقب لا يحمد عقباها، غير أن الإقرار عن طريق الهيئتين التنفيذية والتشريعية يجب أن يكون معا ووجوبي بدون التخيير بين السلطة التشريعية أو التنفيذية وهنا يظهر روح التعاون.

كذلك إجراء التعديل يجب أن يكون بإجتماع غرفتي البرلمان معا أي بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) وهو الأمر الذي يعكس مبدأ المساواة الشكلية بين المجلسين في ممارسة هذا الحق. ومثل هذا الأمر من شأنه فعلا أن يضمن عدم الإخلال بمبدأ المساواة المقررة بين الغرفتين ومن شأنه أيضا أن يضمن موقفا موحدا لأعضاء الغرفتين، لأن إعطاء حق المبادرة بالتعديل الدستوري لكل من الغرفتين بصفة مستقلة، سوف يؤدي حتما إلى عرقلة مسار المبادرة سواء يرفض الغرفة الأولى صاحبة الأغلبية العددية عن المبادرة، ومن ثم يسقط حق الغرفة الثانية أو بمعارضة الغرفة الثانية فتقف بذلك الأقلية ضد رغبة الأغلبية. لذلك كان إجتماع المجلسين معا لأعمال المبادرة ضروريا من أجل تحقيق الإجماع والذي يتجسد حتما عند اشتراط تحقق أغلبية معينة لقبول المبادرة.

وبالرجوع للقانون العضوي رقم 99 - 02 لم يفتح مجال الواسع للإجراء بالمبادرة إلا في مادة واحدة فقط وهي المادة 98 منه والتي انحصرت مضمونها في تحديد المكلف باستدعاء المجلسين للاجتماع معا لاقتراح مبادرة بالتعديل الدستوري، والمكلف

برئاسة هذا الاجتماع، رغم أن هذا القانون ما هو إلا إجراء قانوني. بالإضافة على الفراغ القانوني الموجود في النظام الداخلي للغرفتين بخصوص إجتماع الغرفتين في مجال ممارسة سلطة تعديل الدستوري.

أما بالنسبة للمؤسس المغربي فقد نص في الفقرة الأولى من المادة 173 «لا تصح الموافقة على مقترح مراجعة الدستور الذي يتقدم به عضو أو أكثر من أعضاء أحد مجلسي البرلمان إلا بتصويت أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس» وعليه فلا بد من الموافقة على التعديل من قبل كل من المجلسين مثلما هو مبين في الفقرة الثانية من نفس المادة (173) « يحال المقترح إلى المجلس الآخر الذي يوافق عليه بنفس أغلبية ثلثي الأعضاء الذي يتألف منهم».

والشيء الذي يمكن قوله في إجراء المبادرة بالنسبة للمؤسس المغربي أنه أعطى المزيد من صلاحيات وخصوصا مجلس النواب إذ وسع نطاق سن القوانين واعترف بمكانة المعارضة شأنه شأن المؤسس الجزائري. إلا أن البرلمان مازال خاضع السلطة التنفيذية تحت رئاسة الملك الذي يهيمن ويسمح له بتوجيه العمل التشريعي وحق المبادرة بتعديل الدستور لا يكون إلا بموافقة المجلس الظهير وتكون المراجعة نهائية بعد إقرارها باستفتاء. وهنا يكون إلزامي وليس إختياري بعد أن يعرض بموجب الظهر على البرلمان مشروع مراجعة بعض مقتضيات الدستور، وعلى البرلمان أن يصادق عليه بدعوة¹ من الملك في اجتماع مشترك بأغلبية ثلثي الأعضاء. وتراقب المحكمة الدستورية صحة إجراءات هذه المراجعة وتعلن نتائجها.

ومن هذا نستنتج أن الملك وحده يمكنه مراجعة الدستور وأن سلطات رئيس الحكومة والبرلمان هي شكلية فحسب في هذا الشأن. وتجدر الإشارة أن كل التعديلات الدستورية التي جرت في المغرب كلها كانت من قبل الملك، لذلك فالممارسة الفعلية صعبة الإنجاز رغم أن البرلمان من حقه دستوريا ممارسة الوظيفة الإجرائية في هذا الخصوص.

1 - محمد مدني، وادريس المغروي وسلوى الزرهوني، دراسة نقدية للدستور المغربي لسنة 2011. الدولية للديمقراطية والانتخابات حول بناء الدستور. Stockholm ص 47.

II – آليات إقرار التعديل الدستوري:

تعتبر الأحكام الخاصة بتعديل الدساتير من الأحكام الدستورية الأكثر ثباتاً، والأقل تأثراً بالطوارئ السياسية إذ أنه تختزل المبادئ الجوهرية التي ارتكزت عليها السلطة التأسيسية الأصلية في بلورة الدستور وهي بذلك يعبر عن تواصل جوهري في استمرارية العمل الدستوري¹.

ويعتبر كل من دستوري (1989) و(1996) على أنهما يمثلان دستورين جامدين لأن كل منهما يسمو على كافة القوانين وهذه المكانية تترجم من خلال طريقة وضعه، فسموه يكون من حيث إصداره فهو يخضع كل السلطات لحكمه كما أنه يتضمن أدوات تضمن تفعيل نصوصه وتعكس سموه². وذلك بالنظر إلى التغيير الذي أحدثه المؤسس الدستوري فيما يتعلق بإجراءات تعديل الدستور مقارنة بتعديل القوانين العادية. ومنه تقتضي القاعدة العامة أن يمر إقرار التعديل الدستوري بالمراحل الأساسية المبادرة والمناقشة ومصادقة من قبل البرلمان ثم عرضه على الاستفتاء الشعبي كأخر مرحلة من مراحل التعديل غير أن هذه القاعدة ليست ثابتة بل يقتضي الوضع الحياد عن مضمونها وإقترح آليات مغايرة تقتضيها طبيعة أحكام النص موضوع التعديل.

أ – إقرار التعديل الدستوري.

ان المبادرة بالتعديل الدستوري حق دستوري مكفول لرئيس الجمهورية، وله المبادرة بالتعديل بصفة انفرادية، ودون مشاركة أية جهة أخرى كما نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قام بتوزيع الاختصاص بين كل من رئيس الجمهورية، وكذلك لثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين مع المجلس الشعبي الوطني الذي يمثل الغرفة الأولى ومجلس الأمة الذي تمثل الغرفة الثانية طبقاً للمادة (211) من دستور الحالي.

1- أ. قاشي علال، ضوابط التعديل الدستوري، مداخلة، مداخلة في الملتقى الدولي في الأغواط حول تعديلات الدستورية في البلدان العربية أيام 5-6-7، جامعة الأغواط 2008 ص 02.
2- د. ديدان مولود، سلسلة النصوص القانونية، المجموعة الثانية كلية الحقوق جامعة بومرداس دار بليقيس، الدار البيضاء. 2007 ص 15.

وما يؤخذ على دستور المعدل 2016 مثله مثل دستور 1996 كونه قد أقر تحديد غير مباشر للسلطة التشريعية ذلك أن مبادرة هذه الأخيرة بالتعديل الدستوري، لا تنتج أثرها بشكل مباشر أو فوري مثلما هو الحال بالنسبة لرئيس الجمهورية، بمعنى أن الموافقة على المشروع من قبل أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، لا يعني تمرير مشروع التعديل مباشرة على الإستفتاء الشعبي من أجل الاقرار النهائي له. لأن الفقرة الثامنة من المادة (91) قد منحت رئيس الجمهورية إختصاص فعلي حقيقي يكتسب من خلاله رئيس الجمهورية ثقة الشعب ومن ثم فإن ممثلي الشعب لا يملكون هذا الاختصاص بصفة منعزلة حيث تنص على « يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء».

وبالرجوع إلى ذات المادة (211) نجد أن المؤسس ابتداءً المادة بكلمة «يمكن» الذي كان توضيفها ليس بعشوائي. بل كان مفادها جعل مسألة عرض المشروع التأسيسي البرلماني على الشعب هي مسألة إختيارية وتقديرية بالنسبة للرئيس، وليست مسألة إلزامية بالنسبة له، بمعنى أن مصير المشروع يقترن بشكل لا يمكن تفاديه بتقدير الرئيس، فهو صاحب الاختصاص الوحيد¹ فالاختصاص في هذه الحالة هو مرهون بتقدير مالك القرار. وليس بتقدير القانون وهذا يعتبر من مظاهر تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

كما أن توسيع اختصاص المبادرة بالتعديل إلى البرلمان يمثل تطورا وظيفيا بالنسبة له، لكن تعقيد ممارسة هذا الحق يفرغ هذا المعنى من محتواه، ورغم هذا الامتياز الذي منح للسلطة التشريعية إلا أنه لا يوجد مبادرات بالتعديل من طرف البرلمان وكل التعديلات التي عرفتها الدساتير الجزائرية المبادرة فيها للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية.

1 - د. رايجي أحسن، الوسيط في القانون الدستوري. دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ص 453، 454 سنة 2012.

لذلك المبادرة البرلمانية بالتعديل الدستوري قليلة الممارسة مما يفسر ضعف دور البرلمان في الحياة السياسية والدستورية في مقدمتها وجود حالة من عدم التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بسبب عدم التوازن الدستوري والقانوني من جهة، وبسبب ضعف الأداء البرلماني الناتج عن ضعف أداء الأحزاب السياسية ذاتها من جهة أخرى. لذلك كان من الضروري تحديد إجراءات ممارستها، دون تركها للاجتهاد الذي من شأنه يعطل تنفيذها عمليا أو يؤدي إلى سلب حق دستوري مخول لغرفتي البرلمان في هذا الخصوص¹.

أما المؤسس المغربي في هذا المجال كان له نفس الإجراء الدستوري الجزائري حيث أن الملك له حرية مطلقة في استعمال هذا الحق الدستوري وذلك بعد إستشارة رئيس المحكمة الدستورية. وبالتالي لا يمكن لأحد المجلسين أن يمارس هذا الحق بمفرده بل هو مقيد بمشاركة المجلس الظهير وهذا ما أكدته المادة 174/3 «ويصادق البرلمان المنعقد بدعوة من الملك في إجتماع مشترك لمجلسيه على مشروع هذه المراجعة بأغلبية ثلثي (3/2) الأعضاء الذين يتألف منهم».

ومن ثم يجب أن تتوفر في مشروع المراجعة الدستورية درجة الرضا بين نواب البرلمان. أي بمعنى توافق مبدأ التوازن والمساواة بين الغرفتين في ممارسة النشاط البرلماني. لأن الإنتماء السياسي للأغلبية البرلمانية من شأنه أن يؤثر على إقرار نص التعديل الدستوري عند امتناع أحد المجلسين مشاركة الآخر عند المصادقة على نص مشروع التعديل.

وبدقة علمية يمكن القول أن الملك في نظام المغربي هو الذي يحدد قواعد اللعبة السياسية ويراقب مجال النقاش. ومجال المبادرة ليكون بذلك الفاعل الرئيسي والسيد في الممارسة السياسية².

1 - Meledie Djédro. La révision des constitutions dans les états africains francophones, esquisse de bilan. RDP. N°1. 1992. P112.

2 - Beamard CUBER TAFOND. Le système politique, éd L'Harmattan. Paris, 1997. P201.

وعليه فالمؤسس الدستوري الجزائري والمغربي لم يحددا بوضوح الجوانب الإجرائية لممارسة سلطة المبادرة بالتعديل الدستوري حتى أن الأنظمة الداخلية في كلا الدولتين لم تحدد بوضوح آليات ممارسة هذه العملية الدستورية والقانونية وهذا الأمر الذي لا بد من تداركه وإعادة النظر فيه بشكل أكثر شمولية ووضوح.

ب - عدم تجاوز حدود التعديل.

ان النصوص الدستورية قابلة للتعديل من فترة إلى أخرى حتى تتماشى مع الظروف السائدة في المجتمع، والقول بخلاف ذلك يجعل النص الدستوري حاجزا ومانعا لتقديم وتطور أو ربما يجعله سبب من أسباب الازمات التي تعصف باستقرار واستمرارية الدولة خاصة عندما يلجأ إلى أساليب عنيفة لتعديله خاصة أسلوب الانقلاب أو الثورة مثلما عرفته الدول العربية أو ما يسمى «بالربيع العربي». وهو ما أكده رئيس الجمهورية عند تطرقه إلى دواعي المبادرة بالتعديل الدستوري 2008 معتبرا أن الدساتير "هي نتاج جهد بشري قابل للتطور والتحسين، وهي تعبير عن إرادة الشعب في مرحلة معينة من تاريخه، تجسيدا لفلسفته ورؤيته الحضارية للمجتمع الذي ينشده".¹ فالدستور (2016) المعدل قد أولى أهمية لمسألة القيد الزمني والموضوعي، وذلك من أجل المحافظة على الثوابت الوطنية عكس دستور (1989) الذي لم يولي ذات المسألة بنفس الأهمية، والتي تداركها دستور 1996 فيما بعد، ومحاولة منه تدارك إغفاله لها وتحسينها.

ولقد نصت المادة (212) من دستور 2016 « لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس:

- 1 - الطابع الجمهوري للدولة،
- 2 - النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية،
- 3 - الإسلام باعتباره دين الدولة،
- 4 - العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية،
- 5 - الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن،
- 6 - سلامة التراب الوطني ووحدته،

1 - كلمة رئيس الجمهورية عند افتتاحه للسنة القضائية 2008/2009.

7 - العلم الوطني والنشيد الوطني بإعتبارهما من رموز الثورة والجمهورية، إعادة إنتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط.

كما تم التنصيب في الديباجة على حقوق وواجبات الشعب الجزائري وهويته الوطنية القائمة على الثوابت الثلاث/ العروبة، الاسلام والأمازيغية. وتم لأول مرة، دسترة الآليات التي تعتمد عليها الدولة لترقية مقومات الهوية الوطنية، على غرار المجلس الأعلى للعربية، المجلس الإسلامي الأعلى وأكاديمية اللغة الأمازيغية، مع إلحاقها بمؤسسة رئاسة الجمهورية.

بالرجوع إلى تعديل 2002 فيما يخص المادة 3 مكرر والتي كان محل النقاش لعدد من أطراف السياسية حول عدم طرحها مشروع تعديل على الشعب مباشرة كما حدث مع الميثاق السلم والمصالحة الوطنية الذي طرحه رئيس الجمهورية على استفتاء الشعب لوضع حد للجدل الذي عرفته الساحة الوطنية حول مضمونه¹ واكتفى فقط مروره على البرلمان والمجلس الدستوري هذا الأخير الذي أكد على دستورية الإجراءات المتبعة في التعديل² وإرتأى بأن دسترة تمازيغت لغة وطنية بكل تنوعاتها اللسانية المستعملة عبر التراب الوطني لا يمس بالمركز الدستوري للغة الوطنية بإعتبارها «اللغة الوطنية والرسمية» للبلاد كونها عنصرا من عناصر الأمازيغية التي تشكل إحدى المكونات الأساسية للهوية الوطنية المذكورة والواردة ضمن المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري ويعد ذلك تدعيما للمكونات الأساسية للهوية الوطنية وهي الإسلام والعروبة والأمازيغية³

1 - نصت المادة 9 الفقرة الثالثة. يختار الشعب لنفسه مؤسسات غايتها ما يأتي... المحافظة على الهوية، والوحدة الوطنية ودعمهما».

2 - جاء في الفقرة الثالثة من دستور المعدل 2016 كان أول نوفمبر 54 نقطة تحول فاصلة في تقرير مصيرها وتتويجا عظيما لمقاومة ضروس واجهت بها مختلف الاعتداءات على ثقافتها... لهويتها وهي الإسلام والعروبة والأمازيغية.

3 - رأي رقم 01/ ر.ت.د/م/ د مؤرخ في 20 محرم عام 1423 الموافق 3 أبريل سنة 2002 يتعلق بمشروع تعديل الدستور.

وهذا ما أخذ به تعديل دستور 2011 المغربي وتكريسه للغة الأمازيغية وجعلها كلغة وطنية ورسمية للبلاد¹. وتأتي التطورات والإصلاحات التي أقدم عليها المؤسس المغربي كضرورة ملحة لضمان الإستقرار العام وتأميننا لضمان الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في دستور 2011.

وقد نص الدستور صراحة على أن المكتسبات في مجال الحريات والحقوق الأساسية لا يمكن أن تشملها مراجعة الدستور وهذا الحظر الموضوعي والزماني ضمانه أخرى لترسيخ حقوق الإنسان مما إستوجب دسترة عدة هيئات² مثلما أخذ بها المؤسس الدستوري الجزائري وهذا ما تؤكدته المادة 175 من الدستور المغربي 2011 "لا يمكن أن تتناول المراجعة".

1 - الأحكام المتعلقة بالدين،

2 - بالنظام الملكي للدولة،

3 - باختيارها الديمقراطي للأمة،

4 - وبالمكتسبات في مجال الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور وعليه فلا يمكن المساس بالحضر الموضوعي في تعديل الدستور. في كلتا البلدين لأنه يدخل في المبادئ والمقومات الأساسية للدولة التي تتطلب إجراءات طويلة ومعقدة.

ولعل أهمية هذه المقترضات الدستورية هي التي دفعت Frédéric Bouviloin القول بأن "لدينا إحساس، نحن نتفحص الدستور في مجموعه بأن الحقوق الأساسية موجودة في كل الدستور والمملكة المغربية بالمعنى الواسع للديمقراطية ودولة قانون تحترم حريات أفرادها".

1- جاء في مادة 5 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه «تعد الأمازيغية أيضا لغة رسمية للدولة باعتبارها رصيدا مشتركا لجميع المغاربة بدون استثناء.

2- أ عبد الحق لفيقيه. «دولة القانون» في النموذج المغربي قبل في النموذج المغربي قبل وبعد دستور

إذا قارنا بين المؤسسين الجزائري والمغربي نجد أن المؤسس الجزائري قد وسع مجال الحظر الموضوعي إلى ابعد من ذلك تعديل الأحكام المتعلقة بالعربية بإعتبارها اللغة الوطنية والرسمية، سلامة التراب الوطني ووحده، العلم الوطني والنشيد الوطني وعليه فالمؤسس الدستوري الجزائري كرس مفهوم "دولة القانون" وحرص على تأويل الديمقراطية المنشود. أصبح لزاما على كل المكونات السياسية وفي مقدمتها الفصل بين السلطات على أساس التوازن والتعاون من أجل استكمال بناء الوثيقة الدستورية.

III – أهم المحطات البارزة في تعديل دستوري الجزائري والمغربي:

أهم ما جاء به دستور الجزائر 2016 هو تجديد إنتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة وذلك طبقا للنص المادة 88 منه " مدة المهمة الرئاسية خمس سنوات بحيث يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة".

- تعزيز الحريات الفردية والجماعية وهذا ما جاءت به النصوص الدستورية في المواد 34، 35، 36، 37، 38 منه، حيث تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة كما تستهدف المؤسسات ضمان المساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والاقتصادية والإجتماعية والثقافية.

- إستقلال السلطة القضائية والتي تمارس في إطار القانون، وأن رئيس الجمهورية هو الضامن لإستقلال السلطة القضائية.

كما أن العقوبات تخضع إلى مبدأي الشرعية والشخصية على أن يضمن القانون الثقافي على درجتين في المسائل الجزائية ويحدد كليات تطبيقها كما تعلق الأحكام القضائية وينطق بها في جلسات علانية وتكون الأوامر القضائية معللة، بالإضافة إلى أن تفصل محكمة التنازع في حالات تنازع الإختصاص بين هيئات القضاء العادي وهيئات القضاء الإداري.

- في مجال المراقبة يكلف مجلس المحاسبة بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة ويساهم في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية، ويعد المجلس تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية وإلى البرلمان بغرفتيه والوزير الأول.

- حرية الاستثمار وتنوع الاقتصاد من خلال تشجيع بناء إقتصاد متنوع يثمن قدرات البلد كلها وكذا حماية الإقتصاد الوطني من أي شكل من أشكال الاختلاس والرشوة أو التجارة غير المشروعة.

- دسترة المجلس الوطني الإقتصادي والوطني. إلى جانب هيئات إستشارية تم إستحداثها وهي هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات.

- المجلس الوطني لحقوق الإنسان، المجلس الأعلى للشباب، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات إلى جانب هذا التطور في مفاتيح العملية السياسية التي جاء بها دستور 2016 هودسترة اللغة الأمازيغية وترسيمها لغة وطنية ورسمية وهو بذلك قفزة نوعية للاستمرارية الدستورية، كما أنه أكد على طبيعة النظام شبه الرئاسي بصلاحيات متكاملة بين السلطات ومرونة أكثر للعمل البرلماني ومكونات البرلمان والوزير الأول مساءل أمام البرلمان من خلال تقديمه بيان السياسة العامة ومنح للبرلمان الحق على الإطلاع على تقارير مجلس المحاسبة وعليه يتضح لنا أن دستور 2016 هو تكريس للمسار الديمقراطي من الناحية العملية السياسية.¹

ان المشروع الرسمي للدستور المغربي لسنة 2011 هو الأساس المتين للنموذج الديمقراطي التنموي المتميز، لأنه أحدث تعاقدًا تاريخيًا جديدًا بين العرش والشعب. حيث ركز على المحاور الأساسية التالية:

1 - النظام السياسي في الجزائر مر بأول دستور سنة 1963 ثم 1976 ثم 1989 وبعد الدستور المعدل سنة 1996 - ثم التعديل الجزئي سنة 2002 ويلها الدستور المعدل سنة 2008، ثم عدل سنة 2016.

- التكريس الدستوري للملكية المواطنة والملك المواطن.

- دسترة الأمازيغية كلفة رسمية للمملكة إلى جانب اللغة العربية.

- دسترة كافة حقوق الإنسان كما هو متعارف عليها عالميا، بكل آليات حمايتها وضمن ممارستها، وهو ما سيجعل من الدستور المغربي دستورا لحقوق الإنسان. وميثاقا لحقوق وواجبات المواطنة.

- الإنبثاق الديمقراطي للسلطة التنفيذية بقيادة رئيس الحكومة. وفي هذا الصدد سيتم الإرتقاء بالمكانة الدستورية للوزير الأول إلى رئيس الحكومة، وللجهاز التنفيذي، الذي يتم تعيينه من الحزب الذي تصدر إنتخابات مجلس النواب. تجسيدا لانبثاق الحكومة عن الاقتراع العام المباشر.

- قيام سلطة برلمانية، تمارس إختصاصات تشريعية ورقابية واسعة، إذ يكرس مشروع الدستور مكانة مجلس النواب، بتخويله كلمة الفصل في المصادقة على النصوص التشريعية، وتعزيز إختصاصاته في مراقبة الحكومة، ولأ سيما بتكريس مسؤولية الحكومة الحصرية أمامه. كما تم حكر سلطة التشريع، وسن كل القوانين على البرلمان، وتوسيع مجال القانون ليرتفع من 30 مجالا إلى أكثر من 60 في الدستور.

- تخويل المعارضة البرلمانية نظاما خاصا وآليات ناجعة، تعزيزا لدورها ومكانتها في إثراء العمل البرلماني، تشريعا ومراقبة، حيث تم تمكينها من حق التمثيل النسبي في كافة أجهزة البرلمان.

- تعزيز آليات الحكامة الجيدة، وتخليق الحياة العامة، ومحاربة الفساد، بإحداث منظومة مؤسساتية وطنية ومنتاسقة من خلال تعزيز دور المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات في مراقبة المال العام، وفي ترسيخ مبادئ الشفافية والمسؤولية والمحاسبة، وعدم الإفلات من العقاب، ودسترة مجلس المحاسبة، والهيئة الوطنية للنزاهة ومحاربة الرشوة والوقاية منها.

- ترسيخ سلطة قضائية مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية، تكريسا لاستقلال القضاء. وذلك بالنص صراحة في مشروع الدستور الجديد على أن النطق بالحكم إن كان يتم بإسم الملك، فإنه يتعين أن يصدر بناء على القانون¹.

ومن خلال الدستوري الجزائري والمغربي يتضح أن التعديل الدستوري يهدف إلى ترقية المسار الديمقراطي إلى أعلى درجة الأنظمة المعاصرة تتماشى مع نمط الممارسة السياسية.

1 - قرار المجلس الدستوري رقم 2011، 815 صادر في 14 يوليو 2011 المعلن عن نتائج الإستفتاء في شأن مشروع الدستور الجديد.

- أول دستور في المغرب كان سنة 1908 حيث أصدرته جريدة «لسان العرب» التي كان يحررها صحفيون من الشام. لكن هذا الدستور ألغي بموجب معاهدة الحماية على المغرب بنفس السنة. بعد إستقلال المغرب تمت صياغة الدستور سنة 1962 ثم تعديله سنة 1972 وسنتي 1992 و1996 بالإضافة إلى دستور 2011.

الخاتمة:

يعتبر التعديل الدستوري من منظور التجربة الجزائرية والمغربية من موضوعات الساعة الهامة والحيوية التي تفرض نفسها بقوة على الساحة السياسية والقانونية وهي آلية دستورية ضرورية من أجل الحفاظ على الدستور ومواكبته لتطورات المتغيرة، وكذا إستجابته لمتطلبات المجتمع دون بقاءه في معزل عن التطورات الداخلية والعالمية. ويعد التعديل الدستوري حقا سياديا يعبر عن إرادة الشعب كونه صاحب السيادة وعليه لا بد أن يكون الهدف من تعديل الدستور تحقيق وتلبية رغبة الشعب وخدمة متطلبات الجيل الحاضر. مع عدم تقييد الجيل القادم بمقتضيات الجيل الحاضر. وفتح المجال للتعديل الدستوري طالما كانت الحاجة إليه.

وعليه نعطي بعض الاقتراحات التي نراها على المؤسس الدستوري الأخذ بها وهي:

- عدم إغفال التنصيب على القيود الزمنية والقيود الموضوعية عند كل عملية تعديل الدستور، حتى لا تقوم الجهات المختصة بالتعديل بخرق المواد الدستورية المحظورة.

- يجب أن يكون التعديل نزيها وشفافا وبعيدا عن الأغراض الشخصية والأفكار الحزبية، والاتجاهات الفكرية.

- عدم إغفال إرادة الشعب في الإقرار النهائي كلما استلزم التعديل لذلك باعتباره يمثل السلطة التأسيسية التي هي ملك للشعب.

- كذلك إعادة الحظر في النظام الداخلي للغرفتين للبرلمان لأن الرجوع للقانون العضوي رقم 99/02 نجده خصص مادة واحدة تنص على إجراءات عمل البرلمان المنعقد بغرفتيه مثله مثل المؤسس المغربي وهذا الفراغ القانوني والإجرائي لا بد من مراجعته حتى لا تنجر عنه سوء التسيير بين الغرفتين (المجلس الشعبي الوطني، مجلي الأمة) وبين مجلس النواب ومجلس المستشارين بخصوص ممارسة السلطة تعديل الدستور.

الإطار المؤسسي للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي في ظل قانون 2015

د. أحمد اتو محمد

استاذ محاضر - أ -

كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1،

بن يوسف بن حدة

مقدمة

يعد البحث العلمي نشاطا من النشاطات التي تضمن تطور الدول في كل المجالات. في هذا الصدد، فإن بلادنا تعول كثيرا على هذا النشاط للخروج من التخلف والولوج إلى مصف الدول المتقدمة، نظرا للسياسة الوطنية المنتهجة في هذا المجال وللمؤسسات المخصصة لهذا النشاط وكذلك للوسائل البشرية والمالية المسخرة.

لمعرفة البحث العلمي كنشاط أو كقطاع يكون من الضروري دراسة مختلف المؤسسات التي وضعها الدولة والتي تشكل القاعدة الأساسية لنشاطات البحث العلمي والتطوير التكنولوجي. في هذا الإطار، فإن البحث العلمي عرف عدة أنواع من المؤسسات في المراحل التي مر بها والتي يمكن تقسيمها بصفة مبسطة إلى ستة (6) مراحل كما يلي :

- المرحلة من 1962 إلى 1973، مرحلة مؤسسات البحث الموروثة عن الحقبة الاستعمارية؛

- المرحلة ما بين 1973 إلى 1982 وهي مرحلة الهيئة الوطنية للبحث العلمي، والمؤسسات العمالاتية للبحث التابعة لها؛

- المرحلة ما بين 1982 و 1992 وهي المرحلة التي عرفت فيها مؤسسات البحث العلمي ديناميكية وللاستقرار كبيرين؛

- المرحلة ما بين 1992 حتى 1998، التي تميزت بظهور مؤسسات رئيسية وباستقرار، لأن هذه المؤسسات مازالت موجودة إلى اليوم؛

- المرحلة من 1998 إلى 2015، التي عرفت وضع القانون رقم 98 - 11 المؤرخ في 22 غشت سنة 1998 والتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي 1998 - 2002¹ كأول إطار تشريعي للبحث العلمي صدر في البلاد والتعديل المهم الذي أدخل عليه سنة 2008²؛

- المرحلة الحالية ابتداء من سنة 2015، التي صدر فيها القانون رقم 15 - 21 المؤرخ في 30 سبتمبر 2015 والمتضمن القانون التوجيهي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي³ والذي يحكم حاليا القطاع.

لقد عرف قطاع البحث العلمي منذ الاستقلال إلى سنة 1998، التي تطابق ظهور القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي، عدم الاستقرار المؤسسي، الذي شكل عائقا من بين العوائق الأخرى التي وقفت كحاجز لتطور البحث العلمي. ولكن منذ صدور القانون رقم 98 - 11، الذي وضع الإطار المؤسسي للبحث العلمي وسمح بتأسيس العديد من فرق البحث ومخابر البحث من طرف الباحثين على مستوى المؤسسات الجامعية وبظهور عدد من وحدات البحث على مستوى مراكز البحث، أصبح القطاع في وضعية استقرار وبدأت مراكز البحث تقوم بنشاطات متواصلة تتمثل أساسا في تنفيذ البرامج الوطنية للبحث العلمي.

على المستوى التشريعي، يلاحظ أن المشرع ألغى عن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي لسنة 1998، وهذا نظرا لصعوبة تنفيذه، خاصة من حيث الجوانب المالية والبشرية، واكتفى في سنة 2015 بإصدار قانون توجيهي للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي، الذي كرس كل الهيئات والمؤسسات التي كانت موجودة من قبل وأضاف إليها بعض الهيئات والمؤسسات الأخرى.

يوجد حاليا عددا كبيرا من المؤسسات والهيئات التي تختلف من حيث نظامها القانوني ومهامها، منها ما كان موجودا قبل صدور القانون التوجيهي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي لسنة 2015 ومنها من جاء به هذا القانون. لمعالجة الموضوع، يجب طرح الإشكالية التالية: ما هي كيفية ظهور مؤسسات وهيئات البحث العلمي والتطوير التكنولوجي وما هو النظام القانوني الذي يحكمها؟ للإجابة على هذه الإشكالية، سيتم تبيان كيفية إحداث وتطور النظام القانوني للهيئات العمومية التابعة لقطاع البحث العلمي (المبحث الأول) ومؤسسات التعليم العالي، التي تساهم في نشاطات البحث العلمي، وكذلك مؤسسات دعم البحث العلمي المتعدد الجوانب، التي تقدم العون التقني الضروري للباحثين (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الهيئات العمومية لقطاع البحث العلمي

الهيئات العمومية التابعة لقطاع البحث العلمي عديدة ومتنوعة من حيث نظامها القانوني ونشاطاتها. يمكن حصر هذه الهيئات في نوعين وهما هيئات ومؤسسات التوجيه والإدارة والوساطة (المطلب الأول) ومؤسسات وكيانات تنفيذ أنشطة البحث العلمي (المطلب الثاني).

المطلب الأول - هيئات ومؤسسات التوجيه والإدارة والوساطة

تتمثل هيئات توجيه البحث العلمي في المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات (أولا) والأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات (ثانيا) والندوة الوطنية للمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي (ثالثا) والمجلس الوطني لتقييم البحث العلمي والتطوير التكنولوجي (رابعا) واللجان المشتركة بين القطاعات لترقية البحث العلمي والتقني وبرمجته وتقويمه (خامسا) واللجان القطاعية الدائمة للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي (سادسا). أما المديرية العامة للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي؛ فهي هيئة إدارة (سابعا)، كما تشكل الوكالة الموضوعاتية للبحث العلمي مؤسسة وساطة نظرا لطبيعة مهامها (ثامنا).

أولا - المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات

يشكل المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات أسى هيئة تداولية متخصصة في مجال البحث العلمي. لقد تم إحداثه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92 - 23⁴ تحت تسمية المجلس الوطني للبحث العلمي والتقني.

من حيث المهام وحسب المادة 2 من المرسوم السالف الذكر، يقوم المجلس بصفة عامة بوضع التوجيهات الكبرى للسياسية الوطنية للبحث العلمي والتنمية التكنولوجية وتنسيق عملية تنفيذها وتقدير مدى تطبيقها. يتولى المجلس على الخصوص تحديد الخيارات الكبرى للبحث العلمي والتقني والمصادقة على التوجيهات العامة للمخطط الوطني للبحث العلمي والتقني. كما يقوم بتقدير نتائج الأعمال المنجزة في إطار المخطط الوطني للبحث العلمي والتقني ووضع التوجيهات العامة لسياسة حفظ الطاقة العلمية والتقنية الوطنية وتقييمها وتطويرها. في الأخير، يحدد المجلس المقاييس المتعلقة بتبني الأطر التنظيمية للبحث العلمي في مختلف مراحل تطوره وتنميته.

لقد تم إحداث هذا المجلس قبل صدور القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي لسنة 1998 المعدل والمتمم سنة 2008⁵، ولكن عند صدور هذا القانون خصص المادة 13 منه إلى المجلس، التي جاء فيها أنّ المجلس «هو هيئة صنع القرار في مجال البحث العلمي والتطوير التكنولوجي وتحديد أولويات البرامج الوطنية للبحث وتنسيق تنفيذها وتقييم تنفيذها». المجلس هو عبارة عن جهاز استشاري موضوع لدى الوزير الأول الذي يتولى رئاسته.

كما كرس القانون رقم 15 - 21 المجلس وأعطاه تسمية «المجلس الوطني للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي». حسب المادة 30 من هذا القانون، فإن المجلس يضطلع بمهمة تحديد توجيهات السياسة الوطنية في مجال البحث العلمي والتطوير التكنولوجي وكذلك مهمة تحديد الأولويات بين البرامج الوطنية للبحث وتقييم تنفيذها.

من بين مهام المجلس الأخرى، نصت المادة 18 من القانون رقم 15 - 21 على الإدلاء برأيه في التقرير المتعلق بحصيلة وآفاق البحث العلمي والتطوير التكنولوجي الذي يقدم له سنويا كما تتم مناقشة هذا الرأي على مستوى مجلس الوزراء.

إن التعديل الدستوري لسنة 2016، الذي تم بموجب القانون رقم 16 - 01 المؤرخ في 6 مارس سنة 2016 المتضمن التعديل الدستوري⁶، قام بتغيير اسم المجلس حيث أصبح، وفقا للمادة 206، يسمى «المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات». من حيث المهام وحسب المادة 207 من الدستور، يتولى المجلس على الخصوص المهام الآتية :

- «ترقية البحث الوطني في مجال الابتكار التكنولوجي والعلمي،

- اقتراح التدابير الكفيلة بتنمية القدرات الوطنية في مجال البحث والتطوير،

- تقييم فعالية الأجهزة الوطنية المتخصصة في تامين نتائج البحث لفائدة الاقتصاد الوطني في إطار التنمية المستدامة».

أحال الدستور على القانون تحديد المهام الأخرى للمجلس وتنظيمه وتشكيلته.

فيما يخص رئاسة المجلس، فإنها تعود إلى شخصية ذات كفاءة وطنية معترف بها يعينها رئيس الجمهورية.

ثانيا - الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات

لقد تم إحداث هذه الهيئة بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 15 - 85 المؤرخ في 10 مارس سنة 2015 والمتضمن إنشاء الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات ويحدد مهامها وتشكيلتها وتنظيمها⁷. للعلم، فإن القانون التوجيهي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي لسنة 2015 لم يذكر الأكاديمية ولم يشير إليها بتاتا، رغم وجودها وقت صدوره، بهذا فإن المشرع أراد أن يعطي للأكاديمية مكانة متميزة بالنسبة للمنظومة المؤسسية للبحث العلمي.

من حيث الطبيعة القانونية، نصت المادة 2 من المرسوم المذكور على أن الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات هيئة وطنية ذات طابع علمي وتكنولوجي، وهي مستقلة ودائمة وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. حسب نفس المادة، تضم هذه الهيئة شخصيات وطنية وأجنبية ذات كفاءة عالية في ميدان العلوم والتكنولوجيات وتشكل من أعضاء دائمين وأعضاء مشاركين. الأكاديمية موضوعة لدى رئيس الجمهورية ويوجد مقرها بمدينة الجزائر العاصمة.

فيما يخص المهام، تكمن المهمة الرئيسية للأكاديمية في ترقية العلوم والتكنولوجيات وتعزيز أثرهما في المجتمع، وفقا للمادة 4 من المرسوم. فصلت هذه المهمة إلى النشاطات التالية :

- «ممارسة دور الخبرة والاستشارة،
- المساهمة في ترقية العلوم والتكنولوجيات وتطبيقاتها،
- المساهمة في تطوير تعليم العلوم والتكنولوجيات،
- ترقية تطور الثقافة العلمية والتقنية بتقريب العلوم والتكنولوجيات من المجتمع،
- تشجيع الحياة العلمية والتكنولوجية ودعم إنتاج المعارف،
- تشجيع التعاون الدولي».

في هذا الإطار، لقد بين المرسوم محتوى كل هذه النشاطات في المواد من 5 إلى 10 بصفة مفصلة.

فيما يتعلق بتشكيل الأكاديمية وحسب المادة 12 من المرسوم، تشكل هذه الأخيرة كما يلي :

- مائتي (200) عضو أكاديمي دائم،
- أعضاء أكاديميين مشاركين.

طبقا للمادتين 13 و 14 من نفس النص، ينتخب الأعضاء الدائمين نظراً لهم من بين الشخصيات الأعلى كفاءة في ميدان العلوم والتكنولوجيات الذين يحملون الجنسية الجزائرية. كما يتم اختيار الأعضاء المشاركين من بين الشخصيات ذوي المستوى العالي والسمعة الدولية الذين يحملون جنسيات أجنبية ويساهمون في التطور العلمي والتكنولوجي للجزائر.

فيما يخص التنظيم وحسب المادة 15 من المرسوم، تشمل الأكاديمية على الهيئات التالية: جمعية عامة؛ مكتب؛ مجلس أكاديمي؛ فروع؛ لجان؛ أمانة. كما يسير الوكالة أمين عام بمساعدة هيكل إداري ومالي وتقني. زيادة عن هذه الهيئات، تسمح المادة المذكورة للأكاديمية بإنشاء هيئات أخرى عند الحاجة.

فيما يتعلق بسير الأكاديمية، نصت المادة 11 على أن هذه الأخيرة تحدد نظامها الداخلي، الذي تصادق عليه الجمعية العامة ويوافق عليه بموجب مرسوم رئاسي. من حيث المحتوى، يتضمن النظام الداخلي ما يلي:

- حقوق أعضاء الأكاديمية وواجباتهم،
- ميثاق آداب وأخلاقيات أعضاء الأكاديمية،
- عدد الأعضاء المشاركين فيها،
- شروط وكيفية قبول أعضاء الأكاديمية،
- عدد فروع الأكاديمية،
- صلاحيات هيئات الأكاديمية وتنظيمها وسيرها.

في الأخير، تضمن المرسوم أحكاماً انتقالية تتعلق بكيفية تعيين الأعضاء المؤسسين للأكاديمية وتسييرها بصفة انتقالية وبطريقة قبول الأعضاء الدائمين الذين تبقى مقاعدهم شاغرة.

ثالثا - الندوة الوطنية للمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي

لقد أحدثت المادة 32 من القانون رقم 21-15 لأول مرة الندوة الوطنية للمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي ونصت على أنها تشكل إطارا للتشاور والتنسيق حول أنشطة شبكة مؤسسات البحث وتطبيق السياسة الوطنية المعتمدة من طرف الدولة في مجال البحث العلمي والتطوير التكنولوجي.

جاءت هذه الندوة على غرار الندوة الوطنية للجامعات المحدثه سنة 2000 بعد تعديل القانون رقم 05-99 المؤرخ في 4 أبريل 1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي⁸. للعلم، توجد في قطاع التعليم العالي ثلاثة (3) ندوات جهوية للجامعات وهذا زيادة على الندوة الوطنية للجامعات.

رابعا - المجلس الوطني لتقييم البحث العلمي والتطوير التكنولوجي

لقد تم إنشاء المجلس الوطني لتقييم البحث العلمي والتطوير التكنولوجي سنة 2008 بموجب المادة 14 مكرر من القانون رقم 98 - 11 ويحكمه المرسوم التنفيذي رقم 35-10 المؤرخ في 21 يناير سنة 2010⁹.

من حيث المهام، فإن المجلس مكلف «بالتقييم الاستراتيجي لسياسة الوطنية للبحث وخياراتها ونتائجها وكذا بإعداد آليات التقييم ومتابعة تنفيذها». يتدخل المجلس بعد عمل اللجان القطاعية المشتركة واللجان القطاعية الدائمة ويدعم ويعيد تنشيط هذه الأخيرة، طبقا للمادة 29 من القانون رقم 15 - 21 التي كرست وجود المجلس. فيما يتعلق بسلطة الوصاية، فإن المجلس موضوع لدى الوزير المكلف بالبحث العلمي.

يتألف المجلس الوزير المكلف بالبحث العلمي، طبقا للمادة 2 من المرسوم المذكور، ويتكون من رؤساء اللجان القطاعية المشتركة وممثلين عن اللجان القطاعية الدائمة وممثلين عن المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وممثل واحد عن مراكز البحث والتنمية لدى المؤسسات العمومية أو الخاصة وست (6) شخصيات علمية، يكون واحد منهم عضوا في الجمعيات العلمية، وممثلان (2) عن قطاعات

اجتماعية واقتصادية ذات علاقة بنشاطات البحث، وكذلك من المدير العام للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي.

خامسا - اللجان المشتركة بين القطاعات لترقية البحث العلمي والتقني وبرمجته وتقويمه

لضمان التنسيق بين مختلف القطاعات، أنشئت اللجان المشتركة بين القطاعات لترقية البحث العلمي والتقني وبرمجته وتقويمه سنة 1992 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92 - 22¹⁰، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 08 - 238¹¹. ثم جاء القانون رقم 98 - 11 الذي كرس هذه اللجان في المادة 15 منه وبعده القانون رقم 15 - 21 في مادته 22.

وفقا للمرسوم المذكور، تنشأ هذه اللجان بقرار من الوزير المكلف بالبحث العلمي أو بقرار مشترك بين هذا الأخير والوزير أو الوزراء المعنيين بتنفيذ برنامج واحد أو عدة برامج وطنية للبحث والتنمية التكنولوجية، حسب الحالة.

حسب المادة 3 من المرسوم التنفيذي المذكور، تتمثل مهام اللجان في إعداد البرامج الوطنية للبحث ودراسة الاعتمادات والوسائل وكيفيات وضعها حيز التنفيذ وإبداء الرأي فيما يخص كيفيات توزيع الاعتمادات وتخصيصها. كما تقوم هذه اللجان بتنظيم التشاور بين الإدارة وهيئات البحث والمؤسسات الاقتصادية المعنية بصفة مباشرة أو غير مباشرة بمجال البحث لضمان تنسيق أفضل، من جهة، وبتشجيع البحث حول مشاريع جامعة ومتعددة الاختصاصات واقتراح كل التدابير الضرورية لتطويره، من جهة أخرى. من بين مهام اللجان، توجد كذلك المساهمة في تنسيق أعمال التعاون المرتبطة بالبرامج الوطنية التي تكون مكلفة بها، واقتراح عناصر الاستشراف من أجل إعداد البرامج الوطنية للبحث وتقييمها وتحسينها. أخيرا، تقوم هذه اللجان بتقييم برامج البحث وإعداد التقارير السنوية حول حالة تقدم تنفيذ البرنامج أو البرامج التي تكون مكلفة بها وباقتراح أعمال ترمين نتائج مشاريع البحث.

تتكون كل لجنة، حسب المادة 4 من المرسوم التنفيذي السالف الذكر، من سبعة أعضاء إلى واحد وعشرين عضوا وذلك تبعا لأهمية برنامج البحث الوطني المقصود. كما يمكن للجنة أن تستعين بخبراء مستشارين مختصين في الميادين المعنية لمساعدتها في أشغالها.

طبقا للمادة 11 من القانون رقم 15 - 21، فإن اللجان المشتركة بين القطاعات تشارك في إعداد محاور البحث العلمي. ووفقا للمادة 17 من القانون رقم 15 - 21، تعد اللجان المشتركة بين القطاعات في مجال اختصاصها حصائل تنفيذ أنشطة البحث التي يتم على أساسها إعداد تقرير على الحصيلة والآفاق.

سادسا - اللجان القطاعية الدائمة للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي

جاء إحداث اللجان القطاعية الدائمة للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي تطبيقا لأحكام المادة 16 من القانون رقم 98 - 11، ثم تم تحديد مهامها وكيفية تشكيلها وسيرها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 99 - 243¹².

من حيث المهام وبصفة عامة، فإن اللجان القطاعية مكلفة، في إطار السياسة الوطنية للبحث العلمي، بترقية نشاطات البحث العلمي والتطوير التكنولوجي الخاصة بالقطاع وتنسيقها وتقييمها. تشمل هذه المهمة الأعمال التالية :

- جمع العناصر الضرورية لإعداد سياسة البحث العلمي والتطوير التكنولوجي الخاصة بكل قطاع واقتراحها،

- السهر على التنفيذ المتناسق لبرامج البحث العلمي ومتابعتها وتقييم النتائج المتوصل إليها،

- تقدير الوسائل البشرية والمالية اللازمة لانجاز برامج البحث العلمي واقتراحها،

- تحديد واقتراح كل نشاط تكويني بواسطة البحث يهدف إلى تدعيم الطاقات العلمية،

- اقتراح العناصر التي تساعد على إعداد حصائل نشاطات البحث العلمي والتطوير التكنولوجي،
- دراسة واقتراح كل إجراء من شأنه تعميم نتائج البحث العلمي والتطوير التكنولوجي ونشرها وتثمينها،
- تقويم نشاطات التعاون في ميدان البحث العلمي والتطوير التكنولوجي،
- إعداد بطاقة الطاقات العلمية والتقنية وتحيينها،
- إبداء الرأي حول مشاريع إنشاء مخابر ومصالح البحث المحدث لدى مؤسسات التعليم والتكوين العالين،
- توطيد الحصائل التي تعدها أجهزة التقويم التابعة لهياكل تنفيذ نشاطات البحث،
- اقتراح البرامج القطاعية للبحث العلمي، التي تمويل من الصندوق الوطني للبحث. تتشكل كل لجنة قطاعية زيادة على رئيسها، وهو وزير القطاع المعني أو ممثله، من ممثلين عن الإدارة المركزية ومن ممثلين عن المؤسسات والهيئات المختارة حسب ميدان اختصاصها والتي يمكنها تدعيم نشاطات البحث عن طريق استعمال نتائجه أو نقلها أو بالنظر للآراء التي يمكن أن تدلي بها حول المسائل المطروحة، وكذلك من شخصيات يختارها وزير القطاع المعني على أساس كفاءتها العلمية، وعند الاقتضاء من ممثلين عن الجمعيات العلمية ذات الطابع الوطني يختارهم الوزير المعني. تكون أشغال هذه اللجان محل تقرير سنوي يرسل إلى الجهات المعنية.
- أما القانون رقم 21-15، فإنه كرس هذه اللجان في المادة 27 منه. طبقاً لهذه المادة، فإن هذه اللجان تنشأ على مستوى كل وزارة وتكمن مهمتها في ترقية أنشطة البحث العلمي والتطوير التكنولوجي الخاصة بالقطاع وتنسيقها وتقييمها.

تساهم اللجان القطاعية الدائمة في إعداد محاور البحث العلمي وفقا للمادة 11 من القانون رقم 15 - 21. كما تقوم بإعداد حصائل تنفيذ أنشطة البحث التي تدخل في إطار اختصاصها والتي يتم على أساسها إعداد تقرير عن الحصيلة والآفاق.

سابعا - المديرية العامة للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي

في البداية، فإن القانون رقم 98 - 11 أحدث «الهيئة الوطنية المديرية الدائمة» بمقتضى مادته 14 ومنحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي. هذه الخاصية المتمثلة في التمتع بالشخصية المعنوية كانت حاجزا لإحداث هذا الجهاز، لهذا كان من الضروري انتظار صدور القانون رقم 08 - 05 لتعديل المادة 14 التي نصت على إنشاء «جهاز وطني مدير دائم» موضوع تحت سلطة الوزير المكلف بالبحث العلمي ويتمتع بالاستقلال المالي في التسيير. لقد نزع المادة الجديدة الشخصية المعنوية للهيئة، وبهذا تم إنشاء المديرية العامة للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي كهيكل إداري تابع لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

لقد كرس قانون سنة 2015 «الجهاز الوطني المدير الدائم» في المادة 31 منه واسند له مهمة تنفيذ السياسة الوطنية للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي في جميع الدوائر الوزارية وهذا في إطار جماعي ومشارك بين القطاعات. الجهاز موضوع تحت سلطة الوزير المكلف بالبحث العلمي ويتمتع بالاستقلالية في التسيير.

يحكم هذه المديرية حاليا المرسوم التنفيذي رقم 13 - 81 المؤرخ في 30 يناير سنة 2013 الذي يحدد مهام المديرية العامة للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي وتنظيمها¹³.

ثامنا - الوكالة الموضوعاتية للبحث العلمي

إن قانون البحث العلمي لسنة 1998 لم يتطرق إلى الوكالات الموضوعاتية للبحث العلمي، ولكن التعديل الذي طرأ عليه سنة 2008 أدرج المادة 14 مكرر 1، التي جاء فيها أنه «تنشأ لدى الوزير المكلف بالبحث العلمي وكالات موضوعاتية للبحث من أجل تنسيق نشاطات البحث ومتابعتها». على أساس هذه المادة، صدر المرسوم التنفيذي

رقم 11 - 398 المؤرخ في 24 نوفمبر سنة 2011 الذي يحدد مهام الوكالة الموضوعاتية للبحث العلمي وتنظيمها وسيرها¹⁴.

إنّ الوكالة الموضوعاتية للبحث هي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وهي موضوعة تحت وصاية الوزير المكلف بالبحث العلمي.

في إطار تنفيذ السياسة الوطنية للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي، فإن الوكالة مكلفة بتنسيق ومتابعة تنفيذ البرامج الوطنية للبحث المنتمية إلى مجموعة كبرى من التخصصات العلمية التي تكلف بانجازها مؤسسات وهيكل البحث. حسب المادة 4 من المرسوم المذكور، فإن الوكالة تضطلع على الخصوص بما يأتي :

- إعداد برنامجها السنوي والمتعدد السنوات حسب الأولويات المقررة وتسهر على تنفيذه،

- القيام بإعلان المناقصات حسب المواضيع المقترحة في إطار برامجها ومتابعتها،

- تمويل مشاريع البحث المقررة من ميزانية برنامجية بواسطة اتفاقيات و/أو عقود،

- تشجيع وتنشيط دواليب الدعم والتسيير الإداري والمالي لمشاريع البحث وحلقاته،

- المساهمة في التكفل المادي والمالي للتظاهرات العلمية الوطنية والدولية المنظمة

في الميادين المرتبطة بنشاطاتها،

- المشاركة بالاتصال مع الهيكل المعنية في تمويل أعمال تحسين المستوى وتجديد

المعارف الضرورية لتحقيق برنامجها،

- تحديد القائمة الاسمية للتجهيزات المتعلقة بالبرامج الوطنية للبحث المسندة

إليها،

- تطوير علاقات التبادل والتعاون مع أي هيئة وطنية أو أجنبية تعمل في الميدان

نفسه،

- ضمان نشر نتائج البحث وتوزيعها والمساهمة في تثمينها.

من حيث التنظيم، يسير الوكالة مجلس توجيه ويديرها مدير عام ولها مجلس علمي، كما بإمكانها إنشاء هياكل ملحقة بها.

تطبقا للمادة 14 مكرر 1 من القانون رقم 98 - 11، حولت الوكالة الوطنية لتطوير البحث الجامعي إلى وكالة موضوعاتية للبحث في العلوم والتكنولوجيا، بموجب مرسوم تنفيذي رقم 12 - 19 - 15¹⁵، والوكالة الوطنية لتطوير البحث في الصحة إلى وكالة موضوعاتية للبحث في علوم الصحة، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12 - 20 - 16¹⁶.

عرف القانون رقم 21-15 في المادة 6 منه الوكالة الموضوعاتية للبحث كما يلي :
«هي مؤسسة رائدة موجودة بين الإدارة المركزية وكيانات تنفيذ أنشطة البحث. تكلف بتنسيق تنفيذ برامج البحث التابعة لميدان اختصاصها وتثمينها». للعلم، فإن كيانات البحث تتمثل فيما يلي : فرق البحث؛ مخبر البحث؛ وحدات البحث. تنشأ هذه الكيانات على مستوى المؤسسات وتوفر للباحثين إطارا للعمل. على أساس هذه المهام، فإن القانون رقم 15 - 21 اعتبر الوكالة الوطنية للبحث مؤسسة وساطة.

كرست المادة 33 من القانون رقم 15 - 21 الوكالات الموضوعاتية للبحث وكلفتها بمهمة تنسيق أنشطة البحث العلمي التابعة لمجموعة من التخصصات العلمية ومتابعة تنفيذها وتثمينها. حسب نفس المادة، فإن الوكالة تركز على اللجان المشتركة بين القطاعات التابعة لميدان اختصاصها عند القيام بمهامها. كما تتكفل الوكالة، وفقا للمادة 41 من القانون رقم 15 - 21، بالتنسيق مع الهياكل والأجهزة المعنية بتنفيذ الإستراتيجية الوطنية للتطوير التكنولوجي على الخصوص بواسطة تحويل نتائج البحث وتثمينها.

كما تضطلع الوكالات الموضوعاتية للبحث بمهمة إعداد محاور البحث العلمي المحملة بموضوعات البحث التي تعبر عن الأهداف العلمية والاجتماعية والاقتصادية المزمع تحقيقها. وفقا للمادة 11 من القانون رقم 15 - 21، تقوم الوكالة الموضوعاتية

للبحث في مجال التقييم بإعداد حصائل تنفيذ أنشطة البحث التي يتم على أساسها إعداد تقرير الحصيلة والآفاق.

المطلب الثاني - مؤسسات وكيانات تنفيذ أنشطة البحث

تضم مؤسسات تنفيذ أنشطة البحث المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي (أولا) والمؤسسات العسكرية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي (ثانيا) التي تعتبر الركائز الأساسية للبحث العلمي. أما كيانات تنفيذ أنشطة البحث، التي تتمتع بالمرونة من حيث إنشائها وتسييرها، فإنها تتمثل في وحدات البحث العلمي والتطوير التكنولوجي (ثالثا) ومخابر البحث العلمي والتطوير التكنولوجي (رابعا) وفرق البحث العلمي والتطوير التكنولوجي (خامسا).

أولا - المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي

أحدث المادة 17 من القانون رقم 98 - 11 المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي. كما كرس القانون رقم 15 - 21 هذه المؤسسة وأكدت المادة 34 منه بأنها تنشأ لغرض إنجاز برامج البحث العلمي والتطوير التكنولوجي. تشكل المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي أهم مؤسسات تنفيذ مهام البحث العلمي لأنها هي التي تقوم بتنفيذ مشاريع البحث العلمي المدرجة ضمن البرامج الوطنية للبحث.

كتعريف، جاء في المادة 6 من القانون رقم 15 - 21، أن المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي "هي النمط القانوني للمؤسسات العمومية المطبق على مؤسسات البحث العلمي التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية بما يتوافق مع خصوصية مهامها".

حدد القانون الأساسي النموذجي للمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي في البداية بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 99 - 256 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 1999 الذي يحدد كفاءات إنشاء المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها¹⁷، ثم جاء المرسوم التنفيذي رقم 11 - 396 المؤرخ في 24

نوفمبر سنة 2011 الذي يحدد القانون الأساسي النموذجي للمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي¹⁸ ليلغي مرسوم 1999 ويحل محله.

تنشأ المؤسسة بموجب مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالبحث العلمي أو من الوزير المكلف بالبحث العلمي والوزير المعني، على أساس رأي مطابق من اللجنة القطاعية الدائمة للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي أو اللجنة المشتركة بين القطاعات لترقية البحث العلمي والتقني وبرمجته وتقويمه. يتم حل هذه المؤسسات حسب شكل إنشائها وهذا عندما تصبح الشروط التي أنشئت بموجبها غير متوفرة.

تتمتع هذه المؤسسة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وهي مكلفة بانجاز برامج البحث العلمي والتطوير التكنولوجي وعلى الخصوص بما يلي :

- جمع العناصر الضرورية لتحديد مشاريع البحث الواجب انجازها وكذا المعطيات التي تسمح ببرمجتها وتنفيذها وتقييمها،
- دفع وتنشيط الاستيعاب والتحكم في تطور العلوم والتقنيات وكذا الإبداع التكنولوجي في ميدان نشاطها،
- ضمان متابعة التطور العلمي والتكنولوجي ذات الصلة بموضوعها،
- جمع المعلومات العلمية والتقنية ومعالجتها وضمان المحافظة عليها ونشرها،
- المساهمة في تثمين نتائج البحث، مع السهر خاصة على نشرها واستغلالها واستعمالها،
- ضمان التكوين المتواصل وتجديد معارف مستخدمي البحث وتحسين مستواهم،
- المساهمة في التكوين بواسطة البحث ومن أجله،
- ضمان تنسيق وحدات البحث ومخابر البحث وفرق البحث ومتابعتها وتقييمها،
- إبرام أي عقد أو اتفاقية تتعلق بميدان نشاطها قصد انجاز أشغال البحث والدراسات والخبرة والاستشارة والتكوين،

- تقدم الخدمات وتضبط التقنيات والمواد والتجهيزات،

- تقوم بإبرام عقود للحصول على قروض قصيرة أو متوسطة أو طويلة المدى في إطار تامين نتائج البحث وهذا بعد اخذ رأي مجلس الإدارة والحصول على رخصة من السلطة الوصية.

تساهم هذه المؤسسة في أنشطة التعليم والتكوين العالين وهذا حسب شروط وكيفيات يحددها التنظيم. كما يمكن لها إنشاء مؤسسات فرعية من أجل تامين نتائج البحث وكذلك أخذ حصص أو أسهم في شركات قائمة لنفس الغرض.

فيما يتعلق بالتنظيم الإداري، يسير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي مجلس إدارة ويديرها مدير ولديها مجلس علي. أما من حيث التنظيم العلمي، تتضمن المؤسسة فرق البحث وأقسام البحث وفرق البحث ووحدات البحث والورشات والمحطات التجريبية.

طبقا للمادة 34 من القانون رقم 15 - 21، تخضع هذه المؤسسة لقواعد تسيير تتناسب مع خصوصيات مهامها، خاصة فيما يتعلق بتخصيص ميزانية من طرف الدولة والمراقبة المالية البعدية ومسك محاسبة مطابقة للنظام المحاسبي المالي، الذي تخضع له المؤسسات العمومية الاقتصادية والمؤسسات الخاصة والشركات التجارية، طبقا للقانون رقم 07-11 المؤرخ في 25 نوفمبر سنة 2007 المتضمن النظام المحاسبي المالي¹⁹.

فيما يخص المراقبة المالية البعدية، لقد عرفت المادة 6 من القانون رقم 15 - 21 كما يلي : "الرقابة البعدية التي تمارس على الأمر بالصرف بعد الالتزام والأمر بالدفع لنفقة عمومية من أجل التحقق من صحة عملية الميزانية من طرف عون ينتمي لوزارة المالية".

ثانيا - المؤسسة العسكرية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي

أحدث المادة 40 من القانون رقم 15 - 21 لأول مرة على المؤسسة العسكرية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وأحالت إلى نص خاص تحديد نظامها القانوني.

ثالثا - وحدات البحث العلمي والتطوير التكنولوجي

أنشئت وحدات البحث العلمي بموجب المرسوم رقم 83 - 455 المؤرخ في 23 يوليو سنة 1983²⁰. بعد صدور القانون رقم 98 - 11، لقد تم تكريس هذه الهيئات تشريعيًا في المادة 18 منه. في إطار القانون رقم 21-15، كرس من جديد المادة 36 هذه الوحدات. طبقا لهذه المادة، يمكن إنشاء وحدات البحث العلمي والتطوير التكنولوجي ضمن مؤسسات التعليم والتكوين العالين وكذلك ضمن المؤسسات العمومية الأخرى. كما يمكن إنشاء وحدات البحث، وفقا للمادة 39 من نفس القانون، داخل المؤسسات الاقتصادية وكذلك داخل الجمعيات والمؤسسات ذات الطابع العلمي حسب شروط وكيفيات يحددها التنظيم.

يوجد ثلاثة (3) أنواع من وحدات البحث كما يلي²¹:

- وحدات خاصة بالمؤسسة؛

- وحدات مشتركة؛

- وحدات مختلطة.

يحكم وحدات البحث العلمي والتطوير التكنولوجي حاليا المرسوم التنفيذي رقم 99-257²². حسب هذا النص، يمكن إنشاء وحدات البحث على مستوى مؤسسات التعليم والتكوين العالين والهيئات والمؤسسات العمومية الأخرى، التي تدعى "مؤسسات الإلحاق".

إن إنشاء وحدات البحث ذات الصبغة القطاعية أو المشتركة بين القطاعات يتم على أساس المعايير الخمسة التالية:

- أهمية النشاطات بالنسبة لاحتياجات التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والعلمية والتكنولوجية للبلاد،

- حجم وديمومة البرنامج العلمي و/أو التكنولوجي الذي تندرج فيه نشاطات البحث،
- أثر النتائج المتوقعة على تطوير المعارف العلمية والتكنولوجية، وكذا على الإنتاج أو تحسين السلع والخدمات،
- نوعية وحجم الطاقة العلمية والتقنية المتوفرة،
- الوسائل المادية والمالية المتوفرة أو/و الواجب اقتنائها.
- تشكل وحدة البحث من ثماني (8) فرق بحث على الأقل، توزع على قسمين.
- بالنسبة للمهام، تكلف وحدات البحث، في إطار برنامج البحث العلمي والتطوير التكنولوجي وحسب ما جاء في نص المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 99-257 السالف الذكر، بما يلي :
- تنفيذ جميع أشغال الدراسات والبحث ذات الصلة بميدان نشاطها المحدد في نص إنشائها،
- المساهمة في تحصيل معارف علمية وتكنولوجية جديدة والتحكم فيها،
- تحسين وتطوير تقنيات ووسائل الإنتاج والمواد والأموال والخدمات وضمن توزيعها على مستواها،
- ترقية نتائج البحث واثمينه ونشره،
- المساهمة في التكوين بواسطة البحث ومن أجل البحث،
- المساهمة في إعداد برامج وطنية للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي مرتبطة بميدان نشاطها،
- جمع المعلومات العلمية والتقنية ذات الصلة بميدان نشاطها ومعالجتها واثمينها والمحافظة عليها وتسهيل الاطلاع عليها،
- المساهمة في وضع شبكات البحث الملائمة،