



دراسة نقدية للدستور المغربي للعام ٢٠١١

شارك في كتابة هذه الدراسة كل من:
محمد مدني وإدريس المغروي وسلوى الزهوني
وقام إدريس المغروي بالتنسيق



مصادر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول بناء الدستور

دراسة نقدية للدستور المغربي للعام ٢٠١١

The 2011 Moroccan Constitution: A Critical Analysis

© المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ٢٠١٢

International IDEA

Strömsborg, SE-103 34, Stockholm, Sweden

Tel: +46 8 698 37 00, Fax: +46 8 20 24 22

E-mail: info@idea.int, website: www.idea.int

منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مستقلة عن أية مصالح قومية أو سياسية. ولا تعكس بالضرورة الآراء الواردة في هذه الدراسة آراء المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أو هيئتها أو أعضاء مجلسها.

تصميم: توريو ديزاين، رام الله

صورة الغلاف: Abdeljalil Bounhar/AP/Scanpix

الرقم المعياري الدولي للكتاب: ٩٧٨-٩١-٨٦٥٦٥-٧٦-٣

تقديم

استجابت المملكة المغربية لمناخ الانتفاضات الشعبية الذي عم دول شمال أفريقيا، بدءاً بتونس في ديسمبر ٢٠١٠، بالمسارعة إلى صياغة دستور جديد وتبنيه في شهر يوليو ٢٠١١، فامتلكت السبق في هذا الخصوص. ثم قام الأردن بإجراء تعديلات على دستوره الحالي في أكتوبر ٢٠١١. وأصدرت مصر دستوراً دائماً جديداً في ديسمبر ٢٠١٢. وتتخبط تونس وليبيا والجزائر واليمن الآن في عملية مراجعة دستورية على اختلاف أشكالها، ويرجح أن تتبعها بلدان أخرى في المستقبل مع استمرار عملية التغيير فيها.

وضمن دينامية التغيير، لا بد من الإجابة على السؤال المتعلق بمدى تلبية هذه الدساتير الجديدة للتطلعات الشعبية عموماً، والمطالب الخاصة التي عبر عنها الناس في انتفاضاتهم. فعلى الرغم من أن مسألة التطلع نحو تحقيق مستويات أعلى من الشفافية والمساءلة في إدارة الحكم شكلت وبوضوح قوة محرّكة للاحتجاجات، إلا أن الجزء الأكبر من تلك المطالب لم يترجم إلى مطالبات تفصيلية ومحددة بالتغيير على المستوى الدستوري. ويقدم محمد مدني وإدريس المغروي وسلوى الزرهوني، معدو هذه الدراسة النقدية لدستور المغرب لعام ٢٠١١، آراء مهمة في هذا الخصوص. وتحتوي هذه الدراسة على استعراض وافٍ للظروف التاريخية والسياسية والقانونية في المغرب، وتتناول بالتدقيق والتمحيص كل قسم من أقسام الدستور على حدة وعلى ضوء مطالب التغيير التي طرحتها حركة الاحتجاجات التاريخية في عام ٢٠١١.

وتفخر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بنشرها هذه الدراسة الممتازة، كجزء من سلسلة دراسات حول العمليات الدستورية في المنطقة تنشر تباعاً. ونحن على ثقة بأن من شأن هذه الدراسة أن تسهم في تحقيق فهم أفضل للتطورات الحاصلة في منطقة شمال أفريقيا وغرب آسيا منذ ديسمبر ٢٠١٠، وبأنها ستغني كذلك الجدل المستمر حول الإصلاح الدستوري في المغرب وغيره من البلدان.

أيمن أيوب

المدير الإقليمي

برنامج غرب آسيا وشمال إفريقيا

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA)

المحتويات

٣	تقديم
٦	ملخص تنفيذي
٩	أولاً - مقدمة
١٠	أ) الظروف السياسية العامة
١٢	ب) الظروف الدستورية التاريخية
١٤	ج) الظروف الإجرائية لدستور عام ٢٠١١
١٦	د) ملاحظات أولية على الدستور
١٨	ثانياً - مبادئ الدستور وقيمه الأساسية
١٨	أ) النظام السياسي وأساسه
١٨	ب) هوية المملكة
١٩	ج) الأحكام الإسلامية
٢٠	د) حقوق الإنسان
٢٤	ثالثاً - تنظيم السلطات على المستوى الوطني
٢٤	أ) السلطة التنفيذية
٢٤	١) السلطات الملكية
٢٥	٢) حصانة الظهائر
٢٦	٣) حُطَب الملك
٢٧	ب) صلاحيات الملك فيما يتعلق بالحكومة
٢٧	١) تعيين رئيس الحكومة
٢٨	٢) استقالة رئيس الحكومة
٢٨	٣) أعضاء الحكومة الآخرون
٢٩	٤) الإستقالة أو الإقالة
٣٠	٥) التعيين في المناصب العسكرية
٣٠	٦) رئاسة المجلس الوزاري

٢١	٧) السلطات الملكية أثناء الأزمات.....
٢١	٨) حالة الحصار.....
٢٢	٩) حالة الاستثناء.....
٢٤	رابعاً - تنظيم السلطات على المستوى المحلي
٢٧	خامساً - البرلمان في دستور عام ٢٠١١ : ما بقي وما تغير
٢٧	أ) الحفاظ على نظام المجلسين مع أفضلية لمجلس النواب.....
٢٨	ب) تعزيز سلطات البرلمان وتوسيع نطاق القانون
٢٩	ج) مكانة جديدة للمعارضة
٢٩	د) نقاط ضعف البرلمان
٤١	هـ) أزمة صورة البرلمان وأعضائه
٤٣	سادساً - السلطة التنفيذية
٤٥	سابعاً - السلطة القضائية : نحو مزيد من الاستقلالية
٤٧	ثامناً - مراجعة الدستور.....
٤٩	تاسعاً - الملاحظات الختامية والتوصيات
٥٢	المراجع
٥٢	حول المؤلفين
٥٣	الهوامش
٥٦	لمحة موجزة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

ملخص تنفيذي

تمثل الظروف السياسية والدستورية في المغرب حالة مثيرة للاهتمام في الشرق الأوسط: فنظام الحكم الملكي فيها، وعلى الرغم من وجوده في الحكم منذ أكثر من ثلاثة قرون، لم يشهد أي تحول في السنوات الأخيرة. وفي مناخ فقدت فيه الأحزاب السياسية والنقابات العمالية مصداقيتها وقوتها السياسية، نزل إلى الشوارع قرابة ١٥٠-٢٠٠ ألف مغربي في ٥٢ مدينة وبلدة في سائر أرجاء البلاد في ٢٠ فبراير ٢٠١١، للمطالبة بمزيد من الديمقراطية والتغيير. وانضم إلى هذه الحركة طيف واسع من الجماعات السياسية، فشمّل خليطاً عشوائياً من المواقف الإيديولوجية المختلفة، توحدتها فقط معارضتها للحكم الاستبدادي بمختلف تجلياته. واعترف الملك بالحاجة إلى عقد اجتماعي، ثم إصلاح دستوري، لتسير العملية الإصلاحية وفق أجندة وضعها هو. والتقت اللجنة الملكية للإصلاحات الدستورية ممثلين عن الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني المختلفة، لكن غالبية هذه الأحزاب فشلت عموماً في المشاركة في أية حوارات ذات أهمية حول الفصول الأساسية للدستور. وفي نهاية المطاف، تم إقرار الدستور من قبل الحكومة الملكية قبل إجراء الاستفتاء، وأيدته معظم الأحزاب السياسية عند طرحه للاستفتاء، ودعت أعضائها إلى الموافقة عليه على الرغم من غياب أي مساهمة جدية لها فيه. وفي ظل هذه الظروف السياسية، لم يكن الاستفتاء الذي جرى في الأول من يوليو ٢٠١١ أكثر من تجديد لبيعة الولاء التقليدي بين سلطان ورعاياه. ووضع الدستور الجديد موضع التنفيذ في ٢٩ يوليو ٢٠١١.

ينص الدستور الجديد على العديد من حقوق الإنسان التي لم يسبق أن اعترف بها في المغرب؛ خطوة للأمام دون شك، لكن العديد من هذه الحقوق يفتقر إلى مضمون معياري دقيق. فعلى سبيل المثال لم يترافق حق الحياة والكرامة الجسدية مع إلغاء صريح لعقوبة الإعدام. كما ينص الدستور على أنه سيتم تعريف وتنظيم بعض الحقوق بقوانين عادية أو تنظيمية، لا يزال الكثير منها ينتظر الإصدار وربما يكون مقيداً، كما هو الحال مع حرية الصحافة، إذ أنها مضمونة لكن التشريع سيحدد قواعد تنظيم وضبط وسائل الاتصالات العامة. وتطوي بعض النصوص الخاصة بالحقوق والحريات الأخرى على تناقضات. فالفصل (١٩) ينص على المساواة بين المرأة والرجل لكنه يشترط انسجام ذلك مع "ثوابت المملكة". كذلك، لم يحدد الدستور الجديد الشروط والإجراءات التي يمكن استخدامها للاعتراض على التشريعات أمام المحكمة الدستورية، وبقي دور الاتفاقيات الدولية فيه غامضاً.

وفي مسألة الحوكمة، لا يزال الملك في مركز الحياة السياسية والدستورية بموجب الدستور الجديد. فبإمكانه وحده مراجعة الدستور، وليست سلطات رئيس الحكومة والبرلمان إلا شكلية. ومما يلفت الانتباه أن الملك يعين رئيس الحكومة ويعين أعضائها الآخرين بناء على اقتراح من رئيس الحكومة، على عكس إسبانيا التي يقترح فيها الملك مرشحاً لرئاسة الحكومة بالتشاور مع ممثلي الكتل السياسية الممثلة في البرلمان.


ويحتفظ الملك أيضاً بسطوة كبيرة على عملية صنع القرار في الحكومة. ويميز الدستور تمييزاً واضحاً بين المجلس الحكومي والمجلس الوزاري: فعندما تجتمع الحكومة برئاسة رئيس الحكومة يسمى "المجلس الحكومي"، أما إذا ترأس الملك اجتماع الحكومة فيسمى "المجلس الوزاري". ولهذا الأخير حق الفيتو ضد أي قرار يتخذ في مجلس الحكومة، ما يعطيه دور المتحكم والثاني دور الخاضع له. ولا تخضع قرارات مجلس الوزراء للتصويت، فالملك هو من يترأس المجلس، ومن غير الممكن فرض نتيجة التصويت عليه. وعدم إخضاع الدستور المغربي اجتماعات مجلس الوزراء لأية شروط، على خلاف مجلسي الوزراء في فرنسا وإسبانيا حيث الاجتماعات أسبوعية الزامية، يظهر بوضوح خضوع الحكومة المغربية للملك.

ويفرض الدستور قيوداً كبيرة على العملية التشريعية أيضاً. فالمجتمع المدني لا يحظى بتمثيل كاف في البرلمان، كما أن اجتماعات اللجنة سرية عموماً، والبرلمان خاضع للحكومة وبالتالي للملكية. ويحتفظ الملك بسلطات واسعة وغير محدودة في حالات الطوارئ، وهي لا تتطلب موافقة البرلمان. وأصبح مبدأ منع عزل القضاة عموماً الضامن لاستقلالية القضاء في دستور ٢٠١١، لكنه يقتصر على قضاة الأحكام.

وعلى المستوى العمودي، لا يؤسس الدستور لحكم لامركزي فعلاً. فهو ينص على أن المغرب "دولة موحدة" ويحدد إطار اللامركزية والجهوية المتقدمة. وعلى المستوى المؤسسي، ينقسم المغرب اليوم إلى ثلاث مستويات إدارية: (١) الجهات ويرأسها الولاية (حكام الجهات) ومجلس ممثلي الولاية، (٢) العمالات والأقاليم، (٣) جماعات ريفية وحضرية. غير أن المستوى العمالي والإقليمي يخضع لسيطرة شديدة من الدولة، ولا تعدو هذه المستويات أن تكون مجرد استطلاعات للإدارة المركزية ووسيلة للسيطرة الترابية على السكان، في حين يفترض بها أن تكون وسيلة تتمكن المجتمعات المحلية عبرها من تنظيم تقديم الخدمات على المستوى المحلي.

ينبغي على الشعب المغربي، وبمساعدة أحزاب سياسية متجددة ومستقلة، أن يضع عقداً اجتماعياً جديداً يتخلى عن البيعة في سبيل ترسيخ الديمقراطية الحقة. ومن التوصيات الأساسية جداً لصياغة دستور ديمقراطي جديد ما يلي:

- يقوم مجلس تأسيسي منتخب بالإصلاحات.
- تفسير البنود الخاصة بالحقوق الأساسية والحريات التي يعترف الدستور بها، بما ينسجم مع "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان" والمعاهدات المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية.
- تعزيز سلطات رئيس الحكومة أكثر، وأن يكون مجلس الحكومة مركز السلطات التنفيذية الفعلي.
- تعزيز استقلال البرلمان والقضاء عن السلطة التنفيذية.

- 
-
- أن يترافق حق الحياة والكرامة الجسدية مع الغاء صريح لعقوبة الإعدام.
 - الاعتراف بالمساواة بين الجنسين دون قيود.
 - الإقرار بسمو المعاهدات التي صادق المغرب عليها وألويتها على التشريعات الوطنية.

أولاً - مقدمة

تهدف هذه الدراسة إلى مراجعة وتحليل أبرز التغيرات التي حدثت نتيجة الدستور المغربي لعام ٢٠١١، والنظر في بعض تداعياتها المحتملة وبعيدة المدى على النظام السياسي المغربي. ونحن إذ نخوض غمار هذه المسألة، فإننا نعرف تمام المعرفة أنّ النظام السياسي والدستور المغربيين يشكّلان حالة ملفتة للانتباه في الشرق الأوسط، نظراً لوجود عائلة مالكة تتولّى مقاليد الحكم منذ أكثر من ثلاثة قرون، وتطوّرت مع مرور الأعوام، خاصة خلال العقدين الأخيرين، وفيّ السنتين الماضيتين على وجه التحديد، حينما شرعت بالإصلاحات الدستورية. وعلينا أيضاً أن نتوخى الحذر في هذا الموضوع، لأنّ الإصلاحات الدستورية يجب أن تُختبَر من الناحية النظرية لمعرفة مدى قابلية وفعالية تطبيقها وتحويلها إلى أعراف وقوانين. كما أنها تتطوي على تداعيات سياسية غير متوقّعة. وحيث أن الإصلاحات الدستورية المغربية لم تأت من فراغ، فلا بدّ من تقييمها من منظور السياسة الداخلية وضمن سياق أشمل لما بات يُعرف بـ "الربيع العربي". ومع أن من الممكن المغامرة بالخوض في خضم فنّ التوقعات وسوق الحجج والتأويلات بشأن ما ستكون عليه تداعيات إصلاحات الدستور المغربي، فإن من المستحيل أن نتوقّع ما قد تؤدي إليه حقاً وحقيقة. ومع أن ثمة أساليب ووجهات نظر متعددة لتحليل أيّ دستور، فإننا نريد التوضيح منذ البداية أنّ تحليلنا هذا ليس معمّقاً وليس شاملاً ولا كاملاً، وثمة نواحٍ أخرى في تعديل الدستور المغربي لعام ٢٠١١ يمكن تحليلها والتوسّع فيها بشكل معمّق أكثر.

ولقد اخترنا خلال مقاربتنا هذه ما اعتبرناه الأكثر أهمية بتسليط الضوء على أبرز التغييرات والميزات الإيجابية الواردة في الدستور الجديد، بالإضافة إلى التناقضات الأكثر وضوحاً والتي تعكس الطبيعة غير الليبرالية المستمرّة في النظام السياسي المغربي. كما أنّ هذه المقاربة لم تعطِ أولوية للنص الدستوري على حساب السياقين التاريخي والسياسي، أو على حساب الإجراءات التي أدت إلى ولادة الدستور المغربي الجديد. وتتألف هذه الدراسة النقدية للدستور المغربي لعام ٢٠١١، من ثلاث خطوات رئيسية. أولاً، سنتحدث عن السياق السياسي العام الذي أبصرت هذه الإصلاحات فيه النور من أجل شرح البيئة السياسية التي أنتجتها، وتوضيح المشاكل الإجرائية المرتبطة بوضع هذا الدستور. ثانياً، بعد الإدلاء ببعض الملاحظات حول الدستور، ننتقل لمناقشة قيمه الأساسية، وتنظيم السلطة على الصعيدين الوطني والمحلي، والبرلمان، والسلطة التنفيذية للحكومة، والسلطة القضائية، وعملية مراجعة الدستور. وقد حاولنا، حيثما رأينا ضرورة ذلك، إجراء مقارنة بين الدستور المغربي والدساتير الأخرى في الشرق الأوسط وخارج المنطقة. وأخيراً، اقترحنا طرقاً محتملة لإجراء التحسينات في المستقبل، وقدمنا توصيات آمليين أن نكون قد وفّقنا فيها وأن يساعد بعضها على تحسين البيئة السياسية المغربية في المستقبل.

أ) الظروف السياسية العامة

يتعين علينا، من أجل فهم عميق للدستور المغربي الجديد وتداعياته المحتملة، أن نفهم السياق التاريخي الذي تطوّرت فيه الإصلاحات الدستورية، والحركات الاجتماعية الأخيرة التي دفعت إلى إجراء الإصلاحات. ففي مناخ فقدت فيه الأحزاب السياسية مصداقيتها وقوتها السياسية، نزل إلى الشوارع قرابة ١٥٠-٢٠٠ ألف مغربي في ٥٢ مدينة من سائر أرجاء البلاد في ٢٠ فبراير ٢٠١١، للمطالبة بالديمقراطية والتغيير تحت الشعار العربي الشهير "الشعب يريد دستوراً جديداً". وباتت هذه الحركة تعرف باسم "حركة ٢٠ فبراير". وعلى خطى الثورات في تونس ومصر، وبمساعدة شبكات التواصل عبر الانترنت كموقع الفيسبوك، انضمّ آلاف الشباب المغاربة إلى الحركة وأصبحوا ناشطين لاحقاً في التظاهرات. ولكن لا يمكن النظر ببساطة إلى حركة "٢٠ فبراير" كنتيجة للربيع العربي فحسب، لأن المغرب يميّز بمجتمع مدني ديناميكي ظلّ ناشطاً في الماضي حتى وقت قريب (المغروي ٢٠٠٨). ولعل ما فعله الربيع العربي هو إعطاء الحركة مزيداً من الجِدَّة، ما أدى إلى ضخ مزيد من الحيوية في الميدان السياسي المغربي الذي ظل بعيداً كل البعد عن السياسة طوال العقد الأخير (المغروي ٢٠٠٢).

وقد إنضمت إلى حركة "٢٠ فبراير" إحدى أكبر الجماعات الإسلامية المعارضة القوية غير الرسمية التي تُعرف بـ "جماعة العدل والإحسان"، بالإضافة إلى عدد أقل من الأحزاب اليسارية الصغيرة. كما أظهرت دعمها للحركة أيضاً كل من الجمعية المغربية لحقوق الإنسان (AMDH) والمنظمة المغربية لحقوق الإنسان (OMDH) اللتين تحظيان بنفوذ كبير. وحظيت الحركة بدعم فئات صغيرة من الأحزاب اليسارية السياسية والاتحادات العمالية، كالحزب الاشتراكي الموحد (PSU)، والنهج الديمقراطي، وحزب الطليعة الديمقراطي الاشتراكي (PADS). وفي بعض الحالات، أعلن أعضاء حتى من أحزاب "الإجماع السياسي"، على غرار "اتحاديو ٢٠ فبراير" (شباب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية USFP) عن إنضمامهم للحركة، وهم عبارة عن مجموعات شبابية خاب أملها من الخيارات والتوجهات السياسية لأحزابها. وأخيراً، وجد عدد من المنظمات الأمازيغية في الحركة فرصاً جديدة للضغط بشأن مسائل ثقافية جوهرية في سياسة الهوية.

وعلى غرار معظم الحركات الاجتماعية التي اجتاحت عدة بلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تمثل حركة "٢٠ فبراير" مزيجاً من توجهات أيديولوجية مختلفة توحدّها فقط معارضتها للحكم السلطوي بمختلف تجلياته. وعلى الرغم من أنّ المتظاهرين طالبوا بمزيد من العدالة الاجتماعية وبالوصول على خدمات الدعم الاجتماعي في مجالات الصحة، والتعليم، والسكن، فإنّ جُلّ مطالبهم تركزت على المسائل السياسية. ولعل ما أدى إلى توحيد الحركة هو جملة من المظالم التي تعبّر بجلاء عن مشاكل رئيسية طبعها النظام السياسي المغربي منذ نشأته. واشتملت تلك المطالب على ضرورة وضع دستور أكثر ديمقراطية يستند في أساسه إلى سيادة الشعب، واستقلال القضاء، وفصل السلطات.^٢

وأما في ما يتعلق بسلطة الملك، فقد ردّد المتظاهرون شعار "الملك يملك ولا يحكم". كما طالبوا بحرية الصحافة والإعلام المستقل، بالإضافة إلى وضع حدّ للفساد، وتعزيز الشفافية، والفصل الواضح بين قطاع الأعمال والسياسة.

وعلى الرغم من أنّ شعارات حركة "٢٠ فبراير" تكشف عن التوجّهات الأيديولوجية المتباينة للناشطين فيها، فإن التغيير المقترح كان قاسماً مشتركاً هاماً بينهم. وبخصوص الدستور، نادى شعارات كثيرة بإلغاء الفصل ١٩ من الدستور الذي ينصّ على أنّ "الملك هو أمير المؤمنين والممثل الأسمى للأمة ورمز وحدتها وضامن دوام الدولة واستمرارها، وهو حامي حمى الدين والساهر على احترام الدستور، وله صيانة حقوق وحريات المواطنين والجماعات والهيئات".

ويمنح الفصل ١٩، بالإضافة إلى الفصول ٢٣، ٢٤، ٢٧، و٣٠، الملك سلطات غير محدودة، بينما لم يتمّ احترام مبدأ فصل السلطات في دستور عام ١٩٩٦، أو أي دستور سابق في تاريخ المغرب. ورداً على ما سمّي "الحراك الإجتماعي"، قرّر الملك إجراء إصلاحات دستورية يصوّت عليها الشعب المغربي في استفتاء عام.

في موعد إجراء الاستفتاء عام ٢٠١١، كان المغرب يضم ٣٥ حزباً سياسياً ونظماً متعدّد الأحزاب أدّى بطرائق متناقضة إلى نوع من "الإجماع الوطني المفرط" تحت وصاية نظام المخزن.^٤ وعلى العموم، أظهرت غالبية الأحزاب السياسية دعماً كبيراً وطلبت من أعضائها التصويت بـ "نعم". ولم تخض الأحزاب أي نقاشات تُذكر بشأن الفصول الرئيسية المتعلقة بصلاحيات الملك: الفصول ١٩، ٢٣، أو ٢٩ الواردة في دستور العام ١٩٩٦. كما حظي الدستور الجديد بدعم كبير من أبرز الأحزاب السياسية، والنقابات العمالية، ووسائل الإعلام. وناشدت معظم الصحف الحزبية المواطنين المغاربة بالتصويت على الدستور الجديد بـ "نعم". وقد طلب حزب الاستقلال الذي يحظى بالشعبية في المغرب عبر صحيفته "لوبينيون" (L'Opinion) "المشاركة والتصويت لصالح الدستور الجديد". وفي سياق متصل، كتبت صحيفة الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية "ليبراسيون" (Libération) على صفحتها الأولى "نعم للدستور". كما كان من الطبيعي أن يدعم هذا الدستور حزب الأصالة والمعاصرة (PAM) حديث النشأة، بينما أعلن حزب العدالة والتنمية (PJD) الذي يمثل المعارضة التزامه المتحمس بالخطط والنتائج التي اقترحها الملك في خطاباته.

وقد كانت مواقف الأحزاب حيال الإصلاحات الدستورية في العام ٢٠١١ خير مثال على "تدجينها" من قبل النظام الملكي وبرهنت على خضوعها التام لنظام المخزن. لذا بدت الأحزاب المغربية مرتاحة أكثر لعدم أخذ المبادرة وتركت أبواب الساحة السياسية مشرّعة أمام الملك. وكان هذا واضحاً من الاقتراحات الغامضة والمحدودة سياسياً التي عرضتها معظم الأحزاب على اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور (CCRC) عندما طلب الملك ذلك (تيل كيل ٢٠١١).^٥ فقد كانت اقتراحات الأحزاب عموماً سطحية وغير

حقيقية ولم تتطرق جدياً إلى مسألة تركيز السلطات في يديّ الملك. واكتفت الأحزاب بدعم التغييرات الدستورية التي اقترحها الملك في خطابه، بما فيها جعل الأمازيغية لغة رسمية (اقترح من أحد أعضاء البرلمان)، أو تعزيز دور رئيس الوزراء الذي ذكره حزب التقدم والاشتراكية، أو إصرار حزب العدالة والتنمية على الطبيعة الإسلامية للدولة، أو دعم الوضع الدستوري القائم من قبل حزب الاستقلال (العدالة ٢٠١١).

ولم تكن العملية الإصلاحية أيضاً موضع إجماع، حيث ارتبطت المقترحات بالأحزاب السياسية الموالية، بينما لم تر حركة "٢٠ فبراير" في خطط ومقاربة الملك للإصلاحات الدستورية تغييراً ديمقراطياً بينوياً حقيقياً. كما أنّ اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور، التي شكّلها القصر للعمل على إصلاح الدستور، قد عُيّنَت من القصر الملكي، وهي تعمل في نهاية المطاف ضمن قيود محدّدة هيكلية؛ حيث أنها كانت تنطوي مثلاً على العلاقات السياسية المختلّة بين القصر والأحزاب السياسية والسلطة التشريعية، وعلى ضعف الأحزاب السياسية ورضوخها، علاوة على أنّ عملية الإصلاح الدستوري برمتها تسير وفق البرنامج السياسي للملك. وبهذا المعنى، تغدو خطب الملك هي المرجعية الوحيدة المتاحة. صحيح أنّ اللجنة الملكية للإصلاحات الدستورية اجتمعت مع ممثلي أحزاب سياسية ومنظمات مجتمع مدني مختلفة، لكن لم تكن هناك قواعد واضحة تضمن احترام المقترحات المقدمة من هذه القوى السياسية، ما من شأنه في النهاية أن يجعل اللجنة الملكية يتولى "إعادة صياغة" الدستور و"المصادقة عليه" قبل عرضه للاستفتاء. وبالتالي جرى الترويج للدستور في وسائل الإعلام التابعة للحكومة بدلاً من عرضه على النقاش العام فعلياً.

وفي ظل هذه الظروف وضمن هذه القيود، اعتبرت حركة "٢٠ فبراير" أنّ مقاربة المخزن هي عملية معيبة بنويّاً وجوهريّاً، ما دفع الحركة إلى تسميته بـ "الدستور الممنوح". وليس مصادفة أنّ الحركة رفضت الدعوة إلى تقديم مقترحات إلى اللجنة الاستشارية؛ فالعديد من الناشطين خلصوا إلى أنّ اللجنة تقتصر إلى الشرعية ولا تحترم مبدأ سيادة الشعب. وشجبت حركة "٢٠ فبراير" العملية التي أنتجت الإصلاحات ودعت إلى مقاطعة الاستفتاء الذي كانت نتيجته مقررة ومحسومة سلفاً. وكانت الإصلاحات الدستورية الجديدة برأي المتظاهرين شكلية ولا تطل النظام السياسي الذي بقي سلطوياً بتركيبته. وأظهرت الحركة بوضوح في عدد من البيانات على موقع الفيسبوك وغيره من المواقع الإلكترونية رفضها القاطع لما أسمته "لعبة سياسية" يتحكّم بها النظام الملكي على الدوام.

ب) الظروف الدستورية التاريخية

من بين الإصلاحات الدستورية الثمانية التي عرفها المغرب بعد الاستقلال^{١١}، أُجريت سبعة إصلاحات أثناء حكم الملك الحسن الثاني. فقد صدرت الوثيقة الدستورية الأولى بعد استقلال المغرب في

١٤ ديسمبر ١٩٦٢، وتكرّست بموجبها سيادة القصر السياسية وأسست "ملكياً دستورية" يسود الملك فيها ويحكم. ولم يصبح ذلك الدستور ساري المفعول حتى ١٨ نوفمبر ١٩٦٢، مع افتتاح الدورة الأولى لبرلمان كان قد أنتخب في العام عينه. ولكن سرعان ما شلّ البرلمان الجديد جرّاء العلاقات المتضاربة وعدم حصول أيّ من الحزبين الرئيسيين آنذاك، أي الاستقلال والاتحاد الوطني للقوات الشعبية، على الأغلبية. وفي مواجهة استحالة إنشاء حكومة وحدة وطنية وعدم التوصل إلى أغلبية برلمانية واضحة، استخدم الملك لحلّ الأزمة الفصل ٣٥ من الدستور الذي أعطاه الحق بإعلان حالة الاستثناء. وطوال خمسة أعوام، حكم الملك من دون الأحزاب بمساعدة مستشاريه المدنيين والعسكريين وبدعم شبكة واسعة من النخب المحلية. وفي ٢١ يوليو ١٩٧٠، انتهت حالة الاستثناء رسمياً مع إصدار الدستور الجديد، لكن نظام "سلطات الاستثناء" امتدّ بأشكال مختلفة ولأسباب شتى إلى ما بعد ذلك التاريخ.

ساهم دستور عام ١٩٧٠ بإضعاف الأحزاب السياسية ووفّر واجهة برلمانية لما بات حكماً ملكياً مطلقاً بجوهره. وبلغت قوة النظام الملكي ذروتها عام ١٩٧٠، ولم يعد يوسع الأحزاب المعارضة لجم هيمنته السياسية. وهكذا بدا القصر وكأنه نجح في تحييد أحزاب المعارضة لأجل غير مسمّى، حيث غدت الأحزاب معزولة عن الجماهير ومحرومة من كثير من مؤيديها نتيجة التدابير القمعية. ولكن سرعان ما بدأت تطفو على السطح تبعات سوء استخدام السلطة السياسية، إذ أدى تهميش الأحزاب السياسية إلى توسيع دور الجيش، ما أدى في النهاية إلى حدوث محاولة انقلاب في يوليو ١٩٧١، ما اضطر الملك إلى التوصل مع حزبي المعارضة (الاتحاد الوطني للقوات الشعبية والاستقلال).

وكشف دستور ١٠ مارس ١٩٧٢ المستوى الحقيقي للانفتاح السياسي الجديد على المعارضة. وعاد الدستور الجديد إلى أحكام نصّ عام ١٩٦٢، لكنه لم يدخل حيز التطبيق فعلياً حتى أكتوبر ١٩٧٧. ورغم أنّ أحزاب الكتلة (المعارضة) دعت إلى مقاطعة الاستفتاء، فقد حافظت على صلات مع الملك ظلناً منها أن الانقلاب الثاني في أغسطس ١٩٧٢ سيتيح لها فرصة التوصل إلى اتفاق على برنامج الإصلاحات وتشكيل حكومة ائتلافية.

ومع نهاية عام ١٩٧٢، تصدعت وحدة الكتلة جرّاء الانشقاقات داخل الاتحاد الوطني للقوات الشعبية. وتولّى القصر في هذه الأثناء زمام الأمور بدعوته إلى الوحدة الوطنية والالتفاف حول العرش، وبلعب ورقة الوحدة الوطنية ومطالبته باسترجاع الأقاليم الجنوبية التي كانت تحت الاحتلال الإسباني. ولكن الميدان السياسي لم يشهد انفراجاً نسبياً حتى انتخابات يونيو ١٩٧٧. وعلى الرغم من إدخال الأحزاب إلى اللعبة السياسية من جديد في الفترة ١٩٧٢-١٩٧٧، بموجب الفصل ١٠٢ من دستور عام ١٩٧٢ المتعلق بالأحكام الانتقالية، فإن السلطتين التنفيذية والتشريعية ظلّتا متركزتين بيد الملك الحسن الثاني.

وبضغط من الكتلة الديمقراطية (المعارضة) في فترة التسعينيات، وفي أجواء دولية غير مسبوقه بعد سقوط جدار برلين، طرح الملك مشروعاً جديداً لمراجعة دستور ٢٠ أغسطس ١٩٩٢. واستجاب

دستور ١٩٩٢ جزئياً لمطالب المذكرة التي تقدمت بها الكتلة. وتجدر الإشارة إلى أن التعديلات التي أجريت على النصّ الدستوري في الأعوام ١٩٧٠ و١٩٧٢ و١٩٨٠ و١٩٩٥ و١٩٩٦ أتاحت للملك استراتيجياً المحافظة على علاقة جيدة مع المعارضة وتخفيف الاحتقان السياسي في الوقت نفسه.

وأما دستور عام ١٩٩٦ المعدل، فقد جاء نتيجة اتفاق بين نخب المعارضة (أحزاب عريقة) والنظام الملكي، وأفسح المجال أمام ما سمي بـ "التداول التوافقي"، ما عني إنشاء حكومة ائتلافية برئاسة حزب المعارضة النافذ آنذاك (حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية). وبعد اعتلاء الملك محمد السادس العرش عام ١٩٩٩، أعاد تأكيد نواياه بالحكم والسيادة ورفض أي تلميح إلى وجود تشابه بين الملكية المغربية والملكية الإسبانية. وكثيراً ما وصف نظام الحكم المغربي بأنه "ملكية تنفيذية"^٣، واستعان على نحو منظم بالفصل ١٩ من دستور ١٩٩٦ الذي ينصّ على أن: "الملك أمير المؤمنين والممثل الأسمى للأمة ورمز وحدتها وضامن دوام الدولة واستمرارها، وهو حامي حمى الدين والساهر على احترام الدستور. وله صيانة حقوق وحريات المواطنين والجماعات والهيئات. وهو الضامن لاستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة". وعندما واجه الملك الجديد مطالب بالإصلاح الدستوري، أصرّ على ضرورة إصلاح الأحزاب السياسية والارتقاء بها "بدلاً من ذلك.

ومنذ اعتلائه العرش عام ١٩٩٩ وحتى خطابه في ٩ مارس ٢٠١١، لم يشر الملك محمد السادس قط إلى الإصلاحات الدستورية بصراحة. وطوال عشر سنوات، تجنبت خطبه المتنوعة الخوض مباشرة في هذه المسألة. وحتى الخطاب الذي اقترح فيه منح الصحراء الغربية حكماً ذاتياً كجزء من "حلّ سياسي تفاوضي"، تجنّب الحديث عن أي إصلاح دستوري رغم أنه كان ضمناً جزءاً من صفقة شاملة.^٤ وبدلاً من ذلك، أشارت اللغة المستخدمة إلى مفاهيم وتعايير أخرى مثل "الحوكمة المؤسسية" أو "الإصلاح المؤسسي" كطريقة لمعالجة القضايا الملحة.^٥ وفي خطاب افتتاح الدورة البرلمانية في أكتوبر ٢٠٠٩، شدّد الملك على المقومات الثلاثة لـ "الإصلاح المؤسسي العميق" قاصداً "الإصلاح الجوهرى للقضاء، والجهوية المتقدمة، واللامركزية الواسعة".^٦ ولم تصبح الإصلاحات الدستورية جزءاً من البرنامج السياسي للنظام الملكي إلا بعد "٢٠ فبراير".

ج) الظروف الإجرائية لدستور عام ٢٠١١

أتت ردة فعل الملك الأولى على حركة "٢٠ فبراير" في خطاب ألقاه بتاريخ ٢١ فبراير وأعلن فيه إنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي وتعيين وزير الداخلية السابق السيد شكيب بنموسى رئيساً له. ووفقاً لما جاء في الخطاب، فإن "اختصاص المجلس يكمن في تقديم آراء استشارية، وتقارير استشارية، للحكومة والبرلمان". وحدد الخطاب الأولوية في "بلورة ميثاق اجتماعي جديد، قائم على تعاقبات كبرى، كفضيلة بتوفير المناخ السليم، لكسب رهان تحديث الاقتصاد، وزيادة تنافسيته، وتحفيز الاستثمار المنتج،

والانخراط الجماعي في جهود التنمية، وتسريع وتيرتها". وتلا إنشاء المجلس الاجتماعي والاقتصادي إعلان الملك في ٣ مارس إنشاء المجلس الوطني لحقوق الإنسان (NHRC)، الذي حلّ مكان المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان (CCHR)، الذي أنشئ عام ١٩٩٠. وعلى خلاف المجلس الاستشاري، لا يفترض بالمجلس الجديد لحقوق الإنسان أن يضم أعضاء من الحكومة ولكن ١٦ من أصل ٢٧ عضواً يعيّنهم إما الملك أو البرلمان. وينص الظهير^{١١} الذي تشكل المجلس بموجبه على أن الأخير سيتولى "مراقبة وتقييم أوضاع حقوق الإنسان وكشف الحقائق بهذا الصدد بالإضافة الى إثراء النقاش المتعلق بحقوق الانسان... ودراسة الانتهاكات أو المزاعم بانتهاك حقوق الإنسان وإجراء التحقيقات المناسبة".

وكانت ردة الفعل الأشهر من النظام الملكي على حركة "٢٠ فبراير" قد ارتبطت بما سمي "خطاب ٩ مارس". ففي هذا الخطاب الهام جداً، أعلن الملك ما بدا أنها إصلاحات دستورية ديمقراطية مهمة. واعترف الملك ضمناً بشرعية مطالب حركة "٢٠ فبراير". وأعدّ القصر خطة وأجندة وقواعد لصياغة مسودة دستور جديد بتعيين اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور، التي عهد إليها بمهمة العمل على إصلاح الدستور في أقل من أربعة أشهر وتقديم الإصلاحات الدستورية المقترحة للاستفتاء في الأول من يوليو.

وكان يفترض باللجنة أن تتسّق مع الأحزاب السياسية والنقابات وغيرها من الفعاليات السياسية لاقتراح الإصلاحات الدستورية على القصر. وما بدا أنه خطوة إيجابية استجابة للضغط الشعبي من أجل التغيير أعاقته - للمفارقة - ثلاث وقائع على الأقل: الأولى أنّ الإصلاحات الدستورية جرت بسرعة كبيرة. ففي مثل هذه التغييرات الدستورية الهامة والحاسمة، التي بقيت ملحة لعقود في تاريخ المغرب السياسي، من الواضح أنّ المهلة الزمنية الضيقة التي خصصت لصياغة دستور جديد لم تكن منطقية وتحركها دوافع استراتيجية. وقد جعلت من المستحيل على الفعاليات السياسية المختلفة أن تنتقد المسودة على نحو فعّال أو تؤجّل طرحها على الاستفتاء. والثانية أنّ الربيع العربي، وهو أشبه بتفاعل متسلسل بدأ في تونس ثم انتقل إلى دول أخرى بأشكال أكثر عنفاً، جعل المغرب يبدو نموذجاً إيجابياً جداً للتغيير؛ أي أنّ الواقع الدولي خدم النظام المغربي على نحو جيد. والثالثة أنّ الملك هو في النهاية من عين اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور ومهمتها تقتصر على تقديم الاقتراحات لا أكثر. وعلى الرغم من أن اللجنة كانت برئاسة عبد اللطيف المنوني، وهو فقيه قانوني يحظى باحترام واسع، وأنه سعى إلى التشاور مع مختلف الأحزاب السياسية والنقابات العمالية والاتحادات التجارية والقوى السياسية الأخرى، فقد كان محمد معتمص المستشار المقرب من الملك هو في الحقيقة القوة الرئيسة وراء مسودة الدستور النهائية والمهندس الذي قام بإعدادها.

د) ملاحظات أولية على الدستور

بدأت المسودة مفاجئة في نظر الكثير من المعلقين المغاربة شديدي التفاؤل لجهة سعة الإصلاحات المقترحة وعمقها. ولهذا عبرت النخب السياسية لدى العديد من الأحزاب والفصائل السياسية الكبرى عن تأييدها الشديد لها. ولكن يبقى جلياً أنه في حين كان النظام الملكي يستجيب صراحةً لأكثر الضغوط الاجتماعية والسياسية الأخيرة، كان واضعوا مسودة الدستور الجديد يستجيبون مباشرةً لإرادة المخزن التقليدي ويعملون في ظل حكم سلطوي متأصل ومديد. وقد جرى إقرار الدستور الجديد في استفتاء عام في ١ يوليو ٢٠١١.

وفي ظل تلك الظروف السياسية، بدأ أن الاستفتاء أشبه بلحظة تجديد للبيعة التقليدية بين السلطان ورعاياه. ومن هذا المنظور، بدأ التصويت بـ "نعم" وكأنه قسم ولاء يربط الشعب المغربي ربطاً وثيقاً بملكه، وهي حقيقة تضع الملك بمنأى عن أي انقسامات وفوق الدستور. كان التصويت بـ "نعم" على الدستور أشبه باتخاذ صفة "الشاهد القانوني" وتأدية "واجب وطني". ومن هذا المنطلق، فإن الاعتراض على مشروع الملك كان ليفسّر على أنه إنتهاك قانوني وخروج عن الضوابط التي يضعها "المجتمع"، وليقارب التدنيس والخروج على "الواجب المقدس".

وصدر الدستور الجديد في ٢٩ يوليو ٢٠١١، وألغى بذلك دستور ٧ أكتوبر ١٩٩٦. واحتوى على مقدمة تشكل جزءاً لا يتجزأ منه إضافة إلى ١٨٠ فصلاً، في حين كان دستور ١٩٩٦ يتألف من ١٠٨ فصول فحسب. وقد جرت كتابة العديد من الفصول بطريقة مبهمه للغاية، وخصّص باب للمبادئ العامة المتعلقة بـ "الحكم الرشيد" (الباب الثاني عشر). وتضمن الدستور الجديد مطالب فئات اجتماعية رئيسية كالناشطين الأمازيغيين (الاعتراف بالأمازيغية لغة رسمية في الفصل ٥) والجمعيات النسائية (المساواة في الفصل ١٩) أو المغاربة المقيمين في الخارج (الاعتراف بحقوق المواطنة الكاملة في الفصل ١٧) والنقابات (الاحتفاظ بمجلس المستشارين في الفصل ٦٣) والنخب الشبابية (إحداث مجلس استشاري للشباب والنشاط المجتمعي في الفصل ١٧٠) والأحزاب المتصدّرة في الانتخابات مثل حزب العدالة والتنمية (بجرعة إسلامية إضافية) أو الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية.

وقد أثارَت التسوية، التي شكلت أساساً للدستور، الكثير من الالتباس والشكوك. وكانت النسخة الفرنسية تختلف عن النص العربي قليلاً وكان النص الأصلي قابلاً لتأويلات عدة بحسب قراءته إما من منظور ديمقراطية ليبرالية أو من وجهة نظر الهوية الوطنية التي لا تقبل الجدل. وإذا أخذنا الفصل الثاني من الدستور كمثال، فإن النصين الفرنسي والإنكليزي يشيران إلى أن "السيادة" تعود إلى الشعب "nation"، ولكن الكلمة الموازية في اللغة العربية تصبح "الأمة"، وهي تحمل دلالات دينية. من الأوجه الأخرى المثيرة للاهتمام في الدستور الجديد أنه يتجاهل تماماً مفهوم "الشعب" بوصفه صاحب سيادة، أو ما يشار إليه عموماً بعبارة "سيادة الشعب"، بل هو بالأحرى يركّز على مفهوم "سيادة الأمة".

ومن الواضح أن تلك التناقضات تقسح المجال أمام تباين التأويلات، بيد أن مثل هذا النزاع جزء لا يتجزأ من العملية الدستورية، وهو شائع أيضاً في دول أخرى. ولكن عملية التأويل واتخاذ القرارات في المغرب لا يقوم بها حكم محايد (القاضي مثلاً) بل الملك. وعليه، فإن استطعنا القول أن الدستور في الولايات المتحدة "هو ما تنص عليه المحكمة العليا"، فمن الإنصاف القول أن الدستور في المغرب "هو ما يقوله الملك"، نظراً لضعف القضاء.

وأما ما يتعلق بنص الدستور، فإن مجرد تحليل سريع يُظهر أن النص الجديد شهد تغييرات هامة مقارنة مع دستور عام ١٩٩٦ في نقاط عدة مثل: الاعتراف بحقوق جديدة، الاعتراف بالأمازيغية كلغة رسمية، بناء قدرات البرلمان والحكومة، جعل الهيئات التنظيمية دستورية، بالإضافة إلى النهوض بحقوق الإنسان. ولكن الدستور لم يؤسس الملكية برلمانية حقيقية. وعليه، فإن الملك يبقى في مركز الحياة السياسية والدستورية ويواصل تركيز كل السلطات في يده.

ثانياً - مبادئ الدستور وقيمه الأساسية

يشير دستور عام ٢٠١١ إلى حقوق الإنسان كما هو معترف بها عالمياً من جهة وإلى الهوية، والإسلام و"ثوابت المملكة" من جهة أخرى. ولكن هذه الإشارة المنطوية على الازدواجية تسبب التباساً في فهم وتفسير نص يصبو إلى مراعاة مبادئ الديمقراطية الليبرالية ومبادئ تدعي الاعتماد على تفسير خاص "للتقليد" في آن معاً.

(أ) النظام السياسي وأساسه

يُعرّف الفصل الأول من الدستور النظام بأنه "ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية". ومن المفترض في النظام السياسي أن يركز على فصل السلطات والتوازن والتعاون فيما بينها، إضافة إلى المواطن والديمقراطية التشاركية. ولكن يجدر التشديد على أن مفهوم الملكية الدستورية في المغرب يختلف جداً عن الملكية البريطانية، وأن لا صلة لها أبداً بمفهوم الملكية البرلمانية التي عرفها الدستور الإسباني لعام ١٩٧٨. فبموجب الدستور المغربي، فإن الملك يملك ويحكم وسلطاته ليست رمزية فحسب. وحتى إن كان الفصل السادس من الدستور يفيد بأن "القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة" وأن "الجميع، أشخاصاً ذاتيين واعتباريين، بما فيهم السلطات العمومية، متساوون أمامه، وملزمون بالامتثال له"، فإنه لا يضع الملك بالضرورة تحت أي قيود قانونية، إذ أن بنية الدستور بأكمله في الواقع تمنح الملك منزلةً عليا تسمو على المساءلة والمحاسبة. وفي المقابل فإن مفهوم "الملكية الاجتماعية" هنا يشير إلى الحقوق الاجتماعية ودور الملكية في حمايتها، وهو على الأرجح أقرب إلى مفهوم "دولة الرفاه" كما هو موجود في دساتير أخرى.

(ب) هوية المملكة

من الواضح أن الدستور الجديد يعتبر أكثر انفتاحاً، مقارنةً بالدساتير السابقة التي كانت تُعلي الهوية الانتقائية (عربية وإسلامية)، إذ تتصّ المقدمة على أن الوحدة الوطنية قد صيغت بانصهار المكونات العربية-الإسلامية، والأمازيغية، والصحراوية-الحسانية والغنية بميراثها "الإفريقي والأندلسي والعبري والمتوسطي". ولم تعد اللغة العربية وحدها لغة الدولة الرسمية فقد أصبحت اللغة الأمازيغية لغة رسمية أيضاً وجزءاً من ميراث مشترك بين جميع المغاربة دون استثناء (الفصل ٥).

كما تنوي الدولة أيضاً العمل على صيانة الثقافة الحسانية كجزء من الهوية الثقافية المغربية. وسيكون المجلس الوطني للغات بالتالي مسؤولاً عن حماية اللغات ومختلف التعبيرات الثقافية وتمييزها. لكن الإسلام يحتل مكانة بارزة في الأحكام المتعلقة بهوية المغرب التعددية.

ج) الأحكام الإسلامية

تصف مقدمة الدستور المملكة بأنها دولة إسلامية ذات سيادة كاملة، ويشدد على أهمية الدين الإسلامي في شخصية الأمة متعددة الثقافات. ويحدد متن الدستور مضمون هذا المفهوم: يعدّ المغرب دولة إسلامية بمعنى أنّ معظم مواطنيه مسلمون. وينص الفصل ٢ على أنّ "الإسلام دين الدولة، والدولة تضمن لكل واحد حرية ممارسة شؤونه الدينية". وتختلف هذه الصياغة الخاصة عن تلك الموجودة في بعض الدساتير التي تجعل الإسلام "مصدراً للتشريع" أو "المصدر الوحيد للتشريع" أو "المصدر الرئيسي للتشريع" (انظر العراق ومصر على سبيل المثال). كما نجد أحكاماً مماثلة للفصل ٣ من الدستور المغربي في دساتير عربية وأوروبية أخرى. فالمادة ٢ من دستور المملكة الأردنية مثلاً تنص على أنّ "الإسلام دين الدولة". بينما تضمن دساتير أوروبية ديمقراطية أخرى وجود كنيسة الدولة (المادة ٤ من الدستور الهولندي لعام ١٩٥٢) أو دين رسمي أو سائد (المادة ٢، الفقرة الثانية من الدستور النرويجي لعام ١٨١٤ والمادة ٣ من الدستور اليوناني لعام ١٩٧٥). ويمكننا أيضاً الإشارة إلى دستور ليختنشتاين الذي "يقرّ بأهمية الكنيسة الرومانية الكاثوليكية" بإعلانها "الكنيسة الوطنية"، المادة ٢٧ الفقرة ٢.

ويبدو مفهوم "دين الدولة" في الفصل ٣ صيغةً أكثر مرونة من مفهوم "دين الدولة الرسمي" (المادة ٤ من القانون المغربي الأساسي لعام ١٩٦١). ولعلّ إعتبار الإسلام "دين الدولة" يقتضي ضمناً بأنّ منظومة الشعب المغربي تتداخل مع منظومة الأمة الإسلامية القائمة في المنطقة. وبين ظهري هذا الشعب العربي الإسلامي يعيش غير المسلمين: فاليهود، كأفراد، يتمتعون بالحقوق السياسية عينها التي يتمتع بها أبناء البلد المسلمون ولكنهم، كجماعة، لا يستفيدون إلا من حرية العبادة. وفضلاً عن ذلك، فإنّ وجود "دين دولة" يخول الدولة التدخل لحماية هذه الأقلية. وهذه بالتحديد من مهام الملك الأساسية كحامٍ.

تضمن الدولة للجميع حرية ممارسة "العبادة"، لكنها لا تعترف بحرية المعتقد والدين. وفي المقابل، تبنت الديمقراطيات الأوروبية كافة حرية المراء في التفكير والمعتقد والدين كأساس مشترك كما تحدد المادة ٩ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، بغضّ النظر عن العلاقة بين الدولة والكنيسة (فصل تام أو تعايش ودي، تكيف، تعاون، أو ضرب من الكنيسة المدعومة أو الكنيسة المفضّلة/كنيسة الدولة كالنموذج الإسكندنافي).

والمغرب دولة إسلامية أيضاً لأنّها برئاسة ملك تتوافق مكانته مع التفسير الاستراتيجي سياسياً للتقاليد. وينص الفصل ٤١ أنّ الملك، بصفته "أمير المؤمنين" يضمن الالتزام بالإسلام. فهو يضمن حرية ممارسة الدين ويرأس مجلس العلماء، وهو هيئة مخولة بإصدار الفتاوى أو الآراء الدينية في المسائل التي ترفع إليها. وبهذا المعنى، يكون مجلس العلماء هيئة دستورية نوعاً ما، منوطة بمراقبة الهوية الإسلامية للقوانين والأفعال. وتتضافر صفة رئيس الدولة والزعيم الروحي للمجتمع في شخص واحد. ولا تخلو هذه

الإشارة إلى "أمير المؤمنين" من المشاكل لفهم نص يزعم أيضاً بأن حقوق الإنسان معترف بها للجميع دون استثناء.

(د) حقوق الإنسان

يورد دستور عام ٢٠١١ مجموعة من الحقوق الجديدة التي لم يكن يتضمنها دستور عام ١٩٩٦، وتشمل:

- الحق في الحياة.
- الحق في الأمن الشخصي.
- الحق في السلامة الجسدية أو المعنوية.
- الحق في حماية الحياة الخاصة.
- قرينة البراءة والحق في محاكمة عادلة.
- حق الحصول على العدالة.
- حق الحصول على المعلومات.
- الحق في الرعاية الصحية.
- الحق في الضمان الاجتماعي.
- الحق في السكن اللائق.
- الحق في تقديم عرائض، إضافة إلى حقوق أخرى.

إلا أن بنوداً عدة هي مجرد عبارات بدون مضمون معياري، وهي تشير إلى قوانين عادية أو تنظيمية. فالحق في الحياة والسلامة الجسدية لم يترافق مع إلغاء صريح لعقوبة الإعدام.

وتتطوي صياغة حقوق وحرّيات أخرى على تناقضات. فالفصل ١٩ مثلاً يرسخ المساواة بين المرأة والرجل ولكنه يضيف أنها تتم في سياق مراعاة "ثوابت المملكة". ومن أهم الأسئلة التي يمكن أن تُطرح هي كيف يمكن ضمان الحقوق المصرّح بها أعلاه. إذ يبدو مثلاً أن الحق في الرعاية الصحية والضمان الاجتماعي والتعليم العصري والتكوين المهني والعمل والسكن اللائق والوصول إلى الوظائف العمومية على أساس الجدارة والحصول على الماء والتنمية المستدامة تتوقف كلها على موارد الفرد وقدرته على تحقيقها بدلاً من النتائج القابلة للتحقيق على حساب الدولة والمؤسسات العمومية والسلطات المحلية (الفصل ٢١).

ويحقّ للمشرع في معظم الحالات الحد من ممارسة الحقوق الأخرى. ويعتبر تدخل المشرع في الدول الديمقراطية أمراً شائع الحدوث، ولكنه في الظروف المغربية أمرٌ إشكالي، لأن البرلمان هو تحت وصاية الملك عملياً. ونتيجة لذلك، ثمة خطر بأن يفقد عدد من الحقوق أتساقها إما من خلال القوانين العادية أو

القوانين التنظيمية. وعلى غرار بلدان أخرى متأثرة بالتقاليد القضائية الفرنسية (الجزائر وتونس وأفريقيا فرانكفونية)، يفترض بـ "القوانين التنظيمية" المغربية أن تكمل الدستور. ويتم إقرار هذه القوانين وفق إجراء معين يميّزها عن "القوانين العادية". على سبيل المثال، يخضع نص القانون إلى التصويت بعد مهلة زمنية محدّدة فحسب. وينصّ الفصل ٨٥ على أنه "لا يتم التداول في مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية من قبل مجلس النواب، إلا بعد مضي عشرة أيام من إيداعها لدى مجلسهم". وموافقة مجلس المستشارين ضرورة لإقرار القوانين التنظيمية. إضافة إلى ذلك، على المحكمة الدستورية أن تضمن توافق القوانين التنظيمية مع الدستور. ومن الضروري أن لا ننسى أنّ القانون التنظيمي يقع بين الدستور (القانون الأعلى) والقانون العادي، حيث أن الدستور ينص على تشريع القوانين التنظيمية في مجالات معينة، على أن تصادق عليها المحكمة الدستورية قبل نفاذها. وتهدف القوانين التنظيمية نظرياً إلى تكملة الدستور عبر حماية مزيد من الحقوق، لكن بوسعها على العكس تماماً أن تحدّ من تلك الحقوق.

ويتوقّع أن يصدر بموجب الدستور بشكله الحالي ٢٠ قانوناً تنظيمياً. وفي الممارسة الدستورية المغربية، قد لا تصدر بالضرورة القوانين التنظيمية، كما هو شأن حق الإضراب الذي ما زال ينتظر قانوناً تنظيمياً منذ عام ١٩٦٢. ويفتح هذا الواقع المجال أمام تأويلات مقيدة قد تصل حدّ تجريم الحق في الإضراب. لكنّ تغييراً بسيطاً أدخل مع الفصل ٨٦، الذي نصّ على أن "تعرض القوانين التنظيمية المنصوص عليها في هذا الدستور وجوباً قصد المصادقة عليها من قبل البرلمان، في أجل لا يتعدى مدة الولاية التشريعية الأولى التي تلي صدور الأمر بتنفيذ هذا الدستور". وهناك قوانين تنظيمية أخرى، مثل القانون التنظيمي المتعلق بانتخاب مجلس النواب، تحدّ من حق المغاربة المقيمين في الخارج عبر فرض التصويت بالتفويض. ويقدم الفصل ٤٩ مثلاً آخر على القوانين التنظيمية وهو يتعلّق بصلاحيات الملك ورئيس الحكومة في تعيين أشخاص في "وظائف استراتيجية" ضمن مؤسسات الدولة. والقانون التنظيمي الجديد الذي أقرّه البرلمان دقيق جداً بشأن وصف ٢٠ مؤسسة عامة و٧٠ شركة عامة بأنها "استراتيجية"، وهو واقع يخوّل الملك تلقائياً الحق الحصري في تعيين كبار الموظفين فيها. وهنا تجدر الإشارة إلى نقطتين: أولهما، أنه ليس هناك من تحديد واضح لمعنى "المؤسسة الاستراتيجية"، مما يجعل مفهوم "الاستراتيجي" مبهماً جداً. والنقطة الثانية هي اندماج الشفافية المرتبطة بالمعايير والمؤهلات الدقيقة التي يتم بموجبها اختيار الأشخاص لشغل تلك الوظائف.

وبالنسبة إلى الحقوق الأخرى، يحقّ للمشرّع في معظم الحالات الحد من ممارستها. فالدستور يضمن حريات الاجتماع والتظاهر السلمي، وحق التجمع، والانتماء النقابي والسياسي ولكن القانون يحدّد شروط ممارسة هذه الحريات (الفصل ٢٩). والقانون الذي ينظم جمعيات المجتمع المدني والقانون التنظيمي بشأن الأحزاب السياسية يضبط حرية تأسيس الجمعيات والانتماء إلى الأحزاب السياسية بصرامة. ومن الواضح أنّ الدستور يضمن حق الإضراب ولكن القانون التنظيمي يحدّد شروط وكيفيات ممارسته (الفصل ٢٩ الفقرة ٢). وتجدر الإشارة إلى أنّ المغرب ما زال ينتظر هذا القانون التنظيمي

منذ العام ١٩٦٢. وقد صيغ مشروع قانون عام ٢٠٠٩ ولكنه لم يقرّ بسبب معارضة النقابات. ومن الناحية العملية، تُستخدَم المادة ٢٨٨ من قانون العقوبات لمعاقبة بعض حالات "التوقف الجماعي عن العمل". وحق الملكية مضمون ولكن يمكن الحد من نطاقه وممارسته بموجب القانون، إذا اقتضت ذلك متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد (الفصل ٢٥). وتضمن الدولة أيضاً حرية المبادرة والمقاولة والمنافسة الحرة (الفصل ٣٥ الفقرة ٣). ولا يجوز انتهاك حرمة المنازل، لكن التفتيش ممكن وفق شروط وإجراءات يحددها القانون (الفصل ٢٤). وحق الحصول على المعلومات مضمون ولكن القانون قد يقيده "بهدف حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني، وحماية أمن الدولة الداخلي والخارجي والحياة الخاصة للأفراد، وللوقاية من المس بالحريات والحقوق الأساسية وحماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة" (الفصل ٢٧). ومن الواضح أنّ الحق في المعلومات قد تم إفراغه من جوهره نتيجة هذه القيود التي يضعها القانون التنظيمي.

وثمة منوال متسق قد تغدو معه مبادئ الحقوق المحددة في الدستور بلا طائل جرّاء القوانين المقيدة. فحرية الصحافة مضمونة، لكن القانون يحدّد قواعد تنظيم وسائل الإعلام العمومية ومراقبتها (الفصل ٢٨). وللمواطنات والمواطنين، ضمن شروط وكيفيات يحددها قانون تنظيمي، الحق في تقديم التماسات في مجال التشريع (الفصل ١٤). وللمواطنات والمواطنين الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية، ويحدد قانون تنظيمي شروط وكيفيات ممارسة هذا الحق (الفصل ١٥). ويتمتع المغاربة المقيمون في الخارج بحقوق المواطنة كاملة، ويحدد القانون المعايير الخاصة بالأهلية للانتخاب وحالات التعارض (الفصل ١٧).

كما أنّ الحق في تقديم العرائض للمحكمة الدستورية مضمون عندما يدعي أحد طرفي دعوى قضائية أنّ القانون الذي استقرت بموجبه نتيجة الدعوى يمس بالحقوق والحريات المضمونة بالدستور. وينص الفصل ١٢٢ على ما يلي: "تختص المحكمة الدستورية بالنظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون، أثير أثناء النظر في قضية، وذلك إذا دفع أحد الأطراف بأن القانون، الذي سيطبق في النزاع، يمس بالحقوق وبالحرّيات التي يضمنها الدستور". ولكن قانوناً تنظيمياً هو الذي يحدد شروط وإجراءات ممارسة هذا الحق.

وعلى الرغم من إنشاء محكمة دستورية (الفصل ١٢٩)، فإنّ حماية الحريات غير مضمونة من الناحية المؤسساتية. إذ يتم تعيين ثلثي أعضاء هذه المحكمة من قبل هيئات لا ينتخب أعضائها بالاقتراع العام المباشر. فالملك يُعيّن ستة من أعضاء هذه المحكمة وينتخب الستة الباقيين مجلس النواب ومجلس المستشارين، المنتخَب بالاقتراع غير المباشر. علاوة على ذلك، يجري اختيار رئيس المحكمة من بين أعضائها ويعيّنه الملك. وتلتزم المحكمة فقط لمراقبة دستورية عدد من القوانين والمراسيم، ولا تمارس مهمة حماية الدستور.

علاوة على ذلك، يواجهنا واقعٌ دستوريٌّ ينطوي على قوانين تحدّ من ممارسة حريات لا تتنافى مع الدستور، فضلاً عن التعارض بين مبدأ الشرعية ومبدأ مقام الملك، الذي قد يشكلّ تهديداً لحقوق المواطنين. صحيح أنّ الملك بموجب الفصل ٤٢ هو حامي "الاختيار الديمقراطي، وحقوق وحريات المواطنين والمواطنات والجماعات" إلا أنّ الفصل ٤١ يمنح "أمير المؤمنين" سلطة ضمان احترام الدين الإسلامي. أفليس بوسع الملك تقييد الحقوق والحريات بالاستناد إلى الفصل ٤١؟

على الرغم من أنّ الدستور ينص على أنّ "القاضي مسؤول عن حماية الحقوق والحريات" وأنّ السلطة القضائية مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية (الفصل ١٠٧ الفقرة الأولى)، فإن الملك هو الضامن لاستقلال القضاء (الفصل ١٠٧ الفقرة ٢) وهو من يرأس المجلس الأعلى للسلطة القضائية، وهو كذلك الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية.

ثمة نقطة أخيرة هي مكانة الاتفاقيات الدولية في الدستور، والتي لا تزال مبهمّة. كما أن صياغة المقدّمة في الدستور غامضة وي طرح مضمونها عدداً من المشاكل. فالمبادئ الجديدة التي أدخلت تشمل حماية التدابير المتعلقة بحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني وتعزيزها "مع مراعاة الطابع الكوني لتلك الحقوق، وعدم قابليتها للتجزئة". ولكن الإشارة إلى أنّ المعاهدات الدولية تسمو على التشريعات الوطنية متخمة برطانة مبهمّة تجرّدها من أي فعالية قانونية. وبذلك، فقد التزمت المملكة في الفصل ١٩ ب"الاتفاقيات والمواثيق الدولية، كما صادق عليها المغرب، وكل ذلك في نطاق أحكام الدستور وثوابت المملكة وقوانينها". ومن المنصف الاستنتاج بأنّ الدستور الجديد لا ينصّ بوضوح على أولوية المعاهدات الدولية على التشريعات المحلية. وهذا الالتباس لا يسهّل عمل القضاء، فما من مادة واضحة تلزم القضاة بدعم تطبيق القانون الدولي بما في ذلك حقوق الإنسان.

ثالثاً - تنظيم السلطات على المستوى الوطني

(أ) السلطة التنفيذية

يعترف الدستور المغربي بالسلطة الملكية كسلطة منفصلة، على عكس الدستور الأردني الذي يعتبر سلطات الملك في الأردن جزءاً من السلطة التنفيذية. إلا أن قراءة دقيقة للدستور تكشف أن الملك في المغرب هو رئيس السلطة التنفيذية الفعلي.

(ا) السلطات الملكية

إن أول شكل من أشكال السلطة التي يحددها الدستور هي سلطة "أمير المؤمنين". ويعتبر الفصل ٤١ أول فصل يعرف الملكية (الباب الثالث من الدستور). فالملك هو أولاً "أمير المؤمنين" قبل أن يكون "رئيس الدولة". ويحدد الفصلان ٤١ و٤٢ وظائف الملك المتعددة بوصفه "أمير المؤمنين" و"رئيس الدولة". فهو يضمن احترام الإسلام والدستور وحسن سير المؤسسات واحترام تعهدات المغرب الدولية. كما أنه حامي الاختيار الديمقراطي وحقوق وحرريات المواطنين والمواطنات والجماعات. وهو يضمن أخيراً استقلال البلاد ووحدة أراضيها. وتكرر كل واحدة من هذه الوظائف وتظهر في أحكام أخرى من الدستور. وللملك مخصصات مالية ملكية. كما ينص الفصل ٤٦ على أن "شخص الملك لا تنتهك حرمة، وللملك واجب التوقير والاحترام". وتتمتع مراسيم الملك بالحصانة المطلقة.

ولا يخضع الملك بموجب الدستور لأي مساءلة من أي مؤسسة. ورغم أن الملك لم يعد "مقدساً" بموجب الدستور الجديد، فإن الفصل ٤٦ ينص على أن "شخص الملك لا تنتهك حرمة". وللملك سلطة تعيين رئيس الحكومة (الفصل ٤٧) ووزراء الحكومة، بينما يفترض به رمزياً أن يفعل ذلك بناء على اقتراح من رئيس الحكومة. وللملك أن يعفي وزراء الحكومة من مهامهم، وبعد "استشارة" رئيس الحكومة (الفصل ٤٧). وبموجب الفصل ٤٨، يرأس الملك اجتماعات المجلس الوزاري، وله سلطة حل البرلمان باستخدام مراسيم تسمى "الظواهر" (الفصل ٥١). والملك هو "القائد الأعلى للقوات المسلحة" (الفصل ٥٢)، ويعين السفراء (الفصل ٥٥)، وهو أمير المؤمنين بموجب الفصل ٤١، أعلى سلطة دينية في البلاد. وبشكل عام، لم يتخل الملك عن أي من صلاحياته وسيظل له حق نقض جميع القرارات الكبرى.

٢) حصانة الظهائر

كان الملك يمارس سلطاته بواسطة المراسيم بموجب الدستور الأول (١٩٦٢). منذ اليوم الأول من شهر يناير عام ١٩٦٩، وفي ظل حالة الاستثناء، أعطيت المراسيم الملكية اسماً جديداً يعرف بـ "الظهائر". وهذه العودة إلى العرف التقليدي ليست مجرد شكلية. فالظهائر هي جزء من القرارات الملكية التي تتخذ في مجالات متعددة متعلقة بالإدارة والتشريعات وآليات تنظيمية أخرى. كما أن القدرة على إصدار الظهائر هي تاريخياً خير مثال على سلطات الملك المغربي الدستورية غير المحدودة. وفي سياق سياسي تاريخي لا يتصف أساساً بالممارسات الديمقراطية، فإن إصدار الظهائر يمثل جزءاً لا يتجزأ من الثقافة السياسية، حتى أن الأحزاب السياسية السائدة لا تعترض عليها. ولطالما شكّلت الظهائر إحدى الخصائص الرئيسية في نظام المغرب السياسي. ويختلف استخدام الظهير (بمعنى المرسوم) في المغرب عن أشكال السلطات الاجتهادية الأخرى التي قد توجد في النظم غير الرئاسية، لأنه مرتبط ارتباطاً وثيقاً بسلطة الملك الدينية ويكاد بالتالي يعتبر نصاً مقدساً لا يتم الطعن فيه قط.

وعليه، فإن سلطة الظهير الملكية الاجتهادية تمثل أحد أهم مصادر التشريع. وتجدر الإشارة إلى أنّ القرارات الملكية المهمة تصاغ تلقائياً على شكل ظهائر، وهذا واقع قانوني يضعها فوق القانون وفوق الدستور. ويوقع أمير المؤمنين على الظهائر وتطبق لاحقاً بوصفها قوانين. ومن شأن الاحتجاج بالطابع الديني للظهائر أن يجعلها مقدسة، فلا يجوز بالتالي إبطالها. ويجري اللجوء إلى الظهائر بانتظام في معظم التعيينات الملكية، وبذلك تبقى بمنأى عن أي مراقبة قضائية.

ولا يزال الملك يمارس سلطاته بواسطة الظهير في الدستور الحالي. وهناك نوعان من الظهائر: تلك التي تسمح للملك بممارسة صلاحياته الدينية (الفصل ٤١) وتلك المرتبطة بموقعه كرئيس الدولة. لكن وجود هذا التمييز لا يعني أنّ هناك فرقاً في طبيعتهما. ويميّز الدستور أيضاً بين الظهائر التي يوقع عليها رئيس الحكومة بالعطف وتلك التي يوقع عليها الملك وحده. بتاريخ ١٨ يونيو ١٩٦٠، أرسّت الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى في حكم الروندا، (صفحة ١٣٦، ٢٠-١٥٧ RACS adm.) مبدأ حصانة المراسيم الملكية. وهذه المراسيم "غير قابلة للجدل ولا عيب فيها". فني قضية روندا، واجهت الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى طعناً قضائياً لإساءة استعمال السلطة ضد ظهير أعلن فصل المدعي من منصبه كقاضٍ. واستتجت الغرفة أنّ الطعن يجب أن يرفض بناء على الأسس التالية: "بموجب بنود الفصل الأول من ظهير ٢٧ سبتمبر ١٩٥٧ الذي يُنشئ المجلس الأعلى، للمجلس صلاحية البت في الدعاوى لإبطال إساءة استعمال السلطة ضد قرارات تتخذها السلطات الإدارية. ومن المتوقع أنّ الدعوى التي رفعها السيد روندا ليست موجهة ضد قرار صادر عن السلطة الإدارية بل ضد مرسوم صادر عن جهة سيادية، ولأنه اتخذ شكل ظهير، فإنّ المجلس الأعلى غير مختصّ للفصل في الدعوى المذكورة".

كما أعاد المجلس الأعلى تأكيد عدم اختصاصه في الفصل في قانونية مرسوم إداري بعينه يصدره الملك على شكل ظهير في قضية بنسودة (١٥ يوليو ١٩٦٣ RACS adm، ١٩٦١-١٩٦٥، صفحة ١٧٣) ورزقي تيجاني (١٥ يوليو ١٩٦٣، المرجع نفسه، صفحة ١٧٧). وقد أعفى القاضيان البديلان من مهامهما القضائية. لقد اقتصر المجلس الأعلى في هذه القضايا الثلاث ببساطة على التفسير المقيّد للظهير الصادر بتاريخ ٢٧ سبتمبر ١٩٥٧، ما أرسى سابقةً للمجلس الأعلى تقضي بعدم الاختصاص. وفي قضية أخرى تعرف بـ "الملكية الزراعية لمزرعة عبد العزيز" والتي جاءت ضمن حالة الاستثناء، أشارت المحكمة إلى ظهير ١٩٥٧ لتسند قرارها بعدم الاختصاص على المادتين ١٩ و٨٣، اللتين تتصان على أنّ "الأحكام تصدر وتنفذ باسم الملك" والدستور. في هذا الحكم بالتحديد، ابتكر المجلس الأعلى مبدأ الإمامة، الذي من شأنه منع المحكمة من الفصل بمراسيم ملكية، مضيفاً بأنّ هذه الأحكام ممكنة فقط إذا كانت جزءاً من استئناف غير رسمي.

٣) خُطْب الملك

يوجّه الملك خطاباته إلى الأمة والبرلمان. وهي تُتلى أمام كلا المجلسين، ولا يمكن أن يخضع مضمونها لأي نقاش (الفصل ٥٢). ويمكن للملك أيضاً أن يوجّه خطاباً إلى الأمة عندما يريد تطبيق أحكام حالات الطوارئ (الفصل ٥٩)، أو من أجل حلّ البرلمان أو أي من المجلسين (الفصل ٩٦)، أو من أجل إعلان الحرب بعد إبلاغ البرلمان. وكجزء من الإجراءات التشريعية، يمكن للملك أن يوجّه خطاباً لكلا المجلسين لتنفيذ قراءة جديدة لأي مشروع أو مقترح قانون (الفصل ٩٥). ويذكر أن الدستور لم يُشِر إلى ضرورة أن يلقي الملك خطبة ملكية لتعديل الدستور أو لطرح تعديل مقترح على الاستفتاء العام، لكن ذلك ما يحدث كممارسة مقبولة.

أصبحت خُطْب الملك على مر السنين المرجع الأساسي للأحزاب السياسية وغالباً ما تستخدم كمبادئ توجيهية للحكومة والأحزاب السياسية. والخطابات هي المحرك لكل تغيير، والخارطة التي تسير على هديها جميع الإجراءات، والمركز الذي تُبنى حوله سياسة الإجماع. ويرجع معظم الزعماء السياسيين إليها، ولا يمكن لأيّ كان الاعتراض على محتواها الأساسي. ولهذا أساس دستوري صيغ في الفصل ٢٨ من دستور ١٩٩٦، الذي ينصّ على أنّ "للملك أن يخاطب الأمة والبرلمان. ويتلى خطابه أمام كلا المجلسين، ولا يمكن أن يكون مضمونه موضوع أي نقاش". وهذا الأساس الدستوري الذي استند إليه حظر مناقشة خطابات الملك هو الآن بعينه جزء من الفصل ٥٢ من دستور ٢٠١١.

ب) صلاحيات الملك فيما يتعلق بالحكومة

١) تعيين رئيس الحكومة

يعين الملك رئيس الحكومة وأعضاءها الآخرين بناءً على اقتراح من رئيس الحكومة. ويعد تعيين رئيس الحكومة إحدى صلاحيات الملك الدستورية، لأن ذلك يفترض أن يكون اختياراً شخصياً من قبل الحزب الذي فاز في الانتخابات واحتل المرتبة الأولى. وهذا التفسير يقتضي أن رئيس الدولة مرغم على اختيار زعيم الحزب الذي فاز في الانتخابات. وتجدر الإشارة من جهة أخرى إلى أن الملك محمد السادس قد عين رئيساً للحكومة خلال الانتخابات البرلمانية الأخيرة عبد الإله بن كيران، أمين عام حزب العدالة والتنمية الذي فاز بالأغلبية في الانتخابات في ٢٥ نوفمبر ٢٠١١. ويعين الملك رئيس الحكومة بواسطة ظهير يوقع عليه بمفرده (تنص الفقرة الأولى من الفصل ٤٧ على أن لا سلطة أخرى توقع بالعطف على التعيين). بينما في إسبانيا، يوقع رئيس الكونغرس بالعطف على تعيين الملك لرئيس الحكومة. ولا يفرض الفصل ٤٧ أي موعد لذلك. ويتوقف على الملك اتخاذ القرار بشأن ما يرتأيه الأنسب. ويتصرف الملك عادةً من دون مهلة زمنية محددة. ويؤدي رئيس الحكومة بعد تعيينه القسم أمام الملك، وهو ما لا ينص الدستور عليه. إن تعيين الملك لرئيس الحكومة يكفي لمنحه كامل مسؤولية المنصب، وهو ليس خاضعاً صراحةً لتصويت البرلمان.

في إسبانيا، يقترح الملك مرشحاً لرئاسة الحكومة (من خلال رئيس الكونغرس) بالتشاور مع ممثلين تسميهم الكتل السياسية الممثلة في البرلمان. ويطرح المرشح المقترح على الكونغرس البرنامج السياسي للحكومة التي ينوي تشكيلها ويطلب ثقة المجلس. فإذا منح مجلس النواب موافقته للمرشح بأغلبية أعضائه المطلقة، يمكن للملك عندئذ أن يعينه رئيساً للحكومة. وأما إذا لم يحصل على هذه الأغلبية، فإن الاقتراح عينه يخضع إلى تصويت جديد بعد ٤٨ ساعة من الأول، ويعتبر أنه حصل على الثقة إذا منحته إياها أغلبية بسيطة. وإذا لم تُمنح الثقة للمرشح بعد هذا التصويت، يجري طرح مقترحات متتالية. أما إذا لم ينل أي مرشح ثقة الكونغرس في غضون شهرين من التصويت الأول على شغل المنصب، يقوم الملك، وبالتوقيع عطفاً من رئيس الكونغرس، بحل كلا المجلسين ويدعو إلى انتخابات جديدة. ولكن في المغرب، وبما أن الحكومة يجب أن "تقوض" من قبل البرلمان الذي تبتثق عنه، فمن الضروري أن توافق الأغلبية البرلمانية على رئيس الحكومة. وبعد تعيين أعضاء الحكومة الآخرين، على رئيس الحكومة أن يمثل أمام البرلمان (بكلا مجلسيه) ليوافق مجلس النواب على برنامجه. ويعطي المجلس ثقته بالأغلبية المطلقة من أصوات أعضائه لصالح برنامج الحكومة، ولا يمكنها سحبه إلا إذا لم يحصل البرنامج على الثقة (الفصل ٨٨).

٢) استقالة رئيس الحكومة

ترتبط استقالة رئيس الحكومة بحالة عدم منح الثقة للبرنامج السياسي للحكومة (الفصل ٨٨) أو تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة، أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه (الفصل ١٠٢) أو اعتماد مُلتمس للرقابة (الفصل ١٠٥). ويمكن للاستقالة أن تكون طوعية أيضاً ولكن هذا لا يعني أنها نابعة عن رغبة شخصية. ولا يمكن تشكيل حكومة جديدة إلا في حال استقالة الحكومة السابقة (يشكلها رئيس الحكومة نفسه أحياناً). وبغض النظر عن أهميتها، فإن التغييرات أو التبديلات التي تحدث من دون استقالة رئيس الحكومة هي ببساطة جزء تعديلات حكومية. وحتى عندما تكون الاستقالة قسرية، فالملك وحده أن يعفي الحكومة من مهامها بموجب الفقرة ٦ من الفصل ٤٧. وطالما لم يفعل ذلك (بموجب ظهير، من دون التوقيع عطفاً) تظل الحكومة على رأس عملها. وإذا قدم رئيس الحكومة استقالته، تقتصر مهمة الحكومة على تصريف الشؤون الاعتيادية للدولة (تصريف الأعمال). ويبدو أنّ مفهوماً غامضاً جداً أضافه الدستور الجديد يستبعد إمكانية اتخاذ مبادرات خاصة غير تلك التي تقتضيها الظروف موضوعياً. لذا، ظل بوسع رئيس الحكومة عباس الفاسي، على الرغم من استقالته في ٢٨ ديسمبر ٢٠١١، الموافقة على مسودة مرسوم بشأن تخصيص الأموال من أجل تأدية الخدمات العامة والمهام الأخرى. ولكن هذا المفهوم لتصريف الأعمال لا ينطبق على كافة المهام التنفيذية، فذلك لا يحول دون تعيين الملك لأشخاص في مناصب تتطلب عادة اقتراحاً من رئيس الحكومة (السفراء مثلاً) أو تقع ضمن صلاحياته (عمداء الجامعات مثلاً).

أمّا الاستقالة الطوعية، فقد تكون نابعة عن إرادة ذاتية أو تنفيذاً لأمر مفروض. فليس في المغرب نصٌ يجبر رئيس الحكومة على الاستقالة في أعقاب الانتخابات البرلمانية كما هي الحال في إسبانيا، وحتى الآن لا يوجد أي رئيس للوزراء استقال طوعاً في تاريخ المغرب. وفي الحالات الأخرى تكون الاستقالة بطلب من الملك.

٣) أعضاء الحكومة الآخرون

يجري تعيين الوزراء الآخرين بحدود معينة عبر "قرار مشترك" بين الملك ورئيس الحكومة، ولكن هذا لا يعني أنّ رئيس الحكومة يقدم للملك لائحة بأسماء الوزراء ليصادق عليها تلقائياً. وأثناء تشكيل الحكومة الحالية مؤخراً، تناقلت الصحف المغربية خبر اعتراض القصر على عدد من المرشحين المقترحين من رئيس الحكومة الجديد. وتعود سلطة إعفاء وزير أو عدة وزراء من الحكومة من مناصبهم إلى الملك ورئيس الحكومة.

وأماً ما يتعلق بالتعيينات، فإنّ الملك يعين أعضاء الحكومة بناءً على اقتراح من رئيس الحكومة. ولا يحدد الدستور عدد وزارات الحكومة ولا المعايير التي تتطلب استحداث حقيبة وزارية جديدة. وبالمقارنة مع

دساتير أخرى، فإن الدستور البلجيكي هو من الدساتير القليلة التي تنظم تركيبة الحكومة بدقة. فهو ينص على أن الحكومة تتكون من ١٥ وزارة كحد أقصى، باستثناء وزراء الدولة، ويشترط التكافؤ اللغوي بين الوزراء، باستثناء رئيس الوزراء. وفي بريطانيا، حدّد قانون رواتب الوزراء لعام ١٩٧٥ ثلاثين وزيراً كحد أقصى يمكن صرف رواتب لهم. ويحدّد أيضاً عدد وزراء الدولة بـ ٥٠ وعدد وكلاء الوزارة بـ ٨٣. ولكن الملك ورئيس الحكومة في المغرب ليسا ملزمين بأعداد أو مذاهب أو هيكلية معينة. وقد احتفظ الملك عند تشكيل الحكومة الأخيرة بحق تعيين الوزراء على رأس بعض المؤسسات والوزارات (وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، ووزارة الدفاع الوطني، ووزارة الزراعة). وما زالت الدوائر والمؤسسات الاستراتيجية اقتصادياً تحت هيمنة القصر إلى حدّ كبير.

لم يكن عدد أعضاء الحكومة ثابتاً طيلة تاريخ المغرب الدستوري (العدد الحالي هو ٢١). ويحدد الظهير المتعلق بالتعيينات نسقاً بروتوكولياً بين الوزراء المتساوين قانوناً. ولكن مبدأ الزمالة يجب ألا يخفي واقع وجود هرمية معينة بين الوزراء. والتميز الموجود في الدستور بين الوزراء ووزراء الدولة وأعضاء الحكومة يعني أنّ عضو الحكومة لا يمكن أن يكون وزيراً، على الأقل من جهة اللقب. وعملياً، هناك أيضاً معاونو وزراء قد يكون منصبهم، حسب الحالة، أقرب إلى منصب وزير الدولة مما هو إلى منصب وزير "بكمال الصلاحيات". ولقب "وزير دولة" (هناك واحد فقط في الحكومة الحالية) لقب فخري أساساً ويقترن بحضور شكلي. وبذلك، يعين معاوني الوزراء إلى جانب إما رئيس الحكومة أو الوزير. ويتبع وزير الدولة وزيراً ما، إلا إذا عيّن على رأس دائرة وزارية بموازنة خاصة بها، عندئذ تعتبر الدائرة "مستقلة". وبموجب الفصل ٤٨، فإن وزراء الدولة ليسوا أعضاء في مجلس الوزراء. كما أن هيكلية الحكومة ليست ثابتة وغالباً ما تتغير أسماء الوزارات.

٤) الإستقالة أو الإقالة

نظرياً، يمكن لأي عضو من الحكومة أن يستقيل، فهذا قرار يعود إليه شخصياً. ويمكن رفض قراره إذا شاءت السلطات الأخرى ذلك. وحرية الاستقالة من الناحية النظرية أيضاً هي نتيجة طبيعية لمبدأ التضامن الحكومي: فالوزير الذي يشعر بأنه عاجز عن تأييد قرار ما يمكنه أن يغادر الحكومة. ولكنه ما دام في منصبه، فعليه أن يظهر تضامنه مع الخطوات التي يتخذها زملاؤه، وإن لم يكونوا من خطه السياسي. ومن الناحية العملية، يُنظر إلى الاستقالة بوصفها تصرفاً فظاً (أو تمرداً) تجاه الملك، وحالات الاستقالة الوحيدة المعروفة هي التي كانت جزءاً مما يعرف بـ "الاستقالات المدبرة" التي تحظى بموافقة الملك.

أما الإقالة، فبإمكان الملك وبعد استشارة رئيس الحكومة أن يعفي عضواً أو أكثر من الحكومة من مهامه. ويخول هذا الحق الملك بأن يتدخل في تشكيل الحكومة. وبإمكان رئيس الحكومة أيضاً أن يطلب من الملك إنهاء تعيين عضو أو أكثر من الحكومة إما بمبادرة منه أو جراً استقالة فردية أو جماعية.

٥) التعيين في المناصب العسكرية

كان الجيش، خلال حكم الحسن الثاني، أداة أساسية للإكراه وتعزيز الشرعية الملكية. ولما كان ينظر إلى الجيش تاريخياً بوصفه مؤسسة بعيدة عن السياسة منذ نشأته، لم يكن ثمة قلق كبير بشأن طرائق تأثيره المباشر أو غير المباشر في السياسة، بمعنى أنّ المملكة كانت تستخدمه لتطويع القوى السياسية الأخرى، بما فيها الأحزاب والنقابات. صحيح أن الجيش لطالما اعتبر وقُدِّم على أنه مؤسسة غير سياسية في المشهد المغربي، إلا أنّ ذلك لا يعني بالضرورة أنه بلا تأثير على السياسة والنتائج السياسية في البلاد. فقد تمكّن الجيش المغربي من صياغة المشهد السياسي طيلة تاريخه، وسيظل كذلك إلى أمد بعيد.

وينفرد الملك حالياً بتعيين العسكريين في المناصب العسكرية، بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية. وجاء إلغاء وزارة الدفاع في عام ١٩٧٢ (بمقتضى ظهير صدر بتاريخ ١٩ أغسطس ١٩٧٢) ليشكل مدخلاً لنقل صلاحيات وزير الدفاع الوطني إلى الملك. وبذلك يغدو من حق الملك اتخاذ أي قرار ضروري لتنظيم هذه المؤسسة وتسيير عملها. إضافة إلى ذلك، تُعرض كل النصوص التمهيدية المتعلقة بالشؤون العسكرية على المجلس الوزاري الذي يرأسه الملك (الفصل ٤٨). ويجوز تفويض حق التعيين في الوظائف العسكرية (الفصل ٥٢). وقد أرسّت الدساتير السابقة هذا الحق، ولا تخضع ممارسته لأي قيود. ولكن الدستور لا يحدّد لمن يجوز تفويض حق التعيين في الوظائف العسكرية وفي أي ظروف. وبالتالي، يعود للملك التكهّن بالحدود التي ينوي التخلي ضمنها عن تلك السلطة.

وعليه، لا يزال الملك يحتكر حصراً كل التعيينات العسكرية بوصفه القائد العام للقوات المسلحة الملكية ورئيس أركانها، على الرغم من تفويضه بعض سلطاته لرئيس الوزراء. ويرأس الملك أيضاً المجلس الأعلى للأمن، الذي أنشئ لإدارة الشؤون الأمنية الداخلية والخارجية، في سبيل إحكام سيطرته على الأجهزة الأمنية للدولة. ويتكون هذا المجلس من أعضاء من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في الحكومة. ويحتفظ الملك أيضاً بسلطة إعلان حالة الاستثناء^{١٧}.

٦) رئاسة المجلس الوزاري

ثمة تمييز في المغرب بين ما يسمّى "مجلس الوزراء" و"مجلس الحكومة"، فعندما تجتمع الحكومة برئاسة رئيس الحكومة، فإنه يُشار إليها بـ"المجلس الحكومي"، أما المجلس الوزاري فيلتمّ برئاسة الملك، ويتعدّد بمبادرة من الملك أو بطلب من رئيس الحكومة. ولكن رئيس الحكومة لا يمكنه أن يحلّ مكان الملك إلا إذا تمّ الأمر بالتفويض واستناداً إلى جدول أعمال محدّد. ويتألّف المجلس الوزاري من رئيس الحكومة والوزراء. وبموجب الدستور الجديد، لا يشارك وزير الدولة من حيث المبدأ في المجلس الوزاري. وتجدر الإشارة إلى أنّ أي شخص مفيد برأي الملك (مستشاري الملك أو غيرهم) يمكنه عملياً حضور اجتماعات

المجلس الوزاري. ولا يتم التصويت في المجلس الوزاري لأن الملك يرأسه ولا يجوز فرض أي أصوات عليه. والسرية في المجلس الوزاري تعتبر ضرورية ويصدر عموماً بيان رسمي بعد انتهاء الاجتماع.

ويتضح من ممارسة رئاسة المجلس الوزاري أن الملك هو من يحدد جدول الأعمال، الذي يعده الأمين العام للحكومة المسؤول عن تنظيم الاجتماعات لأمانة الحكومة العامة، والمجلس الوزاري، والمجلس الحكومي (المجلس في الظهير الصادر بتاريخ ١٠ ديسمبر ١٩٥٥). وعلى النقيض من مجلسي الوزراء في فرنسا وإسبانيا حيث يتوجب عليهما عقد اجتماعات أسبوعية، فإن الدستور المغربي لا يفرض وجوب عقد اجتماعات. إن عدم اجتماع المجلس الوزاري بانتظام يؤكد على خضوع الحكومة للملك. إلا أن المجلس الوزاري مسؤول عن مسائل أساسية تتعلق بـ"التوجهات الاستراتيجية والتحكيم". فهو يناقش التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة، والمبادئ العامة لمشروع قانون المالية، ومسودة القانون الإطاري، ومشروع مراجعة الدستور، ومشاريع القوانين التنظيمية، ومشروع قانون العفو العام، ومشاريع النصوص المتعلقة بالمجال العسكري (إعلان الحرب وإعلان الأحكام العرفية)، ومشروع مرسوم حل مجلس النواب، والتعيينات في وظائف استراتيجية معينة يقترحها رئيس الحكومة أو الوزير المعني. ويتجلى نفوذ الملك المطلق أكثر أيضاً من خلال ترؤسّه عدداً من المجالس الأخرى التي تشمل على سبيل المثال لا الحصر: المجلس الأمني، ومجلس القضاة، والمجلس الأعلى للعلماء.

٧) السلطات الملكية أثناء الأزمات

يحظى الملك المغربي بسلطة إعلان حالة الطوارئ دون موافقة المجلس التشريعي، على خلاف إسبانيا، التي تمنح الحكومة سلطة إعلان حالة الطوارئ بعد موافقة البرلمان (الفصل ١١٦ من الدستور الإسباني). وتشمل السلطة الملكية في الأزمات جميع الحقوق والترتيبات، المختلفة بطبيعتها ونطاقها، التي يمنحها الدستور للملك للتعامل مع الظروف الاستثنائية. وسنتناول هنا نوعين من سلطات الطوارئ، هما: حالة الحصار، وحالة الاستثناء.

٨) حالة الحصار

لعل أول مثال على قانون ينظم الأزمات أزمة برز في المغرب كان "حالة الحصار" التي طبقت أولاً في ظل الحماية الفرنسية ثم دخلت الدستور في عام ١٩٦٢. ولم تطبق حالة الحصار قط بعد الاستقلال، ولكن الملك الحسن الثاني لجأ إليها أثناء حرب الخليج. وبموجب الفصل ٧٤ من الدستور الحالي، "يمكن الإعلان لمدة ثلاثين يوماً عن حالة الحصار، بمقتضى ظهير يوقعه بالعطف رئيس الحكومة". ويجري تداول إعلان حالة الحصار في المجلس الوزاري (الفصل ٤٩). كما لا يتدخل البرلمان لإجازة إعلان حالة الحصار ولكنه يتدخل فقط لتمديد مدة الثلاثين يوماً المذكورة.

٩) حالة الاستثناء

بعد وفاة الملك محمد الخامس في عام ١٩٦١، اعتلى الملك الحسن الثاني سدة العرش، وسعى إلى ترسيخ شرعيته من خلال الاستفتاء على دستور جديد ولكن سلطاته بقيت مركزة. ورداً على المعارضة السياسية في أواخر ستينيات القرن العشرين، وعلى إثر محاولتي انقلاب عسكري متتاليتين فاشلتين، أعلن الحسن الثاني "حالة استثناء" دامت من عام ١٩٦٥ إلى ١٩٧٠. وما زال دستور ٢٠١١ يسمح بتركز السلطة بيد الملك عندما تتوفر الشروط المحددة بموجب الفصل ٥٩ (أي إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة، أو وقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية). وبالمقارنة مع المادة ١٦ من الدستور الفرنسي،^{١٨} فإن تعريف "الظروف الاستثنائية" الوارد في الفصل ٥٩ من الدستور المغربي الحالي عام جداً. فالمادة ١٦ من الدستور الفرنسي تنص على احتمال وقوع خطر جسيم و"مباشر" يثقل كاهل البلاد ويتراقص مع مقاطعة "السير الطبيعي للمؤسسات الدستورية العامة". وفي المقابل، فإن الفصل ٥٩ من الدستور المغربي أقل دقة بكثير، حيث يطبق "إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة، أو وقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية". وبذلك تشترط المادة ١٦ من الدستور الفرنسي وجود شرطين: التهديد وعواقبه على سير الحكومة، بينما يشترط الفصل ٥٩ من الدستور المغربي وقوع أحدهما. فضلاً على ذلك، لا يصف نص الدستور المغربي التهديد بأنه مباشر أو وشيك الوقوع. وأخيراً يشير الفصل ٥٩ إلى أحداث تعرقل السير العادي للمؤسسات وإن كانت لا تقاطعها. ويتراقص غموض التعريف مع كون الملك في نهاية المطاف هو من يترأى وجود الظروف الاستثنائية.

وعلى غرار رئيس الجمهورية الفرنسية، يُطلب من الملك قبل اللجوء إلى المادة ٥٩ أن يحترم قواعد معينة لا تحدّ سلطته بالضرورة: حيث يجب أن يستشير رئيس الحكومة ورئيسي المجلسين ورئيس المحكمة الدستورية ويوجّه خطاباً إلى الأمة بالإضافة إلى إصدار ظهير. وتستوعي هذه الشروط السطحية ملاحظتين: أولاً، ليس هناك أية قواعد واضحة تحدد كيف تتم استشارة رئيس الحكومة. ثانياً، لا يستشير الملك المحكمة الدستورية بكاملها (كمؤسسة) بل رئيسها فحسب وهو معين من قبل الملك. إضافة إلى ذلك، لا يذكر الدستور طبيعة هذه الاستشارة أو ما قيمة رأي الرئيس. أهو رأي منطقي حتى يُنشر في الجريدة الرسمية أم أنه مجرد رأي سري؟

كما أن التدابير التي حوّل الملك باتخاذها بموجب حالة الاستثناء غير محدّدة وغير محدودة، والملك وحده يقرّر طبيعتها ومداهما. ويصف الفصل ٥٩ الهدف من هذه التدابير ويشير إلى أنها تلك التي "يفرضها الدفاع عن الوحدة الترابية، ويقتضيها الرجوع، في أقرب الآجال، إلى السير العادي للمؤسسات الدستورية". ولكن بعكس المادة ١٦ من الدستور الفرنسي، فإنه لا يفرض استشارة المجلس الدستوري بشأن التدابير المقررة.

ولعل الفكرة الجديدة الوحيدة هي بقاء الحريات والحقوق الأساسية مضمونة (الفصل ٥٩ الفقرة ٢)، ويتسبب هذا بمشكلة أخرى وهي أنّ الضامن الوحيد للحريات في الدستور هو الملك وهو من تتركز السلطة كلها بين يديه بموجب الفصل ٥٩.

وعلى غرار دستور ١٩٩٦، يمكن للملك أن يحلّ البرلمان في حالة الاستثناء بموجب الدستور الجديد. ولكن الضمانات المعطاة للبرلمان غير كافية لأنه إذا لم يحلّ البرلمان فهو لا يجتمع بملء إرادته. كما أن اجتماع البرلمان في حالة الاستثناء هو إلزامي ولا يخضع (كما هو الأمر عادةً) إلى طلب من رئيس الحكومة أو ثلث أعضاء مجلس النواب أو غالبية أعضاء مجلس المستشارين كما هي الحال في الجلسات الاستثنائية. علاوةً على ذلك، لا يتضح دور البرلمان في معرض تطبيق الفصل ٥٩: هل يشرع البرلمان بشكل طبيعي؟ وهل يمكنه أن يكون رقيباً على الحكومة؟

رابعاً - تنظيم السلطات على المستوى المحلي

تعرف المقدمة المملكة بوصفها "دولة موحدة" بمعنى أنها دولة ذات نظام حكم مركزي. "التنظيم الترابي" للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة". يحدّد الدستور إطار اللامركزية والجهوية المتقدمة ولكنه يعتمد على قانون تنظيمي لتأمين الشروط الأساسية (شروط الإدارة الديمقراطية لأعمال الجهات، عدد المجالس، شروط الأهلية، النظام الانتخابي، شروط تطبيق المداولات والقرارات التي يتّخذها رؤساء المجالس، السلطات المشتركة والسلطات المنقولة، والتدابير المالية الجهوية وغيرها من الجماعات الجهوية).

وعلى مستوى المؤسسات، يُقسم المغرب اليوم إلى ثلاثة مستويات: المستوى الجهوي: يتكون من الجهة التي يرأسها الوالي (الحاكم الجهوي) والمجلس التمثيلي الجهوي. وكل جهة من هذه الجهات هي بمثابة حكومة محلية. وفي الدستور الجديد، يجب انتخاب المجالس التمثيلية الجهوية بواسطة الاقتراع العام المباشر، وهو ما لم يرد في دستور ١٩٩٦. ويتألف المستوى الثاني من العمالات والأقاليم. ويتألف المستوى الثالث من الجماعات القروية والحضرية الثلاث.

وليس هناك علاقة هرمية بين المستويات الترابية الثلاثة، حيث لا تمارس أي جماعة ترابية وصايتها على جماعة أخرى. ولكن المجلس الجهوي يؤدي دوراً بارزاً في إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب (الفصل ١٤٢، الفقرة ٣). وكل جهة ترابية مزوّدة بهيئة منتخبة (لجان المجالس أو العمالات أو الأقاليم، المجلس الجهوي) وتخضع لإشراف موظف يمثل سلطة الدولة والسلطة التنفيذية. ويعين هناك قائد للجماعة القروية، وباشا للجماعة الحضرية، وعامل للإقليم أو العمالة، ووال للجهة. ويعتبر الولاة والعمال السلطة التنفيذية للجماعات الترابية ولديهم سلطات مفوضة من الوزارات المختلفة، بما فيها وزارة الداخلية كجزء من اللامركزية المسماة هناك (اللاتمركز).

ويخضع المستويان العمالي والإقليمي إلى رقابة مشدّدة من الدولة وسيكون من المضلّ التحدث عن اللامركزية الحقيقية وحتى لو كان لديهما لجان منتخبة. فسلطاتهما محدودة واستقلالهما المالي شبه معدوم (مقارنةً بالمجالس الجماعية). والمستويان العمالي والإقليمي أشبه ببديلين عن النشاط الإداري للدولة المركزية ووسيلتين للسيطرة الترابية على السكان.

وللجماعات الترابية اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من الدولة (الفصل ١٤٠). وتتمتع الجماعات الترابية بسلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها (الفصل ١٤٠)

الفقرة ٢) وتغطي الدولة مواردها المالية. ولكن الجهات والجماعات الترابية الأخرى لا تملك سلطات تنفيذية كما هي الحال في الجهات الإسبانية والإيطالية.

ولعل أهم سلطات البلديات المحلية، خصوصاً الجماعات، ترتبط بالشؤون الاقتصادية والاجتماعية. والمجلس الجماعي مخوّل بسلطة تحديد خطة التنمية الاجتماعية والاقتصادية بما ينسجم مع التوجهات العامة والأهداف المحددة في المخطط الوطني. ولكن هذه السلطات يجب أن تكون ضمن التوجهات العامة الموضوعية بموجب المخطط الوطني. وللجماعة أيضاً سلطة في الشؤون المالية والضرائب والأملاك الجماعية: إذ يمكنها مراجعة الموازنة والحسابات الإدارية والتصويت عليها، وفتح الحسابات والاعتمادات الجديدة، وتحديد نسب الضرائب والحقوق والرسوم المختلفة، وإمكانية اقتراض المال وتلقي الهبات وتدبير شؤون الأملاك الجماعية والمحافظة عليها وصيانتها. ويحق لها كذلك اتخاذ أي إجراء للتعاون أو التضامن أو الشراكة من شأنه أن يعزز التنمية فيها.

ويتمتع رئيس المجلس بسلطة الشرطة الإدارية الجماعية. ولكن ممثل الحكومة المركزية يبقى يؤدي دوراً مهماً في الجماعات الترابية. ومن الواضح جداً أن هذه عبارة عن لامركزية محدودة جداً وتطبيق استبدادي للجهوية منذ زمن طويل في المغرب.

إن أول من أدخل مفهوم الجهوية هو السلطات الاستعمارية. وكان ينظر إلى عمليات السيطرة الاستعمارية، ثم تقسيم البلد إلى سبع مناطق عسكرية منفصلة، بوصفها جزءاً من "إحلال السلام في المنطقة". وفي ظل الوصاية الفرنسية (١٩١٢-١٩٥٦)، كانت "المنطقة/الجهة" إطاراً عسكرياً للقيادة العسكرية وللسيطرة السياسية على الشعب في الوقت ذاته. وبُعِيد الاستقلال (١٦٧١-١٩٥٦)، ورثت الدولة الوطنية هذا التنظيم الجهوي. وأنشئت سبع "جهات اقتصادية" مع هيئاتها الاستشارية الجهوية عام ١٩٧١. واعتُبرت هذه الجهات مساحة لإجراء الأبحاث والأنشطة الاقتصادية بهدف معالجة المشاكل المتعلقة بالمركزية الاقتصادية والإدارية. إلا أن هذه الجهات الاقتصادية لم تكن جماعات محلية ولا تؤدي مجالسها الجهوية سوى أدوار استشارية.

وفي سياق نزاع الصحراء الغربية، ظهر بعدُ جيواستراتيجي جديد للجهوية في ثمانينات القرن العشرين. وألقى الملك خطاباً عام ١٩٨٤ بغية إعطاء المجالس الجهوية مزيداً من الصلاحيات التشريعية والتنفيذية. وفي عام ١٩٨٨، تمت الإشارة إلى التجربة الألمانية ولكن لم يتحقق شيء قط على أرض الواقع. أما مراجعتا دستوري العامين ١٩٩٢ و١٩٩٦، فقد جعلتا الجهة جزءاً من الحكومة المحلية. وجعل القانون ٤٧-٩٦ الخاص بالجهوية من الجهة "وسيلة تضامن" تسهل "التماسك الاجتماعي". ورفع المرسوم الذي صدر في أغسطس ١٩٩٧ عدد الجهات إلى ١٦ بدلاً من سبع جهات. في أبريل من العام ٢٠٠٧، رفع المغرب مقترح الاستقلال الذاتي للصحراء إلى الأمم المتحدة، وكان من المفترض التفاوض على هذا المقترح ثم

طرحه للاستفتاء. ولما رفضت جبهة البوليساريو هذا المقترح، لم يتطرق دستور ٢٠١١ مطلقاً إلى مسألة الاستقلال الذاتي. ويبني التنظيم الجهوي المؤسس في الدستور علاقات سلطة غير متكافئة بين المجالس الجهوية المنتخبة والولاية وعمال الأقاليم كممثلين للحكومة المركزية. وينصّ الفصل ١٣٧ على أنّ الجهات تساهم " في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثليها في مجلس المستشارين". ويقوم رؤساء مجالس الجهات بتنفيذ مداولات هذه المجالس ومقرراتها.

ويعد ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات ممثلين للسلطة المركزية. فهم يعملون بإسم الحكومة على تأمين تطبيق القوانين والنصوص التنظيمية ومقررات الحكومة، ويمارسون الرقابة الإدارية بإسم الحكومة، وينسقون أيضاً أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها، ويساعدون رؤساء الجماعات الجهوية في تنفيذ المخططات والمشاريع التنموية (الفصل ١٤٥). وبشأن توازن السلطات على المستوى الجهوي، من الواضح أنّ الوالي وعامل الإقليم يؤديان دوراً مركزياً في السياسات المحلية على حساب المجالس المنتخبة وممثليها.

خامساً – البرلمان في دستور عام ٢٠١١: ما بقي وما تغير

شهد المغرب ثمانية برلمانات بين عامي ١٩٦٣ و٢٠٠٧. وباستثناء الفترة الوجيزة التي حلت فيها الملكية البرلمان، فقد ظل البرلمان موجوداً باستمرار^{١١}. ومن دستور إلى آخر، تعززت سلطات البرلمان بأسلوب "تنظيمي". فالبرلمانات الأولى، ما عدا برلمان عام ١٩٦٣، كانت تعتبر "شكلية"، اقتصر دورها على الاستشارة وإصدار القرارات المتخذة خارجها. لكن التجارب الأحدث في أواخر تسعينيات القرن العشرين وتلك التي قامت في ظل حكم الملك محمد السادس، تُظهر أنّ البرلمان ينزع إلى تأدية دور فعّال على نحو متنامي في مجالي التشريع ومراقبة الحكومة. وقد تعززت صلاحيات البرلمان بالإصلاح الدستوري عام ١٩٩٦ الذي أنشأ نظام المجلسين التشريعيين للحلول مكان البرلمان أحادي المجلس.

وقامت الهيئة التشريعية الحالية في المغرب بموجب دستور عام ٢٠١١ الذي يمنح البرلمان مزيداً من الصلاحيات وخصوصاً مجلس النواب^{١٢}، إذ وسّع نطاق سنّ القوانين واعترف بمكانة المعارضة. وبترافق تعزيز صلاحيات الهيئة التشريعية في الدستور الجديد بتغييرات في تركيبة هذه المؤسسة وتجديد في موقعها^{١٣}. وللمرة الأولى بتاريخ الانتخابات التشريعية، حاز حزب سياسي واحد على أكثر من ربع المقاعد في مجلس واحد، حيث حصل حزب العدالة والتنمية على ١٠٧ مقعداً من مقاعد في مجلس النواب.

(أ) الحفاظ على نظام المجلسين مع أفضلية لمجلس النواب

حافظ دستور ٢٠١١ على برلمان بمجلسين تشريعيين: مجلس النواب المنتخب بالاقتراع العام المباشر لمدة خمس سنوات، ومجلس المستشارين المنتخب بالاقتراع غير المباشر من قبل الهيئات الناخبة المحلية والوطنية. وقد شهدت تركيبة هذا المجلس ومدة ولايته بعض التغييرات. وأخذت المكانة الجديدة للجهة بعين الاعتبار بحيث بات حالياً: "ينتخب المجلس الجهوي على مستوى كل جهة، من بين أعضائه، الثلث المخصص للجهة" (الفصل ٦٣). وعلى الرغم من أنّ النقابات العمالية ما زالت ممثلة، فإن النص الجديد يمنح حقاً مماثلاً للاتحادات المهنية لأرباب العمل الأكثر تمثيلية بعكس دستور ١٩٩٦. وجرى تخفيض عدد المستشارين ومدة ولايتهم، فأصبح مجلس المستشارين يتكون من ٩٠ عضواً على الأقل (و١٢٠ عضواً على الأكثر)، ينتخبون لمدة ست سنوات. أما في المجلس السابق، فكان عدد أعضاء مجلس المستشارين ٢٧٠ عضواً ينتخبون لمدة تسع سنوات^{١٤}. ومن الملاحظ بروز ميل مغاير فيما يتعلق بمجلس النواب، حيث ارتفع عدد أعضائه من ٢٢٥ إلى ٣٩٥ عضواً^{١٥}، وذلك نتيجة رغبة الحكم في زيادة تمثيل النساء والشباب داخل البرلمان.

لكن نظام المجلسين التشريعيين وفق الدستور الجديد يختلف عن ذلك الذي كان في دستوري ١٩٦٢ أو ١٩٩٦. فقد أعطيت الأولوية لمجلس النواب وأدخلت أحكام شتى لضمان تنسيق أفضل بين المجلسين^{٦٦}. أما الأحكام التي تمنح مجلس النواب الأولوية، فتقتضي بأن يعرض رئيس الحكومة برنامج حكومته أمام المجلسين، وتجري مناقشته في كلا المجلسين، لكن التصويت يجري في مجلس النواب فقط. ولا تعتبر الحكومة منصبة حتى تحصل على الثقة بالتصويت من مجلس النواب. إضافة إلى ذلك، تتعقد الاجتماعات المشتركة بين المجلسين برئاسة رئيس مجلس النواب (الفصل ٦٨)؛ ويُدَّع قانون المالية بالأسبوعية لدى مجلس النواب (الفصل ٧٥)؛ ويودع مشروع المرسوم بقانون لدى مكتب مجلس النواب، وتناقشه بالتتابع اللجان المعنية في كلا المجلسين. ولكن في حال عدم التوصل إلى قرار مشترك، فإنَّ القرار النهائي يرجع إلى اللجنة المعنية في مجلس النواب (الفصل ٨١)^{٦٧}.

وتهدف الأحكام الأخرى إلى زيادة التنسيق بين المجلسين والانسجام في عملهما. إذ يحدد دستور عام ٢٠١١ الحالات التي تعقد بموجبها الاجتماعات المشتركة بين المجلسين، وبإمكان اللجان الدائمة في كلا المجلسين أن تعقد اجتماعات مشتركة (الفصل ٦٨). ويقتضي ذلك تناسق القواعد الداخلية بين كلا المجلسين: "يتعين على المجلسين، في وضعهما لنظاميهما الداخليين، مراعاة تناسقهما وتكاملهما، ضماناً لنجاعة العمل البرلماني" (الفصل ٦٩). ويشكّل هذا النوع من القواعد خطوة أولى نحو فعالية أكبر في العمل البرلماني.

ب) تعزيز سلطات البرلمان وتوسيع نطاق القانون

تعززت سلطات البرلمان في مجالي التشريع ومراقبة الحكومة، وجرى توسيع نطاق القانون ليغطي قطاعات مختلفة من الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية (الفصل ٧١). ويتولى رئيس الحكومة وأعضاء البرلمان صلاحية اقتراح القوانين (الفصل ٧٨). ولتشجيع أعضاء البرلمان على الاستفادة من هذا الامتياز، تم تخصيص يوم واحد على الأقل في الشهر لدراسة مقترحات القوانين، ومن بينها تلك المقدمة من قبل المعارضة (الفصل ٨٢).

وفي مجال مراقبة الحكومة، يخصص البرلمان الحالي اجتماعاً واحداً في السنة لتقييم السياسات العمومية (الفاصلان ٧٠، ١٠١)، فيما تخصص جلسة في الشهر ليجيب فيها رئيس الحكومة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة (الفصل ١٠٠). كما يقدم تقريراً عن عمل الحكومة (الفصل ١٠١)، و"يمكن للجان المعنية في كلا المجلسين أن تطلب الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، بحضور الوزراء التابعين لهم، وتحت مسؤوليتهم" (الفصل ١٠٢)^{٦٨}.

ومجلس النواب الحق في أن يعارض في مواصلة الحكومة تحمّل مسؤولياتها بالتصويت على ملتمس للرقابة. وقد تم تبسيط شروط تقديم هذا الإلتماس حيث يستلزم توقيع خمس أعضاء المجلس فحسب

(الفصل ١٠٦)^{٢٩}. وتؤدي موافقة الغالبية المطلقة من أعضاء المجلس على التماس الرقابة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية (الفصل ١٠٥). بينما فقد مجلس المستشارين صلاحية تقديم ملتمسات للرقابة أو لتوجيه التسيهات التي كان يتمتع بها في دستور ١٩٩٦. ويمنح الدستور الحالي مجلس المستشارين حق مساءلة الحكومة بواسطة التماس يجب أن يوقعه على الأقل خمس أعضائه. ولا يؤدي هذا الإلتماس إلى استقالة الحكومة ولا يعقبه أي تصويت (الفصل ١٠٦).

ويعتبر تشكيل لجان تقصي الحقائق بمثابة وسيلة أخرى يملكها البرلمان لضبط السلطة التنفيذية. ويبسط الدستور الجديد الشروط التي يتم إنشاء هذه اللجان بموجبها. فلم تعد غالبية أعضاء المجلس مشترطة لتشكيل هذه اللجان، بل يكفي الثلث (الفصل ٦٧). كما يتم تخصيص جلسة عمومية داخل المجلس المعني لمناقشة تقارير هذه اللجان (الفصل ٦٧). ويجري أيضاً تقديم تقارير مؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات والحكومة الجيدة والتنمية البشرية والديمقراطية التشاركية وتتم مناقشتها بواقع مرة واحدة في السنة على الأقل أمام البرلمان (الفصل ١٦٠)، وتعزز هذه الامتيازات كلها دور البرلمان المغربي في مجال التشريع ومراقبة الحكومة.

ج) مكانة جديدة للمعارضة

يعرّف النص الجديد للدستور المعارضة بأنها "مكون أساسي في المجلسين، وتشارك في وظيفتي التشريع والمراقبة..." (الفصل ٦٠). ويمنح الدستور الجديد المعارضة مكانة تسمح لها بإنجاز مهامها بكفاءة أعلى في مجال التشريع (إدراج مقترحات قوانين في جدول أعمال مجلسي البرلمان، ورئاسة اللجنة المكلفة بالتشريع بمجلس النواب) وفي مجال المراقبة (ملتمسات الرقابة، ومساءلة الحكومة، ولجان تقصي الحقائق، والأسئلة الشفوية). كما تُمنح المعارضة حيزاً زمنياً في وسائل الإعلام الرسمية بما يتناسب مع تمثيليتها. وتستفيد من التمويل العام وتشارك في انتخاب الأعضاء المترشحين لعضوية المحكمة الدستورية (الفصل ١٠).

وثمة تغيير مهم آخر في دستور ٢٠١١، حيث أنه يدين "الترحال البرلماني"، وبذلك، "يجرّد من صفة عضو في أحد المجلسين، كل من تخلى عن انتمائه السياسي، الذي ترشح باسمه للانتخابات، أو الفريق أو المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها..." (الفصل ٦١). وتتخذ المحكمة الدستورية القرار بناءً على إحالة من رئيس المجلس المعني.

د) نقاط ضعف البرلمان

بالرغم من التعزيز النسبي لصلاحيات البرلمان الدستورية وتغيير تركيبته، لا تزال الهيئة التشريعية تواجه قيوداً تفرضها الأحكام الدستورية. ولا يزال البرلمان مغلقاً نسبياً أمام منظمات المجتمع المدني،

ويتنافى نص الدستور حول سرية اجتماعات اللجان (الفصل ٦٨) مع مبدأ الوصول إلى المعلومات وشفافية العمل البرلماني. ويخالف ذلك توقعات منظمات المجتمع المدني المغربي التي كانت تطالب بإنشاء آليات وإجراءات لتحسين مشاركتها في عملية التشريع وضبط عمل الحكومة.

كما يظل البرلمان خاضعاً للحكومة. وفيما يتعلق بصلاحيات البرلمان في مجال المراقبة، فإنّ الفصل ٥١ المشهور في دستور ١٩٩٦، الذي اعتبره أعضاء البرلمان في تشريعات مختلفة كتنقيح شديد لضبط الموازنة، ظلّ باقياً على حاله في الدستور الحالي. ولا يزال في إمكان الحكومة أن ترفض أي مقترحات أو تعديلات يتقدم بها أعضاء البرلمان، "إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة لقانون المالية إلى تخفيض الموارد العمومية، أو إلى إحداث تكليف عمومي، أو الزيادة في تكليف موجود" (الفصل ٧٧). وتحدّد القاعدة الدستورية القائلة بالحفاظ على توازن الاقتصاد الكلي من صلاحيات البرلمان.

ويمكن لرئيس الحكومة حلّ مجلس النواب (الفصل ١٠٤)، وهذا حكمٌ جديد يعطي الحكومة سلطة أكبر على البرلمان. كما أن مرسوم حلّ مجلس النواب يطرح في المجلس الوزاري الذي يرأسه الملك.

ولا تزال بعض القطاعات خارج سيطرة البرلمان مثل الأجهزة الأمنية. إذ استحدثت في الدستور مجلس أعلى للأمن مسؤول عن أمن البلاد الداخلي والخارجي؛ ويهدف أيضاً إلى مأسسة ضوابط الحوكمة الجيدة في الحقل الأمني: "يرأس الملك هذا المجلس، وله أن يفوض لرئيس الحكومة صلاحية رئاسة اجتماع لهذا المجلس، على أساس جدول أعمال محدد" (الفصل ٥٤).

إن نظام الدورات البرلمانية الذي يقترحه الدستور الجديد صارمٌ جداً (دورتان تستمران أربعة أشهر على الأقل)، وتحدّد الحكومة مدة الدورة ويمكنها أن تقرّر مثلاً عدم جواز تمديدتها أكثر من أربعة أشهر. وازدادت صعوبة طلب عقد دورة استثنائية، حيث يقتضي النص الجديد توقيع ثلث أعضاء مجلس النواب وأغلبية أعضاء مجلس المستشارين. وتختتم الدورة بمرسوم (الفصل ٦٦) كما يمكن طلب عقدها بمرسوم أيضاً.

ويحتفظ الملك بهيئته على البرلمان ما يسمح له بتوجيه العمل البرلماني والتأثير فيه. وهو يوجه الخطاب للبرلمان عندما يرأس افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية. وتحدّد هذه الخطب جدول الأعمال السياسي والبرلماني للسنة وتعامل كمرجع لأعضاء البرلمان أثناء مناقشاتهم. ولا يمكن أن يكون مضمون خطاب الملك موضع أي نقاش (الفصل ٥٢). ويصدر الملك القانون في غضون الثلاثين يوماً التالية لإحالاته إلى الحكومة، بينما هذه المهلة الزمنية هي ١٥ يوماً فقط في الدستور الإسباني. ويعنى هذا الإصدار بالقوانين فقط وليس المراسيم الإدارية. وللملك أن يطلب من كلا المجلسين أن يقرأ قراءة جديدة كل مشروع أو مقترح قانون ولا يمكن للبرلمان أن يرفض هذه القراءة الجديدة (الفصل ٩٥)، ولا أن يخضع

طلب الملك لأي شروط. ولا يحدّد الدستور المهلة الزمنية لهذه القراءة الجديدة ولكن طلب الملك يؤدي إلى تعليق مقدّمة القانون. لذا ليس أمام البرلمان والحكومة أي خيار آخر، سوى المباشرة بقراءة جديدة. ويحتفظ الملك بسلطة حلّ المجلسين معاً أو أحدهما (الفصل ٩٦)؛ وهذا البند لا يدخل ضمن إطار الأنظمة البرلمانية، بل هو جزء من السلطات الخاصة بالملك.

وأخيراً، يوقع الملك على المعاهدات ويصادق عليها. وتُطلب موافقة البرلمان فقط من أجل "معاهدات السلم أو الاتحاد، أو التي تهتم رسم الحدود، ومعاهدات التجارة، أو تلك التي تترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة، أو يستلزم تطبيقها اتخاذ تدابير تشريعية، أو بحقوق وحرّيات المواطنين والمواطنات، العامة أو الخاصة..." (الفصل ٥٥). لكن البرلمان لا يملك صلاحية الموافقة على المعاهدات ذات البعد السياسي أو العسكري وتلك التي قد تؤدي إلى إلغاء قانون أو تعديله كما هي الحال في بلدان أخرى مثل إسبانيا.


ويواجه البرلمان المغربي تحدي ترجمة السلطات الدستورية الجديدة الممنوحة له إلى ممارسة عملية. لذا، يجب اتخاذ تدابير إضافية لتوفير الشروط الكفيلة بفعالية واستقلالية أكبر للعمل البرلماني.

هـ) أزمة صورة البرلمان وأعضائه

ما انفكت صورة البرلمان تعاني من أزمة، على الرغم من أنه يغدو أكثر حضوراً في المهام التشريعية والرقابية. ووفقاً لدراسات مختلفة، لا ينظر معظم المغاربة إلى البرلمان بوصفه مؤسسة فعّالة، ويعتقدون أنّ معظم أعضائه يعمل من خلاله لخدمة مصالحه الخاصة. وتعرّز التغطية الإعلامية للأنشطة البرلمانية هذه الصورة أمام الشعب.

ويعاني البرلمان أيضاً من أزمة التمثيل؛ فحق التصويت ليس مكفولاً لجميع المغاربة، بمن فيهم أولئك المقيمين خارج المغرب. صحيح أنّ الدستور الجديد يقر بحقهم في التصويت، ولكن القانون التنظيمي الخاص بمجلس النواب يعتمد التصويت بالتفويض. وثمة ميل لدى المغاربة بالتصويت بأعداد أقل، ما يدلّ بجلاء على الأزمة القائمة. وخلال الانتخابات التشريعية الأخيرة، كانت معدلات من لم يشاركوا في الاقتراع عالية مقارنةً بالانتخابات السابقة (٣٧٪ عام ٢٠٠٧ و ٤٤٪ عام ٢٠١١).

كما أنّ النظام الانتخابي وتقسيم الدوائر الانتخابية لا يسمح بتحقيق غالبية برلمانية قوية. وما الانتخابات التشريعية الأخيرة إلاّ مثالاً آخر على تلك المسألة. فقد فاز حزب العدالة والتنمية بـ ١٠٧ مقاعد من أصل ٣٩٥ واضطرّ أمين عام الحزب إلى التفاوض مع أحزاب سياسية مختلفة إيديولوجياً ليتمكن من تحقيق هذه الغالبية.



وإضافة إلى القيود الدستورية والهيكلية، يعاني البرلمان المغربي من القصور الداخلي. فهو لا يملك الموارد البشرية والمادية الضرورية لتحسين جودة عمله. ولا يعمل لدى البرلمانيين موظفون مؤهلون ومتخصصون لمساعدتهم في عملهم في مجالات التشريع والمراقبة. ولا تتوفر لدى البرلمان الثقافة ولا الآليات المناسبة لتقييم عمله وتحديد العوائق من أجل تحسين الأداء.

سادساً - السلطة التنفيذية

أصبح رئيس الوزراء رئيساً للحكومة في الدستور الجديد، ويسميه الحزب السياسي الفائز بأغلبية المقاعد في الانتخابات التشريعية (الفصل ٤٧). وهو يتمتع بصلاحيات اقتراح أعضاء الحكومة ويمكنه أن يطلب من الملك إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة من مهامه، ما قد يؤدي إلى استقالتهم الفردية أو الجماعية.

وتمارس الحكومة سلطات تنفيذية وأخرى تنظيمية، وتضمن تنفيذ القوانين، وأداء الوظائف الإدارية. ويعين رئيس الحكومة الموظفين في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية، وفي المناصب العليا في المؤسسات والمقاولات العمومية. لكن الملك يحتفظ بحق تعيين كبار الموظفين بناءً على اقتراح من رئيس الحكومة. وبموجب الفصل ٤٩، يتداول المجلس الوزاري (الذي يرأسه الملك)، من بين أمور أخرى، في التعيين "في الوظائف المدنية لوالي بنك المغرب"، والسفراء والولاة والعمال، والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي، والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية [...]". وبناءً على ما تقدم، يجدر التنويه هنا بأن التعيين في المناصب العسكرية هو أيضاً من صلاحيات الملك كونه رئيس القوات المسلحة الملكية.

وكما ذكر أعلاه، يحق لرئيس الحكومة أن يحلّ مجلس النواب بمرسوم يقتضي من المجلس الوزاري دراسته. وهذا امتياز جديد يعطي السلطة التنفيذية نفوذاً أكبر على السلطة التشريعية.

ومن الأمور الجديدة الأخرى في هذا النص أنه جعل مجلس الحكومة دستورياً. ويدعو رئيس الحكومة المجلس إلى الانعقاد برئاسته. ويتداول المجلس في بعض القضايا مثل السياسة العامة للدولة، والسياسات العمومية، وتعهّد الحكومة بتحمّل مسؤوليتها أمام مجلس النواب، والقضايا الراهنة المرتبطة بحقوق الإنسان وبالنظام العام. كما يتداول أيضاً في عدد من النصوص مثل مشاريع القوانين، ومن بينها مشروع قانون المالية / الموازنة، ومراسيم القوانين، ومشاريع المراسيم التنظيمية، والمعاهدات والاتفاقيات الدولية قبل عرضها على المجلس الوزاري، ويناقش تعيين عدد من المسؤولين الحكوميين داخل المجلس. وبموجب الفصل ٩٢، يتداول المجلس في "الكتاب العامين، ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية، ورؤساء الجامعات والعمداء، ومديري المدارس والمؤسسات العليا...". ويطلع رئيس الحكومة الملك على خلاصات مداورات مجلس الحكومة.

ولمجلس الحكومة بعض الصلاحيات المهمة مع أنّ المسائل الاستراتيجية هي من اختصاص المجلس الوزاري المنعقد برئاسة الملك الذي يحكم/ يصدر القرارات ضمن إطار السلطات الاستراتيجية المنوطة به. وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ الملك يرغب بالحفاظ على التوازن الاقتصادي الكلي والمالي. وهناك حدود

أخرى لصلاحيات الحكومة الحالية، من بينها وضع الإدارة تحت تصرفها دون أن تشمل القوات المسلحة. ويتولّى الملك رئاسة القوات المسلحة لضمان تنفيذ القوانين. أما في إسبانيا، فالحكومة تتولّى الإدارة المدنية والعسكرية والدفاع الوطني (المادة ٩٧).

وقد انتقدت القوى التقدمية في المغرب ألا يكون رئيس الوزراء - الذي أصبح رئيساً للحكومة - رئيساً للسلطة التنفيذية. وعلى الرغم من أنّ الدستور الجديد يؤكد بوضوح على أنّ الملك يختار رئيس الحكومة من الحزب المتصدر في الانتخابات التشريعية، لا يزال بمقدوره تعيين الوزراء وإقالتهم ساعة يشاء. وينص الدستور على أنّ يستشير الملك رئيس الحكومة قبل اتخاذ قرارات من هذا القبيل، لكنه يتمتع بسلطة اتخاذ القرار النهائي من دون أن يأخذ في الاعتبار آراء رئيس الحكومة بالضرورة. ويعين الملك في المغرب رئيس الحكومة، بينما يقترح الملك في بلدان أخرى مثل إسبانيا مرشحاً لرئاسة الحكومة بعد مشاوره ممثلي الكتل السياسية الممثلة في البرلمان عن طريق رئيس مجلس النواب (المادة ٩٩ من الدستور الإسباني).

إن العلاقة بين المجلس الوزاري ومجلس الحكومة ما هي إلا سيطرة للأول وخضوع من طرف الثاني. وللمجلس الوزاري حق الاعتراض على كل القرارات المتخذة في مجلس الحكومة. بينما في الأنظمة الملكية الأخرى مثل الأردن، تتألف السلطة التنفيذية من مجلس الوزراء الذي يتألف بدوره من رئيس الوزراء والوزراء الآخرين ويكون تحت سلطة الملك. كما يجب أن يصدّق ملك الأردن على كل القرارات المتخذة داخل هذا المجلس. وفي المغرب، يحدّد الدستور مجلسين بسلطات غير متكافئة. ويمنح هذا النوع من التركيبات ضمانات أكثر لسلطات الملك. صحيح أنّ دستور عام ١٩٩٦ ينص في الفصل ٢٥ منه على أنّ الملك يرأس المجلس الوزاري، إلا أن صلاحيات الملك وسلطاته مفصّلة أكثر في الدستور الحالي، الذي يكرس سيادة الملك على الحكومة ويضعه على رأس السلطة التنفيذية، ما يعتبر بالتالي خطوة إلى الوراء فيما يتعلق بترسيخ الديمقراطية في المغرب.

سابعاً – السلطة القضائية: نحو مزيد من الاستقلالية

يخصّص الدستور الجديد باباً واحداً للسلطة القضائية التي يعرف الفصل ١٠٧ بها على أنها "مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية". ونشير إلى وجود تحوّل دلاليّ من مفهوم "القضاء" في دستور عام ١٩٩٦ إلى "السلطة القضائية" في الدستور الجديد. نظرياً، إن استقلال القضاء يشير إلى أمرين: استقلال السلطات القضائية واستقلال القضاة.

ويعني استقلال السلطات القضائية أساساً التحريم الدستوري لأي نوع من التدخل من جانب السلطات العامة الأخرى في الإجراءات القضائية. ويعني أيضاً أنه لا يمكن للحكومة ولا للبرلمان أن ينقلوا إلى أي محاكم خاصة صلاحيات تدخل عادةً ضمن اختصاص محاكم القانون العام بهدف الفصل في قضية معينة أو الإيعاز لها بإصدار حكم معين، ما من شأنه تقويض قرينة البراءة وإبطال مبدأ "عدم حرمان أي أحد عن قضاة الطبيعيين".

ويضمن دستور عام ٢٠١١ استقلال القضاء بواسطة مبدأ عدم عزل قضاة الأحكام أو نقلهم (الفصل ١٠٨). وفي الواقع، لا يمكن فصل قاضٍ أو طرده أو نقله من دون موافقته، ويتطلب ذلك إجراء قانونياً.

كما ينص الدستور الجديد على تنصيب "مجلس أعلى للسلطة القضائية" يرأسه الملك. وسيحل هذا المجلس مكان المجلس الأعلى للقضاء. وسيتمتع المجلس الأعلى للسلطة القضائية بالاستقلال الإداري والمالي. ويعتبر الرئيس الأول لمحكمة النقض رئيساً منتدباً بعكس دستور عام ١٩٩٦ الذي أعطى هذا الدور لوزير العدل.

وبالنسبة لتركيبية المجلس، فقد ازداد عدد القضاة المنتخبين. أما بالنسبة لتمثيل المرأة فيجب أن تتواجد بين الأعضاء العشرة المنتخبين بما يتناسب مع حضورها في السلك القضائي. وقد اتسعت صلاحيات المجلس لتشمل مهام التحقيق. ويحق له أيضاً أن يعبر عن رأيه بخصوص مشاريع القوانين التشريعية والتنظيمية الخاصة بالقضاء أو بتقييم النظام القضائي في المغرب.

وتحلّ المحكمة الدستورية مكان المجلس الدستوري الذي نصّ عليه دستور عام ١٩٩٦. وشهدت المحكمة الدستورية تعزيزاً لصلاحياتها. فالدستور يبقي على صلاحيات المجلس الدستوري (البت في دستورية الأنظمة الداخلية لكلا المجلسين، والقوانين التنظيمية، والقانون العادي، وإعلان نتائج الاستفتاء). وتختص المحكمة الدستورية أيضاً بالنظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون، أثير أثناء النظر في قضية، وذلك إذا دفع أحد الأطراف بأن القانون، الذي سيطبق في النزاع، يمس بالحقوق وبالحرريات التي يضمنها الدستور (الفصل ١٢٣).

وعلى الرغم من التقدم الذي تم إحرازه على هذا المستوى، فإن السلطة القضائية ليست حامية للدستور وليست ضامنة للحريات الفردية والجماعية. في ما يخص المبدأ الذي يمنع عزل القضاة، فهو يقتصر على قضاة الأحكام. أما النائب العام فهو ممثل السلطة التنفيذية وله أن يبت في بعض القضايا مثل الصحة.

وعلى ضوء تحليل هيكلية السلطة في الدستور الجديد، يمكننا الاستنتاج بأن السلطة القضائية ترتبط ارتباطاً عميقاً في الواقع بسلطة الملك بصفته رئيس الدولة، وهي سلطة حديثة. ويعكس هذا أيضاً فكرة انبثاقها عن سلطة الملك المرتكزة على مفهوم الإمامة أو "أمير المؤمنين" (الفصل ٤١). وتظهر هذه العلاقة على مستويات مختلفة، أبرزها: يرأس الملك المجلس الأعلى للسلطة القضائية ليتمكن من الإشراف على هذا المجلس. وتصدر الأحكام وتنفذ باسم الملك، رغم أن الدستور أضاف عبارة "طبقاً للقانون"، ويوافق الملك بظهير (أي مرسوم) على تعيين القضاة.

ويمارس الملك حق العفو (الفصل ٥٨)، الذي يسمح للملك بأن يُجَلَّ المنتفع من تنفيذ كامل العقوبة الجنائية أو جزء منها. وثمة تمييز بين الحق الشخصي لرئيس الدولة وبين العفو العام (الذي يلغي به البرلمان جريمة أو عقوبة) بأن الأول لا أثر له في المستقبل ولا يحو الإدانة الصادرة، التي تبقى على السجل الجنائي للشخص المعني. ويمكن للعفو أن يكون كلياً أو جزئياً (بتجنب السجن من خلال دفع الغرامة مثلاً)، نهائياً أو مشروطاً (مثلاً تجنب السجن فقط بعد تسديد الغرامة فعلياً)، أو نسبياً ويؤدي إلى تخفيف العقوبة فقط. وكونه بمثابة معروف، يمكن منح العفو إما تلقائياً أو بعد التماس. وتتيح عقوبة الإعدام المجال أمام طلب الرحمة تلقائياً ولا يمكن تنفيذ عقوبة الإعدام إلا بعد رفض طلب العفو (المادة ٦٤٩ من قانون المسطرة "الإجراءات" الجنائية). وتستمع إلى التماسات العفو لجنة تجتمع في وزارة العدل وتتألف من ممثلي مختلف الإدارات المعنية. وهي بمثابة وسيلة لفرز الطلبات. ثم يُنقل الملف إلى الملك عن طريق وزير العدل. ويأخذ العفو شكل ظهير وبتزامن دوماً مع الأعياد الدينية أو المناسبات الوطنية. ويتم تداول مشروع العفو العام في المجلس الوزاري المنعقد برئاسة الملك (الفصل ٤٨). وللملك أيضاً أن يحيل بعض القضايا إلى المحكمة الدستورية.


ثامناً - مراجعة الدستور

يمنح الباب الثالث عشر من الدستور حق المبادرة بقصد مراجعة الدستور للملك ولرئيس الحكومة ولمجلس النواب ولمجلس المستشارين (الفصل ١٧٢). ويقصد الدستور في الحالة الأولى "مشروعاً"، وفي الحالتين الثانية والثالثة يقصد "اقتراح المراجعة". وقد يتقدم بمقترح مراجعة الدستور عضو أو أكثر من أعضاء مجلس النواب أو مجلس المستشارين.

ولا يعامل الدستور المشروع الملكي كما يتعامل مع المراجعة المقترحة. فمشروع المراجعة يناقش في المجلس الوزاري (الفصل ٤٩). ولكنه لا يخضع للمناقشة البرلمانية كما كانت الحال في دستور عام ١٩٦٢ الذي يقضي بخضوع المقترحات المنبثقة عن رئيس الوزراء للمناقشة البرلمانية. والمقترح المنبثق عن أحد المجلسين يجب أن يُعتمد بأغلبية ثلثي أعضائه، ثم يُعرض هذا المقترح على المجلس الآخر، حيث يمكن اعتماده بأغلبية ثلثي أعضائه (الفصل ١٠٤). ولكن لا يقدم النص أي تفاصيل أخرى بشأن الإجراء.

أما المقترح المنبثق عن رئيس الحكومة، فتجري مناقشته في مجلس الحكومة ثم يُقدّم إلى المجلس الوزاري. والملك غير ملزم بالردّ عليه. وتُعرض مشاريع ومقترحات مراجعة الدستور للاستفتاء بمقتضى ظهير. ولا يحتاج هذا الظهير إلى توقيع بالعطف من قبل رئيس الحكومة (الفصل ٤٢ الفقرة ٤). وتكون المراجعة نهائية بعد إقرارها بالاستفتاء (الفصل ١٧٤ الفقرة ٢). والاستفتاء المتوقع هنا إلزامي وليس اختيارياً. لكن للملك، بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية، أن يعرض بموجب ظهير على البرلمان مشروع مراجعة بعض مقتضيات الدستور (الفصل ١٧٤ الفقرة ٣). وعلى البرلمان أن يصادق عليه بدعوة من الملك في اجتماع مشترك لمجلسيه، بأغلبية ثلثي الأعضاء. وتراقب المحكمة الدستورية صحة إجراءات هذه المراجعة، وتعلن النتائج.

وهناك حدود واضحة لممارسة سلطة المراجعات الدستورية. ويمكننا التمييز بين الحدود الشكلية والحدود المادية. فمن الناحية الشكلية، تحظر مراجعة الدستور في ظروف معينة. وإذا كان الملك دون سن الرشد، فلا يمكن لمجلس الوصاية مراجعة الدستور.^{٣١} فضلاً على ذلك، ليس ثمة ما يمنع المراجعة أثناء اعتلاء عاهل جديد سدة العرش (الفصل ٤٣). أما فيما يتعلق باستخدام الفصل ٥٩ وحظر المراجعة في "حالة الاستثناء"، فإن النص لا يحتوي على أي شرط بهذا الشأن. ولم يسبق لقاضي مغربي أن بتّ بأمر كهذا، بعكس القضاة الدستوريين الفرنسيين. لكن الدستور من الناحية العملية خضع مرة للمراجعة أثناء حالة الطوارئ (مثلاً دستور ١٩٧٠). علاوة على ذلك، لا يحظر الدستور المراجعة عندما تكون حوزة التراب الوطني مهددة. وقد يصل ذلك إلى حد تقييد سلطات الملك لأنه ضامن استقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة (الفصل ٤٢). أما على المستوي المادي، فلا يمكن مراجعة "أحكام الدين الإسلامي" ولا نظام الحكم الملكي أو الخيار الديمقراطي والحقوق والحريات الأساسية المكتسبة. ويظهر



من هذا بوضوح أنّ الملك وحده يمكنه مراجعة الدستور وأنّ سلطات رئيس الحكومة والبرلمانيين هي شكلية فحسب في هذا الشأن. وتجدر الإشارة إلى أنّ كل التعديلات الدستورية التي جرت في المغرب بعد استقلاله في الأعوام (١٩٧٠، ١٩٧٢، ١٩٨٠، ١٩٩٢، ١٩٩٥، ١٩٩٦، ٢٠١١) قد كانت كلها من قبل الملك.

تاسعاً - الملاحظات الختامية والتوصيات

يصر المدافعون عن الدستور الجديد بأنه مُعدُّ لإدخال مبدأ الضوابط والتوازنات الرقابية تدريجياً إلى النظام السياسي المغربي. وفيما يتعلق بالسلطة التنفيذية للحكومة فإنّ الفصل ٤٧ من الدستور الجديد ينص على تعيين "رئيس الحكومة"، الذي حلّ مكان منصب "رئيس الوزراء"، من الحزب السياسي المتصدر لانتخابات أعضاء مجلس النواب، مؤكداً ضمناً على مبدأ الاقتراع العام. ويفترض بـ "رئيس الحكومة" أن يحظى بصلاحيات الوزراء - في الدستور على الأقل - مع صلاحية إعفائهم من مهامهم وتسيق عمل الحكومة وتعيين كبار الموظفين والإشراف على الخدمات العامة. وبموجب الدستور الجديد، يمكن لرئيس الحكومة أن يحلّ مجلس النواب بعد استشارة الملك.

أما السلطة التشريعية، فقد حظيت بصلاحيات تشريعية وتنظيمية أقوى لتتمكن من الإشراف على السياسات الحكومية وتقييمها، ما يجعل الحكومة أكثر خضوعاً لمحاسبة البرلمان. ومن المسائل الهامة في الدستور الجديد منعُ ممارسة "الترحال السياسي"، الذي شوّه صورة البرلمان وفعاليتيه، وذلك بمقتضى الفصل ٦١. وبموجب الدستور الجديد، أتيح للبرلمان إمكانية أكبر ليكون أكثر حضوراً وليؤدي دوراً أبرز سياسياً. والأهم أنه بإمكان البرلمان أن يمارس صلاحية مراقبة السلطة التنفيذية عبر المباشرة بالتحقيقات إذا قرّر خمس أعضائه فقط فعل ذلك. ومن وسائل البرلمان الفعّالة الأخرى إمكانية استخدام ملتمس الرقابة ضد الوزراء بتصويت ثلث أعضاء البرلمان فقط.

وقد عزّز الدستور الجديد أيضاً استقلال السلطة القضائية، وبالتحديد، أصبح هناك محكمة دستورية بصلاحيات مميزة للتحقق من دستورية الاتفاقيات الدولية والبتّ في النزاعات ضمن سياق الجهوية الجديدة للبلاد. وتوفر الفصول ١١٢ حتى ١١٦ من الدستور الجديد أساساً أفضل لاستقلال السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية عبر منح صلاحيات أوسع للمجلس الأعلى للسلطة القضائية. ويؤمّن الفصل ٦ الذي ينصّ على أنّ "القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة" ضمانات جديدة لسمو القانون فوق الأفراد العموميين والمؤسسات العمومية.

ويرى المراقبون المغاربة المتفائلون أنّ الدستور الجديد يؤسس لنظام لامركزي أوسع ويشجع التنمية المستدامة عبر تنظيم إداري جديد يستند على الجهوية. ويدفع الدستور الجديد عملية اللامركزية أكثر عبر منح المجالس الجهوية المنتخبة المزيد من السلطة. ويعدّ ذلك جزءاً من سياسة الجهوية وإعادة توزيع السلطات بين المؤسسات الدستورية المشمولة ببرنامج الإصلاحات الذي أطلقه محمد السادس. كما يعتبر تضمين الدستور من هذا المنظار بنوداً خاصة بالمجالس المحلية والجهوية الجديدة جزءاً من عملية تفويض السلطات من الدولة المركزية إلى الجهات. ولكن من المرجح أن تواجه العملية الجهوية عدداً من المشاكل.

ورغم إحرار الدستور الجديد تقدماً في عملية التحرير السياسي البطيئة، اعتبرت الأصوات الأكثر انتقاداً وتقدميةً هذا الأمر غير كافٍ في هذه المرحلة لضمان قيام المؤسسات الديمقراطية في المغرب. وهي تلفت الانتباه إلى عدد من نقاط الضعف التي اعترت الدستور. وأهمها المركزية وتركز صلاحيات الملك التي لم تتأثر على الإطلاق. ويحتفظ الملك بسلطات تنفيذية أساسية من دون إمكانية مساءلته عن المشهد السياسي المغربي. وهذا منافٍ لما صرح به في خطابه بتاريخ ٩ مارس الذي شدد فيه على مفهوم المحاسبة والمساءلة. ولا يزال الملك، بموجب الفصل ٤٢، يمارس سلطاته القانونية الخاصة به من خلال مراسيم ملكية تعرف بـ "الظواهر". ويشدد الفصل ٤٢ على كون الملك ممثلاً للدولة الأسمى، "ورمز وحدة الأمة، وضامن دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأسمى بين مؤسساتها". ويمارس الملك مهامه "بمقتضى ظواهر، من خلال السلطات المخولة له صراحة بنص الدستور".

صحيحٌ أنّ استقلالية النظام القضائي شهد بعض التحسن، غير أنّ الملك ما زال رئيس المجلس الدستوري ويعين نصف أعضائه. وهذا مثال آخر على تركّز السلطة الذي لا يتماشى تماماً مع مبادئ الديمقراطية الأساسية. وما زال الإنجاز الكبير في مجال حقوق الإنسان في الدستور الجديد يواجه بعض القيود. فاحترام حقوق الإنسان يأتي في "نطاق أحكام الدستور وثوابت المملكة وقوانينها". وعلى الرغم من إعلان الإسلام ديناً للدولة في الفصل ٤١، لا تزال مسألة حرية المعتقد قائمة، إذ يظل المسلم مقيداً فيما يتعلق بالخيار الديني. كما لم يصدّق المغرب بعد على كل المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان التي يشير الدستور إليها. وسيكون تطبيق بعض الإنجازات الإيجابية للدستور يواجه تحدياً كبيراً يتعلق بهذه القوانين الجديدة.

وتبقى سياسة الإجماع تعرقل المشروع الديمقراطي. فبعد شهرٍ تماماً من استفتاء ١ يوليو، اصطف مسؤولو المغرب الحكوميين وأعيانه مجدداً للانحناء أمام الملك ضمن طقوس البيعة أو الولاء التقليدية التي أصبحت من أكثر الأفعال رمزيةً للطاعة. ينبغي على الشعب المغربي، وبمساعدة أحزاب سياسية متجددة ومستقلة، أن يضع عقداً اجتماعياً جديداً يبتعد عن البيعة في سبيل ترسيخ الديمقراطية الحقة. وينبغي أن تكون الملكية مقوماً واحداً من مقومات هذا العقد، وليس القوة الرئيسية الحاسمة فيه. ومن التوصيات الأساسية جداً لصياغة دستور ديمقراطي ما يلي:

- انتخاب لجنة لوضع مسودة الدستور.
- تفسير البنود الخاصة بالحقوق الأساسية والحريات التي يعترف الدستور بها، بما ينسجم مع "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان" والمعاهدات المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية.
- تعزيز سلطات رئيس الحكومة أكثر.
- أن يكون مجلس الحكومة مركز السلطات التنفيذية الفعلي.

- تعزيز سلطات البرلمان والقضاء أكثر.
- أن يترافق الحق في الحياة والسلامة الجسدية بإلغاء صريح لعقوبة الإعدام.
- الإقرار بالمساواة بين الجنسين دون قيود.
- مصادقة الدولة المغربية على نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، والإقرار بسمو المعاهدات التي صادق المغرب عليها وألويتها على التشريعات الوطنية.

المراجع:

- 1) al-Maghraoui, Driss, 'The Dynamics of Civil Society in Morocco', in Lust-Okar and al-Zerhouni (eds), Political Participation in the Middle East (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2008).
- 2) al-Maghraoui, Abdeslam. 2002. 'Depoliticization in Morocco', Journal of Democracy 13: 24-32.

حول المؤلفين

محمد مدني استاذ في القانون الدستوري والعلوم السياسية في جامعة محمد الخامس (الرباط). اكمل شهادة الدكتوراه في القانون بجامعة مونيخ في العام ١٩٩٣ ونشر العديد من المؤلفات في مجال القانون الدستوري.

إدريس المغروي استاذ مشارك في جامعة الأخوين (إفران). سبق وان كان استاذا زائرا في جامعة الينوي ويسليان بالولايات المتحدة (٢٠٠٩)، واستاذ مساعد زائر في جامعة بيل بالولايات المتحدة (٢٠٠٤). اكمل شهادة الدكتوراه في التاريخ بجامعة كاليفورنيا، سانتا كروز وقام بنشر العديد من المؤلفات حول الاصلاحات الحديثة في المغرب.

سلى الزرهوني استاذة مشاركة في كلية القانون والاقتصاد والعلوم الاجتماعية في جامعة محمد الخامس - السويسي (الرباط). سبق وان كانت استاذة زائرة في جامعة الينوي ويسليان، ضمن اطار عمل برنامج فولبرايت للباحثين المقيمين. املت شهادتها في الدكتوراه في جامعة الحسن الثاني (الدار البيضاء) وقامت بنشر العديد من المؤلفات، على الاخص حول عمل البرلمان المغربي واصلاحه.

الهوامش:

(١) نظمت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) ندوةً لمناقشة المسودة الأولى من هذه الدراسة بتاريخ ٩ أبريل ٢٠١٢ في الرباط. حضر الندوة بالإضافة إلى مؤلفي الدراسة، زيد العلي (من المؤسسة المنظمة)، عمر بندورو (المغرب)، فيليب دان (ألمانيا)، عبد الحي المؤذن (المغرب)، سفيان عبيدات (الأردن)، محمد ساسي (المغرب) وشيريل ساندرز (المؤسسة المنظمة). ويتقدم المؤلفون بالشكر العميق على كل الملاحظات والمساهمات التي قدمها المشاركون لهذه الدراسة.

(٢) غادرت جماعة العدل والإحسان حركة ٢٠ فبراير في ديسمبر ٢٠١١، ما أضعف الحركة بالتدرج.

(٣) راجع البيان الرسمي للحركة: البيان الرسمي لحركة ٢٠ فبراير، ١٦ فبراير ٢٠١١، متوفر على الرابط: <http://al-manshour.org/node/195>

(٤) "شخص الملك مقدس لا تنتهك حرمة".

(٥) "يعين الملك الوزير الأول. ويعين باقي أعضاء الحكومة باقتراح من الوزير الأول، وله أن يعفيهم من مهامهم. ويعفي الملك الحكومة بمبادرة منه أو بناء على استقالته".

(٦) "للملك حق حل مجلسي البرلمان أو أحدهما بظهير شريف طبق الشروط المبينة في الفصلين ٧١ و٧٣".

(٧) "الملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية. وله حق التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية كما له أن يفوض لغيره ممارسة هذا الحق".

(٨) أصبح مفهوم المخزن يشير إلى نظام السلطة ضمن التصور التقليدي للسلطة السياسية ولكنه بات يشمل تدريجياً حاشية الملك المقرّبة كمركز فعلي للسلطة والسيطرة السياسية. عند التحدّث عن المخزن وعملية المخزنة، فالمقصود هو عموماً تولّي إدارة الحكومة بأسلوب استبدادي من دون أي شكل من أشكال المحاسبة والمساءلة.

(٩) مراجعة العدد الخاص من مجلة "تيل كيل" Telquel المغربية، "Ils n'ont rien compris"، Telquel, No 468 du 9 au 15 Avril 2011.

(١٠) مراجعة العدد الخاص من مجلة "عدالة" للاطلاع على مقترحات الأحزاب السياسية الكبرى. عدالة، أبريل ٢٠١١.

(١١) منذ دستور ١٤ ديسمبر ١٩٦٢، شهد المغرب ثمانية تعديلات دستورية. الأولى في ٣١ يوليو ١٩٧٠، والثانية في ١٠ مارس ١٩٧٢. وأدخل على دستور ١٩٧٢ تعديلين: الأول خفض سن الرشد للملك من ١٨ إلى ١٦ سنة (استفتاء ٢٢ مايو ١٩٨٠) والآخر مدد فترة ولاية مجلس النواب (استفتاء ٢٠ مايو ١٩٨٠). وجرى التعديل الخامس بتاريخ ٩ أكتوبر ١٩٩٢. وأدخل على دستور ١٩٩٢ تعديلاً

- يتعلق بالسنة المالية ١٩٩٥. وأدخل تعديل ٧ أكتوبر ١٩٩٢ مبدأ البرلمان بمجلسين، إضافة إلى تعديلات أخرى. وحدث آخر تعديل نتيجة استفتاء ١ يوليو ٢٠١١.
- (١٢) بمفهوم الملك، "الملكية التنفيذية" هي جزء من نظام حكم يملك فيه الملك ويحكم، ويمارس بالتالي سلطات تنفيذية كاملة.
- (١٣) الخطاب الملكي بتاريخ ٦ نوفمبر ٢٠٠٦ ضمن احتفالات الذكرى ٣٠ لمارس الأخضر.
- (١٤) الخطاب الملكي أثناء افتتاح الدورة الأولى للسنة التشريعية الرابعة بتاريخ ١٤ أكتوبر ٢٠٠٥.
- (١٥) الخطاب الملكي، صباح الصحراء والمغرب، ١٠ نوفمبر ٢٠٠٩.
- (١٦) تُصاغ القرارات الملكية تقليدياً بواسطة ظهير أو مرسوم ملكي، وهذا واقع قانوني يضعها فوق القانون وفوق النص الدستوري. الظهائر هي جزء من مرسوم الملك الاجتهادي في عدة مجالات متعلقة بالإدارة والدين والتشريعات وآليات تنظيمية أخرى. الإشارة إلى طابع الظهائر الديني يجعلها مقدسة وبالتالي غير قابلة للإبطال. تستحضر الظهائر بانتظام في معظم المواعيد الملكية. ويظل الظهير بمنأى عن أي سيطرة قضائية.
- (١٧) أي حالة الطوارئ.
- (١٨) إذا تعرضت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الوطن أو وحدة أراضيه أو تنفيذ التزاماته الدولية لخطر جسيم ومباشر، وفي حال توقفت السلطات العمومية الدستورية عن سيرها المنتظم، يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها الظروف بعد الاستشارة الرسمية للوزير الأول ورئيسي المجلسين والمجلس الدستوري. ويخبر الأمة بذلك في خطاب يوجه إليها.
- (١٩) في فرنسا، المجلس الدستوري هو من تتم استشارته.
- (٢٠) أي الإقليمي أو المناطقي.
- (٢١) كان المغرب في حالة طوارئ أعلنها الملك الحسن الثاني بين ١٩٦٥ و ١٩٧٠.
- (٢٢) اعتمد مجلس النواب قانوناً تنظيمياً وضع عدداً من القواعد المتعلقة بعدد النواب ونظام التصويت وشروط الأهلية وحالات التناهي والمنازعات الانتخابية.
- (٢٣) وفق وزارة الداخلية، ٨٧٪ من المرشحين في انتخابات ٢٥ نوفمبر التشريعية كانوا جدداً.
- (٢٤) يجب تحليل التغييرات في تركيبة مجلس المستشارين على ضوء رؤية الحكم الجديد لنظامه ذي المجلسين التشريعيين. والأهم أنّ العديد من المراقبين يتساءلون عن دور مجلس المستشارين داخل البنية السياسية المؤسسية الجديدة مع إنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي في فبراير ٢٠١١.
- (٢٥) حدّد هذا العدد القانون التنظيمي رقم ١١-٢٧ المتعلق بمجلس النواب.
- (٢٦) بموجب دستور ١٩٩٦، كانت لدى المجلسان صلاحيات شبه متساوية في مجالي التشريع ومراقبة الحكومة. كان بإمكان كلا المجلسين تشكيل لجان لتقصّي الحقائق؛ وكان مجلس المستشارين

مخوِّلاً أيضاً تقديم ملتمس توجيه تنبيه للحكومة (الفصل ٧٧) ولفت انتباهها إلى مشاكل محددة أكثر. كما كانت مبادرة مراجعة الدستور صلاحية مشتركة بين المجلسين.

(٢٧) بموجب الفصل ٥٤ من دستور ١٩٩٦، عند عدم التوصل إلى قرار، تتشكّل لجنة مختلطة لاقتراح قرار مشترك يُرْفَع إلى اللجان المعنية.

(٢٨) تجدر الإشارة إلى أنّ أعضاء البرلمان في كلا المجلسين كانوا يدعون المدراء ورؤساء المؤسسات العامة والشركات ليُطرحوا عليهم الأسئلة، ويكرّس الدستور الجديد هذه الممارسة البرلمانية ويعزّزها. إنما لم يوافق جميع المدراء على المجيء للخضوع لاستجواب أعضاء البرلمان، خصوصاً أولئك الذين عينهم الملك.

(٢٩) كان دستور ١٩٩٦ يستلزم توقيع ربع أعضاء المجلس من أجل تقديم ملتمس للرقابة.

(٣٠) يشير ذلك إلى رئيس البنك المركزي المغربي.

(٣١) الفصل ٤٤ الفقرة الأولى: "يعتبر الملك غير بالغ سن الرشد قبل نهاية السنة الثامنة عشرة من عمره. وإلى أن يبلغ سن الرشد، يمارس مجلس الوصاية اختصاصات العرش وحقوقه الدستورية، باستثناء ما يتعلق منها بمراجعة الدستور. ويعمل مجلس الوصاية كهيئة استشارية بجانب الملك حتى يدرك تمام الثامنة عشرة من عمره".

لمحة موجزة عن المؤسسة الدولية للييمقراطية والانتخابات

ما هي المؤسسة الدولية للييمقراطية والانتخابات؟

المؤسسة الدولية للييمقراطية والانتخابات (International IDEA) هي منظمة حكومية دولية مهمتها دعم الديمقراطية المستدامة حول العالم.

تتمثل أهداف المؤسسة في دعم المؤسسات والعمليات الديمقراطية وإرساء ديمقراطية تتمتع بقدر أكبر من الاستدامة والفعالية والشرعية.

ما هو دور المؤسسة الدولية للييمقراطية والانتخابات؟

تعمل المؤسسة الدولية للييمقراطية والانتخابات على مستويات عالمية وإقليمية وقطرية، ويتركز عملها حول المواطن كقوة دافعة نحو التغيير.

توفر المؤسسة الدولية للييمقراطية والانتخابات المعرفة المقارنة في مجالات عملها الرئيسية والتي تشمل العمليات الانتخابية، ووضع الدساتير، والمشاركة والتمثيل السياسيين، والديمقراطية والتنمية، إضافة إلى علاقة الديمقراطية بالنوع الاجتماعي والتعددية والنزاع والأمن.

وتقدم المؤسسة الدولية للييمقراطية والانتخابات هذه المعرفة للفاعلين الوطنيين والمحليين الساعين نحو الإصلاح الديمقراطي، كما أنها تعمل على تسيير الحوار الداعم للتغيير الديمقراطي.

وتهدف المؤسسة الدولية للييمقراطية والانتخابات من خلال عملها إلى تحقيق ما يلي:

- تعزيز الديمقراطية وشرعيتها ومصداقيتها.
- تعزيز المشاركة الشمولية والتمثيل الخاضع للمساءلة.
- زيادة فعالية وشرعية التعاون الديمقراطي.

أين تعمل المؤسسة الدولية للييمقراطية والانتخابات؟

تعمل المؤسسة الدولية للييمقراطية والانتخابات على مستوى عالمي، ويقع مقرها الرئيسي في مدينة ستوكهولم بالسويد، ولها مكاتب في أفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ وأمريكا اللاتينية ودول بحر الكاريبي، إضافة إلى مناطق غرب آسيا وشمال أفريقيا.