

واقع مكانة رئيس الحكومة في الدستور المغربي لسنة 2011 *The status of the Prime Minister in the 2011 Moroccan Constitution*



مختاري حنان

الرتبة العلمية : طالبة السنة الثانية دكتوراه – تخصص دولة ومؤسسات

¹ - كلية الحقوق والعلوم سياسية جامعة البليدة 2

الإيميل: hananemokhtari@yahoo.com



تاريخ الإرسال: 2019/07/19 تاريخ القبول: 2019/10/01 تاريخ النشر: 2019/11/30

ملخص:

لعل من ابرز ما جاء به الدستور المغربي لسنة 2011 هو الانتقال من مؤسسة الوزير الأول الى مؤسسة رئيس الحكومة ،وتقوية أدواره واختصاصاته في النظام الدستوري المغربي حيث أتى بمستجدات جديدة طالت المؤسسة الحكومية ،سواء من حيث تأليفها او مكانتها واختصاصاتها ودور رئيسها بل وتمت دسترة مجلس الحكومة لأول مرة لكن مع ذلك يصعب القول انه يؤسس لتحول جوهري في طبيعة العلاقة النازمة بين رئيس الحكومة ورئيس الدولة حيث يظل هذا الأخير يتمتع بصلاحيات واسعة تسمح له بأن يتحكم في عمل الحكومة وفي السلطة التنفيذية ، كمؤسسة فاعلة داخل النظام الدستوري المغربي .
كلمات مفتاحية: الوزير الأول، رئيس الحكومة، السلطة التنفيذية، مؤسسة رئيس الحكومة، السلطة التنظيمية.

Abstract: Perhaps the most prominent of the Moroccan constitution for the year 2011 is the transition from the institution of the Prime Minister to the institution of the Prime Minister, and strengthen its roles and competences in the constitutional system of Morocco, where he brought new developments affected the

governmental institution, both in terms of composition or position and jurisdiction and the role of its president and even the Constitution of the Council of Government For the first time. However, it is difficult to say that it constitutes a fundamental change in the nature of the relationship between the prime minister and the head of state. The latter still has wide powers to control the work of the government and the executive branch as an effective institution within the Moroccan constitutional system

Keywords: Prime Minister, Prime Minister, Executive Authority, Prime Minister's Foundation, Regulatory Authority.

1- المؤلف المرسل: مختاري حنان ، الإيميل: hananemokhtari@yahoo.com

مقدمة :

كرس دستور 2011 الحضور الفعلي للمؤسسة الملكية ضمن النسق السياسي المغربي ، فما زال الملك يتربع على رأس باقي المؤسسات الدستورية ويتبوأ مكانة سامية ، إن المتفحص لبنود الوثيقة الدستورية لسنة 2011 في الجانب المتعلق بمؤسسة رئيس الحكومة لابد وان يخرج بخلاصة اولية مفادها ان هذه المؤسسة شهدت تعزيزا لسلطاتها وأدوارها ¹.

من أبرز إختلالات الوثيقة الدستورية السابقة لسنة 1996 ضعف منصب الوزير الأول ومؤسسة الحكومة مبتدأ هذا الضعف نابع من كون الدستور السابق لم يكن يسمح بالتداول الديمقراطي على السلطة ، انطلاقا من نتائج الاقتراع العام التي من المفروض انها تعبر عن إرادة المواطنين، بحيث أن نتائج الإنتخابات التشريعية لا تفرز بالضرورة مؤسسة الحكومة والوزير الأول ، ذلك ان الفصل 24 من دستور 1996 لا يلزم الملك بشكل صريح باختيار الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية او من الحزب الأول ، ومن ثمة لا يسهم في

تمكين المواطن من حقه الكامل في تقرير مصيره السياسي، واحترام الدور التمثيلي للأحزاب السياسية، وإضفاء المعنى السياسي على الانتخابات².

ورغم التقدم الحاصل في مكانة الوزير الأول في دستور 1996 بحيث أصبح يتمتع بحق اقتراح الوزراء الفصل 24 وأصبحت الحكومة تعمل تحت مسؤوليته على تنفيذ القوانين الفصل 61، فإنه ظل يفتقر إلى السند القانوني الذي يمنحه مركزاً حقيقياً تسمح لنا القول إنه يحتل المكانة الثانية في السلطة التنفيذية.

الآن مع التعديلات الدستورية لسنة 2011 تمت دسترة مجلس الحكومة بما يعنيه ذلك من تقوية دورها وتعزيز مكانتها في البناء الدستوري وبالمقابل تتحمل مسؤوليتها الكاملة أمام البرلمان انسجاماً الربط بين تعيين رئيس الحكومة ونتائج الانتخابات التشريعية لمجلس النواب ومع تقوية سلطة رئيس الحكومة على الوزراء بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية ووضع حد للازدواجية الفاتلة بين سلطة الدولة وسلطة الحكومة³.

الإشكالية المعالجة التي سنحاول الإجابة عنها في هذا المقال تتمثل في :

شكل موضوع الوزير الأول (رئيس الحكومة حالياً)، مجال اهتمام الباحثين في حقل القانون الدستوري وعلم السياسة، في هذه النقطة حصل تطور مهم في الوثيقة الدستورية الجديدة لسنة 2011 تبرز المكانة القوية التي أصبح يحتلها رئيس الحكومة والتي تجعل منه الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية من هنا نطرح الإشكالية التالية إلى أي مدى ساهمت الوثيقة الدستورية لسنة 2011 في تطوير وتقوية مكانة رئيس الحكومة؟ وهذه الإشكالية يتفرع منها اسئلة فرعية من أهمها:

كيف يتم تعيين رئيس الحكومة؟ وماهي إمكانيات وحدود رئيس الحكومة في إختيار الوزراء وماهي الصلاحيات والإختصاصات التي خولها دستور 2011 لرئيس الحكومة؟

وللإجابة على هذه الإشكالية والأسئلة الفرعية المطروحة إرتينا تقسيم موضوع الدراسة إلى مبحثين: تناولنا في المبحث الأول: المركز الدستوري لرئيس

الحكومة في دستور 29 جوان سنة 2011 وفي المبحث الثاني تطرقنا الى :
المركز الوظيفي لرئيس الحكومة.

1. المركز الدستوري لرئيس الحكومة في دستور 2011.

إن المتفحص لبنود الوثيقة الدستورية لسنة 2011 ، في الجانب المتعلق بمؤسسة رئيس الحكومة ، لا بد أن يخرج بخلاصة أولية مفادها أن هذه المؤسسة شهدت تعزيزا لسلطاتها وأدوارها، يشهد على ذلك أن دستور 29 جوان 2011 خصص 29 فصلا لمؤسسة رئيس الحكومة ، في حين نجد أن دستور 1996 قد ذكر مؤسسة الوزير الأول من خلال 13 فصلا فقط ⁴ .

وفيما يخص الهندسة العامة لأبواب الدستور ، يتضح انه ولأول مرة خصص المشرع الدستوري بابا للحكومة معنونا بالسلطة التنفيذية ، وفي هذه النقطة حصل تطور مهم في الوثيقة الدستورية الجديدة حيث تم تخصيص باب خاص وهو الباب الخامس للحديث عن السلطة التنفيذية ، هذا الباب يتحدث عن مؤسسة الحكومة فقط مع غياب واضح لمؤسسة الملك وهو ما يعني أن الملك ليس جزءا من السلطة التنفيذية ، وأن الإختصاصات التي يمارسها بصفته رئيسا لمجلس الوزراء ينبغي قراءتها باعتبارها مهام مرتبطة بوظائفه التحكيمية والسيادية باعتباره رئيسا للدولة ، ولا ينبغي تأويلها في الإتجاه الذي يضعنا امام ممارسة تنفيذية تفنقر الى آليات المحاسبة والمراقبة، وهو ما يتأكد مع نص الفصل 89 "تمارس الحكومة السلطة التنفيذية، تعمل الحكومة تحت سلطة رئيسها ، على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين، والإدارة موضوعة رهن تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية."

تعرض دستور جويلية 2011 ، لصلاحيات وسلطات رئيس الحكومة في 29 فصلا ، حيث أشار الفصل 42 الى سلطة رئيس الحكومة في التوقيع بالعطف على الظواهر الملكية والإستثناءات الواردة عليها في حيث تعرض

الفصل 47 الى تعيين رئيس الحكومة وسلطات رئيس الحكومة فيما يخص
إقتراح تشكيل الحكومة وإعفاءها⁵.

وقد تطرقنا في هذا المبحث الى مطلبين تناولنا في المطلب الأول تعيين وإعفاء
رئيس الحكومة في دستور المغرب لسنة 2011 وفي المطلب الثاني دور رئيس
الحكومة في تشكيل الحكومة .

1.1. تعيين وإعفاء رئيس الحكومة في دستور 2011

إن الدستور المغربي خص الحكومة تحت سلطة رئيسها بسلطات تنفيذية
كاملة من أجل قيادة سياسة الدولة ، ووضع تحت تصرفها من اجل بلوغ هذا
الغرض الإدارة.

من بين أهم الإختصاصات الى يتوفر عليها رئيس الدولة تعيين (رئيس
الحكومة أو الوزير الأول) حيث تختلف سلطة رئيس الدولة في تعيين رئيس
الحكومة على حساب طبيعة النظام الدستوري والسياسي للدولة ونفس الأمر
ينطبق على إعفاء رئيس الدولة للحكومة.

وفيما يلي سوف نتطرق الى كيفية تعيين رئيس الحكومة وفق ما جاء في
الوثيقة الدستورية لسنة 2011 في الفرع الأول والى إعفاء رئيس الحكومة في
الفرع الثاني.

1.1.1. تعيين رئيس الحكومة وفق ما جاء في الوثيقة الدستورية لسنة 2011.

فخلافا للفصل التاسع والخمسين من دستور 1996 الذي كان يحصر
اعضاء الحكومة في الوزير الأول والوزراء ، فإن الفصل السابع والثمانين من
دستور 2011 قد وسع من أصناف اعضائها واستبدل صيغة الوزير الأول
برئيس الحكومة فهاته الأخيرة قد أضحت تتكون من رئيسها والوزراء ويمكن
ان تضم كتابا للدولة وقد احال هذا المقتضى الدستوري على قانون تنظيمي
لتحديد القواعد المتعلقة بتنظيم وتسيير اشغال الحكومة والوضع القانوني
لأعضائها⁶

كان دستور 2011 قد عمل على تعزيز صلاحيات الحكومة وأعاد النظر في طبيعة تنصيبها وتكوينها، بصفة خاصة عندما عمل على تحصين رئيسها من إمكانية الإقالة المباشرة وجعل أمر تنصيبها القانوني من إختصاص البرلمان بعدما كان في السابق شأنًا ملكيًا، كما أعطاه سلطة التعيين في مناصب إدارية ظلت من قبل إختصاصًا ملكيًا، فإن الحكومة تظل على العموم رهينة إرادة الملك الذي تخوله سلطاته الدستورية ونفوذه السياسي إمكانية التحكم في مصيرها وفي تعيين أعضائها وإعفائهم وفي رسم إختياراتها وتوجهاتها وأيضًا في الكثير من مبادرات رئيسها والتصرف بالتالي بإعتباره الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية والمحدد الأساسي للسياسة العامة للدولة⁷.

2.1.1. إعفاء رئيس الحكومة في دستور المغرب لسنة 2011.

إذا كان حق تعيين رئيس الحكومة يحتفظ به لرئيس الدولة في الأنظمة السياسية مع اختلاف بينها في شروط وعوامل هذا الإختيار وذلك بالنظر الى توجه وفلسفة كل دستور على حدة، فإنه من الطبيعي ان يكون حق وضع حد لمهام هذه المؤسسة يحتفظ به لرئيس الدولة لذلك مع الإختلاف في الضوابط الدستورية وهامش الحرية المخولة لرئيس الدولة.

ينص الفصل 47 من دستور سنة 2011 في فقراته 3 و 4 و 5 و 6 على مايلي:

"للملك بمبادرة منه، وبعد إستشارة رئيس الحكومة، أن يعين عضوا أو اكثر من اعضاء الحكومة من مهامهم.

ولرئيس الحكومة ان يطلب من الملك إعفاء عضو او اكثر من اعضاء الحكومة بناء على استقالتهم الفردية او الجماعية.

يترتب عن استقالة رئيس الحكومة إعفاء الحكومة بكاملها من لدن الملك"⁸.

ما يمكن الإشارة اليه من خلال الفصل 47 من دستور 2011 هو كون الملك لا يتوفر على حق إعفاء رئيس الحكومة، وهذا ما يفهم من منطوق فقرته الثالثة

التي تنص على ان الملك بمبادرة منه ،بعد إستشارة رئيس الحكومة ان يعفى
عضوا او اكثر من اعضاء الحكومة من مهامهم.

من حيث إعفاء الحكومة فقد أضافت مقتضيات دستور المغرب الفصل 47
احكاما اخرى جديدة عن تلك التي كانت مؤطرة بموجب الفصل 24 من دستور
1996 فرغم تكريسها لسلطة الملك في إعفاء عضو او اكثر من اعضاء
الحكومة من مهامهم ولكن هاته المرة مع إحترام مبدأ توازي الأشكال فلاإعفاء
المذكور لا يتم إلا بعد استشارة رئيس الحكومة كما يمكن لهذا الأخير ان يطلب
من الملك إعفاء عضو او اكثر من الحكومة بمبادرة منه او بناء على استقالتهم
الفردية او الجماعية ويترتب عن استقالة رئيس الحكومة اعفاء الحكومة بكاملها
وتواصل الحكومة المنتهية مهامها تصريف امورها الجارية الى غاية تشكيل
حكومة جديدة.

والمقصود من تصريف الأمور الجارية حسب المادة 37 من القانون التنظيمي
رقم 13-065 هو إتخاذ تدابير تختزل في المراسيم والقرارات والمقررات
الإدارية الضرورية والتدابير المستعجلة اللازمة لضمان استمرارية عمل
مصالح الدولة ومؤسساتها وضمان انتظام سير المرافق العمومية ولا يكفي
التعيين الملكي لتباشر الحكومة مهامها بل لابد ان تنتزع ثقة مجلس النواب⁹.
وعملا بالمقتضيات الدستورية لسنة 2011 يمكن القول ان هناك حالتين لإعفاء
الحكومة من لدن الملك وهما:

إستقالة رئيس الحكومة: يقدم رئيس الحكومة استقالته بسبب عدم حصوله على
ثقة مجلس النواب،او عندما تحرك مسؤوليته السياسية عن طريق ملتصق الرقابة
من لدن مجلس النواب.

ترتبط إستقالة رئيس الحكومة بحالة عدم منح الثقة للبرنامج السياسي للحكومة
الفصل 88 او تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة او بشأن نص يطلب
الموافقة عليه الفصل 102 أو إعتماد ملتصق الرقابة الفصل 105 ويمكن
للإستقالة ان تكون طوعية أيضا ولكن هذا لا يعني انها عن رغبة شخصية ولا

يمكن تشكيل حكومة جديدة إلا في حال استقالة الحكومة السابقة وحتى عندما تكون الإستقالة قسرية فالملك وحده ان يعفي الحكومة من مهامها بموجب الفقرة 6 من الفصل 47¹⁰.

وفاة رئيس الحكومة : يعفي الملك الحكومة إثر وفاة رئيس الحكومة او تقديمه للإستقالة ، بمبادرة منه او نتيجة خلاف وتناقض بين سياسة الملك وسياسة رئيس الحكومة .

وتبعاً لذلك لا يمكن ان نتصور ان الملك يمكنه ان يقوم بإعفاء الحكومة برمتها خارج هذه الحالات ، رغم ان المجال التطبيقي لممارسة هذه الحالات يبقى مبتعداً ونادراً ويطبعه الكثير من الحذر والتعقل.

2.1. دور رئيس الحكومة في تشكيل الحكومة وفق الوثيقة الدستورية لسنة 2011.

إن وضعية رئيس الحكومة في المغرب، كشخصية سياسية تنتمي وتمثل الحزب السياسي الذي تصدر الإنتخابات التشريعية ، تجعل منه صلة وصل أساسية بين الملك وباقي الأحزاب السياسية ، التي ستمكنه من الأغلبية اللازمة لتشكيل الحكومة.

بناءً على الفقرة الثانية، من الفصل 47 من دستور 2011 ، يعين الملك أعضاء الحكومة بإقتراح من رئيسها ، وهذا ما يعني ان الملك هو من يملك إختيار اعضاء الحكومة وبالرجوع لنص الفقرة الثانية من الفصل 24 من دستور سنة 1996 نجد ان الملك يعين باقي أعضاء الحكومة بإقتراح من الوزير الأول، نلاحظ ان المشرع الدستوري حافظ على نفس المسار المعمول به في ظل دستور 1996.

من هذا المنطلق ، يتضح ان سلطة الإقتراح التي خولها الفصل 47 من دستور 2011 لرئيس الحكومة ليست سلطة شكلية ولا ينبغي ان يفهم من هذا انه يقدم اقتراحات تساعد الملك على اختيار اعضاء الحكومة فروح دستور 2011 جعلت من سلطة الإقتراح تنبني على نوعية الأغلبية التي تفرزها الإنتخابات التشريعية لصالح رئيس الحكومة¹¹.

وفيه من المقترضات الجديدة التي جاء بها دستور سنة 2011 و خصوصا
الفصل 47

منه ان الملك غير ملزم بمدة دستورية لتعيين رئيس الحكومة ، كما ان رئيس
الحكومة غير ملزم بأجل دستوري لتشكيل الحكومة وتقديم البرنامج السياسي
امام البرلمان.

1.2.1. تحكم الملك في تعيين الوزراء وإعفائهم.

يبدو أن شبه إجماع مذكرات الأحزاب السياسية حول الانتقال من
"الوزير الأول" الى "رئيس الحكومة" لم تكن الغاية منه مجرد إستبدال تسمية
بأخرى، بل كان يعبر عن الحاجة الى تكريس سلطة هذا الأخير على باقي
الوزراء، بكل مايعنيه ذلك من حقه في تعيينهم وإعفائهم ، بيد ان الكيفية التي
تكرس بها هذا الإنتقال في الدستور الجديد لا تبعدها كثيرا عن الوضعية
السابقة، وهو الأمر الذي يظهر من خلال الجوانب الآتية :

أ- الإزدواجية القائمة بين حق رئيس الحكومة في إقتراح الوزراء وبين حق
الملك في تعيينهم هذا الإلتباس إذا كان قد جعل حق الإقتراح في الممارسة
السياسية يكاد يكون معطلا فليس في الصيغة التي يتضمنها دستور 2011
مايفيد في تجاوز هذا الإشكال والذي يبرر إثارة مثل هذه الملاحظة هو ان
إستمرار وجود وزراء السيادة في اول حكومة بعد الدستور الجديد يمكن ان
يفسر بعدم ممارسة رئيس الحكومة لكافة صلاحياته الدستورية في مجال
إقتراح الوزراء.

ب- اصطدام الصلاحية الجديدة التي أعطيت لرئيس الحكومة لإقتراح إعفاء
الوزراء بما إذا كان من حق الجهة التي تنتقل الى هذا الإقتراح اي الملك ان
ترفضه اولا وكذا بإعطاء الملك إمكانية الإعفاء المباشر لوزير او اكثر
خصوصا وان هذه الإمكانية المتاحة للملك تمارس وفقا لمنطوق النص
الدستوري حتى ولو كان لرئيس الحكومة رأي مخالف ، على اعتبار ان

الدستور وان كان يفرض على الملك استشارة رئيس الحكومة قبل اتخاذ قرار الإقالة فإن هذه الاستشارة تبقى غير ملزمة.

ت- الإشكاليات التي لا يزال يثيرها تعيين رئيس الحكومة حيث انه إذا كانت إعادة النظر في كيفية هذا التعيين من خلال نص الدستور على اختياره من الحزب المتصدر لانتخابات مجلس النواب وعلى اساس نتائجها قد وضعت حدا للصلاحيات المطلقة التي كانت تخول للملك تعيين الوزير الأول دون الأخذ بنتائج الانتخابات بعين الاعتبار بل ودون ان يكون منتميا لأي حزب سياسي¹².

ث- الالتباس الذي يكتنف تنصيب الحكومة إذ ان تأكيد دستور 2011 على ان الحكومة تعتبر منصبة بعد حصولها على ثقة مجلس النواب المعبر عنها بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم لصالح البرنامج الحكومي، إذا كان يبدو حاسما في وضع حد لهذه الإشكالية التي ظلت تثير النقاش منذ دستور 1996 و التأكيد بالتالي على اننا اصبحنا امام تنصيب احادي من طرف البرلمان، فإن هناك ملاحظة جديرة بالإثارة هنا تتعلق بكيف يمكن الحديث عن التنصيب البرلماني الأحادي في ظل استمرار نفس الممارسة السابقة التي تقضي بتعيين الحكومة من طرف الملك قبل مصادقة البرلمان على برنامجها.

1.2.2. عمومية الصلاحيات الملكية واستمرار قابليتها للتداول.

صحيح ان الدستور وتحديد الفصل 42 منه قد حاول محاصرة هذه الاختصاصات عندما نص على ان الملك يمارس هذه المهام بمقتضى ظهائر من خلال السلطات المخولة له صراحة بنص الدستور وأيضا عندما اخضع تلك الصلاحيات للتوقيع بالعطف من طرف رئيس الحكومة لكن مع ذلك فإن وجود هذه المقتضيات قد لا يبدو حاسما في بلوغ هذا الهدف وهناك اسباب ذلك:

أ- ان دستور 1996 كان يتضمن هو الآخر بعض المقتضيات التي توحى بتقنين ودسترة اختصاصات الملك حيث كان يشير هو الآخر الى ان "الملك

يمارس بمقتضى ظواهر السلطات المخولة له صراحة بنص الدستور "دون ان يمنع ذلك الملك من توظيف الفصل التاسع عشر في الإتجاه الذي حوله الى ما يشبه "دستور فوق دستور"

ب- إن صلاحية رئيس الحكومة في التوقيع بالعطف على الظواهر الملكية، ولو انها اتسعت مقارنة بما كان عليه الأمر في الدستور السابق فإنها لا تشمل جميع هذه الظواهر حيث تظل ظواهر تتعلق بمجالات حيوية وإستراتيجية منفصلة من هذا التوقيع، وفي مقدمتها الظواهر التي تتعلق بالمجال الديني مجلس الوصاية تعيين رئيس الحكومة إعفاء الحكومة، حل البرلمان ،عرض مشاريع ومقترحات مراجعة الدستور على الإستفتاء.

يمكن القول بأن الفصل 47 من دستور 29 جويلية 2011 اصبح يلزم الملك بتعيين رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر إنتخابات أعضاء مجلس النواب وعلى اساس نتائجها، وهذا مايعني ان دستور سنة 2011 ذهب الى دسترة المنهجية الديمقراطية في تعيين رئيس الحكومة وبالتالي الإنتقال من دستور 1996 الذي يعتمد على شرعية التعيين المطلق للملك الى دستور الذي ينبنى على شرعية نتائج الإنتخابات¹³.

2. المركز الوظيفي لرئيس الحكومة

أولى مؤشرات التغيير هي الصفة ذاتها لرئيس الوزراء بحيث ان الصفة الجديدة التي أعطاه إياه المشرع الدستوري هي "رئيس الحكومة " وما لذلك من رمزية معنوية على السلطة والمكانة الجديدة التي اصبح يحظى بها من الناحية الدستورية في دوايب الحكم والجهاز التنفيذي¹⁴.

وزع دستور سنة 2011 الإختصاصات التنفيذية بين رئيس الحكومة والملك ،مع اتساع نطاقها نسبيا لصالح الطرف الثاني.

وبما ان رئيس الحكومة يختص بممارسة السلطة التنظيمية ويرأس السلطة التنفيذية ،وهو مايجعل منه رئيس الإدارة بشكل طبيعي ،فإن رئيس الحكومة في الدستور المغربي والأنظمة السياسية المشابهة يكون مصدر العديد من النصوص

التنظيمية التي تهم حياة المواطنين ،أغلبها صادرة على شكل مراسيم موقعة بالعطف إن اقتضى الحال من طرف الوزراء المكلفين بتنفيذها إعمالا لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.

كما ان انفراد رئيس الحكومة بالسلطة التنفيذية هو الذي جعل توقيعها بالعطف على الظهائر الملكية ضروريا ،إذ لولا هذا التوقيع لما اصبحت تلك الظهائر نافذة بإستثناء تلك المعفاة من هذا الإجراء الجوهري والمنصوص عليها حصريا في الفقرة الأخيرة من الفصل 42 من الدستور.

ان صلاحية رئيس الحكومة في التوقيع بالعطف على الظهائر الملكية ،ولو انها اتسعت مقارنة بما كان عليه الأمر في الدستور السابق ،فإنها لا تشمل جميع هذه الظهائر حيث تظل ظهائر تتعلق بمجالات حيوية واستراتيجية مستثناة عن هذا التوقيع¹⁵.

ومن اجل إبراز وضعية ومكانة مؤسسة رئيس الحكومة في دستور 2011 سوف نفصل مدى مشاركة رئيس الحكومة في السلطة التنفيذية وكذا ممارسة رئيس الحكومة للسلطة التنظيمية.

1.2. مشاركة رئيس الحكومة في السلطة التنفيذية:

ان المتفحص لمحتوى دستور 2011 ،سيجد ان رئيس الحكومة اصبح مشاركا رئيسيا مع الملك في ممارسة السلطة التنفيذية ،حيث حصل تطورا ملحوظ في مسألة السلطة التنفيذية بل اكثر من ذلك نج ان المشرع الدستوري خصص باب خاص وهو الباب الخامس للحديث عن السلطة التنفيذية.

وهذا الباب يتحدث رئيس الحكومة وعن الحكومة فقط مع غياب واضح ومقصود من المشرع الدستوري للملك،في ضوء النقاش الدستوري حول السلطة التنفيذية وعلاقة رئيس الحكومة بالملك والمكانة التي يحتلها داخل السلطة التنفيذية ،برز اتجاهان يرى الاتجاه الأول بأن دستور 2011 يتحدث عن السلطة التنفيذية من زاوية رئيس الحكومة حيث ان رئيس الحكومة وبموجب المقتضيات الجديدة اصبح يمارس السلطة التنظيمية ويعين في الوظائف المدنية

في الإدارات العمومية وفي الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية وأصبح مجلس الحكومة يقرر و يتداول تحت رئاسة رئيس الحكومة في السياسات القطاعية وطلب الثقة من مجلس النواب لتحمل الحكومة لمسؤوليتها¹⁶.

وفي المقابل يرى الاتجاه الآخر عكس ذلك وذلك ان هناك تسترا مقصودا على هيمنة الملكية في البنيان الدستوري وإظهار الانتقال من السلطة التنفيذية الملكية الى الحكومة وان قراءة الدستور الجديد تبين ان السلطة التنفيذية لازالت موزعة بين الملك والحكومة.

وبناء على ماتقدم نشير الى ان رئيس الحكومة في علاقته بالسلطة التنفيذية انتقل من وضعية ضعيفة وشكلية الى وضعية يحتل فيها رئيس الحكومة مكانة الى جانب الملك في السلطة التنفيذية حيث اصبح يقترح في التعيين في الوظائف المدنية ويمكن لرئيس الحكومة ان يرأس المجلس الوزاري بتفويض من الملك اضافة الى انه من حق رئيس الحكومة مطالبة الملك بعقد المجلس الوزاري والى دسترة المجلس الحكومي والقضايا التي يتداول فيها (الفصل 92). ان السلطة التنفيذية في دستور 2011 يتقاسمها كل من الملك بدرجة اقوى من خلال المجلس الوزاري ورئيس الحكومة بدرجة اقل ويتبين جليا ان رئيس الحكومة يعتبر مشاركا فعليا ورئيسيا في السلطة التنفيذية.

1.2. مشاركة رئيس الحكومة في السلطة التنفيذية:

1.1.2. دسترة مجلس الحكومة:

من الأمور الجديدة التي جاء بها دستور 2011 انه جعل مجلس الحكومة دستوريا ويدعو رئيس الحكومة المجلس الى الإنعقاد برئاسته ويتداول المجلس في القضايا مثل السياسة العامة للدولة والسياسات العمومية وتعهد الحكومة بتحمل مسؤوليتها امام مجلس النواب والقضايا الراهنة المرتبطة بحقوق الإنسان والمرتبطة بالنظام العام كما يتداول ايضا في عدد من النصوص مثل مشاريع القوانين ومن بينها مشروع قانون المالية ومراسيم القوانين ومشاريع المراسيم

التنظيمية والمعاهدات والإتفاقيات الدولية قبل عرضها على المجلس الوزاري ويناقش تعيين عدد من المسؤولين الحكوميين وبموجب الفصل 92 يتداول المجلس في الكتاب العامين ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية ورؤساء الجامعات ومديري المدارس والمؤسسات العليا... ويطلع رئيس الحكومة الملك على خلاصات مداولات مجلس الحكومة¹⁷.

2.1.2. رئيس الحكومة وقاعدة التوقيع على الظواهر الملكية بالعطف :

ان التوقيع بالعطف على الظواهر الملكية من لدن رئيس الحكومة تعد من أبرز مظاهر المقاربة التشاركية التي تشرك رئيس الحكومة مع الملك في ممارسة السلطة التنفيذية كما ان قاعدة التوقيع بالعطف تمثل وسيلة لا يستهان بها كفيلة بتدعيم المركز الدستوري لمؤسسة رئيس الحكومة في النظام الدستوري المغربي.

وقد حدد الفصل 42 من دستور 2011 على سبيل الحصر الظواهر الملكية المعفاة من التوقيع بالعطف وفيما يتعلق بالظواهر التي تخضع للتوقيع بالعطف من لدن رئيس الحكومة وهي كالتالي:

أولاً: الظواهر التي تخضع للتوقيع بالعطف من لدن رئيس الحكومة وفق نص الفصل 42 من دستور لسنة 2011.

- تعيين اعضاء الحكومة وإعفاء عضو او اكثر من اعضاء الحكومة من مهامهم.
- ظواهر الأمر بتنفيذ القانون.
- ظواهر المصادقة على المعاهدات الدولية.
- ظواهر العفو.
- ظهير إعلان حالة الحصار.

- ظهائر التعيينات.
- الظهائر المتخذة في مجال الدفاع الوطني.
- ظهائر إعلان الحرب.

ثانيا : الظهائر الملكية المستثناة من قاعدة التوقيع بالعطف.

ان الظهائر المعفاة من التوقيع بالعطف تكتسي صبغة سياسية وهي نادرة عكس الظهائر التي يوقعها رئيس الحكومة والتي تتسم بالغزارة ويمكن تصنيفها الى صنفين صنف يهم سير المؤسسات الدستورية وصنف ثان يرتبط بالإختصاصات التحكيمية للملك.

ويشمل الصنف الذي يهم سير المؤسسات الدستورية الظهائر التالية وفق لنص الفصول 14 و 44 (الفقرة 2) و 47 (الفقرة 1 و 6) و 51 و 57 و 59 و 130 (الفقرة 1 و 4) و 174:

- تعيين عشر شخصيات بمجلس الوصاية.
- تعيين رئيس الحكومة ، وإعفاء الحكومة بكاملها.
- تعيين القضاة.
- تعيين ستة أعضاء من بينهم الرئيس في المحكمة الدستورية.
- اما الصنف الذي يترجم التحكيم السياسي الملكي فيشمل الظهائر التالية :
- ممارسة الصلاحيات الدينية المتعلقة بإمارة المؤمنين والمخولة له حصريا بمقتضى الفصل 42 من دستور المغرب لسنة 2011 .
- حل مجلسي البرلمان او احدهما بظهير.
- إعلان حالة الإستثناء.
- عرض مشروع مراجعة الدستور على البرلمان.

2.2 السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة:

السلطة التنظيمية هي سلطة وضع قواعد قانونية عامة ومجردة ترقى الى مكانة القاعدة القانونية العامة التي يسندها البرلمان في شكل قانون حيث تقتصر على مجرد تنفيذ القوانين بناء على تفويض من لدن السلطة التشريعية بل هي ممارسة للوظيفة التشريعية ممنوحة دستوريا وبصفة إستثنائية الى السلطات الإدارية.

ويمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية بإعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية فضلا عن المكانة التي يحتلها في سلم النظام السياسي المغربي بعد الملك ، حيث لا يمكن لرئيس الحكومة ان يقوم بالإختصاصات الى يقتضيها سير الحياة الإدارية داخل الدولة بدون إسناده ممارسة السلطة التنظيمية.

وقد أسند دستور المغرب سنة 2011 السلطة التنظيمية الى رئيس الحكومة وذلك بمقتضى الفصل 90 منه الذي ينص انه "يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية ويمكن ان يفوض بعض سلطه الى الوزراء..."¹⁸ كما ينص الفصل 72 منه على ما يلي " يختص المجال التنظيمي بالمواد التي يشملها إختصاص القانون"

وتنص الفقرة الثانية من الفصل 89 على انه " تعمل الحكومة تحت سلطة رئيسها على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين..."
1.2.2. السلطة التنظيمية المستقلة.

السلطة التنظيمية المستقلة هي مجموع التدابير التي تتخذ دون ان تكون مستندة الى نص قانوني ولا تنفيذا له.

وهذه السلطة يمارسها رئيس الحكومة بناء على الدستور ، إذ نجد الفصل 90 من دستور المغرب سنة 2011 ينص على ان "يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية ..." ونجد الفصل 72 منه ينص على "يختص المجال التنظيمي بالمواد التي لا يشملها اختصاص القانون" وهكذا فطاق السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة يتحدد في جميع المواد غير تلك التي نص عليها الدستور، وجعلها من اختصاص القانون طبقا للفصل 71 منه.

ان تحديد مجال القانون على سبيل الحصر، لا يمنع رئيس الحكومة والحكومة من إصدار مراسيم تنظيمية في ميدان من ميادين القانون شريطة اتصاف المراسيم التنظيمية بالعمومية

ويمارس رئيس الحكومة هذه السلطة بمقتضى مراسيم تسمى " المقررات التنظيمية " ومن ناحية النطاق الذي حددته الوثيقة الدستورية يجعلها في مرتبة تقترب من مرتبة القانون على اعتبار ان الوظيفة التشريعية قد وزعت بين السلطة التنظيمية للحكومة والبرلمان.

2.2.2. السلطة التنظيمية التطبيقية (التنفيذية) :

وتسمى " السلطة التنظيمية التنفيذية " وينحصر دورها في تطبيق القانون فهي تلك التى تضع القواعد التفصيلية اللازمة لتيسير تنفيذ القانون والغاية من ذلك ان القوانين التى يضعها البرلمان تقتصر عادة على وضع الأحكام العامة والخطوط العريضة دون الدخول في التفاصيل التى تكون عرضة للتغيير المستمر والسبب الثانى هو تخفيف العبئ على السلطة التشريعية لتتفرغ لوضع المبادئ والمسائل الرئيسية¹⁹.

وفي هذا السياق نصت الفقرة الثانية من الفصل 89 من دستور المغرب لسنة 2011 على انه " تعمل الحكومة تحت سلطة رئيسها على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين والإدارة موضوعة تحت تصرفها... "²⁰

ان دستور 2011 لم يتحدث عن مراسيم تنظيمية مستقلة او تطبيقية حيث لا يوجد تمايز قانوني لمراسيم الحكومة كما ان الإجتهد القضائي لم يستعمل هذا المفهوم حيث نجد ان القضاء الدستوري المغربي يستعمل مفهوم المجال التنظيمي .

الخاتمة:

يتضح جليا من خلال تفحص الوثيقة الدستورية المغربية لسنة 2011 إننا امام دستور أعاد النظر في عدد من الجوانب المرتبطة بمكانة رئيس الحكومة في النظام الدستوري المغربي سواء من حيث كيفية تعيينه او من حيث علاقته بوزراء حكومته او من حيث صلاحياته لكن من الصعب القول إنه يؤسس لتحول جوهري في طبيعة العلاقة النازمة بين رئيس الحكومة ورئيس الدولة حيث يظل هذا الأخير يتمتع بصلاحيات واضحة تسمح له بأن يتحكم في عمل الحكومة وفي السلطة التنفيذية وبأن يتصرف كرئيسها الفعلي.

ذلك ان كيفية تعيين واختيار الشخص الذي يتولى رئاسة الحكومة من داخل الحزب المتصدر لنتائج الانتخابات والهامش المتروك له للتصرف في الحالة التى يتعذر فيها على رئيس

الحكومة المكلف الحصول على الأغلبية، والحق الذي يتوفر عليه لتعيين الوزراء واللجوء المباشر لإعفائهم ولحل البرلمان أو احد مجلسيه فضلا عن رئاسته للمجلس الوزاري الذي يظل جسرا ضروريا لعبور اهم القضايا الحيوية التي يبت فيها المجلس الحكومي وامتلاكه الكلمة في الفصل في الكثير من مبادرات رئيس الحكومة واستمرار تحكمه في الأجهزة الأمنية كلها جوانب من شأنها تقيد كثيرا عمل رئيس الحكومة وتجعله يعمل في ظل تبعية شبه مطلقة للملك.

جاء الدستور الجديد لسنة 2011 بحكومة منبثقة من البرلمان المنتخب تحت قيادة رئيس الحكومة يمارس سلطة تنفيذية فعلية هذا الأخير يعينه الملك من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات اعضاء مجلس النواب وتنصيبه من لدن الأغلبية المطلقة لمجلس النواب وهو مسؤول امام هذا المجلس، كما تم تبديل تسمية الوزير الأول كما سبق ذكره برئيس الحكومة حيث اصبح قائدا حقيقيا وموجها للفريق الحكومي مع وضع الإدارة رهن تصرفه وممارسته لسلطة تنفيذية حقيقية ولصلاحيات واسعة في مجال التعيين في الوظائف المدنية ودسترة مجلس الحكومة وتوضيح اختصاصاته²¹.

والنتائج المتوصل اليها من خلال دراستنا لموضوع واقع مكانة رئيس الحكومة في الدستور المغربي لسنة 2011 تتمثل في :

- 1- نخلص ان رئيس الحكومة يبقى دائما خاضعا لطبيعة التحالفات التي تحكم الأغلبية ولضغوط القوى السياسية والإجتماعية في المغرب .
 - 2- نخلص انه من خلال الهندسة الجديدة للسلطة التنفيذية التي جاء بها دستور المغرب لسنة 2011 برزت مكانة جديدة لرئيس الحكومة عن تلك التي كانت للوزير الأول سابقا وذلك بدسترة اختيار رئيس الحكومة من الحزب المتصدر للانتخابات التشريعية من جهة وبتقوية وتوسيع صلاحياته من جهة أخرى.
 - 3- كذلك نخلص الى ان دستور المغرب لسنة 2011 وخلافا عن الدساتير المغربية السابقة حمل مستجدات عدة وان هناك تأسيسا لصلاحيات جديدة مناطة لرئيس الحكومة يبقى تفعيلها وتحقيقها متوقفا ومرتبطا على الممارسة وعلاقته بطبيعة الأغلبية البرلمانية وتصور المؤسسة الملكية للمشهد السياسي²².
- الدستور المغربي لسنة 2011 يتجه بالنظام الدستوري المغربي نحو نظام برلماني يصبح فيه رئيس الحكومة محورا رئيسيا في المشهد السياسي والممارسة العملية لهذا الدستور سوف تثبت ذلك.

التهميش و الإحالات :

- 1- أحمد حضرائي أستاذ التعليم العالي بالمغرب ،السلطة التنفيذية على ضوء دستور المغرب 2011 ،مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والسياسية ،عدد 14 ،أكتوبر 2016 ص 64.
- 2- د/عبد العالي حامي الدين ،السياق السياسي لدستور 2011 من ملكية رئاسية الى ملكية ذات طبيعة برلمانية ،تجربة الإصلاح الدستوري في المغرب ،منتدى العلاقات العربية والدولية، الطبعة الأولى 2015،ص 20.
- 3- د/ عبد العالي حامي الدين ،مرجع سابق ،ص 22.
- 4- أمين السعيد ،مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور المغربي لسنة 2011 ،مجلة العلوم القانونية سلسلة البحث الأكاديمي ،الإصدار الرابع 2014 ،ص 101.
- 5- أمين السعيد،مرجع سابق ،102.
- 6- احمد حضرائي ،السلطة التنفيذية على ضوء دستور المغرب 2011، مرجع سابق ،ص 65.
- 7- احمد بوز ،الملك ورئيس الحكومة،حدود التغيير في الدستور المغربي الجديد، تجربة الإصلاح الدستوري في المغرب ،منتدى العلاقات العربية والدولية، الطبعة الأولى 2015،ص 38.
- 8- الفصل 47 من دستور المغرب لسنة 2011
- 9- د/ احمد حضرائي، السلطة التنفيذية على ضوء دستور المغرب 2011، مرجع سابق ،ص 66.
- 10- محمد مدني وإدريس المغروي وسلوى الزرهوني ،دراسة نقدية للدستور المغربي لعام 2011 ،منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ،بدون ذكر سنة النشر ،صفحة 43.
- 11- _ أمين السعيد،مرجع سابق ،ص 121.
- 12- احمد بوزر ،مرجع سابق ،ص 39.
- 13- أمين السعيد ،مرجع سابق ،ص 174.
- 14- عبد الجليل وجاط باحث دكتوراه العلوم السياسية ،السلطة التنفيذية على ضوء دستور 29 يوليوز 2011 مأخوذ من الأنترنت <https://m.hespress.com>
- 15- احمد بوزر ،مرجع سابق ،ص 39..
- 16- أمين السعيد ،مرجع سابق ،ص 149.

- 17- محمد مدني وإدريس المغروي وسلوى الزرهوني دراسة نقدية للدستور المغربي لعام 2011، منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، بدون ذكر سنة النشر، صفحة 42.
- 18- الفصل 90 من دستور المغرب لسنة 2011.
- 19- امين السعيد، مرجع سابق، ص 168-171.
- 20- الفصل 89 من دستور 2011
- 21- مكناش نريمان، مذكرة مقدمة لإستكمال درجة الماجستير في القانون العام، السلطة التنفيذية في دساتير بعض الدول المغاربية الجزائر- المغرب -تونس، جامعة الجزائر 1 كلية الحقوق سعيد حامدين، 2015، ص 66.
- 22- امين السعيد، مرجع سابق، ص 243
- قائمة المراجع:
- النصوص والمراجع القانونية :
- الدساتير:
- 1- دستور المملكة المغربية الصادر عام 1996.
- 2- دستور المملكة المغربية الصادر عام 2011.
- المؤلفات :
- 1- أحمد حضرائي، الأنظمة الدستورية المقارنة مقارنة للتجارب الدولية والمغرب، مطبعة ورافة سجل ماسة الزيتون مكناس، الطبعة الثانية 2017.
- 2- أمين السعيد، مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور المغربي لسنة 2011، مجلة العلوم القانونية سلسلة البحث الأكاديمي، الإصدار الرابع 2014 .
- 3- احمد بوز ، الملك ورئيس الحكومة، حدود التغيير في الدستور المغربي الجديد، تجربة الإصلاح الدستوري في المغرب ،منتدى العلاقات العربية والدولية، الطبعة الأولى 2015.
- 4- عبد العالي حامي الدين ،السياق السياسي لدستور 2011 من ملكية رئاسية الى ملكية ذات طبيعة برلمانية، تجربة الإصلاح الدستوري في المغرب ،منتدى العلاقات العربية والدولية، الطبعة الأولى 2015.
- 5- محمد مدني وإدريس المغروي وسلوى الزرهوني ،دراسة نقدية للدستور المغربي لعام 2011 ،منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ،بدون ذكر سنة النشر .
- مذكرات ماجستير :

1- مكناش نريمان ،مذكرة مقدمة لإستكمال درجة الماجستير في القانون العام ،السلطة التنفيذية في دساتير بعض الدول المغاربية الجزائر- المغرب -تونس،جامعة الجزائر 1 كلية الحقوق سعيد حامدين ،2015.

مقالات :

1- أحمد حضرائي أستاذ التعليم العالي بالمغرب ،السلطة التنفيذية على ضوء دستور المغرب 2011 ،مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والسياسية ، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي ،الجزائر ،عدد 14 ،اكتوبر 2016.
المواقع الإلكترونية:

1- عبد الجليل وجاط باحث دكتوراه العلوم السياسية ،السلطة التنفيذية على ضوء دستور 29 يوليوز 2011 مأخوذ من الأنترنت <https://m.hespress.com>