



كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية. سلا
ⵜⴰⴳⴷⴰⵢⵜ ⵜⴰⵎⴰⵔⵜ ⵜⴰⵙⴳⴷⴰⵢⵜ ⵜⴰⵙⴳⴷⴰⵢⵜ ⵜⴰⵙⴳⴷⴰⵢⵜ
Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales - Salé



جامعة محمد الخامس بالرباط
Université Mohammed V de Rabat

ماستر التشريع وعمل المؤسسات الدستورية والسياسية

رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام
تحت عنوان:

علاقة الهيئات المنتخبة بهيئات الحكامة

تحت إشراف الدكتور:

نسرين سعد الديس

من إنجاز الطالب:

حمزة الشيطي

لجنة المناقشة :

الدكتورة: نسرين سعد الديس أستاذة التعليم العالي بكلية الحقوق سلا..... مشرفا ورئيسا

الدكتور: المصطفى منار أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق سلا..... عضوا

الدكتورة: نوال بهدين أستاذة التعليم العالي بكلية الحقوق سلا..... عضوا

السنة الجامعية 2019 / 2020

مقدمة عامة

ارتبط بروز مفهوم الحكامة بتلك التحديات والإشكاليات التي أفرزتها الممارسة، المتعلقة بآليات صناعة القرار وتسيير الشأن العام، ويعبر هذا المفهوم عن كيفية ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع وموارده، هذا المفهوم الذي تبناه المنتظم الدولي يهدف من خلاله لتجاوز الخلل القائم المرتبط بتحقيق التنمية.

كما تعتبر الحكامة آلية للتدبير الحكيم للموارد بهدف تحقيق التوازن في شتى الميادين إذ تشكل دعامة ومدخل أساسي للوصول إلى حالة التنمية البشرية المستدامة¹.

إن مفهوم الحكامة "La Gouvernance" يندرج من جهة ضمن شبكة مفاهيمية لكونه يرتبط ارتباطا عميقا بمجموعة من المفاهيم من قبيل (مفهوم التنمية، مفهوم المجتمع المدني، مفهوم المواطنة، مفهوم دولة الحق والقانون...) ومن جهة الثانية، فإن لهذا المفهوم سيرورة تاريخية خاصة به، حيث ارتبط بكيفية إدارة الدول والحكومات للشأن العام، لذلك أصبح لفظ الحكامة، يفيد معنى الرقابة والتوصية والتدبير، وأصبح منظرو الليبرالية الجديدة يلحون على أن المقصود بالحكامة هو الجمع بين الرقابة من الأعلى (الدولة)، والرقابة من الأسفل (المجتمع المدني)، وفي هذا الصدد لم يعد يقتصر مفهوم الحكامة على تلك الآليات والمؤسسات التي تشارك في صنع القرار حسب التعاريف القديمة، بل أصبح هذا المفهوم يدل على حكم تقوم به قيادات سياسية منتخبة وأطر إدارية كفؤة لتحسين نوعية حياة المواطنين وتحقيق رفاهيتهم وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم²، وهنا يصبح مدلول الحكامة يدخل في إطار تشاركي يعبر عنه المواطن من خلال مشاركته في عملية صنع القرار.

ويختلف هذا المفهوم من دولة إلى أخرى فهناك من يعرفها بأنها الديمقراطية، الأمن، احترام حقوق الإنسان، احترام القانون، المراقبة والمحاسبة، المشاركة...³

أما فيما يخص أهميتها المرحلية فقد اكتسبتها من خلال حضورها القوي في تقارير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة وتقارير البنك الدولي وغيرها من المؤسسات الدولية التي جعلت منها مفهوما مرتبطا بالتنمية المستدامة، ونشير هنا إلى كون تعريف هذا المفهوم في الأدبيات الألفية يختلف بطبيعة الحال بين الهيئات والمنظمات الدولية، فكل واحدة من هذه الأخيرة تعرفها انطلاقا من منظورها الخاص ومن الأهداف التي تسعى إليها أكانت أهداف ذات طبيعة عامة أو طبيعة خاصة.

¹ مقال منشور في موقع محاماة نت، استشارات قانونية مجانية، بحث قانوني حول تعريف الحكامة، 25 أكتوبر 2016
<https://www.mohamah.net/law/%D8%A8%D8%AD%A8-%D9%82%D8%A7%D9> تاريخ الاطلاع 2020/10/2 ساعة

11:00

² موني محمد وأبركان عماد، متطلبات الحكامة في التنمية الترابية بالمغرب، ملفات الأبحاث في الاقتصاد والتسيير العدد الرابع الجزء الأول، شتنبر 2015،

ص 96

³ موقع محاماة نت، بحث قانوني حول تعريف الحكامة، مصدر سابق

-البنك الدولي، يرى أن الحكامة "أسلوب ممارسة السلطة، في تدبير الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من أجل التنمية"

-برنامج الأمم المتحدة للتنمية(PNUD) يعرف الحكامة بأنها " ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والادارية في إطار تدبير شؤون بلد ما على جميع المستويات، من خلال آليات وعمليات ومؤسسات تتيح للأفراد والجماعات تحقيق مصالحها"

- صندوق النقد الدولي، ينظر إلى الحكامة من الناحية الاقتصادية وتحديدًا شفافية وفعالية إدارة الموارد العامة، واستقرار البيئة التنظيمية لنشاطات القطاع الخاص

-منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ترى أن الحكامة وسيلة لشرعية الحكومة والعناصر السياسية فيها، واحترام حقوق الإنسان وحكم القانون

-منظمة التنمية والتعاون في أوروبا، ترى أن الحكامة تقوم على بناء وتعزيز المؤسسات الديمقراطية وتشجيعها، إضافة إلى التسامح في المجتمع ككل⁴.

ويجب أن نشير في هذا الصدد بأن المتغيرات التي طرأت على مفهوم الحكامة ، ترجع بالأساس للتحويلات التي عرفتتها الدولة، حيث شهدت حقبة بداية الثمانينات ظهور أزمة مست "دولة الرعاية" ويرجع سببها في عدم قدرتها على مسيرة ومواكبة التحويلات التي عرفها العالم على المستوى الاقتصادي، السياسي، الاجتماعي، حقوقي، العولمة... مما أدى بالدولة لسلك مسار تحرير السوق وهو ما نتج عنه التنازل عن سياسة التأمين واللجوء لسياسة الخصوصية بهدف سد الحاجيات الاقتصادية للدولة.

إن أزمة "دولة الرعاية" أدت إلى بروز نموذج تدبير جديد يتمثل في "الدولة الضابطة" التي يقصد بها تخلي الدولة عن أدوارها التدخلية في المجالات التي أصبحت تحتاج لهيئات ضابطة، وفي هذا السياق لم تعد الدولة المتحكم الوحيد في السوق بل شهدت تحولا في سياستها حيث عهد لها دورا جديدا وهو في النهاية الانتقال من دولة الكل "L'état de tout" إلى دولة الأقل "L'état du peut" أو ما يصطلح عليه تسمية الدولة الضابطة "L'état régulateur" حيث يتمحور دورها في إعادة التنظيم والحفاظ على التوازنات الاقتصادية في الدولة، وخلق الفضاء اللازم لممارسة الأنشطة الاقتصادية وذلك من خلال هيئات جديدة تعرف بسلطات الادارية المستقلة⁵.

لقد ظهر مفهوم السلطات الإدارية المستقلة بفرنسا، حيث تعود نشأته لسنة 1978 مع صدور القانون 06 يناير المتعلق بالمعلومات، هذا القانون التي أنشأت من خلاله اللجنة الوطنية للمعلومات والحريات (CNIL).

⁴ جفري سعيد، ما الحكامة، مطبعة الأمنية، الرباط 2014، ص 32-33

⁵ عكوش حسين وعشاش سهيلة، الدولة الضابطة: تحول الدولة من متدخلة إلى ضابطة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، التخصّص القانون العام للأعمال ، جامعة عبد الرحمن ميرة-بجاية-كلية الحقوق والعلوم السياسية، 15/09/2015، ص 5

والجدير بالذكر أن الولايات المتحدة الأمريكية كانت السبابة في إنشاء هذه الهيئات وذلك عام 1887 تحت اسم "الوكالات المستقلة" لكن تبقى فرنسا أول من رسخ مفهوم "السلطات الادارية المستقلة".

لقد أضحت السلطات الادارية المستقلة نموذجا عالميا تتبعه جل دول، من أجل الاستفادة من المميزات التي تحظى بها تلك الهيئات، سواء تعلق الأمر بالوظائف الاستشارية التي تقدمها للمؤسسات التقليدية، أو من خلال ممارستها لوظائفها الضبطية والتقريرية، بهدف مساعدة الدولة في ضبط المجالات الحساسة، وتختلف تسميات هذه الهيئات من دولة لأخرى فهناك من تسميها بالسلطات الادارية المستقلة(فرنسا، الجزائر...) وهناك من تلقبها بالوكالات المستقلة (الولايات المتحدة الأمريكية) أما فيما يخص المغرب فتلقب بـهيئات الحكامة.

إن الحديث عن هيئات الحكامة، يحيلنا للأمرين أساسيين، يتعلق الأول بسياق ظهور هذا النوع من الهيئات حيث لا يرتبط بدستور 2011، إذ يعود ظهورها لتجربة الهيئات الاستشارية التي عرفها المغرب في حقبة زمنية سابقة للحظة الدستورية لسنة 2011، كحالة " الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري" التي أحدثت بموجب الظهير الشريف رقم 1-212-02 المؤرخ 31 غشت 2002⁶، والتي كانت تضطلع بسلطة الضبط والتقنين، على عكس باقي الهيئات الاستشارية الأخرى مثل المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، المجلس الاستشاري الملكي للشؤون الصحراوية... التي كانت تمارس أدوار استشارية فقط ، أما فيما يخص الأمر الثاني فيتعلق بدستور 2011 وما ترتب عنه من دسترة هيئات الحكامة وتجديد وظائفها وتكريس مبدأ استقلاليتها في علاقتها بباقي المؤسسات الدستورية الأخرى، علاوة على دسترة مفهوم الحكامة ضمن الهندسة الدستورية لسنة 2011.

تجدر الإشارة إلى كون خطاب 9 مارس 2011 فتح نقاش عمومي حول الإصلاح الدستور من خلال دعوة الملك إلى ترسيخ دولة الحق والمؤسسات وتوسيع مجال الحريات الفردية والجماعية وضمان ممارستها وتعزيز منظومة حقوق الإنسان بكل أبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتنمية والثقافية والبيئة، ولاسيما بدسترة التوصيات الوجيهة لهيئة الإنصاف والمصالحة والالتزامات الدولية للمغرب... ودسترة هيئات الحكامة الجيدة وحقوق الإنسان وحماية الحريات، وضمن هذا السياق انخرطت الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني الحقوقية في الحوار العمومي حول الإصلاح الدستوري الذي خلق تقاطعات واختلافات حادة حول التصورات المقترحة في المادة الحقوقية⁷.

يعتبر دستور 2011 "دستور الحكامة" بامتياز فمن خلال مقاربتنا الإحصائية لورود عبارة "الحكامة/الحكامة الجيدة" في المتن الدستوري فإننا نجد أنها ترددت في ست مناسبات، إضافة للباب الثاني عشر الذي تم تخصيصه بالكامل لهذا المبدأ ومؤسساته وهيئاته، وهكذا وردت اللفظة الحكامة مقترنة بـ "الجيدة" في أربع مناسبات:

⁶ موقع الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري

<https://www.haca.ma/ar/%D8%A7%D9%84%D9%87%D9%8A%D8%A3%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%D9%84%D9%8A%D8%A7>

⁷ طارق حسن، الدستور المغربي: المستجدات وحصيلة التفعيل 2017-2011، دراسة على ضوء: حقوق الإنسان، المعارضة، القضاء الدستوري

واللامركزية، المنظمة العربية للقانون الدستوري، ص12

الأولى في التصدير ، ومرتين ضمن الباب الأول المخصص للأحكام العامة (في الفصل الأول وفي الفصل الثامن عشر) تم مرة رابعة في الفقرة الثانية من الفصل 147 (ضمن الباب العاشر المنظم للمجلس الأعلى للحسابات) ووردت الحكامة مقترنة بالجمال الأمني في مناسبة واحدة، والتي أشارت إليها الفقرة الأولى من الفصل 54 المحدث للمجلس الأعلى للأمن، كما جاءت في آخر فقرة من الفصل 146، الذي يحدد شروط واختصاصات الجهات والجماعات الترابية الأخرى، وأخيرا وجب التنبيه إلى الصيغة التي وردت بها الحكامة في الفصل 179 من الباب الأخير (الرابع عشر) من الدستور ، حيث لم تتم إثارتها لفظا لكنها تفهم من خلال السياق وذلك عبر إحالة هذا الفصل على الباب الثاني من الدستور.

وقد تم تخصيص الباب الثاني عشر بالكامل لمبادئ وهيئات الحكامة الجيدة من خلال توزيعه إلى أربعة محاور كبرى :

المحور الأول : وشمل سبعة فصول من الفصل 154 إلى الفصل 160 تحت عنوان "مبادئ العامة"

المحور الثاني: غطى الفصول الممتدة بين 161 و 164 (أي أربعة فصول) وجاء عنوانه كالتالي " مؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات والحكامة الجيدة والتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية وهيئات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها

المحور الثالث: لم تتعدد فصوله ثلاث (من 165 إلى 167) وقد تمت عنوانتها ب "هيئات الحكامة الجيدة والتقنين"

المحور الرابع: بعنوان "هيئات النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية وشمل الفصول من 168 إلى 171.⁸

إن مسألة دسترة هيئات الحكامة وتعزيزها بصلاحيات تقريرية وكذلك التنصيب على استقلاليتها عن باقي المؤسسات التقليدية، قد تشكل إحدى أوجه التوترات الناتجة بالأساس في مدى استقلالية هيئات الحكامة عن المؤسسات التقليدية، ونخص بالذكر بالأساس استقلاليتها عن الهيئات المنتخبة، وهذا ما قد يؤثر في الغاية من إحداثها، ونظر لما تقتضيه الممارسة التي تفرض تواجد علاقة بين الهيئات المنتخبة وهيئات الحكامة سواء تعلق الأمر في تلك التعيينات التي تهم أعضائها أو تعلق الأمر بالوظائف الاستشارية التي تمارسها عبر آراءها الموجهة لصالح الحكومة والبرلمان والتي تهم مجال اشتغال الهيئات المنتخبة، علاوة على ما تقدمه هذه الهيئات من آراء لصالح المؤسسة الملكية، وعلى دور الذي يلعبه القضاء الدستوري باعتباره ضابط لتوازن العلاقة بين الهيئات المنتخبة وهيئات الحكامة، فإننا نجد في المقابل أن مقارنة موضوع علاقة الهيئات المنتخبة بهيئات الحكامة يكتسي أهمية كبيرة باعتبار الأولى تقوم على شرعية التمثيل والثانية تقوم على الشرعية الاقتراح، ومن خلال ما سبق فإن معرفة طبيعة هذه العلاقة التي تجمع بينهما هي غاية هذه الرسالة.

■ أهمية الموضوع

تكن أهمية الموضوع في كونه يرتبط بالعلاقة التي تجمع الهيئات المنتخبة بهيئات الحكامة، والتي تتطلب منا تحديد طبيعتها وحدودها والاشكاليات التي تشوبها، كما يحظى الموضوع براهنية كبرى، خصوصا أنه يتسم بنوع من الجدة على اعتبار

⁸ غوردو عبد العزيز، الحكامة الجيدة في النظام الدستوري المغربي، الطبعة الأولى، لندن، تشرين الأول، نوفمبر 2015، ص 116 و 117 و 118 و 119

الروح التي بتها دستور 2011 في هيئات الحكامة حيث ارتق بمكانتها وساهم في تحديثها وتقويتها، ويعاني هذا الموضوع من ندرة في الدراسات المتخصصة، خصوصا في الشق المتعلق بالجانب الوظيفي العلائقي الذي يدرس طبيعة العلاقة بين الهيئات المنتخبة وهيئات الحكامة، وهذا ما جعلنا نستقر على هذه الجزئية من الموضوع ونحاول مقارنتها ودراستها وفك معالما.

■ المنهج المعتمد

سنتبع خلال صياغة هذا الموضوع على المنهج التالي:

منهج تحليل المضمون: يمكننا هذا المنهج من تحليل مضمون النصوص الدستورية والخطب الملكية التوجيهية والقوانين التي تنظم هذه الهيئات وأيضا تحليل مضمون القرارات المحكمة الدستورية علاوة على تحليل مضمون الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان بهدف فك وتحليل ما هو غامض ومبهم بكيفية يصبح فيها أمرا واضحا، كما تمت مقارنة الموضوع من المنظور التحليل المؤسسي الذي يسعف إلى حد كبير في رصد مختلف التفاعلات بين مؤسسات الدولة، وضمن التحليل المؤسسي الجديد تم اعتماد مكون أساسي من مكوناتها وهو "مؤسسية الاختيار العقلاني"، الذي من خلاله يتم التعرف على منهجية تعامل كل من الحكومة والبرلمان مع هيئات الحكامة اخذا بعين الاعتبار ما أفردته المشرع الدستوري وكذا القوانين التنظيمية من مجال للآليات التشاركية بين هاته المؤسسات، وبالتالي هل تم الاختيار على أساس عقلائي يحترم المنظومة القانونية بمختلف مراتبها، أم أن هناك سيادة لمنطق الانتقائية، وقد تم الاستئناس بهذا المقترح بهدف تحقيق نوع من التكامل والملائمة بين المنهج المعتمد والمقاربة لكي ينعكس بشكل مفيد على الهدف من البحث وهو معرفة طبيعة العلاقة بين الهيئات المنتخبة وهيئات الحكامة.

■ إشكالية الموضوع

تتمحور إشكالية البحث حول مدى مساهمة هيئات الحكامة باعتبارها آلية تشاركية في دعم وتقوية الديمقراطية التمثيلية من خلال بلورة آرائها الاستشارية من قبل الحكومة والبرلمان وبناء عليه يطرح السؤال التالي:

ما طبيعة العلاقة بين الهيئات المنتخبة وهيئات الحكامة؟

تنبع من الإشكالية الرئيسية مجموعة من الأسئلة الفرعية:

● كيف تم تنزيل تجربة السلطات الادارية المستقلة في التجارب المؤسسة؟ وماذا عن وضعية هذه الهيئات في النماذج المقلدة؟

● الى أي حد ساهمت تجربة الهيئات الاستشارية بالمغرب في تعزيز وظائف هيئات الحكامة؟ وأي موقع مؤسسي لهيئات الحكامة ضمن الهندسة الدستورية؟

● إلى أي حد تساهم هيئات الحكامة في صناعة القرار الحكومي؟ وأي دور لهيئات الحكامة في علاقتها بالمؤسسة التشريعية؟

● ما مدى تأثير آراء هيئات الحكامة على البنية التشريعية؟ وأي دور للقضاء في ضبط التوازنات العلائقية بين هيئات المنتخبة وهيئات الحكامة؟

■ فرضية الموضوع

ينطلق الموضوع من الفرضية التالية:

ان ضعف التشاركي لهيئات الحكامة راجع بالأساس إلى نظرة المؤسسات التمثيلية لها كمنافسة وليس كفاعل شريك.

■ تصميم الموضوع

سيتم التركيز في تنزيل الأفكار المطروحة في هذا الموضوع على فصليين أساسيين، وفق مباحث ومطالب وفقرات متنوعة:

الفصل الأول: التأصيل النظري للسلطات الادارية المستقلة.

الفصل الثاني: هيئات الحكامة كآلية تشاركية لتقوية الديمقراطية التمثيلية.

الفصل الأول

التأصيل النظري للسلطات الادارية المستقلة

الفصل الأول: التأصيل النظري للسلطات الادارية المستقلة

يجلينا مفهوم السلطات الادارية المستقلة إلى محاولة فهم سياق نشأتها وأسباب ظهورها، ولعل التحولات التي عرفتھا الدولة وخاصة بعدما عانت من إشكالية عدم قدرة دولة الرعاية في مسايرة التحولات التي عرفھا العالم وخاصة مع بداية الثمانينات ، حيث تعرض هذا التنظيم الحديث إلى عدة هزات ارتبطت بأزمة عامة مست المجتمعات الغربية سواء على مستوى المؤسسات والمبادئ والقيم والتي أدت إلى تجاوز هذا العهد بدخول الدولة مرحلة جديدة تميزت بالتطور التكنولوجي في مجال المعلومة والاتصالات ، وبالتحولات في السلوكات الإجتماعية والتي كانت مؤشرا لولوجها عالم ما بعد الحداثة ، الذي تميز بتراجع القوانين الناتجة عن العقل ، عدم التأکید ، التركيب ، الفوضى والتشكيك في أولوية هذا الأخير ، بالإضافة إلى تطور مخاطر جديدة صحية ، صناعية ، وتكنولوجية خلقت حالة غير مستقرة خاصة في المجال الاجتماعي ، وانعكست هذه التحولات وغيرها على مفهوم المؤسسة الدولية بالتشكيك في خصائصها التقليدية دون الوصول إلى تحديد الحدود الجديدة لنموذج الدولة الجديدة بشكل دقيق ، أما على المستوى الثاني فيتعلق الأمر بالأزمة التي مست دولة الرفاه " l'état providence " مع نهاية سنوات السبعينات وبداية سنوات الثمانينات مع قدوم " Margaret thatcher " للحكم في بريطانيا و " Ronald reagan " في الولايات المتحدة الأمريكية والاشتراكيين في فرنسا ، والتي تجسدت تداعياتها في إعادة تعديل وضبط دور الدولة وتقويم مكانة الإدارة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، وفق تصور وأسلوب جديد يتجسد في الدولة الضابطة l'état régulateur⁹

ويجبل الضبط على مفهوم جديد للدولة لا ينفصل عن أزمة دولة الرعاية فهو يتضمن الانتقال من الدولة (المنتجة producteur) التي تضمن التدبير المباشر للأنشطة الاقتصادية إلى الدولة الضابطة، التي لا تحل محل الفاعلين الاقتصاديين ولكنها في المقابل تقتصر على فرض مجموعة من قواعد اللعب ، والسعي إلى التنسيق بين أنشطتهم ، كما يتضمن المفهوم أيضا بروز أسلوب جديد للفعل العمومي ، حيث أن الدولة لا تنصب نفسها كفاعل ولكن كحكم داخل اللعب الاجتماعي " le jeu social " حيث تخلت عن فرض آرائها وأصبحت تتفاوض باستمرار مع الشركاء الاجتماعيين من أجل تحقيق التسويات الضرورية ، إنها تتدخل قبل الكل من أجل التخفيف من التوترات وفض النزاعات وضمان توازن المجموع ، إن أزمة دولة الرعاية قاد إلى تغيير حقيقي للبراديجم الدولاتي ، فالدولة الكثرية المتدخلة والموزعة تميل لتحل محلها الدولة الضابطة التي تتمثل مهمتها الأساسية في وضع القواعد¹⁰ .

⁹ خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة سطيف 2، السنة الجامعية 2014/2015، ص2.

¹⁰ طارق حسن، هيئات الحكامة في الدستور: السياق، البنات والوظائف، طبعة الثانية 2019، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة المعارف الجديدة الرباط ، ص 93

وقد عبر الأستاذ " Jacques Chevallier " على كون مفهوم الدولة الضابطة يدل على ثلاث معاني، حيث برز في المعنى الأول مبدأ التناسق والانسجام ، أما وفق المعنى الثاني فقد اعتبرت مفتاح التطور الاجتماعي ، أما وفق المعنى الثالث فهي المحكم للعبة الاقتصادية ، حيث ترتبط هذه المعاني ببعضها البعض مشكلة تنظيميا مركبا .¹¹

ولعل هذه العوامل التي أشرنا إليها جعلت أغلب الباحثين يعبرون على كون السلطة السياسية فقدت مشروعيتها تدخلها خصوصا في القطاعات الحساسة ، مثل المعلوماتية ، قطاع السمعي البصري ، القطاعات الاقتصادية والمالية ، وعلى رأسها البنوك ، البورصة ، الاتصالات والتأمينات، وسبب كونها فقدت ثقة الرأي العام خاصة في مسألة وضع قواعد في مثل هذه القطاعات ، فهذه السلطات التي تنشأ هذه الهيئات وتحدد اختصاصاتها من الأفضل لها أن تترك لها مهمة ضبط القطاعات التي كلفت بالإشراف عليها خصوصا في المجالات المتسمة بالتركيب التقني العالي المستوى، بسبب صعوبة التحكم فيه من طرف هذه السلطة السياسية نفسها ، وذلك من خلال قواعد جديدة ومختلفة لكنها تشترك معها في أنها تهدف إلى تعويض انحرافات التنظيم التلقائي للسوق والتنظيم الكلاسيكي المفروض من الدولة بتنظيم قائم على الحوار.¹²

هذه العوامل التي أشرنا إليها جعلت الدولة تقرر إنشاء هيئات تناط بها مهمة ضبط القطاعات الاقتصادية والمالية، كما أن تنوع مجالات عمل هذه الهيئات يبين بشكل جلي ملامح الاتجاه نحو إعادة صياغة وظيفة الدولة وإعادة تحديد أدوارها ووسائل تدخلها في عدد من القطاعات، والهدف هو تخفيف عبء تدخلها الاقتصادي المباشر ولتركيز سياسة الانفتاح الليبرالي والعزوف عن سياسة الاحتكار وكذلك استبدال أسلوب الإدارة للمرافق والخدمات العمومية بأساليب جديدة تقوم على تفويض مهام الضبط والتقنين والتأطير لهيئات نازمة جديدة.¹³

ومن هذا المنطلق سنحاول في هذا الفصل معرفة وضعية السلطات الإدارية المستقلة في التجارب الرائدة في هذا المجال ، ثم سنحاول دراسة وضعية هذه الهيئات في بعض النماذج العربية ، على أن نخص المغرب بمبحث الثاني باعتبارها محور دراستنا ، لهذا سنتحدث في المبحث الأول عن (السلطات الإدارية المستقلة بين التجارب الأصلية والنماذج المقلدة) أما في المبحث الثاني سنتطرق إلى (الهيئات الاستشارية بالمغرب: ظروف النشأة و طريقة الاشتغال).

المبحث الأول: السلطات الادارية المستقلة بين التجارب الأصلية والنماذج المقلدة

لعل إحداث السلطات الإدارية المستقلة جاء بغية تحقيق جملة من الأهداف المنتظرة منها كحماية المنافسة وترقية الاستثمار وتطهير القطاعات برفع الاحتكارات العمومية (أو الخاصة) ، كما تظهر مبررات عديدة أيضا لإنشاء هيئات ضابطة تتباين من دولة لأخرى ، ترتبط أساسا بطبيعة النظام السياسي والاداري وكذلك علاقة بين السلطات بالإضافة للنظام الاقتصادي والاجتماعي المنهج داخل الدولة ، لكن رغم هذا الاختلاف تظل تصب في اتجاه واحد وهو بناء دولة

¹¹ J. Chevallier, « l'Etat régulateur », école nationale d'administration, RFAP, n°111,3/ 2004,

https://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=RFAP#, pp.473-482, date de lecture 04/04/2020, 20:30

¹² إلهام خروشي، دور التوصيات والآراء في تفعيل التدخلات السلطات الإدارية المستقلة، العدد 18، جوان 2014، مجلة العلوم الاجتماعية (الصفة الإلكترونية).

¹³ محمد الهيني، دور هيئات النوظمة في ضمان حكامه إدارية واقتصادية فعالة، موقع المعرفة القانونية.

حديثه تهدف إلى محو نقائص الضبط الذاتي¹⁴ وفق منطق النظام الليبرالي، إن البحث عن مبررات إنشاء هذه الهيئات يستدعي منا إلقاء نظرة فاحصة على التغيرات الهيكلية والتنظيمية وكذلك الوظيفية التي مست الدولة الحديثة في إطار القانون المقارن .

إذن ما طبيعة السلطات الإدارية المستقلة في التجارب التأسيسية ؟ (المطلب الأول)
وكيف تم تكريس هذه التجربة في الدول العربية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: نشأة السلطات الادارية المستقلة في التجارب المؤسسة

لفهم سياق نشأة السلطات الادارية المستقلة، وكذلك طبيعتها القانونية وخصائصها، يجب علينا العودة إلى التجارب التي تعتبر مؤسسة لهذا المفهوم ، بغية فهمها وكذلك معرفة وضعيتها داخل النماذج التي تعتبر تأسيسية، وكذلك محاولة معرفة العلاقة التي تجمعها بباقي المؤسسات الدستورية وخاصة مدى استقلاليتها عنها، إن ظاهرة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة أصبحت اليوم عالمية، بحكم أن جميع دول العالم أصبحت تتوفر على هيئات تناط بها مهام ضبطية، لكن في هذا المطلب سنكتفي بتجربتين أساسيتين على سبيل المثال لا الحصر ، وهما التجربة الفرنسية (الفقرة الأولى) بحكم أنها هي الدولة التي جاءت بمفهوم السلطات الإدارية المستقلة، ثم سنتحدث عن التجربة الأمريكية (الفقرة الثانية) باعتبارها أول دولة عرفت إنشاء وكالات مستقلة .

الفقرة الأولى : التجربة الفرنسية

لقد كانت سنة 1978 سنة التكريس المؤسسي لمفهوم السلطات الإدارية المستقلة وخاصة مع صدور قانون 6 يناير 1978 المتعلق بالمعلومات ، هذا القانون التي أنشأت من خلاله اللجنة الوطنية للمعلومات والحريات (CNIL)، كذلك تم إنشاء اللجنة المتعلقة بالشفافية وتعددية الصحافة (CTPP) بموجب قانون 937.84 المؤرخ في 23 أكتوبر 1984 علاوة على إحداث اللجنة الوطنية للاتصالات (CNCL) بالإضافة إلى المجلس السمي البصري (CSA) المحدث بموجب قانون رقم 15.89 سنة 1989 ، وكذلك إحداث لجنة عملية البورصة (COB) التي كيفها المشرع الفرنسي سنة 1967 على أنها هيئة خاصة ذات طابع عمومي تم عاد اعتبرها سنة 1997 بسلطة إدارية مستقلة¹⁵

لقد اعتبر الأستاذ " Michel Gentot " أن مسألة إحداث السلطات الإدارية المستقلة عرفت ثلاث مراحل:

- **المرحلة الأولى :** ابتدأت من سنة 1941 إلى سنة 1972 وشهدت هذه الفترة تطور بطيئاً للسلطات الإدارية المستقلة، حيث تم تأسيس لجنة مراقبة الأبنك سنة 1941 وكذلك تأسيس لجنة عمليات البورصة .

¹⁴ شيبوني راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم الإدارية جامعة الإخوة منتوري قسنطينة،

السنة الجامعية 2014/2015، ص 19

¹⁵ M. Patrice GÉLARD, OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DE LA LÉGISLATION , RAPPORT sur LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES, https://www.senat.fr/rap/r05-404-1/r05-404-1_mono.html, date de lecture, 05/04/2020, 00:25

المرحلة الثانية : ابتدأت سنة 1973 إلى غاية سنة 1978 حيث عرفت هذه الفترة شروع في إحداث مجموعة كبيرة من السلطات الإدارية المستقلة كإنشاء مؤسسة الوسيط سنة 1973 و اللجنة الوطنية للمعلومات و الحريات

المرحلة الثالثة : هذه الفترة التي انطلقت حسب " Gentot " منذ بداية عقد الثمانينات والتي تميزت بإرساء الهيئات المهمة وعلى رأسها الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري ومجلس المنافسة¹⁶

لعل حاجة الدولة إلى هيئات تناط بها مهمة الضبط والتقنين جعلت من مسألة التسريع في إنشاء مجموعة كبيرة منها ضرورة حتمية، ولهذا قامت الدولة بإحداث أزيد من 40 سلطة إدارية مستقلة وذلك منذ ظهور (CNIL) في عام 1978 إلى غاية 2010 حسب ما جاء في تقرير Christian vanneste-René dosière¹⁷

كما أن موضوع السلطات الإدارية المستقلة أخذ أهمية كبيرة وخاصة من قبل الفقه الفرنسي نظرا لأهمية هذه الهيئات وكذلك مكاتبها داخل مؤسسات الدولة شيء الذي جعل الفقه يختلف في مسألة تعريفها وكذلك إعطائها تكييف قانوني والسبب راجع إلى كون هذه السلطات تختلف فيما بينها وذلك راجع إلى مدى أهمية ومكانة القطاع التي تشرف على ضبطه فمثلا " جاء في تعريف (Yves gaudemet) أن السلطة الإدارية المستقلة لها سلطة اتخاذ القرار من أجل القيام باختصاصات كإعطاء التوصية فقط"¹⁸ أما الأستاذ (Gentot) فقد عرفها أنها هيئات عمومية غير قضائية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، منحها القانون مهمة ضمان ضبط القطاعات الحساسة والحرص على احترام حقوق الموظفين وأنها مزودة بضمانات قانونية وسلطات من أجل القيام بالمهام الموكولة إليها دون تدخل السلطة التنفيذية¹⁹

ويستشف من خلال ما سبق أن السلطات الإدارية المستقلة تعمل باسمها ولحسابها وأن مبدأ الاستقلالية هو كضمان لعدم تدخل الدولة في القطاعات التي تقوم بضبطها، أما فيما يخص اكتسابها الشخصية المعنوية من عدمها فهناك هيئات تتمتع بالشخصية المعنوية وأخرى لا ، وذلك لايؤثر بطبيعة الحال على مهامها الضبطية لأنها تتمتع بامتيازات السلطة العامة .

ونظرا لحساسية المهام المنوطة بها جعلت من الأستاذة "Teitgen Colly" تعبر على كون مؤسسة السلطات الإدارية المستقلة يمكن أن نحددها أو نعتبرها كتأسيس وابتكار جاء كاستجابة من طرف السلطات العامة في الدولة للمشاكل التي أصبحت مطروحة في مختلف القطاعات، وأن السلطات التي تتمتع بها هذه الهيئات وخاصة في مسألة مواجهة باقي المؤسسات تقتضي وجود مبدأ أساسي وهو الاستقلالية .

¹⁶ Michel gentot ,les autorites administratives indépendantes ,école nationale supérieure de bibliothécaire ,université claud bernard lyon 1,1991 p5

¹⁷ Rapport par Mr. René dosière et Christian vanneste, rapport d'information fait au nom du comité dévaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes , treizième législature N°2925,p11

¹⁸ Yves Gaudemet ,les actions administratives,R.I.D.L 1994,p1

¹⁹ MM. Gentot, les autorites administratives independantes,1991,p5

أولاً: خصائص السلطات الادارية المستقلة

أ- مبدأ الاستقلالية

وهنا نتحدث عن الشقين العضوي والوظيفي

● الاستقلالية العضوية : ويتم ضمانها من خلال قواعد التعيين لمختلف أعضائها مثال التعيين الجماعي لأعضاء المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري حيث يتم تعيين الثلث من طرف رئيس الجمعية الوطنية و الثلث الآخر من قبل رئيس الجمهورية في حين الثلث الباقي يتم تعيينه من طرف مجلس الشيوخ وكذلك نفس الشيء يسري على هيئة الاستطلاع حيث يتم تعيين أعضائها مناصفة بين كل من محكمة النقض ومجلس الدولة ومجلس الحسابات هذا فيما يتعلق بالاستقلالية العضوية .

● الاستقلالية الوظيفية: هي كذلك تقتضي استقلالية ذاتية على الصعيدين الاداري و المالي حيث يتم عمل أعضائها دون الخضوع لسلطة الموظفين الرسميين و هذا ما يعطي حرية الأعضاء في مجال تصرفهم واختصاصهم دون إكراهات وفي الجانب المالي فإن رئيس هيئة من هذه الهيئات يعتبر آمراً بالصرف كما من حق هذه الهيئات أن تقوم بممارسة حق سحب القروض بكل حرية شريطة عدم تجاوز الحد الأقصى المحدد من طرف الدولة"²⁰

ب- التمتع بالشخصية المعنوية

إن المشرع بإصباغه الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة يكون قد أدرك أهمية ذلك ، حيث أنها ضرورية من أجل ممارسة هذه السلطات لوظائفها إذ تعد استكمالاً لاستقلاليتها ويرى بعض الفقهاء أن السلطات الإدارية المستقلة لا تتمتع بالشخصية المعنوية ، وهذا كان حال العديد من الهيئات، لكن الواقع الحالي يبين أن أغلب هذه الهيئات تتمتع بالشخصية المعنوية لأنها تمارس صلاحيات و تتكلف بأدوار مهمة ، وهذه المهام لن تكتمل إلا بوجود الشخصية المعنوية التي يترتب عنها الاستقلال المالي والإداري وكذلك ثبوت حق التقاضي كما تجدر الإشارة إلى البرلمان والقضاء هم من يقررون وجود السلطات الإدارية المستقلة و كذلك يقومون بإعطائها تكييف السلطات المستقلة .

ج- التعددية

يمكن ملاحظة خاصية التعدد في السلطات الإدارية المستقلة من عدة جوانب :

● من خلال التنوع الوارد في مجالات معنية بالضبط و الحماية

● من حيث معايير تحديد الهيئات و تصنيفها كسلطات إدارية مستقلة

● من حيث تعدد مهام الضبط في المجالين الاقتصادي و المالي

²⁰ Teitgen colly, les instances de régulation et la constitution, revue du droit public et la science politique en France et à l'étranger ,février 1990, p 261

● وكذلك تبين الأنظمة القانونية التي تخضع لها هذه السلطات

يعتبر البعض ان هذا التعدد في صالح السلطات فتأليفها الجماعي والمنفتح ونمطها المرن يسهل في تقريب الدولة من المجتمع ويظهر من خلال هذه الخاصية أن هناك تطور كبير في مجال الحقوق المعنية بالحماية ، وأن وجود بعض هذه السلطات في النظام الفرنسي يعبر عن التطور التشريعي وكذلك يعبر عن الاهتمام الجدي بحقوق المواطن .

ثانيا: صلاحيات السلطات الادارية المستقلة

فيما يخص صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة فتختلف حسب حساسية المجال التي تقوم بضبطه لكن تبقى أهم هذه الصلاحيات تتجسد بالأساس في ممارسة السلطة التنظيمية (أ) وكذلك سلطة التحقيق (ب) وأيضا سلطة العقاب (ج)

أ- ممارسة السلطة التنظيمية

لقد أثارت دستورية السلطة التنظيمية الممنوحة لسلطات الضبط في فرنسا إشكالات كبيرة وجدلا بين الفقه من جهة والقضاء الدستوري من جهة أخرى ، هذه الإشكالات كان سببها هو طرح التساؤلات المثيرة للجدل حول طبيعة السلطة التنظيمية التي منحت لسلطات الضبط والتي خالفت أحكام الدستور، هذه التساؤلات التي ارتكزت أساسا على كيفية تقبل ممارسة السلطات الإدارية المستقلة سلطة التنظيم دون الخضوع للرقابة والوصاية وكذلك الإشكال الثاني تجسد في كيفية تبرير نزع الاختصاصات التنظيمية التي يتمتع بها الوزير الأول والتي على أساسها تخضع الحكومة للمساءلة البرلمانية ومنحها لهذه السلطات الإدارية هذه التساؤلات كانت موضوع نقاش بين الفقه والمجلس الدستوري .

إن المبرر الذي يوظفه الفقه يقوم على أساس أن المادة 21 من الدستور والتي تمنح الوزير الأول صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية بصفة حصرية وبدون منافسة من أي سلطات أخرى، إذن كيف يمكن أن تختص السلطات الإدارية المستقلة بهذه الخاصية والتي تخولها إمكانية وضع قواعد قانونية عامة و مجردة ؟ وهذا دون أن تغفل السلطات المعترف بها لرئيس الجمهورية بإمضاء المراسيم في المجلس الوزراء ، على هذا الأساس رأى الفقه أن منح السلطة التنظيمية لسلطات الضبط يؤدي إلى تفتيت الدولة وتجزئتها و بتجريد الحكومة من جانب مهم من سلطاتها التنظيمية والتي من خلالها تفرض سيطرتها على السلطة التنظيمية، كما علل الفقه الفرنسي مسألة رفضه للسلطة التنظيمية الممنوحة لسلطات الضبط من خلال المادتين 34 و 37 من الدستور الفرنسي كون مجال القانون محدد في هذين المادتين و بالتالي ما لا يدخل في مجال القانون يدخل في مجال التنظيم وبالتالي فمجال تدخل المشرع يعتبر مجال مقيد وضيق أما مجال التنظيم فهو اختصاص عام ، وانطلاقا من نص المادتين يتضح أنه لا يوجد ما يمكن به إسناد الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط بحكم أن السلطات الإدارية المستقلة تحدث أو تنشأ بقانون²¹ ، لكن هذه المبررات التي جاء بها الفقه الفرنسي تم انتقادها من قبل المجلس الدستوري الفرنسي حيث جاء في قراره رقم 86-217 المؤرخ في 18 سبتمبر 1986 حيث أشار في تعليقه حول المادتين 13 و 21 من الدستور والتي جاء في مضمونها أن الوزير الأول ورئيس الجمهورية هما صاحبا الاختصاص التنظيمي على المستوى الوطني لكن رغم ذلك لا تعتبر في أي حال من الأحوال عائقا لعدم الاعتراف بالسلطة التنظيمية

²¹ د عبد الهادي بن زيطة أستاذ بجامعة أدرار، نطاق اختصاص السلطات الإرادية المستقلة ،دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ،مجلة دراسات القانونية ،العدد1،ص 26-27

لهيئات أخرى غير الوزير الأول وعليه فالسلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة فهي محددة ومحصورة في إطار محدد بالقوانين والأنظمة التي تشغل تحت ظلها وبالتالي فسلطة التنظيم تمارسها السلطات الإدارية المستقلة داخل المجال الذي تقوم بضبطه وتقنينه ، كما جاء في نفس القرار وذلك في نطاق ممارسة اللجنة الوطنية الاتصال والحريات لاختصاصاتها أنها تخضع لنفس المبادئ التي تؤطر السلطات الإدارية المستقلة الأخرى حيث تخضع لمراقبة مبدأ الشرعية على أنشطة إدارات الدولة المطبق من طرف الحكومة باعتبارها مسؤولة أمام البرلمان²²

وهذا القرار يفهم منه أن السلطات الادارية المستقلة رغم أنها مستقلة عن باقي السلط إلا أنها تعمل وفق توجه العام للدولة وبالتالي أعمالها تكون الحكومة مسؤولة عنها أمام البرلمان ، أما فيما يتعلق بالحجة المسندة لعدم دستورية السلطة التنظيمية الممنوحة لسلطات الضبط والمتعلقة بما نصت عليه المادة 34 التي تحدد صلاحيات البرلمان فقد تدخل المجلس الدستوري ليقرر أن سلطة إصدار القرارات التي خولها المشرع لصالح السلطات الإدارية المستقلة لا تتعارض مع أحكام الدستور بحكم أن المشرع لا يتنازل عن صلاحياته هو بالذات عن طريق تحديد إطار ممارسة هذه السلطة وشروطها وعليه تبقى فكرة التفويض التشريعي من طرف المجلس الدستوري مستبعدة .

ب- ممارسة سلطة التحقيق

لقد أخضع القانون الفرنسي سلطة التحقيق لضمانات ينص عليها الدستور كمبادئ عامة تتمثل في حماية الحقوق الأساسية للشخص المعني بالتحقيق ، أو الأعوان المرخص لهم من قبل القاضي ، وتكون سلطة التحقيق مبررة وكمثال على ممارسة سلطة التحقيق نذكر أن السلطة العليا للصحة في فرنسا أعطت رأيا بخصوص خطر المعالجة lipolyce من خلال الأخذ بتقرير أصدره مجلس الدولة الفرنسي سنة 2011 ، وكذلك بخصوص قانون المناجم ، فالسلطة الإدارية المعنية تقوم بحماية مصادر الماء وحماية البيئة والطرق العمومية وكذا ضمان النظافة و الأمن والاستغلال الرشيد للمياه²³

وعليه يمكن القول أن سلطة التحقيق مقررة للسلطات الإدارية المستقلة بواسطة قانون ، وأن تمتع السلطات الادارية بهذه المهام يمكنها من المشاركة في إنشاء القوانين عن طريق الآراء التي تقدمها والتي تأخذ بها الوزارة المعنية ، والشرط الوحيد الذي يجب توفره هو أن لا يكون هذا الرأي مخالف لمبدأ المشروعية لذلك يخضع هذا الرأي لرقابة القضاء أي مجلس الدولة ، ويمكن أن نضيف على أن سلطة التحقيق هذه مقيدة بالحفاظ على السر المهني للإدارة التي تراقبها، وأن الإدارة المعنية بالمراقبة لا يمكنها منع السلطة الإدارية المستقلة من أداء مهامها المتعلقة بالتحقيق تحت طائلة تعرضها للجزاء أو العقاب ، ومنه يمكن القول أن سلطة التحقيق تمنحها الاستقلالية في مباشرة عملها والوصول إلى الهدف الذي أنشئت من أجله .

²² décision du conseil constitutionnel en france, n°86-217, délibérée le 18 septembre 1982, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82155DC.htm>, date de lecture 08/04/2020, 14:00

²³ سامية فلوشة، مدى استقلالية السلطات الإدارية دراسة مقارنة ، مذكرة الماجستير تخصص القانون الإداري المعق، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبو بكر بلقايد الجزائر تلمسان ، 2016-2017، ص 36 و 37

ج- ممارسة سلطة العقاب

لقد تبنى المجلس الدستوري موقفا واضحا بشأن دستورية توقيع العقوبة الإدارية في قرار له بقوله أنه يحق توقيع العقوبات في المجال الضريبي وأن مبدأ الرجعية لا يطبق فقط على العقوبات الصادرة عن الهيئات القضائية بل أيضا تصدر من قبل الهيئات الإدارية المستقلة ، وبخصوص الاعتراف للسلطات غير القضائية مثل السلطات الإدارية المستقلة بتوقيع العقوبة وعدم رجعيتهما ، فقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي والبرلمان على دستورية الهيئات الإدارية في فرض العقوبات على أساس عدم وجود نصوص في الدستور تمنع العقوبة الإدارية كما يمكن أن تفوض من طرف المشرع سلطة فرض العقوبات التي تشبه عقوبات القاضي العادي"²⁴.

كما أن هناك اتجاه فقهي يعتبر أن ممارسة السلطة التنظيمية وسلطة العقاب من قبل السلطات الإدارية المستقلة يشكل إشكال آخر وهو إلغاء النظرية التقليدية لمفهوم فصل السلطات وبالتالي أصبحنا نتحدث عن سلطة رابعة، لكن المجلس الدستوري ظل يستبعد هذه الفرضية، كما أن الإشكالية التي تثيرها مسألة ممارسة حق العقاب هو أن ممارسة هذا الحق قد يؤثر على مبدأ استقلال القضاء، والمبرر الذي يجده بعض الفقه حول هذه الإشكالية هو كون إعطاء أحقية ممارسة العقاب ناتج عن العمل التقني الذي تختص به هذه الهيئات وبالتالي قد يؤثر هذا على عدم قدرة القضاء في احتواء الموضوع نظرا لتقنيته مما يفرض إلى ضرورة إعطاء هذه الهيئات صلاحية العقاب نظرا للطابع التقني الذي يميزها عن باقي المؤسسات تحت إمكانية اللجوء إلى نقض القرار أمام مجلس الدولة"²⁵.

الفقرة الثانية : التجربة الأمريكية

انطلقت تجربة السلطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية بالنسبة للأستاذ "Hugo Hernandez" من إرادة الكونغريس في نزع بعض صلاحيات الضبط وحتى التنظيم المتعلقة ببعض القطاعات عن الاختصاص الرئاسي المهيمن على السلطة التنفيذية (الفصل الثاني من الدستور الأمريكي)، فهذه الإرادة هي التي وقفت وراء نشأة الوكالات أو اللجان المستقلة، (independent regulatory agencies american) وقد بدأت في الظهور لأول مرة بتاريخ 1887 لما بادر الكونغريس بإنشاء لجنة مستقلة على مستوى وزارة الداخلية وهي (interstate commerce commission) لجنة التجارة بين الولايات لتستقل عنها في عام 1889، في هذه المرحلة بدأ الكونغريس يقوم بإحداث سلسلة من الوكالات المستقلة مثل مجلس الولاية الفيدرالي 1913، اللجنة النقابية الفيدرالية 1915، لجنة التواصل الفيدرالي 1934، لجنة الأمن والتبادل 1935"²⁶، ولعل مسألة إحداث وكالات مستقلة عرفت نقاش دستوري كبير حول الهدف من إحداثها وهل تعتبر شرعية من الجانب الدستوري ، أم أن البرلمان حاول أن يقوم بعرقلة سير عمل السلطة التنفيذية من خلال إنشاء وكالات تناط بها مهام تقريرية، هذا النقاش ترتب عليه قرار شهير للمحكمة العليا عام

²⁴ décision du conseil constitutionnel en france,n°82-155 délibérée le 30 décembre 1982 , <https://www.conseil-constitutionnel.fr/>, date de lecture 15/04/2020, 18:00

²⁵ Institutions administratives, pauline roche carnet d'entrainement droit licences 182 ,p 31

²⁶ Hugo Alejandro Sanchez Hernandez, les autorités administratives indépendantes comme phénomène global et leur impact sur la Colombie et la France l'Université Santo tomas , Cette recherche a été rédigée juin 2017, p 5 et 6

1935 حيث ساهم هذا القرار في إضفاء الشرعية عليها، وخاصة بعد النقاش الدستوري حول هذه اللجان التي غالبا ما تم إحداثها في سياق سياسي تنازعي، وقد نصت المحكمة في قرارها بعدم أهلية الرئيس الأمريكي (روزفلت) قانونيا لعزل أحد أعضاء اللجنة النقابية الفيدرالية دون مسوغ قانوني، لأن نية المشرع وهو يخلق تلك الوحدة اتجهت نحو إنشاء هيئة مستقلة عن أي سلطة تنفيذية، وحرية في مزاولة مهامها دون انتظار ترخيص الإدارة²⁷، كما قد أكد الأستاذ (Franck Moderne) أنه يوجد فعلا نموذج أمريكي للسلطات الإدارية المستقلة، وهو نموذج قديم استطاع أن يرسخ ويؤكد وجوده مستفيدا تارة من عدم دقة النصوص الدستورية من جهة وبالخصوص فيما يتعلق بتبعية الجهاز الإداري، ومن جهة ثانية استفاد من وجود المنافسة الحذرة والدائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية²⁸.

أ- الوكالات مميزاتها وتصنيفها

تختلف الوكالات المستقلة عن الإدارات التنفيذية الفيدرالية، حيث إن معظم الإدارات التنفيذية تتوفر على رئيس واحد معين من قبل رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، عكس الوكالات المستقلة التي تتكون في الغالب من خمسة إلى سبعة أعضاء يتقاسمون فيما بينهم السلطة على الوكالة، كما أن تعيينهم يقتضي موافقة من الكونغريس، وتجدر الإشارة إلى أن مدة العضوية داخل الوكالة تفوق مدة الرئيس التي تقدر بأربعة سنوات مما يضمن لنا استقلاليته عن سياسة الرئيس، وما يميز هذه الوكالات المستقلة كونها تتمتع بحصانة مصدرها الكونغريس، وبالتالي لا يمكن إزالتها إلا بتواجد سبب وجيه ومنطقي، وتبقى هذه الأخيرة من صلاحية الكونغريس، عكس الوكالات التنفيذية فإن أعضاءها يعملون تحت إشراف الرئيس، وبالتالي فهم أكثر قابلية للسيطرة السياسية، كما أن إحدى نتائج هذا التمييز هو أن القواعد التي تصدرها الوكالات المستقلة لا يجوز مراجعتها من قبل الرئيس أو موظفيه، لكن مع أحقية الكونغريس في نقضها مباشرة، وتجدر الإشارة أن مسألة تعيين أعضاء الوكالات المستقلة يخضع لمنطق تكافؤ الفرص بين الحزبين، ونقصد بالأساس أن التعيين يكون نتاج توافق بين الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي مما يعطي طابع متنوع يضمن لنا استقلالية الوكالة تجاه السلطة التنفيذية، وقد يسقط البعض في مسألة عدم التفرقة بين الوكالات المستقلة والوكالات التنفيذية وذلك بسبب عددها الكبير، فمثلا نجد كل من لجنة الاتصال الفيدرالية (1934) ولجنة الأوراق المالية والبورصات (1934) ومجلس علاقات العمل الوطني (1935) ووكالة حماية البيئة (1970) ... كلها وكالات مستقلة²⁹، وتختلف مهام الوكالات المستقلة حسب الطبيعة الاختصاص وحساسية المجال الذي تقوم الوكالة بضبطه، فهناك وكالات مستقلة ذات الاختصاص التقريري والتنظيمي، وهناك وكالات أخرى ذات الاختصاص الإستشاري فقط، مثل "المؤتمر الإداري للولايات المتحدة (ACUS) فهي وكالة اتحادية مستقلة مكرسة لتحسين العملية الإدارية من خلال التطبيق القائم على توافق الآراء وتقديم مشورة وتوصيات، إن (ACUS) قامت بما يقارب 200 توصية بين عامي 1968 و1995، كما أن هذه التوصيات لا تتصف بالزامية الأخذ بها من قبل السلطات الحكومية، لكن رغم ذلك ووفقا لموقع (ACUS) فقد تم الأخذ بتوصياتها من قبل الكونغريس عن

²⁷ حسن طارق، مرجع سابق، ص 97

²⁸ F. Moderne, « étude comparée », in C.-A. Colliard et G.Timsit (sous/Dir.), les autorités administratives indépendantes, PUF, Coll. les voies du droit, Paris, 1988, p. 188

²⁹ Administrative agencies, their structure and powers, lumen business and the legal environment administrative law <https://www.courses.lumenlearning.com/buslegalenv/5-1>, date de lecture 17/04/2020, 12:10

طريق بلورتها إلى تشريعات وطنية³⁰، وعليه يمكن القول أن الميزة أو الجودة التي تمتاز بها الوكالات المستقلة كونها تمتاز بالاستقلال عن الجهاز التنفيذي، وهذه الخاصية نجد مبررها في ثلاث خصائص الأولى هي كيفية تعيين أعضائها (عن طريق الحزبين) ثم ثانيا مدة العضوية الثابتة والتي تفوق مدة رئيس، أما الخاصية الثالثة وهي توفر شروط حول مسألة إقالة الأعضاء والتي أشرنا إليها سابقا المتجسدة بالأساس في ضرورة تواجد سبب وجيه ومنطقي، وأيضا رغبة الكونغريس في ذلك.

ب: صلاحيات الوكالات المستقلة

للوكالات المستقلة مجموعة متنوعة من السلطات التي تستمدّها في الأصل من القوانين التي أحدثتها مثل قانون الاتصالات الفيدرالي، الذي أعطاهم سلطة الترخيص حيث لا يمكن لأي طرف الدخول في النشاط الإنتاجي الذي ينظمه قانونها دون ترخيص مسبق من الوكالة، على سبيل المثال لا يمكن لأي مرفق بدأ تشغيل محطة للطاقة النووية ما لم يتم الموافقة عليها أولا من قبل اللجنة التنظيمية النووية، لكن في السنوات الأخيرة أدى التحرك نحو تحرير الاقتصاد، إلى تقليص بعض السلطات المتعلقة بالترخيص، كما تمتلك الوكالات مجموعة من السلطات الأخرى، فمثلا في مجال تحديد الأسعار التي تفرضها الشركات الخاضعة لاختصاص الوكالة حيث تتدخل الوكالة المختصة في هذه المسألة، كما يمكن للوكالات تنظيم الممارسة التجارية إذ تمتلك لجنة التجارة الفيدرالية (FTC) ولاية قضائية عامة على جميع الأعمال التجارية التي تخص التجارة بين الولايات، وهذه الولاية تعطيها أحقية رصد واستئصال الأفعال غير العادلة والممارسات الخادعة، وهنا يظهر لنا الدور القضائي الذي تتمتع به بعض الوكالات المستقلة كما نجد أيضا أن لجنة الأوراق المالية والبورصات (SEC) تشرف على إصدار الأوراق المالية للشركات والاستثمارات الأخرى وتراقب ممارسة البورصات³¹.

وتجدر الإشارة إلى أن الكونغريس يساعد هذه الوكالات عن طريق تعزيزها بصلاحيات واسعة، حيث نجد مثلا أن الكونغريس قام بإحداث قانون يمنح الوكالات سلطة التنظيم ومراقبة، ومن خلال هذا القانون يقوم الكونغريس بإعطاء توجيهات واضحة الأهداف التي يجب على الوكالات أن تعمل على تنزيلها، كما يحدد القانون حدود ممارسة الوكالات المستقلة لسلطة وضع القواعد التي تنشئها الوكالات بغرض ضبط مجال اشتغالها³²، إن ما يميز الوكالات في أمريكا هو كون القرارات التي يتم اتخاذها تتصف بخاصية الإجماع، أي موافقة جميع أعضاء الوكالة، وبالتالي قد يؤثر هذا الأسلوب بطريقة إيجابية على القضايا التي يكون موضوعها حساس، لهذا قد تكون القرارات التي تصدر عن الجماعة (الوكالات) تتصف بنجاعة أكبر من القرارات الفردية (الجهاز التنفيذي)³³، وهذا الأمر يعكس لنا أهمية الأدوار التي تناط بالوكالات المستقلة داخل النسق المؤسسي.

³⁰ administrative conference of the united states, the administrative state, ballot pedia,

<https://ballotpedia.org/Administrative-conference-of-the-states>, date de lecture 17/04/2020, 13:30

³¹ Administrative agencies, their structure and powers, lumen business and the legal environment administrative law <https://www.courses.lumenlearning.com/buslegalenv/5-1>, date de lecture 19/04/2020, 15h

³² Site, justia, independent agencies <https://www.justia.com/administrative-law/independent-agencies>, date de lecture 19/04/2020, 15:45

³³ Paul R.Verkuil, the purposes and limits of independent agencies, vol,1988,257,p260

إن للوكالات المستقلة مجموعة من صلاحيات تتجسد في قيامها بالوظائف التنفيذية و التشريعية و القضائية ، وهذا ما ركاه القاضي (Jackson) في عام 1954 حيث قال أن الوكالات الإدارية تجمع بين قواعد المفوضة وأيضا سلطة التحقيق وكذلك المقاضاة، كما يفترض فيها أن تتوفر على مميزات الكونغريس فيما يتعلق بالسياسة وأن تتوفر على الكفاءة في التنفيذ وأيضا أن تمتاز بالحياد القضائي³⁴، كما أقرت أيضا المحكمة العليا عند تبنا حول اللجنة الأوراق المالية و البورصات (SEC) أن هذه الوكالة تعمل بموجب قانون يمنح لرؤسائها فترة ثابتة داخل الوكالة وأنها تمتاز بسلطة قضائية ولديها أيضا سلطة وضع القوانين وتنفيذها"³⁵.

وعليه فوظائف الوكالات تتجسد أهميتها أولا في صنع السياسات العمومية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق إحداث قواعد السلوك ، كما تقوم بممارسة الوظيفة القضائية في حالات التي يتم انتهاك القوانين التي تدبرها، علاوة على ممارستهم للوظيفة التنفيذية من خلال صنع السياسات و تنفيذها"³⁶.

وفما يخص تمتعها بالسلطة القضائية فقد اعتبر الأستاذ (Bernard Schwartz) أن مسألة تمتع الوكالات المستقلة بأحقية ممارسة السلطة القضائية تؤثر بشكل سلبي على مكانة العدالة الإدارية في النظام القانوني الأمريكي، كما أن منح السلطة القضائية إلى الوكالات وليس إلى المحاكم يؤدي إلى بعض العنف في مفاهيمنا الأساسية و أضاف (Bernard) أن من بين الأسباب المختلفة التي أدت بالكونغريس إلى تفويض السلطة القضائية إلى الوكالات المستقلة، كون المحاكم تواجه بعض المشاكل تتجسد بالأساس في عدم قدرة المحاكم في تكريس وتطبيق السياسات التشريعية التي كانت نتاج اللوائح التنظيمية الحديثة، وبالتالي هذه المسألة كانت من الأسباب التي جعلت الكونغريس يقوم بإنشاء لجنة التجارة عام 1887 بغية ضبط الانتهاكات التي كانت سائدة آنذاك في السكك الحديدية هذه الأسباب جعلت من المشرع في الكثير من الحالات أن يختار الجهاز الإداري بدل الجهاز القضائي، أما السبب الثاني وهو أساسي كون أن المحاكم تواجه الكثير من الصعوبات أهمها تتبع تكلفة باهضة ومرهقة بالنسبة للمواطن العادي كما يضاف إلى ذلك التأخر الكبير في التقاضي ، وهذا ما يعطي للعدالة القضائية نوع من البطء في التعامل مع القضايا، الشيء الذي جعل الكونغريس يقوم بإعطاء أحقية ممارسة الوظيفة القضائية لهذه الهيئات بدلا من المحاكم، حيث تمتاز الوكالات بتوفرها على خبراء يمتازون بالطابع التقني والمتخصص الذي يساهم في إعطاء العملية القضائية سرعة في البت.

قد نلاحظ أن المكانة التي تحظى بها الوكالات المستقلة قد تؤثر على مفهوم فصل السلط وخاصة في علاقتها بالسلطة التنفيذية التي قد تعرف توتر بحكم أن الوكالات تجد سندها في الكونغريس الذي يعتبر مصدر أمانها والضامن لاستقلاليتها تجاه السلطة التنفيذية ، لكن الأستاذ (Bernard Schwartz) نظر لمفهوم فصل السلط بنظرة مغايرة عن ما جاء به الدستوري الأمريكي ، والذي يتصف بالعلاقة الجامدة بين السلط حيث أقر أن إذا كان مبدأ فصل السلطات مفهوما عقائديا يجب استخدامه بدقة وصرامة، لكن صعود الوكالات الادارية أمر مستحيل، إن السمة البارزة لهذه الوكالات

³⁴ Bernard Schwartz ,the administrative agency in historical perspective, article Indiana law journal, spring 1961 ,article1 Indiana law journal,p272 and p 273

³⁵ Richard revesz, the genesis of independent agencies, article in new york university/law review1950,june 2017,p102

³⁶ Paul R. Verkuil, the purposes and limits of independent agencies, vol ,1988,p263

هي امتلاكها للسلطات وهذه السلطات ذات طبيعة تشريعية وقضائية، وكذلك سلطة إصدار القواعد واللوائح التي تعتبر ملزمة بقوة القانون، ومن المؤكد إذا فكرنا في فصل السلطات على أساس أنه تمييز بين التشريع والإدارة بدقة رياضية وتقسيم فروع الحكومة ، فرما يتعين علينا أن نستنتج بأن ممارسة السلطة التشريعية من قبل الوكالات الإدارية بطريقة تلقائية غير صالحة في الواقع، إن مثل هذا التطبيق الصارم للدستور غير مرغوب فيه ، ويعتبر غير مجدي الشيء الذي يستشف منه أن فصل الجامد للسلط نأجح فقط في الكتب النظرية لمونتسكيو"³⁷.

المطلب الثاني : السلطات الادارية المستقلة في التجارب العربية

بعد معرفتنا لمكانة السلطات الإدارية المستقلة في النماذج المؤسسة، سنحاول في هذا المطلب أن نعالج ظروف نشأة ومكانة السلطات الإدارية المستقلة في النماذج العربية، وبالتالي سنحاول في هذا المطلب أن نتحدث عن التجربة التونسية والمصرية (الفقرة الأولى) ثم سنعالج بعدها كل من التجربة الجزائرية والأردنية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : التجربة التونسية والمصرية

أولا- التجربة التونسية:

تمثل الهيئات الدستورية المستقلة شكلا جديدا من تنظيم الهياكل العمومية يجمع بين القواعد الديمقراطية و التصرف الإداري الحديث، وتقوم على مفاهيم النجاعة والحياد والشفافية"³⁸ ، وقد برزت هذه النواة المعنوية في القانون التونسي مع دستور 2014، حيث جاء هذا التكريس الدستوري للحفاظ على التراكم الذي تم عقب الثورة سنة 2011، وقد عرفت تونس ثلاث موجات من الهيئات المستقلة، فقد برزت الموجة الأولى انطلاقا من التسعينيات في ظل دستور 1959"³⁹ تم إحداث عدة هيئات مستقلة وصفت جميعها بالهيئات الإدارية المستقلة، حيث تكتسي أساسا صبغة تعديلية للحد من هيمنة الدولة بصفقتها المؤطرة لبعض القطاعات التنافسية، واحتكارها للجانب الأكبر لتلك الأنشطة من خلال مؤسسات ومنشآت عمومية في آن واحد، رغم أن الدستور لم يتضمن أي إشارة لهذا الصنف، إلا أن المجلس الدستوري آنذاك حدد بشكل واضح طبيعة بعض المؤسسات المحدثة على أنها هيئات إدارية مستقلة"⁴⁰ ، وهي هيئة السوق المالية (1994)"⁴¹ والهيئة الوطنية للاتصالات(2001)"⁴² والهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية (2004)"⁴³ والهيئة العامة للتأمين (2008)"⁴⁴ ، أما فيما يخص الموجة الثانية فقد بدأت من سنة 2011 وإلى غاية

³⁷ Bernard Schwartz, the administrative agency in historical perspective, article1 Indiana law journal, spring 1961 p266 and 267 and 286

³⁸ الدكتور محمد شفيق صرصار، الهيئات الدستورية المستقلة: أي تكريس، أعمال الملتقي العلمي حول الهيئات الدستورية الذي نظّمته الجمعية التونسية للانتقال الديمقراطي والجمعية التونسية للعلوم الإدارية ومساهمة المنظمة الدولية للتحريير عن الديمقراطية، كلية العلوم القانونية والاجتماعية والسياسية

بتونس، يومي 1 و2 مارس 2018، ص11

³⁹ غريب هادية، الدستور والهيئات المستقلة، المجلة القانونية للدراسات القانونية والسياسية، عدد 2014 -3، ص 383

⁴⁰ محمد شفيق صرصار، مرجع سابق، ص 11

⁴¹ أحدثت بموجب هيئة السوق المالية عدد 117 لسنة 1994 المتعلق بإعادة تنظيم السوق المالية

⁴² أحدثت بموجب الفصل 63 من القانون عدد 01 لسنة 2001 المؤرخ في 15 جاني 2001

⁴³ أحدثت بمقتضى القانون الأساسي عدد 63 لسنة 2004 المؤرخ في 27 جويلية 2004

المصادقة على دستور 2014، إذ تم إحداث عدة هيئات في بداية الانتقال الديمقراطي، وقبل تعليق العمل بالدستور، حيث تم تكييف هذه الهيئات على أنها هيئات عمومية مستقلة، ومن الضروري الإشارة إلى أن إحداث هذه الهيئات المستقلة تميز بالتذبذب وعدم الدقة في تحديد الخصائص القانونية لهذه الهيئات المستقلة، فقد تم إحداث أربع هيئات عمومية مستقلة وهي: الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي (18 فبراير 2011)، واللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد (18 فبراير 2011) واللجنة الوطنية لاستقصاء الحقائق في التجاوزات المسجلة خلال الفترة الممتدة من (17 دجنبر 2010) إلى حين زوال موجها (18 فبراير 2011)، والهيئة الوطنية المستقلة لإصلاح الإعلام والاتصال (2 مارس 2011)، ومن الضروري الإشارة إلى أن بروز هذه الهيئات تميز بمفارقة قانونية تمثلت أولا في الاختلافات الكبيرة في التسميات رغم صدور المراسيم الأربع في نفس اليوم فتراوحت التسميات بين هيئة عليا، ولجنة وطنية، وهيئة وطنية، بالرغم من أن النصوص الأربعة تشير إلى أنها هيئات عمومية مستقلة، لكن دون الإشارة إلى الشخصية القانونية أو الاستقلال المالي، وتجدر الإشارة إلى كون أول هيئة عمومية مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية هي الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، والتي أحدثت في ظل التنظيم المؤقت للسلط، وبعد تعليق العمل بالدستور بمقتضى المرسوم عدد 14 لسنة 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط، واثرت توفيق الهيئة العليا المستقلة للانتخابات المحدث بمقتضى المرسوم عدد 27 سنة 2011 في تنظيم وإدارة أول انتخابات نزيهة وشفافة وتأمين تركيز المجلس الوطني التأسيسي، توجه المؤسس ضمن أول نص تأسيسي إلى تكريس فكرة الهيئات المستقلة الدائمة، عبر إرساء الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بالرغم من الصبغة المؤقتة للنص التأسيسي، وذلك قصد القطع نهائيا مع إرث الاستبداد وما تميز به من عدم شفافية وغياب نزاهة الانتخابات التي تم تنظيمها خلال أكثر من نصف قرن، وما أفضت إليه تلك التجربة من مصادرة أصوات الناخبين، مما جعل حال دون تأمين التداول السلمي⁴⁵ على السلطة، أما فيما يخص الموجة الثالثة للهيئات المستقلة فكانت مع "صدور دستور 27 يناير 2014، والجديد الذي جاء به هو اعتماد التوزيع الأفقي للسلط حيث نص في بابه السادس لأول مرة على وجود خمسة هيئات دستورية مستقلة، تعرف على أنها هيئات منتخبة غير خاضعة لإشراف سلطة معينة أو التسلسل الهرمي للسلطات العمومية، وهي تتمتع بالشخصية القانونية و بالاستقلالية المالية و الإدارية و لها مهام تعديلية في أحد القطاعات التي تتجنب الحكومة التدخل فيها، هذه الهيئات هي كل من الهيئة العليا المستقلة للانتخابات (الفصل 126)، هيئة الاتصال السمعي البصري (الفصل 127)، هيئة حقوق الإنسان (الفصل 128)، هيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة (الفصل 129)، وهيئة الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد (الفصل 130)"⁴⁶

أ- المبادئ العامة للهيئات الدستورية المستقلة

يفتح الفصل السادس من الدستور 2014 بتحديد عام لمهمة الهيئات الدستورية المستقلة حيث نص الفصل 125 على أن الهيئات الدستورية المستقلة تعمل على دعم الديمقراطية، وعلى كافة مؤسسات الدولة تيسير عملها وتتمتع هذه الهيئات بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية وتنتخب من قبل مجلس نواب الشعب بأغلبية معززة، وترفع إليه تقريرا

⁴⁴أحدثت بمقتضى القانون عدد 08 لسنة 2008 المؤرخ في 13 فيفري 2008 المتعلق بتنقيح وإتمام مجلة التأمين

⁴⁵محمد شفيق صرار، مرجع سابق، ص 12

⁴⁶قراءة في دستور تونس الصادر عام 2014

سنوياً يناقش بالنسبة إلى كل هيئة في جلسة عامة مخصصة لهذا الغرض ويضبط القانون تركيبة هذه الهيئات والتمثيل فيها وطرق انتخابها وتنظيمها وسبل مساءلتها.

إذن يستشف من هذا الفصل أن الهيئات الدستورية المستقلة تعمل وفق مبادئ أساسين وهما مبدأ الاستقلالية وأيضاً دعم الديمقراطية .

1- مبدأ الاستقلالية : تتجسد بالأساس في طريقة تعيين الأعضاء حيث اعتبر المؤسس أن السلطة التشريعية هي الطرف المؤهل لانتخاب أعضاء الهيئات الدستورية المستقلة لتمتعها بالشرعية الديمقراطية، كما أقر وجوبية اعتماد أغلبية معززة في طريقة انتخاب أعضاء مجالس الهيئات واختيارهم ، وتمثل طريقة الانتخاب هذه أساس ضمان عدم هيمنة حزب أو طرف سياسي، كما تعد الصبغة الجماعية لطريقة تسيير الهيئات الدستورية المستقلة، عنصراً أساسياً وجوهرياً لإرساء استقلالية الهيئات الدستورية، وخاصة حيادها حيث أن القرار لن يكون نتيجة لرؤية عضو واحد، بل سيكون بلورة لدراسة المواضيع ومناقشتها بصفة جماعية، أيضاً اعتماد قاعدة موحدة لتحديد المدة النيابية لأعضاء مجلس الهيئات الدستورية المستقلة، وقد تم تحديدها في ست سنوات غير قابلة للتديد، ويعد تحديد مدة النيابة من الشروط الأساسية لضمان استقلالية الهيئات، أما فيما يخص الاستقلال الوظيفي فيتجسد في عدم الخضوع إلى سلطة رئاسية حيث لا تخضع الهيئات الدستورية للسلطة الرئاسية، وذلك لتفادي هيمنة السلطة التنفيذية على الإدارة نظراً لأنها لا تنتم في جميع الحالات بمبدأ الحياد والاستقلالية، وبالرغم من أن الهيئات الدستورية المستقلة تتواجد صلب الدولة لكنها خارجة عن التراتبية الإدارية الكلاسيكية، وقد دعم القانون الأساسي عدد 47 لسنة 2018 المؤرخ في غشت 2018 والمتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة، مفهوم هذه الاستقلالية الوظيفية حيث جاء في مضمون فصله الرابع ما يلي تتمتع الهيئات الدستورية المستقلة بالاستقلالية تجاه سلطة الرئاسية أو سلطة الإشراف سواء من حيث ممارسة مهامها، وكذلك لا تتلقى تعليمات حيث يمنع كل تدخل من أي جهة كانت في سير أعمالها ، أما فيما يخص استقلالية التصرف في الموارد البشرية والمالية، فقد نص الفصل 15 من القانون الأساسي الذي يتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة على ما يلي يخضع أعوان الهيئة لنظام أساسي عام لأعوان الهيئات الدستورية، وفي نطاق المبادئ العامة المسطرة في القانون المشار إليه أعلاه، لكل هيئة أن تضبط القواعد الأساسية الخاصة بها بنظام أساسي خاص يصادق عليه أمر حكومي، أما فيما يخص الاستقلالية المالية فقد جاء في الفصل 17 من نفس القانون ترصد لكل هيئة في إطار ميزانية الدولة ميزانية مستقلة"⁴⁷.

2- دعم الديمقراطية : تجاه أزمة المشروع المؤسسات العمومية، التي ولدت أزمة ثقة في صفوف المواطنين، وجب التنصيص دستورياً على الهدف الذي جاءت لأجله الهيئات الدستورية المستقلة ، وقد تمت دسترتها بغية تجاوز هذه الأزمة التي تعمقت على مدى السنين في رؤى التونسيين، وقد أكد الفصل 125 من الدستور أن الهيئات تعمل على دعم الديمقراطية، وهذا الدعم يتجسد بالأساس، من خلال مبادئ وهما الشفافية والمساءلة ، والمقصود بالشفافية هو نشر جميع أعمال الهيئات المستقلة على مواقع الإلكترونية ، وكذلك نظامها الداخلي وتقاريرها السنوية والمالية، أما مبدأ المساءلة فقد أقر القانون الإطار على اختصاص المحكمة الإدارية المختصة في المنازعات الهيئات مع أعوانها، وأقر نفس القانون أن يوم

⁴⁷ ابن عاشور رافع، المؤسسات والنظام السياسي بتونس، الطبعة الثالثة، دار النشر مجمع الأطرش، طبعة 2019، ص 467-468

30 يونيو من كل سنة كأجل أقصى لرفع الهيئات التقارير السنوية الخاصة بها أمام مجلس النواب، كتأكيد لما جاء في الفصل 125 من الدستور، أما الفصل 36 من قانون الإطار فهو ينص على نوعين من الإجراءات لإعفاء عضو من أعضاء المجلس أو رئيس الهيئة، ويتم ذلك إما بقرار مجلس الهيئة أو عن طريق سحب الثقة من قبل مجلس النواب وذلك في الحالتين، إما بسبب خطأ فادح أو عدم احترام مبادئ الهيئة أو عدم احترام مبادئ الميزانية والمحاسبة، وقد قام عدد من النواب الشعب بالطعن في هذا الفصل في 12 فبراير 2017، وفي قرارها الصادر في 8 غشت 2017 قبلت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين هذا الطعن، وأعلنت عدم دستورية هذا الفصل مؤكدة أن إجراء سحب الثقة متناقض مع مبدأ استقلالية الهيئات الدستورية، كما أقرت الهيئة على أن الإعفاء قرار داخلي سيادي يخص صلاحيات مجلس الهيئة وهو دستوري ولا يؤثر على استقلاليتها، في حين أن سحب الثقة الذي يقرره مجلس النواب يعتبر قرارا خارجيا يهدد استقلالية الهيئات"⁴⁸.

ب: صلاحيات الهيئات الدستورية المستقلة

لقد أقر المؤسس جملة من الصلاحيات للهيئات الدستورية المستقلة الخمس، ولكنه أقر اختصاصا ترتيبيا متفاوتا كذلك الحال بالنسبة إلى الاختصاصات الإستشارية والاختصاص الاستقصائي .

1- الاختصاص الترتيبي : من بين الهيئات الدستورية المستقلة الخمس لم يقر المؤسس صلاحيات سلطة ترتيبية إلا لهيئتين وهما، الهيئة العليا المستقلة للانتخابات وهيئة الاتصال السمي البصري، حيث نص في الفصلين 126 و 127 على ما يلي تتمتع الهيئة بالسلطة الترتيبية في مجال اختصاصها .

وتعرف السلطة الترتيبية على أنها امتياز قانوني يمكن صاحبه من اتخاذ القرارات ذات الطابع العام وغير الشخصي من تلقاء نفسه إما بغرض تنفيذ القوانين أو لتنظيم عدد من المسائل والمواضيع التي لا تتبع مجال اختصاص السلطة التشريعية، وذلك يعني أن هذه الهيئات لها سلطة اتخاذ أوامر ترتيبية، والجدير بالذكر هو أن هذه السلطة التنظيمية أو الترتيبية المخولة لهاتين الهيئتين، ليست سلطة ترتيبية عامة بل هي سلطة خاصة ومؤطرة بميدان اختصاص كل هيئة، لكن فهي مقيدة وخاضعة للسلطة الترتيبية العامة ، وتعتبر بذلك سلطة ترتيبية ثانوية يؤطرها القانون .

2- الاختصاص الاستشاري : لم يصرح دستور 2014 على السلطة الإستشارية للهيئات الدستورية الخمس بطريقة موحدة، وقد قسم المؤسس هذه الهيئات حسب معيار الوظيفة الإستشارية إلى ثلاث أقسام :

هيئة لم ينص على دورها الاستشاري حسب الفصل 126 ليس للهيئة العليا المستقلة دور استشاري

هيئة نص على أن لها دور استشاري اختياري وهي هيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة حيث نص الفصل 129 على ما يلي، للهيئة أن تبدي رأيا في المسائل المتصلة بمجال اختصاصها

⁴⁸ ابن عاشور رافع، نفس المرجع، 473-474

هيئات نص على وجوبية دورها الاستشاري، وهي هيئة الاتصال السمعي البصري حسب الفصل 127 وتستشار وجوبا في المشاريع القوانين المتصلة بهذا المجال، وهيئة حقوق الإنسان حسب الفصل 128، وتستشار وجوبا في مشاريع القوانين المتعلقة بمجال اختصاصها، وهيئة الحوكمة الرشيدة و مكافحة الفساد .

3-الاختصاص الاستقصائي : حسب الفصل 128 تقوم هيئة الحقوق الإنسان بالتحقيق في حالات انتهاك حقوق الإنسان، بهدف تسويتها أو إحالتها على الجهات المعنية فهي تحرص على حماية حقوق الإنسان، عن طريق مراقبتها وضبطها لهذا المجال إذ تقوم مثلا بزيارة أماكن الاحتجاز ومراكز الإيقاف والحجز والمؤسسات السجنية والاصلاحية دون علم الجهات المعنية بالزيارة⁴⁹.

وعليه يمكن القول أن المشرع الدستوري التونسي عالج قضية الهيئات الدستورية المستقلة بطريقة جيدة وخصوصا عندما أناط بالبرلمان صلاحية انتخاب أعضائها كما حاول أيضا أن يعطيها استقلالية تجاه السلطة التنفيذية، إلا أن الإشكال الذي نجده اليوم في هذه التجربة كون رغم التنصيب الدستوري على الهيئات الدستورية المستقلة إلا أنه وإلى اليوم لم يتم تطبيق مختلف أحكامه، بل إن بعض الهيئات الدستورية المستقلة لم يقع إحداثها بالمرّة مما يجعلنا نتساءل عن ما الغرض من التنصيب الدستوري على هيئات المستقلة دون تكريسها على أرض الواقع .

ثانيا : التجربة المصرية

لقد عالج المشرع المصري سنة 2014 موضوع الهيئات المستقلة، وبالضبط من المادة 208 إلى المادة 221 وهي كالتالي، الهيئة الوطنية للانتخابات (208) المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام (211) الهيئة الوطنية للصحافة (212) الهيئة الوطنية للإعلام (213)، بالإضافة إلى المجالس القومية المستقلة التالية: المجلس القومي لحقوق الإنسان - المجلس القومي للأشخاص ذوي الإعاقة - المجلس القومي للمرأة - المجلس القومي للطفولة والأمومة، أما الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية فهي : البنك المركزي - الهيئة العامة للرقابة المالية - الجهاز المركزي للحسابات - هيئة الرقابة الإدارية، أما فيما يخص طريقة تعيين أعضائها ، فتعين هذه الهيئات من طرف رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ، ولا يعفى أحد منهم إلا في الحالات المحددة بالقانون، وتقدم الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية تقاريرها سنويا إلى كل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب ورئيس الوزراء فور صدورها ، وتنشر هذه التقارير للرأي العام، كما تنظم صلاحياتها بواسطة القانون، "وبالرجوع إلى مضامين المواد المشار إليها أعلاه نجد أن المشرع الدستوري يقر باستقلالية هذه الهيئات، سواء على المستوى المالي والإداري، وكذلك تمتعهم بالشخصية الاعتبارية"⁵⁰، وتختلف صلاحيات هذه الهيئات حسب طبيعة اختصاصها ومجال ضبطها⁵¹ فمثلا نجد الهيئة العامة للرقابة المالية أنشئت بموجب قانون رقم 10 لسنة 2009، حيث تختص هذه الهيئة بالرقابة والإشراف على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية ، بما في ذلك أسواق رأس المال، والبورصات ، العقود الآجلة وأنشطة التأمين والتمويل العقاري والتأجير التمويلي والتخصيم والتوريق، وذلك بهدف تحقيق سلامة واستقرار تلك الأسواق والأدوات وكذلك تنظيم الأنشطة وتمييزها

⁴⁹ ابن عاشور رافع، نفس المرجع، ص 475-476-477

⁵⁰ قراءة في دستور مصر الصادر عام 2014

⁵¹ حسن طارق، مرجع سابق، ص 104

وتعظيم قدرتها التنافسية على جذب المزيد من الاستثمارات المحلية والأجنبية، كما تعمل على الحد من مخاطر عدم التنسيق ومعالجة المشاكل التي تنتج عن اختلاف الطرق أو الأساليب الرقابية⁵²، نأخذ مثالا آخر عن اختصاصات المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام، حيث يعد هذا المجلس الجهة المكلفة بترخيص ممارسة العمل الإعلامي، وللمجلس أحقية منح التراخيص وتجديدها وفحص طلبات نقل الملكية، ورصد المحتوى الإعلامي والأداء الصحفي والإعلامي وغيرها، ويمنح قانون رقم 180 لسنة 2018 لتنظيم الإعلام، عدة اختصاصات لهذا الأخير كمنع وضبط المطبوعات أو الصحف أو المواد التي صدرت أو جرى بثها من خارج مصر، كذلك أحقية وقف نشاط أي صحيفة أو وسيلة إعلامية أو حجب موقع إلكتروني في حالة عدم حصوله على ترخيص...⁵³، لكن رغم إعطاء القوانين التي تنظم الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية صلاحيات واسعة، إلا أن الإشكال الذي تعاني منه هذه الهيئات هي مسألة استقلاليتها وخاصة تجاه السلطة التنفيذية، وفي دراسة قامت بها الباحثة سارة المصري حول موضوع تنظيم الإعلام والصحافة في مصر، حيث حاولت مقارنة الموضوع عن طريق قيام بدراسة مقارنة حول وضعية الهيئات المستقلة المكلفة بمجال الإعلام، عبرت الباحثة عن كون وضعية الصحافة لم تعرف أي تغيير منذ عزل مرسي وحتى بعد تولي الرئيس عبد الفتاح السيسي الحكم، إذ لا تبدو الإرادة السياسية حاضرة لإحداث تغيير حقيقي في سياسات الدولة بشأن الإعلام والصحافة المملوكين للدولة، فكلاهما يمثلان صوت النظام القائم، الذي نتج عنه وقوع انتهاكات عديدة للصحفيين والمصورين والإعلاميين، رصدتها مؤسسة حرية الفكر والتعبير منذ 30 يونيو 2013 حتى 30 مايو 2014 فقد بلغ عدد الاعتداءات البدنية والإصابات بحق العاملين بمجال الإعلام والصحافة إلى 195 حالة، بالإضافة إلى 6 حالات قتل، و68 حالة احتجاز و 24 حالة حبس، و 48 حالة مصادرة معدات، و 14 حالة وقف بث، وهو ما يؤكد بما لا يدع مجال للشك أن استمرار مثل هذه السياسات والانتهاكات يصعب من إصلاح منظومة الإعلام والصحافة في مصر⁵⁴.

ولم يقف الموضوع عند هذا الحد فقط شكل قرار الرئيس المصري عبد الفتاح السيسي الصادر بقانون رقم 89 لسنة 2015 جدلا فقهيًا حيث منح هذا القانون لرئيس الجمهورية الحق في عزل رؤساء وأعضاء الهيئات المستقلة والجهات الرقابية من مناصبهم، وحدد القانون أربع حالات للعزل وهي،

- إذا قامت بشأنه دلائل جديّة على ما يمس أمن الدولة و سلامتها

- إذا فقد الثقة والاعتبار

- إذا أخل بواجبات وظيفته بما من شأنه الإضرار بالمصالح العليا للبلاد أو أحد الأشخاص الاعتبارية عامة

- إذا فقد أحد شروط الصلاحية للمنصب الذي يشغله لغير الأسباب الصحية .

⁵² موقع أ.د/ أمين لطفي وشركاه، مكتب محاسبون قانونيون ومستشارون، تعرف على الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية في مصر.

⁵³ <https://draminlotfyoffice.com/details/614> تاريخ الاطلاع 2020/04/25، 12:30

⁵⁴ مريان سيدهم، المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام قراءة في الصلاحيات والممارسات، موقع حرية الفكر والتعبير شركة محاماة ifte أبريل 22، 2019، تحرير محمد عبد السلام مدير الوحدة البحثية بالمؤسسة https://afteegypt.org/media_freedom/2019/04/22/17424-afteegypt.html، تاريخ الاطلاع 2020/04/25، 13:00

⁵⁴ المصري سارة، تنظيم الإعلام والصحافة في مصر قراءة في نماذج دولية للهيئات المستقلة المنظمة للإعلام والصحافة ودروس مستفادة لمصر، مؤسسة حرية الفكر والتعبير، شارع 4 أحمد باشا الدور السادس جاردن سيتي القاهرة، ص 5

ومن جهته أوضح المستشار أحمد مكي وزير العدل الأسبق، أن الدستور يمنع إقالة رؤساء الهيئات الرقابية والمستقلة عبر السلطة التنفيذية المثلة حالياً في الرئيس السيسي، وأضاف الأستاذ طبقاً للدستور فهذه هيئات مستقلة أي لا سلطان للسلطة التنفيذية عليها لأنها تراقبها، تم إن استقلال يعني عدم القابلية للعزل، وأن العاملين بها لا يعزلون وإلا فقدت استقلالها، وبالرجوع لنصوص الدستور فلا بد أن يأخذ رأي هذه الهيئات في القانون الذي ينظم أعمالها، وهو ما لم يتم خلال إقرار هذا القانون، وهذا الأمر يعد مخالفاً للدستور⁵⁵.

وبالعودة لمقتضيات الدستور نجد أن المادة 216 تنص على يصدر بتشكيل كل هيئة مستقلة أو جهاز رقابي قانون، يحدد اختصاصاتها ونظام عملها وضمانات استقلالها، والحماية اللازمة لأعضائها وسائر أوضاعهم الوظيفية بما يكفل لهم الحياد والاستقلال، وجاء في فقرتها الثانية أنه يعين رئيس الجمهورية رؤساء تلك الهيئات والأجهزة بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه لمدة أربع سنوات قابلة للتحديد لمرة واحدة، ولا يعفى أي منهم من منصبه إلا في الحالات المحددة بالقانون، ويحضر عليهم ما يحضر على الوزراء⁵⁶، وعليه يمكن القول أن البرلمان هو الجهة المكلفة بإحداث قانون ينظم طرق إعفاء رؤساء هذه الهيئات، وبالتالي يمكن أن نعتبر هذا القانون الذي أصدره الرئيس يمس من استقلالية الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، حيث تعد آلية يوظفها الرئيس تجاه هذه الهيئات وبالتالي يمكن القول أنها تشكل ضماناً لتبعية الهيئات لرئيس الجمهورية، وفي رأي مخالف عبر عنه الأستاذ محمد حامد جمل رئيس مجلس الدولة سابقاً، أن الدولة المصرية تعيش في حالة اشتباك مع الإرهاب، وفي ظل غياب مجلس النواب يحق لرئيس الجمهورية إصدار قوانين لمواجهة الضرورات اللازمة لإدارة البلاد، كما يمكن الطعن في القرار أمام المحكمة الإدارية⁵⁷.

إن الحديث عن إعطاء الرئيس إمكانية عزل أعضاء هذه الهيئات تعتبر غير مقبولة بحكم أن التجارب الرائدة في هذا المجال تعطي إمكانية العزل للبرلمان فقط باعتباره ممثل الأمة، إن الغاية من إحداث السلطات الإدارية المستقلة هو إعطائها مهام ضبئية تمارسها باستقلالية عن السلطة التنفيذية، وبالتالي إذا لم يتوفر هذا الشرط، فلا يمكننا في هذه الحالة الحديث عن هيئة مستقلة.

الفقرة الثانية : التجربة الجزائرية و الأردنية

أولاً: التجربة الجزائرية

لقد ظهر مفهوم السلطات الإدارية المستقلة في بداية سنوات التسعينات، حيث تم إنشاء أول سلطة إدارية مستقلة سميت بالمجلس الأعلى للأعلام، إلى أن دشن قانون النقد و القرض لسنة 1990 كذلك مرحلة جديدة من مراحل تطور النظام المصرفي، حيث تخلت فيها السلطة المركزية عن التسيير الإداري للقروض، وبذلك تم إنشاء مجلس النقض والقرض، واللجنة المصرفية، حيث أنيط بهم مهمة ضبط القطاع المصرفي، ليظهر بعدها سنة 1992 المرصد الوطني لحقوق الإنسان، الذي حلت محله حالياً اللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، تم تتابع ظهور مثل

⁵⁵ موقع رأي اليوم، مصر، جدل قانوني حول دستورية السيسي لرؤساء الأجهزة الرقابية، القاهرة/ ربيع السكري الأناضول،

⁵⁶ المادة 216 من الدستور المصري لسنة 2014، تاريخ الاطلاع 2020/04/25، 15:30، <https://www.raiayoum.com/index.php>

⁵⁷ رأي اليوم، موقع سابق الذكر، تاريخ الاطلاع 2020/04/25، 17:45

هذه الهيئات وتزايد عددها، فأُنشأت لجنة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مجلس المنافسة، هيئة الوسيط الجمهورية (الملغاة)، سلطة ضبط قطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، سلطة ضبط التبغ والمواد التبغية، لجنة ضبط السوق والكهرباء والغاز، سلطة ضبط النقل، وأخرى لضبط الخدمات العمومية للمياه، سلطة ضبط القطاع المحروقات، لجنة الإشراف على التأمينات، هيئة الوقاية من الفساد ومكافحته، وهيئات أخرى تتولى مهام الضبط غير أنها لم تكيف على أساس ذلك، أما في سنة 2012 فقد تم إحداث كل من سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وسلطة ضبط السمي البصري في مجال الإعلام ...⁵⁸

واستمرت مسألة إحداث السلطات الإدارية المستقلة إلى غاية صدور دستور 2016، إن الإشكال الذي عرفته هذه التجربة، كون أن المشرع قام بالتكليف القانوني لبعض الهيئات دون الأخرى كمجلس الأعلى للإعلام الذي اعتبره المشرع بسلطة إدارية مستقلة، ثم في سنة 2001 في القانون المناجم بمناسبة إنشائه الوكالتين الوطنيتين لضبط السوق المناجم، حيث صرح باستقلاليتها أمام المتعاملين، دون الإشارة إلى استقلاليتها إزاء الحكومة، أي قام بإعطائها تكليف سلطة إدارية مسيرة نفسها ذاتيا وليس بمعنى سلطة إدارية مستقلة، ومثال على ذلك يمكن الإشارة إلى مجلس المنافسة من خلال المادة 16 من الأمر الصادر في 2003⁵⁹، حيث كيفها على أنها هيئة تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي دون تحديد طبيعتها، وعلى الرغم من غياب نص دستوري يفصل في طريقة إنشاء هذه السلطات، أي هل هي من اختصاص التشريع أو التنظيم، إلا أن المشرع عرف مجلس المنافسة على أنه سلطة إدارية تنشأ لدى الوزير الأول، تتمتع بالشخصية القانونية، وتعترف له بممارسة السلطة القمعية⁶⁰، وعموما يمكن القول أن مسألة إحداث هذه الهيئات في الجزائر، تناط بالسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، فهناك هيئات تم إحداثها بموجب قانون، وأخرى بأمر من رئيس الجمهورية، وبالتالي يمكن طرح الإشكال التالي هل هي هيئات مستقلة؟ أم أنها تعمل بالوصاية؟ تم لماذا المشرع الجزائري أعطاهم تكليف قانوني غامض؟

أ- استقلالية السلطات الإدارية المستقلة

تقضي المادة 99 من الدستور الجزائري لسنة 2011، على أن الوزير الأول يمارس سلطة السهر على حسن سير الإدارة العمومية، وهذا يعني تبعية الإدارة العامة للحكومة، إن الغرض من ذلك هو ضمان حسن سير المرافق العامة، والتأكيد على وحدة السلطة التنفيذية، إن هذا المبدأ يجد مبرراته في نظرية السيادة والديمقراطية، التي تمارس من خلال عملية الانتخاب بمعنى التبعية للمنتخبين، ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان، إلا أن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة يتطلب وجودها خارج السلطة الرئاسية أو الوصاية، أي عملها يجب أن يكون وفق منطقتها الذي يتناسب والمهام الموكولة إليها، أي أنها لا تخضع لرقابة الحكومة في أداء مهامها⁶¹، وما أثار انتباهي كون المجلس الدستوري الجزائري لم يدلي بأي

⁵⁸ إلهام هاشمي، استقلالية سلطات الضبط الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل درجة ماجستير في القانون تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي، السنة الجامعية 2014-2015، ص 6-7

⁵⁹ المادة 16 من الأمر رقم 03.03، المؤرخ في 19 جويلية 2003 والمتعلق بالمنافسة

⁶⁰ سامية قلوشة، استقلالية السلطات الادارية المستقلة (سلطات الضبط) وفق أحكام الدستور دراسة مقارنة الجزائر وفرنسا، المركز الديمقراطي العربي، العدد 18 نوفمبر / تشرين الثاني 2019، المجلد 03، ص 208

⁶¹ المصدر نفسه، ص 203

قرار في هذا الشأن، مما يجعلنا نتساءل عن مدى استقلالية هذه الهيئات في التجربة الجزائرية، وفي محاولة فهم طبيعة السلطات الإدارية المستقلة، حاول الأستاذ بلماحي زين العابدين إعطاءنا تعريف عنها، حيث اعتبر أن السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، مؤسسات تتمتع بالشخصية المعنوية وفق المعيار العضوي أو وفق المعيار المادي، وأنها تمارس صلاحياتها وفق معيار امتيازات السلطة العامة، عبر توزيع سلطة الدولة من خلالها، وكأن الدولة تنتازل لها عن سلطتها التنظيمية وأنها تمارس عدة سلطات، مما يمنحها صلاحيات واسعة ومختلفة، وأنها لا تخضع لأية رقابة من أي نوع، ماعدا تقديمها تقريراً عن نشاطها للسلطة المعنية، وأنها لا تخضع في أعمالها سوى لرقابة القاضي، خاصة فيما يتعلق بممارستها للسلطة القمعية، حيث يجوز الطعن في قراراتها، كما أن أعمالها يمكن أن ينظر فيها القضاء وفق مواعيد الطعن القضائي، ووفق تنفيذ قراراتها الإدارية"⁶².

وبالعودة إلى المعيار الوظيفي الذي يقر بأنه لا يمكن للقرارات الصادرة عن السلطة الإدارية المستقلة، أن تكون محل إلغاء أو التعديل من طرف السلطة العليا، وهي تخضع فقط للطعن القضائي، نجد عكس هذا الكلام في التجربة الجزائرية، حيث في الواقع نجد الحكومة تستطيع أن تتدخل في اختصاصاتها بطرق عديدة، وذلك عبر ثغرات في تشريعاتها المختلفة، وكمثال على ذلك تنص المادة 21 من القانون 03.03 يمكن أن ترخص الحكومة تلقائياً إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، أو بناء على طلب من الأطراف المعنية بالتجميع الذي كان محل الرفض من مجلس المنافسة، وذلك بناء على قرار الوزير المكلف بالتجارة والوزير الذي يتبعه القطاع المعني بالتجميع"⁶³.

وعليه يمكن القول أن مسألة استقلالية السلطات الإدارية المستقلة بالجزائر تظل نسبية بحكم أن الحكومة لها صلاحية تدخل في اختصاصاتها، وهذا يدل على عملها بمنطق الوصاية، وإن مسألة استقلاليتها وصلاحياتها تستمد من عند السلطة التنفيذية، وهذا ما يفسر سكوت المجلس الدستوري حول هذه المسألة، إن إشكالية عدم وضوح مسألة استقلالية السلطات الإدارية المستقلة بالجزائر من عدمه، نجد مبررها في عدم اعطاء المشرع التكييف القانوني لجميع الهيئات، بل كيف بعض الهيئات دون الأخرى.

لقد اعتبر بعض الباحثين الجزائريين أن المشرع الجزائري سلك نفس سلوك المشرع الفرنسي والذي ترك مسألة تكييف هذه الهيئات للفقه"⁶⁴.

يمكن اعتبار هذا الرأي ناقص وغير مكتمل بحكم أن المشرع الفرنسي ترك للفقه والقضاء المتجسد بالأساس باجتهادات المجلس الدستوري ومجلس الدولة مهمة تكييف معظم هذه السلطات، وهذا ما جعل نموذج الفرنسي يعرف تمتع هذه الهيئات بالاستقلالية، وكمثال على ذلك اعتراف المجلس الدستوري الفرنسي للسلطات الإدارية المستقلة، بأحقية ممارسة السلطة التنظيمية، حيث قام بالفصل بين الاختصاص التنظيمي للوزير الأول الذي اعتبره اختصاص وطني، وبين

⁶² بلماحي زين العابدين، النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي دراسة مقارنة، رسالة الدكتوراه في القانون العام جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان،

2015، ص 305

⁶³ المادة 21، من الأمر 03.03، السابق الذكر، والمتعلق بالمنافسة

⁶⁴ فلوشة سامية، مدى استقلالية السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة، مذكرة الماجستير في تخصص القانون الإداري المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبو بكر بلقايد الجزائر تلمسان، 2016-2017، ص 27

الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة الذي اعتبره اختصاص مقيد بمجال ضبطها، وبالتالي فسكوت المجلس الدستوري الجزائي وعدم إقراره باستقلالية هذه الهيئات تجعلنا نقر بممارسة السلطات الإدارية المستقلة لصلاحياتها بمنطق التبعية تجاه السلطة التنفيذية .

ب- صلاحياتها

تختلف صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة حسب أهميتها ومكانتها داخل الدولة، وكذلك دورها فمثلا مجلس المنافسة يقوم حسب المادة 34 من المرسوم الصادر 2003 بصلاحيات اتخاذ القرار واقتراح الآراء بمفرده أو بطلب من الوزير المكلف بالتجارة أو من أطراف أخرى، فمهمته هو الأخذ بكل الوسائل اللازمة من أجل تنظيم السوق ومن أجل ضمان حسن سير المنافسة في المناطق الجغرافية المتواجدة فيها، أي في قطاع النشاط أو المنافسة⁶⁵، ومنحت له كل الصلاحيات من أجل تنظيم أو اتخاذ المراسيم التي تنشر، "نذكر في هذا الشأن المرسوم التنفيذي الصادر في 10 يوليوز 2011 والذي يحمل كشف رسميا عن المنافسة والمتضمن في محتوي المادة 4 منه"⁶⁶.

وعليه يمكن القول أن هناك هيئات تتصف بالطابع الاستشاري فقط، وهناك من تجمع بين ممارسة الوظيفة الإستشارية والوظيفة التنظيمية كمجلس المنافسة، الذي يختص بسلطة التنظيم مثله مثل مجلس النقض والقرض، أما بخصوص لجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة، فهي تضع الشروط الواجبة من أجل الحصول على الاعتماد وإنشاء البنوك والمؤسسات المالية، كما يجب أن نشير إلى أن مجلس المنافسة يقوم بصلاحيات الأخذ بالقرارات الآتية عن طريق إصدار التنظيمات، وله صلاحية تفسير القوانين، كما يمكن له أن يصدر تعليمات⁶⁷.

صحيح أن مجلس المنافسة في الجزائر يمتاز بمجموعة من الخصائص التي تميزه عن باقي السلطات الإدارية الأخرى، إلا أن قوته مستمدة من عند السلطة التنفيذية .

أما فيما يخص سلطة ضبط الكهرباء والغاز فإنها لا تتمتع بالسلطة التنظيمية إلا في حالة واحدة، وهي إذا تعلق الأمر بوضع التسعيرة ففي 24 دجنبر 2007 وضعت هذه اللجنة شروطا للحصول على الترخيص من أجل استغلال شبكات الكهرباء .

كما أنه تتمتع السلطات الإدارية المستقلة التي تعمل على ضبط المجال الاقتصادي والمالي بوسائل تسمح لها بالحصول على المعلومات حول القطاع الذي تتولى ضبطه، نذكر من بينها التحقيقات غير الردعية التي تؤهل الهيئة المعنية إمكانية الدخول إلى المؤسسة المراد مراقبتها من أجل الحصول على المعلومات، وكذلك معرفة طريقة عملها، فهي تختلف عن تلك التي يقوم بها أعوان الشرطة القضائية والتي تتعدى المعاينة إلى البحث عن المخالفات⁶⁸، ولهذا فهذه التحقيقات لا تشمل التفتيش والحجز بل فقط البحث ومعاينة المخالفات، أما التي تقوم بها السلطات الإدارية المستقلة فإنها غير محددة في

⁶⁵ المادة 34، من الأمر رقم 03.03، السالف الذكر، والمتعلق بالمنافسة

⁶⁶ المرسوم التنفيذي رقم 11-241، الصادر في 10 جويلية 2011، ح، ر، ج، ج رقم 39 الصادر في 11-07-2011

⁶⁷ فلوثة سامية، مرجع سابق، رسالة الماجستير، ص 34

⁶⁸ نفس المرجع، ص 35

الزمان والمكان ، ومثال على ذلك سلطة التحقيق الممنوحة لمجلس المنافسة⁶⁹، كما تتمتع بعض السلطات الإدارية المستقلة بسلطة العقاب، والهدف من ممارسة هذه السلطة هي ضبط القطاع المكلفة بتنظيمه.

وعليه يمكن القول رغم تمتع السلطات الإدارية المستقلة بسلطات ضبطية، إلا أن نجاعتها مرهون باستقلاليتها، إن تبعيتها للسلطة التنفيذية وكذلك إمكانية تدخل في صلاحياتها عن طريق إلغاء قراراتها من قبل السلطة التنفيذية، يعتبر عائق أمام بروز هذه التجربة في الجزائر، فإذا كان مجلس المنافسة يمتاز بصلاحيات مهمة وقوية ويخضع في نفس الوقت لوصاية السلطة التنفيذية، ففي هذه الحالة كيف يمكن أن تتصور وضعية باقي السلطات الإدارية المستقلة الأخرى .

ثانيا: التجربة الأردنية

بدأ إنشاء الوحدات الحكومية المستقلة في المملكة، منذ خمسينيات القرن الماضي، بهدف الإشراف على عمليات الرقابة والتنمية، وذلك لوضع اللبنة الأساسية اللازمة للبدء بعمليات التنمية الاقتصادية، حيث كانت تهدف بعض هذه المؤسسات إلى حماية مصالح القطاع التجاري والصناعي، والمساهمة في تطوير القطاعات الحيوية، كقطاع المياه والطاقة والتعليم والصحة والنقل ، وقد راعت الأطر التشريعية التي تبنت إنشاء الهيئات المستقلة، على اعتماد مظاهر متعددة تؤطر ضمانات ومظاهر استقلال الوحدات المنشأة، وذلك بهدف ضمان قدرتها على إنجاز المهام الموكولة إليها من قبل المشرع الأردني، إلا أن ارتفاع عدد هذه الوحدات بشكل كبير خلال أعوام قليلة قد ساهم في زيادة عدد الأطر التشريعية الناطمة لهذه المؤسسات، وبالتالي تضخم الهياكل التنظيمية للمؤسسات الحكومية، ما حدا بالعديد من الباحثين والمحليلين إلى حث الحكومة على ضرورة دراسة جدوى إنشاء هذه المؤسسات، ومدى استفادة الاقتصاد الوطني من وجودها، بحكم أن الحكومة الأردنية هي الجهة التي قامت بإنشاء هذه الوحدات الحكومية المستقلة و التي يبلغ عددها (57) وحدة⁷⁰.

ونظرا لكثرة هذه الهيئات في التجربة الأردنية ارتأينا إلى أن نشير لبعض منها مثال : سلطة المياه، هيئة تنظيم قطاع الاتصالات، هيئة الأوراق المالية، هيئة تنظيم الطيران المدني، المجلس الأعلى للشباب، المجلس الاقتصادي والاجتماعي ...⁷¹ وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الدستوري لم يخصص باب كامل ينظم من خلاله هذه الهيئات، لا على كيفية إنشائها وأيضا صلاحياتها وعلاقتها بباقي المؤسسات الأخرى حيث اكتفى بالقول في الفقرة الثانية من المادة 67 أنه تنشأ بقانون هيئة مستقلة تشرف على العملية الانتخابية النيابية وتديرها في كل مراحلها، كما تشرف على أي انتخابات أخرى يقرها مجلس الوزراء⁷²، إن السؤال الذي يطرح نفسه وهو لماذا المشرع الدستوري لم يشر إلى باقي الهيئات الأخرى رغم كثرتها داخل النسق المؤسساتي، ولفهم طبيعة القانونية التي تؤطر هذه الهيئات سنحاول الحديث عن بعض منها انطلاقا من قانون الذي ينظمها، نأخذ مثال سلطة المياه التي نظمها المشرع في قانون رقم 18 لسنة 1988 والمعدل بقانون رقم 62

⁶⁹ المادة 51، من الأمر 03.03 السالف الذكر

⁷⁰ علي عساف، الوحدات الحكومية المستقلة في الأردن: استعصاء الإصلاح، مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية، تشرين الأول / أكتوبر

2019، ص 9-10

⁷¹ موقع عمون، 60 وحدة وهيئة مستقلة في الأردن <https://www.ammonnews.net/mobile/index.php?page=article&id=299618>

تاريخ الاطلاع 2020/04/26، 11:10

⁷² قراءة في دستور الأردن الصادر عام 1952 شاملا تعديلاته لغاية 2016

لسنة 2001 ، حيث جاء في المادة 3 منه تؤسس بموجب هذا القانون سلطة تسمى (سلطة المياه) تتمتع بالشخصية الاعتبارية ذات استقلال مالي وإداري ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية بما في ذلك تملك الأموال المنقولة أو غير المنقولة، وحقوق المياه عن طريق الشراء المباشر أو الاستملاك وعقد القروض وقبول الهبات والتبرعات وإبرام عقود، ولها أن تنيب عنها في الدعاوي التي تقيمها أو تقام عليها النائب العام أو من توكل عنها أحد المحامين، يفهم من هذه المادة أن سلطة المياه تتمتع بالشخصية الاعتبارية وأنها تعمل بمنطق الاستقلال سواء من الجانب المالي أو الإداري، لكن السؤال الذي يطرح نفسه لماذا تخضع لإشراف الوزير وهذا ما أكدته المادة 4 والمادة 8 حيث نصت هذه الأخيرة على أن يكون للسلطة مجلس إدارة برئاسة الوزير ... أما المادة 4 فجاء فيها تخضع السلطة في ارتباطها لأحكام نظام ارتباط الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية المعمول به ، أما المادة 5 فتجيبنا عن مسألة إشراف الوزير، حيث تنص على تولي الوزارة المسؤولية الكاملة عن المياه و الصرف الصحي⁷³ في المملكة والمشاريع المتعلقة بها ووضع السياسة المالية ورفعها إلى مجلس الوزراء لإقرارها، أما فيما يخص صلاحياتها فقد أشار إليها المشرع في المادة 6 حيث جاء في مضمونها، تمارس السلطة المهام والصلاحيات التالية : وضع الخطط والبرامج لتنفيذ السياسات المائية، توجيه إنشاء الآبار العامة والخاصة وتنظيمها، دراسة مشاريع المياه والصرف الصحي ... والملاحظ من خلال صلاحيات هذه السلطة وكذلك علاقتها بالسلطة التنفيذية، نجد أنها شبيهة لتجربة الوكالات التنفيذية في أمريكا، حيث تعمل تحت إشراف السلطة التنفيذية كما أن سلطاتها مستمدة من عند السلطة التنفيذية .

نأخذ مثال آخر من خلال قانون الاتصالات رقم 13 صادر سنة 1995 والذي تنص المادة 4 منه، على أن تنشأ في المملكة هيئة تسمى هيئة تنظيم قطاع الاتصالات ، ترتبط بالوزير وتتمتع بالشخصية الاعتبارية وبالاستقلال المالي والإداري، ولها بهذه الصفة أن تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لتحقيق أهدافها، وأن تتصرف بها وأن تعاقد مع الغير، وأن تقوم بجميع التصرفات القانونية بما في ذلك حق التقاضي، وأن تنيب عنها في الإجراءات القضائية محامي ، أما فيما يخص صلاحياتها فتتولى هذه الهيئة حسب المادة 6 من قانون رقم 13، سلطة تنظيم خدمات الاتصالات و تكنولوجيا المعلومات في المملكة، وفقا للسياسة العامة المقررة لضمان تقديم خدمات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات للمستفيدين بسرعة عالية وأسعار معقولة، بما يحقق الأداء الأمثل لقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات ، كذلك وضع أسس تنظيم قطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بما يتفق مع السياسة العامة المقررة لتقديم تلك الخدمات، على نحو تقتضيه متطلبات التنمية الشاملة في المملكة، وذلك بمقتضى تعليمات يصدرها المجلس لهذه الغاية ...⁷⁴

وعليه يمكن القول أن الهيئات المستقلة في التجربة الأردنية تعمل تحت إشراف السلطة التنفيذية، وهذا الأمر يؤثر على مبدأ الاستقلالية الذي يميز السلطات الإدارية المستقلة على باقي السلط الأخرى، إن العلاقة التي تجمع بين الوحدات الحكومية المستقلة بالحكومة، هي علاقة تعاون حيث تنيط الحكومة بهذه الهيئات مهمة ضبط القطاعات، لكن تحت رقابتها وإشرافها على أعمالها، بحكم أن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان عن أعمال الهيئات المستقلة، صحيح أن للوحدات الحكومية المستقلة صلاحيات مهمة، لكن انعدام استقلاليتها يؤثر في الغاية منها، وهذا ما تعيشه الأردن اليوم حيث يرى

⁷³ قراءة في القانون المنظم لسلطة المياه رقم 18 سنة 1988 والمعدل بالقانون رقم 62 لسنة 2001

⁷⁴ قراءة في قانون الاتصالات وتعديلاته رقم 13 لسنة 1995، والمنشور على الصفحة 2939 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4072، بتاريخ 1.10.1995

الدكتور صبري الريحات أنه، ينادي العديد من الأردنيين بجل الهيئات والمجالس والسلطات التي أنشئت في البلاد، حيث أصبحت توظف أكثر من 25 ألف مستخدم وتنفق ما يزيد على مليار ونصف مليار دينار سنوياً دون فائدة تذكر، وأضاف الدكتور أن هناك ما يقارب 70 مؤسسة مستقلة ومجلس الهيئات المستقلة، هذا الأمر أحدث الكثير من التعقيدات في البنية التشريعية، إن هذه العوامل أحدثت تشابكا وارتباكاً في المهام، وكذلك في مسؤوليات الأجهزة في القطاعات المختلفة وفي قطاع واحد أحيانا، مثلاً قطاع النقل توجد فيه وزارة وست هيئات ومؤسسات أخرى تعنى جميعها بتنظيم الحقل الذي لم ينظم بعد بل يعاني من مشاكل يصعب حصرها، وذلك بسبب إشراف مجموعة من الهيئات على قطاع واحد، هذه الإشكالات تمتد إلى باقي القطاعات الأخرى كالإعلام والاتصالات والتعليم والسياحة⁷⁵، وعليه يمكن القول أن الرغم تنصيب القانون وإقراره بتمتعها بالاستقلالية الإدارية والمالية، إلا أن العلاقة التي تجمعها بالحكومة تفرغ مضمونها، وبالتالي يصعب في هذه الحالة الوصول إلى الغاية منها.

المبحث الثاني: الهيئات الاستشارية بالمغرب: ظروف النشأة و طريقة الاشتغال

ترتبط الممارسة الإستشارية في الحياة السياسية والإدارية المغربية، بسياقين تاريخيين محددين، يتعلق الأول بفكرة الاستشارة كإحدى مكونات الحقل السياسي / الديني، الذي كان يوطر تجربة الدول التي تعاقبت على حكم المغرب على نحو الذي سبق للأستاذ العروي أن وقف على مضمونه، ويتعلق الثاني بفكرة الاستشارة الحديثة التي تزامنت مع تطور الإدارة والأجهزة التنفيذية وتبلور نظريات البيروقراطية وترشيد القرار الإداري، عندما أقدمت العديد من الدول الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية، على خلق مؤسسات استشارية متعددة الأساء والمستويات، وهو ما عمل المغرب على استلهامه في مسار بناء الدولة الوطنية⁷⁶.

ولعل الظروف التي مرت منها الوظيفة الإستشارية بالمغرب، وكذلك التطور الذي عرفته هذه الآلية سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي ساهمت بطبيعة الحال في ظهور الهيئات الحكامة وفق رؤية المشرع الدستوري لسنة 2011، وبالتالي لمعالجة هذا المبحث سنحاول أن نتحدث أولا من خلال المطلب الأول عن المتغيرات الدولية كعامل محدد للميلاد، ثم سنعالج في المطلب الثاني معايير اشتغال الهيئات الإستشارية.

المطلب الأول : المتغيرات الدولية كعامل محدد للميلاد

إن بداية تطور مفهوم الاستشارة بالمغرب ارتبط بعوامل خارجية ساهمت في تعزيز من مكانة هاته الهيئات داخل الدولة، لكن هذا التحول عرف نوع من البطيء في الأول وعدم النجاعة بسبب صعوبة التأقلم مع المتغيرات الدولية، وهذا ما سنحاول الحديث عنه من خلال تخصيص هذا المطلب بفقرتين الأولى سنتحدث فيها عن العولمة وإعادة تشكيل وظائف الدولة، أما في الفقرة الثانية سنعالج فيها إحداث الهيئات الإستشارية كواكبة للمنظومة الكونية للحقوق والحريات

⁷⁵الدكتور صبري الريحات، الهيئات المستقلة، موقع عمون صوت الأغلبية الصامتة،

⁷⁶حسن طارق، مرجع سابق، ص 71 <https://www.ammonnews.net/mobile/index.php?page=article&id=493332> تاريخ الاطلاع ، 2020/04/27 ، 14:14

الفقرة الأولى : العولمة وإعادة تشكيل وظائف الدولة

تعتبر ظاهرة العولمة مرحلة تاريخية من مراحل تطور الاقتصاد الليبرالي وانتصار الرأسمالية، فقد نشأت الظاهرة في ظل النظام الاقتصادي الدولي الذي يرجع أصل نشأته إلى ما بعد الحرب العالمية الثانية، أي ظهور نظام الليبرالي جديد "néo-libéral" وقد نتج عن التحولات الكبرى التي أحدثتها ظاهرة العولمة وتلك التي هي بصدد إحداثها، أي تجاوز النظام القائم وحدثت تغيرات كبرى عليه، فظاهرة العولمة نتج عنها ترابط اقتصادي على الصعيد العالمي تميز بظهور اقتصاد عالمي وكوني، أدى إلى اختراق غير مسبوق للحدود الاقتصادية للدول، حيث مكن عناصر الإنتاج من حرية العبور كما جعل المنافسة الاقتصادية تتم على صعيد سوق عالمية، الشيء الذي دفع الفاعلين الاقتصاديين إلى نهج استراتيجيات كونية عن طريق تجاوز التبادل المراكز بين الدول، ولقد تمثلت ظاهرة العولمة في ازدياد كبير للمبادلات التجارية وتحريرها، تم في حرية انتقال رؤوس الأموال والارتفاع الهائل للاستثمارات الدولية للشركات عبر الوطنية، كما استفادت وبشكل كبير من التقدم التكنولوجي غير المسبوق ومن تطور مجال الاتصالات، وبذلك فالنظام الاقتصادي الدولي في ظل العولمة أصبح الشكل الموحد الذي ينظم الاقتصاد الدولي بعد سقوط الأنظمة الاشتراكية وتبني جل دول العالم له⁷⁷، هذه التحولات و خاصة الاقتصادية منها جعلت الدولة أمام تحديين، تحدي خارجي مطبوع في الظرف المعاصر بظاهرة العولمة كظاهرة اقتصادية لها أكثر من تأثير ليس على الصعيد الأخير فحسب، بل على الأصعدة السياسية والاجتماعية والثقافية، وتحدي داخلي يرتبط بالأساس بالإشكالات التي يطرحها أي تحقيق التنمية الاقتصادية الذاتية في ظل الشروط والتحولات الاقتصادية الخارجية⁷⁸، وعلى إثر هذا التحول ثم إنشاء منظمات تناط بها مهمة تنظيم المجالات التجارية والنقدية، كمنظمة التجارة العالمية التي تم توقيع على الوثيقة النهائية المنشأة لها من قبل دول الأعضاء في مراكش (أبريل 1994)، وتتجلى أهم وظائفها في الإشراف على تنفيذ اتفاقيات الجات المتعددة الأطراف، وكذلك ترجع إلى المنظمة مهمة إدارة الاتفاقية المنشئة لجهاز تسوية المنازعات التي تنشأ بين الدول الأعضاء، علاوة على إشرافها على الجهاز مراجعة السياسات الخارجية للدول الأعضاء بهدف معرفة مدى مساهمتها مع أحكام الجات وإطلاع الدول على أدق المعلومات بشأن كل ما يتعلق بالمفاوضات حول التجارة الدولية، وتقوم المنظمة بالتعاون مع البنك العالمي وصندوق النقد الدولي لتنسيق كل ما يهم السياسة الاقتصادية والتجارية والمالية العالمية⁷⁹.

كما تجدر الإشارة إلى أن للصندوق النقد الدولي مجموعة من الأهداف تتجسد بالأساس في تشجيع التعاون النقدي الدولي، عن طريق هيئة دائمة تهنيئ سبل التشاور والتعاون بشأن المشكلات النقدية الدولية⁸⁰، ويمكن الوقوف على أهم خاصية تميز صندوق النقد الدولي، والذي تعطيه قوة كبيرة خاصة في علاقته بالدول التي يتعامل معها ونقصد بالأساس دول النامية، هذا الاختصاص يتعلق بتوفير الثقة بين البلدان الأعضاء عن طريق إتاحة موارد الصندوق العامة لها بصفة

⁷⁷ ذ الهواس نادية، محاضرات في العلاقات الاقتصادية الدولية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس جامعة سيدي محمد بن عبد الله،

مسلك القانون العام السادسة السادسة، 2013-2014، ص 7-8

⁷⁸ جفري سعيد، ما الحكامة، مطبعة الأمنية - الرباط، توزيع مكتبة الرشاد- سطات 2014، ص 121

⁷⁹ واسمين عائشة، القانون الدولي العام مصادره-أشخاص مجالات تطبيقه، الطبعة الأولى 1425-2005، ص 189-190

⁸⁰ اتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي، الطبعة العربية لصندوق النقد الدولي 2011، تمت ترجمته في شعبة اللغة العربية إدارة التكنولوجيا والخدمات

العامة، ص 2

مؤقتة وبضمانات كافية، ومن تم إعطاؤها فرصة لتصحيح الاختلالات التي تصيب موازين مدفوعاتها دون اللجوء إلى تدابير من شأنها الإضرار بالرخاء على المستوى الوطني أو الدولي"⁸¹، ويحيلنا هذا البند إلى تجربة المغرب مع برنامج التقويم الهيكلي، والذي اعتمده المغرب نتيجة فشله في تسديد ديونه لمؤسسة صندوق النقد الدولي، حيث لجأت هذه المؤسسة المالية الدولية، إلى تقديم هذا البرنامج الإصلاحي في البنيات والبرامج التي يقوم عليها الاقتصاد المغربي و ذلك سنة 1983 .

أولاً: برنامج التقويم الهيكلي

لقد تم تطبيق برنامج التقويم الهيكلي سنة 1983 بغية تحقيق نوع من التوازن في مالية الدولة، إذ وقع المغرب في شهر شتنبر 1984 مع صندوق النقد الدولي على اتفاقية سيحصل بموجبها على قرض بقيمة 300 مليون دولار، وسبب ذلك هو ما سمي في تلك الفترة بأزمة اقتصادية داخلية"⁸²، حيث عرف المغرب في هذه المرحلة فسادا بيروقراطيا وإداريا وفترة جفاف أثرت على القدرة الشرائية للمواطن، وارتفاع حجم الديون الخارجية، كما أن تراكم المستحقات المتأخرة للدين الخارجي، ونقص احتياط النقد الأجنبي وعدم كفايته لتمويل فواتير الواردات، أعطت إمكانية فرض صندوق النقد الدولي لهذا البرنامج التقشفي الذي يبني أساسا على خلق ضرائب جديدة وقليلة تحل محل الضرائب الكثيرة المعمول بها سابقا، لقد نجح المغرب بطبيعة الحال في تنزيل محاور برنامج التقويم الهيكلي إلى أرض الواقع، حيث عمل على تقليص حجم الاستثمارات العمومية وتأخير الاستثمارات الجديدة إلى وقت لاحق ومن أهم المحاور التي تنبأها هذا البرنامج، تخلي الدولة على تقديم العديد من الخدمات العمومية التي تمت خصوصتها كالتعليم وقطاع الصحة ، كذلك إعادة جدولة الديون الخارجية وتحويلها إلى استثمارات خارجية خاصة نحو الدول الإفريقية جنوب الصحراء، وذلك باتباع سياسة جنوب جنوب القائمة على ربح المشترك، وتشمل هذه الاستثمارات المجال المالي والبنوك و الفلاحة ثم الخدمات المتعددة، ومن أهم المبررات التي يقوم عليها برنامج التقويم الهيكلي أنه لا يقف على العمل بوسائل ذات الطابع الاقتصادي فقط، بل ينص على مقتضيات وتدابير ذات طبيعة سياسية واجتماعية وثقافية"⁸³، كما تجدر الإشارة إلى أنه بعد سنة 1993 طوت البلاد صفحة التقويم الهيكلي وشرعت في برنامج التأهيل، حيث يهدف إلى الانفتاح على التجارة العالمية (اتفاقيات التبادل الحر مع الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية) وكذلك مواصلة تحرير (إصلاحات بنكية وجبائية، قانون متعلق بالمنافسة) ويمكن القول بأن أخذ الإشكالية الاجتماعية بعين الاعتبار عقب سنوات التقويم الهيكلي لم ينفلت من مواجهة بعض الحدود المتمثلة في الإكراه الخارجي (نقل الدين الخارجي) وضيق هامش تصرف الدولة بخصوص المالية العمومية"⁸⁴.

⁸¹ نفس المصدر، ص2

⁸² د بوعشيق أحمد، المرفق العامة الكبرى على ضوء التحولات المعاصرة، الطبعة الثامنة، دار النشر المغربية 2004، المغرب، ص 118

⁸³ مقال الباحث محمد علي شباشب، برنامج التقويم الهيكلي بالمغرب، موقع سوس 24، 26، مارس 2019

⁸⁴ <https://www.souss24.com/359682.html>، تاريخ الاطلاع 11:05، 2020/04/30

50 سنة من التنمية البشرية آفاق 2025، الفصل الرابع، تعبئة الإمكان البشري: النمو السياسات الاقتصادية والتشغيل، ص5

ثانيا: الخصوصية

عندما نستعرض الأسباب الداعية إلى الخصوصية، فإن أول ما يتبادر إلى الأذهان هو السبب المالي وذلك بسبب العجز المتكرر في ميزانية الدولة ، ويتعلق الأمر هنا بتخفيف الأعباء التي تتحملها الميزانية العامة من جراء الإعانات المالية التي تحصل عليها المؤسسات العمومية، والتي تمثل 10% من النفقات العامة في مجال التسيير والتجهيز⁸⁵، علاوة على تأثر المغرب بالديون الخارجية وأيضا ما خلفه التحول الاقتصادي العالمي، "هذا الأخير سيطل الاقتصاد المغربي حيث أعاد النظر بدوره في بداية عقد التسعينات في السياسة الاقتصادية للبلاد، وذلك عبر نهج سياسة تحرير التدريجي لقطاعات الاقتصاد الوطني وإعادة توجيه السياسة الاقتصادية، تجسدت بشكل صريح عن طريق ما يسمى بالبرنامج الشامل للخصوصية سنة 1993، حيث أصبحت السلطات العمومية تسلك طرقا أخرى للتدخل غير تلك المتسمة بالطابع التقليدي، كالأستشارة، والمشاركة، والشراكة والتعاقد"⁸⁶، وقد لعب خطاب الملك الراحل الحسن الثاني الذي ألقاه بمناسبة إفتتاح الدورة الربيعية لمجلس النواب بتاريخ 8 أبريل 1988 دور كبير في تبني سياسة الخصوصية، حيث جاء في مقدمة الخطاب أن الخطاب الذي سنلقيه اليوم أمامكم هو خطاب توجيهي كسابقه فلا يمكن إذن أن يعد خطابا ملكيا للبرلمان كما ينص على ذلك الدستور، فالخطاب الملكي للبرلمان كما تعلمون لا يقبل المناقشة، أما هذا الخطاب بالعكس فليس إلا آراء وتوجيهات واختيارات سنعرضها أمامكم راجين أن تكون حافزا لهمكم ولخيلائكم ولوطنيتكم ، حتي تقوموا بالجهود الجيدة والجدي، وحتى نقيم صرح اقتصادنا ومجتمعنا على أساس تجمع حولها الكلمة، ويجمع معها كذلك المنطق والواقعية"⁸⁷

وهذا ما تم تكريسه عن طريق قانون رقم 39.89 والذي يؤذن بموجبه في تحويل منشآت العامة إلى القطاع الخاص ، وقد تم إصدار هذا القانون في سنة 1990⁸⁸ كما تم تعديله عام 1993، و يتضح من خلال قراءة قانون 39.89 و المراسيم التطبيقية له، أن عملية التحويل لها تعريف مزدوج :

-المعنى الواسع : طبقا للفصل 45 من دستور 1992 أو الفصل 46 من الدستور المعدل لسنة 1996 يقصد من خلالها نقل المنشآت من القطاع العام إلى القطاع الخاص ، وقد يكون هذا النقل شامل أو جزئيا بمعنى أن الدولة تتخلى عن جزء من الأسهم التي بحوزتها لفائدة الخواص .

-المعنى الضيق : فيهدف التحويل إلى خلق محيط ملائم لنظام الاقتصاد الحر، قصد تقوية المساهمة ومشاركة الفئات الاجتماعية في بعض المقاولات الخصوصية باستثناء المقاولات العمومية المكلفة بتدبير مرفق عام أساسي، والتي لا تقبل المنافسة أو تكتسي طابعا حيويا بالنسبة للاقتصاد الوطني وتقتضي المصلحة الوطنية أن تبقى تابعة للدولة"⁸⁹، وتجدر

⁸⁵ بوعشيق أحمد، مرجع سابق، ص 126

⁸⁶ D. Amal Mecherfi, les organes de régulation au Maroc, REMALD, n°72-73, p35

⁸⁷ خطاب صاحب الجلالة الملك الحسن الثاني نصره الله، بمناسبة افتتاح الدورة الربيعية لمجلس النواب بتاريخ 8 أبريل 1988

⁸⁸ طهير شريف رقم 1.90.01 الصادر في 15 من رمضان 1410 (11 أبريل 1990)، بتنفيذ القانون رقم 39.89 المؤذن بموجبه في تحويل منشآت عامة إلى القطاع الخاص

⁸⁹ بوعشيق أحمد، مرجع سابق، ص 124-125

الإشارة إلى كون تبني سياسة الخصوصية ساهم بشكل كبير في ظهور مؤسسات تعنى بالمهام الضبط والتقنين، وخاصة في المجالات التي تأثرت بالعملة وبالتحول الاقتصادي .

ثالثا: هيئات الضبط والتقنين قبل دستور 2011

يقصد بالدلالة الاصطلاحية لمفهوم الضبط والتقنين حسب الأستاذ الإدريسي العلمي المشيشي تلك الآلية التي تهدف إلى تحديد القواعد القانونية والمهنية المكونة لنظام اقتصاد ليبرالي يستجيب ومتطلبات اقتصاد السوق، وحماية علاقة الحقوق والواجبات بين الفاعلين والمستهلكين، كما ينظم كذلك العلاقة بين هيئات التقنين والسلطات العمومية⁹⁰، أي أن التقنين يمنع انزلاقات الفاعلين نحو الربح المادي السريع والانشغال به على حساب رفاهية المستهلك، وذلك بهدف تحقيق الغاية الأساسية المتمثلة في التنمية المستدامة، في حين ذهب الأستاذ عبد الله حارسي إلى استعمال مفهوم السلطات الإدارية المستقلة وإطلاقه على جميع الهيئات مستندا بذلك على المرجعية المتطورة للقانون الفرنسي بالرغم من أن الدستور و النصوص التشريعية لا تستعمل هذا المصطلح الذي ازدهر في التجربة الفرنسية، حيث ظهر أول صنف من السلطات الإدارية المستقلة سنة 1973 وهو وسيط الجمهورية، أما تعبير السلطات الإدارية المستقلة فقد تم استعماله أول مرة في فرنسا سنة 1978 للدلالة على اللجنة الوطنية للإعلاميات والحريات، حيث أنشأ الفقه الفرنسي طبقا لهذه السيرة نظرية عامة للسلطات الإدارية المستقلة انطلاقا من النصوص التشريعية واجتهادات كل من مجلس الدولة والمجلس الدستوري، واعتبار هذه السلطات تتوفر على الاستقلالية في ممارسة مهامها ولا تخضع للتسلسل الإداري لوزير معين⁹¹، أما الأستاذ أمل المشرفي فقد اعتبر أن دلالة أجهزة التقنين وفق المقاربة الواسعة أو الشمولية يمكن أن يحيلنا على عدد كبير من الأجهزة وتحت مسميات مختلفة (المجالس، الهيئات، اللجان ...) ولذلك فضل الأستاذ المشرفي الاعتماد على المقاربة الضيقة للتقنين باعتبارها توضح الطبيعة الحقيقية لأجهزة التقنين وتعطيها تعريفا خاصا يميزها عن باقي الهيئات الإستشارية و السلطات الإدارية التقليدية .

وأجمع الأساتذة الثلاثة على أن إحداث السلطات الإدارية المستقلة بالمغرب ابتداء خلال فترة التسعينات حيث ظهر كل من المجلس أخلاقيات القيم المنقولة (CDVM) تم الوكالة الوطنية لتقنين الاتصالات (ANRT) وبعد ذلك مجلس المنافسة (CC) والهيئة العليا للاتصال السمعي البصري (HACA) ثم الوكالة الوطنية للموائ (ANP)، هذه الهيئات اتخذت كهدف أصمي ضرورة تأمين التوازن بين مبدأ المنافسة ومبدأ المرفق العام على حسب تعبير الأستاذ أمل المشرفي، والذي أكد على أن هناك نوعين من التقنين المعتمد بالمغرب فهناك التقنين الأفقي والذي يحسده مجلس المنافسة والذي يعتبر هيئة عامة للمنافسة بتدخله في جميع القطاعات بغض النظر عن نوعيتها، أما النوع الثاني فهو التقنين العمودي الذي تمارسه كل هيئة مختصة في قطاع معين كقطاع السمعي البصري، بالنسبة للهيئة العليا للاتصال السمعي البصري وقطاع الموائ بالنسبة للوكالة الوطنية للموائ، وفي نفس المنحى سار الأستاذ الإدريسي العلمي المشيشي حيث قسم أجهزة

⁹⁰ M. Driss Alami Mchichi, les autorités autonomes de regulation « REMALD », n°64, 2005

⁹¹ Abdallah Harsi, les autorités administratives indépendantes à la lumière de l'évolution constitutionnelle récente, publication AMDC, 2014

التقنين إلى صنفين أجهزة ذات اختصاص عام كمجلس المنافسة وأجهزة ذات اختصاص قطاعي كالهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، إلا أن التسلسل الكرونولوجي لإحداث هذه الأجهزة لا يؤكد بالمرّة هذا التوجه .

إن السؤال الذي ينبغي طرحه حاليا وهو إلى أي حد يمكن اعتبار هيئات الضبط و لتقنين مستقلة عن باقي الأجهزة الأخرى ؟ وهذا ما حاول الأستاذ أمل المشرفي الإجابة عنه من خلال دراسته للنظام القانوني لأجهزة التقنين، حيث اعتبر أن هذا النظام هو مرتبط بتركيبة هذه الأجهزة وبوسائل عملها وبوضعيتها تجاه السلطات العمومية مما يطرح سؤال استقلاليتها، وتجدر الإشارة أولا أن هذه الأجهزة ليست لها نفس الطبيعة القانونية، إذ يعتبر كل من مجلس أخلاقيات القيم المنقولة والوكالة الوطنية لتقنين الاتصالات وكذلك الوكالة الوطنية للموائى بمؤسسات عمومية .

أما فيما يخص مجلس المنافسة فهو جهاز لا يتمتع بالشخصية المعنوية، كما يمكن القول أنه باستثناء الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري التي تم إحداثها من قبل الملك والوكالة الوطنية لتقنين الاتصالات التي تم إحداثها من قبل الوزير الأول فإن باقي الهيئات الأخرى اكتفت النصوص المؤسسة لها بقول أنها تتدخل لدى الحكومة، وأضاف الأستاذ المشرفي أنه لكي يكون هناك تقنين مستقل وجب تمتيعها بثلاث سلطات أساسية، وهي سلطة التنظيم، سلطة التنفيذ، وسلطة الردع، و يرى الأستاذ أن هذه السلطات الثلاث هي معترف بها لأجهزة التقنين، لكن مع ذلك فالاستقلالية التي يتمتعون بها غير مطلقة فبالنسبة للهيئة العليا للاتصال السمعي البصري فارتباطها بالمؤسسة الملكية هو ضمان أساسية لاستقلاليتها تجاه الحكومة، أما مجلس المنافسة فيصعب الاعتراف له ببعض الاستقلالية في غياب الشخصية المعنوية، أما باقي الهيئات الأخرى فهي سلطات إدارية أصيلة، لكن استقلاليتها جد محدودة حيث أخضعها المشرع للمراقبة المالية المطبقة على المؤسسات العمومية⁹² .

وعليه يمكن القول أن طبيعة الهيئات المعنية بالضبط والتقنين في هذه الفترة لم ترقى إلى مصاف وصفها بسلطات إدارية مستقلة، لحكم تبعيتها للسلطات التنفيذية، فجميع الهيئات المشار إليها خاضعة وتابعة لسلطة الحكومة بصفة مباشرة، باستثناء الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري التي ترتبط بطبيعة الحال بالمؤسسة الملكية الشيء الذي يعطيها نوع من القوة والاستقلالية في علاقتها بالحكومة ، لكن رغم ذلك فهي تابعة للمؤسسة الملكية .

الفقرة الثانية : إحداث الهيئات الإستشارية كوكالة للمنظومة الكونية للحقوق والحريات

تشكل مؤسسات حقوق الإنسان أحد المستويات المهمة لحماية حقوق الإنسان ضمن نظام الحماية الوطني لحقوق الإنسان، وقد ظهرت فكرة إحداث هذه الهيئات من قبل المجلس الاقتصادي والاجتماعي وذلك سنة 1946 أي قبل سنتين عن صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1948، إذ قام المجلس بدعوة لإنشاء مجموعة إعلامية أو لجان محلية داخل كل بلد من أجل التعاون مع هذه البلدان في تعزيز أعمال لجنة حقوق الإنسان، ومن هذا المنطلق تم الاعتراف بشرعية المؤسسات وكذلك الاعتراف بدورها الهام الذي يمكن أن تقوم به في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها منذ عام 1960⁹³ .

⁹² Amal Mecherfi, les organes de regulation au Maroc, « REMALD », n°72-73, 2007

⁹³ مداني فريدة، دور المؤسسات الوطنية في حماية وتعزيز حقوق الإنسان، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة العقيد آكلي محمد أولحاج-البويرة- 2015/2016، ص 8

منذ ذلك الحين وحتى اليوم عرف هذا الموضوع تطوراً كبيراً وذلك بسبب اهتمام المجتمع الدولي به ووعيمهم بطبيعة الحال بدور التي تلعبه هذه الهيئات داخل الدول .

أولاً: تطور مفهوم الحقوق والحريات

لقد شكلت مبادئ باريس التي تم اعتمادها من قبل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان عام 1991 دستوراً ومرجعاً للهيئات التي تشغل في مجال حقوق الإنسان، وقد تبنتها أيضاً الجمعية العامة في قرارها رقم 48/134 الصادر في 20 دجنبر 1993⁹⁴، وتعتبر مبادئ باريس معايير ينبغي أن تفي بها جميع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وأن تتضمن أيضاً مبادئ إضافية تتعلق بالمؤسسات ذات الاختصاص شبه القضائي .

وفي إطار مبادئ باريس يطلب من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ما يلي :

- حماية حقوق الإنسان، بما في ذلك تلقي الشكاوى والتحقيق فيها وحلها والوساطة في النزاعات وأنشطة الرصد
- تعزيز حقوق الإنسان من خلال التثقيف والتوعية عن طريق وسائل الإعلام والمنشورات والتدريب وبناء القدرات بإسداء المشورة للحكومات و مساعدتها.
- كما توضح مبادئ باريس ما تعنيه مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان حيث تعمل بشكل كامل وفق ستة معايير أساسية :
- الولاية والاختصاص والمقصود بها تمتع هذه الهيئات بولاية واسعة النطاق تقوم على معايير شاملة لحقوق الإنسان
- أن تتمتع بإدارة مستقلة عن الحكومة
- الاستقلالية يكفلها النظام الأساسي أو الدستور
- التعددية بما في ذلك الجانب العضوي
- توفرها على موارد وافية
- كذلك تمتعها بصلاحيات وافية للتحقيق⁹⁵ .

أما فيما يخص " المبادئ التكميلية التي تتعلق بمركز اللجان التي تملك اختصاصات ذات طابع قضائي، فقد خول للمؤسسة الوطنية سلطة تلقي وبحث الشكاوي والالتماسات المتعلقة بحالات فردية، ويمكن عرض القضايا عليها بواسطة الأفراد أو ممثلهم، أو أطراف ثالثة، أو منظمات غير حكومية، أو جمعيات، أو نقابات أو غيرها من الهيئات التمثيلية ، كما تستند الأعمال التي تكلف بها على المبادئ التالية :

⁹⁴ انظر لقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 134/48 الصادر في 20 دجنبر 1993

⁹⁵ مكتب الأمم المتحدة مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تاريخ والمبادئ والأدوار والمسؤوليات، سلسلة التدريب المهني العدد رقم 4 التنقيح 1، الأمم المتحدة نيويورك وجنيف، 2010، ص 36-37

التماس التسوية الودية عن طريق المصالحة أو مع الالتزام بالحدود المقررة قانونا عن طريق قرارات ملزمة أو عند الاقتضاء باللجوء إلى السرية

إخطار مقدم الالتماس و لاسيما بسبل الانتصاف المتاحة له و تيسير وصوله إليها

- تقديم توصيات للسلطات المختصة لاسيما باقتراح تعديلات أو إصلاحات للقوانين واللوائح والممارسات الادارية، وخاصة عندما تكون هي مصدر العقوبات التي يواجهها مقدمو الالتماسات لتأكيد حقوقهم⁹⁶.

ونضيف على ما سبق أن المؤسسات الوطنية قامت بتحالف عالمي وذلك في فترة بين 13 و 17 ديسمبر 1993 ، حيث اجتمعت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في تونس بهدف تنظيم ورشة عمل دولية ثانية، حيث قررت أن تضيف إلى البند السابع من جدول أعمالها نقطة بعنوان اللجنة الدولية المقترحة لتنسيق أنشطة المؤسسات الوطنية، وبموجب هذه الورشة تم تأسيس لما يطلق عليه اليوم بالتحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

علاوة على مبادئ بلغراد والتي جاءت بغية تنظيم علاقة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مع البرلمانات، حيث تمثل هذه المبادئ أحد أبرز مخرجات الحلقة الدراسية الدولية بشأن العلاقة بين المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان والبرلمان، والتي نظمت في عام 2013 وجاء في مضمون هذه المبادئ أن للبرلمان دور في إنشاء مؤسسة وطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، وكذلك أن البرلمان هو الضامن لحسن أداء عملها واستقلاليتها وكذلك مساءلتها، ويتجسد لنا هذا الأمر عن طريق اختصاصه في إحداث القانون التأسيسي لهذه الهيئة، ثم ثانيا أن البرلمان هو الجهة المكلف بتوفير الاستقلال المالي لها، علاوة على اختصاصه في تنظيم طرق تعيين وإقالة أعضائها، كما نضيف إلى خضوع هذه المؤسسات لسلطة البرلمان من خلال إعدادها تقارير سنوية مما يفتح المجال لمساءلتها⁹⁷.

ثانيا : تطور الهيئات الاستشارية بالمغرب

لقد عرف المغرب منذ استقلاله خمس دساتير تنص كلها على حريات الأفراد والجماعات، منذ دستور 1962 إلى غاية دستور 1992، لم تغير الدساتير الثلاثة السابقة في هاته الفترة طبيعة الحقوق والحريات، إلا أن دستور 1992 سيأتي بجديد حيث سيكرس في ديباجته اعتراف المغرب بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا⁹⁸، وتجدر الإشارة إلى كون مكانة الهيئات الاستشارية في الفترة الممتدة من ما بعد الاستقلال إلى غاية دستور 1996 عرفت نوع من الهشاشة وخاصة على المستوى الوظيفي، وهذا ما جعل بعض الباحثين المغاربة يعالجون هذه الإشكالية

حيث اعتبر الأستاذ عبد القادر باينة في كتابه الهيئات الاستشارية بالمغرب، أن الهيئات الاستشارية بالمغرب تمتاز بمكانة مهمة باعتبارها أحد أوجه دولة القانون والمؤسسات والتي تشكل في الوقت عينه آلية لاستجابة من طرف السلطات

⁹⁶ الأمم المتحدة حقوق الإنسان مكتب المفوض السامي، "المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان 48/134 المؤرخ في 20 كانون الاول / ديسمبر 1993

⁹⁷ خليل ابراهيم كاظم الحمداني، من باريس الى بلغراد.. هل تم اكمال تشكيل صورة المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان، الحوار المثمن ، العدد: 5998-

<http://www.m.ahewar.org/s.asp?aid=611890&r=0>، تاريخ الاطلاع، 03/05/2020، 00:45

⁹⁸ الدكتور بندورو عمر، حقوق الإنسان والحريات الأساسية، طبع هذا الكتاب بمساعدة فريدريش ايبيرت، مطبعة دار القلم - الرباط، 2007، ص 126

العمومية، ومدى وعيها كذلك بتنمية العمل التشاركي من أجل الارتقاء بالإدارة ولفت الانتباه إلى القضايا العامة، لكن في المقابل يسجل ملاحظة مفادها أن معظم هذه الهيئات الإستشارية معطلة رغم الترسنة القانونية التي تنص عليها بشكل صريح، انطلاقاً من النصوص الدستورية وانهاء بالنصوص التنظيمية، ولهذا التعطيل بطبيعة الحال مبرراته أبرزها عدم إلزامية استشارة هذه الهيئات من طرف السلطات التنفيذية، مما أدى ذلك إلى اللجوء إلى أشكال أخرى من طرف السلطات العمومية، أبرز هذه الأشكال ما يطلق عليه اسم المناظرات الوطنية والتي تكتسي أهمية لا يستهان بها خصوصاً إذا اعتبرناها كوسيلة ناجحة لاستخلاص رأي الفاعلين في المجتمع، لكن رغم ذلك فهذا الأمر لا يشفع لها بإزاحة الهيئات الإستشارية، وهناك شكل ثاني تعتمده الوزارات يسمى بالأيام الدراسية حول موضوع معين كالـتعليم مثلاً، من أجل معرفة الاتجاهات العامة المتعلقة بالمضامين المدروسة، لكن عدم اتخاذها للطابع التمثيلي يحول دون تحقيق الهدف المنشود منها⁹⁹.

وكإغناء لموضوع الهيئات الإستشارية بالمغرب قامت الأستاذة حكيم بومحمدي من خلال أطروحتها حول موضوع الهيئات الإستشارية بالمغرب، بإثراء الرصيد المعرفي المتعلق بهذا الموضوع، هذا العمل الأكاديمي والذي ضم باين، الباب الأول تم تخصيصه للمكونات الوظيفية والتنظيمية لهيئات الإستشارية، فيما تم تخصيص الباب الثاني من خلال هذا العمل لمدى نشاط الهيئات الإستشارية ولا بد من الإشارة إلى كون مقدمة هذه الأطروحة تناولت التنظير للوظيفة الإستشارية في الدراسات الفقهية الغربية، وأول مصطلح يلفت الانتباه في مقدمة هذا العمل وهو الإدارة الإستشارية، هذا المصطلح الذي يعتبر أول من تناوله بالدراسة هو الفقيه "موريس هوريو" حيث يعرف الإدارة الإستشارية على أنها تلك التي يتداول فيها مجلس حول اتخاذ قرارات لكن دون إمكانية التعبير سوى عن الرأي، مميزاً بذلك هذا المفهوم عن المفاهيم أخرى كالإدارة التداولية والإدارة التنفيذية، وبالتالي يعتبر هوريو وفق هذا الطرح مستقبلاً الدراسات المعنية بالموضوع التي كانت موجودة في بداية القرن العشرين، الشيء الذي أكدّه الأستاذ "جورج لانكرو" وفي نفس الوقت ينبه إلى ضرورة الاستعمال المتحفظ لمفهوم "الإدارة الإستشارية"، وذلك لاعتبار أن المفهوم يركز على الجانب العضوي فقط دون امتداده إلى النشاط أي الوظيفة الإستشارية، والتي تتخذ عدة أشكال من بينها التعاقد مع الخبراء واستشارة الهيئات العمومية الأخرى، ويمكن أن يمتد الأمر إلى استشارة الهيئات الدولية، ومع تعدد أشكال الاستشارة يصبح حصر الموضوع في عنوان محدد أمر صعب، ويضعنا أمام مفهومين هل الإدارة الإستشارية أو الإستشارة الإدارية، أما إذا تم اعتماد المفهومين السابقين لدراسة النموذج المغربي للهيئات الإستشارية، فسنكون أمام استبعاد الهيئات الإستشارية المحدثّة من طرف الملك والتي تعمل بجانبه، مع الأخذ بعين الاعتبار أن المؤسسة الملكية ليست سلطة إدارية وتتموقع في مرتبة عليا بالنسبة لباقي السط، إذن فكل استعمال لأحد المفهومين السابقين الإدارة الإستشارية أو الإستشارة الإدارية سيؤذي بنا إلى إهمال نسبة نشيطة من الهيئات الإستشارية، وبالتالي فحسب الأستاذة حكيم بومحمدي فإن عنوان الهيئات الإستشارية المقصود به تلك الهيئات التي تشكل الاستشارة وظيفتها الأساسية والتي أنشأت أصلاً من أجلها، وليس تلك الهيئات التي تشكل الاستشارة جزءاً من اختصاصها، وتنطلق الأستاذة من عنصر أساسي وهو الهوية الإسلامية لتحديد الأسس الدينية للاستشارة الشيء الذي سيعطي للهيئات الإستشارية بالمغرب، نوع من الخصوصية سيميزها عن الهيئات

⁹⁹قراءة في كتاب الأستاذ عبد القادر باينة، الهيئات الاستشارية بالمغرب، دار النشر المغربية، 1991

الإستشارية في التجارب الغربية لامحالة ، على اعتبار أن هناك مؤسسة ملكية فاعلة وتتموقع خارج السلط وذلك بناء على الفصل 19، ويتضح جليا بناء على هذا الطرح أن الوظيفة الإستشارية بالمغرب ضاربة في التاريخ وترتكز على مفهوم الشورى الذي يتركز بدوره على القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة وإجماع الصحابة رضوان الله عليهم، وهذه الممارسة التي ميزت كل الدول المتعاقبة في التاريخ المغرب، من دولة الأدارسة حتى عهد الدولة العلوية، والممارسة الإستشارية الحالية لا تشكل إلا امتداد لنظيرتها السابقة .

وقد عرفت الهيئات الإستشارية بالمغرب تنوع كبير مما جعل أي محاولة لإحصائها صعبة، هذا التنوع رافقه أيضا اختلاف النصوص المحدثة لها والمنظمة لها كذلك، وتسارع نشاط الهيئات الإستشارية بالمغرب منذ بداية التسعينات وإن اختلف هذا النشاط بين الكثيف والمتوسط والغائب أحيانا، هذا الكم ينبنى ويتم تحديده انطلاقا من نوعية الهيئة الإستشارية، لكن رغم ذلك يصطدم بمسألة حدود صلاحيات هذه الهيئات، الشيء الذي يعيق من فاعليتها ناهيك عن المعوقات أخرى تجد أساسها في آليات تنظيم هذه الهيئات وفي مدى حسن اختيار المكون البشري أيضا، وبالتالي فإن هذه الهيئات يجب أن تكون على وعي كبير بدورها في تدير الشأن العام في إطار المفهوم الجديد للسلطة الذي يقوم على تدعيم آليتي الحوار والتشاور¹⁰⁰ .

وتجدر الإشارة أن معظم الدراسات التي تناولت موضوع الهيئات الإستشارية، نجد من خلالها معظم الباحثين والأساتذة يعتمدون على مصطلح "السلطة الإستشارية" خاصة عند حديثهم عن الجانب الوظيفي لهذه الهيئات، وهذا ما يدل على عدم توظيف مصطلح السلطة في محله، فكما هو معروف فإن السلطة تمتاز بطبيعة الحال بخاصية أساسية وهي "الإكراه" وبالتالي ممارسة الإستشارة لا تتسم بهذه الخاصية كما أن الإستشارة تظل غير ملزمة الأخذ بها، لهذا فمصطلح السلطة لا يمكن إقراره في المجال الإستشاري .

وبالرجوع إلى كتاب الأستاذ عبد القادر باينة نجد أن هذا الأخير يميز بين نوعين من الهيئات الاستشارية بالمغرب، فهناك المجالس الإستشارية واللجان الإستشارية، فيما يخص المجالس فقد حددها وفقا للمجالات السبعة التالية :

- مجالات ذات أبعاد سياسية أو أهداف وطنية عليا مشتركة

+ المجلس الأعلى للإنعاش الوطني و التخطيط

+المجلس الأعلى للدفاع الوطني

+المجلس الخاص بجانب جلالة الملك للدفاع عن الصحراء

+ المجلس الإستشاري لحقوق الإنسان

+المجلس الإستشاري لشؤون الصحراء

-مجال التعليم و الفقه و التوجيه الديني

¹⁰⁰ قراءة في أطروحة حكمة بومحمدي حول موضوع الهيئات الاستشارية بالمغرب، والتي نوقشت بكلية الحقوق أكادال، 2002-2003

- +المجلس الأعلى للتعليم
 - +المجلس الجامعات
 - +المجلس العلمي الأعلى و المجالس العلمية الإقليمية
 - مجال القضايا الاجتماعية
 - +المجلس الأعلى للعمل الاجتماعي
 - +المجلس الوطني للشبيبة و الرياضة
 - +المجلس الوطني للشباب والمستقبل
 - المجال الاقتصادي و المالي
 - +المجلس الوطني للمحاسبة
 - +المجلس الوطني للصناعة التقليدية
 - مجال الوظيفة العمومية
 - +المجلس الأعلى للوظيفة العمومية
 - مجال الشغل و الطبقة العاملة
 - +المجلس الأعلى لليد العاملة
 - +المجلس الأعلى للاتفاقيات الجماعية
 - + المجلس الأعلى لتبادل المعونة
 - +المجلس الإستشاري للطب الخاص بالشغل
 - مجالات البيئة و السكن و التعمير
 - +المجلس الوطني للبيئة
 - +المجلس الأعلى للماء
 - +المجلس الأعلى للصيد
 - +المجلس الأعلى للبنايات المدنية.
- أما فيما يخص اللجان الاستشارية فتتوزع في المجالات التالية

أولا : مجال التعليم والثقافة والتكوين

ثانيا : المجال الاجتماعي

ثالثا : مجال الوظيفة العمومية

رابعا : مجال الشغل والطبقة العاملة¹⁰¹.

وعليه يمكن القول أنه من خلال هذا العمل يتضح أن الأستاذ عبد القادر باينة قام بإخراج الهيئات الإستشارية بالمغرب من نصوصها الجامدة والتعريف بها وبمجالات اشتغالها، وإن كان لهذا العمل هدف، فهو بالدرجة الأولى يتوخى مخاطبة السلطات العمومية وجل الفاعلين في هذه الهيئات، إلى تجديدها بشكل يتماشى مع التطور الذي يشهده المجتمع، عبر تقوية العمل الإستشاري و تعويضه بالعمل التقريبي بشكل يمكن من إضفاء الشرعية على القرارات المتخذة من السلطات الإدارية، ويمكن المواطنين من تدعيم حقوقهم خدمة لمسلسل إرساء دعائم دولة الحق .

كما نضيف بأن الأستاذة حكيمه بومحمدي قامت بإحصاء عدد الهيئات الإستشارية من خلال أطروحتها ، حيث توصلت إلى وجود ستة وستون هيئة استشارية¹⁰²، الشيء الذي يجعلنا نلاحظ أن تعدد وكثرة هذه الهيئات يساهم في تجميد وظائفها .

وعليه يمكن القول أن تطور الذي عرفته مكانة الهيئات الإستشارية وخاصة على المستوى الدولي من خلال تنظيمها وتأطيرها وفق مبادئ كونية، ونظرا بطبيعة الحال لهشاشة وضعف التجربة المغربية بسبب تعددها وعدم وضوح قوانينها، وكذلك تبعيتها إما للمؤسسة الملكية أو الحكومة، ساهمت في ظهور مفهوم الحكامة الجيدة والذي تبناه المشرع الدستوري المغربي سنة 2011، من خلال تكريسها دستوريا وتخصيص لها بابا كاملا يؤطرها وينظمها، ويعتبر مفهوم الحكامة من أقوى المفاهيم التي جاء بها دستور 2011، كتعبير عن الفلسفة العامة التي أسسها من أجل التعبير المنشود والحد من الفساد وسوء التدبير الذي تعاني منه مؤسسات الدولة والمجتمع، وقد خصص الدستور لموضوع الحكامة الجيدة بابا كاملا وهو الباب الثاني عشر الذي يتكون من 17 فصل أي من فصل 154 إلى الفصل 171، ومن خلال هذا التنصيص يظهر أهمية التي أعطاه المشرع الدستوري لهذا الموضوع باعتباره يفتح الباب نحو الديمقراطية الحقيقية التي تنبني عليها التشريعات الغربية المتقدمة في سياستها المحلية والوطنية¹⁰³ .

المطلب الثاني : معايير اشتغال الهيئات الاستشارية

لعل ضعف التجربة المغربية مع الهيئات الإستشارية سواء من الناحية القانونية أو الوظيفية، ساهم في تبني رؤية جديدة تجسدت بالأساس في الهيئات الحكامة وكذلك مبادئ الحكامة المنصوص عليها بطبيعة الحال في دستور 2011 ولهذا سنحاول في هذا المطلب معرفة مكانتها الدستورية وكذلك وظائفها بحكم أن دستور 2011 غير من مكانة هذه الهيئات،

¹⁰¹ عبد القادر باينة، مرجع سابق، ص 11-12-13

¹⁰² حكيمه بومحمدي، مرجع سابق، ص 100

¹⁰³ جواد شهابوي، آليات الحكامة الجيدة على ضوء دستور 2011، منارة، حرر في 13 يونيو 2019

وبالتالي سنقسم هذا المطلب إلى فقرتين الأولى سنتحدث فيها عن نطاق عملها ، أما في الفقرة الثانية سنعالج طبيعة اختصاصها.

الفقرة الأولى: نطاق عمل الهيئات الاستشارية

يتعلق الأمر بعدد من المؤسسات المدسرة التي تتنوع مجالات استغالها بين الضبط والحكمة الجيدة ، وهي مؤسسات بعضها جرى النص على إحداثها لأول مرة في دستور 2011 (كهيئة المناصفة ومحاربة جميع أشكال التمييز، المجلس الاستشاري للأسرة والطفولة، المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي) وبعضها الآخر كان موجودا من قبل، لكن الدستور المذكور عمل على دسترتها وإعادة النظر في تسمياتها وفي بعض اختصاصاتها ووظائفها (المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المجلس الوطني لحقوق الإنسان، مجلس الجالية المغربية بالخارج، المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، الوسيط، مجلس المنافسة، والهيئة العليا للاتصال السمعي البصري)¹⁰⁴

نأخذ مثال بمجلس المنافسة الذي كان قبل دستور 2011 جهاز تابع للحكومة ولا يتمتع بالشخصية المعنوية، أما وفق دستور 2011 فقد أصبح المجلس هيئة مستقلة، هذا التحول مس أيضا المؤسسات التي كانت تابعة للمؤسسة الملكية، كالمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، وديوان المظالم، فبالنسبة للمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان فقد عمل المشرع على أخذ بتوصيات الهيئة الإنصاف والمصالحة والتي جاءت في سياق معالجة ملف الاختفاء القسري والاعتقال التعسفي الذي عاشه المغرب في مرحلة المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، فقد طالبت الهيئة بالترقي بالمجلس الاستشاري إلى مجلس الوطني لحقوق الإنسان كمؤسسة وطنية وتعددية ومستقلة، أما فيما يخص ديوان المظالم والذي كان منظم بموجب ظهير 9 ديسمبر 2001، حيث ظل في تلك الفترة بمؤسسة مرتبطة من حيث ميزانيتها بالبلات الملكي وتابعة له¹⁰⁵، أما اليوم ووفق ما جاء به الفصل 162 فإن الوسيط مؤسسة وطنية ومتخصصة في مجال الدفاع عن الحقوق، في نطاق العلاقات بين الإدارة والمرتفقين¹⁰⁶، وتجدر الإشارة على كون المغرب عمل على ملائمة وضعية المؤسسات التي تعنى بحقوق الإنسان مع مبادئ بلغراد والتي تنظم علاقة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مع البرلمانات، إن مبادئ بلغراد تعطي للمؤسسة البرلمانية مهمة صياغة القوانين المنظمة لهذه الهيئات، وهذا ما تم تكريسه من خلال القانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط، كما تم إعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان وملائته هو الآخر مع مبادئ بلغراد، من خلال قانون رقم 76.15، كما يجب الإشارة أيضا إلى كون الدستور أعطى للبرلمان صلاحية إحداث هيئات أخرى تناط بها مهام الضبط أو الحكامة الجيدة، حيث يفهم من خلال مضمون الفصل 159 أن هيئات الحكامة بالمغرب ليست محددة على سبيل الحصر، بل يمكن إحداث هيئات أخرى وذلك حسب الظروف والحاجة المجتمع للهيئات الجديدة¹⁰⁷، وقد اعتبر

¹⁰⁴ الدكتور بوز أحمد، البرلمان المغربي، البنية والوظائف، دراسة في القانون البرلماني المغربي، عدد خاص الجزء XIII - دجنبر 2016، المجلة المغربية للعلوم السياسية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص 168

¹⁰⁵ د. بندورو عمر، مرجع سابق، ص 159

¹⁰⁶ الفصل 162 من دستور المملكة المغربية الصادر سنة 2011

¹⁰⁷ الفصل 159 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، والذي ينص على تكون الهيئات المكلفة بالحكمة الجيدة مستقلة وتستفيد من دعم أجهزة الدولة ويمكن للقانون أن يحدث عند الضرورة علاوة على المؤسسات والهيئات المذكورة بعده، هيئات أخرى للضبط والحكمة الجيدة

الأستاذ عبد الله الحارسي أنه بعد دخول دستور 2011 حيز التنفيذ، نجد أنه ولأول مرة عالج الدستور بعض الهيئات والمؤسسات، وصنف بعضها بالمستقلة وذلك في بابه الثاني عشر المعنون بالحكمة الجيدة (من الفصول 159 إلى 171) حيث تم تقسيم هذا الباب إلى أقسام متعددة، هذا التقسيم الذي قد يوحي في بادئ الأمر إلى سهولة تحديد السلطات الإدارية المستقلة في المغرب حسب رأي الأستاذ عبد الله الحارسي، في حين أن الوقوف مثلاً على مصطلح هيئة أو هيئات يبين لنا كون هذه المفاهيم لا تكتسي أي دلالة قانونية، وكذلك في القسم المتعلق بهيئات حماية حقوق الإنسان نجد أن الفصل 161 من الدستور ينص على أن المجلس الوطني لحقوق الإنسان مؤسسة وطنية تعددية ومستقلة، ويتضح من خلال هذا الفصل أن هناك خلط للمفاهيم، كما يتضح أيضاً إشكالية الاستقلالية كذلك من خلال قراءة الفصل 164 من الدستور الذي ينص على تسهر الهيئة المكلفة بالمناصفة ومحاربة جميع أشكال التمييز المحدثة بموجب الفصل 19 من الدستور بصفة خاصة على احترام الحقوق والحريات المنصوص عليها في الفصل المذكور مع مراعاة الاختصاصات المسندة للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، فعبارة تسهر تحيل إلى أن الهيئة لها سلطات واختصاصات تمكنها من تجاوز الطابع الاستشاري والرقابي إلى هيئة مستقلة بالرغم من عدم تنصيب المشرع الدستوري على مصطلح الاستقلالية، أما القسم الأخير فقد خصص لهيئات النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية، فجل هذه الهيئات لها صبغة الإستشارية¹⁰⁸، ويلاحظ من خلال القراءة التي قام بها الأستاذ أن المشرع الدستوري استعمل أسلوب غامض ومبهم فتارة ينص على استقلالية وتارة أخرى لا ينص عليها، مما يجعلنا نتساءل إلى أي حد يمكن اعتبار جميع الهيئات مستقلة ؟

ثم الملاحظة الثانية نستشفها من خلال قراءة مضامين الفصول المنظمة لها حيث نلاحظ أن المشرع اختلف في أسلوب التنصيب على كل هيئة أي بمعنى آخر نلاحظ أهمية الهيئة من خلال اللغة المستعملة من قبل المشرع، وهذا الأمر نجد مبرره في كون مكانة الهيئة تحدد حسب حساسية المهام أو المجالات المكلفة بالإشراف عليها.

أولاً: مجال اشتغالها

تختلف أهمية ومكانة الهيئات الحكامة بالمغرب، فهناك هيئات تمارس صلاحيات الرقابية والاستشارية وهناك هيئات تمارس الصلاحيات الرقابية والتنظيمية والاستشارية، علاوة على أن هناك هيئات تمارس الصلاحيات الإستشارية فقط .

1- الهيئات التي تمارس الصلاحيات الإستشارية والرقابية

بالنسبة لهذه الهيئات فقد حددها المشرع الدستوري من فصول 161 إلى 164 وهي تلك الهيئات التي تعمل بطبيعة الحال على حماية حقوق الإنسان والنهوض بها ، فيلاحظ أن جل هذه الهيئات تمارس الصلاحيات الرقابية والاستشارية باستثناء مجلس الجالية المغربية بالخارج الذي يمارس المهام الاستشارية فقط، إذ نص المشرع الدستوري في الفصل 163 على أنه "يقدم آرائه حول توجهات السياسات العمومية التي تمكن المغاربة المقيمين بالخارج من تأمين الحفاظ على علاقات

¹⁰⁸ Abdallah Harsi, les autorités administratives indépendantes à la lumière de l'évolution constitutionnelle récente, publication de AMDC, 2014, p220-221

المتينة مع هويتهم المغربية ...¹⁰⁹ ونظرا لعدم تمتع هذا المجلس بممارسة دور الرقابي والتي يجب أن تتوفر في جميع الهيئات التي تعمل على حماية حقوق الإنسان وفق مبادئ باريس ، ولهذا نرى أن مكاتته تدخل ضمن هيئات النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية بحكم أنها تمارس الوظيفة الإستشارية فقط .

وعليه فالهيئات التي تمارس دور رقابي واستشاري في نفس الوقت هي كل من المجلس الوطني لحقوق الإنسان والذي جاء في مضمون فصله 161 أنه يتولى المجلس النظر في جميع القضايا المتعلقة بالدفاع عن حقوق الإنسان والحريات وحمايتها¹¹⁰ ، وتنص المادة 4 من القانون رقم 76.15 على الدور الرقابي الذي يحظى به المجلس حيث نص على يمارس المجلس صلاحياته بكل استقلالية في جميع القضايا المتصلة بحماية واحترام حقوق الإنسان والحريات ، ويسهر المجلس من أجل ذلك على رصد ومراقبة وتتبع أوضاع حقوق الإنسان ... كما ييدي رأيه في كل قضية يعرضها عليه جلالة الملك في مجال اختصاصه¹¹¹ .

علاوة على الدور الذي تمارسه مؤسسة الوسيط والتي تعمل في مجال الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقات بين الإدارة والمرتفقين¹¹² .

وتمارس أيضا الهيئة المكلفة بالمنافسة ومحاربة جميع أشكال التمييز الصلاحيات الرقابية والإستشارية، ونعطي مثال لدورها الرقابي المنصوص عليه في قانون رقم 79.14 في مادته 2 حيث جاء في مضمون المادة أن الهيئة تقوم برصد وتتبع أشكال التمييز التي تتعرض النساء ... أما المهام الإستشارية فتتجسد في إبداء الرأي بمبادرة منها أو بطلب من الملك أو بطلب من الحكومة أو من أحد مجلسي البرلمان¹¹³ .

2- الهيئات التي تمارس الصلاحيات التنظيمية والرقابية والإستشارية

تتجسد بالأساس في الهيئات التي تعنى بالضبط والتقنين حيث تعمل هذه الهيئات وفق مجالات التالية الاتصال والمنافسة ومحاربة الرشوة، إذ تتمتع هذه الهيئات بسلطات واسعة مقارنة مع باقي الهيئات الأخرى، وقد حددها المشرع الدستوري من الفصل 165 إلى 167 وتضم كل من الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، ومجلس المنافسة، والهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها .

ويفترض في هذه الهيئات أن تتوفر على سلطة التنظيم والرقابة والعقاب أو الردع، فبالنسبة لمجال الإعلام فقد حدد قانون رقم 11.15 مجموعة من الخصائص تميز الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري عن باقي الهيئات الأخرى، فحسب المادة 3 نجد أن هذه الهيئة تمارس سلطة منح الرخص بالاستعمال الموجات الراديو-كهربائية التي تخصصها الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات، وفقا للمخطط الوطني لفائدة القطاع السمعي البصري، ثم له صلاحية سن المعايير ذات الطابع القانوني

¹⁰⁹ الفصل 163 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011

¹¹⁰ الفصل 161 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011

¹¹¹ الظهير الشريف رقم 1.18.17 الصادر في 5 جادى الآخرة 1439 (فاتح مارس 2018)، بتنفيذ القانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان المادة 4 منه

¹¹² الفصل 162 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011

¹¹³ المادة 2 من قانون رقم 79.14 والمتعلق بهيئة المنافسة ومكافحة جميع أشكال التمييز

والتفتي المطبقة لقياس متابعة برامج متعهدي الاتصال السمعي البصري، كما يقوم بمراقبة احترام قواعد التعبير التعددي عن تيارات الفكر والرأي سواء منها السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية أو الثقافية ... كما يحق له أيضا إصدار العقوبات على المخالفات المرتكبة من لدن متعهدي الاتصال السمعي البصري أو تقديم اقتراحات في شأن العقوبات المترتبة عليها حسب المادة 4، ويمارس أيضا المهام الاستشارية¹¹⁴، أما فيما يخص مجلس المنافسة والذي نظمته المشرع الدستوري في الفصل 166 حيث نص على كون مجلس المنافسة هيئة مستقلة مكلفة في إطار تنظيم المنافسة حرة ومشروعة بضمان الشفافية والإنصاف في العلاقات الاقتصادية، خاصة من خلال تحليل وضبط وضعية المنافسة في الأسواق، ومراقبة الممارسات المنافسة لها والممارسات التجارية غير المشروعة وعمليات التركيز الاقتصادي والاحتكار¹¹⁵، وتنص المادة 2 من قانون رقم 20.13 أن المجلس يتمتع بسلطة تقريرية في ميدان محاربة الممارسات المنافسة لقواعد المنافسة ومراقبة عمليات التركيز الاقتصادي كما هي معرفة في القانون المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة، وجاء في مضمون الفقرة الثانية من نفس المادة أن المجلس يكلف بإبداء آرائه بشأن طلبات الإستشارة¹¹⁶ ... أي أنه يمارس السلطة التقريرية والوظيفة الاستشارية، فكما أشرنا سابقا فمجلس المنافسة في نسخته القديمة أي قبل دستور 2011 كان جهازا تابعا للحكومة أما اليوم فهو هيئة مستقلة.

أما فيما يخص الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها فقد نظمها المشرع الدستوري في الفصل 167 حيث تتكلف على الخصوص بمهام المبادرة والتنسيق والإشراف وضمان تتبع تنفيذ سياسة محاربة الفساد وتلقي ونشر المعلومات في هذا المجال، والمساهمة في تخليق الحياة العامة، وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة¹¹⁷، ومن أهم صلاحياتها حسب القانون رقم 113.12، نجد أولا تلقي التبليغات والشكايات والمعلومات المتعلقة بحالات الفساد ودراستها، والتأكد من حقيقة الأفعال والوقائع التي تتضمنها، كذلك لها صلاحية القيام بعمليات البحث والتحري عن حالات الفساد التي تصل إلى علم الهيئة، علاوة على إعداد برامج للوقاية من جرائم الفساد والإسهام في تخليق الحياة العامة حسب المادة 3، والملاحظ من خلال هذه الصلاحيات أن هذه الهيئة تمارس سلطة التحقيق والمراقبة¹¹⁸.

3- الهيئات التي تمارس الصلاحيات الإستشارية فقط

لقد نظمها المشرع الدستوري وعنونها على الشكل التالي، هيئات النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية، حيث خصص لها من الفصل 168 إلى الفصل 170 وتضم كل من مجلس أعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي وهو مجلس استشاري مهمته إبداء الآراء حول كل السياسات العمومية والقضايا الوطنية التي تهم التربية والتكوين والبحث العلمي، وقد نظم المشرع صلاحياته في القانون رقم 105.12، ثم نجد أيضا المجلس الاستشاري للأسرة والطفولة

¹¹⁴ ظهير شريف رقم 1.16.123 صادر في 21 من ذي القعدة 1437 (25 أغسطس 2016) بتنفيذ قانون رقم 11.15 المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، المادة 3 و 4 منه

¹¹⁵ الفصل 166 من دستور المملكة المغربية الصادر سنة 2011

¹¹⁶ ظهير شريف رقم 1.14.117 صادر في 2 رمضان 1435 (30 يونيو 2014) بتنفيذ قانون رقم 20.13 المتعلق بالمنافسة المادة 2

¹¹⁷ الفصل 167 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011

¹¹⁸ ظهير شريف رقم 1.15.65 صادر في 21 من شعبان 1436 (9 يونيو 2015) بتنفيذ قانون رقم 113.12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها

حيث جاء في مضمون الفصل 169 من الدستور أنه يتولى مهمة تأمين تتبع وضعية الأسرة والطفولة عن طريق تقديم آراء حول المخططات الوطنية المتعلقة بهذه الميادين، والملاحظ من خلال قانون المنظم له رقم 78.14 أن هذا المجلس لا يمارس الوظيفة الإستشارية الاختيارية أو بمعنى آخر لا تأتي المبادرة منه بل يستشار بطلب من قبل الملك أو الحكومة أو البرلمان، كما يمارس حسب المادة 2 مهمة رصد وتتبع وضعية الأسرة والطفولة في المجالات الحقوقية والاجتماعية والاقتصادية، علاوة على تنصيب الفصل 170 من الدستور على المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعي، والذي يعتبر هو الآخر هيئة استشارية في ميادين حماية الشباب والنهوض بتطوير الحياة الجمعية¹¹⁹.

ثانيا: سياق ظهور المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

عرفت التجربة الدولية في مجال إحداث المجلس الاقتصادي والاجتماعي انتشارا واسعا غداة الحرب العالمية الأولى، حيث سعت العديد من الدول إلى تمثيل القوى الاقتصادية والاجتماعية في إطار مؤسسي لدعم سياستها الاقتصادية والاجتماعية، خاصة بعد حالة التهميش التي عانت منها العديد من مؤسسات الوساطة بفعل انتشار فكر الدولة والقرار الانفرادي لفكر السلطة، وعلى رأس هذه الدول نجد فرنسا التي كانت من الدول الأوائل التي أنشأت هذا المجلس من عام 1925، وقد سلكت العديد من الدول الأوروبية هذا المنحى، وأسست مجالس اقتصادية واجتماعية كما هو الشأن بالنسبة لبلجيكا وإسبانيا وإيطاليا، وانتقلت التجربة فيما بعد إلى العديد من الدول النامية كلبنان والجزائر وتونس والمغرب¹²⁰، وقبل حديثنا عن سياق نشأة هذا المجلس تجدر الإشارة إلى كون أن النقاش الذي نجده اليوم عن هذا المجلس يتجسد في هل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي هيئة من هيئات الحكامة مع المراعات أن المشرع الدستوري لم يدرجه ضمن باب الثاني عشر، أم أن تخصيص المشرع الدستوري باب كامل وهو باب الحادي عشر يجعلنا نعتبر أن هذا المجلس له خصوصيته التي تميزه عن الهيئات الحكامة وفق الباب الثاني عشر من الدستور، وبالرجوع إلى الفقرة التي تحدثنا فيها عن المؤسسات التي تعنى بحقوق الإنسان أشرنا فيها إلى كون فكرة إحداث هذه الهيئات كان مصدرها المجلس الاقتصادي والاجتماعي سنة 1946، أي قبل صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وهذا يعني بأن سياق نشأة المجلس الاقتصادي والاجتماعي مختلف عن المجالس المعنية بحقوق الإنسان، فبالنسبة للمغرب بدأت فكرة إحداث المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في المرحلة التي تحدثنا عنها سابقا أي خلال فترة التي عاش فيها المغرب تحولا اقتصاديا ناتج عن المتغيرات الدولية مع ما خلفته أيضا العولمة، وبالتالي فقد نص دستور 1992 على مسألة إحداث هذا المجلس، لكن في هذه المرحلة ظل حبيس النص الدستوري إلى غاية سنة 2009 والذي جاء بمستجد، من خلال خطاب الملك بمناسبة افتتاح الدورة الخريفية، وفي هذا الصدد أكد على ضرورة الحرص على إقامة هذا المجلس وتفعيله في نطاق من التناسق والتكامل بين مختلف المؤسسات الوطنية لبلوغ هدف، هو انبثاق نموذج مغربي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي¹²¹ وعلى إثر توجيهات الملك قامت الحكومة بصياغة مشروع قانون تنظيمي رقم 60.09 الذي كان سينظم اختصاصات وصلاحيات المجلس، هذا القانون عرف نقاشا كبيرا من قبل الأساتذة، حيث اعتبر الأستاذ حسن

¹¹⁹ قراءة في الفصول 168-169-170 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011

¹²⁰ محسن بنتاج، هيئات الحكامة بين سلطة الاستشارة والإجراج السياسي، رسالة لنيل دبلوم الماستر المتخصص، في القانون العام، كلية العلوم القانونية

والاقتصادية والاجتماعية سلا جامعة محمد الخامس، السنة الجامعية: 2017-2018، ص 59

¹²¹ أنظر للخطاب الملكي الذي ألقاه صاحب الجلالة محمد السادس، بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية الثامنة

طارق في فترة تقديم هذا المشروع القانون التنظيمي، أنه يجب تأطير نقاش حول المجلس الاقتصادي والاجتماعي في التجربة المغربية بطرح أربعة فرضيات كمنطلقات للتفكير في هذا الموضوع ، فأى موقع مؤسسي سيحتله المجلس خارج الديمقراطية التمثيلية، وأية إضافة ممكنة للمجلس في توسيع الحوار العمومي صوب القضايا الاقتصادية والاجتماعية؟ وهل سيشكل ضمانة للمأسسة التداول في هذه القضايا ، وكيف يمكنه تدعيم ثقافة الاستشارة في علاقة مع البناء المؤسساتي الديمقراطي؟ وماذا عن الهوية الخاصة بالمجلس داخل خريطة التقاطعات مع باقي مكونات النسيج المؤسساتي المغربي؟¹²²

كما نضيف على كون الأساتذة اختلفوا حول زاوية النقاش موضوع إحداث المجلس فهناك من ناقشه من زاوية أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي دعامة للديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية، وهناك أيضا من ناقشه على أساس ربطه بالحوار الاجتماعي، وهناك أيضا من انتقد الحاجة إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي .

وبالرجوع إلى خطاب الملك نجد أن المكانة التي يحظى بها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي تمتاز بالخصوصية، إذ كلف هذا المجلس بتقديم آرائه الاستشارية في المجالات التي تهم القضايا التنموية الكبرى للأمة، إذن يتضح أن دور الذي أنيط بالمجلس هو الذي جعل المشرع الدستوري سنة 2011 أن يخصص له بابا خاصا، فمهمة المجلس تتجسد في تقديم آرائه الاستشارية في كل القضايا الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للحكومة والبرلمان (الفصل 152)، وعلى هذا الأساس وحسب المادة 10 من القانون التنظيمي رقم 128.12 يرفع رئيس المجلس إلى جلالة الملك تقريرا سنويا حول الحالة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للبلاد .

وعليه يمكن اعتبار أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي يدخل ضمن هيئات الحكامة الجيدة نظرا لاختصاصاته الشبيهة بهيئات الحكامة من بينها الوظيفة الاستشارية، لكن سياق نشأته وكذلك حساسية مجال اشتغاله بحكم أنه يشتغل في ثلاث مجالات مهمة وهي المجال الاقتصادي والاجتماعي والبيئي جعلتنا نبرر خيار المشرع الدستوري في تخصيص باب خاصا به.

الفقرة الثانية : طبيعة اختصاصها

أولا: هيئات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها

تختص هذه الهيئات بمجموعة من الاختصاصات تتجسد بالأساس في الاختصاص الاستشاري والرقابي، كما تختلف فيما بينها كل حسب مجال اشتغاله .

¹²² حسن طارق وحطاي جمال، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، النموذج المغربي ، طبعة 2009، منشورات المجلة المغربية للسياسات العمومية ومنظمة

فريدريش نومان، طوب-بريس-الرباط، ص9

أ- المجلس الوطني لحقوق الإنسان

لقد نظم المشرع طبيعة اختصاص هذا المجلس عن طريق قانون رقم 76.15، حيث يعتبر المجلس الوطني لحقوق الإنسان حسب المادة 3 شخصاً اعتبارياً من أشخاص القانون العام، ويتمتع بهذه الصفة بكامل الأهلية القانونية والاستقلال المالي، كما تسري عليه مبادئ باريس ومبادئ بلغراد¹²³.

فيما يخص صلاحيات المجلس فيمارس المجلس حسب المادة 4 صلاحياته بكل استقلالية في جميع القضايا المتصلة بحماية واحترام حقوق الإنسان والحريات، ويسهر المجلس من أجل ذلك على رصد ومراقبة وتتبع أوضاع حقوق الإنسان على الصعيد الوطني والجهوي¹²⁴.

كما يقوم المجلس في إطار الحماية، برصد انتهاكات حقوق الإنسان بسائر جهات المملكة، حيث يجوز له إجراء التحقيقات والتحريات اللازمة بشأن انتهاكات حقوق الإنسان وإنجاز تقارير تتضمن خلاصات ما قام به، ويتولى توجيه هذه التقارير إلى الجهات المختصة مشفوعة بتوصياته، كما يخبر الأطراف المعنية بالانتهاك موضوع التحقيق أو التحري ويقدم لها التوضيحات اللازمة بشأن ذلك (المادة 5)¹²⁵.

كما توضح المادة 6 على كون المجلس ينظر في جميع حالات انتهاك حقوق الإنسان إما تلقائياً أو بناء على شكاية ممن يعينهم الأمر أو بتوكيل منهم، ويتم دراسة الشكايات ومعالجتها وتتبع مسارها وإخبار المعنيين بالأمر بمآلها¹²⁶، وبناء على ما جاء في المادتين السالفتين الذكر "يجوز أيضاً للمجلس أن ينظم جلسات استماع يدعو إليها الأطراف المعنية بموضوع الانتهاك أو الشكاية وكذا الشهود والخبراء وكل شخص تكون شهادته مفيدة، وأن يطلب من الإدارات والهيئات العامة أو الخاصة المعنية، تقديم تقارير أو بيانات أو معلومات حول الشكايات التي يتولى النظر فيها أو القضايا التي يتصدى لها تلقائياً¹²⁷، ويقوم المجلس وفق المادة 8 و 9 بإصدار توصيات بشأن الشكايات المحالة إليه وتحديد إجراءات تلقي الشكايات ومسطرة قبولها ودراستها ومعالجتها وتتبع مآلها¹²⁸.

يمكن للمجلس في إطار ممارسة مهامه التدخل بكيفية عاجلة كلما تعلق الأمر بحالة من حالات التوتر قد تفضي إلى انتهاك حق من حقوق الإنسان بصفة فردية أو جماعية (المادة 10)¹²⁹ علاوة على قيامه بزيارة أماكن الاعتقال والمؤسسات السجنية ومراقبة أحول السجناء ومعاملتهم، وكذا مراكز حماية الطفولة وإعادة الإدماج، ومؤسسات الرعاية الاجتماعية والمؤسسات الاستشفائية الخاصة بمعالجة الأمراض العقلية والنفسية وأماكن الاحتفاظ بالأجانب في وضعية غير قانونية.

¹²³ المادة 3 من القانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان

¹²⁴ المادة 4 من القانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان

¹²⁵ المادة 5 من القانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان

¹²⁶ المادة 6 من القانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان

¹²⁷ المادة 7 من القانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان

¹²⁸ المادة 8 و 9 من القانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان

¹²⁹ المادة 10 من القانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان

ولتعزيز صلاحيات المجلس في مجال حماية حقوق الإنسان تم إحداث كل من الآلية الوطنية للوقاية من التعذيب التي تختص بدراسة وضعية وواقع معاملة الأشخاص المحرومين من حريتهم ، وأيضاً إحداث الآلية الوطنية للتظلم الخاصة بالأطفال ضحايا انتهاكات حقوق الطفل، علاوة على الآلية الوطنية الخاصة بحماية حقوق الأشخاص في وضعية إعاقة .

فيما يخص صلاحيات المجلس في مجال النهوض بحقوق الإنسان : فيتولى المجلس في نطاق صلاحياته بدراسة مدى ملائمة النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل مع المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان التي صادقت عليها المملكة أو انضمت إليها، وفي ضوء الملاحظات الختامية والتوصيات الصادرة عن أجهزة الأمم المتحدة لاسيما منها آليات المعاهدات والتوصيات التي قبلتها المملكة المغربية .

هذا ويعمل المجلس على تشجيع مواصلة مصادقة المملكة على المعاهدات الدولية والإقليمية المتعلقة بحقوق الإنسان أو الانضمام إليها، كما يساهم بطلب من الحكومة في إعداد التقارير التي تقدمها الأجهزة المعاهدات والمؤسسات الدولية والإقليمية الأخرى المختصة طبقاً للالتزامات الدولية للمملكة و تعهدها .

ومن جهة أخرى يعمل المجلس على تشجيع كافة القطاعات الحكومية والسلطات العمومية المعنية على تنفيذ الملاحظات الختامية والتوصيات الصادرة عن الأجهزة المتعلقة بحقوق الإنسان ولاسيما منها أجهزة المعاهدات السالفة الذكر، ويؤدي المجلس رأيه طبقاً للمادة 25 بمبادرة منه أو بطلب من الحكومة أو أحد مجلسي البرلمان، في شأن مشاريع ومقترحات القوانين ذات الصلة بحقوق الإنسان، ويقدم المجلس أيضاً لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين بناء على طلب أي منهما المساعدة والمشورة في مجال تقييم السياسات العمومية المتعلقة بحقوق الإنسان .

وعلى المستوى الدولي يحرص المجلس في نطاق صلاحياته على التعاون والشراكة مع منظومة الأمم المتحدة والهيئات التابعة لها والمنظمات الدولية الأخرى والمؤسسات الوطنية والأجنبية المختصة بحماية حقوق الإنسان والنهوض بها و يعمل على تعزيز دور المملكة في هذا المجال على الصعيد الدولي، كما يؤهل المجلس للقيام بملاحظة المستقلة والمحايدة الانتخابات.

ويرفع المجلس إلى نظر جلالة الملك تقريراً سنوياً عن حالة حقوق الإنسان بالمملكة كما يرفع إليه عند الاقتضاء تقارير خاصة وموضوعاتية في كل ما يساهم في حماية حقوق الإنسان والدفاع عنها على نحو أفضل، علاوة على رفع تقرير سنوي لكل من الحكومة ومجلسي البرلمان¹³⁰ .

وللمجلس لجان جهوية مهمتها هي الدفاع عن الحقوق والحريات على مستوى الجهوي .

فيما يخص تأليف المجلس: فتتص المادة 36 عن يتألف المجلس علاوة على رئيسه الذي يعين بظهير من :

- الأمين العام

- رؤساء اللجان الجهوية لحقوق الإنسان المحدثه لدى المجلس بصفتهم أعضاء بحكم القانون

¹³⁰ المملكة المغربية، موقع المجلس الوطني لحقوق الإنسان <https://www.cndh.ma/ar/tqdyim/slhyt-lmjls-fy-mjl-hmy-hqwq->

2020/05/07، تاريخ الاطلاع، [Insntfbclid=IwAR0OJthwPfl_arFmqGzv2x2L2FqB-kZcio70DrJtVpWdQkgyeoPJ1lzkgd0](https://www.cndh.ma/ar/tqdyim/slhyt-lmjls-fy-mjl-hmy-hqwq-Insntfbclid=IwAR0OJthwPfl_arFmqGzv2x2L2FqB-kZcio70DrJtVpWdQkgyeoPJ1lzkgd0)

- سبعة وعشرين (27) عضو يختارون من بين الشخصيات التي تتوفر على المؤهلات والشروط المنصوص عليها في المادة 37 من هذا القانون، وهم يتوزعون حسب الفئات كما يلي :

1- تسعة (9) أعضاء يعينهم الملك كما يلي :

+ خمسة (5) منهم من بين الشخصيات المشهود لها بالخبرة العالية والعطاء المتميز وطنيا ودوليا في مجال حماية حقوق الإنسان والنهوض بها

+ أربعة (4) أعضاء يعينون كما يلي : عضوان يقترهما

الرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية بعد استشارة المجلس الأعلى للسلطة القضائية والجمعيات المهنية للقضاة، وعضوان يقترهما المجلس العلمي الأعلى .

2- ثمانية (8) أعضاء يعينهم رئيس الحكومة كما يلي :

+ أربعة (4) منهم من بين الخبراء المغاربة في مجال حقوق الإنسان وذلك بعد استشارة رئيس المجلس

+ أربعة (4) منهم باقتراح من الهيئات التمثيلية لكل من أساتذة التعليم العالي والصحفيين المهنيين والأطباء والمحامين

3- ثمانية (8) أعضاء يعينهم مناصفة رئيسا لمجلسي البرلمان ، بعد استشارة الفرق والمجموعات البرلمانية ، يقترحون من قبل الجمعيات والمنظمات غير الحكومية الفاعلة والمشهود لها بالعمل الجاد في مجال حقوق الإنسان .

4- عضوان يمثلان مؤسسة الوسيط ومجلس الجالية المغربية بالخارج¹³¹ .

أما فيما يخص أجهزة المجلس فيتكون من الجمعية العامة ومكتب المجلس ولجان الدائمة (المادة 47)¹³² .

ب - مؤسسة الوسيط

لقد عاجل المشرع طبيعة اختصاص مؤسسة الوسيط في القانون رقم 14.16 حيث يعتبر الوسيط مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة، ويمارس صلاحيات النظر في تصرفات الإدارة المخالفة للقانون أو المنافية لمبادئ العدل والإنصاف، كتولي المؤسسة بناء على تظلمات يتوصل بها، النظر في جميع الحالات يتضرر فيها الأشخاص ذاتيون أو اعتباريون من جراء أي تصرف صادر من الإدارة (المادة 11) كذلك له صلاحية إحالة ملف التظلم إلى المؤسسة أو الهيئة المختصة وتبليغه للمعنيين بالأمر بالوسائل المتاحة داخل أجل 30 يوما (المادة 13) وله صلاحية تقديم وصاية الجهة المختصة لدى القضاء الإداري بمنح المساعدة القضائية للأشخاص الذين يوجدون في وضعية صعبة لأسباب مالية .

ويمارس أيضا صلاحية تلقي التظلمات ومعالجتها وإجراء الأبحاث والتحريات في شأنها ، حيث توجه طبقا للمادة 17 التظلمات إلى الوسيط أو إلى المندوبين الجهويين أو المندوبين المحليين بصفة مباشرة من قبل المتظلم أو ممثله القانوني، كما

¹³¹ المادة 36 من القانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان

¹³² المادة 47 من القانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان

تنظم كل من المادة 18 و 19 إمكانية تلقي التظلمات من قبل أعضاء البرلمان ورؤساء الإدارة ورؤساء المؤسسات والهيئات المشار إليها في الفصول 161 ومن 163 إلى 167 وغيرها من الهيئات الأخرى المنصوص عليها في المادة 18 ويقدم المساعدة القانونية والإدارية اللازمة للمتظلمين من الأشخاص والفئات في وضعية إعاقة من أجل تمكينهم من تقديم تظلماتهم الرامية إلى رفع الضرر اللاحق بهم من جراء أي تصرف صادر عن الإدارة¹³³.

كما تجدر الإشارة إلى كون المؤسسة تقوم بإجراء أبحاث في التظلمات المعروضة عليه والتحري عنها من أجل التأكد من حقيقة الأفعال والوقائع التي بلغت إلى علمه، وإذا تبين من خلال البحث والتحري أن مصدر التظلم ناتج عن خطأ أو سلوك شخصي لأحد الموظفين أو الأعوان، يرفع الوسيط في هذه الحالة ملاحظاته واستنتاجاته إلى رئيس الإدارة المعنية لاتخاذ الإجراءات اللازمة، كما يمكنه أن يوجه إلى الإدارة المعنية توصية بالمتابعة التأديبية، وإن اقتضي الحال توصية بإحالة الملف إلى النيابة العامة¹³⁴.

ويمارس أيضا الوسيط صلاحية القيام بالوساطة والتوفيق بين الإدارة والمرتفقين وذلك قصد البحث عن حلول منصفة ومتوازنة لموضوع الخلاف القائم بين الأطراف (المادة 25)، علاوة على دور الوسيط في مسألة القيام بالتواصل بين الإدارة والمرتفقين حيث يسهر الوسيط من خلال هذه الآلية على تنمية التواصل الفعال بين الأشخاص ذاتيين أو اعتباريين مغاربة أو أجنب، وبين الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية والجماعات الترابية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العمومية (المادة 27).

كما يمكن بالإضافة إلى كون الوسيط يعتمد على المندوبين الخاصين لدى الوسيط والمندوبين الجهويين والمندوبين المحليين بغية تعزيز مسألة حماية المرتفق من شطط الإدارة وبالتالي فالوسيط يساهم في ترسيخ مبادئ الحكامة الإدارية وتحسين أداء الإدارة من خلال ترسيخ قيم الشفافية والتخليق والحكامة في تدبير الشأن الإداري وتسيير المرافق العمومية، كذلك مراجعة النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمهام الإدارة، وتصحيح الاختلالات التي قد تعترى سير المرافق العمومية وتطوير أدائها ... وغيرها من الصلاحيات التي تدخل ضمن هذا المجال المنصوص عليه في المادة 42.

فيما يخص تقارير الوسيط فبناء على المادة 47 يرفع الوسيط إلى جلالة الملك قبل ممت شهر يونيو تقريرا سنويا عن حصيلة نشاط المؤسسة وآفاق عملها، ويتضمن على وجه الخصوص جردا للتظلمات و طلبات التسوية وبيانا لما تم البت فيه منها وما قامت به المؤسسة من بحث والتحري وإرشاد وتوجيه، كما يتضمن هذا التقرير بيانا لأوجه الاختلالات والتغيرات التي تشوب علاقة الإدارة بالمرتفقين.

ويوجه الوسيط نسخة من التقرير السنوي إلى كل من رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين، ويقدم أمام البرلمان مرة واحدة في السنة على الأقل ملخصا تركيبيا لمضمون هذا التقرير يكون موضوع المناقشة (المادة 49)¹³⁵.

¹³³ المادة 17-18-19 من قانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط

¹³⁴ المادة 21 من قانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط

¹³⁵ المواد 25-27-42-47-49 من قانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط

كما تجدر الإشارة على كون تتمتع المؤسسة بطبيعة الحال بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، فبالنسبة لتأليف المؤسسة فقد نصت المادة 4 على كون يعين الوسيط بظهير لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ، حيث يختار من بين الشخصيات المعروفة بأهمية تجربتها والمشهود لها بالكفاءة والتجرد والنزاهة والتشبث بسيادة القانون ومبادئ العدل والإنصاف، وبالتالي يعتبر الوسيط رئيسا للمؤسسة¹³⁶.

ج- مجلس الجالية المغربية بالخارج

تجدر الإشارة إلى أن مجلس الجالية تم إحداثه من خلال ظهير شريف رقم 1.07.208 لسنة 2007 حيث يعتبر هيئة استشارية ، ويختص حسب المادة 2 بما يلي:

-إبداء الرأي بشأن المشاريع الأولية للنصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بشؤون الهجرة، وقضايا المغاربة المقيمين بالخارج .

-التوجهات الأساسية للسياسات العمومية والتي من شأنها أن تضمن للمغاربة المقيمين بالخارج الحفاظ على أواصر الارتباط الوثيق بهويتهم المغربية ولاسيما ما يتعلق بتعليم اللغات والتربية الذهنية والعمل الثقافي .

- التدابير الكفيلة بضمان حقوق المغاربة المقيمين بالخارج، وصيانة مصالحهم ولاسيما من هم في وضعية صعبة أو هشّة .

-الوسائل الهادفة إلى حت المغاربة المقيمين بالخارج على المشاركة في المؤسسات ومختلف مجالات الحياة الوطنية والنهوض بالأعمال الموجهة لفائدتهم .

- الوسائل تقوية مساهمة المغاربة بالخارج في تطوير قدرات بلدهم الأصلي وطنيا وجمهويا ومحليا في مجهود التنمية البشرية المستدامة وتحديث المجتمع .

- تطوير استراتيجيات عصرية للتواصل والتفاعل والتعاون مع بلدان المهجر، على مستويات الثقافية والبشرية والاقتصادية .

كما يتولى المجلس رصد التطورات المتوقعة في مجال الهجرة على مستويات السياسية والاقتصادية والثقافية والعلمية.

فيما يخص أجهزة المجلس وتركيبته، فيتكون المجلس طبقا للمادة 11 من الأجهزة التالية : الجمعية العامة، الرئيس، مكتب المجلس، الأمانة العامة، مجموعات العمل .

ويتشكل المجلس من صنفين من الأعضاء: أعضاء بصوت تداولي (الرئيس و الأمين العام وخمسون عضوا) وأعضاء ملاحظون (أحد عشر وزيرا ومؤسسات وطنية) .

¹³⁶ المادة 4 من قانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط

وبذلك فالوزارات الممثلة هي وزارات العدل، الداخلية، الشؤون الخارجية التعاون، الأوقاف والشؤون الإسلامية، الاقتصاد والمالية، التربية والتكوين والبحث العلمي، الشبيبة والرياضة، التشغيل، التنمية الاجتماعية، الثقافة، والوزارة المنتدبة المكلفة بالجالية المغربية المقيمة بالخارج .

وهناك أيضا كأعضاء وملاحظين المؤسسات التالية :

-المجلس العلمي الأعلى

-المجلس العلمي للجالية المغربية بأوروبا

- مؤسسة الحسن الثاني للمغاربة المقيمين بالخارج

-مؤسسة محمد الخامس للتضامن

-المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان (سابقا)

- ديوان المظالم (سابقا)

-معهد الملكي للثقافة الأمازيغية.

كما يعين رئيس المجلس بظهير شريف لولاية تمتد لستة سنوات قابلة للتجديد (المادة 11)¹³⁷

وعليه يمكن القول أن هذا المجلس في نسخته الحالية يمارس صلاحيات الإستشارية فقط، وبالتالي فمكنته لا توجد ضمن هيئات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها، بحكم أن مبادئ باريس نصت على ممارسة هذه المؤسسات للصلاحيات الرقابية، وهو ما لا يتمتع به المجلس، وبالتالي فرؤية المشرع الدستوري ستوضح أكثر بعد أن يتم إحداث قانون ينظم المجلس وفق ما تم تفعيله مع باقي الهيئات الأخرى.

د- هيئة المناصفة ومكافحة جميع أشكال التمييز

لقد نظم المشرع طبيعة اختصاص الهيئة، من خلال قانون رقم 79.14، حيث تعتبر مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية .

فيما يخص مهام وصلاحيات الهيئة حيث يخول القانون حسب المادة 2 منه للهيئة إمكانية تقديم مقترحات أو توصيات بهدف تعزيز قيم المساواة والمناصفة وعدم التمييز وتكريسها وإشعاعها واضطلاع بدور مؤسسي كقوة اقتراحية من أجل النهوض بمبادئ المساواة والمناصفة وعدم التمييز، وتمثل مهام هذه الهيئة أساسا في :

¹³⁷ ظهير شريف رقم 1.07.208 صادر في 21 ديسمبر 2007 بإحداث الجالية المغربية بالخارج - <https://www.ccme.org.ma/ar/ccme->

ar/textes-fondateurs/15107 تاريخ الاطلاع، 2020/05/10، 22:35

- إبداء الرأي بمبادرة منها أو بطلب من الملك أو بطلب من الحكومة أو أحد مجلسي البرلمان، حسب الحالة بشأن المشاريع ومقترحات القوانين ومشاريع النصوص التنظيمية، وكذا تقديم كل مقترح أو توصية إلى الحكومة أو إلى أحد مجلسي البرلمان، بهدف تعزيز قيم المساواة والمناصفة وعدم التمييز وتكريسها وإشاعتها .

- وتعمل أيضا على التشجيع على إعمال مبدأ المساواة والمناصفة وعدم التمييز في مختلف مناحي الحياة العامة، والعمل على رصد كل إخلال بها واقتراح جميع التدابير التي تراها مناسبة لسهر على احترامها .

- كما تسهر الهيئة على المساهمة في إدماج وترسيخ ثقافة المساواة والمناصفة وعدم التمييز، في برامج التربية والتكوين والتعليم، فضلا عن رصد وتتبع أشكال التمييز التي تعترض النساء، وإصدار كل توصية تراها مناسبة واقتراح كل تدبير ناجع من أجل تصحيح أوضاع الناتجة عن كل سلوك أو ممارسة أو عرف يتسم بطابع تمييزي أو يتضمن إخلالا بمبدأ المساواة بين الرجل والمرأة .

- وتمارس أيضا مهمة تلقي الشكايات بشأن حالات التمييز التي يرفعها إلى الهيئة كل شخص يعتبر نفسه ضحية حالة من هذه الحالات، والنظر فيها و إصدار توصيات بشأنها إلى الجهات المعنية، والعمل على تتبع مآلها بالتنسيق مع الجهات المذكورة .

- تقييم السياسات العمومية والمجهودات التي تعتمدها الدولة ومختلف الهيئات والمؤسسات بالقطاعات العام والخاص في مجال تحقيق مبادئ المساواة والمناصفة وعدم التمييز¹³⁸ .

كما تنص المادة 3 على مسألة إلزامية تقديم الهيئة رأيا وجوبا في المشاريع والمقترحات التي تحال إليها من لدن الحكومة أو البرلمان¹³⁹ .

فيما يخص تأليف الهيئة، فتتألف علاوة على رئيس الذي يعين بظهير شريف من أربعة وعشرين عضوا (24)

+ عضو قاض (1) يعينه جلالة الملك باقتراح من المجلس الأعلى للسلطة القضائية

+ عضو (1) من أعضاء المجلس العلمي الأعلى يعينه جلالة الملك باقتراح من الأمين العام للمجلس

+ ثلاثة (3) خبراء يعينهم جلالة الملك من بين الشخصيات المشهود لها بالخبرة والكفاءة في مجالات الاختصاص الهيئة

+ عضوان (2) يعينهما جلالة الملك يمثلان الجالية المغربية بالخارج

+ أربعة أعضاء (4) يعينهم رئيس الحكومة باقتراح من المركبات النقيية الأكثر تمثيلا

+ عضو واحد (1) من المنظمات المهنية الأكثر تمثيلا للمقاولات، يعينه رئيس الحكومة باقتراح من هذه المنظمات

¹³⁸ المادة 2 من قانون رقم 79.14 المتعلق بهيئة المناصفة ومكافحة جميع أشكال التمييز

¹³⁹ المادة 3 من قانون رقم 79.14 المتعلق بهيئة المناصفة ومكافحة جميع أشكال التمييز

+أربعة أعضاء (4) يعينهم رئيس الحكومة يمثلون جمعيات المجتمع المدني المتوفرة على عشر سنوات على الأقل من العمل في المجالات ذات صلة باختصاصات الهيئة

+عضوان (2) يمثلان الإدارة العمومية المختصة في مجال المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز، يعينها رئيس الحكومة باقتراح من الإدارات ذات الصلة باختصاصات الهيئة

+أربعة أعضاء (4) من بين أعضاء البرلمان، اثنان (2) يعينها رئيس مجلس النواب ، واثنان (2) يعينها رئيس مجلس المستشارين بعد استشارة الفرق والمجموعات البرلمانية

+عضوان (2) يمثلان جمعيات المجتمع المدني المتوفرة على عشر سنوات على الأقل من العمل في المجالات ذات صلة باختصاصات الهيئة، واحد (1) يعينه رئيس مجلس النواب ، وواحد (1) يعينه رئيس مجلس المستشارين بعد استشارة الفرق والمجموعات البرلمانية

+ كما يعين أعضاء الهيئة لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة (المادة 4) .

فيما يخص أجهزة المجلس فحسب المادة 7 تتكون الهيئة من مجلس الهيئة، ورئيس، واللجان الدائمة .

كما يقدم الرئيس طبقا للمادة 12 تقريراً عن أعمال الهيئة مرة واحدة في السنة على الأقل ويكون هذا التقرير موضوع مناقشة من قبل البرلمان، ويفهم من خلال هذه المادة أن التقرير يحال إلى كل من جلالة الملك والحكومة والبرلمان، كما يكون موضوع مناقشة من قبل البرلمان طبقا لما هو منصوص عليه في الفصل 160 من الدستور¹⁴⁰

ثانيا : هيئات الحكامة الجيدة والتقنين

تختص هذه الهيئات بمجموعة من الاختصاصات تتجسد بالأساس في الاختصاص الاستشاري والتنظيمي أو الضبطي والجزري.

أ- الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري

لقد نظم المشرع طبيعة اختصاص هذه الهيئة من خلال قانون رقم 11.15، حيث تتمتع الهيئة العليا بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي .

وتتألف الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري حسب المادة 2 من المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري ومن المديرية العامة للاتصال السمعي البصري.

فيما يخص مهام المجلس يمارس المجلس حسب المادة 3 اختصاصات التالية :

1- السهر على احترام حرية الاتصال السمعي البصري وكذا حرية التعبير وحمايتها في إطار احترام القيم الحضارية الأساسية للمملكة

¹⁴⁰ المواد 4-7-12 من قانون رقم 79.14 المتعلق بهيئة المناصفة ومكافحة جميع أشكال التمييز

- 2- السهر على ضمان احترام حق المواطنين والمواطنات في الاعلام السمعي البصري
 - 3- السهر على ضمان الحق في الخبر في ميدان السمعي البصري وفق التشريعات الجاري بها العمل ودفاتر التحملات
 - 4- السهر على إرساء مشهد سمعي البصري متنوع وتعددي ومتوازن ومتكامل يكرس الجودة و الاستقلالية ويحترم مفهوم الخدمة العمومية
 - 5- السهر على ضمان حيادية الشركات الوطنية للاتصال السمعي البصري في ممارسة مهامها بكل حرية كخدمة عمومية
 - 6- السهر والعمل من أجل حماية وتنمية للغتين الرسميتين للمملكة وضمان سلامة استعمالها
 - 7- المساهمة في النهوض بثقافة المساواة والمناصفة بين الرجل والمرأة في محاربة التمييز والصور النمطية المسيئة التي تحط من كرامة المرأة
 - 8- السهر على حماية حقوق الأطفال والجمهور الناشئ والحفاظ على سلامته الجسدية والذهنية والنفسية من المخاطر التي قد يتعرض لها إعلاميا وتشجيع التربية الإعلامية
 - 9- السهر على تمكين الأشخاص في وضعية إعاقة الذين يعانون من إعاقة سمعية أو بصرية من متابعة البرامج التلفزية
 - 10 - العمل على محاربة ومنع جميع أشكال الاحتكار والهيمنة في ملكية وسائل الاتصال السمعي البصري وكذا على احترام المنافسة الحرة والمشروعة¹⁴¹.
- كما نظمت المادة 4 اختصاص الهيئة في المجال التنظيمي والعقابي، وهي على الشكل التالي:
- 1- تلقي التراخيص والأذون والتصاريح المتعلقة بمجال الاتصال السمعي البصري
 - 2- منح الرخص باستعمال الموجات الراديو-كهربائية التي تخصصها الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات وفق للمخطط الوطني للترددات لفائدة قطاع الاتصال
 - 3- سن المعايير ذات الطابع القانوني والتقني المطبقة لقياس متابعة برامج متعهدي الاتصال السمعي البصري
 - 4- تتبع مدى احترام الخدمات الجديدة في مجال الاتصال السمعي البصري للمعايير الدولية للتلفزة الرقمية
 - 5- المصادقة على دفاتر التحملات الخاصة بالشركات الوطنية للاتصال السمعي البصري
 - 6- مراقبة احترام قواعد التعبير التعددي عن تيارات الفكر والرأي سواء منها السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية أو الثقافية
 - 7- السهر على احترام النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة باستعمال وسائل الاتصال السمعي البصري العمومية خلال الحملات الانتخابية

¹⁴¹ المادة 2-3 من قانون رقم 11.15 المتعلق بالهيئة العليا للاتصال السمعي البصري

8- السهر على تقييد أجهزة ومتعهدي الاتصال السمي البصري بالنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل في ميدان الإشهار

9- إصدار العقوبات على المخالفات المرتكبة من لدن متعهدي الاتصال السمي البصري أو تقديم اقتراحات في شأن العقوبات المترتبة عليها إلى السلطات المختصة .

فيما يخص الاختصاص الإستشاري، فيتولى المجلس الأعلى بصفة استشارية أو اقتراحية المهام التالية :

- 1- إبداء الرأي في كل مسألة تحال إليه من لدن جلالة الملك فيما يتعلق بقطاع السمي البصري
- 2- إبداء الرأي للحكومة والبرلمان في كل قضية يحيلها إليه رئيس الحكومة أو رئيسا مجلسي البرلمان
- 3- إبداء الرأي وجوبا لرئيس الحكومة في شأن مشاريع القوانين أو مشاريع المراسيم المتعلقة بقطاع الاتصال السمي البصري قبل عرضها على المجلس الحكومة
- 4- إبداء الرأي وجوبا لرئيسي مجلسي البرلمان في شأن مقترحات القوانين المتعلقة بقطاع السمي البصري قبل عرضها على المجلس المعني بالأمر
- 5- تقديم كل مقترح أو توصية إلى الحكومة في شأن التغييرات ذات طبيعة التشريعية أو التنظيمية التي يستلزمها التطور التكنولوجي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي لأنشطة قطاع الاتصال السمي البصري (المادة 5)
- كما تنص أيضا المادة 7 على مسألة اختصاص الهيئة في تلقي الشكايات المتعلقة بخرق قواعد الاتصال السمي البصري والتي تقدم من قبل الحكومة ومجلسي البرلمان أو المنظمات السياسية أو النقابية أو جمعيات المجتمع المدني¹⁴² .
- كما نظم الباب الرابع من القانون طرق المراقبة والعقاب في حق المتعهدون الذين لا يلتزمون بالقواعد التي تاطر المجال الاتصال السمي البصري وقد حددها المشرع من المادة 21 إلى المادة 27 .

فيما يخص تأليف المجلس فيتكون المجلس الأعلى من الرئيس الذي يعتبر رئيس الهيئة العليا وثمانية أعضاء

- الرئيس وأربعة أعضاء يعينهم جلالة الملك

- عضوان يعينهما رئيس الحكومة لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة

- عضوان يعينهما كل من رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة

كما يؤدي رئيس المجلس الأعلى وأعضاءه والمدير العام قبل مباشرة مهامهم القسم بين يدي جلالة الملك (المادة 9)

¹⁴² المادة 4-5-7 من قانون رقم 11.15 المتعلق بالهيئة العليا للاتصال السمي البصري

ويتعين على الهيئة القيام بإنجاز كل سنة قبل 30 يونيو تقريراً يشمل مختلف أنشطتها وأعمالها خلال السنة المنصرمة ، يرفعه رئيسها إلى جلالة الملك ويوجهه إلى رئيس الحكومة ورئيسي مجلسي البرلمان ، وعلى هذا الأساس يكون التقرير موضوع مناقشة من قبل مجلسي البرلمان (الفصل 160) من الدستور¹⁴³ .

ب- مجلس المنافسة

لقد نظم المشرع طبيعة اختصاص هذا المجلس من خلال قانون رقم 20.13، حيث يتمتع المجلس بطبيعة الحال بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي .

وفيما يخص صلاحيات المجلس، فحسب "المادة 2 للمجلس سلطة تقريرية في ميدان محاربة الممارسات المنافسة لقواعد المنافسة ومراقبة عمليات التركيز الاقتصادي كما هي معرفة في القانون المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة .

ويكلف المجلس كذلك بإبداء آرائه بشأن طلبات الاستشارة، كما هو منصوص عليها في قانون رقم 20.13 والقانون رقم 104.12 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة، وإصدار دراسات بشأن المناخ العام للمنافسة قطاعياً ووطنياً .

كما يمكن للمنشآت بناء على المادة 3 إحالة الممارسات المنافسة لقواعد المنافسة على المجلس على أن تتم الإحالة من لدن الهيئات المشار إليها في الفقرة الأخيرة من المادة 5 من القانون 20.13 فيما يتعلق بكل قضية تهم المصالح الموكولة إليها، ويجوز أيضاً للإدارة أن تحيل على المجلس كل ممارسة منافية لقواعد المنافسة أو كل فعل يمكن أن يدخل في حكم تلك الممارسات، وكذا كل إخلال بالتعهدات المتخذة من لدن الأطراف في عملية تركيز اقتصادي في إطار تصدي الإدارة لقرار متعلق بهذه العملية، وفقاً للقانون المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة (المادة 3) ويمكن للمجلس بمبادرة منه أن يتدخل في الممارسات التي أشرنا إليها في المادة 3 ، وذلك عن طريق اتخاذ المبادرة للإدلاء برأي حول كل مسألة متعلقة بالمنافسة وينشر هذا الرأي المذكور في الجريدة الرسمية .

ويمكن له كذلك توجيه توصيات إلى الإدارة لتفعيل التدابير اللازمة لتحسين السير التنافسي للأسواق، كما يتعين على الإدارة إخبار المجلس بالتدابير التي اتخذتها أو التي تعزم اتخاذها لتطبيق توصياته (المادة 4)¹⁴⁴ .

ويمكن استشارة المجلس من طرف اللجان الدائمة للبرلمان في مقترحات القوانين وكذا في مسألة متعلقة بالمنافسة ، وفق أحكام النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان .

كما يدلي المجلس حسب المادة 5 برأيه بطلب من الحكومة في كل مسألة متعلقة بالمنافسة، ويجوز له كذلك أن يدلي برأيه في كل مسألة مبدئية تتعلق بالمنافسة بطلب من مجالس الجماعات الترابية أو غرف التجارة والصناعة والخدمات أو غرف الفلاحة أو غرف الصناعة التقليدية أو غرف الصيد البحري أو المنظمات النقابية والمهنية أو هيئات التقنين القطاعية أو جمعيات المستهلكين المعترف لها بصفة المنفعة العامة، في حدود المصالح التي تتكفل بها.

¹⁴³ المادة 29-9 من قانون رقم 11.15 المتعلق بالهيئة العليا للاتصال السمعي البصري

¹⁴⁴ المادة 2-3-4 من قانون رقم 20.13 المتعلق بمجلس المنافسة

يمكن استشارة المجلس من قبل المحاكم في شأن الممارسات المنافسة لقواعد المنافسة (المادة 6)، ويستشار المجلس وجوباً من طرف الحكومة في مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بإحداث نظام جديد أو بتغيير نظام قائم بهدف مباشرة إلى:

- 1- فرض قيود كمية على ممارسة مهنة أو الدخول إلى السوق
 - 2- إقامة احتكارات أو حقوق استثنائية أو خاصة أخرى في التراب المغربي أو جزء مهم منه
 - 3- فرض ممارسات موحدة فيما يتعلق بأسعار أو شروط البيع
 - 4- منح إعانات من الدولة أو الجماعات الترابية وفقاً للتشريع المتعلق بها (المادة 7).
- ويستطلع المجلس رأي هيئات التقنين القطاعية المعنية بشأن كل مسألة منافسة متعلقة بقطاعات الأنشطة التي تتكفل بها كما يمكن للمجلس أن يلجأ في إطار تعاقدى إلى كفاءاتها وخبراتها إن اقتضى الحال لأجل أغراض البحث والتحقيق .
- فيما يخص تأليف المجلس فيتكون المجلس من رئيس وأربعة نواب للرئيس وثمانية أعضاء مستشارين ، ويضم المجلس إضافة إلى الرئيس ، الأعضاء من ذوي الاختصاص التالي بيانهم:
- عضوان من القضاة نائبان للرئيس

- أربعة (4) أعضاء يختارون بالنظر إلى كفاءتهم في الميدان الاقتصادي أو المنافسة ، أحدهم نائب للرئيس
 - عضوان يختارون بالنظر إلى كفاءتهما في المجال القانوني أحدهما نائب للرئيس
 - ثلاثة (3) أعضاء يزاولون أو سبق لهم أن زاولوا انشطتهم في قطاعات الإنتاج أو التوزيع أو الخدمات
 - عضو واحد (1) يختار بالنظر إلى كفاءته في ميدان حماية المستهلك (المادة 9) .
- وبيعين الرئيس بظهير شريف لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، كما يعين الأعضاء الآخرون بمرسوم لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة باقتراح:

- +مجلس الأعلى للسلطة القضائية بالنسبة إلى العضوين القاضيين
 - + من السلطة الحكومية المختصة بالنسبة إلى الأعضاء الآخرين .
- كما يؤدي أعضاء المجلس غير المحلفين القسم أمام محكمة الاستئناف بالرباط .
- أما فيما يخص تقرير المجلس السنوي فيرفع رئيس المجلس إلى جلالة الملك والرئيس الحكومة وكذا مجلسي البرلمان تقرير سنوي عن أعمال المجلس (المادة 23)¹⁴⁵ والذي يتم بطبيعة الحال مناقشته من قبل البرلمان.

¹⁴⁵ المواد 5-6-7-9-23 من قانون رقم 20.13 المتعلق بمجلس المنافسة

ج- الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها

لقد نظم المشرع طبيعة اختصاص هذه الهيئة من خلال قانون رقم 113.12، حيث تتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، وتمارس الهيئة المهام التالية حسب المادة 3

- تلقي التبليغات و الشكايات و المعلومات المتعلقة بحالات الفساد ودراستها وتؤكد من حقيقة الأفعال والوقائع التي تتضمنها وفق المسطرة المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون وإحالتها عند الاقتضاء إلى الجهات المختصة
- القيام بعمليات البحث والتحري عن حالات الفساد التي تصل إلى علم الهيئة وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون شريطة مراعاة الاختصاصات الموكولة بمقتضى النصوص التشريعية الجاري بها العمل إلى السلطات وهيئات أخرى
- إعداد برامج للوقاية من جرائم الفساد والإسهام في تخليق الحياة العامة والسهر على تنفيذها بتنسيق مع جميع السلطات والهيئات المعنية

- العمل على نشر قواعد الحكامة الجيدة والتعريف بها ونشر قيم النزاهة والسهر على تنفيذها
- إبداء الرأي بطلب من الحكومة بخصوص كل برنامج أو تدبير أو مشروع أو مبادرة ترمي إلى الوقاية من الفساد أو مكافحته

- إبداء الرأي بطلب من الحكومة أو أحد مجلسي البرلمان في المشاريع ومقترحات القوانين ومشاريع النصوص التنظيمية ذات الصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته كل فيما يخصه

- تقديم كل اقتراح أو توصية إلى الحكومة أو إلى مجلسي البرلمان تهدف إلى نشر وتعزيز قيم النزاهة والشفافية وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة وثقافة المرفق العام وقيم المواطنة المسؤولة

- تقديم كل مقترح أو توصية إلى الحكومة بشأن تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته

- دراسة التقارير الصادرة عن المنظمات الدولية والإقليمية والوطنية المتعلقة بوضع المغرب في مجال الفساد والإجراءات المناسبة وتتبعها

- إنجاز دراسات وتقارير موضوعاتية حول مظاهر الفساد وسبل الوقاية منه ومكافحته ونشرها

- إقامة علاقات التعاون مع الهيئات العمومية والمنظمات غير الحكومية والجامعات ومراكز البحوث الوطنية والدولية ذات الأهداف الماثلة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته وتبادل الخبرات في هذا المجال¹⁴⁶.

فيما يخص أحمزة الهيئة فتتكون حسب المادة 6 من مجلس الهيئة ، رئيس الهيئة ، مرصد الهيئة ، كما يتألف مجلس الهيئة بالإضافة إلى رئيس الهيئة من 12 عضو يختارون من بين الشخصيات ذات التجربة والخبرة والكفاءة في مجال اختصاص

¹⁴⁶ المادة 3 من قانون رقم 113.12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها

الهيئة والمشهود لها بالتجرد والحياد والاستقامة والنزاهة ، ويعين أعضاء مجلس لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة على نحو التالي:

- أربعة أعضاء يعينون بظهير شريف

- عضوان يعينان بقرار لرئيس مجلس النواب عضوان أחרان يعينان بقرار رئيس مجلس المستشارين

- أربعة أعضاء يعينون بمرسوم (المادة 7)¹⁴⁷

وترفع الهيئة تقريراً سنوياً الذي يكون موضوع مناقشة من قبل مجلسي البرلمان .

ثالثاً : هيئات النهوض بالتنمية البشرية و المستدامة و الديمقراطية التشاركية

أ- مجلس أعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي

يعتبر المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، هيئة استشارية مستقلة أحدثت بموجب الفصل 168 من الدستور مهمتها إبداء الرأي في كل السياسات العمومية، والقضايا ذات الطابع الوطني التي تهم ميادين التربية والتكوين والبحث العلمي، حيث يسعى المجلس بصفته هيئة استشارية مستقلة للحكمة الجيدة والتنمية المستدامة والديمقراطية التشاركية، أن تكون بوثقة للتفكير الاستراتيجي في القضايا التربوية والتكوين والبحث العلمي وفضاء تعددي للنقاش والتنسيق بشأن مختلف القضايا المتعلقة بهذه المجالات .

من أدوار المجلس كذلك، تنوير ذوي القرار والفاعلين والرأي العام بواسطة التقييمات الكمية والنوعية المنتظمة والدقيقة لمختلف مكونات منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي التي ينجزها .

وينظم قانون رقم 105.12 طبيعة الاختصاص هذا المجلس حيث جاء في مضمون المادة 2 منه ان المجلس يقوم بإبداء الرأي في القضايا التي تحيلها عليه الحكومة والتي تدخل في مجال اختصاصه أيضا يقدم الرأي لفائدة الحكومة والبرلمان حول مشاريع ومقترحات القوانين والقوانين التنظيمية والنصوص التنظيمية التي يعرضها عليه الحكومة ومجلسي البرلمان لاسيما مشاريع ومقترحات القوانين التي تضع إطاراً للأهداف الأساسية للدولة في ميادين التربية والتكوين والبحث العلمي ، كما يقوم أيضا بإعداد دراسات وأبحاث بمبادرة منه أو بطلب من الحكومة حول مجال اشتغاله ، علاوة على إنجاز تقييماً شمولية أو قطاعية أو موضوعاتية للسياسات والبرامج العمومية في مجال التربية والتكوين والبحث العلمي ، ويقوم أيضا بتقديم كل مقترح للحكومة من شأنه الاسهام في تحسين جودة المنظومة الوطنية للتربية والتكوين وضمان إصلاحها والرفع من مردوديتها وتطوير أدائها ، كذلك يعمل على تشجيع سياسات تطوير بنيات البحث العلمي ودعمها وتحفيز الباحثين العاملين بها على الإبداع والابتكار .

¹⁴⁷ المادة 6-7 من قانون رقم 113.12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها

كما يمكن للمجلس حسب المادة 4 بمبادرة منه أن يدلي بآرائه ومقترحاته بشأن القضايا التي تهم مجال اختصاصه ، ويمكنه إصدار آرائه وتقاريره في شأن القضايا المذكورة بتنسيق أو بصفة مشتركة مع واحد أو أكثر من المجالس أو المؤسسات المنصوص عليها في دستور¹⁴⁸ .

فيما يخص تأليف المجلس، يزواج المجلس في تركيبته بين التمثيلية لمختلف الفاعلين المعنيين والخبرة في مجالات التربية والتكوين والبحث العلمي، مع الحرص على مراعاة مبدأ المناصفة بين النساء والرجال في مسألة تعيينهم، علاوة على الرئيس الذي يعين من قبل الملك لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ، فيتكون المجلس من 100 عضوا موزعين كما يلي:

- فئة الخبراء والمتخصصين، 20 عضوا يعينهم الملك من بين الشخصيات المشهود لها بالخبرة في مجالات التربية والتكوين والبحث العلمي .

- فئة الأعضاء المعينين لصفتهم : 26 عضوا يمثلون الحكومة، المؤسسات الأكاديمية والعلمية، البرلمان ومؤسسات التربية والتكوين

- فئة الأعضاء الممثلين للنقابات التعليمية الأكثر تمثيلية والأطر التربوية والإدارية ، أباء، أمهات أولياء التلاميذ ، المدرسين والطلبة والتلاميذ، الجماعات الترابية ، جمعيات المجتمع المدني والمقاولات والهيئات الممثلة للمؤسسات الخاصة للتعليم والتكوين الخاص وعددهم 54 (المادة 7) .

فيما يخص أجهزة المجلس فيتكون المجلس حسب المادة 11 من :

+رئيس

+ الجمعية العامة

+ مكتب المجلس

+الأمين العام

+ اللجان الدائمة

+الهيئة الوطنية لتقييم منظومة التربية و التكوين و البحث العلمي

+لجان مؤقتة أو مجموعات عمل خاصة طبقا لمقتضيات المادة 12.

¹⁴⁸ موقع المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي
<https://www.csefrs.ma/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3/%D8%AA%D9%82%D8%A%D9%8A%D9%85-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3/%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%87%D8%A7%D9%85-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%B5%D9%84%D8%A7%D8%AD%D9%8A%D8%A7%D8%AA>

أما بالنسبة للتقرير المجلس السنوي ، حيث يرفع رئيس المجلس تقريراً عن حصيلة وآفاق عمله كل سنة إلى الملك ويوجهه إلى رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين (المادة 5)¹⁴⁹ .

ب- المجلس الإستشاري للأسرة و الطفولة

لقد نظم المشرع طبيعة اختصاص هذا المجلس من خلال قانون رقم 78.14 ، إذ يتمتع المجلس بالشخصية الاعتبارية و الاستقلال المالي .

فيما يخص صلاحيات المجلس : حيث يقوم هذا المجلس حسب المادة 2

-برصد وتتبع وضعية الأسرة والطفولة في المجالات الحقوقية والاجتماعية

-تتبع مدى ملائمة التشريعات والبرامج الوطنية التي تهم الأسرة والطفولة للالتزامات المغرب الدولية

-إبداء الرأي في كل القضايا المحالة إليه من طرف جلالة الملك

- إبداء الرأي بطلب من الحكومة أو أحد مجلسي البرلمان في المشاريع ومقترحات النصوص التشريعية ومشاريع النصوص التنظيمية وكذا الاتفاقيات والمواثيق الدولية ذات الصلة بمجال اختصاصه

-تقديم اقتراحات إلى الحكومة أو أحد مجلسي البرلمان بهدف النهوض بوضعية الأسرة والطفولة

-إصدار توصيات إلى السلطات العمومية، بهدف ضمان الحماية القانونية والاجتماعية والاقتصادية للأسرة، وكذا توفير حماية قانونية متساوية اعتبار اجتماعي ومعنوي متساو لجميع الأطفال بصرف النظر عن وضعيتهم العائلية

- المساهمة في تقييم السياسات العمومية والممارسات ذات الصلة بوضعية الأسرة والطفولة

-إعداد الدراسات والأبحاث ذات الصلة بمجال اختصاصه

-التنشيط والمساهمة في النقاش العمومي حول السياسة العمومية في مجال الأسرة والطفولة

-إقامة علاقات التعاون والشراكة مع الهيئات والمنظمات الوطنية والدولية ذات الأهداف الماثلة في مجال الأسرة والطفولة وكذا تبادل الخبرات في هذا المجال

-المساهمة في تنمية قدرات المصالح العمومية والجمعيات المعنية في مجال الأسرة والطفولة.

فيما يخص تأليف المجلس، يتألف المجلس علاوة على الرئيس الذي يعين بظهير شريف من ستة وعشرين عضواً (26) يراعي في تعيينهم النزاهة والمروءة والتجربة والكفاءة ويتوزعون كما يلي :

-عضو قاضي(1) يعينه جلالة الملك باقتراح من المجلس الأعلى للسلطة القضائية

-عضو(1) من أعضاء المجلس العلمي الأعلى يعينه جلالة الملك باقتراح من الأمين العام للمجلس

¹⁴⁹ المادة 5-11-7 من قانون رقم 105.12 المتعلق بالمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي

- خمسة (5) خبراء يعينهم جلالة الملك من بين الشخصيات المشهود لها بالخبرة والكفاءة في مجالات اختصاص المجلس
- عضوان يعينهما جلالة الملك يمثلان الجالية المغربية بالخارج
- عضوان (2) يعينهما رئيس الحكومة باقتراح من المركزيات النقابية الأكثر تمثيلا
- عضوان (2) يعينهما رئيس الحكومة باقتراح من المنظمات المهنية الأكثر تمثيلا لأرباب العمل
- عضوان (2) يعينهما رئيس الحكومة يمثلان جمعيات المجتمع المدني المتوفرة على عشر (10) سنوات على الأقل من العمل في مجالات ذات الصلة باختصاص المجلس
- عضوان (2) يمثلان الإدارات العمومية المختصة في مجال الأسرة والطفولة يعينهما رئيس الحكومة باقتراح من الإدارة المعنية
- عضو (1) يمثل المندوبية السامية للتخطيط يعينه رئيس الحكومة باقتراح من المندوب السامي للتخطيط
- أربعة (4) أعضاء من بين أعضاء البرلمان اثنان (2) يعينهما رئيس مجلس النواب واثنان يعينهما رئيس مجلس المستشارين بعد استشارة الفرق و المجموعات البرلمانية
- أربعة (4) أعضاء يمثلون جمعيات المجتمع المدني المتوفرة على عشر (10) سنوات على الأقل من العمل في المجالات ذات الصلة باختصاصات المجلس يعينهم بالتساوي مجلسي البرلمان بعد استشارة الفرق والمجموعات البرلمانية .
- مدة ولاية أعضاء المجلس خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة (المادة 4)¹⁵⁰
- أما فيما يخص أجهزة المجلس فيتكون المجلس من الأجهزة التالية :
- + الجمعية العامة
 - + مكتب المجلس
 - + رئيس المجلس
 - + اللجان الدائمة للمجلس (المادة 7)
- "أما فيما يخص تقرير المجلس السنوي فيعد المجلس حسب المادة 13 مرة واحدة في السنة على الأقل تقريراً عن أعماله ويرفع رئيس المجلس هذا التقرير إلى جلالة الملك وينشر في الجريدة الرسمية .
- هذا التقرير الذي يحال بدوره إلى الحكومة ومجلسي البرلمان حيث يكون موضوع مناقشة من قبل البرلمان طبقاً للفصل 160 من الدستور¹⁵¹ .

¹⁵⁰ المادة 4-2 من قانون رقم 78.14 المتعلق بالمجلس الاستشاري للأسرة والطفولة

¹⁵¹ المادة 13-7 من قانون رقم 78.14 المتعلق بالمجلس الاستشاري للأسرة والطفولة

أما فيما يخص المجلس الاستشاري للشباب و العمل الجمعي، فلم يصدر بعد مشروع القانون رقم 89.15 المتعلق بالمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعي، وبالتالي فيمكن اعتبار أن دوره وتركيبته وكذلك هيكلته ستخضع لنفس المعايير المشار إليها في القوانين التي تؤطر الهيئات الإستشارية المنصوص عليها ضمن هيئات النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية .

رابعاً: المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

لقد نظم المشرع هذا المجلس من خلال تنظيم صلاحياته وتركيبته عبر قانون تنظيمي، وتخصيص باب كامل خاص به في الدستور ، وتتجلى صلاحيات المجلس وفق القانون التنظيمي رقم 128.12 من خلال مادته 2 :

-الإدلاء برأيه في التوجهات العامة للاقتصاد الوطني والتنمية المستدامة وفي جميع القضايا الأخرى ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

-تحليل الظرفية وتتبع السياسات الاقتصادية والاجتماعية الوطنية والجهوية والدولية وانعكاساتها

-تقديم اقتراحات في مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية

-تيسير وتدعيم التشاور والتعاون بين الفرقاء الاقتصاديين والاجتماعيين والمساهمة في بلورة ميثاق اجتماعي

إنجاز الدراسات والأبحاث في الميادين المرتبطة بممارسة صلاحياته .

وجاء في المادة 3 أنه باستثناء مشاريع قوانين المالية ، للحكومة وللمجلس النواب وللمجلس المستشارين كل في ما يخصه أن يستشير المجلس حول:

+مشاريع ومقترحات القوانين التي تضع إطاراً للأهداف الأساسية للدولة في ميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية

+ المشاريع المرتبطة بالاختيارات الكبرى للتنمية في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية .

كما يمكن للحكومة وللبرلمان أيضاً استشارة المجلس بخصوص مشاريع ومقترحات القوانين ذات طابع اقتصادي واجتماعي والبيئي، ولاسيما الرامية منها إلى تنظيم العلاقات بين الأجراء والمشتغلين وإلى سن أنظمة التغطية الاجتماعية ، وكذا كل ما له علاقة بساسة عمومية ذات طابع اقتصادي واجتماعي والبيئي (المادة 4) .

وللمجلس أن يقوم بمبادرة منه، بالإبداء بآراء أو تقديم اقتراحات أو إنجاز دراسات أو أبحاث في مجالات اختصاصه، على أن يخبر الحكومة ومجلسي البرلمان بذلك، ويحال على المجلس طلب إبداء الرأي أو إعداد دراسة أو بحث باسم الحكومة، من قبل رئيس الحكومة وباسم مجلسي البرلمان (المادة 6 و7)¹⁵² .

فيما يخص تأليف المجلس :

يتكون المجلس حسب المادة 11 من رئيس الذي يعين بظهير ومن 105 عضو موزعين على خمس فئات كما يلي :

¹⁵² المواد 2-3-4-6-7 من القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الصادر سنة 2014

أ- فئة الخبراء ولاسيما المتخصصين منهم في مجالات اختصاص المجلس وعددهم 24 عضو يعينهم جلالة الملك

ب- فئة ممثلي النقابات الأكثر تمثيلا للأجراء بالقطاع العام وبالقطاع الخاص، وعددهم 24 من بينهم 12 عضوا يعينهم رئيس الحكومة و 6 أعضاء يعينهم رئيس مجلس النواب و 6 أعضاء يعينهم رئيس مجلس المستشارين وذلك باقتراح من النقابات التي تنتدبهم .

ج- فئة الهيئات والجمعيات المهنية التي تمثل المقاولات والمشتغلين العاملين في ميدان التجارة و الخدمات والصناعة والفلاحة والصيد البحري والطاقة والمعادن والبناء والأشغال العمومية والصناعة التقليدية وعددهم 24 عضو من بينهم 12 عضو يعينهم رئيس الحكومة و 6 أعضاء يعينهم رئيس مجلس النواب و 6 أعضاء يعينهم رئيس مجلس المستشارين وذلك باقتراح من الهيئات والجمعيات المهنية التي تنتدبهم بناء على معايير التجربة والخبرة

د- فئة الهيئات والجمعيات النشيطة في مجالات الاقتصاد الاجتماعي والعمل الجماعي وعددهم 16 عضو من بينهم 8 أعضاء يعينهم رئيس الحكومة و 4 أعضاء يعينهم رئيس مجلس النواب و 4 أعضاء يعينهم رئيس مجلس المستشارين

هـ- فئة الشخصيات التي تمثل مؤسسات والهيئات التالية وعددهم 17 عضو

+المندوب السامي للتخطيط

+والى بنك المغرب

+الرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي

+رئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان

+ رئيس مؤسسة الوسيط

+ رئيس مجلس الجالية المغربية بالخارج

+ رئيس المجموعة المهنية للأبنك بالمغرب

+ المدير العام للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

+ مدير صندوق المغربي للتقاعد

+الرئيس و المدير العام للصندوق المهني المغربي للتقاعد

+مدير الوكالة الوطنية للتأمين الصحي

+ رئيس المرصد الوطني للتنمية البشرية

+رئيس مجلس الاستشاري للأسرة والطفولة

+ رئيس مجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي

+رئيس الهيئة المكلفة بالمناصفة ومحاربة جميع أشكال التمييز

+ المدير العام للمكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل

+ مدير الصندوق الوطني للمنظمات الاحتياط الاجتماعي .

فيما يخص أجهزة المجلس:

فيتكون حسب المادة 18 من الجمعية العامة، المكتب، اللجان الدائمة، الأمانة العامة .

كما يرفع رئيس المجلس إلى جلالة الملك تقريراً سنوياً حول الحالة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للبلاد، وكذا حول أنشطة المجلس، ويوجهه إلى رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين قبل نشره في الجريدة الرسمية (المادة 10)¹⁵³.

¹⁵³ المواد 10-18-11 من القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الصادر سنة 2014

خلاصة الفصل الأول

يستشف من الفصل الأول أن للسلطات الإدارية المستقلة أدوار مهمة أفرزتها بطبيعة الحال الظروف الدولية الناتجة عن التحولات الاقتصادية ، وكذلك ما ترتب عنه من تغير في وظائف الدولة ، حيث ظهر مفهوم جديد يتجسد لنا في الدولة الضابطة ، والتي غيرت من الطابع التقليدي التي كانت تسير بها الدولة "دولة الرعاية" ، إن هذا التحول أفرز لنا إحداث آلية جديدة توظفها الدولة قصد مواكبة التطور الذي يشهده العالم، سواء على مستوى الحقوق والحريات و أيضا على مستوى الاقتصادي وما أفرزته لنا أيضا العولمة، هذه الآلية تتجسد في "السلطات الإدارية المستقلة" والتي من خلالها تتخلى الدولة عن مجموعة كبيرة من قطاعات هي في الأصل تابعة لها، لصالح هذه الهيئات نظرا بطبيعة الحال لحساسية وأهمية المجالات التي تعنى بضبطها، إن ما يميز السلطات الإدارية المستقلة كونها تتوفر على خاصية أساسية وهي الاستقلالية، ومقصود بها استقلاليته عن باقي السلطات التقليدية، وهذا العامل يعطي لوظائفها نوع من الفعالية والنجاعة، لكن تظل هذه الخاصية تختلف من دولة لأخرى، والسبب راجع إلى طبيعة النظام السياسي وإلى وجود إرادة سياسية تعي حجم المخاطر التي قد تعاني منها الدولة دون تواجد هذه الهيئات .

من خلال دراستنا لوضعية هذه الهيئات في الدول الرائدة في هذا المجال وأقصد التجربة الفرنسية والأمريكية، نجد أن خاصية الاستقلالية موجودة فيها، لكن على مستوى العلاقة أي علاقة هذه الهيئات بالحكومة والبرلمان فتختلف فيما بينها، فبالنسبة للتجربة الفرنسية نجد أن هذه الهيئات مستقلة عن السلطة التنفيذية والتشريعية على المستوى الوظيفي، أما فيما يخص الجهة المكلفة بتعيين أعضائها، فتعين من قبل كل من الحكومة والبرلمان وكذلك القضاء، إن هذا الأخير هو الجهة الذي يقوم بإعطاء تكييفها أي هو الذي يعطيها تكييف سلطة إدارية مستقلة، كما أنه يتدخل في أعمالها من خلال اجتهادات كل من مجلس الدولة والمجلس الدستوري .

أما بخصوص التجربة الأمريكية فإن مكانة هذه الهيئات تختلف عن التجربة الفرنسية، إذ نجدها تعمل تحت إشراف الكونغريس وبالتالي فصلها وقيودها خاصة تجاه السلطة التنفيذية مستمدة في الأصل من عند الكونغريس، إن هذه التجربة أي التجربة الأمريكية تعتبر تجربة مهمة، نظرا لارتباطها بالكونغريس باعتباره يمثل إرادة الأمة وهذا يعني أن الوكالات المستقلة مسؤولة عن أعمالها أمام الكونغريس، كما أن هذه التجربة أبانت عن كون خاصية الاستقلالية المقصود بها، هي الاستقلالية عن السلطة التنفيذية فقط، أي أن تبعيتها للكونغريس لا يؤثر على وظائفها بل يعطها قوة، خاصة أن الكونغريس هو الضامن لاستقلاليته عن الجهاز التنفيذي، ولانسي أن القضاء الأمريكي هو الآخر يعزز من مكانتها، من خلال اجتهادات المحكمة العليا والتي أقرت أن هذه الهيئات تمارس سلطة التنفيذ والتشريع والعقاب، أي ممارسة وظائف التي تتكلف بها في الأصل السلطات التقليدية.

أما فيما يخص النماذج العربية، فإن هذه التجارب أبانت عن وجود مجموعة من الإشكاليات وهذه الأخيرة تختلف من دولة لأخرى، لكن رغم ذلك فيمكن تلخيصها من خلال القول أن العلاقة التي تجمع بين السلطات الإدارية المستقلة والسلطة التنفيذية هي علاقة متوترة إن لم نقل علاقة تجمعها منطق التبعية هذه الهيئات للجهاز التنفيذي، من خلال تدخلها في صلاحياتها وكذلك من خلال إقرار قوانينها وأيضاً من خلال إلغاء قراراتها، باستثناء التجربة التونسية والتي أبانت عن

المكانة القانونية الجيدة التي تحظى بها هذه الهيئات، لكننا نتساءل عن أسباب عدم إحداث جلها منذ إقرار دستور 2014 وحتى اليوم .

أما فيما يخص المغرب فإن هذا الفصل اقتصر فقط على دراسة التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها الدولة والتي ساهمت في تطور مفهوم الإستشارة بالمغرب، وكذلك دراسة المكانة التي كانت تحظى بها الهيئات الإستشارية وهيئات الضبط والتقنين قبل دستور 2011 ، حيث عرفت هذه الفترة ضعف وهشاشة الهيئات سواء على المستوى الوظيفي أو القانوني وكذلك أبانت الدراسة على تبعيتها للجهاز التنفيذي، إن هذه العوامل ساهمت في ظهور هيئات الحكامة وفق تصور المشرع الدستوري لسنة 2011 من خلال تخصيصه باب خاص لها وهو باب الثاني عشر وكذلك من خلال إعادة النظر في مكانتها ووظائفها وكذلك علاقتها بباقي سلطات الدستورية، إن الدراسة التي قمنا بها في هذا الفصل اقتصر على دراسة مرحلة الدسرة التي عرفتها هاته الهيئات من خلال دراسة المقتضيات الدستورية المنظمة لها، وكذلك دراسة القوانين المنظمة لها، ومعرفة وضعيتها القانونية وصلاحياتها وعلاقتها بباقي المؤسسات الدستورية الأخرى، إن محاولة تقييم التجربة المغربية من خلال القيام بدراسة قانونية فقط تعد غير كافية وبالتالي سنخصص فصل الثاني لدراسة وتحديد مكانة هيئات الحكامة وعلاقتها بباقي المؤسسات الأخرى من خلال محاولة معرفة طبيعة العلاقة التي تجمع هيئات الحكامة بالحكومة والبرلمان .

الفصل الثاني

هيئات الحكامة كآلية تشاركية لتقوية الديمقراطية التمثيلية

الفصل الثاني : هيئات الحكامة كآلية تشاركية لتقوية الديمقراطية التمثيلية

يمكن تعريف الديمقراطية التشاركية على أنها " مجموعة الإجراءات والوسائل والآليات التي تتيح للمواطنين الانخراط المباشر في تسيير الشؤون العامة" وتبعاً لذلك لا يتم تعريف الديمقراطية التشاركية في حد ذاتها، أي بوصفها مفهوماً بل يتم تعريفها من خلال الوسائل الموضوعية على ذمتها وذلك في علاقة بالهدف المقصود من تكريسها، وتسند الديمقراطية التشاركية تغرات الديمقراطية التمثيلية وتتجه إلى إصلاحها أي أنها تقوم بدمقرطة الديمقراطية¹⁵⁴، كما تربط الديمقراطية التمثيلية بالديمقراطية التشاركية علاقة تكامل وانسجام ولا يمكن النظر إلى ثنائية العلاقة هذه خارج هذا الإطار، فكل علاقات أخرى لا تخدم مسار الديمقراطية ولا توطيد دعائمها، لقد أثبتت التجارب أن الديمقراطيتين معا لا يمكن النظر إليهما إلا في سياق تكامل المهام والوظائف خدمة للديمقراطية، إلا أن العلاقة هذه قد تتأثر خصوصاً أمام ما تمر به الديمقراطية التمثيلية من أزمات مرتبطة بسياقاتها الداخلية والخاصة، حيث تبرز على هذا الأساس الديمقراطية التشاركية كمعوض وكجمال منافس أمام هذه الإخفاقات، غير أن ترويجاً من هذا القبيل سيجعل من الديمقراطية التشاركية ممارسة من دون معنى أي من دون فلسفتها التي قامت على أساسها والمتمثلة في دعم مشاركة المواطنين والمواطنات وهيئات المجتمع المدني عبر تنويع وتعدد الآليات والسياقات¹⁵⁵.

تعتبر هيئات الحكامة إحدى الآليات التشاركية التي جاء بها دستور 2011 بهدف تقوية الديمقراطية التمثيلية وذلك من خلال ما تقدمه هذه الهيئات من جودة في آرائها الاستشارية، إذ تعتبر آلية موضوعية رهن إشارة المؤسسات التقليدية، حيث تتيح من خلال آرائها الاستشارية إمكانية تجويد عملية صنع القرار الذي يكون نتاج للتشاور وتداول بين مجموعة من الفاعلين.

وقد نظم المشرع الدستوري موضوع هيئات الحكامة في الباب الثاني عشر من الدستور إذ عمل المشرع على دسرة مجموعة من الهيئات والتي يصل عددها إلى عشر هيئات كلها تعمل بطبيعة الحال على تقديم المشورة للصالح المؤسسات التقليدية، وهذا ما يعطي للوظيفة الاستشارية تنوع وتعدد حيث تعمل كل هيئة على تقديم استشارات تهم مجال استغلالها، علاوة على تواجد المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الذي فضل المشرع أن يخصه باباً خاصاً به إذ يعمل هو الآخر وفق تلك المجالات المحددة للمجلس على تقديم آراء تهم السياسات ذات الصلة بالمجال الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وبالرجوع للهيئات التي نظمها المشرع الدستوري في الباب الثاني عشر من الدستور، نجد أن المشرع قسمها لثلاث أصناف إذ نجد مؤسسات وهيئات تعمل على حماية الحقوق والحريات والحكامة الجيدة والتنمية البشرية

¹⁵⁴ تقرير المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، الديمقراطية التشاركية على مستوى المحلي، ص 6

¹⁵⁵ مصعب التجاني، التطور الديمقراطي المغربي: الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية من خلال النص الدستوري، منشورات مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 18، المجلد 03 نوفمبر/تشرين 2019، المركز الديمقراطي العربي-برلين-ألمانيا، ص 165-166

والمستدامة والديمقراطية التشاركية، وأخرى تشتغل في مجال الضبط والتقنين، علاوة على تواجد هيئات تحرس على النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية¹⁵⁶.

ومن هذا المنطلق سنحاول في هذا الفصل مقارنة الموضوع من خلال دراسة الأدوار الاستشارية التي تقدمها هاته الهيئات لكل من الحكومة والبرلمان، كما سنحاول الاجابة عن السؤال التالي إلى أي حد تساهم هيئات الحكامة في صناعة القرار، سواء تعلق الأمر بتلك العلاقة التي تجمعها بالمؤسسة الملكية أو تعلق الأمر بآرائها الموجهة للهيئات المنتخبة، كما سنحاول تركيز خاصة على علاقتها بالمؤسسات المنتخبة بهدف معرفة طبيعة العلاقة التي تجمع بينها وبين الهيئات المنتخبة باعتبارها محور دراستنا، على أن نخرج في ما بعد لدراسة دور القضاء في تكريس توازنات العلائقية بين الهيئات المنتخبة وهيئات الحكامة باعتباره ضابط لتوازن هذه العلاقة.

وبناء على ما سبق سنقسم هذا الفصل لمبحثين الأول سنتحدث فيه عن (طبيعة العلاقة بين الهيئات المنتخبة وهيئات الحكامة) على أن نخرج في المبحث الثاني للحديث عن (مدى تأثير عمل هيئات الحكامة على توازن العلاقة بينها وبين المؤسسات التمثيلية).

المبحث الأول: طبيعة العلاقة بين الهيئات المنتخبة وهيئات الحكامة

تعد هيئات الحكامة إحدى الآليات التشاركية التي جاء بها دستور 2011 بهدف تدعيم المؤسسات التقليدية، سواء تعلق الأمر بتلك الهيئات التي تمارس الوظائف التقريرية والاستشارية، أو تلك الهيئات التي تمارس المهام الاستشارية فقط، وبالتالي فطبيعة عمل هذه الهيئات وخصوصيته تفرض تواجد علاقة بينها وبين الهيئات المنتخبة ونخص بالذكر كذلك علاقتها بالمؤسسة الملكية، ولفهم طبيعة العلاقة التي تجمع كل من الحكومة والبرلمان بهيئات الحكامة، ينبغي علينا الأخذ بعين الاعتبار موقعها المؤسساتي وكذلك أدوارها الدستورية من خلال رؤية المؤسسة الملكية لموقعها ضمن الهندسة الدستورية ، علاوة على كيفية تحديد المشرع الدستوري لهذه العلاقة.

ومن خلال هذه الخاصيتين التي ستساعدنا بطبيعة الحال على معرفة وضعية هذه الهيئات وكذلك مدى قوة موقعها المؤسساتي ، سنحاول تحديد هذه العلاقة من خلال دراستنا لطبيعتها الوظيفية وأقصد هنا محاولة معرفة طبيعة العلاقة من خلال دراسة الوظائف التي تجمعها، ومنه سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين ،الأول سنتحدث فيه عن (هيئات الحكامة محاولة في تحديد الموقع المؤسساتي والأدوار الدستورية) على أن نخرج في المطلب الثاني للحديث عن (هيئات الحكامة كقوة اقتراحية لصالح الحكومة والبرلمان).

¹⁵⁶ دستور المملكة المغربية الصادر سنة 2011

المطلب الأول: هيئات الحكامة محاولة في تحديد الموقع المؤسساتي والأدوار الدستورية

عندما نتحدث عن الموقع المؤسساتي لهيئات الحكامة ومكانتها الدستورية، نقصد بها موقعها المؤسساتي في المنظور الملكي والمشرع الدستوري، وكذلك مدى استقلالية هذه الهيئات في علاقتها بالهيئات المنتخبة، وبالتالي سنحاول تقسيم هذا المطلب إلى فقرتين الأولى سنتحدث فيها عن (المنظور الملكي لهيئات الحكامة ضمن الهندسة الدستورية) على أن نخرج في الفقرة الثانية للحديث عن (استقلالية هيئات الحكامة عن الحكومة والبرلمان).

الفقرة الأولى: المنظور الملكي لهيئات الحكامة ضمن الهندسة الدستورية

ارتبط المنظور الملكي حول مكانة هيئات الحكامة ووضعيتها القانونية في سياق ما قبل دستور 2011، وهذه الرؤية يمكن اعتبارها مؤسسة لمرحلة التعديل الدستوري، خاصة بعد صدور ظهير إحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان في فاتح مارس 2011¹⁵⁷ وظهير المحدث لمؤسسة الوسيط يوم 17 مارس 2011¹⁵⁸، والملاحظ من خلال قراءتنا لمضامين الظهيرين تواجد خاصيتين أساسيتين الأولى تتعلق بمبدأ الاستقلالية أي استقلاليتها عن باقي المؤسسات الدستورية الأخرى، أما الخاصية الثانية فتتعلق بالجانب الوظيفي، أي تعزيز صلاحياتها وكذلك الحث على ضرورة تعاون كل مؤسسات الدولة معها بهدف النهوض بمهامها في احترام تام بطبيعة الحال لمبدأ الاستقلالية وكذلك مبدأ فصل السلط، إن الأهمية التي أولاها الملك لهيئات الحكامة نلمسها من خلال نص الخطاب الذي ألقاه جلالة الملك خلال تنصيب المجلس الاقتصادي والاجتماعي وذلك يوم 21 فبراير 2011، حيث جاء في مقدمة الخطاب "إننا بتنصيب المجلس الاقتصادي والاجتماعي نعطي دفعة قوية للدينامية الإصلاحية التي أطلقناها منذ تولينا أمانة قيادة شعبنا الوفي، في تلازم بين الديمقراطية الحقبة والتنمية البشرية والمستدامة، وعندما تتولى اليوم إعطاء انطلاقا هذا المجلس، فلأن حرصنا الدائم على نبذ الديماغوجية والارتجال في ترسيخ نموذجنا الديمقراطي التنموي المتميز، قد اقتضى الوقت اللازم لإنضاج مسار إقامة هذا المجلس بما يجعل منه مؤسسة للحكامة التنموية الجيدة، علما بأن كل شيء يأتي في أوانه، ومن هنا فإننا لن نقبل بتحويل هذا المجلس إلى غرفة ثالثة كلا، إننا نريده فضاء جديدا واسعا يعزز ما توفره دولة المؤسسات التي نحن لها ضامنون من هيآت للحوار البناء والتعبير المسؤول والتفاعل الإيجابي مع تطلعات مختلف فئات المجتمع وأجياله، تجسيدا لنهجنا الراسخ في اشراك القوى الحية للأمة في إيجاد إجابات جماعية وخلاقة للقضايا التنموية الكبرى..¹⁵⁹، لم يقف الأمر عند هذا الحد بل تم إدراج موضوع هيئات الحكامة ضمن المرتكزات الأساسية، وأقصد بالأساس خطاب 9 مارس 2011 المؤسس للمرجعية الدستورية لسنة 2011، حيث جاء في مضمون الخطاب قرار إجراء تعديل دستوري شامل يستند على سبعة مرتكزات أساسية و من بينها دسترة هيآت الحكامة الجيدة و حقوق الإنسان و حماية الحريات¹⁶⁰ وهذا ما تم تأكيده من خلال خطاب 17 يونيو 2011 والذي ألقى فيه جلالة الملك مضامين مشروع الدستور، وقد

¹⁵⁷ ظهير شريف رقم 1.11.19 صادر في 25 من ربيع الأول 1432 (فاتح مارس 2011) بإحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان

¹⁵⁸ ظهير شريف رقم 1.11.25 صادر في 12 من ربيع الآخر 1432 (17 مارس 2011) بإحداث مؤسسة الوسيط

¹⁵⁹ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مراسيم تنصيب أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 21 فبراير 2011،

<http://www.ces.ma/ar/pages/historique.aspx>، تاريخ الاطلاع 2010/8/20 ساعة 14:00

¹⁶⁰ المملكة المغربية وزارة الداخلية، البوابة الوطنية للجاعات الترابية، خطاب 9 مارس 2011 حول مشروع الدستور 2011

، asp، 21-2011/discours، <http://www.pncl.gov.ma/Pages/default.aspx>، تاريخ الاطلاع 2020/8/20 ساعة 14:15

عالج المحور الثامن منه موضوع دسترة هيئات الحكامة مع ترك المجال مفتوحا لإحداث هيئات أخرى قصد تعزيز المواطنة والمشاركة الديمقراطية من خلال نصوص تشريعية أو تنظيمية وهكذا تمت دسترة المجلس الوطني لحقوق الإنسان ومؤسسة الوسيط ومجلس الجالية المغربية بالخارج والهيئة العليا للاتصال السمعي البصري والمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي وتوسيع اختصاصات المجلس الاقتصادي والاجتماعي لتشمل القضايا البيئية¹⁶¹ ، وما يمكن ملاحظته من خلال ما سبق أن حرص الملك على دعم استقلالية هذه الهيئات وتعزيز صلاحياتها لم تقتصر فقط على ما جاءت به القوانين المنظمة لها بل تم تكريسها دستوريا ، وهنا فوضعية هيئات الحكامة أصبحت واضحة خاصة في علاقتها بباقي المؤسسات الدستورية، فطوال المدة التي تفصلنا عن إقرار دستور 2011 تميزت علاقة المؤسسة الملكية بهيئات الحكامة بكثير من السلاسة على حد تعبير الأستاذ حسن طارق ، لقد دعى الملك في أكثر من مناسبة إلى تفعيل قوانينها المنظمة مستحضرا أهميتها ، خاصة في حالة الهيئة المكلفة بالتعليم والتي ركز الملك على وظيفتها التقييمية ذات النفس الاستراتيجي ، كما أعلن رسميا عن تنويعه بعمل واحد منها ألا وهو المجلس الوطني لحقوق الإنسان الذي تحول مع تقريره حول الهجرة إلى آلية مؤسسية لاستلهاام السياسات أو إلى آلية لتدبير الاستشارات العمومية في ملف مجتمعي حساس مثل موضوع الإجهاض ، نفس التوصيف السابق لعلاقة المؤسسة الملكية مع هيئات الحكامة ، ينسحب على علاقتها بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، والتي تميزت أساسا بطلب الملك من المجلس المذكور إعداد تصور جديد للمقاربة التنموية للأقاليم الجنوبية¹⁶² ، هكذا وفي سياق حديث الخطاب الملكي بتاريخ 20 غشت 2012 عن ضرورة النهوض بالقطاع التربوي والتعليمي بما يقتضيه الأمر من شراكة ومسؤولية سيدعو الملك إلى الإسراع بتفعيل مقتضيات الدستور ، بخصوص المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي ، في صيغته الجديدة على أن تساهم هذه الهيئة في إنجاح هذا التحول الجوهري والمصيري ، ليس بالنسبة لمستقبل فحسب بل وللمستقبل المغرب بلدا وأمة¹⁶³ ، أما فيما يخص الخطاب الملكي لافتتاح السنة التشريعية الثانية للولاية التاسعة " وبعد أن استحضر الملك دور هيئات الحكامة الجيدة خاصة بعدما تم إنشاء بعضها وكذلك تفعيلها ووصول هذه المؤسسات إلى مرحلة النضج وكذلك الارتقاء بها إلى مستوى المؤسسات الدستورية فإنه سيدعو إلى مراجعة النصوص المنظمة لها ، ووضع الإطار القانوني للمؤسسات الجديدة وجعلها جميعا في مستوى القيم والأهداف التي أنشئت من أجلها وذلك طبقا لمقتضيات النصوص الدستورية¹⁶⁴ ، وفي 2 مارس 2013 سيصدر بلاغ للديوان الملكي بمناسبة إطلاعه على التقارير الموضوعاتية المرفوعة لنظره من طرف المجلس الوطني لحقوق الإنسان طبقا للفصل 24 من الظهير الشريف المحدث للمجلس ، وتتعلق هذه التقارير التي تم اعتمادها في الدورة الرابعة العادية بمساهمات المجلس في بعض الإصلاحات التشريعية ذات الصلة بتفعيل مقتضيات الدستور الجديد ، ويهم التقرير الأول المحكمة الدستورية حيث يتضمن مساهمات المجلس المتعلقة بتنظيم وسير المحكمة الدستورية ووضعية

¹⁶¹ المملكة المغربية وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية ، خطاب 17 يونيو 2011، الخاص بالدستور الجديد،

⁸⁶ <http://www.habous.gov.ma/2012-01-26-16-08-52/787-17-%D9%8A%D9%88%D9%86> ، تاريخ الاطلاع 2020/8/20 ساعة 14:20

¹⁶² طارق حسن مرجع سابق ، ص 45

¹⁶³ المملكة المغربية وزارة الداخلية ، بوابة الوطنية للجماعات الترابية ، خطاب الملك بمناسبة ذكرى ثورة الملك والشعب يوم 20 غشت 2012،

⁸⁹ <http://www.pncl.gov.ma/discours2012/TTdiscours/default/pages/%D8%A7%D9> ، تاريخ الاطلاع 2020/8/20 ساعة 14:30

¹⁶⁴ طارق حسن ، مرجع سابق ، ص 46

أعضائها والمسطرة المتبعة أمام هذه المحكمة المكلفة بطبيعة الحال بالسهر على احترام الدستور وعلى سلامة الانتخابات التشريعية ، أما التقرير الثاني فيتعلق بدوره بالمحكمة الدستورية وبمهم مقترحات المجلس الخاصة بشروط وكيفيات تطبيق التجديد الهام والمعروف بالدفع بعدم الدستورية ، والذي يتيح لشخص طرف في نزاع معروض على القضاء أن يثير عدم دستورية قانون ، وبمهم التقرير الثالث إصلاح المحكمة العسكرية حيث يتضمن مقترحات المجلس الخاصة بملائمة النصوص السارية المفعول مع مقتضيات الدستور الجديد والالتزامات الدولية للمملكة ، ويقترح هذا التقرير بشكل خاص أن لا تتم إعادة تحديد اختصاص هذه المحكمة ، حتى لا تكون المحكمة العسكرية مختصة في وقت السلم إلا بالنظر في الجرائم المتعلقة بالانضباط العسكري أو التي يتورط فيها العسكريون في المس بأمن الدولة أو الإرهاب ، أما في المجالات الأخرى فإن العسكريين ستم مقاضاتهم على غرار باقي المواطنين المدنيين أمام المحاكم العادية ، كما أخذ جلالة الملك أيضا علما بتقرير الرابع للمجلس الوطني لحقوق الإنسان والمتعلق هو الآخر بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية المحدث بمقتضى الدستور والذي من شأنه أن يعطي حسب منظور المجلس الوطني لحقوق الإنسان بعدا فعليا لفصل السلط واستقلالية السلطة القضائية كما نادى بذلك جلالة الملك ، واعتبر البلاغ أن التقارير الأربعة تسيير في اتجاه التوجيهات الملكية السامية و تستجيب لانتظارات المجتمع المغربي، كما انها تفعل المبادئ المتضمنة في دستور 2011 وكذا المعايير الدولية ذات الصلة¹⁶⁵

وهنا تظهر بطبيعة الحال أهمية هيئات الحكامة ومكانتها في علاقتها بالمؤسسة الملكية ، وما يركي هذا الكلام هو خطاب 20 غشت 2013 والذي كان موضوعه هو محاولة تشخيص للأزمة التي تعاني منها المنظومة التعليمية حيث عبر الملك على كون الوضع الراهن لقطاع التربية والتكوين يقتضي إجراء وقفة موضوعية مع ذات لتقييم المنجزات وتحديد مكامن الضعف والاختلالات ، وفي هذا الصدد ثمن جلالة الملك عمل الحكومات السابقة في إصلاح قطاع التعليم انطلاقا من عشرية الإصلاح المتجسدة في الميثاق الوطني للتربية والتكوين التي عملت الحكومات المتعاقبة على بذل مجهودات مهمة في سبيل تفعيل مقتضياته ، وصولا إلى البرنامج الإستعجالي (2009-2012) والتي سخرت له الحكومة السابقة كل الإمكانيات والوسائل الضرورية ، كما تم تحميل الحكومة الحالية مسؤولية تعطيل ورش إصلاح التعليم وذلك من خلال إشارة الملك إلى ضعف عمل الحكومة الحالية بخصوص تعزيز المكاسب التي تم تحقيقها في إطار أجراء وتفعيل البرنامج الإستعجالي ، بل تم التراجع في عهد هذه الحكومة عن مجموعة من المكتسبات من بينها :

- غياب إشراك أو تشاور مع الفاعلين المعنيين في اتخاذ القرار بخصوص مكونات أساسية من هذا البرنامج وخصوصا تلك المتعلقة بتجديد المناهج التربوية وبرنامج التعليم الأولى وثانويات الامتياز

- عدم استثمار وترصيد الحكومة الحالية للتراكمات الإيجابية في قطاع التربية والتكوين باعتباره ورشا مصيريا يمتد لعدة عقود ، ذلك أنه من غير المعقول أن تأتي أي حكومة جديدة بمخطط جديد خلال كل خمس سنوات متجاهلة البرامج السابقة علما أنها لن تستطيع تنفيذ مخططاتها بأكملها نظرا لقصر مدة انتدابها

¹⁶⁵ موقع أخبارنا المغربية ، تنويه ملكي بتقارير المجلس الوطني لحقوق الإنسان ،

<https://www.akhbarona.com/mobile/national/37115.html> ، نشر يوم 2013/03/03 على ساعة 17:53 تاريخ الاطلاع 2020/8/20

وفي هذا الصدد شدد الملك على انه لا ينبغي إخماد القطاع التربوي في إطار سياسي محظ، ولا أن يخضع تديره للمزايدات أو الصراعات السياسية، بل يجب وضعه في إطاره الاجتماعي والاقتصادي والثقافي، غايته تكوين وتأهيل الموارد البشرية للاندماج في دينامية التنمية وذلك من خلال اعتماد نظام تربوي ناجح، وفي خضم تشخيصه والذي قد يبدو قويا وقاسيا لواقع التربية والتكوين ببلادنا، فقد عبر الملك على كون ما يحز في النفس أن الوضع الحالي للتعليم أصبح أكثر سوءا مقارنة بما كان عليه الوضع قبل أزيد من عشرين سنة، وفي هذا السياق سيدعو الملك الحكومة مجددا لإقرار النصوص القانونية للمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي كما سيعلم في نفس الخطاب عن تفعيل المجلس الأعلى للتعليم في صيغته الحالية، عملا بالأحكام الانتقالية التي ينص عليها الدستور، وذلك لتقييم منجزات عشرية الميثاق الوطني للتربية والتكوين والانكباب على هذا الورش الوطني الكبير¹⁶⁶، إن ما يمكن ملاحظته من خلال هذا الخطاب كون أن الملك يولي اهتمام كبير لهيئات الحكامة وخاصة في السياسات التي تشترط توفر حيز زمني طويل أي السياسات التي لا ترتبط بولاية الحكومة بحكم قصر مدة إنتدابها، وهذا ما أشار له الدكتور حسن طارق بقوله إذا كانت النبرة النقدية لهذا الخطاب قد أثارت الكثير من النقاش حول الحدود بين الصلاحيات الملكية وبين صلاحيات الحكومة، فإنها في المقابل قد جعلت الربط ممكنا بين هيئات الحكامة وبين تدبير الزمن الإستراتيجي بعيد المدى الذي يتجاوز الولاية الحكومة¹⁶⁷، وفي 10 شتنبر 2014 سيصدر بلاغ للديوان الملكي حول جلسة عمل في القصر الملكي بالدار البيضاء، بحضور رئيس الحكومة وعدد من الوزراء وكبار المسؤولين خصصت لتدارس مختلف الجوانب المرتبطة بإشكالية الهجرة في أفق بلورة سياسة شاملة جديدة لقضايا الهجرة ببلادنا، حيث أصدر الملك توجيهاته إلى الحكومة للإسراع بوضع وتفعيل استراتيجية ومخطط عمل ملائمين وبالتنسيق في هذا الشأن مع المجلس الوطني لحقوق الإنسان ومختلف الفاعلين المعنيين، بما من شأنه أن يوفر للمغرب قوة اقتراحية حقيقية في هذا المجال ويمكنه من القيام بدور ريادي وفعال على الصعيدين الجهوي والدولي، وكانت جلسة العمل هاته انعقدت في الوقت الذي رفع فيه المجلس الوطني لحقوق الإنسان تقريراً حول وضعية المهاجرين واللاجئين بالمغرب، وبتاريخ 27 مارس 2015 سيعلن البلاغ رسمي للديوان الملكي، أن الملك محمد السادس قد استقبل كلا من مصطفى الرميد وزير العدل والحريات، وأحمد التوفيق وزير الشؤون الإسلامية والأوقاف، وإدريس اليزمي رئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان، وكان موضوع هذا الاستقبال هو تكليفهم بالقيام بدراسة حول موضوع الإجماع السري مع إجراء استشارات موسعة مع الفاعلين المعنيين وتلقي آرائهم على اختلافها¹⁶⁸، وفي خطاب العرش لسنة 2015 سيدعو الملك لتفعيل مقتضيات الدستور بإدماج مغاربة الخارج في المؤسسات الاستشارية وهيئات الحكامة والديمقراطية التشاركية، كما سيجدد الدعوة لبورة استراتيجية مندمجة تقوم على التفاعل والتنسيق بين المؤسسات الوطنية المختصة بقضايا الهجرة وجعلها أكثر نجاعة في خدمة مصالح مغاربة الخارج بما في ذلك الاستفادة من

¹⁶⁶ موقع وجدة سيتي oujdacity، الخطاب الملكي 20 غشت 2013، تشخيص قوي لأزمة التعليم وتوجيهات سامية للنهوض بمنظومة التربية والتكوين، <https://www.oujdacity.net/national-article-82322-ar/%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8> تاريخ الاطلاع 2020/8/20

ساعة 14:43

¹⁶⁷ طارق حسن، مرجع سابق، ص 48

¹⁶⁸ نفس المرجع، ص 48-49

التجربة والخبرة التي راكمها مجلس الجالية ، من أجل إقامة مجلس يستجيب لتطلعات أبنائنا بالخارج¹⁶⁹ كما أكد الملك في خطاب 9 أكتوبر 2015 بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية التاسعة على ضرورة تفعيل النصوص القانونية المتعلقة بمجلس المنافسة والهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ، وأشار الملك إلى كون أن السؤال الذي يبقى مطروحا وهو لماذا لم يتم تجميع قوانين عدد من المؤسسات رغم مرور أربع سنوات على إقرار الدستور ؟ وماذا ننتظر لإقامة المؤسسات الجديدة التي أحدثها الدستور ؟ ونخص بالذكر بعض المؤسسات الحقوقية والرقابية والمجلس الاستشاري للأسرة والطفولة والمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي¹⁷⁰ ، وعاد الملك ليؤكد مرة أخرى من خلال خطاب افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية 2017-2018 على مسألة الإسراع في إقامة المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي كمؤسسة دستورية للنقاش وإبداء الرأي وتتبع وضعية الشباب بهدف بلورة سياسة جديدة مندمجة للشباب تقوم بالأساس على تكوين والتشغيل، قادرة على إيجاد حلول واقعية لمشاكلهم الحقيقية وخاصة في المناطق القروية والأحياء الهامشية والفقيرة¹⁷¹ .

وهذا يدل على ثقة المؤسسة الملكية في قدرة هيئات الحكامة في مواجهة المشاكل التي تعاني منها البلاد وخاصة التي تتطلب مجهود كبير وكذلك تتطلب مدة زمنية معينة ، لهذا فهي تدخل ضمن الخيارات الإستراتيجية والتي يشترط فيها زمن طويل يفوق مدة ولاية الحكومة .

الفقرة الثانية: استقلالية هيئات الحكامة عن الحكومة والبرلمان

عندما نتحدث عن مفهوم السلطات الإدارية المستقلة أو هيئات الحكامة ، فهذا المفهوم يحيل على مبدأ أساسي وهو استقلالية هاته الهيئات عن السلطة التنفيذية والتشريعية ، وأخذا بعين الاعتبار التجارب التي تحدثنا عنها في الفصل الأول ، وكذلك مخرجات كل تجربة على حدة وخاصة تلك التجارب التي تعد أصيلة كالتجربة الفرنسية والتجربة الأمريكية ، فهنا يجب أن نشير إلى كون طبيعة النظام السياسي والعلاقة التي تجمع السلط فيما بينها وكذلك طبيعة فصل سلط ، كل هذه العوامل هي التي تحدد لنا مدى استقلالية هذه الهيئات عن باقي المؤسسات الدستورية الأخرى ، وإذا كان شرط استقلالية هيئات الحكامة عن الحكومة والبرلمان أمر ضروري لتحقيق نجاعة الأداء في التجربة الفرنسية، فإن هذا الشرط لم نلمسه من خلال دراستنا لتجربة الأمريكية بحكم أن الوكالات المستقلة في النموذج الأمريكي خاضعة لرقابة وإشراف البرلمان أو الكونغريس ، لكن رغم ذلك فهذا الأمر لم يؤثر على غاية من إحداثها ، وإن كان لهذا الأمر تبرير

¹⁶⁹ المملكة المغربية البوابة الوطنية، نص الخطاب السامي الذي وجهه جلالة الملك إلى الأمة بمناسبة الذكرى 16 لعيد العرش المجيد، <http://www.maroc.ma/ar/%D9%86%D8%B8%B5-%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%B7%D8%A7> نشر يوم

الخميس 30 يوليوز 2015 تاريخ الاطلاع 2020/8/20 ساعة 15:24

¹⁷⁰ المملكة المغربية مجلس النواب، الخطاب السامي الذي ألقاه الملك بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية التاسعة ، الرابط 9 أكتوبر 2015.

<https://www.chombredesrepresentants.ma/ar/%D8%A7%D9%84%D8%B1%D8%A8%D8%A7> تاريخ الاطلاع

2020/8/20 ساعة 15:44

¹⁷¹ المملكة المغربية مجلس النواب ، خطاب الملكي السامي في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية 2017-2018 ، 2017/10/13 ، <https://www.chambredesrepresentants.ma/ar/%D8%A7%D9%84%D8%B1%D8%A8%D8%A7> تاريخ الاطلاع

2020/8/20 ساعة 16:00

فنلمسه من خلال طبيعة النظام السياسي وكذلك طبيعة فصل السلط المتواجد داخل هذا النموذج ، فيما يخص التجربة المغربية فعلينا أولاً أخذ يبين الاعتبار أن الإرادة الملكية والمشرع الدستوري اتجهت نحو ضمان استقلالية هيئات الحكامة عن الحكومة والبرلمان ، وهنا تجدر الإشارة إلى كون المغرب اتجه على غرار التجربة الفرنسية في إعطاء للسلطة القضائية مهمة الرقابة على هيئات الحكامة ، وكذلك الفصل في العلاقة التي تجمع كل من الهيئات المنتخبة وهيئات الحكامة ، إن كل من الظهير المحدث للمجلس الوطني لحقوق الإنسان والتي تم إحداثها في فاتح مارس 2011¹⁷² وكذلك الظهير المحدث لمؤسسة الوسيط في 17 مارس 2011¹⁷³ يؤكدان لنا أن مبدأ استقلالية هيئات الحكامة حاضرة في الرؤية الملكية حول الإصلاح ، كما عمل أيضا المشرع الدستوري على التنصيب عليه من خلال مقتضيات الفصل 159 من دستور 2011 ، حيث نص هذا الفصل على تكون الهيئات المكلفة بالحكامة الجيدة مستقلة ، وتستفيد من دعم أجهزة الدولة ...¹⁷⁴ وأكد أيضا المشرع الدستوري على هذا المبدأ من خلال الفصول التي تتحدث عن هذه الهيئات أي من الفصل 161 إلى الفصل 171¹⁷⁵ ، رغم تسجيلنا لما أشرنا له سابقا على كون المشرع الدستوري لم يوظف مفهوم الاستقلالية على جميع الهيئات المنصوص عليها في الباب 12 من الدستور، إن عدم دقة ووضوح المشرع الدستوري أثناء حديثه عن هذا المبدأ وعن مدى استقلالية هيئات الحكامة في علاقتها بالحكومة والبرلمان ، ترتب عليه مجموعة من الإشكالات ، من بينها يطرح الفصل 160 من الدستور مجموعة من الإشكالات والتي قد نعتبرها غامضة نوعا ما، حيث جاء نصه كالاتي على المؤسسات والهيئات المشار إليها في الفصول 161 إلى 170 من هذا الدستور تقديم تقرير عن أعمالها ، مرة واحدة في السنة على الأقل ، الذي يكون موضوع مناقشة من قبل البرلمان¹⁷⁶ ، هذه الإشكالات تتجسد في:

أولا : علاقة الفصل 160 الذي يعد غامضا بالمادة 182 من النظام الداخلي لمجلس النواب الصادر يوم 12 يناير 2012 والتي نصت على وجوب تقديم المؤسسات المذكورة أمام مجلس النواب مرة واحدة على الأقل في السنة تقريراً عن أعمالها وأن هذه التقارير تودع لدى مكتب المجلس الذي يحيلها على اللجان الدائمة المختصة التي تتولى مناقشتها بحضور رؤساء المؤسسات والهيئات المعنية ، وإعداد تقارير تحال على الجلسة العامة لمناقشتها¹⁷⁷ ، هذه العلاقة التي يمكن اعتبارها وذلك على ضوء قرار المجلس الدستوري المتعلق بالبت في مدى مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب للدستور (قرار رقم 12/829) على كون ما تضمنته المادة 182 يعد مخالفا للدستور ، على أساس أن تقرير يكون موضوع مناقشة أمام البرلمان وهو ما نص عليه الفصل 160 صراحة في الدستور ولم يشر هذا الفصل إلى تقديم هذه المؤسسات تقريرها أمام مجلس النواب¹⁷⁸ .

¹⁷² أنظر الظهير المحدث للمجلس الوطني لحقوق الإنسان الصادر في فاتح مارس 2011

¹⁷³ أنظر الظهير المحدث لمؤسسة الوسيط الصادر في 17 مارس 2011

¹⁷⁴ الفصل 159 من دستور المملكة المغربية الصادر سنة 2011

¹⁷⁵ أنظر الفصول من 161 إلى 171 التي تتحدث عن هيئات الحكامة

¹⁷⁶ الفصل 160 من دستور المملكة المغربية الصادر سنة 2011

¹⁷⁷ النظام الداخلي لمجلس النواب ، المادة 182 منه ، الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016)، السنة التشريعية الأولى 2011-2012، ص 56

¹⁷⁸ نونوي خالد-الجامع لمبادئ وقواعد القضاء الدستوري المغربي -من خلال قرارات الغرفة الدستورية (1963-1994) و المجلس الدستوري (2015)-

(1994) -المملكة المغربية المجلس الدستوري طبعة 2015 -مطبعة الأمانة-الرباط ص 277

ثانيا : إذا كانت الإشكالية تتعلق بالمضمون القانوني فإن النص الدستوري المتجسد في الفصل 160 من الدستور يطرح إشكالية تتعلق باللغة ، أي المعجم الدستوري فجملة «مناقشة التقارير من قبل البرلمان» تعتبر غامضة وتحتل مجموعة من القراءات

-هل المقصود بالبرلمان كل مجلس على حدى ؟

-أم داخل المجلسين معا ؟

-هل يتم ذلك عبر الجلسات العامة أم عبر اللجان ؟

وبالتالي فهناك إشكالية تتعلق بتوحيد المعجم الدستوري و أصبحنا أمام ثلاث مفاهيم (البرلمان ،مجلسي البرلمان ،السلطة التشريعية) .

ثالثا: إشكالية تأويل المجلس الدستوري لمفهوم الاستقلالية التي تهم هيئات الحكامة والذي أصاب في جزء من هذا التأويل والمتعلق باستقلالية هذه الهيئات عن السلطة التنفيذية ، حيث اعتبرها لا تخضع لا للسلطة الرئاسية لوزير معين ولا لوصايته¹⁷⁹ ، إلا أن اتجاهه في التنصيص على الاستقلالية تجاه البرلمان قياسا على الفصل 102 من الدستور والذي ينص على أنه يمكن للجان المعنية في كلا المجلسين أن تطلب الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية ، بحضور الوزراء المعنيين وتحت مسؤوليتهم¹⁸⁰ يبقى غير مفهوم وغامض إلى حد كبير ، وبالتالي استدعاء مسؤولي هذه الهيئات أمام مجلسي البرلمان أمر مخالف للدستور ، صحيح أن الدستور لم يعطي للجان هذه الإمكانية في علاقتها بهيئات الحكامة ، لهذا فقرار المجلس الدستوري صائب ، وهنا نقول أن عدم وضوح النص الدستوري هو الذي خلق هذا الإشكال ، كما ينبغي أن نشير إلى ملاحظة أخرى كون إستناد المجلس الدستوري على الفصل 102 من الدستور في عند بته في المادة 182 من النظام الداخلي لا يدخل في سياقه الصحيح لأن بطبيعة الحال هيئات الحكامة لا تدخل ضمن المؤسسات المشار إليها في الفصل 102 وبالتالي فهي غير تابعة للجهاز الحكومي، وهذا الأمر واضح ، قد تكون نية المجلس الدستوري في استعمال هذا الفصل هو تفسير وتوضيح للبرلمان على أن هذه الهيئات لا تدخل ضمن المؤسسات المشار إليها في الفصل 102 ، كي لا يقع الخلط بينهما .

إن خصوصية كل نظام سياسي هي التي تحدد وضعية هاته الهيئات وكذلك طبيعة علاقتها بباقي المؤسسات ، تجدر الإشارة إلى كون التجربة الفرنسية والتي قلنا عليها تشبه نوعا ما في الجانب المتعلق باستقلالية هيئات الحكامة عن السلطة التنفيذية والتشريعية النموذج المغربي ، إلا أن تجربة النموذج الفرنسي عرف تغيير نوعا ما في هذا الصدد ، وذلك عبر قانون أساسي أصدر في 20 يناير 2017 ، حيث أصبح بإمكان البرلمان بناء على طلب من اللجان الدائمة المختصة سواء تعلق الأمر بالجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ أن تطلب من السلطات الإدارية المستقلة تقديم تقرير عن نشاطها سنويا ، على أن لا تتجاوز أجل 1 يونيو و هذا التقرير يرسل إلى كل من البرلمان والحكومة، بالإضافة إلى ذلك على الحكومة أن ترسل تقريرا سنويا يخص إدارة هذه السلطات من حيث النفقات والإيرادات ، والسبب بطبيعة الحال كون

¹⁷⁹ نفس المرجع أنظر للقرار رقم 829 بتاريخ 4 فبراير 2012

¹⁸⁰ الفصل 102 من دستور المملكة المغربية الصادر سنة 2011

الحكومة مسؤولة عن أعمال هذه الهيئات أمام البرلمان ، وهذا الأمر نجده أيضا في تجربة المغربية ، ونشير أيضا إلى دور اللجان داخل البرلمان أصبح على إثر هذا القانون الأساسي الصادر في 20 يناير 2017 ، يصل إلى كون مسألة تعيين رئيس الجمهورية لبعض رؤساء هذه الهيئات، يتطلب ضرورة أخذ برأي اللجنة الدائمة المختصة لكل من المجلسين¹⁸¹، لكن رغم ذلك فتبقى هذه التجربة تركز بالأساس على القضاء أي اجتهادات كل من مجلس الدستوري ومجلس الدولة .

إن غموض النص الدستوري بالنسبة للتجربة المغربية وما ترتب أيضا عن قرار المجلس الدستوري ، نفهم منه على كون المشرع الدستوري حاول أن يزيح هذه الهيئات من فرضية المسائلة أمام البرلمان ، وهذا الأمر قد يعتبره البعض مؤثر في موقع المؤسسة البرلمانية ، وخاصة إذا تحدثنا بمنطق البرلمان يمثل الأمة ومنتخبين بطبيعة الحال من قبل الشعب ، وكذلك لا ننسى على كون المشرع الدستوري قام بتوسيع مجال القانون وهذا الأمر إذا نظرنا له بواقعية نجده يصب في اتجاه تكريس العقلنة البرلمانية وتكبير المؤسسة البرلمانية.

إن طبيعة النظام السياسي وكذلك موقع هيئات الحكامة ومكانتها الوظيفية سواء في علاقتها بالمؤسسة الملكية والتي سبق الإشارة على سلاستها علاوة على موقعها داخل الهندسة الدستورية ، فرضت على المؤسسات المنتخبة أن تتعامل مع هيئات الحكامة بمنطق الاستقلالية في العلاقة ، أي عدم تدخل في صلاحياتها أو توجيهها والإشراف عليها ، وهذا لا يعني ان لا تكون هناك علاقة فيما بينها ، بل هي موجودة سواء كانت طبيعتها تنسم بالتعاون أو كانت تنسم بالتعاون والتوتر في الآن ذاته ، أما فيما يخص استقلاليتهما عن الحكومة ، فيعد هذا الشرط ضروري بحكم ان جل الدول التي درسناها وأقصد التجارب الرائدة في هذا المجال، تتوفر على هيئات مستقلة بالأساس عن السلطة التنفيذية ، كما تجدر الإشارة إلى كون الفقرة الأولى والتي عالجنا فيها المنظور الملكي حول هيئات الحكامة تفسر لنا هذا الأمر، فإذا كانت الحكومة تشتغل على أهداف قصيرة مرتبطة بزمان انتخابي، فإن هيئات الحكامة تجمع بين السياسات القصيرة والطويلة ، وبالتالي فهي تساهم في وضع سياسات استراتيجية التي تغذي من خلالها حاجة النظام السياسي لسياسات منبثقة عن جهات غير منتخبة ، إذا فشرط الاستقلالية عن السلطة التنفيذية أمر ضروري لضمان عدم تدخل الجهاز الحكومي في أعمالها، حتى لو افترضنا أنها مسؤولة أمام البرلمان على غرار التجربة الأمريكية ، والتي أبانت صراحة على كون مبدأ الاستقلالية يتجلى أهميته في استقلالية هاته الهيئات عن السلطة التنفيذية دون إلزامية استقلاليتهما عن الجهاز التشريعي.

وعموما يمكن القول فيما يخص استقلالية هيئات الحكامة تجاه الحكومة والبرلمان في التجربة المغربية، أن المحاسبة التي تنفلت منها هذه المؤسسات المستقلة دستوريا هي «المحاسبة السياسية» في حين ،أنها تخضع للمحاسبة القضائية بأنواعها ، وهو ما يشكل ضمانة لاستقلاليتهما، ولأداء وظائفها الدستورية، لذا فإن القول بغياب «محاسبة» هكذا

¹⁸¹ vie publique- quels contrôles s'exercent sur le AAI et les API? -république française liberté Égalité fraternité

<https://www.vie-publique.fr/fiches/20243-contrôle-sur-les-aa-et-api-loi-du-20-janvier-2017>

Dernière modification :13 février 2018 à 11h22

Afficher la date le 21/8/2020 à 17:06

على الإطلاق لهذا النوع من المؤسسات يبقى مجانباً للتدقيق؛ هل يتعلق الأمر «بإغفال دستوري»؟ لا، لكن «باختيار دستوري».

إن القول بمحاسبة هذه المؤسسات والهيئات يقتضي أولاً تحديد موضوع وإطار المحاسبة فهذه المؤسسات تتخذ عموماً القرارات الآتية: إما قرارات داخلية تهم وضع نظامها الداخلي أو إعفاء أو توظيف مستخدميه... أو قرارات ذات أثر مالي، أو قرارات نتاج عملها والمتخذ صيغ الآراء أو المقترحات أو التوصيات... أو قرارات تأديبية ناتجة عن وظيفة البعض منها الضبطية؛ فإذا كانت قراراتها التي تستجمع عناصر القرار الإداري تخضع لرقابة قاضي المشروعية وقراراتها التي ترتب أثراً مالياً تخضع لرقابة مزدوجة للمحاسب العمومي والمجلس الأعلى للحسابات، وقراراتها التأديبية تخضع لمراقبة القاضي الإداري، وأن قراراتها نتاج عملها تبلغها للجهة المحيلة وللهيئة المعنية بها فما هي القرارات المتبقية والتي يجب أن تسأل عنها هذه المؤسسات والهيئات أمام البرلمان؟¹⁸².

صحيح أن استقلالية هيئات الحكامة عن البرلمان يوسع من مجال العقلنة البرلمانية وخاصة إذا تحدثنا بمنطق البرلمان ممثل الأمة رغم اختلافنا مع هذه الرؤية والتي سنحاول توضيح وجهة نظرنا حولها في المبحث الثاني، إلا أن وضعية المؤسسة البرلمانية وكذلك البنية الحزبية في المغرب تفرض علينا تبني فكرة استقلالية هيئات الحكامة تجاه الهيئات المنتخبة، على أن تخضع في المقابل لرقابة القضاء باعتباره جهازاً محايداً، وهذا ما سنتفصل فيه في المبحث الثاني من خلال الفقرة المتعلقة بمبدأ الحياد ودوره في ترسيخ دولة القانون.

المطلب الثاني: هيئات الحكامة كقوة اقتراحية لصالح الحكومة والبرلمان

تعتبر طبيعة عمل هيئات الحكامة وخصوصيته إحدى المؤشرات الدالة على ضرورة التعاون بين الهيئات المنتخبة وهيئات الحكامة، بحكم الوظائف الاستشارية التي تقدمها هذه الهيئات للسلط التقليدية، وكذلك ما كرسه دستور 2011 من تشاور وتشارك وذلك في إطار الديمقراطية التشاركية، والتي تفرض على الحكومة والبرلمان تبني مقاربة تشاركية التي تقوم بالأساس على التشاور، وبالتالي سنقسم هذا المطلب لفقرتين الأولى سنتحدث فيها عن (دور هيئات الحكامة في تعزيز اتخاذ القرار الحكومي) على أن نعرض في الفقرة الثانية للحديث عن (دور هيئات الحكامة في العلاقة مع المؤسسة التشريعية).

الفقرة الأولى: دور هيئات الحكامة في تعزيز اتخاذ القرار الحكومي

إذا كانت العلاقة التي تجمع هيئات الحكامة بالمؤسسة الملكية تتصف بالسلاسة، فإن علاقتها بالحكومة قد تكون متوترة خاصة عند تقديمها للآراء الاستشارية لصالح الحكومة، أي عند ممارستها للوظائف الاستشارية، وأقصد بالأساس تلك الآراء التي تقدم بطلب من الحكومة، إن فرضية عدم الأخذ بآراء وتوصيات هيئات الحكامة نجد مبرره في كون أن استقلالية هيئات الحكامة عن الحكومة وكدى أهميتها في علاقتها بالمؤسسة الملكية خاصة فيما يخص مساهمتها في بناء السياسات الاستراتيجية، قد تجعل من الحكومة تنظر لهذه الهيئات نظرة منافسة لها، وهذا ما قد يؤثر في قرارات

¹⁸² د. أتركين محمد، مباحث في فقه الدستور المغربي، الطبعة الأولى 2020، دار النشر المعاصرة، مطبعة شمس بريت-سلا، ص 204-205n

الحكومية التي تحتاج للتشاور بغية اتخاذ قرارات حكيمة ، ومنه نطرح السؤال التالي إلى أي حد يتم أخذ آراء وتوصيات هيئات الحكامة من قبل الحكومة؟

وهذا ما سنحاول الحديث عنه من خلال دراسة بعض آراء المقدمة من قبل هيئات الحكامة والتي تدخل ضمن الآراء الموجمة بطلب من الحكومة .

أولاً: رأي مجلس المنافسة حول تسقيف هوامش ربح المحروقات السائلة

بواسطة إرساليته تحت رقم 18/3664 المؤرخة في 06 دجنبر 2018 والمسجلة لدى الأمانة العامة للمجلس ، طلب الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالشؤون العامة والحكامة رأي مجلس المنافسة بخصوص الإدراج المؤقت لأسعار المحروقات ضمن قائمة السلع والمنتجات والخدمات المنظمة أسعارها وفقاً للمادة 2 من القانون 104.12 حول حرية الأسعار والمنافسة¹⁸³ .

أ- ملاحظات عامة حول شكل الطلب الرأي

اعتبر المجلس أن طلب الرأي المقدم من لدن الحكومة غير دقيق ، حيث يجمع بين إجراءات قانونيين مختلفين فالإجراء الأول يهم اتخاذ التدابير المؤقتة انسجاماً مع المادة 4 من القانون رقم 104.12 ، أما الإجراء الثاني فإنه يخص إدراج المحروقات ضمن قائمة المنتجات المنظمة أسعارها والمنصوص عليها في المادة 2 من نفس القانون ، ويعتبر المجلس بأن المادتين 2 و4 تشكلان إطارين للتحليل يجب الفصل بينهما لا يخلضعان لنفس المنطق ولا يستجيبان لنفس الهدف .

عدم دقة نطاق المنتجات الخاضعة للتدبير المرسومة من طرف الحكومة ، هل يتعلق الأمر باتخاذ تدابير مؤقتة بالنسبة لكل المحروقات السائلة (الغازوال، الوقود الممتاز، الفيول، وقود الطائرات) أو فقط الغازوال والوقود الممتاز؟

هل سيتعلق الأمر بتسقيف أسعار أو هوامش الربح ؟ خلافاً لما هو معلن لم يتم طلب رأي المجلس مباشرة بالنسبة لمسألة تسقيف هوامش الربح ، حيث أن طلب رأي يتمحور حول إعادة إدراج المحروقات السائلة ضمن قائمة المواد المنظمة أسعارها ، وذلك لمدة مؤقتة وهي 6 أشهر¹⁸⁴ .

ب- استنتاجات المجلس :

بعد مناقشة المجلس لمضامين الطلب خلص فيما يخص الشرط الأول أن المجلس ، يعتبر كون مستويات الأسعار والهوامش المشار إليها في طلب الرأي المقدم من طرف الحكومة مرتفعة كما جاء في إرساليات الجهة طالبة رأي المجلس طبقاً للمادة 4 ، وبالتالي فإن الشرط الأول المنصوص عليه في المادة 4 والمتعلق بالارتفاع أو الانخفاض الفاحش للأسعار قد تم استيفاءه ، واعتباراً لأنه بالنسبة للشرط الثاني المتعلق بضرورة تعليل هذا الارتفاع للأسعار تم التوصل إلى أن هذا الارتفاع لا يمكن تبريره لاجتماع كارثة عامة ولا بظروف استثنائية ولا بوضعية غير عادية للسوق، واعتباراً أيضاً لأن الطابع الفاحش للأسعار والهوامش المطبقة في السوق ليس مرتبطاً بوضعية ظرفية ، بل باعتبار ذات طابع بنيوي

¹⁸³ المملكة المغربية مجلس المنافسة، رأيه حول مشروع قرار الحكومي بشأن تسقيف هوامش ربح المحروقات السائلة ، ر/19/1، ص 8

¹⁸⁴ نفس المصدر ، ص 9

رهينة بنية سوق المحروقات السائلة نفسها فهذا الارتفاع الفاحش للأسعار ليس بالتالي ذا طبيعة ظرفية، لأنه لا يحدث بشكل فجائي وغير عادي نتيجة لظرفية خاصة ، ونتيجة لما سبق فإن الشروط المطلوبة من أجل تطبيق التدابير المؤقتة في إطار المادة 4 من القانون 104.12 ليست كلها مجمعة ضمن طلب رأي الحكومة ، غير أنه وباعتبار الحكومة سلطة تتمتع وحدها بمسؤولية اللجوء إلى تقنين الأسعار ولها الصلاحية الحصرية في هذا الشأن فإن هي اختارت تسقيف هوامش الربح للمحروقات السائلة ، فإن المجلس يعتبر هذا الاختيار غير كاف وغير مجدي من الناحية الاقتصادية والتنافسية ومن زاوية العدالة الاجتماعية¹⁸⁵.

ج- توصيات المجلس

بعد أن عبر المجلس عن عدم رضاه على القرار الذي تنوي الحكومة تنزيله ، حاول المجلس أن يقدم حلول للمشاكل البنوية التي تعرفها سوق المحروقات ، حيث يوصي مجلس المنافسة الحكومة باتخاذ تدابير على مستوى أربعة رافعات أساسية تهم مختلف مستويات بنية هذه السوق (القبلية والبعدية) لجعلها أكثر انفتاحا على المنافسة وأكثر انسجاما مع الأهداف الاستراتيجية المتعلقة بتأمين تموين السوق والفعالية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية وتتجسد هاته المقترحات الأربعة في :

- تطوير المنافسة على المستوى القبلي من السوق (تكرير المحروقات)

- تعزيز القدرات الوطنية للتخزين

- تحسين المنافسة على مستوى سوق التوزيع

- إخضاع سوق المحروقات الآلية المبتكرة للنظام القطاعية¹⁸⁶.

وقد جاء تفاعل الحكومة مع رأي مجلس المنافسة على شكل التالي إذ صرح الوزير الشؤون العامة و الحكامة بخصوص الرأي المجلس على أن ما جاء به التقرير يبقى رأيا للمجلس تم اللجوء إليه بصفته مؤسسة وطنية وهو ليس مفروضا على الحكومة التي تسيير نحو التسقيف يكون متوافقا عليه و يمتد تنفيذه على مدى 4 أو 5 سنوات.¹⁸⁷

صحيح أن هذا الرأي يعتبر استشاريا فقط وأن الحكومة غير ملزمة بتنفيذ ما جاء في مضامينه، وهذا ما تأكده المادة 4 من القانون 104.12 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة والذي تنص على أنه ، لا تحول أحكام المادتين 2 و3 أعلاه دون إمكانية قيام الإدارة بعد استشارة مجلس المنافسة باتخاذ التدابير المؤقتة ضد ارتفاع أو انخفاض فاحش في الأسعار تعلقه

¹⁸⁵ نفس المصدر، ص 12 و 13

¹⁸⁶ نفس المصدر، أنظر لصفحات 21 و 22 و 23

¹⁸⁷ موقع بيان اليوم، الحكومة ترفض التراجع عن قرار تسقيف أسعار المحروقات السائلة، تاريخ النشر 11 مارس 2019 ،

<http://bayanealyaoume.press.ma/%d8%a7%d9%84%d8%ad%d9%81%d8%a7%d8%b8-%d8%b9%d9%84%d9%89-%d8%a7%d9%84%d8%aa%d8%b1%d8%a7%d8%ab-%d8%a7%d9%84%d8%ab%d9%82%d8%a7%d9%81%d9%8a-%d8%a8%d8%a8%d9%84%d8%af%d8%a7%d9%86-%d8%ad%d9%88%d8%b6-%d8%a7%.html>

ظروف استثنائية ، أو كارثة عامة أو وضعية غير عادية بشكل واضح في السوق بقطاع معين ، ولا يجوز أن تزيد مدة تطبيق التدابير المذكورة على 6 أشهر قابلة للتديد مرة واحدة من طرف الإدارة¹⁸⁸.

وما يلاحظ من خلال المادة 4 وكذلك ما صرح به الوزير، هو كون طلب الحكومة رأي المجلس المنافسة لم يكن يهدف تقديم إجابات أو توصيات أو آراء لا، بل كان سببه هو عدم تجاوز مجلس المنافسة باعتباره مؤسسة دستورية ومتخصصة في هذا المجال وسبب أيضا أن المادة 4 تفرض على الحكومة ضرورة استشارة المجلس في هذه الحالات ، أما فيما يخص قرار الحكومة فهو محسوم في أمره قبل تقديم طلب الرأي وحتى بعده .

ثانيا: رأي مجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول ولوج المواطنين للخدمات الصحية

تلقي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي إحالة من قبل رئيس الحكومة بتاريخ 28 نونبر 2012 من أجل أن يتولى المجلس تقييم الوضعية الحالية لولوج المواطنين والخدمات الصحية الأساسية بالوسطين الحضري والقروي ولمدى جودتها ، وكلفتها وسبل تمويلها ولبورة اقتراحات علمية بشأنها من أجل الوصول إلى تغطية شاملة تروم من ورائها توسيع نطاق التغطية الصحية ببلادنا¹⁸⁹

أ- ملاحظات المجلس

في مدى أربعة عقود من الزمن انتقل معدل العمر عند الولادة من 47 سنة في 1962 إلى 75 سنة في 2010 ، وتم التخفيض من حالات وفيات الأمهات (من 359 لكل 100.000 ولادة حية في 1980 ، مقابل 112 في 2010) ومن حالات الوفيات بين الأطفال و الفتيان (من 138 في الألف سنة 1980 إلى 36,2 في الألف سنة 2010) غير أن هذه النتائج تبقى غير كافية ، فنسبة وفيات الأمهات و الأطفال تبقى من بين الأكثر ارتفاعا في المنطقة شمال أفريقيا و الشرق الأوسط ، فأن يكون المرء فقيرا وأن يعيش في منطقة قروية ، معطيان يعدان من بين الأمور المندرة بخطر الوفيات بين الأمهات والأطفال ، فوفيات الأمهات في الوسط القروي أكثر عددا بما نسبته 75 بالمئة ، والأطفال من أقل من خمس سنوات من أبناء الفئات الأكثر عوزا بين الساكنة ، يتهدهم ثلاثة أضعاف الخطر بأن يموتوا صغارا من اثر مرض من أمراض الأطفال الممكن علاجها بسهولة ، أو من اثر جروح كان يمكن تفاديها ، والأشخاص الذين يقطنون المدن يعيشون في المعدل خمس سنوات أطول من الذين يعيشون في الوسط القروي .¹⁹⁰

ب- تشخيص المجلس لإشكالية الصحة

يرى المجلس أن تنظيم شبكة مؤسسات العلاجات الصحية الأساسية يشكو من غياب التنسيق والتواصل مع القطاع الاستشفائي وكذا غياب خريطة صحية ونقص في الوسائل البشرية والمالية ، كما يضيف بأن التخطيط الحالي لتنظيم شبكة مؤسسات العلاجات الصحية الأساسية بلغ الطريق المسدود ، كما أن منطق التدخل في مجال التغطية الصحية

¹⁸⁸ المادة 4 من قانون رقم 104.12 صادر في 30 يونيو 2014 والمتعلق بحرية الأسعار و المنافسة

¹⁸⁹ المملكة المغربية ، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ، رأي المجلس حول الخدمات الصحية الأساسية نحو ولوج منصف ومعمم، الإحالة رقم

2013/4 ، ص5

نفس المصدر ، ص 8¹⁹⁰

الذي قاد إلى بناء مؤسسات علاجات صحية في كل الجماعات القروية تقريبا دون اعتبار لنقص الموارد البشرية والمادية والمالية وفي غياب تفعيل القانون الإطار رقم 34.09 المتعلق بالمنظومة العلاجية والعرض الصحي ، والذي يحدد الإطار التنظيمي لخريطة صحية كل هذا أفضى إلى وضعية نجد فيها 143 مركزا صحيا مغلقا في الوقت الحالي ، في حين لا يشهد غيرها إلا ارتيادا ضعيفا جيدا ، كما أن القطاع الخاص اليوم أصبح يشهد نموا قويا حيث يضم ما يقارب نصف الأطباء و 90 بالمئة من الصيادلة وأطباء الأسنان ، وما يقارب 10 بالمئة من المهنيين شبه الطبيين ، لكنه يكاد ينحصر في المدن (30 بالمئة من العيادات الطبية توجد في الدار البيضاء و 66 بالمئة منها تتمركز في خمس جهات) ويضيف المجلس كون أن هناك نقص حاد في عدد المهنيين من أطباء وممرضين.¹⁹¹

ج- توصيات المجلس

إن الولوج المنصف إلى علاجات صحية أساسية ذات جودة سواء في الوسط الحضري أم القروي يعد هدفا يصعب بلوغه بسبب التعقيد الذي يطبع مجال الصحة ، والإكراهات العديدة التي تعانها المنظومة الصحية ومن أجل التغلب التدريجي والفعال على هذه الصعوبات ، يستوجب قيادة إصلاح جذري للمنظومة الصحية ، وما يتعين البدء به هو القطع مع النظام الحالي ، ويتعين كذلك أن يوضع تمويل المنظومة الصحية الذي لا يمكن أن يفصل عنه الخدمات الصحية الأساسية ، في قلب سياسة وطنية للتنمية البشرية ، ويقدم المجلس خمس محاور أساسية تتجسد في :

1- بلورة سياسة وطنية للصحة ، تندمج في إطار سياسة وطنية للتنمية البشرية وستهدف في المقام الأول الجهات الفقيرة والعالم القروي والسكنة المعوزة أو التي تعاني من الهشاشة

2- تأكيد وتفعيل الجهوية بصفها مبدأ أساسيا للتخطيط المصالح الصحية وتنظيمها وتديرها من خلال نقل الكفاءات البشرية والوسائل المالية الضرورية إلى المديرين الجهويين

3- العمل على لا تركز الوظائف المتعلقة بالتدبير الإداري لمؤسسات العلاجات الصحية الأساسية بنقل ذلك التدبير إلى المستوى الإقليمي والمحلي والمقصود تدبير الموارد البشرية...

4- العمل انطلاقا من السياسة الصحية الوطنية على بلورة استراتيجية مفصلة للشراكة بين القطاعين العمومي والخاص ووضع إطار تنظيمي وقانون ملائم علاوة على تخصيص مديرية مركزية للقطاع الخاص على مستوى وزارة الصحة تكون مكلفة برسم استراتيجية قطاعية للشراكة بين القطاعين العمومي والخصوصي.¹⁹²

وقد عملت الحكومة على أخذ بتوصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي من خلال مرسوم صادر سنة 2015 والمتعلق بتطبيق قانون إطار رقم 34.09 الذي ينظم المنظومة الصحية ، ومن خلال قراءتنا لمضامينه يتضح لنا أن الحكومة عملت على تفعيل الجهوية وذلك من خلال اعتماد على التقطيع الصحي للتراب الوطني حيث نصت المادة 10 منه تتكون المجالات الترابية الصحية من :

¹⁹¹ نفس المصدر، ص 8 و 9

¹⁹² نفس المصدر، ص 14 و 15

-الدوائر الصحية

-الولايات والأقاليم الصحية

-الجهات الصحية

-المجالات التريبة الصحية المشتركة بين عدة جهات¹⁹³

كما عملت الحكومة على تنزيل التوصية المتعلقة بإحداث مديرية مهمتها هي تنسيق بين القطاع العام والخاص وهذا ما جاءت به المادة 19 حيث نصت على تمثل الجهة الصحية مجال تدخل مديرية جهوية للصحة تابعة لوزارة الصحة تتولى المديرية الجهوية للصحة التنسيق بين المؤسسات الصحية التابعة للقطاع العام والخاص التي تقع داخل نفودها الترابي لاسيما في إطار الشراكة.¹⁹⁴

نأخذ مثال آخر حول رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي فيما يخص إصلاح العقار بالمغرب

أ- تشخيص المجلس

توصل المجلس بطلب من رئيس الحكومة بتاريخ 22 يناير 2018 من أجل إعداد دراسة يقترح فيها المجلس رؤيته بشأن بلورة استراتيجية وطنية جديدة للسياسة العقارية للدولة مع مواكبتها بمخطط عمل لتنفيذها، وقد دعا رئيس الحكومة المجلس في الاحالة المشار إليها إلى التنسيق العمل مع وكالة حساب تحدي الألفية ، وفي خضم تشخيصه سجل المجلس ملاحظة مهمة حول وضعية العقار رغم اعترافه بالإصلاحات والمبادرات التي تم اتخاذها في هذا المجال، إلا أنه سجل غياب إطار استراتيجي مشترك لضمان تجانس السياسات العمومية ذات الصلة بقطاع العقار وتوجيهها بشكل فعال، بالإضافة إلى ذلك وعلى رغم من الجهود المبذولة من قبل السلطات العمومية، لاتزال ثمة إكراهات كبرى تتعلق بتجانس والتقاء الأهداف والتدابير المعتمدة، في ظل تعدد المتدخلين المعنيين ، وتنوع الأنظمة القانونية المنظمة للعقار وغياب آليات تنسيق لامركزية ناجعة في هذا المجال¹⁹⁵

ب- اقتراحات المجلس وتوصياته

اقترح المجلس أربعة توجهات استراتيجية تضم مجموعة من الإجراءات الرامية إلى تحديث الإطار العام المنظم لمجال العقار

1-التوجه الأول: تهيئة مجالات حضرية متحررة من أي قيود تحول دون تحقيق التنمية ومستقطبة للاستثمار المنتج وتوفير سكنا لائقا ومتاحا للجميع ، وذلك من خلال العمل على ما يلي :

¹⁹³المادة 10 من قانون إطار رقم 34.09 الصادر يوم 24 يوليو 2015 والمتعلق بعرض العلاجات فيما يخص تنظيم عرض العلاجات والخريطة الصحية والمخططات الجهوية لعرض العلاجات

¹⁹⁴المادة 19 من نفس القانون

¹⁹⁵المملكة المغربية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، رأي المجلس حول العقار في المغرب : رافعة أساسية من أجل تحقيق التنمية المستدامة والإدماج الاجتماعي، إحالة رقم 2019/25، ص 5 و 7

- توظيف آليات تنسيق تدبير المجال العقاري من أجل إنتاج عقار موجه للنهوض بالسكن المتوسط وتدعيمها بتدابير تحفيزية مع العمل على ضمان تنوع صرام للتصدي لعمليات الاستيلاء على العقارات

- اللجوء إلى ضم الأراضي في المناطق المحيطة بالمدن وفق مساطر شفافة توفر المعلومة للجميع من أجل إتاحة تدخل عمومي يكفل تسريع وتيرة فتح الأراضي أمام عمليات التهيئة العمرانية

2-التوجه الثاني: فيسعى إلى تمييز المناطق الفلاحية والمجالات القروية بشكل أفضل ارتكازا على حقوق فردية وجماعية محصنة ومكفولة، ومن بين التدابير المقترحة في هذا الصدد نذكر ما يلي

1-الاعتراف بالحقوق العقارية الموسعة لتشمل مبدأ الاستغلال الهادئ وغير المتنازع بشأنه أو الانتفاع الدائم على أساس الوضعية المجزأة للعقار واعتماد وترخيص إنشاء حقوق تبعية (الكراء، التفويت، المعاوضة...)

2-العمل بشكل تدريجي على تسوية الوضعية العقار السكني في مناطق السكن غير النظامي من خلال العمل في مرحلة أولى على تعزيز الحقوق المتعلقة بالمناطق السكنية عن طريق عقود الإيجار طويلة الأمد والقابلة للتجديد والاعتراف في نهاية المطاف بالملكية وفق كفاءات ينبغي تحديدها

3-التوجه الثالث: إرساء إطار قانوني يضمن تحصين حقوق الملكية ويأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات والأدوار المنوطة بكل نظام من الأنظمة العقارية ومن بين التدابير المقترحة في هذا الشأن يوصي بما يلي :

-إقرار وضمان حماية مختلف الحقوق العقارية المكتسبة بكيفية مشروعة لكنها قد تكون غير مطابقة للقانون أو هي معاملات غير نظامية (التفويت بالتراضي، عقود الإيجار طويلة الأمد، التنازل...) كما هو شأن بالنسبة للحقوق المستمدة من الأنظمة التي تتمتع بحماية منصوص عليها بموجب القانون

-تعزيز وتوحيد الإطار القانوني المنظم للعقار ، من خلال إحداث مدونة عقارية ، تتضمن القواعد المشتركة التي تهم جميع الأنظمة العقارية والقواعد الخاصة الأخرى المطبقة على بعض أنواع العقار والأنظمة العقارية

4-التوجه الرابع: فيروم إلى إرساء حكمة عقارية فعالة تتوفر على المستويين الوطني وجهوي وعلى آليات قادرة على مواكبة تطورات الطلب، ومن بين التدابير المقترحة في هذا الصدد

-إحداث سجل وطني للأموال العقارية يعطي مجموع التراب الوطني إلى جانب السجل القانوني المتعلق بالأراضي المحفظة وذلك من خلال تفعيل الإطار القانوني الخاص به مع العمل على وضع سجل عقاري شامل يتضمن كافة المعلومات الضرورية من أجل إرساء تدبير ناجع للرصيد العقاري

-تعزيز آليات تنسيق العمل في المجال العقاري من خلال إحداث مؤسسة لهذا الغرض تخول لها صلاحيات واسعة

إلى عدم تجاوب الإدارة مع المساعي الودية التي يبذلها وسيط المملكة ، وعدم تشبع الإدارة بدور الوساطة المؤسسية كآلية بديلة لحل الخلافات دون اللجوء إلى القضاء ، كما يحضر من تبعات هذا السلوك الذي يؤدي إلى تعميق الهوة بين المواطن والإدارة العمومية مضيافا لا يمكن القول ان توصيات مؤسسة الوسيط المملكة غير ملزمة ، هذا الكلام خارج السياق والا فإن توصيات باقي المؤسسات الدستورية غير ملزمة أيضا ودعا وسيط المملكة القطاعات الإدارية إلى المكاشفة والإفراج عن المعطيات الواقعية ، ورسم سبل التفكير المشترك بين المؤسسة والإدارة حتى لا تظل عنصرا مؤثرا للمشهد الدستوري ، بل لتلعب دورها في التنمية وفي إعادة الحقوق إلى ذومها ويؤكد الوسيط على كون لسنا خصما بل شريكا مساعدا ونجاحنا هو نجاح الإدارة¹⁹⁸ .

نفس الأمر يسري على مجلس الجالية بالخارج حيث عبر رئيسها على كون الحكومة تتجاهل كل مقترحات المجلس¹⁹⁹ .

وهنا نتساءل لماذا الحكومة تستعمل منطق الانتقائية ، صحيح أن هيئات الحكامة وضعيتهم تختلف من هيئة لأخرى سواء من خلال صلاحياتها وأهميتها داخل مؤسسات الدولة ، إلا أنهم يلتقون في مسألة أساسية وهي ممارسة الوظيفة الإستشارية ، وهذا ما نتحدث عنه بالأساس ، وما يبين لنا أن الحكومة لا تهتم بمقترحات هيئات الحكامة واستشاراتها هو ما قاله رئيس الحكومة عندما مدح المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بقوله إن اختيار هذا المجلس تم انطلاقا من الخبرة التي يتوفر عليها ، وهنا يظهر منطق الانتقائية فالسؤال المطروح هو هل الخبرة هي العامل المحدد للممارسة الإستشارية ؟ أم أن خصوصية المجال وتخصص الهيئة فيه هو العامل الذي يجب أن تبنى عليه طلب الإستشارة ؟ تم ملاحظة أخرى مفادها أن الحكومة تحاول تفادي التعامل مع هيئات الحكامة وفي حالة ما تم طلب رأيها فنادرا ما تأخذ برأيها ، إن المعيار الذي يمكن أن نحدده في مسألة أخذ بتوصيات وآراء هيئات الحكامة هو عدم قدرة الحكومة في إحتواء المشاكل التي تعاني منها وخاصة تلك القطاعات الحساسة ، وبالتالي فهي مجبرة على أخذ بتلك التوصيات وهذا ما لمسناه في الحالة المتعلقة بآراء مجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ، ألا يعني هذا السلوك ضرب بما جاءت به الديمقراطية التشاركية من آليات جديدة تفتح باب التشاور بهدف ضمان استمرارية الديمقراطية التمثيلية ؟ إن الإشكالية التي نلمسها كون الحكومة تعامل هيئات الحكامة كأجهزة منافسة لها ، رغم أن المشرع الدستوري أعطى للحكومة صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية وسلطة اتخاذ القرار ، إلا ان وضعية هيئات الحكامة في علاقتها بالحكومة وخاصة استقلاليتها عنها وكذلك تمتع البعض منها بصلاحيات قوية ، جعلت هذه العلاقة تتصف بحساسية مؤسسية ، وما يركي هذا الكلام هو وصول الحكومة إلى منازعات قانونية تبت فيها المحكمة الإدارية ، خاصة في علاقتها بالهيئة العليا للاتصال السمعي البصري وهو ما سنتحدث عنه لاحقا.

¹⁹⁸ محمد الراجحي ، مقال منشور في موقع هسبريس ، الإدارات تتجاهل توصيات الوسيط و بنعليو يحذر من فقدان الثقة ، نشر يوم 4 دجنبر 2019 على

ساعة 02:45 تاريخ الاطلاع 2020/8/26 ساعة 15:04 <https://m.hespress.com/societe/452196.html?amp>

¹⁹⁹ الصباح assabah ، الحكومة تتجاهل مجلس الجالية ، نشر يوم 16 يناير 2020 ، تاريخ الاطلاع 2020/8/26 ساعة 16:25

<https://assabah.ma/441127.html>

الفقرة الثانية: دور هيئات الحكامة في العلاقة مع المؤسسة التشريعية

بداية ينبغي أن نشير إلى كون العلاقة التي تجمع البرلمان بهيئات الحكامة فيما يخص مجال التشريع وأقصد بالأساس تلك آراء التي تقدمها هيئات الحكامة لصالح البرلمان والتي تتعلق بمساهماتها في تجويد أداء المنظومة التشريعية ، سنخصص لها مطلب خاص بها في المبحث الثاني ، رغم تسجيلنا صراحة لملاحظة أساسية مفادها أن جل الآراء التي تقدمها هيئات الحكامة بطلب من البرلمان ، تتمحور بالأساس حول مشاريع قوانين والتي هي في الأصل تدخل في صلاحيات الحكومة ، الشيء الذي جعلنا نتساءل عن سبب عدم طلب البرلمان من هيئات الحكامة تقديم آراءهم مجال تخصصه أو صلاحياته كأن يطلب رأي حول مقترح قانون ، رغم معرفتنا بكون مجال القانون يعتبر مجال ضيق ، لكن رغم ذلك فلا يعني هذا أن البرلمان لا يشرع ، وبالتالي فمسألة طلب استشارة هيئات الحكامة تعد ضرورية ، وذلك بغية العمل على تعزيز آليات التشاور في إطار تكريس ما جاءت به الديمقراطية التشاركية بهدف الوصول إلى قرار متعدد الروافد، فإذا كان البرلمان بمجلسيه يطلب رأي هيئات الحكامة في ما يخص المشاريع القوانين دون طلبه في مجال قانون، ألا يدل هذا السلوك على كون البرلمان يحاول إزاحة هيئات الحكامة من إمكانية مساهمتهم في مجال القانون، ومن خلال هذه الفقرة سنحاول معرفة العلاقة التي تجمع هيئات الحكامة بالبرلمان في ما يخص (دراسة هذه العلاقة من خلال معرفة مكانتها في النظام الداخلي لمجلسي البرلمان) ثم سنحاول معرفة (مدى مساهمة هيئات الحكامة في مجال تقييم السياسات العمومية) على أن نخرج في الأخير (لدور مجلس الوطني لحقوق الإنسان باعتباره يدعم عمل الديبلوماسية البرلمانية).

أولاً: علاقتهما من خلال الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان

أ- فيما يخص النظام الداخلي لمجلس النواب

لقد عاج النظام الداخلي لمجلس النواب الصادر بتاريخ 30 أكتوبر 2017 موضوع علاقة هيئات الحكامة بمجلس النواب في الجزء الثامن منه ، والذي عنوانه كتالي : علاقة مجلس النواب مع المؤسسات الدستورية ، وقد تطرق هذا الجزء في بابه الرابع و الخامس لموضوع هذه العلاقة ، حيث جاء في عنوان الباب الرابع علاقة مجلس النواب بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ، أما الباب الخامس فجاء عنوانه كالتالي علاقة مجلس النواب بمؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات والحكامة الجيدة والتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية ²⁰⁰.

وللإشارة فقط فعندما نتحدث عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي فإننا نناقشه من الجانب الوظيفي، فهذا المعيار يؤكد لنا كون أن هذا الأخير يمكن أن نعتبر هيئة من هيئات الحكامة ، رغم أن المشرع الدستوري خصص له بابا خاصا به، علاوة على تنظيم مهامه وهيكلته بقانون تنظيمي، على عكس باقي الهيئات المنصوص عليها في الباب الثاني عشر من الدستور، التي تم تنظيمها من خلال قوانين عادية وهذا الأمر يعكس لنا أهمية المجلس ومكانته المميزة داخل مؤسسات الدولة ، لكن رغم ذلك فمن الناحية الوظيفية فإن هذا المجلس يلتقي مع باقي الهيئات الأخرى وأقصد هنا ممارسته للموظائف الإستشارية .

²⁰⁰ المملكة المغربية مجلس النواب ،قراءة في النظام الداخلي لمجلس النواب صادر بتاريخ 30 أكتوبر 2017

1- علاقة مجلس النواب بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

لقد نظم النظام الداخلي لمجلس النواب هذه العلاقة من المادة 333 إلى المادة 341 ، حيث جاء في مضمون هذه المواد أن للمجلس النواب أن يستشير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، كما يمكن للمجلس النواب أن يحيل له مشاريع ومقترحات القوانين التي تضع إطاراً للأهداف الأساسية لنشاط الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، علاوة على إمكانية رئيس مجلس النواب أن يستشير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بشأن المشاريع ومقترحات القوانين ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وخاصة في المواضيع التي تهم تنظيم العلاقات بين الأجراء والمُشغلين وإلى سن أنظمة للتغطية الصحية، وكذا كل ما له على علاقة بالسياسة عمومية ذات الطابع الاقتصادي أو الاجتماعي أو البيئي، كما يمكن أيضاً لرئيس مجلس النواب أن يطلب إبداء الرأي أو إعداد دراسة أو بحث من المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ، ويمكنه أيضاً أن يطلب عقد اجتماعات استثنائية للجمعية العامة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ، وأخيراً يمكن للرئيس مجلس النواب أن يطلب من رئيس مجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أن ينتدب أحد أعضائه ليعرض أمام إحدى اللجان الدائمة لمجلس النواب ، وجهة نظر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وشروحاته حول مشاريع ومقترحات القوانين المعروضة عليه والتقارير والآراء الصادرة عنه .

فيما يخص الأعضاء اللجان الدائمة لمجلس النواب المنتدبين من قبله فلهم إمكانية أن يحضروا جلسات الجمعية العامة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بصفة ملاحظين ، بعد إخبار رئيس هذا المجلس ، كما يمكن أن يتم الاستماع إليهم من لدن لجان المجلس أو جمعياته العامة إذ ما طلبوا ذلك ، وللمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي إمكانية أن يبدى برأيه في التوجهات العامة للاقتصاد الوطني والتنمية المستدامة إذا طلب مجلس النواب الإدلاء بالرأي المذكور لفائدته.

فيما يخص الأجل فقصد نصت المادة 336 على أنه يجب على المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الإدلاء خلالها برأيه بشأن مشاريع ومقترحات القوانين والقضايا المحالة إليه والمحددة في شهرين ، ويمكن لرئيس مجلس النواب أن يطلب الإدلاء بالرأي المطلوب خلال أجل 20 يوماً وذلك بموجب رسالة يوجهها إلى رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي يثير فيها حالة الاستعجال التي تدعو إلى الإسراع البت في النص أو القضية المعروضة على المجلس والدواعي التي تكمن وراء ذلك، وفي حالة عدم إدلائه بالرأي المطلوب في الأجل المذكورة ، تعتبر النصوص والقضايا المعروضة عليه أنها لا تثير لديه أي ملاحظة²⁰¹.

وما يمكن الوقوف عليه من خلال دراستنا لمضامين هذه النصوص ، نجد أن النظام الداخلي لمجلس النواب، لم يتحدث عن مسألة تقديم التقرير السنوي الذي يقدمه المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي للبرلمان، على عكس باقي الهيئات الأخرى والتي أشار النظام الداخلي لمسألة تقديم تقاريرها السنوية، صحيح أن الدستور لم يعطي هذه الإمكانية في علاقة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي مع البرلمان ، إلا أن القانون التنظيمي رقم 128.12 الذي ينظم هذا المجلس أشار في المادة 10 منه على ضرورة تقديم المجلس تقرير سنوي لمجلسي البرلمان ، وجاء في هذه المادة برفع رئيس المجلس إلى

²⁰¹ نفس المصدر، مواد من 333 إلى 341 والمتعلقة بعلاقة مجلس النواب بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

جلالة الملك تقريراً سنوياً حول الحالة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للبلاد ،وكذا حول أنشطة المجلس ويوجهه إلى رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب و رئيس مجلس المستشارين قبل نشره في الجريدة الرسمية²⁰².

وهذا ما يجعلنا نتساءل عن سبب سكوت النظام الداخلي لمجلس النواب على مسألة تقديم تقرير السنوي رغم أن القانون التنظيمي 128.12 أعطاه هذه الإمكانية ؟ ثم لماذا لم يقف القاضي الدستوري عند بته في النظام الداخلي لمجلس النواب على هذه المسألة ؟ وهل يمكن تفسير سكوت مجلس النواب في علاقته بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول مسألة تقديم تقريره السنوي بفتح باب إمكانية مسألة باقي الهيئات التي ألزمها النظام الداخلي برفع تقريرها السنوي لمجلس النواب ؟

صحيح أن المشرع الدستوري في الفصل 160 ألزم هيئات الحكامة المنصوص عليها في الباب الثاني عشر من الدستور برفع تقاريرها السنوية إلى البرلمان ، لكن من جهة أخرى فالقانون التنظيمي 128.12 هو الآخر ألزم المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي برفع تقريره السنوي للبرلمان ، وهذا السلوك يجعلنا نفسر كون عدم تنصيب النظام الداخلي على رفع تقرير السنوي من قبل مجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي يمكن اعتباره كتنأيد منه على استقلالية المجلس أمام البرلمان ، أما فيما يخص الهيئات الأخرى فتتنصيص النظام الداخلي على رفع تقريرها أما البرلمان يجعلنا نشعر أن البرلمان يحاول إدخال هذه الهيئات في خانة المسألة .

2-علاقة مجلس النواب بهيئات الحكامة

لقد عاجل النظام الداخلي هذه العلاقة من المادة 342 إلى المادة 347 ، حيث تحدث في الأول عن مسألة تقديم المؤسسات والهيئات المنصوص عليها في الباب 12 من الدستور تقريراً عن أعمالها مرة واحدة على الأقل في السنة إلى البرلمان ، ويحدد رئيساً لمجلسي البرلمان بعد مداولة مكتب كل مجلس على حدة ، طريقة مناقشة التقارير بين أعضاء كل مجلس ، وتتم المناقشة بمشاركة الحكومة التي يمكنها أن تدلي بكل البيانات والمعلومات التي ترى فائدة في إخبار المجلس بها ، علاوة كون مناقشة تقارير المؤسسات المنصوص عليها في الفصول من 161 إلى 170 من الدستور تتم بناء على التحديد الموضوعاتي الذي يقرره مكتب المجلس باتفاق مع مجلس المستشارين بعد استشارة رؤساء الفرق والمجموعات النيابية مع مراعاة حقوق النواب غير المنتسبين ويتم توزيع الغلاف الزمني حسب قاعدة التمثيل النسبي، وتخصص نفس الحصة للحكومة ، هذا فيما يخص رفع تقرير وكذلك طريقة مناقشته ، أما فيما يخص العلاقة الوظيفية فتتجلى في إمكانية رئيس مجلس النواب بقرار من المكتب وبناء على طلب من اللجنة الدائمة المعنية أن يطلب من إحدى المؤسسات والهيئات المنصوص عليها في الباب الثاني عشر من الدستور، إبداء الرأي بخصوص مضامين مشروع أو مقترح قانون وفق القوانين المنظمة للمؤسسات والهيئات المذكورة ، كما يحيط رئيس مجلس النواب علماً في جلسة عامة بالآراء والمقترحات والدراسات والأبحاث التي أنجزتها المؤسسات الدستورية ، سواء بمبادرة منها أو بناء على طلب مجلس النواب، والتي توصل بها هذا الأخير، ويسهر رئيس في التعيينات الشخصية المؤكولة له قانوناً في المؤسسات الدستورية وهيئات حماية

²⁰² المادة 10 من القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي صادر يوم 31 يوليو 2014

الحقوق والحريات والحكمة الجيدة والتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية على مراعاة مبادئ التمثيلية والتناوب والتنوع والتخصص والتعددية²⁰³.

ب- فيما يخص النظام الداخلي لمجلس المستشارين

لقد نظم النظام الداخلي لمجلس المستشارين الصادر بتاريخ 2 مارس 2020 هذه العلاقة في الجزء الثامن منه ، حيث خصص على غرار النظام الداخلي لمجلس النواب الباب الرابع لموضوع علاقة مجلس المستشارين بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ، ثم جاء في باب الخامس منه علاقة مجلس المستشارين بمؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات والحكمة الجيدة والتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية²⁰⁴.

1-علاقة مجلس المستشارين بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

لا تختلف هذه العلاقة عن ما تم ذكره في علاقة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بمجلس النواب ، حيث جاء في مضمون المواد 353 و 354 أنه يمكن لمجلس المستشارين أن يستشير هو الآخر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في جميع القضايا التي لها طابع اقتصادي واجتماعي أو البيئي ، كما تحال طلبات الاستشارة من طرف رئيس مجلس المستشارين بناء على قرار المكتب سواء كان بمبادرة منه أو بطلب من رئيس فريق أو مجموعة أو لجنة دائمة ، ويعلن في الجلسة العامة عن الآراء والدراسات التي أعدها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بناء على طلب مجلس المستشارين ويجيل رئيس المجلس بعد نهاية كل دورة تشريعية إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي تقريراً حول مآل الآراء التي أنجزها هذا الأخير بطلب من المجلس المستشارين بخصوص مشاريع ومقترحات القوانين التي صوت عليها خلال هذه الدورة²⁰⁵.

ونشير أيضاً إلى كون المجلس المستشارين هو الآخر لم يتحدث في نظامه الداخلي عن مسألة تقديم المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي تقريره السنوي للمجلس، على عكس ما تم تنصيب عليه في علاقته بالهيئات الحكامة المنصوص عليها في الباب الثاني عشر من الدستور.

2-علاقة مجلس المستشارين بهيئات الحكامة

تحدث النظام الداخلي لمجلس المستشارين هو الآخر عن مسألة تقديم تقارير هيئات الحكامة على غرار ما تم ذكره في العلاقة هذه الهيئات بمجلس النواب ، حيث تودع تقارير المجلس والهيئات المذكورة بالتزامن لدى مكتب مجلسي البرلمان، وعلى الحكومة أن توافي رئيس مجلس المستشارين بلائحة أعضائها المتدخلين في المناقشة ، وللمجلس المستشارين هو الآخر كامل الاختيار في طلب رأي المؤسسات والهيئات المنصوص عليها في الدستور حيث يوجه رئيس المجلس طبقاً لقرار المكتب إلى إحدى المؤسسات والهيئات المنصوص عليها في الباب الثاني عشر من الدستور طلب إبداء الرأي بخصوص مضامين مشروع أو مقترح قانون معروض على المجلس وفق القوانين المنظمة للمؤسسات والهيئات المذكورة ، ويتخذ

²⁰³ المملكة المغربية مجلس النواب ،قراءة في النظام الداخلي لمجلس النواب صادر بتاريخ 30 أكتوبر 2017 من المادة 342 إلى المادة 347

²⁰⁴ المملكة المغربية البرلمان مجلس المستشارين ، قراءة في النظام الداخلي لمجلس المستشارين الصادر بتاريخ 02 مارس 2020

²⁰⁵ نفس المصدر، انظر للمادة 353 و المادة 354 والمتعلقة بعلاقة مجلس المستشارين بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

المكتب قرار بناء على طلب رئيس فريق أو منسق مجموعة برلمانية أو رئيس لجنة دائمة ويخبر الرئيس الفريق والمجموعات البرلمانية واللجان الدائمة المختصة فور إحالة الطلب على الهيئة المعنية ، ولا تحول بطبيعة الحال إحالة مشروع أو مقترح قانون إلى إحدى المؤسسات والهيئات المستقلة أعلاه قصد إبداء الرأي دون شروع اللجنة المعنية في دراسة هذا النص²⁰⁶.

وقد تحيل مفهوم الهيئات المستقلة والتي أشارت إليها المادة 359 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين ، على إمكانية تواجد علاقة جيدة تجمع هيئات الحكامة مع مجلس المستشارين، إذ نلاحظ أن هذا المفهوم غير موظف في النظام الداخلي لمجلس النواب ، وهذا الأمر قد يجعلنا نفترض أن العلاقة التي تجمع مجلس المستشارين بهيئات الحكامة قد تكون جيدة بالمقارنة مع مجلس النواب ، وهذا ما سنحاول تأكد منه من خلال دراستنا لآراء هيئات الحكامة فيما يتعلق بمجال تقييم السياسات العمومية .

ثانيا: مساهمات هيئات الحكامة في مجال تقييم السياسات العمومية

أ- فيما يخص مجلس النواب

منذ إقرار مسألة إعطاء للبرلمان مهمة تقييم السياسات العمومية وذلك بعد التنقيص الدستوري لسنة 2011 على هذه الإمكانية، لم يتمكن مجلس النواب من ممارسة هذه الوظيفة أو صلاحية التقييم إلا في نهاية الفترة التشريعية الأولى التي تلت صدور الأمر بتنفيذ الدستور، وكان ذلك في الدورة الربيعية (دورة أبريل 2016) من السنة التشريعية الخامسة (2016-2011) حيث اختير أن تكون أول عملية تقييم على السياسات العمومية المنجزة في مجال التنمية القروية، وأحدث لهذا الغرض بموجب المادة 290 من نظامه الداخلي لجنة موضوعاتية خاصة ، اختارت بدورها أن تجرب عملية التقييم وتحصرها في برنامجين للتجهيز بشبكات الكهرباء والماء الصالح للشرب اللذين ينفذهما المكتب الوطني للماء الصالح للشرب والكهرباء (ONEE) وهما : البرنامج الوطني لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب (PAGER) وبرنامج الكهرباء القروية الشمولي (PERG) ، وهكذا وبعد أن قامت مجموعة العمل الموضوعاتية المسؤولة عن تقييم البرنامجين المذكورين بصياغة الأسئلة التقييمية ، وتحديد المعايير المستخدمة في كل منها لتقييم النجاحات أو الصعوبات التنفيذ ، مما أسفر عن عدد من الخلاصات والتوصيات المعززة بتحليل المعايير النوعية والكمية ثم عرض التقريرين المتعلقين بتقييم البرنامجين ومناقشتها بمشاركة من الحكومة في جلسة عمومية لمجلس النواب بتاريخ 3 أغسطس 2016 ، أما المرة الثالثة التي مارس فيها مجلس النواب صلاحية تقييم السياسات العمومية فكانت في دورة أكتوبر 2017-2018 وقد تعلق بتقييم مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن المناطق الجبلية ، وعقد مجلس النواب لأجل تقديم التقرير المتعلق بهذا التقييم جلسة عمومية بتاريخ 24 أبريل 2018.²⁰⁷

²⁰⁶ نفس المصدر، من المواد 355 إلى المواد 359 المتعلقة بعلاقة مجلس المستشارين بهيئات الحكامة

²⁰⁷ د.المدر رشيد، تقييم البرلمان للسياسات العمومية دلالاته وآلياته وإشكالياته في التطبيق المغربي، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد 03/

العدد: 01 (2020)، تاريخ الاستلام 13/05/2020، تاريخ قبول النشر 09/05/2020، ص 256-257

إن السؤال الذي يطرح نفسه هنا ما دور هيئات الحكامة باعتبارها آلية تشاركية ومساعدة للمجلس النواب في وظيفته التقييمية ؟ هذا ما سنحاول الإجابة عنه من خلال معرفة هل الطالب مجلس النواب من هيئات الحكامة تقديم رأي في هذا الصدد؟

وما يمكن تسجيله من خلال دراستنا للمواضيع الثلاثة التي تم تقييمها من قبل اللجنة الموضوعاتية الخاصة التابعة بطبيعة الحال لمجلس النواب²⁰⁸ ، هو عدم طلب اللجنة الموضوعاتية لرأي هيئات الحكامة ، ونخص بذكر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الذي يمكن اعتبار أن تلك المواضيع التي تم دراستها تدخل في مجال تخصصه .

إن هذا السلوك قد نعتبه لا يتماشى مع ما تقتضيه الديمقراطية التشاركية من تشاور وذلك بهدف تحقيق تقييم ناجع ، رغم معرفتنا أن مجال تقييم السياسات العمومية هو مجال يدخل في صلاحيات البرلمان لكن رغم ذلك فالتشاور أمر ضروري يتيح من خلاله للبرلمان القدرة على تشخيص السياسات بكيفية دقيقة ومبنية على آراء مجموعة من الفاعلين ، لكن رغم عدم طلب مجلس النواب رأي هيئات الحكامة إلا أنه وفي إطار الإحالة الذاتية التي تدخل في صلاحيات هيئات الحكامة ، قام المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بدراسة شاملة عاجل من خلالها موضوع العالم القروي ، حيث عنون دراسته على الشكل التالي تنمية العالم القروي التحديات و الآفاق²⁰⁹ وهذه الدراسة كما قلت تدخل في إطار الإحالة الذاتية أي أن المجلس إختار دراسة هذا الموضوع دون طلب مسبق لا من قبل البرلمان ولا الحكومة وتم نشر تقريره عام 2017 ، عندما نتحدث عن مسألة طلب رأي هيئات الحكامة في المواضيع التي تدخل في مجال تقييم السياسات العمومية فإننا لا نقصد من كلامنا عدم قدرة البرلمان في القيام بتلك الدراسات، بل المقصود هو ضرورة تنزيل ما يقتضيه مفهوم الحكامة والتي تقوم بالأساس على التشاور ، وهذا ما لم يتوفر في تجربة مجلس النواب فيما يخص علاقتها بهيئات الحكامة في مجال تقييم سياسات العمومية .

ب-تقييم السياسات العمومية من قبل مجلس المستشارين

بالنسبة لمجلس المستشارين فقد تمكن بدوره من إنجاز ثلاثة تقييمات للسياسات العمومية ، ويستعد خلال السنة التشريعية الجارية لخوض تجربته الرابعة في ممارسة هذه الصلاحية ، وقد اختار أن يكون موضوعها هو تقييم الإستراتيجية الوطنية للماء ، وشكل لأجل ذلك لجنة موضوعاتية مؤقتة ، فبالنسبة للجلسة السنوية الأولى المنعقدة خلال السنة التشريعية 2014-2015 فكان موضوعها يتعلق بالحكمة الترابية ومتطلبات التنمية الجهوية، وكان موضوع الجلسة السنوية الثانية المخصصة لتقييم السياسات العمومية المنعقدة خلال السنة التشريعية 2015-2016 بتاريخ 8 أغسطس 2016 يتعلق بالسياسات العمومية المرتبطة بإنتاج الثروة، أما موضوع الجلسة السنوية الثالثة المنعقدة خلال السنة التشريعية

²⁰⁸ أنظر للدراسات التي قامت بها اللجنة الموضوعاتية خاصة حول كل من تقييم البرنامج المندمج لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب ، وأيضاً الدراسة الثانية حول تقييم برنامج الكهرباء القروية الشمولي ، وأخيراً الدراسة حول مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن المجال القروي والجبل بالمغرب

²⁰⁹ المملكة المغربية ، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، أنظر لتقريره حول تنمية العالم القروي التحديات و الآفاق، إحالة ذاتية رقم 29/2017

2018-2019 من دورة أكتوبر 2018 بتاريخ 11 فبراير 2019 فكان يتعلق بالسياسة العمومية المرتبطة بالمرفق العمومي²¹⁰

إذن ما هو دور هيئات الحكامة في هذا الصدد؟

من خلال دراستنا لمضامين الدراسات الثلاث يتضح أن اللجنة الموضوعاتية اعتمدت على آراء وتقارير هيئات الحكامة ، فيما يخص الدراسة التي قام بها مجلس المستشارين حول الحكامة الترابية ومتطلبات التنمية الجهوية، إذ نجد أن المجلس طلب من خلال رئيسه من المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بتاريخ 29 أبريل 2015 القيام بدراسة حول موضوع التوزيع المجالي للاستثمار العمومي في أفق الجهوية المتقدمة ودور المركز الجهوية للاستثمار في اعداد وبلورة المخططات التنموية على الصعيد الجهوي ، وتسهيل وتعزيز الاستثمار وتحسين مناخ الأعمال على الصعيد الجهة ، هذا الرأي الذي قدمه المجلس تم اعتماد على مضامينه في دراسة التي قامت بها اللجنة الموضوعاتية التابعة لمجلس المستشارين ، علاوة على اعتمادها أيضا على مقترحات وتوصيات المجلس الوطني لحقوق الإنسان والمتعلقة بمشاريع القوانين التنظيمية للجاعات الترابية ، كما نظيف على كون أن اللجنة الموضوعاتية أخذت أيضا بدراسة التي قامت بها الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة ، وذلك سنة 2015 ، والتي جاء عنوانها كتالي نحو بناء منظومة للحكامة الجيدة على المستوى الترابي²¹¹

وما يوضح هذا الكلام هو اعتماد هذه التقارير والدراسات ضمن لائحة التقارير المعتمدة في الدراسة التي قامت بها اللجنة الموضوعاتية .

أما فيما يخص تقييم التي قامت به اللجنة الموضوعاتية والمتعلق بالسياسات العمومية المرتبطة بإنتاج الثروة ، فقد تم مراسلة كل من المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وكذلك المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي وأيضا الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة من قبل المجلس المستشارين بهدف مد المجلس بالدراسات والتحليل والتقارير الجاهزة المتعلقة بالموضوع التقييم ، ومن خلال دراستنا له يتضح لنا ان اللجنة الموضوعاتية اعتمدت على تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الذي يدخل في إطار الإحالة الذاتية والمتعلق بموضوع إدماج التغيرات المناخية في السياسات العمومية ، وأيضا على تقرير حول الاقتصاد الأخضر فرص لخلق الثروة ومناصب الشغل والذي يدخل هو الآخر في إطار الإحالة الذاتية، علاوة على اعتماد اللجنة على تقارير المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي ، وهذا ما تأكده لائحة التقارير التي تم اعتمادها من قبل اللجنة خاصة بالتقييم²¹².

أما فيما يخص تقييم الذي قام به مجلس المستشارين والذي يعالج موضوع تقييم السياسات العمومية حول المرفق العمومي ، فقد قام مجلس المستشارين في هذا الصدد بتوجيه طلب للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بغية مده بالآراء والدراسات الجاهزة حول موضوع الدراسة ، ومن خلال اطلاعنا على ما جاء في تقييم اللجنة الموضوعاتية ، تبين لنا أن

²¹⁰ د. المدور رشيد، مرجع سابق، ص 257

²¹¹ المملكة المغربية ، البرلمان مجلس المستشارين ، قراءة في تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة المكلفة بالتحضير للجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية،

حول موضوع الحكامة الترابية ومتطلبات التنمية الجهوية، يوليو 2015

²¹² المملكة المغربية ، البرلمان مجلس المستشارين ، قراءة في تقرير المجموعة الموضوعاتية المكلفة بالتحضير لجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية المرتبطة

بإنتاج الثروة ، يوليو 2016

اللجنة أخذت بالتقرير السنوي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي برسم سنة 2015 ، وكذلك تم الأخذ بتقرير السنوي لمجلس الأعلى للتربية والتعليم سنة²¹³ 2008 ، وبعد اطلاقنا على تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي تبين لنا أن اللجنة أخذت بما عالجته المجلس حول إشكالية الفوارق الموجودة بين الوسط الحضري والقروي وتأثيره على التمدن²¹⁴ .

يستشف مما سبق كون العلاقة التي تجمع مجلس المستشارين بهيئات الحكامة فيما يتعلق بتقييم السياسات العمومية ، تعتبر علاقة جيدة حيث يتم اعتماد على آراءها وتقاريرها ، وهذا ما لمسناه من خلال طلب رئيس مجلس المستشارين من هيئات الحكامة تقديم آراء سواء كانت جاهزة أو دراسات جديدة ، وهذا الأمر يكرس بطبيعة الحال مفهوم التشاور والمشاركة ويتيح لمجلس المستشارين إمكانية الاستفادة من خبرات ودراسات هيئات الحكامة.

ثالثا: المجلس الوطني لحقوق الإنسان دعامة للدبلوماسية البرلمانية

تكريسا لما جاءت به مبادئ بلغراد والتي تؤكد على ضرورة تعاون البرلمان مع المؤسسات التي تعمل في مجال حقوق الإنسان ، وبعد أن صادقت المملكة المغربية على هذه المبادئ، تم التوقيع على مذكرة تفاهم بين كل من المجلس الوطني لحقوق الإنسان ومجلسي البرلمان، وذلك يوم 10 دجنبر 2014 حيث جاء في مضمون كل من المادة 1 والمادة 2 على كون هذا الاتفاق يدخل في إطار التعاون والعمل على اعتبار المقاربة المركزة على الحقوق الإنسان وخاصة في مجالات التشريع ومراقبة الحكومة وتقييم السياسات العمومية والدبلوماسية البرلمانية ،²¹⁵ وتتجلى مظاهرها من خلال مواكبة المجلس الوطني لحقوق الإنسان مثالا لعمل ممثلي البرلمان في إطار الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، حيث يتمتع البرلمان المغربي بوضع شريك من أجل الديمقراطية ، أو لنشاط اللجنة المشتركة بين البرلمان المغربي والبرلمان الأوروبي²¹⁶ وما يعطي لمجلس الوطني لحقوق الإنسان أهمية كبيرة في هذا الصدد كونه نتاج لمواثيق ومبادئ دولية ونخص بالذكر مبادئ باريس التي تعتبر منشأة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وبالتالي فالمجلس له القدرة على مواكبة وتوجيه أعمال الدبلوماسية البرلمانية ، باعتباره فاعل رئيسي في تنزيل الترسنة الدولية الحقوقية ، وبالتالي فتوجهاته ستصب نحو ضمان ممارسة دبلوماسية تتماشى مع الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي صادق عليها المغرب .

المبحث الثاني: مدى تأثير عمل هيئات الحكامة على توازن العلاقة بينها وبين المؤسسات التمثيلية

تختلف أهمية ومكانة هيئات الحكامة فيما بينها، فهناك هيئات تمارس الوظائف التقريرية والاستشارية، وأخرى تمارس الأدوار الاستشارية والرقابية، علاوة على تواجد هيئات تمارس الوظيفة الاستشارية فقط، وعندما نتحدث عن علاقة هيئات الحكامة بالحكومة والبرلمان من الناحية الوظيفية، فإننا في هذه الحالة نتحدث عن تلك الآراء والتوصيات

²¹³ المملكة المغربية ، البرلمان مجلس المستشارين ، قراءة في تقرير المجموعة الموضوعاتية المكلفة بالتحضير للجلسة السنوية الخاصة بمناقشة وتقييم السياسات العمومية حول المرفق العمومي، دورة أكتوبر 2018/2019

²¹⁴ أنظر التقرير السنوي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي صادر سنة 2015

²¹⁵ المادة 1 و2 من مذكرة تفاهم بين المجلس الوطني لحقوق الإنسان ومجلسي البرلمان ، صادرة يوم 10 دجنبر 2014

²¹⁶ د. طارق حسن، مرجع سابق، ص 59

والدراسات التي تقدمها هيئات الحكامة لصالح الهيئات المنتخبة في إطار ممارستها للوظيفة الإستشارية، وإذا كانت الحكومة والبرلمان تطلب آراء استشارية من قبل هيئات الحكامة، فإن السؤال الذي يمكن طرحه هو إلى أي حد تساهم تلك الآراء الإستشارية المقدمة لصالح الحكومة والبرلمان في تجويد السياسات التشريعية والسياسات العمومية؟

كما تجدر الإشارة إلى كون المؤسسة الملكية، تساهم هي الأخرى في تقوية هاته الآراء وذلك من خلال توجيهاتها السامية لصالح الهيئات المنتخبة، وذلك من خلال رئاسة الملك للمجلس الوزاري وأيضاً عبر الخطب الملكية.

إن دسترة هيئات الحكامة وتنصيب على مبدأ استقلاليتها في علاقتها بالهيئات المنتخبة ساهم في بروز دور القضاء باعتباره ضابط للتوازن هاته العلاقة.

وبالتالي سنحاول أن نقسم هذا المبحث لمطلبين الأول سنتحدث فيه عن مساهمات هيئات الحكامة من خلال تجويد أداء المنظومة التشريعية، على أن نخرج في المطلب الثاني للحديث عن القضاء كضابط للتوازنات المؤسساتية بين الهيئات المنتخبة وهيئات الحكامة.

المطلب الأول: مساهمات هيئات الحكامة من خلال تجويد أداء المنظومة التشريعية

عندما نتحدث عن مساهمات هيئات الحكامة من خلال تجويد أداء المنظومة التشريعية فإننا في هذه الحالة نتحدث عن مجموعة من الآليات التي من خلالها يفترض أن تساعد الهيئات المنتخبة في هذا الصدد، كذلك التقارير السنوية التي ترفعها لكل من الملك والحكومة والبرلمان، علاوة على قيامها بدراسات موضوعاتية سواء بطلب من الملك أو الحكومة أو البرلمان أو عن طريق الإحالة الذاتية، زد على ذلك آراء الاستشارية التي تقدمها بطلب من الهيئات المنتخبة والتي تهتم مجال التشريع.

وبالتالي ففي هذا المطلب سنكتفي بنموذجين فقط، من خلالها سنحاول معرفة مدى مساهمة هيئات الحكامة في مسألة تجويد أداء المنظومة التشريعية، وعليه سنقسم هذا المطلب لفقرتين الأولى سنتحدث فيها عن آراء المجلس الوطني لحقوق الإنسان وانعكاساتها على الترسنة القانونية الحقوقية، على أن نخرج في الفقرة الثانية للحديث عن مساهمات الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري في مجال التشريع.

الفقرة الأولى: آراء المجلس الوطني لحقوق الإنسان وانعكاساتها على الترسنة القانونية الحقوقية

يعتبر المجلس الوطني لحقوق الإنسان إحدى المؤسسات الوطنية المستقلة والمكلفة بطبيعة الحال بالنظر في جميع القضايا المتعلقة بالدفاع عن حقوق الإنسان والحريات وكذلك حمايتها، ونظراً لأهمية المجلس باعتباره يقوم بملازمة التشريعات الوطنية مع ما تقتضيه التشريعات الدولية من إلزامات ينبغي أن تأخذ بعين الاعتبار في السياسات والتشريعات الوطنية، إرتأينا أن نخصص هذه الفقرة لمعرفة دور هذا المجلس ومساهماته في تجويد أداء المنظومة التشريعية باعتباره فاعل رئيسي في تنزيل الترسنة الدولية الحقوقية، وعليه فالمجلس يقوم على غرار باقي الهيئات الأخرى بتنزيل إصدارات تتجسد في تلك التقارير السنوية وكذلك تقارير الموضوعاتية علاوة على قيامه بدراسات ومذكرات حول المواضيع التي تدخل ضمن اختصاصه، ويساهم أيضاً هذا المجلس في النقاش العمومي، كما يقدم آرائه لصالح الهيئات المنتخبة... ولا ننسى أن ما يميز

هذا المجلس هو كونه يتمتع بصلاحيات رقابية كرقابة السجون ... ، وما يهمننا نحن من خلال هذه الفقرة هو الوقوف على بعض المساهمات التي قدمها والتي يقدمها حاليا هذا المجلس في المجال الحقوقي من خلال دراسة بعض الآراء الاستشارية المتعلقة بتجويد أداء المنظومة التشريعية .

أولاً: مساهمة المجلس حول موضوع الهجرة

يعتبر موضوع الهجرة إحدى المواضيع التي لقيت إهتماماً كبيراً من قبل الملك، حيث طلب من المجلس الوطني لحقوق الإنسان والمندوبية الوزارية المكلفة بحقوق الإنسان ومكتب المنظمة الدولية للهجرة بالمغرب، القيام بتقرير مشترك حول موضوع الهجرة بهدف تنزيل سياسة جديدة في مجال اللجوء والهجرة²¹⁷، وهذا الطلب يدخل بطبيعة الحال ضمن التقارير الموضوعاتية.

أ- فيما يخص مضامين التقرير

لقد جاء عنوان الوثيقة المشتركة التي قدمها المجلس الوطني لحقوق الإنسان بشراكة مع المندوبية الوزارية المكلفة بحقوق الإنسان ومكتب المنظمة الدولية للهجرة بالمغرب على الشكل التالي "الأجانب وحقوق الإنسان بالمغرب من أجل سياسة جديدة في مجال اللجوء والهجرة" والتي تم نشرها في يوليوز 2013، وبعد أن تم تشخيص وضعية الهجرة بالمغرب خلص المجلس الوطني لحقوق الإنسان إلى كون هذه السياسة يجب أن تنتظم على الأقل حول المكونات الأربع التالية²¹⁸

- وضعية اللاجئين وطالبي اللجوء

دعى المجلس الحكومة في هذا إلى اتخاذ التدابير التالية

1- الاعتراف الفعلي بصفة لاجئ التي تمنحها المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين من خلال منح الحاصلين على هذه الصفة بطاقة الإقامة.

- وضع سياسة لإدماج هؤلاء اللاجئين وأفراد أسرهم في مجال السكن والصحة وتعليم الأطفال والتكوين والشغل - تمكين الحاصلين على صفة لاجئ المتزوجين الذين يصلون بمفردهم للتراب الوطني من التقدم بشكل قانوني بطلب الاستفادة من التجمع العائلي

- ضمان احترام مبدأ عدم الترحيل بوصفه حجر زاوية القانون المتعلق باللاجئين كما تنص على ذلك المادة 33 من اتفاقية جنيف لسنة 1951 وذلك عبر تمكين طالبي اللجوء المحتملين من إمكانية تقديم الطلب اللجوء لدى وصولهم للتراب المغربي...²¹⁹

²¹⁷ تقرير المجلس الوطني لحقوق الإنسان حول "الأجانب وحقوق الإنسان بالمغرب من أجل سياسة جديدة في مجال اللجوء والهجرة" صادر سنة 2013 ،

ص 1

²¹⁸ نفس المصدر، ص 4

²¹⁹ نفس المصدر، ص 4

2- فيما يتعلق بالأجانب الموجودين في وضعية إدارية غير قانونية

اعتبر المجلس أن الوقت قد حان لكي تباشر الحكومة بشكل رسمي إعداد وتنفيذ عملية للتسوية الاستثنائية لوضعية بعض الفئات من المهاجرين في وضعية إدارية غير نظامية، وذلك ارتكازا على معايير تأخذ بعين الاعتبار مدة الإقامة بالمغرب، الحق في العيش في كنف العائلة، شروط الاندماج في المجتمع المغربي، الاتفاقيات المتعلقة بالاستيطان المبرمة بين المملكة المغربية وبلدان صديقة ...، كما يدعو المجلس المنظمات الدولية التابعة لمنظومة الأمم المتحدة والبلدان الشريكة خاصة الأوروبية والاتحاد الأوروبي، على العمل بشكل فعال في إنجاح هذه العملية من خلال تعبئة الموارد البشرية والمالية الضرورية من أجل إرساء سياسة فعلية لإدماج المهاجرين المستوفين لشروط تسوية الوضعية وذلك اعتبارا للإكراهات الاقتصادية والاجتماعية التي يواجهها المغرب، ويضيف المجلس باعتبار المغرب على غرار باقي دول العالم سيستمر في استقبال مجموعات المهاجرين في وضعية غير نظامية ودون مصادرة حق السلطات في مراقبة دخول الأجانب للبلد وإقامتهم به، ويذكر المجلس أن هؤلاء الأجانب مشمولون بمجموع الضمانات الدستورية المناهضة للتمييز وسوء المعاملة والمحاكمات غير العادلة، وفي هذا الإطار يدعو المجلس الوطني لحقوق الإنسان الحكومة إلى اتخاذ التدابير التالية

- ضمان حق المهاجرين الموجودين في وضعية غير نظامية في حالة توقيفهم أو وضعهم رهن الاعتقال الاحتياطي أو تقديمهم للمحاكمة في الولوج الفعلي للعدالة (إمكانية الاستفادة من خدمات المحامين ومترجمين أكفاء والولوج للسلطات القنصلية ومساطر اللجوء للعلاج...)

- تطوير برامج تكوين وتحسيس موجهة لموظفي الإدارات المكلفة بمسألة الهجرة (قوات الأمن، شرطة الحدود، موظفو السجون، الأطر الصحية...)

- إيلاء أهمية خاصة للتكفل المادي والقانوني بالقاصرين الأجانب غير المرفوقين والنساء المهاجرات مع الحرص بشكل خاص على ضمان المواكبة النفسية والصحية لضحايا العنف

- حظر كل شكل من أشكال العنف الممارس على المهاجرين في وضعية غير نظامية خلال عمليات التوقيف

- اتخاذ تدابير كفيلة بزجر المشغلين الذين يستغلون المهاجرين غير النظاميين وضمان حق هؤلاء المهاجرين في اللجوء عند الاقتضاء إلى مفتشية الشغل دون خوف

- تسهيل تسجيل الولادات الجديدة وإصدار شهادات الوفاة²²⁰

3- فيما يخص مكافحة الاتجار بالأشخاص

يدعو مجلس الحكومة إلى إدراج مقتضيات في الباب السابع من القانون الجنائي، وفي السياق ذاته يقترح المجلس أن يشمل تعريف الاستغلال بموجب أحكام هذا الباب على الأقل استغلال الغير في الدعارة أو أشكال أخرى للاستغلال الجنسي أو أعمال وخدمات السخرة أو الاسترقاق أو الممارسات الشبيهة بالرق ...، ويوصي المجلس بتضمين القانون

²²⁰ نفس المصدر، ص 5 و 6

الجنائي مقتضيات تحمي المهاجرين القاصرين على وجه الخصوص واعتبار ارتكاب جريمة الاتجار بهم أمر موجبا لإعمال ظروف التشديد من أجل ضمان الحماية لضحايا الاتجار بالأشخاص، ولمواكبة الإصلاحات التشريعية المقترحة يوصي المجلس الحكومة بما يلي:

-إطلاق بحث وطني حول ظاهرة الاتجار بالأشخاص

-بلورة خطة عمل وطنية لمكافحة الاتجار بالأشخاص على أساس مقارنة تشاورية

-وضع برنامج تكوين خاص لتعزيز قدرات المسؤولين على إنفاذ القوانين المرتبطة بمكافحة الاتجار بالأشخاص ..²²¹

4- فيما يخص الأجانب في وضعية نظامية

يدعو مجلس الحكومة إلى العمل على ما يلي :

مراجعة المواد 24 و25 و26 من الظهير الشريف رقم 1-58-376 الصادر في 3 جمادى الأولى 1378 (15 نونبر 1958) بتنظيم حق تأسيس الجمعيات كما وقع تعديله وتتميمه بموجب القوانين رقم 75.00 و 07.09 بما يضمن مطابقة الوضع القانوني للجمعيات الأجنبية مع نظيرتها الوطنية

-مراجعة المادتين 3 و4 من القانون رقم 9.97 بمثابة مدونة الانتخابات كما تم تعديله وتتميمه بموجب القوانين رقم 23.06 و36.08 بما يضمن منح الأجانب المقيمين بالمغرب إمكانية المشاركة في الانتخابات المحلية إما بمقتضى القانون أو تطبيقا لاتفاقيات دولية...

-المصادقة على الاتفاقيتين رقم 97 و 143 لمنظمة العمل الدولية حول العمال المهاجرين ، كما يوصي المجلس بالمصادقة على الاتفاقية رقم 87 حول الحرية النقابية وحماية الحق النقابي²²²

وبعد ما قام المجلس ببناء هذا التقرير تم رفعه إلى الملك يوم 9 شتنبر 2013 ، حيث قام هذا الأخير يوم 10 شتنبر 2013 بترأس جلسة عمل واعطاء توجيهاته السامية للحكومة للإسراع بوضع وتفعيل استراتيجية ومخطط عمل ملائمين بهدف بلورة سياسة شاملة ومتعددة الأبعاد لقضايا الهجرة ببلادنا²²³ وفي 6 نونبر 2013 جدد الملك بمناسبة الذكرى الثامنة والثلاثين للمسيرة الخضراء الدعوة للحكومة إلى وضع سياسة شاملة حول قضايا الهجرة واللاجئين وفق مقارنة إنسانية تتوافق مع الإلتزامات الدولية للمغرب وتحترم حقوق المهاجرين²²⁴

وهنا تجدر الإشارة إلى كون السياسات التي تدخل في المجال الإستراتيجي والتي يشرف عليها الملك من خلال توجيهاته للحكومة ، نجد أن هيئات الحكامة تساهم في صياغتها، وهذا ما نلمسه من خلال دراستنا للاستراتيجية الوطنية للهجرة واللجوء التي أعدتها الحكومة، حيث نجد أن الحكومة اعتمدت على إطار إعتبرته مرجعي يتجسد بالأساس في الأخذ

²²¹ نفس المصدر، ص 6 و7

²²² نفس المصدر، ص 7

²²³ المملكة المغربية الوزارة المكلفة بالمغاربة المقيمين بالخارج وشؤون الهجرة، الاستراتيجية الوطنية للهجرة واللجوء، ص 4

²²⁴ المملكة المغربية البوابة الوطنية ، نص الخطاب الذي وجهه جلالة الملك إلى الأمة بمناسبة الذكرى 38 للمسيرة الخضراء يوم الأربعاء 6 نونبر 2013

بتوجيهات الملك وتوصيات المجلس الوطني لحقوق الإنسان وتكريس ما جاء به الدستور فيما يخص موضوع الهجرة واللجوء ، وكذلك ما جاءت به الاتفاقيات الدولية²²⁵ ، وبالتالي فإن الإستراتيجية الوطنية في مجال الهجرة واللجوء تحمل في طياتها أبعاد إنسانية وحقوقية وفق ما سطرته الإعلانات الدولية لحقوق الإنسان .

ثانيا: رأي المجلس الوطني لحقوق الإنسان حول حق المواطن في تقديم العرائض و ملتمسات التشريع

-على أثر طلب رأي صادر عن مجلس المستشارين قدم المجلس الوطني لحقوق الإنسان يوم الخميس 14 أبريل رأيه بخصوص مشروع القانون التنظيمي رقم 64.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع ومشروع القانون التنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة حق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية ، تجدر الإشارة إلى كون هذا الطلب وكذا رأي يندرج في إطار أعمال مذكرة التفاهم المبرمة بين المجلس الوطني لحقوق الإنسان ومجلس المستشارين بتاريخ 10 ديسمبر 2014²²⁶

أ- مقترحات المجلس

تتجلى مقترحات المجلس في:

-تبسيط شروط تقديم الملتمسات في مجال التشريع والعرائض

-تدقيق أسباب عدم قبولها

-ضمان دعم البنيات الحاملة للعرائض

-ضمان دعم الفاعلين الذين يعملون في إطار هذين الشكليين من أشكال الديمقراطية التشاركية وذلك من خلال ارتكازه على الدستور وعلى مرجعيات الأمم المتحدة ومجلس أوروبا والاتحاد البرلماني الدولي من بينها مسألة تكامل الديمقراطية التمثيلية والتشاركية ، وكذلك ضرورة تسهيل مسألة شروط ممارسة الحق في تقديم الملتمسات والعرائض باعتبارها حقان مضمونان بمقتضى الفصلين 14 و 15 من الدستور ، وقد قام المجلس بدراسة أربعين تجربة مقارنة في الدول التي توجد في طور التثبيت الديمقراطي أو في دول ديمقراطية متقدمة ثم قام أيضا بدراسة أهم المذكرات التي أنتجها الفاعلون العموميون والمديون في هذا المجال²²⁷ .

ب-توصيات المجلس الخاصة بمشروع القانون رقم 64.14 المتعلق بالملتمسات

فقد همت هذه التوصيات ما يلي:

1-تقليص عدد البنيات الحاملة للملتمس إلى اثنين: أصحاب الملتمس ولجنة تقديم الملتمس

²²⁵ المملكة المغربية الوزارة المكلفة بالمغاربة المقيمين بالخارج وشؤون الهجرة، استراتيجية الوطنية للهجرة واللجوء، ص 6
²²⁶ ملخص رأي المجلس الوطني لحقوق الإنسان، حول مشروع القانونين المتعلقين بممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع وممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، ص 1

²²⁷ نفس المصدر، ص 1

- 2- تعديل الفقرة الأولى من المادة 3 من القانون 57.11 المتعلق باللوائح الانتخابية العامة من أجل القيد التلقائي في اللوائح الانتخابية العامة للمواطنين والمواطنين المغاربة البالغين سن الرشد القانونية والمتمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية وغير الموجودين في إحدى حالات فقدان الأهلية الانتخابية المنصوص عليها في القانون
- 3- تخفيض نصاب لجنة تقديم الملتمس والتنصيب على ألا يقل نسبة أي من الجنسين في تأليف اللجنة عن خمسين بالمئة
- 4- استبدال صيغة سبب عدم قبول الملتمسات "تمس بثوابت الأمة" بصيغة تصرح بعدم قبول الملتمسات التي تتضمن اقتراحات أو توصيات يكون موضوعها الأحكام المستثناة من المراجعة الدستورية بمقتضى الفصل 175 من الدستور
- 5- حذف شرط "المصلحة العامة" لعدم قبول الملتمس بالنظر لكونه يمنح بسبب عدم دقته إلى الهيئة المكلفة بفحص قابلية التلقي المادي للملتمس سلطة تقديرية غير مألوفة مما يضاعف من مخاطر عدم قبول الملتمسات
- 6- استبدال شرط "تحقيق المصلحة العامة" بشرط آخر أكثر موضوعية هو "وحدة الموضوع"
- 7- تنوع أشكال تقديم الملتمسات بما في ذلك إمكانية تقديم الملتمسات في شكل نص محرر في مواد
- 8- تكريس حق أصحاب الملتمس في الاستفادة من دعم تقني في تحريره وإحداث وحدة إدارية لهذا الغرض على مستوى الإدارة البرلمانية لمجلسي البرلمان
- 9- تكريس مبدأ مجانية جميع المساطر المتعلقة بممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع، وكذا حق أصحاب الملتمس في تقديمه بإحدى اللغتين الرسميتين للبلاد (العربية أو الأمازيغية)
- 10- حماية أصحاب الملتمس، ولجنة تقديم الملتمس ووكيل اللجنة المذكورة من أي عقوبة ، تهديد أو ضرر بسبب أي نشاط قانوني مرتبط بعرض الملتمس (تواصل، ترفع، جمع التوقيعات ...)
- 11- تبسيط مسطرة فحص قبول الملتمس عبر وضع فحص مسبق لقبول الملتمس قبل جمع التوقيعات وكذا تقليص آجال فحص قبول الملتمس
- 12- إعادة اعتبار عتبة التوقيعات الضرورية لقبول الملتمس في اتجاه النهوض بالمشاركة المواطنة مع التنصيب على إمكانية تجميع التوقيعات بطريقة إلكترونية
- 13- ضمان العيانية "الأدبية" للملتمس بإدراج مقتضى ينص على أن تحمل مقترحات القوانين الناتجة عن ملتمس ، عبارة إشارة تفيد ذلك
- 14- ضمان دعم الدولة للجمعيات التي تقوم بالمساعدة التقنية لأصحاب الملتمسات خاصة في مجال المساعدة على التحرير ، والاستشارة القانونية والتقنية والدعم في مجال الترافع
- 15- تكريس التزام السلطات العمومية بتيسير ممارسة حق تقديم الملتمسات في مجال التشريع بما في ذلك الترتيبات التيسيرية المعقولة للأشخاص ذوي الإعاقة

16- نشر الملتزمات وكذا قرارات قبولها أو رفضها على الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلسي البرلمان²²⁸.

ج- توصيات المجلس الخاصة بمشروع قانون رقم 44.14 المتعلق بالعرائض

فيما يخص توصيات المجلس حول العرائض فقد جاءت على الشكل التالي:

- 1- تقليص البنات الحاملة للعريضة إلى اثنين أصحاب العريضة ولجنة تقديم العريضة
- 2- منح الحق في تقديم العرائض إلى الأجانب في إطار أعمال الفصل 30 من الدستور
- 3- إدراج الجماعات الترابية ضمن تعريف السلطات العمومية المنصوص عليه في المادة 2 من مشروع القانون التنظيمي
- 4- حذف شرط القيد في اللوائح الانتخابية لممارسة الحق في تقديم العرائض
- 5- تخفيض نصاب لجنة تقديم العريضة والتنصيص على ألا تقل نسبة أي من الجنسين في تأليف اللجنة عن خمسين بالمائة
- 6- حذف شرط عدم قبول العريضة لعدم استهداف موضوعها تحقيق "المصلحة العامة" بسبب عدم دقته ولكونه يمنح السلطات العمومية سلطة تقديرية غير مألوفة مما يضاعف من مخاطر عدم قبول العرائض
- 7- استبدال شرط "تحقيق المصلحة العامة" بشرط آخر بمقتضاه يتعين على موضوع العريضة أن يندرج في مجال اختصاص السلطة العمومية الموجهة إليها
- 8- تكريس مبدأ مجانية جميع المساطر المتعلقة بممارسة الحق في تقديم العرائض وكذا حق أصحاب العريضة في تقديمه بإحدى اللغتين الرسميتين للبلاد (العربية أو الأمازيغية)
- 9- التنصيص على عدم قبول العرائض التي تتضمن مطالب أو اقتراحات يكون موضوعها الأحكام المستثناة من المراجعة الدستورية بمقتضى الفصل 175 من الدستور
- 10- إدراج استثناء على سبب عدم قبول العرائض التي يكون موضوعها قضايا معروضة أمام القضاء أو صدر حكم في شأنها ، ويتمثل هذا الاستثناء في قبول العريضة إذا كان موضوعها يتضمن مطلب تنفيذ السياسات العمومية لأحكام قضائية نهائية
- 11- إدراج استثناء على سبب عدم قبول العرائض التي يكون موضوعها وقائع تكون موضوع نقص من قبل اللجان النيابية لتقصي الحقائق ويتمثل هذا الاستثناء في قبول العرائض التي يطلب فيها أصحابها الاستماع إليهم في إطار المادة 10 من القانون التنظيمي رقم 085.13 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق
- 12- حذف سبب عدم قبول العرائض إذا كانت تخل بمبدأ استمرارية المرافق العمومية ومبدأ المساواة بين المواطنين والمواطنات

- 13- حذف سبب عدم قبول العرائض التي تكتسي طابعا نقابيا أو حزبيا ضيقا
 - 14- الاحتفاظ بسبب عدم قبول العريضة التي تكتسي طابعا تميزيا
 - 15- حذف سبب عدم قبول العرائض التي تتضمن سبا أو قذفا أو تشهيراً أو تضليلاً أو إساءة للمؤسسات أو الأشخاص
 - 16- حماية أصحاب العريضة ولجنة تقديم العريضة ووكيل اللجنة المذكورة من أي عقوبة تهديد أو ضرر بسبب أي نشاط قانوني مرتبط بعرض العريضة (تواصل، ترافع، جمع التوقيعات...)
 - 17- حذف شرط إرفاق اللائحة بنسخ البطائق الوطنية للتعريف الخاصة بالموقعين باعتبار أن اللائحة دعم تتضمن أرقام البطائق الوطنية للموقعين
 - 18- تخفيض جوهرى لعبئة التوقيعات المشترطة لتقديم العرائض بما يهدف للنهوض بالمشاركة المواطنة مع التنصيص على إمكانية جمع التوقيعات بطريقة إلكترونية
 - 19- منع رفض العريضة لأسباب شكلية مع التنصيص على تبليغ وكيل لجنة تقديم العريضة بحالات عدم استيفاء الشروط الشكلية ومنحه بعد هذا التبليغ أجل معقول لوكيل لجنة تقديم العريضة لاستيفاء هذا الشرط
 - 20- تحديد أجل لإخبار رئيس الحكومة لوكيل لجنة تقديم العريضة كتابة بمآل الذي خصصته الحكومة لموضوع العريضة ولاسيما الإجراءات والتدابير التي تعزم اتخاذها عند الاقتضاء
 - 21- تحديد أجل لإخبار رئيس المجلس المعني وكيل لجنة تقديم العريضة كتابة بالمآل الذي خصص لموضوع العريضة وكذا الأسئلة أو المهام الاستطلاعية للجان أو الاستماع التي تم تنظيمها على قاعدة العريضة إن اقتضى الحال
 - 22- إمكانية الاستماع للجنة تقديم العريضة من طرف اللجنة البرلمانية المختصة
 - 23- نشر العرائض وكذا قرارات قبولها أو رفضها على المواقع الرسمية لرئاسة الحكومة وللمجلسي البرلمان والجماعات الترابية
 - 24- تكريس التزام السلطات العمومية بتقديم الترتيبات التيسيرية المعقولة للأشخاص ذوي الإعاقة لممارسة حقهم في تقديم العرائض وكذا مقتضى بموجبه تمنح الدولة دعماً للجمعيات التي تقوم بالمساعدة التقنية لأصحاب العرائض خاصة في مجال المساعدة على التحرير والاستشارة القانونية والتقنية والدعم في مجال الترافع²²⁹.
- و نلاحظ من خلال دراستنا لكل من القانون التنظيمي رقم 44.14 المتعلق بتقديم العرائض وكذلك القانون التنظيمي رقم 64.14 المتعلق بتقديم الملتزمات²³⁰ ، حيث اعتمادنا على المنهجية التالية : دراسة القانونين في مرحلة قبل المصادقة عليها أي دراستها في مرحلة مشروع ثم المرحلة الثانية وهي دراستها بعد المصادقة عليها ونشرها في الجريدة الرسمية، ومن

²²⁹ نفس المصدر، ص 2 و 3

²³⁰ قراءة في القانون التنظيمي رقم 64.14 المتعلق بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم الملتزمات صادر بتاريخ 28 يوليو 2016 و القانون التنظيمي رقم 44.14 المتعلق بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية صادر هو الآخر يوم 28 يوليو 2016

خلالها اتضح لنا أنه لم يتم الأخذ بآراء وتوصيات المجلس الوطني لحقوق الإنسان وهذا ما يجعلنا نعتبر أن وضعية هيئات الحكامة في علاقتها بالهيئات المنتخبة يغلب عليها منطق التجاهل وخاصة تلك الآراء التي تقدم بناء على طلب من الهيئات المنتخبة والتي لا ترتبط بتلك السياسات الاستراتيجية ، إن قوة رأي الاستشاري مرتبط بمدى أهمية تلك السياسة أو السياسات بالنسبة المؤسسة الملكية ، وبالتالي ففي هذه الحالة فإن آراء هيئات الحكامة تأخذ بعين الاعتبار من قبل الهيئات المنتخبة (سياسة الهجرة) ، فإذا كان من الممكن تصور علاقة جيدة تجمع بين الهيئات المنتخبة وهيئات الحكامة ، ففي هذه الحالة يجب الأخذ بعين الاعتبار كون المؤسسة الملكية هي التي تساهم في سلاستها من خلال دعوة الحكومة بأخذ بتوصياتها ، وما نسجله من خلال ما سبق هو كون إذا كانت هيئات الحكامة تعتبر آلية من آليات الديمقراطية التشاركية وتقدم رأي بخصوص موضوع مرتبط بها ولا يتم الأخذ بتوصياتها ، فكيف يمكن تصور في هذه الحالة مآل حق المواطن في تقديم ملتمسات التشريع والعرائض ؟!

ثالثا: رأي المجلس حول مشروع القانون رقم 10.16 المتعلق بتعديل القانون الجنائي

لقد قدم المجلس الوطني لحقوق الإنسان من خلال رأيه حول هذا المشروع وذلك بناء على الطلب موجه من طرف رئيس مجلس النواب سنة 2016²³¹ وأيضا من خلال المذكرة التي صاغها حول نفس الموضوع مجموعة من آراء و التوصيات حيث طالب المجلس من خلال مذكرته حول القانون الجنائي الموجهة إلى البرلمان ، بتعديل القانون بشكل جذري في مجموعة من مقتضيات التي تهم كل من الإجحاض ، والمس بأمن الدولة ، والعنف والكراهية ، وما يتعلق بالدين والتعذيب والعلاقات الرضائية والاغتصاب...

فيما يخص أمن الدولة أوصى المجلس في مذكرته بمراجعة الجنايات والجنح ضد أمن الدولة من خلال تدقيق عناصرها التكوينية وأركانها مراعاة لمبدأ الشرعية ، تفاديا لكل سوء تفسير أو تطبيق الشيء الذي يقتضي تعديل الفصل 206 وتضييق تطبيقه حتى لا يسري سوى على الحالات الأشد خطورة والمحددة عناصرها بدقة المقتضى القانون .

أما فيما يخص العنف والكراهية والتمييز فقد أوصى المجلس في مذكرته بإضافة مقتضيات خاصة بالتحريض على ارتكاب جنائية أو جنحة أو فعل يعاقب عليه القانون ولا سيما التحريض على العنف وعلى الكراهية والتمييز مع تحديد عناصره بكيفية صريحة ودقيقة بحيث يشمل أفعال الدعاوي والتأثير والتهديد والضغط والنص على الحالات التي يساعد فيها شخص على ارتكاب جنائية أو جنحة أو يرفع إليه أو يشجع عليه ، ويقترح المجلس إضافة فصل خاص بالعنف بالمجال العمومي والتحريض عليه في سياق التظاهر أو المس بالنظام العام ، عندما يكون هذا العنف خطيرا وغير متناسب مع الحرص على أن يكون مفهوم العنف عاما من حيث آثاره بحيث يشمل حالات المس بالسلامة البدنية أو المعنوية أو النفسية للفرد أو بملكياته وأمانه.

أما بخصوص العلاقات الرضائية فقد اعتبر المجلس أن شرعية العلاقات الجنسية بين الراشدين ينبغي أن تكون مقرونة حصريا بالتراضي حيث لم يعد من المستساغ التدخل في الحريات الشخصية للأفراد ما دامت تصرفاتهم التي يرضونها لأنفسهم بكل حرية لا تلحق أي ضرر بالغير ، لذلك أوصى المجلس برفع التجريم عن العلاقات الجنسية الرضائية مع

²³¹ المجلس الوطني لحقوق الإنسان، أنظر لرأي المجلس بخصوص مشروع القانون رقم 10.16 يقضي بتغيير وتتميم مجموعة القانون الجنائي

تجريم الاغتصاب الزوجي، حيث ينتفي عنصر الرضا، وحيث تؤذى الضحية في شخصها، وفي المقابل يوصي المجلس بتشديد العقوبات في حالات الاغتصاب أو زنا المحارم، خاصة عندما يتعلق الأمر بأطفال دون سن الرشد أو غير قادرين على التعبير عن رضا، حتى يتأتى وضع حد للالتباس والإفلات من العقاب.

فيما يخص بجرائم التعذيب أوصت المذكرة بتوسيع نطاق جريمة التعذيب لتشمل صور المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة والنص على مسؤولية الرؤساء عن الجرائم المرؤوس انسجاما مع مقتضيات معاهدة مكافحة التعذيب والمعايير الدولية لذلك التجريم، وأن الأوامر الصادرة عن الرؤساء لارتكاب جريمة التعذيب لا تنفي مسؤولية المرؤوس انسجاما مع مقتضيات معاهدة مكافحة التعذيب والمعايير الدولية.

وكذلك قدم المجلس اقتراحات حول الاغتصاب وكذلك العبادات كحذف الفصل 222 الذي ينص على كل من عرف باعتناقه الدين الإسلامي وتجاهر بالإفطار في نهار رمضان في مكان عمومي، دون عذر شرعي يعاقب بالحبس من شهر إلى سنة وغرامة عشر إلى مئة وعشرين درهما.

أما فيما يخص عقوبة الإعدام فقد دعا المجلس إلى تخليص القانون الجنائي من عقوبة الإعدام التي لم يعد يتقبلها التطور الحضاري للإنسانية والاتجاه الغالب بشأنها في مجال حقوق الإنسان هو إلغاؤها²³²

إن الإشكال الذي نجده اليوم هو كون هذا القانون لم يصدر بعد نظرا لتواجد خلافات وإشكالات تخص مضامينه وخاصة موضوع الإثراء الغير المشروع وكذلك باقي المواضيع الأخرى التي أشارنا إليها، و تتجلى مظاهر هذه الخلافات في أولا الحكومة، ومقصود هنا هو تحالف الحكومي غير متفق عن مضامين هذا القانون وذلك راجع للاختلاف الإيديولوجي للأحزاب الأغلبية، ومن جهة أخرى المعارضة داخل البرلمان هي الأخرى غير راضية على مضامينه، لكن ما يمكن الوقوف عليه وتسجيله هو كون عدم تواجد توافق بين أحزاب الأغلبية الحكومية يظهر لنا إشكالية أساسية وهي غياب وحدة الرؤية السياسية وخاصة إذا ما تحدثنا بمنطق البرنامج الحكومي الذي يجمع مكونات الأغلبية الحكومية، إن مثل هذه الإشكالات تأكد على عدم تواجد حكومة متجانسة وبالتالي هذا المؤشر يدل على ضعف الحكومة، وما يسري على الحكومة يسري أيضا على البرلمان، ويرجع سبب هذا الضعف أولا لنمط الاقتراع المعتمد بالمغرب، وأيضا لأزمة الديمقراطية التمثيلية.

الفقرة الثانية: مساهمات الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري في مجال التشريع

عندما نتحدث عن الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري ففي هذه الحالة نتحدث عن هيئة ضبطية بامتياز، وبالتالي فهذه الهيئة تختلف عن باقي الهيئات الأخرى باعتبارها تعمل على ضبط وتقنين مجال السمعي البصري، إذ تمتاز هذه الهيئة بصلاحيات تقريرية وكذلك تمارس الوظائف الاستشارية في علاقتها بالحكومة والبرلمان، وتسهر هذه الهيئة طبقا للفصل 165 من الدستور على احترام التعبير التعددي لتيارات الرأي والفكر والحق في المعلومة في ميدان السمعي البصري وذلك في إطار احترام القيم الحضارية الأساسية وقوانين المملكة²³³، فحسب القانون رقم 11.15 فإن اختصاصات

²³² قراءة في مذكرة المجلس الوطني لحقوق الإنسان حول مشروع القانون رقم 10.16 الذي يقضي بتغيير وتتميم مجموعة القانون الجنائي

²³³ الفصل 165 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011

المجلس يمكن تحديدها في ثلاث محام وهي محام رقابية، حيث يسهر المجلس على مراقبة تقييد متعهدي الاتصال السمعي البصري بالقطاعين العام والخاص بأحكام النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمجال الاتصال السمعي البصري، ويتولى كذلك محام ضبطين وتنظيمية ممثلة في السهر على تدير وتنظيم استعمال وسائل الاتصال السمعي البصري مع منح التراخيص والأذون والتصاريج المتعلقة بمجال الاتصال السمعي البصري، كما يتولى محام استشارية أو اقتراحية وهذه المهام الأخيرة هي التي يمكن اعتبارها ذات ارتباط مباشر بالتدخل في العمل التشريعي²³⁴، وهذا ما سنحاول الحديث عنه في هذه الفقرة أي سنتحدث عن الدور الهئية في مسألة مساهمتها في مجال التشريع عن طريق دراسة بعض الآراء الاستشارية التي تقدمها لصالح الهيئات المنتخبة .

أولاً: رأي المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري حول مشروع مدونة الصحافة والنشر

توصل المجلس برسالة من رئيس الحكومة يطلب من خلالها رأي المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري بخصوص مشروع مدونة الصحافة والنشر وبعد تداول المجلس حول المشروع وخاصة في تلك المواد التي لها علاقة مباشرة بقطاع الاتصال السمعي البصري خلص المجلس لما يلي²³⁵

أ- فيما يخص المادة 34 من مشروع القانون رقم 88.13 المتعلق بالصحافة والنشر

جاء في المادة 34 من مشروع قانون الصحافة والنشر تودع الصحف الإلكترونية التي تبث بصفة عرضية مواد إذاعية أو تلفزيونية عبر الإنترنت لدى الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري نفس البيانات المنصوص عليه أعلاه .

فعلى الرغم من كون المواد الإذاعية أو التلفزيونية عبر الإنترنت تشكل مضامين سمعية بصرية فهي في المقابل لا تستجمع الشروط المنصوص عليها في الفقرتين 1 و 15 من المادة 1 من قانون الاتصال السمعي البصري وبالتالي فهي لا تدخل في نطاق اختصاصات الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري كما هي محددة في المادة 3 من الظهير المحدث لها ، وتبعا لما سبق فإن المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري يرى ضرورة حذف الفقرة الأخيرة من المادة 34 من مشروع القانون رقم 88.13 المتعلق بالصحافة والنشر²³⁶ .

ب- فيما يخص المادة 68

تنص المادة 68 من المشروع القانون رقم 88.13 المتعلق بالصحافة والنشر على ما يلي:

يمنع الإشهار الكاذب أو التضليلي، يعتبر إشهارا كاذبا أو تضليليا كل إشهار يقدم كتابة أو بالصوت أو بالصورة بطريقة صريحة أو بأي إحاء ضمني لسلع أو خدمات أو اسم علامة أو أنشطة منتج سلع أو مقدم خدمات في البرامج إذا كان التقديم يتم بطريقة مقصودة وذلك لهدف إشهار غير مفصوح عنه من شأنه أن يوقع الجمهور في الخطأ حول طبيعة العرض ويعتبر التقديم مقصودا لاسيما إذا كان بمقابل مالي أو غيره.

²³⁴ المواد 3 و 4 و 5 من القانون رقم 11.15 المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري الصادر يوم 25 أغسطس 2016

²³⁵ رأي المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري رقم 14-02 المتعلق بمشروع مدونة الصحافة والنشر المؤرخ في 24 صفر 1436 الموافق ل (17 دجنبر 2014)، ص 1

²³⁶ نفس المصدر ، ص 2

إن مضمون هذه المادة مقتبس حرفيا من المادة 2 من القانون رقم 77.03 المتعلق بالاتصال السمعي البصري التي تحدد مفهوم الإشهار غير المعلن عنه ، ومن المستحسن تفاديا لكل التباس ، وضع تعريف خاص بالإشهار الكاذب أو التضليلي ، وتبعاً لما سبق فإن المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري يقترح تدقيق مفهوم الإشهار الكاذب أو التضليلي²³⁷.

ج- فيما يخص المواد 31 و 35 و 37 و 76

المادة 31: يجوز طلب ... إذا كانت تتضمن إساءة للدين الإسلامي أو قذفا أو سبا في شخص جلالة الملك أو في أحد أصحاب السمو الملكي الأمراء والأميرات...

المادة 35: تستفيد الصحيفة الإلكترونية التي استوفت ... الإنتاج السمعي البصري الموجه لخدمة الصحافة الإلكترونية...

المادة 37: لا يجوز حجب الصحيفة الإلكترونية ... إذا تعلق الأمر بالتحريض المباشر ... بناء على ملتصق النيابة العامة

المادة 76: يتم الحجز وفق أحكام المادة 31 أعلاه إذا تضمنت إحدى المطبوعات أو المطبوعات الدورية إساءة للدين الإسلامي ... أو التحريض على الوحدة الترابية وفقا لأحكام الدستور .

إن الفصل الأول من الدستور يحدد ثوابت الأمة والتي تتمثل في الدين الإسلامي السمح والوحدة الوطنية متعددة الروافد والملكية الدستورية والاختيار الديمقراطي ، بينما مضمون هذه المواد لا يعكس هذا الأمر ، كما أن عبارة "التحريض على المس بالوحدة الترابية" غير واضحة ويقترح استبدالها بالمس بثوابت الأمة كما هي واردة في الدستور²³⁸.

د- فيما يخص المادة 67

تنص هذه المادة على " مع مراعاة حرية الإبداع يمنع كل إشهار في الصحافة المكتوبة أو الإلكترونية يتضمن إساءة للمرأة"...

يقترح المجلس استحضار المقترحات الواردة في مشروع القانون رقم 13.83 القاضي بتتيمم القانون 77.03 والذي جاء فيه "الإشهار الذي يتضمن إساءة للمرأة أو ينطوي على رسالة من طبيعتها بث صورة نمطية أو تكريس دونيتها أو تروج للتمييز بسبب جنسها "

استثمار ما جاء في الدستور بشأن حظر مكافحة كل أشكال التمييز بسبب الجنس أو اللون أو المعتقد أو الثقافة أو الانتماء الاجتماعي أو الجهوي أو اللغة أو الإعاقة أو أي وضع شخصي مهما كان

استثمار المادة 182 من دفتر تحملات الشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 6093 بتاريخ 22 أكتوبر 2012 الموافق 6 ذو الحجة 1433 خصوصا الفقرات من 3 إلى 5²³⁹.

²³⁷ نفس المصدر ، ص 2

²³⁸ نفس المصدر ، ص 3

²³⁹ نفس المصدر ، ص 3

هـ- باب خاص بالتأديب

يشمل هذا الباب مقترحات عامة ملزمة لجميع الصحفيين دون تمييز بين الصحافة المكتوبة والصحافة السمعية البصرية ، مع العلم أن الصحفيين الذين يعملون في القطاع السمعي البصري ملزمون من الناحية الأخلاقية باحترام مقتضيات دفاتر التحملات التي يخضعون لها ومواثيق الأخلاقيات التي يضعها المتعهدون مما يطرح إشكالية تحديد الجهة التي ستستند لها صلاحية التأديب²⁴⁰.

وما يمكن ملاحظته من خلال دراستنا لكل من القانون رقم 88.13 وكذلك القانون رقم 89.13 وأيضا القانون رقم 90.13 ، سواء قبل المصادقة عليها أو بعد المصادقة، هو كون المشاريع القوانين التي تم إحالتها لمجلس النواب تختلف من ناحية ترقيم المواد عن ماجاء به رأي المجلس وبالتالي حاولنا أن نحافظ على نفس الترقيم المواد التي جاءت في رأي ، وبناء على هذه الدراسة يمكن القول أن الحكومة أخذت برأي المجلس بخصوص كل من المادة 34 والتي دعى من خلالها إلى حذف الفقرة الأخيرة منها بحكم عدم تخصص الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري في ما جاءت به المادة 34 ، وكذلك تم الأخذ برأي المجلس حول المادة 63 والتي تتحدث عن إساءة للمرأة²⁴¹

ثانيا: رأي المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري حول مشروع القانون رقم 11.15 المتعلق بالهيئة العليا للاتصال السمعي البصري

توصل المجلس برسالة من رئيس الحكومة يوم 30 مارس 2015 يطلب من خلالها إبداء رأي المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري حول مشروع القانون رقم 11.15 المتعلق بالهيئة العليا للاتصال السمعي البصري²⁴²

أ-ملاحظات على مستوى المضمون

لقد جاءت ملاحظات المجلس على الشكل التالي فيما يخص المادة 25 التي تتحدث عن "التراخيص " فقد اعتبر المجلس أن القانون الاتصال السمعي البصري يشير إلى مجموعة من المصطلحات المرتبطة بالتراخيص والإذن والتصريح وهو ما يطرح لبسا عند تصريفه من قبل الهيئة العليا فالاحتفاظ بمفهوم الترخيص الوارد في المشروع يفترض اقتصار القانون 77.03 على استعمال نفس المصطلح ، مما يبين أهمية توظيف نفس المفاهيم داخل النصين حتى لا يكون تعارض أو اختلاف بينهما، وتنص المادة 5(الفقرة 7) من مشروع القانون على ما يلي : دراسة طلبات ... الرخص المتعلقة بالخدمات السمعية البصرية على الانترنت ... إن مفهوم الخدمات السمعية البصرية واسع قد يعني الإذاعات والتلفزات التي تبث عبر الانترنت ، كما قد يعني خدمات أخرى ولعل المكان الأنسب لتوضيح المقصود بالخدمات السمعية البصرية ، وفق المعايير المعتمدة في التجارب المقارنة هو قانون الاتصال السمعي البصري، مما سيحدد مفهوم ومجال تدخل الهيئة العليا ،

²⁴⁰ نفس المصدر، ص 4

²⁴¹ قراءة في القوانين التالية: قانون رقم 88.13 المتعلق بالصحافة والنشر صادر يوم 10 أغسطس 2016 والقانون رقم 89.13 المتعلق بالنظام الأساسي للصحافيين المهنيين الصادر يوم 27 أبريل 2016 والقانون رقم 90.13 القاضي بإحداث لمجلس الوطني للصحافة الصادر يوم 10 مارس 2016

²⁴² رأي المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري رقم 15-02 المؤرخ في 23 ذو القعدة 1436 الصادر يوم 8 شتنبر 2015 بشأن مشروع القانون رقم 11.15 المتعلق بالهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، ص1

خصوصاً أن هذه الأخيرة لا تقن الانترنت ولا ترخص لتقنية البث فقط بل ترخص أساساً للخدمة ، بصرف النظر عن طريقة بثها .

وما أثار إنتباهي هو تلك الملاحظات التي قدمها المجلس حول استقلالية الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري عن الحكومة ، نأخذ مثال برأيه حول المادة 22 (الفقرة الأخيرة) من المشروع والتي تنص على "يعرض المدير العام على المجلس الأعلى كل ثلاثة أشهر تقريراً عن أنشطة المديرية العامة وعن تنفيذ الميزانية ويوجه هذا التقرير كذلك إلى رئيس الحكومة، وقد جاء رد المجلس على الشكل التالي ،طبقاً للمستجد الدستوري المتمثل في الفصل 160 فإن الهيئة العليا صارت ملزمة بتقديم تقرير عن أعمالها مرة واحدة في السنة على الأقل ، والذي يكون موضوع مناقشة من قبل البرلمان وفضلاً عن خضوعها للمراقبة القضائية والمالية المطبقة على سائر أجهزة الدولة ، فإن ميزانية المؤسسات المشابهة للهيئة العليا أصبحت تسجل في الميزانية العامة للدولة تحت فصل يحمل عنوان "اسم المؤسسة" ويتولى محاسب ملحق لديها القيام بالاختصاصات التي تخولها القوانين للمحاسبين العموميين ، ويخضع تنفيذ الميزانية لمراقبة المجلس الأعلى للحسابات²⁴³ .

إن هذا التنصيص الذي جاءت به المادة 22 من المشروع قانون يبين لنا كون الحكومة تحاول أن تتدخل في أعمال الهيئة رغم معرفتها مسبقاً باستقلالية هذه المؤسسة ، وفيما يخص ملاحظات المجلس حول الأجل فقد جاء في المادة 5 من المشروع على كون يتم إبداء الرأي في الطلبات خلال أجل لا يتجاوز ثلاثة أشهر بعد التوصل بالطلبات وقد يضاف إليها شهر واحد ، ويقترح المجلس في هذا الصدد بأن يتم تمديد الفترة إضافية في بعض الحالات التي يحددها النظام الداخلي للمجلس الأعلى على أن يتم نشره في الجريدة الرسمية، ونظيف كون المجلس اقترح إضافة مادة خاصة بمهام الهيئة توضيحاً للأدوار المنوطة بالهيئة ، كهيئة لتقنين الاتصال السمعي البصري الذي يعتبر سبب وجودها وأحد المنطلقات لتقييم أدائها ، لهذا يقترح المجلس مادة جديدة باسم "مهام الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري" تقدم رسالتها وأهدافها الإستراتيجية داخل الفضاء المؤسسي الوطني²⁴⁴ .

وللإشارة فقط فإن هذه المقترحات التي تحدثنا عنها ماهي إلا جزئية من المقترحات والآراء التي لم نهم بذكرها ، لكن سننقف على مدى تفعيل الحكومة لتلك الآراء التي قدمها هذا المجلس حول مشروع قانون رقم 11.15 ، وذلك من خلال دراسة القانون والعمل على تكيفه مع تلك المقترحات الواردة في رأي المجلس رقم 02.15 .

ب- على مستوى الشكل

يمكن توظيف مجموعة من الأفكار الواردة في المواد من 3 إلى 12 لصياغة ديباجة هذا المشروع ، خصوصاً عبر استثمار مقتضيات المتعلقة باحترام الحريات والحقوق الأساسية المؤطرة للاختصاصات بصفتها مبادئ عامة

-يستعمل المشروع مصطلحات متعددة للإشارة إلى نفس المفهوم مثلاً "الصلاحيات" "الاختصاصات" "المهام" "الوظيفة" لذا يستحسن توحيد المصطلحات

²⁴³ نفس المصدر، ص 3 و 5

²⁴⁴ نفس المصدر، ص 9

-يتضمن الباب الثالث المتعلق بالمديرية العامة مجموعة من المقتضيات القانونية الخاصة بالهيئة العليا عامة أو المجلس الأعلى، أي أن هناك ضرورة للنظر في الانسجام العام بين العناوين والمضامين

-مشروع القانون لا يتضمن الباب الرابع حيث تم الانتقال مباشرة من الباب الثالث إلى الباب الخامس²⁴⁵.

وما يمكن استنتاجه من خلال ما سبق هو كون الحكومة أخذت ببعض الآراء التي قدمها المجلس سواء على مستوى الشكل كإضافة باب رابع وكذلك تم الأخذ بمسألة توحيد المصطلحات ، وعلى مستوى المضمون تم الأخذ بتلك الآراء التي عبر من خلالها المجلس عن استقلالية الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري عن الحكومة²⁴⁶

إن قوة الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري لا نلمسها في تلك الأدوار الإستشارية التي تقدمها للحكومة أو البرلمان بل تتجلى في صلاحياتها التقريرية ، وهنا أين يمكن الاشكال الذي يجمع هذه الهيئة الضبطية بالهيئات المنتخبة خاصة الحكومة، ونخص بالذكر ما أقر المجلس من خلال رده على الرسالة التي بعثها رئيس الحكومة بتاريخ 4 يونيو 2015 إلى المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري ، يخبره من خلالها بالسهرة التي بثتها القناة الثانية يوم الجمعة 4 يونيو 2015 وما تضمنته من مشاهد ذات إحياءات جنسية مخلة بالحياء ومستفزة للقيم الدينية والأخلاقية للمجتمع المغربي والصادمة لشعور المشاهدين حيث يطلب عرض النازلة عليه من أجل النظر في المخالفات والتجاوزات المذكورة وترتيب الجزاءات في حق المسؤولين عن هذا التقصير الجسيم، وذلك استنادا إلى مقتضيات المادة 3 من ظهير 31 غشت 2002 القاضي بإحداث المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري ، حيث أكد في جوابه على كون هذا الطلب لا يدخل ضمن رأي في قضية تتعلق بقطاع الإتصال السمعي البصري، ولا يدخل بالتالي ضمن الاختصاصات الاستشارية للمجلس المنصوص عليها في المادة الثالثة ، في حين أن المجلس حسب المادة الرابعة من نفس القانون (ظهير 2002/8/31) يمكن أن يتلقى من المنظمات السياسية أو النقابية أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة شكايات متعلقة بخرق أجهزة الاتصال السمعي البصري للقوانين أو الأنظمة المطبقة على القطاع السمعي البصري²⁴⁷.

إن استقلالية الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري عن الحكومة وكذلك محاولة الحكومة في تدخل فيها وتوجيهها ، يؤدي بطبيعة الحال إلى ظهور نوع من "الحساسية المؤسسية" وما يركي هذا الكلام هو محاولة الحكومة من خلال مشروع قانون رقم 11.15 المس بمبدأ استقلالية هذه الهيئة ، إن قوى هذه المؤسسة وتمتعها بسلطات تقريرية ساهمت في نشوء منازعات بين الحكومة من جهة و الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري من جهة أخرى ، هذه المنازعات تصل إلى القضاء المتجسد في المحكمة الإدارية ، والذي بدوره يساهم في ضبط هذه العلاقة بهدف ضمان توازنها ، وهذا ما سنعالج في المطلب الثاني عند حديثنا عن دور القضاء باعتباره ضابط للتوازنات بين الهيئات المنتخبة وهيئات الحكامة .

²⁴⁵ نفس المصدر، ص 15

²⁴⁶ قراءة في القانون رقم 11.15 المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري الصادر يوم 25 أغسطس 2016

²⁴⁷ د. مولود اسباي، مؤسسات الحكامة الجيدة في ظل الدستور المغربي 2011 أي إسهام في العمل التشريعي؟، مجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والسياسية والاقتصادية، العدد 21-مارس/آذار 2020، المجلد 04، ص 133

المطلب الثاني: القضاء كضابط للتوازنات المؤسساتية بين الهيئات المنتخبة وهيئات الحكامة

إذا كان الدستور قام بدسترة هيئات الحكامة والتنصيب على استقلاليتها في علاقتها بالحكومة والبرلمان، فإن القضاء باعتباره سلطة مستقلة ومحيدة يعمل على تكريس مبدأ سمو الدستور وذلك من خلال ضمان توازن هذه العلاقة والحفاظ على استقلاليتها، وبهذا يساهم في عدم تدخل الهيئات المنتخبة في صلاحياتها سواء كانت تلك الصلاحيات التقريرية أو الإستشارية.

وبالتالي سنقسم هذا المطلب لفقرتين الأولى سنتحدث فيها عن مظاهر التوازن من خلال اجتهادات القضاء الدستوري والاداري على أن نعرض في الفقرة الثانية للحديث عن مبدأ الحياد ودوره في ترسيخ دولة القانون .

الفقرة الأولى: مظاهر التوازن من خلال اجتهادات القضاء الدستوري والاداري

عندما نتحدث عن القضاء باعتباره ضابط لتوازن العلاقة بين الهيئات المنتخبة وهيئات الحكامة، فإننا في هذه الحالة نتحدث عن سلطة مستقلة ومحيدة مهمتها هي حماية القاعدة القانونية، وذلك من خلال ضمان سموها على كافة المؤسسات الدستورية التي تعنى بطبيعة الحال بمهمة تنزيلها واحترامها، وإذا كان الدستور باعتباره أسمى قاعدة عمل على دسترة هيئات الحكامة، فإن المجلس الدستوري أو المحكمة الدستورية تعمل على تكريس القواعد الدستورية من خلال العمل على ملائمة تلك القواعد مع التشريعات والقوانين التي تنظم العلاقة بين الهيئات المنتخبة وهيئات الحكامة من خلال اجتهادات وقرارات كل من المجلس الدستوري (سابقاً) والمحكمة الدستورية، واعتباراً إلى كون المشرع الدستوري خص بعض الهيئات الحكامة بسلط تقريرية ونقصد هنا تلك الهيئات التي تتمتع بخصائص السلطات الإدارية المستقلة، إذ تعمل هاته الهيئات على ضبط وتقنين مجال اشتغالها، كالهيئة العليا للاتصال السمعي البصري ومجلس المنافسة والهيئة الوطنية للزراعة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، فإنها هي الأخرى تخضع لرقابة القضاء الإداري من خلال مراقبة مشروعية القرارات الصادرة عنها سواء تعلق الأمر بتلك القرارات الموجهة للجهات التي تكون خاضعة لرقابة السلطات الإدارية المستقلة، أو تعلق الأمر بتلك القرارات التي تكون موضوع نزاع بينها وبين الحكومة.

أفما يخص القضاء الدستوري

1- حول مسألة استقلالية هيئات الحكامة عن الحكومة والبرلمان

بداية يعتبر القرار المجلس الدستوري رقم 12/829 الذي سبق لنا الحديث عنه والمتعلق بالبث في دستورية النظام الداخلي لمجلس النواب، مؤسس لمبدأ أساسي وهو استقلالية هيئات الحكامة عن الحكومة والبرلمان، حيث عمل المجلس الدستوري على ملائمة النظام الداخلي لمجلس النواب مع ما جاء به دستور 2011 حول استقلالية هيئات الحكامة في علاقتها بالهيئات المنتخبة²⁴⁸، وعلى إثر هذا القرار إنكب مجلس النواب على إصلاح نظامه الداخلي انطلاقاً من ربيع 2012 إلى حدود صيف 2013، إذ سيتم إعداد صيغة جديدة ستعرض للتصويت خلال الجلسة العامة لفتح غشت

²⁴⁸ أنظر قرار المجلس الدستوري رقم 12/829 السالف الذكر

2013 ، حيث سيكون على مجلس النواب التفكير في ضبط أكبر للعلاقة بينه وبين هيئات الحكامة دون السقوط في الملاحظات السابقة للمجلس الدستوري.

وخلال مراقبة المجلس الدستوري لهذه الصيغة ، سيطور أكثر اجتهاده المتعلق باستقلالية هيئات الحكامة، على ضوء قراره رقم 924-2013، بتاريخ 22 غشت 2013، انطلاقاً من العناصر التالية²⁴⁹:

- تأكيد المجلس الدستوري على استقلالية هيئات الحكامة، يرتبط في نفس الوقت بتأكيد على أن هذه الاستقلالية تبقى رهينة في مداها وشروطها، بما يحدده المشرع.

- على الرغم من أن جميع هيئات الحكامة معنية بالمقتضى الدستوري المتعلق بالاستقلالية، فإن المجلس الدستوري يركز على المؤسسات الثلاث التي تم النص على اعتبارها صراحة هيئات مستقلة من خلال الفصول (159/161/162).

- رغم عدم التنصيص صراحة على تخويل الدستور بعض هيئات الحكامة صلاحية الإدلاء بآراء استشارية، لن يمانع المجلس الدستوري في الإمكانية التي أقرها النظام الداخلي لمجلس النواب في طلب مجلس النواب لرأيها بشأن قضايا معروضة عليه.

- التركيز من جديد على أن هذه الهيئات ليست إدارة ولا مؤسسة أو مقالة عمومية ، ولا تخضع بالتالي للسلطة الرئاسية ولا لوصاية وزير معين، مما يجعلها غير قابلة للمقارنة بالمؤسسات والمقالات العمومية، التي يمكن للجان البرلمانية أن تطلب الاستماع إلى مسؤوليها، بحضور الوزراء المعنيين وذلك وفقاً للفصل 102 من الدستور.

- عدم دستورية إمكانية استدعاء رؤساء هذه الهيئات للمثول أمام لجنة نيابية دائمة لتقديم حصيلة عملها، أو دعوتهم لحضور جلسات اللجن عند الإقتضاء.²⁵⁰

يطرح هذا القرار مجموعة من الإشكالات والتي حاول معالجتها الدكتور محمد أتركين بقوله، يمكن التعليق على هذه الحثيات الثرية من حيث مضمونها المهيكل بالنظر لما تقدمه من قواعد اجتهادية مكمل للنص الدستوري من الزوايا الآتية:

1- يظهر المجلس الدستوري، وكأنه يعيد قراءة تأويله للعلاقة بين الفصل 159 المنشئ لمبدأ "الاستقلالية" والفصول الخاصة (161/162/166)، التي تتعلق ببعض المؤسسات المستقلة، ففي قراره الأول، لم يستنتج المجلس الدستوري أي تمييز بين مكونات المؤسسات والهيئات المعنية؛ إذ أنها جميعها مستقلة، وأن إعادة التنصيص على استقلالية بعضها وفق فصول خاصة دون أخرى ، لا ينفي عمومية القاعدة الأصل ولا شمولية الآثار التي ترتبها على مجموع المؤسسات والهيئات المذكورة في الفصول من 161 إلى 170 من الدستور، لكن في قراره، الموضوع، سيذهب المجلس ، في اعتقادنا، إلى خلاف ما انتهى إليه سلفا، بالقول مع مراعاة أحكام الدستور ، لاسيما بالنسبة للمؤسسات التي اعتبرها صراحة هيئات مستقلة (الفصول 159/161/162) ؛ فمع ملاحظة أن هذا التحديد شابه خطأ مادي، لأن المؤسسات المعتمدة مستقلة بنص صريح هي الواردة في الفصول 161 و162 و166 من الدستور؛ فإن هذا التوجه، يعني، إذا استوعبنا مقصد المجلس

²⁴⁹ طارق حسن، مرجع سابق، ص 37

²⁵⁰ نفس المصدر، ص 38

الدستوري، أن إعادة التنصيص على استقلالية ثلاث مؤسسات من أصل عشر مؤسسات ليس إعادة تأكيد من المشرع الدستوري على المبدأ العام، المنظم في الفصل 159 من الدستور؛ وإنما تميز لهذه المؤسسات عن باقي المؤسسات الخاضعة للمبدأ العام؛ ويترتب عن ذلك، أن على المشرع العادي أن يستحضر هذا التمييز، حين يضع القوانين المنظمة للمؤسسات المستقلة بفصول خاصة؛ وهو ما يستتبع بالتساؤل الآتي، هل للاستقلالية، كما هي منصوص عليها دستوريا مضمونان، عام وخاص؟ ثم ماهي مكونات النظام الخاص التي ستأثر بها قياسا بالنظام العام؟

2- على عكس القرارات السابقة، سيضع المجلس الدستوري ضوابط لاستقلالية المؤسسات والهيئات المعنية؛ إنها استقلالية يجدها عمل المراقبة القضائية والمالية؛ مما يجعلها (أي المؤسسات)، جزءا من أجهزة الدولة، إضافة إلى أنها ملزمة بتقديم تقريرها للبرلمان مرة واحدة في السنة على الأقل، دون أن يصف المجلس الدستوري هذه الآلية على عكس الآليتين القضائية والمالية الموصوفة بالمراقبة، وهل هي مندرجة في عمل المراقبة والتقييم؟ أم هي فقط آلية للإخبار ليس إلا؟ فهذا المضمون يكون المجلس الدستوري قد أجاب، بشكل صريح عن سؤال محاسبة المؤسسات والهيئات المعنية، وهي محاسبة في فهم وتأويل المجلس الدستوري ذات بعدين قضائي ومالي.

3- النقطة الأخيرة من هذا التعليق الذي قدمه الأستاذ تنطلق من التمعن في مضمون العبارات الآتية، "وهو استقلال يعود للمشرع تحديد مداه وشروطه" تبدو العبارات المذكورة، وكأنها تخول للمشرع صلاحية تحديد ما ينبغي أن تكون عليه استقلالية المؤسسات والهيئات المعنية، وفي الآن ذاته إمكانية رسم حدود لاستقلاليتها، هذا الموقف كيف يمكن أن يفهم قياسا بما قدمت به العبارات المشار إليها، وما استتبعته به؟ بمعنى آخر كيف يمكن أن نوفق بين القواعد الثلاث، الواردة في قرار المجلس الدستوري، الآتية:

أ- المشرع يمتلك سلطة تقديرية لتحديد مدى وشروط استقلالية المؤسسات والهيئات المعنية.

أ- المشرع وهو يضع القوانين المنظمة للمؤسسات والهيئات المعنية، عليه أن يستحضر التمييز الدستوري القاضي باستقلالية ثلاث مؤسسات وفق فصول خاصة صريحة.

أ- المحاسبة الممكنة للمؤسسات والهيئات المعنية، لا يمكن أن تتم دستوريا، إلا وفق مراقبة قضائية ومالية، أو على أساس ما يتطلبه الفصل 160 من الدستور، من تقديم تقرير عن أعمالها للبرلمان مرة واحدة في السنة على الأقل.

وخلص في الأخير الأستاذ إلى قول، على أساس ما تقدم إن المجلس الدستوري لم يترك للمشرع صلاحية تحديد مدى الاستقلالية وشروطها، بحكم أن اجتهاده حدد ملامح الاستقلالية ومداه، ليكون المشرع تبعا لذلك مطالبا بخلق قواعد تسمح بإعمال ما رسمه المجلس الدستوري من ضوابط للاستقلالية عوض إعطاء مضمون تشريعي آخر لها.²⁵¹

وما أثار إنتباهي هو قرار المحكمة الدستورية رقم 19/93 الصادر يوم 9 يوليوز 2019، المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المستشارين الذي جاء في مادته 123 "يمكن للجان الدائمة حسب اختصاص كل منها مناقشة التقارير الموضوعاتية الصادرة عن المؤسسات والهيئات والمجالس المنصوص عليها في الفصول من 161 إلى 170 من الدستور، ولها أن تدعو في

²⁵¹ أتركين محمد، مرجع سابق، ص 221 و 222

اجتماعات لا تحضرها الحكومة مندوبين عن هذه المجالس والمؤسسات لتقديم المزيد من الشروحات حول التقارير المذكورة".

إن هذا التنصيص الذي جاء به النظام الداخلي يمكن اعتباره ضرب لجميع القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري حول استقلالية هيئات الحكامة في علاقتها بالبرلمان، صراحة لا نجد تفسير منطقي لهذا السلوك الذي قام به مجلس المستشارين سوى محاولة المجلس إدخال هذه الهيئات لخانة المسألة ، وقد جاء رد المحكمة الدستورية عند تبناها في النظام الداخلي على شكل التالي ، إن الدستور لم يصف الهيئات المشار إليها في الباب الثاني عشر (الفصول 161 إلى 170) سوى بعبارتي " المؤسسات والهيئات" سواء في فصليه 159 و 160 أو في العناوين التي قدمت بها الفصول من 161 إلى 170 (مؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات والحكمة الجيدة والتنمية البشرية والديمقراطية التشاركية) أو في العناوين الفرعية للفصول من 161 إلى 164 (هيئات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها) أو من الفصل 165 إلى 167 (هيئات الحكامة الجيدة والتقنين)

أو من 168 إلى 170 (هيئات النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية)، وحيث إن الفصل 160 من الدستور حدد علاقة الهيئات والمؤسسات المعنية بالبرلمان في تقديم تقرير عن أعمالها مرة واحدة في السنة على الأقل الذي يكون موضوع مناقشة من قبل البرلمان، وحيث إن ما نص عليه الدستور في فصله 102 من إمكان اللجان المعنية في كلا المجلسين أن تطلب الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية... لا يسري على الهيئات والمؤسسات المعنية المستقلة دستوريا ، على اعتبار أنها ليست إدارات ولا مؤسسات عمومية، مما يحظر معه دعوة مندوبين عن المؤسسات والهيئات المعنية إلى اللجان الدائمة ، وتكون معه الفقرة الأولى من المادة 123 غير مطابقة للدستور.²⁵²

إن هذا السلوك الذي قام به مجلس المستشارين يعيدنا لما جاء به قرار مجلس الدستوري رقم 12/829 الصادر حول النظام الداخلي لمجلس النواب، وهذا السلوك يدل على كون البرلمان لم يتقبل استقلالية هيئات الحكامة عنه .

2- تكييف المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي كمؤسسة دستورية مستقلة شكل قرار المجلس الدستوري رقم 14/932 المتعلق بمطابقة القانون التنظيمي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي للدستور، مناسبة للاجتهاد القضاء الدستوري لترسيخ مجموعة من القواعد ذات العلاقة بهيئات الحكامة، سواء فيما يهم تكييف الوظيفة الدستورية لهذا المجلس نفسه، أو فيما يخص الحسم في تعيين مسؤولي هذه الهيئات أو رفض التداخل العضوي في ما بينها.

حيث اعتبر هذا القرار أنه بالرغم من عدم تنصيص الدستور على استقلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي على غرار مؤسسات أخرى، فإنه بإفراده لهذا المجلس بابا خاصا هو باب الحادي عشر ، وإسناده تحديد قواعد تأليفه وتنظيمه وصلاحياته وكيفية تسييره إلى قانون تنظيمي، وتنصيبه على أن للحكومة ومجلس النواب ومجلس المستشارين أن يستشيروه في جميع القضايا التي لها طابع اقتصادي واجتماعي وبيئي، كما له أن يدلي برأيه في التوجهات العامة للاقتصاد

²⁵² المملكة المغربية المحكمة الدستورية، قرار رقم 19/93 صادر يوم 9 يوليوز 2019 <https://www.cour-constitutionnelle.ma/ar/%D9%82%B1%D8%A7%D8%B1%D8%A7>

تاريخ الاطلاع 2020/7/8 ساعة 13:00

الوطني والتنمية المستدامة وفقا لأحكام الفصلين 151 و 152 من الدستور، إنما يهدف من وراء ذلك إلى إحداث مؤسسة مؤهلة لتقديم آراء وتحليلات موضوعية محايدة ومجردة، من شأنها تنوير كل من الحكومة والبرلمان بخصوص القضايا ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وحيث إنه بدون توفر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي على الاستقلال عن الجهات الدستورية التي تطلب رأيه ، تنتفي الغاية التي من أجلها نص الدستور على إحداثه.²⁵³

وحيث إن استقلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي مؤسساتيا، بناء على ما سبق، وبما يترتب عليه من استقلال إداري ومالي، يجعله مؤسسة لا تخضع لا للسلطة الرئاسية للحكومة ولا لوصايتها، مما يحول دون اعتباره مجرد إدارة موضوعة تحت تصرفها شأن سائر الإدارات العمومية التي يشير إليها الفصل 89 من الدستور، الأمر الذي يكون معه ما ينص عليه الفصل 91 منه من أن رئيس الحكومة يعين في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية ، لا ينطبق على المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

وحيث إنه تأسيسا على ما سبق بيانه ، فإن الأمين العام للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لا يمكن تعيينه إلا من طرف سلطة أعلى تمثل في الملك رئيس الدولة ، وهو ما يجعل الفقرة الأولى من المادة 29 من القانون التنظيمي المعروض على نظر المجلس الدستوري غير مطابقة للدستور.²⁵⁴

أما فيما يخص رفض التداخل العضوي بين الهيئات المكلفة بالتقنين وبين المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، حيث إن البند «ه» من المادة 11 يدرج ضمن فئة الشخصيات التي تمثل 20 مؤسسة وهيئة في المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، كلا من:

-رئيس الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري

-رئيس مجلس المنافسة

-رئيس الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

وحيث إن الدستور ، فضلا عن اعتباره للمجالس والهيئات الثلاث المشار إليها مؤسسات مستقلة بحكم اندراجها ضمن الهيئات المكلفة بالحكومة الجيدة والتقنين طبقا لأحكام الفصل 159 منه، فإنه أسند لها النهوض بمهام مقرررة دستوريا تنطوي على صلاحيات الضبط أو التقنين أو الرقابة أو التتبع التنفيذ وفقا لأحكام فصوله 165 و 166 و 167 وهو ما يميزها عن باقي الهيئات والمجالس ذات الصلاحيات الاستشارية الواردة بدورها في الدستور، وحيث إنه لئن كان الاستقلال المخول للمؤسسات المذكورة وطبيعة صلاحياتها لا يحولان، وفق القوانين المنظمة لها، دون إقامة علاقات تعاون مؤسسي بكل صوره وأساليبه، فيما بينها وكذا بينها وبين المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بالطريقة التي تعين

²⁵³ المملكة المغربية المحكمة الدستورية، قرار رقم 14/932 صادر يوم 30 يناير 2014 <https://cour-constitutionnelle.ma/ar/%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA> تاريخ الاطلاع 2020/7/8 ساعة

هذا الأخير على النهوض بالمهام الموكولة إليه، فإن هذا التعاون يتعين أن يتم وفق الإجراءات التي يحددها القانون لكل منها بشأن كيفية اتخاذها لقراراتها أو إصدار آرائها ، دون قيام تدخل عضوي فيما بينها.

وحيث إن القانون التنظيمي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ، بمنحه العضوية داخل هذا المجلس لرؤساء المؤسسات الدستورية الثلاث المذكورة، لم يراع طبيعة هذه المؤسسات ونوعية وظائفها والغاية من إحداثها ، وحيث إنه تأسيسا على ما سبق بيانه، يكون إدراج تمثيل رؤساء كل من الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري ومجلس المنافسة والهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها في تأليف المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي غير مطابق للدستور²⁵⁵

وبناء على سبق فإن المجلس الدستوري سيغلق حلقات اجتهاده في الموضوع اللذين يتضمنان من جهة ، تجديدا في فهم الاستقلالية ومن جهة أخرى ، تأكيداً على موقف سابق بخصوص تعيين المسؤولين على المؤسسات المستقلة دستوريا، وإن كان ذلك قد تم وفق تعليل مستفيض وبوضوح أكبر، فالمجلس الدستوري قد أرسى معيارا جديدا للتمييز ، من داخل المؤسسات المستقلة دستوريا قائما هذه المرة على معيار الصلاحيات المخولة لها، فميز من داخلها بين المؤسسات ذات الصلاحيات الاستشارية وتلك المخول لها صلاحيات الضبط أو التقنين أو الرقابة، ورتب على ذلك نتيجة قوامها ، أن خصوصية وظائفها ، يجعل تمثيلها داخل مؤسسات مستقلة أخرى غير مطابق للدستور لأن ذلك ينافي وظيفتها والغاية من إحداثها²⁵⁶.

ونضيف كون المجلس الدستوري صاغ هنا قاعدة جديدة لتحديد صلاحية التعيين داخل السلطة التنفيذية ، حيث تعتبر أن مجال تعيينات رئيس الحكومة قد حصرت فيما ينص عليه الفصل 91 من الدستور، وبالتالي فإن أي تعيينات أخرى خارج ذلك الإطار حتى ولو لم ينص عليها الدستور صراحة ، تبقى من صلاحية السلطة الأعلى الممثلة في رئيس الدولة.

ب- فيما يخص القضاء الإداري

يتجلى الدور الرقابي للمحاكم الإدارية على أعمال هيئات الحكامة ، في مراقبة القرارات التي تصدر عن هيئات الضبط والتقنين ، حيث تراقب مشروعية القرار وتستقبل الطعون المتعلقة بتلك القرارات الصادرة في حق الشركات الخاضعة لمراقبة هيئات الضبط والتقنين ، كحالة الطعن الذي قدمته الشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة يوم 13/10/2017 ، في قرار المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري والمتعلق بتوجيه إندار إلى شركة الوطنية للإذاعة والتلفزة بخصوص إخلالها بالتزامها المتمثل في ملائمة الصور التي تظهر على الشاشة مع سياق المضمون الذي يتم بثه²⁵⁷

وما يهمنا نحن هو معرفة دور القاضي الإداري في مسألة الفصل بين هيئات الحكامة من جهة والهيئات المنتخبة من جهة أخرى، وفي هذا الصدد أصدرت المحكمة الإدارية بالرباط الحكم عدد 2767 بتاريخ 2014/5/16 قضى بإلغاء القرار رقم 14-04 الصادر عن المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري 31 مارس 2014 ، والذي تضمن أمرا للشركة الوطنية

²⁵⁵ نفس المصدر، قرار رقم 14/932

²⁵⁶ أتركبن محمد، مرجع سابق، ص226

²⁵⁷ المحكمة الإدارية بالرباط، أنظر للحكم عدد 4549 بتاريخ 03/11/2017

والإذاعة والتلفزة بالالتزام عند نقل جلسات الأسئلة الأسبوعية لمجلس المستشارين بالإجراءات بما في ذلك التوقيات والمدة المتفق عليها استنادا إلى المواد 25 و46 و127 من دفتر تحملات الشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة المغربية²⁵⁸.

وتتجلى حيثيات هذا الحكم كون رئيس الحكومة قرر من خلال رسالة موجهة إلى رئيس مجلس المستشارين في 2 يناير 2014، توقيف البث التلفزة لفقرة "الإحاطة علما" بجلسة الأسئلة الشفوية في مجلس المستشارين، القرار استند على تقدير الحكومة، يقضي بعدم دستورية هذه الآلية البرلمانية، كما أن الحكومة بنت هذا الموقف اعتمادا على قرار سابق للمجلس الدستوري رقم 13/924 يقضي بعدم مطابقة إحدى مواد النظام الداخلي لمجلس النواب للدستور، حيث اعتبر رئيس الحكومة أن قاعدة "حجية قرارات المجلس الدستوري لا تقتصر على النص الذي صدرت في شأنه، بل تمتد إلى أي نص آخر تجمعه وياه وحدة الموضوع والسبب"، تسمح للحكومة بالحسم في عدم دستورية إحاطة المستشارين، وبالتالي توقيف بثها تلفزيا.

القضية ستنقل إلى المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري من خلال قراره رقم 14-04 الذي يأمر من خلاله الشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة بالالتزام، عند نقل جلسات الأسئلة الأسبوعية لمجلس المستشارين، بالإجراءات بما في ذلك التوقيات والمدة المتفق عليها وهو ما يعني إلغاء قرار الحكومة بتوقيف البث.

وقد تفاعلت الحكومة من خلال رفعها دعوى قضائية ضد قرار المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري، حيث ستصدر المحكمة الإدارية بالرباط في 16 ماي 2014 حكما بإلغاء القرار المذكور للمجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري، واستمدت هذه الأخيرة بعدم مشروعية قرار ومخالفته لأحكام الدستور، وتطبيقه لدفتر تحملات الشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة تطبيقا خاطئا، وذلك من خلال استدلال الحكم بالمواد 25 و46 و127 من دفتر التحملات والفصلين 100 و134 من الدستور، كما عززت المحكمة تعليلها بقراري المجلس الدستوري تحت عدد 13/924 و 98/213²⁵⁹.

ومن خلال هذا الحكم يتضح أن المحكمة الإدارية تراقب شرعية القرارات الصادرة عن الهيئات الضبط والتقنين وكذلك صادرة عن الحكومة، من خلال ملائمة تلك القرارات مع ما جاء به الدستور واجتهادات المحكمة الدستورية.

الفقرة الثانية: مبدأ الحياد ودوره في ترسيخ دولة القانون

عندما نتحدث عن مبدأ الحياد، فإننا نقصد من خلاله مناقشة استقلالية هيئات الحكامة عن الهيئات المنتخبة، من خلال تأكيد على هذه الاستقلالية وفي مقابل ذلك ربط مسؤولية هذه الهيئات أمام سلطة تمتاز بخاصية الحياد، ومقصود هنا بهذه السلطة هي "السلطة القضائية"، وإذا كان لهذا الرأي هدف فيتجسد بالأساس في ضمان عدم تدخل الهيئات المنتخبة في أعمال هيئات الحكامة نظرا لما قد يفرزه هذا التدخل من إشكاليات تتعلق بالأساس بما أصبحت تنتجه لنا

²⁵⁸ د. سعيد أولعربي، مقال حول رقابة قضاء المشروعية على هيئات الحكامة الجيدة والتقنين: الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري نموذجاً لتعليق على حكم المحكمة الإدارية بالرباط، موقع العلوم القانونية، نشر يوم الاثنين 22 سبتمبر 2014

²⁵⁹ <https://www.marocdroit.com/%D8%B1%D9%82%D8%A7%D8%A8%D8%A9-%D9%82> تاريخ الاطلاع 2020/7/8

الديمقراطية التمثيلية من مشاكل التي قد تنعكس على عمل هيئات الحكامة في حالة ما كانت تابعة لها، رغم تسجيلنا صراحة من خلال دراسة بعض التجارب المقارنة إلى كون التجربة الأمريكية أبانت لنا أن مفهوم الإستقلالية المقصود به ، هو استقلالية هاته الهيئات عن السلطة التنفيذية فقط، لكن رغم ذلك فإن طبيعة النظام السياسي وخصائصه، علاوة على طبيعة فصل السلط وكذلك البنية الحزبية الثنائية، هي التي ساعدت على نجاح هذه التجربة.

وبالتالي فإذا كانت تبعية هيئات الحكامة للبرلمان أو الكونغريس الأمريكي لا تؤثر على عمل هذه الهيئات وعلى مفهوم استقلاليته بشكل أساسي، فإننا في المقابل قد لا نجد نفس الظروف متوفرة فيما يخص باقي النماذج الأخرى، وخاصة تلك الدول التي لها بنية حزبية متعددة كالنموذج المغربي، الذي يفرز لنا من خلال نمط الاقتراع المعتمد تمثيلية حزبية متعددة داخل الحكومة والبرلمان.

وهذا ما يؤثر على عملها ويؤدي إلى ظهور صراعات حزبية من داخل الائتلاف الحكومي وكذلك الأغلبية البرلمانية، ونظرا للضعف التي تعيشه اليوم الديمقراطية التمثيلية والتي سنتحدث عنها بشكل مفصل، وكذلك ما تعاني منه أيضا الديمقراطية التشاركية باعتبارها تفتقد لخاصية أساسية وهي سلطة القرار، فإننا نرى فيما يخص الهيئات التي تمتاز بسلط تقريرية كهيئات الضبط والتقنين أن تكون مسؤولة أمام سلطة محايدة (القضاء الدستوري والإداري).

أما فيما يخص باقي الهيئات الأخرى والتي تمارس الوظائف الاستشارية والرقابية فقط، فإننا نرى كون الجهات التي تطالب بمسؤولية هذه الهيئات أمام البرلمان، لم تراعي مسألة أساسية وهي عدم ممارسة هذه الهيئات لوظائف تقريرية، وبالتالي نتساءل عن ما هو السبب الذي يدعو لمراقبة أعمالها أمام البرلمان؟!

أولا: تجليات ضعف الديمقراطية التمثيلية

تتأسس الديمقراطية التمثيلية على مبدأ "السيادة الوطنية" وتؤمن بقدرة الممثلين على التعبير عن مصالح الأمة من خلال شرعية الانتخاب ولعب دور الوساطة ونقل المطالب، لكن هذا النموذج للديمقراطية قد أكملت له العديد من الانتقادات خصوصا أمام تدني نسبة المشاركة في العملية الانتخابية والعزوف عن الانتماء السياسي وبروز فجوة بين الممثلين والقاعدة الانتخابية²⁶⁰ وهذا ما ساهم في ظهور مجموعة من نقاط الضعف أو الإشكالات التي أصبحت تعاني منها هذه الديمقراطية.

-عدم مواكبة الديمقراطية التمثيلية لتقدم الذي يشهده الفضاء العام خصوصا في شقه الرقمي مع ظهور الديمقراطية الرقمية مثال: اعتبار إستونيا أول دولة في هذا الصدد وذلك لوصول ناتجها الداخلي الخام إلى 70% انطلاقا من المعاملات الرقمية لدولة (الإدارة الإلكترونية)

-تنامي أدوار المجتمع المدني وإشرافه على العديد من المجالات الحيوية (النسيج الاجتماعي، حقوق الإنسان)

-ضعف المشاركة السياسية وذلك لعدة عوامل أبرزها:

+جمود النخب (ضعف سياسة التشبيب)

²⁶⁰ د. أتركين محمد، الدستور والدستورانية من دساتير فصل السلط إلى دساتير صك الحقوق - الطبعة الأولى 2007، مطبعة النجاح الجديدة-الدار البيضاء، ص 121

+ضعف الديمقراطية الداخلية للأحزاب السياسية

+استقلالية شبه منعدمة في علاقة الأحزاب بالدولة على المستوى المالي وعلى المستوى القرار الحزبي

-تراجع الإيديولوجية كمرجعية أساسية للأحزاب مما يؤدي إلى ازدياد اختيارات البراغمية للمواطنين

-ضعف الأداء المؤسساتي (الحكومة والبرلمان) نتيجة الصراعات السياسية والحزبية الضيقة (تغليب منطق الغنية على منطق المصلحة العامة)

-تآكل مؤشر الثقة بين المواطن والمؤسسات المنتخبة نتيجة استمرارية نفس النهج في معالجة القضايا الاقتصادية والاجتماعية والسياسية

-غموض وتشتت مركز القرار السياسي (من يقرر ومتى يقرر) ...

كل هذه العوامل تجعلنا نعتبر كون استقلالية هيئات الحكامة عن الحكومة والبرلمان أمر ضروري لضمان عدم تصدير أزمة الديمقراطية التمثيلية لها، كي لا تؤثر هذه الأزمة على جودة الإستشارة أو الاقتراح التي تقدمه هاته الهيئات لصالح الحكومة والبرلمان، ومن خلال ما سبق يتضح لنا كون استقلالية هيئات الحكامة عن الحكومة والبرلمان أثر بشكل واضح في هذه العلاقة ، حيث نجد أن جل الاقتراحات التي تقدمها هذه الهيئات لا يتم الأخذ بها، وسبب راجع إلى كون الهيئات المنتخبة تنظر لها نظرة منافس ، علاوة على طبيعة العلاقة التي تجمعها بالمؤسسة الملكية ونقصد هنا تلك السلسلة المتواجدة فيها ، ساهمت بطبيعة الحال في تكريس هذه النظرة من قبل الهيئات المنتخبة.

ثانيا: الديمقراطية التشاركية

لقد ساعد الانتقال من الليبرالية إلى الديمقراطية أي ديمقراطية الفكرة الليبرالية على خلق فضاءات ومساحات جديدة للمشاركة أمام المواطنين والمواطنات وهيآت المجتمع المدني في إطار صيغ جديدة تجلت في الديمقراطية التشاركية ، والتي ظهرت كإجابة عن الإخفاقات التي عرفها النظام التمثيلي والأزمة التي أضحت يعيشها، وكذا كإجابة على حالات النفور الفردي والتنظيمي من المشاركة السياسية عبر ذات القناة، وهو ما يهدد الاستقرار المواطناني الجماعي.

على مستوى التجربة المغربية نجد اختلافا عما سبق، حيث أن العمل على دسرة الديمقراطية التشاركية واللجوء إليها جاء في سياق تجاوز هشاشة الديمقراطية التمثيلية التي تعاني عددا من الاشكالات، وهو ما جعل من اللجوء إلى الديمقراطية التشاركية في إطار من التكامل الوظيفي بينها وبين النظام التمثيلي لجوءا موضوعيا لتعزيز المشاركة وتقوية الديمقراطية، وليس تأسيسا لتنازع مشروعية التمثيل المدني والتمثيل السياسي²⁶¹

إن قوة التي اكتسبتها الديمقراطية التشاركية ليست وليدة ذاتها وإنما نتيجة الضعف التي تعرفه الديمقراطية التمثيلية، كما أن تراجع الأداء المؤسساتي قابله تقدم الديمقراطية التشاركية نحو محاولة نسج علاقة الثقة مع المواطنين والذي يرجع مؤشرها

²⁶¹ مصعب التجاني، مرجع سابق، ص 165

في علاقته مع المؤسسات المنتخبة، لكن رغم ذلك فإن الديمقراطية التشاركية هي الأخرى تعاني مجموعة من الإشكالات نجملها على شكل التالي:

- استحالة قيام ديمقراطية تشاركية دون تواجد ديمقراطية تمثيلية قوية

- إن أبرز نقط ضعف التي تعتري الديمقراطية التشاركية هي عدم قدرتها على تحديد المسؤولية وربطها بالمحاسبة

- إن الديمقراطية التشاركية ليس لها دور حاسم في اتخاذ القرار فهي تمنع الاقتراح لا للحسم

- تزايد التشبث السياسي وتحكمه في مختلف القضايا الاستراتيجية للدولة وعدم سماحه بتنامي أدوار المدني...

وإذا كانت هيئات الحكامة تعتبر آلية من آليات الديمقراطية التشاركية فإنها في نفس الوقت تفقد لسلطة القرار (باستثناء هيئات الضبط والقنين التي تمارس وظائف تقريرية)، وبالتالي فإن علاقتها بالهيئات المنتخبة ترتبط بالوظيفة الإستشارية أو الاقتراحية فقط، وبالتالي فإن ضعف وهشاشة الديمقراطية التمثيلية يقابها عدم أخذ بتوصيات وأراء هيئات الحكامة، وهذا يذل على وجود الطابع السجالي بينها باعتبار الأولى تقوم على شرعية التمثيل والثانية تقوم على شرعية الاقتراح، وإذا كان هذا الاقتراح له أهمية فإننا نلمسه كما أشرنا سابقا في علاقة هيئات الحكامة بالمؤسسة الملكية.

إن الإشكالات التي تفرزها الديمقراطية التمثيلية نلاحظها من خلال اجتهادات الفقه، حيث قدم الفقيه "Dominique Rousseau" شكل جديد للديمقراطية أطلق عليه تعبير "الديمقراطية المستمرة" والتي تحيل إلى مشاركة الجميع في تشكيل الإرادة العامة والتي لم تعد مختزلة في الحق في الانتخاب، ولكنها تستمر بين اللحظات الانتخابية عبر التدخل التشريعي للمواطن وانطلاقا أيضا من حقه في الملاحظة ومن تم في مراقبة مؤسسات النسق السياسي، حيث تأخذ دلالاتها ومعناها في قدرة المجال العمومي على إنتاج وذلك عبر النقاش مطالب للمواطنين وفرضها عن طريق تعبئة الفاعلين، مما يجعل السلطة السياسية لا تشتغل وفق منطقها الخاص والمتعلق بالمبدأ التمثيلي، كما تقبل بأشكال جديدة لتمثيل الرأي العام في اللعبة السياسية، وفي تنافسيتها حيث تولد إمكانيات للتمثيل تسمح للمواطنين بالتدخل لصياغة أطروحة مدنية نقدية تقلص من هامش إستقلالية المنتخبين.

إن "الديمقراطية المستمرة" تعيد النظر في وظيفة "المجال العمومي" ودور القاضي الدستوري عبر جعل المجال العمومي للمواطنين حاملا لإرادة معبر عنها خصوصا في الدستور الاجتماعي وتجعل نسق السلطة يعاد تنظيمه لفتح إمكانيات مسطرية للمناقشة المستمرة واحترام هذه الإرادة، كما تؤدي إلى بروز القاضي كوجه مركزي للنسق السياسي على اعتبار أنه ومن خلال وظيفته في المراقبة يتمكن من فرض قراراته على السلطة السياسية، وبالتالي ينقل إلى الحقل المؤسسي أسئلة المجال العمومي²⁶²

²⁶² د. أتركين محمد، الدستور والدستورانية من دساتير فصل السلط إلى دساتير صك الحقوق - مرجع سابق، ص 124 و 125

ثالثا: الديمقراطية الدستورية وتكريسها لدولة القانون

تطرح فكرة ديمقراطية الدستورية مجموعة من القواعد الجوهرية والتي تنظم شكل النظام السياسي، حيث يقوم النظام السياسي وفق الديمقراطية الدستورية على احترام الدستور الرسمي الذي يعتبر أسمى قاعدة قانونية، وفي هذا النوع من الديمقراطية يتم ضمان احترام الدستور من خلال إقامة عدالة دستورية تتجسد بالأساس في القضاء الدستوري، باعتباره مشرف على احترام القواعد الدستورية من خلال بثه في دستورية القوانين الصادرة عن الهيئات المنتخبة، وبالتالي فإن هذا الشكل من الديمقراطية يسعى إلى تكريس سيادة القانون من خلال اعتبار الدستور ممثل الشعب وليس البرلمان، وبالتالي ضمان تكريس نصوص قانونية متوافقة مع إرادة الشعب صاحب السيادة المنصوص عليها في الدستور²⁶³

وأخذا بهذا الشكل من الديمقراطية، فإن إستقلالية هيئات الحكامة عن الحكومة والبرلمان نص عليه الدستور، من خلال الفصل 159 حيث جاء فيه، تكون الهيئات المكلفة بالحكمة الجيدة مستقلة...²⁶⁴ وبالتالي فإن امكانية مسؤولية هيئات الحكامة في علاقته بالبرلمان وفق هذه الديمقراطية غير متاحة، رغم ملاحظتنا كون مجموعة من الأساندة والباحثين يعتبرون أن إستقلالية هيئات الحكامة عن البرلمان يتعارض مع ما جاء به الفصل 2 من الدستور والذي نص على كون السيادة للأمة تمارسها مباشرة بالاستفتاء وبصفة غير مباشرة بواسطة ممثليها...²⁶⁵

«لكن يجب علينا أن نميز بين السيادة المباشرة والسيادة غير المباشرة، فإذا كان الدستور نص على إستقلالية هيئات الحكامة في علاقتها بالبرلمان ألا يعني هذا أن الأمة مارست سيادتها المباشرة عبر الاستفتاء الشعبي والتصويت على الدستور وبالتالي فإن إستقلالية هيئات الحكامة نتاج لممارسة الأمة لسيادته، وهنا يصبح في هذه الحالة الدستور هو ممثل الأسمى للأمة وليس البرلمان.

أما مفهوم سيادة الأمة التي حاولوا من خلاله الباحثين إثارة مسؤولية هيئات الحكامة أمام البرلمان فتدخل ضمن السيادة غير مباشرة، والتي تمارسها الأمة عبر ممثليها، وهذه السيادة لا علاقة لها بإستقلالية هيئات الحكامة، بل تتعلق باختيار الأمة لممثليها في المؤسسات المنتخبة بالاقتراع الحر والنزيه والمنتظم، وبالتالي فإن عمل البرلمان وفق هذه السيادة فتتجلى في مراقبته لعمل الحكومة باعتباره ممثل الأمة و ممارسته لوظائفه الدستورية، وليس مراقبة هيئات نص الدستور على إستقلاليتها في علاقتها بالهيئات المنتخبة.

وبالتالي فإن هذه الإستقلالية تقابلها مسؤوليتها أمام القضاء باعتباره سلطة محايدة وباعتبار هذا المبدأ (أي مبدأ الحياد) يساهم في ترسيخ دولة القانون».

²⁶³ Référence4: la toupie, Démocratie constitutionnelle, Toupictionnaire" dictionnaire de politique

Afficher la date 2020/8/15 heure 10:03 http://www.toupie.org/dictionnaire/democratie_constitutionnelle.htm

²⁶⁴ الفصل 159 من دستور المملكة المغربية الصادر سنة 2011

²⁶⁵ الفصل 2 من دستور المملكة المغربية الصادر سنة 2011

خلاصة الفصل الثاني

من خلال ما سبق يتضح لنا بأن وضعية هيئات الحكامة تختلف فيما بينها، فهناك هيئات تمارس الوظائف الاستشارية والتقريرية، وأخرى تضطلع بالمهام الاستشارية والرقابية، علاوة على تواجد هيئات أخرى تمارس الوظيفة الاستشارية فقط.

أما فيما يخص علاقة الهيئات المنتخبة بهيئات الحكامة يتبين لنا باللموس أنها تنقسم بنوع من التوتر، ويرجع هذا التوتر بالأساس لسببين رئيسيين يتجسدان في العلاقة السلسلة التي تربطها بالمؤسسة الملكية من خلال مساهماتها في بناء " السياسات الاستراتيجية" عبر الخطب الملكية "التوجيهية" (مساهمات كل من المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المجلس الوطني لحقوق الانسان، المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي حول مجموعة من السياسات الاستراتيجية ...)، ان هذه السلسلة التي تربط هيئات الحكامة بالمؤسسة الملكية تقوي من الوظائف الاستشارية وتعطيها طابعا الزاميا، وبالتالي فالحكومة تصبح ملزمة بتنفيذ وأجراً آرائها الاستشارية، مما يجعل الحكومة تنظر لها نظرة " المنافس" وهو الأمر الذي ينعكس سلبا على العلاقة التي تربط الحكومة بهيئات الحكامة وتجعلها تنقسم "بالحساسية المؤسسية".

أما السبب الثاني فيتجلى في استقلالية هذه الهيئات عن المؤسسات المنتخبة، ونخص بالذكر هنا قرار المجلس الدستوري رقم 829/12 المتعلق بالبت في دستورية النظام الداخلي لمجلس النواب ، إذ يعد هذا القرار تأسيسيا حيث رسم حدود العلاقة التي تربط هذه الهيئات بالمؤسسات المنتخبة، وفي هذا الصدد يجب أن نشير الى كون مجلس المستشارين أبان لنا من خلال قرار المحكمة الدستورية رقم 93/19 المتعلق ببتة في النظام الداخلي للمجلس، أن مسألة استقلالية هيئات الحكامة في علاقتها بالمؤسسة البرلمانية تثير إشكالية كبرى تحد من نجاح هذه العلاقة، وبهذا السلوك أعاد مجلس المستشارين اثارة هذه الإشكالية التي من المفترض أن المجلس الدستوري حسم فيها مسبقا في قراره 829/12، ويجب أن نشير هنا لدلالات هذا التصرف الذي يعبر عن عدم رضا المؤسسة البرلمانية من استقلالية هيئات الحكامة باعتباره يمثل إرادة الأمة، واذا كان موضوع استقلالية هيئات الحكامة عن المؤسسات المنتخبة قد نص عليه الدستور في الفصل 159، فان الجهات التي تنادي بالزامية مسؤولية هذه الهيئات أمام البرلمان باعتباره ممثلا للأمة ، قد أغفلت كون موضوع السيادة قد تم التنصيب عليه في الفصل الثاني من الدستور الذي قسمه لنوعين "السيادة المباشرة" التي تمارسها الأمة عبر الاستفتاء، و" السيادة غير المباشرة" التي تمارسها الأمة عبر ممثليها، فمن خلال قراءتنا للفصل 2 من الدستور يتضح لنا أن الأمة قد مارست سيادتها المباشرة عبر الاستفتاء على الدستور، وبالتالي فان موضوع استقلالية هيئات الحكامة تعد نتاجا لممارسة المواطن لسيادته المباشرة عبر تصويته واستفتاءه على الدستور، وفي هذه الحالة يصبح الدستور الممثل الأسمى للأمة وليس البرلمان، وهذا ما يساهم بطبيعة الحال في ترسيخ دولة القانون(سيادة القانون) في اطار ما يصطلح عليه "بالديمقراطية الدستورية".

إذا كان هذا الطرح يكرس استقلالية هذه الهيئات في علاقتها بباقي المؤسسات الدستورية الأخرى، فإننا في المقابل نربط مسؤولية هذه الهيئات أمام القضاء باعتباره سلطة تتصف بخاصية "الحياة" إذ يعمل بطبيعة الحال على ضمان سمو الدستور وحماية مبدأ السيادة التي عبرت عنها الأمة من خلال "الاستفتاء الدستوري".

أما بخصوص العلاقة الوظيفية التي تربط بينها وبين الحكومة، فإن هذه الأخيرة لا تأخذ بآرائها سواء تعلق الأمر بتلك الآراء التي تقدمها بطلب من الحكومة أو بمبادرة منها، رغم تسجيلنا صراحة لكون الحكومة تأخذ في بعض الحالات النادرة بآرائها، إذا تعلق الأمر ببعض المواضيع الصعبة التي تقتضي الاستفادة من خبرة بعض الهيئات مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حين طلبت الحكومة رأيه في موضوع "تقييم الوضعية الحالية لولوج الخدمات الصحية الأساسية بالوسط الحضرى والقروي"، لكن يجب أن نشير كون الحكومة تتعامل بمنطق الانتقائية مع هيئات الحكامة، حيث لم نلمس تجاوب الحكومة مع باقي الآراء الصادرة عن الهيئات الأخرى، وهذا ما يجعلنا نستنتج بأن الحكومة تتفادى التفاعل مع هذه الهيئات، ويمكن تفسير هذا السلوك بكون الحكومة تسعى لإيصال فكرة مفادها أن الحكومة يمكن لها صياغة السياسات دون اللجوء لهذه الهيئات التي تنظر لها نظرة "المنافس"، ان هذه "الحساسية المؤسسية" يترتب عليها وصول الحكومة مع بعض هيئات التي تمتاز بسلط تقريرية لمنازعات تبت فيها المحاكم الادارية (هيئات الضبط والتقنين كالهيئة العليا للاتصال السمعي البصري).

فيما يخص علاقتها بالبرلمان استخلصنا بأن مساهمات هيئات الحكامة في مجال تقييم السياسات العمومية اختلفت بين كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين، حيث نجد أن هذه الهيئات ساهمت في تقييم السياسات التي اشتغل عليها مجلس المستشارين، بينما غاب هذا الأمر في مجلس النواب وسبب هو عدم طلب هذا الأخير رأيها في هذا الصدد.

أما في الجانب المتعلق بتجويد هيئات الحكامة للمنظومة التشريعية، فنلاحظ أنه لم يتم الأخذ بآراء الهيئات في هذا المجال، وبالتالي فإسهام هذه الهيئات بخصوص مجال التشريعي مرتبط بتلك الآراء التي تكون بطلب من الملك.

كما نسجل ملاحظة مفادها أن النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان، لم يتحدثا عن مسألة رفع المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي تقريراً سنوياً للبرلمان، رغم معرفتنا المسبقة بأن المشرع الدستوري لم يشير لهذه الامكانية في الباب 11 من الدستور، لكن القانون التنظيمي 128.12 أشار في المادة 10 إلى الزامية رفع هذا التقرير لصالح البرلمان، وهذا ما يدفعنا لتساءل عن سبب اغفال كل من النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان مقتضيات المادة 10 من القانون التنظيمي 128.12؟ ثم لماذا لم يلاحظ القاضي الدستوري أثناء بنه في النظامين الداخليين هذه المسألة؟

ومن هنا يمكن القول أن قوة هيئات الحكامة في علاقتها بالهيئات المنتخبة مرتبطة أساساً بالنظرة الملكية لها والقضاء الدستوري باعتباره ضابطاً للتوازنات المؤسسية، وأخيراً الدستور الذي منح الاستقلالية لهذه الهيئات .

خلاصة عامة

ان المكانة التي تحظى بها هيئات الحكامة تختلف من دولة لأخرى وذلك بسبب طبيعة نظامها السياسي ومدى وعيه بأهمية الأدوار التي تعنى بضبطها، فبالنسبة لتجارب الأصيلة فقد تبين لنا من خلال دراسة كل من التجربة الفرنسية والأمريكية، أن وضعية هذه الهيئات تعبر عن وعي النظام السياسي بأهميتها وذلك من خلال تمتيعها بمجموعة من الصلاحيات التقريرية والاستشارية، علاوة على تعزيزها بخاصية الاستقلالية في علاقتها بالمؤسسات التمثيلية.

كما ننوه بالعمل الذي يقوم به القضاء باعتباره ضابط للتوازنات العلائقية بين هيئات الحكامة (سلطات الادارية المستقلة، الوكالات المستقلة) وبين المؤسسات التمثيلية، من خلال اجتهادات كل من المجلس الدستوري ومجلس الدولة وأيضا المحكمة العليا، إذ يعمل بطبيعة الحال على تكييف أعمالها وضمان عدم تدخل فيها كي لا تنتفي الغاية من إحداثها، وللإشارة فقط فإن الصلاحيات التي تمارسها هذه الهيئات في كل من التجربة الفرنسية والأمريكية تتجسد بالأساس في ممارسة السلطة التنظيمية، وسلطة العقاب، وسلطة التحقيق .

لقد أبانت لنا التجربة الأمريكية كون مفهوم إستقلالية هيئات الحكامة (الوكالات المستقلة) المقصود به هو استقلاليتها عن الجهاز التنفيذي فقط وبالتالي فهي مسؤولة أمام الكونغريس، إذ يعد هذا الأخير هو الجهة المحدث لها، ويمكن تبرير نجاح هذه التجربة رغم تبعيتها للجهاز التشريعي كون مسألة إحداثه لها كانت تهدف بالأساس لنزع بعض الصلاحيات الادارية من السلطة التنفيذية، كما يلاحظ أن طبيعة النظام السياسي ساهم هو الآخر في نجاح هذه التجربة، دون أن ننسى أيضا البنية الحزبية الثنائية التي تميز هذا النظام عن غيره إذ يساهم هذا المعطى في تقوية البرلمان، إن قوة الوكالات المستقلة مستمدة في الأصل من عند الكونغريس حيث يعد ضامن لاستقلاليتها تجاه السلطة التنفيذية.

لقد ساهمت استقلالية السلطات الادارية المستقلة في النموذج الفرنسي عن الحكومة والبرلمان، في بروز دور القضاء في هذا الصدد إذ يعد هذا الأخير هو الجهة المكلف بضمان توازن هذه العلاقة كما يعمل على مراقبة أعمال هذه الهيئات باعتباره جهاز يمتاز بخاصية الحياد.

عندما نتحدث عن استقلالية هذه الهيئات في التجربة الفرنسية فإننا لا نقصد بها عدم مسؤوليتها بالمرّة أمام الهيئات المنتخبة، بل يمكن مراقبة أعمالها من قبل البرلمان وذلك بناء على طلب من اللجان الدائمة المختصة سواء تعلق الأمر بالجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ، لكن رغم ذلك فالدور القضاء حاضر وبقوة في هذه التجربة.

فيما يخص النماذج العربية (تونس، مصر، الجزائر، الأردن) فإن هذه التجارب أبانت عن وجود مجموعة من الاشكاليات يبقى أهمها هو تبعيتها للجهاز التنفيذي وذلك عبر تدخل في صلاحياتها وأيضا عن طريق إلغاء قراراتها، باستثناء التجربة التونسية التي يمكن اعتبارها مؤطرة من ناحية القانونية بكيفية جيدة، لكنها تعاني من إشكالية عدم تفعيل حيث ظلت وإلى اليوم محصورة في نص الوثيقة الدستورية.

أما فيما يخص موقع هيئات الحكامة وعلاقتها بالمؤسسات المنتخبة في النموذج المغربي، فإن سياق ظهور هذه الهيئات وفق رؤية المشرع الدستوري لسنة 2011 مرتبطة بتجربة المغرب مع الهيئات الاستشارية سابقا، إذ ساهمت وضعيتها القانونية والوظيفية التي كانت تتصف بالضعف والهشاشة، في تعديل بنياتها والعمل على تعزيزها بوظائف جديدة، وهذا ما أقره دستور 2011، إضافة إلى تبعيتها للجهاز التنفيذي سواء المؤسسة الملكية أو الحكومة ساهم هو الآخر في تبني مفهوم استقلاليته في علاقتها بالمؤسسات التقليدية (الفصل 159).

لقد عمل المشرع الدستوري على دسترة هيئات الحكامة وتمتعها بسلطات متعددة، فهناك هيئات نص على وظائفها الاستشارية والرقابية كتلك الهيئات التي تعمل في مجال حقوق الانسان، وهناك هيئات أخرى نص على وظائفها الضبطية تقريرية، إضافة إلى وجود هيئات تمارس الأدوار الاستشارية فقط.

فبالنسبة للعلاقة التي تجمع بينها وبين المؤسسات التمثيلية فهي تدخل في إطارين الأول متعلق بمجال تعيينات المرتبطة بأعضائها، أما الإطار الثاني فيتعلق بتلك الآراء الاستشارية التي تقدمها لصالح الحكومة والبرلمان باعتبارها آلية تشاركية تتيح من خلالها إمكانية تجويد سياسات الدولة، سواء تعلق الأمر بتلك السياسات التي تدخل في صلاحيات الحكومة أو تلك السياسات التي تصدر عن البرلمان.

فبالنسبة لطبيعة هذه العلاقة فقد اتضح لنا باللموس أنها تنسم بنوع من التوتر، ويرجع هذا الأمر لسببين رئيسيين يتجسدان في العلاقة السلسلة التي تربطها بالمؤسسة الملكية من خلال مساهمتها في بناء "السياسيات الاستراتيجية" وذلك عن طريق الخطب الملكية "التوجيهية" وهذا ما يعطي لآرائها طابعا إلزاميا، وبالتالي تصبح الحكومة في هذه الحالة ملزمة أخذ بآرائها وتوصياتها، وهذا ما يجعل سلوك الحكومة يتجه نحو النظر لها نظرة "منافس" ويؤدي إلى نشوء "حساسية مؤسسية" تصل إلى منازعات تفصل فيها المحاكم الإدارية، أما السبب الثاني فيتعلق بمسألة استقلاليته عنها.

فيما يخص تلك العلاقة الوظيفية التي ترتبط بطلب الحكومة لآرائها الاستشارية، فإننا نسجل كون الحكومة لا تأخذ بتلك الآراء المقدمة لها إلا في حالات نادرة خاصة عندما يتعلق الأمر بتلك المواضيع الصعبة والتي تحتاج لكفاءة في مسألة صياغتها، ونسجل في هذه الحالة كون الحكومة تستعمل "منطق الانتقائية" (مثال تعاملها مع المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي) وبالتالي فتجاوب الحكومة يختلف حسب أهمية تلك الهيئة ومدى توفرها على أعضاء يمتازون بالكفاءة العالية.

أما فيما يتعلق بعلاقتها بالمؤسسة البرلمانية فنستخلص كون مساهمات هيئات الحكامة في مجال تقييم السياسات العمومية تختلف بين كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين، حيث نجدها ساهمت في تقييم السياسات التي اشتغل عليها مجلس المستشارين، بينما غاب هذا الأمر في مجلس النواب وسبب ذلك هو عدم طلب هذا الأخير لآراء في هذا الصدد، أما الجانب المتعلق بمساهمتها في تجويد أداء المنظومة التشريعية، فنلاحظ غياب تفعيل آرائها في هذا المجال، لكننا نسجل في مقابل ذلك حضور مساهمتها في تلك التشريعات التي ترتبط بتوجيهات ملكية (الهجرة).

أما فيما يخص دور الذي يلعبه القضاء باعتباره ضابط لتوازن هذه العلاقة، فإننا نسجل من خلال اجتهاداته حرصه التام على ضمان سمو الدستور من خلال عمله على حماية مبدأ استقلالية هذه الهيئات في علاقتها بالهيئات المنتخبة، خاصة

المؤسسة البرلمانية والتي نلاحظ من خلال قرارات المجلس الدستوري والمحكمة الدستورية وكذلك من خلال قراءتنا للأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، كون مسألة إستقلالية هيئات الحكامة تشكل إحدى أوجه التوترات العلائقية بينها وبين هيئات الحكامة، وما يزي هذا الكلام هو سلوك مجلس المستشارين من خلال نظامه الداخلي الصادر سنة 2020 وكذلك ما جاءت به المحكمة الدستورية في قرارها رقم 19/93 إذ يلاحظ أن المجلس المستشارين حاول أن يدخل هذه الهيئات في خانة المسألة رغم معرفته المسبقة باستقلالية هذه الهيئات في علاقتها بالبرلمان سواء من خلال نص الدستور والذي يمكن اعتباره إلى حد ما غامض خصوص ما جاء به في الفصل 160 منه، لكن في مقابل ذلك فإن المجلس الدستوري قد سبق له وان فسر المقصود من الاستقلالية من خلال قراره رقم 12/829 صادر سنة 2012 وبهذا فإن مجلس المستشارين أعاد طرح نفس الموضوع الذي هو في الأصل محسوم سابقا.

نظيف إلى كون النظامين داخليين لمجلسي البرلمان لم يتحدثوا عن مسألة إلزامية رفع للبرلمان تقرير سنوي من قبل مجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مع تسجيلنا إلى كون المشرع الدستوري لم يقم بالتنصيص عليها، لكن القانون التنظيمي رقم 12/128 أتاح هذه الامكانية من خلال مادته 10، وهذا ما يجعلنا نفسر كون سكوت النظام الداخلي لمجلسي البرلمان يفهم منه ان البرلمان يعترف باستقلالية هذا المجلس في علاقتة به، على عكس باقي الهيئات الأخرى فإن تنصيص النظام الداخلي على مسألة رفع تقرير سنوي أمامه يجعلنا نشعر كون البرلمان يعيش على أمل إمكانية مسؤولية هيئات الحكامة أمامه في يوم ما، ونظيف كون سكوت المحكمة الدستورية عندتها في النظام الداخلي لمجلس المستشارين وعدم ملاحظته لهذه المسألة يمكن اعتباره سلوك غامض هل المحكمة الدستورية لم تنتبه لهذا الأمر؟ أم قامت بتغاضي عنها وتجاوزها؟ أخذا بعين الاعتبار كون القانون التنظيمي يعد مكمل للدستور.

ان طبيعة العلاقة التي تجمع بين الهيئات المنتخبة وهيئات الحكامة تفتقد لروح التعاون وأيضا يحكمها منطق الانتقائية، إن فعالية هيئات الحكامة مرتبطة بتلك الصلاحيات التقريرية التي تمارسها بعض الهيئات كالهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، اما فيما يخص الأدوار الاستشارية فيمكن القول كون إهمال آرائها من قبل الحكومة والبرلمان يحول دون النهوض بالديمقراطية التشاركية وتفعيل الادوار المتوخاة منها، وبالتالي تنتفي إمكانية الاستفادة من آرائها باعتبارها آلية تشاركية جاءت بهدف تقوية الديمقراطية التمثيلية.

لائحة المصادر والمراجع

مؤلفات باللغة العربية

- ✓ جفري سعيد، ما الحكامة، مطبعة الأمانة، الرباط 2014،
- ✓ طارق حسن، الدستور المغربي: المستجدات وحصيلة التفعيل 2011-2017، دراسة على ضوء: حقوق الإنسان، المعارضة، القضاء الدستوري واللامركزية، المنظمة العربية للقانون الدستوري،
- ✓ غوردو عبد العزيز، الحكامة الجيدة في النظام الدستوري المغربي، الطبعة الأولى، لندن، تشرين الأول، نوفمبر 2015
- ✓ طارق حسن، هيئات الحكامة في الدستور: السياق، البنيات والوظائف، طبعة الثانية 2019، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة المعارف الجديدة الرباط
- ✓ ابن عاشور رافع، المؤسسات والنظام السياسي بتونس، الطبعة الثالثة، دار النشر مجمع الأطرش، طبعة 2019
- ✓ علي عساف، الوحدات الحكومية المستقلة في الأردن: استعصاء الإصلاح، مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية، تشرين الأول / أكتوبر 2019
- ✓ واسمين عائشة، القانون الدولي العام مصادره-أشخاص-مجالات تطبيقه، الطبعة الأولى 2005-1425
- ✓ بوعنشق أحمد، المرفق العامة الكبرى على ضوء التحولات المعاصرة، الطبعة الثامنة، دار النشر المغربية 2004، المغرب
- ✓ بندورو عمر، حقوق الإنسان والحريات الأساسية، طبع هذا الكتاب بمساعدة فريدريش ايرت، مطبعة دار القلم- الرباط، 2007
- ✓ عبد القادر باينة، الهيئات الاستشارية بالمغرب، دار النشر المغربية، 1991
- ✓ بوز أحمد، البرلمان المغربي، البنية والوظائف، دراسة في القانون البرلماني المغربي، عدد خاص الجزء XIII - ديسمبر 2016، المجلة المغربية للعلوم السياسية، مطبعة المعارف الجديدة الرباط
- ✓ حسن طارق وحطاي جمال، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، النموذج المغربي، طبعة 2009، منشورات المجلة المغربية للسياسات العمومية ومنظمة فريدريش نومان، طوب-بريس-الرباط
- ✓ نونجي خالد-الجامع لمبادئ وقواعد القضاء الدستوري المغربي -من خلال قرارات الغرفة الدستورية (1963-1994) و المجلس الدستوري (1994-2015) -المملكة المغربية المجلس الدستوري طبعة 2015 مطبعة الأمانة -الرباط
- ✓ أتركين محمد، مباحث في فقه الدستور المغربي، الطبعة الأولى 2020، دار النشر المعاصرة، مطبعة شمس بريدت-سلا،
- ✓ المدور رشيد، تقييم البرلمان للسياسات العمومية دلالاته وآلياته وإشكالياته في التطبيق المغربي، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد 03 / العدد: 01 (2020)، تاريخ الاستلام 13/05/2020، تاريخ قبول النشر 9/05/2020
- ✓ أتركين محمد، الدستور والدستورية-من دساتير فصل السلط إلى دساتير صك الحقوق- الطبعة الأولى 2007، مطبعة النجاح الجديدة-الدار البيضاء

الأطروحات والرسائل الجامعية

الأطروحات

- ✓ خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة سطيف 2، السنة الجامعية 2014/2015
- ✓ شيبوني راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم الإدارية جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2014/2015
- ✓ بلماحي زين العابدين، النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي دراسة مقارنة، رسالة الدكتوراه في القانون العام جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2015
- ✓ أطروحة حكيم بومحمدي حول موضوع الهيئات الاستشارية بالمغرب، نوقشت بكلية الحقوق أكادال، 2002-2003

الرسائل

- ✓ سامية قلوشة، مدى استقلالية السلطات الإدارية دراسة مقارنة، مذكرة الماجستير تخصص القانون الإداري المعق، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبو بكر بلقايد الجزائر تلمسان، 2016-2017

- ✓ إلهام هاشمي، استقلالية سلطات الضبط الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل درجة ماجستير في القانون تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي، السنة الجامعية 2014-2015
- ✓ مداني فريدة، دور المؤسسات الوطنية في حماية وتعزيز حقوق الإنسان، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة العقيد آكلي محمد أولحاج-البويرة- 2015/2016
- ✓ محسن بنتاج، هيئات الحكامة بين سلطة الاستشارة والإحراج السياسي، رسالة لنيل دبلوم الماستر المتخصص، في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا جامعة محمد الخامس، السنة الجامعية: 2017-2018
- ✓ عكوش حسين وعشاش سهيلة، الدولة الضابطة: تحول الدولة من متدخلة إلى ضابطة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، التخصص القانون العام للأعمال ، جامعة عبد الرحمن ميرة-بجاية-كلية الحقوق والعلوم السياسية، 15/09/2015،

المقالات والمواقع الإلكترونية

المجلات

- ✓ موني محمد وأبركان عماد، متطلبات الحكامة في التنمية الترابية بالمغرب، ملفات الأبحاث في الاقتصاد والتسيير العدد الرابع الجزء الأول، شتنبر 2015،
- ✓ إلهام خريشي، دور التوصيات والآراء في تفعيل التدخلات السلطات الإدارية المستقلة، العدد 18، جوان 2014، مجلة العلوم الاجتماعية (الضيعة الإلكترونية)
- ✓ عبد الهادي بن زبطة أستاذ بجامعة أدرار، نطاق اختصاص السلطات الإرادية المستقلة، دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مجلة دراسات القانونية، العدد 1
- ✓ غريب هادية، الدستور والهيئات المستقلة، المجلة القانونية للدراسات القانونية والسياسية، عدد 2014
- ✓ سامية قلوشة، استقلالية السلطات الادارية المستقلة (سلطات الضبط) وفق أحكام الدستور دراسة مقارنة الجزائر وفرنسا، المركز الديمقراطي العربي، العدد 18 نوفمبر / تشرين الثاني 2019 ، المجلد 03
- ✓ مصعب التجاني، التطور الديمقراطي المغربي: الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية من خلال النص الدستوري، منشورات مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 18، المجلد 03 نوفمبر/تشرين 2019، المركز الديمقراطي العربي-برلين-ألمانيا،
- ✓ مولود اسياحي، مؤسسات الحكامة الجيدة في ظل الدستور المغربي 2011 أي إسهام في العمل التشريعي؟، مجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والسياسية والاقتصادية، العدد 21-مارس/آذار 2020، المجلد 04،

الدراسات

- ✓ محمد شفيق صرصار، الهيئات الدستورية المستقلة: أي تكريس، أعمال الملتقى العلمي حول الهيئات الدستورية الذي نظمتها الجمعية التونسية للانتقال الديمقراطي والجمعية التونسية للعلوم الإدارية ومساهمة المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، كلية العلوم القانونية والاجتماعية والسياسية بنونس، يومي 1 و2 مارس 2018
- ✓ مريان سيدهم، المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام قراءة في الصلاحيات والممارسات، موقع حرية الفكر والتعبير شركة محاماة laffe أبريل 22 2019، تحرير محمد عبد السلام مدير الوحدة البحثية بالمؤسسة
- ✓ المصري سارة، تنظيم الإعلام والصحافة في مصر قراءة في نماذج دولية للهيئات المستقلة المنظمة للإعلام والصحافة ودروس مستفادة لمصر، مؤسسة حرية الفكر والتعبير، شارع 4 أحمد باشا الدور السادس جاردن سيتي القاهرة
- ✓ الهواس نادية، محاضرات في العلاقات الاقتصادية الدولية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس جامعة سيدي محمد بن عبد الله، مسلك القانون العام السداسية السادسة، 2013-2014
- ✓ 50 سنة من التنمية البشرية آفاق 2025، الفصل الرابع، تعبئة الإمكان البشري: النمو السياسات الاقتصادية والتشغيل
- ✓ مكتب الأمم المتحدة مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الانسان، المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان تاريخ المبادئ والأدوار والمسؤوليات، سلسلة التدريب المهني العدد رقم 4 التنقيح 1، الأمم المتحدة نيويورك وجنيف، 2010،
- ✓ الأمم المتحدة حقوق الإنسان مكتب المفوض السامي، "المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان 48/134 المؤرخ في 20 كانون الاول/ديسمبر 1993

المذكرات

- ✓ مذكرة تفاهم بين المجلس الوطني لحقوق الإنسان ومجلسي البرلمان ، صادرة يوم 10 دجنبر 2014

المواقع الإلكترونية

- [مقال منشور في موقع محاماة نت، استشارات قانونية مجانية، بحث قانوني حول تعريف الحكامة، 25 أكتوبر 2016](#)
- <https://www.mohamah.net/law/%D8%A8%D8%AD%A8-%D9%82%D8%A7%D9>
- [موقع الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري https://www.haca.ma/ar/%D8%A7%D9%84%D9%87%D9%8A%D8%A3%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%D9%84%D9%8A%D8%A7](https://www.haca.ma/ar/%D8%A7%D9%84%D9%87%D9%8A%D8%A3%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%D9%84%D9%8A%D8%A7)
- [محمد الهيني، دور هيئات النوظمة في ضمان حكمة إدارية واقتصادية فعالة، موقع المعرفة القانونية.](#)
- [موقع أ.د./ أمين لطفي وشركاه، مكتب محاسبون قانونيون ومستشارون، تعرف على الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية في مصر.](#)
- <https://draminlotfyoffice.com/details/614>
- [موقع رأي اليوم ،مصر، جدل قانوني حول دستورية السيسي لرؤساء الأجهزة الرقابية، القاهرة/ ربيع السكري الأناضول.](#)
- <https://www.raialyoum.com/index.php>
- [موقع عمون، 60 وحدة وهيئة مستقلة في الأردن https://www.ammonnews.net/mobile/index.php?page=article&id=299618](https://www.ammonnews.net/mobile/index.php?page=article&id=299618)
- [الدكتور صبري الريحات، الهيئات المستقلة، موقع عمون صوت الأغلبية الصامتة](#)
- [مقال الباحث محمد علي شباشب، برنامج التقويم الهيكلي بالمغرب، موقع سوس 24، 26 مارس 2019 https://www.souss24.com/359682.html](https://www.souss24.com/359682.html)
- [خليل إبراهيم كاظم الحمداني، من باريس الى بغداد.. هل تم اكمال تشكيل صورة المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان، الحوار المتمدن ، العدد: 5998-](#)
- <http://www.m.ahewar.org/s.asp?aid=611890&r=0>
- [الملكة المغربية، موقع المجلس الوطني لحقوق الإنسان https://www.cndh.ma/ar/tqdyrn/slhyt-lmjls-fy-mjl-hmy-hqwq-Insntfbclid=IwAR0OJthwPfl_arFmqGzv2x2L2FqB-kZcio70DrJtVpWdQkgyeoPJl1zkgd0](https://www.cndh.ma/ar/tqdyrn/slhyt-lmjls-fy-mjl-hmy-hqwq-Insntfbclid=IwAR0OJthwPfl_arFmqGzv2x2L2FqB-kZcio70DrJtVpWdQkgyeoPJl1zkgd0)
- [موقع المجلة لعلوم التربية والتربية والتعليم والبحوث العلمية](#)
- <https://www.csefrs.ma/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3/%D8%AA%D9%82%D8%AF%D9%8A%D9%85-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3/%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%87%D8%A7%D9%85-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%B5%D9%84%D8%A7%D8%AD%D9%8A%D8%A7%D8%>
- [/AA](#)
- [المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ،مراسيم تنصيب أعضاء المجلس الاقتصادي و الاجتماعي ، 21 فبراير 2011 ،](#)
- <http://www.ces.ma/ar/pages/historique.aspx>
- [موقع أخبارنا المغربية، تنويه ملكي بتقارير المجلس الوطني لحقوق الإنسان ، https://www.akhbarona.com/mobile/national/37115.html](https://www.akhbarona.com/mobile/national/37115.html)
- [موقع وجدة سيتي oujdacity ، الخطاب الملكي 20 غشت 2013 ، تشخيص قوي لأزمة التعليم وتوجيهات سامية للنهوض بمنظومة التربية والتكوين.](#)
- <https://www.oujdacity.net/national-article-82322-ar/%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8>
- [موقع بيان اليوم، الحكومة ترفض التراجع عن قرار تسقيف أسعار المحروقات السائلة، تاريخ النشر 11 مارس 2019 ،](#)
- <http://bayanealyaoume.press.ma/%d8%a7%d9%84%d8%ad%d9%81%d8%a7%d8%b8-%d8%b9%d9%84%d9%89-%d8%a7%d9%84%d8%aa%d8%b1%d8%a7%d8%ab-%d8%a7%d9%84%d8%ab%d9%82%d8%a7%d9%81%d9%8a-%d8%a8%d8%a8%d9%84%d8%af%d8%a7%d9%86-%d8%ad%d9%88%d8%b6-%d8%a7%.html>
- [الملكة المغربية رئيس الحكومة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي يقدم للحكومة دراسة حول السياسة العقارية ببلادنا، نشر يوم الأربعاء 26 فبراير 2020](#)
-

✓ سعيد اولعربي، مقال حول رقابة قضاء المشروعية على هيئات الحكامة الجيدة والتقنين: الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري نموذجاً- تعليق على حكم المحكمة الإدارية بالرباط، موقع العلوم القانونية، نشر يوم الاثنين 22 سبتمبر 2014
<https://www.marocdroit.com/%D8%B1%D9%82%D8%A7%D8%A8%D8%A9-%D9%82>

المصادر القانونية

الداستير

- ✓ دستور المملكة المغربية الصادر سنة 2011
- ✓ دستور تونس الصادر عام 2014
- ✓ دستور مصر الصادر عام 2014
- ✓ دستور الأردن الصادر عام 1952 شاملاً تعديلاته لغاية 2016

تقارير وقرارات القضاء الدستوري

- ✓ المملكة المغربية مجلس المنافسة، رأي حول مشروع قرار الحكومي بشأن تسقيف هوامش ربح المحروقات السائلة ، ر/19/1
- ✓ المملكة المغربية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ، رأي المجلس حول الخدمات الصحية الأساسية نحو ولوج منصف ومعمم، الإحالة رقم 2013/4
- ✓ المملكة المغربية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، رأي المجلس حول العقار في المغرب : رافعة أساسية من أجل تحقيق التنمية المستدامة والإدماج الاجتماعي، إحالة رقم 2019/25
- ✓ التقارير التي قامت بها اللجنة الموضوعاتية التابعة لمجلس النواب خاصة حول كل من تقييم البرنامج المندمج لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب، وأيضاً الدراسة الثانية حول تقييم برنامج الكهرباء القروية الشمولي ، وأخيراً الدراسة حول مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن المجال القروي والجبلي بالمغرب
- ✓ المملكة المغربية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تقرير المجلس حول تنمية العالم القروي التحديات والآفاق، إحالة ذاتية رقم 29/2017
- ✓ المملكة المغربية، البرلمان مجلس المستشارين، قراءة في تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة المكلفة بالتحضير للجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية، حول موضوع الحكامة التزينة ومتطلبات التنمية الجهوية، يوليو 2015
- ✓ المملكة المغربية، البرلمان مجلس المستشارين، قراءة في تقرير المجموعة الموضوعاتية المكلفة بالتحضير لجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية المرتبطة بإنتاج الثروة، يوليو 2016
- ✓ المملكة المغربية، البرلمان مجلس المستشارين، قراءة في تقرير المجموعة الموضوعاتية المكلفة بالتحضير للجلسة السنوية الخاصة بمناقشة وتقييم السياسات العمومية حول المرفق العمومي، دورة أكتوبر 2018/2019
- ✓ التقرير السنوي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي صادر سنة 2015
- ✓ تقرير المجلس الوطني لحقوق الإنسان حول "الأجانب وحقوق الإنسان بالمغرب من أجل سياسة جديدة في مجال اللجوء والهجرة" صادر سنة 2013
- ✓ رأي المجلس الوطني لحقوق الإنسان، حول مشروع القانونين المتعلقين بممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع وممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية
- ✓ المجلس الوطني لحقوق الإنسان، رأي المجلس بخصوص مشروع القانون رقم 10.16 يقضي بتغيير وتتميم مجموعة القانون الجنائي
- ✓ رأي المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري رقم 14-02 المتعلق بمشروع مدونة الصحافة والنشر المؤرخ في 24 صفر 1436 الموافق ل (17 دجنبر 2014)،
- ✓ رأي المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري رقم 15-02 المؤرخ في 23 ذو القعدة 1436 الصادر يوم 8 شتنبر 2015 بشأن مشروع القانون رقم 11.15 المتعلق بالهيئة العليا للاتصال السمعي البصري
- ✓ قرار المجلس الدستوري رقم 12/829
- ✓ المملكة المغربية المحكمة الدستورية، قرار رقم 19/93 صادر يوم 9 يوليو 2019
- ✓ المملكة المغربية المحكمة الدستورية، قرار رقم 14/932 صادر يوم 30 يناير 2014
- ✓ المحكمة الإدارية بالرباط، أنظر للحكم عدد 4549 بتاريخ 03/11/2017

القوانين التنظيمية

- ✓ القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الصادر سنة 2014
- ✓ القانون التنظيمي رقم 64.14 المتعلق بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم المقتضيات صادر بتاريخ 28 يوليو 2016
- ✓ القانون التنظيمي رقم 44.14 المتعلق بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية صادر هو الآخر يوم 28 يوليو 2016

الأنظمة الداخلية للبرلمان

- ✓ النظام الداخلي لمجلس النواب صادر بتاريخ 30 أكتوبر 2017
- ✓ مجلس المستشارين، النظام الداخلي لمجلس المستشارين الصادر بتاريخ 02 مارس 2020

القوانين العادية

- ✓ أحدثت بموجب هيئة السوق المالية عدد 117 لسنة 1994 المتعلق بإعادة تنظيم السوق المالية
- ✓ أحدثت بموجب الفصل 63 من القانون عدد 01 لسنة 2001 المؤرخ في 15 جانفي 2001
- ✓ أحدثت بمقتضى القانون الأساسي عدد 63 لسنة 2004 المؤرخ في 27 جويلية 2004
- ✓ أحدثت بمقتضى القانون عدد 08 لسنة 2008 المؤرخ في 13 فيفري 2008 المتعلق بتنقيح وإتمام مجلة التأمين
- ✓ قانون رقم 03.03، المؤرخ في 19 جويلية 2003 والمتعلق بالمنافسة
- ✓ المرسوم التنفيذي رقم 241-11، الصادر في 10 جويلية 2011، ح، ر، ج، ج رقم 39 الصادر في 11-07-2011
- ✓ القانون المنظم لسلطة المياه رقم 18 سنة 1988 والمعدل بالقانون رقم 62 لسنة 2001
- ✓ قانون الاتصالات وتعديلاته رقم 13 لسنة 1995، والمنشور على الصفحة 2939 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4072، بتاريخ 1.10.1995
- ✓ قانون رقم 79.14 والمتعلق بهيئة المناصفة ومكافحة جميع أشكال التمييز
- ✓ القانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان
- ✓ قانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط
- ✓ قانون رقم 79.14 المتعلق بهيئة المناصفة ومكافحة جميع أشكال التمييز
- ✓ قانون رقم 11.15 المتعلق بالهيئة العليا للاتصال السمعي البصري
- ✓ قانون رقم 20.13 المتعلق بمجلس المنافسة
- ✓ قانون رقم 113.12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها
- ✓ قانون رقم 105.12 المتعلق بالمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي
- ✓ قانون رقم 78.14 المتعلق بالمجلس الاستشاري للأسرة والطفولة
- ✓ قانون رقم 104.12 صادر في 30 يونيو 2014 والمتعلق بحرية الأسعار والمنافسة
- ✓ قانون إطار رقم 34.09 الصادر يوم 24 يوليو 2015 والمتعلق بعرض العلاجات فيما يخص تنظيم عرض العلاجات والخريطة الصحية والمخططات الجهوية لعرض العلاجات
- ✓ قانون رقم 88.13 المتعلق بالصحافة والنشر صادر يوم 10 أغسطس
- ✓ والقانون رقم 89.13 المتعلق بالنظام الأساسي للصحافيين المهنيين الصادر يوم 27 أبريل 2016
- ✓ والقانون رقم 90.13 القاضي بإحداث مجلس الوطني للصحافة الصادر يوم 10 مارس 2016

الإنفاقيات الدولية

- ✓ اتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي، الطبعة العربية لصندوق النقد الدولي 2011، تمت ترجمته في شعبة اللغة العربية إدارة التكنولوجيا والخدمات العامة.

الظواهر والخطب الملكية

- ✓ خطاب صاحب الجلالة الملك الحسن الثاني نصره الله، بمناسبة افتتاح الدورة الرابعة لمجلس النواب بتاريخ 8 أبريل 1988
- ✓ الخطاب الملكي الذي ألقاه صاحب الجلالة محمد السادس، بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية الثامنة
- ✓ خطاب 9 مارس 2011 حول مشروع الدستور 2011
- ✓ خطاب 17 يونيو 2011، الخاص بالدستور الجديد،
- ✓ خطاب الملك بمناسبة ذكرى ثورة الملك و الشعب يوم 20 غشت 2012
- ✓ الخطاب الملكي 20 غشت 2013 ، تشخيص قوي لأزمة التعليم وتوجيهات سامية للنهوض بمنظومة التربية والتكوين
- ✓ الخطاب السامي الذي وجهه جلالة الملك إلى الأمة بمناسبة الذكرى 16 لعيد العرش المجيد
- ✓ الخطاب السامي الذي ألقاه الملك بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية التاسعة ، الرباط 9 أكتوبر 2015.
- ✓ خطاب الملكي السامي في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية 2017-2018 ، 2017/10/13
- ✓ الخطاب الذي وجهه جلالة الملك إلى الأمة بمناسبة الذكرى 38 للمسيرة الخضراء يوم الأربعاء 6 نونبر 2013
- ✓ ظهير شريف رقم 1.90.01 الصادر في 15 من رمضان 1410 (11 أبريل 1990)، بتنفيذ القانون رقم 39.89 المؤذن بموجبه في تحويل منشآت عامة إلى القطاع الخاص
- ✓ الظهير الشريف رقم 1.18.17 الصادر في 5 جمادى الآخرة 1439 (فاتح مارس 2018)، بتنفيذ القانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان
- ✓ ظهير شريف رقم 1.16.123 صادر في 21 من ذي القعدة 1437 (25 أغسطس 2016) بتنفيذ قانون رقم 11.15 المتعلق بإعادة تنظيم الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري
- ✓ ظهير شريف رقم 1.14.117 صادر في 2 رمضان 1435 (30 يونيو 2014) بتنفيذ قانون رقم 20.13 المتعلق بالمنافسة المادة 2
- ✓ الفصل 167 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 ظهير شريف رقم 1.15.65 صادر في 21 من شعبان 1436 (9 يونيو 2015) بتنفيذ قانون رقم 113.12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها
- ✓ ظهير شريف رقم 1.07.208 صادر في 21 ديسمبر 2007 بإحداث الجالية المغربية بالخارج
- ✓ ظهير شريف رقم 1.11.19 صادر في 25 من ربيع الأول 1432 (فاتح مارس 2011) بإحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان
- ✓ ظهير شريف رقم 1.11.25 صادر في 12 من ربيع الآخر 1432 (17 مارس 2011) بإحداث مؤسسة الوسيط

القرارات والدراسات الدولية

- ✓ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 134/48 الصادر في 20 دجنبر 1993
- ✓ تقرير المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، الديمقراطية التشاركية على مستوى المحلي
- ✓ مكتب الأمم المتحدة مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تاريخ والمبادئ والأدوار والمسؤوليات، سلسلة التدريب المهني العدد رقم 4 التنقيح 1، الأمم المتحدة نيويورك وجنيف، 2010،
- ✓ الأمم المتحدة حقوق الإنسان مكتب المفوض السامي، "المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان 48/134 المؤرخ في 20 كانون الأول/ديسمبر 1993
- ✓ تقرير المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، الديمقراطية التشاركية على مستوى المحلي

Sources étrangères

- ✓ J. Chevallier, « l'Etat régulateur », école nationale d'administration, RFAP, n°111,3/ 2004, https://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=RFAP#
- ✓ M. Patrice GÉLARD, OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DE LA LÉGISLATION ,RAPPORT sur LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES, https://www.senat.fr/rap/r05-404-1/r05-404-1_mono.html
- ✓ Michel gentot ,les autorites administratives indépendantes ,école nationale supérieure de bibliothécaire ,université claudes bernard lyon
- ✓ Rapport par Mr. René dosière et Christian vanneste, rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes , treizième législature N°2925
- ✓ Yves Gaudemet ,les actions administratives,R.I.D.L 1994
- ✓ MM. Gentot, les autorites administratives independantes
- ✓ Teitgen colly,les instances de régulation et la constitution, revue du droit public et la science politique en France et à l'étranger ,février 199
- ✓ décision du conseil constitutionnel en France, n°86-217, délibérée le 18 septembre 1982, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82155DC.htm>
- ✓ Institutions administratives, pauline roche carnet d'entraînement droit licences 182
- ✓ Hugo Alejandro Sanchez Hernandez, les autorités administratives indépendantes comme phénomène global et leur impact sur la Colombie et la France l'Université Santo tomas , Cette recherche a été rédigée juin 2017
- ✓ F. Moderne, « étude comparée », in C.-A. Colliard et G.Timsit (sous/Dir.), les autorités administratives indépendantes, PUF, Coll. les voies du droit, Paris
- ✓ Administrative agencies, their structure and powers, lumen business and the legal environment administrative law <https://www.courses.lumenlearning.com/buslegalenv/5-1>,
- ✓ administrative conference of the united states, the administrative state, ballot pedia, <https://ballotpedia.org/Administrative-conference-of-the-states>,
- ✓ Site, justia, independent agencies <https://www.justia.com/administrative-law/independent-agencies>
- ✓ Paul R.Verkuil, the purposes and limits of independent agencies
- ✓ Bernard Schwartz ,the administrative agency in historical perspective, article Indiana law journal, spring 1961 ,article1 Indiana law journal
- ✓ Richard revesz, the genesis of independent agencies, article in new york university/law review1950,june 2017
- ✓ M. Driss Alami Mchichi, les autorités autonomes de regulation « REMALD », n°64, 2005
- ✓ Abdallah Harsi, les autorités administratives indépendantes à la lumière de l'évolution constitutionnelle récente, publication AMDC, 2014
- ✓ Amal Mecherfi, les organes de regulation au Maroc, « REMALD », n°72-73, 2007
- ✓ vie publique-quels contrôles s'exercent sur le AAI et les API?-république française liberté Égalité fraternité
- ✓ <https://www.vie-publique.fr/fiches/20243-controle-sur-les-aa-et-api>
- ✓ Référence4: la toupie, Démocratie constitutionnelle, "Toupictionnaire" dictionnaire de politique http://www.toupie.org/dictionnaire/democratie_constitutionnelle.htm

الفهرس

02	مقدمة عامة
09	الفصل الأول التأصيل النظري للسلطات الادارية المستقلة
10	المبحث الأول السلطات الادارية المستقلة بين التجارب الأصيلة والناذج المقلدة
11	المطلب الأول نشأة السلطات الادارية المستقلة في التجارب المؤسسة
11	الفقرة الأولى التجربة الفرنسية
16	الفقرة الثانية التجربة الأمريكية
20	المطلب الثاني السلطات الادارية المستقلة في التجارب العربية
20	الفقرة الأولى التجربة التونسية والمصرية
26	الفقرة الثانية التجربة الجزائرية والأردنية
32	المبحث الثاني الهيئات الاستشارية بالمغرب: ظروف النشأة وطريقة الاشتغال
32	المطلب الأول المتغيرات الدولية كعامل محدد للميلاد
33	الفقرة الأولى العولمة وإعادة تشكيل وظائف الدولة
37	الفقرة الثانية إحداث الهيئات الاستشارية كموأكة للمنظومة الكونية للحقوق والحريات
43	المطلب الثاني معايير اشتغال الهيئات الاستشارية
43	الفقرة الأولى نطاق عمل الهيئات الاستشاري
49	الفقرة الثانية طبيعة اختصاصها
69	خلاصة الفصل الأول
72	الفصل الثاني هيئات الحكامة كآلية تشاركية لتقوية الديمقراطية التمثيلية
73	المبحث الأول طبيعة العلاقة بين الهيئات المنتخبة وهيئات الحكامة

المطلب الأول هيئات الحكامة محاولة في تحديد الموقع المؤسسي والأدوار الدستورية	73
الفقرة الأولى المنظور الملكي لهيئات الحكامة ضمن الهندسة الدستورية	74
الفقرة الثانية استقلالية هيئات الحكامة عن الحكومة والبرلمان	78
المطلب الثاني هيئات الحكامة كقوة اقتراحية لصالح الحكومة والبرلمان	82
الفقرة الأولى دور هيئات الحكامة في تعزيز اتخاذ القرار الحكومي	82
الفقرة الثانية دور هيئات الحكامة في العلاقة مع المؤسسة التشريعية	91
المبحث الثاني مدى تأثير عمل هيئات الحكامة على توازن العلاقة بينها وبين المؤسسات التمثيلية	99
المطلب الأول مساهمات هيئات الحكامة من خلال تجويد أداء المنظومة التشريعية	99
الفقرة الأولى آراء المجلس الوطني لحقوق الإنسان وانعكاساتها على الترسنة القانونية الحقوقية	100
الفقرة الثانية مساهمات الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري في مجال التشريع	109
المطلب الثاني القضاء كضابط للتوازنات المؤسسية بين الهيئات المنتخبة وهيئات الحكامة	114
الفقرة الأولى مظاهر التوازن من خلال اجتهادات القضاء الدستوري والإداري	114
الفقرة الثانية مبدأ الحياد ودوره في ترسيخ دولة القانون	121
خلاصة الفصل الثاني	126
خلاصة عامة	128
لائحة المصادر والمراجع	131