



## التشريع الجيد بين الحاجة وأهمية التداول السياسي

عبد الله جرموني

باحث في سلك الدكتوراه

كلية العلوم القانونية وجدة المغرب

تنشأ الحاجة بسبب ظروف أو ضرورات تفرض التدخل في مجال معين، والقانون الجيد هو الذي يعبر عن حاجيات الأفراد له داخل المجتمع، فكل ما كانت الحاجة الفعلية للقانون كلما تيسر تطبيقه بشكل أفضل، وكل انتاج لقوانين لا يعبر عن حاجيات ملحة سيكون قانونا غير جيد، وتنشأ فكرة القوانين من الواقع العملي، على إثر ظهور حاجة تدعو الى سن القانون، ولكل شخص مؤهل قانونيا أن يقترح سن القوانين، وأن يقدم فيه الحلول التي يراها ناجعة<sup>1</sup> (محور أول)، كما يعد مفهوم اللحظة التشريعية مفهوم ينأى عن التعريف لحدائته، غير أن جل التوجهات الفقهية تؤكد على أن اللحظة التشريعية تعني الفترة التي تسبق جميع مراحل إصدار النص التشريعي، ثم إن التداول والنقاش السياسي أو ما يسمى بالديمقراطية التشاركية تساهم في انتاج قوانين جيدة (محور ثان).

<sup>1</sup> - عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، الكتاب الاول، دار الكتب القانونية مصر، ص: 62



الخور الأول: الحاجة إلى القانون وعناصر "اللحظة التشريعية" كمقوم للقانون الجيد.

تعتبر مراحل تحضير مشاريع النصوص القانونية، تلك الأعمال التي تتم فيها عملية استيعاب أهمية فكرة القانون، وأيضا بضرورة خلق نص يجسد ارادة المشرع وفق ضوابط ومحددات تملئها طبيعة القواعد القانونية وتستجيب لمطالب مجتمع لدولته (فقرة أولى)، ثم المراحل التي يمر منها القانون منذ الفكرة إلى غاية اصدار الأمر بتنفيذه (فقرة ثانية) .

الفقرة الأولى: القانون الجيد تعبير مناسب عن حاجيات ومتطلبات اجتماعية فعلية

إن الحديث عن الحاجة إلى القانون يتطلب استحضار اللحظة المناسبة لولادة هذا القانون ولماذا وجد، هل فعلا هو ناتج عن حاجة حقيقية وفعلية داخل المجتمع؟

للإجابة عن هذا التساؤل سنتطرق إلى الجهات المخول لها التشريع، وكيف تدري عن حاجة المجتمع لقانون ما، وكيف يضبطها المشرع بقانون مناسب يشكل استجابة لها .

تعتبر المبادرة التشريعية إحدى التقنيات الأساسية باعتبارها الخطوط الأولى والمدخل الوحيد لأي اجراء يرمي إلى وضع نصوص قانونية بالمفهوم الشكلي<sup>2</sup> .

كما أن تحضير مشاريع النصوص القانونية يعتبر ترجمة للأفكار الأساسية التي تعبر عن الحاجة إلى القانون، بحيث نص الفصل 78 من الدستور الحالي للمغرب على ما يلي "لرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين..."، مبدئيا فإن مقترحات القوانين لا تثير أية مشاكل على مستوى تحضيرها على اعتبار أن المشرع الدستوري منح أعضاء البرلمان ورئيس الحكومة حق التقدم بمبادرات تشريعية، ويكون بذلك قد مزجها بصفة يطفو عليها الطابع الشخصي، الشيء الذي يعني معه أن النائب أو المستشار الذي تبين له هناك حاجة ماسة إلى التشريع، يمكن له المبادرة إلى ذلك<sup>3</sup>.

من خلال هذه الفكرة المطروحة أعلاه يتضح أن مبادرة أعضاء البرلمان أو رئيس الحكومة يجب أن تترجم الحاجة الفعلية للقانون، أو بصيغة أخرى أن تعبر عن ارادة المجتمع ومتطلباته، فكلما كان القانون ناتج عن الحاجة الفعلية للمجتمع كلما كان جيد وسهل التطبيق غالبا.

كما أن مشاريع أو مقترحات القوانين دائما مسبوقه ببيان للأسباب تهدف إلى تنوير البرلمان حول مضمون ومعنى المقتضيات المعروضة عليه، وبيان الأسباب التي أملت المشروع وفلسفته، والأهداف التي يسعى إليها والتغيرات التي يلحقها بالنصوص القانونية القائمة.

<sup>2</sup> - سيدي محمد ولد سيد أب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 25، الطبعة الأولى 2001، ص: 111.

<sup>3</sup> - محمد بوعزيز، القانون البرلماني المغربي، مسطرة التشريع، دراسة نظرية وتطبيقية، مطبعة فضالة المحمدية، الطبعة الأولى 2006/1427، ص: 29.



فلا يمكن المبادرة بإخراج قوانين لا تعبر عن الحاجة الفعلية لمجتمعها لأنها لا تكون ذات أثر، والشاهد على ذلك نشأة القانون الإداري من خلال القضية المعروفة بواقعة "بلانك"<sup>4</sup>، الذي يوضح أن ضرورة إصدار القانون تفرض وجود فراغ تشريعي يتطلب الأمر لتجاوزه إصدار نص قانوني وهنا يظهر الفرق بين النظام الأنجلوساكسوني الذي يكون فيه المواطن سببا في إصدار القانون – وبين الأنظمة العربية بشكل عام والتي يكون فيها القانون سابقا على حاجيات المواطن.

فالقانون مقياس حقيقي للتقدم والرقى، غايته الأساسية في المجتمع المعاصر لا تقف عند حد تحقيق العدل والنظام والأمن في المجتمع ثم الاستقرار، وإنما يتجاوز ذلك إلى توجيه الجهود وتكريسها لتحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي فالقانون بقدر تطوره وجودته يحقق النجاح في شتى المجالات<sup>5</sup>.

ذلك أن الدولة في تخطيطاتها وسياساتها في كل مجالات الحياة تلجأ إلى التشريع لتحقيق أهدافها وخلق ظروف تلائم توجهاتها لأن الحكومات تحتاج إلى بيئة تمكينية توفرها عن طريق سن القوانين<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> -نعرض وقائع واقعة حادثة بلانك على الشكل التالي : الصادر عن محكمة النزاع الفرنسية في 08 فبراير L'arrêt BLANC 1873 يعتبر بصفة عامة الحكم الشهير بلانك هو بداية تاريخ نشأة معيار المرفق العام العمومي وتعود وقائع الحادثة إلى تعرض بنت صغيرة تدعى اينجز بلانكو

لحادث تسببت فيه عربة تابعة لوكالة التبغ التي كانت تنقل إنتاج هذه الوكالة من المصنع إلى المستودع. قام ولي البنت برفع دعوى لتعويض الضرر المادي الذي حصل لأبنته أمام المحكمة العدلية أو القضاء العادي على أساس أحكام القانون المدني الفرنسي. إلا أن وكالة التبغ اعتبرت أن النزاع يهم الإدارة وأن مجلس الدولة هو صاحب الاختصاص لذلك طالبت بإيقاف النظر في الدعوى حتى تبت محكمة تنازع الاختصاص في هذا الإشكال. وحال عرض الأمر عليها أجابت محكمة تنازع الاختصاص بتاريخ 08 فبراير 1973 بما يلي "حيث أن المسؤولية التي يمكن أن تتحملها الدولة بسبب الأضرار التي يلحقها أعوان المرفق العام بالأفراد لا يمكن أن تخضع لمبادئ القانون المدني التي تضبط علاقة الأفراد فيما بينهم.

حيث أن هذه المسؤولية ليست عامة أو مطلقة بل لها قواعدها التي تتغير حسب مقتضيات المرفق العام وضرورة التوفيق بين مصلحة الدولة وحقوق الأفراد وحيث أصبحت بالتالي السلطة الإدارية وحدها المختصة بالنظر في هذا النزاع وهو ما يجعل قرار رئيس المقاطعة في رفع القضية أمام المحكمة قرار صائبا يستوجب إقراره وهكذا يتضح لنا بما لا يدع مجالا للشك أن هذا القرار أحدث هزة لا مثيل لها بخصوص إثبات ذاتية القانون الإداري على اعتبار أنه مجموعة قواعد تحكم الإدارة العامة وتتضمن أحكاما استثنائية قرت محكمة النزاع الفرنسية صراحة أن القواعد التي يخضع لها المرفق العام غير مستقرة وثابتة بل إنها تتغير كلما فرضت مصلحة المرفق ذلك فهي إذن في حركة مستمرة. وإزالة لكل خوف لدى الأفراد المتعاملين مع الإدارة أعلنت محكمة التنازع إن هذه القواعد الغير مألوفة ينبغي أن يراعي فيها التوفيق بين مصلحة الإدارة وحقوق الأفراد إن هذا القرار التاريخي اعترف للقاضي الإداري بتطبيق قواعد القانون الإداري. ولقد كان لهذا القرار بصمة واضحة ليس من ناحية إقرار مسؤولية الدولة فحسب بل من ناحية تعريف القانون الإداري وتحديد أسسه ورسم نطاقه وولايته ومن ذلك كله نستنتج أن الازدواج القضائي أدى إلى الازدواج القانوني، أي وجود نوعين من القواعد القانونية. أحدها قواعد القانون الخاص التي تحكم كأصل عام منازعات أشخاص القانون الخاص. وثانيهما قواعد القانون العام التي تحكم المنازعات الإدارية وتستمد كأساس مصدرها من القضاء نفسه. ذلك أن قواعد القانون الإداري لم تنشأ بتدخل من المشرع، ولم يصدرها في شكل منظومة مقننة كالقانون المدني أو التجاري أو الجنائي، وإنما نشأت هذه القواعد تباعا وعلى مدى مراحل طويلة على يد القضاء الفرنسي خاصة وكذا المواطن الفرنسي كون الواقعة كانت سببا رئيسيا في إقرار قانون جديد وهو ما يعرف بالقانون الإداري .

<sup>5</sup> -مولاي عبد الرحمن قاسمي، قواعد الصياغة التشريعية مدونة الاسرة نموذجاً، مكتبة دار السلام، الرباط، الطبعة الاولى 2018، ص: 29

<sup>6</sup> -محمود محمد علي صبره، الاتجاهات الحديثة في اعداد وصياغة مشروعات القوانين، دار الكتب القانونية، مصر، ص: 14



ومن معايير جودة التشريع استهدافه النفاذ الطوعي من خلال تضمينه مقتضيات أمنه المادي والمعنوي بشكل عام، لأنه لا تتحقق منافعه المقصودة منه بدون نفاذه، ولا يتحقق نفاذه الا بكونه نتاج المجتمع الذي ينفذ فيه، ويتم تمرير قيم سياسية وأيديولوجية واقتصادية من طرف جماعات المصالح وقوى الضغط لخدمة المصالح الخاصة.<sup>7</sup>

إن اصدار النصوص القانونية ليست غاية في حد ذاتها، وإنما آلية أو وسيلة يتم بها إشباع حاجة أو ضرورة حقيقية وواقعية من خلال تأطير أو تنظيم ظاهرة او سلوك أو وضعية معينة لأول مرة، أو إدخال تعديلات على التنظيم أو المنظومة القانونية القائمة، وتنشأ هذه الحاجة على العموم بسبب ظروف أو ضرورات داخلية ووطنية تفرض التدخل، لأول مرة لتأطير ظاهرة اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية أو مالية... كما يمكن أن تنشأ الحاجة بسبب إكراهات اقليمية أو دولية تفرض ملائمة التشريع الوطني مع بعض الاتفاقيات الاقليمية.<sup>8</sup>

عموما لا تقتصر هذه الحاجة أو الضرورة على تنظيم موضوع لأول مرة بل تمتد حتى خلال حياة النص القانوني، بحيث كلما ظهرت هناك حاجة الى تغيير وتتميم او حتى نسخ هذا النص من اجل ضمان التطبيق الفعال لهذا النص الا وتعين معه التدخل مرة أو عدة مرات، وبحسب الضرورة من أجل تلبية هذه الحاجة<sup>9</sup>، فإنه يجب الانتباه بشدة عند التدخل لتلبية الحاجات من طرف الجهة المختصة دستوريا بذلك الى مدى توفر هذه الحاجة او الضرورة واستمرارها خلال جميع مراحل إعداد النص القانوني، وما يلاحظ بخصوص العديد من النصوص التي لا تصدر ولا تنشر بالجريدة الرسمية إلا بعد سنتين أو ثلاث سنوات مما يجعلها غير ملبية في بعض الاحيان للحاجة.

كما لا بد للنص القانوني أن يأتي مستجيبا لمتطلبات أكبر فئة من المواطنين أو الفئة المعنية به، لان النص على المقاس (SUR mesure) أو النص الانتقائي تصاغ مقتضياته بشكل يجعل المنع موجهها لخدمة فئة معينة، أو أشخاص ذاتيين أو اعتباريين محددتين أو لتحقيق مصالحهم، لأن ذلك من شأنه المساس بالصالح العمومي والمجرد للقاعدة القانونية<sup>10</sup>.

وإرتباطا بموضوع البحث، فإنه غالبا ما يلاحظ في العديد من الحالات، هو أنه بالرغم من وجود حاجات تشريعية لتبني نصوص جديدة أو لتعديل نصوص سابقة بالنظر الى الفراغ التشريعي المسجل أو الاشكالات المطروحة وبالرغم من وجود مقترحات مختلفة لتلبية هذه الحاجات الا أن هذه المقترحات لا ترى النور لعدة اسباب وهذا ما يساهم في رداءة المنتج التشريعي، فعندما يكون الافراد في حاجة الى نص تشريعي لتدخل في ميدان ما، فسرعان ما يتم تطبيقه بيسر وسهولة ويلاقي اندماج جيد من طرف المخاطبين به، والعكس صحيح.

7 - مولاي عبد الرحمن قاسمي، مرجع سابق، ص: 31

8 - علال فالي، صناعة النصوص القانونية إشكالات الاختصاص والصياغة، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الاولى، الرباط 2018، ص: 321

9 - علال فالي، صناعة النصوص القانونية إشكالات الاختصاص والصياغة، مرجع سابق، ص: 322

10 - علال فالي، صناعة النصوص القانونية إشكالات الاختصاص والصياغة، مرجع سابق، ص: 324



من ناحية أخرى فإن مواكبة التطورات الاجتماعية باستمرار قد يؤدي الى ما يسمى بتضخم التشريعات او الإسراف التشريعي وتكاثر حجم النصوص القانونية شكلا ومضمونا، وعدم الترابط فيما بينها، بحيث اصبح من السهل جدا أن تتعارض النصوص القانونية مع بعضها او تتداخل مما يجعل التصرف الواحد خاضعا لأكثر من قاعدة قانونية<sup>11</sup>.

والمطلوب هنا الاستقرار في القاعدة القانونية لتحقيق غايات القانون وبصيغة أخرى ان الاستقرار يرفع من جودة النصوص القانونية فكلما لم تكن هناك حاجة للقانون لا يتم تطبيقها بشكل جيد.

خلاصة لما سبق نستنتج ان القانون الجيد يفترض منه أن يعبر عن احتياجات حقيقية وفعالية إليه من طرف المجتمع، فلا تأتي فكرة التشريع من فراغ وإنما يجب أن يستدعي المجتمع إنشائها، طبقا لمطالبه وحاجياته لذلك قبل اعداد اي قانون يجب التأكد من الحاجة اليه من طرف الفئات المعنية به، وأكثر من ذلك هل عالج النص الحاجة التي وجد من أجلها، واذا كان هناك اضطراب يجب تفعيل العدالة الدستورية.

كما أنه من غير المجدي سن تشريع لا يستجيب لحاجة محددة، اما استجابة لوضعية قانونية أو ايجاد حل لمشكلة قانونية، وغير ذلك من الأهداف، فالنص القانوني ليس مجرد أحكام دون أهداف وأهداف دون أحكام، بل أحكام ذات جدوى وأهداف قابلة للتحقيق، وان القواعد القانونية التي يتضمنها ستكون لها قيمة مضافة على المنظومة التشريعية، وعليه يجب التثبت من وجود فراغ قانوني في الموضوع المراد تنظيمه، وأنه لا يوجد نص آخر يفي بالغرض المراد تحقيقه، ولو بتعديل جزئي أو تتميم عوض سن تشريع جديد يتشابه مع الأول<sup>12</sup>.

### الفقرة الثانية: اللحظة التشريعية ومراحل المسطرة التشريعية

يقصد باللحظة التشريعية، أن ينصب التنظيم المقترح في صورة نصوص تتضمن قواعد عامة ومجردة، فأى تشريع هو مجموعة قواعد عامة مجردة، وهذه القواعد تتعلق بتنظيم السلوك وتتضمنها نصوص، وعلى ذلك فإعداد التشريع هو صبب التنظيم المبتغى في صورة نصوص تتضمن قواعد عامة ومجردة<sup>13</sup>.

إن الحديث عن اللحظة التشريعية يتطلب الحديث عن ولادة نص قانوني جيد والحديث عن المراحل الاولى لنشأته، أي منذ أن طرح كفكرة أو كمسودة إلى غاية صدور الأمر بتنفيذه و كيف تصل القناعة بضرورة إصدار تشريع في مسألة معينة.

11 - عبد الكريم صلح، عبد الله فاضل حامد، تضخم القواعد القانونية-التشريعية-دراسة تحليلية نقدية في القانون المدني، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، العدد23، ايلول 2014، ص:75

12- عبد الإله فونتر، العمل التشريعي بالمغرب، الجزء الثالث، تطبيقات العمل التشريعي وقواعد المسطرة التشريعية، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى، ص: 137

13- عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، الكتاب الاول، دار الكتب القانونية مصر، 2015، ص:148



ومن أول مراحل نشأة القانون الإيجاء التشريعي ويقصد بهذا المصطلح الذي بدأت تتداوله وتستأنس به الساحة السياسية والبرلمانية منذ زمن ليس بالبعيد: المرحلة السابقة على وضع النص القانوني، بمعنى المرحلة التحضيرية القبلية أو البدايات الأولى لولادة النص القانوني، والتي تعود الى ما قبل المشروع او المقترح، او مع المشروع والمقترح في شكل تكميلي توافقي<sup>14</sup>.

وبما أن الدستور خول حق المبادرة التشريعية للحكومة والبرلمان على حد سواء. هنا سنميز مسطرة إعداد مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة على عدة مراحل:<sup>15</sup>

- المرحلة الأولى تقوم خلالها الادارات الحكومية المعنية بإنجاز الاعمال التحضيرية التي تتوج بتقديم مشروع قانون يمثل مادة مرجعية تحال على الامانة العمدة للحكومة؛
- أما المرحلة الثانية فهي المرحلة التي يتم خلالها القيام بدراسة المشروع وتنقيح مضامينه وصياغته، ومراقبة مدى تطابقه مع مختلف مكونات النظام القانوني، وهو عمل تقوم به اساسا مصالح الأمانة العامة للحكومة، وبصفة خاصة مديرية الدراسات التشريعية بها؛
- وأما المرحلة الثالثة فتتمثل في عرض مشروع النص وتوزيعه على مختلف السلطات الحكومية لإبداء الرأي حوله، وتقديم الملاحظات التي يمكن ان تثيرها لدى هذه السلطات، وفي هذه المرحلة قد تشكل لجان وزارية مشتركة لدراسة هذه الملاحظات، وعند الاقتضاء مراجعة النص وإعادة صياغته كلاً او جزءاً في ضوء هذه الملاحظات؛
- وبالنسبة للمرحلة الرابعة فهي المرحلة التي يدرج خلالها المشروع ضمن جدول أعمال احد المجالس الحكومية؛
- وفي المرحلة الخامسة يتم عرض المشروع على المجلس الوزاري للنظر فيه واعتماده بصفة نهائية باسم الحكومة قبل إحالته على أحد مجلسي البرلمان؛
- ثم تتم الاحالة والتصويت ثم المصادقة على القانون ليخرج الى حيز الوجود.

وبخصوص المسطرة التشريعية، فإنه يتم على ضوء هذه المعطيات إعداد مقترحات القوانين من قبل أعضاء البرلمان بأنفسهم، إما داخل الفرق النيابية أو بواسطة بعض الاطر الملحقة لدى الفرق، ويتقدم هؤلاء الأعضاء إما بكيفية فردية أو جماعية، إما من قبل أعضاء نفس الفريق النيابي أو من فرق نيابية مختلة وغالبا ما تكون إما فرق الاغلبية او المعارضة<sup>16</sup>، وبخصوص المقترحات المقدمة من طرف أعضاء البرلمان لها أهمية سياسية خاصة، بحيث تشكل وسيلة لحث الحكومة على الاهتمام بالمواضيع التي تثيرها ؛

بحيث نصت الفصول التالية (الفصل 80، 81...، 86) على انه: تحال مشاريع ومقترحات القوانين على اللجان الدائمة المعنية بالمجلس قصد مناقشتها والمصادقة عليها، بعد ذلك تتم دراستها والتصويت عليها في الجلسات العامة ليتم إحالتها على مجلس

14 - بمينة هكو، الديمقراطية التشاركية من خلال الوثيقة الدستورية المغربية 2011، دراسات وإبحاث قانونية وسياسية مهداة الى الاستاذ القدير: احمد بنكوكوس، اشراف وتنسيق: بمينة هكو-يوسف اليحيوي-عثمان الزياتي-لؤي عبد الفتاح، الطبعة الأولى، فبراير 2013، ص: 119.

15 - عبد الإله فونتر، العمل التشريعي بالمغرب، - الجزء الثالث، تطبيقات العمل التشريعي وقواعد المسطرة التشريعية، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى، ص: 140.

16 - عبد الإله فونتر، العمل التشريعي بالمغرب، - الجزء الثالث، تطبيقات العمل التشريعي وقواعد المسطرة التشريعية، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى، ص: 55



المستشارين. وفي حالة وجود اختلاف بين الصيغة التي صادق عليها كل من المجلسين يعود لمجلس النواب التصويت النهائي على النص الذي تم البت فيه.

لكن غالبا ما يتم التدخل في المرحلة التحضيرية للتشريع من جهات مختلفة، يمكن أن تكون مؤثرة ويمكن أن ينعكس هذا التأثير سلبا على اللحظة التشريعية وهو ما يؤدي الى رداءة في النصوص، ويقصد بالمرحلة التحضيرية، أو الايحاء التشريعي الفكرة المبكرة التي ينبثق عنها المشروع او المقترح، باعتبارها منبثقان عن الحكومة او البرلمان.

لذا يمكن تساؤل حول من هي إذن هذه الجهات؟

● في القانون المقارن:

- القوانين السويسرية تشرك الشعب في اقتراح القوانين؛
- البرلمان التركي يوجه الدعوة إلى هيئات المجتمع المدني المعنية بموضوع التشريع المطروح للنقاش.

أما بالنسبة للمغرب فالدساتير السابقة لم تكن توفر صيغة دستورية واضحة ومباشرة تشرك جهات اخرى في التشريع، إلا أن دستور 2011 قد جاء بما يسمى بالديمقراطية التشاركية عن طريق العرائض والملمتسات<sup>17</sup>.

وهو ما سأحاول التطرق اليه في المطلب الموالي، إذن كيف يمكن أن تصل القناة بضرورة اصدار التشريع في مسألة ما الى الجهات المعنية؟

### المحور الثاني: التداول والنقاش السياسي والاجتماعي من أجل تشريع جيد

إن التداول الاجتماعي، أو ما يسمى بالديمقراطية التشاركية من مساهمة مباشرة للأفراد في التشريع بحيث أن للمجتمع المدني دور هام في ترسيخ الديمقراطية التشاركية وترسيخ دولة الحق والقانون، وكذا هيئات الحكامة تساهم بشكل كبير في تجويد النصوص القانونية من خلال الدور الاستشاري الذي تقدمه هذه الاخيرة في التشريع (فقرة أولى)، كما أن تكاملية وتجانس العمل الحكومي وكذا اختيار التداول في عمليات انتاج القانون تعتبر مقوم من مقومات جودة النصوص القانونية (فقرة ثانية).

### الفقرة الأولى: الديمقراطية التشاركية وأهمية مشاركة الفاعلين غير الرسميين

إن الحديث عن مشاركة الفاعلين السياسيين في وضع القوانين يؤدي مباشرة الى الحديث عن الديمقراطية التشاركية بصفتها فرع من فروع الديمقراطية، ويمكن تعريف الديمقراطية التشاركية على أنها "مجموعة الإجراءات والوسائل والآليات التي تتيح للمواطنين الانخراط المباشر في تسيير الشؤون العامة، ويتم تعريفها كذلك من خلال الوسائل الموضوعية على ذمتها وذلك في علاقته بالهدف

<sup>17</sup> - بمحة هكو، الديمقراطية التشاركية من خلال الوثيقة الدستورية المغربية 2011، مرجع سابق، ص: 118



المقصود من تكريسها، كما أن الديمقراطية التشاركية تقف سدا منيعا امام ثغرات الديمقراطية التمثيلية وتوجه الى اصلاحها، اي أنها تقوم بدمقرطة الديمقراطية<sup>18</sup>.

ومن الانتظارات المشتركة للفاعلين خلال السياقات الانتقالية، التطلع الى رابط سياسي واجتماعي جديد وهو توجه تعرفه الدول المتقلبة من سياق سابق متمم بالاستبدادية أو الشمولية، مؤداه أن تتولى العملية الدستورية تدشين عهد جديد بين النخبة السياسية والمجتمع المدني بمعنى أن التعاقد السياسي الجديد يضمن تغييرا جوهريا في المنظومات العلائقية للسلطة وبنياتها الرئيسية، وباتجاه التطلع إلى المزيد من الديمقراطية في الحياة السياسية من خلال الدستور و تكريس وترسيم التوازنات السياسية الحقيقية والعمل في أجواء من حسن النوايا وعلاقات الثقة بين النخبة السياسية والمجتمع مما يؤدي ذلك في بعض الحالات إلى تقليص الاستبداد المرتبطة بالفردانية وشخصنة السلطة<sup>19</sup>.

كما أن مفهوم الديمقراطية التشاركية يرتبط بمدى مشاركة الفاعلين غير الرسميين، على اعتبار أنه مفهوم مركزي يتكرر بقوة في الفكر السياسي المغربي وهو ما كرسته جل الخطابات الملكية، حيث يطرح هذا المفهوم من خلال ثلاث مفاهيم جزئية : مفهوم المجتمع المدني، مفهوم السياسات العمومية، ومفهوم المواطنة، ثم ان الديمقراطية التشاركية اصبحت تترسخ شيء فشيء داخل المنظومة التشريعية لدرجة أصبحت تساهم في صناعة السياسات العمومية بالمغرب، انطلاقا من مدونة الاسرة ومرورا بالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية والحكم الذاتي والجهوية الموسعة، قانون الاحزاب، الميثاق الجماعي الى اصلاح الاحزاب كلها سياسات اراد الملك اخضاعها لنقاش عمومي ولإبداع مجتمعي في<sup>20</sup>.

فالديمقراطية التشاركية تجعل من المجتمع المدني ليس كمنخرج لهذه السياسات بل مدخلا اساسيا وجوهريا، فالمجتمع المدني لم يعد جسما مستقبلا فقط بل اصبح قوة اقتراحية وتفاوضية صانعة ومراقبة قوية للسياسات العمومية عامة، وفي صناعة النصوص التشريعية بالخصوص<sup>21</sup>، فتشمل هذه الاخيرة بصفة عامة طرقا مختلفة لتدخل المواطنين، سواء كان ذلك فردي أو من خلال الجمعيات - في إعداد القرارات العامة- ويصعب التمييز بين الديمقراطية التشاركية والديمقراطية شبه المباشرة التي لا تعدو ان تكون احدي صيغها<sup>22</sup>.

18 - Démocratiser Gil courtemanche , la seconde révolution tranquille , éditions boréal, montréal, démocratie, la 200 3,p :176, sur le lien :[www.editionsboreal.qc.ca/catalogue/live/seconde-revolution-tranquille-1187.html](http://www.editionsboreal.qc.ca/catalogue/live/seconde-revolution-tranquille-1187.html) //:https consultè le :11/09/19 à 00 :24

19- لؤي عبد الفتاح، عثمان الزيان، الهندسة الدستورية ومتطلبات الاصلاح: قراءة في بعض مقومات جودة الدستور، اشغال الندوة الوطنية حول :آفاق الاصلاح الدستوري على ضوء الخطاب الملكي السامي ل 9 مارس 2011، ص:58

20 - نجيب الحجوي، قراءة في طبيعة الاصلاحات الانتقالية الخطب الملكية نموذجاً، منشورات حوارات مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، سلسلة ندوات ومنتديات، الطبعة الاولى2012، ص 79

21 - نجيب الحجوي، نفس المرجع

22 - تقرير عن الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المنظمة الدولية للتقارير عن الديمقراطية (DRI) منشور على الموقع التالي : www.





ولقد خص المشرع المغربي هيأت المجتمع المدني بفصول دستورية (الفصل 12 و 13)<sup>23</sup>، حيث قد نص الفصل 13 من الدستور الحالي للمغرب على انه "تعمل السلطات العمومية على احداث هيئات التشاور، قصد اشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين في اعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها وتميزها عن الاحزاب السياسية والنقابات المهنية، وباقي المؤسسات الأخرى من حيث التأسيس والوظائف والأدوار، ومن أجل مرافعة فعالة على حقوق المواطنين مكن المشرع الدستوري جمعيات المجتمع المدني بما يلي بفضل فصول الدستور السابقة الذكر:

- اعداد قرارات ومشاريع لدى السلطات المنتخبة والسلطات العمومية؛
- العمل على تفعيل المشاريع في اطار الديمقراطية التشاركية؛
- تقييم المشاريع بعد تنفيذها؛
- المساهمة في اعداد السياسات العمومية.

كما أن المشرع الدستوري قد وضع الديمقراطية التشاركية، في إطار فلسفة تروم الى تشجيع المشاركة وتحفيز المواطن، من خلال آليات ذات بعد سياسي وأخرى ذات بعد خاص بالإيجاء التشريعي، هذا المصطلح الذي بدأت تتداوله وتستأنس به الساحة السياسية والبرلمانية منذ زمن ليس بالبعيد، اي المرحلة السابقة على وضع النص القانوني، بمعنى المرحلة التحضيرية، فقبل ولادة المشروع أو المقترح، هناك جهات أخرى تلعب دور أساسي ومهم لتقديم المشروع وطرح فكرة المشروع أو المقترح<sup>24</sup>، وهذه الجهات هي نفسها التي نصت عليها الوثيقة الدستورية من خلال الفصول التي تمت الاشارة اليها من قبل عن طريق الملتزمات والعرائض وكذا عن طريق المشاركة والتدخل في تجويد النص التشريعي بمعنى النقاش التداول بشأن مسودات القوانين من اجل تنقيحها وتجويدها .

فلم يقف المشرع في هذا الحد بل خول للمواطنين المشاركة المباشرة في العمل التشريعي، حيث مكن المواطنين من المباشرة في التشريع عبر آلية الاستفتاء، فعلى سبيل المثال قد طرح الدستور الحالي للمغرب لسنة 2011 ، لأول مرة للاستفتاء الشعبي، أو ما يسمى بالاستفتاء الدستوري، أي حين يصدر الدستور من الشعب مباشرة فيندي رأيه فيه ويوافق عليه يكون هذا الاخير ذو محتوى جيد باعتباره نابع من الارادة، وباعتبار المجتمع المدني مخرجا ومدخلا للقانون في نفس الوقت ، ثم هناك الالية الثانية وهي تقديم العرائض والملتزمات بموجب الفصلين 14 و 15 من دستور 2011 اللذان نصا على انه من حق المواطنين تقديم الملتزمات في التشريع، وباعتبار العريضة آلية دستورية لمشاركة المواطنين خول لهم ذلك ضمن إجراءات وضوابط معينة منصوص عليها في القانون التنظيمي رقم 14.44.25<sup>25</sup>، وكذا مرسوم رقم 2.16.773 المتعلق بتحديد تأليف لجنة العرائض واختصاصاتها وكيفية سيرها بحيث جاء في المادة 9 منه كيفية تأليف لجنة العرائض واختصاصاتها وكذا كيفية سيرها.<sup>26</sup> فقد نص الفصل 15 من الدستور على الحق في

<sup>23</sup> - الفصل 13/12 من دستور 2011،، صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 من شعبان (29 يوليو 2011)، جريدة رسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، ص: 3600

<sup>24</sup> - بمينة هكو، الديمقراطية التشاركية من خلال الوثيقة الدستورية المغربية 2011، دراسات وابحاث قانونية وسياسية مهداة الى الاستاذ القدير: احمد بنكوكوس، اشراف وتنسيق: بمينة هكو-يوسف البحيوي-عثمان الزباني-لؤي عبد الفتاح، الطبعة الاولى، فبراير 2013، ص: 15

<sup>25</sup> - القانون التنظيمي رقم 44.14، بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.107، الصادر في 23 شوال 1473 (28 يوليو 2016)، الجريدة الرسمية عدد، 14.6492، ذو القعدة 1437 (18 اغسطس 2016)، ص: 6076.6074

<sup>26</sup> - مرسوم رقم 2.16.773 المتعلق بتحديد تأليف لجنة العرائض واختصاصاتها وكيفية سيرها، صادر بتاريخ 28 من شعبان 1438 (25 ماي 2017)، الجريدة الرسمية عدد 6574، بتاريخ 6 رمضان 1438 (فاتح يونيو 2017)، ص: 3409.



تقديم العرائض وفيما يخص مقدمو العريضة لم يشترط فيهم، القانون جمع التوقيعات كما هو بالنسبة للملتزمات. كما أنه لا يجب ان تتضمن ما يخالف الدستور والمواثيق والمعاهدات الدستورية، والا يكون التظلم منظورا أمام القضاء، كما قد استثنت العريضة الاحكام المتعلقة بالدين والنظام الملكي وأعمال السلطة القضائية . وبعد ايداع العريضة لدى السلط المختصة تمنح وصلا وتكون الاجابة في أجل لا يتعدى 60 يوما.

تكريسا لما جاء في القانون التنظيمي السالف الذكر، وكذا المرسوم المتعلق بكيفية وشروط تقديم العرائض، نجد القانون التنظيمي رقم 64.14 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات تقديم الملتزمات في مجال التشريع<sup>27</sup> .

هذا القانون وكذا الفصل 14 من الدستور لم يستبعد منظمات ومؤسسات المجتمع المدني المشكلة قانونا لممارسة هذا الحق، بحيث تعمل هذه المنظمات على جمع التوقيعات والتواصل مع السلطات المختصة<sup>28</sup>، ويجب ألا يخرج الملتزم عن الاختصاصات التشريعية للبرلمان ووفقا للدستور، فلا يجب أن يحتوي الملتزم ما يخالف أحكام الدستور ويهدف الى تحقيق مصلحة عامة وجب ان يجمع 25.000 توقيع من مواطنين موزعين بشكل متوازي على الدولة، بعد ذلك يتم ايداع الملتزم لدى أحد مجلسي البرلمان ليمت النظر فيه في أجل لا يتعدى 90 يوما.

إن جوهر وفلسفة الديمقراطية التشاركية، المشاركة المدنية، هو فتح المجال للمواطنين بمختلف قناعاتهم قصد المشاركة في القرار العمومي، بما في ذلك المواطنين الذين اختاروا عدم التسجيل في اللوائح الانتخابية العامة، أو اللذين لم يتمكنوا من ذلك لسبب أو لآخر، على اعتبار أنه وإن كان يسوغ استثنائهم من المشاركة في عملية اختيار المؤسسات التمثيلية في إطار الديمقراطية التمثيلية، فإنه يجوز استثنائهم من ممارسة المواطنة، على اعتبار أن الغاية من هذه الأليات هو تشجيع المشاركة المدنية<sup>29</sup>، وهذا ما جسدت الديمقراطية من خلال القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات<sup>30</sup>، والقانون 112.14 المتعلق بالعمالات والاقاليم<sup>31</sup> .

هناك مسألة أخرى فهل هذه المبادرة التشريعية للمواطنين قد تم جميع المجالات بما فيها القانون التنظيمي والقانون المالي وقانون العفو والمعاهدات الدولية ؟ اذا أخذنا التجربة الفرنسية والاسبانية تحديدا هناك مجالات محظورة. فلأشخاص المختصين في المجال الدستوري يعرفون ما يسمى بالحضر الزمني والحضر الموضوعي، فهذه المادة إلى حد ما صيغت على إطلاقها وعلى عموميتها، فتحضير

27 - القانون التنظيمي رقم 64.14، بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.108، الصادر في 23 من شوال 1437 (28 يوليوز 2016)، الجريدة الرسمية عدد 6492، 14، ذو القعدة 1437 (18 اغسطس 2016)، ص: 6074.6076.

28 - التقرير التركيبي، الحوار الوطني حول المجتمع المدني والادوار الدستورية الجديدة، ابريل 2014، 51 منشور على الرابط: <http://hiwarmadani2013.ma/storedfileattach/1400241201.pdf> تاريخ الزيارة 12/07/2019

على الساعة: 18:23

29 - مركز الدراسات والبحوث في الشؤون البرلمانية والليات الديمقراطية التشاركية بالمغرب ، مرجع سابق، ص: 14

30 - القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 7 يوليوز 2015، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015، ص: 6604

31 - القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والاقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 بتاريخ 7 يوليوز 2015، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015، ص: 6641.



القانون التنظيمي يتطلب مجهودات من طرف البرلمان، وهذا يقتضي نوع من الاحتراف في صياغة القاعدة القانونية في هذا المجال<sup>32</sup>، لان الاعتماد على المقاربة التشاركية جعل الانتاج البرلماني غير محصور في المؤسسة البرلمانية، ولكن تتدخل فيه أجهزة أخرى مما يساهم في تجويد المنظومة التشريعية.

فظهر الديمقراطية التشاركية كان مرتبطا بظهور هيئات الديمقراطية التمثيلية، المتمثلة في استئثار الاحزاب السياسية بالسلطة وبعدها عن المواطنين، وتحويل السلطة لخدمة المجتمع، فبدأت الفئة المهمشة المتمثلة تمثيلا ناقصا يشعرون بأن إرادتهم ومطالبهم وزنها ناقص في العمليات التي ينظرون إليها على أنها تعسفية وغير عادلة<sup>33</sup>.

إن إشراك المواطنين أو ما يسمى بالديمقراطية التشاركية في العمل التشريعي من خلال تقديم الملتزمات والعرائض، باعتبارهم الفئة المخاطبة أو الموجه لها التشريع، وهم ادري عن مدى حاجتهم لهذا التشريع، والذي سيساهم في خلق منظومة تشريعية جيدة.

فالديمقراطية التشاركية لا تشمل إشراك المواطنين فقط في المسلسل التشريعي، بل يجب توسيع دائرة الاستشارة حول النصوص القانونية، ويتم ذلك بالأخذ برأي الهيئات الاستشارية باعتبارها فاعل غير رسمي في تجويد النصوص القانونية.

لكن الملاحظ عموما أن مساهمة المجتمع المدني في العمل البرلماني وخاصة على مستوى التشريع، رغم ازدياد حجمها ما تزال في حاجة إلى تفعيل، وهو ما يعني أن التواصل المدني البرلماني، لا يزال في بداياته الأولى، فضلا على أنه يوجد هامش من النصوص المنظمة للعمل التشريعي لا يتم تطبيقها بشكل فعلي في الواقع العملي .

### الفقرة الثانية: تكاملية وتجانس العمل الحكومي والخيار التداولي والاستشاري في عمليات إنتاج القانون

تأتي ضرورة تنسيق العمل الحكومي في مجال إعداد مشاريع النصوص القانونية لاعتبارات عدة، منها ضرورة الحفاظ على وحدة التصور الحكومي لتفادي خروج سياسة قطاعية ما عن ههذه الوحدة، وثانيهما تداخل بعض القطاعات الوزارية في العمل الحكومي كاهيأت الاستشارية المنصوص عليها دستوريا.

تعتبر الحكومة ثالث مؤسسة دستورية تابعة للمؤسسة الملكية من حيث تشكيلها واختصاصاتها وأولويتها، ومن حيث ممارسة السلطة التشريعية، والتي تتألف من رئيس الحكومة والوزراء، ويمكن أن تظم كتاب للدولة، بعد ان يعين الملك رئيس الحكومة من

<sup>32</sup> - أحمد الحضرائي، اليوم الدراسي حول النظام الدراسي حول النظام الداخلي لمجلس النواب تحت شعار: أي نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنزيل

الديمقراطي للدستور؟، البرلمان مجلس النواب، دار ابي رقرق للطباعة والنشر، 2012 نص:115

<sup>33</sup> - sandarine RUI, démocratie participative , un cassilo I avec I BATBIEER ? blondiaux et SALLRS DIRE, drc aiommoux critique et diciplinaire de la participation, paris, gis Démocrate et participation, 2013 sure le site :

<https://int.search.myway.com/search/GGmain.jhtml?p2=%5ECdT%5Exdm057%5ETTAB03%5Ema&ptb=51B07C3C-9D58-494A-AC41-8D9B4C475EA5&> consultè le :06/06/19 à 23 :01



الحزب الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، ويتقدم رئيس الحكومة بعرض برنامجه الذي يعزم تطبيقه أمام مجلس النواب ومجلس المستشارين مجتمعين<sup>34</sup>.

وتحسن جودة التشريعات والتدخلات الحكومية، من خلال تعزيز التنسيق في الأنشطة المنظمة، وفي الوقت ذاته تحقق نوعاً من المساءلة والرقابة الشعبية على أداء الحكومة. تعزز فعالية التشريعات وتحسن من جودتها<sup>35</sup>.

كما أن الأمانة العامة للحكومة على اعتبار أنها الجهاز الإداري الأكثر أهمية في المسلسل التشريعي، بحيث تعتبر هذه الأخيرة وزارة ككل الوزارات، وتضمنتها كل التشكيلات الحكومية بالمغرب منذ إحداثها، وأنها زيادة على الاختصاصات المتعددة والمتنوعة التي تسند لها، فهي تقوم أساساً بتنسيق العمل التشريعي للحكومة وتقديم الاستشارة القانونية للوزارات الأخرى في موضوع التشريع، أكثر من ذلك أنها تعتبر بالنسبة للعمل التشريعي للبرلمان المستشار الأول والأخير للحكومة في مجال النصوص ذات المصدر الحكومي، وصاحبة الرأي الأخير بالنسبة للنصوص ذات المصدر البرلماني، فهي وإن كانت من حيث المبدأ، مؤسسة إدارية وليست سياسية، فهي تحتل مكانة مهمة في تنظيم المؤسسات الحكومية وفي علاقاتها المتداخلة، بحيث تضمن الأمانة العامة للحكومة الانسجام في النسيج القانوني وعدم تضارب القوانين في ما تتضمنه من مقتضيات<sup>36</sup>.

لهذا الغرض يعتبر وضوح القانون وسهولة فهم القاعدة القانونية والولوج إليها تحديات أساسية ومن الضمانات التي تساهم في نجاعة القاعدة القانونية، وتسهر الأمانة العامة للحكومة على ضمان اتصاف النصوص القانونية بالوضوح والدقة من خلال مراقبة جودة الصياغة و المصطلحات والتراكيب وعلامات الترقيم، كما تقوم بدراسة مشاريع القوانين من كل الجوانب القانونية .

وكمثال على تجويد المصطلحات القانونية، وذلك بمناسبة نظر الأمانة العامة للحكومة في مشروع القانون رقم 73.17 بنسخ وتعويض الكتاب الخامس من مدونة التجارة المتعلق بمساطر معالجة صعوبات المقاول، أيد المدير العام للتشريع والدراسات القانونية مقترح ممثل وزارة إعداد التراب الوطني والسكنى وسياسة المدينة، بالاستعاضة عن عبارة "شخص ذاتي بعبارة "شخص طبيعي" وذلك انسجاماً مع باقي أحكام مدونة التجارة التي تتحدث عن "شخص طبيعي"<sup>37</sup>، هنا نلاحظ أن الأمانة العامة للحكومة تثير ملاحظات جد مهمة بخصوص القوانين التي تحال عليها وبهذا تلعب دور أساسي في تجويد النصوص القانونية .

إن الاختصاصات الممارسة من طرف السلطة التنفيذية واضحة، لكنها تبقى ناقصة لهذا تم إحداث ما يسمى بالهيئات الاستشارية، ثم إن مفهوم الحكامة المقترح من طرف منظمة الأمم المتحدة، اختزل في شمولية تامة جميع المكونات والمجالات الأساسية،

34 - الحاج قاسم محمد، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية-المفاهيم الأساسية والنظم السياسية-دار النشر المغربية، الطبعة الخامسة، 2011، ص:219.

35 - دليل تقييم الأثر التنظيمي للتشريعات والتدخلات الحكومية، معهد الحقوق، جامعة بيروت، 2017، ص: 13، منشور على الرابط التالي: [http://176.119.250.240/lawcenter/attachments/article/1490/Guide-1\\_2017.pdf](http://176.119.250.240/lawcenter/attachments/article/1490/Guide-1_2017.pdf)، تاريخ الزيارة : 2020/01/12 على الساعة 18:22 .

36 - محمد مجيا، المغرب الدستوري النظرية العامة للقانون الدستوري والمؤسسات السياسية على ضوء دستور المحكمة لفتاح يوليو 2011"، طبعة 2013، ص:183

37 - تقرير اجتماع خصص للبت في ملاحظات بعض السادة الوزراء حول مشروع قانون رقم 73.17 بنسخ وتعويض الكتاب الخامس من مدونة التجارة المتعلق بمساطر معالجة صعوبات المقاول، ص: 11



والذي لا يقتصر على الحكومة والبرلمان، بل يشمل أيضا القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، فهو يتناول الآليات والعمليات والعلاقة بين المؤسسات التي تمكن الأفراد بالتعبير عن حقوقهم على مستوى الهيئات الاستشارية<sup>38</sup>.

وفي ظل التعقيد والتداخل الذي أصبحت تعرفه مشاكل السياسات العمومية، فقد اتجهت الدولة الحديثة الى إحداث العديد من الهيئات الاستشارية في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، والتي يرجع إليها القيام بالدراسة والتمحيص في القضايا التي تدخل في مجال اختصاصها قصد تقديم المشورة الى السلطات المختصة بصناعة القرار، لكن يبقى السؤال المطروح حول مدى إلزامية رأيها؟<sup>39</sup>

فالمشروع الدستوري في الدستور لسنة 2011 خص هذه الهيئات الاستشارية الفصول من 161 إلى الفصل 170 للمشاركة في اتخاذ القرار عبر تقديم آراء في توجهات السياسات العمومية من خلال تقديم تقرير أعمالها مرة واحد في السنة على الأقل، الذي يكون موضوع مناقشة من قبل البرلمان .

وتماشيا مع السؤال المطروح أعلاه، إن السلطات المعنية باتخاذ القرار إما تكون ملزمة بأخذ الاستشارة المقدمة من طرف الهيئات المذكورة بنص تشريعي أو تنظيمي هذا من جهة، من جهة أخرى قد تلجأ بمحض إرادتها في ظل غياب نص قانوني يلزمها بذلك، وفي كلا الحالتين لا تكون نتائج الاستشارة ملزمة للطرف المستشير.

كما ان الدستور الجاري به العمل في المغرب وسع من مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان مقارنة مع دستور 1996، حيث لم يعد البرلمان وحده مت دخلا في مجال التشريع، بل أصبح هناك فاعلين جدد في ميدان التشريع لعل من بينهم المحكمة الدستورية من خلال فحصها لسلامة القوانين تجنبا لأي خرق للدستور، وهذه الاخيرة تراقب دستورية القوانين، أي تراقب الشطط أو عدم تعسف القانون على الدستور، ولكن تراقب كذلك القوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية (وهذا ما تم التطرق إليه في سابقا)<sup>40</sup>.

ومن بين أهم الهيئات الاستشارية التي تقدم الاستشارات فيما يخص بعض النصوص بإبداء الرأي، نجد المجلس الوطني لحقوق الانسان المحدث بموجب الفصل 161 من الدستور، الذي يتولى النظر في جميع القضايا المتعلقة بالدفاع عن حقوق الانسان والحريات وحمايتها.

وبالرجوع إلى بعض المواد للقانون النظم للمجلس الوطني لحقوق الانسان، وخاصة المادة 16 منه<sup>41</sup> . حيث إن هذا المجلس يقدم المساعدة للبرلمان في ميدان التشريع، وخاصة ما يتعلق بالاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحقوق الانسان، وبالتالي البرلمان سيد نفسه لكنه يتوفر على مجموعة من العناصر الخارجية من المؤسسات التي يمكن أن تلعب دورا كبيرا في انتاج التشريع، من خلال تقديم

38 – إبراهيم العيسوي، التنمية في عالم متغير: دراسة في مفهوم التنمية ومؤشراتها، الطبعة الأولى، دار الشرق، القاهرة، 2003، ص: 326.

39 – عبد العزيز دحماني، رهانات المجتمع المدني في ضوء متغيرات النظام الدستوري المغربي، اطروحة أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، السنة الجامعية 2017، ص: 507.

40 – أحمد الحضرائي، اليوم الدراسي حول النظام الدراسي حول النظام الداخلي لمجلس النواب تحت شعار: أي نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنزيل الديمقراطي للدستور؟، البرلمان مجلس النواب، دار ابي رقرق للطباعة والنشر، 2012 ص: 113.

41 – ظهير شريف رقم 1.90.12، صادر بتاريخ 24 رمضان 1410 (20 ابريل 1990) يتعلق بالمجلس الاستشاري لحقوق الانسان، جريدة رسمية عدد 4044، بتاريخ 7 شوال 1410 (2 ماي 1990)، ص: 759.



المساعدة كل في المجال الذي يخصه في هذا الجانب<sup>42</sup>. كما أصبح لهذه الهيئة دور مهم يساهم في جودة التشريع ضمن الأشغال التحضيرية للنصوص التشريعية، وبناء على ذلك فقد ساهم هذا الأخير في أكثر من مشروع ونخص بالذكر:

- القانون رقم 10.16 القاضي بتغيير وتتميم مجموعة القانون الجنائي، حيث أشار إلى ضرورة تنقيح الأخطاء القانونية واللغوية في بعض الفصول وإعادة صياغتها.
- القانون المتعلق بالحقوق في الحصول على المعلومة، حيث أكد المجلس على ضرورة إجراء دراسة الأثر للمشروع وضرورة تدقيق التعاريف<sup>43</sup>.

كما أن هناك مجموعة من القوانين التي طلب فيها رأي المجلس الوطني لحقوق الإنسان نذكر منها:

- مشروع قانون يتعلق بالنظام الأساسي للقضاة.
- مشروع قانون يتعلق بحماية الأشخاص المصابين باضطرابات نفسية أو عقلية وكيفية التكفل بهم.

إضافة للمؤسسات المشار إليها سلفاً، نجد المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، والمجلس الأعلى للحسابات، اللذين أشار إليهما الدستور بالاسم، وقال أنهما يساعدان البرلمان على التوالي، إما في المجال المالي أو في المجال الاقتصادي والاجتماعي في سن سياسات الاستراتيجية، اقتصادية، اجتماعية ومالية من طرف المؤسسة البرلمانية.

فالمجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي تم احداثه مع صدور دستور 1992، جاء مقترنا بنظيره الفرنسي، بحيث جاء في الفصل 39 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على أن: "مشاريع القوانين يتم التداول فيها بمجلس الوزراء بعد إلقاء مجلس الدولة برأيه"<sup>44</sup>

وتبرز أهمية الاستشارة التي يقدمها المجلس في كونها سابقة لنزول القوانين، فهو لا يشتغل على مشاريع موجودة، ولكن تلك التي يجري التحضير لإنزالها بصيغة أخرى فإن إعطاء رأيه هذا يكون استباقياً.<sup>45</sup>

42 - أحمد الحضرائي، مرجع سابق، ص: 114

43 - رأي المجلس الوطني لحقوق الانسان حول مشروع قانون رقم 31.13 يتعلق بالحقوق في الحصول على المعلومة، مجلس النواب، 2016 منشور على الرابط: <https://cndh.ma/ar/mdhkrt/ry-lmjls-lwtny-lhqwq-lsn-hwl-mshrw-qnwn-rqm-3113>

lmtlq-blhq-fy-lhswl-l-lmlwmt تاريخ الزيارة: 19/09/02 على الساعة: 14:45

44 - محمد بوعزيز، القانون البرلماني المغربي مسطرة التشريع دراسة نظرية وتطبيقية، دار القلم الرباط، 2006، ص: 39

45 - حكيمة بومحمدي، الهيئات الاستشارية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، اكادال، الرباط، السنة الجامعية 2002/2003، ص 233.



ومن أبرز القوانين التي أبدى فيها رأيه القانون رقم 19.12 متعلق بتحديد شروط الشغل والتشغيل المتعلقة بالعمال المنزليين، حيث أكد المجلس في محتوى توصياته على ضرورة تحديد التدابير الانتقالية بالنسبة للأطفال دون 15 سنة...<sup>46</sup>.

من خلال هذا يتضح بأن الآراء التي يبديها هذا المجلس الوطني لحقوق الانسان، أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، يجب أن تأخذ بعين الاعتبار أثناء صياغة القوانين، فهذا التوسع في الاستشارة يساهم في تجويد القوانين بشكل جذري .

غير أن ما يلاحظ في مختلف النصوص المتعلقة بالهيئات الاستشارية، نجدتها تنص فقط على امكانية استشارتها من طرف السلطات المحلية بصناعة القرار، دون أن ينص على الزامية هذه الاستشارة، ما يعني ترك الحرية الكاملة للحكومة والبرلمان في طلب هذه الاستشارة أو الاستغناء عنها، وبالتالي فإن التوجه بالاستشارة يكون بغرض تعميق النظر في القضية موضوع القرار، والاستفادة من الرؤية والكفاءات بحكم تخصص هذه الهيئات .

وما يمكن أن نستنتج هو أن الوظيفة الاستشارية في العصر الحديث تعتبر من أبرز الوظائف المؤثرة في حوكمة السياسة العامة في معظم الدول ، فهي تنقل مطالب الأفراد، وتقدم حلول لمشاكلهم من خلال التقارير والآراء المرفوعة للجهات الرسمية والإدارة المركزية لإدراجها ضمن المتطلبات التي يبنى عليها القرار أو البرنامج؛

كما تعمل الوظيفة الاستشارية على ترسيخ مبدأ مشاركة الخبراء والمختصين في حوكمة السياسة العامة وصنع القرار، لكن رغم دور وأهمية الهيئات الاستشارية في حوكمة السياسة العامة ، إلا أنها تعاني العديد من النقائص التي تم التطرق لبعضها في ثنيا هذه الدراسة<sup>47</sup>

وهذه النقائص تحد من فعاليتها كفاعل أساسي في رسم السياسات العامة وحوكمتها وكذا تنقص من جودة النصوص القانونية، فكلما كان هناك تجانس بين هيئات المجالس الاستشارية والعمل الحكومي كل ما ساهم في خروج نصوص قانونية ذات جودة وتتماشى مع متطلبات المجتمع بحيث تتأثر جودة التشريع بتعدد الفاعلين في المستوى الحكومي بما في ذلك الهيئات الاستشارية، ومن خلال الواقع العملي لا توجد تكاملية مقبولة على مستوى الحكومة وباقي الهيئات الاستشارية .

46 - رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول مشروع قانون رقم 19.12 بتحديد شروط الشغل والتشغيل المتعلقة بالعمال المنزليين، مجلس النواب، 2013، ص:25، منشور على الرابط: <https://wl-mshrw-qnwn-rqm-3113-lmtlq-blhq-fy-lhswl-l> .lmlwmt تاريخ الزيارة: 19/09/02 على الساعة: 14:45

47 - العربي بن علي بوعلام، دور الهيئات الاستشارية في حوكمة السياسات العامة في الدول المغاربية، مقال منشور على الرابط التالي: <https://jilrc.com/%D8%AF%D9%88%D8%B1> تاريخ الزيارة : 2020/11/12 على الساعة : 12:00