سلطة الديمقراطية أم سلطة الدولة؟:
قراءة للسلطة التنفيذية بالمغرب من خلال بلاغات الديوان الملكي

الباحث ادريس الناجمي
باحث في القانون الدستوري وعلم السياسة
جامعة محمد الخامس بالرباط
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي
المغرب

ملخص:

إن محاولة قراءة السلطة التنفيذية بالمغرب وهندستها الجديدة في دستور 2011 من خلال بعض نماذج بلاغات الديوان الملكي، يعطي نظرة واضحة على ان الملك يملك سلطة الدولة باعتبارها نواة مركزية يعمل من خلالها على ضبط نسق اشتغال المؤسسة الحكومية من داخل الوثيقة الدستورية نفسها، ومنه أيضا ضبط مجريات الممارسة السياسية وتأطير سلطة الديمقراطية، عبر توجيهها لخدمة النسق السياسي.

الكلمات المفتاحية: سلطة الدولة. سلطة الديمقراطية. الدستور. الممارسة السياسية.

مقدمة:

تشكل دراسة السلطة التنفيذية بالمغرب مدخل أساسي لفهم اشتغال النظام السياسي من الزاوية المتعلقة بالنواة المركزية لسلطة الدولة، باعتبارها مصدر القرار ومنطلق تأسيسي لضبط الممارسة السياسية واستثمار النصوص الدستورية أيضا من اجل تحقيق ذلك .ومن بين الوثائق الرسمية الأساسية التي تشكل أرضية خصبة لدراسة السلطة التنفيذية ولمختلف الفاعلين فيها، نجد بلاغات الديوان الملكي والتي تحتوي مضامينها على الاعتبارات القانونية لاتخاذ القرار، وكذلك تشكل محطة للكشف عن العوامل السياسية التي تترافق وفحوى القرار والتي ينبني عليها. والنماذج التي سنتناولها في هاته الدراسة مثال حي على ذلك كونها تتعلق بمسالة اعفاء رئيس الحكومة، وكذلك تشمل التعديلات الوزارية التي تعرفها بنية الحكومة. وانطلاقا من المسارات التي تؤدي الى افراز الحكومة التمثيلية والتي تبتدأ من المسلسل الانتخابي، ومن بنية القرار المبنية اركانه على السند القانوني والاعتبارات السياسية. فهل اشتغال السلطة التنفيذية بالمغرب يدعم سلطة الديمقراطية ام سلطة الدولة؟

المطلب الاول: قرار اعفاء رئيس الحكومة السيد عبد الاله بنكيران اشكال دستوري محكوم بتكتيك سياسي

الفقرة الاولى: الأسس المرجعية لقرار اعفاء رئيس الحكومة السيد عبد الاله بنكيران

إن العناصر التي تضمنها بلاغ الديوان الملكي المتعلق بإعفاء السيد عبد الاله بن كيران[1]، وتعيين شخصية اخرى من نفس الحزب لقيادة المشاورات، وتشكيل الحكومة غنية بالدلالات، والتي يمكن الانطلاق منها في التحليل. لكن لابد أولا من رصد العوامل السابقة التي أدت إلى هذا الاعفاء، أو التي منحت الاذن التدريجي لإضعاف موقع رئيس الحكومة؛ حيث يشكل الاعفاء أحد أوجهها إنه مسلسل انطلق منذ أول انتخابات في ظل دستور 2011، أي استحقاقات 25 نونبر 2011. وذلك عبر تأسيس رئيس الحكومة لمنطق تمتين أواصر الثقة مع المؤسسة الملكية، والتي تندرج في مسار التحلل من الدستور عبر التأسيس لميزان قوى سياسي خارج سلطة الدستور، والذي فرض عليه تنازلات أكثر من تلك التي كانت ستتولد في حالة التزامه بقواعد الشرعية الدستورية والديمقراطية[2]. وبالتالي فتصريحات رئيس الحكومة من قبيل الحكم لله وللملك، وتنازله بمقتضى ذلك على جانب من صلاحياته كطرف الثاني في السلطة التنفيذية، لم تكن سوى تضحية غير مجدية إذا ما تم وضعها في مسار المآل الذي شهده موقع رئيس الحكومة، وإعفائه من مهامه والذي لا ننكر ان الدستور شكل أحد عناصره التأسيسية، عبر السكوت المزدوج للفصل 47[3]، الذي ينطلق أولا من عدم تنصيصه للمدة الزمنية لتشكيل الحكومة، وكذلك على عدم طرحه للحل البديل في حال تعثر رئيس الحكومة المعين في تشكيل الأغلبية.

هذا السكوت المزدوج قابله أيضا عدم تنصيص نفس الفصل بشكل صريح على إمكانية إعفاء الملك لرئيس الحكومة، اللهم إلا إذا تم اعتباره عضوا كباقي أعضاء الحكومة، وهذا تأويل واسع لمكانة رئيس الحكومة من شأنه أن يصطدم بالوثيقة الدستورية نفسها، والتي تعلي من مركز رئيس الحكومة عبر إمكانية رئاسته للمجلس الوزاري وفق الفصل 48 من الدستور[4] بناء على تفويض من الملك، ووفق جدول أعمال محدد ما يضعه في مرتبة أسمى مع باقي اعضاء الفريق الحكومي[5].

ومن جهة اخرى أيضا فإن الوثيقة الدستورية في فصلها 47 تجعل من الامين العام لحزب العدالة والتنمية السيد عبد الإله بنكيران رجل الأغلبية البرلمانية، والاقتراع العام، لكن مع ذلك فإن الشرعية الانتخابية لا تمنحه سلطة الدولة، والتي تضل امتيازا ملكيا. وبالتالي فإن تصور الدستور فيما يتعلق بتعزيز موقع رئيس الحكومة في السلطة التنفيذية مهما كانت أهميته فإنه يقع ضمن الهوامش المسموح بها[6].

وإن كان هذا من الزاوية الدستورية فإنه من الزاوية السياسية يطرح إشكالية الفشل المستمر للانتخابات في تحقيق هدفها، والذي يتجلى من خلال مسألة واقع السلطة والتي تطفو بشكل متكرر إلى السطح مع كل عملية انتخابية.[7]

من خلال قراءة بلاغ الديوان الملكي يتضح أن الملك قد حث رئيس الحكومة مرات عديدة على تسريع تكوين الحكومة الجديدة، ويبقى التساؤل حول المعايير التي بمقتضاها سيتم تشكيل هذه الحكومة الجديدة، والتي نجدها بشكل صريح في مضمون الخطاب الملكي يوم 6 نونبر 2016 من داكار بمناسبة الذكرى الواحدة والاربعين للمسيرة الخضراء، حيث أكد الملك على أن المغرب يحتاج حكومة

جادة ومسؤولة، بعيدا عن منطق إرضاء الرغبات السياسية وتكوين الأغلبية العددية وكأن الامر يتعلق بتقسيم غنيمة انتخابية. وتأكيده في نقطه اخرى على أنه سيحرص على أن يتم تشكيل الحكومة المقبلة طبقا لهذه المعايير. [8]

الانطلاق من مضامين الخطاب الملكي يطرح التساؤل على مدى دعمها هي نفسها لديمقراطية الأغلبية، وذلك في ظل تحلل منهجية تشكيل الحكومة في بناء اغلبيتها من المنطق العددي والذي يشكل أساسا للديمقراطية التمثيلية، والذي يندمج بشكل مباشر مع مبدأ الإرادة العامة، وسيادة الامة واحترام منطق التمثيل المنصوص عليه في الفصل الثاني من الدستور. هل تعد مضامين الخطاب الملكي ارهاصا أوليا لتحويل الدستور إلى فضاء تقديري يخضع للإرادة الملكية المنفردة ؟والتي نميزها هنا عن منافذ السلطة التقديرية المحكومة بسمو الدستور، أي المحكومة بالنصوص الدستورية هل هذه المضامين يمكن ان تعيد حتى قراءة المقتضيات الدستورية المتعلقة بتقوية مكانة رئيس الحكومة كرئيس لسلطة تنفيذية فعلية يتولى المسؤولية الكاملة على الحكومة ؟واعتبار ان هذه المكانة المترادفة بالتفتح على الفكرة البرلمانية لا تغدو ان تكون في مجملها الا مجرد ارتباط بظرفية سياسية بعينها دون ان يفيد ذلك بانها تخضع لمنطق التراكم، ما يزج بها في خانة التغيير والتحول الذي يطبع الظرفية السياسية نفسها. [9]ويطرح سؤالا اخرا متعلق بمدى سمو الوثيقة الدستورية واستقلاليتها عن جميع الفاعلين السياسيين المتمثلين في طرفي السلطة التنفيذية الملك ورئيس الحكومة، في الحالة قيد التحليل. كما يسائل من زاوية اخرى أيضا مدى استقلالية القرار الحزبي نفسه. اننا لا نجادل في ان البحث عن اجوبة لهذه الأسئلة من الوارد جدا ان يولد اسئلة اخرى ربما أكثر حدة من سابقتها، لكن ذلك لا يمنع من الانخراط في الإجابة بشكل يفيد التحليل وتأطير مختلف مناحي الإشكالية،

الفقرة الثانية: قرار الاعفاء ضبط لسلطة الديمقراطية عبر تأويل النص الدستوري

إن قرار اعفاء رئيس الحكومة الذي اعتبره بلاغ الديوان الملكي من بين حلول اخرى يخولها نص وروح الدستور للملك، بحيث يمكن اعتبار أن هذه الحلول تتمثل في اثنين. الأول حل مجلس النواب وإعادة الانتخابات وما يعقب هذا الاجراء من تدابير، وتجنيد لمختلف الوسائل والمؤسسات ،والذي لن يفرز في نهاية المطاف إلا نفس الخريطة الانتخابية التي أتت بها نتائج اقتراع 7 اكتوبر 2016، مما يجعل هذا الحل بمثابة الدوران في حلقة مفرغة ما دام سيعطي الصدارة لنفس الحزب ، والإمكانية كذلك لأمينه العام في إعادة تشكيل الحكومة من جديد، أما الحل الثاني فهو يتماشى مع منطوق الفصل 47، وهو المرور إلى الحزب الثاني من حيث نتائج انتخابات مجلس النواب، والذي يعد حزب الأصالة والمعاصرة في هذه الحالة رغم أننا لا يمكن ان نطلع على نية الفاعلين السياسيين، وما يحيط بها من غموض و تحول على مستوى القناعات. إلا أن المرور إلى الحزب الثاني المتمثل في الأصالة والمعاصرة سيطرح اشكاليات مدى تحالفه من عدمه مع حزب العدالة والتنمية مدى قبول هذا الاخير أيضا تحالفه مع ذلك الحزب، ما سيؤدي إلى احتمال انتقال الحزب المتصدر للانتخابات ب 125 مقعدا إلى صفوف المعارضة، وذلك في نسف تام لأبسط مبادئ الديمقراطية التمثيلية.

بيد ان هذا لا يمثل سوى جانب من المسألة برمتها، حيث إن الجانب الآخر يتجسد في نمط الاقتراع نفسه والمتمثل في نظام الأغلبية النسبية، والذي إلى جانب الفصل 47 لا يدعم بدوره منطق ديمقراطية الأغلبية، ويقيدها بشكل كبير يجعل حتى مفهوم السيادة الوطنية والإرادة العامة كما نص عليها الدستور، مفاهيم غامضة ولا تتماشى مع الوسائل والآليات الكفيلة بتنفيذها بل ويحفز التنافر بين الشرعيتين الدستورية والانتخابية[10]. إن عدم اتخاذ القرار الملكي المتمثل في انتخابات جديدة ينطلق من معطى أساسي مفاده أن حزب العدالة والتنمية يشكل آلة انتخابية تشهد تطورا كبيرا من محطة انتخابية إلى اخرى؛ وذلك لمقدرتها على حصد عدد متزايد من الاصوات. وبالتالي فإن المرور إلى شخصية ثانية من الحزب، وإن كان يطرح السؤال حول مدى تعلق مسالة تشكيل الحكومة بشخص الأمين العام، أم بالحزب نفسه والتي على ما يبدو تحتمل العنصرين معا على اعتبار أن الحكومة تم تشكيلها بمجرد تعيين شخصية جديدة، ومن نفس الحزب السياسي، والذي يعد خطوة من خطوات تدبير الملكية لعلاقتها مع المجال الحزبي ومحاولة نهج الطابع الاستباقي من أجل حماية سلاح الأغلبية النسبية التي قد يصبح متجاوزا، [11]ويؤدي إلى ممارسة قد يتشكل في ظلها وتحيي مسألة الحزب المهيمن من جديد، إن

مسألة إعفاء رئيس الحكومة وتعيين شخصية أخرى من نفس الحزب التي قد لا تكون تحمل نفس الميزات والخصائص يؤدي وظيفتين اثنتين:

أولاهما إنقاذ ما تبقى من ورقه الأغلبية النسبية حتى لا تفقد اغراضها المرحلية، والتي يمكن ان تؤديها فيما بعد. وثانيا التعطيل التدريجي للآلة الانتخابية لحزب العدالة والتنمية.

إن هذه الوضعية تؤدي بنا إلى استحضار الإشكالية المتمثلة في البحث عن حزب أغلبي من شأنه ضمان قيادة الحكومة بأغلبية برلمانية مريحة، والتي شغلت مختلف المحطات الانتخابية بالمغرب منذ الاستقلال ما يجعل المشهد السياسي يتأرجح بين حزب مهيمن لا يمكن السيطرة على نجاحاته الانتخابية المتكررة والمقاعد التي قد يحصل عليها، وما يرادف ذلك من شرعية انتخابية قادرة ان تنصب نفسها كقوة تفاوضية كبرى عبر ارتكازها على الإرادة الشعبية. وبين حزب أغلبي لا يمكنه ضمان التفوق الانتخابي الدائم ولا يمكنه ان يستمر إلا عبر الارتكاز على قاعدتين صلبتين الأولى نضالية والثانية شعبية، ومن جهة أخرى عدم استمراريته كقوة انتخابية يصطدم بالعامل الذي يعتقد هذا الحزب الأغلبي نفسه أنه مصدر استمراريته والمتمثل في علاقته بالإدارة، لكن تبقى إعادة ترتيب العلاقة مع المجال الحزبي بالنسبة للملكية أحد الأولويات التي من شأنها أن تتحكم في مناطق عدم اليقين[12]

إذا كان قرار تعيين شخصية جديدة من الحزب المتصدر لانتخابات مجلس النواب قصد تشكيل الحكومة يتماشى مع مقتضيات الفصل 47 ولا يتجاوزه، فإن مسألة الاعفاء وإن شكلت جزءا لا يتجزأ من بنية القرار المتخذ ،فإن هذا الاعفاء لا يوجد ما ينص عليه صراحه في الفصل 47 نفسه وبالتالي عدم وجود مقتضى صريح يقضي بإعفاء رئيس الحكومة .وحتى إذا أردنا أن نتجاوز هذا الشق ليس من باب الإهمال، بل من باب الانتقال إلى طريقة تفعيل الفصل 47 نفسه وفق منطوق بلاغ الديوان الملكي ،حيث أن قرار الاعفاء جاء بمقتضى الصلاحيات الدستورية للملك بصفته الساهر على احترام الدستور وعلى حسن سير المؤسسات والمؤتمن على المصالح العليا للوطن والمواطنين وذلك في إحالة واضحة إلى الفصل 42[13] باعتباره متضمن للصلاحيات الدستورية المشار إليها في البلاغ.

إن هذا يطرح ويسائل تطبيق الفصل 47 نفسه، هل تم على اعتبار هذا الفصل بمثابة سند قانوني لتعيين شخصية جديدة من نفس الحزب واعفاء رئيس الحكومة، ام انه لا يشمل سوى النقطة الأولى دون امتدادها إلى الثانية المتمثلة في الاعفاء، وإذا كان الامر كذلك فهل هذه النقطة المتعلقة بالإعفاء تم الاستناد فيها على الفصل 42 من الدستور، ام أن الفصل 47 يشمل وفق منطوق البلاغ النقطتين معا الاعفاء، وتعيين شخصية جديدة. وهنا ستطرح مسألة موقع الفصل 42 ضمن عناصر القرار، وإذا ما تم الانطلاق منه لتفعيل الفصل 47 وهي قراءة أقرب إلى منطوق البلاغ نفسه والذي يتأسس على التداخل بين الفصلين بالشكل الذي لا يقبل التجزئة، وبصيغة فحواها أن الفصل 42 في اللحظة التي يستوعب فيها الفصل 47 فإنه يسمو عليه في آن واحد، [14]الشيء الذي يمنح الدستور طابعه التقديري حيث المؤسسات الدستورية وسلطاتها أصبحت محكومة بنص الدستور باعتباره ينظم سلطة ملكية تقديرية. [15]وإن كان هذا الطرح من الأهمية بمكان ومن المتانة بحيث يجعله قادرا على تغطية عدة إشكالات دستورية وسياسية، فانه لا يمنع بل وقد يتماشى مع البحث عن زوايا اخرى للتحليل من أجل معالجة اشكالية قرار الاعفاء والتي قد تتقاطع مع الطرح الذي أشرنا إليه.

إن الحديث عن الفصل 42 وأهميته ضمن الهندسة الدستورية الجديدة، وكذلك الاستناد إليه في الممارسة الدستورية والسياسية التي يرتبط بها، يحيلنا إلى لقب رئيس الدولة نفسه وممثلها الأسمى والذي إن كان يشكل ظاهريا خطوة لتحرير المؤسسة البرلمانية عبر حذف لقب الممثل الأسمى المنصوص عليه في الدساتير السابقة منذ سنه 1970، ورهن التشريع بالبرلمان باعتبار القانون أسمى تعبير عن إرادة الامة، فإذا اخذنا بعين الاعتبار أن الدولة هي مؤسسة المؤسسات والتي تضم جميع النسيج المؤسساتي تحت رايتها، ألا يعني ذلك أن لقب الممثل الاسمى للدولة هو الممثل لجميع هذه المؤسسات بما فيها المؤسسة البرلمانية نفسها، حيث وهذه الحالة نصبح أمام سلطة تقديرية واسعة للملك، والتي تنطلق من الدستور كفضاء تقديري لهذا التمثيل الاسمى الشامل لجميع المؤسسات، بعد أن كان بصريح الدستور لا ينحصر إلا في التمثيل الأسمى للأمة.

إن الاستناد إلى الفصل 42 عبر ما يحمله من مقتضيات لاتخاذ القرارات التي تهم النظام التمثيلي أساسا، والذي تشكل الحكومة والبرلمان أقطابه الأساسية، خصوصا إذا ما تم ربط التمثيل بالعملية الانتخابية، والنتائج التي تفرزها حيث أن الحصار الذي أصبح مفروضا على الفصل 47 بفعل هذه النتائج رغم فضاءات الصمت التي تؤثثه، خلف بدوره انعكاسا على تقييد مساحة المناورة لدى المؤسسة الملكية ليس في جانبها الدستوري فقط، بل حتى في جانبها السياسي والانتخابي. إن الفصل 42 اضحى بذلك ملاذا للملكية عبر اللجوء إلى سلطة الدولة التي يخولها لها هذا الفصل، والتي تسمح لها بمقاومة ضغوط النظام الحزبي، وضبط مسارات النظام التمثيلي والذي قد يجد له أساسا ثقافيا في بنية السلطة السياسية نفسها عبر التخلص من المريدين، والابعاد المضطرد للخدام الذين تعدت حدودهم في النجاح الحدود المألوفة[16].

المطلب الثاني: التعديل الوزاري لحكومة العثماني توجه نحو تقوية سلطة الدولة

الفقرة الاولى: المنطلقات التأسيسية للتعديلات الوزارية في عهد حكومة السيد سعد الدين العثماني

شهدت الحكومة الثانية تحت قيادة رئيسها السيد سعد الدين العثماني بدورها إشكالات تعلقت بالنص الدستوري، وامتدت أيضا لتشمل الممارسة. فإذا كانت الحكومة السابقة شهدت اعفاء رئيسها المعين على إثر عدم توصله لاتفاق يفرز تشكيل الأغلبية الحكومية، فإن هذه الحكومة عرفت اعفاءات لعدد من الوزراء، وذلك انطلاقا من التقصير في المسؤولية الملقاة على عاتقهم، وتعثر المشاريع التنموية التي انجزت تحت اشرافهم؛ كل في مجال اختصاصه ما ترتب عليه اعفاء الملك لهؤلاء الوزراء. وقبل الخوض في المساطر والاشكاليات المتعلقة بهذا الاعفاء دستوريا وسياسيا، فيجب البحث عن المنطلقات التأسيسية لهذا الاعفاء والتي بدأت تتضح ارهاصاتها الأولى ضمن اشغال المجلس الوزاري المنعقد يوم 25 يونيو 2017، باعتباره المنطلق التأسيسي الأول حيث عبر فيه الملك للحكومة والوزراء المعنيين ببرنامج الحسيمة منارة المتوسط عن استيائه بخصوص عدم تنفيذ المشاريع المندرجة ضمن برنامج هذا المشروع التنموي. [17] حيث قابل ذلك من جهة اخرى اعطاء الملك تعليماته لوزير الداخلية ولوزير المالية من أجل قيام كل من المتفشيات العامة للإدارة الترابية، والمفتشية العامة للمالية من أجل الشروع في القيام بالأبحاث، والتحريات قصد الوقوف على اسباب عدم تنفيذ المشاريع المبرمجة ورفع تقرير بذلك في أقرب الآجال.

المنطلق التأسيسي الثاني تم رسمه انطلاقا من نص الخطاب الملكي يوم 29 يوليوز 2017 بمناسبة الذكرى 18 لعيد العرش المجيد، حيث تفيد مضامين الخطاب بالتساؤل حول الهدف من وجود المؤسسات التمثيلية وعلى رأسها الحكومة والبرلمان ويشمل التساؤل أيضا حتى الاليات التي تؤدي إلى انبثاقها وهي الانتخابات. [18]

إن الخطاب الملكي وان شكل منطلق تأسيس ثاني في مسلسل الاعفاء، فيستخلص منه كذلك التمهيد للأسس الدستورية التي يجب الاستناد إليها من أجل تجاوز هذا الوضع، والذي لا يمكن معه الاستمرار حيث نص الخطاب على المقتضى الدستوري المتعلق بربط المسؤولية بالمحاسبة، والذي يجد أساسه في الفقرة الثانية من الفصل الأول من الدستور. كما يستشف أيضا من مضامين الخطاب أن تقصير المسؤولين في أداء الواجبات المنوطة بهم يجب أن يقابله تفعيل دور الملك؛ والذي يجد أساسه في المقتضيات الدستورية التي تلزمه بضمان أمن البلاد، واستقرارها وصيانة حقوق وحريات المواطنين. هاته المقتضيات التي تشكل جزءا من تلك المنصوص عليها في الفصل 42 من الدستور.

كل هذا سيتعزز بمنطلق تأسيسي ثالث في مسار مسلسل الاعفاء، والذي سيجد مكانه في الخطاب الملكي لافتتاح الدورة التشريعية يوم 13 اكتوبر 2017، والذي شهد الانتقال إلى بنية دلالية أكثر وضوح وحدة، عبر دعوته إلى التحلي بالموضوعية وتسمية الأمور بمسمياتها، حتى وان لزم الأمر الخروج عن الطرق المعتادة مستعملا بذلك مصطلح الزلزال السياسي. [19] وهدف ذلك حسب منطوق الخطاب التأسيس لمسيرة من نوع جديد، وهو ما سبق أن أكده الملك في خطاب 29 يوليوز، حيث اعتبر أن هذه المسيرة لا تخص منطقة بعينها بل تشمل كافة مناطق المملكة، وإذا نص هذا الخطاب بشكل صريح على أن القضية التنموية من اختصاص البرلمان

والحكومة، فقد ربطها بمسؤولية هذه المؤسسات امام الملك والشعب؛ وهو ما يعطي دلالة واضحة على ضرورة قيام الملك بالمهام المخولة له طبقا لنص الدستور، حيث يربط ذلك باعتباره ضامنا لدولة القانون والساهر على احترامها. في إحالة واضحة مرة اخرى إلى مقتضيات الفصل 42 من الدستور.

إن هذه المنطلقات التأسيسية الثلاث المتمثلة في المجلس الوزاري، وكل من الخطاب الملكي ل 29 يوليوز بمناسبة المسيرة الخضراء، وكذلك خطاب افتتاح الدورة التشريعية يوم 13 أكتوبر. شكلت ذلك الإطار التمهيدي لمسلسل الاعفاء والقرارات التي اتخذها الملك بهذا الشأن، والمتضمنة في بلاغ الديوان الملكي يوم الثلاثاء 24 اكتوبر 2017، والذي اشار إلى تقرير المجلس الاعلى للحسابات، والخلاصات التي توصل إليها على إثر التحقيقات التي أنجزها، والتي اثبتت وجود جملة من الاختلالات في عهد الحكومة السابقة، حيث نلاحظ من خلال نص البلاغ أنه تم الاستناد أولا إلى المهام الدستورية التي يضطلع بها الملك باعتباره الساهر على حقوق المواطنين، وصيانة مصالحهم وهو ما يجد صداه في الفصل 42 من الدستور. والاستناد أيضا إلى الفصل الأول من الدستور في فقرته الثانية المتعلقة بمقتضى ربط المسؤولية بالمحاسبة وتطبيقا لأحكام الفصل 47 من الدستور في فقرته الثالثة، وبعد استشارة رئيس الحكومة قرر الملك اعفاء عدد من الوزراء، وتكليف الملك لرئيس الحكومة برفع اقتراحات لتعيين مسؤولين جدد في المناصب الشاغرة.

الفقرة الثانية: صعوبة استيعاب النص الدستوري وتأطيره للممارسة السياسية

لتحليل مضامين البلاغ يجب البدء بالسند القانوني الذي ارتكز عليه قرار الاعفاء، حيث نجد أول نقطة بهذا الخصوص ما يتعلق بمهام الملك الدستورية باعتباره الساهر على حقوق المواطنين، وصيانة مصالحهم والتي تجد أساسها بشكل صريح في الفصل 42 من الدستور، حيث يمثل السند القانوني الأول. يليه الفصل الأول من الدستور في فقرته الثانية الذي ينص على ربط المسؤولية بالمحاسبة ثم الفصل 47. وذلك وفق هذا الترتيب ما يلاحظ هو أن التنصيص على المهام الدستورية للملك انطلق من الفصل 42 باعتباره نواة دستورية تنطلق منها المهام على حد تعبير البلاغ، وليس الاختصاصات أو الوظائف ما يطرح قيمه الفصل 42 نفسه هل هو كباقي الفصول الدستورية من حيث القوة القانونية؟ ام انه يسمو عليها. على اعتبار ان مفهوم المهام يتعلق بالقضايا الكبرى والاستراتيجية لسلطة الدولة بكل ما تحمله من معاني دستورية، وسياسية، ومؤسساتية. مفهوم المهام أيضا يتلاءم مع منطوق الفصل 42 الذي يتضمن المقتضيات الدستورية المتعلقة بالملك باعتباره رئيسا للدولة وممثلها الأسمى. ما يمكن معه القول أن سمو المهام الدستورية للملك يتناسب مع سمو التمثيل الذي يجسده في الدولة، هذا من جهة. من جهة اخرى يتضح من خلال البلاغ ان هذه المهام الدستورية للملك تنطلق من الفصل 42 باعتباره نواة سلطة الدولة التي يجسدها الملك وكذلك مركز تفعيل لباقي الفصول الدستورية الأخرى.

وهنا لن نذهب بهذه النقطة إلى حد التطابق مع مقتضيات الفصل التاسع عشر من الدساتير السابقة، والممارسات الدستورية والسياسية المرافقة له. لأن هذا الفصل ارتبط أولا بالملك باعتباره أمير المؤمنين والممثل الأسمى للأمة، وثانيا بالقيمة الرمزية التي ارتبط بها على الاقل قبل سنة 1983، وقبل ظهور أطروحة القراءة الجديدة للدستور. أما الفصل الذي نحن بصدده أي الفصل 42 فهو يتعلق بالمقتضيات الدستورية التي يضطلع بها رئيس الدولة، وذلك على إثر إفراد إمارة المؤمنين بفصل خاص هو الفصل 41، رغم أن ذلك لا ينفي خطوط التماس بين الفصلين أو حتى التداخل بينهما.

إن استناد الاعفاء إلى الفصل 47 يعتبر بمثابة تطبيقه انطلاقا من الفصل 42 نفسه، وهو بدوره يطرح تساؤلا مفاده هل الفصل 47 من الدستور ليس له من القوة القانونية الملزمة ما يمكنه من تغطية جميع عناصر قرار الاعفاء؟ أم ان الفصل 42 المتعلق بالمهام التي يخولها للملك يستوعب الفصل 47 كما يستوعب فصولا اخرى من الدستور، على غرار ذلك الذي تم الاستناد إليه أي الفصل الأول من الدستور؟ أم يعني ذلك أن الصلاحيات الملكية التي ينص عليها الدستور صراحة تنبع من المهام الكبرى التي ينص عليها الفصل 42 نفسه.

هذه القراءة ستذهب بنا إلى حد اعتبار ان الفصول الدستورية المتعلقة باختصاصات الملك في علاقته بباقي المؤسسات ومنها المؤسسة الحكومية، لا تكتسب قوتها إلا عبر الاستناد إلى الفصل 42، وإذا كان الامر كذلك فكيف يمكن تفسير تعيين رئيس الحكومة وتكليفه بتشكيل الأغلبية الحكومية انطلاقا من الفصل 47 فقط؟ أم أن ذلك يعني ضمنيا أن الملك مارس فقط مهامه الدستورية والتي تجد أساسها في الفصل 42، وتمثل باقي الفصول الدستورية التي تخوله صلاحيات امتدادا لها، بل تعريفا للهوية الدستورية للنظام السياسي بأكمله. طرح كهذا لمحاولة تفكيكه لابد من المرور إلى النقطة الثانية من البلاغ والتي تتعلق بموضوع الاعفاء حيث تم اعفاء مسؤولين وزاريين في حكومة تمارس مهامها انطلاقا من صفاتهم الوزارية في الحكومة السابقة، ما يمكن معه التساؤل هل جميع الحكومات تمثل حكومة واحدة ام ان الحكومات بمثابة سلسلة دستورية وسياسية واحدة تخضع لزمن محدد، ومهما تعددت فتبقى تابعة لسلطة واحدة أبدية هي سلطة الدولة. فانسحاب قرار الاعفاء وتغطيته لوزراء قيد الخدمة الحكومية، وامتداده لصفاتهم السابقة في حكومة اخرى. يطرح المسؤولية السياسية للحكومة بقوة امام مجلس النواب منذ لحظة التنصيب والتصويت على البرنامج الحكومي، كما جاء بصريح الفصل 88 من الدستور[20]. وإذا كان الامر كذلك فنحن أمام ممارسة دستورية لها من الاركان ما يمكن معه إعادة هيكلة الوثيقة الدستورية، وليس فقط إعادة قراءتها بشكل قد يطرح حتى مسألة صياغة الدستور من جديد، والوظيفة التي ارتبط بها، وجاء من أجلها ما دام أننا امام نفس النسق السياسي وآليات اشتغاله، ما يفيد بأن الدستور غير قادر على تأطير الممارسة الدستورية والسياسية. أم أن قواعد هذه الممارسة وبنياتها تتجاوز النص الدستوري نفسه باعتباره لا يغطي إلا جزء من الإطار العام لاشتغال المؤسسات، وبالتالي ما لا يمكن تفسيره بالأحكام الدستورية يمكن تفسيره بمنطق الاحكام السلطانية وهي قراءة مفتاحية لا نزج بها من قبيل الرفاه وإنما لسريانها على قرار الاعفاء نفسه. وإلا فكيف نفسر أن بعض المسؤولين الوزاريين في الحكومة السابقة المنتهية مهامها تم ابلاغهم بعدم رضا الملك على إثر اخلالهم بالثقة التي وضعها فيهم، بل وعدم اسناد أي مهمة رسمية إليهم مستقبلا. وهو ما يعيد انتاج من جديد منطق الازدواجية تحت يافطة ثنائية الحكومة والدولة.

إن قرار الاعفاء الذي اتخذه الملك بحق المسؤولين الوزاريين في حكومة سعد الدين العثماني انطلاقا من صفتهم السابقة، وكذلك انسحاب القرار على الوزراء السابقين. ينشئ خط زمني واسع النطاق يمتد من الماضي ويشمل الحاضر والمستقبل، [21] ويندرج في إطار زمن غير الزمن السياسي والحكومي الخاضع لمنطق الأغلبية والتمثيل، هذا دون إغفال دور المؤسسة البرلمانية ومدى أهمية الوسائل المتاحة لها دستوريا والأدوار المنوطة بها، المتمثلة في مراقبة العمل الحكومي وتقييم السياسات العمومية، وذلك بصريح الفصل 70 من الدستور[22]. إن النقاط التي افرزها قرار الاعفاء يمكن ان يتم التجسير بينها عبر ربطها بالوثيقة الدستورية والممارسة المرافقة لها بل وحتى النظام التمثيلي المرسوم بواسطتها.

إن المشروع التنموي لبرنامج طنجة منارة المتوسط يؤكد على أن الحكومة المعنية بالاختلالات التي شهدها كباقي الحكومات تبصم على أنجازها المرحلي في مسار السياسة العامة للدولة، والتي على اية حال يبقى مجال رسمها والتقرير في شانها يقع خارج الحكومة وصلاحياتها.

ان قرار الاعفاء يعتبر في علاقته بالإشكالات الدستورية والسياسية التي يثيرها بمثابة تأسيس لممارسة تجد أساسها في الفصل 42 كنواة التفعيل المركزي للمهام الدستورية للملك باعتباره رئيسا للدولة، وممثلها الأسمى هذه الصفة يتضح انها عززت من السلطة التقديرية للمؤسسة الملكية في ضبط التوازنات السياسية العامة، وتدعيم إمكانياتها في التأويل الاستراتيجي وفق المنطق الذي تختاره هي نفسها للنسق السياسي المغربي بمختلف مكوناته وابعاده ومستوياته[23].

خاتمة:

ان استثمار المعطيات التي توفرها بلاغات الديوان الملكي وتحليل مضامينها، يؤدي وظيفة أساسية في قراءة التوجهات التي من خلالها تعمل السلطة التنفيذية بالمغرب، كما يبرز بوضوح من خلال النماذج التي تناولنا علاقة الملك برئيس الحكومة حيث القوة الانتخابية ومنطق العدد يصطدم بقوة القرار التي تنبع من نواة مركزية تتجلى في سلطة الدولة، والتي تتدخل وتؤطر سلطة الديمقراطية بحيث لا يمكن ان تؤدي سوى الأهداف المرجوة منها داخل النظام السياسي المغربي والمتسم بطابعه التمثيلي المعقد.

الهوامش:

[1] بلاغ الديوان الملكي بتاريخ15 مارس2017 المتعلق بقرار الملك تعيين شخصية جديدة من العدالة والتنمية وتكليفها بتشكيل الحكومة

[2] رقية المصدق: أي حكومة ستتشكل في ظل مسار التحلل من الدستور. ضمن مؤلف هل الت الممارسة السياسية والدستورية إلى النفق؟ مطبعة النجاح الجديدة الطبعة الأولى 2018 ص58-57

[3] حيث ينص الفصل 47 من الدستور على ما يلي:

يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها.

ويعين أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها.

للملك، بمبادرة منه، بعد استشارة رئيس الحكومة، أن يعفي عضوا أو أكثر من أعضاء الحكومة من مهامهم.

ولرئيس الحكومة أن يطلب من الملك إعفاء عضو أو أكثر، من أعضاء الحكومة.

ولرئيس الحكومة أن يطلب من الملك إعفاء عضو أو أكثر، من أعضاء الحكومة، بناء على استقالتهم الفردية أو الجماعية.

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

تواصل الحكومة المنتهية مهامها تصريف الأمور الجارية إلى غاية تشكيل الحكومة الجديدة.

[4] ينص الفصل 48 من الدستور على أن:

يرأس الملك المجلس الوزاري، الذي يتألف من رئيس الحكومة والوزراء.

ينعقد المجلس الوزاري بمبادرة من الملك، أو بطلب من رئيس الحكومة.

للملك أن يفوض لرئيس الحكومة، بناء على جدول أعمال محدد، رئاسة مجلس وزاري.

[5] إسماعيل ازواغ: المجلس الوزاري بين رئيسي الدولة والحكومة. مقاربة في ضوء الهندسة الدستورية للسلطة التنفيذية مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية عدد خاص .2011ص427

[6] Ayoub fassi : les deux bilans du PJD : un parti entre interactivité et interdépendance. In gouvernement benkirane. Quel bilan ? Les élections législatives du 7 octobre 2016 : quelles perspectives ? revue marocaine des sciences sociales numéro 9 volume 15, juin/juillet 2017, P44

[7] Youness Berrada ; le processus électoral au Maroc face à la problématique du verrouillage du champ politique. In revue marocaine des sciences politiques et sociales. Numéro 4, volume, 6 février 2013. P67

[8] نص الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 41 للمسيرة الخضراء. 6نونبر 2016منشور بموقع البوابة الوطنية www. maroc. ma/ar

[9]رقية المصدق: متاهات السلطة التأسيسية ;هل تتعايش الملكية الدستورية مع دستور تقديري؟ مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء. الطبعة الأولى 2016. ص66

[10] رقية المصدق: الفاعل السياسي بين النفق الدستوري والنفق الانتخابي. مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء الطبعة الأولى 2024 ص40

[11] رقية المصدق: حول علاقة الملكية بالمجال الحزبي هل استنفذت المراهنة على الأغلبية النسبية مهامها؟ مؤلف هل آلت الممارسة السياسية والدستورية إلى النفق؟ مرجع سابق ص64

[12] Dominique chagnollaud de sabouret : introduction a la science politique. 8 -ème édition 2018 Dalloz p341

[13] حيث ينص الفصل 42على أن:

الملك، رئيس الدولة، وممثلها الأسمى، ورمز وحدة الأمة، وضامن دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأسمى بين مؤسساتها، يسهر على احترام الدستور، وحسن سير المؤسسات الدستورية، وعلى صيانة الاختيار الديمقراطي، وحقوق وحريات المواطنين والمواطنات والجماعات، وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة.

الملك هو ضامن استقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة.

يمارس الملك هذه المهام، بمقتضى ظهائر، من خلال السلطات المخولة له صراحة بنص الدستور.

تُوقع الظهائر بالعطف من قبل رئيس الحكومة، ماعدا تلك المنصوص عليها في الفصول 41 و44 الفقرة الثانية و47الفقرة الأولى والسادسة و51و57و59 و130 الفقرة الأولى و174.

[14] رقية المصدق: حوار بعد اعفاء عبد الاله بنكيران بنكيران وتعيين سعد لبدين العثماني رئيسا مكلفا بتشكيل الحكومة. مؤلف هل آلت الممارسة السياسية والدستورية إلى النفق، ص:77.

[15] رقية المصدق: متاهات السلطة التأسيسية ;هل تتعايش الملكية الدستورية مع دستور تقديري. مرجع سابق. ص174

[16] عبد الله حمودي: الشيخ والمريد. النسق الثقافي للسلطة السياسية في المجتمعات العربية. دار توبقال للنشر الطبعة الخامسة الدار البيضاء 2015 ص 64

[17] نص البلاغ الذي تلاه الناطق الرسمي باسم القصر الملكي بخصوص المجلس الوزاري 25 يونيو 2017

[18] نص الخطاب الملكي يوم 29 يوليوز 2017 بمناسبة الذكرى 18للمسيرة الخضراء منشور بموقع البوابة الوطنيةwww. maroc. ma/ar

[19] خطاب افتتاح الدورة التشريعية يوم 13اكتوبر 2017 منشور بموقع البوابة الوطنيةwww. maroc. ma/ar

[20] حيث ينص الفصل 88 على ما يلي:

بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة، يتقدم رئيس الحكومة أمام مجلسي البرلمان مجتمعين، ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه. ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به، في مختلف مجالات النشاط الوطني، وبالأخص في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية والخارجية.

يكون البرنامج المشار إليه أعلاه، موضوع مناقشة أمام كلا المجلسين، يعقبها تصويت في مجلس النواب.

تعتبر الحكومة منصبة بعد حصولها على ثقة مجلس النواب، المعبر عنها بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم، لصالح برنامج الحكومة

[21] رقية المصدق: هل يستوعب الفصل 47 من الدستور التدابير والعقوبات المتضمنة في بلاغ الديوان الملكي؟ مؤلف هل آلت الممارسة السياسية والدستورية إلى النفق؟ مرجع سابق ص34

[22] حيث ينص الفصل 70 من الدستور على ما يلي:

يمارس البرلمان السلطة التشريعية.

يصوت البرلمان على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية.

للقانون أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف من الزمن محدود، ولغاية معينة، بمقتضى مراسيم تدابير يختص القانون عادة باتخاذها، ويجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها. غير أنه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة، عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن بإصدارها، ويبطل قانون الإذن إذا ما وقع حل مجلسي البرلمان أو أحدهما

[23] يونس برادة: مقدمات في النظام السياسي المغربي. دار الافاق المغربية للنشر والتوزيع 2016 .ص47