دور الأمانة العامة للحكومة في تنسيق العمل الحكومي بالمغرب

إبراهيم رشيدي
باحث بسلك الدكتوراه
تخصص القانون العام والعلوم السياسية
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية
جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء
المغرب

ملخص:

تبرز أهمية دراسة موضوع وظيفة الأمانة العامة للحكومة في تنسيق العمل الحكومي، في كونها تلعب دورا مهما داخل النسق السياسي المغربي، فهي الهيئة الوزارية المكلفة بمؤازرة رئيس الحكومة، لتنظيم وضمان السير الجيد للعمل الحكومي، لذا فإن مهمتها الأساسية تكمن في تحضير الإجتماعات الحكومية و الوزارية، وتبليغ مقراراتها إلى مختلف الوزارات والإدارات المعنية، كما تقوم بتنسيق عملية تحضير مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمختلف القطاعات الوزارية، وتتبع مسار كل مشروع نص قانوني منذ مراحل إعداده إلى حين صدوره في الجريدة الرسمية، وجمع ودراسة مختلف القضايا المعروضة على رئيس الحكومة للبث فيها.

كما تختص بتقديم الإستشارة القانونية لأعضاء الحكومة وكافة الإدارات العمومية باعتبارها الذاكرة القانونية للدولة والمستشار القانوني للحكومة.

الكلمات المفتاحية: الأمانة العامة للحكومة، تنسيق العمل الحكومي، المجلس الوزاري، المجلس الحكومي، الأمين العام للحكومة، الاستشارة القانونية.

The role of the General Secretariat of the Government in coordinating governmental action in Morocco

Abstract :

The importance of studying the issue of the function of the General Secretariat of the Government in coordinating governmental work is highlighted by the fact that it plays an important role within the Moroccan political system, as it is the ministerial body tasked with assisting the Prime Minister to organize and ensure the proper functioning of governmental work, so its main task lies in preparing governmental and ministerial meetings and communicating its decisions to the various ministries and departments concerned, coordinating the preparation of draft legislative and regulatory texts related to various ministerial sectors, following the process of each draft legal text from its preparation stages until its publication in the Official Gazette, collecting and studying various issues presented by the government.

It also specializes in providing legal advice to members of the government and all public administrations as the legal memory of the state and the government's legal advisor.

Keywords: General Secretariat of the Government, Coordination of Government Work, Ministerial Council, Government Council, Secretary General of the Government, Legal Advice.

مقدمة:

تكتسي عملية تنسيق العمل الحكومي أهمية بالغة وقصوى بالخصوص في مجال تسري قراراته على الجميع، فاتساع مجال العمل الحكومي وتعدد الفاعلين فيه يفرض الرفع من عملية التنسيق، وهذا ما حدا بالمشرع في أغلب الأنظمة إلى جعل عملية التنسيق ضمن وظائف رئيس الدولة أو رئيس الحكومة.

وباعتبار الحكومة جهازا جماعيا يتكون من مجموعة من الوزراء، يفترض أن يصدر عملهم انطلاقا من قاعدة الكفاءة والثقة المتبادلة في إطار يتسم بنوع من التعاون والتضامن الوزاري، ويرتكز على التشاور والمداولة فيما بينهم عبر مجموعة من الأجهزة، ونجد على رأسها ما يسمى بالهيئات الجماعية، التي أثبتت التجربة العملية مدى نجاعة سبلها لتحقيق التوافق والعمل الجاد والفعال في مجال تنسيق العمل الحكومي وتنزيله على أرض الواقع. ونظرا لتعدد هذه الهيئات فإننا اقتصرنا هلى أهمها، ونقصد بذلك كلا من المجلس الوزاري والمجلس الحكومي[1].

ومما لا شك فيه، أن مهمة تنسيق الأنشطة الوزارية تعود لرئيس الحكومة، طبقا لما ينص عليه الفصل 49 من دستور 2011[2]، باعتباره رئيسا للحكومة والوزراء والمسؤول عن تنفيذ القوانين. فإن اتساع مجال تدخل رئيس الحكومة في ممارسة العمل الحكومي من شأنه أن يعرقل مهمة التنسيق التي يقوم بها، ومن هنا تأتي مؤسسة الأمانة العامة للحكومة لتشكل السلطة أو المؤسسة الفعلية المكلفة بالتخطيط وإدارة وتنسيق وبرمجة ومراقبة وتتبع الوزراء فيما يتعلق بمختلف القرارات والتوصيات المتخذة في إطار المجالس الوزارية والحكومية.

وبما أن التنسيق لا يكتسي طابعا نظريا، بل يتطلب المساهمة الفعلية والإدراك الواسع في شؤون الإدارة ومسايرة العمل الحكومي، فإن هذا ما جعل من مؤسسة الأمانة العامة للحكومة إلى جانب رئيس الحكومة، السلطة الفعلية المكلفة بتنسيق مجهود أعضاء الحكومة، والمحرك الأساسي للعمل الحكومي. وبالتالي فهي ملتقى جميع مؤسسات الدولة باعتبار أن مهمتها الأساسية تكمن في تأمين حسن سير العمل الحكومي من خلال حث أعضاء الحكومة على ضمان احترام المساطر والآجال في اتخاذهم للقرارات، وكذا احترام القواعد المنظمة لعلاقات الحكومة مع مختلف الأجهزة الأخرى.

فالأمين العام للحكومة يعد المنسق الفعلي لنشاط الحكومة على جميع المستويات، ذلك أن عقلنة العمل الحكومي[3]، قد عززت من قوة ومكانة الأمانة العامة للحكومة وجعلتها بؤرة محورية للعلاقات بين المؤسسات الدستورية. كما يتكلف الأمين العام للحكومة بتنظيم أعمال المجالس الوزارية والحكومية ويتدخل في جميع مراحل تنظيمها.

ومن هذا المنطلق، تحظى الأمانة العامة للحكومة بمكانة هامة داخل النسق السياسي المغربي، إذ تعد الجهاز الحكومي بامتياز المختص بالتنسيق بين مختلف القطاعات الوزارية من جهة، ومختبر إعداد النصوص التشريعية من جهة أخرى، وأمام هذه الأهمية والأدوار المحورية المتعددة، والوظائف الاستراتيجية التي تقوم بها مؤسسة الأمانة العامة للحكومة داخل النسق السياسي المغربي، سواء على المستوى القانوني أو التنظيمي. سنتناول هذا الموضوع انطلاقا من الإشكالية التالية:

أين يكمن دور الأمانة العامة للحكومة في تنسيق العمل الحكومي ؟

وعليه سنحاول الإجابة عن هذه الإشكالية من خلال التطرق لدور الأمانة العامة للحكومة في تنسيق أعمال المجالس الوزارية والحكومية (المبحث الأول)، وكذا الوظائف الإستشارية للأمانة العامة للحكومة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تنظيم أعمال المجالس الوزارية والحكومية

من بين أهم الهيئات التي تناط بها مهام تنسيق العمل الحكومي نجد المجلس الوزاري الذي يحظى بأهمية بالغة، إذ يعد الشكل القانوني والإطار المنظم بموجب الدستور[4] لإجتماع أعضاء الحكومة، كما يعد أعلى هيئة حكومية تنبثق عنها أهم القرارات فيما يخص القضايا الإستراتيجية والسياسية العامة التي تنهجها الدولة.

أما بالنسبة للمجلس الحكومي، فقد ارتأى المشرع على ضرورة تنسيق العمل الجماعي للحكومة في إطاره، باعتباره ثاني أعلى هيئة حكومية تكتسي أهمية بالغة نتيجة للخصائص التي يتميز بها، وبالخصوص خاصية الإستمرارية في انعقاد جلساته التي تتطلبها ممارسة السلطة التنظيمية الموكولة إلى رئيس الحكومة، بناءا على نص الدستور، وبذلك فإن تدارس القضايا المتعلقة بالسياسة العامة للدولة خلال اجتماعات هذا المجلس تجعل منه وسيلة عملية وفعالة.

ويرجع تعريف المجالس الوزارية والحكومية، والإحاطة ببنية وآليات اجتماعاتها وفحص قراراتها، وإبراز أهميتها إلى كونها تعد أهم وسيلة لتوحيد العمل الحكومي وتحقيق فعاليته من جهة، ومن جهة أخرى تبين وتعلل صفة الأمين العام للحكومة من خلال الأعمال التي يقوم بها داخل هذه المجالس. وفي هذا الإطار، سنخصص هذا المبحث للتطرق لسير وتتبع أشغال المجالس الوزارية (المطلب الأول)، وكذا سير وتتبع أشغال المجالس الحكومية (المطلب الثاني).

المطلب الأول : سير وتتبع أشغال المجالس الوزراية

يعد المجلس الوزاري في المغرب مؤسسة دستورية رئيسية لإتخاذ مختلف القرارات والمشاريع داخل السلطة التنفيذية، فهو المؤسسة الوحيدة التي تنص على اجتماع يضم كل أعضاء الحكومة تحت رئاسة الملك. فالمجالس الوزارية التي يرأسها الملك والتي تتعلق بالسياسة الحكومية، بمثابة اجتماعات تترجم فيها التوجيهات والتعليمات الملكية التي ينبغي أن ينهجها رئيس الحكومة وأعضائه على مستوى سياسات قطاعاتهم الوزارية.

وتقوم الأمانة العامة للحكومة بدورا رئيسيا في سير وتتبع أشغال المجلس الوزاري، بحيث اجتماعات هذا المجلس تتطلب أن تتم وفق نهج محدد وتبعا لطرق معينة، تتجسد أولا في تحضير أشغال المجلس وتوجيه الدعوات وتهييئ جدول أعماله، ثم القيام بكتابة محاضر جلسات التي تعد جوهر وظيفة الأمانة العامة للحكومة.

الفرع الأول: أهمية المجلس الوزاري

لم يعرف المجلس الوزاري الوجود إلا بعد الإستقلال، وقد ظهر نتيجة لوعي المشرع الدستوري بضرورة إتباع أليات العمل الجماعي للحكومة، بعد ما كان يتم قبل الحماية حسب النهج المتبع في النظم الرئاسية، والتي لا تعترف بهذا الجهاز الجماعي المتمثل في المجلس الوزاري، إذ تشكل رئاسة الدولة في ظل هذه الأنظمة أهم مركز لاتخاذ القرار، فالرئيس يدرس ملفات الوزراء، كل في مجال اختصاصاته رأسا لرأس كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية.

ويحظى المجلس الوزاري بأهمية بالغة في تنسيق العمل الحكومي، إذ يعد الشكل القانوني والإطار المنظم بموجب الدستور لاجتماع أعضاء الحكومة، كما يعد أعلى هيئة حكومية تنبثق عنه أهم القرارات فيما يخص القضايا الإستراتيجية والسياسة العامة التي تنهجها الدولة. وتتميز المجالس الوزارية[5] عن باقي المجالس التي يحضر فيها الوزراء من أجل مناقشة العمل الحكومي، بكونها تعد بمثابة صلة الوصل بين الملك ورئيس الحكومة وباقي الوزراء.

نظرا لوعي المشرع الدستوري بضرورة الأخذ بآليات العمل التشاركي للجهاز التنفيذي، فقد تم التنصيص عبر دساتير المغرب منذ دستور 1962 إلى دستور 2011، صراحة على مؤسسة المجلس الوزراي كآلية لعقلنة العمل التشريعي والتنظيمي سيرا على النموذج الفرنسي وفق دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958.[6]

ويعد انعقاد المجلس الوزاري مظهرا معبرا عن سمو المؤسسة الملكية تجاه الحكومة، حيث أن الدساتير السابقة على الدستور الحالي وإن كانت مكنت الحكومة في شخص الوزير الأول سابقا من صلاحيات لا تمارس من الناحية القانونية والعملية، إلا تحت إشراف الملك الذي يرأس المجلس الوزاري[7].

وبالرجوع للفصل 49 من دستور 2011، فقد حدد بدقة المواضيع التي يختص المجلس الوزاري بشأنها، وباستقرائنا لهذا الفصل نجد أنه يحمل في طياته اختصاصات ملكية وأخرى يعود فيها حق الإقتراح لرئيس الحكومة. فبقراءة نص الدستور المتعلق بالمجالس الدستورية[8] وعلى ضوء فكرة المجلات الثلاث للمؤسسة الملكية، الخاصة بالصلاحيات السيادية والضامنة للخيار الديمقراطي ووحدة التراب الوطني، والصلاحيات التحكيمية التي يمارسها الملك، فضلا عن اختصاصاته الدينية والعسكرية، ثم المجال الحصري للحكومة التي أصبحت تمارس صلاحيات ذاتية وتقريرية، بين هذين المجالين يتموقع المجال المشترك[9]، حيث تملك الحكومة حقي التداول والإقتراح، فيما يعود البث النهائي للمجلس الوزاري الذي يرأسه الملك، بمبادرة منه أو بطلب من رئيس الحكومة، كما يمكن للملك أن يفوض لرئيس الحكومة رئاسته، بناء على جدول أعمال محدد مسبقا[10]. فلا يوجد من الناحية الدستورية ما يمنع من قيام الملك بتفويض رئاسة المجلس الوزاري إلى من يراه أهلا للقيام بهذه المهمة[11].

إن الصلاحيات التي تم الإحتفاظ بها للمجلس الوزاري تتعلق بطبيعة استراتيجية أمنية، وترابية وديبلوماسية، وتستمد قوتها وأهميتها من الدور التوجيهي والتحكيمي للملك كرئيس للدولة[12]، وبذلك فإن الأمانة العامة للحكومة تستحضر الفصل 49 من دستور 2011 بقوة خلال عملها على تحديد أولويات جدول أعمال المجلس الوزاري، والتي تم تحديدها من خلال الدستور على سبيل الحصر.

وبذلك يتداول المجلس الوزاري في القضايا والنصوص التالية[13]:

- التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة؛
- مشاريع مراجعة الدستور؛
- مشاريع القوانين التنظيمية؛
- التوجهات العامة لمشروع قانون المالية؛
- مشاريع القوانين . الإطار المشار إليها في الفصل 71 (الفقرة الثانية) من دستور 2011؛
- مشروع قانون العفو العام؛
- مشاريع النصوص المتعلقة بالمجال العسكري؛
- إعلان حالة الحصار؛
- إشهار الحرب؛
- مشروع المرسوم المشار إليه في الفصل 104 من دستور 2011؛

– التعيين باقتراح من رئيس الحكومة، وبمبادرة من الوزير المعني، في الوظائف المدنية التالية: والي بنك المغرب، والسفراء والولاة والعمال، والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي، والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الإستراتيجية. وتحدد بقانون تنظيمي لائحة هذه المؤسسات والمقاولات الإستراتيجية.

وتجدر الإشارة إلى أنه في ظل دستوري 1962 و1970، لم يوضع أي مقترح دستوري يحدد القضايا التي يتداول في شأنها المجلس الوزاري، بل جاءت مقتضيات متفرقة عبر مجموعة من الفصول، أما الدساتير اللاحقة فقد جاءت بفصول دستورية تأطر وتحدد هذه الإختصاصات مما لم يترك معه مجال للإرتجال أو الخروج عن الإطار القانوني والدستوري المؤطر لعمل هذه المؤسسة أو الجهاز الجماعي للحكومة، وعلى هذا الأساس يعد المجلس الوزاري أعلى هيئة حكومية يترأسها الملك بموجب الدستور، إذ يمارس سلطة فعلية فهو الذي يتخذ القرارات المناسبة فيما يخص السياسة العامة وتوجهاتها، بحيث يشكل المجلس الوزاري المكان الذي تختتم فيه أشغال العمل الحكومي، وليس المكان الذي يبتدأ منه[14].

يلاحظ مما سبق، أن المشرع الدستوري قدد حدد بدقة القضايا التي يجب عرضها قبل البث النهائي فيها على أنظار المجلس الوزاري، وذلك نظرا للأهمية التي يتميز بها من حيث ارتباطها بالسياسة العامة للدولة، مما يجعل هذا المجلس مؤسسة دستورية فائقة الأهمية بالنسبة للجهاز التنفيذي وللحكومة على وجه الخصوص، باعتبار أن أغلب هذه القضايا تدخل ضمن المجال الخاص بالحكومة.

وعموما، للمجلس الوزاري مكانة مهمة داخل النظام الدستوري المغربي، ويتجلى ذلك في مايلي:

- انعقاد المجلس الوزاري يعد فرصة لاجتماع أعضاء الحكومة بالملك. بحيث يتمكن كل من أعضاء الحكومة من تبادل الآراء وتمرير بعض المستجدات، كما تمنح الفرصة لكل من الملك ورئيس الحكومة لتحديد التوجهات العامة للحكومة، والسياسة العامة للدولة، والتدابير الواجب اتخاذها في المستقبل أمام الوزراء؛
- يعتبر المجلس الوزاري محطة أساسية من الناحية الدستورية لإقرار القرارات الحكومية، كما أن وجوده يعتبر عاملا أساسيا في انضباط وتنظيم العمل الحكومي. كما يعد حجر الزاوية لإنجاح العمل الجماعي للحكومة.

الفرع الثاني: تهيئ أشغال المجالس الوزارية

يعتبر المجلس الوزاري محطة ضرورية من الناحية الدستورية لإقرار القرارات الحكومية، كما أن وجوده يعتبر عاملا أساسيا في انضباط وتلاحم تنظيم العمل الحكومي بحيث إذا لم يراعي حسن تدبير هذه المحطة الضرورية، فإنه يصعب تدبير وقيادة كل المساطر البين وزارية، وإذا كان اجتماع المجلس يتم لدراسة قضايا قد حضرت سلفا، وقرارات قد سبق اتخاذها من قبل، فقد دفع ببعض الوزراء السابقين بفرنسا إلى اعتبار اجتماعات مجلس الوزراء مجرد اجتماعات شكلية، وأن المجلس بمثابة فرصة لتسجيل القرارات فقط،[15] أما البعض الأخر، فقد اعتبر المجلس الوزاري حجر الزاوية لإنجاح العمل الجماعي للحكومة وشرط صحة لقراراتها.

وبالرجوع للفصول الدستورية المغربية المتعلقة باجتماع المجلس الوزراي، نجد الدساتير الخمسة الأولى وصولا إلى الدستور الحالي لسنة 2011، عرفت تغييرا وتعديلا، بحيث اقتصر الفصل 25 من الدساتير الخمسة الأولى على النص بأن اجتماع المجلس الوزاري، يترأسه الملك، الذي يجمع الملك بأعضاء الحكومة، بالمقابل جاء دستور 2011 بعناصر إضافية، فيما يخص اتخاذ المبادرة لعقد المجلس الوزاري، وكذلك العضوية داخله، أيضا إمكانية تفويض رئاسة المجلس الوزاري لرئيس الحكومة[16]. كما ينص على ذلك الفصل 48 من الدستور المغربي لسنة 2011: "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، بناءا على جدول أعمال محدد، رئاسة مجلس وزاري".

ويعد المجلس الوزري بمثابة صلة وصل بين الملك ورئيس الحكومة والوزراء[17]، كما أن رئاسة المجلس الوزاري من طرف رئيس الدولة، سواء بالنسبة للمغرب[18] أو في التجارب المقارنة، تفسر نوع علاقات العمل في إطار الهيئة الحكومية حيث يكتسي رئاسة الدولة للمجلس الوزاري خلفية مهمة تتجلى في الدور الأولي لرئيس الدولة في تحديد النقط الحيوية والأساسية في سياسة الدولة[19]، كما هو الشأن ببعض التجارب المقارنة كفرنسا[20]، والنرويج[21]، والدانمارك[22]. بيد أنه بالنسبة للبرتغال[23]، لا يحضر رئيس الدولة في مجلس الوزراء إلا إذا تم استدعاؤه لذلك من طرف الوزير الأول.

بالرجوع للدستور المغربي لسنة 2011، فقد عرف مستجدين أساسيين، المستجد الأول يتجلى بالتنصيص في الفصل 48 لأول مرة على الفئات التي تحضر المجلس الوزاري. بينما يرتبط المستجد الثاني بالتوضيح الوارد في القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير عمل الحكومة والوضع القانوني لأعضائها[24]، المتعلق بصفة أعضاء الحكومة.

ومن هنا يتضح أن الحضور في المجلس الوزاري جاء بصريح العبارة في الفصل 48 من دستور 2011، أن المجلس الوزاري الذي يترأسه الملك "يتألف من رئيس الحكومة والوزراء" بالتالي تستثنى فئة كتاب الدولة من الحضور في المجالس الوزارية. مما يجعل الدستور المغربي لسنة 2011 يسلك مسلك بعض التجارب الأوروبية، على سبيل المثال الدستور البرتغالي والدستور الإسباني، حيث يقتصر الحضور في اجتماعات المجلس الوزاري على رئيس الحكومة (أو الوزير الأول)، وعلى الوزراء، دون فئة كتاب الدولة.

وتنعقد المجالس الوزارية، بصفة خاصة، في قاعة العرش بالقصر الملكي، ويحدد مكان جلوس الوزراء داخل القاعة بناءا على الترتيب الوارد في الظهير الشريف أو المرسوم الملكي، المتعلق بتعيين أعضاء الحكومة، حيث يجلس رئيس الحكومة على يمين الملك ثم الشخصية الوزارية التي تأتي بعده في الترتيب الوارد في الظهير المتعلق بتأليف الحكومة على يسار الملك، وهكذا يمينا ويسارا إلى غاية آخر عضو من أعضاء الحكومة[25].

وفي هذا الإطار، للأمين العام للحكومة دور أساسي في تهييئ أشغال المجالس الوزارية، بحيث يقوم بتوجيه الإستدعاءات إلى الوزراء، الذين يتقرر إستدعاؤهم لحضور أشغال المجلس الوزاري، للتداول في جدول الأعمال والقضايا التي تهم القطاعات التي يشرفون عليها، وذلك بتزويد الأمين العام للحكومة بكافة العروض ومشاريع التدابير التشريعية والتنظيمية التي يرغبون إحالتها عليه.

كما أن الأمين العام للحكومة مجبرا بتحرير بلاغات المجلس الوزاري، وإعداد محضر الجلسة لكشف مختلف مشاريع النصوص التي تم تداولها بالمجلس، ليتم حفظ هذا المحضر ضمن محفوظات الديوان الملكي، بعد مصادقة الملك عليه، بعد ذلك يتم توزيع نسخ على مختلف الوزراء، بهدف تمكينهم من الإطلاع على القرارات التي تم اتخاذها في المجلس الوزاري والتي تهم مجال اشتغالهم. كما يتكلف الأمين العام للحكومة أيضا بإعداد بلاغ يتضمن جردا للنصوص والقرارات التي تم اتخاذها من طرف المجلس الوزاري، ليعلن عنها الناطق الرسمي للحكومة مباشرة بعد نهاية الاجتماع.

وللإشارة، فإن لهذه البلاغات وظيفتين رئيسيتين: فهي وسيلة للتواصل مع الجمهور والصحفيين، وفي نفس الوقت، فهي المحاضر الرسمية الوحيدة التي تنشر عن المجلس الوزاري، ومن تم ينبغي أن تتضمن القرارات بشكل دقيق حتى يتسنى للإدارات الإعتماد عليها.

وفيما يخص وقت انعقاد المجالس الوزارية، فإنه لا توجد قاعدة مستقرة في المغرب ولا في التجارب المقارنة، فالملاحظ في مختلف التجارب العالمية، أن وتيرة انعقاد المجالس الوزارية تتغير من فترة لأخرى، كما لا تنص الدساتير أو النصوص المكملة لها عن انتظام

تاريخ انعقاد المجالس الوزارية، فقد يحدث أن ينعقد المجلس الوزاري مرة واحدة أو مرتين كل شهر، كما أنه قد يحدث أن تمر أشهر بدون أن ينعقد مجلسا وزاريا.

المطلب الثاني: سير وتتبع أشغال المجالس الحكومية

يعتبر مجلس الحكومة في النظام السياسي المغربي، من بين أهم التشكيلات الحكومية التي تنسق العمل الحكومي. و تعد هذه المؤسسة من أهم الميكانيزمات و الآليات التي تعتمدها الحكومة لتوحيد المواقف والآراء بين أعضائها حول مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية، وكل القضايا التي تهم العمل الحكومي[26].

ومن هذا المنطلق، يعد المجلس الحكومي محطة مهمة لنقاش والتشاور بين الوزراء، وطرح مختلف مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالسياسة الحكومية، والتنسيق بين مختلف القطاعات الوزارية. فالمجلس الحكومي ينعقد تحت رئاسة رئيس الحكومة، ويشمل جميع الفئات الوزارية، من وزراء وكتاب دولة ووزراء ونواب كتاب الدولة.[27] مما يجعل من المجلس الحكومي مؤسسة هامة ورئيسية لطرح المشاريع ودراستها بشكل جماعي، وإعداد وتحضير وصنع القرارات المتعلقة بالسياسة الحكومية، والتي تأخذ صبغتها النهائية في المجلس الوزاري.

الفرع الأول: أهمية المجلس الحكومي

يشكل المجلس الحكومي ثاني أعلى جهاز لتوحيد العمل الحكومي، وأهم مركز للتنسيق بين السياسات القطاعية لمختلف الوزراء[28]، وإذا كانت الدساتير الخمسة الأولى (1962 و1970 و1972 و1992 و1996) لم تنص على مؤسسة المجلس الحكومي كإجتماع لجميع أعضاء الحكومة تحت رئاسة الوزير الأول، بل تم التنصيص في الفصل 25 من الدساتير السالفة الذكر، على مؤسسة المجلس الوزاري الذي يرأسه الملك، حيث اعتبر هذا المجلس المؤسسة الدستورية الوحيدة التي يحضر فيها جميع أعضاء الحكومة، من أجل النقاش والتداول في السياسة الحكومية.

ليتواصل مسلسل الإصلاح الدستوري في ظل دستور 2011 الذي نص من خلاله المشرع الدستوري على المجلس كمؤسسة دستورية[29]، واعتبرت دسترة هذا المجلس من بين المستجدات التي جاء بها دستور 2011، وخصص لهذه المؤسسة قانون تنظيمي مستقل، يحدد اجتماعات هذه المؤسسة وطريقة تداولها في القضايا والنصوص المسجلة في جدول أعمالها[30]، وقد نص على أن رئيس الحكومة مكلف بتنسيق العمل الحكومي، مما يوحي بأن اجتماعات هذا المجلس تحظى بأهمية على صعيد القرارات التي تتخذها الحكومة وخصوصا منها تلك التي تتطلب المرور عبر المجلس الوزاري، كما يعد من الناحية العملية مرحلة لتطبيق ما يتم الاتفاق عليه بين أعضاء الحكومة مسبقا، أو محو بعض الخلافات بينهم قبل التوجه نحو المجلس الوزاري. فطبقا لدستور 2011، أصبح المجلس الحكومي يملك سلطة تقريرية في قضايا مختلفة، خصوصا بعد أن خول الفصل 89 للحكومة ممارسة السلطة التنفيذية.

لقد عمد المشرع الدستوري ولأول مرة في التاريخ السياسي المغربي، إلى الرفع من مكانة مؤسسة مجلس الحكومة، بجعلها مؤسسة دستورية تتداول في مسائل مهمة تتعلق بالسياسة العامة للدولة، بعد أن كان مجرد عرف دستوري لا يتجاوز نطاق الممارسة السياسية للحكومة[31]، بذلك يمكن القول بأن المجلس أصبح مجالا يلتقي فيه الوزراء بمختلف أصنافهم للتداول في المجالات التالية[32]:

- السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري؛
- السياسات العمومية؛
- السياسات القطاعية؛
- طلب الثقة من مجلس النواب، قصد مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها؛

- القضايا الراهنة المرتبطة بحقوق الإنسان وبالنظام العام؛
- مشاريع القوانين، ومن بينها مشروع قانون المالية، قبل إيداعها بمكتب مجلس النواب، دون إخلال بالأحكام الواردة في الفصل 49 من دستور 2011؛
- مراسيم القوانين؛
- مشاريع المراسيم التنظيمية؛
- مشاريع المراسيم المشار إليها في الفصول 65 (الفقرة الثانية) و66 و70 (الفقرة الثالثة) من دستور 2011؛
- المعاهدات والاتفاقيات الدولية قبل عرضها على المجلس الوزاري؛
- تعيين الكتاب العامين، ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية، ورؤساء الجامعات والعمداء، ومديري المدارس والمؤسسات العليا.

وعلى هذا النحو، يعد مجلس الحكومي إحدى التشكيلات التي تجسد التضامن الحكومي كما يعتبر آلية مهمة في تدبير وتتبع الإنتاج الحكومي، ذلك أن دراسة مشاريع النصوص من طرف هذا المجلس يشكل ممرا أوليا قصد إحالتها على مجلس الوزراء في المرحلة الموالية[33].

الفرع الثاني: تهيئ أشغال المجالس الحكومية

ينعقد المجلس الحكومي أسبوعيا ليس كما هو الحال بالنسبة للمجلس الوزاري، تحت رئاسة رئيس الحكومة الذي يعد من الناحية الإدارية رئيسا للوزراء استنادا إلى دستور 2011 الجديد الذي وسع من صلاحيات واختصاصات رئيس الحكومة، وفي هذا الصدد نجد أن الحكومة مسؤولة مسؤولية مزدوجة أمام الملك والبرلمان وليس أمام رئيس الحكومة[34].

فالحكومة تعمل في تضامن وبإرادة جماعية، بمعنى آخر، إذا كانت مسألة إعداد المشاريع والسياسات الخاصة بالوزارات يعود أمرها إلى الوزير المعني حتى يكون مسؤولا عن قطاعه وتحديد أولوياته، فإن هذا لا يعفي مشاريع القرارات الوزارية من النقاش والتشاور بين أعضائها وبكل حرية في إطار احترام سرية المناقشات داخل المجلس، للتوصل إلى قرارات توافقية تتخذ بالإجماع، ذلك أن الخلافات حول العمل الحكومي تتم تسويتها خلال جلساته بتوجيه من رئيس الحكومة. فدور هذا المجلس يمكن من دراسة المشاريع من الوجهة الفنية، وتحضير وتهييئ المواضيع التي ينبغي إحالتها على المجلس الوزاري للبث والتقرير فيها[35]، باعتباره أعلى سلطة تقريرية وخصوصا في بعض القضايا والمواضيع الإستراتيجية.

إن أغلب القضايا التي تهم السياسة الحكومية والشؤون العامة للدولة تمر من المجالس الحكومية، من أجل الإطلاع عليها ودراستها والنقاش حولها باعتبار هذه المجالس من أهم المحطات التحضيرية للقرارات التي تعرض في المجالس الوزارية، فالحكومة تتولى دراسة الوضعية الإقتصادية والإجتماعية للبلاد، كما تتولى دراسة السياسة الحكومية بشكل عام من خلال البرنامج الحكومي. ومن خلال ذلك يعد مجلس الحكومة فرصة هامة للإطلاع على مختلف القضايا والتطورات الوطنية من خلال العروض التي يقدمها أعضاء الحكومة أثناء الإجتماعات[36].

إن أشغال المجالس الحكومية تتم وفق الترتيبات المحددة في جدول الأعمال ووفق الأولويات التي تراها الحكومة مناسبة[37].

كما يأتي جدول أعمال مجلس الحكومة على شكل لائحة تتضمن جميع النصوص المراد تقديمها لمجلس الحكومة، فبعد الموافقة على مشروع الجدول الأعمال من قبل رئيس الحكومة، يقوم الأمين العام للحكومة بتوزيعه على جميع الأعضاء، وذلك من أجل تمكين الوزراء على الإطلاع على جميع النصوص ومعرفة مضامينها قصد تقديم الملاحظات التي يرونها ضرورية. وبعد إطلاعهم على

النصوص، يجتمع المجلس ويتداول في القضايا والنصوص المسجلة في جدول أعماله، طبقا لما هو منصوص عليه في الدستور ولاسيما الفصل 92 منه[38].

وبالرجوع إلى دور الأمين العام للحكومة في تنظيم وتنسيق العمل الحكومي، يقوم الأمين العام في إطار تحضير أشغال المجالس الحكومية، بتوجيه استدعاء إلى مختلف الدوائر الوزارء، وكل من تقرر حضورهم، هذه الدعوة تتم بناء على استدعاء يوجه إلى الاعضاء المعنيين بوظائفهم، ويتضمن الإستدعاء مايلي:

- موضوع الاجتماع؛
- تحديد اليوم والساعة التي تقرر فيها الاجتماع؛
- تعيين مكان الاجتماع.

وبمجرد التوصل بالإستدعاءات يقوم الوزير، أو الوزراء بتزويد الأمين العام للحكومة بالعروض التي ينوون تقديمها في المجلس ومشاريع التدابير التشريعية والتنظيمية التي يرغبون في طرحها للنقاش الجماعي، مع تقديم كافة الوثائق المجدية في عدد من النسخ معادل لعدد الوزارات[39] تبين بوضوح محتواها وأهميتها، مرفقة بتأشيرة الوزراء الذين يدخل تطبيقها في مجال اختصاصاتهم. لتوجه إلى الأمين العام للحكومة من أجل دراستها وتمكينه من مراقبتها، قصد إدراجها ضمن جدول أعمال المجلس وذلك في إطار تطبيق مبدأ الشرعية، ومبدأ التخصص.

بعد توجيه الدعوة إلى عقد اجتماعات المجالس يقوم الأمين العام للحكومة بعد ذلك، بإعداد مشروع جدول أعمالها[40].

وأخيرا عند إنتهاء المجلس من اجتماعاته، يعد الأمين العام للحكومة بيانا مفصلا عن مداولات مجلس الحكومة، ويقدم ملخصا عنه إلى جميع أعضاء الحكومة، لكي تقدم الحكومة أيضا بيانا عن أشغال المجلس إلى وسائل الإعلام[41].

عموما، تساهم الأمانة العامة للحكومة بشكل كبير في مسلسل إعداد القرارات للوصول بالعمل الحكومي إلى درجة الفعالية الحقيقية، ويتدخل الأمين العام في جميع مراحل إعداد وتحضير القرارات الحكومية، ويقدم استدعاء للإجتماعات المشتركة بين الوزارات، ويقوم بإعداد التقارير والإحتفاظ بها وتوزيعها[42].

المبحث الثاني: الوظائف الإستشارية للأمانة العام للحكومة

توجد الأمانة العامة للحكومة في ملتقى جميع مؤسسات الدولة باعتبار أن مهمتها الأساسية تكمن في تأمين حسن سير العمل الحكومي، فدورها يتجلى في مواكبة كل مشروع نص منذ مرحلة إعداده إلى حين صدوره بالجريدة الرسمية. وبوصفها المستشار القانوني للحكومة، فإنها تبدي رأيها بخصوص القضايا ذات الطابع القانوني المعروض عليها من قبل الإدارات والمؤسسات العمومية، فهي تقدم الاستشارة سواء على المستوى الدستوري أو التنظيمي أو التشريعي.

ومن خلال هذا المبحث، سنخصص المطلب الأول للوظائف الاستشارية للأمين العام للحكومة، كما سنقف على علاقته بباقي المؤسسات الدستورية (البرلمان والمحكمة الدستورية) في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الوظائف الإستشارية للأمين العام للحكومة

بناء على التغييرات التي عرفتها بنية الحكومات المغربية المتعاقبة منذ الاستقلال يتضح أن ضرورة التنسيق و إدارة العمل الحكومي، كانت وراء خلق منصب الأمين العام للحكومة سوف نتطرق إلى مجموعة من الوظائف الإستشارية التي أنيطت بمؤسسة الأمين

العام للحكومة. وتتجلى بالأساس في الإستشارة القانونية التي يقدمها لأعضاء الحكومة (الفرع الأول)، بالإضافة إلى دوره المهم في تمثيل الأمانة العامة للحكومة في بعض اللجن والمجالس (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تقديم الإستشارة القانونية لأعضاء الحكومة

تتلقى الأمانة العامة للحكومة طلبات استشارية سواء من طرف رئيس الحكومة أو من أعضاء الحكومة، كما تنظر في في طلبات حل الخلافات التي يمكن أن تحدث بين أعضاء الحكومة حول مضمون نص تشريعي أو تنظيمي. وتطرح هذه الطلبات على ثلاث مستويات: أولا، إما أن تطرح قبل تحرير مشروع قانون أو المرسوم، حيث في بعض الحالات قد يصعب على أعضاء الحكومة معرفة الجانب الشكلي للنص، وهنا تتدخل الأمانة العامة للحكومة لملائمة شكل النص ومضمونه. ثانيا، قد يطلب من الأمانة العامة للحكومة أو تتدخل عندما تعترض بعض أعضاء الحكومة صعوبات أثناء تطبيق بعض المقتضيات التنظيمية أو التشريعية، وتعقد الأمانة العامة للحكومة في هذا الخصوص اجتماعا يترأسه الأمين العام للحكومة يبين من خلاله التدابير التي ينبغي اتخاذها في تطبيق النص[43]. ثالثا، قد يطلب من الأمانة العامة للحكومة تدخلها لإبداء رأيها في حالة حصل خلاف بين أحد أعضاء الحكومة خلال دارسة نص يدخل في مجال اختصاصه.

وفي إطار الانفتاح على المواطنين وتوسيع الاستشارة العمومية بشأن مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية، عملت الأمانة العامة للحكومة على إحداث آلية للاستشارة العمومية، قصد إتاحة الفرصة للمواطنين من أجل إبداء آرائهم بشأن مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية، ويتعلق الأمر بتطبيق أحكام المرسوم رقم 229-08-2 الصادر في 25 من جمادى الأولى 1430 الموافق ل 21 ماي 2009 بإحداث مسطرة لنشر النصوص التشريعية والتنظيمية[44].

الفرع الثاني: تمثيل الأمانة العامة للحكومة في بعض اللجن والمجالس

تتجلى الوظيفة الرئيسية للأمين العام للحكومة في مجال الإستشارة القانونية، في تمثيله للأمانة العامة للحكومة في بعض اللجن والمجالس، وهي:

- تمثيل الأمانة العامة للحكومة في اللجنة الوطنية المكلفة بالبت في طلبيات التجنيس؛[45]
- تمثيل الأمانة العامة للحكومة بالمجلس الأعلى لتبادل المعونة؛[46]
- تمثيل الأمانة العامة للحكومة في اللجنة الوزارية للإستثمارات؛[47]
- تمثيل الأمانة العامة للحكومة في اللجنة الوزارية للقيادة المحدثة بموجب القانون المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار؛[48]
- تمثيل الأمانة العامة للحكومة في اللجنة الوطنية للقانون الدولي الإنساني؛[49]
- تمثيل الأمانة العامة للحكومة بالمجلس الإداري لأرشيف المغرب وبالمجلس الوطني للأرشيف؛[50]
- تمثيل الأمانة العامة للحكومة باللجنة الوطنية المكلفة بمناخ الأعمال؛[51]
- تمثيل الأمانة العامة للحكومة في اللجنة الوزارية الدائمة للسياسة العقارية؛[52]
- تمثيل الأمانة العامة للحكومة في اللجنة الوطنية الخاصة بالأسلحة الكيميائية؛[53]
- تمثيل الأمانة العامة للحكومة في المجلس الوطني لتكنولوجيات الإعلام والاقتصاد الرقمي؛[54]
- تمثيل الأمانة العامة للحكومة في لجنة اعتماد أطراف المفاوضة الجماعية المنصوص عليها في القانون المتعلق بالفنان والمهن الفنية؛[55]

- تمثيل الأمانة العامة للحكومة في لجنة تنظيم جائزة المجتمع المدني؛[56]
- تمثيل الأمانة العامة للحكومة في اللجنة المشتركة بين الوزارات للسلامة الطرقية؛[57]
- تمثيل الأمانة العامة للحكومة في مجلس إدارة وكالة المغرب العربي للأنباء؛[58]
- تمثيل الأمانة العامة للحكومة بمجلس إدارة الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات؛[59]
- تمثيل الأمانة العامة للحكومة في مجلس إدارة الوكالة المغربية لمكافحة المنشطات؛[60]
- تمثيل الأمانة العامة للحكومة في المجلس الوطني للبيئة؛[61]
- تمثيل الأمانة العامة للحكومة في اللجنة الوطنية للتغيرات المناخية والتنوع البيولوجي؛[62]
- تمثيل الأمانة العامة للحكومة في اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري؛[63]
- تمثيل الأمانة العامة للحكومة في اللجنة المكلفة بتفعيل صندوق الدعم المخصص لتشجيع تمثيلية النساء؛[64]
- تمثيل الأمانة العامة للحكومة بلجنة العرائض؛[65]
- تمثيل الأمانة العامة للحكومة في اللجنة الوطنية لتتبع ومواكبة إصلاح منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي؛ [66]
- تمثيل الأمانة العامة للحكومة في مجلس إدارة المدرسة الوطنية العليا للإدارة؛[67]
- رئاسة الأمين العام للحكومة للجنة تدبير لدى مجلس إدارة الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات؛ [68]

المطلب الثاني: دور الأمين العام للحكومة في علاقته بباقي المؤسسات الدستورية

إن خاصية التنسيق والإستشارة التي تطبع عمل الأمانة العامة للحكومة بامتياز تجعل منها ممرا للعديد من القرارات الحكومية الهامة، وبالخصوص النصوص التنظيمية بل حتى النصوص التشريعية المتخذة من طرف البرلمان لا بد من دراستها وإعادة النظر فيها من طرف المديرية العامة للتشريع والدراسات القانونية.

تقوم الأمانة العامة للحكومة بدور هام أساسي في تسييرالسلطة التنظيمية فهي جهاز للتنسيق والتوازنات بكل امتياز، والمتحكم في تطبيق وبلورة المساطر التأسيسية والتنفيذية للقوانين والمراسيم، ويقوم الأمين العام للحكومة في إطار الدراسات التشريعية لمشاريع هذه النصوص بالتأكد من دستوريتها ومشروعيتها أو شرعيتها أي أن رقابة المشروعية تشمل كل النصوص سواء كانت مشاريع قوانين أو قرارات تنظيمية، وبالتالي الحفاظ على مبدأ الشرعية.

واعتبارا للدور الذي يقوم به الأمين العام للحكومة في مجال تنسيق العمل الحكومي، إذ يعد بمثابة حلقة وصل بين مختلف المؤسسات الإدارية على الصعيد الحكومي، إلا أنه لا يقف عند حدود الحكومة، بل يتدخل في إطار العلاقات القائمة بين الحكومة كوحدة وباقي المؤسسات الدستورية.

وبذلك سوف يتمحور موضوع هذا المطلب حول دور الأمين العام للحكومة في علاقة الحكومة بالبرلمان (الفرع الأول)، في حين سنخصص الحديث عن دور الأمين العام للحكومة في علاقة الحكومة بالمحكمة الدستورية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دور الأمين العام للحكومة في علاقة الحكومة بالبرلمان

ساهم النظام الدستوري الفرنسي لسنة 1958، بدور فعال في تقليص سلطات البرلمان الواسعة تجاه الحكومة، وقد كان لهذه الخاصية تأثيرها الكبير على علاقات الحكومة بالبرلمان في المغرب، حيث منحت الدساتير المغربية للحكومة سلطات مهمة للتأثير على المؤسسة البرلمانية عن طريق عقلنة كل الأعمال التي يقوم بها البرلمان، سواء تعلق الأمر بدوراته العادية أو الإستثنائية أو بأعماله التشريعية، كما خولت هذه الدساتير للوزراء حضور الجلسات البرلمانية ولأشغال لجانه[69].

وإذا كانت الحكومة تقوم بتحريك أو تتبع أو مواكبة المسطرة البرلمانية لمشاريع القوانين عن طريق البرمجة الدقيقة لسير الدورات واستعمال طرق العمل الممنوحة لها بموجب الدستور والمتمثلة في القوة القانونية التي تحظى بها الحكومة للتحكم في جدول أعمال البرلمان في ظل البرلمانية الحديثة كما هو معمول بها في فرنسا وبريطانيا، وظيفة الأمين العام للحكومة تكمن في حضوره لجلسات اللجان المتفرعة عن المجلس بتنسيق مع الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، لدراسة النصوص التشريعية التي قام بإعدادها سواء كانت خاصة بالأمانة العامة للحكومة، أو بكل الوزارات وإعطاء جميع المعلومات والأبحاث الخاصة بهذه النصوص وشرح مراميها عندما تدخل النصوص المراد دراستها من طرف اللجان في اختصاص إدارات يشرف عليها بالنيابة.

وعلى إثر تحديد لائحة مشاريع القوانين التي قرر المجلس الوزاري إحالتها على البرلمان وطبقا لأحكام الفصل 78 من دستور 2011، يقوم رئيس الحكومة بإيداع هذه المشاريع لدى مكتب مجلس النواب أو مجلس المستشارين، وهو إجراء تنفيذي يتعين على رئيس الحكومة القيام به بمجرد انتهاء المجلس الوزاري من المداولة، ويتم الإيداع بواسطة رسالة من رئيس الحكومة إلى رئيس أحد المجلسين حسب الإختصاص، تقوم بإعداد هذه الرسالة الأمانة العامة للحكومة.

وباعتبار الأمانة العامة للحكومة، هيئة تتوفر على الخبرة القانونية الفائقة فهي بالنسبة للعمل التشريعي للبرلمان المستشار والمرجع القانوني الوحيد والمؤهل لتتبع مشاريع ومقترحات القوانين من أجل ضمان الإنسجام في النسيج القانوني وعدم تضارب القوانين في ما تتضمنه من مقتضيات، وتتم هذه العملية بتنسيق مباشر بين الأمانة العامة للحكومة، والوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، حيث يتم باستمرار تدارس مشاريع ومقترحات القوانين، ووضعية تطور أشغالها داخل نسيج اللجان البرلمانية أو اللجان الوزارية، والتعديلات الممكن تقديمها أوقبولها بخصوص تلك المشاريع والمقترحات[70].

الفرع الثاني: دور الأمين العام للحكومة في علاقة الحكومة بالمحكمة الدستورية

لقد تعززت مكانة القضاء الدستوري المغربي عبر الارتقاء به إلى محكمة دستورية بموجب الوثيقة الدستورية لسنة 2011، كأساس للتوازن بين السلطات الدستورية و حاميا للحقوق و الحريات الأساسية، كما في الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في المؤتمر السادس لجمعية المحاكم و المجالس الدستورية المنعقد بمراكش في 4 يوليوز 2012 "... و بارتقاء المجلس الدستوري إلى محكمة دستورية ذات اختصاصات واسعة، فإننا نتوخى توطيد دعائم المدرسة الدستورية المغربية، الحافلة بعطاء الفقهاء الدستوريين المغاربة، عن طريق انبثاق اجتهاد قضائي دستوري خلاق و طموح، غايته المثلى، تكريس سمو الدستور و التقيد بأحكامه، نصا و روحا..."

استنادا إلى سمو الوثيقة الدستورية، باعتبارها تحتل المكانة العليا في سلم التدرج الهرمي للنظام القانوني للدولة، فإنه من البديهي أن تتقيد جميع سلطات الدولة لأحكام الوثيقة الدستورية، وعدم جواز صدور أي عمل أو مقتضى قانوني يتعارض مع مقتضيات الدستور، حتى ولو كان ذلك العمل القانوني صادرا من السلطة التشريعية.

والقصد من الرقابة على دستورية القوانين[71]، هو التحقق من وجود قوانين مخالفة لمقتضيات الدستور تمهيدا لعدم إصدارها إذا كانت لم تصدر بعد، أو إلغائها أو الإمتناع عن تطبيقها، إذا كان قد تم إصدارها72، وفي إطار العلاقة القائمة بين الحكومة والمحكمة الدستورية وبالخصوص في مجال العمل التشريعي يتضح دور الأمين العام للحكومة باعتباره منسقا ومرجعا ومستشارا، ومراقبا لدستورية النصوص، سواء في طورها الإعدادي، أو قبل المصادقة عليها من طرف البرلمان، أو بعد المصادقة وقبل نشرها بالجريدة الرسمية.

وتبعا للفصل 83 من دستور 2011، فإن القوانين التنظيمية لا تصدر إلا بعد موافقة المحكمة الدستورية على مطابقتها للدستور، إذا كان حق إحالة النصوص يقتصر على رئيس الحكومة، فإن الأمين العام للحكومة هو الذي يقوم بإعداد الدراسات والأبحاث القانونية حول جميع هذه النصوص التي ستعرض على المحكمة الدستورية، كما يقوم بإعداد رسالة توقع من طرف رئيس

الحكومة، قصد عرضها على المحكمة الدستورية وتحتوي هذه الرسالة على مضمون وأهداف النص والهيئات التي تدارست النص، وتوقيعات الوزراء ورئيس الحكومة ثم موقف الحكومة.

فالمهمة التي يقوم بها الأمين العام للحكومة في هذا الإطار والتي تكتسي طابعا وقائيا تجد مغزاها في الحيلولة دون إتاحة الفرصة لأعضاء البرلمان للطعن بعدم دستورية القوانين ذات المصدر الحكومي، مقابل تسريع وثيرة دراستها والمصادقة عليها لتخرج إلى حيز الوجود.

ويتم التعبير عن موقف الحكومة انطلاقا من استنتاجات الأمين العام للحكومة ودوره الاستشاري الذي يقوم به في هذا المجال، وإن كانت الامتيازات التي يتمتع بها تمكنه من فرض وجهة نظره على رئيس الحكومة أو على المحكمة الدستورية بحكم إدراكه وإطلاعه الواسع بالمجال القانوني، ومعرفته الدقيقة لمختلف فروعه علاوة على خبرته المتميزة التي راكمها من جراء تتبعه للعمل التشريعي بصفة دائمة ومستمرة[73].

خاتمة:

من خلال دراستنا للمهام والإختصاصات التي تقوم بها الأمانة العامة للحكومة، يتضح أن هذه الأخيرة تمارس وظائف متعددة، فالأمين العام للحكومة يقوم بدور أساسي وفعال في تنسيق العمل الحكومي من خلال تنظيم أشغال المجالس الوزارية والحكومية.

وبوصفها المستشار القانوني للحكومة، فإنها تبدي رأيها بخصوص القضايا ذات الطابع القانوني المعروضة عليها من قبل الإدارات والمؤسسات. فالأمانة العامة للحكومة هي بمثابة المستشار القانوني للحكومة، حيث تعمل على تأمين حسن سير العمل الحكومي، وتقوم بمهام تنسيق عملية تحضير مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمختلف القطاعات الوزارية، والقيام بمهمة تتبع مسار كل مشروع نص قانوني والتحقق من مطابقته لأحكام الدستور وعدم تناقضه مع النصوص التشريعية الجاري بها العمل.

وتماشيا مع ما سبق ذكره، تعد الأمانة العامة للحكومة المحرك الأساسي للعمل الحكومي ومركز تواصل مع المؤسسات الأخرى، إذ تقوم بتنسيق الأعمال المتعلقة بإعداد وصياغة مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمختلف القطاعات الوزارية.

الهوامش:

[1] – الشلالي الشلالي، دور الأمانة العامة للحكومة في تدبير العمل الحكومي رسالة لنيل شهادة الماستر، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، وجدة، السنة الجامعية 2012-2013، ص 77.

[2] – ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليو 2011 بتنفيذ نص الدستور . الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليو 2011.

[3] – محمد الأغطف غوتي، الأمانة العامة للحكومة : دراسة تحليلية من حيث البنية و الوظيفة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، تحت إشراف الدكتور مصطفى قلوش، كلية العلوم القانونية والاقتصادية و الاجتماعية، أكدال، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2011-2012 ، ص 198.

[4] – انظر الفصل المتعلق بالمجلس الوزاري دستور 2011.

[5] – إن مجلس الوزراء، مؤسسة بريطانية النشأة، تعود أصولها العرفية إلى المجلس الخاص الذي تولد عن ثورة 1688 في بريطانيا. وهي مؤسسة غائبة في النظام الرئاسي مثل: النظام الأمريكي، غير أنها تعتبر التكوين الجماعي والرسمي للحكومة في النظامين المغربي والفرنسي. راجع :

– محمد أشركي، الوزير الأول مركزه و وظيفته في النظام السياسي المغربي، "دكتوراه الدولة في القانون العام، الدارالبيضاء، 1985، ص 125 . 145.

[6] – عبد اللطيف الهلالي، صناعة التشريع في البلدان المغاربية، سلسلة الندوات والأيام الدراسية، عدد 63، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، المطبعة الورقية الوطنية، مراكش، الطبعة الأولى، سنة 2022، ص 81-82.

[7] – حسن طارق، "قراءة في التوترات الهيكلية لوثيقة دستور 2011"، منشورات سلسلة الحوار العمومي، مطبعة طوب بريس، الطبعة الأولى، 2013، ص 13.

– محمد الغواطي، الفاعلون في المسطرة التشريعية لمشروع قانون مالية السنة: على ضوء دستور 2011 والقانون التنظيمي للمالية 130.13، مكتبة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى، 2018، ص 17.

[8] – الفصل 48 والفصل 49 من الدستور المغربي لسنة 2011.

[9] – الطاهر الصافي، دور الأمانة في تنسيق العمل الحكومي و التشريعي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، تحت إشراف الدكتور عبد المالك إحزرير، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، سلا، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2017/2016، ص 55.

[10] – من الناحية الدستورية والعملية، وفي ظل الدساتير السابقة لم يكن للوزير الأول حق رئاسة جلسات المجلس الوزاري، إلا أنه مع دستور 2011، وكما هو الحال في فرنسا، فإنه بموجب الفقرة 3 من الفصل 48 من دستور 2011 للملك أن يفوض رئاسة المجلس لرئيس الحكومة.

[11] – مصطفى قلوش، النظام الدستوري المغربي، الطبعة الرابعة، مكتبة دار السلام، سنة 2004، ص 17.

[12] – مقال لحسن طارق، "المجلس الوزاري"، الموقع الإلكتروني: اليوم 24، تاريخ الزيارة 2020/05/13، على الساعة 16:30.

[13] – الفصل 49 من الدستور المغربي لسنة 2011.

[14] – Guy CARCASSONNE, "Ce que fait Matignon", Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques, n°68, 68 - Qui gouverne la France ?, p. 31.

15 – Jacques fournier: "le travail gouvernement" presse de la fondation nationale des sciences politiques, Dallog, 1987, p 226.

[16] – أمينة المسعودي، عمل أعضاء الحكومة في المغرب "الصلاحيات- الحدود- المسؤوليات 1955-2016"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2017، ص 33.

[17] – أشركي محمد، مرجع سابق، ص 128.

[18] – للإشارة فإن الفقرة الأولى من الفصل 42 من دستور المغرب 2011، ينص أن "الملك رئيس الدولة، وممثلها الأسمى، ورمز وحدة الأمة،... وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة".

[19] – أمينة المسعودي، مرجع سابق، ص 32.

[20] – الفصل 9 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

[21] – الفصل 12 من الدستور النرويجي لسنة 1814.

[22] – الفصلان 17 و18 من الدستور الدانماركي لسنة 1953.

[23] – الفصل 136 من الدستور البرتغالي لسنة 1976.

[24] – ظهير شريف رقم 1.15.33 صادر في 28 من جمادى الأولى 1436 (19 مارس 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، الجريدة الرسمية عدد 6348 بتاريخ 2 أبريل 2015، ص 3515-3520.

[25] – أمينة المسعودي، مرجع سابق، ص 38.

[26] – جمال زكاغ، المجلس الوزاري ومجلس الحكومة في النظام الدستوري والسياسي المغربي، رسالة لنيل شهادة الماستر، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، جامعة محمد الأول وجدة، السنة الجامعية 2015-2016 ص1.

[27] – إدريس أحمد، الوزير الأول في دول المغرب العربي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة محمد الخامس الرباط، 1992، ص 152.

[28] – محمد أشركي، مرجع سابق، ص 295.

[29] – لقد نص المشرع الدستوري في الفصل 92 من دستور 2011 على المجلس الحكومي وحدد نوع القضايا التي يتداول بشأنها.

[30] – المادة 13 من القانون التنظيمي رقم 13-065 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، الجريدة الرسمية، عدد 6348، جمادى الأولى، 1436، 2 أبريل 2015، ص 3515.

[31] – عبد النبي كياس، مؤسسة الحكومة في ظل الدستور الجديد، من الجهاز المساعد إلى السلطة التنفيذية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 104، ماي . يونيو 2012، ص 122.

[32] – الفصل 92 من الدستور المغربي لسنة 2011.

[33] – محمد الأغطف غوتي، مرجع سابق، ص 132.

[34] – الطاهر الصافي، مرجع سابق، ص 60.

[35] – عبد الهادي بوطالب، النظم السياسية العالمية المعاصرة، دار الكتاب، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، سنة 1981، ص 195.

[36] – محمد الرضواني، التنمية السياسية في المغرب تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1999 إلى سنة 2002، مطبعة المعارف الجديدة الطبعة الأولى، 2011، ص 181.

[37] – المادة 14 من القانون التنظيمي رقم 13-065 المتعلق بأشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، مرجع سابق، ص 3517.

[38] – المادة 15 من القانون التنظيمي رقم 13-065 المتعلق بأشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، مرجع سابق، ص 3517.

[39] – أشركي محمد، مرجع سابق، ص 136.

[40] – البكاري نزار، دور الأمانة العامة للحكومة في النظام الدستوري المغربي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، تحت إشراف الأستاذ مصطفى قلوش، كلية العلوم القانونية والإقتصادية أكدال، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2006 . 2007، ص 71.

[41] – المادة 16 المادة 14 من القانون التنظيمي رقم 13-065 المتعلق بأشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، مرجع سابق، ص 3517.

[42] – الحبيب الدقاق، العمل التشريعي للبرلمان، أي حكامة، مقاربة نقدية للقانون البرلماني والممارسة التشريعية بالمغرب، مطبعة الأمنية، 2009، الرباط، ص 183.

[43] – محمد موفلاح، الأمانة العامة للحكومة، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي، تحت إشراف الأستاذ البكريوي عبد الرحمان، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط، السنة الجامعية 1988-1990، ص 163.

[44] – مرسوم رقم 2.08.229 صادر في 25 من جمادى الأولى 1430 (21 ماي 2009) المتعلق بإحداث مسطرة لنشر مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية، الجريدة الرسمية عدد 5744 بتاريخ 24 جمادى الآخرة 1430 (18 يونيو 2009)، ص 3550.

[45] – مرسوم رقم 2.07.975 صادر في 28 من شوال 1429 الموافق ل 28 أكتوبر 2008 بشأن تكوين وكيفية عمل اللجنة الوطنية بالبت في طلبيات التجنيس، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5681، بتاريخ 10 نوفمبر 2008.

[46] – المرسوم الملكي رقم 249.66 بتاريخ 29 صفر 1386 الموافق ل 18 يونيو 1966، المتعلق بتحديد تأليف واختصاصات المجلس الأعلى لتبادل المعونة، المنشور بالجريدة الرسمية، بتاريخ 29 يونيو 1966.

[47] – مرسوم رقم 2.00.895 الصادر في 6 ذي القعدة 1421 الموافق ل 31 يناير 2001 لتطبيق المادتين من القانون الإطار رقم 18.95 بمثابة ميثاق للاستثمارات، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4874،بتاريخ 15 فبراير 2001.

[48] – مرسوم رقم 2.19.67 الصادر في 11 من شعبان 1440 الموافق ل 17 أبريل 2019 بتطبيق القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6338 بتاريخ 2 ماي 2019.

[49] – مرسوم رقم 2.07.231 الصادر في 5 رجب 1429 الموافق ل 9 يوليوز 2008 المتعلق بإحداث اللجنة الوطنية للقانون الدولي الإنساني، المنشور بالجريدة الرسمية، بتاريخ 10 يوليوز 2008.

[50] – مرسوم رقم 2.08.543 صادر في 25 من جمادى الأولى 1430 الموفق ل 21 ماي 2009، المتعلق بتحديد أعضاء المجلس الإداري لأرشيف المغرب، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5744، بتاريخ 18 يونيو 2009.

[51] – مرسوم رقم 2.10.259 صادر في 20 من ذي القعدة 1431 الموافق ل 29 أكتوبر 2010، المتعلق بإحداث لجنة وطنية مكلفة بمناخ الأعمال، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5895، بتاريخ 29 نوفمبر 2010.

[52] – مرسوم رقم 2.16.263 صادر في 17 من شعبان 1437 الموافق ل 24 ماي 2016، المتعلق بإحداث اللجنة الوزارية الدائمة للسياسة العقارية، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6471، بتاريخ 6 يونيو 2016.

[53] – مرسوم رقم 2.04.472 صادر في 6 ذي الحجة 1425 الموافق 17 يناير 2005، المتعلق بإحداث اللجنة الوطنية الخاصة بالأسلحة الكيميائية، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 17 مارس 2005.

[54] – مرسوم رقم 2.08.444 صادر في 25 من جمادى الأولى 1430 الموافق ل 21 ماي 2009، المتعلق بإحداث مجلس وطني لتكنولوجيات الإعلام و الاقتصاد الرقمي، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5744، بتاريخ 18 يونيو 2009.

[55] – مرسوم رقم 2.18.527 صادر في 28 من جمادى الأولى 1441 الموافق ل24 يناير 2020 بتطبيق أحكام المادة 40 من القانون رقم 68.16 المتعلق بالفنان والمهن الفنية، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 13 فبراير 2020.

[56] – قرار للوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، الناطق باسم الحكومة رقم 2111.17 صادر في 15 من ذي القعدة 1438 الموافق ل 8 أغسطس 2017 بالمصادقة على النظام الداخلي لجائزة المجتمع المدني، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 641، بتاريخ 22 يناير 2018.

[57] – مرسوم رقم 2 04.266 صادر في 29 من جمادى الآخرة 1427 الموافق ل 25 يوليوز 2006، المتعلق بإحداث اللجنة المشتركة بين الوزارات واللجنة الدائمة واللجن الجهوية للسلامة الطرقية، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5441، بتاريخ 3 أغسطس 2006.

[58] – مرسوم رقم 2.18.884 صادر في 19 من ربيع الآخر 1440 الموافق ل 27 ديسمبر 2018 بتطبيق القانون رقم 02.15 المتعلق بإعادة تنظيم وكالة المغرب العربي للأنباء، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6303، بتاريخ 14 يناير 2019.

[59] – مرسوم رقم 2.97.813 صادر في 27 من شوال 1418 الموافق ل 25 فبراير 1998 بتطبيق أحكام القانون رقم 24.96 المتعلق بالبريد والمواصلات فيما يخص الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4564، بتاريخ 26 فبراير 1998.

[60] – مرسوم رقم 2.18.303 صادر في ذي القعدة 1440 الموافق ل 5 يوليوز 2019، بتطبيق القانون رقم 97.12 المتعلق بمكافحة تعاطي المنشطات في مجال الرياضة، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6371، بتاريخ 5 أغسطس 2019.

[61] – مرسوم رقم 2.93.1011 صادر في 18 من شعبان 1415 الموافق ل20 يناير 1995، المتعلق بإعادة تنظيم الهيئات المكلفة بالمحافظة على البيئة وتحسينها، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 15 فبراير 1995.

[62] – مرسوم رقم 2.19.721 صادر في 3 رمضان 1441 الموافق ل 27 أبريل 2020، المتعلق بإحداث اللجنة الوطنية للتغيرات المناخية والتنوع البيولوجي، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6880، بتاريخ 7 ماي 2020.

[63] – مرسوم رقم 2-17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 الموافق ل 26 ديسمبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6738، بتاريخ 27 دجنبر 2018.

[64] – مقرر لرئيس الحكومة رقم 3.04.14 صادر في 28 من ربيع الآخر 1435 الموافق ل 28 فبراير 2014، يتعلق باللجنة المكلفة بتفعيل صندوق الدعم المخصص لتشجيع تمثيلية النساء، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6238، بتاريخ 13 مارس 2014.

[65] – مرسوم رقم 2.16.773 صادر في 28 من شعبان 1438 الموافق ل 25 ماي 2017، المتعلق بتحديد تأليف لجنة العرائض واختصاصاتها وكيفيات سيرها، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ فاتح يونيو 2017.

[66] – مرسوم رقم 2.19.795 صادر بتاريخ 9 صفر 1441 الموافق ل 8 أكتوبر 2019، المتعلق بتحديد تأليف اللجنة الوطنية لتتبع ومواكبة إصلاح منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي وتنظيمها وكيفيات سيرها، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6829 بتاريخ 11 نوفمبر 2019.

[67] – مرسوم رقم 2.16544 الصادر في فاتح ذي القعدة 1437 الموافق ل 5 أغسطس 2016 بتطبيق المادتين 4 و6 من القانون رقم 038.13، المتعلق بإحداث المدرسة الوطنية العليا للإدارة، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6490، بتاريخ 11 أغسطس 2016.

[68] – قرار لرئيس الحكومة، رئيس مجلس إدارة الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات رقم و.و.ت.م/م.إ/19/01 صادر في 8 ذي القعدة 1440 الموافق ل 11 يوليوز 2019، المتعلق بتعيين أعضاء لجنة التدبير، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6794، بتاريخ 11 يوليوز 2019.

[69] – محمد الأغطف غوتي، مرجع سابق، ص 165.

[70] – الحبيب الدقاق، العمل التشريعي للبرلمان، أي حكامة، مقاربة نقدية للقانون البرلماني والممارسة التشريعية بالمغرب، مطبعة الأمنية، 2009، الرباط، ص 114.

[71] – انظر الفصل 132 من الدستور المغربي لسنة 2011.

[72] – مصطفى قلوش، المبادئ العامة للقانون الدستوري، الطبعة الرابعة . شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، بدون تاريخ، ص 191.

[73] – محمد الأغطف غوتي، مرجع سابق، ص 132.