

التداخلات بين مجالي القانون والتنظيم في المغرب: مقارنة سياسية مقارنة من خلال دستورية فصل السلطات

INTERSECTIONS BETWEEN LAW AND REGULATION: A COMPARATIVE POLITICAL APPROACH THROUGH THE CONSTITUTIONALISM OF THE SEPARATION OF POWERS IN MOROCCO

¹*Khalid Hamdane & ¹Younes Ouhallou

¹Faculty of Legal and Political Sciences, Ibn Tofail University, Kenitra, Morocco

* (Corresponding author) e-mail: khalid.hamdane@uit.ac.ma

Article history:

Submission date: 20 June 2024
Received in revised form: 14 January 2025
Acceptance date: 15 January 2025
Available online: 26 March 2025

Keywords:

Law, regulation, king, government, parliament, constitution, Morocco

Funding:

This research received no specific grant from any funding agency in the public, commercial, or not-for-profit sectors.

Competing interest:

The author(s) have declared that no competing interests exist.

Cite as

Hamdane, K., & Ouhallou, Y. (2025). At-tadākhulāt bayna majālai al-qānūn wa at-tanzīm fī al-Maghrib: Maqārabah siyāsiyyah muqāranah min khilāl dustūriyyah faṣl as-sulūtāt: Intersections between law and regulation: A comparative political approach through the constitutionalism of the separation of powers in Morocco. *Malaysian Journal of Syariah and Law*, 13(1), 58-74. <https://doi.org/10.33102/mjssl.vol13no1.855>



© The authors (2025). This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution (CC BY NC) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), which permits non-commercial re-use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited. For commercial re-use, please contact penerbit@usim.edu.my.

ABSTRACT

This paper examines the phenomenon of the restriction of the role of Parliament within the framework of a constitutionalism in Morocco and French. This paper uses both the legal institutional approach of both the Moroccan and French constitutions as well as the systemic approach as its methods to analyse the intersection between the domain of law and the domain of regulation for the former, and to study the Moroccan political system based on the constitutional monarchy, which is characterized by a pre-eminent position compared to all powers as to the latter. This paper argues that the principle of separation of powers is a fundamental principle of the Moroccan constitutional system, where the legislative functions of the Moroccan Parliament, among others, in the domain of law delimits its competences in this area when intervenes by the government's regulatory power. Moreover, the increasing dominance of the executive branch at the expense of Parliament in Western countries, including Morocco, drew its constitutional philosophy from the Western system which raises the issue of the democratic character and representative functions of Parliament and makes it an exceptional legislator. This paper concludes that the restriction of the functions of Parliament in the legislative domain does not mean its weakening, but rather the protection of the purpose of its creation, which is the expression of the will of the nation and the representation of sovereignty, in exchange for its withdrawal from partial and technical issues that fall under the regulatory competences of the government.

الملخص

يناقش البحث ظاهرة تقييد دور البرلمان في إطار دستورانية قائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، مع التركيز على التجربة المغربية مقارنة بالتجربة الفرنسية. هدف الدراسة: يهدف هذا البحث إلى إبراز مكانة الوظيفة التشريعية للبرلمان المغربي، أي مجال القانون، ورسم حدوده في هذا الاختصاص مع تدخل السلطة التنظيمية للحكومة. عرض الإشكالية: يرتكز البحث على مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي من مبادئ النظام الدستوري المغربي، مع التركيز على دور البرلمان في التشريع. ويشير البحث إلى تزايد هيمنة السلطة التنفيذية على حساب البرلمان في الدول الغربية، وكذلك في المغرب الذي استلهم فلسفته الدستورية من النظام الغربي. وترى الدراسة أنّ هذه الهيمنة تطرح إشكالية الطابع الديمقراطي والوظائف التمثيلية للبرلمان وتجعل منه مشرعاً استثنائياً. منهجية البحث: اعتمدت الدراسة على المنهج المؤسسي القانوني المستند إلى الدستورين المغربي والفرنسي لتحليل التقاطع بين مجال القانون ومجال التنظيم. كما اعتمدت أيضاً على المنهج النسقي لدراسة النظام السياسي المغربي القائم على الملكية الدستورية التي تتميز بموقع الصدارة مقارنة بجميع السلطات. نتائج البحث: خلص البحث إلى أنّ تقييد صلاحيات البرلمان في المجال التشريعي لا يعني إضعافه، وإنما حماية الغرض من إنشائه وهو التعبير عن إرادة الأمة وتمثيل السيادة، في مقابل خروجه من المسائل الجزئية والفنية التي تعد من الصلاحيات التنظيمية للحكومة.

مقدمة

تقوم دستورانية فصل السلطات، المستمدة من فلسفة روادها جون لوك وجون جاك روسو ومونتسكيو، على أنموذج (Kuhn, 1962) مفاده أنّ بلوغ الحرية السياسية يمر وجوباً وحصراً عبر توزيع الاختصاصات بين ثلاث سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية (Hamdane, 2024)، وعلى مفاهيم التوازن والاستقلالية المستفادة منه، والتي تطرح في شكلها النظري وتطبيقاتها التاريخية خلاصات معرفية لاستيعاب تصورات دستورية تسعى لدعم الاستقرار السياسي للدول (Rendón, 2020). هذا الفصل عرف سجالاتاً عملياً في تطبيقه عبر النماذج الثلاثة المعروفة، النموذج الفرنسي، النموذج البريطاني والنموذج الأمريكي (Kumm, 2017). لكن التساؤل الذي يطرح نفسه - في سياق نقاش فلسفي عميق لهذا المفهوم، وباعتبار أنّ التوازن لم يعد قائماً، في الوقت الحاضر، في هذه الأنظمة، وبحكم أنّ مكون الفصل في شكله الجامد والمرن لم يحصل في التجارب التاريخية (Walters, 2012)، في سياق أزمة نظرية فقهية التي يعرفها مفهوم فصل السلطات - يتمثل في تغيير القراءة التي نقارب بها الدستور، وألا يكون هذا المبدأ، الذي تبلور في القرن الثامن عشر، كافٍ لتأطير تحولات دستورية مستمرة في التشكل والتعقد في تجارب جغرافية متعددة وفي سياقات دستورية قد لا يكون الحيط الناظم للدسترة فيها هو مبدأ فصل السلطات (Atarguine, 2007).

في سياق الدساتورية الجديدة (Hirschl, 2014)، عرفت الأنظمة الأوروبية، خصوصاً خلال القرن الماضي، عدة تغيرات أدت إلى تقييد أداء البرلمانات. ولعل نزوح الدولة من النهج الدركي نحو النهج التدخلية (Smith, 1776) وتقوية نطاقات تدخلها في رسم وتخطيط السياسات العمومية ساهم بشكل كبير في تمركز السلطات بأيدي السلطة التنفيذية، كما أنّ خضوع الحياة السياسية للقوة الحزبية جعل المؤسسة التشريعية تبتعد عن أن تكون فضاء للتداول والمناقشة. فتزايد الصبغة التكنوقراطية للسياسات العمومية وتماهي الدول مع توجهات الليبرالية الجديدة ونزوحها نحو سياسة الجهوية وتنامي القوى عبر الوطنية وتدخل المؤسسات المالية الدولية في السياسات الداخلية للدول وتزايد تأثير المنظمات الدولية والعالمية في صنع القرار للدول (Azevedo Godeiro & Moreira, 2022). كلها هواجس أسست لعقيدة مركزية السلطة التنفيذية وتقليص دور البرلمان (Costa et al., 2004).

غير أنّ هذه التغيرات، تطرح إشكالية هيمنة الجهاز التنفيذي أمام ضعف تدخل البرلمان؛ حيث إنّ هذا الضعف وتلك الهيمنة يسائلان حقيقة الصبغة الديمقراطية والوظائف التمثيلية للبرلمان (Idali, 2015)، لذلك تطرح بين الفينة والأخرى مسألة إعادة الاعتبار للمؤسسة البرلمانية وتعزيز أدوارها التشريعية والرقابية والتقييمية؛ إذ تراكمت، لدى العديد من الدول، خصوصاً ذات النظام البرلماني، عدة مبادرات إصلاحية تطمح إلى تقوية فاعلية المؤسسة البرلمانية وتجديد تدخلاتها (Avril, 2007).

في التجربة الدستورية المغربية، وإن كان من الصعب مقارنة وضعيتها البرلمان بما هو قائم في المجتمعات الغربية، فإنّ ذلك لا يعني أنه بدون قيمة مضافة. فهو كما قال عنه أحد الباحثين "يحتل وضعيتها مهمة ولكن وظيفته الحقيقية لم تكن توجد حيث نظن وجودها. فهي ليست وظيفة اتخاذ قرار أو المراقبة بقدر ما يتعلق الأمر بالتمثيل بالمعنى المسرحي للكلمة حيث يتقمص البرلمان دوراً تمثيلاً رمزياً لبناء الخيال الاجتماعي" (Claisse, 1985). أي أنّه بات منزاحاً بين إبراز الحاجة إليه باعتباره تجسداً للآليات الديمقراطية وفي نفس الوقت السعي نحو تقزيم وظائفه لكي لا يصبح مكاناً فعلياً لممارسة السلطة.

لقد عرف مسار تأسيس المؤسسة البرلمانية، خلال مرحلته الجنينية، تحولات ومخاضات في تاريخ المغرب منذ معاهدة الحماية إلى سنة 1962، ولإن تم الحسم في اعتبارها داخل الهرم الدستوري سلطة تابعة للملك، فإنّها خضعت في هيكلتها وتحديد مجالها وضبط آليات اشتغالها إلى المرجعية الدستورية الغربية والتخلي التدريجي عن مرجعية الأحكام السلطانية، كما تأثرت بشكل قويّ بالثورة القانونية الفرنسية التي توجت بدستور 1958 على أساس التعاون بين الحكومة والبرلمان وليس على أساس الفصل الجامد بينهما. وأقر هذا المسار برلمانية مُعقلنة (El-Manouni, 1985; Avril, 1998; Pezant, 2001) - هي مكون من مكونات السلطة التشريعية تهدف أساساً إلى ضبط وتأطير العمل البرلماني عبر إعادة توزيع الصلاحيات لصالح الجهاز التنفيذي وفق مبرر حماية الاستقرار السياسي - على غرار ما هو سائد في الأنظمة البرلمانية الغربية مع بعض التفاوت والخصوصية، لكن الواقع سيُكرّس تراجع البرلمان لفائدة الحكومة، وجعله فقط غرفة للتسجيل وفضاء للمصادقة.

رغم اختلاف التوجهات بين تجارب البرلمانات الغربية والبرلمان المغربي، فإنّ هذا الأخير لم يكن بعيداً عن خضم النقاش السياسي والمطالبة بإصلاحه وتحديث بنيته ووظائفه التمثيلية والتشريعية والرقابية والديبلوماسية. وتشكيل هوية له ترتقي بوضعته وبأدائه. وبذلك توجت المطالبات باعتماد دستور جديد سنة 2011 تضمن عدة تقويمات؛ ولقد اعترف المؤسس الدستوري، ولأول مرة، بالبرلمان بوصفه مؤسسة تمارس السلطة (الفصل 70 من الدستور المغربي) وتوسيع مجال القانون (Bamohammed, 2011) والتنصيب على قدرته لتقييم السياسات العمومية (Bouziani, 2023)، تُشكل هذه المقتضيات إضافة نوعية وضرورية لتدعيم أسس الشرعية التمثيلية للمؤسسة البرلمانية التي طالما افتقرت إليها، إذ لا يُعتبر الكيان برلماناً بحقٍ ما لم يستند إلى شرعيةٍ راسخة (Essaoui, 2003).

في هذا السياق تبرز أهمية دراسة موقع المؤسسة التشريعية المغربية، في ميدان التشريع، أمام هيمنة الجهاز التنفيذي من خلال سلطته التنظيمية، وتكمن هذه الأهمية في مقارنة التداخلات بين مجال القانون ومجال التنظيم بالمغرب من خلال محاولة للتفكير في كيفية قراءة الدستور، من زاوية المؤسسات وتوزيع الاختصاصات بين المؤسسات السياسية، خاصة البرلمان والحكومة، وإعادة النظر في القراءات التاريخية التي نسجت في لحظات دستورية سابقة، وفي سياق عربي عرف العديد من التحولات، والتي تلقف منها المشرع الدستوري المغربي هذه الأيديولوجية، والتي لم تعد اليوم قادرة على تأطير متغيرات جديدة أحدثها دستور 2011. وعليه، فإنّ هذه الورقة تهدف إلى تحليل العلاقة بين مجال القانون الذي يختص فيه البرلمان، ومجال التنظيم وهو اختصاص السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة، مع التركيز على حدود اختصاص كل منهما في مجال التشريع.

توحي إشكالية البحث عن وجود معادلة مكونة من متغيرين؛ إذ يتجه المتغير الأول إلى تعزيز مكانة البرلمان في ميدان التشريع وسموه وتوسيع مجالات تدخله (مجال القانون)، بينما يسعى الثاني إلى تكبير هذه المكانة وتقيد سلطات البرلمان؛ حيث إنّ هيمنة الجهاز التنفيذي على ميدان التشريع (مجال التنظيم) وتنامي دوره في رسم السياسات العامة للدولة يقابله دور هامشي للبرلمان في هذا الميدان. بيد أنّ الأمر يتعلق بتكيف وتكامل المتغيرين؛ إذ يشكل الوضع المحصور لمجال القانون نتيجة سمو المكانة التي يحتلها البرلمان ضمن النظام السياسي والذي تشكل الهندسة الدستورية نتاجاً لها، وتحديد تدخله في المجالات ذات الطابع الرئيسي داخل المجتمع، وتبعية السلطة التنظيمية كتشريع ثانوي وفرعي، الأمر الذي أفرز سعة مجال التنظيم، على المستوى الكمي، ورجحان كفة السلطة التنفيذية في مسلسل التشريع وتعدد الآليات الدستورية الضامنة لحراسته من كل اعتداء برلماني. وهكذا يمكن مقارنة هذه الإشكالية من خلال محاولة الإجابة عن السؤالين التاليين:

أ. كيف يتم تحديد التداخلات بين مجال تدخل البرلمان (مجال القانون) ومجال تدخل السلطة التنفيذية (مجال التنظيم) في ممارسة سلطة التشريع؟

ب. أين تتجلى أصول ضعف البرلمان المغربي في ممارسة التشريع أمام هيمنة تدخلات السلطة التنفيذية؟

نظرا لطبيعة الموضوع تم اللجوء إلى المنهجين التاليين:

أ. المنهج المؤسسي القانوني (Legal-institutional approach)، الذي يهتم بمقاربة النظم السياسية؛ إذ يركز على المؤسسات السياسية (البرلمان والسلطة التنفيذية بالنسبة لهذه الدراسة) في تفاعلها مع بعضهما البعض، كما يركز على النصوص القانونية التي تستند إليها وما تشمل من قواعد منظمة. لذلك نستعين بهذا المنهج من خلال الرجوع إلى القواعد الدستورية التي تناولت مجال القانون ومجال التنظيم في تفاعل كل من البرلمان والجهاز التنفيذي مع بيئتهما السياسية والتاريخية. وينحصر مجال الدراسة في تحليل وضعية البرلمان المغربي، منذ نشأته سنة 1963 إلى اليوم، أي في ظل العهد الدستوري المغربي، دون الخوض في تفاصيل المرحلة ما قبل الدستورية.

ب. المنهج النسقي (Systematic approach)، الذي يدرس المؤسسات السياسية كأنظمة متكاملة، تتفاعل فيها مكونات متعددة مع بعضها البعض ومع البيئة المحيطة. وباعتبار النظام السياسي المغربي نسق يقوم على الملكية الدستورية ذات شرعية تاريخية ودينية وسياسية (Mouatassim, 1992)، تسمو فوق كل السلطات، فإن توزيع الاختصاصات بين مجالي القانون والتنظيم يأخذ بعين الاعتبار هذا المعطى الدستوري، على عكس التجارب الغربية التي تعتمد أنظمتها على النظام الجمهوري أو نظام الملكية البرلمانية.

ما دام أي بحث علمي يحتاج إلى تصميم متماسك يسمح بالمعالجة الشاملة لإشكالية الموضوع، وتناول مختلف عناصرها في إطار التوازن والتكامل، فقد ارتأينا تقسيم البحث إلى محورين، يتجزأ كل محور منهما إلى فرعين، لكون ذلك يسمح بمعالجة تساؤلات الموضوع في نسق شمولي، كما أنه ينسجم مع التقليد الأكاديمي. ففي المحور الأول نسعى إلى تحديد مفهومي القانون والتنظيم ومناقشة إشكالية ضبط الحدود بينهما، وهي إشكالية تثير النقاش، وذلك بالنظر إلى ترابطها الوثيق بفعالية مبدأ الفصل بين السلطات وسيادة القانون التي تقوم عليها الدستورية المغربية. بينما، في المحور الثاني، سنعالج مسألة توازن القوى التشريعية بين المؤسسات البرلمانية والتنفيذية في السياق المغربي، من خلال مناقشة التداخلات والنزاعات بين اختصاصاتها.

مجالات القانون والتنظيم وضبط التداخلات بينهما

يتداخل مفهوما القانون والتنظيم بشكل كبير في الأنظمة القانونية المعاصرة، بما في ذلك النظام الدستوري المغربي. نسعى من خلال هذا المحور مقارنة المفهومين، من خلال تحديد معالم كل مفهوم وضبط الفرق بين المجالين (الفرع الأول)، وتحليل الغموض المرتبط برسم الحدود الفاصلة بين تدخل الحكومة وتدخل البرلمان في ميدان التشريع (الفرع الثاني).

تحديد التمايز بين مجال القانون ومجال التنظيم

مع أنّ الدستور المغربي لم يضع تعريفا لكل من القانون والتنظيم، فإنّ النتيجة هي أنّ القانون هو كل القضايا والمجالات والمواد التي جعلها الدستور من اختصاص البرلمان، والتنظيم هو الميدان الذي تختص من خلاله، السلطة التنفيذية بالتشريع في كل القضايا الأخرى التي لا يشملها اختصاص القانون (Hildebrandt, 2020).

هناك اختلافات جوهرية بين هذين النوعين من النصوص التشريعية؛ أولا، هناك اختلاف في الأصل، القانون هو التعبير عن إرادة البرلمان صاحب السيادة الذي يستأثر بالسلطة التشريعية من حيث المبدأ؛ وعليه فإنّ سلطته هذه تبقى مستقلة. ومن ناحية أخرى، يصدر التنظيم من السلطة التنفيذية أو جهة إدارية، بناء على الدستور الذي يخوّله ذلك. وعليه لا يمكننا الحديث عن تقاسم السلطات التشريعية بين البرلمان والحكومة، بل عن تفويض سلطة تظل حكرا على البرلمان الذي يرسم حدود الاختصاص الذي يتم تفويضه. ومن الواضح أن هذا الاختلاف في الأصل ينشأ عن اختلافات فيما يتعلق بإجراءات ومسطرة اعتماد هذه النصوص؛ يتم إقرار القانون بعد مناقشة عامة وتصويت من طرف ممثلي الشعب المنتخبين وإصدار الأمر بتنفيذه من طرف رئيس الدولة (الملك بالنسبة للمملكة المغربية)، في حين أنّ التنظيم هو نص يتم اعتماده مباشرة بعد المصادقة عليه من طرف الحكومة.

ثانيا، يوجد الفرق بين هاتين الفئتين من النصوص من حيث الترتيب الهرمي؛ إذ لا يمكن الطعن في القانون، بمجرد صدوره، إلا على أساس عدم دستوريته (أي عدم مطابقته للدستور)، ويرجع ذلك إلى طبيعة النظام السياسي المغربي. لقد وضع الدستور المغربي جهازا يمارس رقابة دستورية القوانين والذي يتمثل في "المحكمة الدستورية" (2016 Lamdouer)، وتبت هذه المحكمة في دستورية القوانين؛ فإن كانت مقتضيات قانون ما تخالف الدستور فإنّ المحكمة الدستورية تقرر بمراجعته وعدم إصداره، على أساس أنّ قراراتها نهائية وغير قابلة للطعن ومشمولة بالحجية المطلقة. أما التنظيم فهو ينبع عن ممارسة سلطة تابعة وأدنى من السلطة التشريعية للبرلمان، وهي السلطة التنفيذية المتمثلة في الحكومة، ويتجلى في العمل الإداري. ويخضع التنظيم لرقابة المحاكم الإدارية وبالتالي، يمكن لها إلغاء أي تنظيم إذا تجاوز حدود اختصاصه، وخاصة إذا كان غير متوافق مع القانون الذي يسمح بإصداره.

هكذا، كرسّت التقاليد السياسية مبدأ تبعية التنظيم للقانون، بمعنى أنّ السلطة التنظيمية للحكومة تحتل مرتبة أدنى من السلطة التشريعية الرئيسية وهي البرلمان، هذا ما يجعل أعمال الحكومة خاضعة للمراقبة البرلمانية، وبالتالي تظل خاضعة للرقابة واحترام قواعد المشروعية؛ بحيث تكون معرضة للطعن بالإلغاء إذا كانت مخالفة للقانون، باعتبارها تشمل القواعد المتعلقة بالتنظيم الإداري داخل الدولة (Pezant, 1984). إلا أنه، لم يتم إرساء قواعد ثابتة لرسم حدود الاختصاص بين اختصاص الحكومة واختصاص البرلمان في ميدان التشريع، بل تعددت القراءات والتأويلات حتى بلغت حدّ التعارض والاختلاف. ولا تزال اجتهادات القضاء الدستوري تتواتر لضبط المجالين، باعتبار هذا القضاء الجهة الموكول لها دستوريا القيام بهذا الدور (Kumm, 2017).

إشكالية ضبط الحدود بين تدخل الحكومة وتدخل البرلمان في ميدان التشريع

إنّ طرح حزمة من الاستفهامات حول حدود الاختصاص بين مجال القانون ومجال التنظيم يندرج في منطق وفلسفة وضع الدّستور اعتباراً لسمو المكانة التي يحتلها البرلمان مقارنة بالحكومة داخل الهرم السياسي. فمجال القانون يحد من تدخل مجال التنظيم لاعتبارين: الأول اعتبار عضوي؛ يتجلى في تقيّد الحكومة داخل الهرم السياسي. فمجال القانون يحد من القانون، والثاني اعتبار مادي يكمن في إلزامية التنظيم باحترام القواعد والمبادئ التي يحددها القانون، وذلك تقيّداً بمبدأ هرمية القواعد القانونية، كما عبر عن ذلك منهج هانس كلسن (Millard, 2013)، حيث تستمد القاعدة القانونية قوتها الإلزامية من القاعدة القانونية الأعلى منها في الهرم التشريعي، هذا التسلسل الهرمي يفرض سمو القاعدة الأعلى وتطبيقها عند تعارضها مع قاعدة أدنى منها درجة (Boukaddour, 2024). كما أنّ وظيفة السلطة التنظيمية ينبغي أن تقوم على مبدأ تطبيق وتفعيل المبادئ التي يتضمنها القانون (المراسيم التطبيقية)، كما أثار ذلك كل من الفقه الدّستوري والمجلس الدّستوري ومجلس الدولة في النظام الفرنسي (Mathieu, 2005).

بغض النظر عن التنصيص الدّستوري، يعتبر القانون هو التعبير الأكثر قرباً للمبدأ الديمقراطي طالما أنّ البرلمان، خصوصاً في الوقت الحاضر، يجسّد فكرة الديمقراطية ويعكس المقاربة التشاركية للمواطنين في تدبير شؤون بلادهم، فهو منتخب من طرف الأمة ويؤمّن فرصة للتعبير عن الآراء والمصالح المتنافسة، كما يوفر المكان المناسب للتفاوض حول المواقف المتشعبة؛ حيث يستطيع الممثلون السياسيون فيه أن يجعلوا الخطط البديلة واضحة أمام أفراد وجماعات ذوي مصالح متضاربة، وصولاً إلى خلق فرص الحلول الوسطى المحتملة (Held, 1987). لذلك، فمن زاوية سياسية محضّة، يبدو من الصعب ومن غير المعقول أن يمنح القاضي الدّستوري البرلمان من تناول القضايا التي تهم المواطن، خصوصاً إذا كانت تمسه بشكل مباشر، وإن كانت تدخل ضمن مجال التنظيم. إلا أنّ تمحيص النظر في هذا الأمر يظهر أنّ دور البرلمان، على هذا المستوى، هو دور توجيهي تربوي تنقيحي على أن يكون مسطرياً إجرائياً وتنظيمياً. فالقانون يضع القواعد الأساسية والأشكال الرئيسية دون أن يصل ذلك إلى مستوى وضع التفاصيل والجزئيات. في مقابل ذلك يختص المجال التنظيمي بالمواضيع الثانوية أو تلك المتعلقة بكيفية التنفيذ والاحتياطات المؤقتة والقضايا الفجائية والمتغيرة (Zoller, 1999). وبذلك وقع الجزم بأنّ القانون من أعمال السيادة بينما التنظيم من أعمال الإدارة (Mouatassim, 1996).

إنّ إتيان مسألة تقسيم القضايا بين القانون والتنظيم يعد من اختصاص السلطة التأسيسية؛ مبدئياً يعد تدخل البرلمان للتشريع في المجال التنظيمي أمراً غير دستوري، وقد نادى بذلك الجنيرال دو كول: "ما لا ينطبق مع الدّستور هو السماح للبرلمان بالتدخل في السلطة التنظيمية" (Peyrefitte, 2000). ولهذا فعدم التمييز بين السلطة التشريعية الأساسية والسلطة التشريعية الفرعية، يمكن أن يؤدي إلى عدم احترام توزيع الاختصاصات المرغوب من طرف السلطة التأسيسية، وقد يكون عاملاً في تقليص قيمة القانون. فحصر مجال القانون لا يعني تقييد تدخلاته، بل إنّ التوسيع المفرط لاختصاصات البرلمان قد ينزاح به عن أداء مهمته الأساسية ليتدخل في أمور لا ترقى إلى مستوى وظيفته التمثيلية وإتقال كاهله بمهام تقنية وفنية قد تشغله عن القيام بوظائفه الحقيقية على أحسن وجه.

لذلك فغياب هذا التصور بين ما هو رئيسي وما هو فرعي، أي بين ما هو أساسي وما هو ثانوي، يؤدي إلى عدم التمييز بين السلطة الرئيسية والسلطة التنظيمية في ميدان التشريع، أي بين مجال القانون ومجال التنظيم. وهكذا فإن جاز الحديث عن التنظيم فإنه يحيل إلى التنفيذ والتطبيق نظراً لطبيعة الوظيفة الدستورية للحكومة وبموجب اتصالها المستمر بالجمهور. بالمقابل فالقانون هو القواعد التي لا يكون هاجسها تنفيذ مقتضيات النصوص السارية المفعول (1995 Kallouch). لذلك قد يأتي سوء تدبير أمور المجتمع بعدم احترام مبدأ "الهرمية أو التراتبية" داخل القواعد التشريعية (Mathieu, 2005).

من جهة أخرى، أثبتت التجربة الفرنسية أنّ الخطوط بين القانون والتنظيم غامضة ومتحركة؛ حيث أشار المجلس الدستوري الفرنسي في قراره 29-64 بتطبيق الفصل 37 (الفقرة الثانية) من دستور 1958 المتعلق بتجريد النص من الصبغة التشريعية، إلى أنّ "... النص يحتوي على مقتضيات تنظيمية، ولكن لا يمكن النظر إلى أنّ هذه المقتضيات تطال النص بكامله" (Conseil constitutionnel Français, 1964). لذلك يعد من الصعب فصل المقتضيات ذات الطابع التنظيمي داخل نفس النص القانوني؛ إذ يتعلق ذلك أولاً بالفصل العمودي بين المجالين كما يحددها الدستور، ثم بالتفسير الذي يقدمه القاضي الدستوري عند إحالة النص عليه. ويندرج في هذا الصدد، الفصل بين مجال القانون ومجال التنظيم التطبيقي، فالسلطة التأسيسية التي ترسم هذه الحدود لا تظهر بشكل صريح في النص الدستوري، كما أنّ القضاء الدستوري لم ينتج قواعد لفصل المقتضيات التي يحدد فيها القانون قواعده والمقتضيات التي يختص فيها التنظيم لتطبيق هذه القواعد. وقد ذهب أحد الفقهاء إلى حد بعيد في هذا الشأن؛ حيث اعتبر أنّ الفصل الصارم والتام بين مجالي القانون والتنظيم يقوض من فهم القانون (Stefanini et al., 2003).

وعليه، تظهر عدة مبررات تسوّغ أنّ السلطة التنظيمية هي سلطة تابعة محفوظة (Aarab, 2023)؛ مما يدعم الطرح القاضي بأنّ مجال التنظيم هو مجال محفوظ ضمناً في إطار التوزيع العمودي للاختصاصات بالنسبة للمراسيم التطبيقية وفي إطار التوزيع الأفقي بالنسبة للمراسيم المستقلة (Favoreu, 1981). وينسجم ذلك أيضاً مع "الوصايا العشر للسلطة التشريعية" والتي جاء بها أحد المسؤولين السابقين بالمجلس الدستوري الفرنسي؛ إذ نجد إحدى هذه المبادئ "السلطة التنظيمية لا تغتصب (Selon, 2001)، هذا إضافة إلى أنّ السلطة التأسيسية منحت للحكومة آليات لاسترجاع المقتضيات ذات الطابع التنظيمي إذا تدخّل فيها القانون، حيث وإن اعتدى القانون على مجال التنظيم، في ظل ظروف سياسية معينة، فإنّ هذا الاعتداء يبقى مؤقتاً إلى حين تطبيق مسطرة التجريد التشريعي لاسترجاع التقسيم الطبيعي للوظائف التشريعية بين الحكومة والبرلمان.

تطرح مقارنة التجربة المغربية والتجارب المقارنة في السياق الأوروبي مميزات الظاهرة البرلمانية المغربية؛ حيث لا ترتبط أساساً بفكرة العقلنة، وهي ظاهرة تقليدية في مجال الدستورية، بقدر ما ترتبط بخلفيات استلهامها من طرف المشرع الدستوري المغربي لغاية تقييد السلطة التشريعية للبرلمان وضمها تبعيته. فإذا كان الفقه الفرنسي الحديث توصل لعدة استنتاجات منها أفعال البرلمان (Lalumiere, 1967; Dabezies, 1971) وانحداره (Durand, 1959)، بل وصل الأمر إلى تحقيره (Pezant, 1977)، فإنّ هذه التوصيفات غير ملائمة لإسقاطها على البرلمان المغربي؛ إذ يمكن الحديث عن الأفعال

إذا كان البرلمان قد عاش فترة من الطلوع، كما أنّ الانحدار يأتي بعد نقطة انعطاف تتبع الرفع، أما التحقير يسبقه المجد والفخامة. بيد أنّ وضعية البرلمان المغربي حديثة النشأة، وولد محصوراً بمكبّلات العقلنة، وبالتالي يبقى الخضوع والضعف من السمات المميزة لسيرورته ومسار تطوره (Idali, 2015).

لذلك فاختلاف سبل العلاقة بين الجهاز التنفيذي والبرلمان، في المغرب والدول الغربية التي شهدت ظهور العقلنة البرلمانية (Korbajram & Hoca, 2022)، طرح إشكالا حول تحديد العوامل الأساسية التي أدت إلى حصر وظائف البرلمان المغربي بشكل عام وفي التشريع بشكل خاص. بهذا التساؤل ننزاح عن التحليل المؤسسي - الدستوري الذي يفسر محدودية سلطة البرلمان بفروض العقلنة وبنيتة ووظائفه؛ لنستقي رؤية ترتبط باستفهام حول لماذا يتم تقييد الوظيفة التشريعية للبرلمان؟ هذا ما يجد تفسيره في المسيرة الضابطة للبرلمان المغربي.

توازن القوى التشريعية في المغرب: النزاع بين البرلمان والسلطة التنفيذية

من أبرز الإشكاليات التي تواجهها الدول ذات النظم الدستورية القائمة على مبدأ فصل السلطات، بما في ذلك المغرب، هي توازن هذه السلطات وتعاونها. ويعزى الأمر أساساً إلى اختلاف طبيعة وظائف كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية. وهكذا يتطلب الأمر النظر إلى معاناة البرلمان من الضعف في أداء وظيفته التشريعية (الفرع الأول)، وذلك لأسباب متعددة ومتنوعة منها خضوع البرلمان لمنطق الأغلبية والمعارضة، وضعف التكوين السياسي للنخب البرلمانية فضلاً عن قلة الإمكانيات والموارد المخصصة للمؤسسة التشريعية. هذا الضعف يسائل تجليات هيمنة الجهاز التنفيذي على مجال التشريع (الفرع الثاني) والتي تتمظهر أساساً في حصر مجال القانون مقابل سعة مجال التنظيم، إضافة إلى عدة آليات دستورية تقوم بدور الحارس لمجال التنظيم من أي تدخل برلماني.

أصول ضعف الوظيفة التشريعية للبرلمان المغربي أمام هيمنة الجهاز التنفيذي

إنّ الحديث عن السلطة التشريعية للبرلمان المغربي لا يمكن عزله عن تراكمات التاريخ السياسي الذي يفسر استمرارية سمو سلطة الملك. لقد عرفت التجربة السياسية المغربية حضور مؤسسة الملك، واستمرارية تدخلها، وتعدد منابع شرعيتها. ولقد عرف هذا الموضوع، خلال فترة معينة، سجالاتاً وتجادلاً بين مؤسسة السلطان ومؤسسة العلماء، غير أنّها توجت بتغليب مكانة السلطان التي تجسد السيادة. وقد ساهم في ذلك نزوع سلطات الحماية إلى تقوية السلطة التشريعية للسلطان لهدف التخلي عن هيئة العلماء (Bendourou, 1986).

بالرغم من محاولات وضع الدستور التي قُدمت في بداية القرن الماضي (ElKadiri, 1969)، والتي كانت تسعى إلى إنشاء هيئة تمثيلية إلى جانب السلطان، فإنّ المغرب لم يعرف برلماناً منتخباً بالشكل المعاصر كما عرفته المجتمعات الغربية حتى سنة 1963، رغم أن سبقة المجلس الوطني الاستشاري المحدث بمقتضى ظهير غشت 1956 الذي كان خاضعاً للملك (Bamohamed, 1982)، والذي كانت تنقصه القدرة على التشريع واتخاذ القرار، وقد كانت الغاية وراء إحداثه هو سد الثغرة الناتجة عن عدم وجود مؤسسة تمثيلية للشعب والقضاء على التوجهات الهادفة إلى انتخاب مجلس وطني.

لإن ظهر الاختلاف، بعد الاستقلال، حول منهجية وضع أول دستور؛ حيث تشبثت الحركة الوطنية باعتماد الجمعية التأسيسية المنتخبة، فإنّ الملك تمكن من فرض توجهه لما يجب أن يكون عليه نظام الحكم، ملكية دستورية تتمتع بالسيادة والحكم. إنّ البرلمان يحتل مكانة تابعة (Mouatassim, 1989) حسب هذا السياق، فلن يكون، وهو الذي ترعرع في بيئة التقاليد السلطانية وبدون حمولة تاريخية، على عكس برلمانات الدول الغربية، إلا متأثراً بهذه البيئة. وبالتالي يظهر هذا السياق وجود هرمية من حيث تنظيم السلطات، التي يتموقع فيها الملك في وضع السمو مقابل تبعية كل المؤسسات الأخرى له (Bendourou, 2012)، كما تظهر تمايزات وتفاضلات على مستوى نوعية وتقاسم السلطة (Alaoui, 1987).

من جهة أخرى، إذا كان النظام السياسي المغربي، يكيف نظرياً ضمن الأنظمة البرلمانية (Essati, 2016)، فإنّ طبيعته وخصوصياته التاريخية والدينية فرضت طابقيين على مستوى السلطة التنفيذية (Mouatassim, 1992)، الطابق العلوي وهو الملكية والطابق السفلي وهو الحكومة. هذه الوضعية أدت إلى مركزية دور الملك وقدرته على التدخل في جميع تجليات السلطة بالمغرب، بما فيها مجال القانون، باعتباره رئيس الدولة وضامن دوام الدولة واستمرارها والحكم الأسمى بين مؤسساتها... (الفصل 42 من الدستور المغربي)، فالملك يتدخل في السلطة التشريعية من منطلق سمو سلطته عن سلطة البرلمان وباعتباره أمير المؤمنين (الفصل 41 من الدستور المغربي) ورئيس الدولة والممثل الأسمى للأمة. لذلك، يبدو أن تراكمات التجربة السياسية المغربية تجعل البرلمان وهيكلته وأدواره تبقى تابعة للمؤسسة الملكية، على عكس برلمانات الدول الغربية. وهكذا فالحديث عن مبدأ فصل السلطات في الدستورانية المغربية ينطوي فقط على المؤسسات الدستورية غير الملك (Idali, 2015). كما أن خطابه الموجهة للبرلمان غير القابلة للمناقشة (الفصل 52 من الدستور المغربي) هي التي ترسم خارطة طريق عمل البرلمان.

فإذا كان تفسير طموحات التغيير في الدول الأوروبية تخضع لمعادلة تزواج بين أفول البرلمان وتحديثه (Vandendrijsche, 2001)، فإن الجدلية المفسرة لمسار البرلمان المغربي تزواج ما بين التقليد والتحديث (Makhokhi, 1997). ويظهر أنّ مكون التقليد قوي إلى حدّ يعرقل محاولات التطوير. هذا المكون يعكس طبيعة النظام السياسي القائم وتنافيه مع وجود أي ممارسة سياسية تطمح إلى الوصول إلى السلطة وتسعى إلى احتلال موقع الصدارة (Chakir, 1992)، لذلك استخدمت في هندسة البرلمان المغربي أدوات دستورية وأخرى انتخابية. ذلك أن كل التعديلات الدستورية التي عرفها المغرب أدت إلى تضيق سلطاته في المجال التشريعي. كما أدى نمط الاقتراع والتقطيع الانتخابي إلى التحكم في العملية الانتخابية، وفي إفراز بنية برلمانية ضعيفة وهشة (Danane, 2021)، الشيء الذي كان له انعكاس على أدائه التشريعي؛

إذ تظهر حصيلة البرلمان على هذا المستوى جدّ متواضعة، أخذاً بعين الاعتبار قلة المقترحات التشريعية، والهيمنة المطلقة للمبادرة الحكومية عليه (El-Bouz, 2016).

لإن اعترف الدستور الحالي للبرلمان باعتباره مؤسسة تمارس السلطة وعمل على توسيع ميدان القانون لجعل البرلمان سلطة واقعية وذات مردودية، فإنّ هذه المبادرات تمنحها توجهها مروضاً أقرب إلى الارتجال والتبعية منه إلى النزوح لابتكار تقنيات تحديثه والسير نحو خضم الديمقراطية، والتحلل من منطق رجحان كفة الجهاز التنفيذي على حساب البرلمان ومن عقيدة هيمنة الأغلبية وتبضيع العمل السياسي، وشيوع ظاهرة الغياب (Jalal Essaid, 1993) وإفراغ الصوت الانتخابي من حمولته وقيمته. عوّض الرقي بأداء النخب البرلمانية، وإزاحة التمثيل السلبي عن البرلمان، والارتقاء بالبرلمانية عبر منظومة القيم ودمقرطة المؤسسات الحزبية، ليكون مكاناً حقيقياً لممارسة السلطة التشريعية والتداول والمناقشة وفضاء لتراكم الخبرة السياسية (Hamdane & Bouagaga, 2023).

وهكذا، توجد عدة إشارات تظهر محدودية سلطة البرلمان المغربي وخضوعه للجهاز التنفيذي وتقليص سلطته لصالح الحكومة (Mouatassim, 1989). مما نتج عنه توزيعاً غير متوازن للوظيفة التشريعية وتكريس هيمنة الحكومة على المسلسل التشريعي وتنامي نفوذها استناداً إلى شرعيتها الفنية والخبرة والإمكانات التي تتوفر عليها، والتي تكرس ضعف البرلمان أمام الحكومة، إضافة إلى معاناته من الخنق الدستوري لوظيفته التشريعية (Idali, 2015). وهكذا أثارت إشكالية ضبط الحدود بين مجال القانون ومجال التنظيم عدة تساؤلات.

تجليات الهيمنة التشريعية للحكومة في السياق المغربي

إذا كان أول دستور مغربي استلهم مكون العقلنة الذي يهدف إلى تكريس قاعدة احتكار السلطة التنفيذية لوظيفة تخطيط وبلورة السياسات العامة للدولة، فإنّ كل التدابير والإجراءات التي تصنف في جناح العقلنة تبدو حاصلاً مخلصاً لهذه النزعة القوية. فلا غرابة إن كانت الدساتورية تؤسس هذا المنطق وتجعل كل النصوص تخضع له. إذا كانت الدساتورية الفرنسية تخضع لترتيبات العقلنة بحجة أنّ حرية البرلمان، الذي يمثل الإرادة العامة، قد تهدد الاستقرار السياسي للدولة، فإنّ البرلمان المغربي ولد مكبلاً بخيوط العقلنة الطامحة إلى خضوعه وترويضه، واستمر خلال حياته يعاني من هذا التحكم (Idali, 2015).

إذا كان النظر إلى موقع المؤسسة التشريعية ضمن النظام السياسي المغربي والاختصاصات الدستورية المسندة إليها بموجب الدستور الحالي، على المستوى الكمي، يشير إلى أهمية مكانة وسلطة البرلمان ضمن الهندسة الدستورية، فإنّ تدقيق النظر فيها ومقارنتها بمركز واختصاصات السلطة التنفيذية يظهر حجم الرباط التي تقيد مبتغاها لصالح الجهاز التنفيذي، حيث إنّ البرلمان ليس هو الفاعل الحصري، في ميدان التشريع (Zhiri, 1984). وعلى هذا الأساس أثارت الوظيفة التشريعية عدة إشكالات، فمهما امتدت مساحة القانون، فإنّ عزلها وحصرها يجعلها ضيقة ومحدودة ويجعل

البرلمان مشرعاً استثنائياً (الفصل 71 من الدستور المغربي). وفي مقابل نزعة حصر مجال القانون أضحت مواد التنظيم مفتوحة لاحتضان كل القضايا غير المحددة في لائحة مواد البرلمان (الفصل 72 من الدستور المغربي).

إنّ السلطة التنظيمية لها حق ممارسة اختصاصاتها بواسطة المراسيم المستقلة استناداً إلى الدستور وبدون إذن القانون، مع إضفاء الضبابية على المجالات التي يمكن أن تشملها المراسيم المستقلة وعدم إبراز مواضيعها بشكل صريح، حيث اقتصر الدستور على التنصيص اللغوي بعبارة مفتوحة "يختص المجال التنظيمي بالمواد التي لا يشملها اختصاص القانون" (الفصل 72 من الدستور المغربي). هذا المقتضى الذي نص عليه الدستور الفرنسي لسنة 1958 (الفصل 37 من دستور الجمهورية الخامسة) تعتبره التقاليد الدستورية الفرنسية حكماً يستمد صفته باعتباره عملاً تابعاً للقانون، كما اعتبره جل الفقهاء ثورة طالت التنظيم القانوني في فرنسا.

كما تنفرد الحكومة بالمبادرة التشريعية فيما يتعلق بقوانين المالية السنوية التي ترسم خارطة طريق السياسات ومختلف التشريعات الأخرى. وعملياً، تحتكر الحكومة مهمة إعداد مشاريع قوانين الإطار من قبيل الإصلاح الضريبي وميثاق الاستثمار (Fountir, 2002) والتربية والتكوين (القانون الإطار رقم 51.17) والحماية الاجتماعية (القانون - الإطار رقم 21-09)... فضلاً عن اختصاصها في مجال التشريع الفرعي بموجب مراسيم تطبيقية؛ حيث تفصل فيما أجمله القانون وتخصّص ما عمّمه وتضع الإجراءات والتدابير العملية لتطبيق المبادئ التي حددها. كما يمكن للحكومة أن تمارس الوظيفة التشريعية من خلال مراسيم قوانين في المجالات التي ترجع للبرلمان (الفصل 75 من الدستور المغربي)، وذلك خلال المدة الفاصلة بين الدورات التشريعية للبرلمان (الفصل 81 من الدستور المغربي)، فلا حاجة لها بالتالي إلى قوانين الإذن، التي تسمح من خلالها الحكومة، في ظرف زمني محدد ولغاية محددة أن تتخذ بموجب مراسيم، تدابير يختص عادة القانون باتخاذها.

إضافة إلى ذلك، تهيمن الحكومة على مختلف مراحل مسلسل التشريع مستندة إلى الدستور. لقد باتت الحكومة في خضمّ العقلنة البرلمانية تتولى "إدارة العمل التشريعي". فهي تتحكم في المبادرة التشريعية من خلال ترتيب جدول الأعمال وتمتع بسلطة تغييره بجدول تكميلي وتقديم مشاريع القوانين ضمن جدول الأعمال (المادتين 53 و 54 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي)، كما تهيمن على مراحل المناقشة والتداول والتصويت (Benhiba, 2024).

هذه الهيمنة الحكومية وذاك الضعف البرلماني في ميدان التشريع عزّزهما النص الدستوري بآليات ترسم حدود الاختصاص بين المجالين وتسهر على فرز وتمييز المقتضيات التنظيمية داخل النص التشريعي. فانطلاقاً من دستور 2011، وحتى الدساتير التي سبقته، نجد مقتضيات دستورية وظيفتها هي حراسة ضيق مجال القانون أمام سعة مجال التنظيم، وفي حالة حصول خلاف بشأن المجالين تحال القضية على المحكمة الدستورية. للحكومة الحق أن تدفع بعدم قبول كل مقترح قانون أو تعديل لا يدخل في مجال القانون عبر ما يسمى بآلية الدفع بعد القبول (الفصل 79 من الدستور المغربي)، كما يمكنها إحالة النصوص التي صدرت من قبل على المحكمة الدستورية لتوافق على تغييرها من حيث الشكل بمرسوم، إذا كان مضمونها يدخل في مجال التنظيم عبر ما يسمى بآلية التجريد التشريعي (الفصل 73 من

الدستور المغربي).

مقتضى منطق آلية الدفع بعدم القبول، خول للحكومة ممارسة هذا الحق قبل البدء في المناقشة البرلمانية للنص موضوع النزاع وأثناء المناقشة. فإذا ما عارضت الحكومة مقترح قانون أو مقترح تعديل تقدم به أعضاء البرلمان، بدعوى أنه من اختصاصها، خلال المناقشة البرلمانية العامة، ينبغي أولاً إما عرض القضية من طرف الحكومة أمام مجلس البرلمان الذي تقدم بالمقترح قصد التدقيق والتمحيص والمقارنة والترجيح في أفق إقناعه بالطبيعة التنظيمية للنص، وإما أن يوقف رئيس المجلس عملية المناقشة، ويطلب رأي مجلسه في التعرض الحكومي. فإذا خالف المجلس رأي الحكومة وأبان عن عدم اقتناعه بالطبيعة التنظيمية للنص ودافع عن كون النص هو من اختصاصه التشريعي، تتوقف المناقشة وجوبا (المادة 30 من القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية المغربية)، وتحال القضية إلى القضاء الدستوري من طرف الحكومة أو من طرف المجلس المعني للفصل في طبيعة النص. على خلاف حق الحكومة في الدفع بعدم قبول مقترح أو تعديل ترى أنه يدخل ضمن مجال التنظيم، فإنّ المشرع الدستوري لم يمنح للبرلمان ممارسة حق الدفع بعدم القبول لحماية مجاله من أيّ اعتداء حكومي.

أما آلية التجريد التشريعي (Favoreu, 1974)، فقد أضافت كل الدساتير المغربية المتعاقبة للحكومة إمكانية استرجاع النصوص ذات الطابع التنظيمي التي كانت سابقاً تندرج ضمن مجال القانون، وتصرّف هذه التقنية عبر رقابة القاضي الدستوري، بطلب من الحكومة، على القانون الذي تم إصداره ودخل حيّز التنفيذ، قصد إعادة إدراجه؛ بمعنى إذا قرر القاضي الدستوري أنّ مقتضيات هذا النص ذات صبغة تنظيمية، فإنّ الأمر يتطلب تغييرها من حيث الشكل بموجب مرسوم، وبالتالي يدخل مضمون هذا النص ضمن اختصاص السلطة التنظيمية للحكومة (El-Ahrach, 2016)، ويصبح لها الحق، بشكل حصري، في تعديله أو إلغائه.

إنّ المنظور الذي يقود هذه المساعي يقوم على خلفية حماية القضاء الدستوري للوظيفة التنظيمية للحكومة، وذلك في سياق ما عرفته الممارسة الدستورية الفرنسية في هذا النطاق، فقد جرى التعبير على أنه في حالة وجود نص ذا طابع تنظيمي ضمن مجال القانون، فللحكومة التّدخل لتصحيح الخطأ. والمجلس الدستوري الفرنسي هو الهيئة الوحيدة المخوّلة لها تحديد هذا الخطأ، أي إبراز أنّ النص موضوع النزاع لا ينطبق مع منهج توزيع الاختصاصات بين الحكومة والبرلمان المحددة بموجب الدستور. وفي حالة ثبوت ذلك، لا يتم إلغاء النص، بل تسقط منه صفة القانون وتدرج مقتضياته في مجال التنظيم، ويمكن تعديله أو إلغاؤه فيما بعد من طرف الحكومة بمرسوم (Favoreu, 1985).

نشير إلى أنّ هذا الحرص الدستوري على جعل مجال التنظيم مجالا محفوظا، يمكن إيجاده في الممارسة السياسية الألمانية، غير أنه أكثر تداولاً في الممارسة الدستورية الفرنسية مقارنة بالسياق الألماني (Béguin, 1982)، وقد يعود الفضل في هذا السياق الأخير إلى الإصلاحات التي تنزع نحو التوازن الناجع بين الجهازين التشريعي والتنفيذي بعدما تم النزوح من منطق "العقلنة" التي أدت إلى تأزم العلاقة بين الجهازين (Kimmel, 2008) إلى منطق "الوظيفية" التي تقوم على التعاون والتكامل بينهما.

نتائج البحث

أ. إذا كان براديعم فصل السلطات يؤسس للبرلمانات مهمة أساسية هي التشريع، أي إصدار القوانين، فإنّ معايير هذه المهمة كانت، بالنسبة للتجارب الأوروبية، وكذلك للمغرب، تشكل دائماً مصدراً للغموض؛ فالدستور الفرنسي لسنة 1958، والدستور المغربي لسنة 2011، يكرّسان ذلك؛ إلى جانب المعيار العضوي التقليدي، الذي يعتبر البرلمان هو ممثل الإرادة العامة، يوجد المعيار المادي الذي ينص عليه الدستور؛ إذ يفصل بين مجال القانون ومجال التنظيم. وبالتالي يعتبر هذا الفصل تقييداً لاختصاص المشرع العادي (البرلمان). إلا أنّ هذا التمييز، تسوغه رغبة المؤسس الدستوري في حماية قوة البرلمان (حتى ضد نفسه) من خلال منعه من التماهي مع قضايا بسيطة وصغيرة وجزئيات وفتيات قد تقزم من مكانته وأدواره (Favoreu, 1981).

ب. إنّ التعبير عن الإرادة العامة، يجب ألا يجعل من القانون وظيفة لـ"تنظيم" الحالات الخاصة؛ كما يتم تنفيذها، لذلك ينبغي حصر اشتغال القانون في القضايا ذات الأهمية الكبرى داخل المجتمع التي تمثل سيادة الأمة، وترك الجزئيات والتفاصيل ذات الطابع التنظيمي للسلطة التنفيذية باعتبارها الجهاز المسؤول عن تنفيذ القانون. وهكذا فإنّ هذا التمييز يعبر عن تخصيص مجال القانون كما يعبر عن تعزيز مركز السلطة التنفيذية من خلال الرغبة في منحها سلطة معيارية مستقلة وعامة.

ج. رغم أنّ الدستورانية اعترفت لكل من البرلمان والحكومة بحق طلب تسوية الخلاف، فإن الأمر لا ينصرف في النهاية إلا إلى تخصيص اختصاصات الحكومة من تدخل البرلمان؛ على أنّ الدستور لا يتضمن إشارة إلى التدابير الواجب اتخاذها في حالة تدخل الحكومة في مجال القانون. وهكذا فإنّ مسألة حماية المجالات ذات الطابع التنظيمي من طرف السلطة التأسيسية، باعتماد الآليات الدستورية، ليس في حد ذاته معاقبة للبرلمان، بل إنّ تداعيات هذا التعدي، من حيث الحماية القانونية، تعتبر انتهاكاً للهدف الدستوري المتمثل في وضوح القانون وتفادي تعقيده وتشبيكه ودخوله في قضايا ثانوية، ويستند هذا التحليل إلى إشارة للمجلس الدستوري الفرنسي "التعقيد لا فائدة منه" (Conseil constitutionnel Français, 2003). هذه القاعدة الفقهية ستعمل أساساً على تعزيز الفصل الأفقي للاختصاصات بين القانون والتنظيم، للتمييز بين ما هو رئيسي وأساسي في مقابل ما هو فرعي أو ثانوي.

د. بالرغم من عدم التنصيص الدستوري على أدوات لحماية مجال القانون من تدخل السلطة التنظيمية للحكومة؛ فإنّ الأصل والمبدأ العام يؤسس لهذه الحماية، فالأمر لا ينطوي على اعتداء وإنما يدخل فيما يسمى بـ "اغتناب السلطة" لأنّ النظام الدستوري يقوم في أساسه على دستورية فصل السلطات القائمة على تقسيم صلاحيات الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، والتي تمنع تركيز السلطة في يد جهة واحدة أو تدخل سلطة في اختصاصات السلطات الأخرى؛ حيث يمارس فيها البرلمان السلطة التشريعية، فيما تمارس فيه الحكومة السلطة التنفيذية التي تشمل الصلاحيات التنظيمية.

خاتمة

هذه الأطروحة، تشير إلى أنّ الواقع هو تحديد مجال القانون وحصره ليشمل القضايا الرئيسة للمجتمع، مقابل فتح مجال التنظيم لاستيعاب كل المجالات ذات الطابع الفرعي؛ مما يساهم في إعطاء قيمة اعتبارية للبرلمان والارتقاء بوظائفه وتعبيراً عن سموه. على الرغم من أنّ الديمقراطية العريقة تقدم نماذج متطورة، في ظل دستورية فصل السلطات، يمكن الاستفادة منها في تطوير المؤسسة التشريعية المغربية، فإنّ الواقع المغربي يفرض تحديات وقصور في بنيوي ومعيقات تحدّ من مدى تحقيق هذا المسعى. وعليه فالإقتصر على استلهام فوائد التجارب الناجحة في هذا المجال، والعمل على تكييفها وتنزيلها في السياق المغربي يبدو أمراً صعباً ما دامت البيئة المتعلقة بالنظام السياسي والاجتماعي والإرث التاريخي والخلفيات الثقافية تعاند هذا المنطق. وهو ما جعل العلاقة بين البرلمان والجهاز التنفيذي محكومة بنوع من الاختلال، إذ يبدو تحكم السلطة التنفيذية في عمل البرلمان وتأثيرها في القيام بأدواره واضحاً منذ بداية العهد الدستوري المغربي.

References

- Aarab, A. (2023). Taratibiat al-nuṣūṣ al-qānūniyya wa su'āl al-kutla al-dustūriyya bi al-Maghrib. *Dafatir Barlamania*, 2(1), 23 -36. <https://doi.org/10.34874/PRSM.dafatir-barlamania-vol2iss1.63>
- Alaoui, A. (1987). *Le hassanisme*. Rabat: Maroc-Soir.
- Arnaud, A. (1975). *Jurists facing society from the 20th century to the present day*. Paris: PUF.
- Atarguine, M. (2007). *Al-dustūr wa al-dustūriyya: Min dustūr faṣl al-suluṭ ilā dasātīr sāqī al-ḥuqūq*. Rabat: Silsilat al-dirāsāt al-dustūriyya.
- Avril, P. (1998). *Rationalized parliamentarism*. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, 5, 1507-1515.
- Avril, P. (2007). The renovation of parliament: Myths and realities. *Les Petites Affiches*, 1(123), 8-10.
- Azevedo Godeiro, G.D., & Moreira, T.A. (2023). The contemporary development of global constitutionalism. *Iranian Journal of International and Comparative Law*, 1(1), 6-22. [10.22091/IJICL.2022.8150.1036](https://doi.org/10.22091/IJICL.2022.8150.1036)
- Bamohamed, N. (1982). *The parliament in the Moroccan political system*. Lille: State Thesis, University of Lille II.
- Bamohamed, N. (2011). The 2011 Moroccan constitution: Crossed readings. *Revue Marocaine D'Administration locale et de Développement*, 1(77), 22-39.
- Béguin, J. C. (1986). *The control of the constitutionality of laws in the federal republic of Germany (FRG)*. Paris: Economica.
- Bendourou, O. (1986). *The executive power in Morocco*. Paris: Publisud.
- Bendourou, O. (2012). The new Moroccan constitution of July 29, 2011. *Revue française de droit constitutionnel*, 3(91), 511-535.
- Benhiba, Y. (2024). Al-anzima al-dākhiliyya li al-firaq al-barlamāniyya bi Majlis al-Nuwwāb al-Maghribī bayn al-naṣ wa al-taqyīm. *Majallat Ibn Khaldūn li al-dirāsāt al-qānūniyya wa al-iqtisādiyya wa al-ijtimā'iyya*, 1(4), 83-101. <https://revues.imist.ma/index.php/ibnkhaldoun/article/view/49339>
- Boukaddour, M. (2024). Ishkāl tadākhul al-majālāt bayn al-qawā'id al-qānūniyya fī ḍaw' al-ijtihād al-qādī al-dustūrī. *Dafatir barlamania*, 3(1), 61-76. <https://doi.org/10.34874/PRSM.dafatir-barlamania-vol3iss1.59>
- Bouziani, A. (2023). Parliamentary evaluation of public policies. *Dafatir Barlamania*, 1(1), 3-15. <https://doi.org/10.34874/PRSM.dafatir-barlamania-vol1iss1.52>
- Chakir, M. (1992). *Al-qarār al-siyāsī bi al-Maghrib*. Casablanca: Manshurāt Dār al-'Ulfa.
- Cheibub, J.A., & Rasch, B.E. (2021). Constitutional parliamentarism in Europe, 1800–2019. *West European Politics*, 45(3), 470–501. <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1870841>
- Claissé, A. (1985). *The imaginary parliament*. Casablanca: Toubkal.

- Costa, O., Kerrouche, E., Magnette, P. (2004). The era of disenchanting parliamentarism? Parliaments facing new modes of governance. In *Towards a New Parliamentarism in Europe*. Bruxelles: Universite de Bruxelles.
- Dabiez, P. (1971). The decline of parliament. *Projet*, 1(56), 671-672.
- Dalla, A. M. (2016). Jadaliyyat awlawiyyat “al-dawla al-hārisa” muqābil al-mas’ūliyyāt al-dawliyya: Taḥqīq mabda’ al-taḍāmūn ma’a murā’āt al-khuṣūsiyyāt al-‘Arabiyya. *Siasat Arabia*, 20, 18-33. <https://doi.org/10.12816/0029796>
- Danane, H. (2021). Electoral disaffection: From institutional distrust to post-conventional political action. *Review of Political and Social Studies*, 1(1), 1-16. <https://revues.imist.ma/index.php/REPOLS/article/view/30142>
- Durand, P. (1959). The decline of the law in the constitution of the fifth republic. *Revue Juris-Classeur périodique*, 1(1), 1470-1472.
- El-Ahrach, K. (2016). *Al-dustūr al-jadīd li al-mamlaka al-Maghribiyya: Sharḥ wa taḥlīl*. Casablanca: Silsilat al-‘māl al-tashrī‘iyya wa al-ijtihād al-qāḍā’ī.
- El-Bouz, A. (2016). *Al-barlamān al-Maghribī: Al-binya wa al-wazā’if*. Rabat: Manshurāt al-Majallat al-Maghribiyya li al-‘Ulūm al-Siyāsiyya wa al-Ijtīmā’iyya.
- El-Kadiri, A. (1969). *The constitutional movement under moulay hafid in early 20th century Morocco*. (Doctoral Dissertation, Université Paris). Université Paris VII.
- El-Manouni, A. (1985). *Attajriba albarlamani: Dalalatuha wa abeaduha alsiyasia waldusturia: qiraa tarkibia, Atltajriba albarlamania fi Almaghrib*. Casablanca: Silsilat Almaerifa Aliajtimaeia.
- Essaoui, A. (2003). *Qias faeaaliat albarlaman*. Cairo: Markaz Al-Buhuth Waldirasat Alsiyasiat.
- Essati, A. (2016). Al-malakiyya al-barlamāniyya wa as’ilat al-iṣlāḥ al-dustūrī fi al-Maghrib. *Al-Majalla al-‘Arabiyya li al-‘Ulūm al-Siyāsiyya*, 49, 69-85. <https://search.emarefa.net/detail/BIM-717175>
- Favoreu, L. (1974). *The delegalization of legislative texts by the constitutional council*. In *The Judge and Public Law. Essays in Honor of Marcel Waline*, Paris: LGDJ.
- Favoreu, L. (1981). *The domain of law and regulation*. Paris: Economica.
- Favoreu, L. (1985). Constitutional justice in France. *Les Cahiers de droit*, 26(2), 299-337. <https://doi.org/10.7202/042667ar>
- Fountir, A. (2002). *Al-‘amal al-tashrī‘ī bi al-Maghrib: al-uṣūl al-tārīkhiyya wa marāji‘atuhu al-dustūriyya, dirāsāt ta’ṣīliyya wa taḥbīqiyya*. Casablanca: Silsilat dirāsāt wa abḥāth jāmi‘iyya.
- Hamdane, K. (2024). Āthār ijrā’āt al-wiqāya al-ṣiḥiyya ‘alā al-ḥaqq fi al-ḥayāh wa al-amn fi siyāq al-nizā‘ al-dustūrī al-jadīd. *Journal of the social sciences*, 52(2), 262-244. <https://doi.org/10.34120/jss.v52i2.2857>
- Hamdane, K., & Bouagaga, S. (2023). Changes in features of the parliamentary elite in the Kingdom of Morocco (1963 – 2021). *Dirasat: Human and Social Sciences*, 50(6), 348–364. <https://doi.org/10.35516/hum.v50i6.143>
- Held, D. (1987). *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hildebrandt, M. (2020). Domains of law: Private, public, and criminal law. In *Law for Computer Scientists and Other Folk*. Oxford University Press.
- Hirschl, R. (2014). New constitutionalism and world order. In *Lessons from the 'old' constitutionalism*. Cambridge: University Press.
- Idali, A. (2015). Al-ikhtisāṣ al-mālī li al-barlamān al-Maghribī bayn mantiq al-siyāsa wa mantiq al-khibra. *Al-Majalla al-Maghribiyya li ‘Ilm al-Siyāsa*, 3, 79-106.
- Jalal Essaid, M. (1993). The role of parliamentary committees and the Bureau of the house of representatives. In *Thirty Years of Constitutional Life in Morocco*. Paris: LGDJ.
- Kallouch, M. (1995). *Al-mabādi’ al-‘amma li al-qānūn al-dustūrī*. Rabat: Maṭba‘at Bābil li al-ṭibā‘a wa al-nashr wa al-tawzī‘.
- Kimmel, A. (2008). The German political system: Stability threatened?. *Pouvoirs*, 3(126), 143-155. <https://doi.org/10.3917/pouv.126.0143>
- Korbajram, A., Hoca, E. (2022). Rationalization of parliamentarism in the context of governmental systems and its applicability to the macedonian constitutional order. *International Scientific Research Journal*, 1(1), 2-26.
- Kuhn, T. S. (1962). *The structure of scientific revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kumm, M. (2017). Constitutional courts and legislatures: Institutional terms of engagement. *Católica Law Review*, 1(1). 55-66, <https://doi.org/10.34632/catolicallawreview.2017.1975>

- Lalumiere, P. (1967). *The decline of the financial role of parliaments in western Europe*. Bordeaux: Mélanges Jean Brethe de la Gressaye.
- Lamdouer, R. (2016). Taṭawwur al-raqāba al-dustūriyya fi al-Maghrib, al-ghurfa al-dustūriyya - al-majlis al-dustūrī - al-maḥkama al-dustūriyya. *Majallat Dirāsāt Dustūriyya*, 6(3), 43-75.
- Makhokhi, A. (1997). *The parliament tested by tradition in Morocco*. Marrakech: State Thesis in Public Law, Cadi Ayyad University.
- Mathieu, B. (2005). The share of law, the share of regulation: From the limitation of regulatory competence to the limitation of legislative competence. *Pouvoirs*, 3(114), 73-87. <https://doi.org/10.3917/pouv.114.0073>
- Millard, E. (2013). The hierarchy of norms: A critique from an empiricist perspective. *Revus*, 21, 163–199. <https://doi.org/10.4000/revus.2681>
- Mouatassim, M. (1989). *Al-taṭawwur al-taqlīdānī li al-qānūn al-dustūrī al-Maghribī*. (Doctoral Dissertation in Public Law, Hassan II University). Hassan II University.
- Mouatassim, M. (1992). *Al-niṣām al-siyāsī al-dustūrī al-Maghribī*. Casablanca: Maṭba‘at Izis li al-Nashr.
- Mouatassim, M. (1996). Al-mu’assasa al-barlamāniyya wa murāqaba dustūriyya al-qawānīn. *Majallat al-Qānūn wa al-Iqtisād*, 1(1), 57-64.
- Peyrefitte, A. (2000). *That was de gaulle*. Fayard: Fallois.
- Pezant, J. L. (1977). *Contribution to the study of legislative power under the 1958 constitution*. In *Le Pouvoir. Essays in Honor of Georges Burdeau*. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Pezant, J. L. (1984). *Law/regulation: The construction of a new balance*. *Revue Française de Science Politique*, 34(4-5), 922-954. <https://doi.org/10.3406/rfsp.1984.394156>
- Pezant, J. L. (2001). *Rationalized parliamentarism and the majoritarian system*. In *La République. Essays in Honor of Pierre Avril*. Paris: Montchrestien.
- Rendón, C. Z. (2020). The separation of powers in the state of exception. *Revista Facultad De Jurisprudencia*, 1(8), 221-247. <https://doi.org/10.26807/rfj.vi8.332>
- Selon, A. (2001). *The jurisprudence of the constitutional council in 2000: A decalogue for the legislator?*. *Les Petites Affiches*, 1(7), 4-5.
- Stéfanini, M.-F.-R., Pena-Gaïa, A., Didier, R., & Zimmer, W. (2003). The jurisprudence of the constitutional council. *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 2(54), 363-389. <https://doi.org/10.3917/rfdc.054.0363>
- Vandendrijsche, X. (1999). *Parliament between decline and modernity*. *Pouvoirs*, 4(99), 59-70. <https://doi.org/10.3917/pouv.099.0059>
- Walters, M. D. (2012). Dicey on writing the law of the constitution. *Oxford Journal of Legal Studies*, 32(1), 21–49, <https://doi.org/10.1093/ojls/gqr031>
- Zhiri, F. (1984). *The legislative and oversight functions of the house of representatives: A study of the 1977-1983 legislature*. (Rabat: State Thesis in Public Law, Mohamed V University).
- Zoller, É. (1999). *Constitutional law*. Paris: PUF.