الدكتور يوسف طهار

ثنائيّة السلطة التنفيذيّة بالمغرب

.تحليل دستوري وسياسي على ضوء دستور 2011

- التطور الدستوري والسياسي للسلطة التنفيذية بالمغرب.
- ثنائية المؤسسة الملكية ومؤسسة الحكومة.
- توازن السلط في ضوء دستور 2011.
- حدود المسؤولية السياسية للحكومة نحو التحول إلى ملكية برلمانية.
- مكانة المجلس الوزاري ومجلس الحكومة في النظام الدستوري المغربي.

تقديم:

ذ. أحمد بوز

أستاذ العلوم السياسية بجامعة محمد الخامس بالرباط

دار الأفاق المغربية

DAR AL AFAK

الفهرس

تقديم ذ. أحمد البوز..... 3
المقدمة..... 7

الباب التمهيدي

التطور الدستوري والسياسي لثنائية السلطة التنفيذية بالمغرب

الفصل الأول: أصول تقليدانية السلطة التنفيذية بالمغرب ما قبل الدستورانية..... 21
المبحث الأول: التطور التاريخي للملكية التقليدية بالمغرب..... 22
المطلب الأول: المشروعية التقليدية للمؤسسة الملكية..... 22
الفرع الأول: الخلافة باعتبارها مشروعية تاريخية..... 23
الفرع الثاني: البيعة باعتبارها مشروعية مدنية تعاقدية..... 27
المطلب الثاني: الملكية ومحاولة بناء الدولة الأمة..... 31
الفرع الأول: المسألة الدستورية قبل الاستقلال..... 31
الفرع الثاني: المسألة الدستورية وإشكالية تدبير الحكم في المغرب المستقل..... 38
المبحث الثاني: الملامح التاريخية لمؤسسة الوزير الأول..... 41
المطلب الأول: الصدر الأعظم والمرحلة العرفية..... 42
الفرع الأول: الصدر الأعظم في العهد العلوي..... 42
الفرع الثاني: حركة الإصلاح الدستوري ومؤسسة الصدر الأعظم..... 45
المطلب الثاني: المرحلة التشريعية..... 47
الفرع الأول: مركز الصدر الأعظم فترة الحماية..... 48
الفرع الثاني: رئيس الحكومة والملكية الاستشارية..... 49

الفصل الثاني: علاقة الوزير الأول بالمؤسسة الملكية ما بعد الدستورانية.....55
المبحث الأول: تبعية مؤسسة الوزير الأول للمؤسسة الملكية.....56
المطلب الأول: اختيار وتعيين الوزير الأول.....56
الفرع الأول : مسطرة تعيين الوزير الأول والوزراء.....57
الفرع الثاني : ارتباط الوزير الأول بالأغلبية البرلمانية.....60
المطلب الثاني: إعفاء الوزير الأول.....62
الفرع الأول : الإعفاء لعوامل تشريعية.....62
الفرع الثاني : الإعفاء لأسباب سياسية.....63
المبحث الثاني : وظيفة الوزير الأول بين المسؤولية والمحدودية.....65
المطلب الأول : الوزير الأول والمشاركة في مراكز اتخاذ القرارات.....66
الفرع الأول : الملك هو المحدد للسياسة العامة للبلاد.....66
الفرع الثاني : المجلس الحكومي.....70
المطلب الثاني : الوزير الأول المعين لجلالة الملك.....71

الباب الأول

الإطار القانوني والمؤسساتي للسلطة التنفيذية بالمغرب

الفصل الأول: سير المجلس الوزاري في النظام الدستوري المغربي.....77
المبحث الأول: المركز الديني والدستوري للملك في المجلس الوزاري.....78
المطلب الأول: التكييف الديني لرئاسة الملك للمجلس الوزاري.....78
الفرع الأول: وحدة السلطة الملكية.....79
الفرع الثاني: الاستشارة سند مرجعي في رئاسة الملك للمجلس الوزاري.....83
المطلب الثاني: المرجعية الدستورية لرئاسة الملك للمجلس الوزاري.....85
الفرع الأول: الملك رئيس الدولة.....86
الفرع الثاني: الملك الحكم بين المؤسسات الدستورية.....87

المبحث الثاني: عمل المجلس الوزاري في النظام المغربي.....90
المطلب الأول: انعقاد المجلس الوزاري 90
الفرع الأول: عقد جلسات المجلس الوزاري وكيفية إعداد أعماله 91
الفقرة الأولى : عقد جلسات المجلس الوزاري بين الملك ورئيس الحكومة.....91
الفقرة الثانية: إعداد أعمال المجلس الوزاري 94
الفرع الثاني : الجهات المعنية بحضور المجلس الوزاري وكيفية اتخاذ القرار داخله..... 96
الفقرة الأولى : الحضور في المجلس الوزاري 96
الفقرة الثانية : اتخاذ القرار داخل المجلس الوزاري 99
المطلب الثاني: علاقة المجلس الوزاري بباقي مؤسسات السلطة التنفيذية 101
الفرع الأول: جلسات العمل منهج رئيس لاتخاذ القرار.....101
الفرع الثاني: المجلس الأعلى للأمن جهاز إعانة داخل السلطة التنفيذية 104
الفصل الثاني: مركز مجلس الحكومة في البناء الدستوري المغربي.....111
المبحث الأول: دسترة مجلس الحكومة ودلالاته.....112
المطلب الأول: دسترة مجلس الحكومة 112
الفرع الأول : آلية الانتخاب كقاعدة لتعيين رئيس الحكومة 113
الفقرة الأولى : التقيد الدستوري باختيار رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية 114
الفقرة الثانية : حدود سلطة الملك بين إعفاء أو استقالة الحكومة.....117
الفرع الثاني : تنصيب الحكومة من مجرد مسطرة للإخبار إلى مسطرة مراقبة.....119
المطلب الثاني: الدلالات السياسية والدستورية لدسترة مجلس الحكومة.....121
الفرع الأول: تقوية مركز الحكومة التنفيذي.....122
الفرع الثاني: التأسيس لثنائية السلطة التنفيذية.....125
المبحث الثاني: سير عمل مجلس الحكومة 129
المطلب الأول: انعقاد مجلس الحكومة.....129

DAR AL AFAK
COPY

الفرع الأول: دورية الانعقاد والتشكيلة.....130
الفرع الثاني: جدول الأعمال وإعداد الجلسات.....131
المطلب الثاني: علاقة مجلس الحكومة بباقي مؤسسات السلطة التنفيذية الأخرى...135
الفرع الأول: التوقيع بالعطف قاعدة للمشاركة في القرارات بين كل
من الملك ورئيس الحكومة.....136
الفرع الثاني: تأثير اللجان البين وزارية في اتخاذ القرارات الحكومية.....141

الباب الثاني: طبيعة العلاقة بين طرفي السلطة التنفيذية ومدى تأسيسها للتحول نحو ملكية برلمانية

الفصل الأول: تباين مكانة المجلس الوزاري ومجلس الحكومة في تصور السياسة العامة للدولة.....147
المبحث الأول: اشتراك المجلس الوزاري ومجلس الحكومة في وضع التوجهات
الاستراتيجية لعمل السلطة التنفيذية.....147
المطلب الأول: اختصاصات المجلس الوزاري ومجلس الحكومة
إزاء وضع السياسة العامة للدولة.....148
الفرع الأول: الاختصاصات الحصرية للمجلس الوزاري.....148
الفرع الثاني: الاختصاصات الحصرية لمجلس الحكومة.....153
المطلب الثاني: المجالات المشتركة.....155
الفرع الأول : المجالات المتعلقة بالحياة الدستورية والسياسة العامة
والعلاقات الخارجية للدولة المغربية.....156
الفرع الثاني : بعض مشاريع القوانين وبعض النصوص المتعلقة بالمجال العسكري .160
المبحث الثاني: رجحان مكانة المجلس الوزاري على مكانة مجلس الحكومة.....168
المطلب الأول: ضيق الهامش التقريري لمجلس الحكومة.....168
الفرع الأول: على مستوى التعيين في المناصب العليا.....168
الفرع الثاني: على مستوى بعض القضايا والنصوص.....174

المطلب الثاني: تبعية مجلس الحكومة للمجلس الوزاري 175
الفرع الأول: انصهار الحكومة في المجلس الوزاري..... 176
الفرع الثاني: اقتصار دور الحكومة على التداول في بعض القضايا 178
الفصل الثاني: مدى تأسيس دستور 2011 للتحول شطر الملكية البرلمانية..... 181
المبحث الأول: تكريس دستور 2011 ثنائية السلطة التنفيذية..... 181
المطلب الأول: على مستوى السلطة التأسيسية..... 182
المطلب الثاني: على مستوى وضع السياسة العامة للدولة 187
المبحث الثاني: محدودية دور الحكومة إزاء المجلس الوزاري..... 189
المطلب الأول: محدودية الدور في الأحوال العادية..... 189
الفرع الأول: المهام التشريعية للملك 190
الفرع الثاني: الأولوية التشريعية للحكومة اتجاه البرلمان 196
المطلب الثاني: ضيق هامش الصلاحيات في الأحوال الخاصة..... 201
الفرع الأول: أثناء تعريف الأمور الجارية 202
الفرع الثاني: أثناء فترة الاستثناء..... 205
خاتمة..... 211
لائحة المراجع باللغة العربية..... 215
الفهرس..... 236

DAR AL AFAK
COPY

- يمكن القول أن مفهوم السلطة التنفيذية الذي لطالما تميز به النظام الدستوري المغربي شكل جوهر الإصلاح وفق ما جاء في صلب الخطاب الملكي بتاريخ 9 مارس 2011، إذ يتعلق الأمر أساسا بالمبدأ الرابع الذي أعلن عنه جلالة الملك محمد السادس والذي يكرس تعزيز مبدأ فصل السلط، وتوازنها وتعميق الدمقرطة وعصرنة وعقلنة المؤسسات عبر خمس نقط أساسية، أربعة منها ترتبط بالمؤسسة الحكومية وتؤكد وجوب انبثاق هذه الأخيرة عن الإرادة الشعبية المعبر عنها من خلال صناديق الاقتراع، وأن تحظى بثقة الأغلبية في مجلس النواب كما تم تأكيد مبدأ تعيين رئيس الحكومة من الحزب المتصدر لنتائج الانتخابات التشريعية، إلى جانب تعزيز موقعه كرئيس سلطة تنفيذية فعلية ومسؤولة بشكل كامل عن الحكومة والإدارة العمومية وعن سير وتنفيذ البرنامج الحكومي، والأهم في كل هذا يكمن في دسترة مجلس الحكومة وتحديد وتوضيح اختصاصاته، حيث أصبح هو المكان الأساسي للإنتاج الحقوقي لا بالنسبة للنصوص التنظيمية ولا فيما يتعلق بمشاريع القوانين عدا ما استثني من تلك التي تعرض على المجلس الوزاري، بالإضافة إلى أن جل مشاريع القوانين وجميع المراسيم التنظيمية تنتقل مباشرة من المجلس الحكومي إلى الجريدة الرسمية أي ما يمكن اعتباره تحولا نوعيا بالنسبة لمكانة مؤسسة الحكومة المنصوص عليها في دستور 2011، أخذا بعين الاعتبار أن المشرع الدستوري المغربي لم يعوض المجلس الوزاري بمجلس الحكومة بل حدد سلسلة من الاختصاصات لكل منهما مع الحفاظ على علاقة بينهما بالنظر لكون المجلس الوزاري الذي يترأسه الملك تبقى محولة له مجموعة من القضايا التي اعتبرت من الضروري أن تظل من اختصاصاته، وفي هذا الصدد يمكن القول أن بعض القضايا التي تدخل ضمن اختصاصات المجلس الوزاري تشكل امتدادا لتلك التي تدخل ضمن مجلس الحكومة، وقد حدد المشرع الدستوري في الفصل 92 من دستور 2011 المجالات التي يتم مداولتها داخل مجلس الحكومة والتي تتحمل المسؤولية الدستورية في ممارستها أمام البرلمان.

- وتأسيسا عليه فإن الحديث عن السلطة التنفيذية سيحيلنا على مؤسستين اثنتين: المجلس الوزاري برئاسة الملك يتداول ويقرر في كل ما يتسم بالطابع الاستراتيجي، ومجلس الحكومة الذي اعترف له الفصل 92 من دستور 2011 بالصبغة التقريرية فيما يخص القيد بين القضايا التي ظلت من صميم اختصاصات المجلس الوزاري، لتتأرجح علاقة المؤسستين بين طابع التكامل وانقسام السلطة والصلاحيات، كل ذلك على النحو الذي يجعل انحاذ القرار النهائي موسوما بمشاركة الحكومة ومساهمتها الفعلية، بدل تلك التي سادت طيلة ما مضى من التجارب الدستورية منها والحكومية.

- وبالرجوع إلى الاختيار المغربي لطبيعة النظام الدستوري الذي يتجلى في الفصل الأول من دستور 2011، والذي ينص في فقرتيه الأولى والثانية على أن نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية. يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط وتوازنها وتعاونها، انطلاقا من هذا المقتضى حري بنا أن نطرح الاستفهام حول طبيعة ثنائية السلطة التنفيذية التي يؤسس لها الدستور المغربي لسنة 2011 ومدى تأسيسها للانتقال لعقلنة برلمانية في النظام الدستوري المغربي، أو بتعبير أدق هل اقترب الدستور الحالي في مضامينه من مظاهر النمط البرلماني؟ أم أنه ليس على شاكلته السائدة في بريطانيا والسويد مثلا؟ ثم هل المشرع الدستوري المغربي احتفظ للملك ولأسباب دينية ـ تاريخية ـ ووطنية بدور قانوني واعتباري بارز، ومجال واضح المعالم يبقيه في مركز الحياة السياسية والدستورية في النظام الدستوري المغربي؟ ذلك هو موضوع هذا الكتاب.

دار الآفاق المغربية

الطبعة الأولى 2026

الدار البيضاء ـ المغرب
الهاتف: +212 5 22 83 33 99
البريد الإلكتروني: daralafak@gmail.com
الموقع الرسمي: www.daralafak.com

9 789920 526708

110.00