



كلية العلوم القانونية و الاقتصادية
والاجتماعية أكدال - الرباط



جامعة محمد الخامس بالرباط
Université Mohammed V de Rabat

عدد خاص
رقم 53/2023

المجلة المغربية
للثقافة والفنون
والسياسة
والاقتصاد

عشر سنوات على دستور 2011 : مقاربات متقاطعة

N° 53-2023

أشغال الندوة الوطنية التي نظمتها شعبة القانون الخاص بتعاون
مع شعبة القانون العام والعلوم السياسية، شعبة الإقتصاد وشعبة علوم التدبير



كلية العلوم القانونية و الاقتصادية
والاجتماعية أكدال - الرباط



جامعة محمد الخامس بالرباط
Université Mohammed V de Rabat

المجلة المغربية للعلوم القانونية والسياسية والاقتصادية

عشر سنوات على دستور 2011 :
مقاربات متقاطعة

المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد

عدد خاص

N° 53-2023

أشغال الندوة الوطنية التي نظمتها شعبة القانون الخاص بتعاون
مع شعبة القانون العام و العلوم السياسية، شعبة الإقتصاد وشعبة علوم التدبير

المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد

تصدرها كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط -أكدال

المدير: فريد الباشا، عميد كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -الرباط أكدال

كتابة التحرير: عبد العزيز لعروسي، نائب العميد المكلف بالبحث العلمي والشراكة والتعاون

لجنة القراءة:

- ✓ علال فالي ، رئيس شعبة القانون الخاص.
- ✓ عبد الكريم قندوش ، رئيس الشعبة والمدير بالنيابة لمختبر البحث في علوم التدبير.
- ✓ بوجمعة بوعزاوي ، رئيس الشعبة والمدير بالنيابة لمختبر القانون العام والعلوم السياسية.
- ✓ إدريس العباسي ، رئيس شعبة العلوم الاقتصادية.
- ✓ لطيفة المهدي ، مديرة مختبر البحث في القانون الخاص.
- ✓ التونسي سعيد ، مدير مختبر البحث في العلوم الاقتصادية.

الإدارة

صندوق البريد 721، شارع الامم المتحدة -أكدال -الرباط

الاشتراك السنوي (عددان)

- المغرب..... 140 درهما
- الخارج..... 140 + مصاريف النقل
- البيع المباشر للطلبة..... 30 درهما

كيفية الأداء: تدفع قيمة الإشتراك نقدا أو في الحساب البنكي للكلية بالخزينة العامة للمملكة

رقم الحساب 39 1000024004022001 810 310

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
صندوق البريد رقم 721 - أكدال - الرباط

إن الآراء المعبرة عنها في هذه المجلة هي آراء شخصية لمؤلفيها

عنوان المجلة: المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد / عدد خاص

الطبعة : 2023

الإيداع القانوني : 2022PE0020

ISSN : 2820 – 7025

الفهرس

1. قواعد مراجعة الدستور والمستجد الوارد بالفصل 174
ن. محمد الساسي.....4
2. حقوق المرأة على ضوء تجربة عشرية الدستور
ن. أميمة عاشور.....49
3. الدستور المغربي لسنة 2011 ورهانات الممارسة الاتفاقية في مجال حقوق
الانسان
ن. عبد العزيز لعروسي.....60

قواعد مراجعة الدستور والمستجد الوارد بالفصل 174

ذ. محمد الساسي

جامعة محمد الخامس - الرباط

كلية العلوم القانونية والاقتصادية

والاجتماعية - أكدال

إن لحظة تقييم دستور 2011، بعد مرور عشر سنوات، هي أيضاً، وبلا شك مناسبة للاعتراف بأن هذه الوثيقة الدستورية تتضمن نقاط قوة مهمة تستحق أن نحتفي بها وأن نثمنها، ذلك أن دستور 2011 هو بكل تأكيد أحسن دساتير المغرب، علماً بأن التطور الدستوري، في المغرب لم يَسِرْ دائماً في منحى تراكمي، فلم نكن ننقل، بالضرورة، من دستور مرحلة معينة، إلى ما هو أحسن منه في مرحلة لاحقة؛ وهكذا يكفي التأكيد، مثلاً، أن دستور 1970 يمثل، من الوجهة الديمقراطية، ردة حقيقية مقارنة بالدستور الذي سبقه (أي دستور 1962). دستور 2011 كان ثمرة نزول عشرات الآلاف من المواطنين المغاربة في عشرات المدن للمطالبة بالتغيير السياسي، في إطار حركة 20 فبراير التي أسستها طلائع شبابية مستنيرة⁽¹⁾، فعمد النظام إلى إعلان التحضير لمسلسل مراجعة شاملة للدستور تُوجت بصور دستور 2011.

وقبل حدث التظاهر المغربي، الذي كان صدى لانتفاضات ما سَمِّيَ بـ (الربيع العربي)، لم يكن النظام المغربي قد فكر قط في اعتماد دستور جديد، ولم يبرمج ذلك ضمن أجندته السياسية، وأحياناً كانت النخب السياسية التقليدية في المغرب تتعامل مع موضوع الإصلاح الدستوري على أنه طابو أو من المحرمات. لقد اعتبر الكثيرون أن التوافق، الذي حصل بين النظام وأغلب الأحزاب السياسية "التاريخية" حول دستور 1996، قد حسم الإشكال الدستوري في المغرب، وأصبح المطلوب، فقط، هو الحرص على ضمان التطبيق السليم لذلك الدستور.

قبل بزوغ حركة 20 فبراير، كان النظام يتحدث عن ضرورة "الإصلاح المؤسسي"، ويقصد به رزمة الإصلاحات التي لا يتوقف وجودها، في نظره، على القيام بمراجعة دستورية.

وإذا كان من الصعب على الدارس الموضوعي أن يعتبر دستور 2011 مطابقاً بالتمام والكمال لمقومات الدستور الديمقراطي، فإنه مع ذلك لا يستطيع تجاهل العديد من المقتضيات الإيجابية الواردة في هذا الدستور، منها مثلاً :

- توسيع لائحة الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور، ومنح مكتسبات جديدة، فالفصل 9، مثلاً، ينص على أنه "لا يمكن حل الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية أو توقيفها من لدن السلطات العمومية، إلا بمقتضى مقرر قضائي".
- إعمال "المنهجية الديمقراطية"⁽²⁾، من خلال التأكيد على أن الملك يعين رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدّر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها (الفصل 47).
- التمييز بين الملك كأمير للمؤمنين (الفصل 41) والملك كرئيس للدولة (الفصل 42).
- إلغاء قدسية شخص الملك، والاكْتفاء بالتأكيد على أن شخص الملك لا تُنتهك حرمة، وله واجب التوقير (الفصل 46).
- تعزيز السلطة التشريعية (توسيع مجال القانون : الفصل 71) ومنع الترحال⁽³⁾ (بمقتضى الفصل 61) واحتكار البرلمان لسلطة التشريع مبدئياً⁽⁴⁾.
- دسترة مجلس الحكومة وتوسيع صلاحياته (الفصل 92) ومنحه سلطة التعيين في عدد من المناصب العليا⁽⁵⁾ وتوسيع سلطات رئيس الحكومة الذي أصبح بإمكانه حل مجلس النواب، بعد استشارة الملك ورئيس المجلس ورئيس المحكمة الدستورية (الفصل 104).
- إقرار التنصيب البرلماني للحكومة مما "يبرز الطابع البرلماني بشكل قوي"⁽⁶⁾.
- مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب وحده (الفصلان 88 و 105).
- إمكان تفويض الملك لرئيس الحكومة رئاسة مجلس وزاري بناء على جدول أعمال محدد (الفصل 48).
- ترسيم الأمازيغية (الفصل 5) ودسترة عدد من مقتضيات الحكامة والديمقراطية التشاركية (الفصول من 154 إلى 171).
- وعلى العموم، يمكن القول إن دستور 2011 جاء بأكثر مما طالبت به الأحزاب، وبأقل مما طالبت به حركة 20 فبراير (الملكية البرلمانية الكاملة وغير المنقوصة) وجزء من المجتمع المدني⁽⁷⁾.
- ويمكن، بالنسبة إلى نقاط ضعف الوثيقة الدستورية لـ 2011، أن نشير، على سبيل المثال لا الحصر، إلى ما يلي :
- استمرار ثقل المؤسسة الملكية⁽⁸⁾ في المعمار المؤسسي وتدخلها القوي في القرار وفي ضبط وتوجيه المؤسسات وإدارة الحياة السياسية وفق الاختيارات والبرامج التي ترتئها، ويتجلى ذلك مثلاً في تراكم الرئاسات لدى الملك⁽⁹⁾، فهو رئيس المجلس العلمي الأعلى، ورئيس المجلس

الأعلى للسلطة القضائية، ورئيس مجلس الوزراء، ورئيس المجلس الأعلى للأمن، فكيف يكون حكماً بين مؤسسات يرأسها؟

إن دستور 2011 لا يمنح الملك كل السلطات، لكنه يظل "مركز السلطة"⁽¹⁰⁾ ووظيفة "الحكم الأسمى" يمكن أن تُقارب بمعنيين مختلفين، معنى مستلهم من السجل العصري لدولة المؤسسات، ومعنى مستلهم من تقاليد المخزن في ممارسة وظيفة اجتماعية لتسوية النزاعات بين القبائل أو أطراف أخرى⁽¹¹⁾. وتتجلى قوة تدخل الملك في رئاسته لمجلس الوزراء⁽¹²⁾ وفي تعيينه لنصف أعضاء المحكمة الدستورية البالغ عددهم 12 عضواً، وتعيين رئيس هذه المحكمة⁽¹³⁾ و"انفراد بحق إعلان حالة الاستثناء وذلك بمجرد الاكتفاء باستشارة شكلية لرؤساء الحكومة وغرفتي البرلمان والمحكمة الدستورية"⁽¹⁴⁾، وكذلك في حل مجلس النواب ومجلس المستشارين، أو أحدهما، بدون صعوبة تُذكر، وبمجرد استشارة رئيس المحكمة الدستورية، علماً، بأن الملك هو من عينه في هذا المنصب، وإخبار رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين. ويقع الحل بعد خطاب يوجهه الملك إلى الأمة (الفصل 96).

- تبعية مجلس الحكومة لمجلس الوزراء، فرغم اتساع المواضيع التي أصبح من حق مجلس الحكومة التداول فيها، فإن ذلك مقيد بسقف الاختيارات والتوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة التي يرسمها المجلس الوزاري بالحضور الوزان والقوي للملك انطلاقاً من نوع العلاقة التي تربطه بالوزراء⁽¹⁵⁾، فالتوجهات المذكورة ليست متروكة لنظر الذين انتخبهم الشعب⁽¹⁶⁾، ولا يمكن لهم أن يحسموا فيها بمعزل عن الإرادة الملكية، فمجلس الوزراء ظل يحتفظ بصلاحيات "استراتيجية وتحكيمية وتوجيهية" كما جاء في الخطاب الملكي لـ 17 يونيو 2011⁽¹⁷⁾.

- تبعية الوزراء للملك، فبعد تعيينهم باقتراح من رئيس الحكومة، فإن هذا الأخير لا يستطيع أن يضمن بقاءهم في مناصبهم، إذ يحق للملك إعفاء أي منهم متى شاء، بمبادرة منه وبدون اقتراح من رئيس الحكومة، ويمكن أن يطال الإعفاء أكثر من وزير واحد، وإذا كان الدستور ينص على ضرورة استشارة رئيس الحكومة قبل الإعفاء، فإن ذلك لا يفيد أن الإعفاء متوقف على موافقة أو قبول رئيس الحكومة "مما يعني أن الملك هو الذي يتحكم في الوزراء، وليس رئيس الحكومة"⁽¹⁸⁾، وشعور هذا الأخير بالرضى عن أداء وزير في حكومته لا يمكن أن يُحصّن هذا الوزير ضد خطر الإعفاء.

- التنصيص على حقوق بدون ضمان ممارستها في الواقع، هناك حالات يصبح التنصيص فيها على بعض الحقوق والحريات، بلا معنى ومجرداً من وسائل حماية الحق أو الحرية في العمل.

إن "التضخم" في الاستعراض المكتوب لا يعني أن الحقوق المشار إليها أصبحت قائمة ومسلماً بها.

إن النظرة التجزئية للمتن الدستوري قد تكون خادعة، ولذلك يتعين النظر إلى النص الدستوري على أنه "وحدة لا تقبل التجزئة"⁽¹⁹⁾ ويجب أن نحاط من حق قد تمنحه "يد يمني" للدستور وتسحبه "يد يسرى" للدستور، نفسه⁽²⁰⁾.

ولا شك أن المثال الساطع على وجود تلك الازدواجية، هو ما ورد في تصدير الدستور الذي ينص على "جعل الاتفاقيات الدولية، كما صادق عليها المغرب، وفي نطاق أحكام الدستور، وقوانين المملكة، وهويتها الوطنية الراسخة، تسمو، فور نشرها، على التشريعات الوطنية، والعمل على ملاءمة هذه التشريعات، مع ما تتطلبه تلك المصادقة". هناك قلب للمعايير في هذا المقترضى الغريب، إذ يصبح القانون العادي سقفاً للدستور، عوض أن يكون هذا الأخير سقفاً للقانون العادي، فكيف تسمو المواثيق الدولية على قوانين المملكة (التشريعات الوطنية) في نطاق (أو في حدود) قوانين المملكة؟! !

إن من المفروض أن يستبعد القاضي التشريع الوطني متى لاحظ بأنه يتعارض مع اتفاقية دولية صادقة عليها المغرب، ويعتمد الاتفاقية، فكيف يستبعد التشريع الوطني في إطار التشريع الوطني؟ ويقدم الفصل 19 من الدستور تشخيصاً لهذا التناقض الذي يُجَرِّدُ الحديث عن الحقوق من معناه الحقيقي، ويُحوِّله إلى مجرد شعارات لا يمكن أن يكون لها أثر ملموس على حياة النساء بمجرد دخول الدستور حيز التنفيذ، فكل حق لم يُسند بضمانات ووسائل الحماية ولم يقع تنبيهه بلغة واضحة ودقيقة تتجنب الغموض واللعب على الكلمات وتضارب المرجعيات، ولم يعتمد التراتبية المطلوبة في البناء الديمقراطي، ولم يَحُلْ الدستور نفسه من مقتضيات تهدمه، فكأنه ليس حقاً دستورياً.

وهكذا ينص الفصل 19 على ما يلي: "يتمتع الرجل والمرأة، على قدم المساواة، بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، الواردة في هذا الباب من الدستور، وفي مقتضياته الأخرى، وكذا في الاتفاقيات والمواثيق الدولية، كما صادق عليها المغرب، وكل ذلك في نطاق أحكام الدستور وثوابت المملكة وقوانينها...". وعليه، فكل قيد يضعه المشرع العادي على حقوق المرأة يصبح مسوغاً دستورياً، ولا إشكال فيه، بينما مشكلة النساء الأولى، ربما، هي مع "قوانين المملكة" نفسها، والمدافعون عن حقوقهن كانوا ينتظرون أن يقيد الدستور عمل المشرع العادي ويمنعه من إنكار تلك الحقوق وهدرها وإقرار أحكام متعارضة معها واعتماد ما يخالف مناهها وما يناقض مضمونها المتعارف عليه.

- إهمال التنصيب الصريح والواضح على عدد من المبادئ التي اعتُبرت أساسية واستراتيجية في تصور قطاعات متنورة واسعة من المجتمع المدني المغربي مثل حرية المعتقد، والدولة المدنية والحكمة الأمنية⁽²¹⁾.

- غموض وظيفة الملك كرئيس للمجلس العلمي الأعلى، فهي محددة، في الباب المتعلق بالملكية، كأول رئاسة يتولاها الملك (الفقرة الثانية من الفصل 41).

وإذا كان هذا المجلس هو "الجهة الوحيدة المؤهلة لإصدار الفتاوى التي تُعتمد رسمياً، بشأن المسائل المحالة عليه، استناداً إلى مبادئ وأحكام الدين الإسلامي الحنيف، ومقاصده السمحة"، فإننا لا نعرف بالضبط معنى "الرسمية" التي ستمهر الظواهر الصادرة في هذا الإطار، وهل ستكون موجهة للمغاربة المسلمين في شكل إرشاد ديني، أم أنها ستكون موجهة لمؤسسات الدولة المغربية وملزمة لها؟ وكيف سينتبلور هذا الإلزام وتلك الرسمية في هذه الحالة؟

إن الملك، بوصفه رئيساً للمجلس العلمي الأعلى، يمارس، بواسطة ظواهر سلطة غير واضحة المعالم وحدودها غير معروفة⁽²²⁾، فماذا لو أصدر المجلس العلمي الأعلى، مثلاً، فتوى تناقض تشريعاً قائماً، كما وقع سنة 2009 حين عمدت الهيئة العلمية المكلفة بالإفتاء في المجلس إلى تقديم تعقيب على ملاحظات لجنة حقوق الإنسان في إطار إعداد المملكة المغربية للتقرير الدوري السادس لإعمال العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، جواباً على سؤال ورد على وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية من وزارة العدل، وأفتت الهيئة بما يلي: "..أما بالنسبة للمسلمين في شأن حرية المعتقد والدين، فإن شرع الإسلام ينظر إليها بنظر آخر، ويدعو المسلم إلى الحفاظ على معتقده وتدينه، وإلى التمسك بدين الإسلام وشرعه الرباني الحكيم، ويعتبر كونه مسلماً بالأصالة من حيث انتسابه إلى الدين مسلمين أو أب مسلم التزاماً تعاقدياً واجتماعياً مع الأمة، فلا يسمح له شرع الإسلام بعد ذلك بالخروج عن دينه، ولا يقبله منه بحال، ويعتبر خروجه منه ارتداداً عن الإسلام وكفراً به، تترتب عليه أحكام شرعية خاصة، ويقتضي دعوته للرجوع إلى دينه والثبات عليه، وإلا حبط عمله الصالح، وخسر الدنيا والآخرة، ويجب إقامة الحد عليه.

(..) وقال النبي صلى الله عليه وسلم: "من بدّل دينه فاقتلوه"، وقال "لا يحل دم امرئ مسلم إلا بإحدى ثلاث: الثيب الزاني، والنفس بالنفس، والتارك لدينه، المفارق للجماعة"⁽²³⁾.

وللتذكير، هنا، فإن التشريع الجنائي المغربي لا يعاقب على الردة.

وبصدد الوظيفة الدينية للملك، والمشار إليها في الفصل 41 من الدستور، هناك من يعتبر، بناء على

ذلك "أن الملك يحتكر التشريع في المجال الديني، وهذا يخالف الأعراف الديمقراطية، حيث يكون التشريع

اختصاصاً حصرياً للبرلمان، كما أن الغموض الذي يكتنف الفصل 41 يتوج بالتنصيص على أن الملك يمارس صلاحياته الدينية بواسطة ظهائر، ومن المعلوم أن الظهائر الملكية لا تخضع لأي نوع من الرقابة القضائية أو الطعن⁽²⁴⁾،

وكخلاصة لما اعتبرناه نقط ضعف في الوثيقة الدستورية لـ 2011، قد نسمح لأنفسنا بالقول إن رئيس الحكومة لا يمكن، في النهاية، أن يقرر في مصير أي محور حيوي وهام من برنامجه دون مصادقة الملك ودون الرجوع إليه، وفي جميع الأحوال، فإنه سيجد الملك هنا وهناك.

وبناء عليه، فإن دستور 2011 وإن كان قد تضمن تغييرات هامة، مقارنة بالدساتير التي سبقته وكان أحسنها، فإنه مع ذلك لم يركب طريق التغيير الجذري لقواعد اللعبة السياسية في البلاد والانتقال إلى مصاف الأنظمة الديمقراطية الحديثة، وليس من قبيل المغالاة والتحامل أن يذهب البعض إلى أن "المشرع الدستوري لم يمس البنية العميقة لتوزيع السلطة، بل اعتمد خيار التغيير ضمن الاستمرارية، أي أن متن الدستور أُعدَّ وأُقرَّ لكي يضمن للملكية الاستمرارية على الحالة التي هي عليها"⁽²⁵⁾.

إن الدستور الديمقراطي، في ملكية وراثية، لا يمكن أن يكون إلا دستور الملكية البرلمانية، وهو الذي يضمن الزواج الوحيد الممكن بين الملكية الوراثية وقواعد الديمقراطية، ولم تبدع الإنسانية حتى الآن صيغة أخرى لضمان هذا الزواج، وذلك لعامل بسيط وهو أن سلطة الحكم في النظام الديمقراطي اليوم، لا تُناط إلا بالمنتخبين وحدهم فلا يمكن لغير المُنتخب أن يحكم، أي أن هناك ربطاً للقرار بصناديق الاقتراع، وبما أن المُنتخب يُحاسب من طرف الناخبين بعد انتهاء ولايته، فلا يمكن لمن لا يُحاسب أن يحكم.

لكن الأمر ليس هيناً، فالتاريخ عَلَّمنا أن من يحوز امتيازات معينة لا يتخلى عنها بسهولة وأن قواعد الحكم التي تَرَسَّخَتْ، على مدى قرون من الزمن، لا تتغير، بين عشية وضحاها.

وفي هذا السياق، نرى من المفيد الإشارة إلى تصريح أدلى به أستاذنا عبد اللطيف المانوني، مستشار الملك، أكد فيه "إننا على طريق ملكية برلمانية"⁽²⁶⁾، لكن بطبيعة الحال ما تزال ثمة، ربما، بعض المقترضات التي يلزم تجويدها"، وذلك بمناسبة الذكرى العشرين لاعتلاء العرش من طرف الملك محمد السادس.

إن التزامات المستشارين الملكيين تجعلهم لا يلقون الكلام على عواهنه ولا يطلقون التصريحات كيفما اتفق، وكلامهم لا تملية الانفعالات الشخصية ولا يتحدثون إلى الرأي العام، في كل وقت وحين، وهنا، ربما، تكمن أهمية التصريح المشار إليه أعلاه، فمعنى القول إننا على طريق الملكية البرلمانية هو أن الملكية البرلمانية هي المأل الطبيعي لنظامنا السياسي، وهذا مهم.

إن الديمقراطية، هي نزعة ثقيلة، تفرض نفسها على الجميع وتمثل اتجاه التاريخ، لكن الذي لا نعلمه، هو مقدار المسافة الزمنية التي يظهر أنها تفصلنا عن خط الوصول، وبعبارة أخرى، كم من الوقت يلزمنا، في المغرب لبناء ملكية برلمانية مستوفية الشروط والمقومات؟

طبعاً، إن الأمل في حصول عملية الانتقال السياسي المطلوب، لا يجب أن يجعلنا نتجاهل الصعوبات الجدية المحيطة بالعملية، وخاصة ما تعلق منها بضعف الحقل السياسي، من جهة، وتجذر عدد من التقاليد التي تستحسن السلطوية وترى فيها السلاح الوحيد الفتاك لمقاومة الانحرافات ومظاهر الفساد المستشرية وصمام الأمان ضد الفوضى والتحلل، من جهة أخرى.

بعد الأضواء التي سلطناها على دستور 2011، واستعراض ما اعتبرناه نقط قوة ونقاط ضعف فيه، نريد أن نتناول مسألة مراجعة الدستور التي حمل إلينا الفصل 174 جديداً فيها، وقبل إثارة ملاحظات وأسئلة حول مضمون هذا الفصل، سنحاول تتبع خيوط مسألة المراجعة في المرحلة التي سبقت صدور الدستور الأخير.

المبحث الأول – مسألة المراجعة في مرحلة ما قبل صدور دستور 2011

صحيح أن الدساتير، كمبدأ عام، تُوضع لتدوم مدة طويلة، ولكن تطور المجتمعات ومتغيرات الحياة السياسية قد تضعنا وجها لوجه أمام ضرورة المراجعة حتى يتمكن نص الدستور من الاستجابة لتطلعات الشعب ومواكبة الواقع السياسي الجديد⁽²⁷⁾.

ويتعين التمييز بين وضع الدستور وتعديله، فالتعديل يعني وجود دستور قائم⁽²⁸⁾، ولا ينطلق من فراغ، ومراجعة الدستور هنا تستند إلى المسطرة التي وضعها الدستور نفسه المراد تناول بعض مواد بالتعديل. وتسمو السلطة التأسيسية على جميع السلطات وتَنَوَّضُ فوقها، إذ أن هذه السلطة هي التي تتولى تحديد مناصب السلطات الأخرى ورسم الحدود التي لا يحق لها أن تتخطاها⁽²⁹⁾، ولكن السلطة التأسيسية، نفسها، يتعين، مبدئياً، كما يرى الفقيه الفرنسي فيدل VEDEL أن تخضع بالضرورة إلى بعض المبادئ فوق الدستورية كالمبدأ الديمقراطي وأن هذا هو شأن فرنسا مثلاً⁽³⁰⁾.

ويُمنح حق المبادرة بالمراجعة إلى هذه الجهة أو تلك، أو إلى أكثر من جهة، حسب النظام الخاص بذلك الذي تتبناه كل دولة، فهناك بلدان تسمح للمواطنين العاديين باتخاذ مبادرة المراجعة من خلال عرائض تتضمن عدداً معيناً من الموقعين، بينما هناك بلدان أخرى ترى أن تظل المبادرة مقتصرة على واحدة أو أكثر من الجهات التالية : البرلمان – الحكومة – رئيس الدولة.

وعندما يُمنح حق المبادرة بمراجعة الدستور إلى رئيس الدولة وحده دون غيره، فهذا يعني، ربما، أننا بصدد دساتير ممنوحة أو دساتير شبه ديمقراطية⁽³¹⁾.

وإذا كان الدستور المرن **Constitution Souple** هو ذلك الذي يمكن مراجعته بنفس المساطر والإجراءات التي تسري على القوانين العادية، وكان الدستور الصلب **Constitution Rigide** هو ذلك الذي تخضع مراجعته لمساطر خاصة، بحكم مكانته في المعمار المؤسسي كقانون أساسي في الدولة⁽³²⁾، فمن الناحية الواقعية، تحتفظ القواعد الأساسية لتنظيم الدولة، عادة، لنفسها بقدر من الثبات والاستقرار، حتى وإن كان من الناحية القانونية الخالصة يمكن، في حالة الدستور المرن، للقوانين العادية أن تعدل الدستورية⁽³³⁾.

وتُصنَّف الدساتير المغربية، كدساتير صلبة وهذا الوضع لازال مستمراً مع دستور 2011، أيضاً، لأن الدستور لكي يكون مرناً يجب أن يجتمع فيه شرطان :
أولاً- أن يكون بالإمكان تعديل مقتضياته بواسطة البرلمان.

ثانياً - ألا يُقَيَّد ذلك بضوابط غير مطلوبة في التصويت على التشريعات العادية.

ومتى تطلبت المراجعة، التي يقوم بها البرلمان لبتد من بنود الدستور، توفر أغلبية خاصة، فإننا لا نُوجد أمام دستور مرن، فالمقصود بالمرونة أن يتم البت في المراجعة الدستورية بنفس طريقة البت في المراجعة القانونية العادية، أي أن يتعامل البرلمان مع النص الدستوري كما يتعامل مع أي نص تشريعي عادي.

ويجب الاعتراف أن الدستور المرن يتيح الخروج من بعض الأزمات وحالات الانحصر **Blocage** التي تُستجد في الساحة وتتطلب المعالجة السريعة، ولكنه لا يوفر لنفسه الحصانة والتفوق المؤسسي الضروري، كما يمكن أن يُعَرِّض البلاد لتعدلات متتالية وأوضاع دستورية متقلبة وخضوع إلى بعض التغييرات الظرفية أو الطفيفة في موازين القوى وخريطة الاصطفافات⁽³⁴⁾، بينما يُفترض أن يمثل الدستور قانوناً أسمى يترجم تعاقداً قوياً و"توافقاً تاريخياً" أشبه بالبناء العالي الذي تطلَّب إرساؤه بذل جهود مضمّنية ومسللاً من التداول والاجتهاد والتنازلات والأخذ والعطاء.

يخضع مسلسل مراجعة الدستور لتدخل ثلاث جهات :

- الجهة التي تتخذ مبادرة المراجعة (رئيس الدولة - الحكومة - أعضاء البرلمان - المواطنون العاديون).
- الجهة التي تتداول في المبادرة المطروحة وتحدد مصيرها⁽³⁵⁾ (البرلمان المجلس الوزاري..).
- الجهة التي تصوت على النص النهائي للمراجعة؛ والأصل أن الشعب هو الذي يتولى التصويت على النص بالقبول أو بالرفض⁽³⁶⁾، عبر آلية الاستفتاء، غير أن الدساتير قد تمنح البرلمان هذه الصلاحية وفق مسطرة خاصة في الغالب.

مسألة مراجعة الدستور، في المغرب، وردت في مشروع دستور لسان المغرب (1908)، وتعرضت في دساتير المغرب، بعد الاستقلال، إلى عدد من التعديلات التي تراوحت ما بين إجراء تعديلات طفيفة ومحدودة الأهمية أحياناً، أو تغيير بعض الأحكام الهامة.

مشروع دستور لسان المغرب⁽³⁷⁾ يُخضع المراجعة للقواعد التالية :

- منتدى الشورى⁽³⁸⁾ وحده هو من يقرر المراجعة تقديراً منه لضرورتها والحاجة إليها.
 - يُتخذ القرار، بالأغلبية، من طرف مجلس الأمة ومجلس الشرفاء.
 - يصبح القرار سارياً ابتداء من تاريخ المصادقة السلطانية عليه.
- دستور 1962 يُخضع المراجعة للقواعد التالية⁽³⁹⁾ :
- الجهة التي لها حق التقدم بطلب المراجعة هي الوزير الأول والبرلمان.
 - مشروع المراجعة يضعه المجلس الوزاري.
 - يكون المشروع محل مداولة من طرف مجلس النواب ومجلس المستشارين.
 - اقتراح المراجعة يجب أن يتخذه كل مجلس بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم.

- تصير المراجعة نهائية بعد الموافقة عليها بالاستفتاء.

- النظام الملكي للدولة، وكذلك النصوص المتعلقة بالدين الإسلامي لا يمكن أن تتناولها المراجعة. ويُلاحظ أن الملك لا يتمتع بحق المبادرة بالمراجعة، في دستور 1962، ويبدو ذلك غريباً في منطق وفلسفة السلطة كما تُمارس في المغرب، وكما جَسَدَها المتن الدستوري في مجمل فصوله، فهل يعود الأمر إلى مجرد سهو أم إلى اعتقاد بأن دستور 1962 لن يحتاج إلى مراجعة أصلاً. وفي جميع الأحوال، يجب الاعتراف، دائماً، بأن محرري الدساتير لا يمكن أن ينتبهوا إلى كل التفاصيل، وإلى ضبط كل صغيرة وكبيرة مما يحتاج في نظرهم إلى ضبط دستوري.

ومع ذلك، فمادام مشروع المراجعة يتعين أن يضعه المجلس الوزاري، ومادام الملك هو من يترأس هذا المجلس، فإن ذلك يضمن فرصة التدخل الملكي الحاسم لتحديد معالم المشروع حتى وإن كانت المبادرة، في الأصل، لم تنبع من الملك.

وحيث فكر الحسن الثاني في مراجعة دستور 1962، لم يمنعه غياب التنصيص الدستوري على حقه في طرح مشروع المراجعة، من التقدم إلى شعبه بمشروع دستور 1970 للتصويت عليه، وحرص، هذه المرة،

على أن تكون أول قاعدة تُردُّ في باب المراجعة، بالنسبة للدستور الجديد، هي التالية : "للملك حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور".

دستور 1970 يُخضع المراجعة للقواعد التالية(40) :

- للملك حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور.
 - يمكن لمجلس النواب أن يقترح على الملك مراجعة الدستور إذا اتفق ثلثي أعضائه على تقديم الاقتراح.
 - تصير المراجعة نهائية بعد إقرارها بالاستفتاء.
 - النظام الملكي للدولة وكذلك النصوص المتعلقة بالدين الإسلامي لا يمكن أن تتناولها المراجعة. ويلاحظ، بخصوص أحكام المراجعة في دستور 1970 ما يلي :
 - الوزير الأول لم يعد من حقه اتخاذ مبادرة المراجعة، بل أصبح مشروع المراجعة محتكراً من طرف الملك وحده، وهذا يدخل في إطار تعزيز الطابع السلطوي للنظام الملكي الذي تبناه عموماً دستور 1970.
 - لم يعد من حق المجلس الوزاري أن يضع مشروع المراجعة، بمعنى أن الملك هو من يتخذ مبادرة المراجعة ويضع، هو نفسه، صيغة المشروع لعرضها مباشرة على الاستفتاء.
 - البرلمان (الذي كان مشكلاً من غرفتين في دستور 1962 وأصبح مُشكلاً من غرفة واحدة في دستور 1970) لم يعد من حقه التداول في مشروع المراجعة الذي يقترحه الملك، بينما كان يتداول في مشروع المراجعة الذي يتقدم به الوزير الأول.
 - كانت الأغلبية المطلوبة للتصويت في البرلمان على اقتراح أو مشروع المراجعة هي الأغلبية المطلقة فقط، في كل غرفة على حدة، وأصبحت الأغلبية المطلوبة للتصويت على اقتراح المراجعة، المقدم إلى الملك من طرف البرلمان، هي أغلبية ثلثي الأعضاء.
- دستور 1972 يُخضع المراجعة للقواعد التالية(41) :
- للملك وللمجلس النواب حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور.
 - للملك أن يستفتي شعبه مباشرة في شأن المشروع الذي يستهدف به مراجعة الدستور، وذلك بعد إحالته على المجلس الوزاري طبقاً للفصل 65 من الدستور.
 - اقتراح مراجعة الدستور الذي يتقدم به أحد أعضاء مجلس النواب لا تصح الموافقة عليه إلا بتصويت ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس.
 - تُعرض مشاريع واقتراحات مراجعة الدستور بمقتضى ظهير على الشعب قصد الاستفتاء.

- تصير المراجعة نهائية بعد إقرارها بالاستفتاء.
- النظام الملكي للدولة وكذلك النصوص المتعلقة بالدين الإسلامي لا يمكن أن تتناولها المراجعة. ويُلاحظ، بخصوص أحكام المراجعة في دستور 1972، أنها تختلف عن أحكام المراجعة في دستور 1970 من زاوية أساسية، وهي التنصيص الصريح في الفصل 65 من دستور 1972 على أن مشروع تعديل الدستور يندرج ضمن المسائل التي تُحال على المجلس الوزاري قبل البت فيها؛ ومع ذلك فإن دستور 1972 استمر في حرمان الوزير الأول من حق المبادرة بمراجعة الدستور.
دستور 1992 يُخضع المراجعة للقواعد⁽⁴²⁾، ذاتها، الواردة في دستور 1972 باستثناء اختلاف بسيط في صياغة فصل واحد.

وهكذا فالفصل 99 من دستور 1972 ينص على ما يلي : "إن اقتراح مراجعة الدستور الذي يتقدم به أحد أعضاء مجلس النواب لا تصح الموافقة عليه إلا بتصويت ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب"، بينما الفصل 98 من دستور 1992 ينص على ما يلي : "إن اقتراح مراجعة الدستور الذي يتقدم به عضو أو أكثر من أعضاء مجلس النواب لا تصح الموافقة عليه إلا بتصويت ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب".

انقلنا، إذن، من صيغة تحدد من يتقدم باقتراح المراجعة في أحد أعضاء مجلس النواب إلى صيغة تحدده في عضو أو أكثر من أعضاء مجلس النواب، والصيغة الجديدة أسلم وأدق، لأن تمكين عضو من أعضاء مجلس النواب من حق التقدم باقتراح المراجعة، يعني منطقياً أن هذا الحق مكفول لأكثر من عضو، كأن يتقدم بالاقتراح الواحد عضوان أو ثلاثة أو أربعة إلخ، أو مجموعة نيابية أو فريق.

ودستور 1996 يُخضع المراجعة للقواعد⁽⁴³⁾ ذاتها الواردة في دستور 1992 مع ترتيب الأثار الناجمة عن العودة إلى نظام الثنائية المجلسية في دستور 1996.

وهكذا ينص دستور 1996 على تمتع مجلس المستشارين، إسوة بمجلس النواب، بحق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور، وكما يمكن لعضو أو أكثر من أعضاء مجلس النواب التقدم باقتراح مراجعة الدستور، فيمكن، أيضاً، لعضو أو أكثر من أعضاء مجلس المستشارين إتيان الصنيع نفسه.

وبناء عليه تصبح إجراءات اقتراح مراجعة الدستور كالاتي :

- اقتراح مراجعة الدستور الذي يتقدم به عضو أو أكثر من أعضاء مجلس النواب أو مجلس المستشارين لا تصح الموافقة عليه إلا بتصويت ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس المعروف عليه الاقتراح.

- يُحال الاقتراح بعد ذلك إلى المجلس الآخر.

- لا تصح موافقة هذا المجلس الآخر على الاقتراح إلا بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم.

اقتراح مراجعة الدستور يمكن إذن أن يُتقدّم به في مجلس النواب، فإذا حظي بالموافقة (بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم) يُحال على مجلس المستشارين للموافقة عليه أيضاً (بنفس الأغلبية) والعكس صحيح، فإذا تمّ التقدم بالاقتراح في مجلس المستشارين، أولاً، فيجب أن تتم الموافقة عليه، في هذا المجلس، ثم يُحال على مجلس النواب للموافقة عليه كذلك، وليس هناك في هذا المجال ما يمنح الامتياز لمجلس النواب على مجلس المستشارين، فهما هنا متعادلان في القيمة.

هذا، وبعد تنصيب اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور، قدّمت الأحزاب السياسية مذكراتها التي تعكس تصوراتها للإصلاحات الدستورية المطلوبة، فاهتمت بعض تلك المذكرات بتناول مسألة مراجعة الدستور وأهمّلتها مذكرات أحزاب أخرى.

ويمكن، في نظرنا، التمييز بخصوص التعامل مع مسألة المراجعة، بين أربعة أصناف من المذكرات :

أ) مجموعة من المذكرات أحجمت عن الخوض في مسألة المراجعة، ولم تقدم، بصدها أية مقترحات جديدة، إما لأنها اعتبرتها موضوعاً غير ذي أهمية، ربما، أو لموافقتها على ما جاء في دستور 1996 بهذا الخصوص، أو لاعتناعها بأن مراجعة الدستور شأن ملكي خالص يقرره الملك، وأنه مهما تغيرت الإجراءات المسطرية في متن الدستور فلن تغير من الأمر شيئاً، إذ متى قدّر طرف ما وجود ضرورة المراجعة واقتنع بأن مقتضى دستورياً جديداً يتعين أن يخلف مقتضى قائماً، فيمكن له التقدم بذلك للملك، على سبيل الالتماس.

ومن المذكرات الحزبية التي لم تعرض أفكاراً جديدة في موضوع مراجعة الدستور:

- مذكرة حزب التجمع الوطني للأحرار(44).
- مذكرة حزب الاستقلال(45).
- مذكرة جبهة القوى الديمقراطية(46).
- مذكرة الحزب الديمقراطي الوطني(47).
- مذكرة الحزب العمالي(48).
- مذكرة حزب القوات المواطنة(49).
- مذكرة حزب اليسار الأخضر المغربي(50).
- مذكرة حزب العهد الديمقراطي(51).

ب) هناك مجموعة مذكرات ارتأت الإبقاء على بعض المقترضات وتقديم تعديلات وإضافات في موضوع مراجعة الدستور ترمي، في الغالب، إلى تطوير نفس الإطار العام للمراجعة المرسوم من طرف دستور 1996 ونفس الفلسفة التي تحكمه، أي الانطلاق، دائماً، من تعدد مصادر المبادرة بالمراجعة، وتفوق المبادرة الصادرة عن الملك، وتقييد المراجعة بسقف الثوابت، والمصادقة النهائية على المراجعة تتم بواسطة الاستفتاء الشعبي.

وهكذا اقترحت مذكرة العدالة والتنمية أن يدخل موضوع اقتراح تعديل الدستور ضمن القضايا التي تُعرض على (المجلس الأعلى للدولة) وهي هيئة أريد لها أن تحل محل المجلس الوزاري⁽⁵²⁾.

واقترحت مذكرة حزب الأصالة والمعاصرة أن يُضاف الاختيار الديمقراطي إلى الثوابت التي لا يمكن أن تطالها المراجعة⁽⁵³⁾.

واقترحت مذكرة الاتحاد الدستوري الإبقاء على المقترضى الوارد في الفصل 66 من دستور 1996 والقاضي بإحالة مشروع مراجعة الدستور على المجلس الوزاري⁽⁵⁴⁾، بجانب القضايا الأخرى التي ارتأى الحزب أن تُحال على هذا المجلس.

واقترح حزب التقدم والاشتراكية أن تظل مراجعة الدستور من بين القضايا التي تُستثنى الظاهر الخاصة بها من التوقيع بالعطف من طرف الوزير الأول⁽⁵⁵⁾، كما يقضي بذلك الفصل 29 من دستور 1996.

وتنص مذكرة حزب المؤتمر الوطني الاتحادي على ما يلي :

"الملك وللمجلس النواب وللوزير الأول حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور؛ يمكن عبر تقديم عريضة موقعة من طرف مليون ناخب على الأقل، حق اتخاذ المبادرة الشعبية قصد مراجعة الدستور؛

إن الفصل بين السلطات، والنظام الملكي البرلماني الديمقراطي الاجتماعي، وحقوق الإنسان كما هو متعارف عليها عالمياً، والمساواة بين الجنسين هي مبادئ وأسس غير قابلة للمراجعة"⁽⁵⁶⁾.

ج) هناك مجموعة صغيرة من المذكرات، لم تكثف بتقديم بعض الاقتراحات المشابهة لما طرحته المذكرات الأخرى، بل تعدت ذلك إلى إثارة موضوع كان قد أثير في بداية الاستقلال ويتعلق بمنبع السلطة التأسيسية ومناطق السيادة الشعبية⁽⁵⁷⁾، ففي الوقت الذي دعت مذكرة الحزب الاشتراكي إلى إدخال مشروع مراجعة الدستور ضمن القضايا التي تُحال على المجلس الحكومي⁽⁵⁸⁾ وإلى "مأسسة تصيب لجنة وطنية دائمة لمواكبة الإصلاح الشمولي"⁽⁵⁹⁾، نراها تقترح، أيضاً "التصويب على إحداث مجلس تأسيسي منتخب يتولى مهام صياغة مشاريع

ومقترحات التعديلات الدستورية⁽⁶⁰⁾، وسيكون من الصعب، في نظرنا، إيجاد قاعدة سهلة للربط بين هذه القواعد وفهم منطقتها العام، فهناك قدر من الغموض يلابس مقترحات هذا الحزب.

ومذكرة حزب الطليعة الديمقراطي الاشتراكي، بعد أن طالبت بتحديد نصاب المصادقة على اقتراحات المراجعة في 3/5 بدل 2/3 من أعضاء مجلس النواب وتخويل الحكومة، أيضاً، بجانب الملك ومجلس النواب، حق اتخاذ مبادرة المراجعة⁽⁶¹⁾، اقترحت حذف الفصل 106 لأنه "يمنع إمكانية مراجعة النظام الملكي للدولة والنصوص المتعلقة بالدين

الإسلامي، وذلك بسبب تنافي هذا المنع مع مبدأ سيادة إرادة الشعب على كافة المستويات، هذه السيادة التي لا يمكن أن يحد منها أي استثناء من الاستثناءات"⁽⁶²⁾.

وطالبت مذكرة الحزب الاشتراكي الموحد، بإلغاء الفصل 106، ولكن بالاستناد إلى تعليل آخر فورد فيها ما يلي : "ليس هناك أي مبرر لكي يرد ضمن بنود أي دستور من الدساتير تنصيب صريح على المجالات التي لا يمكن أن تشملها مراجعة دستورية في المستقبل تحت مبرر الدفاع عن الثوابت، لأن هذه الأخيرة ما دامت تجد أساسها في التقاف المواطنين حولها، فلا يمكن عقلاً تصور أن يؤدي تحريك مسطرة مراجعتها إلى تصويت ضدها"⁽⁶³⁾.

بناء على ما سبق، نلاحظ أن مذكرات الأحزاب، الداخلة ضمن المجموعة الثالثة، ذهب، عموماً، في اتجاه التأكيد على أن منبع السلطة التأسيسية هو الشعب وأن الشعب حر في ممارسة سيادته، وبالتالي فإن أحسن صيغة لانبثاق هيئة وضع الدستور هي الانتخاب (الجمعية التأسيسية المنتخبة)⁽⁶⁴⁾ كما أشارت إلى ذلك مذكرة الحزب الاشتراكي، وأن السلطة التأسيسية وهي تمارس عملها، لا يمكن أن تتقيد بما وضعته سلطة سابقة حتى لا تكون هناك وصاية على الأجيال القادمة؛ والذين وضعوا دستوراً في الماضي لا يُعقل أن يتدخلوا في عمل الذين يضعون دستوراً جديداً في الحاضر، ويغلوأ يدهم ويمنعونهم من تغيير أحكام اعتُبرت مقدسة في مرحلة معينة من تاريخ المجتمع، فهناك مجتمعات غيرت شكل نظام الحكم فيها أو تغيرت الديانة التي يعتنقها أغلب المواطنين.

هذا الكلام منطقي وسليم من الناحية المجردة، ولكن يتعين الاعتراف مع ذلك بأن التوافق على دستور يرسم خطوط اللعبة بالشكل الذي يُرضي مختلف أطرافها في مجتمع معين، قد يكون، ربما، أفضل من انتخاب جمعية تأسيسية إذا عمد فيها الطرف الحاصل على الأغلبية إلى إملاء إرادته على الآخرين وفرض الأحكام التي تخدمه وهضم حقوق الأقلية، وهذا يمثل أحد الدروس التي أفرزتها عدد من تجارب الانتقال؛ كما أن التنصيب الدستوري على تحريم مراجعة الأحكام المتعلقة بالدين الإسلامي وبالنظام الملكي للدولة، لا يخلق، من الناحية العملية، مشكلاً سياسياً حقيقياً إذا احترمت الأحكام المتعلقة بالدين الإسلامي متطلبات الدولة المدنية وحملت في

طياتها روح الإصلاح الديني، وإذا خضعت أحكام النظام الملكي للقواعد الديمقراطية المتعارف عليها، عالمياً، في مجموعها بدون بتر أو اجتزاء (الملكية البرلمانية).

إن دساتير عدد من الدول تنص على عدم قابلية بعض الأحكام الواردة فيها للمراجعة⁽⁶⁵⁾ بما ذلك دساتير دول ديمقراطية، مثل الدستور الفرنسي الذي ينص على أن شكل الحكم الجمهوري لا يمكن أن يكون محل مراجعة⁽⁶⁶⁾ وهناك، أحياناً، تنصيص على عدم جواز حصول التعديل خلال مدة معينة من الزمن⁽⁶⁷⁾ لضمان حصول قدر من الاستقرار وإتاحة الفرصة لاختبار أحكام الدستور، وقد تثوي خلف هذا التنصيص، في بعض الحالات، إرادة السعي لتوطيد نظام جديد وإرساء دعائمه وإضعاف قدرات معارضييه والحد من إمكانات المبادرة لديهم⁽⁶⁸⁾.

ويعلق الأستاذ مصطفى البارودي على المواد التي تحدد الأحكام غير القابلة للمراجعة أو تمنع المراجعة قبل مضي مدة من الزمن، بقوله : "إن نصوصاً من هذا القبيل لا تعدو أن تكون مجرد آمال أو آراء سياسية فلا تكون لها أية قيمة حقوقية ولا أية قوة إلزامية على المؤسسين في المستقبل، فإن كان كل قسم من أقسام الدستور ينبغي أن يكون قابلاً للتعديل، وكل ما في الوسع عمله هو زيادة التعقيد في تعديل نص من الدستور بالنسبة إلى نص آخر منه سواء من حيث اقتراح التعديل أم من حيث الهيئة التي تُجرى التعديل أم من حيث أكثرية الأصوات المطلوبة في مختلف مراحل صياغة اقرار التعديل إلخ⁽⁶⁹⁾.

هذا، وبالإضافة إلى منع مراجعة الدستور التي تتناول أحكاماً معينة، أو التي تتم خلال فترة زمنية محددة، هناك منع للمراجعة، أحياناً، في حالة قيام ظروف أو أوضاع معينة (حرب – شغور منصب الرئيس – رئاسة بالنيابة – وصاية على العرش – تهديد التراب الوطني – احتلال أجنبي – حالة الاستثناء – الحصار... إلخ)، وذلك بسبب ما تتسم به هذه الأوضاع من "هشاشة ديمقراطية" يُخشى معها أن تقع المراجعة ضحية لـ "ضغط الأحداث" وفي غياب المقومات التي يُفترض أن تمنح لمثل هذا الفعل الدستوري الجدية اللازمة وتجعله مسائراً لروح الإرادة العامة الحرة والواعية.

وعلى الصعيد الفرنسي، نشير، هنا، إلى أن المجلس الدستوري، في قراره المؤرخ بـ 2 شتنبر 1992 قضى بمنع المراجعة أثناء تطبيق المادة 16 من الدستور التي تتعلق بحالة الاستثناء.

وبالنسبة إلى المغرب، نشير إلى أن الفصل 44 من الدستور ينص على منع مراجعة الدستور خلال الفترة التي يتولى فيها مجلس الوصاية ممارسة اختصاصات العرش وحقوقه الدستورية عندما يكون الملك غير بالغ سن الرشد، فكل ما يتعلق، هنا، بالمراجعة يُستثنى من تلك الاختصاصات والحقوق.

وفي نفس السياق، تقضي المادة 4 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس الوصاية بأنه "طبقاً لأحكام الفصل 44 من الدستور، لا يمكن لمجلس الوصاية، بأي حال من الأحوال، ممارسة السلطات الدستورية المخولة

لجلالة الملك، في ما يخص مراجعة الدستور (القانون التنظيمي رقم 15-90 المنشور بالجريدة الرسمية - عدد 6476 بتاريخ 23 يونيو 2016 - ص 4878).

وفي ختام استعراضنا للطريقة التي عالجت بها منكرات أحزاب المجموعة الثالثة لمسألة المراجعة، بقي أن نشير إلى أن مذكرة الحزب الاشتراكي الموحد، نصت على ما يلي "يمارس مجلس الوزراء الاختصاصات التالية: (..) - دراسة مبدأ تعديل الدستور (وهو وارد في دستور 1996) ودراسة الصيغة التي سيقدم بها التعديل. وهذا الأخير يمكن أن يقع بمبادرة من مجلس النواب (باقتراح من رُبع الأعضاء يُبْنَى فيه خلال ثلاثين يوماً) أو من مجموعة محددة من الناخبين أو من الملك أو الوزير الأول، وفي هذين الحالتين الأخيرتين يتعين أن يصادق مجلس الوزراء على ذلك" (70).

د) هناك مجموعة رابعة تضم كلا من مذكرة حزب الحركة الشعبية ومذكرة حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، والمذكرتان اقترحتا اعتماد صيغة جديدة للمراجعة، تصبح نهائية بعد مصادقة البرلمان عليها وبدون حاجة إلى عرضها على الاستفتاء الشعبي.

وهكذا جاء في مذكرة حزب الحركة الشعبية ما يلي: "إضافة إلى المقترحات الواردة في باب مراجعة الدستور الحالي، نقترح تيسير طريقة إدخال بعض التعديلات الجزئية على الدستور بهدف إعطاء البرلمان قوة أكبر، كما نقترح أن يمنح النص الدستوري إمكانية المصادقة النهائية على هذه التعديلات بثلاثي أصوات البرلمان، دون اللجوء للاستفتاء بعد المصادقة عليها في المجلس الوزاري" (71).

وبالإضافة إلى ذلك، نشير إلى أن مذكرة الحركة الشعبية تقترح حصر اختصاصات المجلس الوزاري في مجموعة من القضايا التي يوجد من بينها مشروع مراجعة الدستور (72)، وهو ما يقضي به، فعلاً، الفصل 66 من دستور 1996.

أما مذكرة حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية فقد ورد فيها ما يلي: "النص على أن مراجعة الدستور تَتِمُّ بمبادرة من الملك ومن مجلس النواب، قبل عرضها على الاستفتاء، أو بمبادرة من الملك قبل عرضها على المجلسين مجتمعين في مؤتمر" (73).

اقتراح الاتحاد الاشتراكي اتخذ صيغة مشابهة للصيغة المعتمدة في الفصل 89 من الدستور الفرنسي لـ 1958 (74).

تسلك المراجعة، في فرنسا، أحد طريقتين: إما الطريق "العادي" الذي يُختتم بالمصادقة عن طريق الاستفتاء، وهو يهم مشاريع المراجعة أو مقترحات المراجعة، وهناك طريق "خاص"، يُترك أمر نهجه لتقدير رئيس الجمهورية الذي يملك سلطة إحالة مشروع المراجعة على البرلمان المجتمع في صيغة (Congrès) ويحتاج المشروع في هذه الحالة إلى تصويت ثلاثة أخماس 3/5 الأصوات المعبر عنها، ولا حاجة بعدها لعرض

المشروع على الشعب قصد الاستفتاء، وتنعقد الجلسة بدعوة، بواسطة مرسوم، من طرف الرئيس الذي يحدد فيها جدول الأعمال، وتنعقد الجلسة تحت رئاسة مكتب الجمعية الوطنية ويمارس المجلس الدستوري رقابته على مدى مطابقتها للدستور.

هناك إذن مسطرتان : مسطرة أصلية عادية *Procédure Normale* ومسطرة مخففة *Allégée*، فالدستور ليس نصاً مقدساً، كما يُقال، وقد تقوم الحاجة إلى تعديله في بعض اللحظات، وقد يتعلق الأمر بتعديلات بسيطة لا تحتاج إلى تشغيل الآلية الضخمة للاستفتاء الشعبي، ويكون من غير المنطقي "إزعاج" ملايين أو عشرات ملايين الناخبين، في كل وقت وحين وتجنيدهم للذهاب إلى مكاتب التصويت من أجل قضايا قد لا يعيرونها أدنى اهتمام ولا يكون هناك مبرر لأخذ رأيهم فيها، خصوصاً أنهم سبق أن صوتوا على ممثلين عنهم يمكن أن ينهضوا بهذه المهمة بكل اقتدار.

إن مسطرة "المؤتمر *Congrès*" قد قُدمت، عادة، على أنها مسطرة سريعة⁽⁷⁵⁾، وفي فرنسا تحولت بحكم التطور السياسي إلى مسطرة "عادية"، وأصبحت تقريباً هي "الأصل" بسبب كثرة اللجوء إليها. وهكذا تمّ تمرير المراجعة الدستورية لـ 2008 بدون إجراء الاستفتاء رغم أهمية المواضيع وعدد المقترحات التي شملتها المراجعة⁽⁷⁶⁾.

وتكون دعوة الرئيس لاجتماع المجلسين معاً، في مؤتمر، مسبوقاً باتخاذ الرئيس مبادرة المراجعة، وذلك باقتراح من الوزير الأول، وإحالة المشروع على المجلسين الذين يصادقان عليه بأغلبية الأصوات المعبر عنها وبصيغة موحدة.

وإذا تعذر التوصل إلى هذه الصيغة، فلا يمكن، هنا، الدعوة إلى اجتماع اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء من أجل التوصل إلى صيغة موحدة، وليس هناك من سبيل لإجبار مجلس منهما على تبني تعديلات المجلس الآخر، وبذلك يمكن لأحد المجلسين أن يعرقل المراجعة⁽⁷⁷⁾، كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يمتنع عن مواصلة مسطرة المراجعة.

أما في حالة التوصل إلى مصادقة كل من المجلسين على نص المشروع، فحينها يمكن دعوتها معاً للاجتماع في إطار "المؤتمر" للمصادقة، بأغلبية ثلاثة الأخماس كصيغة بديلة تعوض الاستفتاء، إذا اختار الرئيس هذه الطريقة، ولم يختار اللجوء إلى استفتاء الشعب؛ وهذا يهم مشروع المراجعة (أي المراجعة التي يكون مصدرها تنفيذياً : رئيس الجمهورية باقتراح من الوزير الأول)، أما مقترح المراجعة (أي المراجعة التي يكون مصدرها برلمانياً) فمصادقة كل من المجلسين عليه تفرض على رئيس الجمهورية عرضه على الاستفتاء الشعبي بواسطة مرسوم.

تكون "المداولات" في جلسة "المؤتمر" علنية وتُنشر في الجريدة الرسمية، علماً بأن الأمر يقتصر على رفض أو قبول النص المُحال على المؤتمر، وبعد عرض مضمون المراجعة من طرف الوزير الأول أو أحد الوزراء وتدخل مقرري المجلسين وممثل عن كل فريق، يتم الانتقال مباشرة إلى عملية التصويت. وفي النهاية فإن العمل السياسي داخل المؤسسات يخضع، طبعاً، لمشاورات واتصالات، خارج الجلسات الرسمية، لتدبير وحل الكثير من المشاكل والتعقيدات الناجمة عن تطبيق المادة 89 من الدستور الفرنسي أو غيرها من المواد فالمسطرة المحددة في هذه المادة لا يمكن لها أن تتحقق بنجاح على أرض الواقع إلا بوجود توافق، على المستوى التنفيذي والبرلماني "فاعترض رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو أحد المجلسين يكفي للحيلولة دون حصول المراجعة" (78).

وجدير بالذكر أنه لا يجوز مراجعة الطابع الجمهوري للحكم، أو الشروع في المراجعة أو مواصلة ذلك عندما تكون وحدة التراب الفرنسي في خطر، أو عندما يحصل شغور في منصب رئيس الجمهورية فلا يمكن لرئيس بالنيابة ممارسة السلطات المخولة للرئيس بمقتضى المادة 89.

والدستور المغربي لـ 2011 تَبَنَّى الاقتراح الذي قدمته مذكرة الاتحاد الاشتراكي للقولت الشعبية ومذكرة الحركة الشعبية، وهو شبيه بما جاء في المادة 89 من الدستور الفرنسي، وجاء الفصل 174 من الدستور المغربي الحالي، حاملاً مضمون الاقتراح المشار إليه وهو ما مثَّل مستجداً لم يسبق أن أخذت به الدساتير المغربية السابقة، وأثار عدداً من النقاشات والتعليقات والأسئلة التي سنحاول الإحاطة ببعضها في المبحث الثاني من هذه الورقة.

المبحث الثاني : المستجد الوارد في الفصل 174 من دستور 2011 : أسئلة وملاحظات

- احتفظ دستور 2011 بنفس قواعد المراجعة الواردة في دستور 1996، ولكنه أضاف إليها مقتضيات جديدة :
- أصبح لرئيس الحكومة (بجانب الملك والمجلسين) حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور.
 - يُعرض المقترح الذي يتقدم به رئيس الحكومة على المجلس الوزاري بعد التداول بشأنه في مجلس الحكومة.
 - جرى تمديد لائحة الأحكام التي لا يمكن أن تطلبها المراجعة فبعد أن كانت، في دستور 1996، مقتصرة على النظام الملكي للدولة وكذا النصوص المتعلقة بالدين الإسلامي، أصبحت تضم أيضاً، وفقاً للفصل 175 من دستور 2011، الأحكام المتعلقة بالاختيار الديمقراطي للأمة، وبالمكتسبات في مجال الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في الدستور.

- تمَّ تخويل الملك، وحده، صلاحية سلك طريق ثانٍ للمراجعة، بمقتضى الفصل 174، يمكنه بواسطته إحالة مشروع مراجعة بعض مقتضيات الدستور على البرلمان (بمجلسيه مجتمعين) وبمصادقته، بأغلبية ثلثي الأعضاء تصبح المراجعة نهائية بدون حاجة إلى إجراء استفتاء شعبي في الموضوع.

وعليه، فإن المبادرة بمراجعة الدستور، كانت في دستور 1996 تأتي من مصدرين اثنين هما المصدر الملكي والمصدر البرلماني وأضيف إليهما، في دستور 2011 مصدر ثالث هو المصدر الحكومي. المبادرة باقتراح مراجعة الدستور التي تصدر عن عضو أو أكثر من أعضاء مجلس النواب أو أعضاء مجلس المستشارين (المبادرة البرلمانية) تُعتبر، حسب البعض، "أهم مظهر لتكريس ركائز الطابع البرلماني للنظام الدستوري والسياسي، وذلك بعدم حصر السلطة التأسيسية الفرعية في يد الجهاز التنفيذي، وتشكل معه مظهراً من مظاهر التوازن بين السلط الذي يعد أهم الدعائم التي يقوم عليها النظام الدستوري للمملكة المغربية"⁽⁷⁹⁾، وهي تتطلب استيفاء مجموعة من الشروط حتى تصير نهائية، ويتطلب الأمر إنجاز الخطوات التالية :

الخطوة الأولى : هي تقديم عضو أو أكثر من أعضاء مجلس النواب أو أعضاء مجلس المستشارين مقترحا لمراجعة الدستور. وهذه الخطوة سهلة، فلم يشترط الدستور أن يبلغ عدد الذين تقدموا بالمقترح عدداً معيناً، وهذا في حد ذاته أمر إيجابي.

الخطوة الثانية : مصادقة المجلس الذي قُدِّمَتْ فيه المبادرة على نص المقترح بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم.

الخطوة الثالثة : مصادقة المجلس الذي لم تُقدم فيه المبادرة لأول مرة على نص المقترح بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم.

الخطوة الرابعة : عرض المقترح من طرف الملك بمقتضى ظهير على الشعب قصد الاستفتاء وبالمصادقة عليه، تصبح المراجعة نهائية.

ولم يسبق في التجربة المغربية أن تمَّ اللجوء إلى استعمال المبادرة البرلمانية⁽⁸⁰⁾ وتُرك الأمر للملك الذي كان يباشر لوحده حق عرض مشاريع المراجعة على الاستفتاء الشعبي، وفي جميع الأحوال كان الذين يتوقون إلى إصلاحات دستورية جديّة وجذرية يعلمون صعوبة ذلك من الناحية العملية والسياسية.

والمبادرة باقتراح مراجعة الدستور التي تصدر عن رئيس الحكومة يلزمها تحقيق الخطوات التالية حتى تُؤتي أكلها :

الخطوة الأولى : يُعرض مقترح رئيس الحكومة في مجلس الحكومة ويتم التداول فيه.

الخطوة الثانية : يُعرض مقترح رئيس الحكومة -بعد ذلك- على المجلس الوزاري الذي يترأسه الملك.

الخطوة الثالثة : يُعرض مقترح مراجعة الدستور بواسطة ظهير على الشعب قصد الاستفتاء، وتصبح المراجعة نهائية بمصادقة الشعب على المقترح.

يمكن تسجيل إيجابية منح رئيس الحكومة صلاحية المبادرة بتعديل الدستور، فهذا المستجد يمثل تخلصاً من بعض آثار دستور 1970 (وما أعقبه من دساتير) الذي قيل عنه بأنه "دسترة لحالة الاستثناء" وأنه "دستور سنوات الرصاص"⁽⁸¹⁾، إذ أن هذا الدستور حرم الوزير الأول من الصلاحية التي منحه إياها أول دستور مغربي (1962)، وأصبح بواسطته الملك "عملياً هو المالك الفعلي للسلطة التأسيسية الفرعية بعد أن كانت المبادرة بشأن تعديل الدستور، في دستور سنة 1962، "حكراً" على المؤسستين الأوليين، أي على الحكومة والبرلمان، بمعزل عن المؤسسة الملكية"⁽⁸²⁾.

ولكن المقتضى الجديد الذي ورد بدستور 2011 واستعاد بمقتضاه رئيس الحكومة (الوزير الأول سابقاً) صلاحية المبادرة بتعديل الدستور، لم يتقرر هكذا بدون ثمن، إذ تمّ، بالمقابل تعزيز مكانة الملك (الذي سبق أن كان محروماً في دستور 1962، من صلاحية المبادرة بتعديل الدستور حتى وإن كان قد مارسها، في ما بعد، عملياً) في مجال تحريك مسلسل المراجعة، إذ أصبح بإمكان الملك اليوم ركوب طريق ثانٍ لم يتم التنصيص عليه في أي من الدساتير المغربية السابقة، بالإضافة إلى الطريق التقليدي الذي ظل مأخوذاً به ابتداء من دستور 1970.

والمبادرة الخاصة بمشروع مراجعة الدستور، وفقاً للطريق المألوف والمعمول به بحكم النصوص والواقع، التي يمارسها الملك تقتضي إنجاز ثلاث خطوات :

الخطوة الأولى : عرض المشروع على المجلس الوزاري بناء على الفصل 49.

الخطوة الثانية : قيام الملك بعرض مشروع المراجعة مباشرة على الاستفتاء.

الخطوة الثالثة : تصبح المراجعة نهائية بعد إقرارها بالاستفتاء.

أما المبادرة الخاصة بمشروع مراجعة الدستور، وفقاً للطريق الجديد الذي سمح دستور 2011 للملك بسلكه⁽⁸³⁾ إذا أراد تجنب الطريق الأول - ففقتضي إنجاز الخطوات التالية⁽⁸⁴⁾ :

الخطوة الأولى : قيام الملك باستشارة رئيس المحكمة الدستورية بخصوص مشروع مراجعة بعض مقتضيات الدستور.

الخطوة الثانية : عرض المشروع على المجلس الوزاري طبقاً للفصل 49.

الخطوة الثالثة : يعرض الملك بظهير، على البرلمان، مشروع المراجعة.

الخطوة الرابعة : يعقد البرلمان اجتماعاً مشتركاً (أعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس المستشارين) بدعوة من الملك.

الخطوة الخامسة : يرأس الاجتماع المشترك رئيس مجلس النواب، ويحضر إلى جانبه رئيس مجلس المستشارين. وتُنأط أمانة الجلسة المشتركة للمجلسين بأمينين من كل مجلس.

الخطوة السادسة : يفتتح الرئيس الاجتماع المشترك بتلاوة مضامين مشروع المراجعة الذي يوزع على أعضاء المجلسين.

الخطوة السابعة : يُشرع في مناقشة مضامين المشروع بالاستماع إلى مداخلات الفرق والمجموعات البرلمانية في كلا المجلسين.

الخطوة الثامنة : يجري التصويت علنياً برفع اليد أو بالتصويت الإلكتروني، ولا تتم المصادقة على هذه المراجعة إلا بموافقة أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم البرلمان.

الخطوة التاسعة : تراقب المحكمة الدستورية صحة إجراءات هذه المراجعة، وتعلن نتائجها، وبذلك تصبح المراجعة نهائية.

وانطلاقاً، أولاً، من المقارنة بين المقترح الذي تقدمت به مذكرة الحركة الشعبية حول الإصلاحات الدستورية، وما جاء في الفصل 174 من دستور 2011، يمكن تسجيل الملاحظات التالية :

- المذكرة تحدثت عن "إدخال بعض التعديلات الجزئية" بينما الفصل 174 تحدثت عن "بعض التعديلات". والمفروض منطقياً ألا تكون مثل هذه الآلية الدستورية سبباً إلى إحداث انقلابات كبرى في القواعد الأصلية للبناء المؤسسي بشكل قد تُضار منه مصالح بعض أطراف اللعبة السياسية.
- المذكرة، خلافاً لما هو وارد في الفصل 174، لا تحدد من له صلاحية تحريك هذه الآلية : هل الملك وحده أم رئيس الحكومة وحده، أو هما معاً.
- المذكرة لا تقدم تفصيلات أخرى بخصوص مسطرة إعمال آلية المراجعة الدستورية بدون استفتاء شعبي.

هذا، وانطلاقاً من المقارنة بين المقترح الذي تقدمت به مذكرة الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، وما جاء في الفصل 174 من دستور 2011، يمكن تسجيل الملاحظات التالية :

- المذكرة لم تحدد نوع الأغلبية المطلوبة للمصادقة على المراجعة، والحال أن اشتراط أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلسان هو الأكثر تعبيراً عن وجود توافق واسع على مضمون المراجعة، فغياب الاستفتاء الشعبي يجب أن يُعوّض، على الأقل، بوجود مثل هذا التوافق.
- المذكرة لا تحدد المقتضيات الواردة في الدستور والقابلة لمثل هذا الوجه من المراجعة لا من حيث الكم ولا من حيث النوع، ويبدو كما لو أن مذكرة الاتحاد الاشتراكي تعتبر أن اعتماد الطريق الثاني للمراجعة المتاحة للملك يسري على كل مقتضيات الدستور، ولا يميز بين المقتضيات التي تتناول قضايا "جزئية" أو تلك التي تتناول قضايا أساسية، فكأن هذا الطريق هو طريق عاد وليس استثنائياً.
- المذكرة لا تقدم تفصيلاً بخصوص الإجراءات الخاصة بتدبير المراجعة الدستورية التي لا يُشترط لتمامها إجراء الاستفتاء الشعبي.

أما بخصوص المقارنة بين أحكام الطريق الثاني للمراجعة في كل من الفصل 174 من الدستور المغربي الحالي والمادة 89 من الدستور الفرنسي، فإن أهم ما يُلفت الانتباه هو أن المرور إلى اجتماع المجلسين معاً (المؤتمر) للتصويت النهائي بأغلبية ثلاثة أخماس، في فرنسا، يتطلب، أولاً، إحالة المشروع على كل مجلس على حدة للتصويت عليه بالأغلبية العادية؛ عندها، فقط، يمكن لرئيس الجمهورية دعوة (المؤتمر) للانعقاد. أما في المغرب، فيُحال المشروع، مباشرة، على اجتماع المجلسين بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية والتداول في المجلس الوزاري. كما أن الأغلبية البرلمانية المطلوبة في المغرب هي ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلسان، وفي فرنسا هي ثلاثة أخماس الأصوات المعبر عنها، وهكذا فالنسبة هي أعلى في المغرب، لأن الثلثين أكبر من ثلاثة أخماس، ولأن احتسابها على أساس عدد الأعضاء الذين يتألف منهم المجلسان، يتطلب توفير عدد أكبر من المصوتين، لأننا في هذه الحالة، نأخذ بعين الاعتبار كقاعدة لاستخلاص العدد المطلوب جميع الأعضاء سواء الذين حضروا أو الذين غابوا عن جلسة التصويت.

وهذا المستجد، الذي جاء به الفصل 174، تعتبره الأستاذة رقية المصدق مفاجئاً إذ لم تكن أي من المحاور السبعة التي عَدَّها الخطاب الملكي ل 9 مارس 2011⁽⁸⁵⁾ تُلْمَح إلى إمكان الأخذ به.

لقد حسمت الدساتير المغربية، منذ 1970، في دور الملك، بالنسبة للسلطة التأسيسية الفرعية، وسمحت له بأن يمارس هذا الدور، متى شاء، بكل أريحية، وانتهت الأحزاب السياسية ليس فقط إلى القبول به والتأقلم معه، بل جعلت منه جزءاً من الواقع السياسي لا يمكن تجاوزه أو القفز عليه، وتركت للملك أن يُقدَّر وجود الحاجة إلى المراجعة وتحديد توقيت إعلانها وإعداد الصيغة التي ستتخذها مع الاستعداد المسبق لإبداء الاستحسان لكل مبادرة ملكية للمراجعة أو اختيار ملكي للتريث. وقبل ظهور حركة 20 فبراير تحقق شبه إجماع

حزبي على أن الإشكال "الحقيقي" المطروح في المغرب هو التطبيق الجيد لدستور 1996 فهو يفي بالحاجة ويزيد. وحتى مع اعتلاء ملك جديد للعرش ظلت الأصوات المطالبة بالإصلاح الدستوري محصورة في حلقة ضيقة⁽⁸⁶⁾.

في السياق الدستوري والحزبي القائم في المغرب، كان يظهر أن الملك ليس في حاجة إلى صلاحيات جديدة لمراجعة الدستور، فهو "الملك الفعلي للسلطة التأسيسية الفرعية"⁽⁸⁷⁾، ومتى فُكّر في المراجعة فلن يجد أمامه عوائق

مؤسسية جدية، فهو مخول دستورياً صلاحية استفتاء شعبه، مباشرة، في شأن المشروع الذي يستهدف به مراجعة الدستور، بدون أن يتوقف، ذلك على موافقة البرلمان، والأحزاب السياسية، في أغليبتها الساحقة، تعتبر أن واجبها الأصلي هو دعمه المطلق في كل ما يقدم عليه من مبادرات، ولذلك قد يبدو غريباً أن يتجه دستور 2011 نحو تعزيز ضمانات الملك ومنحه إمكانيات جديدة للتصرف في مجال المراجعة⁽⁸⁸⁾.

ولكن الأمر، ربما، ينطوي على وجود تخوف مما قد يفرزه الواقع السياسي من مفاجآت غير محسوبة العواقب، إذ كان دستور 2011 هو نفسه نتيجة لأحداث لم تكن متوقعة، وبناء عليه، نرى أن جديد الفصل 174، الذي منح الملك إمكانية ركوب سبيل إضافي أكثر يسراً وأضمن للسرعة لتحقيق المراجعة الدستورية متى أَرادها، هو ربما نتيجة ممكنة لعامل أو أكثر من العوامل الآتية :

- التخوف من تداعيات النقاش العمومي⁽⁸⁹⁾، في ظرفية ما بعد 20 فبراير، فالاستفتاءات والانتخابات، في المغرب، شكلت دائماً، بالرغم من كل النقائص والعيوب، لحظات حرية ملموسة، والطريق التقليدي للمبادرة الملكية بالمراجعة يقتضي إفساح المجال لمعارض المراجعة ولمؤيديها لخوض حملة وطنية للدفاع عن مواقفهم ومخاطبة الشعب عبر وسائل الإعلام العمومي. الاستفتاء يفرض أن يكون للنقاش العمومي مدى أوسع وزمن أطول، وأن تُعرض فيه معطيات أكبر من تلك التي قد تُعرض في رحاب البرلمان، مع ما قد ينجم عن ذلك من تجاوزات وانفلاتات حسب تقدير البعض. إن الاكتفاء باعتماد طريق المراجعة المحددة في الفصل 174 يسمح بإغلاق الملف بسرعة، ولا تبقى هناك أهمية كبرى لإثارة عدد من تفاصيل موضوع تمّ فيه حسم نهائي في البرلمان حتى قبل أن يدرك الجمهور العام أهميته وخلفياته.

- التخوف من نتائج غير مرتقبة تفرزها التحولات التي يشهدها فضاء الاقتراع والتي تجعله، اليوم، أصعب في الضبط. إن الاستفتاء في المغرب، إذا استثنينا الاعتمادات المالية التي يتطلبها، كان دائماً يمثل عملية سهلة من حيث نتائجها، فلا تأتي بما يخالف التوقعات، وتمكن الملك من بيعه جديدة، وتُسخر كل الشروط لخدمة هذا الهدف، وهناك حالة شبه إجماع حزبي تلقي بظلالها على مسار اللعبة

- وتعطينا، في جدول النتائج الرسمية المعلنة، شبه إجماع على التصويت بنعم. وبما أن الأحزاب تعتبر أن الاستفتاء هو تجديد للبيعة فإن آخر المفكر فيه هو الانشغال بوجود أو عدم وجود عمليات لانظامية شابت اللعبة، فنصبح أمام تعاون "عائلي" عام على صرف النظر عنها حفاظاً على "التماسك الوطني". لقد غدا ضبط الاستفتاء أمراً مكلفاً من الناحية السياسية كما ظهر في اختبار فاتح يوليوز 2011 نفسه⁽⁹⁰⁾، ولم يعد من السهل، باسم الوظيفة السياسية للاستفتاء كبيعة متجددة، أن يتم تهميش كل "التفاصيل" الأخرى المرتبطة بالعملية.

ولم تعد الأحزاب السياسية قادرة على ضبط الناخبين وتأطيرهم والتجاوب مع تطعاتهم، ولم يعد بمستطاعها أن تقتنعهم بأنهم عندما يصوتون بـ "نعم" في أي استفتاء، فإنهم يعبرون عن ولائهم للنظام السياسي ويؤكدون على شرعيته ودوره في تأمين الاستقرار وتجنب الفوضى، بغض الطرف عن مضمون النص موضوع الاستفتاء.

ومع تزايد ضعف الأحزاب وانحسار دورها وتراجع نفوذها، ظهر فاعلون جدد ينافسونها في التأطير والتأثير والتوجيه باعتماد على منطلقات وحيثيات مختلفة ورفض لقواعد اللعبة التقليدية وتجاوز لخطوطها الحمراء، فازدادت المسألة تعقيداً، وظهر، ربما، نزوع نحو استرجاع عملية الاستفتاء -لدى جزء من أولئك الفاعلين- لوظيفتها الأصلية وعدم تسليم بالتمييز بين حقل الانتخابات (الذي يُسمح فيه بتقرب بعض النتائج المخالفة لنتائج سابقة بانتزاع حزب ما مرتبة سابقة لحزب آخر) وحقل الاستفتاء (الذي يتعين أن تُعرف نتيجته مسبقاً وبكيفية دائمة ولا يُقبل أي تغيير في ذلك).

لهذا، من الطبيعي أن تنشأ هناك خشية من أن يفرز جزء من المجتمع آلياته لاستكشاف وضبط المخالفات وتوثيق العمليات غير النظامية التي يمكن أن تؤثر على سمعة الاستفتاء وتدفع البعض إلى الطعن في النتيجة.

- الرغبة في الاحتفاظ للملك بألية عملية لـ "التدراك" أي لإعادة تصويب و "تصحيح" المقتضيات الواردة بدستور 2011 والتي سيظهر أنها، ربما، لم تكن ضرورية أو لم يُفكر في تبعاتها بالقدر اللازم، أو التي كان هناك تسرع في اعتمادها وتبنيها، أو التي تطرح مشكلات حقيقية في التطبيق. ولقد برزت أول عملية للتدراك حين تمّ "استدراك خطأ مادي وقع في الجريدة الرسمية عدد 5952 مكرر بتاريخ 17 يونيو 2011"، ونُشر الاستدراك في 30 يونيو 2011 وعُدِّلَتْ، بمقتضاه، الفقرة الرابعة من الفصل 42 والفقرة الأخيرة من الفصل 55 والفقرة الثالثة من الفصل 132.

- وتعتبر الأستاذة رقية المصدق أن ما جاء في الفصل 174، يضمن من بين ما يضمن، "تأمين صلاحية الملك في التصرف في مبادراته المعروضة على البرلمان إلى غاية المصادقة عليها. إن تأميناً من طبيعة كهاته من شأنه، فوق كل ذلك، أن يجنب الملك المجازفة بإعادة النظر في بعض الانفلاتات التي قد تتخلل مضمون الدستور ويضطر إلى تداركها بعد فوات الأوان، وضداً على قواعد الشرعية الدستورية، كما وقع في 30 يونيو 2011، عندما أشرفت الحملة الاستفتاءية على نهايتها، حيث إن تاريخ الاستفتاء كان محدداً في الفاتح من يوليو. فلو نُشِرَ مشروع الدستور الذي عُرضَ على الاستفتاء على ما هو عليه لكان ظهير تعيين رئيس المحكمة الدستورية سيخضع للتوقيع بالعطف من طرف رئيس الحكومة"⁽⁹¹⁾.

إن دستور 2011 قد جاء أساساً لإطفاء "حريق" متمثل في حركة 20 فبراير، وُضِعَ على عجل في فترة لم تكن هناك قناعة رسمية، ربما، بجدوى وجوده، ولم تكن النية قد اتجهت إلى وضعه في التوقيت الذي وُضِعَ فيه، وفي سياق لم تنضج العوامل الداخلية المؤسسية له؛ لهذا فإن الفصل 174 يتيح، مستقبلاً، للملكية إمكان تعطيل "التنازلات" الممنوحة في دستور 2011، متى لاحظت، في العمل أن جهة معينة قد جرى تخويلها مكتسبات مجانية، مع العلم أن ظاهر النص يوحي بأن التدخل بقصد مراجعة الدستور، أيّاً كانت الطريق التي سيسلكها والطرف الذي سيتخذ المبادرة بخصوصه، يتعين على الأقل أن يحترم "المكتسبات في مجال الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في الدستور"، لأن هذا النوع من المكتسبات أصبح دستور 2011 يمنع مراجعتها أصلاً، ويجب أن يُفهم من ذلك منطقياً أن الحقوق والحريات المنصوص عليها للأفراد والجماعات لا يمكن الانتقاص منها أو الحرمان من أحد ضماناتها، فالمراجعة يجب أن تضيف إليها عناصر جديدة، لا أن تقتطع منها أو تقوم بتضييق مجالات أعمالها.

وتُخَلِّصُ الأستاذة رقية المصدق إلى "أنا بعد أن كنا منذ سنة 1970 أمام مسطرتين، أصبحنا منذ 2011 أمام أربع مساطر : مسطرتان للملك، ومسطرة للحكومة ومسطرة للبرلمان، والمساطر هاته جميعها يتحكم فيها الملك"⁽⁹²⁾.

وبناء عليه، لا يمكن الجزم بأن دستور 2011 قد سار في اتجاه وحيد، وهو تقليص صلاحيات الملك، فنحن نرى بأن المقتضى الوارد في الفصل 174 سار في الاتجاه المعاكس، بمعنى أن الأمر، في النهاية، يتعلق بدستور خَفَّفَ الطابع الرئاسي للنظام المغربي، أحياناً، ولكنه، باشر أيضاً تقوية صلاحيات الملك، أحياناً أخرى، بتكبيره وحده، دون غيره، من حق التقدم بطلب مراجعة دستورية يتولاها البرلمان نفسه ولا تحتاج إلى استفتاء ولا إلى حملة استفتاءية ولا إلى تدخل المواطن العادي لحسم الأمر وقول كلمته؛ فمقابل تقليص بعض صلاحيات

الملك، تقرر أن يُمنح صلاحية جديدة لم يسبق له أن حازها في الماضي، وحتى في ظل أشد الدساتير المغربية سلطوية، وهو دستور 1970.

إن المستجد الوارد في الفصل 174 لا يتلاءم مع روح الملكية البرلمانية التي طالبت بها حركة 20 فبراير⁽⁹³⁾، ولا حتى مع الفصل الأول من دستور 2011 كما تذهب إلى ذلك الأستاذة رقية المصدق⁽⁹⁴⁾، وينص هذا الفصل على ما يلي : "نظام الحكم بالمغرب بنظام ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية. يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة. (...)"

ويحق لنا أن نتساءل لماذا أحجمت الملكية، منذ دستور 1962، عن منح نفسها الصلاحية الجديدة الواردة في الفصل 174 من الدستور الحالي، وظلت لمدى نصف قرن غير مقتنعة بضرورة ذلك، ولم تشعر بأي حرج في عرض كل ما تريد مراجعته على الشعب برمته، ولم تكن تحس بأن هناك قضايا يمكن ألا تُطرح على الاستفتاء، حتى وإن بدا للبعض أنها تنطوي على بعض الحساسيات أو أنها تفصيلات تقنية لا تأثير لها على سير الحياة المؤسسية بمتطلباتها الديمقراطية (تغيير سن الرشد بالنسبة لولي العهد وتغيير رئاسة مجلس الوصاية وأجل مصادقة البرلمان على القانون المالي...)⁽⁹⁵⁾.

ومنذ دخول دستور 2011 حيز التنفيذ إلى الآن، لم يجر اللجوء إلى الفصل 174 وتشغيل الصلاحية الجديدة المخولة للملك، رغم أن الحاجة إلى ذلك كانت واضحة بفعل ما سُمي بـ (البلوكاج)⁽⁹⁶⁾، أي حالة الانسداد أو الانحصار السياسي المتمثلة في فشل رئيس الحكومة المعين في تأليف حكومته⁽⁹⁷⁾، وضياح أكثر من خمسة أشهر عملياً من الزمن السياسي بطريقة سوربالية.

كان يمكن تعديل الفصل 47 من الدستور الذي ينص على ما يلي : "يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدّر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها. ويعين أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها...". وكان التعديل الملائم، في ظل الوضع الذي آلت إليه الأمور، هو ذلك الذي ينص مثلاً على الانتقال من الحزب الأول إلى الحزب الثاني، بعد مضي فترة من الزمن⁽⁹⁸⁾، أو تخيير الملك، في كل الظروف، بين تعيين رئيس الحكومة من "الحزب الأول" أو من "كتل أو تحالف أو اتحاد الأحزاب الذي تصدّر النتائج"⁽⁹⁹⁾.

ومع ذلك، يمكن تفهم موقف الملك، هنا، فامتناعه عن تشغيل الفصل 174 وتعديل مضمون الفصل 47، تبعاً لذلك بالشكل الذي يتيح له إيجاد مخرج لوضع سياسي محتبس، كان ينم، ربما، عن تخوفه من أن يُظهر الملكية كما لو كانت في صراع مع حزب معين أو كما لو كانت العملية معدة سلفاً لإبعاد هذا الحزب من رئاسة الحكومة، مجدداً، رغم ما حصده من فوز انتخابي.

صحيح أن تعيين السيد سعد الدين العثماني، خلفاً للسيد عبد الإله بنكيران، جَنَّب الملكية المواجهة مع الحزب الذي تَصَدَّرَ نتائج الانتخابات (حزب العدالة والتنمية)، ولكن إشارة بلاغ الديوان الملكي إلى أن التعيين الجديد تَمَّ "من ضمن كل الاختيارات المتاحة التي يمنحها للملك نص وروح الدستور"⁽¹⁰⁰⁾، يطرح عدداً من علامات الاستفهام، إذ جرى تعيين شخصية ثانية في منصب رئيس الحكومة، دون أن تكون الشخصية الأولى، التي جرى تعيينها، في البداية، قد قدمت استقالتهَا !.

ونرى، على ضوء ما سبق، أن هناك حاجة إلى سد أوجه الفراغ الدستوري القائمة، وإعطاء حلول دستورية واضحة لبعض السيناريوهات التي يمكن أن تأتي بها رياح التطورات السياسية⁽¹⁰¹⁾، حتى لا يتم اللجوء في كل مرة إلى الفصل 42 من الدستور الحالي (كما كان يتم اللجوء إلى الفصل 19 من الدساتير السابقة) لتسوية التدخلات الملكية في معالجة مختلف القضايا والتعامل معه كمعين لا ينضب لتزويد الملك بشرعية دائمة لأنواع تعاطيه العملي مع المشكلات، وبذلك يستمر الخضوع للتصور التقليدي الذي يعتبر أن تنصيب الفصل 42 على أن الملك هو (ضامن دوام الدولة واستمرارها والحكم الأسمى بين مؤسساتها)، يعني أن سلطته بلا ضفاف ولا حدود، وأنها عندما لا نعثر على حل في الدستور، فإن كل حل ملكي يصبح دستورياً. وقد يرى البعض أن الفصل 174 من دستور 2011 لا ينطوي على مغالاة في توسيع مجال السلطة الملكية المتعلقة بمراجعة الدستور، مادام الفصل المذكور قد قَيَّد المبادرة الملكية بشروط وإجراءات قد لا تكون سهلة دائماً، وأهم "القيود" الواردة في هذا الصدد هو ضرورة توفر أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم البرلمان؛ لكن الواقع العملي يثبت أن هناك، اليوم، ما يشبه الإجماع البرلماني على دعم المبادرات الملكية وعلى اعتبار ذلك متطلباً من متطلبات الولاء للملكية والاعتراف بشرعيتها، وأن اتجاهات التصويت المتباينة والصراعات الدائرة داخل قبة البرلمان محكومة بعدم اختراق سقف معين، وهو اعتبار التوجهات الملكية مرجعاً للجميع، ولهذا اعتاد الناس على تواتر المشاهد التي تتبادل فيها مختلف الأطراف الاتهامات بالخروج عن تلك التوجهات، أو تجاهلها، أو إساءة تطبيقها، أو العجز عن إدراك مغازيها، أو عدم القدرة على استبطنها وتمثلها واستيعابها.

ومنذ إقرار حالة الاستثناء في 1965، لم يعد البرلمان المغربي قادراً على صنع مفاجآت يمكن أن تتضرر منها مصالح الملكية أو تحد من قدراتها، جوهرها، على توجيه الحياة السياسية وفقاً لاختياراتها ومنظورها للأشياء. وهذا يدل، في النهاية، على نجاح مهمة "الضبط" والإدماج، ولكنه لا يعني أن الملكية، وهي ترسم استراتيجياتها وبرامجها، تتجاهل مطالب الشارع وانتظارات مختلف الجماعات الضاغطة والحركات الاجتماعية والاحتجاجية، إنها تأخذ كل ذلك بعين الاعتبار ولكنها لم تجد نفسها يوماً مجبرة على المراجعة الجذرية لخط السير العام.

وإذا كان الملك، حسب الفصل 174، مجبراً على استشارة رئيس المحكمة الدستورية، قبل الإقدام على عرض مشروع المراجعة على البرلمان، فهو ليس مجبراً على العمل بالرأي الذي يشير به عليه، فليس مطلوباً موافقته على المبادرة الملكية، علماً بأن الملك هو نفسه الذي يعين رئيس المحكمة كما جاء في الفصل 130 من الدستور⁽¹⁰²⁾. وهناك من يذهب إلى أن المحكمة الدستورية، بما أنها "هي المسؤولة مباشرة عن حماية الدستور بعد الملك حاميه الأول"، فإن ذلك "يجعل رئيسها معنياً بالمراجعة الدستورية وأهلاً لأن يكون هو الطرف الوحيد الذي يُستشار"⁽¹⁰³⁾.

ويدخل ضمن تشكيلات المراجعة المنصوص عليها في الفصل 174، قيام المحكمة الدستورية بمراقبة صحة إجراءات هذه المراجعة، وإعلان نتائجها، وتتم الإشارة إلى هذا الإعلان في الظهير القاضي بإصدار الأمر بتنفيذ نص مراجعة الدستور⁽¹⁰⁴⁾.

ويتكلف النظام الداخلي لمجلس النواب بتحديد كفاءات تطبيق عملية المصادقة على المراجعة التي تجري باجتماع مجلسي البرلمان، وتثير رقية المصدق تساؤلاً عن السر في غياب "تقنين" دستوري للمرحلة الفاصلة بين عملية عرض مشروع المراجعة على البرلمان، وعملية المصادقة عليه، وتشير إلى أن الملك يمكن له أن يحكم على المسلسل بالتوقف إذا اكتفى بالعرض دون استدعاء البرلمان للمصادقة. وتُعلّق الأستاذة المصدق على ذلك بقولها: "...ودون أن نخوض في مناقشة أبعاد إحالة نقطة بالغة الأهمية كهاته إلى القانون الداخلي لا إلى القانون التنظيمي، فإن الاحتفاظ بهامش كهذا دون البت فيه دستورياً يطرح تساؤلات عدة"⁽¹⁰⁵⁾ علماً بأننا لا نعرف، مثلاً، المدى الزمني المطلوب احترامه بين عمليتي العرض والمصادقة.

كما تثير الأستاذة المذكورة تساؤلاً متعلقاً بالسبب في التراجع عن إطلاق تسمية (مشروع المراجعة) على المبادرة بالمراجعة الصادرة عن رئيس الحكومة، وقصر هذه التسمية على المبادرة الملكية، بينما كان دستور 1962 يطلق نفس التسمية على مبادرة الوزير الأول، أما اليوم فمبادرة رئيس الحكومة بالمراجعة تقع تحت اصطلاح (مقترح المراجعة) وكذلك المبادرة البرلمانية، "فهل كان الدافع إلى اختلاف هذا التوصيف يخضع إلى ضرورة تأكيد التراتبية بين السلطة الملكية والسلطتين الأخرين؟"⁽¹⁰⁶⁾.

وما معنى أن المراجعة المنصوص عليها في الفصل 174 لا يمكن أن تتناول إلا "بعض مقتضيات الدستور"، فإذا كنا نجزم، هنا، بأن المراجعة لا يمكن أن تطل كل المقتضيات، فإننا لا نعرف مدى "بعض المقتضيات" وهل هناك، أصلاً، مراجعة يمكن أن تتناول كل المواد والأحكام القابلة للمراجعة؟ وهل المقصود بتعبير (بعض المقتضيات) ضمان الحق في مراجعة جميع المواد باستثناء مادة واحدة أو مقتضى واحد؟ أم أن المقصود - كما يقضي بذلك المنطق - أن يكون عدد المقتضيات والمواد التي تمت مراجعتها، في عملية واحدة، أقل من تلك التي لم تنلها المراجعة؟

كنا نتمنى لو أن محرري الوثيقة الدستورية اهتموا إلى استعمال تعبير يحدد طبيعة هذا "البعض"، فالمقتضيات، التي يجب أن يُسمح بتعديلها بدون حاجة إلى تنظيم استفتاء شعبي، هي تلك التي تستدعي معالجة سريعة، أو تلك التي خلقت تشويشاً في الرؤية وارتباكاً في التطبيق، أو تركت مساحة بياض دستوري، أو التي يظهر أن خللاً قد أصابها في المنطق فوردت بصياغة تفتقد الدقة، أو لها قابلية لتأويلات مختلفة ومتباينة، أو التي يكون هناك شبه إجماع على ضرورة تعديلها بشرط ألا يكون من شأن هذا التعديل أن يُخَلِّف أثراً سلبياً ملموساً على القواعد الكبرى المؤسسة للبناء الديمقراطي.

إن الفصل 174 قد أدى، كما أوردنا ذلك سابقاً، إلى مزيد من تقوية موقع الملكية في النظام الخاص بالمراجعة الدستورية ومن تعميق اللاتوازن بين السلطات، وجاء متجافياً مع خط الاتجاه المفضي إلى الملكية البرلمانية.

وهكذا يُلاحظ أن المبادرة البرلمانية المتعلقة بالمراجعة الدستورية (مقترح المراجعة) في الدستور المغربي الحالي، أكثر تعقيداً منها في الدستور الفرنسي، إذ قبل المرور إلى الاستفتاء يتعين تجميع أغلبية ثلثي الأعضاء على مستوى كل مجلس في المغرب وتجميع الأغلبية العادية فقط في فرنسا.

كما يُلاحظ أن مبادرة المراجعة الصادرة عن رئيس الدولة (مشروع المراجعة)، في المغرب، هي أقل تعقيداً من مبادرة رئيس الدولة في فرنسا. ففي المغرب لا يستدعي الأمر أن تكون المبادرة الملكية باقتراح من رئيس الحكومة. وسواء قرر الملك ركوب سبيل الاستفتاء أو تصويت المجلسين مجتمعين بأغلبية خاصة، فهو معفي من شرط المرور، أولاً، عبر مصادقة كل مجلس على حدة. وإذا كانت مبادرة رئيس الحكومة معفية هي أيضاً من الشرط المذكور، فإن رئيس الحكومة لا يستطيع اختيار طريق آخر غير الاستفتاء، ولذلك كان ربما من الأفضل تحقيق المزيد من الابتعاد عن التوجه الذي كان دستور 1970 قد دشنه، ووضع أحكام جديدة أحسن من تلك الواردة في الدستور المغربي الأول لـ 1962.

وعليه، نرى العودة إلى اعتماد مضامين الفصول 104 و105 و106 و107 من دستور 1962، من جهة، وتمكين رئيس الحكومة، عوض الملك، من الصلاحية المخولة لهذا الأخير بمقتضى الفصل 174، وللتذكير، فإن الفصل 105 من دستور 1962 ينص على أن مشروع المراجعة يضعه المجلس الوزاري، وبذلك تُتاح للملك فرصة المواكبة وإبداء الرأي؛ وعلى أساس ألا يتحول الطريق الاستثنائي للمراجعة (التي تصير نهائية بتصويت مجلسي البرلمان مجتمعين بأغلبية ثلثي أعضائهما) إلى وسيلة لحسم القضايا والإشكالات "الكبرى" التي يتعين أن نعود فيها إلى الشعب.

الهوامش :

- (1) الحبيب استاتي زين الدين – العشرية الدستورية ورهان التوفيق بين السلطة والمجتمع: هل انسجمت الممارسة مع الأمان في المغرب؟ - منتدى السياسات العربية – الصفحة 8- الموقع www.alsiasat.com info@alsiasat.com
- (2) يمثل ذلك اقتفاءً لأخطى الملكيات البرلمانية التي لا يعين فيها الملك من يرغب هو شخصياً في توليه رئاسة الحكومة، بل يعين الشخصية التي حظيت بمشروعية انتخابية – سعيد نكاوي – الملكية البرلمانية في النظام السياسي المغربي – الواقع والآفاق – دراسة مقارنة – الطبعة الأولى 2018 – دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع – الرباط – الصفحات 168 – 169 – 170 – 174.
- (3) يُقصد به انتقال المنتخب من الحزب الذي ترشح باسمه إلى حزب آخر قبل أن تنتهي مدة انتدابه الانتخابي. تنص المادة 61 من دستور 2011 على ما يلي : "يُجْرَدُ من صفة عضو في أحد المجلسين، كل من تخلى عن انتمائه السياسي الذي ترشح باسمه للانتخابات، أو عن الفريق أو المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها. وتصرح المحكمة الدستورية بشغور المقعد، بناء على إحالة من رئيس المجلس الذي يعنيه الأمر، وذلك وفق أحكام النظام الداخلي للمجلس المعني، الذي يحدد أيضاً آجال ومسطرة الإحالة على المحكمة الدستورية".
- (4) الحبيب استاتي زين الدين – العشرية الدستورية – مرجع سابق – ص 13.
- (5) ينص الفصل 92 من دستور 2011 على أن مجلس الحكومة يتداول في القضايا والنصوص التالية : "...تعيين الكتاب العامين، ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية، ورؤساء الجامعات والعمداء، ومديري المدارس والمؤسسات العليا. وللقانون التنظيمي المشار إليه في الفصل 49 من هذا الدستور، أن يُتِمَّ لأئحة الوظائف التي يتم التعيين فيها في مجلس الحكومة...".
- (6) سعيد نكاوي – الملكية البرلمانية... مرجع سابق – ص 171 – 173.
- (7) يمكن الرجوع، في هذا الصدد، مثلاً، إلى مقترحات منتدى بدائل المغرب، والواردة في وثيقة تحمل عنوان (المجتمع المدني والإصلاح الدستوري) -2011- الرباط. www.forumalternatives.org.
- 8) Mohamed MADANI – la Question Constitutionnelle au Maroc – Historicité et usages – Revue Marocaine des Sciences Politiques et Sociales – Hors - Serie1- Volume XIX – Septembre 2011 - Ouvrage ayant bénéficié du soutien de la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales – Souissi - Rabat P 235.
- 9) Mohamed MADANI – la Question Constitutionnelle au Maroc –op.cit P 255.

- 10) Mohamed MADANI – la Question Constitutionnelle au Maroc – op.cit P 256.
- 11) Mohamed MADANI–la Question Constitutionnelle au Maroc –op.cit P 262 - 263.
- 12) سعيد نكاوي – الملكية البرلمانية- مرجع سابق – ص 182 – 183.
- 13) سعيد نكاوي – الملكية البرلمانية- مرجع سابق – ص 191.
- 14) سعيد نكاوي – الملكية البرلمانية- مرجع سابق – ص 192.
- 15) سعيد نكاوي – الملكية البرلمانية...- مرجع سابق – ص 182.
- 16) سعيد نكاوي – الملكية البرلمانية...- مرجع سابق – ص 183 - 184.
- 17) جاء في الخطاب الملكي لـ 17 يونيو 2011 ما يلي : ".وعلى صعيد الاختصاصات، فإن تمايزهما يتجلى في تخويل مجلس الحكومة، صلاحيات تنفيذية واسعة، ذاتية تقريرية، وأخرى تداولية، تُحال على المجلس الوزاري لبيت فيها، ضمن ما تم الاحتفاظ له به، من صلاحيات استراتيجية وتحكيمية، وتوجيهية؛ بما فيها الحرص على التوازنات الماكرو-اقتصادية والمالية، التي صارت قاعدة دستورية..".
- 18) سعيد نكاوي – الملكية البرلمانية...- مرجع سابق – ص 186.
- 19) رقية المصدق – مناهات السلطة التأسيسية : هل تتعايش الملكية الدستورية مع دستور تقديري؟ - طبعة 2016 – مطبعة النجاح الجديدة بالدار البيضاء – طبع الكتاب بمساهمة كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – السويسي ص 181.
- 20) Mohamed MADANI – la Question Constitutionnelle..-op.cit P 254.
- 21) أنظر وثيقة (المجتمع المدني والإصلاح الدستوري) –متمدى بدائل المغرب- مرجع سابق –ص 9 – 10 – 14 – 16 – 18. وفي ما يتعلق بـ "الحكامة الأمنية"، يلاحظ أن دستور 2011، في فصله 54 المتعلق بالمجلس الأعلى للأمن، أورد صيغة ملتبسة وعرضية، تنص على أن من مهام المجلس "السهر، أيضاً، على مأسسة ضوابط الحكامة الأمنية الجيدة.."، بينما كان المطلوب، ربما، هو استعمال صيغة تؤكد الالتزام بالمقتضيات الواردة في توصيات هيئة الإنصاف والمصالحة، ضمن المحور الخاص بـ (ترشيد الحكامة الأمنية). راجع : هيئة الإنصاف والمصالحة – التقرير الختامي – الكتاب الرابع – مقومات توطيد الإصلاح والمصالحة – الصفحات 71 – 72 – 73.
- 22) Mohamed MADANI – la Question Constitutionnelle..-op.cit P 256.
- 23) منشورات المجلس العلمي الأعلى – فتاوى الهيئة العلمية المكلفة بالإفتاء – (2004- 2012) - الطبعة الأولى -2012- ص 158-159.
- 24) سعيد نكاوي – الملكية البرلمانية...- مرجع سابق – ص 187.

- (25) الحبيب استاتي زين الدين – العشرية الدستورية – مرجع سابق – ص 16.
- 26) <https://www.kafapress.ma/index.php?ida=89870>
- 27) Omar BENDOUROU – Droit Constitutionnel et Institutions Politiques- publications de l'Equipe de recherche en Science politique et Droit constitutionnel – 3^{ème} édition – 2011- p 93.
الوجيز في الحقوق الدستورية- الطبعة الثالثة – أُعدتْ لطلاب جامعة محمد الخامس بالمغرب مصطفى البارودي – مطبعة الطرابيشي بدمشق – 1971 - ص 231.
- 28) مصطفى البارودي – الحقوق الدستورية... مرجع سابق ص 233.
- 29) مصطفى البارودي – الحقوق الدستورية... مرجع سابق ص 239.
- 30) المختار مطيع –المبادئ العامة للقانون الدستوري والمؤسسات السياسية- دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع – الرباط – 2004 – ص 68.
- 31) Omar BENDOUROU – Droit Constitutionnel.. – op. cit - p 93.
- 32) مصطفى البارودي – الحقوق الدستورية... مرجع سابق ص 229.
- 33) Peut - on modifier une Constitution ?
- 34) <https://www.vie-publique.fr/fiches/19555-reviser-une-constitution>
- 35) Omar BENDOUROU – Droit Constitutionnel.. – op. cit - p 94.
- 36) Omar BENDOUROU – Ibid.. - p 94.
- 37) يتعلق الأمر بوثيقة نشرتها جريدة (لسان المغرب) في أكتوبر من عام 1908، وتتضمن 93 فصلاً، ولا يُعرف من حررها، ولكنها في جميع الأحوال تعبر عن تطلع جزء من نخبة المغرب إلى إرساء نوع من التحديث المؤسسي النسبي، ورغم الآمال التي عُلقَت على السلطان عبد الحفيظ، فإنه رفض العمل بما جاء في المشروع المنشور – أنظر : محمد نبيل ملين – فكرة الدستور في المغرب- وثائق ونصوص (1901 – 2011) – تيل كيل ميديا – 2017 – ص 42 إلى 51.
- 38) يتشكل منتدى الشورى – حسب مشروع دستور لسان المغرب – من هئتين هما مجلس الأمة ومجلس الشرفاء.
أعضاء مجلس الأمة يُنتخبون لمدة أربع سنوات؛ على قاعدة نائب واحد عن نحو عشرين ألف رجل من السكان.

- وأعضاء مجلس الشرفاء يبلغ عددهم 25 عضواً، ينتخب منهم السلطان الرئيس وستة أعضاء، وينتخب مجلس الأمة مع هيئة الوزراء وجماعة العلماء الـ 18 عضواً الباقين.
- (39) الفصول 104-105-106-107 و 108 من دستور 1962.
- (40) الفصول 97-98-99 و 100 من دستور 1970.
- (41) الفصول 98 – 99 – 100 و 101 من دستور 1972.
- (42) الفصول 97 و 98 و 99 و 100 من دستور 1992.
- (43) الفصول 103 و 104 و 105 و 106 من دستور 1996.
- (44) –التجمع الوطني للأحرار- المذكرة المعنونة بـ (مراجعة الدستور) والمعروضة على اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور يوم 29 مارس 2011.
- Copyright@2022 marocdroit - Site Web des Sciences Juridiques. Créé en Septembre 2009-date de lancement Avril 2010.
- Maroc Droit.com
- أنظر أيضاً : ذ.أحمد بوز – الدستور المغربي : سياق النشأة ومسار التطور – الجزء الثاني – وثائق التاريخ الدستوري للمغرب – 1900 – 2011 – المركز متعدد التخصصات للبحث في حسن الأداء والتنافسية – الطبعة الأولى 2019 – الرباط- ص 285.
- (45) –حزب الاستقلال- المذكرة الموجهة إلى رئيس اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور، والمؤرخة في 3 أبريل 2011 – نص المذكرة منشور في كتيب عن مطبعة الرسالة، وتجدده أيضاً في : أحمد بوز – الدستور المغربي – مرجع سابق – ص 210 وفي Maroc Droit.com
- (46) تصور جبهة القوى الديمقراطية للإصلاح الدستوري – وثيقة معروضة على اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور في 30 مارس 2011 - Maroc Droit.com
- (47) – الحزب الديمقراطي الوطني – مذكرة حول مراجعة الدستور – 18 زنقة حسان – الرباط- Maroc Droit.com
- (48) –الحزب العمالي- منظور الحزب العمالي للإصلاحات الدستورية – 9 زنقة قصر السوق رقم 9 – حسان – الرباط Maroc Droit.com.
- (49) –القوات المواطنة- مذكرة حزب القوات المواطنة حول الإصلاح الدستوري-353، زاوية شارع محمد الخامس وشارع المقاومة – الدار البيضاءMaroc Droit.com.

- (50) - حزب اليسار الأخضر المغربي- مكتب التنسيق الوطني - المذكرة الأولية حول الإطار العام للإصلاحات الدستورية - الرباط في 5 أبريل 2011 Maroc Droit.com
- (51) - حزب العهد الديمقراطي- المذكرة الأولية حول الإصلاح الدستوري مرفوعة إلى اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور - الرباط : 4 أبريل 2011. Maroc Droit.com
- (52) - حزب العدالة والتنمية- الأمانة العامة- مذكرة حزب العدالة والتنمية حول الإصلاحات الدستورية - 29 مارس 2011- ص7- أنظر، أيضاً : ذ.أحمد بوز - الدستور المغربي - مرجع سابق- ص 226- Maroc Droit.com
- (53) مذكرة أولية لحزب الأصالة والمعاصرة- توقيع الأمين العام د.محمد الشيخ بيد الله وأعضاء لجنة الإصلاحات الدستورية : الرئيس : الحبيب بلكوش والأعضاء : حكيم بنشماش وأحمد التهامي وخديجة الكور وصالح الوديع وإدريس بلماحي ومحمد بنعمو وسامر أبو القاسم - ص 5.
- (54) -الاتحاد الدستوري- 158 شارع الجيش الملكي بالدار البيضاء - مذكرة بخصوص مشروع الإصلاح الدستوري- ص 6.
- www.unionconstitutionnelle.ma
- <https://m.marocdroit.com>
- (55) -المذكرة الأولية لحزب التقدم والاشتراكية حول الإصلاحات الدستورية - 20 مايو 2011 - ص 10 <https://bayanealyaoume.press.ma/html>
- (56) -المؤتمر الوطني الاتحادي- المكتب السياسي - مذكرة أولية بشأن مراجعة الدستور مقدمة إلى اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور - 30 مارس 2011 - ص 12.
- <https://m.marocdroit.com>
- (57) -عبد الكريم غلاب- التطور الدستوري والنيابي بالمغرب 1908-1988- الطبعة الأولى - 1988 - ص 191 - 192 - 193. سعيد خمري - روح الدستور - الإصلاح : السلطة والشرعية بالمغرب - منشورات دفاتر سياسية / سلسلة نقد السياسة - الطبعة الأولى - 2012- مطبعة النجاح الجديدة - ص 55 - 56 - 57.
- (58) -الحزب الاشتراكي- المكتب السياسي- مذكرة الحزب الاشتراكي المقدمة للجنة الاستشارية المكلفة بالإصلاحات الدستورية-ص 13 <https://m.marocdroit.com>
- (59) -مذكرة الحزب الاشتراكي- مرجع سابق- ص 3.

- (60) -مذكرة الحزب الاشتراكي- مرجع سابق- ص 4.
- (61) -حزب الطليعة الديمقراطي الاشتراكي- الكتابة الوطنية- اقتراحات الحزب الأولية بشأن مراجعة الدستور مقدمة إلى اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور - 28 مارس 2011 - ص 11.
<https://m.marocdroit.com>
- (62) -مذكرة حزب الطليعة الديمقراطي الاشتراكي- مرجع سابق- ص 12.
- (63) -الحزب الاشتراكي الموحد- الحزب الاشتراكي الموحد والمسألة الدستورية- الملكية البرلمانية هنا والآن- مراكش- 8 ماي 2011 - ص 22.
- (64) يقول الأستاذ مصطفى البارودي : "إن الأمة هي وحدها صاحبة السلطة التأسيسية وإن الدستور هو أول تعبير عن السيادة القومية؛ وعندئذ فإن الصورة الأولى للأساليب الديمقراطية في وضع الدستور تبتدئ حين تقوم بهذه المهمة جمعية تأسيسية، وهي هيئة انتخابها الشعب خصيصاً لتمثله في صياغة الدستور. وبهذا المعنى كان المفكر السياسي المعروف سييس Sieyès يقول إبان الثورة الفرنسية : "ليس الدستور من صنع السلطات المؤسسة بل هو من صنع السلطة التأسيسية... إن الأمة وحدها هي التي تستطيع ممارسة السلطة التأسيسية المتميزة عن السلطة التشريعية.."
- (65) ولكن الأمة كلها لا تستطيع أن تجتمع لوضع الدستور، ولهذا يجب أن تنتخب الأمة هيئة استثنائية لممارسة السلطة التأسيسية" الوجيز في الحقوق الدستورية - مرجع سابق- ص 236.
- (66) الدستور البرازيلي لعام 1934 الذي ينص على عدم قابلية شكل الدولة الاتحادي الجمهوري للمراجعة، والدستور المصري لعام 1923 الذي كان ينص على منع مراجعة "النهج التمثيلي والنظام النيابي وقواعد وراثه العرش ومبادئ المساواة والحرية المضمونة بالدستور" - مذكور عند مصطفى البارودي- الحقوق الدستورية- مرجع سابق - ص 243.
- (67) الدساتير الفرنسية 1875 و 1946 و 1958.
- (68) الدستور السوري لعام 1950 كان ينص على عدم جواز تعديله قبل مضي سنتين كاملتين، لكن "تمّ الانقلاب عليه" قبل مرور تلك المدة كما يقول ذ.مصطفى البارودي في : الحقوق الدستورية - مرجع سابق - ص 244.
- والدستور المصري لعام 1930 حرّم أية مراجعة لمواده خلال مدة عشر سنوات من تاريخ الشروع في إنفاذه.

- (69) -المختار مطيع- المبادئ العامة للقانون الدستوري – مرجع سابق – ص 70-71. مصطفى البارودي – الوجيز في الحقوق الدستورية – مرجع سابق- ص 244.
- (70) - مصطفى البارودي – الوجيز في الحقوق الدستورية – مرجع سابق- ص 244.
- (71) – الحزب الاشتراكي الموحد والمسألة الدستورية – مرجع سابق – ص 35.
- (72) –الحركة الشعبية- الأمانة العامة- مذكرة الحركة الشعبية حول الإصلاحات الدستورية- الرباط – 8 أبريل 2011 – ص 24.

www.harakamp.org.ma

<https://m.marocdroit.com>

- (73) – مذكرة الحركة الشعبية- مرجع سابق – ص 10. والقضايا التي ترى الحركة الشعبية أن تُحال على المجلس الوزاري هي : الإعلان عن حالة الحصار – إشهار الحرب- طلب الثقة لمجلس النواب – مشروع مراجعة الدستور – مشاريع القوانين ومقترحات القوانين التي يطلب الملك عرضها على المجلس الوزاري للبت فيها- المراسيم المنصوص عليها في الفصول 45 و55 من دستور 1996.
- (74) –مقترحات الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية بخصوص الإصلاحات الدستورية – الرباط – 28 مارس 2011 – ص 10 <https://www.usfp.ma> أحمد بوز – الدستور المغربي- مرجع سابق ص 241. <https://m.marocdroit.com>

74) ARTICLE 89 de la Constitution Française :

L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement.

Le projet ou la proposition de révision doit être examiné dans les conditions de

délai fixées au troisième alinéa de l'article 42 et voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.

Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès; dans ce cas, le projet de révision n'est

approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.

وهذه ترجمة المادة 89 (يظهر، ربما، أنها ترجمة رسمية ولكنها غير دقيقة)

لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان الحق في المبادرة بتعديل الدستور بناء على اقتراح من رئيس الوزراء.

يجب أن يدرس مشروع أو اقتراح تعديل الدستور وفق الشروط الزمنية المحددة في الفقرة الثالثة من المادة 42 ويصوت عليه مجلسا البرلمان في صيغة موحدة. يصبح التعديل نافذاً بعد إقراره في الاستفتاء الشعبي.

بيد أن مشروع القانون الحكومي الخاص بتعديل الدستور لا يعرض على الاستفتاء حين يقرر رئيس الجمهورية عرضه على البرلمان المنعقد في مؤتمر، وفي هذه الحالة لا يوافق على مشروع التعديل إلا إذا حاز أغلبية ثلاثة أخماس الأصوات المدلى بها. ويكون مكتب الجمعية الوطنية هو مكتب المؤتمر.

لا يجوز البدء بإجراء أي تعديل أو مواصلته عندما تكون وحدة التراب الوطني في خطر. ولا يجوز تعديل الطابع الجمهوري للحكومة.

<https://www.conseil-constitutionnel.fr>

75) Marcel PRELOT– Institutions Politiques et Droit Constitutionnel – Precis DALLOZ –Sixième édition revue et mise à jour par Jean Boulouis–1975–p 601.

76) <https://www.lemondepolitique/cours/droit/droit-constitutionnel/la-constitution-française/la-ve-republique/revision-de-la-constitution>

77) Ibid.

78) <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/la-revision-de-la-constitution>

يمكن العثور في المصدر أدناه على جرد بلائحة لمراجعات دستورية تمت بفرنسا عبر الاستفتاء أو باجتماع مجلسي البرلمان في "مؤتمر".

https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/quand-la-constitution-a-t-elle_ete-modifiee

(79) كريم لحرش - الدستور الجديد للمملكة المغربية - شرح وتحليل - الطبعة الثالثة مزيدة ومنقحة - 2021

- مكتبة الرشاد - سطات - الطبع بمطبعة النجاح الجديدة بالدار البيضاء - ص 346-347.

(80) - أحمد بوز - البرلمان المغربي - البنية والوظائف - دراسة في القانون البرلماني المغربي - مركز الأبحاث

والدراسات في العلوم الاجتماعية - وحدة البحث : الدراسات الدولية والدبلوماسية - كلية الحقوق -

السويس - مطبعة المعارف الجديدة - المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية - عدد خاص -

الجزء XIII - دجنبر 2016 - ص 113.

(81) - رقية المصدق - هل آلت الممارسة السياسية والدستورية إلى النفق؟ - الطبعة الأولى - 2018 - الناشر:

المؤلفة - الطبع : مطبعة النجاح الجديدة - الدار البيضاء - ص 97.

(82) - رقية المصدق - هل آلت الممارسة السياسية والدستورية إلى النفق؟ - مرجع سابق - ص 98.

(83) - هذا الطريق تم التنصيص عليه في الفصل 174 من دستور 2011 ابتداء من الفقرة الثالثة. ونورد في

ما يلي فصول الباب الثالث عشر الخاص بالمراجعة في دستور 2011.

الفصل 172 : للملك ولرئيس الحكومة وللمجلس النواب وللمجلس المستشارين، حق اتخاذ المبادرة قصد

مراجعة الدستور.

للملك أن يعرض مباشرة على الاستفتاء، المشروع الذي اتخذ المبادرة بشأنه.

الفصل 173 : لا تصح الموافقة على مقترح مراجعة الدستور الذي يتقدم به عضو أو أكثر من أعضاء

أحد مجلسي البرلمان، إلا بتصويت أغلبية ثلثي الأعضاء، الذين يتألف منهم المجلس.

يُحال المقترح إلى المجلس الآخر، الذي يوافق عليه بنفس أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم.

يُعرض المقترح الذي يتقدم به رئيس الحكومة على المجلس الوزاري، بعد التداول بشأنه في مجلس

الحكومة.

الفصل 174 : تُعرض مشاريع ومقترحات مراجعة الدستور، بمقتضى ظهير، على الشعب قصد

الاستفتاء.

للملك، بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية، أن يعرض بظهير، على البرلمان، مشروع مراجعة بعض

مقتضيات الدستور.

ويصادق البرلمان، المنعقد، بدعوة من الملك، في اجتماع مشترك لمجلسيه، على مشروع هذه المراجعة، بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم.

يحدد النظام الداخلي لمجلس النواب كليات تطبيق هذا المقتضى.

تراقب المحكمة الدستورية صحة إجراءات هذه المراجعة، وتعلن نتائجها.

الفصل 175 : لا يمكن أن تتناول المراجعة الأحكام المتعلقة بالدين الإسلامي، وبالنظام الملكي للدولة، وبالاختيار الديمقراطي للأمة، وبالمكتسبات في مجال الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور.

84) يمكن الرجوع هنا إلى ما ورد في الفصل 174 (الفقرات الثالثة والرابعة والخامسة والسادسة) والمادة 242 من النظام الداخلي لمجلس النواب (حسب الصيغة النهائية بعد صدور قرار المحكمة الدستورية رقم 65/17 بتاريخ 30 أكتوبر 2017).

85) المحاور السبعة الواردة في الخطاب الملكي لـ 9 مارس 2011 هي :

"1- التكريس الدستوري للطابع التعددي للهوية المغربية الموحدة، 2- ترسيخ دولة الحق والمؤسسات، وتوسيع مجال الحريات الفردية والجماعية، وضمان ممارستها، وتعزيز منظومة حقوق الإنسان، بكل أبعادها، ولاسيما بدسترة التوصيات الوجيهة لهيأة الإنصاف والمصالحة، والالتزامات الدولية للمغرب؛ 3- الارتقاء بالقضاء إلى سلطة مستقلة، وتعزيز صلاحيات المجلس الدستوري؛ 4- توطيد مبدأ فصل السلط وتوازنها، وتعميق ديمقراطية وتحديث المؤسسات وعقلنتها من خلال : برلمان نابع من انتخابات حرة ونزيهة مع توسيع مجال القانون، وتخويله اختصاصات جديدة، حكومة منتخبة بانفتاحها عن الإرادة الشعبية، تكريس تعيين الوزير الأول من الحزب السياسي، الذي تصدر انتخابات مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها، تقوية مكانة الوزير الأول، كرئيس لسلطة تنفيذية فعلية، دسترة مؤسسة مجلس الحكومة، وتوضيح اختصاصاته، 5- تعزيز الآليات الدستورية لتأطير المواطنين؛ 6- تقوية آليات تخليق الحياة العامة وربط ممارسة السلطة والمسؤولية العمومية بالمراقبة والمحاسبة؛ 7- دسترة هيآت الحكامة الجيدة، وحقوق الإنسان، وحماية الحريات".

86) يمكن الإشارة، هنا، إلى مشروع البرنامج العام لاتحاد الأحزاب الذي تقرر تأسيسه والمشكل من حزب الطليعة الديمقراطي الاشتراكي والمؤتمر الوطني الاتحادي والحزب الاشتراكي الموحد، والذي تمَّ من خلاله الالتزام بالسعي لـ "إقرار دستور ديمقراطي يضمن إقامة مؤسسات ديمقراطية منتخبة انتخاباً حراً

ونزيها، وفصل السلط واستقلال القضاء، ويمكن الحكومة من سلطة فعلية منبثقة عن برلمان يلعب دوره الكامل في التشريع والمراقبة والمحاسبة.. " -2 أبريل 2007.

<https://cnimaroc.ma/?p=71>

- (87) رقية المصدق- هل آلت الممارسة السياسية والدستورية إلى النفق؟ -مرجع سابق- ص 95.
- (88) رقية المصدق- هل آلت الممارسة -مرجع سابق- ص 94.
- (89) رقية المصدق- هل آلت الممارسة -مرجع سابق- ص 96.
- 90) Mohamed Madani –la Question Constitutionnelle au Maroc– op.cit- p278.
- (91) رقية المصدق- هل آلت الممارسة السياسية والدستورية إلى النفق؟ -مرجع سابق- ص 96-97.
- (92) رقية المصدق- متهات السلطة التأسيسية -مرجع سابق- ص 105.
- (93) في وثيقة (مطالب الشعب المغربي- النقاط 20 الملحة) التي نُشرت بتاريخ 6 فبراير 2011، نجد إشارة صريحة إلى مطلب الملكية البرلمانية - الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان - حركة 20 فبراير : محاولة في التوثيق - 20 فبراير 2015 - الرباط ص 17-18.
- (94) رقية المصدق- هل آلت الممارسة السياسية -مرجع سابق- ص 94-95.
- (95) يورد الأستاذ المختار مطيع مجموعة من التعديلات الدستورية التي تم عرضها على الاستفتاء في المغرب -المختار مطيع- المبادئ العامة للقانون الدستوري.. -مرجع سابق- ص 69.
- (96) استُعمل لفظ (البلوكاج) صحفياً، للدلالة على حالة فشل رئيس الحكومة المعين السيد عبد الإله بنكيران في تأليف الحكومة بعد تصدر حزبه لنتائج انتخابات 2016 – راجع مثلاً : بالتزامن مع عودة الملك.. تبادل الاتهامات بين الأحرار والبيجدي حول المسؤولية عن البلوكاج – أخبار اليوم – 12 – 13 دجنبر 2016 العدد 2159 الصفحة 1 – وُصف تأخر الحكومة بالإهانة للمغاربة وقال : "إذا وجدوا مخرجا آخر سنتجه إلى المعارضة" – بنكيران يعود إلى الملك بعد أربعة أشهر من "البلوكاج" ويلوح بإمكانية إعادة الانتخابات – المساء – 20 – 2 – 2017 – ع 3217 – ص 3 - رئيس الحكومة يخرج من اعتكافه ويردد مرة أخرى : انتهى الكلام – ابن كيران ينتظر.. ! – الأحداث المغربية- 20 – 2 – 2017 ع 6139 - مقال لعبد الكبير اخشيشن ص 1 و3 – اعتبر فرض الاتحاد الاشتراكي إهانة للشعب وأبدى استعداداته للانتخابات أو المعارضة – بنكيران يستعد لإرجاع "السوارت" بعد عودة الملك من الجولة الإفريقية – مقال ليونس مسكين – أخبار اليوم- 20 – 2 – 2017 ع 2218 – ص 5.
- (97) هناك إشارة إلى الإشكالات التي تركها دستور 2011 بدون حلول في : محمد الساسي – دستور 2011 : إشكالات بدون حلول – دراسة منشورة في كتاب : الدستور المغربي الجديد على محك الممارسة –

أعمال ندوة 18-19 أبريل 2013 – تنسيق : عمر بندورو – رقية المصدق – محمد مدني – مجموعة البحث في القانون الدستوري وعلم السياسة – كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – السويسي – الرباط – منشورات :

RETNANI les Editions la Croisée des chemins – Casablanca -2014.

بدعم من مؤسسة فريديريك إيبرث – الصفحات من 37 إلى 79.

www.lacroiséedeschemins.ma

(98) تقترح مذكرة التجمع الوطني للأحرار : " - التنصيب على أن الملك يعين الوزير الأول من الحزب الفائز

بالمرتبة الأولى في الانتخابات التشريعية لمجلس النواب؛

- وضع مسطرة دستورية تحدد المدة الزمنية لإجراء المشاورات وتشكيل الحكومة من طرف الوزير الأول المعين (مدة شهر)؛ وفي حالة عدم توفيق الوزير الأول في تشكيل الحكومة، يعين الملك وزيراً أولاً جديداً على أساس نتائج الاقتراع؛.. " -التجمع الوطني للأحرار – مرجع سابق- ص 6. بما أن المذكرة لم تشترط صراحة أن يكون التعيين الثاني من الحزب الأول، فمعناه، ربما، السماح بأن تكون الشخصية المعينة في المرة الثانية من الحزب الثاني.

وتقترح مذكرة حزب الاستقلال ما يلي : " ..-الوزير الأول، بعد انبثاقه من الحزب السياسي الذي تَصَدَّرَ انتخابات مجلس النواب، يعين الملك أحد قادته من هيئته العليا.. -في حالة عدم تمكن الوزير الأول المكلف من تشكيل الحكومة خلال أجل أقصاه شهراً أو عدم حصول التشكيلة الحكومية والبرنامج الذي تقدمت به لطلب الثقة على الأغلبية، يخبر

الملك بإعفائه من التكليف؛ - بعد ذلك يعين الملك وزيراً من الحزب الذي يليه من حيث النتائج الرسمية المعلنة ثم الذي يليه باتباع نفس المسطرة؛.. " - حزب الاستقلال – مرجع سابق- ص 11.

وتقترح مذكرة حزب الأصالة والمعاصرة ما يلي : " ..- يُعَيَّنُ رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي يَتَصَدَّرُ الانتخابات من حيث عدد المقاعد المحصل عليها بمجلس النواب، (...) يعرض المرشح لمنصب رئيس الحكومة على مجلس النواب، البرنامج السياسي للحكومة التي قام بتشكيلها، لينال ثقته – يقع التصويت بعد مضي خمسة أيام كاملة على اليوم الذي قدم فيه رئيس الحكومة خطاب التنصيب- تسري ذات المقترحات على التعيينات اللاحقة لمنصب رئيس الحكومة، في حالة عدم تمكن المرشح الأول من نيل ثقة مجلس النواب، يقترح ترشيح ثان من الحزب الذي احتل المرتبة الثانية في الانتخابات.. " -حزب الأصالة والمعاصرة- مرجع سابق – ص 6.

وتقترح مذكرة الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية ما يلي : " .. - يعين الملك رئيس الحكومة الذي يعرض عليه فريقه الحكومي. - يتقدم رئيس الحكومة المعين أمام مجلس النواب ويعرض البرنامج الذي يعتمزم تطبيقه. - بعد التصويت على البرنامج الحكومي يعين الملك باقي أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها. - وفي حالة تعذر تشكيل الأغلبية أو عدم موافقة مجلس النواب على البرنامج الحكومي يختار الملك رئيساً للحكومة على أساس نتائج الانتخابات(..) " - الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية - مرجع سابق- ص 5.

وتقترح مذكرة حزب الطليعة الديمقراطي الاشتراكي ما يلي : " .. يتم تعيين رئيس الحكومة ضمن الشروط الآتية : 1- أن يكون من بين الأحزاب الحائزة على الرتبة الأولى في انتخاب مجلس النواب والمستعدة للتوافق في ما بينها لتشكيل الحكومة. 2- وبعد استشارة رئيس مجلس النواب"- حزب الطليعة الديمقراطي الاشتراكي- مرجع سابق- ص 4-5.

وتقترح مذكرة حزب المؤتمر الوطني الاتحادي ما يلي : " .. يسمي الملك رئيس الحكومة المرشح؛ - يتقدم المرشح المقترح أمام مجلس النواب بعرض برنامج السياسة الحكومية التي ينوي نهجها ويطلب الثقة من المجلس؛ - إذا منح المجلس الثقة بالأغلبية المطلقة لأعضائه للمرشح، يسمي الملك هذا الأخير رئيساً للحكومة؛ - يعين الملك باقي أعضاء الحكومة باقتراح من رئيس الحكومة؛ - إذا صوت أكثر من نصف أعضاء البرلمان ضد الاقتراح يرفض ويتم قبول الاقتراح إذا صوت ضده أقل من نصف الأعضاء؛ - إذا رفض الاقتراح يتم اقتراح رئيس حكومة آخر حسب نفس المنهجية؛ - إذا تم رفض 3 اقتراحات مقدمة، يقوم الملك بحل مجلس النواب باتفاق مع رئيس المجلس والدعوة للانتخابات جديدة ويوقع رئيس مجلس النواب بالعطف قرار حل المجلس والدعوة للانتخابات؛ " - حزب المؤتمر الوطني الاتحادي - مرجع سابق- ص 9.

يُستنتج، إذن، أن أغلب الأحزاب التي أوردنا مقاطع من مذكراتها حول الإصلاحات الدستورية، في هذا الهامش، ترى تعيين رئيس جديد للحكومة، حسب نتائج انتخابات مجلس النواب، إذا فشل رئيس الحكومة المعين، ابتداءً، في تأليف حكومته أو في نيل ثقة المجلس، والبعض يقترح صراحة أن يكون رئيس الحكومة الجديد من "الحزب الثاني".

99) تقترح مذكرة الحركة الشعبية ما يلي " ..وتفعيلاً لمضامين الخطاب الملكي ليوم 9 مارس 2011 وفي إطار فصل السلط، نقترح أن يتم تعيين الملك للوزير الأول من الحزب السياسي أو اتحاد الأحزاب السياسية المشكل قبل

انتخابات مجلس النواب، الحائز على أكبر عدد من مقاعد هذا المجلس (..) إذا لم يتمكن الوزير الأول المعين من تكوين أغلبية برلمانية في أجل أقصاه 30 يوماً، يعين الملك، بعد استشارة الأحزاب الأكثر تمثيلية، وزيراً أولاً من بين هذه الأحزاب، ويعطي له نفس الأجل لتشكيل الحكومة." – الحركة الشعبية- مرجع سابق- ص 9.

وتقترح مذكرة الاتحاد الدستوري ما يلي : " ..يعين الملك الوزير الأول من الحزب السياسي أو اتحاد الأحزاب الذي يتصدر نتائج الانتخابات التشريعية لانتخاب أعضاء مجلس النواب. وعلى الوزير الأول المعين أن يقدم للملك لائحة الوزراء المقترحين من بين الأحزاب المكونة للأغلبية قصد تعيينهم، في أجل لا يتعدى 30 يوماً، فإذا تعذر عليه ذلك داخل هذا الأجل المحدد يكلف الملك وزيراً أول من الحزب أو الاتحاد الموالي في نتائج انتخابات مجلس النواب ليقترح عليه تشكيلة الحكومة في أجل لا يتعدى ثلاثين يوماً، وإذا تعذر عليه ذلك يتم حل مجلس النواب من طرف الملك، ويدعو إلى انتخابات جديدة لمجلس النواب في غضون التسعين يوماً الموالية.. " الاتحاد الدستوري –مرجع سابق- ص 5.

وتقترح مذكرة حزب التقدم والاشتراكية ما يلي : " ..يعين الملك الوزير الأول من الحزب، أو عند الاقتضاء، من التكتل الذي يحصل على أكبر عدد من المقاعد في الانتخابات التشريعية النيابية.. " حزب التقدم والاشتراكية –مرجع سابق- ص 9.

وتقترح مذكرة الحزب العمالي ما يلي : " .. يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب، أو من اتحاد الأحزاب، الذي حصل على أغلبية عدد المقاعد في انتخابات مجلس النواب (..) – التنصيب أن الملك يعلن على تنظيم انتخابات نيابية أخرى في حالة ما إذا تعذر على كل من كلفهم كرؤساء للحكومة بناء على نتائج الانتخابات في الحصول على الأغلبية الضرورية لتشكيل الحكومة (..) ". الحزب العمالي – مرجع سابق- ص 2.

وتقترح مذكرة حزب اليسار الأخضر ما يلي : " .. يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب أو من التحالف الذي يحظى بالدرجة الأولى في التمثيلية بمجلس النواب، ويعين أعضاء الحكومة باقتراح منه.. " – حزب اليسار الأخضر – مرجع سابق – ص 7.

وتقترح مذكرة حزب العهد الديمقراطي ما يلي : " .. ينبثق رئيس الحكومة من الحزب أو من اتحاد أحزاب، الحاصل على الرتبة الأولى في انتخابات مجلس النواب وعلى أساس نتائجها.. " – حزب العهد الديمقراطي- مرجع سابق – ص 10.

وتقترح مذكرة الحزب الاشتراكي ما يلي : " ..يسمي الملك رئيس الوزراء من الفريق الأول في البرلمان.. " – الحزب الاشتراكي – مرجع سابق – ص 5.

وتقترح مذكرة الحزب الاشتراكي الموحد ما يلي "يعيين الملك، في منصب رئيس الحكومة، الشخصية التي يتبين - من خلال الاستشارات التي يجريها رئيس مجلس النواب مع ممثلي الأحزاب والكتل الممثلة في المجلس المذكور - أنها تحظى بمساندة أكبر تكتل لأعضاء مجلس النواب.." - الحزب الاشتراكي الموحد - مرجع سابق - ص 24.

100) جاء في بلاغ الديوان الملكي ما يلي : "لقد سبق لجلالة الملك محمد السادس نصره الله، أن بادر بالإسراع، بعد 48 ساعة من الإعلان عن نتائج الانتخابات التشريعية لسابع أكتوبر 2016، بتعيين السيد عبد الإله بنكيران رئيساً للحكومة.

وللتذكير فقد سبق لجلالته أن حثَّ رئيس الحكومة المعين، عدة مرات، على تسريع تكوين الحكومة الجديدة. وبعد عودة جلالة الملك، أعزه الله، في حفظ الله ورعايته إلى أرض الوطن، بعد الجولة التي قادته إلى عدد من الدول الإفريقية الشقيقة، أخذ علماً بأن المشاورات التي قام بها السيد رئيس الحكومة المعين، لمدة تجاوزت الخمسة أشهر، لم تسفر إلى حد اليوم عن تشكيل أغلبية حكومية، إضافة إلى انعدام مؤشرات توحى بقرب تشكيلها.

وبمقتضى الصلاحيات الدستورية لجلالة الملك، بصفته الساهر على احترام الدستور وعلى حسن سير المؤسسات، والمؤتمن على المصالح العليا للوطن والمواطنين، وحرصاً من جلالته على تجاوز وضعية الجمود الحالية، فقد قرر، أعزه الله، أن يعين كرئيس حكومة جديد شخصية سياسية أخرى من حزب العدالة والتنمية.

وقد فضل جلالة الملك أن يتخذ هذا القرار السامي، من ضمن كل الاختيارات المتاحة التي يمنحها له نص وروح الدستور، تجسيدا لإرادته الصادقة وحرصه الدائم على توطيد الاختيار الديمقراطي، وصيانة المكاسب التي حققتها بلادنا في هذا المجال.." عاجل بلاغ للديوان الملكي بخصوص رئاسة الحكومة -

15 مارس 2017. taalimpress.info

101) "لقد طرح مضمون الفصل 47 بحدثة إبان مرحلة البلوكاج لكون المشرع الدستوري بسبب عدم تنصيبه على السيناريوهات في حالة عجز رئيس الحكومة المكلف من طرف الملك في الحصول على الأغلبية لينال التنصيب في مجلس النواب، والتي جعلت تضاربا في الاجتهادات، ناهيك عن كون الدستور لم يحدد فترة زمنية قصوى بعد تعيين رئيس الحكومة من طرف الملك وفي حالة العجز عن تشكيل الأغلبية كيفية المرور للحزب الثاني والثالث كلها توضيحات تفرض صياغتها، لكون فترة بنكيران أوضحت بأن هناك هدراً للزمن الدستوري وأفرزت مبررات تستوجب، توضيح الفراغات وجعل الوثيقة الدستورية قادرة على تدبير الأزمات السياسية عبر توضيح كنه فصول الدستور، وتعطي الاستقرار المؤسساتي للدولة،

وتضمن استمرارية الدولة، لذلك فإن النقاش حول الفصل 47، هو نقاش إيجابي يكرس المكاسب ويقوي الاختيار الديمقراطي ومن شأنه المساهمة في إفراز حكومة قوية ومتفاعلة ومتضامنة ومتمحمة لمسئوليتها السياسية... " -رشيد لزرق- حول التعديل الدستوري.. هل نحن أمام أزمة نصوص أم ضعف النفوس - ص 5. https://www.noonpresse.com/opinion_articles/ 28 مارس 2019.

102) جاء بالفصل 130 من دستور 2011 ما يلي : "تتألف المحكمة الدستورية من اثني عشر عضواً، يُعَيَّنُونَ لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد، ستة أعضاء يعينهم الملك، من بينهم عضو يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى، وستة أعضاء يُنتخب نصفهم من قبل مجلس النواب، ويُنتخب النصف الآخر من قبل مجلس المستشارين (..) يعين الملك رئيس المحكمة الدستورية من بين الأعضاء الذين تتألف منهم...".

103) كريم لحرش - الدستور الجديد... -مرجع سابق- ص 348.

104) جاء في المادة 42 من القانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية ما يلي : "تتولى المحكمة الدستورية مراقبة صحة إجراءات المراجعة الدستورية التي تُعرض بظهير على البرلمان، طبقاً لأحكام الفقرة الثالثة من الفصل 174 من الدستور، وتعلن نتائجها.

يُشار إلى هذا الإعلان في الظهير القاضي بإصدار الأمر بتنفيذ نص مراجعة الدستور" . -<https://cour-constitutionnelle.ma/ar/node/2463>

105) -رقية المصدق- هل آلت الممارسة السياسية والدستورية إلى النفق؟ -مرجع سابق- ص 96.

106) -رقية المصدق- هل آلت الممارسة... -مرجع سابق- ص 99.

حقوق المرأة على ضوء تجربة عشرية الدستور

ذة. أميمة عاشور
جامعة محمد الخامس - الرباط
كلية العلوم القانونية والاقتصادية
والاجتماعية - أكادال

شهد مسار حقوق الإنسان بالمغرب تطورات مهمة، وقد سار هذا التطور في اتجاه تعزيز الأسس المؤسساتية التي من شأنها تقوية المسار الحقوقي في مختلف المجالات. فضلا عن ذلك، قامت السلطات العمومية ببلورة سياسات عمومية واستراتيجيات طموحة تركز التزامها بتعزيز ترسانتها القانونية، التي تهدف الى تقوية الديمقراطية ودولة الحق والقانون. وتم ذلك بفضل قرارات هامة وشجاعة تم اتخاذها في هذا المجال، من أبرزها إحداث هيئة الإنصاف والمصالحة التي انكبت على موضوع الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان سابقا، والتي تعد فريدة من نوعها وتعتبر تجربة نموذجية يقتدى بها في إفريقيا والعالم العربي.

ويعتبر إقرار دستور 2011 نقطة تحول في المسار الحقوقي في بلادنا، بحيث أنتج وثيقة مهمة [1] ، تشكل إطارا مرجعيا أساسيا لترسيخ المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان المتمثلة في الكونية والمساواة والمناصفة وعدم التمييز وعدم القابلية للتجزئ، وتوسيع مجال الضمانات الدستورية للحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية بين النساء والرجال. فقد خصص هذا النص ما لا يقل عن 60 مادة متعلقة بحقوق الإنسان والحريات الأساسية والمؤسسات التي تضمن حمايتها. بذلك أن الدستور جاء بإصلاحات جوهرية تروم تعزيز المفهوم الجديد للسلطة، وإدراج مقاربة تشاركية متعلقة بحقوق الإنسان والديمقراطية في السياسات العامة الوطنية والنهوض بحقوق المرأة وتفعيل مبدأ المساواة والمناصفة.

ولقد عزز الدستور من اختصاصات العديد من المؤسسات التي تعنى بحقوق الإنسان، بالأساس المجلس الوطني لحقوق الإنسان في مجال الحماية، حيث تم اعتماد القانون رقم 15.76 المتعلق بإحداث ثالث آليات وطنية وتمتعها بالاستقلال الوظيفي، وهي الآلية الوطنية للوقاية من التعذيب والآلية الوطنية للتظلم الخاصة بالأطفال ضحايا الانتهاكات والآلية الوطنية الخاصة بحماية الأشخاص في وضعية إعاقة. الذي يساهمون إضافة إلى المنظمات الحقوقية والجمعيات المعنية بموضوع حقوق الإنسان في تعميق الحوار المجتمعي حول قضايا حقوقية

تشير نقاشا مجتمعيا. من ذلك يمكن ذكر النقاش العمومي المطروح حول قضايا الحق في الإجهاض وإلغاء عقوبة الإعدام والمساواة في الإرث وقضايا الحريات الفردية. يعبر هذا الأمر عن المستوى الرفيع الذي وصلت إليه المنظمات غير الحكومية المغربية المهتمة بحقوق الإنسان، ومستوى تفاعلها مع كافة الآليات والميكانزمات الدولية لمراقبة تفعيل وتنفيذ الاتفاقيات التي صادقت عليها المملكة.

إضافة إلى الجهود السابقة في هذه العشرية، صادق المغرب على الاتفاقيات الأساسية التسعة المشكلة للنواة الصلبة لحقوق الإنسان، وصادق على أهم البروتوكولات الملحق بها، كمصادقته على البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

ودائما في إطار دعم هذا المسار الحقوقي تم وضع العديد من القوانين والنصوص التشريعية التي تساهم في تطوير مبادئ حقوق الإنسان، وقام بتعديل نصوص أخرى لملائمتها مع هذه المبادئ، من أهمها إلغاء محاكمة المدنيين بالمحاكم العسكرية، وفي مسار هذا التطور تم الاستمرار في إصلاح منظومة العدالة، وإحالة العديد من ملفات الفساد والرشوة على القضاء، وكذا فتح تحقيقات في بعض التجاوزات المتعلقة بالتعذيب، وإعداد السياسات الحكومية في مجال حقوق الإنسان والحرص على ملاءمتها مع القانون الدولي الإنساني. أما فيما يتعلق بحقوق المرأة، قام بسحب التحفظات على المادتين 9 و16 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو).

غير أن ما يتعين الإشارة إليه أنه بالرغم من كل هذه الإنجازات، يتعين لفت الانتباه إلى أن هناك تحديات تظل تواجه بلادنا، حالا ومستقبلا؛ فرغم التقدم الحاصل في مجال حقوق الإنسان، فالتحديات كبيرة ومرتبطة أساسا: بمطالب المتعلقة بالعدالة الاجتماعية وتوزيع العادل للثروات وتوسيع فضاء الحريات، ومكافحة العنف ضد النساء.

إلى جانب ذلك تبقى الحاجة ملحة إلى معالجة الوضعية الاعتبارية للمرأة من خلال إعادة النظر في الحقوق الشرعية والقانونية المنصوص عليها في عدد من مقتضيات مدونة الأسرة و القانون الجنائي و المسطرة المدنية، ومناهضة كل أشكال التمييز ضدها وتبني مقاربة النوع في مجموع السياسات العمومية. و من جهة أخرى الحقوق الثقافية والاجتماعية والبيئية؛ وهي تحديات لها صلة مباشرة بالتنمية المستدامة والمساواة الاقتصادية والعدالة المجالية، خصوصا وأن المغرب يعرف بروز جيل جديد من حقوق الإنسان، وينادي بمزيد من العدالة الاجتماعية والعدالة المجالية التي تعتبر شرطا أساسيا لإنجاح مشروع الجبهة الموسعة المتقدمة والنموذج التنموي الجديد . الذي تمت صياغته في 2021 بمقاربة تشاركية ساهمت في إعداده كافة مكونات المجتمع

ومؤسسات من خلال استشارات موسعة [2] مكنت من الاستجابة لمتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، الكفيلة بتحقيق الرفع من تمتع المواطنين بحقوقهم وحمايتهم وتعزيز المساواة وتحقيق التنمية المستدامة في تسريع ادماج أهداف التنمية المستدامة لعام 2030 [3].

وفي هذا الإطار، يتعين طرح التساؤلات التالية لتحليل وضعية حقوق المرأة في ظل هذه العشرية:

- هل تمكن المغرب في هذه العشرية من تحقيق رهان حقوقي ودستوري من خلال ملائمة الترسة القانونية في ظل الاصلاحات المؤسساتية التي يعيشها المغرب؟
- الى أي حد تمكن المغرب من ترسيخ ثقافة حدائية حقوقية مبنية على المساواة والمناصفة والرفع من التمثيلية النسائية وسبل النهوض بحقوق النساء لمناهضة التمييز والعنف والتحديات الاقتصادية الجديدة التي أبرزتها أزمة كوفيد-19، التي عمقت وضعية الهشاشة للنساء؟

للإجابة عن التساؤلات التالية يتعين تقديم بعض الملاحظات العامة وإبراز ثلاثة مداخل. يتعلق الأمر بكل من المدخل القانوني، المدخل الاجتماعي والاقتصادي وأخيرا المدخل السياسي.

1- المدخل القانوني:

يعتبر دستور 2011 ميثاق للحريات والحقوق وهو تجسيد للالتزام المغرب الراسخ بحماية حقوق الانسان يتلائم مع المرجعية الكونية، لقد تم اعداده بطريقة تشاركية بمساهمة لجنة تقنية من الكفاءات النسائية والحقوقية الوطنية و تقديم المذكرات، يتضمن ما لا يقل عن ستون مادة متعلقة بالحقوق والحريات تنص على مكافحة كل أشكال التمييز، بسبب الجنس أو اللون أو المعتقد أو الثقافة أو الانتماء الاجتماعي أو الجهوي أو اللغة أو الإعاقة.

لقد تمكن دستور 2011 من إرساء مجموعة من الهيئات التعددية و المستقلة المعنية بحماية الحقوق و الحريات و الديمقراطية التشاركية و الحكامة الجيدة، و أدوات اليات وطنية للحماية في القانون الجديد المنظم للمجلس الوطني لحقوق الانسان، المتعلقة بالأية محاربة كافة اشكال التمييز والوقاية من التعذيب او حماية الطفولة ودعم ذوي الاحتياجات الخاصة، وقام بدسترة بعض المؤسسات وعزز اليات الحكامة الجديدة والتقنين وترسيخ مبدأ الشفافية، المسؤولية والمحاسبة.

لقد ساهم هذا الدستور في هذه العشرية من خلق التوازن والعقلنة والحكامه على المستوى المبادرة التشريعية والعمل التشريعي، ومأسسة دور الحركة النسائية والجمعيات المجتمع المدني على مستوى تناول المواضيع

الراهنة والمناقشة المجتمعية للقضايا على إرساء أسس الديمقراطية والكرامة وآليات التتبع وتوسيع فضاء الحريات لتطوير الترسانة القانونية.

فعلى المستوى القانوني، بالرغم من هذا المسار الإصلاحى والتطور التشريعي الذي عرفه المغرب في هذا المجال، يمكن تقديم بعض التوصيات التي يتعين العمل على تحقيقها من أجل توفير ترسانة قانونية وتوفير ضمانات أكثر لحماية حقوق المرأة وتعزيز مكانتها التي سنستعرضها على شكل توصيات من خلال النقاط التالية:

- ضرورة المراجعة الشاملة لكل التشريعات الوطنية وتسريع وتيرة ملاءمتها مع المقتضيات الدستورية والإلتزامات والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان التي صادق عليها المغرب بشأن الوقاية من جميع أشكال التمييز ضد النساء والفتيات والقضاء عليها.
- ضرورة مصادقة المغرب على كافة الاتفاقيات الدولية بشأن حقوق المرأة التي لم يصادق عليها بعد، لاسيما اتفاقية الرضا بالزواج، والحد الأدنى لسن الزواج، وتسجيل عقود الزواج 1964 واتفاقية جنسية المرأة المتزوجة، 1957 واتفاقية المجلس الأوروبي لمنع ومكافحة العنف ضد المرأة والعنف المنزلي ومكافحتها واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 190 بشأن القضاء على العنف والتحرش في أماكن العمل و183 و87؛
- تسريع الإصلاحات التشريعية المرتبطة بحقوق المرأة، خاصة من خلال القيام بمراجعة عميقة وشاملة ومدونة
- الأسرة من أجل ملاءمتها مع الدستور واتفاقية السيداو، وأيضا من خلال إصلاح شامل للقانون الجنائي والمسطرة الجنائية بما يضمن إدماج مبدأ المساواة في حماية الحقوق والحريات الأساسية للنساء والفتيات والشباب من أجل التمتع بالحقوق الإنجابية والجنسية؛
- مراجعة قانون العمال المنزليين بالقطع نهائيا مع تشغيل الطفلات، والقانون 103-13 بما يضمن قانونا شاملا للقضاء على العنف ضد النساء يضمن فعليا الوقاية والحماية والتكفل وعدم الإفلات من العقاب؛
- تفعيل هيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز وإخراجها إلى حيز الوجود وتعديل القانون 79.74 المحدث لها¹، وفقا لتوصيات المجلس الوطني لحقوق الإنسان [4] والمجلس الاقتصادي

¹ الجريدة الرسمية عدد 6612 (12 أكتوبر 2017) ص 5823

والاجتماعي والبيئي[5] والجمعيات النسائية ومنحها الإمكانيات والصلاحيات الكفيلة بأن تقوم بأدوارها الدستورية كاملة سواء من حيث الاختصاص أو العضوية أو الوسائل الضرورية للقيام بمهامها بفعالية لتتبع وتقييم السياسات العمومية؛ وكذا التسريع بإخراج المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجموعي بحيث لم يتم تشكيل هذه الهيئة الدستورية رغم أن القانون رقم 89.15 المتعلق بالمجلس قد صدر بالجريدة الرسمية²؛ وكذا العمل على إخراج المجلس الاستشاري للأسرة والطفولة، الذي لم يتم تعيين أعضائه رغم صدور القانون رقم 78.14 المتعلق بالمجلس الاستشاري للأسرة والطفولة؛ وتمكينه من آليات الاشتغال للقيام بالمهام المنوطة به؛

- إقرار قانون إطار للمساواة والمنصفة، يكون بمثابة نص قانون موجه لمختلف المراجعات التي ستطال المنظومة القانونية ذات الصلة، ومحدد للمبادئ والتوجهات والأهداف والاختيارات، وكذا إطارا مرجعيا للسياسات العمومية؛ واعتماد المقاربة التشاركية الفعلية في كل المراحل اعداد السياسات العمومية الموجهة للفتاة والمرأة تركز على مقاربة النوع بدأ من الصياغة ثم الإنجاز والتتبع وأخيرا التقييم على المستوى الوطني والترابي؛
- مراعاة التحديات الاقتصادية والاجتماعية المرتبطة بوضعية المرأة في المجتمع في بلورة التشريعات المذكورة كمرتكزات أساسية للمشروع التنموي ولنظام الحماية الاجتماعية، وللنهوض بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للنساء ومحاربة الفقر والهشاشة وسطنهن وتمكينهن عبر التعليم والتكوين والولوج المتساوي إلى الحق في العمل والملكية عموما؛
- مراجعة مختلف القوانين المؤطرة للتمكين الاقتصادي والاجتماعي للمرأة، وإلغاء جميع أشكال التمييز المباشر وغير المباشر ضد المرأة، ومحاربة الصور النمطية والقيم التمييزية عبر المدرسة والإعلام والحملات التحسيسية، وأيضا من خلال تجريم التحرش الجنسي في العمل بما يتماشى والاتفاقية 190 المنظمة العمل الدولية بشأن القضاء على العنف والتحرش في أماكن العمل.

2- المدخل الاجتماعي والاقتصادي:

إن الأوراش الإصلاحية المفتوحة لا يمكن أن تحقق أهدافها بدون وضع حقوق النساء الاجتماعية والاقتصادية في صميم هذه الأهداف. ويمكن سرد التحديات التي تفاقمت مع ظهور أزمة كوفيد 19، والتي جعلت النساء أكثر عرضة لتداعيات فيروس كورونا ولتأثيراته الجانبية. من بين المواقف أكثر إثارة للقلق، مواجهة النساء والفتيات معاملة غير متكافئة مقارنة بالرجال في الأبعاد فيما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة 3 و4 و5 و8،

². الجريدة الرسمية رقم 6640 (18 يناير 2018) ص 436

كما يسجل ضعف التمكين الاقتصادي لها [6] . في هذا المستوى الأخير وحسب احصائيات رسمية، فان نسبة ولوج النساء لسوق الشغل لا تتجاوز 23%، بل وقد عرفت تراجعاً في السنوات الأخيرة. ذلك أنه لا تتجاوز النساء النشيطات 19%، وأن الرجال يتواجدون ثلاث مرات أكثر من النساء في سوق الشغل. إضافة إلى ذلك تتعرض النساء أكثر للبطالة حيث تصل نسبة العطالة وسط النساء في المجال الحضري إلى 25% مقابل 11,9% بالنسبة للرجال [7] . وبالتالي فرغم وضع عدد من برامج تشجيع تشغيل النساء لم يتغير هذا الوضع، ولازال التمييز في الأجور بين الجنسين كما تعرف المجالات التي تتمركز فيها النساء انتهاكات لقانون الشغل في عطل الامومة وساعات الرضاعة ولا تتوفر فيها الحماية من المشغل. حسب المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لا توجد أية آلية لحماية النساء من العنف في أماكن العمل.

فعلى المستوى الاقتصادي، فبالرغم من المجهودات المبذولة من طرف الحكومة للتقليص من تداعيات أزمة كوفيد 19، يمكن تقديم بعض التوصيات التي يتعين العمل على تحقيقها من أجل تحقيق التمكين الاقتصادي للمرأة التي سنستعرضها على شكل توصيات من خلال النقاط التالية:

- التسريع باتخاذ استراتيجية وطنية لتمكين المرأة من الانخراط في الاقتصاد الوطني تضمن كرامتهن وحمايتهن من كل أشكال التمييز والعنف والتحرش في أماكن العمل، وحقوقهن الصحية والإنجابية والاستفادة من التغطية الصحية والعمل اللائق في سوق الشغل وتدمج تدابير تحفيزية لتقوية التمكين الاقتصادي للنساء؛
- بلورة السياسات العمومية التي من شأنها الرفع من مشاركة النساء في سوق الشغل وتحسين برامج التشغيل الذاتي للرفع من عدد النساء المقاولات وضمان حقوقها الاجتماعية كاملة، بما فيها الحماية الاجتماعية وتوفير لها شروط العمل اللائق ومناهضة التمييز الذي تتعرض له النساء حسب وضعهم أرمل، عازبة، أم عازبة، مطلقة في حق الولوج الى الحقوق في مجال الحماية الاجتماعية للاستفادة من المعاش والتعويضات العائلية وملفات التعويض عن المرض؛
- تطبيق القانون رقم 19-20 الذي تضمن أحكاماً واضحة وقوية لضمان زيادة تمثيل المرأة في أعلى المناصب في حوكمة الشركات وتطبيق مبدأ المناصفة بما يمكن النساء من الولوج الى المجالس الادارية والاشتغال على تقوية أسس ولوج النساء إلى مراكز المؤسسات والمقاولات القطاع الخاص. هذا الأمر من شأنه رفع رهان التنمية المستدامة التي لا يمكن تحقيقها دون تمكين قانوني واقتصادي واجتماعي وثقافي للنساء وتحسين مناخ الأعمال للنساء وتشجيع الاستثمار؛
- التحسيس بمقتضيات القانون المتعلق بالأراضي السلالية ورفع الحيف على النساء، وتجاوز العقبات التي تحول دون ولوج النساء لهذا الحق، بسبب منظومة الموارث وسيادة العقلية الذكورية والتحايل

على القانون، مما أبقى نسبة النساء المالكات لا يتجاوز 7 في المائة وطنيا و 1 في المائة بالنسبة للقرويات إلغاء كل المقتضيات التي تمنع النساء من الاستفادة من الأراضي السلالية وتمنعهم من الملكية، ولاسيما شرط الإقامة في نطاق القانون 62.17 المتعلق بالتنظيم الإداري للأراضي الجماعية[8] ؛

- استنثار التطور الرقمي والمعلوماتي للتحسيس ورفع التحديات والصعوبات المعقدة والمتفاوتة التي [9] تعاني منها النساء، حيث أصبحت منصات التواصل الاجتماعي في بعض الأحيان أداة لانتهاك الحق في الخصوصية، وهي انتهاكات مرتبطة بشكل كبير بنشر المعطيات الشخصية الخاصة دون موافقة أصحابها واستغلالها في بعض الحالات لأغراض التشهير أو في سياق الأنشطة الإجرامية أو الربحية، للنساء والشخصيات العامة؛
- تغيير مجتمعي تدريجي يوفر بيئة حاضنة للحوار حول الحقوق والمساواة، ويشكل نقطة التقاء تضمن التفاف كل النساء والرجال حول هذه المطالب حتى ولو كانوا ينطلقون من منابر أيديولوجية وفكرية مختلفة.
- تفكيك البنية الذكورية للعلاقة بين الرجال والنساء في الحياة الخاصة التي تركز الوضع التمييزي تجاه النساء ضدا على المكاسب المحققة في مجالات أخرى وتغيير التمثلات المترسبة في أذهان الأفراد بما يساهم في تفسير الصور النمطية لمهام وأدوار الرجال والنساء، في بعض المناهج التربوية والمنابر الإعلامية والمسرحية والسينمائية.

3- المدخل السياسي:

إن المدخل السياسي من أهم المداخل التي تم مواكبته في هذه العشرية من خلال بروز دينامية مجتمعية ساهمت في خلق نقاش عمومي حول تفعيل مبدأ المناصفة والمساواة في المجال السياسي خصوصا وتفعيلا للفصل 19 من الدستور. لقد تمكن المغرب في هذه العشرية من إبرام تعديلات للقوانين الانتخابية خلال سنة 2021 والاجراءات الخاصة التي وضعت بهدف مراجعة القانون التنظيمي رقم 21.04 المتعلق بمجلس النواب ومراجعة القانون التنظيمي رقم 21.06 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، ومراجعة قانون رقم 21.11 المتعلق بمدونة الانتخابات، ، فبالرغم من الجهود المبذولة فان التمثيلية النسائية لازالت لا ترقى الى التطلعات، ولم تصل بعد إلى مبتغى النص الدستوري بتحقيق مبدأ المناصفة ووصول للمرأة إلى مراكز القرار. بهذا الخصوص إن الملاحظ أنه لازالت العديد من الهيئات والمؤسسات العمومية على المستوى الوطني والجهوي والمحلي، لا تعتمد على إجراءات لتقوية حضور النساء في هيئات الحكامة والوصول إلى

مناصب القرار وفي تولي مناصب المسؤولية. إضافة إلى ذلك، فإن مشاركة النساء في الأجهزة التقريرية للهيئات السياسية والنقابية ولهيئات المجتمع المدني، تبقى ضعيفة رغم الحضور النوعي والكمي لهن في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ولقد ساهمت الدينامية الحقوقية على تقديم عريضة للإعمال بإصدار قانون إطار للمناصفة التي تم قبولها من طرف رئيس مجلس النواب وتعتبر أول عريضة تكرر لمبدأ الديمقراطية التشاركية ودور المجتمع المدني كقوة اقتراحية فعالة للتأسيس قيم الديمقراطية والمساواة وهذا الأمر لا يحول دون تسجيل وجود تحديات ثقافية تعوق ولوج النساء الى مناصب القرار والمسؤولية. لكن رغم هذه الجهود لا زلنا في حاجة الى نضالات مستمرة لتحقيق مبدأ المناصفة والمساواة في الحياة السياسية بكل مؤسساتها، والرفع من التمثيلية النسائية في مناصب القرار وتجديد المؤسسات المنتخبة، ليبقى الانتقال لزمان المساواة الحقيقية بين الجنسين للرفع من تمثيلية النساء داخل المؤسسات الانتخابية.

فعلى المستوى السياسي، فبالرغم من الجهود المبذولة والتعديلات القانونية الهامة التي مكنت من تطبيق 30% من التمثيلية النسائية في اللوائح الجهورية، يمكن تقديم بعض التوصيات التي يتعين العمل على تحقيقها من أجل الرفع من التمثيلية النسائية التي سنستعرضها على شكل توصيات من خلال النقاط التالية:

- إقرار آليات أكثر نجاعة وفعالية تفرض تطبيق المناصفة في كافة مناحي حضور المرأة سواء على مستوى التشريعات أو المؤسسات أو السياسات العمومية [10] ، مع ضامن التزام جميع الفاعلين في الحياة السياسية وضرورة تغيير بعض القوانين الداعية لتحقيق التمييز الايجابي والتي تعتبرها مكسبا مهم في إطار التدرج للسعي نحو تحقيق المناصفة الفعلية في أفق 2030؛
- تبني المناصفة كقاعدة قانونية ملزمة ووضع ميكانيزمات لتشجيع النساء عبر ترشيحهن إسوة بالرجال باعتماد منطق الكفاءة وبدون تمييز من خلال اعتماد مقاربة مندمجة تضمن للنساء حضورا اقوى ويشجع تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في ولوج الوظائف الانتخابية وضمن تمثيلية النساء في التعيينات في المناصب العليا في الوظيفة العمومية أو في مواقع المسؤولية في المؤسسات العمومية سواء على مستوى إدارتها العامة أو مجالسها الإدارية؛
- أهمية إقرار المناصفة على اعتبار أنها مدخلا أساسيا لإقرار المساواة، وحقا من الحقوق التي يكفلها الدستور، وأنها من بين الاسس التي يقوم عليها تحقيق وتكريس الديمقراطية ومسألة ضرورية لتحقيق أهداف النموذج التنموي وفتح نقاش مجتمعي عمومي حول قضايا المساواة بين النساء والرجال على

عدة مستويات لترسيخ قيم المساواة والمناصفة ونشر ثقافة حقوق الإنسان مع ضمان تعبئة شاملة لجميع الفاعلين والقوى الحية في المجتمع.

الخلاصة:

لقد عاشت النساء ظروف اجتماعية واقتصادية ونفسية استثنائية بسبب طبيعة وباء كورونا، وما تم فرضه من تدابير وإجراءات قلصت من مجال ممارسة كثير من الحقوق والحريات [11] ، وقد أبانت من جديد هذه الوضعية الخاصة أن المرأة تتعرض في أوقات الأزمات وفي مختلف بقاع العالم أكثر من غيرها لشتى أنواع العنف والإقصاء والتمييز المبني على النوع وما يترتب عنه من مآسي تمس بحقوقها ومكتسباتها في العمق ، حيث تصاعدت حالات العنف الزوجي ضدها وازدادت نسبة البطالة بشكل مثير في صفوفها [12] ، وانتصبت في وجهها عقبات كبيرة حالت بينها وبين حقها في الولوج لمجموعة من الخدمات المتعلقة بالحماية القانونية والرعاية الصحية والتعليم، وكذا الاستفادة من المساعدات التي قدمتها الدولة بسبب غياب استحضار مقارنة النوع في سن التدابير الاحترازية.

وفي الختام يستخلص بعد مرور عشر سنوات من تطبيق الدستور ، ضرورة ملائمة كل التشريعات الوطنية مع الدستور والتزامات المغرب الدولية بما يضمن الحقوق الإنسانية للنساء، ويعطي للمساواة بين الجنسين بعدا ملموسا في مختلف مناحي الحياة العامة والخاصة، لتحقيق عدالة اجتماعية تنصف قضايا النساء والفتيات وفق مرجعية كونية تضمنها المعايير والمواثيق الدولية ، ويعجل بإعمال مبدأ المناصفة باعتباره آلية دستورية تعزز من تمثيلية النساء في مختلف مراكز القرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي ، بإصدار قوانين جديدة تتلاءم مع روح العصر وتطور النساء في المجتمع يناسب القرن 21، ويتوافق مع التطورات السوسولوجية الحاصلة، ويرتكز على المساواة التامة بين أفرادها وعلى بنية تكافلية غير تراتبية، ويهدف إلى ضمان حقوق النساء وحمايتهن من التبعية والحبف، ويمكن بنجاحة من حل معضلات الأسر والمجتمع.

مراجع

1. ا. المغربي، «الدستور المغربي»، 2011.
2. ا. ا. ب. التنموي، «النموذج التنموي»، 2021.
3. ا. ا. و. والبيئي، «مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي النموذج التنموي الجديد»، 2019.
4. ا. ل. الإنسان، «المذكرة تأسيس هيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز»، 2013.
5. «م. ا. ا. و. والبيئي»، مشروع القانون رقم 14-79 المتعلق بهيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز. إحالة رقم 20/2.
6. ا. ا. و. والبيئي، «تحقيق المساواة بين النساء والرجال مسؤولية الجميع: تصورات وتوصيات معيارية ومؤسسية» النهوض بالمساواة بين النساء والرجال في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. والسياسية، «نونبر 2
7. H.-C. a. Plan, « Etudes sur quelques aspects du capital humain au Maroc,» decembre 2015.
8. ج. ج. م. ا. المغربيات، «الاستعراض الدوري الشامل»، 2022.
9. ج. ج. م. ا. المغربيات، «التقرير الموازي حول التقدم المحرز في تنفيذ مبادئ بيجين»، 2020.
10. ج. ج. م. ا. المغربيات، «التقرير الموازي حول التقدم المحرز في تنفيذ مبادئ بيجين»، 2020.
11. I. R. d. E. Stratégiques, «Programme d'études » « Lien social au Maroc : quel rôle pour l'Etat et l'ensemble des acteurs sociaux ?,» mars 2012.
12. R. d. Maroc, «- « 50 ans de développement humain & perspectives 2025 »,» Janvier 2005.
13. hcp.

الدستور المغربي لسنة 2011 ورهانات الممارسة الاتفاقية في مجال حقوق الإنسان

ذ. عبد العزيز لعروسي
جامعة محمد الخامس - الرباط
كلية العلوم القانونية والاقتصادية
والاجتماعية - أكادال

إن دستور 2011 على خلاف سابقه، جاء بمقتضى أساسي يهتم بتأطير الممارسة الاتفاقية الدولية للمغرب في مجال حقوق الإنسان. فالإدراك القانوني للمجال الخارجي، يرتبط عموما بتطور مسألة حقوق الإنسان من خلال تبادل التأثير والتأثر بين رسم السياسات الداخلية والخارجية للدول¹. وبهذا تبرز أهمية الحسم الدستوري في التأكيد على كون التشريعات الدولية باتت مصدرا من مصادر إثراء وتطوير التشريعات الوطنية. فمجال كل من القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني أصبحا تراثا إنسانيا حقوقيا مشتركا. فكلما تعمق انخراط الدولة في المحيط الدولي، بكل مكوناته، كلما أصبح مطلب ملاءمة تشريعاتها مع الاتفاقيات والمعاهدات ذات الصلة أكثر إلحاحا². وقد جاء تصدير الدستور المغربي لسنة 2011 مؤكدا على رهان الملاءمة من خلال جعل الاتفاقيات الدولية المصادق عليها والمنشورة بالجريدة الرسمية، تسمو على التشريعات الوطنية، وذلك وفق محددات ثلاث تهم على الخصوص نطاق أحكام الدستور، القوانين الداخلية، والهوية الوطنية³.

¹ عبد العزيز لعروسي: "التشريع المغربي والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، ملامح قانونية ودستورية، سلسلة مواضيع الساعة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 87، السنة 2014، ص 23.

² الحسان بوقنطار: "الدستور الجديد والمجال الخارجي"، منشور بجريدة الاتحاد الاشتراكي، بتاريخ 2011/02/25.

³ انظر تصدير الدستور المغربي لسنة 2011، منشورات الأمانة العامة لحكومة، سلسلة الوثائق القانونية المغربية، طبعة 2011، ص 3.

ونظرا لتطور القانون الدولي الاتفاقي الذي أملت ضرورة الانفتاح والتعاون الدوليين في ضوء ملاءمة وتقريب التشريعات، مما أصبح معه ميلاد القواعد الدولية محكوما بدوائر اهتمام وحاجات المجتمع الدولي كمجتمع حقيقي يتأثر بعضه ببعض بصورة مباشرة. مما يقتضي وجوب احترام القواعد الدولية، سواء كانت واردة في شكل معاهدة أو عرف دولي أو مصدر آخر من مصادر القانون الدولي⁴. الأمر الذي يستلزم إعمال مبدأ السمو الدستوري لقواعد القانون الدولي على القانون الداخلي في مجالات كثيرة، وفي مقدمتها تدبير إشكالية العالمية والخصوصية عبر اعتماد مجموعة من المداخل والمقاربات⁵.

وتحاول هذه الورقة البحثية رصد وإعمال التفكير حول سياقات تموضع الممارسة الاتفاقية لحقوق الإنسان في صلب الوثيقة الدستورية، وهل الرهان الدستوري مرده موجة الحراك الديمقراطي على المستوى الوطني والإقليمي والدولي، الذي يعتبر أحد المدخلات الأساسية التي أفرزت مخرجات قانونية ودستورية وحقوقية وسياسية ومؤسسية...، تهم مسلسل إصلاح عميق للدولة وتجديد بنياتها ووظائفها ومشروعاتها.

المحور الأول: الرهان الدستوري بالمغرب وسؤال حقوق الإنسان في بعدها الكوني

اعتبارا للعلاقة بين الممارسة القانونية الوطنية والممارسة الاتفاقية الدولية، سواء تعلق الأمر بالإحالة أو الإدماج أو الملاءمة، فإن حقوق الإنسان يمكن أن تعرف بأنها "مجموع الحقوق الفردية والجماعية التي تم الاعتراف بها من لدن الدول ذات السيادة فصارت مقننة في دساتيرها وفي القانون الدولي"⁶.

فحقوق الإنسان ليست في جوهرها غريبة عن الدستور الذي يعد بمثابة سقف للتعامل بين الفاعلين في الفضاء السياسي، حيث لا يمكن إيجاد حلول لقضايا حقوق الإنسان على المستوى الوطني، من خارجه.

ترى ما مدى قدرة الدستورية المغربية على تدبير جدلية العالمية والخصوصية؟ وهل دسترة سمو الاتفاقيات الدولية التي استوفت مساطر المصادقة والنشر والإيداع، بمثابة رهان دستوري لإقرار عالمية حقوق الإنسان؟.

⁴ عبد الرحيم يوسف العوضي: "سمو الاتفاقيات الدولية على القوانين الوطنية: التصديق على نظام المحكمة الجنائية الدولية نموذجا"، منشور ضمن السياسة الجنائية في الوطن العربي، منشورات جمعية نشر المعلومة القانونية والقضائية، العدد 5، السنة 2006، ص 182،

⁵ عبد العزيز لعروسي: 'مجلة تمكين... السنة... العدد... ص ...

⁶ محمد سيلا، عبد السلام بنعيد العالي، مصطفى لعريصة (إعداد وترجمة): "في التأسيس الفلسفي لحقوق الإنسان"، نصوص مختارة، الطبعة الأولى، 2013، ص 30.

1- حقوق الإنسان في الدستور المغربي: سمو كوني أم خصوصيات وطنية؟

مما لا شك أن دساتير الدول الأطراف في الاتفاقيات الدولية تشكل محددًا لأسس العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي، وذلك من خلال رصد القانون الدولي والقانون الداخلي، وكذا تحديد تموقع الدولة ضمن أحد النظريات التأسيسية ذات الصلة. فمسألة العلاقة بين القانون الدولي (العالمية) والتشريعات الوطنية (الخصوصية) أثارت جدلا فقهيًا بين أنصار نظرية ثنائية القانون التي تركز على كون القانونين الداخلي والدولي نظامان قانونيان متساويان ومنفصلان ومستقلان، فكل منهما لا يتداخل مع الآخر ولا يختلط به⁷. أما نظرية وحدة القانون التي تؤكد غياب أي فاصل حقيقي بين القانون الدولي والقانون الداخلي، باعتبارهما مكونين لكتلة قانونية واحدة.

ويترتب على هذا التصنيف، أن القاعدة القانونية قد تكون نافذة دوليًا، دون أن تكون كذلك وطنيًا. وهو معطى كثير الحدوث، الأمر الذي تشدد معه المعاهدات الدولية، في بنودها على ضرورة تعهد الدول بتعديل تشريعاتها بما يتلاءم مع التزاماتها الدولية، حيث أكد الدستور المغربي لسنة 2011 على هذا الطرح⁸.

فالمشرع الدستوري جعل الاتفاقيات الدولية المصادق عليها والمنشورة في الجريدة الرسمية، تسمو على التشريعات الوطنية، وذلك وفق محددات ثلاث تهم على الخصوص نطاق أحكام الدستور، القوانين الداخلية، والهوية الوطنية. ترى إلى أي حد تشكل هذه المحددات خصوصيات أو استثناءات من سياق عالمية الحقوق والحريات الأساسية؟.

وتجدر الإشارة أنه في ظل الانتقادات الموجهة لكل من نظريتي وحدة القانون وثنائيته، انبثقت نظرية ثالثة تعرف باسم نظرية التوفيق أو الملاءمة⁹ The Harmonisation doctrine. وأن المدخل الدستوري من شأنه تجاوز الطرح الانقسامي حول ثنائية أو وحدة القانونين الداخلي والدولي من زاوية أولى، وتدبير عالمية وخصوصية حقوق الإنسان، من زاوية ثانية.

⁷ سعيد الجدار: "تطبيق القانون الدولي أمام المحاكم المصرية، علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي"، دار المطبوعات الجامعية، السنة 2000، ص 8.

⁸ عبد العزيز لعروسي: "ملاءمات قانونية ودستورية"، مرجع سابق، ص 45.

⁹ سعيد الجدار: "تطبيق القانون الدولي أمام المحاكم المصرية، علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي"، مرجع سابق، ص 26.

وقد اعتمد المشرع الدستوري خيار ملاءمة التشريع المغربي مع القانون الدولي في حالة تفاوتهما، خاصة في وقت أصبحت فيه جل دساتير العالم اليوم تتوفر على بند أو أكثر ينص صراحة على سمو القانون الدولي على الوطني.

فالدستور الهولندي لسنة 1972، لا يقضي بترجيح النظام القانوني الدولي على القانون الداخلي فحسب بل أيضا على نصوص الدستور ذاتها¹⁰. كما أن المادة 55 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، تقر بأن الاتفاقيات الدولية المصادق عليها بصفة قانونية، بمجرد نشرها، تكتسي قوة أسمى من القانون مع اشتراط تطبيقها من قبل باقي الأطراف إعمالا لمبدأ المعاملة بالمثل.

إن نظرية التوفيق أو الملاءمة كمقتضى أساسي للحد من النطاق التنازعي بين النظريات التأصيلية لثنائية ووحدة القانون، وبالتالي فمسألة عالمية وخصوصية حقوق الإنسان تتموضع حتما في سياقات النظرية التوفيقية وفق المراكزين الآتي بيانهما:

- مركز التوفيق العمودي: يتم من خلاله رصد العالمية والخصوصية على مستوى دول الشمال "الحدائي" و"المتقدم" ودول الجنوب "التقليدي" و"المتخلف".

- مركز التوفيق الأفقي: ويعني الارتكاز على المساواة بين الدول في السيادة، بصرف النظر عن الأبعاد الجغرافية والحضارية والثقافية والإيديولوجية.

فالمغرب خلال التعديلات الدستورية لسنة 1992 و1996 ركز على حقوق الإنسان في عالميتها، معلنا تمسكه بها مضمونا ومنطوقا، وذلك محاولة منه للتوفيق بين كونية الحقوق الإنسانية والخصوصية الوطنية¹¹. كما أن دستور 2011 جاء مؤكدا على سمو الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان من زاوية أولى، وعلى رهان الملاءمة من زاوية ثانية، خاصة أن هذا السمو الاتفاقي يتموضع في سياق احترام أحكام الدستور المغربي، إضافة إلى القوانين الداخلية والهوية الوطنية. وبذلك فالمغرب باعتماده نظرية التوفيق بين القانونين

¹⁰- الحسن الوزاني الشاهدي: "الاتفاقيات والقانون الداخلي المغربي في مجال حقوق الإنسان"، وارد ضمن أشغال ندوة علمية حول الاتفاقيات الدولية والقانون الداخلي من خلال الاجتهادات القضائية، الطبعة الأولى، دجنبر 2002، ص 90.

¹¹- علي كرمي: "حقوق الإنسان والحريات العامة في المغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 46، الطبعة الثانية، 2003، ص 88.

الوطني والدولي، يفترض معه ارتكابه إلى عالمية حقوق الإنسان، لكن مع الأخذ بعين الاعتبار لخصوصياته ومرجعياته الثقافية والحضارية، إذا اقتضى الأمر ذلك. وهو بهذا الموقف، يتماشى مع الطرح ذاته الذي اعتمده "شارل روسو" بشأن وصف القانون الدولي، شكلا ومضمونا، بأنه قانون تعايش وتنسيق.

إن حقوق الإنسان اكتست امتدادا ملحوظا في الأنظمة السياسية للدول. وذلك من خلال إقرارها دستوريا من ناحية الشكل، وضمانها للشروط الفكرية والمجتمعية لتحول الفرد من مجرد كونه رقما مجهولا في المعادلة الاجتماعية إلى كونه مواطنا ذا حقوق وواجبات.

فالدساتير في جل الأنظمة الديمقراطية هي أساس التعاقد المؤسساتي السياسي بين عالم المقررين وعالم المتأثرين لإقرار توازنات داخل هذه الأنظمة. ذلك أن تفكيك معادلة التوفيق بين عالمية حقوق الإنسان واحترام الخصوصيات الوطنية، يقتضي الوقوف على مسألة التأسيس الدستوري لمبدأ سمو الكونية الحقوقية.

أ- الالتزام الدستوري بعالمية حقوق الإنسان

إن موضوع عالمية حقوق الإنسان اكتسب أهمية متزايدة بالنظر لكونه أصبح مقننا دستوريا من قبيل جل الأنظمة السياسية، فضلا عن كونه أصبح أداة نضال سياسي ضد مظاهر الاستبداد من جهة، والدفاع عن الحقوق الفردية ضد تعسف الدولة¹².

في المرحلة التاريخية لمغرب ما قبل الدستور، رسم كل من العهد الملكي لسنة 1958 وظواهر الحريات العامة الصادرة بنفس السنة، والقانون الأساسي للمملكة لسنة 1961، الدعامات القانونية الأولى لإقرار حقوق الإنسان والحريات الأساسية في جوانبها المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية.

إن بداية الالتزام الدستوري بحقوق الإنسان بالمغرب، جسدهت تباعا دساتير 1962-1970-1972، حيث ظلت هذه الحقوق مرتبطة بالحضارة العربية الإسلامية¹³. غير أن دستوري 1992-1996 كرسا البعد الحقوقي كما هو متعارف عليه عالميا. وبصيغة أكثر دقة تم التأسيس الدستوري للممارسة الاتفاقية المغربية.

¹² - محمد سبيلا: 'مفهوم حقوق الإنسان في الفلسفة الحديثة'، ورد على الموقع الإلكتروني: minbaralhurriyya.org/index.php

¹³Chaouki Serghini : « Le Maroc et les règles internationales des droits de l'homme », in Basri (D), Vedel (G), Rousset (M), S/d, le Maroc et les droits de l'homme : positions, réalisations et perspectives. Editions l'Harmattan, 1994, p 285.

فكل موجة من التعديلات الدستورية محكومة بالسياقات والظروف السياسية الوطنية والدولية الملازمة لها. فالفترة الدستورية الممتدة ما بين 1962-1972 تتسم بإيلاء الأهمية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية على الحقوق المدنية والسياسية، غير أن الفترة الدستورية ما بين 1992-1996 تزامنت مع ظهور جيل ثالث لحقوق الإنسان¹⁴، كالحق في البيئة والتضامن والحفاظ على التراث الإنساني المشترك.. وفي هذا السياق يتموضع دستور 2011 في إطار الموجة الثالثة من نماذج الدساتير الحقوقية، إذ تم الانتقال من دستور فصل السلطات إلى دستور الحقوق والحريات، من خلال الإعلان عن التزام الدولة بحماية "منظومتي حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والنهوض بهما والإسهام في تطويرهما، مع مراعاة الطابع الكوني لتلك الحقوق وعدم قابليتها للتجزئ".

ويعتبر المخالفة، إن التمسك بالخصوصيات الوطنية، هو فك للارتباط مع المبادئ الكونية والقيم المشتركة للإنسانية جمعاء. فضلا عن فتح الباب أمام التأويلات التي من شأنها أن تهدد مسار عالمية حقوق الإنسان، من خلال استغلال المرجعيات الدينية والثقافية والهوياتية لتهميش المواثيق الدولية ذات الصلة. فالمغرب بتعهداته الدستورية، تجاوز محددات الغموض التي شابت تجاربه الدستورية منذ سنة 1962، في الإقرار بسمو الاتفاقيات الدولية المصادق عليها على القوانين الوطنية.

ب: الدستور ومحددات الخصوصية المغربية

إن المشرع الدستوري احتفظ في إطار معادلة سمو بمحددات تراتبية ثلاث (أحكام الدستور - قوانين المملكة - والهوية الوطنية)، كاحتياط دستوري استراتيجي يمكن اللجوء إليه كلما اقتضى الأمر، للحفاظ على الخصوصية الوطنية أمام زحف تيارات العالمية.

فالمحددات الدستورية الثلاث، يمكن أن تدرج في باب الخصوصيات الوطنية، غير أنها خصوصية ترسم مسار الانخراط التدريجي للمغرب في منظومة الكونية. وهذا الطرح يتماشى مع طرح المؤسسة الملكية، من حيث تأكيدها على أن: "الكونية منظومة مشتركة بين الجميع، أما المسار الذي يؤدي إليها فيتسم بالخصوصية، ذلكم هو الشعار الذي ترفعه إفريقيا المسؤولة والمتشعبة والملتزمة بحقوق الإنسان"¹⁵.

¹⁴ - ميمون خراط: "حقوق الإنسان في الدستور المغربي بين سمو الكوني والخصوصية الوطنية"، واد على موقع العلوم القانونية

الإلكتروني: www.marocdroit.com

¹⁵ - انظر الرسالة الملكية السامية بمناسبة انعقاد الدورة الثانية للمنتدى العالمي لحقوق الإنسان بمراكش، بتاريخ 27 نونبر 2014.

وهكذا يبدو أن سؤال الكونية والخصوصية لم يبق مجرد نقاش فكري، بل أصبح نقاشا يتموضع في قلب الممارسة الاتفاقية الدولية، سواء أثناء مرحلة المفاوضات، التوقيع، أو المصادقة على المعاهدات أو الأوفاق الدولية لحقوق الإنسان.

2: الكونية والخصوصية: أية مشروعية.

إن الحراك المتنامي الذي تعرفه حقوق الإنسان، يثير تأويلات متقاطعة بين قيمتي الكونية والخصوصية بمدخلات جديدة من المطالب، بمنطق "دافيد ايستون"، الأمر الذي يطرح معه على الدول والحكومات إيجاد مخرجات لفائدة أصحاب هذه المطالب في سياق يتسم بالنزعة الإنسانية الحقيقية (Humanisme juridique).

فالكونية هي القاعدة أو الأصل، والخصوصية هي الاستثناء أو الفرع. وبالتالي فالحفاظ على التوازن بين شقي المعادلة، يقتضي عدم الارتقاء بالكونية على نحو يهدد وجود الخصوصية من خلال إقرار نمطية الفكر الوحيد. بل أن الأعراف والتقاليد الوطنية يجب أن تجد لها مكانا حول القاعدة، في إطار من التعايش المستدام *La cohabitation permanente*. وهذا الطرح تؤكد الرسالة الملكية أعلاه، بحيث أن الكونية تكتسب مشروعيتها، حينما تمثل التنوع الإنساني وتحميه من زاوية أولى، وحينما تتبناها شعوب العالم وتساهم في بلورتها، من زاوية أخرى.

وعليه، فالأمر في العمق ليس مجرد جدل بشأن كونية حقوق الإنسان، بقدر ما هو إزاحة الستار عن التوظيفات الإيديولوجية والسياسية لمنظومة هذه الحقوق. كما أن التعارض بين الكونية والخصوصية مهما بلغ مداه يظل محصورا في قضايا محددة يمكن الاجتهاد "تأويليا" للتوفيق بينهما¹⁶.

المحور الثاني: الدستور في ضوء ضبط التوازنات القانونية والحقوقية

إن المشرع الدستوري احتفظ في إطار معادلة سمو بمحددات تراتبية ثلاث (أحكام الدستور – قوانين المملكة – والهوية الوطنية)، كاحتياط دستوري استراتيجي يمكن اللجوء إليه كلما اقتضى الأمر، للحفاظ على الخصوصية الوطنية أمام زحف تيارات العالمية.

فالمحددات الدستورية الثلاث، يمكن أن تدرج في باب الخصوصيات الوطنية، غير أنها خصوصية ترسم مسار الانخراط التدريجي للمغرب في منظومة الكونية. وهذا الطرح يتماشى مع طرح المؤسسة الملكية،

¹⁶ - ميمون خراط: "حقوق الإنسان في الدستور المغربي بين سمو الكوني والخصوصية الوطنية"، مرجع سابق،

من حيث تأكيدها على أن: "الكونية منظومة مشتركة بين الجميع، أما المسار الذي يؤدي إليها فيتسم بالخصوصية، ذلكم هو الشعار الذي ترفعه إفريقيا المسؤولة والمتشعبة والملتزمة بحقوق الإنسان"¹⁷. وهكذا يبدو أن سؤال الكونية والخصوصية وضبط التوازنات القانونية والحقوقية لم يبق مجرد نقاش فكري، بل أصبح نقاشا يتموضع في قلب الممارسة الاتفاقية الدولية، سواء أثناء مرحلة المفاوضات، التوقيع، أو المصادقة على المعاهدات أو الأوفاق الدولية لحقوق الإنسان.

أ: الدستور ومحددات كونية الحقوق والحريات الأساسية

إن التزام الدول الأطراف، عبر مسطرة التصديق، بضمان كونية الحقوق والحريات الأساسية الواردة في الاتفاقيات الدولية ذات الصلة، يؤكد بوضوح سمو القانون الدولي. وهذا المعطى مرده، حسب بعض الباحثين، إلى ما تتمتع به الهيئات الدولية من شرعية ديمقراطية تجعلها ذات مقبولية من طرف غالبية الأمم¹⁸. ترى إلى أي حد يؤكد القضاء الدستوري المغربي مقبولية سمو الالتزامات الدولية؟.

وتجدر الإشارة أن دراسة الدستور المغربي والقانون الدولي العام لم تكن تكتسي إلى وقت قريب أهمية بالغة. وذلك لاعتبارات تتعلق بندرة المضامين والمقتضيات المتعلقة بمكانة الالتزامات الدولية في الوثيقة الدستورية، خاصة في مرحلة ما قبل سنة 2011، الأمر الذي أفرز تضاربا في الاجتهاد القضائي المغربي بين مرجح للاتفاقيات الدولية (العالمية) ومرتكب للقانون الداخلي (الخصوصية). وفي إطار التحول الذي عرفه المغرب بإقراره لدستور 30 يوليوز 2011، خاصة في ظل الحراك الديمقراطي للربيع العربي، تم الانتقال من نماذج الدساتير النمطية المتسمة بالغموض والاختزالية إلى الموجة الثالثة من الدساتير الأكثر تفصيلا وانفتاحا.

ب: القضاء الدستوري وإقرار التوازنات القانونية ذات المرجعية الوطنية والدولية

وفي ضوء رهانات الكونية والخصوصية، من الأهمية رصد دور القضاء الدستوري في مراقبة دستورية المعاهدات الدولية التي خضعت لمسطرة المصادقة والنشر والإيداع. فمسار الدساتير المغربية السابقة 1962-1970 - 1972 - 1992 - 1996 - اكتفت بالوقوف على مراقبة دستورية القوانين دون المواثيق الدولية.

¹⁷- انظر الرسالة الملكية السامية بمناسبة انعقاد الدورة الثانية للمنتدى العالمي لحقوق الإنسان بمراكش، بتاريخ 27 نونبر 2014.

¹⁸- Jürgen Theres, « La protection des droits de l'homme : entre législation interne et droit international », in REMALD, Thèmes actuels, n° 26, 1^{ère} édition, 2001, p 9.

وبمعنى أدق ظلت اختصاصات كل من الغرفة الدستورية والمجلس الدستوري حبيسة المرجعية الوطنية دون الانفتاح على المرجعية الكونية.

وبمقتضى الفصل 129 أحدث دستور 2011 محكمة دستورية ذات اختصاصات أوسع مقارنة مع التجارب السابقة. فالفصل 55 من الدستور ينص في فقرته الأخيرة بأنه:

«إذا صرحت المحكمة الدستورية، إثر إحالة الملك، أو رئيس الحكومة، أو رئيس مجلس النواب، أو رئيس مجلس المستشارين أو سدس أعضاء المجلس الأول، أو ربع أعضاء المجلس الثاني، الأمر إليها، أن التزاما دوليا يتضمن بندا يخالف الدستور، فإن المصادقة على هذا الالتزام لا تقع إلا بعد مراجعة الدستور».

وعليه، فالقضاء الدستوري ينحو إلى ضبط التوازنات القانونية ذات المرجعية الوطنية والدولية، من خلال التدقيق والاختصاص الدستوري L'audit constitutionnel¹⁹.

وقد أكد رئيس المحكمة العليا بالولايات المتحدة الأمريكية سنة 1973، السيد Warren Burger بأن الهدف الأساسي للدستور الأمريكي هو إيجاد صمام أمان لبعض الحقوق من خلال قضاء مستقل وغير مسيس²⁰.

وعليه، فالانفتاح على عالمية حقوق الإنسان الواردة في النص الدستوري غير متناقضة في صلبها وجوهرها مع القيم المثلى المشكلة للهوية الوطنية²¹.

فالقضاء الدستوري من خلال ضبطه للالتزامات الدولية، هو تأكيد من طرف المغرب، كما جاء في تصدير دستور 2011، للطابع الكوني للحقوق والحريات المتضمنة في الاتفاقيات الدولية ذات الصلة. هذه الاتفاقيات تتكون أطرافها من مكونات الدول الأطراف وتكتسي قيمة ومكانة قانونيتين مهمتين، مشكلة بذلك قواعد سلوك تقنن حقوق وواجبات الدول المتعاقدة.

إذا كانت عملية موضعة الحق والواجب ضمن سؤال العالمية والخصوصية من شأنه أن يطرح إشكالية تداخل وتعايش المرجعيات الكونية والداخلية، وانعكاساتها على الجانب التشريعي والمؤسساتي للدول، فإنه من

¹⁹ - عبد العزيز لعروسي، ملاءمات قانونية ودستورية، م.س.ذ.، ص 71.

²⁰ - مايكل كامن Michael Kammen، آلة تعمل من تلقاء ذاتها، الدستور في الثقافة الأمريكية، ترجمة أحمد ظاهر، دار فارس للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 1996، ص 181-299.

²¹ - علي كرمي: "حقوق الإنسان والحريات العامة في المغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارات المحلية والتنمية، م.س.ذ.، ص

الصعب نسبيا التأكيد بأن الدستور المغربي الحالي قد حسم قطعيا في مسألة سمو الاتفاقيات الدولية على القانون الداخلي. وعليه، فمسألة المرجعيات الكونية والوطنية أصبحت جزءا من النقاش العمومي، بأبعاده الدستورية والإيديولوجية والاقتصادية والثقافية والحقوقية والاجتماعية. كما انعكس هذا النقاش أيضا على مسار إنتاج وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية، وخاصة في ظل التحول من خطاب «تغيير الدستور» إلى خطاب «التغيير بالدستور»²².

²² - حسن طارق: "السياسات العمومية في الدستور المغربي الجديد، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 92، السنة 2012، ص 17.

خاتمة عامة:

إن الاهتمام المتزايد بمعادلة حقوق الإنسان في شقها المتعلق بالكونية والخصوصية، وضبط التوازنات القانونية مرده إلى أن قياس درجة التطور السياسي لأي مجتمع مرتبط بتنامي الأفكار والقيم الداعية إلى الحريات العامة والديمقراطية. فضلا عن كون الدساتير الوطنية تنحو إلى توفير الضمانات اللازمة لإبراز هذه الحقوق والحريات الأساسية وتأكيدهما.

فأمام التقدم الذي حققته موجة حقوق الإنسان، التي غمرت العالم كله، يصعب التراجع خطوة إلى الوراء، وذلك بصرف النظر عن مدى تغلغلها في ثقافة وسلوك الشعوب. وهذا الوضع الراهن يقتضي لزاما عدم أخذ الكونية والخصوصية، كمتناقضين لا يلتقيان، بل كعنصرين يتكاملان في الوسائل والأهداف.

كما أن الاهتمام الدولي بحقوق الإنسان يشكل أحد مميزات النظام الدولي المعاصر بمتغيراته الجيوستراتيجية والسياسية التي شهدها العالم كانهيار حائط برلين وتفكك غالبية الأنظمة الشمولية²³، وتداعيات أحداث 11 سبتمبر 2001 واحتكار مجلس الأمن سلطة التشريع العالمي. حيث اكتست حقوق الإنسان عالمية جديدة وأضحت، بمنطق بطرس بطرس غالي، الأمين الأسبق لهيئة الأمم المتحدة، اللغة المشتركة للإنسانية جمعاء. فالكونية هي كل متكامل، حيث اعتبر الأمين العام للأمم المتحدة بتاريخ 19 أكتوبر 2010، الكونية بمثابة القلب النابض للقانون الدولي لحقوق الإنسان. الأمر الذي يقتضي القطع مع أي انتقائية قد تطل هذا الموضوع.

فالقضاء الدستوري من خلال ضبطه للالتزامات الدولية، هو تأكيد من طرف المغرب، كما جاء في تصدير دستور 2011، للطابع الكوني للحقوق والحريات المتضمنة في الاتفاقيات الدولية ذات الصلة. ومن خلال إقرار التوازنات القانونية ذات المرجعية الوطنية والدولية، فإن الاجتهاد القضائي في المادة الدستورية ينحو إلى التدقيق وضبط الاختصاصات الدستورية.

وعليه، فاعتماد مداخل جديدة لرصد العلاقة الامتدادية بين عالمية وخصوصية حقوق الإنسان، كمسطرة إبداء التحفظات على الاتفاقيات الدولية المصادق عليها وإجراء تعديلات على الدساتير الوطنية،

²³ - رضوان زيادة: "مسيرة حقوق الإنسان في العالم العربي"، الطبعة الأولى، 2000، ص 13.

وتقديم التقارير إلى الهيئات الأممية ومد جسور الحوار الحضاري والثقافي بين الأمم والشعوب... من شأن ذلك، تبديد مخاوف حكومات الجنوب أمام زحف التشريع الدولي.

ولتفادي تفسير أية خصوصية في مجال حقوق الطفل أو المرأة أو العمال المهاجرين أو التمييز العنصري أو التعذيب أو الهوية الدينية والثقافية والحضارية...، على أنها إلغاء لكونية حقوق الإنسان، يقتضي البحث عن أرضية مشتركة للتعاون الدولي، قوامها المساواة والإنصاف.

وفي سياق التحولات التي يعرفها العالم، على المستويات المحلية والإقليمية والدولية، فالتعاون والتقارب بين أعضاء المنظومة الدولية، كفيل بتعايش الخصوصيات الهوياتية، الحضارية، والثقافية... في كنف الكونية.

هذا المعطى يقتضي إيلاء الدول النامية مكانا متميزا في مسار العملية التشريعية أثناء إبرام الاتفاقيات الدولية، سواء في المجالات الاقتصادية والعسكرية والثقافية والحقوقية والسياسية والبيئية...

فالهندسة الدولية لحقوق الإنسان، بمرجعياتها الكونية والخصوصية، ينبغي أن تتموضع في إطار مقارنة تشاركية، قوامها المساواة، السلام، والتعايش المستدام. وعليه، من شروط دعم وترسيخ كونية حقوق الإنسان على المدى المتوسط والبعيد، إقامة أنظمة ديمقراطية تأخذ بعين الاعتبار تزايد حاجيات المواطن، من جهة، والتحول لذي طال وظائف الدولة دستوريا، من جهة أخرى.

غير أن المفارقة الراهنة تكمن في كيفية ترحيل مبادئ الكونية إلى الثقافات الخصوصية؟ وبأي تكلفة؟ وبأية وسائل؟ وفي إطار أية صيغة تعاقدية دستورية؟

المجلى
المغربي
للقانون
والسياسة
والاقتصاد

- Nora Stirn, « LE NOUVEL ÉLAN PARTICIPATIF DE LA CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT ET SES RÉPERCUSSIONS SUR LA PROCÉDURE DE RÉVISION DE LA CONSTITUTION », *Revue française de droit constitutionnel* ; 2021/3 N° 127 ; pages 147 à 173 ; DOI 10.3917/rfdc.127.0147
<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2021-3-page-147.htm>
- Valérie Bernaud, Felipe Calderón-Valencia « UN EXEMPLE DE CONSTITUTIONNALISME VERT : LA COLOMBIE », *Revue française de droit constitutionnel*, 2020/2 N° 122 | pages 321 à 343 ; DOI 10.3917/rfdc.122.0321
<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2020-2-page-321.htm>
- ILF-GERJC – AIX MARSEILLE UNIVERSITÉ CDPC – UNIVERSITÉ DE TOULON DICE UMR 7318 IEIIA – UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR, XXXVe TABLE RONDE INTERNATIONALE, CONSTITUTION ET ENVIRONNEMENT, AIX-EN-PROVENCE 6 et 7 septembre 2019
<http://www.persee.fr/collection/aijc>
- Site web du Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts
<http://www.eauxetforets.gov.ma/Biodiversite/Biodiversite%C3%A9%20au%20Maroc/contexte-international/Pages/Contexte-International.aspx>
- Site web Ministère de la transition énergétique et du développement durable
Département du développement durable
<http://www.environnement.gov.ma/fr/115-theme/biodiversite/3384-la-convention-sur-la-diversite-biologique>
- www.CSMD.ac.ma NMD.pdf
- https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2015.pdf?lang=en

Bibliographie

- Alexis Le Quinio, « DROIT CONSTITUTIONNEL, ENVIRONNEMENT ET PEUPLES AUTOCHTONES EN AMÉRIQUE LATINE », *Revue française de droit constitutionnel*, 2020/2 N° 122, pages 299 à 320, DOI 10.3917/rfdc.122.0299
<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2020-2-page-299.htm>
- Christel Cournil, « ENJEUX ET LIMITES DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT FACE À L'URGENCE CLIMATIQUE », *Revue française de droit constitutionnel*, 2020/2 N° 122, pages 345 à 368, DOI 10.3917/rfdc.122.0345
<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2020-2-page-345.htm>
- Iris Nguyễn-Duy, « LA CONSTITUTION BRITANNIQUE : CONTINUITÉ ET CHANGEMENT » *Revue française de droit constitutionnel*, 2014/3 n° 99, pages 581 à 606, DOI 10.3917/rfdc.099.0581
<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2014-3-page-581.htm>
- Julien Vachey, « LA CULTURE CONSTITUTIONNELLE DU PEUPLE. PROPOS INTRODUCTIFS », *Revue française de droit constitutionnel*, 2020/3 N° 123, pages 587 à 595, DOI 10.3917/rfdc.123.0587
<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2020-3-page-587.htm>
- Laurent Fonbaustier, « L'ENVIRONNEMENT CHUCHOTE À L'OREILLE DES SYSTÈMES JURIDIQUES. CONSIDÉRATIONS PROVISOIRES SUR LES ENJEUX, LES CONDITIONS ET LES LIMITES D'UNE CONSTITUTION ÉCOLOGIQUE », *Revue française de droit constitutionnel*, 2020/2 N° 122, pages 369 à 389, DOI 10.3917/rfdc.122.0369
<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2020-2-page-369.htm>
- Marie-Anne Cohendet, Marine Fleury, « DROIT CONSTITUTIONNEL ET DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT », *Revue française de droit constitutionnel*, 2020/2 N° 122 | pages 271 à 297 DOI 10.3917/rfdc.122.0271
<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2020-2-page-271.htm>

Conclusion

Au terme de ce papier nous pouvons avancer que la préservation de l'environnement, de la nature, des ressources naturelles et la lutte contre la pollution et la dégradation de la nature est une responsabilité de tout un chacun, gouvernements et gouvernés, riches et pauvres, pays développés et en voie de développement, personnes physiques et personnes morales ; c'est pour cela que la mis en valeur de l'environnement et du développement durable ont été consacrés dans les constitutions de nombreux pays dans tous les continents. Le Maroc est très impliqué dans cette dynamique mondiale de lutte contre le réchauffement climatique et la défense de l'environnement. L'arsenal juridique au sujet de la sauvegarde de l'environnement, existe dans beaucoup de pays, que ce soit dans le droit ordinaire ou même dans la constitution, mais la question qui se pose est relative à l'application et à la concrétisation de ces lois dans la réalité vécue des peuples et des nations. Tout le monde est d'accord qu'un environnement sain et soluble fait partie des droits de l'Homme, l'être humain a besoin pour vivre d'un air pure pour respirer avant toutes choses,

Les maladies les plus dangereuses respiratoires et autres, les virus les plus mortels comme celui du Covid-19 sont à mon sens le résultat des manœuvres humains sans la prise en compte des mesures nécessaires de la protection de l'environnement et sans le respect de la nature.

Au final nous pouvons réfléchir à la problématique de l'efficacité de la protection de l'environnement par voie judiciaire ; nous pouvons poser la question : est-ce que disposer d'un droit sur l'environnement même constitutionnel est garant d'une protection et d'une sauvegarde de cet 'environnement ? Ce sont là des sujets qui pourraient intéresser des chercheurs.

territoriales et de tout citoyen dans la sauvegarde et la protection de la nature et des ressources naturelles pour toutes les générations actuelles et futures.

Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ;

Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;

Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ».

En plus de cette introduction, cette charte contient une dizaine d'articles qui insistent sur la préservation d'un environnement sain et équilibré et que tout un chacun doit respecter et préserver. Que l'Etat doit concilier, dans sa politique de développement durable, entre le développement économique et le progrès sociale d'une part et la mise en valeur environnementale. Elle a insisté aussi sur l'accès à l'information de type environnemental sans entraves et sans obstacles, à l'utilisation de la technologie et de l'innovation pour la protection de l'environnement qui doit faire partie des programmes de l'éducation et de la formation.

Au Maroc au lieu de la charte sur l'environnement, la loi-cadre n° 99-12 a porté Charte Nationale de l'Environnement et du Développement Durable, contenant 35 articles qui concernaient en titre premier «Objectifs, principes, droits et devoirs », en titre 2 « De la protection de l'environnement », en titre 3 « Du développement durable », en titre 4 « Des engagements de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'Etat, des entreprises privées, des associations de la société civile et des citoyens » et en Titre VI « Des règles de responsabilité et de contrôle environnementaux »

C'est une charte ambitieuse qui touche des aspects de l'environnement, du développement durable et de la responsabilité de l'Etat et des collectivités

D. La constitutionnalisation de la protection de l'environnement en France

Le volet environnemental a été cité déjà dans le préambule de la constitution française qui stipule que « Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004 ». Nous pouvons lire aussi à l'article 34 de la dite constitution, dans le titre 5 « Des rapports entre le parlement et le gouvernement » ce qui suit : « La loi fixe les règles concernant :

...

La loi détermine les principes fondamentaux :

– de l'organisation générale de la Défense nationale ;

...

– de la préservation de l'environnement ;

– du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;

... »

Dans l'introduction de la Charte de l'Environnement, nous pouvons lire « Le peuple français, Considérant,

Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;

Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;

Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ;

Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;

disparate par des textes de loi ou des actes réglementaires ainsi que des recours de common law qui concernent des domaines divers et variés. Ces réglementations peuvent avoir pour champ d'application le territoire du Royaume-Uni dans son intégralité. Certaines réglementations concernent des territoires spécifiques : Pays de Galles, Ecosse ou Irlande du Nord, par exemple. Ces droits environnementaux ne sont pas contenus dans un texte unique, mais protégés par les sources de droit ordinaire aux côtés des textes internationaux et européens »¹⁹.

La particularité britannique est que les lois votées par le Parlement sont la source ultime et suprême du droit. Par conséquent le Parlement britannique possède la possibilité de modifier la constitution selon la procédure législative ordinaire. Ainsi vu cette flexibilité et cette souplesse, et surtout après le Brexit, le Royaume-Uni pourrait modifier sa législation écologique en continu en fonction de la réalité changeante du climat et de l'environnement.

Cependant, certains observateurs avancent qu'il est temps pour le Royaume-Uni d'avoir une constitution écrite, codifiée et comme disait Iris Nguyễn-Duy (2014) «Une codification de la Constitution britannique aurait un apport démocratique indéniable : elle permettrait aux citoyens de mieux connaître la Constitution et ses mécanismes, les droits et devoirs qui sont les leurs et également ceux des gouvernants»²⁰.

Qu'en-t-il de la constitutionnalisation de la protection de l'environnement en France, le pays avec lequel le Maroc a des liens économiques, historiques et culturels ?

¹⁹ Ibid , p.359

²⁰ Iris Nguyễn-Duy, « LA CONSTITUTION BRITANNIQUE : CONTINUITÉ ET CHANGEMENT » Revue française de droit constitutionnel » 2014/3 n° 99 | pages 581 à 606, p.603 ; DOI 10.3917/rfdc.099.0581

3- Ceux qui violeront les dispositions du paragraphe précédent encourront, selon les termes fixés par la loi, des sanctions pénales ou, s'il y a lieu, administratives, et ils auront l'obligation de réparer les dommages causés»¹⁵.

A part cet article, la constitution de l'Espagne ne donne pas beaucoup d'importance à la question environnementale ; en cas de conflits type environnemental le législateur recourt souvent au Droit et à la réglementation de l'Union européenne en matière écologique.

Pour le Royaume Uni, ce pays qui a quitté l'union européenne dans le cadre du Brexit¹⁶, dispose-t-il d'un droit constitutionnel au sujet de la sauvegarde de l'environnement ?

C. La constitutionnalisation de l'écologie au Royaume-Uni

L'Angleterre n'a pas de constitution écrite ; mais le Royaume-Uni possédait un corpus de lois, de la jurisprudence et des traités qui gouvernent la vie des citoyens de ce pays. Le droit britannique de l'environnement ne dérange pas à cette règle, il n'est pas consacré par une déclaration constitutionnelle possédant des principes généraux en la matière, mais par des sources de droit ordinaire jurisprudentielles et textuelles¹⁷. Ainsi, avant le Brexit, comme disait AURÉLIE DUFFY « les sources du droit de protection de l'environnement ont été fortement influencées par le droit de l'Union européenne. La majorité des législations environnementales, comme en matière de changement climatique, sont des mises en œuvre du droit de l'Union européenne qui, lui, a une valeur constitutionnelle »¹⁸. Il a ajouté que le droit de l'environnement est « le droit qui est consacré est protégé de façon éclatée et

¹⁵<file:///C:/Users/post/Documents/Constitution%20l'économie%20et%20la%20bonne%20gouvernance/Constitution%20Espagne.pdf> [Constitucion Espagne.pdf](#) p.40

¹⁶ La sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne a eu lieu en janvier 2021

¹⁷« La constitution et l'environnement » XXXVE TABLE RONDE INTERNATIONALE 6 & 7 septembre 2019 Aix-Provence.<file:///C:/Users/post/Documents/Constitution%20l'économie%20et%20la%20bonne%20gouvernance/Constitution%20verte.pdf> p.357

¹⁸Ibid , p.358

Nation. L'article 49 du titre II « Sur les droits, garanties et devoirs » qui considère l'assainissement environnemental comme un service public à la charge de l'État.

Les articles 14, 18, 20, 23, 86, 96, 103, 104, 105 et plus encore de la constitution colombienne ont insisté sur la protection de l'environnement pour un développement équilibré et durable.

Ce pays d'Amérique Latine, la Colombie a instauré une constitution verte ambitieuse et en avance par rapport à ce qui existe partout dans le monde, mais la question qui se pose est ce que les normes et lois trouveront le chemin vers des applications concrètes et avec vigueur sur le terrain ? Aussi est ce que les citoyens sont vraiment conscients de l'intérêt si grandiose de la préservation de l'environnement pour la génération actuelle et les générations futures.

B. La constitutionnalisation de la protection de l'environnement en Espagne

L'Espagne, ce pays européen géographiquement proche du Maroc, dispose d'une constitution de 1978 contenant un aspect relatif à l'environnement au niveau du titre I «Des droits et des devoirs fondamentaux » à la section II intitulée «Des droits et des devoirs des citoyens», au chapitre 3 « Des principes directeurs de la politique sociale et économique » il y a l'article 45 et dans celui-ci nous pouvons lire :

«1- Tous ont le droit de jouir d'un environnement approprié pour développer leur personnalité et le devoir de le conserver.

2- Les pouvoirs publics veilleront à l'utilisation rationnelle de toutes les ressources naturelles, afin de protéger et améliorer la qualité de la vie et de défendre et restaurer l'environnement, en ayant recours à l'indispensable solidarité collective.

A. La constitutionnalisation de la protection de l'environnement en Colombie

En Amérique latine, plusieurs pays ont intégré dans leur constitution des articles, parfois des titres alloués à la question écologique et la sauvegarde de l'environnement ; la Colombie en est un exemple éloquent. En effet, la Colombie, a depuis 1991¹², a consacré le titre III dénommé « Sur le droit collectif et l'environnement » à la question écologique. Ainsi, dans ce même titre à l'article 79 nous pouvons lire que « Chaque individu a le droit de jouir d'un environnement sain. Une loi garantit la participation de la communauté aux décisions susceptibles de la concerner.

Il est du devoir de l'État de protéger la diversité et l'intégrité de l'environnement, de conserver les zones d'importance écologique particulière et de favoriser l'éducation pour atteindre ces objectifs¹³ ». Et dans l'article 80, il est stipulé que « L'État doit planifier la gestion et l'utilisation des ressources naturelles afin de garantir leur développement durable, leur conservation, leur restauration ou leur remplacement. De plus, il avertira et contrôlera les facteurs de détérioration de l'environnement, imposera des sanctions légales et exigera la réparation de tout dommage causé. De la même manière, il coopérera avec d'autres nations dans la protection des écosystèmes situés dans les zones frontalières¹⁴».

Plusieurs autres articles ont fait allusion à la protection de l'environnement et au droit d'avoir un environnement sain et propice à la vie humaine comme par exemple l'article 8 du titre 1 « Sur les principes fondamentaux » qui indique que l'État et les individus doivent protéger les richesses culturelles et naturelles de la

¹² Qualifiée de constitution écologique ou constitution verte

¹³ https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2015.pdf?lang=en consulté en février 2022-02-13

¹⁴ Idem

biodiversité. Le défi de la durabilité consacre la responsabilité collective envers le capital naturel et le climat, en tant que biens communs, et envers les générations futures¹⁰».

Partant de ces ambitions, la commission spéciale sur le modèle de développement CSMD a proposé un modèle de développement ayant pour objectifs un Maroc durable, prospère, des compétences, inclusif, solidaire et de l'audace. Pour concrétiser ces objectifs dans la réalité à l'horizon 2035, la CSMD a préconisé de les accompagner par des indicateurs explicites, chiffrés et quantifiables. Cela va permettre d'instaurer une culture de résultats, de performances et de transparence chez les acteurs chargés de la mise en œuvre du NMD¹¹.

Dans le dernier point de ce papier nous allons mettre un peu de lumière sur l'implication sérieuse de quelques pays du monde dans les efforts voués à la protection de l'environnement et partant dans le développement durable.

2. La Constitution verte dans le monde : des expériences disparates

La lecture de la constitution de plusieurs pays montre une diversité aussi bien dans le contenu que dans l'approche de la question environnementale. En effet, des pays ont abordé dans leur constitution les aspects de protection de l'environnement d'une manière sommaire, alors que d'autres lui ont donné beaucoup plus d'importance en lui consacrant des titres et des chapitres entiers.

¹⁰ www.CSMD.ac.ma/NMD.pdf Page 57

¹¹ www.CSMD.ac.ma/NMD.pdf p.59

consacré au NMD nous pouvons lire que « La notion de développement est appréhendée, dans le nouveau modèle, comme un processus global et multidimensionnel, qui va au-delà du seul objectif d'accumulation des richesses matérielles. Le développement est entendu comme une dynamique vertueuse de création de richesse et de développement humain, qui bénéficie à tous les citoyens et qui tient compte de l'impératif de valoriser et de préserver les ressources pour les générations futures. Le développement s'inscrit par ailleurs dans une histoire nationale, s'entend comme un chemin collectif vers un avenir commun, et accompagne les mutations sociales. Il est influencé, également, par les variables internationales et les enjeux planétaires que ceux-ci soulèvent»⁸. A la page 56 du même rapport, il est écrit que «Le Maroc pour accélérer son développement, doit prendre des paris d'avenir et fixer des objectifs d'excellence dans des domaines stratégiques et transformationnels. L'atteinte de cette ambition exige de relever simultanément cinq objectifs de développement interdépendants et complémentaires, que sont la prospérité, la capacitation (empowerment), l'inclusion, la durabilité, et le leadership régional dans des domaines ciblés, à travers des paris d'avenir audacieux»⁹. Dans ce rapport, les auteurs ont fait allusion à la notion de durabilité économique, sociale, environnementale, et même du Maroc ; en parlant du Maroc durable. En effet à la page 57 du rapport global sur le NMD, il a été question d'insister sur «Un Maroc Durable, où les ressources sont préservées, dans tous les territoires : La durabilité des ressources et la protection de la biodiversité sont nécessaires pour faire face aux risques et menaces générés par le changement climatique et par l'activité humaine. Le Royaume est fortement exposé à ces risques et à leurs impacts, notamment à travers les pressions sur les ressources hydriques, l'altération des bases productives de l'agriculture, et d'écosystèmes de

⁸ www.CSMD.ac.ma NMD.pdf Page 48

⁹ www.CSMD.ac.ma NMD.pdf Page 56

Dans la conclusion de la dite SNDD, nous pouvons lire « La Stratégie Nationale de Développement Durable (ou SNDD 2030) est avant tout un processus continu qui s'appuie sur des enjeux communément acceptés et des objectifs à atteindre. Il s'agit d'une nouvelle manière d'appréhender le développement en mutualisant les efforts et les contributions de chaque partie prenante. Cette mutualisation d'effort s'opère grâce à des nouveaux cadres de coordination, de transmission d'information et de renforcement de la participation de tous. Ainsi, pour assurer l'atteinte des objectifs, il s'agit de mettre sur pied une trajectoire progressive qui permet une mise en œuvre effective et réelle des chantiers identifiés. »

Ainsi la SNDD nécessite pour la réalisation de ces 137 objectifs, commençant avec la « Généralisation des démarches qualités environnementales » comme objectif N°1 et se terminant par « Promouvoir une société marocaine inclusive et tolérante » comme objectif N°137, l'implication de toutes les parties prenantes : l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, les sociétés du secteur privé, la société civile, etc.

Le point suivant traitera la question du Nouveau Modèle du Développement du Maroc NMD en relation avec notre problématique de la sauvegarde de l'environnement ; autrement dit le volet écologique a-t-il été pris en considération dans le NMD ?

C₂. Le Nouveau Modèle du Développement du Maroc NMD et la question écologique

Le NMD est une stratégie d'ensemble intégrant l'économique, le sociale et l'environnementale. En matière de développement durable, le NMD a insisté sur le lancement des programmes ayant pour objectifs la préservation de la biodiversité, des ressources hydriques et à la lutte contre la pollution et le changement climatique. Ainsi au début de la page 48 dans le rapport général

Enjeux	Les axes stratégiques
1- Consolider la Gouvernance du Développement Durable	<ol style="list-style-type: none"> 1. Faire de l'exemplarité de l'Etat un levier pour la mise en œuvre du développement durable 2. Renforcer le cadre institutionnel du développement durable et le rôle des acteurs 3. Renforcer le cadre juridique et les mécanismes de contrôle 4. Renforcer les instruments économiques et financiers et mettre en œuvre une politique fiscale environnementale
2- Réussir la transition vers une économie verte	<ol style="list-style-type: none"> 5. Concilier modernisation du secteur agricole et exigences du développement durable 6. Assurer la conservation et la gestion rationnelle des ressources halieutiques 7. Mieux valoriser les forêts pour en assurer une gestion durable 8. Inscire l'Accélération Industrielle dans une trajectoire d'économie verte 9. Accélérer la mise en œuvre de la transition énergétique 10. Disposer d'un secteur minier durable 11. Promouvoir un artisanat durable 12. Promouvoir la mobilité durable 13. Concilier développement touristique et protection des milieux 14. Promouvoir une gestion intégrée des déchets pour mettre en œuvre une économie circulaire 15. Aligner l'urbanisme sur les principes de développement durable
3- Améliorer la gestion et la valorisation des ressources naturelles et renforcer la conservation de la biodiversité	<ol style="list-style-type: none"> 16. Sécuriser l'approvisionnement en eau des secteurs usagers et renforcer la gestion intégrée des ressources en eau 17. Améliorer la connaissance des pressions subies par les sols 18. Protéger la biodiversité et renforcer les politiques de conservation
4-Accélérer la mise en œuvre de la politique nationale de lutte contre le changement climatique	<ol style="list-style-type: none"> 19. Améliorer la gouvernance Climat 20. Inscire les territoires dans une démarche de lutte contre le réchauffement climatique 21. Saisir les opportunités de la finance climat
5- Accorder une vigilance particulière aux territoires sensibles	<ol style="list-style-type: none"> 22. Améliorer la gestion durable du littoral 23. Préserver et valoriser les zones oasiennes et les zones désertiques 24. Renforcer les politiques de gestion des zones de Montagne
6- Promouvoir le développement humain et réduire les inégalités sociales et territoriales	<ol style="list-style-type: none"> 25. Capitaliser sur les acquis de l'INDH pour lutter contre la pauvreté 26. Renforcer le système de santé et la veille sanitaire 27. Résorber le déficit en matière d'éducation
7- Promouvoir une culture du Développement durable	<ol style="list-style-type: none"> 28. Renforcer l'écocitoyenneté, à travers les programmes d'éducation de sensibilisation et de communication 29. Faire de l'innovation et de la recherche et développement le levier de transition pour la concrétisation du développement durable 30. Améliorer la formation aux métiers verts 31. Promouvoir la culture, comme un levier de changement vers une société durable

Tableau récapitulatif des enjeux et des axes stratégiques

Source : fait par nos soins sur la base de la SNDD

Principe 3 : Un engagement des parties prenantes

La SNDD est un processus qui encourage les acteurs à être responsables et participer dans le développement durable du pays. En effet, le Gouvernement marocain en juin 2018 a adopté cette stratégie qui est devenue un engagement de toutes les parties prenantes, et ce, conformément aux dispositions de la Loi-cadre 99-12.

Principe 4 : Une stratégie opérationnelle

La SNDD est une stratégie opérationnelle se basant sur les stratégies, les plans et les programmes qui doivent se concrétiser sur le terrain. Et elle n'est pas en rupture avec les choix de développement entrepris par le Royaume.

b. Enjeux et axes stratégiques de la SNDD

La SNDD contient 7 enjeux majeurs et chaque enjeu est décliné en axes stratégiques relatifs à des domaines spécifiques avec des mesures et des actions à entreprendre et des objectifs à atteindre. Toute la problématique réside dans la mise en œuvre de cette stratégie qui est à la base un ensemble de projets qui sont en étroite corrélation avec les objectifs fixés.

La SNDD est donc une stratégie de grande envergure touchant l'Homme dans sa vie avec la prise en compte de multiples dimensions écologique, humaine, de gouvernance, de développement ; il s'agit d'arriver à un développement durable. Celui-ci ne peut être atteint sans le développement économique, social, environnemental et culturel. Le tableau ci-après donne une synthèse de la SNDD déclinée en enjeux et en axes stratégiques correspondants.

a. Principes directeurs de la SNDD

Avec ces 7 enjeux majeurs, 31 axes stratégiques et 137 objectifs, la SNDD est basée sur 4 principes fondamentaux à respecter pour aboutir à une certaine cohérence globale dans la conception

Principe 1 : Une conformité internationale

Le Royaume du Maroc a ratifié les principales Conventions Internationales en lien avec les principes du développement durable. Le Maroc est donc très engagé en matière de développement durable via des programmes de protection de la biodiversité, de lutte contre le changement climatique et contre la désertification.

Principe 2 : Une conformité avec les principes de la Loi-cadre 99-12 portant Charte Nationale de l'Environnement et du Développement Durable

Les mesures opérationnelles de la SNDD s'alignent sur les principes retenus par la Loi-cadre 99-12, à savoir :

- Principe d'intégration ;
- Principe de territorialité ;
- Principe de solidarité ;
- Principe de précaution ;
- Principe de prévention ;
- Principe de responsabilité et ;
- Principe de participation.⁷

⁷ Voir Article 2 du Titre premier « Objectifs, principes, droits et devoirs » de la loi cadre 99-12 pour plus de détail.

C1- La Stratégie Nationale de Développement Durable SNDD et la sauvegarde de l'environnement

Le Maroc est très impliqué dans cette dynamique mondiale qui vise à sauvegarder la terre contre la dégradation de son écosystème via la pollution et la surexploitation de ses ressources naturelles. L'organisation du 7 au 18 novembre 2016 par le Maroc du COP 22 à Marrakech est un exemple éloquent de son implication et de son engagement en vue d'un développement durable qui ne sera que bénéfique pour le monde entier. L'engagement du Maroc dans cette dynamique environnementale s'est manifesté dans sa constitution que nous avons qualifiée de verte, s'est manifesté aussi dans sa Charte Nationale de l'Environnement et du Développement Durable (CNEDD)⁵. La SNDD a été préparée sur la base des principes fondamentaux de la Loi-cadre 99-12 portant CNEDD composée des éléments de cadrage à respecter aussi bien dans l'élaboration que dans la mise en œuvre des politiques, des stratégies, des programmes et des plans d'action par l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et sociétés d'Etat et par les autres parties intervenant dans les domaines de l'environnement et du développement durable⁶.

La SNDD s'appuie sur la vision 2030 préparant le Royaume du Maroc à devenir un pays à économie verte et inclusive. La SNDD qui est considérée comme étant une volonté royale et un projet de société, exige la recherche d'un nouveau modèle de développement axé sur la préservation de l'environnement, sur la cohésion sociale et sur l'économie solidaire et responsable. La SNDD est donc une stratégie conforme aux grandes orientations tracées dans la constitution de 2011 ainsi qu'aux engagements internationaux du Royaume du Maroc.

⁵ LOI-CADRE N° 99-12 PORTANT CHARTE NATIONALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE http://www.onhym.com/pdf/Environnement/loi_cadre_99%2012.pdf consulté en février 2022
B.O. n° 6240 du 18 jourmada I 1435 - 20 mars 2014

⁶ Article 2 du Titre premier « Objectifs, principes, droits et devoirs » de la loi cadre 99-12.

protocole relatif aux aires spécialement protégées et la diversité biologique en Méditerranée.

- Le Royaume du Maroc est considéré par plusieurs chercheurs et scientifiques dans le domaine écologique et environnemental comme pays leader et pionnier au niveau continental dans la lutte contre le réchauffement climatique. La preuve les différents chantiers ouverts par le Maroc et les investissements de grande envergure dans le domaine de l'énergie électrique à base solaire et éolienne.

C. La composante environnementale dans les stratégies du développement au Maroc

Le Royaume du Maroc, un pays séculaire est actuellement un pays moderne, mais, comme disait sa majesté le Roi Mohammed-VI, « affronte des défis majeurs et pressants en matière de développement, a pleinement conscience de la nécessité de préserver l'environnement et de répondre aux impératifs écologiques. Face à ces exigences et conformément à ces engagements, Nous réaffirmons qu'il est nécessaire de poursuivre la politique de mise à niveau graduelle et globale, tant au niveau économique qu'au plan de la sensibilisation, et ce, avec le concours des partenaires régionaux et internationaux »⁴

Ainsi, le Maroc en quête de développement économique et social doit prendre en considération la donne écologique dans toutes les stratégies à mettre en œuvre ; ou autrement dit le volet sauvegarde et protection de l'environnement doit être mis au cœur de toute stratégie de développement durable.

Dans les deux points suivants, l'accent sera mis sur l'importance de la dimension écologique aussi bien dans la Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD) que dans le nouveau modèle de développement du Maroc (NMD)

⁴ Extrait du discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI à l'occasion de la fête du Trône, le 30 juillet 2009 tiré de la SNDD

durable dans le monde entier, comme le stipule la dite-convention. Ces actions concernent essentiellement, la conservation et la réhabilitation des espèces, restauration des zones humides prioritaires, l'éducation et la sensibilisation en vue de protéger ces zones humides.

- ***La Convention sur la Conservation des Espèces Migratoires Appartenant à la Faune Sauvage*** que le Maroc a ratifiée le 25 août 1993, vise la conservation des espèces migratoires terrestres, marines et aériennes sur l'ensemble de leur aire de survie. Le Maroc, en harmonie avec les principes de cette convention et répondant aux priorités nationales et internationales, a mis en place des plans nationaux pour les espèces phares en danger.
- ***La Convention sur le Commerce International des Espèces de Faune et de Flore Sauvages Menacées d'Extinction*** que le Royaume du Maroc a ratifié le 21 octobre 1975, a pour but de réglementer le commerce international de nombreux animaux et plantes sauvages menacés d'extinction.
- ***La Convention relative à la Conservation de la Vie Sauvage et du milieu naturel de l'Europe*** ratifié par le Royaume du Maroc le 1^{er} Août 2001, dont l'objectif est de conserver la flore et la faune sauvages et leurs habitats naturels et la promotion de la coopération entre les Etats dans ce domaine. Elle concerne l'ensemble du patrimoine naturel de l'Europe et s'étend à certains pays africains dont le Maroc.
- ***La convention de Barcelone*** qui a été ratifiée par le Royaume du Maroc le 15 janvier 1980, vise à réduire la pollution de la mer Méditerranéenne et améliorer le milieu marin dans cette zone en vue de participer dans le développement durable. Cette convention a été complétée par des protocoles en relation avec la protection de la Méditerranée, surtout le

Il est à signaler que dans la constitution marocaine, les conventions internationales ratifiées par le Maroc sont prioritaires vis-à-vis du droit interne ; et le royaume du Maroc a ratifié plusieurs conventions visant la protection des ressources naturelles pourvu d'atteindre le développement durable. Dans le point suivant nous allons présenter un petit aperçu sur les traités internationaux ratifiés par le Maroc et qui sont à caractère environnemental ou de développement durable.

B. Les conventions à caractère écologique ratifiées par la Maroc³

Le Royaume du Maroc a ratifié plusieurs conventions, celle relative à la sauvegarde de la biodiversité biologique en ai un exemple.

- ***La Convention de la Diversité Biologique (CDB)*** que le Maroc a signé en 1992 lors du sommet de la terre de Rio et il l'a ratifié au 21 août 1995 ; montre bien l'importance qu'accorde notre pays à la conservation et à l'utilisation durable des ressources naturelle et la biodiversité. Le Maroc a pu concevoir des programmes en harmonie avec l'esprit de la CDB en mettant en place un système national d'aires protégées et des sites biologiques écologiquement représentatifs des écosystèmes marocains, des programmes et des stratégies visant à conserver et à protéger la forêt, le renforcement de l'arsenal juridique par la promulgation de lois sur les aires protégées, loi sur la protection des espèces de flore et de faune sauvages et le contrôle de leur commerce.
- ***La Convention des Zones Humides (CVH)*** que le Maroc a ratifiée le 20 mars 1980, a pour but la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides dans un objectif de développement durable. Cela implique des actions au niveau local, régional et national en s'appuyant sur une coopération internationale pour atteindre le but ultime du développement

³ [Contexte International \(eauxetforets.gov.ma\)](http://Contexte International (eauxetforets.gov.ma))

Nous voilà arrivé au titre XI consacré au « Conseil économique, social et environnemental » et dans l'article 151 nous pouvons lire « Il est institué un Conseil économique, social et environnemental ». Et dans l'article 152 de ce même titre nous constatons que ce conseil a pour mission d'être consulté sur les questions touchant les domaines économique, social et **environnemental**, en cas de besoin, aussi bien par le gouvernement que par les deux chambres du parlement. Cet article stipule que :

« Le Conseil économique, social et **environnemental** peut être consulté par le gouvernement, par la Chambre des Représentants et par la Chambre des Conseillers sur toutes les questions à caractère économique, social ou **environnemental**. Il donne son avis sur les orientations générales de l'économie nationale et du **développement durable**. »

Toujours dans le titre XI et dans l'article 153 il est stipulé que

« La composition, l'organisation, les attributions et les modalités de fonctionnement du Conseil économique, social et environnemental sont fixées par une loi organique. » Celle-ci porte le N° 128-12 (2014) et contient 40 articles répartis sur 7 titres dont celui des attributions du conseil parmi lesquelles nous trouvons son rôle dans la préparation des études et des rapports annuels ou autres sur les questions à vocation économique, sociale, environnementale et de développement durable.

A la fin du préambule de la constitution du Maroc nous pouvons lire :

«.....

-accorder aux conventions internationales dûment ratifiées par lui, dans le cadre des dispositions de la Constitution et des lois du Royaume, dans le respect de son identité nationale immuable, et dès la publication de ces conventions, la primauté sur le droit interne du pays, et harmoniser en conséquence les dispositions pertinentes de sa législation nationale»

Ce préambule fait partie intégrante de la présente Constitution du Maroc de 2011.

- les libertés et droits fondamentaux prévus dans le préambule, et dans d'autres articles de la présente Constitution ;

-

-l'urbanisme et l'aménagement du territoire;

-les règles relatives à la gestion de l'environnement, à la protection des ressources naturelles et au développement durable;

- le régime des eaux et forêts et de la pêche ;

-....

Outre les matières visées à l'alinéa précédent, le Parlement est habilité à voter des lois-cadres concernant les objectifs fondamentaux de l'activité économique, sociale, **environnementale** et culturelle de l'Etat. »

Ainsi, l'environnement et sa sauvegarde et d'une manière générale le développement durable, sont selon la constitution, du domaine de la loi et que le parlement doit s'intéresser au volet environnement au même titre que les autres volets économiques, sociaux et culturels.

Au niveau du titre V et sous l'intitulé « Du pouvoir exécutif » nous pouvons lire dans l'article 88 «Après la désignation des membres du gouvernement par le Roi, le Chef du Gouvernement présente et expose devant les deux Chambres du Parlement réunies, le programme qu'il compte appliquer. Ce programme doit dégager les lignes directrices de l'action que le gouvernement se propose de mener dans les divers secteurs de l'activité nationale et notamment, dans les domaines intéressant la politique économique, sociale, **environnementale**, culturelle et extérieure.

... »

Il est donc à signaler dans la constitution, que le chef du gouvernement est appelé à présenter son programme qui doit contenir les lignes directrices concernant la politique environnementale au même titre que la politique sociale, culturelle, économique, et avec l'extérieure.

futures à travers l'adoption des stratégies dont l'objectif ultime est le développement durable.

L'article 35 du titre II de la constitution précise que l'Etat doit travailler pour la réalisation du développement durable. Ainsi, selon cet article « le droit de propriété est garanti.... L'Etat garantit la liberté d'entreprendre et la libre concurrence. Il œuvre à la réalisation d'un développement humain durable, à même de permettre la consolidation de la justice sociale et **la préservation des ressources naturelles nationales et des droits des générations futures** ». C'est donc de la notion du développement durable qu'il s'agit dans cet article en relation avec la justice sociale et la préservation des ressources naturelles pour le bien-être des marocaines et des marocains d'aujourd'hui et de demain.

Un article important qui est en étroite relation avec notre sujet est celui portant le N°37 faisant partie du titre II qui stipule que « Tous les citoyennes et les citoyens doivent respecter la Constitution et se conformer à la loi. Ils doivent exercer les droits et les libertés garantis par la Constitution dans un esprit de responsabilité et de citoyenneté engagée, où l'exercice des droits se fait en corrélation avec l'accomplissement des devoirs. ». Tout citoyen qui exige à jouir totalement de ses droits doit accomplir ses devoirs envers sa patrie, ses concitoyens et envers la sauvegarde de l'environnement de son pays.

Nous pouvons aussi détecter certains aspects en relation avec l'environnement dans la constitution du Maroc dans le titre IV portant sur « Du pouvoir législatif- De l'organisation du Parlement, et sous l'intitulé « *Des Pouvoirs du Parlement* », l'article 71 qui annonce :

« Sont du domaine de la loi, outre les matières qui lui sont expressément dévolues par d'autres articles de la Constitution :

La constitution du royaume du Maroc de 2011 est une constitution qui a donné à l'environnement une place importante et dans ce qui va suivre, nous allons énumérer les différents articles ayant un lien direct ou indirect avec l'écologie et sa sauvegarde qui est indispensable pour notre vie et pour la vie des générations future

Dans le titre II intitulé « Libertés et Droits Fondamentaux », l'article 19 stipule que « L'homme et la femme jouissent, à égalité, des droits et libertés à caractère civil, politique, économique, social, culturel et **environnemental**, énoncés dans le présent Titre et dans les autres dispositions de la Constitution, ainsi que dans les conventions et pactes internationaux dûment ratifiés par le Maroc et ce, dans le respect des dispositions de la Constitution, des constantes du Royaume et de ses lois.»

Sous le même titre II des libertés fondamentaux, nous pouvons lire dans l'article 31 que «L'Etat, les établissements publics et les collectivités territoriales œuvrent à la mobilisation de tous les moyens disponibles pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens aux conditions leur permettant de jouir du droit :

- aux soins de santé ;
- à la protection sociale, à la couverture médicale et à la solidarité mutualiste ou organisée par l'Etat;
- **à l'accès à l'eau et à un environnement sain ;**
- **au développement durable. »**

L'Etat à l'obligation de faciliter aux citoyens l'accès à l'eau potable et de permettre à ces mêmes citoyens de jouir d'un environnement salubre. Il doit œuvrer à la protection de cet environnement pour la génération actuelle et les générations

A. La constitution verte au Royaume du Maroc

La constitution marocaine de 2011² est une constitution moderne répondant aux attentes des marocaines et des marocains en terme de liberté, de droit de l'Homme, de démocratie, d'écologie, de bonne gouvernance et de développement durable. Nous pensons que les êtres vivants ont besoin d'un environnement propice à la vie et celui-ci est un droit parmi les droits de l'Homme et c'est aussi un droit de la vie comme le stipule l'article 20 de la constitution.

En effet, dans le préambule de la constitution marocaine nous pouvons lire « Mesurant l'impératif de renforcer le rôle qui lui revient sur la scène internationale, le Royaume du Maroc, membre actif au sein des organisations internationales, s'engage à souscrire aux principes, droits et obligations énoncés dans leurs chartes et conventions respectives ; il réaffirme son attachement aux **droits de l'Homme** tels qu'ils sont universellement reconnus, ainsi que sa volonté de continuer à œuvrer pour préserver la paix et la sécurité dans le monde »

Aussi dans le préambule de la constitution marocaine nous pouvons lire aussi « Maroc, Etat uni, totalement souverain, appartenant au Grand Maghreb, réaffirme ce qui suit et s'y engage à :

- Protéger et promouvoir les dispositifs **des droits de l'Homme** et du droit international humanitaire et contribuer à leur développement dans leur indivisibilité et leur universalité,...»

Ainsi, avoir un environnement sain et propice pour la vie en commun est un droit fondamental parmi les droits de l'Homme au même titre que le droit à une alimentation équilibrée, à l'eau potable, à l'éducation et aux soins de santé.

² [Constitution du Maroc.pdf](#) consulté en février 2022

Dans ce papier, le 1^{er} point sera focalisé sur la constitution marocaine et son contenu quant à la protection de l'environnement. Dans ce point-ci nous allons montrer l'intérêt et l'importance que le Maroc a accordé à la question de l'environnement à travers la ratification de certaines conventions internationales, à l'incorporation et à la place de choix donnée à cette question aussi bien dans le Nouveau Modèle de Développement (NMD) que dans la Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD). Dans le 2^{ème} point un petit aperçu sur les constitutions qui ont enregistré des avancées en intégrant dans leur composition des articles relatifs à l'économie durable, à la protection de l'environnement, à la sauvegarde de la biodiversité, de la nature, de la vie, considérés comme éléments essentiels du droit de l'homme.

1. L'environnement écologique au Maroc

Le Maroc, pays méditerranéen¹ avec 2934 km de côtes sur l'océan atlantique, pays africain le plus proche de l'Europe, jouit d'une zone géographique stratégique ; mais très vulnérable quant au changement climatique ; ce qui implique une lourde responsabilité que les autorités de ce pays doivent assumer quant à la protection de l'environnement marin, aérien et terrestre. Cependant, le Maroc a pris depuis un certain temps la dimension écologique en considération dans les différentes politiques entreprises par l'Etat. Ainsi en 2011, cette dimension écologique et environnementale a été intégrée même dans la constitution du Royaume pour montrer l'intérêt grandissant accordé à cet aspect. De même le Maroc a ratifié plusieurs traités internationaux à vocation écologique et celle-ci fait partie intégrante dans les diverses stratégies de développement que le Maroc est en phase de réalisation.

¹ Les côtes méditerranéennes du Maroc s'étalent sur 512klm

La constitution verte au Maroc et ailleurs

Pr. El Marzouki Abdenbi

Faculté des Sciences Juridiques, Économiques
et Sociales- Agdal, Université Mohammed V - Rabat

El Hamyani Abelilah

Doctorant à la FSJES-Agdal

La constitution du Maroc fête sa dixième année et une revue périodique de sa composition est nécessaire pour accompagner notre pays dans son dynamisme et son modernisme. La constitution est composée de nombreux articles et parties, et elle ressemble à d'autres constitutions comme celles de la France, de l'Espagne, de la Colombie. Elle est composée de 14 titres allant des dispositions générales jusqu'aux dispositions transitoires et finales et de 180 articles commençant par l'article premier stipulant que « Le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale... » et elle se termine par l'article 180 abrogeant la constitution de 1996 et adoptant celle de 2011.

Pour la constitutionnalisation du droit à un environnement sain et propice pour la vie des citoyens, le Maroc a fait d'importantes réalisations en intégrant dans sa constitution de 2011 des articles voués à la préservation de l'environnement. A coté de cela le royaume du Maroc a réalisé sur le terrain des avancées spectaculaires en optant pour une énergie propre et verte, l'exemple des projets Noor d'Ouarzazate en est une illustration et le Maroc compte atteindre 52% de satisfaction énergétique de type écologique d'ici 2030. D'après le rapport Climate Change Performance Index de 2019, le Maroc a été classé au premier rang en Afrique et au 5^{ème} rang mondial des pays les plus engagés dans la lutte contre le changement climatique. Selon cet indice et en 2021 le Maroc est classé au 7^{ème} rang mondial et il est toujours au premier rang en Afrique et dans le monde arabe.

Conclusion

Pour conclure on peut dire que la Constitutionnalisation de la libre concurrence suivie en 2014 par la réforme du droit de la concurrence présente une avancée théorique majeure pour la protection des intérêts économiques des consommateurs et un facteur de mise à niveau de l'environnement des affaires au Maroc. Le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique. Or une économie de marché ne peut être ni démocratique ni efficace si les monopoles privés et les cartels y sont tolérés.

Le droit de la concurrence traduit le rôle vital que la concurrence, telle que conçue par la Constitution, peut jouer pour bâtir un Maroc plus prospère.

La libre concurrence doit être conjuguée à d'autres leviers notamment la lutte contre la corruption, l'intégration du secteur informel, la réforme du système fiscal, etc.

L'objectif est de garder en tête le bien être du consommateur, je dirais même de l'humain, mettant l'économie à son service « l'économie de l'homme ». Aujourd'hui, la pandémie accélère les politiques de réindustrialisation et de relocalisation, le Maroc doit être acteur dans cette évolution, l'accompagner en faisant profiter ses entreprises et ses consommateurs.

concurrence et de pratiques anticoncurrentielles²⁸. N'est-ce pas une situation qui peut se révéler conflictuelle aussi bien pour l'opérateur économique que pour l'autorité administrative ?

En outre, limiter la compétence générale et transversale du Conseil de la concurrence pourrait vider ce dernier de toute sa substance.

D'un autre côté, pour les secteurs qui sont soumis à une autorité de régulation mais qui n'ont pas encore de textes institutifs, leur situation requiert des textes réglementaires qui n'ont pas encore vu le jour.

Pour pallier à cette lacune, le Conseil de la Concurrence a signé de nombreuses conventions de coopération. La Convention avec l'Autorité de Contrôle des Assurances et de la Prévoyance sociale a été signée le 7 octobre 2021.

Celle avec l'Autorité Marocaine du Marché des Capitaux a été signée le 9 novembre 2021. Et en 2020, Le Conseil de la concurrence a signé une convention de coopération avec Banque al Maghrib.

²⁸ Voir à ce propos le décret n° 2-16-347 modifiant et complétant le décret n°2-05-772 du 13 juillet 2005 relatif à la procédure suivie devant l'Agence nationale de réglementation des télécommunications (ANRT) en matière de litige, de pratique anticoncurrentielle et d'opération de concentration économique, publié au *Bulletin officiel* n° 6470 du 2 juin 2016.

2. Quels sont les éléments contestables ou controversés de l'arsenal juridique de la concurrence ?

Le législateur a mis une panoplie d'outils à la disposition du Conseil de la concurrence pour mener à bien son rôle de régulateur de la concurrence sur les marchés conformément à l'esprit de la Constitution.

Celle-ci lui confie également le contrôle des pratiques commerciales déloyales. L'article 166 de la Constitution précise bien cette responsabilité parmi les missions du Conseil, or aucune déclinaison législative n'a été émise dans ce sens.

Cette disposition suscite, en effet, l'étonnement : sachant que la concurrence déloyale relève des tribunaux, pourquoi l'avoir intégrée dans cet article constitutionnel comme mission du conseil de la concurrence ?

Un autre élément contestable concerne la limitation de la compétence transversale du Conseil de la concurrence dans des secteurs essentiels de l'économie qui sont soumis à une régulation sectorielle, tandis que la Constitution le dote d'une compétence générale dans son domaine. L'article 109 de la loi 104-12²⁷ confirme cette limitation.

D'un côté, certains secteurs régulés échappent du champ d'intervention du Conseil de la concurrence par le biais de leurs textes institutifs. C'est le cas par exemple, du secteur des télécommunications. L'Agence nationale de réglementation des télécommunications (l'ANRT) détient un réel pouvoir en matière de régulation de la

²⁷ L'article 109 de la loi 104-12 précise qu' »[h]ormis les cas où les rapports entre les instances de régulation sectorielle et le Conseil de la concurrence sont réglés par les textes institutifs desdites instances, la compétence du conseil de la concurrence, telle que prévue par la présente loi, sera appliquée à l'égard des secteurs relevant des autres instances de régulation à une date qui sera fixée par voie réglementaire ».

d'accélérer l'instruction des dossiers et rétablir efficacement et le plus rapidement une libre concurrence sur les marchés.

Le Conseil de la concurrence a, en outre, le pouvoir de mener des enquêtes, et de s'autosaisir en plus des saisines pouvant émanées directement des entreprises. A ce propos, ces dernières n'ont en effet, plus besoin de passer par les chambres professionnelles pour saisir le Conseil de la concurrence, pour toute affaire qui concerne les intérêts dont ils ont la charge²².

Le Conseil de la concurrence jouit aussi d'un important pouvoir consultatif sur toute question de concurrence, il le met en œuvre par ses avis et recommandations. Il peut prendre l'initiative de donner un avis sur toute question concernant la concurrence²³. Il peut aussi recommander à l'administration de mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'amélioration du fonctionnement concurrentiel des marchés²⁴. Il le met en œuvre également, à travers les études²⁵ qu'il mène pour l'amélioration du fonctionnement concurrentiel des marchés, et par l'examen des propositions de loi et projets de loi ou de règlement²⁶.

La réforme législative du droit de la concurrence de 2014, bien que renforcée, demeure limitée par quelques éléments.

²² Voir article 3 de la Loi 20-13 relative au Conseil de la concurrence.

²³ Voir article 4 de la loi n° 20-13 relative au Conseil de la concurrence.

²⁴ Voir article 4 de la loi n° 20-13 relative au Conseil de la concurrence.

²⁵ Voir article 2 de la loi n° 20-13 relative au Conseil de la concurrence.

²⁶ Voir article 7 de la loi n° 20-13 relative au Conseil de la concurrence.

pratiques anticoncurrentielles (les ententes anticoncurrentielles et les abus de domination) et les pratiques de prix abusivement bas²¹.

Le droit de la concurrence contrôle aussi les structures des marchés à travers un dispositif préventif de contrôle des opérations de concentrations économiques. Il prévoit aussi le contrôle des aides d'Etat, il surveille et contrôle les monopoles par rapport à de potentiels abus.

Le droit de la concurrence incorpore, en outre, un ensemble d'éléments de plaidoyer pour une concurrence libre, saine et loyale, tel que prévu par la Constitution, à travers notamment l'examen de projets de loi et de décret ayant un impact sur la concurrence, les études sectoriels et les avis consultatifs.

Sur le plan institutionnel, le Conseil de la concurrence est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, ce qui l'émancipe des aléas des politiques. Il ne les subit pas, sa vision dépasse les échéances d'intérêt, il est ainsi affranchi d'une dépendance vis-à-vis de l'exécutif.

Il détient un pouvoir décisionnaire en matière de pratiques anticoncurrentielles, de pratiques de prix abusivement bas et de concentrations économiques. Il ne se contente pas de prononcer de simples sanctions pécuniaires, bien qu'elles soient très importantes, mais la loi a mis à sa disposition un ensemble d'outils répressifs comme les mesures conservatoires et les injonctions pour corriger les atteintes à l'ordre public économique.

Il peut aussi utiliser des procédures de négociations avec les opérateurs économiques tels que les engagements, la non contestation des griefs et la clémence. Ces procédures se sont avérées être des outils puissants permettant

²¹ Voir les articles 6, 7 et 8 de la loi 104-12 relative à la liberté des prix et de la concurrence.

conditions d'exercice de la concurrence sur le marché. Le droit de la concurrence vient encadrer la concurrence.

Il est important de noter aussi que la Constitution a en outre érigé le Conseil de la concurrence en une instance constitutionnelle de bonne gouvernance et de régulation dont la mission est justement d'assurer l'équité dans les relations économiques dans le cadre de l'organisation d'une concurrence libre et loyale¹⁹.

Il s'agit là de l'engagement de l'Etat à mettre en œuvre les principes constitutionnels relatifs à la concurrence à travers une autorité indépendante de régulation de la concurrence sur les marchés.

Tous ces messages ou points forts de la Constitution nous amènent à la seconde interrogation :

1. Comment s'est traduit l'esprit de la Constitution dans le droit de la concurrence pour répondre au principe de la libre la concurrence ?

L'esprit de la Constitution s'est traduit par un texte législatif qui consacre les standards internationaux en matière de régulation de la concurrence aussi bien sur le plan institutionnel que substantiel²⁰.

Sur le plan substantiel, le droit de la concurrence contrôle le comportement des acteurs économiques. Pour ce faire, deux pratiques sont strictement prohibées : les

¹⁹ Voir l'article 166 de la Constitution de 2011.

²⁰ Dahir n° 1-14-116 DU 2 Ramadan 1435 (30 juin 2014) portant promulgation de la loi n° 104-12 relative à la liberté des prix et de la concurrence et la loi n° 20-13 relative au Conseil de la concurrence, promulguée par Dahir n° 1-14-117 du 2 Ramadan 1435 (30 juin 2014).

n'est plus efficient. Cette pratique non concurrentielle va in fine à l'encontre du bien-être du consommateur.

Dans la Constitution, la liberté d'entreprendre est liée à la libre concurrence pour que celle-ci bénéficie à chacun. Au terme de l'article 35, 3ème alinéa, l'Etat garantit la liberté d'entreprendre et la libre concurrence. Ces deux principes forment, en fait, un ensemble uni, indissociable. La libre concurrence correspond à la liberté de chacun de prendre part au marché et la liberté d'entreprendre renvoie non seulement à la liberté de créer ou d'accéder à une activité économique ou à une profession mais également la liberté dans son exercice¹⁷. Associer ou incorporer ces deux libertés économiques dans une même phrase, l'une ne pouvant aller sans l'autre, l'une étant le corollaire de l'autre, se traduit par le fait que la liberté des uns ne doit pas porter atteinte à la liberté ou aux droits des tiers. Il s'agit de limiter la liberté des opérateurs économiques de manière à ce que le pouvoir d'actions des uns ne s'exerce pas au désavantage des autres. La Constitution, en inscrivant ces deux principes, empêche les dérives de la liberté d'entreprendre et grave dans le marbre l'égalité concurrence¹⁸. Mises en œuvre simultanément, elles posent le principe de base contre les pratiques monopolistiques et l'économie de rente.

Mais c'est seulement à travers un encadrement rigoureux, des règles de droit respectées que seront garanties ces libertés, elles auront préservé des dérives et de leurs excès. La libre concurrence présume ainsi un contrôle fin et étroit des

¹⁷ Thématique : « La libre concurrence », Services du Conseil constitutionnel –Juillet 2020. <https://eduscol.education.fr/document/5849/download>, consulté en ligne le 11 novembre 2021.

¹⁸ M. Malaurie-Vignal, Droit de la concurrence interne et européenne, Dalloz, 2014, p. 1. Thomas B. Nachbar, « the Antitrust Constitution », *99 IOWA L. REV.* 57(2013). Voir aussi : P. Hubert et A. Castan, « Droit constitutionnel et liberté de la concurrence », Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel n°49 (Dossier : L'Entreprise), Octobre 2015, p. 15-27. En ligne : <https://www.labase-lextenso.fr/les-nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/NCCC2015-49-002>, consulté le 10 novembre 2021.

monopole tout comme le cartel¹⁵. Le principe de la libre concurrence garantit ainsi cette liberté d'être concurrent et cette liberté de concurrencer¹⁶.

L'égalité juridique entre les compétiteurs, mettant tous les acteurs sur un pied d'égalité, ne peut que dynamiser l'activité économique et encourager l'investissement au bénéfice des entreprises et des consommateurs. Un message solennel est envoyé aux investisseurs par rapport à l'accès au marché, à la volonté de lever des barrières artificielles et d'améliorer l'environnement des affaires. Ces normes déclinées, en textes législatifs devraient théoriquement prévenir de potentiels privilèges discriminatoires que ces derniers se manifestent par un comportement ou par un dispositif législatif ou réglementaire.

La libre concurrence est un principe de gouvernance en soi, un objectif constitutionnel ayant une propension équivalente à d'autres droits et libertés. La prise en considération de la libre concurrence est donc requise et notamment concernant la commande publique. Pourquoi, par exemple, lors d'une adjudication de marchés publics, décider systématiquement de sélectionner l'offre la moins disante, la présentant comme l'offre la plus avantageuse ? Ce fait, prive l'entité publique acheteuse des différents éléments d'un produit réellement concurrentiel, à savoir l'effort d'innovation, la recherche de la qualité, le rapport qualité prix, et se limite au seul critère prix qui est certes important mais complètement insuffisant. L'accès au marché devient limiter au bien ou service correspondant à un prix bas, évinçant de fait des concurrents potentiels de la commande publique. **L'achat public**

¹⁵ Voir article 36 de la Constitution de 2011.

¹⁶ D. LINOTTE, « Principes d'égalité, de liberté, de commerce et de l'industrie et droit de la concurrence », dans J-M. RAINAUD et R. CRISTINI (dir.), Droit public de la concurrence, Paris, Economia, coll. Science et Droit Administratifs, 1987, p. 15. Selon cet auteur, le principe de libre concurrence incorpore nécessairement la liberté d'être concurrent (c'est la liberté d'entreprendre au sens de la liberté d'installation, d'établissement, de créer ou d'accéder à une profession) et la liberté de concurrencer (libre exploitation, libre exercice, liberté contractuelle, liberté du travail, toutes formes de la liberté du commerce et de l'industrie).

Est-ce pour enraceriner l'ouverture économique et la régulation du marché ? Est-ce un engagement résolu de l'Etat pour œuvrer sur la forte concentration des marchés tel que reconnue entre autres par les études du Conseil de la concurrence¹² ?

En tout cas, l'Etat, et la société, dans son ensemble, à travers ce pacte social, ce choix sociétal posent plusieurs messages ou points forts :

Nous en présenterons trois :

Le premier est celui de l'égalité juridique entre les compétiteurs¹³. Si la concurrence suppose sur un marché donné, d'un côté une multitude d'offreurs indépendants et libres de déterminer leurs prix, ce qui permet d'un autre côté, aux demandeurs d'opérer leur choix de manière également libre, ceci implique en amont la possibilité d'accéder à un tel marché¹⁴ et ensuite d'exercer l'activité économique correspondante. Mais dans une économie libre, une entreprise peut acquérir un monopole et grâce à cette position de force bloquer ou éliminer ses concurrents potentiels. Une entreprise peut, par exemple, baisser ses prix de manière substantielle (même en deçà du coût) chaque fois qu'un concurrent se manifeste. Une entreprise peut aussi s'allier à des concurrents et créer un « monopole à plusieurs » dont les membres n'agiront plus de manière indépendante mais plutôt suivant une feuille de route commune. **L'accès au marché pour de nouveaux agents économiques devient impossible.** Notre Constitution prohibe bien l'abus de

¹² Voir les rapports du Conseil de la concurrence publiés (depuis 2012) en ligne sur le site du Conseil de la concurrence du Maroc.

¹³ J.RIVERO, « Les notions d'égalité et de discrimination en droit public français », dans *Les notions d'égalité et de discrimination en droit interne et en droit international, travaux de l'association Henri-Capitant*, tome XIV, p. 353. Voir aussi : Claire Mongouachon, « principe d'égalité et concurrence dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », la Revue des Droits de l'Homme, Centre de recherche et d'études sur les droits fondamentaux(Nanterre),2017. https://www.researchgate.net/publication/322746818_Principe_d'egalite_et_concurrence_dans_la_jurisprudence_du_Conseil_constitutionnel, consulté en ligne le 15 novembre 2021.

¹⁴ L. IDOT, « La liberté de concurrence en France », *LPA*, 23 mars 2000, n°59, p. 4.

le Canada⁴ et les Etats Unis⁵, il y a une absence de constitutionnalisation explicite d'un principe relatif à la concurrence. En Europe, seuls les traités européens⁶ ont constitutionnalisés le droit de la concurrence et quelques pays comme la Hongrie⁷, la Bulgarie⁸ ou la Roumanie⁹ ont incorporé dans leurs constitutions des dispositions relatives à la concurrence. En France par exemple, le Conseil constitutionnel a affirmé de manière implicite, dans de nombreuses décisions¹⁰, que la libre concurrence n'avait pas valeur constitutionnelle en elle-même. La libre concurrence n'est protégée que par ricochet, par le contrôle du respect d'autres normes constitutionnelles, notamment le principe d'égalité et la liberté d'entreprendre¹¹.

Pourquoi au Maroc, la libre concurrence a été érigée en une norme constitutionnelle ?

⁴ Le Canada a été le premier pays, en 1889, à adopter une loi sur la concurrence, dû à une concentration élevée des pouvoirs durant la révolution industrielle (un an avant la *Sherman Act* des États-Unis).

⁵ Le Sherman Anti-Trust Act ou Loi antitrust a été voté par le congrès américain le 2 juillet 1890. Il constitue la première tentative du gouvernement américain de limiter les comportements anticoncurrentiels des entreprises, et donne ainsi naissance au droit de la concurrence moderne.

⁶ Voir en l'occurrence le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), aussi appelé traité de Rome, traité fondamental des institutions politiques de l'Union européenne procède à une constitutionnalisation intégrale du droit européen de la concurrence, traité sur l'Union européenne, traité de Lisbonne.

⁷ La Constitution Hongroise dispose en son article M, point 2, que l'Etat « garantit les conditions d'une concurrence économique loyale, combat tout abus de position dominante et défend les droits des consommateurs »

⁸ La Constitution Bulgare dispose en son article 19, que la loi « garantit à tous les citoyens et personnes morales des droits juridiques égaux pour l'exercice d'une activité économique en prévenant l'abus du monopole, la concurrence déloyale et en protégeant les producteurs ».

⁹ La Constitution Roumaine dispose en son article 134 que « l'économie de la Roumanie est une économie de marché. Elle attribue à l'Etat le rôle « d'assurer la liberté du commerce la protection de la concurrence loyale, la création du cadre favorable à la mise en valeur de tous les facteurs de production ».

¹⁰ Décision n°2001-451 DC, 27 nov.2001, cons.34 ; décision n°2007-556 DC, 16 août 2007, cons. 23 ; décision n°2000-433 DC, 27 juil. 2000, cons. 28.

¹¹ D. Linotte, « Existe-t-il un principe général du droit de la libre concurrence ? », *ADJA*, 2005, pp. 1549-1553. Voir aussi : Arnaud Sée, « La question prioritaire de constitutionnalité et les libertés économiques », *Revue Juridique de l'économie publique*, LexisNexis JurisClasseur – 2007-2014, 2014. <https://hal.parisnanterre.fr/hal-01674522/document>, le 15 novembre 2021.

Ce même texte de 2011 constitutionnalise l'institution dont l'objectif est d'organiser cette concurrence libre et loyale à savoir le Conseil de la concurrence, il émet même un début de règles matérielles du droit de la concurrence². Ainsi pour garantir à toute personne ce droit désormais constitutionnel, qu'est la libre concurrence, un droit de la concurrence³, s'impose.

Cette intervention a l'ambition de répondre à 3 interrogations

1. Quels sont les messages que la Constitution renvoie par rapport à la concurrence ?
2. Comment s'est traduit l'esprit de la Constitution dans la réforme de 2014 du droit de la concurrence pour répondre au principe de la libre concurrence ?
3. Quels sont les éléments contestables ou controversés de l'arsenal juridique de la concurrence ?

1. Quels sont les messages que la constitution renvoie par rapport à la concurrence ?

L'ancrage même du principe de la libre concurrence dans une Constitution n'est pas du tout commun. Nul besoin d'avoir un principe de concurrence ancré dans la constitution pour avoir un marché concurrentiel. Les Constitutions de pays dotés d'un droit de la concurrence ne comportent que rarement la norme concurrentielle. D'ailleurs, dans les deux pays qui ont institué en premier des lois antitrusts, à savoir

² Voir les articles 166 et 36 de la Constitution de 2011.

³Le droit de la concurrence vise à garantir la liberté qui découle des règles qui garantissent le libre exercice des activités économiques et à préserver cette liberté de ses propres excès, selon le postulat que la concurrence, livrée à elle-même, « *porte en elle-même sa propre destruction* ».

Constitution de 2011 : Constitution et concurrence

Pr Halima Bensouda

Faculté des Sciences Juridiques, Économiques
et Sociales- Agdal, Université Mohammed V - Rabat

Introduction

La dernière constitution a été promulguée le 29 juillet 2011 dans le sillage du printemps arabe. Elle réserve d'une part une place importante aux droits et libertés des citoyens, les libertés économiques sont ainsi consacrées au plus haut niveau de la hiérarchie des normes. Et d'autre part, elle porte l'engagement de l'Etat à les garantir.

En ce qui concerne le principe de la libre concurrence, il a été intégré dans le titre II de cette Constitution, il fait donc partie des libertés et droit fondamentaux des citoyens¹ au même titre que la liberté d'entreprendre. Il faut noter que cette liberté d'entreprendre était déjà consacrée dans la constitution de 1996. Notre système ne s'est pas transformé, il a évolué d'une économie de marché administrée à une économie de marché aujourd'hui régulée. En effet, avant même le protectorat, il y avait un esprit marchand dans notre pays, avec des unités commerciales et artisanales bien qu'elles pouvaient être embryonnaires. L'économie de marché a toujours primé même si c'était à travers une politique interventionniste.

¹ Le Titre II de la Constitution de 2011 s'intitule : « Libertés et droits fondamentaux ».

de la Justice, de prérogatives incompatibles avec les exigences d'un Pouvoir judiciaire indépendant, tel qu'il est consacré par l'actuelle Constitution, avec la subordination du ministère public et de l'inspection judiciaire au ministère de la Justice et sa supervision de la gestion de la carrière professionnelle des magistrats.

La création du conseil supérieur du pouvoir judiciaire, en tant qu'institution autonome protectrice des garanties légales accordées aux juges est parmi les importants acquis réalisés par le Maroc dans le domaine de la réforme de la justice. Le législateur a fait preuve d'efforts très sérieux et d'une volonté réelle pour lui consacrer toutes les garanties légales propres à lui permettre de jouer efficacement son rôle et ce à travers la constitution, la loi organique n°100-13 relative au CSPJ, la loi n°106-13 relative au statut des magistrats et la loi n°38-21 relative à l'inspection générale des affaires judiciaires. Il l'a doté aussi de prérogatives très larges, dont la majorité a été retirée au ministre de la justice qui s'interférait dans le pouvoir judiciaire, en restreignant de manière significative son indépendance.

On est ainsi en droit d'affirmer que tous les indices qui inspirent confiance dans l'avenir de l'indépendance du pouvoir judiciaire dans notre pays sont présents dans notre législation. Il reste aux ressources humaines que sont les responsables judiciaires et les magistrats de faire preuve du respect des règles et des procédures adoptées. Les juges se trouvent aujourd'hui et suite aux importantes réformes législatives adoptées en matière judiciaire confrontés au défi de consacrer la confiance des citoyens dans le pouvoir judiciaire.

Des règles éthiques sont ainsi nécessaires pour consolider l'indépendance de la justice au sein même de l'appareil judiciaire. Un code de déontologie judiciaire à l'intention des magistrats est de nature à définir des principes généraux qui fondent les devoirs professionnels des magistrats (indépendance, impartialité), mais aussi leur comportement individuel dans l'exercice de leur profession.

Dans ce sens, le conseil supérieur du pouvoir judiciaire est chargé en vertu de l'article 108 de la loi organique n° 100-13 relative au CSPJ d'élaborer, après consultation des associations professionnelles des magistrats, un code de déontologie judiciaire qui contient les valeurs, les principes et les règles que les magistrats se doivent d'observer dans l'exercice de leurs fonctions et de leurs responsabilités judiciaires.

Le conseil doit même constituer, conformément aux articles 52 et 106 de la loi précitée, une commission de déontologie judiciaire qui veille au suivi et au contrôle de l'observation par les magistrats du code précité. Sa mission consiste donc à veiller à l'application stricte de la déontologie pour l'accomplissement sain et efficace de la mission de la justice et la création d'un climat de confiance auprès des juges.

Le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire vient de publier un Code de déontologie judiciaire, qui comprend les valeurs, principes et règles que les juges du Royaume doivent respecter dans l'exercice de leurs fonctions et responsabilités judiciaires. Ce code de déontologie est entré en vigueur après sa publication au Bulletin Officiel n° 6967 du 8 mars 2021. Les objectifs de ce code, tels qu'ils ont été édictés, sont de préserver l'indépendance des juges et de leur permettre d'exercer leurs fonctions avec intégrité, impartialité et responsabilité.

Enfin, on peut affirmer que la situation du Conseil Supérieur de la Magistrature et de l'ancien statut des magistrats n'allaient pas être en harmonie avec les dispositions de la Constitution, qui a reconnu clairement le principe de l'indépendance du Pouvoir judiciaire des Pouvoirs législatif et exécutif. Ce dernier était doté, à l'égard

les garanties d'impartialité et d'indépendance du tribunal qui allait être sujet à pressions politiques. Il mettra aussi le juge à l'abri de mutations à titre de punition suite au rendement de jugements non appréciés par le gouvernement.

Cette délégation accordée au ministre constituait une atténuation au principe de l'inamovibilité¹³ qui est une garantie constitutionnelle accordée au juge pour éviter toute mutation punitive et assurer son indépendance.

Cette dérogation du principe de l'inamovibilité, revue de manière à répondre au souci de nécessité de service, tout en préservant l'indépendance de la justice vis-à-vis du pouvoir exécutif constitue de ce fait une avancée considérable et un élément essentiel de ladite indépendance.

Afin de ficeler davantage ce procédé, le conseil est à présent investi d'une mission consistant à statuer sur les doléances qui lui seront adressées par les magistrats délégués conformément aux dispositions légales en la matière. Cette prérogative est de nature à déceler toute sorte d'anomalie ou d'abus, pour en prendre les mesures adéquates.

E- L'élaboration d'un code de déontologie judiciaire :

Au-delà de garanties constitutionnelles et législatives relatives à l'indépendance de la justice, celle-ci relève également du comportement des magistrats, principaux promoteurs de l'indépendance judiciaire. A cet égard, l'adoption et l'observation de règles d'éthique et de déontologie, propres à préserver la dignité du magistrat et le rôle prééminent de la justice est indispensable.

¹³.Même si l'article 85 de la constitution de 1996 prévoyait l'inamovibilité des magistrats du siège, celle-ci n'était pas consacrée par le statut des magistrats de 1974 qui accordait une dérogation de ce principe, au niveau de son article 57.

Par rapport à ce dernier cas, une précision importante est à apporter; La loi 106-13 revoit le procédé de délégation des magistrats, qui consiste à affecter un magistrat de manière provisoire en cas de manque d'effectif dans une juridiction donnée pour combler ce dernier. Celle ci appartenait au ministre de la justice qui pouvait procéder par arrêté, conformément à l'article 57 du statut des magistrats de 1974, abrogé actuellement, qui disposait que :« en cas de nécessité et en vue de pourvoir à un poste du siège d'instruction ou du parquet, le ministre de la justice peut, par arrêté, déléguer un magistrat pour occuper ce poste pendant une période qui ne peut excéder trois mois par année.

Toutefois, le ministre de la justice peut, dans la même forme, avec l'accord du magistrat intéressé, renouveler la délégation pour une seule et nouvelle période n'excédant pas trois mois ».

L'article 73 de la loi organique n°106-13 portant statut des magistrats, élimine en matière de délégation des magistrats, tout pouvoir du ministre de la justice en la matière, pour l'accorder aux responsables judiciaires¹² chacun en ce qui le concerne, en cas de manque urgent d'effectifs dans une juridiction donnée.

Cette initiative à saluer élimine toute sorte d'influence du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire. En effet, le droit de mutation des magistrats accordé auparavant au pouvoir exécutif dans la personne du ministre de la justice, pouvait amener ce dernier à modifier à son gré la composition des juridictions à travers des permutations de magistrats entre juridictions, pour juger un procès déterminé, ou à titre de punition suite au rendement de jugements non appréciés par le gouvernement et vidait le principe de l'inamovibilité de toute sa consistance. Ce qui pouvait détruire

¹²-Il s'agit du premier président de la cour de cassation, du Procureur général du Roi près ladite cour, des premiers présidents des diverses Cours d'appel ainsi que des procureurs généraux du Roi près lesdites Cours, chacun en ce qui le concerne.

Aussi, conformément à l'article 16 du texte précité, une commission présidée par le ministre de la justice, en sa qualité de vice-président du conseil supérieur de la magistrature et composée des membres de droit de ce conseil, examinait régulièrement l'évolution des déclarations de patrimoine et des revenus.

Actuellement, c'est le président délégué du CSPJ, qui est chargé de suivre l'évolution du patrimoine des magistrats, en vertu de l'article 107 de la loi organique relative au CSPJ. Il a la faculté, à tout moment, après accord des membres du Conseil, de faire procéder, par voie d'inspection, à l'évaluation du patrimoine des magistrats ainsi qu'à celui de leurs conjoints et enfants. Tout magistrat dont l'augmentation significative du patrimoine, a été constatée pendant l'exercice de ses fonctions peut, selon le même article, faire l'objet d'une poursuite disciplinaire, s'il n'est pas en mesure de fournir une justification valable.

Il est à préciser, par ailleurs, que la loi n° 38-21 relative à l'inspection générale des affaires judiciaires, confirme le principe annoncé par l'article 107, en confiant l'évaluation précitée du patrimoine, ainsi que son suivi à ladite inspection sur instruction du président délégué.

D- L'encadrement des mutations et des délégations des magistrats:

Afin d'éviter toute sorte d'abus, les cas de recours au procédé de mutation ont été strictement déterminés par l'article 72 de la loi organique n°106-13 relative au statut de la magistrature. Il s'agit des cas de demande de l'intéressé, à la suite d'un avancement de grade, en cas de création ou de suppression d'une juridiction, en cas de vacance d'un poste judiciaire ou en vue de combler un manque d'effectifs. Grâce aux deux lois organiques précitées, le conseil supérieur du pouvoir judiciaire statuera, en toute transparence, dans des cas déterminés et selon des critères légaux clairs.

chargé de la justice. Ce rattachement au conseil supérieur du pouvoir judiciaire et cette indépendance du ministre de la justice constitue une garantie fondamentale de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

L'inspecteur général des affaires judiciaires auprès du CSPJ qui dirige l'inspection est nommé par dahir, selon le même article, sur proposition du président délégué du conseil, après consultation de ses membres.

La loi n°100-13 prévoit dans son article 53 une loi pour régir la composition, les attributions, les règles d'organisation ainsi que les droits et obligations des membres de l'inspection générale des affaires judiciaires. Celle-ci n'a été publiée au Bulletin officiel que le 2 août 2021 et n'est entrée en vigueur que deux mois après cette date. Il s'agit de la loi n° 38-21 qui a abrogé les articles 13 et 14 précités du dahir du 15 juillet 1974 fixant l'organisation judiciaire du royaume.

Cette loi distingue au niveau de son article 30 entre l'inspection générale des affaires judiciaires, rattachée au Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, et l'inspection générale opérant sous la tutelle du ministère de la Justice, qui peut être amenée à travailler avec la première sur certains volets. Enfin, la loi n° 38-21 précitée a confié aussi à l'inspection générale des affaires judiciaires le suivi et l'évaluation du patrimoine des magistrats et de leurs conjoints et enfants.

C- Le suivi de l'évolution du patrimoine des magistrats :

En vertu de l'article 17 de l'ancien statut de la magistrature, le ministre de la justice était chargé de suivre l'évolution de la situation de fortune des magistrats et des membres de leur famille. Il avait la faculté, à toute époque, après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature, de faire procéder, par voie d'inspection, à l'évaluation de leur patrimoine.

Il est à noter que la constitution a incriminé la tentative d'influence d'un magistrat dans l'accomplissement de son travail. Toutefois, aucune disposition légale n'a été insérée au code pénal dans ce sens jusqu'à cette date.

B- Le placement de l'inspection des juridictions sous l'autorité du CSPJ

L'inspection générale du Ministère de la justice, organe chargé du contrôle et de la surveillance des juridictions pour l'appréciation de leur fonctionnement ainsi que celui des services qui en dépendent, relevait directement du Ministre de la justice. L'article 12 du Décret n° 2-98-385 du 28 safar 1419 (23 juin 1998) relatif aux attributions et à l'organisation du ministère de la justice prévoyait que « l'inspection générale assure, sous l'autorité directe du ministre, l'inspection continue des juridictions dans les conditions prévues par le dahir n° 1-74-338 du 24 joumada II 1374 (15 juillet 1974), tel qu'il a été modifié et complété, fixant l'organisation judiciaire du Royaume, ainsi que l'inspection des services qui relèvent du ministère de la justice».

Les rapports d'inspection établis par les juges inspecteurs relevant du Ministère de la justice et comportant leurs conclusions et leurs suggestions étaient transmis sans délai au ministre de la justice, en vertu de l'article 13 du dahir du 15 juillet 1974 fixant l'organisation judiciaire du royaume. Il pouvait alors leur réserver la suite jugée utile. Même la désignation des magistrats inspecteurs pour procéder à l'inspection des juridictions ou pour enquêter sur des faits déterminés relevait directement du ministre de la justice.

La loi organique n°100-13 a placé l'inspection générale des affaires judiciaires auprès du CSPJ¹⁰ en instituant une instance conjointe¹¹ entre le conseil et le ministère

¹⁰ - Article 53 de la loi organique n°100-13 relative au CSPJ.

¹¹- Cette instance sera chargée de la coordination en matière d'administration judiciaire, sous la supervision conjointe du Président-délégué du Conseil et du ministre chargé de la justice, chacun en ce qui le concerne, sans porter atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire. La composition et les attributions de ladite instance sont fixées par arrêté conjoint du Président-délégué du Conseil et du ministre chargé de la justice.

Le législateur a entouré le conseil de toutes les garanties légales de nature à lui permettre de jouer son rôle en toute indépendance et ce à travers la constitution et la loi organique n°100-13. Il n'a pas manqué de le doter aussi de nouvelles prérogatives, propres à consacrer sa totale indépendance. La majorité de celles-ci a été retirée au ministre de la justice.

3-Les nouvelles prérogatives du CSPJ pour une meilleure consécration de l'indépendance judiciaire:

Outre ses attributions classiques en matière de gestion de carrière des magistrats et sa nouvelle mission consistant à élaborer des rapports sur l'état de la justice et du système judiciaire, et à présenter des recommandations appropriées en la matière, la loi organique relative au CSPJ l'a doté de prérogatives très larges.

A- La mission de protection de l'indépendance des magistrats :

En application des dispositions du 2ème alinéa de l'article 109 de la Constitution, tout magistrat qui estime que son indépendance est menacée, doit en saisir le Conseil par un rapport qu'il dépose directement auprès du secrétariat général du Conseil ou qu'il lui adresse par tous moyens disponibles. Le Conseil prend, à cet effet, toutes mesures qu'il juge appropriées, en vertu de l'article 103 de la loi organique relative au CSPJ.

A cet effet, le Conseil reçoit les saisines présentées par les magistrats, chaque fois qu'il s'agit d'une tentative d'influencer le magistrat de manière illicite, et procède, le cas échéant, aux enquêtes et investigations nécessaires, y compris l'audition du magistrat concerné et de toute personne dont il juge l'audition utile. Il est habilité ainsi à prendre les mesures appropriées et peut même renvoyer l'affaire, le cas échéant, au parquet s'il s'avère que l'acte revêt un caractère pénal.

Le législateur a ainsi bien veillé à écarter toute éventualité d'interférence entre le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire. Cette intervention du législateur s'explique aisément, une situation dans laquelle les attributions du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif ne peuvent pas être clairement distinguées et dans laquelle le second est en mesure de contrôler ou de diriger le premier est incompatible avec le principe du tribunal indépendant.

En vertu de l'article 11, il est même interdit aux membres du conseil de prendre toute position ou d'accomplir tout acte susceptible de porter atteinte à leur impartialité ou à l'indépendance du conseil.

Enfin, et parmi les innovations les plus importantes, C'est que les membres élus et nommés du conseil perçoivent, selon l'article 12 de la même loi, une indemnité de fonction au moins égale à l'indemnité parlementaire. Cette rémunération conjuguée au non cumul avec d'autres fonctions sont de nature à permettre aux membres du conseil de se concentrer sur leur mission, de jouer pleinement leur rôle en veillant à l'application des garanties accordées aux magistrats, notamment quant à leur indépendance.

Enfin, l'installation du conseil supérieur du pouvoir judiciaire qui n'a eu lieu qu'en Avril 2017, représente le couronnement d'une série de mesures législatives visant le renforcement de l'indépendance de la justice. Entre mars 2016, date d'entrée en vigueur de la loi organique n°100-13 et avril 2017, date d'installation du conseil, il aurait fallu attendre l'organisation des élections des membres élus, la nomination des membres par le roi et l'aménagement d'un local provisoire pour le démarrage de l'activité.

On peut dire que la date du 06 avril 2017 est à marquer d'une pierre blanche dans la vie judiciaire marocaine. Le conseil est actuellement à son deuxième mandat des membres élus, nommés et de droit.

l'autorité du Président-délégué⁸. Le Conseil peut même, en cas de besoin, recourir par voie contractuelle aux services de consultants et d'experts externes pour effectuer des missions déterminées⁹.

Le conseil judiciaire est donc désormais en mesure d'agir de manière tout à fait indépendante et dispose de la capacité d'assurer que le pouvoir judiciaire dans son ensemble, ainsi que chaque magistrat, soient véritablement indépendants et ce contrairement au conseil supérieur de la magistrature.

L'indépendance du conseil supérieur du pouvoir judiciaire ne se réalise pas seulement à travers son indépendance institutionnelle, à savoir l'indépendance financière et administrative, mais elle s'étend aussi à celle des membres du conseil, que ce soit ceux élus ou nommés par sa majesté.

Les membres du CSPJ sont devenus indépendants dans la mesure où les magistrats élus, ne peuvent cumuler selon l'article 7 de la loi n°100-13 la qualité de membre du conseil avec l'exercice de fonctions judiciaires dans une juridiction, alors que les membres du conseil supérieur de la magistrature cumulaient les deux mandats. Ce qui pouvait porter atteinte à leur indépendance. Ils ne pouvaient uniquement pas faire l'objet selon l'article 69 de l'ancien statut de la magistrature d'une promotion de grade, d'une mutation, et d'une délégation pendant la durée de leur mandat.

De même, les personnalités nommées par le roi ne peuvent cumuler conformément à l'article 8 de la même loi leur qualité de membre du conseil avec celle de membre au gouvernement, à la chambre des représentants, à la chambre des conseillers, à la cour constitutionnelle, à la cour des comptes, ainsi qu'à d'autres institutions.

⁸ - Article 50 de la loi organique relative au CSPJ, 1^{er}, 2^{ème} et 3^{ème} alinéa.

⁹ - Article 50 de la loi organique relative au CSPJ, 5^{ème} alinéa.

Et donc la rupture avec l'exécutif n'est pas totalement consommée ou effective et l'entrave est principalement financière. La présidence a recommandé dans son rapport de 2019 que le budget du parquet des services extérieurs soit séparé.

2- La consécration de l'indépendance totale du conseil supérieur du pouvoir judiciaire :

Après l'adoption de la loi n° 100-13, celle-ci annonce dans son article 4 que conformément aux dispositions des articles 107, 113 et 116 de la constitution, le CSPJ exerce ses fonctions de manière indépendante. Ainsi, en application du deuxième alinéa de l'article 116 de la constitution, ledit conseil jouit de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière. A cet effet, l'Etat met à sa disposition les ressources matérielles et humaines nécessaires.

L'article 62 de la loi organique dispose que le Conseil bénéficie d'un budget propre, qui est inscrit au budget général de l'Etat sous une rubrique intitulée « budget du CSPJ ». Le président délégué du conseil est l'ordonnateur selon l'article 63 de la même loi. Toutefois, ce dernier peut déléguer ce pouvoir dans les conditions prévues par la réglementation en vigueur et un comptable public est détaché selon l'article 64 auprès du conseil par décision de l'autorité gouvernementale chargée des finances et assume les attributions dévolues aux comptables publics par les lois et règlements en vigueur.

Ces règles nouvellement adoptées par la loi organique sont de nature à consacrer indubitablement l'autonomie du conseil qui dispose à présent de son propre siège social situé à Rabat, conformément à l'article 5 de la loi organique précitée.

Le Conseil comprend aussi un secrétariat général composé de magistrats et de fonctionnaires mis à sa disposition ainsi que d'un personnel administratif et technique. Il est dirigé par un secrétaire général nommé par dahir qui exerce ses fonctions sous

soit de la laisser au ministre de la justice, soit la confier au procureur général du Roi près la Cour de cassation.

Puisque l'octroi de la présidence du Ministère Public au procureur général du roi près la cour de cassation faisait partie des recommandations de la charte aussi, la loi organique 106-13 tout en reprenant les dispositions de l'article 110 ci-dessus a fait suite à celle-ci.

C'est donc la loi organique n°106-13 du 24 mars 2016 qui affirme dans son Article 25 et pour la première fois que les magistrats du parquet sont placés sous l'autorité et le contrôle du Procureur général du Roi près la Cour de Cassation et de leurs supérieurs hiérarchiques, pour marquer la fin de la tutelle de l'exécutif sur le pouvoir judiciaire. Par ce détachement du parquet du ministre de la justice, notre législation se conforme enfin au principe constitutionnel de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

La loi n°33-17⁷ a été publiée le 18 septembre 2017 pour doter le parquet d'un cadre légal à même de transférer au procureur général du roi près la cour de cassation les attributions de l'Autorité gouvernementale chargée de la Justice, en sa qualité de chef du ministère public, et d'édicter des règles de l'organisation de la présidence du ministère public. L'article 4 de cette loi dote la présidence du ministère public de structures administratives, financières et techniques, afin d'assister le ministère public dans sa mission.

La difficulté majeure c'est que certes la loi accorde à la présidence son propre budget, mais pas celui du parquet au sein des juridictions du royaume qui reste rattaché au ministère. Le texte devrait consacrer l'autonomie financière de toute l'institution.

⁷-Dahir n°1-17-45 du 8 hijra 1438 (30 août 2017) portant promulgation de la loi n° 33-17 relative au transfert des attributions de l'autorité gouvernementale chargée de la justice au procureur général du roi près la cour de cassation, en sa qualité de che du ministère public et édictant des règles d'organisation de la présidence du ministère public.

II-La mise en oeuvre de l'indépendance du pouvoir judiciaire après la constitution:

Le législateur, après avoir posé les jalons de l'indépendance judiciaire au niveau de la constitution, a ensuite mis en place un ensemble de textes et mesures propres à garantir l'application des grands principes d'indépendance judiciaire annoncés. En Effet, un travail législatif a été amorcé en 2012, pour la mise en place de trois projets de lois organiques qui devaient être complétées aussi par des lois ordinaires. Les deux premiers ont été publiés en septembre 2016; il s'agit de la loi n°100-134 du 24 mars 2016 relative au conseil supérieur du pouvoir judiciaire et de celle n°106-13 du 24 mars 2016 relative au statut des magistrats⁵. Le troisième projet relatif à l'organisation judiciaire n'a toujours pas pu être publié à date d'aujourd'hui⁶. Quels sont alors les apports des textes adoptés depuis l'entrée en vigueur de la constitution de 2011, en matière de consolidation de l'indépendance judiciaire de la justice ?

1-Le détachement du ministère public de l'Autorité gouvernementale chargée de la Justice :

L'article 110 de la constitution a énoncé, comme déjà souligné, que les magistrats du parquet sont tenus à l'application de la loi et doivent se conformer aux instructions écrites, conformes à la loi, émanant de l'autorité hiérarchique, mais sans préciser qui est cette autorité.

La constitution n'avait donc pas expressément désigné à quelle autorité devait être attribuée la présidence du parquet. Deux hypothèses s'offraient alors au législateur :

4-Dahir n° 1-16-40 du 14 jourmada II 1437 (24 mars 2016) portant promulgation de la loi organique n° 100-13 relative au Conseil supérieur du pouvoir judiciaire.

5-Dahir n° 1-16-41 du 14 jourmada II 1437 (24 mars 2016) portant promulgation de la loi organique n° 106-13 portant statut des magistrats.

6-Le retard d'adoption de cette loi s'explique par le fait que plusieurs articles ont été déclarés inconstitutionnels par la cour constitutionnelle et le projet a été retourné au ministère de la justice pour être revu. Ledit projet a été enfin adopté à l'unanimité par la Chambre des représentants tenue le 12 juillet 2021.

deux autres membres de droit qui sont le médiateur et le président du Conseil National des Droits de l'Homme.

Le nombre des membres élus par leurs pairs qui sont des magistrats a été porté de 6 à 10, avec une représentation féminine proportionnelle à leur présence au corps de la magistrature. La nouvelle composition du conseil intègre enfin cinq membres nommés par le roi et connus pour leur compétence et leur impartialité, afin de lui permettre d'exercer efficacement et en toute indépendance sa mission.

La consécration constitutionnelle du CSPJ accompagnée de la composition et de la spécification de ses compétences revêt une importance particulière dans la mesure où elle constitue une protection contre toute volonté de limiter le pouvoir du conseil par des lois postérieures. C'est une garantie contre tout risque d'interférence de l'exécutif en matière judiciaire par l'adoption d'autres textes postérieures. En effet, l'absence de dispositions constitutionnelles relatives à une instance spécifique garante de l'indépendance des juges telle que le CSPJ soumettrait cette institution aux aléas de la vie politique.

Enfin, la constitution de 2011 a laissé le soin à une loi organique pour régir le fonctionnement, l'organisation, l'élection de ses membres et pour arrêter des critères relatifs à la gestion de la carrière des magistrats et les règles de la procédure disciplinaire.

Dès lors, la consécration théorique du principe par la constitution n'est pas suffisante à elle seule, elle doit être impérativement appuyée de garanties légales et réglementaires propres à assurer le respect dudit principe et son opérationnalité. C'est donc de la consécration des garanties du principe d'indépendance que dépend l'opérationnalité du principe.

Pouvoir Judiciaire et l'a doté de la personnalité morale et donc de l'autonomie administrative et financière, et ce contrairement au conseil supérieur de la magistrature. Ce dernier fonctionnait à travers les réunions de ses membres qui se tenaient sous la convocation et la direction du ministre de la justice en tant que vice président du conseil supérieur de la magistrature, dans les locaux du ministère et avec leur personnel.

Le ministre de la Justice avait donc, en tant que vice président du Conseil Supérieur de la magistrature la main mise sur l'autorité judiciaire, et donc sur la nomination des magistrats, leurs mutations, leurs avancements, leurs disciplines, les postes de responsabilité, etc. Ce qui lui donnait un pouvoir exorbitant sur l'appareil judiciaire et qui constituait une ingérence flagrante qui a toujours marqué le contexte judiciaire marocain.

En effet, La mainmise de ce dernier sur la structure et les modalités de fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature tendait à le détourner de son mandat de protection et de renforcement de l'indépendance judiciaire et le transformait parfois en un instrument propre à servir le pouvoir.

Le but de l'institution du conseil supérieur du pouvoir judiciaire par la constitution est de transférer la gestion de la carrière des magistrats du ministère de la justice à un organe totalement indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

La constitution a non pas seulement créé le CSPJ avec la personnalité morale. Mais, elle a aussi figé et revu sa composition, en évinçant le ministre de la justice de cette dernière et en le remplaçant par un haut magistrat, à savoir le premier président de la cour de cassation en sa qualité de président délégué. Elle a par ailleurs maintenu les deux autres membres de droit à savoir le procureur général du Roi près la cour de cassation et le président de la première chambre de celle-ci. Elle a aussi rajouté

tente d'influencer le juge de manière illicite. Ces précisions apportées par la constitution de 2011 manifestent la volonté du législateur de prévenir toute sorte d'influence illégale du juge comme la corruption.

L'indépendance individuelle des magistrats est garantie aussi par le principe de l'immovibilité des magistrats du siège prévue par l'article 108 qui signifie qu'ils ne peuvent être mutés révoqués de leurs fonctions que selon des procédures légales claires et des critères objectifs.

Ensuite et comme la garantie d'une justice indépendante dépend en majeure partie de la mise en place d'une entité autonome, la constitution a érigé le Conseil Supérieur de la Magistrature en Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire qu'elle a doté de l'autonomie administrative et financière.

2- L'indépendance institutionnelle :

La constitution a attribué au chef de l'Etat le rôle de garant de l'application du principe de l'indépendance. Dans ce sens, l'article 107 de la constitution, qui affirme que le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, annonce juste après que le Roi est le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Ce rôle de garant est assuré à travers la présidence du Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire³ qui elle-même constitue le prolongement de la mission du souverain en tant que représentant souverain de la nation et de garant du respect de la loi fondamentale et du bon fonctionnement des institutions de l'Etat. Le Roi assure le rôle de la présidence symbolique déléguée.

La constitution a par ailleurs érigé dans son article 116 le Conseil Supérieur de la Magistrature, institution relevant du ministère de la justice, en Conseil Supérieur du

³-La présidence du Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire attribuée au roi par l'article 56 de la constitution de 2011 n'est pas une nouveauté. L'article 86 de la constitution de 1996 l'attribuait aussi au Roi.

organe indépendant dans l'exercice de la fonction de juger à côté du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

2-Les apports en matière d'indépendance individuelle et collective du pouvoir judiciaire :

L'indépendance du pouvoir judiciaire repose sur deux principaux aspects, l'indépendance individuelle et institutionnelle.

1- L'indépendance individuelle du juge :

L'indépendance du magistrat a pour objet de protéger le juge de toute sorte d'influence, que celle-ci émane des supérieurs hiérarchiques ou des personnes externes au pouvoir judiciaire.

Dans ce sens, la Constitution proscrit, dans son article 109, toute intervention dans les affaires soumises à la justice. Dans sa fonction judiciaire, le juge ne saurait recevoir d'injonction ou instruction, ni être soumis à une quelconque pression.

Le juge doit impérativement, selon le même article, saisir le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire chaque fois qu'il estime que son indépendance est menacée.

Il faut toutefois distinguer entre les magistrats du siège et les magistrats du parquet ou le ministère public. Ainsi, selon l'article 110 de la constitution, les magistrats du siège ne sont astreints qu'à la seule application du droit, tandis que les magistrats du parquet sont tenus à l'application du droit et doivent en même temps se conformer aux instructions écrites qui émanent de l'autorité hiérarchique, que la constitution ne désigne pas.

L'article 109 précité érige même en faute professionnelle grave, sans préjudice des conséquences judiciaires éventuelles tout manquement de la part du juge à ses devoirs d'indépendance et d'impartialité et prévoit la sanction de toute personne qui

I- Les apports de la constitution en matière d'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif.

La constitution a franchi plusieurs étapes fondamentales. Elle a d'abord érigé l'autorité judiciaire au rang de pouvoir judiciaire au même titre que le pouvoir législatif et exécutif. Elle a ensuite accordé un ensemble de mesures visant à garantir aussi bien l'indépendance individuelle du juge que collective du pouvoir judiciaire.

1-La consécration d'un pouvoir judiciaire au lieu d'une autorité judiciaire :

Le terme « pouvoir » était réservé, dans les constitutions antérieures au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif. La justice a toujours été qualifiée d'autorité judiciaire qui se trouve dans un rang inférieur au pouvoir judiciaire. L'emploi du terme « Autorité judiciaire » marquait la volonté du constituant d'ériger le service judiciaire au-dessus de la condition de « service public »¹, mais pas en même rang que celui des pouvoirs exécutif et législatif.

L'article 107 de la constitution de 2011 qui qualifie, pour la première fois, l'autorité judiciaire de pouvoir judiciaire affirme expressément que : « Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif ». Cette consécration de la justice en tant que pouvoir judiciaire est sans doute la première garantie apportée par la constitution à l'indépendance dudit pouvoir. Celle-ci, en substituant un vocable à un autre, ne l'a pas fait sans intention de donner à ceux qui exercent le pouvoir judiciaire tout un ensemble de garanties renforçant leur indépendance².

Le concept de pouvoir judiciaire inséré dans la constitution, sert à affirmer que la théorie de la séparation des pouvoirs recevra application et qu'il existera donc un

1-Renaud DENOIX DE SAINT MARC, le statut constitutionnel de l'Autorité judiciaire, Séminaire pédagogique du pôle « Administration de la justice », ENM Bordeaux, 12 et 13 mai 2009.

2-Mohammed Amine BENABDALLAH, l'indépendance du pouvoir judiciaire dans la constitution marocaine, Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement n°143, Novembre 2018, étude 116, p.

Dans ce sens, une haute Instance du Dialogue national sur la réforme du système judiciaire a été instituée et installée par Sa Majesté le Roi, le 8 mai 2012, avec comme mission de superviser ce Dialogue national sous forme de conférences des professionnels de la justice, tables rondes, visites des tribunaux, etc., et de soumettre à la Haute appréciation de Sa Majesté des projets de recommandations pour la réforme du système judiciaire.

Les Travaux de la Haute instance ont été couronnés par une charte nationale, publiée en septembre 2012 et reposant sur six axes stratégiques dont la consolidation de l'indépendance du pouvoir judiciaire. La charte a émis plusieurs recommandations dans ce sens pour la construction d'un vrai pouvoir judiciaire indépendant.

Depuis l'adoption de la Charte, le travail législatif a commencé et a permis une réforme institutionnelle importante. Trois lois organiques ont été mises sur le circuit d'adoption pour permettre la réforme institutionnelle annoncée par la Constitution et sont venues, en plus d'autres lois ordinaires, concrétiser les grandes lignes adoptées par cette dernière.

Cette intervention ne consiste pas principalement à faire une approche analytique ou critique du principe de l'indépendance de la justice mais plutôt à vérifier comment ont été concrétisées les dispositions constitutionnelles en la matière sur les dix dernières années.

Mon intervention tournera autour de deux axes majeurs. Le premier a pour objectif de mettre en exergue les apports cruciaux de la constitution en matière d'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif (I). Tandis que le deuxième se focalisera sur la mise en oeuvre et la concrétisation des réalisations constitutionnelles en la matière, à travers cette décennie (II). Un état des lieux sera ainsi dressé sur le principe de l'indépendance de la justice durant cette période.

L'indépendance du pouvoir judiciaire entre les apports constitutionnels et leurs mises en œuvre

Pr. Ilham Mamouni

Faculté des Sciences Juridiques, Économiques
et Sociales- Agdal, Université Mohammed V - Rabat

La constitution du Royaume de 2011 a achevé en juillet 2021 une décennie. C'est une belle occasion pour mettre le point sur le thème choisi qui fait partie de l'axe principes à savoir l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif.

La constitution de 2011 a réalisé des avancées notables en la matière et a adopté des mécanismes essentiels de l'indépendance de la justice. Celle-ci fait suite au discours royal du 20 août 2009 qui a été entièrement consacré à l'amorce de la réforme globale et profonde de la justice, lançant ainsi toute une série de mesures, programmes et transformations institutionnelles et législatives.

Le souverain a annoncé, lors de ce discours, l'entreprise d'une réforme constitutionnelle globale et a donné alors ses hautes Directives au gouvernement pour amorcer la mise en œuvre de cette réforme dans six domaines d'actions prioritaires, avec comme premier axe la consolidation des garanties de l'indépendance de la Justice, en assurant au Conseil supérieur de la Magistrature un statut digne de son rang en tant qu'institution constitutionnelle à part entière.

C'est pourquoi, l'apport du juge constitutionnel marocain demeure vivement sollicité, afin de clarifier davantage la portée et le sens précis de certaines dispositions et pratiques financières de l'État, faisant l'objet d'un débat qui n'a pas encore pu dépasser sa phase intellectuelle. Nous faisons ici allusion, entre autres, à certaines questions, telles que la notion de charge publique que dispose l'article 50 de la Constitution, la valeur constitutionnelle de certaines opérations extrabudgétaires, les cavaliers budgétaires, l'équilibre budgétaire, le périmètre du pouvoir de régulation financière appartient au Gouvernement, etc..

instituant une taxe à l'installation des stations terriennes de réception, à titre privé, des signaux de radiodiffusion par satellite n'est pas conforme à la Constitution (Décision n° 37/94 CC du 16 août 1994). Toutefois, cette volonté pour protéger l'égalité fiscale a été infléchie par une autre décision qui confirme la constitutionnalité de l'article 6 de la loi de finances 2002 posant le caractère rétroactif d'une mesure fiscale visant l'exonération de tous les impôts et taxes relatifs à l'importation des viandes pour le compte des Forces Armées Royales, dont l'application prend effet rétroactivement depuis le 1^{er} janvier 1996 » ; une décision ayant provoqué des Commentaires, parfois, acerbes contre ses Conclusions¹⁴.

Par ailleurs, la jurisprudence du Conseil constitutionnel français aura permis de comprendre les subtilités du principe d'égalité fiscale, en déclarant dans nombreuses décisions (Ex. Décision n° 73-51 DC) comme inconstitutionnelles certaines dispositions du code général des impôts relatives aux conditions de l'obtention de la décharge de la cotisation assignée au contribuable.

A partir de ce petit florilège de la jurisprudence constitutionnelle française, on comprend que la lecture de la loi organique des finances seule ne suffit plus car, comme le relève, en effet, le professeur PHILIP (L.), " la plupart des articles de la loi organique ne peuvent être analysés qu'à la lumière des décisions du Conseil constitutionnel "(15).

14 Cf. BENABDELLAH (M.A.), La loi de finances 2002 est-elle inconstitutionnelle?, in Le journal 12 janvier 2002, p.10

15 PHILIP (L.), La constitutionnalisation du droit budgétaire français, Études de finances publiques, Ed. Economica 1984

niveau de la préparation du budget qu'au niveau de son exécution : d'abord, au niveau de la préparation du projet du budget, la documentation qui y est annexée doit préciser les objectifs de performance en matière de finances publiques, le cadre macroéconomique, les politiques sur lesquelles reposent le budget, ainsi que les principaux aléas budgétaires identifiables ; ensuite, au niveau de l'exécution, les modalités de mise en œuvre et de suivi des dépenses approuvées et de recouvrement des recettes doivent être clairement définies ; en outre, il doit y avoir un système comptable intégré et exhaustif qui permet d'évaluer de manière fiable l'action financière du Gouvernement ; enfin, les comptes budgétaires définitifs doivent être soumis aux autorités législatives dans un délai d'un an après la clôture de l'exercice.

3. La protection du principe d'égalité fiscale

Depuis la Constitution du 14 décembre 1962, le pouvoir constituant a essayé de poser les premiers piliers du principe d'égalité fiscale en proclamant que "*tous supportent, en proportion de leurs facultés contributives, les charges publiques que seule la loi, peut] ... [créer et répartir*". Ce principe visait à promouvoir une répartition de la charge fiscale en fonction des capacités contributives des contribuables.

Une fois défini le principe sur lequel repose la taxation équitable, il reste à préciser les formes concrètes de l'égalité fiscale, à travers la législation fiscale. C'est dans ce sens que la justice constitutionnelle devait intervenir en vue de protéger la constitutionnalité des lois fiscales vis-à-vis de ce principe.

A cet égard, le juge constitutionnel marocain a véritablement donné une consistance juridique à certains grands principes comme celui d'égalité fiscale dont on connaît l'importance pratique aujourd'hui. On peut citer le cas, notamment, de la décision du Conseil constitutionnel marocain ayant déclaré la loi n°33-93 portant ratification du décret-loi n° 2-91-388 du 13 octobre 1992

En effet, le Conseil constitutionnel français a porté une attention particulière à certains phénomènes financiers affectant le contenu de la loi de finances et nuisant à la sincérité budgétaire (Décision n° 94-351 DC) ; il considérait que des phénomènes financiers, tels que la débudgétisation systématique, la sous-évaluation ou l'absence de prise en compte de nombreuses dépenses, le recours à des emplois en surnombre, le report démesuré de crédits, etc. sont des pratiques qui affectent la sincérité d'ensemble des charges de la loi de finances.

Dans le même ordre d'idées, le conseil constitutionnel continue à réaffirmer le principe de sincérité énoncé par la loi organique relative aux lois de finances, en soutenant (Décision n° 2001-448 DC, 25 juillet 2001) que dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon des procédures d'urgence comme celles prévues à l'article 45, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances. La sincérité de la loi de règlement s'entend, en outre, comme imposant l'exactitude des comptes. Aussi, est-il allégué dans la logique du juge constitutionnel (Décision n° 2001-456 DC, 27 décembre 2001) que si le niveau des recettes fiscales serait manifestement surévalué du fait d'une estimation trop optimiste de la croissance économique, alors que les recouvrements de recettes constatés s'écartaient sensiblement des prévisions, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative.

De cette jurisprudence reconnaissant ce nouveau principe découle deux éléments essentiels à la transparence des finances publiques. D'une part, la *lisibilité des comptes publics*, c'est-à-dire les responsables sur les deniers publics sont tenus de justifier et expliquer leur gestion devant les citoyens et leurs représentants, et de leur "rendre des comptes. Le Gouvernement doit, à cet effet, s'engager à mettre à sa disposition toutes les données relatives à l'utilisation de l'argent public. D'autre part, la *fiabilité de l'information financière* qui doit être satisfaite aussi bien au

Mais, autant la doctrine tiendra à leur pérennité que seront nombreuses les adaptations et les dérogations dont ces principes devraient faire l'objet. Il y a certains principes susceptibles d'être légèrement adaptés et infléchis, puisqu'ils ne génèrent pas des problèmes qui s'avèreraient insurmontables. D'autres méritent, cependant, d'émerger. S'agissant notamment du principe de sincérité.

2.5. La proclamation d'un nouveau principe budgétaire : principe de sincérité

Le principe de sincérité est issu des grands principes de la comptabilité privée dont on sait que les prescriptions ne sont pas encore toutes reprises en comptabilité publique. La sincérité comptable est une obligation qui s'impose au responsable du compte en fonction de la connaissance qu'il doit avoir normalement de la réalité, de l'importance des opérations, des événements et des situations. Elle vise l'exhaustivité et l'objectivité des informations. En matière de finances publiques, la sincérité n'était pas clairement affirmée et n'était non plus un principe constitutif des règles de présentation des comptes publics, qui doivent avant tout répondre à des impératifs de régularité et pouvoir être contrôlés.

On a pu voir jusqu'à quel point la justice constitutionnelle française a pu influencer l'élaboration de la loi organique française relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001¹³, en intégrant dans sa texture le principe de "sincérité budgétaire", reconnu par le juge constitutionnel depuis 1994. Selon l'article 27 dernier alinéa "*doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière*". De même, l'article 31 qui définit le rôle des comptables publics de l'État dispose que ceux-ci "*s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures*".

13 Cf. OLIVA (E.), La prise en considération de la jurisprudence du Conseil constitutionnel au cours de l'élaboration de la loi organique du 1er août 2001, in RFFP, n° 86, avril 2004, p.141-162

d'année. Dans sa décision du 24 décembre 1979, le juge français a annulé la loi de finances pour l'année 1980 sous motif du non-respect de l'antériorité de l'adoption de la première partie de la loi de finances sur celle de la seconde partie, en affirmant que *"l'article de l'équilibre présente un caractère fondamental"*. Cette intransigeance du Conseil pour faire respecter l'équilibre a été réaffirmée ultérieurement par la décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991, où il a indiqué que *"le dépôt d'une loi de finances rectificative est obligatoire dans le cas où il apparaît que les grandes lignes de l'équilibre économique et financier définies par la loi de finances de l'année se trouveraient, en cours d'exercice, bouleversées"*. D'autant plus qu'il a confirmé sa prise de position dans une décision n° 92-309 DC du 9 juin 1992 en invoquant *"la nécessaire présence d'un article d'équilibre aux lois de finances rectificatives, au-delà de la lettre de l'article 40 de la Constitution, laquelle ne visait que les lois de finances initiales"*.

Néanmoins, il faut noter que l'appréciation du principe d'équilibre par le juge constitutionnel se fait moins à travers des données uniquement comptables qu'à travers celle de la sincérité de ses "grandes lignes"⁽¹²⁾. Cet aspect de sa politique jurisprudentielle a été particulièrement manifeste dans sa décision n° 94-351 du 29 décembre 1994, en considérant qu'*"une décision d'annulation d'un article de la première partie, même si elle modifie les dépenses ou l'équilibre du budget général et celle d'un budget annexe dans une proportion limitée n'entraîne pas la censure de la totalité de la loi de finances"*. Autrement dit, il faut inéluctablement que l'équilibre fixé soit absolument impossible à rétablir en gestion pour que le juge constitutionnel prononce la censure de l'article de l'équilibre et, par conséquent, celle de toute la loi de finances.

12 Cf. CAMBY (J.-P.), Le conseil constitutionnel et les principes du droit budgétaire, in RFFP n° 51, 1995

27 de la LOF prévoit que le projet de la loi de finances de l'année doit comprendre deux parties distinctes. La première arrête les données générales de l'équilibre financier et la seconde développe les autorisations de dépenses en distinguant l'autorisation entre le budget général de l'État, les comptes spéciaux du Trésor et les Services de l'État gérés de manière autonome. Aussi, l'article 36 précise-t-il que la seconde partie du projet de loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant l'une des deux Chambres du Parlement avant le vote de la première partie. De surcroît, l'article 40 de la LOF dispose, en application des dispositions de l'article 51 de la Constitution, qu'il est de droit la disjonction ou le rejet des articles additionnels ou amendements ayant pour objet soit la diminution de ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. Enfin, d'autres dispositions de la LOF n° 7-98 visent indirectement à faire obstacle à une remise en cause de l'équilibre après l'adoption définitive de la loi de finances ; c'est le cas notamment de l'article 4 qui interdit de modifier les dispositions de la loi de finances de l'année par une loi ordinaire : seule une loi de finances rectificative peut revenir sur les conditions de l'équilibre, tel que arrêté par la loi de finances initiale ; l'article 41 qui ne permet pas l'engagement, l'ordonnancement ou le paiement des dépenses au-delà de la limite des crédits ouverts, sauf dans le cas des dépenses se rapportant à la dette publique et à la dette viagère ou les dépenses se rapportant à la rémunération du personnel dont les effectifs sont fixés dans la loi de finances; l'article 44 dispose que les créations et suppressions d'emplois ne peuvent résulter que de dispositions prévues dans la loi de finances.

Or, la question qui devait s'imposer au juge constitutionnel est la suivante : "*l'équilibre budgétaire est-il une règle constitutionnelle ?*" Pour le juge constitutionnel marocain cette question – faut-t-il le reconnaître – ne semble pas encore mis à son ordre juge, au moment où elle a suscité beaucoup de commentaires chez son homologue français, voici plus d'une vingtaine

A cet égard, sont cités quatre articles contenus dans des chapitres du budget général. Aux termes de l'article 43 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 : "Dès la promulgation de la loi de finances de l'année..., le Gouvernement prend des décrets portant... répartition par chapitre pour chaque ministère des crédits ouverts... Ces décrets ne peuvent apporter aux chapitres..., par rapport aux dotations correspondantes de l'année précédente, que les modifications proposées par le Gouvernement dans les annexes explicatives, compte tenu des votes du Parlement". Le Gouvernement était donc seulement tenu de fournir au Parlement, dans l'exposé des motifs des amendements en cause, des informations relatives à la répartition par chapitre des modifications proposées.

2.4. L'appréciation de l'équilibre budgétaire

L'équilibre budgétaire est la situation qui prévoit et autorise, pour un exercice donné, une stricte équivalence entre le montant des ressources et celui des charges. Cette règle a été conçue à une certaine époque comme un principe budgétaire qui marque l'ordre, l'unité et l'honnêteté de l'État. Toutefois, on assiste aujourd'hui à une dérive générale des déficits budgétaires ; la situation commune à tous les systèmes publics comparés est que les recettes définitives de l'État sont toujours inférieures à ses dépenses définitives au cours d'une année. On se trouve constamment avec un solde budgétaire négatif.

Sur le plan juridique, le législateur marocain n'a pas manqué, notamment à travers la LOF, d'enfermer l'équilibre budgétaire à l'intérieur d'un cadre juridique de plus en plus élaboré et d'autant plus contraignant : d'abord, en ce qui concerne le respect de l'équilibre, il doit être compris à partir d'un principe fondamental énoncé par l'article premier de la LOF n° 7-98.

Celle-ci débute ainsi "*La loi de finances prévoit, évalue, énonce et autorise, pour chaque année budgétaire, l'ensemble des ressources et des charges de l'État, dans les limites d'un équilibre économique et financier qu'elle définit*". Ensuite l'article

aménagements réglementaires ont été ainsi introduits sur les dispositions du décret relatif à l'élaboration et l'exécution de la loi de finances (art. 17 bis)¹¹, en vue d'encadrer les modalités de cette globalisation en autorisant le Ministère chargé des finances à émettre un arrêté dispensant les Ministères (ou un Ministère) de soumettre les virements à son visa préalable.

Continuant dans la même logique, le juge constitutionnel français se prononce, notamment pour décider sur les règles de recevabilité des amendements proposés par les parlementaires (Décision n° 2001-448 DC, 27 décembre 2001), en leur permettant la faculté nouvelle de présenter des amendements majorant les crédits d'un ou plusieurs programmes ou dotations inclus dans une mission, à la condition de ne pas augmenter les crédits de celle-ci.

De même, au sens puriste du terme, la spécialité n'est qu'illusoire compte tenu de l'existence, d'un côté de chapitres budgétaires à caractère nébuleux (Ex. Chapitre des charges communes, chapitre des dépenses pur imprévus), d'un autre côté de la pratique de régulations infra-annuelles par le Gouvernement (virements et transferts de crédits). A cet égard, la jurisprudence du juge constitutionnel français soutient dans une Décision n° 2001-456 DC, 27 décembre 2001, que les dispositions du tableau d'équilibre figurant à l'article d'équilibre seraient "manifestement erronées". En effet, si les montants portés tiennent compte de "nombreux amendements visant à réduire plusieurs lignes de crédits", certaines de celles-ci "n'apparaissent pas dans le projet de loi de finances pour 2002".

11 L'article 17 bis du Décret n° 2-98-401 du 26 avril 1999 relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances, tel qu'il a été modifié par le décret n°2-01-2676 (31 décembre 2001) qui dispose que "par dérogation aux dispositions de l'article 17, le ministre chargé des finances peut, par arrêté pris sur proposition des ordonnateurs intéressés, autorisés ces derniers et les sous-ordonnateurs, à modifier, par décision, les dotations des lignes d'un même paragraphe, à l'intérieur des chapitres du B.G.E., des S.E.G.M.A. et des C.S.T." et la circulaire du Ministre chargé des finances du 28 février 2002 concernant l'application de l'article 17 bis du décret précité.

contraction. La non-affectation et la non-contraction sont donc deux règles indissociables qui appellent constamment des regards particuliers de la justice constitutionnelle pour en assurer la fiabilité. Sinon, les inscriptions budgétaires n'auraient plus aucun sens, ce qui réduirait la signification des prévisions et la portée des autorisations, notamment au niveau de la spécialité des opérations budgétaires.

2.3. L'appréciation du principe de spécialité

Le principe de spécialité budgétaire impose d'indiquer *en détail* le montant et la nature des opérations prévues par la loi de finances, en vue d'assurer une information suffisante permettant, d'une part une bonne programmation budgétaire, d'autre part un contrôle efficace sur l'exécution des finances publiques. Il trouve son fondement juridique dans les dispositions de l'article 29 de la LOF "*les dépenses du budget général sont présentées, à l'intérieur des titres, par chapitres, subdivisés en articles, paragraphes et lignes, selon leur destination, leur objet ou leur nature*". Il en résulte une consécration du principe aussi bien par la spécialité des chapitres que par la rubrication détaillée des dépenses.

Mais, au-delà de cette affirmation de principe, la spécialité budgétaire ne persiste qu'en apparence compte tenu d'un certain nombre de tendances et pratiques qui en atténuent la portée.

D'abord, devant la volonté de rompre avec les schémas classiques de gestion budgétaire, le législateur a tendance d'opter pour une approche globalisante du budget, face à l'inefficacité de micro-contrôle sur la ventilation des crédits, tel que exercé depuis toujours. C'est dans cette logique s'inscrit la loi organique française relative aux lois de finances de 25 août 2001 (art.7) qui a consacré le principe de la globalisation des crédits en regroupant les crédits au sein de 100 à 150 programmes ministériels fongibles au lieu d'un budget qui était fragmenté en 848 chapitres. Il en est de même au Maroc, avec un degré moindre : des

l'occasion du contrôle de la loi de finances pour l'année 1982 (Décision 82-134 du 29 décembre 1982), pourtant cette pratique n'est pas soutenue par les dispositions de la LOF et surtout elle est susceptible de dissimuler une dépense au contrôle parlementaire. Cette dernière décision a présenté, pour ainsi dire, un revirement jurisprudentiel de la justice constitutionnelle en s'abstenant de censurer une pratique déjà établie depuis toujours.

Aussi, et tout récemment, dans une Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, le juge constitutionnel, en application de l'article 21 de la LOF, relatif aux comptes d'affectation spéciale, impose-t-il que les dépenses budgétaires qui sont retracées dans ces comptes ne puissent être financées que par des "recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées". Il en ressort qu'en imposant cette condition le juge a confirmé la logique du législateur en limitant les possibilités de dérogation à la règle de non affectation des recettes au sein du budget de l'État, sans pour autant faire obstacle aux exigences de bonne gestion des ressources publiques. Il en est de même quant au mécanisme des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales (Décision n° 2001-448 DC, 25 juillet 2001), en le considérant comme conforme à la Constitution, sous réserve qu'une définition et une évaluation précise et distincte de chaque prélèvement sur recettes. Aux mêmes fins, les documents joints au projet de loi de finances de l'année devront comporter des justifications aussi précises qu'en matière de recettes et de dépenses. En outre, l'analyse des prévisions de chaque prélèvement sur les recettes de l'État devra figurer dans une annexe explicative.

Au total, quand le juge constitutionnel apprécie l'universalité budgétaire, il met, sans doute, dans sa logique que c'est toute la conception de l'État et son rôle qui est mis en jeu, en étendant grossièrement les affectations budgétaires, on risque de préparer les germes de la destruction de l'intérêt général que l'État doit protéger. De surcroît, leur généralisation conduira sans doute à la destruction de la non-

En s'inscrivant dans l'esprit du principe vénérable d'universalité budgétaire, celui-ci trouve son origine dans la volonté politique de rendre le budget plus souple, plus transparent et plus facile à contrôler. Un budget devra, en effet, être "*universel et facilite la mesure des conséquences économiques de l'action du Gouvernement, la maîtrise des ressources financières de l'État, le contrôle de l'action des décideurs et des gestionnaires du secteur public et une utilisation efficace des deniers publics*"¹⁰.

Ceci étant, les retentissements constitutionnels de ce principe, qui rejoignent ceux qui concernent l'unité budgétaire sont souvent centrés, d'un côté sur la nécessité de sanctifier la règle de non-affectation, d'un autre côté sur la limitation des dérogations à cette règle. Ainsi, le juge constitutionnel français a eu l'occasion de censurer le mécanisme d'affectation du produit d'une imposition d'État à un fonds, lorsque le dispositif était prévu par une loi ordinaire (Décision n° 90-283 du 8 janvier 1991). De même, par la Décision n° 93-351 DC du 29 décembre 1994 le juge constitutionnel n'a pas hésité de soulever l'inconstitutionnalité de la couverture de dépenses incombant à l'État par des recettes budgétisées, et par-là il a bien voulu marqué la substantialité de la règle non-affectation.

Or, en dépit des avantages que peut apporter le principe d'universalité à la gestion des finances publiques, sur les plans technique et politique, le juge constitutionnel admet pour autant que l'inflexibilité du principe n'est que relative au regard de la pratique budgétaire, qui admet l'existence de contraction et d'affectation. La jurisprudence française est d'ailleurs assez riche dans ce sens, telle que : l'admission d'affecter un impôt à un établissement public (Décision n° 82-132 du 16 janvier 1982) ; la dérogation concernant les recettes sur prélèvements sur recettes, admis à

¹⁰ OCDE, La budgétisation au service des résultats, perspectives de la gestion des dépenses publiques, OCDE, 1995, p.17

marocain que de son homologue français a bien veillé de suivre l'évolution du principe d'unité, telle qu'elle est marquée par les dispositions organiques en affirmant la spécificité juridique de chaque support budgétaire (CST, BA, SEGMA,) et en refusant, au-delà, des démembrements budgétaires. De ce fait, le principe d'unité prend une autre allure : sa portée constitutionnelle signifie plutôt l'unicité de chaque support budgétaire. Elle signifie aussi que la débudgétisation ne peut concerner un "noyau dur" de dépenses que le budget doit nécessairement retracer.

2.2. Appréciation du principe d'universalité budgétaire

Le principe d'universalité répond au double souci. D'une part, assurer la clarté des comptes en veillant à ce que l'ensemble des opérations financières de l'État doive faire l'objet d'une inscription budgétaire. D'autre part, permettre un contrôle efficace du Parlement sur l'action budgétaire et financière du Gouvernement. Traditionnellement, ce principe prend la forme de deux règles sous-jacentes : la *règle de non-contraction* entre recettes et dépenses, appelée autrement la *règle de produit brut* et la *règle de non-affectation* qui implique de verser toutes les recettes dans une caisse unique où l'origine des fonds est indéterminée.

Ce principe est nettement affirmé, d'abord par le fait que la loi de finances doit inscrire et autoriser *toutes* les recettes et *toutes* les charges de l'État, conformément à l'esprit de l'article premier de la LOF, selon lequel "*la loi de finances prévoit, évalue, énonce et autorise, pour chaque année budgétaire, l'ensemble des ressources et des charges de l'État, dans les limites d'un équilibre économique et financier qu'elle définit*" ; ensuite par l'article 9 de la même LOF qui dispose que "*il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses, l'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses*".

autorisation.

Ainsi, dans une décision n° 389-2000 du 18 avril 2000 le Conseil constitutionnel marocain a déclaré les dispositions de l'article 10 de LOF n°7-98 dérogeant aux dispositions du premier alinéa de l'article 50 de la Constitution. Il affirme que le fait de prévoir la non imputation de certaines dépenses des Services de l'État gérés de manière autonome sur les crédits du budget général de l'État est une dérogation aux principes de l'universalité du budget et de non-affectation de certaines ressources à certaines dépenses, ce qui implique que les budgets de ces services doivent être intégrés dans la loi de finances à l'instar de ce qui est prévu pour les comptes spéciaux du Trésor et les budgets annexes jusqu'à suppression de ceux-ci".

Dans le même ordre d'idées, tout en considérant que la débudgétisation systématique est une tentative nuisant à la *sincérité budgétaire* (Décision n° 94-351 DC), le Conseil constitutionnel français a reconnu en même temps le démembrement du document budgétaire, à travers différentes décisions : affirmation de l'autonomie des comptes spéciaux du trésor, à condition que les opérations concernées fassent l'objet de comptes rendus complets de nature de permettre au Parlement d'exercer son contrôle (Décision n° 76-73 DC du 28 décembre 1976) ; l'application du principe de l'unité aux budgets annexes (Décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994) ; le respect de l'équilibre pour les budgets annexes, qui ne sont habilités par la loi à verser un excédent au budget général qu'au vu du solde créditeur qui pourrait apparaître en fin d'exercice (Décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984) ; la stricte application de l'article 4 de l'ordonnance organique en ce qui concerne les taxes parafiscales dont la perception ne fait l'objet que d'une autorisation annuelle du Parlement et dont la loi de finances ne peut, par exemple, prévoir les modalités de recouvrement (Décision 60-8 DC du 11 août 1960).

Il en ressort que la logique jurisprudentielle aussi bien du juge constitutionnel

2.1. Appréciation du principe d'unité budgétaire

Le principe d'unité budgétaire signifie, en doctrine, que le budget de l'État soit retracé dans un seul document unique. Cependant, ce principe ne peut être appliqué avec cette inflexibilité, dans la mesure où le budget de l'État est articulé autour d'un document central, qui est la loi de finances, mais celle-ci s'accompagne de très nombreux documents qui en développent la texture. C'est la raison pour laquelle les auteurs ont toujours parlé d'*unité budgétaire* et non d'*unicité budgétaire*.

Par-là, ils admettent une certaine souplesse du principe, dès l'origine ; tandis que l'unicité aurait exigé un document unique, seul en son genre, l'unité suppose simplement un document *un*, n'admettant pas la division.

Pratiquement, la souplesse du principe peut être ressentie, d'une part par la variété des lois de finances (la loi de finances initiales, les lois de finances rectificatives et la loi de règlement), d'autre part par la diversité des supports budgétaires (budget général de l'État, comptes spéciaux du Trésor, budgets annexes (RTM), Services de l'État gérés de manière autonome).

Il s'agit d'un principe qui se recoupe intimement avec le principe d'universalité (*v. infra*). Son interprétation par le juge constitutionnel implique que les règles spécifiques régissant les différents supports budgétaires soient respectées, de manière à marquer deux éléments : d'un côté, tenir compte leur autonomie financière, d'un autre côté éviter qu'ils puissent échapper à l'autorisation parlementaire.

D'après diverses décisions, il s'est avéré que le juge constitutionnel marocain, ainsi que son homologue français sont, tous les deux, plus attentifs notamment au second élément, dans l'espoir de délimiter le recours aux manœuvres de débudgétisation par laquelle le Gouvernement peut prévoir des ressources et charges publiques en dehors de contrôle du Parlement et en marge de son

2. Apport de la justice constitutionnelle de l'infléchissement de certains principes budgétaires classiques

Les finances publiques continuent formellement à s'organiser sur la base de principes anciens, conçus dans des circonstances historiques qui remontent au XIX^{ème} siècle, en gardant une certaine fidélité vis-à-vis de leur esprit. S'agissant, en l'occurrence, des principes budgétaires d'équilibre, d'unité, d'universalité, de spécialité et d'annualité⁸; ceux-ci expriment, selon certains auteurs, "*toute la sagesse de la technique financière classique*"⁹.

Mais en réalité, cette fidélité n'est qu'illusoire dans la mesure où ces principes ne faisaient pas preuve d'une réelle inflexibilité et l'expérience a manifestement nuancé leur congruence au regard des problèmes et enjeux de la société d'aujourd'hui. S'ils maintiennent une certaine stabilité dans leur esprit, compte tenu des valeurs morales et politiques qu'ils sous-tendent, ils se sont avérés pour autant une source de dysfonctionnements et de blocages, qui suscitent à tout le moins de réserves quant à leur pertinence.

A cet effet, le juge constitutionnel devait intervenir, d'une part en vue de rendre la portée de ces principes plus adaptés aux nouvelles mutations des finances publiques en même temps qu'elles supportent et qu'elles génèrent, d'autre part afin d'en garantir le maximum de sécurité juridique en reconnaissant leur portée constitutionnelle.

⁸ Certains auteurs distinguent d'autres principes, tels que celui d'autorisation, de totalité ou exhaustivité et d'antériorité (voir par exemple : PAUL (M.), Finances de l'État, Economica, 1981 ; PHILIP (L.) (S/D), Encyclopédie des finances publiques, Economica, 1991)

⁹ AMSELEK (P.), Le budget de l'État sous la Vème République, LGDJ, 1967

En fait, certaines taxes sont instituées par voie législative ou sont affectées à la fois à des EEP et à des CAS (taxe aérienne pour la solidarité et la promotion touristique, une quote-part de la taxe professionnelle, surtaxe d'abattement, taxe sur la promotion du paysage audiovisuel national). L'instabilité du cadre juridique de la parafiscalité et l'existence de nombreux prélèvements sous des appellations diverses et pouvant être assimilés à la parafiscalité (contributions, droits, prélèvements, commissions, redevances, surtaxes...) rendent difficile la délimitation du périmètre de la parafiscalité. Cette abondance de termes touchant aux prélèvements obligatoires est productrice de confusion pour tout agent économique, et s'inscrit en contradiction avec l'effort déployé par les pouvoirs publics pour le regroupement desdits prélèvements dans un document unique. La spécificité de la parafiscalité dans le système fiscal marocain réside, de prime abord, dans sa particularité « réglementaire » et non législative pour l'institution des taxes parafiscales est susceptible de provoquer des questionnements sur la légitimité constitutionnelle de ce type de taxation, dans la mesure où les dispositions de l'article 39 de la Constitution prévoit expressément le caractère législatif des contributions fiscales⁶, ainsi que celles de l'article 71 qui fait de la fiscalité un domaine de la loi⁷.

6 Article 39 de la constitution : Tous supportent, en proportion de leurs facultés contributives, les charges publiques que seule la loi peut, dans les formes prévues par la présente Constitution, créer et répartir.

7 Article 71 de la constitution : Sont du domaine de la loi, outre les matières qui lui sont expressément dévolues par d'autres articles de la Constitution : le régime fiscal et l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts

Dans le même ordre de logique, **au vu du principe de la légalité de l'impôt** l'énumération de critères ayant trait au support juridique de création des taxes parafiscales, à la qualité des affectataires et aux objectifs poursuivis ne peut pas servir de base pour définition claire et exhaustive de la parafiscalité.

Le législateur marocain a défini les taxes parafiscales, à travers les dispositions de l'article 67 de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances (LOLF), comme étant des prélèvements perçus dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public autre que l'État et les collectivités territoriales, ou d'une personne morale de droit privé chargée des missions de service public, sont établies par décret, pris sur proposition du ministre intéressé et du ministre chargé des finances.

Il s'agit de taxes Établies par voie réglementaire, permettant ainsi de financer l'action publique dans un domaine sectoriel, au moyen d'un organisme, privé ou public, chargé d'une mission de service public.

En fait, c'est la même définition qui a été formulé par L'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 française (abrogée), qui précisait que ces taxes ne pouvaient être perçues qu'au profit « d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs ».

Seulement, la différence est que le législateur français a supprimé de la LOLF française ces taxes, à compter du 1er janvier 2004, suite à un avis du Conseil d'État⁵ qui les a qualifiées de taxes fiscales ordinaires recevant, au même titre que les autres prélèvements fiscaux, une affectation déterminée, mais institués généralement dans un but d'ordre économique, professionnel ou social.

⁵ CE, Ass., 21 novembre 1958, Syndicat national des transporteurs aériens

l'information du Parlement sur la gestion des finances publiques ; décision n° 91-302 DC du 30 décembre 1991 remettant en cause le phénomène des *cavaliers budgétaires*, selon laquelle les pouvoirs de contrôle des agents du service de la redevance de l'audiovisuel, ont été annulés pour ce motifs; décision n° 94-355 DC objectant la non application des dispositions de *l'article premier de l'ordonnance* quant aux créations et transformations d'emploi ne peuvent résulter que d'une loi de finances.

Cette anthologie de décisions du Conseil constitutionnel français, présentées d'une manière nécessairement synthétique, illustrent bien la volonté de ce dernier d'assurer strictement le respect des dispositions de la loi organique des finances. Dès lors, toutes ses dispositions sont devenues des normes de référence dans l'exercice du contrôle de constitutionnalité assuré par le juge constitutionnel. Celui-ci estime, même, qu'il peut soulever d'office les moyens tirés de la violation de la loi organique.

1.2 . *Protection de la légalité fiscale*

De surcroit, si constitutionnellement la création des impôts est un domaine réservé du pouvoir législatif, notamment à travers les dispositions des articles 39³ et 71⁴, l'institution des taxes parafiscales par voie réglementaire, bien qu'elle soit tolérée par la LOF et justifiée par des intérêts économiques et sociaux, constitue une dérogation à **la règle de l'autorisation parlementaire préalable**. Ni les Lois de Finances de l'Année (LFA), ni les projets de Loi de Règlement (PLR) ni les rapports qui les accompagnent ne donnent la moindre information sur ces prélèvements fiscaux que ce soit en termes de prévisions ou en termes de réalisations.

3 Article 39 de la Constitution : Tous supportent, en proportion de leurs facultés contributives, les charges publiques que seule la loi peut, dans les formes prévues par la présente Constitution, créer et répartir

4 Article 71 de la Constitution : Sont du domaine de la loi, outre les matières qui lui sont expressément dévolues par d'autres articles de la Constitution : ...le régime fiscal et l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts.

1.1. L'intégration de la loi organique des finances dans le bloc de constitutionnalité

Un regard au niveau de la justice constitutionnelle comparée laisse remarquer que le grand apport de la justice constitutionnelle au droit budgétaire comparé provient notamment du Conseil constitutionnel français quant à l'intégration de l'ancienne ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959⁽²⁾ au bloc de constitutionnalité.

Cela veut dire que le Conseil considère que celle-ci *est le seul texte organique qui s'impose à la loi ordinaire*. Dès la décision du 11 août 1960 relative à la taxe radiophonique, le Conseil a affirmé que *"le principe d'une nouvelle autorisation parlementaire de percevoir une taxe parafiscale ne peut être regardé comme conforme aux prescriptions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et par la suite à celle de l'article 34 de la Constitution"*.

Cette décision a constitué, en fait, le prélude d'un revirement jurisprudentiel, à travers lequel le Conseil n'hésite pas à imposer au législateur ordinaire, en loi de finances comme en dehors de celle-ci, le respect des principes budgétaires contenus dans l'ordonnance organique.

Sans prétendre être exhaustif, on peut citer d'ailleurs d'autres décisions qui confirment ce revirement jurisprudentiel : décision du 20 janvier 1961 e du 23 juillet 1975 où le Conseil a insisté sur l'antériorité de certaines règles, par exemple en ce qui concerne la *notion de charge publique* telle qu'elle est entendue par la Constitution et l'ordonnance organique ; décision n° 90-283 DC du 8 janvier 1991 invoquant, d'une part le non-respect de la *règle de non-affectation* d'un impôt d'État à la couverture d'une dépense déterminé, d'autre part la *protection du domaine "réservé"* aux lois de finances, notamment les règles ayant pour objet d'assurer

2 Abrogé par la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (France).

constitutionnelle a suscité, depuis toujours, un débat séculier entre spécialistes¹, mais elle n'intéresse guère notre préoccupation ponctuelle dans la présente contribution.

Nous en tenons simplement à mettre en exergue dans quelle mesure le pouvoir interprétatif et normatif détenu par le juge constitutionnel est susceptible d'impacter la gouvernance des finances publiques, à travers notamment sa contribution à la maturation du bloc juridique régissant les finances publiques.

Ce dernier, en jouant le rôle d'"interprète" de la LOLF, se veut, en effet, le gardien du respect des principes d'une gestion financière publique saine ; un rôle qui le pousse parfois à modifier le sens de certaines dispositions à caractère financier de manière à les rendre compatibles avec les grands principes budgétaires de portée constitutionnelle.

1. Apport de la justice constitutionnelle en matière de consécration du principe de la légalité de l'action financière publique

Le principe de légalité est une conditionnalité pour conduire l'action publique en tant que principal instrument d'assujettissement de l'État au droit. Celle-ci n'agit valablement et efficacement que pour autant qu'elle respecte les exigences dudit principe. À cet égard, la consécration de l'accessibilité et de l'intelligibilité du droit financier comme objectif à valeur constitutionnelle.

Le juge constitutionnel a fait preuve de beaucoup de diligence pour protéger ce principe. Deux jurisprudences peuvent être soulevées à cet égard : l'intégration de la loi organique des finances dans le bloc de constitutionnalité et la légalité des mesures fiscales :

¹ Il suffit de mentionner qu'avant même la création du Conseil constitutionnel en 1992, la Chambre constitutionnelle a exercé sans discontinuité pendant une trentaine d'années ses compétences, contribuant par près de neuf cents décisions à enrichir la jurisprudence de la Cour suprême à laquelle elle était rattachée.

avant leur promulgation (par exemple la loi organique relative aux lois de finances), statue les lois (par exemple la loi de finances de l'année LOLF) et les engagements internationaux (par exemple les conventions fiscales internationales) qui peuvent lui être déférés avant leur promulgation ou leur ratification. En sus de ces missions classiques le juge constitutionnel devient récemment compétent pour connaître d'une exception d'inconstitutionnalité soulevée au cours d'un procès, lorsqu'il est soutenu par l'une des parties que la loi dont dépend l'issue du litige, porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution (article 133 de la Constitution). Il s'agit d'une compétence émergente du juge constitutionnel marocain sanctionnée par l'adoption Le projet de loi organique n° 86-15 fixant les conditions et les modalités d'application de l'article 133 de la Constitution.

La place du juge constitutionnel dans l'échiquier des finances publiques les décisions du juge constitutionnel ont certes un impact, qui peut être positif ou négatif, sur les deniers publics. Elles peuvent générer des charges publiques ou diminuent des ressources ; par exemple la décision du conseil constitutionnel (Décision n° 467/2001 CC du 27 décembre 2001) ayant confirmé la constitutionnalité de l'article 6 de la loi de finances 2002 posant le caractère rétroactif d'une mesure fiscale visant l'exonération de tous les impôts et taxes relatifs à l'importation des viandes pour le compte des Forces Armées Royales, dont l'application prend effet rétroactivement depuis le 1er janvier 1996 ou sa décision ayant déclaré la loi n°33-93 portant ratification du décret-loi n° 2-91-388 du 13 octobre 1992 instituant une taxe à l'installation des stations terriennes de réception, à titre privé, des signaux de radiodiffusion par satellite n'est pas conforme à la Constitution (Décision n° 37/94 CC du 16 août 1994).

D'où l'importance de focaliser l'attention sur l'impact des décisions du juge constitutionnel sur la gouvernance des finances publiques. Ceci est particulièrement vrai si l'on sait que la mission primordiale conférée à la justice

Justice constitutionnelle et protection des principes de gouvernance des finances publiques, quel impact ?

Pr. Hassane EL ARAFI

Faculté des Sciences Juridiques, Économiques et Sociales- Agdal, Université Mohammed V - Rabat

En considération du caractère complexe des faits et phénomènes financiers, ce cadre juridique ne se limite pas aux seuls fondements textuels, à savoir toute la panoplie d'instruments par lesquels le législateur impose des règles écrites régissant les finances publiques, qui comprennent donc tous les textes relevant de la hiérarchie des normes juridiques, qu'il s'agisse de textes à portée supra-législative (constitution et droit international), organique, législative et réglementaire ou même subsidiaire (circulaires et directives). Il intègre, en outre, les normes jurisprudentielles créées notamment par la justice constitutionnelle, compte tenu surtout des imprécisions et incohérences des fondements textuels ou parfois même l'absence de dispositions réglant les problèmes, naturellement multiples, que pose la gestion courante des finances publiques.

En effet, la justice constitutionnelle a une mission de dire le droit qu'elles ne peuvent s'y dérober lorsqu'elles sont saisies, sous peine de commettre un déni de justice. On ne saurait donc se surprendre que le juge constitutionnel n'a d'autres ressources que de "créer" lui-même la règle à appliquer (*jurislateur*), en visant directement une norme qui n'est inscrite dans aucune source écrite.

Gardien de l'État de droit, le juge constitutionnel exerce un contrôle *a priori et a posteriori* de conformité des lois au blocs de constitutionnalité (article 132 de la Constitution). Il se prononce ainsi sur la constitutionnalité des lois organiques

Quant aux notions de sécurité et de souveraineté dans les domaines économiques, médical ou alimentaire, elles ne peuvent être que relatives. L'autarcie est inenvisageable et elle est contraire à la rationalité économique. Il faut produire les biens pour lesquels le pays est compétitif et importer ceux pour lesquels d'autres pays le sont. Parfois, la nature fait qu'on ne peut pas produire le bien considéré car on n'est tout simplement pas doté naturellement. C'est le cas pour les ressources énergétiques. Le Maroc est dépourvu de ressources énergétiques traditionnelles (pétrole, gaz et charbon). Les énergies renouvelables ne manquent pas, mais le problème de leur stockage n'est pas encore résolu. Notre pays continuera donc à dépendre des importations dans ce domaine. Mais, il devra éviter de dépendre d'un seul pays et d'une seule ressource. Il faut diversifier les ressources et les pays fournisseurs.

Les notions de souveraineté et de sécurité alimentaire et sanitaire remettent en cause le système libéral que la constitution a mis en place. Mais ce système est certainement appelé à évoluer. Les crises sont souvent des épisodes qui mettent à mort les systèmes ayant fait leur temps et génèrent de nouveaux systèmes appelés à s'établir et à régner pour quelque temps à venir. Est-ce à dire que la crise sanitaire a tué le libéralisme et le libre-échange ? Loin s'en faut, mais certaines modalités de ce libéralisme sont certainement derrière nous.

économie, la pratique a toujours précédé la théorie. Il faut donc attendre quelques années pour répondre à la question.

2.3. Nouveau thème d'industries stratégiques

La crise sanitaire et la lutte contre Covid-19 ont également dégagé des notions considérées jusque-là comme de gros mots comme l'industrie de substitution aux importations, la sécurité médicale, la souverainetés médicale, alimentaire, industrielle...

L'industrie de substitution aux importations s'est imposée dès le début de la crise sanitaire. Il fallait produire sur place des masques sanitaires, du gel hydro-alcoolique, des respirateurs... au lieu de les importer souvent de contrées lointaines. De là est née l'idée de substituer à beaucoup d'importations peu sophistiquées une industrie nationale.

Évidemment, pour pouvoir importer ce qu'on ne peut pas produire sur place, il faut exporter. Il faut donc encourager les exportations et substituer de la production nationale aux importations. Si tous les pays arrêtent leurs importations en leur substituant des industries nationales, les exportations deviendront impossibles. Il s'agit donc de choisir ce qu'il faut exporter et ce qu'il faut importer et ce qu'il faut produire et ne pas importer. Il faut choisir un positionnement gagnant dans le commerce international.

Les industries de substitution aux importations combinées à des industries d'exportation sont une nécessité, d'autant plus que le déficit commercial du Maroc est lourd et que les accords de libre-échange signés avec des pays en développement concurrents n'ont fait qu'aggraver ce déficit commercial. C'est ce qui a poussé le Maroc à réviser l'accord de libre-échange signé avec la Turquie, par exemple.

2.2. Nouvelle politique structurelle d'investissement

La création dès 2020 du Fonds de solidarité pour financer les subventions rendues nécessaires par l'arrêt de l'activité économique du fait du confinement général a eu un grand succès du fait de l'importance de l'enveloppe recueillie (Plus de 33 milliards de dirhams), laquelle a permis de subventionner les entreprises et les ménages touchés et d'effectuer les opérations requises dans le domaine de la santé.

La gestion de la crise sanitaire a également permis de se rendre compte que notre pays était dépendant de l'extérieur, parfois lointain, pour nous fournir des articles souvent élémentaires pour faire face à la situation. De là est née l'idée qu'il existe des industries à caractère stratégique dont le pays ne peut se passer. D'où la nécessité de créer un fonds d'investissements stratégiques, le Fonds Mohammed VI.

Normalement, dans une économie libérale, l'investissement dans l'industrie devrait être le fait des entreprises et non de l'État. On sait que l'investissement public représente au Maroc deux tiers de l'investissement total. Ce qui est anormal et que cherche la future charte d'investissement à corriger. Pourtant, dans cet investissement public, l'investissement industriel n'est pas le fait du Trésor, mais celui des entreprises publiques. Le Budget de l'État n'investit pas dans le secteur productif et ce depuis le lancement du processus des privatisations au début des années 1990.

Ce Fonds d'investissements stratégiques semble aller à l'encontre du rôle dévolu jusqu'à présent à l'État, dans le cadre de la constitution économique en vigueur, avant la crise sanitaire. Est-on en train de remettre en question le cadre économique instauré depuis le Consensus de Washington de 1989 ? En

l'activité économique, à une perte de 400000 emplois dans l'industrie, l'artisanat et les services. Les revenus des ménages et les recettes de l'État ont connu une chute sans précédent. Au même temps, l'État ne pouvait pas ne pas distribuer des aides aux ménages et aux entreprises à l'arrêt et ne pas effectuer des investissements dans le domaine de la santé et augmenter ainsi ses dépenses.

Le résultat de la chute des recettes et de l'augmentation des dépenses a été une aggravation du déficit budgétaire qui est ainsi passé de moins de 4% du PIB en 2019, à près de 7.5% en 2020. Le gouvernement ne pouvait alors éviter de présenter une loi rectificative de finances au Parlement qui l'avait adoptée alors qu'elle aggravait le déficit des finances publiques prévu pour 2020.

Le gouvernement et le Parlement ne pouvaient que constater que l'article 77 de la constitution devait être oublié, au moins provisoirement.

Il n'existe théoriquement que deux moyens de financer le déficit budgétaire : la planche à billets ou l'endettement. La planche à billets est mise en œuvre par la Banque centrale. Or, cette Banque est indépendante du gouvernement du fait de ses statuts votés par le Parlement et, aussi, en vertu de l'article 41 de la constitution qui confie la nomination de son Wali (ou gouverneur) au Roi, en Conseil des ministres et non au Chef du gouvernement au Conseil de ce dernier. Cela rend difficile l'utilisation de la planche à billets.

Le recours à l'endettement pour financer le déficit budgétaire alourdit les dépenses publiques par le service de la dette qu'elle implique et ne tarde pas à aggraver le déficit budgétaire, surtout lorsque l'emprunt n'est pas utilisé pour financer des investissements rentables à un horizon raisonnable. Évidemment, dans le cas des emprunts contractés dans le cadre de la lutte contre Covid, l'utilisation n'était pas pour l'investissement.

comptes. La régionalisation instituée par la constitution peut aussi être considérée comme un volet de cette bonne gouvernance.

On peut déplorer des « oublis » constitutionnels d'éléments faisant partie de l'arsenal complet de l'ordo-libéralisme, même si la loi y pallie. Il s'agit de la liberté de contrat, de la protection du consommateur, du pouvoir intellectuel institutionnalisé (commissions et conseils d'expertise) et de la promotion du capitalisme populaire et des PME.

2- Principes de la constitution économique remis en cause par la lutte contre Covid

La lutte contre Covid-19 et ses conséquences ont conduit à la mise en œuvre de politiques macroéconomiques qui s'opposent fermement aux principes affirmés par la constitution. Elles ont abouti à une politique économique structurelle qui cadre peu avec le libéralisme économique qui se dégage de la constitution. Elles ont introduit des notions de souveraineté, de sécurité stratégique dans les domaines énergétique, alimentaire, industrielle, ainsi que les notions de substitution aux importations et de promotion des exportations, des notions qui sont loin d'être en odeur de sainteté dans le cadre de la constitution économique en vigueur avant la crise sanitaire.

2.1. Remise en cause des principes libéraux des politiques macroéconomiques

Deux dispositions de la constitution s'avèrent non applicables dans le cadre des politiques macroéconomiques de la lutte contre Covid-19. Il s'agit de l'article 77 qui dispose que « le Parlement et le gouvernement veillent à la préservation de l'équilibre des finances de l'État. »

Or, la lutte contre Covid a consisté à imposer à la population un confinement sévère et de durée assez longue en 2020. Cela s'est traduit par un arrêt de

droit » aux soins de santé, à la protection sociale, à une éducation moderne, accessible et de qualité, à un logement décent, au travail, à l'accès à l'eau et à un environnement sain, ainsi qu'au développement durable.

Cet important volet de la constitution est synthétisé par la formule de « monarchie sociale » qu'assume l'article premier de la constitution, à côté d'autres qualificatifs.

1.3. Ordo-libéralisme

Le libéralisme qu'instaure la constitution économique du Maroc n'est pas que social. Il se veut aussi un libéralisme ordonné, participatif et « bien gouverné ». C'est généralement ce qu'on appelle « l'ordo-libéralisme » en référence à la doctrine de l'école de Fribourg-en-Brisgau des années 1930 dont les principales figures sont Walter Eucken (1891-1950) et Franz Böhm (1895-1977) ainsi que Hans Grossmann-Doerth (1894-1944) et Leonhard Miksch (1901-1950).

L'ordo-libéralisme est mis en place par la constitution à travers deux éléments :

- La démocratie participative ;
- la bonne gouvernance.

La démocratie participative est un souci permanent de la constitution. Elle se concrétise par les droits de pétition et de présentation des motions en matière législative (article 14) et surtout par la participation de la société civile à l'évaluation des politiques publiques et à la gestion des collectivités territoriales (articles 12, 13, 14 et 139).

La bonne gouvernance est garantie par la création et l'organisation d'un grand nombre d'institutions dans le titre XII de la constitution d'un côté, et par l'affirmation d'une libre concurrence non faussée et la reddition des

constitution du Maroc se dégage ainsi plus ou moins clairement une véritable constitution économique.

Trois grands éléments définissent et caractérisent la constitution économique du Maroc. Rappelons-les successivement et brièvement.

1.1. *Libéralisme économique*

Le libéralisme économique repose sur le droit de propriété, la liberté d'entreprendre et le principe de concurrence. Ces principes sont affirmés dans les articles 21 (protection des personnes et de leurs biens) et surtout 35 (droit de propriété, liberté d'entreprendre et libre concurrence). L'article 36 condamne les infractions relatives aux conflits d'intérêts, aux délits d'initié et toutes infractions d'ordre financier. Il condamne l'abus de position dominante et de monopole, « et toutes les autres pratiques contraires aux principes de la concurrence libre et loyale dans les relations économiques ». Ces articles assignent aux lois la tâche de sanctionner les interdictions qu'ils prononcent et les droits qu'ils garantissent.

1.2. *Économie sociale de marché*

La constitution du Maroc ne se contente pas d'affirmer les principes du libéralisme économique. Elle garantit un certain nombre de droits sociaux importants. Elle n'établit pas une économie de marché radicale et sans concession. Elle opte plutôt pour une économie libérale mais aussi sociale. C'est ce qu'on appelle souvent « économie sociale de marché ».

Ces droits sociaux sont affirmés pour l'essentiel dans l'article 31. Cet article fait obligation à l'État, aux établissements publics et aux collectivités territoriales d'œuvrer « à la mobilisation de tous les moyens pour faciliter l'accès des citoyennes et citoyens aux conditions leur permettant de jouir du

en a confié la déclaration au Conseil des ministres sous la présidence du Roi. Pris au dépourvu face à la diffusion du virus Corona, les Pouvoirs publics ont précipitamment déclaré en 2020 un état d'urgence sanitaire dont les contours étaient quelque peu flous. Ce n'est que par la suite que cette situation d'exception a été votée et précisée par le Parlement.

En outre, la gravité de la crise a nécessité d'actionner des mécanismes de politique économique dans un sens plus ou moins explicitement contraire aux dispositions de la constitution. C'est en cela que la crise de Covid-19 a mis à l'épreuve la constitution économique de 2011.

Cette mise à l'épreuve de la constitution économique du Maroc par la crise sanitaire de covid-19 a concerné au moins trois questions importantes que sont 1) les politiques macroéconomiques, 2) les investissements stratégiques et 3) les thèmes de souveraineté et de sécurité de toutes sortes.

Avant de présenter ces trois questions sur lesquelles la lutte contre Covid-19 a pu remettre en question les principes de la constitution économique en vigueur au Maroc, il semble nécessaire de commencer par rappeler les grandes lignes de cette dernière.

1- Grandes lignes de la Constitution économique en vigueur

La constitution en vigueur au Maroc ne se contente pas de définir et de poser les grandes règles concernant le fonctionnement et les relations entre les trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire de l'État ou entre les institutions les incarnant, c'est-à-dire le Roi, le Parlement, le Gouvernement et la Justice. La constitution va au-delà des relations entre ces grandes institutions du système juridico-politique marocain et établit les grands principes définissant et régissant le système économique du Maroc et son fonctionnement. De la

La constitution économique marocaine à l'épreuve de covid-19

Pr.Lahcen Oulhaj, professeur d'économie

Faculté des Sciences Juridiques, Économiques
et Sociales- Agdal, Université Mohammed V - Rabat

La crise sanitaire de covid-19 et les mesures qu'elle a exigées des pouvoirs publics pour la contenir et la juguler ont certainement posé des défis politico-juridiques à plus d'un État. Au Maroc, comme dans nombre de pays, le système économique qui découle de la constitution, qu'on appelle souvent la constitution économique, n'a pas été conçu pour une telle situation extrême. En général, la constitution économique qui se dégage de la constitution du pays est faite pour fonctionner dans la normalité.

La constitution a prévu des situations exceptionnelles d'utilité publique pour limiter le droit de propriété (article 35), de catastrophes naturelles ou de calamités pour exiger la solidarité de tous (40), de menaces sur l'intégrité du territoire national ou sur le fonctionnement régulier des institutions pour la proclamation de l'état d'exception (article 59). Elle a confié, dans son article 49, au Conseil des ministres, présidé par le Roi, la délibération sur d'éventuelles déclarations de l'état de siège ou de la guerre.

L'état d'urgence consiste en une restriction des lois (démocratiques) en vue de faire face à tout péril de nature diverse, naturelle, sanitaire, nucléaire ou socio-économique. Cet état d'urgence est donc prévu par la constitution qui

Références

- Acemoglu, D., Gallego, F., & Robinson, J. (2014). Institutions, human capital and development. <https://doi.org/10.3386/w19933>
- Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P., & Robinson, J. (2014). undefined. <https://doi.org/10.3386/w20004>
- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2002). undefined. <https://doi.org/10.3386/w8831>
- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2013). Economics versus politics: Pitfalls of policy advice. <https://doi.org/10.3386/w18921>
- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2021). undefined. <https://doi.org/10.3386/w28832>
- Acemoglu, D., Vindigni, A., & Ticchi, D. (2010). Persistence of civil wars. *Journal of the European Economic Association*, 8(2-3), 664-676. <https://doi.org/10.1111/j.1542-4774.2010.tb00536.x>
- Bancroft, W. D. (1909). New books: Recherches théoriques et expérimentales sur la constitution des spectres ultraviolets d'Étincelles oscillantes. *The Journal of Physical Chemistry*, 13(8), 667-668. <https://doi.org/10.1021/j150107a012>
- Chapter III. "The movement for the Constitution". (1956). *Charles Beard and the Constitution*, 56-60. <https://doi.org/10.1515/9781400876921-006>
- Crocker, T. D., Randall, A., Baumol, W. J., & Oates, W. E. (1976). The theory of environmental policy. *Land Economics*, 52(2), 255. <https://doi.org/10.2307/3145303>
- Maddala, G. S. (1987). Limited dependent variable models using panel data. *The Journal of Human Resources*, 22(3), 307. <https://doi.org/10.2307/145742>
- McGuire, R. A., & Ohsfeldt, R. L. (1984). undefined. *The Journal of Economic History*, 44(2), 509-519. <https://doi.org/10.1017/s0022050700032101>
- Not-for-Publication appendix to "Persistence of civil wars" by Acemoglu, Ticchi and Vindigni. (2010). *Journal of the European Economic Association*, 8(2-3), 1-3. <https://doi.org/10.1111/j.1542-4774.2010.tb00502.x>
- Persson, T., & Tabellini, G. (2003). The economic effects of constitutions. <https://doi.org/10.7551/mitpress/2591.001.0001>
- Zintl, R. (n.d.). Tatu Vanhanen, prospects of democracy. A study of 172 countries, London/New York 1997. *Schlüsselwerke der Politikwissenschaft*, 468-472. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90400-9_124

les aspects économiques et les jeux de pouvoirs dans une nations méritent encore plus d'études et d'analyse pour arriver à déceler les différentes interactions entre le monde économiques et la formation des constituions.

V. Conclusion

Ce papier présente un essai d'analyse de la relation entre le contexte économique et l'élaboration des constitutions dans le monde. L'idée centrale est de parvenir à tisser la relation potentielle entre les changements constitutionnels et le développement économique au sein d'un pays. Sur le plan théorique, cette relation est rarement évoquée du fait que la plupart des travaux sont de nature juridique et institutionnelle. Les travaux des débuts des années 1900 ont donné lieu à une nouvelle lecture économique de la constitution en introduisant la stratégie des acteurs dans la formulation des attentes populaires.

La démarche proposée s'articule autour de deux méthodes : la première stratégie est basée sur l'analyse des faits stylisés qui décrivent les relations potentielles entre les évolutions des principaux agrégats macroéconomiques et les changements affectant les constitutions dans le monde. Une seconde approche est basée sur une modélisation en données de panel utilisant un modèle logistique ordonné qui met en relation les états constitutionnels et les principaux agrégats macroéconomiques de développement. Les résultats des deux approches affirment la causalité apparente entre les évolutions économiques et les changements pouvant affecter les constitutions dans le monde. En fait, les pays dans le degré de développement est soutenu, positif et durable bénéficie d'une stabilité accrue sur le plan institutionnel. Par ailleurs, les pays à croissance et à niveau de développement modeste reste plus dynamique dans les changements constitutionnels surtout en proposant des amendements plus fréquents. Enfin, les pays à degré de développement plus faible (économique et de capital humain) sont sujettes à des situations extrêmes en matière constitutionnelle allant jusqu'à la suspension.

Ce travail est très important pour le devenir de la réflexion constitutionnelle, il s'ajoute aux différents débats juridiques sur la question institutionnelle. Toutefois,

somme en situation de croissance suffisante, plus nous aurons une stabilité constitutionnelle apparente. Par ailleurs, le PIB par habitant est inversement lié à la stabilité constitutionnelle décrivant un problème de répartition de richesse. Les pays dont les PIB par habitant est faible ont tendance à être plus dynamique dans les changements constitutionnels et vice versa. Il est également à noter que le facteur de gouvernance et celui institutionnel sont très significative dans la mutation constitutionnelle.

Le modèle ordonné utilisé est de la forme suivante :

$$Pr(y_{it} > k | \kappa, x_{it}, v_i) = H(x_{it}\beta + v_i - k_i)$$

x_{it} : est les variables économiques potentiellement affectant le changement constitutionnel, $Pr(y_{it} > k | \kappa, x_{it}, v_i)$: est la probabilité de transiter d'un état constitutionnel à un autre. Pour déterminer cette probabilité, la formulation du modèle logistique sera sous la forme suivante :

$$y_{it}^* = x_{it}\beta_i + v_{it} + \varepsilon_i$$

Où y est la variable des états de changement. Les erreurs ε_i sont distribués en logistique avec une moyenne nulle et une variance $\pi^2/3$ et sont indépendantes de v_i . L'estimation de ce modèle est effectuée en maximum de vraisemblance conditionnelle pour corriger le problème d'exogénéité faible (Maddala 1987).

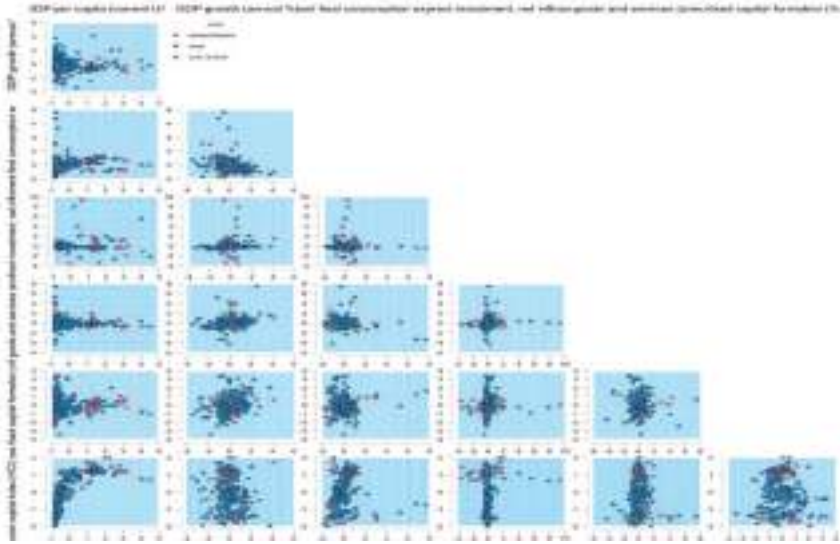
Figure 6. Estimation logit ordonné en panel data

event	Robust				
	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
gdpgrowthannual	.1173193	.0663468	1.77	0.077	-.012718 .2473566
gdppercapitagrowthannual	-.1144266	.0674523	-1.70	0.090	-.2466307 .0177776
macroeconomicmanagementratio	-.3532384	.1596723	-2.21	0.027	-.6661903 -.0402865
policyandinstitutionsforenvi	.3820258	.2095931	1.82	0.068	-.0287691 .7928206
propertyrightsandrulbasedgo	-.2807142	.1873407	-1.50	0.134	-.6478953 .0864669
/cut1	-2.293052	.7192173			-3.702693 -.8834124
/cut2	-2.251712	.7207544			-3.664364 -.839059
/cut3	-2.104171	.7213044			-3.517901 -.6904401
/cut4	6.172192	1.348322			3.529529 8.814856

Les résultats de la modélisation affirme l'existence d'une relation entre les agrégats économiques et les changements et modification de la constitution. Le potentiel de croissance économique affecte positivement la stabilité des constitutions, plus nous

sont ceux dont la distribution est dispersée et plate décrivant une régression ou une volatilité de la croissance du revenu et un potentiel de développement faible (figure 4).

Figure 5. Agrégats économiques et constitution



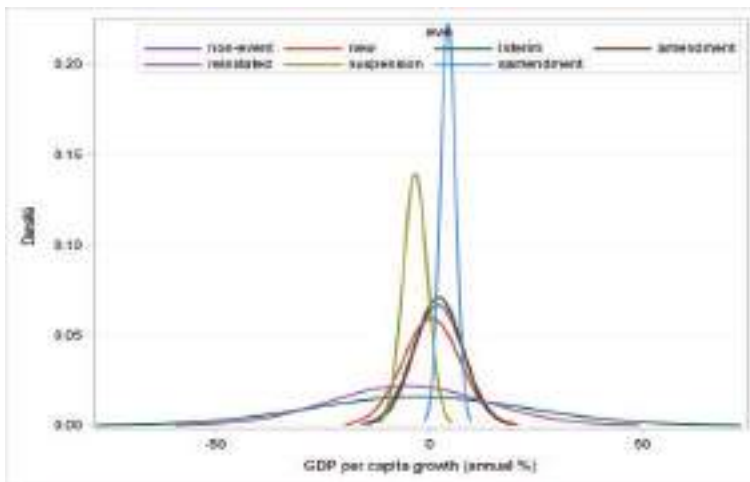
Le même constat est à relier en examinant les dynamiques de corrélation entre les agrégats macroéconomiques et les réformes constitutionnelles. En effet, nous avons noté que les pays dont les amendements sont plus fréquents sont ceux dans le degré de dispersion des agrégats macroéconomiques est le plus important. De plus, c'est pas uniquement le facteur économique qui est déterminant dans cette conception d'analyse mais également, le facteur de développement humain où nous avons noté que le niveau du capital humain est déterminant dans la stabilité du cadre constitutionnel (figure 5).

Afin de capter cette dynamique de relation entre les facteurs économiques et les changement constitutionnels, nous avons proposé une démarche économétrique basée sur l'estimation d'un modèle logistique ordonné. L'idée est de pouvoir déterminer la probabilité de transition d'un état constitutionnel à un autre.

de corrélation est bien établi entre le niveau de revenu et la volonté de correction des constitutions.

Nous pouvons facilement lire que la plupart des amendements (AM) sont établis dans les pays où le niveau du revenu et de production sont important. Ce caractère est partagé également avec les pays dont les constitutions sont stables. En fait, les pays dont le niveau de développement est assez important trouvent beaucoup de raisons d’amendement ou de modification de la constitution pour s’inscrire davantage dans une tendance de démocratisation. Par ailleurs, si on analyse les deux cercles en bas de la figure 3 on peut noter que les pays dont le PIB par habitant est faible ont tendance à changer radicalement leurs constitutions (suspension ou autre) et ceci est bien évidemment remarqué dans la réalité des mouvements sociaux récents.

Figure 4. Distribution du PIB et changement constitutionnel



Le même résultat est confirmé via l’analyse de la distribution où nous notons que les pays dans la constitution est stable sont ceux dans la croissance du PIB par habitant est moins dispersée et également tronquée à droite, pour décrire un potentiel de croissance soutenue. Les pays ayant recours aux modifications de leurs constitutions

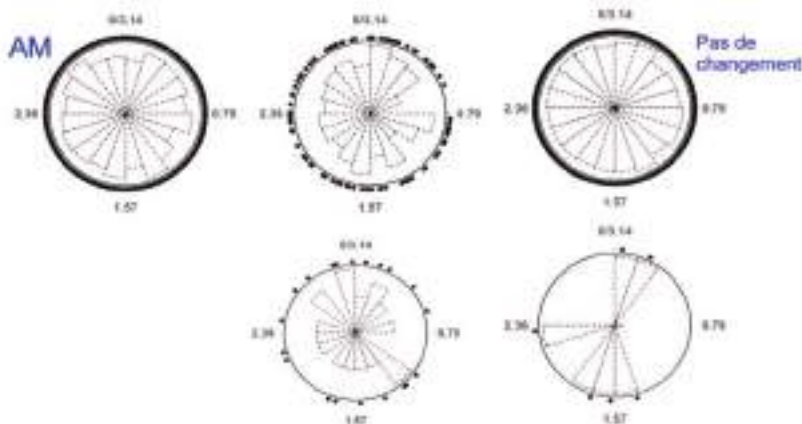
Les actions de changement ou de modification dans les constitutions sont très fréquentes au niveau des pays du monde et certainement ce sont des facteurs économiques et sociaux qui sont les catalyseurs de telles actions. On peut facilement, confirmer ceci via la figure 1.

Figure 2. Les changements constitutionnels de 1760 à 2021

	amendement	intérimaire	Nouvelle	non-événement	reinstated	suspension
Nombre	1036	22	115	3386	9	8

Le caractère stable des constitutions est le plus dominant attestant que les États favorisent la stabilité du cadre politique. Par contre, les changements sont moins fréquents et concernent en majorité les amendements et les autres types de modifications demeurent très rares. La fréquence des modifications permettent de formuler une hypothèse de catalyseurs économiques et sociaux qui stimulent ces amendements.

Figure 3. PIB par habitant et constitution (analyse spatiale)



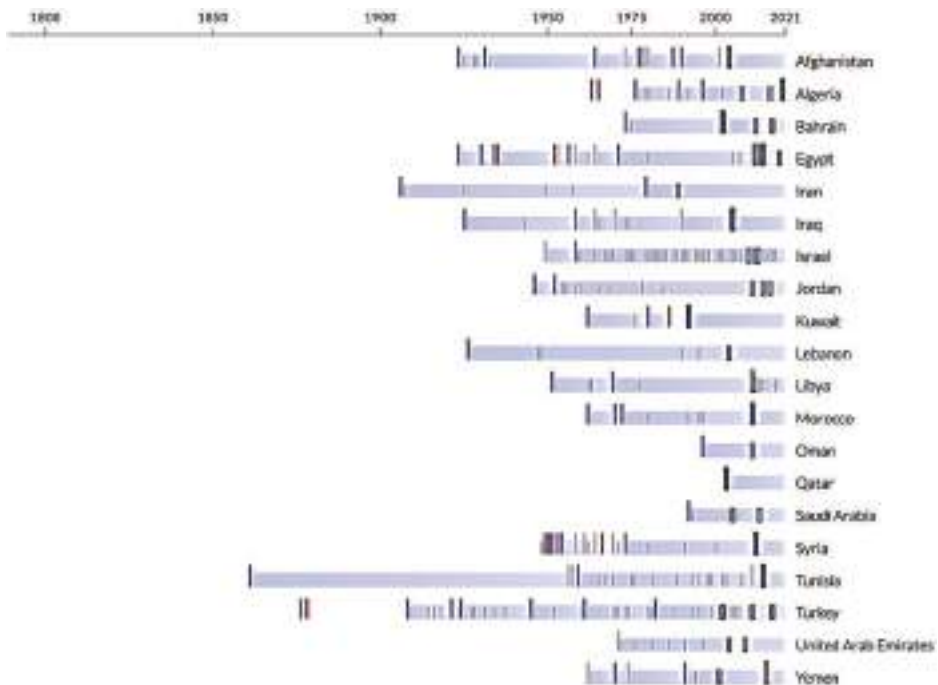
La dynamique économiques est déterminante dans le changement constitutionnel. L'analyse de la statistique spatiale de la relation entre le produit intérieur par habitant et les changements constitutionnelles permettent d'affirmer que le degré

- Nouvelle constitution
- Amendement
- Suspension de la constitution
- Régime Intérimaire
- Sans amendement

Les différentes catégories décrivent les états et régimes par lesquelles passent les constitutions dans la vie des États. La figure 1 présente la dynamique des réformes constitutionnelles depuis les années 1760 dans la zone MENA où nous constatons plusieurs modifications qui coïncide globalement avec soit des mouvements économiques (comme la crise des années 70) ou des actions sociales (comme celle de l'année 2011).

Figure 1. État des constitutions (MENA)

Bleu foncé :Nouvelle, Bleu clair Amendement, Rouge :Suspension



être économique en corrigeant les défaillances du marché telles que la criminalité et la pollution. Dans cette perspective, la constitution est un outil économique majeur permettant la régulation des marchés et des relations entre les acteurs. Par ailleurs, la théorie des groupes d'intérêts affirme que la constitution est un bien demandée et fourni autant que d'autres biens, de sorte que la protection législative profite aux groupes qui en tirent la plus grande valeur, indépendamment du bien-être social global. Ceci évoque évidemment, la question historique sur les raisons de demande de la constitution. En effet, ce sont les conflits d'intérêt et la volonté de préserver des avantages qui conduisent à la formation de la constitution. En outre, la théorie du processus législatif : Les théories de l'intérêt public et des groupes d'intérêt sont des théories sur le contenu de la constitution. Les économistes se sont forcés d'expliquer pourquoi des majorités de tailles différentes sont nécessaires pour différents types de législation.

IV. Constitution et développement économique : essai de modélisation

Dans cette section, nous avons supposée qu'il existe une relation entre de degré de développement des pays et la nature constitutionnelle adoptée. L'analyse se fait sur deux grandes dimensions : temporelle et spatiale. L'analyse dans l'espace permet de retenir l'hétérogénéité des pays et peut faire sortir les différences et les spécificités des pays. Par ailleurs, l'analyse dynamique dans le temps est à même de fournir un cadre d'analyse des effets de la modification constitutionnelle sur les mouvements de développement dans le monde.

Pour arriver à réaliser cette objectif, nous avons proposé d'étudier les constitutions dans le monde depuis les années 1750 et nous avons structurés les changements en plusieurs catégories²:

² Les données utilisées émanent de la base de données internationales sur les constitutions. (<https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/#indices>)

texte demeure inexistante pour retenir le fait que les acteurs sont traités en équité dans la constitution. Enfin, la constitution ne mentionne aucun privilège spécial à conférer à une classe sociale, ce qui permet une exclusion des analyses par type de revenu ou par niveau de richesse. Ces trois grands constats attestent que la constitution n'a pas été conçue économiquement, mais cela n'empêche que de façon endogène elle est à soubassement économique parce que les enjeux et les influences économiques sont existants.

Dans cette conception et pour répondre à cette hypothèse de lecture économique potentielle, quatre propositions peuvent être avancées : en premier lieu, les intérêts sont diversifiables dans le sens où il semblerait évident que toute faction ou parti politique cherchant à acquérir ou à conserver le pouvoir politique doit, quelle que soit sa propre dynamique interne, s'efforcer de soutenir divers groupes économiques qui ont un poids politique. Ceci est constaté dans tous les mouvements électoraux même ceux à caractère constitutionnel. En second lieu, dans le mouvement d'élaboration de la Constitution il existerait un lien direct entre les votes et les intérêts économiques ou les motivations personnelles des participants dans le sens où la lecture des directions de votes attestent à une logique d'objectifs implicites à atteindre sur le plan économique, au minimum arriver à maintenir des acquis et des avantages économiques en présence. En outre, le document constitutionnel est une expression idéologique de la population dominante à un instant donné sur le plan économique et social. En effet, l'esprit de cette popularité économique se transcrit dans les choix constitutionnels et le décideur politique aura tendance à suivre cette idéologie afin de maintenir la stabilité de l'État.

Sur le plan théorique, au moins trois théories majeures peuvent être discernées dans la littérature, à savoir : la théorie de l'intérêt public, qui est la plus ancienne des trois, est bien représentée dans les écrits d'économistes tels que Baumol et Pigou (1976). Elle conçoit à la fois la fonction idéale et réelle de la législation d'augmenter le bien-

économique semble être un facteur déterminant dans les choix constitutionnels, par exemple ; les pays caractérisés par une part élevée des exportations dans le PNB sont moins susceptibles d'ajuster la forme de l'administration publique.

Dans des travaux empiriques sur la question, plusieurs études ont affirmé ce degré de corrélation entre le choix constitutionnel et le développement économique. Vanhanen (1997) présente un certain nombre de variables mesurant le degré de distribution et de répartition du revenu dans la société et arrive à confirmer que la structure de la répartition de la richesse affectent et influence les choix constitutionnels. Persson et Tabellini (2003) affirment que les pays ayant différentes formes de gouvernement présentent des différences significatives dans les variables macroéconomiques.

III. La constitution est un document économique : principes et lecture théorique

Il est difficile au lecteur superficiel de la constitution, de concevoir cet instrument comme un document économique. De par sa conception juridique et son caractère constitutionnel à la première lecture l'économie reste superficielle dans ce document. En effet, trois principes de base sont explicites dans la constitution et qui confirment que cette dernière n'a pas un sous-jacent économique.

En premier lieu, le document constitutionnel n'impose aucune qualification de propriété aux lecteurs ou aux dirigeants. Ce principe d'exclusion de la notion de propriété décrit une volonté d'écarter toute notion de répartition de richesse dans la conception constitutionnelle. Peut-être que cette idéologie de dissémination de la propriété revient aux fondements de la constitution anglaise où la propriété était synonyme de pouvoir pour les anglais. En deuxième lieu, la constitution n'accorde aucune reconnaissance extérieure à aucun groupe économique de la société. En effet, il n'y a reconnaissance que des institutions directement, mais le recours à une description des groupes économiques et des jeux d'influence économique dans le

L'analyse des deux acteurs démontre que le choix constitutionnel dépend de la nature économique des agents aux États Unies et surtout l'enjeu du pouvoir économique et très important dans la formation de la constitution. Ainsi, les agents économiques dans les richesses économiques sont importants ont été les plus favorables à la mise en place de la constitution aux USA défendant ainsi leurs propres intérêts économiques. Par ailleurs, ceux dont les intérêts économiques sont marginaux ont refusé cette constitution en concluant que cette dernière aura à réduire leurs avantages économiques.

Plusieurs autres travaux ont été réalisés dans plusieurs pays et dans la même perspective. Diverses publications d'Acemoglu et Robinson (2000, 2001, 2006) peuvent également être interprétées comme des contributions à une théorie de la négociation du changement constitutionnel. En fait, dans leurs travaux ils arrivent à conclure que l'élite et les citoyens d'un pays ont des intérêts différents concernant le contenu des règles constitutionnelles.

Selon la force relative des deux groupes et les coûts relatifs associés aux différents. L'objectif pour eux de la constitution est de réguler et maintenir les équilibres économiques et non pas uniquement de réguler les relations politiques et institutionnelles.

De même, Ticchi et Vindigni (2010) émettent l'hypothèse que le facteur déterminant le choix entre les systèmes majoritaires et consensuels est le degré ex ante d'inégalité des revenus. En fait, si le degré d'inégalité des revenus est relativement élevé, une constitution majoritaire est plus probable dans un pays, et s'il est relativement faible, une constitution consensuelle est plus probable. Ainsi, le choix politique en termes de constitution tient compte impérativement des conditions macroéconomiques en présence.

Il est également question de discuter la structure de l'État (fédérale ou centrée) à la lumière de l'analyse économique. En effet, le niveau des ressources financières et

premier temps une revue de littérature est proposée, ensuite une lecture économique de la constitution est discutée. En troisième lieu ce travail utilise une démarche statistique et économétrique pour déduire les effets économiques sur la formation des constitutions dans le monde.

II. Revue de littérature : quelques aspects théoriques

Pour parler de la constitution sur le plan économique, il faut revenir aux travaux précurseurs de Charles Beard (1913). Ce dernier explique des aspects importants de la constitution en s'appuyant sur les intérêts des personnes présentes à la Convention de Philadelphie. Sa conjecture générale est conforme aux analyses modernes des choix publics : tous les acteurs, représentants aux assemblées constitutionnelles inclus, ont intérêt à maximiser leur utilité individuelle. Ses conclusions arrivent à confirmer selon les documents historiques que le choix de la constitution Américaine est basé sur les intérêts économiques présents à l'époque et seuls les compromis économiques ont permis la mise en place de cette constitution. La proposition de Beard est basée sur l'idée fondamentale est que la constitution n'est pas uniquement un document de régulation juridique, sociale et politique, mais également elle trouve son origine dans la dynamique et la structure économiques en place où les acteurs économiques ont une influence grandissante sur les articles et les règles constitutionnelles. Depuis la lecture économique de Beard, plusieurs travaux, surtout dans les pays développés, ont été pour reconnaître et analyser les effets économiques sur la formation des constitutions.

Dans leurs travaux McGuire et Ohsfeldt (1989) expliquent le comportement de vote des délégués à la Convention de Philadelphie et constatent ce qui suit : « Les résultats statistiques montrent que les marchands, les propriétaires terriens occidentaux, les financiers, et les grands détenteurs de titres publics ont soutenu la nouvelle constitution, tandis que, les débiteurs et les propriétaires d'esclaves, ceteris paribus, se sont opposés à la Constitution ».

Pendant plus d'une génération, la théorie teutonique des institutions a profondément influencé la recherche historique aux États-Unis; mais elle a été épuisée dans l'étude du gouvernement local plutôt que des grandes époques; et il n'a produit aucun monument d'érudition comparable à l'Histoire constitutionnelle de l'Angleterre. Quoi qu'on puisse dire de cette école, qui a son explication historique et sa justification, elle servait un but extrêmement utile : elle était scrupuleusement prudente dans la documentation de ses idées préconçues et cultivait ainsi un esprit plus critique que celui qui caractérisait les historiens plus âgés.

La troisième école est plutôt marquée par une absence d'hypothèses. Ses défenseurs, se sont résolument détournés de « l'interprétation » au sens large et se sont préoccupés des éditions critiques des documents et de la présentation « impartiale » des faits connexes. Cette tendance dans l'érudition américaine a été fructueuse dans ses résultats, car elle a produit plus de soins dans l'utilisation des sources historiques et nous a donné de nombreuses enquêtes excellentes et précises sur les événements extérieurs qui sont indispensables aux chercheurs qui s'enquerraient plus profondément des sous-jacents.

En plus des trois écoles d'interprétation de la constitution, la théorie de Beard (1913), propose une nouvelle conception à savoir une lecture économique prenant en compte les enjeux des acteurs économiques. Selon Beard (1913) « la constitution était un document économique dessiné avec une grande habileté par des hommes dont les intérêts de propriété étaient immédiatement en jeu ». Au-delà des conceptions orthodoxes, la constitution peut également être lu comme un document de consentement économique ou les enjeux économiques affectent le fondement juridiques. La démarche expérimentale de ce théoricien a permis d'ouvrir une nouvelle brèche d'analyse de la constitution dans le monde. Cette approche est celle adoptée dans ce papier qui sera structuré sous la forme suivante : dans un

I. Introduction

Le débat sur le rôle de la constitution dans l'établissement des liens et la régulation des relations entre les citoyens et les acteurs a largement été un champ d'investigation pour les juristes et les experts en droit. Aujourd'hui, comme dans le passé, la lecture de la constitution devient de plus en plus économique pour deux grandes raisons à savoir ; la suprématie de l'économie dans les débats récents et les effets du développement économique sur les équilibres sociaux. De plus, la lecture économique de la constitution s'impose davantage par le fait que les premières constitutions (Américaine et allemande) ont été largement affectées par les équilibres et les interactions économiques.

Sur le plan théorique, trois écoles ont dominé la lecture et l'interprétation de la constitution. La première école explique les réalisations les plus importantes par référence aux convictions morales particulières¹. La deuxième école, peut être nommée, la « Teutonique », parce qu'elle attribue les merveilleuses réalisations des peuples anglophones au génie politique particulier de la race germanique. Sans répudier distinctement la doctrine de la « puissance supérieure » dans l'histoire, il trouve le secret du développement institutionnel « libre » du monde anglo-saxon dans des qualités raciales innées. La thèse de cette école est, en bref, la suivante : Les peuples teutoniques étaient à l'origine dotés de talents et d'aptitudes politiques singuliers. Les tribus teutoniques ont envahi l'Angleterre et détruit les derniers vestiges de l'ancienne culture romaine et britannique; ils ont ensuite donné l'exemple au monde dans le développement d'un gouvernement « libre ». Les descendants de cette race spécialement douée ont colonisé l'Amérique et ont façonné leurs institutions d'après les vieux modèles anglais. La création de la Constitution fédérale a permis de tirer pleinement parti de leur génie politique.

¹ Bancroft (1909)

De la constitution de l'économie à la constitution économique

Pr. Firano Zakaria

Faculté des Sciences Juridiques, Économiques
et Sociales-Agdal Université Mohammed V- Rabat

Résumé

Dans ce papier, nous avons proposé une nouvelle lecture de la constitution au travers de l'analyse économique. L'analyse économique de la constitution n'est pas récente mais moins utilisée dans les pays en développement et émergents. Un survole théorique est relaté et une analyse statistique est proposée pour confirmer cette hypothèse de constitution à vocation économique. Enfin, dans ce travail, nous avons proposé une démarche de modélisation basée sur une spécification logistique ordonnée afin de capter la corrélation entre les agrégats macroéconomiques et les changements constitutionnels. Les résultats affirment que les conditions économiques ont un effet prépondérant sur les changements constitutionnels et le niveau de développement est un facteur déterminant dans ce processus.

Mots clés : constitution, croissance économique, développement économique.

JEL classification : G21, G28, E42, E32

Bibliographie Sélective :

- Berraou Mohammed, (2017), « La responsabilité des acteurs de la gestion publique devant la cour des comptes : Le modèle marocain », édition l'Harmattan. 2017. P15.
- Carassus D. Gregorio G, « Gouvernance et audit externe légal : une approche historique comparée à travers l'obligation de reddition des comptes », communication aux neuvièmes journées de l'histoire de la comptabilité et du management, Mars 2003.
- Hassan el Araf, « Revirements de de la justice constitutionnelle, à l'épreuve des mutations des principes budgétaires », communication au colloque sous le thème : « constitution de 2011 : dix ans après, approches croisées », le 17 Décembre 2021 au siège de la Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales de Rabat-Agdal.
- Jean-Pierre Chaufour, « Le Maroc à l'horizon 2040 : Investir dans le capital immatériel pour accélérer l'émergence économique ». Résumé Washington, DC : La Banque Mondiale. Licence : Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO. 2017. P69.
- Keasey Kevin, Wright Mike (1993), « Issues in corporate accountability and governance : an editorial », accounting and Business Research, vol. 23 numéro 91, page 291.
- Sedjari Ali, (2003), « Gouvernance et conduite de l'action publique au 21eme siècle », édition l'Harmattan Gret, p 47.
- La cour des comptes. « Jurisprudence de la cour des comptes du Royaume du Maroc, recueil des règles dégagées des arrêts rendus par la chambre de discipline budgétaire et financière ». Février 2018.
- INTOSAI, « Les postulats de base du contrôle des finances publiques », les normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI 100), www.issai.org.

compte de façon régulière, c'est-à-dire, qu'ils ne puissent jamais être soumis à un contrôle inopiné.

Dans ce cadre, il importe de penser à des méthodes qui permettent de rendre le processus de reddition des comptes plus efficace et efficient, par le biais d'une exploitation optimale des différents rapports de l'instance supérieur de contrôle des finances publiques, qui est la cour des comptes, pour que les dits rapports aient des effets directs sur la qualité de gestion des organismes publiques, et par conséquent, améliorer progressivement la qualité de vie ressenti par le citoyen marocain.

Conclusion :

Il s'avère que la cour des comptes a un rôle très important, comme garant du principe constitutionnel de la reddition des comptes, qui consiste à contrôler et à accompagner les responsables publics moyennant l'étude, l'examen et l'émission des conclusions et recommandations, ayant pour objectif, l'ajustement, le redressement, et la correction des anomalies et dysfonctionnements détectés.

Ainsi, le processus de reddition des comptes efficace doit reposer sur l'engagement et l'implication de l'ensemble des parties concernées, notamment les organes législatif (le parlement), exécutif (le gouvernement), judiciaire, sans oublier les organismes contrôlés, qui doivent adhérer au processus redditionnel. Ladite implication est appelée à être accompagnée d'un processus de coordination, entre les différents intervenants, pour renforcer le contrôle effectué par la cour des comptes, et qui demeure très important et cruciale.

Actuellement, la cour des comptes, met annuellement à la disposition du public des informations avec une pertinence remarquable, reflétant l'état de gouvernance des finances publiques. Ces données communiquées constituent une source très utile permettant de promouvoir et d'enrichir le débat positif et constructif visant l'amélioration de l'efficacité et de la performance de l'action publique. L'accès à ce type d'information est désormais possible, et ce, depuis la constitution de l'année 2011, avec la publication régulière des travaux de la cour des comptes.

A cet effet, on ne peut nier l'apport considérable de la cour des comptes en matière de renforcement de la transparence, de la responsabilité, et de la reddition des comptes, surtout après la constitution de l'année 2011. Car en l'absence de cette institution supérieure de contrôle, le nombre d'anomalies et de fraudes, sera sans limites, vu que les gestionnaires publics auront dans ce cas, la certitude qu'il n'existe pas une instance autonome à qui, ils doivent rendre

Il est à noter qu'un mécanisme de reddition des comptes ne peut être efficace, ni efficient, dans le cadre des exigences de la nouvelle gestion publique, que s'il est corrigé par des ajustements visant l'amélioration du rendement. C'est dans ce sens que la cour des comptes s'est orientée davantage, depuis la constitution de l'année 2011, vers une démarche du contrôle intégré, favorisant la performance, en plus du simple volet de conformité.

En moyenne, une vingtaine de missions de contrôle de la gestion est effectuée par la cour des comptes, et ce, concernant différents organismes, ou encore, des missions thématiques visant à répondre à une problématique d'ordre sociale ou économique. A cet effet, la publication des résultats des travaux effectués par la cour des comptes, sous formes de rapports particuliers ou thématiques, permet à la cour de fournir des informations importantes aux différentes parties prenantes, pour qu'elles puissent évaluer le travail des gestionnaires publics impliqués.

Après chaque mission de contrôle, la cour des comptes émet des recommandations dans l'objectif d'opérer des ajustements utiles pour améliorer le rendement. Mais, la majorité de ces recommandations ne sont pas concrétisées par des mesures correctives, vu la dépendance de leur application de plusieurs éléments, tels que le manque des ressources humaines et financières concernant certains organismes contrôlés, la diversité des autorités de tutelle, ainsi que l'amendement des lois, sans nier le fait que la cour des comptes n'est réellement qu'un intervenant parmi d'autres dans le périmètre de gestion des finances publiques au Royaume.

remarquable de la part des gestionnaires publics de l'importance du respect de l'obligation redditionnelle.

En plus, la cour des comptes a désormais une nouvelle compétence juridictionnelle en matière de Discipline Budgétaire et Financière (DBF), il s'agit d'une compétence récente qui a un caractère répressif et réparateur, en conformité avec les lignes directrices issues des normes internationales au niveau du contrôle supérieur des finances publiques, et qui stipulent que le contrôle exercé par la cour des comptes a pour objectif de repérer les principaux dysfonctionnements, préciser les responsabilités, et prendre les mesures nécessaires afin de corriger les anomalies détectées.

Dans ce sens, les arrêts prononcés par le juge de la cour des comptes concernent des situations où les personnes poursuivies sont acquittées, sanctionnées par des amendes, ou condamnées au remboursement des sommes correspondant à la perte causée à l'organisme public contrôlé. Et pour les personnes sanctionnées, la fixation du montant de l'amende dépend des circonstances atténuantes ou aggravantes².

La publication des arrêts revêt une grande importance vu qu'elle vise la sensibilisation des différents gestionnaires à propos des dysfonctionnements au niveau de la gestion financière publique. Cette nouvelle pratique de publication des arrêts en matière de discipline budgétaire et financière vise le renforcement d'une jurisprudence dans le champ de la responsabilité des gestionnaires publics, et d'assurer l'application du principe constitutionnel qui met en exergue une corrélation et une forte liaison entre la responsabilité et la reddition des comptes au Royaume.

² La cour des comptes, « Jurisprudence de la cour des comptes du Royaume du Maroc. Recueil des règles dégagées des arrêts rendus par la chambre de discipline budgétaire et financière ». Février 2018.

- La publication irrégulière par la cour des comptes des recommandations d'audit, et le non-respect par ladite cour du délai de publication du rapport annuel d'audit ;
- Aucune information n'est donnée concernant la contribution et l'implication du grand public aux travaux d'audit, et la fréquence limitée de participation des responsables de la cour des comptes aux audiences des commissions parlementaires ;
- La faiblesse des mécanismes formels qui encouragent la participation du public aux travaux d'audit ;
- Une absence d'examen du processus d'audit exercé par la cour des comptes par une agence autonome.

5. La consolidation de la culture de reddition des comptes par la cour des comptes :

Les gestionnaires publics sont obligés de produire leurs comptes de gestion à la cour des comptes en tant qu'organe supérieur chargé du contrôle de l'application et de l'exécution de la loi des finances. Cette instance supérieure du contrôle s'est fixée comme principal objectif la généralisation du principe de reddition des comptes via la sensibilisation des responsables publics à l'obligation d'adhésion au dit principe.

Ainsi, aucun défaut de retard dans la production des comptes des organismes soumis au contrôle de la cour n'a été constaté, et ce, selon les derniers rapports de la cour pour les années 2019 et 2020, alors qu'on a recensé 3082 comptes de service de l'Etat non produits pour les exercices de 2003 à 2006, en plus des organismes publics qui n'ont jamais produit leurs comptes, et ce, pour des raisons inexplicables.

Il s'avère donc que les actions et les mesures répressives opérées par l'instance supérieure de contrôle a aboutit dans le sens de limiter les aspects du non-respect de l'obligation redditionnelle. Ce qui fait preuve d'une prise de conscience

Ainsi, il s'avère que la cour des comptes est une instance constitutionnelle chargée de la consolidation des principes de transparence, de responsabilité, de reddition des comptes, et de bonne gouvernance¹. Elle est synonyme de l'acte civique de rendre compte (Berraou 2017).

Son statut particulier la met en interaction directe avec plusieurs institutions qui constituent l'ossature démocratique du Maroc. En plus, son positionnement institutionnel et ses attributions constitutionnelles lui confèrent les conditions de base d'autonomie afin d'exercer pleinement ses missions à distance de toutes influences, dans l'objectif de combler les défaillances du système général de contrôle des finances publiques, avec toutes ses composantes et d'apporter l'assistance utile, et l'aide nécessaire, au contrôle politique.

4. Une contribution limitée de la cour des comptes au niveau de l'efficacité du contrôle :

L'efficacité du contrôle de la cour des comptes se trouve limitée, et ce, pour plusieurs raisons, telles que :

- La non publication par la commission parlementaire chargée de l'examen du budget annuel de l'audit, d'un rapport des conclusions et recommandations de la cour des comptes, ainsi que la non publication par le gouvernement d'un rapport sur les mesures prises afin de donner une suite aux recommandations et aux conclusions d'audit pour opérer des ajustements ;
- Aucun rapport n'est établi concernant le sort des dossiers transmis par la cour des comptes à la justice ;

¹ NMILI.M et NEJJARI.F (2019), « Le contrôle supérieur des finances publiques au Maroc : Quelle contribution pour l'application de la reddition des comptes ». Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit, « Numéro 11 : Décembre 2019/ Volume 4 : numéro 3 », pages : 976.

A cet effet, le contrôle des finances publiques exercé par une instance supérieure de contrôle, permet, à travers des opérations d'audit externe, aux organes législatifs, aux organes de surveillance, aux responsables de la gouvernance, et au public, des évaluations et des informations, dans un cadre objectif et indépendant, concernant la bonne gestion et la performance des politiques publiques (INTOSAI, ISSAI 100).

La théorie de l'agence est le soubassement théorique qui met en exergue le rôle de l'audit externe comme un mécanisme de gouvernance de l'entreprise. Ce cadre théorique est valable aussi pour le secteur public dans la mesure où les fonctionnaires de l'Etat, qui sont des agents publics, sont obligés de rendre compte périodiquement aux organismes élus (Principal) de l'utilisation qu'ils ont fait des ressources mises en leur faveur, et de leur rendement et rentabilité.

L'auditeur joue un rôle très important comme régulateur et moyen de réduction des risques, et ce, vu le risque inhérent à ladite relation « Agent-Principal », c'est-à-dire que l'audit externe est mis en place pour faire des enquêtes à propos de l'exercice de la responsabilité assumée, et pour faire un rapport au cas où l'exercice de la responsabilité est juste (Glynn,1993). Cette obligation porte sur les résultats qui doivent être évalués par la cour des comptes, et à la transmission des informations.

Dans ce cadre, le rôle de la cour des comptes est incontournable pour la soumission des gestionnaires publics à des contrôles opérés par des institutions gouvernementales, et qui peuvent remettre en cause leurs responsabilités ou les sanctionner en cas d'un abus d'usage des ressources financières, ou d'abus de pouvoir. En plus, les gestionnaires publics prennent en considération le côté redditionnel. Cette prise de conscience constitue le soubassement des valeurs convoitées, et consolide les outils de reddition des comptes, ce qui favorise l'amélioration des comportements des responsables publics via une prise de décision sage et responsable.

Pour assurer l'efficacité du processus de reddition des comptes, cinq principes doivent être respectés, il s'agit de clarifier les rôles et les responsabilités, définir les attentes en matière de rendement, une information crédible à communiquer, un examen raisonnable du rendement, ainsi que des recommandations et des ajustements à opérer. Ce processus nécessite l'intervention d'un tiers pour surveiller la conformité du cycle budgétaire.

Dans ce cadre, la cour des comptes est appelée à jouer pleinement son rôle de contrôle supérieur des finances publiques, afin que les parties concernées par une relation redditionnelle respectent leurs engagements. Sans oublier le rôle incitatif de la cour visant à mettre en exergue les réalisations des gestionnaires publics, dans l'objectif de faire des ajustements, et inciter les parties concernées par une relation redditionnelle à améliorer leurs rendements.

3. Corrélation entre responsabilité et reddition des comptes, quelle contribution de la cour des comptes ?

L'audit externe est un moyen de gouvernance visant la réduction de l'asymétrie d'information entre les différentes parties concernées (Aouina, Moussamir, 2019). En théorie, on trouve un lien direct, lié à l'obligation de reddition des comptes entre l'audit externe et la gouvernance (Carassus, Gregorio, 2003).

L'obligation redditionnelle est un sous ensemble de la gouvernance qui implique « le contrôle, l'évaluation, ainsi que la supervision des agents organisationnels pour s'assurer qu'ils agissent pour le mieux des intérêts des actionnaires et des détenteurs d'intérêts » (KEASEY, WRIGHT, 1993). C'est un mécanisme d'information permettant de répondre à l'obligation de communiquer des informations fiables dans le cadre de la transparence.

La transparence est une condition essentielle à la reddition des comptes, vu qu'elle facilite à toutes les parties impliquées la supervision et l'évaluation des résultats, des programmes et politiques publiques en corrélation avec les objectifs visés.

1. L'application du principe constitutionnel de reddition des comptes au Maroc

Le fonctionnement démocratique des institutions nécessite l'application du principe constitutionnel de reddition des comptes. A cet effet, le Maroc n'a pas été épargné par les effets des crises économiques et financières successives, dans un contexte mondial complexe. Notre pays a été confrontée à des défis majeurs dûs à des lacunes manifestes concernant la gouvernance de son système de gestion des finances publiques, il s'est ainsi trouvé confronté dans son expansion à un « plafond de verre », c'est à dire, à un ensemble des problèmes qui entravent le progrès du pays et qui sont invisibles et difficilement mesurables, tels que la confiance, la gouvernance, et la connaissance...

Ainsi, la bonne gouvernance publique est un axe principal de politiques institutionnelles susceptibles de franchir ce plafond de verre, et de mener le pays vers l'émergence économique (Chauffour, 2017). D'où l'adhésion du Maroc au niveau d'un processus de mise à niveau de sa gestion publique.

Par ailleurs, le citoyen marocain a un certain droit de regard vis-à-vis de l'utilisation des ressources financières aux établissements publiques, ce qui nécessite la mise à disposition d'une information pertinente en sa faveur.

Sans nier les engagements internationaux en matière de financement des grands chantiers lancés par le Royaume, au niveau de son territoire, ce qui l'incite à respecter les principes de transparence, de responsabilité, de reddition des comptes, et de bonne gouvernance.

2. Vers une reddition des comptes efficace et efficiente :

La reddition des comptes peut être définie comme l'obligation faite aux décideurs de l'administration de rendre compte de leur décision et d'expliquer la manière dont ils s'acquittent de leurs responsabilités en matière d'utilisation des ressources financières, et d'en assumer publiquement les conséquences morales, politiques, et légales, et le cas échéant, judiciaires (Sedjari, 2003).

Introduction :

Le contexte du printemps arabe, qu'a connu certains pays, a incité plusieurs régimes à revoir leurs systèmes politiques, économiques et sociaux. Et ce, à travers plusieurs réformes de grande envergure visant l'instauration d'une véritable démocratie, en plaçant la dimension sociale au cœur des préoccupations, vers un état social.

Au Maroc, les revendications sociales et économiques exprimées par le peuple via des mouvements sociaux, sont à l'origine d'une recrudescence d'exigences liées à l'obligation redditionnelle.

Ce constat nous amène à poser la question suivante : Dans quelle mesure la constitution marocaine de l'année 2011 vise à renforcer le rôle de la cour des comptes pour la consolidation du principe de corrélation entre responsabilité et reddition des comptes ?

On va essayer de répondre à notre questionnement, à travers l'étude du nouveau cadre de gestion publique au niveau duquel évolue ce concept redditionnel dans le cadre d'un environnement en évolution, caractérisé par la nécessité de l'application des principes constitutionnels de transparence, de responsabilité et de bonne gouvernance. Ensuite, nous allons mettre en exergue l'efficacité de la reddition des comptes au Maroc, avant d'examiner la relation entre le contrôle des finances publiques et la reddition des comptes. Et enfin, nous allons étudier la contribution de la cour des comptes au renforcement du principe constitutionnel redditionnel.

Abstract

The Moroccan constitution of 2011 highlighted the principle of accountability which allows the democratic functioning of institutions, and which is one of the fundamental principles of good governance of public finances in the Kingdom. In addition, the multiplication of constraints related to the application of accountability, is mainly linked to social and economic problems in Morocco. In this sense, the Moroccan constitution has entrusted the court of accounts with the responsibility of protecting and consolidating the principles of transparency, responsibility, accountability, and good governance.

In this article, we have questioned the contribution of this superior body for the control of public finances to the consolidation of good financial governance, through the establishment of an effective accountability mechanism.

The court of accounts, as an independent institution in Morocco, is one of the most active constitutional institutions in the accountability process in the Kingdom. With some success in consolidating the principle of accountability to managers of public establishments in the Country.

Key words: constitution, court of accounts, transparency, responsibility, accountability, good governance.

La constitution et la reddition des comptes : quelle contribution de la cour des comptes ?

Pr. Mahboubi Mohammed Hamza
Faculté des Sciences Juridiques, Économiques
et Sociales- Agdal, Université Mohammed V - Rabat

Résumé

La constitution marocaine de l'année 2011 a mis en exergue le principe de la reddition des comptes qui permet le fonctionnement démocratique des institutions, et qui compte parmi les principes fondamentaux d'une bonne gouvernance des finances publiques au Royaume. En plus, la multiplication des contraintes liées à l'application de l'obligation redditionnelle, est liée essentiellement aux problèmes sociaux et économiques du Maroc. Dans ce sens, la constitution marocaine a confié à la cour des comptes la responsabilité de protection et de consolidation des principes de transparence, de responsabilité, de reddition des comptes, et de bonne gouvernance.

Dans le présent article, nous nous sommes interrogés sur l'apport de cet organe supérieur de contrôle des finances publiques à la consolidation de la bonne gouvernance financière, via l'instauration d'un mécanisme de reddition des comptes efficace.

La cour des comptes en tant qu'institution indépendante au Maroc, est l'une des institutions constitutionnelles les plus actives au niveau du processus de reddition des comptes au Royaume. Avec une certaine réussite à la consolidation de ce principe auprès des gestionnaires des établissements publics au Pays.

Mots clés : constitution, cour des comptes, transparence, responsabilité, reddition des comptes, bonne gouvernance.

Sommaire

1. La constitution et la reddition des comptes : quelle contribution de la cour des comptes ?
Pr. Mohammed Hamza MAHBOUBI.....4
2. De la constitution de l'économie à la constitution économique.
Pr. Zakaria FIRANO.....17
3. La constitution économique marocaine à l'épreuve de covid-19.
Pr. Lahcen OULHAJ.....34
4. Justice constitutionnelle et protection des principes de gouvernance des finances publiques, quel impact ?
Pr. Hassane EL ARAFI.....43
5. L'indépendance du pouvoir judiciaire entre les apports constitutionnels et leurs mises en œuvre.
Pr. Ilham MAMOUNI.....66
6. Constitution de 2011 : Constitution et concurrence.
Pr. Halima BENSOUDA.....86
7. La constitution verte au Maroc et ailleurs.
Pr. Abdenbi EL MARZOUKI – Abdelilah EL HAMYANI.....98

Les opinions exprimées dans cette revue sont strictement
personnelles à leurs auteurs

Dépôt légal : 2022PE0020

ISSN : 2820 – 7025

La Faculté des Sciences Juridiques, Économiques et Sociales
Agdal-Rabat

Revue Juridique, Politique et Economique du Maroc

Éditée par

La Faculté des Sciences Juridiques, Économiques et Sociales

Agdal-Rabat

Directeur : Farid El Bacha, Doyen de La Faculté des Sciences Juridiques, Économiques et Sociales Agdal-Rabat

Secrétariat de rédaction : Abdelaziz Laaroussi, Vice-doyen chargé de la Recherche Scientifique, du Partenariat et de la Coopération

Comité de Lecture :

- **ALLAL FALI**, chef de département de droit privé
- **ABDELKRIM KANDROUCH**, chef de département et directeur par intérim du laboratoire de Recherche en sciences de gestion
- **BOUJEMA BOUAZZAOUI**, chef de département et directeur par intérim du laboratoire de Recherche en droit public et sciences politiques
- **IDRISS EL ABBASSI**, chef de département des sciences économiques
- **LATIFA EL MAHDATI**, directrice du laboratoire de recherche en droit privé.
- **SAID TOUNSI**, directeur du laboratoire de recherche en sciences économiques.

ADMINISTRATION

B.P. 721, Avenue des Nations Unies-Agdal-Rabat.

Abonnement annuel (2 numéros)

Maroc.....140 DH
Étranger140 DH + port vente
Directe, tarif étudiant.....50 DH le numéro

Modes de paiement : Espèces ou virement bancaire à la Trésorerie Générale du Royaume

Au compte n° 310.810.1000024004022001.39
Faculté des Sciences Juridiques,
Économiques et Sociales
B.P.721, Agdal-Rabat



FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES,
ECONOMIQUES ET SOCIALES
AGDAL-RABAT



جامعة محمد الخامس بالرباط
Université Mohammed V de Rabat



Constitution de 2011 : Dix ans après : Approches Croisées

Revue Juridique, Politique et Economique du Maroc

Numéro Spécial

N° 53-2023

Travaux du colloque national organisé par
le département de droit privé en collaboration avec les départements
de droit public et sciences politiques, d'économie et des sciences de gestion



FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES,
ECONOMIQUES ET SOCIALES
AGDAL-RABAT



جامعة محمد الخامس بالرباط
Université Mohammed V de Rabat

Numéro Spécial
53/2023

المجلة المغربية
للتنقيح والتأنيق
والسياسة
والاقتصاد

Constitution de 2011 : Dix ans après : Approches Croisées

N° 53-2023

Travaux du colloque national organisé par
le département de droit privé en collaboration avec les départements
de droit public et sciences politiques, d'économie et des sciences de gestion