

## تطور الممارسة في مجال السلطة التنظيمية (دراسة مقارنة)

### Evolution of practice in the field of regulatory authority (a comparative study)

الباحث/ عبد اللطيف الربوزي

باحث في سلك الدكتوراه، الدراسات السياسية والقانونية، جامعة محمد الأول، وجدة - المملكة المغربية

Email : [abdellatifrabouzi@gmail.com](mailto:abdellatifrabouzi@gmail.com)

الهاتف: ٢١٢٧٠١٩١٤٤٥

#### ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل ممارسة الحكومة للسلطة التنظيمية خلال مختلف مراحل الحياة السياسية لأنظمة المغرب، تونس ومصر. حيث إن هذه السلطة خضعت لمجموعة من التطورات، تبعا للتحويلات السياسية والدستورية التي عرفتها هذه الأنظمة. فإذا كانت دساتير ما قبل ٢٠١٠ قد اختلفت في موضوع ممارسة الحكومة للسلطة التنظيمية، فإن الدساتير الحالية استقرت، كقاعدة عامة، على منح هذا الاختصاص للحكومة، وهو ما يشكل معه خطوة حقيقية نحو تدعيم صلاحيات الحكومة وإسهامها الفعلي في تحديد السياسة العامة للدولة. وخطوة حقيقية نحو تكريس أنظمة برلمانية تكون فيها الحكومة، بحق، قطبا فاعلا داخل جهاز السلطة التنفيذية.

**كلمات مفتاحية:** السلطة التنظيمية، الممارسة السياسية، الدساتير، الديمقراطية، السلطة التنفيذية، التفويض، التوقيع بالعطف، الأنظمة السياسية، المراسيم التنفيذية، المراسيم المستقلة.

## Evolution of practice in the field of regulatory authority (a comparative study)

### Abstract :

This study aims to analyze the government's practice of organizational power during the various stages of the political life of the regimes of Morocco, Tunisia and Egypt. Whereas, this authority has undergone a series of developments, depending on the political and constitutional transformations that these regimes have experienced. If pre-2010 constitutions differed in the matter of the government's exercise of organizational authority, then the current constitutions have settled, as a general rule, to grant this jurisdiction to the government, which constitutes a real step towards strengthening the government's powers and its actual contribution to determining the general policy of the state. A real step towards establishing parliamentary systems in which the government will truly be an active pole within the executive branch.

**Keywords:** regulatory authority, political practice, constitutions, democracy, executive authority, delegation, sympathy, political systems, executive decrees, independent decrees.

### مقدمة منهجية:

هذه الدراسة التي نقدمها، دراسة تحليلية حول ممارسة الحكومة للسلطة التنظيمية في دول المغرب، تونس ومصر، بناء على ما ورد في الوثائق الدستورية وما دل عليه التطبيق وذلك منذ استقلال هذه الدول وإلى الوقت الحالي.

### ١ - أهمية الدراسة:

تعتبر هذه الدراسة مرجعا يسلط الضوء على تطور الممارسة في مجال السلطة التنظيمية على امتداد مختلف مراحل الحياة السياسية لأنظمة المغرب، تونس ومصر. كما تكتسي الدراسة أهميتها من خلال رصد مختلف التغيرات التي شهدتها ممارسة الحكومة للسلطة التنظيمية وتقييم مدى التطور الحاصل في إضفاء الطابع الديمقراطي في نمط ممارسة السلطة.

### ٢ - أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية:

- المساهمة في فهم آليات اشتغال الحكومة خاصة ما يتعلق منها بممارسة السلطة التنظيمية.

- تقديم بعض المداخل النظرية لرصد واقع السلطة التنظيمية وبالتالي فهم طبيعة النظام السياسي السائد وطبيعة التوازنات السياسية المراد بناؤها.
- تقييم تجربة ممارسة الحكومة للسلطة التنظيمية على ضوء النصوص الدستورية وما افرضه الواقع العملي.
- تقديم مرجعا لمن يبحث في الموضوع.
- التعمق في الإشكالات القانونية التي تثار أو قد تطرح في إطار ممارسة الحكومة للسلطة التنظيمية.

### ٣- مشكلة الدراسة:

تدور الإشكالية المركزية للدراسة حول مختلف التطورات والتحويلات التي عرفتها ممارسة الحكومة للسلطة التنظيمية، وما اذا كان هناك تطابق بين النص والممارسة.

### ٤- فرضيات الدراسة:

- إن مختلف التطورات التي شهدتها أنظمة المغرب، تونس ومصر، حتى وان اختلفت في مساراتها، كان من بين أسبابها ودوافعها مطالب تدعيم ممارسة الحكومة للسلطة ومن بينها السلطة التنظيمية.
- إن وجود إقرار قانوني بممارسة الحكومة للسلطة التنظيمية لا يضمن بالضرورة الممارسة الفعلية لهذه السلطة.
- يفترض أن تساهم التحويلات والتطورات التي شهدتها هذه الأنظمة في ترسيخ ممارسة الحكومة للسلطة التنظيمية.
- إذا أخذنا بمفهوم التحول الديمقراطي باعتباره عملية تدريجية متواصلة قد تفضي في النهاية إقامة نظام ديمقراطي، فان ذلك لا يعني أن منح هذه الأنظمة استقلالية أكبر للحكومة في ممارسة السلطة التنظيمية، يعد بالضرورة تطبيقا للديمقراطية.

### ٥- منهجية الدراسة:

استعنت بدراساتي هذه بالمنهج المؤسسي القانوني، وساعدنا أيضا المنهج المقارن. ثم المقترب السياسي للكشف عن الظرفية والمتغيرات التي تواكبها.

### ٦- خطة الدراسة:

قسمت دراستي هذه إلى فقرتين، بالإضافة إلى المقدمة والخاتمة، تناولت في الفقرة الأولى: مدى ممارسة رئيس الحكومة للسلطة التنظيمية. وفي الفقرة الثانية: مدى مشاركة الوزراء في ممارسة السلطة التنظيمية.

## المقدمة:

السلطة التنظيمية تعني من الناحية القانونية سلطة إصدار قرارات ذات طبيعة عامة ومجردة. وترتبط هذه السلطة عادة بتنفيذ القوانين إلا أنها ترتبط كذلك بتنظيم وضمان السير العادي للمرافق العامة كما ترتبط بالمحافظة على الأمن والنظام العام.

ونظرا لهذه الأهمية التي تطبع السلطة التنظيمية، فإنها عرفت تحولات وترددات فيما يخص من لهم حق ممارستها، قبل أن تستقر، كقاعدة عامة، في يد رئيس الحكومة (الفقرة الأولى)، كما أن باقي أعضاء الحكومة قد يشاركون في ممارستها (الفقرة الثانية)

### الفقرة الأولى: مدى ممارسة رئيس الحكومة للسلطة التنظيمية

إن ممارسة رئيس الحكومة للسلطة التنظيمية تتطلب دراسة أساس ممارسة رئيس الحكومة لهذه السلطة (الفرع الأول) وكذلك مجال ممارستها (الفرع الثاني).

### أولاً: أساس ممارسة رئيس الحكومة للسلطة التنظيمية

إن أساس ممارسة السلطة التنظيمية في الدول محل الدراسة يختلف من دولة إلى أخرى، ففي المغرب تباينت ممارسة السلطة التنظيمية بين الملك و الوزير الأول<sup>١</sup>، حيث اختلفت الدساتير المتعاقبة في إسناد و توزيع هذه السلطة بين الطرفين ، قبل أن تستقر على تركيزها في يد الوزير الأول، إذ نص الفصل ٢٩ من دستور ١٩٦٢ على أن "يمارس الملك السلطة التنظيمية في الميادين المقصورة عليه بصريح نص الدستور"، كما نص الفصل ٦٨ على أن "يمارس الوزير الأول السلطة التنظيمية فيما عدا المواد التي يصرح الدستور بإسنادها إلى سلطة الملك التنظيمية".

فبناء على هذه النصوص يتبين أنه تم إقرار نوع من التوزيع للسلطة التنظيمية بين الملك والوزير الأول، كما كان الملك يشرك الوزير الأول عن طريق التوقيع بالعطف بشأن المراسيم التي يتخذها ما عدا مراسيم محددة استثنائها الدستور من هذا التوقيع لاعتبارات سيادية.

وقد دلت الممارسة أن الوزير الأول كان له وزن هام في تنفيذ السياسة الحكومية وممارسة السلطة التنظيمية، فبالإضافة إلى توقيع الظهائر الملكية، قام باتخاذ مراسيم تنظيمية في مجال الدفاع الوطني فيما بين ١٣ نونبر ١٩٦٣ (حكومة با حنيني) و ٧ يونيو ١٩٦٥ (إعلان حالة الاستثناء)<sup>٢</sup>.

إن هذا التوزيع المتقدم للسلطة التنظيمية مع أول دستور، والمدعم لمركز الوزير الأول سيتأثر بشكل كبير بالمنحى العام لإعلان حالة الاستثناء بتاريخ ٧ يونيو ١٩٦٥، والمتمثل في فقد الوزير الأول ممارسة السلطة التنظيمية العامة التي ستؤول إلى الملك الذي أصبح يمارسها بمقتضى مراسيم ملكية بمثابة لوائح تنظيمية أو يفوضها إلى مدير الديوان الملكي<sup>٣</sup>.

<sup>١</sup> - أنظر بخصوص السلطة التنظيمية: د.محمد الرضواني، التنمية السياسية في المغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها سنة ١٩٥٦ إلى سنة ٢٠٠٠، مطبعة المعارف الجديدة، طبعة ٢٠١١، ص: ٣٠٢٣-٢٠٦.

- Rousset (M) : « le pouvoir réglementaire au Maroc 10 année d'évaluation » A.J.P.C.P. 335.

<sup>٢</sup> - محمد حمدون، الاختصاص التنفيذي و التشريعي لرئيس الدولة في النظام السياسي الفرنسي والنظم السياسية لبلدان المغرب العربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، السنة الجامعية، ٢٠٠٧-٢٠٠٨، ص: ١٦١.

<sup>٣</sup> - خالد الشرقاوي السموني، مؤسسة الحكومة في النظام الدستوري المغربي و الفرنسي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الجامعية، ٩٩٦، ص: ٣٧٦.

ومع دستور ١٩٧٢ تم تكريس و دسترة الدور الهامشي للوزير الأول في المجال التنفيذي، مقابل تقوية سلطات الملك بفعل تركيز ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة (الفصل ٤٦ و ٤٧)، بل وحتى التنفيذية بين يديه و إضعاف مركز الوزير الأول الذي أصبح لا يتمتع بأية سلطة تنظيمية خاصة بل إن صلاحياته رهينة بالسلطة التقديرية للملك الذي يمكن أن يفوض له السلطة في بعض الميادين<sup>١</sup>. ويبدو أن هذا التحول في ممارسة السلطة التنظيمية قد يكون مرده إلى فشل التجربة الدستورية الأولى و الممارسة الطويلة لحالة الاستثناء<sup>٢</sup>، و أيضا الرغبة في إعطاء الأولوية للفاعلية السياسية<sup>٣</sup>.

إلا أنه مع دستور ١٩٧٢ عادت السلطة التنفيذية من جديد إلى الوزير الأول، إذ أصبح الفصل ٢٩ ينص على ما يلي "يمارس الملك بمقتضى ظواهر السلطات المخولة له صراحة بالدستور"، كما أن الفصل ٦٢ نص صراحة و بوضوح على أن: "يمارس الوزير الأول السلطة التنظيمية"، و هي السلطة التي احتفظ بها في دستور ١٩٩٢ و دستور سنة ١٩٩٦، بعدما كان يتقاسمها مع الملك في دستور ١٩٦٢ و يمارسها بتفويض ملكي في دستور ١٩٧٠، و رغم أن الدستور خول السلطة التنظيمية برمتها إلى الوزير الأول و لم يخولها صراحة إلى الملك، يمكن القول مع ذلك أن هذا الأخير يمارس هذه السلطة في المسائل التي يملك فيها مسؤوليات عليا و هي المسائل المرتبطة على الخصوص بالدفاع الوطني و المجال الديني<sup>٤</sup>.

و لعل ما تجب الإشارة إليه هو أن دستور ٢٠١١ علاوة على كونه لم يشر إلى ممارسة الملك للسلطة التنظيمية باستثناء بعض المجالات (كالدفاع الوطني و المجال الديني...)، فالأصل يعود لرئيس الحكومة لا للملك<sup>٥</sup>، و ذلك على غرار الدساتير السابقة<sup>٦</sup>، فإن استنطاق الفصل ٩٢ الذي تنتظم فيه مجموع القضايا التي يعود أمر البت فيها إلى المجلس الوزاري، نجده حاليا من الإشارة إلى المراسيم التنظيمية، و ذلك على خلاف التجارب السابقة التي كانت تجعل من هذا المجلس المقرر الأخير في هذه المراسيم<sup>٧</sup>، و ذلك بتنصيبها الصريح على الإحالة الإلزامية بعد المصادقة عليها في المجلس الحكومي.

إن استثناء المراسيم التنظيمية من الإحالة على المجلس الوزاري إنما يوحي أن رئيس الحكومة أصبح أكثر حرية في ممارسة السلطة التنظيمية، فاستدراك عدم إلزامية عرض هذه المراسيم على المجلس الوزاري الذي يعود الأصل في رئاسته إلى الملك يؤكد الاستقلالية التي صارت لرئيس الحكومة في مجال السلطة التنظيمية والدور الذي منح لمؤسسة مجلس الحكومة التي ارتقت من مجرد مؤسسة تداولية إلى جهاز تقريري.

<sup>1</sup>- Robert (J) : « la constitution marocaine du 31 juillet 1970 », Maghreb Machrek 1970 études et documents, p : 38 op-cit 38.

<sup>2</sup>- Camu (M) : pouvoirs et institutions au Maghreb, horizon Maghrébin ; Cérés Production, Tunis, 1978, P : 499.

<sup>3</sup>- Guibal (M) : « la forme du gouvernement marocaine » R.J.I.C 1971, p : 30.

<sup>٤</sup> - فالملك بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة، فهو مؤهل لأن يتخذ التدابير التنظيمية في مجال الدفاع الوطني، بالرغم أنه يفوض عمليا اختصاص إدارة الدفاع الوطني للوزير الأول. كما أنه و بصفته أميرا للمؤمنين، فإن تنظيم و اختصاصات وزارة الأوقاف و الشؤون الإسلامية يتم بظهير و ليس بمرسوم مثلما هو الشأن بالنسبة لباقي الإدارات المركزية.

<sup>٥</sup> - ينص الفصل ٩٠ على ما يلي : "يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية، و يمكن أن يفوض بعض سلطه إلى الوزراء....".

<sup>٦</sup> - دساتير ١٩٧٢ - ١٩٩٢ - ١٩٩٦.

<sup>٧</sup> - يتعلق الأمر بدساتير ٧٢ - ٩٢ - ٩٦ لأن الدساتير السابقة لم تحدد القضايا التي تعرض على المجلس الوزاري للتداول بشأنها. أنظر : إسماعيل أزواغ، علاقة الملك برئيس الحكومة في النظام الدستوري المغربي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الأول، وجدة، السنة الجامعية، ٢٠١١-٢٠١٢، ص : ١٢٥.

هذا الوضع الذي يخول رئيس الحكومة الاستثناء بالسلطة التنظيمية إنما يعد مسابرة لما هو سائد في النظام السياسي الفرنسي، حيث تعود السلطة التنظيمية للوزير الأول، مع بعض الاستثناءات المنصوص عليها في الفصل ٢١، إذ يمكن لرئيس الجمهورية أن يمارسها في بعض المجالات، تحمل توقيع الوزير الأول<sup>١</sup>.

أما في تونس، فقد أسند دستور ١٩٥٩ ممارسة السلطة التنظيمية برمتها إلى رئيس الجمهورية و ذلك بمقتضى الفصل ٥٣ الذي نص على أن: "يسهر رئيس الجمهورية على تنفيذ القوانين و يمارس السلطة الترتيبية العامة و له أن يفوض كامل هذه السلطة أو جزءا منها للوزير الأول"، و هذا ما يفيد بأن السلطة الترتيبية قد خولت لرئيس الجمهورية دون غيره، فلم يقتسمها مع الوزير الأول بل فقط بإمكانه تفويض بعضها أو كاملها إلى الوزير الأول.

لكن حتى هذه الإمكانية سرعان ما تغيرت بعد التعديل الدستوري الصادر في ماي ٢٠٠٢، حيث أن الفصل ٥٣ ضبط من جديد حجم التفويض ونسبته بحذف عبارة "كامل" وأبقى ما يلي: "يسهر رئيس الجمهورية على تنفيذ القوانين و يمارس السلطة الترتيبية العامة وله أن يفوض جزء من هذه السلطة إلى الوزير الأول"، و بمقتضاه أصبح للوزير الأول أن يمارس جزء من هذه السلطة الترتيبية العامة إذا أتاح له الرئيس ذلك. فالأمر يتعلق بسلطة ترتيبية واحدة يمارسها تارة الرئيس وأخرى الوزير الأول، لكن إمكانية تفويض الاستعمال تعود للإشراف الكامل للرئيس<sup>٢</sup>.

وتدل الممارسة السياسية أن الوزير الأول مارس منذ إنشاء هذه المؤسسة في تونس، السلطة التنظيمية بشكل مستمر بمقتضى تفويض<sup>٣</sup>، وذلك رغبة من الحبيب بورقيبة في التخفيف من ثقل مسؤوليته.

غير أنه مع دستور ٢٠١٤ عادت السلطة الترتيبية لرئيس الحكومة<sup>٤</sup> ولم يعد أمر ممارستها متوقفا على السلطة التقديرية لرئيس الدولة أو مقتصرا بعرضها على المجلس الوزاري للتقرير بشأنها بل صارت اختصاصا حصريا له و هو ما يؤكد معه الدور المحوري الذي منح لرئيس الحكومة في المجال التنفيذي، إذ بإمكانه من خلال ترأسه للمجلس الحكومي أن يقرر في السياسات القطاعية، السياسات العمومية...، و أن يبت كذلك في جزء هام من الإنتاج التشريعي الحكومي سيما الأوامر الحكومية.

أما في مصر فقد أسند دستور ١٩٧١ في نسخته الأصلية السلطة التنظيمية برمتها إلى رئيس الجمهورية قبل أن يمنح تعديل عام ٢٠٠٧ لرئيس الوزراء جزءا من هذه السلطة ويتعلق الأمر باللوائح التنظيمية<sup>٥</sup>، إذ تنص الفقرة الثانية من المادة ١٣٨ على أن رئيس الوزراء يوافق على اللوائح التنظيمية التي يصدرها رئيس الجمهورية لإنشاء و تنظيم المرافق و المصالح العامة.

<sup>1</sup>- Philippe Ardant, le premier ministre en France, Montchrestien, E.J.A. 1991, P : 109.

<sup>2</sup>- Chafik Said : chef de l'état et premier ministre en Tunisie in les expériences constitutionnelles Maghrébines ; journée d'études 26 et 27/04/1987 organisée par l'association tunisienne de droit constitutionnel : publicitaires du centre d'étude de recherche et de publications : univ de Tunis, p : 111.

<sup>3</sup>- Ben Achour (Y) : « droit Administratif » édition CERP,CNUDST, Tunis 1982 , p : 111.

<sup>٤</sup>- نص الفصل ٩٤ من دستور ٢٠١٤ على ما يلي : "يمارس رئيس الحكومة السلطة الترتيبية العامة، و يصدر الأوامر الفردية التي يميضها بعض مداولة مجلس الوزراء...".

<sup>٥</sup>- اللوائح التنظيمية هي تلك اللوائح التي يكون الغرض منها تنظيم سير المرافق العامة و أيضا إنشاء تلك المرافق.

أما الجزأين الآخرين من السلطة التنظيمية والذي يمكن التعبير عنهما باللوائح التنفيذية و اللوائح الإدارية<sup>١</sup>، فقد أسندهما الدستور إلى رئيس الجمهورية، و معنى ذلك أن رئيس الوزراء في مصر لا يمارس مثل نظيره التونسي<sup>٢</sup>، السلطة التنظيمية برمتها بل جزء منها فقط.

إلا أن دستور ٢٠١٤ سيعيد لرئيس الوزراء الحق في ممارسة السلطة التنظيمية كاملة في إطار المواد ١٧٠، ١٧١، ١٧٢ التي جعلت من هذا الأخير المسؤول عن ممارسة السلطة التنظيمية، تلك السلطة التي تخول لصاحبها صلاحيات واسعة في مجال تنفيذ السياسة العامة للدولة.

و خلاصة القول أن هناك تطور دستوري كبير يعطي السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة في اتخاذ جملة من التدابير لتنفيذ السياسة العامة للدولة و الإشراف على تطبيقها.

### ثانياً: مجال ممارسة رئيس الحكومة للسلطة التنظيمية

إن المجال التنظيمي المسند في المغرب، إلى رئيس الحكومة لا يختلف كثيراً عن المجال المسند، في مصر وتونس، إلى رئيس الوزراء، فهو مجال مزدوج في البلدان الثلاث، حيث خولت الدساتير الحالية السلطة التنظيمية التنفيذية إلى رئيس الحكومة (الفقرة الأولى)، و كذا السلطة التنظيمية المستقلة (الفقرة الثانية).

#### أ- المجال التنظيمي التنفيذي

ويتضمن القواعد التفصيلية لتنفيذ التشريعات العادية الصادرة عن السلطة التشريعية، ويصدرها رئيس الحكومة، فهي مراسيم توضع بقصد تسهيل تنفيذ القوانين بشرط ألا تعدل أو تعطل أو تعفي من تنفيذ القانون.

والأصل أن المراسيم التنفيذية تتضمن تنظيم تفاصيل عديدة لا يمكن أن يتضمنها القانون ذاته، مع إبقائه في حدوده الأصلية بلا أدنى مساس، ومن المنطقي أن يعهد بوضع تفاصيل تنفيذ القانون إلى الحكومة ممثلة في رئيسها، ولا يقصد بإتمام القانون إضافة قواعد خارجية على روح التشريع، ذلك أن الإضافة التي تتضمن خروجاً على روح التشريع تعتبر خروجاً على حدود السلطة التنفيذية واعتداء على السلطة التشريعية<sup>٣</sup>.

غير أن تبعية المراسيم التنفيذية للقانون وعدم خروجها عن إطاره وروحه، لا يعني أن رئيس الحكومة يفقد اتجاهه كل حرية للتصرف، إذ من حقه أن يتخذ كل التدابير الضرورية لتطبيق القانون بشكل كامل، وهو ما يسمى في الاجتهاد القضائي الفرنسي بـ "التكملة الضرورية" "Complément indispensable"<sup>٤</sup> و يترتب عن ذلك توسيع السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الحكومة في مجال تنفيذ السياسة الحكومية.

<sup>١</sup> اللوائح التنفيذية هي تلك اللوائح التي يكون الغرض منها تسهيل تنفيذ القانون، أما اللوائح الإدارية و تسمى أيضاً لوائح الضبط، فهي التي يقصد منها المحافظة على النظام العام.

<sup>٢</sup> و نقصد هنا الدستور التونسي لسنة ١٩٥٩.

<sup>٣</sup> أنظر بخصوص السلطة التنفيذية ذ. وليد النمر، القانون الدستوري - المبادئ الدستورية العامة - مرجع سابق، ص: ٥٥١-٥٥٢.

- ذ. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢-٢٠٠٣، ص: ١٠-١١.

<sup>٤</sup> محمد أشركي، الوزير الأول: مركزه و وظيفته في النظام المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، الدار البيضاء، ١٩٧٨، ص: ٣٦٤.

هذا وقد نصت الدساتير الحالية صراحة على حق رئيس الحكومة في إصدار هذه النوع من المراسيم، حيث نص الفصل ٨٩ من الدستور المغربي على أنه "(...) تعمل الحكومة، تحت سلطة رئيسها على تنفيذ البرنامج الحكومي و على ضمان تنفيذ القوانين (...)" .

كما نص الفصل ٩١ من الدستور التونسي على ما يلي : " يضبط رئيس الحكومة السياسة العامة للدولة مع مراعات مقتضيات الفصل ٧٧، و يسهر على تنفيذها".

و كذلك نصت المادة ١٧٧ من الدستور المصري على أنه "يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذها".

فالمراسيم التنفيذية أصبح يختص بإصدارها كما هو واضح من نصوص المواد ٨٩، ٩١ و ٧٧ رئيس الحكومة، فهي سلطة مقرر له باعتباره المسؤول عن تنفيذ القوانين و ليس رئيس الجمهورية كما كان ينص على ذلك الفصل ٥٣ من الدستور التونسي لسنة ١٩٥٩ و المادة ١٤٤ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١، و من أمثلة المراسيم التنظيمية التي يصدرها رئيس الحكومة و التي تدرج ضمن ما يسمى بالمجال التنفيذي نذكر ما يلي :

- مرسوم رئيس الحكومة المغربي رقم ٢،١٩،١٠٢١ صادر في ٢٧ مارس ٢٠٢٠ بتطبيق أحكام القانون رقم ٣٣،١٣ المتعلق بالمناجم بشأن رخص البحث و رخص استغلال التجايف<sup>١</sup>.

- قرار رئيس الوزراء المصري رقم ١٦٣١ لسنة ٢٠١٩ بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٩ في شأن التصالح في بعض مخالفات البناء و تقنين أوضاعها<sup>٢</sup>.

- أمر رئيس الحكومة التونسي عدد ٤٩٥٣ لسنة ٢٠١٣ يتعلق بتطبيق أحكام الفصل ٢٢ من القانون عدد ٩ لسنة ١٩٨٩ المتعلق بالمساهمات و المنشآت و المؤسسات العمومية على البنوك العمومية<sup>٣</sup>.

إن هذه الأمثلة تدل على أن رئيس الحكومة خصوصا في تونس و مصر<sup>٤</sup> أصبح أكثر حرية في ممارسة السلطة التنظيمية في المجال التطبيقي طالما أن الدساتير لم تخضع لهذه المراسيم للموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية، بل أصبح أمر اتخاذها مقتصر على مجلس الحكومة الذي يتداول فيها و يقرها في صيغتها النهائية.

و يتم تأكيد ذلك بالإشارة إلى بعض المراسيم منها على سبيل المثال مرسوم تنفيذي رقم ٢٢١٠ لسنة ٢٠١٧،<sup>٥</sup>

الذي

لم ترد فيه عبارة "بعد موافقة رئيس الجمهورية". و كذا مرسوم تنفيذي رقم ٥٩٠ لسنة ٢٠٢٠، ثم مرسوم تنفيذي عدد ١٣٥٦ لسنة ٢٠١٧، و ذلك قاعدة كل المراسيم التنفيذية الصادرة على ضوء الدساتير الحالية،

<sup>١</sup> - و هو المرسوم الذي نشر بالجريدة الرسمية عدد ٦٨٧٤ بتاريخ ١٦ أبريل ٢٠٢٠.

<sup>٢</sup> - و هو القرار المنشور بالجريدة الرسمية عدد ٢٧ مكرر (ز) ٨ يوليو ٢٠١٩.

<sup>٣</sup> - و هو الأمر المنشور في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد ٩٨ في ١٠ ديسمبر ٢٠١٣.

<sup>٤</sup> - علما أن رئيس الحكومة في المغرب كان يمارس هذه السلطة في الدساتير السابقة.

<sup>٥</sup> - قرار رئيس مجلس الوزراء المصري رقم ٢٢١٠ لسنة ٢٠١٧ بشأن إصدار اللائحة التنفيذية لقانون الاستثمار الصادر بالقانون رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧.

و هو ما يظهر الاستقلالية التي صارت لرئيس الحكومة في مجال السلطة التنظيمية و الدور التنفيذي الهام الذي أصبح يضطلع به مقارنة بباقي التجارب الدستورية السابقة.

### ب- المجال التنظيمي المستقل

إن المجال التنظيمي المستقل يختلف عن المجال التنظيمي التطبيقي من حيث إن الأول يتميز بعدم وجود قانون أعلى منه في المواد التي تدخل في نطاقه<sup>٢</sup>، كما أنه لا يحتاج إلى قانون حتى يصبح ساري المفعول<sup>٣</sup>، و هذا المجال المستقل يمارسه رئيس الحكومة بناء على الدستور، إذ نجد الفصول ٨٩، ٩٤، ١٧١ و ١٧٢ تقرر على أن رئيس الحكومة يمارس السلطة التنظيمية، ثم نجد أيضا الفصل ٧٢ من الدستور المغربي يقرر ما يلي: " يختص المجال التنظيمي بالمواد التي لا يشملها اختصاص القانون"، و هذا الفصل تقابله الفقرة الأخيرة من الفصل ٦٥ من الدستور التونسي التي تنص على ما يلي: "يدخل في مجال السلطة الترتيبية المواد التي لا تدخل في مجال القانون"، و حتى لا يكون هناك تداخل بين اختصاصات السلطة التشريعية و رئيس الحكومة وضع المشروع الدستوري مجالا خاصا بالتشريع بموجب فصول من الدستور<sup>٤</sup>، و ما يخرج عن هذا المجال يتولى رئيس الحكومة تنظيمه في إطار المراسيم المستقلة، و هذه المراسيم أنواع غير أن أهمها يتمثل في:

مراسيم تنظيم المصالح و المرافق العامة: و هي تلك المراسيم التي يكون الغرض منها تنظيم سير المرافق العامة و أيضا إنشاء تلك المرافق، و هذه المراسيم ورد النص عليها صراحة في المادة ١٧٠ من الدستور المصري الصادر سنة ٢٠١٤ "يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق و المصالح العامة و تنظيمها بعد موافقة مجلس الوزراء"، و كذلك في الفصل ٩٢ من الدستور التونسي الذي جاء فيه: "يختص رئيس الحكومة ب: - إحداث و تعديل و حذف الوزارات و كتابات الدولة و ضبط اختصاصاتها و صلاحياتها بعد مداولة مجلس الوزراء (...)"، أما الدستور المغربي و إن كان لا ينص على هذه المراسيم صراحة، فإنها تستنتج بصفة منطقية من المهمة المسندة للحكومة و من الفصل ٩٠ من الدستور الذي يمنح رئيس الحكومة السلطة التنفيذية.

و من الأمثلة على إصدار هذه المراسيم التي يعود اختصاصها إلى رئيس الحكومة ما يلي:

- مرسوم رقم ٢،٢٠،٣٢٨ صادر في ٣٠ شعبان ١٤٤١ (٢٤ أبريل ٢٠٢٠) يتعلق بتحديد اختصاصات و تنظيم وزارة الثقافة و الشباب و الرياضة<sup>٥</sup>.

<sup>١</sup> - قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٥٩٠ لسنة ٢٠٢٠ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون المحال العامة الصادر بالقانون رقم ١٥٤ لسنة ٢٠١٩، الجريدة الرسمية عدد ٩ مكرر (د) في ٤ مارس سنة ٢٠٢٠.

<sup>٢</sup> - أمر حكومي (تونس) عدد ١٣٥٦ لسنة ٢٠١٧ مؤرخ في ١٣ ديسمبر ٢٠١٧ يتعلق بضبط تركيبة و طرق عمل لجنة متابعة المؤسسات الاقتصادية و تحديد سلطة الإشراف عليها، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد، بتاريخ ١٩ ديسمبر ٢٠١٩.

<sup>٣</sup> - Charles Debbash et autres, droit constitutionnel et institutions politiques, economica 1983, P : 628.

<sup>٤</sup> - Jeau-Louis Pesant, loi/Règlement : la construction d'un nouvel équilibre, R.F.S.P. Pn° 4, Août, 1983, P : 925.

<sup>٥</sup> - يتعلق الأمر ب: - الفصل ٨٩ من الدستور المغربي.

- الفصل ٩٤ من الدستور التونسي.

- المادتين ١٧١ و ١٧٢ من الدستور المصري.

<sup>٦</sup> - يتعلق الأمر أساسا بالفصل ٧١ من الدستور المغربي و الفصل ٦٥ من الدستور التونسي بالإضافة إلى فصول أخرى تسند صراحة التشريع إلى القانون.

<sup>٧</sup> - أنظر الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة على الرابط التالي: www.sgg.gov.ma. site consulté le 10/05/2020

- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٠) لسنة ٢٠٢٠ صادر في 13 جمادى الآخرة سنة ١٤٤١ (٢٨ يناير ٢٠٢٠) يتعلق بتحديد اختصاصات و مهام وزير الإعلام<sup>١</sup>.

- أمر حكومي عدد ٩٧٢ لسنة ٢٠١٨ مؤرخ في ٢٩ نوفمبر ٢٠١٨ يتعلق بإحداث وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة و السياسات العمومية<sup>٢</sup>.

إلى جانب هذا توجد مراسيم الضبط و هي الشق الثاني للمراسيم المستقلة و التي نص عليها الدستور المصري صراحة في المادة ١٧٢ بقوله: "يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط، بعد موافقة مجلس الوزراء" و تعرف باللوائح البوليسية أو لوائح الضبط الإداري غرضها المحافظة على الأمن و الصحة العمومية و السكنية.

و هذه المراسيم و إن كان دستور المغرب كما في تونس لا ينص عليها صراحة فإنها تستنتج بصفة منطقية من المهمة المسندة للحكومة و من الفصل ٩٠ من الدستور المغربي ويقابله الفصل 94 من الدستور التونسي الذي يمنح رئيس الحكومة السلطة التنظيمية، ويمكنه ذلك من اتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ على النظام العام بمقتضى مراسيم تطبق على المستوى الوطني.

و من أمثلة هذه المراسيم نجد:

- مرسوم رئيس الحكومة عدد ١٠ لسنة ٢٠٢٠ مؤرخ في ١٧ أفريل ٢٠٢٠ يتعلق بضبط أحكام خاصة لجزر مخالفة قواعد المنافسة و الأسعار<sup>٣</sup>.

- مرسوم رقم ٢,١٤,٧٨٢ صادر في ٣٠ من رجب ١٤٣٦ (١٩ ماي ٢٠١٥) يتعلق بتنظيم و بكيفيات سير الشرطة البيئية<sup>٤</sup>.

- قرار رئيس مجلس الوزراء المصري رقم ٩٣٩ لسنة ٢٠٢٠ مؤرخ في ٢٣ أبريل ٢٠٢٠ بشأن استمرار حظر انتقال أو تحرك المواطنين في بعض الأوقات و بعض الإجراءات الأخرى استكمالاً لجهود الدولة في المحافظة على المواطنين<sup>٥</sup>.

و خلاصة القول أن إصدار رئيس الحكومة لهذه المراسيم يشكل تدعيماً لصلاحياته في تنفيذ السياسة الحكومية والإشراف على تطبيقها.

#### الفقرة الثانية: مدى مشاركة الوزراء في ممارسة السلطة التنظيمية

ينص دستور المغرب كما دستور تونس و مصر على أن الحكومة تعمل على تنفيذ القوانين تحت سلطة رئيس الحكومة، و بذلك يشارك الوزراء في تنفيذ السياسة الحكومية.

<sup>١</sup> - أنظر القرار على جريدة الدستور : dotor.org. site consulté le 10/05/2020

<sup>٢</sup> - و هو الأمر الذي نشر بالرائد الرسمي ٩٦ بتاريخ ٣٠ نونبر ٢٠١٨.

<sup>٣</sup> - المرسوم منشور على الموقع الرسمي للحكومة التونسية : pm.gov.tn. site consulté le 10/05/2020

<sup>٤</sup> - و هو المرسوم الذي نشر في الجريدة الرسمية عدد ٦٣٦٦ الصادر بتاريخ ١٦ شعبان ١٤٣٦ (٤ يونيو ٢٠١٥)

<sup>٥</sup> - قرار منشور بالجريدة الرسمية عدد ١٧ (د) صادر في شعبان ١٤٤١ (٢٣ أبريل سنة ٢٠٢٠).

وتشكل ممارسة الوزراء للسلطة التنظيمية أهم مظهر لهذه المشاركة، و يمكن لهم ممارسة ذلك بعدة وسائل تقتصر على اثنين منها، و يتعلق الأمر أولاً بالتوقيع بالعطف على المراسيم التنظيمية لرئيس الحكومة، و ثانياً بالتفويض من قبل رئيس الحكومة.

### أولاً : التوقيع بالعطف على المراسيم التنظيمية لرئيس الحكومة

إذا كان الدستور المصري لا يشير إلى هذه الإمكانية، فإن الدستور المغربي ينص في الفصل ٩٠ على أنه "تحمل المقررات التنظيمية الصادرة عن رئيس الحكومة التوقيع بالعطف من لدن الوزراء المكلفين بتنفيذها".

كما ينص الدستور التونسي في الفصل ٩٤ على ما يلي "(...) يتم الإمضاء المجاور للأوامر ذات الصبغة الترتيبية من قبل كل وزير معين يتولى رئيس الحكومة تأشير القرارات الترتيبية التي يتخذها الوزراء".

ويلاحظ من الفصل ٩٠ من الدستور المغربي أنه بخلاف المادة ٢٢ من الدستور الفرنسي التي نصت على أن " تتم المصادقة على إمضاء القرارات الخاصة برئيس الوزراء عند الحاجة، من الوزراء المكلفين بتنفيذها"، وكذا المادة ٤٨ من الدستور الأردني التي نصت على أن "يوقع رئيس الوزراء والوزراء قرارات مجلس الوزراء (...)"، فإن الدستور المغربي قصر التوقيع بالعطف على المقررات التنظيمية فقط، وهي نفس الوضعية التي نجدها في الدستور التونسي بحيث لا تخضع للتوقيع بالعطف إلا الأوامر الترتيبية.

وبذلك فإن المقررات التي لا تدخل ضمن زمرة المقررات التنظيمية لا يشترط فيها حصول رئيس الحكومة على توقيع بالعطف من وزير معين، بل تدخل حيز التنفيذ بمجرد صدورها عن رئيس الحكومة<sup>١</sup>، وبهذا فهي تدخل ضمن السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الحكومة يمارسها بصفة شخصية دونما حاجة إلى توقيعها من أي وزير.

ومن أمثلة هذه المقررات التي لا تخضع للتوقيع بالعطف نجد أمر إعفاء وتعيين أحد الوزراء<sup>٢</sup> وكذا أمر تكليف أحد الوزراء بالنيابة عن وزير آخر<sup>٣</sup> ومرسوم عقد البرلمان لدورة استثنائية<sup>٤</sup>، ومرسوم تمديد حالة الطوارئ<sup>٥</sup>، ومرسوم فتح الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية<sup>٦</sup>، ومراسيم استخلاص بعض الموارد<sup>٧</sup>، إلى غيرها من المراسيم التي يتخذها رئيس الحكومة دونما حاجة إلى التوقيع بالعطف من أي وزير.

<sup>١</sup> - أحمد إدريس، الوزير الأول في دول المغرب العربي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، الرباط، ١٩٩٢، ص: ١٨٤.

<sup>٢</sup> -M.HAURIOU : précis de droit constitutionnel : 2<sup>e</sup> éd, 1929, P : 411.

<sup>٣</sup> - أمر حكومي عدد ٤٦١ لسنة ٢٠١٨ مؤرخ في ٧ جوان ٢٠١٨ يتعلق بإعفاء وزير الداخلية، الرائد الرسمي : عدد ٤٦-٨-جوان ٢٠١٨.  
- أمر حكومي صادر في ٥ نوفمبر ٢٠١٨ بتعيين كمال مرجان وزير للوظيفة العمومية و تحديث الإدارة و السياسات العمومية، أنظر الموقع الرسمي لرئاسة الحكومة :

pm.gov.tu. site consulté le 12/05/2020.

<sup>٤</sup> - أمر حكومي عدد ٩٦٢ لسنة ٢٠١٩ مؤرخ في ٥ نوفمبر ٢٠١٩، يتعلق بتكليف وزير العدل بالقيام بوظائف وزير الدفاع الوطني بالنيابة، الرائد الرسمي : عدد ٥٨٩، بتاريخ ٥٥ دجنبر ٢٠١٩.

- أمر حكومي عدد ٤٦٢ لسنة ٢٠١٨ مؤرخ في ٧ جوان ٢٠١٨ يتعلق بتكليف وزير العدل بالقيام بوظائف وزير الداخلية بالنيابة، الرائد الرسمي، عدد ٤٦-٨-جوان ٢٠١٨.

<sup>٥</sup> - مرسوم ٢٠١١، الصادر في ٩ سبتمبر ٢٠١١ القاضي بدعوة مجلس النواب و مجلس المستشارين لعقد دورة استثنائية، الجريدة الرسمية عدد ٩٧٦ مكرر بتاريخ ١١ شوال ١٤٣٢ (١٧ أكتوبر ٢٠١١).

- مرسوم رقم ٢،١٩،٢٢٥، بدعوة مجلس النواب و مجلس المستشارين لعقد دورة استثنائية، أنظر الموقع الرسمي لمجلس النواب على الرابط :  
chambredesrepresentants.ma. site consulté le 12/05/2020

<sup>٦</sup> - مرسوم رقم ٢،٢٠،٣٠، الصادر في ٢٤ شعبان ١٤٤١، الموافق ل ١٨ أبريل ٢٠٢٠ و القاضي بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية، الصحية، الجريدة الرسمية، عدد ٦٨٧٤، بتاريخ ١٩ أبريل ٢٠٢٠.

لكن من جهة ثانية فهناك مراسيم مثل مراسيم نزع الملكية ومراسيم الإذن بإحداث أو نشر جريدة أو نشرة دورية مطبوعة في المغرب، فإنها رغم طابعها التنظيمي المشكوك فيه توقع بالعطف من لدن الوزراء المكلفين بتنفيذها<sup>١</sup>.

و ما تنبغي الإشارة إليه أن جميع أصناف الوزراء (الوزراء و الوزراء المنتدبون) في المغرب كما في تونس يوقعون بالعطف على المقررات التنظيمية الصادرة عن رئيس الحكومة باستثناء كتاب الدولة الذين لا يحق لهم التوقيع عليها، وهذا ما أكدته المادة ١١ من القانون التنظيمي رقم ٠٦٥،١٣ المتعلق بتنظيم و تسيير أشغال الحكومة و الوضع القانوني لأعضائها، و كذا أمر عدد ٩١٩ لسنة ٢٠٠١ المتعلق بضبط مهام كتاب الدولة في تونس، كذلك لا يمكن لهم المبادرة باقتراح النصوص التي تخص القطاعات التي يشرفون عليها، وهو ما يعني إبعادهم من المشاركة في ممارسة السلطة التنظيمية.

وعموما تبقى تقنية التوقيع بالعطف على المقررات التنظيمية لرئيس الحكومة من أهم التقنيات المعتمدة في الأنظمة البرلمانية وتفيد مساهمة الوزراء فعليا في ممارسة السلطة التنظيمية وهو ما يعزز دورهم في مجال تنفيذ السياسة العامة للدولة مقارنة بباقي التجارب الدستورية السابقة.

### ثانيا : التفويض من قبل رئيس الحكومة

تجد هذه الإمكانية سندها في الدول محل البحث ضمن النصوص الدستورية، ففي المغرب أشار الدستور إلى تقنية التفويض في الفصل ٩٠ بما يلي: "يمارس رئيس الحكومة التنظيمية، ويمكن أن يفوض بعض سلطه للوزراء (...)"، و بذلك سيكون بإمكان رئيس الحكومة تفويض بعض سلطه بما فيها جزء من سلطته التنظيمية المستقلة إلى الوزراء، ولكن السلط التي نص الدستور نفسه على اتخاذها بمقتضى مرسوم لا يجوز لرئيس الحكومة أن يفوض ممارستها لأي وزير آخر. هذا قد دلت الممارسة تفويض بعض الوزراء ممارسة بعض السلط، ومن الأمثلة على ذلك نذكر ما يلي:

- مرسوم رقم ١٨٤ صادر في فاتح رجب ١٤٤١ (٢٥ فبراير ٢٠٢٠) بتفويض السلطة إلى وزير الداخلية في مجال الأمر بصرف النفقات من الحساب المرصد لأموال خصوصية رقم ٣،١٠٠،٠٣ المسمى "صندوق الدعم المقدم لصالح المنافسة وحماية المستهلك وضبط السوق والمدخرات الاحتياطية"<sup>٤</sup>.
- مرسوم رقم ٢،١٩،٨٤٦ صادر في ١٦ من ربيع الآخر ١٤٤١ (١٣ ديسمبر ٢٠١٩) بتفويض السلطة إلى وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة ما يتعلق بالتمويلات الخارجية<sup>٥</sup>.
- مرسوم رقم ٢،١٧،٢١٣ صادر في ٢٠ من رجب ١٤٣٨ (١٨ أبريل ٢٠١٧) يتعلق بتفويض إلى الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالشؤون العامة والحكامة<sup>٦</sup>.

<sup>١</sup> مرسوم رقم ٢،١٦،١٠١٠ القاضي بفتح الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية و المهام المنوطة بها، أنظر الموقع الرسمي لرئاسة الحكومة المغربية على الرابط: [www.cg.gov.ma](http://www.cg.gov.ma) site consulté le 12/05/2020

<sup>٢</sup> مرسوم رقم ٢،١٦،١٠١٠ المتعلق باستخلاص بعض الموارد عن السنة المالية ٢٠١٧، أنظر المرسوم على الموقع الرسمي لرئاسة الحكومة المغربية: [www.cg.gov.ma](http://www.cg.gov.ma). site consulté le 12/05/2020

<sup>٣</sup> أحمد إدريس، الوزير الأول في دول المغرب العربي، مرجع سابق، ص: ١٨٤ - ١٨٥.

<sup>٤</sup> منشور بالجريدة الرسمية عدد ٦٨٧٨ بتاريخ ٣٠ أبريل ٢٠٢٠.

<sup>٥</sup> منشور بالجريدة الرسمية عدد ٦٨٣٨ مكرر بتاريخ ١٤ ديسمبر ٢٠١٩.

<sup>٦</sup> منشور بالجريدة الرسمية عدد ٦٥٦٢ بتاريخ ٢٠ أبريل ٢٠١٧.

لا تخلو إذن هذه الأمثلة من دلالاتها الواضحة والتي تفيد مشاركة الوزراء (أو البعض منهم) رئيس الحكومة ممارسة جزء من سلطه الأمر الذي يعزز من دورهم في تنفيذ السياسة الحكومية.

أما الدستور التونسي فقد جاء في فصله ٩٢ ما يلي: "... ويمكن لرئيس الحكومة أن يفوض صلاحياته للوزراء.

إذا تعذر على رئيس الحكومة ممارسة مهامه بصفة وقتية يفوض سلطاته إلى أحد الوزراء".

يستفاد من هذا النص أن الدستور التونسي يميز بين حالتين للتفويض:

الأولى: تتعلق بتفويض بعض الصلاحيات للوزراء خارج صورة تعذر رئيس الحكومة القيام بمهامه، وهنا يقوم رئيس الحكومة بتفويض جزء من صلاحياته للوزراء وهو في ذلك لا يحدد نوعيتها مما يجعلها ممكنة في جميع المسائل التي تندرج ضمن اختصاصه.

وقد دلت الممارسة أن هذا التفويض يمكن أن يشمل بالفعل مجالات متنوعة، ولعل الأمثلة التالية تبرر ذلك:

- أمر حكومي عدد ٢٩٦ لسنة ٢٠١٦ مؤرخ في ١١ مارس ٢٠١٦ يتعلق بتفويض بعض صلاحيات رئيس الحكومة إلى وزير الدفاع الوطني.

- أمر حكومي عدد ٢٩٧ لسنة ٢٠١٦ مؤرخ في ١١ مارس ٢٠١٦ يتعلق بتفويض بعض صلاحيات رئيس الحكومة إلى وزير الداخلية.

- أمر حكومي عدد ٢٩٨ لسنة ٢٠١٦ مؤرخ في ١١ مارس ٢٠١٦ يتعلق بتفويض بعض صلاحيات رئيس الحكومة إلى وزير الشؤون الخارجية<sup>١</sup>.

الثانية: و تتعلق بتفويض كل السلطات إلى أحد الوزراء بصفة وقتية في صورة التعذر، و هنا يمكن لرئيس الحكومة أن يفوض كامل سلطاته بما فيها التنظيمية لأحد الوزراء و لمدة محددة، غير أن هذه الحالة تطرح بعض التساؤلات للبحث و هي:

أولاً: أن النص الدستوري لم يعمل على تحديد الشروط اللازمة توافرها و التي يمكن لرئيس الحكومة الاعتماد عليها لإعلان التعذر الوقتي مما قد يفتح الباب أمام رئيس الحكومة للامتناع عن إقرار التعذر الوقتي و بالتالي تمارس السلطة من قبل رئيس حكومة غير قادر على مواصلة ممارسة المهام الحكومية.

ثانياً: فيما يخص الجهة التي لها صلاحية الإعلان عن التعذر الوقتي إذ أن الدستور وإن أجاز لرئيس الحكومة إعلان التعذر الوقتي، فإنه لم يتضمن تحديد لجنة تختص بفحص حالة رئيس الحكومة و إعلان مدى عجزه و مدته.

ثالثاً: أن النص الدستوري لم يحدد المقصود بالتعذر الوقتي و لم يحدد حالاته، غير أنه بالرجوع إلى معطيات التاريخ الدستوري في بعض الأنظمة، وإلى الافتراض كذلك لبعض الحالات التي يمكنها أن تشكل تعذراً وقتياً، يتبين لنا أن التعذر الوقتي قد يكون تعذراً مادياً كما في حالة تعرض الرئيس لاختطاف أو اختفاء، أو إقامته مدة طويلة بالخارج، أو تعذره الوصول إلى البلد الأصلي لانقطاع المواصلات، أو تعذراً بدنياً أو عقلياً نتيجة مرض رئيس الحكومة، و قد يكون التعذر أدبياً كما في إحالة رئيس الحكومة على القضاء لسبب من الأسباب.

<sup>١</sup> - أوامر حكومية منشورة في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد ٢١ بتاريخ ١١ مارس ٢٠١٦.

هذا و أن التطبيق العملي للدستور في تونس يفيد أنه تم تطبيق مقتضيات الفصل ٩٢، الفقرة الأخيرة منه، في حالة وحيدة تتعلق بالتعذر الوقتي لرئاسة الحكومة بداية من ٢٣ غشت ٢٠١٩ إلى غاية ١٣ سبتمبر ٢٠١٩ بسبب تفرغ يوسف الشاهد لخوض حملته الانتخابية<sup>١</sup>، و هو الأمر الذي كان مثار جدل من قبل رجال السياسة و الفقهاء على اعتبار أن الانتخابات و الحملة الانتخابية و المشاركة فيها ليست عدرا خارج عن إرادة رئيس الحكومة تبرر تطبيق الفصل ٩٢ و تفويض صلاحيات هذا الأخير إلى وزير آخر.

و بالنسبة للدستور المصري فقد نص على التفويض في مادتين تقضي إحداهما أن رئيس الجمهورية "يفوض بعض اختصاصاته لرئيس مجلس الوزراء، أو لنوابه، أو للوزراء أو للمحافظين، و لا يجوز لأحد منهم أن يفوض غيره (...)"، المادة ١٤٨.

و الثانية: "يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، و له أن يفوض غيره في إصدارها (...)"، المادة ١٧١.

يتضح أن الرئيس المصري لا يفوض اختصاصاته فقط لرئيس الوزراء بل للوزراء أيضا، و هو لا يحدد في ذلك نوعيتها بخلاف تفويض رئيس مجلس الوزراء للوزراء الذي يحددها في السلطة التنظيمية التطبيقية، و في كلا الحالتين لا يكون التفويض إلا جزئيا.

وبصفة عامة يبقى التفويض في المغرب، كما في تونس و مصر من أهم الوسائل التي يمكن للوزراء المشاركة بواسطتها في ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة وبالتالي الاسهام بفعالية في تنفيذ السياسة الحكومية.

### خاتمة:

في الختام نخلص إلى أن الدساتير الحالية لأنظمة المغرب، تونس و مصر أحدثت تحولا كبيرا في موضوع السلطة التنظيمية التي جعلتها في شق واسع منها-اختصاصا حكوميا بحثا، و هو الأمر الذي أكدته الممارسة أيضا. ففي المغرب لم تعد المراسيم التنظيمية تحال على المجلس الوزاري للتقرير بشأنها. كما انه في تونس وفي مصر أصبح رئيس الحكومة هو المسؤول عن ممارسة هذه السلطة. أضف إلى ذلك أن الوزراء أصبحوا أيضا يشاركون في ممارسة هذه السلطة بوسائل عدة. و هو ما يؤكد فعلا الاستقلالية التي صارت للحكومة في مجال السلطة التنظيمية و الدور الذي منح لمجلس الحكومة الذي ارتقى من مجرد مؤسسة تداولية إلى جهاز تقريبي.

<sup>١</sup> - بتاريخ ٢٢ غشت ٢٠١٩ أعلن رئيس الحكومة يوسف الشاهد تفويض صلاحياته لوزير الوظيفة العمومية كمال مرجان مؤقتا و ذلك للتفرغ لحملة الانتخابات الرئاسية التي ستجرى في ١٥ سبتمبر من العام ٢٠١٩.  
- أنظر أيضا : أمر حكومي عدد ٧٦٩ لسنة مؤرخ في ٢٣ غشت ٢٠١٩ يتعلق بتفويض سلطات رئيس الحكومة إلى السيد كمال مرجان وزير الوظيفة العمومية و تحديث الإدارة و السياسات.

## (١) مراجع باللغة العربية:

### ١- الكتب:

- صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢-٢٠٠٣.
- محمد الرضواني، التنمية السياسية في المغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها ن سنة ١٩٥٦ إلى سنة ٢٠٠٠، مطبعة المعارف الجديدة، ٢٠١١.
- وليد النمر، القانون الدستوري -المبادئ الدستورية العامة- دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٤.

### ٢- الرسائل والأطروحات:

- أحمد إدريس، الوزير الأول في دول المغرب العربي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، الرباط، ١٩٩٢.
- إسماعيل أزواغ، علاقة الملك برئيس الحكومة في النظام الدستوري المغربي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الأول، وجدة، السنة الجامعية، ٢٠١١-٢٠١٢.
- خالد الشراوي السموني، مؤسسة الحكومة في النظام الدستوري المغربي و الفرنسي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الجامعية، ١٩٩٦.
- محمد أشركي، الوزير الأول : مركزه و وظيفته في النظام المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، الدار البيضاء، ١٩٧٨.
- محمد حمدون، الاختصاص التنفيذي والتشريعي لرئيس الدولة في النظام السياسي الفرنسي والنظم السياسية لبلدان المغرب العربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، السنة الجامعية، ٢٠٠٧-٢٠٠٨.

### ٣- القوانين والمواثيق الدولية:

- دساتير المغرب: ١٩٦٢ - ١٩٧٠ - ١٩٧٢ - ١٩٩٢ - ١٩٩٦ - ٢٠١١.
- دساتير تونس: ١٩٩٥-٢٠١٤.
- دساتير مصر : ١٩٧١-٢٠١٤.
- أمر حكومي (تونس) عدد ١٣٥٦ لسنة ٢٠١٧ مؤرخ في ١٣ ديسمبر ٢٠١٧ يتعلق بضبط تركيبة و طرق عمل لجنة متابعة المؤسسات الاقتصادية و تحديد سلطة الإشراف عليها، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد، بتاريخ ١٩ ديسمبر ٢٠١٩.

- أمر حكومي صادر في ٥ نوفمبر ٢٠١٨ بتعيين كمال مرجان وزير للوظيفة العمومية و تحديث الإدارة و السياسات العمومية، أنظر الموقع الرسمي لرئاسة الحكومة :
- أمر حكومي عدد ٤٦١ لسنة ٢٠١٨ مؤرخ في ٧ جوان ٢٠١٨ يتعلق بإعفاء وزير الداخلية، الرائد الرسمي : عدد ٨-٤٦- جوان ٢٠١٨.
- أمر حكومي عدد ٤٦٢ لسنة ٢٠١٨ مؤرخ في ٧ جوان ٢٠١٨ يتعلق بتكليف وزير العدل بالقيام بوظائف وزير الداخلية بالنيابة، الرائد الرسمي، عدد ٨-٤٦- جوان ٢٠١٨.
- أمر حكومي عدد ٩٦٢ لسنة ٢٠١٩ مؤرخ في ٥ نوفمبر ٢٠١٩، يتعلق بتكليف وزير العدل بالقيام بوظائف وزير الدفاع الوطني بالنيابة، الرائد الرسمي : عدد ٠٨٩، بتاريخ ٥ دجنبر ٢٠١٩.
- أمر حكومي عدد ٧٦٩ لسنة مؤرخ في ٢٣ غشت ٢٠١٩ يتعلق بتفويض سلطات رئيس الحكومة إلى السيد كمال مرجان وزير الوظيفة العمومية و تحديث الإدارة و السياسات.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٥٩٠ لسنة ٢٠٢٠ بإصدار اللانحة التنفيذية لقانون المحال العامة الصادر بالقانون رقم ١٥٤ لسنة ٢٠١٩، الجريدة الرسمية عدد ٩ مكرر (د) في ٤ مارس سنة ٢٠٢٠.
- مرسوم ٢،١١،٥٤٠ الصادر في ٩ سبتمبر ٢٠١١ القاضي بدعوة مجلس النواب و مجلس المستشارين لعقد دورة استثنائية، الجريدة الرسمية عدد ٥٩٧٦ مكرر بتاريخ ١١ شوال ١٤٣٢ (١٧ أكتوبر ٢٠١١).
- مرسوم رقم ٢،٢٠،٣٠ الصادر في ٢٤ شعبان ١٤٤١، الموافق ل ١٨ أبريل ٢٠٢٠ و القاضي بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية، الجريدة الرسمية، عدد ٦٨٧٤، بتاريخ ١٩ أبريل ٢٠٢٠.

#### ٤- المواقع الإلكترونية:

- الموقع الرسمي لرئاسة الحكومة التونسية: pm.gov.tn.
- جريدة الدستور على الموقع الإلكتروني التالي: dostor.org.
- الأمانة العامة الحكومة على الرابط التالي: www.sgg.gov.ma.
- الموقع الرسمي لرئاسة الحكومة المغربية على الرابط: www.cg.gov.ma
- الموقع الرسمي لمجلس النواب على الرابط: chambredesrepresents.ma.

#### (٢) مراجع باللغة الفرنسية:

##### ١-الكتب:

- Ben Achour (Y) : « droit Administratif » édition CERP,CNUDST, Tunis 1982 .
- Camu (M) : pouvoirs et institutions au Maghreb, horizon Maghrébin ; Cérés Production, Tunis, 1978.

- Charles Debbash et autres, droit constitutionnel et institutions politiques, economica 1983.
- Guibal (M) : « la forme du gouvernement marocaine » R.J.I.C 1971.
- Jeau-Louis Pesant, loi/Règlement : la construction d'un nouvel équilibre, R.F.S.P. Pn° 4, Août, 1983.
- Philippe Ardant, le premier ministre en France, Montchrestien, E.J.A. 1991 .
- Robert (J) : « la constitution marocaine du 31 juillet 1970 », Maghreb Machrek études et documents, ١٩٧٠.
- Rousset (M) : « le pouvoir réglementaire au Maroc 10 année d'évaluation » A.J.P.C.P.
- M.HAURIUO : précis de droit constitutionnel : 2<sup>e</sup> éd, 1929.

#### ٢-المقالات:

- Chafik Said : chef de l'état et premier ministre en Tunisie in les expériences constitutionnelles Maghrébines ; journée d'études 26 et 27/04/1987 organisée par l'association tunisienne de droit constitutionnel : publicitaires du centre d'étude de recherche et de publications : univ de Tunis, p : 111.

جميع الحقوق محفوظة © 2020، عبد اللطيف الربوزي، المجلة الأكاديمية للأبحاث والنشر العلمي.

(CC BY NC)