

## تبادل الخبرات بين المغرب وألمانيا بشأن المسار التشريعي



سعيًا منها إلى بناء شراكات علمية مستدامة مع منظمات مشهود لها بالإسهام الجوهري في التفكير في الرهانات المرتبطة بالتشريع عامة، نظمت الأمانة العامة للحكومة بشراكة مع مؤسسة كونراد أديناور الألمانية، يومين دراسيين لتبادل وتقاسم التجارب حول "المسار التشريعي بألمانيا والمغرب" يومي 10 و 11 يوليوز 2024 بالرباط.

وشكل هذا الحدث العلمي مناسبة لدراسة خصائص المسارات التشريعية في البلدين ومناسبة للتفكير المشترك وتبادل التجارب بين رجال ونساء القانون المغربي والألمان، حول التحديات المنهجية والعملية المرتبطة بالمسار التشريعي في البلدين لاسيما تلك المرتبطة بالتقييم المسبق لمشاريع ومقترحات النصوص التشريعية، وكذلك التقييم اللاحق للقوانين الجاري بها العمل.

وفي كلمة له بالمناسبة، ذكر السيد بن سالم بلكراتي، المدير العام للتشريع والدراسات بالأمانة العامة للحكومة، بأهمية المسار التشريعي في المنظومات الدستورية والقانونية المعاصرة حيث أن مختلف الدول سعت إلى اعتماد مجموعة من الآليات التي تساعد على تحديث مسارها التشريعي من أجل إنتاج نصوص قانونية تتسم بالفعالية وذات جودة عالية. وفي هذا السياق ذكر أن جلالة الملك محمد السادس نصره الله، شدد، في خطاب له أمام البرلمان، بتاريخ 11 أكتوبر

2019، على أهمية "جودة القوانين، التي توطرتنفيذ المشاريع والقرارات، على أرض الواقع"، داعيا إلى "جعلها تعكس نبض المجتمع، لتلبي تطلعات وانشغالات المواطنين".

هذا، وقد تميزت هذه التظاهرة بتقديم 12 مداخلة تناوب على عرضها خبراء ألمان ومغاربة، تخللتها استفسارات وتساؤلات وشروحات مستفيضة ساهمت في تعميق فهم مختلف جوانب الموضوع المطروح على بساط النقاش.

## التقرير التركيبي لأشغال اليومان الدراسيان المنظم بين الأمانة العامة للحكومة ومؤسسة

كونراد أديناور حول: " المسار التشريعي في ألمانيا وفي المغرب: تقاسم وتبادل التجارب".

\*\*\*\*\*

في إطار التعاون المتين والمتعدد المجالات بين المملكة المغربية وجمهورية ألمانيا الاتحادية، ومن خلال المقاربة التي تنهجها الأمانة العامة للحكومة الهادفة إلى بناء شراكات علمية مستدامة مع منظمات مشهود لها بالإسهام الجوهرى في التفكير في الرهانات المرتبطة بالتشريع عامة، وفي المسارات التشريعية والتنظيمية خاصة ، من مثل مؤسسة كونراد أديناور، ويهدف تبادل التجارب وتقاسم الخبرات، ومن أجل إطلاق مسار للتفكير في مجموعة من الرهانات المرتبطة بالمسارات التشريعية المنفتحة والمتسمة بالجودة والعقلنة، لاسيما الممارسات المتعلقة بالتقييم المسبق واللاحق للنصوص التشريعية وتجربة توزيع الاختصاصات التشريعية في ألمانيا ، بالإضافة إلى الأثر البنوي للاجتهاد القضائي الدستوري في توطيد هذه المسارات التشريعية والتي تستأثر باهتمام خاص من قبل الأمانة العامة للحكومة بالمغرب.

ورغبة من الأمانة العامة للحكومة ومؤسسة كونراد أديناور في تسليط الضوء من منظور مقارن يهدف إرساء إطار للتفكير المشترك والحوار وتبادل التجارب بين رجال ونساء القانون المغاربة والألمان، حول الموضوعات المتعلقة بالتشريع والمسارات التشريعية. تم تنظيم على مدى يومي 10 و 11 يوليو 2024 بالرباط لقاءين دراسيين، في موضوع: " المسار التشريعي في ألمانيا وفي المغرب: تقاسم وتبادل التجارب". الهدف منها:

- دراسة خصائص المسارات التشريعية في البلدين من منظور مقارن؛
- التفكير في التحديات المنهجية والعملية المرتبطة بالتقييم المسبق لمشاريع ومقترحات النصوص التشريعية، وكذلك التقييم اللاحق للقوانين الجاري بها العمل؛
- إطلاق مسار لتبادل التجارب المتعلقة بانسجام النصوص التشريعية، من منظورات علم صياغة التشريع، والتراتبية المعيارية والملاءمة مع الالتزامات الاتفاقية؛

▪ تبادل التفكير بشأن أنظمة وممارسات دراسة تأثير القوانين على المجتمع، وعلى المخاطبين بالقواعد القانونية، وعلى السياسات العمومية، وكذا بشأن أدوار مختلف الفاعلين في المسار التشريعي.

كما انصبت أشغال اليومين الدراسيين على المحاور التالية:

- المحور الأول: "المسار التشريعي: لمحة عامة";
- المحور الثاني: "تقييم القوانين: بين القانون والممارسة";
- المحور الثالث: "اتساق المعايير التشريعية وتوزيعها";
- المحور الرابع: المجتمع والسياسات العمومية والمسار التشريعي".

### الجلسة الافتتاحية:

استهلت الجلسة الافتتاحية لليوم الدراسي الأول بكلمة السيد بنسالم بلكراتي المدير العام للتشريع والدراسات القانونية بالأمانة العامة للحكومة، حيث أشار في كلمته إلى أن موضوع هذا اللقاء، حول المسار التشريعي، يكتسي أهمية بالغة لأنه يتطرق إلى دراسة مختلف المراحل التي تمر منها عملية صناعة القانون قبل أن يصبح نافذا. كما أوضح بأنه اعتبارا لأهمية المسار التشريعي في المنظومات الدستورية والقانونية المعاصرة، فإنه حظي بالدراسة والمتابعة من الناحيتين النظرية والعملية.

كما أن مختلف الدول تسعى إلى اعتماد مجموعة من الآليات القانونية التي تساعد على تحديث مسارها التشريعي من أجل إنتاج نصوص قانونية تتسم بالفعالية، والجودة القانونية تستجيب لمتطلبات الواقع، وتأخذ بالاعتبار انتظارات المواطنين وانشغالاتهم المختلفة.

وفي إطار تجويد القوانين، استحضر المتدخل خطاب جلالة الملك محمد السادس نصره الله، أمام البرلمان، بتاريخ 11 أكتوبر 2019، حيث شدد على أهمية "جودة القوانين، التي تؤطر تنفيذ المشاريع والقرارات، على أرض الواقع"، داعيا إلى "جعلها تعكس نبض المجتمع، لتلبي تطلعات وانشغالات المواطنين".

كما أوضح بأن الدستور المغربي أقر مجموعة من التدابير والآليات الهادفة إلى تعزيز فعالية المسلسل التشريعي ودمقرطته، ستكون لا محالة موضوع عرض وتقييم من جانب المتدخلين المغاربة خلال هذين اليومين الدراسييين.

وتتلخص مهمة هذه المؤسسة في ودراسة مشاريع ومقترحات القوانين المعروضة عليها من زاوية قانونية صرفة، وذلك على ضوء أربع منظومات مرجعية أساسية: المنظومة الدستورية والمنظومة القانونية الوطنية ومنظومة المعاهدات والاتفاقيات الدولية ومنظومة القرارات والأحكام القضائية النهائية.

وفي الأخير، ختم كلمته بأن هذين اللقاءين الدراسييين سيشكلان فرصة سانحة للتعرف عن قرب على خصائص ومميزات التجربة الألمانية في صناعة التشريع.

بعد ذلك، تناول الكلمة السيد فيليب بريمر مدير برنامج حكاما القانون بالشرق الأوسط وشمال افريقيا، لدى مؤسسة كونراد أديناور، الذي أعطى لمحة تاريخية عن تطور التشريع بجمهورية ألمانيا الاتحادية ومقومات نجاحه، تطرق في بداية كلمته إلى الأهمية التي تكتسبها عملية تبادل التجارب وتقاسمها، لاسيما مسألة المواضيع المرتبطة بالمسارات التشريعية والرهانات المرتبطة بها، والمتسمة بالجودة والعقلنة، لاسيما الممارسات المتعلقة بالتقييم المسبق واللاحق للنصوص التشريعية.

من جهته أيضا، تطرق إلى أن "نجاح" أي نص قانوني لا يقتصر على تحقيق الأهداف السياسية فحسب، بل يشمل أيضا ضمان تأثير اجتماعي إيجابي دون آثار جانبية غير مرغوب فيها، مع تفادي المشاكل غير المتوقعة وتحقيق الفعالية المطلوبة للنص القانوني، لاسيما الإجابة عن التساؤلات المتعلقة بالمجتمع، في احترام تام لمساطر إعداد النصوص القانونية بدءا بمرحلة الصياغة إلى غاية دخول القوانين حيز التنفيذ.

من جهته، أشار السيد ابراهيم زباني مدير ديوان السيد الأمين العام للحكومة، إلى أهمية مثل هذه اللقاءات الدراسية بنقاشاتها المثمرة، حيث أبرز الأدوار الأساسية المنوطة بالأمانة العامة للحكومة من خلال المساهمة، بحكم الاختصاص الجوهري الذي تضطلع به في مجال "تنسيق العمل القانوني للحكومة ودراسة مشاريع النصوص القانونية التي تحال إليها من قبل مختلف القطاعات الحكومية"، بشكل أساسي في المسار التشريعي. بل يمكن

القول بأن الأمانة العامة للحكومة تعد بالفعل حلقة لا غنى عنها في حركية وصيرورة المسار التشريعي، أيا كانت الجهة المبادرة بالتشريع.

كما أبرز أهمية التقييم المسبق واللاحق للنصوص التشريعية، من أجل معرفة ما إذا تم تحقيق أهداف النص القانوني من عدمه.

### ■ المحور الأول: "المسار التشريعي: لمحة عامة":

في مداخلة بعنوان: " المسار التشريعي بالمغرب" استهل الأستاذ ندير المومني أستاذ القانون الدستوري بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي جامعة محمد الخامس بالرباط، مداخلته بمحاولة في التأصيل لمصطلح المسار التشريعي.

كما قدم المتدخل قراءة تركيبية لملامح المسار التشريعي في المغرب، الذي يشتمل على خصائص الانفتاح والدمج والفعالية والجودة أوردتها بالشرح والتفصيل مستشهدا ببعض قرارات المحكمة الدستورية في هذا الشأن، مستحضرا التمييز المنطقي بين المراحل السابقة على إيداع مقترح أو مشروع النص بمكتب المجلس البرلماني المعني، والمراحل اللاحقة عليها.

كما أبرز الأستاذ المومني أحكام الدستور المغربي، التي أقرت على المستويين المؤسسي والإجرائي، إطارا معياريا يتيح توطيد مسارات تشريعية منفتحة، شفافة، دامج وفعال ومنسجم، في تكامل بين الديمقراطية التمثيلية والتشاركية، وآليات متعلقة بمسار إنتاج وإقرار النصوص التشريعية، وقواعد ذات انعكاس على خيارات المشرع، بشكل مباشر أو غير مباشر، حسب الحالة، وقواعد أخرى ذات طبيعة إجرائية تروم ضمان عقلنة وفعالية التداول التشريعي، وتتيح لحائزي المبادرة التشريعية (الحكومة وأعضاء البرلمان) إمكانية الاستفادة من العرض الاستشاري بفضل المهام المسندة إلى عدد من المؤسسات والهيئات الدستورية في مجال إبداء الرأي بشأن مشاريع ومقترحات النصوص التشريعية، ولما تم اتخاذه في إطار تنزيل أحكام القانون التنظيمي المتعلق بتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها من آليات متعلقة بالمسار التشريعي، خاصة في فترته الإعدادية (مثال : إمكانية دراسة الأثر، ودليل مشاريع إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية الذي يوجد قيد الإعداد).

من جهته، وفي إطار إبراز التقارب بين المسارات التشريعية في ألمانيا وفي المغرب، تطرق البروفيسور الدكتور هانز يورج ديتشي، أستاذ فخري بالمدرسة العليا المتخصصة في المقاولات

الصغيرة والمتوسطة، إلى مسألة التشريعات الاتحادية والإجراءات وكذا توزيع الصلاحيات بين الولايات الفيدرالية المنصوص عليها في المواد من 70 إلى 82 من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة 1949 المعدل سنة 2012.

كما أوضح أنه تم التنصيب في البند الأول من المادة 70 من القانون الأساسي المذكور على أنه يحق للولايات إصدار التشريعات، إذا لم يخول هذا القانون الأساسي السلطة التشريعية للاتحاد. بالإضافة إلى مضمون المادة 71 التي تنص على أنه لا تتمتع الولايات بسلطة التشريع في الشؤون التي تندرج ضمن اختصاص السلطة التشريعية للاتحاد، إلا إذا خُول لها ذلك صراحة في قانون اتحادي، أيضا مضمون البند الأول من المادة 72 التي تنص على أنه تتمتع الولايات بسلطة التشريع في الشؤون التي تندرج ضمن اختصاص السلطة التشريعية المشتركة، إن لم يمارس الاتحاد فيها، بموجب قانون، سلطته التشريعية، وبالقدر الذي لم يمارس فيه هذا الاختصاص.

مشيرا أيضا إلى مجالات السلطة التشريعية الحصرية للاتحاد بالتشريع في مجالات تم التنصيب عليها في المادة 73 من القانون الأساسي. علاوة على الشؤون المتعلقة بالسلطة التشريعية المشتركة بين الاتحاد والولايات الفيدرالية المنصوص عليها في المادة 74.

وقد أوضح أن القوانين المبنية على دراسات وأبحاث وأعمال الخبرة، تتناول وتعالج المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية... التي يتعين معالجتها، من خلال تجميع وتحليل البيانات والمعلومات من مصادر موثوقة. مضيفا أن التشاور بين الأطراف المعنية يضمن بالتبعية توازن القوانين ويعكس تطلعات واحتياجات المجتمع، قوانين مرنة وقابلة للتعديل وفق التغيرات الاقتصادية والاجتماعية، من خلال صياغة دقيقة تتسم بالوضوح والمقروئية وسهولة الولوج إليها والجودة والفعالية، بالإضافة إلى التوفر على آليات فعالة للرقابة والمساءلة لضمان حُسن تطبيق القوانين. والتوفر على نظام قضائي مستقل.

أشار المتدخل أيضا إلى الأدوار المنوطة بمجالس الولايات 16 في العملية التشريعية خاصة مشاريع القوانين، مبرزا العلاقة بين مجلس الولايات ومجلس النواب واللجان المعنية، على الرغم من مواقفه الضعيفة في هذه العملية، وبالتالي يتبين أن هناك اختلاف في النظام الثنائي للمجلسين الذي تعرفه المملكة المغربية. لكن مايبين أهمية مجلس الولايات أنه في

حالة رفض مشاريع قوانين، فإنه يتم إحالة القضية على لجنة الوساطة التي تتكون من عدد متساو من أعضاء مجلسي النواب والولايات الفيدرالية في مفاوضات تتسم بالسرية من أجل التوصل إلى تسويات وحلول. كما أعطى لمحة تاريخية عن تكوين الولايات التي يعود إلى القرن 19 في فترة الحكم الملكي بألمانيا.

كما أعقب هاتان المداخلتان نقاش علمي رصين، تركز بالأساس حول الاختلاف في الهندسة الدستورية في ألمانيا والمغرب، خاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكذا الآلية الدستورية لحل إشكالية تنازع الاختصاص في التشريع. ودور المواطن الألماني في صلب العملية التشريعية .

### ■ المحور الثاني: "تقييم القوانين: بين القانون والممارسة";

تخلل هذا المحور مداخلتان، تتعلق الأولى بتقييم القوانين في المغرب ألقتهما "السيدة وفاء شفيق مستشارة قانونية للإدارات بالأمانة العامة للحكومة، مكلفة بالعلاقات مع البرلمان"، حيث قسمت مداخلتها إلى محورين، المحور الأول يهتم التقييم المسبق أو القبلي وركزت على دراسة الأثر للقوانين وأهمية الاستشارات الهيئات والمؤسسات الدستورية وكذا الاستشارة العمومية، مستهلة مداخلتها بإعطاء مفهوم دقيق لمسألة تقييم القوانين باعتبارها عملية تحليل ومراجعة التشريعات القائمة لتحديد مدى توافقها مع المبادئ القانونية الأساسية وتحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية المنشودة، وتطويرها بما يتناسب مع احتياجات المجتمع وضمان تحقيق العدالة والفعالية في النظام القانوني.

وأن التقييم المسبق للقوانين في المغرب يعد خطوة أساسية وضرورية لضمان تمكين وفعالية السياسات العمومية قبل إقرارها وتطبيقها.

في حديثها عن دراسة الأثر الخاصة بمشاريع النصوص التشريعية أوردت تعريفا لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بأن دراسة الأثر هي دراسة تهدف إلى فحص وقياس الفوائد المرتقبة والتكاليف والآثار المتوقعة للتشريعات الجديدة أو المعدلة، كما أنها أداة تشريعية مفيدة تدعم صانعي القرار ببيانات واقعية هامة تساعدهم على العمل في إطار شامل يمكن من خلاله تقييم خياراتهم وعواقب قراراتهم.



كما عرفت دراسة أثر مشاريع القوانين بأنها آلية من آليات الحكامة الجيدة لمعرفة الانعكاسات المالية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتوقعة لمشاريع القوانين المنجزة أو المزمع إنجازها والتي يمكن أن يكون لمضامينها تأثير واضح على القطاعات أو الأنشطة أو الالتزامات التعاقدية أو غيرها، أشارت إلى النص القانوني المؤطر لهذه الآلية في التشريع الوطني ومشاريع النصوص التي تم اقتراح إخضاعها لدراسة الأثر في هذا الشأن.

في نفس السياق، وفي إطار التقييم المسبق للقوانين أشارت المتدخلة إلى مبدأ الاستشارة، لاسيما الاستشارات الملزمة بمقتضى نصوص خاصة والاستشارات الملزمة المحصورة في جهات محددة والاستشارات الملزمة المفتوحة للعموم والاستشارات الاختيارية. ودور الهيئات الدستورية في تقييم القوانين، باعتبارها إحدى الآليات التطبيقية لمبدأ المقاربة التشاركية في مسلسل المصادقة على مشاريع النصوص، سواء كانت قوانين أو مراسيم، من أجل استجلاء رأي وموقف الجهات المعنية، كما أنها تجسد إحدى مظاهر الشفافية القانونية، وضمانة من ضمانات الأمن القانوني.

في معرض حديثها أشارت إلى أن النصوص المنظمة لبعض المؤسسات والهيئات الدستورية أناطت بها إبداء الرأي في شأن مشاريع ومقترحات القوانين ومشاريع النصوص التنظيمية التي تدخل في اختصاصها، بطلب من الحكومة أو مجلسي البرلمان، لكونها تساهم في وضع السياسات العمومية وفي تجويد التشريعات الوطنية شكلا ومضمونا.

وتناولت في المحور الثاني التقييم اللاحق أو البعدي تطرقت خلاله إلى دخول القوانين حيز التنفيذ بالإضافة إلى دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية. مؤكدة على أن دخول القوانين حيز التنفيذ من خلال استصدار النصوص التطبيقية للقوانين هي مسألة تدرج في صلب اهتمامات الأمانة العامة للحكومة وانشغالاتها. ذلكم أن تنفيذ القوانين مسؤولية ملقاة على عاتق الحكومة طبقا لأحكام الدستور، مما يجعلها مطالبة باتخاذ جميع الإجراءات التطبيقية اللازمة لضمان تطبيق القوانين المنشورة بالجريدة الرسمية.

أما فيما يتعلق بتقييم السياسات العمومية، فإنه يعد من أهم الأدوار الجديدة التي نص عليها دستور 2011 ، وأناطها بالبرلمان حيث تنص الفقرة الثانية من الفصل 70 من الدستور، على أن "البرلمان يصوت على القوانين ، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات

العمومية " وفي نفس السياق ، نصت الفقرة الثانية من الفصل 101 على أن "تخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها.

كما أوضحت بأن التقييم هو آخر مرحلة من مراحل عملية صنع السياسات العمومية التي ينبغي أن تتضمن المقاييس التي يتم استخدامها للتأكد من درجة نجاح السياسة في تحقيق الأهداف المرجوة منها وتحديد الآثار السيئة غير المقصودة للسياسة، والمساعدة على إجراء الترتيبات، التي تساهم في تجنب تلك الآثار في عملية التنفيذ. مشيرة إلى أن مسألة تقييم أثر القوانين ليست بمسألة ظرفية، بل عملية مستمرة، وتدخل في صلب انشغالات الحكومة، نظرا للحاجة، دوما، إلى سن تشريع جديد أو مراجعة تشريع قائم لمعالجة ظاهرة معينة أو تحقيق هدف محدد يتعلق بكافة جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وغيرها من المجالات، لأن من واجبها العمل على ملاءمة الترسنة القانونية الوطنية مع المستجدات التي تطرأ على كافة الأصعدة، والأخذ بعين الاعتبار ما تستلزمه الاستجابة لحاجيات المواطنين من تدابير.

في حين تتعلق المداخلة الثانية بموضوع تقييم القوانين في ألمانيا وتجربة المجلس الوطني لمراقبة القواعد القانونية، ألقاها الدكتور بيرتيل ساندير الرئيس المساعد السابق لأمانة المجلس الوطني لمراقبة القواعد القانونية، استهل مداخلته بإعطاء لمحة كرنولوجية عن جذور التقييم أي تقييم القوانين، أيضا المبادرات التي كانت خلال فترة حكم المستشار أنجيلا ميركيل، مؤكدا على أهمية ضبط مفهوم التقييم تفاديا لتعديل أو إلغاء قانون ما بعد دخوله حيز التنفيذ، بتعبير أوضح ضرورة التوفر على تصور يقارب الواقع.

بعد ذلك سلط الضوء على دور المجلس الاتحادي للمعايير Conseil de contrôle des normes NKR والمسار التشريعي الذي قطعه بين سنوات 2006 و 2011 و 2022 باعتبار له صلاحيات ومنهجية ملزمة للقطاعات المعنية، حيث إنه من الضروري تزويد صناع القرار والرأي العام بصورة واقعية عن الأعباء والتخفيضات من وجهة نظر متلقي المعايير واعتبره بمثابة وزارة مصغرة نظير المهام التي يقوم بها، مشيرا إلى دوره في المراحل الأولى لإعداد مشروع أو مقترح قانون من خلال إشراكه وتقييمه بأجل معين، ويبقى الهدف الأساسي هو خلق التوافق بينه وبين القطاعات المعنية.

أورد المتدخل نموذج ومسار لمرحلة التقييم بدءا من مسودة النص وصولا إلى التقييم استنادا إلى العناصر الأساسية لتحسين وتجويد التشريعات وأن هذا المجلس لا يتدخل في الإرادة السياسية وإنما يقتصر على تقييم الآثار القانونية للنص من كافة المناحي، أيضا القيام بالتقييم بعد سن النص القانوني وهذه العملية تم الشروع فيها منذ سنة 2013، طرح تساؤلا بخصوص كيفية تقييم القانون أي المدة أو الحيز الزمني. ليجيب بأن الأجل يحدد في 3 إلى 5 سنوات بعد دخوله حيز التنفيذ.

بالنسبة للمتدخل يعتبر التقييم لبنة أساسية لتدقيق صياغة القانون، مشيرا إلى مسألة تطبيق القوانين على مستوى الاتحاد الأوروبي، وأن القانون الأوروبي يسمو على القوانين الوطنية، كما أشار إلى أنه قد لا يكون هناك تقييم للقوانين الأوروبية لا في حدود ضيقة.

ركز المتدخل على تأثير القرار السياسي على تقييم القوانين أي الترابط بين السياسة والتشريع. كما أشار المتدخل إلى أن التقييم اللاحق للنصوص القانونية لا يتم إلا بالمواكبة والتتبع المستمر لتطبيق القانون.

تخلل هذا المحور نقاش علمي تركز أساسا على إبراز العلاقة بين تقييم القوانين وتقييم السياسات العمومية، بمعنى هل يتم تقييم السياسات العمومية من خلال القانون أم العكس.

نقاش آخرهم خلفيات القاعدة القانونية وانعكاساتها، باعتبارها آلية من آليات صنع القرار، أيضا جلسة أو جلسات الانصات باعتبارها عنصرا من عناصر التقييم القبلي لمشاريع النصوص.

نقاش يتعلق بمدى توفر المغرب على آليات لتقييم القوانين، أو بالأحرى هل هناك ثقافة التقييم، هذه المسألة تحتاج إلى تطوير على مستوى المملكة.

نقاش آخرهم التمييز بين تقييم القوانين ودراسة الأثر وآليات الديمقراطية التشاركية والآراء الاستشارية الإلزامية والرقابة السياسية .

تمت الإشارة أيضا مسألة تفعيل التقييم في أوروبا بناء على تقرير OCDE باعتباره آلية للشفافية وتعزيز ثقة المواطنين.

## ■ المحور الثالث: "اتساق المعايير التشريعية وتوزيعها"

استهل المستشار القانوني بالأمانة العامة للحكومة السيد حسن مشدود مداخلته تحت عنوان القانون والتنظيم بالمغرب، بسرد كرونولوجيا تنصيب المشرع الدستوري على مجال القانون منذ دستور 1962 إلى غاية دستور 2011 وفق مسار مختلف من مرحلة إلى أخرى، على أساس أن في دستور سنة 1972 تم الشروع في التوسيع من مجال القانون. كما أشار إلى أن حصر الاختصاص التشريعي للبرلمان في مجال مُحدّد وترك الباقي للمجال التنظيمي المستقلّ للحكومة يُعد مظهرًا من مظاهر العقلنة البرلمانية التي استوحاها المغرب منذ أول دستور له (دستور ديسمبر 1962).

وفي هذا الصدد، ذكر بمقتضيات الفصل 71 من الدستور التي تهتم مجال القانون وكذا الفصل 72 الذي ينص على أنه يختص المجال التنظيمي بالمواد التي لا يشملها اختصاص القانون.

كما أشار المتدخل إلى أن المشرع الدستوري أحدث آليتين لضمان احترام الحدود الفاصلة بين المجالين التشريعي والتنظيمي، ويتعلق الأمر بما يلي:

**آلية الدفع بعدم القبول:** استنادًا إلى أحكام الفصل 79 من الدستور، "للحكومة أن تدفع بعدم قبول كل مقترح أو تعديل لا يدخل في مجال القانون. كل خلاف في هذا الشأن تبت فيه المحكمة الدستورية، في أجل ثمانية أيام، بطلب من أحد رئيسي المجلسين أو من رئيس الحكومة".

**آلية تغيير النصوص التشريعية من حيث الشكل:** عملاً بأحكام الفصل 73 من الدستور، "يمكن تغيير النصوص التشريعية من حيث الشكل بمرسوم، بعد موافقة المحكمة الدستورية، إذا كان مضمونها يدخل في مجال من المجالات التي تمارس فيها السلطة التنظيمية اختصاصها".

خلص المتدخل إلى أن تحديد مجال القانون ليس مصدره نصوص الدستور وحده، ويعد سنداً من خلال ممارسة الحكومة والبرلمان واجتهادات القضاء الدستوري التي ترسم الحدود الفاصلة بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي.

في مداخلة ثانية تتعلق بتوزيع السلطات التشريعية بين الاتحاد والولايات في ألمانيا، ألقاها البروفيسور الدكتور هانز يورج ديتشي، استهل المتحدث مداخلته بالإشارة إلى " مؤسسات تم إحداثها، نذكر المجلس الاستشاري البرلماني للاستدامة هدفها استدامة المشاريع القانونية وإصدار توصيات تخص استراتيجيات الاستدامة وليس له دور فعال في التشريع، لجنة الخبراء تهدف إلى دعوة الخبراء إلى نقاشات والانصات اليهم على الرغم من أن التوصيات المقدمة من قبلهم غير ملزمة.

تحدث أيضا عن المجلس الاتحادي للاستدامة الذي يتوفر على موارد مهمة للقيام بالمهام المنوطة به، أيضا وعن مجلس الولايات الفيدرالية الذي يقوم بدراسة آثار القوانين الجديدة على الرغم من محدودية صلاحياته.

تساءل المتدخل هل آثار مشروع النص يحقق استراتيجية الاستدامة، كما أوضح أن الولايات الفيدرالية لديها تشريعها الخاص، برلمان بغرفة واحدة وحكومة خاصة ووزراء ورئيس حكومة، وبالتالي تمارس الصلاحيات المخولة للولايات في احترام تام للقانون التأسيسي والقوانين المنظمة والمبادئ الأساسية لجمهورية ألمانيا الاتحادية.

والجدير بالذكر، أنه حالة في وقوع نزاع لجنة لفض النزاع الخلاف بين البوندستاغ والبوندسرات للفصل بين صلاحيات الولايات والحكومة الاتحادية .

أما المداخلة الثالثة التي تقدم بها المستشار القانوني بالأمانة العامة للحكومة السيد حسن يعكوب في موضوع ملاءمة التشريع الوطني مع الالتزامات الاتفاقية للمغرب، فقد انصبت على أبرز المستجدات التي جاء بها دستور المملكة لسنة 2011، وهو تكريس مبدأ سمو المواثيق الدولية، كما صادق عليها المغرب، على التشريعات الوطنية، مستشهدا في ذلك بالاجتهادات القضائية لمحكمة النقض.

وبعد عرض الجوانب المتعلقة بالتكريس الدستوري لمبدأ سمو المواثيق الاتفاقيات على التشريع الوطني، والتي تشكل الإطار العام التي تندرج ضمنه عملية الملاءمة، تناول المتدخل بالدراسة في المحور الثاني ، الجوانب التقنية والعملية المتعلقة بها. حيث أورد تعريفات تهم مصطلح الملاءمة.

حيث توصل إلى أن عملية تقريب القانون الوطني من الالتزامات الدولية تتجاوز، من الناحية العملية، الملاءمة كما عرفها، وخلص إلى أنه يبدو مصطلحا "الإدراج" و "الدمج" الأقرب للواقع في الكثير من الحالات.

أبرز المتدخل دور الأمانة العامة للحكومة في دراسة مشاريع النصوص من الناحية القانونية حيث يتم التحقق من أن المغرب قد صادق أو انضم إلى الاتفاقية (الاتفاقيات) المعنية ومن نشرها في الجريدة الرسمية.

كذلك، أوضح بأن التقارب القانوني مع الاتحاد الأوروبي يعتبر حالة خاصة من حالات الوفاء بالالتزامات المغرب الدولية. ويستند هذا إلى أحكام المادة الثانية والخمسين من الاتفاق الأوروبي-المتوسطي المؤسس لشراكة بين المملكة المغربية من جهة، والمجموعات الأوروبية والدول الأعضاء بها من جهة أخرى، حيث نصت هذه المادة على أن التعاون يهدف إلى دعم المغرب لتقريب تشريعه من تشريع المجموعة الأوروبية في الميادين التي يشملها الاتفاق.

وخلص المتدخل إلى أن ملاءمة القانون الداخلي مع التزامات المغرب الدولية، أو "إدراج" أو "إدماج" المعايير الناتجة عن هذه الالتزامات في القانون الداخلي هي عملية مستمرة بشكل مطرد ومتسارع. ومرد تسارع هذه العملية التي تعتبر جزءا لا يتجزأ من المسار التشريعي والتنظيمي العام، تضاعف الالتزامات الدولية للمملكة، بما في ذلك التزاماتها في إطار اتفاقية الشراكة مع الاتحاد الأوروبي، كما تفرضها بشكل عام ظاهرة "العولمة القانونية".

في مداخلة رابعة وأخيرة في المحور الثالث والمتعلقة باتساق القوانين في ألمانيا مع معايير الاتحاد الأوروبي: تقنيات الإدراج وإكراهاته، والتي تقدم بها الدكتور بيرتيل ساندير، أشار إلى توجيهات الاتحاد الأوروبي، ثم قام بقراءة في المفاهيم القانونية المختلفة والمتضاربة مع القانون الألماني. أبرز كذلك أنه يمكن للحكومة الألمانية لأن توجه الاتحاد الأوروبي لضبط المصطلحات إذا كان مفهومها غير واضح.

تحدث أيضا عن التقييم ما بعد سن القانون الأوروبي وموقف جمهورية ألمانيا الاتحادية من هذا التقييم. في نوع من المقارنة أوضح المتدخل أن التقييم على مستوى ألمانيا

متطور مقارنة بنظام الاتحاد الاوروربي، هنا مكمن الفرق بين المانيا والمغرب على اعتبار أن هذا الأخير لا ينتمي الى أي اتحاد.

على منوال المداخلات السابقة عرفت مداخلات المحور الثالث نقاشا مستفيضا، لاسيما في أحكام الفقرة الأخيرة من دستور المملكة لسنة 2011 أي ما نصت عليه الفقرة ما قبل الأخيرة من تصدير الدستور تأكيد المملكة المغربية والتزامها بجعل 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.

#### ■ المحور الرابع: المجتمع والسياسات العمومية والمسار التشريعي".

استهلت المداخلة الأولى بعنوان أثر التدابير التشريعية على الفاعلين على توطيد دولة القانون: حالات عملية من قبل السيد توفيق مدياني مستشار قانوني للادارات بالأمانة العامة للحكومة، حيث أشار إلى أن الدستور ينص في أول مقتضى من مقتضياته على أن المملكة المغربية اختارت اختيارا لا رجعة فيه، بناء دولة ديمقراطية يسودها الحق والقانون. وعلق بأن هذه الأحكام الواردة في تصدير الدستور هي المنطلق والغاية في نفس الوقت والمبدأ الأساس الذي يفسر من خلاله المبادئ والقيم الدستورية الأخرى، وتقتضي أيضا تحديد سلطة الدولة بواسطة القانون عبر تقييدها بالحقوق الدستورية.

في معرض حديثه عن أثر التدابير التشريعية، أورد حالات تهم أثر التشريعات المتعلقة بالإعاقة والحماية الاجتماعية والاستثمار على المخاطبين والمتأثرين بها يؤدي بالضرورة إلى التطرق إلى مفهوم العدالة الاجتماعية القائم على عقد اجتماعي بين مواطني الدولة، في مجتمع ديمقراطي حديث. يسعى لتحقيق الاعتدال في النزاعات السياسية، ويمهد الطريق للتعاون الاجتماعي المنصف بين مواطنين أحرار ومتساوون.

كما قام برصد أثر التشريعات المتعلقة بالإعاقة والحماية الاجتماعية والاستثمار، غير أنه إذا كان يمكن رصد تأثير تشريعات الإعاقة على المخاطبين بإحكامها بالنظر إلى وجود مسافة زمنية تمكن من تقييم هذه التجربة، فإنه من الصعوبة بمكان تقييم آثار التشريعات

الجديدة سالفه الذكر، بالنظر لحدثة صدورها وعدم اكتمال الترسنة القانونية المتعلقة بها.

وأشار إلى السياسات العمومية المندمجة والبرامج التي أعدتها الحكومة للنهوض بحقوق الأشخاص في وضعية إعاقة، وأهمية وجود آلية لتمويل الخدمات وتوفير المعطيات والتولوجيات وضمان سبل انتصاف فعالة. كما تحدث عن المنظومة القانونية المتعلقة بالحماية الاجتماعية، حيث أنه منذ سنة 2021 أصبح المغرب يتوفر على منظومة قوية توفر الحماية الاجتماعية لفئات واسعة من المواطنين عبر سن قانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية والمنظومة القانونية المنبثقة عنه أو المواكبة له.

ليتحدث بعد ذلك، عن الإطار القانوني الجديد المنظم للاستثمار، الذي دخل حيز التنفيذ في ديسمبر 2022، والذي يهدف إلى جعل الاستثمار الخاص محررًا رئيسيًا للنمو الاقتصادي ببلادنا من جهة، كما يرمي هذا الميثاق إلى الرفع من أثر الاستثمار، على إحداث فرص الشغل، والتنمية المتوازنة للمجالات الترابية، وإيلاء الأولوية للقطاعات الواعدة بالنسبة إلى الاقتصاد الوطني، والتنمية المستدامة من جهة أخرى.

وخلص المتدخل إلى أن التنفيذ الفعلي للحقوق الدستورية وإرساء دولة القانون من خلال التشريعات وأثرها على أصحاب المصلحة ومعرفة مدى تحقيق الأهداف، ونجاعة استخدام الموارد في إحداث تغيير تجاه تمتع المستهدفين بحقوقهم الدستورية، يعتمد على تحديد مؤشرات كمية ونوعية لقياس الأثر من جهة، ويعتمد من جهة أخرى على إحداث الآليات المناسبة وتحديد الإطار الزمني اللازم لتفعيل السياسات وتوسيع نطاقها بدون استثناءات أو إقصاء.

في المداخلة الأخيرة والتي كانت بعنوان التحديات المتعلقة بقياس أثر القوانين وكيفية إدراج القياس المذكور في المسار التشريعي، من تأطير الدكتور تيلمان شنايدر مستشار مستقل لإصلاح القطاع القضائي بألمانيا، مستشار في حقوق الانسان والتطوير التنظيمي، تطرق إلى مسألة التقييم أو التتبع ما بعد سن القانون، استهل مداخلته بسؤال مفاده متى يكون القانون واضحًا؟ هل إذا حقق أهدافه؟ كان جوابه أنه ليس من السهل الجواب عن هذا التساؤل.



أشار في معرض حديثه إلى أنه يتعين التمييز بين أمور عدة، القانون الذي تم تطبيقه والذي يحتاج إلى دراسات مع التمييز بين الآثار المباشرة وغير المباشرة، أوضح كذلك، أن أغلب القوانين في ألمانيا لها أكثر من هدف ( رئيسي وفرعي) وقد تكون الآثار غير مقصودة، ونحاول التقليل من الأضرار الجانبية، أورد مثالا يتعلق بقانون الانبعاثات الذي تم اعتماده مؤخرا بألمانيا ( مثلا هو قانون يحمي الإنسان من أضرار البيئة والضجيج. وهناك فترة التخطيط والتراخيص لبناء محطات لتوليد الطاقة وقد تستغرق سنوات، ويتجلى عنصر الأثر غير المباشر في التقليل من أكسيد الكربون.

طرح المتدخل سؤالا يهتم كيفية تقييم القوانين، هل هناك جانب علمي يبحث عن المنهجية في هذا الشأن مثل التوجيهات الأوروبية التي تسمو على القوانين الوطنية، ولتحليل آثار القانون نحتاج إلى علم الاجتماع للنظر في الظاهرة من حيث الكم والكيف، حيث يتم القيام بعملية جمع البيانات والاستمارات والعمل على تحليل الوثائق والإجراءات.

أيضا تحدث المتدخل عن قراءة طرق التقييم بأنه توجد مبادئ عامة للمنهجيات أو ما يسمى بالتصميم التجريبي، أوضح بأن القانون مثلا لا يمكن تطبيقه على جميع الأفراد، عيب في بعض القوانين، يتعين البحث عن العلاقات السببية أو تسلسل الأسباب وضرورة التأكد من تطبيق القانون، أي أنه توجد علاقة سببية بين القانون الجديد والآثار.

أكد كذلك، على ضرورة اعتماد الحلول غير المعيارية مثل التوصيات واتخاذ تدابير خارج القانون ويتعلق الأمر بالتكوين المستمر والحاجة إلى حملات تحسيسية إذا أردنا إثبات القانون في الإدارة، لتفادي تعديل القوانين أو ما يسمى اعتماد الحلول المعيارية، بالإضافة إلى ضرورة تناسب البحث العلمي والدراسات العلمية والسياسية.

تخلل هاتين المداخلتين في المحور الرابع نقاش علمي قانوني وفكري رصين، تركز أساسا حول أن الهدف الأساسي من تبادل التجارب بخصوص المسار التشريعي هو الوصول إلى منظومة قانونية متكاملة تحقق الجودة وتضمن الأمن القانوني ومنه الأمن القضائي، هناك نقاش يهتم إخضاع القوانين للتجربة، أي كيف السبيل لتجربة القوانين قبل تعميمها، على غرار تجارب دول معينة، وتساؤل كان يتعلق بتجربة ألمانيا في هذا الشأن.

نقاش آخرهم مسألة التحامل على القرارات السياسية لاسيما على مستوى الفضاء الأزرق، تساؤل تعلق بمسألة التقييم القبلي واللاحق ودور القضاء بخصوص الآثار الجانبية للقوانين، تساؤل بخصوص المحاولة في تحديد المصطلحات والمفاهيم، أي متى نتحدث عن التقييم وعن دراسة الجدوى ودراسة الأثر، ودور الذكاء الاصطناعي في هذه العملية، في الأخير انصب نقاش حول مسؤولية الدولة عن عدم اتخاذ الإجراءات لتنفيذ القوانين، وماهي المضار المترتبة عن ذلك.