

العمل البرلماني في المغرب

قضايا وإشكالات

المؤلف : رشيد المدور
الطبعة : الأولى، 1427هـ/2006م
الإيداع القانوني : 2006/2164
ردمك : 9954-8573-1-1
المطبعة : طوب بريس - الرباط

* حقوق الطبع غير محفوظة *

العمل البرلماني في المغرب

قضايا وإشكالات

رشيد المحور

إهداء

إلى من أوصاني ربِّي بهما إحساناً، وبصُحبتهما معروفاً،
وأدعوه ليلاً ونهاراً، أن يرحمهما كما ربياني صغيراً،

إلى أمِّي وأبي؛

إلى من قدر الله أن أسكنَ إليهما، وجعل بيننا مودة ورحمة،

إلى زوجتي.

المقدمة

تتوخى مباحث هذا الكتاب، بحث ودراسة مجموعة قضايا متفرقة من العمل البرلماني في المغرب، وتروم معالجة عدد من إشكالاته العملية، بمنهجية تحليلية، تُزاوج بين التنظير والممارسة؛ وقد تناولت قضايا وإشكالات همت نواحي مختلفة من الأنشطة البرلمانية شملت منها الجوانب الهيكلية والتنظيمية والتشريعية والرقابية والدبلوماسية.

وهذه المباحث في أصولها، مقالات ودراسات وأوراق وعروض، وضعت ودُبجت وقُدِّمت ونُشرت في سياقات زمنية خاصة ومتباعدة، ومن ثمَّ فإنها تُورِّخ لأحداث من واقع العمل البرلماني المغربي، عايشتها وتفاعلت معها، وتُشكِّل في مجموعها أسباب ورودها؛ وهي تُغطي حقبة زمنية تمتد لأكثر من تسع سنوات من الممارسة البرلمانية، خمسٌ منها من موقع المسؤولية، خلال فترتين تشريعيتين (1997-2002 و2002-2007)؛ وقد نُشر أكثرها في منابر إعلامية أو مواقع إلكترونية متخصصة¹، وقد عُدت إليها وراجعتها بالتصحيح والتنقيح، والزيادة والنقصان، والتحيين والتجديد، والترتيب والتبويب، مستفيدا من ملاحظات عدد كبير من الزملاء والباحثين المهتمين بقضايا القانون البرلماني المغربي، وأظنها -بعد ذلك- قد

¹ المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مجلة الصحيفة الأسبوعية، صحيفة الأيام، جريدة التجديد، صحيفة العلم، شبكة المعلومات القانونية العربية، وموقع جوريس بيديا القانون المشارك.

استوت ونضجت، وتستحق التوثيق والحفظ، ومن أجل ذلك، رأيت أن أجمع شتاتها، وألّم أطرافها بين دفتي هذا الكتاب، لتكون مرجعا للعاملين والباحثين في الحقل البرلماني.

القضايا والإشكالات التي تناولتها في هذا الكتاب توزعت على خمسة محاور كما يلي:

• المحور الأول، هياكل مجلسي البرلمان

وقد تعرضتُ فيه إلى قضايا تتعلق باختصاصات رئيسي مجلسي البرلمان وهيئة مكتيههما، وما ترتب عنها من إشكالات، تتعلق في جانبها الأول، بحدود النيابة عن الرئيس، في حال غيابه أو شغور منصبه، أي تحديد الاختصاصات والتمييز بين التي يمكن تفويضها والإنابة فيها والتي لا يمكن تفويضها أو الإنابة فيها؛ وفي جانبها الثاني بيان المرجعية القانونية في تحديد اختصاصات هيئة المكتب والفصل في تنازع الاختصاص بينها وبين باقي هيئات المجلس.

كما تناولتُ إشكالية التصويت السوري في حالة انتخاب هياكل مجلسي البرلمان، واقترحت اختيارات بديلة من أجل أن يصبح لذلك التصويت معنى، يفيد المجلسين في بناء هياكل قوية وقادرة على التدبير الجيد والتسيير المحكم.

وكشفت حالة مخالفة بينة للدستور عند انتخاب مكتب مجلس النواب في أكتوبر 2004، حيث إنَّ المجلس لم يحترم في تشكيله مبدأ التمثيل النسبي، كما نصَّ على ذلك المشرِّع الدستوري، وهي المناسبة التي أتاحت

الفرصة لبيان كيفية تطبيق مبدأ النسبية والعمليات الحسابية المتعلقة به بطريقة عملية.

ثم ختمت هذا المحور بمحاولة اقتراح تعديلات في النظامين الداخليين لكل من مجلسي البرلمان، لإنهاء ما أسميته معركة التوقيع في لوائح الفرق البرلمانية.

• المحور الثاني، المسطرة التشريعية

تناولت فيه قضيتين اثنتين:

الأولى، بحثت فيها إشكالية مسطرة تقديم تعديل مادة من مواد النظام الداخلي إلى المجلس في جلسة عمومية من دون أن تُعرض من قبل على اللجنة المختصة، وفقاً لما تنص عليه المسطرة العادية، وبناء على منهج تحليلي للنصوص الدستورية المتعلقة بالمسطرة التشريعية بينت جوازها.

أمّا الثانية، فقد تعرضت فيها لمسطرة مقترحات القوانين المجمّدة، ورددت على الذين يحمّلون الحكومة مسؤولية تعطيلها، مبينا أن المسطرة التشريعية واحدة، سواء تعلق الأمر بمشاريع القوانين التي تحيلها الحكومة أو بمقترحات القوانين التي يبادر بها البرلمانيون، ومبرزا الحدود الضيقة لتدخل الحكومة على هذا المستوى.

• المحور الثالث، العمل الرقابي

بحثت في مدخل، مراقبة البرلمان للعمل الحكومي بين التشريع والممارسة، وقد أبرزت أن وسائل المراقبة في التطبيق المغربي محكومة بتقنيات فلسفة "البرلمانية المعقلنة"، ومن ثمّ فإنها على مستوى التشريع،

وضعها المُشرِّع على سبيل العدِّ والحصر ولا يمكن التوسع فيها؛ وعلى مستوى الممارسة، فإنها منوطة بشروط تكاد تكون تعجيزية، تُعسِّر استعمالها والإفادة منها.

ثم تناولت -بعد ذلك- بالدرس والتحليل، حادثة غير مسبوقة في تاريخ الحياة البرلمانية المغربية، وأعني بها ما أقدمت عليه الحكومة من ردّها لأسئلة البرلمانيين دون جواب، طالبة منهم تحويلها إلى ملتمسات وشكايات، وبعد أن حدّدت مفهوم السؤال البرلماني، بيّنت وجوه عدم دستورية هذا الإجراء، وتساءلت عن الدور الممكن للمجلس الدستوري في مثل هذه القضايا، ثم عرّجت على الخلفية السياسية الممكنة لهذا الإجراء الحكومي.

ثم عرضت إشكالية أخرى عرفها البرلمان المغربي خلال الفترة التشريعية السابقة (1997-2002) وامتدت بظلالها إلى هذه الفترة (2002-2007)، وهي إشكالية استدعاء والي بنك المغرب من لدن اللجان البرلمانية، وما ترتب عنها من خلاف بين الحكومة والبرلمان بهذا الشأن، نتج عنه التنصيص على حقّ البرلمان في ممارسة هذا الاستدعاء في صلب القانون الأساسي لبنك المغرب، ولجوء الحكومة إلى الطعن لدى المجلس الدستوري بشأن المادة 58 موضوع النزاع، وقرار هذا الأخير بشأنها، وذلك بالتعليق عليه، لبيان أوجه الاتفاق والاختلاف مع مضمون القرار من وجهة نظر بعض الفقه الدستوري.

• المحور الرابع، النظام الداخلي

عرضت فيه ثلاثة قضايا متفرقة:

الأولى، إشكالية مدى إلزامية النظام الداخلي للمجالس اللاحقة بعد أن تم وضعه من لدن المجلس الحالي وأقرّه بالتصويت، وصرّح المجلس الدستوري بمطابقته لأحكام الدستور.

الثانية، ظاهرة غياب البرلمانين عن حضور أشغال المجلسين سواء على مستوى اجتماعات اللجان أو الجلسات العامة، مقترحا بعض الحلول العملية والواقعية -انطلاقا من النظام الداخلي للمجلس- لمعالجة هذه الظاهرة في مرحلة انتقالية، في أفق معالجة شاملة وحاسمة.

الثالثة، عرضت فيها تجربة المجلس الوطني الاستشاري من حيث هي الخطوة الأولى التي خطاها المغرب نحو ممارسة بعض أسس العمل البرلماني، مبرزا بعض ملامح التقدم والتطور التي جسدها قانونه الداخلي، وحاجة الأنظمة الداخلية للمجالس الحالية للإفادة منها.

• المحور الخامس، الدبلوماسية البرلمانية

تناولت فيه منظمة "اتحاد مجالس الدول الأعضاء بمنظمة المؤتمر الإسلامي"، حيث إن مشاركتي المتكررة في أعمال واجتماعات لجنّتها التنفيذية ومجلسها ومؤتمرها -ممثلا لمجلس النواب المغربي- مكّنتني من المعرفة الدقيقة بظروف تأسيس هذا الاتحاد وأهدافه وآليات اشتغاله، مبرزا العلاقة الخاصة والمتميزة للبرلمان المغربي به تأسيسا وتفعيلا.

وتناولت أيضا، "البرلمان العربي الانتقالي"، الذي أنشأته جامعة الدول العربية في مارس 2005، وافتتحت دورته الأولى في دجنبر 2005، حيث إنه على الرغم لما لهذه الخطوة الانتقالية من إيجابيات، على طريق إنشاء برلمان عربي دائم، فقد سجلت بعض الملاحظات على صيغتها التي أُقرت بها.

وأخيرا، فإنني لا أزعم أن هذا الكتاب قد تعرّض لجميع قضايا وإشكالات العمل البرلماني في المغرب، أو أنه جاء -فيما عرّضه منها- بالكلمة الفصل، وإنما هي بعض من إشكالاته وقضاياها المتفرقة، وما اقترحه من تحاليل ومواقف إنما هي وجهات نظر خاصة، قابلة للمناقشة والردّ والمراجعة، ثم إن قضايا العمل البرلماني هي من الكثرة والتعقيد، بحيث إنها تحتاج إلى أكثر من معالجة، وحسبي أن أعتبر هذا العمل -إلى جانب كتابي السابق الموسوم بـ "النظام الداخلي لمجلس النواب: دراسة وتعليق" - خطوة أولية ومساهمة محدودة في تأسيس وبناء وتعميم ثقافة برلمانية مغربية.

والله من وراء القصد وهو يهدي السبيل.

رشيد المدور*

2006-07-23

* - من مواليد الدار البيضاء عام 1964. نائب رئيس فريق العدالة والتنمية بمجلس النواب. عضو اللجنة السياسية لحزب العدالة والتنمية. نائب رئيس مجلس النواب 2002-2004. نائب برلماني في الفترة التشريعية 2002-2007. مقرر لجنة النظام الداخلي لمجلس النواب. أمين مجلس النواب 1999-2002. نائب برلماني في الفترة التشريعية 1997-2002. شهادة الدراسات العليا في العلوم الإسلامية بميزة مستحسن، درا الحديث الحسنية الرباط عام 1994؛ دبلوم المدرسة العليا للأساتذة بميزة مستحسن، تطوان عام 1991؛ شهادة الإجازة في الآداب، الترتيب الأول بميزة حسن، جامعة الحسن الثاني كلية الآداب والعلوم الإنسانية، عين الشق- الدار البيضاء عام 1990. صدر له: "النظام الداخلي لمجلس النواب: دراسة وتعليق" (2005).

الموقع: www.parlementaire.ma. البريد الإلكتروني: medouar@parlementaire.ma.

المحور الأول

قضايا وإشكالات حول

هيكل مجلسي البرلمان

المبحث الأول

رئيسا مجلسي البرلمان:

الاختصاصات وإشكالية النيابة (*)

يتوخى هذا الموضوع بيان الإطار الدستوري لاختصاصات رئيسي مجلسي البرلمان، والتفصيل في أنواعها، والبحث في طبيعة العلاقة بين الرئيس وباقي أعضاء هيئة المكتب، هل هي علاقة تعاون أم تنازع؟ ثم ما هي حدودها، خاصة على مستوى النيابة عن الرئيس، التي أثارت، وما تزال، بعض الإشكالات فيما يتعلق بالتفويضات، والقضايا التي تجوز فيها النيابة والتي لا تجوز فيها؟

المطلب الأول

الإطار العام

لكلٍّ من مجلسي البرلمان رئيس، وقد بين المشرِّع في الدستور والقوانين التنظيمية والنظامين الداخليين لكلٍّ من مجلسي البرلمان اختصاصاتهما.

بالنسبة لمجلس النواب، وعمقتضى الفصل 37 من الدستور، يُنتخب رئيس المجلس مرتين، الأولى في مستهل الفترة النيابية، والثانية في دورة أبريل للسنة الثالثة من هذه الفترة، وذلك لما تبقى منها؛ وقد فصلَّ النظام الداخلي لمجلس النواب في كيفية انتخاب الرئيس وفي حال غيابه، أو خلوَّ منصبه، في المواد من 12 إلى 15 منه.

(*) هذا الموضوع والذي يليه، يمثلان جزءا من ورقة قُدمت في المؤتمر العربي الأول لإدارة المجالس الوطنية (التشريعية/الشورى)، المنظم من لدن المنظمة العربية للتنمية الإدارية التابعة لجامعة الدول العربية، في محور الإطار القانوني واللائحي لتنظيم عمل البرلمان، بعنوان: "الإطار القانوني والتنظيمي للعمل الداخلي للبرلمان المغربي"، في القاهرة أيام 3-4/5/2005.

أمّا بالنسبة لمجلس المستشارين، ووفقاً للفصل 38 من الدستور، فإنّ الرئيس يتم انتخابه في مستهل دورة أكتوبر عند كل تجديد لثلث المجلس، وعند تنصيب مجلس المستشارين لأول مرّة أو بعد حلّ المجلس الذي سبقه، يُنتخب رئيسه في أول دورة تلي انتخاب المجلس ثم يُجدّد انتخابه في مستهل دورة أكتوبر عند تجديد ثلث المجلس. وقد فصلّ النظام الداخلي لمجلس المستشارين في كيفية انتخاب الرئيس، وكذا في حال خلو مقعده أو غيابه أو شغور منصبه في المواد 12 إلى 15 والمادتين 28 و29 منه.

وتأسيساً على ما ورد في الدستور وقرارات المجلس الدستوري والقوانين التنظيمية والنظامين الداخليين للمجلسين بشأن المهام والصلاحيات التي خوّلها المُشرّع لرئيسي مجلسي البرلمان، يتحدد الإطار العام لهذه المهام.

يمكن التمييز في هذا الإطار بين نوعين اثنين من الصلاحيات، خاصة وعمامة؛ وقد أشار المجلس الدستوري إلى هذا التمييز بين النوعين في قرار له بشأن مطابقة دستورية النظام الداخلي لمجلس النواب²، حيث قضى بأن "ما ورد في الفقرة الثالثة من المادة 19 من أنّ التّواب يقومون مقام الرئيس في حالة تغييره حسب ترتيبهم، ليس فيه ما يخالف الدستور، مادام الأمر يقتصر على استدعاء المجلس للاجتماع ورئاسة جلساته وإجراء اتصالات المجلس بواسطته"، وهو تبنيه واضح إلى أنّ صلاحيات رئيسي مجلسي البرلمان منها ما هو خاصٌّ لا يمكن التفويض فيه ولا تجوز فيه الإنابة.

وبناء عليه، وانطلاقاً من واجب الملاءمة مع قرارات مطابقة الدستورية، نصّ المجلسان على هذا التمييز بين الصلاحيات العامة والخاصة في نظاميهما الداخليين، [مجلس النواب المادة 75، ومجلس المستشارين المادة 29] من حيث إنّ نواب

² القرار رقم 567/04، الصادر بتاريخ 8 مارس 2004.

أو خلفاء الرئيس يمارسون اختصاصات الرئيس في حال شغور منصبه، حسب ترتيبهم باستثناء الاختصاصات المنصوص عليها في الفصول 21 و 35 و 71 و 79 و 87 من الدستور.

المطلب الثاني

الاختصاصات الخاصة

وأقصد بها، الاختصاصات التي ترتبط بشخص الرئيس المنتخب لهذه المهمة من لدن المجلس المعني، وهي اختصاصات لا يمكن تفويتها أو التفويض فيها لنواب الرئيس أو خلفائه في حال غيابه أو شغور منصبه.

وهذه الاختصاصات في عمومها ذات طبيعة سياسية تتعلق بأمور سيادية، تتجاوز حدود التسيير والتدبير والتنظيم لشؤون مجلسي البرلمان.

وقد حدّدها المشرّع على سبيل الحصر كما يلي:

1. عضوية كل منهما في مجلس الوصاية.

أوكل المشرّع الدستوري إلى مجلس الوصاية ممارسة اختصاصات العرش وحقوقه الدستورية باستثناء مراجعة الدستور، والعمل كهيئة استشارية بجانب الملك حتى يدرك تمام السنة العشرين من عمره، وقرّر أن من بين أعضائه رئيسي مجلسي البرلمان، وذلك في الفقرة الثانية من الفصل 27 من الدستور، حيث نصّ على أنّ مجلس الوصاية يتركب بالإضافة إلى رئيسه، من رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين ورئيس المجلس العلمي الإقليمي لمدينتي الرباط وسلا وعشر شخصيات يعينهم الملك بمحض اختياره.

2. استشارة الملك لهما قبل الإعلان عن حالة الاستثناء.

نصّ المُشرِّع الدستوري على أنّ رئيسي مجلسي البرلمان من بين مَنْ يستشيرهم الملك قبل الإعلان عن حالة الاستثناء، وذلك في الفصل 35 من الدستور، كما يلي: "إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة أو وقع من الأحداث ما من شأنه أن يمس بسير المؤسسات الدستورية، يمكن الملك أن يعلن عن حالة الاستثناء بظهير شريف بعد استشارة رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين ورئيس المجلس الدستوري وتوجيه خطاب إلى الأمة..".

3. استشارة الملك لهما قبل حلّ مجلسي البرلمان أو أحدهما.

في الباب الخامس من الدستور، المحدّد لعلاقات السلط بعضها مع بعض، ومنها العلاقة بين الملك والبرلمان، وفي الفصل 71 منه، نصّ المُشرِّع على أنّ "للملك بعد استشارة رئيسي مجلسي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري وتوجيه خطاب للأمة أن يحلّ مجلسي البرلمان أو أحدهما بظهير شريف"، ومن ثمّ يدخل في صلاحيات رئيسي مجلسي البرلمان استشارة الملك لهما قبل حلّ البرلمان أو أحد مجلسيه.

4. تعيين أعضاء في المجلس الدستوري.

بمقتضى الفصل 79 من الدستور، يُعيّن رئيسا لمجلسي البرلمان، بعد استشارة الفرق البرلمانية -بحسب المجلس المعني- لمدة تسع سنوات ستة أعضاء بالمجلس الدستوري، من أصل اثنا عشر عضوا الذين يتألف منهم المجلس؛ يُعيّن رئيس مجلس النواب ثلاثة، ويُعيّن رئيس مجلس المستشارين ثلاثة آخرين.

5. إحالة القوانين قبل إصدار الأمر بتنفيذها إلى المجلس الدستوري.

لرئيسي مجلسي البرلمان، بالإضافة إلى الملك والوزير الأول وربع أعضاء مجلس النواب أو مجلس المستشارين، أن يُحيلوا القوانين، قبل إصدار الأمر

بتنفيذها، إلى المجلس الدستوري ليبتّ في مطابقتها للدستور، وذلك وفقاً لمقتضيات الفقرة الثالثة من الفصل 87 من الدستور.

6. تعيين عضوين في المجلس الأعلى للإتصال.

بمقتضى المادة 6 من ظهير إحداث الهيئة العليا للإتصال السمعي - البصري³ يعين كلٌّ من رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين عضواً في المجلس الأعلى للإتصال لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

7. اقتراح أعضاء في المجلس الأعلى للتعليم.

يضم المجلس الأعلى للتعليم بالإضافة إلى أعضاء معينين لشخصهم أو لصفاتهم، وأعضاء ممثلين للموظفين والمشغلين وأباء التلاميذ والمدرسين والطلبة والجمعيات العاملة بقطاعات التربية والتكوين، أعضاء ممثلين لمجلسي البرلمان؛ وبمقتضى المادة 3 من ظهير إعادة تنظيم المجلس الأعلى للتعليم⁴ يقترح الأعضاء الممثلون لمجلسي البرلمان على الملك رئيساً المجلسين طبقاً لأحكام النظامين الداخليين لكل منهما، رئيس مجلس النواب يقترح تسعة أعضاء عن مجلس النواب، ويقترح رئيس مجلس المستشارين تسعة أعضاء عن مجلس المستشارين ممثلين لهيئة الجماعات المحلية.

المطلب الثالث

الاختصاصات العامة

³ ظهير شريف رقم 1.02.212 صادر في 31 أغسطس 2002 يقضي بإحداث الهيئة العليا للإتصال السمعي - البصري كما تم تغييره بالظهير الشريف رقم 1.03.302 صادر في 11 نونبر 2003.

⁴ ظهير شريف رقم 1.05.152 صادر في 11 من محرم 1427 (10 فبراير 2006) بإعادة تنظيم المجلس الأعلى للتعليم، الجريدة الرسمية عدد 5396 بتاريخ 17 محرم 1427 (16 فبراير 2006).

وهي اختصاصات ذات طبيعة تنظيمية، تتعلق بتسيير وتدبير شؤون المجلس الداخلية، ومن ثم تجوز فيها الإنابة، ويمكن التفويض فيها لنواب الرئيس وخلفائه، وقد نصّ المُشرِّع على بعضها في الدستور وبعض القوانين التنظيمية ذات الصلة، ثم على أغلبها في النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان، وما لم يُنص عليه منها، ويدخل في نطاق التسيير والتدبير الداخلي أو الخاص بالعمل البرلماني يدخل بالضرورة فيها؛ وفيما يلي عرض موجز لها:

1. إرسال رئيس مجلس المستشارين على الفور بنص التنبيه إلى الوزير الأول، (الفصل 77 من الدستور).
2. إحالة النظام الداخلي والتعديلات المدخلة عليه على الفور بعد إقرارها من لدن المجلس المعني إلى المجلس الدستوري للنظر في مطابقتها لأحكام الدستور، (المادة 21 من القانون التنظيمي للمجلس الدستوري).
3. استدعاء المجلس للاجتماع، وترؤس اجتماعاته، (المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس النواب، والمادة 179 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين).
4. تمثيل المجلس في جميع اتصالاته بالهيئات الأخرى داخليا وخارجيا، (المادة 19 بالنسبة لمجلس النواب، والمادة 34 من بالنسبة لمجلس المستشارين).
5. رئاسة مكتب المجلس وندوة الرؤساء، ودعوتهما للانعقاد، (المواد 11 و19 و50 بالنسبة لمجلس النواب)، و(المواد 11 و34 و94 بالنسبة لمجلس المستشارين).
6. استدعاء اللجان للاجتماع داخل وخارج الدورات بالنسبة لمجلس النواب، وخارج الدورات بالنسبة لمجلس المستشارين، على التوالي المادة 36 والمادة 53 من النظام الداخلي.

المبحث الثاني

هيئة المكتب بمجلسي البرلمان

وإشكالية تنازع الاختصاصات

من الإشكالات العملية التي عايشتها، لأكثر من خمس سنوات، خلال عضويتي بمكتب مجلس النواب مشكل تنازع الاختصاص بين هيئة المكتب وباقي هيئات المجلس، أخصُّ منها بالذكر ندوة الرؤساء والفرق النيابية.

إنَّ البحث في هذه الإشكالية يمتح مشروعيتها وتتأكد أهميته من حيث إنَّ تحديد الاختصاصات وضبطها في ضوء الإطار القانوني المحدد لها من شأنه توضيح هوة الخلاف، والفصل حين التنازع بشأنها، إضافة إلى كونه يعين المتحملين للمسؤولية داخل هيئة المكتب بمجلسي البرلمان على القيام بها على الوجه الأفضل.

المطلب الأول

الإطار القانوني

لكلِّ من مجلسي البرلمان مكتب منتخب، وقد بيَّن المُشرِّع اختصاصاته وصلاحياته وبعضاً من مهامه في الدستور والقوانين التنظيمية والنظاميين الداخليين لكلِّ من مجلسي البرلمان.

بالنسبة لمكتب مجلس النواب، نصَّ المُشرِّع في الفصل 37 من الدستور، على ما يلي: "يُنتخب أعضاء مكتب المجلس لمدة سنة على أساس التمثيل النسبي لكل فريق".

وقد بيّن النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة 16 منه، أن مكتب المجلس يتألف من الرئيس وثمانية نواب للرئيس ومحاسبين اثنين وثلاثة أمناء.

أما بالنسبة لمجلس المستشارين، ومقتضى الفصل 38 من الدستور، فإنّ الرئيس وأعضاء مكتب المجلس يتم انتخابهم في مستهل دورة أكتوبر عند كل تجديد لثلث المجلس، ويكون انتخابهم على أساس التمثيل النسبي لكل فريق، وعند تنصيب مجلس المستشارين لأوّل مرّة أو بعد حلّ المجلس الذي سبقه يَنْتخبُ رئيسه وأعضاء مكتبه في أوّل دورة تلي انتخاب المجلس ثم يجدد انتخاب الرئيس وأعضاء المكتب في مستهل دورة أكتوبر عند تجديد ثلث المجلس؛ وقد بيّن النظام الداخلي لمجلس المستشارين في المادة 11 منه، أن مكتب المجلس يتألف من الرئيس وخمسة خلفاء للرئيس مرتين وثلاثة محاسبين وثلاثة أمناء.

ويلاحظ مما سلف، أن مدة انتداب أعضاء مكتب المجلس تتساوى مع مدة انتداب رئيسه بالنسبة لمجلس المستشارين، في حين أنها تختلف بالنسبة لمجلس النواب، وأحسب أن ما عليه الأمر في مجلس المستشارين هو الأفضل، وينبغي تصحيح الوضع بالنسبة لمجلس النواب.

يضاف إلى ذلك، أنّ العضوية في المكتب -مقتضى المادة 18 من النظام الداخلي لمجلس النواب، والمادة 30 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين- تتنافى مع العضوية في الحكومة أو ورئاسة لجنة من لجان المجلس الدائمة أو ورئاسة فريق نيابي.

ومما يجدر التذكير به في سياق بيان اختصاصات هيئة المكتب لكل من مجلسي البرلمان، هو أنّ الرئيس يعتبر في نظر المشرّع المسؤول الأول والأخير عن تسيير المجلس الذي يرأسه، والمكتب مُعيّنٌ له في تحمّل هذه المسؤولية، ولا يمكن أن يتحول إلى منازع له في اختصاصاته.

المطلب الثاني

تحديد الاختصاصات في ضوء المرجعية القانونية

ومن خلال قراءة في الكتلة التشريعية المشار إليها أعلاه، يمكن أن نحدّد الاختصاصات العامة لهيئة المكتب بمجلسي البرلمان، والاختصاصات الخاصة لبعض أعضائه كما يلي:

• أولاً - الدستور

اختصاصات هيئة المكتب بمجلسي البرلمان التي نصّ عليها المشرّع وضمنها الوثيقة الدستورية هي:

1. وضع جدول أعمال المجلس

من أبرز اختصاصات هيئة المكتب التي نصّ عليها المشرّع وأثبتها في نصّ الدستور، اختصاص المكتب بوضع جدول أعمال المجلس الذي يدبر شؤونه ويسير أموره، وقد نصّ عليه في الفقرة الأولى من الفصل 56 من الدستور، كما يلي: "يضع مكتب كلٍّ من مجلسي البرلمان جدول أعماله".

غير أنّ المكتب مطلوب منه -بمقتضى هذه الفقرة من الدستور التي منحتة هذا الاختصاص- أن يتضمّن جدول الأعمال الذي يضعه "بالأسبقية ووفق الترتيب الذي تحدده الحكومة مناقشة القوانين التي تقدمها الحكومة واقتراحات القوانين التي تقبلها".

2. تلقي مشاريع ومقترحات القوانين

نصّ المشرّع في الفصل 52 من الدستور على أن مشاريع القوانين توضع بمكتب أحد مجلسي البرلمان، مما يدلّ على أن تلقي مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة هو من اختصاص هيئة المكتب، وقد أشار المشرع الدستوري إلى

هذا الاختصاص مرة أخرى في فصلين آخرين من الدستور، الفصل 62 في سياق إعطاء الوزير الأول حقّ التقدم بمشاريع القوانين، وبيان أنه لا يمكنه أن يودع أي مشروع بمكتب أي من مجلسي البرلمان قبل المداولة في شأنه بالمجلس الوزاري، والفصل 66 في سياق بيان المسائل التي تحال وجوبا -قبل البت فيها- على المجلس الوزاري، وذكر منها "مشاريع القوانين قبل إيداعها بمكتب أي من مجلسي البرلمان".

ونسجل بالمناسبة، أن المشرّع الدستوري لم يشر في هذا السياق ولم ينص على مقترحات القوانين التي يبادر بها البرلمانين، وأحسب أن السبب يرجع إلى كونه اعتبر إجراء إيداعها مسألة داخلية، يعود أمر القرار فيها إلى المجلس المعني، ويمكنه تديرها وتنظيمها بالشكل الذي يرتضيه المجلس المعني في نظامه الداخلي الخاص به؛ غير أنه أشار إلى ذلك ضمناً في الفصل 54 من الدستور، عندما قرّر أن المشاريع والاقتراحات تحال لأجل النظر فيها على اللجان المختصة، وحيث إن المشرّع الدستوري قرّر أن المكتب بأحد المجلسين هو المعني بتلقي مشاريع القوانين -كما سبق- فهو المعني تبعاً لذلك بإحالتها على اللجان، ويستنتج منه أن المشرّع الدستوري يفترض أن مقترحات القوانين تودع أولاً لدى مكتب أحد المجلسين بحسب الحالة.

وتأسيساً على هذا الاستنتاج، سار المجلسان في الاختيار نفسه، ونصّاً في نظاميهما الداخليين⁵ على أنّ مقترحات القوانين تودع -حسب الحالة- لدى مكتب مجلس النواب أو مكتب المستشارين.

⁵ نصّ النظام الداخلي لمجلس النواب صراحة على اختصاص المكتب بتلقي مقترحات القوانين في المادة 93 منه، في حين اكتفى النظام الداخلي لمجلس المستشارين بالإشارة إليه في المادة 85 منه.

3. تلقي مشاريع مراسيم قوانين

نصَّ المُشرِّع الدستوري على اختصاص هيئة مكتب المجلس بتلقي مشاريع مراسيم قوانين، التي يمكن للحكومة أن تُصدرها خلال الفترة الفاصلة بين الدورات باتفاق مع اللجان التي يعينها الأمر في كلا المجلسين، وذلك في الفقرة الثانية من الفصل 55 من الدستور، كما يلي: "يودع مشروع المرسوم بقانون بمكتب أحد المجلسين".

4. الإحالة على اللجان المختصة

لم يُصرِّح المُشرِّع الدستوري بهذا الاختصاص لهيئة المكتب، لكنه أشار إليه بطريقة غير مباشرة عندما قرَّر في الفصل 54 من الدستور أن "تُحال المشاريع والاقتراحات لأجل النظر فيها على لجان يستمر عملها خلال الفترات الفاصلة بين الدورات"، فعلى الرَّغم من كونه لم يحدِّد الجهة الموكول إليها إحالة تلك المشاريع والمقترحات عندما استعمل صيغة المبني للمجهول، غير أنه لما قضى بأنَّ مشاريع القوانين توضع لدى مكتب أحد المجلسين، وقرَّر من جهة أخرى أنَّ المكتب هو المعني بتسيير الأمور الداخلية للمجلس، عُلم أن هذه الإحالة تعتبر من الأدوار الطبيعية لمكتبي المجلسين؛ وقد نصَّ النظامان الداخليان للمجلسين على أنَّ رئيس المجلس يجيل كلَّ مشروع ومقترح قانون على اللجنة البرلمانية الدائمة، ومن ثمة يثار سؤال في هذا الصدد، يتعلق بإمكانية وصلاحيه الرئيس في إحالة مشروع نصٍّ تشريعي على اللجنة المختصة قبل التداول بشأنه في مكتب المجلس المعني بالأمر؟⁶ ولعلَّ الإشكال أتى من كون أنَّ النظامين الداخليين نصَّ على أنَّ الرئيس هو من يجيل مشاريع ومقترحات القوانين إلى اللجان، لكن

⁶ هذا السؤال أثاره الدكتور بوعزيز محمد، في كتابه "القانون البرلماني المغربي، مسطرة التشريع (دراسة نظرية وتطبيقية)" ص 121.

بالتأمل خاصة في الصياغة التي أقرّها مجلس النواب في تعديله بسنة 2004 - من حيث كونها مستندة إلى مرجعية الفصل 54 من الدستور - تنص على أن "يحيل رئيس المجلس على اللجنة المختصة كل مشروع أو مقترح قانون تم إيداعه لدى مكتب المجلس" يتبين أن إحالة الرئيس مرتبطة بقرار المكتب، حيث إنّه لا معنى للإيداع بالمكتب إذا لم يكن متبوعاً بحقّ المكتب في المداولة بشأن ما يودع لديه من نصوص تشريعية، أمّا فيما يتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المستشارين فإنّ المادة 199 منه حين نصت على أنه "بمجرد ما يتوصل رئيس المجلس بنص مشروع أو مقترح قانون يحيله على اللجنة الدائمة أو المؤقتة المختصة قصد الدراسة وتحضير عرضه أمام الجلسة العامة للمجلس" وهي بهذه الصياغة تعتبر معيبة من حيث كونها تخالف ما قرره المشرع في الفصل 52 من الدستور من أنّ مشاريع القوانين توضع بمكتب أحد المجلسين، حيث إنّ المكتب هو الذي يتلقى النصوص التشريعية وليس رئيس المجلس، أو على الأقل ينبغي أن تُقرأ المادة 199 في ضوء المادتين 196 و197 لإزالة التعارض الظاهر، من حيث كونهما يقرران أن المشاريع تسجل لدى المكتب وأن المكتب يعرض ما ورد عليه من المقترحات وهو الذي يحيلها على اللجان المختصة. وتأسيساً عليه، أرى أنّ إحالة الرئيس هي عمل إجرائي لا يمكنه أن يجاوز هيئة المكتب المخولة دستورياً بتلقي مشاريع ومقترحات القوانين.

5. إعطاء الإذن بإلقاء القبض خارج مدة دورات البرلمان

وقد نصّ المشرّع على هذا المقتضى في الفصل 39 من الدستور كما يلي:
"ولا يمكن خارج مدة دورات البرلمان إلقاء القبض على أي عضو من أعضائه إلا بإذن من مكتب المجلس الذي هو عضو فيه ما عدا في حالة التلبس بالجريمة أو متابعة مأذون فيها أو صدور حكم نهائي بالعقاب".

• ثانياً – القوانين التنظيمية

أما اختصاصات هيئة المكتب بالمجلسين التي وردت في القوانين التنظيمية فيمكن عرضها كما يلي:

1. تقديم طلب التجريد من صفة نائب أو مستشار

من اختصاصات هيئة مكتب المجلس، تقديم طلب التجريد من صفة نائب أو مستشار إلى المجلس الدستوري، وذلك في حق كل شخص تبين أنه غير مؤهل للانتخاب بعد إعلان نتيجة الانتخاب، وبعد انصرام الأجل الذي يمكن أن ينازع خلاله في الانتخاب؛ أو كل شخص يوجد خلال مدة انتدابه في إحدى حالات عدم الأهلية للانتخاب، أو في حالات التنافي، المنصوص عليها في القانونين التنظيميين لمجلس النواب ومجلس المستشارين، وذلك وفقاً لمقتضيات المادتين 9 و 16 من القانون التنظيمي لمجلس النواب والمادة 15 من القانون التنظيمي لمجلس المستشارين.

2. تلقي تصاريح البرلمانيين بالمهن التي ينوون مزاومتها

بموجب المادة 15 من القانون التنظيمي لمجلس النواب والمادة 19 من القانون التنظيمي لمجلس المستشارين يجب على النواب أو المستشارين حسب المجلس المعني، أن يصرحوا لمكتب المجلس -الذي ينتمون إليه- بالأنشطة المهنية التي يعتزمون ممارستها خلال مدة انتدابهم؛ ومن ثم يعتبر تلقي تلك التصاريح من اختصاصات هيئة المكتب.

3. تقديم طلب الفصل في الشك والنزاع في حالات التنافي

ومن هذه الاختصاصات أيضاً، تقديم طلب إلى المجلس الدستوري للفصل في حالة وجود شك في تنافي المهام المزاولة مع الانتداب في مجلس النواب أو

مجلس المستشارين حسب الحالة، أو في حالة نزاع في هذا الشأن، وذلك بمقتضى المادة 16 من القانون التنظيمي لمجلس النواب والمادة 20 من القانون التنظيمي لمجلس المستشارين.

4. طلب إقالة البرلماني المكلف من لدن الحكومة بمأمورية مؤقتة استمرت بعد انصرام أجل ستة أشهر

بموجب المادة 17 من القانون التنظيمي لمجلس النواب، والمادة 27 من القانون التنظيمي لمجلس المستشارين، يطلب أحد مكثي مجلسي البرلمان من المجلس الدستوري إقالة النائب أو المستشار - حسب المجلس المعني-، المكلف من لدن الحكومة بمأمورية مؤقتة استمرت بعد انصرام أجل ستة أشهر المنصوص عليه.

• ثالثا - النظامان الداخليان للمجلسين

اختصاصات هيئة المكتب كما هي منصوص عليها في النظامين الداخليين للمجلسين كثيرة، نحملها فيما يلي:

1. تبليغ جدول أعمال المجلس إلى الجهات المعنية.
2. الإشراف على جميع أعمال المجلس.
3. المحافظة على بنايات المجلس والمنقولات التابعة له،
4. توفير الأمن الداخلي والخارجي للمجلس.
5. إعداد مشروع ميزانية المجلس.
6. تسيير الشؤون الإدارية والمالية للمجلس.
7. وضع الأنظمة الخاصة بتنظيم المرافق الإدارية والمالية.
8. وضع النظام الخاص بتحديد قواعد محاسبة المجلس.

المطلب الثالث

توزيع الاختصاصات بين أعضاء المكتب

الأصل في توزيع الاختصاصات بين أعضاء هيئة مكتب المجلس ما ورد في النظامين الداخليين للمجلسين من أن المكتب يُحدّد في جلساته الأولى اختصاص كل عضو من أعضائه.⁷ وهذه الاختصاصات تتوزع بين أعضاء هيئة مكتب المجلس بحسب مهامهم الخاصة إلى ثلاثة أنواع:

• أولاً، نواب الرئيس وخلفاؤه

يختص نواب الرئيس وخلفاؤه حسب ترتيبهم، بالقيام مقام الرئيس عند غيابه، في اختصاصاته التي تجوز فيها الإنابة ويمكن التفويض فيها، أي باستثناء الاختصاصات المنصوص عليها في الفصول 21 و 35 و 71 و 79 و 81 من الدستور.

• ثانياً، المحاسبون

يسهرون على التسيير الإداري والمالي للمجلس تحت إشراف المكتب.⁸

• ثالثاً، الأمناء

مهام الأمناء الخاصة، تتحدد أساساً في أمور ثلاثة، هي:

1. مراقبة تحرير محاضر الجلسات؛
2. الإشراف على عمليات الاقتراع والتصويت المختلفة؛
3. تلاوة الإعلانات والبيانات والمراسلات في الجلسات العمومية.⁹

⁷ المادة 78 من النظام الداخلي لمجلس النواب، والمادة 26 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

⁸ المادة 79 من النظام الداخلي لمجلس النواب، والمادة 40 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين

⁹ انظر، المواد 107 و 121 و 153 و 155 و 157 و 163 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، والمواد 9 و 79 و 73 و 74 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

المبحث الثالث

إشكالية التصويت السوري

لانتخاب هياكل البرلمان

المطلب الأول

التمثيل النسبي للفرق البرلمانية

من خصوصيات الممارسة البرلمانية المغربية في انتخاب مكثي مجلسي البرلمان، التمثيل النسبي لجميع الفرق دون تمييز بين فرق الأغلبية أو المعارضة؛ فقد نصَّ المُشرِّع فيما يتعلق بمجلس النواب في الفصل 37 من الدستور، على أنه "ينتخب أعضاء مكتب المجلس لمدة سنة على أساس التمثيل النسبي لكل فريق"، وبالنسبة لمجلس المستشارين نصَّ في الفصل 38 منه، على أن "يكون انتخاب أعضاء المكتب على أساس التمثيل النسبي لكل فريق".

وقد استصحب البرلمان على مستوى الممارسة روح الدستور هاته عند توزيع رئاسة اللجان الدائمة، حيث إنه يتم بين الفرق النيابية على أساس ترتيبها، الذي يستند بدوره إلى العدد الذي يتألف منه كل فريق برلماني دون تمييز بين الأغلبية أو المعارضة، وذلك على الرغم من النص على أن المجلس ينتخب رؤساء اللجان الدائمة؛ وهكذا نجد أن فرق المعارضة ممثلة في المكتب، ولها نصيبها من رئاسة اللجان سواءً بسواء مع فرق الأغلبية -التي لا يكون لها أي امتياز بموقعها ذاك-؛ كما أن توزيع المناصب داخل المكتب عمليا يخضع للمنطق نفسه، على الرغم من أن المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس النواب تنص على أنه "يقدم كل فريق إلى الرئيس أربعاً وعشرين ساعة على الأقل قبل

افتتاح جلسة الانتخاب، قائمة بأسماء مرشحيه، و تُرفض كل قائمة جاوز عدد أفرادها العدد المقرر؛ وعلى الرَّغم من كون المادة 18 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين تؤكد المعنى ذاته، حيث إنهما معا يفيدان إمكانية أن يقع التنافس بين أكثر من مرشح ينتمون إلى فرق مختلفة، تنافس إن لم يكن حول العضوية في المكتب - بسبب ضرورة التمثيل النسبي المنصوص عليه في الدستور- فإنه من الممكن أن يكون حول المناصب داخل المكتب؛ وكذا على مستوى رئاسة إحدى اللجان الدائمة واختيار اللجنة المعنية، فإنه على مستوى الممارسة يقع الترشيح والتصويت في ضوء مبدأي النسبية والترتيب.

إنّ هذه الخصوصية المغربية، التي تعتمد مبدأ التمثيل النسبي لكل فريق في العضوية، ومبدأ اعتبار ترتيب الفرق في توزيع المناصب داخل المكتب وانتخاب رؤساء اللجان، واختيار اللجنة المعنية، تتجلى أهميتها في ضمان تمثيل المعارضة ومشاركتها في التدبير من الموقع الذي يتناسب مع حجمها عددا وترتيباً؛ بحيث إنه بدون اعتبار هذين المبدأين، أو إجراء الانتخابات على أساس الأغلبية النسبية فقط في تشكيل الهياكل، ستكون المعارضة حتما غير ممثلة، وحتى في حال تمثيلها لن تنال إلا الفاضل من المناصب والفاضل من الاختيارات التي تقول بالضرورة إلى الأغلبية بحكم الأكثرية العددية، وفي الحال التي تكون فيها الاختيارات محدودة - بالنسبة للجان الدائمة- فإن المعارضة لن يكون لها نصيب منها.

المطلب الثاني

سلبيات التنزيل

لكن على الرَّغم مما لانتخاب هياكل المجلس على أساس هذين المبدأين من إيجابيات فإن للمسطرة المقررة في تنزيهه عيبان أساسيان هما:

1. صورية العملية الانتخابية.

حيث إنّ الأمور تكون محسومة من قبل الشروع في عملية الانتخاب، وتأسيسا عليه لا يقع الترشيح المتعدد، أو التنافس بين الفرق البرلمانية على مهمة من المهام أو اختيار رئاسة لجنة من اللجان الدائمة؛ وعندما يعلن الرئيس عن الاجتماع المخصص لانتخاب الهياكل، ويعلن عن المرشحين، وتجري عملية التصويت، تكون النتائج معلومة سلفا ولا يتوقع غيرها.

وهذا وضع يصفه أكثر البرلمانيين بالعبثية باعتبار الوقت الذي يستهلكه في غير طائل، ويدفع بالبعض الآخر إلى العزوف عن المشاركة ومقاطعة جلسة الانتخاب تلك، ومن تم تكون العملية في حقيقتها تعيينا أكثر منها انتخابا..

2. تجريد المجلس من حقّ الاختيار والمفاضلة بين المرشحين.

تأسيسا على ما سبق، فإن من شأنه هذه المسطرة تجريد المجلس في الحقيقة من أي فاعلية، بحيث يبقى لا رأي له ولا دور له في اختيار وانتخاب هياكله، بدليل أنه لا تتاح له فرصة المفاضلة بين مرشحين، ثم إنه لا يستطيع الاعتراض على أي مرشح مادام المرشح لكل منصب أو مهمة من المهام أو المسؤوليات مرشحا وحيدا لا ثاني له، وأنّ الفرق البرلمانية هي التي تقرر في الاختيار بدلا عنه.

المطلب الثالث

مقترحات تعديل

تبيّن لي من خلال التجربة والممارسة لأكثر من تسع سنوات في العمل البرلماني أنّ هذا الاختيار، مع إيماني بإيجابيته، يحتاج من أجل مجاوزة سلبياته وعيوبه إلى تعديل أكبر، خاصة وأنّ بعض من تحملوا مسؤوليات في تدبير

شؤون المجلس وفقا لهذه المنهجية أثبتت التجربة عدم توفرهم على الكفاءة المؤهلة وأن عطاءهم في التسيير لا يرقى إلى التطلعات المنشودة والمنجزات المنتظرة من مكتب يسهر على تدبير شؤون مؤسسة تشريعية، بل إننا لن نفتري على أحد إذا قلنا إن مساهمة بعضهم كانت هزيلة، ولم تكن محل رضا أعضاء المجلس.

هل من مخرج؟ سؤال كنت أطرحه دائما على نفسي منذ ولجت البرلمان وشاركت في أول عملية انتخابية تتعلق بانتخاب هيكل المجلس الذي أنتمي إليه، ولا أحسب أنني الوحيد الذي تساءل وقال: هل من مخرج من هذه الانتخابات الصورية؟

في إطار البحث عن مقترحات بديلة، كان مما اقترحته بمناسبة تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب،¹⁰ حذف التخيير في الحال الذي لا يتجاوز فيه عدد المرشحين بالنسبة لكل مهمة على حدة عدد المقاعد الواجب ملؤها، مما جعل تقديم لائحة موحدة واجبا لا بديل عنه، وقد كان من قبل تُقدم الترشيحات المتعلقة بهيكل المجلس - باستثناء منصب رئيس المجلس - وتجري الانتخابات بشأنها في أوراق خاصة بكل منصب، على الرغم من أن لكل منصب مرشح واحد ووحيد، هو الفائز به مهما كانت الأصوات التي حصل عليها. وهذا كان يضيع وقتا أكثر على مستوى التصويت والإحصاء، ويسبب ضجرا أكبر للذين يقومون بواجب المشاركة في تشكيل هذه الهيكل، غير أن هذا التعديل لا يعالج هذه السلبية من أساسها بقدر ما يخفف من عيوبها، ومن ثم يحتاج المر إلى تعديل أعمق.

¹⁰النظام الداخلي الذي صادق عليه مجلس النواب بتاريخ 29 يناير 2004.

وفي هذا الاتجاه، أرى أن تُعدل مسطرة التصويت الخاصة بانتخاب هياكل المجلس على النحو الذي يجعل للمجلس المعني دوراً أكبر ومساهمة حقيقية في اختيار مسؤوليه، ما دام الأمر ينطوي على مصالح مشتركة بين الفرق البرلمانية من جهة والمجلس المعني من جهة ثانية، دور لا يلغي حق الفرق البرلمانية في اختيار مرشحيها واقتراحهم للمساهمة في تحمّل مسؤولية المشاركة في تدبير المجلس.

ولتحقيق هذا المقصد، أقترح - فيما يستقبل من السنوات التشريعية القادمة - أن تكون الترشيحات المتعلقة بكل منصب من المناصب المعروضة، خاصة ومنفصلة، وفقاً لإحدى الصيغ الثلاث التالية:

1. أن يرشّح كل فريق ثلاثة مرشحين من بين أعضائه لكل موقع أو مهمة هي أصلاً من نصيبه إمّا باعتبار التمثيل النسبي أو باعتبار ترتيبه على أساس عدد أعضائه، وينتخب المجلس واحداً منهم بالأغلبية النسبية؛

2. أو أن يكون التصويت على مرشح واحد من الفريق المعني، بطريقة "من مع" و"من ضد"، أي التصويت إما بـ "نعم" أو "لا" أو "الامتناع"، وبالتالي يشترط للفوز بالمنصب حصول المرشح على أغلبية مؤيدة؛

3. أو أن يكون التصويت على مرشح واحد من الفريق المعني، والفوز بالمنصب يكون منوطاً بحصوله على الأغلبية المطلقة من أصوات الحاضرين.

وفي الحالتين الأخيرتين، إذا لم يحصل فيهما المرشح على الأغلبية المطلوبة، يطلب من فريقه تقديم مرشّح غيره، وتعاد العملية حتى يحصل التوافق بين إرادة المجلس وإرادة الفريق على الشخص المناسب لهما معاً.¹¹

¹¹ نشر هذا المقال أول مرّة، في جريدة "التجديد"، عدد 79 أكتوبر 2005.

المبحث الرابع

إشكالية عدم احترام مبدأ النسبية عند تشكيل المكتب وموقف الفقه الدستوري

المطلب الأول

الوقائع وأسباب النزول

عقد مجلس النواب بتاريخ 18 أكتوبر 2004 جلسة عمومية لانتخاب أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة، وقد تعذر عليه أن يعقدها يوم الافتتاح نفسه - كما كان مقرراً-، حيث كانت تحدوه الرغبة في الإسراع بعقد جلساته العمومية لدراسة ومناقشة النصوص الجاهزة في أقرب فرصة، حتى لا تُدرکه الأجال القانونية الملزمة للدراسة والتصويت على مشروع قانون المالية 2005، لكن الرياح جرت بما لم يشتهه ربان سفينة المجلس، حيث إن اتحاد فريقين نيابيين من القطب الحركي في فريق نيابي واحد، والذي تقلص بموجبه عدد الفرق النيابية من ثمانية إلى سبعة، دفع رئيس المجلس إلى اقتراح تعديل المادة 11 من النظام الداخلي للمجلس، حتى تتوافق والمنطق الذي وضعت على أساسه، وهو نائب رئيس واحد لكل فريق نيابي، غير أن تشبث الفريق الحركي بتطبيق المادة 11 كما هي في النظام الداخلي ليستفيد من مبدأ النسبية الذي يضمن له التمثيل بأكثر من نائب رئيس، أحرز جلسة الانتخاب تلك عشرة أيام، من 8 أكتوبر إلى 18 منه.

وقد أثيرت بالمناسبة إشكالتان اثنتان هما:

1. هل يحق للرئيس أن يعرض تعديل المادة 11 من النظام الداخلي، مباشرة على

الجلسة العمومية، دون أن تُعرض من قبل على لجنة النظام الداخلي؟¹²

2. هل يُحتسب الرئيس ضمن أعضاء المكتب عند تطبيق مبدأ النسبية أم لا ؟

وحيث إنَّ الرئيس تراجع عن تقديم مقترح التعديل فإنَّ الإشكاليتين لم تطرحا عمليا على مائدة النقاش، سأكتفي بمناقشة عملية انتخاب أعضاء مكتب المجلس التي جرت يوم 18 أكتوبر 2004، لأتساءل عن مدى احترام النسبية في انتخابه، كما ينص على ذلك المُشرِّع الدستوري.

المطلب الثاني

الإطار القانوني

نصَّ المُشرِّع الدستوري في الفصل 37 من الدستور على أن "ينتخب أعضاء مكتب المجلس لمدة سنة على أساس التمثيل النسبي لكل فريق".

وحيث إنَّ النظام الداخلي للمجلس هو امتداد للدستور وتطبيق لمقتضياته، فقد نصَّ المُشرِّع البرلماني في المادة 16 منه على ما يلي: "ينتخب أعضاء مكتب المجلس لمدة سنة على أساس التمثيل النسبي لكل فريق، تطبيقا لأحكام الفصل السابع والثلاثين من الدستور، عن طريق الاقتراع السري، عند افتتاح الدورة الأولى من كل سنة تشريعية".

وقد بيّنت المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس النواب، أن مكتب المجلس، بالإضافة إلى الرئيس، يتألف من ثمانية نواب للرئيس ومحاسبين اثنين وثلاثة أمناء.

¹² عالجت هذه الإشكالية، في المبحث الأول، من المحور الثاني المتعلق بالمسطرة التشريعية.

المطلب الثالث

العمليات الحسابية

ووفقا لهذه الأحكام فإنّ انتخاب مكتب المجلس على أساس التمثيل النسبي لكل فريق نيابي يخضع للعمليات الحسابية التالية:

• أولا، تحديد عدد أعضاء المكتب

وفقا للمادة 77 من النظام الداخلي يحدد عدد أعضاء المكتب في 73.

• ثانيا، تحديد القاسم

القاسم هو الحد الأدنى اللازم للحصول على مقعد داخل المكتب، وانطلاقا من المادة 24 من النظام الداخلي لمجلس النواب التي تنص على أنه "لا يمكن أن يقل عدد كل فريق عن عشرين عضوا.."، يحدد القاسم في عدد 20.

• ثالثا، تحديد الحصة النسبية لكل فريق في عضوية هيئة المكتب

الحصة النسبية لكل فريق في مكتب المجلس هي ناتج عدد الفريق مقسوم على القاسم، وتطبيق ذلك على مختلف الفرق النيابية يعطينا الحصص التالية:

الفريق	أعضاؤه	حصته	المقاعد الصحيحة	البواقي
ف. اتحاد الحركات	73	3.65	3	0.65
ف. الاستقلالي	55	2.75	2	0.75
ف. الاشتراكي	48	2.40	2	0.40
ف. العدالة والتنمية	42	2.10	2	0.10
التجمع الوطني للأحرار	40	2.00	2	0.00
الدستوري الديمقراطي	27	1.35	1	0.35
ف. التحالف الاشتراكي	21	1.05	1	0.05

• رابعا، عدد المقاعد الصحيحة

مجموع المقاعد الصحيحة الناتج من العمليات السابقة هو: 13 مقعد، وهو يطابق عدد أعضاء المكتب، ومن ثم لا حاجة إلى استعمال البواقي.

المطلب الرابع

تشكيل لم يحترم مبدأ النسبية

غير أن التوزيع الذي حصل الاتفاق عليه، في اجتماع رئيس مجلس النواب مع رؤساء الفرق النيابية، للتحضير لجلسة الانتخاب تلك، والذي في ضوئه وقع الترشيح والانتخاب والتصويت وإعلان النتائج، أعطى مقعدين بدلا من ثلاثة لفريق اتحاد الحركات الشعبية، ومقعدين بدلا من مقعد واحد للفريق الدستوري الديمقراطي.

وتأسيسا على ما تقدم من تحليل وعمليات حسابية، نجزم بأن تشكيل مكتب مجلس النواب على النحو الذي وقع يوم 18 أكتوبر 2004، لم يحترم مبدأ النسبية المنصوص عليها في الفصل 37 من الدستور.

المطلب الخامس

رأي الفقه الدستوري

وحيث إنّ احترام الأحكام الدستورية حقٌّ للأمة، والأمة تمارسه إمّا بواسطة جلالة الملك باعتباره الممثل الأسمى للأمة والساهر على احترام الدستور بمقتضى الفصل التاسع عشر من الدستور، أو بواسطة المؤسسات الدستورية بمقتضى الفصل الثاني من الدستور، فمن موقع مسؤولية النيابة عن الأمة، باعتباري عضوا في مجلس النواب، أثرت هذه الملاحظة، التي قد تبدو للبعض بأنها شكلية، من حيث إنّ الاختلاف في توزيع عدد المقاعد داخل المكتب بين

الفرق النيابية ليس اختلافا في الجوهر، خاصة أن الفريق المعني بتخفيض حصته لم يبد اعتراضا، ورضي بدلا عن ذلك، حصوله على منصبى النائب الأول والثامن للرئيس.

قد أتفق بحكم الممارسة والتجربة أن ليس في الأمر خطورة، غير أنى نظرت للموضوع من جهة ضرورة احترام جميع المقتضيات الدستورية احتراماً تاماً، والوقوف عند حدودها وعدم مجاوزتها، بدون تمييز أو استثناء، مهما بدت لنا بعض من تلك المقتضيات أنها جزئية أو شكلية، وأحسب أن البرلمان يُفترض فيه بحكم مسؤولياته أن يكون حريصاً على تطبيق أحكام الدستور أكثر من غيره، وأن يكون قدوة في ذلك للآخرين، وليس العكس !

وهذا لا يعني أن الموضوع لا يكتسي أهمية، بل إن الأهمية تتأكد -على الأقل- من ناحية الفقه الدستوري، في حجم الأسئلة التي تتناسل في ضوءه، حيث يمكننا أن نتساءل عن مدى دستورية القرارات التي تصدر عن مكتب لم يتشكل وفقاً لمقتضيات الدستور، خاصة وأن بعضاً من قراراته يكتسي أهمية خاصة بحكم الاختصاصات الدستورية والتنظيمية المخولة لمكتب المجلس، من مثل البت في طلبات رفع الحصانة البرلمانية التي تحال على المجلس بين الدورتين، وتبليغ حالات التنافي التي تطرأ على وضعية بعض النواب، ثم من جهة ثانية ما هي الجهة الموكل إليها النظر في مثل هذه التجاوزات الدستورية، ثم ما هي المسطرة الواجب سلوكها للطعن في مثل هذه النتائج التي لا تحترم المقتضيات الدستورية، أسئلة أطرحتها عليها تستفز فقهاء القانون الدستوري للمشاركة وإبداء الرأي وإثراء النقاش.

المبحث الخامس

معركة التوقيع

في لوائح الفرق البرلمانية

المطلب الأول

الإشكال وأسباب النزول

يجهّد رؤساء الفرق النيابية أنفسهم، ويبدلون وسعا كبيرا من أجل الحصول على توقيعات أعضاء فرقهم، وتجميعها في اللائحة داخل الآجال المحددة في النظامين الداخليين لكل من مجلسي البرلمان، لتبليغها إلى رئيس المجلس المعني في الوقت القانوني، حيث يصبح جمع تلك التوقيعات ملاحقة مرهقة، بل في أحيان خاصة، يتحول إلى مطاردة حقيقية؛ وتستمر هذه العملية إلى اللحظات الأخيرة التي تسبق الجلسة المخصصة للإعلان عن الفرق وأسمائها، مما يسبب إرباكا واضحا لإدارة المجلس، التي تسهر على طباعة اللوائح الرسمية، ويسبب تأخيرا فاحشا في افتتاح الجلسة؛ ومن رؤساء الفرق من لا يفلح في ذلك، بل منهم من يضطر إلى التوقيع بدلا عن الأعضاء الذين تعذر عليهم التوقيع مباشرة في لائحة الفريق، وقد تتحول هذه المغامرة إلى مهزلة، حين يكتشف رئيس المجلس أنّ العضو الواحد له توقيع في أكثر من لائحة، وقد توصل في الشأن نفسه بعدة بلاغات متضاربة ومتناقضة، يضطر معها إلى توقيف الجلسة، وفتح تحقيق في

الموضوع لمعرفة اللائحة المُستقرّ الأخير والرسمي الذي يتمسك به العضو المعني، ويتعقد التحقيق حين يتعذر الاتصال بصاحب التوقيعات المتعددة.

والسبب في ذلك، هو ما نصَّ عليه النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة 25 منه، من أنه:

"يُبلِّغ كلُّ فريق إلى رئيس المجلس، في بداية الدورة الأولى من كلِّ سنة تشريعية، قائمة تتضمن أسماء أعضائه ممهورة بتوقيعاتهم واسم الرئيس الناطق باسمه، والتسمية التي اختارها لنفسه. تودَّع لوائح الفرق لدى رئيس المجلس ثمانية وأربعين ساعة قبل افتتاح الجلسة المخصَّصة للإعلان عن الفرق. يُعلن رئيس المجلس عن تشكيل الفرق، ويعلن عن أسمائها وأسماء رؤسائها الناطقين باسمها، ثم يأمر بنشرها مع أسماء النواب غير المنتسبين للفرق في الجريدة الرسمية".

غير أنَّ الحُطْب في حالة مجلس المستشارين يكون أهون، حيث إن عملية وضع لوائح الفرق النيابية، وبمقتضى المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس، لا تتم إلا بمناسبة انتخاب رئيس المجلس وتحديد ثلث المجلس، وهذه المناسبة لا تقع إلا كل ثلاث سنوات بمقتضى الفصل 38 من الدستور، بخلاف مجلس النواب الذي يحدّد هياكله في بداية الدورة الأولى من كل سنة تشريعية.

وبسبب هذا الإشكال فإنَّ رئيس مجلس النواب درج عند الإعلان عن أسماء الفرق والمجموعات النيابية والعدد الذي تتألف منه على استعمال عبارات دقيقة، حيث يقول: عدد أعضاء الفريق (ويسمّيه) الذين وقَّعوا على لائحته كذا؛ بمعنى أن أعضاء من الفريق - كما أعلن عنه في السنة التشريعية السابقة -

لم يُحتسبوا هذه السنة من بين أعضائه، بسبب عدم توقيعهم في لائحة الفريق الجديدة.

إنّ عدم توقيع بعض الأعضاء في لائحة الفريق الذي هم أعضاء فيه، قد تكون له أسباب متعددة، مثل السفر والمرض وغيرهما من الأسباب الموضوعية التي تحول دون ذلك؛ وهي أسباب في عمومها غير سياسية، وقد يكون وراء عدم التوقيع "موقف سياسي"، كأن يلتحق البرلماني المعني بفريق آخر وقّع في لائحته، أو يكون قرّر الاستقالة من فريقه دون أن يلتحق بفريق آخر.

وبناء عليه، لا ينبغي أن تؤخذ هذه الأسباب وغيرها على قدم المساواة، ولا أن تُعامل وتُقابل بمقتضيات مسطرية ماثلة، حيث يجب التفريق بين عدم التوقيع الناتج عن أسباب موضوعية وبين الذي يرجع إلى أسباب سياسية.

المطلب الثاني

اقترح تعديل

لنفادي هذا الخلط، أقترح أن تُعدّل المادة 25 من النظام الداخلي لمجلس النواب، والمادة 43 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، على نحو يحقق مقصد التفريق السالف الذكر، بحيث ينبغي أن يُعتبر أصليا التوقيع في لوائح الفرق النيابية، الذي يقع أوّل مرة عند تنصيب المجلس المعني لأول مرّة، أو الذي يبادر به النائب أو المستشار عند دخوله أوّل مرّة للبرلمان، ولا يحتاج إلى تأكيده في كل مرّة؛ وفي المقابل يُلزم النائب أو المستشار الذي غير انتماءه أو انتسابه إلى فريق وقرّر الاستقالة منه، أن يعبر بكل صراحة عن هذا الموقف السياسي الجديد؛ ولا يسعه في هذه الحالة إلا أن يطبق ما نصّت عليه المادة 27 من النظام الداخلي لمجلس النواب، أو المادة 44 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، من

ضرورة أن يُبلغ ويحاط رئيس المجلس علماً بكل تغيير يطرأ على بنية الفرق
النيابية ببيان موقع، كما يلي:

أ. في حالة الاستقالة: يوقع البيان النائب أو المستشار المستقيل.

ب. في حالة الإقالة: يوقع البيان رئيس الفريق.

ج. في حالتي الانحراط والانتساب: يوقع البيان كل من رئيس الفريق
والنائب أو المستشار المعني.

وتأسيساً على ما تقدم، أقترح أن تُعدّل المادة 25 من النظام الداخلي لمجلس
النواب، كما يلي:

الأجل المنصوص عليه في الفقرة الأولى منها يُغيّر من "في بداية الدورة
الأولى من كل سنة تشريعية" إلى "في بداية الدورة الأولى من السنة التشريعية
الأولى عند بداية الفترة التشريعية".

وتُغيّر الفقرة الثانية منها كما يلي: "تودع لوائح الفرق والتغييرات المدخلة
عليها لدى رئيس المجلس في بداية الدورة الأولى من كل سنة تشريعية، -وفقاً
للمسطرة المنصوص عليها في المادة 27 بعده- ثمانية وأربعين ساعة قبل افتتاح
الجلسة المخصصة للإعلان عن الفرق".

وإذا لم يُحترم الأجل المنصوص عليه، أي إيداع التغييرات لدى رئيس
المجلس ثمانية وأربعين ساعة قبل افتتاح الجلسة المخصصة للإعلان عن الفرق أو
انتخاب هياكل المجلس، فإن الفريق المعني يكون تحت طائلة مقتضيات المادة 26
من النظام الداخلي، التي تنص على أن "كل فريق وقع تشكيله بعد انتخاب
أعضاء المكتب ورؤساء اللجان لا يؤخذ تمثيله في الاعتبار في هيئات المجلس إلا
في بداية الدورة الأولى للسنة التشريعية الموالية".

أما بالنسبة لمجلس المستشارين، فأقترح أن تُعدّل المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس على النحو التالي: "عند تنصيب المجلس لأول مرة، يبلغ كلُّ فريق إلى رئيس المجلس فور انتخابه لائحة تتضمن أسماء أعضائه ممهورة بتوقيعاتهم واسم الرئيس الناطق باسمهم. وعند كل تجديد لثلث المجلس، يبلغ كل فريق إلى رئيس المجلس فور انتخابه لائحة تتضمن أسماء أعضائه مرفوقة بجميع التغييرات المدخلة عليه، وفقا لما تنص عليه المادة 44 بعده".

وأحسب أنّ هذا التعديل الذي نقترحه - إذا ما وضعه المجلسان وأقرراه في نظاميهما الداخليين - سيعفي رؤساء الفرق البرلمانية من هذه المعركة الوهمية، وذاك الجهد الضائع فيما لا فائدة منه، ويُلزِم الذين لا يرغبون في التوقيع في لوائح فرقهم البرلمانية لأسباب سياسية التصريح بذلك من خلال بيان مكتوب وموقع موجه إلى رئيس المجلس الذي يعلن عنه في الجلسة العمومية، ويقطع الطريق على الذين يساومون ويتزوّون فرقهم بهذه المناسبة، وسيوفر على البرلمان بمجلسيه الوقت، وينزّهه عن العبث، ويحفظه من الارتباك غير المبرر، للانطلاق في مباشرة أعماله بكل مسؤولية في جو من النظام والانضباط.

ومن ثمّ فإنّ هذا التعديل يندرج ضمن ما نطمح إليه من عقلنة للعمل البرلماني وترشيده، وحسن تدبير الزمن وعدم ضياع الوقت في غير فائدة، وتفادي التكرار، من أجل ممارسة برلمانية أرقى، ومردودية أفضل، ومنجزات أكثر.

المحور الثاني

قضايا وإشكالات حول

المسكرة التشريعية

المبحث الأول

إشكالية مسطرة تقديم تعديل في الجلسة العمومية لم يُعرض من قبل على اللجنة المختصة

تمهيد

في عرض الإشكالية

تأخر انتخاب أجهزة مجلس النواب، من مكتب ورؤساء اللجان الدائمة عشرة أيام، حيث كان مقررا له أن يتم في جلسة تلي مباشرة جلسة افتتاح البرلمان من لدن جلالة الملك، بتاريخ 8 أكتوبر 2004، غير أنه لم يجر انتخاب تلك الأجهزة الضرورية، إلا يوم 18 أكتوبر 2004، والسبب في التأخير يرجع إلى خلاف بين رئيس مجلس النواب وفريق اتحاد الحركات الشعبية حول المادة 11 من النظام الداخلي للمجلس، حيث كان رئيس المجلس يرغب في تعديلها، في حين كان فريق اتحاد الحركات يتمسك بتطبيقها كما هي.

ودون الدخول في تفاصيل تعديل المادة 11 من النظام الداخلي الذي كان يسعى إليه رئيس المجلس، وأسباب تمسك فريق اتحاد الحركات الشعبية بتطبيقها كما هي، أقف عند إشكال مسطري -أثير- بمناسبة هذا الخلاف- يتعلق بقانونية المسطرة التي كان رئيس المجلس يعتزم سلوكها لتعديل المادة 11، من حيث مدى انسجامها مع مقتضيات تعديل النظام الداخلي المنصوص عليها في النظام الداخلي نفسه، وقد كان الرئيس سيعرض مشروع تعديل المادة 11 مباشرة على

الجلسة العمومية من غير أن تُعرض من قَبْلُ على لجنة النظام الداخلي، وقد تراوح القول في هذه المسطرة ما بين مؤيد ومعارض.

لبيان القول وتفصيله في هذه المسألة المسطرية، قسمت هذا المبحث إلى

المطالب التالية:

- بيان مقتضيات تعديل النظام الداخلي المنصوص عليها فيه.
- بيان مقتضيات المسطرة التشريعية العادية.
- بيان عدم إمكانية تطبيق المسطرة العادية لتعديل المادة 11 تحديداً.
- خلاصة القول في المسألة موضوع النزاع.

المطلب الأول

مقتضيات تعديل النظام الداخلي المنصوص عليها فيه

نظم المشرع مقتضيات مراجعة النظام الداخلي لمجلس النواب في الباب الرابع من الجزء الخامس، في أربعة مواد، من المادة 177 إلى المادة 180 منه، اثنتان منهما تتعلقان بالمسطرة موضوع تحليلنا، هما المادتان 177 و178:

تنص المادة 177 على أن "للنواب حق اقتراح تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب؛ وتودع مقترحات تعديل النظام الداخلي بمكتب المجلس، وتحال على لجنة النظام الداخلي، وتدرس ويصوت عليها، وفق المسطرة التشريعية المنصوص عليها في هذا النظام الداخلي."

إنّ تحليلاً موضوعياً لهذه المادة يجعلنا نقف على الحقائق التالية:

1. إنّ التعديل حقٌّ مكفول لكل نائب، يتساوى في ذلك جميع أعضاء مجلس النواب بدون قيد أو شرط، لا فرق بين رئيس وغيره، وهذا

حقّ دستوري، فقد نصّ المُشرّع الدستوري في الفصل 57 من الدستور على أن "الأعضاء مجلسي البرلمان وللحكومة حق التعديل".

2. إنّ مقترحات تعديل النظام الداخلي تودع بمكتب المجلس، وهو مقتضى مستنبط من الدستور الذي جاء في الفصل 52 منه أن مشاريع القوانين توضع بمكتب أحد المجلسين، من حيث إنّ مكتب المجلس هو الجهاز المسؤول عن التسيير الداخلي للمجلس، وقد أوكل إليه المُشرّع الدستوري وضع جدول أعمال المجلس.

3. إنّ مقترحات التعديل تحال على لجنة النظام الداخلي لأجل النظر فيها ودراستها، وهو أيضا مقتضى نصّ عليه المُشرّع الدستوري، حيث نصّ في الفصل 54 من الدستور على أن "تُحال المشاريع والاقتراحات لأجل النظر فيها على لجان..". وقد صاغ المُشرّع الدستوري الأمر بالإحالة على اللجان صياغة الميني للمجهول، بمعنى أنه لم يحدد جهة بعينها للقيام بذلك، وإن كان الأمر السابق بوضع النصوص التشريعية بمكتب المجلس يفيد أنه من المعنيين بإحالتها على اللجان، لكن دون أن يمنع رئيس المجلس من ممارسة هذا الحق.

4. وحيث إنّ مشرّع النظام الداخلي للمجلس لم يشأ أن يذكر وينص على كل المقتضيات المسطرية المتعلقة بتعديل النظام الداخلي للمجلس، تجنبا للتكرار والإطالة، فقد أحالنا إلى مبدأ عام نستكمل به ما لم ينص عليه من المقتضيات في هذا الموضوع، حيث نصّ على أن التعديلات المتعلقة بالنظام الداخلي "تُدرس ويصوت عليها، وفق المسطرة التشريعية المنصوص عليها في هذا النظام الداخلي".

أما المادة 178 فتتص على ما يلي: "يشكّل المجلس عند الحاجة لجنة تسمى لجنة النظام الداخلي يعهد إليها بالنظر في مقترحات التعديلات المتعلقة بالنظام الداخلي للمجلس؛" و"تتألف لجنة النظام الداخلي من رئيس المجلس وأعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء الفرق النيابية"؛ و"تباشر اللجنة أعمالها وفق الضوابط المقررة لأعمال اللجان في هذا النظام".

إنّ تحليلاً موضوعياً لهذه المادة، يحيلنا على أمور عدّة، نذكر فقط ما يتعلق منها بموضوع تحليلنا كما يلي:

1. إنّ مكتب المجلس، عندما توضع لديه مقترحات بتعديل النظام الداخلي، يضع في جدول أعمال المجلس تشكيل لجنة النظام الداخلي؛
2. إنّ لجنة النظام الداخلي هي صاحبة الاختصاص بالنظر في جميع مقترحات التعديل المتعلقة بالنظام الداخلي؛
3. إنّ مكتب المجلس يتألف من أعضاء يعتبرون من الأعضاء الأساسيين الذين تتشكل منهم لجنة النظام الداخلي.

المطلب الثاني

مقتضيات المسطرة التشريعية العادية

بالرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس، نجدّه نظّم مقتضيات المسطرة التشريعية، لمناقشة مشاريع ومقترحات القوانين والتعديلات المتعلقة بهما، في المواد من 93 إلى 113 من الباب الأول من الجزء الثالث، ويتبن لنا أن المقتضيات المشار إليها أعلاه، هي نفسها المنصوص عليها فيما يتعلق بمشاريع ومقترحات القوانين، ومن ثمّ فإنّها تدخل في عموم المقتضى الرابع من مقتضيات تعديل النظام الداخلي للمجلس الوارد في المادة 177، وسأركز منها على ما ينفع في تحرير موضع النزاع:

فقد جاء في المادة 170 من النظام الداخلي للمجلس أن: "الأعضاء مجلس النواب وللحكومة حق التعديل، وللحكومة بعد افتتاح المناقشة أن تعارض في بحث كل تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة التي يعينها الأمر، طبقاً لمقتضيات الفصل السابع والخمسين من الدستور. لا تُقبل إلا التعديلات المعبر عنها كتابة والموقعة من لدن واحد من أصحابها على الأقل والمقدمة داخل اللجنة المختصة في الآجال المقررة. بعد افتتاح المناقشة العامة لا تقبل إلا التعديلات التي تقدمها الحكومة أو توافق على مناقشتها."

إنّ هذه المادة تدخل ضمن مقتضيات المسطرة التشريعية التي تحيل عليها المادة 177 المتعلقة بتعديل النظام الداخلي للمجلس، وبتحليلنا لها، ندرك أن للحكومة حق الاعتراض على بحث كل تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة التي يعينها الأمر، ويستفاد منه إمكانية مناقشة بعض التعديلات دون عرضها من قبل على اللجنة المعنية إذا لم تعترض الحكومة عليه، والمشرع الدستوري الذي أقرّ بهذه الإمكانية هو نفسه الذي نصّ في الفصل 54 من الدستور على أن تحال النصوص التشريعية لأجل النظر فيها على اللجان، مما ينفي أي تعارض بين المقتضيين. إن المشرع الدستوري عندما أمر بإحالة النصوص التشريعية على اللجان لدراستها والنظر فيها، وتبعه في ذلك النظام الداخلي للمجلس في المادة 102 منه،¹³ كان منطقياً، بحيث إنه لا يمكن ولا يُعقل أن نأتي بنصوص تشريعية، تحتوي على مواد قانونية كثيرة، إلى الجلسة العامة مباشرة، ونطلب من أعضاء المجلس أن يتخذوا بشأنها مواقف بالقبول أو بالرفض، حيث إن المجال الطبيعي للدراسة الدقيقة والتفصيلية والمعرفة بحقيقة النصوص ومراد المشرع منها هي

¹³ المادة 102 تنص على أنه "باستثناء الحالات المنصوص عليها في هذا النظام الداخلي، لا يمكن أن يعرض للمناقشة والتصويت مشروع أو مقترح قانون في الجلسة العمومية ما لم يكن من قبل موضوع تقرير لجنة مختصة".

اللجان، لكن إذا تعلق الأمر بتعديلات جزئية محدودة في العدد، وهذا ما تشير إليه عبارة "كل تعديل"، حيث إن التعبير بالمفرد يفيد القلة العددية، فإن المُشرِّع الدستوري لم ير مانعا من عرضها مباشرة على الجلسة العمومية حتى من دون أن تعرّض من قبل على اللجنة المعنية، غير أنه في الآن نفسه، أعطى لمن يعنيه الأمر حق الرفض والاعتراض في مناقشتها وبحثها؛ وطبيعي أن يرتبط القبول أو الرفض بمدى قدرة من يعنيه الأمر على استيعاب وفهم وإمكانية تحديد الموقف المناسب من تلك التعديلات التي تعرض مباشرة على الجلسة العمومية أي من غير أن تعرض من قبل على اللجنة الخاصة.

ولا أظنني في حاجة، إلى بيان أن الحكم الوارد في الفصل 57 من الدستور لا يخص الحكومة إلا من جهة أنها معنية مباشرة بمشاريع واقتراحات القوانين المعروضة للمناقشة، وحيث إن وضع وتعديل النظام الداخلي وإقراره، وفقا لأحكام الفصل 44 من الدستور، يعتبر شأنا داخليا خاصا بالمجلس المعني، فإنّ قبول أو رفض بحث تعديل مادة من النظام الداخلي في الجلسة العمومية دون عرضها من قبل على اللجنة الخاصة يعتبر حقًا للمجلس وهو المعني بالبتّ فيه قبولاً أو رفضاً.

ثم إنه من جهة أخرى، فإنه في الحالة التي لا يريد فيها المشرع اللجوء إلى المسطرة الاستثنائية فإن المادة 77 من النظام الداخلي نفسها موضوع التعديل تطرح إشكالا على مستوى المسطرة العادية، وهذا ما سنبحثه في المطلب التالي:

المطلب الثالث

خصوصية المادة 11

وعدم إمكانية التطبيق العادي لمسطرة تعديل النظام الداخلي

مما تجدر الإشارة إليه، أن عدم تطبيق المسطرة العادية المنصوص عليها، وأن اللجوء إلى استعمال المقتضى الخاص الذي ينص على إمكانية تقديم تعديل مباشرة إلى الجلسة العمومية من قبل أن يعرض على اللجنة الخاصة، أملته خصوصية المادة 11 من النظام الداخلي¹⁴ للمجلس نفسها، موضوع التعديل، لأنها تتعلق بتشكيل مكتب المجلس، من حيث:

1. إن مكتب المجلس الذي يجب أن تودع به مقترحات تعديل النظام الداخلي، قد انتهت فترة انتدابه -المحددة في سنة تشريعية- ليلة الجمعة الثانية من أكتوبر، بموجب الفصل 37 من الدستور، وفي هذه الحالة ستتعدّر الإحالة إلى مكتب لم يتشكل بعد.

2. إن مكتب المجلس، مكوّن أساسي من مكونات لجنة النظام الداخلي، التي أوكل إليها المشرّع في المادة 178 من النظام الداخلي نفسه النظر في مقترحات التعديلات المتعلقة بالنظام الداخلي للمجلس، إذ إن اللجنة نفسها لا يمكن أن تباشر أشغالها في غياب مكوّن أساسي من مكوناتها، حيث وفقا للمادة 178 من النظام الداخلي "تتألف لجنة النظام الداخلي من رئيس المجلس وأعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء الفرق النيابية".

¹⁴ المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس النواب تنص على ما يلي: "يتألف مكتب مجلس النواب من الرئيس وثمانية نواب للرئيس: النائب الأول والنائب الثاني والنائب الثالث والنائب الرابع والنائب الخامس والنائب السادس والنائب السابع والنائب الثامن، ومحاسبان اثنان، وثلاثة أمناء."

وتأسيسا عليه، لن يكون بالإمكان تطبيق المسطرة العادية في غياب هيئة المكتب من حيث هي الجهة التي تودع لديها مقترحات التعديلات، ثم لأن اللجنة الخاصة المعنية بالنظر في التعديلات المتعلقة بالنظام الداخلي للمجلس لن تكون قائمة قبل تشكيل المكتب الجديد باعتباره أحد مكوناتها الرئيسية.

المطلب الرابع

خلاصة القول في المسألة

تأسيسا على ما سبق بيانه، ومن خلال ما جرى من اتصالات قبلية بشأن تعديل المادة 11 من النظام الداخلي للمجلس، يتبين:

أولا، أن للرئيس - كما لغيره من النواب - الحق في التقدم بتعديل مادة من مواد النظام الداخلي للمجلس من غير أن تعرض من قبل على اللجنة المعنية، خاصة وأن الأمر يتعلق بتعديل مادة فريدة، وموضوعها مما لا يستعصي فهمه واستيعابه واتخاذ الموقف منه قبولا أو رفضا، خاصة وأن مشروع التعديل تم التداول فيه على مستوى اجتماع رئيس المجلس برؤساء وممثلي الفرق النيابية، وعلم به جميع النواب وتداولت في شأنه الصحافة، سيما وأنه تعديل تقني محدد وواضح، يرمي فقط إلى خفض عدد نواب الرئيس من ثمانية إلى سبعة.

ثانيا، إنَّ للمجلس الحق - قبل الشروع في بحث التعديل والتصويت عليه - أن يبت ويحدد موقفه من مسألة عرض التعديل مباشرة على الجلسة العامة من قبل أن يعرض على اللجنة التي يعنيه الأمر، فهو سيد نفسه، يمكنه أن يعارض، كما يمكنه أن يوافق - إذا رأى أن الأمر، على النحو الذي بينت في الفقرة أعلاه - في عرض التعديل مباشرة على الجلسة العامة.

المبحث الثاني

إشكالية مسطرة مقترحات القوانين المجدّدة

المطلب الأول

الوضعية والإشكالية

حسب إحصائيات رسمية، يرقد في رفوف اللجان الدائمة بمجلسي البرلمان أكثر من 110 مقترح قانون، وهي مبادرات تشريعية اقترحها برلمانيون قياما منهم بواجب المساهمة في وضع تشريعات، تعتبر حلا لعدد من المشاكل، أو تطويرا وتحسينا لظروف اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية.

من هذه المقترحات ما ورد بشأنه طلب تحديد موعد للشروع في دراسته، ومنها ما لم يطلب أصحابه ذلك، ومنها ما تم تقديمه في اللجان المختصة، وقد تتوافق الحكومة مع اللجان بشأن بعضها على تأجيله بهدف تطويره في مشروع قانون شامل تقدمه الحكومة لاحقا، ومنها ما بتت اللجان في شأنه بالرفض، لكنه لم يبرمج بعد في الجلسة العمومية، بل منها ما هو في وضعية أكثر شذوذا، فبعد أن جاوز مرحلة القراءة الأولى، وفي الجلسة العامة عند القراءة الثانية تم إرجاعه إلى اللجنة المعنية، ولا زال في وضعية معلقة..

إنّ هذه الوضعية المقلقة أثارَت، وما تزال، الكثير من التساؤلات حول من المسؤول عن تأخير وتعطيل مسطرة المصادقة على مقترحات القوانين؟ هل هيئة المكتب؟ أم رؤساء اللجان الدائمة ومكاتبها؟ أم البرلمانيون أنفسهم؟ وهل للحكومة دور في ذلك؟ وإذا كان، فما هي حدوده؟

المطلب الثاني

مظاهر المساواة بين المشاريع والمقترحات

وضع المُشرِّع الدستوري المبادرات التشريعية سواء التي تتقدم بها الحكومة أو تلك التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، على قدم المساواة، فقد نصّ - في الفصل 45 من الدستور - على أن القانون يصدر عن البرلمان بالتصويت، هكذا دون تمييز بين المشاريع والمقترحات؛ وعبر آلية الاستقراء لِمَا ورد في الدستور بشأئهما، نسجل مظاهر هذه المساواة بينهما كما يلي:

1. حقُّ المبادرة

حوَّل المُشرِّع الدستوري حق المبادرة التشريعية للحكومة ولأعضاء البرلمان سواء بسواء، حيث نص على أن "للوزير الأول ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين"، (ف. 52).

2. الوضع بمكتب أحد مجلسي البرلمان

إنّ مشاريع ومقترحات القوانين توضع جميعها أول مرة بمكتب أحد مجلسي البرلمان، غير أنه بالنسبة لمشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة، فإنها توضع على الخيار "بمكتب أحد مجلسي البرلمان" وفقا للفصل 52 من الدستور، أما بالنسبة لمقترحات القوانين، فإنها توضع بحسب الواضع إما بمكتب مجلس النواب أو بمكتب مجلس المستشارين، وذلك وفقا للمادة 93 من النظام الداخلي لمجلس النواب، والمادة 85 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

3. إحالتها على اللجان

كما أن المشرع الدستوري ساوى بينهما، في أنهما يحالان معا على اللجان المختصة للنظر فيهما، فقد نصَّ المشرع في الفصل 54 من الدستور على أن "تحال المشاريع والاقتراحات لأجل النظر فيها على لجان يستمر عملها خلال الفترات الفاصلة بين الدورات".

4. التداول فيهما من لدن المجلسين

وساوى بينهما أيضا، في أنه "يتداول مجلسا البرلمان بالتتابع في كل مشروع أو اقتراح قانون بغية التوصل إلى اتفاقهما على نص واحد" طبقا لمقتضيات الفصل 58 من الدستور.

بناء عليه، نؤكد أنه على هذا المستوى من المسطرة لا فرق بين مشاريع ومقترحات القوانين، بدءاً بحق المبادرة، ومرورا بالوضع لدى مكتب المجلس، والإحالة على اللجان المختصة، وانتهاء بالدراسة والتصويت في الجلسة العامة.

المطلب الثالث

للحكومة حقّ الأسبقية والرفض

يتمثل مجال تدخل الحكومة في مسطرة البت في مقترحات القوانين، التي يبادر بها البرلمان، في أمور محددة معدودة، لا يمكن التوسع فيها أو الإضافة إليها، هي:

- حقّ الأسبقية والترتيب؛
- حقّ رفض المقترحات التي تخل بالتوازن المالي؛
- حقّ الدفع بعدم قبول المقترحات التي لا تدخل في مجال القانون.

1. حقّ الأسبقية والترتيب

حوّل المُشرّع الدستوري للحكومة حقّ التدخل في جدول أعمال كل من مجلسي البرلمان بالأسبقية وبالترتيب الذي تحدده مشاريع القوانين التي تقدمها واقتراحات القوانين التي تقبلها، وفقاً للفصل 56 من الدستور، وهو تدخل لا يمكن أن يستمر إلى ما لا نهاية، حيث إن الإنتاج التشريعي للحكومة ليس بالكثرة التي يشغل جميع الجلسات العامة للمجلسين معاً.

2. حقّ رفض المقترحات التي تخل بالتوازن المالي

بقوة القانون فإن "المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان تُرفض إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة للقانون المالي إما إلى تخفيض الموارد العمومية وإما إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود" طبقاً لمقتضيات الفصل 57 من الدستور، وقد أكد هذا الحق وبيّنه القانون التنظيمي للمالية في المادة 40 منه، فنصّ على أنه يتم بقوة القانون حذف أو رفض المواد الإضافية أو التعديلات الرامية إلى ما سبق النص عليه في الفصل 57 من الدستور.

3. حقّ الدفع بعدم قبول المقترحات التي لا تدخل في مجال القانون

حوّل المُشرّع الدستوري "للحكومة حقّ الدفع بعدم القبول كل اقتراح قانون لا يدخل في اختصاص السلطة التشريعية" وذلك وفقاً للفصل 53 من الدستور، حيث إن كل مقترح قانون تقدم به برلمانيون ورأت الحكومة أنه يدخل في اختصاصها التنظيمي يمكن أن تدفع بعدم القبول، فإذا تم التوافق معها حول اعتراضها سحب المقترح، وإذا لم يتوصل إلى اتفاق بشأنه تتوقف المناقشة، ويلجأ إلى المجلس الدستوري للفصل فيه.

المطلب الرابع

تمكين البرلمان من حقّ الطعن

وفي مقابل حقي الرفض والقبول التي للحكومة تجاه مقترحات القوانين التي يبادر بها البرلمان، فإن المشرّع الدستوري حوّل لكلّ من مجلسي البرلمان، حقّ الطعن لدى المجلس الدستوري في كلّ دفع تقدمت به الحكومة بعدم قبول مقترح قانون، بحجة أنه لا يدخل في اختصاص السلطة التشريعية، حيث نصّ في الفقرة الثانية من الفصل 53 من الدستور على أنّ "كل خلاف في هذا الشأن يفصل فيه المجلس الدستوري في ظرف ثلاثة أيام بطلب من أحد مجلسي البرلمان أو من الحكومة".

المطلب الخامس

النظام الداخلي لمجلس النواب يُزيل اللبس

وضع مجلس النواب في المادة 95 من نظامه الداخلي ثلاث مقتضيات توضح طبيعة العلاقة الممكنة بين الحكومة والمجلس فيما يتعلق بمسطرة مقترحات القوانين، رفعا لكل لبس محتمل حولها، كما يلي:

1. يجيل رئيس المجلس مقترحات القوانين المقدمة من لدن النواب إلى الحكومة ثلاثين يوما قبل إحالتها على اللجان الدائمة المختصة؛
2. إذا انصرم الأجل أمكن للجنة الدائمة المختصة برمجة دراستها؛
3. يجيئ رئيس المجلس الحكومة علما بتاريخ وساعة المناقشة في اللجنة.

* استنتاج

يتبين مما سبق، أن للبرلمان، من الناحية الدستورية، فرصا كثيرة لتسهيل المصادقة على مقترحات القوانين التي يبادر بها أعضاؤه، ومن ثم فإن مسؤولية تأخير برمجتها والبت فيها يتحملها بالأساس مكتبتا المجلسين ورؤساء اللجان الدائمة ومكاتبها وأصحاب المقترحات الذين لا يلحون في طلب ذلك؛ أمّا الحكومة فمجال تدخلها في تأخير البت بشأنها محدود جدا، ويمكن تجاوزه، إذا كانت هناك إرادة من لدن المسؤولين عن تدبير وتسيير شؤون مجلسي البرلمان.

المحور الثالث

قضايا وإشكالات حول

العمل الرقابي

مدخل حول مراقبة البرلمان للعمل الحكومي بين التشريع والممارسة (*)

تمهيد:

الدستور هو الأصل في مشروعية مراقبة البرلمان للحكومة، حيث نصّ الفصل 60 منه، على أن "الحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام البرلمان".

ومن نتائج هذه المسؤولية على المستوى الأول، أن للملك أن يعفي أعضاء الحكومة من مهامهم وأن يعفي الحكومة كاملة (ف 24 من الدستور).

أما على المستوى الثاني، فإن نتائجها تتدرج من النقد والتنبيه مروراً بالإحراج السياسي إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية في حالات رفض البرلمان للبرنامج الحكومي (ف.60 من الدستور)، وسحب الثقة (ف.75 من الدستور)، والموافقة على ملتمس الرقابة (ف.76 من الدستور).

وستتناول هذا الموضوع من خلال المطالب التالية:

1. أدوات المراقبة معدودة ومحصورة؛
2. مسؤولية الحكومة أمام الملك؛
3. مسؤولية الحكومة أمام البرلمان.

المطلب الأول

(*) هذا المبحث في أصله، عرض شاركت به في اللقاء الدراسي الذي نظّمته رابطة أطر البرلمان المغربي بتنسيق مع المدرسة الوطنية للإدارة في الرباط، يوم 14 مارس 2006.

وسائل المراقبة محصورة ومعدودة

في البداية، لا بدّ من الإشارة للخلفية الفكرية التي أُسّس عليها العمل البرلماني المغربي، حيث إنه لا يخفى أن المُشرِّع الدستوري المغربي تأثر إلى حدّ كبير بتجربة الجمهورية الفرنسية الخامسة سنة 1958، التي تأسست على فلسفة ما يعرف بـ "البرلمانية المعقلنة"، وهي عبارة عن مجموعة من التقنيات وُضعت للحدّ من حرية البرلمان، والمحافظة على التوازن بين السلط، وضبط الممارسة السياسية.

ومن تجليات هذه الفلسفة في الممارسة المغربية، ذات الصلة بموضوع العمل الرقابي نذكر، أنّ المُشرِّع وضع الإطار الدقيق والسياس المحكم لضبط العمل البرلماني والتحكم فيه على ثلاثة مستويات:

• أولاً، على مستوى الدستور

تناول المُشرِّع الدستوري البرلمان في ما يقارب الخمسين في المائة من فصول الدستور الثمانية والمائة، حيث دقّق في مقتضيات عديدة تتعلق بتنظيمه، منها أنه عمل على بيان سلطاته الرقابية، من حيث تخصيص جلسة أسبوعية بالأسبقية لأَسئلة أعضاء مجلسي البرلمان وجواز تشكيله لجانا نيابية لتقصي الحقائق؛ ثم بعلاقات البرلمان بالحكومة، وبغيره من المؤسسات.

وعلى الرّغم من أن بعضاً من هذه الأحكام لا تدخل في نطاق المسائل التي تعتبر دستورية بطبيعتها وجوهرها، بل هي من الاختصاصات الداخلية الطبيعية للمجالس التشريعية، فقد عمل المُشرِّع الدستوري على دسترتها، وهدف المُشرِّع الدستوري من إدماج مثل هذه الموضوعات في صلب الوثيقة الدستورية هو إضفاء الاستقرار والثبات على تلك الموضوعات، وذلك حتى لا تتعرض

للتغيير والتبديل إلا وفقا لمسطرة تعديل الدستور، حيث إن مراجعة الوثيقة الدستورية تخضع لمسطرة أكثر تعقيدا - في حالة الدستور الجامد- من تلك التي تُتبع في تعديل فروع القانون الأخرى.

• ثانيا، على مستوى القوانين التنظيمية

إنَّ المُشرِّعَ الدستوري لم يكفه ما أثبتته في الوثيقة الدستورية ولم يقنعه في ضبط إيقاع العمل البرلماني والتحكم فيه، بل أوكل لبعض القوانين التنظيمية بيان وتحديد مسائل وقضايا كثيرة أخرى ترتبط بالبرلمان، من هذه القوانين ذات الصلة بموضوعنا، القانون التنظيمي المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، القانون التنظيمي للمالية، القانون التنظيمي للمحكمة العليا.

وعلى الرغم من كون بعض تلك المسائل هي اختصاصات ذات طبيعة داخلية للمجالس التشريعية، فإنَّ المشرع هدف إلى تشريعها بواسطة القوانين التنظيمية لضمان خاصية الاستقرار والثبات نفسها لتلك المقتضيات الضابطة والمقيدة للعمل البرلماني، حيث إنَّ القوانين التنظيمية محدَّدة على سبيل الحصر في الدستور ومنبثقة عنه، كما أنَّ إقرارها وإصدارها وتعديلها يتطلب إجراءات خاصة أشدَّ من تلك التي يتطلبها إصدار القوانين العادية، ومن خاصية القوانين التنظيمية أيضا أنها جزء لا يتجزأ من الكتلة الدستورية التي يحتكم إليها المجلس الدستوري في مطابقة النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان والقوانين العادية لأحكام الدستور.

• ثالثاً، على مستوى النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان

إنَّ المُشرِّعَ الدستوري حِرْصاً منه على ما سلف، ومنعا لكل مجاوزة محتملة سواء للدستور أو للقوانين التنظيمية أثناء الممارسة التطبيقية للمقتضيات المتعلقة بالعمل البرلماني نصَّ على وجوب وضرورة أن يضع كل من مجلسي البرلمان نظامه الداخلي الخاص به، الذي يتضمن جميع الإجراءات المتبعة وطرق تنظيم مداولاته.

ومن ناحية ثانية، وهي في اعتقادي الأكثر اعتباراً، توخى النصّ على ضرورة إخضاع النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان لمراقبة الدستورية، من حيث هو امتداد للدستور والقوانين التنظيمية ومكملّ لهما ومفسّر لهما، ومن ثم يجب أن يكون مطابقاً للقانون الأساسي وللقوانين التنظيمية، ففي الفصل 44 من الدستور نصّ المُشرِّع على أن "يضع كل من المجلسين نظامه الداخلي ويقره بالتصويت، ولكن لا يجوز العمل به إلا بعد أن يصرح المجلس الدستوري بمطابقته لأحكام هذا الدستور".

ويعتبر البرلمان هو المؤسسة الدستورية الوحيدة، التي خصَّها المُشرِّع الدستوري المغربي بهذا الحكم، أي وجوب وضع النظام الداخلي وضرورة إخضاعه لمراقبة الدستورية، وقد توخى المُشرِّع بهذا الحكم تفادي كل مناطق الظل، والحذر من المتشابهات، التي يمكن أن تكون معبّراً لأي مجاوزة غير متوقعة من لدن البرلمان الذي يطمع بطبيعته إلى توسيع نفوذه وصلاحياته؛ وأراد أن تكون قواعد تدبير المداولات والتشريع والمراقبة بيّنة واضحة ومعلومة سلفاً للجميع.

• استنتاج

من خلال هذه المستويات الثلاث تبين أن المشرع الدستوري وضع الإطار العام وكذا التفصيلي لكل القواعد المنظمة للعمل البرلماني ومنها قواعد العمل الرقابي، وتأكيدا لهذا التوجه نورد ما قضت به الغرفة الدستورية من عدم دستورية المادة 44 من النظام الداخلي لمجلس النواب 1985 لما ورد فيها من مقتضيات تتعلق بتشكيل لجان تقصي الحقائق ولم يكن الدستور حينئذ قد نصّ عليها بعد، وجاء في نص القرار بأن الدستور "حدّد على سبيل الحصر اختصاصات مجلس النواب والحكومة وأنّ كل واحدة من هاتين السلطتين تتمتع بكامل الحرية في نطاق اختصاصاتها، وقد أحدث الدستور نوعا من التعاون بينهما ونظمه، بحيث أسند كذلك لمجلس النواب مراقبة عمل الحكومة، غير أنه لم يجعل هذه المراقبة مطلقة وبدون حدود بل نظمها هي الأخرى، ونصّ على سبيل الحصر على وسائل ممارستها وحدّد كيفية استعمال هذه الوسائل وذلك في فصوله 49 و55 و74 و75 أما لجان البحث فإنه لم ينص عليها في أي فصل من فصول الدستور وأنه لا يسوغ أن تضاف إلى هذه الوسائل للمراقبة وسائل أخرى بواسطة القانون الداخلي إذ أن الاختصاص في هذا الميدان الخاص بالعلاقات بين السلطة التشريعية والحكومة والذي يمس بالتوازن بينهما يرجع إلى الدستور¹⁵.

إنّ أهمّ ما ينبغي استنتاجه من هذا المدخل، هو العلم بأنّ أدوات مراقبة البرلمان للعمل الحكومي في إطارها الدستوري هي على سبيل العدّ والحصر، ولا يمكن للبرلمان أن يُبدع أدوات جديدة خارج ما نصّ عليه الدستور، والمعدود

¹⁵مقرر رقم 182 صادر في 5 ذي الحجة 1405 (22 غشت 1985).

منها يمارس وفقا للضوابط والحدود والأحكام التي وضعها المشرع الدستوري ولا يمكن الخروج عليها أو تجاوزها.

"إن هذه الأحكام تدرج في إطار ما يسمى بالعقلنة البرلمانية الهادفة في مجملها، إلى ضبط سير المؤسسة البرلمانية وتأطير ممارستها لاختصاصاتها بالتنصيص في الدستور والقوانين المكملة له، على القواعد المنظمة لدورها والمحددة لملاحم ومراحل الإجراءات التي تتبعها لإنجاز مهامها في ميدان التشريع والمراقبة، ومن جهة أخرى، إلى جعلها تتقيد بالأحكام الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنظيمية.¹⁶

المطلب الثاني

مسؤولية الحكومة أمام الملك

تمارس الحكومة صلاحياتها التنفيذية في إطار الضوابط التي وضعها المشرع الدستوري، ومن حيث إنها مسؤولة أمام الملك فإنها تمارس مهامها تحت إشرافه، فالملك يرأس المجلس الوزاري (ف. 25 من الدستور)، ولا يمكن أن تعرض الحكومة وتُحيل على البرلمان أو تبت في عدد من القضايا قبل المداولة في شأنها بالمجلس الوزاري، وهذه القضايا حددها المشرع الدستوري في الفصل 66 من الدستور كما يلي:

1. القضايا التي تم السياسة العامة للدولة؛
2. الإعلان عن حالة الحصار؛
3. إشهار الحرب؛
4. طلب الثقة من مجلس النواب لمواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها؛

¹⁶ مجلة المجلس الدستوري، السنة الأولى، العدد الأول، 2002، ص 55.

5. مشاريع القوانين قبل إيداعها بمكتب أحد مجلسي البرلمان؛(ف.62)

6. المراسيم التنظيمية؛

7. المراسيم المتعلقة باختتام دورات البرلمان (ف.40)، وجمع البرلمان في

دورات استثنائية وإعلان اختتامها (ف.47)، ومراسيم تدابير مؤقتة ولغاية

معينة يختص القانون عادة باتخاذها (ف.45)، ومراسيم القوانين التي تُصدر

الحكومة خلال الفترة الفاصلة بين دورات البرلمان (ف.55)؛

8. مشروع المخطط؛

9. مشروع مراجعة الدستور.

المطلب الثالث

مسؤولية الحكومة أمام البرلمان

تأسيسا على الاستنتاج السابق، فإنّ أدوات مراقبة البرلمان للحكومة -
وفقا للإطار الدستوري- يمكن حصرها وطرق ممارستها كما يلي:

• الفقرة الأولى: مناقشة البرنامج الحكومي والتصويت عليه

تعتبر مناقشة البرنامج الحكومي أول محطة وأول امتحان تُختبر فيه الحكومة من لدن البرلمان، حيث إنه بمقتضى الفصل 60 من الدستور يتقدم الوزير الأول أمام كل من مجلسي البرلمان بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه، ويكون هذا البرنامج موضوع مناقشة أمام كلا المجلسين ويتلو مناقشته في مجلس النواب تصويت يجب أن يقع وفق الشروط المنصوص عليها في الفقرتين الثانية والثالثة من الفصل 75 أي التصويت بالأغلبية المطلقة، وبعد ثلاثة أيام من تقديمه، ويترتب على هذا التصويت، في حالة الرفض، استقالة الحكومة استقالة جماعية.

وهذه الآلية لا تطرح إشكالا حقيقيا على مستوى الممارسة، حيث إن هذه المناقشة وذاك التصويت يقعان عشية تشكيل الحكومة على أساس أغلبية برلمانية واضحة، والأمور لا زالت في بدايتها، وحتى بالنسبة للمعارضة فإن مناقشتها لا تكون بالحدة الكبيرة حينئذ، إذ يفرض المنطق أن تمنح المعارضة بعض الوقت للحكومة لتنفيذ برنامجها والتأكد من مدى جدية سياساتها.

• الفقرة الثانية: طلب الثقة

نظم المشرع الدستوري هذه الوسيلة الرقابية في الفصل 75 من الدستور، حيث إنه "بإمكان الوزير الأول-بعد المداولة في المجلس الوزاري- أن يربط لدى مجلس النواب مواصلة الحكومة مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يفضي به الوزير الأول في موضوع السياسة العامة أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه. ولا يمكن سحب الثقة من الحكومة أو رفض النص إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، ولا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على اليوم الذي طرحت فيه مسألة الثقة، ويؤدي سحب الثقة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية.

أما على مستوى الممارسة، فإن الحكومات المتعاقبة -حسب علمي- لم يسبق لها أن اختارت هذا الاختبار، وحتى عندما تريد أن تقدم تصريحا أمام البرلمان، فإنها تقدمه في إطار التصريحات التي تعقبها أو لا تعقبها مناقشة والتي لا يتبعها تصويت كيفما كان نوعها، (المادة 148 من النظام الداخلي لمجلس النواب).

• الفقرة الثالثة: ملتمس الرقابة

نظم المشرّع هذه الأداة الرقابية في الفصلين 76 و77 من الدستور، حيث إنه أعطى لمجلسي البرلمان إمكانية معارضة مواصلة الحكومة تحمل مسؤولياتها بالموافقة على ملتمس الرقابة، حيث تؤدي الموافقة على ملتمس الرقابة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية.

وقد وضع المشرّع لهذه الآلية شروطا منها:

- أن طلب ملتمس الرقابة لا يُقبل إلا إذا وقع على الأقل ربع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس.
- ولا تصح الموافقة على ملتمس الرقابة من لدن مجلس النواب إلا بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم،
- ولا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداعه؛
- لا يُقبل تقديم أي ملتمس رقابة بعد الموافقة على ملتمس سابق خلال السنة نفسها.

أمّا على مستوى الممارسة، فهذه الوسيلة نادرة الحدوث، حيث لم يشهد البرلمان المغربي إلا محاولتين اثنتين في ظروف سياسية خاصة لم تؤدي إلى إسقاط الحكومة (ملتمس 1964 وملتمس 1990)؛ ولعل السبب يعود في الأساس إلى الشروط التعجيزية المشار إليها سابقا، حيث إن الأغلبية الحكومية في الممارسة المغربية، أغلبية مريحة جدا، فالحكومة عندما تكون مساندة بأغلبية تلك طبيعتها وتكون المعارضة لا تمثل مجتمعة نصاب الربع كشرط أساس لمجرد التقدم بالطلب فإن هذه الوسيلة تفقد جاذبيتها، خاصة وان الموافقة على الملتمس لا تتم إلا بتصويت الأغلبية، وحتى إذا ما توفر النصاب فإن التقدم بملتمس الرقابة لن

يكون الغرض منه هو إسقاط الحكومة بقدر ما يكون مناسبة لفتح نقاش مثير للرأي العام تستطيع من خلاله الأقلية البرلمانية تسويق نفسها كبديل في الاستحقاقات القادمة.

• الفقرة الرابعة: لجان تقصي الحقائق

بمقتضى الدستور المغربي لسنة 1992 عمل المشرع على دسترة لجان تقصي الحقائق، وهو الأمر الذي أعيد إقراره في دستور 1996، فوفقا للفصل 42 من الدستور "يجوز أن تُشكَّل بمبادرة من الملك أو بطلب من أغلبية أعضاء أي من المجلسين لجان نيابية لتقصي الحقائق يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة وإطلاع المجلس الذي شكلها على النتائج التي تنتهي إليها أعمالها".

وعلى مستوى الممارسة فقد عرف البرلمان المغربي محاولات معدودة في هذا المجال، لا زالت في حاجة إلى التطوير في الممارسة والجرأة في الاستعمال، خاصة وأن المشرع قيد هذه الوسيلة بقيود منها:

- أن تكون بطلب من الأغلبية، مما يجعلها، في الحقيقة، وسيلة للأغلبية وليس للمعارضة، والأغلبية - في الغالب الأعم - تجامل الحكومات التي تساندها لحسابات سياسية، مما يفقد البرلمان استعمال أداة رقابية على قدر كبير من الأهمية، ويتوقف تشكيلها على رغبة الأغلبية الحكومية.
- لا يجوز تكوين لجان لتقصي الحقائق في وقائع تكون موضوع متابعات قضائية ما دامت هذه المتابعات جارية.
- تنتهي مهمة كل لجنة لتقصي الحقائق سبق تكوينها فور فتح تحقيق قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها.

وهذه تقنية وضعها المشرّع رهن إشارة الحكومة تلجأ إليها للتهرب من كشف مثالب وعيوب تسييرها، وتسحب البساط من تحت أقدام البرلمان.

- يحدد قانون تنظيمي طريقة تسييرها، وهذه أيضا تقنية لضبط أعمالها والتحكم في نتائجها.

• الفقرة الخامسة: الأسئلة

تعتبر الأسئلة هي أكثر الوسائل التي نصّ عليها المشرّع الدستوري استعمالا في مراقبة البرلمان للحكومة، من حيث سهولة مسطرة تفعيلها، ومن حيث محدودية تأثيراتها السياسية إذ لا يصل الأمر فيها إلى مستوى إثارة المسؤولية السياسية كما هو الشأن بالنسبة للمتمس الرقابة.

وقد نظّم المشرّع هذه الأداة في الفصل 56 من الدستور، حيث أوجب على مكتب المجلس المعني بوضع جدول أعمال المجلس أن يخصص بالأسبقية جلسة في كل أسبوع لأسئلة أعضاء المجلس وأجوبة الحكومة عليها، كما أوجب على الحكومة أن تدلي بجوابها خلال العشرين يوما التالية لإحالة السؤال إليها.

لكن على مستوى الممارسة نسجل الملاحظات التالية:

- إن وجوب إدلاء الحكومة بجوابها على الأسئلة في العشرين يوما يعتبر وجوبا معنويا ما دام لم يرتّب المشرّع جزاءً على مجاوزة الأجل الدستوري، وما دام لم يمكن البرلمان من وسيلة لمقاضاة الحكومة بسبب تأخرها أو حتى رفضها الجواب على الأسئلة.

- ثم إنّ هذا الوجوب يضيع نتيجة الغياب المتكرر لأعضاء الحكومة بسبب وبدون سبب، فيكون التغيب -من غير إنابة- وسيلة للتهرب من

الجواب خاصة على أسئلة مرتبطة بزماها حيث يكون الجواب عنها خارج المناسبة لا معنى له ويفقد قيمتها السياسية.

- والآن وخلال هذه الفترة التشريعية (2002-2007) طلعت علينا الحكومة ببدعة جديدة وغير مسبوقه هي ردّ الأسئلة إلى البرلمانين المعنيين لتطلب منهم تحويلها إلى ملتمسات أو طلبات أو شكايات، وهذه ممارسة غير دستورية البتة - كما سيأتي بيانه في المبحث اللاحق- لأن المشرّع الدستوري تحدث عن الأسئلة بإطلاق ولم يمنع الأسئلة الشخصية أو المحلية أو غير ذلك.

• الفقرة السادسة: الطعن في دستورية القوانين العادية

أعطى المشرّع الدستوري للبرلمان إمكانية الطعن في دستورية القوانين العادية (مراقبة دستورية القوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان مراقبة واجبة وليست اختيارية)، فقد جاء في الفقرة الثالثة من الفصل 81 أن "للملك أو الوزير الأول أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين أو ربع أعضاء مجلس النواب أو أعضاء مجلس المستشارين أن يجيئوا القوانين قبل إصدار الأمر بتنفيذها إلى المجلس الدستوري ليبت في مطابقتها للدستور".

وهذه أيضا على مستوى الممارسة يصعب تحقيقها، فشرط النصاب الممثل في ربع أعضاء المجلس يعيق استعمال هذه الوسيلة، يكفي أن أذكر أن فرق المعارضة مجتمعة عجزت لسنتين متتاليتين عن تقديم عريضة طعن إلى المجلس الدستوري تتعلق بعدم دستورية قوانين المالية 2005 و2006.

• الفقرة السابعة: مناقشة مشروع القانون المالي

اهتم المشرّع الدستوري بالقانون المالي اهتماما خاصا، حيث أفرد له فصولا من الدستور، في دلالة واضحة على أهميته، ولأجل ذلك خصّ المشرّع

الدستوري مسطرة وضعه ومناقشته والتصويت عليه بقانون تنظيمي يخضع لمراقبة المجلس الدستوري، يضبط به مسار مناقشته ويحددها..

ومن تم فإن اعتباره ضمن آليات الرقابة البرلمانية على الحكومة يأتي من جهة أهميته واهتمام الرأي العام بمتابعة مناقشته ومعرفة مقتضياته، لهذا يهتم به البرلمان من حيث هو مناسبة لمناقشة الحكومة في سياستها العامة والقطاعية ليس إلا.

غير أن القانون، الذي هو الأجدر -في نظري- بالاهتمام والعناية، ويمكن أن يكون أكثر فاعلية في مراقبة العمل الحكومي، هو قانون التصفية، لكن للأسف فإن الحكومة تضيع على البرلمان فرصة الاهتمام به عندما تتباطأ في إحالته على البرلمان، وهذا لعمري من الأمور التي ينبغي أن يجتهد البرلمان في تعديلها في القانون التنظيمي للمالية، ففرنسا مثلاً -التي نأخذ عنها- ذهب مُشرّعها إلى أنه لا يمكن أن يحال على البرلمان قانون المالية الجديد ما لم يحل قبله في آجال معينة قانون التصفية.

المبحث الثاني إشكالية رد الحكومة لأسئلة النواب ورفض الجواب عليها

المطلب الأول الوقائع والإشكالية

في سابقة هي الأولى من نوعها في تاريخ الحياة البرلمانية المغربية، وفي تحدٍّ غير مسبوق لصلاحيات المؤسسة التشريعية، أرجع الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان عددا من الأسئلة الكتابية التي وجهها أعضاء من مجلس النواب إلى أعضاء من الحكومة.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الأسئلة وجهها النواب بواسطة رئيس المجلس، وفي احترام كامل للشروط التنظيمية المقررة في النظام الداخلي؛ وقد أعاد الوزير عددا كبيرا منها مباشرة إلى النواب دون المرور عبر رئيس المجلس المخوّل قانونيا بإجراء جميع الاتصالات الخارجية؛ وطلب في الآن نفسه -دون موجب قانوني يبرر تدخله- من كل نائب معنيّ العمل على إعادة صياغة سؤاله في شكل "ملتمس"، أو "طلب"، أو "شكاية".

وهذا إجراء لا يوجد له نظير في أداء الوزراء المكلفين بالعلاقات مع البرلمان السابقين، ولا أظنُّ أنّ من اللاحقين -بعد بيان تهافته- من يقدم على إجراء كهذا من شأنه الإخلال باستقلالية المؤسسة التشريعية، أو التدخل في

الطريقة التي يختارها نواب الأمة لممارسة رقابتهم على الحكومة، باعتبارها حقا شخصيا كفله الدستور لكل واحد منهم.

والجدير بالذكر أيضا، أن في الفترة التشريعية الخامسة (1993-1997) حاول مكتب المجلس، وهو مؤسسة منتخبة وموكل إليه تدبير شؤون المجلس الداخلية، وضع مقتضيات في النظام الداخلي تحوّل للمكتب حق تحويل الأسئلة الشفهية التي يُقدّر أن لها طابعا شخصيا أو محليا أو سبقت الإجابة عنها إلى أسئلة كتابية دون موافقة أصحابها؛ وعلى الرغم من كون مكتب المجلس اختار سلوك المشروعية القانونية، وتدخل فيما هو من اختصاصه، وعلى الرغم من أنه لم يبلغ حق السؤال من حيث المبدأ، بل طلب مجرد حق تحويله من سؤال شفوي إلى سؤال كتابي، إلا أن المجلس الدستوري قضى في شأن هذا المقتضى بأنه غير مطابق للدستور، لأن الدستور ينص على "أن مساءلة الحكومة حق شخصي للنواب يمارسونه دون تدخل من أي كان في الطريقة التي يختارونها لممارسته"؛ الشيء الذي أدى بالمجلس إلى تعديل المادة المعنية للملاءمة مع قرار المجلس الدستوري، وذلك بإضافة شرط موافقة النائب واضح السؤال عند عملية تحويل كل سؤال شفوي إلى سؤال كتابي.

و مناقشتنا لهذا الإشكال، ستكون من خلال المطالب التالية:

- مفهوم السؤال البرلماني، وإطاره في الدستور وفي النظام الداخلي للمجلس، وعلاقة ذلك بموضوع النزاع.
- أوجه مخالفة هذا الإجراء لأحكام الدستور.
- أي دور للمجلس الدستوري في مثل هذا النزاع.
- الحفر في الخلفية السياسية لهذا الإجراء.

المطلب الثاني

مفهوم السؤال البرلماني

في الفصل 56 من الدستور نصَّ المُشرِّع على أن "تُخصَّص بالأسبقية جلسة في كل أسبوع لأسئلة أعضاء مجلسي البرلمان وأجوبة الحكومة"، وأنه "يجب أن تدلي الحكومة بجوابها خلال العشرين يوماً التالية لإحالة السؤال إليها". نلاحظ من خلال هذا النص، كيف أثبت المُشرِّع الدستوري حق أعضاء مجلسي البرلمان في التوجه إلى الحكومة بأسئلة، هكذا بدون قيد أو شرط. وقد وضع النظام الداخلي للمجلس الضوابط التنظيمية لممارسة هذا الحق، أذكر منها اثنين لهما علاقة بتحرير محل النزاع:

1. أن لا يهدف إلى خدمة أغراض شخصية. (المادة 155)

إن ما جرى به العمل ويعتبر من التقاليد والأعراف البرلمانية المتعارف عليها عالمياً، هو تجنب استغلال الأسئلة باعتبارها أداة رقابية وتسخيرها لتحقيق الأغراض والمصالح الشخصية المادية والمعنوية، خاصة منها المتعلقة بوضع السؤال، وهذا شرط يتأكد بصفة خاصة بالنسبة للأسئلة الشفوية التي تقدم في الجلسات العمومية وتنقل وقائعها الإذاعة والتلفزة مباشرة، أما بالنسبة للأسئلة الكتابية فالأمر فيه سعة، بدليل أن المُشرِّع قرر في المعيار التالي أن:

2. لمكتب المجلس أن يُحوَّل كل سؤال شفوي له طابع شخصي أو

محلي إلى سؤال كتابي بعد إشعار صاحب السؤال بذلك كتابة، وللنائب أجل ثمانية أيام ليعلن عن موافقته أو رفضه، وتعتبر عدم إجابة النائب المعني بالأمر موافقة على تحويل السؤال الشفوي إلى كتابي. (المادة 157)

ومن ثم، فإن مكتب المجلس هو المخوّل قانوناً إذا ما قدّر أن سؤالاً شفهيّاً له "طابع شخصي أو محلي" أن يحوّلَه فقط إلى سؤال كتابي وبعد موافقة صاحبه؛ أمّا إذا تمسّك به كسؤال شفوي على الرغم من طابعه الشخصي أو المحلي فليس لأحد الحقّ أيّاً كان ومهما كانت المبررات - كما قضى بذلك المجلس الدستوري- أن يتدخل في الطريقة التي يختارها البرلمان لممارسة حقه الشخصي في الرقابة على أعمال الحكومة.

وتأسيساً عليه، فإن كل نص له صياغة استفهامية يعتبر سؤالاً يدخل في عموم مراد المشرّع الدستوري في الفصل 56 من الدستور، وكل سؤال استوفى الإجراءات التنظيمية والشروط الشكلية المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس، وأحاله المكتب إلى الحكومة يعدّ سؤالاً دستورياً لا يسع الحكومة إلا أن تجيب عنه داخل الأجل المنصوص عليه في الدستور.

وأحسب أن هذه السابقة، التي أعطى فيها الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان لنفسه حق التدخل في الطريقة التي يختارها ممثلو الأمة في مساءلة الحكومة، تحتاج إلى وقفة خاصة من لدن جميع البرلمانيين من أجل ردّ الأمور إلى مسارها الطبيعي، حيث إنّ السكوت في هذه الحالة سيكرس واقعا، والإقرار بالأمر الواقع سيضعف من أداء البرلمان الرقابي.

وأحسب أيضاً أنّ الأمر يتطلب من الفقهاء الدستوريين وكل الغيورين على حرمة هذه المؤسسة أن يدلّوا برأيهم في الموضوع/النازلة.

المطلب الثالث

أوجه المخالفة للدستور

إنّ إرجاع الأسئلة الكتابية من لدن الحكومة إلى النواب، واقتراح تحويلها إلى "ملتمس" أو "طلب" أو "شكاية" يعتبر غير مطابق للدستور من أوجه عديدة:

- الأول، من حيث هو إخلال بمبدأ فصل السلط واستقلاليتها

إنّ المشرّع الدستوري عندما قرر أن "الحكومة مسؤولة أمام البرلمان"، قرر تفعيلاً لهذا المبدأ أن "تخصص بالأسبوعية جلسة في كل أسبوع لأسئلة أعضاء مجلسي البرلمان وأجوبة الحكومة".

وقد جاء هذا القرار مباشرة بعد الحديث عن حق الأسبوعية في اعتماد الترتيب الذي تحدده الحكومة لجدول الأعمال الذي يضعه كل من مجلسي البرلمان، مخافة أن تستند إليه الحكومة لشغل البرلمان بمناقشة مشاريع القوانين التي تقدمها، ومن ثم تحول دون أعضاء مجلسي البرلمان وممارسة حق الرقابة على أعمالها وسياساتها وحققهم في مساءلتها عن مدى احترامها لتعهداتها والتزاماتها التي أعلنت عنها في البرلمان. ولهذا قرر المشرّع الدستوري، تشيبتاً لهذا الحق وبالوضوح الذي لا يدع مجالاً لأي تأويل يمكن استغلاله للهروب من المساءلة أو تأجيلها، أنه "تخصص بالأسبوعية جلسة في كل أسبوع لأسئلة أعضاء مجلسي البرلمان وأجوبة الحكومة".

نلاحظ انطلاقاً من هذا النص، أنّ المشرّع الدستوري تحدث عن "أسئلة"، هكذا بالمطلق، دون قيد أو شرط، ولم يفرّق بين أسئلة شفوية أو كتابية، كما لم يميز بين الأسئلة التي تتناول قضايا محلية أو شخصية، أو الأسئلة التي تهتم

بالقضايا الوطنية أو غيرها... بحيث إن كل ما يمكن أن يدخل في مفهوم السؤال يمكن إدراجه في الجلسات العمومية المخصصة لأسئلة البرلمانين ولا يسع الحكومة حينئذ، بنص الدستور، إلا أن تجيب عنها.

وحيث إن أعضاء البرلمان يستمدون نيابتهم من الأمة، فإن ممارستهم لمهامهم التشريعية والرقابية "حق شخصي يمارسونه دون تدخل من أي كان في الطريقة التي يختارونها لممارسته"، وهذا ما قرره المجلس الدستوري في قراره رقم 52.95 الصادر في 3 يناير 1995.

بناء عليه، فإن رد الوزير لأسئلة النواب وإرجاعها إليهم دون جواب يعتبر تدخلا في حق شخصي لا يقر الدستور التدخل فيه من أي كان.

- الثاني، من حيث إن إرجاع الأسئلة إخلال بالأجل الدستوري.

إن المُشرِّع الدستوري بعد أن ضمن الثبات لحق ممثلي الأمة في مساءلة الحكومة بالتنصيص عليه في الدستور، وقرر ضرورة أن تخصص لذلك بالأسبقية جلسة أسبوعية أيضا، نصَّ بموازاة ذلك على أنه "يجب على الحكومة أن تدلي بجوابها خلال العشرين يوما التالية لإحالة السؤال إليها".

وهذا يعني أنه بمجرد أن يحيل مكتب المجلس أسئلة النواب إلى الحكومة يبدأ العداد في احتساب الأيام، دون تمييز بين أيام العمل وأيام العطل، وتكون الحكومة ملزمة بالجواب على الأسئلة بتمام العشرين يوما كحد أقصى.

من ثم، فإن ما أقدم عليه الوزير من رد الأسئلة إلى النواب، فضلا عن كونه عطل حقا دستوريا، أوقع الحكومة في مخالفة الأجل الدستوري الذي يجب عليها أن تدلي خلاله بجوابها على أسئلة أعضاء مجلس النواب، كما قضت بذلك الفقرة الثانية من الفصل 56 من الدستور الواردة أعلاه.

- الثالث، من حيث إن الاقتراح تزيُّدٌ على الدستور.

إنّ المشرّع الدستوري قد حدّد بدقة وبكيفية لا تقبل الزيادة علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية، وليس في الدستور أداة غير الأسئلة أو ملتزمات الرقابة بشروطها، ومن ثم لا يمكن التوسع في نص الدستور وإضافة أدوات جديدة مثل تلك التي اقترحها الوزير أي: "الملمس" و"الطلب" و"الشكاية"، وهذا ما أكدته الغرفة الدستورية في مقررها عدد 58 الصادر في فاتح أبريل 1971. بمناسبة فحصها للمادة 109 من النظام الداخلي لمجلس النواب 1970.

وبناء عليه يعتبر اقتراح الوزير مخالفا للدستور.

- الرابع، من حيث عدم الاختصاص.

إن النظام الداخلي لمجلس النواب حول لمكتب المجلس فقط وبشروط حددها صلاحية النظر في مدى احترام الأسئلة للشروط المتعلقة بوحدة الموضوع أو خدمة أغراض شخصية أو توجيه تهمة شخصية إلى الوزراء، ثم إن الصلاحيات المخولة للوزير المكلف بالعلاقة مع البرلمان قانونيا ليس فيها ما يشير إلى إمكانية قيامه بمثل هذا الإجراء.

وبناء عليه، فإن قيام الوزير بإجراء طلب التحويل يعد مجاوزة بيّنة لحدود اختصاصاته.

- الخامس، من حيث إن الإحالة من مكتب المجلس إقرار بمشروعية

الأسئلة

وحيث إن الأسئلة موضوع النزاع محالة إلى الحكومة بقرار من مكتب المجلس المخول قانونيا بالنظر في مدى استيفاء الأسئلة للشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس، فإن إرجاعها دون جواب -بعد أن جاوزت هذه

المرحلة- يعتبر طعنا في مشروعية قرارات مكتب المجلس الذي أوكل إليه المشرّع الدستوري تدير شؤون المجلس بنص الفقرتين الثالثة والرابعة من الفصل السابع والثلاثين من الدستور.

- السادس، من حيث إن نوع تلك الأسئلة المتنازع بشأنها مما جرى به العمل دون نكير

فالأسئلة الكتابية التي طلب الوزير تحويلها إلى ملتزمات أو شكايات أو طلبات سبق للحكومة أن أجابت على مثيلاتها منذ كان البرلمان دون إنكار من أحد، والشواهد على ذلك من العهد القريب بل ومن العهد البعيد كثيرة، فإذا كانت مقبولة بالأمس فلماذا ترفض اليوم، وما الذي تغير اليوم عن الأمس، أظن أن الإجابة ستفصح عنها الإحصائيات.

بعد بيان هذه المخالفات الواضحة والقاطعة لمقتضيات الدستور وروحه، وكذا لمقررات القضاء الدستوري يطرح السؤال حول الدور المفترض للمجلس الدستوري للفصل في مثل هذه النزاعات، وهذا ما سنبحثه في المطلب التالي:

المطلب الرابع

أي دور للمجلس الدستوري

قبل الانتقال إلى بيان الخلفيات السياسية لهذا الخلاف الواقع بين الحكومة ممثلة في شخص الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان وأعضاء من مجلس النواب خصوصا منهم نواب المعارضة ممثلة في فريق العدالة والتنمية، بشأن إرجاع الحكومة لعدد من الأسئلة الكتابية وعدم الجواب عنها، وعلاقة ذلك بالإحصائيات المقارنة لعدد الأسئلة الكتابية لكل فريق، فإن سؤالا يثور بالمناسبة حول الدور المفترض للمجلس الدستوري في البت في نزاع كهذا، خاصة وأنه يتعلق بخلاف حول تطبيق الفصل 56 من الدستور.

للبحث في هذا السؤال، لا بد أولاً من الرجوع إلى المرجعية القانونية التي توطر عمل المجلس الدستوري وتحدد اختصاصاته؛ وثانياً بيان العلاقة الممكنة بين هذه الاختصاصات والنازلة موضوع النزاع؛ وثالثاً النظر في مدى وجود الحاجة إلى تعديل القانون التنظيمي للمجلس الدستوري.

يبيّن المشرّع أن اختصاصات المجلس الدستوري مسندة إليه بفصول الدستور وبأحكام القوانين التنظيمية؛ وهي تشمل - كما هو مبين في الفصل 87 من الدستور - مراقبة مطابقة القوانين التنظيمية والقوانين التي تحال عليه من جهات الاختصاص والنظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان للدستور، ومراقبة صحة الانتخابات التشريعية وعمليات الاستفتاء؛ كما أنه - وفقاً للفصل 53 من الدستور - يفصل في منازعات الاختصاصات التشريعية والتنظيمية بين الحكومة والبرلمان؛ كما أنه يثبت أيضاً عند الاقتضاء، التجريد أو الاستقالة من الانتداب أو من الوظيفة المتنافية مع هذا الانتداب والإحاق بالنسبة لهذه الوظيفة، ويبت في حالة وجود شك في التنافي، ويثبت شغور مقعد بمجلس النواب أو بمجلس

المستشارين عقب وفاة شاغله وفقا لما نصّ عليه القانونين التنظيميين لمجلس النواب ومجلس المستشارين؛ ثم انه يبت أيضا في حالة النزاع بين الحكومة وأحد مجلسي البرلمان بشأن تطبيق مقتضيات القانون التنظيمي المتعلق باللجان البرلمانية لتقصي الحقائق كما نصت على ذلك المادة 20 منه.

يتبين من خلال هذا العرض أن جميع هذه الاختصاصات مسندة إلى المجلس الدستوري إما بفصول الدستور أو بأحكام القوانين التنظيمية، ومن ثم فإنها محددة على العد والحصر ولا يمكن التوسع فيها.

لكن بالرجوع إلى هذه الاختصاصات يمكن أن نقف على أوجه التشابه بين النازلة موضوع النزاع وبين عدد من تلك الاختصاصات كما يلي:

• جاء في الفصل 53 من الدستور أن "للحكومة أن تدفع بعدم القبول كل اقتراح أو تعديل لا يدخل في اختصاص السلطة التشريعية. وكل خلاف في هذا الشأن يفصل فيه المجلس الدستوري".

بالنظر في هذا الفصل يتبين أن المشرّع أسند للمجلس الدستوري الفصل في كل خلاف بين الحكومة والبرلمان في شأن اختصاص السلطة التشريعية، وأحسب أن النزاع الواقع بشأن إرجاع الحكومة للأسئلة الكتابية للنواب والامتناع عن الجواب عليها يدخل في صميم الخلاف حول اختصاص السلطة التشريعية.

• جاء في المادة 20 من القانون التنظيمي المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق أنه "إذا حدث خلاف بين الحكومة ومجلس النواب أو مجلس المستشارين حول تطبيق هذا القانون التنظيمي وحال ذلك دون سير

أعمال اللجنة بصورة عادية جاز للوزير الأول أو لرئيس المجلس المعني بالأمر عرض الخلاف على المجلس الدستوري".

يستفاد من المادة أنه يجوز عرض كل خلاف بين الحكومة وأحد مجلسي البرلمان حول تطبيق مقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، وأحسب أيضا أنه إذا جاز ذلك بالنسبة للخلاف في تطبيق هذا القانون التنظيمي جاز أيضا، في ضوء منطق المشرع ومراده، عرض -من باب أولى- كل خلاف في تطبيق مقتضيات الدستور، وتبعاً لذلك تعميم الحكم على جميع القوانين التنظيمية.

• وقد جاء في المادة 16 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب، والمادة 20 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين أنه "في حالة وجود شك في تنافي المهام المزاولة مع الانتداب في مجلس النواب (في مجلس المستشارين) أو في حالة نزاع في هذا الشأن يرفع مكتب مجلس النواب (مجلس المستشارين) أو وزير العدل أو النائب أو المستشار بنفسه الأمر إلى المجلس الدستوري الذي يقرر ما إذا كان النائب أو المستشار المعني بالأمر يوجد فعلاً في إحدى حالات التنافي".

يستفاد من هذا النص أن المشرع يتيح للنائب أو المستشار المعني بحالة الشك أو النزاع في شأن تطبيق مقتضيات حالات التنافي المنصوص عليها أن يرفع الأمر بنفسه إلى المجلس الدستوري الذي يفصل في المسألة موضوع الشك أو النزاع؛ وبذلك ساوى المشرع بين النائب والمستشار وبين مكتب المجلس المعني ووزير العدل في صلاحية رفع أمر النزاع إلى المجلس الدستوري، وأعتقد أن العلة في ذلك هي أن الأمر المتنازع بشأنه يتعلق بحق شخصي للبرلماني المعني.

وحيث إنّ حقّ البرلمانين في ممارسة مهامهم التشريعية والرقابية يعتبر حقا شخصيا بنص الدستور، يتبين أنّ علة "الحق الشخصي" هي نفسها موجودة في النازلة موضوع النزاع، وقياسا عليه أرى أنّ حكم الأولى يمكن أن ينسحب على الثانية، وبناء عليه يمكن للمجلس الدستوري -تحقيقا لمراد المُشرّع- أن يفصل في مثل هذه النزاعات، كما يمكن لكل معني أن يرفع بنفسه الأمر إلى المجلس الدستوري للفصل في النزاع.

تأسيسا على هذا التحليل، أحسب أنه من الناحية النظرية يفترض في المجلس الدستوري أن يمارس الفصل في كل الخلافات المتعلقة بتطبيق فصول الدستور وجميع القوانين التنظيمية، وإذا تعلقت قضية منها بحق شخصي جاز للمعني أن يرفع بنفسه الأمر مباشرة إلى المجلس الدستوري للفصل فيها.

وحيث إنّ النصوص المحدّدة لاختصاصات المجلس الدستوري لا تنص على ذلك صراحة، فأعتقد أنّ الحاجة تدعو إلى اقتراح تعديل -على الأقل على مستوى القانون التنظيمي للمجلس الدستوري- يرمي إلى توسيع تلك الصلاحيات على نحو يُمكن المجلس الدستوري من الفصل في مثل هذه النزاعات والخلافات.

وبعد، هل يمكن أن يكون لهذا النزاع أبعاد سياسية، هذا ما سنحاول البحث فيه في المطلب التالي:

المطلب الخامس

الخلفية السياسية للنزاع

وحيث إن أكثر المتضررين من امتناع الحكومة عن الجواب عن أسئلتهم، والذين تطالبهم الحكومة بتحويلها إلى ملتزمات هم نواب من المعارضة، فهل يمكن أن يكون للإشكال أبعاد سياسية؟

بالرجوع إلى الإحصائيات الرسمية المتعلقة بالأسئلة الكتابية المُحالة على الحكومة من لدن أعضاء مجلس النواب منذ بداية هذه الفترة التشريعية (2007-2002) بتاريخ 2002/10/11، إلى حدود كتابة هذه السطور بتاريخ 2006/1/2، نجد أن العدد الإجمالي لها بلغ 10853 سؤالاً كتابياً؛ وأن المعدل العام بالنسبة لـ 325 نائب (عدد أعضاء مجلس النواب) هو: 34 سؤالاً لكل نائب، وبالمقارنة مع المعدل العام الخاص بفريق العدالة والتنمية والمعدل العام الخاص بمجموعة الحزب الاشتراكي الموحد، باعتبارهم نواب المعارضة الأكثر تضرراً من إرجاع الأسئلة الكتابية، نجد ما يلي:

الفريق أو المجموعة	عدد الأسئلة الكتابية	عدد النواب	المعدل	زيادة على المعدل العام
الاشتراكي الموحد	824	3	274.66 سؤال	240 سؤال
العدالة والتنمية	5358	42	130.68 سؤال	96 سؤال

نجد أن معدل نائب واحد من أصل ثلاثة ينتمون لمجموعة الاشتراكي الموحد يفوق المعدل العام بالنسبة للمجلس (هو 34) بأكثر من 240 سؤال، ونجد أن معدل نائب واحد من أصل 42 ينتمون لفريق العدالة والتنمية يفوق المعدل العام بأكثر من 96 سؤال.

الأسئلة الكتابية موزعة ومُرتَّبة الفرق والجموعات النيابية

النسبة المئوية	العدد	الترتيب	الفريق أو المجموعة
49,36%	5358	الترتيب الأول	العدالة والتنمية
24,83%	2695	الترتيب الثاني	الفريق الاشتراكي
8,38%	910	الترتيب الثالث	الفريق الاستقلالي
7,59%	824	الترتيب الرابع	الاشتراكي الموحد
4,08%	443	الترتيب الخامس	ا. الحركات الشعبية
2,05%	223	الترتيب السادس	التحالف الاشتراكي
1,24 %	135	الترتيب السابع	الدستوري الديمقراطي
1,24 %	135	الترتيب الثامن	مجموعة جبهة القوى
1,00 %	109	الترتيب التاسع	التجمع الوطني للأحرار
0,08 %	9	الترتيب العاشر	بدون انتماء
0,05%	6	تـ الحادي عشر	رابطة الحريات
0,03%	4	الترتيب الثاني عشر	فرق مختلفة
0,01%	2	تـ الثالث عشر	الليبرالي المغربي
100%	10853	المجموع الكلي	

وإذا رجعنا إلى جدول الإحصائيات المتعلقة بالأسئلة الكتابية التي امتنعت الحكومة عن الجواب عنها، وأرجعتها إلى أصحابها، نجد أن العدد الإجمالي للأسئلة المُرجَّعة بلغ 303 سؤال، وقد كانت حصة المعارضة منها كبيرة جدا، خاصة منها فريق العدالة والتنمية بـ 251 سؤال وبنسبة تجاوزت 82 %، ومجموعة الاشتراكي الموحد بـ 43 سؤال بنسبة تجاوزت 14 %؛ وهذا يبين مدى التجني والتضييق الذي تمارسه الحكومة على المعارضة من أجل الحيلولة

دون ممارسة مهامها الرقابية؛ وبالمقارنة مع فرق الأغلبية النيابية، تتأكد الخلفية السياسية لهذه الممارسة غير الدستورية، التي تستهدف تضييق الفارق الكبير بين المعارضة والأغلبية.

إحصائيات الأسئلة المُرَجَّعة موزعة ومُرتَّبة بحسب الفرق والمجموعات النيابية

النسبة المئوية	الأسئلة المرجعة	الترتيب	الفريق أو المجموعة النيابية
82.83 %	251	الترتيب الأول	العدالة والتنمية
14.19 %	43	الترتيب الثاني	الاشتراكي الموحد
0,99 %	3	الترتيب الثالث	التجمع الوطني للأحرار
0,66 %	2	الترتيب الرابع	اتحاد الحركات الشعبية
0,66 %	2	الترتيب الخامس	الفريق الاستقلالي
0,33 %	1	الترتيب السادس	الدستوري الديمقراطي
0,33 %	1	الترتيب السابع	الفريق الاشتراكي
%0.00	0	الترتيب الثامن	التحالف الاشتراكي
% 0.00	0	الترتيب التاسع	مجموعة جبهة القوى
100 %	303	المجموع الكلي	

وتأسيسا على هذه الإحصائيات الناطقة والكاشفة، يتبين بما لا يدع مجالا للشك، أن غرض الحكومة من إرجاع الأسئلة الكتابية هو التهرب من الرقابة القوية للمعارضة، وإيقاف زحفها من حيث عدد الأسئلة الكتابية الموجهة إليها، لتفادي الإحراج الذي يفرض عجزها عن مسايرة إيقاع المعارضة الرقابي المتصاعد، ولعدم قدرتها على الوفاء بإعداد وتحضير أجوبة مقنعة على أسئلة المعارضة الدقيقة في احترام تام للأجل الدستوري.

المبحث الثالث

حول إشكالية الاستماع إلى والي بنك المغرب من لدن اللجان البرلمانية

من خلال التعليق على قرار المجلس الدستوري بشأن القانون الأساسي لبنك المغرب^(*)

المطلب الأول

السياق العام لوضع المادة/الإشكالية

سبق للجنة المالية والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب أن وجهت رسالة إلى والي بنك المغرب لحضور اجتماع لها لمناقشة تتعلق بسلّة العملة فرفض الحضور ووجهت رسالة أخرى إلى وزير المالية لأمره بالحضور فأجاب وزير المالية بأن لا سلطة له عليه قصد إجباره على الحضور وأن مؤسسة بنك المغرب لا تخضع لوصاية وزير المالية.

وأمام هذا الوضع، عمل أعضاء مجلس النواب على وضع مقتضيات قانونية في إطار النظام الداخلي الجديد للمجلس خاصة المادة 41 منه، تعطي للجان النيابة الحق في كل مسألة تعنيها الاستماع إلى مدراء المؤسسات العمومية أو شبه عمومية، وهكذا أصبحت المادة 41 في الفقرة الثالثة منها تنص على أن "لكل لجنة الحق في أن تطلب بواسطة رئيس المجلس في كل مسألة تعنيها الاستماع إلى:

(*) ملاحظة: هذا المبحث في أصله مقال مشترك بيني وبين الدكتور خالد الشرفاوي السموني، وقد نشر بعنوان "المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبنك المغرب"، في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد. 63-62 (2005). ص. 114-709.

- عضو من أعضاء الحكومة؛

- ممثل عن مجلس من المجالس العليا أو مندوب سامي أو مدير مؤسسة عمومية أو شبه عمومية أو شركة الدولة بحضور عضو الحكومة الوصي على القطاع."

ثم إن المجلس الدستوري - في قراره رقم 561/04 الصادر¹⁷ بشأن مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب المصادق عليه بتاريخ 29 يناير 2004 لأحكام الدستور - أقرّ هذا الحق وأخصّ بالذكر المقتضى الجديد المتعلق باستدعاء مدراء المؤسسات العمومية وشبه العمومية، حيث جاء في حيثياته بشأن المادة 41 من النظام الداخلي "أن ما ورد في الفقرة الأخيرة - من هذه المادة - من أن لكل لجنة الحق في أن تطلب بواسطة رئيس المجلس الاستماع إلى مدير مؤسسة عمومية أو شبه عمومية أو شركة الدولة بحضور عضو الحكومة الوصي على القطاع ليس فيه ما يخالف الدستور."

وقبل أن يعمل مجلس النواب على ممارسة هذا الحق الذي أصبح بعد تصريح المجلس الدستوري بعدم مخالفته لأحكام الدستور جاهزا للعمل به، وفقا لأحكام الفصلين 44 و 81 من الدستور، ويضعوه موضع التنفيذ والنظر في مدى التزام الأطراف المعنية بمقتضياته، سارع أعضاء مجلس النواب إلى التفكير في سنّ مقتضيات قانونية في إطار قانون عادي يكون أكثر شمولية في التطبيق وأقوى إلزامية، وقد كانت فرصة مناقشة مشروع القانون المتعلق بالنظام الأساسي لبنك المغرب مناسبة لأعضاء مجلس النواب لتأكيد هذا الحق وذلك بتقديم تعديل على مشروع القانون ينص صراحة على حق لجنة المالية في استدعاء والي بنك المغرب على وجه الخصوص، وعدم الاكتفاء بعبارة مدير

¹⁷ صدر بتاريخ 8 مارس 2004.

مؤسسة عمومية كما وردت في المادة 41 من النظام الداخلي للمجلس لعموميتها ولعدم قوتها الإلزامية -حسب رأيهم- في إجبار والي بنك المغرب لحضور اجتماعات لجنة المالية.

ثم إنّ الحكومة بعد محاولات عديدة لثني نواب الأغلبية الحكومية عن تقديم اقتراح التعديل، ثم في مرحلة لاحقة حاولت دفعهم إلى سحبه والتراجع عنه، غير أنّ إصرار النواب على تمسكهم بوجهة اقتراحهم وصوابه، بل وتهديدهم بعدم التصويت على المشروع إنّ لم توافق الحكومة على اقتراح التعديل، وحتى تستطيع تمرير مشروع القانون وافقت الحكومة مبدئياً محتفظة بحقها في الطعن لدى المجلس الدستوري، آملة أن يكون قضاؤه منصفاً لها أمام إصرار أغليبتها البرلمانية.

المطلب الثاني

قرار المجلس الدستوري

أصدر المجلس الدستوري قراره تحت عدد 606-2005 بتاريخ 21 مارس 2005¹⁸ بشأن المادة 58 من القانون رقم 03-76 المتعلق بالقانون الأساسي لبنك المغرب، كما أقره مجلس النواب ومجلس المستشارين، وذلك بناء على رسالة الإحالة التي يطلب الوزير الأول بمقتضاها من المجلس الدستوري التصريح بأن الأحكام الواردة في المادة 58 غير مطابقة للدستور.

وقد صرح المجلس الدستوري بمقتضى القرار المشار إليه أعلاه بما يلي:

¹⁸ -أنظر نص القرار بالجريدة الرسمية عدد 5308 بتاريخ 14 أبريل 2005 ص. 1211-1212.

1- في شأن المسطرة المؤدية للإنصات إلى والي بنك المغرب من طرف اللجان الدائمة المكلفة بالمالية في كل من مجلسي البرلمان.

أولاً: حول الإنصات بطلب من والي بنك المغرب

صرح المجلس الدستوري " بأن ما ورد في أحكام المادة المستفتى في شأنها من أنه يتم الإنصات إلى والي بنك المغرب بعد أن يتقدم بطلب لذلك، غير مطابقة للدستور".

ثانياً: حول الإنصات بطلب من اللجان الدائمة للمجلسين المكلفة بالمالية

2- في شأن موضوع جلسة الإنصات:

صرح المجلس الدستوري بأن "ما نصت عليه المادة 58 من أن الإنصات إلى والي بنك المغرب من طرف اللجان الدائمة للبرلمان المكلفة بالمالية يتم حول المسائل المتعلقة بالسياسية النقدية، غير مطابق للدستور".

المطلب الثالث

تعليق على قرار المجلس الدستوري

هذا القرار يفتح شهية المختصين في مجال القانون الدستوري للتحليل والمناقشة، لذا، سنلقي حوله بعض الملاحظات بناء على تحليل فقهي وقانوني.

اكتفى المجلس الدستوري في قراره المشار إليه أعلاه بتحليل مضمون المادة للتوصل إلى النطق بعدم دستورية جزء منها يتعلق بالفقرة التي تنص على أن والي بنك المغرب يمكن له أن يطلب من اللجنة البرلمانية المكلفة بالمالية أن تستمع إليه في أمور تتعلق بالسياسة النقدية، وبالفقرة التي تنص على مناقشة السياسة النقدية من قبل اللجنة البرلمانية التي اعتبرها المجلس الدستوري مخالفة للدستور

باعتبار أن مناقشة السياسة النقدية تبقى من اختصاص المجلس الوزاري وفقا لأحكام الفصل 66 من الدستور.

الفقرة الأولى: تنظيم الرقابة على الحكومة ومجال اختصاص القوانين العادية

المتعارف عليه في القانون الدستوري أن تنظيم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية كأصل عام يحددها الدستور واستثناء القوانين التنظيمية والنظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان، لأن القواعد ذات الصبغة الدستورية التي لم تتطرق إلى تفاصيلها الوثيقة الدستورية يتم وضعها إما بواسطة قوانين تنظيمية عندما يحيل الدستور إلى ذلك أو عن طريق النظام الداخلي عندما يتعلق الأمر بتدبير داخلي يهتم نظام سير العمل وأصول اجتماعات المناقشة والتصويت فيما يتعلق بمجال الوظيفة التشريعية أو الوظيفة الرقابية للبرلمان.

إنّ وضع مقتضيات قانونية تهم تنظيم العلاقة بين الحكومة والبرلمان يختص بها الدستور أصلا، وتبعاً القوانين التنظيمية التي يحيل عليها والنظامين الداخليين لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين تحت مراقبة المجلس الدستوري.

فإذا ما رجعنا إلى الفصل 42 من الدستور نستنتج منه أن الوزراء يمكن لهم حضور اجتماعات اللجان البرلمانية ويمكنهم الاستعانة بمندوبين يعينونهم لهذا الغرض.

وإذا ما رجعنا كذلك إلى المادة 41 من النظام الداخلي لمجلس النواب نستخلص منها أن مدرء المؤسسات العمومية يمكن الاستماع إليهم من قبل اللجان النيابية بطلب منها في كل المسائل التي تعنيها.

غير أنه بالرجوع إلى المادة 59 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين نجد أنها تنص، على سبيل الحصر، على أنه يمكن استدعاء ممثل عن المجلس الأعلى

للإنعاش الوطني والتخطيط والمجلس الأعلى للتعليم من قبل اللجان البرلمانية بمجلس المستشارين لتقديم عرض أمام اللجنة حول كل مسألة تعنيها.

فإذا كانت المادة 41 من النظام الداخلي لمجلس النواب التي نصت على حق استدعاء مدراء المؤسسات العمومية وشبه العمومية لم ير فيها النواب نصا تشريعا كافيا في الدلالة على استيعاب والي بنك المغرب، وإذا كانت المادة 59 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين نصت على سبيل الحصر على الجهات الإدارية التي يمكن استدعاؤها من قبل اللجنة البرلمانية المعنية، فكيف يعقل لأعضاء البرلمان أن يشرعوا مقتضيات تنظيمية هي من الاختصاصات الطبيعية الداخلية للمجالس التشريعية بموجب قانون عادي.

فكان على أعضاء مجلسي البرلمان، إذا ما رأوا ضرورة النص على استدعاء مسؤولين إداريين سامين ومن بينهم والي بنك المغرب، أن يعيدوا النظر في المادتين 41 و59 المشار إليهما أعلاه، حتى تتيح لهما صراحة إمكانية استدعاء، بالإضافة إلى مدراء المؤسسات العمومية، كل الأشخاص الذين يتقلدون مهام حكومية أو مهام عمومية دون تحديد أشخاص بعينهم للإنصات إليهم حول السياسات التي تهم إدارتهم عوض اللجوء إلى قوانين عادية، كما هو الحال بالنسبة للقانون المتعلق بالنظام الأساسي لبنك المغرب، لأنه إذا فتح المجال للمشرع لإصدار قوانين تتعلق بأنظمة أساسية للمؤسسات العامة تتضمن مقتضيات تهم تنظيم العلاقة بين الحكومة والبرلمان، كما هو الشأن بالنسبة لما جاء في أحكام المادة 58 من النظام الأساسي لبنك المغرب، فإنه قد يترتب على ذلك إلغاء دور الأنظمة الداخلية وجدواها في تنظيم السير الداخلي لمجلسي البرلمان، ويؤدي من جهة ثانية إلى تفرق المقتضيات التنظيمية وتوزيعها على أكثر من نص قانوني وسنحتاج بعد ذلك إلى النص في كل قانون على ما يهم

هذه العلاقة بين الجهازين التشريعي والتنفيذي، ويؤدي وفقا لهذه المنهجية إلى تعارض بين مقتضيات القانون العادي ومقتضيات النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان، مما يصعب معه تطبيق القوانين في حالة التنازع، أي ما هو القانون الواجب تطبيقه، النظام الداخلي أم القانون العادي؟ بالإضافة إلى الحاجة المستمرة لإجراء التعديلات التي يقضي بها مبدأ الملاءمة بين النصوص التشريعية، وما يستتبعه من جهد تشريعي على مستوى البرلمان وعلى مستوى الإصدار والنشر في الجريدة الرسمية...

الفقرة الثانية: أي دور للمجلس الدستوري؟

بالنسبة للمجلس الدستوري الذي كان ينتظر منه تنبيه البرلمان إلى هذا الخرق السافر للقانون، بقي يدور في حلقة مفرغة ليصدر قرارا معيبا من الوجهة الدستورية، فالمجلس الدستوري يضم أعضاءا وظيفتهم الأساسية البت في مدى مطابقة القوانين للدستور في إطار احترام مبدأ تدرج القوانين الذي يأخذ به النظام القانوني المغربي كما سبقت الإشارة إلى ذلك، حيث إذا ما لاحظوا أن قانونا مخالفا للدستور يصرحون بإلغائه احتراماً لقاعدة القانون الأدنى يجب ألا يخالف القانون الأعلى. كما أنه وفي إطار احترام مبدأ تدرج القوانين، إذا ما لاحظت القضاة الدستوريون أن قانونا عاديا شرَّع في غير اختصاصه يصرحون كذلك بإلغائه.

وبما أن المادة 58 من القانون المتعلق بالنظام الأساسي لبنك المغرب جاءت مخالفة للفصل 42 من الدستور فإنه كان يتوجب على المجلس الدستوري التصريح بعدم دستوريته من حيث الشكل بكاملها دون تجزئ مقتضياتها، جزء مخالف للدستور وجزء غير مخالف له، كما جاء في قراره.

الفقرة الثالثة: حول عدم إخضاع بنك المغرب لنظام المؤسسات العامة

قد يستغرب مما جاء في قرار المجلس الدستوري من اجتهاد جاوز فهمنا للفصل 46 من الدستور ومفهوم المؤسسة العامة في القانون الإداري المغربي والمقارن، فقد جاء في قراره:

«وحيث إنه يستفاد من الأحكام السابقة أن بنك المغرب، لئن كان شخصا عموميا، مثله في ذلك مثل المؤسسات العامة التي تحدث هي أيضا بمقتضى أحكام الفصل 46 من الدستور، فإنه بالنظر لمميزاته الخاصة ولاستقلالته الواسعة ولعدم خضوعه لوصاية من نوع إداري تشمل جميع ما يضطلع به من مهام، وكذا للصلاحيات المتنوعة والهامة الموكولة له، فلائنه لا يجوز إدماجه في صنف المؤسسات العامة، ولا يمكن تبعا لذلك اعتبار والي البنك الذي يقدم سنويا بين يدي جلالة الملك تقريرا حول الأوضاع الاقتصادية والمالية للبلاد من المندوبين المشار إليهم في أحكام الفقرة الأولى من الفصل 42 من الدستور».

وعليه، فإن ما ذهب إليه المجلس الدستوري في هذا الباب يكون عديم الأساس للأسباب التالية:

- بالرجوع إلى الفصل 46 من الدستور نجد أن من بين الأمور التي يختص بها القانون إحداث المؤسسات العمومية. الشيء الذي جعل الحكومة تعد مشروع قانون يتعلق بالنظام الأساسي لبنك المغرب وتعرضه على البرلمان قصد المصادقة، لأنه لو كان بنك المغرب لا يدخل ضمن المؤسسات العمومية التي يختص بإحداثها البرلمان بصريح العبارة التي جاءت في الفصل 46 من الدستور، لاستطاعت الحكومة إحداثه بنص تنظيمي أي بمرسوم.

- بالرجوع إلى مبادئ القانون الإداري المغربي والمقارن:

تنقسم المرافق العامة إلى ما يلي:

- المرافق المسيرة عن طريق المؤسسة العامة
- المرافق المسيرة عن طريق الوكالة
- المرافق المسيرة عن طريق الاقتصاد المختلط
- المرافق المسيرة عن طريق التدبير المفوض
- المرافق المسيرة بصورة مستقلة عن طريق "SIGMA"

بالإضافة إلى هذا النوع من المرافق هناك مؤسسات لها طبيعة خاصة تحدث بمقتضى ظهائر، غالبا بمقتضى الفصل 79 من الدستور، تكون تابعة مباشرة للملك لا تتمتع بالاستقلال المالي والإداري كالمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان وديوان المظالم وغيرهما من المؤسسات.

الفقرة الرابعة: حول حرمان البرلمان من مناقشة السياسة النقدية

جاء في أحكام المادة 58 من القانون رقم 03-76 المتعلق بالقانون الأساسي لبنك المغرب أن الإستماع إلى والي بنك المغرب يتم حول المسائل المتعلقة بالسياسة النقدية ونشاط مؤسسات الائتمان والهيئات المعتمدة في حكمها.

وكان موقف المجلس الدستوري كما يلي:

«وحيث إن تعريف موضوع الإنصات إلى والي بنك المغرب، كما ورد في المادة المشار إليها، بإحاطته إلى «المسائل المتعلقة بالسياسة النقدية»، جاء مبهما، وقد يفهم منه أن الموضوع المذكور يتعلق أيضا بتحديد السياسة النقدية التي لا تدخل في صلاحيات والي بنك المغرب، بل هي من مهام المجلس الوزاري الذي يرأسه جلالة الملك، وذلك بمقتضى الفصل 66 من الدستور».

يتبين من قرار المجلس الدستوري، أن هذا الأخير وقع له الخلط بين مناقشة السياسة النقدية والبت فيها، فالبرلمان لا يبت لا في السياسة النقدية ولا في

السياسة العامة عموماً وأن من بديهيات الأمور أن يبقى من اختصاص المجلس الوزاري تحت رئاسة الملك بناء على أحكام الفصل 66 من الدستور، وتعمل الحكومة على تنفيذ تلك السياسة بما لها من سلطة تنفيذية.

فالبرلمان يتبغي من وراء المادة 58 مناقشة المسائل المتعلقة بالسياسة النقدية مع والي بنك المغرب مرفوقاً بوزير المالية والخصوصة لتقديم الاقتراحات والملاحظات في هذا الشأن، وتنبه هذه المؤسسات العامة بمكان الخل في السياسة النقدية إن اقتضى الحال، لأن ذلك يدخل في إطار الوظيفة الرقابية للبرلمان على الجهاز التنفيذي.

ومؤسسة بنك المغرب في دولة الحق والقانون لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تُستثنى من المراقبة على القرارات التي تتخذها في مجال السياسة النقدية. فلئن كان القانون الذي ينظمها يمنحها امتيازات هامة على غرار مؤسسات عمومية أخرى فإن أعمالها وأنشطتها لا تخرج عن نطاق الجهاز التنفيذي وعن السلطة الحكومية التي تخضع للمساءلة السياسية، وأن هذا الامتياز الممنوح له من قبل المشرع لا يعفيه من الرقابة بقدر ما يجعله في مرتبة معتبرة كمؤسسة مالية تسهر على الاستقرار المالي والاقتصادي بالبلاد، لأنه في حالة ما إذا تعطلت هذه المؤسسة فإن ذلك يترتب عنه أزمة مالية قد تهدد أمن واستقرار البلاد.

وما تجدر الإشارة إليه في الختام أن القانون بعد ذلك صدر بظهير شريف رقم 1.05.38 صادر في 20 شوال 1426 (23 نونبر 2005) بتنفيذ القانون رقم 76.03 المتعلق بالقانون الأساسي لبنك المغرب، وقد نشر في الجريدة الرسمية من دون المادة 58 موضوع قرار المجلس الدستوري، حيث جاء في حيثيات الإصدار أنه "وبعد الاطلاع على قرار المجلس الدستوري رقم 606.05 بتاريخ 10

صفر 1426 (21 مارس 2005) الذي صرح بموجبه هذا المجلس "أن عبارتي "بطلب من الوالي" و"المسائل المتعلقة بالسياسة النقدية" المضمنتين في المادة 58 من القانون رقم 76.03 المتعلق بالقانون الأساسي لبنك المغرب، غير مطابقتين للدستور، مع مراعاة الملاحظات الواردة أعلاه في حالة عدم صياغة أحكام المادة المذكورة". وحيث إنه عملاً بأحكام الفقرة الثانية بالمادة 24 من القانون التنظيمي المشار إليه أعلاه رقم 29.93 يجوز إصدار الأمر بتنفيذ القانون رقم 76.03 المذكور باستثناء المادة 58 منه المصرح بعدم مطابقتها للدستور."

ومما تجب ملاحظته بهذا الشأن أن حذف المادة 58 من القانون على الرغم من أن قرار المجلس الدستوري بعدم الدستورية لم يشملها كلها وإنما تعلق ببعضها، حيث إن عدم نشر الجزء من المادة 58 الذي قضى المجلس الدستوري بدستوريته يطرح أكثر من استفهام ، وتلك قضية أخرى تحتاج إلى تعليق آخر.

المحور الرابع

قضايا وإشكالات حول

النظام الداخلي

المبحث الأول

هل النظام الداخلي للمجلس الحالي ملزم للمجالس اللاحقة؟

الأصل في اختصاص مجلسي البرلمان بوضع النظامين الداخليين لكل منهما الدستور، حيث نص الفصل 44 منه على أن "يضع كل من المجلسين نظامه الداخلي ويقره بالتصويت، لكن لا يجوز العمل به إلا بعد أن يصرح المجلس الدستوري بمطابقته لأحكام هذا الدستور".

لكن السؤال المطروح هو، هل النص الدستوري يفيد أن المجلس ملزم بوضع نظام داخلي جديد في بداية كل فترة تشريعية جديدة، أم يفيد أن النظام الداخلي الذي وضعه المجلس وأقره بالتصويت وصرح المجلس الدستوري بمطابقته لأحكام الدستور ملزم للمجالس اللاحقة؟

المطلب الأول

هل يجوز للبرلمان أن يعرف حالة الفراغ التشريعي؟

إنّ التساؤل حول مدى إلزامية النظام الداخلي للمجلس الحالي للمجالس اللاحقة يمتح مشروعيته من تكرار حالة الفراغ التشريعي التي يعيشها المجلس عند افتتاح كل فترة تشريعية جديدة، لفترة طويلة، بتبدئ من يوم تشكيل لجنة إعداد المسودة الأولى لمشروع النظام الداخلي، مروراً بمراحل عرضه على اللجنة المختصة والدراسة والتصويت عليه في الجلسة العامة وإحالته على المجلس الدستوري، وانتهاء بدراسة جواب المجلس الدستوري والنظر في ما إذا كانت

هناك حاجة إلى إدخال تعديلات من أجل الملاءمة مع قرار المجلس الدستوري بشأنه، ومن ثمة إحالتها من جديد على المجلس الدستوري، فيظل المجلس طوال هذه الفترة بدون نظام داخلي إلى حين اعتماد نظام داخلي آخر.

إنّ هذا الفراغ التشريعي الذي يعيشه المجلس عند افتتاح كل فترة تشريعية جديدة، يجد تبريره بالنسبة للنظام الداخلي لبرلمان 1963 باعتبار أنه النظام الداخلي الأوّل وأنه سيوضع للمرّة الأولى، وباعتبار أنّ الفترة كانت فترة تأسيس؛ لكنّ بالنسبة للفترات التشريعية 1971/1970 و 1977/1983 و 1993/1997 وخاصة منها فترة 2002/2007 التي طالت فيها حالة الفراغ القانوني مدة أكثر.

إنّ ما وقع من فراغ قانوني، فضلا عن بطلانه من الناحية القانونية - كما سيأتي بيانه - غير مبرر لا من ناحية طول المدة الزمنية التي يستغرقها، في الوقت الذي يجب فيه العمل على تدبير أفضل للزمن وتسريع أكثر لوتيرة العمل، ولا من ناحية التطور والتقدم الذي ننشده لمؤسستنا البرلمانية، إذ لا يعقل وقد تجاوزت الممارسة البرلمانية المغربية الأربعين سنة (1963/2006) دون أن تبلغ رشدها، وتستقيم وتثبت على حد أدنى من قيم وأسس الممارسة البرلمانية وأعرافها الدولية.

والجدير بالذكر، أن الفترتين التشريعتين (1984/1990 و 1997/2002) لم تعرفا حالة الفراغ تلك، حيث اعتمد المجلس، عند افتتاح الفترة التشريعية، مؤقنا النظام الداخلي السابق، بعد أن أدخل عليه بعض التعديلات ذات الطابع الاستعجالي، ثم عمد بعد ذلك إلى مسطرة إعداد مشروع نظام داخلي جديد؛ وبغض النظر عن مدى صوابية اعتماد النظام السابق عن طريق التصويت، إلا

أنه يظل أفضل من حالة الفراغ التي عرفتھا الفترات التشريعية المشار إليها سابقا.

إن السبب في هذه الحالة، هو الاعتقاد، بناء على فهم خاص، أن النص الدستوري يفيد ضرورة إعداد نظام داخلي جديد لكل فترة تشريعية، اعتقاد ساد طول هذه المدة، دون أن يخضع للمناقشة والتمحيص، وهذا ما سنحاول مراجعته.

ثم إن النص الدستوري نفسه صيغ بعبارة غير قطعية في دلالتها، ومن ثم فإنه يحتمل قراءتين مختلفتين، أدت إلى ظهور اتجاهين اثنين في تفسيره.

المطلب الثاني التفسير الضيق

يرى الاتجاه الأول، أنه يجب على كل مجلس عند بداية كل فترة تشريعية أن يضع نظامه الداخلي الخاص به.

هذه القراءة، عبّر عنها محافظ خزانة مجلس النواب إدريس الشراذي، بقوله: "وقد نصت كل الدساتير التي عرفها المغرب لحد الآن على أن يضع مجلس النواب في بداية أعماله من السنة الأولى التشريعية قانونه الداخلي بنفسه ويصادق عليه بالتصويت"¹⁹.

وتبناها أيضا، الأستاذ خالد الشرفاوي السمويني في مقال له²⁰، حيث يرى أنه: "كان ينبغي على نواب الأمة أن يضعوا نظامهم مباشرة بعد تشكيل المكتب

¹⁹ الشراذي إدريس ، مجلس النواب، انتخابه واختصاصاته، ط7، 7985، ص.16.

²⁰ في مقال له بعنوان: هل مجلس النواب الحالي ملزم بوضع نظام داخلي جديد؟ جريدة التجديد. الرباط، بتاريخ 2003/11/11.

المسير للمجلس وانتخاب رئيسه، بناء على الحجة التالية: فالنظام الداخلي القديم وضعه مجلس النواب الذي انتهت مهامه، وبما أن النظام الداخلي نظام خاص بالنواب، فإن نواب المجلس الحالي يحق لهم أن يضعوا النظام الذي يرغبون فيه وبالشكل الذي يتلاءم مع طريقة العمل البرلماني التي يريدون السير عليها، وقد تكون مختلفة عن الطريقة التي أرساها النواب السابقون. كما أن من يذهب إلى القول بأن هناك استمرارية في العمل البرلماني بغض النظر عن مجلس النواب المنتخب حاليا يكون رأيهم مجانباً للصواب، لأن مبدأ استمرارية المرفق العام المكرس في الفقه والقضاء الإداريين لا يمكن إسقاطه على مؤسسة تتجدد كل ست سنوات عن طريق الانتخاب.. لذلك، فإن روح الفصل 44 من الدستور تستوجب وضع نظام داخلي جديد خاص بمجلس النواب الحالي".

وأودّ قبل الانتقال إلى بيان القراءة الثانية وحججها، أن أسجل على هذا الرأي الملاحظات التالية:

إن انتهاء فترة مجلس تشريعي، أو تجددته كل ست سنوات عن طريق الانتخاب، لا تعني إلغاء مقرراته التي اتخذها وفقاً للشروط القانونية، إذ لا يمكن أن تلغى وقد أقرها البرلمان بالتصويت، وقد بينا أن النظام الداخلي قانون ذاتي يكون البرلمان بعد التصويت عليه قد تعهد ضمناً أن يحترم أحكامه، كيف وقد خضعت تلك القرارات لرقابة المجلس الدستوري وصرح بمطابقتها لأحكام الدستور؟ وليس يخفى أن أي قرار لا يمكن أن يرقى إلى مرتبة القاعدة القانونية إلا إذا كان عاماً ومستمراً.

النظام الداخلي نظام خاص بالنواب باعتبارهم كذلك، لا باعتبار أسمائهم وأشخاصهم، وما تقرر في حق الحاليين منهم يسري على اللاحقين من مثلهم،

لأن من خصائص القاعدة القانونية التجريد والتعميم اللذين يجعلانها فوق الأشخاص.

إذا كان يجب على نواب الأمة أن يضعوا نظامهم مباشرة بعد تشكيل المكتب المسير للمجلس وانتخاب رئيسه، فما هي الأسس التنظيمية التي يتم على أساسها ليس تشكيل المكتب وانتخاب رئيسه فحسب، بل افتتاح الدورات وتشكيل المكتب المؤقت، ولما توضع هذه القواعد التنظيمية في النظام الداخلي إذا لم يكن المجلس اللاحق ملزماً بها؟

تعديل النظام الداخلي مطلوب كلما كانت هناك حاجة إلى تجديد أو تحقيق ملائمة ما، وهو حق مكفول دائماً لأعضاء البرلمان بنص الدستور ولكن وفقاً للمساطر القانونية المنصوص عليها.

المطلب الثالث

التفسير الموسع

الاتجاه الثاني، يرى أن المشرع الدستوري عندما نصّ على أن «يضع كل من المجلسين نظامه الداخلي ويقره بالتصويت، لكن لا يجوز العمل به إلا بعد أن يصرح المجلس الدستوري بمطابقته لأحكام هذا الدستور»، أراد التنصيص على الأمور المحددة التالية:

أولاً: التنصيص على اختصاص البرلمان بوضع نظامه الداخلي ترسيخاً لمبدأ فصل السلط، وتأكيداً لسيادته واستقلاله.

ثانياً: التنصيص على ضرورة وجود نظام داخلي، يبين طريقة تنظيم المجلس وسير أشغاله وأسلوب ممارسته لوظائفه التشريعية والرقابية.

ثالثا: التنصيب على أن إقرار النظام الداخلي يتم بالتصويت، لتثبيت إزميته لسائر أعضاء المجلس الذي وضعه، مجلس النواب أو مجلس المستشارين حسب الحالة.

رابعا: التنصيب على وجوب خضوع النظام الداخلي للبرلمان قبل العمل به لمراقبة المجلس الدستوري، لينظر في مدى مطابقتها لأحكام الدستور، وذلك لما يمكن أن يكون لتدابير وقرارات النظام الداخلي التي لها قيمة دستورية من آثار، خاصة منها تلك المتعلقة بالمساطر والعلاقة مع الجهاز التنفيذي، ولأنها تؤخذ في الاعتبار عند خضوع نص تشريعي للمطابقة مع أحكام الدستور.

وبالتالي لم يرد في نص الدستور ما يدل على أن المشرع الدستوري نص على أن لكل مجلس جديد نظام داخلي خاص به، يجب وضعه عند افتتاح كل فترة تشريعية جديدة، ومن ثم فإن مجرد وضع نظام داخلي أول مرة، من لدن كل مجلس كاف في تجسيد إرادة المشرع الدستوري.

والحالة الوحيدة التي تكون فيها المجالس التشريعية ملزمة وجوبا بوضع نظام داخلي جديد أو تعديله، هي الحالة التي يتغير فيها الدستور تغييرا جوهريا، بمس أسس العلاقة بين السلطات العامة، أو تعديلا جزئيا، حيث يجب حينئذ إدماج المساطر الجديدة لتطبيق القواعد الدستورية المتعلقة بوظائف البرلمان.²¹

فالنظام الداخلي يمتد ويبقى ساري المفعول إلى ما بعد الغرفة التي أقرته مادامت الأسس الدستورية لم تتغير، ورغم ذلك فإن لكل غرفة بعد تشكيلها حق مراجعة النظام الداخلي القائم.²²

²¹ voir Pierre Avril/Jean Aicquel. DROIT PARLEMENTAIRE. P.8.2 Ed 1996.

²² Eugène Pierre, traite de droit politiques électorale et parlementaire. P.492

ثم إن المجلس الدستوري وهو يفحص دستورية النظام الداخلي لسنة 1998 وصف النظام الداخلي السابق بالنظام الداخلي الجاري به العمل، لاعتباره أن النظام الداخلي يمتد ويقي ساري المفعول إلى ما بعد المجلس البرلماني الذي أقره، وتأكيذا لهذا الاعتقاد، لم ير المجلس الدستوري محلا لإعادة فحص دستورية الأحكام المأخوذة بنصها أو بمضمونها من النظام الداخلي الجاري به العمل، وذلك مراعاة للحجية المطلقة التي تكتسيها قرارات المجلس الدستوري بمقتضى الفقرة الأخيرة من الفصل 81 من الدستور 23، مؤسسا بذلك لقاعدة منهجية، وهي عدم جدوى إحالة مواد النظام الداخلي إلى المجلس الدستوري التي سبق له أن صرح بمطابقتها للدستور، بمعنى أنه في الحالة التي يعمد فيها مجلس إلى تعديل مواد من نظامه الداخلي، قلّت أم كثرت، لا ينبغي أن يجيل المجلس المعني إلى المجلس الدستوري إلا المواد المعدّلة فقط، وهذه هي روح المادة 21 من القانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الدستوري التي لا تنص على إحالة النظام الداخلي فحسب، بل تنص أيضا على إحالة التعديلات المدخلة عليه.²⁴

وتبعاً لذلك، لم يسبق للمجلس الدستوري -على امتداد قراراته المتعلقة بالنظام الداخلي لمجلسي البرلمان- أن صرّح بمطابقة نظام داخلي لمجلس ما باعتباره نظاما داخليا جديدا مستقلا عما قبله، بل كان يكتفي بالتصريح بمطابقة المواد المستحدثة والمعدّلة فقط، باعتبارها امتدادا للنظام الداخلي الجاري به العمل. وتأسيسا عليه، لا ينبغي أن يحال إلى المجلس الدستوري إلا المواد المعدلة والمستحدثة، ولا يحال النظام الداخلي برمته إلا إذا كان التعديل شاملا لجميع مواده.

²³ قرار رقم 212.98 الصادر في 20 ماي 1998، ج ر ع 4594 بتاريخ 11 يونيو 1998، ص 1755.
²⁴ المادة 21 من القانون التنظيمي للمجلس الدستوري: "ويحيل رئيسا مجلس النواب ومجلس المستشارين إلى المجلس الدستوري على الفور النظام الداخلي لمجلس النواب والنظام الداخلي لمجلس المستشارين وكذا التعديلات المدخلة عليهما بعد إقرارهما من قبل كل من المجلسين المذكورين".

المطلب الرابع

الترجيح

إن الطبيعة القانونية للنظام الداخلي، الذي وضعه مجلس منتخب حوّله المُشرّع الدستوري صلاحية واختصاص وضعه، وأقرّه بالتصويت وصرّح المجلس الدستوري بمطابقة أحكامه للدستور، تستوجب اتصافه بالعمومية والاستمرار، من حيث شموله وانطباقه على جميع المخاطبين به،²⁵ وهم البرلمانين، دون تمييز بين الحاليين منهم واللاحقين.

وحيث إنه لا يجوز إلغاء قانون أو تعديله إلا وفقا لمسطرة قانونية منصوص عليها؛

وحيث إنه لا يعقل أن يصوت على قانون سبق وأن أقر بتصويت سابق؛
وحيث إن المجلس الدستوري لم ير محلا لإعادة فحص دستورية مواد سبق أن صرّح بمطابقتها للدستور؛

فإن ما درجت عليه المجالس من وضع نظام داخلي جديد عند بداية كل فترة تشريعية أو اعتماد النظام السابق بالتصويت غير مبرر من الناحية القانونية.

الجدير بالذكر، أنه في إطار الفقه المقارن، لم أجد لهذا التطبيق نظيرا في التطبيقات البرلمانية المعاصرة، وأخص بالذكر التطبيق الفرنسي، من حيث هو النموذج والمصدر الأساسي الذي تأسست عليه الممارسة المغربية، سواء في وضع الدستور أو في وضع النظام الداخلي، فالنظام الداخلي الحالي لكل من مجلسي البرلمان الفرنسي، قد وضع أثناء الدورة الأولى من الفترة التشريعية، منذ سنة 1958 وفحص من لدن المجلس الدستوري في يونيو 1959.²⁶

²⁵ راجع، فلوش مصطفى، المبادئ العامة للقانون الدستوري، الطبعة الرابعة 1995، ص. 10.

²⁶ Jeqn Gioanel ET André Harrión, G. D. P. 35. DROIT CONSTITUTIONNEL ET INSTITUTION PO LITAIQUES P. 863.

وتأسيسا عليه، فإن النظام الداخلي الذي وضعه المجلس السابق وفقا للشروط المنصوص عليها في الدستور يسري على المجلس اللاحق ويلزمه، مع العلم أن له الحق في مراجعته وتعديله، وفقا للمسطرة التشريعية المنصوص عليها فيه.

المبحث الثاني

ظاهرة غياب البرلمانيين

وضرورة تفعيل مقتضيات النظام الداخلي

تمهيد:

من المظاهر المشينة التي طبعت أعمال البرلمان المغربي بغرفتيه ظاهرة غياب البرلمانيين عن حضور الجلسات العامة واجتماعات اللجان، بعذر أو بدونه. وقد رسّخت صور المقاعد الفارغة في قاعة الجلسات موقفا شعبيا سلبيا اتجه العمل البرلماني، وهزت مصداقية المؤسسة التشريعية لدى الرأي العام؛ ولعل النسب المنخفضة لعدد المشاركين في الانتخابات التشريعية تفسير لذلك.

وقد حدث يوم 12 يناير 2005 ما لم يكن يخطر على البال، حيث إن جزءا من المجتمع المدني -بدعوة من شبيبة العدالة والتنمية ومنظمة التجديد الطلابي- نظّم وقفة أمام البرلمان احتجاجا على غياب البرلمانيين؛ ومن جهة ثانية أصبح عدد الأصوات الهزيل الذي يصادق به البرلمان على قوانين ترهن مصير البلاد ومستقبلها لعقود طويلة موضع تعاليق الصحفيين وانتقاداتهم.

ومنذ بداية الفترة التشريعية الجارية، والآمال معلقة على أن تكون أفضل من سابقتها، خاصة وأن انتخابات 2002 كانت سالمة إلى حد كبير من الاعتراضات السياسية، غير أن الواقع يؤكد، وبعد مرور أكثر من أربع سنوات

من عمرها، أنها لم تكن الأحسن، على الأقل على مستوى نسب الحضور، حيث ما فتت ظاهرة الغياب تزداد استفحالا سنة بعد سنة، ودورة بعد دورة.

إن غياب البرلمانين عن حضور أشغال اللجان والجلسات العامة يعتبر بلا ريب إخلالا بمسؤولياتهم، خاصة وأهم متفرغون ويتقاضون في مقابل ذلك تعويضا محترما، وتقاعدا محترما؛ وأحسب أنهم لن يكونوا جديرين بألقاب الاحترام التي يتبادلونها فيما بينهم، إلا عند قيامهم بواجب النيابة عن الأمة وتمثيلها، على الأقل في حده الأدنى، أي متابعة أعمال المجلس ولو بصفة مراقب؛ ثم إنه بعد زيادة 6000 درهم التي عززت تعويضاتهم وزادت فيها، لأجل تمكينهم من تحمل أعباء التنقل والإقامة، لم يبق لهم مسوغ أو مبرر لغيابهم المتكرر.

ولعل من المفيد، الإشارة إلى أن هذه الظاهرة ليست خاصة بالمغرب، بل نجدها حتى في أعرق الديمقراطيات، سوى أن الديمقراطيات التي تحرص على مصداقيتها لا تكتفي بسن الإجراءات التي تحد من الغياب وإنما تضعها موضع التنفيذ؛ من ذلك أنها تُصدر تقارير إحصائية بنسب حضور البرلمانين وغيابهم، ومن يعيد ترشيحه منهم يكون ملزما أمام ناخبيه بالتصريح في أوراق دعايته الانتخابية بنسبة حضوره في البرلمان؛ وفي عالمنا العربي ذهب مجلس الأمة الكويتي إلى نشر كشف غياب أعضاء المجلس في الجريدة الرسمية، والصحف.

المطلب الأول

تشريعات في حاجة إلى التفعيل

وفي المغرب، اجتهد مكتب مجلس النواب في الفترة التشريعية السابقة فوضع رهن إشارة السادة النواب لوائح التوقيع لتسجيل حضورهم، غير أنه تبين عند تحليلها أن التوقيعات المؤكدة للحضور لا تتناسب والحضور الفعلي، وأن

بعض الحاضرين يوقعون عن المتغيين، فباءت المحاولة بالفشل. وفي الفترة الحالية ومناسبة تعديل نظامه الداخلي سنة 2004 سنّ المجلس إجراءات وتدابير عديدة من شأنها محاصرة ظاهرة الغياب -خاصة منه غير المبرر-، حيث نصّ على وجوب الحضور في جميع الجلسات، ويُنّ أن الاعتذار عن الحضور يكون عن طريق رسالة موجهة إلى الرئيس، مع بيان العذر في أجل لا يجاوز ثلاثة أيام من تاريخ الاجتماع، وبأن بيان الحضور يُدوّن في التقارير التي تُرفع إلى المجلس، وأن أسماء المتغيين تُتلى في بداية الاجتماع الموالي للتغيب، وأن تنبيها كتابيا يوجّه إلى النائب المتغيب بدون عذر مقبول، وأن أسماء المتغيين بدون عذر تُنشر في النشرة الداخلية للمجلس، وأن الأمر قد يصل إلى حد الاقتطاع من التعويض بحسب عدد الأيام التي وقع خلالها التغيب بدون عذر، ويُعلن عنه في جلسة عمومية ويُنشر في النشرة الداخلية للمجلس والجريدة الرسمية.

وقد بدأ مجلس النواب التفكير منذ الفترة التشريعية الماضية (1997-2002) في اقتناء جهاز إلكتروني للتوقيع بواسطة البطاقة الذكية الخاصة، غير أن هذا الأمر تعترضه لحد الساعة صعوبات في التنفيذ، وقد هدّد رئيس مجلس المستشارين في هذه السنة 2005 بتفعيل المقتضيات المتعلقة بالغياب، غير أنه لم يشرع بعد في ذلك؛ وأخشى أن لا يتمكن المجلسان من تفعيل تلك المقتضيات، واتخاذ تدابير عملية للحد من ظاهرة الغياب.

المطلب الثاني

مقترحات عملية للحد من الغياب

وبما أن المقام ليس مقام دراسة وتحليل مفصل ودقيق لأسباب الظاهرة وطرق معالجتها، فهذا أمر دونه بحوث علمية وميدانية، وإنما حسبي في هذه المقالة أن أضع مشروع خطة مؤقتة، عاجلة وواقعية وقابلة للتنفيذ في ظروفنا

الخاصة، في انتظار معالجة أكثر شمولية لهذه الظاهرة التي تسيء إلى سمعة مؤسستنا التشريعية، ربما يكون من معالمها النص في القانونين التنظيميين لمجلسي البرلمان على أن الغياب المتكرر بدون عذر مقبول يكون أحد الأسباب الموجبة لإلغاء العضوية في البرلمان.

وفي هذا الإطار فقط أقتراح على رئيسي مجلسي البرلمان ومكاتبه الاكتفاء بالبدء مرحليا بتفعيل المقتضيات التالية:

1. محاسبة البرلمانين وإلزامهم بالحضور فقط في الجلسات العمومية المخصصة للتصويت على النصوص التشريعية؛ وتخفيفا أقتراح عندما تكون الجلسة مخصصة للدراسة والتصويت على أكثر من نص تشريعي أن تتم المناقشة في مرحلة لكل النصوص المعروضة، وأن يتم التصويت عليها تباعا في مرحلة ثانية، وتكون المرحلة الأخيرة هي المعنية فقط بضبط الحضور.

2. ضبط الحضور بواسطة المناداة على الأعضاء بأسمائهم عند الشروع في عملية التصويت، تفعيلا للفقرة الثانية من المادة 60 من النظام الداخلي لمجلس النواب، وهذا لن يأخذ من وقت المجلس الشيء الكثير بالنظر إلى العدد المحدود للجلسات المخصصة للتصويت.

3. توجيه رسائل التنبيه لمن لم يعتذر منهم، بعد انصرام أجل ثلاثة أيام، المنصوص عليه في المادة 60 نفسها.

وبعد، هل يمكن أن نتحدث عن دور الأحزاب السياسية وجمعيات المجتمع المدني وعموم المواطنين في مقاومة ظاهرة غياب البرلمانيين، وهذا ما سنبحثه في المطلب التالي:

المطلب الثالث

مسؤولية الأحزاب السياسية والناخبين

إذا كنا نُقرُّ أن المسؤولية الأساسية في مقاومة ظاهرة غياب البرلمانيين عن الحضور ملقاة على عاتق رئيسي البرلمان ومكتبه، إلا أن ذلك لا يعني الأحزاب السياسية من المسؤولية باعتبار أن هذه الأحزاب هي من زكت البرلمانيين للترشح في لوائحها، ونالوا ثقة الناخبين على ضوء برامجها ووعدوها الانتخابية، ومن ثمة فإنها معنية بمراقبة ومتابعة ومحاسبة البرلمانيين المنتخبين إليها، خاصة الذين يتخاذلون في القيام بواجباتهم بغياهم المتكرر عن الحضور والمشاركة في أعمال المجلس التشريعية والرقابية؛ وفي هذا الإطار أستحضر تجربة فريق العدالة والتنمية بمجلس النواب الذي دأب منذ دخوله البرلمان أول مرة في 1997 على نشر لائحة حضور وغياب أعضائه في صحيفة الحزب آنذاك "العصر"، ليطلع عليها الرأي العام والمراقبين لتجربته، ومراسلته الأسبوعية لرئيس المجلس ببيان بأسماء المتغيبين من أعضائه بدون عذر ومطالبته بتطبيق مقتضيات النظام الداخلي للمجلس في شأنهم؛ غير أنه بعد توقف جريدته لم يعد ينشرها ولم يعمل على استئناف نشرها على الأقل في موقعه الإلكتروني؛ وأعتقد أن جميع الأحزاب السياسية مطلوب منها القيام بكذا إجراء في الاتجاه نفسه احتراماً لأصوات ناخبها، ولما لا تتفق جميعها على ميثاق شرف يقضي بالحرمان من إعادة الترشح في ما يستقبل من الاستحقاقات الانتخابية جميع البرلمانيين الذين أخلوا

بواجبهم، على الأقل في الالتزام بالحضور في حدوده الدنيا، والتي أُلحِت إليها سابقاً.

إنَّ مسؤولية مكِتي البرلمان والأحزاب السياسية في الحدِّ من ظاهرة غياب البرلمانيين لا تعفي الناخبين من تحمل جزء من هذه المسؤولية، حيث إنهم مطالبون بمتابعة المنتخبين واعتبار درجة التزامهم بالحضور أحد معايير محاسبتهم وأسس التعاقد معهم أثناء الحملات الانتخابية.

وأحسب أن مقاومة هذه الظاهرة المشينة بمؤسستنا التشريعية أمر مقدور عليه، ولا يحتاج إلا إلى إرادة سياسية من رئيسي ومكِتي المجلسين، وإلحاح من رؤساء الفرق البرلمانية، وحرص من الأحزاب السياسية، ودور إيجابي من وسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني والناخبين.

المبحث الثالث
نظرات في القانون الداخلي
للمجلس الوطني الاستشاري
1956 - 1959

تمهيد:

في أوّل خطاب للعرش في عهد المغرب بالاستقلال، بتاريخ 18 نونبر 1955، قال الملك الراحل محمد الخامس: "إنّ أوّل خطوة يجب أن يخطوها مغرب الاستقلال هي تأسيس حكومة عصرية مسؤولة، تُعبّر تعبيرا حقيقيا عن إرادة الشعب، وتجعل من بين المهام التي تباشرها، مهمة وضع أنظمة ديمقراطية، على أساس الانتخاب، وفصل السلط، في إطار ملكية دستورية قوامها الاعتراف لجميع المغاربة على اختلاف عقائدهم، بحقوق المواطن، وبالحرريات العامة والنقابية."

و قد كان تكوين المجلس الوطني الاستشاري في السنة الأولى للاستقلال وبالضبط في شهر غشت 1956 مرحلة تدريجية نحو تحقيق الديمقراطية، وإن كانت العضوية فيه بالتعيين وليس بالانتخاب، "وليس معنى ذلك -يقول الملك الراحل محمد الخامس- أننا مطمئنون لهذه الطريقة، بل إننا متيقنون أنّ الانتخابات الحرة، هي أقوم وأبجع سبيل لضمان إقامة ديمقراطية سليمة، ونحن عازمون بحول الله على تغيير أوضاع هذا المجلس بمجرد ما تيسر السبيل لذلك، من تمهيد للطريق، ووضع إطار للحياة النيابية، وهكذا ستتبدل طريقة اختيار الأعضاء من التعيين المباشر أو من قوائم الهيئات إلى أسلوب الانتخاب الحر،

ويزاد إلى جانب الاستشارة حق الاقتراح للمشروعات ومراقبة أعمال الحكومة وإبداء الملاحظات في السياسة العامة للدولة..²⁷

هذا وقد حدّد الظهير التأسيسي²⁸ اختصاصات المجلس الوطني الاستشاري كما يلي:

1. النظر في الميزانية العامة وتقديم الاستشارة في القضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تُعرض عليه.

حيث جاء في الفصل 2 من الظهير أنه "يؤخذ نظر المجلس الوطني الاستشاري في ميزانية الدولة العامة وفي الميزانيات الإضافية من جهة؛ كما يُستشار في جميع القضايا التي يقتضي نظر جلالتنا عرضها عليه وبالأخص منها السياسية والاقتصادية والاجتماعية..".

2. توجيه الأسئلة إلى أعضاء الحكومة.

حيث إنه وبمقتضى الفصل 15 من الظهير التأسيسي، يمكن لأعضاء المجلس الوطني الاستشاري أن يوجّهوا أسئلة شفوية أو مكتوبة إلى الوزراء.

وعلى الرّغم من أن هذا المجلس له صفة استشارية ودوره في مجال المراقبة محدود جدا، وليست له صلاحيات تشريعية أو تفريرية، وعلى الرّغم من تعيين أعضائه، إلا إنّهُ وبالنظر إلى الاختصاصات الموكولة إليه، والأعمال التي أنجزها على مستوى مناقشة الميزانية العامة والسياسة الحكومية العامة والقطاعية، ومساءلة أعضاء الحكومة في مجال مسؤولياتهم، بالإضافة إلى نشاطه

27 خطاب افتتاح المجلس الوطني، بتاريخ 12 نونبر 1956.

28 ظهير شريف رقم 179.56.1، بتاريخ 3 غشت 1956.

الدبلوماسية²⁹، وبالنظر أيضا إلى تركيبته التي تمثل جميع الحساسيات السياسية الحزبية والمستقلة، والمنظمات الاقتصادية والاجتماعية، وهيئات مختلفة (المحامون والأطباء والصيدالة والمهندسون والعلماء والمؤسسات الثقافية وحبر عن رجال الدين اليهودي)؛ وبالنظر إلى طريقة اشتغاله وتسييره فإن المجلس الوطني الاستشاري يُشبه إلى حد كبير المجلس البرلمانية.

تأسس عليه، وبالنظر إلى أن المجلس الوطني الاستشاري مؤسسة تمثل مرحلة تاريخية شاهدة على البداية الأولى لمسار الديمقراطية المغربية، والاتجاه نحو مشاركة الشعب في تدبير الشؤون العامة من خلال ممثلين للأمة، ارتأيت أن أتناول تجربة المجلس الوطني الاستشاري من حيث هي الخطوة الأولى التي خطاها المغرب نحو ممارسة بعض أسس العمل البرلماني، لأبرز بعض ملامح التقدم والتطور التي جسدها قانونه الداخلي، وحاجة الأنظمة الداخلية للمجالس الحالية للإفادة منها.

المطلب الأول

الإطار العام

الفقرة الأولى: السنة الأولى للاستقلال وسياسة التدرج الديمقراطي

تميزت المرحلة التي تشكّل فيها المجلس الوطني الاستشاري، ووضع فيها قانونه الداخلي، بكونها السنة الأولى لمرحلة ما بعد الاستقلال، وهي مرحلة كانت موسومة بالتلاحم بين الملك والشعب، وقد أفضى هذا التلاحم إلى تقييم مشترك للمرحلة بين الملك ومختلف القوى السياسية والاجتماعية، باعتبارها

29 انظر محمد الفقيه التطواني وعيسى العربي، تطور الممارسة الديمقراطية بالمغرب، ج 7، مطبعة العاصمة، 2000.

مرحلة انتقالية تقتضي توافقا سياسيا، وكان من ثمرته التوافق على تكوين المجلس الوطني الاستشاري عن طريق التعيين، مجلس استشاري لدى الملك من دون صلاحيات تفريرية أو تشريعية، يضع الملك ظهيره التأسيسي، وقانونه الداخلي، كخطوة تدرجية في مسار التحول الديمقراطي المنشود.

الفقرة الثانية: تركيبة المجلس الوطني الاستشاري

تأسس المجلس الوطني الاستشاري بظهير ملكي بتاريخ 3 غشت 1956، ويدوم انتداب أعضائه سنتين قابلة للتجديد؛³⁰ ووفقا للفصل 3 من الظهير التأسيسي، يتألف المجلس الوطني الاستشاري من 76 عضوا، كما يلي:

أولا _ 16 شخصية تمثل النزعات السياسية، 10 منها تنتمي لحزب الاستقلال و6 لحزب الشورى والاستقلال.

ثانيا _ 6 شخصيات سياسية لا تنتمي إلى أي حزب من هذين الحزبين.

ثالثا _ 37 ممثلا للمنظمات الاقتصادية والاجتماعية: 10 منها ينوبون عن

الاتحاد المغربي للشغل و18 عن الفلاحين و9 عن التجار ورجال الصناعة.

رابعا _ 17 ممثلا عن هيئات مختلفة: 2 عن المحامين والمدافعين، و3 عن

المهن الطبية والصيدلية، و2 عن المهندسين في الصناعة والفلاحة، و4 عن

العلماء، و2 عن المؤسسات الثقافية، وحبير واحد عن رجال الدين اليهودي، و3

عن منظمات الشباب والرياضة.

30 الفصل 6 من الظهير التأسيسي، وقد تم تمديد انتدابه بالفعل إلى غاية 23 ماي 1959.

المطلب الثاني

خصوصيات القانون الداخلي

للمجلس الوطني الاستشاري

القانون الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري وإن كان يشترك مع النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان الذي نصَّ المشرِّع الدستوري على وضعه - منذ الدستور المغربي الأول لسنة 1962، مروراً بجميع المراجعات إلى دستور سنة 1996- في كون أن الظهير التأسيسي للمجلس الوطني الاستشاري في الفصل 16 منه، نصَّ على وجوده، غير أنه يختلف عنه بجملة أمور تميزه نعرضها كما يلي:

1. إن القانون الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري حُدِّدَ بمقتضى ظهير شريف 37، طبقاً لمقتضيات الفصل 16 من الظهير التأسيسي للمجلس الوطني الاستشاري، وليس للمجلس أي صلاحية سواء في وضعه أو تعديله³⁷، في حين أن المشرِّع الدستوري أعطى لمجلسي البرلمان السيادة في وضع نظاميهما الداخليين، طبقاً لمقتضيات الفصل 44 من الدستور.

2. أنه لا يخضع لمراقبة المطابقة الدستورية السابقة، حيث إن المشرع الذي وضع الظهير التأسيسي هو نفسه الذي وضع قانونه الداخلي، وفي مقابل ذلك أخضع المشرِّع أعمال المجلس لمراقبة لاحقة، مرجعها الأساس الظهير التأسيسي للمجلس الوطني الاستشاري، حيث أعلن في الفصل الخامس عشر من قانونه الداخلي أنه "يُرفض بتاتا كلُّ عمل يقوم به المجلس خارج نطاق

37 الظهير الشريف رقم 295-56-7 بتاريخ 27 نونبر 1956.

32 وقع تعديله مرة واحدة بتاريخ 9 أبريل 1958 بمقتضى ظهير شريف رقم 7.58.098.

الاختصاصات المحددة في الظهير التأسيسي"، وجعل على رأس المهام المنوطة برئيس المجلس السهر على تطبيق واحترام مقتضيات الظهير التأسيسي للمجلس³³، في حين أن النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان لا يجوز العمل به إلا بعد أن يصرح المجلس الدستوري بمطابقتها لأحكام الدستور، والمجلس الدستوري هو وحده الذي له قرار البت في دستورية أو عدم دستورية الأعمال التشريعية للبرلمان، وفقاً لما هو منصوص عليه في الدستور وفي القوانين التنظيمية.

3. أن المشرع حدّد طبيعة المجال الذي يُشرّع فيه القانون الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري، من ذلك أنه أوكل إليه تحديد المسطرة الواجب إتباعها فيما يتعلق بالأسئلة الكتابية.

4. أن القانون الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري قانون، أما النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان، فإنه يأتي في مرتبة أدنى من القانون.

المطلب الثالث

مضمون القانون الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري

نصّ الظهير التأسيسي في فصله 16 على أن: "يحدد القانون الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري بمقتضى ظهير شريف."

وقد صدر القانون الداخلي للمجلس بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.56.295، بتاريخ 23 ربيع الثاني 1376 الموافق 27 نونبر 1956؛ ويتألف القانون الداخلي للمجلس من تسعة أبواب، وسبعة عشر فصلاً، كما يلي:

33 الفصل الخامس من القانون الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري.

الباب الأول

- الفصل 1، تناول نظام الدورات، حيث نصَّ على أن المجلس الوطني الاستشاري يعقد دورتين عاديتين في كل سنة ودورات غير اعتيادية عند الحاجة، ويفتتح الملك جميع الدورات وهو الذي يعلن عن اختتامها، الاستدعاءات ترسل إلى كل عضو مصحوبة بمجدول الأعمال شهرا قبل الموعد في الدورات العادية وستة أيام في الاستثنائية، ولا يجوز لأعضائه الغياب إلا لعذر، ويسجل المتغيبون في المحاضر.
- الفصل 2، تعلق بالمكتب المؤقت، حيث بيَّن أنه عند افتتاح الدورة الأولى يتكون مكتب مؤقت من أكبر الأعضاء سنا للإشراف على عملية انتخاب المكتب السنوية.

الباب الثاني

- الفصل 3، نصَّ على أن مكتب المجلس يُنتخب كلَّ سنة، ويتركب من رئيس وخليفين له وأمينين وثلاثة مساعدين، وأنَّ التصويت يتم بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة، وبالنسبية في حالة الدور الثاني، والأكبر سنا عند التعادل.
- الفصل 4، حدد صلاحيات المكتب في تسيير المجلس، من حيث هو الصلة بين المجلس وبين لجانه من جهة وصاحب الجلالة من جهة ثانية، ينسق أعمال اللجان، ومكلف بحسابات المجلس ومراقبة عمليات التصويت، ويتخذ قراراته بالأغلبية المطلقة وصوت الرئيس مرجَّح عند التعادل.
- الفصل 5، نصَّ على أن الرئيس يسهر على تطبيق واحترام الظهير التأسيسي للمجلس والقانون الداخلي للمجلس، وتسيير مداورات المجلس، ويقوم بالاتصالات الخارجية والتمثيل التشريفي.
- الفصل 6، يبين أن خليفتي الرئيس يقومان مقامه بالترتيب عند غيابه.
- الفصل 7، الأمينان والمساعدون يعاونون الرئيس في أعماله.

الباب الثالث

- الفصل 8، نصّ على أن المصالح الإدارية للمجلس تُشرف عليها كتابة إدارية تحت إمرة رئيس المجلس.

الباب الرابع

- الفصل 9³⁴ نصّ على أن المجلس يَنتخب عند افتتاح الدورة الأولى لكل سنة أربع لجان مختصة تستمر أعمالها خلال الفترات الفاصلة بين الدورات، لجنة الميزانية ولجنة الاقتصاد ولجنة الشؤون الاجتماعية ولجنة الشؤون السياسية والعامّة، وحدد تركيبها ومكتبها وطريقة عملها.

الباب الخامس

- الفصل 10، بين أحكام خاصة بجدول أعمال المجلس الوطني الاستشاري، من حيث تكليف المكتب بتحضيره وترتيبه وإطلاع المجلس عليه.

الباب السادس

- الفصل 11، ذكر تسعة عشر أحكام تتعلق بمداوات المجلس وسير المناقشات، فنص على أن انعقاد المجلس لا يصح إلا بحضور ثلثي أعضائه على الأقل، وأن جلسات المجلس علنية ويمكن أن تكون سرية، وأن اجتماعات المجلس تكون بعد الزوال ويخصص الصباح لأعمال اللجان، وأن المسائل المدرجة للنقاش توزع على الأعضاء قبل افتتاح الجلسات، ويخبر الرئيس المجلس بالبيانات التي تهم الأعضاء ويعرض تقرير الجلسة السابقة للمصادقة، وأن تناول الكلمة يكون بطلب قبل افتتاح المناقشات، كما يمنع الكلام بدون إذن، أو التدخل في نقطة واحدة أكثر من

34 وقع تعديل هذا الفصل فيما بعد بمقتضى ظهير رقم 1.58.098، بتاريخ 27 نونبر 1966.

مرتين، ويجيز المتكلم بين أن يتكلم من مقعده أو من المنصة، وللرئيس أن يعرض طلبه إيقاف المناقشة للمصادقة، التدخل في نطاق نقطة نظام له الأسبقية...

■ الفصل 12، خصص لبيان مسطرة الأسئلة الكتابية التي تقتضي أن يوجه رئيس المجلس الأسئلة إلى الوزير المعني ثلاثة أيام على الأكثر، كما يشترط فيها أن تحرر بعبارات موجزة وتعلق بموضوع محدد وأن لا تتضمن اتهامات شخصية أو أغراض خاصة، وأن التي لا تتوفر فيها الشروط ترد إلى أصحابها.

■ الفصل 13، بين مسطرة التصويت، من حيث كونه علنيا وبأغلبية الأعضاء الحاضرين أغلبية مطلقة، ويتم برفع اليد، ويمكن أن يكون اسميا، ولا يقبل تصويت المتغيبين و لا بالوكالة، وأن التصويت يقع على مجموع النصوص ويمكن أن يكون على كل فصل.

الباب السابع

■ الفصل 14، تعلق بإشهار الجلسات العامة من حيث تحرير تقاريرها ومحاضرها ونشرها، ونشر أسئلة الأعضاء وأجوبة الوزراء عليها وإذاعة أعمال الجلسات وقبول الجمهور بقاعة الجلسات.

■ الفصل 15، نصَّ على أنه يرفض بتاتا كل عمل يقوم به المجلس خارج نطاق الاختصاصات المحددة في الظهير التأسيسي، كما نصَّ على الإجراءات التأديبية للمخالفات التي يمكن أن تقع في المجلس.

الباب الثامن

■ الفصل 16، بين أن قاعة الجلسات لا يمكن للموظفين دخولها إلا بإذن، وأن الجمهور الذي يتابع الأشغال عليه أن يتحلى بمهينة لائقة ووضعاً وقوراً.

الباب التاسع

■ الفصل 17، تناول الاستعفاء والاستقالة من عضوية المجلس الوطني الاستشاري، من حيث ضرورة إخبار رئيس المجلس بذلك كتابة، ولا يلزم بيان أسباب الاستقالة، وأن هذا الطلب يُبلّغ إلى الملك؛ وفي حالة الوفاة أو العجز أو الإعفاء أو الاستعفاء يُعيّن الملك من يجل مكان العضو المعني.

المطلب الرابع

قراءة في القانون الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري

نلاحظ أولاً، أن القانون الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري من الناحية الشكلية اتسم بقلّة عدد فصوله، حيث إنّها لم تتجاوز 17 فصلاً، وعلى الرغم من أن هذا العدد كان من الممكن أن يرتفع إلى أكثر من 50 فصل، باعتبار أن بعض فصوله طويلة وتتضمن أحكاماً كثيرة كان الأولى أن تجزأ إلى فصول، منها على سبيل المثال الفصل 11 الذي تضمن 19 حكماً؛ لكن بالمقارنة مع مختلف الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية يبقى عدد فصوله قليلاً، حيث بلغ العدد ذروته في النظام الداخلي لمجلس المستشارين المصادق عليه في 1998 بـ 320 مادة، وسجل أقله بـ 117 فصل في أول النظام الداخلي للمستشارين في 1963.

وقد اتسمت هيكلّة القانون الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري بعدم الإحكام نتيجة لحشد الكثير من الأحكام في عدد قليل من الفصول، كما أن فصوله تبعاً لذلك لم تكن متوازنة، وتوزعت أحكام موضوع واحد بين فصول متعددة، وتكررت أحكام أخرى، مثل المقتضيات المتعلقة بالمكتب المؤقت بنجدها موزعة بين الفصل 2 من الباب الأول والفصل 3 من الباب الثاني، كذلك

نسجل ارتباكاً من حيث وضع العناوين، حيث لا يظهر وجود منهجية ضابطة لوضعها، فنجدها في بعض الأبواب دون أخرى، وفي فصول دون أخرى..

وهذه الاختلالات المنهجية لها ما يبررها، حيث إنها المرة الأولى التي يوضع فيها نظام داخلي لمؤسسة استشارية، ثم من جهة ثانية لاشك أن عامل الزمن والسرعة تطلبا إنجاز هذا القانون في ظروف اتسمت بالاستعجال.

أمّا من ناحية المضمون، وتبعاً للظروف السياسية من جهة ولطبيعة المجلس وخصوصيته من جهة ثانية، التي تم التوافق على أنّها مرحلة انتقالية، فسندتني بالتوقف عند بعض الإشارات الإيجابية فقط، وأعتبرها كذلك لأنّها متقدمة على ما عليه الحال في الأنظمة الداخلية لمجلس البرلمان اللاحقة كما يلي:

الفقرة الأولى: الإعلام المبكر بمجدول الأعمال

إن القانون الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري في الفقرتين الرابعة والخامسة من الفصل الأول منه، ينص على أنه "يستدعى أعضاء المجلس الوطني الاستشاري فرداً فرداً بواسطة الرئيس وبأمر من صاحب الجلالة. ويجب إرسال الاستدعاء إلى كل عضو مصحوباً بمجدول الأعمال قبل شهر على الأقل فيما يرجع للدورات الاعتيادية وستة أيام على الأقل فيما يخص الدورات غير العادية".

استوقفني في هذه الأحكام جملة أمور منها:

■ إنّ الاستدعاء يوجه إلى كلّ عضو من أعضاء المجلس، وهذا يستعدي إلزام كل عضو بمسؤولياته خاصة على مستوى الحضور، وهذا الإجراء وإن كان يتم اليوم في مجلسي البرلمان فإنه يتم على مستوى اجتماعات اللجان فقط دون الجلسات العامة.

■ إنَّ الاستدعاء يكون مصحوباً بجدول أعمال المجلس في دورة كاملة، قبل شهر على الأقل في الدورات العادية وستة أيام في الاستثنائية، وهذا فيه دلالة على التنظيم المحكم لأعمال المجلس الوطني الاستشاري، وعلى مدى توفر مكتبه -الذي يدبر شؤونه- على الرؤية الواضحة التي تمكنه من استشراف قبلي للأعمال المزمع تنفيذها في مرحلة من المراحل، وأن لكل مرحلة أعمالها الخاصة بها، أما بالنسبة لمجلسي البرلمان اليوم فإنه أيضاً مقرر فيهما إرسال جدول الأعمال غير أنه يبقى محدوداً لأنه يتعلق فقط باجتماع واحد.

■ إن هذا الإرسال يكون مدة الشهر من قبل في الدورات العادية وستة أيام من قبل في الدورات الاستثنائية، وهذه المدد تعتبر أجلاً مريحاً للإعداد الجيد والتحضير الجاد من لدن الأعضاء للمساهمة في دراسة ومناقشة القضايا المعروضة على جدول الأعمال، أما بالنسبة لمجلسي البرلمان اليوم فإن أجل الإعلام بجدول الأعمال غير كاف، حيث إنه بالنسبة للجان لا يجاوز أربعة أيام، وبالنسبة للجلسات العامة لا يجاوز 24 ساعة.

الفقرة الثانية: الحفاظ على المستوى الجيد للأسئلة.

نص الفصل 12 من القانون الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري على مجموعة من الشروط الواجب توفرها في الأسئلة المكتوبة الموجهة للوزراء، حيث أوجب أن تحرر بعبارات موجزة، وأن تتعلق بموضوع محدد في دائرة اختصاصات المجلس، ولا ينبغي أن يجاوز نصها صفحة من الحجم العادي، ويجب أن لا تتضمن اتهامات شخصية أو تهدف إلى خدمة أغراض خاصة، وقرر أن الأسئلة غير المستجعة للشروط ترد لأصحابها؛ وعلى مستوى هذا الفصل نسجل الملاحظات التالية:

■ إنَّ المشرع الذي أعطى للأعضاء حق مساءلة الحكومة، هو نفسه الذي قرر أن الأسئلة التي لا تتوفر على الشروط المنصوص عليها ترد إلى أصحابها، من أجل مراجعتها وإدخال ما يمكن من التعديلات، حتى تستجمعها تلك الشروط، ولم يمنح للعضو حق الطعن في قرار المكتب. والسبب في إثارة هذا الملحظ، ما درجت عليه مراقبة المطابقة الدستورية للنظام الداخلي لمجلسي البرلمان من اعتراض على تدخل مكاتب المجالس البرلمانية في رد الأسئلة التي لا تتوفر على الشروط المنصوص عليها.

■ إنَّ المشرع كان دقيقاً في تحديد تلك الشروط من ناحيتي الشكل والمضمون، ففي الشكل شرط الإيجاز وضبطه بحجم صفحة عادية، أما بالنسبة للمضمون فشرط أن يكون الموضوع محمداً. بمعنى أن يكون الموضوع واحداً لا متعدداً، وواضحاً بيّناً لا اختلاط فيه ولا استطراد، وأن يكون في حدود دائرة اختصاصات المجلس الوطني الاستشاري، كما لا يجوز أن تحتوي الأسئلة على اتهامات شخصية أو ترمي إلى تحقيق أغراض شخصية.

إنَّ بعضاً من هذه الشروط المتعلقة بالمضمون موجود أيضاً في الأنظمة الداخلية اليوم، لكن الشروط الشكلية على أهميتها في تطوير صياغة الأسئلة وتدقيقها غير موجودة؛ ثم إن مكاتب مجلسي البرلمان ليست لهما صلاحية رد الأسئلة التي لا تتوفر فيها الشروط.

الفقرة الثالثة: مسؤولية المكتب في إذاعة المداورات عبر وسائل الإعلام

نصّ الفصل 74 من القانون الداخلي على أنه يجب على مكتب المجلس أن يسهر على نشر مداورات المجلس في طبعة خاصة من الجريدة الرسمية وكذلك الأسئلة الموجهة إلى الوزراء مع أجوبتهم عليها، كما يسهر أيضاً على إذاعة أعمال الجلسات، وتعليقاً عليه نقول:

■ إنّ نشر المداولات وإذاعتها في وسائل الإعلام، وإن كان أيضا يقع بالنسبة لأعمال مجلسي البرلمان إلا أنه ليس بالصورة الكاملة على مستوى إذاعة المداولات عبر الوسائل السمعية البصرية، حيث يُقتصر على نقل جلسات الأسئلة الشفوية فقط.

■ المهم في هذا الموضوع بيان مسؤولية مكتب المجلس في هذا الإطار، حيث إن مكاتب المجالس البرلمانية المتعاقبة لا تتحمل أية مسؤولية في السهر على بث وقائع المداولات ويترك الأمر لأريحية الحكومة المسؤولة عن الإعلام العمومي؛ والأهم من هذا كله، هو تقنين حق المجلس في بث وقائع مداولاته عبر الإذاعة الوطنية، حيث إنه بالنسبة للبرلمان ليس هناك نص قانوني يلزم الإعلام السمعي البصري بنقل تلك الوقائع، سوى ما كان من رغبة الملك الراحل الحسن الثاني في نقل جلسات الأسئلة، ولهذا لا تنقل المداولات الخاصة بالتشريع أو غيره من القضايا ذات الأهمية البالغة مثل مناقشة التصاريح الحكومية.

المحور الخامس

قضايا في

الدراسات البرلمانية

المبحث الأول

البرلمان المغربي واتحاد البرلمانات الإسلامية

اتحاد مجالس الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي منظمة برلمانية، تتألف من شُعبٍ تمثل برلمانات الدول الإسلامية بصفة عضو، ومن منظمات دولية وإقليمية ومجالس برلمانية صديقة بصفة مراقب.

المطلب الأول

التأسيس والأهداف

نشأ اتحاد مجالس الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي في مؤتمر تأسيسي عقد في طهران بتاريخ 17 يونيو 1999م، ومقره الدائم في طهران، عاصمة الجمهورية الإسلامية الإيرانية.

أما الأهداف التي يتوخى تحقيقها فيمكن إجمالها في:

1. التعريف بالتعاليم الإسلامية، وتأكيد جوانبها الحضارية.
2. تعزيز ودعم تطبيق مبدأ "الشورى" في جميع دول أعضاء الاتحاد.
3. توفير إطار لتحقيق التعاون والتنسيق بين المجالس أعضاء الاتحاد في المحافل الدولية.

4. تعزيز اللقاءات والحوار فيما بين أعضاء هذه المجالس لتبادل الخبرات البرلمانية، ومناقشة القضايا المشتركة، والتصدي للتحديات الخطيرة التي

تواجهها، والحدّ من محاولات فرض الهيمنة الثقافية والسياسية والاقتصادية عليها، ثم اتخاذ التوصيات والمقررات الملائمة بشأنها.

5. تدعيم الاتصال والتعاون والتنسيق مع سائر المنظمات البرلمانية والحكومية وغير الحكومية، بغية بلوغ الغايات المشتركة.

6. تعزيز التنسيق فيما بين شعوب العالم بقصد احترام حقوق الإنسان والمبادئ الإنسانية والدفاع عنها، وإرساء أركان السلم القائم على العدل.

المطلب الثاني

المغرب والاتحاد والخيار الديمقراطي

يعتبر المغرب من خلال مجلس النواب أحد الأعضاء البارزين الذين أسهموا بفعالية كبيرة في تأسيس هذا الاتحاد البرلماني بطهران/ إيران سنة 1999م، ومنذ ذلك الوقت وهو عضو في لجنته التنفيذية، ويحضر بمعية مجلس المستشارين جميع اجتماعاته المتعلقة بالمجلس والمؤتمر.

وقد احتضنت الرباط، عاصمة المملكة المغربية، الاجتماع السادس للجنته التنفيذية، والدورة الثالثة لمجلسه، ثم الدورة الثانية لمؤتمره؛ وقد افتتح أشغال جلسة هذا المؤتمر جلالة الملك محمد السادس، وتوجه بخطاب إلى المؤتمرين، وذلك في الفترة من 27 إلى 28 سبتمبر 2001م، وهي المناسبة التي انتخب فيها السيد عبد الواحد الراضي رئيس مجلس النواب، رئيساً للاتحاد للفترة الممتدة من سبتمبر 2001م إلى مارس 2004م.

والجدير بلفت الانتباه إليه، من خصوصيات هذه الدورة، هو:

• إنها الدورة التي أصدر فيها الاتحاد أول بيان له، وهو البيان الذي أكدّ الاتحاد بجميع أعضائه المشاركين، وفي أول فقرة منه، على "أن الخيار الديمقراطي

المبني على الشورى هو الأسلوب الأمثل لتدبير أمور الأمة الإسلامية والتضامن الأساسي لبناء مجتمع إسلامي واعد، حيث إن هذا الخيار يستلهم مقاصد شريعتنا الإسلامية السمحة الرائدة لتكريس حقوق الإنسان وتكريمه، وإقامة مؤسسات الحكم بأجنحتها المختلفة على أسس من الشورى والعدل والحرية والمساواة مع الاستفادة من التراث الإنساني المشترك لإعلاء شأن الإنسان وكرامته وإقامته دولة الحق والمؤسسات الديمقراطية"، إن هذا البيان استطاع بسمو فكري عال ومتألق أن يوفق ويجمع بين الأسس الفكرية والمرجعية الإسلامية وخيارات الأمة وتوجهاتها الإستراتيجية لتطويرها وتقديمها نحو القيم الديمقراطية، وحرية مؤسساتنا التشريعية أن تحرص على استحضار هذه المعاني الكبيرة وهي تواجه تحدياتها الداخلية والخارجية.

- إنها الدورة التي اختير فيها شعار الاتحاد، الذي يرمز للقدس، باعتبار أن القضية الفلسطينية قضية مركزية بالنسبة لجميع المسلمين والعرب؛
- إنها الدورة التي صادق فيها الاتحاد على منح صفة مراقب لثمان من أصل عشر منظمات إقليمية ودولية ومجالس برلمانية تتمتع بهذه الصفة حالياً.

المطلب الثالث

أجهزة الاتحاد

أجهزة الاتحاد الأساسية أربعة:

1. المؤتمر

يجتمع مرة كل سنتين، وقد عقد الاتحاد منه، لحد الساعة، أربع دورات:

- المؤتمر التأسيسي، والدورة الأولى بطهران، في يونيو 1999 بالجمهورية الإسلامية الإيرانية.

- الدورة الثانية بالرباط، في سبتمبر 2007 بالمملكة المغربية.
- الدورة الثالثة بداكار، في مارس 2004 بجمهورية السنغال.
- الدورة الرابعة باسطنبول في أبريل 2006، بالجمهورية التركية.

2. المجلس

المجلس، ويجتمع مرة في السنة، وقد عقد دورته الثامنة في اسطنبول/تركيا أبريل 2006.

3. اللجنة التنفيذية

اللجنة التنفيذية وتجتمع مرّة على الأقل في العام، وقد عقدت اجتماعها الرابع عشر في اسطنبول/تركيا أبريل 2006.

4. الأمانة العامة

الأمانة العامة، ويرأسها الأمين العام للاتحاد السيد إبراهيم أحمد عوف (مصري الجنسية)، والأمين العام المساعد السيد محمد بيروفي (إيراني الجنسية)؛ ويقع مقر الأمانة العامة لاتحاد مجالس الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي في طهران، وللاتحاد موقع إلكتروني: www.puovicm.org.

المبحث الثاني

ملاحظات بشأن البرلمان العربي الانتقالي

تمهيد:

قرّر مجلس جامعة الدول العربية، على مستوى القمة، في الدورة العادية التي انعقدت بالجزائر في مارس 2005: "إنشاء برلمان عربي انتقالي لمدة خمس سنوات يجوز تمديدتها لمدة عامين كحد أقصى، تبدأ من تاريخ أول انعقاد له، وذلك كمرحلة انتقالية نحو قيام برلمان عربي دائم، ويتكون البرلمان العربي الانتقالي من أربعة أعضاء لكل دولة عضو في جامعة الدول العربية (88 عضواً في المجموع) ويعمل وفقاً للنظام الأساسي المرفق بهذا القرار."

وقد اختار أعضاء البرلمان العربي الانتقالي رئيس لجنة الشؤون الخارجية بمجلس الأمة الكويتي محمد جاسم الصقر بالتزكية رئيساً للبرلمان العربي المؤقت للنصف الأول من هذه المرحلة الانتقالية.

يمكن القول إن مجرد افتتاح أعمال الدورة الأولى للبرلمان العربي المؤقت في دجنبر 2005، بمقر الجامعة العربية بالقاهرة، أي بعد تسعة أشهر من تاريخ اتخاذ قرار الإنشاء، يعتبر انجازاً عربياً، لأنه يبعث أملاً افتقدناه في كثير من القرارات الصادرة عن القمم العربية، التي لم تعمّر أكثر من عمر المداد الذي كتبت به.

ولا شك أن تأسيس هذا البرلمان الانتقالي، على طريق إنشاء برلمان عربي دائم، يعد خطوة إيجابية في سبيل دعم آلية العمل العربي المشترك.

إن اعترافنا بهذه الإيجابية، وذاك الانجاز لن يمنعنا من إبداء بعض الملاحظات على صيغة هذا البرلمان العربي الانتقالي كما تم إقرارها :

الملاحظة الأولى

فترة انتقالية طويلة

جاء في نصّ القرار -الذي أكدته المادة الأولى من النظام الأساسي- أن هذا البرلمان يكون انتقاليا مدة خمس سنوات يجوز تمديدتها لمدة عامين كحد أقصى.

وفي اعتقادي أن هذه المدة طويلة جدا بالنظر إلى محدودية المهام الأساسية المنوطة به في هذه المرحلة الانتقالية، والمتمثلة أساسا في إعداد نظامه الداخلي وتشكيل مكتبه ولجانه، وإعداد النظام الأساسي للبرلمان العربي الدائم؛ وهذه المهام -على أبعد تقدير- لن تتطلب أكثر من سنتين، حيث إن البرلمان العربي الذي نسعى إليه نحن مسبوكون فيه بتجارب أكثر نضجا وتطورا مما نصبو إليه، فتكفي دراسة هذه التجارب والإفادة من وثائقها وأنظمتها وتجربتها الطويلة لإعداد مشروع نظام أساسي لبرلماننا العربي يتوافق مع أوضاعنا الخاصة؛ أما وقد وقع الاتفاق على أن الخمس سنوات المقررة للفترة الانتقالية يمكن تمديدتها لمدة عامين، وفي هذه الحالة فإنّ هذه المرحلة ستعمر سبع سنوات بالتمام والكمال؛ وأحسب أنّها سنوات ضائعة من عمر الديمقراطية العربية، وتبطئ تقدم أمتنا نحوها، ومن ثم فإن هذا البطء غير مبرر بالنظر إلى تطلعات شعوبنا، ولا يمكن تفسيره إلا بتلك الأنظمة الحاكمة ومماطلتها ورغبتها في عدم تفعيل هذا البرلمان العربي.

الملاحظة الثانية

التعيين لا يتوافق مع التمثيلية الحقة

نصّت المادة الثانية من النظام الأساسي، على أن تسمية أعضاء البرلمان الانتقالي تتم من قبل المجالس التشريعية في كل دولة عضو، مع مراعاة تمثيل المرأة.

إن أسلوب التعيين الذي اعتمد في تسمية الأعضاء لا يتفق ومبدأ الديمقراطية، ولا يساير الطموح نحو توسيع المشاركة الشعبية كأساس للتطور الديمقراطي، وهو أسلوب سينتقص لا محالة من مشروعية القرارات والتوصيات الصادرة عنه؛ وأحسب أنه إذا كنا نطمح إلى برلمان عربي منتخب على شاكلة البرلمان الأوروبي فإن الواجب الديمقراطي يحتم اعتماد آلية الانتخاب بدل التعيين، فإن لم يكن على المستوى الشعبي المباشر في هذه المرحلة الانتقالية فلا أقل من اعتماده على مستوى المجالس النيابية لكل دولة عضو، حيث لا يوجد مانع موضوعي يحول دون اعتماد آلية الانتخاب، كما كان مقررا في المشروع الذي وُضع أول مرة.

الملاحظة الثالثة

تمثيل المرأة دون المطلوب

كما سبقت الإشارة إلى ذلك، فقد أوصت المادة الثانية من النظام الأساسي بمراعاة المرأة عند تسمية الأعضاء.

لا بد من تسجيل أن تمثيلية المرأة كانت أقل من المتوقع، بحيث إن البرلمان التي استجابت وراعت تمثيل المرأة في تسمية أعضائها لم تزد عن 9 من أصل 22 ممثلة في البرلمان العربي، في حين كان بالإمكان الوصول إلى أكثر من ذلك.

الملاحظة الرابعة

برلمان بدون صلاحيات تشريعية أو رقابية

نصّت المادة التاسعة من النظام الأساسي على اختصاصات البرلمان الانتقالي، لعل أهمها من حيث طبيعتها العملية:

■ مناقشة الموضوعات المتعلقة بتعزيز العمل العربي المشترك، وإصدار آراء وتوصيات بشأنها، وإيلاء الاهتمام إلى التحديات التي تواجه الوطن العربي

وعملية التنمية فيه، وخاصة في المجالات الاقتصادية والبشرية والتكامل الاقتصادي في العالم العربي.

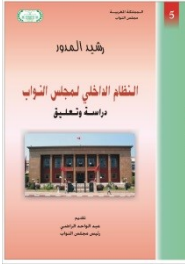
- مناقشة المسائل التي يُحيلها إليه مجلس الجامعة على مستوى القمة أو على المستوى الوزاري أو الأمين العام للجامعة، وإبداء الرأي فيها، ويحق له إصدار توصيات بشأنها لتؤخذ في الاعتبار عند إصدار المجالس المعنية للقرارات ذات العلاقة.
- مناقشة مشاريع الاتفاقيات الجماعية بين الدول العربية التي يحيلها مجلس الجامعة إليه.
- إحاطته بمشروع الموازنة السنوية لجامعة الدول العربية.

إن قراءة سريعة في مجموع هذه الاختصاصات تؤكد بما لا يدع مجالاً للشك أن هذا البرلمان في صيغته الحالية لن يخرج عن ما كان يقوم به "الاتحاد البرلماني العربي" الذي لا زال قائماً من حيث هو مجال ومنبر للنخبة وإصدار البيانات ليس إلا، ولن تتخطى صلاحياته حدود إصدار التوصيات غير الملزمة، وإبداء الرأي والمناقشة، وليس له أي دور تشريعي أو رقابي.

إن هذا البرلمان العربي، سواء المؤقت أو الدائم، لن يكون إلا صدى لأوضاعنا العربية؛ فإذا أردناه برلماناً قوياً ومحترماً فما علينا إلا أن نقوي برلماننا المحلية ونعلي من شأنها وأن نزيد في صلاحياتها؛ وفي كلمة، علينا أن نتركها تقوم بما تقوم به مثيلاتها في الدول الديمقراطية وكفى.

صدر للمؤلف

"النظام الداخلي لمجلس النواب: دراسة وتعليق"



كتاب صدر ضمن منشورات مجلس النواب المغربي لسنة 2005، من تأليف النائب البرلماني رشيد المدور وتقديم عبد الواحد الراضي رئيس المجلس. الكتاب الذي يعتبر الأول من نوعه في تاريخ الحياة البرلمانية المغربية الذي يتناول النظام الداخلي لمجلس النواب بالدراسة والتحليل، هو الثالث على المستوى العربي، وفي تقديمه للكتاب، رأى

الراضي أن هذه الدراسة التحليلية للنظام الداخلي الجديد لمجلس النواب التي أنجزها النائب رشيد المدور، تشكل مساهمة متميزة في حقل القانون البرلماني، لما تتضمنه من معطيات ترصد مراحل الإعداد لتعديل النظام الداخلي لمجلس النواب منذ الولاية التشريعية السادسة 2002-1998 إلى غاية الولاية التشريعية السابعة 2002-2007، ولما تحتويه أيضا من تحليل لمختلف المستجدات التي تميز النظام الداخلي الحالي للمجلس كما تم إقراره في الولاية التشريعية الحالية بعد ملاءمته مع قرار المجلس الدستوري في جلسته المنعقدة بتاريخ 28 أبريل 2004. مضيفا أن المدور الذي استفاد من عمله كمقرر للجنة التي سهرت على مراجعة النظام الداخلي منذ البداية، بنجح في الإحاطة بسياق عدد من التعديلات التي شملت النظام الداخلي وأبعادها، الأمر الذي يتجلى بوضوح في المستوى التحليلي للكتاب.

وأخيرا، فالكتاب يسد فراغا عند الدارسين والباحثين في الميادين ذات الصلة بالعمل التشريعي والقانوني، ويشكل مرجعا لا غنى عنه للفرق البرلمانية والأحزاب الساعية لترشيد تجربة أعضائها، ودليل عمل لجمهور الفاعلين في المجتمع المدني الذين يسعون إلى تحريك النقاش المؤدي، أو الطامح إلى أن يؤدي، إلى ممارسة برلمانية سليمة..*

* مقتطف من مقال بتصرف للصحفي هيثم شلبي، نشر بجريدة الاتحاد الاشتراكي عدد 2005/10/03.

مصادر ومراجع

الكتب والمجلات:

- بوعزيز محمد، القانون البرلماني المغربي: مسطرة التشريع، المحمدية 2006.
- السموني الشرقاوي خالد، هل مجلس النواب الحالي ملزم بوضع نظام داخلي جديد؟ جريدة التحديد. الرباط، بتاريخ 2003/11/11.
- الشراي إدريس، مجلس النواب: انتخابه واختصاصاته، ط7، الرباط 1985.
- التطواني محمد والعربي عيسى، تطور الممارسة الديمقراطية بالمغرب، الرباط، 2000.
- قلوب مصطفى، المبادئ العامة للقانون الدستوري، ط. الرابعة، الرباط 1995.
- مجلة المجلس الدستوري، السنة الأولى، العدد الأول، الدار البيضاء 2002.
- معينو أحمد، المجلس الوطني الاستشاري ومعارضة حزب الشورى والاستقلال، الدار البيضاء 1986.
- *Eugène Pierre, traité de droit politiques électorale et parlementaire 1902.*
- *Jean Gicquel ET André Hanrion, G.D. droit constitutionnel et institution politiques.*
- *Pierre Avril /Jean Aicquel. Droit parlementaire, 2 Ed 1996.*

الوثائق والنصوص:

- دستور المملكة المغربية 1996.
- الظهير التأسيسي للمجلس الوطني الاستشاري رقم 179.56.1 | 1956.
- ظهير القانون الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري رقم 295.56.1 | 1956.
- القانون التنظيمي للمجلس الدستوري.
- القانون التنظيمي لمجلس المستشارين.
- القانون التنظيمي لمجلس النواب 37.97.
- قرارات القضاء الدستوري.
- النظام الداخلي لمجلس المستشارين 1998.
- النظام الداخلي لمجلس النواب 2004.

فهرس الموضوعات

7..... المقدمة

المحور الأول: هياكل مجلسي البرلمان

15..... المبحث الأول: رئيسا مجلسي البرلمان: الاختصاصات وإشكالية النيابة

• المطلب الأول: الإطار العام 15

• المطلب الثاني: الاختصاصات الخاصة 17

1. عضوية كل منهما في مجلس الوصاية، 17

2. استشارة الملك لهما قبل الإعلان عن حالة الاستثناء، 18

3. استشارة الملك لهما قبل حل مجلسي البرلمان أو أحدهما، 18

4. تعيين أعضاء في المجلس الدستوري، 18

5. إحالة القوانين قبل إصدار الأمر بتنفيذها إلى المجلس الدستوري، 19

6. تعيين عضوين في المجلس الأعلى للاتصال 19

7. اقتراح أعضاء في المجلس الأعلى للتعليم 19

• المطلب الثالث: الاختصاصات العامة 20

المبحث الثاني: هيئة المكتب بمجلسي البرلمان وإشكالية تنازع الاختصاصات 21

• المطلب الأول: الإطار القانوني 21

• المطلب الثاني: تحديد الاختصاصات في ضوء المرجعية القانونية 23

أولا — الدستور 23

1. وضع جدول أعمال المجلس 23

2. تلقي مشاريع ومقترحات القوانين 23

3. تلقي مشاريع مراسيم قوانين 25

4. إحالة مشاريع ومقترحات ومشاريع مراسيم القوانين على اللجان المختصة... 25

5. إعطاء الإذن بإلقاء القبض على عضو من المجلس خارج مدة دورات البرلمان... 26

ثانياً — القوانين التنظيمية 27

1. تقديم طلب التجريد من صفة نائب أو مستشار..... 27

2. تلقي تصاريح البرلمانين بالمهن التي ينوون مزاولتها أثناء فترة انتدابهم 27

3. تقديم طلب للفصل في الشك والنزاع في حالات التنافي..... 27

4. طلب إقالة البرلماني المكلف من لدن الحكومة بعد انصرام الأجل..... 28

ثالثاً — النظامان الداخليان للمجلسين 28

• المطلب الثالث: توزيع الاختصاصات بين أعضاء المكتب..... 29

أولاً، نواب الرئيس وخلفاؤه..... 29

ثانياً، المحاسبون..... 29

ثالثاً، الأمناء..... 29

المبحث الثالث: إشكالية التصويت لانتخاب هيكل البرلمان..... 30

• المطلب الأول: التمثيل النسبي للفرق البرلمانية..... 30

• المطلب الثاني: سليات التنزيل 31

1. صورية العملية الانتخابية..... 32

2. تجريد المجلس من حق الاختيار والمفاضلة بين المرشحين..... 32

• المطلب الثالث: مقترحات تعديل 32

المبحث الرابع: إشكالية عدم احترام مبدأ النسبية عند تشكيل المكتب..... 35

• المطلب الأول: الوقائع وأسباب النزول..... 35

• المطلب الثاني: الإطار القانوني..... 36

• المطلب الثالث: العمليات الحسابية..... 36

• المطلب الرابع: تشكيل لم يحترم مبدأ النسبية 38

• المطلب الخامس: رأي الفقه الدستوري..... 38

المبحث الخامس: معركة التوقيع في لوائح الفرق البرلمانية..... 40

• المطلب الأول: الإشكال وأسباب النزول..... 40

• المطلب الثاني: اقتراح تعديل..... 42

المحور الثاني: المسطرة التشريعية

المبحث الأول: إشكالية مسطرة تقديم تعديل في الجلسة العمومية لم يُعرض من قبل على اللجنة المختصة.....47

- تمهيد: عرض الإشكالية.....47
- المطلب الأول: مقتضيات تعديل النظام الداخلي المنصوص عليها فيه.....48
- المطلب الثاني: مقتضيات المسطرة التشريعية العادية التي تحيل عليها المادة 177.....50
- المطلب الثالث: خصوصية المادة 77، وعدم إمكانية التطبيق العادي للمسطرة.....53
- المطلب الرابع: خلاصة القول في المسألة موضوع النزاع.....54

المبحث الثاني: إشكالية مسطرة مقترحات القوانين المجمّدة.....55

- المطلب الأول: الوضعية والإشكالية.....55
- المطلب الثاني: مظاهر المساواة بين المشاريع والمقترحات.....56
- 1. حق المبادرة.....56
- 2. الوضع بمكتب أحد مجلسي البرلمان.....56
- 3. إحالتها على اللجان.....57
- 4. التداول فيهما بين المجلسين.....57
- المطلب الثالث: للحكومة حق الأسبقية والرفض.....57
- 1. حق الأسبقية والترتيب.....58
- 2. حق رفض المقترحات التي تخل بالتوازن المالي.....58
- 3. حق الدفع بعدم قبول المقترحات التي لا تدخل في مجال القانون.....58
- المطلب الرابع: وللبرلمان حق الطعن.....59
- المطلب الخامس: النظام الداخلي لمجلس النواب يزيل اللبس.....59

المحور الثالث: العمل الرقابي

مدخل حول مراقبة البرلمان للعمل الحكومي بين التشريع والممارسة.....63

- تمهيد.....63

- المطلب الأول: وسائل المراقبة محصورة ومعدودة.....64
- 64..... أولاً، على مستوى الدستور.
- 65..... ثانياً، على مستوى القوانين التنظيمية.
- 66..... ثالثاً، على مستوى النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان.
- المطلب الثاني: مسؤولية الحكومة أمام الملك.....68
- المطلب الثالث: مسؤولية الحكومة أمام البرلمان.....69
- 69..... الفقرة الأولى: مناقشة البرنامج الحكومي والتصويت عليه.
- 70..... الفقرة الثانية: طلب الثقة.
- 71..... الفقرة الثالثة: ملتمس الرقابة.
- 72..... الفقرة الرابعة: لجان تقصي الحقائق.
- 73..... الفقرة الخامسة: الأسئلة.
- 74..... الفقرة السادسة: الطعن في دستورية القوانين العادية.
- 74..... الفقرة السابعة: مناقشة مشروع القانون المالي.
- 76..... المبحث الثاني: إشكالية رد الحكومة لأسئلة النواب ورفض الجواب عليها.**
- المطلب الأول: الوقائع والإشكالية.....76
- المطلب الثاني: مفهوم السؤال البرلماني.....78
- المطلب الثالث: أوجه المخالفة للدستور.....80
- 80..... الأول، من حيث هو إخلال بمبدأ فصل السلط واستقلاليتها.
- 81..... الثاني، من حيث إن إرجاع الأسئلة إخلال بالأجل الدستوري.
- 82..... الثالث، من حيث إن الاقتراح تزيد على الدستور.
- 82..... الرابع، من حيث عدم الاختصاص.
- 82..... الخامس، من حيث إن الإحالة من مكتب المجلس إقرار بمشروعية الأسئلة.
- 83..... السادس، من حيث إن نوع تلك الأسئلة مما جرى به العمل دون نكير.
- المطلب الرابع: أي دور للمجلس الدستوري.....84
- المطلب الخامس: الخلفية السياسية للنزاع.....88

المبحث الثالث: إشكالية الاستماع إلى والي بنك المغرب من لدن اللجان البرلمانية

تعليق على قرار المجلس الدستوري بشأن المادة 58 من القانون الأساسي لبنك المغرب... 91

- المطلب الأول: السياق العام لوضع المادة/الإشكالية..... 91
- المطلب الثاني: قرار المجلس الدستوري..... 93
- المطلب الثالث: تعليق على قرار المجلس الدستوري..... 94
- الفقرة الأولى، تنظيم الرقابة على الحكومة ومجال اختصاص القوانين العادية... 95
- الفقرة الثانية، أي دور للمجلس الدستوري؟..... 97
- الفقرة الثالثة، حول عدم إخضاع بنك المغرب لنظام المؤسسات العامة..... 98
- الفقرة الرابعة، حول حرمان البرلمان من مناقشة السياسة النقدية..... 99

المحور الرابع: حول النظام الداخلي

المبحث الأول: هل النظام الداخلي للمجلس الحالي ملزم للمجالس اللاحقة..... 105

- المطلب الأول: هل يجوز للبرلمان أن يعرف حالة الفراغ التشريعي؟..... 105
- المطلب الثاني: التفسير الضيق..... 107
- المطلب الثالث: التفسير الموسع..... 109
- المطلب الثالث: الترجيح..... 112

المبحث الثاني: ظاهرة غياب البرلمانيين وتفعيل النظام الداخلي..... 114

- تمهيد..... 114
- المطلب الأول: تشريعات في حاجة إلى التفعيل..... 115
- المطلب الثاني: مقترحات عملية للحد من الغياب..... 116
- المطلب الثالث: مسؤولية الأحزاب السياسية والناخبين..... 118

المبحث الثالث: نظرات في النظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري..... 120

- تمهيد..... 120
- المطلب الأول: الإطار العام..... 122
- المطلب الثاني: خصوصيات القانون الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري..... 124

- المطلب الثالث: مضمون القانون الداخلي 125
- المطلب الرابع: قراءة في القانون الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري 129

المحور الخامس: قضايا في الدبلوماسية البرلمانية

المبحث الأول: البرلمان المغربي واتحاد البرلمانات الإسلامية..... 137

- المطلب الأول: التأسيس والأهداف..... 137
- المطلب الثاني: المغرب والاتحاد والخيار الديمقراطي..... 138
- المطلب الثالث: أجهزة الاتحاد 139

المبحث الثاني: ملاحظات بشأن البرلمان العربي المؤقت 141

- تمهيد 141
- الملاحظة الأولى: فترة انتقالية طويلة..... 142
- الملاحظة الثانية: التعيين لا يتوافق مع التمثيلية الحقة..... 142
- الملاحظة الثالثة: تمثيل المرأة دون المطلوب..... 143
- الملاحظة الرابعة: برلمان بدون صلاحيات تشريعية أو رقابية..... 143
- صدر للمؤلف 145
- مصادر ومراجع 146
- الفهرس 147