



أثر تخفيض الأنصبة القانونية

على العمل البرلماني في ظل دستور 2011

الباحث: عبد السلام النقر

الباحث: محمد عبيس

باحث في سلك ماستر العمل البرلماني والصياغة التشريعية - الفوج السابع -
المغرب

ملخص:

شهدت المؤسسة البرلمانية تحولات مهمة بموجب دستور 2011، الذي أرسى الطابع البرلماني للنظام الدستوري وعزز صلاحيات البرلمان في مجالي التشريع والرقابة، شملت هذه التعديلات تخفيض النصاب القانوني في عدة مجالات، منها الإحالة على المحكمة الدستورية، تشكيل لجان تقصي الحقائق وتقديم ملتمسي الرقابة والمساءلة، بالإضافة إلى دسترة الحصيلة المرحلية للحكومة. وتهدف هذه الإصلاحات إلى تعزيز فعالية الأداء البرلماني وترسيخ توازن السلطات داخل النظام الدستوري والسياسي المغربي.

الكلمات المفتاحية: تخفيض النصاب القانوني، دستور، التشريع، الرقابة.

Summary:

The parliamentary institution underwent significant transformations under the 2011 Constitution, which established the parliamentary nature of the constitutional system and strengthened the powers of Parliament in the areas of legislation and oversight. These amendments included lowering the legal quorum in several areas, such as referrals to the Constitutional Court, the formation of fact-finding committees, the submission of motions of censure and accountability, as well as institutionalizing the government's mid-term performance report. These reforms aim to enhance parliamentary effectiveness and solidify the balance of powers within Morocco's constitutional and political system.

Keywords: Lowering the legal quorum, Constitution, Legislation, Oversight.



مقدمة:

أصبح من النادر وجود دولة ديمقراطية بدون برلمان يمثل شرائح المجتمع ويحمي مصالحه وبنيته الاجتماعية، فالبرلمان يعتبر الركيزة الأساسية والوجه الحقيقي للديمقراطية، حيث تظهر أهميته وفعالته من خلال إقرار التشريعات التي تحكم الدولة والمجتمع، وممارسة دوره الرقابي على عمل الحكومة¹. وفي السياق المغربي، خضعت المؤسسة البرلمانية لمجموعة من التطورات التي أسهمت في تشكيل وضعها الحالي، وكان آخرها سنة 2011، حيث حاز البرلمان على حصة الأسد من التعديلات الشاملة التي تضمنها دستور 2011. ولأول مرة في تاريخ العهد الدستوري، تمت إضافة بُعد جديد في توصيف طبيعة الحكم في المغرب، وهو البعد "البرلماني" الذي أُضيف إلى بعدي "الدستورية" و"الديمقراطية"، وقبل البعد "الاجتماعي"².

إن البرلمان يستمد قوته في التدخل من خلال الصلاحيات والمهام التي خولها له الدستور، والتي عززتها الوثيقة الدستورية لسنة 2011، وسعت للارتقاء بالمؤسسة البرلمانية والتخفيف من حدة العقلنة البرلمانية باعتبارها تمنع هيمنة البرلمان على الحكومة في مجالي التشريع والرقابة³؛ سواء من خلال تخفيض النصاب القانوني اللازم لطلب الإحالة الاختيارية للقوانين على أنظار المحكمة الدستورية، وطلب جمع البرلمان في دورة استثنائية، كما أن المشرع الدستوري قام لأول مرة، بدسترة إمكانية إحالة المعاهدات والاتفاقيات الدولية إلى المحكمة الدستورية للبت في مدى مطابقتها لأحكام الدستور، هذا من جهة مجال التشريع. أما على مستوى مجال الرقابة، من خلال تخفيض النصاب المطلوب لتمكين أعضاء البرلمان من ممارسة دورهم الرقابي على أعمال الحكومة، خاصة على مستوى تشكيل لجان تقصي الحقائق، وتقديم طلبات ملتسي الرقابة والمساءلة. بالإضافة إلى ذلك، تم دسترة طلب تقديم الحصيلة المرحلية للحكومة، والذي كان في السابق مجرد عرف بدأ العمل به مع الوزير الأول الأسبق السيد "عبد الرحمن اليوسفي" في ظل حكومة التناوب التوافقي خلال الولاية التشريعية السادسة 2002/1997.

كل ذلك يأتي بغية تحقيق فعالية ومردودية على مستوى الأداء البرلماني، والتأسيس لانطلاقة جديدة وجيدة للعمل البرلماني في ظل دستور 2011⁴. وعلى ضوء ما سبق، تطرح إشكالية رئيسية تتمحور حول مدى تأثير تخفيض الأنصبة على فعالية العمل البرلماني، خصوصا على المستويين التشريعي والرقابي؟

تتطلب الإجابة عن هذه الإشكالية، تقسيم الدراسة إلى مطلبين، يخصص الأول لدراسة أثر تخفيض الأنصبة على مستوى العمل التشريعي، على أن يخصص الثاني لدراسة أثر تخفيض الأنصبة على مستوى العمل الرقابي.

المطلب الأول: أثر تخفيض الأنصبة على العمل التشريعي

يمارس البرلمان السلطة التشريعية ويصوت على القوانين⁵، ويتمتع أعضاؤه بحق اقتراح القوانين⁶، كما تناط بأعضائه مجموعة من الصلاحيات التي سعى المشرع الدستوري من خلال الوثيقة الدستورية لعام 2011 إلى تعزيز مكانة المؤسسة البرلمانية، وتقليل من حدة البرلمانية المعقلنة في العمل التشريعي. من أبرز مظاهر هذا التخفيف، النصاب المخفف المحدد لطلب إحالة المعاهدات والاتفاقيات الدولية إلى الرقابة الدستورية القبلية (فقرة أولى)، مقارنة بالنصاب المطلوب لإحالة القوانين "عادية" إلى القضاء الدستوري للبت في دستورتها (فقرة ثانية)، يضاف أيضا، تخفيض النصاب القانوني المطلوب لطلب عقد دورة استثنائية من قبل أعضاء مجلسي البرلمان (فقرة ثالثة).

الفقرة الأولى: طلب إحالة الالتزامات والاتفاقيات الدولية

عمل المشرع الدستوري من خلال الدستور على توسيع مجال الرقابة الدستورية القبلية بإحالة اختيارية من قبل جهات معينة⁷، بموجب الفصل 55 منه، حيث أقر إحالة مجموعة من الالتزامات والاتفاقيات الدولية قبل المصادقة عليها من لدن الملك على أنظار المحكمة الدستورية للبت في مدى مطابقتها لأحكام الدستور، بطلب من الملك أو رئيس الحكومة أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين أو سدس أعضاء مجلس النواب أو ربع أعضاء مجلس المستشارين⁸.



فالملاحظ من خلال مقتضيات هذا الفصل، أن البرلمان يفقد صلاحية المصادقة على الالتزامات والاتفاقيات الدولية لصالح الملك باعتباره رئيساً للدبلوماسية المغربية، مع الاحتفاظ بصلاحية التصويت والموافقة عليها، بإضافة إلى غياب أي محاولة طلب إحالة هذه الالتزامات والاتفاقيات من طرف الجهات المعنية على أنظار المحكمة الدستورية بعد دخول الدستور حيز التنفيذ.

وبالرجوع إلى أول قانون داخلي لمجلس النواب سنة 1963، نلاحظ أن مجلس النواب عمل على إسناد اختصاص مراقبة دستورية المعاهدات والاتفاقيات الدولية، للغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى، إلا أن الغرفة الدستورية صرحت في أول مقرر لها⁹ بمناسبة النظر في القانون الداخلي المذكور، بتاريخ 31 دجنبر 1963، "بأن هذا الاسناد غير مطابق لأحكام الدستور، وعللت مقررها بكون الفصل 103 من دستور 1962، ينص على أن الغرفة الدستورية تمارس اختصاصاتها المسندة إليها بفصول الدستور"¹⁰.

كما أن هذا النصاب القانوني وُلد مخففا مقارنة مع باقي الأنصبة الأخرى الواردة في الوثيقة الدستورية لسنة 2011، فبإجراء مقارنة بسيطة بين عدد الإحالات على أنظار المحكمة الدستورية التي طلت الالتزامات والاتفاقيات الدولية، نجد أنها منعدمة تماما طيلة أربع عشرة سنة من بعد دخول الدستور حيز التنفيذ، في حين نجد عدد إحالات قوانين "عادية" على أنظار المحكمة الدستورية خلال نفس الفترة بلغت ثمان إحالات (خمس إحالات من لدن أعضاء مجلس النواب، وإحالتين من لدن أعضاء مجلس المستشارين، وإحالة واحدة من لدن رئيس الحكومة).

ويبقى التساؤل المطروح، بشأن عزوف البرلمانيين عن تفعيل الحق الدستوري في مراقبة مدى مطابقة الالتزامات والاتفاقيات الدولية لأحكام الدستور، على الرغم من وجود بعض بنود ضمن اتفاقيات دولية صادقة عليها المغرب تحمل تعارضها مع أحكام الدستور، فعلى سبيل المثال؛ في مستهل سنة 2017، وافق البرلمان على قانون رقم 01.17 الموافق بوجبه على القانون التأسيس للاتحاد الإفريقي¹¹، حيث إنه، لم تتم مناقشة مضامينه بالشكل المطلوب وتم تسريع أشغال لجنتي الخارجية بمجلسي البرلمان، بداعي اقتراب تاريخ انعقاد القمة الإفريقية التي انعقدت في أواخر شهر يناير 2017 بأديس أبابا، ويتضمن هذا القانون مقتضى من شأنه أن يمس بسيادة المغرب، حيث إن العضو رقم 39 في منظمة الوحدة الإفريقية، يتمثل فيما يسمى ب "الجمهورية العربية الصحراوية الديمقراطية"¹²، وهو كيان وهمي غير حقيقي لا يتجاوز نطاق التصور الذهني لمن قام بإنشائه.

وبالرجوع إلى تقرير لجنة الخارجية بمجلس النواب¹³، يتضح أن أعضائها لم يثيروا سيناريو التعامل مع هذه المسألة رغم أهميتها وتعارضها مع أحكام الفقرة الثالثة من الفصل الأول من الدستور، التي تنص على أن تستند الأمة في حياتها العامة على ثوابت جامعة، تتمثل في الدين الإسلامي السمح، والوحدة الوطنية متعددة الروافد "...".

الفقرة الثانية: طلب إحالة القوانين "عادية"

أقر المشرع الدستوري الحق في الإحالة الاختيارية للقوانين "العادية" قبل إصدار الأمر بتنفيذها، لبت في مدى مطابقتها لأحكام الدستور بموجب المراجعة الدستورية لسنة 1992، وكرسها في دستور 1996 بمقتضى الفقرة الثالثة من الفصل 81 منه، التي كانت تنص على أن "يحق للملك أو الوزير الأول أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين، أو لربع أعضاء مجلس النواب أو أعضاء مجلس المستشارين، إحالة القوانين".

لكن دستور 2011، خفض النصاب، حيث أصبح لخمسة أعضاء مجلس النواب الحق في طلب الإحالة الاختيارية، بينما حدد النصاب بالنسبة لأعضاء مجلس المستشارين في أربعين عضواً، وذلك بغض النظر عن العدد الكلي لأعضاء المجلس، الذي يتراوح ما بين 90 و120 عضواً، وفقاً لما ورد في الفقرة الثالثة من الفصل 132 من الدستور الحالي¹⁴.

فالملاحظ من خلال إحالة القوانين "عادية" على أنظار القضاء الدستوري منذ سنة 1994 إلى أواخر سنة 2024؛



1 - أن مجموع الإحالات المقدمة على أنظار القضاء الدستوري بخصوص القوانين، سواء في ظل المجلس الدستوري بموجب دستور 1992 و1996، أو المحكمة الدستورية في ظل دستور 2011، هو ثمانية عشر إحالة؛ منها سبعة إحالات مقدمة من طرف رئيس الحكومة (الوزير الأولى سابقا)، وإحدى عشر إحالة مقدمة من طرف أعضاء مجلسي البرلمان¹⁵.

2 - كون أن مجموع الإحالات المقدمة في ظل دستور 2011 من طرف أعضاء مجلسي البرلمان لا تتعدى سوى سبع إحالات¹⁶.

فعلى سبيل المثال، خلال الولاية التشريعية التاسعة 2011-2016، تمت المصادقة على 269 قانونا (254 قانونا بمبادرة حكومية، و15 قانونا بمبادرة برلمانية)¹⁷، بينما لم يتجاوز عدد إحالات القوانين العادية على أنظار القضاء الدستوري سوى أربع إحالات؛ ثلاث منها قدمها أعضاء مجلس النواب، وإحالة واحدة قدمها مجلس المستشارين، لكنها كانت غير مجددة، وقد شكلت هذه الإحالات نسبة لم تتجاوز 2% من عدد القوانين المصادق عليها، بمعدل إحالة واحدة كل سنة ونصف خلال خمس سنوات.

على ضوء هذه الاحصائيات أشار السيد محمد امين بنعبد الله "رئيس المحكمة الدستورية"، بمناسبة إلقائه محاضرة علمية تحت عنوان "المراقبة الدستورية بالمغرب: تأصيل، تطور وآفاق"¹⁸، لما وصفه بغياب المبادرة من جانب رئيسي مجلس النواب ومجلس المستشارين عن تفعيل الصلاحيات المخولة لهما بموجب الفقرة الثالثة من الفصل 132 من الدستور، والمتعلقة بإحالة القوانين المثيرة للجدل على المحكمة الدستورية قصد إخضاعها للرقابة القبلية على دستورية القوانين.

وقد أكد على أن دور رئيسي مجلسي البرلمان لا يقتصر على المصادقة على النصوص التشريعية وتمريها، بل يمتد، بحكم مسؤولياتهما الدستورية، إلى الحرص على ضمان مطابقة هذه النصوص لأحكام الدستور، وذلك عبر تفعيل آليات الرقابة الدستورية المنصوص عليها صراحة في الوثيقة الدستورية، بما يعزز مبدأ سمو الدستور وهيمنة قواعده على مجموع المنظومة القانونية الوطنية. فلجوء للقضاء الدستوري عبر إحالة القوانين ليس مؤشرا على الصراع، بل هدف منه تطهير القوانين وضمان تطابقها مع المبادئ الدستورية.

كما تساءل سيد الرئيس عن جدوى التخفيف من قيود العقلنة البرلمانية، بعد تخفيض النصاب القانوني المطلوب لإحالة القوانين للمراقبة في مدى مطابقتها لأحكام الدستور، والتنصيص عليها في صلب الوثيقة الدستورية، وعليه لا يمكن الحديث عن معيقات قانونية بقدر ما هناك غياب للوعي أو النضج بالمسؤولية من قبل رئيسي مجلس البرلمان.

وبالنظر إلى النصاب القانوني لإحالة القوانين على أنظار المحكمة الدستورية بموجب الوثيقة الدستورية لسنة 2011، يمكن القول بأن المشرع الدستوري سعى إلى تخفيض النصاب القانوني المطلوب، من أجل تمكين الأقليات البرلمانية من ممارسته، ولا يبقى هذا الاختصاص محسورا على رئيسي مجلسي البرلمان، ومن مظاهر ذلك تخفيض النصاب من ربع الأعضاء الذي يتألف منهم مجلس النواب في ظل دستور 1992 و1996، إلى خمس أعضاء مجلس النواب وأربعين عضوا من مجلس المستشارين في ظل دستور 2011.

الفقرة الثالثة: طلب عقد دورة استثنائية

مكن المشرع الدستوري لأعضاء البرلمان إمكانية جمع البرلمان في دورة استثنائية منذ أول دستور عرفه المغرب بتاريخ 14 دجنبر 1962¹⁹، حيث ينص المقطع الأول من الفصل 41 من دستور 1996 على أن "يمكن جمع البرلمان في دورة استثنائية إما بطلب من الأغلبية المطلقة لأعضاء أحد المجلسين، وإما بمرسوم...". لكن دستور 2011، أقر نصاب جديد بالنسبة لأعضاء مجلس النواب حيث أصبحت الدورات الاستثنائية، تنعقد وفق أحكام الفقرة الأولى من الفصل 66 منه بطلب من ثلث (1/3)، أعضاء مجلس النواب، وأغلبية أعضاء مجلس المستشارين.



فالممارسة العملية خلال الولايات التشريعية الثلاث بعد دخول دستور 2011 حيز التنفيذ، أكدت أنه لم يتم أي طلب من أعضاء مجلسي البرلمان لجمع البرلمان في دورة استثنائية، في المقابل تم عقد ثلاث دورات استثنائية بطلب من الحكومة -بمرسوم-²⁰ خلال الولاية التشريعية العاشرة 2021/2016، ودورة استثنائية واحدة خلال فترة الانتقال قبل انتخابات نونبر 2011 للمصادقة على أربعة قوانين تنظيمية²¹.

ويبقى التساؤل المثار بشأن مدى الجدوى من تخفيض النصاب المطلوب من الأغلبية إلى ثلث أعضاء مجلس النواب، ما لم يتم تفعيل هذه الآلية كوسيلة للحد من توغل الحكومة في مجال القانون من خلال اللجوء إلى المرسوم بقانون خلال الفترات الفاصلة بين الدورات البرلمانية، وذلك بالرغم من احتفاظ المشرع الدستوري بالنصاب القانوني المحدد لأعضاء مجلس المستشارين دون تغيير.

فمن خلال تحليل الحصيلة التشريعية للولائتين التشريعتين التاسعة 2016/2011، والعاشرة 2021/2016، نلاحظ أن الحكومة أصدرت سبعة عشر مرسوما بقانون خلال عشر سنوات، بمعدل ثلاثة مراسيم بقوانين خلال سنتين، في حين أن أعضاء البرلمان لم يطلبوا لو طلب انعقاد دورة استثنائية، بالرغم من أن الفرق والمجموعات والمعارضة البرلمانية خلال الولاية التشريعية التاسعة كانت تضم 173 نائبا التي تحول لها طلب جمع البرلمان في دورة استثنائية (أي أن ثلث أعضاء مجلس النواب هو 132 نائبا، الذي يُمكن جمع البرلمان في دورة استثنائية ضدا في الأغلبية العددية). وينطبق الأمر نفسه على الفرق والمجموعات البرلمانية المنتمة إلى صفوف المعارضة خلال الولاية التشريعية العاشرة.

لكن خلال الولاية التشريعية الحادي عشر 2026/2021، يلاحظ أن هذا النصاب القانوني غير متوفر حتى وإن اتفقوا الفرق والمجموعات البرلمانية المنتمة إلى صفوف المعارضة (أي أنهم مجتمعين يساوي 125 نائبا فقط في حين ان نصاب المطلوب لطلب عقد دورة استثنائية هو 132 نائبا)، بمعنى أن الحكومة خلال هذه الولاية تتوفر على أغلبية عديدة مريحة.

وبالتالي فإن نظام دورات البرلمان الاستثنائية، مقيد بالبرلمانية المعقنة، وبالهيمنة الحكومية، خاصة وأن البرلمان (جلسات العامة سواء التشريعية أو الخاصة بالأسئلة)، يشتغل خلال مدة ثمانية أشهر على الأقل خلال السنة التشريعية الواحدة²²، وباقي الوقت كله يبقى للحكومة واللجان البرلمانية الدائمة²³، وحتى وإن كانت شروط عقد دورة استثنائية تبقى صعبة التحقق، بالرغم من تخفيض المشر الدستوري للنصاب بالنسبة لأعضاء مجلس النواب، وتتحكم فيه الحكومة من خلال علاقتها بالأغلبية العددية في البرلمان²⁴.

المطلب الثاني: أثر تخفيض الأنصبة على العمل الرقابي

نصت الفقرة الثانية من الفصل 70 من الدستور على أن البرلمان يراقب عمل الحكومة. ولذلك، منح المشرع الدستوري أعضاء مجلسي البرلمان مجموعة من الآليات الرقابية التي تتطلب توفر نصاب معين لتحريكها، سواء تلك التي لا تثير المسؤولية السياسية، مثل طلب تشكيل لجان تقصي الحقائق (فقرة أولى)، تقديم الحصيلة المرحلية للحكومة (فقرة ثانية)، وملتمس المساءلة (فقرة رابعة)، أو تلك التي تثير المسؤولية السياسية للحكومة، مثل ملتمس الرقابة الذي يقدمه أعضاء مجلس النواب (فقرة ثالثة).

الفقرة الأولى: طلب تشكيل لجان تقصي الحقائق

بعد تعنت وإصرار الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى بعدم الترخيص لمجلس النواب، عبر قانونه الداخلي، بإمكانية تشكيل لجنة للبحث والتقصي أثناء مراقبة مدى مطابقته لأحكام الدستور²⁵، تمت دسترة لجان نيابية لتقصي الحقائق لأول مرة بمقتضى دستور 1992، بموجب الفصل 40 منه، وقد كرس دستور 1996 هذا النهج بعد العودة إلى نظام الثنائية البرلمانية، مع اشتراط أغلبية أعضاء كل مجلس من المجلسين بشكل مستقل.



غير أن المشرع الدستوري، في ظل الدستور الحالي، ارتأى تخفيف قيود العقلنة البرلمانية على هذه الآلية، حيث خفّض النصاب القانوني اللازم لتشكيل لجان نيابية لتقصي الحقائق من الأغلبية إلى الثلث من أعضاء كل مجلس، وذلك بموجب الفقرة الثانية من الفصل 67 من الدستور.

أول ما يمكن ملاحظته هو أن المشرع الدستوري خفض النصاب القانوني المطلوب لتشكيل لجان تقصي الحقائق. والسؤال الذي ينبغي طرحه: إلى أي مدى تمكن أعضاء مجلسي البرلمان من الاستفادة من هذا التخفيض، الذي يُعد أحد مظاهر التخفيف من قيود العقلنة البرلمانية؟، فخلال الفترة الممتدة ما بين 28 ديسمبر 1995 إلى 27 نوفمبر 2010، تم تشكيل خمس لجان لتقصي الحقائق؛ أربع لجان منها بمبادرة من أعضاء مجلس النواب²⁶، حيث كان النصاب القانوني يتطلب الأغلبية في مجلس النواب، ولجنة واحدة بمبادرة من أعضاء مجلس المستشارين²⁷. في المقابل، تم تشكيل أربع لجان لتقصي الحقائق في ظل دستور 2011، تطبيقاً لمقتضيات الفصل 67 منه، وذلك بمبادرة من أعضاء مجلس المستشارين، بنصاب قانوني يتمثل في الثلث من أعضاء المجلس²⁸.

وبذلك، يمكن تدوين بعض الملاحظات؛

أولاً، خفض المشرع الدستوري النصاب القانوني اللازم لتشكيل لجان نيابية لتقصي الحقائق، حيث انتقل من الأغلبية إلى الثلث، مما يُفترض أن يؤدي إلى زيادة نسبة تشكيل هذه اللجان مقارنة بدساتير 1992 و1996. ومع ذلك، لم يتحقق هذا الافتراض.

ثانياً، جميع المناسبات التي شكّلت فيها لجان لتقصي الحقائق في ظل دستور 2011 كانت بمبادرة من أعضاء مجلس المستشارين، مما يعكس استفادة المجلس من التخفيض في النصاب، في حين أن مجلس النواب لم يتم تشكيل أية لجنة نيابية لتقصي الحقائق في ظل الدستور الحالي

لكن في هذه الآونة الأخيرة، أعلنت الفرق والمجموعات البرلمانية المنتمية إلى صفوف المعارضة بمجلس النواب عن مبادرة لتشكيل لجنة نيابية لتقصي الحقائق حول الدعم الحكومي المخصص لاستيراد المواشي، وذلك من خلال بلاغ مشترك. وفي خضم نقاش سياسي داخل المجلس، أثار موقف فرق الأغلبية، لا سيما فريق التجمع الوطني للأحرار، جدلاً واسعاً إثر رفضهم دعم مقترح المعارضة بتشكيل لجنة تقصي حقائق حول الموضوع، وبدلاً من المشاركة في هذه الآلية الدستورية الرقابية، اختارت الأغلبية تفعيل آلية أخرى ينص عليها النظام الداخلي للمجلس، وهي "المهمة الاستطلاعية". وفي ظل غياب النصاب القانوني المطلوب لتشكيل لجنة تقصي الحقائق داخل صفوف المعارضة، والذي يبلغ 132 عضواً، تظل إمكانية تحقيق ذلك صعبة، وفق ما هو متاح للمعارضة. وبالتالي، يظل الأمل معقوداً على أحد فرق الأغلبية للمساهمة في إحداث الفرق والمشاركة في هذا الاختبار الحاسم لتعزيز تخليق الحياة العامة.

الفقرة الثانية: طلب عرض الحصيلة المرحلية للحكومة

لأول مرة في العهد الدستوري، تم التنصيص في صلب الوثيقة الدستورية على آلية رقابية جديدة، بعد أن كانت مجرد ممارسة عرفية منذ حكومة التناوب التوافقي برئاسة الوزير الأول الأسبق السيد عبد الرحمن اليوسفي²⁹، وذلك بموجب الفقرة الأولى من الفصل 101 من الدستور، التي تنص على أن: "يعرض رئيس الحكومة أمام البرلمان الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، بمبادرة منه، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو من أغلبية أعضاء مجلس المستشارين".

وبذلك، يتضح من خلال قراءة مقتضيات هذه الفقرة الأولى أن المشرع الدستوري لم يحدد أجلاً زمنياً أو عدد مرات لتقديم الحصيلة المرحلية، وقد حاول مجلس المستشارين تحديد ذلك من خلال نظامه الداخلي المصادق عليه في الجلسة العامة بتاريخ 4 يونيو 2019³⁰ بموجب الفقرة الثانية من المادة 274، التي نصت على تقديم الحصيلة في منتصف الولاية التشريعية وفي السنة التشريعية الأخيرة منها. ومع ذلك، باءت هذه المحاولة بالفشل نتيجة إحالة الأمر على أنظار المحكمة الدستورية، التي صرحت بأن "تحديد عدد مرات وزمن تقديم الحصيلة المرحلية وإلزام الحكومة ومجلس النواب بذلك، غير مطابق للدستور"³¹.



كما أن النص الدستوري منح أعضاء البرلمان الحق في طلب تقديم الحصيلة بشرط توفر نصاب قانوني يتمثل في ثلث أعضاء مجلس النواب وأغلبية أعضاء مجلس المستشارين، ومن الملاحظ أن هذا النصاب يتطابق مع النصاب المطلوب لطلب جمع البرلمان في دورة استثنائية. وكما أُشير إليه سابقا بمناسبة الحديث عن هذه النقطة، فإن تحقيق هذا النصاب يعد صعب المنال في ظل معارضة برلمانية مشتتة وغير متجانسة.

وقد أكدت الممارسة البرلمانية في ظل الدستور الحالي عدم لجوء البرلمانيين، سواء كانوا نوابا أم مستشارين، إلى تفعيل هذا الحق منذ دخول الدستور حيز التنفيذ لمدة أربع عشرة سنة. وظلت مبادرة تقديم الحصيلة الحكومية دائما صادرة عن رئيس الحكومة.

الفقرة الثانية: طلب توقيع ملتمس الرقابة

نص المشرع الدستوري منذ بداية العهد الدستوري على أخطر آلية دستورية (سلاح) موضوعة لأعضاء البرلمان، وبالأخص لأعضاء مجلس النواب لمعارضة الحكومة مواصلة تحمل مسؤوليتها، المتمثلة في ملتمس الرقابة.

وبالنظر لخطورة نتائجها السياسية المترتبة عن تفعيل ملتمس الرقابة، عمد المشرع الدستوري إلى تقييد اللجوء إليه بقيدين أساسيين:

1 - توفر نصاب قانوني لقبول الملتمس.

2 - التصويت عليه بالموافقة من قبل الأغلبية المطلقة.

فإذا كانت جل الدساتير الستة التي عرفها المغرب اتفقت على أن التصويت على الملتمس بعد توفر شروطه يكون بالموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، باستثناء حالة دستور 1996 الذي منح لأعضاء مجلس المستشارين حق التقدم بهذا الملتمس من طرف ثلث أعضائه، لكن التصويت عليه يكون بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء مجلس المستشارين، فإنها اختلفت فيما يتعلق بالنصاب الواجب توفره لقبول إدراج ملتمس الرقابة في جدول أعمال المجلس³²، يمكن توضيح ذلك من خلال الجدول الآتي:

جدول: النصاب القانوني الواجب توفره لتقديم ملتمس الرقابة في ظل الدساتير المغربية.

دساتير	النصاب القانوني	الإطار الدستوري
دستور 1962	1/10 أعضاء مجلس النواب	الفصل 81 منه
دساتير 1970، 1972 و1992	1/4 أعضاء مجلس النواب	الفصل 74 من دستور 1970، والفصل 75 من دستور 1972 و1992.
دستور 1996	1/4 أعضاء مجلس النواب 1/3 أعضاء مجلس المستشارين	الفصل 76 منه
دستور 2011	1/5 أعضاء مجلس النواب	الفصل 105 منه
مصدر: تركيب شخصي		



فخلال الممارسة البرلمانية، تم إيداع ملتمسين للرقابة؛ الأول بتاريخ 15 مارس 1964 ضد حكومة "باحنيني"، في ظل دستور 1962، والثاني بتاريخ 14 ماي 1990 ضد حكومة "عز الدين العراقي"، في ظل دستور 1972. مع الإشارة إلى أن كلا الملتمسين استهدفا السياسة الاقتصادية والاجتماعية، ولم يحصل على الأغلبية المطلوبة، وهي الأغلبية المطلقة كما أسلف ذكره³³. وبالرغم من أن هذين الملتمسين لم يحققا الأغلبية المطلقة، فقد أبرزوا للرأي العام محدودية الآليات البرلمانية في فترة كان فيها المجتمع المغربي يعاني من أزمة عميقة، كما أثارا جدلا كبيرا من الجانبين السياسي والدستوري حول ضرورة الإسراع بالدخول في مسلسل الإصلاحات الدستورية³⁴.

من خلال تحليل التطور الحاصل في النصاب القانوني المطلوب لتقديم ملتمس الرقابة مقارنة بعدد أعضاء مجلس النواب، يتضح أن المشرع الدستوري، بالرغم من تخفيض النصاب من الربع إلى الخمس بموجب أحكام الدستور، لم يحدث تغيير ملموس، إذ ظلت نسبة النصاب من عدد الأعضاء ثابتة، وذلك لأن زيادة عدد أعضاء المجلس تُقابلها انخفاض في نسبة النصاب دون تأثير فعلي ومباشر. ففي ظل دستور 1996، كان يتألف مجلس النواب من 325 عضواً، وكان النصاب القانوني المطلوب لتقديم ملتمس الرقابة يُشكل ربع أعضائه، ما يعني حسب عملية حسابية: $325 \div 4 = 82$ عضواً، أما في ظل دستور 2011، فقد أصبح يتألف من 395 عضواً، حيث النصاب المطلوب يُشكل خمس أعضائه، ما يعادل: $395 \div 5 = 79$ عضواً.

ومنه، يتضح من خلال مقارنة الحالتين، أن تخفيض النصاب القانوني من الربع إلى الخمس لم يكن له أثر فعلي على عدد النواب المطلوبين لتوقيع طلب تقديم ملتمس الرقابة، حيث ظل العدد المطلوب تقريبا ثابتا. وعلى الرغم من هذا التطور الحاصل مقارنة مع دساتير سابقة، فإنه يظل بدون جدوى في ظل غياب أي مبادرة من طرف أعضاء مجلس النواب

على الرغم من هذا التطور الملحوظ مقارنة بالدساتير السابقة، يبقى بدون جدوى في ظل غياب أي مبادرة فعلية من جانب أعضاء مجلس النواب؛ خاصة الفرق والمجموعات البرلمانية المنتمة إلى المعارضة. فخلال الولاية التشريعية العاشرة 2016/2021، كان فريق الأصالة والمعاصرة، الذي ينتمي إلى المعارضة، يتألف من 102 عضواً، مما يعني أنه يمتلك النصاب المطلوب لتقديم ملتمس الرقابة، ومع ذلك، لم يتم اتخاذ أي إجراء أو محاولة لتقديم هذا الملتمس.

فضلا عن حالة المعارضة البرلمانية المشتتة كما هو الحال خلال الولاية التشريعية الحادية عشرة، فإن محاولة فريق الاتحاد الاشتراكي-المعارضة الاتحادية-، توقيع طلب تقديم ملتمس الرقابة، التي باءت بالفشل نتيجة غياب التنسيق بين الفرق والمجموعات البرلمانية المنتمة إلى المعارضة، وذلك في مواجهة أغلبية برلمانية متجانسة ومريحة عدديا تتألف من 270 عضواً.

الفقرة الرابعة: طلب توقيع ملتمس المساءلة

خصص المشرع الدستوري لمجلس المستشارين، في إطار آليات الرقابة على العمل الحكومي، ملتمس المساءلة، الذي كان يُعرف في ظل دستور 1996 بملتمس توجيهه تنبيهه للحكومة³⁵، وتعد هذه الآلية ابتكارا من قبل المشرع الدستوري المغربي، حيث لم تكن معروفة في الاصطلاح الدستوري. وقد فسّر الملك الراحل الحسن الثاني، رحمه الله، هذه الصلاحيات الممنوحة للغرفة الثانية بأنها تهدف إلى دفع الحكومة نحو إيلاء أهمية خاصة لهذا المجلس، من خلال تمكين المستشارين من التعبير عن مخاوفهم إزاء تجاهل الحكومة لوجهات نظرهم³⁶. ويلاحظ أن الدستور خفف من قوة وحدة التسمية التي كانت معتمدة في النص الدستوري السابق³⁷، كما خفّض النصاب القانوني اللازم لقبول طلب تقديم ملتمس المساءلة من الثلث إلى الخمس، وذلك وفقاً لمقتضيات الفصل 106 من الدستور³⁸.

وعلى الرغم من أن المشرع الدستوري قام بتخفيض النصاب القانوني المطلوب لتقديم ملتمس المساءلة من الثلث إلى الخمس، فإن العائق الرئيسي أمام تفعيل هذه الآلية الرقابية يكمن في شرط الحصول على الأغلبية المطلقة للموافقة عليه. وقد ظهرت هذه الإشكالية خلال أول محاولة لتفعيل هذه الآلية، التي لا ترتب أية مسؤولية سياسية، في الولاية التشريعية 2015-2021. جاءت المبادرة من فريق الأصالة والمعاصرة



بمجلس المستشارين على إثر الفاجعة التي شهدتها جماعة سيدي بوعلام بالصويرة، والتي أسفرت عن وفاة خمس امرأة وإصابة أخريات. وقد تم إيداع الملتمس خلال الجلسة العمومية المنعقدة بتاريخ 21 نوفمبر 2017³⁹ وقعه 24 مستشارا، وعُرض للتصويت بتاريخ 27 نوفمبر 2017⁴⁰، إلا أن الملتمس لم يحصل على الأغلبية المطلقة المطلوبة من أعضاء مجلس المستشارين⁴¹.

وبالتالي، وبعد أربع عشرة سنة من دخول دستور 2011 حيز التنفيذ، لم يتم اللجوء إلى مقتضيات الفصل 106 منه إلا مرة واحدة من طرف المعارضة بمجلس المستشارين خلال حكومة السيد سعد الدين العثماني، غير أنه لم يحقق الآثار المتوخاة منه بسبب عدم موافقة الأغلبية المطلقة عليه. ومن الجدير الإشارة إلى نقطة بالغة الأهمية؛ حتى في حال الموافقة على ملتمس المساءلة، فإنه لا يؤدي إلى استقالة الحكومة، بخلاف ملتمس الرقابة الذي يترتب على الموافقة عليه استقالة جماعية للحكومة، كما تمت الإشارة إليه سابقا.

خاتمة:

وصفوة القول، إن تخفيض الأنصبة القانونية المرتبطة بممارسة أعضاء البرلمان لاختصاصاتهم التشريعية والرقابية يطرح إشكالات جوهرية تتعلق بفعالية العمل البرلماني في إطار توزيع السلط داخل النظام الدستوري المغربي.

فرغم الطابع التقديمي الذي جاءت به التعديلات الدستورية لسنة 2011، والتي جعلت من مؤسسة البرلمان محورا رئيسيا مقارنة بدساتير 1992 و1996، إلا أن أثرها يظل محدودا على مستوى التفعيل العملي لاختصاصات البرلمان، سواء التشريعية أو الرقابية، وذلك بسبب اختلال ميزان القوى داخل المؤسسة التشريعية بفعل هيمنة الأغلبية الحكومية وضعف المعارضة من حيث العدد.

وتظل مسألة تخفيض النصاب، في هذا السياق، رهانا مؤسساتيا يتطلب توافقا سياسيا أوسع يحقق التوازن بين متطلبات الفعالية البرلمانية من جهة، وضرورات الشرعية التمثيلية من جهة أخرى. وعلى هذا الأساس، فإن المشرع مدعو إلى إعادة النظر في الأنصبة، بهدف تكريس مبدأ الديمقراطية البرلمانية وضمان ممارسة فعالية للاختصاصات الدستورية.

الهوامش:

- 1- هشام الحسكة. (2017). مظاهر القصور في الأداء التشريعي المالي للبرلمان المغربي على ضوء مخرجات حصيلة الولاية التشريعية التاسعة 2011/2016، ص 141.
- 2- تنص الفقرة الثانية من الفصل الأول من الدستور، على أن: "نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية". للمزيد من التوضيح، انظر:
✓ رشيد المدور. (2022). البرلمان في ظل الملكية البرلمانية المغربية، ص 9.
- 3- المرجع نفسه، ص 77.
- 4- هشام الحسكة. مرجع سابق، ص 142.
- 5- الفقرة الأولى والثانية من الفصل 70 من الدستور.
- 6- الفقرة الأولى من الدستور.
- 7- رشيد المدور. (2023). محاضرات في مادة القضاء الدستوري المغربي، ص 30.
- 8- الفقرة الأخيرة من الفصل 55 من الدستور.
- 9- الغرفة الدستورية، المقرر عدد 1 صادر في 14 شعبان 1383 (31 دجنبر 1963). الجريدة الرسمية، عدد 2672، بتاريخ 24 شعبان 1383 (10 يناير 1964)، ص 50.
- 10- للمزيد من التوضيح، انظر:
■ رشيد المدور. محاضرات في مادة القضاء الدستوري المغربي، مرجع سابق، ص. ص 30-31.



11- قانون رقم 01.17 يوافق بموجبه على القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي، الموقع بلومي (التوغو) في 11 يوليوز 2000، كما تم تعديله بالبروتوكول الملحق به، المعتمد بأديس أبابا (إثيوبيا) في 3 فبراير 2003 وبمابوتو (الموزمبيق) في 11 يوليوز 2003، صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.17.01 في 21 ربيع الآخر 1428 (20 يناير 2017)، الجريدة الرسمية، عدد 6536 مكرر، بتاريخ 21 ربيع الآخر 1428 (20 يناير 2017)، صفحة 132.

12- إسماعيل منصورى. (2021). تأثير الزمن البرلماني على الأداء التشريعي والرقابي، ص 142.

13- تقرير لجنة الخارجية والدفاع الوطني والشؤون الإسلامية والمغاربة المقيمين في الخارج بمجلس النواب، مشروع قانون رقم 01.17 يوافق بموجبه على القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي، الموقع بلومي (التوغو) في 11 يوليوز 2000، كما تم تعديله بالبروتوكول الملحق به، المعتمد بأديس أبابا (إثيوبيا) في 3 فبراير 2003 وبمابوتو (الموزمبيق) في 11 يوليوز 2003، دورة أكتوبر 2016، السنة التشريعية الأولى 2016/2017، الولاية التشريعية العاشرة 2021/2016، منشور على الموقع الرسمي لمجلس النواب:

<https://www.chambredesrepresentants.ma/ar> , Consulté le: 20/05/2025, à 11:17.

14- للمزيد من التوضيح، انظر:

▪ رشيد المدور. محاضرات في مادة القضاء الدستوري المغربي، مرجع سابق. صفحة 32.

15- الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية:

<https://www.cour-constitutionnelle.ma/Decisions?Inst=4>, Consulté le: 21/05/2025, à 17:03.

16- المرجع نفسه.

17- حصيلة الولاية التشريعية التاسعة 2016/2011، موسوعة العلاقات بين الحكومة والبرلمان 2015/1963، منشورات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، الطبعة الثانية 2015، ص 179.

18- احتضنتها كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -أكدا-، بتاريخ 20 نونبر 2024، على الساعة 16.00.

19- الفقرة الأولى من الفصل 40 من دستور 1962، التي كانت تنص على أن: "يمكن جمع البرلمان في دورة استثنائية إما بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب وإما بمرسوم".

20- أصدرت الحكومة خلال الولاية التشريعية العاشرة ثلاثة مراسيم تدعو من خلالها البرلمان لعقد دورة استثنائية، وهي:

(1) مرسوم رقم 2.18.180، صادر في 4 من رجب 1439 (22 مارس 2018)، بدعوة مجلس النواب ومجلس المستشارين لعقد دورة استثنائية، الجريدة الرسمية، عدد 6658 مكرر، بتاريخ 5 رجب 1439 (23 مارس 2019)، صفحة 1707.

(2) مرسوم رقم 2.19.255، صادر في 21 من رجب 1440 (28 مارس 2019)، بدعوة مجلس النواب ومجلس المستشارين لعقد دورة استثنائية، الجريدة الرسمية، عدد 6764 مكرر، بتاريخ 22 رجب 1440 (29 مارس 2019)، صفحة 1714.

(3) مرسوم رقم 2.21.124، صادر في 14 من رجب 1442 (26 فبراير 2021)، بدعوة مجلس النواب ومجلس المستشارين لعقد دورة استثنائية، الجريدة الرسمية، عدد 6964 مكرر، بتاريخ 15 رجب 1442 (27 فبراير 2021)، صفحة 1692.

21- تمت المصادقة على أربعة قوانين تنظيمية خلال انعقاد دورة استثنائية 2011:

(1) القانون التنظيمي رقم 27.11 يتعلق بمجلس النواب.

(2) القانون التنظيمي رقم 29.11 يتعلق بالأحزاب السياسية.

(3) القانون التنظيمي رقم 28.11 يتعلق بمجلس المستشارين.

(4) القانون التنظيمي رقم 59.11 يتعلق بانتخاب أعضاء الجماعات الترابية.

22- الفصل 65 من الدستور.

23- الفصل 80 من الدستور.

24- أم كلثوم جمال الدين. (2005-2006). القانون البرلماني المغربي. صفحة 219.

25- للمزيد من التوضيح، انظر:

▪ رشيد المدور. محاضرات في مادة القضاء الدستوري المغربي، مرجع سابق، ص. ص 113-114.

26- لجان نيابية لتقصي الحقائق، التي تم تشكيلها بمبادرة أعضاء مجلس النواب في ظل دستوري 1992 و1996، هي:

1. لجنة نيابية لتقصي الحقائق في موضوع المخدرات، سنة 1995.

2. لجنة نيابية لتقصي الحقائق حول وضعية مؤسسة القرض العقاري والسياحي، سنة 2000.



3. لجنة نيابية لتقصي الحقائق حول الأحداث الأخيرة التي عرفتها مدينة سيدي إفني، سنة 2008.
4. لجنة نيابية لتقصي حقائق أحداث كدم إيزيك وأعمال العنف والشغب بمدينة العيون، سنة 2010.
- 27- تم تشكيل لجنة النيابية لتقصي الحقائق واحدة بمبادرة أعضاء مجلس المستشارين في ظل دستوري 1992 و1996 حول الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، سنة 2002.
- 28- لجان نيابية لتقصي الحقائق، التي تم تشكيلها بمبادرة أعضاء مجلس المستشارين في ظل دستور 2011، هي:
1. اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول المكتب الوطني المغربي للسياحة.
 2. اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مكتب التسويق والتصدير.
 3. اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول الصندوق المغربي للتقاعد.
 4. اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول ترخيص الحكومة باستيراد النفايات.
- 29- رشيد المدور، البرلمان في ظل الملكية البرلمانية المغربية، مرجع سابق، ص 59.
- 30- محضر الجلسة رقم 227، مداوات مجلس المستشارين -دورة أبريل 2019-، بشأن الدراسة والتصويت على مقترح النظام الداخلي لمجلس المستشارين، بتاريخ 29 رمضان 1440 (04 يونيو 2019)، على الرابط:
- <http://www.chambredesconseillers.ma/docs/seances/2019227.pdf>, Consulté le: 22/05/2025, à 18:03.
- 31- المحكمة الدستورية، قرار رقم 93/19 صادر في 6 ذي القعدة 1440 (9 يوليوز 2019)، الجريدة الرسمية، عدد 6796، بتاريخ 15 ذي القعدة 1440 (18 يوليوز 2019)، صفحة 5035.
- 32- رشيد المدور، البرلمان في ظل الملكية البرلمانية المغربية، مرجع سابق، ص 102.
- 33- جمال الدين، أم كلثوم. مرجع سابق. ص، ص 270 - 271.
- 34- المرجع نفسه. ص 271.
- 35- كانت تنص الفقرة الثانية من الفصل 77 من دستور 1996، على أن: "لا يكون ملتزم توجيه التنبيه للحكومة مقبولا إلا إذا وقع على الأقل ثلث أعضاء مجلس المستشارين، ولا تتم الموافقة عليه إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم هذا المجلس، ولا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداع الملتزم".
- 36- أم كلثوم جمال الدين، مرجع سابق، ص 272.
- 37- المدور رشيد، البرلمان في ظل الملكية البرلمانية المغربية، مرجع سابق، ص 104.
- 38- نصت الفقرة الأولى من الفصل 106 من الدستور، على أن: "مجلس المستشارين أن يسائل الحكومة بواسطة ملتزم يوقعه على الأقل خمس أعضائه؛ ولا يقع التصويت عليه، بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداعه، إلا بالأغلبية المطلقة لأعضاء هذا المجلس".
- 39- محضر الجلسة رقم 122، مداوات مجلس المستشارين -دورة أكتوبر 2017-، بخصوص مناقشة الأسئلة الشفهية، بتاريخ 2 ربيع الأول 1439 (21 نونبر 2017)، صفحة 27، على الرابط:
- <http://www.chambredesconseillers.ma/docs/seances/2017122q.pdf>; Consulté le: 23/05/2025, à 10:07.
- 40- محضر الجلسة رقم 123، مداوات مجلس المستشارين -دورة أكتوبر 2017-، بشأن التصويت على ملتزم المساءلة الحكومية، بتاريخ 8 ربيع الأول 1439 (27 نونبر 2017)، على الرابط:
- <http://www.chambredesconseillers.ma/docs/seances/2017123.pdf>; Consulté le: 23/05/2025, à 10:43.
- 41- المدور رشيد، البرلمان في ظل الملكية البرلمانية المغربية، مرجع سابق، ص 105.