



المؤسسة البرلمانية بالمغرب:

توصيفات الترددي ورهانات الإصلاح الدستوري الجديد لسنة 2011

marocdroit



ذ زعر عبد المنعم

باحث في العلوم السياسية والقانون الدستوري

جامعة محمد الخامس

كلية الحقوق أكادال الرباط

MAROCDROIT.COM

تاريخ النشر: 24 دسمبر 2011

تهيد

احتلت المؤسسة البرلمانية مكانة متميزة في الجدل الذي احتدم لسنوات طويلة حول سؤال الإصلاح الدستوري والسياسي، جدال امتزجت داخله العديد من الرؤى التحليلية و النقدية التي توحدت لكشف أعطاب الممارسة البرلمانية ومظاهر التردّي الذي شهدته على أكثر من مستوى.

وفي هذا السياق برز للمتبعين قاموس دال يعبر عن خيبة الأمل في قدرة المؤسسة المذكورة على النهوض بمهامها التمثيلية والتشريعية والرقابية، بعدما أصبحت رهينة سياجات اشتغلت كمتصدي لحرّكتها وفعاليتها، على امتداد الزمنية التي تفصل بين التجربة البرلمانية الأولى سنة 1963 والتجربة البرلمانية الأخيرة من عمر الدستور الخامس للمملكة.

وكتعبير عن هذا الواقع الذي أصبح أكثر بروزاً مع احتجاجات حركة 20 فبراير، بدأ الجميع يتلمس طريق الخروج من دائرة الجمود التي أصابت النظام السياسي المغربي إلى آفاق النموذج الديمقراطي التتموي المتميز، حيث جرى الإعلان عن تشكيل لجنة للصياغة دستور جديد¹، كان من بين مهامها إعادة النظر في بنية ومحتوى ووظائف المؤسسة البرلمانية².

من هنا نتساءل: عن أية هوية يعبر البناء الدستوري الجديد للمؤسسة البرلمانية؟ وأي فلسفة تمثيلية سيقوم عليها؟ هل هي مؤسسة بفلسفة جديدة؟ و بسياق مجتمعي جديد؟ أم هي مجرد صورة أخرى من الصور التي تتخفى وراءها تقليدانية التمثيل الوفية لروح العقلنة

¹ - تم تشكيل لجنة للمتابعة تحت رئاسة محمد المعتصم بعضوية رؤساء الأحزاب السياسية والتنظيمات النقابية .
² - جاء في الخطاب الملكي ما يلي: (... رابعاً: توطيد مبدأ فصل السلط وتوازنها، وتعميق ديمقراطية وتحديث المؤسسات وعقلنتها، من خلال : برلمان نابع من انتخابات حرة ونزيهة ، ينبوأ فيه مجلس النواب مكانة الصدارة، مع توزيع مجال القانون، وتخويله اختصاصات جديدة، كفيلة بنهوضه بمهام التمثيلية والتشريعية والرقابية...).

البرلمانية؟ ثم هل يمكن الدستور الجديد من نقل البرلمان من واقع الوهم إلى تجليات التمثيل الفعلية؟ ومن باحة لتسجيل الحضور إلى ميدان للفعل والتفاعل؟ وهل سيخلص الإصلاح الدستوري الجديد الفعل البرلماني من قاموس الترددي، ليضفي عليه صبغة الرهان الإستراتيجي الذي يحمل على عاتقه عبء بناء مسلسل الانتقال الديمقراطي، وتحسين مسار التنمية البشرية المنشودة؟.

إن مسابقة هذه الأسئلة وغيرها، يجعلنا نفترض أن هوية المؤسسة البرلمانية التي سنتبثق بعد تهيئة نصوص دستور 2011 لن تتسلخ عن أهم مبادئ العقلنة البرلمانية، وإن كانت الصورة التي سيقدمها هذا الدستور لهذه المؤسسة وما ستوحي به من دلالات بعد التحامها مع محيطها الاجتماعي والسوسيوثقافي، سيفرز لا محالة قاموسا مختلفا سيحتفظ ببعض توصيفاته المألوفة، وستنضاف إليها توصيفات أخرى ستتجلى معالمها وطبيعتها وجدواها مع دخول هذه المؤسسة مرحلة التجريب.

وهكذا، سيكون اختبارنا لمدى جدية هذه الفرضية، عبر المحاور التالية:

أولاً: برلمان الوهم و الترددي أية توصيفات

تزرخ الكثير من الدراسات التحليلية، ومقالات الرأي، وتصريحات الفاعلين والمهتمين بقياس فعالية المؤسسة البرلمانية وتقييم حصيلتها التمثيلية والتشريعية والرقابية، بالعديد من التوصيفات التي تعبر عن حالة الترددي الذي عرفها البرلمان على امتداد التجارب البرلمانية المتعاقبة، وهكذا يمكن التمييز بين التوصيفات التالية:

1- مسرح مثير بأدوار رمزية

يستمد هذا التوصيف شرعيته من أطروحة علم الاجتماع ج. بلاندين G.Balancher حول "السلطة على الخشبة" التي تقوم على فكرة أساسية، وهي أن



السلطة أينما كانت لا تنتج نفسها إلا عن طريق الفرجة،³ ومن هنا نظر ألان كليس إلى البرلمان المغربي كمكان للتمثيل ليس بمعناه النيابي ولكن بمعنى العرض المسرحي، حيث لا يتم النقاش السياسي داخل البرلمان وإنما يتم في مكان آخر،⁴ ورغم أن هذه المؤسسة تشتغل في حدود التمثيل الرمزي، فإن الجميع مع ذلك يشارك في عملية صنع الفرجة، وقد ظل هذا التوصيف لصيقا بالمؤسسة البرلمانية حتى في ظل دستور 1996 الذي أسس لحركة تغيير واسعة في بعض مراكز القوى و بعض قواعد اللعبة السياسية،⁵ إذ واصل البرلمان ابتعاده عن مستويات ممارسة السلطة، بشكل أزم وضعيته وشوه صورته وحط من قيمته أمام الرأي العام، وذلك بسبب هيمنة التدبير التوافقي للملفات الكبرى، وتفضيل النظام السياسي لمنظور المناظراتي في التعاطي مع العديد من المواضيع،⁶ من خلال الاعتماد على الخبرات التقنوقراطية للجان والهيئات الخاصة على حساب الهيئات الحكومية و البرلمانية،⁷ كل هذا تجاوز زكي المسكوت عنه في اللعبة البرلمانية، والمتمثل في كون المؤسسة البرلمانية ليست مجالاً لممارسة السلطة بقدر ما هي مجال للتمثيل الرمزي وفضاء للتعبير عن وهم الحراك والتغيير الاجتماعي ليس إلا.⁸

هذه الفكرة رغم أنها وجدت من يعارضها من بعض فقهاء القانون الدستوري، الذين نظروا إلى البرلمان على أنه لحظة من حياة النظام السياسي قبل أن يكون مسرحاً، وهو موضوع للصراعات الاجتماعية والتاريخية قبل أن يكون مؤسسة للاندماج الرمزي،⁹ فإن هذه الفكرة مع ذلك، استطاعت أن تنفذ إلى عمق الخطاب الاجتماعي بالمغرب، وما

³ ألان كليس: البرلمان وصورته، مجلة الأبحاث الاجتماعية، أبحاث العدد 6 خريف 1984، ص 50.

⁴ ألان كليس: البرلمان ... نفس المرجع، ص 50.

⁵ خاصة بعد تدشين ما عرف بالتناوب السياسي سنة 1998، الذي قاد المعارضة الاتحادية لرأس الحكومة في شخص السيد عبد الرحمان اليوسفي.

⁶ محمد اتركين: الدستور والانتقال الديمقراطي بالمغرب: قراءة في فرضيات الهندسة الدستورية لمسلسل الديمقراطية، مجلة مقدمات العدد 37، شتاء 2007، ص 16.

⁷ جون كلود سونطوسي: حوار مع جريدة الحياة العدد 3 بتاريخ 14-20 مارس 2008، ص 9.

⁸ محمد اتركين: الدستور والانتقال الديمقراطي بالمغرب...، مرجع سابق، ص 22.

⁹ عبد اللطيف المنوني: التجربة البرلمانية، دلالتها وأبعادها السياسية والدستورية: قراءة تركيبية، التجربة البرلمانية في المغرب، سلسلة المعرفة الاجتماعية، دار تيقال للنشر، الطبعة الأولى، 1985، ص 78.



الحضور القوي لشعار "يا مغربي يا مغربية البرلمان عليك وعليا مسرحية" في خطاب مجموعات الأطر المعطلة و حركة 20 فبراير، إلا تعبير على جاذبية هذا التوصيف.

2- برلمان معقلن داخليا ومراقب خارجيا

منذ البدء وجد النظام المغربي نفسه موصوفا بالنظام البرلماني المعقلن،¹⁰ الذي أصبح يتحرك على أساس قاعدة صلبة مفادها: "أن الحكومة تتوقع وتوجه، والبرلمان يراقب"،¹¹ وبموجب هذه القاعدة عملت الدساتير المتعاقبة في جل الأنظمة البرلمانية بالاعتراف للحكومة بالتحكم في سير عمل البرلمان، حيث كان لدستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الفضل في التأسيس لعقلنة برلمانية محكمة، قبل أن يتم استنساخ آلياتها بشكل كلي من طرف مهندسي الوثيقة الدستورية لسنة 1962 وغيرها من الوثائق التي تلتها، ومن بين هذه الآليات نذكر:

الصلاحيات القوية والواسعة التي أسندت للمؤسسة الملكية بموجب الفصل 19،¹² إسناد سلطة حل البرلمان للملك،¹³ تحديد مجال القانون،¹⁴ تقييد السلطة المالية للبرلمان،¹⁵ هيمنة الحكومة على جدول أعمال البرلمان،¹⁶ وعلى سريان مسطرة اختيار ومناقشة النصوص القانونية داخل المؤسسة البرلمانية، التقنين الدقيق للممارسة البرلمان لملتمس الرقابة و إخضاعه لشروط تجعل من الصعب ممارسته،¹⁷ تخصيص جلسة أسبوعية واحدة للأسئلة الشفوية،¹⁸ وضبط الإطار الذي تمارس فيه هذه الرقابة، وغيرها من الآليات التي لا يتسع حيز هذه الدراسة لذكرها.

¹⁰ - عبد اللطيف المنوني: التجربة البرلمانية... نفس المرجع، ص 75.

¹¹ - عادل الطيباني: الأسئلة البرلمانية، نشأتها، أنواعها، وظائفها، دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دور دولة الكويت، الطبعة الأولى 1987، ص 22.

¹² - نص الفصل التاسع عشر من دستور 1996 على أن: "الملك أمير المؤمنين والممثل الاسمي للأمة ورمز وحدتها وضامن دوام الدولة واستمرارها، وهو حامي حمى الدين والساخر على احترام الدستور، وله صيانة حقوق وحرقات المواطنين والجماعات والهيئات. وهو الضامن لاستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة".

¹³ - نص الفصل 27 من دستور 1996 على أنه: " للملك حق حل مجلسي البرلمان أو احدهما بظهير شريف طبق الشروط المبينة في الفصلين 71 و73 من الباب الخامس".

¹⁴ - الفصل 46 من دستور 1996.

¹⁵ - الفصلين 50 و51 من دستور 1996.

¹⁶ - الفصل 56 من دستور 1996.

¹⁷ - الفصل 76 من دستور 1996.

¹⁸ - الفقرة الثانية من الفصل 56 من دستور 1996.



في ظل هذه الهندسة الدستورية المعقنة، أصبح البرلمان موصوف بأنه لا يقوم بأدواره كاملة، سواء في مجال التشريع حيث تحول إلى غرفة لتسجيل الإعداد المتتالي للنصوص التي يعدها التكنوقراطي في الإدارة لفائدة الحكومة،¹⁹ وفي مجال المراقبة عرف نشاطه انحصارا بينا بسبب غياب الفعالية والتأثير، ويزداد الأمر تعقيدا إذا ما استحضرنا المراقبة المفروضة عليه خارجيا والتي تجعله غير مستقل في أداء أدواره التمثيلية والتشريعية والرقابية، كل هذا يفسر خيبات الأمل التي طبعت نظرة قطاعات واسعة من المجتمع إلى المؤسسة البرلمانية، والى نشاطها بشكل عام، ومن إمكانية تأثيره في الحقل السياسي المغربي.²⁰

3- غرفة ثانية أضعفت البرلمان والحكومة معا

أفرزت تجربة الثنائية البرلمانية التي يعتبر عمرها بعمر دستور 1996²¹ الكثير من الإشكالات والعديد من المآخذ التي سجلها فقهاء القانون الدستوري والفاعلين السياسيين والحقوقيين، خاصة على شكل ومضمون مجلس المستشارين، والذي نظر إليه ومن زوايا مختلفة، باعتباره " نسخة مطابقة لمجلس النواب"²²، لا يقوم بأي دور سوى " تقزيم مجال اشتغال الغرفة الأولى"،²³ وتعطيل "العمل التشريعي وعمل المراقبة"،²⁴ وحتى "عمل الحكومة"²⁵، وغيرها من التوصيفات التي تؤكد المآزق الذي وجدت فيه هذه المؤسسة. فإذا كان الجميع يتفق على أن الغرفة الثانية قد وفقت في مهمتها بنجاح في تأمين التناوب السياسي،²⁶ والتحكم في مراقبته،²⁷ فإن مساهمتها مع ذلك في المجال التمثيلي والتشريعي والرقابي ظلت محدودة، بل أكثر من ذلك كانت سببا في بروز إنتاج تشريعي ورقابي يفتقد

¹⁹ - الحبيب الدقاق: العمل التشريعي للبرلمان أية حكمة؟ مقارنة نقدية في القانون البرلماني والممارسة التشريعية بالمغرب، مطبعة الامنية - الرباط طبعة 2010، ص 153.

²⁰ - أحمد مالكي: الأسئلة كأداة لمراقبة البرلمان للحكومة، مجلة دراسات ووقائع دستورية وسياسية، العدد الأول، 1998، ص 53.

²¹ - تجدر الإشارة إلى أن ولادة الحياة البرلمانية كان على وقع الثنائية البرلمانية قبيل أن يتم التخلي عنها مع دساتير سنوات 1970-1972-1992 والعودة إليها من جديد مع دستور سنة 1996.

²² - موقف حزب الاستقلال، انظر افتتاحية جريدة العلم عدد 20749 بتاريخ 6 يوليو 2007.

²³ - موقف الأمين العام لحزب جبهة القوى الديمقراطية، في حوار مع السيد التهامي الخياري جريدة الصحيفة العدد 208 بتاريخ 27 ابريل 3 ماي 2005، ص 11.

²⁴ - محمد العوني المنسق العام لحركة المطالبة بدستور ديمقراطي، حوار مع جريدة اليسار الموحد، بتاريخ 14-25 يناير 2005، ص 7.

²⁵ - أمينة المسعودي: هل يستلزم توطيد التناوب إصلاحا دستوريا، جريدة الاتحاد الاشتراكي، العدد 6490 بتاريخ 18 مارس 2001، ص 12.

²⁶ - الحسين اغبوشي: حوار مع جريدة الصباح، العدد 2492 بتاريخ 14-04-2008.

²⁷ - رقية المصدق: حوار مع جريدة العمل الديمقراطي، بتاريخ 10-17 أكتوبر 2002، ص 7.

إلى التكامل والتمايز ويسقط في الروتين والعبث مع تكرار نفس العمل سواء كان تشريعيا أو رقابيا بين المجلسين، مما دفع العديد من الباحثين و المتتبعين إلى المطالبة بإلغاء مجلس المستشارين أو على الأقل إعادة النظر في تركيبته وصلاحياته²⁸.

4- مراقبة ضعيفة غير مؤذية

تحتل الوظيفة الرقابية مكانة خاصة بالعمل البرلماني، نظرا لما تمثله من تعبير عن فكرة الرقابة الشعبية على الحكومات،²⁹ ورغم أن هذه الوظيفة أصبحت هي جوهر البرلمان المعقلنة بعدما رجحت كفة صنع السياسات العمومية لصالح الحكومات، فإن الواقع العملي يبين أن البرلمان المغربي من خلال هيكله وأعضائه يجدون صعوبة في إثبات دورهم في ممارسة الرقابة.

تحدث دستور 1996 والنظامين الداخليين لمجلسي البرلمان على منظومة متكاملة من الوسائل الرقابية التي يستطيع أعضاء البرلمان فرادى أو عبر مجموعات ممارستها على أعضاء الحكومة، منظومة تظم وسائل رقابية مختلفة ومتنوعة ومتفاوتة من حيث درجة الأذى الذي تلحقه بالحكومة، كالأسئلة البرلمانية،³⁰ وملتمس الرقابة،³¹ وملتمس توجيه تنبيهه³²، ولجان تقصي الحقائق،³³ وآلتي الاستماع والاستطلاع،³⁴ بالإضافة إلى الدور الرقابي الذي توفره اللجان البرلمانية أثناء مباشرة مسطرة التشريع.

ورغم ما يمكن أن تثيره هذه الوسائل من قدرة على دفع الحكومة إلى تحسين أدائها، و إظهار مكامن القوة أو الضعف في السياسات العامة للبلاد، وكذا تسليط الضوء على الاختلالات أو المشاكل التي قد تطبع تنفيذ بعض السياسات العامة أو القطاعية، فإن

²⁸ مصطفى الرميد: حوار مع جريدة الأيام عدد 56 بتاريخ 17-23 أكتوبر 2002.

²⁹ علي الصاوي: قياس فعالية البرلمان، طبعة 2003، ص 43.

³⁰ انظر: يوسف محمود: السؤال البرلماني على ضوء النظام الداخلي لمجلسي البرلمان، دراسة في النص والممارسة، رسالة لنيل د.د. ع. م. جامعة محمد الخامس كلية الحقوق أكادال، السنة الجامعية 2006-2007.

³¹ الفصل 76 من دستور 1996.

³² الفصل 77 من دستور 1996.

³³ انظر: عماد سريبر: لجان تقصي الحقائق بين النص الدستوري والممارسة البرلمانية، رسالة لنيل د.د. ع. م. جامعة محمد الخامس كلية الحقوق أكادال، السنة الجامعية 2001-2002.

³⁴ انظر: لزر عبد المنعم: هيكل مجلس النواب: دراسة في التنظيم والاختصاص، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق أكادال، السنة الدراسية 2006-2007، ص 118 إلى 122.



الحصيلة العامة لهذه الآليات مع ذلك لم ترقى إلى المستوى المأمول، حيث ظلت مسطرة تقديم ملتزم الرقابة بدون استعمال ولو على سبيل التحذير أو التهديد،³⁵ أما لجان تقصي الحقائق والتي تم استعمالها بشكل ضئيل،³⁶ فإنها لم تقدم أي قيمة مضافة في مجال المراقبة، نظرا لبعض المشاكل البنوية المرتبطة أساسا بمحدودية الإطار القانوني المنظم لها والظروف العامة المتعلقة بسريان أشغالها، والتي ساهمت في إفراغ قرارات هذه اللجان من أي سلطة تقريرية³⁷، في حين تبقى الجلسة العمومية الخاصة بالأسئلة الشفوية التي شهدت تهاوتا كبيرا من طرف البرلمانين على استعمالها بعيدة عن ممارسة الرقابة الفعلية وتتحى إلى ممارسة مراقبة وهمية غير مؤذية، تزكي الطابع الرمزي والمسرحي للبرلمان المغربي.

إن ضعف الأداء الرقابي للمؤسسة البرلمانية أدى بشهادة جميع الباحثين والمتخصصين في العمل البرلماني إلى زيادة حالة عدم الرضا الشعبي على سياسات المؤسسة البرلمانية³⁸، التي أصبح ينظر إليها كفضاء خال من أي رهان حقيقي، وذلك بفعل محدودية الأفق وغياب الرؤية الإستراتيجية والاستشرافية لدى النخبة البرلمانية المغربية.³⁹

5- نخبة تحتكر مجال الانتداب على حساب جوهر التمثيل

الحديث هنا على ظاهرة بات البرلمان المغربي مسرحا لها وهي ظاهرة مراكمة النخبة البرلمانية لأكثر من انتداب انتخابي ساري المفعول بصفة متزامنة، هذه الظاهرة التي ارتبطت بأول تجربة برلمانية عرفها المغرب بداية الاستقلال،⁴⁰ وتطورت ونمت في

³⁵ تجدر الإشارة إلى أن الحياة البرلمانية المغربية شهدت تقديم ملتزمين للرقابة لأول سنة 1964 عندما حاول البرلمان سحب الثقة من حكومة السيد أحمد باحيني بدعوى فشل اختياراتها السياسية وعجزها عن تنفيذ التزاماتها، والثاني تقدمت به فرق المعارضة سنة 1990 ضد حكومة السيد عز الدين العراقي بسبب النتائج المالية السلبية التي كادت تعمق الأزمة في المغرب. للمزيد من التفصيل انظر: عبد العزيز المسبوي: ملتزم الرقابة، مطبعة امبريال، سنة 2000.

³⁶ آخر تطبيق لهذه الآلية تم بتاريخ 27 نونبر 2010 وذلك بهدف التحقيق والتقصي في الأحداث التي شهدتها مخيم اكديم ايزيك ومدينة العيون.
³⁷ محمد الغالي: قراءة في حصيلة السنة التشريعية 2007-2008، الظواهر المعيبة في المشهد البرلماني المغربي، جريدة الوطن العدد 303 بتاريخ 31 يوليوز 2008، ص 17.

³⁸ عمر حمزاوي: 7 شتنبر: نتائج ومضامين، جريدة دفاتر سياسية، العدد 96/95 نونبر 2007، ص 8.
³⁹ محمد الغالي: قراءة في حصيلة السنة التشريعية 2007-2008، الظواهر المعيبة في المشهد البرلماني...، مرجع سابق، ص 17.
⁴⁰ ريمي لوفو: الفلاح المغربي المدافع عن العرش، ترجمة محمد بن الشيخ، منشورات وجهة نظر، الطبعة الأولى 2011، ص 240-241.

ظل غياب سياسة تحد من انتشارها، إلى أن أصبح حضورها قويا خلال التجارب البرلمانية الأخيرة، حيث تشير الإحصائيات إلى أن غالبية أعضاء مجلس النواب الذي تمخض عن الانتخابات التشريعية لسنة 2007 يحترفون ظاهرة الجمع بين الانتخابات بنسبة 74.76%، في حين تتراوح نسبة الجمع داخل الفرق النيابية بين 92.85% كأعلى معدل مسجل في صفوف نواب فريق الأصالة والمعاصرة، ونسبة 50% كأدنى معدل مسجل في صفوف الفريق الاشتراكي.⁴¹

أما على مستوى الجمع بين التمثيلية النيابية والمسؤوليات التنفيذية المحلية، فإن الوضع لا يختلف كثيرا إذ تشير ذات الإحصائيات إلى أن 35.69% من أعضاء مجلس النواب هم في نفس الوقت رؤساء جماعات محلية، و 9.23% منهم هم في نفس الوقت أعضاء في مكاتب مسيرة و 10.15% منهم هم في نفس الوقت أعضاء في المجالس التداولية،⁴² بمعنى أن أزيد 55% من النواب يضطلعون بمهام تنفيذية على الصعيد المحلي بجانب التمثيلية النيابية على الصعيد الوطني، سواء تعلق الأمر بنواب الأغلبية أو نواب المعارضة، دون الأخذ بعين الاعتبار العضوية في مكاتب مجالس العمالات والأقاليم، والعضوية في مكاتب المجالس الجهوية، والعضوية في مكاتب مجالس الغرف المهنية.

إن سياسة الاحتكار هذه التي نهجتها النخبة البرلمانية، كانت لها الكثير من التأثيرات البنيوية والتجليات الخطيرة على مسار وصورة المؤسسة البرلمانية بالمغرب، وجوهر التمثيلية البرلمانية، وحصيلة المؤسسة في المجال التشريعي والرقابي.⁴³ الأمر الذي دفع الكثير من الباحثين إلى المطالبة بإعادة ضبط هذه الظاهرة، التي أثبتت الواقع محدودة نشاط الأشخاص المعنيين بها، لأن قدرة هؤلاء على تتبع الملفات، تبقى محدودة و دون

⁴¹ - لزر عبد المنعم: ظاهرة الجمع بين الانتخابات الانتخابية وتجلياتها في الممارسة البرلمانية المغربية، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 30 ربيع 2011، ص 145.

⁴² - لزر عبد المنعم: نفس المرجع، ص 142.

⁴³ - حول طبيعة هذه التأثيرات والتجليات أنظر: نفس المرجع، ص 142 إلى 146.

المستوى المطلوب، وهو ما ينعكس مصالح الساكنة وتميمتها، الأمر الذي يستلزم وضع سلسلة من التدابير والإجراءات، لتكريس المنع النهائي لأي جمع بين المهام.

في ضوء هذه التوصيفات، هل استطاع دستور 2011 بناء دعائم قوية للانتقال، من برلمان الرمز إلى برلمان السلطة، و من واقع الترددي إلى ميدان والفعل والتفاعل؟.

ثانيا: برلمان دستور 2011 بأي رهانات؟

أثار دستور 2011 التي جرى التصويت عليه بأغلبية فاقية 98% الكثير من القراءات، وذلك بحسب مواقع الفاعلين ومواقفهم السياسية، فهناك من اعتبره تقدما ملحوظا من حيث البناء المؤسساتي للبلاد،⁴⁴ وهناك من اعتبره دستورا ديمقراطي يمكن أن يضع حدا فاصلا بين مرحلة الاستبداد ومرحلة الدخول إلى الديمقراطية،⁴⁵ وبالمقابل نظر إليه البعض الآخر على أنه تكريس لنفس الثوابت الدستورية السابقة.⁴⁶

غير أن ما يهمنا من هذا النقاش هو هوية المنظومة الدستورية التي قدمها المشرع الدستوري للانتقال من برلمان الرمز إلى برلمان السلطة، وطبيعة التوصيفات الممكنة لقراءة واقع المؤسسة البرلمانية في إطار زمن وسياق مختلف عن سياق الأزمنة التي شهدت على ولادة النماذج البرلمانية المختلفة التي عرفها التاريخ البرلماني المغربي.

-1- تغيير في ظل الاستمرارية

من بين أبرز القراءات الراهنة لدستور 2011 انه دستور يجسد في مبناه ومعناه فلسفة دستورية تروم إلى التغيير في ظل الاستمرارية⁴⁷، أو الإصلاح في إطار الاستمرارية،⁴⁸ يبرر البعض هذا التوجه بطبيعة الجغرافيا السياسية والاجتماعية التي يعرفها المغرب، حيث أن واقع النخبة السياسية، ودرجة الوعي الديمقراطي، والثقافة

⁴⁴ حسن طارق: حوار مع جريدة أخبار اليوم العدد 480 بتاريخ 25-26/06/2011، ص 2.

⁴⁵ لحسن حداد : حوار مع جريدة أخبار اليوم العدد 480 بتاريخ 25-26/06/2011، ص 17.

⁴⁶ محمد مجاهد: حوار مع جريدة أخبار اليوم العدد 480 بتاريخ 25-26/06/2011، ص 17.

⁴⁷ امحمد مالكي: حوار مع جريدة أخبار اليوم العدد 480 بتاريخ 25-26/06/2011، ص 6.

⁴⁸ مصطفى الرميد: حوار مع جريدة التجديد العدد 2669 بتاريخ 24-26-2011، ص 5.

السياسية الناظمة للمؤسسات كلها متغيرات تجعل التغيير ضمن الاستمرارية الخيار الأمثل والأنسب لمسار التطور السياسي بالمغرب.⁴⁹

يتضح جليا من خلال قراءة فصول الدستور الجديد أن الكتلة النصية التي تتأسس عليها بنية ووظيفة و مجال تحرك المؤسسة البرلمانية تعكس بشكل جلي هذا التوجه، وهو ما يعني أن هذا الدستور لم يؤسس لفكرة القطيعة الكلية مع بعض قواعد وآليات النظام البرلماني الكلاسيكي التي كانت ترهن تطور الممارسة البرلمانية بالمغرب، حيث يلاحظ المتتبع استمرار ارث العقلنة البرلمانية في إنتاج نفسه والكشف عن هويته عبر أكثر من مقتضى وإجراء دستوري.

يكاد يكون هناك إجماع على أن الدستور الجديد عمل على توسيع مجال القانون من تسعة مجالا بموجب الفصل 46 من دستور 1996 إلى ثلاثين مجالا بموجب الفصل 71 من دستور 2011، وهو ما اعتبر مؤشرا على إعادة الاعتبار للمؤسسة التشريعية فيما يتعلق بدورها في مجال إعداد السياسات العمومية ومراقبتها وتقييمها،⁵⁰ لكن القراءة الدقيقة للنصوص توحى -عكس الانطباع الأول- أن مجمل هذه الاختصاصات تم نقلها من دستور 1996 ولكن هذه المرة بشكل من التدقيق و التفصيل المضلل، مع إضافة مجالات جديدة تتعلق أساسا بالعفو العام ومعايير التقطيع الانتخابي والاتفاقيات الدولية، وهو ما يركي فرضية الاستمرارية، والتي يتأسس عليها القول أن الدستور الجديد بقي وفيها لفكرة تحديد مجال القانون على سبيل الحصر،⁵¹ ولروح فلسفة العقلنة البرلمانية،⁵² من خلال الاحتفاظ بغالبية القواعد والآليات الدستورية المرتبطة باستقرار العمل المؤسساتاتي.⁵³

⁴⁹ - امحمد مالكي: حوار مع جريدة أخبار اليوم العدد 480 بتاريخ 25-26/06/2011، ص 6.

⁵⁰ - محمد الغالي: حوار مع جريدة أخبار اليوم، العدد 479 بتاريخ 24/06/2011، ص 5.

⁵¹ - حيث كرر الفصل 72 صيغة ما كان معمولا به في الدساتير السابقة، أي أن كل ما لم يشمل مجال القانون يختص به المجال التنظيمي.

⁵² - انظر الفقرة الثانية من الفصل 66، الفقرة الثانية من الفصل 78، الفصل 82، الفصل 83 الفقرة الأولى من الفصل 100، الفصل 105 الفصل 106 من دستور 2011.

⁵³ - امحمد مالكي: حوار مع جريدة أخبار اليوم العدد 480 بتاريخ 25-26/06/2011، ص 6.

هذه القواعد المحتفظ بها، كان ينظر إليها في مجملها على أنها السبب الرئيسي في تبخيس دور البرلمان التشريعي والرقابي، حيث تشير أرقام الحصيلة الدورية أو السنوية لهذه المؤسسة بمجلسيها، إلى تفوق القوانين ذات المصدر الحكومي على مقترحات القوانين ذات المصدر البرلماني، حيث لا تتجاوز نسبة هذه الأخيرة في أفضل الأحوال 10% من مجموع الإنتاج التشريعي الصادر بموجب الفصل 46 من دستور 1996 والذي يقابله الفصل 71 من الدستور الجديد، وفي ضوء هذا المعطى تبقى المبادرة التشريعية رهينة سلطة الحكومة ومدى تجاوبها، حيث يبقى تجاوبها من عدمه خاضعا لحسابات سياسية بين الأغلبية البرلمانية والحكومة من جهة، وبين الأغلبية والمعارضة من جهة أخرى، وذلك حسب مصدر هذه المقترحات والجهة التي تقدمت بها، وكأن السلطة التشريعية تحولت إلى مشروع استثنائي مقابل المشرع الأصلي التي أصبحت تمثله المؤسسة التنفيذية.

وعليه، ومهما حاولت بعض القراءات تفسير هذا الأفلو بأسباب خارجة عن النص الدستوري، فإن المشرع الدستوري مع ذلك كان عليه أن يتدخل بشجاعة للحد من بعض القيود التي تفرضها العقلنة البرلمانية على فعالية البرلمان.

ملاحظتنا هذه لا تتكرر الجرعات القوية التي قدمها دستور 2011 للمنظومة البرلمانية، من خلال اعتماده بعد القواعد والآليات الجديدة لتطوير عمل البرلمان والرفع من قدرته،⁵⁴ خاصة بعد الاعتراف له بممارسة السلطة.

2- عودة السلطة إلى البرلمان في انتظار الفعالية

كثيرة هي المآخذ التي كانت تسجل على المؤسسة البرلمانية والتي جعلت منه فضاء للتسجيل وليس مجالاً لممارسة السلطة، ولتجاوز هذا التوصيف الذي كانت له انعكاسات خطيرة على صورة البرلمان ومصداقيته، اتجه المشرع الدستور إلى الاعتراف لأول مرة بالبرلمان كمؤسسة تمارس السلطة، حيث نصت الفقرة الأولى من الفصل 70 من الدستور

⁵⁴ -امحمد مالكي: حوار مع جريدة أخبار اليوم العدد 480 بتاريخ 25-26/06/2011، ص 6.

2011 على ما يلي: "يُمارس البرلمان السلطة التشريعية"، ويعتبر هذا المقتضى إضافة نوعية وضرورية لتعزيز روافد الشرعية التمثيلية للمؤسسة البرلمانية التي كانت تفتقد إليها، ذلك أن برلمان دون شرعية لا يعد برلمان، ونفس الشيء يقال على برلمان شرعي يعاني من نقص القدرة على اتخاذ القرارات،⁵⁵ ومن هذا المنطلق يمكن القول بأن الاعتراف للبرلمان بالسلطة سيكون له تأثير إيجابي على صورته وعلى أداء وظيفة السلطة التشريعية المنوطة به، وذلك متى توفر على المتطلبات الضرورية لتدبير هذه السلطة، والمرتبطة أساسا بنخبة برلمانية مؤهلة، وإمكانيات مادية وبشرية كافية، وفضاء سياسي محفز.

وبالعودة إلى مستجدات النص الدستوري، أصبحت المؤسسة البرلمانية تملك العديد من الآليات الدستورية للاضطلاع بالسلطة التشريعية،⁵⁶ بدءا بآلية التصويت،⁵⁷ التي لا تتم إلا بعد المناقشة والتداول في القضايا و الأمور المعروضة أمام اللجان البرلمانية التي تعتبر الميدان الحقيقي لممارسة السلطة التشريعية، حيث تكون الفرصة مواتية لمختلف الفرق البرلمانية للتعبير عن مواقفها بخصوص مضمونها، ومن خلال هذه المناقشة يمكن للبرلمانيين القيام بتقييم السياسات العمومية كآلية أخرى لممارسة السلطة التشريعية المنصوص عليها في الفقرة الثانية من الفصل 70 من دستور 2011، بجانب الإمكانية المتاحة للبرلمانيين بموجب الفقرة الثانية من الفصل 101 من الدستور الجديد،⁵⁸ والذي سيمكن البرلمانيين إذ ما وفرت لهم الإمكانيات الضرورية، من تثمير إمكانياتهم في مجال النقاش والتداول داخل البرلمان، هذا بالإضافة إلى آلية مراقبة عمل الحكومة التي جرى تقويتها وتنظيمها وتخفيف بعض القيود المفروضة عليها.⁵⁹

⁵⁵ - علي الصاوي: قياس فعالية البرلمان... مرجع سابق، ص 10.

⁵⁶ - هذه الآليات بعضها كان موجودا من قبيل آلية التصويت ومراقبة العمل الحكومي وبعضها الآخر كان غائبا في الوثيقة الدستورية لسنة 1996 مثل آلية تقييم السياسات العمومية.

⁵⁷ - يصوت على القوانين في المجالات المنصوص عليها على سبيل الحصر في الفصل 71 بالإضافة إلى القوانين التي تضع إطارا للأهداف الأساسية لنشاط الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية، وعلى مشروع قانون المالية، وعلى قانون التصفية، وعلى مشاريع القوانين التنظيمية، وغيرها من المجالات المسندة إليه صراحة بموجب نصوص الدستور.

⁵⁸ - نصت الفقرة الثانية من الفصل 101 على أنه: "تخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها".

⁵⁹ - من بين المستجدات التي حملها دستور 2011 في مجال المراقبة البرلمانية نذكر:

إن تفعيل مجموع هذه الآليات رفقة المنظومة الإجرائية المتقدمة التي أصبحت تتأسس عليها يمكن أن يساعد خاصة بعد الاعتراف الفعلي بحقوق المعارضة وتمكينها من الوسائل اللازمة للنهوض بمهامها على الوجه الأكمل في العمل البرلماني والحياة السياسية،⁶⁰ في انبثاق ثقافة برلمانية جديدة، وفي بناء فضاء عمومي مستقل، فضاء له رهاناته الخاصة به، وقراراته التي تعبر عن إرادة الأمة التي يمثلها، وذلك بعيدا عن تأثيرات ثقافة الهيمنة و التعلو التي تؤسس لهما العقلنة البرلمانية والممارسة الحكومية. وتجدر الإشارة في الأخير، انه وبالرغم من القيمة الرمزية لمفهوم السلطة التشريعية، فإن تجسيد مضامين هذا المفهوم على أرض الواقع، حتى في ضل وجود نصوص دستورية صريحة، فإنها سيبقى قاصرا ما لم تصاحبه إرادة فاعلة لتحرير النصوص من شرك تطبيقات النص الضمني، وتأويلات الفاعل السياسي غير المنضبطة لروح الوثيقة الدستورية.

3- تخليق الممارسة البرلمانية

كثيرة هي الظواهر والسلوكات التي كانت ومازالت تشوش على مصداقية البرلمان وتسيء إلى سمعته وصورته لدى الرأي العام، والتي تحولت بسبب تواترها والتسامح غير المبرر تجاهها إلى ثقافة تستوطن مختلف مفاصل العمل البرلماني بالمغرب، من قبيل التعسف في استعمال الحصانة البرلمانية، والترحال السياسي، والغياب البرلماني.

- إحداث جلسة خاصة للأسئلة المتعلقة بالسياسات العامة كل شهر يقدم خلالها رئيس الحكومة الأجوبة المطروحة من طرف المجلس المعني، "الفقرة الثالثة من الفصل 100"؛
- تخصيص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العامة وتقييمها، "الفقرة الثانية من الفصل 101"؛
- دسترة مسطرة الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، "الفصل 102"؛
- تقليص النصاب القانوني لقبول ملتمس الرقابة الموجه ضد الحكومة قبل التصويت عليه من ربع الأعضاء إلى الخمس، "الفصل 105".
-⁶⁰ الفصل العاشر من دستور 2011.

إذا كان تفعيل مضامين المادة الخامسة من قانون الأحزاب السياسية الذي سبق وان منع الترحال البرلماني قد اصطدم مع مقتضيات الفصل 36 من دستور 1996 التي كانت تنص على أن النواب يستمدون نيابتهم من الأمة، فإن الدستور الجديد قطع الشك باليقين وارتقى بمضمون المادة الخامسة السابقة الذكر إلى مرتبة المقتضى الدستوري، عندما نص في الفقرة الأولى من الفصل 61 على أنه: "يجرد من صفة عضو في أحد المجلسين، كل من تخلى عن انتمائه السياسي الذي ترشح باسمه في الانتخابات، أو عن الفريق أو المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها"، وهو ما سيؤدي إلى تخليق و تطبيع الممارسة البرلمانية الداخلية، و إضفاء طابع الاستقرار المؤسساتي عليها.

وفي إطار تعزيز مسلسل تخليق الممارسة البرلمانية، خطى المشرع الدستوري خطوة أكثر جرأة عندما ألغى الحصانة الجنائية التي كانت تشكل درعا لحماية فساد بعض أعضاء البرلمان، واكتفى بالحصانة ضد المسؤولية التي تكفل للعضو البرلماني حرية الرأي وحرية المناقشة والتعبير وحرية التصويت بالموافقة أو المعارضة، دون أن يتعرض للمتابعة أو الاعتقال أو المحاكمة مع مراعاة الاستثناءات المقررة في الفصل 64 من الدستور،⁶¹ ومعنى هذا أن النائب البرلماني أصبح مواطنا عاديا ينطبق عليه ما ينطبق على باقي المواطنين، يحتفظ له القانون فقط بالحصانة اللازمة لتأمين أداء دوره النيابي داخل المجلس لا خارجه.

كما ألزم المشرع الدستوري البرلمان بمناسبة صياغة النظام الداخلي لمجلسيه بالتنصيص على الجزاءات المطبقة على النواب البرلمانيين الذين لا يلتزمون بالحضور إلى جلسات وأشغال البرلمان،⁶² ويعتبر هذا الإعلان توجيهها ملزما يكمل ما كان معمولا به في النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2004 والذي كان قد نص على العديد من

⁶¹ ينص الفصل 64 من دستور 2011 على أنه: "لا يمكن متابعة أي عضو من أعضاء البرلمان، ولا البحث عنه، ولا إلقاء القبض عليه، ولا اعتقاله ولا محاكمته، بمناسبة إبدائه لرأي أو قيامه بتصويت خلال مزاولته لمهامه، ما عدا إذا كان الرأي المعبر عنه يجادل في النظام الملكي أو الدين الإسلامي، أو يتضمن ما يخل بالاحترام الواجب للملك".

⁶² انظر: الفصل 70 من دستور 2011.

الجزاءات المقررة في حق المتغيبين، رغم أنها بقيت بدون فعالية بسبب رفض البرلمانين الاستجابة لمقتضياتها، بل أكثر من ذلك اعتبرت من طرف الكثيرين مسا بحريتهم الشخصية ومواقفهم السياسية، واحتقارا لحصانتهم البرلمانية، وهو ما يفرض على الجميع تحمل مسؤوليته، والانخراط بجدية في حملة التصدي لهذه الظاهرة، في انتظار تقرير إجراءات أكثر صرامة، يكون الغياب المتكرر للبرلمانين بدون عذر مقبول سببا موجبا لتجريد النائب البرلماني من عضويته.

وسيرا على نفس المنوال، أكدت مقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 26 و 63 من الدستور الجديد على ضرورة تضمين القانون التنظيمي لكل من مجلسي البرلمان قواعد تحد من الجمع بين الانتدابات الانتخابية،⁶³ وهو ما يشكل اعترافا صريحا بخطورة هذه الظاهرة، التي كانت تقتضي أكثر من توجيه بوضع قواعد شبه دستورية للحد منها، مادام أن التحديد الجزئي لن تكون له إلا نتائج محدودة، كما تعلمنا خلاصات العديد من التجربة الفرنسية في هذا الإطار.

وعلى العموم يمكن القول أن مجموع الإجراءات الدستورية التي تضمنتها وثيقة دستور 2011، والرهانات التي رفعتها يمكنها أن تكسب المؤسسة البرلمانية هوية خاصة تميزها عن المؤسسات البرلمانية السابقة، ويمكن أن تساعد كذلك على إعادة قدر من الاحترام لها وحيز من القيمة لوظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية، وتساهم في نزع تلك النعوت والتوصيفات المشار إليها، و التي ساهمت في تقهقر صورتها لدى شرائح واسعة من المجتمع.

⁶³ - انظر: الفقرة الثانية من الفصل 62 والفقرة الثانية من الفصل 63 من دستور 2011.