



المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة

المشروع: "تعزيز حكم القانون والنزاهة في العالم العربي"

التقرير

عن وضع البرلمان في المغرب

- مسودة ثانية -

إعداد: الدكتور محمد مالكي

المحتويات

الفصل الأول: الخلفية والسياق

- 1- من العمل التشريعي إلى المؤسسة البرلمانية
- 2- العوامل المؤثرة في البرلمان
 - 1-2 العقلنة البرلمانية
 - 2-2 شوائب العمليات الانتخابية
 - 1-2-2 صعوبة تكوين أغليات وازنة
 - 2-2-2 اختلاق الحزب الأكثرية
 - 3-2-2 أعطاب الفعل الحزبي
- 3- بنية البرلمان
- 4- اختصاصات البرلمان

الفصل الثاني: تحليل المبادئ

1- التمثيل والمشاركة

1-1 تمثيل عادل وصحيح

- 1-1-1 انعكاس التمثيل في تركيبة المجتمع على تركيبة البرلمان
- 2-1-1 تمثيل مختلف القوى السياسية بعدد من البرلمانيين يوازي حجمها الحقيقي
- 3-1-1 نسبة مشاركة كبيرة في الانتخابات
- 4-1-1 نسبة المقترعين الممثلين عمليا في البرلمان مرتفعة قياسا إلى مجموع المشاركين في الانتخابات

2-1 تكافؤ الفرص

- 1-2-1 تنظيم الإعلام الانتخابي بما يضمن استخدام وسائل الإعلام بالتساوي
- 2-2-1 تنظيم الإعلان الانتخابي بما يضمن المساواة بين المرشحين
- 3-2-1 تحديد وتنظيم التالي في قانون الانتخاب
- 4-2-1 تحديد وتنظيم التالي في قانون الانتخاب

3-1 انتخابات حرة ونزيهة

- 1-3-1 مطابقة ادارة العملية الانتخابية للمعايير الدولية

- 2-3-1 اشراف جهة حيادية وموثوقة على الانتخابات

- 2-3-1 جهة/آليات فعالة وحيادية للنظر بالطعون النيابية

4-1 المحاسبة في الانتخابات

- 1-4-1 عدم تحكم العصبية في خيار المقترعين
- 2-4-1 عدم تحكم العلاقات الشخصية في خيار المقترعين
- 3-4-1 عدم تحكم العلاقات الزبائنية بسلوك الناخب
- 4-4-1 تؤدي الانتخابات إلى تغييرات في تركيبة البرلمان تعكس فعليا مدى رضى المواطن عن أداء البرلماني

5-1 المشاركة

- 1-5-1 التواصل الدوري بين النائب والناخبين
- 2-5-1 التواصل مع/استشارة هيئات المجتمع المدني والخبراء

1-5-3 جلسات استماع دورية

2- استقلالية البرلمان

1-2 استقلالية البرلمان كمؤسسة

- 1-1-2 1- ضمانات الدستور لاستقلالية البرلمان
- 2-1-2 2- أفراد البرلمان في إدارة نفسه، ميزانيته وموظفيه
- 1-2-1-2 1- وضع نظام داخلي
- 2-2-1-2 2- أفراد البرلمان في وضع ميزانيته وإنفاقها
- 3-2-1-2 3- أفراد المجلس في تعيين موظفين في البرلمان
- 4-2-1-2 4- تولى المجلس ضبط أمنه من خلال قوى أمنية (شرطة) تابعة له
- 3-1-2 3- تحديد دورات انعقاد المجلس في الدستور
- 4-1-2 4- تحديد ولاية البرلمان في الدستور
- 5-1-2 5- وجود شروط واضحة لحل أو تقصير ولاية مجلس النواب

2-2 حماية البرلمانيين

1-2-2 تكريس الدستور للحصانة البرلمانية

- 1-1-2-2 1- تقليص إمكانية رفع الحصانة النيابية في بعض الحالات
- 2-1-2-2 2- آليات واضحة لرفع الحصانة عن البرلماني
- 2-2-2 2- ضمان دستوري لحرية المشرع في التعبير
- 3-2-2 3- الأمن الجسدي
- 4-2-2 4- تعويضات مالية ملائمة للبرلمانيين
- 5-2-2 5- عدم تعرض البرلمانيين لضغوطات خارجية غير مشروعة من أجل اتخاذ قرارات معينة
- 3-2 3- استقلالية البرلمان في ممارسة مهامه
- 1-3-2 1- حصر صلاحية التشريع في البرلمان
- 2-3-2 2- صلاحية تشريع واسعة
- 3-3-2 3- غياب ضغوطات غير شرعية على البرلمان من قبل السلطة التشريعية أو جهات نافذة أخرى

3- أداء البرلمان

1-3 الفاعلية في التشريع

- 1-1-3 1- بت البرلمان في مشاريع واقتراحات القوانين ضمن مهلة زمنية معقولة
- 2-1-3 2- دراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين بشكل جدي قبل إقرارها
- 3-1-3 3- فاعلية البرلمان في المشاركة في رسم السياسات العامة
- 1-3-1-3 1- وضع البرلمان قوانين-برامج ترسم الإطار للخطط التي تنفذها الحكومة
- 2-3-1-3 2- اعتماد خطط للنهوض والإصلاح في مختلف القطاعات في قوانين يقرها البرلمان
- 3-3-1-3 3- تعاون البرلمان مع الحكومة وتنسيق عملها من أجل رسم سياسة شاملة
- 4-1-3 4- مشاركة المجتمع المدني في دراسة اقتراحات ومشاريع القوانين

- 3-1-5 الاستعانة بخبراء في دراسة اقتراحات ومشاريع القوانين
- 3-2 فاعلية السهر على المال العام
- 3-2-1 دراسة ومناقشة كاملتان للميزانية
- 3-2-1-1 شفافية في تحديد أرقام هذه الميزانية
- 3-2-1-2 التأكد من صحة هذه الأرقام
- 3-2-1-3 التأكد من انعكاسات الموازنة على الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية
- 3-2-1-4 الاستعانة بخبراء في الشؤون المالية والاقتصادية لدراسة الميزانية
- 3-2-1-5 دراسة البرلمان لقطاع الحساب الذي بين الأرقام الفعلية للجباية والإنفاق
- 3-2-2 تصويت شفاف على الميزانية
- 3-2-3 مراقبة شاملة للميزانية
- 3-2-3-1 ممارسة البرلمان رقابة فعلية وفعالة على تنفيذ الميزانية
- 3-2-3-2 استعانة البرلمان بديوان المحاسبة لضبط إنفاق المال العام
- 3-3 فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها
- 3-3-1 وجود معارضة منظمة وفاعلة في البرلمان
- 3-3-2 مساءلة فعالة للحكومة
- 3-3-3 فعالية البرلمان في طرح الثقة بالحكومة
- 3-3-4 فاعلية البرلمان في السهر على التزام الحكومة بالاتفاقيات الدولية
- 3-3-4-1 توجيه أسئلة واستجابات للحكومة بشأن احترام الاتفاقيات الدولية
- 3-3-4-2 متابعة اللجنة البرلمانية للشؤون الخارجية للحكومة بشأن احترام الاتفاقيات الدولية
- 3-3-4-3 متابعة اللجنة البرلمانية لحقوق الإنسان للحكومة بشأن التزامها بالاتفاقيات الدولية
- 3-3-5 صلاحيات دستورية للبرلمان في اتهام الوزراء ورئيس الوزراء ورئيس الدولة
- 3-3-5-1 سهولة وضوح الآلية المعتمدة في الاتهام
- 3-3-5-2 عدد حالات الاتهام
- 3-3-6 صلاحيات دستورية للبرلمان في المشاركة في محاكمة الوزراء أو الرؤساء المتهمين
- 3-3-6-1 سهولة وضوح الآلية المعتمدة
- 3-3-6-2 عدد حالات المحاكمة
- 3-4 فاعلية اللجان البرلمانية
- 3-4-1 وجود عدد كاف من اللجان الدائمة والمؤقتة ولجان مخصصة لمهمة محددة adhoc
- 3-4-2 دور فاعل وشفاف للجان في مجال التشريع
- 3-4-3 دور فاعل وشفاف للجان في مجال الرقابة
- 3-4-4 دور فاعل وشفاف في مجال التحقيق
- 3-4-5 مشاركة الهيئات المعنية من هيئات المجتمع المدني في اجتماعات اللجان
- 3-4-6 استعانة اللجان بخبرات الخبراء المشهود لهم
- 3-5 ملاءمة النظام الداخلي للأداء البرلماني
- 3-5-1 ضمانات النظام الداخلي تنوع الاتجاهات والانتماءات داخل البرلمان
- 3-5-2 ضمانات النظام الداخلي حرية التعبير والنقاش لجميع الأعضاء

- 3-5-3 ضمانات النظام الداخلي حق النواب على اختلاف انتماءاتهم بالمشاركة في اللجان
4-5-3 تسهيل النظام الداخلي عمل البرلمان لتحقيق المهام المنوطة به
5-5-3 وضوح النظام الداخلي
- 6-3 فاعلية الفرق البرلمانية**
- 1-6-3 تنظيم الفرق البرلمانية على أساس نظام داخلي لكل منها:
1-1-6-3 الالتزام بنظام الفرق الداخلي
2-1-6-3 المواظبة على حضور اجتماعات دورية
3-1-6-3 المشاركة في أعمالها على أساس جدول أعمال
2-6-3 التزام أعضاء الفرق البرلمانية بقراراتها
3-6-3 تشجيع النظام الداخلي للبرلمان قيام فرق منظمة وفاعلة
- 7-3 فاعلية الأجهزة الإدارية والفنية**
- 1-7-3 وجود وحدات فنية متخصصة في البرلمان
1-1-7-3 اعتماد المعايير العلمية والموضوعية في تعيين المواطنين
2-1-7-3 عدد كاف من الموظفين الكفؤين
3-1-7-3 دورات تدريبية إلزامية لموظفي البرلمان
4-1-7-3 تقاضي الموظفين مرتبات ملائمة
2-7-3 وجود مكتبة متطورة/ مركز دراسات وتوثيق/ بنك معلومات في البرلمان
3-7-3 وجود المباني والتجهيزات الضرورية
4-7-3 نشر البرلمان القوانين التي يقرها في نشرة صادرة عنه
5-7-3 نشر التقارير التي تصدر عن البرلمان في نشرة خاصة
- 8-3 كفاية البرلمانيين**
- 1-8-3 مدى استيعاب البرلمانيين لدورهم بما فيه التالي:
1-1-8-3 النصوص الدستورية والقوانين
2-1-8-3 آليات عمل البرلمان
3-1-8-3 كيفية عمل الأنظمة الديمقراطية
2-8-3 قدرة المشرع للوصول إلى المعلومات المطلوبة لممارسة مهام التشريع والرقابة
3-8-3 إجراء دورات تدريبية للبرلمانيين

4- النزاهة

- 1-4 الأخلاقيات البرلمانية**
- 1-1-4 وجود قواعد محددة مكتوبة بشأن سلوك البرلمانيين صادرة عن البرلمان نفسه
2-1-4 تحديد القواعد بشأن سلوك البرلمانيين
3-1-4 وجود مؤسسة مفوض مناط بها السهر على سلوك البرلمانيين أن تحكم عملهم
4-1-4 عقوبات واضحة فعالة ومطبقة
5-1-4 وجود آليات رسمية وغير رسمية لجمع المعلومات بشأن سلوك البرلمانيين
6-1-4 إمكانية وصول المواطن إلى معلومات حول الأخلاقيات البرلمانية
- 2-4 حسم صراع المصالح**
- 1-2-4 قواعد محددة وواضحة في موضوع صراع المصالح
2-2-4 اقتران هذه القواعد بعقوبات واضحة فعالة ومطبقة
3-2-4 علنية المعطيات بشأن صراع المصالح ووجودها بمتناول الجمهور
4-2-4 متابعة البرلمان تطبيق هذه القواعد بفعالية

- 4-2-5 فرض القانون الإعلان الواضح عن المصالح المالية
- 4-3 شفافية التمويل السياسي
- 4-3-1 قوانين واضحة لتنظيم التمويل السياسي
- 4-3-2 فرض قوانين واضحة عن الإعلان عن المداخل والثروات والممتلكات
- 4-3-3 اعتماد عقوبات رادعة في هذه القوانين وتنفيذها
- 4-3-4 متابعة البرلمان تنفيذ القوانين والسياسات بشأن التمويل السياسي
- 4-3-5 إمكانية وصول المواطن إلى معلومات حول التمويل
- 4-4 الشفافية في ممارسة المهام
- 4-4-1 آلية شفافة للمناقشة والتصويت
- 4-4-2 بث جلسات البرلمان في وسائل الإعلام المرئي والمسموع
- 4-4-3 إتاحة الفرصة أمام المواطنين لحضور جلسات البرلمان ولجانه
- 4-4-4 نشر محاضر الجلسة والمناقشات
- 4-4-5 استطاعة من يشاء من المواطنين الاطلاع على محفوظات البرلمان
- 4-5 عدم التمييز بين المواطنين ومعاملتهم بالمساواة
- 4-5-1 عدم انحياز البرلمان في اتخاذ قراراته لصالح فئة من المواطنين على آخر
- 4-5-2 لا تتم القوانين التي يقرها البرلمان عن أي تمييز
- 4-5-3 تشريعات لمنع التمييز
- 4-6 الالتزام باحترام الدستور
- 4-6-1 وجود هيئة/آلية مستقلة تنظر في دستورية القوانين
- 4-6-2 وضع البرلمان قوانين تتوافق مع نص الدستور

الفصل الثالث: حول بعض مداخل إصلاح البرلمان المغربي

أولاً: على المستوى البنيوي

- 1- في الحاجة إلى توزيع دستوري جديد للسلطة
 - 2- في ضرورة ديمقراطية الفعل الحزبي
 - 3- في الحاجة إلى نخبة برلمانية ذات ثقافة سياسية ديمقراطية
- ثانياً: على المستوى الأفقي

على سبيل الختم

الفهرس

الفصل الأول: الخلفية والسياق

يحتل البرلمان المغربي المكانة الثانية بعد الملكية في الهندسة الدستورية، وقد خولته الدساتير المتعاقبة منذ سنة 1962 فصولاً تضمنت أحكاماً حددت طبيعة تكوينه، ونظمت اختصاصاته وصلاحياته، وحكمت علاقاته مع الحكومة. فمن الجدير بالإشارة أن البرلمان الذي يعيش اليوم تجربته النيابية السابعة (2002-2007) لم يراكم قدراً كبيراً من الخبرة التشريعية، لأسباب موضوعية ذات الصلة بالموقع الذي يحتله داخل النسق السياسي المغربي، ولا اعتبارات ذات علاقة بوضعه الذاتي وحجم القدرات المتوفرة لديه في تسيير وتدبير مستلزمات العمل التمثيلي. فبعد مرور ثلاث وأربعين سنة على إحداثه لم يعمر البرلمان أكثر من ثلاثين سنة، بسبب التقطع الذي طال سيرورته جراء الإعلان عن حالة الاستثناء (1965-1970)، والمضاعفات التي أعقبتها (1972-1977)، مما انعكس على أدائه التشريعي، ونوعية مراقبته للعمل الحكومي، وطبيعة الأدوار التي زاولها في نطاق وظيفته التمثيلية.

1- من العمل التشريعي إلى المؤسسة البرلمانية

شهد المغرب ميلاد أول برلمان من غرفتين مع صدور أول دستور بعد الاستقلال في 14 دجنبر/كانون الأول 1962 وإجراء أول انتخابات تشريعية في 17 مايو/أيار 1963. ولئن تم التوقيع على اتفاقية الاستقلال في 02 مارس/آذار 1956، فقد عاش المغرب مرحلة انتقالية دامت ست سنوات (1956-1962) تم التدرج خلالها في بناء مؤسسات الدولة الوطنية الحديثة ووضع القوانين ذات الصلة بالحريات العامة (1958)، والانتخابات (1959)، ومجلس الدستور 1960، والقانون الأساسي للمملكة (1961)¹. ففي سياق النقاش السياسي حول إستراتيجية بناء الدولة الحديثة، طالبت الحركة الوطنية بضرورة إقامة نظام برلماني، **توول السلطة التشريعية فيه لممثلي الأمة المنتخبين**، بعدما ظل العمل التشريعي اختصاصاً سلطانياً (ملكياً) * مطلقاً، على الرغم من المحاولات الهادفة إلى إصلاح النظام السياسي المغربي وإعادة صياغة علاقات مؤسساته منذ تقديم مشروع دستور 11 أكتوبر/تشرين الأول 1908 إلى السلطان عبد الحفيظ واشتراط مباحته بالمصادقة عليه². بيد أن المؤسسة الملكية نحت، خلاف ذلك، منحى التدرج والمرحلية في انتظار تكوين برلمان منتخب.

¹ - صدر القانون الأساسي للمملكة بواسطة ظهير شريف رقم 187.61.1 بتاريخ 8 يونيو/حزيران 1961.. بعد وفاة الملك محمد الخامس بشهور وانتقال السلطة إلى خلفه الحسن الثاني. والحال أن هذا القانون شكل إطاراً مرجعياً للعديد من المبادئ =الدستورية التي سنتضمونها الوثيقة المصادق عليها بالاستفتاء في 7 دجنبر/كانون الأول 1962، من قبيل الإشارة إلى عروبة المغرب وإسلاميته، واعتبار الإسلام دين الدولة الرسمي، وإقرار اللغة العربية لغة رسمية، والتشديد على استكمال الوحدة الترابية للبلاد، وتأكيد مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات، وإقرار مبدأ فصل السلطات واستقلال القضاء.. غير أن مقابل كل ذلك لم يتضمن أية إشارة صريحة إلى السلطة التشريعية خلافاً لما ورد قبله في العهد الملكي (8 مايو/أيار 1958) ... ولربما تم تأجيل ذلك إلى الدستور الذي سيصدر لاحقاً (14 دجنبر/كانون الأول 1962).

* ظل لقب السلطان هو الشائع من حيث الاستعمال، ولم يظهر لقب "ملك" إلا مع دستور 1962.

² - نشير إلى أن هناك تضارباً في الآراء حول من كان وراء وضع مشروع دستور 11 أكتوبر/تشرين الأول 1908. هناك من أرجعه إلى متقف سياسي لبناني هو السيد فرج الله نور، في حين أوعزه آخرون إلى جماعة جريدة لسان المغرب الصادرة وقتئذ في طنجة. ينطوي المشروع المكون من 93 مادة ذات الصياغة القانونية المحكمة، على مجموعة من المرتكزات، من قبيل: تأكيد ثوابت النظام السياسي المغربي

هكذا، لم يكن يعني إحداث أول برلمان مغربي بصدور أول دستور للبلاد عام 1962 غياب منظومة للعمل التشريعي تنهل من المرجعية الدينية الإسلامية والأعراف المحلية السائدة. فقد ظل النظام التشريعي المغربي منذ الفتح الإسلامي وإلى حين صدور " مجموعة الإصلاح القضائي" أو "مجموعة ظهائر 12 غشت/أغسطس 1913 محكوما من حيث مصادره وأصوله بمبادئ الشريعة الإسلامية وأحكام الفقه الإسلامي، سيما أحكام الفقه المالكي وتشريعاته واجتهادات علمائه، كما استمر خاضعا لمنظومة الأعراف المحلية المعتمدة والمطبقة قبل مجيء الإسلام، خصوصا ما كان يسمى "العرف البربري" Coutume Berbère (أي الامازيغي)، حيث بقيت سارية المفعول وان تعارضت بعض أحكامها مع مقتضيات الشريعة الإسلامية³.

2- العوامل المؤثرة في البرلمان

خضع البرلمان المغربي، منذ إحداثه أول مرة (1962-1963)، إلى سلسلة من المؤثرات كيفت عمله، وجعلت أداءه محدودا خلافا لما كان منتظرا منه، بل يمكن القول أنه ولد أصلا مقيدا في نص الوثيقة الدستورية. فإذا كانت البرلمانية المغربية قد صادفت مرحلة أفول البرلمانات في العالم وتراجع أدوارها في التشريع والمراقبة، لاعتبارات خاصة بطبيعة التغيرات التي طالت بنية الحياة السياسية في العديد من النظم الديمقراطية، فإن التجربة المغربية تجد تفسيرها في عوامل ذات صلة بالمكانة التي رسمت للبرلمان في إستراتيجية بناء الدولة الوطنية، وفي الممارسات التي شابت العمليات الانتخابية، وكذا الأدوار التي أنيطت بالأحزاب لانتقاء وتأطير العناصر المكونة للجنة البرلمانية.

2-1 العقلنة البرلمانية

لقد حتمت تجربة الجمهورية الرابعة الفرنسية (1946-1958) على بناء الجمهورية الخامسة أن يعقلنوا عمل البرلمان بتحديد اختصاصاته على سبيل الحصر بغية استبعاد مبدأ **المشروع الأوحد** وتأسيس نظرية البرلمان **المشروع بتشارك مع السلطة التنفيذية**. وإذا كان التاريخ السياسي الفرنسي يتضمن ما يكفي من الوقائع لتبرير لجوء مؤسسي الجمهورية الخامسة إلى اعتماد مبدأ **العقلنة البرلمانية**⁴، فإن نظيره المغربي خلو من كل ما يمكن أن يسند في إخضاع البرلمان للعقلنة منذ التأسيس. فهكذا حصرت الوثيقة الدستورية مجال تدخل البرلمان ورسمت حدود اختصاصه، ودون ذلك من

وتحديد العلاقات فيما بينها، والتصنيف على إقامة أسس ثابتة لنظام برلماني يستلهم مصادره من الديمقراطيات العريقة، وإقرار نظام الحقوق والحريات، ووضع قواعد من شأنها ضبط آليات الحكم والإدارة.

³ - من هذه الأعراف، وهي كثيرة، نشير إلى تلك الخاصة بالنظام القبلي وطرق التقاضي، والنظام الجنائي، سيما نظام العقوبات وجرائم الزنا والسرقة والقتل، ونظام الأحوال الشخصية (زواج، طلاق، ارث) والنظام العقاري للأرض، ونظام المعاملات المدنية من عقود ومدائنات...

⁴ - يقصد بـ "العقلنة البرلمانية"، التي يقابلها بالفرنسية *Rationalisation parlementaire* تلك التقنية الهادفة إلى تحديد اختصاصات البرلمان، أو مجال القانون *domaine de la loi*، على سبيل الحصر مقابل اختصاصات الحكومة أو مجال اللائحة *domaine du règlement*.. وقد استلهمت فرنسا المبدأ من تجربة الجمهورية الرابعة (1946-1958) حيث توسعت دائرة تدخل البرلمان على حساب سلطة الرئيس والحكومة. فالعقلنة هنا تروم تحديد وحصر وتقييد سلطات البرلمان. لذلك، تأثرت جل الدساتير الإفريقية، ومنها المغرب بهذه التقنية.

الصلاحيات أدخلتها ضمن مجال السلطة التنظيمية، التي يباشرها الملك بموجب نصوص مختلفة في الدستور، ويمارسها الوزير الأول تأسيساً على أحكام الفصل الثامن والستين (68) من دستور 1962. يضاف إلى ما سلف، أن المشرع المغربي أخذ، إسوةً بنظيره الفرنسي، بنظرية **تفويض التشريع** لفائدة الحكومة في حالتين اثنتين: بمقتضى ما يسمى **"قانون الإذن"**، أي الحالة التي يأذن فيها البرلمان بموجب قانون للحكومة باتخاذ تدابير تشريعية تدخل في صلب اختصاصه بصريح أحكام الدستور بمقتضى مرسوم لمدة محددة ولغاية معينة، وفي هذه الحالة تكتسب المراسيم قيمة تشريعية⁵. في حين تتعلق الحالة الثانية بـ **"التشريع الحكومي المؤقت"**، حيث يسمح للحكومة في إطاره أن تصدر، خلال الفترة الفاصلة بين الدورات وبتوافق مع اللجان البرلمانية المختصة، مراسيم ذات قوة نافذة بمجرد نشرها شريطة عرضها على الدورة التي تليها مباشرة قصد المصادقة عليها.

يذكر أن البرلمان جاء مرتباً في هندسة الوثيقة الدستورية في الباب الثالث بعد الأحكام العامة والمبادئ الأساسية والملكية، وقد حظي بما يفوق بقليل 15% من مجموع الفصول الواردة في الدستور⁶، الأمر الذي يعكس مكانته المحدودة في المنظومة الدستورية والسياسية. فعلاوة على العقلنة التي طالت دائرة نشاطه منذ ولادته، جعل المشرع مجال اختصاصه **مقتسماً** بين الملك والحكومة، كما هو مبين في الجدول أسفله. فهكذا، يترأس الملك، وفقاً للفصل الخامس والعشرين (25) من الدستور⁷، المجلس الوزاري حيث تتم الموافقة على مشاريع القوانين المتخذة من طرف الحكومة والتي تشكل أكثر من تسعين في المائة (91%) من النسبة العامة للإنتاج التشريعي، كما يتولى إصدار الأمر بتنفيذ القانون *promulgation des lois*⁸، ويعرض مشروع أو اقتراح قانون على الاستفتاء، وبإمكانه طلب قراءة جديدة لاقتراح قانون، ويحق له حل مجلس النواب، كما يمارس السلطة التشريعية خلال حالة الاستثناء⁹، ويبيت في نص قانون في حالة اختلاف مجلسي البرلمان حوله، وبعد موافقة مجلس النواب عليه بأغلبية الثلثين¹⁰، كما يتخذ التدابير التشريعية خلال الفترة الانتقالية¹¹.

5 - علماً أن قوة نفاذ المراسيم تكون سارية المفعول خلال المدة المحددة بمقتضى قانون الإذن، ويبطل أثرها عند حل البرلمان كما قضى بذلك الفصل السابع والأربعون (47) من دستور 14 دجنبر/كانون الأول 1962.

6 - ورد في الباب الثالث الخاص بالبرلمان سبعة عشر (17) فصلاً من أصل 110 في الدستور المغربي الأول (1962/12/14)، وإحدى وعشرين (21) فصلاً في الدستور الأخير (7 أكتوبر/تشرين الأول 1996).

7 - ظل رقم هذا الفصل ثابتاً في كل الدساتير المغربية (62-70-72-92-1996).

8 - للإشارة لم تكن سلطة الملك مقيدة دستورياً في مجال إصدار الأمر بتنفيذ القانون، بيد أن مراجعة كل من 4 شتنبر/أيلول 1992 و 13 شتنبر/أيلول 1996، حددت أجل ذلك. فقد قضى الفصل السادس والعشرين (26) من دستور 7 أكتوبر/تشرين الأول 1996 بما يلي: "يصدر الملك الأمر بتنفيذ القانون خلال الثلاثين يوماً التالية لإحالاته إلى الحكومة بعد تمام الموافقة عليه".

9 - كان ذلك ممكناً قبل 4 شتنبر/أيلول 1992، إذ أضيفت بعد هذا التاريخ فقرة جديدة في الفصل الخامس والثلاثين (35) الخاصة بحالة الاستثناء قضت بما يلي: "لا يترتب على حالة الاستثناء حل البرلمان" ... مما يعني أن المؤسسة التشريعية تبقى قائمة الذات ولا يتوقف العمل بها كما حصل بين 1965 و 1970 حين تم اللجوء إلى إعلان حالة الاستثناء.

10 - قضى الفصل الثاني والستون من دستور 14 دجنبر/كانون الأول 1962 بأن يوكل كل مشروع أو اقتراح قانون إلى الملك ليبت فيه في حالة الموافقة عليه بأغلبية ثلثي مجلس النواب. بيد أن الفصل 69 من الدستور الأخير (1996) لم يشر إلى ذلك حيث ورد ما يلي: "... اللهم إذا كان نص المشروع أو القانون قد أقر أو رفض في كل من المجلسين بعد قراءته قراءة جديدة بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم".

11 - قضى الفصل العاشر بعد المائة من دستور 1962 على ما يلي: "إلى أن يتم تنصيب البرلمان يتخذ جلالة الملك التدابير التشريعية والتنظيمية اللازمة لإقامة المؤسسات الدستورية ولتدبير شؤون الدولة"، وهو ما أخذت به الدساتير اللاحقة (1970-1972). بيد أن الفصل السابع بعد المائة في دستور 1996 نص على ما يلي: "إلى حين انتخاب مجلسي البرلمان المنصوص عليهما في هذا الدستور يحتفظ مجلس النواب القائم حالياً بصلاحياته ليقوم على وجه الخصوص بإقرار القوانين اللازمة لتنصيب مجلسي البرلمان الجديدين وذلك دون إخلال بالأحكام المنصوص عليها في الفصل السابع والعشرين من هذا الدستور".

إضافة إلى ما سلف، تضمنت أحكام الدستور والقوانين ذات الصلة، مجموعة من الآليات المحددة للمسطرة التشريعية التي يتوجب على البرلمان إتباعها، من قبيل اشتراك الحكومة والبرلمان في المبادرة التشريعية¹²، وإجبارية إيداع مشاريع القوانين لدى مكتب مجلس النواب، باستثناء مشاريع القوانين التنظيمية التي يمكن إيداعها لدى أي مجلس من المجلسين، وإقرار حق الحكومة في رفض التعديلات المقدمة من طرف أعضاء البرلمان في حالة الإخلال بالتوازن المالي، وما إلى ذلك من الضوابط التي أضعفت سلطة البرلمان في مزاولة وظيفة التشريع والرقابة.

2-2 شواهد العمليات الانتخابية

تشكل العمليات الانتخابية إلى جانب القيود الدستورية والقانونية عوامل مؤثرة في عمل البرلمان وطبيعة أدائه. فمن اللافت للانتباه أن الانتخابات بصفة عامة، والانتخابات التشريعية على وجه الخصوص، ظلت قرابة أربعين سنة (1963-2002)¹³ موضوع خلاف وتنازع بين الفاعلين السياسيين بخصوص نزاهة وصدقية نتائجها، إذ ما فتئت تنتقد الإدارة ويقع التشكيك في حيادها حيال مسلسل الاقتراع، على الرغم من كل الآليات القانونية (لجان الإشراف على سير العمليات الانتخابية) التي تم التوصل إليها لضمان سلامة التصويت وحياد الأجهزة المشرفة عليه.

2-2-1 صعوبة تكوين أغليات وازنة

فمن مكامن ضعف البرلمان ذات الصلة بالعملية الانتخابية صعوبة تكوين أغلبية وازنة قادرة على توجيه العمل الحكومي بقدر كبير من الجماعية في المبادرة والتضامن في المسؤولية. فإذا استثنينا التجربة البرلمانية الأولى (1963-1965)، حيث تقاربت التوازنات داخل المؤسسة التشريعية¹⁴، فإن التجارب الست اللاحقة¹⁵، حافظت على الطابع الفسيفسائي mosaïque للبرلمان وكرست أغليات محدودة لا تتجاوز تمثيليتها ثلث أعضاء البرلمان¹⁶، علما أن نمط الاقتراع المعتمد في المغرب، منذ صدور قانون الانتخابات عام 1959، أي الاقتراع الأحادي الاسمي الأكثر شيوعا على دورة واحدة، يشجع على الثنائية الحزبية، أو في أقصى الحالات يجيز تعددية معتدلة، أي محدودة العدد، ومن ثم يساعد على أغليات قادرة على تكوين حكومة قوية متجانسة ومتضامنة، أو بناء تحالفات من أغليات نسبية متقاربة من حيث البرامج والاستراتيجيات.

¹² - باستثناء مشاريع قوانين التخطيط، ومشاريع قوانين المالية.

¹³ - تشير إلى أن المرة التي تم الإقرار بما يشبه الإجماع بحياد الإدارة في عملية الاقتراع كانت خلال الانتخابات التشريعية الأخيرة في 27 شتنبر/أيلول 2002.

¹⁴ - حصلت جبهة الدفاع عن المؤسسات الدستورية على 69 مقعدا في حين حصل كل من حزب الاستقلال على 41 مقعدا والاتحاد الوطني للقوات الشعبية على 28، أما نصيب المستقلين فكان 06 مقاعد.

¹⁵ - يتعلق الأمر بالتجارب التالية: 1977-1983 (3)، 1984-1992 (4)، 1993-1997 (5)، 1997-2002 (6)، 2002-2007 (7).
¹⁶ - فعلى سبيل المثال جاءت تمثيلية الكتلات الحزبية في الانتخابات التشريعية الأخيرة (27 شتنبر/أيلول 2006)، كما يلي: الكتلة الديمقراطية، المكونة من أربعة أحزاب 102 مقعدا في مجلس النواب بنسبة 31,38%، وأحزاب الوفاق 100 مقعد أي 30,76%، أما الوسط فكان نصيبه 65 مقعد بنسبة 20%، في حين حصلت باقي الأحزاب على 58 مقعد بنسبة 17,85%.

2-2-2 اختلاق الحزب الأكثرية

فمن عناصر التدليل على ضعف نزاهة الانتخابات وعدم حياد الإدارة، تشجيع الدولة على بروز حزب أكثرية في أعقاب كل استحقاق انتخابي. فكما دعمت ميلاد "جبهة الدفاع عن المؤسسات الدستورية" (FDIC)، لتتحكم في توازنات البرلمان الأول (1963-1965)، عملت على توفير شروط ميلاد حركة "النواب الأحرار" قبل أن يشكل لاحقا "حزب التجمع الوطني للأحرار"، في ثالث انتخابات تشريعية عام 1977، والأمر نفسه عاودته سنة 1983، حين ساهمت في دعم حزب "الاتحاد الدستوري" الذي سيصبح الأكثرية الجديدة في انتخابات 1983-1984.. ويمكن القول أن سياسة الدولة في دعم الاغليات الجديدة في أعقاب كل عملية انتخابية هي السمة البارزة لعدم نزاهة الانتخابات وضعف حياد الإدارة.

2-2-3 أعطاب الفعل الحزبي

يبقى أن نشير إلى أن البرلمان لم يتأثر فقط بالقيود الواردة في الوثيقة الدستورية، والممارسات التي شابت نزاهة الانتخابات وحيادها، بل تأثر أيضا بطبيعة الأحزاب المسؤولة دستوريا عن تأطير المواطنين وانتقاء من يشكل النخبة البرلمانية. فقد أبانت حصيلة خمسين سنة من الحياة الحزبية وجود أعطاب حالت دون قيام الأحزاب المغربية بالأدوار والوظائف المنوطة بها. فقد ساهمت ظاهرة الانشقاقات في صعوبة بناء تنظيمات سياسية قوية وقادرة على صياغة استراتيجيات سياسية كفيلة بكسب مناصرة الجسم الانتخابي لها، كما ساعد ضعف بناء الديمقراطية داخلها وفي ما بينها¹⁷، على تعميق نزعات الانشقاق وعزوف المواطنين عن الانتماء إليه

3- بنية البرلمان

تأرجح المغرب بين الأخذ بالثنائية المجلسية Bicaméralisme ونظام الغرفة الواحدة. فبينما اعتمد نظام الغرفتين في دستور كل من 1962 و 1996¹⁸، اكتفى بنظام المجلس الواحد في دساتير 1970-1972-1992. بيد أن البرلمانية المغربية وإن أخذت بنظام الغرفتين في التجربة النيابية الأولى (63-65) وتخلت عنه لتعود إليه بعد أكثر من ثلاثين سنة، فإن ثمة أمورا مختلفة في التجربة الحالية قياسا لما كان عليه الأمر من قبل، علما أن مسوغات اعتماد الثنائية المجلسية في النظام الدستوري المغربي ظلت واحدة، أي تمثيل الجماعات المحلية والقطاعات السوسيو اقتصادية والمنظمات المهنية.

¹⁷ - انظر احمد مالكي، الديمقراطية داخل الأحزاب في البلدان العربية [جماعي] (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط 1، 2004).
¹⁸ - أبقى دستور 1996 على نفس تسمية الغرفة الأولى (مجلس النواب) والثانية (مجلس المستشارين)، بينما وقع تغيير في طريقة الانتخابات، سيما بالنسبة للغرفة الثانية، حيث لم تعد الهيئة الناخبة لمجلس المستشارين مشكلة على صعيد العمالات والأقاليم كما كان الحال في دستور 1962، بل غدت مكونة على مستوى الجهة في دستور 1996.

فعلى صعيد العضوية داخل المجلسين، ارتفع عدد مجلس النواب في البرلمان الأول من 144 عضواً إلى 325 في نظيره الحالي، والأمر نفسه بالنسبة لمجلس المستشارين، حيث انتقل العدد من 120 عضواً منتخبا بالاقتراع غير المباشر¹⁹ إلى 270 مستشاراً في المجلس الحالي. أما بالنسبة للاختصاصات، فقد شهدت العودة إلى الثنائية المجلسية في دستور 1996 صلاحيات لم تكن واردة في الدستور الأول (1962)، سيما في علاقة البرلمان بالحكومة. فمن الملاحظ في النظم البرلمانية ذات الغرفتين أن اختصاصات المجلس الثاني لا ترقى إلى مستوى ما يتمتع به نظيره الأول لاعتبارات موضوعية ذات الصلة بموضوع التمثيلية، إذ المنطقي أن تحظى الغرفة الأولى بصلاحيات أكثر وأوسع في مجالي التشريع والرقابة بالنسبة للغرفة الثانية، بسبب أن أعضائها منتخبون بالاقتراع العام المباشر، في حين ينتخب نظراؤهم في المجلس الثاني بالاقتراع غير المباشر، علاوة على أن نظام الغرفتين يؤخذ به عموماً لأسباب تاريخية ووراثية، أو لضرورات فيدرالية، أو لاعتبارات خاصة بالتمثيلية الاقتصادية والسياسية. غير أن ما حصل في المغرب جاء مخالفاً لما هو مألوف في التجارب ذات الثنائية المجلسية، حيث أنيطت بمجلس المستشارين صلاحيات في مجال الرقابة على أعمال الحكومة، سيما ما ورد في الفصل السابع والسبعين من دستور 1996، حين قضت فقرته الأولى بأن "المجلس المستشارين أن يصوت على ملتصق توجيه تنبيه للحكومة أو على ملتصق مراقبة ضدها..."، وحين يستوفي شروطه²⁰، تتاح مهلة ستة أيام للوزير الأول كي يعرض أمام مجلس المستشارين موقف الحكومة من الأسباب التي أدت إلى توجيه التنبيه إليها. في حين تترتب على ملتصق الرقابة المستوفي للشروط المسطرية المطلوبة²¹، **استقالة الحكومة استقالة جماعية**، وفي الحالتين معا نيطة بمجلس المستشارين صلاحيات للرقابة على الحكومة قلما توفرت للغرفة الثانية في النظم الآخذة بنظام المجلسين. بقي أن نشير إلى أن البرلمان بمجلسيه يتكون من مجموعة من الهياكل الداخلية تروم تنظيم أعماله، وهي إلى جانب الرئاسة المنتخبة والأمين العام المعين من طرف الملك²²، مكتب المجلس، والفرق النيابية، واللجان الدائمة، وندوة الرؤساء والمصالح الإدارية لكل مجلس على حدة، وقد نظم الدستور بعض صلاحياتها وخصها النظام الداخلي لكل مجلس بأحكام ومقتضيات تنظيمية.

¹⁹ - قضى الفصل الخامس والأربعون من دستور 1962 بأن "يتركب مجلس المستشارين فيما يرجع لثلثي أعضائه من أفراد منتخبين في كل عمالة أو إقليم من لدن جماعة ناخبة تتألف من أعضاء مجالس الجماعات ومجالس الأقاليم والمجالس الحضرية والقروية. وفيما يرجع لثلث أعضائه من أحزاب تنتخبهم الغرف الفلاحية والغرف التجارية والصناعية وغرف الصناعة التقليدية ومن ممثلي المنظمات النقابية. في حين نص الفصل الثامن والثلاثون من دستور 1996 على أن "يتكون ثلاثة أخماس مجلس المستشارين من أعضاء تنتخبهم في كل جهة من جهات المملكة هيئة ناخبة تتألف من ممثلي الجماعات المحلية، ويكون خمسه الباقين من أعضاء تنتخبهم أيضا في كل جهة هيئات ناخبة تتألف من المنتخبين في الغرف المهنية وأعضاء تنتخبهم على الصعيد الوطني هيئة ناخبة تتألف من ممثلي المأجورين".

²⁰ - من هذه الشروط ما ورد في الفقرة الثانية من الفصل السابع والسبعين من دستور 1996: "... لا يكون ملتصق توجيه تنبيه للحكومة مقبولا إلا إذا وقع على الأقل ثلث أعضاء مجلس المستشارين، ولا تتم الموافقة عليه إلا بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم هذا المجلس، ولا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداع الملتصق".

²¹ - أما شروط ملتصق الرقابة فقد قضى الفصل السابع والسبعون في إحدى فقراته بما يلي: " لا يكون ملتصق الرقابة مقبولا أمام مجلس المستشارين إلا إذا وقع على الأقل ثلث أعضائه، ولا تتم الموافقة عليه إلا بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم، ولا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداع الملتصق".

²² - يندرج تعيين الأمين العام لمجلس النواب ضمن مقتضيات الفصل الثلاثين من دستور 1996، الذي يعطي للملك حق التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، أو يفوض لغيره ممارسة هذا الحق. لذلك، يعتبر الأمين العام موظفاً سامياً. مع الإشارة إلى أن تعيين يتم بناء على اقتراح رئيس مجلس النواب، في حين تتحدد اختصاصاته في التنسيق بين المصالح الإدارية البرلمانية، ولا صلة مباشرة بعمل النواب.

4- اختصاصات البرلمان

سبقت الإشارة إلى أن البرلمان المغربي ولد مقيدا بفعل استلزام المشرع الدستوري تقنية العقلنة البرلمانية من نظيره الفرنسي، وقد أضافت طبيعة النظام السياسي المغربي عناصر أخرى²³ ساهمت في تكريس الصورة المتواضعة للمؤسسة التشريعية، بشكل بدت هذه الأخيرة وكأنها "ليست المكان الأساس لممارسة السلطة"²⁴، وأن وظيفتها الأساسية انحصرت في أدوار رمزية وتمثيلية محدودة²⁵، بل ذهب البعض إلى أن البرلمان المغربي يقوم بدور تمثيلي ورمزي من أجل بناء المخيال السياسي المغربي ليس إلا²⁶.

يشترك البرلمان المغربي مع العديد من التجارب البرلمانية الدولية، بما فيها الأكثر عراقة في الممارسة الديمقراطية، في تواضع مكانته من حيث التشريع والمراقبة، كما يلتقي معها في قوته غير المتكافئة قياسا مع قوة الجهاز التنفيذي، بيد أن البرلمان المغربي يختلف مع نظرائه في النظم الديمقراطية من حيث مصادر الوهن الذي يعاني منه، فقد ساهمت التغييرات التي طالت حياة العديد من النظم الديمقراطية في خلق قدر من التفاعل بين المؤسسات الدستورية (برلمان-حكومة) وإن بدت وظيفة البرلمان وكأنها تنحو نحو مزيد من التقهقر والتراجع.

فكما سبقت الإشارة، يتميز النظام السياسي المغربي بفهم خاص لمبدأ فصل السلطات، يبتعد في فلسفته ومقاصده عن الفهم المألوف في النظم الديمقراطية، أي المغزى الذي أصلته كتابات مونتسكيو وأغنت مضمونه تجارب الدستورية الغربية. لذلك، وردت مكانة البرلمان متواضعة على صعيد الصلاحيات والاختصاصات، وقد عمقت العقلنة البرلمانية المستقاة من تجربة دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة (4 أكتوبر/تشرين الأول 1958) هذا الوضع وأعاققت إمكانية تطوره إيجابيا، وإن سعى المغرب خلال المراجعتين الدستوريتين لعامي 1992 و1996 إلى إعادة النظر في سلطات البرلمان عبر تقوية بعضها وإحداث بعضها الآخر.

²³ - من هذه العناصر، وهي كثيرة، الفهم الخاص لمبدأ فصل السلطات، حيث ذهبت الخطب الملكية في أكثر من مناسبة إلى أن الفصل بين السلطات لا يهم المؤسسة الملكية حيث تعتبر فوق السلطات والمؤسسات والأحزاب، بل بين البرلمان والحكومة، وقد سعت بعض الكتابات إلى صياغة تبريرات "علمية" لهذا التصور، حين ميزت بين طبقتين في تكون الفكرة الدستورية في المغرب: طبقة سياسية تهم أمير المؤمنين وما يرتبط به من إسلامية الدولة وشكلها الملكي ومشروعيتها الدينية وانبثاق كامل السلطات منها، وهي في عمومها غير مقلنة في الدستور وتستمد أصولها من القانون العام الإسلامي ثم طبقة ثانية سفلى تتعلق بالملك والأجهزة المرتبطة به (برلمان، حكومة) وقد دون الدستور ونظم أحكامها، وهي قابلة للتعديل خلافا للأولى التي تبقى ثابتة.

²⁴ - Abdellatif Menouni, rapport de synthèse, in : l'expérience parlementaire au Maroc, ed. Toubkal, 1985, p.14.

²⁵ - انظر عبد الإله فونتير: العمل التشريعي بالمغرب، أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية، دراسة تاصيلية وتطبيقية، ج 3، تطبيقات العمل التشريعي وقواعد المسطرة التشريعية، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية، 4 (الدار البيضاء: المعارف الجديدة، ط 1، 2002)، ص 98.

²⁶ - A. claisse, le parlement : imaginaire, in expérience parlementaire au Maroc... op.cit.

الفصل الثاني: تحليل المبادئ

نعتمد الولايتين التشريعتين السادسة (1997-2002) والسابعة (2002-2007) إطاراً زمنياً لتحليل واقع البرلمان المغربي وسبل إصلاحه في ضوء مبادئ البرلمان الصالح كما تم تحديدها في خطاب التكليف²⁷. ولعل أهم ما يسند صلاحيات هذا التحقيب ويدعمه علمياً، أن التجربتين جاءتا في سياق سيرورة من الإصلاحات الدستورية والسياسية²⁸، وزامتنا تجربة تشكيل حكومة ائتلافية من اليسار والوسط²⁹، قادها زعيم ظل وحزبه في المعارضة قرابة أربعين سنة³⁰، كما تأسستنا في مناخ موسوم بـ"التوافق" بين المؤسسة الملكية والأحزاب السياسية سليمة الحركة الوطنية (الاتحاد الاشتراكي وحزب الاستقلال أساساً)، فقد بات واضحاً دخول المغرب، مع مستهل العشرية الأخيرة من القرن العشرين، دائرة البحث عن "التوافقات" Compromis الرامية إلى إنقاذ روح الانفتاح في النظام السياسي ومؤسساته، وتوفير شروط إعادة بناء الثقة بين الفاعلين السياسيين الأساسيين³¹. لذلك، نرى من المهم اعتماد كل من معطيات الولاية البرلمانية السادسة الناجمة عن انتخابات 14 نونبر/تشرين الثاني³² 1997، ونظيرتها السابعة التي تشكلت في أعقاب اقتراع 27 شتنبر/أيلول 2002، لدراسة وتقييم اقتراب أو ابتعاد البرلمان المغربي عن المبادئ الأربعة للبرلمان الصالح، أي التمثيلية والمشاركة، والاستقلالية، والفاعلية في الأداء، والنزاهة.

1- التمثيل والمشاركة

1-1 تمثيل عادل وصحيح

يشكل التمثيل الصحيح والعادل ضماناً أكيدة لتحقيق المشاركة. فالتمثيل المبني على التنوع وتكافؤ الفرص يتيح للقوى السياسية والمنظمات إكانيات التعبير عن إرادتها في المساهمة بشكل فعال في تدبير الشأن العام.

²⁷ - نقصد مبادئ التمثيلية والمشاركة والاستقلالية، والفاعلية في الأداء، والنزاهة كما وردت في الإطار المرجعي الذي حدده المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة.

²⁸ - من عناوين هذه الإصلاحات: المراجعات الدستورية لسنوات 1992، 1995، 1996.

²⁹ - من أحزاب اليسار نذكر الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، والحزب الديمقراطي الاشتراكي، وحزب التقدم والاشتراكية، وجبهة القوى الديمقراطية، ومن الوسط نشير إلى التجمع الوطني للأحرار وإلى حد ما حزب الاستقلال.

³⁰ - نقصد السيد عبد الرحمن يوسف الذي ترأس حكومة 16 مارس/آذار 1998 وقدم برنامجها في 17 أبريل/نيسان 1998.

³¹ - المقصود هنا المؤسسة الملكية وحزبي الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية والاستقلال.

³² - أجريت الانتخابات غير المباشرة لتكوين الغرفة الثانية (مجلس المستشارين) في 05 دجنبر/كانون الأول 1997.

1-1-1 انعكاس التمثيل في تركيبة المجتمع على تركيبة البرلمان

شارك في انتخابات مجلس النواب (14 نونبر/تشرين الثاني 1997) الممهدة للولاية البرلمانية السادسة ستة عشر حزبا، تمكن خمسة عشر منها من الحصول على تمثيلته داخل المجلس، تراوحت نسبتها بين 0,31% كحد أدنى و 17,33% كمعدل أقصى. وقد بلغ عدد الدوائر الانتخابية 325 دائرة، وعدد المترشحين 3319 مرشحا، أي بمعدل إحدى عشر مترشحا عن كل دائرة انتخابية، وهو عدد مرتفع عن كل معدلات الانتخابات التشريعية السابقة التي تراوحت بين خمسة مترشحين في انتخابات 1977 و تسعة عام 1993، وقد مثلت النساء من المجموع الكلي للترشيحات نسبة 0,7 % سنة 1984 نظير 1,1% عام 1993، و 2,07% سنة 1997. أما نسبة المشاركة العامة في الانتخابات (1997) فوصلت 53,30% كان نصيب الأصوات الملغاة منها 14,56%، مما يعني أن النسبة الفعلية للاقتراع كانت 38,74%، وهو معدل له دلالاته في قياس مؤشر المشاركة الانتخابية ومبدأ التمثيل³³. أما على صعيد الغرفة الثانية، فجرى انتخاب مجلس المستشارين يوم 05 دجنبر/كانون الثاني 1997، شاركت فيه اثني وعشرين (22) هيئة سياسية ونقابية، تراوحت تمثيلتها بين 0,37% كنسبة أدنى و 15,55% كمعدل أعلى، في حين انعقدت انتخابات مجلس النواب للولاية السابعة في 27 شتنبر/أيلول 2002، تنافس خلالها 5885 مترشحا تم توزيعهم على 1774 لائحة محلية، كان نصيب الترشيحات النسائية منها 5%، مقابل تخصيص ثلاثين (30) مقعدا لهن على أساس اللوائح الوطنية، أي ما يقرب من 10% من مجموع عدد المقاعد النيابية في المجلس الأول (325). يذكر أن ستة وعشرين (26) حزبا شاركت في اقتراع 2002، تمكن اثنان وعشرون (22) منها من الحصول على تمثيلية داخل المجلس، تراوحت نسبتها بين 0,31% كحد أدنى و 15,38% كمعدل أقصى، أما نسبة المشاركة العامة فقد بلغت 51,61، كان نصيب الأصوات الملغاة 16%، مما يعني أن المشاركة الفعلية في الاقتراع لم تتجاوز 35,61، وهي نسبة ضعيفة مقارنة حتى مع انتخابات الولاية السادسة (1997)، التي كانت أكثر ضعفا في تاريخ الانتخابات التشريعية.

فمن الأسباب المفسرة لتدني نسبة المشاركة في التجربتين الانتخابيتين لعامي 1997 و 2002 ما له صلة بالشوائب التي طالت المسلسلات الانتخابية السابقة كاستعمال المال في شراء الأصوات وبناء الخرائط الانتخابية المسبقة من طرف الوزارة الوصية (الداخلية)، التي أثرت في مجملها في التفاعل الإيجابي للجسم الانتخابي مع عملية التصويت حضورا ومشاركة. كما أن هناك عوامل إضافية ذات صلة بظاهرة العزوف عن التعاطي مع الشأن العام لاعتبارات ذات العلاقة بتدني صورة الأحزاب في نظرة

³³ - ليس في المغرب، خلافا للمشرق، أقليات مسيحية أو يهودية، فمفهوم الأقلية لا وجود له في الفضاء المغربي بشكل عام. يذكر أن اليهود لم يعتبروا قط أقلية في المغرب، فهم مغاربة كاملتي الحقوق لا يختلفون عن نظرائهم المغاربة إلا في الدين. لذلك، أسست لهم محاكم ترعى شؤونهم في مجالات الزواج والطلاق والإرث. أما المسيحيون فلا وجود لهم في المغرب كأقلية، أما فيما يتعلق بالأمازيغ (وليس مصطلح البربر لأن له معنى قديم) فهو مكون أصيل من مكونات الهوية المغربية ولا ينظر إليهم كأقلية. ليست هناك دراسات علمية تبين نسبتهم في هرم السكان الم غربي، لكن المتداول عنهم أن أكثريتهم توجد في المغرب قياسا لبلدان الشتات الأخرى (الجزائر، تونس، موريطانيا، ليبيا، مالي، النيجر)، وأنهم حوالي 47% من ساكنة المغرب، أي قرابة 14 مليون نسمة.

الناس ووعيمهم الجماعي.. علما أن نسبة الأصوات الملغاة في التجريبتين جاءت مرتفعة نسبيا، أي الأصوات التي مارس أصحابها فعلا حقهم يوم الاقتراع ولم تكن مطابقة لمقتضيات القانون الانتخابي والتي لا نملك معطيات مضبوطة وواضحة لحصر أسبابها، فقد تكون بفعل أخطاء في التصويت من طرف الناخبين أنفسهم كالتصويت على أكثر من مرشح في الدائرة، أو كتابة أشياء في ورقة التصويت مما يلغيه القانون، أو إرجاع ظرف التصويت فارغا وما إلى ذلك من الأسباب التي تجعل التصويت لاغيا بحكم القانون. يذكر أن نسبة ترشح النساء في انتخابات 14 نونبر/تشرين الثاني 1997 وصلت إحدى وسبعين مرشحة فازت منهن إثنان، ومع انتخابات 27 شتنبر/أيلول 2002 خصصت نسبة (quota) ثلاثين مقعدا للائحة الوطنية للنساء.

2-1-1 تمثيل مختلف القوى السياسية بعدد من البرلمانيين يوازي حجمها

الحقيقي

ليست هناك دراسات علمية ميدانية حول حجم كل حزب من الأحزاب المكونة للمشهد الحزبي في المغرب. بل إن الأحزاب نفسها لا تنطوي أرسيفاتها، في مجملها ، على ما يبين بوضوح قوتها الكمية والنوعية. لذلك، يصعب تحديد قوة كل تنظيم سياسي على وجه الدقة لمقارنته بما حصل عليه في الانتخابات، بيد أن هناك تقديرات عامة حول حجم كل حزب تأسيسا على تاريخه وبرنامجه وامتداداته في المجتمع. ففي الانتخابات التشريعية للولاية البرلمانية السادسة (1997-2002) شددت الأحزاب سلبية الحركة الوطنية (حزبا الاستقلال والاتحاد الاشتراكي، والتنظيمات المتفرعة عنهما) على أن النتائج المحصل عليها لم تكن ملائمة لحجمها التاريخي والمجتمعي، بل نددت بالتزوير الحاصل واعتبرت الأرقام المعلن عنها من طرف وزارة الداخلية غير معبرة عن مكانتها السياسية، و الأدهى من كل ذلك، حصل لأول مرة في تاريخ الانتخابات التشريعية المغربية أن رفض بعض المترشحين المعلن عن فوزهم النتائج بحجة أن الإدارة زورت لصالحهم (حالة كل من محمد حفيظ و محمد اديب مرشحي الاتحاد الاشتراكي في دائرتي مبروكة ومدبونة في الدار البيضاء).

فهكذا، تنطوي نتائج انتخابات الولايتين التشريعتين السادسة والسابعة³⁴، على حصول تغطية شاملة لمختلف مناطق المغرب، كما تكفل أحكام الدستور³⁵ حق مشاركة الجميع في العملية الانتخابية دون تمييز على أساس العرق أو الجنس أو السن، اللهم ما حظرته القوانين ذات الشأن صراحة³⁶. وإذا كانت نسبة مشاركة المرأة قد شهدت تطورا ملحوظا خلال الولاية البرلمانية السابعة (2002-2007) قياسا لنظيرتها السابقة، بسبب

³⁴ - انظر النتائج الكاملة ضمن الملاحق المرفقة بالتقرير

³⁵ - انظر الفصلين 4 و 5 من دستور 1996.

³⁶ - الإشارة هنا إلى سن الرشد الانتخابي المحدد في 18 سنة بالنسبة للتصويت و 23 بالنسبة للترشح، وأيضا الفئات التي حظر عليها المشرع المشاركة في الانتخابات بسبب مواقعها الأمنية الحساسة، أو نتيجة الأحكام القضائية الصادرة في حقها، والتي جردتها من التمتع بالحقوق السياسية.

اعتماد القائمة الوطنية (الكوتا quota)، فإن الرهان معقود على حصول تطور نوعي في الثقافة السياسية وبنية المجتمع المغربي كي تتعمق هذه المشاركة وتتسع دائرتها. يذكر أن من المصادر المعيقة للعمل البرلماني المغربي كون الانتخابات المفترزة للنجبة لم تحظ بالاحترام على صعيد تنظيمها والسهر على إجرائها. فكما أسلفنا القول³⁷، شابهتها العديد من النقائص نتيجة تدخل الإدارة وضعف حياد أجهزتها، الأمر الذي حال بينها وبين أن تعبر عن الحجم الحقيقي والفعلي لمختلف الفاعلين المؤطرين للمشهد السياسي المغربي³⁸، ولعل من المفارقات اللافتة للانتباه، أن على الرغم من التغيير الذي طرأ على نمط الاقتراع، باستبدال الاقتراع الاحادي الاسمي الأكثرى على دورة واحدة، الذي ساد من عام 1962 وإلى انتخابات 1997، باعتماد التصويت اللانحي النسبي، وإقرار مجمل القوى السياسية بحصول حياد ملموس من جانب أجهزة الإدارة، فإن الطابع الفسيفسائي للبرلمان المغربي ظل مستمرا، ولم تفرز انتخابات 27 شتنبر/أيلول 2002 أغليات قادرة على تكوين حكومة أو ائتلاف حكومي منسجم ومتضامن، كفيل بصياغة برنامج حكومي مؤسس على الجماعية في المبادرة والانجاز.

3-1-1 نسبة مشاركة كبيرة في الانتخابات

فمن الجدير بالإشارة، كما أسلفنا القول، أن هناك تراجعا في نسبة المشاركة في الانتخابات التشريعية. فإذا أخذنا التجريبتين النيابيتين الأخيرة السادسة (1997-2002) والسابعة (2002-2007)، نلاحظ أن هناك تناقصا ملموسا في نسبة الأصوات المقترعة، فبينما وصلت المشاركة في انتخابات 14 نونبر/تشرين الثاني 1997 إلى 58.30% مع 14,96% من الأصوات الملغاة، لم تتجاوز انتخابات 27 شتنبر/أيلول 2002 51,61% مثلث الأصوات الملغاة 16%.

4-1-1 نسبة المقترعين الممثلين عمليا في البرلمان قياسا إلى مجموع المشاركين في الانتخابات

تأسيسا على نتائج التجريبتين النيابيتين المشار إليهما أعلاه، تعتبر نسبة التمثيلية قياسا لنسبة المشاركة في الانتخابات ضعيفة لأسباب تتعلق بضعف المشاركة نفسها حيث لم تتجاوز في انتخابات 1997 43,74% من الأصوات الصحيحة، و 35,6% في اقتراع 2002، وترتبط أيضا بكثرة المتنافسين على الدوائر الانتخابية. فعلى سبيل المثال، شارك في التصويت في انتخابات 14 نونبر/تشرين الثاني 1997

³⁷ - انظر الفصل الأول من هذا التقرير.

³⁸ - بشار في هذا السياق إلى ردود الأفعال في بلاغات الأحزاب والتيارات السياسية خصوصا أحزاب الكتلة الديمقراطية (الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، حزب الاستقلال، حزب التقدم والاشتراكية، منظمة العمل الديمقراطي الشعبي)، للإطلاع على مختلف هذه الردود يراجع كل شيء عن الانتخابات التشريعية ل1997 منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية- سلسلة نصوص ووثائق عدد 1998/18.

7.456.996 ناخبا من أصل 12.790.631 تم تسجيلهم قانونيا في القوائم الانتخابية، مما يعني، كما أشرنا أعلاه، أن نسبة المشاركة لم تتجاوز 58,30% مخصصا منها 1.085.366 من البطائق الملغاة، لتصبح النتيجة النهائية 43,74%. وإذا أضفنا إلى هذا العامل اعتبارات ذات العلاقة بعدد المترشحين ونسبة التنافس على الدوائر الانتخابية يسهل علينا استخراج نسبة تمثيلية كل فائز بالنسبة للتمثيلية العامة. ففي بعض الدوائر التي شهدت ضغطا كبيرا من قبل عدد المترشحين، تراوح نسبة الفائز فيها ما بين 10 و 15% من نسبة المصوتين فيها.

1-2 تكافؤ الفرص

1-2-1 تنظيم الإعلام الانتخابي بما يضمن استخدام وسائل الإعلام بالتساوي

نظم القانون رقم 09/97 المتعلق بمدونة الانتخابات الإعلام الانتخابي من خلال استعمال الوسائل السمعية البصرية، حيث يمكن للأحزاب استعمال الوسائل السمعية البصرية العمومية، وفق مرسوم يصدر باقتراح من وزير الداخلية ووزير العدل والإعلام³⁹، علما أن معيار تحديد سقف استفادة كل حزب من استعمال وسائل الإعلام مرتهن بأهمية حضورها في الهيئات التمثيلية. فهكذا، عملت الدولة إلى جانب الفرقاء السياسيين على احترام المقتضيات المنظمة للاستغلال المتكافئ للإعلام العمومي في العملية الانتخابية، علما أن ليس هناك إعلاما خاصا في المغرب من شأنه اللجوء إليه أثناء المسلسل الانتخابي.

1-2-2 تنظيم الإعلان الانتخابي بما يضمن المساواة بين المرشحين

نظمت المواد من 49 إلى 54 من مدونة الانتخابات رقم 7/97، المغيرة والمتممة بقانون 64/02 الشروط الشكلية والموضوعية لسريان الحملة الانتخابية (تعليق الإعلانات الانتخابية، التجمعات، التجمهرات الانتخابية)، وكذا المخالفات المرتكبة والعقوبات المقررة في شأنها⁴⁰، بغية تحقيق قدر من المساواة بين المترشحين المتنافسين.

1-2-3 تحديد وتنظيم التالي في قانون الانتخابات

³⁹ - انظر المادة 295 من القانون 7/97 المتعلق بمدونة الانتخابات الذي تم تنميته وتغييره بقانون رقم 60/02.

⁴⁰ - انظر المواد من 76 إلى 108 من مدونة الانتخابات.

نظم القانون نفسه موضوع تمويل الحملات الانتخابية⁴¹، حيث تتحدد مساهمة الدولة في ذلك بناء على قرار صادر عن الوزير الأول باقتراح من وزير الداخلية ووزير العدل ووزير المالية، كما يتولى مرسوم صادر عن نفس الوزراء توزيع المبالغ المحددة وطرق صرفها استنادا إلى مؤشر تمثيليتها في المؤسسات، أي نصيبها من المقاعد النيابية⁴²، علما أن القانون ألزم الأحزاب المتمتعة بالتمويل العمومي بتقديم بيانات إثباتية حول صرفها له. يشار إلى أن مدونة الانتخابات (القانون رقم 7/97 الصادر في 2 أبريل/نيسان 1997) قضت في مادتها الرابعة و الأربعين (44) بأن "يحدد تاريخ الاقتراع والمدة التي تقدم خلالها الترشيحات وتاريخ بدء الحملة الانتخابية ونهايتها بمرسوم ينشر في الجريدة الرسمية قبل التاريخ المحدد لإجراء الاقتراع".

فهكذا، حدد مرسوم رقم 234-97-2 (22 أكتوبر/تشرين الأول 1997) سقف المصاريف الانتخابية بالنسبة للمرشحين خلال انتخابات 14 نونبر/تشرين الأول 1997 في 250.000 درهم المعتمد صرفها خلال خوض الحملة الانتخابية، مع مطالبة المتمتعين بها بجرد المبالغ المصروفة وإرفاق الإثباتات التي تقر صرف المبالغ المذكورة خلال أجل شهر من تاريخ الإعلان عن نتائج الاقتراع لدى لجنة التحقق من المصاريف الانتخابية⁴³، المكونة من قاض من المجلس الأعلى للحسابات رئيسا، وقاض من المجلس الأعلى يعينه وزير العدل وممثل لوزير الداخلية، ومفتش للمالية يعينه وزير المالية التي عليها تقديم تقرير في الموضوع. يشار إلى أن قانون مدونة الانتخابات (7/97)، تضمن أحكاما من شأنها توفير حظوظ عادلة ومتكافئة بين مختلف المترشحين المتنافسين، وتعزيزا لهذا المنحى أصدرت وزارة الداخلية منشورا تحت عدد 190 بتاريخ 29 غشت/أغسطس 2002 يمنع تسخير إمكانات الجماعات المحلية لخدمة أغراض انتخابية، كما أصدرت كل من وزارة العدل والداخلية منشورا مشتركا هدف إلى توفير شروط النزاهة والشفافية والمصادقية للاستحقاقات الانتخابية الجماعية خلال اقتراع 12 شتنبر/أيلول 2003، من خلال سلسلة من الإجراءات الوقائية والزجرية، من قبيل تجميد أنشطة بعض مساعدي السلطة، وقد قدر عددهم ب 429 عضوا، عبر إلحاقهم بمقرات الوحدات الإدارية التابعين لها، أو تمتعهم بإجازات إدارية استثنائية بسبب الروابط العائلية التي تجمعهم ببعض المرشحين، أو استجابة للشكاوى التي وجهت ضدهم إلى السلطات العمومية.

4-2-1 تحديد وتنظيم التالي في قانون الانتخاب

نشير كذلك إلى أن قانون الأحزاب الجديد رقم 36/04 المصادق عليه في 28 دجنبر/كانون الأول 2005، أفرد بابا خاصا لتحديد وضبط تمويل الأحزاب إما مباشرة من

⁴¹ - انظر المواد من 285 إلى 294 من المصدر نفسه.

⁴² - راجع المرسوم رقم 188-102 الصادر بتاريخ 02 يوليوز 2002 بخصوص مساهمة الدولة في تمويل الحملات الانتخابية. للاطلاع على النص انظر الجريدة الرسمية (ج.ر) عدد 5062 بتاريخ 1-8-2002، ص 2193.

⁴³ - تتكون لجنة التحقق وفق المرسوم المشار إليه أعلاه (22 أكتوبر/تشرين الأول 1997) من قاض من المجلس الأعلى للحسابات رئيسا، وقاض بالمجلس الأعلى يعينه وزير العدل، وممثل لوزير الداخلية، ومفتش للمالية يعينه وزير المالية.

طرف الدولة، أو بصفة غير مباشرة عبر الهبات والتبرعات النقدية والعينية التي تحصل عليها الأحزاب من لدن الجهات المرخص لها قانونياً بذلك⁴⁴. فعلى الرغم من الإجراءات القانونية والتنظيمية التي اتخذت لحماية مبدأ التكافؤ بين المترشحين في فرص الاستفادة من وسائل الإعلام، والتمويلات، والمساعدات المالية الخاصة المكفولة بالقانون، فإن ثمة نقصاً مستمراً يحول دون صيرورة مبدأ التكافؤ قيمة مجتمعية وسياسية مشتركة، والحال أننا لمسنا تيرماً جماعياً لدى النواب من مختلف الأطياف السياسية ممن قمنا بمقابلات معهم، حيث أجمعوا على محدودية الحصص الإعلامية المخصصة لهم، وارتجاليتها، وضعف وجود إستراتيجية تواصلية من شأنها تثمين الفرص المتاحة وتوسيع دائرة الاستفادة منها على صعيد شرح وتوضيح البرامج الانتخابية وإقناع الجسم الانتخابي بصلاحيته ما ورد فيها. بيد أن الأمر، في تقديرنا، لا تنحصر مسؤوليته في ما تمت الإشارة إليه، بل تتجاوزته إلى الفاعلين السياسيين (الأحزاب) أنفسهم حيث الهوة كبيرة بين التقنيات والوسائل التواصلية العصرية والأساليب التقليدية التي دأبت الأحزاب على اعتمادها. فخلالما استنتجته تقرير استبيان الخبراء لا يكمن العطب، في تقديرنا، في القانون المنظم لاستغلال الاعلام للتواصل مع الناخبين، بل في طرق استثمار هذه الفرص بشكل عصري وعقلاني، وهو ما يستوجب من الفاعلين السياسيين العمل على تطوير اساليب عملهم واستراتيجيات حملاتهم الانتخابية.

3-1 انتخابات حرة ونزيهة:

1-3-1 مطابقة إدارة العمل الانتخابية للمعايير الدولية

يستمد النظام الانتخابي مصادره من الدستور والقوانين ذات الصلة، ومن الطبيعي أن تكون إدارة العملية الانتخابية منسجمة معها، سواء فيما يتعلق بالحيادية، أو النزاهة، أو الشفافية، أو تكافؤ فرص بين المترشحين والناخبين، مع الإشارة إلى أن مع تضمين المغرب تشبته بحقوق الانسان كما هي متعارف عليها دولياً في ديباجة الدستور منذ مراجعة 4 شتنبر/ايلول 1992، أصبح ملزماً من حيث الشرعية الدستورية على التقيد بما يتلاءم مع المعايير الدولية ذات الصلة.

2-3-1 اشراف جهة حيادية وموثوقة على الانتخابات

تتضمن مدونة الانتخابات (قانون رقم 7/97، الصادر في 2 أبريل/نيسان 1997، كما تم تغييره وتنميه بقانون رقم 64/04) مقتضيات وأحكاماً خاصة بإدارة العمليات الانتخابية، سواء في ما يتعلق ب"وضع ومراجعة اللوائح الانتخابية العامة"، أو فيما يخص عمليات الاقتراع والانتخاب وفرز أوراق التصويت وإعلان النتائج.. كما يتولى القانون التنظيمي لمجلس النواب في العديد من فصوله هذا الأمر.

⁴⁴ - انظر قانون الأحزاب المغربي الجديد رقم 04/36 المصادق عليه من طرف البرلمان المغربي في 28 دجنبر/كانون الأول 2005.

للإشارة، يعتبر الاختلاف حول مدى حرية ونزاهة الانتخابات من السمات البارزة في الحياة السياسية المغربية على الرغم من اللجان الوطنية والإقليمية التي شكلت بالتوافق بين الفاعلين والفرقاء السياسيين والدولة (وزارة الداخلية) قصد السهر على السير النزيه والشفاف للعمليات الانتخابية. فكما ظلت الدساتير محور تجاذب منذ صدور أول وثيقة عام 1962، استمرت الانتخابات مصدر انتقاد واعتراض منذ أول اقتراع تشريعي سنة 1963، ويبدو أن الجسم الانتخابي الذي استحب الدستور الأخير (1996) وصوت عليه بما يشبه الإجماع⁴⁵، انتظر عام 2002 ليقر بحياد الإدارة في انتخابات الولاية البرلمانية السابعة (27 شتنبر/أيلول 2002)، وإن جاءت مشاركته في التصويت موسومة بالضعف (35,61%) والتردد، والعزوف. فخلال الولاية التشريعية السادسة (1997-2002)، التي دأب الفاعلون على تسميتها ولاية التأهيل السياسي، تم اعتماد مجموعة من القوانين الأساسية، أبرزها القانون 31/97، كما تم تغييره وتتميمه بقانون 06/02 وقانون 29/02، المعبر بمثابة القانون التنظيمي لمجلس النواب، والذي تم في نطاقه لأول مرة اعتماد نمط الاقتراع باللائحة في الانتخابات العامة المباشرة، بعد ما ساد نظام الاقتراع الأحادي الاسمي الأكثر على دورة واحدة مدة تجاوزت أربعة عقود (1959-2002)... هذا الذي ساهم، في تقدير الفاعلين السياسيين، في عدم احترام إرادة الناخبين والتدخل في ترتيب النتائج وصناعة خريطة التوازنات البرلمانية، برعاية من أجهزة الدولة وتأثير سلطة المال⁴⁶.

1-3-3-1 جهة/آليات فعالة وحيادية للنظر بالطعون النيابية

فبالإضافة إلى ما سبق ذكره، حول المشرع المغربي دورا مهما للمحاكم الإدارية للنظر، بمقتضى القانون رقم 41/90، في الطعون المقدمة في شأن اللوائح الانتخابية العامة⁴⁷، كما ناط بالمجلس الدستوري اختصاص النظر في المنازعات المتعلقة بالعضوية داخل مجلس النواب، بغية تأكيد صحة النتائج المعلن عنها، أو رفضها وإلغائها والدعوة إلى إجراء انتخابات جديدة⁴⁸، علما أن قراراته نهائية لا تقبل الطعن، وتلزم الجميع أفرادا وهيئات وجماعات⁴⁹. فهكذا، تعددت أسباب تدني المشاركة في العملية

⁴⁵ - شددت كل الأحزاب، باستثناء حزب الطليعة الاشتراكي ومنظمة العمل الديمقراطي الاشتراكي، على حياد الإدارة في عملية الاقتراع.
⁴⁶ - للإطلاع على موقف الحكومة من هذا القانون ومواقف الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان يراجع تقرير لجنة الداخلية واللامركزية والبيانات الأساسية حول قانون 31/97 والمغير والمتمم بقانون 06/02 و29/02 السنة التشريعية الخامسة 2001/2002 والولاية التشريعية السادسة 1997/2002 وتقرير لجنة العدل والتشريع بمجلس المستشارين حول نفس القانون السنة التشريعية الخامسة 2001/2002 الولاية التشريعية السادسة 1997/2002.

⁴⁷ - راجع المادتين 36 و 37 من القانون 09/97 المتعلق بمدونة الانتخابات كما تم تغييره وتتميمه بالقانون رقم 64/02.
⁴⁸ - القانون التنظيمي رقم 29/93 يتعلق بالمجلس الدستوري كما تم تغييره وتتميمه بالقانون التنظيمي رقم 98-8، ج ر عدد 4627 بتاريخ 1998/10/05 ص 2680 للإشارة يتألف المجلس الدستوري من 12 عضوا : 6 يعينهم الملك بما فيهم الرئيس و 6 أعضاء يعين ثلاثة منهم رئيس مجلس النواب وثلاثة منهم يعينهم رئيس مجلس المستشارين بعد استشارة الفرق لمدة تسع سنوات.
⁴⁹ - ينص الفصل 81 من دستور 1996 في فقرته الأخيرتين: "لا يجوز إصدار أو تطبيق كل نص يخالف الدستور. لا تقبل قرارات المجلس الدستوري أي طريق من طرق الطعن؛ وتلزم كل السلطات العامة وجميع الجهات الإدارية والقضائية"

الانتخابية وتراوحت، كما أشرنا في مقاطع سابقة من هذا التقرير، بين نزعة التشكيك في صدقية الانتخابات واستمرار شوائب التزوير وضعف التعاطي مع الشأن العام، وعدم التفاعل مع برامج الأحزاب واستراتيجياتها الانتخابية. فهل يدفع الإقرار الصادر عن الأحزاب والمنظمات بحياد الإدارة في الانتخابات التشريعية للولاية السابعة إلى الجزم بأن المغرب قطع مع مسلسل التزوير الذي وسم تجاربه السابقة، وأنه دشن مرحلة جديدة تغدو السيادة فيها لحرية ونزاهة التصويت؟

يمكن القول أن هناك تقدما ملحوظا عن طريق جعل الانتخابات لحظة مميزة للتعبير الحر والنزيه عن إرادة الناخب واختياره، وقد كان الرهان واضحا على النمط الجديد للانتخاب، أي الاقتراع اللائحي النسبي في تجاوز مظاهر الزبونية، وشراء الذمم بالمال، والانحياز المقصود للإدارة، وتغيير النتائج للتحكم في التوازنات، وما إلى ذلك من الظواهر المشينة التي شابت العمليات الانتخابية وأثرت بشكل سلبي على أداء البرلمان واستقامة الحياة السياسية. غير أن الممارسة أبانت صعوبة الانتقال إلى الوضع الأمثل في ظل تواضع الثقافة السياسية الديمقراطية في الدولة والمجتمع معا. فالأمر يحتاج إلى مزيد من الجهد كي يعي الفاعلون ومكونات المجتمع قيمة أن تكون إرادة الناخب حرة ونزيهة. لذلك، لم تتردد النخبة البرلمانية التي أجرينا مقابلات معها في التأكيد على أن القانون الجديد للانتخابات والقوانين ذات الصلة ساعدت على تضيق دائرة التزوير لكن لم تضع حدا له، سيما في المناطق القروية وشبه الحضرية، حيث تساهم الثقافة التقليدية للناخبين وتواضع وعيهم أهمية التنافس المبني على اختلاف البرامج والاستراتيجيات في جعل مناعة الجسم الانتخابي عرضة للتأثير والاختراق، ويبدو أن مسؤولية هذا الوضع مشتركة وتحتاج إلى مجهودات نوعية وعميقة لإعادة الاعتبار لقيمة المشاركة الحرة والنزيهة.

1-4-1 المحاسبة في الانتخابات

1-4-1-1 عدم تحكم العصبية في خيار المقترعين

يمكن القول بعد مرور أكثر من خمس وأربعين سنة على إجراء أول انتخابات بلدية في المغرب (29 مايو/أيار 1960)، ووضع أول نظام إنتخابي (ظهير فاتح شنتير/ ايلول 1959) أن هناك تقدما ملحوظا على صعيد تراجع تصارع العصبية في تحديد خيارات الناخبين وتأطير تصويتهم. فمن جهة ترسخت بشكل ملموس فكرة الاندماج الوطني بتراجع النزعات الجهوية والقبلية والمناطقية، خلافا لما كان عليه الأمر إبان السنوات الأولى من استقلال المغرب. وعلى صعيد آخر ساهمت الحياة الحزبية، على الرغم من كل ما يمكن أن يوجه إليها من ملاحظات، في التشجيع على نمط جديد من الولاء تكون الأولوية فيه للأشكال العصرية بدل الأنماط التقليدية، سيما في المدن والحوضر الكبرى. بيد أن التجربة لم تصل بعد درجة القطيعة مع منطق العصبية وتؤسس لثقافة ديمقراطية يكون الحسم فيها لقواعد التنافس المؤسس على اختلاف البرامج والاستراتيجيات.

1-4-2 عدم تحكم العلاقات الشخصية في خيار المقترعين

تنسحب الملاحظة أعلاه على العلاقات الشخصية في تحديد خيارات المقترعين. فمن الملاحظ أن هناك تقدما في المدن والحوضر الكبرى على طريق حلول منطق التنافس محل منطق العلاقات الشخصية والقرابية والعائلية، وحتى الزيونية.. والحال أن انتقال المغرب من نمط الاقتراع الأحادي الاسمي الأكثر على دورة واحدة، الذي ساد أكثر من أربعة عقود (1960-2002)، إلى نمط الإقتراع اللائحي كان ينتظر منه إذكاء روح التنافس المبني على تفاعل البرامج وتدافع الاستراتيجيات والتوجهات السياسية عوض الأشخاص.

1-4-3 عدم تحكم العلاقات الزبائنية في سلوك النائب

لم يقطع المغرب تماما مع منطق الزبائنية في توجيه إرادة الناخب والتحكم في تصويته، غير أن هناك وعيا متناميا بخطورة هذا المنطق على خيارات المقترعين. لذلك، نلمس تقدما في الحواضر والمدن الكبرى، سيما في صفوف الفئات الاجتماعية الأكثر تطورا على صعيد الوعي ودرجة التعلم.

1-4-4 الإنتخابات وتركيبية البرلمان

من اللافت للانتباه أن تركيبية البرلمان لم تتغير بشكل جوهري منذ الولاية التشريعية الأولى (1963-1965)، وبشكل أكثر منذ الولاية الثالثة (1977-1983) فقد ظل البرلمان فسيفسائيا *mosaique* على صعيد تكوينه وتركيبته، ولم تستطع، بالنتيجة، أية قوة الحصول على أغلبية قادرة على تطوير ادائه.. ومن الجدير بالملاحظة أن اعتماد نمط جديد للاقتراع (الانتخاب باللائحة) لم يدفع في هذا الاتجاه، إذ جاءت انتخابات 27 شتنبر / أيلول 2002 فسيفسائية كسابقاتها.

1-5 المشاركة

يحيل مفهوم المشاركة إلى العمل الإرادي السياسي المتعلق بتدبير الشأن العام، يقوم به مواطنون معينون بغية التأثير على اختيارات سياسية، مما يعني أن المشاركة لا تنحصر شكليا في عملية الانتخابات، بل تتعدى ذلك لتؤثر في القرار السياسي الأمر الذي يستلزم تواملا مباشرا ودوريا بين الناخب والمنتخب.

1-5-1 التواصل الدوري بين الناخب والنائب

يصعب في الحالة المغربية إعطاء تحليل كمي يرصد نسبة أو كثافة حصول التواصل من عدمه⁵⁰، غير أن من الممكن تقديم تحليل نوعي لحال العلاقة الحاصلة بين الطرفين، استنادا إلى المعطيات التي استخلصناها من المقابلات التي أجريناها مع جزء من النخبة البرلمانية، وانطلاقا مما يعبر عنه الناخبون من خلال أعمدة الصحافة والوسائط السمعية البصرية.

يشكو المواطنون عموما من القصور الحاصل على صعيد التواصل مع ممثليهم داخل البرلمان، إذ لا يتوفر العديد من النواب على مكاتب قارة ودائمة تسهل للناخبين فرص التواصل المباشر مع ممثليهم، بيد أن هناك من النواب من يتوفرون على مكاتب لهذا الغرض، ويلجأ آخرون إلى استعمال مقرات أحزابهم للالتقاء بناخبي دوائرهم قصد الإنصات لطلباتهم والسعي إلى مساعدتهم، إما لقضاء بعض المصالح الخاصة ذات الطبيعة الاجتماعية، كالتوسط لدى السلطات المحلية، أو إيجاد شغل أو وظيفة، أو للبحث معهم عن حلول لقضايا دوائرهم، كالتزود بالماء والكهرباء، أو تبليط الأرصفة والأزقة والشوارع، عوض الاهتمام بالسياسات العامة. فمن الملاحظ، في هذا السياق، وجود خلط كبير لدى المواطن بين مفهوم التمثيلية على الصعيد الوطني (البرلمان)، ومفهومها على المستوى المحلي (الجماعات المحلية)، الأمر الذي ساهم في تكريس الالتباس بين الوظيفتين، وقد زاد ضعف التأطير الحزبي وتواضع الأنشطة الثقافية والتحسيسية في استمرار هذه الصورة في وعي الناخبين وإدراكهم طبيعة الشأن البرلماني.

1-5-2 التواصل مع المجتمع المدني والخبراء

يعتبر التواصل مع المجتمع المدني ضعيفا ومتقطعا وغير منتظم، كما أنه مختلف من حزب إلى آخر، ومن نائب إلى آخر. بيد أن هناك وعيا متناميا بأهمية مراعاة ثقافة التواصل بين النواب والجسم الانتخابي على صعيد الدوائر الانتخابية والمدن، وأحيانا بشكل مباشر عبر التجمعات العامة، والندوات، واللقاءات الدورية. أما في ما يتعلق بالخبراء، فثمة شعور بأهمية الاعتماد على الخبراء في أداء النائب لوظائفه، غير أن الأمر لم يتحول بعد إلى فكرة مؤسسة ومأسسة، إذ غالبا ما يقع الاعتماد على خبرة المناضلين في الحزب، سيما الأطر منهم، وقلما يقع اللجوء إلى خبرة المكاتب من قبيل بيوت الخبرة، think tanks، وهي قليلة، على سبيل المثال.

1-5-3 جلسات استماع دورية

⁵⁰ - يفسر هذا الأمر بضعف الدراسات الاستطلاعية المبنية على الاستبيانات والاستمارات ومحدودية انتشار التقنيات المألوفة في الأبحاث الميدانية.

تنطبق الملاحظة نفسها على التواصل غير المباشر الذي يتم من خلال الاستماع للجلسات العمومية للبرلمان المنعقدة أسبوعياً يومي الثلاثاء والأربعاء لفائدة مجلسي البرلمان (مجلس المستشارين ومجلس النواب)، حيث تبت وقائعها مباشرة عبر الإذاعة والتلفزة. يكمن عيب هذه الجلسات في صعوبة حصول المواطنين على محاضر الجلسات، علاوة على ظاهرة الغياب المميز للبرلمان المغربي خلال نقل الجلسات العمومية، التي تتجاوز نسبة التسعين في المائة (90%) أحيانا. فرغم محاولة إدارة مجلس النواب إحداث موقع الكتروني، يعرف بالمجلس وينشر مختلف أنشطته ومداولاته، فإن مفعول هذه التقنية العصرية ظل محدودا لاعتبارات فنية وموضوعية. فمن جهة، يحتاج البرلمان إلى مجهودات أكثر لتعزيز الإمكانيات التواصلية الالكترونية وتوسيع فرص الولوج إلى خدماتها، كما يحتاج المواطنون إلى مراعاة الثقافة الإعلامية الكفيلة بتيسير شروط الاستثمار الأمثل لفوائدها. ولتجاوز هذا القصور عمد بعض النواب إلى إحداث مواقع الكترونية لهم بغية تسهيل فرص التواصل مع ناخبهم، غير أن المردود ظل محدودا بسبب ضعف تردد المواطنين على الانترنت وتفضيلهم الاتصال المباشر عن أية وسيلة أخرى.

2- استقلالية البرلمان

1-2 استقلالية البرلمان كمؤسسة

سبقت الإشارة إلى أن ميلاد البرلمان المغربي جاء مقيدا⁵¹، بفعل استلزام المشرع الدستوري مفهوم "العقلنة" Rationalisation من نظيره الفرنسي، إضافة إلى استمرار إرث الدولة المغربية السلطانية حاضرا في الإطار الفلسفي والفكري الذي حكم سيرورة بناء الدولة الوطنية الحديثة بعد الاستقلال، لذلك، جاءت مكانة البرلمان متواضعة في نص الوثيقة الدستورية الأولى لعام 1962، وقد استمرت ضعيفة بفعل التراجعات الحاصلة في الدستور الثاني (1970)، وتجنب المراجعات اللاحقة إدخال تغيير جوهري على بنية توزيع السلطة (دساتير 1972-1992-1996).

1-1-2 ضمانة الدستور لاستقلالية البرلمان

تنطوي الوثيقة الدستورية على مكانة متواضعة للمؤسسة التشريعية. فعلى الرغم من مجيئها مرتبة في الباب الثالث بعد "الأحكام العامة" و "الملكية"، فإن المراجعة الدستورية لعام 1970 قد خلقت تراتبية في التمثيلية حين ناط الفصل التاسع عشر، (19) لأول مرة، بالملك صفة "الممثل الأسمى للأمة"⁵²، وهو ما كرسته وحافظت عليه الدساتير

⁵¹ - انظر الفصل الأول من هذا التقرير (البرلمان المغربي: الخلفية والسياق).

⁵² - ينص الفصل 19 من دستور 1996 على ما يلي: "الملك أمير المؤمنين والممثل الأسمى للأمة ورمز وحدتها وضامن دوام الدولة واستمرارها، وهو حامي الدين والساهر على احترام الدستور، وله صيانة الحقوق وحريات المواطنين والجماعات والهيئات وهو الضامن

اللاحقة. فقد منح الملك مكانة سميقة سمحت له من جهة بتأويل أحكامه، كلما تعذر عليه، وفقا للفصول الأخرى، الإقدام على مبررات قانونية أو سياسية⁵³، أو بتعزيز الإمكانيات الدستورية التي تمنحه بصريح العبارة اتخاذ الإجراءات التي تستلزمها الوظائف الواردة في وثيقة الدستور. فمن الإمكانيات الدستورية التي تجعل الملك مشاركا البرلمان في وظيفة التشريع ما قضى به الفصل الثامن والعشرون (28): "للملك أن يخاطب الأمة والبرلمان ويتلو خطابه أمام كلا المجلسين ولا يمكن أن يكون مضمونه موضوع أي نقاش"، وعليه يكون الخطاب الملكي لافتتاح الدورة السنوية العادية للبرلمان مناسبة لتوجيه المبادرات في مجال السياسات العامة بالنسبة للسلطتين التشريعية والتنفيذية⁵⁴.

2-1-2 انفراد البرلمان في إدارة نفسه، ميزانيته وموظفيه

2-1-2-1 الاستقلالية في وضع النظام الداخلي

يمكن ملامسة محدودية استقلالية البرلمان في مدى قدرته على وضع نظامه الداخلي، فقد ورد في الفصل الرابع والأربعين من دستور 1996 ما يلي: " يضع كل من المجلسين نظامه الداخلي ويقر بالتصويت، ولكن لا يجوز العمل به إلا بعد أن يصرح المجلس الدستوري بمطابقته لأحكام الدستور"، وأن الرقابة الدستورية بشقيها القبلي والبعدي لا تمس في الجوهر مبدأ الاستقلالية طالما أن وظيفة الرقابة هنا تتوخى تأكيد احترام الشرعية الدستورية ليس إلا، والحال أن النظام الداخلي، الذي يعد في مرتبة أدنى من الدستور، قد يحصل أن تكون بعض مقتضياته مخالفة للدستور.. ففي هذه الحالة تكون الرقابة آلية مهمة لصيانة الشرعية الدستورية.

يعتبر البرلمان، وفق منطوق هذا الفصل، المؤسسة الوحيدة التي استلزم الدستور خضوع نظامها الداخلي للرقابة الدستورية القبلية درءا لأي اختلال يطال العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. صحيح أن المادة السابعة والسبعين بعد المائة من النظام الداخلي لمجلس النواب أجازت للأعضاء إمكانية التقدم بمقترحات تعديل النظام الداخلي وفق مسطرة محددة⁵⁵، بيد أنها اشترطت، احتراما للشرعية الدستورية. إحالتها على المجلس الدستوري كي يبت في مدى مطابقتها لأحكام الدستور.

2-2-1-2 انفراد البرلمان في وضع ميزانيته وإنفاقها

تتعزز فكرة محدودية استقلالية البرلمان بدوره المحدود في وضع الميزانية والتصرف في إنفاق مقدراتها، فمنذ إحداثه لأول مرة عام 1963 لم يعترف القضاء

لاستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة". للإشارة يختلف هذا الفصل عن غيره في دساتير الدول في الأخرى "إمارة المؤمنين" وعبارة "الممثل الأسمى للأمة"، أما الوظائف الأخرى فليس هناك ما يجعله متميزا عن غيره.

⁵³ - نفكر في واقعة تأويل الفصل التاسع عشر لثني إرادة حزب الاتحاد الاشتراكي عن التلويح بالانسحاب من البرلمان بسبب اعتراضه على تطبيق تمديد عمر مجلس النواب خلال الولاية التشريعية الثالثة (1977-1981).

⁵⁴ - ينص الفصل الأربعون (40) على ما يلي: "يعقد البرلمان جلساته في أثناء دورتين في السنة، ويرأس الملك افتتاح الدورة الأولى التي تبتدئ يوم الجمعة الثاني من شهر أكتوبر وتفتتح الدورة الثانية يوم الجمعة الثاني من شهر أبريل".

⁵⁵ - انظر النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 1998، المعدل في 25 ماي/أيار 2004.

الدستوري بشخصيته المعنوية واستقلاله المالي، حيث ظل خاضعا في تدبيره المالي والإداري لسلطة الحكومة. فبينما نصت المادة الثانية والعشرون (22) من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن "يضع المكتب ميزانية المجلس ويسير شؤونه المالية" وأن "تسجل الاعتمادات المرصودة لميزانية المجلس في الميزانية العامة للدولة" كما "يضع المكتب الأنظمة الخاصة لتنظيم وتسيير المرافق الإدارية والمالية للمجلس"، قضى المجلس الدستوري، حين فحص دستورية هذه المادة بعدم استقلالية مكتب المجلس في وضع الميزانية، وإن الصلاحية تعود إلى السلطة التنفيذية المكلفة دستوريا بوضع الميزانية العامة للدولة، فهي بهذا المعنى السلطة الوصية المختصة برصد اعتمادات ميزانية البرلمان، والأمر نفسه عاود تأكيده حين فحص دستورية المادة التاسعة والثلاثين (39) من النظام الداخلي لمجلس المستشارين مشددا على أن إلزام الحكومة بإدراج ميزانية مجلس المستشارين في الميزانية العامة للدولة وفقا لما حدده مكتب المجلس أمر لا يعود من حيث الاختصاص إلى جهاز تابع للسلطة التشريعية (أي مكتب المستشارين) بل إلى صلاحيات السلطة التنفيذية⁵⁶. بيد أن المجلس حدد على صعيد نظامه الداخلي مجموعة مقتضيات وأحكام بغية كفالة تدبير شفاف ونزيه لصرف ميزانيته استجابة لحاجيات البرلمان ومتطلباته على الصعيدين الداخلي والخارجي، من قبيل تشكيل "لجنة مراقبة صرف الميزانية"، وهي جهاز خاص مؤقت يتألف أعضاؤه على أساس قاعدة التمثيل النسبي للفرق النيابية، ويروم التحقق من سلامة صرف ميزانية السنة المنصرمة، التي يرفع في شأنها تقريرا إلى المجلس المعني داخل أجل شهر من تاريخ تشكيله⁵⁷. غير أن المادة الثالثة والعشرين (23) من النظام الداخلي لمجلس النواب وإن أشارت في فقرتها الأخيرة إلى صلاحية المكتب في وضع نظام داخلي يحدد القواعد المطبقة على محاسبة المجلس، ويبين صلاحيات اللجنة وكيفية ممارسة مهامها، فقد ظل البرلمان في نظر القضاء الدستوري مؤسسة غير متمتعة بالاستقلال المالي، تخضع مثلها مثل كافة المؤسسات العمومية إلى وسائل الرقابة المالية سارية المفعول على مؤسسات الدولة.

2-1-2-3 أفراد المجلس في تعيين الموظفين

تتعرض محدودية الاستقلالية المالية للبرلمان على دوره في تعيين الموظفين التابعين له وتحديد أجورهم والإشراف عليهم وترقيتهم. فعلى الرغم من تنصيب المادة الأولى من القانون رقم 32/89 الخاص بتحديد النظام الأساسي لموظفي إدارة مجلس النواب على أفراد هذا الأخير بسلطة التعيين⁵⁸، فإن إمكانية إعماله هذه الصلاحية تبقى رهينة برقابة الأجهزة المالية الحكومية ذات الصلة، فالبرلمان غير قادر على التصرف في المقدرات المخصصة له لإدارة شؤونه الداخلية والخارجية، دون تدخل الأجهزة

⁵⁶ - انظر مقرر المجلس الدستوري رقم 21/213 المؤرخ في 28 مايو/أيار 1998، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 4598 بتاريخ 25 يونيو/حزيران 1998.

⁵⁷ - راجع المادة الثالثة والعشرون (23) من النظام الداخلي لمجلس النواب بتاريخ 25 مايو/أيار 2004.

⁵⁸ - ورد في الفقرة الثانية من المادة الأولى من القانون رقم 32/89 الخاص بالنظام الأساسي لموظفي إدارة مجلس النواب، ما يلي: "يعين مكتب مجلس النواب موظفي المجلس، ويتولى إعفاءهم وإحالتهم على التقاعد بعد استشارة اللجان الإدارية المختلطة المنصوص عليها في هذا القانون".

الرقابية المالية للوزارة الوصية (المالية)، مما يعني أن الضوء الأخضر لتنفيذ ما يقترح البرلمان ويسعى إليه يبقى من صلاحيات الحكومة وليس السلطة التشريعية.. والحال أن ضعف دور البرلمان في هذا المجال قد يحد من إمكانية توفير شروط تكوين "بيروقراطية" برلمانية معقولة كemia وكفاءة نوعيا لتطوير عمل البرلمان وجعل أدائه عصريا وفعالاً.

2-1-2-4 تولى المجلس ضبط أمنه من خلال قوى أمنية تابعة له

يندرج ضمن محدودية استقلالية البرلمان افتقاد هذا الأخير إلى قوى أمنية خاصة به. فعلى الرغم من تخويل مجلسيه، من خلال مكنتيهما، وظيفة المحافظة على بنياته ومنقولاته، وتوفير الأمن الداخلي والخارجي له، فإن المادة الحادية العشرين (21) من النظام الداخلي لمجلس النواب (25 مايو/أيار 2004) أشارت إلى أن الحرس الخاص للبرلمان، المكون من القوات المسلحة الملكية ورجال الأمن ورجال المطافئ، يوجد على سبيل الانتداب وليس جهازا مستقلا تابعا للمؤسسة التشريعية.

2-1-3 تحديد دورات انعقاد المجلس في الدستور

تعكس النصوص الدستورية والممارسة التي تمت مراكمتها وجود ثغرات في ما يتعلق بتحديد دورات انعقاد المجلس وشروط حله أو تقصير وتمديد ولايته. فإذا كان الفصل الأربعون (40) من دستور 1996 واضحا بخصوص عقد البرلمان دورتين عاديتين في السنة يرأس الملك افتتاحهما الجمعة الثانية من شهري أكتوبر وأبريل أو الدورة الاستثنائية حين تتوفر شروط انعقادها(59)، فإن الدستور خلو من أي تنصيص على إمكانية إرجاء دورات المجلس من قبل أية جهة.. بيد أن هذا لا يعني استحالة اللجوء إلى هذه الإمكانية في غياب إي نص صريح في الدستور. فقد يستند الملك إلى تأويل المخزون الرمزي الذي يمنحه إياه الفصل التاسع عشر (19)، ويكيّفه وفق ما تدعو إليه طبيعة تفاعلات النسق السياسي المغربي، كما حصل في مناسبات مغايرة عديدة.

2-1-4 تحديد ولاية المجلس في الدستور

حددت دساتير المغرب منذ 1962 وحتى المراجعة الدستورية الأخيرة لعام 1996 مدة ولاية المجلس على سبيل الحصر، حيث تراوحت بين أربع سنوات في التجربة الأولى (1963-1965)، وست في الثانية (1970-1972)، وأربع في الثالثة (1977-1981-1983)، ثم استقرت في خمس سنوات في الولايات الخامسة والسادسة

⁵⁹ - من هذه الشروط، كما وردت في الفصل 41 من دستور 1996، أن تطلب الأغلبية المطلقة لأعضاء احد المجلسين بذلك، أو تتم الدعوة إلى الدورة الاستثنائية بمقتضى مرسوم.. انظر الدستور المراجع في 13 شتنبر/أيلول 1996، الصادر في 10 أكتوبر/تشرين الأول 1996، الجريدة الرسمية عدد 4420.

والسابعة. بيد أنه حدث في أكثر من مرة تمديد الولاية بناء على تأويل ملكي للفصل 19 من الدستور، كما وقع عام 1981 حين مددت الولاية، في أعقاب استفتاء 1980، إلى سنة 1983، وأيضاً عام 1992 حين عاش المغرب فراغاً تشريعياً حتى سنة 1993.

2-1-5 وجود شروط واضحة لحل أو تقصير ولاية مجلس النواب

موازاة لذلك، جاءت أحكام الدستور واضحة في موضوع حل البرلمان برمته أو أحد مجلسيه، فقد أجازت أحكام الفصل الحادي والسبعين (71) من الدستور للملك إمكانية اللجوء إلى تقنية الحل (60). في حين تخضع عملية تقصير الولاية أو تمديد لها لمسطرة مراجعة الدستور المنصوص عليها في الباب الثاني عشر من دستور 1996 في فصوله 103، 106، 105، 104.

2-2 الحصانة البرلمانية

2-2-1 الدستور والحصانة البرلمانية

تمثل الحصانة البرلمانية أحد الضمانات الأساسية لاستقلالية النائب في أداء وظيفته التمثيلية، إذ بواسطتها يستطيع الدفاع بحرية عن آرائه دون الشعور بضغط من جانب السلطة التنفيذية أو غيرها من الجهات، وقد كفلها الفصل التاسع والثلاثون من دستور 1996 بقوله: "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 مزاويلته لمهامه ما عدا إذا كان الرأي المعبر عنه يجادل في النظام الملكي أو الدين الإسلامي أو ما يتضمن ما يخل بالاحترام الواجب للملك". يتضح من منطوق هذا الفصل استحالة اعتقال عضو من أعضاء البرلمان ولا البحث عنه ولا إلقاء القبض عليه ولا محاكمته إلا وفق ما ورد في أحكامه، سواء أثناء انعقاد دورات البرلمان أو خارجها، ما عدا في حالة التلبس بالجريمة أو متابعة مآذون فيها، أو صدور حكم نهائي بالعقاب⁶¹. بيد أن الدستور نفسه لم يجعل الحصانة حقا لا حدود له، بل حصر، على سبيل التحديد، الحالات التي ينتهي بمقتضاها التمتع بهذه الضمانة، كالمجادلة في النظام الملكي، أو الدين الإسلامي، أو الإخلال بالاحترام الواجب للملك، علما أن الدستور الأول للمملكة (1962) لم يكن يتضمنه فصله الثامن والثلاثون هذا الأمر⁶²، بل أضيفت إليه في مراجعة 1970، التي تراجعت عن روح وثيقة 1962 بتوسيع اختصاصات الملكية وإضعاف مكانة البرلمان والحكومة.

⁶⁰ - يشترط الفصل الحادي والسبعون (71) من دستور 1996 شرطان لحل البرلمان أو أحد مجلسيه: يتعلق الأول باستشارة الملك رئيسي مجلس البرلمان ورئيس المجلس الدستوري، في حين يخص الثاني توجيه خطاب إلى الأمة.

⁶¹ - للاطلاع على النص الكامل للفصل التاسع والثلاثين (39)، انظر دستور 10 أكتوبر/تشرين الأول 1996، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4420 بتاريخ 10 أكتوبر/تشرين الأول 1996.

⁶² - انظر دستور 14 دجنبر/كانون الأول 1962.

بالمكانة الرمزية لهذا الأخير، وحتى حين تقدم طلبات لرفع الحصانة لدى مجلس النواب والالتماس منه تطبيق مقتضيات النظام الداخلي، سيما المادة السابعة والثمانين (87) المشار إليها أعلاه، فإن البرلمان يتلأأ في الاستجابة والتطبيق، وذلك نتيجة تعذر تطبيق الفصل الخامس من الدستور التي ينص على مبدأ مساواة جميع المغاربة أمام القانون، والحال أن حالات حصلت، بتقدير النائب نفسه، تورط فيها نواب من أحزاب كثيرة إما في شيكات بدون رصيد، أو تلبس ولم تتفاعل النيابة العامة ولا البرلمان إيجابيا مع رفع الحصانة عنهم⁶⁵.

2-2-2 ضمان دستوري لحرية المشرع في التعبير

يضمن الدستور للمشرع مبدأ الحرية في التعبير أثناء مزاولته لوظيفته التشريعية، ماعدا المجالات التي حرمت عليه بمقتضى نص صريح في الدستور (ف 39) ، أي الجدل في الدين والملكية، أو ما يخل بالاحترام الواجب للملك.

3-2-2 الأمن الجسدي

يكفل الدستور والقوانين ذات الصلة الأمن العام للنائب في ممارسته وظيفته التمثيل، بما في ذلك الأمن الجسدي، وتعد الحصانة، في هذا المجال، ضمانا دستوريا وقانونية أكيدة، إذ بواسطتها يستطيع النائب أعمال حريته في متابعة نشاط الحكومة و مراقبتها، والقيام بوظيفة التشريع. والحال أنه قلما حدث على صعيد الممارسة تهديد مباشر للأمن الجسدي للنائب أثناء مزاولته عمله البرلماني.

4-2-2 تعويضات مالية ملائمة للبرلمانيين

أما بخصوص التعويضات الممنوحة للنواب نظير مسؤوليتهم التمثيلية وما إذا كانت كافية لضمان الاستقلالية المطلوبة في عملهم التشريعي، فقد لاحظنا، من خلال المقابلات، إجماع المستجوبين على أنها في الحدود المعتدلة ، خلافا لما هو سائد لدى الرأي العام، إذ تصل إلى 36 ألف درهم، أي حوالي 4300 دولار، علما أنها مجرد تعويض عن العمل وليست أجره، و هي مبلغ خام غير مقتطع منه المساهمة الفردية لكل نائب في نظام المعاشات (التقاعد)، ونعتقد ، في هذا الصدد، أن مصدر النظرة الشائعة لدى المواطنين بخصوص ارتفاع تعويضات النواب يعود إلى إحساس الرأي العام بعدم مزاوله ممثلي الأمة للمهام المنوطة بهم، من متابعة أشغال البرلمان خلال الجلسات العامة

⁶⁵ - يتعلق الأمر بالأحزاب التالية: حزب الاستقلال، التجمع الوطني للأحرار، الحركة الشعبية، جبهة القوى الديمقراطية، وحزب الاتحاد الدستوري.

المبثوثة بواسطة الإعلام السمي البصري وداخل اللجان، وعبر الاتصال المباشر بالدوائر الانتخابية، والزيارات الميدانية المنتظمة لها، والوفاء بالالتزامات المعبرة عنها في برامج الحملات الانتخابية. فإذا كان لنا في هذا التقرير أن نتجنب التعميم للحكم على كل النواب وفرقهم، فإن ثمة من العناصر الموضوعية ما يدفعنا إلى ترجيح ملاحظات الرأي العام ذات الشأن. فقد تم وعي ظاهرة الغياب الكثيف والمستمر داخل قبة البرلمان، بل سبق التنبيه إلى خطورة ذلك من جانب السلطات العليا نفسها، ناهيك عن طبيعة المناقشات وطريقة التصويت، ونوعية الانضباط الذي يحكم السلوك البرلماني بشكل عام. فقد حدث أن تم التصويت على نصوص تشريعية ذات أبعاد إستراتيجية بالنسبة لمصير البلاد، من قبيل مدونة الانتخابات، وقانون الجهة، والخصخصة، والأحزاب، بنسب ضعيفة عددياً، ولم يلمس المواطنون عبر قنوات التواصل المتاحة نقاشات ومداولات عامة من شأنها تأكيد الدور الدستوري للبرلمان في مثل هذه القضايا. بيد أن ثمة شعوراً بالمسؤولية لدى بعض النواب ممن قمنا بمقابلات معهم بخصوص قضية التعويضات، وسبل إعادة الاعتبار لدور الدبلوماسية البرلمانية. فقد ذهب بعضهم إلى التأكيد على أن هناك مسارين متلازمين في موضوع التعويض. يذهب الأول إلى تأكيد أحقية النواب في أن تتوفر لهم شروط مادية معقولة لمزاولة مهامهم، بما في ذلك بعض الزيادات بين الفينة والأخرى، في حين يروم المسار الثاني فرض اقتطاعات من تعويضات النواب حين تغيبهم عن جلسات البرلمان أو أشغال اللجان، إذ الملاحظ أن البرلمان شهد زيادتين ما بين الولايات التشريعية الثلاث الأخيرة (1993-2007)، في حين ظل الغياب ظاهرة مستشرية في جل أطراف الجسم التشريعي⁶⁶.

5-2-2 تعرض النواب للضغوطات

يذكر أن الاستقلالية من عدمها لا تنحصر في ما تمت الإشارة إليه، بل تشمل أيضاً صراع (اللوبيات) وحجم الضغوطات الممارسة على النواب. وإذا كان تراكم البحث الأكاديمي حول هذه النقطة المهمة والخطيرة في العمل البرلماني لا يسعفنا في تعزيز ما سيأتي بيانه، فإن ثمة مؤشرات استطعنا استخلاصها، بصعوبة، من مقابلات بعض النواب ممن تجاوبوا مع الأسئلة الواردة في خطاب التكليف. فقد أجمعوا على أهمية احترام المقتضيات الدستورية الخاصة بالحصانة، كما أكدوا على ضرورة استجلاء حدود ونطاق هذه الضمانات للقيام بالمسؤوليات المنوطة بهم في إطار الولاية التي منحها الناخبون إياهم، بيد أن بعضهم لم يتردد في الإشارة إلى نماذج من الضغوطات الممارسة عليهم خلال مزاولة عملهم التشريعي، سيما في قضايا حساسة لم تحظ بالقبول من طرف الفاعلين السياسيين والاقتصاديين، من قبيل مشروع زرع الأعضاء ومدى أحقية المصحات الخاصة بالتكفل به، ومشروع مدونة قانون الأسرة، وقانون مكافحة الإرهاب، الذي لم يعرف مساره الطبيعي على صعيد المؤسسة التشريعية، إذ وقعت أحداث الدار البيضاء في 16 مايو/أيار 2003، وتم التصويت على القانون الذي كان قد توقف النقاش

⁶⁶ - من مقابلة النائب مصطفى الرميد (18 فبراير/شباط 2006).

حوله، في 28 من الشهر نفسه، أي بعد أسبوعين من حصول العمليات الإرهابية⁶⁷. ومن وجهة نظر نائب آخر قد يكتسي الضغط أشكالاً متعددة، من الالتماس الحبي للقيام أو الامتناع عن اتخاذ موقف ما، إلى الضغط المباشر، وقد تمت الإشارة في هذا السياق، إلى مشروع قانون إعادة تنظيم قطاع الصيدلة حيث برز صراع المصالح بين من يتابع أبناءهم دراساتهم في روسيا، ومن سيتخرجون من دول أخرى مثل فرنسا وإسبانيا، حيث لم طعن في قيمة شواهدهم، وأيضاً مدونة قانون الشغل، وقانون المسطرة الجنائية⁶⁸. والحال أن نتائج الاستبيان الخاصة بالبرلمان المغربي أكدت وجود نوع من الضغط في ممارسة البرلمانيين نواباً ومستشارين لعملهم، وأن تعذر على المستجوبين في استطلاع الراي العام إثبات مختلف أوجهه على سبيل الحصر والتدقيق.

2-3 استقلالية البرلمان في ممارسة مهامه 2-3-1 حصر صلاحية التشريع في البرلمان

تتعلق استقلالية البرلمان في جوانب مهمة بالوظائف المنوطة به دستورياً، وفي مدى قدرته كمؤسسة تشريعية على ممارستها على صعيد الواقع. فعلى الرغم من العقلنة التي نهجها المشرع الدستوري حين إصداره أول وثيقة عام 1962، فإن ثمة أحكاماً سمحت إما للبرلمان بمفرده أو بالتعاون مع الحكومة اتخاذ مبادرات سواء على صعيد السياسات العامة العادية أو على مستوى السياسات العامة الأسمى، من قبيل ما نص عليه الفصل الثاني والخمسون (52) من دستور 1996: "للووزير الأول وأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين"، أو ما قضى به نظيره الخامس والأربعون (45): "يصدر القانون عن البرلمان بالتصويت"، أو ما جاءت به الفقرة الأولى من الفصل الثالث بعد المائة (1/103): "للملك ولمجلس النواب ولمجلس المستشارين حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور...". بيد أن البرلمان في سياق كل ما قضت به هذه الأحكام، ليس سلطة مستقلة مطلق الاستقلال كما لا يعتبر في فلسفة النظام السياسي المغربي وفهمها لمبدأ فصل السلط، مؤسسة قائمة الذات، كما هو معروف في النظم الديمقراطية البرلمانية، إنه سلطة أدنى من الملك الذي يعد وفق الفصل التاسع عشر (19) من الدستور الممثل الأسمى للأمة، وبالنتيجة المشرع الأسمى، كما يتقاسم مع الحكومة مجالات اختصاصه الأصلي، أي التشريع بواسطة تقنيي "تفويض التشريع"، و"قانون الإذن" .. فماذا يبقى من نصيب البرلمان إذن؟

خلصت إحدى الدراسات حول "العمل التشريعي بالمغرب"⁶⁹، إلى أن عدد النصوص التي أصدرها الملك خلال حالة الاستثناء ما بين 1965 و 1970، وخلال الفترات الانتقالية، وفترة غياب البرلمان ما بين 1983 و 1984، وصلت إلى 1416 نصاً

⁶⁷ - يتعلق الأمر بالمقابلة التي أجريت مع النائب مصطفى الرميد عن حزب العدالة والتنمية ... المشار إليه سابقاً.

⁶⁸ - يتعلق الأمر بالمقابلة التي أجريت مع النائب السابق السيد عبد القادر ازريع ممثل الكونفدرالية الديمقراطية للشغل في مجلس المستشارين (2006/02/17).

⁶⁹ - انظر عبد الاله فونتير، العمل التشريعي بالمغرب، أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية، دراسة تأصيلية وتطبيقية، 3 أجزاء، مطبعة المعارف الجديدة، ط 2، الدار البيضاء، 2002.

الدستورية والسياسية المغربية] ، او لاسباب خاصة بكفاءة اعضائه وطبيعة ادائهم، ولعل الارقام المثبتة اعلاه توضحهما يكفي صدقية هذا الاستنتاج.

2-3-3 غياب ضغوطات غير شرعية على البرلمان

يعتبر البرلمان مؤسسة لصراع المصالح بامتياز. فقد يكون عرضة للضغط من قبل جهات متعددة دستورية أو قانونية. إضافة إلى ضغط الجهاز التنفيذي (الملك والحكومة) ، يمكن أن يكون موضوع ضغط جماعات المصالح، والصحافة أحياناً، أو أية جهة متنفذة في النسيج الاقتصادي والاجتماعي لها مصلحة في سياسات تشريعية معينة، كما يمكن أن يتعرض بشكل أو بآخر لضغوطات من طرف الأجهزة الأمنية والعسكرية والمخابراتية، وإن كان الجزم هنا غير وارد لعدم وجود دراسات وأبحاث وتحقيقات ميدانية تثبت فرضية الضغط المومأ إليه أعلاه.

3- أداء البرلمان 1-3 الفاعلية في التشريع

يرتبط الأداء بالاستقلالية ويتلازم معها وهما معا يتحكمان في الفاعلية، أي في قدرة النائب على العمل بفاعلية في العمل التشريعي. وإذا كان من الصعوبة تقدير الأداء وتثمينه، فإن ثمة مؤشرات يمكن الاستناد إليها لقياس طبيعة الأداء ودرجاته من قبيل الفاعلية في التشريع، والرقابة، والسهر على المال العام، علاوة على فاعلية مكونات البرلمان كاللجان، والفرق، والموارد البشرية.

3-1-1 بت البرلمان في مشاريع واقتراحات القوانين ضمن مهلة زمنية مقبولة

جاءت فصول الدستور خلوة من الإشارة إلى آجال محددة بالنسبة لمشاريع واقتراحات القوانين، وإن حددت بعضها كما هو حال القوانين التنظيمية التي اشترط الفصل الثامن والخمسون مرور عشرة أيام على تاريخ إيداعها لدى المجلس كي يشرع في تداولها والتصويت عليها، أو الأنظمة الداخلية للمجلسين التي اشترط إقرارها من طرف المجلس الدستوري قبل الشروع في العمل بها، أو المراسيم بقوانين التي يجب اتخاذها، وفق قانون الإذن، بين دورتين شريطة المصادقة عليها من طرف الدورة البرلمانية العادية التي تليها مباشرة. بيد أن بإمكان البرلمان -لأسباب سياسية أو اعتبارات ذات صلة بصراع المصالح، أو لأشكال معينة من الضغط الحكومي- تأخير البت في مشاريع واقتراحات قوانين كما حصل مؤخراً بالنسبة للقانون المتعلق بتعديل قانون 1984 الخاص بالأماكن

المخصصة للشعائر الدينية، على الرغم من استيفائه كل مراحل المناقشة والمداولة ووصوله مرحلة إدخال التعديلات ليس إلا.

2-1-3 دراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين

ففي مجال التشريع سبقت الإشارة إلى ضعف البرلمان ومحدودية دوره. فمبادراته لا تتجاوز في الحالة المغربية نسبة 9% بينما تعود 91% إلى المشاريع ذات الأصل الحكومي. لذلك، تتركز المبادرات الاقتراحية لأعضاء البرلمان على الجوانب ذات الطبيعة التعديلية، أو التي تروم تغييرا طفيفا، أو تهدف إلى إلغاء بعض المواد أو فقرات منها، أو تتميم بعضها، والحال أنها لا تغطي، من الزاوية الكمية Quantitatif، أكثر من 20%، مما يجعلها مبادرات تكميلية للسياسة الحكومية ليس إلا. ومع ذلك هناك العديد من النصوص ذات الأهمية الاستراتيجية التي كان من الممكن أن يكون البرلمان مجالا طبيعيا (دستوريا) لمناقشتها، سيما خلال السنوات الأخيرة من الولاية التشريعية الخامسة (1993-1997) والولاية السادسة (1997-2002)، كقانون الجهة، وقانون الانتخابات (المدونة)، وقانون الأحزاب خلال الولاية الحالية (2002-2007)، وغيرها من المشاريع والاقتراحات، غير أنه في سياق مناخ التوافق الذي ساد الحياة السياسية المغربية خلال العشرية الأخيرة من القرن الماضي، حظيت هذه النصوص بتوافقات خارج المؤسسة التشريعية وتحولت هذه الأخيرة إلى ما يشبه غرفة لتزكية ما كان يتم التوافق حوله خارجها.

3-1-3 فاعلية البرلمان في المشاركة في رسم السياسة العامة

يشارك البرلمان دستوريا في رسم السياسة العامة إلى جانب الملك والحكومة والقضاء.. بيد أن هناك حدودا دستورية وقانونية على مشاركته. فعلاوة على كون مكانته وردت مقيدة في نص الوثيقة الدستورية، بفعل العقلنة المستوحاة من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية، فإن الممارسة أثبتت تأثره بالمكانة البارزة للمؤسسة الملكية في رسم إطار السياسات العامة من خلال رئاسة الملك للمجلس الوزاري (ف 25)، وافتتاحه لدورتي البرلمان، والإمكانيات الدستورية الواسعة المتاحة له في علاقته بالبرلمان نفسه⁶⁹.

1-3-1-3 وضع البرلمان قوانين- برامج ترسم الإطار للخطط التي تنفذها

الحكومة

يقضي الفصل الحادي والستون (ف 61) من الدستور المغربي (1996) بأن " تعمل الحكومة على تنفيذ القوانين تحت مسؤولية الوزير الأول"، مما يعني نظريا أن بإمكان البرلمان اتخاذ قوانين برامج لرسم خطط عامة.. بيد أن الواقع، خلافا لذلك، لا

⁶⁹ - مكرر: قارن، د. ندير المومني، هل للبرلمان المغربي دور في إعداد السياسات العامة (ورقة خلفية).

يؤكد تحقق هذا الأمر، بسبب أن نسبة 91% أو أكثر من الانتاج التشريعي يعود إلى الحكومة، وأن السياسة العامة يتم تحديد إطارها في المجلس الوزاري الذي يتولى الملك رئاسته (ف 25).

3-1-3-2 اعتماد خطط النهوض والإصلاح في مختلف القطاعات في قوانين يقرها البرلمان

يساهم البرلمان، إلى جانب السلطة التنفيذية، في اعتماد خطط للإصلاح تطال كافة القطاعات، وقد شهد المغرب، منذ مستهل عقد التسعينيات، حركة مهمة في هذا الاتجاه، سواء على صعيد تنقيح القوانين وتعديلها (القوانين ذات الصلة بالمادة الجنائية والمدنية والاجتماعية، والأحوال الشخصية، والاستثمارات، والتجارة)، أو على مستوى التخطيط الاقتصادي والاجتماعي، أو بالنسبة لإعادة هيكلة الحقل السياسي وتطوير قوانين الحريات العامة (قانون الأحزاب، ظهائر الحريات العامة).

3-3-1-3 تعاون البرلمان والحكومة

فعلى الرغم من المشاركة المتواضعة للبرلمان في التأثير في المبادرات الحكومية، بالتعديل أو الإضافة أو التتميم، فمن الصعوبة بمكان قياس مدى التعاون الحاصل بين الحكومة والبرلمان، ولعل مرد ذلك إلى طبيعة المبادرة المعروضة على المناقشة والتصويت، إذ يسجل مثلا، حين تكون المبادرة مدعومة مباشرة من طرف الملك، تحقق تعاون قياسي بين مختلف المؤسسات الحكومية والبرلمانية، خلافا لما يحصل حين تصدر المبادرة من طرف الحكومة، أو من جانب بعض الأحزاب، والحال أن ازدواجية من هذا النوع تضر برمزية المؤسسة التشريعية وتمس مصداقيتها، وتحد ، بالنتيجة، من استقلاليتها⁷³.

3-1-4 مشاركة المجتمع المدني في دراسة اقتراحات ومشاريع القوانين

يشار أيضا إلى أن فعالية الأداء البرلماني غير معززة بمشاركة "المجتمع المدني"، بسبب محدودية دور هذا الأخير، وبحكم أن الانفتاح على مكوناته ليس قاعدة عامة ومبدئية في العمل التشريعي المغربي. فالسائد أن الناخبين، فرادى أو عبر تنظيماتهم المدنية، يشاركون النواب إما عبر الاتصال المباشر، أو من خلال صيغ الوساطة التي يسعى المنتخبون إلى تنظيمها، وقد لاحظنا في مقام سابق، كيف أن التواصل بين النواب والجسم الانتخابي محدود ومتقطع وغير منتظم. بيد أن هناك تطورا ملموسا حصل مع التجربة البرلمانية السادسة (1997-2002)، حيث بدأ البرلمان يستفيد من التحولات الايجابية التي طالت الحياة السياسية المغربية، سيما بعد تكوين حكومة 16

⁷³ - للاطلاع على تاريخ مشاريع القوانين المحالة على مجلسي البرلمان، انظر، مشاريع القوانين.

مارس/آذار 1998، مما يعني توجه المؤسسة التشريعية نحو تكريس تقاليد جديدة ومنهجية متميزة في العمل تروم تجاوز المفهوم التقليدي لعلاقة السلطات ببعضها البعض باستثمار فضائل التعاون، متى اقتضت المصلحة والحاجة ذلك.

وللتدليل على هذا المنحى، نشير إلى أن الممارسة التشريعية المغربية شهدت مثل هذا النوع من النقاشات خلال مراحل دراسة ومناقشة سلسلة من القوانين من قبيل القانون 75.00 المتعلق بتأسيس الجمعيات، والقانون 76.00 الخاص بالتجمعات العمومية، والقانون 77.00 الخاص بالصحافة، والقانون 36.04 المتعلق بالأحزاب السياسية، والقانون رقم 22.00 المتعلق بمدونة المسطرة الجنائية. ولأن كل هذه القوانين تمس جوهر الحرية وما يتفرع عنها من حقوق، فقد حظيت باهتمام خاص من طرف الجمعيات الحقوقية ومنظمات المجتمع المدني ذات الصلة بهذا المجال. ولذلك، سعى البرلمان إلى فتح نقاش عمومي حول هذه النصوص قبل البت فيها وفق المسطرة التشريعية المنصوص عليها في الدستور والقوانين ذات الصلة⁷⁴. بل نستطيع القول أن دور المجتمع المدني في ازدياد مضطرد، سيما بالنسبة لبعض القطاعات المهيكلة والمنظمة في شكل جمعيات وروابط مهنية، كما هو حال الصيادلة، والأطباء، والموثقين العصريين، ومنتجي الحوامض، والمستثمرين في قطاع الصيد في أعالي البحار. فهكذا، شهدت بعض المشاريع الخاصة بالتغطية الصحية، أو مدونة الأدوية، أو تجديد اتفاقية الصيد البحري مع الاتحاد الأوربي نقاشات مهمة داخل المؤسسة التشريعية، وقد لعبت الجمعيات ذات الصلة أدوارا مهمة في الدفاع عن مصالحها.

3-1-5 الاستعانة بالخبراء

سبقت الإشارة في مقام سالف من هذا التقرير، إلى أن الاستعانة بالخبراء، كأفراد أو مؤسسات، لم تصبح قاعدة قارة في ثقافة الفاعلين البرلمانين، إذ لازال جلهم يعتمدون على الكفاءات الحزبية المنتسبة إلى تنظيماتهم السياسية أو المتعاطفين معهم، بيد أن هناك شعورا متناميا بأهمية الانفتاح على الخبرات الخاصة لتدبير شؤونهم البرلمانية، سيما في المجالات ذات الطبيعة التقنية والفنية (قوانين المالية)، والقضايا ذات الطبيعة السياسية المعقدة، نستدل على ذلك بتصريحات رئيس مجلس النواب والنواب من مختلف الفرق البرلمانية⁷⁵.

3-2 فاعلية السهر على المال العام

3-2-1 دراسة ومناقشة الميزانية

⁷⁴ - نشير، على سبيل المثال، إلى الندوة المنظمة في 29 مارس/آذار 2002 حول مشروع قانون المسطرة الجنائية، والتي حضرها النواب، وخبراء، وممثلو المجتمع المدني. للاطلاع على أشغالها، انظر، مدونة المسطرة الجنائية، أشغال اليوم الدراسي المنظم من طرف مجلس النواب، يوم 29 مارس/آذار 2002، حصيلة أشغال مجلس النواب، الولاية التشريعية السابعة (1997-2002)، منشورات مجلس النواب، مطابع إفريقيا الشرق، الدار البيضاء، والشئ نفسه لوحظ خلال مناقشة مشروع قانون الأحزاب رقم 36.04.

يكتسي السهر على المال العام أشكالاً عديدة، كما يعرف مراحل عدة، تبدأ مع إعداد قانون المالية، ثم المناقشة والتصويت، فالتنفيذ والمتابعة والتقييم. ونظراً لأهمية قانون المالية في السياسة المالية للدولة، فإن الحكومة تعمل على استثمار كل الصلاحيات التي يمنحها إياها الدستور، كما تهدف إلى تعبئة أعضاء البرلمان وتحفيزهم على التصويت عليه، مما يجعل حضور البرلمان في مجال التشريع المالي محدوداً، تبقى الأسئلة وحدها الوسيلة المتاحة للبرلمان لمساءلة الوزراء المعنيين بتطبيق سياسة الدولة، إلى جانب الاجتماعات المقامة مع اللجان البرلمانية الدائمة.

فمن الأسباب المفسرة لضعف دور البرلمان في مناقشة قانون المالية (الميزانية)، اللجوء المتواتر والمنتظم للحكومة إلى الفصل الحادي والخمسين (51) من الدستور، الذي يقضي صراحة برفض المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة للقانون المالي إما إلى تخفيض الموارد العمومية أو إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود". فمن الجدير بالإشارة أنه إذا كانت مقننات هذا الفصل (51) مقيدة فعلاً للإمكانيات المتاحة للبرلمان في مناقشة قانون المالية والمساهمة في تعديله بالاقتراح أو التغيير أو الزيادة، فإن الضعف يوعز أيضاً إلى محدودية قدرة البرلمانيين وتواضع خبرتهم في الأمور المالية الدقيقة والصرفة، مما يستدعي حاجة البرلمان إلى الخبرة التي تقدمها مكاتب الدراسات المتخصصة، وهو ما لا يتحقق دائماً، إذ غالباً ما يعتمد النواب على خبرة واستشارة مناصلي أحزابهم.

1-1-2-3 شفافية في تحديد أرقام الميزانية

ينص الفصل الخمسون من دستور 1996 على أن "يصدر قانون الميزانية بالتصويت طبق شروط ينص عليها قانون تنظيمي"، وقد تولت المواد 128-129-130-131 من النظام الداخلي لمجلس النواب كيفية مناقشة مشروع قانون المالية في الجلسات العمومية، بعد الانتهاء منها في اللجنة البرلمانية ذات الاختصاص، حيث يستفاد من الأحكام أعلاه أن الأصل أن ترد بنود الميزانية شفافة وواضحة، كي يتأتى للنواب مناقشتها والتصويت عليها.

2-1-2-3 التأكد من صحة أرقام الميزانية

إذا كان المقصود في هذا الصدد التأكد من مدى صحة الأرقام أثناء عملية المناقشة والتصويت داخل لجنة المالية وفي الجلسة العمومية للبرلمان، فمن حق الفرق النيابية طلب توضيحات من الحكومة صاحبة المشروع (وزير المالية)، كما يمكنها الاستعانة بخبراء في الموضوع، علاوة على أن هناك جهة دستورية أخرى لها حق الرقابة البعدية، يتعلق الأمر بالمجلس الأعلى للحسابات. نشير إلى أن ليس للبرلمان آلية محددة للتأكد من الأرقام الواردة في مشروع الميزانية، مما يعني أن ليس بمقدرته القيام بما يمكن أن يسمى "الرقابة القبلية"، وأن مصدره الوحيد هو الحكومة (وزارة المالية) دون سواها.. غير أن البرلمان

بمجلسيه يحق له طلب المعلومات الخاصة من وزارة المالية صاحبة المشروع، بل يمكنه إيقاف النقاش إلى حين استيفاء كل المعلومات.. يضاف إلى ذلك أصبحت وزارة المالية منذ 2002 ملزمة، علاوة على تقديم مشروع قانون المالية، بالإدلاء ببيانات عن الوضع المالي وتقرير اقتصادي عن العام السابق للمشروع، وتقرير عن الحسابات الحكومية للميزانية ومصالح الدولة المسيرة بشكل مستقل. أما بالنسبة للحساب الختامي، فمن الملاحظ أن هناك سعيًا إلى تقديمه خلافًا لما كان عليه الأمر في السابق، حيث تأخرت الحسابات الختامية لعدة سنوات مالية. بيد أن الأمر هنا يقتضي كفاءة مهنية من الناحية المالية، وإذا كانت التجارب البرلمانية السابقة قد توفرت نسبيًا على نواب ذوي خبرات اقتصادية ومالية سمحت لهم بفهم ومتابعة أمور الميزانية بشكل عام، فإن الجيل الجديد من النواب تعوزه إلى حد بعيد مثل هذه الكفاءة.

3-1-2-3 التأكيد من انعكاسات الميزانية على الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية

يستتبع ضعف المشاركة في إعداد قانون المالية ضعف المتابعة والتقييم. كان الدستور يتيح لأعضاء البرلمان إمكانية متابعة تنفيذ الميزانية من خلال الأسئلة الكتابية والشفهية، وعبر دعوة الوزير المعني لحضور أشغال إحدى اللجان للإجابة عن استفسارات أعضائها وتساؤلاتهم بخصوص مراحل سير الميزانية والانعكاسات المتوقعة على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، فإن بإمكان البرلمان استعمال مقتضيات الفصل الثاني والأربعين القاضي بتشكيل لجان نيابية لتقصي الحقائق يناط بها جمع المعلومات حول قضية أو وقائع تسترعي الانتباه. ففي أعقاب حسم الجدل حول دستورية اللجوء إلى هذه الآلية بدسترة اللجان النيابية في مراجعة 4 شتنبر/أيلول 1992، تم تشكيل لجنتين خلال الولاية التشريعية السادسة (1997-2002) بغية الوقوف على ظروف وحيثيات التدبير اللاعقلاني لبعض المؤسسات العمومية، يتعلق الأمر بمؤسسة القرض الوطني للضمان الاجتماعي في نونبر/تشرين 2000⁷⁶، ولجنة تقصي الحقائق حول الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في نونبر/تشرين الثاني 2001⁷⁷. بيد أن اللجوء إلى أعمال هذه الإمكانية الدستورية يبقى محدودًا على صعيد تأثير البرلمان في الرقابة على المال العام، لاعتبارات موضوعية ذات الصلة بطبيعة اللجان نفسها والظروف المصاحبة لانطلاق وسير أشغالها، ولأسباب ذات العلاقة بمدى قدرة البرلمان ذاته على استثمار فعالية هذا النوع من اللجان واستغلال نتائج تحرياتها بما يسمح له بالرقابة الفعلية على المال العام. فوفقًا للفصل الثاني والأربعين من دستور 1996 تعتبر لجان تقصي الحقائق مؤقتة، حيث تنتهي مهمتها فور فتح تحقيق قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها، كما

⁷⁶ - يراجع تقرير لجنة تقصي الحقائق حول القرض العقاري والسباحي (يوليوز 2000-يناير 2001) السنة التشريعية الرابعة الولاية التشريعية السادسة (1997-2002) مجلس النواب - المملكة المغربية.

⁷⁷ - يراجع تقرير لجنة تقصي الحقائق حول الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (نونبر 2001-ماي 2002) السنة التشريعية الخامسة، الولاية التشريعية السادسة (1997-2002) مجلس المستشارين المملكة المغربية.

أن مقتضيات القانون التنظيمي رقم 95-5 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.95.224 بتاريخ 29 نونبر/تشرين الثاني 1995، يحدد تشكيلها وسير عملها بطريقة يجعل نشاطها، على أهميته في الرقابة، محصورا في تجميع المعطيات والاستماع إلى المعنيين بالأمر.. وحتى حين تقوم بالمطلوب منها (تقرير) يبقى للبرلمان دور أساسي في استثمار نتائج اللجنة قبل إحالة التقرير على القضاء. ومع ذلك يلاحظ على اللجنتين اللتين شكلتا حول " القرض العقاري والسياحي" و"الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي"، أنهما قامتا بدور مهم في تجميع المعطيات بخصوص التسيير المالي للمؤسستين معا، وقد تمت إحالة تقريرهما على القضاء الذي يفترض فيه إنهاء المهمة التي بدأتها اللجنتان البرلمانيتان المشكلتان في إطار الفصل 42 من الدستور.

3-2-1-4 الاستعانة بالخبراء في الشؤون المالية والاقتصادية

ليس في الدستور أو القوانين ذات الصلة ما يمنع البرلمان من الاستعانة بالخبرة، سيما في قطاع فني وتقني كما هو حال الميزانية.. ولعل نقطة ضعف النواب في محدودية أدائهم في الأمور ذات الصلة بالمالية صعوبة إطلاعهم وفهمهم للتقنيات الخاصة بالميزانية وما يتفرع عنها. لذلك، ظلت مبادرة الحكومة (وزارة المالية) واضحة وموجهة للعمل البرلماني.. بيد أن هناك وعيا متناميا بأهمية الاستعانة بالخبرة في هذا المجال سواء بالنسبة للنواب أو لموظفي المجلسين.

3-2-1-5 دراسة البرلمان لقطاع الحساب الذي يبين الأرقام الفعلية للجباية والإنفاق

تجدر الإشارة إلى أن من الآليات المهمة المتاحة للبرلمان في مجال الرقابة المالية تصويته وموافقته على قانون التصفية، الذي يثبت المبلغ النهائي للمداخيل المقبوضة والنفقات المأمور بصرفها المتعلقة بنفس السنة، حيث يكون مرتبطا بإيداع مشروع قانون التصفية برفقة تقرير يعده المجلس الأعلى للحسابات حول تنفيذ قانون المالية، وبالتصريح العام بمطابقة حسابات المحاسبين الفردية للحساب العام للمملكة.

يذكر أن تضمين إحداث المجلس الأعلى للحسابات في وثيقة الدستور جاء متأخراً، كما أن تفعيله بالشكل الأمثل ظل متعثرا، علاوة على التأخر الواضح في تقديم قوانين التصفية إلى البرلمان. ومع ذلك، شرعت الحكومة والبرلمان في الاهتمام بهذا النوع من الرقابة حيث تم التصويت على ثلاثة قوانين للتصفية خلال الولاية الرابعة (1984-1992) وخمسة أثناء الولاية التشريعية السادسة (1997-2002).. يبقى البرلمان مع ذلك، مفتقدا إلى الإمكانيات والوسائل التقنية والمادية الكفيلة بإكساب دوره في المتابعة والتقييم قدرا من الاستقلالية والفعالية، الأمر الذي يجعله تابعا من حيث مصادر المعلومات إلى الإدارة الخاضعة رئاسيا للحكومة، أو اللجوء إلى الخبرة إن كان مقتنعا بذلك وتوفرت الإمكانيات الضرورية المطلوبة. فمن هذه الزاوية، تبدو خلاصات هذا

المقطع متطابقة مع نتائج الاستبيان ، سيما في ما ورد في البند التاسع والعشرين ، حيث اجاب المستجوبون بالسلب على مدى ممارسة البرلمان لدوره الرقابي على تنفيذ الميزانية.

2-2-3 تصويت شفاف على الميزانية

نص النظام الداخلي لمجلس النواب (25 مايو/أيار 2004) على مقتضيات عديدة خاصة بالجلسات العامة، ونظام سيرها، والأحكام الواجب احترامها في عملية مناقشة والتصويت على القوانين بشكل عام، بما في ذلك قانون المالية (الميزانية). يمكن استخلاص جملة قواعد من المواد الواردة في الباب الثالث (م 70-78)، من شأنها تأكيد مبدأ الشفافية في التصويت، حيث يعتبر هذا الأخير حقا شخصيا لا يمكن تفويضه (م 70)، ويتم برفع اليد أو بواسطة الجهاز الإلكتروني المعد لذلك (م 71).

3-2-3 مراقبة شاملة للميزانية

يتولى البرلمان بمجلسيه فحص للميزانية ومناقشتها بندا تداخل اللجنة ذات الاختصاص قبل عرضها على الجلسة العامة للتصويت عليها، غير أن الرقابة البعدية يعهد بها للمجلس الأعلى للحسابات باعتباره مؤسسة دستورية ذات الاختصاص.

1-3-2-3 ممارسة البرلمان رقابة فعلية وفاعلة على تنفيذ الميزانية

إذا كان وضع قانون المالية (الميزانية) من اختصاص السلطة التشريعية طبقا لأحكام الفصل الخمسين من الدستور، فإن مهام تنفيذه من صلاحية الحكومة وفقا لنص الفصل الحادي والستين (61)، الذي يسند إليها تنفيذ القوانين، بما فيها قانون المالية، تحت سلطة الوزير الأول، في حين يتولى المجلس الأعلى للحسابات اختصاص الرقابة المالية. فكما أشرنا سابقا تعتبر الحكومة (وزارة المالية) المصدر الأساس بالنسبة للبرلمان بخصوص الأمور المالية، وليست له إمكانية للرقابة البعدية، حيث أن أمر ذلك موكول للمجلس الأعلى للحسابات.. بيد أن بمقدرة أعضاء البرلمان مطالبة وزير المالية بكل المعلومات والمعطيات الخاصة بالميزانية، بالشكل الذي أشرنا إليه في بند سابق من هذا التقرير.

2-3-2-3 استعانة البرلمان بديوان المحاسبة لضبط انفاق المال العام

يعتبر المجلس الأعلى للحسابات، المحدث بتاريخ 19 دجنبر/كانون الأول 1979، المؤسسة الدستورية المخول لها ممارسة الرقابة العليا لتنفيذ القوانين المالية، بغية التأكد من مشروعية عمليات موارد ونفقات الأجهزة الخاضعة للرقابة والمعاقبة عند الاقتضاء. فوفقا للفصل السابع والتسعين من الدستور يُبدي المجلس الأعلى للحسابات مساعدته

للبرلمان والحكومة في الميادين التي تدخل في نطاق اختصاصه بمقتضى القانون، كما يرفع إلى الملك بيانا عن جميع الأعمال التي يقوم بها. فلهذا الغرض، يعد المجلس تقريرا عن تنفيذ المالية مرفقا بوثيقة التصريح العام بالمطابقة، طبقا للفصل 47 من القانون التنظيمي للمالية، ويقدمه للبرلمان الذي يمكنه أن يعرض عليه طلبات توضيح في الموضوع.

3-3 فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها

يمكن الإشارة في باب الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، أن المراجعتين الدستوريتين اللتين شهدتهما المغرب عامي 1992 و1996 أدخلتا بعض التغييرات الايجابية على قدرات البرلمان في هذا المجال.

1-3-3 وجود معارضة منظمة وفاعلة في البرلمان

يعتبر المغرب من الدول العربية القليلة التي أخذت بنظام التعددية الحزبية منذ فترة ما قبل الاستقلال، وقد حظر الدستور الأول (1962) في فصله الثالث نظام الحزب الواحد. لذلك، شهدت تجربته البرلمانية الأولى (1963-1965) أغلبية ومعارضة، والأمر نفسه عاشته التجارب النيابية اللاحقة. بيد ان المعارضة تحتاج إلى جملة من الشروط من شأنها مساعدتها على مزيد من التنظيم والفعالية، من قبيل توسيع دائرة الحقوق الممنوحة لها دستوريا، وإقرار مبدأ التناوب على السلطة من خلال انتخابات تنافسية، كما تحتاج المعارضة نفسها إلى قدر كبير من التنظيم الذاتي، من خلال إعادة الهيكلة، وصياغة البرامج والاستراتيجيات السياسية.

2-3-3 مساءلة فعالة للحكومة

خول الفصل السادس والخمسون (56) للبرلمانيين حق مساءلة⁷⁸ الحكومة مرة كل أسبوع، بغية الاستطلاع والاستعلام حول مختلف مناحي السياسة العامة التي يكون الوزراء ملزمين بتقديم كل البيانات حول الاستفسارات التي يطرحها ممثلو الأمة وتستأثر باهتمام الرأي العام، وقد حدد النظام الداخلي لمجلس النواب (2004) أربعة أصناف من الأسئلة، يتعلق الأمر ب "الأسئلة الشفهية، والأسئلة التي تتلوها مناقشة، والأسئلة الآنية ثم الأسئلة الكتابية. فهكذا، منحت المادة 155 من النظام الداخلي لمجلس النواب لكل نائب الحق في توجيه أسئلة إلى الوزير الأول أو الوزراء حول السياسات العامة والسياسات الخاصة القطاعية للحكومة، كما قضت المادة 156 من النظام الداخلي نفسه بأن يقدم السؤال كتابة إلى رئيس المجلس موقعا من واضعيه، قصد إحالته على الحكومة الملزمة بالإجابة عنه خلال عشرين يوما التالية لإحالة السؤال، وقد قضى الفصل 56 من الدستور

⁷⁸ - ينص الفصل 56 من الدستور في فقرته الثانية والثالثة على مايلي: "تخصص بالأسبوعية جلسة في كل أسبوع لأسئلة أعضاء مجلس البرلمان وأجوبة الحكومة. يجب أن تدلي الحكومة بجوابها خلال العشرين يوما التالية لاحالة السؤال إليها...

(1996) بأن تخصص بالأسبقية جلسة في كل أسبوع لأسئلة أعضاء مجلسي البرلمان وأجوبة الحكومة. فمن الملاحظ ازدياد اهتمام البرلمانيين بالأسئلة كآلية للرقابة الحكومية، فخلال السنة التشريعية الثالثة (2004-2005) من الولاية النيابية السابعة (2002-2007)، شهد النشاط التشريعي العديد من الأسئلة سواء التي طرحت على مجلس النواب، أو الموجهة إلى مجلس المستشارين، فمن أصل 1140 سؤال شفهي كان نصيب الغرفة الأول 654 سؤالاً نظير 486 لمجلس المستشارين في حين وصل عدد الأسئلة المكتوبة 4487، حظي 3781 بالإجابة من لدن الحكومة، والأمر نفسه شهدته السنة التشريعية الثالثة (2003-2004) من الولاية نفسها، حيث تشير المؤشرات الكمية إلى اهتمام الحكومة بالجواب على الأسئلة الموجهة إليها، إذ وصلت إجاباتها عن الأسئلة الكتابية 93,83% نظير 79,91% بالنسبة للأسئلة الشفهية. يذكر أن الدستور المغربي منذ صدوره أول مرة عام 1962 لم يأخذ بنظام الاستجواب كآلية للرقابة الحكومية، بيد أنه يمكن استدعاء الوزير المعني أمام إحدى اللجان البرلمانية الدائمة ليقدم استفسارات وتوضيحات حول الأمور العالقة، كما يمكن للجان البرلمانية الدائمة تكليف بعض أعضائها بمهام استطلاعية مؤقتة تشمل بعض إدارات الدولة⁷⁹ حول شروط وظروف تطبيق نص تشريعي معين، أو موضوع يهم المجتمع، أو يتعلق بنشاط حكومي باتفاق مع مكتب البرلمان، ويعد النواب المكلفون بمهمة الاستطلاع تقريراً من أجل عرضه على اللجنة قصد مناقشته وإحالته على مكتب المجلس. فمن مستجدات التعديلات التي طرأت على النظام الداخلي (25 مايو/أيار 2004) إبراز آلية الدور الاستطلاعي للجان الدائمة من خلال أعضائها. فمن أمثلة تفعيل المادة 35 ذات الصلة ما قامت به لجنة العدل والتشريع حين كلفت بعض أعضائها بالقيام بمهمة استطلاعية حول تطبيق مقتضيات قانون الأسرة الجديدة في بعض المحاكم المغربية.

3-3-3 فعالية البرلمان في طرح الثقة بالحكومة

يتوفر البرلمان، علاوة على ما سلف ذكره، على آليات أخرى لممارسة الرقابة على الحكومة، من ذلك حقه في تقديم ملتصق الرقابة *motion de censure* بغية معارضة مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها، كما خول الدستور الجديد (1996)، في نطاق عودته لنظام الغرفتين، لمجلس المستشارين حق تقديم ملتصق توجيه تنبيه للحكومة، يصبح الوزير الأول بمقتضاه ملزماً بالمثل أمام الغرفة الثانية وعرض موقف حكومته من الأسباب التي أدت إلى توجيه تنبيه إليها.⁸⁰ فعلى الرغم من وجود مثل هذه الآليات، ظل لجوء البرلمان إليها محدوداً، بسبب النسب المشددة المطلوب توفرها دستورياً، ولاعتبارات خاصة بالطابع الفسيفسائي للبرلمان الذي لا يمكن من تحقيق الأغلبية

⁷⁹ - انظر المادة 35 من النظام الداخلي لمجلس النواب (25 مايو/أيار 2004) فعلى سبيل المثال قامت لجنة العدل والتشريع بمجلس النواب بمناسبة التعديلات التي عرفها قانون الأسرة، بمهمة استطلاعية مؤقتة للوقوف على شروط وظروف تطبيق القانون 07.03 بمثابة مدونة الأسرة.

⁸⁰ - انظر الفصل 77 من دستور 1996.

المطلوبة لجعل الآليات المشار إليها أعلاه سارية المفعول.⁸¹ لذلك، لم يتم اللجوء إلى ملتزم الرقابة إلا مرتين في تاريخ الممارسة البرلمانية المغربية، تحققت الأولى في أول تجربة برلمانية، حين قدمت المعارضة ملتزمة بحجب الثقة عن حكومة الحاج أحمد باحنيني في 15 يونيو/حزيران 1964، في حين قدم الملتزم الثاني ضد حكومة السيد عزالدين العراقي سنة 1990، ويبدو من خلال النقاشات المصاحبة لهذه الآلية أن الأمر لم يكن يتعلق بإثارة مسؤولية حكومة داخل نظام سياسي متفق على قواعده سيره، بل بهدف إثارة مسؤولية النظام السياسي القائم برمته، لغياب قواعد سياسية واضحة ومتفق عليها.

4-3-3 فاعلية البرلمان في السهر على التزام الحكومة بالاتفاقيات الدولية

تعتبر السلطة الدبلوماسية للبرلمان ضعيفة في نص الدستور. فقد اشترط الفصل الحادي والثلاثون لمصادقة البرلمان على المعاهدات أن تكون ملزمة لمالية الدولة، وفي غير ذلك لا يحتاج الأمر إلى مصادقة، كما ليس للمجلس الدستوري حق التدخل لفحص دستورية المعاهدات، خلافا لما هو معمول به في تجارب دولية (فرنسا).. مما يعني أن السلطة الدبلوماسية، قانونا وممارسة، في يد الجهاز التنفيذي، أي الملك أساسا، والحكومة في الدرجة الثانية. بيد أن للبرلمان حق مناقشة الاتفاقيات المعروضة على أنظاره وطلب استفسارات من الوزارة ذات الشأن (الخارجية)، كما يحق له في إطار مراقبة أعمال الحكومة طرح أسئلة شفوية أو مكتوبة حول مدى حصول الالتزام بالاتفاقيات الدولية، والأمر نفسه ينسحب على اللجان الدائمة (لجنة الخارجية والحدود، ولجنة التشريع وحقوق الإنسان).

1-4-3-3 توجيه أسئلة واستجابات للحكومة بشأن الاتفاقيات الدولية

ليس في الدستور ما يسمح بتقنية الاستجواب في إطار ممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بشكل عام، واحترام الاتفاقيات الدولية على وجه الخصوص. بيد أن بإمكان أعضاء البرلمان توجيه أسئلة كتابية أو شفوية بشأن احترام الاتفاقيات الدولية، ومن واجب الوزارة المعنية تقديم أجوبة مكتوبة أو شفوية خلال حصة الأسئلة المبنوثة إعلاميا أثناء الجلسات العامة. يذكر أن مكانة البرلمان في هذا المجال محدودة من الناحية الدستورية، حيث خول الدستور في فصله الحادي والثلاثين سلطة دبلوماسية واسعة للملك. فعلاوة على اعتماده السفراء لدى الدول الأجنبية والمنظمات الدولية واعتماد السفراء وممثلي المنظمات الدولية لديه، يوقع ويصادق على المعاهدات التي لا تلزم مالية الدولة. بيد أن تلك التي تترتب عنها تكاليف ملزمة لمالية الدولة يشترط من البرلمان

⁸¹ - يشترط الفصل السادس والسبعون من الدستور 1996 تقديم ملتزم الرقابة موقعا من طرف ربع أعضاء مجلس النواب كحد أدنى، بينما اشترط في صفة التصويت عليه الأغلبية المطلقة، أما ملتزم توجيه تنبيه فقد استوجب الفصل السابع والسبعون تصويت ثلث أعضاء مجلس المستشارين عليه، ولا تتم الموافقة عليه إلا بتحقيق الأغلبية المطلقة.

التصديق عليها. مع الإشارة أن ليس هناك ما يحول أو يمنع البرلمان من توسيع دائرة النقاش عبر مطالبة الحكومة بكل معطيات وتفاصيل الاتفاقيات الدولية، سواء داخل لجنة الخارجية والدفاع الوطني، أو من خلال الجلسات العمومية. وقد حصل هذا الأمر في بعض الاتفاقيات كما هو حال اتفاقية الصيد البحري مع الاتحاد الأوربي، وإلى حد ما اتفاقية التبادل الحر مع الولايات المتحدة الأمريكية.

3-3-4-2 متابعة اللجنة البرلمانية للشؤون الخارجية الحكومة بشأن احترام الاتفاقيات الدولية

من صلاحيات اللجنة البرلمانية الدائمة للخارجية والدفاع الوطني متابعة مدى التزام الحكومة بالاتفاقيات الدولية، وقد أجاز لها الدستور ذلك ضمنا وأكدها النظام الداخلي صراحة حين تعرضه لصلاحياتها وطبيعة نشاطها. وقد حصل ذلك فعلا بالنسبة لبعض الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بالشغل، سيما تلك التي وقع عليها المغرب.

3-3-4-3 متابعة اللجنة البرلمانية لحقوق الإنسان الحكومة بشأن التزامها بالاتفاقيات الدولية التي التزمت بها الدولة بشأن حقوق الإنسان والحريات العامة

تعتبر اللجنة الدائمة للعدل والتشريع وحقوق الإنسان معنية دستوريا وقانونيا بمتابعة مدى التزام الحكومة بالاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، وليس في النصوص ذات الشأن ما يمنعها من اعتماد الآليات الكفيلة بإنجاز هدف المتابعة (طلب استفسارات من الوزارة المعنية)، كما يمكن لأعضائها أو أعضاء البرلمان تقديم أسئلة كتابية وشفهية في الموضوع. فمن الملاحظ أن هناك سكوتا وصمتا من جانب البرلمان على صعيد الواقع والممارسة، ولربما أن مصدر ذلك يعود إلى اعتقاد البرلمانيين بأن هناك مؤسسة أخرى لها صلة بموضوع الاتفاقيات الدولية ذات الشأن بحقوق الإنسان، يتعلق الأمر بالمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، وأن تركيبة العضوية فيه تسمح لكل الأحزاب والتنظيمات بالمناقشة في إطار

3-3-5 صلاحية دستورية للبرلمان في اتهام الوزراء ورئيس الوزراء ورئيس الدولة

يتضمن الدستور في بابه الثامن أحكاما خاصة بالمسؤولية الجنائية لأعضاء الحكومة عما يرتكبون من جنايات وجنح اثناء ممارستهم مهامهم (ف 88)، كما خول

البرلمان حق توجيه التهمة إليهم وإحالتهم على المحكمة العليا (ف 89)، والأمر نفسه تناوله بوضوح نظامه الداخلي في بابه السابع.

3-3-5-1 سهولة ووضوح الآلية المعتمدة في الاتهام

تضمنت مقتضيات النظام الداخلي لمجلس النواب (25 مايو/أيار 2004) تدقيقات واضحة في موضوع الاتهام، حين حددت المادة 171 منه أن يكون اقتراح توجيه الاتهام موقعا من طرف ربع أعضاء مجلس النواب، واشترطت إحالة ومناقشة الاقتراح وفق مقتضيات القانون التنظيمي للمحكمة العليا، كما أن الموافقة على الاقتراح يجب أن تتم بقرار من مجلس النواب مصوت عليه سريا بأغلبية ثلثي الأعضاء.

3-3-5-2 عدد حالات الاتهام

ظلت آلية الاتهام مية على صعيد الممارسة، لاعتبارات ذات الصلة بطبيعة النظام السياسي المغربي ونوع التوازنات داخل المؤسسة التشريعية. فمن جهة، تعتبر الحكومة، وفق فلسفة النظام، مساعدة للملك، بصفته ملكا دستوريا وأميرا للمؤمنين وممثلا أسمى للأمم، كما أن البرلمان، كممثل من الدرجة الثانية، لم يقدر منذ ولايته الأولى (1963-1965) على تفعيل هذه الآلية بحكم تركيبته، وبسبب النسب المشددة المطلوبة بقبول الاتهام الجنائي في نص الدستور (ف90) والقانون التنظيمي الخاص بالمحكمة العليا رقم 1.77.278 الصادر في تاريخ 8 أكتوبر/تشرين الأول 1977، كما تم تغييره بالقانون رقم 63.03 (2004)⁸². يذكر أن القضايا ذات الصلة بجرائم اختلاس المال العام بدأت منذ أواخر الستينيات في المغرب، بيد أن المسطرة القضائية لم تذهب بعيدا في مثل هذا الملف، لأسباب عديدة أهمها السعي إلى تجنب المواجهة بين البرلمان والحكومة، حيث أن وفقا لمبدأ التضامن الحكومي، فإن اتهام وزير يفضي بالنتيجة إلى وضع الحكومة برمتها في قفص الاتهام.. غير أن مع دسترة لجان تقصي الحقائق وتشكيل لجنتي القرض العقاري والسياسي والضمان الاجتماعي سالفتي الذكر، يمكن أن يدفع في اتجاه تفعيل المقتضيات الخاصة بالمساءلة الجنائية لأعضاء الحكومة.

3-3-6 صلاحية دستورية للبرلمان في المشاركة في محاكمة الوزراء أو الرؤساء المتهمين

يقضي الفصل الحادي والتسعون من دستور 1996 بأن "تتألف المحكمة العليا من أعضاء ينتخب نصفهم من بين أعضاء مجلس النواب ونصفهم الآخر من بين أعضاء مجلس المستشارين، ويعين رئيسها بظهير شريف".. مما يعني أن المحاكمة تجري من

⁸² يشترط الفصل الستون من الدستور كي يكون اقتراح توجيه الاتهام صحيحا أن يوقع من طرف ربع أعضاء المجلس على الأقل، وان يحظ بموافقه الثلثين.

طرف أعضاء البرلمان المنتخبين أنفسهم. أما رئيس الدولة، أي الملك، فشخصه محترم وفق أحكام متفرقة في الدستور، وقراراته غير قابلة للطعن وفق قضاء المجلس الأعلى، وبالتالي لا تترتب عنها أية مسؤولية.

3-3-6-1 سهولة ووضوح الآلية المعتمدة في المحاكمة

يتضمن القانون التنظيمي للمحكمة العليا، والنظام الداخلي لمجلس النواب مقتضيات وأحكام واضحة حول الآلية المعتمدة في المحاكمة، ومن الواضح أن إجازة المجلس الدستوري لهما وجوبا نزع كل غموض أو التباس من شأنه تعريضهما لعدم الدستورية.

3-3-6-2 عدد حالات المحاكمة

ليس في التجربة الدستورية والسياسية المغربية حالات بارزة او متكررة عن هذا النوع من المحاكمات، فباستثناء بعض المحاكمات التي طالت بعض الشخصيات السامية، بما في ذلك مسؤولين حكوميين أو اخر الستينيات وأوائل عقد السبعينيات بخصوص قضايا ذات صلة بجرائم اختلاس المال العام، لم يشهد المغرب حالات عديدة من هذا القبيل يمكن القول، بشكل عام، ان محدودية رقابة البرلمان لاعمال الحكومة توغز الى مصادر متنوعة ، منها ما له صلة بالآليات المتاحة للبرلمانيين في وثيقة الدستور، سيما النسب المشددة في طرح الثقة ، والتصويت على ملتمس الرقابة، وغياب التنصيص على تقنية الاستجواب، والدسترة المتأخرة لتشكيل لجان تقصي الحقائق [دستور 1992] ، واخرى لها علاقة بالطبيعة الفسيفسائية للبرلمان، حيث تتعذر تكوين اغلبيات وازنة، وهناك في مستوى ثالث فلسفة النظام السياسي المغربي نفسه وطبيعة توزيع السلطة بين مؤسساته التي لا تسمح بالذهاب بعيدا في رقابة البرلمان لاعمال الحكومة، وهو ما اقرته نتائج الاستبيان في البند السابع الخاص بمدى ممارسة البرلمان للرقابة على اعمال الحكومة.

3-4 فاعلية اللجان البرلمانية

3-4-1 وجود عدد كاف من اللجان الدائمة والمؤقتة ولجان أو مخصصة لمهمة محددة

لم يشر الدستور بشكل واضح إلى عدد اللجان الدائمة، بيد أن الباب السادس من النظام الداخلي لمجلس النواب تضمن أحكاما خاصة باللجان الدائمة حددها في ست، يضاف إليها اللجان النيابية لتقصي الحقائق التي يمكن إحداثها بمبادرة من الملك أو بطلب من أغلبية أعضاء أي من مجلسي البرلمان (ف 42)، وأيضا ندوة الرؤساء المؤلفة، وفقا للمادة 49 من النظام الداخلي لمجلس النواب، من رئيس هذا الأخير، ورؤساء الفرق النيابية، ورؤساء اللجان الدائمة، ونواب رئيس المجلس. يذكر أن المادة الحادية والثلاثين

من النظام الداخلي لمجلس النواب قضت بأن "ينتخب المجلس رؤساء اللجان الدائمة لمدة سنة عن طريق الاقتراع السري عند افتتاح الدورة الأولى من كل سنة تشريعية.. كما منعت رئيس لجنة أن يرأس لجنة أخرى. أما العضوية في اللجان فقد أشارت المادة الموالية لها (32) من أن من حق كل نائب أن يكون في لجنة من اللجان، غير انه لا يجوز له أن يكون عضوا في أكثر من لجنة دائمة".

بلغ عدد اللجان اثنتي عشرة لجنة (12) في جميع الولايات التشريعية باستثناء فترة 1970-1971 التي ضمت عشر لجان وست في الولايتين السادسة (1997-2002) والسابعة (2002-2007)، على خلفية ترشيد الإمكانيات المادية والكفاءات البشرية، علما أن الموارد البشرية نفسها محدودة على المستويين الكمي والكيفي.

2-4-3 دور فاعل وشفاف للجان في مجال التشريع

تلعب اللجان دورا مركزيا في مجال التشريع، فهي بمثابة برلمان مصغر، إذ بداخلها تناقش النصوص، سواء كانت من أصل حكومي (مشاريع)، أو برلماني (مقترحات)، وتدخل عليها التعديلات اللازمة قبل عرضها على الجلسة العامة للتصويت عليها وإقرارها. يعطي الجدول أسفله فكرة عن الدور التشريعي للجان الدائمة خلال الولاية البرلمانية السادسة (1997-2002).

نسبتها	عددتها	مجموع المبادرات المدروسة من طرف كل لجنة	اللجنة الدائمة المختصة
25%	49	48 مشروع قانون و مقترح قانون واحد	لجنة الخارجية والدفاع الوطني
22.45%	44	30 مشروع قانون و 14 مقترح قانون	لجنة العدل والتشريع
11.23%	22	22 مشروع قانون	لجنة الداخلية واللامركزية..
22.45%	44	41 مشروع قانون و 3 مقترح قانون	لجنة المالية والتنمية
5.62%	11	10 مشروع قانون و 1 مقترح قانون	لجنة القطاعات الإنتاجية
13.27%	26	25 مشروع قانون و 1 مقترح قانون	لجنة القطاعات الاجتماعية
100%	196	176 مشروع قانون و 20 مقترح قانون	المجموع: ست لجان

3-4-3 دور فاعل وشفاف للجان في مجال الرقابة

حدد الدستور والقوانين ذات الصلة آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وهي كما أسلفنا الأسئلة بكل أنواعها، والتصويت بالثقة على البرنامج الحكومي، وملتمس الرقابة وإحداث لجان تقصي الحقائق. بيد أن بمقدرة اللجان ممارسة نوع من الرقابة على أعمال الوزراء من خلال الاجتماعات التي تعقدها خلال الأيام الأربعة الأولى من الأسبوع (م 37 من النظام الداخلي)، أو بشكل استثنائي إذا دعت الضرورة إلى ذلك، حيث يحضر الوزراء أو من ينتدبون عنهم، وللجنة الحق في أن تطلب بواسطة رئيس المجلس في كل مسألة تعنيها الاستماع إلى عضو من أعضاء الحكومة، وممثل عن مجلس من المجالس العليا أو مندوب سامٍ أو مدير مؤسسة عمومية، وشبه عمومية أو شركة الدولة بحضور عضو الحكومة الوصي على القطاع. (م 41).

4-4-3 دور فاعل وشفاف في مجال التحقيق

خول النظام الداخلي لمجلس النواب بمقتضى المادة 35 اللجان الدائمة تكليف بعض أعضائها بمهمة استطلاعية مؤقتة حول شروط وظروف تطبيق نص تشريعي معين، أو موضوع يهم المجتمع أو يتعلق بنشاط من أنشطة الحكومة باتفاق مع مكتب النواب. بيد أن الدستور أجاز وفق الفصل الثاني والأربعين إمكانية إحداث لجان نيابية لتقصي الحقائق يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة وإطلاع المجلس الذي شكلها على النتائج التي تنتهي إليها أعمالها. وقد شهد المغرب خلال عقد التسعينيات تشكيل لجنتين تخص الأولى مؤسسة القرض العقاري و السياحي، في حين تعلقت الثانية بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

5-4-3 مشاركة الهيئات المعنية من هيئات المجتمع المدني في اجتماعات اللجان

ليس في المقتضيات الواردة في مواد النظام الداخلي لمجلس النواب ذات الصلة باجتماع اللجان ما يفيد إجازة حضور هيئات المجتمع المدني في اجتماعاتها، حيث تسمح على سبيل المثال لأعضائها والوزراء أو من ينوبون عنهم دون سواهم.

6-4-3 استعانة اللجان بخبرات الخبراء المشهود لهم

ليس في القوانين ذات الصلة ما يمنع النواب من خلال لجانهم الاستعانة بذوي الخبرة في تدبير ملفاتهم. فعلى صعيد مشاريع القوانين يستعين الوزير الأول والحكومة بالخبرة في إعداد النصوص وصياغتها، أما على مستوى المقترحات فمن حق النواب الاستعانة بالأطر العاملة في المصالح البرلمانية والموظفين. كما يمكنها الاستفادة من

الكفاءات المنتمية لأحزابها. غير ما تجدر الإشارة إليه ان موضوع الخبرة ، بالمعنى العلمي والموضوعي ، لم يدخل بعد في ثقافة المؤسسة التشريعية، لاعتبارات سبق اتيانها في اكثر من مقطع من هذا التقرير. فخلافا لما جاء في نتائج الاستبيان، واستنادا الى المقابلات التي أجريناها مع عدد من اعضاء البرلمان، تبين ان الخبرة لا تتم عبر قنوات مهنية او خاصة بل غالبا ما يقع الاعتماد على مناصلي الاحزاب او المناصرين لبرامجهم، الامر الذي يفسر الاهتمام المتزايد بضرورة اللجوء الى بيوت الخبرة ان وجدت لتطوير العمل البرلماني.

5-3 ملاءمة النظام الداخلي للأداء البرلماني 3-5-1 ضمانة النظام الداخلي تنوع الاتجاهات والانتماءات داخل البرلمان

يفترض في النظام الداخلي أن يكون مطابقا لروح الدستور ومنسجما مع أحكامه. فحيث أن الدستور، وفق فصول كثيرة، يضمن حق المساواة، والتعددية الحزبية، وحق الانضمام إلى فريق برلماني أو الانتساب إليه، فإنه من المنطقي أن يكون تنوع الانتماءات مقبولا وواردا في تشكيل الخارطة البرلمانية، ولعل ما يميز الحالة المغربية الطابع الفسيفسائي لمؤسسته التشريعية.

3-5-2 ضمانة النظام الداخلي حرية التعبير والنقاش لجميع الأعضاء

يضمن الدستور للنواب حرية التعبير والنقاش ويمدهم بالحصانة لممارسة هذا الحق. لذلك، جاء النظام الداخلي مطابقا له في هذا المضمار، بيد أن على الحرية قيودا واضحة في نص الدستور نفسه تتعلق بعدم السماح بالجدال في النظام الإسلامي، والنظام الملكي وشخص الملك.

3-5-3 ضمانة النظام الداخلي حق انتماء النواب بالمشاركة في اللجان

حددت أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب عدد اللجان، كما حدد عدد الأعضاء المنتمين إليها. لذلك، يحق لكل عضو الحضور في لجنته كما يمنع عليه أن يكون عضوا في أكثر من لجنة. كما أن النواب غير المنتسبين إلى فريق نيابي يمكن تعيينهم، في حدود العدد المقرر من لدن مكتب المجلس في اللجان الدائمة. فهكذا، دون أن يشير النظام الداخلي لإمكانية حضور أعضاء مجلسي البرلمان أشغال لجنة دائمة من غير ان يكونوا منتسبين إليها، سمح بمقتضى المادة الحادية والأربعين (41) للوزراء أن يحضروا الاجتماعات كما يمكن لهم الاستعانة بمن يعينونهم لهذا الغرض.

3-5-4 تسهيل النظام الداخلي عمل البرلمان لتحقيق المهام المنوطة به

يفترض في النظام الداخلي أن يكون من جهة مطابقا للدستور، كما مطلوب منه أن تكون أحكامه ميسرة لأعمال اللجان وضامنة لفعاليتها، كما يستلزم من المجلس الدستوري الذي يفحص مدى مطابقتة للدستور أن يقوم بعملية التشذيب والتنقيح. غير أن الذي حدث، حين عودة المغرب إلى نظام الثنائية المجلسية مع دستور 1996، وجود تباين بين نظامي مجلسي البرلمان. فعلى الرغم من المراجعة التي شملت النظام الداخلي للمجلسين في 14 ابريل/نيسان 1998 لمواكبة التطور الحاصل في تركيبه البرلمان المغربي بإعادة اعتماد نظام الغرفتين، فقد أبانت الممارسة محدوديتها، والأهم تبين للفاعلين السياسيين والسلطات العليا في الدولة وكأن الأمر يتعلق ببرلمانين وليس ببرلمان ذي غرفتين، نظرا لتعارض الأحكام والمقتضيات الواردة في نظامي المجلسين، فكانت مراجعة 25 مايو/أيار 2004 الهادفة إلى إدخال قدر كبير من المواءمة بين النظامين، إما بغرض التخفيف من كثرة المواد أوتفادي تكرارها وإعادة صياغتها بقدر من الحبكة والانسجام.

3-5-5 وضوح النظام الداخلي

سعت مراجعة 25 مايو/أيار 2004 إلى توضيح النظام الداخلي لمجلس النواب والمواءمة بينه وبين النظام الداخلي لمجلس المستشارين. وقد توفق المجلس الدستوري، باعتباره جهازا مختصا في فحص دستورية أحكام ومقتضيات النظام الداخلي، في جعل المواءمة بين النظامين الداخليين واضحة وممكنة. ومع ذلك، نشاطر التقرير استنتاجه بان النظام الداخلي يحتاج الى توضيح اكثر لاحكامه ومقتضياته كي يغدو قادرا علة تطوير الحياة الداخلية للمؤسسة التشريعية، وهو ما يستلزم اصلاحه مستقبلا كما اشار الفصل الثالث من هذا التقرير الى ذلك.

3-6 فاعلية الفرق البرلمانية

جاء الدستور المغربي خلوا من مصطلح "كتلة"، وبالمقابل تمت الإشارة إلى "فريق" groupe في الفصلين السابع والثلاثين والثامن والثلاثين منه. وإذا كانت الوثيقة الدستورية لم تتعرض بالتفصيل إلى هذا الموضوع فقد تركت للنظام الداخلي صلاحية تدقيق المقتضيات الخاصة بالفرق البرلمانية.

3-6-1 تنظيم الفرق البرلمانية على أساس نظام داخلي لكل منها:

ليس في الدستور ولا في النظام الداخلي ما يلزم الفرق البرلمانية على وضع نظام داخلي خاص بها. بيد أن هناك من الفرق، وهي قليلة جداً، من قام بذلك، كما هو حال حزب فريق العدالة والتنمية على سبيل المثال.

3-1-6-1 الالتزام بنظام الفرق الداخلي

تشكو الفرق البرلمانية، بدرجات مختلفة، من ضعف انضباط أعضائها للالتزامات المتضمنة في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمون إليه، وتلك التي كانت في أساس ترشيحهم، أي تعهداتهم لأحزابهم. وفي هذا الصدد يمكن التمييز بين الأحزاب التاريخية (الأحزاب سلفية الحركة الوطنية)، والتنظيمات التي أحدثت في سياق بناء الدولة الوطنية حيث يتميز بناؤها التنظيمي بالمرونة وضعف الانضباط، ويظهر ذلك في مدى احترامها للحضور في أشغال البرلمان والمساهمة في الإنتاج التشريعي والرقابة الحكومية. فمما يجب التنبيه إليه في هذا السياق تميز أعضاء حزب العدالة والتنمية بالحضور والانضباط للنظام الداخلي.

3-1-6-2 المواظبة على حضور إجتماعات دورية

يتعذر موضوعياً الإجابة بالجزم عن هذا البند بسبب عدم وجود دراسات وأبحاث ميدانية عن الموضوع، غير أن الانطباع السائد هو ما أسلفنا قوله في النقطة أعلاه، إذ يختلف الأمر من حزب إلى آخر باختلاف بنائه التنظيمي.

3-1-6-3 المشاركة في أعمالها على أساس جدول أعمال

يفترض في الفرق النيابية أن تشتغل وفق مبادئ وأساليب عقلانية وفي مقدمتها أن يكون لاجتماعاتها الدورية جدول أعمال يحدد الأولويات ويتابع المنجزات ويرسم الاستراتيجيات. يشار على أن الفرق البرلمانية تجتمع بدعوة وتنسيق من رئيسها، الذي يلعب دوراً مركزياً في تحديد جدول أعمال الاجتماع، الذي يكون غالباً متوافقاً مع أجندة حزبه.

3-6-2 التزام أعضاء الفرق بالقرارات

يشكو أداء الفرق البرلمانية، إضافة إلى القيود الواردة في القوانين ذات الصلة، من أعطاب مرتبطة بالفرق نفسها. فمن سمات الفرق البرلمانية في النظم الديمقراطية انتسابها إلى إطار فكري سياسي مشترك ودفاعها الجماعي عن برنامج يعكس تصوراتها وخياراتها، واحترامها للضوابط المنظمة لعملها كفريق أو كتلة. بيد أن هذا الأمر لا يتوفر

بكامل عناصره في الحالة المغربية، حيث تتأسس الفرق أحيانا بهدف الاستفادة من الامتيازات التي تمنحها القوانين ذات الصلة للفرق النيابية في مجال التشريع والرقابة، أو الامتيازات المادية والتقنية كمقر الفريق ومستلزماته، والموظفين المنتدبين لديه. كما تفتقد إلى الإلتزام السياسي الناجم عن ضعف التأطير الإيديولوجي، وتواضع انغراس فكرة الحزب في وحي أعضائها، الأمر الذي يفسر ظاهرة البرلمانين الرحل المميزة للبرلمان المغربي، أي ذلك السلوك الذي يجعل النائب ينتقل من فريق إلى آخر دون مراعاة الإلتزامات الفكرية والتنظيمية التي تربطه بالحزب أو الهيئة التي كانت في أصل إنتدابه ودعم ترشيحه، وقد استفحلت هذه الظاهرة في المشهد البرلماني المغربي، إذ سجلت خلال الولاية التشريعية السادسة (1997-2002)، سجلت 121 حركة انتقال للنواب من فريق إلى آخر، وهو ما يعادل ثلث أعضاء مجلس النواب البالغ عددهم 325 عضوا، مما يفيد أن 38% من النواب غيروا انتماءاتهم من كتلة إلى أخرى، الأمر الذي يضر بالأداء البرلماني ويحد من فاعليته⁸³، علما أن قانون الأحزاب الجديد، الموافق عليه في 28 دجنبر/كانون الأول 2005 حظر على البرلمانين تغيير انتماءاتهم السياسية خلال الولاية التشريعية، أي منعهم موضوعيا من الترحال بين الفرق النيابية⁸⁴، وهو ما لم يكن متاحا من قبل سواء في نص الدستور أو في القوانين ذات الصلة.

3-6-3 تشجيع النظام الداخلي للبرلمان قيام فرق برلمانية منظمة وفاعلة

أفرد النظام الداخلي لمجلس النواب كما تم تعديله في 25 مايو/أيار 2004، بابا خامسا من ست مواد (24.25.26.27.28.29) للفرق النيابية، موضحا طريقة تكوينها، والعدد الواجب لقيامها، والمقتضيات المنظمة لعلاقاتها برئيس المجلس، سيما الأخبار الواجب إمداده بها في موضوعات الاستقالة والإقالة والانخراط والانتساب، والإمكانات المادية والموارد البشرية الواجب توفيرها لأداء عملها، والأمور المحظورة عليها من قبيل تأسيس جمعيات للدفاع عن مصالحها الشخصية والمهنية داخل المجلس...

3-7-3 فاعلية الأجهزة الإدارية والفنية 3-7-1 وجود وحدات فنية داخل البرلمان

إذا كان المقصود ب "وحدات فنية" المصالح والأقسام، فالبرلمان المغربي، باعتباره مؤسسة دستورية فيه العديد من المصالح والأقسام، بيد أنه لا يتوفر، وهذه إحدى نقاط ضعفه، على هيكل تنظيمي organigramme، حيث شرع منذ مدة في إعداده، بغية تنظيم وعقلنة مكوناته الإدارية الداخلية. أما وحدات التحليل المالي والاقتصادي والمعلوماتي، فلا وجود لها كوحدات قارة في بنية البرلمان، اللهم ما تقوم به الفرق أحيانا

⁸³ - للإشارة إلى أثر الترحال على استقرار الفرق واستمرارها هذا، كما يضر بالميزانية المخصصة للفرق، حيث يؤدي تعدد هذه الأخيرة إلى تفتيت الجهود المالية والتقنية.

⁸⁴ - انظر المادة 5 من قانون الأحزاب الجديد.

من عمليات تتبع وصياغة التقارير حول قضايا محددة. بيد ان هناك الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان التي تقوم بعملية التتبع الكمي للنشاط البرلماني.

3-7-1-1 اعتماد المعايير العلمية والموضوعية في التعيين

تغلب إلى حد ما على عملية انتقاء الموارد البشرية الاعتبارات الشخصية عوض متطلبات الكفاءة والفعالية، وإذا كان من الصعوبة إثبات هذا الأمر، فإن ثمة شعورا سائدا بأن معايير التعيين استندت في العديد من الحالات إلى منطق إرضاء الفرق والنواب أكثر من احتكامها إلى مستلزمات الكفاءة وتكافؤ الفرص والتنافس الحر والمفتوح، علما أن أحكام النظام الداخلي تجيز لمجلسي البرلمان، من خلال المكتب، صلاحية الإشراف على تنظيم المرافق الإدارية والمالية التابعة لهما⁸⁵، ويمكن عند الاقتضاء الاستفادة من خبرات وكفاءات الموظفين التابعين للإدارة العمومية عن طريق عملية الإلحاق.⁸⁶ وفي هذا الصدد، جاءت نتائج الاستبيان مطابقة لما خلصت إليه مقاطع التقرير اعلاه، وكان طبيعيا جدا ان يُقرَّ البرلمانين وليس الموظفين بعدم توفر المعايير العلمية والموضوعية في انتقاء موظفي الغرفتين.

3-7-1-2 عدد كاف من الموظفين الكفؤين

تشكو المؤسسة البرلمانية من محدودية عدد الموظفين بشكل عام، وقلة الكفؤين منهم. فلو أخذنا الإطار الإداري والفني لمجلس النواب كعينة للدراسة، بحكم التراكم الذي عرفته هذه الغرفة منذ 1963، للاحظنا أوجه القصور الموماً إليها أعلاه، والمتحكمة في فعالية أداء المؤسسة التشريعية. فحسب الإحصائيات الحديثة، التي تمكنا من الحصول عليها، يتوفر مجلس النواب على حوالي 261 موظفا موزعين على نحو عشرين مصلحة، إضافة إلى الفرق واللجان البرلمانية، منها ما له صلة بأعمال المجلس، ومنها ما يقتصر دوره على تقديم الدعم "الفني و اللوجيستي للمواضيع ذات الصلة بالنقل والطباعة، والنشر، والهاتف، والمعدات، والصيانة، والحسابات...بيد أن المهم لدينا في هذا المقام الموارد البشرية الفنية المساهمة بشكل مباشر في التحضير والمتابعة والتنسيق لمختلف أنشطة المجلس في مجالي التشريع والرقابة. فهكذا، يوضح التحليل الكمي لتوزيع الموارد البشرية حسب أهم المصالح ما يلي:

المصلحة	التشريع	الأسئلة	اللجان	الجلسات العامة	الإعلاميات	الدراسات والترجمة	الديوان	الفرق
العدد	06	07	32	12	08	03	05	56
النسبة	2.3	2.7	12.26	4.6	3.1	1.14	1.9	21.45

⁸⁵ - انظر المادة 27 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين (1998)، والمادة 22 من النظام الداخلي لمجلس النواب (25 مايو/ايار 2004)

⁸⁶ - انظر المادة السابعة والثلاثين من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المشار إليه أعلاه

ولعل واقع الضعف تعززه المقاربة النوعية لعامل الموارد البشرية الفنية والإدارية كما هو مبين في الجدول أسفله:

المجموع	ابتدائي إعدادي ثانوي	مهندس دولة	دبلوم الدراسات العليا	الإجازة	المستوى الدراسي
261	188	2	8	63	عدد الأطر
%100	%72.03	%0.76	%3.06	%24.13	النسبة %

3-1-7-3 دورات تدريبية إلزامية لموظفي البرلمان

لم ترتق فكرة التكوين المستمر إلى مستوى أن تصبح جزءا من الثقافة الناظمة للعمل الإداري البرلماني .. بيد أن هناك وعيا متناميا بأهمية التكوين وإعادة التكوين في تطوير ودعم قدرات الموظفين داخل المؤسسة التشريعية، وفي هذا الصدد استفاد الطاقم الإداري البرلماني من سلسلة من الدورات التكوينية في إطار برامج التعاون الدولي، من قبيل تلك التي تم تنفيذها في إطار الاتفاقية المبرمة بين البرلمان والوكالة الأمريكية للتنمية الخاصة بدعم أعمال البرلمان.

4-1-7-3 رواتب الموظفين البرلمانيين

ليست لموظفي البرلمان نظرة واحدة وموحدة لرواتبهم ومدى شعورهم بالارتياح بقيمتها. ففي استطلاع قمنا به مع كوكبة من الموظفين، لمسنا وجود اختلافات في التقييم مفادها أن هناك ارتياحا لدى الأطر العليا (رؤساء المصالح والأقسام أساسا) عن المرتبات التي يتقاضونها، بل إن بعضهم أشار إلى أنهم يتمتعون بأعلى التعويضات في إطار سلم الوظيفة العمومية، غير أن رأي الموظفين المتوسطين والصغار مخالف لنظرائهم، حيث يشكون من ضعف الرواتب ومحدودية استجابتها لمتطلبات عيشهم.

2-7-3 وجود مكتبة متطورة/ مركز دراسات وتوثيق/ بنك معلومات في البرلمان

تعتبر مكتبة البرلمان المغربي متواضعة قياسا لنظرائها في بلدان كثيرة. ففي استطلاع لرأي مديرها السابق تبين لنا أنها في حاجة إلى دعم وتطوير كبيرين، سواء على صعيد تغذيتها بالمصادر والمراجع والدوريات ذات الشأن، أو من خلال إعادة بنائها لتغدو فضاء علميا صالحا للاستثمار من طرف أعضاء البرلمان والباحثين، أو من خلال

مكنتها وربطها بشبكات الاتصال و المعلومات. من جهة ثانية، لا يوجد مركز دراسات أو توثيق، غير أن الفكرة واردة لدى المشتغلين في المؤسسة البرلمانية أو الباحثين في إحداث مركز دراسات أو مرصد حول العمل البرلماني، كما لا يوجد بنك معلومات، بيد أن في إطار برنامج التعاون مع الوكالة الأمريكية للتنمية، المشار إليه أعلاه، تم إحداث قاعدة بيانات حول مجالات الخبرة التي يمكن للبرلمان اللجوء إليها عند الحاجة، ويبدو، خلافا لما ورد في تقرير الاستبيان، أن الصعوبات أعلاه حاضرة في وعي كل مكونات البرلمان وهناك تصميم للاستفادة من الامكانيات التي يتيحها التعاون الدولي لتطوير القدرات التوثيقية واللوجستية للبرلمان المغربي.

3-7-3 وجود المباني والتجهيزات الضرورية

يعتبر البرلمان الحالي غير كاف من حيث البنايات والتجهيزات اللازمة لأداء مهامه، وقد ازداد المشكل تعقيدا مع إحداث الغرفة الثانية في دستور 1996 وانتخاب المجلس الثاني في دجنبر/كانون الأول من عام 1997. ينتظر أن يخفف الضغط الناجم عن قلة المباني مع افتتاح التوسيعات الجديدة التي شرع في بنائها منذ مدة، غير أن التقديرات ذات الشأن تشير إلى حاجة البرلمان إلى مقر جديد وبنايات أكبر بتجهيزات أكثر عصرية.

يفترض في البرلمان الاستفادة من الوسائل العصرية التي تتيحها التكنولوجيات الحديثة في مجال الاتصال والتواصل، فلم يعد بمقدرة العمل المؤسسي البقاء بعيدا عن الإمكانيات الواسعة التي توفرها المعرفة الرقمية. بيد أن البرلمان المغربي، وعلى الرغم من المجهودات المبذولة في السنوات الأخيرة، يبقى في حاجة ماسة إلى تطوير بنيته ذات الصلة بالنشر والتوثيق والإعلام والمكننة، وتبسيط وتوفير الولوج إلى الخدمة البرلمانية لأعضائه والمواطنين على حد سواء. فاعتمادا على المعايير التي أقرها الاتحاد البرلماني الدولي في مؤتمره في عمان (ابريل/نيسان 2000) تم إعداد موقع على شبكة الانترنت وإعداد بنك للمعطيات القانونية يحتوي على النصوص الصادرة منذ عام 1912 باللغتين العربية والفرنسية، علاوة على القوانين الجبائية والضريبية الممتدة خلال الفترة نفسها، وهي معطيات موضوعة رهن إشارة النواب وموظفي المجلس.

4-7-3 نشر القوانين التي يقرها البرلمان في نشرة صادرة عنه

الأصل أن تنشر القوانين في الجريدة الرسمية كي تصبح نافذة وذات قوة إلزامية، غير أن البرلمان يضمن تقاريره النصوص المصادق عليها إلى جانب ملخصات عن المناقشات والتعديلات، وعروض الوزراء، وبيانات حول اجتماعات ذات الشأن، كما أن هناك نشرات خاصة داخلية وللعوموم تعكس نشاط البرلمان في مجالات التشريع والرقابة والدبلوماسية البرلمانية.

5-7-3 نشر التقارير التي تصدر عن البرلمان في نشرة خاصة

تصدر عن كل لجنة من لجان المجلسين تقارير عن النصوص القانونية متضمنة المعلومات المشار إليها في البند أعلاه.

8-3 كفاية البرلمانيين

1-8-3 مدى استيعاب البرلمانيين لدورهم

يعتبر البرلمانيون ملزمين مبدئياً باستيعاب الأدوار التي تستوجبها وظيفة التمثيل والنيابة عن المواطنين. غير أن ذلك مرتبط عملياً بوعيهم السياسي ودرجة حرص أحزابهم وتنظيماتهم السياسية على إذكاء روح الاستيعاب والسهر على متابعتها في ممارستهم.

1-1-8-3 استيعاب النصوص الدستورية والقوانين

تعتبر درجة استيعاب النصوص الدستورية والقوانين ضعيفة بشكل عام، ومتباينة من حيث الدرجة من نائب إلى آخر ومن فريق إلى آخر، لأسباب متنوعة ذات الصلة بالخلفيات التعليمية للبرلمانيين، ودرجة استعدادهم لإعادة التكوين بما يتجاوب مع متطلبات وظيفتهم النيابية، وطبيعة تأطير أحزابهم، ومدى قابليتهم للانفتاح على الإمكانيات العصرية المتاحة في مجال الخبرة، سيما في الأمور ذات الصبغة الفنية والتقنية الدقيقة كالأمور المالية والعلمية المختصة.

2-1-8-3 آليات عمل البرلمان

يعتبر النظام الداخلي والقوانين ذات الصلة وثائق مهمة لفهم العمل البرلماني واستيعاب آلياته، غير أن للممارسة دوراً مهماً في تطوير ممارسة النائب وصقل تجربته، ويبدو أن البرلمان المغربي في حاجة إلى تعميق أدائه لمراكمة تقاليد قادرة على تكوين ثقافة برلمانية مستوعبة لآليات العمل والنصوص الناظمة له، وهو ما لا يمكن ملامسته في الجلسات العامة الموثقة، وما تنشره الصحافة المواكبة أحياناً لأشغال المؤسسة التشريعية.

3-1-8-3 كيفية عمل الأنظمة الديمقراطية

يفترض في الزيارات التي يقوم بها البرلمانيون في إطار ما يسمى "الدبلوماسية البرلمانية" أن تكون فرصة لهم للاطلاع على تجارب النظم الديمقراطية والاستفادة منها،

غير أن هذا الأمر لا يعطي مفعوله الايجابي إذا لم تكن ثقافة المعني بالأمر (النائب) حاضرة لما لدى الآخر ومستوعبة قيمة ما راكمته.

2-8-3 قدرة المشرع للوصول إلى المعلومات المطلوبة لممارسة مهام التشريع والرقابة

يعتبر الوصول إلى المعلومة حقاً للمواطن، فبالأحرى للنائب الذي يمارس وظيفة التمثيلية. غير أن الواقع خلافًا لذلك لا يدل على توفر شروط ممارسة هذا الحق. لذلك، تبدو الحكومة مستحكمة أكثر في مصادر المعلومات عملياً، وإن كان الدستور والقوانين ذات الصلة تسمح للنائب بهذا الحق.

3-8-3 إجراء دورات تدريبية للبرلمانيين

ليس في النظام الداخلي لمجلس البرلمان ما ينص على هذه الإمكانية، غير أن ليس هناك ما يمنعها.. بيد أن الفكرة غير ناضجة في وعي المؤسسة التشريعية لأسباب ذات صلة بنظرة البرلماني لنفسه واستعداده للتكوين، ودرجة وعي القيمة التي يمكن أن يستخلصها من التكوين، فالحاصل قيام الأحزاب ببعض الدورات لأعضاء فرقتها، أو تنظيم لقاءات حوارية حول مواضيع ذات أهمية راهنية في إطار تعاون البرلمان مع بعض المنظمات الدولية، أو اللقاءات التي تتاح للبرلمانيين في إطار زياراتهم ومشاركاتهم في نطاق الدبلوماسية البرلمانية، غير ذلك، نعتقد، خلاف لما ورد في نتائج استبيان الخبراء، إلى أن المؤسسة التشريعية في حاجة لأن يصبح التكوين وإعادة التكوين بُعداً أساسياً في ثقافة أعضائها، وهو ما يصعب ملامسته الآن.

4- النزاهة

تعد النزاهة أحد المبادئ القوية لقيام وتحقق البرلمان الصالح. وإذا كان من الصعوبة التمييز بين الجانب المادي والمعياري في موضوع النزاهة، فإن ثمة ما يساعد على قياس درجة تحقق هذا المبدأ من عدمه.

1-4 الأخلاقيات البرلمانية

1-1-4 وجود قواعد محددة مكتوبة بشأن سلوك البرلمانيين

لا وجود لأية قواعد محددة ومكتوبة صادرة عن البرلمان نفسه. 2-1-4 تحديد القواعد بشأن سلوك البرلمانين

ففي الحالة المغربية ليست هناك مدونة أخلاقيات أو ميثاق شرف مكتوب ومحدد يمكن الاستناد إليه لقياس سلوك البرلمانين أثناء مزاولتهم مسؤوليات التمثيلية، غير أن هناك الدستور والقوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية ونصوصاً أخرى ذات الصلة التي تحدد الإطار الشرعي الذي ينبغي ممارسة مهام ووظائف التمثيلية في نطاقه. فكما سبقت الإشارة في مقاطع من هذا التقرير، يفترض في الأحزاب السياسية والمنظمات المهنية أن تلعب الدور الأكبر في جعل سلوك من انتدبتهم للنيابة عنها منسجماً ومطابقاً للالتزامات المترتبة عن ولاية التمثيل.

3-1-4 وجود مؤسسة مفوض مناط بها السهر على التزام واحترام مبادئ وقواعد الأخلاقيات البرلمانية

لا توجد أية مؤسسة رسمية متمتعة بصلاحيات السهر على احترام مبادئ وقواعد الأخلاقيات البرلمانية، فالأمر متروك لضمير البرلمان نفسه وحزبه، ورهين أيضاً بـ "لجنة الحصانة البرلمانية"، حين يتعلق الأمر بطلبات إيقاف أو اعتقال أحد النواب، أو الإجراءات التأديبية التي يمكن اتخاذها في حق النائب أثناء الجلسات العامة (السب أو الشتم، العنف) أو خلال أشغال اللجان.

4-1-4 عقوبات واضحة فعالة ومطبقة

ينطوي القانون الداخلي لمجلس النواب على مقتضيات واضحة في ما يتعلق بـ "التنبيه" (م 81) أو الأبعاد (م 82) أو رفع الحصانة (م 86-87-88-89-90-91). غير أن أعمال هذه المقتضيات في الحالة المغربية ضعيف جداً، مما يعقد إمكانية حصر مدى فعاليتها في تطوير سلوك البرلمانين.

5-1-4 وجود آليات رسمية وغير رسمية لجمع المعلومات بشأن سلوك البرلمانين

ليس في النظام الداخلي ما يشير إلى وجود آليات لجمع المعلومات حول سلوك النائب. بيد أن للدولة أجهزتها في القيام بذلك باعتبار البرلمان مواطننا قبل أن يكون ممثلاً، كما يمكن لحزبه القيام بذلك باعتباره مدرسة للتكوين السياسي والأخلاقي، بيد أن الصحافة تقوم أحياناً بالإشارة إلى بعض مظاهر سلوك البرلمانين كالتملص من أداء الضرائب، أو عدم احترام القانون، أو إعطاء شيكات بدون رصيد، أو استغلال مكائنتهم كنواب.

6-1-4 إمكانية وصول المواطن إلى معلومات حول الأخلاقيات البرلمانية

ليس لدى المواطن إمكانيات للوصول إلى معلومات حول أخلاقيات البرلمانيين، إلا من خلال ما يمكن أن يعاينه في دائرته أو مدينته، أو ما يمكن أن تكتب عنه الصحافة إذا كان مواظبا على الاطلاع عليها.

2-4 حسم صراع المصالح

1-2-4 قواعد معتمدة في موضوع صراع المصالح

يفترض في البرلمان نظريا أن يكون إطار للتمثيلية الوطنية وليس مؤسسة دستورية للتعبير عن مصالح جماعة أو فئة أو طائفة أو جهة أو حزب سياسي بعينه أو منظمة مهنية بذاتها، فالمعنى الأصيل للتمثيلية البرلمانية يستلزم أن يكون صوت النائب تعبيراً عن الأمة ككل. لذلك، منعت المادة التاسعة والعشرون (29) من النظام الداخلي لمجلس النواب (25 مايو/أيار 2004) على النواب تأسيس جمعيات للدفاع عن المصالح الشخصية أو المهنية داخل المجلس، كما حظرت عقد اجتماعات خاصة خارجة نطاق الاجتماعات التي تعدها أو تنظمها أجهزة مجلس النواب⁸⁷.

2-2-4 اقتران هذه القواعد بعقوبات واضحة، فعالة، وواضحة ومطبقة

ليس في النظام الداخلي أي تنصيص على العقوبات، حيث اكتفت المادة 29 من النظام الداخلي لمجلس النواب (21 مايو/أيار 2004) بالإشارة إلى منع تأسيس جمعيات للدفاع عن المصالح الشخصية أو المهنية وحظر عقد اجتماعات خاصة، وأجازت عقد اجتماعات بين النواب والنائبات ذات الاهتمام المشترك بإذن من رئيس المجلس غير أنها لم تشر إلى أية عقوبة في حالة خرق مقتضيات هذه المادة.

3-2-4 علنية المعطيات بشأن صراع المصالح ووجودها بمتناول الجمهور

تتعذر العلنية بسبب عدم وجود مدونة للأخلاقيات البرلمانية وسلطة للبرلمان في متابعة ممارستها على صعيد الواقع. لذلك، ليس بمقدور الجمهور الولوج إلى المعلومات ذات الشأن لانعدامها أصلاً، كل ما يمكن للمواطنين الاطلاع عليه هو ما قد تشير إليه الصحافة، سيما المستقلة منها أي غير الحزبية. لذلك، يمكن التأكيد، مع معدي نتائج الاستبيان، إلى أن غياب الشروط المومناً إليها اعلاه يصعب الاقرار بمدى الالتزام بالقوانين المنظمة لتضارب المصالح داخل البرلمان على صعيد الممارسة، ولئن استتكتف

⁸⁷ - تنص المادة الخامسة والأربعون من النظام الداخلي لمجلس المستشارين (1998) علاوة على مقتضيات المادة 29 من النظام الداخلي لمجلس النواب، على أنه يمنع على المستشارين تأسيس جمعيات بصفة دائمة ومؤقتة داخل المجلس.

النواب عن الاقرار بحصول هذا الامر، وافر به الموظفون فقط، فان ثمة ما يؤكد صحة قولهم وصدقية الاستنتاج الوارد في تقرير الخبراء.

4-2-4 متابعة البرلمان تطبيق هذه القواعد بفعالية

يصعب الحديث عن وجود متابعة في غياب قواعد واضحة ومطبقة أصلاً. بيد أن بإمكان البرلمان القيام بتأويل ايجابي للمقتضيات المختصرة الواردة في هذا الباب (م 29)، وهو ما لا يمكن ملامسته في أدائه بسبب ضعف انغراس مبادئه وأحكامه البرلمانية، وفي مقدمتها المساءلة والمحاسبة.

5-2-4 فرض القانون الإعلان الواضح عن المصالح الحالية

لا وجود لهذه الممارسة في أداء البرلمان للأسباب المشار إليها أعلاه. فالبرلمان عاجز عن تطبيق المقتضيات الواضحة بخصوص الاقتطاعات من الرواتب بسبب التغيب، وهي ظاهرة مستفحلة في التجربة البرلمانية المغربية، فبالأحرى فرض قانون الإعلان الواضح عن المصالح المالية الذي لا وجود لما يسمح به صراحة في النظام الداخلي.

3-4 شفافية التمويل السياسي

1-3-4 قوانين واضحة لتنظيم التمويل السياسي

تضمنت قوانين الانتخابات والمدونة الأخيرة رقم 9/97 مقتضيات خاصة بالتمويل السياسي للأحزاب والمنظمات السياسية خلال الحملات الانتخابية، كما أن هناك أحكاماً خاصة بدعم الصحافة، غير أن التجربة أبانت وجود صعوبات في تقدير درجة الوضوح في صرف مقدرات التمويل السياسي، وهو ما سعى قانون الأحزاب الجديد رقم 36/04 المصادق عليه من طرف البرلمان في 28 دجنبر/كانون الأول 2005 إلى إدخال مقتضيات جديدة من شأنها توضيح التمويل وتدقيق طرق صرفها. ونعتقد جازمين أن تفعيل هذه المقتضيات وتخويل القضاء سلطة النظر في المخالفات من شأنه المساعدة على جعل التمويل المالي للأحزاب أكثر شفافية وعقلانية مما كان عليه الأمر من قبل. ولتأكيد صحة ما ورد في تقرير نتائج استبيان الخبراء من ان هناك تيرما وتقييماً سلبياً من طرف المستجوبين بخصوص تمويل الحملة الانتخابية من خلال المال العام، نشير الى الخروقات التي شابت مؤخراً عملية تجديد ثلث اعضاء مجلس المستشارين، والتي احيل بعض الاعضاء المتهمين على القضاء.

2-3-4 فرض قوانين واضحة عن الإعلان عن المداخل والثروات والممتلكات

يتضمن النظام الداخلي لمجلس النواب مقتضيات خاصة بالتصريح بالامتلاكات والثروات والمداخيل. فقد ألزمت الفقرة الثالثة من المادة السادسة (6) النواب بأن "يقدموا إلى رئيس المجلس عند افتتاح الولاية التشريعية قائمة مفصلة لما يملكون هم وأولادهم القاصرون من عقارات أو قيم منقولة من خلال تصريح بالشرف يحررونه ويوقعونه تنفيذاً لمقتضيات المواد الأولى والثانية والثالثة والسادسة من القانون المتعلق بإقرار أعضاء مجلس النواب بالامتلاكات العقارية. بيد أن الممارسة لا تؤكد بما يكفي احترام هذه المقتضيات من جانب البرلمانين، كما أشارت إلى ذلك نتائج الاستبيان، حيث أقر بذلك المستجوبون نواباً ومستشارين، والحال أن الأمر نفسه ينطبق على أعضاء الحكومة، حيث ظلت القوانين ذات الصلة غير مفعلة على مستوى الواقع.

3-3-4 اعتماد عقوبات رادعة في هذه القوانين وتنفيذها

لم ينص النظام الداخلي على العقوبات الممكنة في حالة عدم الوفاء بتنفيذ الالتزامات الواردة في التصريح، وكذا الجهة التي لها صلاحية النظر في ترتيب العقوبات اللازمة.

4-3-4 متابعة البرلمان تنفيذ القوانين والسياسات بشأن التمويل السياسي

ليس في القوانين ذات الصلة ما يمكن البرلمان من متابعة تنفيذ القوانين والسياسات الخاصة بالتمويل السياسي، فقد تضمنت قوانين الانتخابات، سيما المدونة رقم 9/97، أحكاماً واضحة بخصوص تحديد مساهمة الدولة في تمويل الحملات الانتخابية، والأمر نفسه تعرضت له المادتان 28 و 29 من قانون الأحزاب الجديد رقم 36/04، كما انطوى هذا الأخير على جملة من الإجراءات المشددة على شفافية صرف مالية الأحزاب وإنفاقها وإلزام الأحزاب بالتقيد بها.. بيد أن لا مدونة الانتخابات ولا قانون الأحزاب الجديد لم يشير إلى دور البرلمان في هذا المجال بل أوكلا ذلك إلى الجهات القضائية ذات الشأن، علماً أن القانون الجديد للأحزاب المصادق عليه من طرف البرلمان في 28 دجنبر/كانون الأول 2005، لم تنظم أية انتخابات في إطاره وسننتظر الانتخابات التشريعية لعام 2007 كي تأخذ بعين الاعتبار المقتضيات الجديدة لقانون الأحزاب.

5-3-4 إمكانية وصول المواطن إلى معلومات حول التمويل السياسي

يعتبر وصول المواطن إلى معلومات حول التمويل السياسي متاحاً نظرياً من خلال الآليات المتضمنة في النصوص الخاصة بمصادر التمويل وطرق صرفه وإنفاقه، بيد أن هناك صعوبات في الوصول إليها على صعيد الواقع بسبب محدودية الخفية التعليمية للمواطنين (عامل الأمية وتواضع قدرات الاطلاع)، وضعف الوسائل اللوجستية المسهلة لعملية الوصول إلى المعلومات.

4-4 شفافية في ممارسة المهام 1-4-4 آلية شفافة للمناقشة والتصويت

يتضمن الدستور والقوانين ذات الصلة العديد من الآليات، التي تمكن العمل البرلماني بقدر كبير من الشفافية في المناقشة والتصويت سواء على صعيد سن القوانين (الإنتاج التشريعي) أو على مستوى الرقابة على أعمال الحكومة. غير أن البرلمان قد شهد في السنوات الأخيرة ممارسة قد تحد من حظوظ الشفافية، يتعلق الأمر بالتوافق بين الفاعلين السياسيين خارج مؤسسة البرلمان، وقد لوحظ أن البرلمان تحول نتيجة هذه الممارسة إلى ما يشبه غرفة للتسجيل في بعض القوانين الأساسية، وضعفت بالنتيجة، سلطة البرلمانيين في المناقشة والتصويت.

2-4-4 بث جلسات البرلمان في وسائل الإعلام المرئي

تبث الجلسات العامة للبرلمان في وسائل الإعلام المرئي والمسموع، سيما جلسات الأسئلة الشفهية، كما تعطي وسائل الإعلام بعد الفينة والأخرى مختصرات عن أشغال اللجان وكذا أنشطة الدبلوماسية البرلمانية.

3-4-4 إتاحة الفرصة أمام المواطنين لحضور جلسات البرلمان ولجانه

سمح الفصل الثالث والأربعون بعمومية جلسات مجلسي البرلمان، ما لم يطلب الوزير الأول وثلاث الأعضاء بأن تكون سرية. لذلك، يحق للمواطنين متابعة أشغال الجلسات العامة، غير أنهم لا يحق لهم حضور أعمال اللجان، فقد أجاز الفصل الثاني والأربعون للوزراء أو من ينوبون عنهم بالحضور دون سواهم.

4-4-4 نشر محاضر الجلسات والمناقشات

قضى الفصل الثالث والأربعون من دستور 1996 بان ينشر محضر المناقشات برمته بالجريدة الرسمية، وأكدت المادة التاسعة والستون (69) من النظام الداخلي لمجلس النواب ذلك استنادا على أحكام (م 43)، كما قضت بأن يتم إنجاز تقرير بالوسائل المعلوماتية والسمعية البصرية خاصة بمناقشات الجلسة العمومية تنشر وتوزع طبقا للشروط المحددة من لدن المكتب.

5-4-4 استطاعة من يشاء من المواطنين الاطلاع على محفوظات البرلمان

جاءت مقتضيات النظام الداخلي لمجلسي البرلمان خلوة من أية إشارة إلى هذا الأمر. غير أن ما لم يشر إليه القانون صراحة بالمنع لا يعد محرما. فنظريا من حق

المواطنين الاطلاع على محفوظات مؤسسة يعتبرون مصدر سيادتها، بيد أن الواقع يعكس خلافاً لذلك صعوبات تحقيق هذا الحق.

5-4 عدم التمييز بين المواطنين ومعاملتهم بالمساواة 1-5-4 عدم انحياز البرلمان في اتخاذ قراراته لصالح فئة من المواطنين على حساب فئات أخرى

يعتبر البرلمان إطاراً لتمثيل كافة المواطنين وليس مؤسسة لصالح فئة على حساب أخرى. لذلك، يفترض فيه أن يكون جهازاً لتشريع القوانين ذات الصلة بالمصلحة العامة. بيد أن الواقع غير ذلك، فالبرلمانات في كل النظم هي مجالات لصراع المصالح وتنافسها، وأجودها تلك التي تستطيع خلق توافقات وأرضيات مشتركة حول النصوص القانونية.

2-5-4 لا تتم القوانين التي يقرها البرلمان عن أي تمييز

يفترض في البرلمان الدفاع عن عدم التمييز في ما يصدر من قوانين، بيد أن هناك وعياً متصاعداً أهمية إعادة الاعتبار لبعض الفئات الاجتماعية في النصوص القانونية الصادرة عن البرلمان، كالطفل والمرأة، والمعاقين، انسجاماً مع الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها المغرب في هذا المجال، واحتراماً لما ورد في ديباجة الدستور منذ 1992، أي تمسك المغرب بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها دولياً.

3-5-4 تشريعات لمنع التمييز

هناك العديد من القوانين التي وافق المغرب بمقتضاها على اتفاقيات دولية ذات صلة بالطفل والمرأة وأخرى لها صلة بالشغل (اتفاقيات منظمة العمل الدولية والمنظمة العربية للشغل). بيد أن عدداً منها يحتاج إلى التصديق وإصدار قوانين لأجرأة تطبيقها.

6-4 الالتزام باحترام الدستور 1-6-4 وجود هيئة/آلية مستقلة تنظر في دستورية القوانين

أخذ المغرب منذ الدستور الأول لعام 1962 بمبدأ الرقابة على دستورية القوانين من خلال الغرفة الدستورية (1962-1992)، ثم بعد الإصلاح الدستوري لعام 1992 أحدث جهازاً مستقلاً عضواً لهذا الغرض، أي المجلس الدستوري الذي أفرد له باباً خاصاً، هو الباب السادس والأربعون من الدستور (1996: فصول 78-79-80-81).

فإضافة إلى استقلال المجلس عن قضاء المجلس الأعلى، حيث كانت الغرفة الدستورية أحد غرفه، توسعت صلاحية المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين، بالتنسيق على مراقبة دستورية القوانين العادية وتوسيع دائرة الإحالة لتشمل إضافة إلى الملك والوزير الأول ربع أعضاء مجلس النواب وربع أعضاء مجلس المستشارين. بيد أن دوره يحتاج إلى تطوير في مجال الرقابة لتشمل المعاهدات الدولية، وينتقل المجلس من الإكتفاء بالتأكد من سلامة الشكل إلى فحص شرعية المضمون.

2-6-4 وضع البرلمان قوانين تتوافق مع نص الدستور

يفترض في عمل البرلمان، بل يجب أن يكون محترما للدستور، أي للشرعية الدستورية، وحتى حين لا يتوافق مع روح هذه الأخيرة، يحق للملك وفقا للفصل 19 أن يرجعه إلى صواب الطريق، كما أن من واجب القضاء الدستوري أن ينبهه إلى ذلك.. بل قد حدث في مناسبات عديدة أن لم تحترم مقتضياته الداخلية أو أصدر قوانين عادية تتضمن أحكاما غير مطابقة للدستور، ولم تتم إحالتها على المجلس الدستوري، لعل آخرها الفصل الرابع من قانون الأحزاب الجديد (رقم 36/04) الذي يتناقض مع منطوق الفصل الثالث من الدستور.

الفصل الثالث: حول بعض مداخل إصلاح البرلمان المغربي

يستمد إصلاح المؤسسة البرلمانية أهميته من رصيد البرلمان نفسه، وطبيعة تجاربه النيابية، وحجم الآمال المعقودة عليه. فمن اللافت للانتباه أن بقدر ما تعرف صورة البرلمان تراجعا منتظما في وعي الناس وإدراكهم الجمعي بالقدر نفسه تزداد رهاناتهم على الدور الذي يجب أن يلعبه البرلمان في تطوير أوضاعهم، عبر مساهمته في رسم السياسات العامة، والرقابة على أعمال الحكومة، وإنجاز الأهداف المركزية للتمثيلية. فمن المقاصد الكبرى لعملية الإصلاح أن يصبح البرلمان **فعالا**، ليس فقط في ما يمكن أن تناط به من صلاحيات جديدة، ولكن في ما خولته أحكام الدستور من اختصاصات وإمكانيات. صحيح أن رصيد المؤسسة التشريعية في مجال الإنتاج التشريعي متواضع جدا إذا ما قيس بما لدى الحكومة، فنسبة مقترحاته لم تتجاوز في أفضل الحالات نسبة 9%، إذا ما قورنت بمشاريع الحكومة (91%)، وصحيح كذلك أن استغلال الآليات الدستورية في مجال الرقابة (ملتصم الرقابة، الأسئلة، سحب الثقة، لجان تقصي الحقائق) لازل ضعيفا بسبب طبيعة الإجراءات والشروط الدستورية ذات الصلة⁸⁸، بيد أن المطلوب من البرلمان أن ينتقل على صعيد أدائه من **الأنماط التقليدية**

⁸⁸ - فعلى سبيل المثال لا تخضع الحكومة حين تعيينها لتتصيب مزدوج من قبل الملك والبرلمان، بل تصبح قانونية بمجرد الإعلان عن تشكيلتها من طرف الملك وفقا للفصل الرابع والعشرين (24) من الدستور. كما أن البرلمان مقيد ف يوضع نظامه الداخلي، حيث يحتاج إلى موافقة

للعمل التشريعي إلى مرحلة الإبداع والفعالية والاستغلال العقلاني لما هو متاح ومباح، غير أن ذلك يشترط ثقافة جديدة تعيد الاعتبار لمفهوم التمثيلية ومقاصده. فبرلمان المستقبل، الفعال والعقلاني، يستلزم نخبة برلمانية حاملة القيم نفسها، ولن يتأتى ذلك ويتحقق على صعيد التطبيق إلا حين تسود روح الكفاءة والمسؤولية في عملية انتقاء المترشحين القادرين على إدراك مغزى التمثيلية وأبعادها، والأكثر من ذلك مستعدين للمساءلة والمحاسبة عن أعمالهم داخل هيئاتهم السياسية، وفي علاقاتهم الأدبية بالجسم الانتخابي الذي فوض السيادة لهم.

**يمكن التمييز في إطار إصلاح المؤسسة البرلمانية بين مستويين اثنين:
أولاً- المستوى البنيوي**

يتعلق المستوى الأول بجوهر الفكرة البرلمانية والأدوار المنوطة بها والرهانات المتوخاة منها داخل النسق السياسي المغربي. فبخصوص هذه النقطة المفصلية لم يحدث أي إصلاح نوعي من شأنه تغيير قسمة السلطة كما تم تكريسها في الدستور الأول لعام 1962، بل نذهب إلى القول أن الممارسة التي أعقبت تعطيل التجربة البرلمانية الأولى (1963-1965) وإعلان حالة الاستثناء (1965-1970) دفعت في اتجاه تراجع وتقهر وظائف البرلمان لصالح تقوية المؤسسة الملكية، وتعزيز هيمنة الحكومة على المؤسسة التشريعية، باستثناء الترميمات التي أدخلتها مراجعة كل من 4 شتنبر/أيلول 1992 و 13 شتنبر/أيلول 1996.. ظل البرلمان طيلة أكثر من أربعة عقود رهين القسمة غير المتكافئة التي كرستها الوثيقة الدستورية التأسيسية (1962)، باسم العقلنة البرلمانية المستوردة من تجربة الجمهورية الخامسة الفرنسية، وبفعل التأويل المعطى لمبدأ فصل السلطات، وبسبب الممارسات المشينة التي شابت العمليات الانتخابية، ونتيجة تدهور نظام القيم المفرز للنخبة البرلمانية داخل الأحزاب السياسية. لذلك، يعتبر أي تطور إيجابي حاصل على هذا المستوى كفيلاً بإعادة الاعتبار لمفهوم التمثيلية الذي يشكل البرلمان إطار ممارسته بامتياز.

يقترح التقرير ثلاثة مداخل لتغيير مكانة البرلمان وإعادة موقعه ضمن النسق السياسي المغربي، وهي في جوهرها تحتاج إلى شروط سياسية ومجتمعية نوعية لا نلمس وجودها بالقدر الكافي الآن، إذ يرتبط تحققها الكامل بمدى قدرة الفاعلين السياسيين على إعادة صياغة عقد اجتماعي جديد مؤسس على قدر كبير من التوازن في توزيع السلطة والثروة.

1- في الحاجة إلى توزيع دستوري جديد للسلطة

لم يشهد المغرب تغيراً نوعياً لتوزيع السلطة على الرغم من المراجعات (70-72-96-92) التي طالت الوثيقة التأسيسية الأولى فقد تمت المحافظة على القسمة نفسها مع

المجلس الدستوري عليه قبل الشروع في العمل به (ف 44)، وليست سلطة حقيقة في المجال المالي، إضافة إلى صعوبة تحقيق الأغلبية المطلقة المطلوبة لسريان نفاذ ملتزم الرقابة، أي استقالة الحكومة، بسبب التكوين الفسيفسائي للبرلمان.

التأرجح بين الابتعاد أو الاقتراب من دستور 14 دجنبر/كانون الأول 1962. لذلك، ظل البرلمان معقلنا (مقيدا)، وقد أضيفت إلى هذه الخاصية المستوردة ممارسات مشينة (ضعف حيادية العمليات الانتخابية، التراجع التدريجي للنخبة البرلمانية)، عمقت أفول القدرة الاقتراحية للبرلمان، وساهمت في تقهقر صورته لدى الناس. ليس في مكن التقرير بسط التغييرات الدستورية المطلوبة لإعادة الاعتبار للبرلمان لأن المقام لا يسمح بذلك، غير أن بوسعه الإشارة إلى أهمية أن تتقوى العناصر المدعمة للبرلمان في علاقته بالملك (إعادة النظر في مفهوم التمثيلية وفصل السلطات)، انبثاق الحكومة عن الأغلبية البرلمانية بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج سياسية وقانونية في علاقة السلطتين، مما يعني سياسيا صيرورة البرلمان سلطة فعلية وليس مرفق خدمة.

2- في ضرورة ديمقراطية الفعل الحزبي

يعتبر العمل البرلماني فعلا حزبيا بامتياز لذلك، يرتهن المفعول المنتظر من تغيير الدستور بمدى تعمق قيمة الديمقراطية في الممارسة الحزبية. فليس المطلوب أن يكتسب البرلمان موقعه الطبيعي في المنظومة الدستورية والسياسية وتعضد سلطاته اتجاه الملك والحكومة فحسب، بل الواجب أن تستوعب الأحزاب قيمة هذا التحول وتعمل على تعميقه بإمداد البرلمان بنخبة قادرة على تمثل مفهوم التمثيلية والسعي إلى الاجتهاد المبادرة والفعل والمتابعة والتقييم، الأمر الذي يستلزم تغييرا نوعيا وعميقا في الممارسة السياسية الحزبية. فقد أثبتت سيرورة التعددية الحزبية في المغرب، في علاقتها بالتجارب البرلمانية المتعاقبة، أن مفاصل أساسية من وهن العمل البرلماني مرتبط بشكل جوهري بواقع الفعل الحزبي ومحدودية الديمقراطية داخل تنظيماته وفيما بينها. صحيح أن عوامل متعددة ساهمت في تعطيل مفهوم التمثيلية وإبعاده عن دلالاته السياسية والثقافية، وفي صدارتها عسر انغراس مبدأ الحيادية الايجابية في ثقافتنا الانتخابية، بيد أن بعضا من الأحزاب ليس بيسير تقاسم مع الإدارة مسؤولية تفكير مفهوم التمثيلية وتحويله إلى فرصة للاغتناء والإثراء بدون سبب.. وبالنتيجة، شجع على تقهقر صورة البرلمان في المخيال الاجتماعي للجسم الانتخابي، فليس صدفة أن بقيت آخر الانتخابات التشريعية في المغرب (27 شتنبر/ايلول 2002) دون عتبة 36% على صعيد المشاركة الفعلية.

3- في الحاجة إلى نخبة برلمانية ذات ثقافة سياسية ديمقراطية

تمثل الثقافة الديمقراطية شرطا واقفا لقيام برلمان المستقبل، وليس البرلمان الافتراضي أو المتخيل، ويشدد التقرير على وهن الثقافة السياسية الديمقراطية كمصدر من المصادر المفسرة لمحدودية أداء البرلمان المغربي، بل نعتبر مسؤولية ما آلت إليه المؤسسة التشريعية مشتركة، وإن بدرجات متفاوتة، بين الدولة ومختلف الفاعلين السياسيين.

لقد ساهمت الدولة في استيلاء نموذج قيم حول البرلمان إلى مرفق للاغتناء، عبر شراء الذمم، وتوظيف سلطة المال، وترتيب بناء التوازنات داخل المؤسسة التشريعية، بيد أن الدولة لم تكن وحدها صانعة هذا النموذج، فقد وجدت من استنفاد قوتها التوزيعية بالاصطفاف إلى جانبها والتماهي معها، وفي القوى التي مارست المعارضة حيال عدم نزاهة الدولة وحيادها، اكتشفت مع قدم تجربتها في المعارضة أن الديمقراطية في الدولة ومؤسساتها تبدأ من بناء الديمقراطية في "الأنا"، أي في الحزب، باعتباره كيانا مستقلا عن الدولة ونموذج قيمها. لذلك، ترتب عن عسر انغراس قيمة الديمقراطية داخل الأحزاب عسر تكون نخبة برلمانية محترفة قادرة على مراكمة ثقافية سياسية ديمقراطية جديرة بالمحافظة على المغزى العميق لمفهوم التمثيلية ودلالاته السياسية والثقافية.

ثانيا- على المستوى الأفقي

يرتبط المستوى الثاني بالإصلاحات الأفقية الخاصة بعلاقة البرلمان بالحكومة والتي لا تمس عمق السلطة كما نظم توزيعها الدستور الأول (1962)، سيما من زاوية مكانة المؤسسة الملكية والممارسات التي تراكمت لاحقا نتيجة التأويلات التي مست بعض مقتضيات الدستور والمفاهيم الأساسية ذات الصلة بسير الحياة السياسية. فقد شهدت المؤسسة التشريعية سلسلة من الإصلاحات تراوحت بين التراجع عن روح دستور 1962، كما حصل في دستور 28 يوليو/تموز 1970، أو السعي إلى العودة إليها كما تم في الدستور الثالث (10 مارس/آذار 1972)، وبشكل ملحوظ في مراجعتي 1992 و 1996، والحال أن الإصلاحات من هذا المستوى ظلت في مجملها مندرجة ضمن سقف ما ورد في الوثيقة الدستورية التأسيسية لعام 1962، أي برلمان معقلن (مقيد) على صعيد اختصاصاته، محدود الأدوار والوظائف، غير ممتلك للإمكانات الدستورية والشروط الموضوعية لمراكمة ممارسة فعالة وعقلانية ومبدعة في علاقته بمختلف المؤسسات السياسية.

يشدد التقرير على أن الصلاحيات الممنوحة دستوريا للمؤسسة التشريعية لم يتم استغلالها بالقدر الأمثل، وأن المطلوب تفعيلها بالشكل الذي يجعل البرلمان أمينا على الشرعية الدستورية، أي فرض احترام تطبيق ما ورد في الوثيقة الدستورية. فليس هناك ما يمنع من استثمار كل الاختصاصات المخولة له دستوريا عبر النقاش، والتداول، والاختلاف، والبحث عن التوافقات غير المضرة بمكانته المفترضة كقوة اقتراحية إلى جانب المؤسسات الدستورية الأخرى.. فمن الجدير بالملاحظة أن البرلمانية وإن شهدت تراجعا متدرجا في مجمل التجارب، بما فيها النظم الأعرق ديمقراطيا، فقد ظل البرلمانيون مستشعرين قيمة مفهوم التمثيلية، مجتهدين في الدفاع عن القضايا الكبرى للأمة، تدعمهم في ذلك أحزابهم وتنظيماتهم السياسية، ويسندهم الرأي العام المواكب

بالنقد والتقويم لأعمالهم. فمن العناصر الجديرة بالاهتمام في إطار الإصلاح الأفقي، الذي لا يمس النواة العميقة لبنية السلطة كما دسترتها الوثيقة الدستورية لعام 1962، نذكر:

- 1- احترام مقتضيات الدستور والقوانين ذات الصلة (النظام الداخلي أساسا) بالعمل البرلماني، سواء تعلق الأمر بالمساظر والإجراءات، أو بواجبات البرلمانيين وحقوقهم والتزاماتهم، من قبيل إعادة الاعتبار للمؤسسة التشريعية في اقتراح القوانين ومناقشتها والتداول في شأنها والتصويت عليها، سواء داخل اللجان أو عبر الجلسات العامة أو ما بين الدورات، والأمر نفسه ينطبق على احترام الحضور وتفعيل المقتضيات الناظمة له، مما يساعد على جعل البرلمان سلطة فعلية للتشريع والرقابة، وليس مرفقا لتقديم خدمة.
- 2- اصلاح النظام الانتخابي بما يجعله قادرا على محاربة استعمال المال غير المشروع بشقيه العام والخاص. فقد تبين ان النظام الانتقال من الاقتراع الاحادي الاسمي الاكثري على دورة واحدة الى الاقتراع باللائحة لم يحل المشكل، بل خلق تقاليد وطقوس جديدة في هذا المضمار، كما يجب تعزيزه باصلاح التقطيع الانتخابي، لما له من صلة وثيقة به.
- 3- تكمن اهمية اصلاح التقطيع الانتخابي في تيسير صلة النواب بالناخبين. فقد تبين كيف يحول التقطيع الحالي دون امكانية تواصل النواب في بعض جهات ومناطق المغرب الموسومة بشساعة جغرافية الدوائر بناخبهم، مما يؤثر على عملهم البرلماني.
- 4- يتطلب النظام الداخلي لمجلسي البرلمان مزيدا من الاصلاحات بُغية خلق نوع من الموائمة بينهما. فعلى الرغم من التعديل الذي شهده النظام الداخلي في مايو/ايار 2004، كشفت الممارسة عت استمرار وجود ثغرات من شأنها التأثير سلباً على عمل البرلمان، سيما من زاوية التكامل المفترض بين المجلسين.
- 5- تعزيز الاستقلالية المالية للبرلمان ، سواء بالنسبة لموارده الخاصة وطرق صرفها وتدبيرها، او بالنسبة للسلطة المالية التي تمنحها اياه الوثيقة الدستورية، وفي هذا الصدد يقع التشديد على ضرورة تعديل الفصل الحادي والخمسين من الدستور بشكل تصبح احكامه واضحة بالنسبة للسلطة البرلمانية في مجال اعداد قوانين المالية، خلافا لما هو حاصل الان حيث تسيطر الحكومة [وزارة المالية] على كل شيء.

- 6- يندرج ضمن الإصلاح الأفقي تدعيم قدرات العمل البرلماني من ناحية الموارد البشرية والوسائل اللازمة لنشاطه. يحتاج البرلمان المغربي إلى بيروقراطية، بالمعنى الإيجابي، قادرة على إمداده بالقوة الضرورية لتطوير عمله الإداري والفني، والحال أن الأمر يقتضي:

أ- إحداث هيكل تنظيمي *organigramme* يوضح مصالحه وأقسامه ويحكم علاقات مكوناته بقدر كبير من الوضوح في الوظائف والمسؤوليات.

- ب- تعزيز القدرة البشرية لموظفيه بمختلف درجاتهم، مع إخضاع نظام الانتقاء لمقاييس الاستحقاق والكفاءة وجودة المردودية.
- ج- تدعيم الإمكانيات التواصلية للبرلمان عبر توسيع دائرة الاستفادة من الفرص التي تتيحها الثورة الرقمية والتكنولوجيات الجديدة.
- د- تعزيز صورة البرلمان لدى المواطنين بجعل الولوج إلى محفوظاته وأرشيفه وذاكرته ممكنا وميسرا.
- هـ- إدخال بعد التكوين المستمر وبناء القدرات في الثقافة البرلمانية، وتشجيع الانفتاح على بيوت الخبرة والكفاءات التي من شأنها مساعدة المؤسسة التشريعية على اكتساب المهارات اللازمة في القضايا ذات الطبيعة الفنية الدقيقة والمعقدة.
- 7 - أهمية اصلاح القوانين ذات الصلة بالمؤسسة التشريعية بما يسمح باحترام تطبيق القانون عليها، اي على البرلمان بمختلف مكوناته. فقد بيت التجربة كيف ان البرلمان لم يذهب بعيدا في تطبيق النصوص ذات الصل بالجزاءات الخاصة بالتغيب عن الجلسات العامة [الاقتطاعات من التعويضات] ، والترحال من حزب الى اخر، ورفع الحصانة البرلمانية، حين تكون مقتضياتها سارية في حق العضو، واحترام مسطرة المناقشة والتصويت، والتفيد بالاجال القانونية الخاصة بالمساطر التشريعية، والتصريح بالممتلكات وتقديم الاثباتات اللازمة لذلك.

على سبيل الختم

إذا كان التغيير البنوي للبرلمان المغربي سيرورة مركبة ومعقدة، ولربما غير ممكنة في الزمن المنظور (والمتوسط)، فإن الإصلاح الأفقي ممكن وضروري ومتاح.. ولربما يشكل جسرا نحو برلمان المستقبل: البرلمان الفعال والعقلاني.

قائمة المراجع

أ - الوثائق :

- 1 - دساتير المملكة المغربية لسنوات 1962/1970/1972/1992/1996
- 2 - النظام الداخلي كما اقره مجلس المستشارين في 14 ابريل 1998 ،
مصلحة الطباعة والتوزيع، مجلس المستشارين.
- 3 - حصيلة اشغال مجلس النواب ، الولاية التشريعية 1997-2002
 - ◆ الخطب الملكية امام البرلمان 1956-2002
 - ◆ خطب رئيس مجلس النواب ، 1997 - 2002
 - ◆ حصيلة اشغال مجلس النواب، 2000 - 2001
 - ◆ حصيلة اشغال مجلس المستشارين، جئرى ابريل 2003
 - ◆ حصيلة اشغال مجلس المستشارين دورة اكتوبر 2002
 - ◆ حصيلة اشغال مجلس النواب ، الولاية التشريعية الثالثة،
2002 - 1997
 - ◆ حصيلة اشغال مجلس المستشارين، دورة ابريل 2002
 - ◆ حصيلة اشغال مجلس المستشارين، دورة اكتوبر 2003
- 4 - كل شئى عن الانتخابات التشريعية 1997 ، منشورات المجلة المغربية
للادارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، ط1 ، 1998 .
- 5 - القانون الانتخابي الجديد، منشورات المجلة المغربية للادارة المحلية
والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، ط1، 1997

ب - المراجع:

- 1 - أمحمد مالكي
 - ◆ الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، [مراكش :
المطبعة الوطنية، 2001].
 - ◆ الانظمة الدستورية الكبرى، [مراكش: المطبعة الوطنية، 2005]
 - ◆ التجربة البرلمانية السادسة [1997-2002] ، [مراكش: المطبعة
الوطنية، 2006].
 - ◆ الديمقراطية داخل الاحزاب في البلاد العربية [بيروت: مركز
دراسات الوحدة العربية، 2005]. [جماعي]



- 2 - رشيد المدور، النظام الداخلي لمجلس النواب دراسة وتعليق، المملكة المغربية، البرلمان، مجلس النواب، ط1، 2005.
- 3 - عبد الاله فونتير، العمل التشريعي بالمغرب، 3 اجزاء، [الدار البيضاء: مطبعو المعارف الجديدة، 2002].
- 4 - محمد الغالي، التدخل البرلماني في مجال السياسات العامة في المغرب 1984 - 2002
- 5 - البرلمان والممارسة التشريعية في المغرب، ج2، اعمال الندوة المنظمة من طرف كلية الحقوق، الرباط، 1984، [الدار البيضاء: دار طوبقال للنشر، 1984].
- 6 - التجربة البرلمانية الرابعة 1984- 1992، [ندوة]، منشورات كلية الحقوق، 1996.