

صلاحيات البرلمان المغربي في التشريع العادي

د. حمزة لعروسي

دكتور في القانون العام

المملكة المغربية

الملخص:

بما أن التشريع يعتبر مصدر رسمي للقانون، من خلال وضع القواعد القانونية في صورة مكتوبة بواسطة السلطة المختصة في الدولة، وفقا لإجراءات محددة ومنصوص عليها في الدستور، وإذا كان للقانون مصادر متنوعة ومختلفة، فإن التشريع في هذا الإطار يحتل مكانة الصدارة وذلك نظرا لوضوحه ودقته في إنشاء وصياغة القاعدة القانونية، كما أنه يستجيب لمقتضيات تطور المجتمع وسرعة وضعه وتعديله وحتى إلغائه، إضافة إلى كونه يعمل حتما على توحيد القانون داخل الدولة الواحدة من حيث عموميته وسريانه على مجموع البلاد من أجل تنظيم مختلف شؤون الحياة في المجتمع.

ورغم الأهمية المكفولة للتشريع، ورغم كون البرلمان هو المتحدث المباشر باسم الشعب، فإن الدستور لم يخول له كل الصلاحيات المطلقة في وضع القوانين، بل عمل على عقلنته، ويعتبر هذا الأمر تقليدا دستوريا منذ صدور الدستور الأول في 14 دجنبر 1962.

الكلمات المفتاحية: الدستور، البرلمان، التشريع.

مقدمة:

يعتبر مجال القانون الاختصاص الأصلي والتقليدي للبرلمان، ذلك لأن الوظيفة التشريعية كانت في ظل الوضع التقليدي مقصورة على المجالس التشريعية وحدها¹، وفي المغرب يمارس البرلمان انطلاقاً من الإطار الدستوري الوظيفة التشريعية، وفق ميكانزمات العقلنة البرلمانية المقتبسة من نظام الجمهورية الخامسة الفرنسية²، سواء على مستوى تحديد مجال القانون، أو على مستوى آفاق الممارسة التشريعية، ففي خطاب ميشال دوبري Michel Debré أمام مجلس الدولة الفرنسي في 27 غشت 1958، أشار إلى أن إقامة "نظام برلماني حقيقي" يقتضي من بين ما يقتضيه تحديد مجال القانون، لأن "تحديد مجال القانون يعطي للتنظيم، بمعنى مسؤولية الحكومة، مجالاً واسعاً"³، لهذا نجد بأن دستور فرنسا للربع من غشت 1958 والمعدل سنة 2008 في فصله 34 قد حدد مجال القانون، وهذا الاتجاه سار عليه أيضاً المشرع المغربي حيث أضحي مجال القانون تقليداً دستوريا سارت عليه جميع الدساتير المتتالية التي عرفها المغرب، منذ أول دستور صدر سنة 1962، إلى حدود دستور 2011، والغاية من ذلك هو جعل البرلمان بطبيعة الحال يختص بالقضايا الأساسية في إطار ما يعرف بالبرلمانية المعقلنة⁴، بينما تختص الحكومة أو السلطة التنفيذية بالنظر في باقي المجالات التي لم تحدد على سبيل الحصر في الدستور حيث يبقى كل ما لا يشمل مجال القانون من اختصاص هذه الأخيرة، وبالتالي فإنه بالرغم من كون المشرع الدستوري قد أسند مهمة وضع التشريع العادي إلى السلطة التشريعية، فإن اختصاصها هذا ليس اختصاصاً مطلقاً يتناول جميع مظاهر الحياة في المجتمع وكافة الأنشطة التي يباشرها الأفراد في مختلف المجالات، بل إن الدستور يوزع ذلك بين السلطة التشريعية التي تختص بالتشريع العادي والسلطة التنفيذية التي تختص بالتشريع الفرعي⁵.

بالرجوع إلى مختلف الدساتير والمراجعات الدستورية التي شهدتها المغرب سنجد بأن مجال القانون قد عرف اتساعاً مع تطور الحياة الدستورية في المغرب، ذلك بأن لائحة مجال القانون كانت ضيقة في دستور 1962 وقد تم تحديدها على سبيل الحصر في الفصل 48 (في الحقوق الفردية والجماعية، المبادئ الأساسية للقانون المدني والقانون الجنائي، تنظيم القضاء بالمملكة، الضمانات الأساسية الممنوحة لموظفي الدولة المدنيين والعسكريين)، كما أن المشرع الدستوري في ظل دستور 1962 قد أسند إلى المشرع البرلماني نفسه صلاحية تحديد وتميم المجال التشريعي بواسطة قوانين تنظيمية، وهو ما يمكن اعتباره إسناداً لصلاحيات دستورية لفائدة البرلمان من خلال تحويله حق ضبط وحصر المجال التشريعي⁶، وبقيت لائحة مجال القانون كذلك في ظل دستور 1970، ولم يتم توسيعها إلا مع دستوري 1972 و 1992 في الفصل 45 (حيث تمت إضافة النظام الانتخابي لمجالس الجماعات المحلية، نظام الالتزامات المدنية والتجارية، إحداث المؤسسات العمومية، تأميم المنشآت ونقلها من القطاع العام إلى القطاع

¹ سيدي محمد ولد سيد أب: "الوظيفة التشريعية في بلدان دول المغرب العربي" أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة محمد الخامس-الرباط، 1998، ص 47.

² المصطفى بنعلي: "البرلمان المغربي الآن" المطبعة والوراقة الوطنية-مراكش، الطبعة الأولى 2000، ص 103.

³ المصطفى بنعلي: "البرلمان المغربي الآن"، المطبعة والوراقة الوطنية، الطبعة الأولى، 2001، ص 97.

⁴ الحبيب الدقاق: "العمل التشريعي للبرلمان، أية حكمة؟" مطبعة الأمانة الرباط، دجنبر 2009، ص 281.

⁵ عبدالعالي بنلياس: "المسطرة التشريعية في النظام الدستوري المغربي" مجلة أنفاس حقوقية عدد 4، يوليو 2012، ص 8.

⁶ عبدالإله فونتير: "العمل التشريعي بالمغرب-أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية-الجزء الثاني" سلسلة دراسات وأبحاث جامعية، مطبعة المعارف الجديدة-الرباط، الطبعة الأولى 2002، ص 13.

الخاص)، الشيء نفسه الذي تم تكريسه في دستور 1996 في الفصل 146¹، إلا أنه مع دستور 2011 عرف مجال القانون توسعا أكثر لم يشهده أي دستور مغربي سابق حيث نص الفصل 70 "يمارس البرلمان السلطة التشريعية"، وحدد مجال القانون في الفصل 71، بالإضافة إلى مجالات أخرى منصوص عليها بفصول أخرى من الدستور.

فرغم توسيع مجال القانون في الدستور المعمول به حاليا، إلا أن المجال يظل محدودا مع ما تختص به السلطة التنظيمية حسب الفصل 72 الذي ينص على أن "يختص المجال التنظيمي بالمواد التي لا يشملها اختصاص القانون".

بالارتكاز على مقتضيات الدستور المغربي الجديد، فإن وضعية البرلمان كسلطة تشريعية عرفت عدة تغيرات هيكلية، فالدساتير السابقة كانت تقلص من حجم ونوعية الاختصاصات التشريعية للبرلمان، كما أن دوره في تعديل الدستور كان محدودا، كما أنه اعتبر الجهة المختصة بوضع القوانين، مع وجود بعض الاستثناءات التي نص عليها الدستور، فإن جميع القوانين تصدر عن البرلمان²، حيث إن حصيلة القوانين الصادرة في السنوات الأخيرة، تبين بأن مجال القانون واسع ويمثل أهم الأوضاع والجوانب القانونية والاقتصادية والاجتماعية³.

لقد حددت الوثيقة الدستورية مجالا حصريا للسلطة التشريعية لا يمكنها أن تشرع فيما هو غير محدد في إطاره، حيث إن كل ما لا يشمل مجال القانون يدخل في نطاق اختصاص السلطة التنظيمية التي يمتلكها رئيس الحكومة، والتي تمارس حقها الدستوري في التشريع بواسطة مراسيم مستقلة، ومن خلال قراءة الدستور المغربي الحالي يلاحظ بأن المشرع الدستوري قد قسم المجال التشريعي إلى صنفين من القوانين: الصنف الأول ويطلق عليه في المغرب اسم القوانين التنظيمية والتي تعتبر في درجة أعلى من القانون العادي، وتأخذ بها معظم الدساتير المعاصرة إلا أن تسميتها تختلف من دولة لأخرى، أما الصنف الثاني فهي القوانين العادية التي سبق تبيانها وحصرها في الفصل 71 من دستور 2011 بالإضافة إلى مواد أخرى موزعة عبر عدد من فصول الدستور.

إذا كانت السلطة التشريعية هي الهيئة الممثلة لإرادة الشعب، فإن على هذه الهيئة أن تسن من القوانين ما تشاء، والتي تتماشى مع هذه الإرادة وتطلعاتها باستثناء بعض الأمور والتي عادة ما تخرجها الدساتير من نطاق التشريع ما دام البرلمان يحترم القواعد الشكلية المقررة في الدستور لإعداد القوانين في مراحل مختلفة غير أنه بالرجوع إلى التاريخ الدستوري الحديث لاسيما بفرنسا، نجد بأن الوضع في ظل دستور 1958 قد قلب الموازين رأسا على عقب، بعدما كان البرلمان يقرر ما يشاء من التشريعات العادية، حيث قسمت الوظيفة التشريعية بين السلطة التشريعية والتنفيذية، بل أضحت السيادة الفعلية لهذه الأخيرة في هذا المجال، بينما صارت الأولى "مشرعا عاديا للاختصاصات"⁴.

¹ يحيى حلوي : "القانون والتنظيم-دراسة في الاجتهادات الفقهية والقانونية" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الأول-وجدة، 2000، ص 13-14.

² زكرياء أقنوش: "الإجراءات التشريعية بالمغرب بين القواعد القانونية والتطبيقات القضائية" منشورات مجلة الحقوق المغربية-سلسلة الدراسات والأبحاث، العدد الثاني أكتوبر 2009، ص 50.

³ محمد أشركي: "المجال التنظيمي المستقل، شيء من الحقيقة وشيء من الوهم"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 22 يناير-مارس 1998، ص 17.

⁴ Abderrahmane Amalou : « La loi en droit constitutionnel marocain » Thèse de doctorat en droit public, Rabat, 1970, P 188-190.

هذا التحول الدستوري ما هو إلا نتاج ولادة حتمية أفرزتها ظروف جمة فرضت نفسها على المشرع الدستوري الفرنسي ليعيد النظر في الخط الفاصل بين السلطات العامة في الدولة، وتجاوز المفهوم التقليدي للإدارة الذي كان يجعل منها مجرد أداة لتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، حيث كانت لا تتحرك إلا إذا أذن لها النص بالتحرك، وفي إطار هذا النص فقط. فالدستور الفرنسي الذي يعتبر مهد الفقه التقليدي قد استحدث منذ 1958 تجديدا يعتبر خروجاً مؤكداً على جميع المبادئ التقليدية المستقرة في هذا الصدد، لذا فإنه لا مجال للحديث عن "السلطة التشريعية"، وإنما الأمر أصبح يتعلق "بالوظيفة التشريعية"، منذ تحديد مجال القانون واللائحة.

ما هي سلطة البرلمان في إقرار القوانين العادية؟

الفرع الأول: التحديد الدستوري لمجال القانون واللائحة

تعد الوظيفة التشريعية إحدى الوظائف التقليدية التي تختص بها مؤسسة البرلمان وتمثل في إقرار القوانين التي بواسطتها تنظم حياة الفرد والمجتمع، وقد عرفت هذه الوظيفة بفرنسا تطوراً كبيراً حيث كان برلمانها وقبل دستور 1958 محتكراً لمجال التشريع ولم يكن يسمح لأية جهة أن تشترك معه في هذه السلطة، لكن وإقرار دستور الجمهورية الخامسة باتت ممارسة البرلمان للوظيفة التشريعية تشكل استثناءً في حين أصبح الأصل هو ما تمارسه السلطة التنظيمية في هذا المجال¹، والبرلمان المغربي لا يشذ عن هذه القاعدة إذ لا يمكنه التشريع في موضوع ما إلا بمقتضى نص صريح وارد في الدستور، ولا اجتهد مع وجود النص.

البند الأول: البرلمان يشريع بمقتضى نص صريح

بالرجوع إلى نص الفصل 46 من الدستور المغربي لسنة 1996 نجده يقرر ما يلي: "يختص القانون بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور بالتشريع في الميادين الآتية:

- الحقوق الفردية والجماعية المنصوص عليها في الباب الأول من هذا الدستور.
- تحديد الجرائم والعقوبات الجارية عليها، والمسطرة الجنائية، والمسطرة المدنية، وإحداث أصناف جديدة من المحاكم.
- النظام الأساسي للقضاة.
- النظام الأساسي للوظيفة العمومية.
- الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين.
- النظام الانتخابي لمجالس الجماعات المحلية.
- نظام الالتزامات المدنية والتجارية.
- إحداث المؤسسات العمومية.
- تأميم المنشآت ونقلها من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

¹ عبد الكريم امساعد: "السلطات العامة في الأنظمة الدستورية الفرنسية في ظل دساتير الجمهورية الثالثة، الرابعة، والخامسة" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، إشراف د. مصطفى قلوش، الرباط 2001، ص 209.

– للبرلمان صلاحية التصويت على قوانين تضع إطاراً للأهداف الأساسية لنشاط الدولة في الميادين الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية.

وفي الوجه المقابل نجد الفصل 47 من الدستور المغربي لسنة 1996 يقول ما يلي "إن المواد الأخرى التي لا يشملها اختصاص القانون، يختص بها المجال التنظيمي".

ومن أهم مستجدات الوثيقة الدستورية الجديدة لسنة 2011، توسيع صلاحيات البرلمان في مجال التشريع العادي، فقد تزايد عدد هذه المجالات، وتم الاحتفاظ بكل ما كان يتضمنه الفصل 46 من دستور 1996، وأضيفت إليه العديد من المجالات التي تم النص عليها في مقتضيات الفصل 71 من دستور 2011¹، والذي يقرر ما يلي:

"يختص القانون بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور، بالتشريع في الميادين التالية:

- الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في التصدير، وفي فصول أخرى من هذا الدستور،
- نظام الأسرة والحالة المدنية،
- مبادئ وقواعد المنظومة الصحية،
- نظام الوسائط السمعية البصرية والصحافة بمختلف أشكالها،
- العفو العام،
- الجنسية ووضع الأجنبي،
- تحديد الجرائم والعقوبات الجارية عليها،
- التنظيم القضائي وإحداث أصناف جديدة من المحاكم،
- المسطرة المدنية والمسطرة الجنائية،
- نظام السجون،
- النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية،
- الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين،
- نظام مصالح وقوات حفظ الأمن،
- نظام الجماعات الترابية، ومبادئ تقطيع الدوائر الانتخابية،
- النظام الضريبي، ووعاء الضرائب، ومقدارها وطرق تحصيلها،
- النظام القانوني لإصدار العملة ونظام البنك المركزي،
- نظام الجمارك،
- نظام الالتزامات المدنية والتجارية، وقانون الشركات والتعاونيات،
- الحقوق العينية وأنظمة الملكية العقارية العمومية والخاصة والجماعية،
- نظام النقل،
- علاقات الشغل، والضمان الاجتماعي، وحوادث الشغل، والأمراض المهنية،

¹ أحمد مفيد: "الاختصاصات التشريعية للبرلمان وسؤال الفعالية"، منشورات الجمعية المغربية للقانون الدستوري، مطبعة المعارف الجديدة، 2014، ص 48.

- نظام الأبنك وشركات التأمين والتعاضديات،
- نظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات،
- التعمير وإعداد التراب،
- القواعد المتعلقة بتدبير البيئة وحماية الموارد الطبيعية والتنمية المستدامة،
- نظام المياه والغابات والصيد،
- تحديد التوجهات والتنظيم العام لميادين التعليم والبحث العلمي والتكوين المهني،
- إحداث المؤسسات العمومية وكل شخص اعتباري من أشخاص القانون العام،
- تأميم المنشآت ونظام الخوصصة.

للبرلمان بالإضافة إلى الميادين المشار إليها في الفقرة السابقة، صلاحية التصويت على قوانين تضع إطارا للأهداف الأساسية لنشاط الدولة، في الميادين الإقتصادية والإجتماعية والبيئية والثقافية".

وإلى جانب الفصل السابق الذكر، يتضمن الدستور العديد من الفصول الأخرى التي تخول للبرلمان عدة صلاحيات في المجال التشريعي، حيث بلغت مجالات التشريع تقريبا 60 مجالا في دستور 2011، مقارنة مع 30 مجالا في دستور 1996.

وهذا ما تقابله المادة 34 من الدستور الفرنسي، والتي تقضي بأن يكون إقرار القانون للبرلمان.

يحدد القانون القواعد التي تخص المسائل الآتية:

- الحقوق الوطنية، والضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة، والواجبات المفروضة على المواطنين في اشخاصهم، وفي أموالهم للدفاع الوطني.

- الجنسية وحالة الأشخاص وأهليتهم، والنظم المالية للزواج والتركات والترعات.

- تحديد الجنايات والجناح والعقوبات المقررة لها والاعراض الجنائية العفو وإنشاء قواعد جديدة للتقاضي ونظام القضاء.

- وعاء الضرائب المختلفة الأنواع ومقدارها، وطرق تحصيلها ونظام إصدار النقد.

كما يحدد القانون القواعد التي تخص:

- نظام الانتخاب للمجالس البرلمانية والمجالس المحلية.
- إنشاء فئات من المؤسسات العامة.
- الضمانات الأساسية الممنوحة لموظفي الدولة المدنيين والعسكريين.
- تأميم المشروعات، ونقل ملكية المشاريع من القطاع العام الى القطاع الخاص.

يحدد القانون المبادئ الأساسية التي تخص:

- التنظيم العام للدفاع الوطني
- الاستقلال الإداري للهيئات المحلية واختصاصاتها، ومواردها.
- التعليم.

- نظام الملكية والحقوق العينية، والالتزامات المدنية والتجارية.
 - حق العمل، والحق النقابي، والضمان الاجتماعي.
- تحدد قوانين المالية موارد وأعباء الدولة، بالشروط وفي الحدود التي يبينها قانون أساسي.
- تحدد قوانين تمويل الضمان الاجتماعي القواعد العامة لتوازنها المالي، ونظرا لإمكانية توقع المداخل فإنه يتم تحديد أهداف الصرف في إطار مقتضيات، وبدون التحفظات المنصوص عليها في القانون التنظيمي.
- تحدد قوانين تخطيطية أهداف النشاط الإقتصادي والإجتماعي للدولة.
- يجوز أن تحدد وتستكمل أحكام هذه المادة بقانون أساسي".
- ثم تأتي الفقرة الأولى من المادة 37 من الدستور الفرنسي وتصرح بما يلي: "المواد التي لا تدخل في نطاق القانون، تدخل ضمن نطاق اللائحة".

فمن خلال هذه الفصول والمواد الدستورية يبدو أن مجال التنظيم هو الأصل رغم توسيعه في دستور 2011، بينما مجال القانون يبقى محمدا وفي مجالين:

- المواضيع التي جاءت حصرا سواء في الفصل 46 من الدستور المغربي لسنة 1996 أو في الفصل 71 من دستور 2011، أو المادة 34 من دستور فرنسا.
- المواد المسندة إلى القانون صراحة لكي يشرع فيها وينظمها والتي جاءت في فصول أو مواد أخرى من الدستور المغربي أو الفرنسي، ومن ذلك على سبيل المثال لا الحصر تنظيم حق الملكية وممارستها وتحمل التكاليف العمومية، وكذا تمديد حالة الحصار.

أما ما عدا ما ورد فقد أصبح وبصريح النص من اختصاص اللائحة وحتى يضمن المشرع الدستوري الاستقرار والحماية لهذا التحول المخالف للمبادئ التقليدية، فقد حصن مجال اللائحة المستقلة واللا محدود من كل محاولة من قبل البرلمان قد تعتدي عليه وذلك عن طريق إصدار قوانين في غير المجالات المحددة للقانون، وذلك بتمكينه الحكومة بعدة أسلحة دستورية لحماية مجالها التنظيمي ضد تناول القانون¹.

غير أن الحدود الفاصلة بين المجالين تبقى محط تساؤل واستفسار، لا سيما وأن اللبس والغموض الذي يكتنف بعض المصطلحات الدستورية قد يضع الأمر أمام تصادم السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وبالتالي يثار التساؤل حول مسألة تدخل أو تنازع الاختصاص.

قبل الحديث عن حماية مجال القانون واللائحة والآليات الدستورية الممنوحة لكل جهاز لحماية مجاله وتوضيح الحدود الفاصلة بين المجالين، يتبادر إلى الذهن التساؤل عما إذا كان البرلمان بمقدوره أن يتوسع في المجال المحفوظ له لتنظيمه بقانون، وذلك بالنص على مواضيع أخرى لم تشملها تلك القائمة التي جاءت في نص الفصل 71 من الدستور المغربي، أو المادة 34 من دستور فرنسا، ولم يتم النص على سلطة البرلمان فيها في مختلف فصول ومواد الوثيقة الدستورية لهذا البلد أو ذاك، والذي يجزنا إلى الوقوف على ما جاء في آخر مضامين المادة 34 من دستور فرنسا بنصها على الآتي: "يجوز أن تحدد وتستكمل أحكام هذه المادة

¹ Jean Louis Pesant : « Les sources des compétences législatives et réglementaires » R.F.S.P, N⁰ : 4-5. Aout-Octobre.1984, P 937-938.

بقانون أساسي"، ولا سيما وأن نفس المقتضى قد جاء في أول دستور عرفه المغرب في سنة 1962، قبل التشطيط عليه في الدساتير اللاحقة.

ولئن كان الإقدام على إصدار هذه القوانين "يتطابق من حيث المبدأ مع ضرورة قانونية ملحة تنطوي على الترخيص أو الأمر أو المنع أو إحداث حقوق وإلتزامات"، فإنها تتميز بعدد من الخصائص، يمكن تحديدها فيما يلي¹:

أولاً: أنها تصدر في المجالات التي يحددها الدستور على سبيل الحصر، أي في الميادين التي يجعلها أساساً الفصل 71 من الدستور، وفصول أخرى متفرقة منه، من اختصاص القانون أو السلطة التشريعية، بحيث أن ماعداها من الميادين يعتبر من اختصاص المجال التنظيمي، أي الحكومة.

ثانياً: رغم اشتراكها مع باقي القوانين في بعض القواعد المتعلقة بإعدادها، فإنها تخضع لمجموعة من القواعد الخاصة، سواء على مستوى صياغتها، والمتمثلة أساساً فيما يلي:

- ضرورة الإلتزام بالفصل بين مجال القانون ومجال التنظيم كما هو محدد في الدستور²، بحيث لا يمكن إعداد مقترح قانون يتعلق بموضوع يدخل في نطاق اختصاص السلطة التنظيمية، وإلا كان ذلك موجبا لاعتراض الحكومة، التي يعطيها الدستور حق الدفع بعدم قبول كل اقتراح أو تعديل لا يدخل ضمن اختصاص السلطة التشريعية، علماً بأن كل خلاف بين البرلمان والحكومة في هذا الشأن تتولى المحكمة الدستورية أمر الفصل فيه في أجل ثمانية أيام، بناء على طلب يقدمه رئيس أحد مجلسي البرلمان أو رئيس الحكومة³.

- تجنب اللجوء إلى نصوص قانونية جديدة إذا كانت المسائل التي تتوخى تقنينها تنظمها نصوص موجودة، وإن كان ذلك لا يمنع من إمكانية تعديل هذه النصوص بما هو ضروري ومفيد إما لسد بعض الثغرات التي تعثر بها أو لجعلها تتكيف وبعض المستجدات التي قد تفرضها التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتؤدي إلى جعل النصوص القانونية المطبقة متجاوزة.

- تفادي توزيع نفس الموضوع على عدة مشاريع قوانين، وفي نفس الوقت تفادي تجميع مقتضيات تتعلق بمواضيع مختلفة في إطار مشروع قانون واحد.

- الحرص على أن تكون القوانين المراد إعدادها مطابقة لمقتضيات الدستور، ولمقتضيات القوانين التنظيمية، على اعتبار أن هذه الأخيرة تعد مكملة للدستور وامتداداً مادياً له، وتحتل بالتالي مرتبة سامية مقارنة بالقوانين العادية، لأن تصويت البرلمان على مشاريع أو مقترحات قوانين غير محترمة لهذه الهرمية يجعلها مهددة بتصديق القضاء الدستوري لها.

ثالثاً: أنها وإن كانت تخضع لرقابة القضاء الدستوري على أحكامها فإن هذه الرقابة تظل اختيارية، حيث يمكن للجهات التي يحددها الدستور، أي الملك ورئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين فضلاً عن خمس أعضاء مجلس النواب وأربعين عضواً من أعضاء مجلس المستشارين⁴، أن تحجم عن ممارسة صلاحية إحالة هذا النوع من القوانين على المحكمة الدستورية، بكل ما قد يترتب عن ذلك من إمكانية صدور قوانين مخالفة للدستور، وإن كان هذا الأخير قد أصبح يتضمن وسيلة

¹ أحمد بوز: البرلمان المغربي- البنية والوظائف " المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، عدد خاص 13-دجنبر 2016، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، ص 84.

² أنظر الفصلين 71 و 72 من دستور 2011.

³ الفصل 79 من دستور 2011.

⁴ الفصل 132 من دستور 2011.

أخرى للتصدي للقوانين العادية المخالفة للدستور من خلال ما يعرف بالدفع بعدم الدستورية، خاصة عندما تكون هذه القوانين تمس بالحقوق والحريات التي يتضمنها الدستور¹.

رابعاً: أنها تشكل الصورة الغالبة من بين جميع أنواع القوانين التي تصدر عن البرلمان، بالنظر إلى اتساع دائرة المجالات التي تشملها، ومرونة المسطرة المتبعة في اعتمادها من طرف البرلمان مقارنة بالقوانين الأخرى التي تخضع لمسطرة خاصة، وتتطلب نصاً قانونياً قد لا تستطيع الأغلبية البرلمانية المساندة للحكومة توفيره.

البند الثاني: مدى جواز البرلمان في التوسع في المجال المحفوظ له

إذا ما قارنا مجال القانون في فرنسا والمغرب طبقاً للفصل والمادة السالفتي الذكر، فإننا سنجد بأن البرلمان الفرنسي يتمتع بصلاحيات واسعة بالمقارنة مع نظيره المغربي في دستور 1996، هذا الأخير الذي حرم من التدخل لتنظيم العديد من المسائل، إلا أن دستور 2011 إستطاع تدارك هذا المعطى بالتوسيع من مجال القانون إضافة إلى ميادين أخرى مذكورة في فصول من الدستور.

وإضافة إلى هذا فإن ما يميز المادة 34 من الدستور الفرنسي عن الفصل 71 من الدستور الجديد للمملكة أو الفصل 46 من دستور 1996، هو أنه يمكن للبرلمان الفرنسي عن طريق قانون تنظيمي أن يوسع من مجال القانون²، وهذا ما تنص عليه المادة 34 في فقرتها الأخيرة.

غير أن هذه الفقرة تحمل في طياتها أمرين أو تفسيرين فإما أن يكون المراد منها أن يقوم القانون التنظيمي بتحديد وتكملة المواضيع التشريعية الواردة في بنودها، وذلك بمواضيع تعتبر من صميم وطبيعة المواضيع التي تم ذكرها، أو يقصد المشرع الدستوري من خلالها إضافة بنود أخرى إليها تجعل من سلطة البرلمان أن يتدخل في مواضيع لم تنص عليها المادة 34 أصلاً³، وعلى أي فهذا التفسير يترتب عليه أن تحديد مجال القانوني يبقى متوقفاً في الأصل على إرادة البرلمان، والأجهزة التي تساهم معه بالرقابة في إصدار القوانين الأساسية، والملاحظ أن الطرح الأول هو الأرجح والأقرب إلى الصواب، وإلا لما كان أصلاً أن يقوم المشرع بتحديد مجال القانون واللائحة، ولو كان البرلمان بإمكانه التوسيع من صلاحيته إلا أنه سيعترض سبيله كل من الحكومة والمجلس الدستوري، فالحكومة لها من الأدوات الدستورية ما يخولها الحق في رفض وضع أي مقترح قانون يمكنه أن يذهب إلى توسيع مجال القانون بإضافة مواضيع لم يتم النص عليها في الوثيقة الدستورية، وذلك على جدول أعمال أي من المجلسين⁴.

وتجدر الإشارة إلى أن الدستور المغربي قد سبق له أن عرف نفس الوضع في دستور 1962 وذلك في فصله 48، إذ كان بإمكان البرلمان المغربي حينها أن يقوم هو الآخر بتحديد وتتميم مجال القانون بقانون تنظيمي، غير أن المشرع الدستوري قد شطب على هذه الفقرة وذلك منذ دستور 1972، ولعل ذلك يرجع إلى توسيع مجال القانون مقارنة مع دستور 1962⁵.

¹ الفصل 133 من دستور 2011.

² Maurice Duverger : « Le système politique français » P.U.F, 21^{ème}, Edition, 1996.

³ رأفت فودة: "سلطة التقرير المستقلة" دار النهضة دار النهضة العربية، 1994، ص 88.

⁴ أندريه هوريو: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الثاني" ترجمة علي مقلد وآخرون، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1974، ص 470.

⁵ عبد الهادي بوطالب: "النظم السياسية العالمية المعاصرة" الطبعة الأولى، دار الكتاب البيضاء، 1981، ص 210.

غير أن هذا التبرير ورغم وجاهته، والقائل به، إلا أنه يجانب الصواب لاسيما وأن المشرع الدستوري وعند مراجعته للوثيقة الدستورية يضيف مواد أخرى سواء نيل الفصل الحاصر للمجال المحفوظ للقانون بعبارة الإجازة لتحديد واستكمال القانون بقانون تنظيمي أم لا، فمقارنة بسيطة بين دستور المغرب لسنة 1972 ودستور 1992 يظهر بأن المشرع الدستوري قد أضاف لسلط البرلمان سلطة تحديد المسطرة المدنية وإحداث أصناف جديدة من المحاكم، وبالتالي لا يمكن القبول بالتبرير الذي يقول بأن المشرع قد حدد مجال القانون وحصره، وبالتالي لا داعي لإتمامه وتحديد بقانون تنظيمي، بل حتى المشرع الدستوري الفرنسي ورغم النص في الوثيقة الدستورية التي تمت في 22 يناير 1996 سلطة تحديد القواعد العامة للتوازن المالي من قبل قوانين تمويل الضمان الاجتماعي، بل وحتى تحديد أهداف الصرف لإمكانية توقع المداخل لكن في إطار المقتضيات وبدون التحفظات المنصوص عليها في القانون التنظيمي.

عموما، يمكن القول بأن اختصاصات البرلمان في المجال التشريعي قد عرفت تقدما نوعيا، سواء فيما يتعلق بالقوانين التنظيمية التي توسعت مجالاتها وتغيرت المسطرة المتبعة في اعتمادها بكيفية جعلت التفعيل التشريعي لها يمثل تحديا أساسيا أمام الحكومة والبرلمان، أو القوانين العادية والتي من المفروض أن يتم خلالها العمل على إعداد قوانين جديدة وتعديل القوانين السابقة بمهدف جعلها ملائمة لمقتضيات الدستور الجديد، ويظهر من خلال مقتضيات الفصل 71 من دستور 2011 بأن مجالات التشريع أصبحت متعددة ومتنوعة بشكل كبير مقارنة مع الدساتير التي عرفتها المملكة في السابق¹.

ورغم أن الفصل الموالي قد ضيق مجال المبادرة التشريعية للحكومة، فإنه من الناحية النوعية يشمل مجالات واسعة ويمنح إمكانيات مهمة لتمديده وتوسيعه، بكيفية تعني أن الحكومة لا زالت بمقتضى الفصل 72 مشرعا أصليا²، وهذا التوجه ينسجم إلى حد كبير مع الفلسفة التي مازالت حاضرة ومؤثرة بقوة بصيغ صريحة وأخرى مضمرة، ونشير على سبيل المثال إلى الفصل 79 الذي ينص على أنه يمكن للحكومة أن تدفع بعدم قبول كل مقترح أو تعديل لا يدخل في مجال القانون، ناهيك عن صلاحية تدخلها في تأطير بعض المجالات التي هي من صميم اختصاص البرلمان بموجب مراسيم تدابير ومراسيم قوانين³.

لقد فتح الدستور الجديد المجال أمام السلطة التنفيذية لتمديد الميادين التي تتدخل فيها بالتشريع، من خلال منحها إمكانية تجريد بعض القوانين من صيغتها التشريعية، حيث ينص الفصل 73 من الدستور الجديد للمملكة على أنه يمكن تغيير النصوص التشريعية من حيث الشكل بمرسوم، بعد موافقة المحكمة الدستورية، إذا كان مضمونها يدخل في مجال من المجالات التي تمارس فيها السلطة التنظيمية اختصاصها.

كما أن السلطة التنفيذية لازالت تمارس الاختصاص التشريعي بكيفية مريحة تجعلها غير مقيدة في وضع النصوص القانونية بضمانات تحمي الدور الأصيل للبرلمان بهذا الخصوص، حيث تعتمد عند وضعها لمشاريع النصوص القانونية إلى تكريس طابعها العام بوضع قواعد ومقتضيات عامة مع الإكثار من الإحالة على النصوص التطبيقية، مما يشكل مجالا خصبا لتوسيع الدور التشريعي للحكومة، وفي نفس السياق أصبحت تفضل تأطير بعض المجالات بموجب قانون إطار يحدد فقط التوجهات العامة بشكل فضفاض مع ترك فراغات مهمة تعتمد إلى تأطيرها لاحقا بموجب نصوص تطبيقية.

¹ أحمد مفيد: "الممارسة البرلمانية بالمغرب وإشكالية الفعالية" م.س، ص 148-149.

² ميمون الطاهري: "المؤسسة البرلمانية بالمغرب بعد دستور 2011، عودة السلطة في انتظار الفعالية في دستور 2011 في النص والبيئة السياسية" سلسلة بدائل قانونية وسياسية عدد 2، مطبعة المعارف الجديدة الرباط 2014، ص 25.

³ عثمان الزباني: "الحماية الدستورية لحقوق المعارضة البرلمانية-مقاربة على ضوء دستور 2011" مجلة الحقوق-سلسلة الأعداد الخاصة، العدد 5، 2012، ص 65.

إذا كان المشرع الدستوري قد حول للبرلمان حق التقدم بحق التعديل طبقاً للفصل 83 من دستور 2011، فإن التعديل المخول للبرلمان مسيج ومراقب من لدن الحكومة التي تتمتع بآليات وتقنيات دستورية تسمح لها بإشهار حق الفيتو (الإعترض) على المبادرة البرلمانية في حالة تجاوزها للحدود المرسومة لها، حيث نجد بأن المشرع الدستوري منح للحكومة الحق في أن تعارض كل تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة التي يعينها الأمر¹.

بصفة عامة يمكن القول بأن مجموع المتغيرات الدستورية التي جاء بها دستور 2011 في شأن السلطة التشريعية تشكل خطوة متقدمة لا يمكن إنكارها كما أن الرهانات التي تم رفعها يمكن أن تكسب مؤسسة البرلمان هوية خاصة تميزها عن باقي المؤسسات البرلمانية السابقة ويمكن أن تساعد كذلك على إعادة قدر من الإحترام لها وحيز من القيمة لوظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية². لقد شكلت هذه المستجدات توجيهاً دستورياً للحكومة، بحيث أصبحت ملزمة بتطبيق أحكام الدستور ولاسيما تلك المتعلقة بالمبادرة البرلمانية في اقتراح القوانين، من خلال التفاعل الإيجابي مع مختلف المبادرات التشريعية لأعضاء البرلمان بما في ذلك مقترحات القوانين التي تتقدم بها المعارضة البرلمانية، وبهذا سيكون البرلمان من خلال مختلف الاختصاصات التشريعية المسندة إليه مساهماً أساسياً في وضع المنظومة القانونية التي تتطلبها هذه المرحلة التأسيسية الدقيقة التي تعيشها المملكة ابتداء من صدور دستور 2011³.

على الرغم من وضوح الدستور بشأن المبادرة التشريعية حيث حولها لكل من البرلمان والحكومة، فإن هذه الأخيرة لا تزال مهمينة على مجال إعداد النصوص التشريعية⁴، حيث يظل مجال القانون محدوداً مقارنة مع ما تختص به السلطة التنظيمية⁵، بشكل يظهر بأنه لم يقطع مع ظاهرة العقلنة البرلمانية على الرغم من أنها مبدأ دخیل على الحياة الدستورية والسياسية المغربية وأنه صناعة فرضها التاريخ البرلماني الفرنسي فقد تم الاحتفاظ به منبثاً في ثنايا الوثيقة الدستورية الجديدة⁶، مما يعني إحداث التغيير في إطار استمرارية نفس الممارسات السابقة التي أثرت بشكل سلبي على فعالية ومصادقية المؤسسة التشريعية.

رغم ما يمكن أن نقره من تفوق مجال اللائحة على مجال القانون في تنظيم أمور الأمة، فإن هذا المجال الأخير، ورغم ضيقه وانحصاره في المواد المنصوص عليها صراحة، والمسندة إلى البرلمان، فإنه مع ذلك يبقى معترف به للبرلمان المغربي.

إذا كان الدستور الفرنسي ونظراً لاعتبارات تاريخية ارتبطت بأزمة الديمقراطية ورغبة الجنرال ديغول على خلق جو سياسي يطبعه الاستقرار⁷، هو الذي دفع إلى جعل السلطة التنظيمية تصبح مسؤولة على مجال وفير من التشريع، فإن الأمر مخالف لما هو عليه بالمغرب، إذ أن التاريخ الدستوري المغربي هو الذي أنشئ انطلاقاً من "مجال تشريعي ملكي"، "مجال تشريعي برلماني" إلى

¹ عبد الرحيم المصلوحي: "البرلمان المغربي في ظل دستور 29 يوليوز 2011-دراسة في التأليف والوظائف في تجربة الإصلاح الدستوري في المغرب" مجموعة باحثين، منتدى العلاقات العربية والدولية، 2015، ص 87-88.

² ميمون الطاهري: "المؤسسة البرلمانية بالمغرب بعد دستور 2011" م.س، ص 27.

³ أحمد مفيد: "الممارسة البرلمانية بالمغرب وإشكالية الفعالية" م.س، ص 150.

⁴ المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة رقم 14-2019، ص 52.

⁵ عبد الرحيم المصلوحي: "البرلمان المغربي في ظل دستور 29 يوليوز 2011-دراسة في التأليف والوظائف" م.س، ص 86.

⁶ أحمد مالكي: "قراءة في الهندسة العامة للدستور المغربي الجديد 2011" مجلة تبين، العدد 4، ربيع 2013، ص 97.

⁷ مصطفى أبو زيد فهمي: "النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين" دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1994، ص 615.

جانبه، ففي إطار النظام الدستوري المغربي ينبغي الفهم بأن الملكية هي التي تتنازل عن جزء وفير من المجال التشريعي، وليس البرلمان كما هو الأمر في فرنسا¹.

الفرع الثاني: حماية مجال القانون واللائحة، والحد الفاصل بينهما

لقد أصبح توسيع وتحسين الموقع التشريعي للبرلمان يحظى بأهمية أكثر من ذي قبل، نظرا للحاجة القصوى إلى الحماية القانونية للحقوق والحريات وإلى تقنين مجالات اقتصادية واجتماعية وثقافية متشعبة، في مواجهة السلطة التنفيذية التي تتذرع بتبريرات مالية أو سياسية في فرض الصدارة في الإنتاج القانوني بالتخصيص على أنه يمارس السلطة التشريعية ويصوت على القوانين، وعلى منح الأولوية لمجلس النواب في التشريع والرقابة²، وما يلاحظ هو أن الدستور الجديد قد ربط بشكل جدي بين هاتين الوظيفتين اللتين أصبحتا تتدخلان فيما بينهما إلى الحد الذي لا يمكن معه رسم الحدود الفاصلة بينهما، فرفض البرلمان التصويت على نص يعد مراقبة غير مباشرة على الحكومة³.

لقد ميز المشرع الدستوري بشكل منهجي بين المجالين التشريعي والتنظيمي، حيث تم تخصيص الفصل 71 من دستور 2011 لتحديد لائحة الاختصاصات التي تخص نطاق تدخل السلطة التشريعية، بينما الفصل 72 من نفس الدستور يحدد الذي يتعلق بسلطة تنظيمية مستقلة⁴.

حتى يضمن المشرع الدستوري الفرنسي الاستقرار والحماية للتحويل الذي خالف المبادئ التقليدية، فقد قرن مجال اللائحة المستقلة بالامحود وذلك بمحاولة البرلمان الاعتداء عليه عن طريق إصدار قوانين في غير المجالات المحددة للقانون، وذلك بتمكينه الحكومة بعدة أسلحة لحماية مجالها التنظيمي ضد تطاول القانون⁵، غير أن الحد الفاصل بين تدخل البرلمان والحكومة يبقى مشوبا بالغموض لافتقار الدقة والوضوح في بعض المفاهيم عند تحديد مجال القانون.

البند الأول: حماية مجال القانون واللائحة

إن تغيير اصطلاح "البرلمان" باصطلاح "السلطة التشريعية" في الدستور الحالي يدل على أن المشرع الدستوري انتقل من اعتبار البرلمان مجرد مؤسسة تمارس التشريع بالتصويت على القوانين، كما في الدساتير الخمسة السابقة التي كانت تنص على أن القانون يصدر عن البرلمان بالتصويت، إلى اعتباره المؤسسة التي تجسد السلطة التشريعية، كما أضحي في الدستور الحالي الذي ينص في الفقرة الأولى منه على أنه: "يمارس البرلمان السلطة التشريعية"، وبموجب هذه الصياغة، أصبحت ممارسة السلطة التشريعية

¹ عبدالحادي بوطالب: "النظم السياسية العالمية المعاصرة" الطبعة الأولى، م.س، ص 172.

² حسن طارق: "السياسات العمومية في الدستور المغربي الجديد" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 92، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، 2012، ص 21.

³ لبشير المتاقي: "نظام الثنائية المجلسية في التجربة في التجربة الدستورية المغربية" المجلة المغربية للسياسات العمومية، عدد 13، خريف 2014، ص 139.

⁴ عبدالرفيع زعنون: "حدود الدور التشريعي للبرلمان بالمغرب بين تأثيرات العقلنة ومتطلبات الديمقراطية" مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، 2016، ص 103.

⁵ Jean louis pesant : « Loi/ Règlement, la construction d'un nouvel équilibre » op, cit, P : 937-938.

اختصاصا شبه حصري على البرلمان¹، حيث قال الملك في خطابه عن الدستور الجديد: "تم حكر سلطة التشريع، وسن كل القوانين على البرلمان"، وقال أيضا: "وعلاوة على المتزلة الرفيعة التي يحظى بها في الصرح المؤسسي الدستوري، فإنه (أي، البرلمان) أضحي مصدرا وحيدا للتشريع"، وقال كذلك: إن البرلمان أصبح اليوم، المسؤول على إقرار القوانين، وهو ما أكدته الرسالة الملكية الموجهة إلى البرلمان في 25 نونبر 2013 بالقول: "إن البرلمان أصبح المصدر الوحيد للتشريع"².

إن استمرار تأطير السلطة التشريعية بالشكل المعمول به يشكل كاجبا أمام تبلور أي دور جاد لممثلي الأمة في تحيين وإنتاج المنظومة القانونية، بكيفية تستجيب لحاجيات المجتمع وتحد من غلواء السلطة التنفيذية التي تستمر بموجب هذا المبدأ في التحكم في الإنتاج التشريعي عبر آليات ومساطر تجعلها المشرع الأساسي في مجالات حيوية، وتكرس استمرار تبعية البرلمان للسلطة الملكية وللسلطة التنفيذية ككل في إطار العقلنة البرلمانية التي تحصر مجال التشريع للبرلمان في مجالات محدودة رغم مشروعيته الديمقراطية النابعة من صناديق الاقتراع³.

من خلال مقتضيات الفصل 79 من الدستور المغربي لسنة 2011 يمكن "للحكومة أن تدفع بعدم قبول كل اقتراح أو تعديل لا يدخل في مجال القانون.

وكل خلاف في هذا الشأن تبث فيه المحكمة الدستورية في ظرف ثمانية أيام بطلب من أحد رئيسي المجلسين أو من رئيس الحكومة".

نفس الشيء بالنسبة لدستور المملكة لسنة 1996، فقد نص الفصل 53 على نفس المقتضى الذي نص عليه الفصل 79 من الدستور الجديد للمملكة، ونفس المقتضى بالنسبة للدستور الفرنسي، إذ يمكنها أن تحرك مقتضيات المادة 41 من دستورها، والتي تقضي بنفس الإجراءات.

على أي فإن هذه الحماية تبقى جوازية بيد الحكومة سواء في المغرب أو فرنسا، إذ منحهما المشرع الدستوري سلطة الاختيار في هذا الصدد، لتبقى حماية سابقة على صدور النص في قالب القانون.

كما منح المشرع الدستوري سواء في المغرب أو فرنسا للحكومة السلطة بتغيير القوانين بمراسيم إذا كانت خارجة عن مجال القانون، وهكذا فإذا كان أسلوب الدفع بعدم القبول يبقى أسلوبا بيد الحكومة لممارسة الرقابة السابقة على مجالها التنظيمي، فإن أسلوب تغيير القوانين بمراسيم يعد رقابة لاحقة⁴، هكذا فحسب الفصل 73 من الدستور المغربي لسنة 2011 فإنه "يمكن تغيير النصوص التشريعية من حيث الشكل بمرسوم بعد موافقة المحكمة الدستورية، إذا كان مضمونها يدخل في مجال من المجالات التي تمارس فيها السلطة التنظيمية اختصاصها".

نفس المقتضى نص عليه الفصل 48 من دستور المملكة لسنة 1996، وهذا الفصل تقابله المادة 37 من الدستور الفرنسي، والتي تقضي بما يلي: "المواد التي لا تدخل في نطاق القانون، تكون لها صفة لائحة.

¹ رشيد المدور: "البرلمان في ضوء مستجدات الدستور" سلسلة دقاتير في القانون البرلماني المغربي 1، الطبعة الأولى، مطبعة شمس برينت الرباط، 2019، ص 17.

² نفس المرجع: ص 18.

³ عبدالإله سطي: "الملكية البرلمانية وأسئلة الإصلاح الدستوري في المغرب" المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 49-50، 2016، ص 81.

⁴ Georges Burdeau : « Manuel de droit constitutionnel » 21 édition, L.G.D.J, Paris, 1988.

يجوز تعديل النصوص ذات الشكل التشريعي التي تدخل في هذه المواد بمرسوم بعد أخذ رأي مجلس الدولة، على أنه لا يجوز تعديل النصوص ذات الشكل التشريعي التي تصدر بعد تطبيقه إلا إذا قرر المجلس الدستوري أن لها صفة لائحة بالتطبيق لنص الفقرة السابقة".

من هنا يظهر جليا بأن الحكومة يمكنها تعديل النصوص التشريعية بمراسيم، إذا كانت تقن مجالا من مجالات التنظيم¹، غير أنه إذا كان الوضع في فرنسا يقضي بين حالة ما إذا كانت هذه النصوص صادرة قبل دخول الدستور حيز التنفيذ أو بعده، حيث أنه في الحالة الأولى يجب على الحكومة أن تستشير مجلس الدولة فقط، أما في الحالة الثانية فإن صلاحية البت لا تكون للحكومة وإنما للمجلس الدستوري وبناء على طلبها، والذي يقرر ما إذا كان النص المراد تغييره ذو طبيعة قانونية أو تنظيمية².

بينما في المغرب لا يفرق الدستور بين حالة مطالبة الجهاز التنفيذي بتعديل قانون بمرسوم، وبينما إذا كان هذا القانون قد صدر قبل الدستور، أم بعده.

وهذه الطريقة يلجأ إليها رئيس الحكومة بكثرة، فقلما يتخذ مراسيم بناء على - الفصل 72 الحالي من الدستور (الفصل 47 من دستور 1996)، وحين يفعل ذلك يكون غالبا بناء على مقرر المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية) عملا بالفصل 48 من دستور 1996 المقابل للفصل 73 من الدستور الحالي، رغم أن جل المقررات التي اتخذتها في هذا النطاق كانت لصالح السلطة التنظيمية، إلا أنها تتناول بعض الاختصاصات الجزئية³.

إن الدستور قد أقر بسلطة المحكمة الدستورية في هذا الإطار للفصل في كل نزاع يقوم حول الحدود الفاصلة بين مجال تدخل الحكومة والبرلمان متى تجاوز هذا الأخير مجال اختصاصه، وتمادى على اختصاص السلطة التنظيمية⁴.

لكن التساؤل المطروح يتمحور حول معرفة الحد الفاصل بين مجال القانون ومجال اللائحة، لاسيما وأن عبارات دستورية جاءت في صلب الفصل 71 من الدستور المغربي لسنة 2011، والمادة 34 من الدستور الفرنسي يسودها اللبس والغموض.

البند الثاني: الحد الفاصل بين تدخل البرلمان والحكومة

لقد استقر الفقه الدستوري المغربي ونظيره الفرنسي على كون مجال اللائحة يمتد ليشمل حتى بعض المواضيع المحفوظة للقانون، وتفسير ذلك يكمن في أن هذا الأخير لا يقوم بنفس الدور في سن القواعد القانونية التي يعود إليه أمر البت فيها، إذ أن تدخله في كل بند على حدى يتم بشكل غير متساو⁵.

إذا كانت بعض بنود الفصل الدستوري المغربي والمادة الدستورية الفرنسية تبقى من اختصاص السلطة المطلقة للبرلمان، فإنه ما دام للمشرع كما يقول النص الدستوري الفرنسي "أن يحدد القواعد المنظمة لها" حسب ما ذهب إليه الفقه، وبالتالي يمكن للسلطة التشريعية أن تنظمها في أدق خصائصها، ولا يبقى للحكومة إلا الاختصاص التقليدي المتمثل في وضع ما فصله المشرع

¹ Yves Guchet : « Droit parlementaire » Edition, Economica, 1996.

² Yves Madiot : « institutions politiques de France » Dalloz, 1995.

³ محمد أشركي : "الوزير الأول، مركزه ووظيفته في النظام المغربي" أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، الدار البيضاء، 1984، ص 396.

⁴ Yves Madiot : « institutions politiques de France » op, cit, p 78.

⁵ Abderrahmane Amalou : « La loi en droit constitutionnel marocain », Thèse de Doctorat en droit public, Rabat, 1970, P 200.

موضع التنفيذ¹، فإن هناك بنود أخرى من نفس المادة قيدت السلطة التأسيسية، في تحديد المبادئ الأساسية لها، وبالتالي لا يمكنه أن يتناول بالتنظيم التفصيلات كما في المجموعة الأولى، وإنما يكون من اختصاص الحكومة لاستعمالها في ذلك المجال التنظيمي المستقل².

غير أن الفاصل بين تحديد القواعد المنظمة لمجال ما، والمبادئ الأساسية له تبقى مبهمة، ومن ثم يمكن أن تبتثق صعوبات جمة عند تأويل الدستور في حالة الخلاف بين السلطة التنفيذية والتشريعية: إلى أين يبدأ اختصاص السلطة التشريعية، وأين يقف؟ ومن أين يمكن للجهاز التنفيذي أن يعلن اختصاصه؟

أكد أن تعبير المبادئ الأساسية غير قادر على مساعدة رجل القانون لتوضيح الحالة، ولهذا السبب لا يوجد تعريف قانوني للمبادئ الأساسية وأن مثل هذا التعريف قد يهدد بعدم صلاحياته لبعض المواضيع³.

فالحد الفاصل بين تدخل البرلمان والحكومة يبقى مشوبا بالغموض، لافتقار الدقة والوضوح في بعض المفاهيم عند تحديد مجال القانون⁴.

وكما يسود اللبس والغموض في تحديد المبادئ الأساسية مفهوم الضمانات الأساسية الممنوحة سواء للموظفين المدنيين أو العسكريين مثلا، وبالتالي يثار التساؤل حول حدودها أي متى تبدأ ومتى تنتهي؟ حتى نعرف الحدود الفاصلة بين البرلمان والحكومة في هذا الخصوص⁵.

بل إن الأمر يزداد صعوبة عندما نريد تحديد الضمانات الأساسية الممنوحة لموظفي العسكر، فإذا كان الأمر يتعلق مثلا بأشكال التعيين والترقية عند الحديث عن ضمانات الموظفين المدنيين، فإن تعريف مصطلح الضمانات الأساسية في علاقته بالموظفين العسكريين يبدو أكثر صعوبة، لاسيما وأن العلاقة القائمة بين هذه المادة وما يتعلق بالدفاع الوطني الذي يعود للسلطة التنفيذية لأسباب سياسية واضحة أو لأسباب أمنية، تجعلنا نفهم جيدا موقف المشرع الدستوري الذي أعطى بعض الأولوية للمشرع في عدم إزعاج السلطة التنفيذية في تنظيم مجال حيوي للدولة⁶.

بالتالي فالاعتصاب والغموض الذي قد يحيط في بعض الأحيان ببعض النصوص القانونية، قد يظل بؤرة انشقاق واختلاف بين المهتمين.

¹ رأفت فودة: "سلطة التقرير المستقلة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 182.

² Abderrahmane Amalou : « La loi en droit constitutionnel marocain », OP, Cit, P 201.

³ Abderrahmane amalou : Ibid, P 201.

⁴ Michel Bourely : « la constitution marocaine » R.M.D, 1964, P 126.

⁵ أمينة المسعودي: "التوازن بين السلطات الدستورية في الدساتير المغربية الثلاثة" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام " الرباط 1984، ص 234.

⁶ Abderrahmane Amalou : « La loi en droit constitutionnel marocain » Op, Cit, P 203.

خاتمة:

بما أن التشريع يعتبر مصدر رسمي للقانون، من خلال وضع القواعد القانونية في صورة مكتوبة بواسطة السلطة المختصة في الدولة، وفقا لإجراءات محددة ومنصوص عليها في الدستور، وإذا كان للقانون مصادر متنوعة ومختلفة، فإن التشريع في هذا الإطار يحتل مكانة الصدارة وذلك نظرا لوضوحه ودقته في إنشاء وصياغة القاعدة القانونية، كما أنه يستجيب لمقتضيات تطور المجتمع وسرعة وضعه وتعديله وحتى إلغائه، إضافة إلى كونه يعمل حتما على توحيد القانون داخل الدولة من حيث عموميته وسريانه على مجموع البلاد من أجل تنظيم مختلف شؤون الحياة في المجتمع.

ورغم الأهمية المكفولة للتشريع، ورغم كون البرلمان هو المتحدث المباشر باسم الشعب، فإن الدستور لم يخول له كل الصلاحيات المطلقة في وضع القوانين، بل عمل على عقلنته، ويعتبر هذا الأمر تقليدا دستوريا منذ صدور الدستور الأول في 14 دجنبر 1962.

لذا عمل الفقه الدستوري على التمييز بين مجموعة من القواعد القانونية، وعادة ما يعتمد في هذا التمييز على طريقة سن هذه القوانين والمواضيع التي تتناولها، إذ نجد أن برلمانات العالم عادة ما تقوم بتنظيم مختلف مجالات الحياة وذلك بسن مجموعة من القواعد القانونية التي تنظمها، غير أن مسطرة الاقتراح والمناقشة والبت تختلف باختلاف طبيعة الموضوع المعروض على أنظار نواب الأمة.

لهذه الأسباب نجد البرلمان المغربي ونظيره الفرنسي لا يحددان عن هذا التمييز إذ تكلفت دساتير البلدين بذلك وقامت الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية بتكريس هذا التمييز، وبإطالة سريعة على بنود الوثيقة الدستورية للبلدين المنظمة لهذا الباب يظهر التمييز الواضح بين المسطرة العادية والمسطرة الاستثنائية اللازم اتباعها في سن القواعد القانونية.