

خصائص الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان ومنهجها في التطبيق المغربي دراسة تحليلية مقارنة(*)

أ. رشيد المدور
الملكة المغربية

ملخص:

تتوخى هذه الدراسة التحليلية، المتعلقة بالرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية استخلاص طبيعة هذه الرقابة وخصائصها في التطبيق المغربي، بناء على ما ورد في الدستور والقانون التنظيمي للمجلس الدستوري والقرارات الصادرة بهذا الشأن.

وقد تبين أن خصائص هذه الرقابة يمكن إجمالها في ما يلي:

إنها مركزية يختص بممارستها المجلس الدستوري وحده دون غيره، وإنها إلزامية، وسابقة، ومجردة وغير تلقائية، وتُمارس بإحالة فورية ومحددة، وإنها مقيّدة بأجال، ويستعان بشأنها بملاحظات الأطراف المعنية، وتصدر بشأنها قرارات ملزمة وغير قابلة للطعن، ثم إنها شاملة ومتسلسلة.

كما تتوخى هذه الدراسة - بناء على ممارسة هذه الرقابة الدستورية - الوقوف على عدد من الاختلالات التي تستوجب التصحيح والتصويب، على المستويين التشريعي والتطبيقي.

ومن خلال قراءة تحليلية في المقررات الصادرة بهذا الشأن، أمكننا استخلاص المعالم الأساسية للمنهج المعتمد بشأن هذه الرقابة، سواء في مرحلة الغرفة الدستورية أو مرحلة المجلس الدستوري.

(*) أجزى البحث بتاريخ ١٥/٥/٢٠٠٦م.

إن المعالم المنهجية لهذه الممارسة في التطبيق المغربي يمكن إجمالها في ما يلي:

الحرص على أن تكون المداولة طبقاً للقانون، والتزام التوثيق والتوقيع والتسمية، ووضع ديباجة نمطية، وتأكيد أن القوانين التنظيمية جزء من الكتلة الدستورية، واعتماد تقسيم ثلاثي للفصول، وعرض الفصول المعدلة في صيغتها الجديدة، وتعليل القرارات، وتأجيل البت في الفصول الغامضة أو الناقصة، وتأجيل التصريح بمطابقة النظام الداخلي كله، أو التصريح بعدم قبول الطلب، واعتماد تقنية الموافقة بتحفظ، والتصريح الجزئي بمطابقة النظام الداخلي، وثنائية التصريح السلبي، ووحدة التصريح الإيجابي، واقتراح الحلول والبدائل والتصويبات الضرورية، واعتماد تقنية توجيه التأويل.

مع ملاحظة أن الغرفة الدستورية تطالب بتنقيح جميع المواد المنتقدة من لديها، وتقتصر على عرض المواد غير المطابقة للدستور فقط، في حين أن المجلس الدستوري يعرض جميع المواد ويقر بشأنها إما بالموافقة أو بعدم الموافقة، غير أنه لا يعيد فحص دستورية مواد سبق له أن صرح بمطابقة أحكامها للدستور.

إن البحث في خصائص الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان ومنهجيتها، والوقوف على اختلالاتها والعمل على تصحيحها سيؤدي إلى أداء أفضل سواء على مستوى وضع الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية وتعديلها، أو على مستوى ممارسة الرقابة على دستورتها.

مقدمة:

نصَّ المُشرِّع الدستوري المغربي، في الفصل الرابع والأربعين من الدستور، على أن "يضع كلٌّ من المجلسين نظامه الداخلي ويقرّه بالتصويت، ولكن لا يجوز العمل به إلا بعد أن يصرّح المجلس الدستوري بمطابقته لأحكام هذا الدستور"؛ بمعنى أن النظام الداخلي الذي يضعه أحد مجلسي البرلمان ويقرّه بالتصويت يبقى مجرد مشروع غير قابل للتطبيق ما لم يصرّح المجلس الدستوري بمطابقته لأحكام الدستور.

وقد أحال المُشرّع في الفصل الثمانين من الدستور، على قانون تنظيمي يتعلق بالمجلس الدستوري^(١)، تحديد الإجراءات الواجب اتباعها لممارسة هذا الاختصاص المُسنَد إليه بفصول الدستور.

هذا، وقد صدر عن الغرفة الدستورية للمجلس الأعلى والمجلس الدستوري، بشأن الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، ثمانية وعشرون قراراً، منذ سنة ١٩٦٣ تاريخ صدور أول مقررین بشأن النظامين الداخليين لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين، إلى غاية سنة ٢٠٠٤ تاريخ صدور آخر قرار بهذا الشأن.

وهذه القرارات الثمانية والعشرون موزعة بين الغرفة الدستورية للمجلس الأعلى - قبل إلغائها - والمجلس الدستوري - بعد إحداثه -؛ بعضها يتعلق بالنظام الداخلي لمجلس النواب وبعضها الآخر يتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المستشارين، كما هو مبين في الجدول رقم (١).

تعتبر الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان ثابتاً من الثوابت الدستورية في المغرب، ومن ثم تتأكد أهمية البحث في الأصول الفكرية لنشأة هذه الممارسة مقارنة مع بعض التطبيقات العربية، (المبحثان: التمهيدي والأول).

وبناء على دراسة تحليلية لكل من الدستور والقانون التنظيمي للمجلس الدستوري، والقرارات الصادرة بهذا الشأن يمكن البحث في طبيعة الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان وخصائصها في التطبيق المغربي، والمقارنة بين التشريعات المنظمة لها وممارستها على مستوى مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري، للوقوف على أوجه القصور والثغرات التي تستوجب التصحيح والتصويب، (المبحث الثاني).

(١) هو القانون التنظيمي رقم ٩٣،٢٩ المتعلق بالمجلس الدستوري كما تم تغييره وتتميمه بالقانون رقم ٩٨،٨؛ صدر بالجريدة الرسمية عدد ٤٦٢٧ - ١٣ جمادى الآخرة ١٤١٩ (٥ أكتوبر ١٩٩٨).

جدول رقم (١)
توزيع قرارات الرقابة على دستورية النظامين الداخليين
لمجلسي البرلمان بين الغرفة الدستورية والمجلس الدستوري*

مجلس المستشارين		مجلس النواب			المجموع	المجلس المعني
عدد	الفترة التشريعية	العدد		الفترة التشريعية		
٢	١٩٦٥ - ١٩٦٣	١٣	٢	١٩٦٥ - ١٩٦٣	١٥	الغرفة الدستورية للمجلس الأعلى ١٩٩٤ - ١٩٦٣
			٤	١٩٧١ - ١٩٧٠		
			٥	١٩٨٣ - ١٩٧٧		
			٢	١٩٩٢ - ١٩٨٤		
			٤	١٩٩٧ - ١٩٩٣		
٥	٢٠٠١ - ١٩٩٨	٨	٢	٢٠٠٢ - ١٩٩٧	١٣	المجلس الدستوري ٢٠٠٤ - ١٩٩٥
			٢	٢٠٠٧ - ٢٠٠٢		
			٢١	٢٨		
٠٧						المجموع

(*) الجدول المشار إليه في الفقرة الرابعة من المقدمة.

ومن خلال قراءة تحليلية للرصيد المهم من القرارات الصادرة في هذا الشأن، يمكن البحث في المعالم الأساسية للمنهج المعتمد بشأن ممارسة الرقابة الدستورية المتعلقة بالأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان في التطبيق المغربي، وسنميز في هذه القراءة بين مرحلتين، مرحلة الغرفة الدستورية ومرحلة المجلس الدستوري، ونسجل تبعاً لذلك، أوجه التشابه والاختلاف بين المرحلتين، وأهمية هذه القراءة تكمن في كونها تعين المشرع عند وضعه للنظام الداخلي أو تعديله على فهم آليات اشتغال جهاز الرقابة الدستورية لتجنب الوقوع في المطاعن وتقليلها،(المبحث الثالث).

ولاشك أن البحث في الأصول الفكرية والتاريخية لممارسة الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، ودراسة خصائصها ومميزاتها، وكذا التطور المنهجي في ممارستها في التطبيق المغربي يمكن من الوصول إلى خلاصات تستهدف معالجة بعض الاختلالات التشريعية والتطبيقية لهذه الممارسة وتروم مراجعتها وإصلاحها، (الخاتمة).

مبحث تمهيدي

الأصول الفكرية للرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان في التطبيق المغربي

ظهرت "البرلمانية المعقنة" بوصفها فلسفة مع الجمهورية الخامسة الفرنسية التي أسسها الجنرال ديغول في سنة ١٩٥٨، بهدف الحد من سيادة البرلمان والتقليص من هيمنة القانون، بعد تجربتي الجمهورية الثالثة والرابعة، ومن التجليات الأساسية لهذه الفلسفة إنشاء المجلس الدستوري أداة للحد من حرية البرلمان، وكبح الأكثرية الحاكمة وردعها عن إحداث تغييرات جذرية قد تُشكل خلافاً في التوازن السياسي، وقد تُمثل انحرافاً عن المبادئ والقواعد الدستورية، ومن ثم أُوكل المشرع الفرنسي إلى المجلس الدستوري مهمة الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة الداخلية لمجلسي النواب والشيوخ، لتأكيد مبدأ المشروعية وضمان سمو الدستور الشكلي والموضوعي.

الفرع الأول

"البرلمانية المعقنة" والأنظمة الداخلية للبرلمان

وإذا كان واضحاً سبب خضوع القوانين لمراقبة الدستورية فإن الأمر يختلف بالنسبة للأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية، فقد اختلف بشأنه حتى بين الأنظمة السياسية التي أخذت بمبدأ مراقبة دستورية القوانين - كما سيأتي بيانه - ، ومن هنا يستمد البحث عن أسباب إخضاع الأنظمة الداخلية لهذه المطابقة مشروعيتها.

إنّ النظام الداخلي للمؤسسة التشريعية من حيث إنه ينظم سير مؤسسة دستورية ذات أهمية خاصة في النظام السياسي تكون له تأثيرات سياسية كبرى، حتى إنّ الفقهاء الدستوريين الكلاسيكيين اعتبروه بسبب ذلك "دستوراً بشكل آخر وامتداداً له وتفسيراً له" ^(٢)، حيث إنه بطبيعة الدستورية يُجاوز البعد

A.Belhaj, Le Parlement Marocain (1977-1983). Edi La Poste 1984. P.67.

(٢)

التنظيمي وفوقه، وفي هذا الصدد يقول السيد Michel Debre: «كلُّ ما يهم المسطرة التشريعية، كلُّ ما يهم العلاقات بين المجالس، كلُّ ما يهم علاقات المجلس والحكومة يكون قرارات تجاوز الطبيعة التنظيمية بالمعنى الحدي، إنها ذات نفس دستوري، و تمس وظائف المؤسسات، إنّ الخاصية الدستورية للنظام الداخلي جد واضحة»^(٣)، ومن ثم يمكن أن يكون وضع الأنظمة الداخلية للبرلمانات وتأويلها بل حتى عدم وضعها مدخلاً لمجاوزة أحكام الدستور ومبادئه؛ "فالنظام الداخلي والتأويلات التي تعطى له يشكلان نوعاً من القانون الموازي لقانون الدستور"^(٤).

وتأسيساً عليه، نصّت جلّ الدساتير على ضرورة أن تضع البرلمانات أنظمتها الداخلية، وعلى الرّغم من أنها نصّت أيضاً على اختصاص البرلمان وصلاحيته وحده في وضع نظامه الداخلي وتعديله، ترسيخاً لمبدأ فصل السلط، وتأكيداً لسيادته واستقلاله في تدبير شؤونه الداخلية، فإن بعضها - في إطار فلسفة "البرلمانية المعقلنة" - قيّدت هذه السيادة وهذا الاختصاص بوجوب أو بإمكانية خضوعه لمراقبة الدستورية سواء منها السابقة أو اللاحقة.

الفرع الثاني

"البرلمانية المعقلنة" في التطبيق المغربي

بناء على هذه الفلسفة وهدىها أسّس الملك الحسن الثاني التجربة البرلمانية المغربية منذ أول دستور بتاريخ ١٩٦٢ إلى دستور ١٩٩٦؛ وهكذا تدخل المشرّع الدستوري بواسطة تقنيات "البرلمانية المعقلنة" ووضع قواعد مدققة تهدف إلى "حصر مجال تدخل المجالس النيابية ومراقبة أعمالها بما فيها وضع الأنظمة الداخلية"^(٥)، وقد أكدّ هذا التوجه الملك محمد السادس من بعده، وأشار

J.O., Deb.A.N., séance du 26 mai 1959, p.557.

(٣)

Pierre Avril /Jean Gicquel. DROIT PARLEMENTAIRE. 2 em Ed 1996.P.9.

(٤)

Bernard Chntebbout.. DROIT CONSTITUTIONNEL ET Politiques, 2Ed.1995.p303.

(٥)

إليه في أكثر من خطاب، من ذلك قوله: "ندعو الجميع بحزم وصرامة وبدون لين أو هواده إلى لزوم مقتضيات دولة الحق والقانون في إطار الحريات التي يضمنها الدستور للأفراد والهيئات وفي نطاق القوانين الإجرائية التي تضبط ممارسة هذه الحريات والتمتع بسائر الحقوق"^(٦).

وقد كان للبرلمانية المعقلنة في الممارسة المغربية تجليات عديدة، نذكر منها ما يتعلق بموضوع دراستنا ما يلي:

- أولاً: أن المشرع تناول البرلمان في ما يقارب الخمسين في المائة من فصول الدستور الثمانية والمائة، وهذه النسبة المرتفعة جداً كافية في الدلالة على رغبة المشرع في ضبط ممارسة هذه المؤسسة، حيث دقق في مقتضيات عديدة تتعلق بتنظيم البرلمان، من حيث تكوينه ووضعية أعضائه وطريقة انتخابهم ومدة عضويتهم وحصانتهم، وانتخاب رئيسه ومكتبه وصلاحيتهما، ودوراته العادية والاستثنائية، افتتاحها واختتامها، ولجانه الدائمة والمؤقتة، وطبيعة جلساته، وتحديد سلطاته، وبيان كيفية ممارساته التشريعية، من حيث تحديد مجال اختصاص القانون ومسطرة وضعه وإحالاته وتعديله والمصادقة والتصويت عليه، وبيان سلطاته الرقابية، من حيث تخصيص جلسة أسبوعية بالأسبقية لأسئلة أعضاء مجلسي البرلمان وجواز تشكيله لجاناً نيابية لتقصي الحقائق؛ ثم بعلاقات البرلمان بالملك والحكومة، وبغيره من المؤسسات الدستورية.

وعلى الرغم من أن تلك الأحكام في عمومها لا تدخل بطبيعتها في نطاق المسائل التي تعتبر دستورية بطبيعتها وجوهرها، بل هي من الاختصاصات الداخلية الطبيعية للمجالس التشريعية، فقد عمل المشرع الدستوري على دسترتها، وهدفه "من إدماج مثل هذه الموضوعات في صلب الوثيقة الدستورية هو إضفاء الاستقرار والثبات على تلك الموضوعات"^(٧)، وذلك حتى لا تتعرض للتغيير والتبديل إلا وفقاً لمسطرة تعديل الدستور، حيث إن مراجعة الوثيقة

(٦) من خطاب ذكرى ثورة الملك والشعب، بتاريخ ٢٠ غشت ١٩٩٩.

(٧) قوينس نعيمة: النظام الداخلي للمؤسسة البرلمانية، رسالة دكتوراه في الحقوق (غير منشورة)، ٢٠٠٢، ص. ٢٨٠.

الدستورية - في حالة الدستور الجامد - تخضع لمسطرة أكثر تعقيداً من تلك التي تتبع سواء في تعديل القوانين التنظيمية والعادية أو اللوائح التنظيمية، وقد أشار إلى مثل هذا المعنى السيد سامي مهران فقال: "اللائحة أداة خطيرة، وقد يكون لها من الأثر ما هو أخطر من الدستور في تسيير عمل المجلس، لذلك فقد اشتمل الدستور المصري على مواد هي في حد ذاتها من اختصاص اللائحة" (٨).

- ثانياً: أن المشرع الدستوري لم يكفه ذلك ولم يقنعه في ضبط إيقاع العمل البرلماني والتحكم فيه، بل أوكل لبعض القوانين التنظيمية بيان وتحديد مسائل وقضايا كثيرة أخرى ترتبط بالبرلمان، سواء في طريقة تأليف مجلسه وصحة انتخاب أعضائه، أو أسلوب عمله وطريقته، أو تنظيم علاقاته مع مجالس دستورية أخرى (٩).

على الرغم من كون بعض تلك المسائل هي أيضاً اختصاصات ذات طبيعة داخلية للمجالس التشريعية فإن المشرع اختار تقنينها بواسطة قوانين تنظيمية، والخلفية الفكرية لهذا التوجه انطلاقاً من فلسفة "البرلمانية المعقنة" هي ضمان خاصية الاستقرار والثبات - المشار إليها سابقاً - لتلك المقتضيات الضابطة والمقيدة للعمل البرلماني، من حيث إن القوانين التنظيمية محددة على سبيل الحصر في الوثيقة الدستورية ومنبثقة عنها، كما أن إقرارها وإصدارها وتعديلها يتطلب إجراءات خاصة أشد من تلك التي يتطلبها إصدار القوانين العادية أو اللوائح، ولعل أبرز هذه الإجراءات الخاصة أن القوانين التنظيمية تحال قبل إصدار الأمر بتنفيذها وجوباً إلى المجلس الدستوري ليبت في مطابقتها للدستور.

(٨) مهران سامي، الديمقراطية والبرلمان، كتاب الثقافة الجديدة، الهيئة العامة لقصور الثقافة، القاهرة ١٩٩٦، ص ١٣ و ١٤.

(٩) نذكر في هذا الصدد: القانون التنظيمي لمجلس النواب، والقانون التنظيمي لمجلس المستشارين، والقانون التنظيمي للمالية، والقانون التنظيمي المتعلق بتسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.

- ثالثاً: أن المشرّع الدستوري حرصاً منه على ما سلف، ومنعاً لكل مجاوزة ممكنة لمقتضيات الدستور والقوانين التنظيمية في أثناء الممارسة التطبيقية للمقتضيات المتعلقة بالبرلمان، نصّ على وجوب وضرورة أن يضع كل من مجلسي البرلمان نظامه الداخلي الخاص به، الذي يتضمن جميع الإجراءات المتبعة وطرق تنظيم مداولاته.

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

- رابعاً: أن المشرّع من ناحية أخرى، وهي في اعتقادي الأكثر اعتباراً، توخى النصّ على ضرورة إخضاع النظام الداخلي لمجلسي البرلمان لمطابقة الدستور، من حيث هو امتداد للدستور والقوانين التنظيمية ومكمل ومفسر لهما، ومن ثم يجب أن يكون مطابقاً للقانون الأساسي وللقوانين التنظيمية، فالمشرّع وإن متّع البرلمان باختصاص وضع نظامه الداخلي، فإنه لم يقر له بالسيادة التامة في ذلك، إذ نصّ على أنه لا يمكن العمل بالنظام الداخلي إلا بعد تصريح المجلس الدستوري بمطابقة مقتضياته لأحكام الدستور، وقد تبين من خلال التجربة أن المجلس الدستوري يمارس هذا الاختصاص وفق منهجية دقيقة وصارمة.

إنّ الهدف من إخضاع النظام الداخلي للبرلمان لرقابة المجلس الدستوري هو منع أن يتخذ النظام الداخلي من لدن البرلمان ذريعة لتوسيع اختصاصاته أو التعدي على اختصاصات الحكومة أو عرقلة نشاطها.

إن هذه الأحكام تندرج في إطار ما يسمى بالعقلنة البرلمانية الهادفة - في مجملها - إلى ضبط سير المؤسسة البرلمانية وتأطير ممارستها لاختصاصاتها بالتنصيص في الدستور والقوانين المكملة له، على القواعد المنظمة لدوراتها

والمحددة لملامح الإجراءات ومراحلها التي تتبعها لإنجاز مهامها في ميدان التشريع والمراقبة، ومن جهة أخرى، إلى جعلها تتقيد بالأحكام الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنظيمية.^(١٠)

(١٠) من تقديم المجلس الدستوري المغربي، مجلة المجلس الدستوري، السنة الأولى، العدد الأول، الرباط ٢٠٠٢، ص ٥٥.

المبحث الأول

الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية في بعض التطبيقات العربية

تختلف الدول التي تأخذ بمبدأ مراقبة دستورية القوانين من حيث نوع ممارستها وأسلوب تطبيقها^(١١)؛ فمنها من اعتمد نوع الرقابة السياسية، وهي رقابة سابقة وقائية تنظر في القوانين قبل صدورها أو الشروع في تطبيقها، ويفضّل الفقيه موريس دوفريجيه تسميتها بـ "الرقابة غير القضائية"، ويُعرّفها بالرقابة التي تقتصر على مبادرة الأجهزة الحكومية دون المواطنين^(١٢)، ويُعهد أمرها إلى هيئة مركزية ذات طبيعة سياسية، ويعد المجلس الدستوري الفرنسي نموذجاً متقدماً في ممارستها، وقد سلك سبيل التجربة الفرنسية في هذا الاختيار دول المغرب والجزائر وموريتانيا وتونس ولبنان وسوريا؛ ومنها من اعتمد نوع الرقابة القضائية، وهي رقابة لاحقة تمارسها هيئة قضائية تختص بالنظر في مدى دستورية القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية، وهذا النوع من الرقابة تأخذ به معظم الدساتير المعاصرة، وفي مقدمتها الدستور

(١١) انظر تفصيل صور مراقبة دستورية القوانين وكيفية تطبيقها - على سبيل المثال - في:

- متولي عبد المالك عثمان، الوسيط في القانون الدستوري، دار الطالب لنشر الثقافة الجامعية، مصر ١٩٨٦.

- القادري عبد الرحمان، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (الجزء الأول)، بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط ١٩٩٠.

- سالماني عبد العزيز، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، مصر ١٩٩٥.

- رمضان، شعبان أحمد، ضوابط وآثار الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٠.

(١٢) دوفريجيه، موريس، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري: الأنظمة السياسية الكبرى (ترجمة جورج سعد)، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٢، ص ١٥٩.

الأمريكي، ومن الدول العربية التي تأخذ بها مصر والكويت والإمارات العربية المتحدة والبحرين واليمن...

غير أنه فيما يتعلق بمطابقة الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية للدستور نجد الفروق التالية:

المطلب الأول

دول المغرب العربي ومحاكاة النموذج الفرنسي

سار المغرب والجزائر^(١٣) وموريتانيا^(١٤) على النهج نفسه الذي سارت عليه فرنسا، من ضرورة عرض النظام الداخلي للبرلمان، بعد إقراره من لدن المجلس المعني، على أنظار المجلس الدستوري، قبل الشروع في تطبيقه، للنظر في مدى مطابقته للدستور؛ وقد التحقت بهذا المسار مؤخراً دولة تونس التي لم يكن النظام الداخلي لمجلس النواب فيها معنياً من قبل بهذه المطابقة، ومن ثم كان المجلس يتمتع باستقلال تام في وضع نظامه الداخلي، وليس للسلطة التنفيذية أي إشراف على هذا العمل^(١٥)، ويصير النظام الداخلي نافذ المفعول

(١٣) المادة ١١٥ من الدستور الجزائري أعطت لمجلسي البرلمان حق وضع نظاميهما الداخليين والمصادقة عليهما: "يعدّ المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليهما"، والمادة ١٦٥ منه خولت للمجلس الدستوري اختصاص الفصل في دستوريتهما وجوباً: "يبدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان. كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة".

(١٤) نصت المادة ٨٦ من دستور موريتانيا على أنه "تقدم للمجلس الدستوري القوانين النظامية قبل إصدارها والنظم الداخلية للغرفتين البرلمانيتين قبل تنفيذها وذلك للبت في مطابقتها للدستور"؛ وقد بينت المادة ١٧ من القانون النظامي للمجلس الدستوري الموريتاني مسطرة الإحالة على النحو التالي: "وتحال النظم وتعديلات النظم التي يتم إقرارها من طرف إحدى الجمعيتين إلى المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمعية".

(١٥) انظر: المظفر زهير، مسألة تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب، المجلة التونسية للإدارة العامة، عدد ١٩٨٥، ص ٩.

بمصادقة المجلس عليه في أثناء جلسة عامة بالأغلبية المطلقة^(١٦)؛ غير أن التعديل الدستوري لسنة ٢٠٠٢ الأخير، عاد وأضاف إلى مهام المجلس الدستوري النظر في دستورية النظام الداخلي لمجلس النواب ومجلس المستشارين^(١٧)، وهو الأمر الذي وجد صдаاه فيما بعد في الفصل ٦١ من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي، الذي نصّ على أن "يصير النظام الداخلي أو الأحكام المنقحة له نافذة المفعول بعد إصدار المجلس الدستوري رأيه بالمطابقة أو بالملاءمة مع الدستور".

المطلب الثاني

خصوصية التطبيق اللبناني

أما لبنان، فإنها - وإن سارت في الاتجاه نفسه الذي سار فيه الدستور الفرنسي في اعتماد أسلوب الرقابة السياسية وتنظيم المجلس الدستوري^(١٨) - اختارت شكل المراقبة اللاحقة على نشر القوانين^(١٩).

- (١٦) النظام الداخلي لمجلس النواب بالجمهورية التونسية (قبل التعديل)، الفصل ٦١.
- (١٧) "يعرض النظام الداخلي لمجلس النواب والنظام الداخلي لمجلس المستشارين على المجلس الدستوري قبل العمل بهما وذلك للنظر في مطابقتها للدستور أو ملاءمتهما له". (الفصل ٧٤ - الفقرة الثالثة - من الدستور التونسي).
- (١٨) المادة ١٩ من الدستور اللبناني تنص على أن: "ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. يعود حق مراجعة هذا المجلس في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين إلى كل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء أو إلى عشرة أعضاء من مجلس النواب، وإلى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني".
- (١٩) المادة ١٨ من النظام للمجلس الدستوري تنص على ذلك على النحو التالي: "توجه المراجع، المحددة حصراً في المادة ١٩ من القانون رقم ٩٣/٢٥٠، المراجعة بعدم دستورية قانون ما إلى المجلس الدستوري ويجب تسجيلها خلال مهلة خمسة عشر يوماً تلي نشر القانون في الجريدة الرسمية أو في إحدى وسائل النشر الرسمية الأخرى المعتمدة قانوناً".

أما فيما يخص النظام الداخلي فإن المشرع الدستوري اللبناني أجاز ولم يوجب على مجلس النواب وضع نظامه الداخلي، كما لم يلزمه بأن يصدر بموجب قانون كما هو الشأن بالنسبة للنظام الداخلي للمجلس الدستوري^(٢٠)، ويعتبر نافذاً فور التصديق عليه؛^(٢١) الشيء الذي أدى إلى تباين الآراء حول الطبيعة القانونية للنظام الداخلي لمجلس النواب في لبنان، حيث اعتبر البعض أن ليس له صفة القانون ولا مفاعيله ورأى البعض الآخر أنه قانون له مفاعيل القانون العادي، وهو الرأي الذي تبنته وزارة العدل تأسيساً على أن السلطة التشريعية عندما صاغت نصوصه اتبعت الأصول التشريعية المتبعة في سن القوانين، وتبعاً لذلك تباينت الآراء في مسألة خضوعه لمطابقة الدستور، فقد أيدها البعض وعارضها البعض الآخر.^(٢٢)

وتأسيساً على اعتبار أن للنظام الداخلي لمجلس النواب قوة القانون، وبعد تعديل المادة الأولى من قانون إنشاء المجلس الدستوري (بموجب القانون رقم ١٥٠ تاريخ ٣٠/١٠/١٩٩٩)، التي حددت مهمة المجلس الدستوري في: "مراقبة دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون" حسم الخلاف في اتجاه إمكانية خضوع النظام الداخلي لمجلس النواب لمطابقة الدستور وفق الأصول نفسها التي تتبع في الطعن بعدم دستورية القوانين.

(٢٠) نصت المادة ١٧ من قانون إنشاء المجلس الدستوري (١٩٩٣) على أن: "يعد المجلس الدستوري نظامه الداخلي الذي يتضمن.. القواعد والأصول التي يخضع لها سير العمل لديه تنفيذاً لأحكام هذا القانون. يجب أن يقتزن النظام الداخلي بموافقة مجلس الوزراء وأن يصدر عن مجلس النواب بموجب قانون".

(٢١) النظام الداخلي لمجلس النواب بالجمهورية اللبنانية، المادة ١٤٦.

(٢٢) انظر في تفصيل هذا الخلاف: زين أحمد، النظام الداخلي لمجلس النواب، منشورات المجلس النيابي اللبناني، لبنان، الطبعة الأولى ١٩٩٥، ص ٩ و ١٠ و ١١.

المطلب الثالث

الاستثناء في التطبيق السوري

وبالنسبة لسوريا، فالمشرّع الدستوري تبنى أسلوب مراقبة دستورية القوانين السابقة، وأوكلها للمحكمة الدستورية العليا في المادة ١٤٥ من الدستور^(٢٣)، وعلى الرغم من أن "للنظام الداخلي قوة القانون"^(٢٤) فإنه لا يخضع لعملية الإصدار التي هي من اختصاص رئيس الجمهورية، المنصوص عليها في المادة ٩٨ من الدستور^(٢٥)، بدليل أن النظام الداخلي يحمل توقيع رئيس مجلس الشعب وليس رئيس الجمهورية؛ وليس في المادة ٦٥ من الدستور، التي تنص على أن "يضع مجلس الشعب نظامه الداخلي لتنظيم

(٢٣) المادة ١٤٥ من الدستور السوري:

"تنظر المحكمة الدستورية العليا وتبت في دستورية القوانين وفقاً لما يلي:

١ - إذا اعترض رئيس الجمهورية أو ربع أعضاء مجلس الشعب على دستورية قانون قبل إصداره يوقف إصداره إلى أن تبت المحكمة فيه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها، وإذا كان للقانون صفة الاستعجال وجب على المحكمة الدستورية أن تبت فيه خلال سبعة أيام.

٢ - إذا اعترض ربع أعضاء مجلس الشعب على دستورية مرسوم تشريعي خلال مدة خمسة عشر يوماً اعتباراً من انعقاد دورة مجلس الشعب وجب على المحكمة الدستورية العليا أن تبت فيه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها.

٣ - إذا قررت المحكمة الدستورية العليا مخالفة القانون أو المرسوم التشريعي للدستور اعتبر لاغياً ما كان مخالفاً منهما لنصوص الدستور بمفعول رجعي ولا يرتب أي أثر".

(٢٤) النظام الداخلي لمجلس الشعب بالجمهورية العربية السورية، المادة ١٩٣.

(٢٥) المادة ٩٨ من الدستور السوري: "يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب ويحق له الاعتراض على هذه القوانين بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أقرها المجلس ثانية بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية.

أسلوب العمل فيه وكيفية ممارسة مهامه"، ما يفيد أنه معني بمراقبة دستورية القوانين، بل إن المادة ٢٠٤ من النظام الداخلي نفسه، تقرر بشكل واضح أنه يعمل به فور إقراره^(٢٦)، ومن ثم تتأكد السيادة المطلقة والتامة التي متّع بها المشرع الدستوري مجلس الشعب في وضع نظامه الداخلي، وأحسب أن شرط المصادقة بالأكثرية المطلقة لمجموع الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، المنصوص عليه في المادة ١٩٤ من النظام الداخلي للمجلس، هو سبب تمتع المجلس بتلك السيادة واستثناء نظامه الداخلي من مراقبة الدستورية.

المطلب الرابع

منطق التوفيق في التطبيق الكويتي

أمّا في الكويت فقد اختار المشرّع الدستوري أسلوب المراقبة القضائية اللاحقة للبت في جميع المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح^(٢٧)، وكفل لكل معني حقّ التقدم بطعن في الموضوع، حيث نصت المادة ١٧٣ من الدستور على أن "يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، ويبين صلاحياتها والإجراءات التي تتبعها. ويكفل القانون حق كل من الحكومة وذوي الشأن في الطعن لدى تلك الجهة في دستورية القوانين واللوائح. وفي حالة تقرير الجهة المذكورة عدم دستورية قانون أو لائحة يعتبر كأن لم يكن"؛ ثم جاء قانون إنشاء المحكمة الدستورية تطبيقاً لذلك، ونصّت المادة الأولى منه على أن "تنشأ محكمة دستورية تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية والفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح وفي الطعون

(٢٦) النظام الداخلي لمجلس الشعب بالجمهورية العربية السورية، المادة ٢٠٤.

(٢٧) انظر في ذلك، الصالح، عبد المالك عثمان، الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية في الكويت (دراسة تحليلية نقدية مقارنة، مجلة الحقوق، الكويت، ١٩٨٦).

الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة أو بصحة عضويتهم، ويكون حكم المحكمة الدستورية ملزماً للكافة ولسائر المحاكم".

وتأسيساً على أن اللائحة الداخلية للمجلس التشريعي لا يعمل بها إلا بعد صدورها ونشرها في الجريدة الرسمية^(٢٨) - حيث إنه بعد الموافقة عليها من لدن مجلس الأمة تخضع لمسطرة التصديق والإصدار^(٢٩) نفسها التي تخضع لها جميع القوانين الصادرة عن المؤسسة التشريعية - فإن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة تعتبر قانوناً تشملها كل الأحكام السابقة المتعلقة بمراقبة دستورية القوانين.

ومما تجدر الإشارة إليه بهذه المناسبة، في إطار الفقه الدستوري المقارن، أن المشرّع الدستوري الكويتي في موضوع اللائحة الداخلية لمجلس الأمة له مقاربة خاصة؛ فقد نص في المادة ١١٧ من الدستور على أن "يضع مجلس الأمة لائحته الداخلية متضمنة نظام سير العمل في المجلس ولجانه وأصول المناقشة والتصويت والسؤال والاستجواب وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور. وتبين اللائحة الداخلية الجزاءات التي تقرر على مخالفة العضو للنظام أو تخلفه عن جلسات المجلس أو اللجان بدون عذر مشروع"، فعند النظر والتحليل لهذه المادة، نجد أن المشرّع الكويتي على الرغم من تبنيه أسلوب مراقبة دستورية القوانين القضائية اللاحقة، استعمل ووظف بعض تقنيات "البرلمانية المعقلنة" الخلفية الفكرية لأسلوب المراقبة السابقة، حيث نصّ على وجوب وضع مجلس الأمة وتوفيره على لائحة داخلية تنظم شؤونه، كما أنه عمل على تحديد المجال الخاص والحدود التي تشرّع فيها اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، وفي الآن نفسه ضمن للمجلس التشريعي كامل السيادة في وضع لائحته الداخلية واختصاصه بها، حيث استطاع أن يوفق بين منطق المراقبة السابقة ومنطق المراقبة اللاحقة، ويجمع بين حسناتهما.

(٢٨) "يعمل بهذا القانون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية." (مادة ١٨٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(٢٩) المادة ٦٥ من الدستور.

المبحث الثاني

خصائص وطبيعة الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان في التطبيق المغربي

بناء على الدستور والقانون التنظيمي للمجلس الدستوري وعبر استقراء تام لجميع القرارات الصادرة بشأن مطابقة النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان للدستور، يمكن أن نخلص إلى أن هذه الرقابة الدستورية تتميز بالخصائص التالية:

- ١ - رقابة مركزية.
- ٢ - رقابة إلزامية.
- ٣ - رقابة سابقة.
- ٤ - رقابة تُمارس بإحالة فورية.
- ٥ - رقابة مجردة.
- ٦ - رقابة غير تلقائية.
- ٧ - رقابة تُمارس بإحالة من جهات محدّدة.
- ٨ - رقابة مقيّدة بآجال.
- ٩ - رقابة يستعان بشأنها بملاحظات الأطراف المعنية.
- ١٠ - رقابة تُصدر بشأنها قرارات ملزمة وغير قابلة للطعن.
- ١١ - رقابة شاملة ومتسلسلة.

المطلب الأول

رقابة مركزية

أوكل المشرّع المغربي وحصر مهمة مطابقة النظام الداخلي لمجلسي البرلمان للدستور لمؤسسة واحدة مختصة، تنفرد بها دون غيرها، هي المجلس الدستوري، حيث إنه بموجب الفصل ٨١ من الدستور، يُحال النظام الداخلي لكل

من مجلسي البرلمان قبل الشروع في تطبيقه، إلى المجلس الدستوري ليبت في مطابقته للدستور، وبموجب الفصل ٤٤ من الدستور، فإنه لا يجوز العمل بالنظام الداخلي لمجلسي البرلمان إلا بعد أن يصرح المجلس الدستوري بمطابقته لأحكام هذا الدستور.

وبمقتضى هذا الاختيار لا يمكن أن يتعرض لفحص دستورية النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان أو أن تُطلب مطابقتها ويحالا لأجل ذلك إلا للمجلس الدستوري من حيث هو صاحب الاختصاص دون غيره.

إنَّ اختيار المُشرِّع لمركزية الرقابة الدستورية في هيئة واحدة يستهدف منع تعدد الاجتهادات القضائية وتضاربها مما يكون له الأثر السيئ على استقرار الحياة السياسية، وهذا الهدف كان واضحاً عند المشرع الدستوري الكويتي وصرّحت به المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي عند المادة ١٧٣، على النحو التالي: "آثر الدستور أن يعهد بمراقبة دستورية القوانين (واللوائح) إلى محكمة خاصة يراعى في تشكيلها وإجراءاتها طبيعة هذه المهمة الكبيرة، بدلاً من أن يترك ذلك لاجتهاد كل محكمة على حدة، مما قد تتعارض معه الآراء في تفسير النصوص الدستورية أو يعرض القوانين (واللوائح) للشجب دون دراسة لمختلف وجهات النظر والاعتبارات".

إنَّ مراقبة دستورية القوانين والأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية ومركزتها في هيئة خاصة يعد من الثوابت الدستورية التي اعتمدها المغرب منذ صدور أول دستور سنة ١٩٦٢، الذي أوكل الفصلان ٤٣ و ٦٠ منه للغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى اختصاص مطابقة النظام الداخلي لمجلسي البرلمان للدستور، وقد أعيد التنصيب على هذا الاختصاص في الدساتير اللاحقة لسنوات ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ ثم ١٩٩٦، غير أنه ابتداء من التعديل الدستوري ١٩٩٢ أصبحت هذه المهمة موكولة لمؤسسة جديدة مستقلة هي المجلس الدستوري.

وبالنظر إلى الكيفية التي يمارس بها المجلس الدستوري هذه الرقابة، والإجراءات المنصوص عليها التي يتبعها من أجل البت في القضايا المعروضة عليه، يعتبر هيئة قضائية ذات طبيعة خاصة باعتبار طريقة تشكيلها وباعتبار الجهات المخول لها الإحالة إليها..

المطلب الثاني

رقابة إلزامية

تعتبر مطابقة النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان لأحكام الدستور رقابة إلزامية وإجبارية؛ لأن المشرع الدستوري نهى صراحة عن العمل بالنظام الداخلي ما لم يصرح المجلس الدستوري بمطابقته لأحكام الدستور أو الشروع في تطبيقه قبل إحالته إلى المجلس الدستوري للغرض نفسه؛ فقد جاء في الفصل ٤٤ من الدستور "ولكن لا يجوز العمل به إلا بعد أن يصرح المجلس الدستوري بمطابقته لأحكام هذا الدستور"، وهذا النهي يحمل ضمناً أمراً بوجوب عرض النظام الداخلي على المجلس الدستوري لفحص دستوريته، وجاء في الفصل ٨١ من الدستور تأكيد واضح لهذا الوجوب.

إنّ هذه الإلزامية في مراقبة الدستورية توضح الطبيعة الدستورية^(٣٠) للأنظمة الداخلية للمؤسسة التشريعية، بدليل أن هذا الأمر تستوي فيه مع القوانين التنظيمية المنبثقة عن الدستور، بموجب الفصل ٨١ من الدستور، في حين أن مراقبة الدستورية بالنسبة للقوانين العادية تعتبر مراقبة اختيارية بحسب الرغبة في اللجوء إليها من لدن الجهات المخوّل لها ذلك دستورياً.

المطلب الثالث

رقابة سابقة

تمارس الرقابة على دستورية النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان والتعديلات المدخلة عليه، بعد إقراره بالتصويت من لدن المجلس الذي وضعه، وقبل الشروع في تطبيقه والعمل به، ومن ثم، فهي رقابة سابقة (رقابة وقائية).

(٣٠) انظر في ذلك، قلوش، مصطفى، المبادئ العامة للقانون الدستوري، ط الرابعة، شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، ١٩٩٥، ص ١٠٢.

غير أنه في الممارسة، وبالرجوع إلى ما عرفته بداية بعض الفترات التشريعية، يلاحظ أنه قد تم تعديل أحكام من النظام الداخلي لمجلس النواب، تتعلق بتغيير عدد أعضاء مكتب المجلس ومهامهم، وعدد اللجان الدائمة واختصاصاتها، والعدد الذي تتألف منه الفرق النيابية، ثم شرع مجلس النواب في تطبيق هذه الأحكام المعدلة والعمل بها، قبل إحالتها إلى المجلس الدستوري.

وهنا يثور سؤال يتعلق بالجزء الذي يترتب في حال مخالفة مقتضى عدم جواز العمل بالنظام الداخلي الذي أقره المجلس المعني قبل إحالته إلى المجلس الدستوري أو حتى قبل تصريحه بمطابقته لأحكام الدستور، وأكثر من ذلك، السؤال عن مدى دستورية القرارات التشريعية التي تصدر عن المجلس بناء على قواعد وإجراءات نظام داخلي شرع في العمل به قبل تصريح المجلس الدستوري بمطابقته للدستور؟

المطلب الرابع

رقابة تمارس بإحالة فورية

نصَّ المشرع على أن إحالة النظام الداخلي للبرلمان تكون بالضرورة على الفور، لا فرق في ذلك بين النظام الأصلي وبين التعديلات المدخلة عليه، بمعنى أن الإحالة على المجلس الدستوري لممارسة مراقبة الدستورية تتم وجوباً على وجه السرعة مباشرة وبدون تأخر بعد إقرار النظام الداخلي أو التعديلات المدخلة عليه بالتصويت من لدن المجلس الذي يعنيه الأمر، حيث جاء في المادة ٢١ من القانون التنظيمي للمجلس الدستوري "ويحيل رئيساً مجلس النواب ومجلس المستشارين إلى المجلس الدستوري على الفور النظام الداخلي لمجلس النواب والنظام الداخلي لمجلس المستشارين وكذا التعديلات المدخلة عليهما بعد إقرارها من قبل كل من المجلسين المذكورين."

إن فورية الإحالة مسألة مفهومة؛ لأن البرلمان يجب أن يشغل طبقاً لنظامه الداخلي، وقبل بث المجلس الدستوري في مطابقة هذا القانون للدستور فإن البرلمان لا يمكنه الشروع في العمل به.^(٣١)

غير أن الملاحظ، هو أن هذه الفورية في الإحالة إلى المجلس الدستوري غير منضبطة ولا تخضع لحد زمني محدد.

وبالرجوع إلى قرارات المجلس الدستوري نجد أن المدة الفاصلة ما بين المصادقة على النظام الداخلي أو التعديلات المتعلقة به والإحالة إلى المجلس الدستوري قد راوحت - بحسب الحالات - بين ٧ أيام و ١٥ يوماً؛ فمثلاً النظام الداخلي لمجلس النواب الذي تمت المصادقة عليه في ٢٢ نوفمبر ١٩٩٤ لم تتم إحالته إلا في ٧ ديسمبر ١٩٩٤.

وتأسيساً على هذه الممارسة تتأكد أهمية الضبط والتأطير لفورية إحالة النظام الداخلي والتعديلات المدخلة عليه إلى المجلس الدستوري، وأقترح أن تُحدد المدة الفاصلة بين تاريخ إقراره من لدن المجلس المعني وبين تاريخ إحالته إلى المجلس الدستوري في ثلاثة أيام من أيام العمل على أكثر تقدير.

المطلب الخامس

رقابة مجردة

تعتبر مطابقة النظام الداخلي لمجلسي البرلمان للدستور رقابة مجردة؛ لأنها تمارس في غياب أي نزاع؛ بمعنى أنها لا تقضي في خلاف بين أطراف متنازعة حول دستوريته، وإنما تنصب على مقتضياته بهدف التحقق من مدى مطابقتها لأحكام الدستور، "فالطعن الذي ينظر فيه المجلس الدستوري موجه بالأساس إلى العمل القانوني".^(٣٢)

(٣١) النويضي عبد العزيز، المجلس الدستوري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، ٢٠٠١، ص ٩٢.

(٣٢) انظر، تقديم المجلس الدستوري المغربي، مجلة المجلس الدستوري، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، ٢٠٠٢، ص ٥٩.

المطلب السادس

رقابة غير تلقائية

إن المجلس الدستوري، وفقاً للقواعد التنظيمية، لا يمارس مراقبة الدستورية ابتداء من تلقاء نفسه، ولا يمكنه التصدي تلقائياً للقضايا الداخلة في اختصاصه، وإنما بناء على طلب الجهات المعنية من لدن المشرع.

وفي حالة النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان فإن المجلس الدستوري لا يشرع في فحص دستوريتهما إلا بناء على إحالة إلزامية وفورية من لدن رئيس مجلس النواب أو رئيس مجالس المستشارين، بحسب الحالة، وذلك بموجب الفقرة الثانية من المادة ٢١ من القانون التنظيمي للمجلس الدستوري التي تنص على ما يلي: "ويحيل رئيساً مجلس النواب ومجلس المستشارين إلى المجلس الدستوري على الفور النظام الداخلي لمجلس النواب والنظام الداخلي لمجلس المستشارين.."

وهذه الخاصية مأخوذة من التطبيق الفرنسي.^(٣٣)

وأحسب أن هذه الرقابة من حيث هي إلزامية وفورية، ومن حيث إنها مركزية والمجلس الدستوري هو المؤسسة الدستورية الوحيدة المعني بها، وحيث إن الهدف هو "السهر على احترام تدرج القواعد القانونية المنظمة لسير الدولة والعلاقات بين الأفراد"^(٣٤)، ووفقاً لتحليلنا للفقرة الثانية من الفصل ٨١ من الدستور - كما سيأتي بيانه -، ينبغي أن يمارس المجلس الدستوري الرقابة على دستورية النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان ابتداءً ويبادر إليها بنفسه، خاصة إذا تأخرت إحالتهما أو التعديلات المتعلقة بهما إليه من لدن رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين - بحسب الحالة - حتى

(٣٣) انظر في ذلك:

Rousseau Dominique, droit du contentieux constitutionnel, Montchrestien, 5^{ém} édition, paris, 1999. p 165.

(٣٤) انظر مجلة المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٩.

يضمن عدم المخالفة لمقتضيات الإلزامية والفورية وفقاً لإرادة المشرع الدستوري.

المطلب السابع

رقابة تمارس بإحالة من جهات محددة

نص المشرّع في الفقرة الثانية من الفصل ٨١ من الدستور على إحالة النظامين الداخليين لكل من مجلسي البرلمان إلى المجلس الدستوري للبت في مطابقتها للدستور، على النحو التالي: "تُحال القوانين التنظيمية قبل إصدار الأمر بتنفيذها، والنظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان قبل الشروع في تطبيقه إلى المجلس الدستوري ليبت في مطابقتها للدستور."

عند تحليلنا لهذا النص نلاحظ، أن المشرّع الدستوري في صياغته الأمر بالإحالة إلى المجلس الدستوري، في حالتي النظام الداخلي والقوانين التنظيمية، استعمل صيغة الأمر المطلق المبني للمجهول، "تُحال" هكذا^(٣٥)، دون أن يحدّد جهة قصر عليها حق الإحالة، أو قيدها بعدد، من حيث هي إحالة إلزامية يجب أن تتم على الفور ودون تأخير، بغض النظر عمّن سيقوم بها؛ ذاك أن القوانين التنظيمية والنظامين الداخليين لمجلسي البرلمان يكتسيان طبيعة دستورية، من حيث هما امتداد للإطار الدستوري والقواعد الحاكمة لعمل النظام السياسي ككل.

وقد سبق للغرفة الدستورية للمجلس الأعلى في قرار لها، بناء على رسالة من أعضاء من مجلس النواب يلتمسون فيها التصريح بعدم دستورية الفصلين ١٢ و ٢٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب بتاريخ ٣ نوفمبر ١٩٧٧ ورفض المصادقة عليهما، أن صرّحت بأن الطلب غير مقبول، باعتبار أن القانون التنظيمي للغرفة الدستورية، عندما تعرض لاختصاصات هذه الغرفة فيما يتعلق

(٣٥) "الألفاظ التي تُكوّن مواد الدستور لم يُؤت بها بكيفية غير دقيقة بل إن كلّ كلمة وكلّ فعل وكلّ ضمير وما يعود عليه كل ذلك حاولنا أن يكون مدقّقاً ومدقّقاً. من الكلمة التوجيهية للملك الحسن الثاني لأعضاء المجلس الدستوري بتاريخ ٨ يونيو ١٩٩٩.

بالمصادقة على القانون الداخلي لمجلس النواب، نصَّ صراحة في الفقرة الثالثة من فصله ١٦ على أن "النظام والتغييرات المدخلة على النظام المصادق عليه من طرف مجلس النواب يبلغها إلى الغرفة الدستورية رئيس مجلس النواب"، وحيث يستفاد من هذه المقتضيات، التي لا يسوغ التوسع في تأويلها، أن هذه الغرفة لكي تنظر في دستورية القانون الداخلي لمجلس النواب يجب إحالته عليها من طرف رئيس المجلس دون سواه وأنه ليست لباقي النواب صلاحية عرضه، كلاً أو جزءاً، على نظرها للغاية المذكورة.^(٣٦)

ثم إنَّ المجلس الدستوري في قضية شبيهة - ولا أقول مماثلة - رفض طلباً تقدم به رئيس فريق نيابي بمجلس النواب، بشأن تطبيق رئيس مجلس النواب مواد من النظام الداخلي تطبيقاً مخالفاً للدستور،^(٣٧) وعلَّ قراره بعدم الاختصاص، ولم يعمله بعدم صلاحية النائب في الإحالة عليه^(٣٨).

وبالرجوع إلى القانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الدستوري كما تم تغييره، خاصة على مستوى المادة المنظمة لموضوع الإحالة المنصوص عليها في الفصل ٨١ من الدستور، نجد الصياغة التالية: "يحيل رئيسا مجلس النواب ومجلس المستشارين إلى المجلس الدستوري على الفور النظام الداخلي..". وبالمقارنة من حيث الصياغة، فهي تختلف عن تلك التي في القانون التنظيمي للغرفة الدستورية التي تفيد الحصر الجازم؛ إذ إن هذه الصياغة وإن كانت غير صريحة في جواز الإحالة من غير رئيسي المجلسين فهي في الوقت ذاته لا تفيد الحصر الجازم عليهما، حيث أرى أن تسميتهما إنما هو تدبير إجرائي لا ينبغي أن يفهم على أنه شرط صحة، وإنما كانت التسمية باعتبار مسؤولياتهما عن تدبير

(٣٦) المقرر رقم ١، بتاريخ ١٨ أبريل ١٩٧٨، ج ر عدد ٣٤٤١ بتاريخ ١١ أكتوبر ١٩٧٨.

(٣٧) يتعلق الأمر بطلب رئيس الفريق الديمقراطي، الرامي إلى الطعن في عدم استدعاء رئيس مجلس النواب ممثل الفريق في مكتب المجلس، لحضور اجتماعات المكتب.

(٣٨) القرار رقم ٤٠٦/٢٠٠٠ م د بتاريخ ١٨ يوليو ٢٠٠٠. ج ر عدد ٤٨٢٠ بتاريخ ١٠ غشت ٢٠٠٠.

الشؤون الداخلية للمجلسين وتسييرها ليس إلا، وأرى أيضاً أن صلاحية رئيسي مجلسي البرلمان في هذه الإحالة، لا ينبغي أن تلغي حق أعضاء المجلسين في التقدم بطلب فحص دستورية مواد النظام الداخلي لمجلسيهما، حيث لا تعارض بين الحقين، ونظير هذه المسألة، حق تقدم أعضاء البرلمان باقتراح القوانين المنصوص عليه في الفصل ٥٢ من الدستور، وحقهم في التقدم بأسئلة لأعضاء الحكومة المنصوص عليه في الفصل ٥٦ من الدستور، حيث إن صلاحية إحالة رئيسي المجلسين لهما، سواء إلى الحكومة أو إلى اللجان المعنية، بحسب الحالة، لا تلغي حق أعضاء المجلسين في الاقتراح والتقدم بهما، كما لا يمكن أن تكون هذه الصلاحية محل تعسف من لدنهما يحول دون إحالة ما أحيل عليهما إلى المعنيين باعتبار الحقين حقوقاً دستورية، وهذا ما أكدته المجلس الدستوري نفسه حين قضى بعدم دستورية المادة ٢٨٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب؛ لأن ما تضمنته من تحويل مكتب مجلس النواب حق تحويل الأسئلة الشفهية التي لها طابع محلي أو شخصي أو سبقت الإجابة عنها، إلى أسئلة كتابية دون موافقة أصحابها غير مطابق للدستور الذي نص على أن مسألة الحكومة حق شخصي للنواب يمارسونه دون تدخل من أي كان.^(٣٩)

ومن جهة ثانية، فإن الحصر إن كان صحيحاً بالنسبة لاختصاص الوزير الأول بالإحالة إلى المجلس الدستوري دون باقي أعضاء الحكومة، فإن قياس رئيسي المجلسين على الوزير الأول في موضوع الاختصاص بالإحالة غير صحيح لوجود الفارق بين الوضعين؛ حيث إنه بمقتضيات الدستور، تعمل الحكومة على تنفيذ القوانين تحت مسؤولية الوزير الأول، ولا يمكنه أن يودع أي مشروع قانون بمكتب أي من مجلسي البرلمان قبل المداولة في شأنه بالمجلس الوزاري، والحكومة متضامنة، في حين أن الدستور يقر مبدأ المساواة بين جميع أعضاء كل مجلس من مجلسي البرلمان^(٤٠). يقول الأستاذ علي الصاوي "إنَّ

(٣٩) القرار رقم ٩٥/٥٢ م، بتاريخ ٣ يناير ١٩٩٥، ج ر رقم ٤٢٩١، بتاريخ ٢٥ يناير ١٩٩٥.

(٤٠) انظر القرار رقم ٥٢،٩٥ صادر في فاتح شعبان ١٤١٥ (٣ يناير ١٩٩٥).

البرلمانات عموماً تتميز عن غيرها من سلطات الحكم بأنها تعمل في إطار قاعدة المساواة بين أعضائها، فيما يسمى بالطابع المساواتي للبرلمان^(٤١)، فالرئيس هو رئيس للمجلس وليس رئيساً لأعضائه "فرئيس البرلمان هو الأول بين المتساوين، ودوره تنظيمي في المقام الأول"^(٤٢).

ومن جهة ثالثة، فإن اختلاف المصالح بين الأغلبية والأقلية يفترض تنازع الحقوق بينهما والتعسف في استعمالها، بدليل أن إحالة التعديلات المدخلة على النظام الداخلي على المجلس الدستوري من لدن رئيسي المجلسين لا تحترم في بعض الأحيان، من ذلك ما وقع في بداية الفترة التشريعية ٢٠٠٢/٢٠٠٧، في مجلس النواب، من تعديلات على مستوى العدد الذي تتألف منه الفرق النيابية وترتيبها، وكذا عدد أعضاء مكتب المجلس وتوزيع المهام عليهم، من حيث نيابة الرئيس وأمانة المجلس، وقد قضت هذه التعديلات برفع النصاب الذي يسمح بتكوين الفرق النيابية من عدد ١٢ إلى عدد ٢٠، وأن ترتيب الفرق يكون باعتبار عددها وفقاً للنتائج الرسمية للانتخابات التشريعية المعلنة أول مرة فقط، ولا عبرة بعد ذلك بما زاد عليها بسبب الالتحاق، وقد كانت هذه التعديلات، بسبب تداعياتها السياسية على وضعية بعض الفرق النيابية وطبيعة المهام المسندة إليها، موضوع نزاع وخلاف بين الفرق النيابية ذات الأغلبية العديدة بعضها مع بعض، وبينها وبين الفرق النيابية ذات الأقلية العديدة، من حيث إنها غيرت بعض التوازنات السياسية القائمة، وعلى الرغم من ذلك كله، شرع الرئيس في تطبيقها وعمل بها مباشرة بعد مصادقة المجلس عليها، ولم يحلها إلى المجلس الدستوري للنظر في مدى مطابقتها لأحكام الدستور.

(٤١) الصاوي، علي، البرلمان، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٣٨.

(٤٢) الصاوي، علي، نحو خطة لتطوير عمل المجالس البرلمانية العربية، مساهمة ضمن كتاب نحو تطوير العمل البرلماني العربي، المركز اللبناني للدراسات، بيروت ٢٠٠١، ص ٢٩٥.

وتأسيساً على فرضية تنازع الحقوق، وإمكانية التعسف في استعمال حق الإحالة إلى المجلس الدستوري، تتأكد الحاجة إلى توسيع دائرة الذين يُخوّل لهم حق ممارسة الإجراءات التي تضمن الحفاظ على التوازنات السياسية، وتصور حقوق الأقليات السياسية داخل البرلمان، وهذا مقصد من المقاصد الأساسية لإحداث المجلس الدستوري، وهذا لن يتم إلا إذا كان حق طلب فحص دستورية النظام الداخلي لمجلس التشريعي مكفولاً لأعضاء البرلمان بدون قيد أو شرط.

خلاصة المطلب:

وحيث إن المشرّع الدستوري حين صاغ الأمر بالإحالة على النحو المبني للمجهول والمطلق، ولم يحدد جهة ولم يقيد به عدد، كان يرمي إلى جعل إحالة النظام الداخلي والتعديلات المدخلة عليه إلى المجلس الدستوري أمراً يسيراً، مما يعني أن روح الدستور وجوهره يقتضيان، نظراً لأهمية الموضوع، التوسع في ممارسة حق الإحالة إلى المجلس الدستوري.

وحيث إن المادة ٢١ من القانون التنظيمي للمجلس الدستوري ليست جازمة في حصر الإحالة على رئيسي مجلسي البرلمان،

وحيث إن المجلس الدستوري لم يسبق له أن قضى بمنع الإحالة من غير رئيسي مجلس النواب ومجلس المستشارين،

وحيث إن التعسف وارد ويمكن أن يجهز على حقوق الأقليات السياسية، التي تعتبر صيانتها من الأهداف والمهام الأساسية للمجلس الدستوري،

وحيث إن احترام الأحكام الدستورية حقٌّ للأمة، والأمة تمارس هذا الحق، إما بواسطة جلالة الملك أمير المؤمنين باعتباره الممثل الأسمى للأمة والساھر على احترام الدستور بمقتضى الفصل التاسع عشر من الدستور، أو بواسطة المؤسسات الدستورية بمقتضى الفصل الثاني من الدستور،

فإننا ندعو إلى ضرورة توسيع دائرة الجهات المخوّل لها حق ممارسة إحالة النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان إلى المجلس الدستوري للنظر في

مدى مطابقتها أحكامهما للدستور، لتشمل أعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس المستشارين حسب الحالة، بدون قيد أو شرط.

المطلب الثامن رقابة مقيدة بأجال

استناداً إلى الفصل ٨١ من الدستور، والمادتين ٢٠ و ٢٣ من القانون التنظيمي للمجلس الدستوري، فإنّ على هذا الأخير، عندما يحال إليه نظام داخلي لأحد مجلسي البرلمان لأجل التحقق من مطابقتها لأحكام الدستور، أن يبت خلال شهر كامل من تاريخ إحالته إليه.

غير أنه يلاحظ، أن المشرّع الدستوري في الفقرة الرابعة من الفصل ٨١ من الدستور أعطى للحكومة حقّ طلب تخفيض المدة من شهر إلى ثمانية أيام إذا كان الأمر يدعو إلى التعجيل.

وأحسب بالنظر إلى ما قرّره المشرّع الدستوري من ضرورة إحالة على الفور النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان والتعديلات المتعلقة بهما إلى المجلس الدستوري، أنّ حقّ طلب الاستعجال كما هو معطى للحكومة ينبغي أن يعطى أيضاً للبرلمان، حيث إن أحوالاً كثيرة، في فترات مختلفة، تضطر البرلمان إلى تعديل بعض مواد النظام الداخلي، خاصة في بداية الفترة التشريعية، فيكون حينئذ أجل شهر طويلاً، باعتبار أن العمل بالمادة المعدلة لا يجوز إلا بعد أن يصرح المجلس الدستوري بمطابقتها لأحكام الدستور.

ونظراً للاستعجال الذي قد يتطلبه البدء في المهام التشريعية والرقابية للبرلمان، وتجنباً لتطبيق مخالف للدستور، وبناء عليه، فإننا نقترح أن ينص في الدستور على حق المؤسسة التشريعية، عند الاستعجال، في طلب تخفيض مدة بت المجلس الدستوري في الرقابة على دستورية النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان والتعديلات المدخلة عليهما، من شهر إلى ثمانية أيام.

يبقى أن نسجل أن المجلس الدستوري، على امتداد قراراته المختلفة، المتعلقة بمطابقة النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان للدستور، ظل دوماً محترماً للأجال القانونية المنصوص عليها، ولم يجاوز الشهر في إصدار قراراته^(٤٣).

المطلب التاسع

رقابة يستعان بشأنها بملاحظات الأطراف المعنية

يمكن للمجلس الدستوري خلال مطابقتها دستورية النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان أن يستعين ويستأنس بالملاحظات التي يمكن أن يدلي بها كل الأطراف المعنية أو بعضها، وهي على وجه التحديد، الوزير الأول ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين وأعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس المستشارين، حيث نصّت المادة ٢٢ من القانون التنظيمي للمجلس الدستوري أن "لوزير الأول ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين وأعضاء المجلسين المذكورين أن يدلوا إلى المجلس الدستوري بما يبدو لهم من ملاحظات في شأن القضية المعروضة عليه".

وقد سبق لرئيس مجلس النواب أن راسل رئيس الغرفة الدستورية بمناسبة فحصها دستورية النظام الداخلي لسنة ١٩٧٧ يطلب تصحيح خطأين مطبعيين وقعا في الفصلين ١٢ و ١١٩ من النظام الداخلي^(٤٤).

المطلب العاشر

رقابة تصدر بشأنها قرارات ملزمة وغير قابلة للطعن

نصّ المشرّع على سلطة قرارات المجلس الدستوري في الفقرتين السادسة والسابعة من الفصل ٨١ من الدستور، فالفقرة السادسة تصرّح بأنه: "لا يجوز

(٤٣) المدور رشيد، النظام الداخلي لمجلس النواب: دراسة وتعليق، منشورات مجلس النواب، الرباط ٢٠٠٥، ص ٤١.

(٤٤) المقرر رقم ٤، بتاريخ ٢٠ أبريل ١٩٧٨، ج ر عدد ٣٤٤١، بتاريخ ١١ أكتوبر ١٩٧٨.

إصدار أو تطبيق أي نص يخالف الدستور"، أمّا الفقرة السابعة فقد نصّت أنه "لا تقبل قرارات المجلس الدستوري أي طريق من طرق الطعن، وتلزم كل السلطات العامة وجميع الجهات الإدارية والقضائية".

فكل القرارات التي يتخذها المجلس الدستوري بشأن مراقبة الدستورية بما فيها مطابقة النظام الداخلي لمجلسي البرلمان للدستور، قرارات تتوفر على "قوة الشيء المقضي به"، و"تكتسي حجية مطلقة".

ومن ثم، وتأسيساً على المادة ٢٤ من القانون التنظيمي للمجلس الدستوري، يحول نشر قراره القاضي بعدم مطابقة مادة من النظام الداخلي لمجلس النواب أو مجلس المستشارين للدستور دون العمل بالمادة موضوع القرار، وإذا قضى بأن نظاماً داخلياً يتضمن مادة غير مطابقة للدستور ولكن يمكن فصلها من مجموعها، يجوز العمل بالنظام الداخلي باستثناء المادة المصرح بعدم مطابقتها للدستور.

وتأسيساً عليه صرّح المجلس الدستوري في قرار له، بما يلي:

- إن أحكام النظام الداخلي التي يصرح بعدم مطابقتها للدستور تستثنى من التطبيق إلى أن يعدلها المجلس المعني، إما بتغييرها أو بحذفها.
- إن التعديلات التي من شأنها تحقيق الملاءمة مع قراراته بشأن مواد من النظام الداخلي يجب أن تنجز قبل أي تعديل آخر لأحكام من النظام الداخلي صرّح المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور.
- لا يجوز الاختيار بين الأحكام التي صرّح المجلس الدستوري بعدم مطابقتها للدستور التي ستعدل والتي ستستثنى من التعديل.
- إن الأحكام التي يقضي بمطابقتها للدستور شريطة تفسيرها تفسيراً معيناً، تُضمّن في النظام الداخلي مقرونة بهذا التفسير؛^(٤٥) وهذا المعنى نفسه سبق أن أكّده في قرار سابق، في أثناء بيانه للتعديلات التي أدخلها مجلس النواب على نظامه الداخلي، حيث تناولت فيما تناولت "المواد التي علّق

(٤٥) القرار رقم ٤٥٦/٢٠٠١ م د، بتاريخ ٧ غشت ٢٠٠١.

المجلس الدستوري مطابقتها للدستور على إعطائها مدلولاً معيناً، وذلك بالإفصاح في صلبها عن هذا المدلول".^(٤٦)

وبناء عليه أيضاً، فإن المجلس الدستوري يرفض قبول طلبات إعادة النظر في القرارات سواء منها الصادرة عنه، أو الصادرة عن الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى من قبله؛ حيث صرّح في قرار له بشأن التعديلات المدخلة على بعض مواد النظام الداخلي لمجلس المستشارين أنه "يتعين عند إنجاز هذه التعديلات الأخذ بعين الاعتبار ملاحظات المجلس الدستوري المعللة وألا يتم الاكتفاء بإضفاء شكل جديد على نفس الأحكام المصرح سابقاً بعدم مطابقتها للدستور؛ الأمر الذي يجعل من الإحالة مجرد طلب إعادة النظر في قرار المجلس الدستوري، وهو طلب مخالف للدستور"^(٤٧)، كما صرح بشأن عريضة لإعادة النظر في مقرر صادر عن الغرفة الدستورية أن "الغرفة المذكورة بصفتها قائمة مقام المجلس الدستوري تعتبر مقرراتها كما لو كانت صادرة من هذا المجلس وينطبق عليها ما ينطبق على قراراته وتكون تبعاً لذلك، على الخصوص، غير قابلة لأي طريق من طرق الطعن".^(٤٨)

غير أنه، ووفقاً للقانون،^(٤٩) إذا لاحظ المجلس الدستوري وجود خطأ مادي في قرار من قراراته جاز له تصويبه تلقائياً، وتطبيقاً لهذا المقتضى، قضى المجلس الدستوري بإصلاح الخطأ المادي الذي تسرب إلى منطوق قراره رقم ٥٢/٩٥ في الرقم ١، من بنده ثانياً، المتعلق بالمادة ٢٥ من النظام الداخلي لسنة ١٩٩٤، حيث وردت عبارة "انتخاب أعضاء مجلس النواب" بدل "انتخاب أعضاء مكتب مجلس النواب"^(٥٠).

(٤٦) القرار رقم ٨٢/٩٥ م د، الصادر في ٤ يوليو ١٩٩٥، ج ر عدد ٤٣١٧ بتاريخ ٢٦ يوليو ١٩٩٥.

(٤٧) نفسه.

(٤٨) القرار رقم ٨/٩٤ م د، بتاريخ ١٩ أبريل ١٩٩٤، ج ر عدد ٤٢٥٤، بتاريخ ١١ ماي ١٩٩٤.

(٤٩) القانون التنظيمي للمجلس الدستوري، المادتان ١٨ و١٩.

(٥٠) القرار ٥٥/٩٥ م د بتاريخ ٣٠ يناير ١٩٩٥، بشأن إصلاح خطأ مادي.

كما أنه يحق أيضاً، لكل طرف معني، في غضون عشرين يوماً من تاريخ تبليغ القرار، أن يطلب إلى المجلس تصويب خطأ مادي شاب قراره.

واستناداً إلى الحجية المطلقة التي تكتسبها قراراته، صرّح المجلس الدستوري بأن الأحكام - سواء المأخوذة بنصها أو بمضمونها من النظام الداخلي الجاري به العمل، التي سبق له أن صرح بمطابقتها للدستور - لا محلّ لإعادة فحص دستوريّتها.^(٥١)

كما أنه، ومراعاة للحجية نفسها، صرّح المجلس الدستوري أن حجية قراراته لا تقتصر على النص الذي صدرت في شأنه بل تمتد إلى أي نص آخر تجمعه وإياه وحدة الموضوع والسبب، وقد ورد هذا التصريح بخصوص أحكام وردت في النظام الداخلي لمجلس المستشارين مماثلة في نصها أو مضمونها لأحكام من النظام الداخلي لمجلس النواب سبق للمجلس الدستوري أن قضى بمطابقة مضمونها للدستور^(٥٢).

المطلب الحادي عشر رقابة شاملة ومتسلسلة

نصّ المشرّع في الفقرة الثانية من المادة ٢١ من القانون التنظيمي للمجلس الدستوري على أن "يحيل رئيساً مجلس النواب ومجلس المستشارين إلى المجلس الدستوري على الفور النظام الداخلي لمجلس النواب والنظام الداخلي لمجلس المستشارين وكذا التعديلات المدخلة عليهما بعد إقرارها من قبل كل من المجلسين المذكورين".

وفي إطار تعليل قراره الرامي إلى عدم قبول طلب رئيس مجلس المستشارين، بخصوص وجوب إدخال التعديلات الضرورية للملاءمة مع أحكام

(٥١) القرار رقم ٢١٢/٩٨ م د، بتاريخ ٢٠ ماي ١٩٩٨، ج ر عدد ٤٥٩٤ بتاريخ ١١ يونيو ١٩٩٨.

(٥٢) القرار رقم ٢١٣/٩٨ م د بتاريخ ٢٨ ماي ١٩٩٨.

الدستور وفق ما قضى به المجلس الدستوري، وضرورة ضمها إلى الأحكام المعدلة المعروضة على نظر المجلس الدستوري لفحص دستوريته، صرح المجلس الدستوري بأن «المراقبة التي يمارسها المجلس الدستوري على النظام الداخلي لأحد مجلسي البرلمان تختلف من حيث سريانها عن التي يمارسها على القانون؛ إذ إن مراقبة المجلس الدستوري في الحالة الأولى لا تنحصر في فحص دستورية النص الأصلي من النظام الداخلي بل تتعداه لتشمل، بحكم وجوب الإحالة، التعديلات التي يدخلها لاحقاً عليه المجلس الواضع للنظام الداخلي من أجل ملاءمته مع أحكام الدستور وفق ما قضى به المجلس الدستوري؛ الأمر الذي يجعل من هذه المراقبة فحصاً متسلسلاً يمر عبر مرحلتين أو أكثر».^(٥٣)

(٥٣) القرار رقم ٤٥٦/٢٠٠١ م د بتاريخ ٧ غشت ٢٠٠١.

المبحث الثالث

منهج الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان من الغرفة الدستورية إلى المجلس الدستوري

من خلال قراءة في جميع القرارات الصادرة بشأن الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان منذ ١٩٦٣ تاريخ صدور أول مقرر عن الغرفة الدستورية، إلى ٢٠٠٤ تاريخ صدور آخر مقرر بهذا الشأن عن المجلس الدستوري، يمكن أن نقف على المعالم الأساسية للمنهج المعتمد بشأن هذه الرقابة، سواء في مرحلة الغرفة الدستورية أو في مرحلة المجلس الدستوري، ونسجل تبعاً لذلك، أوجه التشابه والاختلاف بين المرحلتين.

المطلب الأول

معالم المنهج في ظل الغرفة الدستورية

أولاً - المداولة طبقاً للقانون:

حدّد القانون التنظيمي للغرفة الدستورية معالم أساسية من منهجيتها في مطابقة النظام الداخلي للبرلمان للدستور، وهذا أمر حرصت الغرفة على تأكيده في ديباجة جميع قراراتها ابتداء من مقررها الرابع في هذا الشأن عدد ٥٨ بقولها "وبعد الاطلاع على نص القانون الداخلي المعروض عليها؛ وبعد المداولة طبقاً للقانون"، وبالرجوع إلى الفصل ١٤ منه نجد، أن الغرفة الدستورية تصدر مقرراتها وآراءها عن خمسة أعضاء منها على الأقل من بينهم الرئيس أو نائبه؛ وفي الفصل ١٧ نجد: "تباشر الغرفة هذا العمل في ظرف شهر واحد يبتدئ من تاريخ توصلها بالقوانين التنظيمية والنظام أو في ظرف ثمانية أيام في حالة الاستعجال، بناء على تقرير عضو بالغرفة يعينه الرئيس؛ ويدعم مقرر الغرفة بيان الأسباب، وينشر في الجريدة الرسمية".

أما ما نصّ عليه القانون من هذه المنهجية ولم نشر إليه في هذه الفقرة، فسنبينه في حينه.

ثانياً - التوثيق والتوقيع والتسمية:

دأبت الغرفة الدستورية على تسمية تصريحاتها بالمقرر، وبوضع عنوان يشمل ذكر المقرر منسوباً إليها، وبيان عدده أو رقمه، وتاريخ صدوره بالتاريخ الهجري والموافق له بين قوسين بالتاريخ الميلادي، ويوضح أنه بشأن مطابقة النظام الداخلي للمجلس المعني (مجلس النواب أو مجلس المستشارين) للدستور.

وتصدر الغرفة مقرراتها مذيلة بتاريخ إصدار المقرر وقائمة بأسماء أعضائها الذين حضروا الجلسة التي صدر خلالها المقرر، ممهورة بتوقيعاتهم في نهاية المقرر لتأكيد قانونية المداولة، غير أنها ابتداء من آخر مقرريها (المقررين ١٨٢ و٢٣٨) صدّرت ديباجتها ببيان تاريخ مصادقتها على المقرر ثم أسماء أعضائها، ثم تختم بتوقيعاتهم في نهاية المقرر.

وفي هذا الإطار نفسه، تنص أيضاً، على أن الإحالة تمت بواسطة رئيس المجلس المعني بمطابقة نظامه الداخلي للدستور، كما تنص على تاريخها، لما له من أهمية في ضبط الأجل القانونية.

ثالثاً - الديباجة ومحتوياتها:

تستهل الغرفة الدستورية مقرراتها بديباجة تفتتحها بالحمدلة، والإعلان عن أنها تصدر مقرراتها باسم جلالة الملك.

ثم تأتي على بيان النصوص التي تستند إليها، في ممارسة اختصاص مراقبة دستورية النظام الداخلي للبرلمان، المتمثلة في الدستور والقانون التنظيمي للغرفة الدستورية.

كما أنها تنص على مقرراتها السابقة بشأن الرقابة على دستورية النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان إن كان لها ارتباط بموضوع المقرر.

رابعاً – تأكيد أن القوانين التنظيمية جزء من الكتلة الدستورية:

وعلى الرغم من أنها، منذ أول مقرر لها، استندت إلى القوانين التنظيمية المنصوص عليها في الدستور، باعتبارها أساساً مرجعياً، إضافة إلى الدستور، في رقابة دستورية النظام الداخلي للبرلمان، فإنها لم تصرح بذلك إلا ابتداء من المقرر الثالث، عدد ٥٨، تعقيباً منها – بطريقة غير مباشرة – على النقاش الذي أثاره قرارها الأول الذي قضت فيه برد بعض فصول النظام الداخلي بسبب مخالفتها لقوانين تنظيمية^(٥٤)، حيث عمدت الغرفة الدستورية إلى تأكيد "أن مطابقة القانون الداخلي للدستور بمعناه الأخص تستلزم مطابقته أيضاً لمقتضيات القوانين التنظيمية المنبثقة عن الدستور"^(٥٥)، وهذا التأكيد مرة يقع التنصيص عليه في الديباجة كأساس مرجعي على النحو الذي سلف، ومرة في السياق على النحو التالي: "وبعد المداولة طبقاً للقانون، حيث تبين من دراسة القانون الداخلي والوثائق المشار إليها أعلاه أنه مطابق للدستور والقوانين التنظيمية الجاري بها العمل في جميع مقتضياته"^(٥٦).

خامساً – التقسيم الثلاثي للمواد:

ميزت الغرفة الدستورية في فحصها لمواد النظام الداخلي بين ثلاثة أنواع من المواد، أولها: المواد المخالفة للدستور أو غير المطابقة له، وثانيها: المواد الغامضة، وثالثها المواد المطابقة للدستور؛ غير أنها لا تعرض إلا نصوص النوعين الأولين، وتكتفي بالإشارة إلى النوع الثالث، فمرة تميز بينها من خلال تقسيم ثلاثي^(٥٧)، ومرة تدمجها دون تقسيم، وتدرجها بحسب ورودها في ترتيب النظام الداخلي^(٥٨).

(٥٤) الجريدة الرسمية، مداولات مجلس النواب، بتاريخ ٣١ غشت ١٩٩٧.

(٥٥) المقرر عدد ٥٨، الصادر في ٥ صفر ١٣٩١ (فاتح أبريل ١٩٧١).

(٥٦) المقرر رقم ٤ بتاريخ ١٢ من جمادى الأولى ١٣٩٨ (٢٠ أبريل ١٩٧٨).

(٥٧) المقرر رقم ١ مؤرخ في ١٤ شعبان عام ١٣٨٣ الموافق ٣١ ديسمبر ١٩٦٣، ج ر عدد ٢٦٧٢ بتاريخ ١٠ يناير ١٩٦٤.

(٥٨) المقرر عدد ٥٨ الصادر في فاتح أبريل ١٩٧١، ج ر عدد ٣٠٤٩ بتاريخ ٧ أبريل ١٩٧١.

سادساً - الاختصار على عرض المواد غير المطابقة للدستور فقط:

مما سارت عليه الغرفة في مراقبة دستورية النظام الداخلي، هو عرضها فقط للمواد المخالفة للدستور وغير المطابقة له وكذا الغامضة دون تلك التي قضت بمطابقتها له. وهذا أسلوب يعفيها من التعليل والبيان للأسس التي اعتمدتها في القضاء بموافقة مواد من النظام الداخلي للدستور، وتدرج الأمر على النحو التالي: "حيث إن القانون الداخلي المتخذ من طرف مجلس النواب والمعروض على الغرفة الدستورية مطابق لما نصّ عليه الدستور ما عدا في الفصول ٤ (الفقرة الثانية) - ٤٣ (الفقرة الأولى والفقرة الثالثة) - ٤٩ (الفقرة الأولى والفقرة الثانية) - ٦٥ (الفقرة الثانية والفقرة الأخيرة) - ١٠٨ (الفقرة الأخيرة) - ١٠٩.^(٥٩)

سابعاً - عرض المواد المعدلة في صيغتها الجديدة:

غير أنه، إذا تعلق الأمر بفصول منتقدة من لدن الغرفة الدستورية في قرار سابق فإنها في القرار اللاحق تعرضها كما وقع تعديلها في صيغتها الجديدة الموافقة لمقرراتها، وقد اعتمدت الغرفة هذه المنهجية في المقررات عدد ٦٣^(٦٠) وعدد ٦٥^(٦١).

ثامناً - تعليل القرارات:

وحيث إن الغرفة الدستورية في منهجها في مراقبة دستورية النظام الداخلي للبرلمان تقتصر على عرض المواد المخالفة وغير المطابقة للدستور دون المطابقة له، فإنها درجت على تعليل مقرراتها والتوطيء لها بحجتيات، ودعمها بأسباب وفقاً للقانون؛ وفي ما يلي نموذج من هذا التعليل:

(٥٩) المقرر عدد ٥٨ الصادر في ٥ صفر ١٣٩١ (فاتح أبريل ١٩٧١).

(٦٠) المقرر عدد ٦٣ الصادر في ٢٦ مايو ١٩٧١.

(٦١) المقرر رقم ٦٥ صادر في ٢١ يونيو ١٩٨٢، ج رعدد ٣٦٤٢ بتاريخ ١٨ غشت ١٩٨٢.

إن الفقرتين الأولى والثانية من الفصل ٤٩ في صيغتهما الجديدة تخولان لكل عضو من مجلس النواب أن يتقدم للمجلس في أثناء جلسة منعقدة بدراسة جدول أعمال معين في ملتمس لا علاقة له بموضوع المناقشة ولا سبق له أن ضُمّن في جدول أعمال المجلس، وتعطيان لصاحب الملتمس الحق في طلب الأسبقية لملتمسه، وتقرر بالإضافة إلى ذلك إمكان التصويت عليه.

وحيث إن مناقشات المجلس وتصويته لا يمكن أن تتناول إلا ما تضمنه جدول الأعمال، المعهود بوضعه إلى مكتب المجلس لا إلى المجلس نفسه، مع وجوب مراعاة الأسبقية المطلوبة من طرف الحكومة والترتيب الذي حددته، ومع اعتبار الأسبقية المخولة مرة في الأسبوع لأسئلة النواب وأجوبة الحكومة، كما ينصّ على ذلك الفصل ٥٥ من الدستور.

وبذلك فإن الفقرتين الأولى والثانية من الفصل ٤٩ مخالفتان للدستور؛ وذلك بإعفائهما صاحب الملتمس من التزام ما يقتضيه الفصل ٥٥ من الدستور.^(٦٢)

تاسعاً - تأجيل البت في المواد الغامضة:

من المعالم الأساسية التي ميزت منهج الغرفة الدستورية - خاصة في مقرراتها الأولى - تأجيل البت في موضوع المواد التي رأت أنها غامضة وتحتاج إلى توضيح؛ من ذلك ما صرّحت به في شأن ما ورد في الفصل ٤٩ من النظام الداخلي المؤرخ بتاريخ ١٩٧١ من أن "لكل عضو في مجلس النواب أن يقدم اقتراحاً باسمه أو باسم الفريق الذي ينتمي إليه ويطلب الأسبقية لاقتراحه وعدم تجزئته.. وإذا رفض المجلس هذا الاقتراح، لا يقدم من جديد في الدورة التي رفض فيها ولو لمجرد المناقشة، ولا يمكن التصريح بمطابقته للدستور، لما اشتمل عليه من الغموض الذي لا يزول إلا ببيان موضوع الاقتراح، فيتحتّم إيضاح محتوى الاقتراح المنصوص عليه في الفصل ٤٩

(٦٢) المقرر عدد ٦٠، الصادر في ٢١ أبريل ١٩٧١، ج رعد ٣٠٥٥، بتاريخ ١٩ مايو ١٩٧١.

ليتبين هل هو من الاقتراحات الجائزة بحسب مقتضيات الدستور فتقع المصادقة عليه، أو هو من غيرها فيصرح بعدم مطابقتها، ومادام المراد به غامضاً فإنه يتعذر التصريح بمطابقتها للدستور.^(٦٣)

عاشراً - تأجيل التصريح بمطابقة النظام الداخلي كله:

من المعالم المميزة لمنهج الغرفة الدستورية في فحصها لدستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان، أن المواد المخالفة وغير المطابقة للدستور والمواد التي لا يمكن البت فيها لغموضها إذا كانت كثيرة العدد وكانت تتعلق بقضايا أساسية ترتبط بتوازن السلط، فإن الغرفة الدستورية - حرصاً منها على إلزام المجلس المعني إدخال التعديلات الضرورية للملاءمة مع مقرراتها - تؤجل التصريح بمطابقة النظام الداخلي "إلى أن يتم تنقيح الفصول المخالفة للدستور أو غير المطابقة له، بما يتفق مع مقررات الغرفة في شأنها، وتوضيح الفصول التي لم يمكن البت في موضوعها لغموضها".^(٦٤)

حادي عشر - اعتماد تقنية توجيه التأويل:

ولتجنب اللجوء إلى تقنية تأجيل البت بسبب الغموض، لجأت الغرفة الدستورية إلى اعتماد تقنية توجيه التأويل، حيث إنه في الحالة التي لا يوجد في منطوق مادة من مواد النظام الداخلي المعروضة للمطابقة ما يدل على مخالفة صريحة أو ضمنية للدستور، لكن تأويلها يحتمل احتمالات متعددة منها ما هو مخالف للدستور أو غير مطابق له - تتدخل الغرفة بتوجيه تأويل المادة نحو الاحتمال الذي يضمن عدم المخالفة للدستور، مثال ذلك: ما ورد في الفصل ١٥ من أن المكتب "يحدد قانوناً خاصاً بموظفي إدارته" وبشأن علاقات المكتب مع

(٦٣) المقرر عدد ٥٨، الصادر في ٥ صفر ١٣٩١ (فاتح أبريل ١٩٧١)، ج ر عدد ٣٠٤٩،

بتاريخ ٧ أبريل ١٩٧١.

(٦٤) المصدر نفسه.

التنظيمات المهنية والنقابات، نصّت الغرفة على أنه "ينبغي أن يؤول بعلاقات المجلس مع تلك التنظيمات المهنية والنقابات فيما يخص نفس الموظفين التابعين للمجلس".^(٦٥)

ثاني عشر - اعتماد تقنية الموافقة بتحفظ:

وتبعاً للمنطق نفسه؛ أي تجنب تأجيل البت في المواد بسبب الغموض، اعتمدت الغرفة تقنية التحفظ والاشتراط، وهي تقنية لجأت إليها لتحول "دون ترك أدنى فرصة للتوسع في تفسير بعض مقتضيات النظام الداخلي"^(٦٦) التي تتضمن مسكوتاً عنه، خاصة عندما يتعلق الأمر بمواد سبق للغرفة أن انتقدتها، ثم عمل البرلمان على تعديلها لكن بطريقة غير دقيقة وغير كاملة، لا تُبعد كلياً المعاني المنتقدة سابقاً، مثال ذلك ما ورد بشأن الفصل ١٩ حول موازنة المجلس، حيث سبق للغرفة أن انتقدت النزوع نحو الاستقلالية المالية للبرلمان، فأوردت تحفظها على الفصل على النحو التالي: "حيث إن ما ورد في هذا الفصل بشأن وضع المجلس ميزانيته وتسيير شؤونه المالية مطابق للدستور ما دام أن هذا الفصل لا ينص على تمتع المجلس بالاستقلال المالي وما دام أنه لا يحتوي على ما من شأنه أن يبعد تطبيق أحكام القانون التنظيمي للمالية وكذا القواعد والقوانين الجاري بها العمل في مادة تسيير أموال الدولة التي يجب الالتزام بها".^(٦٧)

ثالث عشر - التصريح الجزئي بمطابقة النظام الداخلي:

إذا كانت المواد المخالفة للدستور وغير المطابقة له يمكن فصلها عن مجموع النظام، فإن الغرفة تُصرّح بمطابقة النظام الداخلي وتستثني من هذا

(٦٥) المقرر رقم ١، مؤرخ في ٣١ ديسمبر ١٩٦٣، ج ر عدد ٢٦٧٢ بتاريخ ١٠ يناير ١٩٦٤.

(٦٦) حلوي، يحيى، الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية والمجلس الدستوري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد ٤٠، ٢٠٠١، ص ٣٤.

(٦٧) المقرر رقم ١٨٢، الصادر في ٥ ذي الحجة ١٤٠٥ (٢٢ غشت ١٩٨٥).

التصريح الفصول غير المطابقة للدستور بعد أن تحددها^(٦٨)؛ وهذا أمر عملت الغرفة على الأخذ به في شأن النظام الداخلي قياساً على ما ورد في القانون التنظيمي (الفقرة الثانية من الفصل ١٨) بشأن القوانين التنظيمية.

رابع عشر - ثنائية التصريح السلبي:

استعملت الغرفة الدستورية مصطلحين للتصريح السلبي، هما:

- **مخالف للدستور**، وتلجأ إليه في الحالات التي تكون فيها المخالفة ضمنية لنص أو مبدأ دستوري، ومثاله: ما ورد في الفصل ٤٦ من إعطاء ندوة الرؤساء الحق في تحديد وتقرير جدول الأعمال مخالفاً للدستور، حيث إن الفصل ٥٩ من الدستور ينص بالحرف "يضع مكتب كل مجلس جدول أعماله، وبذلك وكل أمر وضع جدول الأعمال لمكتب المجلس وحده." ^(٦٩)
- **غير مطابق للدستور**، وهو مصطلح يلجأ إليه في الحالات التي تكون فيها المخالفة لمنطوق نص دستوري صريحة، ومثاله: ما ورد من تسمية الوزير الأول برئيس الحكومة، حيث اعتبرت الغرفة أن ما ورد في هذا الشأن "غير مطابق للدستور، حيث إن الفصل ٦٤ من الدستور ينص على أن الحكومة تتألف من الوزير الأول والوزراء، ولم يطلق الدستور على الوزير الأول لقب (رئيس الحكومة) لا في هذا الفصل ولا في بقية الفصول." ^(٧٠)

خامس عشر - وحدة التصريح الإيجابي:

أما فيما يتعلق بالتصريح الإيجابي الذي يأتي في نهاية المقرر، فإن الغرفة استعملت مصطلحاً واحداً هو "مطابق للدستور"، غير أنها في الحيثيات

(٦٨) المقرر عدد ٥٨ الصادر في ٥ صفر ١٣٩١ (فاتح أبريل ١٩٧١).

(٦٩) المقرر رقم ١، مؤرخ في ١٤ شعبان عام ١٣٨٣ الموافق ٣١ ديسمبر ١٩٦٣، ج ر عدد ٢٦٧٢ بتاريخ ١٠ يناير ١٩٦٤.

(٧٠) المصدر نفسه.

استعملت بالإضافة إليه، مصطلحين اثنين لا يخرجان عن مضمونه، هما: "مطابق لما نص عليه الدستور"،^(٧١) و "تتفق ومقتضيات الدستور".^(٧٢)

سادس عشر - المطالبة بتنقيح جميع المواد المنتقدة:

عندما تقرر الغرفة الدستورية أن حكماً غير مطابق للدستور أو مخالف له، فإنها تقضي حينئذ بضرورة تنقيح جميع المواد التي ورد فيها الحكم المنتقد حتى وإن لم تشر إليها، محملة بذلك المجلس الذي يعنيه الأمر المسؤولية الكاملة لاستقصاء جميع المواضع الواجب تعديلها للملاءمة مع مقرر الغرفة الدستورية.

سابع عشر - اقتراح الحلول والبدائل والتصويبات الضرورية:

كذلك من المعالم المنهجية، أن الغرفة الدستورية عندما تمنع أمراً ما وتقرر أنه غير مطابق للدستور، تقترح بدائل له، وعندما تناقش إشكالاً تقترح له حلاً، مساهمة منها في تضيق شقة الخلاف وتسهيلاً لعملية الملاءمة مع مقرراتها وبياناً لرويتها وتوجهها.

فمثلاً، عندما أقرت فيما يتعلق باللجان الخاصة أنه "لا يسوغ إحداث جهاز داخل المجلس إلا عند وجود سند له من الدستور" اقترحت حلاً يتمثل في "أنه لا مانع من أن تنبثق عن اللجان الدائمة للمجلس لجان فرعية من بين أعضاء تلك اللجان الدائمة".^(٧٣)

ومن ذلك أيضاً ما اقترحته بمناسبة اعتراضها على ما ورد في الفصل ١٢٦^(٧٤) من أنه "تبعث السلطات المعنية بالأمر بكل المستندات والإرشادات

(٧١) المقرر عدد ٥٨ صادر في ١ أبريل ١٩٧١، ج ر عدد ٣٠٤٩ بتاريخ ٧ أبريل ١٩٧١.

(٧٢) المقرر رقم ٦٥ صادر في ٢١ يونيو ١٩٨٢، ج ر عدد ٣٦٤٢ بتاريخ ١٨ غشت ١٩٨٢.

(٧٣) المقرر رقم ١ مؤرخ في ١٤ شعبان عام ١٣٨٣ الموافق ٣١ ديسمبر ١٩٦٣، ج ر عدد ٢٦٧٢ بتاريخ ١٠ يناير ١٩٦٤.

(٧٤) النظام الداخلي الأول لمجلس النواب، ١٩٦٣.

المتعلقة بمراقبة ميزانية المصالح الوزارية ومراجع حسابات المؤسسات الوطنية، والشركات الاقتصادية التي للحكومة فيها أسهم وكذا المكاتب العامة، إلى المقرر الخاص للجنة المالية والاقتصاد الوطني والتخطيط، حيث إنه قد يؤدي تطبيقه إلى تجريد السلطات الإدارية المعنية بالأمر من الوثائق التي هي مستندات خاصة بها، ومن واجبها المحافظة عليها، وهذا غير مطابق للدستور، المبني على أساس مبدأ فصل السلط"، لذلك اقترحت بديلاً صاغته على الشكل التالي: "و غاية ما يجوز للمقرر الخاص للجنة المالية والاقتصاد الوطني والتخطيط هو تمكنه من الاطلاع على المستندات والإرشادات الضرورية للمراقبة المشار إليها".^(٧٥)

ومثال التصويب الذي تقترحه، ما قرره في الفصل ٤٣ من النظام الداخلي نفسه: "وطبقاً لنص الدستور يتعين إبدال "العشر" الوارد في الفصل ٤٣ من القانون الداخلي بالثلث الذي اشترطه الدستور في الفصل ٤١ منه".^(٧٦)

المطلب الثاني

المنهج في عهد المجلس الدستوري

منهج المجلس الدستوري في وضع قراراته الصادرة في شأن مطابقة النظام الداخلي لمجلسي البرلمان مع أحكام الدستور وصياغتها لا يختلف كثيراً عما كان عليه الأمر في عهد الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى. لذلك وتجنباً للتكرار سنعرض عمل المجلس الدستوري على ضوء منهج الغرفة الدستورية لبيان الفروق بينهما ثم نختم بما تميز به المجلس الدستوري عن الغرفة على مستوى المنهج العام.

(٧٥) المقرر رقم ١، مؤرخ في ١٤ شعبان عام ١٣٨٣ الموافق ٣١ ديسمبر ١٩٦٣، ج ر

عدد ٢٦٧٢ بتاريخ ١٠ يناير ١٩٦٤

(٧٦) المصدر نفسه.

أولاً - المداولة طبقاً للقانون:

يشكل القانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الدستوري مرجعاً أساسياً في تحديد منهجية المجلس الدستوري في مراقبة دستورية النظام الداخلي للبرلمان، وهذا أمر يحرص على تأكيده في ديباجة جميع قراراته بنصه "وبعد الاستماع إلى العضو المقرر والمداولة طبق القانون"، وبالرجوع إلى المادة ١٦ من القانون التنظيمي للمجلس الدستوري نقف على معالم هذه المنهجية كما يلي: "يبت المجلس الدستوري في القضايا المعروضة عليه بعد الاستماع إلى تقرير عضو من أعضائه يعينه الرئيس، ولا تكون مداولاته صحيحة إلا إذا حضرها تسعة من أعضائه على الأقل، وتصدر قراراته باسم الملك وتتخذ بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم، ويجب أن تتضمن في ديباجتها بيان النصوص التي تستند إليها وأن تكون مسببة وموقعة من قبل الأعضاء الحاضرين بالجلسة التي صدرت خلالها، وتنشر بالجريدة الرسمية داخل أجل لا يزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها." (٧٧)

ثانياً - التوثيق والتوقيع والتسمية:

على هذا المستوى ليس هناك فرق يذكر بين المجلس الدستوري والغرفة الدستورية، سوى أن المجلس الدستوري يسمى تصريحاته قراراً بخلاف الغرفة التي كانت تسميها مقررأ.

ثالثاً - الديباجة ومحتوياتها:

لا فرق أيضاً، إلا أن المجلس الدستوري غير ترتيب المعطيات بحيث إنه يفتتح بالإعلان عن اطلاعه على النظام الداخلي للمجلس المعني بمطابقته لأحكام الدستور، ثم يُثني ببيان النصوص التي يستند إليها في ممارسة اختصاصه بمراقبة دستورية النظام الداخلي للبرلمان، في حين كانت الغرفة تؤخر الإخبار باطلاعها على النظام الداخلي.

(٧٧) القانون التنظيمي رقم ٩٣ - ٢٩ المتعلق بالمجلس الدستوري كما تم تغييره وتتميمه
بالقانون رقم ٩٨ - ٨.

رابعاً - التقسيم الثلاثي للمواد:

عمد المجلس الدستوري أيضاً، إلى تقسيم ثلاثي للمواد:

- ١ - المواد المطابقة للدستور.
- ٢ - المواد غير المطابقة والمخالفة له.
- ٣ - المواد غير التامة، وقد كانت الغرفة تسميها بالفصول الغامضة.

خامساً - تأجيل البت في المواد الناقصة:

وتبعاً للتقسيم الثلاثي، اعتمد المجلس الدستوري أيضاً تقنية تأجيل البت في المواد التي تتضمن مسكوتاً عنه، إلى حين زوال الغموض ووضوح الصورة، خاصة في القضايا التي تكتسي أهمية، من حيث ارتباطها بصلب العملية التشريعية أو الرقابية، ويخشى أن تؤثر على الحقوق أو على توازن السلط، حيث يلح المجلس الدستوري والحالة هذه على تعديل المادة المعنية، باستكمال العناصر الناقصة.

ومثال ذلك ما قرره في شأن المادة ٩٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب (الفترة ١٩٩٧/٩٣)؛ إذ نص على ما يلي: "حيث إن ما ورد في هذه المادة من أنه إذا لم تحضر الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس عند افتتاح الجلسة المسجلة فيها قضايا تستوجب التصويت يرفع الرئيس الجلسة لمدة ساعة، دون بيان ما سيكون عليه العمل إذا لم تتوافر الأغلبية المطلقة عند استئناف الجلسة بعد توقفها مدة ساعة، كل ذلك من شأنه أن يحول دون معرفة الطريقة التي سيسير عليها مجلس النواب. في هذه الحالة - مع أن القاعدة تكتسي هذه الأهمية - لا يمكن أن تبقى مسكوتاً عنها بل يجب أن تدرج في النظام الداخلي وتعرض على المجلس الدستوري ليصرح بمطابقتها للدستور قبل إعمالها".^(٧٨)

(٧٨) القرار رقم ٨٢/٩٥ م د، في ٤ يوليو ١٩٩٥، ج ر عدد ٤٣١٧، ٢٦ يوليو ١٩٩٥.

سادساً - فحص جميع المواد المعدلة والمستحدثة:

إن المجلس الدستوري - باستثناء أول قرار له - اعتمد منهجية عرض جميع الأحكام المعدلة والمستحدثة دون تمييز فيها بين المطابق منها للدستور وغير المطابق والمخالف له، وتبعاً لذلك فإنه يعرض المواد المعدلة من أجل الملاءمة مع قرارات المجلس الدستوري، في صيغتها الجديدة كذلك.^(٧٩)

ومن ثم، فقد تميز عمل المجلس الدستوري على هذا المستوى بالمنهج الاستقرائي الذي يشمل جميع المواد المعروضة للمطابقة دون استثناء، ولذلك كان يحدد أحكام جميع المواد التي يشملها قراره، في حين كانت الغرفة الدستورية تكتفي بعرض الفصول التي رأت أنها مخالفة لأحكام الدستور.

سابعاً - التصريح بعدم قبول طلب مطابقة مواد من النظام الداخلي:

لجأ المجلس الدستوري إلى هذا الإجراء بمناسبة طلب تقدم به رئيس مجلس المستشارين في شأن مطابقة مواد من النظام الداخلي للمجلس، والحيثية التي أسس عليه المجلس الدستوري موقفه، هي أن المواد التي طلب منه التصريح بمطابقتها للدستور لا تتضمن أحكام مادتين سبق للمجلس الدستوري أن صرح بعدم مطابقتها للدستور، وكان يُفترض أن تعلّياً وفقاً لقرار المجلس الدستوري، وتضمّناً إلى المواد موضوع الطلب، فصرح المجلس الدستوري بعدم قبول الطلب.^(٨٠)

إن لجوء المجلس الدستوري إلى هذا الإجراء هو في رأينا يندرج في إطار التمسك بالحجية المطلقة لقراراته وما تستوجبه هذه الحجية من احترام والتزام.

(٧٩) المصدر نفسه.

(٨٠) القرار رقم ٤٥٦/٢٠٠١ م د، الصادر في ٧ غشت ٢٠٠١، ج ر عدد ٤٩٣١ بتاريخ ٣ سبتمبر ٢٠٠١.

ثامناً - اعتماد تقنية الموافقة بتحفظ:

اعتمد المجلس الدستوري تقنية الموافقة بتحفظ بشكل أكثر وضوحاً من الغرفة الدستورية، حيث إنه يصرح بمطابقة مواد من النظام الداخلي على أن يراعى حين تطبيقها التفسير أو المعنى الذي يعطيه لهذه المواد؛ وبتعبير آخر، إنه يعلق دستورية هذه المواد على شرط واقف؛ أي إذا أخذ به كانت تلك المواد مطابقة لأحكام الدستور، وإذا أخل به كانت موسومة بعدم الدستورية، مثاله، تصريحه "بأن مواد النظام الداخلي لمجلس النواب غير المشار إليها أعلاه مطابقة للدستور على أن يراعى فيما يتعلق بالمادة ٢٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب (الفترة ١٩٩٧/٩٣)، حيث إن ما تضمنته من إجراء انتخاب أعضاء مجلس النواب كل سنة عند افتتاح دورة أكتوبر لا يحول دون القيام بذلك في دورة أبريل من السنة التشريعية الأولى كلما صادفت هذه الدورة بداية الولاية التشريعية".^(٨١)

تاسعاً - تعليل القرارات:

جميع قرارات المجلس الدستوري بالضرورة معللة، تطبيقاً للمادة ١٦ من القانون التنظيمي للمجلس الدستوري.

عاشراً - ثنائية التصريح السلبي:

يستعمل المجلس الدستوري في التصريح السلبي مصطلحين اثنين:

١ - غير مطابق للدستور، إذا كانت المخالفة صريحة لمنطوق الدستور.

٢ - مخالف للدستور، إذا كانت المخالفة ضمنية.^(٨٢)

(٨١) القرار رقم ٥٢/٩٥ م د، الصادر في ٣ يناير ١٩٩٥، ج ر عدد ٤٢٩١ بتاريخ ٢٥ يناير ١٩٩٥.

(٨٢) القرار رقم ٢١٣/٩٨ م د، الصادر في ٢٨ ماي ١٩٩٨، ج ر عدد ٤٥٩٨ بتاريخ ٢٥ يونيو ١٩٩٨.

حادي عشر - ثنائية التصريح الإيجابي:

للتصريح بالمطابقة استعمل المجلس الدستوري مصطلحين، فمرة يعبر عنها بمطابق للدستور، وهذا في الحالات التي تكون فيها الموافقة صريحة لنص الدستور؛ وتارة بعبارة ليس فيها ما يخالف الدستور، وذلك في الحالات التي تكون فيها الموافقة ضمنية للدستور، من حيث إن الأحكام الواردة في المواد المعنية تدخل ضمن المجال المسموح للنظام الداخلي التشريع فيه.

ثاني عشر - اقتراح التصويبات الضرورية:

إذا احتاج الأمر إلى مزيد من البيان والتوضيح، فإن المجلس الدستوري يبين بشكل واضح التصويبات التي يجب إدخالها على المواد حتى تكون مطابقة تمام المطابقة لأحكام الدستور، إما بالإضافة أو الحذف.

من ذلك ما نبه عليه في معرض فحصه للمادة ٥ من النظام الداخلي لمجلس المستشارين حيث نص "أن هذه المطابقة تستوجب الإشارة إلى أن رئاسة أكبر أعضائه سنأ لمكتبه المؤقت تكون في مستهل دورة أكتوبر عند كل تجديد لثلث المجلس، وأنه في الحالة التي يكون فيها مجلس المستشارين قد انتخب بعد حل المجلس الذي سبقه يترأس أكبر أعضائه سنأ مكتباً مؤقتاً في مستهل أول دورة تلي انتخاب المجلس، ثم يجدد انتخابه في مستهل دورة أكتوبر عند كل تجديد لثلث المجلس." (٨٣) وهذا اقتراح بالإضافة.

أما اقتراح الحذف، فمثاله، ما ورد في شأن المادة ٨ من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المصادق عليه بتاريخ ١٤ أبريل ١٩٩٨، فقد نصّ على ما يلي: "حيث إن ما نصت عليه هذه المادة من أنه عند افتتاح أول دورة تشريعية يعلن رئيس المكتب المؤقت عن أسماء المنتخبين يجب، ليكون متفقاً مع ما

(٨٣) القرار رقم ٢٢٨/٩٨ م د، الصادر في ٥ غشت ١٩٩٨، ج ر عدد ٤٦١٥ بتاريخ ٢٤ غشت ١٩٩٨.

يستفاد من الفقرتين الأخيرتين من الفصل ٣٨ من الدستور، أن تحذف منه عبارة " عند افتتاح أول دورة تشريعية" ^(٨٤).

ثالث عشر - عدم فحص دستورية مواد سبق التصريح بمطابقتها للدستور:

لعل أبرز ما ميز منهج المجلس الدستوري هو موقفه الواضح من الحجية المطلقة التي تكتسيها قراراته السابقة وكذا مقررات الغرفة الدستورية من قبله، لذلك لم يسبق له أن صرح بمطابقة نظام داخلي ككل، سواء تعلق الأمر بمجلس النواب أم مجلس المستشارين، وإنما ظل يكتفي بالتصريح فقط بشأن المواد المستحدثة والمعدلة منه، ويرفض تبعاً لذلك إعادة فحص دستورية مواد مأخوذة بنصها أو بمضمونها من النظام الداخلي الجاري به العمل، سبق للمجلس أن صرح بمطابقتها لأحكام الدستور.

(٨٤) القرار رقم ٢١٣/٩٨ م د، الصادر في ٢٨ مايو ١٩٩٨، ج ر عدد ٤٥٩٨ بتاريخ ٢٥ يونيو ١٩٩٨.

الخاتمة

أحسب أنَّ هذه الدراسة التحليلية أظهرت مدى أهمية البحث في خصائص الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للمؤسسات التشريعية ومناهج هذه الرقابة، وكيف أنَّ هذا الفرع من موضوع مراقبة دستورية القوانين مازال بكرةً، ويفتقر إلى أكثر من بحث خصوصاً منه الدراسات التحليلية التطبيقية.

وقد رأينا أن التطبيق المغربي لهذه الممارسة من حيث هو مستمد في أساليب تنزيله ومناهجه من الممارسة الفرنسية، مؤسس على خلفية فكرية واضحة هي فلسفة "البرلمانية المعقلنة" وتقنياتها التي تروم الحد من حرية المؤسسات البرلمانية.

وقد بدا لنا من خلال استقراء في النصوص التشريعية المنظمة لهذه الممارسة وتحليل لتطبيقاتها أنها غير بعيدة عن التعسف في استعمالها من لدن الجهات المعنية، إن على مستوى التشريع أو الممارسة، وقد وقفنا خلال هذه الدراسة التحليلية على أوجه القصور والاختلال في المستويين معاً، تحتاج إلى تصحيح وتصويب، من أجل الرقي بمراقبة دستورية الأنظمة الداخلية للمؤسسات التشريعية، تطلعاً لممارسة أفضل تقترب أكثر من قيم العدالة والديمقراطية.

ومن هذه الخلاصات نذكر:

١ - ضرورة نص المُشرِّع على الجزاءات المناسبة عند مخالفة المقتضيات الدستورية.

وقد كان ذلك بمناسبة الحديث عن شروع أحد مجلسي البرلمان في تطبيق نظامه الداخلي الذي أقره قبل إحالته على المجلس الدستوري للنظر في مدى مطابقته لأحكام الدستور، حيث يثار سؤال - على قدر كبير من الأهمية - حول مدى دستورية القرارات التي تصدر عن مجلس بناء على قواعد

وإجراءات لنظام داخلي شُرع في العمل به قبل تصريح المجلس الدستوري بمطابقته للدستور.

٢ - ضرورة ضبط زمن "الفورية" وتحديده في إحالة الأنظمة الداخلية بعد إقرارها إلى المجلس الدستوري.

حيث أبانت الممارسة أنها غير منضبطة، واقترحنا في هذا السياق - بناء على التجربة - أن تحدد في ثلاثة أيام من أيام العمل على أكثر تقدير.

٣ - ضرورة توسيع دائرة إحالة الأنظمة الداخلية للمطابقة مع أحكام الدستور، لتكون إحالة مطلقة تمارس ابتداءً، بطلب أو بدونه، ولا تتوقف على وجود نزاع بين أطراف، وأن ممارستها واجب على كل الأطراف المعنية دون قيد أو شرط، لا يسقط إلا إذا قام به أحدهم نيابة عن الأمة.

وذلك تأسيساً على مراد المشرع الدستوري الذي أراد لهذه الرقابة أن تكون إلزامية وقبلية وعلى الفور، وانسجاماً مع مراده في الحفاظ على حقوق الأقليات البرلمانية.

٤ - أهمية إعطاء حق طلب الاستعجال وتخفيض مدة نظر المجلس الدستوري في دستورية الأنظمة الداخلية.

تحقيقاً لمراد المشرع من "الفورية"، وسداً لذرائع الاستعجال في الشروع في تطبيق الأنظمة الداخلية للبرلمان قبل تصريح المجلس الدستوري بشأنها.

قائمة المراجع

أولاً - الكتب والمجلات بالعربية:

- تقديم المجلس الدستوري المغربي، مجلة المجلس الدستوري، العدد الأول، السنة الأولى، الرباط ٢٠٠٢.
- حلوي، يحيى، الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية والمجلس الدستوري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد ٤٠، الرباط ٢٠٠١.
- دوفرجه، مورييس، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري: الأنظمة السياسية الكبرى (ترجمة جورج سعد)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت ١٩٩٢.
- رمضان، شعبان أحمد، ضوابط وآثار الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
- زين، أحمد، النظام الداخلي لمجلس النواب (النشأة - محاضر المناقشات - النصوص)، منشورات المجلس النيابي اللبناني، الطبعة الأولى، لبنان ١٩٩٥.
- سالم، عبد العزيز، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٩٥.
- الصالح، عثمان عبد الملك، الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية في الكويت (دراسة تحليلية نقدية مقارنة، مجلة الحقوق، الكويت، ١٩٨٦).
- الصاوي، علي، البرلمان، موسوعة الشباب السياسية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، العدد الأول، القاهرة، ٢٠٠٠.
- الصاوي، علي، نحو خطة لتطوير عمل المجالس البرلمانية العربية، مساهمة ضمن كتاب نحو تطوير العمل البرلماني العربي، المركز اللبناني للدراسات، بيروت ٢٠٠١.

- القادري، عبد الرحمان، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ١، بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، ١٩٩٠.
- قلوّش، مصطفى، المبادئ العامة للقانون الدستوري، ط الرابعة، شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، ١٩٩٥.
- قوينس، نعيمة، النظام الداخلي للمؤسسة البرلمانية، رسالة دكتوراه في الحقوق (غير منشورة)، الرباط، ٢٠٠٢.
- متولي، عبد المالك عثمان، الوسيط في القانون الدستوري، دار الطالب لنشر الثقافة الجامعية، مصر، ١٩٨٦.
- المدور رشيد، النظام الداخلي لمجلس النواب: دراسة وتعليق، منشورات مجلس النواب، الرباط، ٢٠٠٥.
- المظفر، زهير، مسألة تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب، المجلة التونسية للإدارة العامة، العدد ٣٥، تونس، ١٩٨٥.
- مهران، سامي، الديمقراطية والبرلمان، سلسلة كتاب الثقافة الجديدة، العدد (٣٠)، الهيئة العامة لقصور الثقافة، القاهرة، ١٩٩٦.
- النويضي، عبد العزيز، المجلس الدستوري، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الطبعة الأولى، الرباط، ٢٠٠١.

ثانياً - الكتب والوثائق بالفرنسية:

- A.Belhaj, **Le Parlement Marocain** (1977-1983). Edi La Poste 1984.
- Bernard Chntebbout. **DROIT CONSTITUTIONNEL ET Politiques**, 2Ed.1995.
- Journal officiel, Deb.A.N, séance du 26 mai 1959.
- Pierre Avril /jean Gicquel. **DROIT PARLEMENTAIRE**. Ed 1996.
- Dominique Rousseau, **Droit du Contentieux Constitutionnel**, Précis Domat, éd. Montchrestien, 2001.

ثالثاً - الوثائق:

- دساتير المملكة المغربية، منذ ١٩٦٢ إلى ١٩٩٦.
- دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية ١٩٩١.
- دستور الجمهورية التونسية ٢٠٠٢.
- دستور الجمهورية الشعبية الجزائرية ١٩٩٦.
- دستور الجمهورية العربية السورية ٢٠٠٠.
- دستور دولة الكويت ١٩٦٢.
- القانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الدستوري المغربي ١٩٩٨.
- القانون النظامي للمجلس الدستوري الموريتاني ١٩٩٢.
- اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي ١٩٦٣.
- المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت ١٩٦٢.
- النظام الداخلي الأول لمجلس النواب ١٩٦٣.
- النظام الداخلي لمجلس الشعب، الجمهورية العربية السورية، ١٩٧٤.
- النظام الداخلي لمجلس النواب، الجمهورية التونسية، في ٢٠٠٤.
- النظام الداخلي لمجلس النواب، الجمهورية اللبنانية، المعدل بتاريخ ٢٠٠٠.
- الجريدة الرسمية المغربية؛ الأعداد: ١٩٦٤ / العدد ٢٦٧٢، و ١٩٧١ / العدد ٣٠٤٩ والعدد ٣٠٥٥، و ١٩٧٨ / العدد ٣٤٤١، و ١٩٨٢ / العدد ٣٦٤٢، و ١٩٩٤ / العدد ٤٢٥٤، و ١٩٩٥ / العدد ٤٢٩١، والعدد ٤٣١٧، و ١٩٩٨ / العدد ٤٥٩٤، والعدد ٤٥٩٨، والعدد ٤٦١٥، و ٢٠٠٠ / العدد ٤٨٢٠، و ٢٠٠١ / العدد ٤٩٣١.