

مقالات

المرحلة الانتقالية بين ولايتين تشريعتين:
إشكاليات و اقتراحات

ءامنة ماء العينين

باحثة في القانون الدستوري والعلوم السياسية

22 ديسمبر 2021



إشكاليات و اقتراحات

مقدمة

خصص الكثير من الاهتمام للمراحل الإنتقالية بين الحكومات، كما تم تناول الإشكاليات المتعلقة بالحكومات المنتهية ولايتها ومقتضيات تصريف الأعمال والحكومات الجديدة، لمحاولة الإجابة على التساؤلات المطروحة في هذا الباب، غير أنه يلاحظ شبه إهمال لدراسة موضوع الإنتقال من ولاية تشريعية إلى ولاية تشريعية جديدة، حيث لم يخصص لها الفقه ما تستحقه من الدراسة والإجتهد، كما لم تتح للقضاء الدستوري المغربي فرص كثيرة لمعالجة الإشكالات التي من شأنها أن تنشأ عن هذا الانتقال، اللهم بعض القرارات غير المباشرة مثل القرار¹ الذي تضمن في إحدى فقراته تأويل القضاء الدستوري للمرحلة الإنتقالية بين مجلسين برلمانيين، بالإضافة إلى القرارات المتعلقة بوضعية أعضاء المجالس البرلمانية الذين يقدمون استقالاتهم في نهاية الولاية، ومثال ذلك القرار المتعلق باستقالة أعضاء مجلس النواب قبل إجراء الانتخابات التشريعية للثامن من شتبر 2021، وقبل افتتاح الولاية التشريعية الموالية²، ثم قرار رفض استقالة أعضاء مجلس المستشارين قبيل إجراء انتخابات مجلس المستشارين³.

وتكتسي دراسة هذه المراحل الإنتقالية أهمية كبيرة بالنظر إلى إشكالات التوفيق بين استمرارية مؤسسات الدولة ونهاية الإنتداب الشرعي، وهو ما يقتضي إعمال منهج استقراء النصوص وتحليل الإشكاليات وتفكيكها لإعادة تركيب البناء القانوني لهذا الإنتقال، ومحاولة اقتراح الحلول المناسبة للوضعيات الإشكالية المطروحة.

¹المجلس الدستوري: قرار رقم 37.94 صادر في 16 أغسطس 1994. الجريدة الرسمية عدد 4271 بتاريخ 7 سبتمبر 1994. الصفحة 1505.

²المجلس الدستوري: قرار رقم 139.21 و.ب صادر في 21 سبتمبر 2021. الجريدة الرسمية عدد

³المجلس الدستوري: قرار رقم 819.11 و.ب صادر في 16 نوفمبر 2011. الجريدة الرسمية عدد 5997 مكرر بتاريخ 22 نوفمبر 2011. الصفحة 5562.



إشكاليات و اقتراحات

المطلب الأول: في تحديد الولاية النيابية

شهد زمن الولاية التشريعية تذبذبا كبيرا في التاريخ البرلماني للمملكة، فقبل استقرار ولاية مجلس النواب في خمس سنوات بعد دستور 1996، نص دستور 1992 على ولاية تشريعية من ست سنوات، ونص دستور 1972 قبله على ولاية من أربع سنوات تم تعديلها بموجب استفتاء 1980 إلى ست سنوات، كما تم تمديد ولاية مجلس النواب القائم سنة 1989 بموجب استفتاء لسنتين إضافيتين بشكل استثنائي. أما دستور 1970 فقد نص على ولاية من ست سنوات، غير أن المجلس المنتخب في ظلّه، شهد توقف العمل به بعد خمسة عشر شهرا من العمل، في حين اختار دستور 1962 ولاية تشريعية من أربع سنوات لمجلس النواب، وولاية تشريعية من ست سنوات لمجلس المستشارين، غير أن المجلسين المنتخبين في ظل هذا الدستور، شهدا توقف العمل بهما بعد إعلان حالة الإستثناء سنة 1965.

أما مجلس المستشارين، فقد تحددت ولايته في دستور 1962 في ست سنوات، وبعد إعادة إقرار اعتماده في دستور 1996، صارت ولايته مفتوحة تخضع لتجديد ثلثه كل ثلاث سنوات، إلى أن عاد دستور 2011 لتحديد الولاية في ست سنوات.

ورغم تنصيب الدساتير على مدد الولايات الإنتدابية، فقد تضمن دستور 1996 ودستور 2011، مقتضيات انتقالية تسمح باستمرار المجالس البرلمانية القائمة إلى حين تنصيب المجالس الجديدة المنصوص عليها في الدستور. وبموجب هذه المقتضيات، استمر مجلس النواب المنتخب سنة 1993 إلى غاية 1997، حيث انتهت ولايته قبل استكمال الست سنوات التي انتخب على أساسها، ليتم تنصيب مجلس النواب الجديد، واستمر العمل بمجلس النواب المنتخب سنة 2007 إلى غاية نونبر 2011، لتنتهي ولايته قبل استكمال خمس سنوات المنتخب على أساسها. وفي المقابل، استمر مجلس المستشارين الذي انتخب ثلثه الأخير سنة 2009 إلى غاية 2015 بما في ذلك الثلث المفروض أن تنتهي ولايته سنة 2012 بعد قضاء المعنيين بالتجديد تسع سنوات من العضوية بداخله.



إشكاليات و اقتراحات

ويبين الجدول التالي زمن الولايات التشريعية الخاصة بمجلس النواب، دون مراعاة تواريخ انتخاب الثلث المتعلق بالاقتراع غير المباشر، ولا تواريخ انتخاب مجلس المستشارين.

الولاية	تاريخ الانتخاب	تاريخ الافتتاح	الانقضاء	ملاحظات
الاولى	17ماي 1963	18نونبر 1963	يونيو 1965	حالة الاستثناء
فراغ نيابي				
الثانية	21غشت 1970	أكتوبر 1970	مارس 1972	صدر دستور
فراغ نيابي				
الثالثة	يونيو 1977	أكتوبر 1977	أكتوبر 1983	تمديد بموجب
فراغ نيابي				
الرابعة	شتنبر 1984	أكتوبر 1984	أكتوبر 1992	تمديد بموجب
فراغ نيابي				
الخامسة	يونيو 1993	أكتوبر 1993	نونبر 1997	أربع سنوات
السادسة	نونبر 1997	أكتوبر 1997	أكتوبر 2002	خمس سنوات
السابعة	شتنبر 2002	أكتوبر 2002	أكتوبر 2007	خمس سنوات
الثامنة	شتنبر 2007	أكتوبر 2007	نونبر 2011	أربع سنوات
التاسعة	شتنبر 2011	أكتوبر 2011	أكتوبر 2016	خمس سنوات
العاشرة	أكتوبر 2016	أكتوبر 2016	أكتوبر 2021	خمس سنوات
الحادية عشر	شتنبر 2021	أكتوبر 2021		

انجاز شخصي



إشكاليات و اقتراحات

المطلب الثاني: إشكالات الفترة الإنتقالية بين ولايتين تشريعتين

إذا كانت الدساتير الأولى للمملكة قد اكتفت بتحديد مدد الولاية النيابية، فإن دستور 1996 كان أول دستور يحدد بالدقة المطلوبة تاريخ نهايتها من خلال التنصيب على أن الولاية تنتهي عند افتتاح دورة أكتوبر من السنة الخامسة⁴، وهو ما أيده دستور 2011⁵، علما أن الدستوريين الأخيرين نصا كذلك على استمرارية المجالس البرلمانية القائمة عند صدور الدستور، وعدم إنهاء ولايتها أو نقل اختصاصها التشريعي إلى الملك. ومع اكتفاء الدساتير بقواعد عامة لتحديد تواريخ نهاية الولاية ومددها، انتبه النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017 لضرورات تدقيق هذه المقتضيات، فنصت المادة 12 منه على أن الخمس سنوات المحددة في الدستور، تبتدئ من تاريخ افتتاح دورة أكتوبر من السنة الأولى التي تم فيها انتخاب أعضاء المجلس، لتنتهي عند تاريخ افتتاح دورة أكتوبر من السنة الخامسة التي تلي انتخابهم، كما انتبه النظام الداخلي إلى الحالة الناجمة عن الانتخابات السابقة لأوانها، حيث تبتدئ الولاية التشريعية من تاريخ شروع المجلس في مباشرة مهامه، لتنتهي عند افتتاح دورة أكتوبر من السنة الخامسة التي تلي انتخابه، وهي الحالة التي يمكن أن تؤدي إلى تجاوز مدة خمس سنوات المنصوص عليها في الدستور. أما إذا ما افترضنا إجراء انتخابات سابقة لأوانها شهر يناير، فسيستمر عمل مجلس النواب المنتخب لخمس سنوات وعشرة أشهر، كما سيعقد تبعا لذلك إحدى عشر دورة عادية، إضافة إلى نصف الدورة التي التحق فيها الأعضاء بالمجلس. وإذا كان النظام الداخلي المذكور قد انتبه لمسألة الانتخابات السابقة لأوانها، فإنه لم يثر في المقابل مسألة تأخر الانتخابات عن أوانها لأي سبب من الأسباب، وهي حالات سبق للمغرب أن عاشها في ظل دساتير سابقة، مما يطرح إشكالات نظرية مرتبطة بحالة الفراغ التي يمكن وقوعها بسبب تعذر انتخاب مجلس النواب الجديد قبيل افتتاح دورة أكتوبر من السنة الخامسة، خاصة وأن تحديد تاريخ الاقتراع يتم بمرسوم تصدره السلطة التنظيمية، وهي نفس الوضعية التي يخلفها حل مجلس النواب أو حل مجلسي البرلمان، حيث لم يحدد الدستور الجهات التي تختص بممارسة السلطة التشريعية خلال هذه الفترة.

⁴الفصل السابع والثلاثون من دستور 1996.

⁵الفصل 62 من دستور 2011.



إشكاليات و اقتراحات

ومن الإشكالات الإضافية التي يثيرها زمن الانتقال من مجلس إلى مجلس آخر، ما يرتبط بمآل قوانين الإذن⁶ التي يكون البرلمان قد أصدرها، والتي ينص الدستور على نهاية مفعولها عند حل البرلمان أو أحد مجلسيه، حيث لم يقدم الدستور جوابا لسؤال مآل هذه القوانين عند نهاية الولاية الانتدابية للمجلس الذي أصدرها، فهل ينتهي مفعولها قياسا على حالة المجلس البرلماني، وانسجاما مع القواعد العامة لفكرة التفويض التشريعي حيث لا يستقيم أن يتجاوز مدى التفويض مدة شرعية السلطة المفوضة (بكسر الواو)؟ أم أن المجلس البرلماني القائم يظل محتكما لحق تفويض جزء من صلاحياته للمجلس التشريعي الذي يليه؟ وهل يمكن للحكومة التي نصبها مجلس تشريعي جديد أن تستفيد من أذونات ممنوحة لحكومة سابقة؟

إن الزمن الانتقالي يطرح إشكالات أخرى متعلقة بجدول أعمال المجلس النيابي، فهل تستمر الأعمال التشريعية والرقابية التي انطلقت في ولاية المجلس السابق في ظل المجلس اللاحق؟ أم أن قاعدة وضع مكتب المجلس لجدول أعمال المجلس تقتضي وضع حد لكل الأعمال التي شرع فيها دون أن يتمكن من إنهاؤها، سواء أعلق الأمر بدراسة مقترحات القوانين التي تؤول إلى العدم بالنظر إلى نهاية ولاية أصحابها، دون أن يترك للأعضاء الجدد إمكانية تبنيها وتسجيلها بأسمائهم، وإمكانية استمرار دراستها من حيث انتهى المجلس السابق. أو تعلق الأمر بمشاريع القوانين التي يمكن للحكومة سحبها أو الاحتفاظ بها، علما أن الاحتفاظ بها يواجه الفراغ في ما يتعلق بمسطرة مناقشتها بين اختيار استئناف مناقشتها، واختيار إعادة المسطرة التشريعية الخاصة بها منذ البداية تقديما ودراسة كما جرى العرف بذلك داخل المؤسسة التشريعية بخصوص عدة مشاريع قوانين. نفس التساؤلات ترافق الأعمال الرقابية التي تعد في جوهرها نتيجة تعاقد ناشئ عن تنصيب البرلمان للحكومة.

في نفس السياق، تنشأ عن الفترات الانتقالية إشكاليات مرتبطة بالتشريع بمراسيم قوانين، حيث ينص الدستور على كون مراسيم القوانين تصدر في الفترات الفاصلة بين دورتين عاديتين، لكنه لم يجب عن وضعية الحاجة إلى إصدار مراسيم قوانين في الفترة الفاصلة بين آخر دورة عادية لمجلس النواب القائم، وأول دورة عادية لمجلس

⁶أتركين محمد. (2021). معجم الدستور المغربي. دار النشر المعاصرة. الرباط. صفحة 1383.



إشكاليات و اقتراحات

النواب المنتخب حديثا، خاصة إذا ظل مجلس المستشارين مستمرا في عمله، ذلك أن التزامن بين نهاية ولايتي المجلسين لا يحدث حسابا إلا على رأس كل ثلاثين سنة. ارتباطا بذلك، عرف قرار المجلس الدستوري⁷ لسنة 1994، الفترة الفاصلة بين دورتين نيابيتين عاديتين في مفهوم الدستور بالحالة التي يكون فيها مجلس النواب قائما دون أن يعقد جلسات عامة ما لم يدع إلى ذلك استثنائيا بالشروط المقررة في الدستور. وتستمر على كل حال مختلف أجهزته في ممارسة الصلاحيات التي أسندها إليها الدستور. بناء على هذا التفسير، تفقد الحكومة إمكانية اللجوء إلى الاتفاق مع اللجان البرلمانية المعنية لإصدار مراسيم بقوانين، وهو ما يؤدي إلى الدخول في مرحلة لا يمكن التشريع فيها في المواد المصنفة في حيز القانون إلا باللجوء إلى دورة استثنائية.

وتكشف النوازل المرتبطة بالمراحل الانتقالية كذلك إشكالات مرتبطة بتنصيب أجهزة البرلمان الجديد، فالدستور لم يدقق في الأجال المحددة لتشكيل أجهزة البرلمان، حيث استعمل المشرع الدستوري عبارة مستهل الفترة النيابية⁸ وهي عبارة غير دقيقة، قد تطول لشهور بالنظر للنتائج السياسية للانتخابات. ففي الولاية التشريعية العاشرة مثلا، وهي التي افتتح الملك سنتها التشريعية الأولى بتاريخ 14 أكتوبر 2016، تعذر انتخاب أجهزة مجلس النواب، فتجمد عمل البرلمان لعدة أشهر في انتظار التوافق بين مكونات المجلس على انتخاب الرئيس، وهو ما لم يحدث إلا في 16 يناير 2017. وطيلة هذه الفترة، عاش مجلس النواب فراغا على مستوى وظائفه وأجهزته، وعلى مستوى تدبير ميزانيته. الأمر الذي دفع المجلس إلى تضمين نظامه الداخلي لسنة 2017 مقتضى متعلق بتولي الكاتب العام للمجلس تدبير الأمور المالية والإدارية الجارية، خاصة منها ما يتعلق بصرف تعويضات النائبات والنواب وأجور وتعويضات الموظفين، والنفقات الضرورية لتأمين السير العادي لمراقف المجلس خلال المدة الفاصلة بين الفترتين التشريعتين وإلى حين انتخاب رئيس المجلس⁹. غير أن المجلس لم يوضح مقصوده بالمدة الفاصلة بين الفترتين التشريعتين، كما أن المحكمة الدستورية لم تعقب على ذلك عند مراقبتها لدستورية هذا النظام الداخلي.

⁷المجلس الدستوري: قرار رقم 37.94 صادر في 16 أغسطس 1994. الجريدة الرسمية عدد 4271 بتاريخ 7 سبتمبر 1994. الصفحة 1505.

⁸الفصلين 62 و63 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

⁹المادة 22 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.



إشكاليات و اقتراحات

ومن الإشكالات التي تثيرها الفترات الإنتقالية موضوع هذا المقال، ما يتعلق بملاءمة النظام الداخلي لمجلس النواب مثلا، فإذا كان القضاء الدستوري يميل إلى اعتبار النظام الداخلي مستمرا ما دام الدستور مستمرا، فقد أثبتت التجارب أن بعض المقتضيات قد لا تتناسب مع المجالس المنتخبة حديثا، مما يتعذر معه تطبيقها، وهو الإشكال الذي يؤدي تبعا لذلك إلى إدخال تغييرات على الأنظمة الداخلية والعمل بها دون انتظار موافقة القضاء الدستوري عليها، وذلك كي يتسنى للمجلس تشكيل أجهزته في توافق مع الواقع السياسي الذي أفرزته الانتخابات، ومثال ذلك لجوء مجلس المستشارين إلى تغيير نظامه الداخلي بشكل مخالف للمسطرة الدستورية التقليدية قبيل تشكيل أجهزته سنة 2015 بسبب التقليل الذي شهده عدد أعضاء المجلس، وهو الأمر الذي تفهمه القضاء الدستوري¹⁰.

¹⁰المجلس الدستوري: قرار رقم 974.15 م.د صادر في 27 أكتوبر 2015. الجريدة الرسمية عدد 6410 بتاريخ 5 نوفمبر 2015. صفحة 8838.



إشكاليات واقتراحات

خاتمة:

تتسم الولاية التشريعية لمجلس النواب في الدستور المغربي بالطابع المغلق حيث تتحدد في خمس سنوات، وهو ما يختلف عن الدستور الفرنسي الذي يستوحي منه الدستور المغربي إلى درجة الإقتباس والترجمة المباشرة أحيانا، حيث يعهد في هذا الدستور للقوانين التنظيمية تحديد مدة الولاية النيابية للمجالس البرلمانية¹¹، الأمر الذي يحتم على المشرع وضع قواعد واضحة لتدبير المرحلة الانتقالية.

إن حسم هذا النقاش لا يفرضه فقط ضمان استمرارية تصريف الشؤون المالية والإدارية، وهو الأمر الذي انتبه له النظام الداخلي لمجلس النواب بعد فترة جمود واحتباس رافقت بداية الولاية التشريعية العاشرة، وإنما يفرضه الغموض والإلتباس الدستوري الذي يكتنف كل ما يتعلق باستمرارية جدول أعمال البرلمان كمارس للسلطة التشريعية إعمالا لمبادئ الحكامة الجيدة ونجاعة العمل البرلماني، ذلك أن استمرارية التداول بين المجلسين في المسطرة التشريعية واستمرارية أعمال اللجان من حيث انتهى المجلس السابق، قد تعد من مقومات الجودة والحكامة في تدبير الزمن التشريعي باعتباره زمنا ثميننا وجب ترشيده.

¹¹Constitution du 4 octobre 1958. JORF du 5 octobre 1958. Art 25.