مركز الدراسات في الدكتوراه: العلوم القانونية والسياسية

مختبر البحث: الدراسات الاستراتيجية والتحاليل القانونية والسياسية

وحدة البحث: المالية العمومية

أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام

في موضوع:

السلطة المالية للبرلمان: مكامن الضعف ومداخل الإصلاح

دراسة مقارنة بين التجربة المغربية والفرنسية

إعداد الباحث:

سفيان أملال

إشراف الأستاذ:

عبد الحق عزوزي

لجنة المناقشة:

ذ.**عبد الحق عزوزي:** أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس رئيسا ومشرفا

ذ.**عـسو منصور**: أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس مقررا

ذ.**عبد السلام أحجوا**: أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس مقررا

ذ.**عبد الرحمان حداد**: أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمكناس مقررا

السنة الجامعية: 2022/2021

مقدمة

تمثل الأموال العمومية دعامة أساسية للتنمية الاقتصادية لأية دولة تسعى للوصول إلى الرقي وبلوغ أهدافها، فالدولة تتأسس على قواعد مالية، والتي لا يمكن تجاهل تأثيراتها في المجال العام للدولة، حيث تعد هذه القواعد أحد المحددات الرئيسة لشروط التنمية الشاملة[1]؛ فتسيير الدولة، وضمان سيرورتها واستمرارها، وقيام نظامها السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي، يحتاج إلى الأموال العمومية التي يتم جمعها عن طريق الجبايات والموارد، الأمر الذي يستوجب توفير الحماية القانونية لهاته الأموال وتأمين حرمتها واحترام قدسيتها، وذلك اعتبارا للأهمية والمكانة التي تمثلها بالنسبة لحياة الدولة، حيث لا يمكن تصور دولة بدون أموال[2].

ولا يخفى على كل متتبع أن المالية العامة تعتبر من أهم الوسائل المساعدة على حل أغلب المشاكل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية؛ فهي علم من العلوم الاجتماعية يدرس العلاقة بين الموارد العامة والنفقات العامة، ويقيس مدى تأثيرها على الشأن العام بافتحاصه للظاهرة المالية، والتدقيق في المصطلحات والمفاهيم التي تشكل الحقل المعرفي لهذه الظاهرة، وهنا يرى بعض الباحثين أن علم المالية العامة هو بمثابة العلم الذي يبحث في الأسس والنظريات العامة السياسية، والاقتصادية، والقانونية التي يعتمد عليها النظام المالي لتحديد النفقات العامة وتأمين الإيرادات وتغطيتها والموازنة بينها.

وما من شك أن المالية العامة للدولة المعاصرة، هي الشريان الحيوي الذي يغذي وينظم جهود ووظائف الدولة، وأهداف سياستها واستراتيجيتها وبرامجها العامة، وكذا مخططاتها الوطنية في كافة المجالات الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية والأمنية والعسكرية، على المستويين الداخلي والخارجي[3].

---

[1]- أحميدوش مدني، **المحاكم المالية في المغرب دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة**، مطبعة فضالة المحمدية، الطبعة الأولى 2003، ص 9.

[2]- محمد حنين، **تدبير المالية العمومية، الرهانات والإكراهات**، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع الرباط، الطبعة الأولى 2005، ص 2.

[3]- رابح العروسي، **" قراءة نقدية حول التشريع المالي للبرلمان في التجربة الجزائرية"**، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد 4، يونيو 2014، ص 35.

ونحن نتحدث عن المال العام لا بد وأن نؤكد على الجانب الأكثر أهمية فيه، بحيث نستحضر هنا مصدره الأصلي -أي المواطن- الذي يعده البعض ضحية الاقتطاع الضريبي، إذ لا يمكن الفصل بين التاريخ العام للإنسانية وتاريخ الضريبة، حيث إن الثورات والحروب التي عرفها العالم جاءت نتيجة تاريخ طويل من الظلم والطغيان، والطبقية والامتيازات. ولا يمكن لأي متخصص مهتم إغفال هذا الواقع بالنسبة للسلطة السياسية الحاكمة، أو الطبقة السياسية في ارتباطها بالمواطن العضو الفعال، والمحور الأساس لكل تنمية، والمؤثر في اتخاذ القرار السياسي، والمحدد لسلطات الملوك في الإنفاق والجباية[1].

وفي هذا الإطار، فإن المشرع في أغلب الدول الديمقراطية مساهمة منه في حماية الأموال العامة، وصيانتها وعقلنة استعمالها، عمل على إخضاعها للدراسة والتصويت داخل المؤسسة التشريعية المنتخبة، خاصة وأن القانون يشكل القالب القانوني لمالية الدولة، مما يستوجب حصول موافقة ممثلي الشعب وإسدال الشرعية عليه.

وإيمانا من المشرع المغربي بأهمية قوانين المالية عمل على تمكين المؤسسة البرلمانية من صلاحية وسلطة التصويت على هاته القوانين، وهو ما تم تكريسه في جميع الوثائق الدستورية التي تلت الدستور الأول، مما جعل البرلمان ينفرد في التصويت على مشاريع قوانين المالية، والبت فيها إما بالموافقة أو بالرفض؛ علما أن مجالات الاختصاص المالي مختلفة ومتعددة، إلا أن أكثرها أهمية هي قوانين المالية[2] التي تشمل قانون مالية السنة، والقانون المالي المعدل، وقانون التصفية، والتي تتيح لأعضاء البرلمان فرصة المناقشة والمشاركة لاقتراح التعديلات، بالإضافة إلى أن آجال مناقشتها وإيداعها تكون محددة بقانون تنظيمي للمالية، عكس المجالات الأخرى التي تنحصر فيها المبادرة البرلمانية في أضيق الحدود.

---

[1]- نجيب جيري، **"السلطة المالية للبرلمان المغربي قراءة في مقتضيات الدستور الجديد"**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، العدد 107، السنة 2012، ص 112.

[2]- تحظى القوانين المالية باهتمام متجدد، وقد تعددت التعاريف المعطاة لها طبقا لاختلاف الأنظمة الدستورية المقارنة، فقد عرفها المشرع الفرنسي في القانون التنظيمي للمالية ل 1 غشت 2001 في فصله الأول بأن" القوانين المالية تعمل على تعيين وتخصيص موارد وتكاليف الدولة وتحديد طبيعتها ومبلغها في توازن مالي واقتصادي تحدده هذه القوانين"، أما في النظام الدستوري الأمريكي فيعرف قانون المالية بأنه وصل تقدر فيه نفقات السنة المالية ومواردها بموجب القوانين المعمول بها عند تقديم واقتراح الضرائب المبسوطة فيها.

وإنه من الطبيعي في ظل هذا النظام، أن تم إدخال العقلنة إلى العمل البرلماني المغربي، وذلك سيرا على النهج الفرنسي الذي بدوره عرف عقلنة لاختصاصات المؤسسة البرلمانية ابتداء من الجمهورية الخامسة، إذ ترمي هذه العقلنة بالأساس إلى ضبط وتأطير العمل البرلماني عبر إعادة توزيع الصلاحيات -بما فيها الشق المالي- لصالح الحكومة وفق مبرر حماية الاستقرار الحكومي.

الإطار المفاهيمي للموضوع

مفهوم السلطة:

السلطة تعني القدرة على الأمر أو على السيطرة؛ فعندما نقول سلطة الدولة فإننا نقصد ما تتمتع به الدولة من سيطرة وقوة نفوذ بحكم وجودها، وقد تعني السلطة القوة الطبيعية أو الحق الشرعي في التصرف أو إصدار الأوامر من وظيفته التي يشغلها.

فللسلطة عدة مدلولات نكتفي هنا بالتأكيد على اثنتين منها: أولاهما؛ السلطة بمعنى القدرة، ويقصد بها امتلاك الحقوق والموارد القانونية سواء كانت مالية، أو بشرية، أو تنظيمية للقيام بالمهام الضرورية، وثانيهما؛ السلطة بمعنى القوة المؤثرة، ويعني ذلك امتلاك السلطة والاستقلال الكافيين لمراقبة أعمال الجهات التنفيذية بشكل فعال، وينبغي أن توازن البرلمانات بالطبع بين التعاون مع السلطة التنفيذية المنتخبة والرقابة عليها، لأن التدخل المعتمد لعرقلة عمل السلطة التنفيذية قلما يعود بالنفع على الجمهور[1].

مفهوم المال العام

ليس بالأمر الهين تعريف المال العام، فبقدر البساطة الظاهرة على هذا المصطلح وكثرة تداوله بين الناس العاديين، وبين رجالات الدولة في الميدان القانوني والاقتصادي، فإن التعريف اللغوي للمال يراد به: كل ما يملكه الإنسان من كل شيء وجمعه هو "أموال". أما

[1]- ديفيد بيثام، **البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين، دليل للممارسة الجيدة**، الاتحاد البرلماني الدولي، طباعة بثينة شمص، بيروت- لبنان، 2006، ص 136.

في الفقه الإسلامي، فإن للمال معنى اصطلاحيا يراد به على أنه الشيء المتقوم الذي يكون موضعا للحق ومحلا للتعامل، والذي يرد عليه حق الملكية؛ أما صفة العمومية للمال من لفظ العامة، فيقصد منها تلك الأموال التي تكون ملكيتها عائدة للدولة بصفة خاصة ويكون لعموم الناس الحق في الانتفاع بها بصفة مباشرة أو غير مباشرة، وفقا لشروط وضوابط مسبقة[1]، أي مجموع الأموال المنقولة والثابتة المملوكة للدولة والمؤسسات والمرافق التابعة لها، والتي تخصص لتحقيق المنفعة العامة.

وفي هذا السياق، فقد اختلف الفقه في تعريف المال العام؛ فهناك من اعتمد على عنصر المنفعة فعرف المال العام بأنه كل شيء يحقق للإنسان منفعة ما ويكون قابلا للتملك الخاص؛ وهناك من اعتمد على عنصر الملكية، فعرفه بأنه كل شيء يصلح في ذاته لأن يكون محلا لحق مالي يدخل في ذمة الشخص سواء كان طبيعيا أو اعتباريا؛ وأخيرا يوجد اتجاه يرى بأن تعريف المال العام يحدد بالاعتماد على فكرة الذمة المالية، ويشتمل على سائر العناصر الايجابية للذمة المالية. كما اتفق فقهاء القانون الفرنسي على تقسيم الأموال العامة التي تملكها الدولة إلى أموال خاصة وأموال عامة، وعلى الرغم من اختلاف التعاريف السابقة فهي تشترك في عدم حصرها للأموال العامة في الأشياء فحسب وإنما تضيف إليها الحقوق أيضا.

مفهوم البرلمان

تعود كلمة البرلمان إلى القرن الثالث عشر، وهي مأخوذة من كلمة Parlement التي تجد أصلها في اللغة الفرنسية، وكلمة Parlement مشتقة من الفعل «Parler» بمعنى يتكلم أو يتحدث، ثم تطور مفهوم البرلمان وأصبح هيئة نيابية تنوب عن المواطنين وتشارك في شؤون الحكم، وسمي بالمجلس Conseil أو الجمعية Assemblée التي تضم ممثلي الشعب (لذا يصح القول بأن البرلمان هو المتحدث أو الناطق الرسمي باسم الشعب، بمعنى المعبر والممثل عن إرادة الشعب).

[1]- محمد عبد الحسن المقاطع، **"النظام القانوني للأموال العامة"**، مجلة الحقوق الكويتية، العدد الثالث، السنة 1994، ص 225.

ونظرا لاعتبار البرلمان كلمة مشتقة من كلمة فرنسية تعني الكلام، فقد تعددت المصطلحات التي تدل عليه في السياسة (المؤتمر التشريعي، المجلس التشريعي، الهيئة التشريعية، المجلس الوطني، الجمعية الوطنية، السلطة التشريعية...)[1]. وللعلم فإن البرلمان كمؤسسة رسمية تمثيلية وتشريعية وسياسية، يناط بها سن القوانين والتشريعات[2] فقد ظهر في أوروبا في أعقاب الثورات، للحد من السلطة المطلقة للملوك، وهنا يشكل البرلمان البريطاني أقدم برلمان في العالم.

بالإضافة إلى أن البرلمان قد يتكون من مجلس واحد أو مجلسين، حسب ظروف كل بلد (مساحة الدولة، الحجم السكاني، التجانس الاجتماعي) أو حسب اختياراته الدستورية في هذا المجال، وبصفة عامة، يضم البرلمان عددا من الممثلين أو النواب المنتخبين من قبل الشعب، وله مدة محددة وعدة صلاحيات متعددة، ونظام داخلي ووسائل مختلفة يواجه بها السلطة التنفيذية.

بصفة عامة فالبرلمان هو هيئة تشريعية تمثل السلطة التشريعية في الدول الدستورية، حيث يكون مختصا بحسب الأصل بممارسة السلطة التشريعية وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات، فضلا عن كونه يتكون من مجموعة من الأفراد يطلق عليهم اسم النواب أو الممثلين، ويكون التحاقهم بالبرلمان عن طريق الانتخاب والاقتراع العام باستخدام الأساليب الديمقراطية، ويتم اختيارهم بواسطة المواطنين المسجلين في اللوائح الانتخابية في عملية انتخاب أو اقتراع عام سري ومباشر[3].

وبالرجوع إلى التجربة المغربية والفرنسية، فإن البرلمان يعتبر من بين المؤسسات الرئيسة في ظل الأنظمة النيابية الديمقراطية لما له من أهمية بالغة في تمثيل المواطنات والمواطنين وحماية المصالح المختلف للدولة في جميع المجالات: الاجتماعية؛ والاقتصادية؛ والسياسية،

---

[1]- حنا عيسى، **البرلمان ووظائفه**، مجلة آفاق برلمانية عربية، العدد 11، الاتحاد البرلماني العربي، بيروت - لبنان، دجنبر 2019، ص 24. الموقع الإلكتروني: https://arabipu.org/upload/afakpar/no11_Dec_2019.pdf.

[2]- Philip Norton, **« La nature du contrôle parlementaire »**, *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°134, 2010, p. 7.

[3]- حنا عيسى، مرجع سابق، ص 24.

ومن هنا فإن البرلمان المغربي يتألف من مجلسين؛ مجلس النواب ومجلس المستشارين، ويستمد أعضاؤه نيابتهم من الأمة، وحقهم في التصويت حق شخصي لا يمكن تفويضه، كما هو الشأن في التجربة البرلمانية الفرنسية التي بدورها تتألف من مجلسين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ.

تعريف السلطة المالية للبرلمان

يقصد بالسلطة المالية للبرلمان تلك الصلاحية المعطاة للبرلمان، بوصفه ممثلا للشعب لمراقبة أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية في المجال المالي، بهدف التأكد من احترامها لواجباتها، واحترام الإجازة التي أعطاها البرلمان للحكومة في مجال الجباية والإنفاق.

فضلا عن ذلك، يشكل الاختصاص المالي الدعامة الأساس لنشوء المؤسسة البرلمانية ابتداء بامتلاكها لسلطة الموافقة على فرض الضرائب، ثم الحد من سلطة الملوك في عملية الجباية والإنفاق؛ فنتيجة للتطورات التاريخية، شمل هذا الاختصاص الميزانية أو قانون المالية[1] حاليا، ثم مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والمعاهدات الملزمة لمالية الدولة بالإضافة إلى تصويته على القوانين الجبائية[2].

ولا يخفى على كل متتبع أن المؤسسة البرلمانية تمارس الوظيفة التشريعية[3] والرقابية والتقييمية انطلاقا من الإطار الدستوري، متبعة آليات العقلنة البرلمانية سواء في مجال القانون أو فيما يرتبط بضوابط المسطرة التشريعية، ولذلك استطاعت الممارسة البرلمانية المغربية أن تفرز عدة خصوصيات كفيلة برصد آفاق هذه الممارسة وتحديد اتجاه تطورها؛ فمن الناحية الكمية اتجه البرلمان المغربي نحو الرفع من حصيلة النصوص التي يصادق عليها مع تعاقب

---

[1]- يعتبر قانون المالية الوسيلة الأساسية المعتمدة في تنزيل السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الحكومة. كما يعتبر نصاً قانونياً ذو طبيعة خاصة لا يجب النظر إليه فقط بكونه تجميعا لأرقام ومعطيات مالية موزعة على قطاعات وزارية مختلفة برسم الميزانية، ولا إعلانا لمجموعة من التدابير الجبائية، بل يجسد تنزيلا للاختيارات الاستراتيجية للحكومة فيما النموذج الاقتصادي الذي تشهده، والأهداف التنموية التي تطمح إلى تحقيقها في إطاره، من أجل مواجهة التحديات والإكراهات المطروحة على المستويين الداخلي والخارجي.

[2]- نجيب جيري، **السلطة المالية للبرلمان المغربي قراءة في مقتضيات الدستور الجديد**، مرجع سابق، ص 114

[3]- تعد الوظيفة التشريعية من أهم وظائف البرلمانات تاريخيا وسياسيا، فمن الناحية التاريخية تجسدت قيم الديمقراطية في إنشاء نظام للحكم يعتمد على تمثيل الشعب، وتحقيق حرية المشاركة والمساواة بين المواطنين، وارتكز هذا النظام على وجود هيئة تقوم بدور النيابة عن هذا الشعب في تقرير أمور حياته. وبلا شك فإن أهم أمور تنظيم حياة المجتمع هي وضع القواعد القانونية التي يجب أن تسير عليها الكافة من أجل حماية قيم الحرية والمساواة. ولهذا فإن دور البرلمان الأول أصبح هو وضع تلك القواعد القانونية، أي القوانين، ومن ثم، تعتبر وظيفة التشريع أبرز ما يقوم به البرلمان حتى أن التسمية المرادفة للبرلمان في مختلف الثقافات المعاصرة هي المؤسسة أو السلطة التشريعية. للمزيد من المعلومات حول أهمية الوظيفة التشريعية يراجع في ذلك المرجع التالي: عيسى حنا، مرجع سابق، ص 27.

الولايات البرلمانية؛ ومن الناحية الكيفية، فإن الممارسة لازالت تكرس تفوق السلطة التنفيذية على المؤسسة البرلمانية كمصدر للتشريع المالي الذي بدوره عرف تطورا من حيث الممارسة مع تعاقب الدورات التشريعية، رغم الحفاظ على نفس الآليات الدستورية والقانونية التي تنظمه.

الإطار التاريخي للموضوع

تعتبر الاختصاصات المالية إحدى أهم الأسس التي قامت عليها المؤسسة البرلمانية، فهذه الأخيرة يرجع ميلادها إلى التفاعلات السياسية التي عرفتها إنجلترا في القرن 17، إلا أن بدايات وضع أسس قانون الميزانية العامة ومن خلاله النظام البرلماني تعود إلى الصراع الذي نشأ بين الملك ومجلس العموم حول سلطة الجباية والإنفاق.

وتبعاً لذلك، فقد بدأ هذا الصراع من خلال ما نص عليه الميثاق الكبير Magna carta[1] الذي صدر سنة 1215، والذي قضى بعدم جواز فرض الضريبة إلا بعد موافقة ممثلي الشعب عن طريق مجلس عموم[2]، إلا أن هذا المجلس لم يتشكل، فبقي هذا الصراع في أخذ ورد بين الملك والبرلمان حتى سنة 1640، ونشبت بعد ذلك حرب أهلية انتهت بمحاكمة الملك والوزراء، وبذلك انتهى الصراع بتفوق البرلمان وسيادته. وفي سنة 1688 تم وضع دستور الحقوق Bill of Right[3] الذي رسخ لمبدأ الترخيص البرلماني للمداخيل والنفقات، وكذلك الدورية السنوية لهذا الترخيص. وهكذا برزت كل مقومات قانون الميزانية بإنجلترا خلال القرن 17 وأدى ذلك إلى ميلاد النظام البرلماني [4].

كما تأثرت فرنسا بهذا الانتصار الذي حققه البرلمان الإنجليزي، الشيء الذي ساهم في اندلاع ثورة سنة 1789، والتي نتج عنها وضع حد لانفراد الملك بفرض الضرائب بدون قيود، وليرسخ بذلك مبدأ الموافقة المسبقة على فرض الضريبة الذي كان معترفا به منذ القرون

[1]- Alexandre Guigue , **Les origines et l'évolution du vote du budget de L'État en France et en Angleterre**, thèse de doctorat en droit, Université de Savoie, Faculté de droit et d'économie, année universitaire 2005, p. 7.

[2]- Daniel Constans, **L'Union Européenne et le contrôle des finances publiques des États**, Thèse de doctorat en droit public, Université de Bordeaux, École doctorale de droit, année universitaire 2015, p. 15.

[3]- Alexandre Guigue , *op.cit.*, p. 7

[4]- عسو منصور، **قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة**، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى 2017، ص 18.

الوسطى، والذي تجاهلتها السلطة الملكية، وهنا أقرت الجمعية الوطنية التأسيسية عدم شرعية كل ضريبة لم تأذن بفرضها وجبايتها، وتم تأكيد هذا المبدأ في وثيقة إعلان حقوق الإنسان والمواطن، حيث نصت المادة 14 على أنه: **"من حق الشعب مباشرة أو بواسطة ممثليه أن يتأكد من ضرورة الضرائب، وأن يوافق عليها بكل حرية، ويراقب استعمالها، ويقرر أساسها ونسبتها، وطريقة جبايتها ومدتها"**.

ومما لا شك فيه، فإن رصد الإطار التاريخي لسلطة البرلمان في مسلسل إنتاج المادة المالية يكشف عن تقليص دور السلطة التشريعية في ممارسة الاختصاصات المالية بعدما كانت صاحبة الحق نتيجة صراع تاريخي طويل كانت مسرحه أوروبا، وخاصة إنجلترا وفرنسا.

وعلى خلاف تاريخ البرلمان الأوروبي الذي ارتبط صعوده ونشأته بمواجهة الملكية وانتزاع سلطاته منها، فإن المسار التاريخي للبرلمان المغربي تميز على العكس من ذلك بميلاده في أحضان الملكية، ويسجل التاريخ أن التنظيم المالي في المغرب إلى حدود بداية القرن العشرين كان مبنيا على قواعد تقليدية تشرف آنذاك على تطبيقها مؤسسة الأمناء[1]. في حين لم يتم الاعتراف بالميزانية أو الموازنة كوثيقة مالية ومحاسبية، وقانونية بصفة فعلية إلا تزامنا مع الحقبة الاستعمارية الفرنسية التي تميزت فترتها بإجراء تعديلات جذرية عبر إلغاء وظيفة الأمناء، وإسناد المهام التي كانت تقوم بها هذه المؤسسة إلى الوزارة الكبرى، تلاها بعد ذلك إحداث مديرية عامة للمالية، إذ ظلت تشكل جمعية العلماء في مغرب ما قبل الحماية نواة للبرلمان تختص بالتشريع ومراقبة المخزن الذي كانت الضريبة محور اهتمامه، وكان يرى فيها وسيلة لتوطيد سلطة الدولة.

فلا غرو أنه ولاعتبارات سياسية وروحية وتاريخية، ارتبطت ممارسة السلطة المالية في المغرب بجهاز المخزن (الحكومة التقليدية للسلطان)، ولم يتحقق إقرار اختصاص المؤسسة البرلمانية في إصدار القوانين المالية ومراقبة النشاط المالي للحكومة إلا بوضع أول دستور

[1]- يتأسس نظام الأمناء الذي تشكل في عهد السلطان سليمان (1792-1822) وعرف تطورا ملحوظا في فترة حكم السلطان الحسن الأول (1873-1894) على هيئة للأمناء موزعة على الصعيدين المركزي والمحلي ويرأسها أمين الأمناء.

مدون في 18 نونبر 1962 الذي كرس نظام التمثيل البرلماني، وأقام نوعا من الفصل بين السلط، كما أقرت مختلف الدساتير الصادرة لاحقا هذا الاختصاص المالي للبرلمان[1].

أهمية الموضوع

يكتسي هذا الموضوع أهميته من الناحية النظرية ومن الناحية العملية، حيث تتجلى أهميته النظرية في كونه يعتبر من المواضيع التي تثير اهتمام الباحثين في المجال المالي بالدرجة الأولى، إضافة إلى فروع أخرى كالقانون الدستوري مثلا.

أما بالنسبة للأهمية العملية للموضوع، فتتجلى في كونه يعتبر من المواضيع التي تطرح نفسها بقوة أثناء الممارسة العملية لمختلف الأجهزة المتدخلة في تدبير المجال المالي بالمغرب، وطبيعة العلاقة التي تربط بين مختلف تلك الأجهزة في تدبير المجال المالي. ونخص بالذكر البرلمان كمؤسسة تشريعية، والحكومة كجهاز تنفيذي.

ولا بد من الإشارة إلى أن الهدف من نشوء البرلمان هو حماية المال العام قبل أن يتطور ليصبح اختصاصه هو سن القوانين في جميع الميادين المحددة له بنص الدستور؛ فالتشريع المالي والجبائي يوجدان في قلب الاختصاص البرلماني نظرا لكونه ممثلا للشعب وناطقا باسمه[2]، ومن ثم فإن جميع التصرفات التي قد يترتب عنها تكليف مالي لمالية الدولة يجب بالضرورة عرضها على المؤسسة البرلمانية قصد الموافقة عليها، وإلا فإن هذا التصرف سيتسم بعدم الشرعية.

غير أنه ومع ظهور ما بات يعرف بالعقلنة البرلمانية، فإن جميع نصوص القانون التي تتضمن انعكاسا على مالية الدولة، والتي يوافق عليها البرلمان سواء تعلق الأمر بالمعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة، أو مشاريع ومقترحات القوانين التي ترتبط بميزانية الدولة، أصبحت

[1]- عسو منصور، **"السلطة المالية للبرلمان"**، مجلة القانون والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، العدد 20، السنة 2003، ص 71.
[2]- Vincent Dussart, **« Le parlements et l'impôt »**, *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°151, 2014/4, p. 62. Site web: https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2014-4-page-57.htm.

الحكومة تمتلك آليات دستورية وقانونية وفرها لها المشرع من أجل الحد من هذه الاختصاصات، والتقليص منها في اتجاه جعل الحكومة الطرف المهيمن على المجال المالي.

ومن ثم يأتي دور المراقبة البرلمانية على المالية العمومية في صلب العمل البرلماني، لأن وجوده ومشروعيته وتمثيليته للمواطنين تعد وسيلة ديمقراطية لسلطة مضادة، على اعتبار أن دور المؤسسة البرلمانية يتمثل في تفويض وسائل اشتغال الجهاز التنفيذي. ومن ثم على المؤسسة البرلمانية أن تتوفر على سلطة التحقق من كيفية استعمال هاته الوسائل، لأنه بدون مراقبة برلمانية في الميدان المالي، لا يتم جمع الضرائب وتوزيع النفقات العمومية وفق ظروف واضحة ومعللة، وذلك لعدم امتلاك المشرع للوسائل الفعالة لتنفيذ قراراته، مما سيجعل البرلمان في وضع الممول في خدمة المبادرات الحكومية.

ولا يخفى على كل متتبع أنه أصبح للاختصاص المالي للمؤسسة البرلمانية في دستور 2011 هوية خاصة، تحكمها فلسفة جديدة، يراد لها أن تكون بين التقليدانية والعقلنة من جهة، والانفتاح والتحديث وتوسيع الاختصاصات ورفض القيود التي تفرضها تلك العقلنة على عمل البرلمان وعلى فعاليته من جهة أخرى[1]، مما قد يعيد لهذا الأخير الاحترام الواجب وينزع عنه النعوت والتوصيفات غير المنصفة وأحكام القيمة الجاهزة، والتي ساهمت إلى حد كبير في تقهقر صورته لدى شرائح واسعة من المجتمع، ليدخل بذلك البرلمان، بعد دستور 2011 إلى مرحلة جديدة من تاريخه، ينتقل فيها من المراقبة السياسية إلى سياسة المراقبة، ولو أن الأمر ليس بهذه البساطة؛ فإعطاء صلاحيات أكبر للمؤسسة البرلمانية يجب أن تواكبه في الوقت ذاته، إرادة قوية لدى البرلمانيين أنفسهم ومعرفة دقيقة لاختصاصاتهم والتزاماتهم، للقيام بمسؤولياتهم كاملة وفي أحسن الظروف[2].

وتبعاً لذلك، فإن موضوع السلطة المالية للبرلمان يعد من المواضيع القديمة والحديثة في نفس الوقت، والتي تتطلب مزيدا من البحث والتنقيب وفق التحولات التي تشهدها العجلة التشريعية،

---

[1]- أحمد الحضراني، **" الرقابة البرلمانية للعمل الحكومي وفقا للدستور الجديد"**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 109-110، السنة 2013، ص 14.

[2]- أحمد مفيد، **" الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد"**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 102، السنة 2012، ص 11.

هذا من جهة ومن جهة أخرى، فإن الترسانة القانونية المغربية ترتبط بمرجعية أحادية وهي المتمثلة في النموذج الفرنسي الذي ظل لعقود ممتدة من الزمن مكرسا في المغرب لا يخرج عن إطاره.

أهداف الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى الكشف وإبراز واقع ومكانة البرلمان المغربي في المشهد السياسي ومقارنته بالتجربة البرلمانية الفرنسية، وذلك من خلال تحديد دوره في ممارسة الرقابة على المالية العمومية بصفته ممثل الأمة، وعبر مختلف الصلاحيات والسلطات المالية المخولة له بموجب النصوص الدستورية والتنظيمية الجديدة.

وتحاول هذه الدراسة معالجة وتشخيص الاختلالات والاكراهات المتعلقة بالإطار القانوني والممارسة العملية التي تضعف من قوة البرلمان في أداء مهامه التشريعية والرقابية والتقييمية على أكمل وجه، والأسباب والدوافع المؤدية إلى ذلك؛ بالإضافة إلى أن البحث يهدف في نهايته إلى تحديد الوسائل والآليات والسبل الكفيلة لتحسين فعالية الرقابة المالية البرلمانية وذلك في ضوء الاقتداء بالتجارب المقارنة بالأخذ بإيجابياتها وترك سلبياتها، خصوصا التجربة الفرنسية التي هي محور المقارنة مع التجربة المغربية.

فتهدف الدراسة على العموم إلى تشخيص الإطار النظري والتطبيقي للاختصاصات المالية للبرلمان بين التجربة المغربية والفرنسية، عبر إبراز أوجه الشبه والاختلاف بين النظامين، بحيث سوف يتم التطرق لأدوار كل من البرلمان في فرنسا في مجال اعتماد قوانين المالية وكذا من حيث حجم وقوة الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، كما سيتم تقييم واقع أداء البرلمان لسلطاته وآفاق تحسينها وتطويرها تجاوبا مع متطلبات البيئة الوطنية والدولية، كما تشتمل الدراسة على إسقاطات التجارب الدولية الرائدة المليئة بالدروس والعبر.

ومن ثم، سنحاول في إطار هاته الأطروحة، التركيز على ثلاث جوانب ذات أهمية، الجانب الأول يتعلق بتحديد وتبيان مدى فعالية وقوة الأداء البرلماني في المادة المالية على صعيد التجربتان المغربية ونظيرتها الفرنسية، والجانب الثاني يتعلق بتشخيص واقع الممارسة

البرلمانية للاختصاصات المالية ومكامن الضعف والخلل التي تعاني منه المؤسسة البرلمانية في إطار التجربتان المغربية والفرنسية؛ ثم أخيرا الجانب الثالث المرتبط بتحديد مداخل إصلاح العمل البرلماني وتجويده سواء فيما يتعلق بالشق المالي أو غيره.

الإشكالية الرئيسة للموضوع

إذا كانت الرقابة البرلمانية على المالية العمومية تمثل إحدى مظاهر السلطة المالية للبرلمان، فإن هناك مجموعة من الأوجه الأخرى التي يمكن أن يقاس بها مستوى هاته السلطة، من بينها مدى مساهمة السلطة التشريعية في إعداد مشاريع القوانين المالية وقدرتها على دراسة وتقييم وتعديل مضمون هذه القوانين، وهناك أيضا جانب الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة ومخططات التنمية.

بيد أنه إذا كان الدستور والقانون التنظيمي للمالية يخولان للسلطة التشريعية صلاحية مراقبة قوانين المالية والموافقة على المعاهدات الدولية المالية والمخططات التنموية، فإنهما أخضعا هذه المراقبة لقيود صارمة تحد من فعاليتها، مما يجعلنا نتساءل عن واقع السلطة المالية للبرلمان ومدى مواكبته للتوجهات الأساسية للدستور المالي الجديد، والتي همت بالأساس الارتقاء بالبرلمان إلى سلطة تشريعية من أجل تحقيق رقابة فعالة على المالية العمومية، ومكامن الضعف التي تحول دون فعاليته، ومداخل الإصلاح الكفيلة بالرفع من الأداء الوظيفي للمؤسسة البرلمانية.

[redacted]

الإشكالات الفرعية

إذا كان موضوع البحث يطرح إشكالية رئيسية مركبة، فإن فهمها والإجابة عنها يستلزم الخوض في مختلف مكوناتها بتفكيك جميع العناصر والإشكالات التي يحتويها الموضوع.

وتبعاً لذلك، فإن معالجة موضوع السلطة المالية للبرلمان في التجربتين المغربية والفرنسية يتطلب محاولة الإجابة عن مجموعة من التساؤلات الفرعية المتعلقة أساساً بما يلي:

- أين يتجلى دور البرلمان المغربي مقارنة بنظيره الفرنسي في اعتماد القوانين المالية؟ وما هي الاختصاصات والمجالات المالية الأخرى التي يمكن للبرلمان أن يتدخل فيها؟ وكيف نظمتها دساتير وقوانين التجربتين؟

- إذا كانت الميزانية العامة هي مرآة تعكس حياة المجتمع بجوانبه المختلفة لماذا لا يكون للبرلمان دور في إعداد وتحضير قانون المالية؟

- ما مدى فعالية تدخل البرلمان الفرنسي في المصادقة على قوانين المالية؟ وما مدى قوة هذا التدخل مقارنة مع البرلمان المغربي؟

- ما مدى فعالية أداء البرلمان المغربي في مراقبة النشاط الحكومي على ضوء المستجدات التنظيمية الجديدة، ومدى فعاليته مقارنة مع ما يتم تسجيله من نجاعة في النماذج والتشريعات المقارنة كالتجربة الفرنسية؟

- إذا كان المشرع الدستوري قد ارتقى بالبرلمان إلى سلطة تشريعية ومنحه سلطات مالية لمراقبة الحكومة، فما هي المعيقات التي تحد من هذه السلطات وتضعف رقابته على السلطة التنفيذية في كل من التجربتين المغربية والفرنسية؟

- ما هي الآليات والوسائل الضرورية الكفيلة بتقوية وتطوير العمل البرلماني بالمغرب في الجانب المالي ليتوافق مع إيجابيات التشريعات المقارنة الرائدة في هذا المجال؟

فرضيات البحث

لقد قمنا في هاته الأطروحة باعتماد أربع فرضيات تتجلى فيما يلي:

- الاختصاصات المالية للبرلمان المغربي تتحدد نتيجة عدة تراكمات وتطورات دستورية وسياسية شهدتها المؤسسة البرلمانية منذ القدم، ومقتبسة من التجربة الفرنسية.

- المعيقات والقيود التي تحد من سلطة البرلمان في المجال المالي تتحدد نتيجة لعدة عوامل ذاتية وموضوعية، قانونية وتطبيقية تؤثر على عمل البرلمان وتضعف من أدائه الوظيفي وهي نتاج للعقلنة البرلمانية الفرنسية.
- إن تعزيز السلطات المالية للمؤسسة البرلمانية يتوقف على نوعية وطبيعة الإصلاحات الكفيلة بخلق برلمان قوي وفعال.
- إن الاقتداء بالنماذج والتجارب البرلمانية المقارنة رهين بتقوية صلاحيات البرلمان المغربي في المجال المالي.

متغيرات البحث

لدراسة السلطة المالية للبرلمان المغربي، فإن أهم المتغيرات التي تشملها دراسة هذا الموضوع تتمثل أساساً في مختلف مؤشرات الأداء المعتمدة في العمل البرلماني في المجال المالي، والتي تتمثل ابتداء من مرحلة تحضير الميزانية العامة، مرورا بالمصادقة والمناقشة، وانتهاء بالتصويت عليها، ثم أيضا نجد أوجه الرقابة على النشاط المالي للسلطة التنفيذية، وكذا مدى توفر الموارد البشرية والمادية والمالية اللازمة وحسن تسييرها، وهذا الأمر ينطبق أيضا على المجالات المالية الأخرى للتدخل البرلماني، وهي جوانب تسمح بتقييم مدى فعالية البرلمان الفرنسي في المجال المالي ومدى إمكانية تطبيقه من عدمه على التجربة المغربية، وهو ما سيتم تحليله على مستوى الواقع النظري والتطبيقي لاختصاصات البرلمان المالية.

ومن ثم، يهدف النشاط البحثي في هذه الدراسة إلى محاولة الكشف عن كيفية تغيير حجم وقوة الأداء الوظيفي للمؤسسة التشريعية في المادة المالية وأسباب تغيرها، وقياس مؤشرات الفعالية في الأداء البرلماني الفرنسي ومدى إمكانية تطبيقه من عدمه على التجربة المغربية؛ بمعنى آخر الكشف عن التباين (الاختلاف والتشابه) في خصائص وسمات التجربة البرلمانية المغربية والفرنسية، ومعرفة مظاهر الشبه والاختلاف بين التجربتين، وهكذا فإن التباين في متغيرات البحث المستقلة يرتبط بالتباين في المتغيرات التابعة، حيث تتغير مؤشرات ودرجات العمل البرلماني في كل من التجربتين المغربية والفرنسية إذا ما تم تبني إصلاحات جوهرية تروم تحسين وتجويد الأداء البرلماني، أو إذا ما غيرت إحدى التجارب طرق أدائها لوظائفها

لأفضل مستوى، إذن فالمتغير المستقل في البحث هو الأداء الوظيفي للمؤسسة البرلمانية، أي مدى قوة وحجم اختصاصات البرلمان؛ أما المتغير التابع في البحث فهو قياس فعالية العمل البرلماني في المادة المالية أي أن التدخل البرلماني في المجال المالي هل يرقى للمستوى المطلوب أم أنه ضعيف، وكيف يمكن مواجهة هذا الضعف وتحسين جودة العمل البرلماني.

المنهج المعتمد

في ضوء طبيعة البحث وأهميته ومفاهيمه وفرضياته وحتى نستطيع الإجابة عن الإشكالية المحورية والتساؤلات الفرعية السابقة، والإلمام بكل جوانبه واختبار صحة الفرضيات المذكورة سابقا في ضوء ما يتوفر لنا من بيانات، وعلى ضوء استقراء الدراسات والأبحاث والكتب والمقالات والدوريات العربية والأجنبية التي لها صلة بمجال الاختصاصات المالية للبرلمان، وذلك لخدمة هدف البحث بغية توضيح مفهومه وأهدافه وخصائصه ودوره في تحقيق رقابة برلمانية فاعلة في حماية الأموال العمومية، فقد ارتأينا الاعتماد على عدة مناهج تحليلية من خلال معالجة وتحليل النصوص التشريعية والاتجاهات المنظمة للاختصاصات المالية للبرلمان، وكيفية قيامه بها والمسطرة المتبعة في ذلك، وبيان مدى تفعيلها وتقويتها للدور الرقابي للبرلمان ومدى تطبيقها من الناحية الواقعية.

ومن ثم، فقد اعتمدنا على المنهج الوظيفي، والذي يتجسد من خلال دراسة فعالية الأداء البرلماني في ممارسة اختصاصاته في المادة المالية على المستوى التشريعي والرقابي والدبلوماسي، وكذا في مجال تقييم السياسات العمومية. وفي هذا الإطار يمكن إرجاع بداية ظهور الاتجاه الوظيفي في الدراسات الاجتماعية إلى أعمال الرواد الأوائل لعلم الاجتماع وخصوصا مؤلفات **دوركايم**، حيث أكد هذا الأخير في مؤلفه قواعد المنهج الاجتماعي 1898 على ضرورة تحليل وظائف المؤسسات والممارسات الاجتماعية، إلا أن هذا الاتجاه كمنهج

له قواعده وأصوله لم يظهر إلا على يد الأنطولوجيين مثل **مالينوفسكي**[1] و**راد كليف براون** ثم انتقل إلى بقية العلوم الاجتماعية[2].

بالإضافة إلى أننا سنقوم باتباع المنهج المقارن الذي هو منهج يقوم بالمقارنة والقياس بين أوجه التشابه والاختلاف بين ظاهرتين أو موضوعين أو أكثر، كما يساعد هذا المنهج في فهم البحث موضوع الدراسة من خلال المقارنات التي توضح نقاط الالتقاء والاختلاف الموجودة في البحث. وللعلم فقد استعمل كل من مونتسكيو، وكومت، وابن خلدون -الرواد الأوائل الذين ساهموا في تأسيس علم الاجتماع كعلم مستقل-هذا المنهج المقارن في دراسة المجتمعات، وقد مكنهم هذا الأسلوب من إيجاد المعلومات التي احتاجوها في تفسير أوجه الشبه والاختلاف بين هذه المجتمعات.

ولا ننسى أيضا الدور الكبير لكل من ألكسندر فون همبولدت، وبصفة خاصة أوغست كومت، في تطور المنهج المقارن، وقد حظي أيضا هذا المنهج بتطور لاحق في القرن التاسع عشر على أيدي أصحاب فقه اللغة المقارن أمثال: جاكوب جريم، وأوغست فردريك بوت، وأوغست سلانجر وفرديناند دي سوير...الخ.

وما من شك أن توظيفنا للمنهج المقارن يتوقف على طبيعة المشكلة المطلوب دراستها؛ فالمنهج المقارن ليس بمقدوره بناء أو تكوين نظرية أو فرضية، لكنه يستطيع الإشارة إلى بعض الحقائق النظرية التي تساعد الباحث في بناء النظرية أو فحص الفرضية للتأكد من صحتها. فالمنهج كما قال **دوركايم** من أسلم وأنجح المناهج المتيسرة لعلم الاجتماع، والذي يساعد العالم الاجتماعي في الحصول على المعلومات والحقائق الموضوعية التي يمكن أن يعتمد عليها لتكوين الفرضيات والنظريات[3].

---

[1]- يعتبر مالينوفسكي من الرواد الذين تبنوا المنهج الوظيفي، حيث ساهم في تطوير الوظيفية من خلال دراساته للمجتمعات البدائية، وهو أول من طالب بوجود مدرسة وظيفية تقف في مواجهة النزعة التطويرية التي كانت سائدة في عصره.

[2]- عبد المجيد بكر، **مبادئ البحث العلمي**، منشورات زين الحقوقية، بيروت-لبنان، ص 87.

[3]- عاطف علبي، **المنهج المقارن مع دراسات تطبيقية**، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2006، بيروت، ص 133.

ومن هذا المنطلق، فإن المنهج المقارن كما هو الشأن بالنسبة لباقي المناهج العلمية الأخرى، يشتمل على خطوات، والتي يجب على الباحث أن يلتزم بها، ومن أبرزها: تحديد موضوع المقارنة، والذي يتجسد في هذه الدراسة على مستوى السلطة المالية للبرلمان في التجربتين المغربية والفرنسية، ثم نجد أيضا وضع متغيرات المقارنة، عبر البحث والتنقيب عن أوجه الاختلاف والتشابه بين التجارب محل المقارنة؛ وأخيرا الحصول على نتائج المقارنة.

ومن ثم، فإن الدراسة المقارناتية بين التجربة البرلمانية المغربية والفرنسية سوف نعمل عليها بشكل مفصل، إذ سيتم الاستدلال ببعض التشريعات المقارنة الأخرى، وسنتوقف مطولا عند التجربة الفرنسية لأسباب عديدة منها اعتماد المشرع المغربي على التجربة الفرنسية، وكذا نظرا للجوانب التاريخية، وكل هذا سيمكننا من تحديد أوجه الشبه والاختلاف فيما بينها في مجال السلطة المالية للبرلمان.

وبناء على ذلك، سوف نتناول بالدراسة والتنقيب موضوع السلطة المالية للبرلمان وفق مقاربة منهجية مبنية على التحليل الوظيفي لاختصاصات المؤسسة التشريعية عبر تحديد فعالية الأداء الوظيفي للبرلمان الفرنسي في ممارسة سلطاته المحددة بموجب النصوص الدستورية والقانونية، وإبراز مدى فعالية وظائفه في المادة المالية ومدى إمكانية تطبيقها من عدمها على التجربة المغربية، عبر تحديد أوجه الاختلاف بين التجربتين، وكذا إبراز أهم جوانب التشابه بينهما.

وفي هذا الإطار، فقد قمنا بالعمل على دراسة هذا الموضوع من خلال دراسة ميدانية، حيث تم إجراء لقاءات مع بعض أعضاء البرلمان المغربي، خصوصا مستشاري مجلس المستشارين، وذلك رغم الصعوبات التي واجهتنا أثناء استقصاء وجهات نظر أعضاء مجلس المستشارين.

وتبعاً لذلك سنقوم بتقسيم موضوع البحث إلى عدة أقسام ومحاور تتحدد فيما يلي:

[redacted]

- **الفصل الأول: الاعتماد والمراقبة البرلمانية لقوانين المالية**
- **الفصل الثاني: التدخل البرلماني في المجالات المالية الأخرى**

[redacted]

- **الفصل الأول: مكامن ضعف الأداء البرلماني في المجال المالي**
- **الفصل الثاني: مداخل تجويد الأداء البرلماني في المادة المالية**

تمثل السياسات العمومية الدعامة المركزية لنشاط الدولة لكونها ترسم التوجهات الاقتصادية والمالية الكبرى للبلاد، وذلك من خلال قوانين المالية التي تحدد طبيعة ومبلغ الموارد والتكاليف التي تؤهل الدولة لتحقيق التوازن الاقتصادي والمالي والسلم الاجتماعي[1]، إذ ليس بخاف على أي متتبع ما للمالية العمومية من أهمية ومن تأثير على الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي؛ فليس هناك أكثر من الجانب المالي إثارة للانتباه، فالعمليات المالية تخضع لقواعد وتستعمل لبلوغ أهداف. فنشاط أي مرفق أو جهاز عمومي إلا ويتوقف وجوده واستمراره على الجانب المالي[2].

وما من شك أن التشريع المالي يعتبر من أهم اختصاصات المؤسسة البرلمانية، فالصراع بين البرلمان الإنجليزي والمؤسسة الملكية كان بسبب نضال البرلمان من أجل التحكم في الجوانب التشريعية ذات الطابع المالي، وخاصة منها الضرائب، وذلك من أجل حماية الأمة من الانزلاقات المالية للأمراء[3]، ومن ثم أضحى البرلمان المقرر المالي الوحيد. في حين أصبح دور الجهاز التنفيذي يقتصر على تنفيذ ما يقرره البرلمان دون أن تكون له القدرة على إدخال تحسينات عليه، وقد ساعد على ذلك ضيق ميزانية الدولة وضآلة المهام المنوطة بها. ونظرا للتحولات التي طرأت على بنية ووظيفة الدولة التي انتقلت من الدولة الدركية -التي يقتصر دورها على تأمين النشاطات المحدودة-إلى الدولة المتدخلة ذات النشاطات الواسعة، كان لذلك انعكاسات على بنية المالية العامة ووظائفها التي تحولت من مجرد عملية حسابية بسيطة لمداخيل الميزانية العامة ونفقاتها إلى أداة للدولة في تنفيذ سياستها الاقتصادية والاجتماعية[4].

ولا جرم أنه إذا كانت السلطة المالية في المغرب قد ارتبطت تاريخيا بجهاز المخزن، فإن إقرار اختصاص المؤسسة التشريعية في إصدار قوانين المالية، والرقابة على النشاط المالي للحكومة لم يتحقق إلا بعد حصول المغرب على الاستقلال ووضع أول دستور سنة 1962،

---

[1]- نجيب جيري، **"الاختصاص المالي للبرلمان في دستور 2011 ومتاهات الإصلاح الدستوري في المغرب: أي إصلاح في ظل تكريس الاستمرارية"**، مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة، عدد 5، السنة 2012، ص 16.

[2]- عبد القادر تيعلاتي، **المالية العامة المغربية والمقارنة، قانون الميزانية، الجزء الأول**، دار النشر الجسور وجدة، الطبعة الثالثة 2002، ص 1.

[3]- رشيد الإدريسي، **التجربة الدستورية في بلدان المغرب العربي**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، السنة الجامعية 2010-2011، ص 451.

[4]- محمد سكلى، **التدبير المالي العمومي بالمغرب ومتطلبات الحكامة المالية**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس أكدال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، السنة الجامعية 2011، ص 74.

الذي أعطى للبرلمان سلطة التصويت على قوانين المالية[1]، وقد أقرت مختلف الدساتير الصادرة لاحقا هذا الاختصاص المالي لفائدة البرلمان[2].

وتبعاً لذلك، يجد الاختصاص المالي للبرلمان المغربي مصدره في حقلين معرفيين متكاملين هما حقل القانون الدستوري وحقل القانون البرلماني[3]، بحيث إن هذا الاختصاص محدد بقواعد الدستور الذي تنص فصوله على كيفية التعامل معه أمام البرلمان، وتنص كذلك على مكانة التعديلات والمقترحات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان وكيفية تحضيره وإيداعه ومناقشته للقانون المالي والتصويت عليه.

وعلى الرغم من كون الدستور المغربي الجديد[4] قد خول للبرلمان مجموعة من الصلاحيات التشريعية والرقابية في المجال المالي، إلا أن القوانين التنظيمية للمالية[5] تعتبر النص المرجعي الذي شكل أساساً لقوانين المالية المغربية، والمرتكز القانوني للتدبير المالي المغربي. ولا يجب أن ننسى أنه إذا كانت الرقابة البرلمانية على النشاط المالي للحكومة تمثل إحدى أهم مظاهر السلطة المالية للبرلمان سواء الفرنسي أو المغربي، فإن هناك مجموعة من الأوجه الأخرى التي يمكن أن يقاس بها مستوى هذه السلطة من بينها مساهمة المؤسسة التشريعية في إعداد مشاريع القوانين المالية، ودراسة وتقييم وتعديل مضمون هذه القوانين ومدى مراقبة تنفيذها **(الفصل الأول)** ومدى تدخل السلطة التشريعية في مجال التشريع الجبائي ودراسة مخططات التنمية والمعاهدات الملزمة لمالية الدولة والموافقة عليها **(الفصل الثاني).**

---

[1]- عسو منصور، **السلطة المالية للبرلمان**، مرجع سابق، ص 71.

[2]- الفصل 49 من دستور 1970 ودستور 1972، والفصل 50 من دستور 1996، والفصل 75 من دستور 2011.

[3]- محمد سكلى، مرجع سابق، ص 78.

[4]- ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 29 يوليو 2011 بتنفيذ الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ (30 يوليو2011) ص 3600.

[5]- ظهير شريف رقم 62-15-1 الصادر في 2 يونيو 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

الفصل الأول: الاعتماد والمراقبة البرلمانية لقوانين المالية

يعتبر البرلمان من الناحية النظرية، الجهة المختصة لإنتاج القوانين، بالإضافة إلى الوظيفة الرقابية[1] التي يتمتع بها من خلال الأدوات والأساليب التي خولها له المشرع الدستوري؛ ذلك أنه باستثناء بعض الاختصاصات التي أسندها الدستور صراحة إلى الملك والحكومة، فإن جميع القوانين تصدر عن المؤسسة التشريعية. وقد حدد دستور 2011 آليات اشتغالها واختصاصاتها، بشكل أكثر وضوحا من الدساتير السابقة[2].

ومن ثم لا يكفي قيام السلطة التنفيذية بتحضير الميزانية العامة لكي تصبح قابلة للتنفيذ، بل لابد من اعتمادها وإجازتها من قبل السلطة التشريعية، إذ يعبر عن حق السلطة التشريعية في هذا الشأن بقاعدة مالية هي قاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ[3].

ومما لا شك فيه، فإن عملية الاعتماد والمصادقة على مشروع قانون المالية هي عبارة عن إذن للسماح للحكومة بمباشرة الإنفاق وتنفيذ التزاماتها، بالإضافة إلى أنها تعتبر إذنا في جباية إيرادات الدولة، لذا نفهم جليا أنه لابد من صدور قانون لكل ميزانية في كل سنة جديدة؛ فهذا القانون هو الذي يفرض على السلطة التنفيذية ضرورة الالتزام بعدم تجاوز ما هو مقرر ومحدد في السقف المعين للإنفاق، إلا بعد موافقة السلطة التشريعية مجددا، بهدف إعطاء رقابة فعالة للبرلمان على احترام ميزانية الدولة، ومن ثم فإنه لا يجوز بعد المصادقة عليها إجراء أي تعديل أو إلغاء أو إضافة لمحتويات الميزانية إلا بموافقة البرلمان[4].

ولا يجب أن ننسى أن مسألة المراقبة المالية هي مسألة مهمة بالنسبة للسلطة التشريعية، لأنها أحد مهامها الأساسية التي أكدت معظم الدساتير المقارنة على تكريسها، ونصت عليها الوثيقة الدستورية المغربية في الفصل 75، وتتجسد هذه المراقبة في المصادقة البرلمانية على قوانين المالية **(المبحث الأول)** وتتمثل كذلك في متابعة تنفيذ بنود الميزانية العامة **(المبحث الثاني).**

---

[1]- تعتبر الوظيفة الرقابية أو ما بات يعرف بالرقابة البرلمانية من أقدم وظائف البرلمان تاريخيا وسياسيا، حيث هو المسؤول عن متابعة وتقييم أعمال الحكومة، إلا أن عملية الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية لا تتم بدون توازن في القوة السياسية بينهما، حتى لا تنقلب إلى سيطرة؛ فالرقابة البرلمانية هي وسيلة لحماية مصلحة الشعب، ومنع الانحراف والالتزام بالسياسة التنموية التي وافق عليها البرلمان والالتزام بالميزانية التي أقرها حفاظا على الأموال العامة من الهدر.

[2]- عبد الرحيم المصلوحي، **" البرلمان المغربي في ظل دستور 29 يوليو 2011: دراسة في التأليف والوظائف"**، مؤلف جماعي، تجربة الإصلاح الدستوري في المغرب، منتدى العلاقات العربية والدولية بقطر، الطبعة الأولى 2011، ص 51.

[3]- أناس بن صالح الزمراني، **المالية العامة والسياسة المالية**، مطبعة الوراقة الوطنية البديع، مراكش، الطبعة الأولى 2002، ص57.

[4]- عبد النبي أظريف، **المالية العامة: أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها**، دار القرويين الدار البيضاء، الطبعة الثانية 2007، ص 89.

وسنتناول كل هاته المقتضيات وفق مقاربة مقارناتية بين التجربتين الفرنسية والمغربية، إذ سنقوم بتخصيص مطلب مستقل في كل مبحث لكل تجربة على حدة، وسنوضح ونبرز عوامل الاختلاف بين التجربتين؛ وما إذا كان هذا الاختلاف له نتائج علمية أكثر مردودية وإيجابية مقارنة مع التجربة المغربية؛ وما إذا كان هذا السبق المؤسساتي كفيل بأن يسمح لنا بالخروج بتوصيات علمية لإصلاح أو لإدخال بعض التحسينات على الترسانة القانونية والمؤسساتية التي تتمتع بها التجربة المغربية، ولربما سنخرج بنتائج مفادها أن التجربة المغربية قد تتعدى مثيلتها الفرنسية في بعض الجوانب؛ وكل هذا سيكون محطة للبحث والتنقيب والدراسة والتحليل في المباحث التالية.

المبحث الأول: المصادقة البرلمانية على قوانين المالية

يعتبر قانون مالية السنة الإطار العام للسياسة الاقتصادية والاجتماعية الذي من خلاله تتمكن الحكومة من تنفيذ برامجها في مدة محددة وهي السنة، وهو كذلك إطار تفصيلي للموارد والاعتمادات المالية المرصودة خلال هذه الفترة؛ فقانون المالية هو ذلك القانون الذي يعنى بدراسة وتحليل مختلف المبادئ والآليات والمساطر المرعية في شأن إعداد واعتماد وتنفيذ وتقييم ومراقبة ميزانية الدولة إنفاقا وإيرادا[1]. ومن ثم فالأهداف التي يتضمنها هذا القانون تكون دائما بمثابة المؤشر الحقيقي على التوجهات الفعلية للحكومة. ولأهمية هذا القانون كان من الضروري إحاطته بجميع الضمانات حتى يكون في مستوى الأهداف المنتظرة منه، وذلك في جميع مراحل إعداده وتحضيره حتى المصادقة عليه[2].

ولا جرم أن عملية الاعتماد والمصادقة[3] على مشروع قانون مالية السنة تدخل في دائرة اختصاص السلطة التشريعية، وهذا ما تبناه المشرع المغربي، إذ نص في الفصل 75 من الدستور على أن قانون المالية يصدر من قبل البرلمان الذي يودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب طبقا للشروط المنصوص عليها في قانون تنظيمي، ويحدد هذا القانون التنظيمي طبيعة المعلومات والوثائق والمعطيات الضرورية لتعزيز المناقشة البرلمانية حول مشروع قانون

---

[1]- عسو منصور، **قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة**، مرجع سابق، ص 13.

[2]- Chambre des Représentants, ***guide sur les procédures d'examen et de vote des lois de finances***, publications de la Chambre des Représentants, Éditions Bouregreg, première Éditions 2017, pp. 11-12.

[3]- المصادقة هي بمثابة إجازة أو إذن يرخص بموجبه البرلمان للسلطة التنفيذية بصرف الاعتمادات المقررة في قانون المالية وتحصيل الإيرادات العامة التي نشأ للدول حق في استيفائها.

المالية وإجراءات التصويت عليه[1]، كما يحدد مسطرة إيداع وتقديم مشاريع القوانين المالية السنوية وآجالها[2].

وتأسيسا على ذلك، فإذا كانت المقتضيات الدستورية والتنظيمية تحدد كافة الإجراءات والتدابير الضرورية للمصادقة على قوانين المالية، فما هو الفرق بين كل من التجربة المغربية والفرنسية في هذا المجال؟ وما هي أوجه الشبه والاختلاف بين التجربتان في هذا المجال؟ وأيهما يمنح للمؤسسة البرلمانية هامشا واسعا من السلطات؟

سنتناول في إطار هذا المبحث إبراز أهم الإجراءات والمساطر المعتمدة في التجربتين المغربية والفرنسية في مجال المصادقة على مشاريع قوانين المالية، حيث سوف نخصص لكل تجربة محورا خاصا بها مع العمل على تحديد بعض الجوانب المتشابهة والمختلفة بين التجربتين لتحديد أوجه المقارنة بينها، وذلك بهدف استخلاص العبر والدروس القيمة من التجارب الرائدة.

المطلب الأول: الاعتماد البرلماني لقوانين المالية في التجربة الفرنسية

تشكل الرقابة على الأموال العمومية في كل المجتمعات الديمقراطية أحد الركائز الأساس التي قام عليها صرح الحكامة الجيدة للشأن العام في كل تجلياتها الإدارية والاقتصادية والمالية والقضائية والثقافية والمؤسساتية، بحيث يمكن اعتبارها عاملا جوهريا في إصلاح الدولة والمجتمع، وأداة مهمة لترشيد الموارد المالية والبشرية.

ونظرا للدور الذي تلعبه الرقابة في التدبير الجيد والمعقلن للمالية العمومية، فإن الثورة الفرنسية كرست ولادة الديمقراطية المالية بفرنسا، وتم تعزيز وظيفة الرقابة من قبل البرلمان الفرنسي بشكل كبير منذ التسعينيات[3]؛ فالموافقة على الضريبة هي الفعل المؤسس وهي من الوظائف الأولى للمجالس التمثيلية[4]، بالإضافة إلى أن الرقابة عليها تقع على عاتق المواطنين

[1]- المواد من 49 إلى 57 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13.
[2]- المادة 47 و48 من نفس القانون.
[3]- Danièle Lamarque, ***Contrôle et évaluation de la gestion publique : enjeux contemporaine et comparaisons internationales***, Éditions Bruylant, Paris, 2016, p. 27.
[4]- Alexandre Guigue, *op.cit.,* p. 40.

أو ممثليهم، حيث تم التنصيص على هذه المبادئ في المواد 13[1]و14 و15[2] من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789.

والملاحظ هنا، أنه في فرنسا شهدت الاختصاصات المالية للمجالس التمثيلية تطورا ملحوظا منذ القرن الرابع عشر، حيث عرفت نقلة نوعية مع قيام الثورة الفرنسية، وقد عجل باندلاعها الانهيار الاقتصادي الذي عانت منه الدولة بضع سنوات من قبل، إذ تراكمت الديون وعجز نظام الحكم عن أدائها نتيجة دخول فرنسا في الحروب وإسرافها في النفقات[3]. وبعد ذلك بدأت الإصلاحات تتوالى إلى أن تعززت صلاحيات البرلمان الفرنسي بموجب عدة نصوص قانونية وتنظيمية، كالإصلاح الجديد للقانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 2001، والتعديل الدستوري لسنة 2008 الذي أتى بمجموعة من المستجدات المرتبطة بتنظيم أشغال وأنشطة البرلمان[4]، وكذا إصلاح النظام الداخلي لمجلس الشيوخ سنة 2008 والإصلاح الجديد للنظام الداخلي للجمعية الوطنية لسنة 2009.

وللإلمام بوظيفة البرلمان الفرنسي في مجال المصادقة على قوانين المالية يجب تحديد ضوابط وشروط تقديم مشروع قانون مالية السنة **(الفرع الأول)** على أن يتم تحديد أهم الإجراءات المتعلقة بمناقشة مشروع قانون مالية السنة **(الفرع الثاني).**

الفرع الأول: ضوابط وشروط تقديم قانون مالية السنة

يمارس البرلمان الفرنسي كغيره من البرلمانات الأخرى دوره في مراقبة النشاط المالي للحكومة عن طريق آليات وأدوات قانونية حددها المشرع الفرنسي بشكل واضح وصريح، تتمثل أساساً في مناقشة ميزانية الدولة والتصويت عليها قبل تنفيذها أو ما بات يعرف بالرقابة القبلية.

[1]- تنص المادة 13 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 على أن "الضريبة هي مساهمة بشكل متساوي ما بين المواطنين حسب مقدرتهم".
[2]- تنص المادة 14 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 على أنه لجميع المواطنين الحق في التأكد بأنفسهم أو من خلال ممثليهم من الحاجة إلى الضريبة العامة، وفي الموافقة عليها بحرية، وفي متابعة استخدامها وفي تحديد مقدارها ووعائها وتحصيلها ومدتها.
[3]- محمود فهمي شكري، **الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها**، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت 1990، ص 13.
[4]- Julien Navarro et al , **« Mesures de l'efficacité des députés au sein du parlement français : l'apport des techniques de frontières non paramétriques »**, *Revue Française de Science Politique*, vol.62, 2012/4, 2012, p. 616. Site web: https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2012-4-page-611.htm.

ونظرا لكون الميزانية تعتبر جزءا من الخطة المالية الوطنية -التي تتحكم في وضع وتنفيذ الميزانية العامة[1]، باعتبارها واحدة من الأدوات المالية المستخدمة لأغراض اجتماعية واقتصادية، بهدف تحقيق التوازن الاجتماعي وتأمين الخدمات وضبط الفوارق داخل المجتمع[2]- فإن مرحلة إقرار الميزانية العامة هي عملية تحويل مشروع القانون المالي إلى قانون مالي. فإذا كان يشكل إقرار ودراسة الميزانية المرحلة الثانية من مراحل الميزانية التي تختص بها السلطة التشريعية، فالسؤال الذي يطرح هنا يكمن في معرفة الإجراءات والتدابير المتبعة لإقرار مشروع قانون مالية السنة داخل المجالس النيابية بفرنسا؟

للإجابة على هذا التساؤل سيتم على مستوى **(الفقرة الأولى)** توضيح ضوابط وشروط إيداع وتقديم مشروع قانون مالية السنة، على أن يتم التطرق في **(الفقرة الثانية)** إلى آجال دراسة مشروع قانون مالية السنة.

الفقرة الأولى: الجدول الزمني لإيداع وتقديم قانون مالية السنة

يعتبر حق البرلمان الفرنسي في اعتماد وإقرار مشروع قانون مالية السنة من الحقوق الرئيسة التي اكتسبتها السلطة التشريعية عبر التطور التاريخي[3]، لذا فإن اعتماد السلطة التشريعية للميزانية لابد أن يسبق التنفيذ، بمعنى أن السلطة التنفيذية لا تستطيع البدء في تنفيذ الميزانية العامة إلا بعد اعتمادها من طرف السلطة التشريعية.

فمناقشة الميزانية العامة لم تكن دائما محصورة بآجال محددة[4]، بل هي كيفية مسطرية وجدت في النظام الفرنسي، وأخذت بها مجموعة من الدول كالمغرب، حيث إنه في الماضي كانت

---

[1]- الميزانية العامة هي جزء من ميزانية الدولة الذي تحدد فيه موارد وتكاليف مصالح مختلف الوزارات ويعبر هذا المصطلح عن الوحدة الميزانياتية والتي ترمي إلى تجميع مجموع الموارد ومجموع المداخيل في حساب موحد (الميزانية العامة) باستثناء بعض الحالات التي تأخذ في شكل ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة أو الحسابات الخصوصية للخزينة.

[2]- عبد النبي أظريف، **المالية العامة أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها**، مرجع سابق، ص 6.

[3]- للمزيد من المعلومات حول الإطار التاريخي لموضوع الرقابة المالية بفرنسا يراجع في ذلك.

- Nicolas Berland, **L'histoire du contrôle budgétaire en France**, thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Paris IX-Dauphine, École doctorale de gestion, comptabilité, finance, année universitaire 1992, p. 40.

[4]- يلاحظ انطلاقا من نماذج التشريعات المقارنة أن قليلا من الدول تعتمد في ممارستها لمشروع قانون ماليتها قبل بداية السنة المالية، وأن بعض الدول لا تحدد آجالا وإن حددتها فمفهومها يختلف عن النظام الفرنسي، حيث نجد أن مرسوم 19 نونبر 1959 قد حدد آجالا صارمة للتصويت على مشروع قانون المالية، وعلى العكس من ذلك في النموذج الألماني نجد أن القانون الأساسي لا يحدد آجالا للإيداع والاعتماد وهكذا يحصل اعتماد مشروع القانون المالي دون اعتماد أجل معين.

الميزانية تمنح الفرصة لمناقشات غير منتهية. وكان بعضها يستمر عدة شهور بعد فتح الاعتماد[1].

أولا: مرحلة إيداع مشروع قانون مالية السنة

بالرجوع لنص المادة 39[2] من القانون التنظيمي للمالية لسنة 2001 نجدها قد حددت تاريخ وطريقة إيداع مشروع قانون مالية السنة وملحقاته، وقد عوضت هذه المادة وحلت محل الفقرة الأولى من المادة 38[3] من مرسوم 1959، كما طبقت منذ مشروع قانون المالية لسنة 2006 باستثناء الأحكام المتعلقة بالملحقات العامة[4] التي دخلت حيز التنفيذ بمجرد صدور قانون المالية لسنة 2003؛ فمضمون هذه المادة يوضح أن تاريخ إيداع مشروع قانون مالية السنة بما في ذلك الوثائق المنصوص عليها في المادتين 50 و51[5]، يوزع على أبعد تقدير في أول ثلاثاء من شهر أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تنفيذ الميزانية، وتتم إحالته على الفور إلى لجان المالية لدراسته.

ومن ثم، فقد وجدنا أن صياغة المادة 39 من القانون التنظيمي للمالية لسنة 2001 مثيرة للجدل، حيث يبدو لنا من استقراء تلك المادة أنها تحدد موعدا نهائيا للحكومة لتقوم بتقديم وإيداع وتوزيع مشروع قانون المالية الذي قامت بإعداده، لكنها لا تعلق أي جزاء في حالة تعذر تقديمه في الأجل القانوني[6]. وهذا الأجل يمكن القول على أنه أكثر ملاءمة للبرلمان، لأنه أطول من المدة المخطط لها في نهاية الجمهورية الرابعة، والتي تم تحديدها في الأول من نونبر. وفي هذا السياق يؤكد الأستاذ فرانسوا شوفيل **François Chouvel** على أنه في

---

[1]- مراد فارسي، **قانون المالية بالمغرب: وظيفة تشريعية أم تنفيذية؟**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2016-2017، ص 39.

[2]- تنص الفقرة الأولى من المادة 39 من القانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 2001 على أن مشروع قانون مالية السنة والوثائق المرفقة به المنصوص عليها في المادتان 50 و51 يقدم ويوزع على أبعد تقدير في الثلاثاء الأول من أكتوبر من السنة المالية التي تلي سنة تنفيذ الميزانية، وتتم إحالته مباشرة إلى اللجان المالية لدراسته.

[3]- تنص المادة 38 من مرسوم 2 يناير 1959 على أن مشروع قانون مالية السنة مرفق بالتقرير الاقتصادي والمالي والملحقات التفسيرية يقدم ويوزع على أبعد تقدير في أول ثلاثاء من أكتوبر من السنة المالية التي تلي سنة تنفيذ الميزانية.

[4]- من الناحية التطبيقية، فإن الحكومة لم تحترم القاعدة المنصوص عليها في المادة 38 من مرسوم 1959 المعدل بموجب القانون رقم 692-2001 المتعلق بالقانون التنظيمي للمالية، فيما يتعلق ببعض الملحقات العامة التفسيرية أثناء اعتماد قانون مالية 1983، ومع ذلك لم يعتبر المجلس الدستوري أنه غير دستوري.

[5]- l'article 50 et 51 de la LOLF 2001 et modifié par loi n'2005-779 du 12 juillet 2005.

[6]- Michel Paul, ***Les finances de l'État : budget-comptabilité***, Éditions Économica, Paris 1981, p. 246.

سنة 1995 كان للبرلمان في أكتوبر وديسمبر جدول أعمال مزدحم بشكل خاص لدى البرلمانيين لمناقشة مشروع قانون مالية السنة والقانون المالي المعدل[1].

ثانيا: مرحلة تقديم مشروع قانون مالية السنة

بالنظر لأهمية مرحلة تقديم مشروع قانون مالية السنة، فإن المشرع الفرنسي حرص من خلال مقتضيات دستور 1958[2] ومرسوم 2 يناير 1959[3] الذي تم تعويضه بالقانون التنظيمي للمالية لسنة 2001[4] على تحديد مواعيد وآجال نهائية وحتمية للبرلمان من أجل التصويت على مشروع قانون مالية السنة والقوانين التي تكتسي طابعا ماليا[5].

ومن ثم، فقد نصت مقتضيات وأحكام القانون التنظيمي للمالية لسنة 2001 على العرض المادي لمشروع القانون المالي وإرفاقه بعدد من الوثائق المالية التي تصدر عن المطبعة الوطنية وتوزع على البرلمانيين وتكتسي أهمية خاصة، حيث يصل عددها إلى أكثر من 70 وثيقة كبيرة الحجم (حوالي 100 كيلوغرام لكل 920 برلماني)، فهي تسمح للكل من التمييز بين التفاصيل والآجال وإلقاء نظرة عامة على الميزانية ككل[6].

ومن هذا المنطلق، فقد وجدنا أن الدستور الفرنسي لم يحدد آجالا واضحة لإيداع قانون المالية، لذلك من الضروري الإشارة إلى القانون التنظيمي، وأيضا التمييز بين مختلف مكونات قوانين المالية[7]؛ فالمادة 47 من القانون التنظيمي تشير فقط إلى شروط التصويت على الميزانية العامة، غير أن المادة 39 تنص على وجوب تقديم مشاريع قوانين المالية بالأسبقية لدى الجمعية الوطنية، هذه الأولوية التقليدية بالمجلس قديمة (تم إدراجها في الميثاق الدستوري المؤرخ في 4 يونيو 1814) وتم تأكيده في دستور الجمهورية الثالثة والرابعة[8]، وبذلك فإن

---

[1]- François Chouvel , ***Finances publiques 2016***, 19 Éditions GUALINO extenso, Paris 2016, pp. 85- 86.

[2]-JORF n° 0238 du 5 octobre 1958, pages 9151 à 9173

[3] - Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

[4] - Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, JORF n°177 du 2 août 2001 page 12480, texte n° 1.

[5]- Michel Paul, *op.cit.*, pp. 245 -250.

[6]- François Chouvel*, op.cit*, P. 75.

[7]-Joël Mekhantar, ***Finances publiques de L'État: la LOLF et le nouveau droit budgétaire de la France***, imprimerie CHIRAT, Édition HACHETTE, Paris 2011, P. 82.

[8]- François Chouvel , *op.cit.,* P. 85.

القانون التنظيمي لقانون المالية نص على آجال محددة لتقديم مشروع قانون مالية السنة ونص أيضا على آجال محددة للبث في مشروع قانون مالية السنة .

الفقرة الثانية: الآجال القانونية لدراسة قانون مالية السنة

يخضع اعتماد الميزانية العامة لإجراءات دستورية وتنظيمية تستهدف الانتهاء من بحثها في حينها، حيث يتعين عرض مشروع قانون مالية السنة على السلطة التشريعية قبل بداية السنة المالية، نظرا لزيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، مما أضحت معه الميزانية وثيقة يصعب فهمها لدى العامة.

ولا جرم أن المشرع الفرنسي عمل من خلال المادة 47 من دستور 1958[1] والمادة 40 من القانون التنظيمي للمالية لسنة 2001 على منح البرلمان آجالا نهائية وصارمة لمناقشة جميع القوانين التي تكتسي طابعا ماليا، والمنصوص عليها في المادة 2 من القانون التنظيمي للمالية من قبيل قانون مالية السنة والقانون المالي المعدل وقانون التصفية، وهذه الآجال تتحدد في نوعان: آجال القراءة وآجال إجمالية للتصويت مشفوعة بجزاءات[2].

أولا: آجال إجمالية للبت في قانون مالية السنة

بالرجوع إلى نص المادة 47 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، فإننا نرى أن المشرع قد حدد مدة سبعين يوما كأجل إجمالي لاتخاذ قرار بشأن مشروع قانون مالية السنة الذي يتعين على البرلمان بمجلسيه أن يقرر دستوريا ضمن الآجال القانونية؛ فهي آجال إجمالية وموزعة على كل غرفة للقراءة والبث في مشروع القانون المالي، وفي حالة فشل البرلمان في التوصل لقرار خلال المدة المخول له البث فيها، يجوز أن توضع أحكام المشروع الذي تم تقديمه قيد التنفيذ من خلال مرسوم[3].

---

[1]- Laurence Baghestani, ***Fiches de droit constitutionnel : Rappels de cours et exercices corrigés***, imprimerie Corlet, Ellipses Édition Marketing, Paris, 2015, pp. 150 – 156.

[2]- Michel Paul, *op.cit.,* p. 251.

[3]- المادة 47 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 والتعديلات المدخلة عليه سنة 2008.

وفي هذا الإطار، فقد نصت المادة 45 من القانون التنظيمي للمالية الفرنسي لسنة 2001 على آليتين يمكن من خلالهما تجاوز الإيداع المتأخر لمشروع قانون المالية[1]:

- ✓ يمكن للحكومة قبل 11 دجنبر أن تطلب من الجمعية الوطنية التصويت على الشطر الأول من قانون مالية السنة.
- ✓ إذا لم ينفذ الحل الأول يمكن للحكومة أن تضع مشروع قانون مالية خاص يرخص لها بتحصيل الموارد إلى حين التصويت على قانون مالية جديد[2].

فضلا عن ذلك، فإن الممارسة العملية تبين على أن الآجال لا تبدأ في السريان بمجرد تقديم مشروع قانون مالية السنة فقط، وإنما بمجرد إيداع كافة الوثائق المرفقة بالقانون المالي كالتقرير الاقتصادي والاجتماعي والمالي وكل الملحقات الضرورية؛ فهذه الأخيرة يجب تقديمها بضعة أيام بعد مشروع قانون المالية[3]. كما يجب أن يتم التصويت على مشروع قانون المالية في غضون الأجل القانوني الإجمالي داخل أجل سبعين يوما، وإلا يمكن للحكومة أن تلجأ إلى تطبيق أحكام مشروع قانون المالية بموجب مرسوم، وذلك كجزاء عن تأخر البرلمان في التصويت عن المشروع داخل الأجل القانوني، وقبل سلوك هذا الإجراء تقوم الحكومة بالاتفاق مع الجمعية الوطنية بإرسال رسالة من رئيس الوزراء إلى رئيس الجمعية الوطنية توضح سرد جميع الملحقات والمرفقات الإلزامية المحالة على الجمعية الوطنية، والتي عادة ما تكون بين 10 و14 أكتوبر[4].

ومن ثم فإن فرضية الأجل الإجمالي المخصص للبرلمان المحدد في سبعين يوما، هو في المظهر جذري على ما يبدو، حيث إذا لم تنته مناقشة مشروع الميزانية والتصويت عليها سواء بالموافقة النهائية أو الرفض النهائي، يفقد البرلمان قدرته على الاستمرار في ممارسة

---

[1]- تنص المادة 47 من دستور 1958 والمادة 40 من القانون التنظيمي لقانون المالية على أنه إذا لم يصوت البرلمان على مقتضيات مشروع قانون المالية داخل أجل 70 يوما، يجوز وضع أحكام المشروع قيد التنفيذ بموجب مرسوم.

[2]- Jean Luk Albert, ***Finances publiques***, 7 éme Éditions Dalloz, Paris, 2011, p. 368.

[3]- Gilbert Orsoni, ***Les finances publiques en Europe : cas France***, collection finances publiques, Imprimerie France Quercy, Edition ECONOMICA, Paris, 2007, p. 182.

[4]- Assemblée Nationale, **L'examen parlementaire des loi de finances**, site web : http://www.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/l-examen-parlementaire-des-lois-de-finances. Consultation le 25/03/2018.

صلاحياته، ويكون للحكومة خيار استبدال الآجال بنفسها، وتأمر بتنفيذ الميزانية من خلال أمر تنظيمي وليس بقانون[1].

ثانيا: آجال القراءة الموزعة بين مجلسي البرلمان

تنص المادتان 47 من الدستور والمادة 40 من القانون التنظيمي لقانون المالية على أن التصويت على مشروع قانون المالية يتم في إطار قراءة أولى تجرى دائما بالجمعية الوطنية، والتي يجب أن تقرر داخل أجل أربعين يوما بعد تقديم الميزانية، وبعدها يحال إلى مجلس الشيوخ للنظر فيه داخل أجل عشرين يوما[2].

بيد أن أجل أربعين يوما التي يتم فيها إقفال مسطرة فحص ودراسة مشروع قانون مالية السنة من طرف الجمعية الوطنية، يتم تحديده ابتداء من تاريخ تقديم ووضع مشروع قانون مالية السنة، وجميع الوثائق المالية المرفقة التي يجب أيضا تقديمها بنفس الكيفية والأجل (التقرير الاقتصادي والمالي والملحقات التفسيرية الزرقاء اللون). ولكن يمكن من الناحية العملية أن تودع مشاريع قوانين المالية بما فيها مشروع قانون مالية السنة دون المساس بإجراء عدم الدستورية، لذلك فإن لحظة بداية سريان الأجل القانوني هي من يوم إيداع آخر الوثائق[3].

وتجدر الإشارة إلى أنه في حالة لم تصوت الجمعية الوطنية على المشروع بأكمله في القراءة الأولى وداخل الأجل المحدد في الفقرة الأولى من المادة 40، تقوم الحكومة بإحالة[4] النص الذي قدمته في البداية وتعديلاته إذا لزم الأمر -بموجب التعديلات التي أدخلتها الجمعية الوطنية وقبلت بها-إلى مجلس الشيوخ ليقرر داخل أجل خمسة عشر يوما.

أما إذا لم يصوت مجلس الشيوخ في القراءة الأولى على مشروع قانون المالية بأكمله داخل الأجل المحدد، تعيد الحكومة للجمعية الوطنية النص المقدم لمجلس الشيوخ والمعدل من طرفه إن اقتضى الحال، بموجب التعديلات المدخلة من طرف مجلس الشيوخ والمقبولة من طرفه،

---

[1]- Michel Paul, *op.cit.,* pp. 258 – 260.

[2]- أكدت الفقرة الثانية من المادة 40 من القانون التنظيمي لقانون المالية الفرنسي على أن مجلس الشيوخ يتداول في إطار القراءة الأولى حول مشروع قانون مالية السنة داخل أجل عشرين يوما.

[3]- François Chouvel, *op.cit.,* p. 89.

[4]- الإحالة عملية يتم بمقتضاها إحالة موضوع قبل اتخاذ قرار بشأنه، أو إحالة نص قبل إصدار الأمر بتنفيذه إما لطلب الرأي أو التقرير بشأنه.

ثم يتم فحص مشروع قانون المالية وفقا للإجراءات الطارئة وطبقا للشروط المنصوص عليها في المادة 45[1] من الدستور. وكإجراء أخير يتم اللجوء إلى إصدار مرسوم حكومي في حالة عجز البرلمان بمجلسيه على إقرار والتصويت على مشروع قانون المالية داخل أجل سبعين يوما من تاريخ إيداعه.

ونفهم جليا من خلال نص المادة 40 من القانون التنظيمي للمالية لسنة 2001 أنها تميز بين فرضيتين كل منهما يقابلان آجال معينة: - الفرضية الأولى: تقضي أنه يجب على مجلس الشيوخ أن يبث داخل أجل خمسة عشر يوما في المشروع، وذلك في حالة لم تقم الجمعية الوطنية بالتصويت على المشروع ضمن الآجال القانونية المخصصة لها وهي أربعين يوما؛ فهذه الفرضية على حد تعبير الأستاذ بول ميشيل **Michel Paul** يكون تطبيقها ضعيفا، بحيث إنه على ضوء آجال أربعين يوما نجد الجمعية الوطنية دائما ما تقوم بالتصويت في الآجال المحددة، سواء نتج عن هذا التصويت اعتماد المشروع أو رفض المشروع[2].

أما الفرضية الثانية فهي تقضي أنه يجب على مجلس الشيوخ أن يقرر داخل أجل عشرين يوما، إذا ما أقرت الجمعية الوطنية داخل أجل أربعين يوما أو أقل، وهذه الفرضية طبيعية، حيث إن المادة 40 من القانون التنظيمي للمالية أكدتها في الفقرة الثانية؛ فبمجرد أن تصوت الجمعية الوطنية على مشروع قانون المالية داخل الأجل القانوني أو أقل منه، يتم إحالة النص لمجلس الشيوخ للنظر فيه ضمن أجل عشرين يوما في قراءة أولى، فهذه الآجال عادة ما تستخدم بالكامل في المناقشات داخل الجلسات العامة.

[1]- تؤكد الفقرة الثانية من المادة 45 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على أنه في حال ثبت، نتيجة الفشل في التوصل لاتفاق بين المجلسين، استحالة إصدار مشروع قانون حكومي أو مشروع قانون مقدم من الأعضاء بعد جلستي قراءة من قبل كل مجلس، أو في حال قررت الحكومة تطبيق الإجراء المعجل دون التعارض بشكل مشترك مع مؤتمري الرؤساء، بعد قراءة وحيدة لمشروع القانون من قبل كل مجلس، يجوز لرئيس الوزراء أو لرؤساء المجلسين معا، في حالة مشروع قانون خاص مقدم من الأعضاء، أن يدعوا لانعقاد لجنة مشتركة مكونة من عدد متساو من الأعضاء من كل مجلس تكلف باقتراح نص حول الأحكام الباقية قيد المناقشة.
وإذا فشلت اللجنة المشتركة في الاتفاق على نص مشترك أو إذا لم يتم تمرير النص على النحو المنصوص عليه في الفقرة السابقة، يجوز للحكومة، بعد قراءة أخرى من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، أن تطلب من الجمعية الوطنية التوصل إلى قرار نهائي. في هذه الحالة، يجوز للجمعية الوطنية إعادة النظر إما في النص الذي صاغته اللجنة المشتركة، أو النص الأخير الذي أقرته بنفسها، بصيغته المعدلة، وكما هو واقع الحال، بأي تعديل (تعديلات) أقره مجلس الشيوخ.

[2]- Michel Paul, *op.cit.,* p. 254.

ثالثا: آجال القراءة الثانية في اللجنة المختلطة

إن المشرع الدستوري الفرنسي نظم بعض المقتضيات الهامة في المسطرة التشريعية، وذلك تفاديا للانعكاسات السلبية الناتجة عن عدم المصادقة على مشاريع ومقترحات القوانين، بحيث أكدت الدساتير الفرنسية المتعاقبة[1]، والتي كان آخرها دستور 1958 الذي تم تعديله في 23 يوليو 2008 على ضرورة سلوك مسطرة إحداث لجان مشتركة بين مجلسي البرلمان في حالة إذا لم يتم الاتفاق بين الغرفتين على نص قانوني معروض على أنظار المجلسين[2].

بعد أن يتم التصويت على مشروع قانون المالية بالجمعية الوطنية، ينقل إلى مجلس الشيوخ للتصويت عليه، بحيث إن ما يميز مشروع قانون المالية هو أن كل مجلس مقيد بأجل محدد للبث في المشروع.

وفي حالة إذا لم يتمكن مجلسا البرلمان من التصويت على مشروع قانون المالية داخل الآجال القانونية، تعلن الحكومة حالة الاستعجال، وتسلك مسطرة خاصة تتجلى في تشكيل لجنة مختلطة ومشتركة[3] بين المجلسين، والتي تتألف من سبعة نواب وسبعة أعضاء من مجلس الشيوخ، وهنا تؤكد المادة 45 من الدستور الفرنسي على مسطرة إحداث هذه اللجنة، لكنها لم تحدد تفاصيل تشكيلها، مما جعل الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ يتفقان على أن تدرج في الأنظمة الداخلية الخاصة بهم بعض الأحكام المشتركة. وللعلم فإن كل جمعية تسمي سبعة أعضاء وهي اللجنة المشتركة المكونة من أربعة عشر عضوا كاملا[4]. ويلاحظ هنا أنه لم تعد للحكومة وحدها سلطة الدعوة إلى اللجنة، حيث أصبح بموجب التعديل الدستوري لسنة

---

[1]- Sébastien Bernard, **« La commission mixte paritaire »**, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 47, 2001, Éditions presses universitaires de France, p. 458.

[2]-Jean Jacques Hyest, **« La commission mixte paritaire »**, *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n° 146, 2013, p. 83.

[3]- عندما تتدخل اللجنة المشتركة المتساوية الأعضاء تطرح عدة فرضيات:

- الفرضية الأولى: وهي عندما تنجح اللجنة في التوصل إلى اتفاق بشأن النقاط المختلف فيها بين الغرفتين، ثم يعرض النص على المجلسين ليتم اعتماده.

- الفرضية الثانية: وهي عندما تفشل اللجنة في اقتراح نص مشترك في الآجال المحددة قانونياً، وهنا للحكومة أن تلجأ إلى الغرفة الأولى للبث نهائيا في المشروع بالأغلبية.

- الفرضية الثالثة: وهي عندما تنجح اللجنة المختلطة في التوصل إلى اتفاق، لكن الحكومة لا تقبله، في هذه الحالة يعتبر كأن اللجنة لم تجتمع ولم يكن هناك اتفاق، بحيث يعود المشروع إلى التداول بين المجلسين.

- الفرضية الرابعة: وهي أن تتدخل الحكومة لتعدل النص الذي اتفقت عليه اللجنة عند عرضه على المجلسين، فإذا تمت المصادقة عليه كما هو فإن المشروع يعتبر معتمدا، أما إذا رفضته الغرفة الثانية فللحكومة أن تطالب الغرفة الأولى أن تبث فيه وحدها. انظر المرجع التالي:
Sébastien Bernard, *op.cit.,* p. 458.

[4]- المادة 111 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية والمادة 12 من مجلس الشيوخ.

2008 لرؤساء المجالس النيابية بكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ إمكانية الدعوة إلى اللجوء إلى هذه المسطرة إضافة إلى الوزير الأول[1].

بيد أن وجود هذه اللجنة - التي تنظم التوافق أو التوفيق بين المواقف المتباينة للغرفتين- هو أمر طبيعي في حالة وجود برلمان مؤلف من مجلسين، حيث ترمز اللجنة المختلطة الفرنسية إلى ثقة معينة في قدرة البرلمانيين على تجاوز وتسوية خلافاتهم الخاصة، على الرغم من أن المجلس المنتخب بالاقتراع العام المباشر يمكن أن يكون له الكلمة الأخيرة، وعلى الرغم من أن تنظيم وعمل اللجنة المشتركة يعكسان عمل المجلسين، فإن نتائج ممارستها منذ 1958 تكشف الطبيعة غير الشرعية لهاته الثنائية[2].

وتبعاً لذلك، تفتح المناقشة في الجلسة العامة بخلاصات واستنتاجات تقرير اللجنة المختلطة مع عرض مقرر اللجنة، تليها مداخلات الحكومة وربما الدفاع عن اقتراح الرفض والمتحدثين الذين تدخلوا في المناقشة العامة، وتقتصر مناقشة المواد على المناقشة والتصويت على التعديلات. وفي هذه القراءة يمكن تقديم التعديلات الحكومية فقط أو تلك التي قبلتها[3]. وتشرع الجمعية في التصويت على النص بأكمله مع مراعاة الصياغة التي احتفظت بها اللجنة المختلطة التي يمكن تعديلها وتغيرها من خلال التعديلات[4].

الفرع الثاني: المسطرة القانونية لاعتماد قانون مالية السنة

تشكل المناقشة والتصويت على مشروع قانون مالية السنة محطة سنوية للبرلمان لمناقشة توجهات السياسة المالية والاجتماعية والاقتصادية للحكومة خلال السنة الموالية[5]. ونظرا لطبيعة مضمونه وضرورة التصويت عليه في أجل معين، أفرد له الدستور الفرنسي لسنة 1958 مسطرة خاصة تهدف إلى ضبط مجال العلاقة بين الجهازين التشريعي والتنفيذي، ويعود للمقتضيات الدستورية تحديد الإطار العام لهذه العلاقة؛ فضلا عن خضوعه للمقتضيات

---

[1]- Jean Jacques Hyest, *op.cit.,* p. 84.

[2]- Sébastien Bernard, *op.cit.,* p. 459.

[3]- Jean Jacques Hyest, *op.cit.,* p. 85.

[4]- Assemblée Nationale, **la procédure législative**, fiche de synthèse n° 32, 4 Éditions, Paris, novembre 2012, p. 218.

[5]- جواد النوحي، **"مناقشة والتصويت على مشاريع قوانين المالية في المغرب في ظل الثنائية البرلمانية"**، سلسلة إصلاح القانون والتنمية السوسيو اقتصادية، الجزء الأول، الطبعة الثانية 2010، ص 159.

الدستورية المنظمة لاختصاص البرلمان في مجال التشريع، ومناقشة مختلف اقتراحات ومشاريع القوانين[1]، وهنا فقد حدد القانون التنظيمي للمالية شروط مناقشة مشروع قانون مالية السنة أمام البرلمان **(الفقرة الأولى)** وإجراءات التصويت عليه (**الفقرة الثانية**).

وتبعاً لذلك، تتحدد مختلف الأنشطة البرلمانية لكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ أثناء اعتماد قوانين المالية في مجال الحضور في الجلسات العامة وباللجان في عدة أنشطة منها ما يرتبط بعدد المداخلات والتعديلات، ومنها ما يرتبط بالآراء والتقارير والأسئلة الشفوية والكتابية[2]. وعلى الخصوص يتم تنظيم المناقشات البرلمانية على مستوى الميزانية العامة في ثلاث سمات مهيمنة: أولوية الجمعية الوطنية، والدور الهام للجان المالية البرلمانية لكل مجلس، والمناقشة في الجلسات العامة على مرحلتين.

الفقرة الأولى: المسطرة البرلمانية لمناقشة قانون مالية السنة

تشكل دراسة واعتماد مشروع قانون مالية السنة مرحلة مهمة في مسلسل إعداد قانون المالية، وهي من أبرز وأقوى الأنشطة البرلمانية بفرنسا؛ فمرحلة دراسة قوانين المالية تشكل حسب قرار المجلس الدستوري الصادر في 25 يوليو 2001[3] إطاراً متميزاً لتطبيق مبدأ القبول الضريبي المنصوص عليه في المادة 14 من الاعلان العالمي لسنة 1789[4].

وقد حدد التعديل الدستوري ل 23 يوليو 2008 والقانون التنظيمي للمالية والأنظمة الداخلية للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، إجراءات ومساطر وشروط دراسة ومناقشة مشروع قانون مالية السنة وطرق التصويت عليه، كما تؤكد مختلف هذه النصوص القانونية على وجوب إحالة مشروع قانون مالية السنة على اللجان المختصة للتداول بشأنه[5]، إذ تتم دراسته عبر

---

[1]- Éric Szij, **« La technique de la loi dans les travaux préparatoires au débat parlementaire »**, *Revue d'Histoire Politique*, n°11, 2009/1, p. 93. Site web: https://www.cairn.info/revue-parlements1-2009-1-page-93.htm.

[2]- Julien Navarro et al : *op.cit.,* p. 616.

[3]- Cons. const., décis. N° 2001-448 DC, 25 juillet 2001.

[4]- Éric Oliva, **« Les interactions entre saisine parlementaire et contrôle des finances publiques »**, *Revue les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n°49, 2015/4, P. 49.

[5]- تتميز مناقشة مشروع قانون مالية السنة عن مناقشة باقي النصوص داخل اللجان، حيث تناط باللجان المكلفة بالمالية داخل كل مجلس، الدور المحوري والأساسي في دراسة مشروع قانون المالية، إذ تعد دراسة مشروع قانون مالية السنة داخل لجنة المالية المختصة، بمثابة المرحلة التحضيرية الأولى قبل أن يفصل في أمره نهائيا داخل الجلسة العامة على ضوء تقرير يقدمه للمجلس مقرر لجنة المالية.

مرحلتين، المرحلة التحضيرية وتتم على مستوى اللجان (**أولا**)، والمرحلة النهائية وتتم في الجلسات العامة (**ثانيا**).

أولا: المرحلة التحضيرية لدراسة القانون المالي في اللجان

تعتبر لجنة المالية من بين اللجان الدائمة الثمانية داخل مجلسي البرلمان الفرنسي[1]، وهي من بين هيئات البرلمان وأجهزته الأساسية المختصة في العمل البرلماني عموما، تعنى بدراسة مشاريع قوانين المالية التي تحال عليها إجبارا من طرف رئيس كل مجلس بعد عرضها على المكتب[2]. وتحدد الأنظمة الداخلية لكل غرفة وظائف اللجان الدائمة بما فيها لجنة المالية، وجوانب أخرى من العملية التشريعية. وفي البلدان التي يكون فيها فصل السلط قويا للغاية لا يتدخل الجهاز التنفيذي في وضع القواعد البرلمانية[3].

ولا جرم أن المشرع الدستوري عمل أثناء المراجعة الدستورية لسنة 2008 على منح اللجان البرلمانية مكانة مركزية داخل المجالس النيابية عبر منحهم الوسائل السياسية[4]، وذلك لتمكينهم من فرض أنفسهم على السلطة التنفيذية، وبضمان الوقت الكافي لإنجاز مهامهم في ظروف مرضية[5]. ومن ثم، فإن اللجان الدائمة تعتبر هيئات عمل أساسية بكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، تتمثل مهمتها الأساسية والرئيسة في إعداد المناقشات التشريعية للمشاريع والمقترحات القانونية في الجلسات[6]، وأهمية هذا الدور تم تعزيزه من خلال التعديل الدستوري

---

[1]- تتألف الجمعية الوطنية من ثمانية لجان دائمة: -لجنة الشؤون الثقافية والتعليم – لجنة الشؤون الاقتصادية – لجنة الشؤون الخارجية – لجنة الشؤون الاجتماعية – لجنة الدفاع الوطني والقوات المسلحة – لجنة التنمية المستدامة والتخطيط الإقليمي – لجنة المالية والاقتصاد العام ومراقبة الميزانية – لجنة القوانين الدستورية والتشريع والإدارة العامة للجمهورية.
أما مجلس الشيوخ يتألف من سبعة لجان دائمة: -لجنة الشؤون الاقتصادية – لجنة الشؤون الخارجية والدفاع والقوات المسلحة – لجنة الشؤون الاجتماعية – لجنة الثقافة والتعليم والاتصال – لجنة التخطيط الإقليمي والتنمية المستدامة – لجنة المالية – لجنة القوانين الدستورية والتشريع والاقتراع العام واللوائح والإدارة العامة.

[2]- الحبيب الدقاق، **العمل التشريعي للبرلمان: أية حكامة؟ مقاربة نقدية في القانون البرلماني والممارسة التشريعية بالمغرب**، مطبعة الأمنية الرباط 2009، ص 119.

[3]- Organisation de Coopération et de Développement économiques, **Le Cadre Juridique des systèmes Budgétaires : une comparaison internationale**, *Revue de OCDE sur la Gestion Budgétaire*, numéro spécial, volume 4, n° 3, 2004, Paris, p. 108.

[4]- Irène Bouhadana, ***Vers un nouveau rôle de commission des finances des Assemblées parlementaires***, Éditions LGGJ, Paris, 2004, p. 39.

[5]- Jean Jacques Urvoas, **« La lente mais irrépressible renaissance des commissions parlementaires »,** *Revue Française D'études Constitutionnelles et Politiques*, n° 146, 2013, p. 23.

[6]- Clément Viktorovitch, **« Les commissions parlementaires à l'Assemblée Nationales et au sénat : un havre de paix ? »**, *Revue d'Histoire Politique*, n°14, 2010/2, p. 91. Site web: https://www.cairn.info/revue-parlements1-2010-2-page-90.htm.

ل 23 يوليو 2008 الذي عمل على توسيع أنشطتها في مختلف المجالات وفي مقدمتها المعلومات المقدمة لمجلسي البرلمان ومراقبة الحكومة[1].

بيد أنه، إذا كان مشروع قانون مالية السنة يعتبر تجسيدا عمليا لبرنامج الحكومة، فإنه يأخذ من لجنة المالية، وباقي اللجان الدائمة وقتا طويلا، ويكون مناسبة سنوية لمراقبة السياسة الحكومية من طرف البرلمانيين في كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. ثم إن عدد أعضاء اللجنة المذكورة يختلف بين كل غرفة، ففي الجمعية الوطنية تتألف لجنة المالية من 74 نائب[2]، وفي مجلس الشيوخ تتكون لجنة المالية من 49 سناتور[3].

ولا يجب أن ننسى أنه، بمجرد إيداع مشروع قانون مالية السنة بمكتب الجمعية الوطنية وتوزيعه، يقوم رئيس المجلس بإحالته على لجنة المالية المختصة للتداول في شأنه وفقا لاختصاصاتها، كما هو محدد في النظام الداخلي للجمعية الوطنية[4]؛ ثم ينقل المشروع لمجلس الشيوخ كي يبث فيه ضمن آجال وشروط يحددها النظام الداخلي الخاص به، وبعدها تقوم اللجنة بتعيين مقرر من بين أعضائها، مسؤول عن تقديم تقرير نيابة عن اللجنة الذي يجب أن تتم طباعته وتوزيعه وإتاحته بكافة الوسائل الإلكترونية[5]. وفي كل الأحوال، فإن مسطرة دراسة مشروع قانون مالية السنة داخل اللجان المختصة، تتم عبر دراسته بكل مجلس على حدة وعلى أساس ثلاثة خطوات أو مراحل:

المرحلة الأولى: تستند فيها المناقشة البرلمانية بموجب المادة 48 من القانون التنظيمي للمالية، على ضوء تقرير للحكومة حول تطور الاقتصاد الوطني[6]، وتوجهات المالية العامة الذي يجب أن يتضمن قائمة بالمهام والعمليات والبرامج ومؤشرات الأداء المرتبطة بها مع

---

[1]- Assemblée Nationale, **Les Commissions Permanentes**, fiche de synthèse n° 24, 4 Éditions, Paris, novembre 2012, p. 159.

[2]- Gilles Carrez, **L'activité de commission des finances au cours de la XIV[e] législature**, Rapport d'Information n° 4547 fait par la commission de finances, de contrôle économie général et du contrôle budgétaire, à l'Assemblée Nationale, 22 février 2017, p.7.

[3] - François Chouvel, *op.cit.,* p. 93.

[4]- تعرف الجمعية الوطنية الفرنسية نظامها الداخلي على أنه النظام الذي يضع مجموع القواعد لتنظيم وسير عمل الجمعية، ومسار المسطرة التشريعية، وممارسة الرقابة البرلمانية، وكل تعديل له يجب أن يحال إلى المجلس الدستوري قبل الشروع في العمل به.

[5]- Assemblée Nationale, **La procédure législative**, *op.cit.,* p. 211.

[6]- يتضمن التقرير حول تطور الوضعية الاقتصادية الوطنية وحول التوجهات العامة للمالية العمومية العناصر التالية:
- تحليل تطور الوضعية الاقتصادية؛
- وصف للتوجهات الكبرى للسياسة الاقتصادية والميزانياتية على ضوء الالتزامات الأوربية لفرنسا؛
- لائحة بالمهام والبرامج والمؤشرات المرتبطة بالأداء والفعالية مجمعة حسب كل برنامج.

مراعاة مشروع قانون المالية المقبل، والذي يشكل خطوة مهمة للمساهمة في التمثيل الوطني حول الخيارات التي اتخذتها الحكومة في إطار تحضير وإعداد مشروع قانون مالية السنة[1]. وهذا التقرير يقوم وزير المالية بتقديمه أمام لجنة المالية بكلا المجلسين، ويقدم بيانات إضافية حول المشروع[2].

وموازاة مع هذا التقديم يبدي البرلمانيون ملاحظاتهم ويمكن لهم عند الاقتضاء طلب مدهم بكل الوثائق والإحصائيات والمعلومات؛ ثم تليها مناقشة عامة لمختلف جوانب المشروع، حيث تتم من خلال التدخلات التي يتم إلقاؤها من قبل أعضاء اللجنة أو حتى من قبل أعضاء من لجان أخرى، ويسهر مؤتمر الرؤساء على التنظيم السليم للمناقشة العامة للنص وتحديد مدته الإجمالية ثم توزيعه على الفرق والمجموعات السياسية مع مراعاة عددهم[3]، ويحق لجميع الأعضاء إبداء آرائهم وملاحظاتهم وتساؤلاتهم حول النص دون تحفظ.

المرحلة الثانية: تتعلق بالمناقشة التفصيلية ويقصد بها مناقشة كل مادة من مواد[4] مشروع قانون المالية على حدة، من خلال تقديم لمضمونها من قبل وزير المالية، والاستماع[5] إلى استفسارات وملاحظات وآراء الأعضاء وأجوبة الحكومة المقدمة للمشروع إلى أن تتم دراسة جميع المواد.

ومن ثم، تبدأ المناقشة التفصيلية لمواد المشروع بدراسة مواد الجزء الأول من قانون المالية من خلال تدخل المتحدثين الرسميين للفرق والمجموعات، وتخضع مناقشة مواد هذا الجزء للقواعد العادية، كما تنصب على المجلد الثاني من التقرير العام لمقرر اللجنة، وتكمن خصوصية مشروع قانون المالية في وجود مسألة التوازن وأيضا في حكم المادة 42 من

---

[1]- Christophe Sinnassamy, ***Finances Publiques***, Éditions Bréal, Paris, 2011, p. 82.

[2]- Gilles Carrez : **L'activité de commission des finances au cours de la XIV[e] législature,** *op.cit.,* p. 23.

[3]- الفقرة الأولى من المادة 49 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية.

[4] - les articles d'un projet de loi de finances se répartissent en quatre catégories distinctes :

A- les articles de la première partie, qui sont de la compétence du Rapporteur général ;

B - les articles de la seconde partie relatifs aux autorisations budgétaires ;

C- les articles de la seconde partie du projet de loi qui ne portent pas ouverture de crédits et sont « rattachés »

D- les autres articles de la seconde partie du projet de loi de finances, ou « articles non rattachés ».

[5]- خلال الولاية التشريعية الرابعة عشر نظمت لجنة المالية والاقتصاد العام ومراقبة الميزانية بالجمعية الوطنية 204 جلسة استماع أو اجتماعات مائدة مستديرة (47 بالاشتراك مع لجان دائمة أخرى) تمثل ما مجموعه 339 ساعة من الاجتماعات وهو ما يمثل متوسط مدة ساعة واحدة وأربعين دقيقة .

القانون التنظيمي التي تجعل التصويت على الجزء الأول شرطا أساسياً لإجراء مناقشة الجزء الثاني من مشروع القانون المالي[1]، وعادة ما تتم دراسة مواد الجزء الأول في الأسبوع الذي يسبق المناقشة العامة أي بداية شهر أكتوبر ومدته غير كافية وغير متكافئة جدا[2].

DURÉE DE L'EXAMEN DES ARTICLES DE LA PREMIÈRE PARTIE DES PROJETS DE LOI DE FINANCES EN COMMISSION DES FINANCES

PLF	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Durée	6 h 20	5 h 05	3 h 20	8 h 40	8 h 40	13 h 45	11 h 20	13 h 35	13 h 40	10 h 50
PLF	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Durée	6 h 15	6 h	6 h 10	9 h	11 h	5 h 40	4 h	6 h 50	6 h	14 h

Source : Assemblée Nationale

أما فيما يخص المواد الأخرى المرتبطة بالجزء الثاني من مشروع قانون مالية السنة فهي تفحص نتيجة للاعتمادات[3] التي أرفق بها بتقرير المقرر الخاص المعني الذي يتصل تقريره بالعمل المقابل للجنة، ومناقشة الجزء الثاني لا تخضع للقواعد العادية، فبعد أن يحدد - بناء على اقتراح من لجنة المالية في يونيو- المدة الإجمالية للمناقشة ولائحة المهام المقرر بحثها ودراستها في لجنة موسعة، يحدد مؤتمر الرؤساء من حيث المبدأ في بداية أكتوبر مواعيد الاجتماع[4]، حيث تدرس المهام المعنية في اجتماع مشترك للجنة المالية ولجان الرأي بحضور الحكومة، وتحت ظروف إشهار مماثلة كما في مرحلة الجلسة العامة[5].

المرحلة الثالثة ترتبط بتقديم التعديلات: تعتبر هذه المرحلة اللحظة الحاسمة للعمل التشريعي داخل لجان المالية، باعتبارها مجالا لتبادل الأفكار بين أعضاء البرلمان، حيث يعد حق التعديل من الحقوق الأساسية الممنوحة للمجالس البرلمانية للتصويت على تعديل وتغيير بعض بنود النصوص التي تبث وتنظر فيها هذه المجالس، سواء كانت مشاريع قوانين(بمبادرة حكومية، كمشروع قانون المالية مثلا) أو مقترحات قانون(بمبادرة من البرلمان)، ويمكن اعتباره امتدادا لحق المبادرة التشريعية، وهو الشكل الرئيسي للتعبير عن حق البرلمانيين في

[1]- Assemblée Nationale, **L'examen parlementaire des lois de finances**, fiche de synthèse n° 40, 4 Éditions, Paris, novembre 2012 , p. 292.

[2]- Hervé Message, **Lois de finances et lois de financement à l'Assemblée Nationale**, 31 aout 2010, p. 72 , site www.Assemblée-nationale.fr /connaissance /lois_finances_lois_financement/lois_finances_financement_actualisee. PDF

[3]- يجري فحص ودراسة الاعتمادات من طرف لجنة المالية على مدى شهر واحد تقريبا وغالبا ما يبدأ قبل دراسة بنود الجزء الأول.

[4]- Alinéa 3 de l'article 120 de règlement de l'Assemblée Nationale.

[5]- Assemblée Nationale, **L'examen parlementaire des lois de finances**, *op.cit.,* p. 292.

المبادرة[1]، وهذا ما تؤكده الفقرة الأولى من المادة 44 من التعديل الدستوري ل23 يوليو 2008، حيث تنص على أن لأعضاء البرلمان والحكومة على حد سواء الحق في إجراء وممارسة حق التعديل[2] الذي يستخدم في الجلسات العامة أو داخل اللجان، وفقا للشروط التي تنص عليها الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، وطبقا للإطار الذي يحدده قانون تنظيمي، وتخصص خلية خاصة لتقديم التعديلات من قبل أعضاء اللجنة أو أعضاء الحكومة[3]. وعلى سبيل المثال فقد ناقشت اللجنة خلال الولاية التشريعية الرابعة عشر 2012-2017 ما مجموعه 6665 تعديلا (أكثر من 80% منها تم تقديمها على مشاريع قوانين المالية) وتبنت اللجنة 839 تعديل (بما في ذلك ما يقرب 64% على قوانين المالية)[4].

وتأسيسا على ذلك، يتم خلال مرحلة إيداع وتقديم التعديلات والمقترحات، مراقبة مدى قبول التعديلات المالية بشكل منهجي، ومدى مطابقتها لما تنص عليه المادة 40 من الدستور، ثم إن المادة 45 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ تؤكد على صلاحية لجنة المالية في مراقبة قبول التعديلات المقدمة خلال الجلسات العامة[5].

وفي الأخير تنتهي مناقشة مشروع قانون مالية السنة داخل اللجان المالية بالتصويت على النص بأكمله، وإعداد تقرير يحدد عمل اللجنة، يختتم بتبني تعديلات أو قبول أو رفض لمشروع القانون. ويحتوي هذا التقرير العام على ثلاث أجزاء؛ الجزء الأول يتضمن تحليلا شاملا للميزانية، والجزء الثاني يتضمن تحليل الجزء الأول من مشروع قانون المالية، والجزء الثالث يتضمن تحليلا للجزء الثاني من مشروع قانون المالية[6].

---

[1]- Assemblée Nationale, **L'exercice du droit d'amendement**, fiche de synthèse n° 37, 4éme Éditions, Paris, novembre 2012, p. 263.

[2]- يتميز حق التعديل بعدة مميزات أساسية:
- حقا مشتركا بين الحكومة والبرلمان؛
- حقا فرديا وجماعيا؛
- حق غير محدود.

[3]- يوسف الزوجال، **القانون التنظيمي للمالية العمومية بالمغرب ودستور 2011: دراسة تحليلية وفق آخر المستجدات القانونية**، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى 2016، ص 96.

[4]- Gilles Carrez, **L'activité de commission des finances au cours de la XIVe législature**, *op.cit.,* p. 12.

[5]- Philippe Marini , **La recevabilité des amendements et des propositions de loi au sénat**, Rapport d'information n° 263 fait au nom de la commission des finances du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, A sénat, du 7 janvier 2014, p. 22.

[6]- Alexandre Guigue, *op.cit.,* p. 427.

ثانيا: المرحلة النهائية لمناقشة القانون المالي في الجلسات العامة

تعتبر الجلسة العامة[1] من أبرز ملامح الحياة البرلمانية، لأنها الدورة الحيوية التي يتم تمرير القوانين فيها، بما فيها قوانين مالية السنة، ويمكن من خلالها تحريك مسؤولية الحكومة. كما يتم تخصيص أسبوع واحد من أصل أربعة أسابيع خارج فترة الميزانية لمراقبة عمل الحكومة وتقييم السياسات العمومية[2].

ولا يجب أن ننسى، أن الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان تحدد مجموعة من الضوابط والقواعد التي يتعين اتباعها من أجل تسيير الجلسات العامة لكل مجلس-للمناقشة والتداول في شأن مشروع قانون مالية السنة- تتصل بصورة خاصة بسير الجلسات العامة ومواعيدها، والإشراف عليها وتنظيم تناول الكلام خلالها، وضبط محاضرها، ومسطرة التصويت خلالها؛ علاوة على مجموعة من القواعد والإجراءات المتعلقة بمناقشة المشروع وتصويت المجالس عليه قصد الموافقة عليه أو رفضه. وتهم هذه القواعد التفصيلية إعداد جدول الأعمال الخاص بالجلسة العامة، ومناقشة مشروع قانون المالية المحال عليها، ومسطرة تقديم التعديلات والتصويت عليها، وتتحدد مختلف هذه القواعد والضوابط فيما يلي:

1- تحديد جدول أعمال مناقشة مشروع قانون المالية بالجلسة العامة

لقد حدد المشرع الدستوري قواعد اللعب البرلمانية وإدارة الوقت منذ سنة 1958، حيث غير بشكل جذري نظام الدورات وألغى الدورة الدائمة، إذ لم يعد يعمل البرلمان لمدة ستة أشهر في السنة، مما أعطى للحكومة السيطرة الكاملة على جدول الأعمال[3] وقلل من مكانة مؤتمر الرؤساء إلى دور الكسب غير المشروع[4].

يلاحظ بالنسبة لمناقشة النص النهائي الذي تعتمده لجنة المالية بالجلسة العامة، وجب وضعه في جدول أعمال الغرفة أو المجلس. فمنذ المراجعة الدستورية ل 23 يوليو 2008 يتبين لنا قيام المشرع الدستوري بتحديد مدة لا تقل عن 6 أسابيع بين إيداع النص ومناقشته في الجلسة

[1]- تسمى الجلسة العامة أيضا بالجلسة العمومية وهي من أهم المراحل التي تجسد الديمقراطية البرلمانية.

[2]- Assemblée Nationale, **La séance plénière**, fiche de synthèse n° 36, 4éme Éditions, paris novembre 2012, p. 249.

[3]- إن عقلنة جدول أعمال البرلمان من طرف السلطة التنفيذية هو نتاج لعدة آليات وميكانيزمات العقلنة البرلمانية كما هو راجه إلى ضعف العارضة وتحكم الأغلبية.

[4]- Hugues Portelli, **« Le temps parlementaire »**, *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n° 146, 2013, p. 71.

(أربع أسابيع للنصوص المرسلة من طرف المجالس الأخرى)؛ فهذه الآجال النهائية لا تنطبق على مشروع قانون المالية، بالإضافة إلى أنها لا تنطبق عندما تقرر الحكومة اللجوء إلى المساطر الاستعجالية. كما وجدنا أن المشرع الدستوري خلال المراجعة الدستورية الأخيرة لسنة 2008 قام بوضع قسم من جدول الأعمال يحدده كل مجلس[1]:

- يخصص أسبوعان من الجلسات من أصل أربعة أسابيع بحسب الأولوية، وبالترتيب الذي تضعه الحكومة لدراسة النصوص وللمناقشات، التي تطلب الحكومة إدراجها في جدول الأعمال، وتحدد الترتيب الذي ستتم مناقشته فيه فضلا عن تاريخ إجراء المناقشة، وتخطر الحكومة المجالس مسبقا ولاسيما لجانها؛
- يخصص أسبوع واحد من الجلسات من أصل أربعة أسابيع بحسب الأولوية وبالترتيب، الذي يضعه كل مجلس لمراقبة عمل الحكومة وتقييم السياسات العامة[2]؛
- يحتفظ بأسبوع واحد من أصل أربعة لأجندة تشريعية تحددها كل غرفة؛
- يخصص يوم واحد في الشهر لجدول أعمال مخصص لمبادرات المعارضة أو مجموعات الأقليات البرلمانية.

ويمكن للحكومة أن تدرج في جدول أعمال الجمعية الوطنية وتتحكم فيه وتراقب مشاريع قوانين المالية في أكثر من 6 أسابيع[3]، ومن بين العديد من الإصلاحات المتعلقة بسلطات البرلمان التي أدخلها التعديل الدستوري لسنة 2008 منها ما يتعلق بإدارة جدول الأعمال البرلماني، حيث نصت المادة 48 على أن يتم تحديد جدول أعمال الدورات العادية الذي يكون محددا في كل مجلس والذي يحدد بحرية في أسبوعين من أصل أربعة من كل شهر[4].

2- قواعد مناقشة قانون مالية السنة بالجلسة العامة

تتحدد هذه القواعد في مجموعة من الإجراءات المتبعة في مختلف مراحل مناقشة مشروع قانون مالية السنة خلال الجلسة العامة، ويتم تحديد تاريخ ووقت الجلسة من خلال الأحكام

---

[1]- المادة 48 من التعديل الدستوري الفرنسي ل 23 يوليو 2008.

[2]- محمد الخمليشي، **إشكالية تقييم البرلمان للسياسات العمومية على ضوء توجه المحكمة الدستورية**، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 12، أكتوبر 2017، ص 117.

[3]- Assemblée Nationale, **la procédure législative**, *op.cit.,* p. 213.

[4]- Hugues Portelli, *op.cit.,* p. 74.

الدستورية والتنظيمية، وتعتمد طبيعة المناقشة على طبيعة المهمة التي يمارسها أعضاء البرلمان[1]، كما تنقسم المناقشة في الجلسة العامة إلى مرحلتين أساسيتين: مرحلة المناقشة العامة ومرحلة المناقشة التفصيلية.

بالنسبة لمرحلة المناقشة العامة[2] فهي في الأساس مرحلة تقديم، تهدف إلى تمكين البرلمانين والحكومة من التعريف بآرائهم وملاحظاتهم على النص قيد المناقشة[3]، حيث يقوم رئيس الجلسة-بعد وضع النص قيد المناقشة في جدول الأعمال- بإعطاء الكلمة للحكومة ممثلة في وزير المالية من أجل بدأ النقاش، ثم إلى مقرر لجنة المالية الذي يمثلها ويتحدث بصفته متحدثا باسم اللجنة التي يجب أن يدافع عن مواقفها وإن كانت تتعارض مع مواقفه الخاصة[4]. كما تعد المناقشات العامة مصدر أساسي للمعلومات للجمهور والرأي العام سواء بطريقة مباشرة عن طريق الحصول على مضابطها أو من خلال بثها على قنوات التلفزيون بشكل مباشر[5].

فضلا عن ذلك، تفتتح مناقشة مشروع قانون مالية السنة أمام كل من المجلسين بخطاب[6] يقدم بمقتضاه وزير المالية مشروع القانون المالي، ثم يليه عرض المقرر العام للجنة المالية الذي يستعرض فيه بتفصيل الظروف المحيطة بمشروع قانون المالية، وأهم مميزات هذا المشروع، قبل أن يبسط نتائج أعمال لجنة المالية وظروف عملها[7]، ويتضمن هذا التقرير أطوار المناقشة العامة التي جرت داخل اللجنة، ومناقشة مواد المشروع واقتراحات التعديلات ونتائج التصويت عليها وعلى مواد المشروع والجداول المرتبطة بها، إضافة إلى المشروع برمته كما عدلته اللجنة[8]؛ ثم يليه بعد ذلك رئيس لجنة المالية الذي يكون مسؤولا عن ضمان احترام كل متحدث للوقت المخصص له، وبعدها يتدخل أعضاء الفرق والمجموعات البرلمانية[9]

---

[1]- في إطار مناقشة والتصويت على الجزء الأول من مشروع قانون المالية، تقوم وزارة المالية بتمثيل الحكومة، أما أثناء مناقشة والتصويت على الجزء الثاني من مشروع قانون المالية تقوم مختلف الوزارات بالدفاع على ميزانياتها الفرعية.

[2]- تبدأ المناقشة العامة التي عادة ما تستمر لمدة 6 ساعات بمداخلات متحدثي الفرق والمجموعات الذين يتم تقسيمهم وفقا لنظام من النوع النسبي.

[3]- Michel Paul, *op.cit.,* p. 267.

[4]- Assemblée Nationale, **Les commissions permanentes**, *op.cit.,* p. 165.

[5]- عثمان الزياني، **بحث في مقومات البرلمان الشفاف: نحو تكريس الحق في الحصول على المعلومة البرلمانية**، أشغال الندوة الدولية : (الدستور المغربي 2011 مستجدات وآفاق)، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، يوليوز 2012، مركز الدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، ص 48.

[6]- يتمحور الجزء الأول من الخطاب حول السياق الاقتصادي والاجتماعي، أما الجزء الثاني فيتضمن الاتجاهات العامة للسياسة المالية.

[7]- مراد فارسي، مرجع سابق، ص 50.

[8]- عسو منصور، **قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة**، مرجع سابق، ص 132.

[9]- تقوم جميع الفرق والمجموعات البرلمانية في فرنسا بتأطير البرلمانين ومراقبة مبادرات جميع الأعضاء (التدخلات، التعديلات، وضع الاقتراحات، الأسئلة) وكذا كيفية تعيين الأعضاء في مختلف اللجان. للمزيد من المعلومات حول أهمية ووضعية الفرق والمجموعات البرلمانية في التجربتين المغربية والفرنسية يراجع في ذلك:

(أغلبية ومعارضة) للتعبير عن موقف الفرق التي يمثلونها من مشروع قانون المالية المقترح، ومن السياسة الاقتصادية والاجتماعية التي ينطلق منها[1]، ثم يلي ذلك تدخل الحكومة في شخص وزير المالية للرد على تدخلات وأسئلة الفرق أو حتى مقرر لجنة المالية.

وبالنسبة للمناقشة التفصيلية لمشروع قانون مالية السنة، فتتكون من مناقشة مواد مشروع قانون مالية السنة مادة تلو الأخرى، حيث تتم مناقشة مواد الجزء الأول التي تحتل عادة الأسبوع الأول من النقاش، وهي تخضع لقواعد مماثلة تقريبا لتلك المتبعة في القوانين الأخرى[2]، وهنا تؤكد المادة 42 من دستور 1958 المعدل سنة 2008 على أن مناقشة مشروع قانون المالية في الجلسة العامة بالنسبة للجمعية الوطنية تكون على النص الذي قدمته الحكومة، أما بالنسبة لمجلس الشيوخ فتكون المناقشة حول النص الذي أحالته الجمعية الوطنية[3]. كما تنص المادة 42 من القانون التنظيمي للمالية لسنة 2001 على ضرورة وأسبقية مناقشة الجزء الأول من مشروع قانون مالية السنة قبل اعتماد الجزء الثاني منه، وهذا المقتضى يهدف إلى إجبار البرلمانيين على اعتماد الجزء الأول الذي يحتوي على تقييمات الإيرادات، والحد الأقصى لفئات الإنفاق الرئيسة والتوازن المالي الناتج، قبل دراسة النفقات الأكثر تفصيلاً لمختلف الوزارات التي تظهر في الجزء الثاني وفي الوثائق الزرقاء[4] للميزانية المرتبطة به.

- Nadia Bernoussi Idrissi, **« Droit constitutionnel étranger : les groupes parlementaires au Maroc »**, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n°61, 2005/1, p. 211.Date de visite 25/03/2019 : https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2005-1-page-203.htm.

[1]- ينظم مؤتمر الرؤساء المناقشة العامة للنص وتحديده للمدة الإجمالية ثم توزيعه على الفرق والمجموعات السياسية مع مراعاة عددهم، ويتم تضمين النواب وأعضاء مجلس الشيوخ في المناقشة العامة من قبل رئيس مجموعتهم ويحدد ترتيب مرور المتحدثين من قبل رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ بالتناوب بين الفرق.

[2]- Hervé Message, *op.cit.,* p. 100.

[3]- l'article 42 de la constitution française.

[4]- les «bleus» budgétaires ou projets annuels de performances (PAP)présentent pour chaque mission les crédits de chacun de ses programmes ‹en précisant pour chaque action les objectifs et les indicateurs de performances qui leur sont associés. Annexés au projet de loi de règlement, les rapports annuels de performances (RAP) permettent de comparer la prévision avec l'exécution de la dépense et les résultats constatés au regard des objectifs poursuivis.

بيد أنه، أثناء الانتهاء من دراسة مواد الجزء الأول من مشروع قانون مالية السنة أو القانون المالي المعدل، وقبل الانتقال إلى دراسة الجزء الثاني من المشروع، يمكن فتح مناقشة أو مداولة ثانية حول الجزء الأول من المشروع جزئيا أو كليا[1].

أما بالنسبة لمواد الجزء الثاني من مشروع قانون مالية السنة، فتتناول الاعتمادات الوزارية التي يجب على كل وزير تقديم اعتماداته لدراستها ومناقشتها، إذ يجب أن يكون حاضرا في المجلس لشرح إدارته ومناقشة مضمون ميزانيته مع البرلمانيين[2]؛ فمناقشة الجزء الثاني من المشروع لا تتطلب وقتا طويلا، حيث تحدد المادة 120 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية مجموعة من الطرق لتيسير مناقشة الجزء الثاني من المشروع، من طرف مؤتمر الرؤساء الذي يحدد على وجه الخصوص توزيع وقت التحدث المخصص للمجموعات والفرق البرلمانية الذين ينتمون إليها[3].

فمن الناحية العملية، عدل القانون التنظيمي للمالية إلى حد كبير طرق مناقشة الجزء الثاني من مشروع قانون المالية، لأنها تنطوي على الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج[4]، حيث أصبح من الآن فصاعدا ومن المناسب التركيز في كل برنامج على الأهداف الموضوعة للسنة المقبلة، والطريقة التي تم من خلالها تحقيقها من قبل الحكومة، وبالمثل يتم تقييم أهمية وموثوقية المؤشرات التي تعبر عن هذه المؤشرات وقياسها في هذه المناسبة.

3- قواعد تقديم التعديلات على قانون مالية السنة

بالنسبة للمرحلة الأخيرة المتعلقة بتقديم التعديلات، فبمجرد عرض مشروع قانون مالية السنة على الجلسة العامة بكلا المجلسين، يحق لكل من الحكومة من خلال وزير المالية المكلف من

---

[1]- الفقرة الثانية من المادة 119 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية.

[2] - François Chouvel, *op.cit.,* p. 97.

[3]- للمزيد من المعلومات حول كيفية تنظيم وتأطير حق ووقت التحدث بالنسبة للفرق والمجموعات البرلمانية في التجربة الفرنسية يراجع في ذلك المرجع التالي:

- François Éric Godefroy , **Le temps et la procédure législative, étude des insuffisances de la révision constitutionnelle de 23 juillet 2008**, Thèses de doctorat en droit public, Université de Rennes 1, École doctorale de droit et science politique, Année Universitaire 2018, p. 71.

[4]- يتمثل إصلاح الميزانية العامة في الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج، وهذا الأخير ينبني على مجموعة من الأسس النظرية تشكل مرتكزات أساسية لتكريس المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، وتتمثل تلك المرتكزات في شمولية الاعتماد والتعاقد والشراكة وتدقيق النجاعة وتقييم الأداء وتتبع المؤشرات.

قبلها بتقديم نص المشروع، وكل عضو من أعضاء المجلس، أن يقدما تعديلات حول هذا المشروع، تطبيقا لأحكام المادة 44 من دستور 23 يوليوز 2008[1].

بيد أنه، تبدأ مسطرة تقديم التعديلات بكلمة رئيس الجلسة الذي يقوم بتلاوة مواد مشروع قانون مالية السنة بترتيب أرقامهم، وتتناول المناقشة على كل مادة على حدة وكل التعديلات ذات الصلة بها، ثم يعطى حق التكلم لمقدم التعديل في حدود دقيقتين، ثم لمقرر لجنة المالية الذي يقوم بطلب رأي الوزير المعني؛ وأخيرا تعطى الكلمة للمتحدث المعارض ضد التعديل، ثم تقوم الحكومة بتقديم رأيها بشأن التعديل المطروح (رأي مؤيد، رأي معارض)، ويتحدد أجل تقديم التعديلات على نص المشروع قيد المناقشة في موعد أقصاه يوم العمل الثالث الذي يسبق التاريخ الذي تبدأ فيه مناقشة النص مع الساعة الخامسة مساءا[2].

وتبعاً لذلك، فإن مسطرة تقديم التعديلات أمام الجلسة العامة هي مسطرة استدراكية، تلجأ إليها الحكومة في حالة رفض تعديلاتها أمام لجنة المالية، أو في حالة رغبتها في تقديم تعديلات إضافية على سبيل الاستدراك، كما يلجأ الأعضاء البرلمانيون إليها كذلك في حالة رفض تعديلاتهم داخل اللجنة المالية؛ مما يجعلهم يضيفون تعديلات جديدة شريطة عدم اعتراض الحكومة عليها[3]. وتتخذ التعديلات عدة مظاهر مختلفة، فقد تتم عن طريق اقتراح مواد إضافية للنص؛ أو تغيير مقتضيات في بعض مواده أو تتميم هاته المقتضيات أو نسخها. كما تراعى عند مناقشة واقتراح التعديلات، الأصول الدستورية والتنظيمية في الميدان المالي وخاصة ما تقرره المادة 40 من دستور 1958 المعدل والمتمم بالتعديل الدستوري ل23 يوليو 2008 التي تنص على ما يلي: " لا تقبل الاقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان إن ترتب عن هذه الموافقة إما تخفيض في الموارد العامة أو إحداث عبء أو مضاعفة في النفقات العامة"، وهذا ما يصطلح عليه بعدم قبول التعديل المالي، حيث إن دراسة القبول المالي للتعديلات وفقا للفقرة الخامسة من المادة 89 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية، يتعلق

[1]- الفقرة الأولى من المادة 44 من التعديل الدستوري ل 23 يوليو 2008.

[2] -Benoit Jean Antoine, ***Les normes constitutionnelles financières en droit français de 1789 à nos jours***, imprimer Corlet, Éditions Lextenso LGDJ, Paris, 2010, p. 241.

[3]- خولت المادة 44 من الدستور في فقرتها الثانية للحكومة بعد بدء المناقشة الحق في الاعتراض على دراسة أي تعديل لم يسبق عرضه على لجنة من اللجان.

باحترام تعديل المقتضيات التنظيمية، وعلى الأخص، تلك المتعلقة بتحديد محتويات وتقديم قوانين المالية[1].

وفي هذا الصدد يعتبر بشكل منهجي إجراء التعديلات أجنبيا على المجال الحصري أو المشترك لهذه القوانين المالية، وتسمى هذه بالفرسان المالية أو الميزانية[2]. بالإضافة إلى أن مقتضيات المادة 40 من الدستور لا تنطبق إلا على مبادرات البرلمانين، ومن ثم فإن الهدف من هذه المادة هو تجنب الديماغوجية[3] والسلوك غير المسؤول للبرلمانيين من خلال وضع أحكام تقيد حقهم في المبادرة في المادة المالية[4].

الفقرة الثانية: قواعد التصويت على قانون مالية السنة

إن التصويت أو الاقتراع هو الذي يختم المناقشة البرلمانية، معبرا عن قرار المجلس سواء مجال التشريع أو مراقبة البرلمان للحكومة أو بشأن التعيينات، إذ يعتبر هذا الإجراء آخر الإجراءات البرلمانية، والتي على ضوئها تصدر القرارات سواء بالقبول أو الرفض[5]. ويعد التصويت على مشروع قانون مالية السنة أحد المهام الأساسية للبرلمان الفرنسي؛ فهذا القانون يتم فحصه بكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، وذلك بهدف اعتماد نص مماثل من قبل مجلسي البرلمان. ثم إن لنظام التصويت ما يبرره عمليا، لأنه يسمح للممثلين المنتخبين الذين غابوا سياسيا، بالتصويت وفقا للبرنامج السياسي الذي انتخبوا على أساسه[6].

---

[1]- Gilles Carrez, **La recevabilité financière des initiatives parlementaires**, Rapport d'information n° 4546 fait par la commission des finances, de économie général et du contrôle budgétaire, à l'Assemblée Nationale, le 22 février 2017, p. 17.

[2]- لمزيد من التفصيل حول مسألة الفرسان المالية يراجع في هذا الإطار:

- Benoit Jean Antoine, *op.cit.,* p. 230.
- Joël Mekhantar, *op.cit.,* p. 92.

[3]- الديماغوجية هي استراتيجية لإقناع الآخرين بالاستناد إلى مخاوفهم وأفكارهم المسبقة، ويشير هذا المصطلح إلى استراتيجية سياسية للحصول على السلطة وكسب القوة السياسية من خلال مناشدة التحيزات الشعبية بالاعتماد على مخاوف وتوقعات الجمهور المسبقة، عادة عن طريق الخطابات والدعاية الحماسية باستخدام المواضيع القومية والشعبية ومحاولة استثارة عواطف الجماهير، فهي تدل على مجموعة الأساليب والخطابات والمناورات والحيل السياسية التي يلجأ إليها السياسيون في مواسم الانتخابات لإغراء الشعب أو الجماهير بوعود كاذبة أو خداعه، وذلك ظاهرياً من أجل مصلحة الشعب، وعملياً من أجل الوصول إلى الحكم.

[4]- Cyril Laurent, **L'encadrement normatif des politiques budgétaires sous la V^{ème} République**, thèse de doctorat en droit public, Université de Reims Champagne Ardenne, École doctorale sciences de l'homme et de la société, année universitaire 2017, p. 68.

[5]- رضوان الشباكي، **السلطة التشريعية في المغرب: التكوين والاختصاص-دراسة مقارنة**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، وحدة القانون الدستوري وعلم السياسة، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط-أكدال، السنة الجامعية 2005-2006، ص 235.

[6]-Dorothée Reignier , **La discipline de vote dans les Assemblées parlementaires sous la cinquième république**, Thèse de doctorat en droit public, Université Lille 2 Nord de France, École de droit et santé, année universitaire 2011, p. 939.

وبعد الانتهاء من مناقشة وطرح التعديلات حول مشروع قانون مالية السنة، يتولى أعضاء مجلسي البرلمان مسطرة التصويت عليه. وانطلاقا من المبدأ الدستوري القاضي باعتبار التصويت حقا شخصيا يجوز تفويضه في الحالات الاستثنائية التي يحددها قانون تنظيمي[1]، فإن الأنظمة الداخلية للمجلسين تحدد مسطرة التصويت على مشروع قانون مالية السنة الذي يخضع لمسطرة خاصة ينظمها القانون التنظيمي للمالية في المواد 42 و43.

وتبعاً لذلك، تتحدد قواعد التصويت على مشروع قانون المالية في مسطرتين: المسطرة العادية والمسطرة الخاصة.

أولا: المسطرة العادية للتصويت على مشروع قانون مالية السنة

يتضمن قانون مالية السنة جزأين متميزين، ومن أجل التأكيد على الصلة بين هذين الجزأين، ينبغي الحفاظ على مبدأ وحدة الميزانية[2] الذي يجمع مشروع قانون مالية السنة في وثيقة واحدة، وقد حدد القانون التنظيمي للمالية قواعد التصويت على مشروع قانون مالية السنة في جزئيه الأول والثاني، حيث تؤكد المادة 42 من القانون التنظيمي للمالية على ضرورة التصويت على الجزء الأول من مشروع قانون مالية السنة قبل البدء في مناقشة الجزء الثاني.

بالنسبة للجزء الأول من مشروع قانون مالية السنة الذي يجب اعتماده قبل الجزء الثاني، يتم التصويت عليه مادة تلو الأخرى (عادة ما يتضمن حوالي 50 مادة) وتكون مع كل مادة مناقشة للتعديلات، ومن ثم فاعتماد هذا الجزء الأول (إيرادات الميزانية، الإذن بالاقتراض، توازن الموارد والنفقات) ضروري من الناحية القانونية لاستمرار المناقشة من خلال فحص الجزء الثاني[3]. وعلاوة على ذلك فإن المجلس الدستوري أكد في القرار رقم 79-110 الصادر في 24 دجنبر 1979 على أن عدم احترام هذا الالتزام يؤدي إلى إلغاء قانون المالية، وهذا ما فعله فيما يخص قانون مالية 1980[4]. ومن ثم فإن الجمعية الوطنية لم تحترم المقتضيات

[1]- حدد مرسوم 1066-58 الصادر بتاريخ 07 نونبر 1958، المعدل بالقانون التنظيمي ل 03 يناير 1962 حالات لتفويض حق التصويت البرلمانية وتتجلى فيما يلي: -المرض، حادثة أو حدث عائلي خطير – مهمة مؤقتة من قبل الحكومة – الخدمة العسكرية – المشاركة في أشغال جمعية دولية كمندوب عن البرلمان – خارج الوطن في حالة الدورات غير العادية – حالة القوة القاهرة المقدرة من قبل كتب المجلس.

[2]- بموجب مبدأ وحدة الميزانية تقدم الميزانية في وثيقة موحدة تبين مجموع مداخيل ونفقات الدولة تطبيقا لمبدأ الشمولية.

[3] - Gilbert Orsoni, *op.cit.,* p. 183.

[4]- Olivier Bonnefoy, **Les relations entre parlement et conseil constitutionnel : Les incidences de la question prioritaire de constitutionnalité sur l'activité normative du parlement**, thèse de doctorat en droit public, Université de Bordeaux, École doctorale de droit, année universitaire 2015, p. 203.

الواردة مرسوم 2 يناير 1959 المتعلق بقانون تنظيمي للمالية، حيث بدأ في دراسة ومناقشة الجزء الثاني من مشروع قانون مالية 1980 مخالفة في ذلك مقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية[1].

أما بالنسبة للجزء الثاني فهو يكون موضوع أساسي، يشمل النفقات والإيرادات؛ فبالنسبة للإيرادات، فتنص الفقرة الأولى من المادة 43 من القانون التنظيمي للمالية على أن التصويت على تقديرات الإيرادات يكون موضوع تصويت إجمالي فيما يخص الميزانية العامة والميزانيات الملحقة[2] والحسابات الخصوصية[3]، ويصل عدد التصويتات إلى 15 تصويت، كما يتم إجراء تصويت واحد على الميزانية العامة، وثمانية تصويتات بخصوص الميزانيات الملحقة، وستة تصويتات على كل صنف من أصناف[4] الحسابات الخصوصية للخزينة على حدة.

وبالنسبة للنفقات، وجدنا أن المادة 43 في فقرتها الأخيرة تؤكد على أن نفقات الميزانيات الملحقة يصوت عليها بحسب الميزانية الملحقة، ونفقات الحسابات الخصوصية للخزينة يصوت عليها بحسب كل صنف على حدة، وبمجرد التصويت على كل جزء من أجزاء مشروع قانون المالية على حدة، تليها مرحلة التصويت الإجمالي على المشروع برمته وتتوقف إجراءات التصويت[5].

بيد أنه، بمجرد فحص مواد مشروع قانون مالية السنة، يمكن إجراء مداولة ثانية لكل النص أو جزء منه، ويتم بناء على طلب من الحكومة أو اللجنة المختصة، ثم يضع رئيس اللجنة النص بأكمله للتصويت عليه الذي سبق إغنائه بالتعديلات السابقة المعتمدة، وهذا التصويت

---

[1]- Damien Chamussy, **« La procédure parlementaire et le conseil constitutionnel »**, *Revue les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 38, 2013, Éditions Dalloz, pp. 37-38.

- [2]بالنسبة للتصويت على الميزانيات الملحقة فيكون موضوع تصويت عن كل ميزانية ملحقة.

-[3] بالنسبة لإيرادات الحسابات الخصوصية للخزينة فهي تكون موضوع تصويت عن كل حساب خصوصي.

[4]- تشتمل الحسابات الخصوصية للخزينة في التجربة المغربية على خمس أصناف وهي الحسابات المرصدة لأمور خصوصية، حسابات الانخراط في الهيئات الدولية، حسابات التمويل، حسابات العمليات النقدية، حسابات النفقات من المخصصات؛ أما بالنسبة للتجربة الفرنسية فقد حددت المادة 19 من القانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 2001 أربع أنصاف من الحسابات الخصوصية، تتحدد في الحسابات المرصدة لأمور خصوصية والحسابات الخصوصية للتجارة، وحسابات العمليات النقدية وأخيرا الحسابات الخصوصية للمباريات المالية.

[5]- Éric Péchillon, ***Les finances publiques en 100 fiches***, 2éme Éditions Ellipses, Paris 2010, p. 132.

الأخير قد يسبق تفسيرات التصويت التي يتم تقديمها بمعدل متدخل واحد لكل فريق لمدة خمسة دقائق[1].

ولا بد من الإشارة إلى أن كل مجلس يشرع في التصويت أولا على الجزء الأول المتعلق بالمداخيل، قبل الانتقال إلى التصويت على الجزء الثاني من المشروع، وسواء تعلق الأمر بالتصويت على الجزء الأول أو الثاني من مشروع قانون المالية، فإن طرق التصويت على مشروع قانون المالية كغيره من القوانين الأخرى تتجلى فيما يلي:

- **التصويت برفع اليد:** هو إجراء التصويت العادي، حيث يتحكم رئيس الجلسة في اتجاه التصويت ويعلن النتيجة، وفي حالة الشك يقوم بالمتابعة من خلال الجلوس والوقوف، وفي حالة استمر الشك، يقرر رئيس الجلسة إجراء التصويت عن طريق الاقتراع العام العادي، بالتصويت برفع الأيدي، وهنا يظهر النواب بشكل علني موقفهم[2]؛
- **التصويت عبر الاقتراع العام العادي (التصويت الرسمي):** يخول هذا الحق لكل من رئيس الجلسة أو بناء على طلب الحكومة أو اللجنة المختصة، أو بناء على طلب رئيس فريق برلماني أو مندوبه، أو بناء على قرار من مؤتمر الرؤساء، ويتم هذا الاقتراع إلكترونيا، حيث يتم تسجيل تصويت كل عضو من خلال مكتبه بواسطة الحاسوب، وفي ختام الاقتراع يعلن رئيس الجلسة النتيجة، ويأمر بعرض هذه النتائج في ثلاثة جداول واضحة، وبعد بضع دقائق يتم نشر تحليل سياسي للاقتراع الذي يعرض بالتفصيل نتائج الاقتراع عند مدخل الغرفة؛
- **التصويت عبر الاقتراع العام على المنصة:** وهو تصويت يتم على مشروع القانون بأكمله عندما يقرر مؤتمر الرؤساء، حيث يتم إجراء تصويت إجمالي في القراءة الأولى على مشروع قانون مالية السنة، أو إذا طلبت الحكومة الموافقة على بيان السياسة العامة[3].

---

[1]- Assemblée Nationale, **La procédure législative**, *op.cit.,* p. 214.

[2]-Assemblée Nationale, **Les votes à l'Assemblée Nationale**, fiche de synthèse n° 44, 4éme Éditions, Paris, novembre 2012, p.314.

[3]-Sénat, **Les modalités de vote**, fiche de synthèse « séance plénière », site web : http://www.senat.fr /Rôle/fiche/seance-plenière.html#c623619.

فضلا عن ذلك، قد يلجأ أعضاء مجلس البرلمان إلى رفض التصويت على مشروع قانون المالية أو على جزء منه، وقد أثيرت نازلة في هذا الإطار بفرنسا في نهاية سنة 1979 بشأن القانون المالي لسنة 1980[1]، حيث كانت الجمعية الوطنية قد رفضت المادة 24 من الجزء الأول من مشروع القانون المالي والمتعلقة بتوازن الموارد والتكاليف؛ فباشرت الجمعية الوطنية الفرنسية مناقشة القسم الثاني دون أن تعتمد القسم الأول (بمعنى صوتت عليه بالرفض). وبعد أن ناقشت القسم الثاني، تم التصويت على مشروع قانون المالية في صيغته الكاملة، وأحيلت هذه المسألة على المجلس الدستوري الذي أصدر بشأنها قرار اعتبر فيه أن المسطرة التي اعتمدتها الجمعية الوطنية للتصويت على مشروع قانون المالية غير مشروعة، وبذلك نطق بعدم مطابقة قانون مالية سنة 1980 للدستور[2].

ثانيا: المسطرة الخاصة للتصويت على مشروع قانون مالية السنة

يهدف دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 إلى توسيع العقلنة البرلمانية الذي يحد بشكل كبير من سلطات البرلمان في القضايا المتعلقة بالميزانية[3]، وذلك لتجنب التجاوزات التي شهدتها الجمهوريتين الثالثة والرابعة، حيث إن مختلف التقنيات المنصوص عليها في الدستور تجبر البرلمان على الخضوع لمختلف تلك القيود الدستورية، وبما أن قانون المالية يشكل موضوعاً محورياً، فإن إقراره يمكن أن يتم في بعض الحالات وفق مساطر خاصة واستثنائية تتجلى فيما يلي:

- **مسطرة التصويت المغلق**

بالرجوع للفقرة الثالثة من المادة 44 من دستور الجمهورية الفرنسية، نجد المشرع الدستوري الفرنسي يخول للحكومة الحق في أن تطلب من المجلس المعروض عليه النص، البث بتصويت واحد على كل النص أو جزء منه، مع الاقتصار على التعديلات المقترحة أو المقبولة من طرفها، حيث يخول للحكومة الكثير من الحرية لتنفيذ هذا الإجراء[4]؛ فهي حرة في الاختيار عندما تعلن عن عزمها في استخدام هذه المسطرة، إذ يكون الأمر متروك لها لتحديد النص

[1]- Damien Chamussy, *op.cit.,* p. 37.
[2]- Olivier Bonnefoy, *op.cit.*, p. 203.
[3] - Cyril Laurent, *op.cit.,* p. 43.
[4]- Hugues Portelli, *op.cit.,* p. 72.

الذي يكون موضوع التصويت المنفرد أو المغلق سواء كان جزء من النص قيد المناقشة، أو مادة أو مجموعة من المواد، أو النص بأكمله، وتقرر التعديلات التي سيتم الاحتفاظ بها[1]. وقد استعملت الحكومة هذه الآلية في 27 نونبر 2013 بمناسبة التصويت على الجزء الأول من مشروع قانون المالية لسنة 2014 بمجلس الشيوخ.

وتبعاً لذلك، تعتبر تقنية التصويت المغلق قاعدة إجرائية يمكن أن تكون مفيدة للغاية للسلطة التنفيذية ولاسيما في مسائل الميزانية. وبالفعل فإن تنفيذ هذا الإجراء يؤدي إلى إلغاء التصويت على التعديلات والمواد التي تخضع للتصويت الواحد. لكن هذا الأمر لا يمنع مناقشة المواد والتعديلات ذات الصلة، بما في ذلك التعديلات التي لا تحتفظ بها الحكومة[2].

- **ربط التصويت بمسألة الثقة في الحكومة**

إن المسؤولية السياسية للحكومة تتجسد في المادة 49 من الدستور وهي إجراء مهم في التأثير بشكل واسع على العمل الحكومي[3]، إذ تخول هذه المادة للوزير الأول أن يربط لدى الجمعية الوطنية مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة، أو عند التصويت على مشروع قانون المالية؛ وفي هذه الحالة يعتبر القانون موافقا عليه ما لم يتم إيداع اقتراح سحب الثقة في الأربع وعشرين ساعة التالية، ويتم التصويت عليه وفق الشروط المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة 49 من الدستور[4]. تجدر الإشارة إلى أنه منذ التعديل الدستوري ل 23 يوليو 2008 أصبحت المادة 49 من الدستور تستعمل مرة واحدة في كل دورة برلمانية[5] (العادية أو الاستثنائية) وهذا يعني أن هذه

---

[1] - Assemblée Nationale, **La procédure législative**, *op.cit.,* p. 219.

[2] - *Ibid.,* p. 65.

[3]- Xavier Vandendriessche, **« Le parlement entre déclin et modernité »,** *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°99, 2001, p. 64.

[4]- تتحدد تلك الشروط فيما يلي: لا يجوز قبول اقتراح سحب الثقة إلا إذا وقعه عشر أعضاء الجمعية الوطنية على الأقل؛ لا يجري التصويت على اقتراح سحب الثقة إلا بعد مرور 48 ساعة من إيداعه؛ لا تحتسب سوى الأصوات المؤيدة لاقتراح سحب الثقة والذي لا يجوز قبوله إلا إذا أقرته الأغلبية العددية لأعضاء الجمعية الوطنية؛ لا يجوز لنائب واحد توقيع أكثر من ثلاثة اقتراحات لسحب الثقة خلال نفس الدورة العادة وأكثر من اقتراح واحد خلال نفس الدورة غير العادية.

[5]- الدورة البرلمانية هي الفترة الزمنية المحددة من كل سنة تشريعية، والتي يجتمع فيها البرلمان للتداول في جلسات عامة. ويعتبر النظام الصارم للدورات البرلمانية أحد الأسس الأربعة التي أقام عليها المشرع الدستوري الفرنسي في سنة 1958 نظام البرلمانية الجديد، أو ما عرف بعد ذلك بفلسفة العقلنة البرلمانية؛ للحد من السيادة المطلقة للبرلمان في التشريع والرقابة. ولأجل ذلك وضع البرلمان الفرنسي نظام الدورات العادية المتعددة والمحددة زمنيا لانعقاد جلساته العامة، ووضع نصابا أمام طلبات أعضاء البرلمان لعقد الدورات الاستثنائية.

المسطرة نادرا ما تستخدم وذلك لتوفر عدة قيود تؤطر هذه المسطرة، مما يصعب معه استعمال هذه الآلية من طرف البرلمان[1].

المطلب الثاني: الاعتماد البرلماني لقوانين المالية في التجربة المغربية

رأينا في التجربة الفرنسية خلال المطلب السابق أن المشرع الدستوري في إطار الإصلاح الدستوري الجديد لسنة 2008 خول للبرلمان سلطة المصادقة واعتماد قوانين المالية، وذلك ما تجسده بوضوح مضامين ومحتويات القانون التنظيمي لقانون المالية، ومن ثم سوف ندرس هنا التجربة المغربية.

لا جرم أنه بمجرد المصادقة على مشروع القانون المالي في مجلس الوزراء والمجلس الحكومي تقوم الحكومة بإحالته على البرلمان للدراسة، بحيث تخضع دراسة وإقرار مشروع قانون المالية للضوابط العامة للعمل البرلماني، وللقواعد الخاصة لمسطرة الميزانية التي يقدمها الدستور والقانون التنظيمي للمالية والأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان إضافة إلى الدلائل المرجعية[2] الصادرة عن مجلسي البرلمان، وتهدف هذه القواعد والمساطر إلى تحديد السلطة المالية للبرلمان والحكومة.

وللإحاطة بأهم النصوص المنظمة لهذه المسطرة يتبين أن الدستور الجديد، قد حمل بعض المستجدات في هذا الإطار فصلها وتوسع فيها القانون التنظيمي لقانون المالية الجديد 130.13 الذي حدد طبيعة الوثائق والمعلومات الضرورية لتعزيز المناقشة البرلمانية لقوانين المالية وإجراءات التصويت عليها، كما حدد مسطرة إيداع وتقديم مشاريع القوانين المالية وآجالها.

[1]- Pierre Avril, **« Renforcer le parlement : qu'est-ce à dire ? »**, *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°146, 2013, p. 17.

[2]- مجلس النواب، **الدليل المرجعي لبنية ووظائف مجلس النواب**، منشورات مجلس النواب، المركز البرلماني للأبحاث والدراسات، دار أبي رقراق للطباعة والنشر الرباط، الطبعة الأولى يونيو 2020، صص 117-134.

وتبعاً لذلك، تعتبر هاته المقتضيات إضافة إلى المقتضيات الدستورية حقلا مهما لتعزيز دور المؤسسة البرلمانية في تقوية الشفافية والمراقبة وضبط قوانين المالية، وذلك من خلال تقوية شرعيته التمثيلية والرقابية التي فقدها في ظل الدساتير السابقة[1].

وكما سبق لنا وأن رأينا في التجربة الفرنسية أن التدخل البرلماني في المجال الميزانياتي يستمد من نظام الجلسات المنظمة بالدستور المالي[2]، فقد برز لنا هنا بشكل جلي أهم الاختصاصات الممنوحة للبرلمان الفرنسي في إقرار واعتماد قوانين مالية للسنة، وأهم المساطر والإجراءات المعتمدة في دراسة ومناقشة قوانين مالية السنة، دون نسيان المستجدات التي جاء بها القانون التنظيمي لقانون المالية[3]، وكذا الأنظمة الداخلية لكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ لتعزيز سلطة البرلمان أثناء المصادقة على قانون مالية السنة.

وهذا الذي سيسهل علينا في منهجنا المقارن، من إبراز خاصيات التجربة المغربية في هذا المجال وقيمة أهميتها، وسنقوم بدراسة مدى فعالية التدخل البرلماني في دراسة مشروع قانون مالية السنة وتجلياته **(الفرع الأول)** وكذا المصادقة على قانون التصفية **(الفرع الثاني)**، وسنقوم بتحليل كل هذا من خلال المقاربة النقدية المتجلية في تناولنا لمساطر وإجراءات دراسة ومناقشة والتصويت على قوانين مالية السنة، وكذا قانون التصفية، ومقارنتها مع ما جاء في التجربة الفرنسية، بهدف استخلاص العبر والدروس من التجارب الرائدة في هذا المجال.

الفرع الأول: الدراسة البرلمانية لقانون مالية السنة

يعد الجهاز التشريعي هيئة ذات أهمية كبرى في مسلسل إعداد ميزانية الدولة واعتمادها وإجازتها قبل وضعها موضع التنفيذ. وقد استمد البرلمان المغربي حقه المتعلق بالترخيص

[1]- أحلام بوقديدة، **الرقابة على التدخلات الاقتصادية للأشخاص المعنوية العامة**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2015-2016، ص 90.

[2]- Abdelkbir Fikri, ***Le parlement Marocain et les finances de l'État***, Yacoub El Mansour, Casablanca, Afrique orient 1998, p. 10.

[3]- لقد حدد القانون التنظيمي لقانون المالية الفرنسي لسنة 2001 إجراءات ومساطر تقديم وإيداع مشروع قانون المالية، وكذا الوثائق المرفق به.

في الميزانية العامة للدولة من حقه التاريخي في مراقبة فرض الضرائب الذي لا يمكن فصله عن الحق في مراقبة النفقات[1].

واستناداً إلى النصوص القانونية والدستورية، يتضح كيف عمل المشرع المغربي على تحديد آليات عمل البرلمان في مجال مراقبة العمل الحكومي، وخاصة من الناحية المالية، حيث نجده قد حدد مجموعة من أنواع الرقابة التي يمارسها البرلمان بغرفتيه على النشاط المالي للحكومة، ونص على مجموعة من الآليات التي تضمن الحد الأدنى من توفير جسور التواصل بين البرلمان والحكومة سواء من خلال دراسة مشروع القانون المالي داخل اللجان أو داخل الجلسات العامة، وكذا مرحلتي التعديل والتصويت البرلماني[2].

ومن هذا المنطلق فإن دور البرلمان المغربي، لا يختلف كثيرا عن التجربة الفرنسية التي سلف وأن درسناها بالتفصيل في المطلب الأول، خصوصا في مجال المصادقة على قوانين المالية، إلا في بعض الجوانب، التي عمل المشرع المغربي منذ صدور القانون التنظيمي للمالية الجديد 130.13 على تجسيد إصلاحات جوهرية في مجال تدبير المالية العامة ببلادنا، وبناء على ما سبق فإن الدراسة البرلمانية لمشروع القانون المالي تتم عبر عدة مراحل، تتجسد المرحلة الأولى في إيداعه وتقديمه من طرف الحكومة أمام البرلمان **(الفقرة الأولى)** ثم بعدها تليها مرحلة المناقشة والتصويت **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: مسطرة إيداع وتقديم قانون مالية السنة

بعد أن تنتهي الحكومة من عملية تحضير مشروع قانون المالية تقوم بإيداعه وتقديمه لدى البرلمان للمصادقة عليه، وهذه العملية تقتضي المرور من مراحل أربعة: الإيداع والمناقشة والتعديل والتصويت[3]؛ ولكل هذه المراحل آجال[4] معينة محددة في النصوص الدستورية والتنظيمية.

---

[1]- عبد الفتاح بلخال، **علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي**، مطبعة فضالة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2005، ص 287.

[2]- مصطفى معمري، **الرقابة المالية للبرلمان المغربي**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، السنة الجامعية 2006-2007، ص 17.

[3]- الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، **دليل القواعد المتعلقة بالمسطرة التشريعية**، سلسلة دلائل العمل البرلماني، الطبعة الثانية 2015، ص 55.

[4]- يقصد بالآجال: المدة الزمنية المحددة للقيام بإجراء أو اتخاذ قرار معين، ويمكن أن تكون هذه الآجال حسب منطوق السياق الذي وردت فيه محددة بالأيام أو مفتوحة، وقد ورد هذا المصطلح في أحكام دستور 2011، ولا سيما في الفصول 79 و86 و98، كما وردت في النظام الداخلي لمجلس

فطبقا لمقتضيات الفصل 75 من الدستور الجديد أصبح يتوجب على الحكومة إيداع[1] مشروع القانون المالي بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب قصد مناقشته والتصويت عليه.

وتفعيلا لهذا المقتضى الدستوري، تنص المادة 48 من القانون التنظيمي لقانون المالية على ضرورة إيداع مشروع قانون مالية السنة بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب في 20 أكتوبر من السنة المالية الجارية على أبعد تقدير، وهو المشروع الذي ترفقه الحكومة بمجموعة من الوثائق والتقارير حول الوضعية الاقتصادية والاجتماعية والنوع الاجتماعي، وكذا حول العمليات الخاصة بالحسابات الخصوصية للخزينة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة والمؤسسات العمومية وغيرها[2].

وتبعاً لذلك، تعتبر مسطرة تقديم نص مشروع قانون مالية السنة لدى مكاتب غرفتي البرلمان، مرحلة مهمة لتجسيد حق البرلمانيين في مراقبة العمل الحكومي، وهذه المرحلة عرفت عدة مستجدات بموجب الإصلاح الجديد للقانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 الذي خول لمجلس النواب الأولوية في دراسة مشاريع القوانين المالية **(أولا)** ولكن رغم تلك الأولوية الممنوحة لمجلس النواب، فإن الحكومة غالبا ما تتأخر في تقديم المشروع على الغرفتين، وذلك لأسباب عديدة، وهنا وجدنا أن المشرع لا يوقع جزاءات صارمة على الحكومة لتأخرها في تقديم النص في الأجل القانوني **(ثانيا).**

أولا: مستجد أسبقية تقديم المشروع بمجلس النواب

تقدم الدساتير المغربية في هندستها لموقع البرلمان بمجلسيه معادلة دستورية يختل فيها التوازن بشكل واضح لصالح مجلس النواب على حساب مجلس المستشارين بالشكل الذي يظهر الأول (مجلس النواب) بصلاحيات تزيد عن (مجلس المستشارين) وتجعله في مكانة تفضيلية تعطيه الأسبقية والكلمة النهائية في العديد من الأمور[3].

النواب مجموعة من النصوص المتضمنة للآجال. يراجع في ذلك: -مجلس النواب، **معجم مصطلحات العمل البرلماني**، المركز البرلماني للأبحاث والدراسات، دار أبي رقراق للطباعة والنشر الرباط، الطبعة 2020، ص 9.

[1]- كان الفصل 52 من دستور 1996، والمادة 33 من القانون التنظيمي رقم 7.98 ينصان على أن يودع مشروع قانون مالية السنة بمكتب أحد مجلسي البرلمان دون تكريس لأسبقية مجلس على آخر.

[2]- Chambre de Représentants, ***guide sur les procédures d'examen et de vote des lois de finances***, *op.cit.*, p. 14.

[3]- عبد الغني أمريدة، **التأويل الدستوري في النظام السياسي المغربي: حالة القاضي الدستوري**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2013-2014، ص 232.

ومن ثم، يعد إيداع مشاريع القوانين المالية بالأسبقية[1] لدى مجلس النواب من المقتضيات الجديدة التي جاء بها دستور فاتح يوليو 2011 الذي أقر حق أسبقية مجلس النواب في دراسة مشاريع قوانين المالية، وهذا يعد سابقة في تاريخ النظام الدستوري بالمغرب، حيث لم يكن منصوص عليه في الدساتير المغربية المتعاقبة؛ ذلك أن الحكومة كان لها مطلق الحرية في إيداع مشروع قانون المالية في أية غرفة شاءت. لكن الممارسة كرست إيداع الحكومة لمشروع قانون المالية أولا لدى مجلس النواب، على الرغم من أنه لم يكن هناك أي مقتضى قانوني يلزمها بذلك[2]. فإذا كان هذا التوجه سليما من الناحية القانونية، فإنه يحمل في ثناياه حمولة سياسية تهدف من ورائها الحكومة إضفاء طابع العلوية على المجلس الأدنى[3].

ومما لا شك فيه أن المشرع الدستوري المغربي نجده يكرس أسبقية مجلس النواب على مجلس المستشارين سيرا على نهج خطى المشرع الفرنسي الذي كان سباقا في تكريس هذا الامتياز، إذ يتضح ذلك بجلاء من خلال ما تؤكده المادة 39 من الدستور الفرنسي، حيث تنص على أن تعرض مشاريع قوانين المالية في المقام الأول على الجمعية الوطنية قبل عرضها على مجلس الشيوخ، وهذا التقليد في أولوية غرفة على أخرى كان سائدا في القديم وقد أكدته دساتير الجمهورية الثالثة والخامسة[4].

وفي هذا الإطار، وجدنا أن المجلس الدستوري الفرنسي يصرح في العديد من قراراته على ضرورة احترام هذه القاعدة-أسبقية الجمعية الوطنية-من طرف الحكومة أثناء تقديمها لمشاريع قوانين المالية بغرفتي البرلمان، ومن بين تلك القرارات نجد قرار المجلس الدستوري رقم 93-320 الصادر في 21 يونيو 1993 والقرار رقم 2002-464 الصادر في 27 دجنبر 2002، والقرار رقم 2006-544 الصادر في 14 دجنبر 2006[5].

وتتضح أيضا ملامح أسبقية الجمعية الوطنية على مجلس الشيوخ في النظام الدستوري الفرنسي من خلال نص المادة 39 من القانون التنظيمي للمالية لسنة 2001 التي تؤكد على

---

[1]- نصت الصيغة القديمة من القانون التنظيمي للمالية السابق رقم 7-98 على إيداع مشروع القانون المالي لدى مكتب أحد مجلسي البرلمان.

[2]- نصر الدين اليزيدي، **مكانة مجلس المستشارين في النظام الدستوري المغربي دراسة في ظل مستجدات دستور 2011**، سلسلة أعمال جامعية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى 2014، ص 69.

[3]- جواد النوحي، مرجع سابق، ص 162.

[4]- François Chouvel, *op.cit.,* p. 85.

[5]- Damien Chamussy, *op.cit.,* p. 49.

وجوب إيداع مشروع قانون مالية السنة بمكتب الجمعية الوطنية أولا لدراسته والبث فيه، وتوزيعه خمسة أيام على الأقل قبل بداية مناقشته من طرف الجمعية الوطنية عند القراءة الأولى[1]؛ إضافة إلى مجموعة من الوثائق المالية التي يجب أيضا إرفاقها بمشروع قانون مالية السنة بنفس الكيفية والطريقة نصت عليها المادتين 50[2] و51[3] من القانون التنظيمي للمالية.

وبالرجوع إلى التجربة المغربية، يتبين لنا أثناء إيداع القانون المالي بمكتب مجلس النواب أنه يتم تحديد تاريخ الجلسة العمومية المشتركة لمجلس النواب أو المجلسين مجتمعين، يعقدها مجلسا البرلمان برئاسة رئيس مجلس النواب، وتتم الدعوة إلى هذه الجلسة المشتركة من خلال بلاغ مشترك صادر عن رئيسي المجلسين[4]. وتخصص هذه الجلسة لتقديم الحكومة لمشروع القانون المالي من طرف الوزير المكلف بالمالية في خطاب يعرض[5] فيه أهم مستجدات المشروع في جانب الموارد والتكاليف، والإجراءات الضريبية والجمركية الجديدة؛ بالإضافة إلى الأولويات الاقتصادية والاجتماعية للحكومة خلال السنة المالية، مع بيان أهم البرامج المقرر إنجازها، ويمكن هذا الخطاب من وضع مشروع القانون المالي في السياق الاقتصادي العام الدولي والوطني. كما يشكل العرض كذلك مناسبة للتذكير بتطور تنفيذ الميزانية الساري بها العمل، ولا يتبع هذا العرض أي نقاش بل يتم إحالة المشروع على اللجان للدراسة[6].

---

[1]- la deuxième alinéa de l'article 39 du LOLF: **«Toutefois, chaque annexe générale destinée à l'information et au contrôle du parlement est déposée sur le bureau des assemblées et distribuée au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée Nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte»**.

[2]-l'article 50 de la LOLF modifié par loi n'2005-779: **«Est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation… Sont joints à cette annexe les rapports sur les comptes de la nation qui comportent une présentation des comptes des années précédentes»**

[3]- l'article 51 de LOLF modifié par loi n'2005-779.

[4]- الفقرة الرابعة من الفصل 68 من الدستور، والمادة 156 من النظام الداخلي لمجلس النواب، والمادة 214 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

[5]- حسب مقتضيات المادة 47 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، يتضمن العرض الذي يقدمه وزير المالية على تطور الوضعية الاقتصادية الوطنية، وتقدم تنفيذ قانون مالية السنة للسنة الجارية إلى غاية 30 يونيو من نفس السنة، والمعطيات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية والمالية، وكذا البرمجة الميزانياتية الإجمالية لثلاث سنوات.

[6]- رشيد المساوي، **المالية العامة**، مطبعة سبارطيل ـ طنجة، الطبعة الأولى 2013، ص ص 135-136.

جدول 1: تاريخ إيداع مشروع قانون المالية خلال الولاية التشريعية التاسعة[1] بمجلس النواب:

قوانين المالية	2011	2012	2013	2014	2015	2016
تاريخ إيداعها بمكتب مجلس النواب	20 أكتوبر 2010	15 مارس 2012	24 أكتوبر 2012	21 أكتوبر 2013	20 أكتوبر 2014	19 أكتوبر 2015

تركيب شخصي

يتضح من خلال هذا الجدول أن الحكومة دأبت على إيداع مشاريع قوانين المالية بمجلس النواب بشكل متأخر نسبيا، أي أن هذا التأخير غير مؤثر باستثناء قانون مالية 2012 الذي قامت الحكومة بإيداعه في 15 مارس 2012، وهنا يتبين بجلاء أن الحكومة تأخرت في تقديم المشروع خمسة أشهر قبل حلول موعده القانوني، أما بالنسبة لمشاريع قوانين المالية للسنوات الأخرى المتتالية فقد عرفت فيها نسبة التأخير ما بين يوم وأربع أيام كما هو الشأن بالنسبة لقانون مالية 2013 و2014. وتجدر الإشارة إلى أنه قمنا بذكر قوانين المالية ما بعد سنة 2016 في المحور الموالي المتعلق بجزاءات الإيداع المتأخر لمشروع قانون المالية، ومقارنتها بقوانين المالية لسنوات 2003 و 2004 و 2005.

ولتسيير دراسة القانون المالي فإن الحكومة أصبحت ملزمة بإرفاق مشروع القانون المالي بثلاثة عشر تقريرا ومذكرة[2]، حتى يتأتى لأعضاء البرلمان القيام بدراسة جيدة للمشروع المزمع مناقشته، وتتجلى هذه الوثائق فيما يلي:

1 ـ مذكرة تقديم لمشروع قانون المالية، تتضمن معطيات حول استثمارات الميزانية العامة وحول الآثار المالية والاقتصادية المقتضيات الضريبية والجمركية المقترحة[3]؛

---

[1]- للمزيد من المعلومات حول حصيلة العمل التشريعي خلال الولاية التشريعية التاسعة يراجع في دلك: يوسف بن هيبة، **المبادرة التشريعية بين الحكومة ومجلس النواب المغربي: حالة المعارضة البرلمانية خلال الولاية التشريعية العاشرة (2011_2016)**، مجلة قراءات علمية في الأبحاث والدراسات القانونية والإدارية، فبراير 2021، صص 63-70.

[2]- المادة 48 من القانون التنظيمي للمالية 130.13.

[3]- توضح تلك المذكرة الأولويات الكبرى للمشروع والتي تصاغ تنفيذا للتوجهات الملكية والبرنامج الحكومي المقدم أمام البرلمان. وتقدم أيضا المعطيات المرقمة حسب كل مكون من مكونات ميزانية الدولة وبرامج عمل القطاعات الوزارية والمؤسسات والأحكام الجبائية وإجراءات أخرى تقترح في إطار مشروع قانون المالية.

2 ـ التقرير الاقتصادي والمالي[1]؛

3 ـ تقرير حول مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة[2]؛

4 ـ تقرير حول المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية[3]؛

5 ـ تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة[4]؛

6 ـ تقرير حول النفقات الجبائية[5]؛

7 ـ تقرير حول الدين العمومي؛

8 ـ تقرير حول الميزانية القائمة على النتائج من منظور النوع[6]؛

9 ـ تقرير حول الموارد البشرية[7]؛

10 ـ تقرير حول المقاصة[8]؛

11 ـ مذكرة حول النفقات المتعلقة بالتكاليف المشتركة[9]؛

12 ـ تقرير حول العقار العمومي المعبأ للاستثمار[10]؛

13 ـ مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار[11].

علاوة على ذلك، يمكن أن يرفق مشروع قانون مالية السنة بتقرير حول الحسابات المجمعة للقطاع العمومي، كما تقدم للجان البرلمانية المعنية ـ قصد الإخبار ورفقة مشاريع ميزانيات

---

[1]- يقدم التقرير الاقتصادي والمالي في جزئه الأول تحليلا للاقتصاد العالمي والفرص التي يتيحها والتحديات التي يطرحها بالنسبة للاقتصاد المغربي، فيما يقدم جزئه الثاني أداء الاقتصاد الوطني وقيم الجزء الثالث توجهات المالية العمومية.

[2]- يقدم هذا التقرير عدد مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وتوزيعها حسب القطاعات، ويتضمن تحليلا لتطور مواردها ونفقاتها وأهم إنجازاتها وحقول تدخلها برسم السنة التي يغطيها مشروع قانون المالية والسنة الموالية.

[3]- يعرض هذا التقرير لتركيبة المحفظة العمومية ودراسة الأداءات الاقتصادية والمالية المنجزة والمتوقعة من طرف المؤسسات والمقاولات العمومية ويعرض الدور الذي تضطلع به المؤسسات والمقاولات العمومية في دينامية التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، والجهود المبذولة لأجل تحسين حكامة ونجاعة عمل المؤسسات والمقاولات العمومية.

[4]- يتطرق إلى تطور عدد الحسابات الخصوصية للخزينة ويعرض لتطور الحصيلة المالية والمحاسبية للحسابات المرصدة لأمور خصوصية وحصيلة العمليات المنجزة في إطار حسابات التمويل...الخ.

[5]- يقدم عرضا شاملا متعدد الأبعاد – حسب نوع الضريبة، القطاعات، التوجه الاقتصادي والاجتماعي والثقافي...) للاستثناءات الضريبية التي تهدف إلى تخفيف العبء الضريبي على فئة معينة من الملزمين...الخ

[6]- يبين هذا التقرير الجهود المبذولة لإثراء الترسانة القانونية والتشريعية والتنظيمية والمؤسساتية المرتبطة بحماية حقوق الإنسان...الخ

[7]- يقدم على الخصوص تطور أعداد موظفي الدولة وكذا نفقات الموظفين، ويقدم أيضا تحليلا لكتلة الأجور وأهم مكوناتها وآثارها على التوازنات الاقتصادية والمالية.

[8]- يقدم على الخصوص تطور تكاليف المقاصة وتوزيع الدعم وتوقعات وضعية المقاصة برسم السنة التي يغطيها قانون المالية.

[9]- تقدم بشكل مفصل النفقات المتضمنة في فصول التكاليف المشتركة المفتوحة برسم التسيير والاستثمار، وتعرض هذه الفصول مجموع نفقات الميزانية العامة التي لا يمكن خصمها من ميزانيات القطاعات الوزارية أو المؤسسات.

[10]- يبين هذا التقرير الجهود المبذولة في مجال تعبئة العقار العمومي من أجل النهوض بالاستثمار وإنجاز التجهيزات العمومية.

[11]- تقدم هذه المذكرة المجهود الجهوي الذي يبذله مختلف الفاعلين (الدولة، الجماعات الترابية، المؤسسات والمقاولات العمومية) في مجال الاستثمار.

القطاعات الوزارية أو المؤسسات- البرمجة متعددة السنوات لهذه القطاعات الوزارية، وكذا للمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية الخاضعة لوصايتها والمستفيدة من موارد مرصدة أو إعانات من الدولة[1].

وتأسيسا على ذلك، فإن إلزام الحكومة بتقديم هذه الوثائق والتقارير، لمن شأنه أن يسهم في تدبير جيد للمالية العامة وتطوير الأداء التشريعي والعمل البرلماني، إضافة إلى تكريس توجهات جديدة في قراءة الميزانية، واستهداف أكثر لمطلبي الشفافية والمصداقية[2].

وما من شك في أن ذلك سيجعل الحكومة تعمل عند تقديمها لمشروع مشروع قانون مالية السنة على عرض توقعاتها لصرف النفقات، واستخلاص الموارد مع إبراز توضيحات عن كيفية مساهمة مقترحاتها في تحقيق أهدافها والتي تشكل أهم المعلومات التي يحتاج إليها ممثلو الأمة لدراسة وتمحيص ومقارنة مضمون المقترحات مع الأهداف المعلنة والاحتياجات الملحة للمواطنين لقياس مدى شفافية خطاب وأهداف الحكومة[3].

ومن ثم أيضا، يحق لممثلي الأمة أن يطالبوا مختلف الوزراء بمناسبة دراسة الميزانية بتمكينهم من المعطيات والوثائق الأخرى التي يرونها ضرورية، بل ويمكن التماس مساعدة المجلس الأعلى للحسابات. ولا شك أن هناك مجالات أخرى يجب أن تشملها مثل هذه التقارير والوثائق لتحسين شروط دراسة البرلمان للقوانين المالية وتيسير سبل مراقبة التدبير المالي وتقييم السياسات العمومية.

بالإضافة إلى كل تلك الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية في مجمله، فإن النظامين الداخليين لمجلس النواب والمستشارين ألزما كل وزير وضع ملف حول القطاع الذي يسيره، يتضمن الوثائق المتعلقة بمشروع الميزانية الفرعية للقطاع المكلف به والوثائق والبيانات الموضحة لمقتضيات الميزانية وبنودها[4]. كذلك عليه أن يقدم أيضا الوثائق الأخرى التي

---

[1]- الفقرة الخامسة من المادة 48 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13.

[2]- محمد الشطون، **" إشكالية تقوية الرقابة البرلمانية"**، مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية، العدد 25، السنة 2015، ص 39.

[3]- جميلة دليمي، **" إصلاح القانون التنظيمي للمالية مدخل لترسيخ الحكامة الجيدة"**، مجلة الحقوق، العدد 6، السنة 2013، ص ص 121-123.

[4]- جواد النوحي، مرجع سابق، ص 166.

يطالب بها النواب في شأن بند أو مقتضى في الميزانية الفرعية، وتودع مذكرة التقديم لمشروع الميزانية لدى رئاسة اللجنة خمسة أيام قبل انعقاد اجتماع اللجنة.

يتبين من هاته المقتضيات، أن مجلس النواب أصبح يحظى بالأسبقية في التداول في مشاريع قوانين المالية، خلافا لمقتضيات الدساتير السابقة، خصوصا الفصل 58 من دستور 1996 التي كانت تساوي في هذه الحالة بين المجلسين، وهنا فقد تم القطع مع المناقشة المتعددة للمجلسين معا، وأصبح الحسم النهائي في إقرار مشاريع قوانين المالية والناجمة عن فشل المسطرة التوافقية بين المجلسين يرجع لمجلس النواب، كما تم ترجيح كفة اللجان المعينة داخل هذا المجلس مقارنة مع تلك المنتمية إلى مجلس المستشارين[1].

ثانيا: جزاءات الإيداع المتأخر لقانون مالية السنة

إن النص على ضرورة إيداع مشروع القانون المالي لدى مكتب مجلس النواب بالأسبقية في الآجال القانونية، يختلف وواقع الوضع المتأخر؛ فتماطل الحكومة أفرز ممارسة عكسية تتجلى في تأخير إيداع مشروع قانون المالية لدى البرلمان، حتى إنه ليتخيل لدى المتتبع لتواريخ إيداع مشرع قانون المالية أنه أمام عرف دستوري يجبر على هذا التأخير[2].

ونفهم جليا أن الوضع المتأخر لمشروع قانون مالية السنة ليس مسألة رسمية، إذ يؤدي إلى اضطراب في تقويم جدولة الميزانية وتقييد العمل البرلماني[3]، حيث إن الآجال القانونية لإيداع مشروع قانون المالية لا يتم احترامها؛ فأغلب مشاريع قوانين المالية يتم إيداعها خارج الآجال القانونية. ويتضح لنا من خلال الاطلاع على مقتضيات القانون التنظيمي المالية غياب قيود قانونية تفرض على الحكومة الالتزام بالآجال المحددة، كما هو متبع في حالة عدم التصويت على المشروع قبل نهاية السنة المالية، حيث يخول للحكومة أن تفتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية والقيام بالمهام المنوطة بها[4]

[1]- أحمد حضراني، **الأنظمة الدستورية المقارنة: مقارنة للتجارب الدولية والمغرب**، مطبعة وراقة سجلماسة -الزيتون مكناس، الطبعة الثانية 2017، ص 166.

[2]- محمد سكلى، مرجع سابق، ص 86.

[3]- Abdelkbir Fikri, **le parlement marocain et les finances de l'État**, *op.cit.*, p. 15.

[4]-الفقرة الثالثة من الفصل 75 من دستور 2011، والفقرة الأولى من المادة 50 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13.

جدول 2: تواريخ إيداع مشروع قانون المالية أمام مجلسي البرلمان خلال بعض الولايات التشريعية:

مشاريع قوانين المالية	تاريخ الإيداع أمام مجلس النواب	تاريخ الإيداع أمام مجلس المستشارين	وضعيته
2003	2002\11\29	2002\12\25	تأخير ب 39 يوما
2004	2003\10\21	2003\11\20	قدم في الأجل القانوني
2005	2004\10\25	2004\11\19	قدم في الأجل القانوني
2018	2017\10\20	2017\11\20	قدم في الأجل القانوني
2019	2018\10\19	2018\11\17	قدم في الأجل القانوني
قانون المالية المعدل لسنة 2020	2020\07\08	2020\07\13	لم يقدم في الأجل القانوني بسبب انعكاسات جائحة كوفيد 19

تركيب شخصي:

يتبين من خلال معطيات هذا الجدول أن مسألة إيداع مشروع قانون المالية أمام أنظار غرفتي البرلمان، يبين عدم التزام الحكومة في كثير من الحالات بإيداع المشروع في الآجال القانونية، وهذا واضح خلال تقديم مشروع قانون مالية 2003. لكن مع ذلك عرفت هذه القوانين بعض التحسينات، حيث يلاحظ من خلال قوانين المالية لسنة 2018 و2019 أن الحكومة التزمت بتقديمها في الأجل القانوني، إلا فيما يتعلق بسنة 2020 حيث قامت الحكومة بوضع قانون مالي معدل بسبب الانعكاسات السلبية لجائحة كوفيد 19 مما جعلها تقدمه خارج الأجل القانوني.

ولا جرم أن عدم التزام الحكومة بالآجال القانونية المحددة لإيداع هذا المشروع يتعارض مع الجدية التي يتوجب أن تتوفر فيه، ويعد مسا بصلاحية الجهاز التشريعي، لأنه يتعلق بقانون يتدخل في مختلف جوانب أنشطة الدولة، ويتطلب مناقشات مستفيضة لوثيقة حساسة[1]. بالإضافة إلى أنه يشكل ثغرة قانونية طبعت الدساتير المغربية المتعاقبة، بما في ذلك دستور

[1]- Anas Bensalah Zemrani, ***les finances de l'État au Maroc, politique financière et droit budgétaire, tome 1***, l'harmattan, Paris, 1998, p. 92.

2011، وكذلك القوانين التنظيمية للمالية، وهذا ما يؤكد ضعف وجود إرادة سياسية مسؤولة في التعامل القانوني مع أموال الشعب[1].

فالإيداع المتأخر للوثيقة المالية ينعكس سلبا على عمل اللجان وخاصة لجنة المالية والتنمية الاقتصادية، مما ينعكس بالتالي على مناقشة المشروع في الجلسات العامة، أي على أهمية العمل التحضيري الذي يسمح لمجموع أعضاء البرلمان للتجاوب مع وثيقة تتميز بتعقدها. كما ينعكس التقديم المتأخر لمشروع مشروع قانون مالية السنة على أجندة أعضاء البرلمان الملقى على عاتقهم مسؤولية دراسة واقتراح تعديلات في الآجال المحددة قانونياً[2].

فضلا عن ذلك، نجد أن الإيداع المتأخر لمشروع الميزانية يخل بالسير العادي لفحص ومناقشة الوثيقة المالية، ولا شك أن لهذا التأخير انعكاسات سلبية على العمل البرلماني، حيث يشكل عامل اختلاف واضطراب ينافي الأهمية والجدية التي يفترض أن تطبع عملية دراسة أهم وثيقة تتعلق بالحياة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، هذه الانعكاسات تطال عمل اللجان البرلمانية وخاصة لجنة المالية، كما تطال عملية النقاش في الجلسة العامة[3].

ولابد من الإشارة إلى أن الدستور المالي لا ينص على وسائل وآليات لمعاقبة الحكومة على الإيداع المتأخر لمشروع مشروع قانون مالية السنة، ورأينا في المقابل أن الدستور والقانون التنظيمي للمالية يعملان على حماية الحكومة في حالة ما إذا لم يتم التصويت على المشروع من قبل البرلمان في الآجال المحددة.

ويجب التأكيد أن الحق في الاستغناء عن الترخيص البرلماني إذا كان ما يبرره في حالة ما إذا كان التأخير في التصويت راجعا إلى البرلمان، فإنه في المقابل يعد غير مقبول في الحالات التي يكون فيها التأخير راجعا إلى الحكومة، وذلك حينما تقدم هذه الأخيرة مشروع قانونها المالي بعد الأجل المحدد لها قانونا[4].

---

[1]- منار مصطفى، **"واقع الأموال العمومية بين ضعف البرلمان وهيمنة الحكومة"**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 80، مايو-يونيو 2008، ص 74.

[2]- محمد سكلى، مرجع سابق، ص 88.

[3]- نفس المرجع والصفحة.

[4]- عبد الفتاح بلخال، مرجع سابق، ص 305.

فبغياب مقتضيات جزائية في حال تأخير تقديم مشروع قانون المالية من قبل الحكومة يلزمنا استحضار التجربة الفرنسية لمعرفة الآليات التي يتم اتخاذها في حالة التأخير في وضع المشروع.

وكما رأينا سابقا في التجربة الفرنسية، فالدستور الفرنسي لسنة 2008 والقانون التنظيمي لقانون المالية ينصان على اتخاذ بعض الإجراءات في حالة تقصير الحكومة في تقديم مشروع القانون المالي في الآجال القانونية، إذ تنص المادة 47 من الدستور الفرنسي في الفقرة الرابعة على أنه إذا لم يتم إيداع قانون المالية المحدد لموارد وتكاليف السنة المالية في الوقت المناسب لكي يتم إصدار الأمر بتنفيذه قبل السنة المالية، فإن الحكومة تطلب من البرلمان عن طريق الاستعجال، الإذن بتحصيل الضرائب وتحدد بمرسوم الاعتمادات التي لها ارتباط بالمصالح التي تم التصويت عليها[1]، وهذا ما تؤكده أيضا المادة 45 من القانون التنظيمي لقانون المالية.

وبمقارنتنا للتجربتين المغربية والفرنسية، يتبين لنا هنا أن المشرع المغربي من جهة تبنى نفس المسطرة المعتمدة في الدستور الفرنسي (المادة 47 من الدستور الفرنسي) ومن جهة أخرى يتبين لنا أن المشرع المغربي قد تبنى مسطرة مختلفة لمناقشة مشاريع قوانين المالية حيث تختلف آجال دراسة مشاريع قوانين المالية بين مجلس النواب المغربي والجمعية الوطنية الفرنسية.

وتجدر الإشارة إلى أن الهدف من نص المشرع المغربي والفرنسي على وجوب تقديم مشروع قانون مالية السنة في الأجل القانوني، هو التأكد من إطلاع البرلمانيين بمضامين القانون في الوقت المناسب؛ الأمر الذي يمكنهم من اتخاذ قرار بشأن مشروع قانون المالية في الآجال الزمنية المنصوص عليها. بالإضافة إلى أن التأخير في تقديم مرفقات مشروع قانون المالية يؤدي إلى حرمان البرلمان من المعلومات التي يحق له الحصول عليها طوال الفترة الزمنية

[1]- Abdelkbir fikri, ***le parlement Marocain et les finances de l'État***, *op.cit.,* p. 15.

المتاحة لفحصها ودراستها، مما يجعل المعلومات التي فات أوانها تجعل أي خطوة حقيقية للرقابة وهمية[1].

ومن هذا المنطلق، فالمؤسسة التشريعية المغربية بغرفتيها، مدعوة لتبني وإجازة مشروع قانون المالية في مدة أقصاها ثمانية وخمسون يوما طبقا لمقتضيات المادة 49 من القانون التنظيمي لقانون المالية، عكس ما هو مقرر في التجربة الفرنسية، حيث حدد أجل اعتماد مشروع القانون المالي في سبعين يوما كما رأينا ذلك في المطلب السابق، وهو ما يشكل تقييدا لسلطة البرلمان المغربي الذي قد لا يمتلك القدرة والإمكانات اللازمة للقيام بدراسة دقيقة وشاملة لكل مضامين المشروع الحكومي[2]، كما هو الشأن بالنسبة للمشرع الدستوري الفرنسي الذي بدوره خول للبرلمان آجالا إجمالية للمصادقة على مشروع قانون مالية السنة تتحدد في أجل سبعين يوما طبقا لنص المادة 47 من الدستور الفرنسي.

ونفهم جليا من خلال استقراء مضامين المادة 49 من القانون التنظيمي لقانون المالية المغربي أن المشرع المغربي عمل على تقليص أجل ومدة مناقشة قوانين مالية السنة داخل مجلسي البرلمان، حيث حصرها في ثمانية وخمسون يوما مقارنة مع الدساتير المغربية المتعاقبة التي كانت تمنح للبرلمان أجل سبعين يوما للمصادقة على مشروع قانون المالية، وهذا الأمر نجده في التشريع الفرنسي حيث خول للبرلمان أجل سبعين يوما من أجل المصادقة على مشاريع قوانين المالية، ولمقارنة هذين الأجلين بين التجربتين، نستنتج أن المشرع الفرنسي خول للجان المالية آجال يمكن القول عليها يسيرة نسبيا وطويلة، على غرار المشرع المغربي الذي قلص وقيد بشكل كبير من تلك الآجال لكونها آجال قصيرة لا تكفي لدراسة ومناقشة مشروع القانون المالي.

ولا يجب أن ننسى، أن عملية دراسة مشروع قانون المالية تستوجب بالضرورة المرور من مرحلة إيداع وتقديم المشروع بمجلسي البرلمان، واحترام الجدولة الزمنية المحددة قانونا من

---

[1]- Michel Lascombe, Xavier Vandendrissche , **« La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques »**, *Revue Française d'Administration Publique*, n'117,2006/1, p.137, http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-1-page-131-142.htm.

[2]- الحسين الرامي، **قانون الميزانية: محاضرات على ضوء مقتضيات دستور 2011 والقانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13**، مطبعة قرطبة حي السلام أكادير، الطبعة الثالثة 2017، ص117.

طرف البرلمان والحكومة معا، وكيف نظم المشرع المغربي مرحلة المناقشة والتصويت على مشروع القانون المالي؟

الفقرة الثانية: المناقشة والتصويت البرلماني على قانون مالية السنة

تعتبر مرحلة الدراسة والتصويت على مشروع قانون مالية السنة من اللحظات الأساسية والهامة في العمل والزمن البرلماني؛ فهي فرصة سانحة لكل النواب البرلمانيين لمناقشة السياسة الاقتصادية والاجتماعية والمالية للدولة، ودراستها من خلال وضع التقييم وتحديد التوقعات، وكذا الترخيص لكل العمليات المرتبطة بمداخيل الدولة لسنة معينة. كما تعتبر هذه المحطة فرصة لمساءلة الحكومة حول السياسات المتبعة في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومقارنتها بالتزامات البرنامج الحكومي[1].

وفي هذا السياق، أكد المستشار البرلماني **عبد الإله الحلوطي** من فريق العدالة والتنمية خلال اليوم الدراسي الداخلي الذي نظمه فريق العدالة والتنمية بمجلس المستشارين بتاريخ 16 فبراير 2017 على اعتبار مرحلة دراسة قانون المالية بمثابة ورش تكويني لفائدة المستشارين، حيث يسمح لهم بالاطلاع على ما يروج في مختلف القطاعات الوزارية[2].

ومن ثم، تحدد مسطرة مناقشة البرلمان لمشروع القانون المالي والتصويت عليه بالاستناد على الدستور الذي يتضمن مجموعة من الأحكام المتعلقة باختصاصات كل من الحكومة والبرلمان في المجال المالي، كما يتضمن القانون التنظيمي للمالية، والنظامين الداخليين لكل

---

[1]- مجلس النواب، **أي نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنزيل الديمقراطي للدستور**، يوم دراسي حول النظام الداخلي لمجلس النواب، الأعمال الكاملة، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، 21 مارس 2012، ص 5.

[2]- فريق العدالة والتنمية بمجلس المستشارين، **قانون المالية لسنة 2017: مداخلات فريق العدالة والتنمية بمجلس المستشارين حول مشروع قانون المالية رقم 73.16 برسم سنة 2017، وأشغال اليوم الدراسي الداخلي حول مشروع قانون المالية لسنة 2017 المنعقد بتاريخ 16 فبراير 2017**، السنة التشريعية 2016_2017، السنة 2017، ص 89. الموقع الإلكتروني: https://pjdconseillers.com/ .

من مجلس النواب[1] ومجلس المستشارين[2] مجموعة من المقتضيات المتعلقة بمناقشة القانون المالي[3].

وتبعاً لذلك، ستتم دراسة مسطرة فحص مشروع القانون المالي من خلال إبراز المسطرة المتبعة في مناقشة المشروع داخل اللجان الدائمة والجلسة العامة **(أولا)** وتحديد إجراءات التصويت على القانون المالي وآجاله **(ثانيا).**

أولا: الدراسة التفصيلية لقانون مالية السنة داخل الأجهزة المختصة

لا جرم أن المناقشة[4] تحتل داخل المجالس النيابية مكانة هامة في النشاط التشريعي للمؤسسة التشريعية، فمسطرة مناقشة قوانين المالية هي نفسها المسطرة التي تطبق أثناء مناقشة مشاريع القوانين، حيث تتم مناقشة قوانين المالية في إطار اللجان الدائمة والجلسة العامة، وتكون بناء على جدول الأعمال المحدد سلفا من قبل مكتب كلا المجلسين، لذا فإن المكتب هو الذي يعلن عن جدول الأعمال، وهو الذي يبلغه إلى رئيس الحكومة ورؤساء الفرق واللجان، ورغم أن الدستور المغربي لم يحدد كيفية المناقشة، إلا أن الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية والقوانين التنظيمية للمالية حددت كيفية إحالة قوانين المالية وكيفية مناقشتها وتداولها، سواء في اللجان الدائمة أو داخل الجلسة العامة[5].

وبناء على ذلك، فمجرد إيداع مشروع قانون مالية السنة على أنظار البرلمان يتم دراسته بداية على مستوى اللجان، قبل عرضه للمناقشة في الجلسات العامة[6].

---

[1]- النظام الداخلي لمجلس النواب كما أقره في جلسته المنعقدة يوم الخميس فاتح غشت 2013 وجلسته المنعقدة يوم 29 أكتوبر 2013 وكما قضى به المجلس الدستوري في قراره رقم 924\2013 بتاريخ 22 غشت 2013 وقراره رقم 929\2013 بتاريخ 19 نونبر 2013، وبعد صور قرار المحكمة الدستورية رقم 17\65 بتاريخ 30 أكتوبر 2017.

[2]- النظام الداخلي لمجلس المستشارين كما أقره في جلسته المنعقدة يوم الثلاثاء 29 أكتوبر 2013 وجلسته العامة المنعقدة يوم الأربعاء 21 مايو 2014 وجلسته العامة المنعقدة يوم الثلاثاء فاتح يوليو 2014 وكما قضى به المجلس الدستوري في قراره رقم 928\13 الصادر بتاريخ 14 نونبر 2013 وقراره رقم 938\14 الصادر بتاريخ 14 يونيو 2014 وقراره 14/942 الصادر 21 يوليو 2014.

[3]- يراجع في ذلك:

- Chambre de Représentants, ***Guide sur les procédures d'examen et de vote des lois de finances***, *op.cit.,* p. 21.

[4]- تأتي مناقشة مشاريع قوانين المالية لتمكن نواب الأمة من متابعة منجزات الحكومة وبرامجها، حيث تشكل المناقشة العامة والتفصيلية داخل مختلف اللجان الدائمة فرصة للدخول في تفاصيل السياسات العمومية.

[5]- الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني: **دليل القواعد المتعلقة بالمسطرة التشريعية**، مرجع سابق، ص ص 59-63.

[6]- Abdelkbir Fikri, ***Le parlement Marocain et les finances de l'État***, *op.cit.,* p.18.

أ- المناقشة البرلمانية لقانون مالية السنة داخل اللجان

تعتبر اللجنة بنية مستقلة إلى حد ما، تتألف بشكل متناسب من مجموعة من الأعضاء، هؤلاء الأعضاء يعتبرون من صناع القرار السياسي، ويخضعون للالتزام بوسيلة وبنتيجة[1]، حيث تتمتع اللجان البرلمانية الدائمة[2] بأهمية كبرى ودور محوري داخل السلطة التشريعية، وهو ما دفع بالمشرع المغربي لأن يتعرض إليها في أكثر من فصل داخل الدستور (الفصول 62، 63، 68، 69، 80، 81)[3]. وعلى غرار الدستور، تخول الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان مكانة هامة للجان البرلمانية، وذلك للدور الهام المنوط بها، إذ وجب الإشارة إلى الفصل 80 من الدستور الذي ينص على أنه**:" تحال مشاريع ومقترحات القوانين لأجل النظر فيها على اللجان التي يستمر عملها خلال الفترات الفاصلة بين الدورات"**.

وفي نفس الاتجاه تؤكد الفقرة الرابعة من المادة 48 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13على أنه**:" يحال المشروع في الحين إلى اللجنة المكلفة بالمالية بمجلس النواب قصد دراسته"**[4].

بناء على ذلك، تتألف لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب من أربعة وأربعين (44) عضوا[5]، حيث تشارك هذه اللجان في الوظيفة التشريعية عن طريق دراسة مشاريع واقتراحات القوانين، كما تقترح التعديلات، وتوجه تقارير إلى نواب ومستشاري الأمة، قصد إعلامهم بالخطوط الرئيسة للتوازن المالي والسياسة العامة للدولة.

ثم أيضا، تعتبر اللجنة المالية من أهم اللجان البرلمانية التسعة الدائمة، التي يتكون منها مجلس النواب ومجلس المستشارين، لما لها من أهمية خاصة داخل المجالس التشريعية؛ فإليها يرجع

---

[1]- Charles Waline, ***«la prise de décision financière au sein du parlement»*,** droit systèmes, la décision financière publique, lextenso Éditions ,LGDJ Paris, 2013 , p. 95.

[2]- للمزيد من المعلومات حول التطور التاريخي للجان البرلمانية الدائمة في التجربة الفرنسية والمغربية يراجع في ذلك:

- Abderrahim Radouani, **La règlement intérieur de la Chambre des Représentants au Maroc : Approche comparée droit Franco-Marocain**, Thèse de doctorat en droit public, Université de Perpignan Via Domitia, École doctorale INREMED-ED 544 et de l'unité de recherche, Année Universitaire 2019 p. 116.

[3]- Chambre de Représentants, guide ***sur les procédures d'examen et de vote des lois de finances***, *op.cit.,* p. 27.

[4]- للمزيد من المعلومات حول كيفية مناقشة مشروع القانون المالي بالبرلمان يراجع في ذلك: مجلس النواب: **دليل مساطر دراسة قوانين المالية والتصويت عليها (الولاية التشريعية 2016-2021)**، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الطبعة الأولى 2017، ص 22.

[5]- المادة 55 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013.

اختصاص دراسة وفحص مشروع قانون مالية السنة وتعديله، من خلال إعداد التقارير اللازمة لتسهيل دراسة ومناقشة المشروع[1]، فيما تتولى باقي اللجان النيابية دراسة مشاريع الميزانيات الفرعية المرتبطة بالوزارات التي تندرج ضمن اختصاصاتها[2].

وفي سياق معرفة حصيلة عمل هذه اللجان، يتبين لنا من خلال استقراء حصيلة عمل اللجنة المالية للتنمية الاقتصادية بمجلس النواب أنها عقدت 52 اجتماعا خلال السنة التشريعية 2017-2018 من الولاية التشريعية 2016-2021، خصصت 30 اجتماع للتشريع، إذ بلغت ساعات العمل 86 ساعة و45 دقيقة، كما خصصت اللجنة 22 اجتماعا للمراقبة شملت ندوات ودراسة مواضيع ومهام استطلاعية مؤقتة وبلغت ساعات العمل 68 ساعة و50 دقيقة[3].

وفي إطار مناقشة مشروع قانون المالية للسنة المالية 2020، نجد أن النائبة **حكيمة بلقساوي** مقررة لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب تؤكد على أن اللجنة اشتغلت خلال المناقشة العامة لمشروع قانون المالية لسنة 2020، والتي انطلقت بتاريخ 21 أكتوبر 2019 وفقا للمنهجية التي تقتضيها المادة 213 من النظام الداخلي لمجلس النواب، وأنه تم لأول مرة في اشتغال لجنة المالية والتنمية الاقتصادية تطبيق مقتضيات المادة 212 من النظام الداخلي لمجلس النواب، حيث تم تمكين أعضاء اللجنة بالوثائق والمعطيات والبيانات لتعزيز وتعميق المناقشة البرلمانية المتعلقة بقانون المالية[4].

أما في إطار الفترة التي شهدت فيها المملكة المغربية تداعيات جائحة كوفيد 19 فقد عمل مجلس النواب على اتخاذ عدة تدابير وإجراءات لضمان استمرارية أداء اللجان البرلمانية لوظائفها كما هو مقرر في الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب. وفي هذا السياق، فقد قلصت لجنة المالية والتنمية الاقتصادية من اجتماعاتها خلال الفترة الممتدة من 18 مارس

---

[1]- المادة 154 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

[2]- إن وجود اللجان البرلمانية ضروري لأجل تنظيم جيد للعمل البرلماني الجاد الذي تقوم به هذه اللجان خصوصا في المجال المالي، حيث يبقى المعيار الأساسي للبحث عن مدى فعاليته.

[3]- مجلس النواب، **حصيلة أشغال مجلس النواب برسم السنة التشريعية 2017-2018، ج1: الإنتاج التشريعي ومراقبة العمل الحكومي وتقييم السياسات العمومية**، سلسلة منشورات مجلس النواب، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، 2018، ص 171.

[4]- حكيمة بل قساوي، **تقرير لجنة المالية والتنمية الاقتصادية حول دراسة مشروع قانون المالية رقم 70.19 للسنة المالية 2020**، مداولات مجلس النواب، محضر الجلسة العمومية المخصصة لتقديم تدخلات الفرق والمجموعات النيابية، عدد 186، 13 نونبر 2019، ص 3.

إلى غاية 20 يوليوز 2020، حيث بلغ عدد اجتماعاتها أربعة عشر اجتماعا[1]. لكن هذا الأمر لم يمنع اللجان النيابية الدائمة من مواصلة أشغالها التشريعية والرقابية التي عرفت وتيرة عادية رغم التقليص من عدد اجتماعاتها. وفي كلمته خلال اختتام الدورة التشريعية الثانية من السنة التشريعية 2019-2020 أشار رئيس مجلس النواب، السيد **الحبيب المالكي** إلى أن اللجان الدائمة عقدت 53 اجتماعا خصصت 31 منها لمراقبة العمل الحكومي ومساءلة الوزراء ومسؤولي المؤسسات العمومية، وحرصت على ملائمة طرق اشتغالها مع متطلبات الوقاية من وباء كوفيد 19[2]، إذ تم الاعتماد على تقنيات التكنولوجيا الحديثة لتدبير مشاركة جميع أعضاء اللجان في أشغالها عبر تقنية التناظر عن بعد Conference Visio.

ولعل أبرز اجتماع عقدته لجنة المالية والتنمية الاقتصادية خلال فترة الطوارئ الصحية الذي خصص لتقديم مشروع مرسوم بإحداث الحساب المرصد لأمور خصوصية تحت اسم الصندوق الخاص بتدبير جائحة فيروس كورونا Covid-19، والذي أحدث بتوجهات وتعليمات الملك لمواجهة تداعيات الجائحة[3].

ولابد من الإشارة إلى أن لجنة المالية والتنمية الاقتصادية هي اللجنة المختصة فقط بمناقشة مشروع قانون المالية، إذ تبتدئ المناقشة بالاستماع إلى وزير المالية الذي يقدم بيانات إضافية حول المشروع، تم يشرع في مناقشة عامة للميزانية وللسياسة الحكومية، ويحدد مكتب اللجنة مدتها على ألا تتجاوز ثلاثة أيام ويوزع فيها الوقت بالتمثيل النسبي[4].

فضلا عن ذلك، يشرع في مناقشة مفصلة للمشروع مادة مادة، تقدم بعد ذلك اقتراحات التعديل للنظر فيها في أجل لا يتعدى خمسة أيام من أيام العمل، ويحضر مقررو اللجان الدائمة عند تقديم التعديلات، ويتحتم على مقرر لجنة المالية والتنمية الاقتصادية أن يشير في تقريره إلى ملاحظاته، وتسهر اللجنة بمعية الحكومة أثناء دراسة التعديلات المقترحة على فرض احترام

---

[1]- مجلس النواب، **رصد وتحليل دور مجلس النواب خلال فترة الطوارئ الصحية**، المركز البرلماني للأبحاث والدراسات، دار أبي رقراق للطباعة والنشر الرباط، يوليو 2020، ص 65.

[2]- كلمة السيد الحبيب المالكي رئيس مجلس النواب في اختتام الدورة التشريعية الثانية من السنة التشريعية 2019-2020، منشور بالموقع الإلكتروني لمجلس النواب: www.chambredesrepresentants.ma

[3]- كلمة السيد الحبيب المالكي رئيس مجلس النواب في افتتاح أشغال الدورة الثانية من السنة التشريعية الرابعة من الولاية التشريعية العاشرة 2016-2021. انظر الموقع الإلكتروني لمجلس النواب: www.chambredesrepresentants.ma

[4]- الفقرة الأولى من المادة 157 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

القواعد الدستورية والقانونية التي تحكم تدبير هذه التعديلات حيث يفرض القانون تعليل أو تبرير التعديلات المقترحة[1].

ثم بعدها، تشرع باقي اللجان الدائمة في التحضير لدراسة مشاريع الميزانيات الفرعية للوزارات والقطاعات التي ترتبط باختصاصاتها، بموازاة أعمال لجنة المالية[2].

وفي الختام، يقدم كل وزير مشروع ميزانية القطاع الذي يسيره، كما يتوجب عليه أن يضع لدى رئاسة اللجنة خمسة أيام قبل انعقاد اجتماع اللجنة المعنية وبعدد أعضاء المجلس، ملفا يتضمن الوثائق[3] والبيانات الموضحة لمقتضيات الميزانية وبنودها المنصوص عليها في المادة 157 من هذا النظام الداخلي، ويعتبر الإعلان عن لائحة المتدخلات والمتدخلين قبل الشروع في المناقشة نهائيا[4]، ولا تقبل بشأنها أي تغييرات إلا بموافقة مكتب اللجنة، وفي هذه الحالة تحدد للمتدخلين المسجلين في لائحة إضافية مدة زمنية لا تتعدى خمس دقائق[5].

وتجدر الإشارة إلى أنه في حالة قراءة ثانية لمشروع القانون المالي من لدن لجنة المالية والتنمية الاقتصادية، تجري المناقشة والتصويت داخل اللجنة في جلسة واحدة طبقا للمادة 159 من النظام الداخلي لمجلس النواب ووفقا للأحكام التالية:

- تنحصر المناقشة في المواد التي لم يتوصل بشأنها مجلسا البرلمان إلى الاتفاق على نص واحد، ولا تقدم التعديلات إلا بشأن هذه المواد؛
- إن المواد التي يتم التصويت عليها من لدن كلا المجلسين بخصوص نص واحد، لا يمكنها أن تكون محل تعديلات يترتب عنها تغيير المقتضيات التي سبقت المصادقة عليها.

---

[1]- المادة 56 من القانون التنظيمي للمالية.

[2]- المادة 158 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

[3]- تتحدد تلك الوثائق فيما يلي:

- مشروع الميزانية الفرعية بكل تفاصيلها في مجالي التسيير والتجهيز؛
- مذكرة التقديم الكتابي لمشروع الميزانية العامة؛
- البرمجة متعددة السنوات للقطاعات الوزارية المعنية أو المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية الخاضعة لوصايتها والمستفيدة من موارد مرصدة أو إعانات من الدولة؛
- الوثائق التي يطالب بها النواب بخصوص بند أو مقتضى في الميزانية الفرعية.

[4]- إن مناقشة الميزانيات الفرعية تبين على أن الفرق البرلمانية معارضة كانت أم أغلبية، تتخذ من هذه المناقشة فرصة لتحليل السياسة الحكومية المتخذة في مختلف القطاعات، وتبيان مواقفها السياسية تجاهها، مما يبعد النقاش عن الميدان المالي الذي يعد في الأساس أصل النقاش.

[5]- الفقرة 4 و5 من المادة 157 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

ولا يجب أن ننسى، أن اللجنة المالية تقوم بفحص ودراسة مشروع قانون المالية السنوي عبر ثلاث مراحل: المرحلة الأولى يتقدم فيها الوزير المكلف بالمالية بعرض المشروع المالي أمام اللجنة[1]، حيث يبدي من خلاله أعضاء اللجنة ملاحظاتهم، والاستيضاح والاستفسار عن كل مقتضى ورد في مشروع قانون المالية، ولهم أن يطلبوا من الحكومة كل الوثائق والإحصائيات التي لها صلة ببنود هذا المشروع[2]. وهذا ما يكرسه الفصل 67 من الدستور، حيث نص على أنه: *" للوزراء أن يحضروا جلسات كلا المجلسين واجتماعات لجنهما، ويمكنهم أن يستعينوا بمندوبين يعينونهم لهذا الغرض"*.

أما في المرحلة الثانية تقوم اللجنة بفحص ومناقشة المشروع، حيث يقوم مقرر اللجنة بقراءة كل مادة مع التعليقات[3] الضرورية، وتتم إحالة المادة ذات التعقيدات المالية والاجتماعية للمناقشة ولتوضيح الوزير المعني[4]. وفي هذا الإطار نلاحظ أن قانون المالية لسنة 2018 استغرقت مناقشته ودراسته والتصويت عليه على مستوى لجنة المالية اثني عشر اجتماعا امتدت على 58 ساعة، إذ تم الاستماع خلالها إلى 50 مداخلة من جانب أعضاء المجلس بالإضافة إلى تدخلات وأجوبة الحكومة.

أما خلال المرحلة الثالثة: فيقوم أعضاء اللجنة بتقديم التعديلات والاقتراحات التي يتم التصويت عليها، وبعدها يعد مقرر اللجنة تقريرا عاما على أساس محاضر الاجتماعات[5]، بعد أن يضاف إليها الاقتراحات والتوصيات التي تعرضها باقي اللجان النيابية الأخرى. إذ يلاحظ في إطار دراسة ومناقشة مشروع قانون المالية لسنة 2017 بمجلس النواب، قبول

---

[1]- إن العرض الذي يتقدم به وزير المالية أمام لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب لا يختلف في جوهره عن العرض الذي يتقدم به الوزير أمام لجنة المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية بمجلس المستشارين، وفي هذا الإطار يقوم الوزير المالية باستعراض الخطوط العريضة للمشروع، والذي يمكن تقسيم مضامينه إلى قسمين، القسم الأول يستعرض في البداية الإطار العام لتحضير المشروع، إذ يذكر الوزير بالآجال التي يجب أن يودع فيها مشروع قانون المالية، وكذا الوثائق المرفقة بالمشروع، كما يتطرق وزير المالية للسياق الدولي الذي جاء فيه تحضير مشروع القانون المالي والإكراهات التي أثرت في وضعه، أما القسم الثاني فيحدد مضمون الميزانية، حيث يقوم الوزير المكلف بالمالية باستعراض المعطيات العامة للميزانية التي يمكن تقسيمها هي الأخرى إلى قسمين: قسم أول يتضمن البعد التنموي ويتناول الميكانيزمات الأساسية والاستراتيجية في البعد الإنمائي الذي تتوخى الحكومة من خلالها النهوض بالميادين التي ترى أنها في حاجة لذلك حسب استراتيجياتها التنموية وأولوياتها الاقتصادية. أما القسم الثاني فيحدد البعد الاجتماعي والتي تهدف إلى تحسين الأوضاع الاجتماعية بشكل عام وكل ما له طابع اجتماعي.

[2]- Chambre de Représentants, ***guide sur les procédures d'examen et de vote des lois de finances***, *op.cit.,* p. 26.

[3]- Eric Szij, *op.cit.,* p.98.

[4]- محمد سكلى، مرجع سابق، ص 94.

[5]- Abdelkbir Fikri, ***le parlement Marocain et les finances de l'État,*** *op.cit.,* p. 25.

الحكومة ما يناهز 40% من التعديلات التي تقدم بها أعضاء المجلس والبالغة 154 تعديلا، وهو ما يعزز المساهمة البرلمانية في إغناء قوانين المالية وتجويدها[1].

فضلا عن ذلك، فقد بلغ عدد التعديلات المقدمة على مشروع قانون المالية لسنة 2018 حوالي 225 تعديلا قبل منها 77 تعديل أي بنسبة 35% ورفضت الحكومة 86 تعديلا أي بنسبة 38% وتم سحب 62 تعديلا أي بنسبة 29[2]%.

وفي إطار مناقشة مشروع قانون المالية للسنة المالية 2020 فقد بلغ مجموع التعديلات التي تقدم بها أعضاء مجلس النواب 271 تعديل؛ منها 204 تعديل قدمتها فرق ومجموعات المعارضة، فيما قدمت فرق الأغلبية 67 تعديلا[3].

ومن ثم، فمن بين 271 تعديلا تم تقديمها بخصوص الجزء الأول من مشروع قانون المالية، تم سحب 65 تعديل أي أن 24% من مجموع التعديلات تم سحبها، ومن بين التعديلات المتبقية أي 206 تم قبول 74 تعديلا بنسبة 36 %من هذه التعديلات[4]. وهذا ما يعكس نجاعة هذه التعديلات وروح الحوار والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أما بالنسبة لمشروع قانون المالية للسنة المالية 2021، فقد تقدمت مكونات مجلس المسشارين ب202 تعديلا، قبلت منها 25 تعديلا جوهريا؛ منها ما يرتبط بالجوانب الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها.

وتعكس هذه المعطيات الإحصائية بصمة أعضاء مجلس النواب ومجلس المستشارين على مشروع القانون المالي، إذ تتضح تلك البصمة من خلال مدى نجاعة التعديلات التي تقدموا بها، كما يعكس روح التعاون والتكامل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

---

[1]- كلمة السيد الحبيب المالكي رئيس مجلس النواب بمناسبة افتتاح الدورة الثانية من السنة التشريعية 2016-2017.

[2]- كلمة السيد الحبيب المالكي رئيس مجلس النواب في اختتام دورة أكتوبر 2018 من الولاية التشريعية العاشرة 2016-2021.

[3]- مجلس النواب، **مناقشة مشروع قانون المالية برسم السنة المالية 2020 في مجلس النواب**، منشورات مجلس النواب، دار أبي رقراق للطباعة والنشر الرباط، الطبعة 2020، ص 10.

[4]- محمد بنشعبون، **الرد على مداخلات الفرق والمجموعة النيابية حول مشروع قانون المالية رقم 70.19**، مداولات مجلس النواب، محضر جلسة الاستماع لجواب وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة على مداخلات الفرق والمجموعة النيابية حول مشروع قانون المالية رقم 70.19، عدد 187، 14 نونبر 2019، ص 2.

فبالموازاة مع الفحص الأفقي الذي تقوم به اللجنة المالية لمقتضيات مشروع قانون المالية في كل من المجلسين، تنكب هذه اللجنة على الفحص العمودي لمختلف التوصيات والاقتراحات التي تقوم اللجان الدائمة الأخرى بتقديمها.

كما يقوم مقرر لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بدور المنسق والمحرك للنقاشات حول التوصيات والتعديلات المقدمة، حيث يتكلف بقراءة مواد مشروع قانون المالية مادة بعد مادة مع التعليق عليها[1]، ثم يطرح المشروع للنقاش ولتوضيحات الوزراء أو مندوبيهم، ليبلور بعد ذلك تقرير لجنة المالية والتنمية الاقتصادية ويرفعه إلى المجلس الذي ينتمي إليه متضمنا فيه الاقتراحات والتعديلات، كما تم التصويت عليها من قبل أعضاء اللجنة المالية، والتي تقدم بها البرلمانيون أو المستشارون الذين يهمهم الأمر إلى اللجان البرلمانية المختصة .

وبعد ذلك تبدأ عملية المناقشة في الجلسة العامة على أساس المشروع الذي أعدته لجنة المالية، حسب المادة 160 من النظام الداخلي لمجلس النواب[2].

ب- مناقشة قانون مالية السنة داخل الجلسة العامة

لا جرم أن المناقشة البرلمانية لقانون المالية تعد لحظة مهمة جدا في الحياة البرلمانية، فمناقشة الميزانية أيضا هي رقابة على أنشطة الحكومة في مجموعها. وقد خصص النظام الداخلي لمجلس النواب لهذه المرحلة عدة فصول من 160 إلى 163[3].

عمليا تفتتح المناقشة العامة لمشرع قانون المالية داخل الجلسة العامة انطلاقا من عرض تقرير لجنة المالية الذي يتكلف بقراءته رئيس المجلس، ثم يعيد مقرر اللجنة تفصيله من خلال قراءته مادة بمادة. ويتضمن هذا التقرير المناقشة العامة التي جرت داخل اللجنة ومناقشة مواد المشروع واقتراحات التعديلات ونتائج التصويت عليها وعلى مواد المشروع والجداول المرتبطة بها إضافة إلى المشروع برمته كما عدلته اللجنة[4].

---

[1]- La rédaction du commentaire d'articles c'est un exercice essentiel pour s'approprier la dimension technique du texte en discussion. Selon le temps dont on dispose, et la richesse de la documentation recueillie auprès des services ministériels ou des interlocuteurs professionnels.

[2]- Chambre de Représentants, ***guide sur les procédures d'examen et de vote des lois de finances***, *op.cit.,* p. 28.

[3]- Abdelkbir Fikri, ***le parlement Marocain et les finances de l'État,*** *op.cit.,* p .27.

[4]- فالمشروع الذي يتداول فيه المجلس ليس هو المشروع الحكومي بل المشروع المعدل من طرف لجنة المالية.

ويفتتح المناقشة العامة عادة الوزير المكلف بالمالية بخطاب حول مضامين الميزانية العامة والذي يرصد فيه الوزير الحالة الاقتصادية والمالية للبلاد والمشاكل التي تواجهها، ثم الاتجاهات العامة للسياسة المالية التي تعتزم الحكومة نهجها في المستقبل لمعالجة هذه المشاكل، ثم بعدها تعطى الكلمة للمقرر العام للجنة المالية الذي يلقي كلمة يبرز ويوضح فيها أهم التعديلات التي أدخلتها اللجنة على المشروع الحكومي والأسباب التي حملت اللجنة على إقرار هذه التعديلات[1] ، ويقوم بقراءة مواد المشروع مادة مادة بعد التعليق عليها، ثم يليه بعد ذلك رئيس لجنة المالية ومتدخلي ممثلي الفرق البرلمانية، وعلى ضوء هذا الخطاب تدور المناقشة العامة للمشروع حيث يتدخل خلالها رؤساء وممثلو الفرق النيابية والأحزاب السياسية والهيئات الأخرى الممثلة في مجلس المستشارين للتعبير عن موقفها في مختلف التدابير التي يتضمنها مشروع قانون المالية كما عدلته لجنة المالية وبيان الاعتبارات التي تدعو كل فريق إلى تأييد أو معارضة المشروع المذكور[2].

وتبدأ بعد ذلك المناقشة التفصيلية لمشروع قانون مالية السنة والتعديلات المتعلقة به مادة مادة، حيث تنصب المناقشة في البدء على الجزء الأول من المشروع المتعلق بالإيرادات، ولا يمكن مناقشة الجزء الثاني من مشروع قانون المالية إلا بعد التصويت على الجزء الأول الذي يتضمن مداخيل الدولة[3]، وهذا ما تنص عليه المادة 52 من القانون التنظيمي للمالية 130.13، وهي نفس الصياغة التي وردت كذلك في النص الفرنسي في المادة 42 من القانون التنظيمي للمالية لسنة 2001[4] الذي سبق لنا الحديث عنه في المطلب السابق المتعلق بالتجربة الفرنسية.

ونشير إلى أن هذا الإجراء يعد تصويتا أوليا فقط، الغاية منه هو الحفاظ على تدابير التوازن الاقتصادي والمالي، لأن عدم منح الأولوية في المناقشة وفي التصويت للجزء الأول يعتبر من العيوب الشكلية التي تجعل مسطرة دراسة مشروع قانون المالية معيبة وغير دستورية .

---

[1]- عسو منصور، **الوجيز في المالية العامة الجزء الأول**، دار النشر الشرقية، وجدة، 1992، ص 40.

[2]- عسو منصور، **قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة**، مرجع سابق، ص ص 132-133.

[3]- مجلس النواب، **دليل مساطر دراسة قوانين المالية والتصويت عليها**، منشورات مجلس النواب، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الطبعة الأولى 2017، ص 29.

[4]- تنص المادة 42 من القانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 2001 على أنه لا يمكن مناقشة الجزء الثاني من مشروع قانون مالية السنة أو قانون المالي المعدل أمام أي غرفة إلا بعد التصويت على الجزء الأول.

ولابد من الإشارة إلى أن مسطرة الدراسة والتصويت على الميزانية العامة في الجلسة العامة لا تختلف عن مثيلتها في لجنة المالية بكل من المجلسين، إذ ورغم أن أشغال الجلسة العامة تنطلق وتتأسس على نتائج أعمال اللجان الفرعية الدائمة وخاصة لجنة المالية، إلا أن أعضاء مجلسي البرلمان غير ملزمين بنتائج المناقشة والتصويت في اللجان، وذلك على الرغم من أن تكوين اللجان ولجنة المالية على الأخص يعكس التشكيلة السياسية للمجلسين، باعتبار قيامها على أساس التمثيلية النسبية.

ويجب التأكيد أن المناقشة داخل اللجان قد تخفي بعض المفاجئات من قبيل عدم التصويت على بعض مقترحات الحكومة أو التصويت على تعديلات تعارضها الحكومة، وذلك بسبب غياب ممثلي الأغلبية الحكومية في جلسات التصويت أو عدم انضباطهم لتوجيهات الحكومة[1].

وتأسيسا على ذلك، فمن أجل ترشيد النقاش العمومي، حرص مجلس النواب على تجميع المداخلات حسب الأقطاب والقطاعات الوزارية (القطب الاقتصادي والمالي، القطب الاجتماعي، قطب التجهيزات الأساسية، قطب القطاعات السيادية) علما بأنه يعود للفرق حق طريقة استغلال الغلاف الزمني المخصص لها وتوزيعها بين النطاقين باسمها، إذ يشارك في النقاش الوزراء المعنيون بكل من هذه القطاعات[2].

وبالرجوع إلى التجربة الفرنسية، يتضح من خلال مضمون المادة 98-1 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية لسنة 2009 أنه قبل فتح المناقشة أمام الجلسة العامة، تكون التعديلات موضوع تقييم قبلي، حيث يتم في البداية التأكد من شروط تقديم التعديلات باللجنة المختصة من طرف رئيس أو مقرر اللجنة المعنية، وثانيا بطلب من صاحب التعديل أي مقدم التعديل مع موافقة رئيس اللجنة، وهذا ما لا نجد له أي مثيل في التجربة المغربية حيث لا توجد أي مقتضيات دستورية أو تنظيمية تؤطر هذا الوضع[3].

---

[1]- رشيد المساوي، مرجع سابق، ص 143.

[2]- مجلس النواب، **دليل مساطر دراسة قوانين المالية والتصويت عليها**، مرجع سابق، ص 30.

[3]- Abderrahim Radouani, *op.cit.,* p. 128.

ثانيا: مسطرة التصويت على قانون مالية السنة

يعتبر التصويت آخر محطة في المسطرة التشريعية، بواسطتها يعبر العضو البرلماني بشكل صريح عن موقفه وإرادته من النص المعروض على البرلمان، إما بالقبول أو الرفض[1]، وهو حق شخصي لا يمكن تفويضه طبقا لأحكام الفصل 60 من الدستور. ويكون التصويت علنيا برفع اليد أو بواسطة الجهاز الالكتروني المعد لذلك، غير أن التصويت يكون سريا إذا تعلق الأمر بتعيينات شخصية، وبهذه العملية ينتهي دور المؤسسة التشريعية في إقرار قوانين المالية ليبقى دور الملك في إصدارها قصد النشر وهي عملية ضرورية إذ لا يمكن أن يصدر قانون المالية دون إجراء التصويت عليه إلا في حالات استثنائية، وهنا نجد أن القانون التنظيمي للمالية يحدد المسطرة والإجراءات التي يتم بها التصويت على قوانين المالية[2].

وتبعاً لذلك، فإن التصويت على مشروع قانون المالية يتم وفق المسطرة التي تنظمها أحكام الفصل الثاني من الباب الثالث من القانون التنظيمي لقانون للمالية، المتعلقة بطريقة التصويت على قانون المالية والتي تميز بين الطريقة المعتمدة في التصويت على الأحكام، وبين تلك المتبعة في التصويت على المداخيل، وبين مسطرة التصويت على النفقات.

وفي هذا الإطار، سوف نتطرق في البداية لتحديد آجال التصويت على مشروع قانون مالية السنة على أن نتحدث فيما بعد عن إجراءات التصويت.

أ- آجال التصويت على قانون مالية السنة

طبقا للقواعد الدستورية والتنظيمية، فإن المدة القانونية الإجمالية للتداول[3] والمصادقة على مشروع قانون مالية السنة تم تقليصها؛ فأصبحت بموجب القانون التنظيمي للمالية الجديد رقم 130.13 محددة في ثمانية وخمسون يوما، موزعة على الشكل التالي: منها ثلاثون يوما مخصصة لمجلس النواب للبث في المشروع، واثنان وعشرون يوما مخصصة لمجلس

[1]- رشيد الإدريسي، **التجربة الدستورية في بلدان المغرب العربي**، مرجع سابق، ص 440.

[2]- Said Aourrach, **la place des techniques d'audit dans le contrôle des établissements publics du secteur de l'habitat: cas des ex-ERAC,** thèse pour l'obtention du doctorat en sciences économiques, Université Sidi Mohamed Ben Abdallah, Faculté des Sciences Juridiques, Économiques et Sociales Fès, année universitaire 2009 – 2010, pp. 25 -29.

[3]- التداول هو طريقة جماعية للمناقشة تسمح بتلاقي وجهات النظر في مجلس معين قبل اتخاذ القرار، وتعتبر المداولات من بين المبادئ التي تقوم عليها الديمقراطية.

المستشارين، وستة أيام من أجل الحسم النهائي في مشروع القانون المالي من قبل مجلس النواب بعد دراسة التعديلات المصوت عليها من قبل مجلس المستشارين[1].

ومقارنة مع التجربة الفرنسية، فإن المشرع الدستوري والتنظيمي خولا للجمعية الوطنية أجل أربعين يوما للبث في مشروع القانون المالي، وهي مدة طويلة مقارنة بالآجال الممنوحة لمجلس النواب المغربي؛ عكس مجلس الشيوخ الفرنسي ومجلس المستشارين المغربي اللذان خول لهما نفس الأجل في كل من التجربتين، وهي عشرون يوما بالنسبة لمجلس الشيوخ، واثنان وعشرون يوما بالنسبة لمجلس المستشارين، وهنا يلاحظ أن المشرع المغربي تميز عن نظيره الفرنسي بالنص على مستجد مهم في هذا الجانب هو أن مجلس النواب تم تمكينه من صلاحية الحسم النهائي في مشروع القانون المالي داخل أجل ستة أيام، وذلك في حالة إذا لم يتم البث على المشروع من طرف مجلس المستشارين داخل الأجل المخصص له.

فضلا عن ذلك، يمكن لهذه المدة الإجمالية أن تتقلص في حالة تأخر الحكومة عن عرض مشروع القانون المالي داخل الآجال القانونية المحددة، ويمكن أيضا أن تتمدد هذه الآجال إلى أكثر من ثمانية وخمسون يوما في حالة عدم التصويت على المشروع خلال نهاية السنة المالية[2].

ونفهم جليا أن سيناريوهات المصادقة على مشروع القانون المال السنوي المنصوص عليها في القانون التنظيمي لقانون المالية تتلخص في بت مجلس النواب في هذا المشروع خلال أجل ثلاثون يوما التالية لإيداعه عليه من قبل الحكومة، ومباشرة بعد انقضاء هذه المدة سواء أتم التصويت على المشروع أو لم يتم، تقوم الحكومة بعرض المشروع على مجلس المستشارين الذي تم إقراره أو النص الذي قدمته في أول الأمر، مدخلة عليه إن اقتضى الحال التعديلات المصوت عليها من طرف مجلس النواب والمقبولة من طرف الحكومة[3].

---

[1]- المادة 49 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13.

[2]- عصام القرني، **"السلطة المالية للبرلمان بين الثابت والمتغير على ضوء القانون التنظيمي المالي رقم 130.13"**، مجلة دفاتر الحكامة العدد 2، السنة 2015، ص 56.

[3]- عصام القرني، نفس المرجع والصفحة.

وتكفل مدة اثنان وعشرون يوما لمجلس المستشارين من أجل البث في مشروع القانون المالي المعروض عليه، غير أنه في حالة عدم إقرار المشروع خلال القراءة الأولى بكل من المجلسين تعود - طبقا لأحكام الفصل 84 من الدستور- صلاحية التصويت النهائي على النص الذي تم البث فيه لمجلس النواب، ولا يتم هذا التصويت إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين[1].

ولا يخفى على كل متتبع، أن اتجاه المشرع الدستوري المغربي نحو منح مجلس النواب الأسبقية في اعتماد قانون مالية السنة والتصويت عليه، وكذا حذف مسطرة إعلان الحكومة عن حالة الاستعجال وتشكيل لجنة ثنائية مختلطة للحسم في الخلاف الذي قد يقع بين مجلسي البرلمان على المستوى التشريعي، وإرجاء صلاحية الحسم في مثل هذه الخلافات إلى مجلس النواب، إنما يدل على اتجاه إرادة المشرع الدستوري صوب تقوية صلاحيات مجلس النواب على حساب مجلس المستشارين، خصوصا على المستوى التشريعي، وهو أمر يتماشى مع توجهات أغلب التشريعات المقارنة المتقدمة كفرنسا التي تمنح للغرفة الأولى (الجمعية الوطنية) صلاحيات أهم وأوسع من تلك الممنوحة للغرفة الثانية (مجلس الشيوخ) خصوصا على المستويين التشريعي والرقابي- كما هو مبين في المطلب السابق الذي تناولنا فيه بتفصيل صلاحيات كل غرفة على حدة- حيث أصبح هذا الأخير في ظل الجمهورية الخامسة مجرد غرفة للتفكير[2].

ويبدو أن التصويت على قوانين المالية من الصلاحيات الأساسية للبرلمان التي تسمح له بممارسة الرقابة على السياسة الحكومية، على مستوى الميزانية[3]، هذه السلطة المخولة له بموجب الفصل 75 من الدستور.

ب- إجراءات التصويت على قانون مالية السنة

بعد الانتهاء من مناقشة مشروع قانون مالية السنة يعرض المشروع للتصويت عليه في الأجل القانوني المحدد، حيث يشرع كل مجلس في التصويت أولا على الجزء الأول المتعلق

[1]- إن الستة أيام المتبقية تبقى مكفولة لمجلس النواب للبت بشكل انفرادي في المشروع.

[2]- François Robbe, **« Le sénat a l'heure des demi-réforme »**, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n°56, 2003/4, p. 728. Site web : https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2003-4-page-725.htm.

[3]-Said Aourrach, *op.cit.,* p. 28.

بالمداخيل قبل الانتقال إلى التصويت على الجزء الثاني المتعلق بالنفقات، وهذا ما تنص عليه المادة 52 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13[1].

ويجري التصويت على أحكام قانون المالية مادة فمادة، غير أنه يمكن لأحد مجلسي البرلمان إجراء تصويت إجمالي على الجزء الثاني بطلب من الحكومة أو من مكتب المجلس.

ومما لا شك فيه، أن مسطرة المصادقة على مشروع قانون المالي السنوي تتم من خلال التصويت على الشق المتعلق بالمداخيل والجزء الثاني المتعلق بالنفقات؛ ففيما يخص الجزء الأول: يجري في شأن تقديرات المداخيل تصويت إجمالي فيما يخص الميزانية العامة، وميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة. في حين يتم التصويت على كل صنف من أصناف الحسابات الخصوصية للخزينة[2].

أما بخصوص النفقات فيتم التصويت عليها بالنسبة للميزانية العامة عن طريق التصويت عن كل باب[3] وعن كل فصل[4] داخل نفس الباب؛ أما نفقات ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة[5] فيصوت عليها بشكل إجمالي بحسب القطاع الوزاري أو المؤسسة التابعة لها هذا المرفق. في حين يصوت على نفقات الحسابات الخصوصية للخزينة بحسب كل صنف[6].

بيد أنه، في حالة ما إذا تم التصويت على الجزء الأول بالرفض فإنه لا يجوز عرض الجزء الثاني على التصويت، ويعتبر رفض الجزء الأول من أحد مجلسي البرلمان رفضا للمشروع برمته من قبل نفس المجلس؛ وإذا وقع رفض المشروع من قبل مجلس المستشارين تحال إلى

---

[1]- تنص المادة 52 من القانون التنظيمي 130.13 على أنه "لا يجوز في أي من مجلسي البرلمان عرض الجزء الثاني من مشروع قانون المالية للسنة للتصويت قبل التصويت على الجزء الأول".

[2]- تهدف الحسابات الخصوصية للخزينة إما إلى بيان العمليات التي لا يمكن إدراجها بطريقة ملائمة في الميزانية العامة، نظرا لطابعها الخاص أو لعلاقة سببية ومتبادلة بين المدخول والنفقة، كما تهدف إلى بيان عمليات مع الاحتفاظ بنوعها الخاص وضمان استمرارها منذ سنة مالية إلى أخرى وإما إلى الاحتفاظ بأثر عمليات تمتد على ما يزيد عن سنة دون تمييز بين السنوات المالية.

[3]- يشكل الباب أول مستوى في هندسة الميزانية ويوافق كل باب طبيعة النفقات الكبرى وتوجد ثلاث أبواب: باب نفقات التسيير؛ باب نفقات الاستثمار؛ باب نفقات متعلقة بخدمة الدين العمومي.

[4]- الفصل هو المستوى الثالث من هندسة الميزانية، فمثلا فيما يخص نفقات التسيير لا يوجد إلا فصلين بالنسبة لجميع الوزارات (الموظفون، المعدات والنفقات المختلفة) باستثناء وزارة الاقتصاد والمالية التي تتوفر على فصلين إضافيين (التكاليف المشتركة؛ التسديدات والتخفيضات والارجاعات الضريبية).

[5]- استثناء لمبدأي وحدة وشمولية الميزانية تسجل في ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة النفقات والموارد ذات الطبيعة التجارية وتسجل بها عمليات مرافق الدولة غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية والتي تهدف أنشطتها أساساً إلى إنتاج سلع أو تقديم خدمات مقابل دفع أجر.

[6]- المادة 55 من القانون التنظيمي للمالية 130.13.

مجلس النواب في إطار القراءة الثانية الصيغة التي صوت عليها مجلس المستشارين بالرفض للبث فيه[1].

وهنا وجب علينا التأكيد على أن نفس المسطرة التشريعية يجب التقيد بها في الدراسة والتصويت على مشاريع قوانين أخرى ذات الصبغة المالية، ونخص بالذكر هنا القانون المالي المعدل وقانون التصفية، لأن المادة 2 من القانون التنظيمي لقانون المالية تقضي بأن قانون المالية يعتبر في حكم كل من قانون مالية السنة والقوانين المالية المعدلة له وقانون التصفية. بالإضافة إلى أن المشرع عند تنظيمه لمسطرة دراسة والتصويت بشأن قوانين المالية في إطار أحكام الباب الثالث من القانون التنظيمي لقانون المالية، فإنه نظمها بصيغة الجمع وليس كل نوع على حدة؛ بالإضافة إلى أن المادة 57 من القانون التنظيمي المشار إليها كانت واضحة عندما نصت صراحة على تقديم القوانين المالية المعدلة وفق نفس الكيفية التي يقدم بها قانون مالية السنة ويتم التصويت عليها بنفس الكيفية التي يصوت عليها قانون مالية السنة.

يتضح من خلال ما سبق ذكره أن المشرع الدستوري والتنظيمي في كل من التجربة المغربية والفرنسية قد حددا مجموعة من الإجراءات والمساطر الهامة لاعتماد قوانين المالية، حيث وجدنا أن المشرع المغربي قد اقتبس العديد من الجوانب من التجربة الفرنسية خصوصا على مستوى المساطر وكيفيات إقرار قوانين المالية، إذ يلاحظ تشابه كبير بين التجربتين فيما يخص مسطرة تقديم قوانين المالية، وكذا فيما يخص مسطرة دراسة والتصويت على قوانين المالية؛ باستثناء وجود اختلافات طفيفة على مستوى الآجال المخصصة لتقديم ومناقشة والتصويت على القوانين المالية التي تختلف بين التجربتين، وكذا وجود اختلاف على مستوى الجزاءات، كذلك توجد بعض المستجدات التي تبناها المشرع المغربي كحسمه النهائي في اللجنة المشتركة بين غرفتي المجلس التي تم إلغائها، مقارنة مع التجربة الفرنسية التي لا زالت تعتمدها لحد الآن.

وتجدر الإشارة أيضا إلى أن المشرع الفرنسي قد استحدث قانون جديد هو قانون تمويل الضمان الاجتماعي، إذ لا يوجد له أثر في المنظومة القانونية المغربية، وليس بهذه الأهمية،

[1]- المادة 52 من نفس القانون.

إذ يتم التشريع به بقوانين عادية. وقد نظمه المشرع الدستوري في الفقرة الخامسة من المادة 34 من الدستور الفرنسي حيث تحدد هذه القوانين الشروط العامة التي تضمن توازنه المالي وتضبط نفقاته المسطرة بالنظر إلى إيراداته المتوقعة.

الفرع الثاني: الدراسة البرلمانية لمشروع قانون التصفية

يعرف قانون التصفية بأنه الوثيقة المتضمنة لحصيلة النشاط الحكومي فيما يتعلق بتنفيذ قانون مالية السنة[1]. وقد تم دسترة هذا القانون لأول مرة في دستور 2011، حيث يؤكد في فصله 76 على أن " تعرض الحكومة سنويا على البرلمان، قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية، خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ هذا القانون، ويتضمن هذا القانون حصيلة ميزانيات التجهيز التي انتهت مدة نفادها".

ومن ثم، فإن القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 نجده يحدد أنواع قوانين المالية من خلال المادة الثانية منه، والتي حصرها في ثلاث أصناف وهي: قانون مالية السنة، وقوانين المالية المعدلة؛ ثم قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية، هذا الأخير المعرف بأنه الوثيقة التي يثبت فيها المبلغ النهائي للمداخيل المقبوضة والنفقات المأمور بصرفها والمتعلقة بنفس السنة المالية ويحصر فيها حساب نتيجة السنة[2]، وهو ما نجده أيضا في التجربة الفرنسية، حيث يلاحظ أن المشرع الفرنسي اعتبر قانون التصفية بمثابة قانون المالية طبقا للمادة الثانية من القانون التنظيمي لقانون المالية الفرنسي[3]، وهذا يوضح أن المشرع المغربي دائما ما يستوحي عدة جوانب من التشريع الفرنسي.

ونظرا لأهمية قانون التصفية باعتباره قانون للمالية، فإنه يخضع أيضا لمراحل من أجل تنفيذه، وهذه المراحل لا تختلف عن مراحل دراسة مشروع قانون مالية السنة إلا في بعض الجوانب، حيث إن مشروع قانون التصفية يمر بمجموعة من المحطات المهمة لتيسير إخراجه لحيز الوجود، ويتم بداية إيداعه وتقديمه **(الفقرة الأولى)** وبعدها تتم مناقشته والتصويت عليه **(الفقرة الثانية)**.

---

[1]- مجلس النواب، **دليل مساطر دراسة قوانين المالية والتصويت عليها**، مرجع سابق، ص 38.

[2]- المادة 64 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13.

[3]- المادة 2 من القانون التنظيمي للمالية الفرنسي لسنة 2001.

الفقرة الأولى: المسطرة القانونية لتقديم قانون التصفية

يكتسي قانون التصفية أهمية بالغة على اعتبار أنه وسيلة لتحسين طرق التقدير والتنبؤ وتقليص هامش الخطأ في إعداد القوانين المالية الموالية، وأداة لمتابعة ما اعتمدته السلطة التشريعية، ووسيلة للتأكد والاطلاع على تنفيذ القانون المالي، وأداة أيضا لاكتشاف الانحرافات في تنفيذ عمليات الميزانية[1].

كما يتضمن قانون التصفية أحكاما تثبت النتائج النهائية لموارد ونفقات الميزانية العامة والحسابات الخصوصية للخزينة، ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، كما تثبت الاعتمادات التكميلية التي تم فتحها لتسوية التجاوزات المسجلة في التسيير ونفقات الدين العمومي؛ إضافة إلى أنها تثبت اعتمادات التسيير غير المستهلكة الملغاة، وكذا اعتمادات الاستثمار الملغاة التي لم تكن، إلى حدود انتهاء السنة المالية، محل التزامات بالنفقات مؤشر عليها من طرف مصالح الخزينة العامة للمملكة[2].

وتبعاً لذلك، فقد خصه المشرع التنظيمي بمكانة متميزة، حيث نجد المشرع المغربي قد صنف قانون التصفية ضمن القوانين التي تكتسب صفة القوانين المالية، إذ يخضع تقديمه لنفس مسطرة تقديم القانون المالي ويتعرض لنفس إجراءات المناقشة والمصادقة[3]؛ باستثناء أن دراسته غير مؤطرة بآجال إلزامية كما هو الشأن بالنسبة للقوانين المالية الأخرى، وطبقا للمادة 84 من الدستور تنتهي دراسة هذا النوع من المشاريع عندما يتوصل البرلمان إلى المصادقة على نص واحد.

أولا: الأجل القانوني لتقديم قانون التصفية

بالرجوع إلى المادة 65 من نفس القانون وجدنا أنها تنظم أجل تقديم وإيداع مشروع التصفية، فطبقا لمقتضيات المادة 65 من القانون التنظيمي لقانون المالية الجديد، والفصل 75 من الدستور، يودع مشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية سنويا بالأسبقية لدى مكتب

---

[1]- عثمان الزياني، **"الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية"**، مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة، العدد 6، 2013، ص 32.

[2]- عسو منصور، **قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة**، مرجع سابق، ص 342.

[3]- مجلس النواب، **دليل مساطر دراسة قوانين المالية والتصويت عليها**، مرجع سابق، ص ص 38 – 40.

مجلس النواب في أجل أقصاه نهاية الربع الأول من السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية المعني.

ويتم حسب المادة 66 من القانون التنظيمي إرفاق مشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية بمجموعة من الوثائق الآتي ذكرها:

- الحساب العام للدولة مدعم بالحصيلة المحاسبية والبيانات المالية الأخرى، وبتقييم للالتزامات الخارجة عن الحصيلة المحاسبية[1]؛
- ملحق خاص بالاعتمادات الإضافية المفتوحة مرفق بكل الإثباتات الضرورية عند الاقتضاء؛
- التقرير السنوي حول نجاعة الأداء المعد من طرف الوزارة المكلفة بالمالية[2]؛
- تقرير حول الموارد المرصدة للجماعات الترابية؛
- تقرير افتحاص نجاعة الأداء[3].

وبالإضافة إلى ذلك، يتسلم البرلمان تقريرا حول تنفيذ قانون المالية معدا من طرف المجلس الأعلى للحسابات، وكذلك التصريح العام للمطابقة بين الحسابات الفردية للمحاسبين والحساب العام للمملكة[4].

علاوة على ذلك، يخضع تقديم قانون التصفية في فرنسا لنفس المسطرة المتبعة في تقديم مشاريع قوانين المالية السنوية من حيث سرده للموارد والنفقات وغيرها من العمليات المالية الأخرى، إذ يتم إيداع مشروع قانون التصفية لدى مكتب الجمعية الوطنية بالأسبقية، قبل نهاية السنة المالية التي تلي سنة تنفيذ الميزانية العامة، والذي يحيله على لجنة المالية لدراسته،

[1]- يقدم حسابات الدولة في المحاسبة العامة مع إبراز العمليات الميزانياتية والخاصة بالممتلكات ووضعية الخزينة.

[2]- يلخص هذا التقرير ويجمع تقارير نجاعة الأداء المعدة من طرف القطاعات الوزارية أو المؤسسات، وتعتبر تقارير النجاعة بمثابة الحامل لمشاريع النجاعة التي ترفق بمشروع قانون المالية السنوي.

[3]- يعد من طرف المفتشية العامة للمالية، ويكون الهدف منه إعطاء تقديرات بشأن البرامج والأهداف والمؤشرات وكذلك تقييم قدرات وكفاءات المدبرين.

[4]- الفقرة الثانية من المادة 66 من القانون التنظيمي للمالية 130.13.

وبعدها يتداول فيه مجلس الشيوخ، وهنا يرفق المشروع بتقرير محكمة الحسابات وبالإعلان العام للموافقة على الحسابات الفردية للمحاسبين وحسابات الوزارات[1].

ثانيا: إشكالية التأخير في تقديم قانون التصفية

على الرغم من أهمية قانون التصفية في مراقبة النشاط المالي للحكومة، فإنه يفقد في الواقع فعاليته لكون الممارسة دائما ما تثبت تماطل الحكومة في عرض مشروع قانون التصفية على البرلمان لمدة طويلة تتجاوز الأجل القانوني[2].

كما أن هذا التأخير يفقد مشروع قانون التصفية إحدى الغايات التي وضع من أجلها، ألا وهي إخبار نواب ومستشاري الغرفتين بالكيفية التي تمت بها عملية تنفيذ قانون المالية ما قبل الأخير، وتزويدهم بالمعطيات والمعلومات الضرورية لمقارنة التوقعات بالإنجازات الفعلية على مستوى كل من ميزانيات التسيير والتجهيز والدين العمومي، والحسابات الخصوصية للخزينة. كما يحد من فعالية مراقبة الغرفتين للعمل الحكومي من خلال إنجاز القانون المالي ومن مدى احترام الحكومة لترخيصات الميزانية التي صادق عليها البرلمان[3].

فضلا عن ذلك، تفتقد هذه الآلية في الوقت الحاضر لآية فعالية، بفعل تجميدها من طرف الحكومة، فالممارسة المغربية حيال قانون التصفية تتسم بعدم الانتظام والتباعد الصارخ في الإيداع، حيث إن التأخير الحاصل في إيداع قانون التصفية أمام البرلمان، يقلل من أهميته كأسلوب للرقابة يمارسه البرلمان تجاه الحكومة، خاصة أنه لا توجد عقوبات زجرية تلزم الحكومة بإيداع مشاريعها في الآجال المحددة[4]؛ مما قد يؤدي إلى نقاشات حادة بين النواب داخل قبة البرلمان، خصوصا المنتمين منهم للمعارضة، إذ يعتبر قانون التصفية بالنسبة لهم فرصة مواتية لتوجيه الانتقادات السياسية للحكومة ومكوناتها[5].

---

[1]- المادتان 36 و37 من نفس القانون التنظيمي الفرنسي.

[2]- محمد حنين، مرجع سابق، ص 278.

[3]- عسو منصور، **قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة**، مرجع سابق، ص 348.

[4]- نجيب جيري، **"تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين الإصلاح ورهان الحكامة المالية"**، مجلة الحقوق، العدد 6، السنة 2013، ص 137.

[5]- الهبري الهبري، **الاختصاصات المالية للبرلمان المغربي**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، تخصص الحياة السياسية والدستورية، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، السنة الجامعية 2005-2006، ص 78.

وبالرجوع إلى الممارسات الحكومية، يتضح أن إيداع مشاريع قوانين التصفية لدى البرلمان يعرف تأخر كبيراً بين أربع أو سبع سنوات عن الموعد القانوني المحدد، وتعود أسباب هذا التأخير إلى عدة اعتبارات تتحدد فيما يلي[1]:

- الآجال الطويلة التي تستغرقها عملية تجميع الحسابات الإدارية لكل وزارة على الصعيد المركزي، ومراجعتها مع مصالح وزارة الاقتصاد والمالية على مستوى مراقبة الالتزام بالنفقات والخزينة العامة للمملكة؛
- التأخير الحاصل في تحضير المقررات المتعلقة بالاعتمادات المنقولة لميزانية الاستثمار من طرف الآمرين بالصرف.
- الصعوبات الإدارية التي تحول دون ضبط جانب من الحسابات المتعلقة بالاعتمادات المرحلة على مستوى الآمرين بالصرف الثانويين[2]؛
- تعدد المراحل الواجب قطعها لتهيئ الحساب العام للملكة الذي يبعث إلى المجلس الأعلى للحسابات رفقة مشروع قانون التصفية قصد إعداد التصريح بالمطابقة[3].

وتجدر الإشارة أيضا، إلى أن التأخير في تقديم مشروع قانون التصفية أمام أنظار غرفتي البرلمان، قد عرف احتراما نسبيا للآجال القانونية المخصصة لإيداعه، حيث توجت الدورة الخريفية لسنة 2011 للبرلمان بمجلسيه بالمصادقة على قانون التصفية للسنة المالية 2008، إذ قدمت الحكومة مشروع القانون بمجلس المستشارين قبل السنة المالية الثانية الموالية لسنة تنفيذ قانون المالية، أي قبل سنة 2010 وذلك احتراما لمقتضيات المادة 47 من القانون التنظيمي للمالية؛ مما يشكل سابقة في تاريخ الحكومات المتعاقبة، حيث لم تتمكن أي حكومة في السابق من الالتزام بمقتضيات المادة 47 المذكورة وغالبا ما كانت الحكومة التي تدبر الشأن العام تقدم مشروع قانون التصفية لحكومة أخرى[4].

---

[1]- مراد فارسي، مرجع سابق، ص 94.

[2]- عبد الرفيع بوداز، **" السلطات الجبائية للبرلمان في ظل هاجس الحفاظ على التوازنات المالية"**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 1، السنة 2011، ص 185.

[3]- مصطفى معمري، مرجع سابق، ص 102.

[4]- أحلام بوقديدة، مرجع سابق، ص 114.

وبالنظر إلى كل الاختصاصات الواسعة التي تملكها الحكومة في المجال المالي، ونظرا لعدم وجود عقوبات زجرية تلزم الحكومة بإيداع مشاريعها في الآجال المحددة، فإنها لا تولي أي أهمية لتقديم مشاريع قوانين التصفية، ومن شأن هذا الرفض الحكومي أن يعرقل العمل البرلماني الذي لا يستطيع الإشراف على التنفيذ الحكومي للميزانية[1]؛ مما يسمح للحكومة باتخاذ مراسيم مسبقة، وتحويل الاعتمادات، وتؤجل سنة بعد سنة اعتمادات غير مستهلكة، وتستعمل مختلف المساطر لتحديد الموارد أو النفقات، وهذه إجراءات مهمة تظهر معها أهمية قانون التصفية كآلية رقابية.

الفقرة الثانية: المسطرة القانونية لمناقشة قانون التصفية

إن مسطرة مناقشة مشروع قانون التصفية والتصويت عليه، يمكن البرلمان في حدود معينة من تعزيز مهامه الرقابية على استعمال الأموال العمومية، حيث إن حصر الحساب الختامي للميزانية العامة للدولة ومصادقة البرلمان عليه، يساهمان في إذكاء المناقشات البرلمانية، وإثراء عمله بتقييمه للسياسة الحكومية[2].

وباعتبار قانون التصفية بمثابة قانون للمالية مثل قانون مالية السنة، فإنه يخضع لنفس مسطرة وإجراءات المناقشة والتصويت تقريبا داخل مجلسي البرلمان، باستثناء القواعد المتعلقة بالتعديلات **(أولا)**، كما تضطلع لجنة مراقبة المالية العمومية بدور مهم في دراسة هذا المشروع **(ثانيا)** ولا ننسى الدور الهام للمجلس الأعلى للحسابات في مساعدة أعضاء البرلمان في مجال قانون التصفية **(ثالثا)**.

أولا: طريقة مناقشة قانون التصفية والتصويت عليه

في البداية يقدم وزير المالية خطابا أو عرضا لمشروع قانون التصفية أمام أعضاء لجنتي المالية في كل من المجلسين، حيث درجت العادة على تقديم عرض أولي يتناول مميزات ونتائج تنفيذ قانون المالية للسنة محل الدراسة، ثم يتم في الجزء الثاني من هذا العرض تقديم

[1]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 78.

[2]- المعطي سهيل، **" المراقبة المالية البرلمانية"**، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد مزدوج 8 – 9، الرباط، السنة 1998، ص 27.

مضمون مشروع قانون التصفية لنفس السنة والذي يتمثل في تقديم النتائج النهائية، وكذا مقتضيات مشروع قانون التصفية المتعلقة بتسوية الحسابات ورصد النتائج[1].

وتجري المناقشات حول مشروع قانون التصفية طبقا لمقتضيات الدستور والقانون التنظيمي للمالية، والنظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان، إذ يتوفر كل مجلس على مدة محددة لمناقشة مشروع قانون التصفية والمصادقة عليه؛ فطبقا لأحكام القانون التنظيمي للمالية يحظى مجلس النواب بالأسبقية في دراسة هذا المشروع الذي تتم إحالته على مكتب مجلس النواب[2] مباشرة بعد انتهاء المدة المخصصة للمجلس الأول، ليتداول فيه هذا المجلس الثاني بدوره خلال المدة المخصصة له.

ومن ثم، يتم فتح مناقشة عامة أمام النواب لتقديم تدخلاتهم التي عادة ما تتضمن ملاحظات بشأن تنفيذ ميزانية الدولة (نسبة استهلاك الاعتمادات والمشاريع التي لم يتم تحقيقها وتنفيذها بعد)، ويقوم بعد ذلك وزير المالية بـالرد على انشغالات النواب من خلال تقديم توضيحات حول النقاط التي تمت إثارتها، ثم تتاح الكلمة بعد ذلك لمقرر اللجنة، ليليها عملية التصويت بدون تعديل على مشروع قانون تصفية الميزانية؛ وفي الأخير تتاح الكلمة إلى وزير المالية.

ثم بعد ذلك، تقوم كلتا لجنتي المالية بمجلس النواب والمستشارين بدراسة حقيقية للأرقام المتضمنة في مشروع قانون التصفية، خصوصا تلك الموجودة في التصريح العام بالمطابقة، حيث تتم الموافقة بموجب قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية، على حساب نتيجة السنة المالية المعينة، وكذا رصد النتيجة المحاسبية للسنة في حصيلة الحسابات؛ كما تتم بمقتضى نفس القانون - إن اقتضى الحال- المصادقة على الاعتمادات الإضافية التي يمكن لرئيس الحكومة أن يفتحها في حالة الضرورة الملحة وغير المتوقعة ذات مصلحة وطنية...الخ[3].

وتأسيسا على ذلك، ومن أجل تفعيل ممارسة اللجان لوظائفها الدستورية بشكل فعال، تم منحها صلاحية التقدم - بواسطة مكاتب المجلسين- إلى المجلس الأعلى للحسابات بطلب يرمي إلى

---

[1]- أحمد قاسمي، **قانون المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المغرب؟**، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، السنة الجامعية 2001-2002، ص 69.

[2]- تنص المادة 65 من القانون التنظيمي للمالية على أن "مشروع قانون التصفية المتعلق بقانون المالية يودع سنويا بالأسبقية بمكتب مجلس النواب في أجل اقصاه نهاية الربع الأول من السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية المعني".

[3]- المادة 64 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13.

تمكينها من الاطلاع على الوثائق المتعلقة بنفقات الميزانية العامة وعمليات الحسابات الخصوصية للخزينة، وذلك تطبيقا لأحكام الدستور والنظامين الداخليين لمجلسي البرلمان والقانون التنظيمي لقانون المالية[1].

وعلاوة على كل الخطوات السابقة، تقوم اللجان المالية بعد دراسة المشروع، بإعداد التقارير اللازمة لتسهيل المصادقة على مشروع قانون التصفية، وهذا يعطي إمكانية كبيرة للمراقبة المالية للحكومة من طرف لجنتي المالية[2].

ويجب التأكيد أن مسطرة مناقشة مشروع قانون التصفية تخضع للقواعد العامة المتعلقة بمناقشة مشاريع القوانين العادية، باستثناء القواعد المتعلقة بالتعديلات، حيث تودع لدى مكتب مجلس المستشارين وفقا لأحكام الفصلين 78 و80 من الدستور مشاريع قوانين التصفية المقدمة من لدن الحكومة أو المحالة عليه من مجلس النواب؛ قصد التداول والتصويت عليها، ويأمر رئيس المجلس بتعميم مشاريع قوانين التصفية على أعضاء المجلس. ويقوم بإحالة مشاريع القوانين المحالة عليه من مجلس النواب بمجرد التوصل بها على لجنة مراقبة المالية العمومية التي يستمر عملها خلال الفترات الفاصلة بين الدورات.

ولا جرم أنه إذا كان التصويت على مشروع قانون التصفية، يعد آلية مهمة تمكن أعضاء البرلمان من ممارسة وظيفتهم الرقابية على النشاط المالي للحكومة. فأين يكمن اهتمام البرلمانيين بممارسة هذا الحق؟ وما هي طبيعة المناقشات البرلمانية حول هذه القوانين داخل لجنة مراقبة المالية العمومية؟ وما هو دور المجلس الأعلى للحسابات في مد يد المساعدة للبرلمان لتيسير اعتماد قانون التصفية؟

ثانيا: دور لجنة مراقبة المالية العمومية في مراقبة قوانين التصفية

تعتبر لجنة مراقبة المالية العمومية من بين اللجان البرلمانية المهمة داخل مجلس النواب، وهي تتشكل من 43 عضو، وتختص في مجموعة من القضايا التي تحددها المادة 55 من النظام الداخلي لمجلس النواب- دون الإخلال بالدور الرقابي المكفول للجان الدائمة الأخرى

[1]- محمد سكلى، مرجع سابق، ص 155.
[2]- مصطفى معمري، مرجع سابق، ص 97.

التي تتفرع عن مجلس النواب- وتتجلى تلك القضايا والمجالات التي تختص فيها لجنة مراقبة المالية العامة فيما يلي:

- ✓ مراقبة وتتبع الإنفاق العمومي للحكومة[1]؛
- ✓ دراسة التقارير الموضوعاتية للمجلس الأعلى للحسابات، وكذا التقارير المعدة من طرفه تطبيقا للفصل 148 من دستور 2011؛
- ✓ النصوص التشريعية التي تتعلق بمراقبة المالية العمومية ومن بينها قانون التصفية.

ومما لا شك فيه، تبرمج لجنة مراقبة المالية العمومية مشروع قانون التصفية المعروض عليها في ظرف أسبوع من تاريخ الإحالة عليه، شرط إخبار الحكومة بذلك بواسطة رئيس المجلس، وهنا تتم دراسة النصوص التشريعية المحالة على لجنة مراقبة المالية العمومية وفق البرنامج الزمني التالي[2]:

- ثمانية ساعات للمناقشة العامة توزع بالتمثيل النسبي بين الفرق والمجموعات النيابية مع مراعاة حقوق النواب غير المنتسبين؛
- 18 ساعة تخصص لدراسة المواد؛
- ثلاثة أيام على الأقل تخصص للتصويت على النص برمته.

وتمارس لجنة مراقبة المالية العمومية هذه الاختصاصات المنوطة بها من خلال عقد عدة اجتماعات كما يلي:

- عقد اجتماعات لدراسة البرنامج السنوي للمراقبة الذي يحدده مكتب مجلس النواب في بداية دورة أكتوبر من كل سنة، ويضع جدولته الزمنية بناء على الاقتراحات التي تقدمها الفرق والمجموعات البرلمانية، كما تقوم اللجنة بتحضير الأسئلة والاستشارات اللازمة لتفعيل

---

[1]- اعتبر المجلس الدستوري في قراره رقم 1929\2013 بأن البند المذكور لا يتضمن ما يخالف أحكام الدستور وعبر عن ذلك بقوله: " وحيث إن ما ورد في هذا البند من أن لجنة مراقبة المالية العامة تتولى مهمة مراقبة وتتبع الإنفاق العمومي للحكومة ليس فيه ما يخالف الدستور، طالما أن هذه المهمة لن تمارس إلا في نطاق المقتضيات المنصوص عليها في المواد من 218 إلى 221 من النظام الداخلي لمجلس النواب التي ليس فيها ما يخالف الدستور".

[2]- يتعين على لجنة مراقبة المالية العمومية النظر في النصوص المعروضة عليها في أجل أقصاه ستون يوما، من تاريخ الإحالة، لتكون جاهزة لعرضها على الجلسة العامة.

البرنامج المذكور المعروض عليها وإحالتها إلى مكتب مجلس النواب الذي بدوره يحيلها بواسطة رئيس مجلس النواب على المجلس الأعلى للحسابات[1].

- عقد اجتماعات[2] من أجل دراسة المواضيع المحددة في البرنامج السنوي للمراقبة، بالاستناد على أجوبة وتقارير المجلس الأعلى للحسابات، وكل الوثائق التي تعتبرها مفيدة، وتتوج اجتماعات اللجنة بإعداد تقرير من طرف مقرر اللجنة يتضمن عدة عناصر من قبيل: مداولات اللجنة، الخلاصات والتوصيات التي توصلت إليها اللجنة؛ التوصيات التي التزمت الحكومة بتفعيلها والمدة الزمنية اللازمة لذلك، ويتم عرض هذا التقرير على أنظار اللجنة من أجل مناقشته والمصادقة عليه وإحالته على مكتب مجلس النواب الذي يمكن له عقد جلسة عامة من أجل مناقشته على نحو يتولى خلاله المقرر تقديم التقرير، ثم تعقبه تدخلات الفرق والمجموعات النيابية، يليها تدخل الحكومة، وأخيرا تعقيب الفرق والمجموعات المذكورة.

وتجدر الإشارة إلى أن التقرير النهائي للمراقبة، يجب أن يتضمن تقرير اللجنة مرفقا بمداخلات الفرق والمجموعات النيابية والمقدمة خلال الجلسة العامة التي يعقدها مجلس النواب، كما يجب أن يحال هذا التقرير ومرفقاته على الحكومة ونشره بالجريدة الرسمية للمجلس.

وفي سياق معرفة حصيلة عمل اللجان البرلمانية، يتبين لنا من خلال استقراء حصيلة عمل لجنة مراقبة المالية العامة أنها عقدت 24 اجتماعا خلال السنة التشريعية الثانية 2017-2018 من الولاية التشريعية 2016-2021؛ خصصت 2 اجتماعات للتشريع، حيث بلغت ساعات العمل 3 ساعات و43 دقيقة، كما خصصت اللجنة 22 اجتماعا للمراقبة وبلغت ساعات العمل 58 ساعة[3].

وفي نفس السياق، فالملاحظ خلال فترة الطوارئ الصحية التي شهدتها بلادنا والمتعلقة بتفشي جائحة كوفيد 19 وتداعيات ذلك على العمل البرلماني، فقد عقدت لجنة مراقبة المالية العامة

---

[1]- عسو منصور، **قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة**، مرجع سابق، ص 349.

[2]- تحضر الحكومة اجتماعات اللجنة وكذا الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات أو من يمثله بغية تقديم التفسيرات والتوضيحات الضرورية.

[3]- مجلس النواب، **حصيلة أشغال مجلس النواب برسم السنة التشريعية 2017-2018، ج1: الإنتاج التشريعي ومراقبة العمل الحكومي وتقييم السياسات العمومية**، مرجع سابق، ص 202.

خلال الفترة الممتدة من 18 مارس إلى غاية 20 يوليو 2020 عدة اجتماعات مجموعها 5 اجتماعات[1]، وذلك على الرغم من التقليص الذي طال اجتماعاتها خلال تلك الفترة، وهذا لم يمنع اللجنة من الاستمرار في ممارسة وظائفها المسندة إليها.

ثالثا: الدور الرقابي للمجلس الأعلى للحسابات على قانون التصفية

لا يخفى على كل متتبع أن الإطار القانوني المنظم للعلاقة[2] بين البرلمان والقضاء المالي خضع لتغيرات مهمة تبعاً للتطور التاريخي للنظام الدستوري في التجربة المغربية والفرنسية، حيث شكل الدستور المغربي لسنة 2011 والتعديل الدستوري الفرنسي لسنة 2008 تحولا نوعيا في طبيعة هذه العلاقة، إذ تعززت وبشكل واضح العلاقة التفاعلية والتعاونية بين المؤسستين في كل من البلدين.

وفي هذا السياق، فقد أكد المستشار البرلماني عبد الإله الحلوطي[3] على الدور الكبير للمجلس الأعلى للحسابات في مساعدة المؤسسة التشريعية، إذ يعتبر الدور الذي يضطلع به المجلس الأعلى للحسابات في مساعدة المؤسسة التشريعية من أجل القيام بمهامها الدستورية على أكمل وجه، لاسيما مراقبة عمل الحكومة وتقييم السياسات العمومية من الأدوار المهمة التي يضطلع بها. ومن أجل ذلك فقد خص المشرع الدستوري هاته المؤسسة بمكانة متميزة وحدد لها اختصاصات دقيقة تقتضي التنزه عن كل ما يمكن أن يطعن في استقلاليتها وحيادها من قبيل الانتقائية في إخضاع الأجهزة للمراقبة أو تقييم الاختيارات السياسية المؤطرة للسياسات العمومية.

ومن ثم فقد أصبح بمقتضى الفصل 148 من الدستور المغربي مجال المساعدة التي يقدمها المجلس الأعلى للحسابات لممثلي الأمة يشمل المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة، حيث يجيب عن الأسئلة والاستشارات المرتبطة بوظائف البرلمان في التشريع والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة، وهذا الأمر ينطق أيضا بالنسبة لمحكمة الحسابات الفرنسية، إذ يتبين لنا بأن المشرع الدستوري الفرنسي قد عمل على دسترة هذه الصلاحية في التعديل الدستوري

---

[1]- مجلس النواب، **رصد وتحليل دور مجل النواب خلال فترة الطوارئ الصحية**، مرجع سابق، ص 70.

[2]- Michel Pierre Prat et al, **« La cour des comptes, auxiliaire de la démocratie »,** *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°134, 2010, p. 102.

[3]- مداخلة المستشار البرلماني عبد الإله الحلوطي أثناء مناقشة التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2015، بتاريخ 2 غشت 2017.

لسنة 2008 وهي مجسدة في نص المادة 47-2 التي حددت المجالات التي تقدم فيها محكمة الحسابات المساعدة لفائدة البرلمان في مراقبة العمل الحكومي، وكذا مراقبة تنفيذ قوانين المالية وتطبيق قوانين تمويل الضمان الاجتماعي وتقييم السياسات العمومية[1].

وتجدر الإشارة إلى أن دور المجلس الأعلى للحسابات في مجال قانون التصفية يتجسد في عملين منفصلين يتكاملان في تشكيل رأي المجلس حول قانون التصفية؛ العمل الأول يتجلى في إنجازه لتقرير حول تنفيذ قانون مالية السنة[2]، والعمل الثاني يتحدد في تقديمه لتصريح عام يتعلق بمدى مطابقة المحاسبين الفردية للحسابات العامة[3].

وبالرجوع إلى التجربة الفرنسية، فإن دور محكمة الحسابات الفرنسية[4] في مجال قوانين التصفية يتجسد من خلال قيام هذا الأخير برفع استنتاجاته وتحاليله حول تنفيذ الاعتمادات - بمهام وعبر البرامج - إلى البرلمان لتسيير دراسته لقوانين التصفية، ثم تقوم محكمة الحسابات بإعداد تقرير حول التطور الاقتصادي الوطني والتوجهات العامة للمالية العمومية[5].

أ- التقرير حول تنفيذ قانون المالية

يقوم المجلس الأعلى للحسابات بإعداد تقرير حول تنفيذ قانون المالية[6] بعد أن يكون وزير المالية قد وجه إلى المجلس ستة أشهر قبل انصرام الأجل المنصوص عليه في القانون التنظيمي للمالية كل المعلومات والوثائق[7] الكفيلة بالسماح له بتحليل شروط تنفيذ قوانين المالية.

---

[1]- Jan pascal, **« parlement et cour des comptes »**, *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°146, 2013, p. 110.

[2]- le rapport sur l'exécution des lois de finances a dont le contenu est élargi aux comptes associés et qui doit comporter une analyse par mission et par programme de l'exécution des crédits budgétaires.

[3]- طبقا للمادة 94 من مدونة المحاكم المالية، يتضمن التصريح العام بالمطابقة الواجب إرفاقه بمشروع قانون التصفية، مقارنة بين نتائج الحسابات الفردية المقدمة للمجلس للأعلى للحسابات من طرف المحاسبين العموميين وبين نتائج الحساب العام للمملكة المعد والمقدم للمجلس الأعلى للحسابات من قبل الوزير المكلف بالمالية.

[4]- للمزيد من المعلومات حول أهمية محكمة الحسابات واختصاصاتها وطبيعة تقاريرها يراجع في ذلك:

- Michel Pierre Prat et al, *op.cit.,* pp. 98-101.

[5]- Jan pascal, *op.cit.,* pp. 110-111.

[6]- Mohamed Harakat, ***les finances publiques à l'épreuve de la transparence et de la performance***, Éditions Al Maarif al Jadida, Rabat, 2013, p. 232.

[7]- تتحدد تلك المعلومات والوثائق فيما يلي:

فضلا عن ذلك، تقوم لجنة البرامج والتقارير بالمجلس الأعلى للحسابات بإعداد هذا التقرير، تطبيقا للمادة 24 من قانون مدونة المحاكم المالية، وتصادق عليه غرفة المشورة بنفس المجلس، تطبيقا للمادة 22 من نفس القانون؛ ومن ثم ينجز المجلس هذا التقرير ليصاحب مشروع قانون التصفية الذي تقدمه الحكومة للبرلمان، والذي يتضمن مجموع المخالفات والاختلالات التي يكتشفها المجلس.

ب-التصريح العام بالمطابقة

يعتبر التصريح العام بالمطابقة من بين أدوات الاتصال الإجبارية بين المجلس الأعلى للحسابات والسلطة التشريعية، إذ يلتزم الأول بتقديمه إلى الثاني وفقا لأحكام المادة 92 من القانون المتعلق بمدونة المحاكم المالية[1]. ووفقا لنص المادة 148 من دستور 2011 "يقدم المجلس الأعلى للحسابات مساعدته للبرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة، ويجيب عن الأسئلة والاستشارات المرتبطة بوظائف البرلمان والتشريع والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة"؛ أي إمكانية المجلس أن يرد على طلبات التوضيح المعروضة عليه من طرف رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين بمناسبة دراسة التقرير المتعلق بتنفيذ قانون المالية والتصريح العام بالمطابقة اللذين يعدهما المجلس، وفي إمكانية تلقي الإحالات من طرف رئيسي البرلمان بخصوص قضايا التأديب المالي[2].

- وضعية الاعتمادات النهائية المنبثقة عن قانون المالية للسنة المعنية، والقوانين المعدلة مفصلة حسب الأبواب والفصول والمواد والفقرات؛
- وضعية الاقتطاعات من الاعتمادات المخصصة لفصل النفقات الطارئة؛
- وضعية تحويلات الاعتمادات؛
- وضعية الالتزام بالنفقات؛
- وضعية الأوامر بالتحصيل؛
- بيان تفصيلي لمواد الميزانية العامة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة والحسابات الخصوصية للخزينة؛
- القوائم التركيبية ووضعيات التسيير الوارد بيانها في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل.

[1]- أحميدوش مدني، مرجع سابق، ص 318.

[2]- عبد الكريم بكاري، **عمل القاضي المالي ورهان الحكامة المالية**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2017-2018، ص 290.

وما من شك أن التصريح العام للمطابقة يعد الشهادة الحقيقية لمقارنة مدى مطابقة الحسابات[1] التي تقدمها الحكومة مع حسابات المحاسبين الذين يخضعون في مراقبتهم وحساباتهم لمراقبة المجلس الأعلى للحسابات، وهذا ما يمكن البرلمان من القيام بمهمة مراقبة قانون التصفية مع علمه بنتائج تنفيذ القانون المالي؛ ذلك أن التصريح العام بالمطابقة بمثابة شهادة لحسن السلوك التي تلتمسها الحكومة من القضاء المالي[2].

وختاما لا بد من التذكير على أن التقرير المتعلق بتنفيذ قانون المالية السنوي والتصريح العام بالمطابقة يعتبران وسيلتان لتدعيم المساءلة البرلمانية للحكومة بخصوص نتائج التصرف في الاعتمادات المالية التي أجازها البرلمان لمختلف القطاعات والأجهزة العمومية العاملة رهن إشارتها، حيث إنه بناء على مضامين التقريرين يستطيع نواب الأمة الاطلاع على كافة تفاصيل تنفيذ ميزانية الدولة؛ ومن ثم يمكنهم ذلك من الإدلاء بآراء واقتراحات وملاحظات واقعية، حول تنفيذ قانون المالية وحول القوانين المالية المستقبلية[3].

وبالرجوع إلى التجربة الفرنسية، يتبين لنا أن المشرع الدستوري الفرنسي كان سباقا في تنظيم وإحداث مهام المساعدة الاستشارية المقدمة للبرلمان من طرف محكمة الحسابات، إذ تم دسترة هذا الاختصاص في دستور 27 أكتوبر 1946، ثم تم بموجب دستور 1958 تمكين محكمة الحسابات بمجموعة من الآليات لتقديم مساعدتها للبرلمان في عدة مجالات محددة في المادة 47 هذه الأخيرة التي تم تعديلها بموجب الإصلاح الدستوري لسنة 2008 الذي أضاف بعض المستجدات والإصلاحات عليها ليصبح الأساس القانوني المنظم لعمل محكمة الحسابات نص المادة 47-2[4].

المبحث الثاني: آليات الرقابة البرلمانية على تنفيذ القوانين المالية

إن الرقابة المالية هي مسألة أساسية بالنسبة للسلطة التشريعية، لأنها تشكل أحد مهامها الأساسية التي تنص عليها العديد من الأنظمة البرلمانية؛ فهذه الرقابة البرلمانية حسب وجهة

[1]- Michel Pierre Prat et al, *op.cit.,* p. 103.

[2]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 86.

[3]- عبد الكريم بكاري، مرجع سابق، ص 290.

[4]- Jan Pascal, *op.cit.,* p. 107.

نظر الأستاذ إيريك ثيير **Éric Thiers** تعد دعامة من دعامات دولة القانون[1]، وتتحدد طبيعتها بشكل أساسي في إمكانية مراقبة أهداف وأنشطة السلطة التنفيذية، وهنا نلاحظ أن قوة وفعالية هذه الرقابة تختلف حسب الاختيارات الدستورية للأنظمة البرلمانية والرئاسية[2].

وتأسيسا على ذلك، فقد أكد السيد **فتح الله ولعلو** أن الرقابة البرلمانية تعد مكوناً أساسياً للتدبير الجيد للمالية العمومية[3]، إذ تتجسد أولا في التصويت على قانون مالية السنة، مما يجعل البرلمان المختص دستوريا في الترخيص للحكومة بتحديد طبيعة ومقدار موارد الدولة وتوزيع النفقات العمومية، وتحقيق التوازن بين الموارد والنفقات؛ ثم تتجسد المراقبة المالية أيضا في متابعة تنفيذ بنود الميزانية بكيفية مستمرة حول تدبير المؤسسات العمومية وشبه العمومية الخاضعة لمراقبة الدولة[4].

ولا خلاف في أن جميع الدول تكاد تجمع على مسألة إحداث المراقبة السياسية على تنفيذ الميزانية، مع وجود اختلاف في درجة قوة هذه المراقبة من بلد لأخر تبعاً للاختيارات الدستورية لكل بلد، وأيضا حسب درجة التقدم الديمقراطي والفصل بين السلط[5]، وهنا نلاحظ أن السلطة التشريعية في أغلب الدول الديمقراطية تختص بممارسة وظيفة مراقبة المالية العمومية.

وما من شك أن الرقابة البرلمانية يراد بها بشكل عام على أنها تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية، وذلك للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقوانين والأنظمة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته؛ فالرقابة على المالية العامة على حد تعبير الأستاذ **عبد الكبير فكري** هي مسألة ضرورية لاعتماد القانون المالي والمخططات من طرف البرلمان[6].

---

[1]- Éric Thiers, **« le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves »,** *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°134, 2010, p. 7.

[2]- Philippe Lauvaux, **« Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel »**, *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°134, 2010, p. 26.

[3]- وزارة الاقتصاد والمالية، **"شفافية المالية العامة، نحو نموذج جديد"**، مجلة المالية، العدد 18، نونبر 2012، ص17**.**

[4]- المعطي سهيل، مرجع سابق، ص27.

[5]- نجيب جيري، **الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية**، دار النشر المعرفة، الرباط، الطبعة الأولى 2012، ص 74.

[6] - Abdelkbir Fikri, ***le parlement Marocain et les finances de l'État*****,** *op.cit.,* p. 121.

ومن ثمة، يمكن تقسيم هذه المراقبة المالية إلى مراقبة سابقة على تنفيذ الميزانية، ومراقبة مزامنة لهذا التنفيذ وأخرى لاحقة له؛ فالمراقبة السابقة هي تلك التي يجريها البرلمان على النشاط المالي للحكومة من خلال دراسة ومناقشة مشروع قانون المالية والتصويت عليه. وقد سبق التطرق إلى هذا في المبحث الأول، أما المراقبة المزامنة أو المواكبة فتجري عن طريق الأسئلة (الكتابية والشفوية) وعن طريق التصويت على القوانين المالية المعدلة وإحداث لجان تقصي الحقائق، أما المراقبة اللاحقة فتتم عن طريق التصويت على قانون التصفية.

وبناء على ما تقدم ذكره في المبحث السابق الذي تناولنا فيه صلاحيات كل من البرلمان المغربي والفرنسي في مجال المصادقة على قوانين المالية وبرز لنا فيه بشكل جلي الفروق والتشابه بين التجربتين في ذلك المجال؛ يتضح لنا أن التجربة المغربية استلهمت واقتبست من التجربة الفرنسية مجموعة من الجوانب التي يمكن اعتبارها جيدة نسبيا مقارنة مع ما كان في الدساتير المغربية القديمة، كما وجدنا أن المشرع المغربي عمل على تحسين العمل البرلماني في مجال المصادقة على قوانين المالية من خلال تبني عدة إصلاحات في هذا الجانب بعضها مستوحى من التجربة الفرنسية.

وسنقوم من خلال هذا المبحث إبراز أهم جوانب المقارنة بين التجربتين الفرنسية والمغربية فيما يخص الشق المتعلق بالرقابة على تنفيذ قوانين المالية، وذلك بالتطرق في البداية إلى الآليات الرقابية الممنوحة للبرلمان الفرنسي **(المطلب الأول)** في حين سوف يتم الحديث عن الآليات والوسائل الرقابية الممنوحة للبرلمان المغربي لممارسة رقابة فعالة على تنفيذ الميزانية العامة ومدى فعاليتها مقارنة مع التجربة الفرنسية **(المطلب الثاني).**

المطلب الأول: المراقبة البرلمانية لقوانين المالية في التجربة الفرنسية

تعتبر الرقابة البرلمانية التي يمارسها البرلمان الفرنسي على أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية من أهم مظاهر الرقابة الخارجية، على اعتبار أن هذه المجالس إنما هي تجسد الإرادة الشعبية[1]؛ فهي رقابة تمارس من أجل حمل الحكومة الفرنسية على التنفيذ الصحيح والسليم للميزانية العامة، حيث تعتبر مسؤولية السلطة السياسية القائمة أمام البرلمان من أهم خصائص

[1]- مراد فارسي، مرجع سابق، ص 128.

النظام البرلماني الفرنسي، إذ ورغم قيام هذا الأخير على التعاون والتوازن المتبادل بين السلطتين (أي السلطة التشريعية والتنفيذية)، إلا أن هذه الأخيرة تبقى رهينة مراقبة أعمالها من قبل الأولى بل ومساءلتها عن أي اعوجاج أو انحراف في السلطة[1].

وإذا كانت الوظيفة التشريعية وآلياتها معروفة ومحددة، فإن الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من حيث الوسائل والفعالية والممارسة تختلف من نظام سياسي إلى آخر[2]؛ ففي النظام السياسي الفرنسي وجدنا أن هذا النوع من الرقابة يكتسي أهمية كبرى في النسق السياسي والدستوري بفرنسا، حيث تتعدد طرق ووسائل مباشرة هذه الرقابة من طرف المجالس النيابية، إذ تتحدد تلك الآليات في الأسئلة الموجهة للحكومة، والمناقشات في الجلسات العامة، ومهام لجان التحقيق، ومهام الاستطلاع وجمع المعلومات، وسلطات رؤساء المجالس ومقرريهم العامين والخاصين باللجان المالية[3].

وسنتناول بالتفصيل أهم الآليات والتقنيات الممنوحة للبرلمان في ممارسة الرقابة على مستويين، المستوى الأول: تقنيات الرقابة الموازية **(الفرع الأول)** والمستوى الثاني: آليات الرقابة البرلمانية البعدية **(الفرع الثاني).**

الفرع الأول: تقنيات الرقابة البرلمانية المواكبة في التجربة الفرنسية

إن دراسة الآليات والوسائل القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1958 والتعديلات اللاحقة عليه سنة 2008، هو موضوع ذي أهمية بالغة لأنه يحدد طبيعة النظام داخل الدولة الفرنسية، ومدى التزام هذه الأخيرة وتبنيها لمبادئ الديمقراطية المعاصرة[4]؛ إضافة إلى معرفة التطورات التي عرفتها التجربة الدستورية الفرنسية من خلال

---

[1]- رضوان الشباكي، مرجع سابق، ص ص 424 - 425.

[2]- عدنان محسن ظاهر، **حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية: دراسة مقارنة للأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية**، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2008، ص 105.

[3]- Philippe Houillon, **« Le contrôle extraordinaire du parlement »**, *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°134, 2010, p. 61.

[4]- *Ibid.,* p. 60.

إعادة تنظيم السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإعادة الاعتبار للسلطة التشريعية وإبراز مدى فعالية آليات الرقابة، وإقرار المسؤولية على عمل السلطة التنفيذية[1].

وتبعاً لذلك، فإن المشرع التنظيمي الفرنسي يأخذ بعناية مسألة تقوية الرقابة "المستمرة أو المواكبة" أي بمعنى ممارستها خلال تنفيذ الميزانية العامة، وهنا يؤكد الأستاذ داميين كاطوا **Damien Catteau** على أن المراقبة البرلمانية هي سلطة تمارس على طول السنة وبواسطة الإخبار الذي يتأسس كشكل سابق على الرقابة[2].

ومن هذا المنطلق، فإن البرلمان الفرنسي يملك وسائل متعددة لممارسة وظيفته الرقابية على النشاط المالي للحكومة بصفة دائمة ومستمرة، تتمثل في الأسئلة البرلمانية والاستجواب **(الفقرة الأولى)** واللجان البرلمانية **(الفقرة الثانية).**

الفقرة الأولى: الممارسة البرلمانية لآليتي الاستجواب والأسئلة

ما من شك أن حق توجيه الأسئلة والاستجواب للحكومة يجد سنده في النصوص القانونية الدستورية، حيث تعد الأسئلة والاستجواب من أهم الوسائل التي تتيح لعضو المجلس التشريعي أداء دوره في الرقابة على أعمال الحكومة، إذ يندرجان ضمن حدود صلاحيات النائب في إجراء هذه الرقابة، مما يخول له حق توجيه الأسئلة والاستجوابات إلى الحكومة أو أحد أعضائها سواء في الدورات العادية أو الاستثنائية شفهيا أو كتابيا[3].

ومن ثم تعتبر بريطانيا هي مهد الأسئلة البرلمانية حيث ظهرت فيها لأول مرة[4]، عكس فرنسا التي تشكل مهد آلية الاستجواب، إذ تعتبر صناعة فرنسية محضة، وهذا ما كان شائعا في الجمهوريتين الثالثة والرابعة، أما في الجمهورية الخامسة فقد ألغيت تماما[5].

---

[1]- Sonia Devedeix Margueritat, **La V[é] République ou le renforcement de la responsabilité politique du pouvoir exécutif**, Thèse de doctorat en droit public, Université de Reims champagne Ardenne, École de droit et de science politique, année universitaire 2002, p. 198.

[2]- Michel Lascombe, Xavier Vandendriessche*, op.cit.,* p. 140.

[3]- عدنان محسن ظاهر، مرجع سابق، ص 106.

[4]- René Dosière, **« Le contrôle ordinaire »**, *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°134, 2010, p. 37.

[5]- وسيم حسام الدين الأحمد، **الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي دراسة مقارنة**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى 2008، ص 244.

وتأسيسا على ذلك، فإن الأسئلة هي استيضاح عن قضية معينة يوجهه أحد النواب إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، وهي طريقة مستمدة من التقليد البرلماني الإنجليزي[1]، وهنا فقد تم تعريفه من قبل الفقهاء الإنجليز بأنه وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية التي يستطيع بموجبها أي عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى أي عضو في الحكومة أي سؤال في أي من الشؤون العامة التي تدخل في اختصاصاته، وذلك بقصد الحصول على معلومات معينة أو الحض على اتخاذ إجراء معين[2]؛ فالنواب الإنجليز يلجئون إلى الأسئلة ونادرا ما يلجئون إلى الاستجواب، فهي تضطلع بدور مهم ومميز في العلاقات بين المؤسسة البرلمانية والحكومة، إذ عن طريقها يمكن للبرلمان الحصول على البيانات والمعلومات اللازمة لمباشرة رقابته على أعمال الحكومة[3]، فضلا عن كونها وسيلة رقابية أكثر استعمالا فهي سلاح في يد البرلماني للتعبير وشرح السياسة الحكومية[4].

ونظرا لقيمة الأسئلة البرلمانية، فقد نظمها المشرع الفرنسي منذ دستور 1814 وتم الأخذ بها في ظل دساتير الجمهورية الثالثة والرابعة والخامسة، وهنا تنص الفقرة السادسة من المادة 48 من الدستور الفرنسي على ما يلي: تخصص جلسة واحدة في الأسبوع على الأقل، بما في ذلك أثناء انعقاد الدورات غير العادية المنصوص عليها في المادة 29، إذ تعطى الأولوية لأسئلة أعضاء البرلمان وأجوبة الحكومة عليها.

وفي هذا الصدد، وجدنا أن النظام الداخلي لمجلس الشيوخ[5] يحدد الشروط والإجراءات المتعلقة بها، وذلك بتأكيده على أن رئيس المجلس يتولى تسلم هذه الأسئلة لتوجيهها إلى الحكومة أو الوزراء المعنيين، بعد أن يتم تحريرها بطريقة موجزة؛ أما بالنسبة للجمعية الوطنية فيحدد مكتبها الشروط المتعلقة بإيداع الأسئلة الشفهية وتبليغها ثم نشرها. في حين تتولى ندوة الرؤساء تنظيم جلسات الأسئلة الشفهية[6].

---

[1]- Alexandre Guigue, *op.cit.,* p. 431.

[2]- حسن مصطفى البحري، **الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاد القاعدة الدستورية دراسة مقارنة**، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، كلية الحقوق دمشق، السنة الجامعية 2005-2006، ص 109.

[3]- أحمد قاسمي، مرجع سابق، ص 61.

[4]- Abdelkbir fikri, **Le *parlement Marocain et les finances de l'État*,** *op.cit.,* p. 88.

[5]- يعتبر مجلس الشيوخ الأول من بين الغرفتين الذي كان سباقا في تحيين نظامه الداخلي وفق الإصلاح الجديد للدستور لسنة 2008. ويأتي هذا التحيين للنظام الداخلي كفرصة للتفكير في تقليص عقلنة أشغال مجلس الشيوخ وتحسين وتعزيز الدور المركزي للجان البرلمانية الدائمة في المادة الرقابية.

[6]- رضوان الشباكي، مرجع سابق، ص 435.

ثم أيضا نلاحظ أن المادة 49 من القانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 2001 تؤكد بشكل واضح على أهمية الأسئلة البرلمانية كآلية مهمة أثناء دراسة ومناقشة قوانين المالية بمجلسي البرلمان؛ وهنا تنص هذه المادة على أنه في إطار دراسة والتصويت على مشروع قانون مالية السنة وكل مقتضى يتعلق بجمع المعلومات ومراقبة البرلمان للمالية العمومية، تقوم اللجان بكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ وباقي اللجان الأخرى بطرح أسئلة موجهة للحكومة قبل 10 يوليو من كل سنة، مما يستوجب على الحكومة أن تجيب على هذه الأسئلة كتابيا في 10 أكتوبر على أبعد تقدير[1].

ولا يجب أن ننسى، أن السؤال يعتبر حقا فرديا لكل عضو من أعضاء البرلمان. لكن رغم ذلك فقد تضمن النظام الداخلي للجمعية الوطنية القيد المتعلق بضرورة تقديم السؤال من عضو واحد إلى رئيس الجمعية الوطنية، والذي بدوره يقوم بتوجيه السؤال إلى الوزير المختص، مما يجعل مؤتمر الرؤساء هو الذي يقرر قبول السؤال أو رفضه إذا كان يختلف مع القواعد البرلمانية. ثم أيضا يؤكد النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الفرنسي على أن أي عضو في مجلس الشيوخ يرغب في تقديم السؤال إلى وزير معين؛ وجب عليه أن يقدمه إلى رئيس مجلس الشيوخ[2]، وهنا جرى الفقه الدستوري الفرنسي على تقسيم الأسئلة إلى أسئلة كتابية وأسئلة شفوية وأسئلة آنية.

أولا: الأسئلة الكتابية بين النص القانوني والممارسة.

تعتبر الأسئلة الكتابية إحدى الأدوات الرقابية الهامة التي يملكها البرلمان تجاه الحكومة، حيث تضطلع بدور مهم في فحص عمل الحكومة ومراقبة سياستها المالية، بالإضافة إلى أنها مناسبة لجمع المعلومات من أجل رقابة أكثر فعالية، فهي وسيلة معلومات أكثر من وسيلة رقابة[3]؛ ومن ثم يتاح لأعضاء البرلمان الجرأة والفصاحة لاستخدام حقهم في هذا النوع من الأسئلة، بل كل الأسئلة حتى الشفوية منها توجه مكتوبة إلى الحكومة، حيث يعد السؤال كطلب مكتوب موجه من قبل عضو من أعضاء المجلسين، أي عضو من أعضاء الحكومة[4].

---

[1]- Alexandre Guigue, *op.cit.,* pp. 432-433

[2]- الفقرة الثانية من المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ لسنة 2008.

[3]- Bernard Chantebout, ***Droit Constitution***, 27 Éditions, Dalloz, Paris, 2010, p. 565.

[4]- مصطفى معمري، مرجع سابق، ص 154.

وما من شك في أن نظام الأسئلة الكتابية كوسيلة رقابية، قد أدخل لأول مرة في النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية سنة 1909[1]، حيث إن الأسئلة الكتابية حسب الأنظمة الداخلية[2] للبرلمان الفرنسي هي طلب معلومات توجه من قبل برلماني إلى عضو من أعضاء الحكومة الذي يتوجب عليه الرد في مدة شهر، ومن ثم يحق للوزير طلب مهلة إضافية لا تزيد عن شهر آخر، وذلك لتجميع عناصر الجواب[3].

ولا بد من الإشارة إلى أن النظام المتبع في الجمعية الوطنية يشير إلى أن أجوبة الوزير يجب أن تنشر في الجريدة الرسمية خلال شهرين التي تلي تاريخ نشر السؤال في نفس هذه الجريدة[4]. وتأسيسا على ذلك، فقد تم تحديد مجموعة من الضوابط القانونية التي تنظم أحكام هذا النوع من الأسئلة. وهنا وجدنا أن الأنظمة الداخلية لكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ تحدد مجموعة من الشروط وإجراءات تقديم الأسئلة الكتابية وكيفية الإجابة عنها، والرد والزمن الذي يجب أن يتم فيه الرد خلاله[5].

وطبعا وجب الإشارة أيضا إلى أن حق البرلمان الفرنسي في توجيه الأسئلة الكتابية إلى أعضاء السلطة التنفيذية هو أمر مقر به في النظام الدستوري الفرنسي، ما دام النظام الدستوري يقوم على أساس مسؤولية الحكومة سياسيا أمام البرلمان[6]؛ وتكون إجابة الوزير المعني على السؤال فرضا واجبا، فلا يستطيع أن يمتنع عن الإجابة على الأسئلة، لأنه لا معنى لمسؤولية الحكومة أمام البرلمان بدون ذلك، وإذا لم يقتنع السائل بالرد فإن له أن يرد على الوزير المعني[7].

---

[1]- Hortense de Padirac, **Le contrôle et l'évaluation parlementaire: l'impact de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008**, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris 2 Panthéon-Assas, École doctorale Georges Vedel, Année Universitaire 2018, p. 66.

[2]- حدد النظام الداخلي للجمعية الوطنية للأسئلة البرلمانية المواد من 133 إلى 135.

[3]- في حالة انتهاء المدة القانونية المخصصة لجواب الحكومة، يحق لرؤساء مجموعات الفرق البرلمانية تقديم تنويه بالأسئلة التي لم يجيب عليها، حينئذ يجب على الوزراء المختصين الإجابة خلال عشرة أيام، وإذا لم يجيب خلال المدة المحددة له يتم تحويل السؤال المكتوب إلى سؤال شفوي.

[4]- حسب منطوق الفقرة 6 من المادة 134 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية فإن أجوبة الوزراء يجب أن تنشر في الشهر الثاني الذي يلي تاريخ نشر الأسئلة.

[5]- René Dosière, *op.cit.,* p. 41.

[6]- Sonia Devedeix Margueritat, *op.cit.,* p. 214.

[7]- أحمد عبد الحميد الخالدي، **المبادئ الدستورية العامة للقانون الدستوري**، دار الكتب القانونية شتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2011، ص247.

ونظرا لأهمية دور الأسئلة الكتابية فقد تزايد استخدامها، حيث بلغ عددها سنة 1987 حوالي 19000 سؤالا، وخلال الولاية التشريعية الحادية عشر ما بين سنة 1997 و2002 بلغ عدد الأسئلة الكتابية 73256 سؤالا[1]؛ أما في سنة 2003 فقد بلغ عددها حوالي 39000. وفي سنة 2011 بلغ عدد الأسئلة 28365 سؤالا[2]، وهذا راجع للفوائد التي تقدمها لأعضاء البرلمان خصوصا بالنسبة للمعارضة، حيث تكفل لهم بدرجات متفاوتة، ممارسة نوع من الرقابة على أوجه النشاط الحكومي، مما جعلها أصبحت تتسم بالازدياد والاتساع في كثير من الحالات[3].

ومن خلال ما تقدم ذكره، فإن النظام الدستوري الفرنسي يعرض قنوات اتصال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، تسمح للسلطة الأولى بالحصول على المعلومات من السلطة الثانية، وهي معلومات قد لا يكون من السهل الحصول عليها من غير هذا الطريق[4].

وهنا تجدر الإشارة إلى أن المشرع الفرنسي هدف من خلال نشر الأسئلة الكتابية بالجريدة الرسمية[5] - طبقا لما تؤكده المادة 135 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية- إلى اضطلاع المهتمين بالمادة القانونية ومنحها القوة القانونية من حيث خضوع المؤسسات الدستورية لمضمونها ومحتوياتها[6]. بالإضافة إلى أن نشرها يساعد الباحثين في العلوم القانونية والسياسية في تسليط الضوء عليها سواء على المستوى الكيفي أو على المستوى الكمي، ليحدد طبيعة هذه الأسئلة الكتابية والقطاعات الوزارية التي توجه إليها، وكذا عدد الأسئلة التي يجيب عنها الوزراء وتلك التي تبقى دون إجابة؛ هذا ويسهل النشر عملية البحث العلمي حول هذا النوع من الأسئلة خصوصا عندما توضع أمام مقارنة بينها وبين التجارب البرلمانية الأخرى في مجال مراقبة العمل الحكومي[7].

---

[1]- Bernard Rullier, **« Droit parlementaire : le parlement sous la onzième législature 1997 – 2002 »**, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n°55, 2003, p. 592.

[2]- Assemblée Nationale, **Les questions**, fiche de synthèse n° 51, 2éme Éditions, 2012, p. 356.

[3]- Hortense de Padirac, *op.cit.,* p. 67.

[4]- وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص ص 241 -242.

[5]- بالنسبة للسؤال الذي يوجه كتابة ينبغي أن يثبت في محاضر جلسات الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ وينشر في الجريدة الرسمية، أما السؤال الشفوي فلا ينشر في الجريدة الرسمية.

[6]- René Dosière, *op.cit.,* p. 41.

[7]- عبد الغني اعبيزة، **"التطور الدستوري لوسائل المراقبة البرلمانية بالمغرب "**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 115، مارس - أبريل 2014، ص177.

ثانيا: أهمية الأسئلة الشفوية في الممارسة البرلمانية

تعد الأسئلة الشفوية الأصل في مسطرة الأسئلة، وأهم ما تتميز به هو طابعها العلني وممارستها في إطار الجلسة العامة، فهذه الميزة تجعل السؤال الشفوي يضطلع بدور ذي أهمية كبيرة في مراقبة الجهاز التنفيذي[1]؛ ثم إنها تمكن البرلمان من طلب توضيح من رئيس الوزراء حول السياسة العامة، والوزراء حول موقف وزارتهم من مشكلة محددة، وهي عنصر أساسي في العلاقات بين التنفيذ والتجمع في البلدان ذات التقاليد النيابية[2].

وما من شك أن الأسئلة البرلمانية شهدت خلال الجمهورية الخامسة تطورات وتغييرات كبيرة أدخلت على نظامه، بهدف جعله أكثر حيوية[3]، واتجهت إلى تطوير فعالية هذه الأسئلة وتجاوز إطارها الزمني الضيق. وقد تمثل ذلك في ظهور أنواع جديدة من الأسئلة خارج إطار النظام الداخلي للجمعية الوطنية؛ من أجل تفادي مراقبة المجلس الدستوري وكذا في توافق الجهازين التشريعي والتنفيذي، وذلك من خلال حصتي الأسئلة الموجهة للحكومة والأسئلة الموجهة للوزير.

وبالرجوع لمقتضيات الدستور الفرنسي لسنة 1958 والتعديلات الجديدة لسنة 2008، وجدنا أن الفقرة الأخيرة من المادة 48 من الدستور تنص على هذا النوع من الأسئلة، حيث نصت على ما يلي: " تخصص جلسة واحدة في الأسبوع على الأقل، بما في ذلك أثناء انعقاد الدورات غير العادية المنصوص عليها في المادة 29، بحيث تعطى الأولوية لأسئلة أعضاء البرلمان وأجوبة الحكومة عليها".

ويتبين لنا من خلال مقتضيات هذه المادة، أن المشرع الدستوري لم يحدد كيفية ممارسة هذا النوع من الأسئلة، وترك الأمر للأنظمة الداخلية الخاصة بكل مجلس[4] التي عمدت إلى تنظيم وتحديد الإجراءات الواجب اتباعها لوضع هذا النوع من الأسئلة.

---

[1]- مصطفى معمري، مرجع سابق، ص 150.

[2]- Christian Bigaut, ***Le droit constitutionnel en fiches***, imprimerie de Normandie Roto Vert, 2éme Éditions Ellipses, Paris, 2011, p. 293.

[3]- وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص 235.

[4]- René Dosière, *op.cit.,* p. 38.

وفي هذا الصدد يحدد النظام الداخلي للجمعية الوطنية المسطرة المتعلقة بممارسة الأسئلة الشفوية وتبليغها ثم نشرها. في حين تتولى ندوة الرؤساء تنظيم جلسات الأسئلة الشفهية للجمعية الوطنية[1]. فضلا عن ذلك يحدد النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الشروط المتعلقة بها، وذلك بتأكيده على أن رئيس المجلس يتولى تسلم هذه الأسئلة لتوجيهها إلى الحكومة أو الوزراء المعنيين، بعد أن يتم تحريرها بطريقة موجزة[2].

بيد أنه، تدون الأسئلة الشفهية بموجب النظام الفرنسي تباعا في جدول أعمال خاص[3]، وفقا لتاريخ ورودها، وينبغي أن تقبل الحكومة الجواب عن السؤال ولو كان واردا في غير وقته المناسب[4]. وللعلم فإن مدة تقديم السؤال والجواب عليه تختلف باختلاف أنواع الأسئلة الشفهية المطروحة أثناء الجلسات العامة، حيث تنقسم إلى ثلاث أنواع: أسئلة متبوعة بمناقشة وأخرى دون مناقشة، أسئلة موجهة للحكومة، أسئلة موجهة لوزير معين.

أ- الأسئلة غير المتبوعة بمناقشة

إن الأسئلة الشفوية بدون مناقشة[5] لا تثير سوى رد من الوزير المختص، يتبعها تدخل من مقدم السؤال ورد من الوزير.

وفي إطار هذا النوع من الأسئلة يتم تقسيم وقت التحدث الكلي بين المجموعات والفرق البرلمانية، حيث يقوم البرلماني الذي يرغب في طرح سؤال على الوزير بإعطاء النص إلى رئيس المجلس الذي هو عضو فيه، ليبلغه وزير العلاقات مع البرلمان، ثم يتم وضع هذا السؤال على قائمة الأسئلة الشفوية، وبعدها يتم نشره في الجريدة الرسمية كتذييل لسجل المناقشات قبل وضعه في جدول الأعمال[6]. وفي إطار معرفة حصيلة هذا النوع من الأسئلة يلاحظ أن نسبتها بلغت 22% ما بين الولاية التشريعية العاشرة والحادية عشر(1387-1696)[7]؛ أما خلال الولاية التشريعية الثانية عشر، فقد بلغ عدد الأسئلة غير

---

[1]- المادة 133 و134 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية.

[2]- رضوان الشباكي، مرجع سابق، ص435.

[3]- René Dosière, *op.cit.,* p. 40.

[4]- عدنان محسن ضاهر، مرجع سابق، ص 110.

[5] تتحدد أهمية الأسئلة الشفوية بدون مناقشة حصريا في الأسئلة المتعلقة بالمصلحة الترابية أي ما لها علاقة بالمجال المحلي.

[6]- Christian Bigaut, ***Le droit constitutionnel en fiches***, *op.cit.,* p. 294.

[7]- Bernard Rullier, *op.cit.,* p. 591.

المتبوعة بمناقشة 1559 سؤالا. وقد زاد هذا العدد خلال الولاية التشريعية الثالثة عشر حيث بلغ عددها ما بين سنة 2007 و2012 ما يناهز 1787 سؤالا، وما بين 2012 و2017 بلغ عددها 1645 سؤالا.

أما بالنسبة للأسئلة الشفوية المتبوعة بمناقشة، فهي أسئلة تسمح للنواب بالحصول على معلومات جوهرية حول مواضيع حساسة وراهنية[1]. كما تسمح للبرلمانيين المهتمين الآخرين بالتدخل بعد رد الوزير، ويقوم رئيس المجلس بتبليغ وزير العلاقات مع البرلمان بأن أحد أعضاء البرلمان قد طرح سؤالاً شفهياً مع طلب إجراء مناقشة، ويتم تحديد تاريخ وتنظيم المناقشة في مؤتمر الرؤساء، ويطبق هذا النوع من الأسئلة بالجمعية الوطنية نادرا، على عكس مجلس الشيوخ[2]، حيث تم استخدام هذه الأسئلة في مجلس الشيوخ خلال 16 مناسبة بين عامي 1997 و2002 حول مجموعة من القضايا، إضافة إلى 11 سؤال شفوي مع مناقشة حول المواضيع الأوربية[3].

وبالنسبة لحق النائب في التعقيب على إجابة الوزير عن السؤال الشفوي، فتنص عليه الأنظمة الداخلية للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، حيث إنه إذا كان السؤال شفويا مع المناقشة فإنه يحق لبعض النواب أن يشتركوا في التعقيب على إجابة عضو الحكومة المسؤول، إلا أن الأولوية في التعقيب تبقى لموجه السؤال لمدة عشر دقائق أو أكثر[4].

أما إذا كان السؤال شفويا دون مناقشة، فإن النظام الداخلي للجمعية الوطنية سمح للعضو الذي تقدم بالسؤال بالرد على الوزير خلال خمس دقائق دون أن يحق للآخرين من أعضاء الجمعية بالتدخل في النقاش، أما بالنسبة لمجلس الشيوخ فقد خول لموجه السؤال الشفوي المتبوع بمناقشة التعقيب لمدة خمس دقائق وليس عشر دقائق، أما إذا كان السؤال من الأسئلة الحالة فإن لموجه السؤال الحق في التعقيب لمدة دقيقتين[5].

---

[1]- Hortense de Padirac, *op.cit.,* p. 71.

[2]- Christian Bigaut, ***Le droit constitutionnel en fiches*****,** *op.cit.,* p. 294.

[3]- Bernard Rullier, *op.cit.,* p. 592

[4]- الفقرة السابعة من المادة 135 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية لسنة 2009.

[5]- عدنان أجيل عبيدي، **" النظام الإجرائي للسؤال البرلماني دراسة مقارنة"**، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 3، السنة 2017، ص 387. ذ

فلا غرو أنه منذ الإصلاح الدستوري ل 23 يوليو 2008، اعتمد مؤتمر الرؤساء المبدأ القائل بأن جلسات الأسئلة والأجوبة الشفوية سوف تتركز في أسابيع المراقبة، حيث تخصص جلسة واحدة صباح يوم الثلاثاء، وجلسة واحدة صباح يوم الخميس، ويكون عدد الأسئلة التي يتم طرحها في الجلسة الواحدة هو 32، مع تصنيف بين المجموعات اعتمادا على أهميتها واحترام مبدأ المساواة بين الأغلبية[1] والمعارضة، والذي ينطبق أيضًا على جلسات الأسئلة الحكومية، حيث إن الوقت المتاح لكل سؤال، بما في ذلك رد الوزير وحق الرد هو 6 دقائق[2].

ب ـ الأسئلة الموجهة للحكومة

يرجع أصل هذا النوع من الأسئلة لسنة 1969 تحت اسم الأسئلة الحالة، ثم تغير وتعدل في 12 يونيو 1974 باقتراح من الرئيس الفرنسي جيسكار ديستان بعد انتخابات عام 1974 إلى الجمعية الوطنية[3]، وتم تطبيقه منذ 29 أبريل 1982 بمجلس الشيوخ[4]، وتمت دسترته بموجب التعديل الدستوري لسنة 1995[5]، ويقوم نظام الأسئلة الموجهة للحكومة على إيجاد نظام من الحوار بين الحكومة والبرلمان.

وتبين الممارسة أن الوقت المخصص للأسئلة الموجهة للحكومة هو أهم حدث في الأسبوع البرلماني، حيث يكون أعضاء الحكومة حاضرين حتى لو كانت الحكومة ممثلة بأي وزير. ويكون البرلمانيون سعداء للظهور على شاشات التلفزيون، حيث تشكل هذه الأسئلة بالنسبة للأغلبية، وسيلة لشرح قرار من مجلس الوزراء، وتسليط الضوء على النتائج، والحصول على معلومات قيمة؛ وبالنسبة للمعارضة، تسمح له العملية باختيار مشكلة، وهو غير كافي للتنديد بعمل الحكومة[6].

---

[1]ـ مصطلح الأغلبية هو مصطلح يعد من بين المصطلحات الأكثر شيوعا في الحياة السياسية الديمقراطية، وبقصد بها التوجه العام للناخبين في عملية انتخابية معينة، وعمليا فهي ترتبط بحصول حزب سياسي معين أو مجموعة من الأحزاب على أكبر عدد من الأصوات المعبر عنها أو أغلبية أعضاء البرلمان. انظر المرجع: ـ مجلس النواب، **معجم مصطلحات العمل البرلماني**، مرجع سابق، ص 17.

[2]- Assemblée Nationale, **Les Question**s, *op.cit.,* p. 253.

[3]ـ وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص237.

[4]- Hortense de Padirac, *op.cit.,* p. 82.

[5]- Christian Bigaut, ***Le droit constitutionnel en fiches*****,** *op.cit.,* p. 295.

[6]- *ibidem.*

بيد أنه، تم تعديل تنظيم جلسات الأسئلة الحكومية في التعديل الأخير للنظام الداخلي للجمعية الوطنية سنة 2009، حيث تم زيادة الوقت المستغرق في كل سؤال، بما في ذلك رد الوزير، إذ أصبح محدد ما بين 5 دقائق إلى 4 دقائق، مع تخصيص دقيقتين للسؤال ودقيقتين للإجابة؛ ومن ثم يتم تثبيت التوقيت العام في دورة، بحيث يمكن للجميع التحقق من الامتثال لهذه القاعدة. وقد سمح هذا التخفيض بطرح 15 سؤالاً في الجلسة الواحدة بدلاً من 12، كما يتم إجراء التكافؤ بين الأغلبية والمعارضة على دورتين، يخصص 15 سؤالاً للأغلبية و15 سؤال للمعارضة، كما يسأل الأعضاء غير المسجلين سؤال واحد كل ثماني جلسات.

وفي هذا الإطار، فقد بلغ عدد الأسئلة الموجهة للحكومة خلال الولاية التشريعية الثالثة عشر 4033 سؤال ضمن 287 جلسة[1]. وقد زاد عدد الأسئلة الموجهة للحكومة خلال الولاية التشريعية الحادية عشر بنسبة 38 % مقارنة بالولاية التشريعية العاشرة من 2412 إلى 3340 سؤال[2].

أما خلال الولاية التشريعية الرابعة عشر فقد زاد عدد الأسئلة الموجهة للحكومة، حيث بلغت نسبتها خلال السنة التشريعية 2012-2017 ما يناهز 4718 سؤالا[3].

ج - الأسئلة الموجهة للوزير

عرفت فرنسا هذا النوع من الأسئلة، في أبريل سنة 1989، بناء على اقتراح مسيو فابيوس، ومضمون هذه الأسئلة أنها تتم بالاتفاق بين الحكومة، ومكتب الجمعية الوطنية[4]، وهي أسئلة غير لائحية، يحدد وقتها بساعة واحدة كل خميس، ويقسم فيها الوقت بين المجموعات على أساس 21 دقيقة للحزب الاشتراكي، و13 دقيقة لحزب التجمع، و7 دقائق للحزب الشيوعي، وباقي الوقت للأحزاب الأخرى[5].

---

[1]- Assemblée Nationale, **Les questions**, *op.cit.,* pp. 354-355.

[2]- Bernard Rullier, *op.cit.,* p. 591

[3]- Hortense de padirac, *op.cit.,* p. 410.

[4]- René Dosière, *op.cit.,* p. 40.

[5]- مريم اليامي، **حق السؤال البرلماني دراسة مقارنة**، معهد البحرين للتنمية السياسية، سلسلة دراسات، البحرين، السنة 2017، ص 101.

وقد استخدم هذا الإجراء المستند إلى أسئلة وأجوبة محدودة لمدة دقيقتين، بصورة متزايدة خلال الدورة التشريعية الرابعة عشرة، حيث عقدت 17 جلسة وزارية خلال الدورة العادية 2015-2016، مقابل 6 جلسات أسئلة في دورة 2012-2013، واعتبارا من 30 يونيو 2016، عقدت 40 جلسة من هذا القبيل منذ بداية البرلمان الرابع عشر[1].

ونفهم جليا أن الاختلاف بين السؤال الكتابي والسؤال الشفوي هو اختلاف جوهري راجع إلى اختلاف دور كل منهما؛ فالسؤال الكتابي يهدف أساساً إلى الحصول على توضيحات أو معلومات حول مسألة تتعلق بتنفيذ أو تطبيق نص قانوني أو تنظيمي معين أو الحل الذي أعطته أو ستعطيه الإدارة لمشكل معين، أو لفت انتباه إلى وجود مشكل يحتاج إلى تدخلها، وهذا حسبما بينت البرلمانات الغربية كفرنسا، مما يدل على ضيق مجال السؤال الكتابي.

أما السؤال الشفوي فهو بالأساس ذي بعد سياسي، وله أثر قد يكون حاسما على مستوى الرأي العام، ومن ثم على المسؤولية السياسية للحكومة حسب طبيعة مجاله الذي هو غير محدود بموضوعات معينة مبدئيا[2]؛ فتقنية الأسئلة لا تتعلق بالنظام البرلماني بل بظهور النظام التمثيلي، وفي الأصل ليست المسألة هي وضع المسؤولية السياسية للحكومة على المحك بل فقط الحصول على معلومات حول إدارة وتصرفات الحكومة، وتطبيق السياسة واستخدام هذه الأخيرة من قبل الرأي العام[3].

ثالثا: فعالية تقنية الاستجواب البرلماني

يعتبر الاستجواب من أخطر آليات الرقابة البرلمانية على الحكومة وأعضائها، لأنه يتضمن نقد وإتهام للحكومة أو أحد أعضائها من الوزراء عن تصرف من التصرفات؛ فهو يعني المحاسبة والاتهام بالخطأ والتقصير، ويعتبر في الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة كفرنسا من أهم آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

---

[1]- Assemblée Nationale, **Les questions,** *op.cit.,* p. 355.

[2]- حبيطة لخضر وعيسى بن حمامة، **"أنواع الأسئلة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة"**، مجلة آفاق العلوم، العدد 1، السنة 2016، ص 238.

[3]- Sonia Devedeix Margueritat, *op.cit.,* p. 208.

وقد ظهر الاستجواب مع بداية دستور الثورة الفرنسية سنة 1971 واختفى بعد ذلك في دستور السنة الثانية من الثورة، لأن الوزراء لم يسمح لهم بالدخول في المجالس التشريعية، ولم يكن بالإمكان استجوابهم، ثم عاد وظهر في مايو 1831 وفي عام 1848، إلى أن انتهى العمل به خلال الجمهورية الخامسة؛ فبموجب النظام الفرنسي يعتبر الاستجواب المقدم من أحد أعضاء الجمعية الوطنية ضد تصرف من مجلس الشيوخ مخالفا للدستور ولا يمكن طرحه[1]، وتتحدد مظاهر فعالية نظام الاستجواب فيما يلي:

- أن الاستجواب لا يوظف لمحاسبة الحكومة فحسب، بل يسألها عن الكيفيات والسبل التي تسلكها في إنجاز ما أسند إليها من مهام واختصاصات في الشأن العام؛
- أن الاستجواب يكفل تحقيق المصلحة العامة تحت طائلة رفضه إن استهدف مصالح شخصية؛
- يضمن الاستجواب توضيح سياسات الحكومة للرأي العام، عندما تكون الحكومة في موقف المتهم الذي يرد بدفوعه لوم المستجوب واتهاماته ونقده وتجريحه لسياستها، ويرفع كل لبس يكتنف ممارسات الحكومة وتصرفاتها، وترتفع درجة شفافيتها أمام الرأي العام؛
- يعد الاستجواب من أهم الضمانات التي تدفع الحكومة إلى التقيد السليم بالقانون عند الأداء، فتحقق كفايتها وتتفادى كل الانزلاقات والأخطاء ذات العواقب الوخيمة التي يتوعدها بها البرلمان الرقيب؛
- الاستجواب من الآليات التي تجسد حقوق وحريات الأفراد ضد تجاوزات الحكومة وممارساتها التعسفية[2].

الفقرة الثانية: اللجان البرلمانية بين النص والممارسة

تعتبر اللجان البرلمانية من بين أهم الأدوات والضمانات الدستورية والقانونية الممنوحة للبرلمان كوسائل للرقابة، إذ يمكن للجان متابعة ومراقبة الحكومة أثناء تنفيذها لمقتضيات

[1]- عدنان محسن ضاهر، مرجع سابق، ص117.

[2]- ميلود دبيح، **"رقابة البرلمان على الحكومة بآلية الاستجواب - دراسة تحليلية"**، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 5، يونيو 2012، ص 239.

القانون المالي. ونظرا لكثرة عدد البرلمانيين تحتاج المؤسسة النيابية إلى تشكيل لجان ذات عدد محدود، حيث تعد أداة رئيسية للعمل البرلماني لمراقبة النشاط المالي للسلطة التنفيذية؛ فسلطة الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية هي أحد المعايير الرئيسة التي يستند إليها الفصل بين الأنظمة البرلمانية والرئاسية[1].

وتبعاً لذلك، تعد اللجان البرلمانية مكوناً عالمياً للبرلمانات توفر إطاراً يسهل الرقابة التفصيلية على مشاريع القوانين ومراقبة أنشطة الحكومة والتفاعل مع الجهات الفاعلة العامة والخارجية، حيث إن جزء مهم من هذا النشاط البرلماني اليوم يحدث في اللجان وليس في الغرفة التي ينتمون إليها[2].

وبناء على ذلك، تنقسم اللجان البرلمانية إلى لجان دائمة ولجان خاصة **(أولا)** وأخرى مؤقتة مثل لجان تقصي الحقائق **(ثانيا)**، وتشكلان معا أداة فعالة لممارسة الرقابة البرلمانية غير المباشرة والمواكبة على العمل الحكومي.

أولا: المكانة القانونية للجان البرلمانية الدائمة والخاصة

تعتبر اللجان الدائمة والخاصة هيئات داخلية للمجالس النيابية تعمل طيلة الفترة التشريعية، وتمارس اختصاصاتها بصفة دائمة، ونشاطها يتواصل بين الدورات البرلمانية بالموازاة مع نشاطاتها في المجال التشريعي[3]، حيث يمكن للجان الدائمة الاعتماد على وظيفة مراقبة عمل الحكومة من أجل تغذية انعكاساتها وفعاليتها في اتصال وثيق مع الواقع الميداني، وهنا يشكل مجال الميزانية العامة، وعلى وجه الخصوص أنشطة اللجنتين الماليتين في المجلسين مثالا جيدا نظرا للفوائد التي يمكن استخلاصها من الرقابة البرلمانية خدمة للمصلحة العامة والتحكم في الإنفاق العمومي[4].

---

[1]- Philippe Lauvaux, *op.cit.*, p. 24.

[2]- Hironori Yamamoto, « **Les outils du contrôle parlementaire : étude comparative portant sur 88 parlements nationaux »**, Rapport Union interparlementaire, presses Centrales Suisse 2008, p 15, site web : www.Ipu.org تاريخ الاطلاع 15-07-2018

[3]- يحق لكل من الحكومة والنواب في الجمعية الوطنية وأعضاء مجلس الشيوخ حق المبادرة بالتشريع عن طريق مشروع قانون أو باقتراح قانون، فطبقا للمادة 43 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 بعد التعديل الأخير لسنة 2008، ترسل مشاريع ومقترحات القوانين إلى إحدى اللجان البرلمانية الدائمة المحدد عددها في ثمانية، وذلك بغية مناقشتها وفحصها في كل مجلس بطلب من الحكومة أو من المجلس الموجود في حوزته مشروع أو مقترح القانون، كما الفصل المذكور إرسال مشروع قانون أو مقترح قانون إلى لجنة خاصة مشكلة لهذا الغرض لفحصه ودراسته.

[4]- Jean Arthuis, **« La dégradation des finances publiques : la loi en échec, le contrôle et l'évaluation en recours »**, *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°134, 2010, p. 88.

وتأسيسا على ذلك، فإن المشرع الفرنسي مكن اللجان البرلمانية الدائمة، ومن بينها تلك المكلفة بالمالية في كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ من إمكانية المتابعة ومراقبة تنفيذ الميزانية العامة للدولة، وكذا تقييم كل مسألة متعلقة بالمالية العامة، وذلك منذ سنة 1999[1]؛ فهذه المهمة يعهد بها إلى رئيس اللجنة والمقررون العامون في مجال اختصاصهم. ومن ثم نلاحظ أن المشرع الفرنسي يحدد الوثائق المالية المطلوبة التي يمكن الاطلاع عليها[2]. علاوة على أن الجنة المالية تقوم بإعداد تقرير حول المراقبة، مع التأكيد على الحفاظ على المواضيع ذات الطابع السري التي تخص الدفاع الوطني والأمن الداخلي والخارجي واحترام السر المهني، وهذا ما تؤكده المادة 57[3] من القانون التنظيمي للمالية، وبعد انتهاء مهلة الرقابة يتم إبلاغ الحكومة التي يتوجب عليها الرد كتابيا خلال شهرين وفقا لمضمون المادة 60 من نفس القانون[4].

وفي هذا الصدد تعرض لجنة المالية بمجلس الشيوخ خصوصية مفيدة بشكل كامل على ضوء تعبئة البرلمانين حول نشاط ممارسة الرقابة؛ مما يجعلها اللجنة البرلمانية الدائمة الوحيدة التي يعد أعضاؤها - بالإضافة إلى رئيسها ومقررها العام- مقررين خاصين للمهام المختلفة لميزانية الدولة، وعلى هذا النحو يمارسون الرقابة على الميزانية العامة، وبهذه الطريقة تجد المعارضة وأغلبية مجلس الشيوخ نفسيهما قادرتين على أخذ زمام المبادرة الرقابية[5].

فضلا عن ذلك، فقد أكد المشرع الدستوري الفرنسي على تبني لجان خاصة، تستمد دستوريتها من المادة 43 من دستور 1958، والتي فحواها أنه بإمكان الحكومة أن تطلب من الغرفة المعروض عليها مشروع أو مقترح القانون فحص هذا الأخير بواسطة لجنة خاصة[6]، كما

---

[1]- لقد تم إحداث مهمة التقييم والرقابة في فبراير 1999 في لجنة المالية والاقتصاد العام ومراقبة الميزانية بالجمعية الوطنية على ضوء عدة مطالب وخلاصات لفريق العمل حول فعالية النفقات العمومية والرقابة البرلمانية الذي تم إحداثه في أكتوبر 1998 من طرف رئيس الجمعية الوطنية.

[2]- Hortense de Padirac, *op.cit.,* p. 147.

[3]- تم تعديل المادة 57 من القانون التنظيمي للمالية بموجب القانون رقم 779- 2005.

[4]- Article 60 de loi organique de loi de finances : **« Lorsqu'une mission de contrôle et d'évaluation donne lieu à des observations notifiées au Gouvernement, celui-ci y répond, par écrit, dans un délai de deux mois ».**

[5] - Jean Arthuis, *op.cit.,* pp. 88-89.

[6]- يتم تشكيل اللجنة الخاصة لدراسة مواضيع معينة، كتلك المتعلقة قانون المالية والمتعلقة بالاتفاقات والمعاهدات الدولية...، وقد حدد النظام الداخلي للجمعية الوطنية عدد أعضاء اللجنة الخاصة في 57 عضو، على ألا يتجاوز عددهم 28 من لجنة دائمة واحدة، وأن يكون التمثيل فيها نسبيا للمجموعات البرلمانية بحسب مقاعدها المحصل عليها داخل الجمعية.

يمكن أن تقرر الغرفة نفسها ذلك، فمشروعيتها تستمد من المرسوم رقم 58-1100 في المادة الخامسة منه.

وبالرجوع إلى التجربة المغربية يتبين لنا من خلال استقراء مضامين ومقتضيات الدستور المغربي لسنة 2011 والأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، أن المشرع لم يحدد أي مقتضيات دستورية أو تشريعية لخلق وإنشاء لجنة خاصة، اللهم ما يتعلق فقط بلجنة مراقبة المالية العمومية.

أ- آليات مراقبة اللجان البرلمانية الدائمة والخاصة للنشاط الحكومي

خول المشرع الفرنسي للجان البرلمانية الدائمة مجموعة من الآليات الضرورية لممارسة حقها في مراقبة وتتبع تصرفات الحكومة، عبر منحها مهمة التقييم[1] والمراقبة، وهذه الآليات تتجلى في عقد جلسات استماع والقيام بمهام جمع المعلومات وصلاحيات القيام بالتحقيقات التي يتطلبها إجراء المراقبة، وكذا القيام بالمهام الاستطلاعية ومراقبة تطبيق القوانين.

- **إجراء جلسات استماع**

يمكن للجان أن تجتمع على أجندات غير تشريعية، من أجل عقد جلسات استماع للأشخاص الذين ترى فائدة في استدعائهم. وقد نصت المادة 5 من المرسوم الصادر في 17 نونبر 1958 على أنه "يجوز للجنة خاصة أو دائمة أن تستدعي أي شخص ترى أنه من الضروري الاستماع إليه في نظرها، مع مراعاة، من جهة، المسائل ذات الطبيعة السرية والخاصة، كالدفاع الوطني، الشؤون الخارجية، الأمن الداخلي أو الخارجي للدولة، ومن ناحية أخرى، احترام مبدأ الفصل بين السلطة القضائية وغيرها من السلطات".

بيد أنه، تستخدم اللجان جلسات الاستماع على نطاق واسع لتشمل أعضاء الحكومة، بما في ذلك رئيس الوزراء. وقد تكون جلسات الاستماع هذه علنية أو مفتوحة للصحافة، ويكون

[1]- René Dosière, *op.cit.,* p. 44.

مكتب اللجنة مختصا بتنظيم الدعاية لأعماله بالوسائل التي يختارها[1]؛ فقبل سنة 1994 اقتصر الإعلان ونشر الأشغال والأعمال في اللجنة على نشر تقرير تحليلي في اليوم التالي للاجتماع، وفي سنة 1994 تم تعزيز هذه المنشورات، حيث أصبح لمكتب اللجنة أن يقرر فتح الاجتماعات التي يعقد خلالها جلسات الاستماع أمام أنظار الصحافة[2]، ويجوز للنواب غير الأعضاء في اللجنة حضور اجتماعاتها وأخذ الكلمة دون المشاركة في التصويت، وينطبق نفس الشيء على الحكومة.

فضلا عن ذلك، فقد تم تعزيز هذه القواعد المتعلقة بالنشر من خلال إصلاح النظام الداخلي للجمعية الوطنية المؤرخ في 27 مايو 2009، والتي عهدت إلى مكتب كل لجنة بتنظيم الدعاية لأشغال وأعمال اللجنة بالوسائل التي تختارها. وقد يقرر مكتب كل لجنة إصدار تقرير سمعي بصري عن إجراءاتها، بالإضافة إلى أنه يتم إنشاء تقرير عمل اللجان في المقام الأول من خلال خدمة محددة[3].

إضافة إلى ما سبق ذكره، نجد المادة 57 من القانون التنظيمي للمالية تلزم الأشخاص الذين يعتبر الاستماع إليهم من طرف اللجان مفيدا وضروريا من قبل الرئيس والمقرر العام لكل لجنة بالمحافظة على السر المهني[4].

- **القيام بمهام جمع المعلومات**[5]

تنص المادة 145 على إمكانية قيام اللجان الدائمة بإنشاء بعثات لجمع معلومات مؤقته، ويمكن أن تكون هذه المهام فردية أو جماعية، مقتصرة على لجنة واحدة أو مشتركة في العديد منها، ذات مدة طويلة أو قصيرة المدى، ويتم في بعض الأحيان إنشاء مثل هذه المهام للتحضير

---

[1]- Alinéa 2 de l'article 46 de la loi de règlement de l'assemblé nationale : **« Le bureau de chaque commission peut déroger à l'alinéa précédent par une décision motivée et rendue publique. Pour les travaux prévus aux articles 86, 87, 117-1 et 117-2, cette dérogation ne peut être décidée qu'à titre exceptionnel »**.

[2]- Abderrahim Radouani, *op.cit.,* p. 124.

[3]- Assemblée Nationale, **Les commissions permanentes**, *op.cit.,* p. 168.

[4]- Alinéa 3 de l'article 57 de la loi organique de loi de finances : **« Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent »**.

[5]- إن الدور الرقابي للجان البرلمانية الفرنسية سواء الدائمة منها أو الخاصة يخدم هدفا واحدا، هو تزويد البرلمان بالمعلومات، حتى يتسنى له ممارسة رقابته حول سياسة الحكومة بالأساليب الدستورية، إذ تبقى الحكومة مسؤولة أمام البرلمان حسب المواد 20؛49؛50 من الدستور الفرنسي وفق آليات الرقابة المقررة له.

لفحص القانون أو لمراقبة تطبيق قانون ما تم تبنيه مؤخرا، وغالبا ما يتم اختتام المهام المتعلقة بجمع المعلومات من خلال تقديم تقارير المعلومات[1] والتي قد تأذن بها اللجنة للنشر. كما قد تكون هذه التقارير مفتوحة لمناقشة عامة دون تصويت أو داخل جلسة أسئلة وأجوبة[2]، وهنا تقوم اللجان البرلمانية الدائمة بنشر مختلف أشغالها في إطار تمكين الرأي العام من الاطلاع على كافة أشغالها وأنشطتها (جلسات الاستماع؛ الموائد المستديرة؛ التقارير التشريعية وغيرها من الوثائق البرلمانية)[3].

علاوة على ذلك، فإن المشرع خول للجان الدائمة صلاحية القيام بمهام استطلاعية، وهذا ما توضحه المادة 5 مكرر في الفقرة 3 من المرسوم المذكور أعلاه، حيث تقوم اللجنة الدائمة - بناء على طلب من المجلس-بالقيام بمهمة استطلاعية في إطار اختصاصها، ولا يمتد عملها لأكثر من ستة أشهر وفق إجراءات تحددها المادة 6 من نفس المرسوم وأحكام النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان الفرنسي.

بيد أنه نجد أن الإصلاح الجديد للنظام الداخلي للجمعية الوطنية سنة 2009 قد عزز دور المعارضة في مثل هذه المهام، فحسب المادة 145 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية، يجب أن تتضمن البعثة المكونة من عضوين، عضوا في مجموعة معارضة، ويجب أن تسعى البعثة المؤلفة من أكثر من عضوين إلى إعادة تشكيل التشكيلة السياسية للجمعية[4].

ب -الوظائف الرقابية والتقييمية للجان المالية

لقد تم سنة 1999 خلق وإحداث اختصاص ومهاما جديدة بالجمعية الوطنية الفرنسية، حيث قامت هذه الأخيرة باستحداث اختصاص جديد يتعلق بمهمة التقييم والرقابة دخل اللجان المالية،

[1]- تتحقق الرقابة البرلمانية مبدئيا من خلال أهمية مهام جمع المعلومات وعقد جلسات الاستماع، وفي هذا الصدد فقد قامت لجنة المالية والاقتصاد العام ومراقبة الميزانية بالجمعية الوطنية خلال السنة التشريعية 2012-2007 بنشر 42 تقرير للمعلومات rapport d'information، وخلال السنة التشريعية 2012-2017 نشرت لجنة المالية بنفس المجلس 21 تقرير مرتبطة بنظام المعلومات وتقريرين فيما يخص مجال تطبيق القوانين.

[2]- Hortense de Padirac, *op.cit.,* p. 87.

[3]- Marine Bertrand, **Documents parlementaires et écriture de la loi**, Thèse de doctorat en droit public, Université Aix Marseille, École doctorale de science juridiques et politiques, Année Universitaire 2018, p. 57.

[4]- Assemblée Nationale, **Les commissions permanentes**, *op.cit.,* p. 332.

إذ يقوم رئيس لجنة المالية والمقرر العام للجنة باختيار المواضيع التي ينبغي دراستها وخضوعها لمهمة الرقابة والتقييم[1].

ويحدد القانون التنظيمي لقانون المالية دور لجنة المالية في مجال مراقبة الميزانية العامة، حيث تنص المادة 57 على أن اللجان المالية في الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ تتبع وتراقب تنفيذ القوانين المالية، وتقيم أي مسألة تتعلق بالمالية العامة[2]، وتوكل هذه المهمة[3] إلى كل من رئيس اللجنة ومقررها العام، ومقرريهم الخاصين (أعضاء اللجنة المكلفين بفحص جميع أو جزء من أرصدة إحدى المهام) أو إلى واحد أو أكثر من أعضائها الذين عينوا لهذا الغرض[4].

بالإضافة إلى ذلك، تدعى اللجان الأخرى أيضا إلى دراسة اعتمادات مهام الميزانية التي تدخل في نطاق اختصاصها، ثم يعينون مقررين لإبداء آراءهم[5]. ولكن ليس لديهم نفس سلطات التحقيق كأعضاء زملائهم في لجنة المالية، ويحصل مقررو الميزانية الخاصون والاستشاريون على الكثير من المعلومات التي يحتاجون إليها للرد على مختلف الأسئلة المرسلة قبل 10 يوليو إلى الوزراء المعنيين[6].

بيد أن مهمة المقرر الخاص مزدوجة ذات شقين، فمن جهة، أثناء فحص الميزانية العامة، فإنه يفحص الاعتمادات المجمعة في بعثة ويعرض في اللجنة ثم في الجلسة تقريرا عن هذه الاعتمادات، ومن ناحية أخرى، على أساس دائم، يتبع ويراقب طريقة استخدامها، وعلى مدار السنة، يحق للمقررين الخاصين للجنة المالية مراقبة تنفيذ قانون المالية.

ونظرا لأهمية دور اللجان في مراقبة تنفيذ قانون المالية، قام المشرع الفرنسي، بالنص في المادة 47-2 من الدستور- التي أدخلها التعديل الدستوري في 23 يوليو 2008- على أنه

---

[1]- Hortense de Padirac, *op.cit.,* p. 146.

[2]-Alain Lambert, **« Vers un modèle français de contrôle budgétaire »**, *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°134, 2010, p. 50.

[3]- قامت لجنة المالية في إطار الاختصاص الجديد الممنوح لها والمتعلق بمهمة الرقابة والتقييم بنشر 12 تقرير خلال السنة التشريعية 2007-2002 و15 تقرير خلال السنة التشريعية 2007-2012، وعشرة تقارير خلال السنة التشريعية 2012-2017.

[4]- الفقرة الأولى من المادة 57 من القانون التنظيمي للمالية لسنة 2001.

[5]- Alexandre Guigue, *op.cit.,* p. 428.

[6]- Assemblée Nationale, **Le rôle des commissions permanentes en matière de contrôle du gouvernement**, fiche de synthèse n°48, 2éme Éditions, 2012, p. 334.

يجب على محكمة الحسابات تقديم المساعدة اللازمة للبرلمان في مراقبة تنفيذ قانون المالية[1]، وهذه المساعدة هي في صميم إعادة تقييم المراقبة البرلمانية وبشكل أعم من وظيفة النواب والشيوخ الذين يجدون أن هناك ضرورة لإعادة النظر في مبادراتهم التشريعية والرقابية[2].

كما أكد المشرع الدستوري على بعد رقابي جديد في مجال إيداع مشاريع القوانين من طرف الحكومة في جدول الأعمال، حيث أقر المشرع في المادة 39 على مستوى الفقرة الرابعة صلاحية ندوة الرؤساء بالمجلس الأول (الجمعية الوطنية) في رفض تسجيل مشروع قانون ما في جدول الأعمال، وذلك في حالة إذا كان إيداع هذا المشروع لا يحترم القواعد المنصوص عليها في القانون التنظيمي المنظم لكيفية إيداع مشاريع القوانين لسنة 15 أبريل 2009[3].

ثانيا: فعالية اللجان البرلمانية المؤقتة

عرفت فرنسا وسيلة تشكيل لجان تحقيق برلمانية على نطاق محدود في بداية دستور الجمهورية الثالثة (1875-1940) وذلك بواسطة اللجان الدائمة التي منحت لها صلاحيات التحقيق، فلم تعد تقتصر على الأعمال التشريعية بل تعدتها إلى رقابة الإدارة والحكومة. وعلى الرغم أن دستور 1875 لم يرد به نص على حق المجلسين في إجراء التحقيقات، إلا أنه جرى العمل على إجرائها، واعترف بهذا الحق لمجلسي البرلمان على حد سواء، وذلك لأن هذا الدستور قرر مسؤولية الوزارة أمام المجلسين[4]. غير أنه بموجب التعديل الدستوري الفرنسي لسنة 2008 عملت الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان على تحديد وضمان حقوق الفرق والمجموعات النيابية، خصوصا المعارضة في تكوين لجان تقصي الحقائق[5].

---

[1]- L'article 58 de la LOLF à surtout crée un pont entre le contrôle parlementaire et les enquêtes de la cour des comptes. L'article 58-1 créé à la cour des comptes l'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation.

[2]- Jan pascal, *op.cit.,* p. 113.

[3]- Bertrand-Léo Combrade, **« L'étude d'impact au parlement française : un instrument de mutation du rôle des assemblées dans le processus législatif ? »**, *Revue Française d'Administration Publique*, n°149, 2014/1, pp. 202-203. Site web: https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administrationpublique-2014-1-page-195.htm.

[4]- وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص 245.

[5]- Jean Philippe Derosier, **« Droit parlementaire : réflexion sur les possibilités de création d'une commission d'enquête parlementaire - l'exemple de la commission d'enquête sur les sondages de l'Élysée »** *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n°85, 2011/1, p. 177. Site web : https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2011-1-page-175.htm.

ولا جرم أن لجان التحقيق البرلمانية هي لجان مؤقتة تنشأ في ظرف مؤقت تتطلبه الحاجة الماسة إلى التحقيق والتحري حول مسألة أثارت نقاش البرلمان؛ فهي من أهم وأخطر الوسائل التي يستخدمها البرلمان الفرنسي في التحقيق عن مدى مخالفة وتجاوز الحكومة لقوانين المالية، بما تمكنه من تسليط الضوء على حقيقة تسيير الأموال العمومية[1]، وكذا يتم إحداث لجن لتقصي الحقائق حول وقائع أو خدمات أو مقاولات عمومية وتدبيرها، إذ يتم تقديم مقترح قرار يتضمن دوافع الطلب ويحدد موضوع التحقيق، ويحال على اللجنة الدائمة ذات الاختصاص، وبعدها تدلي الجمعية الوطنية برأيها في جلسة عمومية[2].

أ- ضوابط تشكيل لجان تقصي الحقائق

إن حق تشكيل لجان التحقيق البرلمانية يعد أحد الاختصاصات المقررة للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية إذا ما اعتقدت بوجود خلل من الناحية الإدارية أو القانونية أو المالية يدفعها إلى إجراء تحقيق لتقف فيه بنفسها على الحقيقة، وذلك بواسطة وسائل وإمكانات يسلحها بها الدستور أو القوانين المكملة له، لتحقيق الغرض منها والوصول إلى الحقيقة والوقوف على الأخطاء والعيوب التي ارتكبتها الحكومة؛ هذه الأخيرة التي يجب أن تمارس مهامها التنفيذية وفقا لأحكام القانون واحترام نصوصه وروحه، وذلك بقصد تحقيق المصلحة العامة[3].

ولا جرم أن لجان التقصي والتحقيق تعد أكثر الأجهزة الخاضعة للتأطير القانوني من حيث المبادرة ونطاق التحقيق والحد من المدة[4]، إذ كرس التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008 (المادة 51-2) [5] وجودها لممارسة مهام الرقابة والتقييم، كما تؤكد أيضا الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان حق إنشاء لجان التحقيق البرلماني. وللعلم فقد تم تنظيم هذا الحق بشكل

---

[1]- عفاف دواعر، **" واقع وآفاق الرقابة البرلمانية على تنفيذ المالية العامة"**، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 3، يناير 2016، ص 207.

[2]- مجلس النواب، **لجان تقصي الحقائق ومراقبة السياسات والمهام الاستطلاعية دراسة مقارنة حول الممارسات البرلمانية**، سلسلة منشورات مجلس النواب، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط 2018، ص 35.

[3]- ليندة أونيسي، **"رقابة عمل الحكومة بواسطة لجان التحقيق البرلماني"**، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 6، يونيو 2014، ص 84.

[4]- Danièle Lamarque, *op.cit.,* p. 209.

[5]- تنص المادة 51-2 من التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008 على ما يلي: **" لممارسة مهام الرقابة والتقييم المحددة في الفقرة الأولى من المادة 24، يجوز إنشاء لجان تقصي الحقائق داخل كل مجلس للقيام بجمع المعلومات وفق الشروط التي ينص عليها القانون، وتحدد قواعد تنظيمها وعملها وشروط إنشائها بموجب الأنظمة الداخلية لكل مجلس"**.

مفصل في مرسوم رقم 58 - 1100 الصادر في 17 نونبر 1958[1] المتعلق بعمل المجالس النيابية الذي حدد طريقة عمل لجان التقصي[2]، خصوصا ما تنص عليه المادة السادسة منه والتي حددت معايير قبول أي طلب لإنشاء لجان التقصي وتنظم عملها بدقة، وتتحدد هذه المعايير في ثلاث عناصر أساسية وهي: المجال الذي يحق للجنة إجراء التحقيقات فيه، الفترة الزمنية بين إنشاء لجان التحقيق بشأن نفس الموضوع أو نفس الوقائع، وعدم وجود متابعة قضائية في الموضوع[3].

بيد أنه أيضا، تحدد الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية إجراءات إنشاء هذه اللجان، فعملا بالمادة 140 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية[4] والمادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ، فإن تشكيل لجنة تقصي الحقائق هو نتيجة لمسطرة رسمية من خلال طرح مقترح لحلها، ويكون مقترح فسخ وحل اللجنة بالضرورة من طرف برلماني أو مجموعة برلمانية داخل المجلسين[5].

كما حددت كذلك الأنظمة الداخلية عدد أقصى من 30 نائبا من الجمعية الوطنية و21 عضو بمجلس الشيوخ يعينون وفق التمثيلية النسبية للفرق البرلمانية، وينتخبون بواسطة اقتراع سري وخلال اجتماع تأسيسي، مكتبا ومقررا[6]. في حين بقيت نفس النصوص صامتة بالنسبة إلى الحد الأدنى للأعضاء[7].

فضلا عن ذلك، فقد حددت الأنظمة الداخلية للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ حقوق المعارضة البرلمانية في عملية تشكيل لجان التقصي ويقصد بهذا الحق حق السحب. وقد تم تنظيم حق

---

[1]- Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires, JORF du 18 novembre 1958, p. 10336.

[2]- يحق لكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ تشكيل لجان التحقيق في وقائع معينة، ويتم تشكيلها من خلال التصويت على مقترح توصية، يتقدم به نائب أو شيخ طبقا للقانون الداخلي، حيث تتضمن مسطرة الاعتماد عدة مراحل بمجرد وضع مقترح التوصية.

[3]- Elisabeth Vallet, **« Les commissions d'enquête parlementaires sous la cinquième république »**, *Revue Française de Droit Constitutionne*l, n° 54, 2003, p. 252.

[4]- L'article 141 du règlement de l'Assemblée Nationale prévoit un droit pour chaque groupe de l'opposition ou groupe minoritaire de faire organiser un débat une fois par session, avec exigence de majorité de trois cinquièmes des membres de l'assemblée pour rejeter l'initiative.

[5]- Jean Philippe Derosier, *op.cit.,* p. 179.

[6]- مجلس النواب، **لجان تقصي الحقائق ومراقبة السياسات والمهام الاستطلاعية دراسة مقارنة حول الممارسات البرلمانية**، مرجع سابق، ص35.

[7]- شهدت فرنسا بعض الحالات التي تم فيها تشكيل لجنة تحقيق من بين أعضاء الجمعية الوطنية ضمت إليها من ليست له الصفة البرلمانية، كلجنة التحقيق التي شكلتها الجمعية الوطنية سنة 1946 بشأن الأحداث التي شهدتها فرنسا خلال الفترة من عام 1933 إلى 1945، والتي كانت تضم 42 برلماني و18 غير برلماني.

السحب في الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية، حيث تم تمكين كل فريق معارضة أو مجموعات الأقليات مرة في كل دورة عادية من دراسة مقترح لفسخ لجنة للتقصي تم تشكيلها بالجمعية الوطنية (المادة 141) أما بالنسبة لمجلس الشيوخ فإن حق السحب يكون مفتوحا لكل الفرق والمجموعات البرلمانية التي بدورها تقوم مرة في كل سنة تشريعية بتشكيل لجان تقصي الحقائق أو مهام جمع المعلومات (المادة 6 من النظام الداخلي لمجل الشيوخ)[1].

ب - سلطات اللجان البرلمانية للتقصي

تعتبر لجان التقصي لجانا مؤقتة يشكلها البرلمان بهدف التحقيق في أمر أو سياسة معينة ترتبط بتنفيذ السياسية العامة بشكل عام، من أجل اكتشاف عيوب الجهاز الإداري، سواء من الناحية المالية أو السياسية أو الإدارية[2]. وقد اعترف المشرع الفرنسي للجنة التقصي أو التحقيق بسلطة جمع المعلومات الضرورية إما عن حقائق محددة أو إدارة الخدمات العامة أو المؤسسات والمقاولات الوطنية، بهدف تقديم استنتاجاتها إلى المجلس الذي شكلها[3]؛ فهي لجنة مهمتها تنحصر في الوقوف على مواطن الخلل والانحراف وتسعى لمراقبة عمل الجهاز التنفيذي دون إثارة المسؤولية السياسية للحكومة[4]، بمعنى أن النتائج التي تتوصل إليها تبقى غير ملزمة للجهة الدستورية المعنية على أساس أن نتائجها لا تؤدي مباشرة إلى تفعيل المسؤولية السياسية[5].

وبناء على مهمة لجنة التحقيق في جمع المعلومات وإجراء عملية التحقيق، فإنه يحق لها الاطلاع على الوثائق والمستندات التي ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق، وأخذ نسخ منها، باستثناء الوثائق السرية المتعلقة بالدفاع الوطني أو الشؤون الخارجية أو الأمن الداخلي أو الخارجي للدولة[6]. كما يخول للجنة التحقيق البرلمانية إمكانية الاستماع إلى أي شخص بما في

---

[1]- Éric Thiers, *op.cit.,* p. 76.

[2]- محمد الرضواني، **مفاهيم أساسية في القانون العام**، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الخامسة 2014، ص 135.

[3]- Assemblée Nationale, **Les commissions d'enquête et les missions d'information créées par la Conférence des Présidents**, fiche de synthèse n°49, p. 339.

[4]- Éric Thiers, *op.cit.,* p. 73.

[5]- عبد الغني اعبيزة، **التطور الدستوري لوسائل المراقبة البرلمانية بالمغرب**، مرجع سابق، ص 183.

[6]- Assemblée Nationale, **Les commissions d'enquête et les missions d'information créées par la Conférence des Présidents**, *op.cit.,* p. 340.

ذلك أعضاء الحكومة أو رئيسها. ويتم ضبط برنامج الاستماع[1] الذي يكون تحت القسم باستثناء القاصرين الذين تقل أعمارهم عن 16 سنة، ويقضي القانون بأن كل شخص ترى لجنة التحقيق البرلمانية فائدة في سماع شهادته يجب عليه الحضور أمامها إذا أعلنه بذلك محضر أو أحد رجال السلطة العامة بناء على طلب رئيس اللجنة[2].

وبالإضافة إلى الصلاحيات السابقة، فإن المشرع الفرنسي منح للجنة التحقيق والتقصي حق معاينة أي مكان، أي الانتقال إلى قطاعات وزارية أو مؤسسات عمومية أو خاصة أو أي مكان ترى اللجنة ضرورة في معاينته إفادة لعملية التحقيق[3]. كما سمح المشرع الدستوري الفرنسي منذ سنة 2011 إمداد لجن التحقيق وبطلب منها، بمراسلات محكمة الحسابات إلى الوزراء والإجابات التي يتلقاها عنها[4].

ومما لا شك فيه تنتهي مهمة لجان التقصي البرلمانية في ثلاث حالات:

- الحالة الأولى: تنتهي مهمة لجان التحقيق بفتح تحقيق قضائي في الوقائع والحقائق التي تم إنشاء اللجنة للتقصي حولها[5]؛
- الحالة الثانية: تنتهي مهمة اللجنة بمجرد تقديمها للتقرير النهائي لرئيس المجلس الذي أنشئها ويكون التحقيق بعدها موقوف ويتم توقيف عمل اللجنة بعد ذلك[6]؛
- الحالة الثالثة: تنتهي مهام اللجنة على أبعد تقدير عن انتهاء أجل ستة أشهر المخصصة لها، وإذا لم يتم تقديم التقرير عند انقضاء هذا الأجل يعتبر عمل اللجنة من الماضي وكأن لم يحدث.

أما بالنسبة للواقع العملي للجان التحقيق، فإنه منذ دخول دستور 1958 حيز التنفيذ لم تشكل الجمعية الوطنية إلا 10 لجان تحقيق، بينما شكل مجلس الشيوخ 6 لجان؛ وفي سنة 1986 شكل المجلس والجمعية الوطنية في وقت واحد كل من جهته لجنة للتحقيق في أحداث الفساد

---

[1]- تكون كل لجنة من لجن تقصي الحقائق حرة في تنظيم جلسات الاستماع بالوسائل التي تختارها بما فيها البث التلفزي، كما يمكنها في المقابل اختيار البقاء تحت نظام السرية، وتنطبق هذه السرية على باقي أشغال اللجنة وخاصة مداولاتها الداخلية.

[2]- وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص257.

[3]- Jean Philippe Derosier, *op.cit.,* p. 182.

[4]- مجلس النواب، **لجان تقصي الحقائق ومراقبة السياسات والمهام الاستطلاعية دراسة مقارنة حول الممارسات البرلمانية**، مرجع سابق، ص 36.

[5]- Joël Mekhanter, *op.cit.,* p. 188.

[6]- Marine Bertrand, *op.cit.,* p. 164.

في الجامعة. وقد شكل البرلمان الفرنسي منذ سنة 1958 حتى نهاية سنة 1994 خمسين لجنة تحقيق[1].

بيد أنه، تجدر الإشارة إلى أن دور لجان التحقيق مهم للغاية في تاريخ الأنظمة الرئاسية، خصوصا في النظام الأمريكي مقارنة مع النظام البرلماني[2]، حيث تملك سلطة غير محدودة، إذ يمكنها البحث في كل الميادين والمجالات، حتى تلك التي تعد من المجالات السرية (المالية، الاستخبارات، الدفاع...) واجتماعاتها العلنية، ويمكنها استدعاء من تريد الاستماع إليه، وقد تأخذ اجتماعاتها طابع المحاكمة دون أن تكون لديها الصرامة ولا الهيبة التي توجد لدى الهيئات القضائية[3].

الفرع الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية البعدية

يتمتع البرلمان بسلطة مالية اتجاه الحكومة، وذلك بمنحها الترخيص بتنفيذ الميزانية العامة للدولة، وللمحافظة على هذه السلطة يتوجب على البرلمان فحص ومراقبة صحة ودقة تنفيذها والتي يباشرها بعد إقفال السنة المالية بعد التنفيذ الفعلي والنهائي لكل العمليات المالية والمحاسبية المرخصة سنويا بواسطة قانون المالية؛ مع اتخاذه للإجراءات في حالة تجاوزها، وهذا ما يعرف بالرقابة البرلمانية البعدية أو اللاحقة[4].

كما تشكل الرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية أساس الرقابة المالية، فإذا كانت هناك أشكال أخرى من الرقابة كالرقابة الإدارية والرقابة القضائية؛ فهي ليست إلا لمساعدة السلطة التشريعية، وتسهيل مهمتها في ممارسة هذه الرقابة والتأكد من أن السلطة التنفيذية قد تقيدت بمضمون الترخيص البرلماني وبالقرارات المالية التي تم إقرار الميزانية على أساسها[5].

فضلا عن ذلك، تتعدد مزايا الرقابة اللاحقة في كونها تساهم في تقديم اقتراحات بناءة ولفت انتباه الحكومة للمسائل المهمة، واتخاذ إجراءات تصحيحية في المستقبل، والتحقق من مدى

---

[1]- وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص 260.

[2]- Philippe Lauvaux, *op.cit.,* p. 29.

[3]- عبد المالك الوزاني والحسين أعبوشي، **الأنظمة الدستورية المقارنة**، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، الطبعة الأولى 2015، ص 71.

[4]- عفاف دواعر، مرجع سابق، ص 210.

[5]- علي عبد الفتاح كنعان، **الإعلام البرلماني والسياسي**، دار اليازودي للنشر، الأردن، 2014، ص 146.

تحقيق الأهداف المسطرة في قانون المالية. كما تعتبر وسيلة للضغط على الحكومة من أجل تنفيذ الميزانية على أحسن وجه وفقا للخطة التي رسمتها ميزانية الدولة[1].

ونظرا للمزايا العديدة التي يكتسيها قانون التصفية، فهو يعتبر جزءا لا يتجزأ من قانون المالية، وهذا ما تنص عليه المادة الأولى من القانون التنظيمي للمالية الفرنسي، عندما اعتبرت قانون التصفية من قوانين المالية، وهو يهدف إلى حصر وتثبيت المبلغ النهائي للمداخيل المقبوضة والنفقات المتعلقة بنفس السنة المالية، والمؤشر على الأمر بصرفها ويحصر حساب نتيجة السنة، فأين تكمن أهميته كآلية رقابية ممنوحة للبرلمان لمراقبة السياسة المالية للحكومة **(أولا)** وما هي إجراءات اعتماد قانون التصفية داخل مجلسي البرلمان**(ثانيا)**.

الفقرة الأولى: المكانة المحورية لقانون التصفية

يكتسي قانون التصفية أهمية بالغة لكونه وسيلة تمكن البرلمان من بسط رقابته على النشاط المالي للحكومة والتأكد من سلامة تنفيذها[2]، والتأكد من مدى مطابقة أرقام الميزانية التقديرية مع الأرقام الحقيقية، ومعرفة مدى التزام الحكومة ببرنامجها الذي قدمته إلى البرلمان لأخذ موافقتها عليه، وتتجلى أهمية قانون التصفية في عدة اتجاهات سياسية وقانونية.

أولا: الأهمية السياسية لقانون التصفية

تشكل مصادقة البرلمان على قانون التصفية تزكية سياسية للنشاط المالي للحكومة، ومما لا شك فيه أن قانون التصفية هو أحد المؤشرات الدالة على مدى نضج الرقابة البرلمانية[3]، ومن المعلوم أن الرقابة البرلمانية الناجحة في هذا الإطار تشترط أمرين[4].

بيد أنه، مقارنة مع مشروع قانون مالية السنة، فإن قانون التصفية لا يثير جدلا حادا أو لا يعيره البرلمان اهتماما، كما لو كان بمثابة إجراء شكلي، حيث يظهر من الناحية العملية على أنه يتم إفراغ هذا القانون من مضمونه وأهدافه الرقابية لكونه لا يلقى الاهتمام الكبير من قبل

---

[1]- سهام العيداني، **" الدور الرقابي للبرلمان في مجال قانون المالية"**، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، العدد 4، السنة 2017، ص 464.

[2]- Gilles Carrez, **L'activité de commission des finances au cours de la XIVe législature**, *op.cit.*, p. 34.

[3]- حسن العرفي، **قوانين التصفية وسيلة للمراقبة وإدماج البرلمان في مختلف محطات مسار الميزانية**، مؤلف جماعي " دور البرلمان في إعداد وتقييم تنفيذ الميزانية العامة للدولة"، مطبعة زعنان تمارة، 2009، ص 54.

[4]- الشرط الأول يتعلق بالمجالس البرلمانية نفسها، أي توفير الإطار القانوني والإمكانات المادية والبشرية التي توضع تحت تصرف النواب للحصول على المعلومات حول تدبير المال العام مع رغبة البرلمانيين في القيام بالرقابة؛ الشرط الثاني يتعلق بالظروف العامة، أي توافر الثقافة الديمقراطية الملائمة، والحياة السياسية الصحيحة التي تقوم فيها الأحزاب النشيطة والإعلام الحي بدورها.

أعضاء البرلمان، ومرد ذلك يرجع إلى التماطل الحكومي وعدم احترام آجال إيداعه لمناقشته، وهذا من شأنه أن يضعف المهمة الرقابية للبرلمان الذي لن يتمكن من فحص نتائج تنفيذ الميزانية العامة للدولة من طرف الحكومة[1].

وتبعاً لذلك، تتوفر لدى البرلمان وثيقة النتائج المالية للسنة المالية ما قبل الأخيرة، وهو بصدد مناقشة قانون مالية السنة بعد السنة الموالية لسنة قانون التصفية، ويتمكن بالتالي من طلب تفسيرات وتوضيحات متعلقة بتسيير تلك السنة المالية، خاصة وأن الوزراء ما زالوا في مناصبهم في أغلب الأحيان[2].

وفي سياق الدراسة المقارنة التي عملنا على تطبيقها، وجدنا في دول أمريكا اللاتينية أن التقرير الخاص بقانون التصفية يأخذ منحى آخر، فنتائج الحسابات النهائية الخاصة بالميزانية تدرج في مشروع قانون المالية الجديد، وهذا الإجراء يسمح للبرلمان بالتطرق إلى قانون التصفية في ظروف جيدة، وإعطاء رأيهم بعد دراسة وتتبع الميزانية السابقة، وفي المقابل نجد بعض الدول لا ترى أنه من حق المجلس التشريعي الموافقة على الحساب الختامي.

وبالنسبة لإنجلترا فتكتسي الإجراءات المتعلقة بالميزانية خصوصية مهمة، فالمراقبات تبقى محدودة نظرا للخصوصية التاريخية لهذا البلد، أما المراقبات البعدية فهي التي تسيطر على نظام المراقبة؛ فالتحقق من الحسابات العمومية لا يكون من صلاحيات القاضي، بل من صلاحيات مراقب تابع للبرلمان يتمتع باستقلالية واسعة، ومكلف من طرف البلديات بمراقبة تنفيذ الميزانية بعد نهاية السنة[3].

وعلى هذا الأساس، فإن مضمون التدخلات التي يدلي بها البرلمانيون أثناء فحصهم لمشاريع قوانين التصفية، فهي ذات طابع سياسي ولا تصل إلى مناقشة مدى ملاءمة ومشروعية النفقات، إنها تقتصر على الشكليات، وفي بعض الأحيان تكون المداخلات بعيدة عن قانون التصفية.

---

[1]- Robert Fabrice, **« La rénovation des pouvoirs du parlement »,** *Revue Française de Finances Publiques*, n° 76, Novembre 2001, librairie général de droit et de jurisprudence, Éditions LGDJ, Paris, p. 88.

[2]- Abdelkebir Fikri, ***le parlement Marocain et les finances de l'État*****,** *op.cit.,* p. 133.

[3]- مصطفى معمري، مرجع سابق، ص 108.

ثانيا: الأهمية القانونية والرقابية لقانون التصفية

يكتسي قانون التصفية أهمية قانونية باعتباره وسيلة إخبار وإطلاع البرلمان على كيفيات صرف الاعتمادات واستخلاص الموارد، إذ يمكن البرلمان من التعرف بدقة على نتائج تنفيذ الميزانية، وعلى مدى احترام الحكومة للترخيص البرلماني.

كما تكمن أهمية قانون التصفية أيضا في كونه يمكن البرلمان من تكوين فكرة واضحة عن الطريقة التي تم بها تدبير المالية العامة، مما يسمح بالكشف عن الخروقات التي تمت أثناء تنفيذ الميزانية؛ ذلك أن مضمون قانون التصفية يثبت من خلال – المشروع السنوي لهذا القانون – المبلغ النهائي برسم كل سنة مالية للمداخيل التي تم تحصيلها، والنفقات التي تم الأمر بصرفها، إذ يثبت تصفية النتائج وتقديرات مشروع قانون مالية السنة، فإذا كان القانون المالي المصوت عليه من طرف البرلمان يتضمن تقديرات للموارد والنفقات، فهو يسجل النتائج الفعلية المسجلة من طرف المحاسبين العموميين، لهذا فهو يرد في شأن كل نفقة أو مورد مبلغها الفعلي، تبرز النتائج المسجلة في قانون التصفية ثلاث عناصر:

1-العجز أو الفائض الناتج عن الفرق الصافي بين موارد ونفقات الميزانية العامة؛

2-الأرباح أو الخسائر عن تسيير عمليات الخزينة؛

3-الأرباح والخسائر المثبتة في تنفيذ الحسابات العامة للخزينة[1].

وما من شك، أن أهمية هذا القانون من الزاوية الرقابية، نجدها تختلف عن القوانين المالية الأخرى، لأن التصويت على القوانين المالية يكون قبل تنفيذها، ولهذه الأخيرة تأثير كبير على سير المرافق العمومية[2]، وهو ما يناقض تماما فحوى قانون التصفية، إذ إن التصويت عليه يأتي بأثر رجعي، وله أهمية رقابية أكثر ما ينظر إليه من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية[3].

فضلا عن ذلك، يحظى قانون التصفية في أغلب الديمقراطيات العالمية، بأهمية خاصة لكونه يساعد في مسك الحسابات ومراجعتها[4]، ويمكن المؤسسة البرلمانية من مراقبة توظيف

[1]- عبد القادر تيعلاتي، مرجع سابق، ص 514.
[2]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 94.
[3]- مصطفى معمري، مرجع سابق، ص 105.
[4]- محمد سكلى، مرجع سابق، ص 113.

الحكومة للموارد والنفقات المدرجة في القانون المالي التي سبق أن تمت المصادقة عليه بمناسبة عرضه على البرلمان[1]، ومن مراجعة مختلف التعديلات المدخلة على القانون المالي طيلة السنة المالية بواسطة مراسيم الضرورة، والتصويت عليها بالتصديق أو الرفض[2].

كما يعد قانون التصفية بالنسبة لأعضاء البرلمان المصدر الكبير لتوفير ولتجميع المعلومات، ووسيلة للرقابة البرلمانية بامتياز على تنفيذ القانون الذي قامت به الحكومة في المجال المالي، وذلك استناداً إلى الترخيص المنبثق من طرف البرلمان.

بيد أنه أيضا، يسمح لهم بأخذ فكرة عن كيفية تسيير المال العام وعن تلك الطريقة التي تم بها تدبير مالية الدولة، ويمكن أعضاء البرلمان من الكشف عن كل تناقضات العمل الحكومي في هذا المجال، ومن خلاله يتم إثبات النتائج المالية لكل سنة مالية، والتأكد من الخروقات بين النتائج والتقديرات الخاصة بقانون مالية السنة[3].

الفقرة الثانية: الدراسة البرلمانية لقانون التصفية

يعد قانون التصفية آلية قانونية للرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة التي أقرها البرلمان بموجب قانون مالية السنة أو القانون المالي المعدل، فهو النمط الطبيعي للرقابة البرلمانية على مسطرة تنفيذ قانون المالية؛ فالمجالس النيابية التي أعطت الإذن بترخيص الميزانية من المنطقي أن تتحقق بصفة بعدية، حيث يحظى هذا الإذن باحترام في أي ظروف، وهذا هو الغرض من قانون التصفية[4]. لذلك وجب على الحكومة تقديم قانون التصفية وفق إجراءات قانونية محددة لما له من أهمية بالغة في الرقابة على تنفيذ الميزانية خلال السنة المالية المنصرمة والتي تمت المصادقة عليها في أول السنة من قبل البرلمان بمجلسيه **(أولا)** كما يجب مناقشته والتصويت عليه **(ثانيا).**

[1] - Abdekbir Fikri, ***le parlement Marocain et les finances de l'État,*** *op.cit.,* p. 147.

[2]- Français chouvel, *op.cit.,* p. 223.

[3]- Anas Bensalah Zemrani, *op.cit.,* p. 56.

[4]- Joël Mekhantar, *op.cit.,* p. 181 .

أولا: المسطرة القانونية لتقديم قانون التصفية

يعتبر قانون التصفية أداة أساسية لمراقبة مدى التزام الحكومة بالترخيص البرلماني أثناء تنفيذها للقانون المالي[1]، والذي تم التنصيص عليه في مجموعة من المواد 37 و41 و46 و54 و58 من القانون التنظيمي للمالية، والمادة 144 من مرسوم 29 دجنبر 1962 المتعلق بالمحاسبة العمومية[2].

ونظرا لأهمية هذا القانون، فإنه يهدف إلى تحديد المبلغ النهائي للإيرادات والنفقات في الميزانية التي تتعلق بها والنتيجة الناتجة عن الميزانية، ويسمح للمدبرين بتحمل مسؤوليتهم عن الحسابات حول الأنشطة التي تمكنوا من اتخاذها أثناء أداء واجباتهم[3].

وقد حدد المشرع التنظيمي الأجل النهائي لتقديم مشروع قانون التصفية قبل 1 يونيو من السنة التالية لسنة تنفيذ الميزانية التي تتعلق بها (المادة 46 من القانون التنظيمي)، ويصاحب ذلك تقارير الأداء السنوية التي تجعل من الممكن مقارنة تنفيذ الميزانية ونتائجها بالتوقعات الواردة في خطط الأداء السنوية المرفقة بمشروع القانون[4].

ولا غرو أن تمكين البرلمانيين بكل هذه المعلومات لمن شأنه أن يجدد في العمق التصويت على قانون التصفية، ويؤدي إلى نقاشات حقيقية تصب أهمها حول تنفيذ الميزانية العامة للدولة وتدبير جيد للاعتمادات، خصوصا مع توجيه الميزانية نحو الأهداف عوض الوسائل[5].

ويستنتج من نص المادة 46 من القانون التنظيمي للمالية، أن المدة الزمنية المحددة لعرض الحكومة لمشروع قانون التصفية لا تتجاوز سنة واحدة، إلا أنه على مستوى الممارسة، تبين أن الحكومات الفرنسية لم تتقيد بشكل حرفي بالمدة الزمنية المنصوص عليها في المادة 41 سوى مرة واحدة وبالضبط سنة 1967، ولم تقم الحكومات الفرنسية المتعاقبة بوضع مشروع قانون التصفية داخل الآجال القانونية المنصوص عليها، رغم أنها حاولت تقليص مدة التأخير

[1]- محمد حنين، مرجع سابق، ص 277.

[2]- Joël Mekhantar, *op.cit.,* pp. 180 – 181.

[3]- Cyril Laurent, *op.cit.,* p. 95.

[4]- Assemblée Nationale, **L'examen parlementaire des lois de finances**, *op.cit.,* p. 293.

[5]- محمد الشطون، مرجع سابق، ص 44.

بشكل ملحوظ، خاصة في سنوات 1985 وما بعدها[1]، لكن شيئا فشيئا مع توالي الإصلاحات، خصوصا الإصلاح الجديد للقانون التنظيمي للمالية لسنة 2001، عرف قانون التصفية احتراما للآجال خلال الجمهورية الخامسة، وتأكد ذلك منذ مرسوم 2 يناير 1959، وكذلك من خلال قانون 28 يونيو 2001[2]. وعليه فمن أجل تحقيق كفاءة التدبير العمومي المالي يجب أن يودع ويوزع قانون التصفية في الأجل القانوني، ويجب مناقشته والتصويت عليه أولا وقبل كل شيء[3].

ويتبين أيضا من نص المادة 46 من القانون التنظيمي للمالية، أن المشرع الفرنسي لم ينص على مقتضيات تشير إلى وجوب التقيد أو عدم التقيد بآجال قانونية محددة بحكم القانون، الشيء الذي يؤدي إلى طرح سؤال يتعلق بإمكانية إخضاعه لذات المقتضيات التي تؤطر وتحدد الآجال القانونية الواجبة في دراسة مشروع قانون مالية السنة، وهنا يؤكد الأستاذ فراسنوا شوفيل **François Chouvel** قائلا: " الآجال القانونية المنصوص عليها في المادة 39 من القانون التنظيمي للمالية للانتهاء من مناقشة والتصويت على القانون المالي، لا يخضع لها قانون التصفية"[4].

بيد أنه، عادة ما يقوم البرلمانيون بتذكير الحكومة للتعبير عن أسفهم تجاه التأخير الحاصل في تقديم مشاريع قوانين التصفية، مما يجعلها تصبح شكلية ويفقدها أهميتها خصوصا عنصر الزمن، كما يدعو البعض الآخر إلى ضرورة أن يصبح عبارة عن وثيقة تدرس الوضعية وتقيم السياسات المتخذة، لتخرج بخلاصات تساعد في تفادي الأخطاء مستقبلا. وفي هذا السياق يؤكد **Robert Hertzog** على ضرورة التسريع في إيداع مشروع قانون التصفية لما له من فوائد تفيد المسؤولين المنتخبين، وهذا ما يتطلب تنظيم المساطر الداخلية بالإدارة المالية ومحكمة الحسابات نفسها"[5].

---

[1]- François Chouvel, *op.cit.,* p. 225.

[2]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 74.

[3]- Cyril Laurent, *op.cit.,* p. 96.

[4]- François Chouvel, *op.cit.,* p. 226.

[5]- Robert Hertzog, **« La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité et innovation »**, *Revue Française d'Administration Publique*, n° 117, 2006, p. 24.

ثانيا: قواعد المناقشة والتصويت على قانون التصفية

لا جرم أن قانون التصفية اليوم يعد قانون مالي خاص، تنبع خصوصيته من طبيعته القانونية ونظامه القانوني. وهذا في الواقع ما جعل قانون التصفية يسعى إلى التحقق من المبلغ النهائي للإيرادات وأوامر الإنفاق، ويعتمد الحسابات والبيانات المالية للدولة ويؤثر في نتائج السنة، وهنا تعتبر مسطرة مناقشته والتصويت عليه لحظة مهمة في ممارسة صلاحيات البرلمان فيما يتعلق بمراقبة تنفيذ الميزانية العامة للدولة، والغرض منه هو فحص مدى تطابق نتائج تنفيذ قانون المالية مع الإذن والترخيص المبدئي الذي يمنحه البرلمان[1].

وبناء على ذلك، يتم فحص ودراسة مشروع قانون التصفية وفقا للقواعد العادية، حيث تؤكد المادة 41 من القانون التنظيمي للمالية على أن مشروع قانون مالية السنة لا يمكن مناقشته أمام الجمعية الوطنية قبل التصويت على مشروع قانون التصفية في القراءة الأولى والمتعلق بآخر سنة مالية مكتملة؛ فمنذ سنة 2006 تمكنت الجمعية الوطنية من دراسة قانون التصفية في وقت مبكر من يونيو وخلال الدورة الاستثنائية في شهر يوليو.

وتجدر الإشارة إلى أن التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008 نص على صنف أو فئة جديدة من قوانين البرمجة والتي دون أن تكون قوانين مالية صارمة، حيث إن غرضها قريب جدا من هذه القوانين التي تحدد التوجهات المتعددة السنوات للمالية العامة عن طريق إدراج هدف تحقيق التوازن بين حسابات الإدارات العامة[2].

بيد أنه، نجد أن الفقه الفرنسي والعديد من البرلمانيين يعترفون بأن قانون التصفية ليس له نطاق محدود، فهو يصادق على تنفيذ الميزانية للاعتمادات، وكثيرا ما يتم عرض مناقشة قانون التصفية على أنها مجرد مناقشة تقنية لا تفضي إلى مناقشات سياسية تهم فقط القليل من البرلمانيين المتخصصين؛ فالمناقشة بلا شك جانب تقني وغالبا ما يقصد من التعديلات التي يتم تقديمها تحسين أدوات جمع المعلومات ومراقبة البرلمان[3].

---

[1]- Elvis Flavien Sawadogo, **Les instruments de la convergence des politiques budgétaires dans la zone UEMOA,** Thèse de doctorat en droit public, Université de Bordeaux, École doctorale de droit, année universitaire 17 mars 2016, p.444.

[2]- Assemblée Nationale, **L'examen parlementaire des lois de finances**, *op.cit.,* p. 294.

[3]- Christian Bigaut, ***Finances publiques : droit budgétaire, le budget de l'État***, Édition Ellipses, Paris, 1995, p. 129.

ولا جرم أن مناقشة قانون التصفية تتسم بالضعف سواء في اللجان أو داخل الجلسات العامة، حيث إن عدد المتدخلين في المناقشة العامة نادرا ما يتجاوز عشرة، ولا يزال عدد التعديلات ضئيلا أيضا (خلال مناقشة قانون التصفية لسنة 1981 بلغ عدد التعديلات المطروحة خلاله 17 كحد أقصى)[1].

فضلا عن ذلك، تتركز المناقشة من خلال مشاريع قوانين التصفية حول بعض الانتقادات والتقديرات العامة التي ليس لها في غالب الأحيان علاقة مع مضمون قانون التصفية، وتكون سياسية في أحسن الأحوال، أما الجانب التقني فلا يتم التطرق إليه خلال المناقشات[2]، وعلى ضوء المناقشات المتعلقة بالتصويت على قانون التصفية فنجدها أيضا تنتقد بشدة:

- واقع إلغاء الاعتمادات الذي يصبح بلا هدف؛
- استعادة الاعتمادات المستهلكة مسبقا؛
- الإفراط في الحد من الاعتمادات؛
- واقع نقل الحمولة الذي يسمح للإدارة بتجاهل الطابع غير المحدود لترخيصات النفقات من خلال الإشارة إلى مؤشر الأداء؛
- أخطاء في تقدير الإنفاق مبالغة فيه أو غير مبالغ فيه[3].

كما تشكل مسطرة التصويت على قانون التصفية لحظة مهمة في عمل البرلمانيين أثناء تتبع تنفيذ الميزانية العامة[4]، إذ تسمح لهم باستمرار انتقاداتهم لسياسة الحكومة، لأن قانون التصفية ما هو إلا استمرار للرخصة البرلمانية التي بموجبها يسمح أو يرخص البرلمان للحكومة بالإنفاق والجباية. ومن ثم، يكون محط آليات انتقاد طلبات الاعتمادات المقدمة من طرف الحكومة من خلال النتائج المحصل عليها[5]. وهذا ما يمكن البرلمانيين بمناسبة إجراء المداولات المتعلقة بالتصويت على قانون التصفية من تقديم انتقاداتهم بخصوص الممارسات التي تقوم بها الحكومة، مثل إلغاء الاعتمادات التي أصبحت غير ذات موضوع، أو تصحيح

---

[1]- Hervé Message, *op.cit.,* p. 208.

[2]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 97.

[3]- Christian Bigaut, ***Finances publiques : droit budgétaire, le budget de l'État***, *op.cit.,* p. 129.

[4]- Elvis Flavien Sawadogo, *op.cit.,* p. 445.

[5]- مصطفى معمري، مرجع سابق، ص 106.

الاعتمادات المستهلكة وتجاوز الاعتمادات المحددة في بنود القانون المالي، كما يمكن انتقاد ممارسة تحويل التحملات التي تسمح للإدارة بعدم احترام الطابع المحدود لأذونات النفقات، وكذلك في تقدير الاعتمادات إما بالزيادة في حجمها أو الإنقاص منه[1].

وتأسيسا على ذلك، فإذا كان التصويت على قانون التصفية أقل أهمية من الترخيص المالي، فإنه على الأقل، يكتسي أهمية خاصة تسمح للبرلمانيين بأخذ فكرة شمولية على تسيير المالية العمومية، كما تسمح لهم بتعرية كل التناقضات التي تطبع العمل الحكومي في مجال الميزانية[2]. لهذا ينبغي منحهم هامشا من الحرية في ممارسة الرقابة عبر آلية قانون التصفية، وهذا ما أكد عليه الأستاذ **Guy Carcassonne**[3] حيث قال" إذا تم ممارسة الوظيفة التشريعية تحت الإكراه، فلن يتم ممارسة وظيفة الرقابة ببساطة"[4].

ولابد من الإشارة إلى أن التصويت على القانون المالي لا يكفي لاسترجاع حقوق البرلمان في المادة المالية، فهذه الحقوق لا يمكن أن تتحقق إلا بتأسيس وممارسة الرقابة على مشروع قانون التصفية الذي ينهي دورة الميزانية العامة؛ فكما تبتدئ دورة الميزانية العامة بالمصادقة عليها، لابد وأن تنتهي بتصويت البرلمان على قانون التصفية كحلقة أخيرة في مسلسل قانون المالية بعد صرف الاعتمادات وتحصيل الإرادات[5].

المطلب الثاني: آليات الرقابة البرلمانية في التجربة المغربية

رأينا في التجربة الفرنسية خلال تقسيمات المطلب السابق أن المشرع الدستوري الفرنسي خول لمجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) اختصاصات مهمة عبر تمكينه من مجموعة من الآليات الرقابية الهامة بمختلف أنواعها مواكبة وبعدية من أجل ممارسة رقابته أثناء تنفيذ الميزانية العامة، وهنا سوف نتطرق إلى التجربة المغربية.

---

[1]- Christian Bigaut, ***Finances publiques : droit budgétaire, le budget de l'État***, *op.cit.,* p. 129.

[2]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص76.

[3]- Guy Carcassonne né le 14 mai 1951 à Paris et mort le 27 mai 2013 à saint Petersburg, est un juriste français spécialiste du droit constitutionnel, professeur des Universités en droit public à Université Paris- Nanterre.

[4]- Benoit Jean Antoine, *op.cit.,* p. 244.

[5]- نجيب جيري، **تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين ضرورة الإصلاح ومتطلبات الحكامة المالية**، مرجع سابق، ص ص 135-136.

أما في التجربة المغربية، فلابد من التأكيد منذ البداية أن الرقابة البرلمانية على تنفيذ قانون المالية تعد ضرورة لازمة، لأنها تحقق السيادة الشعبية والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وترفع مستوى الحكم وتحافظ على المال العام من الإسراف والتبذير، ولا غرو أن مسألة هذه الرقابة تقع في صلب إشكالية إصلاح الدولة، حيث شهدت الرقابة على تنفيذ الميزانية عبر تاريخ المغرب تحولات نوعية قبل أن تأخذ الشكل المتطور الحالي والتي تعددت شيئا فشيئا أشكال ممارستها[1]، والمغرب كغيره من الدول، قام بإصلاحات جوهرية في مجال تعزيز رقابة البرلمان على تنفيذ الميزانية العامة.

فرغم تعدد أنواع المراقبة البرلمانية خاصة في المجال المالي، فإن البرلمان المغربي يمارس رقابة سياسية واسعة على أعمال السلطة التنفيذية، الشيء الذي يخول له ممارسة رقابة مالية مسيرة لمواضيع مالية تهم الرأي العام[2].

كما أنه بالنظر لهذا التنوع في الآليات الرقابية الممنوحة للبرلمان، فهو يستطيع القيام بالعمل الرقابي من خلال جميع الوسائل القانونية المتاحة له[3]، خاصة من خلال التصويت على قانون المالية ومن خلال آلية الأسئلة الكتابية والشفوية، وكذا اللجان النيابية لتقصي الحقائق **(الفرع الأول)** والرقابة البعدية التي تكتسي أهمية جد كبيرة لما لها من دور محوري في الحفاظ على مالية الدولة عبر ممارستها من خلال قانون التصفية **(الفرع الثاني)**، وسنقوم بتحليل هذا كله من خلال إبراز تجليات الرقابة البرلمانية بالمغرب من جهة، وإعمال المقاربة النقدية المتجلية في تحديد جوانب التشابه والاختلاف بين التجربة المغربية والفرنسية وتحديد الجوانب التي استلهمها المشرع المغربي من نظيره الفرنسي من جهة أخرى.

الفرع الأول: الرقابة البرلمانية الموازية في المادة المالية

تعد الرقابة الموازية من أدق وأقوى أنواع الرقابة على الإطلاق، لأنها رقابة آنية ومستمرة في مختلف مراحل الأداء البرلماني، وتعد هذه المرحلة مهمة لأنها تكشف الأخطاء والمخالفات

---

[1]- حسن العرفي، مرجع سابق، ص47.

[2]- محمد بوطابة، **الإصلاحات المالية في المغرب ورهان التدبير الجيد للنفقات العمومية دراسة نظرية تطبيقية مقارنة**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2017-2018، ص 139.

[3]- Omar Bendourou, **« La nouvelle constitution Marocaine du 29 juillet 2011 »**, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 91, 2012/3, p. 526. Site web :https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2012-3-page-511.htm.

المقصودة والغير المقصودة في وقتها؛ مما يسهل معها اتخاذ الإجراءات ومعالجتها وتجنب استفحالها وتضخمها قبل إتمام العمل[1]، حيث إن تنفيذ الميزانية يتطلب خضوعه لمراقبة إدارية مزامنة الهدف منها الحيلولة دون وقوع السلطات المكلفة بالتحصيل والإنفاق في الخطأ أثناء التنفيذ[2].

غير أن هذه المراقبة غير كافية لحماية المال العام من الضياع، لأنها تجري داخل دواليب السلطة التنفيذية؛ الأمر الذي يمكن معه التغاضي عن الأخطاء والاختلاسات التي قد تشوب أموال الأمة، وهذا ما يبرر فرض المشرع لمراقبة سياسية مزامنة مستقلة عن السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى أن بعض آليات هذه الرقابة لا تترتب عليها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة كالأسئلة[3] ولجان التقصي**(الفقرة الأولى)**، عكس بعض الآليات التي لها تأثير ولو كان نسبيا في تحريك مسؤولية الحكومة السياسية كملتمس الرقابة وسحب الثقة من الحكومة **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: التقنيات الرقابية غير المرتبة لمسؤولية الحكومة

إن وسائل الرقابة البرلمانية تتنوع بين تلك التي تترتب عنها مسؤولية الحكومة، وبين تلك التي لا تترتب عنها أية مسؤولية، إذ إن لها تكريس دستوري واعتراف قانوني في النظام السياسي المغربي، كما أنها مشتركة بين مجلس النواب ومجلس المستشارين. وتتعدد هذه الوسائل بين الأسئلة ولجان التقصي والاستطلاع، لكنها تجتمع في خاصية واحدة وهي كونها لا تقرر مسؤولية الحكومة أي أنها ضعيفة الأثر، الأمر الذي يستدعي دراسة هذه الوسائل وتقييمها للوقوف على حقيقة قدرتها على التأثير الفعلي للحكومة.

ومن هذا المنطلق، فإن البرلمان المغربي والفرنسي يمارسان الوظيفة الرقابية على تنفيذ القانون المالي من خلال عدة وسائل، إما عن طريق الأسئلة **(أولا)** أو بواسطة تشكيل اللجان كما رأينا ذلك في المطلب السابق **(ثانيا)** أو عبر آلية القانون المالي المعدل **(ثالثا)**. وتختلف هذه الوسائل إحداها عن الأخرى من حيث المفهوم والشروط والإجراءات كل بحسب الهدف

---

[1]- حسن العرفي، مرجع سابق، ص 52.

[2]- عبد النبي أظريف، **المالية العامة : أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها**، مرجع سابق، ص 143.

[3]- تهدف الأسئلة كما جاء في الأنظمة الداخلية لعدد من الدساتير المغربية إلى استفهام عضو البرلمان عما يجهل أو التحقق من واقعة، والتعرف على نية الحكومة، وهي غاية توطد حق موجه السؤال في الاطلاع على مشاريع السلطة التنفيذية وتسمح له بالتوسع في مناقشة هذه المشاريع.

منها، إلا أنها تشترك في نقطة واحدة وهي أنها لا تقرر مسؤولية الحكومة، أي أن الهدف منها يكون دائما بغية الاستعلام أو التوضيح خاصة إذا تبين أن الحكومة لم تبرر تصرفاتها.

أولا: وظيفة الأسئلة في الممارسة البرلمانية المغربية

لا يخفى على كل متتبع، أن الأسئلة البرلمانية تعد من الوسائل الرقابية المهمة لمتابعة السياسة العامة للحكومة خصوصا في المجال المالي؛ فهي الأكثر استعمالا، ليس في المغرب فحسب بل في مختلف الأنظمة البرلمانية وشبه الرئاسية[1]، إذ تحظى بالاهتمام الوافر والأمثل من طرف البرلمانيين بحكم يسرها وعدم تعقدها مقارنة مع الوسائل الرقابية الأخرى[2]. وقد وضعت مختلف الأنظمة الداخلية المقارنة عددا من الشروط لتنظيم عملية طرح الأسئلة، حيث إن بعضها يشدد على ضرورة الإيجاز في صياغة السؤال، وبعضها ينبه إلى ضرورة الحفاظ على وحدة الموضوع فلا يتشعب السؤال وتضيع الغاية الأساسية منه كما هو الشأن بالنسبة للمغرب[3].

وطبعا يشكل طرح الأسئلة الشفوية والكتابية الإجراء الأمثل والعملي لأداء رقابة وازنة، بحيث يكفل لأعضاء البرلمان متابعة أعمال الحكومة في تنفيذ السياسة العامة المتعلقة على الخصوص بالمجال المالي، وذلك من خلال مطالبة السلطة التنفيذية بتقديم الأجوبة عن الأسئلة المطروحة التي تهم الرأي العام وتمس قضايا وهموم المواطنين المغاربة[4].

وفي هذا الإطار، لا بد من التأكيد على أن الملك دائما ما يحث النواب في افتتاح الدورة التشريعية الأولى للولاية التشريعية الخامسة (1993-1997) وغيرها من الولايات التشريعية المتعاقبة على الحضور المكثف خلال الجلسات العامة وخصوصا تلك المتعلقة بالأسئلة[5]. وهذا ما تثبته المعطيات الرقمية للحصيلة الرقابية في مجال الأسئلة على مدار

---

[1]- Abderrahim Radouani, *op.cit.,* p. 216.

[2]- يعزى إيثار واهتمام أعضاء البرلمان بأسلوب الأسئلة بالمقارنة مع الأساليب الأخرى إلى عاملين رئيسين: الأول، هو السبب الدستوري حيث توجد في بعض الحالات عقبات دستورية تحول أو تعرقل استخدام وسائل رقابية أخرى؛ أو تحيط استخدامها بالصعوبات. والثاني، سبب سياسي يتمثل بصورة خاصة في ضعف المعارضة والنواب المستقلين في البرلمانات العربية وهو واقع شائع يحد من حماس بعض المعارضات البرلمانية العربية لاستخدام أسلوب السؤال نفسه.

[3]- رغيد الصلح، **"الدور الرقابي للمجالس النيابية العربية"**، مجلة آفاق برلمانية عربية، العدد 2، السنة 2011، الاتحاد البرلماني العربي، ص 13.

[4]- يوسف الزوجال، **" القانون التنظيمي للمالية العمومية بالمغرب ودستور 2011 دراسة تحليلية وفق آخر المستجدات القانونية"**، مرجع سابق، ص ص 98 – 99.

[5]- وفاء الفيلالي، **البرلمان في النظام السياسي المغربي على ضوء الولاية التشريعية الخامسة (من 1993 إلى 1997)**، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى 2011، ص 254.

الولايات البرلمانية؛ إذ في إطار ممارسة مجلس النواب لمهامه الرقابية بواسطة الأسئلة، تميزت الدورة الثانية من السنة التشريعية 2016-2017 بحيوية على مستوى مراقبة العمل الحكومي، إذ بلغ عدد الأسئلة البرلمانية 5357 منها 3426 سؤالا شفويا، و1931 سؤالا كتابيا[1].

أما بالنسبة لدورة أبريل 2018 فقد تميزت هي الأخرى بدينامية متواصلة، حيث بلغ عدد الأسئلة التي وجهها أعضاء المجلس إلى الحكومة ما مجموعه 3112 سؤالا شفويا و2140 سؤالا كتابيا، كما توصل المجلس ب 1150 جوابا على أسئلة كتابية من ضمنها 268 جواب على أسئلة كتابية أحيلت إلى الحكومة خلال هذه الدورة وحوالي 882 جوابا على أسئلة كتابية طرحت منذ بداية الولاية التشريعية[2].

أما بالنسبة لدورة أبريل 2020، فقد بلغ عدد الأسئلة التي وجهها أعضاء مجلس النواب إلى الحكومة ما مجموعه 3390 سؤالا؛ منها 826 سؤالا شفويا، و2564 سؤالا كتابيا توصل المجلس بجواب عن 795 منها[3].

وبالرجوع إلى مقتضيات الوثيقة الدستورية، نلاحظ أن المشرع الدستوري قد أبرز في إطار الفقرتين 1 و2 من الفصل 100[4] من دستور 2011 أهمية هذه الأسئلة في مراقبة النشاط المالي الحكومي لكونها مصدر من مصادر الإعلام تسمح بالاطلاع على التوثيق المالي لوزارة المالية ومن إيجاد مراقبة على السياسة المالية للحكومة[5].

كما أن الدساتير المغربية المتعاقبة ابتداء من أول دستور في 1962 وإلى غاية 1996 لم تغفل هذه الوسيلة التي تأتي في طليعة الوسائل التي يتوفر عليها البرلمان لتتبع ومراقبة أعمال الحكومة وتصرفاتها[6]؛ وهنا تتجلى تلك الأهمية من خلال المناقشات التي تعرفها قوانين المالية

---

[1]- كلمة السيد الحبيب المالكي رئيس مجلس النواب بمناسبة اختتام الدورة الثانية من السنة التشريعية 2016-2017.

[2]- حصيلة أعمال مجلس النواب برسم اختتام الدورة الثانية -أبريل 2018-من السنة التشريعية 2017 – 2018.

[3]- كلمة السيد الحبيب المالكي رئيس مجلس النواب بمناسبة اختتام الدورة الثانية من السنة التشريعية 2019-2020.

[4]- ينص الفصل 100 من دستور 2011 على أنه" تخصص بالأسبقية جلسة في كل أسبوع لأسئلة أعضاء مجلسي البرلمان وأجوبة الحكومة وتدلي الحكومة بجوابها خلال العشرين يوما الموالية لإحالة السؤال عليها، تقدم الأجوبة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من قبيل رئيس الحكومة وتخصص لهذه الأسئلة جلسة واحدة كل شهر وتقدم الأجوبة عنها أمام المجلس الذي يعنيه الأمر خلال الثلاثين يوما الموالية لإحالة الأسئلة على رئيس الحكومة"

[5]- عثمان الزياني، **"الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية"**، مرجع سابق، ص 46.

[6]- رضوان الشباكي، مرجع سابق، ص 426.

داخل اللجان والجلسات العامة، بحيث إن مشروع قانون المالية لسنة 2018 أثناء المناقشة العامة على مستوى لجنة المالية والتنمية الاقتصادية تم طرح 687 سؤالا، في حين تم طرح 743 سؤالا خلال مرحلة المناقشة التفصيلية لمواد المشروع[1].

وبناء على ذلك، يمكن تعريف السؤال[2] بأنه حق أي عضو من أعضاء البرلمان في توجيه سؤال أو أسئلة إلى الوزراء بقصد الاستفسار عن موضوع أو الاطلاع على نية الحكومة في أمر من الأمور بدون أن يكون هذا الإجراء مصحوبا بإجراء سياسي فوري.

ولابد من الإشارة إلى أن الدستور المغربي الجديد لسنة 2011 لم يحدد الكيفية أو الطريقة لممارسة حق السؤال وإنما نص عليه باعتباره قاعدة عامة، وترك تحديد آلية العمل لممارسته للأنظمة الداخلية للمجالس النيابية[3]؛ فهو حق مكفول لكل أعضاء المجلسين دون اشتراط أي نصاب معين، لكن ذلك لا يعني أنه يمارس بطريقة عشوائية، بل يجب التقيد بمجموعة من الضوابط خلال استخدامه للاستعلام حول موضوع معين[4].

وبمقارنتنا للتجربتين الفرنسية والمغربية، نلاحظ بأن المشرع الفرنسي قد تبنى مجموعة من الآليات الرقابية لتعزيز سلطة البرلمان في هذا الجانب، كآلية الاستجواب التي ظهرت منذ القدم وتم العمل به خلال الجمهورية الثالثة والرابعة، وانتهى خلال الجمهورية الخامسة، وهنا نلاحظ بأن المشرع المغربي لم يعتمد هذه الآلية منذ القدم إلى يومنا هذا، كذلك عمل المشرع الفرنسي على تبني إصلاحات جديدة فيما يخص طريقة وكيفية ممارسة آلية الأسئلة.

ونخلص إلى القول بأن المشرع المغربي ونظيره الفرنسي ينصان على تقنية الأسئلة معا، غير أن النظام الدستوري المغربي قد عرف طفرة نوعية عن نظيره الفرنسي، إذ أصبح جواب الحكومة عن السؤال البرلماني ضروريا ومحددا في أجل معين هو أجل عشرين يوما، في الوقت الذي باتت المادة الدستورية الفرنسية ساكتة عن الأجل الدستوري للرد الحكومي

---

[1]- مجلس النواب، **مناقشة مشروع قانون المالية رقم 68.17 للسنة المالية 2018**، منشورات مجلس النواب، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط 2018، ص 10.

[2]- أكدت المادة 258 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017 على أنه من حق النواب توجيه أسئلة شفوية أو كتابية لرئيس الحكومة حول السياسة العامة وللوزراء حول السياسة القطاعية للحكومة.

[3]- Nadia Bernoussi Idrissi, *op.cit,*. p. 211.

[4]- تتحدد تلك الضوابط فيما يلي: - أن يكون السؤال مكتوبا – وحدة الموضوع – ألا يتضمن السؤال اتهاما أو عبارات غير لائقة.

على استفسارات أعضاء البرلمان، باستثناء النظام الداخلي للجمعية الوطنية الذي بادر إلى تحديد ووضع أجل شهر واحد لرد الحكومة على أسئلة أعضائها.

أ- البعد الوظيفي للأسئلة البرلمانية الشفوية

يعتبر السؤال الشفوي من أهم وسائل الرقابة لكونه تصرف سياسي يمارس كل أسبوع في مواجهة الحكومة، وتشكل هذه الأسئلة آلية للمراقبة المباشرة للجهاز التنفيذي نظرا لطبيعتها العامة، ونظرا لطريقة ممارستها، بحيث تطرح في جلسة عمومية ويحدد القانون الداخلي الوقت المخصص للنائب صاحب السؤال وللوزير الذي يلقى عليه هذا السؤال، وينقل الحوار بين الجهازين عبر أمواج الإذاعة وشاشة التلفزة، وهكذا يتمكن المواطنون والصحافيون والرأي العام بصفة عامة من تتبع المراقبة[1].

وفي هذا الصدد، يعرف النظام الداخلي لمجلس النواب[2] ومجلس المستشارين السؤال الشفوي بأنه طلب جواب عن سؤال يقدمه النائب أو النائبة أو المستشار إلى رئيس الحكومة حول السياسة العامة وإلى الوزراء حول السياسات الخاصة القطاعية للحكومة[3].

وهنا لا بد من التأكيد على أن الأسئلة الشفوية ترتبط بتطور النظام البرلماني النيابي؛ فمادام هناك حوار بين الحكام ومراقبيهم فإن تبادل الأسئلة والأجوبة يكون هو الوسيلة الطبيعية لإجراء هذا الحوار[4].

وتبعاً لذلك، تتوزع الأسئلة الشفوية إلى صنفين الأول يهم الأسئلة العادية وهي إما أسئلة شفهية مشفوعة بمناقشة[5]، أو أسئلة شفهية شهرية[6]؛ والثاني يهم ما يعرف بالأسئلة الآنية المستعجلة[7]، أي تلك التي تتعلق بقضايا ظرفية طارئة تستأثر باهتمام الرأي العام الوطني وتستلزم إلقاء

---

[1]- المعطي سهيل، مرجع سابق، ص 34.

[2]- المادة 258 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.

[3]- نصر الدين اليزيدي، مرجع سابق، ص ص 73 – 74.

[4]- Abdelkbir fikri, ***le parlement Marocain et les finances de l'État***, *op.cit.,* p. 141.

[5]- تم تنظيم الأسئلة الشفهية التي تليها مناقشة في المادة 268 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

[6]- خصص النظام الداخلي لمجلس النواب للأسئلة الشفهية الشهرية المواد من 278 إلى 283.

[7]- عبد الغني اعبيزة، **التطور الدستوري لوسائل المراقبة البرلمانية بالمغرب**، مرجع سابق، ص 178.

الأضواء عليها باستعجال من قبل الحكومة وهي منظمة في المواد من 269 إلى 271 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

ومن هذا المنطلق فقد بلغ عدد الأسئلة الشفوية المطروحة بمجلس النواب خلال الدورة الربيعية لسنة 2012 حوالي 1474 سؤالا، منها 1247 سؤالا عاديا، و196 سؤالا آنيا، و31 سؤال تلته مناقشة، أما خلال المدة الانتدابية 2011-2016 فقد بلغ عدد الجلسات الأسبوعية للأسئلة الشفوية حوالي 271 جلسة أسبوعية، منها 128 بمجلس النواب بنسبة 47 % و143 جلسة بمجلس المستشارين بنسبة 53%، أما بمجلس المستشارين فقد بلغ مجموع عدد الأسئلة الشفوية خلال دورة أكتوبر 2010 حوالي 971[1].

أما بالنسبة للولاية التشريعية العاشرة[2] (من 13 أبريل 2018 إلى غاية 23 يوليوز 2018 فقد بلغ فيها عدد الأسئلة الشفوية المطروحة 973 سؤالا خلال 12 جلسة عمومية مخصصة للأسئلة الشفوية الأسبوعية، وتم الإجابة على 370 سؤالا من ضمنها 25 سؤالا آنيا. كما بلغ عدد الجلسات الشهرية الخاصة بالسياسة العامة 3 جلسات، طرحت خلالها 43 سؤالا، تمت الإجابة على 22 سؤالا منه، وبلغ مجموع الأسئلة المطروحة على امتداد دورة أكتوبر 2017 وأبريل 2018 ما مجموعه 3185 سؤالا وأجيب على 768 سؤالا شفويا[3].

وبالنسبة لمشروع القانون المالي المعدل رقم 35.20 للسنة المالية 2020 الذي تم اعتماده في ظل انتشار جائحة كوفيد 19 وتداعياته على الاقتصاد الوطني المغربي، فقد بلغ عدد الأسئلة المطروحة خلال المناقشة العامة لمشروع القانون المالي المذكور 410 سؤالا، في حين بلغ عدد الأسئلة المطروحة أثناء مناقشة مواد المشروع ما يناهز 322 سؤالا[4].

---

[1]- http://www.conseiller.ma/docs/temporary_stats/statistiques_questions_octobre_2010.pdf

[2]- بلغ عدد الأسئلة التي وجهها أعضاء مجلس النواب إلى الحكومة خلال الدورة العاشرة 3621، منها 1265 سؤالا شفويا و2356 سؤالا كتابيا، ليصل بذلك عدد الأسئلة برسم النصف الأول من الولاية 19472 سؤالا منها 9038 سؤالا شفويا و10434 سؤالا كتابيا، وقد توصل مجلس النواب ب 5771 جوابا على أسئلة كتابية أي بنسبة أكثر من 50 في المائة.

[3]- حصيلة أعمال مجلس النواب برسم اختتام الدورة الثانية -أبريل 2018-من السنة التشريعية 2017 – 2018.

[4]- تقرير لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب بمناسبة مناقشة مشروع قانون المالية المعدل رقم 35.20 للسنة المالية 2020.

ومما لا شك فيه، تنصب الأسئلة الشفوية على عدة قضايا منها تدبير المال وتنفيذ القانون المالي وإدارة المؤسسات العمومية، ويظهر استعمال الأسئلة الشفوية أيضا وكأنه الخيار الوحيد المتبقي للمعارضة لمراقبة الحكومة[1].

وما من شك أن الجلسات العامة المخصصة للأسئلة الشفوية تكتسي أهمية بالغة في نشر المعلومة للعموم، إذ إن بعدها الوظيفي لا يختزل فقط في الممارسة الرقابية، وتمكين البرلمانيين من المعلومات حول العمل الحكومة، وإنما تنوير للرأي العام الوطني بالمعطيات والبيانات المتعلقة بالعمل الرقابي البرلماني[2].

ب – البعد الوظيفي للأسئلة الكتابية

الأصل أن كل الأسئلة كيفما كان نوعها حتى الشفوية منها توجه مكتوبة إلى أعضاء الحكومة، حيث إن الأسئلة الكتابية هي التي تتلقى إجابة كتابية عنها، ويكتفى بشأنها بوصول الإجابة إلى العضو السائل دون لزوم الحضور للوزير أمام البرلمان للإجابة عن السؤال الموجه إليه، بالإضافة إلى أن هذا النمط من الأسئلة يكون خارج جدول الأعمال[3].

فلابد من الإشارة إلى أن هذا النوع من الأسئلة يوجه مباشرة إلى أعضاء الحكومة حسب مجال اختصاصهم وتكون الإجابة عنها أيضا مكتوبة[4]؛ وهي عادة ما تتناول قضايا جزئية وذات طابع محلي، ومن الممكن أن تستعمل في مراقبة تدبير المال على نطاق محلي وإقليمي أو جهوي. ومن ثم فالسؤال الكتابي إما أن يكون أصلا كتابيا أو يأتي بناء على قرار من مكتب المجلس بتحويل سؤال شفوي إلى سؤال كتابي، أو باعتراض من الحكومة على سؤال شفوي ويتم تحويله إلى سؤال كتابي[5].

---

[1]- Abdelkbir Fikri, ***le parlement Marocain et les finances de l'État,*** *op.cit.,* pp. 136 -150.

[2]- عثمان الزياني، **بحث في مقومات البرلمان الشفاف: نحو تكريس الحق في الحصول على المعلومة البرلمانية**، مرجع سابق، ص 40.

[3]- أحمد قاسمي، مرجع سابق، ص 62.

[4]- بلغ عدد الأسئلة الكتابية المطروحة خلال الولاية التشريعية 2011-2016 حوالي ما مجموعه 23077 سؤالا، تمت الإجابة عما يناهز 18735 سؤالا، وتم حذف وسحب 20 سؤالا منها، في حين بقي 4322 سؤال بدون جواب أو رد؛ أما خلال الولاية التشريعية السابقة 2007-2011 فقد بلغ عدد الأسئلة المطروحة خلالها 8969 سؤالا تمت الإجابة عن 7623 سؤالا وتم حذف 9 أسئلة منها، في حين لم يتم الإجابة والرد على 1336 سؤالا وتبقت 366 سؤلا تم نقلها وتحويلها. انظر الموقع الإلكتروني: www.mcrp.gov.ma/bilan/2016/bilan2011-2016.pdf.

[5]-عبد اللطيف وهبي، **"آليات الرقابة البرلمانية"**، من وحي البرلمان، السنة 2015، ص 172.

وتأسيسا على ذلك، فقد تم تحديد مجموعة من الضوابط القانونية التي تحدد أحكام هذا النوع من الأسئلة - وذلك في النظام الداخلي لكل غرفة من غرف البرلمان- من قبيل قيام رئيس الجلسة بالإعلان عن مضمونها قبل نشرها بالجريدة الرسمية[1].

وما من شك أن نجاح السؤال الكتابي يبقى رهينا بالمسطرة البسيطة لقبوله، ثم في طرق استخدامه من طرف كل البرلمانيين الذين ينتمون إلى المعارضة والأغلبية، وكذا عدم احتوائه على اتهامات أو عبارات غير لائقة[2].

وعلاوة على ذلك، فإن السؤال الكتابي كغيره من وسائل الرقابة نجده قد تطور في موضوعه، بحيث يرى فيه البعض وسيلة للحصول على معلومات، أكثر منه وسيلة للمراقبة والتي تسمح بالتعبير عن انشغالات الناخبين، إذ يقوم السؤال الكتابي بتأدية وظيفة المرفق العام، بل أصبح على حد قول الأستاذ "مارتينيز" **Martiniez** وسيلة لتفسير النصوص[3].

ولكي تؤدي الأسئلة البرلمانية بنوعيها الكتابية والشفوية وظيفتها كأداة في يد البرلمان لمراقبة أعمال الحكومة في المجال المالي، لابد أن تلقى الإجابة[4] عليها من طرف هذه الأخيرة وفي الآجال المحددة لذلك، وأن يتضمن الجواب ردا شفويا على كل القضايا التي أثارتها الأسئلة.

وهنا لابد من التأكيد على أن الممارسة العملية لهذه الوسيلة ليست ذات جدوى كبيرة في هذا المجال، وذلك لأن الحكومة لا تجيب عن الأسئلة أو تجيب عليها بعد مرور وقت طويل بعد تقادمها وزوال أسباب طرحها[5]. لذلك يتضح من خلال الواقع أن الغرض من الأسئلة في الحياة البرلمانية، ليس هو الوقوف على الحقائق بصورة مجردة، بل هو خدمة الأهداف السياسية للجهة التي توجه السؤال[6].

---

[1]- رضوان الشباكي، مرجع سابق، ص 431.

[2]- نصر الدين اليزيدي، مرجع سابق، ص 74.

[3] - Abdelkbir Fikri, ***le parlement Marocain et les finances de l'État***, *op.cit.,* p. 137.

[4]- رغيد الصلح، مرجع سابق، ص 18.

[5]- محمد سكلى، مرجع سابق، ص 408.

[6]- إن توجيه السؤال يعد وسيلة لمحاسبة الحكومة ووضعها على المحك، إذ إن المعارضة دائما ما ترغب في تسليط الأنظار على قصور الحكومة؛ أو التركيز على وزير معين بقصد إخراجه من الحكم أو ردعه عن تنفيذ مشروع أو برنامج يرى فيه أولئك المعارضين تهديدا للقيم والمشاريع التي يحملونها. أما النواب الذين يقفون في صف موالاة الحكومة فإنهم يرمون أحيانا من وراء تقديم الأسئلة إلى إفساح المجال للحكومة لعرض منجزاتها وللتأكيد على نجاحها في إدارة شؤون البلاد وللإشادة بهذه المنجزات.

نستنتج من خلال ما سبق ذكره في كل من التجربتين المغربية والفرنسية، فيما يخص آلية الأسئلة البرلمانية مجموعة من النتائج والدروس والعبر تتجلى فيما يلي:

- ✓ نلاحظ أن أعضاء الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ يطرحون على الحكومة الأسئلة الكتابية أكثر من طرحهم للأسئلة الشفهية وبفارق هائل، عكس النواب والمستشارون بالمغرب الذين يميلون لطرح الأسئلة الشفهية بنسبة أكبر من الأسئلة الكتابية، ويتضح ذلك بجلاء من خلال حصيلة عمل المجالس النيابية التي سبق وأن ذكرناها أعلاه؛

- ✓ نلاحظ أن الأسئلة البرلمانية بنوعيها شفوية كانت أم كتابية، تظل ضعيفة الآثار، خاصة الشفوية منها حيث وجدنا أن معظم الأسئلة التي تطرح على الحكومة لا تلقى أي رد مما يجعلها تتراكم، وهذا الأمر ينطبق على التجربتين معا الفرنسية والمغربية؛

- ✓ نلاحظ أن المشرع الدستوري المغربي يحدد آجالا معينة للرد على الأسئلة البرلمانية الموجهة للحكومة، وكذلك تلك المتعلقة بالسياسة العامة، عكس المشرع الدستوري الفرنسي الذي لم ينص على أي مقتضيات تحدد آجال الرد على الأسئلة بمختلف أنواعها؛

- ✓ نلاحظ أن المشرع الدستوري في كل من التجربتين الفرنسية والمغربية لم ينص على أي مقتضيات تميز بين الأسئلة الكتابية والشفوية.

وتبعاً لكل ما سبق تناوله في إطار المحور أعلاه والمتعلق بالأسئلة البرلمانية، لا بد من الإشارة إلى أهمية هذه الآلية الرقابية في تجويد العمل البرلماني وتقويته لما لها من دور محوري في مراقبة عمل الحكومة ومساءلتها. لذلك نرى أنه من الضروري العمل على تعزيز وتفعيل المراقبة عبر هذه الوسيلة وإعطائها الأهمية اللازمة لتدبير السياسات العمومية - ومنها السياسة المالية- لإقرار الحكامة البرلمانية الجيدة في مراقبة النشاط المالي للحكومة، وهذا ما سوف نتناوله بتفصيل في القسم الثاني من الأطروحة.

ثانيا: اللجان البرلمانية لتقصي الحقائق بين التطبيق والتفعيل

تشكل لجان تقصي الحقائق إحدى الوسائل المهمة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بشكل عام، وعلى المجال المالي بوجه خاص، إذ يستطيع البرلمان من خلالها أن يحقق في أي مخالفة أو تجاوز القوانين والأنظمة، وجمع المعلومات حول قضية تهم الرأي العام[1]. كما أنها وسيلة لتمكين الرأي العام الوطني من الوقوف على أسباب وقوع بعض الأحداث داخل الحياة السياسية للدولة، ومراقبة التسيير المالي والإداري والتقني للمؤسسات العمومية وإخبار البرلمان بفحواها، وتساهم في تكريس ثقافة المساءلة وتقديم الحساب، وهو ما يعمل على تخليق الحياة العامة ويؤدي إلى تدعيم دور المراقبة السياسية للعمل الحكومي[2].

علاوة على أن تكوين لجان تقصي الحقائق يعد من أهم الآليات الرقابية البرلمانية على العمل الحكومي، حيث يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة أو بتدبير المصالح أو المؤسسات والمقاولات العمومية وإطلاع المجلس الذي شكلها على نتائج أعمالها[3].

ولا جرم أنه، إذا كان تشكيل لجان لتقصي الحقائق قد خضع للعقلنة البرلمانية المتشددة في سياق الدساتير السابقة كما هو محدد في نص الفصل 42 من دستور 1996 الذي يشترط الأغلبية على مستوى المجلسين، إلا أن دستور 2011 غلب منطق التخفيف من الإجراءات المسطرية فيما يتعلق بالمبادرة بتشكيلها؛ فطبقا لمقتضيات الدستور يحق لكل ثلث أعضاء مجلس النواب أي 132 نائبا وثلث أعضاء مجلس المستشارين أي 40 مستشار إضافة إلى الملك، المبادرة بطلب تشكيل لجان نيابية لتقصي الحقائق[4]، وهذا ما اقتبسه المشرع المغربي من التجربة الفرنسية، باستثناء بعض الاختلافات في التشكيل، حيث إن المبادرة في إنشاء لجان التقصي بفرنسا يبقى حكرا على أعضاء مجلسي البرلمان ولا علاقة لرئيس الجمهورية بالموضوع، عكس المشرع المغربي الذي خول للملك سلطة المبادرة في إحداث لجان التقصي بتنسيق مع مجلسي البرلمان.

---

[1]- مراد فارسي، مرجع سابق، ص 131.

[2]- عبد الرزاق بياز، **المسألة الدستورية والانتقال الديمقراطي بالمغرب دراسة تحليلية واستشرافية**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، السنة الجامعية 2002-2003، ص 129.

[3]- الفصل 67 من الدستور المغربي الجديد.

[4]- Abderrahim Radouani, *op.cit.,* p. 228.

وما من شك أن ذلك يتجسد من خلال الفقرة الثانية من الفصل 67 من الدستور المغربي الجديد الذي نص على أنه *"لا يجوز تكوين لجان نيابية لتقصي الحقائق في وقائع تكون موضوع متابعات قضائية مادامت هذه المتابعات جارية، وتنتهي مهمة كل لجنة لتقصي الحقائق سبق تكوينها فور فتح تحقيق قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها"* [1].

بيد أنه وجدنا نفس الفصل في فقرته الثالثة يؤكد على أن هذه اللجان مؤقتة بطبيعتها وتنتهي أعمالها بإيداع تقريرها[2] لدى مكتب المجلس المعني وعند الاقتضاء بإحالته إلى القضاء من قبل رئيس هذا المجلس، وتخصص جلسة عمومية داخل المجلس المعني لمناقشة تقارير اللجان.

ويتضح من خلال هذا الفصل أن المشرع المغربي سار على نفس النهج الذي كرسه المشرع الفرنسي، إذ حدد ثلاث حالات لانتهاء عمل لجان التحقيق، تتجلى في وجود متابعة قضائية، وكذا تقديم تقرير اللجنة لرئيس المجلس المعني، وأخيرا ينتهي عمل اللجنة بمجرد انتهاء الغرض الذي أحدثت من أجله، إلا أنه يلاحظ أن المشرع الفرنسي قام بإصلاح مهم وذلك منذ سنة 2015، حيث خول لكل رئيس فريق سواء كان من المعارضة أو الأغلبية أن يدرج في جدول الأعمال مرة واحدة في الشهر- خلال جلسة بدون تصويت وأيضا خلال جلسة أسئلة مناقشة- قضايا تتعلق باستنتاجات تقرير لجنة تقصي الحقائق[3].

ومما لاشك فيه، أن لتقارير لجان تقصي الحقائق، أهمية كبرى في توثيق عمل التقصي وتقييمه ووصفه وتنظيمه، إذ يعد بمثابة بيان مكتوب، يصف جلسات استماع حول قضية ما أو الاستقصاء على موضوع معين، تجمع من خلاله العديد من الحقائق والمعلومات - التي ينبغي لها الخضوع لمجموعة من المعايير والضوابط[4]- سواء عبر تسجيل، أو تدوين مختصر أو

---

[1]- أما في الولايات المتحدة الأمريكية فتتمتع لجان التقصي البرلمانية بصلاحيات واسعة جداً، حيث إن عملها لا ينتهي بمجرد وضع تقريرها وإنما تستمر في مزاولة مهامها حتى في حالة فتح تحقيق قضائي في تقريرها، إضافة إلى إمكانية توقيعها للعقوبات الزجرية إذا ضعت الضرورة لذلك.

2- يعتبر تقرير لجنة تقصي الحقائق من أهم تقارير المراقبة بالمؤسسة البرلمانية، إذ إنه من بين الوثائق والمرجعيات التي تأخذ بها السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية لتحديد وربط المسؤولية بالمحاسبة.

[3]- مجلس النواب، **لجان تقصي الحقائق ومراقبة السياسات والمهام الاستطلاعية دراسة مقارنة حول الممارسات البرلمانية**، مرجع سابق، ص 37.

[4]- تتحدد تلك الضوابط المتعلقة بجمع المعلومات التي تهم تقرقر لجان التقصي فيما يلي: -أخذ المعلومات من مصادرها الأصلية، أي عن طريق المقابلات وشهادة الشهود والاستماع للأطراف المسؤولة في قضية التقصي؛ التحقق من صحة الوثائق والمعلومات الواردة بها مع فهرستها حسب طبيعتها ومصدرها والتسلسل الكرونولوجي للوقائع؛ التحقق من تاريخ الوثائق؛ توثيق الصور والتسجيلات المرئية والصوتية حسب تسلسل الوقائع.

مطول وكامل وشامل للمعلومات والبيانات قصد التعرف على السلبيات أو الإيجابيات ومن خلال مقارنتها بالقوانين والأنظمة والقرارات الإدارية ذات العلاقة بموضوع التقصي[1].

وفي هذا السياق، فقد أكد المستشار البرلماني **عبد الصمد مريمي** خلال مداخلته أثناء مناقشة تقرير لجنة تقصي الحقائق حول الصندوق المغربي للتقاعد يوم الأربعاء 15 مارس 2017 على أن لجان تقصي الحقائق تعتبر من الآليات البرلمانية الرقابية الهامة، إذ تعتبر لحظة مناقشة تقاريرها بمثابة لحظات مفصلية في تاريخ المؤسسات بل وفي تاريخ الحياة السياسية ككل، نظرا إلى النتائج التي تتمخض عنها، وللمعطيات الجديدة التي تكشف عنها وللمصداقية التي تميز منهجية عملها، وللصدى الذي تخلفه لدى الرأي العام[2].

ولابد من الإشارة إلى أن المشرع المغربي يؤكد على ضرورة إشراك المعارضة[3] في هذا الإطار، بحيث خول الفصل 10 من الدستور للمعارضة، حق المشاركة الفعلية في مراقبة العمل الحكومي عن طريق إحداث لجان لتقصي الحقائق[4]، هذا وقد نظم القانون التنظيمي رقم 13.85[5] طرق وشروط تسيير اللجان النيابية لتتقصي الحقائق[6].

ويجب التأكيد أيضا أن إحداث وتشكيل لجان تقصي الحقائق بمبادرة من ثلث أعضاء المجلسين من شأنه أن يساهم في تفعيل هذه الآلية، وفي هذا الصدد فقد تم تشكيل مجموعة من اللجن للتقصي والتحقيق في مجموعة من القضايا[7]، نجد على سبيل المثال: لجنة برلمانية للبحث والتقصي حول تسريب مواد امتحانات الباكالوريا لدورة ماي 1979 بتاريخ 30 ماي 1979؛ وكذا لجنة تقصي الحقائق عقب أحداث فاس على إثر الإضراب العام بتاريخ 11 دجنبر 1991؛ ولجنة تقصي في موضوع المخدرات بتاريخ 28 دجنبر 1995؛ ولجنة نيابية

---

[1]- مجلس النواب، **لجان تقصي الحقائق ومراقبة السياسات والمهام الاستطلاعية دراسة مقارنة حول الممارسات البرلمانية**، مرجع سابق، ص 21.

[2]- فريق العدالة والتنمية بمجلس المستشارين، **المداخلات الرئيسة لفريق العدالة والتنمية بمجلس المستشارين للسنة التشريعية 2017_2016**، السنة 2017، ص 24. الموقع الإلكتروني: https://pjdconseillers.com/.

[3]- نصت المادة 42 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن كافة فرق المعارضة تمثل في لجان تقصي الحقائق.

[4]- يوسف الزوجال، **" القانون التنظيمي للمالية العمومية بالمغرب ودستور 2011 دراسة تحليلية وفق آخر المستجدات القانونية"**، مرجع سابق، ص 96.

[5]- ظهير شريف رقم 1.14.125 صادر في 3 شوال 1435 (31 يوليو2014) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 085.13 المتعلقة بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، الجريدة الرسمية 6282-17 شوال 1435 (14 غشت 2014).

[6]- أكدت المادة 5 من القانون التنظيمي للجان تقصي الحقائق على ضرورة تعيين أعضاء لجان تقصي الحقائق من قبل مكتب المجلس المعني مع مراعاة مبدأ التمثيلية النسبية للفرق والمجموعات البرلمانية، باقتراح من هذه الأخيرة.

[7]- https://:www.chambredesrepresentants.ma/arلجان- تقصي- الحقائق.

لتقصي الحقائق حول وضعية مؤسسة القرض العقاري والسياحي سنة 2000[1]؛ وأخرى بتاريخ 18 يونيو 2008 حول الأحداث التي عرفتها مدينة سيدي إفني. وقد تم إحداث كل هذه اللجان بموجب الدساتير المغربية القديمة.

أما خلال مرحلة التعديل الدستوري لسنة 2011 فقد تم إحداث عدة لجن للتقصي والتحقيق كلجنة التقصي حول أحداث كديم إيزيك وأعمال العنف والشغب بمدينة العيون بتاريخ 27 نونبر 2011، وكذا لجنة لتقصي الحقائق حول الصندوق المغربي للتقاعد بتاريخ 13 مارس 2017، حيث اعتمدت اللجنة على عدة جلسات استماع لمجموعة من المسؤولين السياسيين والإداريين[2]، وتوصلت اللجنة إلى عدة حقائق في صيغة خلاصات واستنتاجات تتجلى فيما يلي: خروقات قانونية تتجلى في منح معاشات بدون سند قانوني ومعاشات أخرى تحوم حولها شبهات؛ اتخاذ قرارات سياسية وإدارية أثرت في مسار الصندوق؛ تجاوز عمل اللجنة التقنية والوطنية من خلال اعتماد الإصلاح المقياسي لسنة 2016 دون الرجوع إلى توصياتها الرامية إلى إصلاح شمولي لأنظمة التقاعد؛ إخفاء الحكومات المتعاقبة للقيمة الحقيقية للديون المستحقة على الدولة لفائدة نظام المعاشات المدنية؛ ضعف مردودية المحفظة المالية...الخ؛ فمثل هذه الدراسات والتقارير تشكل ضغطا حقيقيا على الحكومة في الانضباط لما أقره الترخيص البرلماني بخصوص قانون المالية السنوي، خصوصا وأن حظوظ المعارضة البرلمانية تتقوى من حيث المبادرة بتشكيل هذه اللجان بعدما أصبحت بمبادرة الثلث.

كما تعد هذه اللجان مصدرا قويا للمعلومات التي يحصل عليها البرلمان، خصوصا الجوانب المتعلقة بما هو مالي، لأن لها الحق في الاطلاع على جميع الوثائق والمستندات التي تكتسي طابعا عاما أو خاصا والتي هي مرتبطة بالواقعة موضوع تقصي الحقائق[3]، بالإضافة إلى

---

[1]- لقد تم إحداث لجنة تقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري والسياحي على ضوء التصريح الذي أدلى به وزير الاقتصاد والمالية والسياحة فتح ولعلو في 24 ماي 2000 أمام مجلس النواب، وقد تكونت اللجنة من 24 عضوا ينتمون لمختلف الفرق النيابية. للمزيد من المعلومات يراجع في ذلك: - محمود صالح الكروي: **"التجربة البرلمانية المغربية السادسة رصد وتحليل"**، مجلة سياسات عربية، سلسلة دراسات وأوراق تحليلية، العدد 11، نونبر 2014، ص 78.

[2]- استمعت لجنة تقصي الحقائق خلال إعدادها لتقرير حول الصندوق الوطني للتقاعد لمجموعة من المسؤولين الذين لهم علاقة مباشرة بالصندوق المغربي للتقاعد: -السيد رئيس الحكومة بصفته رئيسا للمجلس الإداري للصندوق المغربي للتقاعد؛ السيد وزير الاقتصاد والمالية؛ السيد وزير الداخلية، السيد وزير الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة؛ السيد مدير الصندوق المغربي للتقاعد؛ السيد مدير الميزانية بوزارة المالية...

[3]- تنص الفقرة الأولى من المادة 8 من القانون التنظيمي 13.85 على أن يمارس أعضاء لجان تقصي الحقائق مهمتهم من خلال الاطلاع على الوثائق وفي عين المكان عند الاقتضاء.

أنها تملك استدعاء الشهود للاستماع إليهم[1]؛ وما يزيد من أهميتها كون تقاريرها تناقش في الجلسات العامة مما يفسح المجال لفتح نقاشات مستفيضة قد تمتد إلى مناقشة السياسة المالية للحكومة بمجملها، ومما يعزز من مصداقيتها الرقابية هي كونها تحظى بمتابعة إعلامية واسعة تحظى باهتمام الرأي العام، فهي على حد تعبير الدكتور عثمان الزياني بمثابة سيف رقابي مسلط على الحكومة[2].

ثالثا: الممارسة البرلمانية لآلية القانون المالي المعدل

إن الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في المجال المالي تتم أيضا من خلال ما يعرف بالقوانين المالية المعدلة، حيث يتم إعداد مشروع القانون المالي من منظور توقعي، عادة ما يقتضي التدخل عن طريق هذه القوانين المعدلة بغية تدارك الخلل في القانون المالي؛ فبموجب هذا النوع من القوانين يتاح للحكومة إمكانية مراجعة وتصحيح وتغيير التقديرات المرخص بها من قبل البرلمان في إطار قانون مالية السنة، وخصوصا تلك المتعلقة بالموارد والتكاليف، وذلك خلال مرحلة تنفيذ القانون المالي تداركا لسوء التوقعات المدرجة في هذا القانون أو استجابة للظرفيات الاقتصادية والمالية المستجدة[3].

وتدعيما لمبدأ صدقية الميزانية[4]، نص القانون التنظيمي لقانون المالية على ضرورة مصادقة البرلمان على قانون المالية المعدل في أجل 15 يوما نظرا لطبيعته الاستعجالية، وهنا تخصص ثمانية أيام للمناقشة والتصويت بمجلس النواب، وأربعة أيام لمجلس المستشارين وثلاثة أيام المتبقية مكفولة لمجلس النواب للبت النهائي في المشروع مع الأخذ بعين الاعتبار التعديلات المصوت عليها بمجلس المستشارين[5].

غير أنه، أثناء تقديم القوانين المالية المعدلة لقانون مالية السنة، يمكن للبرلمان مطالبة الحكومة بتقديم توضيحات حول ظروف تنفيذ الميزانية ومستويات الإنفاق والجباية وسير المصالح

---

[1]- المادة 10 من القانون التنظيمي رقم 13.85.

[2]-عثمان الزياني، **"الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية"**، مرجع سابق، ص ص 42-43.

[3]- عصام القرني، **"السلطة المالية للبرلمان بين الثابت والمتغير على ضوء القانون التنظيمي المالي رقم 130.13"**، مرجع سابق، ص 59.

[4]- إن مبدأ الصدقية الذي يؤكده القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 لا يمكن إعماله في مرحلة إعداد مشروع قانون المالية على اعتبار أن المشروع برمته هو مجرد توقع كما تنص على ذلك المادة 3 من القانون التنظيمي؛ فمسألة الصدقية يتم قياسها بعد الإنجاز، وهذا هو الدور الذي يضطلع به قانون التصفية.

[5]- المادة 51 من القانون التنظيمي للمالية الجديد.

المالية وغير ذلك من البيانات التي تمكن البرلمان من الوقوف على حقيقة الوضعية المالية، والتدخل لتكييفها من خلال القانون المالي المعدل وفق ما تقتضيه المصلحة العامة[1]. وفي سياق البحث والتنقيب والإلمام بحصيلة العمل البرلماني، يتبين لنا من خلال استقراء حصيلة العمل البرلماني، أن سنة 2020 تميزت باللجوء لأول مرة، في إطار القانون التنظيمي الجديد للمالية، لاعتماد قانون مالية تعديلي وذلك في خضم سياق دولي ووطني مطبوعين بمخلفات وانعكاسات جائحة كوفيد 19[2]، إذ حمل هذا القانون آليات دعم مناسبة للعودة التدرجية للنشاط الاقتصادي والحفاظ على مناصب الشغل، حيث نجده يرتكز على توازن جديد يأخذ بعين الاعتبار انخفاض موارد الميزانية بحوالي 40 مليار درهم، ومراجعة الألويات، وخفض نفقات التسيير ب 4.3 مليار درهم والرفع من الاستثمارات ب7.5 مليار درهم[3].

وفي هذا السياق، فقد أكد السيد **الحبيب المالكي** رئيس مجلس النواب في كلمته خلال مناقشة مشروع قانون المالية المعدل برسم السنة المالية 2020 في مجلس النواب على أن مناقشة واعتماد هذا القانون كان تمرينا ديمقراطيا جديرا بالاهتمام الكبير، كونه أول قانون مالية معدل في ظل دستور 2011 وفي إطار القانون التنظيمي للمالية الذي اعتمد في سنة 2015[4].

وتجدر الإشارة إلى أن القانون المالي المعدل لسنة 2020 الذي تم التنصيص عليه بسبب انعكاسات فيروس كورونا عرف عدة تعديلات أثناء مناقشته بمجلسي البرلمان، إذ حظي 16 تعديلا بالموافقة، من بين 151 تعديلا تم اقتراحه من طرف مختلف الفرق والمجموعات البرلمانية خلال مناقشة المشروع رقم 35.20، بحيث إنه في إطار دراسة ومناقشة مشروع قانون المالية المعدل لسنة 2020 من طرف أعضاء لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب، تم اقتراح ما مجموعه 75 تعديلا[5].

---

[1]- عسو منصور، **قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة**، مرجع سابق، ص 184.

[2]- وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، **قانون المالية المعدل 2020**، مجلة المالية، عدد خاص-غشت 2020، ص5.

[3]- للمزيد من المعلومات حول الخطوط العريضة لمشروع قانون المالية المعدل لسنة 2020 يراجع في ذلك تقرير لجنة المالية والتنمية الاقتصادية لكلا المجلسين.

[4]- مجلس النواب، **مناقشة مشروع قانون المالية المعدل برسم السنة المالية 2020 في مجلس النواب**، منشورات مجلس النواب، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، غشت 2020، ص 9.

[5]- وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، **قانون المالية المعدل 2020**، مرجع سابق، ص 27.

أما بالنسبة لمجلس المستشارين فقد تميزت مسطرة مناقشة مشروع قانون المالية المعدل رقم 35.20 للسنة المالية 2020 بتقديم ما مجموعه 76 تعديل، منها 3 تعديلات تهم المقتضيات الجمركية و55 تعديلا يتعلق بالمقتضيات الضريبية و14 تعديلا يهم الأحكام المختلفة؛ منها 4 تعديلات تهم الجزء الثاني[1].

فضلا عن ذلك، فقد خصصت عدة اجتماعات خاصة بمشروع قانون المالية المعدل لسنة 2020 خلال الفترة الممتدة من 8 يوليو إلى غاية 20 يوليو 2020؛ بحيث خصصت هذه الاجتماعات التي حضرها وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة بعضا من أشغالها لدراسة ومناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية المعدل رقم 35.20 والتي بلغ مجموعها 9 اجتماعات[2].

فلا غرو أن الإشكال المطروح على مستوى القوانين المعدلة هي الطابع الاستعجالي الذي تسلكه وعدم التعاطي البرلماني الجيد معها مقارنة مع القوانين المالية، لهذا من المفروض أن تتعزز الرقابة البرلمانية على القوانين المعدلة بالشكل الذي يجعلها لا تحيد عن الإطار الخاص بالقانون المالي للسنة، وذلك دون منح الحكومة تجاوز السقف المحدد لها وأيضا تجاوز الترخيص البرلماني، حيث يمكن على المستوى العملي للحكومة أن تمرر العديد من الأمور التي لم تقم بإدراجها في قانون المالية، وذلك بالانفلات من الرقابة البرلمانية؛ فعلى الرغم من الطابع الاستعجالي لطبيعة هذه القوانين، فإن أجل 15 يوما غير كافية لدراسة هذه القوانين المالية المعدلة، وهذا ما تثبته التجارب على المستوى العملي، إذ أنه كلما كانت الآجال على مستوى المناقشة والمصادقة أكثر معقولة، إلا وكانت الرقابة البرلمانية أكثر فعالية. بل الأكثر من ذلك، يبقى إلزام البرلمان بهذا القيد الزمني 15 يوما الذي يجب استثماره بشكل جيد في المناقشة والتصويت، وإظهار الدور الريادي الرقابي للبرلمان في هذا المجال، والذي من شأنه أن يساهم أكثر في تركيز الرقابة البرلمانية على القوانين المالية، وجب هجر هذه الانتقائية في التعامل مع قوانين المالية بمختلف أصنافها[3].

---

[1]- نفس المرجع، ص 29.

[2]- مجلس النواب، **رصد وتحليل دور مجلس النواب خلال فترة الطوارئ الصحية**، مرجع سابق، ص 67.

[3]- عثمان الزياني، **"الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية"**، مرجع سابق، ص 30.

نفهم جليا أن المراقبة البرلمانية الموازية لتنفيذ قانون مالية السنة من طرف مجلس النواب ومجلس المستشارين مسألة أساسية وضرورية جدا، لأن الأمر يتعلق بمراقبة ما تم تشريعه وسنه كقوانين من طرف المشرع، خصوصا والكل يعلم أن الإدارة أثناء تنفيذ محتوى النصوص القانونية قد تجانب الصواب أحيانا بالنسبة لبعض القوانين. ولكن عندما يتعلق الأمر بالقانون المالي فإن المسألة تكون لها انعكاسات على النشاط الاقتصادي، والاجتماعي والسياسي، وبهذا يكون الجهاز التنفيذي قد جانب مضمون الاختيارات التي سنها المشرع بقوانين أصبحت نافذة المفعول، ويمكن هنا للإدارة عن قصد أو بدون قصد أن تنفذ القوانين المسنة والمشرعة بنوع من الحرية بعيدا عن عين المشرع[1].

الفقرة الثانية: آليات الرقابة البرلمانية المرتبة لمسؤولية الحكومة

تمارس المؤسسة التشريعية ممثلة في البرلمان وظيفتها الرقابية على أعمال الحكومة من خلال عدة وسائل تثير مسؤولية الحكومة السياسية، وقد كرس الدستور المغربي هذه الوسائل بالموازاة مع تطور المسؤولية السياسية للحكومة في النظام الدستوري المغربي؛ الأمر الذي يعكس تبني نظام سياسي برلماني قائم على تفعيل المسؤولية السياسية للحكومة، مما يفتح المجال واسعا لتقييم وسائل الرقابة البرلمانية الكفيلة بتقرير هذه المسؤولية.

وتبعاً لذلك، نجد أن البرلمان يمارس بموجب أحكام الدستور رقابة ذات أثر وتأثير على أعمال الحكومة، فتؤدي إلى تقرير مسؤولية هذه الأخيرة، وذلك من خلال ملتمس الرقابة **(أولا)**، ومنح الثقة بالحكومة **(ثانيا)**، علما أن هذه الرقابة تمارس من طرف مجلس النواب دون الغرفة الثانية من البرلمان المتمثلة في مجلس المستشارين، والذي يقتصر دوره في ممارسة ملتمس المساءلة.

أولا: فعالية ملتمس الرقابة في الإطاحة بالحكومة

يعتبر ملتمس الرقابة آلية ومسطرة سياسية بالغة الأهمية، لتحريك المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، وأداة قانونية بيد أعضاء البرلمان تستعمل كلما تبين للبرلمانيين أن الحكومة

[1]- المعطي سهيل، مرجع سابق، ص ص 31-32.

انصرفت عن الأهداف الأساسية التي صوتت عليها الأغلبية البرلمانية أثناء تنصيب الحكومة[1] خلال عرضها للبرنامج السياسي أو التصريح الحكومي الذي تتقدم به الحكومة من أجل الموافقة والتصويت عليه[2].

فبمقتضى هذه الآلية يمكن لمجلس النواب أن يعارض في مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها، لأنه مدخل لتجريد الحكومة من مهامها وسحب الثقة منها. وقد تكون دواعي تقديم ملتمس الرقابة سوء استعمال المال العام أو اختلال التوازنات المالية وتدهورها أو غيرها من القضايا ذات الصلة بالمالية العامة للدولة[3]، فهو سلاح خطير في أيدي البرلمانيين، لأن من شأن تفعيله، وبالعدد المطلوب أن يؤدي إلى إسقاط الحكومة[4]، حيث إنه بمجرد التهديد باستعمال ملتمس الرقابة قد يشكل ضغطا على الحكومة بغض النظر عن آثاره في إسقاط الحكومة أو عدمه، مما يدفعها إلى تنفيذ الميزانية بما يتوافق مع ما التزمت به أمام المؤسسة البرلمانية[5].

وبناء على ذلك، وجدنا أن المشرع المغربي قد نظم هذا الحق في كل الدساتير المغربية المتعاقبة، حيث تم الأخذ به مع أول دستور عرفه المغرب سنة 1962 واستمر مع كل الدساتير اللاحقة[6]، إلى حدود دستور 2011 الذي كرس إصلاحات جديدة تهم هذا المجال من خلال الفصلين 105 و106، إذ خول لمجلس النواب ممارسة حق تقديم ملتمس الرقابة، في حين منح لمجلس المستشارين حق ممارسة ملتمس المساءلة[7].

فضلا عن ذلك، تبنى المشرع الدستوري المغربي في الوثيقة الدستورية، وكذا في النظام الداخلي لمجلس النواب المسطرة القانونية التي يجب على أعضاء البرلمان الولوج إليها لتقديم الملتمس، وهذه المسطرة القانونية خضعت لتغييرات طفيفة، لم تؤثر على المراقبة البرلمانية

---

[1]- للمزيد من المعلومات حول إشكالية تنصيب الحكومة في التجربة المغربية والفرنسية يراجع في ذلك: محمد صالح، **إشكالية التنصيب البرلماني للحكومة: دراسة مقارنة المغرب وفرنسا**، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد 8، السنة 2017، ص ص 9-12.

[2]- عبد الغني اعبيزة، **" المسؤولية السياسية للحكومة بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية"**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مواضيع الساعة، العدد 23، السنة 2000، ص 38.

[3]- عسو منصور، **قانون الميزانية ورهان الحكامة المالية الجيدة**، مرجع سابق، ص 350.

[4]- أحمد حضراني، **الأنظمة الدستورية الكبرى، مقارنة للتجارب الدولية والمغرب**، مرجع سابق، ص 180.

[5]- يوسف الزوجال، **" القانون التنظيمي للمالية العمومية بالمغرب ودستور 2011 دراسة تحليلية وفق آخر المستجدات القانونية"**، مرجع سابق، ص 102.

[6]- إن آلية ملتمس الرقابة كانت في يد مجلس النواب لوحده منذ دستور 1962، وإلى حدود دستور 1996 سيصبح من حق الغرفة الثانية الحق في التقدم بملتمس الرقابة ضد الحكومة، وبموجب دستور 2011 أصبح من مجلس المستشارين حق ممارسة ملتمس المساءلة.

[7]- للمزيد من المعلومات حول التطور التاريخي لآلية الملتمسات الرقابية والمساءلة في التجربة المغربية يراجع في ذلك:

- Abderrahim Radouani, *op.cit.,* pp.237-240.

من خلال تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، إذ نص كل من المشرع الدستوري والمشرع البرلماني[1] على مجموعة من الإجراءات القانونية التي تسمح لمجلس النواب بتحريك ملتمس الرقابة ضد السياسة العامة للحكومة[2].

فبالنسبة لمجلس النواب، فقد بين الفصل 105 من الدستور كيفية تفعيل ملتمس الرقابة كما يلي" لمجلس النواب أن يعارض مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها، بالتصويت على ملتمس الرقابة".

- إلا أنه بالنظر لخطورة وأثر هذا الإجراء، فإن الدستور المغربي، ضمانا لاستقرار الحكومة، أحاط استعمال ملتمس الرقابة بشروط يصعب توفرها لإسقاط الحكومة، وهذه الشروط تتجلى فيما يلي:
- لا يقبل ملتمس الرقابة إلا إذا وقعه على الأقل خمس الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس[3]؛
- لا تصح الموافقة على ملتمس الرقابة من قبل مجلس النواب إلا بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذي يتألف منهم مجلس النواب، بحيث لا تحتسب أغلبية الحاضرين في عملية التصويت بل أغلبية أعضاء المجلس الحاضرين والمتغيبين، وهذا يعني أن كل صوت غائب يحتسب لصالح الحكومة؛
- لا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداع ملتمس الرقابة وتؤدي الموافقة على ملتمس الرقابة إلى استقالة جماعية؛
- إذا وقعت موافقة مجلس النواب على ملتمس الرقابة فلا تقبل بعد ذلك تقديم ملتمس الرقابة أمامه، طيلة السنة؛
- لا يمكن لأي نائب أو نائبة أن يوقع على أكثر من ملتمس رقابة في نفس الوقت؛
- لا يمكن إضافة أو سحب أي توقيع على الملتمس بعد القيام بإيداعه[4].

---

[1]- المواد 252 – 257 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.

[2]- عبد الغني اعبيزة، **ملتمس الرقابة في النظام الدستوري والسياسي المغربي**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس أكدال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، السنة الجامعية 2003-2004، ص 30.

[3]- بفرنسا حدد النصاب القانوني لقبول ملتمس الرقابة في عشر أعضاء الجمعية الوطنية.

[4]- المادة 251 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

ومن ثم، فقد أصبح سلاح إسقاط الحكومة بواسطة ملتمس الرقابة في ظل دستور 2011 مقتصرا فقط على مجلس النواب دون مجلس المستشارين[1]، بالإضافة إلى أن النصاب القانوني المحرك لهذه الآلية قد طاله التغيير بدوره، حيث انخفض معه عدد أعضاء النواب الموقعين على ملتمس الرقابة من الربع (الفصل 76 من دستور 1996) إلى الخمس (الفصل 105 من دستور2011)، وهذا العدد يسهل لجوء النواب، وخاصة أولئك المحسوبين على الأقلية أو المعارضة[2] لتحريك هذا الإجراء الذي يبقى في منزلة وسطى بين المنزلتين أو الإجرائيين المتبعين[3].

وتأسيسا على مقتضيات النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، نجدها تفصل في مسطرة تحريك آلية ملتمس الرقابة والتي تتم من خلال تسليم مذكرة مفصلة، تتضمن دواعي الملتمس ومبرراته، في شكل مستند خاص به، إلى رئيس المجلس، هذا الأخير يقوم بنشر ملتمس الرقابة وأسماء الموقعين عليه في المحضر، ونشرة المجلس الداخلية وموقعه الالكتروني[4].

فأثناء تقديم ملتمس الرقابة من قبل النواب البرلمانيين، يخضع هذا الملتمس لمناقشة من طرف جميع الأعضاء، تتضمن أسباب تأييد المؤيدين وانتقادات المعارضين، وتتدخل الحكومة للدفاع عن نفسها، ويتم في نهاية النقاش التصويت على ملتمس الرقابة، فإذا كانت النتيجة لصالح الحكومة، استمرت في أداء مهامها، وإذا كان العكس، اضطرت إلى تقديم استقالتها[5].

ومن ثم، يتولى مكتب المجلس تحديد تاريخ مناقشة ملتمس الرقابة، على ألا يتعدى هذا التاريخ اليوم السابع من تاريخ إيداع الملتمس، ولا يجوز سحب أي ملتمس للرقابة بعد الشروع في مناقشته، كما أن المناقشة يجب أن تستمر إلى أن يقع التصويت عليه، علما بأن التصويت على الملتمس لا يمكن أن يقع قبل مرور ثلاثة أيام على إيداعه[6].

---

[1]- في ظل دستور 1996 كان الفصل 77 منه يخول لمجلس المستشارين المشاركة في التصويت على ملتمس الرقابة ضد الحكومة، بنصاب يحدد في الثلث من أعضاء مجلس المستشارين.

[2]- تمكنت أحزاب المعارضة في البرلمان المغربي من استعمال آلية ملتمس الرقابة في التجربة البرلمانية الأولى، إذ قام فريق حزب الاتحاد الوطني للقوات الشعبية بتقديم ملتمس الرقابة بتاريخ 25-06-1964 ضد السياسة العامة للحكومة على إثر الزيادات التي حصلت على أسعار بعض المواد الغذائية، لكن لم تتم المصادقة على الملتمس بسبب تمتع الحكومة بالأغلبية في البرلمان.

[3]- أحمد حضراني، **الأنظمة الدستورية الكبرى مقارنة للتجارب الدولية والمغرب**، مرجع سابق، ص ص 180-181.

[4]- عسو منصور، **قانون الميزانية ورهان الحكامة المالية الجيدة**، مرجع سابق، ص 351.

[5]- محمد الرضواني، مرجع سابق، ص 137.

[6]- عسو منصور، **قانون الميزانية ورهان الحكامة المالية الجيدة**، مرجع سابق، ص 351.

ويجب التأكيد أن تاريخ البرلمان بالمغرب لم يعرف طيلة خمس تجارب برلمانية إلا محاولتين لاستعمال ملتمس الرقابة، حيث شهدت التجربة البرلمانية الأولى (1963-1965) تفعيل ملتمس الرقابة ضد حكومة أبا حنيني سنة 1964 نتيجة لمجموعة من المشاكل الاقتصادية والمالية والقانونية والاجتماعية، والتجربة الثانية كانت سنة 1990[1] بمبادرة من أحزاب المعارضة ضد حكومة كريم لعمراني[2]، واللتان لم تؤديا إلى إسقاط الحكومة بسبب القيود المفروضة على البرلمان في هذا المجال - التي تعمل على تقوية مركز السلطة التنفيذية وتفوقها من جهة، وإضعاف وتهميش دور المؤسسة البرلمانية من جهة أخرى[3]. لكن رغم فشل هاته الملتمسات، فإنها خلفت آثارا سياسية من بينها التعديل الدستوري لسنة 1962 و1996، بالإضافة إلى تجربة التناوب الحكومي التي أعطت لصاحب الملتمس أن يقود الحكومة في عام 1998 وكذلك انشقاق مجموعة من الأحزاب من بينها حزب الحركة الشعبية وظهور أحزاب جديدة[4].

وبالرجوع إلى التجربة الفرنسية، يتبين لنا من خلال الممارسة العملية لآلية ملتمس الرقابة أنه تم توقيع 5 ملتمسات رقابة خلال الفترة الممتدة من 2003 إلى 2006، إذ لم يحقق التصويت عليها الأغلبية المطلوبة أي 289 صوت، حيث إن الأولى أودعت في 28 يونيو 2003 والتي نتج عنها تصويت 175 صوت؛ والثانية أودعت في 27 فبراير 2004 بنسبة تصويت 174 صوت فقط، أما الأخيرة المودعة في 10 ماي 2006 فحققت 160 صوت[5].

وما من شك في أن أهمية ملتمس الرقابة تتجسد في إمكانية تغير الحكومات بطرق سلمية ودستورية، مما يجعل ملتمس الرقابة كآلية لمحاسبة ومساءلة العمل الحكومي، يضطلع بدور مهم في إمكانية تبادل المواقع والأدوار بين المعارضة والأغلبية بأسلوب قانوني[6]، بحيث إن

---

[1]- عبد الغني اعبيزة، **البرلمان والمسؤولية السياسية للحكومة: دراسة تحليلية مقارنة للتجارب البرلمانية**، دار القلم للنشر والطبع والتوزيع، 2008، ص 89.

[2]- Abderrahim Radouani, *op.cit.*, p. 240.

[3]- محمود صالح الكروي، **التجربة البرلمانية في المغرب 1963-1997 م**، مطبعة البريق، دار الكتب والوثائق بغداد، الطبعة الأولى 2010، ص 206.

[4]- ليلى الإدريسي العزوزي، **ملتمس الرقابة في التجربة البرلمانية المغربية وأثره على النظام السياسي المغربي**، مجلة اتجاهات سياسية، العدد 7، أبريل 2019، ص 101.

[5]- Assemblée Nationale, **« Engagement de Responsabilité du gouvernement et motions de XII législature »**, site web : http//: www.assemblée-nationale.fr/12/documents/engagements/asp/pp1-2.

[6]- مراد فارسي، مرجع سابق، ص 133.

الهدف من تحريك مسؤولية الحكومة السياسية من طرف البرلمان هو التأكد من مدى مصداقية وجدية العمل الحكومي، مما يسمح لملتمس الرقابة بإحداث آثار مباشرة دستورية وسياسية على الجهاز التنفيذي وعلى النظام السياسي ككل؛ وهي الصورة الإيجابية، كما أنه يمكن أن يساهم في نضج وتطور العلاقة بين المؤسسات الدستورية من خلال التعاون السياسي بين الحكومة والبرلمان وهي الصورة السلبية[1].

أما بالنسبة لمجلس المستشارين، فقد حدد الفصل 106 طريقة إعماله واستخدامه لملتمس المساءلة، بحيث نص على أنه " لمجلس المستشارين أن يسائل الحكومة بواسطة ملتمس يوقعه على الأقل خمس أعضائه، ولا يقع التصويت عليه، بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداعه، إلا بالأغلبية المطلقة لأعضاء هذا المجلس".

ومما لا شك فيه، فقد حل ملتمس المساءلة محل ملتمس توجيه التنبيه للحكومة، والذي كان منصوصا عليه بموجب أحكام الفصل 77 من دستور 1996، بيد أن مقتضيات الفصل 106 من دستور 2011 قد خولت لمجلس المستشارين مساءلة الحكومة، إذ يتبين أنه باستثناء تخفيض عدد الموقعين على ملتمس المساءلة إلى الخمس عوض الثلث المحرك لملتمس التنبيه، فإن باقي المقتضيات الدستورية المؤطرة للملتمسين معا تتشابه؛ فاعتمادها يتم بناء على حصد أصوات الأغلبية المطلقة[2] لأعضاء المجلس وداخل نفس الأجل المحدد، كما أن مراسلة رئيس مجلس المستشارين لرئيس الحكومة لإعداد الجواب عن ملتمس المساءلة داخل أجل ستة أيام ومآله، لم تكن إلا إعادة إنتاج نفس مقتضيات الفصل 77 من دستور 1996[3].

وتجدر الإشارة إلى أنه يوجد اختلاف جوهري بين ملتمس المساءلة وملتمس توجيه تنبيه، حيث في الدستور السابق لسنة 1996 إذا لم يقتنع مجلس المستشارين من جواب الحكومة، كان في مقدوره من الناحية الدستورية أن يقدم ضدها ملتمس الرقابة، أما الوضع في دستور

---

[1]- عبد الغني اعبيزة، **المراقبة البرلمانية على الأداء الحكومي، دراسة نظرية وتطبيقية لملتمس الرقابة بالمغرب**، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 2009، ص 61.

[2]- يقصد بالأغلبية المطلقة الحصول على ما يفوق نصف عدد الأصوات ولو بصوت واحد، ويعبر عنها بالتعبير الشائع (1+% 50).

[3]- أحمد حضراني، **الأنظمة الدستورية الكبرى مقارنة للتجارب الدولية والمغرب**، مرجع سابق، ص ص 182-183.

2011 فينتهي بنقاش لا يعقبه تصويت، وينصرف كل واحد إلى مزاولة عمله دون أن تخشى الحكومة من أي رد فعل من طرف مجلس المستشارين[1].

ويلاحظ من خلال مقتضيات الفصل 106 من دستور 2011 بأن ملتمس مجلس المستشارين، لا يمكن أن تترتب عنه استقالة الحكومة، حيث لا يكون متبوعا بتصويت، ويرجع السبب في ذلك إلى أن هذا المجلس لا يشارك في تنصيب الحكومة ومنحها الثقة، فلا يمكنه أن يسحب منها الثقة، كما أنه حتى بمجرد إعمال هذا الملتمس، لا يعد أمرا سهلا، وذلك بالنظر للأغلبية الواجب توفرها في المصادقة على تقديم هذا الملتمس وهي الأغلبية المطلقة[2].

وفي الختام، نخلص إلى أنه من بين خصائص دستور 2011 أنه سعى إلى التخفيف من مظاهر العقلنة البرلمانية بخصوص استعمال آليات الرقابة البرلمانية، وذلك في سبيل تفعيل منظومة الرقابة البرلمانية بصفة عامة، وتمكين المعارضة من الانخراط الفعلي في رقابة الحكومة في مختلف مجالات عملها خصوصا فيما يتعلق بالمجال المالي[3].

ثانيا: الأهمية القانونية لآلية منح الثقة

لقد نظم المشرع الدستوري مسألة طلب الثقة، حيث جعلها خاضعة لشروط وآجال قانونية محددة ومضبوطة، وهي تختلف من نظام دستوري إلى آخر، إلا أن الملاحظة الأساسية في هذا الإطار هي أن مسألة الثقة أصبحت شكلية، تقوم بها الحكومة فقط استجابة للنص الدستوري[4].

وتعد آلية منح الثقة من الوسائل الأساسية والمباشرة في رقابة البرلمان على إمكانات أعضاء الحكومة وقدرتهم على حسن الأداء لوظائف السلطة التنفيذية، حيث يتم التصويت على الثقة بالحكومة، بالموافقة على تكوينها، وعلى برامجها السياسية التي أعدتها والتي تنوي تطبيقها[5]. وذلك عندما تعرض الحكومة الجديدة برنامجها على البرلمان لأخذ موافقته على البرنامج،

---

[1]- نصر الدين اليزيدي، مرجع سابق، ص ص 78-79.

[2]- أحمد مفيد، **" الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد"**، مرجع سابق، ص 16.

[3]- عثمان الزياني، **"الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية"**، مرجع سابق، ص 44.

[4]- عبد الغني اعبيزة، **" المسؤولية السياسية للحكومة بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية"**، مرجع سابق، ص 36.

[5]- بالرجوع إلى التجربة الفرنسية نجد أن المشرع الدستوري قد خول لمجلس الشيوخ دورا لدى تقديم بيان عن السياسة العامة، وذلك من خلال إمكانية لجوء الحكومة إلى مجلس الشيوخ لكسب دعمه السياسي ضد الجمعية الوطنية عن طريق منح الوزير الأول (رئيس الوزراء) حق طلب الموافقة على السياسية العامة من طرف مجلس الشيوخ طبقا لمنطوق الدستور 1958.

حيث يمكن هذا السلاح البرلمان من أن يشهره في وجه الحكومة في أي وقت أثناء وجودها وتنفيذها لسياستها وبرامجها المعتمدة من البرلمان[1]؛ فمسألة الثقة على حد تعبير الأستاذ **عبد الغني اعبيزة** هي "تلك العملية الدستورية والسياسية التي يقوم بها رئيس الحكومة أمام النواب للحصول على تزكية أو موافقة للمجلس على البدء في مزاولة المهام التي أسندت إليه أو لمواصلة تحمل مسؤوليته السياسية"[2].

علاوة على أن آلية منح الثقة بالحكومة ما هي في حقيقة الأمر إلا الأثر المباشر للمسؤولية السياسية، إذ يؤدي سحب الثقة من الحكومة إلى استقالتها، وتبعاً للدستور المغربي يتم طلب منح الثقة بالحكومة بناء على طلب من رئيس الحكومة، بعد اتخاذ القرار من المجلس الوزاري[3].

وفي هذا الإطار، نجد الفصل 103 من دستور 2011 يؤكد على أن الحكومة تكون مخيرة في اتخاذ هذا الإجراء، حيث نص الفصل المذكور على أنه " يمكن لرئيس الحكومة أن يربط، لدى مجلس النواب، مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة، أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه".

ويستنتج من مقتضيات الفصل 103 من الدستور، المسؤولية الجماعية للحكومة أمام مجلس النواب؛ فاللجوء إلى طلب الثقة يندرج ضمن التقدير الاختياري لحكومة قائمة، تبتغي مواصلة تحمل مسؤوليتها، خلافا للبرنامج الحكومي الذي يعرض أمام مجلس النواب بصفة إلزامية بغية الحصول على تنصيبها[4].

وتبعاً لذلك، فإن طلب الثقة وفق منطوق الفصل 103 تتخذ شكلين: طلب الثقة حول التصريح الحكومي، من جهة أولى؛ وطلب الثقة بناء على نص تريد الحكومة موافقة مجلس النواب عليه رابطة مصيرها السياسي بالتصويت عليه، وإما أن تمنح الثقة للحكومة وتتحمل

---

[1]- أحمد عبد الحميد الخالدي، مرجع سابق، ص 244.

[2]- عبد الغني اعبيزة، **" مراقبة العمل الحكومي بالمغرب"**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 67، السنة 2006، ص 71.

[3]- محمود صالح الكروي، **التجربة البرلمانية في المغرب 1963-1997 م**، مرجع سابق، ص 204.

[4]- أحمد حضراني، **الأنظمة الدستورية الكبرى مقارنة للتجارب الدولية والمغرب**، مرجع سابق، ص 179.

مسؤوليتها السياسية، وإما رفض منح الثقة وتقديم الحكومة استقالتها الجماعية[1]. وقد حدد نفس الفصل شروط نجاح مسطرة منح الثقة، والتي تتجلى فيما يلي:

- لا يمكن سحب الثقة من الحكومة، أو رفض النص، إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب؛
- لا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على تاريخ طرح مسألة الثقة؛
- يؤدي سحب الثقة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية.

ومن هذا المنطلق، فإن الحق الدستوري الممنوح للبرلمان في مراقبته للحكومة في هذا المجال هو الآخر مقيد بموجب الدستور، إذ لا يمكن سحب الثقة من الحكومة إلا إذا صوت مجلس النواب بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم ضد البيان المقدم حول السياسة العامة أو ضد النص الحكومي المراد المصادقة عليه، علما أن سحب الثقة يترتب عليه استقالة الحكومة استقالة جماعية[2].

بيد أن الممارسة العملية في هذا الإطار، تكشف صعوبة تحقيق أغلبية مطلقة ضد الحكومة، نظرا لتمتع الحكومة بالأغلبية في البرلمان، وصعوبة استمالة المعارضة للأغلبية المطلقة من النواب لاستكمال النصاب المطلوب[3].

تأسيسا على ذلك، تتضح فعالية طرح الثقة كوسيلة لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة، وفي العلاقة بين السلطتين فيما قد يؤدي إليه من نتائج تترتب على الاستجابة لطلب الثقة، بمعنى أنه إذا أقر البرلمان عدم الثقة بوزير (فعليه أن يستقيل) أو يقرر البرلمان عدم الثقة بالحكومة، فيكون على جميع الوزراء أن يستقيلوا، المؤيد منهم والمعارض لسياسة الحكومة، وتلجأ بعض النظم الدستورية إلى التخفيف من آثار طرح الثقة عن الحكومة، بأن ينحصر أثره على الوزراء، فلا يؤثر في رئيس الوزراء المنتخب[4].

---

[1]- نصر الدين اليزيدي، مرجع سابق، ص 83.
[2]- محمود صالح الكروي، **التجربة البرلمانية في المغرب 1963-1997 م**، مرجع سابق، ص 204.
[3]- نفس المرجع والصفحة.
[4]- أحمد عبد الحميد الخالدي، مرجع سابق، ص 252.

وبناء على ما سبق التطرق له، ووفقا لمقتضيات دستور 2011 والنظام الداخلي لمجلس المستشارين، فإن مجلس المستشارين أصبح لا يمتلك أية وسيلة تمكنه من إثارة المسؤولية السياسية للحكومة. ومن ثم فإن التأثير الذي يمكن أن يمارسه مجلس المستشارين على الحكومة على مستوى رقابته للعمل الحكومي يبقى محدودا وغير ذا فعالية، باستثناء فيما يتعلق بإحراج الحكومة أمام الرأي العام عبر الوسائل المتاحة له[1].

ونفهم جليا أن الحكومة لا تستطيع في النظام البرلماني المغربي ممارسة وظائفها إلا بمقتضى الثقة التي يمنحها إياها البرلمان، مجسدا في الغرفة الأولى، بحيث تلجأ إلى طرح مسألة الثقة التي تكون إما بمناسبة عرض برنامج الحكومة عقب التشكيل الوزاري، وإما أثناء مدة ولايتها، وتربط هذه الأخيرة تحمل مسؤوليتها بتصويت منح الثقة بشأن تصريح حول السياسة العامة، أو نص بطلب المصادقة عليه، مثل مشروع قانون أو ميزانية أو قرض أو أي مسألة ترغب الحكومة في موافقة البرلمان عليها، وإذا فقدت الحكومة الثقة تعين عليها أن تقدم استقالتها؛ فالحكومة كما قال الأستاذ **محمد الرضواني"** لا تحكم إلا لأنها حائزة على الثقة، ولا يمكنها أن تستمر في الحكم إذا فقدتها[2]".

الفرع الثاني: مرتكزات الرقابة البرلمانية البعدية في المادة المالية

وكما رأينا في التجربة الفرنسية فيما يخص الرقابة البعدية، فإن هذا النوع من الرقابة يشكل ضرورة حتمية لتحقيق التوازن المالي، بحيث رأينا في الفرع الثاني من المطلب السابق أهم الإجراءات المتبعة لمناقشة مشروع قانون التصفية بالجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، وتبين لنا جليا شروط إيداع وتقديم الحكومة لهذا المشروع، وأهمية هذا القانون من الناحية الرقابية والقانونية والسياسية على ضوء توجهات الدستور والأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان.

وفي هذا الإطار سوف نتحدث عن أهمية قانون التصفية في إطار التجربة المغربية، حيث تشكل مرحلة تنفيذ الميزانية العامة من المراحل الهامة في مسلسل تدبير المالية العمومية بالمغرب، الأمر الذي يستوجب التمييز بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية والبحث في المهام الموكولة للمكلفين بتنفيذ بنودها، والتعريف بهم وبأدوارهم في ضمان التدبير الفعال

[1]- نصر الدين اليزيدي، مرجع سابق، ص ص 83- 84.
[2]- محمد الرضواني، مرجع سابق، ص 136.

والناجع للشأن العام. وبغض النظر عن الدور الهام الذي تضطلع به المؤسسة التشريعية قبل وخلال تنفيذ مضامين مشروع قانون مالية السنة؛ فهذه الأخيرة تمارس رقابة ذات طبيعة سياسية على كل الأعمال والقرارات التي تتخذها السلطة التنفيذية لضمان تنفيذ بنود الميزانية العامة بكل أشكالها.

فإلى جانب المراقبة المواكبة هناك المراقبة اللاحقة التي لا تقل أهمية عن باقي مراحل المراقبات التي تقوم بها السلطة التشريعية والتي تتحقق من خلال مناقشة مشروع الحساب الختامي أي قانون التصفية **(الفقرة الأولى)**، وكذا من خلال تقييم السياسات العمومية ذات الطابع المالي (**الفقرة الثانية**).

الفقرة الأولى: أهداف قانون التصفية في الممارسة البرلمانية

كما رأينا سابقا في التجربة الفرنسية بأن الرقابة البرلمانية البعدية تأسست بواسطة قانون التصفية في 15 مايو 1818، وحققت بذلك شكلا من التوازي في العمل البرلماني، فهو من جهة يرخص في تنفيذ قانون المالية، ومن جهة أخرى يعمل على مراقبة هذا التنفيذ[1].

ولا جرم أن قانون التصفية يحظى في النظام الدستوري المغربي بأهمية خاصة، لكونه يساعد في مسك الحسابات ومراجعتها، كما يمكن المؤسسة البرلمانية من مراقبة توظيف الحكومة للموارد والنفقات المدرجة في القانون المالي التي سبق أن تمت المصادقة عليه بمناسبة عرضه على أنظار البرلمان[2].

ولا يخفى على الجميع أن قانون التصفية يصنف ضمن القوانين التي يغلب عليها الطابع التقني والمحاسبي، مما يجعل الحكومة تنفرد بامتياز إعداده وعرضه أمام البرلمان ليشرع في مناقشته والتصويت عليه وفق المسطرة والشروط المنصوص عليها في النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان والقانون التنظيمي للمالية.

[1]- l'article 151 de la loi de finances du 25 mars 1817 pose le principe de la reddition annuelle des comptes par les ministres et l' article 106 de la loi du 15 mai 1818 institue l'apurement législatif des comptes de l'État.

[2]- محمد سكلى، مرجع سابق، ص 113.

بشكل عام وتفاديا للتكرار نظرا لما تناولناه في إطار المطلب السابق الخاص بالتجربة الفرنسية، تتحدد الأهداف الرقابية لقانون التصفية فيما يلي:

- يشكل قانون التصفية آلية مهمة لقياس مدى صدق التوقعات والمؤشرات والمعطيات التي اعتمدت عليها الحكومة لبلورة مشاريع قوانين المالية، ومن خلاله يتم التعرف على حقيقة تنفيذ مشروع قانون مالية السنة؛

- إن مناقشة مشاريع قوانين التصفية المتعلقة بتنفيذ قوانين المالية داخل البرلمان من أهم المناسبات التي تمكن البرلمان من ممارسة الاختصاص المتعلق بتقييم السياسات العمومية للحكومة[1]؛

- يبرز الفرق بين مبالغ التقديرات المسجلة في القانون المالي والمبالغ الحقيقية للموارد التي تم تحصيلها ومبالغ الاعتمادات التي تم صرفها[2]؛
- مناقشة قانون التصفية هو ممارسة ولحظة مهمة ومتميزة للبرلمانيين لمساءلة وتقييم الأداء العام للحكومة[3]؛
- تشكل مصادقة البرلمان على قانون التصفية تزكية سياسية للنشاط المالي للحكومة؛
- قانون التصفية وسيلة لتحسين طرق التقدير والتنبؤ وتقليص الخطأ في إعداد القوانين المالية اللاحقة وأداة لمتابعة ما اعتمدته السلطة التشريعية[4]؛
- قانون التصفية له وظيفة مزدوجة، فهو تصفية للحساب لأنه يأخذ شكل تصرف لعملية التنفيذ ونتيجة للعمليات المالية للدولة، كذلك تصفية للميزانية، لأنه يأذن بشكل رجعي للعمليات المالية التي تقلص فتح الاعتمادات أو إلغائها[5]؛
- يقارن بين الإنجازات والتوقعات الميزانياتية؛

---

[1]- رشيد المدور، **"تقييم البرلمان للسياسات العمومية: دلالاته وآلياته وإشكالياته في التطبيق المغربي"**، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد 1، السنة 2020، ص 261.

[2]- محمد حنين، مرجع سابق، ص 16.

[3]- Danièle Lamarque, *op.cit.,* p. 227.

[4]- عثمان الزياني،**"الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية"**، مرجع سابق، ص 32.

[5]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 72

- استكشاف أوجه القصور والخلل في الأداء المالي للحكومة ورصد الاكراهات والصعوبات التي حالت دون تنفيذ قانون مالية السنة وفق الصيغة التي اعتمد على أساسها؛
- يمكن قانون التصفية من معرفة كافة المبادرات المالية التي اتخذها رئيس الحكومة أو أعضاء الحكومة خلال السنة المالية، عند تنفيذ قانون مالية السنة، قصد تعديل محتواه (فتح اعتمادات إضافية، وقف تنفيذ بعض نفقات الاستثمار، خلق حسابات خصوصية للخزينة، تحويل الاعتمادات[1]...)، ومراقبة مدى شرعيتها وملائمتها وجدواها وانسجامها مع الترخيص البرلماني[2].

علاوة على ذلك، يشكل قانون التصفية نظريا، أهم آلية يتوفر عليها البرلمان لمساءلة الحكومة في المادة المالية، حيث يشكل مناسبة للتأكد من التزام الحكومة ومختلف المؤسسات العمومية بما هو متضمن في بنود الميزانية الخاصة بالدولة التي صوت عليها البرلمان، والاطلاع على حصيلة تنفيذها سواء تعلق الأمر بالموارد أو النفقات[3]، وهنا يؤكد السيد **إدريس عدوي صقلي** رئيس لجنة مراقبة المالية العمومية السابق أثناء دراسة ومناقشة القانون رقم 53.17 المتعلق بتصفية ميزانية السنة المالية 2015 قائلا" إن أهمية قانون التصفية كممارسة ديمقراطية وأحد المؤشرات على نضج الرقابة البرلمانية، تقتضي إعادة الاعتبار لآلية مناقشة قانون التصفية، معتبرا أن الفساد المالي والإداري يجد قوته في ضعف مؤسسات الرقابة"[4].

وفي نفس السياق، فإن السيد المستشار البرلماني **حسن سليغوة** في إطار اللقاء الذي أجريته معه بتاريخ 14 ماي 2019 أكد على أن القوة في الرقابة المالية تتجلى من خلال مناقشة

---

[1]- يتسم تحويل الاعتمادات بمرونة مما يسمح للآمرين بالصرف بالاستعمال المرن للاعتمادات وتغيير أوجه صرف هذه الاعتمادات المتوقعة سلفا في قوانين المالية، بهدف ملاءمتها لتطور حاجياتهم مع ضمان تفعيل ناجع للبرامج والمشاريع والعمليات التي تكون تحت مسؤوليتهم، وتكون إمكانية التحويل محصورة داخل نفس الفصل وتسمح بتحويل اعتمادات بين البرامج داخل نفس الفصل أو داخل نفس البرنامج، كما تحدد شروط وكيفيات التحويل بمرسوم.

[2]- عسو منصور، **قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة**، مرجع سابق، ص 345.

[3]- الحسين الرامي، مرجع سابق، ص 165.

[4]- هاشم أمين الشفيق، **تقرير لجنة مراقبة المالية العامة حول مشروع قانون رقم 53,17 يتعلق بتصفية ميزانية السنة المالية 2015**، مجلس النواب، أكتوبر 2017، ص 3.

والمصادقة على مشروعي قانون مالية السنة ومشروع قانون التصفية لما لهما من أهمية بالغة في الحياة البرلمانية[1].

وأضاف المستشار البرلماني السيد **حسن سليغوة** أن "إعداد مشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية والتصويت عليه يعتبر شكلا من أشكال الرقابة السياسية على المالية العمومية، حيث تعد الرقابة السياسية من أهم أنواع الرقابة على المال العام، نظرا لعموميتها وبكونها الأصل الذي تفرعت عنه باقي أنواع الرقابة من جهة، ونظرا لأن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص في ممارسة هذه الرقابة من جهة أخرى".

فضلا عن ذلك، تهدف الرقابة البعدية على تنفيذ القانون المالي إلى التحقق من أن ممارسة المؤسسات وتنفيذ القرارات مطابقان للتشريع والتنظيم المعمول بها، والتأكد من احترام الحكومة للرخصة التي منحها البرلمان لها، والتأكد من التسيير السليم للاقتصاد الوطني، والسهر على محاربة التبذير والتلاعب بأموال الشعب، ومحاربة البيروقراطية والتباطؤ في المهام[2].

ومما يعزز من كل هذه الأدوار المنوطة بقانون التصفية عموما، وعلى الخصوص في مجال تقييم السياسات العمومية، أن القانون التنظيمي الجديد لقانون المالية غير مقاربة تدبير المالية العمومية من تدبير يرتكز على الوسائل إلى تدبير ميزانياتي يرتكز على النتائج، استناداً إلى برمجة ميزانياتية متعددة السنوات تحين في كل سنة لدعم استدامة السياسات العمومية؛ ولأجل ذلك عدل التبويب التقليدي للميزانية القائم على النفقات إلى تبويب جديد وهيكلة جديدة للميزانية قائمة على برامج ومشاريع وعمليات[3].

الفقرة الثانية: آلية تقييم السياسات العمومية في المادة المالية

تعبر السياسات العامة عن الحلقة الرابطة بين الدولة والمجتمع، فهي وفق الدراسات الأولى تمثل الصيرورة المترجمة لتفاعل النظام السياسي مع فواعل بيئته المحلية، إلا أنه بعد حقبة التسعينات تعاظم دور البيئة العالمية إلى جانب البيئة الداخلية في صنع السياسات العامة في

[1]- حوار مع المستشار البرلماني حسن سليغوة عضو الفريق الاستقلالي بمجلس المستشارين بتاريخ 14 ماي 2019.
[2]- رشيد الإدريسي، مرجع سابق، ص 457.
[3]- رشيد المدور، **"تقييم البرلمان للسياسات العمومية: دلالاته وآلياته وإشكالياته في التطبيق المغربي"**، مرجع سابق، ص 262.

إطار الأبعاد المختلفة للعولمة (اقتصادية، اجتماعية، ثقافية، سياسية، مالية...)، فأصبح الحديث لا يقتصر عن سياسة عامة خاصة بدولة واحدة بل سياسة عامة عالمية تتأثر وتتفاعل فيها مجموعة من الدول وفق المنطق الجديد للعولمة[1].

ولا يخفى على كل متتبع أن وظيفة تقييم السياسات العمومية تشكل إحدى الاتجاهات الرقابية الحديثة للتدبير العمومي[2]؛ فهي آلية فعالة تساعد في استيعاب وفهم طرق تنفيذ الحكومة لبرامجها ومخططاتها، كما أن لعمليات التقييم وظيفة بيداغوجية حاسمة بوضع السياسات العمومية تحت المجهر من منظور المشرعين، ووضع نتائج التقييم رهن إشارة الرأي العام[3].

وتبعاً لذلك، فإن الدستور المغربي وضع الركائز الأساسية لمأسسة التقييم، وهو ما يعكس إرادة المملكة المغربية في إعطاء هذه الآلية دوراً بالغ الأهمية في تحسين الحكامة، وتعود أولى المبادرات المغربية في هذا المجال إلى المجهودات التي بذلتها الجهات الممولة للأعمال التنموية في تحسيس مسؤولي الهيئات العمومية بأهمية عملية التقييم، إلا أن التقييم لم يجد سنده الدستوري في المغرب إلا مع إصدار دستور 2011[4].

فبموجب دستور 2011 فقد أسند للمؤسسة التشريعية وظيفة جديدة تتمثل في تقييم السياسات العمومية[5]، وذلك إلى جانب وظيفة التشريع والمراقبة، مما يؤثر مبدئيا في تحول نوعي في

---

[1]- سالم أقاري، **"العولمة وصنع السياسات العامة في الدول النامية"**، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد 9، فبراير 2016، ص 167.

[2]- محمد الخمليشي، مرجع سابق، ص 118.

[3]- كلمة السيد راشيد الطالبي العلمي رئيس مجلس النواب في أشغال الندوة العلمية المنظمة بتاريخ 13 يوليو 2016 بمقر المجلس تحت عنوان تقييم السياسات العمومية.

[4]- مجلس المستشارين، **دليل تقييم السياسات العمومية، من أجل مأسسته في مجلس المستشارين بالمملكة المغربية**، بشراكة مع مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، ص 59.

[5]- لقد جاءت دسترة صلاحية البرلمان في تقييم السياسات العمومية باعتباره اختصاصاً جديداً له في سياق المراجعة الشاملة للدستور المغربي سنة 2011 والتي تميزت بثلاث سمات رئيسية، تتجلى السمة الأولى في الحراك الشعبي المعروف بحركة 20 فبراير الذي كان له عدة مطالب من أهمها الانتقال إلى ملكية برلمانية ووضع دستور جديد مبني على أسس ديمقراطية، والسمة الثانية تتعلق بالخطاب الملكي ل 9 مارس 2011 بمثابة خارطة طريق للإصلاح الدستوري المنشود؛ لأن الملك أعلن فيه عن المرتكزات السبعة لهذا الإصلاح، من أهمها توطيد مبدأ فصل السلط وتوازنها وتعميق دمقرطة وتحديث المؤسسات وعقلنتها، من خلال إقامة برلمان نابع من انتخابات حرة ونزيهة يتبوأ فيه مجلس النواب مكانة الصدارة، مع توسيع مجال القانون وتخويل البرلمان اختصاصات جديدة كفيلة بنهوضه بمهامه التمثيلية والتشريعية والرقابية؛ أما السمة الأخيرة فمرتبطة بإعمال المقاربة التشاركية في إعداد المراجعة الدستورية، حيث قرر الملك تكوين لجنة استشارية خاصة لمراجعة الدستور، هي الأولى من نوعها في تاريخ المراجعات الدستورية المغربية، ودعاها إلى الإصغاء والتشاور مع المنظمات الحزبية والنقابية ومع الفعاليات الشبابية والجمعوية والفكرية والعلمية المؤهلة وتلقي تصوراتها في هذا الشأن؛ إذ تلقت هذه اللجنة مجموعة من المذكرات الرامية إلى إسناد وظيفة جديدة للبرلمان هي تقييم السياسات العمومية، وهذا ما تجسد بالفعل في دستور 2011.

المهام المنتظرة من هذه المؤسسة التي تعاني أصلا من اختلال العلاقة بينها وبين الجهاز التنفيذي الذي يكاد يهيمن على السياسات العمومية إعدادا، تنفيذا ومراقبة[1].

ومن ثم فإن مبدأ تقييم السياسات العمومية يسمح للبرلمان بمعالجة سبب وجود البرامج وسياسات الحكومة المقيمة، وآثارها على العموم ومردوديتها مقارنة مع وسائل أخرى للتنفيذ، وبذلك يعتبر التقييم منهجية جديدة للمجالس التشريعية من أجل المساهمة في توجيه السياسات العمومية ومن بينها السياسة المالية[2].

وما من شك أن التقييم البرلماني للسياسات العمومية، يشكل مطلبا من بين أهم المطالب التي وردت في مذكرات الأحزاب السياسية والهيئات النقابية، والمنظمات المدنية التي تم رفعها للجنة التي كلفت من قبل الملك بإعداد مشروع الدستور الجديد، وهو ما تم فعلا، وفي ذلك تجاوب مع ما هو معمول به على المستوى الدولي في إطار الأنظمة البرلمانية[3].

ولدراسة آلية تقييم البرلمان للسياسات العمومية، ينبغي بداية تحديد الإطار القانوني لهذه الآلية الجديدة وتوضيح أهميتها **(أولا)** على أن يتم فيما بعد تحديد الأهداف الرقابية لهذه الآلية، ومدى تمكن البرلمان في ممارستها **(ثانيا).**

أولا: التأصيل الدستوري للسياسات العمومية

لقد ارتبط ظهور مفهوم السياسات العمومية في الأنظمة الرقابية الأنجلوساكسونية، خاصة في كندا والولايات المتحدة الأمريكية[4]، واتخذ أهمية متزايدة في مجال التطبيق، لكونه ينبني على احترام أربعة قواعد أساسية هي: الشمول، النظامية، الدورية والاستقلالية والتي تتجسد في أربعة مراحل أساسية وهي: مرحلة تحليل وجمع المعلومات، ثم مرحلة التحليل النقدي لهذه المعلومات، تليها بعد ذلك مرحلة تحديد النتائج، ليتم في الأخير الإعلان عن التوصيات والمقترحات[5].

---

[1]- محمد حيمود، **" تقييم السياسات العمومية على ضوء القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13"**، مجلة دفاتر الحكامة، العدد 02، دجنبر 2015، ص 21.

[2]- يوسف اليحياوي، **تقييم السياسات العامة بالمغرب وفق دستور 2011 بين التباس المقتضى الدستوري وضعف فعاليتها**، مؤلف جماعي للدراسات والأبحاث القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مطبعة الجسور، وجدة 2016، ص 51.

[3]- أحمد مفيد، **" الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد"**، مرجع سابق، ص 17.

[4]- René Dosière, *op.cit.,* p. 44.

[5]- نجيب جيري، **الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية**، مرجع سابق، ص 212.

وجدير بالتذكير أن دستور 2011 يعد أول دستور مغربي يخول للبرلمان صلاحية تقييم السياسات العمومية، حيث إن الدساتير السابقة لم تتضمن أية إشارة لتقييم السياسات العمومية من قبل البرلمان. وبناء على مقتضيات دستور 2011، أصبحت المؤسسة التشريعية، مختصة في المساهمة في تقييم السياسات العمومية كآلية من آليات المراقبة[1]، إذ نصت الفقرة الثانية من الفصل 70 من هذه الوثيقة على ما يلي: **"يصوت البرلمان على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية"**. وهذا ما أكد عليه المشرع الفرنسي، والذي كان سباقا في تبني هذه الوظيفة الجديدة، هذا الأخير الذي اعتمد نفس المبدأ في الفصل 24 من التعديل الدستوري لسنة 2008، إذ نص على إحداث لجنة لتقييم ومراقبة السياسات العمومية برئاسة رئيس الجمعية الوطنية تضم 36 عضوا يتم اختيارهم بشكل يضمن التمثيلية النسبية للفرق السياسية وتحقيق تمثيل متوازن للجان الدائمة[2].

وما من شك أن المشرع الدستوري المغربي لم يكتف بإقرار هذا الاختصاص الجديد الممتعلق بتقييم السياسات العمومية، وإنما عمل على وضع وتحديد عدد من التقنيات المتنوعة والجديدة لممارسة هدا الاختصاص، إما بصفة مباشرة أو بصفة غير مباشرة[3].

وفي سياق المقارنة بين التجربة المغربية والفرنسية، وجدنا أن الفقرة الثانية من الفصل 101 من الدستور المغربي تنص على تخصيص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها؛ مع العلم أن الفقرة الأولى من نفس الفصل تؤكد على أن رئيس الحكومة يقوم بعرض الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة أمام البرلمان[4]، إما بمبادرة منه، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو أغلبية أعضاء مجلس المستشارين. أما بالنسبة للتجربة

---

[1]- الحسين الرامي، مرجع سابق، ص 165.

[2]- مجلس النواب، لجان **تقصي الحقائق ومراقبة السياسات والمهام الاستطلاعية دراسة مقارنة حول الممارسات البرلمانية**، مرجع سابق، ص 41.

[3]- رشيد المدور، **مظاهر التطور البرلماني في المغرب في ضوء مستجدات الدستور**، أعمال الندوة الدولية حول التطور الدستوري للمغرب: الجذور التاريخية والتجليات الراهنة والرهانات المستقبلية، الرباط 10-11 يوليو 2018 بأكاديمية المملكة المغربية، ص 182.

[4]- يتضح على مستوى الممارسة البرلمانية أنه تم تفعيل هذه الصلاحية مرتين كانتا بمبادرة من رئيس الحكومة، تتجلى الأولى في الولاية التشريعية 2011-2016، حيث عقد البرلمان في دورة أبريل من السنة التشريعية 2014- 2013 بتاريخ الاثنين 8 يوليو 2014 جلسة عمومية مشتركة بين مجلسي البرلمان خصصت لعرض رئيس الحكومة السيد عبد الإله بنكيران للحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، ثم بتاريخ 20 يوليو 2014 عقدت جلسة ثانية خصصت لمناقشة عرض رئيس الحكومة للحصيلة المرحلية للحكومة، ثم بتاريخ 23 يوليو 2014 عقدت جلسة عمومية ثالثة مشتركة =خصصت للاستماع لرد رئيس الحكومة على مداخلات الفرق والمجموعات البرلمانية حول الك الحصيلة؛ أما المرة الثانية فكانت في الولاية التشريعية 2016-2021 حيث عقد البرلمان في دورة أبريل 2019 من السنة التشريعية الثالثة بتاريخ 13 ناي 2019 جلسة عمومية مشتركة بين مجلس النواب ومجلس المستشارين خصصت لعرض رئيس الحكومة سعد الله العثماني للحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، ثم بعدها في تاريخ 22 ماي 2019 عقد مجلس النواب بمفرده جلسة خصصت لمناقشة عرض رئيس الحكومة، وبعد ذلك عقد مجلس النواب جلسة عمومية أخرى بمفرده بتاريخ 27 ماي 2019 خصصت للاستماع لرد رئيس الحكومة على مداخلات الفرق والمجموعات النيابية حول الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة.

الفرنسية، فيتبين لنا جليا قيام المشرع الفرنسي طبقا للفقرة 4 من المادة 48 من التعديل الدستوري لسنة 2008 بالتنصيص على تخصيص أسبوع واحد من الجلسات من أصل أربعة أسابيع بحسب الأولوية وبالترتيب الذي يضعه كل من مجلسي البرلمان لمراقبة عمل الحكومة وتقييم السياسات العمومية[1].

يتضح من خلال استقراء مضمون الفقرة الرابعة من المادة 48 من الدستور الفرنسي، والفقرة الثانية من الفصل 101 من الدستور المغربي أنه توجد بعض الاختلافات بين التجربتين، إذ يتبين لنا من خلال تلك المقتضيات أن العمل الحكومي في فرنسا تتم مراقبته وتقييمه من طرف أعضاء مجلسي البرلمان كل شهر، حيث يتم تتبع أشغال الحكومة من طرف المجالس النيابية باستمرار؛ عكس التجربة المغربية التي نجد فيها الوقت المخصص لتقييم السياسات العمومية لا يتجاوز جلسة في السنة، وفي هذا الإطار فقد ذهب المشرع الدستوري الفرنسي أبعد مما ذهب إليه المشرع المغربي.

ومن الأدوات التي وضعت رهن إشارة البرلمانيين للمساعدة في ممارسة اختصاص تقييم السياسات العمومية بفعالية[2]، النص في صلب الدستور على حق اللجان البرلمانية المعنية في كلا المجلسين في طلب الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، بحضور الوزراء المعنيين، وتحت مسؤوليتهم بموجب الفصل 102 من الدستور.

وتفعيلا لهذا المقتضى الدستوري، نص مجلس النواب في المادة 287 من نظامه الداخلي على أنه يخصص لممارسة صلاحيته في تقييم السياسات العمومية جلسة سنوية لمناقشة السياسات العمومية التي قام بتقييمها، كما هو الشأن بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2019 في إطار المادة 30.

فبالرجوع لمقتضيات الدستور المغربي، نلاحظ أن مصطلح السياسات العمومية ورد في ثلاثة فصول، في الفصلين 70 و 101 اقترن بالتقييم والمناقشة، وفي الفصل 92 ورد متوسطا بين السياسة العامة للدولة والسياسات القطاعية[3]، وعامة ورد مصطلح السياسات العمومية

---

[1]- Philippe Houillon, *op.cit.,* p. 62

[2]- رشيد المدور، **"تقييم البرلمان للسياسات العمومية: دلالاته وآلياته وإشكالياته في التطبيق المغربي"**، مرجع سابق، ص 260.

[3]- يوسف اليحياوي، مرجع سابق، ص 54.

وشبيهاته، 15 مرة في الدستور-تقريبا- ساهمت في إعمال تصنيف للسياسات، بناء على الموضوع تارة (سياسة اقتصادية، اجتماعية، بيئية...) وتارة بالنظر إلى قيمتها في سلم التراتبية الدستورية والقانونية[1].

وقد سار المشرع المغربي على نهج الدستور الفرنسي، فيما يخص التمييز والتفريق بين المصطلحات، بحيث استعملها بالمفرد وأحيانا بالجمع، فنجده استعمل مقابل **Politique générale** مصطلح "سياسة عامة"، ومقابل **"Politiques publiques"** مصطلح "سياسات عمومية"، وهو ما يلاحظ أيضا في النسخة الفرنسية من الدستور المغربي[2].

وعلى غرار ذلك وجدنا أن للتفكيك المعرفي بعدا أعمقا؛ ذلك أن مفهوم السياسة يختلف تماما عن السياسات، باعتبار المدلول الأول، والذي لا تخلو منه أدبيات العلوم السياسية، حيث إن السياسة تعني النظام السياسي بكل تفاعلاته وصراعاته الداخلية والخارجية المرتبطة بمحاولة الوصول لسدة الحكم والاستحواذ على القوة السياسية. كما يمكن القول إن السياسة تعبر عن نمط ممارساتي داخل بوتقة النظام في نطاق لتفاعل القادة السياسيين أو بمعنى آخر تمثل طريقة لكيفية الوصول للسلطة. في حين يمكن القول على العموم، أن السياسات العمومية بمدلولها العام تشير إلى زمرة البرامج المسطرة والأشغال التي تقوم بها السلطة السياسية بمفهومها العام بغية تحقيق أهداف أو معالجة مطبات أو معضلات أو مشكلات[3].

أما بالنسبة للتقييم فقد أصبح اليوم مطلبا مجتمعيا ملحا، ومدخلا حقيقيا لإرساء قواعد حكامة جيدة محليا ووطنيا، إذ لا يخفى أن عملية تقييم السياسات العمومية[4] ستفضي لا محالة إلى استنتاجات وتقديم توصيات إلى الحكومة تكون مفيدة لها لتدارك النقائص، وإصلاح الأعطاب، وتجاوز الاختلالات التي تظهرها الممارسة[5]. لذلك فإن السلطات العمومية بحاجة للتوفر على

---

[1]- طه لحميداني، **" البرلمان المغربي واجتراح تقييم السياسات العمومية"**، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 33، السنة 2012، ص 69.

[2]- يوسف اليحياوي، مرجع سابق، ص 54.

[3]- محمد شاربي، **" السياسات العامة في الوطن العربي دراسة في المفهوم وخطوط التصويب"**، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد 8، السنة 2016، ص 128

[4]- يتطلب تقييم السياسات العمومية إعمال مؤشرات قابلة للقياس سواء كانت مؤشرات اقتصادية من قبيل الناتج الداخلي الخام والميزان التجاري وعجز الميزانية...، أو مؤشرات اجتماعية مثل معدل البطالة والولوج إلى الخدمات الاجتماعية، وغير ذلك. كما يستوجب هذا التقييم المقارنة بين تكلفة السياسات العمومية والفوائد المحققة منها، كما يشكل هذا النمط من التقييم أداة أساسية لمهمة الرقابة البرلمانية وهو تقييم يختلف عن مهام التقييم والمراقبة الأخرى التي تهم المطابقة القانونية للنفقات (التي تدخل ضمن اختصاصات المجلس الأعلى للحسابات والمفتشية العامة للمالية) أو مهام التدقيق والتنظيم. كما يشكل التقييم عنصراً محورياً يسمح بتحديد نجاعة العمل الحكومي وفعاليته في ضوء الأهداف المعلنة والموارد المالية المخصصة لتحقيقها. انظر تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول المقاربة النيابية لإعداد النموذج التنموي لسنة 2019.

[5]- رشيد المدور، **"تقييم البرلمان للسياسات العمومية: دلالاته وآلياته وإشكالياته في التطبيق المغربي"**، مرجع سابق، ص253.

مؤشرات حقيقية تسمح بعقلنة وتدبير وسائلها بشكل أمثل، وتتمكن من تقييم الآثار الحقيقية لبرامجها وسياساتها التنموية، وتبقى لتقييم السياسات العمومية وظيفة مهمة على مستوى تحقيق الأهداف، حيث تتحدد أهدافه فيما يلي[1]:

- ✓ التعرف على نتائج السياسات والبرامج العمومية؛
- ✓ قياس وقع تنفيذ السياسات والبرامج العمومية على الفئات المستهدفة وعلى المجتمع ومدى تحقق النتائج المرسومة؛
- ✓ رصد العوامل التي أدت إلى بلوغ النتائج المحققة.

وتجدر الإشارة إلى أن مسألة تقييم السياسات العمومية تختلف عن مراقبة عمل الحكومة، حيث تتضح الملامح الأولى المعبرة عن طبيعة هذه التقنية وحدودها؛ ومن ثمة فإذا كان الهدف من إقرار مراقبة البرلمان لعمل الحكومة هو إمكانية تحميلها مسؤولية أعمالها، بناء على المساطر والإجراءات والآليات التي نص عليها الدستور صراحة، مما يترتب عنه إمكانية إسقاطها أو استقالة أحد أعضائها، فإن الفصل 70 من الدستور المغربي يبرز بشكل واضح أن تقييم السياسات العمومية لا يمكن أن يقترن بإمكانية تحميل الحكومة المسؤولية المباشرة[2].

وفي هذا الصدد يؤكد الأستاذ **رشيد المدور** هذا الطرح، حيث أكد على أن المشرع الدستوري حرص على إظهار استقلالية اختصاص تقييم السياسات العمومية عن الوظيفة الرقابية، واختلافه عنها من حيث الأهداف والغايات، وذلك من أجل التأكيد على المفهوم الجديد لموقع البرلمان في بنية النظام السياسي وممارسة السلطة فيه[3].

ثانيا: تمظهرات التقييم البرلماني للسياسات العمومية

إن الحديث عن السياسة العمومية في المجال المالي، قد ارتبط لدى العامة بالسلطة التنفيذية أو الحكومة، بشكل حصري، نظرا لما يقوم به هذا الفاعل على المستوى الميداني ودرجة تأثيره، مقارنة بالفاعلين الآخرين في هذا المجال.

---

[1]- عسو منصور، **قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة**، مرجع سابق، ص 354.

[2]- يوسف اليحياوي، مرجع سابق، ص 59.

[3]- رشيد المدور، **"تقييم البرلمان للسياسات العمومية: دلالاته وآلياته وإشكالياته في التطبيق المغربي"**، مرجع سابق، ص 251.

غير أن تعقد المجال السياسي وحساسيته ومسألة القوة والهيمنة السلطوية، جعلت من إمكانية انفراد السلطة التنفيذية بصناعة السياسة العمومية أمرا مستحيلا، بل الأمر سار في اتجاهه المعاكس نوعا ما، من خلال ربط الموضوع بأطراف أخرى، خاصة السلطة التشريعية[1]، حيث تبلورت أدوار وصلاحيات السلطة التشريعية بالمغرب، عبر مراحل مختلفة من التاريخ، وتحددت أساساً في ممارسة التشريع، وتمثيل المواطنين، والاضطلاع بدور الوسيط بينهم وبين الحكومة، وممارسة الرقابة على أعمال الحكومة بواسطة مجموعة من الآليات، كما تعزز دور البرلمان باختصاص جد هام، تمثل في تقييم السياسات العمومية طبقا لمنطوق الفصل 70 من الدستور.

ومن ثم، فقد أضحت الرقابة البرلمانية على السياسات العمومية للحكومة أحد أهم مقومات الأنظمة البرلمانية، وأداة فعالة للحد من هيمنة السلطة التنفيذية في احتكار الجانب المالي. كما أن وظيفة التقييم لا تقل أهمية عنها، وذلك باعتبار أن التقييم أضحى عنصراً ملازما للرقابة يقوي النشاط البرلماني ويمنحه فرصة القيام بدور أكثر فعالية[2] في المادة المالية، بحيث تعد لحظة مناقشة مشروع قانون المالية والتصويت عليه اللحظة الدستورية الأهم التي تجعل البرلمان في قلب النقاش حول السياسات العمومية[3].

ولابد من الإشارة في هذا الصدد أن النائب البرلماني **عبد العالي دومو** أكد خلال الملتقى الدولي للمالية العمومية المنعقد بتاريخ 7 و8 شتنبر 2012 بوزارة الاقتصاد والمالية على أن **" تقييم حسابات الدولة من طرف نواب الأمة يطرح ضرورة المشاركة في تحضير قانون المالية ومناقشته وتتبع تنفيذه وكذا تقييمه"**[4].

وفي هذا السياق، سخر المشرع العديد من الآليات التي تمكن البرلمان من ممارسة أدواره الدستورية في تقييم السياسات العمومية، إذ وسعت الوثيقة الدستورية لسنة 2011 من مجال

---

[1]- عبد الحق بن سعدي، **" دور السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة من خلال آليات الرقابة البرلمانية في كل من الجزائر والمغرب"**، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 11، يونيو 2017، ص 220.

[2]- Jean Arthuis, *op.cit.,* p. 91.

[3]- حسن طارق، **"في دستور السياسات العمومية"**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 82، السنة 2013، ص 29.

[4]- وزارة الاقتصاد والمالية، **شفافية المالية العامة، نحو نموذج جديد**، مرجع سابق، ص 17.

القانون، حيث أصبح البرلمان مكلفا بالتشريع في مجالات أكبر من السابق[1]، وهو ما يعني تعزيز إمكانية تأثيره القانوني على دائرة أكبر من السياسات العمومية، كما عملت على تقوية مهمته الرقابية عبر تثمين وظيفة المعارضة وتيسير إمكانيات اللجوء إلى الآليات الرقابية الأكثر قوة[2]؛ ففي محاولة من المشرع المغربي لإبراز نوع من التمايز الدلالي والوظيفي بين المراقبة **Contrôle**، والتقصي **Enquête**، والتقييم **évaluation**، منح البرلمان سلطة رمزية في مناقشة تقارير بعض المؤسسات والهيئات، كالمجلس الأعلى للحسابات الذي يقدم رئيسه الأول أمام البرلمان عرضا عن أعمال المجلس متبوعا بمناقشة، طبق الفصل 184، وكذا الحال للمؤسسات والهيئات[3] المشار إليها في الفصول 161 إلى 170 من الدستور التي وجب أن تقدم تقريرا عن أعمالها، مرة واحدة في السنة على الأقل، ويكون موضوع مناقشة من قبل البرلمان، طبقا للفصل 160 من الدستور[4].

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الدستوري لم يقم بتفصيل المقتضيات المتعلقة بالتقييم والمناقشة، باستثناء الفصل 101 الذي قضى بأن تخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها[5]؛ وأمام هذا الضعف الدستوري في التنصيص على مساطر وآليات التقييم، حاول النظام الداخلي لمجلس النواب تدارك الأمر بالعمل على تفصيل إجراءات ومساطر تقييم السياسات العمومية، وذلك في المواد من 287 إلى 293 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017، والمواد من 266 إلى 269 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2013.

ومن هذا المنطلق، يباشر مجلس النواب مسطرة تقييم السياسات العمومية في مرحلة[6] أولى بتحديد السياسات العمومية المراد تقييمها من طرف مكتب المجلس، في مستهل دورة أكتوبر

---

[1]- Hassan Zouaoui, **« Ce que les réformes constitutionnelles font au parlement marocain »**, *Revue de Cahiers Politique et Droit*, n°10, janvier 2014, p. 7.

[2]- حسن طارق، **في دستور السياسات العمومية**، مرجع سابق، ص 29.

[3]- تتحدد تلك المؤسسات والهيئات فيما يلي: المجلس الوطني لحقوق الإنسان (الفصل 161)؛ مؤسسة الوسيط (الفصل 162)؛ مجلس الجالية المغربية بالخارج (الفصل 163)؛ الهيأة المكلفة بالمناصفة ومحاربة جميع أشكال التمييز (الفصل 164)؛ الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري (الفصل 165)؛ المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي (الفصل 168)؛ المجلس الاستشاري للأسرة والطفولة (الفصل 169)؛ المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي (الفصل 170).

[4]- طه لحميداني، مرجع سابق، ص 70.

[5]- يوسف اليحياوي، مرجع سابق، ص 60.

[6]- يتميز تقييم السياسات العمومية من الناحية الموضوعية عن المراقبة والتشريع بعدة جوانب، وتشتمل مساطر وآليات التقييم البرلماني للسياسات العمومية على عدة مراحل تتجلى فيما يلي؛ أولا: مرحلة الاقتراح والتحديد، ثانيا: مرحلة التحضير، ثالثا: مرحلة المناقشة.

من كل سنة تشريعية، وذلك بناء على الاقتراحات المقدمة من قبل الفرق والمجموعات النيابية[1]، ويتولى مكتب كل مجلس تحديد هذه المواضيع حسب خصوصية كل واحد من المجلسين، وتتم إحاطة رئيس الحكومة علما بذلك[2]؛ ثم بعدها تتم عملية المناقشة والتقييم لتلك السياسات.

أما بالنسبة لمجلس المستشارين، فتتم عملية تقييم السياسات العمومية طبقا لما نصت عليه المادة 265 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين على اقتراح المجموعات البرلمانية للمواضيع المراد تقييمها، إذ يتولى مكتب مجلس المستشارين تحديد واختيار هذه المواضيع بتنسيق مع مجلس النواب وبإحاطة رئيس الحكومة علما بذلك[3].

ولابد من الإشارة إلى أن الفترة الزمنية التي تعقد فيها الجلسات السنوية المخصصة لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها عرفت عدة تغيرات في الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان اللذين تم تعديلهما، حيث كان النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013 قد حدد تلك الفترة الزمنية بموجب المادة 211 منه في النصف الأول من دورة أبريل، وهي نفس الفترة التي قررها مجلس المستشارين بموجب المادة 264 من نظامه الداخلي القديم[4]، إلا أنه في ضوء التعديل الجديد الذي طال النظام الداخلي لمجلس النواب سنة 2017 وجدنا أنه أغفل هذا التحديد الزمني كما يظهر من المادة 287، وهو نفس ما تبعه فيه أيضا مجلس المستشارين، كما تدل على ذلك المادة 315 من نظامه الداخلي لسنة 2019.

وبالنسبة لمسطرة المناقشة والتقييم تتم عبر إحالة السياسات العمومية المراد تقييمها على اللجن الدائمة المختصة تحضيرا للجلسة السنوية، بحيث تقوم بإعداد تقارير للجلسة العامة التي يحدد تاريخها وجدول أعمالها المكتب وتقوم ندوة الرؤساء بتنظيم المناقشة العامة فيها، بحيث توزع فيها الكلمة ما بين الفرق والمجموعات النيابية والحكومة[5].

---

[1]- عسو منصور، **قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة**، مرجع سابق، ص 355.

[2]- المادة 213 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013.

[3]- مجلس المستشارين، **دليل تقييم السياسات العمومية، من أجل مأسسته في مجلس المستشارين بالمملكة المغربية**، مرجع سابق، ص 60.

[4]- رشيد المدور، **"تقييم البرلمان للسياسات العمومية: دلالاته وآلياته وإشكالياته في التطبيق المغربي"**، مرجع سابق، ص 254.

[5]- يوسف اليحياوي، مرجع سابق، ص 62.

وتبعاً لما جاء في النظام الداخلي لمجلس النواب، فإن مكتب مجلس النواب هو الضامن الحقيقي لممارسة تقييم السياسات العمومية في جميع المراحل المتعلقة بها باعتباره الجهاز التنفيذي للمجلس[1]؛ فهو الذي يحسم في اختيار موضوع التقييم، بناء على دراسة قابلية المواضيع المقترحة للتقييم حسب المعايير السياسية والتقنية والسياقية، ويعد انتدابا لتقييم السياسة أو البرنامج العمومي المقترح، يحدد بواسطته رهانات التقييم وأسبابه وغاياته ومحيطه وكذلك نوعيته والأسئلة التقييمية الجوهرية التي تؤطره[2].

فلا غرو أن هذا الاعتراف الدستوري بدور البرلمان في تقييم السياسات العمومية، يجعل من البرلمان أكثر دينامية وتفاعلا، حيث أصبحت الأسئلة البرلمانية كموضوع لتقييم السياسات العمومية، وأضحت اللجان الدائمة كموقع للتفاوض في السياسات العمومية، وتحولت لجان تقصي الحقائق كأداة لتقييم السياسات العمومية، وتحول البرلمان كفضاء لمتابعة وتقييم السياسات العمومية[3].

ويتضح على مستوى الممارسة البرلمانية أن البرلمان المغربي مارس هذا الاختصاص منذ إقراره بموجب دستور 2011 إلى حدود تاريخه ست مرات فقط، ثلاثة منها بالنسبة لمجلس النواب[4] وثلاثة لمجلس المستشارين[5]. وقد نتج عن كل تلك العمليات التقييمية عدة نتائج هامة ترتبط بالنجاحات وصعوبات التنفيذ.

وبالرجوع إلى التجربة الفرنسية، يتضح من خلال استقراء المقتضيات الدستورية التي تنظم هذا الجانب، أن المشرع الفرنسي كان السباق في تبني هذه الآلية، وذلك واضح بشكل جلي بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008، بل الأكثر من ذلك، فقد ظهرت صلاحية البرلمان

---

[1]- محمد الخمليشي، مرجع سابق، ص 122.

[2]- أحمد حضراني، **الأنظمة الدستورية المقارنة: مقارنة للتجارب الدولية والمغرب**، مرجع سابق، ص 187.

[3]- عبد الرحيم المصلوحي، مرجع سابق، ص 94.

[4]- قام مجلس النواب بأول تمرين عملي لممارسة صلاحية التقييم في نهاية الفترة التشريعية الأولى التي تلت صدور الأمر بتنفيذ الدستور، وكان ذلك في الدورة الربيعية (دورة أبريل 2016) من السنة التشريعية الخامسة (2011-2016) حيث تمت عملية التقييم على السياسة العمومية المنجزة في مجال التنمية القروية، وأحدث بموجبها لجنة موضوعاتية خاصة، حيث قامت هذه اللجنة بدراسة وتقييم برنامجين هما البرنامج الوطني لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب (PAGER) وبرنامج الكهربة القروية الشمولي (PERG)؛ كما مارس مجلس النواب صلاحية تقييم السياسات العمومية في دورة أكتوبر 2017-2018 إذ قام بتقييم مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن المناطق الجبلية.

[5]- قام مجلس المستشارين من إنجاز ثلاثة تقييمات للسياسات العمومية تتحدد فيما يلي: الجلسة السنوية الأولى انعقدت خلال السنة التشريعية 2014-2015 بتاريخ 23 يوليو 2015 خصصت لتقييم السياسة العمومية المتعلقة بالحكامة الترابية ومتطلبات التنمية الجهوية؛ والجلسة السنوية الثانية كانت مخصصة لتقييم السياسة العمومية المرتبطة بإنتاج الثروة والمنعقدة بتاريخ 8 غشت 2016 خلال السنة التشريعية 2015-2016؛ أما الجلسة السنوية الثالثة فكانت خلال السنة التشريعية 2018-2019 من دورة أكتوبر 2018 المنعقدة بتاريخ 11 فبراير 2019 والمتعلقة بالسياسة العمومية المرتبطة بالمرفق العمومي.

في ممارسة اختصاص تقييم السياسات العمومية سنة 1999، وذلك قبل دسترتها في الدستور الجديد، حيث يتبين لنا أن المثال الأكثر تجسيدا لهذه الوضعية يتجلى في تشكيل وإحداث مهمة جديدة داخل اللجان المالية بالجمعية الوطنية تعنى هذه المهمة بالتقييم والرقابة. كما تم خلال سنة 2009 تعزيز سلطة البرلمان على مستوى اختصاص تقييم السياسات العمومية وذلك بموجب الإصلاح الجديد للنظام الداخلي للجمعية الوطنية ل 27 ماي 2009 الذي نص على إحداث وتشكيل لجنة للتقييم والمراقبة لممارسة المهام المرتبطة بالجانب التقييمي للسياسات العمومية وكذا دراسة الآثار المترتبة عن تطبيق مشاريع القوانين الصادرة عن الحكومة[1].

وبالرجوع إلى مقتضيات النظام الداخلي للجمعية الوطنية، فقد نص المشرع في إطار الباب المتعلق بتقييم السياسات العمومية على وجوب إحداث لجنة خاصة بتقييم السياسات العمومية كهيأة دائمة هدفها القيام بمهمة تقييم السياسات العمومية إلى جانب اللجان الدائمة والخاصة، ويعهد برئاسة هذه اللجنة لرئيس الجمعية الوطنية، وتتكون من 36 عضوا يراعي فيها التمثيل النسبي للمجموعات السياسية وتمثيل متوازن من اللجان الدائمة.

ولتيسير البرلمان المغربي لوظيفته التقييمية، فتحت الوثيقة الدستورية لسنة 2011 جسور التواصل والتفاعل والاشتغال بين المؤسسة التشريعية وهيئات الحكامة الجيدة والمؤسسات الدستورية، وهو ما من شأنه أن يقوي ويعزز من الرقابة البرلمانية لجعلها أكثر نجاعة وفعالية[2]؛ وفي هذا المنحى نصت المادة 292 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017 على أنه " لرئيس مجلس النواب بناء على قرار مكتبه أن يوجه طلبا إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أو إحدى هيئات الحكامة والمؤسسات الدستورية المنصوص عليها في الفصول من 161 إلى 170 من الدستور لإبداء الرأي أو إعداد دراسة أو بحث حول السياسات العمومية المحددة من قبل مكتب مجلس النواب والمراد تقييمها".

يتضح لنا جليا من خلال ما جاء في إطار المحور المتعلق بتقييم السياسات العمومية بعض جوانب الاختلاف والتمايزات الجوهرية بين التجربة المغربية والفرنسية: فمن حيث التوقيت،

---

[1]- Philippe Houillon, *op.cit.,* pp. 62-63.

[2]- عبد الرحيم المصلوحي، مرجع سابق، 94.

يلاحظ أن المشرع الدستوري المغربي ينص على تخصيص جلسة سنوية من طرف مجلسي البرلمان لتقييم السياسات العمومية. في حين وجدنا أن المشرع الفرنسي خصص أسبوع واحد من كل شهر كما سبقت الإشارة إلى ذلك، وهذه المدة القصيرة تنطوي على دلالة مهمة من حيث تمكين البرلمان الفرنسي من تقييم أكبر عدد ممكن من القضايا والسياسات التي تحظى باهتمام كبير؛ عكس المدة المحددة في الدستور المغربي التي لا يمكن للبرلمان من خلالها الإحاطة بجميع القضايا ذات الوقع الكبير على المجالات الاقتصادية والاجتماعية. كما يلاحظ أيضا أن الدستور المغربي ربط مسألة تقديم المساعدة الاستشارية من طرف المجلس الأعلى للحسابات تجاه البرلمان بالتقييم المتعلق بالمالية، عكس المشرع الفرنسي الذي ترك المجال واسعا لمحكمة الحسابات في تقديم المساعدة في مجال تقييم السياسات العمومية بشكل عام. ومن ثم فإن المشرع الفرنسي نجده قد أولى مسألة تقييم السياسات العمومية أهمية ومكانة محورية على غرار التجربة المغربية، إذ تتضح تلك الأهمية بشكل جلي على مستوى لجان تقصي الحقائق التي منحها الدستور الفرنسي الجديد لسنة 2008 إمكانية ممارسة وظيفة التقييم ضمن الفصل 51-2 . في حين أن المشرع المغربي أناط بهذه اللجان صلاحية جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة أو بتدبير المصالح أو المؤسسات أو المقاولات وإطلاع المجلس الذي شكلها على نتائج أعمالها.

خلاصة الفصل الأول:

يتضح من خلال ما تقدم ذكره، أن التنظيم القانوني والدستوري لاختصاصات البرلمان في التجربة المغربية يتسم بعدة خصوصيات مقارنة مع التجربة البرلمانية الفرنسية، وذلك رغم وجود عدة جوانب للتشابه بين التجربتان، أو بالأحرى المقتبسة من النظام الفرنسي.

وتبعاً لذلك، فإن البرلمان في التجربة المغربية - كما هو الشأن بالنسبة للبرلمان الفرنسي- يضطلع باختصاصات جد مهمة ومختلفة ومتعددة من قبيل التشريع والرقابة والتقييم، والتي هي نتاج لعدة تطورات وتحولات دستورية وسياسية شهدتها المؤسسة البرلمانية منذ القدم والمتأثرة بالعقلنة البرلمانية الفرنسية.

ونظرا لمكانة وقوة البرلمان في التجربة الفرنسية، خصوصا الاختصاصين الرقابي والتشريعي البارزة في النظام الدستوري والسياسي الفرنسي، ونظرا لما شهدته هذه التجربة من حركة فقهية وتشريعية ودستورية في تنظيمهما، وما تمثله في الحاضر من فعل مؤثر؛ فقد كان من الطبيعي أن تعمل التجربة المغربية جاهدة على إيجاد إطار ملائم يضمن للبرلمان ممارسة اختصاصاته وتطبيقها لتكون بذلك أداة فاعلة لتحقيق وتثبيت سمو الدستور.

وعند تطرقنا لاختصاصات البرلمان المالية في التجربة المغربية ومقارنتها بالتجربة الفرنسية وصلنا إلى قناعة علمية مفادها وجود عدة جوانب للاختلاف والتشابه بين التجربة البرلمانية المغربية والفرنسية، إذ تبرز لنا جليا مظاهر التشابه في مجال المصادقة على مشروع قانون مالية السنة من حيث المسطرة والآليات المعتمدة لإقرار تلك القوانين، وهي مستوحاة بكثرة من التجربة الفرنسية، أما مظاهر الاختلاف فهي قليلة التأثير، بسبب اتباع كل من التجربتين مقاربة إصلاحية مختلفة تمثلت فيما جاءت به التعديلات الدستورية الجديدة بكل من التجربتين فيما يخص تعزيز سلطات البرلمان المالية.

وقد توصلنا من خلال تحليلنا للنصوص التشريعية المنظمة لاختصاصات البرلمان في التجربة المغربية والفرنسية إلى عدة نتائج علمية:

- نستنتج أن القانون التنظيمي لقانون المالية ليس مجرد وثيقة مؤطرة لأرقام وحسابات ومعطيات تقنية، لأن قانون المالية يعبر في عمقه ودلالاته على توجهات الدولة

واختياراتها الكبرى، كما يعتبر وسيلة لتنزيل السياسات الوطنية وضمان التنمية الشاملة والمستدامة؛

- نستنتج أن دستور 2011 اجتمعت فيه الدروس والعبر التي لم تجتمع في الدساتير المغربية السابقة، وهذا ينم عن اجتهاد المشرع المغربي في خلق دولة الحق والمؤسسات، عبر تقويته لسلطات المؤسسة البرلمانية في المادة المالية؛

- لأول مرة في تاريخ المغرب، جاء الدستور الجديد لسنة 2011 من صنع المغاربة ولم يتم الاستعانة بالقانونيين الفرنسيين والأجانب، وهو ما يوحي بأن المشرع الدستوري قد تبنى إصلاحات جوهرية مقابل ما هو سائد في التجربة الفرنسية؛

- نستنتج وجود ضعف في التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية سواء في المادة المالية أو المجال الرقابي وكذلك الدور التقييمي، وذلك للدور المركزي الذي تحظى به الحكومة في الجانب المالي؛

- نستنتج أن دراسة واعتماد قوانين المالية (قانون مالية السنة؛ قانون المالي المعدل؛ قانون التصفية) تعتبر من أهم اللحظات الأساسية للحوار بين الحكومة وأعضاء البرلمان، حيث يتسنى للمؤسستين النقاش والتداول حول أهم التوجهات العامة للمالية العمومية؛

- نستنتج أيضا أن المشرع الدستوري والتنظيمي المغربي قد قام بإصلاحات على مستوى العمل البرلماني، حيث غير الجدول الزمني للتصويت على قوانين المالية عكس مع ما كان سائدا في الدساتير المتعاقبة، مقارنة مع المشرع الفرنسي الذي احتفظ بنفس الآجال في إطار التعديل الدستوري لسنة 2008؛

- نلاحظ أن المشرع الدستوري في كل من التجربة المغربية والفرنسية قد خول للمؤسسة البرلمانية آليات رقابية مهمة لممارسة اختصاصاتها المالية، إذ تختلف مسطرة وإجراءات اعتمادها في كلا التجربتين مع وجود بعض جوانب التشابه، وقد قمت بتحديد تلك الجوانب في إطار هذا الفصل؛

- نلاحظ أن الرقابة التي يمارسها البرلمان - في كل من التجربة المغربية والفرنسية- على الحكومة تختلف قوتها وفعاليتها في كلا التجربتين، حيث تبنت نفس الآليات الرقابية ولكن بدرجات متفاوتة؛ وذلك من خلال الرقابة المرتبة لمسؤولية الحكومة أمام البرلمان، وأيضا من خلال الرقابة ضعيفة الأثر، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على سير المشرع المغربي على النهج الفرنسي والأخذ به؛

- نستنتج أن الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية لا تقتضي أن تقف كل من هاتين السلطتين أمام الأخرى موقف الخصومة، إذ إن الهدف من تقرير هذه الرقابة هو عدم طغيان إحدى السلطتين على الأخرى، وعدم تجاوز أي منهما الوظيفة التي أسندها المشرع الدستوري إلى وظيفة سلطة أخرى؛

- إذا كان المشرع المغربي قد اعترف للبرلمان بممارسة اختصاصات تشريعية ورقابية وتقييمية في المادة المالية طبقا لما جاء في النصوص الدستورية المتعاقبة والقوانين التنظيمية للمالية والأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، فإن بعض هذه الاختصاصات تم اقتباسها من التجربة الفرنسية، وذلك يتجسد بشكل واضح في مجموعة من أوجه التشابه التي تجمع بين التجربتين ونسبتها كثيرة.

ومع إدراكنا أن الممارسات البرلمانية الفضلى على الصعيد العالمي سجلت تطورا نوعيا في مجال الرقابة البرلمانية من خلال تقوية آليات مراقبة البرلمان للحكومة وتنويعها كما هو الشأن بالنسبة للتجربة الفرنسية والأمريكية، فإن المغرب لم يخرج عن هذا المنحى، إذ عرفت التجربة المغربية منذ أول دستور للمملكة سنة 1962 عددا من الآليات الرقابية وترسخت مع مرور مختلف المحطات الدستورية والتي كان أهمها دستور 2011 الذي شكل منعطفا حاسما في التوازن بين السلط، وشهدت دينامية خاصة مع توالي الولايات التشريعية.

الفصل الثاني: التدخل البرلماني في المجالات المالية الأخرى

شهد المغرب تشكيل عدة برلمانات في إطار الدساتير المتعاقبة ما بين دستور 1962 إلى غاية دستور 2011 وما بعده، وباستثناء الفترة الوجيزة التي حلت فيها المؤسسة الملكية البرلمان فقد ظل موجود باستمرار، ومن دستور إلى آخر تعززت سلطاته[1]، خصوصا في الإصلاح الدستوري لسنة 1996 الذي عزز من صلاحيات البرلمان، إذ أنشأ نظاما للمجلسين التشريعيين للحلول مكان البرلمان أحادي المجلس. وكتعبير عن هذا التغيير في دور البرلمان، يلاحظ هنا ما جاءت به الوثيقة الدستورية لسنة 2011 التي وسعت من مجال القانون[2] وخولته عدة صلاحيات في مجال الرقابة على العمل الحكومي، ومنحت المعارضة وضعية متميزة وحقوقا متعددة بغية النهوض بالعمل البرلماني، والرفع من جودة القوانين والسياسات العمومية التي يتولى تشريعها، ثم أيضا خولت للسلطة التشريعية صلاحيات مالية مهمة تتجلى في الموافقة والتصديق على المخططات التنموية والمعاهدات الدولية التي يترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة.

وتبعاً لذلك، فإن الحديث عن اختصاص البرلمان في المجال المالي يقتضي بالضرورة التطرق للجزء الآخر من الاختصاصات المالية؛ فبالإضافة إلى الدور البارز للمؤسسة البرلمانية على مستوى المصادقة على قانون مالية السنة وقوانين التصفية، يمارس كذلك أدوارا لا تقل أهمية في التصويت والمصادقة على المخططات التنموية، والتشريع الضريبي **(المبحث الأول)**، وكذلك يتمتع البرلمان بدور حيوي في الموافقة على المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي التي تلزم الدولة **(المبحث الثاني)**.

سنتناول في هذا الفصل إبراز مدى فعالية دور البرلمان المغربي في ممارسة الاختصاصات المالية الأخرى الخارجة عن نطاق قوانين المالية ومقارنته مع التجربة الفرنسية؛ ومن أجل تحديد جوانب الاختلاف والتشابه بين هاتين التجربتين سوف ندرس بصفة عامة تلك الاختصاصات دون أن نخصص لكل تجربة محورا خاصا كما فعلنا في الفصل الأول، حيث

[1]- لقد كانت البرلمانات المغربية الأولى ما عدا برلمان 1963 تعتبر شكلية اقتصر دورها على الاستشارة وإصدار القرارات المتخذة خارجها.

[2]- أحدث الدستور المغربي الجديد لسنة 2011 بالمقارنة مع الدساتير الخمسة السابقة، نقلة نوعية وكمية على مستوى مجال القانون، ليس فقط على مستوى اتساع الميادين التي يختص القانون بالتشريع فيها، وإنما أيضا باتساع دائرة المواد المسندة إلى القانون بشقيه العادي والتنظيمي صراحة بفصول أخرى من الدستور.

سوف نكتفي بدراسة التجربة المغربية التي هي محور الدراسة وسوف نسقط عليها التجربة الفرنسية كلما دعت الضرورة لذلك.

المبحث الأول: وظائف المؤسسة البرلمانية في مادة الضرائب والمخططات

يمارس البرلمان المغربي ونظيره الفرنسي الاختصاص التشريعي، انطلاقا من الإطار الدستوري، م ً آليات العقلنة البرلمانية، وقد عمل البرلمان في كل من التجربتين على تقوية ممارسته مع تعاقب الولايات البرلمانية في المجال المالي.

ومن ثم، فإذا كانت الصلاحيات المالية تبدو من الوهلة الأولى خارجة عن الوظيفة التشريعية فإنها في واقع الأمر تدخل ضمنها، لأن المسائل المالية من إيرادات ونفقات لا تصدر إلا بقانون. ولكن الدساتير تجعل من الاختصاص المالي اختصاصاً متميزاً عن الميدان التشريعي، لأن أغلب القضايا المالية ليست في جوهرها أعمالاً تشريعية، وعلى الرغم من أنه يشترط فيها أن تصدر بقانون من الناحية الشكلية؛ ذلك أنها في جوهرها إما أعمال إدارية أو عقود، كما يشترط فيها أن تعرض على البرلمان وأن تصدر في صورة قوانين. ونظرا لأهميتها وخطورتها، فهذا ما يمكن البرلمان من إعمال رقابة دقيقة عليها كي لا تنحرف الحكومة في تنفيذها[1]، سواء تعلق الأمر بقوانين الإطار المتعلقة بمخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية أو تعلق الأمر بالقوانين الضريبية.

ومن هذا المنطلق، سوف ندرس في هذا المبحث كل من امتيازات التجربة البرلمانية المغربية ونسقط عليها بعض جوانب التجربة الفرنسية وذلك في مجال الموافقة على المخططات أو قوانين الإطار **(المطلب الأول)** على أن ندرس في **(المطلب الثاني)** صلاحيات البرلمان في مجال التشريع الضريبي ومراقبته وفق التجربتين محل الدراسة.

المطلب الأول: الاعتماد البرلماني لقوانين التخطيط في التجربة المغربية والفرنسية

لقد أولت مختلف الدساتير المغربية المتعاقبة مسألة المخططات أهمية كبرى منذ استقلالها، حيث وجدنا أن الفصول الدستورية المنظمة للجانب المالي - وبتحديد مجال القانون- تولي

[1]- محمد ولد سيد أب، **"الوظيفية التشريعية في دول المغرب العربي"**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 25، الطبعة الأولى 2014، ص 214.

مسألة التخطيط، وكذا مسألة وضع البرامج أو قوانين الإطار أهميتها، وأوكلت أمر التصويت عليها للبرلمان في الوقت الذي تركت أمر تحضيرها للسلطة التنفيذية[1].

ومن ثمة يعتبر اختصاص البرلمان في اعتماد مخطط التنمية مجالا آخر منح له لتأكيد سلطته المالية، إذ تكمن سلطة البرلمان في هذا المجال من خلال وضع المبادئ الأساسية للتخطيط، ثم فحص كل المخططات التنموية الاقتصادية والاجتماعية والموافقة عليها.

ورغم النواقص التي يعاني منها مسلسل اعتماد المخطط ونقص تجربة الجهاز التشريعي في هذا المجال، تبقى هناك أهمية خاصة يجب إعطاؤها لهذه المرحلة من المسطرة التشريعية لأجل إدخال عادات أخرى على وظيفة المؤسسات المغربية، وانطلاقا من هذه الشروط سوف نعمل في البداية على إبراز أهمية التخطيط في المغرب ومراحل ظهوره **(الفرع الأول)** على أن نخص **(الفرع الثاني)** للحديث عن مسطرة فحص المخططات والموافقة عليها في كل من التجربتين.

الفرع الأول: التأصيل التاريخي لظهور المخططات

تشكل مخططات التنمية[2] أو ما بات يعرف بقوانين الإطار أو قوانين البرامج جزءا من عمل السلطة التشريعية، بالإضافة إلى أنها جزء أيضا من عمل السلطة التنفيذية لكون هذه الأخيرة تقوم بتنفيذ المخططات بموجب مراسيم شريطة ألا يكون التنفيذ مما يندرج في اختصاص القانون[3].

وتكتسي المخططات أهمية كبرى، إذ بواسطتها يمكن تفادي التسيير العشوائي الذي يؤدي إلى انعدام الرؤية عند الأطراف الاقتصادية، ويخلق تكاليف إضافية يؤديها المجتمع من جراء ضعف التنسيق بين جهود التنمية. ومن المعلوم أن التخطيط ليس أسلوبا فنيا يخص ميزانية الدولة فحسب، بل إنه أسلوب فني أكثر سعة يشمل المالية ويحدد نطاقها ويستخدمها عادة لتحقيق أهدافه، لكنه يتجاوزها مستهدفا وضع تنظيم شامل لتنمية الاقتصاد[4].

---

[1]- رشيد الإدريسي، مرجع سابق، ص 307.

[2]- يعتبر التخطيط أو المخططات التنمية منهجا وأداة فعلية للترشيد وعقلنة الاختيارات التنموية.

[3]- مصطفى قلوش، **النظام الدستوري المغربي المؤسسة الملكية ج1**، الطبعة الأولى 1997، ص 183.

[4]- أناس بن صالح الزمراني، مرجع سابق، ص 134.

وتبعاً لذلك سنحدد في هذا الإطار مراحل ظهور التخطيط بالمغرب في **(الفقرة الأولى)** ثم سنوضح الطبيعة القانونية للتخطيط **(الفقرة الثانية).**

الفقرة الأولى: بوادر ظهور التخطيط في المغرب

إن التخطيط علم حديث ظهر بظهور عصر النهضة في أوروبا في القرن الثامن عشر، ثم اتسع نطاقه ليشمل تخطيط الاقتصاد القومي، وذلك نتيجة اندلاع الثورة البلشفية في روسيا في عام 1917 م، وبعد ذلك في دول أوروبا الشرقية مثل تشيكوسلوفاكية وبولندا ثم في الصين الشعبية[1].

ولقد أولت الدساتير المغربية المتعاقبة مسألة المخططات مكانة مهمة، حيث ترجع بدايات ظهور التخطيط في المغرب، منذ حصوله على الاستقلال سنة 1956[2] وكرسته مختلف الدساتير المغربية المتلاحقة التي حددت دور البرلمان في مجال التخطيط. لكن ما يلاحظ في التجربة المغربية أن العديد من المخططات لم يتم التصويت عليها من طرف البرلمان، كما هو الشأن بالنسبة للمخطط الخماسي 1960-1964[3] الذي لم يدخل حيز التنفيذ إلا بعد صدور الدستور بسنتين، ثم المخطط الثلاثي 1965-1967[4] الذي جاء في إطار حالة الاستثناء، وكذلك الأمر بالنسبة للمخطط الخماسي[5] 1968-1972.

كما هو الحال أيضا بالنسبة للمخطط الخماسي 1973-1977 الذي جاء في المرحلة الانتقالية، أما باقي المخططات التي جاءت بعد ذلك، فقد عرضت على البرلمان من أجل اعتمادها[6].

---

[1]- رضوان جمعة عوض، **أسس وأساليب التخطيط الاقتصادي**، الدار الجماهرية للنشر والنشر والتوزيع والإعلان، ليبيا، السنة 1988، ص 9.

[2]- لقد أحدث المجلس الأعلى للتخطيط بظهير 22 يونيو 1957 وقد أوكلت له مهمة إعداد وثائق المخطط، بعلاقة مع بعض اللجان المختصة ولجنة نهائية يرأسها وزير الاقتصاد.

[3]- كان الهدف من إحداث المخطط الخماسي (1960 -1964) تحقيق الاستقلال الاقتصادي من التبعية الخارجية وتحسين جودة الخدمات الاجتماعية وإرساء قواعد للتصنيع الفلاحي، وقد كان الهدف الأساسي من وضع هذا المخطط " إعادة هيكلة النظام الاقتصادي المغربي ككل بصورة تجعله يتجه في اتجاه غير اتجاه نظام التعمير الاستعماري حتى سمكن الدخول في مسلسل القضاء على البطالة...".

[4]- ركز المخطط (1965-1967) على الفلاحة والصادرات والسياحة ونادى بتقليص تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية الأخرى وإعطاء القطاع الخاص الدور المهم والمحرك الاقتصادي...وكذا فقد اتجه هذا المخطط إلى إنشاء تجهيزات مهمة في مجال السياحة من قبيل بناء سلسلة من الفنادق وتحسين جودة الخدمات في أكثر المناطق جلب للسياح....

[5]- جاء المخطط الخماسي (1968-1972) كامتداد للاختيارات والأولويات والشعارات التي ميزت المخطط السابق مع إعطاء بعض الأولوية للقطاع الصناعي بتشجيع الفلاحة التصديرية وتحديث وسائل الإنتاج.

[6]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 110.

وطبعا بعد انتهاء تنفيذ المخطط الخماسي 1973-1977 ظهر المخطط الخماسي 1978-1982 الذي سرعان ما تم استبداله فيما بعد بمخطط ثلاثي 1978-1980، إذ وبعد انتهاء تلك الفترة صدر المخطط الخماسي الأخير 1981-1985[1]. ومن ثم فقد اعتبرت سنة 1986 فترة انتقالية تم فيها إعداد المخطط الخماسي 1987-1991.

ولا يجب أن ننسى، أن التخطيط هو بمثابة مجهود متواصل، يقوم به أساساً جهاز مركزي مستهدفا استيعاب وتوجيه ومراقبة تطور مختلف المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية، وفقا لمجموعة من الأهداف المحددة مسبقا؛ وبعبارة أخرى فالتخطيط الشامل ليس كما كان يفهم أو يطبق في الماضي من قبل المغرب والعديد من البلدان النامية، على أساس أنه يرتكز على إعداد وتنفيذ برامج استثمارية تخص القطاع العام دون اعتبارات مهمة من طرف نشاط المخططين لأهداف التنمية وسياسة الاقتصاد الوطني[2].

وفي هذا الإطار شهد المغرب عدة تغييرات جوهرية في مجال التخطيط بين ما كان منصوصا عليه في الدساتير الثلاثة الأولى، وبين ما تم إقراره ضمن المراجعة الدستورية لسنة 1992 و1996 **(أولا)**، وبين ما تم التنصيص عليه في الدستور الجديد لسنة 2011 **(ثانيا)**.

أولا: الأهمية القانونية للمخططات في الدساتير المغربية ما قبل دستور 2011

تعتبر مخططات التنمية أو ما يسمى قوانين الإطار أو قوانين البرامج، ذات أهمية بالغة، لأنه كان يتم وضعها من طرف السلطة التشريعية من قبل بمناسبة تبني الدولة لسياسة إصلاحية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي توضح التوجهات العامة والخطوط العريضة. في حين تتولى السلطة التنظيمية بعد ذلك تنفيذ البرامج بشرط ألا يكون التنفيذ مما يندرج في مجال القانون[3]. لكن مع بروز التعديلات الدستورية المتعاقبة والتي كان أهمها

---

[1]- حدد المخطط الخماسي لسنة 1981-1985 مجموعة من الأهداف تتجلى فيما يلي:
- الدفاع عن وحدة التراب الوطني؛
- انطلاق النمو الاقتصادي؛
- التخفيف من الفوارق الاجتماعية؛
- سياسة التنمية الجهوية وإعداد التراب الوطني.

[2]- أناس بن صالح الزمراني، مرجع سابق، ص 140.

[3]- سيدي محمد ولد سيد أب، **الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي-دراسة مقارنة**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال، السنة الجامعية 1998، ص 112.

دستور 2011 عرفت اختصاصات المؤسسة التشريعية عدة معيقات، مما أدى إلى إضعاف البرلمان في بلورة مخططات تنموية.

ومن خلال استقراء المقتضيات والأحكام الدستورية الواردة في الدساتير الثلاثة[1] الأولى لسنوات 1962 و1970 و1972 يتبين جليا أنها نصت على إحداث المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط برئاسة الملك، والذي تحدد تركيبته بموجب قانون تنظيمي[2].

بيد أنه، أسندت للمجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط[3] مهمة وضع مشروع التخطيط وتحديد مبلغ النفقات اللازمة لإنجازه، وعرضه على البرلمان للمصادقة عليه، بعد أن يكون المجلس الوزاري قد وافق عليه، طبقا للفصل 99 من دستور 1962.

أما في دساتير 1970 و1972 فيلاحظ أنه تم تعديل هذه الأحكام من خلال الاكتفاء بإقرار مبدأ إحالة مشروع المخطط على المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط من أجل دراسته فقط، ما يعني أن إعداده أصبح من اختصاص الحكومة، وأن وظيفة المجلس أصبحت منحصرة في مناقشته ودراسته وإبداء الرأي حول مضامينه[4].

وفيما يتعلق بالأحكام الدستورية الواردة ضمن المراجعة الدستورية لسنة 1992 فقد حصلت تغييرات جوهرية أدت إلى الاستغناء على المقاربة الاقتصادية المستندة لمبدأ التخطيط، وتم تعويضها بمقاربة أخرى تعتمد إقرار برامج اقتصادية واجتماعية متكاملة، وذلك نتيجة لعدد من التطورات الاقتصادية والسياسية العالمية.

ولابد من الإشارة إلى أن دستور 1992 ودستور 1996 جاء خاليا من أية إيضاحات حول اختصاصات المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط، مما فتح المجال أمام البرلمان لتنظيم هذا المجلس عن طريق القانون رقم 326-99-1 الصادر بتاريخ 30 دجنبر 1999[5] الذي

---

[1]- الفصل 97 من دستور 1962، الفصل 90 من دستور 1970، الفصل 91 من دستور 1972.

[2]- لقد تم وضع المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط تحت إشراف ورئاسة الملك، وهذا ما أكده الفصل 91 من التعديل الدستوري لسنة 1972 وظهير 10 أبريل 1973، ويضم في عضويته جميع الوزراء، ومحافظ بنك الملك و10 أعضاء تنتخبهم اللجنة المالية لمجلس النواب من أعضائها وممثلي الهيئات الإقليمية ورؤساء مجالس العمالات والأقاليم، وممثلي فيدرالية غرف التجارة والصناعة، وعرف الفلاحة والنقابات، إضافة إلى شخصيات يتم اختيارهم من طرف الوزير الأول لا يتجاوز عددها ثلثي مجموع أعضاء المجلس.

[3]- le Conseil Supérieur de la Promotion Nationale et du Plan.

[4]- عبد الإله فونتير، **العمل التشريعي بالمغرب، الجزء الثاني، المرجعية الدستورية ومضامين الوظيفية التشريعية**، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، السنة 2002، ص 241.

[5]- ظهير شريف رقم 326-99-1 الصادر بتاريخ 30 دجنبر 1999، الجريدة الرسمية، عدد 4785 الصادرة بتاريخ 6 يناير 2000، ص 19-20.

أولى لهذا المجلس الحق في دراسة وإبداء الرأي في مشاريع المخططات التنموية والاقتصادية والاجتماعية، قبل النظر فيها من قبل المجلس الوزاري وذلك بواسطة إحالة ملكية، كما تحال إلى هذا المجلس كل القضايا التي تتعلق بالإنعاش الوطني أو بمخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية[1].

وإنه من الطبيعي في ظل المراجعة الدستورية لسنة 1996[2] والتي تميزت بإقرار جديد لنظام ثنائية المجلسين على الصعيد البرلماني، تم الإقرار من جديد بمبدأ التخطيط واللجوء إلى سياسة المخططات الاقتصادية والاجتماعية من أجل وضع تصور للمشاريع الاقتصادية والاجتماعية التي تعتزم السلطات العمومية القيام بإنجازها خلال السنوات القادمة؛ فمن أجل تكوين رؤية تقريبية حول آفاق الحياة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، فقد تم في ظل هذه المراجعة الدستورية الاكتفاء بالرجوع إلى التخطيط من خلال المقتضيات التالية:

- إسناد النظر في مشروع المخطط إلى المجلس الوزاري، ما يعني أن إعداده قد أسند إلى الحكومة؛
- تعديل تسمية المجلس الأعلى للإنعاش الوطني من خلال إضافة التخطيط إلى تسمية المجلس؛
- إقرار مبدأ التصويت البرلماني الواحد على نفقات التجهيز التي يتطلبها إنجاز مخطط التنمية، عندما يوافق على المخطط واستمرار مفعول الموافقة تلقائيا على هذه النفقات خلال مدة المخطط[3].

ثانيا: مكانة قوانين المخططات في دستور 2011

تعد قوانين الإطار صنفا آخر من القوانين التي خول المشرع الدستوري للبرلمان صلاحية التصويت عليها، وذلك مكرس في الفصل 71 من دستور 2011، الشيء الذي يجعل بإمكان البرلمان، إلى جانب وظيفته التشريعية التقليدية المتمثلة في سن القواعد القانونية المنظمة

[1]- رشيد الإدريسي، مرجع سابق، ص 309.
[2]- إن المقتضيات الدستورية المتعلقة بالانعكاسات المالية للمخطط، وبالخصوص منها نفقات التجهيز التي يتطلبها إنجاز المخطط ظلت موحدة بين الدساتير الثلاثة.
[3]- الفقرة الثانية من الفصل 75 من دستور 2011.

لمجموعة من المجالات والميادين[1]- بكيفية تتحدد على ضوئها حقوق والتزامات الأطراف وإطار عمل المؤسسات ونطاق تدخل السلطات بما يكفل حماية الأشخاص والممتلكات وحفظ النظام والاستقرار في المعاملات- أن يتدخل لتحديد أهداف السياسة العامة للدولة، وأن يحدد مجموعة من المبادئ الموجهة لهذه السياسة[2].

فلا جرم أنه من بين المستجدات التي أتى بها الدستور الجديد في هذا المجال، أنه منح البرلمان صلاحية جديدة تتمثل في التصويت على البرامج متعددة السنوات التي تعدها الحكومة، وهي إضافة نوعية تستهدف فتح المجال للحكومة لبرمجة نفقات التجهيز التنموية في إطار يتجاوز مدة إنجاز قانون مالية السنة، أي إطار السنة الواحدة؛ وإمكانية اعتماد مخططات قطاعية أو برامج محددة تتجاوز إطار السنة[3]. وهذا ما تم تأكيده في الفصل 75 من الدستور الذي نص على أن البرلمان يصوت مرة واحدة على نفقات التجهيز التي يتطلبها في مجال التنمية إنجاز المخططات التنموية الاستراتيجية، والبرامج متعددة السنوات التي تعدها الحكومة وتطلع عليها البرلمان؛ علما أن الدساتير السابقة كانت تخول للمؤسسة البرلمانية أيضا صلاحية التصويت على قوانين المخططات التي كانت تسمح لها بأن تحدد مجموعة من المشاريع والبرامج الكفيلة بتحقيق التنمية بمختلف مستوياتها[4].

لكن ما يلاحظ في هذا الصدد هو أن المشرع الدستوري لم يخصص بنودا خاصة بقوانين الإطار أو المخططات، بل تم الحديث عنها في إطار بيان مجال القانون المخصص للبرلمان، حيث نص الفصل 71 من دستور 2011 على أن للبرلمان صلاحية التصويت على قوانين تضع إطاراً للأهداف الأساسية لنشاط الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[5]، وذلك سيراً على النهج الفرنسي الذي بدوره لم يخصص لقوانين المخططات أية بنود خاصة

---

[1]- Omar Bendourou, *op.cit.,* p. 526.

[2]- أحمد بوز، **"البرلمان المغربي: البنية والوظائف دراسة في القانون البرلماني المغربي"**، المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، عدد خاص، نونبر 2016، ص 111.

[3]- أحلام بوقديدة، مرجع سابق، ص 126.

[4]- أحمد بوز، **"البرلمان المغربي: البنية والوظائف دراسة في القانون البرلماني المغربي"**، مرجع سابق، ص 112.

[5]- Soumaya Dadi, **La constitution Marocaine du 29 juillet 2011 : Rénovation institutionnelle et promotion des libertés**, thèse de doctorat en droit public, Université Paris Descartes, École doctoral sciences juridiques, politiques, économiques et de gestion, année universitaire 2014, p. 382.

بل اكتفى بذكرها في معرض حديثه عن المجالات التي يشرع فيها البرلمان وفق منطوق المادة 34 من الدستور.

ونفهم جليا أن البداية الحقيقية للتخطيط في المغرب ظهرت مع إعداده لأول مخطط متوسط المدى ونقصد بذلك، المخطط الخماسي 1960-1964 وكان قبل ذلك، أي في بداية الاستقلال، حيث تم إصدار برنامج استثماري للسنتين 1958-1959. ولكن الأمر لم يكن يتعلق بوجود مخطط بالمفهوم الصحيح وإنما بمجرد مخطط استثماري انتقالي. ومن ثم توالت بعد المخطط الأول الخبرات حيث صدر مخطط السنوات الثلاث 1965-1967[1] وبعده صدر المخطط الخماسي 1968-1972 ثم أعقبه المخطط الخماسي 1973-1977[2]، وبعد انتهاء تنفيذه ظهر المخطط الخماسي 1978-1982 الذي سرعان ما تم استبداله فيما بعد بمخطط ثلاثي 1978-1980.

وقد توالت بعد ذلك عملية إنجاز مخططات أخرى وفق مجموعة من الإصلاحات وعلى ضوء التعديلات الدستورية التي عرفتها التجربة المغربية، حيث تم سنة 2000 إعداد مخطط للتنمية (2000-2004) ثم أعقبه المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي تم إحداثها في 18 ماي 2005، كما تم إنجاز مخطط المغرب الأخضر سنة 2008.

الفقرة الثانية: الطبيعة القانونية لقوانين المخططات التنموية

إن الإطار العام للمخططات هو عبارة عن الاتجاهات الأساسية أو الرئيسة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، أو بعبارة أدق اختيار استراتيجية التنمية التي تستهدفها عملية التخطيط، ويشتمل عادة على دراسة الاقتصاد الوطني من جميع النواحي لمعرفة إمكانياته، وأيضا حصر المشاكل والصعوبات التي تعوق انطلاقه نحو التنمية الصحيحة والتي تعني توفير عناصر النمو الذاتي داخله وتأهيله لكي يساهم بجدارة في الاقتصاد الدولي[3].

[1]- أحيل مخطط 1965 على المجلس الأعلى للإنعاش الوطني ثم بعدها قدم للبرلمان في دورة أكتوبر 1965 ولم يكن موضوع أي دراسة.

[2]- جاء مخطط (1973-1977) بسياسة جديدة ذات طابع نقدي للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية التي أفرزتها مرحلة الستينيات، ولذلك اعتبر هذا المخطط بمثابة سياسة تصحيحية للاستراتيجيات الدولة السابقة في معالجة الأوضاع العامة للبلاد وقد جاء المخطط لإصلاح الميدان المالي والضريبي كما أقر بعض الإصلاحات الاجتماعية.

[3]- رضوان جمعة عوض، مرجع سابق، ص 42.

وتبعاً لذلك، فقد كانت فلسفة المخطط في المغرب قد تأثرت بشكل واسع بالتجربة الفرنسية في هذا المجال، حيث كان الفصل 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 يشير إلى قوانين البرامج التي تحدد أهداف النشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة، قبل أن تختفي هذه الفقرة في تعديل 23 يوليوز 2008، وتعوض بفقرتين إحداهما تتحدث عن قوانين تمويل الضمان الاجتماعي[1]، والأخرى عن قوانين التخطيط[2]. مما جعل المغرب يتخذ منذ الاستقلال التجربة الفرنسية كنموذج يسير على هديه في إعداد مخططاته إلى أن ذكر التخطيط في فصول الدستور[3].

وهنا برزت الحاجة إلى سن سياسة التخطيط أو المخططات كاستجابة لمتطلبات التنمية السريعة والحاجيات المتوازنة، مما أضحى معه ضرورة تقنينها وإخضاعها لضوابط قانونية، وإبراز أهدافها **(أولا)**، وكذا تمييزها عن بعض المفاهيم الأخرى، وتحديد العلاقة فيما بينها **(ثانيا)**.

أولا: أهداف قوانين التخطيط

نظرا لأهمية التخطيط التي تتمثل في كونه مرحلة استراتيجية تعتمد على تصورات مستقبلية تحدد فيها الأهداف العامة، وبعبارة أخرى يتم فيها التصور الأسمى لما ينبغي أن يكون عليه المجتمع[4]، فقد تم استعمال عدة مصطلحات في هذا الجانب، فتارة استخدم مصطلح التخطيط، ثم استخدم مصطلح المخطط، وتارة استعمل مصطلح قوانين الإطار؛ وفي كل الحالات، فالمخططات هي برامج تحدد سياسة الدولة في المستقبل لبلوغ أهداف معينة في الميدان الاقتصادي أو الاجتماعي أو هما معا، وتوضع لمدة زمنية معينة وتعتمد على دراسات إحصائية تتطلب إسهام عدد كبير من الخبراء والفنيين، وتخصص لهذه المخططات موارد مالية من أجل بلوغ الأهداف المتوخاة[5].

---

[1]- تنص الفقرة الخامسة من المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 2008 على أن تحدد قوانين تمويل الضمان الاجتماعي الشروط العامة التي تضمن توازنه المالي وتضبط نفقاته المسطرة بالنظر إلى إيراداته المتوقعة وفق الشروط وفي ظل التحفظات التي يقرها قانون تنظيمي.

[2]- نصت الفقرتين 6 و7 من المادة 34 من دستور 2008 الفرنسي على أن قوانين التخطيط تحدد أهداف عمل الدولة، وتحدد أيضا التوجهات متعددة السنوات في مجال الميزانية العامة، وتندرج ضمن هدف تحقيق التوازن في حسابات الإدارات العامة.

[3]- الفصلين 32-42 من دستور 1962 والفصول من 90 إلى93 من دستور 1996.

[4]- عبد القادر تيعلاتي، مرجع سابق، ص 102.

[5]- أحلام بوقديدة، مرجع سابق، ص 126.

ونتيجة للتأثير المتبادل، فإن الدولة في المغرب تميل إلى التدخل عن طريق وسائل التحفيز وتفضلها على وسائل القهر والإكراه، وذلك بصورة يغلب عليها طابع التشجيع على طابع الإلزام[1].

وتبعاً لذلك، توجد العديد من التعاريف المقدمة للتخطيط والتي وردت من قبل المتخصصين والباحثين سواء في مجال الإدارة العلمية التي تعتبر التخطيط هو الخطوة الأولى والأساسية في العملية الإدارية، أو في مجال التخطيط الاقتصادي ومفاهيمه، والذي يعتبر من أهم الأساليب المستعملة في الوقت الحاضر في أغلب اقتصاديات دول العالم، وعلى الرغم من اختلاف مضمونه من نظام إلى آخر، حيث إنه يعتبر كأداة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية[2].

وفي هذا الإطار فقد اعتبر **جورج تيري** التخطيط بأنه "أسلوب للتفكير في المستقبل واستعراض احتياجات ومتطلبات هذا المستقبل وظروفه حتى يمكن ضبط التصرفات الحالية بما يكفل تحقيق الأهداف المقررة".

كما أكد **تيري** على أن التخطيط هو "بمثابة بحث دقيق ومدروس بغرض وضع الخطة وتحديد التتابع أو التسلسل المنتظم للتصرفات التي يتوقع لها تحقيق الهدف المنشود[3]".

وعلى الرغم من أن التخطيط في المغرب تأشيري، فإن تدخل الدولة ومجهوداتها في التنمية تزداد وتتوسع بالتدرج بالأخص في السبعينيات، حيث نلاحظ أن مسؤولية الدولة في مجال الاستثمارات قد استمرت في التوسع، وعلى سبيل المثال بلغت مساهمة القطاع العام بموجب المخطط 1973-1977 نسبة تمثل 42.5 من مجموع الاستثمارات المضمنة[4].

ومما لا شك فيه، فإن التخطيط في المغرب يتبع المرونة في ميكانيكية التنفيذ، وبعبارة أخرى فالتخطيط يتصف بالبدائل في الأهداف، أي إنه يجب مع استمرار المخطط تحديد أهداف جديدة وإعادة صياغة البرامج القديمة باستمرار ووضع أولويات تتلاءم مع مستجدات الظروف

---

[1]- أناس بن صالح الزمراني، مرجع سابق، ص 143.
[2]- رضوان جمعة عوض، مرجع سابق، ص 21.
[3]- نفس المرجع، ص 22.
[4]- أناس بن صالح الزمراني، مرجع سابق، ص 144.

الاقتصادية، وهذا يؤدي إلى نتيجة مفادها أن التقدم نحو بلوغ الغاية النهائية يمر عبر العديد من الأهداف الوسطية، مما يتطلب الاستعداد الدائم للمخططين في تكييف مخطط التنمية مع الأهداف المستجدة[1].

وتأسيسا على ما سبق، فإن عملية التخطيط تغطي مجالا واسعا من الأنشطة تبدأ بالإحساس المبدئي بوجوب عمل شيء ما، وتنتهي بتحديد ما يجب عمله والزمن الذي يؤدي فيه هذا العمل والمسؤول عنه، ومن ثم فإن التخطيط أكبر من مجرد تصور أو حكم أو تفكير منطقي، إنه يضم كافة العناصر والعوامل الأساسية التي يتضمنها اتخاذ قرار ما بشأن ما يجب عمله، ويشكل اتخاذ القرار جانبا هاما من جوانب العملية التخطيطية[2].

ويستفاد من هذه النصوص الدستورية أن المشرع الدستوري لم ينص على قوانين المخططات التنموية بكيفية مباشرة ضمن أحكام الدستور ولم يفرد لها فصل أو فصول خاصة مستقلة أو مقتضى خاص ضمن فقرات فصوله، بل عمل على تنظيمها بواسطة القانون.

وتجدر الإشارة كذلك إلى أن المقتضيات الدستورية المتعلقة بمخططات التنمية قد عرفت تطورا وتغييرا جوهريا بين ما كان منصوصا عليه في الدساتير الأولى[3]، وبين ما تم إقراره ضمن المراجعة الدستورية لسنة 1996، وما تم التنصيص عليه ضمن الدستور الجديد لسنة 2011 من جهة أخرى.

فلابد من الإشارة إلى أن قوانين الإطار تختلف في جوانب عدة عن قوانين المخططات وقوانين البرامج، كما أنها تعد مكوناً أساسياً من مكونات الوظيفة التشريعية للبرلمان وجزء هاما من سلطاته التشريعية في رسم السياسة العامة للدولة؛ وهي وإن كانت مثل القوانين العادية من حيث القيمة القانونية، فإنها تتسم بعدة خصائص تميزها عنها، يمكن تحديدها فيما يلي:

- أنها تحدد أهدافاً وتوجهات ولا تحدد قواعد معيارية[4]؛

---

[1]- نفس المرجع، ص 145.

[2]- رضوان جمعة عوض، مرجع سابق، ص 22.

[3]- دساتير 1962 و1970 و1972 و1992.

[4]- أي أنها لا تتضمن قواعد مفصلة وإجراءات تشريعية دقيقة، بل يتعين من أجل تطبيقها اتخاذ مجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية والتدابير الإدارية التطبيقية.

- أنها أداة تشريعية لتحديد السياسة العامة القطاعية خلال المدى المتوسط والبعيد، وتختلف عن المخططات التي لها بعد وطني يهم كافة التراب الوطني من جهة، ويهم كافة القطاعات من جهة أخرى؛
- أنها تقيد المبادرة التشريعية[1]؛
- أنها لا تلزم مالية الدولة بكيفية مباشرة وآنية، أي بمجرد صدورها، لأنها قوانين عامة تنص على أهداف ومبادئ عامة لا يكون مفعولها المالي قائما إلا بعد إصدار القوانين أو النصوص التنظيمية التطبيقية المتعلقة بها.

ثانيا: العلاقة بين التخطيط والميزانية

إن الميزانية العامة في المغرب، وكما هو الحال في أغلب الدول النامية، تمثل الأساس في تخطيط التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛ فهي أداة تخطيطية تنفيذية بالغة الأهمية[2]، وهذا ما يفسر أن الوظيفة الأساسية للتخطيط هي تحديد وتجسيد البرامج الرئيسة للاستثمارات، وكذلك النفقات العمومية الاستثمارية التي تعتبر أداة ذات أهمية ملموسة في إنجاز أهداف المخططات[3].

ولا غرو أن الميزانية العامة تمثل في علاقتها بهذه المخططات مجرد تنفيذ جزئي وسنوي للمخطط في إطار قانون مالية السنة[4]، إذ إن المخططات تكون على مدى سنوات عدة والتي تمنح لها أقساط سنوية بموجب قوانين المالية، والبرامج التي تتضمنها هذه القوانين تتميز بطابعها المالي، ومن تم فهي تخضع لنفس شروط المصادقة على الميزانية العامة[5].

---

[1]- على اعتبار أن المبادئ التي تتضمنها تجعل من المتعذر تقديم أي مشروع أو مقترح قانون يتعارض مع الأحكام التي تتضمنها، وإن كان ذلك لا يمنع من إمكانية تعديل القانون الإطار في الاتجاه الذي يسمح بتجاوز التعارض بين المبادئ التي ينص عليها هذا الأخير، وبين القواعد المفصلة التي ينص عليها قانون عادي.

[2]- رضوان جمعة عوض، مرجع سابق، ص 40.

[3]- أنس بن صالح الزمراني، مرجع سابق، ص 147.

[4]- لقد كان وزير المالية يشترك في المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط كأحد أعضاء هذا الجهاز الأعلى، ويكون بهذه الصفة مسؤولا عن ضمان تنسيق الميزانية العامة مع أهداف وبرامج مخططات التنمية، ولضمان العلاقة بين المجلس الأعلى للإنعاش والتخطيط والقطاع المالي يتم بوسيلة أخرى، حيث إن المجلس الأعلى يضم في عضويته محافظ بنك المغرب المسؤول عن إعداد ميزانية العملات، ومن جانب آخر فإن وجود ممثل عن جهاز التخطيط ضمن هيئة مجلس إدارة بنك المغرب يعتبر من العوامل التي تقوي الرابطة بين التخطيط والمالية.

[5]- أحلام بوقديدة، مرجع سابق، ص 125.

ورغم أن الميزانية العامة تعتبر بمثابة صورة للسياسة الاقتصادية وتعكس طبيعة الخيارات العامة لمخططات التنمية، فإن جوانب التباين والاختلاف بين المخططات الاقتصادية والميزانية العامة، تتجلى فيما يلي[1]:

- أن المخطط أو الخطة تتميز بالشمول، بحيث تشمل مختلف الأنشطة مهما كانت طبيعتها، بينما تشمل الميزانية العامة للدولة النفقات والموارد العامة فقط؛
- أن المخطط يغطي فترة متوسطة أو طويلة الأمد بينما تتحدد مدة الميزانية العامة للدولة في سنة واحدة؛
- أن المخطط، وخاصة في البلدان الرأسمالية، يتميز بطابع المرونة ويفتقد لأي بعد إلزامي، بينما تكتسي الميزانية العامة، بعد المصادقة عليها صفة الإلزام.

أيضا يجب ألا ننسى وجود مبادئ أساسية تتعلق بالميزانية العامة، سواء منها القديمة أو الحديثة، حيث يجب أخذها بعين الاعتبار وإن كانت هذه المبادئ والأسس قد تطورت بتطور الأنظمة الاقتصادية ومن بينها:

- ✓ مبدأ سنوية الميزانية[2] والتي عادة ما تكون سنة واحدة كاملة، لأن السنة تضم الفصول الأربعة؛
- ✓ مبدأ توازن الميزانية، بحيث إن التوازن الحسابي في الميزانية يعد أمرا ضروريا وحتميا؛
- ✓ مبدأ وحدة الميزانية، حيث يتم معرفة المركز المالي للدولة، وعند تطبيق هذا المبدأ الأساسي يجب أن يتضمن أيضا مبدأ شمول الميزانية بحيث تتضمن الميزانية العامة كل الإيرادات والنفقات، وتأخذ في اعتبارها أي نوع من الإيراد مهما كان ضئيلا[3].

وما من شك أن القوانين المالية السنوية تعد وسيلة تضمن تنفيذ المخططات، إذ إنها تهم جزءا مهما من استثمارات الدولة وتوجه بطريقة أو بأخرى مشاركة المؤسسات العمومية والخاصة

---

[1]- عسو منصور، **قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة**، مرجع سابق، ص 29.

[2]- وفقا لمبدأ السنوية يصوت على قانون المالية لسنة واحدة وتوافق السنة المالية المدنية (1 يناير-31 دجنبر) ولا يجوز أن ترحل الاعتمادات المفتوحة في الميزانية العامة برسم سنة مالية إلى السنة الموالية باستثناء اعتمادات الأداء المفتوحة برسم نفقات الاستثمار.

[3]- رضوان جمعة عوض، مرجع سابق، ص 39.

في تنفيذ المشاريع[1]، كما أن تحليل العلاقة بين الميزانية والمخطط يبدو مهما في هذا المجال بالقدر الذي يوضح دور البرلمان في هذا الإطار.

وتجدر الإشارة إلى أن الميزانية العامة تضطلع بدور متميز بالنسبة لتنظيم وتخصيص الموارد المالية، ويوجد نوعان من النفقات ذات الأهمية؛ فهناك ميزانية التجهيز التي تتعلق بنفقات الاستثمار ونفقات التسيير[2]، وعلى الرغم من فائدة هذا التقسيم، فإن له بعض المساوئ، فإنه لا يسمح بتقدير ومقارنة نفقات مختلف المشاريع، حيث توزع أحيانا بموجب هذا النظام تكاليف مشروع واحد بين مختلف الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى[3].

الفرع الثاني: الإجراءات المسطرية لاعتماد قوانين التخطيط

إن المشاركة البرلمانية في دراسة المخططات كانت تقع في المرحلة الأولى على المستوى الاستشاري[4]؛ إلى أن تم التنصيص على حق البرلمان في المصادقة عليها، وهنا يمارس البرلمان بموجب الاختصاصات المالية الممنوحة له دوراً أساسياً في المصادقة على المخططات ذات الطبيعة والصبغة الاقتصادية والاجتماعية وغيرها، بحيث تعتبر الوظيفة المالية للمجالس النيابية من أقدم الوظائف التي تمارس من قبل هذه المجالس التشريعية، لأنها تأخذ شكل قانون، وذلك على الرغم من الطابع الإداري الذي يطغى عليها كما هو الشأن بالنسبة للميزانية العامة[5].

كما تمثل الميزانية العامة أداة للتنفيذ الجزئي لهذه المخططات التي تترجم التوجهات الاقتصادية الكبرى للدولة، وتشكل جزءا من الخطة المالية المعتمدة من طرف الدولة؛ فالبرلمان يقوم بهذا الأمر بعد قيامه أولا بعملية الفحص والدراسة لهذه المخططات **(الفقرة الأولى)** ليقوم بعد ذلك بالموافقة عليها **(الفقرة الثانية)**

---

[1]- Abdelkbir Fikri, ***le parlement Marocain et les finances de l'État,*** *op.cit.*, p. 132.

[2]- تجمع نفقات الباب الأول من الميزانية والمتعلقة بنفقات التسيير ما يلي: نفقات الموظفين (المرتبات والأجور والتعويضات) ومساهمات الدولة في أنظمة الاحتياط الاجتماعي والتقاعد ونفقات المعدات والنفقات المختلفة.

[3]- أنس بن صالح الزمراني، مرجع سابق، ص 151.

[4]- Abdelkbir Fikri, ***le parlement Marocain et les finances de l'État,*** *op.cit.,* p. 102.

[5]- محمد ولد سيد أب، **الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي-دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص 236.

الفقرة الأولى: الدراسة البرلمانية لقوانين المخططات

إن تدخل البرلمان على مستوى فحص المخطط يترجم عن طريق اعتماد أو رفض هذا المخطط، غير أن الأمر يبقى نظريا فقط، والجزاء البرلماني في قبول أو رفض اعتماد المخطط مرتبط كثيرا بالإذن السنوي للالتزام بنفقات الميزانية المدرجة في قانون مالية السنة المصوت عليه من طرف البرلمان.

وما من شك في أن مختلف الدساتير المغربية المتعاقبة عملت على منح البرلمان سلطة اعتماد مشروع المخطط، إذ كان المخطط الثلاثي هو أول مخطط يقدم للبرلمان لأجل المصادقة عليه واعتبر ذلك عملا إيجابيا قطع مع طريقة تقليدية كان يعتمد من خلالها المخطط، حيث كانت تتم مناقشته في المجلس الوزاري ويدخل حيز التنفيذ دون مروره على الجهاز التشريعي[1]، مما جعل المخطط يكتسي أهمية خاصة تتعلق بحياة الأمة وتهم الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ومن المعلوم أن البرامج التي تتضمنها قوانين المخططات تكتسي طابعا ماليا، مما جعل معظم الدساتير تشترط المصادقة عليها، وجعلتها تخضع لنفس الشروط التي تفرضها المصادقة على الميزانية العامة[2]. ونظرا لأهمية المخطط لكونه أساس برنامج عمل متعدد السنوات، ومن أجل ضمان الانسجام بين أحكامه المتعلقة بالمشاريع والبرامج والتوجهات والأهداف من جهة، وبين الغلاف المالي المخصص لهذه المشاريع، ولاسيما نفقات التجهيز المرصدة لها من جهة ثانية، وبين ما يتم رصده من نفقات في قانون المالية سنويا من جهة ثالثة، فإن المشرع الدستوري أقر في الفقرة الثانية من الفصل 75 من دستور 2011 مبدأ التصويت على نفقات التجهيز المتعلقة بالمخطط مرة واحدة فقط، ودون أن يكون للبرلمان حق التصويت من جديد على هذه النفقات حينما تسجل مجزأة تجزيئا سنويا في قوانين المالية[3].

---

[1]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 114.

[2]- سيدي محمد ولد سيد أب، **الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي-دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص 258.

[3]- عبد الإله فونتير، مرجع سابق، ص 246.

بيد أن الفصل 75 المذكور أعلاه، نجده يحدد مجال تدخل المؤسسة التشريعية على مستوى منح الترخيص البرلماني المرتبط بالبرامج والمخططات الاستراتيجية المرتبطة بالسياسات الحكومية[1].

وما يزيد من أهمية قوانين المخططات، أن الدستور المغربي لسنة 2011 اشترط ضرورة المصادقة على هذه القوانين[2]، وهذا ما ينص عليه الفصل 71 من دستور 2011 كما يلي: إن البرلمان يملك صلاحية التصويت على قوانين تضع إطاراً للأهداف الأساسية لنشاط الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. في حين وجدنا أن المشرع الدستوري الفرنسي قد خصص فقرتين في المادة 34 تتحدثان عن المخططات وذلك بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008 حيث نصت الفقرتين من الدستور على أن قوانين التخطيط تحدد أهداف الدولة، وتحدد أيضا التوجهات المتعددة السنوات في مجال الميزانية العامة وتندرج ضمن هدف تحقيق التوازن في حسابات الإدارات العامة[3].

ويستفاد من هذه الفصول أن دور البرلمان ينحصر إما في الموافقة على المخطط أو عدم الموافقة عليه أو التحفظ دون أن يكون من حق البرلمان إدخال تعديلات على المشروع المقدم إليه لا بالزيادة ولا بالنقصان. غير أن عدم إمكان إدخال تعديلات على المشروع لا يحول دون إخضاعه للمناقشة وإبداء الرأي حوله وهذه المناقشة تتم على مستوى اللجنة المختصة بالنظر في مشروع المخطط[4].

فضلا عن ذلك، فإن القانون التنظيمي للمالية 7.98 المعدل بالقانون رقم 130.13 أقر بأنه "لا يمكن أن تترتب على المخططات الموافق عليها من قبل البرلمان التزامات الدولة إلا في نطاق الحدود المعينة في قانون مالية السنة". في مقابل ذلك تنص المادة 25 من نفس القانون

---

[1]- مجلس النواب، **الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية**، منشورات مجلس النواب، ص 41.

[2]- رشيد الإدريسي، مرجع سابق، ص 457.

[3]- إن سلطة البرلمان لا تتعدى المصادقة وحدها، حيث إن إعداد المخطط وتقديمه للمصادقة من اختصاص السلطة التنفيذية وحدها، وعلى هذا الأساس لا يكون أمام السلطة التشريعية إلا المناقشة والمصادقة مثلما تفعل بالنسبة لمشروع القانون المالي السنوي، حيث لا يحق لها أن تدخل أي تعديل على المخطط واقتراحاتها في هذا الصدد ترفض، إذ يقتصر دورها على المصادقة أو عدمها وهو نفس الاتجاه الذي تبناه المشرع الفرنسي.

[4]- سيدي محمد ولد سيد أب، **الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي-دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص 258.

على أنه "يمكن أن تمنح في شأن نفقات الاستثمار الناتجة عن تنفيذ مخطط التنمية ترخيصات في برامج تحدد التكلفة الإجمالية والقصوى لمشاريع الاستثمار المعتمدة".

ونفهم جليا هنا، أن عملية فحص هذه المخططات ودراستها تتم داخل اللجان البرلمانية، خصوصا لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب والتي تجمع التوصيات المقترحة لتلحقها بالمخطط مع إمكانية الأخذ بما يمكن تحقيقه منها، وكذا مع عدم إمكانية الأخذ بما يمكن أن يرتب تكاليف بالنسبة للمخطط.

وبناء على ذلك، فإن كل النصوص الدستورية والتنظيمية تحدد حق السلطة التشريعية في التصويت على مشروع المخطط، لكن تصويت البرلمان على جميع المخططات المتعاقبة لم تكن له أهمية كبيرة، بل يشهد على العكس تهميش البرلمان، لأن الصعوبات لا تخلو من هذا المجال كذلك[1].

وتأسيسا على كل ما سبق، فإن السلطة التشريعية في كل من التجربة المغربية والفرنسية لا تمارس اختصاصاً كاملاً في مجال إقرار المخططات، لأن دورها ينحصر فقط في التصويت دون المبادرة التي هي من اختصاص السلطة التنفيذية وحدها[2]، كما هو الحال في القانون المالي الذي تحتكر الحكومة لوحدها بسلطة إعداده. ومن ثم فإن هيمنة الحكومة على مجال المخططات في التجربة الفرنسية تتجلى على مستوى المادة 70 من الدستور الفرنسي التي تؤكد في الفقرة الثانية على الدور المحوري والرئيسي للحكومة في استشارة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول مشاريع قوانين التخطيط التي تحدد توجهات الميزانية العامة متعددة السنوات.

وخلاصة القول، يبقى الدور الذي يمارسه البرلمان ضعيفا في دراسة وفحص المخططات، إذ أنه إذا كانت المخططات لا يمكن اعتمادها إلا بعد موافقة البرلمان عليها، فإن سلطته تنعدم

---

[1]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 116.

[2]- خلال السنوات الأخيرة نجد أن المجلس الوزاري كان قد تداول في عدد من التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة ومشاريع قوانين الإطار، وبشكل خاص في بعض لمواضيع التالية:

- التوجهات العامة لتطوير المنظومة القانونية والمؤسساتية المتعلقة بالاستثمار بتاريخ 23 يونيو 2016؛
- الرؤية الاستراتيجية لإصلاح منظومة التربية والتكوين 2015-2030 بتاريخ 6 فبراير 2016؛
- استراتيجية تنفيذ النموذج التنموي الجديد لتنمية الأقاليم الجنوبية بتاريخ 6 فبراير 2016؛
- مشروع قانون الإطار بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة بتاريخ 7 مارس 2013...الخ.

عندما يتعلق الأمر بوضع وإعداد المخططات، حيث تستأثر الحكومة بهذه العملية على غرار ما هو مقرر بالنسبة لقانون المالية؛ ذلك أن هناك علاقة وطيدة بين قانون المالية وبين البرامج أو المخططات، فكلاهما يخضع لدراسات معمقة وتقنيات معقدة[1]، حيث إنه في وقت كان هناك من يطرح ضرورة إشراك البرلمان في إعداد هذه المخططات التي تشترك فيها الحكومة وقطاعات أخرى، إلا أن الأمر في مضمونه يتطلب إشراك الخبراء والباحثين والتقنين لكي يعدوا مخططات اقتصادية تنموية، وليس مخططات مالية بالدرجة الأولى.

الفقرة الثانية: الموافقة البرلمانية على مخططات التنمية

يمثل التدخل البرلماني للموافقة على المخططات الاستراتيجية أهمية خاصة، إذ يمكنه من فحص المشاريع الاستثمارية للدولة، ومن معرفة ما إذا كان عمل السلطات العمومية يحقق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، نظرا لما لهذه المخططات والبرامج من أهمية على الاقتصاد الوطني، لأنها تعتبر بمثابة الإطار المالي والميزانياتي للسياسات العمومية وطرق تنفيذ محاورها الكبرى ضمن قوانين المالية السنوية[2]. غير أن الوقوف على عمل البرلمان في مجال المخططات والبرامج يجعلنا نقتنع بأن البرلمان لا يتوفر في هذا المجال على أي اختصاص أو بالأحرى دوره في هذا المجال ضعيف جدا مقارنة مع قوانين المالية.

وما من شك في أن التدخل البرلماني في مجال الموافقة على مخططات التنمية يتجسد بشكل واضح في إمكانية اعتمادها بالقبول أو الرفض[3]، الأمر الذي يرتبط بالإذن السنوي للالتزام بنفقات الميزانية المدرجة في قانون مالية السنة، والذي تم التصويت عليه من طرف البرلمان، وهنا ينص الفصل 75 في فقرته الثانية على *"أن البرلمان يصوت مرة واحدة على نفقات التجهيز التي يتطلبها إنجاز مخطط التنمية وذلك عندما يوافق على المخطط ويستمر مفعول الموافقة إلى تغيير البرنامج الموافق عليه"*.

ويتضح من خلال نص الفصل 75 أن الموافقة التلقائية لاعتمادات التجهيز يترتب عنها الحد من مدى الترخيص المالي للبرلمان، وهنا يطرح تساؤل حول طبيعة الموافقة البرلمانية:

---

[1]- سيدي محمد ولد سيد أب، **الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي-دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص 260.

[2]- مجلس النواب، **الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية**، مرجع سابق، ص 46.

[3] - Abdelkbir Fikri, ***le parlement Marocain et les finances de l'État***, *op.cit.,* p. 106.

هل تصبح الموافقة البرلمانية مجرد موافقة شكلية قانونية ناتجة عن طبيعتها التلقائية؛ أم أن الطابع الإلزامي لهذه الموافقة يصبح مجرد إعلان مبدئي دون أي أثر إلزامي[1]؟

وتبعاً لذلك، يكون البرلمان ملزما بمضمون المخطط عندما يصوت على اعتمادات التجهيز طيلة مناقشته لقوانين المالية المصاحبة لهذا المخطط، وهذا يقف في وجه التعديلات والتوصيات ذات الأصل البرلماني؛ ففي كل سنة مالية يصبح البرلمان مضطرا لإدراج النفقات المالية التي تتطلبها وتيرة التنفيذ السنوي للمخطط في إطار أذونات البرنامج.

ومما لا شك فيه، أن البرلمان في هذا الجانب لا يمكن له أن يصوت على الاعتمادات المالية المدرجة في قانون مالية السنة، ضمن باب النفقات في حدود ما هو مرخص به، والموزعة على الوزارات، وهنا تكون السلطة المالية للبرلمان ضعيفة بسبب الطبيعة الصارمة لقانون المالية؛ فهذه الصرامة تحصن المخطط بشكل يتم قبوله كما عرفته الحكومة وتصبح وظيفة البرلمان في سن القوانين مجرد وظيفة ثانوية[2].

ولا جرم أن هذه التمظهرات الناتجة عن محدودية آليات وتقنيات التخطيط تضفي على الموافقة البرلمانية الطابع الشكلي والثانوي. لكن هذا لا يعني أهمية المناقشات التي يجريها البرلمانيون رغم كونهم مقيدين بالتوجهات الموجودة[3]، وهذا ما يدفعنا إلى التساؤل حول الطبيعة الإلزامية التي يمكن أن تفرضها الموافقة البرلمانية على مختلف الفاعلين في ميدان المخططات؟

فلا غرو أن اعتماد المخطط من قبل البرلمان يكتسي شكل مصادق عليه، وهذا ما يدفعنا أيضا إلى اعتبار المخطط بمثابة قانون، لكن هل يتعلق الأمر فعلا بقانون بالمعنى المادي أم مجرد تعبير بالمعنى الشكلي عن قانون صوت عليه البرلمان. بعبارة أخرى هل يكتسي المخطط طابع الإلزامية تجاه الحكومة كي تقوم بتنفيذه أم تبقى لها حرية التصرف في تنفيذه؟

---

[1]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 125.

[2]- Abdelkbir Fikri, ***le parlement Marocain et les finances de l'État***, *op.cit.,* p. 138.

[3]- محمد سكلى، مرجع سابق، ص ص 129-130.

وللإجابة على تلك التساؤلات، فإن الموافقة البرلمانية على المخططات تكتسي طبيعة إلزامية، بحيث تبقى عمليا مسألة التنفيذ[1] نسبية لا تلزم الحكومة التي عادة ما تتذرع بنقص التمويل، وعدم قيام المؤسسات العمومية والخاصة بدورها في تحقيق جزء هام من أهداف المخطط، بالإضافة إلى عوامل اقتصادية وسياسية أو حتى مناخية مرتبطة بالجفاف ونقص التساقطات، مما يجعل الحكومة تتخلى في أي وقت عن المخططات إذا كانت الموارد المخصصة لها غير كافية في حالة ما إذا كانت هذه المخططات قد وضعت لتمتد عبر عدة سنوات، حيث يمكن لها ألا تحدد موارد معينة للمخططات[2] في قانون المالية السنوي.

وبالرجوع إلى التجربة الفرنسية، يلاحظ أن المشرع الفرنسي كان سباقا في تنظيم وتأطير قوانين المخططات أو التخطيط بعبارة أصح، وقد خولها أهمية خاصة، حيث خصص لها المشرع الدستوري ثلاث فقرات متتالية ضمن المادة 34 من دستور 1958 المتتم والمعدل بدستور 2008، وهنا تؤكد الفقرة السادسة من المادة أعلاه على أن قوانين التخطيط تحدد وتضبط أهداف عمل الدولة. في حين تنص الفقرة السابعة من نفس المادة على أن قوانين التخطيط تحدد التوجهات متعددة السنوات في مجال الميزانية العامة وتندرج ضمن هدف تحقيق التوازن في حسابات الإدارات العامة.

وعلى غرار التجربة المغربية، فإن المشرع الدستوري المغربي لم يتناول بالشكل المطلوب هذا الصنف من القوانين بنوع من المرونة، فقط اكتفى بتخصيص فقرتان مختلفتان ضمن مادتين، وهما الفقرة الأخيرة من الفصل 71، والفقرة الثانية من الفصل 75.

وتجدر الإشارة أيضا إلى أن المشرع الدستوري الفرنسي قد نص على صنف جديد من القوانين يلزم مالية الدولة، وهو المتعلق بقوانين تمويل الضمان الاجتماعي، إذ تؤكد الفقرة السادسة من المادة 34 من دستور 1958 على أن هذا الصنف من القوانين يحدد الشروط العامة التي تضمن توازنه المالي وتضبط نفقاته المسطرة، وكذا إيراداته المتوقعة وفق الشروط

[1]- إن المخططات والبرامج الاستراتيجية تجعل المناقشة البرلمانية ذات أهمية بالغة، على الرغم من أنها نظريا تنصب على تحليل التكلفة المالية للمخططات والبرامج، إلا أن المناقشة البرلمانية لا تقتصر على حصيلة تنفيذ هذه المخططات والبرامج، نظرا لكون أن الحكومة هي المختصة بتنفيذ تلك المخططات، ولكن تمتد سلطة البرلمان لمناقشة طرق إعداد وتنفيذ السياسات العمومية التي ترتبط بها هذه الأوراش الاستراتيجية، وكذا الأثر المتوقع والمفترض وحصيلة تنفيذ هذه المخططات والبرامج.

[2]- سيدي محمد ولد سيد أب، **الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي-دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص 261.

وفي ظل التحفظات التي يقرها قانون تنظيمي، فهذا المقتضى لا نرى له أي مثيل في التجربة الدستورية المغربية.

المطلب الثاني: إقرار البرلمان للنصوص الجبائية في التجربة المغربية والفرنسية

تمثل المؤسسة البرلمانية ثاني أهم مؤسسة من الناحية النظرية في النسق السياسي المغربي بعد المؤسسة الملكية، حيث إن البرلمان هو المعبر عن إرادة الأمة، إذ بواسطة آلية القانون الذي ينبثق عن هذه المؤسسة وفق مسطرة محددة تضمن موافقته للشرعية الدستورية؛ فالنص القانوني الجبائي باعتباره قانونا فهو قبل كل شيء نتاج تشريعي خالص لهذه المؤسسة، ولعل هذا ما يؤكد أن البرلمان هو صاحب السلطة الجبائية، إذ لا ضريبة ولا رسم إلا بنص قانوني[1]، ما يعني أن تدخل البرلمان هو شيء ضروري كلما كنا بصدد تأسيس ضريبة أو الزيادة فيها أو إلغائها.

وما من شك أن اختصاص البرلمان في المجال الجبائي يعد أهم الاختصاصات التي أدت إلى بروز فكرة البرلمان[2]، حيث لعبت الضريبة دوراً مهماً في البداية لتدعيم السيادة البرلمانية[3]؛ فالاختصاص الحصري للمشرع في المجال الضريبي يعبر عن واقع سياسي أفرزه التطور التاريخي للبشرية من خلال عدة صراعات وثورات أدت إلى إرساء المؤسسات السياسية الحديثة على قاعدة الموافقة على الضريبة من طرف الشعب عبر ممثليه، أي خلال المؤسسة البرلمانية[4].

وتبعاً لذلك، فإن المشرع الدستوري في كل من النظامين المغربي والفرنسي خول للمؤسسة البرلمانية اختصاص التشريع في عدة مجالات وميادين من بينها النظام الضريبي، وهنا ينص الفصل 71 من الدستور المغربي لسنة 2011 على هذا الحق في البند 16 من الفصل 71، وذلك سيرا على النهج الفرنسي الذي بدوره نجده نص في المادة 34 على هذا الاختصاص،

---

[1]- يقصد بمبدأ قانونية الضريبة ضرورة إقرار الضريبة من طرف السلطة التشريعية، أي أن الضريبة لا تنشأ ولا تعدل ولا تلغى إلا بنص قانوني.

[2]- Najib Akesbi, **« Quelle influence du parlement sur la décision fiscale ? »**, *Revue Marocaine d'Audit et Développement*, n° 36, 2013, p. 11.

[3]- لقد مر مفهوم السيادة البرلمانية بمرحلتين تاريخيتين أولاهما من بداية نشأة النظام البرلماني الإنجليزي إلى غاية صدور دستور الجمهورية الخامسة ويسمى المفهوم التقليدي للسيادة البرلمانية وثانيهما ابتداء من صدور دستور 1958 في فرنسا وما أعقبه من تطورات دستورية في العلاقة بين السلطات.

[4]- Abdelkbir Fikri, ***le parlement Marocain et les finances de l'État***, *op.cit.,* p. 55.

ومن ثم يمكن تحديد تلك الاختصاصات في نوعان، الأولى ترتبط بوظيفة التشريع في المجال الضريبي **(الفرع الأول)** والثانية ترتبط بوظيفة مراقبة الضرائب **(الفرع الثاني).**

وكما رأينا في المطلب السابق، سوف نعتمد نفس المنهجية في هذا المطلب، حيث سوف نتحدث عن مدى فعالية اختصاصات المؤسسة البرلمانية في المادة الضريبية وفق مقاربة مقارناتية بين التجربتين المغربية والفرنسية، ولن نخصص لكل تجربة محورا خاصا بها، وإنما سوف نتناولها بشكل تدرجي، حيث يكون محور الحديث هو التجربة المغربية، وإسقاط التجربة الفرنسية عليها كلما تبين لنا وجود أوجه شبه أو اختلاف بين التجربتين.

الفرع الأول: وظيفة البرلمان في التشريع الضريبي

إن سلطة البرلمان في المادة الضريبية هي صلاحية خاصة لا يمكن فصلها عن التطور الديمقراطي في هذا المجال، بحيث تنبع أهمية التدخل البرلمان في المجال الجبائي انطلاقا من ثلاثة مبادئ أساسية ومختلفة، الأول يتعلق بمبدأ التعبير عن السيادة الوطنية، والثاني مرتبط بمبدأ القبول الضريبي[1]، وهو من المبادئ الأساسية المدرجة في جميع الدساتير الديمقراطية[2]، والثالث مرتبط بمبدأ التضامن الاجتماعي[3]، وهنا تتحدد مظاهر تدخل البرلمان في المادة الجبائية من خلال تحديد سلطاته في علاقته مع الحكومة **(الفقرة الأولى)** وفي علاقته بالإدارة الجبائية المختصة بإعداد القوانين الضريبية **(الفقرة الثانية).**

الفقرة الأولى: العلاقة بين الحكومة والبرلمان في مجال التشريع الضريبي

انطلاقا من مقتضيات الدستور كأسمى وثيقة قانونية داخل الدولة يتم من خلالها تحديد اختصاص كل مؤسسة دستورية وتنظيم سلطاتها، فإن المشرع الدستوري عمل خلال التعديل الدستوري الجديد لسنة 2011 على إيلاء المجال المالي والضريبي أهمية كبيرة، كما اعتبر التشريع من ضمن الاختصاصات الحصرية للبرلمان بما في ذلك التشريع الضريبي[4].

---

[1]- إن مبدأ القبول الضريبي الذي يستند عليه التدخل البرلماني في المادة الجبائية يقوم على نظرية الملائمة بين إرادة الناخبين مع إرادة المنتخبين، وهو مبدأ مرهون بالملزمين.

[2]- Abdelkbir Fikri, ***le parlement Marocain et les finances de l'État,*** *op.cit.,* p. 55.

[3]- يراد بمبدأ التضامن الاجتماعي الأخذ بعين الاعتبار ظروف الخاضع للضريبة وقدرته المالية في تحمل الأعباء العامة، وقد تم تكريسه في الفصل 40 من الدستور المغربي لسنة 2011.

[4]- أحلام بوقديدة، مرجع سابق، ص 118.

ومن ثم فإن اتخاذ القرار النهائي يدخل تقليديا في اختصاص البرلمان، ويتم ذلك عن طريق الترخيص، إذ لا يتعلق الأمر هنا بتحديد مجال القانون في المادة المالية؛ أو بصفة أخص في مادة الموارد الجبائية، وإنما يتعلق الأمر فقط بمسألة الترخيص الجبائي، أو بشكل أشمل الترخيص المالي، ويبرز هنا الارتباط الوثيق بين مفهوم الميزانية والإذن الذي يقدمه الملزمون وممثلوهم باستخلاص الضريبة[1].

وبالرجوع لمقتضيات الفصل 39 من دستور 2011 يتضح أن المشرع يؤكد على وجوب تحمل الجميع كل على قدر استطاعته التكاليف العمومية التي للقانون وحده إحداثها وتوزيعها، وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور. كما يوسع المشرع المغربي من مجالات التشريع التي يتدخل فيها البرلمان، بحيث نص الفصل 71 في البند 16 على كون البرلمان يختص بالتشريع في مجال النظام الضريبي، ويحدد الوعاء الضريبي وطرق تقديره، وذلك أسوة بالتشريع الفرنسي طبقا لما جاء في المادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2008. فطبقا لهاته المقتضيات الدستورية وجدنا أنها تؤكد بشكل واضح على أن البرلمان ليس مختصا فقط في المجال الجبائي، بل محفوظا له؛ فالمادة 34 من الدستور الفرنسي رسمت بشكل واضح مبدأ الموافقة على الضريبية في إطار صياغة دقيقة، وهذا الإطار الدستوري يتجسد بشكل واضح أكثر على مستوى المادة الأولى في كل القوانين المالية السنوية[2].

ونفهم جليا من خلال نص الفصل 71 من الدستور المغربي والمادة 34 من الدستور الفرنسي أن البرلمان ينفرد بتحديد الوعاء الضريبي، واختيار طرق تقديره في إحداث ضريبة جديدة لتحديد الأشخاص الخاضعين لها ومكان فرض الضريبة، وكذا الواقعة المنشئة لها وطرق تقدير وعائها[3]. أما بالنسبة لسعر الضريبة فلابد من تحديده من طرف المشرع مع بيان الأنشطة أو المواد أو المناطق الجغرافية أو الأشخاص المعفاة منها بصورة دقيقة وحصرية. كذلك أيضا بالنسبة لأساليب وطرق تحصيل أية ضريبة ينبغي تحديدها من طرف المشرع[4].

---

[1]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 156.

[2]- Vincent Dussart, *op.cit.,* p. 57.

[3]- أحلام بوقديدة، مرجع سابق، ص 117.

[4]- بالنسبة لطرق تحصيل الضرائب فيتم تحديده من طرف المشرع الذي يقوم بتعيين الهيئات والأجهزة المكلفة بتحصيل الضرائب، ويحدد أسلوب جبايتها عن طريق إما جداول إسمية أو عن طريق الأداء العضوي؛ وكذا يحدد مساطر المراقبة والمنازعات المتعلقة بها، والغرامات الواجبة التطبيق أثناء تخلف الملزمين عن أدائها.

ومما لا شك فيه، فإن التفسير الحرفي لمقتضيات الفصل 39 و71 من الدستور، يؤدي إلى تبني مبدأ الاختصاص الشامل للبرلمان في تحديد كل القواعد المتعلقة بالضريبة، مما يترتب عنه عدم إمكانية تفويض هذه السلطة لفائدة الحكومة، ولا يمكن أيضا لهذه الأخيرة، أن تتطاول على اختصاصات البرلمان في هذا المجال. لكن هذا التأويل أصبح متجاوزا، سواء من طرف الباحثين أو السياسيين أو الاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري والدستوري خاصة بفرنسا[1].

وخلاصة القول، أضحى الاعتراف ثابتا بمبدأ توزيع الاختصاص التشريعي في المادة الضريبية بين البرلمان والحكومة، بحيث ينفرد البرلمان بتحديد الوعاء الضريبي واختياره وطرق تقديره، وطرق تقدير وعائها وتحديد سعرها وأساليب وطرق جبايتها والجهاز المكلف بذلك؛ في حين يقتصر المجال التنظيمي المخول للحكومة على توضيح أساليب التطبيق والدخول في الجزئيات والحالات الخاصة وتحديد قواعد نشاط الإدارة الضريبية[2].

ويجب التأكيد أن الاختصاص المالي للبرلمان وخاصة الميدان الجبائي يعد من أهم الاختصاصات التي كانت وراه ميلاده، وتاريخ السلطة المالية للبرلمان شاهد على أنه كان صاحب الاختصاص في إصدار قوانين المالية، وكذلك الإذن بالجباية مرة في كل سنة. إلا أن مسألة الجبايات في الوقت الراهن أصبحت من اختصاص السلطة التنفيذية، ومن تم لم يعد للبرلمان سوى سلطة شكلية، فلم يبقى له أية سلطة تذكر في هذا المجال وخاصة الميدان الضريبي[3].

فضلا عن ذلك، تتجلى قوة الحكومة في إعداد وتحضير النصوص الجبائية في الترسانة الهائلة من القوانين الدستورية والتنظيمية التي تساعدها في احتكار العملية التشريعية الضريبية في كافة جوانبها سواء منها المالية أو غير المالية؛ فهي تسهر على تهيئ مشاريع القوانين وتسيير العملية التشريعية في كافة مراحلها الإدارية والحكومية والبرلمانية[4]. كما تتوفر الحكومة من

---

[1]- عصام القرني، **صناعة القرار الضريبي بالمغرب**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، السنة الجامعية 2015-2016، ص 56.

[2]- محمد شكيري، **القانون الضريبي المغربي، دراسة تحليلية ونقدية**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 49، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2003، ص 66.

[3]- مصطفى معمري، مرجع سابق، ص 249.

[4]- رشيد حجبي، **قراءة في المداولات البرلمانية حول الضريبة العامة على الدخل**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق، السنة الجامعية 2002-2003، ص 273.

أجل إنجاز مشاريع القوانين الضريبية على أجهزة خاصة تتكلف بتوفير المعلومات الكافية، كما تتوفر على أجهزة أخرى تتكلف بالتنسيق بين مختلف القطاعات والإدارات الجبائية المعنية بالمشروع المزمع إنجازه[1]، ومن بين الأجهزة التي تقوم بوضع المقترحات والتدابير الضريبية نجد المديرية العامة للضرائب[2]، وكذا إدارة الجمارك والضرائب[3]، ثم نجد أيضا الخزينة العامة للمملكة[4].

وبالرجوع للتجربة الفرنسية، يتبين لنا أن المشرع الفرنسي نص في المادة 34 من دستور 1958 على أن القانون يحدد القواعد التي تخص القضايا المتعلقة بوعاء الضرائب المختلفة والأنواع ومقدارها وطرق تحصيلها ونظام إصدارها، كما تحدد القوانين المالية موارد وأعباء الدولة بالشروط وفي الحدود التي يبينها قانون أساسي[5].

ومن ثمة، فقد سارت دول المغرب العربي على النهج الدستوري الفرنسي، بل كانت أكثر وضوحا ودقة في مجال منح البرلمان اختصاصاً في المجال الضريبي، حيث أكد الدستور الجزائري لسنة 1996 في المادة 64 على أنه لا يجوز أن تحدث ضريبة إلا بمقتضى ولا يمكن أن تحدث بأثر رجعي أية ضريبة أو جباية أو رسم أو أي حق كيفما كان نوعه[6].

الفقرة الثانية: العلاقة بين البرلمان والإدارة الجبائية في التشريع الضريبي

تبرز الهيمنة الحكومية على الميدان الجبائي من خلال الدور المتميز للإدارة الجبائية التي تعتبر الجهاز الرئيسي في تحضير وإعداد وتطبيق النصوص الضريبية، وذلك اعتبارا للطابع التقني للمادة الضريبية، وكذا للإمكانيات المهمة والأطر الكبيرة التي تتوفر عليها الإدارة

---

[1]- نفس المرجع، ص 274.

[2]- تضطلع المديرية العامة للضرائب بدور رئيسي في صياغة مختلف مشاريع النصوص الضريبية، ليس فقط تلك التي يحتويها القانون المالي، بل مختلف القوانين ذات الصبغة الضريبية، وذلك انطلاقا من تخويلها مهمة القيام بتهيئة مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية في مجال الضرائب المباشرة والرسوم على البضائع وحقوق التسجيل والتنبر، كما تكلف هذه المديرية بإعداد وإصدار الدوريات التفسيرية للتدابير الضريبية الجديدة.

[3]- تقوم إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة في تحضير المقتضيات الضريبية لمشروع القانون المالي، وذلك ضمن الاختصاصات المخولة لها في دراسة وإعداد النصوص القانونية والتنظيمية في ميدان الجمارك والرسوم الداخلية على الاستهلاك.

[4]- تقوم الخزينة العامة للمملكة بوضع المقتضيات ذات الطبيعة الضريبية في مشروع القانون المالي، خصوصا ما يتعلق بقواعد وإجراءات تحصيل الديون العمومية بشكل عام والضرائب والرسوم المحلية بشكل خاص وأحكام المحاسبة العمومية.

[5]- مصطفى معمر، مرجع سابق، ص 279.

[6]- نفس المرجع، ص 280.

الجبائية[1]، إلا أنه تبقى هذه الإدارة في تبعية للإرادة السياسية للحكومة، وقد تكرست هذه التبعية دستوريا في الفصل 89 من دستور 2011[2].

والواضح أن الإدارة الجبائية[3] دائما ما تعتمد في إعدادها للنصوص الضريبية على قاعدة التوجهات الحكومية، باعتبارها وسيلة حكومية وتعمل تحت تصرفها، حيث إنها تعمل وتشتغل بطلب من الحكومة[4]. كما تقوم الإدارة الجبائية أيضا بإعداد النصوص الجبائية باقتراح من إدارات أخرى تطلب تدابير ضريبية قادرة على مساعدتها لبلوغ أهدافها الخاصة كما هو الحال في الامتيازات الضريبية الممنوحة لبعض الفئات المهنية التي تدخل في صلاحياتها، وهنا يؤكد الأستاذ فينسين دوسرت **Vincent Dussart** قائلا: "إن التأويل الإداري للنصوص الضريبية لا يمكن بأي وجه كان نسيان دوره، بحيث يبرز الدور المحوري لمديرية التشريع الجبائي باعتبارها مكوناً من مكونات الإدارة الجبائية التي تختص بإعداد النصوص الجبائية؛ فهذه الأخيرة التي تترجم الإرادة السياسية نجدها تحدد تقنيا القواعد العامة لاشتغالها ونتائجها. ومن ثم، فالعلاقة بين الجهاز التشريعي والإدارة الضريبية تتجسد في كون المؤسسة البرلمانية تملك حق التصويت على النصوص الضريبية، بينما تقوم الإدارة الضريبية بإعداد المقترحات والتشريعات الجبائية، وهنا تبرز المعيقات الخارجية التي تضعف عمل البرلمان وتجعله بدون أثر، ناهيك عن قيام هذا الأخير بمراقبة تطبيق الضرائب[5].

علاوة على ذلك، تبرز علاقة المؤسسة التشريعية بالإدارة الجبائية في كون البرلمان يعتبر ممثلا للملزمين بالضريبة ويسهر على حفظ وحماية حقوقهم في علاقتهم بالإدارة الجبائية، ويبقى للبرلمان الحق في الدفاع عن حقوق الملزمين في مواجهة الحكومة باللجوء إلى القضاء

---

[1]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 179.

[2]- نصت الفقرة الثانية من الفصل 89 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 على أن "الحكومة تعمل تحت سلطة رئيسها على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين، والإدارة موضوعة تحت تصرفها..."

[3]- إن كل من المديرية العامة للضرائب وإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة والخزينة العامة للملكة هي المديريات المركزية التي تضطلع بدور أساسي في بلورة مضمون السياسة الجبائية، ويتجلى هذا الدور أثناء إعداد مشروع قانون المالية، بحيث تسهر هذه المديريات على المستوى العملي، على دراسة وإعداد مختلف النصوص والتدابير الجبائية بمناسبة تحضير مسودة القانون المالي.

[4]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 181.

[5]- Vincent Dussart, *op.cit.,* p. 62.

الدستوري من أجل الدفع بعدم دستورية أي نص جبائي تتبناه الحكومة ويرى البرلمان أنه تجاوز حدود الشرعية[1].

وبالرجوع إلى التجربة الفرنسية، خصوصا ما تنص عليه المادة 34 من دستور 1958 الفرنسي المعدل بموجب دستور 2008 وجدنا أن المشرع الفرنسي ينفرد بخصوص القواعد المتعلقة بالوعاء، باختيار وتعريف الضريبة المحدثة[2]، وهذا يعني أنه وحده المؤهل لإحداث ضريبة جديدة أو إلغاء ضريبة قديمة، سواء على المستوى الوطني أو المحلي، وتحديد مجال التطبيق، كذلك فإن المشرع هو المؤهل لمنح إعفاءات ضريبية محتملة[3].

ولا جرم أنه إذا كانت أهمية التدخل البرلماني نابعة من العلاقة التي تجمع الأجهزة التمثيلية بالملزمين وفقا لمبدأ السيادة الذي تتمتع به البرلمانات من جهة، ومبدأ القبول الضريبي الذي يخضع له الملزمون من جهة ثانية، فإن التساؤل يبقى مطروحا حول طبيعة الترخيص البرلماني في هذا المجال؟[4]

والواضح أن تزايد الاختصاصات الجبائية للإدارة الضريبية ساهم لا محالة في تراجع الاختصاصات البرلمانية في المادة الجبائية، حيث أصبح النظام الجبائي اليوم من اختصاص الجهاز التنفيذي، مما يعكس مصالح المجموعات المهيمنة على الحياة الاقتصادية والمالية أكثر من عكسه لقبول الملزمين الممثلين نظريا من طرف البرلمان[5].

تأسيسا على ما سبق، فإن الواقع غير المتوازن الذي تميزت به الدساتير السابقة والدستور الحالي بشكل أقل حدة، إضافة إلى الاكراهات السياسية والتقنية. كل هذا جعل من مقترحات القوانين الضريبية مسألة شبه ضعيفة، في الوقت الذي سيطرت فيه مشاريع القوانين الجبائية على المستويين النوعي والكمي، من داخل ومن خارج القانون المالي. ونظرا لتزايد أهمية تحكم السلطة التنفيذية في الحقل الجبائي مقابل تواضع حجم التعديلات المدخلة على مشاريع

---

[1]- أحلام بوقديدة، مرجع سابق، ص 121.

[2]- كذلك بالنسبة للقواعد المتعلقة بطرق التحصيل، فإن المشرع ينفرد بتعيين الجهاز المكلف بتحصيل الضرائب، وتوقع مختلف طرق المراقبة وتحديد قواعد النزاع الضريبي، كما أنه يحدد الغرامات والجزاءات غير الجنائية.

[3]- مصطفى معمري، مرجع سابق، ص 279.

[4]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 156.

[5]- Abdelkbir Fikri, ***le parlement Marocain et les finances de l'État,*** *op.cit.,* p. 58.

القوانين الجبائية، فقد أصبحت للحكومة سلطة قوية فعليا في اقتراح مشاريع نصوص هذه القوانين، وأصبحت تتحكم عمليا في مضمون التعديلات الممكن إدخالها على هذه المشاريع، وتمتلك أيضا مجموعة من آليات التصويت على مشروع القانون الجبائي[1].

إلا أنه ورغم تنوع وتعدد سلطات الحكومة في هذا الجانب، يبقى التدخل البرلماني مهم جدا خصوصا فيما يتعلق بالإذن الذي يخوله للحكومة، حيث يلاحظ من خلال مقتضيات المرسوم الملكي للمحاسبة العمومية[2] أنه لا يمكن للمحاسبين العمومين تحصيل الموارد العمومية إلا بعد حصولهم على الإذن المسبق بالموافقة من طرف البرلمان ضمن اعتماده لقانون المالية، وهذا ما تؤكده المادة 25[3] من المرسوم الملكي المتعلق بسن نظام المحاسبة العمومية الصادر بتاريخ 21 أبريل 1967.

الفرع الثاني: وظيفة البرلمان في مراقبة الضرائب

يرتبط القانون الجبائي ارتباطا وثيقا بالقانون المالي، فغالبا ما يتم تحديد الضرائب أو تعديلها أو تغيير أسعارها أو تقرير الإعفاء منها أو الزيادة فيها عند إصدار القانون المالي؛ فهذا الأخير يحتوي على مجموعة من التدابير التي تتعلق أساساً بمجال الضريبة. غير أنه لا يمكن القول بأن كل الأمور المتعلقة بالضريبة يختص بها قانون المالية، حيث يمكن للقوانين العادية أن تنظم بعض الجوانب الخاصة بالضريبة.

ويظهر الاختصاص الرقابي البرلماني في المجال الضريبي من خلال عمليتين مهمتين وهما المناقشة البرلمانية للنصوص الجبائية **(الفقرة الأولى)** والتصويت على قوانين المالية التي تتضمن إجراءات جبائية جديدة أو تعديلات تلحق الضرائب السارية المفعول **(الفقرة الثانية)**.

---

[1]- عصام القرني، **صناعة القرار الضريبي**، مرجع سابق، ص 173.

[2]- المرسوم الملكي رقم 330.66 الصادر في 21 أبريل 1967 بسن نظام عام للمحاسبة العمومية (الجريدة الرسمية، عدد 1846، 26\04\1967)؛ كما وقع تتميمه وتغييره ولاسيما بالمرسوم رقم 2.09.608 الصادر في 27 يناير 2010 (الجريدة الرسمية، عدد 5811، 08\02\2010).

[3]- تنص المادة 25 من مرسوم 1967 أن جميع الضرائب التي لم يؤذن فيها بموجب القوانين والأنظمة وميزانيات المداخيل تمنع منعا كليا كيفما كانت الصفة أو الاسم الذي تستخلص به وإلا فتتابع من أجل الارتشاء السلطات التي قد تأمر باستخلاصها والمستخدمون الذين يضعون جداولها وتعاريفها وجميع من يقومون باستخلاصها وذلك بصرف النظر عن دعوى الاسترداد التي يمكن إقامتها خلال ثلاث سنوات على المستخلصين والقباض أو غيرهم من الأشخاص الذين يكونون قد قاموا باستيفائها.

الفقرة الأولى: طبيعة المناقشة البرلمانية للنصوص الجبائية

لا يخفى على كل متتبع أن مناقشة مشاريع القوانين المالية وعلى الأخص المقتضيات الضريبية، تعد مرحلة حرجة في المسلسل التشريعي، لأنه على أساسها يتم اتخاذ القرار الأخير الذي سيصدر مباشرة بعده النص القانوني الضريبي، بعدما كان مجرد مشروع مر من عدة مراحل إدارية حكومية وبرلمانية[1].

وهنا تختلف مناقشة مشاريع القوانين الضريبية، حسب ما إذا تعلق الأمر بقرارات مبلورة في نصوص وقوانين جبائية مستقلة أو بقرارات مدرجة في القوانين المالية، وذلك لكون الصنف الأول من هذه القرارات يخضع لمسطرة التشريع العادي المطبقة على مشاريع ومقترحات القوانين العادية[2].

ولا بد من الإشارة إلى أن مرحلة مناقشة النصوص الضريبية كثيرا ما تكشف عن عيوب ونواقص في النص موضوع المناقشة، حيث يتم تلافيها قبل إصدار القانون عن طريق إدخال تعديلات على المشروع، كما أنها تكشف عن اتجاهات أعضاء البرلمان ومواقفهم إزاء سياسة الحكومة في المادة الجبائية وبرنامجها في العمل والتي تتجلى أساساً في مشاريع القوانين. وعلى أساس ذلك أصبحت المناقشة تكتسي أهمية كبيرة في مجال وضع التشريعات الجبائية[3].

وتبعاً لذلك، فإنه يمكن للبرلمانيين من خلال النقاشات داخل اللجان المالية معرفة الانشغالات اليومية للمهنيين وطلباتهم في مجال الضريبة، كما يجدون المادة التي سيطالبون بها في الأسئلة الشفوية والكتابية حول التعديلات التي ينوون تقديمها، وفي بعض الأحيان تقدم نصوص التعديلات من لدن المهنيين أنفسهم لأعضاء اللجان لتدارسها[4].

بيد أن العمل التشريعي يتم التحضير له داخل الأجهزة الحزبية ومن طرف الفرق والمجموعات النيابية، حيث غالبا ما تقوم الأحزاب بتنظيم أيام دراسية ولقاءات وتجمعات لتسليط الضوء على النصوص المزمع دراستها ومناقشتها في البرلمان واتخاذ موقف منها،

---

[1]- رشيد حجبي، مرجع سابق، ص 280.
[2]- عصام القرني، **صناعة القرار الضريبي**، مرجع سابق، ص 175.
[3]- سيدي محمد ولد سيد أب، **الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي**، مرجع سابق، ص 137.
[4]- مصطفى معمري، مرجع سابق، ص 274.

ومن هنا تظهر مواقف النواب من هذه النصوص لكونهم أعضاء في الأحزاب وفي اللجان في ذات الوقت[1].

ولا غرو أيضا أن اللجان البرلمانية تضطلع بدور مهم داخل البرلمان، حيث تنتظم المناقشة البرلمانية داخلها، الأمر الذي جعل المشرع يعتمد مبدأ التمثيل النسبي للفرق والمجموعات النيابية في تشكيل أعضاء لجنتي المالية بكل من المجلسين، حتى تعكس الصورة الحقيقية لتشكيلة البرلمان- كما هو الشأن بالنسبة للتجربة الفرنسية- ولكي يتسنى لجميع الفرق أن يكون لها عدد من المقاعد يتناسب مع عدد أعضائها، مما يساهم في تأكيد سيطرة الأغلبية على اللجنة وحريتها في تنظيم أشغالها[2].

ومما لا شك فيه، أن المناقشة على مستوى الجلسة العامة، يحتدم فيها النقاش بين الفرق البرلمانية من جهة وبين الحكومة والمعارضة من جهة أخرى، ويتميز الفحص داخل الجلسة العامة ببعض مميزات المسطرة التشريعية العادية، بحيث تتوفر الحكومة على نفس الصلاحيات الممنوحة للبرلمان، لكنها تتميز عليها بعدة آليات كالتصويت الموقوف أو اعتراضها على التعديلات أو ربطها للتصويت على مشروعها بالمسؤولية أمام مجلس النواب[3].

الفقرة الثانية: ضوابط التصويت البرلماني على القوانين الضريبية

إن إجراءات التصويت على النص الضريبي المتناقش فيه تشكل عملية يتجسد فيها القبول والاتفاق الذي يبقى ضروريا لإصدار النصوص القانونية المرتبطة بالمجال الضريبي، لأنه يعبر عن رضى بعض الأطراف ورفض البعض الآخر؛ وفي نفس الوقت يعبر عن الممتنعين عن البث في الموضوع. وتتحكم النتيجة الحسابية للأصوات في مصير النص المتناقش فيه[4].

ومن الناحية المسطرية، يبقى التصويت على قوانين المالية وبالأخص المرتبطة بما هو جبائي حقاً أساسياً من حقوق البرلمان، وعبره يمكن توجيه النقد لسياسة الحكومة، وممارسة الرقابة

[1]- رشيد حجبي، مرجع سابق، ص 285.
[2]- مصطفى معمري، مرجع سابق، ص 272.
[3]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 161.
[4]- رشيد حجبي، مرجع سابق، ص 298.

في مواجهة السياسة الجبائية للحكومة[1]. وبناء على ذلك، يتم التصويت على النصوص الجبائية المدرجة ضمن مشروع قانون المالية وفقا للمسطرة التي حددها المشرع الدستوري في الفصل 84[2]، بالإضافة إلى التدابير التي حددها القانون التنظيمي للمالية سواء تعلق الأمر بعملية الإيداع المرتطبة بآجال محددة وصارمة أو عملية التصويت.

علاوة عن ذلك، يبين التصويت حدود مساهمة النواب والمستشارون في عملية صنع القرار ضريبيا كان أم غير ذلك، وحدود تأثير هؤلاء في اتجاه إخراجه إلى الوجود متضمنا لعناصر العدالة من عدمها. كما أن آليات أجرأته توضح لنا كذلك حدود قدرة النواب والمستشارين على استعمال أصواتهم في صالح المعنيين به، وكذا توضح حدود تعديلهم للمقتضيات الضريبية وفقا لما هو محدد في قانون المالية.

وفي هذا الصدد، نعزز هذا القول بما جاء في قرار المجلس الدستوري رقم 950 بتاريخ 23 دجنبر 2014 الذي حصر إمكانية تعديل المقتضيات الضريبية والجمركية في قانون المالية يجعل هذا التعديل خاضعا للشروط والآجال المحددة في القانون التنظيمي للمالية، ويفضي بالتالي، دون سند دستوري، إلى تقييد صلاحيات البرلمان وكذا صلاحيات الحكومة في مجال التشريع، لاسيما أن حق أعضاء البرلمان في التقدم باقتراح القوانين مضمون بموجب الفصل78 من الدستور[3] "، كما جاء في نفس القرار السابق أنه "مع مراعاة أن تعديل المقتضيات الضريبية والجمركية يجب أن يستحضر دائما قاعدة توازن مالية الدولة المقررة بمقتضى الفصل 77 من الدستور الجديد لسنة 2011[4]، فإن الفقرة الأخيرة من المادة 6 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية التي تنص على أنه لا يمكن تعديل المقتضيات

[1]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 164.

[2]- ينص الفصل 84 من دستور 2011 على أن يتداول مجلسا البرلمان بالتتابع في كل مشروع أو مقترح قانون، بغية التوصل إلى المصادقة على نص واحد، ويتداول مجلس النواب بالأسبقية، وعلى التوالي في مشاريع القوانين، وفي مقترحات القوانين، التي قدمت بمبادرة من أعضائه، ويتداول مجلس المستشارين بدوره بالأسبقية، وعلى التوالي، في مشاريع القوانين وكذا في مقترحات القوانين التي هي من مبادرة أعضائه، ويتداول كل مجلس في النص الذي صوت عليه المجلس الآخر في الصيغة التي أحيل بها إليه.

[3]- نص الفصل 78 من دستور 2011 على حق رئيس الحكومة وأعضاء البرلمان على السواء في التقدم باقتراح القوانين، حيث أكد الدستور على وجوب إيداع مشاريع القوانين بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب، في حين جعل المشاريع القوانين التي لها تتعلق بالجماعات الترابية وبالتنمية الجهوية وبالقضايا الاجتماعية تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس المستشارين.

[4]- تنص الفقرة الأولى من الفصل 77 من دستور 2011 على أن يسهر البرلمان والحكومة على الحفاظ على توازن مالية الدولة.

الضريبية والجمركية إلا بموجب قانون المالية غير مطابقة للدستور"[1]؛ ذلك أن ممارسة هذا الحق من طرف أعضاء البرلمان تعد تجسيدا وتعبيرا عن إرادة الأمة[2].

بيد أن التصويت البرلماني يخضع على كل تعديل، وكل مادة، ثم على مجموع النص الضريبي، من حيث المبدأ لقواعد النصاب القانوني، أي مراعاة حضور النواب أثناء مرحلة التصويت[3]. وبخصوص تعديل مورد جبائي حاصل على إذن مسبق من البرلمان فلا بد من إذن جديد حتى تدخل التدابير الجديدة حيز التنفيذ ويدخل في إطار الإذن المستقل عن القانون المالي[4].

فلا غرو أن للمشرع وحده سلطة وضع النصوص المتعلقة بالضرائب، لكن رغم ذلك تظل عدة إشكالات تطرح حول مضمون التدخل البرلماني في المادة الجبائية، حيث إنه في ظل ثنائية المجلسين التي اعتمدها المغرب، تبرز إشكالية توازن الاختصاص بين المجلسين بسبب طبيعة النصوص الضريبية التي يتم اعتمادها في إطار التصويت على القانون المالي[5]؛ ومن جانب آخر يبرز الدور المحدود للبرلمان في بلورة النصوص الجبائية، وذلك بسبب تراجع دور المؤسسة التشريعية لصالح مؤسسة الحكومة، بفعل عقلنة المبادرة البرلمانية ورجحان وهيمنة السلطة التنفيذية على مراحل إعداد النصوص الجبائية.

وتبعاً لذلك تعتبر عملية المناقشة والتصويت من أهم المراحل التي تمر بها عملية وضع التشريعات الجبائية، وبها تتقرر القوة الإلزامية للقوانين الضريبية، إلا أن اكتساب النصوص الضريبية للصفة الآمرة لا يتأتى إلا بموجب الموافقة البرلمانية عليها[6].

المبحث الثاني: الاعتماد البرلماني للمعاهدات المالية في التجربة المغربية والفرنسية

يدخل إبرام المعاهدات الدولية ضمن خصائص السياسة الخارجية للدولة، مما يجعلها من اختصاصات السلطة التي تملك إلزامها على الصعيد الدولي، وهي السلطة التنفيذية، وعلاوة

---

[1]- المجلس الدستوري، **الجامع لمبادئ وقواعد القضاء الدستوري المغربي**، مرجع سابق، ص 294.
[2]- رشيد حجبي، مرجع سابق، ص 299.
[3]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 165.
[4]- أحلام بوقديدة، مرجع سابق، ص 121.
[5]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 148.
[6]- نفس المرجع، ص 164.

على اختصاص السلطة التشريعية في المواد المدرجة ضمن القانون العادي، والمواد المسندة إلى قوانين تنظيمية وقوانين الإطار والمخططات، واختصاصاتها في منح التفويض إلى الحكومة لاتخاذ تدابير تشريعية بموجب مراسيم، وإصدار مراسيم بقوانين، فإن الدستور المغربي لسنة 2011 ونظيره الفرنسي أقر لفائدة هذا الجهاز صلاحية تشريعية أخرى تتمثل في الموافقة على المعاهدات الدولية التي تترتب عليها تكاليف مالية تلزم الدولة[1]، كما خول المشرع الدستوري للمؤسسة البرلمانية عدة صلاحيات مرتبطة بالعلاقات الدولية والسياسة الخارجية وفي مقدمتها التأكيد في الفصل 68 من دستور 2011 على الجلسات المشتركة التي يعقدها مجلسا البرلمان في حالة الاستماع إلى رؤساء الدول والحكومات الأجنبية، حيث يساهم هذا النص في تثمين المهام الدبلوماسية للبرلمان المغربي ويجعل منه مؤسسة فاعلة في صناعة القرار على الصعيد الدبلوماسي والدولي[2].

وهنا لابد من التأكيد على أن المشرع الدستوري المغربي نجده يميز عند منحه هذا الاختصاص وهذه الصلاحية لفائدة البرلمان بين ثلاثة أنواع من المعاهدات الدولية: المعاهدات الدولية التي لا تتضمن أية مقتضيات ترتب في ذمة الدولة التزامات مالية[3]؛ المعاهدات الدولية التي تتضمن أحكاما تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة[4]؛ المعاهدات الدولية التي قد تتضمن مقتضيات مخالفة لأحكام الدستور[5].

كما يحدد المشرع الدستوري في الفصل 55[6] من الدستور المغربي ونظيره الفرنسي في المادة 53 من دستور 1958 المعدل والمتتم بدستور 2008 الاختصاصات التي تمارس في

---

[1]- عبد الإله فونتير، مرجع سابق، ص 284.

[2]- إبراهيم كومغار، **"نحو تفعيل مهام الدبلوماسية الموازية للبرلمان المغربي"**، الندوة الدولية المنظمة بالبرلمان بتاريخ 25 نونبر 2013 (50 سنة من العمل البرلماني وتطور الممارسة البرلمانية في العالم)، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، طبعة 2014، ص 112.

[3]- هذا النوع من المعاهدات يصادق عليها الملك مباشرة دون الموافقة البرلمانية وتصبح نافذة دوليا ومنتجة لآثارها بعد المصادقة عليها بظهير شريف.

[4]- هذا النوع من المعاهدات يصبح جزءا من النظام القانوني في المغرب في حالة تحقق شرطين الأول أن يوافق عليها بقانون من طرف البرلمان والثاني أن يصادق عليها الملك.

[5]- يصبح هذا النوع من المعاهدات ملزما للمغرب إذا توافرت ثلاث شروط: أن يصدر ظهير يعرضها على الشعب قصد الاستفتاء (الفصل 105 من دستور 1996) أن تتم الموافقة عليها طبقا للمسطرة المتعلقة بمراجعة الدستور، ألا تمس المعاهدات بالنظام الملكي للدولة المغربية أو بالنصوص المتعلقة بالدين الإسلامي.

[6]- ينص الفصل 55 من دستور 2011 على أن" الملك يوقع على المعاهدات ويصادق عليها، غير أنه لا يصادق على معاهدات السلم أو الاتحاد، أو التي تهم رسم الحدود ومعاهدات التجارة أو تلك التي تترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة أو تستلزم تطبيقها اتخاذها تدابير تشريعية أو بحقوق وحريات المواطنات والمواطنين العامة والخاصة إلا بعد الموافقة عليها بقانون. وللملك أن يعرض على البرلمان كل معاهدة أو اتفاقية أخرى قبل المصادقة عليها..."

مجال المعاهدات، لكنهما ميزا بين سلطة البرلمان في الموافقة على المعاهدات التي تلزم مالية الدولة وبين سلطة الملك أو رئيس الجمهورية في المصادقة عليها.

بيد أن الموافقة البرلمانية تستمد أساسها مباشرة من سلطة التشريع في الميدان المالي وبصيغة أخرى فإن ذلك هو نتيجة طبيعية لممارسة السلطة في مجال الميزانية العامة عن طريق الترخيص في الاعتمادات السنوية وممارسة الرقابة عليها[1].

فمفهوم المعاهدة الملزمة لمالية الدولة يكتنفه الغموض ويتميز بعدم الإتقان، ورغم التوسيع أو التضييق في مفهوم المعاهدات الدولية **(المطلب الأول)** إلا أن الإجراءات المسطرية للموافقة عليها محددة بالدستور وتتم في شكل قانون يصوت عليه البرلمان **(المطلب الثاني)**، وسنتناول كل هذا وفق رؤية ومقاربة مقارناتيه بين التجربتين المغربية والفرنسية، وإبراز الجوانب التي استلهمها المشرع المغربي من نظيره الفرنسي، وكذا جوانب الاختلاف فيما بين التجربتين.

المطلب الأول: ماهية المعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة

تضطلع المجالس النيابية بدور هام في إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتولى إبرامها السلطة التنفيذية، حيث إن الدساتير المعاصرة بما فيها دستور المملكة المغربية، وإن كانت تجعل الشؤون الخارجية منضوية ضمن المجال المحفوظ للملك، فإنها تنص على مجموعة من المعاهدات الدولية التي لا تكتسب قوتها القانونية ولا تأخذ بعدها العملي إلا بعد موافقة الأمة عليها بواسطة ممثليها[2]. وفي هذا السياق فإن مصادقة المجالس النيابية على المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي يعتبر من صميم عمل السلطة التشريعية التي تتمتع بها هذه المجالس في المجال المالي.

ويتضح من خلال الفصل 55 من الدستور المغربي والمادتين 53 و55 من الدستور الفرنسي أن تدخل البرلمان في مجال المعاهدات الدولية يتوقف على طائفة معينة من هذه المعاهدات، وهي تلك التي تكلف مالية الدولة دون غيرها[3]، لكن يجب في هذا الإطار التساؤل عن ماهية

---

[1]-Abdelkbir Fikri, ***le parlement Marocain et les finances de l'État,*** *op.cit.,* pp. 90-91

[2]- سيدي محمد ولد سيد أب، **الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي-دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص 276.

[3]- لمزيد من المعلومات حول أهمية المعاهدات التي تلزم مالية الدولة في التشريع الفرنسي يراجع في ذلك:

- Valérie Goesel-Le Bihan, **« A propos d'une catégorie constitutionnelle obscure : les traités ou accords qui engagement les finances de l'État »**, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n°53, 2003/1, p. 56. Site web: https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2003-1-page-55.htm.

أو طبيعة المعاهدات الملزمة لمالية الدولة وتحديد مفهومها **(الفرع الأول)** وكذا تحديد موقف النظام القانوني المغربي والفرنسي من أحكام المعاهدات الأخرى سواء بالنسبة للتشريع والفقه أو القضاء **(الفرع الثاني).**

الفرع الأول: طبيعة المعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة وطرق إبرامها

يعرف قانون المعاهدات بأنه مجموع القواعد القانونية الدولية التي تحكم نظام إبرام وشروط نفاذ وسريان المعاهدات الدولية إضافة لكيفية انقضائها[1]، حيث تعد هذه الأخيرة أهم مصدر من مصادر القانون الدولي العام إلى جوار الأعراف، وذلك نسبة لاضطلاعها بدور رئيسي وفعال في احتواء القواعد القانونية الدولية التي تحكم العلاقات بين الدول، كما تعد مرجعية هامة لفض المنازعات الدولية في محكمة العدل الدولية وفق منطوق المادة 38 من النظام الأساسي لتلك المحكمة[2].

بيد أنه لا بد من التمييز بين المعاهدات الدولية العادية وتلك التي تلزم مالية الدولة، وبين الاتفاقيات الدولية[3]، حيث سوف نعمل في البداية على تبيان طبيعة المعاهدات الدولية التي تلزم مالية الدولة **(الفقرة الأولى)** على أن نحدد فيما بعد طرق إبرام المعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة **(الفقرة الثانية).**

الفقرة الأولى: طبيعة المعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة

إن الأهمية البالغة التي تكتسيها المعاهدات والاتفاقيات الدولية من القانون الدولي والانتشار المتزايد لها في السنوات الأخيرة، جعل الدستور المغربي يوليها اهتماما خاصا ومكانة متنامية لما يمكن أن تخلقه من آثار قوية على راهن البلاد ومستقبله. وتماشيا مع المبادئ الديمقراطية التي تقتضي إشراك الشعب، من خلال نوابه فيما من شأنه إلزام الدولة وإضافة أعباء جديدة

---

[1]- عرفت المادة 2 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 المعاهدة الدولية بأنها" الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون الدولي، سواء تضمنته وثيقة واحدة أم وثيقتان متصلتان أم أكثر ومهما كانت تسميته الخاصة.

[2]- مأمون المنان، **مبادئ القانون الدولي العام: النظرية العامة، وقانون المعاهدات والمنظمات الدولية**، دار شتات للنشر والبرمجيات مصر، السنة 2010، ص 65.

[3]- لمزيد من المعلومات حول جوانب التمييز بين المعاهدات والاتفاقيات الدولية يراجع في ذلك:

- Romain Le Bœuf, **« La double nature de la ratification des traités : observations sur les discordances entre les procédures constitutionnelles et internationales »**, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n°107, 2016/3, pp. 604-609. Site web: https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2016-3-page-601.htm.

على ماليتها في الحاضر والمستقبل، أشرك الدستور المغربي المؤسسة البرلمانية في اتخاذ القرار، حين عقد مثل هذه الاتفاقيات خصوصا في مجالات محددة بنص الدستور[1].

وبمجرد الخوض في أعماق الفصل 55 من الدستور المغربي خاصة الفقرة الأولى، يتضح أن عبارة المعاهدات التي تترتب عنها تكاليف مالية تلزم مالية الدولة عبارة غير دقيقة قابلة لأن تخضع لمجموعة من التأويلات. هنا يطرح التساؤل حول المقصود بهذه المعاهدات؟ هل هي معاهدات تلزم مالية الدولة فعلا أم معاهدات يفترض أن تلزمها؟ وما هي معايير الإلزام هنا؟ ومن تكون له صلاحية البت في مدى الإلزامية من عدمها؟

فلا جرم أن مفهوم المعاهدات الملزمة لمالية الدولة ظل من المفاهيم الأكثر جدلا بين المختصين لما يفتقر إليه من دقة سواء فيما يتعلق بمحتواه أو بمداه[2]، بحيث نلاحظ أن المشرع الدستوري المغربي لم يعرف على وجه التحديد ما المقصود بالمعاهدات المكلفة لمالية الدولة، كما هو الشأن بالنسبة للمشرع الفرنسي الذي لم يعط أي تعريف للمعاهدات الدولية في دستوره. علما أن جل المعاهدات الدولية إن لم نقل كلها، تكاد تكون من حيث الواقع العملي مكلفة ماليا بالنسبة للدولة إن لم يكن مباشرة فبشكل غير مباشر[3].

وتبعاً لذلك، ينصرف معنى المعاهدة إلى الاتفاقيات السياسية الشكلية، كمعاهدات السلام والتحالف؛ أما مصطلح الاتفاقية فيستخدم للدلالة على المعاهدات الجماعية التي تعقدها الدول في غير الشؤون السياسية والتي تتضمن قواعد عامة، كاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 كما تنصرف للاتفاقيات التي تعقدها المنظمات الدولية، كالاتفاقيات الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي[4].

علاوة على ذلك، يوجد اختلاف كبير في تفسير طبيعة المعاهدة الملزمة لمالية الدولة؛ فمن جهة لا يمكن عرض كل الاتفاقيات التي تبرمها الدولة على الموافقة البرلمانية بحجة أنها

---

[1]- أمين ركلمة، **"الدبلوماسية البرلمانية في المغرب بين رهان التحديث وعوائق التفعيل"**، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 25-26، السنة 2014، ص 120.

[2]- Abdelkbir fikri, ***le parlement Marocain et les finances de l'État***, *op.cit.,* p. 85.

[3]- نبيل زكاوي، **العلاقة بين السياسة الداخلية والسياسة الخارجة للمغرب**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2013-2014، ص 10.

[4]- علي يوسف الشكري، **"الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية دراسة مقارنة في الدساتير العربية"**، مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد 7، السنة 2008، ص 14.

ترتب تكاليف عمومية، ومن جهة ثانية لا يمكن للحكومة أن تقصي البرلمان من منح الترخيص بالموافقة على نوع المعاهدات التي تلزم فعلا مالية الدولة[1]، حيث إن هذا المفهوم هو ملتقى عدة فروع القانون المالي، والقانون الدستوري، والقانون الدولي العام، ويبقى له طابع غامض؛ فكل الدارسين في هذا المجال يؤكدون الطابع الغامض لهذا المفهوم الذي يتميز بعدم اليقينية لأنه لا يشكل موضوع اتفاق من قبل الفقه بل يتناقض مع المبادئ النظرية[2].

منطقيا فإن أية معاهدة أو اتفاقية مهما كانت طبيعتها بشكل أو بآخر فهي تلزم مالية الدولة وتنطوي على التزامات مالية، فمثلا إذا أبرمت معاهدة مع منظمة دولية من أجل الصحة والطفولة فلابد عند الالتزام بها أن يتم توفير الأرضية اللازمة لتطبيقها؛ ففي مجال الصحة لابد من نفقات وأجهزة ومؤسسات ومعدات، وهذا فيه ما يلزم مالية الدولة، نفس الشيء بالنسبة للطفولة فلابد من بناء دور الخيريات للأطفال وتوفير اعتمادات مالية للأساتذة لإعادة تأهيلهم وشراء المعدات اللازمة وكل هذا يتطلب مصاريف تلزم بالفعل مالية الدولة، وهنا يقترح أحد الفقهاء بعض المعايير التي تحدد كون المعاهدة ملزمة لمالية الدولة[3] وهي :

- المعاهدة التي يمكن أن تخلق أو من الممكن أن تحدث تكاليف في ميزانية الدولة أي بصفة تأكيدية؛
- المعاهدة التي تؤثر على تراث الدولة.

وما يلاحظ هنا هو أن عنصر التكلفة عنصر يشوبه الغموض بدوره فلا يمكن أن نجزم أن هذه المعاهدات أو تلك تكلف مالية الدولة وأن الأخرى غير مكلفة لها[4]، وفي هذا الإطار نجد أن فقهاء القانون يختلفون في تحديد مفهوم عبارة " تكلف مالية الدولة"، حيث يرى فريق من الفقهاء أن المعاهدات الملزمة لمالية الدولة هي تلك المعاهدات التي تؤثر على تراث الدولة. ويذهب فريق من الفقهاء إلى اعتبار تلك المعاهدات هي التي يصادق عليها الملك ويوافق عليها البرلمان؛ أما المعاهدات الدولية التي تمنح امتيازات للدولة المغربية عن طريق الزيادة

---

[1]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 134.

[2]- Abdelkbir Fikri, ***le parlement Marocain et les finances de l'État***, *op.cit.,* pp. 87-88.

[3]- مصطفى معمري، مرجع سابق، ص 167.

[4]- على المستوى الواقعي فقد أبرمت الحكومة العديد من المعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات الشكل المبسط، وكمثال على ذلك اتفاقية الكاط «Gatt» للتعرفة الجمركية في صيف 1994، إذ إن دخول هذه المعاهدة حيز التنفيذ يكتسي طابع الإلزام على الدولة المغربية، كان بمجرد التوقيع فقط دون الحاجة إلى موافق البرلمان أي دون حاجة إلى استعمال بنود الفصل 55؛ على الرغم من أن هذه الاتفاقية توضع في خانة الاتفاقيات التي تستلزم موافقة البرلمان عليها، نظرا لما تكتسيه بنودها لآثارها من طابع الإلزام على ميزانية الدولة.

في مواردها أو الانتقاص من مديونيتها فلا تلزم مالية الدولة، وبذلك لا ينطبق عليها شرط الموافقة البرلمانية. في حين يرى البعض الآخر أن المعاهدات الملزمة لمالية الدولة هي تلك المعاهدات التي تنتج عنها تكلفة فعالة أو تكلفة في المستقبل أو هي التي تؤدي إلى التقليص من موارد الدولة[1].

وفي إطار الدراسة المقارنة وجدنا أن المشرع الفرنسي في المادة 53 من الدستور يؤكد على أن المعاهدات أو الاتفاقيات الخاصة بالمنظمات الدولية، وكذلك المعاهدات التي تتحملها مالية الدولة تفسيرها من الناحية التطبيقية ضيق حسب دافيد روزي لأن كل معاهدة كما يقول تحمل المالية العامة فيما يخص نفقات التسيير والوسائل البشرية والمادية.

فارتباط المعاهدة الدولية بالالتزام المالي هو المحدد الأساسي الذي يخول للبرلمان حق التدخل، وهذا يضفي نوعا من الغموض على هذا الجانب، لأن كل المعاهدات والاتفاقيات التي تبرمها الدولة يمكن أن ينتج عنها التزام مادي على الدولة[2]. ويصبح أمر عرضها على البرلمان وفق منطوق الفصل 55 من الدستور المغربي والمادة 53 من الدستور الفرنسي أمرا ضروريا؛ فهذه الإجراءات من شأنها تعقيد مراحل إبرام المعاهدات الدولية التي تتطلب السرعة والوضوح. ومن جهة أخرى فإن الجهاز التنفيذي يمكن أن يتذرع بعدم وجود ارتباط فعلي بين التصديق على المعاهدة الدولية وإلزام المالية العمومية بالتكاليف.

نفهم جليا من كل ما سبق ذكره، أن المعاهدة تكون ملزمة لمالية الدولة عندما يترتب عنها أثر مباشر على ميزانية الدولة، لأن المعاهدة تمس مباشرة التوازن المالي للدولة، وذلك يتطلب فتح اعتمادات مالية مباشرة[3]. كما تعدل بكيفية غير مباشرة في أحكام ميزانية الدولة، لاسيما المتعلقة منها بالجزء الخاص بتكاليف الدولة وأحيانا موارد الدولة كذلك، ويعتبر إخضاع هذا النوع من المعاهدات الدولية للموافقة التشريعية منسجما تماما مع مبدأ الاختصاص المالي للبرلمان.

---

[1]- مصطفى معمري، مرجع سابق، ص 169.

[2]- نور الدين رداد، **"الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي"**، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 46، ديسمبر 2016، ص 472.

[3]- نفس المرجع والصفحة.

الفقرة الثانية: طرق إبرام المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي

لقد ميز المشرع الدستوري المغربي في الفقرة الثانية من الفصل 55 من دستور 2011 ونظيره الفرنسي في المادة 53 من دستور 2008 بين عدة أنواع من المعاهدات الدولية وجعل معيار التمييز بينها قائما على مدى توفر المعاهدات على الطابع المالي أو خلوه منه.

فإذا كانت المعاهدات الدولية ليس لها طابعا ماليا- وإن كان من الصعب أن تكون هناك معاهدة لا تتضمن التزامات مالية في ذمة الدولة- فإن إجراء المصادقة عليها يمارسه الملك كما في النظام السياسي والدستوري المغربي، أو رئيس الجمهورية كما هو الشأن في التشريع الفرنسي، وذلك دون قيد أو شرط وفقا لأحكام الدستور المنظم لكل دولة، أما إذا كانت المعاهدة ترتب التزامات مالية في ذمة الدولة لا يحق لمن له الاختصاص دستوريا المصادقة عليها إلا بعد الموافقة عليها بقانون من قبل السلطة التشريعية[1].

بيد أن إبرام المعاهدات الدولية هو عمل قانوني يخضع لإجراءات شكلية رسمتها قواعد القانون الدولي المنظمة للمعاهدات، ويخضع في الوقت نفسه لقواعد القانون الدستوري من حيث إبرامها وتنفيذها[2].

وبالرجوع إلى مراحل إبرام المعاهدات الدولية في ظل التجربتين المغربية والفرنسية، يتبين لنا أن المشرع الدستوري المغربي والفرنسي قد عملا على تحقيق نوع من التوازن النسبي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، حيث خولا الأولى صلاحية مباشرة إجراءات إبرامها على المستوى الدولي واشتراط موافقة البرلمان على المعاهدات الهامة قبل الالتزام النهائي بأحكامها وإدماجها في القوانين العادية[3].

وتبعاً لذلك، تتضمن إجراءات إبرام المعاهدات ذات الطابع المالي مراحل تقليدية وهي المفاوضات، والتوقيع، والتصديق، والانضمام في حالة وجود معاهدة سابقة، وأخيرا دخول المعاهدة حيز التنفيذ؛ هذه الإجراءات يطبعها قدر كبير من المرونة وتعرف قدرا معينا من

---

[1]-إدريس مولاي هشام، **"المعاهدات الدولية: قراءة في الفصل 31 من الدستور المغربي"**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 66-67، السنة 2006، ص 94.

[2]- لقمان عمر حسين، **الاختصاصات الدستورية لإبرام المعاهدات في الدولة الفدرالية دراسة تحليلية مقارنة**، منشورات زين الحقوقية والأدبية، بيروت لبنان، الطبعة الأولى 2016، ص 33.

[3]- خالد بالجيلالي، **السلطة التقديرية للمشرع دراسة مقارنة**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية الجزائر، السنة الجامعية 2016-2017، ص 147.

الاختلاف من دولة إلى أخرى باختلاف دستورها ونظامها السياسي. غير أنها تجتمع كلها بتخويل السلطة التنفيذية صلاحية إبرام المعاهدات الدولية[1].

- **مرحلة المفاوضات**

إن الدول والحكومات عند إبداء رغبتها في إبرام معاهدة دولية تتحرك تجاه ذلك عن طريق شخصيات إما مفوضة من قبل النظام القانوني لتلك الدولة وهذه الفئة تضم رئيس الدولة، ورئيس الحكومة، ووزير الخارجية، ورئيس البعثة الدبلوماسية المعتمدة لدى الدولة أو المنظمة، وفي تلك الحالة لا يحتاج هؤلاء لما يسمى بالتفويض[2].

ويقصد بالمفاوضة تبادل وجهات النظر بين ممثلي الدول المعنية من أجل التوصل إلى عقد اتفاق مشترك بينها، وتعبر كل دولة أثناء المفاوضات عن رؤيتها الخاصة لمضمون الاتفاق المزمع عقده، أو تقدم بذلك ورقة مكتوبة تتضمن أهم الخطوط العريضة للاتفاق. كما تجري المفاوضة في شتى المسائل التي تهم الدولة، سواء أكانت سياسية أم اقتصادية أم قانونية أم عسكرية[3].

بيد أن المفاوضات أو التفويض تختلف عن التعليمات الدبلوماسية في كون كل وفد مشارك تزوده بتعليمات مكتوبة تعتبر شأنا داخليا للوفد. فإذا أثبتت التجربة خروج الوفد عن السلطات الممنوحة له في مستند التفويض فيمكن الاعتداد والاستناد على ذلك لإلغاء الاتفاقية أما الخروج على التعليمات الدبلوماسية فلا يعد سببا شرعيا لإلغائها[4].

وتتمثل السلطة المختصة بالتفاوض كأصل عام في رئيس الدولة أو الملك. ولكن الأمر يختلف في الأنظمة البرلمانية فيكون رئيس الوزراء أو وزير الخارجية هو المختص بالتفاوض لإبرام المعاهدات الدولية، إلا أنه نادرا ما يقوم رئيس الدولة أو رئيس الوزراء بهذه المهمة، ولا يكون ذلك إلا في المعاهدات الدولية المهمة مثل المعاهدات السياسية والمنشئة للتكتلات

---

[1]- إدريس مولاي هشام، مرجع سابق، ص 90.

[2]- التفويض مستند رسمي يبرز عند بدء المفاوضات ليتم التحقق من المفوض وصفته وسلطاته بالنسبة لمراحل إبرام المعاهدة. فقد يمنح التفويض فقط لمرحلة المفاوضات وقد يمتد أكثر من ذلك حسب وجهة نظر الدولة المفاوضة.

[3]- إدريسي مولاي هشام، مرجع سابق، ص 91.

[4]- مأمون المنان، مرجع سابق، ص 69.

العسكرية. ولكن في الغالب يقوم بالتفاوض وزراء خارجية الدول أنفسهم أو الوزراء المعينون حسب موضوع المعاهدة وقد يقوم به ممثلو الدول المتفاوضة[1].

فبالنسبة للتجربة المغربية، فإن الملك باعتباره صاحب الاختصاص في إحداث البعثات الدبلوماسية، هو الذي يتولى تفويض الأشخاص الذين يمثلون المملكة المغربية ويعبرون عن رغبتها أثناء التفاوض من أجل إبرام معاهدة تلزم المملكة المغربية، وصلاحياته في تعيين المفاوضين مطلقة، بحيث يمكنه أن يولي لهذه المهمة أشخاصا من داخل السلك الدبلوماسي أو من خارجه، كما يمكنه أن يكلف لنفس المهمة أحد مستشاريه وذلك حسب أهمية الاتفاقية أو المعاهدة[2].

أما في التجربة الفرنسية، فيحق لرئيس الجمهورية القيام بإجراءات التفاوض بشأن المعاهدات، وهذا ما تؤكده الفقرة الأولى من المادة 52 من دستور 1958 المعدل بدستور 2008 حيث تنص تلك المادة على أن رئيس الجمهورية يتفاوض ويصادق على المعاهدات الدولية؛ فرئيس الجمهورية في فرنسا يعد صاحب الاختصاص الأصيل في إجراء المفاوضات الخاصة بالمعاهدات الدولية ذات الأهمية الكبرى، إذ ينصرف اختصاص رئيس الجمهورية بالمعنى الدقيق للمعاهدات **Les Traités** وليس الاتفاقات البسيطة **Accords** التي تختص بها الحكومة وتخضع لإقرار البرلمان دون الحاجة إلى مصادقة رئيس الجمهورية عليها[3].

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يمكن حصر تعداد الأشخاص الذين يتمتعون بسلطة التفاوض، بسبب التباين في التشريعات الدستورية للدول المقارنة، خاصة في الدول الفدرالية، حيث يكون الرجوع إلى الدستور الفدرالي أمرا واجبا للتعرف على مدى ما تسلم به نصوصه للولايات الأعضاء في الاتحاد من سلطة إبرام المعاهدات الدولية[4].

مرحلة التوقيع

[1]- لقمان عمر حسين، مرجع سابق، ص 35.
[2]- إدريسي مولاي هشام، مرجع سابق، ص 91.
[3]- منيرة بلورغي، **دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الدستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2018-2019، ص 478.
[4]- لقمان عمر حسين، مرجع سابق، ص 35.

تعتبر المعاهدة ملزمة لمالية الدولة إذا قامت بالتعبير عن رغبتها في امتداد الأثر القانوني الملزم لها عبر إحدى الطرق التالية التوقيع والتصديق والانضمام وغيره من وسائل التعبير عن ذلك[1].

ويعتبر التوقيع طبقا للفقرة الأولى من المادة 125 من اتفاقية فيينا لسنة 1969 وسيلة قانونية من وسائل التعبير عن قبول الدولة أو الدول الالتزام بأحكام المعاهدة.

ويلاحظ في مجال التشريع الدستوري والممارسة الدبلوماسية المغربية، أن الملك طبقا للفصل 55 من الدستور هو الذي يتولى التوقيع الرسمي على المعاهدات الدولية وله الصلاحية في تفويض ذلك إلى أية سلطة أخرى، وهي غالبا ما تكون إما لرئيس الحكومة أو وزير الخارجية أو كاتب الدولة في الخارجية إذا اقتضى الأمر ذلك[2]، كما هو الشأن بالنسبة لرئيس الجمهورية في النظام السياسي والدستوري الفرنسي، حيث تكرس المادة 52 من دستور 1958 ذلك الحق بمنحه صلاحية المصادقة على المعاهدات الدولية والتفاوض بشأنها، بل الأكثر من ذلك أصبح بإمكان رئيس الجمهورية الاطلاع على أية مفاوضات تهدف إلى إبرام اتفاق دولي غير خاضع للتصديق عليه؛ فمراسيم نشر الالتزامات الدولية الفرنسية سواء بالنسبة للمعاهدات أو الاتفاقيات يتم توقيعها من طرف رئيس الجمهورية بمبادرة من وزير الشؤون الخارجية[3].

علاوة على ذلك، فإن التوقيع على المعاهدات الدولية يمكن أن يكون محلا للتفويض عكس التصديق، لأن التفويض في هذه الحالة يعني تنازل الملك عن سلطاته التي أناطه بها الدستور لوحده، ومن ثم فإنه لا يمكن تصور إجراء المصادقة على المعاهدات الدولية من طرف سلطة أخرى غير الملك[4].

بيد أنه بعد تحرير المعاهدة يوقع عليها المندوبون المفوضون للدول المتعاقدة؛ ويعد التوقيع تعبيرا عن رضا الدولة إذا نصت المعاهدة على أن يكون للتوقيع أثر مالي؛ أو إذا ثبت بطريقة

---

[1]- مأمون المنان، مرجع سابق، ص 70.

[2]- إدريسي مولاي هشام، مرجع سابق، ص 91.

[3]- Romain le Bœuf, *op.cit*., p. 605.

[4]- مصطفى الرقاي، **"اختصاصات الملك في السياسة الخارجية المغربية طبقا لدستور 2011"**، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 24، شتنبر 2018، ص 290.

أخرى اتفاق الأطراف على أن يكون للتوقيع هذا الأثر؛ أو إذا عبرت عن نيتها في إعطاء التوقيع هذا الأثر في وثيقة التفويض أو أثناء المفاوضات[1].

فضلا عن ذلك، يتم التوقيع على المعاهدة بأسماء المفاوضين كاملة[2] أو بالأحرف الأولى للأسماء، وذلك عندما يكون ممثل الدولة له بعض التحفظات وتردده في الموافقة نهائيا على المعاهدة في الرجوع إلى حكومة دولته للتشاور قبل التوقيع النهائي. وكذلك إذا كان ممثل الدولة غير مفوض بالتوقيع النهائي، وذلك لأن التوقيع على المعاهدة غالبا ما يعني قبول الدولة لها بالشكل النهائي وعن إرتضائها بالالتزام بنصوص المعاهدة وتطبيقها[3].

يتضح مما تقدم أن التوقيع تختلف قيمته من معاهدة لأخرى، ولا يلزم في حد ذاته بصورة نهائية الدولة الموقعة على المعاهدة، بل لا بد من عرض المعاهدة على السلطات الدستورية حسب ما ينص عليه دستور كل دولة- المختصة بالتصديق عليها أو إقرارها أو قبولها- فالتوقيع يرتب فقط التزاما بحسن النية ويعبر عن قبول الدولة للارتباط بالمعاهدة ليس إلا[4].

- **التصديق**

يقصد بالتصديق على المعاهدة ذلك الإجراء الذي تقبل به الدول الأطراف الالتزام بصورة نائية بأحكام المعاهدة وفقا للإجراءات الدستورية في كل دولة من هذه الدول[5]. وهو بعبارة أخرى القبول الرسمي والنهائي بالالتزام بأحكام المعاهدة من قبل السلطة التي يخولها دستور الدولة صلاحية عقد المعاهدات والاتفاقيات باسم الدولة[6]؛ فهو إجراء جوهري بدونه لا تتقيد الدولة أساساً بالاتفاقية أو المعاهدة التي وقعها ممثلها. وقد يصدر عن الجهاز التنفيذي أو التشريعي أو السلطتين معا، ويأتي في شكل وثيقتين داخلية وهي القانون أو الأمر، ودولية وهي أداة التصديق[7].

---

[1]- مأمون المنان، مرجع سابق، ص 70.

[2]- نصت المادة 12\2 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 على أن يكون التوقيع بأسماء المندوبين كاملة، ويكون بالأحرف الأولى، أو بشرط الرجوع إلى الدولة، ويقصد من ذلك في العادة ترك إمكانية الرجوع إلى السلطات المختصة في الدولة.

[3]- محمد نصر محمد، **الوافي في شرح المعاهدات الدولية في ظل أحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969**، مكتبة القانون والاقتصاد الرياض، الطبعة الأولى 2012، ص 46.

[4]- إدريسي مولاي هشام، مرجع سابق، ص 92.

[5]- محمد نصر محمد، مرجع سابق، ص 49.

[6]- إدريسي مولاي هشام، مرجع سابق، ص 92.

[7]- مأمون المنان، مرجع سابق، ص 70.

ولما كان التصديق شرطا من شروط نجاح عملية ابرام المعاهدات الدولية، فإنه من الضروري على الدولة -التي تعبر عن إرتضائها الالتزام بمعاهدة ما- القيام بالتصديق عليها، وذلك وفقا للحالات الآتية:

- إذا نصت المعاهدة على ذلك؛
- إذا ثبت بطريقة أخرى أن الدولة المتفاوضة كانت قد اتفقت على اشتراط التصديق؛
- إذا كان ممثل الدولة قد وقع المعاهدة مع التحفظ بشرط التصديق؛
- إذا بدت نية الدولة في أن يكون التوقيع بشرط التصديق اللاحق من وثيقة تفويض ممثلها أو عبرت عن ذلك أثناء المفاوضة[1].

وفي هذا السياق، أكد القضاء الدولي على أهمية التصديق واعتبره إجراء لازما لصيرورة المعاهدة لتصبح ملزمة، ومن ذلك الحكم الذي أصدرته محكمة العدل الدولية الدائمة في 1929\09\10م، والذي جاء فيه **" إن من قواعد القانون الدولي العادية قاعدة أن الاتفاقات لا تصبح ملزمة، فيما عدا حالات استثنائية محدودة، إلا بعد التصديق عليها"**[2].

ولا غرو أن موضوع الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية يحتل أهمية بالغة، كونه يتعلق أولا بحماية أعلوية الدستور وقدسيته لا أمام التشريع الوطني. ولكن أمام التشريع الدولي، هذا إضافة إلى أن هذه الرقابة بصورتها المثالية تشكل سدا منيعا أمام أي خرق لسيادة الدولة ومصالحها. إذا ما علمنا أن الكثير من الدول لم تهدد مصالحها ولم يمس استقلالها وسيادتها إلا بفعل المعاهدات التي أبرمتها[3].

ولما كان التصديق إجراء دستوريا داخليا، فإنه يجب بعد تمامه، نقله على الصعيد الدولي، ويكون ذلك وفقا لما يجري عليه العمل بتبادل أو إيداع وثائق التصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام[4]. ويتم ذلك بثلاثة[5] أمور مهمة ما لم تنص المعاهدة على خلاف ذلك.

---

[1]- المادة 14 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969.
[2]- محمد نصر محمد، مرجع سابق، ص 50.
[3]- علي يوسف ألشكري، مرجع سابق، ص 13.
[4]- لقمان عمر حسين، مرجع سابق، ص 41.
[5]- إخطار الطرف الآخر به – تبادل وثائق التصديق معه-إيداع وثيقة التصديق لدى الجهة التي تودع لديها.

وبالرجوع إلى التجربة المغربية وجدنا أن المشرع الدستوري المغربي وضع طبقا لاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات في الفصل 55 من دستور 2011 مسطرة خاصة بإجراءات التصديق، حيث أقر جعل سلطة المصادقة على المعاهدات الدولية بيد الملك باعتباره أعلى سلطة دستورية[1]. ولكنه قيد هذه المصادقة بشروط معينة من خلال التمييز بين ثلاثة أنواع من المعاهدات كما هو مبين في الفقرة الثانية والثالثة من الفصل 55 من الدستور.

يتضح مما سبق أن المؤسسة التشريعية لا يتم إشراكها في جميع مرحل مسطرة إبرام المعاهدات الدولية، بحيث إن هذه الأخيرة هي بالدرجة الأولى من اختصاص السلطة التنفيذية، ولا تتدخل السلطة التشريعية إلا في لحظة المصادقة، ما يعني أن السلطة التنفيذية هي التي تقود المفاوضات، وتقرر بداية التزام الدولة من خلال مسطرة التوقيع[2].

ومن هذا المنطلق يطرح التساؤل حول موقف النظام القانوني والقضائي المغربي ونظيره الفرنسي من أحكام المعاهدات الدولية التي تلزم مالية الدولة؟

الفرع الثاني: موقف التشريع والقضاء من أحكام المعاهدات الدولية

ينقسم الفقه وتشريعات بعض الدول المقارنة بشأن أحكام المعاهدات الملزمة لمالية الدولة، وباستقراء مختلف النصوص التشريعية وأحكام القضاء المغربي والفرنسي وآراء الفقه بخصوص أحكام المعاهدات وعلاقتها بالتشريعات الداخلية، يبدو أن المشرع المغربي يكرس سمو أحكام هذه المعاهدات[3] - بما فيها تلك التي تلزم مالية الدولة- عن بعض القوانين، وذلك في حالات محددة. كما عمل الاجتهاد القضائي الفرنسي- سواء الإداري[4] أو الدستوري[5]- على إبراز مدى أهمية المعاهدات الملزمة لمالية الدولة والإشكالات التي ترتبط بمفهومها وكيفية التمييز بينها وبين باقي المعاهدات الدولية.

---

[1]- إدرسيي مولاي هشام، مرجع سابق، ص 92.

[2]- أحمد بوز، **"البرلمان المغربي: البنية والوظائف دراسة في القانون البرلماني المغربي"**، مرجع سابق، ص 116.

[3]- أكد المشرع المغربي على سمو الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي يبرمها المغرب ويصادق عليها، وذلك واضح من خلال تصدير الدستور المغربي لسنة 2011 الذي أكد على جعل الاتفاقيات الدولية التي يصادق عليها المغرب تسمو فور نشرها على التشريعات الوطنية والعمل على ملائمة هذه التشريعات مع ما تتطلبه تلك المصادقة.

[4]- Valérie Goesel-Le Bihan, *op.cit.,* pp. 56 – 60.

[5]- *Ibid.,* pp. 61-64.

الفقرة الأولى: موقف المشرع الدستوري من طبيعة المعاهدات ذات الطابع المالي

تحدد الوثيقة الدستورية لكل دولة بشكل عام توزيع السلطات في الميدان الدبلوماسي، وبشكل خاص الجهات التي لها حق تمثيل الدولة على الصعيد الخارجي، وقدرة حملها على الالتزام أي المكلفة بإبرام المعاهدات الدولية[1]. وحرصا من المشرع الدستوري المغربي على وضع قواعد تؤسس لممارسة وطنية في هذا الميدان، فقد تماثلت الدساتير المغربية إلى غاية سنة 1996 من حيث تنصيصها على نفس الصيغة والعبارات والمفردات والمضامين في نفس الفصل، وهذا الأخير يغطي ويشمل كل الاختصاص والصلاحيات في ميدان الشؤون الخارجية بالمغرب[2]، إلا أنه في الدستور الجديد للمغرب لسنة 2011 تم التنصيص على مستجدات مهمة، حيث تم الرفع من عدد المعاهدات الدولية التي تتم الموافقة عليها من طرف البرمان، إذ لم يعد البرلمان يختص بالموافقة على المعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة، بل تم إضافة معاهدات أخرى كمعاهدات السلم ومعاهدات التجارة وغيرها أسوة بالتشريع الفرنسي[3].

وطبقا لمقتضيات الفصل 55 من الدستور ولاسيما الفقرتين الثانية والثالثة، نلاحظ أن المشرع الدستوري قد تجنب الإشارة إلى أي مقتضى يمكن أن يكرس سمو المعاهدة على القوانين الداخلية اللهم ما جاء في دباجة الدستور، حيث اكتفى بتحديد السلطة التي لها حق التوقيع والمصادقة على المعاهدات الدولية، وقيد هذه المصادقة بالموافقة البرلمانية في حالة ما إذا كانت هذه المعاهدات ترتب تكاليف تلزم مالية الدولة، كما أقر تعديل الدستور من خلال إعمال مسطرة مراجعته في حالة تعارض مقتضياته مع أحكام معاهدة معينة[4]؛ عكس المشرع الدستوري الفرنسي الذي نجده يؤكد بشكل صريح على قوة ومكانة المعاهدات الدولية، حيث وضعها في درجة أقوى من القوانين العادية وذلك وفق شروط معينة[5]، بل الأكثر من ذلك،

---

[1]- كريم لحرش، **"الدستور الجديد للمملكة المغربية شرح وتحليل"**، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي، العدد 6، الطبعة الثانية مزيدة ومنقحة، السنة 2016، ص 74.

[2]- إدريسي مولاي هشام، مرجع سابق، ص 87.

[3]- تنص الفقرة الثانية من الفصل 55 من دستور 2011 على أن الملك يوقع على المعاهدات ويصادق عليها، غير أنه لا يصادق على معاهدات السلم أو الاتحاد، أو التي تهم رسم الحدود، ومعاهدات التجارة؛ أو تلك التي تترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة، أو يستلزم تطبيقها اتخاذ تدابير تشريعية، أو بحقوق وحريات المواطنات والمواطنين، العامة أو الخاصة، إلا بعد الموافقة عليها بقانون.

[4]- عبد الإله فونتير، مرجع سابق، ص 289.

[5]- حددت المادة 55 من الدستور الفرنسي لسنة 2008 عدة شروط لتجسيد سمو المعاهدات على القانون، تتجلى في ضرورة تصديق رئيس الجمهورية عليها؛ وضرورة نشرها؛ وضرورة تطبيق الطرف الآخر مقتضيات المعاهدة أو الاتفاقية.

فإن المشرع الدستوري خول إمكانية تعديل الدستور نفسه إذا ما ظهر تعارض بين هذا الأخير والمعاهدة.

وللعلم، فإن المعاهدات الدولية في النظام الفرنسي تحظى بقيمة قانونية تفوق القوانين الداخلية، وذلك بشرط أن يتم التصديق عليها وفقا للأوضاع الدستورية المقررة، وأن يتم نشرها في الجريدة الرسمية بنفس الطريقة التي تدرج فيها التشريعات الوطنية، وكذا أن يتم تطبيقها من الطرف الآخر.

وبالرجوع إلى ديباجة الدستور المغربي لسنة 2011 نجده يكرس سمو المعاهدات الدولية على التشريع الوطني، حيث يجعل أحكام المعاهدات الدولية التي صادقت عليها الدولة المغربية تعتبر جزءا من النظام القانوني بل تعلو أحكامها على أحكام النصوص التشريعية والتنظيمية داخل الدولة. ولا يمكن الاحتجاج بتعارض أحكامها مع النصوص للتنصل من تطبيقها[1]. وهو أمر نفهم منه أن المشرع الدستوري لا يعتبر تفوق وترجيح أحكام المعاهدات الدولية على التشريع الداخلي بمثابة قاعدة مطلقة ومرجعية، بل هي قاعدة محصورة في حالات معينة ومحددة على سبيل الحصر، وهذا ليس معناه حسب رأي الأستاذ **عبد الإله فونتير** تنصل السلطات الوطنية من التزاماتها بدعوى عدم الإقرار الصريح للمشرع الدستوري بمبدأ سمو المعاهدة أو تعارض التشريعات المختلفة مع أحكام المعاهدات الدولية. بل إن تطبيق أحكام المعاهدات الدولية يستلزم ويستتبع بالضرورة قيام السلطات الوطنية المختصة للعمل على ملائمة هذه التشريعات مع المعاهدات التي تمت المصادقة عليها[2].

وبالرجوع إلى المنظومة التشريعية المغربية نجد أن المشرع قد تبنى مبدأ تفوق المعاهدة على القوانين الداخلية في حالات معينة ومحددة، ومن بين النصوص التشريعية التي تنص صراحة على ترجيح أحكام المعاهدات الدولية على التشريع الداخلي ومنحها الأسبقية والأولوية في

[1]- إدريسي مولاي هشام، مرجع سابق، ص 101.
[2]- عبد الإله فونتير، مرجع سابق، 290.

التطبيق نجد قانون الجنسية[1]، وظهير تسليم المجرمين، وقانون تنظيم مهنة المحاماة، وبعض القوانين الخاصة ببعض المرافق والنشاطات الأخرى.[2]

وتبعاً لذلك، يتضح أن أي دور يقوم به مجلس النواب ومجلس المستشارين ما هو إلا امتداد للسياسة الخارجية التي ينهجها الملك في المجال الدبلوماسي، وبتوجيهات ملكية ترسم حدود التحرك وفق تفويض هذا الدور لا أقل ولا أكثر[3].

وبالرجوع إلى التجربة الفرنسية، يتضح أن المشرع الفرنسي يضع المعاهدات الدولية بما فيها التي تكلف مالية الدولة، في درجة أقوى من القوانين العادية؛ فبموجب مقتضيات الدستور لا تكون المعاهدات نهائية إلا بعد التصديق أو الموافقة عليها، والتصديق بدوره لا يكون إلا بقانون، والمعاهدات المصادق عليها يجب نشرها تماما كالقوانين[4]. بل الأكثر من ذلك تزداد مكانة المعاهدات في الدستور الفرنسي حتى يصل الأمر إلى إمكانية تعديل الدستور نفسه إذا ظهر أي تعارض بين الدستور والمعاهدة، وهنا تؤكد المادة 54 من الدستور على أنه *"إذا رأى المجلس الدستوري، بناء على إشعار من رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس أحد المجلسين، أن تعهدا دوليا يتضمن شرطا مخالفا للدستور، فلا يمكن الإذن بالتصديق أو الموافقة عليه إلا بعد تعديل الدستور"*.

ومن هذا المنطلق، فإن المشرع الفرنسي منذ دستور 1958 مقارنة مع المشرع المغربي نجده أخذ بمبدأ سمو المعاهدات الدولية على كافة القوانين، مما ترتب عليه نتيجتان: الأولى تفرض على القاضي الفرنسي تطبيق المعاهدات بصفة مطلقة، سواء كانت متعارضة مع تشريعات سابقة أو لاحقة، والثانية تحدد مكانة المعاهدات الدولية في النظام القانوني الفرنسي، أي أنها أعلى من القانون العادي، ولكنها أقل من الدستور[5]، وأي تعارض بين المعاهدة

---

[1]- المادة 6 من الظهير الشريف المؤرخ في 6 شتنبر 1958-ج.ر. بتاريخ 19 شتنبر1958 المتعلق بقانون الجنسية.

[2]-عبد الإله فونتير، مرجع سابق، ص 290.

[3]- المصطفى الكباص، **"الدبلوماسية البرلمانية بالمغرب: دراسة مقارنة"**، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 40، السنة 2015، ص23.

[4]- نصت المادة 55 من الدستور الفرنسي على أن **" المعاهدات أو الاتفاقيات التي يتم التصديق عليها أو الموافقة عليها وفقا للأوضاع المقررة يكون لها بمجرد نشرها قوة أعلى من قوة القانون، وذلك بشرط أن يطبق الطرف الآخر الاتفاق أو المعاهدة"**.

[5]- يتم ترتيب القواعد القانونية في النظام القانوني الفرنسي من حيث الأولوية التالية: الدستور ثم المعاهدة الدولية وأخيرا القانون العادي.

والدستور يتطلب حسب المادة 56 من الدستور الفرنسي تعديل الدستور قبل المصادقة على المعاهدة.

الفقرة الثانية: موقف القضاء من طبيعة المعاهدات الملزمة لمالية الدولة

بالنسبة للقضاء فإنه على الرغم من قلة القضايا المعروضة عليه في هذا المجال فإنه تبنى مبدأ ترجيح أحكام المعاهدة على التشريع الداخلي، استناداً إلى أحكام اتفاقية مغربية فرنسية، وهو الأمر المستفاد من الحكمين المشهورين الصادرين في هذا المجال عن محكمة الاستئناف بالرباط سنة 1969 والمتعلقين بقضية ميلان MEYLAN وقضية كازلس Cazals، حيث قررت المحكمة إلغاء القرار الصادر عن مجلس هيئة المحامين الرامي إلى فرض طلب تسجيل محامين فرنسيين ضمن جدول هيئة المحامين بحجة أنهما لا يتكلمان اللغة العربية التي تعتبر لغة القضاء المغربي رسميا، استناداً إلى الظهير الصادر في 26 يناير 1965 المتعلق بالمغربة والتوحيد والتعريب، وقد أسست المحكمة حكمها على الاتفاقية القضائية المغربية الفرنسية لعام 1957 وبروتوكولها الإضافي المؤرخ في 20 مايو 1965[1].

ولا جرم أن المشرع الدستوري المغربي نجده في الفصل 55 المذكور يخص المؤسسة البرلمانية - بسلطة الإحالة إلى المحكمة الدستورية[2]- الالتزامات الدولية التي تتضمن بندا يخالف الدستور، وهذا ما تؤكده أيضا المادة 228 من النظام الداخلي لمجلس النواب في صيغته الجديدة، بعد صدور قرار المحكمة الدستورية رقم 17\65 بتاريخ 30 أكتوبر 2017، حيث تنص الفقرة الأخيرة من المادة 228 على أنه **" قبل المصادقة من طرف الملك، يمكن لرئيس مجلس النواب أو لسدس أعضاء المجلس أن يحيلوا على المحكمة الدستورية المعاهدة أو الاتفاقية أو بعض بنودها قصد البت في مدى مطابقة بنودها للدستور"**.

بيد أنه نجد أن المشرع المغربي تبنى نفس الأمر الذي اعتمده المشرع الفرنسي، حيث إن المادة 54 من التعديل الدستوري لسنة 2008 تخول للمجلس الدستوري صلاحية البث في

---

[1]- عبد الإله فونتير، مرجع سابق، ص 292.

[2]- للمزيد من المعلومات حول وظائف القضاء الدستوري المغربي وحصيلته يراجع في ذلك: محمد وباعوس، **حصيلة المجلس الدستوري بالمغرب: التركيبة، الوظائف ومحدودية عمله**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 155، نونبر-دجنبر 2020، ص ص 341-348.

كل التزام دولي يتضمن بندا مخالفا للدستور، إذ يتم ذلك بناء على إشعار من رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو أحد مجلسي البرلمان، أو ستين عضوا من الجمعية الوطنية أو ستين عضوا من مجلس الشيوخ، مما يؤدي إلى منع المصادقة على هذا الالتزام الدولي أو الموافقة عليه إلا بعد تعديل ومراجعة الدستور.

وما يلاحظ هنا هو أن المشرع الفرنسي ذهب أبعد مما ذهب إليه المشرع المغربي، حيث وجدنا أن الدستور الفرنسي يحدد النصاب القانوني لمجلسي البرلمان بشكل متساوي بين الغرفتين في ستين عضوا بالنسبة لكل مجلس؛ عكس المشرع المغربي الذي خول لسدس أعضاء مجلس النواب وربع أعضاء مجلس المستشارين حق طلب التعرض على أية معاهدة أو اتفاقية تتضمن بندا يخالف مقتضيات الدستور.

وبالرجوع إلى المادة 140 من النظام الداخلي لمجلس النواب السابق (حاليا المادة 228)، التي تنص على أن المناقشة العمومية بخصوص مشروع قانون الإذن في المصادقة على معاهدة أو اتفاقية دولية تنظم حسب البرنامج والترتيب الذين حددهما المكتب وفق القرارات التنظيمية لندوة الرؤساء، وهذا ما تصدى له قرار المجلس الدستوري رقم 829/12 الصادر بتاريخ 4 فبراير 2012 في شأن المادة 140 أعلاه، حيث قضى المجلس بأن مقتضيات هذه المادة غير مطابقة للدستور فيما يخص مصطلح مشروع قانون الإذن في المصادقة المستخدم في فقرتها الأولى، كما أشار القرار إلى أن مضمون المادة 140 استعمل مصطلحات لم يتم التقيد على إثرها بمقتضيات الفصل 55 من الدستور[1].

كما نستنتج أيضا أن مضمون القرار السابق يؤكد على محدودية صلاحية البرلمان في مجال الالتزامات الدولية للمغرب. فالبرلمان لا يملك سلطة التصديق ولا مناقشة بنود المعاهدات الدولية، إذ إن الإحالة للمحكمة الدستورية يتقاسمها مع الملك والسلطة التنفيذية، وهنا يؤكد القرار على أن الفقرة الأخيرة من الفصل 140 مبهمة، مما يستوجب تعديل هذه النصوص، لإبراز الدور الحقيقي للسلطة التشريعية في المجال الدبلوماسي[2].

[1]- المصطفى الكباص، مرجع سابق، ص ص 25 – 26.
[2]- أمين ركلمة، مرجع سابق، ص 127.

وتبعاً لقرار المحكمة الدستورية القاضي بعدم مطابقة المادة 140 من النظام الداخلي لمجلس النواب السابق، لمقتضيات الفصل 55 من الدستور، عمل المشرع التنظيمي على تغيير وتعديل المادة السابقة من النظام الداخلي لمجلس النواب ليتلاءم مع مضمون ومنطوق الفصل 55 من الدستور، وتم تعديل المادة 140، حيث تغير رقم المادة، وأصبح رقمها في التعديل الأخير للنظام الداخلي لمجلس النواب "المادة 228"، والتي نصت على ما يلي: **" إذا أحيل على المجلس مشروع قانون بالموافقة على معاهدة أو اتفاقية دولية سواء تلك التي تدخل في اختصاص المجلس طبقا للفقرة الثانية من الفصل 55 من الدستور أو التي يعرضها عليه الملك قبل المصادقة عليها حسب الفقرة الثالثة من الفصل 55 من الدستور، فإن المناقشة العمومية بخصوصها تنظم حسب البرنامج والترتيب اللذين حددهما المكتب ووفق القرارات التنظيمية لندوة الرؤساء"**.

علاوة على ذلك، فإن من مظاهر محدودية دور القاضي المغربي في تطبيق أحكام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ما نلاحظه بخصوص الاتفاقيات المتعلقة بحقوق الانسان خاصة ما يتعارض منها بالدين الإسلامي والتشريعات الوطنية، وهي اتفاقيات يبدي المشرع المغربي مجموعة من التحفظات بشأنها[1].

ونفهم جليا من كل ما سبق ذكره، أن الدستور الوطني لكل دولة بشكل عام، يحدد توزيع السلطات في الميدان الدبلوماسي، وبشكل خاص الجهات التي لها حق تمثيل الدولة على الصعيد الخارجي وقدرة حملها على الالتزام، أي المكلفة بإبرام المعاهدات الدولية. وحرصا من السلطة التأسيسية المغربية على وضع قواعد تؤسس لممارسة وطنية في هذا المجال، فقد جاءت مختلف الدساتير المغربية المتعاقبة لتنص على توزيع الاختصاصات بين السلطات الدستورية فيما يتعلق بإبرام المعاهدات الدولية، بحيث يمكن التمييز في هذا الإطار بين سلطات الملك وسلطات البرلمان، وذلك سيرا على نفس النهج الذي سلكه المشرع الفرنسي مع اختلاف طفيف في بعض المقتضيات سبق ذكرها أعلاه.

[1]- إدريسي مولاي هشام، مرجع سابق، ص 110.

المطلب الثاني: إجراءات الموافقة البرلمانية على المعاهدات ذات الطابع المالي

لا جرم أنه نتيجة لانتشار أنظمة الحكم الديمقراطي، وشيوع مبدأ الفصل بين السلطات، وتأكيد رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، أضحت المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية من اختصاص السلطة التشريعية بعدما ظلت لمدة طويلة تكاد تكون اختصاصاً حصرياً للسلطة التنفيذية، وبالذات لرئيس الدولة، بحيث لم يعد الدور التشريعي للبرلمان ينحصر في إصدار القوانين المنظمة لعلاقة الدولة بالأفراد داخل حدود ترابها، بل أضحى يمتد ليشمل أيضا القوانين التي تنظم علاقتها مع غيرها من الدول والمنظمات الدولية[1].

ويتجلى اختصاص المؤسسة التشريعية في مجال المعاهدات الدولية فيما هو منصوص عليه في الفصل 55 من الدستور المغربي لسنة 2011، وفي المادة 53 من التعديل الدستوري الفرنسي لسنة 2008، وهنا نلاحظ أن المشرع الدستوري في كل من التجربتين المغربية والفرنسية يمكن السلطة التشريعية من ممارسة اختصاص آخر من الاختصاصات المالية المنوطة بها، والمتعلق باختصاص الموافقة على المعاهدات الدولية سواء تلك الملزمة لمالية الدولية أو غير الملزمة لها.

وقبل تحديد المسطرة التي يتم اتباعها من أجل الحصول على الموافقة التشريعية من قبل البرلمان على المعاهدات الملزمة لمالية الدولة **(الفرع الثاني)**، يبدو ضروريا التساؤل عن المسطرة التي يتم اعتمادها من أجل التمييز بين المعاهدات المكلفة لمالية الدولة وتلك التي لا تكلفها وإبراز أهمية كل من المصادقة والموافقة[2] والتوقيع على المعاهدات **(الفرع الأول).**

الفرع الأول: أهمية الموافقة والمصادقة على المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي

يعتبر مجال إبرام المعاهدات خاصة الدولية منها، من أبرز مجالات الاختصاص الممنوحة إما لرئيس الدولة بالدرجة الأولى؛ أو الحكومة ممثلة في رئيسها ووزير الخارجية، إذ إن الإجراءات المتعلقة بإقرار المعاهدات من مفاوضات، وتوقيع، وتصديق، وإيداع، هي من اختصاص السلطة التنفيذية. لكن هذا الحكم غير مطلق، خاصة عندما يتعلق الأمر بمسألة

[1]- أحمد بوز، **"البرلمان المغربي: البنية والوظائف دراسة في القانون البرلماني المغربي"**، مرجع سابق، ص 114.

[2]- للمزيد من المعلومات حول التمييز بين مصطلح المصادقة والموافقة على المعاهدات الدولية يراجع في ذلك:

- Romain Le Bœuf, *op.cit.,* pp. 610- 614.

التصديق؛ ذلك أن الدساتير الديمقراطية تستثني مجموعة من المعاهدات من هذا الحكم من قبيل المعاهدات المكلفة لميزانية الدولة، إذ تكون مصادقة رئيس الدولة على هذا النوع من المعاهدات مرهونة بموافقة البرلمان[1].

والواضح أن الدستور المغربي نجده يتضمن مقتضيات جديدة تهم التوجهات الدبلوماسية[2] - باعتبارها تطبيق للعلاقات بين الدول[3]- وذلك على مستوى التصدير والديباجة، لما تم التأكيد عليه من توجيهات للسياسات الخارجية، وهنا يعد الفصل 55 من الدستور المغربي والمادة 53 من الدستور الفرنسي الإطار المرجعي في تطبيق القانون الدولي على الصعيد الداخلي، إضافة إلى الفصول المتعلقة بسلطات البرلمان الجديدة في المجال الدبلوماسي، كما يتم تنظيم ذلك أيضا في الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية بكل من التجربتين المغربية والفرنسية.

وبالرجوع إلى مقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 55 من الدستور الفرنسي، فإن المعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة التي يتم إعدادها بين المغرب ممثلا في السلطات الحكومية المعنية، أو سفراء المغرب في الخارج - بتنسيق تام مع المصالح المختصة بوزارة الخارجية، ووزارة المالية عند الاقتضاء - وبين الجهات المختصة بدولة أو مجموعة من الدول أو منظمة دولية أو جهوية، يتم عرضها على التوقيع أولا بالأحرف الأولى من قبل السلطة المخول لها دستوريا بالتوقيع الرسمي، والمقصود هنا هو الملك الذي له صلاحية تفويض ذلك إلى سلطة أخرى[4]. في حين يبقى للبرلمان سلطة الموافقة على المعاهدات التي ترتب أثرا ماليا لفائدة الدولة[5].

وتبعاً لذلك، أين تكمن أهمية المصادقة الملكية على المعاهدات الدولية؟ وكذا ما أهمية الموافقة البرلمانية على تلك المعاهدات التي يصادق عليها الملك؟

---

[1]- محمد ولد سيد آب، **الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي**، مرجع سابق، ص ص 215-216.

[2]- للمزيد من المعلومات حول تعريف وماهية الديبلوماسية في التشريع الدولي يراجع في ذلك ما يلي :

- Philippe Péjo, **« la diplomatie parlementaire, actrice émergente de communications diplomatiques démocratisées »**, *Revues Hermès*, Éditions C.N.R.S., n°81, 2018/2, p. 75. Site web: https://www.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2018-2-page-73.htm.

[3]- Péjo Philippe, *op.cit.*, p. 75.

[4]- نشأت قاعدة التوقيع بالعطف من طرف الوزير الأول على الظهائر الملكية منذ الاستقلال، وتكرست هذه الممارسة دستوريا بصدور الدستور الأول لسنة 1962 الذي أكد على أن الظهائر الملكية ينبغي أن تكون موقعة بالعطف من لدن الوزير الأول الذي يتحمل مسؤولية تطبيقها، باستثناء ما استثني بصريح الدستور.

[5]- عبد الإله فونتير، مرجع سابق، ص 296.

الفقرة الأولى: أهمية المصادقة الملكية على المعاهدات الدولية

يعتبر التصديق على المعاهدات الدولية أحد مراحل إبرامها، فهو يلي التفاوض على بنود المعاهدة، والتوقيع عليها، ويسبق إيداعها وتسجيلها لدى الجهات المختصة. كما أن التصديق على المعاهدات الدولية - إلى جانب التوقيع عليها وتبادل الوثائق بين أطرافها - هو أحد أشكال تعبير الدولة عن التزاماتها بالمعاهدة[1].

ويعرف التصديق أو المصادقة على المواثيق والمعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة، بأنه قبول الارتباط الرسمي بالمعاهدة من طرف الدولة، وهو عملية أساسية على اعتبار أنها تنقل الميثاق أو المعاهدة من نطاق الالتزام المعنوي إلى نطاق القانون الواجب التطبيق؛ فالمراد بمفهوم المصادقة، قيام الدولة - التي صادقت على المعاهدة الدولية - بالمشاركة في المفاوضات التي أدت إلى اعتمادها. في حين يقصد بالانضمام[2]، قيام الدولة بالانخراط والانضمام إلى معاهدة موجودة سلفا دون أن تشارك في المفاوضات بشأنها[3]، حيث يعتبر الانضمام مساويا للمصادقة من حيث الآثار القانونية المترتبة.

والملاحظ أن دساتير التشريعات المقارنة اختلفت في تحديدها للسلطة المختصة بالتصديق بين أربعة اتجاهات: اتجاه أسند هذه المهمة لرئيس الدولة وحده كما هو الشأن بالنسبة للتجربة المغربية والفرنسية، واتجاه أناطها بالسلطة التشريعية فقط، وثالث أشرك فيها السلطة التشريعية ورئيس الدولة كما هو الشأن بالنسبة للتجربة الأمريكية، وأخير اتجاه تركها للشعب تعبيرا عن الديمقراطية الشعبية أو نظرا لأهميتها وخطورتها كونها تتعلق في بعض الأحيان بتحديد مصير الدولة أو تتصل بإحدى الشؤون العامة[4].

وبالرجوع لنص الفصل 55[5] من الدستور المغربي، والمادة 53 من الدستور الفرنسي، يتضح الفرق أيضا بين التوقيع والمصادقة، على اعتبار أن عملية التوقيع تتبع المصادقة، بحيث يعتبر التوقيع على المعاهدة بمثابة موافقة مبدئية عليها، غير أن التوقيع في حد ذاته لا يلزم

---

[1]- لقمان عمر حسين، مرجع سابق، ص 40.

[2]- يقصد بالانضمام إلى معاهدة الإجراء الذي بموجبه تقبل وتوافق وتقر دولة ما أن تصبح طرفا في معاهدة دولية، لم تكن من الدولة المتفاوضة بشأنها أي الدول التي أسهمت في صياغة وإعدادها.

[3]- مأمون المنان، مرجع سابق، ص 71.

[4]- علي يوسف ألشكري، مرجع سابق، ص 22.

[5]- حسب الفقرة الأولى من الفصل 55 من الدستور فإن الملك يوقع على المعاهدات ويصادق عليها.

الدول قانونا وإن كان يعبر عن نوايا الدولة في تجربة المعاهدة محليا والنظر في التصديق عليها.

لكن عادة لا يتم التمييز بين التوقيع والتصديق، وهذا قول مردود؛ فالفرق جلي وواضح، إذ التوقيع له أهمية ودور في إبراز نية وإرادة الدول للاتفاق والتعاون حول مسألة معينة، لكنه يعطي للاتفاقية الأثر الإجباري تجاه من صادق عليها، بينما الموافقة على هذه المعاهدة هي في حد ذاتها تعد الإمكانية الكفيلة بإعطاء القوة القانونية لأي اتفاق[1].

بيد أنه قد يختلف التصديق عن الإصدار، وإن كان كل منهما إجراءاً قانونياً يصدر عن جهة الاختصاص في الدولة؛ فالتصديق إجراء يثبت التزام الدولة تجاه الدول الأخرى الموقعة على المعاهدة، أما الإصدار فهو إجراء يلي التصديق ويهدف إلى إضفاء صفة القانون على المعاهدة الدولية التي تم التصديق عليها، وذلك لتتقيد بها سلطات الدولة وأفرادها، وتتمكن الدولة من مواجهة التزامها المترتب على التصديق.

فضلا عن ذلك، تبرز أهمية المصادقة على المعاهدات الدولية من طرف رئيس الدولة، في كون اختصاص المصادقة على المعاهدات يعد أمرا تنفرد به السلطة التنفيذية، وعلى وجه الخصوص رئيس الدولة أو الملك، وهو أسلوب يعود إلى عهد الملكية المطلقة، وعاد إلى الظهور في الأزمنة المعاصرة في ظل الأنظمة الدكتاتورية التي تقوم على أساس ترجيح السلطة التنفيذية على الصعيدين القانوني والسياسي[2].

ونظرا لأهمية المصادقة على المعاهدات الدولية، فإن مختلف التشريعات المقارنة[3] قد خولت لرئيس الدولة صلاحيات تدبير الشأن الخارجي، كما هو الحال بالنسبة للتجربة الفرنسية والتي سبق لنا الحديث عنها ولا مجال لذكرها، كذلك أيضا بالنسبة للتجربة الجزائرية، حيث اتفقت جل الدساتير المتعاقبة على تكريس هذا المبدأ[4].

---

[1]- أحلام بوقديدة، مرجع سابق، ص 136.

[2]- لقمان عمر حسين، مرجع سابق، ص 43.

[3]- لقد أجمعت أغلب دساتير التشريعات المقارنة على منح رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة السلطات التي تكفل له وضع السياسة الخارجية للدولة وتوجيهها وتنفيذها. ومن هذه السلطات تلك المتعلقة بانفراده بتعيين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وإنهاء مهامهم. وبتسليم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم.

[4]- قشي الخير، **"العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال العلاقات الخارجية"**، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 19، ديسمبر 2014، ص 11.

وتبعاً لذلك، يجب الاعتراف بالدور الذي يقوم به أعضاء البرلمان أثناء الموافقة على المعاهدات الدولية، وذلك لكونهم أكثر دراية وإلماما بالجوانب الموضوعية للمشكلات التي تطرح على المستوى الخارجي ومدى إمكانية تطبيقه من عدمه على المستوى المحلي.

ولابد من الإشارة إلى أن أعضاء البرلمان يتمتعون بقدرة التأثير على مراكز صنع القرار المعنية برسم السياسة الخارجية، وهو التأثير الذي يتفاوت وفقا لما يتمتع به البرلمان في الدول المختلفة من سلطات فيما يتعلق بإقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية أو إقرار السياسة العامة للدول، بما فيها السياسة الخارجية[1].

الفقرة الثانية: أهمية الموافقة البرلمانية على المعاهدات ذات الطابع المالي

تعتبر الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية إحدى التقنيات الدستورية الأكثر شيوعا لضمان مشاركة البرلمان في السياسة الخارجية؛ فإبرام المعاهدات يعتبر من الأعمال البالغة الأهمية بالنسبة لأية دولة، مما يحتم إشراك الشعب في مراقبتها من خلال ممثليه تطبيقا للمبادئ الديمقراطية التي تقضي بأن كل ما من شأنه إلزام الدولة أو إضافة أعباء جديدة على ماليتها يجب أن يخضع لموافقة السلطة التشريعية، لأنه قد يترتب عن هذه الالتزامات الدولية آثار فورية على القانون الداخلي، وفي بعض الحالات آثار قد ترهن مستقبل الأجيال القادمة[2].

وما من شك في أن عملية إبرام أية معاهدة دولية بما فيها تلك الملزمة لمالية الدولة، تخضع لأحكام قانون المعاهدات الذي تم إقراره باتفاقية فيينا الأولى لسنة 1969، ثم اتفاقية فيينا الثانية لسنة 1986؛ ذلك أنه خلال مرحلة تبادل وثائق التصديق وإيداعها بين الأطراف، يتم إرسال نص المعاهدة الموقع عليها من قبل الجهة المختصة إلى الأمانة العامة للحكومة، حيث تقوم هذه الأخيرة بدراستها وفحص المقتضيات التي ترتب تكاليف تلزم مالية الدولة، سواء تعلق الأمر بإقرار التزامات مالية مباشرة ينبغي أن تدفعها الدولة المغربية؛ أو الالتزام بالقيام ببعض الإجراءات؛ أو التدابير ذات الصبغة المالية؛ أو التي لها آثار مالية أو الإقرار المباشر

[1]- أحمد فتحي سرور، **" الدبلوماسية البرلمانية والاتصال الدولي"**، مجلة آفاق برلمانية عربية، العدد 1، فبراير 2011، ص ص 8-9.
[2]- كريم لحرش، مرجع سابق، ص 75.

بمساهمة مالية للدولة في مشروع معين...أو غيرها من الإجراءات التي تكتسي طابعا ماليا مباشرا أو غير مباشر[1].

بيد أن الموافقة على المعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة تستمد سلطتها من ممثلي الأمة مباشرة؛ ذلك أن الموافقة هي الترخيص القانوني الممنوح من طرف المؤسسة البرلمانية للبدء في المصادقة على أية معاهدة دولية تلزم مالية الدولة، وتترجم طبيعة تدخل البرلمان[2]، إذ يكمن المبدأ الأساسي في أن جل الدول تمنح للبرلمان سلطة الموافقة على المعاهدات الدولية بدل المصادقة عليها.

ومما لا شك فيه، فإن الأمانة العامة للحكومة تقوم بعرض تلك المعاهدات على مسطرة المصادقة انطلاقا من آثارها المالية ومن التكاليف التي تترتب عنها التزامات مالية، كما تنظر إلى مدى تطابق المعاهدة مع الدستور؛ إذ على ضوء هذه الدراسة يتم عرض المعاهدات الدولية التي لا تكلف مالية الدولة مباشرة على مسطرة المصادقة الملكية. في حين يتم إعداد مشاريع قوانين للموافقة من حيث المبدأ على المعاهدات الدولية الأخرى المكلفة لمالية الدولة، وتعرض هذه الأخيرة على مجلس الحكومة تمهيدا لعرضها على المجلس الوزاري قبل إحالتها على البرلمان للموافقة عليها[3].

ولا غرو أن للسلطة التشريعية بموجب قواعد القانون الدولي والدستوري صلاحيات رقابية محددة تجاه المعاهدات المعروضة عليها للمصادقة عليها؛ فهي إما أن توافق عليها بالصيغة المعروضة عليها دون نقاش فعلي أو تحفظ، وهو الاحتمال الأغلب في بلدان الدول العربية بفعل هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، بحيث لا يكون لهذه الأخيرة سوى الموافقة على ما أبرمته الأولى؛ أو قد تأتي الموافقة الشكلية بفعل عدم التخصص والخبرة في المجال الدولي، إذ نادرا ما تضم البرلمانات العربية أعضاء متخصصون في هذا المجال، وإن ضمت مثل هذه الكفاءات غالبا ما تستبعد لكي لا تشكل عائقا أو رقيبا فعليا على السلطة التنفيذية[4].

---

[1]- عبد الإله فونتير، مرجع سابق، ص 296.
[2]- مصطفى معمري، مرجع سابق، ص 170.
[3]- عبد الإله فونتير، مرجع سابق، ص 297.
[4]- يوسف ألشكري، مرجع سابق، ص 26.

وعلى ضوء الدراسات والتشريعات المقارنة، وجدنا أن الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان الفرنسي تخول للمؤسسة التشريعية اختصاصاً مهماً، حيث تتيح المادة 103 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية لسنة 2009 للبرلمان صلاحية فتح مناقشة حول الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المعروضة عليها. إلا أن المشرع الدستوري لم يرتب أثراً قانونياً على هذه المناقشة[1].

كما ميزت مختلف الدساتير الفرنسية المتعاقبة[2] في إطار الاختصاصات الدبلوماسية بين رئيس الجمهورية الذي يتفاوض ويصادق على المعاهدات، وبين البرلمان الذي يعطي موافقته على المعاهدات الدولية؛ فبالنسبة لدستور 1946 لم يوضح الترخيص أو الاختصاص البرلماني في مجال المصادقة على المعاهدات، كما أن نص المادة 27 غير مستقيم مقارنة بما جاء في دستور 1958، حيث تبنى المشرع الدستوري بعض الجوانب الجديدة في هذا الإطار[3].

الفرع الثاني: تجليات الموافقة البرلمانية على المعاهدات الملزمة لمالية للدولة

إن المبدأ المستقر عليه في جل الدول يتمثل في أن البرلمان هو المختص في مجال الموافقة على بعض المعاهدات الدولية، ويمكن اعتبار وزن ودور كل من الجهاز التنفيذي والجهاز التشريعي في مجال إجراءات دخول المعاهدات حيز التنفيذ معيارا دالا على نموذجية الأنظمة[4].

وتبعاً لذلك، تستمد الموافقة على المعاهدات الملزمة لمالية الدولة سلطتها من ممثلي الأمة مباشرة؛ فهي النتيجة الحتمية والمنطقية لممارسة السلطة المالية التي تتجلى في منح الترخيص[5]، فما هي إجراءات الموافقة البرلمانية على المعاهدات التي ترتب التزامات مالية بكل من التجربة المغربية والتجربة الفرنسية؟ وما هي أهم جوانب التشابه والاختلاف بين التجربتين في هذا الجانب؟

---

[1]- القشي الخير، مرجع سابق، ص 11.

[2]- المادة 8 من التعديل الدستوري ل 16 يوليو 1875، والمادة 27 من دستور 27 أكتوبر 1946، والمادة 53 من دستور 1958.

[3]- Didier Maus, **« Le cadre institutionnel de la diplomatie parlementaire »,** *Revue d'Histoire Politique*, n°17, 2012/1, Éditions l'harmattan, p. 18. Site web: https://www.cairn.info/revue-parlements1-2012-1-page-14.htm.

[4]- نور الدين رداد، مرجع سابق، ص 470.

[5]- مصطفى معمري، مرجع سابق، ص 170.

الفقرة الأولى: الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية في التشريع المغربي

إن الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة تتخذ من الناحية العملية شكل قانون يقضي بالموافقة على مبدأ المصادقة. لكن هذا القانون يختلف عن القوانين الأخرى من حيث الشكل والمضمون وكذلك المناقشة؛ فمسطرة الموافقة البرلمانية من حيث المبدأ على المعاهدات الدولية لا تحيد عن نفس المسطرة المتبعة عند إعداد مشاريع القوانين العادية[1]، باستثناء ممارسة حق التعديل، بحيث لا يحق لأعضاء البرلمان التدخل لتعديل المواد التي تتكون منها المعاهدة المعروضة عليهم، أو إبداء تحفظات بشأنها[2].

فبعد عرض هذا الصنف من المعاهدات الدولية على المجلس الوزاري[3] والمجلس الحكومي،[4] يتم إيداع مشروع القانون القاضي بالموافقة من حيث المبدأ لدى مكتب مجلس النواب بالأسبقية تطبيقا للفصل 78 من الدستور في فقرته الثانية والتي تنص على ما يلي **"توضع مشاريع القوانين بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب".**

ويكون الإيداع في شكل رسالة عادية تتولى مصالح الأمانة العامة للحكومة إعدادها، ثم عرضها على التوقيع من قبل رئيس الحكومة قبل إحالتها على المجلس المعني بالأمر.

فضلا عن ذلك، تنحصر مناقشة ودراسة المعاهدات والاتفاقيات الدولية في حدود ما تنص عليه الفقرتان الثانية والثالثة من الفصل 55 من الدستور، وكذا ما تقضي به أحكام المادة 228 من النظام الداخلي لمجلس النواب. وباستثناء الفصل 55 من الدستور لا نجد تدابير دستورية أخرى تنظم إجراءات الموافقة البرلمانية على المعاهدات الملزمة لمالية الدولة.

بيد أن القانون التنظيمي لقانون المالية لم يشر إلى الترخيص البرلماني بخصوص المعاهدات إلا بشكل عمومي وشامل، عندما نص في المادة 7 على أنه **" يمكن أن تلزم التوازن المالي للسنوات المالية اللاحقة أحكام معاهدات التجارة والاتفاقيات أو الاتفاقات التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة..."**وتشير المادة 27 منه إلى أنه **"تشتمل الحسابات الخصوصية**

[1]- إدريسي مولاي هشام، مرجع سابق، ص 96.

[2]- Didier Maus, *op.cit.,* p. 18.

[3]- الفصل 49 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[4]- البند العاشر من الفصل 92 من نفس الدستور.

للخزينة على حسابات الانخراط في الهيئات الدولية...". كما أن النظامين الداخليين لمجلس النواب ومجلس المستشارين قد أحالا بخصوص الموافقة على المعاهدات إلى مقتضيات الفصل 55 من الدستور[1].

وباعتبار أن المعاهدات تكتسي طابع قانون، فإنها بالتالي تخضع للمناقشة داخل اللجان والتي غالبا ما تنتهي بالتصويت عليها واعتمادها داخل الجلسة العامة بعد مناقشتها هي الأخرى داخلها. ومن جهة أخرى تجري المناقشة وفق مسطرة رتيبة كيفما كانت طبيعة مشروع القانون الموضوع لأجل الترخيص البرلماني بالموافقة[2].

ولا بد من الإشارة إلى أن اختصاص السلطة التشريعية في مجال المعاهدات الدولية يتحدد أيضا في البعد الرقابي، وذلك من خلال تحريك الآليات الرقابية التي تملكها المؤسسة البرلمانية في هذا المجال، سواء على مستوى اللجنة الدائمة المعنية (الجلسات التي يمكن عقدها بحضور وزير الشؤون الخارجية والتعاون) أو على مستوى اللجان البرلمانية لتقصي الحقائق[3]؛ أو على مستوى الجلسات العامة (الأسئلة الشفهية الشهرية الموجهة لرئيس الحكومة والأسئلة الشفهية الأسبوعية الموجهة لوزير الشؤون الخارجية والتعاون)[4].

وفي نفس السياق، تعد الأسئلة بنوعيها أداة فعالة لتتبع السياسة الخارجية للمملكة، شريطة أن يحسن النواب والمستشارون تفعيلها واستغلالها، حيث إنها تمكن المؤسسة البرلمانية من مساءلة الحكومة بشكل عام، ووزير الخارجية بشكل خاص عن كل ما يتعلق بعلاقة البلاد بمحيطها الدولي، وعن كل ما يهم وزارته سواء تعلق الأمر بالتسيير المالي أو الإداري[5].

ومن ثم، فإذا كانت أغلبية الدساتير المغربية المتعاقبة، قد منحت للبرلمان إمكانية التصديق أو الإذن بالتصديق على بعض المعاهدات الدولية، فإن ممارسة هذا الاختصاص يختلف من نظام

---

[1]- المادة 164 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013.

[2]-Hassan Ouazzani Chahd, :«**l'article 31 de la constitution de 1972 et le droit des traités»**, *Revue Marocaine de Droit et d'économie de Développement*, n'1-1982, p 95.

[3]- تعتبر الرقابة من خلال لجان المراقبة أو لجان تقصي الحقائق أداة أخرى يمكن لأعضاء البرلمان استغلالها من أجل مراقبة السياسة الحكومية بشكل عام والسياسة الخارجية بشكل خاص من غير إثارة مسؤوليتها، فهي إحدى أكثر الآليات فعالية في مجال مراقبة أعمال السلطة التنفيذية والتحقيق مع أجهزتها وأعوانها. لمزيد من المعلومات انظر: أمين ركلمة: مرجع سابق، ص 122.

[4]- أحمد بوز، **"البرلمان المغربي: البنية والوظائف دراسة في القانون البرلماني المغربي"**، مرجع سابق، ص 153.

[5]- أمين ركلمة: مرجع سابق، ص 122.

سياسي لآخر؛ فبالنسبة للدستور المغربي، نجده يمنح لمجلسي البرلمان إمكانية الموافقة من حيث المبدأ على المعاهدات الدولية، لكنه حصر هذه الإمكانية في المعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة وبعض المعاهدات الدولية الأخرى، وهذا ما اقتبسه المشرع الدستوري من التجربة الفرنسية والتي سوف نتطرق لها بتفصيل في الفقرة الموالية. بل الأكثر من ذلك فقد تم تقييد سلطات المؤسسة البرلمانية للقيام بالتعديلات أثناء مناقشة مضامين الاتفاقيات الدولية[1]؛ عكس التجربة الأمريكية التي منح فيها الدستور الأمريكي لسنة 1787 لمجلس الشيوخ سلطة إدخال بعض التعديلات على بنود المعاهدات الدولية كشرط لإقرارها[2].

وعلى غرار ذلك، تتضح محدودية الترخيص الدستوري للبرلمان في مجال إقرار المعاهدات الدولية في كون مجلس النواب ومجلس المستشارين لا يوقعان المعاهدات الدولية ولا يصادقان عليها، بل يكتفيان بالموافقة على المعاهدات الدولية التي تلزم مالية الدولة بتكاليف معينة، إذ تعد مناقشة المعاهدات الدولية داخل المجالس النيابية ذات أبعاد سياسية، حيث يظهر أعضاء البرلمان كالمدافعين عن القضايا التي تهم الشعب خاصة إذا كانت تلك المعاهدات من الأمور التي تمس وتستأثر باهتمامه[3].

ولا خلاف في أن المشرع الدستوري في التجربة المغربية، عمد إلى نهج مجموعة من المستجدات والإصلاحات ذات قيمة مضافة في ميدان تدبير الشأن البرلماني، حيث وسع من سلطات البرلمان في الشؤون الخارجية. إلا أنه مع ذلك نجده وضع لائحة حصرية بالمعاهدات الدولية – حتى ولو اشترط المصادقة عليها بموافقة البرلمان- مما يسمح باستمرار حرمان هذا الأخير من أن يكون له رأي في عدد من المعاهدات الدولية ذات الأهمية القصوى، خاصة المعاهدات الدولية ذات الطابع السياسي والعسكري. وهذا ما نجده في التجربة الفرنسية، حيث قام الدستور الفرنسي بدوره بتحديد لائحة حصرية للمعاهدات الدولية التي يختص البرلمان بالموافقة عليها بقانون[4].

---

[1]- نصت المادة 228 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه لا يصوت على مواد المعاهدة أو الاتفاقية الدولية ولا يجوز تقديم أي تعديل بشأنهما.

[2]- يجوز لمجلس الشيوخ الأمريكي أن يحجب موافقته على المعاهدات الدولية فلا يمرر قرارا بالرأي وبموافقته على معاهدة ما، أو من الممكن أن يمنح موافقة مشروطة بعدة تفسيرات أو تحفظات أو تغييرات يتعين على الرئيس أن يقبلها حتى يمكنه أن يشرع في التصديق عليها.

[3]- مصطفى معمري: مرجع سابق، ص172.

[4]- عزيز كايد، **" الرقابة البرلمانية على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية"**، سلسلة التقارير القانونية، منشورات الهيأة الفلسطينية لحقوق المواطن، سنة 2002، ص 25.

الفقرة الثانية: الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية في التجربة الفرنسية

تعتبر المؤسسة التشريعية في سائر الدول المعاصرة، جهازا لسن القوانين والموافقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية الموقعة بين الدول؛ وإذا ما استثنينا حالة الولايات المتحدة الأمريكية التي يضطلع فيها الكونغرس الأمريكي بدور رائد في التأثير ورسم معالم السياسة الخارجية الأمريكية، فإن جل البرلمانات المعاصرة يبقى تدخلها مجرد دور تكميلي لدور السلطة التنفيذية[1]، كما هو الحال بالنسبة لفرنسا والمغرب، وهنا تظهر عدة أوجه للشبه بين التجربة المغربية والفرنسية، اللهم فيما يتعلق ببعض الجوانب كما سنبينه.

فلا جرم أن الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل والمتمم بموجب التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008 يؤكد في المادة 53 على أن **"معاهدات السلام والمعاهدات التجارية والمعاهدات أو الاتفاقيات المتعلقة بالتنظيم الدولي والتي تلزم مالية الدولة أو تعدل مقتضيات ذات طبيعة تشريعية أو تتعلق بحالة الأشخاص أو تتضمن تنازلا أو تبادلا أو إضافة تخص الإقليم، لا يمكن التصديق عليها أو قبولها إلا بقانون"**[2]، وهذا يعني أنها لا تتم إلا بموافقة كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، إذ إن إقرار التشريعات في فرنسا يتم عن طريق كل من المجلسين ووفق إجراءات محددة. لكن الدستور الفرنسي أضاف مسألة الاستفتاء الشعبي العام بشأن بعض المعاهدات الدولية. وبهذا ينفرد الدستور الفرنسي في إضافة رقابة شعبية إلى جانب الرقابة البرلمانية، خاصة في حالة المعاهدات التي تتعلق بأراضي الدولة، إذ يتطلب التصديق على المعاهدة موافقة السكان ذوي الشأن[3].

يتبين لنا أن هذا الفصل ذهب أبعد مما ذهب إليه الفصل المغربي من حيث تحديد الاتفاقيات التي يوافق عليها البرلمان؛ فوظيفة البرلمان هنا لا تنحصر في الموافقة على المعاهدات الدولية بل يصادق عليها كذلك[4]، الشيء الذي لا نجده في المغرب حيث المصادقة تعد من صلاحيات الملك. كما أن البرلمان لا يلعب أي دور في مجال المفاوضات بشأن معاهدة أو

---

[1]- محمد العلاوي، **العلاقات الفرنسية المغربية: الحصيلة والآفاق**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2009-2010، ص 69.

[2]- Romain Le Bœuf, *op.cit.*, p. 618.

[3]- نصت الفقرة الأخيرة من المادة 53 من الدستور الفرنسي على أنه" كل تنازل أو بدل أو ضم لأي أرض من الأراضي لا يكون صحيحا ما لم يقره السكان ذوو الشأن".

[4]- Romain Le Bœuf, *op.cit.*, p. 616.

اتفاقية أثناء إبرامها، حيث إن دوره الرقابي أثناء مرحلة المفاوضات بشأن نص اتفاقية أو معاهدة موقوف نهائيا[1].

وفي سياق التجربة الفرنسية، يبرز دور الجمعية الوطنية الفرنسية في إطار مراقبتها السابقة لصياغة السياسة الخارجية من خلال الحق في إعلان الحرب، ثم التصويت على الاعتمادات المالية الممنوحة للوزارات التي تقدم للبرلمان الفرصة لمناقشة التوجهات العامة للدولة، باعتبارها وسيلة للضغط على توجهات السياسة الحكومية، بما في ذلك في ميدان السياسة الخارجية[2].

ولما كان إجراء المفاوضات الدبلوماسية من صلاحيات السلطة التنفيذية، فإن جميع النصوص التشريعية تقريبا التي تأذن بالتصديق على اتفاقية دولية أو الموافقة عليها تأتي بمبادرة من الحكومة[3]؛ فعندما يقدم مشروع قانون يجيز التصديق على المعاهدة أو الموافقة على اتفاق من قبل الجمعية الوطنية، يتم إرساله تلقائيا إلى لجنة الشؤون الخارجية التي تدرس حوالي خمسين اتفاقية سنوياً[4]، وتختلف هذه القاعدة بالنسبة لمجلس الشيوخ، حيث ترسل المعاهدات الجبائية إلى لجنة المالية لدراستها.

فبموجب المادة 103 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية، يجوز لمؤتمر الرؤساء أن يقرر طرح مشروع القانون المتعلق بمعاهدة أو اتفاقية للتصويت مباشرة دون تدخل أي متحدث، وهذا الإجراء يخفف من الجلسة العامة، ويسهل إدارة أفضل للوقت التشريعي، ويستخدم على نطاق واسع لفحص الاتفاقيات الدولية. غير أنه في مجال التعديلات[5] نجد أن المشرع الفرنسي لم يخول للبرلمان صلاحية تقديم التعديلات أثناء مناقشة مضامين القوانين المتعلقة بالاتفاقيات

---

[1]- Frédérique Couléé, **« Les engagements internationaux de la France et le jeu des institutions de la V[é] république »**, *Revue Française de Théorie, de Philosophie et de Culture Juridiques*, n°44, 2006/2, p. 11. Site web: https://www.cairn.info/revue-droits-2006-2-page-9.htm.

[2]- محمد العلاوي، مرجع سابق، ص 38.

[3]- Frédérique Couléé, *op.cit.,* p. 12.

[4]- Assemblée Nationale, **La ratification des traités**, fiche de synthèse n°42, 2 Éditions, novembre 2012, p. 302.

[5]- La question de la possibilité d'amender, non pas le traité, cela va de soi, mais la loi autorisant sa ratification, a été posée a de nombreuses reprises. Il ne s'agit pas de modifier l'article de ratification lui-même, mais éventuellement de compléter le traité par une déclaration solennelle ou un engagement ou, lorsque la loi comporte à la fois l'autorisation de ratification et des dispositions d'adaptation du droit national, d'amender ces derniers de manière classique.

والمعاهدات الدولية، بحيث إما أن يوافق على مشاريع القوانين القاضية بتنفيذ معاهدات أو اتفاقيات؛ أو يقوم برفضها، دون إمكانية إدخال تعديلات عليها[1].

فضلا عن ذلك، فإن هذه الأحكام لا تقيد بأي شكل من الأشكال سلطات الجمعية الوطنية؛ ذلك أنه من ناحية، يتم إجراء فحص في اللجنة، ومن ناحية أخرى، فإن الحكومة، أو رئيس لجنة الشؤون الخارجية، أو رئيس مجموعة أو فرق برلمانية قد يعترض على إجراء الفحص المبسط. وفي الممارسة العملية، تقرر لجنة الشؤون الخارجية، بعد إبلاغ الحكومة، ما إذا كانت ستجري مناقشة في جلسة علنية أم لا [2].

ويقترب المشرع الدستوري الاسباني من الدستور الفرنسي من حيث تحديد أنواع المعاهدات التي تتطلب موافقة البرلمان وحصرها في مجموعة من المعاهدات[3]، لكنه يختلف عنه من حيث إن البرلمان الفرنسي يصادق على المعاهدات[4].

ويلاحظ هنا أن الدستور الإسباني يعطي صلاحيات دبلوماسية مهمة للبرلمان تفوق بكثير ما يتوفر عليه البرلمان المغربي والفرنسي، حيث نص الدستور الإسباني لسنة 1978 في المادة 94 على سبيل الحصر على المعاهدات الدولية التي لا يحق للدولة الدخول في التزامات بشأنها دون موافقة مسبقة للكورتيس، ويتعلق الأمر بالمعاهدات ذات الطابع السياسي والعسكري والتي لها مساس بالوحدة الترابية للدولة؛ أو الحقوق والواجبات الأساسية المنصوص عليها في الفصل الأول التي تلزم مالية الدولة والتي يترتب عنها تعديل أو إلغاء قانون أو تتطلب إجراءات تشريعية من أجل تطبيقها[5].

وتجدر الإشارة إلى أنه في فرنسا، يمكن للجنة الشؤون الخارجية تأجيل مناقشة أي مشروع قانون خاص بالمعاهدة، وهو إجراء محدد لفحص المعاهدات والاتفاقيات الدولية (المادة 128

---

[1]- Frédérique Couléé, *op.cit.,* p. 15.

[2]- Assemblée Nationale, **La ratification des traités**, *op.cit.,* p. 305.

[3]- خاصة المعاهدات ذات الطابع السياسي، المعاهدات والاتفاقيات ذات الطابع العسكري، المعاهدات والاتفاقيات التي تخص الوحدة الترابية للدولة أو الحقوق والوجبات الأساسية المنصوص عليها في الجزء الأول من الدستور، المعاهدات أو الاتفاقيات التي تترتب بموجبها التزامات مالية على الخزينة العامة، معاهدات أو اتفاقيات ينجم عنها إلغاء قانون ما أو تفوض اتخاذ إجراءات تشريعية لتطبيق أحكامها.

[4]- أما البرلمان الإسباني فإنه يوافق فقط على هذه المعاهدات شأنه في ذلك شأن الفصل 55 من الدستور المغربي.

[5]- عبد الرزاق بياز، مرجع سابق، ص 143.

من النظام الداخلي للجمعية الوطنية)[1]، إذ يتيح هذا الإجراء تأجيل مناقشة اتفاقية دولية دون رفضها رسمياً. وهو يتلاءم مع المواقف التي يحكم فيها النواب على أن تفويضهم يجب أن يخضع لشروط خارج نطاق الاتفاق. وفي إحدى الحالات، المتعلقة باتفاق شراكة مع بلد ما[2].

ونفهم جليا مما سبق ذكره، أن المصادقة البرلمانية على المعاهدة أو الاتفاقية الدولية تعني صدورها بقانون، وتحولها بالتالي إلى قانون داخلي، ينشر بالجريدة الرسمية، ويلزم المحاكم الوطنية، وتترتب عليها آثار قانونية ترقى في بعض الدول إلى أحكام الدستور، كما هو الأمر في فرنسا التي يؤكد دستورها على أن المعاهدات أو الاتفاقات التي يتم التصديق أو الموافقة عليها قانونياً منذ نشرها، تكتسي قوة تفوق القوانين، شريطة أن يطبق الطرف الآخر هذا الاتفاق أو هذه المعاهدة[3].

كما أكدت ألمانيا في المادة[4] 25 من القانون الأساسي لسنة 1949 على سمو مكانة المعاهدات الدولية. بل إن المعاهدات الدولية أصبحت في دول أخرى هي القانون الأعلى في الدولة، كما هو الأمر في الولايات المتحدة الأمريكية التي نص دستورها لسنة 1787 في المادة السادسة على ما يلي **" هذا الدستور، وقوانين الولايات المتحدة الأمريكية التي تصدر تبعاً له، وجميع المعاهدات المعقودة أو التي تعقد تحت سلطة الولايات المتحدة، تكون القانون الأعلى للبلاد. ويكون القضاة في جميع أنحاء البلاد ملزمين به، ولا يعتد بأي نص في دستور أو قوانين أية ولاية يكون مخالفا لذلك"**[5].

بيد أن الدستور الأمريكي لسنة 1787 قد جعل إبرام المعاهدات الدولية من الموضوعات ذات الاختصاص المشترك بين السلطة التنفيذية والتشريعية، سيرا على النهج الذي اتبعه بخصوص كل السلطات المهمة، وهو ألا يدع أيا من هذه السلطات في يد جهة واحدة، بل يضع دائما رقيبا على مباشرة هذه السلطة عملا بمبدأ الرقابة والتوازن الذي آمن به واضعوا

---

[1]- La démonstration de l'impossibilité d'amendement les projets de loi de ratification ou d'approbation a longtemps été fondée sur l'article 128 du règlement de l'assemblée nationale et dans une moindre mesure, sur l'article 47 du règlement du sénat.

[2]- Assemblée Nationale, **La ratification des traités**, *op.cit.,* p. 303.

[3]- المادة 55 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتتم بموجب دستور 2008.

[4]- نصت المادة 25 من القانون الأساسي الألماني على أن أحكام القانون الدولي العامة تكون جزء من تركيبة القانون الاتحادي، لها الأفضلية على القوانين الاتحادية، ويترتب عليها حقوق وواجبات مباشرة على سكان المناطق في أنحاء الاتحاد.

[5]- أحمد بوز، **"البرلمان المغربي: البنية والوظائف دراسة في القانون البرلماني المغربي"**، مرجع سابق، ص 114.

الدستور الأمريكي[1]، وهنا اشترط مصادقة مجلس الشيوخ بأغلبية ثلثي أعضائه على كل المعاهدات الدولية دون استثناء حتى يتسنى لرئيس الدول عقدها[2]؛ ذلك أن الرقابة التي يمارسها مجلس الشيوخ على المعاهدات الدولية التي يبرمها الرئيس الأمريكي هي بمثابة رقابة مشددة، إذ إن موافقة الشيوخ ضرورية إزاء كافة المعاهدات الرسمية أولا، وتتطلب الموافقة أغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس الحاضرين ثانيا، وهذه الأغلبية مرتفعة، وليس من السهل تحقيقها إلا بعد مناقشات بين الرئيس وأعضاء المجلس[3].

عكس المشرع الدستوري المغربي الذي كرس في جميع الدساتير المغربية القديمة صلاحية المؤسسة الملكية في توقيع المعاهدات الدولية والمصادقة عليها ولم تستثن من ذلك إلا المعاهدات الدولية التي تترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة، حيث كانت المصادقة عليها تتطلب موافقة البرلمان عليها، باستثناء دستور 2011 الجديد الذي أتى بمستجد مهم أنه وسع من عدد المعاهدات الدولية التي تتم الموافقة عليها من طرف المؤسسة التشريعية لتشمل معاهدات التجارة ومعاهدات السلم...إلخ.

والواضح أيضا، أن بعض الدول العربية كما هو الشأن بالنسبة للمغرب، قد أسندت مهمة الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية لهيئة مستقلة هي القضاء الدستوري، على اختلاف تسمياته بالنسبة لكل دولة على حدة، مقتفية بذلك أثر الدستور الفرنسي لسنة 1958[4].

[1]- لقمان عمر حسين، مرجع سابق، ص 98.
[2]- المادة 2 من الدستور الأمريكي لسنة 1787.
[3]- لقمان عمر حسين، مرجع سابق، ص 110.
[4]- علي يوسف ألشكري، مرجع سابق، ص 30.

خلاصة الفصل الثاني

إن الدراسة والتنقيب في اختصاصات المؤسسة البرلمانية في المجال المالي، استوجب منا الحديث عن الاختصاصات المالية التي يمارسها البرلمان، وتتجسد هذه الاختصاصات الهامة في الدور البارز للمؤسسة البرلمانية على مستوى المصادقة على قوانين المالية، وكذا أيضا التصويت والموافقة على المخططات والبرامج الاستراتيجية للتنمية، ثم الموافقة على المعاهدات الدولية ومراقبة التشريع الضريبي.

وما من شك في أن تشخيص واقع الممارسة العملية للاختصاصات المالية الخارجة عن نطاق قوانين المالية، والمسندة للبرلمان - في إطار التجربة المغربية والفرنسية موضوع الدراسة والبحث - بموجب النصوص الدستورية والقوانين التنظيمية يبرز لنا الدور الهام والحيوي الذي تقوم به السلطة التشريعية في ممارسة سلطة الموافقة والتصويت على قوانين الإطار، والمخططات، والضرائب، وكذا القوانين القاضية بتنفيذ المعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة، والذي نرى أن فعاليته تختلف حسب قوة ومردودية كل تجربة على حدة والقواسم المشتركة التي تجمعها، وهنا وجدنا أن المشرع المغربي قد اقتبس بعض المقتضيات حرفيا من التجربة الفرنسية التي نكاد نقول على أنها كثيرة، ثم أيضا لا ننسى وجود بعض المقتضيات التي اختلف فيها المشرع المغربي عن نظيره الفرنسي، وهو ما يبين أن البرلمان في التجربة المغربية قد تعزز بموجب الإصلاح الجديد للدستور مقارنة مع التجربة الفرنسية التي ظلت لحدود اللحظة تعتمد بعض المساطر القديمة رغم تعديل دستورها سنة 2008.

وعند تطرقنا لاختصاصات المؤسسة البرلمانية في مجال اعتماد وإقرار قوانين الإطار وكذا القوانين الجبائية، ثم المعاهدات الدولية، وصلنا إلى قناعة علمية مفادها أن المؤسسة البرلمانية في التجربة المغربية والفرنسية تضطلع بصلاحيات دستورية وقانونية في المادة المالية على المستوى النظري فقط دون المستوى التطبيقي، الأمر الذي يستدعي تنزيلها في الواقع العملي وتوسيع هامش الممارسة البرلمانية لتلك السلطات؛ فمخططات التنمية والتشريع الضريبي والمعاهدات الدولية لا يمكن اعتمادها إلا بموافقة المؤسسة البرلمانية التي تستنفذ في إطار ممارسة هذه الاختصاصات مجموعة من المساطر لإقرار مدى مشروعيتها والموافقة عليها، وهنا وجدنا أن دورها مهم في فحص مخططات التنمية، والترخيص للمعاهدات الدولية التي

يترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة، إضافة إلى دورها في الموافقة على إحداث الضرائب وتوزيعها ومراقبتها. لكن رغم أهمية هذه الصلاحيات نلاحظ بأن فعالية وقوة المؤسسة البرلمانية تتجسد بشكل بارز في مرحلة المصادقة على قوانين المالية، حيث يتبين لنا من خلال الممارسة العملية أن هذا الاختصاص يخصص له البرلمان وقتاً أطولاً واهتماماً كبيراً مقارنة بالاختصاصات المالية الأخرى، وهذا ما يبين ضعف المردودية البرلمانية في المجالات المالية الخارجة عن نطاق القانون المالي والتي خصصنا لها الفصل الثاني بالكامل وحللناها بتفصيل في إطار المقارنة بين التجربة المغربية والفرنسية، وأبرزنا أهم أوجه الشبه والاختلاف بين التجربتين ومدى فعالية وقوة كل تجربة.

إن أهم استنتاج يمكن استخلاصه من هذا الفصل، هو أن سلطات البرلمان فيما يتعلق بقضايا السياسة الخارجية المغربية ذات الطابع المالي، وكذا فيما يخص المخططات الاستراتيجية للتنمية والبرامج متعددة السنوات، وأيضا النظام الضريبي رغم كل المؤثرات الداخلية والخارجية التي تؤثر في عمل المؤسسة التشريعية، تعود صياغتها النهائية إلى السلطة التنفيذية التي تحتكر مسطرة إعدادها وتحضيرها وتنفيذها؛ فالمؤسسة الملكية تملك صلاحيات إبرام المعاهدات الدولية، أما باقي المؤسسات السياسية الرسمية كالحكومة والبرلمان تتفاوت فيما بينها في درجة ونسبة مساهمتها في عملية صنع السياسة الخارجية، فأعضاء الحكومة خاصة رئيس الحكومة، ووزير الشؤون الخارجية يقتصر دورهم في أغلب الأحيان على مهام تنفيذ وتنسيق الأنشطة الدولية، أما البرلمان فيقتصر دوره في مجال المعاهدات الدولية على الموافقة عليها، حيث إن دوره هذا يقتصر فقط على المعاهدات الدولية التي تكلف وتلزم مالية الدولية مع بعض المعاهدات التي تم إدراجها في إطار الدستور الجديد لسنة 2011. كما أن الحكومة هي الجهاز الوحيد المختص بإعداد مخططات التنمية والنصوص الجبائية، في حين يبقى للبرلمان سلطة الموافقة على هذه القوانين دون التشريع فيها.

خلاصة القسم الأول

من خلال هذا القسم نستنتج أن المؤسسة البرلمانية في كل من التجربة المغربية والفرنسية أصبحت تتوفر على العديد من الاختصاصات في المجالات التشريعية والرقابية وتقييم السياسات العمومية، وهي نتاج لعدة تطورات وتحولات دستورية وسياسية شهدتها المؤسسة البرلمانية في كل من التجربتين معا منذ القدم. لكن تظل مراقبة المالية العمومية أحد الوظائف الكبرى التي تضطلع بها المؤسسة البرلمانية، لأنها تشد اهتمام السلطات العمومية كما تشكل موضوعاً للتتبع من طرف المواطنات والمواطنين.

فضلا عن ذلك، وجدنا أن الوثيقة الدستورية مكنت المؤسسة البرلمانية من التدخل في مجالات أخرى لا تقل أهمية ترتبط بالمخططات التنموية، والمعاهدات الدولية التي تترتب عنها تكاليف مالية ملزمة للدولة؛ هذه الاختصاصات التي يمكن القول على أنها اختصاصات لم تجعل المؤسسة البرلمانية ترتقي إلى المستوى المطلوب بسبب مجموعة من الاكراهات والصعوبات التي تحد من تدخله وتضعف سلطاته في المجالات المالية.

ومما لا شك فيه، فإن المؤسسة البرلمانية في كل من التجارب البرلمانية المغربية والفرنسية راكمت تجربة مهمة في مجال الرقابة المالية التي كانت مقننة بمجموعة من المحطات الدستورية التي عرفتها التجربتان، وكذا بجملة من القوانين التي أطرت لسنين عديدة قرارات وتوجهات البرلمانين معا، وهنا أصبحت هذه الممارسة جزءا لا يتجزأ من التاريخ البرلماني المغربي والفرنسي؛ والواضح هنا أنها تتطور اليوم وتنمو بفضل الإصلاحات الدستورية والسياسية التي حققتها التجارب البرلمانية المغربية والفرنسية والتي تجسد إرادة صادقة لتعميق مبادئ الحكامة المالية، وربط المسؤولية بالمحاسبة، وتأمين شفافية العمل الحكومي والبرلماني على السواء، وتتبع ومراقبة وتقييم اختيارات الحكومة وتوجهاتها واستراتيجياتها الوطنية والقطاعية ومدى انسجامها مع تطلعات المواطنين وحاجياتهم.

وفي إطار دراستنا للوسائل والآليات الرقابية الممنوحة للبرلمان لممارسة صلاحياته في المادة المالية في كل من التجربة المغربية والفرنسية، تبين لنا أن المشرع الدستوري المغربي والفرنسي قد وضعا مجموعة من القواعد المنظمة لممارسة البرلمان لاختصاصاته المالية

وهي عديدة ومتعددة، وتختلف قوتها ومردوديتها حسب فعالية كل تجربة وما راكمته؛ فمنها ما يترتب عليه المسؤولية السياسية للحكومة، ومنها ما لا يترتب عليه أية مسؤولية لفائدة الحكومة، وهذه الأخيرة تعتبر في نظرنا غير فعالة وغير مؤثرة في عمل الحكومة.

وتماشيا مع ما خلصنا إليه من خلال دراستنا لهذه الآليات، وفي إطار إعمال المقاربة المقارناتية مع التجربة الفرنسية، يتضح لنا أن التجربة المغربية قد اقتبست بشكل واسع مجموعة من القواعد والمقتضيات من التجربة الفرنسية، بل الأكثر من ذلك نجد أن بعض المقتضيات الدستورية مقتبسة حرفيا من الدستور الفرنسي، باستثناء بعض الجوانب القليلة التي اختلفت فيها التجربة المغربية عن التجربة الفرنسية، وذلك تبعاً لخصوصيات النظام السياسي والدستوري المغربي.

ومن ثم نلاحظ على أنه رغم وجود تشابه بين التجربة البرلمانية المغربية والفرنسية، إلا أنه توجد أيضا عدة جوانب للاختلاف والتي تميز التجربة المغربية عن التجربة الفرنسية، وهذا ما يتجسد من خلال الإصلاحات والمستجدات التي حملتها الوثيقة الدستورية الجديدة لسنة 2011 بالمقارنة مع الدساتير السابقة، إذ عمدت هذه الوثيقة إلى التوسيع من الاختصاصات التشريعية والرقابية الممنوحة للمؤسسة البرلمانية، وتخفيف العقلنة البرلمانية، وتعزيز الدور التقييمي للبرلمان في مجال السياسات العمومية وتمكين المعارضة من الآليات الدستورية لممارسة العمل البرلماني.

وخلاصة القول، فإن الفرضية التي انطلقنا منها والمتعلقة بأن الاختصاصات المالية للبرلمان المغربي هي نتاج لتراكمات وتطورات دستورية وسياسية هي صحيحة؛ فالبرلمان المغربي كغيره من برلمانات العالم شهد مجموعة من التطورات والتحولات في مسار اشتغاله وهي ليست وليدة اليوم وإنما هي قديمة ومتجذرة في التاريخ المغربي، وتوحي هذه التطورات بأن مكانة البرلمان المغربي تزايدت بصفة تدريجية في إطار الدساتير المغربية المتعاقبة، والتي كان آخرها دستور 2011 الذي خول المؤسسة البرلمانية مكانة مهمة في النسق السياسي والدستوري.

ولا ننسى أن تلك التراكمات تتجسد أيضا في القواسم المشتركة التي تجمع بين التجربة المغربية والتجربة الفرنسية، حيث عمل المشرع الدستوري المغربي في إطار مختلف الدساتير على تعزيز بنية واختصاصات البرلمان أسوة بالتشريع الفرنسي، وذلك بالأخذ واقتباس عدة جوانب من التجربة البرلمانية الفرنسية وتنظيمها في الدساتير المتعاقبة.

فضلا عن ذلك، نلاحظ أن التراكمات والتحولات المنظمة للمؤسسة البرلمانية تتمثل أيضا على مستوى تراكم الممارسات والتجارب البرلمانية المختلفة منذ التجربة البرلمانية الأولى التي امتدت من سنة 1963 إلى غاية 1965، إلى حدود التجربة البرلمانية الحالية، إذ عرف المغرب تجارب برلمانية مختلفة منذ أول دستور سنة 1962 إلى غاية دستور 2011.

ومما لا شك فيه، فقد كان من الضروري العمل على تحسين العمل البرلماني والرفع من الأداء البرلماني في كافة المجالات خصوصا المجال المالي الذي يكتنفه النقص والضعف نظرا لأهميته البالغة، وهذا ما سوف نتطرق له في الفصل الثاني من خلال تقييم العمل البرلماني على مستوى تحديد مكامن الضعف ومداخل القوة.

ويتضح لنا جليا من خلال دراستنا وبحثنا للجوانب المتعلقة بالأسس التشريعية، والقانونية المنظمة لاختصاصات المؤسسة البرلمانية في المادة المالية، بكل من التجربة المغربية ومقارنتها بالنموذج الفرنسي، لاحظنا وجود نقط التشابه والالتقاء بينهما أكثر من نقاط الاختلاف، ولعل هذا التشابه الناتج عن الأخذ من التجربة الفرنسية هو الذي جعل البرلمان المغربي يحظى بتنظيم محكم ودقيق على مستوى الأجهزة العاملة، وكذا على مستوى النصوص القانونية التي ترمي إلى حماية المؤسسة البرلمانية من كل ما قد يمس بالسير العادي لهذه الأخيرة. غير أن ذلك لا يعني غياب مجموعة من العراقيل التي من شأنها أن تحد من العمل البرلماني وتشله، وتزكي في المقابل التفوق الذي جعله المشرع الدستوري لصالح السلطة التنفيذية في إطار علاقتها بالمؤسسة التشريعية؛ فالاستناد على التجربة الفرنسية في هذا الباب يمكن من تفادي مثل هاته العراقيل من قبيل المعيقات الدستورية والتنظيمية والموضوعية والتي نجملها في نوعين: معيقات مرتبطة بالجانب النظري ومعيقات مرتبطة بالجانب العملي.

لا يخفى على كل متتبع، أن البرلمان يضطلع في العديد من الأنظمة الديمقراطية بدور رئيسي كمؤسسة مركزية للديمقراطية تجسد إرادة الشعب[1]، وتعبر عن جميع توقعاته وتساعد في حل مشكلاته اليومية، وذلك بوصف البرلمان هيئة منتخبة تمثل المجتمع بكل أطيافه، إذ تقع عليه مسؤولية التوفيق بين المصالح والتوقعات المتعارضة للمجموعات المختلفة عبر الوسائل الديمقراطية المتمثلة في الحوار والتسوية. كما أنه الأداة الرئيسة للتشريع التي تقع عليها مسؤولية تطويع قوانين المجتمع وتحيينها وفقا لاحتياجاته وظروفه المتغيرة[2].

ولقد كان البرلمان - كما أوضحنا ذلك في معرض حديثنا عن السياق التاريخي- في عصره الذهبي صاحب الاختصاص في المجال المالي، حيث اكتسبت الرقابة البرلمانية الشرعية والاعتراف على نحو متزايد وأقوى، وأصبحت أكثر انتظاما وأكثر منهجية ومنسقة[3]. وقد شكل استيلاؤه على الاختصاصات المالية مرحلة في تاريخ تطور المؤسسات السياسية بالدولة، وبذلك ظهر لأول مرة نوع من الفصل بين سلطات التشريع والتنفيذ. لكن التطور المؤسساتي المتسارع في القرون الثلاث الأخيرة - بسبب الصراع المحتدم في قلب مؤسسة الدولة نتيجة للاحتياجات التقنية المعقدة لتقدم هذه الأخيرة- أدى إلى بروز عدم التوازن في الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الأخيرة[4].

وعلاوة على ذلك، فإن مسألة العقلنة البرلمانية شكلت أسلوبا نحو تقليص دور البرلمان في مجال التشريع والمراقبة[5] المالية لفائدة سلطات أخرى، خول لها المشرع الدستوري إمكانية التشريع المالي في حالات معينة كالملك، انطلاقا من كونه رئيس الدولة والممثل الأسمى للأمة، واعتبارا لسلطاته المطلقة فهو يتدخل في المجال المالي؛ ثم الحكومة التي أصبحت مشرعا مؤهلا في موضوع قوانين المالية نظرا لما تحتاجه من المرونة في اتخاذ بعض

---

[1]- Philip Norton, *op.cit.,* p. 6.

[2]- سعيد مقدم، **"دور البرلمانات في العملية التنموية: دراسة مقارنة"**، مجلة آفاق برلمانية عربية، العدد 3، يناير 2012، الاتحاد البرلماني العربي، ص 23.

[3]-Jean Arthuis, *op.cit.,* p. 83.

[4]- الهبري الهيري، مرجع سابق، ص 188.

[5]-l'activité du parlement s'appuie sur deux piliers : la législation et le contrôle, mais le second parait parfois relégué à un rang subalterne, quand il n'est pas purement et simplement ignoré.

المبادرات، وكذا لاحتكاكها المستمر بالمجال الاقتصادي، ومعرفتها الواسعة بأولويات واحتياجات المجتمع نتيجة التجارب التي تراكمها بحكم الممارسة اليومية لشؤون الحكم[1].

ولا جرم أنه في إطار تنوع محدودية السلطة التشريعية وكثرتها في المجال المالي، يمكن أن نميز في هذا الصدد بين معيقات تتعلق بالمبادرة البرلمانية في مجال التشريع المالي، وكذا معيقات المصادقة واعتماد القوانين المالية، والمعاهدات الملزمة لمالية الدولة ومخططات التنمية، بالإضافة إلى استمرارية هيمنة الحكومة على مسلسل التشريع المالي والتوجه نحو تكريس القيود الدستورية المفروضة على البرلمان في المجال المالي، وفي إطار هذا الوضع الذي تعرفه المؤسسة البرلمانية يطرح التساؤل حول مستقبل هذه المؤسسة في المجال المالي باعتبارها ممثلا للأمة ومتحدثا عنها رسميا باسمها؟

وتبعاً لذلك سنتحدث في **(الفصل الأول)** عن مختلف القيود التي تحد من السلطة المالية للبرلمان على مستوى المصادقة واعتماد قوانين المالية ومراقبة تنفيذها، وكذا على مستوى باقي المجالات الأخرى للتدخل البرلماني، والمتعلقة بالموافقة والتصديق على المخططات التنموية والمعاهدات المالية الملزمة للدولة، في حين سنتناول في **(الفصل الثاني)** أوجه ومتطلبات إصلاح العمل البرلماني على المستوى المالي.

[1]- نجيب جيري، **الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية**، مرجع سابق، ص 79.

الفصل الأول: مكامن ضعف الأداء البرلماني في المجال المالي

تعتبر السلطة التشريعية[1] من أهم الهيئات الرقابية داخل هرم الدولة، على اعتبار أنها تستمد شرعيتها من صناديق الاقتراع، لذلك منحها المشرع صلاحيات متعددة لإحكام قبضتها على مراقبة المال العام كما رأينا ذلك في القسم الأول. ورغم السلطات التي يتمتع بها البرلمان في مجال مراقبة إدارة المال العمومي بصفته المراقب السياسي لها والمعترف له بها بنص الدستور، فإنه عمليا يمكن للحكومة أن تتجاوز سلطاته لإجباره على التصويت حفاظا على السير العادي للمصالح العامة[2].

فالحديث عن مكامن ضعف السلطة المالية للبرلمان المغربي يقتضي منا ملامسة أهم المعيقات التي يعرفها العمل الرقابي خاصة في جانبه المالي، إذ تتضح بجلاء في إطار الترخيص البرلماني، حيث إن المصادقة البرلمانية تعوقها عدة شوائب سواء على مستوى آجال المناقشة، كما يتجلى الضعف أيضا من خلال مجال المبادرة المالية، إضافة إلى معيقات خاصة بالموافقة على مخططات التنمية والمعاهدات الدولية ذات الطابع المالي.

ومن هذا المنطلق، فإن التشريع والممارسة الماليين يتجهان إلى الحد من هذه السلطة وتقييدها لفائدة المبادرة الحكومية؛ فإضافة إلى القيود المفروضة على المبادرة والمناقشة والتصويت البرلماني على قانون مالية السنة، فإن الحكومة تتمتع بصلاحيات واسعة للتشريع مكان البرلمان والقيام بالتصحيحات اللازمة أثناء تنفيذ قانون مالية السنة، كما أنها تنفلت من كل رقابة برلمانية صارمة ودقيقة أثناء تنفيذ قانون المالية **(المبحث الأول)**، هذا وتظهر معيقات أخرى تتجلى في محدودية دور البرلمان في الموافقة على كل من مخططات التنمية والمعاهدات ذات الطابع المالي **(المبحث الثاني)** وسنتناول كل هاته المقتضيات وفق مقاربة مقارناتية بين التجربتين الفرنسية والمغربية، إذ سنقوم كل مرة بإيضاح وإبراز عوامل الاختلاف؛ وما إذا كان هذا الاختلاف له نتائج أكثر مردودية وإيجابية مقارنة مع التجربة المغربية؛ وما إذا كان هذا السبق المؤسساتي كفيل بأن يسمح لنا بالخروج بتوصيات علمية

---

[1]- أكد الأستاذ **عبد السلام بلاجي** في إطار التصريح لمجلة العدالة والتنمية على أن السلطة التشريعية تعتبر أساس السلط في أي بلد، فالسلط الأخرى أي القضائية والتنفيذية لا تشتغل إلا بوجود مخططات وقوانين ووجود أفكار تهديها في مجال عملها، إذ يعبر عنها بأنها السلطة التي تمثل الشعب، والتي تمثل أسمى مظاهر سيادة الشعب. للمزيد من المعلومات يراجع في ذلك: مجلة العدالة والتنمية، العدد 24، مرجع سابق، ص 7.

[2]- عبد النبي أظريف، **قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13 ونصوصه التطبيقية**، دار النشر اماليف، الرباط، السنة 2015، ص 93.

لإصلاح أو لإدخال بعض التحسينات على الترسانة القانونية والمؤسساتية التي تتمتع بها التجربة المغربية، ولربما سنخرج بنتائج مفادها أن التجربة المغربية قد تتعدى مثيلتها الفرنسية في بعض الجوانب؛ وكل هذا سيكون محطة للبحث والتنقيب والدراسة والتحليل في المباحث التالية.

المبحث الأول: إكراهات المصادقة على قوانين المالية في التجربة المغربية والفرنسية

نلاحظ من خلال الدراسة والتنقيب الذي قمنا به في إطار تحليل فعالية الاختصاصات المالية للبرلمان ضمن القسم الأول، أن سلطة البرلمان في المادة المالية ليست كاملة أو خالصة؛ ذلك أن آليات العقلنة البرلمانية التي تبناها المشرع الدستوري المغربي والفرنسي قيدت من حرية الاختصاصات المخولة للبرلمان في هذا المجال، حتى لا تؤدي حرية عمله إلى عدم استقرار الحكومة خاصة مجال الاختصاص المالي الذي تحيط به مجموعة من القيود العملية سواء تعلق الأمر بمسطرة المناقشة؛ أو المعلومات التي يتوفر عليها البرلمان وتحتكرها الحكومة وتستعملها كموجه ومتحكم؛ أو تعلق الأمر بمسطرة سيطرة السلطة التنفيذية على المبادرة التشريعية وأسبقيتها في جدول أعمال البرلمان.

ومن ثم فإن البرلمان المغربي يمارس شكليا السلطة المالية كما هو الحال بالنسبة للبرلمان الفرنسي، لأنه يقوم بمناقشة قانون المالية والتصويت عليه وفق قيود قانونية ودستورية تقلص من حجم الرقابة التي يمارسها البرلمان، وهنا نتساءل هل هناك ممارسة فعلية للاختصاص المالي للبرلمان في هذا الإطار؟

وتبعاً لذلك، فإذا كانت صلاحيات البرلمان الدستورية، تخول له المناقشة والتصويت على قانون المالية ومراقبة تنفيذه لاحقا من خلال المصادقة على مشروع قانون التصفية، فإن مضمون هذه الصلاحيات المالية والرقابية والتأسيسية منظمة بطريقة تفقدها الكثير من قيمتها وفعاليتها، وتجعل من المؤسسة البرلمانية مجرد مرخص لمشاريع قوانين المالية المحالة عليه من السلطة التنفيذية، ويظهر ذلك جليا من خلال مجموعة من المعيقات التي تحد من تلك السلطات، منها ما يتعلق بحدود المبادرة التشريعية سواء في شقها المتعلق بحق الاقتراح أو

حق التعديل **(المطلب الأول)**، ومنها ما يرجع لتحكم الحكومة وهيمنتها على بعض اختصاصات البرلمان في هذا المجال وتوجيهها للعمل البرلماني(**المطلب الثاني)**.

سوف نتناول بالتفصيل أهم تلك المعيقات المرتبطة بالمصادقة على قوانين المالية في التجربة المغربية، وسوف نسقط عليها بعض جوانب التشابه والاختلاف الموجودة في التجربة الفرنسية، وطبعا سنقوم بمقارنة التجربتين واستخراج الدروس والعبر منها.

المطلب الأول: تشخيص واقع الاعتماد البرلماني لقوانين المالية

تؤكد اللائحة المبينة لاختصاصات المؤسسة التشريعية المنصوص عليها في الفصل 71 من دستور 2011 من الناحية العملية أن الوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان المغربي عرفت تطورا في عدة مجالات. وهنا فقد أكدت **بثينة قروي** على أن السياسة التشريعية بالمغرب تطورت بشكل كبير وأصبحت مواكبة للتحولات المجتمعية الوطنية، حيث لم تعد إطاراً للضبط والتقنين فقط، بل أصبحت عنصراً أساسياً في بناء مؤسسات الدولة والرقي بالمجتمع[1].

وطبعا فإن فلسفة هذا التطور الدستوري الذي عرفته التجربة المغربية من الناحية العملية، تميزت به أيضا التجربة الفرنسية التي بدورها عرفت مجموعة من التطورات والتحولات منذ الجمهوريتين الثالثة والرابعة إلى حدود الجمهورية الخامسة؛ إذ تبرز من منظور الممارسة التشريعية الفعلية لهذا البرلمان. ومن ثم فقد ظلت وظيفة هذا الأخير المتعلقة باقتراح القوانين جد ضعيفة[2] مقارنة بعدد مشاريع القوانين المقدمة من طرف السلطة التنفيذية، بحيث تظل القوة الاقتراحية المخولة له دون المستوى المطلوب[3]، وهو معطى يؤكد أن وظيفة البرلمان لا تتعدى مسألة النظر في مشاريع القوانين التي أدرجها الدستور ضمن المواد التي تدخل في اختصاصات المؤسسة التشريعية[4].

---

[1]- بثينة قروي، **السياسة التشريعية بالمغرب**، مجلة العدالة والتنمية، (هل تحولت المؤسسة البرلمانية إلى مقبرة القوانين؟)، العدد 24، فبراير 2021، ص 5.

[2]- Bertrand-Léo Combrade, *op.cit.,* p. 198.

[3]- إذا كان دستور 2011 قد كرس بشكل لا لبس في حق البرلمان في المبادرة التشريعية طبقا لما نص عليه الفصل 78 فقد سعت الحكومة خلال الدورة التشريعية الثانية من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية التاسعة إلى إعطاء نفسها بعض الامتياز في هذا المجال عبر محاولتها احتكار المبادرة في تقديم بعض النصوص التشريعية المتصلة بتفعيل بعض مقتضيات الفصل 78 من الدستور، وقد برز هذا الأمر حين لجوئها إلى تقديم مشروع قانون حق الحصول على المعلومات الذي كانت بعض الفرق البرلمانية قد اتخذت المبادرة في هذا المجال.

[4]- طارق عشور، **فعالية أداء البرلمانات العربية: المعوقات وآليات التفعيل دراسة حالات الجزائر، المغرب والكويت**، أطروحة لنيل الدكتوراه في العلوم السياسية، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية الجزائر، السنة الجامعية 2017-2018، ص ص 282-283.

وللعلم، وجدنا أن المشرع الدستوري المغربي خول - طبقا للفصل 72 من الدستور- للسلطة التنفيذية صلاحية التشريع في غير المجالات التي نص عليها الفصل 71، بحيث إن أي مجال لم يذكر في الفصل السابق فهو من اختصاص السلطة التنظيمية[1].

ولا جرم أن المسطرة التشريعية الخاصة بتبني قوانين المالية تخضع - بحكم العقلنة البرلمانية التي أخذ بها النظام الدستوري المغربي المتأثر بنظام الجمهورية الفرنسية الخامسة- للعديد من القيود الصارمة التي تخول للحكومة فرض رقابة تامة على حق التعديل البرلماني في المجال المالي من جهة؛ وعلى مسطرة التصويت على قوانين المالية من جهة ثانية[2]؛ وهنا يصبح البرلمان الحلقة الأضعف في المسلسل المالي بالمغرب، لاعتبار حق الاعتراض الحكومي بناء على الفصل 77 و 83 من دستور 2011 يجعل كل المبادرات البرلمانية تولد ميتة، إذ تعتبر قيدا جوهريا بالغ التقييد لسلطة البرلمان، ومن شأن تمسك الحكومة الصارم به أن تؤدي إلى شلل المبادرة البرلمانية في المجال المالي شللا تاما[3].

وفي هذا الإطار سوف نتحدث في البداية عن واقع سلطة المبادرة البرلمانية في اقتراح القوانين، وكذا سلطة المصادقة على مشروع قانون مالية السنة؛ على أن نتطرق فيما بعد لأهم المعيقات التي تواجه البرلمانيين أثناء المصادقة على قوانين المالية الأخرى من قبيل القانون المالي المعدل وقانون التصفية في التجربة المغربية **(الفرع الأول)** على أن يتم الحديث عن أهم المعيقات التي يشكو منها البرلمان بفرنسا لتحديد مظاهر التشابه والاختلاف فيما بين النظامين **(الفرع الثاني).**

الفرع الأول: الضعف البرلماني في إقرار قوانين المالية في التجربة المغربية

كما رأينا سابقا في إطار المقدمة، فإن الميزانية العامة تعتبر بمفهومها الحديث نتاج صراع تاريخي طويل تميز بالانفراد من طرف الملوك بممارسة سلطة الجباية والإنفاق دون شرط ومقاومة الشعب من خلال ممثليه، توج بتقييد هذه السلطة من طرف إخضاع كل جباية أو

---

[1]- Omar Bendourou, *op.cit.,* p 528.

[2]- عبد الكريم الحديكي، **التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان في النظام الدستوري المغربي دراسة قانونية**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال، السنة الجامعية 2002- 2003، ص 113.

[3]- محمد معتصم، **النظام السياسي الدستوري المغربي**، منشورات ايزيس، الدار البيضاء، طبعة 1992، ص 100.

إنفاق إلى إذنه المسبق[1]، ليعرف بعد ذلك النظام البرلماني في عصره الذهبي بواسطة الحق اللامحدود المعترف به للنواب في التعديل حسب هواهم لكل التوقعات المتعلقة بالموارد والنفقات المتضمنة في الميزانية.

وما من شك أن السيادة البرلمانية كانت تتجسد بالتحكم في السلطة المالية على حساب السلطة التنفيذية، مما كان معه البرلمان يمهد للمناقشة المالية، غير أن أفول السلطة المالية للبرلمان تصاحب بالانتقاص من سلطته في مجال تقديم التعديلات والاقتراحات **(الفقرة الأولى)** وتقييد سلطته في اعتماد وإقرار القانون المالي **(الفقرة الثانية).**

الفقرة الأولى: تقييد سلطة الاقتراح والتعديل البرلماني

تعتبر المبادرة التشريعية[2] في المادة المالية إحدى التقنيات الأساسية التي يشارك من خلالها البرلمان في العملية التشريعية؛ فهو على حد قول الأستاذ **سيدي محمد ولد سيد أب** الخطوة الأولى والمدخل الوحيد لأي إجراء يرمي إلى وضع نصوص قانونية بالمفهوم الشكلي[3]، وهنا نجد أن مختلف الدساتير المتعاقبة - في كل من التجربتين المغربية والفرنسية - خولت للبرلمان حق اقتراح القوانين؛ فالمشرع الفرنسي أكد على ذلك في الفقرة الأولى من المادة 39[4] من دستور 1958، بينما يؤكد المشرع المغربي في الفصل 78[5] من دستور 2011 على حق رئيس الحكومة وأعضاء البرلمان على السواء في التقدم باقتراح القوانين.

ولا جرم أن العديد من الأنظمة بما في ذلك المغرب، قد أجمعت على إسناد صلاحية إعداد وتحضير القوانين المالية إلى السلطة التنفيذية باعتبارها الأقدر على ذلك لعدة أسباب[6]، فأصبحت بذلك للحكومة، حرية في التصرف من حيث تاريخ تقديمها لقوانين المالية إلى

---

[1]- عسو منصور، **قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة**، مرجع سابق، ص 5.

[2]- يقصد بالمبادرة التشريعية تلك العملية التي يتم من خلالها التقدم باقتراح القوانين، سواء تعلق الأمر بمقترحات القوانين التي يتقدم بها أعضاء مجلسي البرلمان، أو مشاريع القوانين التي يتقدم بها رئيس الحكومة.

[3]- سيدي محمد ولد سيد آب، **الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي**، مرجع سابق، ص 111.

[4]- طبقا للفقرة الأولى من المادة 39 من دستور 1958 المعدل والمتمم بدستور 2008 الفرنسي فإنه لكل من الوزير الأول (رئيس الحكومة حاليا) وأعضاء البرلمان حق المبادرة التشريعية.

[5]- الفقرة الأولى من الفصل 78 من الدستور المغربي الجديد لسنة 2011.

[6]- من تلك الأسباب: - اطلاع الحكومة ومعرفتها الواسعة بحالة البلاد الاقتصادية والاجتماعية والمالية وإلمامها بحاجيات المجتمع- نظرا لتعقد عملية إعداد الميزانية يستلزم الأمر إجراء دراسات ميدانية واستشرافية وتجميع المعلومات والإحصائيات وغيرها من الإعمال التي لا يتأتى لغير الحكومة القيام بها نظرا لما تتوفر عليه من إمكانات بشرية ومالية- ونظرا كذلك لكون الحكومة هي المكلفة بتنفيذ الميزانية العامة فهي بذلك مؤهلة دون سواها لإعداد المشروع المذكور. لكن هذا لا يعني عدم إشراك فاعلين آخرين في مجال إعداد الميزانية كالمؤسسة التشريعية والمجتمع المدني.

البرلمان الذي يكتفي فقط بمناقشتها واعتمادها، كما هو الحال بالنسبة للأنظمة الشبه الرئاسية[1]، حيث إن أعضاء البرلمان لا يجوز لهم أن يقوموا بالمبادرة الأصلية بتقديم مقترح قانون المالية، كما أن المبادرة البرلمانية في مجال مناقشة مشروع قانون مالية السنة أمام اللجان البرلمانية وخلال الجلسات العامة لمجلسي البرلمان نجدها مقيدة بموجب قيود دستورية.

وبالنسبة لدول أمريكا اللاتينية، فيتم إعداد الميزانية العامة من طرف السلطة التنفيذية بشراكة مع السلطة التشريعية، حيث إن حرية التصرف في مسطرة الإعداد تظل ضعيفة بالنسبة للسلطة التنفيذية[2].

ويسجل في هذا الصدد، أن المقتضيات الجديدة التي أتى بها إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية بالمغرب على قلتها لم تلامس جوهر إعادة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المجال المالي، بحيث تم الاحتفاظ بمعظم القيود المفروضة على البرلمان ضمن الدستور والقانون التنظيمي للمالية.

ومن ثم تتجلى محدودية دور البرلمان في إطار مشاريع قوانين المالية من خلال عدم قبول التعديلات المدخلة على مشروع القانون المالي **(أولا)** وعدم قبول التعديلات التي لم تعرض على اللجان المعنية **(ثانيا)**.

أولا: إشكالية عدم قبول التعديلات المدخلة على القانون المالي

نجد في مقدمة القيود الدستورية المفروضة على البرلمان في التشريع المالي ما هو منصوص عليه في الفقرة الثانية من الفصل 77 من الدستور، حيث تقضي هذه الفقرة بأن للحكومة أن ترفض بعد بيان الأسباب[3]، المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة لقانون المالية إلى تخفيض الموارد العمومية؛ أو إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود ".

---

[1]- Carlos Santiso, **« Pouvoir législatif et contrôle budgétaire en Amérique latine : renforcer le contrôle des finances publiques dans les économies émergentes »**, *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 4, n°2, 2004, p. 57. Site web : http://dx.doi.org/10.1787/budget-v4-art9-fr.

[2]- إن تعزيز دور البرلمان في إطار تحضير وإعداد الميزانية يعتبر من ركائز الديمقراطية في الولايات المتحدة الأمريكية، وهو أمر ضروري لإعادة التوازن بين سلطات السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في تدبير الشأن العام.

[3]- يعتبر مقتضى بيان أسباب رفض الحكومة لمقترحات وتعديلات البرلمان من المستجدات التي جاء بها دستور 2011

ويتضح من خلال هذا الفصل أنه يؤدي إلى تحديد حق الاقتراح والتعديل في مسطرة اعتماد الميزانية العامة، فكل اقتراح أو تعديل يؤدي في حال قبوله إلى تخفيض الموارد مرفوض، كما أن التطبيق الحرفي والضيق لهذا المقتضى، يجعل مشروع القانون المالي الذي تقدمه الحكومة في مأمن من كل تغيير قد يحرمها من الوسائل المالية الضرورية، لتمويل سياستها وبرامجها[1]. فعلى سبيل المثال خلال دراسة ومناقشة مشروع قانون المالية لسنة 2016 من طرف أعضاء لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب، تم اقتراح مجموعة من التعديلات بلغ عددها 241 تعديل، مقابل 132 تعديل خلال سنة 2015، بحيث تمت المصادقة على المشروع المذكور بالأغلبية، إذ صوت لفائدة المشروع 21 نائبا، مقابل معارضة 4 نواب، فيما امتنع 5 أعضاء عن التصويت[2].

كما عرف مشروع قانون المالية رقم 68.17 للسنة المالية 2018 رفض عدة تعديلات هامة خلال المناقشة من طرف أعضاء مجلس المستشارين بلجنة المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية، حيث بلغ عدد التعديلات المقدمة على الجزء الأول من المشروع 188 تعديلا، من بينها 41 تعديلا تم قبولها، و13 تعديلا متشبث بها، في حين بلغ عدد التعديلات المسحوبة 135 تعديلا[3].

وتبعاً ذلك، يتضح من خلال هذه الإحصائيات أن سلطة المبادرة والاقتراح المخولة لأعضاء مجلسي البرلمان قصد تعديل مشروع قانون المالية محدودة جدا، إذ تقتصر على إمكانية اقتراح الزيادة في حجم المداخيل أو تخفيض مقدار النفقات العامة[4].

ويسجل في هذا الصدد، أن الأستاذ **محمد معتصم** نجده يؤكد على أن" كل مقترح أو تعديل برلماني إلا وتنجم عنه الزيادة في تكليف موجود أو إحداث تكليف عمومي، كما أن التعديلات التي يقدمها النواب لابد وأن تستهدف تخفيض مورد عمومي أو إحداث تكليف موجود، بحيث

---

[1]- رشيد المساوي، مرجع سابق، ص 96.

[2]- وزارة الاقتصاد والمالية، **" قانون مالية 2016: المناقشة في البرلمان"**، مجلة المالية، عدد خاص، فبراير 2016، ص 76.

[3]- مجلس المستشارين، **مشروع قانون المالية رقم 68.17 للسنة المالية 2018، الجزء الأول**، تقرير لجنة المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية، مديرية التشريع والمراقبة، السنة التشريعية 2017-2018، ص 2.

[4]- عسو منصور، **السلطة المالية للبرلمان**، مرجع سابق، ص 78.

إن هذا القيد قد يجعل اقتراحات النواب وتعديلاتهم تنصب على قبول الميزانية أو رفضها ككل"[1].

وإنه من الطبيعي في ظل الدستور المغربي السابق لسنة 1996، نجد أن الحكومة قد عملت باستمرار على عدم فتح المجال أمام البرلمانيين لإدخال تعديلات من شأنها أن تمس بجوهر المشروع الحكومي، وذلك بمبرر أنها تمس بالتوازنات التي تحددها الحكومة في إطار القانون المالي[2].

وفي هذا الإطار، اعتبر الأستاذ **خالد الشرقاوي السموني** لجوء الحكومة لمقتضيات الفصل 51[3] من دستور 1996 بمثابة لجوء سياسي يجعلها تستأثر بالوظيفة التشريعية في المجال المالي، وتعطل دور البرلمان كسلطة تشريعية، هذا الأخير الذي تعود له صلاحية التصويت من أجل الحسم في كل تعديل أو اقتراح سواء من جهة الحكومة؛ أو من جهة عضو من أعضاء البرلمان حتى ولو كان يدخل في نطاق التعديلات حسب منطوق الفصل 51 من الدستور[4].

وخلافا لتقييد حرية البرلمان المغربي في اقتراح تخفيض الموارد أو الزيادة في التحملات العمومية نظرا لتأثره بالتشريع الفرنسي[5]، فإن أعضاء البرلمان في مجموعة من الدول الأخرى[6] يتمتعون بهذه الحرية، حيث يمكنهم إدخال تعديلات مهمة على المشروع الذي تقدمت به الحكومة إما عن طريق الزيادة في النفقات والإيرادات أو التخفيض من مبلغها[7].

وفي التجربة الفرنسية، وجدنا أن الاتجاه العام الذي سار فيه المشرع الدستوري الفرنسي هو تحديده لحق الاقتراح البرلماني ومنحه صلاحيات أوسع، وذلك بعد إصدار القانون التنظيمي

---

[1]- محمد معتصم، مرجع سابق، ص 100.

[2]- الحبيب الدقاق، **العمل التشريعي للبرلمان: أية حكامة؟ مقاربة نقدية في القانون البرلماني والممارسة التشريعية بالمغرب**، مرجع سابق، ص 356.

[3]- إن المثير للانتباه أن الفصل 51 من دستور 1996 ورغم الجدال الكبير الذي كان يثيره من قبل المعارضة التي كانت تعتبره سيفا مسلطا على حق البرلمانيين في التعديل والاقتراح، ورغم أنه كان يستعمل في بعض الحالات بطريقة تعسفية، فقد استمر قائما في الوثيقة الدستورية الجديدة لسنة 2011 في الفصل 77 بنفس الصياغة، اللهم التعديل البسيط الذي يفرض على الحكومة بيان الأسباب الموجبة للدفع بعدم القبول للتعديلات البرلمانية.

[4]- خالد الشرقاوي السموني، **" قانون المالية وإشكالية تطبيق الفصل 51 من الدستور"**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 52-52، يوليوز-أكتوبر 2003، ص 73.

[5]- Abderrahim Radouani, *op.cit.,* p. 128.

[6]- بالنسبة لبلجيكا يتوفر أعضاء البرلمان على حق اقتراح الزيادة في النفقات أو تخفيض الإيرادات، وفي إسبانيا يمكن لأعضاء البرلمان اقتراح الزيادة في التحملات العامة على أن يرفق كل اقتراح من هذا النوع باقتراح إيرادات جديدة تطابق الزيادة المقترحة في التحملات.

[7]- محمد حنين، مرجع سابق، ص 131.

للمالية في فاتح غشت 2001، والذي دخل حيز التنفيذ سنة 2006، حيث أجاز لأعضاء البرلمان صلاحية اقتراح نقل الاعتمادات داخل نفس البرنامج، ومن برنامج إلى آخر أو اقتراح إحداث برامج جديدة داخل نفس المهمة؛ غير أنه يشترط لقبول اقتراحات التعديل أن يكون معللا وأن يتم التأكد من التعليل قبل الاقتراح من طرف الحكومة[1]، وهنا فقد تم العمل بهذا المقتضى الجديد منذ سنة 2006، حيث تم تطبيقه لأول مرة في مشروع قانون مالية سنة 2006[2].

ومقارنة مع النظام الفرنسي الذي خول للنواب حق اقتراح نقل الاعتمادات بين برامج نفس المهام، فإن سلطة التعديل الممنوحة للبرلمان المغربي تعرف دائما عدة قيود ذات طابع دستوري وتنظيمي، ولم يتم تخفيف حدتها مقارنة مع التجربة الفرنسية التي تم في إطارها التخفيف من هذه القيود.

كما أننا وجدنا أن الحكومة بالتجربة المغربية غالبا ما تدفع بمضمون الفصل 51 (الفصل 77 في دستور2011) من الدستور أثناء المناقشات داخل اللجان[3]؛ أو داخل الجلسة العامة بمجلسي البرلمان عندما يتقدم النواب والمستشارون بمقترحات أو تعديلات بشأن بعض مواد مشروع القانون المالي، وذلك بحجة أن هذه المقترحات أو التعديلات من شأنها أن تؤدي إلى اختلال في الميزانية العامة[4].

وتجدر الإشارة أيضا إلى أن خطورة هذا القيد لا تنحصر فقط في رفض الحكومة للمقترحات بالدفع فقط، بل تكمن في حالات استعماله غير المحددة، حيث يمكنها استعماله وقتما شاءت، وحسب الظروف والمطالب، وهذا من شأنه أن يشكل خطورة كبيرة على سير العملية التشريعية، خاصة وأنه ليس هناك أية معايير مضبوطة وثابتة لسلطة الاقتراح والتعديل[5].

أما مسألة واجب التعليل الملقى على عاتق الحكومة فنلاحظ على أنه، ينبغي أن يتم وفق مؤشرات اقتصادية ومعطيات مالية علمية موضوعية متوافق سلفا بشأنها، وذلك تفاديا

---

[1]- محمد الغواطي، **المسطرة التشريعية لمشروع قانون مالية السنة في ظل دستور 2011، دراسة قانونية تحليلية**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، السنة الجامعية 2016-2017، ص 235.

[2]- Abderrahim Radouani, *op.cit.,* p. 205.

[3]- رشيد المدور، **إشكالية تعثر مسطرة المبادرة التشريعية لأعضاء البرلمان**، المجلة المغربية للقانون والسياسية والاقتصاد، عدد 44، السنة 2009، ص 42.

[4]- خالد الشرقاوي السموني، **أي دور للبرلمان في وضع قانون المالية؟"**، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 15، السنة 2002، ص 77.

[5]- رشيد حجبي، مرجع سابق، ص 311.

للتضارب الحاصل في الأرقام والإحصائيات المنبثقة سواء على التقارير الصادرة من لدن هيئات رسمية وطنية (بنك المغرب، المندوبية السامية للتخطيط...) أو هيئات دولية (البنك الدولي، صندوق النقد الدولي، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية) المؤدي إلى تزعزع الفرضيات التي تم الاعتماد عليها في مشروع القانون المالي[1].

يلاحظ إذن، أن هذا القيد الجوهري بالغ التقييد لسلطة البرلمان، وقد كان منصوصا عليه في دستور 1996 في الفصل 51، وتم الإبقاء عليه في الدستور الحالي لسنة 2011 في الفصل 77 المشار إليه أعلاه، ومن شأن التمسك الصارم بهذا الفصل أن يؤدي إلى إضعاف المبادرة التشريعية للبرلمانيين. وبذلك يعتبر الفصل 77 من دستور 2011 بمثابة نوع من الفيتو الحكومي على محاولة البرلمانيين تعديل مشروع قانون مالية السنة[2] الذي يستعمله وزير المالية داخل لجنتي المالية.

ومن ثم، فإذا كان دستور المملكة الجديد قد قيد من خلال الفصل 77 من سلطة البرلمان في الاقتراح والتعديل، فإن القانون التنظيمي للمالية الجديد بدوره نجده يكرس ذلك القيد من خلال نصه في المادة 56 على حق الحكومة في رفض المواد الإضافية أو التعديلات الرامية إلى تخفيض الموارد العمومية[3]، وإلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود[4]، مع مراعاة بطبيعة الحال بيان الأسباب التي أدت بالحكومة إلى رفضها. ومن ثم يظهر بأن السلطة التشريعية مازالت قاصرة عن تخفيف الأعباء المالية لمنتخبيها، كما أنها لا يمكنها أن تفرض على الحكومة بعض التكاليف التي من شأنها دعم المصلحة العامة، رغم أن هذه السلطة من اختصاصها إبلاغ السلطة التنفيذية بحاجيات المجتمع خصوصا في المجال الاجتماعي[5].

---

[1]- يوسف الزوجال، **"قراءة نقدية في محاور مشروع إصلاح القانون التنظيمي للمالية بالمغرب على ضوء المستجدات التشريعية"**، مجلة الحقوق، العدد 6، السنة 2013، ص 61.

[2]- عبد الرحمان حداد، **"في مساءلة الحكامة البرلمانية: حضور التشريع وغياب المشرع قانون المالية نموذجا"**، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 15، السنة 2015، ص 51.

[3]- في مجال المداخيل: لا يمكن لأي تعديل برلماني أن يؤدي إلى خفض منتوج ضريبة أو رسم سواء من خلال تعديل النسبة أو الوعاء أو الأشخاص الخاضعين للضريبة.

[4]- في مجال النفقات: لا يمكن للتعديل البرلماني أن يرفع من الاعتمادات المفتوحة على مستوى كل فصل ولا يمكن إلا أن يقترح خفضها لهذه الأخيرة.

[5]- عبد النبي أظريف، **قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13 ونصوصه التطبيقية**، مرجع سابق، ص 96.

ويبرر مناصرو هذا الامتياز الذي تحظى به الحكومة إلى اعتبار تعديلات أعضاء البرلمان من شأنها أن تؤدي إلى اختلال في التوازنات المالية[1]. إلا أن الغريب في الأمر في هذا الصدد أن الحكومة خلال مناقشة مشروع قانون المالية لسنة 2003 بمجلس المستشارين أدخلت تعديلات على هذا المشروع بهدف توسيع الإعفاء من الضريبة العامة للدخل على فوائد الودائع لدى الأبناك، وذلك تحت ضغط اللوبي بنك المغرب، علما بأن هذا التعديل مخالف للفصل 51 من دستور 1996 (الفصل 77 من الدستور الحالي) لأنه يؤدي إلى تخفيض الموارد المالية؛ فلماذا إذن قبلت هذا التعديل المذكور من خارج البرلمان وترفض باقي تعديلات النواب والمستشارون[2]؟

وتبعاً لذلك، يكون الفصل 77 من الدستور الجديد لسنة 2011 الذي يزكيه الفصل 56 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 قد عملا على تحديد مجالي الرفض المخول للحكومة؛ فالرفض الأول يتعلق بتخفيض وتقليص الموارد العمومية التي لم يتم تحديد مفهوم دقيق لهذه الموارد، مما يوسع مجال التوظيف الحكومي للفصل 77؛ أما الرفض الثاني فهو المتعلق بإحداث تكليف عمومي موجود، والذي يراد به الاعتمادات المفتوحة برسم فصل من فصول ميزانية الدولة، هذا فيما يتعلق بالتعديلات المالية المرفوضة، أما التعديلات التي يمكن للبرلمان القيام بها تتجلى في إحداث أو الزيادة في الموارد، وإلغاء أو التقليص من التكاليف وإلغاء أو تخفيض إيراد ما مرفق بإحداث أو الرفع من إيراد آخر.

ومن جهة أخرى، فإن القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 يبين بوضوح في المادة 56[3] موضوع قوانين المالية التي ينبغي ألا تتضمن إلا أحكاما تتعلق بالموارد والتكاليف أو تهدف إلى تحسين الشروط المتعلقة بتحصيل المداخيل ومراقبة استعمال الأموال العمومية.

ولا بد من الإشارة إلى أن هذه المسطرة تتغير وتختلف من بلد لآخر؛ ففي الولايات المتحدة الأمريكية والسويد مثلا، يتمتع النواب البرلمانيون بحقوق وسلطات واسعة ومطلقة فيما يخص

---

[1]- خالد الشرقاوي السموني، **"أي دور للبرلمان في وضع قانون المالية**، مرجع سابق، ص ص 73-74.

[2]- نفس المرجع، ص 74.

[3]- تنص المادة 56 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 على أن التعديلات المخالفة لأحكام القانون التنظيمي لقانون المالية ترفض، ومن ثم فإن التعديلات التي تقترح أحكاما لا تتلاءم مع مضمون قوانين المالية كما هو منصوص عليه في المادة 6 من القانون التنظيمي للمالية ولا يمكن إيداعها سواء على مستوى اللجنة أو على مستوى الجلسة العامة.

تعديل مشروع الميزانية العامة[1]؛ بينما اضطرت إنجلترا وفرنسا إلى تقييد حقوق السلطة التشريعية في حق تعديل مشروع الميزانية العامة أمام تعسف النواب، والمغرب بدوره سار على النهج الفرنسي[2].

والملاحظ هنا أن الفصل 77 من الدستور وعلى غرار بعض الدساتير الأجنبية، يشدد الخناق على المبادرة التشريعية للبرلمان في الميدان المالي، وهنا تثبت الممارسة العملية على أن الحكومة وحسب موازين القوى، ومدى انسجامها مع الأغلبية المساندة لها، تستعمل هذا الحق باستمرار، بشكل يجعل الفصل 77 بمثابة **" سيف دامقليس"** المصوب على رؤوس ممثلي الأمة. وهذا الفصل تعتبره المعارضة دائما - مهما كان طيفها السياسي- بمثابة إشهار للورقة الحمراء في حقها دون ارتكاب أي خطأ. بل الأكثر من ذلك، تصبح مناقشة التعديل مجرد استئناس إن سمح به، وهذا ما يحدو بالمعارضة، إن تأتى ذلك، القيام بمبادرة الطعن أمام القضاء الدستوري في قانون المالية بالنظر إلى عدم دستورية مجموعة من مواده، وهو ما يتوج باستجابة القضاء الدستوري الذي قرر في بعض الأحيان عدم دستورية أحد بنوده[3].

ومما يوضح خطورة هذا الموضوع أيضا، أننا لا نجد حكومة لم تستعمل هذا الحق في كل قوانين المالية التي عرفها المغرب منذ الاستقلال وإلى اليوم، وإن كان اللجوء إليه يقل أو يكثر حسب درجة المساندة التي تقدمها الأغلبية الحكومية، ومدى طغيان أو عدم طغيان الطابع السياسي على أعضاء الحكومة[4].

وخلاصة القول، فإن تأويل استعمال الفقرة الثانية من الفصل 77 من الدستور، تفيد أن الحكومة وحدها التي بإمكانها أن تدفع بالفصل 77 من الدستور عند جوابها على التعديلات التي يتقدم بها أعضاء مجلسي البرلمان حول مشروع قانون المالية، ولا يمكن قبول أية مبادرة أو مناقشة أو تعديل أو تفسير[5].

---

[1]- Peter Hanson et al, **« l'opposition impuissante : comment la majorité contrôle le sénat ? »**, *Revue de Politique Américaine*, N°19, 2012/1, Éditions l'harmattan, pp. 133-134. Site web : https://www.cairn.info/revue-politique-americaine-2012-1-page-131.htm.

[2]- أناس بن صالح الزمراني، مرجع سابق، ص ص 63-64.

[3]- حسن العرفي، مرجع سابق، ص 51.

[4]- الحبيب الدقاق، **العمل التشريعي أية حكامة؟ مقاربة نقدية في القانون البرلماني والممارسة التشريعية بالمغرب**، مرجع سابق، ص 356.

[5]- محمد الغواطي، **المسطرة التشريعية لمشروع قانون مالية السنة في ظل دستور 2011، دراسة قانونية تحليلية**، مرجع سابق، ص 241.

ومن هذا المنطلق، فإن الفصل 77 من الدستور، يجعل الحكومة أمام خيار- أثناء قيام أعضاء البرلمان باقتراح قوانين أو تعديلات من شأنها أن تمس الجانب المالي للدولة- هو الدفع بعدم القبول المالي في حالة المس بالتوازن المالي[1].

فضلا عن ذلك، يمكن للحكومة أن تلتجأ إلى إعمال مسطرة الفصل 77، وهو ما يفتح المجال أمام الأعضاء البرلمانيين بشكل قوي إلى تقديم اقتراحات وتعديلات ذات الجانب المالي. ولكن شريطة أن تكون معللة في مضمونها للحفاظ على التوازنات المالية الكبرى. فهذه الليونة التي جاءت بها صياغة الفصل 77 من الدستور لا يمكن أن تفتح المجال أمام القانون التنظيمي للمالية الجديد أن يورد مقتضيات كتلك المنصوص عليها في المادة 40 من القانون التنظيمي للمالية القديم رقم 7-98، نظرا لاعتبار الدستور- كأسمى وثيقة- بمثابة المرجع الذي تبنى عليه تفسيرات وتوضيحات القوانين التنظيمية[2].

ثانيا: عدم قبول التعديلات التي لم تعرض على اللجان المعنية

إضافة إلى القيد السابق، نؤكد على وجود قيود أخرى تقيد من سلطة البرلمان في اقتراح التعديلات، وهذا ما يتجسد في إمكانية الحكومة - طبقا لأحكام الفقرة 1 من الفصل 83 من الدستور- أن تعارض وترفض مختلف التعديلات المقترح إدخالها من طرف أعضاء مجلسي البرلمان على مشروع القانون المالي أثناء مناقشة هذا المشروع بالجلسات العامة، وذلك إذا لم يتم عرض هذه التعديلات مسبقا بلجنة المالية[3]، وهنا نؤكد على أن المشروع الذي يعرض على الجلسات العامة لمناقشته هو المشروع الذي تصادق عليه لجنة المالية، وليس المشروع الأصلي الذي تتقدم به الحكومة[4]؛ وهو ما يساهم عمليا في تقوية صلاحيات هذه اللجنة.

ويسجل في هذا الصدد أيضا، أن المشرع الدستوري خول للحكومة سلاحا آخرا يتجلى في رفضها ودفعها بعدم قبول كل مقترح أو تعديل لا يدخل في مجال القانون؛ وفي حالة ما إذا

---

[1]- يكمن مضمون التوازن المالي في التوازن بين جانبي الميزانية العامة للدولة، وذلك باتباع سياسة مالية معينة، تقوم بها السلطة المالية المختصة في الدولة عند وجود تباين بين حجم النفقات العامة وحصيلة إيرادات الدولة، وذلك بتعديل أحد جانبي الميزانية بغرض خلق التوازن بينهما أي تعادل النفقات مع الإيرادات.

[2]- يوسف الزوجال، **" القانون التنظيمي للمالية العمومية بالمغرب ودستور 2011 دراسة تحليلية وفق آخر المستجدات القانونية"**، مرجع ساق، ص 63.

[3]- إن اشتراط عرض التعديلات مسبقا على اللجنة المعنية هو نفس القيد الذي أورده المشرع الفرنسي على المبادرات البرلمانية، وقد أكدت عليه الفقرة الثانية من المادة 44 من دستور الجمهورية الخامسة 1958 الذي تم تعديله سنة 2008.

[4]- على خلاف ما يجري به العمل في فرنسا حيث يقوم البرلمان بمناقشة مشروع القانون المالي كما تقدمت به الحكومة دون تعديل في حين يقتصر دور لجنة المالية على توجيه الاستفسارات إلى الحكومة واقتراح إدخال بعض التعديلات على هذا المشروع عن طريق مقررها.

وقع خلاف بين البرلمان والحكومة حول هذه المسألة، يرجع للمحكمة الدستورية صلاحية البث في ذلك الخلاف[1].

فبموجب هاته المقتضيات الدستورية يبدو أن للحكومة وسيلة وسلاحا قويا يمكنها من الدفاع عن أولوياتها وهيمنتها على العملية التشريعية، وعن دورها في إدارة هذه العملية. وفي مقابل ذلك نجد المبادرة البرلمانية مقيدة بضرورة عرض هذه التعديلات على اللجان المعنية، قبل بدء المناقشة. في حين تبقى سلطات الحكومة في هذا المجال غير مقيدة، حيث تتمتع بالحرية الكاملة في اقتراح التعديلات ولو أثناء المناقشة، بحيث أصبحت وحدها تمتلك صلاحية تقديم تعديلات جديدة على مشروع قانون مالية السنة خلال الجلسات العامة[2].

والواضح أن هذا ما يزيد من تكريس العقلنة البرلمانية التي أرادها المشرع الدستوري أن تتحكم في عمل البرلمان، سواء في المجال الرقابي أو التشريعي، وذلك بغية تفادي اقتراح أي تعديل مفاجئ دون تنفيذ الأولويات التشريعية للحكومة[3].

ثم إنه، إذا كان هذا القيد من شأنه أن يعقلن العمل البرلماني، ويوضح العلاقة بين الحكومة والبرلمان، وذلك بغية تفادي العشوائية وسوء التنظيم أثناء المناقشة العامة، فماذا يمكن قوله بالنسبة لحق النواب ومستشاري الأمة في طرح بعض الاقتراحات المتعلقة بمستجدات ظهرت على الواقع الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي، بعد طرح مشروع قانون المالية على اللجان؟ خصوصا إذا علمنا بأن السلطة التشريعية في بعض الحالات لا تتمكن من فحص مشروع القانون المالي بسبب تأخر الحكومة في تقديمه[4].

ولا يجب أن ننسى، أن مسألة تعديل المادة 83 من الدستور تعتبر ضرورة ملحة، وذلك بتضمينها باستثناءات تتطابق والتطورات الداخلية والخارجية التي أصبحت تعرفها الساحة الوطنية والدولية من حين لآخر. فقد تطرأ بعض الأحداث الطارئة التي يصبح من خلالها حق السلطة التشريعية لفت انتباه الحكومة إلى بعض الحلول والمقترحات، ولو لم تطرح على

---

[1]- الفصل 79 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[2]- عسو منصور، **السلطة المالية للبرلمان**، مرجع سابق، ص 78.

[3]- سيدي محمد ولد سيد أب، **الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي- دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص 551.

[4]- طارق اللباخ، **إصلاح الميزانية العامة بالمغرب**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال، السنة الجامعية 2014- 2015، ص 246.

اللجن البرلمانية في الفترة المحددة قانونا؛ فالاتجاه الذي تسير عليه جميع الدول ذات الترسانة القانونية المتطورة، هو التخفيف من القواعد القانونية وجعلها أكثر مرونة، وذات قدرة لا متناهية على استيعاب مستجدات الواقع وتطوراته[1].

كما لا ينبغي للحكومة التمسك بالمضمون الحرفي لهذا الفصل واستغلاله لصالحها عند مناقشة مشروع القانون المالي، كسلاح مسلط لإبطال الاقتراحات وإسقاط الاجتهادات التي قامت بها الفرق البرلمانية، لكي لا يتم تفسيره على أنه إجراء قانوني يروم إخراج الحكومة من ورطتها. مع العلم أن مختلف الأسباب المقدمة كمبرر لرفض تلك المقترحات المعدلة التي غالبا ما تكون غير مقنعة، ومحط نقاش بالنسبة لأعضاء البرلمان، الأمر الذي يؤدي في نهاية المطاف إلى تعنت السلطة التنفيذية في موقفها[2].

ومما لا شك فيه، فإن البرلمان المغربي شأنه في ذلك شأن كل برلمانات العالم، هو فضاء دستوري للتشريع والرقابة بكل استقلالية، وهو ما يعارض فكرة كونه مجرد غرفة تسجل وتؤكد محاضر جلسات غرفتي البرلمان، لأن النواب والمستشارون ما فتئوا يتقدمون بحزمة من التعديلات فيما يخص مشاريع قوانين المالية، إلا أن هذا الحق يبقى مشروطا؛ فالفصل 77 و83 من دستور 2011 يعطيان الحق للحكومة في رفض كافة التعديلات والمقترحات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، إذا كان قبولها يؤدي إلى اختلال في التوازنات المالية.

ويجب التأكيد أن اللجوء المكثف إلى الفصلين 77 و83 من الدستور الحالي من طرف الحكومة لرفض التعديلات والمقترحات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، لا يسمح بمناقشة مضمون هذه التعديلات والتصويت عليها، خصوصا تلك المقدمة من طرف المعارضة، وعدم الاستفادة من آرائها وأفكارها وإشراكها في وضع مضامين القانون المالي؛ فينحصر دورها عمليا في مناقشة المشروع الحكومي وانتقاده، دون أن تكون لها القدرة على توثيقه أو تغيير مضمونه[3].

---

[1]- عبد النبي أظريف، **قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13 ونصوصه التطبيقية**، مرجع سابق، ص ص 96-97.
[2]- يوسف الزوجال، **قراءة نقدية في محاور إصلاح القانون التنظيمي للمالية بالمغرب على ضوء المستجدات التشريعية**، مرجع سابق، ص 61.
[3]- عصام القرني، **"السلطة المالية للبرلمان بين الثابت والمتغير على ضوء القانون التنظيمي المالي رقم 130.13"**، مرجع سابق، ص 64.

تجدر الإشارة أيضا أن قوة وسلطة البرلمان المغربي تعتمد في المجال المالي إلى حد كبير على قدرته على التعديل ومدى وجود حيز من المناورة المنصوص عليه في الدستور، بحيث إن سلطة التعديل لا تزال مقيدة بنص الفصل 77 من دستور 2011، على الرغم من الإصلاح الجديد للقانون التنظيمي للمالية، وذلك بهدف الحفاظ على التوازن المالي للدولة[1].

نفهم جليا من خلال ما سبق ذكره، أن هناك تداخلا في الاختصاص التشريعي ما بين المؤسسة الحكومية والبرلمانية؛ مما أثار ذلك نقاشا وجدالا فقهيا وأكاديميا وعلميا حول تهميش المؤسسة العلمية والمؤسسة البرلمانية التي أصبحت هي المشرع الفرعي، وأصبحت الحكومة هي المشرع الأصلي. وهذا ما تم تأكيده بشكل واضح من خلال التقرير الذي أصدره المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في إطار الإحالة التي أرسلها رئيس مجلس النواب بتاريخ 26 يوليوز 2018[2]، حيث قام المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بتشخيص واقع عمل مجلس النواب في مجال المبادرة التشريعية، وهنا يؤكد هذا الأخير على ما يلي" على الرغم من وضوح الدستور بشأن المبادرة التشريعية، حيث خولها لكل من الحكومة والبرلمان، إلا أن الحكومة لا تزال مهيمنة على مجال إعداد النصوص التشريعية؛ ففي الولاية التشريعية الأخيرة (2011-2016) والتي شكلت أول ولاية في ظل أحكام الدستور الجديد، تمت المصادقة على خمسة مقترحات قوانين فقط، من أصل 86 مقترحا قدمها البرلمانيون. وفي المقابل تمت المصادقة على 91 مشروع قانون من أصل 132 مشروع قانون قدمته الحكومة. ونعلم أن مجلس النواب يساهم بشكل كبير في هذا المسلسل التشريعي من خلال التعديلات التي يجريها على مشاريع القوانين المعدة من لدن الجهاز التنفيذي"[3].

---

[1]- Said Oulhem, **« La transparence des finances publiques et l'équilibre des pouvoir au Maroc- analyse sociologique »**, *Revue d'études en Management et Finance d'Organisation*, n° 6, octobre 2O17, p. 9, site web : http:// Revues.inist.ma/. ? Journal=REMFO&page=about. Date de consultation 25/09/2018.

[2]- توصل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بإحالة من رئيس مجلس النواب بتاريخ 26 يوليوز 2018 من أجل إعداد دراسة حول المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد وذلك طبقا لمقتضيات المادة 7 من القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

[3]- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، **المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية**، تقرير رقم 24\2019، طباعة Canaprint، السنة 2019، ص 52.

ومن ثم، تعتبر الولاية التشريعية التاسعة ولاية فارقة في تاريخ الممارسة البرلمانية، لأنها تعد أول ولاية بعد المصادقة على دستور 2011 الذي حمل مستجدات دستورية جد مهمة لصالح المؤسسة التشريعية عامة ولفرق المعارضة البرلمانية خاصة[1].

وفي آخر المطاف، فإن الإنتاج التشريعي لم يبقى محصورا في مصدره- الحكومي أو والبرلماني. لكن يظهر بأن واقع الممارسة يسجل عدم التفاعل الإيجابي بين الحكومة وباقي الفاعلين في المادة التشريعية، خاصة على مستوى تمسك الحكومة بمشاريعها رغم وجود مقترحات في هذا الشأن[2].

وفي السياق نفسه، وجدنا الأستاذ **أحمد الحضراني** قد أكد في العرض الذي قدمه خلال اليوم الدراسي المنظم بمجلس النواب يوم 21 مارس 2012 على أن هناك اعتبارين أساسين يمكن أن يغيرا الفكرة الأخيرة، بحيث قال الأستاذ **الحضراني** على أنه "لا يمكن اعتبار المؤسسة البرلمانية والحكومية محل صراع وإنما يمكن اعتبارهما محل تعاون وتفاعل إيجابي للإنتاج والتشريع الأفضل، حتى مراسيم الإذن تحال بعد إصدارها من طرف الحكومة على المصادقة البرلمانية فيما بعد"[3]. فلا يمكن إغفال أن الحكومة أصبحت تتشكل من الأغلبية الفائزة[4]، وتحديدا الحزب الفائز في مجلس النواب (الفصل 47)[5]، هاته الأغلبية التي أضحت تشكل كذلك معادلة ثابتة في استقرار المؤسسات، إذ إن عدم توفر أغلبية حكومية داخل مجلس النواب الجديد المشكل على إثر حل أحد المجلسين، تكون مدعاة لحله من جديد دون احترام أجل سنة على انتخابه (الفصل 98)[6].

---

[1]- يوسف بن هيبة، **المبادرة التشريعية بين الحكومة ومجلس النواب المغربي: حالة المعارضة البرلمانية خلال الولاية التشريعية العاشرة (2011_2016)**، مرجع سابق، ص 62.

[2]- أحمد الحضراني، **البرلمان واختصاصاته**، مركز الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان، يناير 2014، ص 21.

[3]- عرض الأستاذ أحمد الحضراني في اليوم الدراسي حول النظام الداخلي لمجلس النواب، سنة 2012، ص 116.

[4]- David Melloni, **« La constitution marocaine de 2011 : Une mutation des ordres politiques et juridiques marocains »**, *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°145, 2003/2, pp. 7-8/ site web : https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2013-2-page-5.htm/ date de visite : 23/10/2019.

[5]- نصت الفقرة الأولى من الفصل 47 من دستور 2011 على أن "الملك يعين رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها".

[6]- نص الفصل 98 من دستور 2011 على أنه" إذا وقع حل أحد المجلسين، فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة على انتخابه، ما عدا في حالة تعذر توفر أغلبية حكومية داخل مجلس النواب الجديد".

وفي كلمته خلال افتتاح اليوم الدراسي يوم 20 يونيو 2017 حول موضوع النهوض بالمبادرات التشريعية لأعضاء مجلس النواب، أكد السيد **الحبيب المالكي**، رئيس مجلس النواب على أن تواضع المبادرة التشريعية لأعضاء البرلمان يرتبط بعدة معيقات، منها ما هو موضوعي مرتبط بالسياقات والظرفية السياسية، وبإشكالية القبول، ومنها ما هو ذاتي مرتبط بالخبرات والمهارات وبالتواصل وبالصياغة القانونية[1].

وفي نفس السياق، فقد أشار رئيس مجلس النواب خلال نفس اليوم الدراسي إلى مجموعة من الأسباب التي تجسد ضعف المبادرة التشريعية لأعضاء البرلمان، تتحدد فيما يلي: عدم التوازن في الإمكانيات والخبرات والمعلومات، إذ تتوفر الحكومة على إمكانيات تفوق بكثير إمكانيات البرلمان[2]؛ تكريس نوع من الثقافة لا تخلو من بعض الارتياب، والتي تتعاطى مع مبادرات البرلمان بنوع من الحذر، وتبرر ذلك بضعف الصياغة التشريعية والإمكانيات؛ ضعف التواصل بين الحكومة والبرلمان.

ومما لا شك فيه، فإن هذا الإشكال المتعلق بتقييد المبادرة التشريعية لأعضاء البرلمان لا زال قائما خلال الولايات التشريعية المتتالية، وهذا ما يلاحظ خلال الولاية التشريعية التي تزامنت مع سياق خاص وظروف غير مسبوقة ناجمة عن انتشار وباء كورونا أو ما بات يعرف بكوفيد 19 وما نتج عنه من تداعيات وانعكاسات سلبية على بلادنا. وهو ما أكده رئيس مجلس النواب، السيد **الحبيب المالكي** في كلمته خلال اختتام الدورة التشريعية الثانية من السنة التشريعية 2019-2020، إذ أكد على أن النواب والنائبات أعضاء مجلس النواب تقدموا خلال الولاية التشريعية الحالية بما مجموعه 219 مقترح قانون، لم تتجاوب الحكومة سوى مع 13 مقترحا منها، وما يزال 200 مقترح قانون قيد الدراسة في انتظار تجاوب الحكومة معها[3].

---

[1]- كلمة السيد الحبيب المالكي رئيس مجلس النواب في افتتاح اليوم الدراسي المنظم يوم 20 يونيو 2017 حول موضوع: النهوض بالمبادرات التشريعية لأعضاء مجلس النواب.

[2]- أكد الأستاذ عبد السلام بلاجي في تصريح لمجلة العدالة والتنمية على أنه مازال هناك تفوق للحكومة على البرلمان، بحيث تعطى للسلطة التنفيذية الأسبقية من خلال مشاريع القوانين، ويرجع ذلك إلى أن الحكومة لها من المعطيات، ولها من الاحصائيات ومن المعرفة الدقيقة ما لا تملكه السلطة التشريعية.

[3]- كلمة السيد الحبيب المالكي رئيس مجلس النواب في اختتام الدورة التشريعية الثانية من السنة التشريعية 2019-2020، منشور بالموقع الإلكتروني لمجلس النواب: www.chambredesrepresentants.ma

ومن ثم، فإن المشكلة المرتبطة بضعف المبادرة التشريعية للنواب يعزى حسب وجهة نظر النائبة **بثينة قروي** إلى العراقيل المنهجية المعتمدة من طرف بعض الأطراف السياسية في العملية التشريعية، وذلك لكون المشكلة ليست في المساطر بقدر ما هي تكمن في الإرادة السياسية للفاعلين، وفي بعض الثغرات التي يتم استغلالهما في النظامين الداخليين للمجلسين[1].

وقد أكد هذا الطرح الأستاذ **عبد السلام بلاجي** موضحا أن مسطرة التشريع ليست سببا في تأخير إخراج القوانين العالقة في البرلمان؛ لكن الاشكال يكمن في إرادة الأطراف السياسية المتواجدة في البرلمان، مبينا أن مسطرة التشريع تعتبر سليمة وعادية مثلها مثل جميع البلدان[2].

الفقرة الثانية: معيقات الاعتماد البرلماني لقوانين المالية

إن تقليص وتقييد سلطات البرلمان لا تظهر فقط من خلال مضمون القانون المالي ومنع التعديلات التي من شأنها تخفيض الإيرادات العامة أو خلق تحملات جديدة أو الزيادة فيها، بل تتجلى كذلك في الامتيازات المقررة لصالح الحكومة، حيث إن إقرار قانون مالية السنة يمكن أن يتم في بعض الحالات وفق إحدى مسطرتين خاصتين، إذ خول المشرع الدستوري للحكومة إمكانية فرض اتباعها عند التصويت على القانون المذكور، وهما نظام التصويت المغلق، وطرح الحكومة لمسألة الثقة، وضرورة التصويت على الجزء الأول من المشروع في المقام الأول، إضافة إلى قيود أخرى منصوص عليها في الدستور والقانون التنظيمي للمالية تتعلق بإشكالية مناقشة مشروع قانون المالية داخل اللجان والجلسات العامة، وكذا إشكالية التأخير في تقديم المشروع المذكور**(أولا)** كما توجد عدة معيقات تنصب حول مشروعي القانون المالي المعدل وقانون التصفية **(ثانيا).**

أولا: اشكاليات اعتماد مشروع قانون مالية السنة

أكد الأستاذ **حسن طارق** على مسألة مهمة، حيث قال بأنه تهيمن على عملية إعداد وتقديم الميزانية العامة، المواصفات التقنية على حساب إمكانية النقاش والمداولة السياسة؛ فيما النقاش

[1]- بثينة قروي، مرجع سابق، ص 6.

[2] كلمة أستاذ القانون الدستوري عبد السلام بلاجي في إطار التصريح المقدم لمجلة العدالة والتنمية ضمن عددها 24 (هل تحولت المؤسسة البرلمانية إلى مقبرة القوانين؟) الصادر في فبراير 2021.

حول التصريح الحكومي يغلب عليه استقطاب الأغلبية والمعارضة، وهو ما لا يعكس دائما انجذابا حول السياسات العمومية بشكل واضح[1].

كما أن السرعة التي تتم بها مناقشة المشاريع التي تتقدم بها الحكومة، وضغط هذه الأخيرة للمصادقة عليها وتمسكها المطلق بأولوية مشاريعها على المقترحات البرلمانية؛ هذه السرعة تبخس البرلماني حقه في التأني في الاطلاع على محتوى تلك المشاريع، وإعداد التعديلات السديدة لما يراه مخالفا للمصلحة العامة ولما يتنافى ورغبة منتخبيه، ولما يتعارض والضوابط الدستورية، ناهيك على إمكانية اقتراحه لتعديلات على مستوى الشكل والهندسة العامة لتلك المشاريع[2].

أ- الإشكاليات المرتبطة بمسطرة مناقشة مشروع قانون مالية السنة

يتضح من خلال دراسة الدور البرلماني في المادة المالية، تراجع سلطة الترخيص البرلماني؛ ذلك أن تحديد أجل المناقشة يضعف هامش الرقابة المالية المخولة للبرلمان، بحيث تعتبر المصادقة بمثابة إجازة أو إذن ترخص بموجبه السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية بصرف النفقات العامة وتحصيل الإرادات؛ فالمصادقة على مشاريع قوانين المالية تعد المرآة الحقيقية التي تعكس حقيقة الرقابة المالية للبرلمان. وعلى الرغم من اعتبار المناقشة حق لممثلي الأمة، فإنه ما تزال تعرف عدة معيقات وتخضع لقواعد قانونية ضيقة، كما أن التقديم المتأخر لمشروع القانون المالي من طرف الحكومة هو أيضا يقلص من سلطات البرلمان، إضافة لمسألة وجود آجال ضيقة لدراسة هذا المشروع والتي تظهر بشكل جلي على مستوى مناقشة مشاريع قوانين المالية، إضافة إلى تزايد ظاهرة غياب البرلمانيين أثناء مناقشة مشاريع القوانين المالية.

فبالنسبة لمسطرة المناقشة ومدتها، نجد المشرع الدستوري المغربي لم يحدد ولم يعلن صراحة عن تاريخ محدد للبث في مشروع القانون المالي، وأحال الأمر على القانون التنظيمي للمالية

---

[1]- حسن طارق، **"السياسات العمومية بين السياسة والإدارة، ملاحظات حول الحالة المغربية"**، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 6، يناير 2012، ص 32.

[2]- الصديق نخلي، **"الحكامة التشريعية ضمانة استقلالية المؤسسة البرلمانية"**، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 23-24، السنة 2007، ص 37.

الذي يضع بشكل دقيق آجالا للبث والاعتماد[1]؛ عكس المشرع الدستوري الفرنسي الذي حدد آجال قانونية للبث في مشاريع قوانين المالية، وذلك يتجلى بوضوح في نص المادة 47 التي حددت آجل سبعين يوما للبرلمان بمجلسيه لاعتماد قوانين المالية، وهي آجال موزعة على المجلسين؛ إذ يخصص للجمعية الوطنية أجل أربعين يوما. في حين خصص لمجلس الشيوخ عشرين يوما. وفي هذا الإطار يؤكد الأستاذ جون جاك اورفواس **Jean Jacques Urvoas** على أن المشرع الدستوري خصوصا في التعديل الجديد لسنة 2008، وكذا الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان قد حدد آجالا قليلة وضعيفة الأثر، حيث إن هذه الآجال لا تسمح لمختلف الأجهزة والهياكل المختصة داخل البرلمان بالتحضير الجيد لمختلف النصوص القانونية في إطار توفر شروط تمكن مختلف الفاعلين (حكومة، معارضة، لجان) لدراسة تلك النصوص بشكل جيد[2].

إلا أن الممارسة العملية تثبت أن هذه المسطرة تكون أكثر صعوبة إذا كان البرلمان يتكون من غرفتين كما في التجربة المغربية[3]، مع تواجد نظام للتوازن بين المجلسين في مجال الاختصاص المالي؛ عكس المشرع الدستوري الفرنسي الذي نجده يحدد آجالا إجمالية للبث في مشروع قانون مالية السنة، وآجالا موزعة على كل غرفة على حدة، طبقا لما جاء في المادة 47 من التعديل الدستوري لسنة 2008.

فعلى الرغم من هذا الامتياز الدستوري، فإن مدة المناقشة البرلمانية تشكل أكثر النقاط المثيرة للجدل في الإصلاحات الأخيرة التي عرفتها فرنسا، وفي هذه الحالة تم انتقادها، بحيث أصبح التنظيم الحالي للمناقشة البرلمانية يلخص المفارقة الفرنسية في التقليص من المناقشة العامة حتى ولو كانت مرحلة المناقشة العامة محدودة المدة، إلا أن المناقشة التفصيلية تفلت من هذه الحتمية العالمية؛ فالقيود تنطبق فقط على أداء مختلف المتحدثين، وهو ما يمنع بأي حال من الأحوال المناقشة الطويلة، حيث تمثل المقتضيات التي تحكم مناقشة التعديلات المثال الأكثر أهمية. أما في مجال الشيوخ على سبيل المثال، يكون لكل من له حق تقديم تعديل ولخصمه

[1]- المادتين 49 و50 من القانون التنظيمي للمالية.

[2]- Jean Jacques Urvoas, *op.cit.*, p. 26.

[3]- أفرزت تجربة ثنائية المجلسين البرلمانيين الكثير من الإشكالات والمآخذ التي سجلها فقهاء القانون الدستوري والفاعلين السياسيين والحقوقيين خاصة على شكل ومضمون مجلس المستشارين باعتباره نسخة مطابقة لمجلس النواب ولا يقوم بأي جور سوى تقزيم مجال اشتغال مجلس النواب وتعطيل العمل التشريعي وعمل المراقبة وحتى عمل الحكومة.

خمس دقائق، وأثناء تعليل التصويت يصبح طول المناقشة أمرا حتميا، فقد يتدخل أي عضو في مجلس الشيوخ حتى إذا كان وقت التحدث الخاص به يقتصر فقط على خمس دقائق، فكلما زاد عدد المواد زادت احتمالية مناقشة التعديلات[1].

فضلا عن ذلك، تعتبر المدة الزمنية لمناقشة مشروع قانون مالية السنة قصيرة جدا لا تتيح للسلطة التشريعية الوقوف والاطلاع على قانون مالية السنة في جزئياته وتفاصيله الدقيقة والمعقدة ودراستها بما يلزم من الإمعان والتأني، لما يشتمل عليه هذا الأخير من نصوص وقواعد معقدة تتطلب التريث وأخذ الوقت الكافي والتدقيق في الآثار والانعكاسات الممكنة والمتوقعة لكل نص مالي اتخذ في هذا المجال[2]. علما بأن إعداد هذا القانون يستغرق أكثر من ثمانية أشهر وأنه يشكل ملتقى طرق بين كافة القطاعات الحكومية والمرافق والإدارات العمومية، وأداة تنزيل السياسات العمومية والمخططات والاستراتيجيات القطاعية التي تضعها الحكومة[3].

كما أن قانون المالية يحتوي على كم هائل من المعلومات ذات الطابع التقني، وفي هذا الإطار يؤكد الأستاذ **حسن العرفي** على "ضرورة قيام السادة البرلمانيين بالاحتياط من مسألة مهمة تسمى في مجال التدقيق le noyautage لأن المعلومة تقتل المعلومة"، كما أضاف الأستاذ **حسن العرفي** أنه "لما تأتي الحكومة في إطار المدة التي خولها لها القانون لتقديم القانون فيها، بألف صفحة وتقول للبرلماني اقرأها في أسبوع وقرر، هذا ليس معقول، فكيف للبرلماني أن يقرأ[4]؟"

إلا أنه، بالنظر إلى تتبع المناقشات البرلمانية التي تخضع لها القوانين المالية السنوية، يتضح جليا أن عدد التعديلات التي تلقى قبول الحكومة داخل لجنتي المالية بمجلسي البرلمان تبقى قليلة جدا، خاصة تلك المقدمة من قبل المعارضة، كما أن مختلف التعديلات التي يتم قبولها

---

[1]- Henri Jozefowicz, **« La réforme des règlements des assemblées parlementaires : entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture au pluralisme »**, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 82, 2010, pp. 348-349.

[2]- سعيد رحو، **"الأداء التشريعي للبرلمان في المجال المالي بالمغرب وآليات تطويره خلال الولاية التشريعية التاسعة 2012-2016"**، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الأول، أكتوبر 2008، ص 235.

[3]- عسو منصور، **قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة**، مرجع سابق، ص 137.

[4]- مداخلة الأستاذ حسن العرفي في اليوم الدراسي حول النظام الداخلي لمجلس النواب، سنة 2012، ص 103.

غالبا ما لا تكون ذات أهمية كبيرة ولا تغير من التوجه العام للطرح الحكومي في الميدانين الجبائي والمالي، وإن تم قبول مثل هذه التعديلات في حالات نادرة، فالموافقة عليها تكون بالإجماع[1].

كما أن تشدد الحكومة في رفض غالبية التعديلات التي يتقدم بها البرلمانيون، يجعل النقاش حول أغلبية مشاريع القوانين مجرد نقاش لأجل النقاش، وليس نقاشا للبحث عن توافقات تخدم المصلحة العامة وتمنح البرلمانيين صفة المشرع الأصلي[2].

فلا غرو، أن مسألة المدة المكفولة لمناقشة القانون المالي تثير مشكل مدى كفاية الوقت المخصص لمناقشة مشروع قانون، يحدد التوجهات المالية والاقتصادية والجبائية والاجتماعية للدولة خلال سنة كاملة، بل يرهن السنوات التي تلي تنفيذه؛ فعامل الوقت يعتبر أمراً مهماً للبرلمانات، ويوضح إلى حد كبير درجة التدخل البرلماني في المجال الموازناتي. وفي هذا الإطار يسجل على القانون التنظيمي للمالية تنصيصه على تقليص المدة الزمنية المخصصة للترخيص على مشروع القانون المالي؛ فبعدما كانت هذه المدة تبلغ سبعين يوما في إطار القانون التنظيمي للمالية السابق، لم تعد تتجاوز ضمن القانون التنظيمي للمالية الجديد ثمانية وخمسون يوما، وهذا القيد يشكل عقبة أمام البرلمانيين لأنه لم يعد بإمكانهم معالجة وتحليل جميع المقترحات المقدمة من الحكومة بمزيد من التفصيل ولأن هذا الوقت المختزل هو فقط نتيجة لثنائية المجلس وهو اليوم بعيد عن الإجماع لعدة أسباب[3].

كما يعد هذا المقتضى امتيازا يضاف إلى الآليات المعتمدة التي تمتلكها السلطة التنفيذية للتحكم في مسار ومضامين القانون المالي، وفي المقابل إضعاف مستوى التدخل البرلماني في هذا الميدان[4]، بحيث أصبحت مناقشة القانون المالي لا تستأثر كثيرا باهتمامات الرأي العام، لعلم المواطن بضعف قدرات البرلمان للتأثير على المشروع الحكومي الذي تنتهي مناقشته حتما بالمصادقة عليه، وتبقى مسطرة المناقشة مجرد إجراء روتيني كثيرا ما يؤدي إلى تسرب

---

[1]- عصام القرني، **صناعة القرار الضريبي بالمغرب**، مرجع سابق، ص 180.

[2]- الصديق نخلي، مرجع سابق، ص 39.

[3]- Nouzha Skalli, **« Rôle des parlementaires dans le processus de discussion de loi de finances »**, *Revue Marocaine d'Audit et de Développement*, n° 23-24, 2007, p. 85.

[4]- عصام القرني، **"السلطة المالية للبرلمان بين الثابت والمتغير على ضوء القانون التنظيمي المالي رقم 130.13"**، مرجع سابق، ص 62.

الملل سواء إلى المواطن بسبب ضعف مضمون التدخلات أو تكرارها؛ أو إلى أعضاء البرلمان بسبب طول الوقت الذي تستغرقه مسطرة المناقشة وتعقيدها[1].

وما يمكن ملاحظته في هذا الإطار ومن خلال الممارسة، أن جميع القوانين التنظيمية للمالية السابقة، وأيضا القانون التنظيمي للمالية الحالي، على الرغم من التنصيص على الآجال المخصصة للبرلمان للمصادقة على قوانين مالية السنة، فإنه وإن كانت الحكومة تحترم في كثير من الأحيان هذه الآجال، فإنه في مناسبات أخرى لا تحترم هذا الأجل، مما يطرح التساؤل المشروع على الجزاء الذي يمكن أن تواجه به الحكومة في حالة عدم احترامها للمقتضيات المنظمة للآجال، وتساؤل آخر حول إمكانية تدخل المحكمة الدستورية للنظر في دستورية قانون مالي، لم تحترم الحكومة مقتضيات المادة 48 من القانون التنظيمي للمالية، وإصدار قرارات في شأن قوانين المالية تستمد قوتها من الدستور نفسه[2].

علاوة على ذلك، تتطلب عملية مناقشة قانون المالية في كل من المجلسين الخبرة الفنية والمعرفة الدقيقة للغاية، حيث إنه من الناحية العملية قد يجد أعضاء البرلمان صعوبة في تحليل جميع عناصر الميزانية العامة أو تحليل ذلك القرار أو الخيار الذي اقترحته الحكومة بسبب افتقارهم للمعرفة والدراسة الاقتصادية والمالية، وبالمقارنة مع معظم الدول الديمقراطية المتقدمة، تؤكد الباحثة **نزهة الصقلي** على أن البرلمانيين المغاربة بصفة خاصة والمؤسسة البرلمانية بصفة عامة، لا تحصل على مساعدة خبراء خارجيين في المادة المالية إلا نادرا[3].

كما أنه، أصبحت الجلسات العامة المخصصة لمناقشة مشروع قانون مالية السنة، تفتقد إلى الإثارة والجاذبية، إذ أصبحت المناقشة تتم في قاعات شبه فارغة بسبب تغيب أعضاء مجلسي البرلمان بكل من المجلسين (النواب أو المستشارين)، بحيث ظل يقتصر الحضور على الرئيس أو نوابه وبعض الوزراء المعنيين بالميزانيات الفرعية[4] المدرجة في جدول الأعمال، وعدد قليل من النواب والمستشارون الذي يتدخلون في المناقشة[5]، ونرى أن الأمر لا ينطبق فقط

---

[1]- محمد حنين: مرجع سابق، ص145.

[2]- محمد الغواطي، **المسطرة التشريعية لمشروع قانون مالية السنة في ظل دستور 2011، دراسة قانونية تحليلية**، مرجع سابق، ص202.

[3]- Nouzha Skalli, *op.cit.,* p. 84.

[4]- تعتبر جذاذات الميزانية وثائق إجبارية مرتبطة عضويا بقانون المالية وتقدم تفاصيل ونفقات القطاعات الوزارية والمؤسسات، كما تشكل هذه الجذاذات أساس النقاش داخل البرلمان وخاصة داخل اللجان القطاعية وتشكل إطاراً مرجعيا لتنفيذ الميزانية الفرعية ومراقبتها.

[5]- محمد حنين، مرجع سابق، ص 142.

على البرلمانين، بل أيضا على الحكومة التي بدورها نجدها تتملص من الحضور للجلسات العامة.

يتبين لنا من خلال ما سبق، بأن اختصاص السلطة التشريعية في المجال المالي خصوصا في اعتماد والمصادقة على القانون المالي معقلن بزمن محدد، وآجال لا تحتمل التمديد، بمعنى أن مسطرة البث محدودة بشكل دقيق في أجل شمولي لا يجب تجاوزه، وآجال للقراءة يجب احترامها من طرف المجلسين؛ فضبط مسطرة احترام أجل ثمانية وخمسون يوما التي منحتها المادة 49 من القانون التنظيمي للمالية، تعتبر سلاحا فعالا لإرغام المجلسين المعروض عليهما النص، للبت فيه ضمن الآجال المخصص لهما[1]. فليس البرلمان المغربي وحده الذي يعاني من هذه الصعوبات بل أغلبية برلمانات العالم تعاني من هذه الاكراهات، كالبرلمان الفرنسي الذي تبقى سلطاته في مجال الميزانية العامة محدودة، حيث إن النواب لا يتوفرون على الوسائل الكافية لتعبئة الموارد المالية الضرورية لخدمة مشروع القانون المالي[2].

ومن هذا المنطلق، فإن الممارسة العملية تثبت احتواء المجال المالي على مقتضيات مخالفة للدستور والقانون التنظيمي للمالية، وهي ممارسة مشينة تنطوي على لعبة الحيلة وخداع ممثلي الأمة على مستوى جهل أغلبهم للمسطرة التشريعية، وافتقاد الفرق البرلمانية للكوادر الإدارية المتخصصة في العمل البرلماني لتنبيههم لخطورة الخرق الدستوري، وتفويت الإحالة على المجلس الدستوري للنظر في مدى مطابقتها لأحكام الدستور[3].

وخلاصة القول، نستنتج أنه إذا كانت لحظة مناقشة الميزانية العامة تشكل إحدى أقوى اللحظات البرلمانية المرتبطة بالحوار حول السياسات، حيث إن الميزانية العامة في نهاية المطاف ليست إلا الترجمة المالية لتوجهات السياسات العمومية، فإن الشكل الذي تقدم به الميزانية العامة أمام البرلمان يخضع مؤسسيا لمقاربة عمودية، إذ تظهر الاعتمادات حسب

---

[1]- نجيب جيري، **تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة المالية**، مرجع سابق، ص 130.

[2]- Estelle Grelier, ***« le parlement européen et la décision financière »,*** *droit système, la décision financière publique, lextenso Éditions, LGDJ Paris, p. 145.*

[3]- محمد الغواطي، **"قوانين المالية انعكاس لهيمنة الحكومة على العمل التشريعي"**، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 9، السنة 2015، ص 167.

الأبواب وحسب الواردات، مما يصعب بالنسبة حتى للمختص تحديد المبالغ الإجمالية الموجهة لكل برنامج، ولكل سياسة عمومية بشكل أفقي بغض النظر عن المقاربة القطاعية[1].

ب: إشكاليات مرتبطة بالتصويت البرلماني على مشروع قانون مالية السنة

لا جرم أنه إذا كان الفصل 75 من دستور 2011 قد جعل التصويت على قانون المالية من اختصاص البرلمان، فإنه يلاحظ أن سلطات هذا الأخير تبقى رغم ذلك محدودة، مقارنة مع الامتيازات التي تتمتع بها الحكومة في هذا المجال، بحيث تؤثر على عمله أثناء عملية التصويت، وتجعله يصوت بالشكل الذي تريده؛ فمن ضمن هذه القيود القانونية التي تحد من سلطة التصويت البرلماني، نجد آلية التصويت المغلق، وآلية إثارة مسألة الثقة، وشرط التصويت على الجزء الأول من مشروع قانون المالية. وهنا نتساءل حول كيف ومتى تستعمل هذه التقنيات؟ وأين يتجلى تأثيرها في منحى العمل البرلماني؟

- **التصويت المغلق**

طبقا لمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 83 من دستور 2011 يمكن للحكومة أن تطلب من مجلسي البرلمان أو أحدهما البت بتصويت واحد (وهو ما يعرف بنظام التصويت الإجمالي[2]) على النص المتناقش فيه كله أو بعضه مع الاقتصار على التعديلات المقترحة أو المقبولة من طرفها؛ فخطورة هذه المسطرة أنها تؤدي إلى تفادي دراسة ونقاش حقيقي للنص، مما يضعف تأثير البرلمان، والذي يمكن أن تستعمله الحكومة أثناء مسطرة اعتماد الميزانية العامة[3]، أو لتمرير نص استراتيجي، كما حدث عند المصادقة على قانون الإطار المتعلق بالإصلاح الضريبي سنة 1983.

وفي هذا السياق، يؤكد الأستاذ **مصطفى قلوش** على أن آلية التصويت المغلق تمكن الحكومة من تقييد حق أعضاء البرلمان في المناقشة والتصويت، وترغمهم على تبني النصوص التي

[1]- حسن طارق، **"السياسات العمومية بين السياسة والإدارة، ملاحظات حول الحالة المغربية"**، مرجع سابق، ص 32.

[2]- منح المشرع الدستوري المغربي في الدساتير الخمسة السابقة للحكومة، على مستوى المسطرة التشريعية امتياز حق طلب التصويت الإجمالي على أي نص معروض على أحد مجلسي البرلمان، أي البث في كل النص أو بعضه بتصويت واحد، والاقتصار على التعديلات المقبولة أو المقترحة من لدن الحكومة. وليس أمام المجلس البرلماني المعني إلا الخضوع والاستجابة لطلب الحكومة، أي أنه ليس له حق الاعتراض على هده المسطرة.

[3]- Abdelkbir Fikri, ***Le parlement Marocain et les finances de l'État***, *op.cit.,* pp. 43-44.

تريدها دون ترك المجال لهم في اقتراح التعديل على النصوص التشريعية محل النقاش، فهي تحقق هدفين إثنين هما ربح الوقت والحفاظ على تماسك النصوص التي اقترحتها وانسجامها في مواجهة التعديلات التي يقترحها أعضاء البرلمان[1].

ومما لا شك فيه، فإن الجديد الذي جاء به دستور 2011 أنه جاء ليعيد بعضا من التوازن الضائع بين الحكومة والبرلمان فيما يتعلق بهدا الأسلوب في التصويت على النصوص المعروضة على البرلمان[2]، حيث منح لأعضاء البرلمان صلاحية الاعتراض على تقنية التصويت المغلق. ولكن أخضعها لشروط يجعل إمكانية تطبيقها بعيدة الاحتمال، حيث اشترط أن يأتي الاعتراض من أغلبية أعضائه، إلا أن تضامن الأغلبية مع الحكومة وتأييدها يتيح لهذه الأخيرة حق اللجوء إلى هذه المسطرة دون قيد[3]، خلافا لما كان عليه الأمر في دستور 1996 الذي كان يحرم أعضاء البرلمان من هذه الإمكانية، وعلى الرغم من هذه الصلاحية يبقى حق اعتراض البرلمانيين على هذه المسطرة مسألة صعبة لأنها مقيدة بتصويت الأغلبية، علما بأن معظم الحكومات في المغرب تستند إلى أغلبية مريحة[4].

ولا يجب أن ننسى أن الحكومة تلجأ إلى هذه المسطرة كحل أقصى لتجنب البت في التعديلات المقترحة من طرف الأغلبية أو المعارضة، ولضمان المصادقة على مشاريعها دون تجزئ، وإذا ما عمدت الحكومة إلى استعمال هذا الامتياز في التصويت على مشروع قانون المالية، فإن ذلك يعني الحرمان الواضح للبرلمان من حق المناقشة والتعديل الذي يخوله له القانون[5]. كما لا تشكل هذه التقنية حاجزا لمناقشة أي من مقتضيات النص. ولكنها تسمح باختصار المسطرة بتقليص عدد التصويتات، وذلك بطريقتين: الأولى وهي الأكثر سرعة وتهدف إلى طلب تصويت موقوف على مجموع النص دفعة واحدة، ومن الثوابت الممارسة بقوة في المجال المالي تكمن في طلب التصويت الموقوف في لحظة القراءة الثانية، واحتمالا إبعاد كل التعديلات، والثانية تتدخل خلال التصويت الجزئي، وفي الطريقة الثالثة تقوم الحكومة إذا كان

---

[1]- مصطفى قلوش، مرجع سابق، ص 141.

[2]- رشيد المدور، **مظاهر التطورالبرلماني في المغرب في ضوء مستجدات الدستور**، مرجع سابق، ص 190.

[3]- رشيد المساوي، مرجع سابق، ص 150.

[4]- مراد فارسي، مرجع سابق، ص ص 168-169.

[5]- عصام القرني، **"السلطة المالية للبرلمان بين الثابت والمتغير على ضوء القانون التنظيمي المالي رقم 130.13"**، مرجع سابق، ص 66.

هناك جزء من النص يطرح لها صعوبة، بالتحفظ عن التصويت ثم تعرض على المجلس قرارا وحيدا يضم مجموع النص والجزء المتحفظ بشأنه[1].

إضافة إلى هذا القيد (التصويت المغلق) يجب التذكير بأن احتكار الحكومة في المجال المالي يتأكد من خلال مسطرة الإعداد وتحكمها في آجال دراسة النصوص المالية[2].

ونفهم جليا، أن الهدف الظاهر من آلية التصويت الموقوف هو تجنب التصويت مادة بمادة واختصار المناقشة والتملص من التعديلات ذات الأصل البرلماني، وهذا يؤدي إلى وضع البرلمان أمام أرض الواقع، لكنه لا يشكل حاجزا أمام مناقشة مواد النص من طرف البرلمانيين، غير أن مناقشة المواد تفقد أهميتها بمجرد أن تحتفظ الحكومة فقط بالتعديلات التي لا تسبب لها إحراجا، ورفض التعديلات التي يتمسك بها البرلمانيون[3].

- **ربط التصويت بمسألة الثقة في الحكومة**

تختلف مسألة طرح المسؤولية بشأن التنصيب البرلماني للحكومة[4]، ومسألة طرح المسؤولية السياسية للحكومة بشأن التصويت على نص ما، بحيث إن مسألة التصويت على البرنامج الحكومي[5] تظل إجبارية رغم المبادرة الخالصة بشأنها لرئيس الحكومة[6]، وهذا ما نص عليه الفصل 88 من الدستور **" بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة، يتقدم رئيس الحكومة أمام مجلسي البرلمان مجتمعين، ويعرض البرنامج الذي تعتزم تطبيقه...".**

في نفس السياق، يمكن للحكومة أن تتفادى المسطرة العادية للتصويت على مشروع القانون المالي، وذلك عن طريق استغلالها لمقتضيات الفصل 103 من الدستور الذي يتيح لرئيس الحكومة بأن يلجأ إلى عرض مشروع قانون المالية، للمصادقة عليه بمجلس النواب كشرط

---

[1]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 243.

[2] - Charles Waline, *op.cit.,* p. 97.

[3]- Abdelkbir Fikri**, *« Le pouvoir d'amendement du parlement en matière financière dans L'expérience parlementaire au Maroc »***, ouvrage collectif, Éditions Toubkal, El-Mohammadia, 1984, p. 145.

[4]- محمد صالح، مرجع سابق، ص 18.

[5]- إن مناقشة البرنامج الحكومي أمام البرلمان يكتسي أهمية بالغة لسببين اثنين؛ يتمثل الأول في كون هذا البرنامج هو الذي تنال الحكومة على أساسه ثقة البرلمان، ويتمثل السبب الثاني في كونه يضم الخطوط الرئيسة للعمل الذي تعتزم الحكومة تطبيقه في مختلف مجالات النشاط الوطني؛ فهو بذلك يعتبر مرجعا يستند إليه في تقييم نجاعة وواقعية الاختيارات المعتمدة وتناسبها مع ما يتوفر عليه المغرب من إمكانيات.

[6]- مراد فارسي، مرجع سابق، ص 175.

واقف لمواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها[1]، وهي مسطرة يتم بمقتضاها منح الثقة للحكومة من طرف مجلس النواب. وفي هذه الحالة لا يمكن رفض النص المعروض على مجلس النواب، وسحب الثقة من الحكومة إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم المجلس. غير أنه بالنظر للأغلبية التي تتمتع بها الحكومة بشكل دائم داخل مجلس النواب، ونظرا كذلك لتفشي ظاهرة غياب النواب، فإن الحكومة لن تجد أية صعوبة في الحصول على هذا التصويت. لذلك فعندما يكون النص الذي يقع عليه التصويت على هذا النحو هو مشروع القانون المالي، فإن الحكومة تكون قد مررت هذا القانون وحصلت على مصادقة البرلمان عليه دون مناقشة ودون تصويت[2].

وفي كل الأحوال، فإن المسطرة تحول دون نقاش حقيقي ومعمق للنص، فأمام هذا الوضع يجد المجلس نفسه أمام حلين، الأول رفض النص وإسقاط الحكومة عند تشبثه بحقه في دراسة النص والتصويت عليه طبق القواعد العادية؛ والثاني هو الخضوع لرغبة الحكومة وتجديد تقته فيها بتصويت واحد على النص كله أو جزء منه من الناحية العلمية، فالمجلس ينتهي بالانصياع لطلب الحكومة.

وتبعاً لذلك، فإن إعمال السلاح الردعي للمادة 103 كما هو الحال كذلك في فرنسا[3]، يؤدي إلى نقل النقاش من المجال القانوني (مشروع القانون المالي) إلى الميدان السياسي (سؤال الثقة)؛ فعندما تطرح الحكومة مسألة الثقة يكون مركز الاهتمام بالنسبة للمناقشة البرلمانية ليس هو مشروع القانون المالي بقدر ما يكون تجديد أو سحب الثقة من الحكومة، فتتمكن هذه الأخيرة من ضبط أغلبيتها وربح الوقت وتحييد المجلس وتمرير المقتضيات التي تشاء[4].

وعلى غرار ذلك، تتميز مسطرة اللجوء إلى مسألة منح الثقة بمجموعة من الخصائص، حيث يمكن تطبيقها بمناسبة التصويت على مشروع القانون المالي، إما بوضع الحكومة لثقتها عند

---

[1]- Omar Bendourou, *op.cit.,* p. 528.

[2]- عصام القرني، **"السلطة المالية للبرلمان بين الثابت والمتغير على ضوء القانون التنظيمي المالي رقم 130.13"**، مرجع سابق، ص ص 66-67.

[3]- المادة 43 من الدستور الفرنسي 1958.

[4]- رشيد المساوي، مرجع سابق، ص 151.

التصويت على الجزء الأول المتعلق بالموارد، وإما على الجزء الثاني الذي يحصر نفقات الميزانية العامة، أو حتى بمناسبة الحسابات الخصوصية للخزينة[1].

- **شرط التصويت على الجزء الأول من قانون مالية السنة**

توجد مجموعة من القيود الأخرى المسطرة في الدستور والقانون التنظيمي للمالية ومن بينها: تقليص عدد التصويتات على قانون المالية، والتحكم في جدول أعمال البرلمان[2] (الفصل 82 من الدستور)؛ فطبقا للمادة 52 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 فإنه لا يجوز في أي من مجلسي البرلمان عرض الجزء الثاني من مشروع قانون مالية السنة للتصويت قبل التصويت على الجزء الأول[3]، وفي حالة التصويت بالرفض على الجزء الأول لا يمكن عرض الجزء الثاني على التصويت، إذ يعتبر رفض الجزء الأول من قبل أحد مجلسي البرلمان رفضا للمشروع برمته من قبل نفس المجلس، وبما أن الجزء الأول يتضمن التقديرات الإجمالية لنفقات ومداخيل الدولة والجزء الثاني يتضمن تقسيم هذه التقديرات بين مختلف المصالح العمومية، فإنه من الصعب على البرلمان أن يرفض الجزء الثاني من مشروع القانون المالي إذا ما صوت بالموافقة على الجزء الأول[4]. وما دام التقسيم يراعي تحديد القسم الأول للتقديرات الإجمالية وموارد الدولة، فإن التصويت على الجزء الثاني يبدو تابعا أوتوماتيكيا بغير ذي معنى ما دام لا يتضمن سوى تقسيم وتوقيع هذه التقديرات بين مختلف المصالح العمومية، بعبارة أخرى فإن الالتزام بالتصويت على الجزء الأول يقود بالضرورة إلى التصويت على مشروع القانون المالي برمته وهي طريقة ملتوية لمصادرة حق البرلمان في المناقشة الجدية للقسم الثاني[5].

إلا أنه يلاحظ على مستوى الواقع أن الحكومة لم يسبق لها أن احترمت مقتضيات المادة 52 من القانون التنظيمي للمالية في جميع الولايات التشريعية المتعاقبة؛ ذلك أنها كانت تقوم

---

[1]- مراد فارسي، مرجع سابق، ص 179.

[2]- Omar Bendourou, *op.cit.,* p. 528.

[3]- يجري التصويت على المداخيل بتصويت إجمالي فيما يخص العامة وميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، وتصويت عن كل صنف من أصناف الحسابات الخصوصية للخزينة أما

[4]- عبد الفتاح بلخال، مرجع سابق، ص 300.

[5]- عبد الرفيع بوداز، مرجع سابق، ص 178.

بعرض الجزء الثاني من مشروع القانون المالي لمناقشته قبل التصويت على الجزء الأول مما ينقص من الدور الرقابي للبرلمان على الحكومة[1].

ويسجل في هذا الإطار، أن البرلمان لم يسبق له أن أحال على المجلس الدستوري قانون المالية للنظر في مدى دستوريته نتيجة للخرق الواضح لهذا المقتضى؛ عكس البرلمان الفرنسي الذي أحال على المجلس الدستوري في دجنبر 1979 مشروع قانون مالية 1980 للنظر في مدى دستوريته، وذلك لنفس السبب الذي أقر بعدم دستورية مسطرة المصادقة[2].

ثانيا: معيقات اعتماد القوانين المالية الأخرى

تعتبر سلطة اعتماد قوانين المالية من أهم الاختصاصات الموكولة للمؤسسة البرلمانية في مختلف الأنظمة المقارنة عامة، والنظام المغربي خاصة، حيث تعد تقنيتي الرقابة والتصويت البرلمانيين من أهم الآليات التي يتوفر عليها البرلمان في مواجهة ازدياد سلطات الحكومة في مجال مشروع قانون مالية السنة، ومختلف القوانين المالية الأخرى كالقانون المالي المعدل وقانون التصفية التي بدورها تعاني من عدة نواقص تضعف من القيمة القانونية لهذا القوانين التي تشكل في حد ذاتها آليات رقابية مهمة، بحيث تشكل صمام الأمان للرقابة البرلمانية في المجال المالي.

وعلى الرغم من ذلك، فإن الإصلاحات المالية التي شهدتها المملكة المغربية في مجال الرفع وتعزيز الرقابة البرلمانية على الأموال العمومية، لازالت سلطات البرلمان في مجال مناقشة قوانين المالية والتصويت عليها تعرف بعض المعيقات، سواء على مستوى اعتماد مشروع قانون مالية السنة الذي سبق أن تحدثنا عن القيود التي يعرفها؛ أو بالنسبة للقانون المالي المعدل؛ أو فيما يتعلق بقانون التصفية.

أ: تقييد الاعتماد البرلماني لقانون المالية المعدل

[1]- خالد الشرقاوي السموني، **أي دور للبرلمان في وضع قانون المالية؟"**، مرجع سابق، ص **28.**

[2]- قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في 24-12-79 بمناسبة مناقشة القانون المالية لسنة 1980.

يعتبر مشروع القانون المعدل لقانون المالية من أهم وسائل المراقبة الموازية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة، حيث تقوم اللجنة المالية بدراسته ومناقشة محتوياته مع الهيئات المعنية، والجهات المكلفة والمختصة، لكي تخرج في النهاية بتقرير حول محتوياته، مرفقا بوجهات النظر حول التعديلات المقترحة، ومحددة مواطن الضعف الموجودة في المشروع المعدل، والأسس والتوجهات اللازمة نهجها لتقويته، بقصد تقديمه للبرلمان لأجل المصادقة والتصويت عليه بنفس الطريقة المتبعة فيما يخص قانون مالية السنة[1].

وتبعاً لذلك، فإن موضوع القوانين المالية المعدلة يأتي كرد فعل للظروف الاقتصادية والاجتماعية، وعلى هذا الأساس يتم تعديل السياسة المالية، ومحاولة التوفيق بين النفقات والموارد المالية؛ ذلك أن الحكومة تعود دائما إلى استعمال هذا الأسلوب من القوانين حسب الظرفيات[2]، قصد تصحيح التقديرات السابقة، وذلك لعدة أسباب قد تكون اقتصادية (كظرفية مفاجئة) أو سياسية (كتغيير في الأغلبية البرلمانية نتيجة انتخابات)، أو اجتماعية، فصدور هذه القوانين رهين بالمستجدات ولا يخضع لوتيرة منتظمة[3].

فبموجب هذا النوع من القوانين يتاح للحكومة إمكانية مراجعة، وتصحيح وتغيير التعديلات المرخص بها من قبل البرلمان في إطار قانون مالية السنة، وخصوصا تلك المتعلقة بالموارد والتكاليف، وذلك خلال مرحلة تنفيذ القانون المالي، تداركا لسوء التوقعات المدرجة في هذا القانون أو استجابة للظرفيات الاقتصادية والمالية المستجدة[4].

كما يشكل تقديم القوانين المالية المعدلة مناسبة مهمة، إذ يمكن البرلمان من مطالبة الحكومة بتقديم توضيحات حول تنفيذ الميزانية العامة، ومستويات الإنفاق والجباية، وسير المصالح المالية، وغير ذلك من البيانات التي تمكن البرلمان من الوقوف على حقيقة الوضعية المالية والتدخل لتكييفها من خلال القانون المالي المعدل وفق ما تقتضيه المصلحة العامة[5]. ومن ثم

---

[1]- محمد لبي، **"الرقابة السياسية للمال العام بين الدستور الجديد والإصلاح المرتقب للقانون التنظيمي للمالية"**، مجلة العلوم القانونية، العدد 1، يناير 2016، ص 4.

[2] -Abdelkbir Fikri, ***Le parlement Marocain et les finances de l'État***, *op.cit.*, p. 51.

[3]- عثمان الزياني، **"الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية"**، مرجع سابق، ص 29.

[4]- عصام القرني، **"السلطة المالية للبرلمان بين الثابت والمتغير على ضوء القانون التنظيمي المالي رقم 130.13"**، مرجع سابق، ص 59.

[5]- عسو منصور، **قانون الميزانية العامة**، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2005، ص 184.

نلاحظ أنه في المغرب لا يوجد أي اختلاف بينها وبين القوانين الأصلية سواء من حيث تنفيذها أو مناقشتها أو التصويت عليها؛ فبالرجوع إلى المادة 57 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 نجدها تؤكد على وجوب تقديم قوانين المالية المعدلة والتصويت عليها وفق نفس الكيفية التي يقدم ويصوت بها على قانون المالية السنة[1].

وعلى هذا الأساس، تعد القوانين المالية المعدلة مناسبة أخرى لممارسة الرقابة على الحكومة ولمضاعفة الرقابة البرلمانية، بحيث أخضع القانون التنظيمي للمالية بموجب مادته 57 ضوابط وإجراءات تقديم القوانين المالية السنوية والقوانين المالية المعدلة كلا أو بعضا لنفس الكيفية، ونص صراحة في مادته الرابعة على أن قوانين مالية السنة لا يجوز تعديلها خلال السنة المالية إلا بقوانين مالية تسمى قوانين معدلة.

وعلى سبيل المثال، نلاحظ أن المشرع لم يتبع المسطرة المنصوص عليها أثناء المصادقة على تعديل المادة 20 من القانون المالي رقم 99-26 للسنة المالية 1999-2000، حيث قضى المجلس الدستوري في قراره رقم 386 الصادر بتاريخ 30 مارس 2000 "بمخالفة القانون المالي رقم 00-24 للقانون التنظيمي رقم 98-7 وللدستور"[2].

وفي هذا الشأن، وتدعيما لمبدأ صدقية الميزانية[3]، نص القانون التنظيمي لقانون المالية على ضرورة مصادقة البرلمان على قانون المالية المعدل في أجل 15 يوما نظرا لطبيعته الاستعجالية، بحيث تخصص ثمانية أيام للمناقشة والتصويت بمجلس النواب، وأربعة أيام لمجلس المستشارين، وثلاثة أيام المتبقية مكفولة لمجلس النواب للبث النهائي في المشروع، أخذا بعين الاعتبار التعديلات المصوت عليها بمجلس المستشارين[4].

وبالرجوع إلى التجربة الفرنسية، نجد أن القوانين المالية المعدلة تهدف إلى تحقيق إعادة التنظيم المبسط والتقني للقانون المالي، وإلى تغيير مهم للتوقعات الأساسية، والأخذ بعين

---

[1]- قضى المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم 209\86 الصادر بتاريخ 3 يوليو 1989 بأن الآجال الدستورية المنصوص عليها في المادة 47 من دستور 1958 والمادة 39 من مرسوم سنة 1959 تطبق أيضا على قوانين المالية المعدلة.

[2]- المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص ص 290-291.

[3]- بموجب مبدأ صدقية الميزانية تقدم قوانين المالية بشكل صادق مجموع موارد ونفقات الدولة ويقيم مبدأ صدقية الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة عند إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها (المادة 10 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13).

[4]- انظر المادة 51 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13.

الاعتبار التقديرات المنقحة لموارد الدولة لتوفير التغييرات الضرورية التي تتجاوز تلك التي يؤذن للحكومة أن تعمل على تنظيمها وتحديد التوازن المالي الجديد في الميزانية الناتج[1].

وعلى الرغم من أنها لا تمس بالامتيازات المالية للبرلمان، إلا أنه في الواقع لا يولي اهتمامه بها كما هو شأن القوانين المالية الأصلية، والسبب في هذا أن دراسة ومناقشة هذه القوانين تكون بشكل سريع ومستعجل، ومن تم تفوت الفرصة على البرلمان لإقرار رقابة برلمانية حقيقية يستطيع من خلالها الوقوف على مكامن خلل المشروع واقتراح تعديلات، كما هو الشأن بالنسبة لدراسة مشروع القانون المالي. وعلى هذا الأساس فكلما رغبت الحكومة في الحصول على تعديلات لترخيص معين متضمن في قانون مالية السنة، كلما كان البرلمان مطالب ببحث وتمحيص الشروط والظروف التي طبق فيها هذا الترخيص الأصلي؛ فالقوانين المالية المعدلة هي فرصة للبرلمان، ليس فقط للاستعلام عن كيفية تنفيذ الميزانية الأصلية، بل أيضا لردع الحكومة في حالة عدم مطابقة هذا التنفيذ البرلماني الأصلي[2]، بحيث تخضع تلك القوانين - التي تعكس تغييرا في السياسة الاقتصادية والاجتماعية - لتمحيص برلماني كبير بسبب انتقادات لإدارة الترخيص البرلماني[3].

كما أن هناك مجالا مشتركا بين القوانين المالية المعدلة والقوانين المالية السنوية ويهم بالخصوص التشريعات الجبائية؛ ففي التجربة الفرنسية، نجد أن الفقرة 3 من المادة 1 من المرسوم التنظيمي المتعلق بقوانين المالية تنص على أن "قوانين المالية يمكنها أيضا أن تتضمن كل المقتضيات المتعلقة بوعاء وحجم وطرق تحصيل الجبايات كيفما كانت طبيعته"[4]، فهذه المادة تفيد حرية الاختيار في إدراج المقتضيات الجبائية ضمن قوانين المالية السنوية أو الإحجام عن ذلك. وهذا الرأي يؤكده أيضا المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر في 4 يونيو 1984[5]، عندما اعتبر أن " الاحتكار المعترف به للقوانين المالية المعدلة لتغيير

[1]- Assemblée Nationale, **L'examen parlementaire des lois de finances**, *op.cit.,* p. 293.

[2]- مصطفى معمري، مرجع سابق، ص-ص 75-76.

[3]- Christian Bigaut, ***Finances publiques…***, *op.cit.,* p. 127.

[4]-Alinéa 3 de l'article 1 de l'ordonnance de 1959 souligne: **«Les lois de finances peuvent également contenir toutes les dispositions relatives à l'assiette, au taux modalités de recouvrement des impositions de toute nature»**.

[5]-Décision 170 DC du juin 198, Rec. 45, RJC 1-183 concernant la portée de l'article 2 de la loi organique de finances de 1959.

القوانين المالية الأصلية أثناء السنة، لا يطبق على المقتضيات الجبائية"، ويبرر المجلس الدستوري موقفه بالاستناد - إضافة إلى المادة 1 من المرسوم التنظيمي الفرنسي – إلى المادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2008 التي تنص على أن " القانون يحدد القواعد المتعلقة: ... بأساس الضرائب بجميع أنواعها ونسبها وكيفية تحصيلها، ونظام إصدار النقود".

وبالرجوع إلى التجربة البرلمانية المغربية، يتبين لنا أن المادة 6 من القانون التنظيمي للمالية 130.13 تنص بشكل واضح على أنه: *"لا يمكن أن يتضمن قانون المالية إلا أحكاما تتعلق بالموارد والتكاليف أو تهدف إلى تحسين الشروط المتعلقة بتحصيل المداخيل، ومراقبة استعمال الأموال العمومية"*. فهل هذا يفيد أن تحسين الشروط المتعلقة بتحصيل المداخيل تدخل هي الأخرى ضمن المجال المحفوظ للقوانين المالية السنوية[1]؟

والواضح أن التشريعات الجبائية تدخل ضمن المجال المشترك بين القوانين السنوية والقوانين العادية، والأساس القانوني الذي يوضح ذلك يكمن في الفصلين 39 و71 من دستور 2011، بحيث ينص الفصل 71 على أنه *"يختص القانون بالإضافة إلى المواد المسندة إليه بفصول أخرى من الدستور بالتشريع في الميادين الآتية : الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في التصدير، وفي فصول أخرى من هذا الدستور"*، ومن بين هذا الحقوق، نجد الحق في المساواة في تحمل الأعباء العامة، وهذا ما يؤكده الفصل 39 من الدستور الذي نص على أنه *"على الجميع أن يتحمل، كل على قدر استطاعته، التكاليف العمومية التي للقانون وحده إحداثها وتوزيعها وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور"*.

لكن من الناحية الواقعية، فدور البرلمان جد محدود، نظرا لوجود أسباب تدعو إلى عدم اهتمامه بالقوانين المالية المعدلة أهمها:

- أنها تناقش في مدة زمنية محدودة، حيث إن مدة 15 يوما غير كافية لدراسة هذه القوانين المالية المعدلة[2]؛

[1]- عبد الكريم الحديكي، مرجع سابق، ص 146.

[2]- أثبتت التجارب على المستوى العملي أنه كلما كانت الآجال على مستوى المناقشة والمصادقة أكثر معقولة إلا وكانت الرقابة البرلمانية أكثر فعالية على أنه يبقى إلزام البرلمان بهذا القيد الزمني 15 يوم، يجب استثماره وبشكل جيد في المناقشة والتصويت وإظهار الدور الريادي للرقابة البرلمانية في هذا المجال، والذي من شأنه أن يساهم أكثر من تركيز الرقابة البرلمانية على القوانين المالية أكثر، وجب هجر هذه الانتقائية في التعامل مع قوانين المالية بمختلف أصنافها.

- الطابع الاستعجالي الذي تسلكه القوانين المالية المعدلة وعدم التعاطي البرلماني الجيد معها مقارنة بقوانين مالية السنة[1]؛
- تمكن القوانين المالية المعدلة الحكومة من تمرير العديد من الأمور لم تقد بإدراجها في قانون مالية السنة، وذلك بالانفلات من الرقابة البرلمانية؛
- تخضع قوانين المالية المعدلة من حيث المناقشة والتصويت عليها لنفس القيود والحدود المفروضة على قوانين المالية السنوية؛
- طبيعة القوانين المالية المعدلة هي وثيقة تنهي قرارات سبق اتخاذها وتضع حدا لها، أكثر منها وثيقة للتوقع والترخيص، فهي تتضمن أساس اعتمادات إضافية مفتوحة لفائدة الحكومة في شكل تسبيقات بواسطة مراسيم[2].

بالإضافة إلى أنها تضع البرلمانيين أمام مسألة حسمت سلفا، فهذه القوانين المالية المعدلة، تأتي في نهاية المطاف كمجرد إجراء شكلي بسيط يسهل إضفاء الشرعية على اختبارات سبق إنجازها[3]؛ ذلك أن البرلمانيين يجدون أنفسهم منشغلين بدراسة مشاريع قوانين أخرى مسطرة في جدول الأعمال، لأنها تأتي في كل وقت في الخريف، صيف، ربيع، لدى نجدها تتوازى في الزمن مع قوانين أخرى تكون قيد الدراسة؛ فهي بهذا الوصف تنافس أو تدخل في منافسة مع العديد من النصوص بجدول الأعمال، لدى فإن صلاحيات البرلمان تظهر جد مقلصة في مجال القوانين المالية المعدلة بشكل خاص، ربما من أية مجالات أخرى، وما يزيد الطين بلة هو أنها من بين القوانين ذات الطبيعة التقنية صعبة الفهم [4].

وفي الأخير نخلص إلى القول، بأن المراقبة البرلمانية الموازية على تنفيذ قانون مالية السنة والقوانين المالية المعدلة من طرف مجلس النواب ومجلس المستشارين مسألة أساسية وضرورية جدا، لأن الأمر يتعلق بمراقبة ما تم تشريعه وسنه كقوانين من طرف المشرع، خصوصا والكل يعلم أن الإدارة عندما تختلي لتنفيذ محتوى النصوص القانونية قد تجانب

---

[1]- عثمان الزياني، **"الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية"**، مرجع سابق، ص 30.

[2]- مراد فارسي، مرجع سابق، ص 90.

[3]- Abdelkbir Fikri, ***Le parlement Marocain et les finances de l'État,*** *op.cit.,* p. 53.

[4]- مصطفى معمري، مرجع سابق، ص 76.

الصواب أحيانا بالنسبة لبعض القوانين. ولكن عندما يتعلق الأمر بالقانون المالي فإن المسألة تكون لها انعكاسات على النشاط الاقتصادي، وعلى الأنشطة الاجتماعية والسياسية، وبهذا يكون الجهاز التنفيذي قد جانب مضمون الاختيارات التي سنها المشرع بقوانين أصبحت نافذة المفعول، ويمكن هنا للإدارة عن قصد أو بدون قصد أن تنفذ القوانين المسنة والمشرعة بنوع من الحرية بعيدا عن عين المشرع[1].

ب: محدودية اعتماد مشروع قانون التصفية

يشكل مشروع قانون التصفية آلية مهمة لقياس مدى صدق توقعات الميزانية العامة للدولة، ومن خلاله يتم التعرف على حقيقة تنفيذ قانون مالية السنة، فهو يبرز الفرق بين مبالغ التقديرات المسجلة في القانون المالي والمبالغ الحقيقية للموارد التي تم تحصيلها ومبالغ الاعتمادات التي تم صرفها بالفعل[2].

وعلى الرغم من الأهمية الكبيرة التي يكتسيها قانون التصفية في مراقبة النشاط المالي للحكومة كما رأينا ذلك بتفصيل في القسم الأول، فإن هذه الآلية تفقد في الواقع فعاليتها، حيث تثبت الممارسة العملية أنه يتم إفراغ قانون التصفية من محتواه وأهدافه الرقابية، حيث لا يلقى الاهتمام الكافي من البرلمانيين على حد سواء، ويبرز عدم التعامل الجيد مع قانون التصفية في عدم احترام الحكومة لآجال إيداعه للمناقشة، مما يترتب عنه تفويت الفرصة على البرلمان في ممارسة دوره الرقابي اللاحق، كما أن الإيداع المتأخر لهذه القوانين يفرغ المصادقة البرلمانية من محتواها ويضفي عليها طابعا شكليا[3].

وما من شك في أن التماطل والتأخير في إيداع قانون التصفية أمام البرلمان يقلل من أهمية هذه الآلية الرقابية[4] كآلية لتوطيد رقابة البرلمان على الحكومة خاصة، وأنه لا توجد جزاءات وعقوبات زجرية تلزم الحكومة بإيداع مشاريعها في الآجال المحددة، على الرغم من كون

---

[1]- المعطى سهيل، مرجع سابق، ص-ص 31-32.

[2]- محمد حنين، مرجع سابق، ص 16.

[3]- محمد حيمود، **"واقع متطلبات الإصلاح: قانون مالية 2011 نموذجا"**، المجلة المغربية للمالية العمومية، العدد 2، السنة 2012، ص 198.

[4]- في فرنسا أصبحت مناقشة قانون التصفية في ظل دستور 1958 تكتسي نوعا من الأهمية، وذلك عبر الإسراع في إيداع المشروع المذكور واحترام آجال تقديمه وقد تعزز احترام إيداع مشروع قانون التصفية كذلك في ظل الجمهورية الخامسة وتأكد ذلك عبر مرسوم 2 يناير 1959 وكذا قانون 28 يونيو 2001 المتعلق بالقانون التنظيمي للمالية.

الفصل 76 من دستور 2011 قد حدد مدة إيداع مشروع قانون التصفية في السنة الثانية الموالية لسنة تنفيذ قانون المالية على أبعد تقدير[1].

ويتضح من خلال الممارسة العملية في التجربة المغربية، أن مداولات البرلمان أثناء مناقشة مضامين قانون التصفية، تنحصر في عدد قليل من صفحات الجريدة الرسمية، بينما تملك مناقشات قانون مالية السنة أعدادا كاملة من هذه الجريدة الرسمية لمدة شهرين[2]، فكيف يتعامل أعضاء البرلمان الفرنسي مع هذا النوع من القوانين؟

وبالرجوع إلى التجربة الفرنسية، نجد أن قانون التصفية لم يكن يثير اهتمام النواب، لكن الوضعية في الجمهورية الخامسة تغيرت، إذ أصبحت الحكومة تلجأ بكثرة إلى أسلوب نقل الاعتمادات أو تحويلها أو ترحيلها. ولكن البرلمان أصبح مثقل في نفس الوقت بالعمل التشريعي، ولا يخصص إلا جزءا من الوقت لمراقبة عمليات الميزانية العامة، وهنا نص القانون التنظيمي الجديد 2002 بلزوم تقديم مشروع قانون التصفية قبل نهاية الفصل الأول من السنة المالية الموالية لسنة التنفيذ[3].

وتكشف الممارسة الحكومية المتبعة في هذا الشأن، بأنه لا يتم تقديم قوانين التصفية إلا بعد مضي مدة طويلة على سنة تنفيذ الميزانيات المتعلقة بها، إذ قد تصل هذه المدة إلى ثمانية أو تسع سنوات[4]. وفي هذا الإطار، فقد دأب المجلس الأعلى للحسابات على إثارة انتباه الحكومة لهذا التأخير الذي يتعارض مع مقتضيات الفصل 47 من القانون التنظيمي لقانون المالية، معتبرا أنه يفقد مشروع قانون التصفية إحدى الغايات التي وضع لأجلها، ألا وهي إخبار ممثلي الأمة بالكيفية التي تمت بها عملية تنفيذ قانون مالية السنة، كما يحد من فعالية مراقبة مجلسي البرلمان للعمل الحكومي.

بيد أن مسألة تحديد الآجال تثير في حد ذاتها انتقادات متعددة، فتحديد الآجال لإيداع مشروع قانون التصفية قد يؤثر سلبا في عمل الجهاز القضائي المكلف بالرقابة المالية الذي يتوصل

---

[1]- طارق اللباخ، مرجع سابق، ص-ص 251-252.
[2]- مصطفى معمري، مرجع سابق، ص 107.
[3]- رشيد المساوي، مرجع سابق، ص 221.
[4]- وصلت مدة التأخير بالنسبة لقوانين تصفية سنة 1993 و1997 إلى تسعة سنوات.

بالوثائق في الوقت اللازم؛ فالحكومة عندما تتماطل في تقديم قانون التصفية، فإن هذا الأمر قد يضعف المهمة الرقابية للبرلمان الذي لن يتمكن من فحص نتائج تنفيذ الميزانية العامة من طرف الحكومة والتي تظل حرة في أخذ مراسيم التسبيقات، ونقل الاعتمادات من سنة مالية لأخرى[1].

أما بالنسبة لمسطرة مناقشة قانون التصفية والتصويت عليه نجد أنها تتم في آجال ضيقة لا تسمح لممثلي الأمة بالتعمق في مضامينها، لكون المهنة النيابية والانشغالات الانتخابية تدفع إلى تفضيل الأسئلة التي تتعلق بأحداث الساعة وبالقضايا الآنية ذات الطابع السياسي، على الأسئلة والنقاشات الفنية والمالية التي لا تنتج عنها مردودية سياسية لكونها تنصب على قوانين تصدر متأخرة وتتعلق بعمليات دخلت في فعل سابق[2]؛ الشيء الذي يؤكد عدم اهتمام وسائل الإعلام أو الرأي العام بمناقشة قوانين التصفية على غرار قوانين مالية السنة، بل إن معظم الناس يجهلون وجود قانون التصفية، بما في ذلك النواب أنفسهم لا يولون أهمية تذكر لهذه المناقشات[3].

ويرجع ذلك، إلى تعقد طريقة تقديم مشروع قانون التصفية، المكون أساساً من أرقام وإحصائيات وجداول مبهمة دون تحليل، مما ينعكس سلبا على طريقة دراسته، والتي غالبا ما تتم في جلسة واحدة دون مناقشة حقيقية، وفي شبه غياب لاقتراحات وتعديلات النواب والمستشارون، وكذا لكون عملية التصويت عليه من قبل ممثلي الأمة لا تتجاوز سوى دقائق محدودة[4].

يلاحظ كذلك، ضعف وجود قراءات تقنية لمشروع قانون التصفية، وكذا للوثائق المصاحبة لقانون التصفية أو المرتبطة به؛ فهناك نوع من قلة الاحترافية في التعامل مع هذه الوثائق التي تتطلب من جهة استيعابا دقيقا لنتائج تنفيذ قوانين المالية، والملاحظات المنبثقة عن المقارنة بين التوقعات والانجازات، وتأثيرات عمليات الميزانية وعمليات الصندوق على الوضعية المالية للدولة، وكذا القرارات المتعلقة بتغيير مخصصات الميزانية ومدى مطابقتها

---

[1]- محمد بوطابة، مرجع سابق، ص 157.
[2]- نجيب جيري، **"تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين الإصلاح ورهان الحكامة المالية"**، مرجع سابق، ص 138.
[3]- عبد الرفيع بوداز، مرجع سابق، ص 185.
[4]- جميلة دليمي، مرجع سابق، ص 126.

لمقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية، والمقارنة بين الاعتمادات النهائية بعد تعديلها والعمليات المنجزة فعلا[1].

وعلى الرغم من كل هذه الانتقادات الموجهة لقانون التصفية، تجب الإشارة إلى أنه تم إحراز تقدم كبير في السنوات الأخيرة، الأمر الذي مكن من تدارك التأخير الحاصل في تقديم قوانين التصفية، حيث تم تقليص هذه المدة من أكثر من أربع سنوات في سنة 2000 إلى أقل من سنتين ابتداء من سنة 2005، والدليل على ذلك، تاريخ إيداع مشروع قانون التصفية لسنة 2008 الذي تم في 12 مارس 2010 ومشروع قانون التصفية لسنة 2009 الذي تم إيداعه في 05 أكتوبر 2011 ومشروع قانون التصفية لسنة 2010 الذي تم إيداعه في 31 دجنبر 2012[2].

وما تنبغي الإشارة إليه هو أن قوانين التصفية المتعلقة بتنفيذ قوانين المالية تعرف مجموعة من الصعوبات تتعلق بعدم المصادقة عليها إلا بعد فترة لاحقة ومتأخرة، وهذا ما يفرغ المراقبة السياسية البعدية للبرلمان من معناها وهدفها، وهذه الإشكالية التي تعوق السياسات الإصلاحية في القوانين المالية بالمغرب؛ فعدم تطابق القاعدة القانونية مع طريقة تطبيقها على مستوى الواقع هو الذي يؤدي في غالب الأحيان على فشلها، وفشل المخطط التنموي، فالقانون هو الدرع الواقي لأية سياسة تنموية من الانحراف عن الأهداف الموضوعة من أجل تنفيذها[3].

يضاف إلى ذلك، ضعف مراقبة صرف النفقات العمومية من طرف الحكومة، وهو العجز الذي أدى بالبرلمان (مجلس النواب) إلى طرح آلية للافتحاص والتدقيق الخاصة بالنفقات العمومية في خطته الاستراتيجية لتأهيل وتطوير عمل مجلس النواب[4] المستخلصة من التجربة الحالية التي بينت أنه بقدر ما يقوم البرلمان بتحليل ومناقشة مسبقة للنفقات العمومية، أي في مرحلة الترخيص بالنفقات بمناسبة المناقشة والتصويت على قانون المالية، بقدر ما تنحصر

---

[1]- حسن العرفي، مرجع سابق، ص 55.

[2]- علي مزون، **نفقات الدولة بين تطوير القدرات التدبيرية للآمرين بالصرف وتكريس نظام المراقبة التراتبية**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، تخصص العلوم القانونية والسياسية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2015-2016، ص 371.

[3]- كريم لحرش، مرجع سابق، ص 183.

[4]- مجلس النواب، **دليل الخطة الاستراتيجية لتأهيل وتطوير عمل مجلس النواب**، منشورات مجلس النواب، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، 25 دجنبر 2012، ص 42.

مهمة المراقبة البعدية من طرف البرلمان في مجال النفقات على المصادقة على قوانين التصفية دون أن تواكب هذا المسلسل مراقبة حقيقة للنفقات العمومية[1].

ويجب التأكيد أن فعالية الرقابة السياسية البعدية للبرلمان في المادة المالية تبقى نظرية أو بعبارة أوضح شكلية وضيقة النطاق، وهذا ما دفع **Paul Michel** إلى القول بأنه" *يجب الاعتراف في الوقت الراهن بأن مشروع قانون التصفية يتم التصويت عليه بشكل شبه سري في جلسة تمتد لمدة ساعتين أو ثلاث، ويتم تبنيها بشكل عابر، دون مناقشة حقيقية تذكر، بحيث إن التدخلات تكون قليلة والتعديلات لا وجود لها والصحافة لا تشير إليها إلا في سطور معدودة*"[2].

الفرع الثاني: واقع الاعتماد البرلماني لقوانين المالية في التجربة الفرنسية

إن للنظام السياسي الفرنسي ميزة أساسية مصدرها نوع من الروابط بين العمل الحكومي والعمل البرلماني، وهي روابط ينتج عنها اختلاف كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية اختلافا جذريا؛ فالقيمة القانونية لأعمال كل منهما ليس لها نفس الدرجة، ومعنى ذلك أن القواعد القانونية الأخرى المخالفة والأقل درجة منها تظل في مرتبة أدنى[3].

فمن الناحية المبدئية، يعتبر المجال المالي بفرنسا من الاختصاصات الرئيسة والأساسية للبرلمان، وهذا ما تزكيه جل الدساتير الفرنسية السابقة، وكذا المراجعة الدستورية الجديدة لسنة 2008 التي استلهم منها المشرع الدستوري المغربي مجموعة من الجوانب ودسترها في التعديل الدستوري لسنة 2011. لكن التساؤل الذي يطرح نفسه هنا وبإلحاح، هو هل يمارس البرلمان الفرنسي اختصاصاته المالية ويقوم بالدور المنوط به دستوريا في هذا المجال؟ أم هناك معيقات تحول دون القيام بهذه المهام الموكولة له، تجرده من وظيفته المالية؟ ومدى انعكاسات ذلك على البرلمان المغربي؟

---

[1]- أكد السيد إدريس جطو الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات بمناسبة تقديمه عرضا عن أعمال المجلس في جلسة مشتركة للبرلمان بغرفتيه في 21 مايو 2014 على أن قانون التصفية يمثل أداة يمارس بواسطتها البرلمان الرقابة على تنفيذ قوانين المالية، وخاصة فيما يتعلق بتقييم حصيلة تنفيذ الميزانيات الفرعية لمختلف الوزارات والمؤسسات، إلا أن هذا القانون لا يرقى بعد إلى المكانة التي يستحقها في النقاش، مقارنة مع ما يعرفه قانون المالية من اهتمام.

[2]- Paul Michel, *op.cit.,* p. 635.

[3]- محمد يحيا، **المغرب الدستوري**، مطبعة اسبارطيل، طنجة 2013، ص243.

وتبعاً لذلك، فإذا كانت جل الدساتير الفرنسية المتعاقبة قد كرست ما بات يعرف بالعقلنة البرلمانية، فإنها وضعت مجموعة من القيود القانونية وغير القانونية لإضعاف سلطات البرلمان في مجال المالية العامة، وهذه القيود منها ما يتعلق بحق الاقتراح والتعديل[1] **(الفقرة الأولى)** ومنها ما يرتبط بتقييد حرية التصويت على القانون المالي **(الفقرة الثانية)**، وسنقوم بدراسة كل هذه الجوانب من خلال تحديد الجوانب التي أخذ بها المشرع المغربي من التجربة الفرنسية، وتحديد الجوانب التي تميزت بها التجربة الفرنسية عن المغربية.

الفقرة الأولى: تقييد حق التعديل البرلماني

إن حق التعديل هو التعبير الرئيسي عن حق مبادرة النواب والشيوخ في إيداع عدة تعديلات سنويا، ومع هذا الحق المشترك مع الحكومة، فإنه على الرغم من أنه مجاني وغير محدود ينظم بدقة بأحكام الدستور والقانون التنظيمي للمالية والأنظمة الداخلية، إلا أنه مستوحى من العقلنة البرلمانية، والأمر الأهم هو مدى قبول التعديلات المالية والتشريعية، إضافة إلى قيود أخرى ما يتعلق بمواعيد التقديم والإيداع أو الدراسة المسبقة من جانب اللجنة الرئيسة أو الارتباط بالنص قيد المناقشة أو القيود التي تنطبق بعد القراءة الأولى[2].

وتبعاً لذلك، فقد خصص الدستور الفرنسي أربعة مواد تنظم الحق في التعديل، حيث إنه في إطار تلك المواد عمل المشرع الدستوري على تحديد مختلف الجوانب المرتبطة بحق التعديل وإشكالاته، وتتحدد تلك المواد في المادة 40 و41 و44 و45، وكذا القانون التنظيمي للمالية في المادة 47[3].

أولا: حالات عدم قبول التعديلات المالية

لا جرم أنه إذا كان حق المبادرة البرلمانية في المجال المالي مقلصا أصلا، بسبب استئثار السلطة التنفيذية بحق تحضير مشروع القانون المالي، فإن هذا التقليص يتضاعف أكثر من خلال تقييد حقه في الاقتراح والتعديل، الأمر الذي يشكل مقياس السلطة المالية للبرلمان.

---

[1]- Bertrand-Léo Combrade, *op.cit.,* pp 199-200.

[2]- Assemblée Nationale, **L'exercice du droit d'amendement**, *op.cit.,* p. 263.

[3]- Pascal Binczak, **« Le conseil constitutionnel et le droit d'amendement : entre errements et malentendus »**, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n°47, 2001/3, p. 483. Site web: https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2001-3-page-479.htm.

وتبعاً لذلك، تتجلى محدودية دور البرلمان في إطار مشاريع قوانين المالية، خصوصا في مجال المبادرة وحق التعديل من خلال ثلاث نقط أساسية: عدم قبول التعديلات المدخلة على مشروع القانون المالي[1]، عدم قبول التعديلات التي لم تعرض على اللجنة المختصة[2]، ورفض التعديلات الخارجة عن نطاق قانون المالية[3].

أ- حالة رفض التعديلات المدخلة على مشروع قانون المالية

لقد كرست المقتضيات الدستورية التي أتى بها دستور 1958 والتعديلات اللاحقة عليه في سنة 2008 عدم التوازن الموجود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، خصوصا في مجال حق التعديل المالي[4]، حيث منعت المادة 40 من الدستور كل المقترحات والتعديلات التي من شأنها إما تخفيض في الموارد العامة أو نشوء أو زيادة لأية نفقات عامة، وهو ما تؤكده أيضا المادة 47 من القانون التنظيمي للمالية[5].

وتبعاً لذلك، فقد عالج النظام الداخلي للجمعية الوطنية هذا القيد في المادة 98[6] التي تؤكد على أنه إذا تبين أن المصادقة على تعديل ما ستترتب عنه نتائج تخالف ما تنص عليه المادتان 40 و41 من الدستور يقوم الرئيس برفض إيداع ذلك التعديل؛ كما ذهب النظام الداخلي لمجلس الشيوخ في نفس الاتجاه عندما نص في المادة 45-1 على أنه للحكومة ولجنة المالية ولكل عضو من أعضاء المجلس صلاحية مراقبة قبول التعديلات المقدمة خلال الجلسة العامة وأثنائها، ويقرر رئيس لجنة المالية المسؤولية عن القبول المالي للتعديلات بموجب المادة 40 من الدستور، وكل رئيس لديه خيار التشاور إذا رغب رئيس لجنة المالية الذي يعطي إشعارا كتابيا، والهدف من ذلك تجنب ظهور الفروق الفقهية بين اللجان المختلفة[7].

---

[1]- المادة 40 من التعديل الدستوري الفرنسي لسنة 2008.
[2]- الفقرة 2 من المادة 44 من نفس الدستور.
[3]- المادة 41 من نفس الدستور.

[4]- Pascal Binczak, *op.cit.,* p. 485.

[5] - L'article 47 de loi organique relative à la loi de finance : **« Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission.**
Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient.
Les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables ».

[6] - Aléna 5 de l'article 98 de règlement de l'assemblée national : **« Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41 de la Constitution, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis. L'existence de ce lien est appréciée par le Président »**.

[7]- Philippe Marini, *op.cit.,* p. 24.

وبالرجوع إلى التجربة المغربية، يتضح أن المشرع المغربي سار على نفس النهج الذي اعتمده المشرع الفرنسي فيما يخص منح الحكومة صلاحية رفض التعديلات التي من شأنها تخفيض الموارد العمومية، أو الزيادة في تكليف عمومي أو إحداثه، باستثناء بعض الفروق التي تميز التجربة المغربية عن التجربة الفرنسية، حيث عمل المشرع الدستوري المغربي على إدخال مقتضيات سعيا منه التخفيف من سلطة الرفض الحكومي، حيث ألزم الحكومة ببيان وتحديد أسباب رفضها لتلك التعديلات، وهذا الأمر لا نجده في التجربة الفرنسية التي خولت للحكومة مطلق الحرية في رفض أية تعديلات تراها غير ضرورية.

وبالنسبة لتجربة الولايات المتحدة الأمريكية، فيتضح أنه رغم تحديد جدول الأعمال من طرف الأغلبية البرلمانية، إلا أن أعضاء مجلس الشيوخ لهم الحق في اقتراح عدد غير محدود من التعديلات، فضلا عن ذلك فقد أكد النظام الداخلي لمجلس النواب (الكونغرس) على مجموعة من الوسائل الأكثر فعالية تسمح لأحزاب الأغلبية بتنظيم وعقلنة عدد التعديلات وموضوعها وكذا الجدول الزمني للتصويت[1].

ومغزى هاته المقتضيات ينطوي بوضوح شديد على أن البرلمانيين يحتفظون بهامش المبادرة، فمن حيث الموارد يمكنهم بالفعل تقليل أو إزالة مورد شريطة أن يتم العثور على إيرادات معادلة بحيث لا يتأثر مجموع الموارد؛ ومن حيث النفقات، فإن أية محاولة للزيادة فيها تبقى محظورة وممنوعة[2].

فضلا عن ذلك، فقد تم تقييد حق التعديل البرلماني بشكل كبير من حيث النفقات، مقارنة بجانب الإيرادات[3]. هل هو خطـأ في صياغة المادة 40 من الدستور الفرنسي أم إرادة توجيهية لمديرية الميزانية، إذا كان الأمر كذلك فيستنتج من هذه المادة أن حق التعديل البرلماني قد تم توسيعه وصياغته بشكل صارم للغاية، بحيث يتساءل البعض عن إمكانية إزالة هذا النص[4]. حيث إن مثل هذا التغيير لن يبدوا مناسبا لأن البرلمان لم يتمكن بعد من إظهار النضج الكافي ولا يستثمر في وظيفته الرقابية، ومن ناحية أخرى من المستحب إجراء تغييرات مثل التقريب

---

[1]- Peter Hanson et al, *op.cit.,* p. 135.
[2]- Gilbert Orsoni, *op.cit.,* p. 284.
[3]- Gilles Carrez, **La recevabilité financière des initiatives parlementaires**, *op.cit.,* p. 29.
[4]- Alexandre Guigue, *op.cit.,* pp. 379-380.

بين مشروع قانون المالية ومشروع قانون تمويل الضمان الاجتماعي، مما سيسمح بقدر أكبر من التماسك بين النصين المعتمدان على نفس المؤشرات الاقتصادية والتي تظل مترابطة بشكل وثيق[1].

وما ينبغي الإشارة إليه، أن هاته المقتضيات الدستورية إذا ما تم تطبيقها بطريقة مقيدة، فإن الحكومة ستشل كل تعديل برلماني؛ فمن الناحية العلمية قلما نجد قانونا يخلو من الأثر المالي، وتبقى للحكومة سلطة تقديرية في رفض اقتراحات أعضاء البرلمان بالتعديل[2].

وبناء على المادة 40 من الدستور الفرنسي، ذهب الاجتهاد القضائي في نفس هذا الطرح، وذلك حينما ميز بين المبادرات ذات الطابع المالي للبرلمانيين، وبين تلك الخاصة بالموارد وتلك المرتبطة بالتكاليف، واللتين يمارس عليهما وفق الاعتراض الحكومي، بالنظر إلى القانون الساري المفعول بالنسبة إلى الأولى (أي الخاصة بالموارد) وبالنظر إلى المشروع المعروض على أنظار البرلمان للمصادقة، فيما يخص الثانية المرتبطة بالتكاليف[3]. كما عمل المجلس الدستوري الفرنسي من خلال قرارات متواترة على تفسير المادة 40 من دستور 1958 بشكل يحمي ويضمن في حدود معقولة حق البرلمانيين في تعديل مشروع القانونy المالي (قبول التعديلات التعويضية)[4].

ب- حالة رفض التعديلات الخارجة عن مجال القانون المالي

لقد حدد المشرع الفرنسي مجال القانون والمواضيع التي يمكن للبرلمان أن يشرع فيها، وحتى لا يتطاول على المجال التنظيمي، فقد مكن الحكومة بمجموعة من الوسائل لتحصين مجالها وحمايته[5]، ومن ثم نجد الفقرة الأولى من المادة 41 من دستور 1958 المعدل والمتمم بدستور 2008 تنص على أنه إذا تبين أثناء العملية التشريعية، أن مشروع قانون ما أو أن تعديلا ما

[1]- Charles de Courson, ***Le droit d'amendement parlementaire en matière budgétaire***, Éditions Lextenso LGDJ, Paris, 2016, p. 189.

[2]- رضوان الشباكي، مرجع سابق، ص 416.

[3]- مصطفى معمري، مرجع سابق، ص 216.

[4]- رشيد المساوي، مرجع سابق، ص 148.

[5]- Pascal Binczak, *op.cit.,* p. 485.

لا يدخل ضمن نطاق اختصاص القانون أو أنه يتعارض مع تفويض منح بموجب المادة 38، يجوز للحكومة أو لرئيس مجلس البرلمان المختص أن يدفع بعدم قبوله.

وبالرجوع إلى التجربة المغربية، يتضح أن المشرع الدستوري المغربي نهج نفس المسطرة، حيث نص الفصل 79 من دستور 2011 على منح الحكومة صلاحية الدفع بعدم قبول كل تعديل أو مقترح لا يدخل في مجال القانون؛ إلا أن الاختلاف الوحيد المتجلي هو أن المشرع الفرنسي قد خول هذا الحق لكل من الحكومة ورئيس المجلس المختص؛ عكس المشرع المغربي الذي منح صلاحية ممارسة هذا القيد لفائدة الحكومة وحدها، مقيدا بذلك حق أعضاء البرلمان في الدفع بعدم قبول كل تعديل أو اقتراح خارج عن القانون وصادر من طرف الحكومة (الأغلبية).

بيد أنه، في حالة حدوث خلاف بين الحكومة ورئيس المجلس المعني بالأمر، فإن المجلس الدستوري بناء على طلب أحدهما يبث في النزاع في ظرف ثمانية أيام[1]، كما هو الشأن بالنسبة للتجربة المغربية، حيث نسخ المشرع المغربي مقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 47 من الدستور الفرنسي كما هي، ومن ثم فإن هذا القيد في المبادرة البرلمانية يعتبر من الوسائل الممنوحة للحكومة لإضعاف سلطة البرلمان في هذا المجال[2].

ج- حالة رفض التعديلات التي لم تعرض على لجنة المالية

بالرجوع إلى نص الفقرة الأولى من المادة 44 من دستور 1958 والتعديلات اللاحقة عليه سنة 2008 فإنه يحق للبرلمانيين وللحكومة على حد سواء حق التعديل الذي يستخدم في جلسة عامة أو في لجنة، وفقا للشروط التي تحددها الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، لكن استناداً إلى نفس المادة، نجد أن المشرع الدستوري الفرنسي خول للحكومة صلاحية معارضة أي تعديل لم يسبق عرضه على لجنة من اللجان المختصة[3].

---

[1]- Alinéa 2 de l'article 41 de constitution française.

[2]- Pierre Espugas Labatut, ***Droit constitutionnel***, Éditions Ellipses, Paris, 2017, p. 263

[3]- الفقرة الثانية من المادة 44 من دستور الفرنسي لسنة 1958 والتعديلات المدخلة عليه في سنة 2008.

وبالرجوع إلى التجربة المغربية، يتضح أن المشرع الدستوري المغربي قد سلك نفس النهج الذي سار عليه الدستور الفرنسي فيما يخص منح الحكومة صلاحية رفض كل تعديل لم يعرض على اللجنة التي يعنيها الأمر، وهنا نتساءل حول دور القضاء الدستوري في حالة ظهور خلاف بين الحكومة والبرلمان أثناء تقديم هذه التعديلات؟؛ فالجواب هو أن المشرع المغربي ونظيره الفرنسي لم يحددا أية آلية لفض الخلاف في حال وقوعه، كما نجد أيضا أن الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان - في كل من التجربتين- بدورها لم تتحدث عن نفس الأمر، وإنما اكتفت بإعادة نفس المقتضيات تقريبا الواردة في الدستور.

وتبعاً لذلك، فإن الهدف من مبدأ عدم قبول التعديلات التي لم تعرض على اللجنة هو أن كل تعديل في الجلسة يجب أن تكون قد درسته اللجنة قبل افتتاح المناقشة في جلسة علنية، إذ تسمح الفقرة الثانية من المادة 44 من الدستور للحكومة، بعد افتتاح المناقشة، **"بمعارضة النظر في أي تعديل لم يسبق تقديمه إلى اللجنة"**، وهذا الإجراء قليل جدا في الممارسة، حيث إن فرضية التعديل غير المقدمة إلى اللجنة نادرة نسبيا[1].

ومن هذا المنطلق، ونظرا لكل هذه القيود، فإن المبادرة البرلمانية في تعديل مشروع قانون المالية تبقى مقيدة بعدم تجاوزها للمجالات المحددة لها بموجب الدستور، حيث إن ذلك يخل من جهة، بمبدأ التوازن والمساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن جهة أخرى يخول للحكومة امتياز الحق في أن تدفع بعدم قبول، كل اقتراح أو تعديل لا يدخل في اختصاص السلطة التشريعية. في حين أن الدستور لا يخول للبرلمان الحق في الدفع بعدم قبول مرسوم أصدرته الحكومة، حتى ولو كان موضوعه يدخل في اختصاص السلطة التشريعية[2].

ونفهم جليا أن الهدف من منع المبادرة البرلمانية في مجال النفقات العامة، يعد منعا لسياسة محاولة كسب عطف وتأييد القطاعات الشعبية التي قد يلجأ إليها بعض البرلمانيين[3].

---

[1]- Sénat, **Le droit d'amendement**, fiche de synthèse, site : https://www.senat.fr/role/fiche/amendement.html .

[2]- الحبيب الدقاق، **العمل التشريعي للبرلمان: أية حكامة؟ مقاربة نقدية في القانون البرلماني والممارسة التشريعية بالمغرب**، مرجع سابق، ص 354.

[3]- ضياء السمن، **الأنظمة الدستورية الكبرى: النظام البرلماني، الرئاسي، الشبه الرئاسي**، مطبعة ريف، تطوان، الطبعة الأولى 2016، ص 225.

ثانيا: مراقبة قبول التعديلات المالية

إن مسطرة مراقبة قبول التعديلات المالية[1] فصلتها على الخصوص بنود النظامين الداخليين للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ضمن المقتضيات المتعلقة بمناقشة مشاريع القوانين المالية في الجلسة العامة بكل منهما، وبالرجوع إلى مضمون المواد التي اختزلت الإجراءات الواجب التقيد بها في هذا المجال، يجب الإشارة إلى أن مناقشة التعديلات تتم بمعية المواد المعنية بها سواء تعلق الأمر بمشروع أو مقترح قانون[2]، وسواء كانت تلك التعديلات فرعية تم دراستها في الجلسة، على الرغم من أنها كانت موضوع دراسة عندما تقدمت بها لجنة المالية؛ أو حتى التعديلات التي أجرتها اللجان ثم تم ضبطها في نصها. كما يجوز عند الاقتضاء أن تكون الرقابة على قبول التعديلات المالية المتعلقة بالاحتجاج مبنية على طلب في إطار اللجنة المختلطة المشتركة[3]، وفي هذه الظروف يكون رئيس هذه اللجنة مختصا في القبول المالي للتعديلات بموجب المادة 40 من الدستور[4].

وتجدر الإشارة إلى أن تطبيق القواعد الدستورية يتم أولا وقبل كل شيء بواسطة المجالس النيابية نفسها، وتظهر في الأنظمة الداخلية الخاصة بها، ثم يقر المجلس الدستوري جهلهم عند تقديم نص إليه بغرض التحقق من مطابقته للدستور، حيث ويجوز له رفع أوجه عدم القبول هذه بحكم منصبه، وذلك على الرغم من أنها لم تثر في الإحالة.

أ ـ مراقبة المجالس البرلمانية للقبول المالي للتعديلات

حسب مقتضيات الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية، فإن مراقبة القبول المالي للتعديلات على مشاريع قوانين المالية يتبع قواعد محددة[5]، ويقوم بهذه المراقبة المنهجية المجالس البرلمانية التي تختلف مسطرة ممارستها حسب كل مجلس على حدة، سواء داخل اللجان المالية أو بالجلسات العامة.

---

[1]- François Éric Godefroy, *op.cit.,* pp. 166-167.

[2]ـ محمد بوعزيز، **القانون البرلماني المغربي: مسطرة التشريع دراسة نظرية وتطبيقية**، مطبعة فضالة المحمدية، 2006، ص 241.

[3]ـ للمزيد من المعلومات حول اللجنة المشتركة في التجربة الفرنسية يراجع في ذلك:

- Sébastien Bernard, *op.cit.,* pp. 455-459.

[4] - Philippe Marini, *op.cit.,* p. 27.

[5]- François Éric Godefroy, *op.cit.,* p. 167

ـ تقييد مسطرة فحص قبول التعديلات في لجنة المالية:

يقع تطبيق المادة 40 من الدستور على عاتق كل مجلس، فمن حق رئيس لجنة المالية في كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ في رفض إيداع أي تعديل من شأنه أن يخالف مقتضيات المادة 40 و41 و44 من الدستور؛ ففي مجلس الشيوخ، فإن مراقبة احترام المواد السابقة يجب تطبيقها في الممارسة العملية، حيث غالبا ما تتم في الجلسات العامة[1].

بالنسبة للتعديلات المطروحة في لجنة المالية يقع على رئيس اللجنة وفي حالة الشك على مكتبه تقييم مدى قبول التعديل بموجب المادة 40 من الدستور، وذلك قبل طرح التعديلات وتوزيعها، وإذا لزم الأمر بعد التشاور مع الرئيس ومقرر اللجنة العام، والتعديلات التي يعلن عن قبولها لا يتم فحصها من قبل اللجنة[2].

ـ التحقق من قبول التعديلات في الجلسات العامة:

وبالنسبة للتعديلات المقدمة في الجلسة العامة، يكون رئيس الجمعية أو المجلس مسؤولا عن تقييم ومراقبة مدى قبول التعديلات المالية، ومع ذلك ووفق الاستخدام المستمر، فإن الرئيس دائما ما يتبع رأي رئيس لجنة المالية أو المقرر العام أو أحد أعضاء لجنة المالية، وهذا ما تؤكده المادة 89[3] من النظام الداخلي للجمعية الوطنية.

ب ـ رقابة المجلس الدستوري على مدى قبول التعديل المالي

---

[1]- Caroline Laly Chevalier, **« Le pouvoir d'amendement des parlementaires en matière financière au regard de la loi organique du 1er aout 2001 relative aux lois de finances »**, *Revue Française de Finances Publique*, n° 82, 2008, p. 128.

[2]- Assemblée Nationale, **L 'exercice du droit d'amendement**, *op.cit.,* p. 265.

[3]- Alinéa 3 de la loi de règlement d'Assemblée nationale : **« La recevabilité des amendements déposés sur le bureau de l'Assemblée est appréciée par le Président. Leur dépôt est refusé s'il apparaît que leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution. En cas de doute, le Président décide après avoir consulté le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet ; à défaut d'avis, le Président peut saisir le Bureau de l'Assemblée ».**

لقد أوضح القضاء الدستوري الفرنسي نطاق عدم قبول التعديلات المالية، حيث قرر أنها لا تنطبق على نفقات الدولة فحسب، بل على نفقات الأشخاص العامة الآخرين، وأن الحكم على تأثير التدابير المقترحة يتعلق بالنص الذي تم فحصه أو القانون الحالي إذا كان أكثر ملائمة[1].

كما وجدنا أن المجلس الدستوري يؤكد على الحاجة إلى الشرط البرلماني المسبق، معتبرا أن مسألة القبول المالي لتعديلات البرلماني يجب أن تكون قد أثيرت أمام الغرفة الأولى التي تم البت فيها، والمجلس هنا يفحص مدى مطابقتها للمادة 40 من الدستور[2]. ومن ثم فإن المجلس الدستوري يتصرف فيما يتعلق بالمادة 40 من الدستور بصفته قاضي استئناف في القرارات التي تتخذها الهيئات المختصة بالجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، لكن لا يزال من الضروري من أجل ذلك أن تتدخل هذه الهيئات بطريقة فعالة، ومنذ ذلك الحين قام مجلس الشيوخ بإجراء رقابة مسبقة لقابلية التعديل المالي.

فضلا عن ذلك، فإن المجلس الدستوري يؤكد في قراره رقم DC N°2009-581 على أن احترام المادة 40 من الدستور يتطلب إجراء فحص ودراسة منهجية للقبول المالي للتعديلات والمقترحات التي تمت صياغتها من قبل النواب، وذلك قبل الإعلان عن إيداعها، وقبل نشرها وتوزيعها ومناقشتها، بحيث لا يتم إيداع المقترحات والتعديلات إلا في نهاية هذا الفحص ولن يكون غير مقبول[3].

الفقرة الثانية: مظاهر تحكم الحكومة في سلطات البرلمان المالية

يتميز دستور الجمهورية الخامسة بتنظيمه للعمل البرلماني، وعقلنته للمجال المالي بشكل جعله خاضعا إلى حد كبير لهيمنة الحكومة وإشرافها، وقد كانت الغاية الأساسية من هذا التنظيم، الحد من شطط أعضاء البرلمان في استعمال حقوقهم، ولاسيما في مجال مراقبة النشاط المالي للحكومة، الأمر الذي كان يعتبر من بين العوامل الهامة لعدم الاستقرار الحكومي في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة[4].

---

[1]- Assemblée Nationale, **l'exercice du droit d'amendement**, *op.cit.,* p. 264.

[2]- Décision N °2006- 544 DC du 14 décembre 2006, com12.

[3]- Damien Chamussy, *op.cit.,* p. 41.

[4]- ضياء السمن، مرجع سابق، ص 229.

فإضافة إلى تقييد حق التعديل البرلماني في مجال مشاريع قوانين المالية، يزداد هامش تأهيل الحكومة للتشريع في مجال المالية العامة من خلال السلطات الإضافية التي يمنحها إياها الدستور والقانون التنظيمي للمالية، سواء فيما يتعلق بالتحكم ومراقبة العمل البرلماني[1] أو فيما يخص التشريع المالي بدل البرلمان.

وتبعاً لذلك، فإن نظام العقلنة البرلمانية بفرنسا – خصوصا دستور 1958- لا يكتفي بمنح الحكومة سلطات واسعة في مجال المسطرة التشريعية، بل يخولها أيضا إمكانية اللجوء إلى مساطر خاصة تهدف إلى صيانة مبادراتها التشريعية من التدخلات البرلمانية[2]، حيث خول الدستور الفرنسي والقانون التنظيمي للمالية للسلطة التنفيذية عدة وسائل للتأثير في الوظيفة التشريعية وتوجيه عمل البرلمان[3] وعقلنته في مجال المالية العامة، وتتمثل هذه المساطر والقيود في التحكم في جدول الأعمال **(أولا)** وكذا في تقييد حق التصويت البرلماني **(ثانيا)**.

أولا: التحكم في جدول الأعمال

يعتبر جدول الأعمال البرلماني حقلا من حقول التنافس والصراع بين الحكومة والبرلمان ومن يتحكم فيه يتحكم في بوابة التشريع، وقد عرفه **ديجي** بأنه" ذلك العمل الذي يضم مجموعة المواضيع التي تكون موضوع نقاش في جلسة معينة"، وعرفه **موريس دوفرجيه** بأنه " برنامج مناقشات البرلمان"[4].

وتبعاً لذلك، يعد من أهم الوسائل التي تقيد حرية البرلمان، وذلك للدور الكبير الذي يؤديه في إضعاف المبادرة البرلمانية لوضع القواعد القانونية[5]؛ فجدول الأعمال هو البرنامج الذي يتضمن المواضيع التي يشتغل عليها البرلمان بالمناقشة لمدة تختلف من نظام سياسي لآخر، إلا أن أغلبها أصبح يعترف للحكومة بحق مراقبة وتوجيه عمل البرلمان، كما هو الحال

---

[1]- Philippe Bachschmidt, **« Droit parlementaire : le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire »**, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n°78, 2009, p. 344.

[2]- عبد الكريم الحديكي، مرجع سابق، ص 62.

[3]- فدوى مرابط، **السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي دراسة قانونية مقارنة**، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الأولى 2010، ص 249.

[4]- سعاد عمير، **" مدى هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي في ظل نظام المجلسين دراسة مقارنة (الجزائر، فرنسا)"**، مجلة حلويات قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 16، يونيو 2016، ص 226.

[5]- Philippe Bachschmidt, *op.cit.,* p. 344.

بالنسبة للدستور الفرنسي الذي عمل في إطار تأسيسه لعقلنة برلمانية محكمة على ضبط هذه الآلية التي تعد بمثابة الحجر الأساسي لاشتغال المجالس النيابية[1].

وبالرجوع إلى مقتضيات الدستور الفرنسي لسنة 1958 تتضح جوانب تحكم الحكومة على جدول أعمال البرلمان، وهذا ما تؤكده الفقرة الثانية من المادة 48 من الدستور، إذ يتجلى ذلك على مستوى دراسة النصوص القانونية.

فضلا عن ذلك، عمل على تأسيس هيمنة مطلقة على جدول أعمال البرلمان خصوصا في مجال اعتماد قوانين المالية التي تستأثر الحكومة بوضع وتحديد جدول أعمال مناقشته[2]، حيث تتحكم الحكومة هنا في جدول أعمال البرلمان وتجعله لا يصادق إلا على القوانين المقبولة من طرفها، كما يمكنها إعطاء الأولوية لمشاريع قوانينها على مقترحات القوانين في جدول الأعمال[3]. وهو الأمر الذي يجعل الحكومة مهيمنا حقيقيا على جدول أعمال البرلمان، بما لها من سلطة مطلقة في تحديد الأسبقية والترتيب الذي تريده بين نقاط هذا الجدول، الأمر الذي يعطي امتيازا دائما لمشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة[4].

بيد أنه في الولايات المتحدة الأمريكية يلاحظ اختلافاً كبيراً، حيث يملك مجلس الشيوخ الأمريكي سيادة كاملة على جدول أعماله[5]، وسير الأشغال فيه لا تتدخل فيه السلطة التنفيذية؛ ذلك أن هذه الأخيرة لا تملك حق المبادرة باقتراح القوانين، ولم يمكنها الدستور من أية آلية للتدخل في سير أعمال المجالس البرلمانية[6].

فلا غرو أن الرقابة المالية التي يمارسها البرلمانيون تصطدم بصعوبات محددة، حيث لا يتمتع البرلمانيون دائما بالوقت والخبرة الفنية والتقنية لإجراء الرقابة التي يريدونها، لذا يجب أن

---

[1]- فدوى مرابط، مرجع سابق، ص-ص 249 - 250.

[2]- الفقرة الثانية من المادة 48 من دستور 1958 المعدل والمتمم بدستور 2008.

[3]- حماد صابر، **الوجيز في الأنظمة الدستورية الكبرى: الأنظمة السياسية**، مطبعة فاس بريس، 2016، ص 50.

[4]- رشيد المدور، **مظاهر التطور البرلماني في المغرب في ضوء مستجدات الدستور**، مرجع سابق، ص 188.

[5]- Peter Hanson et al, *op.cit.,* p. 139.

[6]- صليحة بوعكاكة، **" المبادرة التشريعية للمجالس البرلمانية الثانية في بعض الأنظمة السياسية المعاصرة"**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 64، شتنبر-أكتوبر 2005، ص 158.

يكونوا قادرين على وضع جدول زمني لعملهم وفقا لأفضل المدونات المهنية، من خلال ترجيح تحقيقاتهم وفقا لحجم ومتطلبات الميزانية العامة[1].

ثانيا: التحكم في مسطرة التصويت على مشروع قانون المالية

يشكل التصويت على مشروع القانون المالي بالنسبة للبرلمان اللحظة الصعبة والحاسمة، حيث يتوجب عليه الفصل واتخاذ القرار النهائي، بشأن أهم مشروع قانون يعرض عليه في السنة، وترد على هذا الحق مجموعة من المعيقات القانونية التي تختزله في صيغة مختصرة جدا[2]، وهي التصويت الموقوف، ومسألة طرح الثقة، وشرط التصويت على الجزء الأول من قانون المالية قبل التصويت على الجزء الثاني:

- **التصويت المغلق:**

بموجب الفقرة الأخيرة من المادة 44 من الدستور الفرنسي، نجده ينص على تقنية التصويت الموقوف أو المغلق التي لم تكن موجودة في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة، وهذا الأسلوب هو وسيلة في يد الحكومة تفرض بها على ممثلي الأمة التصويت على النص المعروض للمناقشة في مجمله أو جزء منه، وهي فرصة لتمرير بعض البنود التي تعرف أنها سوف تلقى رفضا من طرف المعارضة والتي قد تكون ذات أهمية كبيرة بالنسبة للمواطنين، وتمر أمام أنظار البرلمان، خاصة المعارضة دون تحريك ساكن، حيث يمكن القول أن هذا التصويت المغلق سلاح في يد الحكومة تستطيع بواسطته عقلنة العمل البرلماني وفرض مراسيمها دون أي إزعاج[3].

ومما زاد من قوة وفعالية هذه الآلية في النظام الدستوري الفرنسي التفسير الواسع للمجلس الدستوري الذي عمل على توسيع صلاحيات الحكومة في إعمال هذه المسطرة[4].

والملاحظ أن سلطة الحكومة في لجوئها إلى أسلوب التصويت المغلق تبقى سلطة تقديرية، إذا طلبت الحكومة ذلك. فعلى هذه الأخيرة ألا تتسرع في استعمال هذا الحق حتى لا تتعسف

---

[1] - Alain Lambert, **« Vers un modèle français de contrôle budgétaire »**, *op.cit.,* p. 55.

[2]- أحمد قاسمي، مرجع سابق، ص 97.

[3]- فدوى مرابط، مرجع سابق، ص 255.

[4]- مراد فارسي، مرجع سابق، ص 172.

وتخل بالتوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ومن ثم عليها ألا تستعمل أسلوب التصويت المغلق إلا في الحالات المستعجلة والهامة، الشيء الذي يمكن معه خلق الانسجام وتجنب كل صراع بين الحكومة وأعضاء البرلمان[1].

- **آلية طرح الثقة:**

إن مسطرة ربط التصويت على نص بمسألة الثقة هي مسطرة تمنح الحكومة بمقتضى المادة 49 من الدستور الفرنسي إمكانية ربط مواصلة تحمل مسؤوليتها أمام البرلمان بشأن نص تشريعي تطلب المصادقة عليه، بحيث يصبح استمرار الحكومة في أداء مهامها مشروطا بقبول هذا النص، وتتوخى هذه المسطرة تمكين الحكومة من إصدار القوانين التي تراها ضرورية لتنفيذ برنامجها[2].

وتبعاً لذلك، فإن المجالس التشريعية في الدول التي تتبنى ديمقراطية حقيقية تملك حق طرح الثقة بالوزارة أو أحد أعضائها، فإذا قرر المجلس حجب الثقة عن الوزارة بنصاب محدد من مجموع أعضائه فإنه يتوجب عليها أن تستقيل، وإذا قرر حجب الثقة عن أحد الوزراء فإنه ينبغي عليه اعتزال منصبه، وقد يكون هذا الأسلوب الرقابي آخر الحلول لوضع حد لاستمرار الحكومة إذا لم تستجب للوسائل الرقابية الأخرى[3].

بيد أن إعمال السلاح الردعي للمادة 49 من الدستور يؤدي إلى نقل النقاش من المجال القانوني (مشروع القانون المالي) إلى الميدان السياسي (سؤال الثقة) فعندما تطرح الحكومة مسألة الثقة، فمركز الاهتمام بالنسبة للمناقشة البرلمانية ليس هو مشروع القانون المالي بقدر ما يكون تجديد أو سحب الثقة من الحكومة، فتتمكن هذه الأخيرة من ضبط أغلبيتها وربح الوقت وتحييد المجلس وتمرير المقتضيات التي تشاء[4].

ولابد من الإشارة إلى أنه في سياق الجمهورية الخامسة يمكن القول إنه يصعب اعتماد مشروع قانون مالي في كل من المجلسين على التوالي، حيث إن الأغلبية البرلمانية في الحكومة التي

---

[1]- رضوان الشباكي، مرجع سابق، ص 418.
[2]- عبد الكريم الحديكي، مرجع سابق، ص-ص 68 - 69.
[3]- عدنان محسن ضاهر، مرجع سابق، ص 121.
[4]- رشيد المساوي، مرجع سابق، ص 151.

تدعمها على نحو قوي تماما[1]، لاسيما في الجمعية الوطنية تستثني نجاح أية مبادرة لا تلبي حاجة السلطة التنفيذية[2]، وبعبارة أخرى فإن قادة الأغلبية البرلمانية لا يرغبون في إغضاب الحكومة من خلال دعمهم لمقترح لن يفوز بالاتفاق، بل سيكون دورهم هو ردع أية مبادرة غير معتمدة[3].

المطلب الثاني: تجليات تحكم السلطة التنفيذية في العمل البرلماني

لا يخفى على كل متتبع للشأن البرلماني، أن الدستور المغربي الجديد لسنة 2011 جاء بمستجدات مهمة تعزيزا لمكانة ووظائف المؤسسة البرلمانية، وإعادة النظر في التوازن بين مجلسيه، إلا أن هذه المؤسسة تظل من حيث ممارستها لهذه الوظائف والأدوار الجديدة خاضعة لتأثير السلطة التنفيذية عن طريق ما بات يعرف بالعقلنة البرلمانية[4].

والواضح هنا، أن المشرع الدستوري المغربي نجده تبنى تقنيات العقلنة البرلمانية، وذلك بتقييد وضبط، وتوجيه الوظيفة التشريعية والرقابية المخولة للبرلمان حتى لا تؤدي حرية عمله إلى عدم استقرار الحكومة[5]، خاصة في المجال المالي الذي تحيط به مجموعة من القيود العملية، سواء تعلق الأمر بمسطرة المناقشة أو المعلومات التي يتوفر عليها البرلمان وتحتكرها الحكومة وتستعملها كموجه ومتحكم؛ أو تعلق الأمر بسيطرة السلطة التنفيذية على المبادرة التشريعية وأسبقيتها في وضع جدول أعمال البرلمان[6].

ومن ثم، تبرز الهيمنة الحكومية عبر مختلف محطات مسلسل القانون المالي، بداية بتحضير المشروع، ومرورا بالترخيص عليه، وانتهاء بالتنفيذ والخضوع للمراقبة والتقييم، وهنا تعد الحكومة كفاعل أساسي ومحوري متحكم في العملية التشريعية والتنفيذية برمتها مستغلة في ذلك ترسانة من النصوص الدستورية والتنظيمية المحكمة، ومجموعة من الممارسات السياسية

---

[1]- Xavier Vandendriessche, *op.cit.,* p. 64.

[2]- Pierre April, **« Renforcement le parlement : qu'est-ce à dire ? »**, *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°146, 2013/3, p. 17. Site web: https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2013-3-page-9.htm.

[3] - Philippe Bachschmidt, *op.cit.,* p. 356.

[4]- أحمد بوز، **"الاختيار الديمقراطي في الدستور المغربي الجديد"**، سلسلة أعمال ندوة 18-19 أبريل 2013، تحت عنوان" الدستور المغربي الجديد على محك الممارسة"، الدار البيضاء، 2014، ص 118.

[5]- محمد سرار، **العقلنة البرلمانية بالمغرب ومجالات التدخل الحكومي في التشريع في ظل دستور2011**، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 18، المجلد 3، نونبر 2019، ص 92.

[6]- نجيب جيري، **الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية**، مرجع سابق، ص 85.

التي تصب كلها في اتجاه تكريس الواقع غير المتوازن واللامتكافئ بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية الأصلية في الميدان المالي[1]؛ فهذا الاختلال في التوازن بين السلطتين على المستوى المالي لا يتجلى فقط في هيمنة الحكومة على جميع المراحل التي يمر بها قانون مالية السنة، سواء من خلال الحدود المرتبطة بمناقشة هذا القانون أو التصويت عليه، وكذا تقييد المبادرة التشريعية للبرلمان في هذا المجال[2]، أو حتى تلك المتعلقة بالمعيقات المرتبطة بالموافقة البرلمانية على مخططات التنمية والمعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة، بل ساهم أيضا في هذا الاختلال اتساع سلطات الحكومة لتجاوز الترخيص البرلماني **(الفرع الأول)** وكذا محدودية الدور الرقابي للبرلمان على تنفيذ الميزانية **(الفرع الثاني)** وهذا ما سوف نعالجه في هذا المطلب.

الفرع الأول: آليات تدخل الحكومة في التشريع المالي

رغم الإصلاحات التي حملها الدستور الجديد لسنة 2011 فيما يخص القضايا التي تدخل ضمن دائرة مجال القانون، فإن اختصاص البرلمان لا يزال محددا على سبيل الحصر، الشيء الذي يجعل منه على الأقل من الناحية المبدئية مشرعا استثنائيا، في الوقت يظل فيه مجال التنظيم هو المشرع الأصلي، وهذا الأمر يبدو واضحا في الفصل 72 من الدستور[3].

وبناء على ذلك، فإن تقليص وتقييد سلطات البرلمان لا تظهر فقط من خلال القانون المالي ومنع التعديلات التي من شأنها تخفيض الإيرادات العامة أو خلق تحملات جديدة أو الزيادة فيها، بل تتجلى كذلك في الامتيازات المقررة لصالح الحكومة فيما يتعلق بمسطرة التشريع والقواعد الخاصة بشروط التصويت؛ ففي هذا الإطار خول الدستور المالي الجديد للحكومة سلطات واسعة في إطار المسطرة التشريعية حيث تتمتع الحكومة بصلاحيات واسعة للتشريع مكان البرلمان **(الفقرة الأولى)** والقيام بالتصحيحات اللازمة أثناء تنفيذ قانون مالية السنة **(الفقرة الثانية)**.

---

[1]- عصام القرني، **"السلطة المالية للبرلمان بين الثابت والمتغير على ضوء القانون التنظيمي المالي رقم 130.13"**، مرجع سابق، ص 61.

[2]- طارق اللباخ، مرجع سابق، ص 247.

[3]- أحمد بوز، **"الاختيار الديمقراطي في الدستور المغربي الجديد"**، مرجع سابق، ص 120.

الفقرة الأولى: توسيع صلاحيات الحكومة في التشريع المالي

يعتبر التشريع السمة الأساسية ومناط العمل البرلماني، إضافة إلى الرقابة على العمل الحكومي، إذ إن مسألة تقديم الاقتراحات والتوجهات يتداخل فيها العمل الأكاديمي والعمل الميداني من طرف السادة النواب، من أجل الوصول إلى خلاصات أساسية تهم العمل التشريعي وتساهم في تطوير الأداء البرلماني[1].

رغم ذلك، توجد مجموعة من القيود المسطرة في الدستور والتي توسع من نطاق الحكومة في التشريع المالي منها ما هو منصوص عليه في الفصل 82 من الدستور الذي مفاده أن الحكومة هي التي تتحكم في جداول أعمال مجلسي البرلمان من خلال وضع الترتيب والأسبقية للمشاريع والمقترحات المراد مناقشتها والمصادقة عليها، وذلك وفق ما تراه مناسبا[2].

وتبعاً لذلك، فالحكومة هي التي تحدد فيما يتعلق بمناقشة مشروع قانون المالية متى يتم الشروع في المناقشة العامة، ومتى يتم التصويت على القسم من هذا المشروع[3]، وهنا تظهر الهيمنة الحكومية على تحديد موضوع جدول الأعمال، من خلال الامتيازات التي منحتها الدساتير المغربية المتعاقبة لمشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة، وذلك بالأولوية التي تمنح لها[4]، إذ يتم تحديد جدول الأعمال وترتيبه وفق اختيار الحكومة وحسب الكيفية الملائمة لظروفها.

وتأسيسا على ذلك، فإن تزايد حدة استعمال آليات العقلنة البرلمانية وخصوصا الاستعمال المفرط لقانون الإذن واللجوء إلى مراسيم الضرورة يؤدي إلى إضعاف سلطات البرلمان**(أولا)**، نظرا لتعدد المجالات التي يمكن للحكومة أن تشرع فيها **(ثانيا)**.

أولا: الآليات الدستورية لتدخل الحكومة في التشريع المالي

تمتلك الحكومة مجموعة من الآليات الدستورية التي تخول لها الحق في التشريع بجانب البرلمان، بل الأكثر من ذلك، فإن استعمالها لهذه الآليات بشكل مستمر جعلها بمثابة المشرع الرئيسي، بينما أصبح دور البرلمان كمشرع أصلي يتراجع[5]، ويتعلق الأمر هنا بآليات متعددة،

---

[1]- مداخلة النائب البرلماني عبد القادر الكيحل، في اليوم الدراسي حول النظام الداخلي لمجلس النواب، 21 مارس 2012، ص 110.

[2]- Abderrahim Radouani, *op.cit.,* p. 93.

[3]- عصام القرني، **"السلطة المالية للبرلمان بين الثابت والمتغير على ضوء القانون التنظيمي المالي رقم 130.13"**، مرجع سابق، ص 65.

[4]- رشيد الإدريسي، مرجع سابق، ص 312.

[5]- خالد الشرقاوي السموني، **أي دور للبرلمان في وضع قانون المالية**، مرجع سابق، ص 25.

وتشمل مختلف المرحل التي تقطعها المسطرة التشريعية، بدأ باتخاذ المبادرة في المجال التشريعي[1]، والتحكم في جدول الأعمال[2]، مرورا بامتلاك الحق في التعديل والاعتراض على التعديلات ورفضها[3]، وانتهاء بالتحكم في انعقاد دورات البرلمان[4]، سواء من خلال طلب عقد دورات استثنائية للبرلمان أو من خلال ختم الدورات العادية بمرسوم.

وفي هذا الإطار، سوف نحاول إبراز أهم تلك الآليات التي تحد من اختصاصات البرلمان في المادة المالية في كل من التجربتين المغربية والفرنسية وتحديد أوجه الشبه والاختلاف فيما بينهما

أ- مدى فعالية آليات التدخل الحكومي في التشريع المالي بالمغرب

تبرز هيمنة الحكومة على جدول أعمال البرلمان من خلال ما تتمتع به من صلاحيات واسعة في هذا الإطار، كسلطة التسجيل للمشاريع الحكومية بالجدول، وحق الأولوية، وحق الاعتراض ثم حق التعديل[5]، كما هو الشأن في التجربة الفرنسية؛ فهذه الآليات تصبح أكثر تأثيرا في عمل البرلمان، عندما يتعلق الأمر بتلك التي تسمح للجهاز التنفيذي إما بالحلول محل البرلمان في ممارسة بعض اختصاصاته التشريعية أو بتغيير بعض النصوص الصادرة عنه[6].

ويلاحظ أن الدستور المغربي قد خول للمجالس البرلمانية من الناحية القانونية حق وضع جدول الأعمال، إذ يقوم بهذا الدور ندوة الرؤساء[7]، إلا أنه من الناحية الفعلية وجدنا أن جدول الأعمال تتحكم فيه الحكومة، من ناحية كون مشاريع القوانين التي تتقدم بها، لها الأولوية في جدول الأعمال، ومن ناحية أخرى فهي تملك حق قبول أو رفض مقترحات القوانين التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، وهذا ما لم يكن موجودا قبل دستور 1958 الفرنسي، حيث كان لمجلس

---

[1]- الفصل 83 من دستور 2011.
[2]- الفصل 82 من نفس الدستور.
[3]- الفصل 83 من نفس الدستور.
[4]- الفصل 65 و66 من نفس الدستور.
[5]- عبد الكريم الحديكي، مرجع سابق، ص-ص 42-48.
[6]- أحمد بوز، **"الاختيار الديمقراطي في الدستور المغربي الجديد"**، مرجع سابق، ص 121.
[7]- المادة 138 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017 والفصل 82 من دستور 2011.

الشيوخ الفرنسي كامل السيادة على جدول أعماله[1]، إلا أنه بموجب الجمهورية الخامسة تم تغيير ذلك الأمر، حيث أصبحت الحكومة تتحكم في جدول أعمال البرلمان وذلك متجلي بشكل واضح في المادة 48[2] من دستور 1958.

فضلا عن ذلك، فإن من مظاهر تحكم الحكومة في جدول أعمال البرلمان، طلب تسجيل النقط ومشاريع القوانين التي تتقدم بها ومقترحات القوانين التي تقبلها، وإن كان لا يمتد إلى قانون مالية السنة الذي تحدده بالأساس مقتضيات القانون التنظيمي للمالية، فإن آثاره تصل من خلال إمكانية أن تقوم الحكومة على سبيل المثال بطلب تسجيل نصوص تشريعية أخرى وفق مقتضيات الفقرة الأولى من الفصل 82 من دستور 2011، مما قد ينتج عنه ضياع الجهد والوقت في مناقشة نصوص تشريعية تتطلب نفس الأهمية والجهد الذي يتطلبه مشروع قانون مالية السنة. كما أنه لا يوجد ما يلزم -لا في الدستور ولا في القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 والنظامين الداخليين لمجلس النواب والمستشارين- الحكومة بأن تتجنب تسجيل مشاريع قوانين تقدمها، ومقترحات قوانين تقبلها في جدول أعمال المجلس البرلماني في الفترة التي يفعل مجلسي البرلمان حقهم الدستوري في المصادقة على مشروع قانون مالية السنة[3].

كما تظهر أيضا تجليات الهيمنة الحكومية على التشريع المالي من خلال الفصل 70 من الدستور الذي نص على أن "يصدر القانون عن البرلمان بالتصويت وللقانون أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف من الزمن محدود ولغاية معينة بمقتضى مراسيم تدابير يختص القانون عادة باتخاذها ويجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها، غير أنه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن بإصدارها ويبطل قانون الإذن إذا ما وقع حل مجلسي البرلمان أو أحدهما".

ويقصد بالتفويض التشريعي أو قانون الإذن كل ترخيص تم تقريره من قبل البرلمان لمنح الأهلية القانونية للحكومة لممارسة الوظيفة التشريعية في مجال معين ولمدة معينة لبلوغ هدف دقيق، وهو ليس سوى استثناء من القاعدة الأصلية التي بمقتضاها يعتبر البرلمان هو المالك

[1]- صليحة بوعكاكة، مرجع سابق، ص 156.

[2]- طبقا للفقرة الثانية من المادة 48 من دستور 1958 يحدد أسبوعان من الجلسات من أصل أربعة أسابيع بحسب الأولوية، وبالترتيب الذي تضعه الحكومة لدراسة النصوص والمناقشات التي تطلب الحكومة إدراجها في جدول الأعمال.

[3]- محمد الغواطي، **المسطرة التشريعية لمشروع قانون مالية السنة في ظل دستور 2011، دراسة قانونية تحليلية**، مرجع سابق، ص 249.

الأصلي لحق التشريع في مجال القانون وفق المعيارين الشكلي والعضوي[1]، ويشترط في قوانين الإذن (التفويض التشريعي) أن يتم نشرها وأن تكون غايتها محددة، وأن يتم عرضها على البرلمان للمصادقة عليها بمجرد انتهاء الأجل المحدد فيها[2].

واستناداً إلى مقتضيات الفقرة الثالثة من الفصل 70 من دستور 2011، فإن المشرع التنظيمي بدوره أقر إمكانية لجوء الحكومة إلى ممارسة هذا الحق عبر مشاريع قوانين المالية، وهذا ما تؤكده المادة 60 من القانون التنظيمي لقانون المالية التي تنص على أنه يمكن للحكومة في حالة ضرورة ملحة وغير متوقعة ذات مصلحة وطنية أن تفتح اعتمادات إضافية بمرسوم أثناء السنة، شرط إخبار اللجنتين المكلفتين بالمالية مسبقا بذلك.

والملاحظ هنا، أن الحكومة أصبحت تجعل من الطبيعة الاستثنائية لهذا الفصل قاعدة ثابتة عن طريق اللجوء بشكل سنوي لطلب هذا التفويض، حيث جرت العادة على النص عليه دائما في المادة الثانية من القانون المالي وبنفس الصيغة تقريبا[3]، إذ أصبح هذا التفويض يشمل بكيفية شبه ثابتة ومستمرة، الإذن للحكومة بالقيام بمقتضى مراسيم خلال السنة المالية بتغيير أسعار أو وقف استيفاء الرسوم الجمركية، وغيرها من الضرائب والرسوم المفروضة على الواردات والصادرات، وكذا الضرائب الداخلية على الاستهلاك، وتتضمن نفس المادة المذكورة المصادقة على المراسيم التي تتخذها الحكومة بناء على التفويض التشريعي خلال السنة المنصرمة[4].

ويتضح هذا الأمر على سبيل المثال في قانون مالية رقم 68.17 للسنة المالية 2018 الذي تضمن على غرار قوانين مالية السنة السابقة واللاحقة عليه مقتضيات تتعلق بقوانين الإذن، حيث يتم التنصيص عليها دائما في المادة الثانية من قانون مالية السنة، وهذا متجلي بشكل واضح في المادة الثانية من قانون مالية سنة 2018[5].

---

[1]- عبد الكريم الحديكي، مرجع سابق، ص 83.

[2]- أحمد بوز، **"الاختيار الديمقراطي في الدستور المغربي الجديد"**، مرجع سابق، ص 121.

[3]- أصبح هذا الفصل يطبق بصفة أتوماتكية ودائمة في كل القوانين المالية ولم يعد أي قانون للمالية يخلو من نصوص تأذن للحكومة بالتشريع مكان البرلمان.

[4]- محمد حنين: مرجع سابق، ص 150.

[5]- نصت المادة الثانية من قانون مالية سنة 2018 على أنه طبقا للتأهيل المنصوص عليه في الفصل 70 من الدستور والمعمول به بموجب المادة 2-1 من قانون المالية للسنة المالية 2017 تم الترخيص للحكومة أن تقوم بمقتضى مراسيم:

ولابد من الإشارة إلى أن الفصل 70 من الدستور الجديد استمده المشرع الدستوري المغربي من المشرع الدستوري الفرنسي لسنة 1958 وفق إجراءات ومساطر يتعين احترامها والالتزام بها من أجل إعمال مسطرة التفويض التشريعي، ومن بينها المصادقة على تلك التدابير من أجل إعطائها قوة قانونية[1]، حيث نلاحظ أن المشرع الدستوري الفرنسي قد جعل مسطرة التفويض التشريعي مقتصرة في شكلها على اتخاذ أوامر رئاسية بناء على قانون الإذن؛ عكس المشرع المغربي الذي أقر إمكانية أن تتخذ في إطاره أشكال ممارسة التفويض التشريعي شكلين رئيسين وهما، قانون الإذن والتفويض التشريعي عن طريق الاتفاق مع اللجان النيابية الدائمة لإصدار مراسيم قوانين[2].

وبناء على ما سبق، فإن اللجوء إلى هذا الأسلوب من التشريع الحكومي يؤدي إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية على كفة السلطة التشريعية بسبب ازدياد مهام الأولى وعدم نجاعة الثانية في مواجهة المشاكل الصعبة المتداخلة التي تتطلب التدخل السريع، الأمر الذي أدى إلى قصر مهام المؤسسة التشريعية على القيام بالتشريع في الحالات التي لا تتطلب الاستعجال أو التي تتطلب ذلك ومنها المادة المالية، حيث أصبح بإمكانها أن تفوض التشريع فيها للمؤسسة التنفيذية[3].

ومن ثم، فإن التفويض للحكومة سنويا بالتشريع محل البرلمان في قضايا ومجالات حيوية، كالضرائب الداخلية على الاستهلاك- وما يترتب عنها من تأثير على القدرة الشرائية للمواطنين- يعتبر بمثابة توقيع البرلمان على شيك أبيض لفائدة الحكومة، وهو ما يسمح لها بتجنب عرض النصوص التي تكون لها حساسية على البرلمان، وتلجأ إلى إصدارها بمقتضى مراسيم بناء على التفويض التشريعي، ولا تعرضها على مصادقة البرلمان إلا بعد مرور فترة من تطبيقها[4].

- تغيير أو وقف استيفاء الرسوم الجمركية وغيرها من الضرائب والرسوم المفروضة على الواردات والصادرات، وكذا الرسوم الداخلية على الاستهلاك؛

- تغيير أو تتميم بمراسم قوائم المنتجات التي يعود أصلها ومصدرها إلى بعض البلدان الإفريقية المستفيدة من الإعفاء من رسم الاستيراد وكذا قائمة الدول المذكورة.

[1]- محمد الغواطي، **"قوانين المالية انعكاس لهيمنة الحكومة على العمل التشريعي"**، مرجع سابق، ص 168.

[2]- محمد الغواطي، **المسطرة التشريعية لمشروع قانون مالية السنة في ظل دستور 2011، دراسة قانونية تحليلية**، مرجع سابق، ص 224.

[3]- Abderrahim Radouani, *op.cit.*, pp. 164-165.

[4]- محمد حنين، مرجع سابق، ص 151.

ومن ثم، فإن التفويض التشريعي يمكن الحكومة من تمرير تشريعات يتعين أن يخصص لها الوقت الكافي للدراسة والمناقشة. في حين أن الواقع يؤكد أن الحكومة تستغل الوقت المحدود لأعضاء مجلسي البرلمان في مناقشة مشروع القانون المالي، لتضمينه بعض التعديلات على التشريعات القائمة مثل التشريعات الضريبية[1].

ولا جرم أنه، إذا كان التفويض التشريعي يشكل مناسبة للحكومة لمضاعفة رقابتها على مجال القانون والتحكم بالتالي في مسار الإنتاج التشريعي بالحلول محل البرلمان، فإن المشرع الدستوري نص على مجموعة من الشروط والضمانات الواجب مراعاتها وفقا لما هو مقرر في الفصل 70 من الدستور، وذلك تجنبا لأي تعسف محتمل في استعمال هذه المسطرة من قبل الحكومة[2]. كما احتفظ للبرلمان برقابة قبلية تتجلى في سلطة التصويت على قانون الإذن، ورقابة بعدية تتمثل في سلطة المصادقة على مراسيم القوانين بعد انتهاء أجل إصدارها المحدد في قانون الإذن[3].

إضافة إلى قانون الإذن، فإن المشرع الدستوري نص أيضا على آلية أخرى لا تقل أهمية عن سابقتها، تتجلى في آلية التشريع بواسطة مراسيم قوانين، ونجده قد نظمها في الفصل 81 منه، حيث منح هذا الفصل الحكومة صلاحية إصدار مراسيم قوانين، وذلك خلال الفترة الفاصلة بين الدورات[4] وباتفاق مع اللجان التي يعنيها الأمر في كل من مجلسي البرلمان، والتي يتوجب عرض هذه المراسيم على البرلمان من أجل المصادقة عليها، خلال الدورة العادية الموالية التي يعقدها، بحيث لا يمكن تأجيلها إلى الدورة الثانية أو الثالثة لاتخاذها[5]، ويتم إيداع مشروع المرسوم[6] بقانون لدى مكتب مجلس النواب، ثم تناقشه بالتتابع اللجان المعنية في كل من مجلسي البرلمان بغية التوصل داخل أجل ستة أيام إلى قرار مشترك بينهما في شأنه[7].

---

[1]- محمد الغواطي، **" قراءة تقنية في المسطرة التشريعية لمشروع قانون المالية"**، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 10، السنة 2015، ص 153.

[2]- عبد الكريم الحديكي، مرجع سابق، ص 84.

[3]- محمد سرار، مرجع سابق، ص 98.

[4]- الفترة الفاصلة بين الدورات هي تلك الفترة الزمنية الفاصلة بين انتهاء دورة أبريل وبداية دورة أكتوبر من كل سنة تشريعية، علما أن دورة أكتوبر هي الدورة الأولى من كل سنة تشريعية ودورة أبريل هي الدورة الثانية. انظر المرجع: محمد سرار، مرجع سابق، ص 101.

[5]- رضوان الشباكي، مرجع سابق، ص 355.

[6]- يجب التذكير هنا أن مشاريع مراسيم القوانين يتم دراستها بصفة إلزامية بالمجلس الحكومي وذلك بموجب الفصل 92 من الدستور.

[7]- Abderrahim Radouani, *op.cit.,* p. 166.

ويلاحظ من خلال استقراء المضمون الحرفي لنص الفصل 81 من الدستور المغربي، أن هناك مجموعة من الشروط التي تمكن الحكومة من إصدار مراسيم الضرورة، أولاهما متعلق بوجود ضرورة ملحة تفرض إصدار هذه المراسيم، وثانيهما متعلق بضرورة صدور هذه المراسيم خلال الفترة الفاصلة بين الدورات[1]، وضرورة الاتفاق مع اللجان المختصة التي يعنيها الأمر[2]، كما اشترط القانون ضرورة خضوعها للمصادقة البرلمانية، وهذا الأمر لا نجد له مثيل في التشريع الفرنسي، حيث لم ينص الدستور الفرنسي على هذه الحالة، ويكون الدستور المغربي قد توسع في منح الحكومة صلاحيات هامة لتوجيه العمل البرلماني مقارنة مع نظيره الفرنسي.

ويجب التأكيد أن المراسيم ذات الطبيعة التشريعية المتخذة في إطار التأهيل، أصبحت تحل محل القانون بمفهومه وشكلياته الدستورية، بل الأداة السهلة والمفضلة من طرف الحكومة في سن القوانين، وهذا الصنف من التفويض تلجأ إليه الحكومة بكثافة بموجب قوانين المالية السنوية[3].

وتبعاً لذلك، نجد المشرع الدستوري من خلال مقتضيات الفقرة الثالثة والرابعة من الفصل 75 من الدستور، وكذا المادة 50[4] من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 تجسد الهيمنة الحكومية على التشريع المالي، وذلك في حالة إذا لم يتم في نهاية السنة المالية التصويت على قانون المالية، أو لم يصدر الأمر بتنفيذه بسبب إحالته إلى المحكمة الدستورية، حيث منح الحكومة صلاحية فتح الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية والقيام بالمهام المنوطة بها على أساس ما هو مقترح في الميزانية المعروضة على الموافقة بموجب مرسوم.

كما تشكل قاعدة فتح الاعتمادات وسيلة من وسائل الضغط التي تمارسها الحكومة على الجهاز التشريعي، لتفادي التماطل البرلماني أثناء المصادقة على مشروع القانون المالي، وينجم هذا

---

[1]- يجب أن تصدر مراسيم الضرورة خلال الفترة الفاصلة بين الدورات أي خلال المدة الزمنية الفاصلة بين انتهاء دورة عادية وافتتاح أخرى موالية، ولا تدخل الدورات الاستثنائية في هذا المفهوم بحكم أنها لا تعقد إلا إذا كان هناك طارئ يقتضي انعقاد المجلس الذي يجتمع على أساسا جدول أعمال محدد لمناقشة الأمور الطارئة.

[2]- فدوى مرابط، مرجع سابق، ص 263.

[3]- مراد فارسي، مرجع سابق، ص 207.

[4]- تنص المادة 50 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 على أنه: طبقا للفصل 75 من الدستور، إذا لم يتم في 31 ديسمبر التصويت على قانون المالية أو لم يصدر الأمر بتنفيذه بسبب إحالته إلى المحكمة الدستورية، فإن الحكومة تفتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية والقيام بالمهام المنوطة بها على أساس ما هو مقترح بالميزانية المروضة على الموافقة.

التماطل عن سببين وهما، تخلف البرلمان عن التصويت على المشروع في الموعد المحدد، وإحالة المشروع على المحكمة الدستورية للنظر في دستوريته[1].

يتضح من خلال استقراء الفصول 70 و81 و82 من الدستور المغربي لسنة 2011 أن دور المجالس النيابية في مجال التشريع المالي جد ضعيف ومقيد بمراقبة مزدوجة من طرف السلطة التنفيذية من جهة، ومن طرف المحكمة الدستورية، ومن جهة أخرى بالسلطة الملكية[2]، وهذا ما يتجلى بوضوح من خلال منطوق الفصل 95 من الدستور المغربي.

ب- توسيع نطاق هيمنة السلطة التنفيذية على التشريع المالي بفرنسا

يتولى البرلمان في الأنظمة البرلمانية التقليدية ممارسة السلطة التشريعية بمفرده، لكن في الأنظمة شبه الرئاسية، مثل دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية أصبحت الحكومة تشارك البرلمان في وظيفته[3]. ومما يزيد من الهيمنة الحكومية على العملية التشريعية أن مجال التنظيم يعرف من حين لآخر امتدادا وتوسعا أكثر ليجتاح مجال القانون، إذ لم يكتف المشرع الدستوري من تضييق الخناق على مجال القانون وتحديده على سبيل الحصر[4]، بل سمح للحكومة بالتشريع في المجال الخاص بالبرلمان، إما بإذنه وذلك أثناء انعقاد الدورات البرلمانية، أو إذا دعت الضرورة إلى ذلك خلال الفترة الفاصلة بين الدورات[5]. كما خول المشرع الدستوري للحكومة إمكانية التحكم في جدول أعمال البرلمان، وذلك فيما يخص مشاريع قوانين المالية وتاريخ دراستها[6].

وتبعاً لذلك، تتجلى مظاهر هيمنة الحكومة على التشريع المالي في جانبين، الأول يتعلق بقانون الإذن أو التفويض التشريعي، والثاني يتعلق بمراسيم الضرورة، وذلك من خلال تمكين الحكومة من تنفيذ قانون المالية بموجب مرسوم في حالة لم يتم اعتماده من طرف البرلمان.

---

[1]- مراد فارسي، مرجع سابق، ص 165.

[2]- Abderrahim Radouani, *op.cit.,* p. 169.

[3]- فدوى مرابط، مرجع سابق، ص 257.

[4]- مراد فارسي، مرجع سابق، ص 186.

[5]- رضوان الشباكي، مرجع سابق، ص 338.

[6]- أكدت المادة 48 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية على أنه بموجب مقتضيات المادة 29 في فقرتها الأولى والمادة 48 في فقرتيها الثانية والثالثة من الدستور يخول للجمعية تحديد جدول أعمالها بناء على مقترح من ندوة الرؤساء.

ويعتبر التفويض التشريعي عبارة عن مجموعة من القرارات لها قوة القانون تصدرها السلطة التنفيذية لتنظم بها بعض المسائل التي لا يتناولها عادة التشريع، وذلك بتفويض خاص من السلطة التشريعية، وهنا فقد قضت المادة 38 من الدستور الفرنسي بما يلي : "يجوز للحكومة أن تطلب تفويضا من البرلمان، لمدة محددة، لاتخاذ الإجراءات بموجب مرسوم، والتي تدخل عادة في نطاق اختصاص القانون، وذلك من أجل تنفيذ برنامجها"[1]، وتصدر المراسيم في مجلس الوزراء بعد التشاور مع مجلس الدولة، وتدخل حيز التنفيذ فور نشرها، ولكنها تسقط في حال الفشل فيعرض مشروع القانون أمام البرلمان للتصديق عليها بحلول الموعد الذي حدده قانون التفويض، ويتم التصديق عليها فقط بعبارات واضحة[2]. وبالمقابل يؤكد المادة 41 من نفس الدستور على منع البرلمان من التشريع في المسائل التي فوض فيها للسلطة التنفيذية طوال مدة التفويض[3]، وقد جاء في نص المادة 41 ما يلي: إذا تبين أثناء العملية التشريعية، أن مشروع قانون ما أو تعديلا ما لا يدخل ضمن نطاق اختصاص القانون أو أنه يتعارض مع تفويض منح بموجب المادة 38، يجوز للحكومة أو لرئيس المجلس المختص أن يعترض عليه بعدم القبول.

وبعد انتهاء المدة المذكورة في الفقرة الأولى من المادة 38 أعلاه، لا يجوز تعديل المراسيم مجددا إلا بمقتضى قانون من البرلمان، وذلك في المواضيع التي تدخل في نطاق اختصاص القانون[4].

بيد أن المادة 38 من الدستور أوضحت شروط وإجراءات التفويض التشريعي[5] وكل تجاوز لهذه الشروط يجعل المراسيم التفويضية التي تقدم عليها الحكومة غير دستورية، حيث تصبح

---

[1]- الفقرة الأولى من المادة 38 من دستور 1958 والتعديلات المدخلة عليه سنة 2008.
[2]- الفقرة الثانية من نفس الدستور.
[3]- منيرة بلورغي، مرجع سابق، ص 67.
[4]- الفقرة الثالثة من نفس القانون.
[5]- تتجلى شروط وإجراءات قانون التفويض التشريعي فيما يلي:
- ✓ **يجب أن تكون مدة التفويض محددة زمنيا؛**
- ✓ **تحديد موضوع التفويض التشريعي؛**
- ✓ **عرض المراسيم التفويضية على البرلمان للمصادقة عليها.**

الأوامر التشريعية لاغية إذا ما لم تقدم للبرلمان ليصادق عليها قبل انتهاء الأجل المحدد في قانون الإذن.

علاوة على ذلك، نجد أن القانون التنظيمي للمالية الجديد رقم 2001 - 692 يخصص ضمن مضامين المادة 13 منه الحديث عن إمكانية الحكومة لفتح اعتمادات إضافية بمراسيم، إذا ما اقتضت ذلك حالة استعجالية ملحة ذات مصلحة وطنية، بعد أخذ رأي مجلس الدولة واستشارة لجنتي المالية في كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ[1].

فلا غرو أن فرنسا عرفت توظيفا مكثفا لتقنية التفويض التشريعي، إذ منذ دستور 1958 إلى غاية نهاية سنة 1990 تم تبني 23 قانون إذن، حيث أصدرت الحكومة الفرنسية بمقتضاها 160 أمرا تشريعيا[2].

ومما لا شك فيه، فإن كل هذه المعطيات من شأنها تعزيز الدور التشريعي للسلطة التنفيذية عن طريق تعميق الفارق بين المجال التشريعي البرلماني، والمجال التنظيمي المخول لها بمقتضى أحكام الدستور[3].

وفي هذا الصدد، تتحدد مجموعة من أوجه الاختلاف بين التجربتين المغربية والفرنسية، حيث نجد في التجربة الفرنسية أن الدستور الفرنسي تميز عن نظيره المغربي في عدة جوانب، تتحدد فيما يلي: أولا نجد أن الدستور أكد على ضرورة استشارة أعلى هيئة للقضاء الإداري أثناء قيام الحكومة بتنفيذ قانون الإذن، وهو أمر لا نجده في التشريع الدستوري المغربي، كذلك نجد أن المشرع الفرنسي قضى بعدم إمكانية تغيير المراسيم التفويضية إلا بقانون بعد انصرام أجل قانون الإذن إن كان الأمر يتعلق ببنود تدخل في مجال القانون، الأمر الذي

---

[1] - Alinéa 3 de l'article 13 de la loi organique de loi de finances : **« En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, par décret d'avance pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'État. Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement ».**

[2]- عبد الكريم الحديكي، مرجع سابق، ص 89.

[3]- منيرة بلورغي، مرجع سابق، ص 69.

يطرح التساؤل عما إذا كان البرلمان المغربي ملزم بالتصويت على مرسوم الإذن كما أصدرته الحكومة ما دام فوض لها أمر ذلك، أم يجوز له تعديله قبل التصويت؟

كما نجد أيضا في التجربة الفرنسية أن المشرع الدستوري الفرنسي قد ألزم باتباع عدة إجراءات شكلية يتعين الالتزام بها من أجل إعمال مسطرة التفويض التشريعي، واشترط المصادقة على تلك الأوامر من قبل السلطة التشريعية من أجل إعطائها صنف القانون، وقد تبنى المشرع الفرنسي هذه المسطرة في الظروف العادية كآلية تمكن الحكومة من اتخاذ هذه الإجراءات والتدابير، وذلك للتمكن من تنفيذ برنامجها عبر قوانين مالية السنة[1]، أما في التجربة المغربية فقد تم تبني نفس المسطرة في سياق مجموعة من الوسائل التي تمكن الحكومة من المساهمة في ممارسة الوظيفة التشريعية.

فضلا عن ذلك، تتضح أيضا بعض أوجه الاختلاف فيما بين التجربتين، حيث نجد المشرع الدستوري الفرنسي قد حدد الهدف من قانون الإذن البرلماني، والذي يتجلى في تمكين الحكومة من تنفيذ برامجها. في حين نجد أن المشرع الدستوري المغربي لم ينص ويحدد الهدف من ممارسة قانون الإذن.

ثانيا: مجالات تشريع الحكومة في المادة المالية

لقد تبنت مختلف الأنظمة الدستورية مجموعة من المقتضيات التي تكرس هيمنة السلطة التنفيذية على المجال المالي، من خلال تمكينها من مجموعة من الآليات التي تسمح لها بممارسة حق التشريع المالي والتحكم في أطواره، وهنا سوف نتحدث عن المجالات التي تشرع فيها الحكومة في كل من التجربة المغربية والفرنسية.

أ- مجالات التشريع المالي للحكومة في التجربة المغربية

تتحدد المجالات التي يأذن فيها القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 وقانون مالية السنة للحكومة بالتشريع في المادة المالية فيما يلي[2]:

[1]- محمد الغواطي، المسطرة **التشريعية لمشروع قانون مالية السنة في ظل دستور 2011: دراسة قانونية تحليلية**، مرجع سابق، ص 224.
[2]- عسو منصور، **السلطة المالية للبرلمان**، مرجع سابق، ص 79.

➢ **إحداث الحسابات الخصوصية للخزينة خلال السنة المالية:**

لقد أكد المجلس الدستوري في هذا الشأن في إحدى اجتهاداته بمناسبة نظره في مدى مطابقة القانون التنظيمي للمالية، وانصب على فحص دستورية بعض المواد التي تضمنها القانون التنظيمي رقم 29-95 المتعلق بتغيير ظهير 1972 بمثابة قانون تنظيمي للمالية حيث أكد في قراره[1] بمناسبة مراقبة المادة 18 و43 من القانون المذكور المتعلق ببلورة الفصل 45 من دستور 1996 المنظم لتأهيل الحكومة والإذن لها بالتشريع بمراسيم في موضوع القوانين المالية، حيث اعتبر أنه لكي تكون الأحكام الواردة في المادة 18 المتعلقة بتأهيل الحكومة لإحداث حسابات خصوصية للخزينة خلال السنة بمرسوم[2] مطابقة للدستور، ويجب أن يكون قانون الإذن في إصدار ذلك المرسوم دقيقا، وأن يتضمن تحديد صنف الحساب المطلوب وإحداثه والغرض من ذلك، وألا يصاغ بعبارات عامة ومجردة تنقل من قانون مالية إلى أخر، إذ إن ذلك سيقضي في نهاية التحليل إلى أن يكتسي الإذن طابع الدوام فيصبح قاعدة عامة ويتحول إلى تفويض من المشرع لجزء من اختصاصاته إلى السلطة التنفيذية إلى تفويض دائم[3].

وطبقا لأحكام المادة 26 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 يؤذن للحكومة في حالة الاستعجال والضرورة الملحة وغير المتوقعة، أن تحدث بمراسيم خلال السنة المالية حسابات خصوصية جديدة للخزينة، وقد اشترط القانون السالف الذكر ضرورة إخبار لجنتي المالية بكل من مجلسي البرلمان، وعرض تلك الحسابات الخصوصية الجديدة على البرلمان للمصادقة عليها في أقرب قانون للمالية.

➢ **فتح الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية واستخلاص المداخيل في حالة عدم التصويت على قانون مالية السنة قبل بداية السنة المالية أو لم يصدر الأمر بتنفيذه بسبب إحالته إلى المجلس الدستوري:**

[1]- قرار المجلس الدستوري رقم 250-98 الصادر بتاريخ 24 أكتوبر 1998 المتعلق بمراقبة دستورية القانون التنظيمي للمالية رقم 7-98.
[2]- المادة 26 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13.
[3]- محمد الغواطي، **"قوانين المالية انعكاس لهيمنة الحكومة على العمل التشريعي"**، مرجع سابق، ص ص 169-170.

يتضح من خلال المادة 50 من القانون التنظيمي أن الحكومة لها كامل الصلاحية في تجاوز سلطات البرلمان في المصادقة على مشروع القانون المالي، وعلى الرغم من عدم البت فيه من طرف البرلمان، وهو ما يشكل وسيلة للضغط على النواب والمستشارون قصد الإسراع بدراسة ومناقشة أبواب مشروع القانون المالي، كونهم يعلمون أنهم سواء صوتوا عليه أم لم يصوتوا عليه في الآجال المحددة، فإن الحكومة ستعمل على تنفيذه في فاتح يناير، وذلك دون مراعاة لمصدر التأخير، حيث يتم اللجوء إلى هذه المسطرة حتى في الحالات التي يرجع فيها التأخير للحكومة إما بسبب عدم إحالتها لمشروع القانون المالي على البرلمان داخل الأجل القانوني، أو بسبب تعطيلها لأشغال اللجان البرلمانية عن طريق طلب تأجيل اجتماعاتها، أو عدم موافاتها بالمعلومات والوثائق الضرورية في الوقت اللازم[1].

بيد أن قاعدة فتح الاعتمادات بمرسوم تشكل في حقيقة الأمر قيدا على سلطة أعضاء مجلسي البرلمان في مجال اعتماد مشروع قانون مالية السنة، حيث إنهم يجدون أنفسهم مقيدين بعامل الوقت، ومن ثم فإن الخشية من تطبيق هذه القاعدة الدستورية تؤدي بهم إلى الموافقة على مشروع القانون المالي بشكل متسرع وإن كان يتضمن مقتضيات لا توافق قناعاتهم[2].

ويبقى السؤال المطروح في هذا الإطار هو ما الفائدة من هذه المصادقة البرلمانية أو المراقبة السياسية؟ ما دام للسلطة التنفيذية كافة الوسائل القانونية التي تخول لها تنفيذ برنامجها؟

ورغم ذلك، فإضعاف سلطة البرلمان له ما يبرره، فإذا كان البعض يعتبر ذلك حيفا وتجاوزا للسلطة لا يمكن بأي وجه من الوجوه أن تكون ضعيفة لأنها الممثلة المباشرة للأمة، فإن البعض الآخر برر ذلك بأن واضعي الدستور أرادوا أن يتجنبوا اختلاف وجهات النظر والإيديولوجيات، والمصالح داخل البرلمان والتي بإمكانها أن تأثر على المصلحة العامة التي هي أكثر التصاقا بالمجال المالي[3].

- **إحداث مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة:**

---

[1]- محمد حنين، مرجع سابق، ص 122.

[2]- سيدي محمد ولد سيدي أب، مرجع سابق، ص 251.

[3]- عبد النبي أظريف، **المالية العامة: أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها**، مرجع سابق، ص ص 93-94.

حسب الفقرة الثانية من المادة 21 من القانون التنظيمي للمالية الجديد تحدث مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة بمقتضى قانون المالية الذي تقدر فيه مداخيلها، ويحدد به المبلغ الأقصى للنفقات التي يمكن اقتطاعها من ميزانيتها.

- **الاقتطاعات من فصل النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية:**

حسب منطوق المادة 42 من القانون التنظيمي للمالية، فإنه يمكن أن يشتمل الباب الأول من الميزانية العامة على فتح فصل غير مرصد لأي مرفق من المرافق تدرج فيه النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية، كما يمكن أن تباشر اقتطاعات من نفس الفصل خلال السنة عن طريق اعتماد تكميلي، وذلك لسد الحاجات المستعجلة أو غير المقررة حين إعداد الميزانية، بالإضافة إلى أنه يفتح بالباب الأول من الميزانية العامة أيضا فصل تدرج فيه نفقات التسديدات والتخفيضات والإرجاعات الضريبية.

- **إحداث الأجرة عن الخدمات المقدمة من لدن الدولة:**

لقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة 11 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 على إحداث الأجرة عن الخدمات المقدمة من لدن الدولة بمرسوم يتخذ باقتراح من الوزير المعني بالأمر والوزير المكلف بالمالية.

- **فرض الرسوم شبه الضريبية المقبوضة لأجل مصلحة اقتصادية أو اجتماعية:**

لقد ورد في الباب الخامس من القانون التنظيمي للمالية تحت عنوان أحكام متفرقة في المادة 67 من نفس القانون المذكور على كون " الرسوم شبه الضريبية المقبوضة لأجل المصلحة الاقتصادية أو الاجتماعية لفائدة أي شخص اعتباري يخضع للقانون العام باستثناء الدولة والجماعات الترابية أو أي شخص اعتباري خاضع للقانون الخاص مكلف بمهام المرفق العام، ويكون بموجب مرسوم يتخذ باقتراح من الوزير المعني بالأمر والوزير المكلف بالمالية".

إضافة إلى مختلف هذه المجالات التي تشرع فيها الحكومة بدل البرلمان نجد مجالات أخرى، حيث نصت المادة 68 من القانون التنظيمي للمالية على أن للحكومة اتخاذ جميع الأحكام التي من شأنها ضمان حسن تدبير المالية العامة، ولاسيما الأنظمة المتعلقة بالمحاسبة العمومية،

وإبرام صفقات الدولة، وبمراقبة نفقات الدولة، هذا بالإضافة إلى مجالات أخرى منصوص عليها في القوانين المالية ذاتها، وتتجلى تلك المجالات فيما يلي:

- تغيير أو وقف استيفاء الرسوم الجمركية وغيرها من الضرائب والرسوم المفروضة على الواردات والصادرات، وكذا الرسوم الداخلية على الاستهلاك، باستثناء الضريبة على القيمة المضافة، وكذا بتغيير أو تتميم قوائم المنتجات التي يعود أصلها ومصدرها إلى بعض البلدان الإفريقية المستفيدة من الإعفاء من رسم الاستيراد وكذا قائمة الدول المذكورة[1].

بيد أن مختلف هاته المقتضيات تتجاوز من حيث مداها ونطاقها حدود الاستثناء، وتقلص بشكل كبير من الوظيفة التشريعية للبرلمان في المادة المالية، ولا تخلو من انعكاسات على نظام فصل السلطات التشريعية والتنفيذية. وللعلم فإن العمل بها يفرغ الترخيص البرلماني من محتواه، ما يعني أن البرلمان بالنسبة للجزء الكبير من موضوع قانون المالية أصبح هو المشرع الاستثنائي والحكومة هي المشرع الأصلي[2].

ومن هذا المنطلق، فإن التأهيل التشريعي يمكن الحكومة من تمرير تشريعات يتعين أن يخصص لها الوقت الكافي للدراسة والمناقشة. في حين أن الواقع يؤكد أن الحكومة تستغل الوقت المحدود لأعضاء مجلسي البرلمان في مناقشة مشروع قانون المالية، لتضمينه بعض التعديلات على التشريعات القائمة خصوصا التشريعات الضريبية[3].

وللعلم فإن قانون الإذن يعد امتياز حكومي يزيد من هامش تأهيل الحكومة للتشريع في مواضيع قوانين المالية، بحيث يلاحظ أن الحكومة رفعت من سقف المواد التي تأهلها للتشريع في الميدان المالي، إذ بعد أن كانت تشرع بموجب مادة واحدة، أصبحت وإلى غاية قانون المالية

---

[1]- المادة 2 من قانون المالية لسنة 2018 رقم 68-17

[2]- الحبيب الدقاق، **" خصوصيات القانون البرلماني في موضوع قانون المالية"**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 26 يناير-مارس 1999، ص 106.

[3]- محمد الغواطي، **"قوانين المالية انعكاس لهيمنة الحكومة على العمل التشريعي"**، مرجع سابق، ص 169.

لسنة 2013 تشرع بسبع مواد، والأكثر من ذلك توجد بعض المواد تحيد عن المقتضيات الدستورية[1].

ولا بد من الإشارة إلى أن الحكومة أصبحت المشرع الأصلي في موضوع قوانين المالية، في حين ظل دور المؤسسة البرلمانية يقتصر فقط على المصادقة على مراسيم تفويضية جاهزة، ومراسيم قوانين تغيب عنها لمسة تشريعية برلمانية حقيقية من برلمان تقلد مسؤولية تمثيل الأمة.

ب- مجالات تشريع الحكومة محل البرلمان في التجربة الفرنسية

بمقتضى الفقرة الأولى من المادة 38 من دستور 2008 يجوز للحكومة أن تطلب من البرلمان تفويضا لمدة محددة لاتخاذ الإجراءات بموجب مرسوم والتي تدخل عادة في نطاق اختصاص القانون، وذلك من أجل تنفيذ برنامجها. كما تؤكد الفقرة الأخيرة من المادة 40 من القانون التنظيمي للمالية أنه إذا لم يعتمد البرلمان مشروع القانون المالي داخل الآجال القانونية التي تتحدد في سبعين يوما بعد عرضه وتقديمه أمام مجلسيه، تقوم الحكومة باتخاذ إجراء تنفيذه بموجب مرسوم.

وتبعاً لذلك، تتعدد المجالات التي يأذن فيها المشرع للحكومة لاستعمال قانون الإذن في مجال المالية العامة، حيث يحدد القانون التنظيمي للمالية في مجموعة من المواد كيفية وشروط فتح اعتمادات إضافية بموجب مرسوم، كما مكن هذا الأخير اللجان المالية بكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بالحضور عند القيام بكل تغيير يمس الميزانية العامة أثناء قيام الحكومة بتنفيذها، إذ يقوم وزير المالية بإبلاغ اللجان بدواعي تجاوز الاعتمادات، شريطة أن يكون هذا التجاوز محلا لفتح اعتمادات في القانون المالي المعدل المقبل[2]، وتتجلى تلك الحالات فيما يلي:

[1]- مراد فارسي، مرجع سابق، ص 215.

[2]- l'article 10 de la loi organique de loi de finances 2001.

- يمكن إجراء تحويل من أجل تعديل توزيع الاعتمادات بين عدة برامج خاصة في وزارة واحدة بمقتضى مرسوم[1]؛
- يمكن القيام بنقل قصد تعديل توزيع الاعتمادات بين برامج وزارات مختلفة عن بعضها، ويكون هذا النقل بمقتضى مرسوم وبناء على تقرير من وزير المالية، وبعد إخبار اللجان المالية بمجلسي البرلمان وباقي اللجان الأخرى[2]؛
- يمكن فتح اعتمادات إضافية في حالة الضرورة الملحة ومراعاة المصلحة الوطنية والحفاظ على توازن الميزانية، شريطة إخبار اللجان المالية بكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ[3]؛
- يجوز فتح أو إلغاء الاعتمادات الإضافية بمرسوم[4]، شريطة إبلاغ اللجان المالية بهذا المرسوم قبل نشره.

ثم إننا نجد مختلف هاته المقتضيات تتجاوز من حيث مداها ونطاقها حدود الاستثناء، وتقلص بشكل كبير من القيمة القانونية للوظيفة التشريعية للمؤسسة البرلمانية خصوصا في المادة المالية[5]، مما يجعل المؤسسة البرلمانية تصبح مشرعا استثنائيا، وأصبحت بذلك الحكومة مشرعا أصليا[6].

يتضح من خلال استقراء التجربتين المغربية والفرنسية في مجال تحكم الحكومة في التشريع المالي، أن الاختلال موجود في التجربة الفرنسية، ولا سبيل لادعاء السبق أو التطور المؤسساتي التشريعي الفرنسي على المغربي، وذلك بسبب العقلنة البرلمانية المأخوذة عن التجربة الفرنسية التي أخذ منها المشرع الدستوري المغربي الكثير من السلبيات، وهذا ما يجعل سلطة الحكومة على الأنشطة البرلمانية في المجال التشريعي سلطة فعلية تتمظهر من

---

[1]-Alinéa 1 de l'article 12 de la loi organique de la loi de finances : **« Des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère. Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements, ne peut excéder 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. Ce plafond s'applique également aux crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel pour chacun des programmes concernés »**.

[2]- الفقرة الثانية والثالثة من المادة 12 من القانون التنظيمي للمالية.

[3]- الفقرة الأولى من المادة 13 من نفس القانون.

[4]-les décrets d'avance procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires. Le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année.

[5]- عسو منصور، **قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة**، مرجع سابق، ص 144.

[6]- الحبيب الدقاق، **خصوصيات القانون البرلماني في موضوع قانون المالية**، مرجع سابق، ص 106.

خلال ممارستها للوظيفة التشريعية نيابة عن البرلمان، أو مشاركتها له وهو يعمل في المجال الخاص له.

الفقرة الثانية: صلاحية الحكومة في تعديل بنود القانون المالي

يخول المشرع للحكومة إمكانية التدخل خلال السنة المالية، قصد تصحيح بعض التدابير المالية بمقتضى قرارات وزارية، حيث تعمد الحكومة إلى إدخال تعديلات أو تغيرات قد تكون مهمة دون الرجوع إلى البرلمان. وبالرجوع إلى المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ القوانين المالية[1] يتبين أن تدابير ترخيصات الميزانية تعود بالأساس إلى وزير المالية، فهو الذي يقترح اتخاذ المراسيم أو يتخذ مقررات من تلقاء نفسه أو بناء على اقتراح من الآمر بالصرف المعني بالأمر.

وبالرجوع لدستور 2011 نجده قد خول بموجب الفصل 73 إمكانية تغيير النصوص التشريعية الصادرة عن البرلمان، وذلك عندما تساير المحكمة الدستورية رأي الجهاز التنفيذي القائل بأن مضمون هذه القوانين يدخل في مجال من المجالات التي تمارس فيها السلطة التنظيمية اختصاصاتها[2].

➢ ***تجاوز سقف الاعتمادات وفتح اعتمادات إضافية:***

إن المقصود بتجاوز سقف الاعتمادات هو إمكانية الحكومة في تجاوز الاعتمادات المرخص بها في القانون المالي طبقا لبعض الشروط وفي حالات معينة؛ فالأصل أن النفقات لا يجوز الالتزام بها إلا في حدود الاعتماد المرخص به للقانون المالي[3]، وذلك طبقا للفقرة الأولى من المادة 58 من القانون التنظيمي للمالية، فتجاوز النفقات للمخصصات المقيدة في القانون المالي تعتبر استثناء يهم نوعان فقط من النفقات وهي:

- النفقات المتعلقة بالدين العمومي والدين العمري وبالتسديدات والتخفيضات والإرجاعات الضريبية[4].

[1] -مرسوم رقم 426-15-2 صادر في 15 يوليو 2015 يتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية.

[2]- أحمد بوز، **"الاختيار الديمقراطي في الدستور المغربي الجديد"**، مرجع سابق، ص 121.

[3]- Abderrahim Radouani, *op.cit.*, p. 210.

[4]- الفقرة الثانية من المادة 58 من القانون التنظيمي للمالية.

- النفقات المتعلقة بالموظفين والأعوان[1].

ولا جرم أنه، إذا كانت هذه الإمكانية تعتبر استثناء على القاعدة العامة التي لا يجوز بمقتضاها للحكومة الالتزام بالنفقات والأمر بصرفها وأدائها إلا في حدود الاعتمادات المرخص بها في القانون المالي، فإنه يسمح للحكومة بتجاوز نطاق الترخيص البرلماني وتمكينها من القيام بمصاريف دون الالتزام بهذا الترخيص في المجالات السالفة الذكر[2].

أما بخصوص فتح اعتمادات إضافية من طرف الحكومة فتعتبر كذلك مسطرة خاصة، لا تستقيم مع مبدأ الإذن البرلماني بالإنفاق؛ فطبقا لنص المادة 60 من القانون التنظيمي للمالية *"يمكن في حالة ضرورة ملحة ذات مصلحة وطنية وغير متوقعة للحكومة فتح اعتمادات إضافية بمرسوم أثناء السنة وذلك تطبيقا لأحكام الفصل 70 من الدستور شرط إخبار لجنتي المالية بالبرلمان مسبقا بذلك"*.

صحيح أن اللجوء إلى هذه الإمكانية لا يجوز إلا في حالة الضرورة الملحة ذات المصلحة الوطنية وغير المتوقعة، لكن للحكومة كامل الصلاحية في تقدير شرط الضرورة الملحة من جهة وصفة المصلحة الوطنية، ما يعني أن السلطة التقديرية للحكومة تكاد تكون مطلقة[3]، باعتبار أن لها الصلاحية لفتح هذه الاعتمادات خلال السنة المالية حسب تقديرها الخاص في غياب تام للبرلمان صاحب الاختصاص الأصلي في هذا المجال، وإذا كانت الحكومة تلزم بعرض المراسيم القاضية بفتح هذه الاعتمادات على المصادقة البرلمانية في أقرب قانون مالي.

- **تحويل الاعتمادات بين الجهات داخل نفس البرامج:**

يمكن أن تغير بموجب مقرر للآمر بالصرف أو للآمر المساعد بالصرف التابع له المخصصات التي تم إدراجها بالمشاريع أو العمليات المرتبطة بنفس البرنامج[4] وبنفس الجهة،

---

[1]- المادة 59 من نفس القانون.

[2]- محمد حنين، مرجع سابق، ص 151.

[3]- رشيد المساوي، مرجع سابق، ص 153.

[4]- البرنامج هو رابع مستوى في هندسة الميزانية، وهو مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات التابعة لنفس القطاع الوزاري أو المؤسسة تقرن به أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة، وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة والتي ستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات، وتتجسد أبعاد البرنامج في بعدين: بعد ميزانياتي يجمع الاعتمادات الموجهة لسياسة محددة وبعد تدبيري يعين بكل قطاع وزاري مسؤول عن كل برنامج لضمان تنفيذه.

وكذا المخصصات التي تم إدراجها بالسطور بنفس المشروع أو العملية، وذلك باستثناء بعض أوجه النفقات التي ستحدد لائحتها بقرار مشترك لوزير المالية والوزير المعني[1].

- **تحويل الاعتمادات بين برامج نفس الفصل**: شريطة ألا يفوق مجموع الاعتمادات المحولة بالنسبة لكل برنامج نسبة **10%** من المخصصات الأصلية المفتوحة في قانون مالية السنة، ويطبق هذا السقف على فصل المعدات والنفقات المختلفة وفصل الاستثمار، إلا أنه لا يطبق على فصل الموظفين والأعوان[2].
- ***وقف تنفيذ بعض نفقات الاستثمار***:

طبقا لمقتضيات المادة 62 من القانون التنظيمي للمالية يجوز للحكومة أثناء السنة المالية وقف تنفيذ بعض نفقات الاستثمار[3] المتعلقة باعتمادات الأداء المفتوحة برسم الميزانية العامة إذا استلزمت ذلك الظروف الاقتصادية والمالية، وذلك بموجب مرسوم يتخذ باقتراح من الوزير المكلف بالمالية، شريطة إخبار لجنتي المالية بالبرلمان مسبقا.

وتبعاً لذلك، فإنه يمكن للحكومة بموجب هذه المادة حسب تقديرها أن تعمل على توقيف إنجاز مشاريع صادق عليها البرلمان، حيث يكفي أن تبرر ذلك بالظروف الاقتصادية والمالية، وهي عبارة غير دقيقة؛ الأمر الذي يسمح للحكومة بإفراغ الترخيص البرلماني من محتواه، إذ يمكنها أثناء عرض مشروع القانون المالي على البرلمان أن تقوم باقتراح مشاريع متعددة دون القيام بالدراسات اللازمة، وذلك من أجل الضغط على البرلمان والحصول على موافقته بشأن مشروعها دون تردد، وبعد ذلك يمكنها اللجوء إلى تعطيل إنجاز هذه المشاريع دون اللجوء إلى قانون مالي تعديلي، بل تكتفي بإخبار اللجن البرلمانية المختصة[4].

وفي هذا الإطار، نجد الحكومة تؤكد على تطبيق هذه الإمكانية بمناسبة القانون المالي لسنة 2013 والتي أثارت جدلاً كبيراً بسبب تضارب التقديرات حول الحاجة إليها، وحول مدى تأثيرها على الوضع الاقتصادي بل وحول مدى قانونيتها[5].

---

[1]- المادة 23 من المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية.

[2]- عسو منصور، **قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة**، مرجع سابق، ص 146.

[3]- ينطوي هذا الإجراء على مخاطر كثيرة لما للاستثمار من تأثير إيجابي مباشر على النمو الاقتصادي، وعلى تمكين البلاد من بنيات تحتية وتجهيزات لتسيير سير الاقتصاد والاستجابة للحاجيات الكثيرة للساكنة.

[4]- محمد حنين، مرجع سابق، ص 152.

[5]- أحمد بوز، **"الاختيار الديمقراطي في الدستور المغربي الجديد"**، مرجع سابق، ص 123.

ولا شك أن المادة 62 لم تمنح للحكومة هذه الحرية بصفة مطلقة، فلا يمكن اللجوء إليها إلا إذا استلزمت الظروف الاقتصادية والمالية ذلك، ويبدوا أن هذا الشرط عام وفضفاض يفتح الباب للغلو، خاصة أن البرلمان ليس له سلطة رفض هذه الممارسة ولا حتى مناقشتها مع الحكومة، بل تكتفي فقط بإخبار لجنتي المالية بالبرلمان دون تحديد لا تاريخ الإخبار ولا صيغته ولا محتواه. ويتخذ المرسوم الذي يباشر وفق التنفيذ بناء على اقتراح وزير المالية[1].

➢ ***تحويل المناصب المالية وإعادة انتشارها:***

يمكن للحكومة من خلال هذا المقتضى أن تقوم خلال السنة المالية بتحويل المناصب المالية الشاغرة وفق الإجراءات المحددة بنص تنظيمي، ولا يمكن إحداث تلك المناصب المالية أو حذفها أو توزيعها إلا بموجب قانون المالية، كما لا يمكن القيام بإعادة انتشارها إلا داخل الفصل المتعلق بالقطاع الوزاري أو المؤسسة ما لم ينص قانون المالية على خلاف ذلك[2].

وطبقا للمرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ القوانين المالية يتم تحويل المناصب الشاغرة بقرار لوزير المالية بناء على اقتراح من الوزير المعني بالأمر[3]. في حين أن إعادة انتشار المناصب داخل الفصل تتم بمقرر للآمر بالصرف دون العودة إلى وزير المالية.

أما بالنسبة لتغيير الاعتمادات فيمكن أن تغير خلال السنة المالية بمقررات يصدرها الوزير المكلف بالمالية باقتراح من الآمرين بالصرف المعنيين، ويخضع إقرار هذه التغيرات لشروط تتنوع حسب طبيعة النفقات؛ فبالنسبة لنفقات التسيير والدين العمومي[4] يقوم وزير المالية باقتراح من الآمر بالصرف تغيير المخصصات المدرجة في المواد والنفقات والسطور، واستثناء منح الإذن للآمر بالصرف مع مراعاة بعض شروط تغييره للمخصصات المدرجة في السطور بنفس الفقرة، أما نفقات الاستثمار[5] فيتم تغيير مخصصاتها طبق الضوابط التالية:

---

[1]- رشيد المساوي، مرجع سابق، ص 154.

[2]- المادة 61 من القانون التنظيمي للمالية.

[3]- عسو منصور، **قانون الميزانية العامة**، مرجع سابق، ص 102.

[4]- بالنسبة لنفقات الدين العمومي فتقدم طبقا للمادة 44 من القانون التنظيمي لقانون المالية في فصلين: الأول يشتمل على النفقات من الفوائد والعمولات المتعلقة بالدين العمومي، والثاني يشتمل على النفقات المتعلقة باستهلاكات الدين العمومي المتوسط والطويل الأجل.

[5]- بالنسبة لنفقات الاستثمار يخصص لها فصل واحد عن كل قطاع وزاري أو مؤسسة وهذا ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 38 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13.

➢حرية تغيير المخصصات المدرجة في السطور داخل نفس الفقرة بقرار لوزير المالية باقتراح الآمر بالصرف.

➢تقييد إمكانية تغيير المخصصات المدرجة في المواد والفقرات داخل الفصول حيث إن التغيير لا يجوز أن يؤدي إلى رفع أو تخفيض المخصصات الأصلية المدرجة في المواد بأكثر من 10 في المائة من اعتمادات الأداء[1] المفتوحة لكل قطاع وزاري أو مؤسسة برسم السنة المالية مع إمكانية مراجعة هذا السقف بموجب قانون المالية.

➢***ترحيل اعتمادات الأداء المتوفرة برسم نفقات الاستثمار:***

يمكن للوزير المكلف بالمالية بعد اطلاعه على بيانات الاعتمادات المرحلة المرفوعة إليه من طرف الآمرين[2] بالصرف إصدار قرارات تقتضي بترحيل الاعتمادات[3] المذكورة، وتضاف هذه الاعتمادات المرحلة إلى اعتمادات الأداء المفتوحة بموجب قانون مالية السنة في حدود سقف 30 في المائة من اعتمادات الأداء المفتوحة لكل قطاع وزاري أو مؤسسة برسم السنة المالية مع إمكانية مراجعة هذا السقف بموجب قانون المالية[4].

فلا غرو أن كل هذه الوسائل والآليات القانونية تساهم في إضعاف السلطة الرقابية للبرلمان، ويبرر حجم وقوة هذه الآليات مجموعة من المختصين، بحيث يرى البعض أن ذلك يعتبر حيفا وتجاوزا للسلطة البرلمانية، ولا يمكن بأي وجه من الوجوه أن تكون ضعيفة لأنها الممثلة المباشرة لأمة. في حين يبرر البعض الآخر بأن واضعي الدستور أرادوا أن يتجنبوا اختلاف وجهات النظر والإيديولوجيات، والمصالح داخل البرلمان والتي بإمكانها أن تأثر على المصلحة العامة التي هي أكثر اهتماما بالمجال المالي[5].

---

[1]- تشكل اعتمادات الأداء الشق الثاني للترخيص المالي برسم نفقات الاستثمار وتشكل أيضا الحد الأقصى للنفقات الممكن للآمرين بصرفها خلال السنة المالية، كما لهذه الاعتمادات طابعا سنويا وتستهلك حسب وثيرة الآمر بصرفها وفي حالة استثمار محدد، فإن مجموع اعتمادات الأداء المستهلكة خلال السنوات المالية المتوالية يساوي مبلغ الاعتمادات الذي تم الالتزام به عند انطلاق المشروع.

[2]- تتطلب نفقات الاستثمار ترخيصا ماليا مزدوجا، إذ تشكل اعتمادات الالتزام الحد الأقصى للنفقات المأذون للآمرين بالصرف الالتزام بها لتنفيذ الاستثمارات المقررة، ولهذه النفقات بعد متعدد السنوات وتستهلك في مجموعها عند توقيع الالتزام (صفقة أو أي عقد آخر).

[3]- يشكل ترحيل الاعتمادات استثناء لمبدأ السنوية ويسمح بإعطاء مزيد من المرونة للمدبرين من خلال السماح لهم بترحيل بعض المصاريف التي سبق برمجتها خلال السنة.

[4]- المادة 63 من القانون التنظيمي للمالية.

[5]-عبد النبي أظريف، **المالية العامة: أسس وقواعد تدبير الميزانية ومراقبتها**، مرجع سابق، ص-ص 93-94.

ونفهم جليا أنه، بالنظر إلى شساعة وتضخم الاختصاصات الممنوحة للحكومة في تدبير المجال المالي، والذي هو واضح من خلال كافة مظاهر التدخل الحكومي على العمل البرلماني، وتحكمها في توجيهه وعقلنته، فإن هاته السلطات الواسعة للسلطة التنفيذية هي انعكاس واضح ومتجلي في مختلف بنود الدستور المغربي، هذا الأخير الذي يمكن القول على أنه عزز من مكانة السلطة التنفيذية في المشهد السياسي المغربي، وذلك أسوة بنظيره الفرنسي الذي يعد المصدر الأساسي الذي استوحى منه المشرع المغربي العديد من آليات العقلنة البرلمانية.

وهنا نجد السيد عبد **الحفيظ اليونسي** يؤكد هذا الطرح، قائلا أن المغرب ظل وفيا لمنطق العقلنة البرلمانية الواردة في دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة المعروفة سياقات وإكراهات إنتاجه، وأبرز مثال على ذلك الفقرة الثالثة من الفصل 43 من الدستور الفرنسي، وشدد هذا الأخير قائلا على أن حجم التأثير في القرار التشريعي من ممثلي الأمة يبقى ضعيفا، في ظل محدودية الدور التعديلي والاقتراحي للبرلمان بغرفتيه، وهي محدودية موضوعية مرتبطة بإسناد الحكومة إلى أغلبية برلمانية، ومحدودية ذاتية مرتبطة بالنخب البرلمانية وطرق إنتاجها[1].

الفرع الثاني: ضعف الأداء الرقابي للمؤسسة البرلمانية في المادة المالية

تتولى السلطة التشريعية في الدول الديمقراطية مباشرة المراقبة السياسية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة، وذلك من خلال التأكد من سلامة وصحة تنفيذها، ورصد ومراقبة جودة التدبير المالي[2]؛ فالرقابة البرلمانية على المالية العمومية على حد قول الأستاذ آلان لومبير **Alain Lambert** هي واجب حيوي، فبدونها تبقى وظائف البرلمان دون ممارسة على أرض الواقع[3].

[1]- عبد الحفيظ اليونسي، **مسطرة التشريع بالمغرب معقدة وبيروقراطية**، حوار عقد بتاريخ 31 يناير 2021، الموقع الإلكتروني: https://www.pjd.ma/node/76318

[2]-Tarik Jellouli, **contrôle de gestion et pilotage dans le secteur public: cas des établissements publics marocains**, thèse pour l'obtention du doctorat en sciences de gestion, Université Mohammed V -Agdal, Faculté des sciences juridiques économiques et sociales- Rabat-, année universitaire 2012, p. 180.

[3] -Alain Lambert, **« Vers un modèle français de contrôle budgétaire ? »**, *op.cit.,* p. 56.

وتبعاً لذلك، تعتبر تقنية الرقابة[1] من أهم الآليات التي يتوفر عليها البرلمان في مواجهة ازدياد سلطات الحكومة في مجال التشريع المالي، بحيث تعد الرقابة البرلمانية صمام الأمان ضد كل تجاوز أو انحراف من طرف الحكومة عن الترخيص البرلماني في هذا المجال[2].

ويسجل في هذا الصدد، أن الممارسة العملية بكل من التجربتين تثبت ضعف الدور الرقابي للبرلمان على الحكومة أثناء التنفيذ الفعلي للميزانية العامة، أي في المرحلة التي ينكب فيها البرلمان على التأكد من الطريقة التي تصرف بها الأموال العمومية، وهذه العملية تتوخى وجود جهاز برلماني قادر على القيام بهذه المهمة.

ومن هذا المنطلق، فقد عرفت كل من التجربة المغربية والفرنسية مجموعة من الإكراهات والصعوبات التي واجهت العمل الرقابي للسلطة التشريعية، منها ما هو موضوعي **(الفقرة الأولى)** ومنها ما هو ذاتي **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: العوامل الموضوعية لضعف الرقابة البرلمانية

ترد على سلطة البرلمان في مراقبة العمل الحكومي أثناء تنفيذ القانون المالي، مجموعة من الحدود والمعيقات القانونية والعملية التي تجعل من هذه الرقابة مسألة شكلية لا تفي بالغرض المطلوب منها، وتتضح محدودية العمل البرلماني بخصوص تدبير القانون المالي في مختلف مراحله، من خلال مجموعة من الأسباب الموضوعية التي ساهمت في تقييد سلطة البرلمان[3]، مما جعله يفقد طعم الرقابة[4]، إذ تتجلى في ضعف آليات الملتمسات والأسئلة، وتقييد سلطة اللجان البرلمانية لتقصي الحقائق واللجان البرلمانية الدائمة.

أولا: الممارسة العملية للأسئلة والملتمسات الرقابية

كما رأينا سابقا، فإن الأسئلة البرلمانية بشقيها (الكتابية والشفوية) تعد من أهم وسائل المراقبة البرلمانية على النشاط الحكومي والتي يزداد استخدامها من طرف النواب والمستشارون

[1]- تعد الرقابة البرلمانية على النشاط المالي للسلطة التنفيذية المظهر الأول للممارسة الرقابية على تدبير الشأن العام ومن أولى الرقابات المالية الخارجية، ومرد ذلك إلى أن السلطة التشريعية من منظور ديمقراطي، باعتبارها الممثل الشرعي لإرادة الشعب، هي التي تتولى مراقبة تنفيذ الميزانية العامة التي وضعت واعتمدت لتحقيق المصالح العامة للمجتمع.

[2]- أحمد قاسيمي، مرجع سابق، ص 87.

[3]- Alain Delcamp, **« La perception du contrôle parlementaire : comment le rendre plus attractif ? »**, *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°134, 2010, p. 110.

[4] - Alain Lambert, **«Vers un modèle français de contrôle budgétaire ?»**, *op.cit.,* p. 49.

المغاربة عبر تعاقب السنوات التشريعية في عملية مراقبتهم للحكومة، حيث أضحت أساس العمل الرقابي للبرلمانات المعقلنة بعدما رجحت كفة صنع السياسات العمومية للحكومات[1].

وعلى الرغم من ذلك، فإن هذه الوسيلة ترد عليها مجموعة من القيود والعراقيل التي تقلص من أهميتها، وتتجلى أساساً من خلال الشكليات التي تطبع تقديم الأسئلة وتسجيلها[2]، ويبرز في مقدمتها الشكليات التي تطبع تسجيل الأسئلة الشفوية في جدول الأعمال والتي تنزع عن السؤال الشفوي الطابع التلقائي والارتجالي المفترض فيه[3]، بحيث إنه يجب على النائب أن يقوم بتقديم عرض مكتوب إلى رئيس المجلس ليتولى هذا الأخير إطلاع الحكومة عليه؛ فهذا الشرط من شأنه أن يجعل هذا النوع من الأسئلة تفقد قيمتها في إحداث مواجهة صريحة بين النائب أو المستشار المتسائل وبين الوزير المعني بالأمر، ويلاحظ في هذا الجانب أن القوانين الداخلية لمجلسي البرلمان قد أغفلت هذا الواقع، إذ لم يلزم رئيس المجلس بإبلاغ الوزير في تاريخ محدد بتقديم السؤال[4].

ويضاف إلى ذلك، الإجراءات المسطرية المعقدة لتقديم السؤال، إذ يجب ألا يتضمن السؤال كلمات بذيئة، وألا يكون مضرا بالمصلحة العامة، وتقدير ذلك يعود للمجلس بنفسه، ويجب أن يحتوي على العناصر المهمة واللازمة للإحاطة بالسؤال خاليا من التهم؛ فكل هذه الإجراءات المسطرية تجعل مسألة طرح الأسئلة تخضع لمسطرة طويلة ومحفوفة بمخاطر رفضه، وفي ظل غياب برلمانين متمرسين وذوي كفاءات عالية[5].

علاوة على ذلك، توجد أسباب أخرى قد تؤدي إلى عدم فعالية السؤال، وذلك بعدم الجواب عنه أو التأخر في ذلك أو الإجابة بالنيابة[6]، مما يفقد معها قيمته الرقابية. وعلى الرغم من تحديد النظام الداخلي لكل من المجلسين لمدة زمنية للجواب على الأسئلة سواء الكتابية

---

[1]- طارق عشور، مرجع سابق، ص 293.

[2]- Alain Delcamp, *op.cit.,* p. 112.

[3]- نجد أحيانا أن رئيس الجلسة يتعامل بمرونة مع بعض النواب وبشدة مع نواب آخرين، وهذا فيه نوع من التمييز.

[4]- أكدت النائبة البرلمانية فتيحة البقالي من الفريق الاستقلالي خلال اليوم الدراسي المنظم بمجلس النواب يوم 21 مارس 2012 على أن آجال تقديم الأسئلة الكتابية والرد عليها لا تحترم، إذ توجد عدة أسئلة كتابية يتم طرحها ولا زالت بدون جواب تمر عليها ولاية كاملة ولم يتم التوصل بالجواب بعد، وهذا يعني عدم وجود ردع أو وسيلة للمتابعة، إذ إن الوزراء يمكن لهم التحايل والامتناع على إعطاء مجموعة من المعلومات.

[5]- أحمد قاسمي، مرجع سابق، ص-ص 88-89.

[6]- إن تغيب الوزراء عن حضور الجلسات العامة المخصصة للإجابة على أسئلة النواب، وانتداب وزير آخر لتقديم الأجوبة عن الأسئلة الخاصة بالقطاع المعني بالسؤال، وهو وضع يجعل من الصعب الدخول في حوار ونقاش حول موضوع السؤال، نظرا لعدم قدرة الوزير المنتدب للإجابة على مناقشة حيثيات قطاع لا يشرف عليه. للمزيد من المعلومات يراجع في ذلك: تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول المقاربة النيابية لإعداد النموذج التنموي لسنة 2019 في الصفحة 53 منه.

والشفهية، فإنه قد لوحظ في فترات تشريعية سابقة عدم احترام الآجال للإجابة والرد عليها، مما يؤدي إلى تراكمها وتجاوز الظروف التي طرحت فيها[1].

وفي هذا السياق، فقد أكد المستشار البرلماني السيد **حسن سليغوة** من الفريق الاستقلالي على أن "ضعف آليات الرقابة البرلمانية يتجلى أولا في ضعف مردودية العمل الحكومي، ثم غياب تفعيل الآليات القانونية في مجال الرقابة البرلمانية، أبسطها عدم امتثال الحكومة للمقتضيات الدستورية التي تنص على أقصى آجال للإجابة على الأسئلة البرلمانية 20 يوما"[2].

وعلى الرغم من أن الدستور قد أعطى آجال محددة للإجابة، إلا أن معظم الوزراء لا يلتزمون بهذه الآجال، كما أن هناك فراغا دستوريا من حيث المتابعة في حالة عدم الالتزام بالآجال الدستورية، وليس هناك محاسبة عند عدم التزام الوزير بتلك الآجال[3].

وللعلم، يتضح من خلال استقرار الفصل 100 من الدستور المغربي لسنة 2011، والمادة 48 من التعديل الدستوري الفرنسي لسنة 2008 أن الأمر المثير للتساؤل هو أن المشرع الفرنسي ونظيره المغربي لم يحددا الجزاء الدستوري المترتب عن عدم اكتراث الحكومة بأسئلة البرلمانيين وجوابها داخل الأجل القانوني، الأمر الذي يجعل سؤال البرلمان المغربي في كفة واحدة مع نظيره الفرنسي.

وفي هذا الإطار، أكد النائب البرلماني **نور الدين الأزرق** في اليوم الدراسي المنظم بمجلس النواب بتاريخ 21 مارس 2012 على اعتبار أن المراقبة ومساءلة الحكومة من طرف المعارضة البرلمانية، فيما يخص الأسئلة الشفوية والأسئلة الكتابية تصطدم بتقاعس رد الحكومة على الأجل القانوني الذي هو من خلال الدستور 20 يوما، وكذلك الغياب دائما لبعض وزراء الحكومة، ناهيك على أن هذه الأسئلة لا تترتب عنها مسؤولية سياسية للحكومة بخلاف بعض الدساتير كالدستور الكويتي في الفصل 106 الذي يعطي الحق في استجواب الوزراء، وهذا يمكنه أن يكون طرحا لموضوع سحب الثقة من الوزير الأول أو من بعض الوزراء، ونفس المنحى يوجد بالدستور البحريني بالمادة 65 [4].

---

[1]- فعلى سبيل المثال فإن الدورة التشريعية الخريفية لسنة 2012 لمجلس النواب لم تجب فيها الحكومة إلا على 443 سؤالا شفويا من أصل 924 سؤال أما بخصوص الأسئلة الكتابية فقد تم توجيه 1326 سؤالا كتابيا لم يكن حظها من الإجابة سوى 677 سؤال أما بالنسبة لمجلس المستشارين فقد بلغ عدد الأسئلة المطروحة خلال نفس الدورة نحو 392 سؤال.

[2]- حوار مع المستشار البرلماني بمجلس المستشارين بتاريخ 14 ماي 2019.

[3]- مجلس النواب، **أي نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنزيل الديمقراطي للدستور**، مرجع سابق، ص 101.

[4]- مداخلة النائب نور الدين الأزرق في اليوم الدراسي حول النظام الداخلي لمجلس النواب، ص 209.

إضافة إلى ما سبق ذكره نذكر بعض المشاكل التي تعيق البرلمان في ممارسة سلطته الرقابية من خلال الأسئلة وتتمثل فيما يلي:

➢ طريقة تقديم هذه الأسئلة أضحت عبارة عن إجراء روتيني غير ذي جدوى أو فائدة نظرا لطبيعة المواضيع والقضايا التي تطرحها، والتي هي في الغالب مكررة وغير مغرية من حيث قيمة القضايا التي تثيرها؛

➢ إن الطريقة التي ينظم بها النظام الداخلي الأسئلة، والتي تدع انطباعا بأن الأسئلة هي إخبارية أكثر منها رقابية، حيث في كثير من الأحيان يأتي السيد أو السيدة النائبة ويعطي مقدمة طويلة يخبر فيها الوزير بموضوع معين، ثم يكون شق السؤال صغيرا وفي بعض الأحيان لا يتم الانتباه إليه فربما إعادة أو طرح السؤال يكون رقابيا أكثر منه إخباريا[1]؛

➢ هيمنة العد المحلي على مضامين الأسئلة الشفوية، مما يكرس تلك الفكرة السائدة حول البرلماني في المغرب، وهي أنه مجرد "برلماني الخدمات"؛

➢ اختلال على مستوى بنية الأسئلة الكتابية والشفوية من حيث الشكل والمضمون، حيث تعتمد الطريقة التقليدية في الصياغة، إذ وجدنا أن البرلمانيين في فرنسا يعتمدون أكثر على طرح الأسئلة الكتابية، مقارنة مع البرلمان المغربي الذي يلجأ فيه أعضاء المجلسين إلى طرح الأسئلة الشفوية بكثرة.

يتبين لنا عموما أن آلية الأسئلة أبانت عن محدودية في التأثير السياسي رغم كثرة استخدامها[2] والدور الذي مارسته في تعميق الحوار الأفقي في العلاقة بين التنظيمات الرسمية للدولة (الحكومة والبرمان)، حيث لا يصل الأمر فيها إلى مستوى إثارة المسؤولية السياسية، كما هو الشأن بالنسبة لملتمس الرقابة الذي يعد من أهم وأخطر الآليات التي يملكها البرلمان في هذا الصدد[3].

---

[1]- مجلس النواب، أي **نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنزيل الديمقراطي للدستور**، مرجع سابق، ص 95.

[2]- إن المقارنة بين البرلمانات العربية كالمغرب نموذجا، والبرلمانات في الديمقراطيات المتقدمة كفرنسا في مجال استخدام الأسئلة كأداة للمراقبة تدل على أن البرلمانات العربية لا تستخدم هذا السؤال استخداما كافيا، لا من حيث العد ولا من حيث تنوع الموضوعات وتعددها، هذا مع التشديد على أن السؤال كما سبق ذكره يعد الأداة الرقابية الأكثر استعمالا من قبل النواب العرب بالمقارنة مع أدوات الرقابة الأخرى، ومن هنا كان لابد من التوسع في عرض استخداماتها في البرلمانات العربية.

[3]- طارق عشور، مرجع سابق، ص 298.

فلا غرو، أنه رغم الدور الكبير الذي تضطلع به هذه الآلية الرقابية في المجال المالي، فإن بعض الصعوبات المسطرية تعترضها خاصة منها على سبيل المثال لا الحصر انعدام وحدة الموضوع في العديد من الأسئلة، وتوجيه نفس السؤال إلى جهات حكومية متعددة، والاحتفاظ بالأسئلة المتبقية دون إجابة بعد اختتام كل سنة تشريعية رغم تجاوز مضامينها[1].

وإلى جانب الأسئلة البرلمانية، يمارس البرلمان رقابته على الحكومة عبر آلية ملتمس الرقابة بالنسبة لمجلس النواب وملتمس المساءلة بالنسبة لمجلس المستشارين، وتعتبر هذه الآلية تقنية دستورية وسياسية، حيث تمكن أعضاء البرلمان من الانخراط الفعلي في مراقبة السياسة المالية للحكومة، كما يعتبر ملتمس الرقابة مناسبة وفرصة لحل الأزمات السياسية بين الحكومة والبرلمان بأسلوب قانوني مؤسساتي، وذلك من خلال تبادل وسائل التأثير والتأثر.

لكن من بين الإشكالات التي صاحبت الممارسة الرقابية البرلمانية على مدار التجارب البرلمانية المغربية هي ندرة اللجوء لاستعمال ملتمس الرقابة كأداة من أدوات الرقابة المثيرة للمسؤولية السياسية للحكومة[2].

وتبعاً لذلك، فقد ساهمت عقلنة المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان في فشل ملتمس الرقابة في إسقاط الحكومة؛ ذلك أن الشروط القانونية المنصوص عليها في دساتير الأنظمة البرلمانية أقل ما يقال عنها أنها تعجيزية سواء على مستوى التوقيع أو الموافقة على ملتمس الرقابة، وسواء على مستوى طريقة التصويت عليه والنصاب القانون لنجاحه[3].

وعلى الرغم من أهمية ملتمس الرقابة، فإن الشروط القانونية[4] الواجب احترامها لإعماله تعد شروطا معقدة من الصعب إن لم يكن من المستحيل توفرها، ما عدا في حالة وجود انقسام حاد وغياب تام للانسجام داخل الأغلبية الحكومية، وهذا ما جعل ملتمس الرقابة لم يستعمل

---

[1]- محمد سكلى، مرجع سابق، ص 407.

[2]- نجيب جيري، **"تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين الإصلاح ورهان الحكامة المالية"**، مرجع سابق، ص 146.

[3]- عبد الغني اعبيزة، **" المسؤولية السياسية للحكومة بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية"**، مرجع سابق، ص 41.

[4]- إن الهدف من تلك الشروط القانونية هو الحد من الالتجاء المستمر من قبل أعضاء البرلمان لوضع ملتمس الرقابة ضد الحكومة، وتعطيل وتجميد مسؤولية الحكومة أمام البرلمان وسيادة الاستقرار الحكومي الذي كان هو الهدف والغرض الأساسي من عقلنة المؤسسة البرلمانية.

سوى مرتين فقط في التاريخ الدستوري للمغرب[1]، ولكنه لم ينجح وذلك لعدم توفر الشروط القانونية المنصوص عليها في الدستور.

أما بالنسبة للتجربة الفرنسية، فإن صعوبة إسقاط الحكومات من خلال ملتمسات الرقابة، رغم كثرة الملتمسات التي تودع في الجمعية الوطنية فإن مصيرها يكون الرفض، باستثناء الملتمس الذي أطاح بحكومة جورج بومبيدو سنة 1962[2].

عكس التجربة البرلمانية الإيطالية التي ساهم فيها ملتمس الرقابة بشكل كبير في سيادة ظاهرة عدم الاستقرار الحكومي، وذلك بسبب اللجوء إلى استعماله كلما توترت العلاقة بين الحكومة والبرلمان، حيث ساعدت الكيفية أو الأسلوب الدستوري الذي تبنى به المشرع الإيطالي الملتمس كآلية لتحريك المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان بمجلسيه مما أدى إلى وجود أزمات حكومية مع استمرارية النظام السياسي في التواجد[3].

ومن هذا المنطلق، يؤكد الأستاذ **عبد الغني اعبيزة** على "أن نجاح أو فشل ملتمس الرقابة في الأنظمة الدستورية المعقلنة بما فيها المغرب، لا يرجع بالأساس إلى عقلنة البرلمان أو إلى النمط الحزبي أو هما معا. ولكن يرجع إلى رغبة البرلمانيين في المحافظة على مجموعة من الامتيازات التي يمنحها الدستور والقوانين الداخلية لمجالسهم، لأن نجاح ملتمس الرقابة يعني حل البرلمان، وحل البرلمان يعني العودة إلى الهيئة الناخبة التي يكون لها الدور الأساسي في منح البرلمانيين الثقة من جديد أو منعها عنهم، وهو ما يفسر عدم تهافت النواب على تحريك ملتمس الرقابة ضد الحكومة، وإلا كيف يفسر فشل ملتمس الرقابة في إسقاط الحكومة في العديد من الأنظمة البرلمانية المعقلنة"[4]؟

وعلاوة على ذلك، توجد مسألة أخرى مرتبطة بطلب منح الثقة التي لن يلجأ إليها رئيس الحكومة عمليا إلا إذا كان متأكدا من موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب على

---

[1]- عرفت التجربة البرلمانية المغربية محاولتين تم فيهما تقديم ملتمس الرقابة، فقد شهدت التجربة البرلمانية الأولى (1963-1965) تفعيل ملتمس الرقابة ضد حكومة أبا حنيني سنة 1964 والتجربة الثانية كانت سنة 1990.

[2]- http://:www.assemblée-nationale.fr/connaissance/responsabilté.asp.

[3]- عبد الغني اعبيزة، **البرلمان والمسؤولية السياسية للحكومة**، مرجع سابق، ص-ص 86-87.

[4]- عبد الغني اعبيزة، **" المسؤولية السياسية للحكومة بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية"**، مرجع سابق، ص 42.

التصريح أو النص الذي يتقدم به أمام هذا المجلس، كما أن هذا الإجراء تضمنته الدساتير السابقة، ولكن لم يسبق لأي وزير أول سابق أن استعمله[1].

ويتضح من خلال الممارسة العملية أن مسألة طرح الثقة تترتب عنها ثلاثة مشاكل وهي:

- مشكل تحديد المدة التي ينبغي أن يعرض البرنامج خلالها على البرلمان؛
- مشكل تنصيب الحكومة؛
- مشكل طرح الثقة إذا لم يسبق أن مورس على مستوى تصريح السياسة العامة أو على مستوى نص، بل مورس فقط على مستوى البرنامج الحكومي[2].

فلا غرو، أنه إذا كانت العقلنة قد ساهمت إلى حد ما في عدم تمكن البرلمان من سحب الثقة من الحكومة من خلال الشروط والإجراءات القانونية المتعلقة بسحب الثقة من الحكومة، فإن هذه التقنيات لا أهمية لها ما دامت الأحزاب السياسية تتحكم في مسألة سحب الثقة من الحكومة من حيث نجاحه أو فشله في التجارب البرلمانية من جهة، ومن جهة ثانية أصبح للهيئة الناخبة دور مهم في منح الثقة للحكومة[3].

ثانيا: تراجع الدور الرقابي للجان التحقيق

تضطلع هذه اللجان -كما سبق وأن تحدثنا عن ذلك في القسم الأول - بدور كبير ومهم في تتبع السياسة المالية العامة للحكومة، وكشف أهم القضايا المالية التي عرفتها المملكة، إلا أن الملاحظ هو أن هناك العديد من العراقيل تحول دون قيام اللجان بمهامها، من بينها تشكيل وتكوين هذه اللجان التي تعد مبادرة محدودة الوقع وقليلة الأثر بسبب رفع النسبة الواجب توفرها لتشكيل هذه اللجان، رغم كونها قد انخفضت مقارنة مع دستور 2011.

ومن بين المعيقات التي تحد من عمل لجان تقصي الحقائق ضرورة إيقاف تحقيق البرلمانيين في الحالات التي يتم فيها فتح تحقيق قضائي[4]، وأخرى ذات طابع محض تندرج في إطار الحسابات السياسية والحزبية، كرفض مدراء المؤسسات المعنية في بعض الأحيان تزويد

---

[1]- طارق عشور، مرجع سابق، ص 299.

[2]- المختار مطيع، **"مراقبة البرلمان للحكومة من خلال إثارة مسؤوليتها"**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 23، السنة 2000، ص 46.

[3]- عبد الغني اعبيزة، **" المسؤولية السياسية للحكومة بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية"**، مرجع سابق، ص 38.

[4]-Eric Thiers, *op.cit.,* p. 77.

اللجان بالمعطيات الضرورية، إضافة إلى إكراه العامل الزمني الضيق الممنوح لها نظرا لطبيعتها المؤقتة وإفراغ التقارير الصادرة عنها من محتواها[1].

- **على المستوى التنظيمي:**

إن ضعف الإطار القانوني لهذه اللجان قد خلق مجموعة من المعيقات التي تضمنها القانون التنظيمي رقم 95.5 الخاص بلجان التحقيق والتقصي، والمعدل والمتمم بقانون رقم 54.00[2]، كعرقلة مصدر حصول لجان التقصي على المعلومات بدعوى المحافظة على السر المهني، وتخويل اللجنة عدم إدراج بعض الحقائق التي تتوصل إليها من الاستماع في تقريرها، وجواز الاعتراض على الاستماع أو تسلم وثائق معينة، في حالات معينة من قبل رئيس الحكومة أو السلطة المختصة[3]، اللهم بعض الجوانب الإيجابية التي أتى بها الإصلاح الجديد للقانون التنظيمي رقم 85.13 المتعلق بلجان تقصي الحقائق.

- **على المستوى الدستوري:**

إن إشكالية تنازع الاختصاص بين المؤسسة الملكية والمؤسسة البرلمانية في إنشاء لجان تقصي الحقائق تبرز لنا بشكل جلي في سمو سلطات الملك في المجال المالي، باعتباره الممثل الأسمى للشعب، إذ تتجلى مظاهر هيمنة المؤسسة الملكية فيما يتعلق بالسلطة التقديرية للملك في تشكيل هذه اللجان، خصوصا وأن تشكيل هذه اللجان من قبل البرلمان يستوجب التوفر على النصاب القانوني، من خلال ثلث أعضاء كل من مجلسي البرلمان، خلافا لفرنسا التي حصرت حق تشكيل لجان تقصي الحقائق في مجلسي برلمانها[4] دون رئيسها بموجب مذكرة 1958 المعدلة بقانون 20 يوليو 1991 وقانون 14يونيو 1996.

---

[1]- يوسف الزوجال، **قراءة نقدية في محاور إصلاح القانون التنظيمي للمالية بالمغرب على ضوء المستجدات التشريعية**، مرجع سابق، ص 75.

[2]- ظهير شريف رقم 1.01.290 صادر في 5 نونبر 2001 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 54.00 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 5.95 المتعلق بطريقة تسيير لجان تقصي الحقائق المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4950 بتاريخ 5 نونبر 2001 ص 3769-3770.

[3]- أم كلثوم جمال الدين، **القانون البرلماني المغربي**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، السنة الجامعية 2005-2006، ص 185.

[4]- La réforme du règlement laissait entrevoir un « droit de tirage » de l'opposition, ce qui aurait indiscutablement renforcé son pouvoir de contrôle. La réalité a montré que le fait majoritaire continue à s'appliquer. En outre, c'est toujours la majorité qui choisit le rapporteur, poste stratégique d'une commission d'enquête.

ومن بين العراقيل كذلك المتعلقة بعمل اللجان، غياب التنصيص على اتخاذ بعض الإجراءات الزجرية ضد الممتنعين عن الحضور وإرغامهم على الإدلاء بشهادتهم أمام لجنة التقصي[1]، وكيفية توفير الوسائل المالية عند الاضطرار للقيام بأبحاث تكميلية أو الاستعانة بلجنة من الخبراء يقلل من فعالية هذه الآلية.

كما أن إحالة التقرير بعد انتهاء اللجنة من عملها على أنظار الجهات القضائية المختصة لا يعد شرطا واجب الاحترام، حيث يمكن طي الملف ووضعه في رفوف المجلس الذي تشكلت في إطاره اللجنة، إذ يتم الاكتفاء فقط بعقد جلسة عمومية في المجلس المعني لمناقشة التقرير دون أن تترتب عن ذلك أية نتائج سياسية قد تمهد استمرارية الحكومة في ممارسة عملها[2].

فضلا عن ذلك، يقلص من عمل اللجنة القيد الزمني الذي يحصر عمل لجنة التقصي التي تنتهي بوضع تقريرها لدى مكتب أحد المجلسين في مدة لا تتجاوز ستة أشهر، وهو ما يحد من فعالية هذه اللجان، كما هو الشأن بالنسبة للتجربة الفرنسية، حيث قيدت الأنظمة الداخلية للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ صلاحية لجان تقصي الحقائق في الزمان، وذلك بإيداع تقريرها في مدة أقصاها ستة أشهر ابتداء من تاريخ خروجها إلى حيز الوجود مانعا إمكانية إعادة تشكيلها لنفس الموضوع إلا بعد انقضاء سنة من انتهاء مهامها. وفي هذا الصدد تؤكد الأستاذة إليزابيث فالييط **ELISABETH VALLET** على أن فتح بحث في نفس النازلة من قبل القضاء يعد سببا مانعا لاستمرار هذه اللجان في أعمالها[3].

ويعود السبب الرئيسي في قصور التحقيق البرلماني إلى أن الحكومة أضحت المهيمن[4] الوحيد على التقرير الذي تقدمه لجنة التحقيق. ولكن حتى ولو لم تمكن اللجنة المجالس النيابية من تحقيق رسالتها بفعالية في مراقبة وتنبيه الحكومة، لكنهم في معظم الأحيان تمكنوا من إيجاد إجابات غير حزبية حول المشاكل التي حددوها[5].

---

[1]- أم كلثوم جمال الدين، مرجع سابق، ص 185.

[2]- أحمد مفيد، **" الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد"**، مرجع سابق، ص 17.

[3]- Elisabeth Vallet, *op.cit.,* p. 257.

[4]- إن الغاية الأساسية من تشكيل لجان التقصي والتحقيق لا تتحقق دوما، بحيث إنه توجد بعض أسباب قصور تلك اللجان، تتجلى في تدخل السلطة التنفيذية في نشاطها، والضغوط التي تمارسها على أعضاء اللجنة أحيانا؛ أو على الأشخاص الذين تتصل بهم اللجان بقصد الحصول على معلومات منهم.

[5]- Bernard Rullier, *op.cit.,* p. 592.

ولا يخفى على كل متتبع، أن من بين الإشكالات التي تواجه عمل اللجان البرلمانية بصفة عامة، ولجان تقصي الحقائق بصفة خاصة، يتجلى في الممارسة العملية أي أثناء الممارسة الواقعية لعمل اللجن، وللتطرق بدقة لهذه المعيقات والصعوبات، سوف نوضح أهم الصعوبات التي واجهة تجربة اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول الصندوق المغربي للتقاعد بتاريخ 13 مارس 2017، باعتبارها من اللجن التي تشكلت في أعقاب دستور 2011.

وتبعاً لذلك، فقد تضمن تقرير اللجنة المعد بتاريخ 13 مارس 2017 مجموعة من الملاحظات:

- اصطدمت اللجنة بتاريخ 7 أكتوبر 2016 بواقع حكومة تصريف الأعمال، والجدل الذي رافقه بين البرلمان والحكومة، بحيث امتنع عدد من المسؤولين السياسيين عن الحضور لجلسات الاستماع؛
- عدم تجاوب بعض المسؤولين معها، من خلال تحفظ بعض المستوجبين عن الإجابة عن تساؤلات السادة أعضاء اللجنة خلال جلسات الاستماع ورغم أدائهم للقسم؛
- كما أن تسريب بعض مضامين جلسة الاستماع للسيد رئيس الحكومة بصفته رئيس المجلس الإداري للصندوق المغربي للتقاعد أرخى بظلاله على عمل اللجنة، ما اضطرها إلى إعداد تقرير في الموضوع وإحالته على رئاسة المجلس طبقا لما تنص عليه المادة 15 من القانون التنظيمي رقم 85.13.

وفي هذا السياق، فقد أكد المستشار البرلماني عبد الصمد مريمي أثناء مناقشة تقرير لجنة تقصي الحقائق حول الصندوق المغربي للتقاعد على أن صحة تقرير لجنة تقصي الحقائق ومصداقيته تنبعث بالدرجة الأولى من مدى احترامه لمنهجية العمل المتبعة ومدى احترامه لمقتضيات القانون التنظيمي الذي يحدد طريقة تسيير وعمل ومهام لجنة التقصي[1]، وقبلها

[1]- فريق العدالة والتنمية بمجلس المستشارين، **المداخلات الرئيسة لفريق العدالة والتنمية بمجلس المستشارين للسنة التشريعية 2017_2016**، مرجع سابق، ص 25.

استحضار مهام ومسؤوليات البرلمان، ومن ثم فقد أورد المستشار مريمي بعض الملاحظات[1] التي استنتجها من التقرير السابق.

بناء على ما سبق، يتضح جليا بأن تكوين لجان تقصي الحقائق من قبل أحد مجلسي البرلمان يعد مع ذلك مبادرة محدودة الوقع وقليلة الأثر، ويرجع السبب في ذلك أولا لرفع النسبة الواجب توفرها لتشكيل هذه اللجان - رغم كونها قد انخفضت مقارنة مع دستور 1996- وضرورة إيقاف التحقيق في أية وقائع معينة بمجرد فتح تحقيق قضائي (الفصل 67 من الدستور)[2]، مع العلم بأن استقلالية ونزاهة القضاء مازالت مطروحة بحدة كبيرة، كما أن إحالة التقرير بعد انتهاء اللجنة من عملها على أنظار الجهات القضائية المختصة لا يعد شرطا واجب الاحترام، وإنما هو مجرد إمكانية يمكن اللجوء إليها كما يمكن طي الملف ووضعه في رفوف المجلس الذي تشكلت في إطاره لجنة تقصي الحقائق[3].

ويجب التأكيد هنا أن نسبة فعالية دور لجان التقصي والتحقيق تختلف من بلد إلى آخر، فإذا كان الدور الذي تضطلع به هذه اللجان ضعيفا بقدر أو بآخر في المغرب وفي نماذج أخرى كفرنسا، فإنه على العكس من ذلك نجد لجان التحقيق ذات فعالية في الولايات المتحدة الأمريكية[4] وإيطاليا، إذ تكتسي هذه اللجان أهمية كبيرة من خلال سلطاتها الواسعة، حيث لا يقتصر عملها فقط على استدعاء الوزراء للشهادة، بل يتعدى ذلك إلى استدعاء الخبراء لاستكمال المعلومات، ويتم ذلك من خلال استجواب الوزراء أو سائر رؤساء الدوائر العامة والموظفين، والتحقيق حتى مع رئيس الدولة، كما يتم فرض عقوبة على من يرفض الإجابة[5].

---

[1]- أكد المستشار البرلماني عبد الصمد مريمي بعض المواقف التي تم التعبير عنها خلال مناقشة تقرير لجنة تقصي الحقائق المتعلق بالصندوق المغربي للتقاعد وتتحدد فيما يلي: - عدم تمكين كافة أعضاء اللجنة من الاطلاع على الصيغة الأخيرة للتقرير بعد ما تم الاتفاق على إدخال التعديلات والملاحظات قبل اعتماده نهائيا؛ - عدم تسجيل مواقف الإيجاب والرفض والتحفظ حول مضامين التقرير من طرف أعضاء اللجنة؛ وضع التوصيات في التقرير هو أمر معيب، على اعتبار أن اللجنة منبثقة عن مجلس نيابي من مهامه التشريع والرقابة وليست منبثقة عن هيئة استشارية...للمزيد من المعلومات يراجع المرجع التالي: فريق العدالة والتنمية بمجلس المستشارين، **المداخلات الرئيسة لفريق العدالة والتنمية بمجلس المستشارين للسنة التشريعية 2016_2017**، مرجع سابق، صص 25 – 30.

[2]- Omar Bendourou, *op.cit.,* p. 529.

[3]- أحمد مفيد، **" الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد"**، مرجع سابق، ص ص17-16.

[4]- تضطلع لجان التقصي والتحقيق في الولايات المتحدة الأمريكية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بدور الرقيب على كل من له صلة بالشأن العام، وليس فقط لأنها تتدخل في كل شيء يمكن أن يصبح قضية رأي عام.

[5]- أم كلثوم جمال الدين، مرجع سابق، ص 180.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية[1] لا تتدخل السلطة التنفيذية في جدول أعمال الغرفتين، على عكس ما يعرفه النظام البريطاني؛ ففي هذا المجال يمكن القول بأن الكونغرس الأمريكي أكثر سيادة من نظيره البريطاني، على الرغم من أن النظام ينعت عادة بكونه نظاما برلمانيا فقط للتركيز على جانب المسؤولية السياسية وليس الممارسة[2].

وتجدر الإشارة إلى أن مدة عمل اللجان البرلمانية لتقصي الحقائق في الولايات المتحدة الأمريكية غير مقيدة بأجل مما يضمن لها الاستمرار والمداولة، دون هاجس الخوف من انتهاء المدة، وهذا يعطي للجنة فرص البحث والتقصي المعمق وجمع المعلومات الكافية حول القضية، إذ إن أشغالها لا تتوقف بمجرد فتح تحقيق قضائي[3].

ثالثا: تقييد عمل اللجان البرلمانية المالية

إن دور اللجان البرلمانية في بلورة العمل التشريعي وتحليله، ترد عليه مجموعة من القيود سواء الدستورية أو التنظيمية، إذ بالرجوع إلى الدستور والنظام الداخلي لمجلسي البرلمان، يلاحظ غياب أية إشارة إلى الدور الرقابي للجان الدائمة بصفة عامة[4]؛ فهي بذلك تفتقر إلى الوسائل التي تضمن نزاهة وشفافية ومصداقية المعلومات التي تتوصل بها. ومن القيود أيضا عدم توفر اللجان على خبرات وكفاءات ذات تكوين قانوني يضيق الحيز الزمني المخصص لدراسة مشروع القانون المالي، وتقديم الوثائق والبيانات المتعلقة بهذا المشروع، حيث تكون اللجان تحت ضغط الوقت، ومجبرة على تسريع وتيرة المناقشة والمصادقة، الأمر الذي ينعكس على جودة الإنتاج التشريعي، وعدم تفعيل بعض المهام المنوطة باللجان، وعدم إعطاء بعض آليات الرقابة الأهمية المطلوبة مثل جلسات الاستماع العامة[5].

كما أنه لا تبدو المراقبة البرلمانية من خلال مداولات لجنة المالية آلية فعالة، وذلك على اعتبار الأساليب المعتمدة أولا في تحضير ودراسة الميزانية العامة؛ فعدم إخبار البرلمان مسبقا

---

[1]- تكتسي لجان التحقيق في الولايات المتحدة الأمريكية أهمية كبيرة من خلال سلطاتها الواسعة، حيث خول للكونغرس حق استجواب الوزراء أو سائر رؤساء الدوائر العامة وكبار الموظفين، كما يحق للجان التحقيق فرض عقوبة على من يرفض الإجابة.

[2]- عبد المالك الوزاني وآخرون، مرجع سابق، ص 71.

[3]- نفس المرجع والصفحة.

[4]- في الوقت الذي نجد فيه اللجان المالية بفرنسا بإمكانها أن تراقب تنفيذ الميزانية بشكل دائم وعلى مدار السنة.

[5]- عبد الغني السرار، **"دور اللجان البرلمانية الدائمة في تقييم السياسات العمومية بالمغرب"**، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 25-26، السنة 2011، ص 82.

بالتوجهات التي يتم بموجبها تحضير الميزانية العامة وانعدام المتابعة وتأخير إحالة قوانين التصفية عليها، كلها عوامل تجعل المراقبة البرلمانية للجان المالية عملية شكلية[1].

ومما لاشك فيه أيضا، تتجلى محدودية دور اللجان الدائمة في التشريع على صعيد مبادرتها التشريعية، وكذلك في عدم استغلالها لبعض من صلاحياتها القانونية؛ فتقييد المبادرة التشريعية للجان الدائمة، تتجلى من خلال قصر الدور التشريعي لها على مجرد دراسة النصوص التشريعية وتهيئها للجلسة العامة، مما يجعل منها أجهزة تقنية محدودة المبادرة التشريعية، إذ تتجلى تلك المحدودية بشكل جلي في عدم الاعتراف لها بحق اقتراح القوانين، وكذا من خلال تقييدها من ممارسة حق التعديل[2]، وهذا الأمر متجلي بشكل واضح في التجربتين المغربية والفرنسية على حد سواء، حيث يتضح عدم الاعتراف لها بالمبادرة لاقتراح القوانين من خلال منطوق الفصل 78 من الدستور المغربي لسنة 2011.

بيد أنه توجد أيضا مجموعة من العوامل الموضوعية الأخرى التي تحد من العمل البرلماني تتمثل في هيمنة الجهاز الحكومي على المعلومات المالية والمحاسبية (الإحصائيات- عناصر الإثبات-الملفات...)، إذ على الرغم من المستجدات المرتبطة بمرفقات مشروع قانون مالية السنة؛ إلا أن المؤسسة البرلمانية تفتقر للمعلومات الكفيلة بتتبع البرامج والمشاريع والمساهمة في عقلنة صرف المال، مما يبقي الرقابة البرلمانية حبيسة الشكليات دون إمكانية النفاذ إلى جوهر وعمق الأشياء، وكذا عدم قيام المجلس الأعلى للحسابات بدور المستشار التقني والمحاسبي للبرلمان نتيجة لافتقار هذا الأخير للإمكانيات المادية والبشرية[3].

وخلاصة القول، فإن المحددات المؤسساتية لوحدها لا تكفي في تفسير قصور أو ضعف مردودية حصيلة العمل البرلماني؛ فالفقر الكمي والنوعي لا ينحصر فقط فيما هو تقني أو معياري يتعلق بمختلف الإجراءات الشكلية أو الموضوعية التي تفيد اختصاصات البرلمان سواء من حيث المبادرة أو المناقشة، بل يعود كذلك إلى الموارد البشرية السياسية التي تبقى لها صلاحية حسن أو سوء إدارة واستثمار مختلف الصلاحيات المخولة لها[4].

---

[1]- محمد الأعرج، **"مداولات لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بخصوص قانون مالية 2010"**، المجلة المغربية للمالية العمومية، قانون مالية 2010: المقاربات والاختيارات الموازنية، العدد 1، أبريل 2010، ص 32.

[2]- أم كلثوم جمال الدين، مرجع سابق، ص 193.

[3]- محمد حيمود، **واقع متطلبات الإصلاح: قانون مالية 2011نموذجا**، مرجع سابق، ص 198.

[4]- طارق عشور، مرجع سابق، ص 306.

إضافة إلى أن إشكالية الموارد كذلك ترتبط بضعف طواقم الخبراء الموضوعة في خدمة العمل البرلماني، في وقت يقر الجميع أن المؤسسات التشريعية لا تتطور في علاقتها بأدوارها إلا بناء على المعرفة التي توفرها لها الخبرة في مجال السياسات العامة[1].

الفقرة الثانية: العوامل الذاتية لضعف المؤسسة البرلمانية

لقد كشفت الممارسة البرلمانية بالمغرب على العديد من السلبيات التي طبعت العمل البرلماني طيلة خمسين سنة من الممارسة[2] والتي تعود لأسباب مختلفة، منها ما يرتبط بضعف سلطات البرلمان من الناحية الموضوعية، كما رأينا سابقا في الفقرات السابقة، ومنها ما له علاقة بالعنصر البشري المتواجد بالبرلمان من الناحية الذاتية.

ولا شك أن ضعف الأداء البرلماني خصوصا في المجال المالي لا يجد تفسيره فقط في المقتضيات الدستورية والتنظيمية التي تجرد البرلمان بالفعل من سلطته المالية، بل إن الأمر يتجاوز ذلك إلى عدة أسباب أخرى مرتبطة بالجسد البرلماني في حد ذاته، أي بنية البرلمان وتركيبته والتي تتجلى فيما يلي:

أولا: نقص الإمكانيات المعرفية والتكوينية لدى البرلمانيين

إن المؤسسة البرلمانية لا تتوفر على الموارد والإمكانيات البشرية المتخصصة ذات الاختصاص المالي والمحاسبي[3]، كما لا تملك الوسائل التقنية اللازمة لإجراء التحريات والمعاينات والخبرات التي يتطلبها تدقيق الحسابات، والتحقق من مدى احترام الإجراءات المسطرية الخاصة بالتدبير المالي[4]، وفقدان أغلب الأعضاء البرلمانين للثقافة والتكوين في المجال المالي لممارسة مهامهم الرقابية على أكمل وجه، والذي على الرغم من تطوره الملحوظ -المستوى الثقافي والدراسي- فإنه لا يعكس بالضرورة فهمهم وإلمامهم الجيد بالمجال المالي.

---

[1]- حسن طارق، **"السياسات العمومية بين السياسة والإدارة، ملاحظات حول الحالة المغربية"**، مرجع سابق، ص 32.

[2]- أحمد مفيد، **الممارسة البرلمانية بالمغرب وإشكالية الفعالية**، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 13، السنة 2014، ص 14.

[3]- عبد الكريم بكاري، مرجع سابق، ص 345.

[4]- عسو منصور، **السلطة المالية للبرلمان**، مرجع سابق، ص 82.

وفي هذا الصدد، يؤكد السيد **عبد الواحد الراضي** في أشغال الندوة الدولية المنظمة بمجلس النواب بتاريخ 25 نونبر 2013 على أن البرلمان المغربي يعاني من ضعف في الموارد البشرية والتجهيزات ووسائل العمل العصرية، بمعنى أن كل ما يتعلق بشروط العمل يظل ناقصا وغير مرض[1].

فضلا عن ذلك، نجد أن غالبية البرلمانيين يفتقدون لخبرة قانونية تخولهم إمكانية اقتراح قوانين أو تعديلات قانونية متكاملة، بحيث إن الصياغة التشريعية تتطلب مدارك تقنية وأكاديمية تسمح بتقديم اقتراحات قانونية لا تلاقي معارضة الحكومة[2]، وللعلم فإن ضعف عدد مقترحات القوانين المصادق عليها من طرف مجلسي البرلمان يعزى إلى النقص الذي يعاني منه مجلس النواب المغربي في الخبرة والدراية التقنية بصياغة القوانين، وذلك بخلاف الحكومة التي تتوفر على موظفين متخصصين في المجال القانوني وتقدير الأثر المالي للمشاريع المقترحة، سواء بالأمانة العامة للحكومة أو في الوزارات[3]، وكما هو الشأن في التجربة الفرنسية، فقد أكد الأستاذ بيرتروند ليو كومبراد **Bertrand Léo Combrade** على أن البرلمان لا يتوفر على المؤهلات اللازمة لتقييم مختلف القوانين التشريعية التي يقوم باعتمادها[4].

وإلى جانب المقتضيات المالية، يمثل على وجه التحديد الطابع التقني المعقد والمتطور للمادة الجبائية حاجزا منيعا أمام ولوجها من قبل العديد من البرلمانيين، وذلك على الرغم من استعانة المنتخبين بدعم المصالح الإدارية في هذا الميدان، فإن ضعف الوسائل المتاحة له تجعل من دور البرلمان في التأثير على التشريع المالي دون المستوى المطلوب[5].

ومن هذا المنطلق يطرح السؤال في الوضع الراهن: **هل يتوفر البرلمان على الإمكانيات والقدرات اللازمة التي تمكنه من استغلال كل هذا الكم من المعلومات التي يتوصل بها؟** فبالمقارنة مع الخبرة التي يتوفر عليها الجهاز الحكومي الذي يعتمد على الإدارة، فإن البرلمان تنقصه الخبرة في هذا الميدان لمناقشة وتحليل كافة التقارير، والوثائق المرفوقة بمشروع

---

[1]- كلمة السيد عبد الواحد الراضي في أشغال الندوة الدولية المنظمة بمجلس النواب بتاريخ 25 نونبر 2013 تحت عنوان: "50 سنة من العمل البرلماني وتطور الممارسة البرلمانية في العالم".

[2]- الصديق نخلي، مرجع سابق، ص 38.

[3]- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي: **المقاربة النيابية لإعداد النموذج التنموي...**، مرجع سابق، ص 52.

[4]- Bertrand Léo Combrade, *op.cit.,* p. 204.

[5]-عصام القرني، **"السلطة المالية للبرلمان بين الثابت والمتغير على ضوء القانون التنظيمي المالي رقم 130.13"**، مرجع سابق، ص 68.

قانون المالية وقانون التصفية المقدمة من طرف الحكومة؛ ناهيك عن حجم التقارير المرفقة مع المشروع والتي تشمل أكثر من عشرة تقارير وثلاث مذكرات، تحتوي كل وثيقة من هذه الوثائق على عدد كثير من الصفحات، وتحتوي على عدد كثير من الإحصائيات والأرقام والبيانات[1].

وتجب الإشارة كذلك إلى أنه على الرغم من الدور الريادي الذي يمكن أن يلعبه البرلمان في مراقبة أوجه صرف المال، إلا أن هناك عدة عوامل ذاتية تعوق برلمانات الدول النامية، بما في ذلك المغرب دون القيام بالمهام المنوطة به في هذا الشأن، وقد عبر عنها **SANTISO** قائلا "غالبا ما تضطلع البرلمانات بدور هامشي وغير عملي في الحكامة المالية وتدبير الميزانية، وهذا لا يرجع فقط إلى هيمنة السلطة التنفيذية على الميزانية، بل كذلك إلى النقائص التي تعرفها البرلمانات في هذا المجال والتي هي على حد سواء تقنية وسياسية. فهناك مفارقة في أمريكا اللاتينية، في الوقت الذي تتوفر فيه البرلمانات على مجموعة واسعة من الصلاحيات الدستورية والتشريعية في ميدان الميزانية، فإنها لا تصل إلى تطبيقها بكيفية فعالة ومسؤولة إلا نادرا"[2].

بيد أنه، من جانب آخر وعلى المستوى المحلي، هناك إشكال في الحصول على المعلومة، إذ إن العديد من المسؤولين الإداريين يمتنعون عن تقديم المعلومة إلى النواب، مما قد يجعل البرلمانيين يواجهون صعوبة في الحصول عليها من المسؤولين، علما أن البرلمانيين هم أولى الناس بالحصول على المعلومة[3]، فكيف يمكن التعامل مع هذا الأمر؟ هل ستكون متابعة قضائية أو شكاية أو شيء من هذا القبيل؟

وفي هذا الصدد، تساءل السيد النائب **محمد بوشنيف** من فريق العدالة والتنمية حول "كيفية ممارسة الرقابة البرلمانية في ظل غياب المعطيات والمعلومات على اعتبار أن البرلماني

---

[1]- سعيد رحو، مرجع سابق، ص 236.

[2] -Carlos Santiso, **« Pour le meilleur ou pour le pire ? le rôle du parlement dans le processus budgétaire des pays en développement »**, *Revue Française d'Administration Publique*, Éditions École nationale d'administration (ENA), n'117, 2006 /1, p.151. http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-1-page-149.htm.

[3]- مداخلة السيد النائب بلعيد اعلولال من فريق العدالة والتنمية في اليوم الدراسي حول النظام الداخلي لمجلس النواب، ص 100.

ينطلق من خلال الأسئلة الكتابية أو الشفوية من شكايات معينة أو رصد محدود لظواهر معينة، ويكون غير قادر على الإلمام بكل الاختلالات المرتبطة بالموضوع"[1].

وتبعاً لذلك، نجد أن البرلمانيين يفتقدون للمعطيات والمعلومات المحينة التي تمكنهم من الاطلاع على البدائل والتقارير والدراسات التي تهم السياسة العامة، ومشاريع القوانين المعروضة للنقاش، وبذلك تتفوق الحكومة على ممثلي الأمة في تدبير السياسة التشريعية بامتلاكها للمادة الخام والوسائل الضرورية لإنتاج التشريع، بالإضافة إلى توفرها على المهنيين المتخصصين العارفين بشؤون التشريع وتقنياته[2].

ثانيا: ضعف التأطير الحزبي للفرق والمجموعات البرلمانية

لطالما يتحول كل فريق إلى تجمع لنواب ليست لهم نفس القناعات وليست لهم نفس التوجهات ولا يحملون نفس الهموم والانشغالات. وتبعاً لذلك فإنه يصعب على هذا النوع من النواب تكريس جهودهم لممارسة مهامهم النيابية بقناعة ومثابرة وانضباط، وافتقارهم إلى مبادئ يناضلون من أجلها وعدم اقتناعهم ببرامج يدافعون عنها؛ وبالفعل فإن عبء العمل النيابي بكل فريق يتحمله عادة عدد قليل من النواب الذين يتوفرون غالبا على تكوين حزبي أو تجربة مهنية وهم الذين يساهمون في كل أشكال اللجن والجلسات العامة حتى أن وجودهم تصبح مألوفة لدى الرأي العام[3].

كما يلاحظ، أن بعض البرلمانيين لا يتفرغون للمادة التشريعية، حيث أصبح انشغالهم ينصب أساساً بشؤون الناخبين بالدوائر الانتخابية التي ترشحوا عنها؛ ذلك أنه نجد البعض منهم يولي اهتماما بالغا لطلبات هؤلاء الناخبين، ويتجسد ذلك أساساً في كثرة الأسئلة الشفوية والكتابية التي يتقدمون بها، وكل ذلك طمعا في تجديد ولايتهم مرة أخرى[4].

بيد أنه أيضا، نجد المؤسسة البرلمانية تشكو من محدودية عدد الموظفين بشكل عام، وقلة الأكفاء منهم؛ فلو أخذنا الإطار الإداري والفني لمجلس النواب المغربي كعينة للدراسة، بحكم التراكم الذي عرفته هذه الغرفة منذ 1963، نلاحظ أوجه القصور المتحكمة في فعالية أداء

[1]- مداخلة السيد النائب محمد بوشنيف في اليوم الدراسي حول النظام الداخلي لمجلس النواب...، السنة 2012، ص 101.
[2]- الصديق نخلي، مرجع سابق، ص 39.
[3]- محمد حنين، مرجع سابق، ص 144.
[4]- الصديق نخلي، مرجع سابق، ص 38.

المؤسسة التشريعية؛ فحسب بعض الإحصائيات الحديثة يتوفر مجلس النواب على عدد ضعيف من الموظفين موزعين على نحو عشرين مصلحة، إضافة إلى الفرق واللجن البرلمانية، منها ما لهم صلة بأعمال مجال المجلس، ومنها ما يقتصر دوره على تقديم الدعم الفني واللوجيستي للمواضيع ذات الصلة بالنقل والطباعة، والنشر والهاتف والمعدات، والصيانة والحسابات...، بيد أن المهم لدينا في هذا المقام الموارد البشرية الفنية المساهمة بشكل مباشر في التحضير والمتابعة والتنسيق لمختلف أنشطة المجلس في مجالي التشريع والرقابة[1].

يضاف إلى ذلك أيضا، قناعة البرلمانيين بتهميش الحكومة لاقتراحاتهم، خصوصا إذا كانوا من المعارضة، أو لا يمثلون إلا أحزابا صغيرة بسبب عدة اعتبارات، كالحساسية الحزبية التي تجعل البرلماني لا يقدم إلا على تأييد المقترحات التي يتقدم بها زملاؤه في الحزب؛ ومن أجل تجاوز هذا العائق يجب الاقتداء بالتجارب المقارنة.

وفي هذا السياق، أوجد النظام البرلماني البريطاني قاعدة مهمة تلغي ما يسمونه بديكتاتورية الأغلبية حتى لا تتحكم الأغلبية في المسار التشريعي، حيث منح للحزب المعارض الرئيسي 17 يوما من كل دورة لاقتراح القوانين التي يراها مهمة، وخصص ثلاثة أيام للأحزاب الصغرى، هذا إضافة إلى التزام الحكومة بمشاورة المعارضة في كل مشاريع القوانين قبل طرحها للنقاش على اعتبار احترام الجميع لآلية التناوب على السلطة والذي قد يحكم على أغلبية اليوم بأن تكون في المعارضة غدا[2].

ثالثا: الأثر السلبي لتفشي ظاهرة الغياب البرلماني

لا شك أن هذه الظاهرة المشينة تعتبر نقطة سلبية في الممارسة البرلمانية ببلادنا، نظرا لانعكاساتها المتعددة، حيث لا يوجد لها مثيل في برلمانات الدول الأخرى خاصة الدول ذات الأنظمة النيابية العرقية[3]. وتجد هذه الظاهرة جذورها في الزمن البعيد منذ أول تجربة برلمانية

---

[1]- محمد مالكي، **تقرير عن وضع البرلمان في المغرب، مشروع تعزيز حكم القانون والنزاهة في العالم العربي**، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، الموقع الإلكتروني: www.arabruleoflaw.org، ص 55.

[2]- الصديق نخلي، مرجع سابق، ص 38.

[3]- محمد حنين، مرجع سابق، ص 143.

بالمغرب سنة 1963، وتواترت مع التجارب الموالية، وتكتسي بعدا عالميا، إذ تعاني منها جل برلمانات دول العالم، غير أن حدتها تختلف من دولة لأخرى وبدرجات متفاوتة[1].

وفي هذا السياق، فإن من بين المعوقات الأساسية في أداء الوظيفة الرقابية الجانب التكويني لدى النواب، وهذه إشكالية لها بعد ذاتي، وبعد على مستوى الفرق البرلمانية، وبعد مرتبط بالبرلمان، والدليل على ذلك، هو تركيبة الحضور أثناء المصادقة على مشروع قانون مالية السنة الذي يعرف غيابات متكررة لنواب فرق بعينها[2].

جدول 3: المصادقة على مشروع قانون المالية بمجلس النواب من حيث نسبة الحضور العامة ومن حيث نسبة الغياب.

الدورة	نسبة الحضور	الموافقون	المعارضون	الممتنعون	نسبة الغياب
أكتوبر 2010	50%	105	41	17	**%50**
أكتوبر 2012	42%	118	48	0	%58
أكتوبر 2013	62%	186	59	0	38%
أكتوبر 2014	68%	23	13	0	32%
أكتوبر 2015	**4%**	174	87	0	30%
أكتوبر 2016	47%	15	3	3	53%
أبريل 2017	86%	24	11	5	14%
أكتوبر 2018	75%	20	5	4	25%
أكتوبر 2019	70%	24	13	0	30%
أكتوبر 2020	75%	21	1	0	25%

تركيب شخصي:

[1]- مراد فارسي، مرجع سابق، ص 247.

[2]- مجلس النواب، **أي نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنزيل الديمقراطي للدستور**، مرجع سابق، ص 101.

من خلال هذه المعطيات، يلاحظ أن جلسة التصويت على القانون المالي لدورة أبريل 2017 شهدت حضورا قويا ولافتا بنسبة 86%؛ عكس دورة أكتوبر 2012 التي عرفت نسبة غياب كبيرة بلغت 58%، وكذا دورة أكتوبر 2016 حيث بلغت نسبة الغياب فيه 53%، أما بالنسبة لباقي الدورات فقد عرفت فيها نسبة الحضور العامة أثناء مناقشة قوانين المالية لتلك السنوات ارتفاعا هاما حيث تجاوزت النصف.

إن المتتبع لمسألة الحضور والغياب البرلماني، ليجد صعوبة حقيقية في محاولته تحديد وتبويب الأسباب الكامنة وراء الظاهرة، لا شيء إلا لكون هذه الأسباب متداخلة فيما بينها وموزعة بين الذاتي والموضوعي، وبين السياسي والقانوني، وبين المعلن والمسكوت عنه يفسر بعضها بعضا[1].

بيد أنه، لظاهرة الغياب أسباب ودوافع متعددة، فهناك الغياب لأسباب قاهرة وموضوعية إما بسبب الجمع بين المهام وتعددها، أو بسبب القيام بمهام أخرى تدخل في إطار العمل البرلماني؛ ثم الغياب الاستراتيجي الذي تخطط له بعض الجهات المناهضة للفكر البرلماني وتطوير الديمقراطية في مختلف أوجهها، وأخيرا الغياب الموجه أو بأوامر السلطة، أي الوجه الثاني للحضور بأوامر السلطة[2]، وهنا نرى أن النائبة البرلمانية السيدة **فتيحة البقالي** عن حزب الاستقلال تؤكد أن **"**ظاهرة الغياب البرلماني ترتبط بقانون الأحزاب السياسية، مؤكدة على أن النائب البرلماني له انتماء سياسي وارتباط بالقواعد، ومراقب ومتابع ومحاسب من المؤسسات الحزبية التي تتابعه وتراقبه وتحاسبه، ويكون فاعلا في اللجان**"**[3].

وتبعاً لذلك، تتجلى الأسباب الداخلية لتهميش السلطة النيابية في غياب المؤسسة البرلمانية عن الحياة السياسية في فترات متعددة، وفي غياب النواب داخل المؤسسة البرلمانية عندما تكون

---

[1]- عبد الرحمان حداد، مرجع سابق، ص 49.

[2]- الحبيب الدقاق، **العمل التشريعي للبرلمان: أية حكامة؟ مقاربة نقدية في القانون البرلماني والممارسة التشريعية بالمغرب**، مرجع سابق، ص 205.

[3]- مداخلة النائبة البرلمانية فتيحة البقالي من الفريق الاستقلالي للوحدة والتعادلية في اليوم الدراسي حول النظام الداخلي لمجلس النواب، سنة 2012، ص 103.

قائمة[1]، حيث أصبحت مناقشة مشروع القانون المالي تتم في قاعة فارغة بسبب تغيب النواب والمستشارون على السواء، وهذا ما يؤثر سلبا في عملية المناقشة والمصادقة عليها.

وفي هذا السياق، يؤكد المستشار البرلماني **حسن سليغوة** من الفريق الاستقلالي على ضوء الحوار الذي أجريته معه بتاريخ 14 ماي 2019 في إطار الزيارة الميدانية لمجلس المستشارين على أن "ظاهرة غياب أعضاء البرلمان تتجلى في سببين: غياب الحكومة أولا، ثم غياب إمكانية إيواء البرلمانيين عند حضور أشغال اللجان وغيرها".

وفي نفس السياق، فإن النائب البرلماني **سعيد ضور** من فريق الأصالة والمعاصرة يؤكد خلال مناقشة الميزانيات الفرعية للقطاعات الوزارية التابعة للجنة المالية والتنمية الاقتصادية برسم السنة المالية 2020 على أن الحكومة تتعامل مع البرلمان بنوع من التعالي، وذلك ما يتجلى في الغيابات المتكررة للوزراء عن جلسات الأسئلة الشفوية، وفي اجتماعات اللجن، وعدم احترام آجال الإجابة عن الأسئلة الكتابية، وعدم احترام مبدأ تكافؤ الفرص بين السيدات والسادة النواب في عقد لقاءات مع الوزراء[2].

فضلا عن ذلك، فإن مسألة الغياب المتكرر لشريحة واسعة من البرلمانيين قد تم الاعتراف بها وتأكيدها على أعلى مستوى من قبل رئيس مجلس النواب الذي ذهب إلى اتخاذ إجراءات لزجر الظاهرة وتشجيع أعضاء البرلمان على الحضور؛ منها إعداد دليل عملي مفصل يوضع رهن إشارة السيدات والسادة النواب وهو مدونة السلوك والأخلاقيات البرلمانية.

رابعا: الصراع بين المعارضة البرلمانية والأغلبية الحكومية

إن المساهمة الفعلية للفرق والمجموعات البرلمانية المنتمية للمعارضة في المسطرة التشريعية لاعتماد قانون مالية السنة هو ضمانة أساسية لإبراز مدى تجاوب الحكومة مع مقترحاتها وتعديلاتها على المشروع. إلا أنه يجب التأكيد على أن اختصاصات الفرق البرلمانية المنتمية

[1]- نجيب جيري، **"الوظيفة الرقابية للبرلمان في دستور 2011 من رقابة الحكومة الى رقابة الحكامة"**، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 25-26، السنة 2011، ص 60.

[2]- سعيد ضور، **مداخلة في إطار مناقشة الميزانيات الفرعية للقطاعات الوزارية التابعة للجنة المالية والتنمية الاقتصادية برسم السنة المالية 2020**، محضر الجلسة العمومية المخصصة لمناقشة الجزء الثاني لمشروع قانون المالية للسنة المالية 2020، العدد 188، 14 نونبر 2019، 23.

للمعارضة تظل ضعيفة مقارنة مع الأغلبية البرلمانية التابعة للحكومة[1]؛ فسلاح الأغلبية مسلط في وجه المعارضة باستمرار لتقزيم دورها بما يتوافق مع المخطط التشريعي الأغلبي، حيث إن الأغلبية دائما ما تنظر للمعارضة البرلمانية نظرة تحمل في طياتها معاني الصراع والإقصاء بدل التكامل والتعاون[2].

ومن ثم، لا يكفي التنصيص على وجود سلطات واسعة أو عكسها، وإنما السؤال هو مدى جدية اقتراحاتها، وهل هي تنتمي لمجال البوليميك السياسي؟ وهل هذه الانتقادات بناءة؟ وفعالة وقادرة على اقتراح حلول وبدائل بدل توجيه السهام والنقد؟ وهل هذه المعارضة البرلمانية موحدة وقوية أم معارضات برلمانية متعددة ومتشددة[3]؟

تأسيسا على ذلك، فإن النائب البرلماني **نور الدين الأزرق** خلال اليوم الدراسي الذي نظمه مجلس النواب يوم 21 مارس 2012 يؤكد على أن مكانة المعارضة البرلمانية في الدستور الجديد تسمو على مكانتها في الدساتير المغربية السابقة، لكون المشرع الدستوري سمى المعارضة البرلمانية بالاسم بعد أن كانت نكرة في الدساتير السابقة[4]، وعمل لأول مرة على دسترة بعض حقوقها الخاصة، وأضفى مرونة على بعض الأحزاب السياسية، إضافة إلى تقدم بعض فصول الدستور المغربي الجديد على بعض فصول الدستورين الفرنسي والإسباني؛ وأضاف النائب البرلماني أن هذه السمة الإيجابية التي طبعت بعض فصول الدستور الجديد، لا تمنع من القول بأن المشرع الدستوري المغربي لم يأخذ بالعديد من الآليات الرقابية الجريئة التي ضمنتها بعض المذكرات الحزبية، كحق الاستجواب، وتخفيض النصاب القانوني للحد الأدنى عند اللجوء إلى تحريك بعض الآليات الرقابية التشريعية من طرف المعارضة، كإحالة القوانين على المحكمة الدستورية، وتشكيل لجان تقصي الحقائق وعقد الدورات الاستثنائية[5].

---

[1]- Sanae Kasmi, « **Le statut de l'opposition au Maroc** », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, N°102, 2015/2, p. 439. Site web : https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2015-2-page-429.htm

[2]- زكرياء أقنوش، **النضج السياسي لدى النخبة البرلمانية بالمغرب**، المجلة العربية للعلوم السياسية، العددان 49-50، السنة 2016، ص 59.

[3]- محمد الغواطي، **المسطرة التشريعية لمشروع قانون مالية السنة في ظل دستور 2011، دراسة قانونية تحليلية**، مرجع سابق، ص 259.

[4]- Sanae Kasmi, op.cit., p. 434.

[5]- مداخلة النائب نور الدين الأزرق في اليوم الدراسي حول النظام الداخلي لمجلس النواب...، ص 210.

فضلا عن ذلك، أكد النائب **أحمد التهامي** من فريق الأصالة والمعاصرة على أن المشكل المطروح هو أن حقوق المعارضة مبنية على قاعدة التمثيلية[1]، حيث إن هذه القاعدة غير ناجعة من الناحية الديمقراطية، من هنا أعطى النائب البرلماني بعض الأمثلة على ذلك، حيث قال" إذا كنا في مؤسسة محكومة بأغلبية ومعارضة، الأغلبية والحكومة شيء واحد، فخطاب الحكومة هو خطاب الأغلبية على العموم، وما هو بخلاف ذلك هو خطاب المعارضة، فلأجل أن تكون معارضة حقيقية يجب أن تكون لها، من حيث المساحة الزمنية والمواضيع، الأولوية في إبراز نواقص السياسات العمومية والعمل الحكومي"[2]، وذلك لأن الحكومة تحتكر لوسائل الإعلام المؤثرة في غالبية الرأي العام (الإذاعة والتلفزيون) مما يمكنها من تقديم الصورة التي ترغب بها عن المشاريع التي تطرحها للمصادقة، وذلك لحشد التأييد لسياستها. في حين لا يجد أصحاب اقتراحات القوانين من البرلمانين الوسيلة لطرح تصوراتهم أمام الرأي العام[3].

كما أضاف النائب **أحمد التهامي** مسألة أخرى وهي عدم وجود جزاء ضمن الحقوق المعترف بها للمعارضة من طرف النظام الداخلي والدستور فيما يخص عدم تلقي الإجابة من وزير حول سؤال كتابي أو شفوي بعد مضي 20 يوما، وهنا يتساءل النائب عما يجب فعله في هاته الحالة؟ ويقترح أن يتم في إطار القانون الداخلي التنصيص على أشكال من الجزاءات وليست عقوبات كالتعجيل بعقد جلسة أو جزاءات سياسية برلمانية لأجل إعطاء هذه الحقوق مضمونا.

وفي نفس السياق، يؤكد المستشار البرلماني **حسن سليغوة** من الفريق الاستقلالي على أنه "لا يوجد أي تهميش للمعارضة في مجلس المستشارين، وإنما هناك تحديد اختصاصات أقرها الدستور، وهذا الأمر ينطبق على حقوق المعارضة التي ينحصر دورها بموجب ما أقره الدستور"[4].

وقد أضاف المستشار البرلماني **حسن سليغوة** على أن "دور المعارضة لا يتسم بالضعف وإنما بالتهميش، حيث إن الحكومة تستغل سلطتها على جهاز الإعلام لتمرر أنشطتها ولتظهر

---

[1]- Sanae Kasmi, op.cit., p . 438.

[2]- مداخلة النائب أحمد التهامي من فريق الأصالة والمعاصرة في اليوم الدراسي حول النظام الداخلي لمجلس النواب...، ص 223.

[3]- الصديق نخلي، مرجع سابق، ص 38.

[4]- حوار مع المستشار البرلماني حسن سليغوة بمجلس المستشارين بتاريخ 14 ماي 2019.

المعارضة وكأنها لا تشتغل، بالإضافة إلى ضعف الدعم العمومي الذي يمكن من خلق آليات التواصل بين المعارضة والرأي العام".

ولا جرم أن الدستور الجديد لسنة 2011 قلص من نطاق الفصل 82 من خلال تنصيصه على تخصيص يوم واحد على الأقل في الشهر لدراسة مقترحات القوانين، ومن بينها تلك المقدمة من قبل المعارضة التي يمكنها على الأقل إثارة نقاش عام حول بعض القضايا التي تبدو لها مهمة، ويمكن للحكومة أن تعارض كل تعديل تقدم به أعضاء البرلمان وتفرض تصويتا لمحاصرته، كما يمكن للحكومة أن تتحمل المسؤولية بشأن نص معين وتفرض على البرلمانيين الموافقة عليه دون تصويت. وفي المجال المالي نجد المشرع الدستوري يقيد سلطة البرلمان في حق التعديل والاقتراح، فإذا فعلت الحكومة المقتضيات الدستورية سيصير أعضاء البرلمان مجردين من أي سلاح ويتعذر عليهم بالتالي القيام بدورهم كمشرع، وبذلك تبقى المقتضيات الدستورية كافية لتوضيح تبعية البرلمان، حيث إن عدد قليلا من مقترحات القانون هي التي تمر إلى مرحلة التصويت لتبقى أغلبية القوانين ذات مصدر حكومي[1].

وبالرجوع إلى التجربة الفرنسية، يلاحظ أن دور المعارضة في المشهد السياسي الفرنسي خصوصا على مستوى مجلس الشيوخ ظل ضعيفا من الناحية الواقعية، وهنا يؤكد الباحث **Hortense de Padirac** على أن مجلس الشيوخ يتكون من فرق ومجموعات الأغلبية وفرق مجموعات المعارضة، وكل هذه الفرق والمجموعات هي من الأقليات، حيث إن المبدأ في شرح ذلك يتجلى في أن الأغلبية لا توجد في مجلس الشيوخ[2].

وتبعاً لذلك، فإن البرلمان كمؤسسة تداولية منبثقة عن المشروعية الديمقراطية، تشتغل وفقا لطقوس تنسجم واتخاذ القرار التداولي، وإن تحكمت فيه لعبة الأغلبية والأقلية، وإذا كان البرلمان يضم مجلسين، أصبح بموجبه مجلس النواب يتفوق بموجب دستور 2011 على مجلس المستشارين من عدة أوجه. لكن الحكامة التشريعية تقتضي تذويب كل ما من شأنه أن

[1]- ترانسبرانسي المغرب، **دراسة حول النظام الوطني للنزاهة: المغرب 2014**، الرباط، السنة 2014، ص 28.

[2]- Hortense de Padirac, *op.cit.,* p. 355.

يساهم في تعطيل أو تأخير العمل التشريعي، وهذا لن يتم إلا من خلال نسيان أو تفادي تلك الجولات المكوكية التي كان يمر منها التشريع في ظل الدستور السابق[1].

وإنه من الطبيعي في ظل هذه الإكراهات الذاتية تظل السلطة التشريعية قاصرة عن إقرار توجه رقابي سليم يخدم مبدأ الحفاظ على الأموال العمومية، مما يطرح إشكالية موقع الدولة من الديمقراطية وموقع الديمقراطية داخل البرلمان.

تأسيسا على ذلك، فإن دراسة اختصاصات البرلمان المالية والمكانة التي يحتلها في النظام الدستوري، تمكننا من القول إن البرلمان لا يستطيع القيام بمهامه كمشرع، ويجد نفسه تابعا للسلطة التنفيذية، حيث حولته مجموعة من المقتضيات الدستورية إلى جهاز تابع؛ فجدول أعمال كل مجلس تحدده الحكومة (الفصل 82 من الدستور)، الأمر الذي يمكنها من رفض أي مقترح قانون يعرض من طرف أعضاء البرلمان.

وأمام هذه الترسانة الدستورية والتنظيمية كان من المأمول أن يستطيع البرلمان المغربي أن يقوم بدور رقابي فعال في مواجهة الحكومة، غير أن الواقع لا يؤيد ذلك، فرغم ما يمكن أن تثيره هذه الوسائل من القدرة على دفع الحكومة إلى تحسين أدائها وإظهار مكامن القوة والضعف في السياسات العامة للبلاد، وكذا تسليط الضوء على الاختلالات أو المشاكل التي قد تطبع تنفيذ بعض السياسات العمومية أو القطاعية، فإن الحصيلة العامة لهذه الآليات مع ذلك لم ترقى إلى المستوى المطلوب، حيث ظلت مسطرة تقديم ملتمس الرقابة بدون استعمال ولو على سبيل التحذير أو التهديد. أما لجان تقصي الحقائق والتي تم استعمالها بشكل ضئيل فإنها لم تقدم أية قيمة مضافة في مجال المراقبة المالية نظرا لبعض المشاكل البنيوية المرتبطة أساساً بمحدودية الإطار القانوني المنظم لها، والظروف العامة المتعلقة بسريان أشغالها والتي ساهمت في إفراغ قرارات هذه اللجان من أية سلطة تقريرية. في حين تبقى الجلسة العمومية الخاصة بالأسئلة الشفوية التي شهدت تهافتاً كبيراً من طرف البرلمانيين على استعمالها بعيدة

[1]- أحمد الحضراني، **البرلمان واختصاصاته**، مرجع سابق، ص 22.

عن ممارسة الرقابة الفعلية، وتنحى إلى ممارسة مراقبة وهمية غير مؤدية تزكي الطابع الرمزي والمسرحي للبرلمان المغربي[1].

ويتضح من خلال ما سبق ذكره، أنه رغم الإكراهات العديدة التي تعرفها المؤسسة التشريعية والتي تقيد من اختصاصاتها في مجال اعتماد قوانين المالية والتصويت عليها، إلا أنه يجب التذكير على أن المغرب عرف مجموعة من الإصلاحات الهامة التي تعد خطوة إيجابية، حيث شكل دستور 2011 قطيعة إبستيمولوجية مع البرلمانات السابقة، ليس فقط على مستوى صلاحيات جديدة، مثلا توسيع مجال القانون، انتقلنا من 9 اختصاصات إلى 30 اختصاصا، أو مثلا حقوق المعارضة إلى غيرها من الآليات، أو تحسين آليات الرقابة، ولكن هناك معطى مهم جدا، ألا وهو تصحيح الاختلالات التي اعترت عمل البرلمان المغربي من 1963 إلى سنة 2011، حيث إن العديد من الأمور التي أفرزتها الممارسة البرلمانية تم تصحيحيها على ضوء دستور2011 [2].

المبحث الثاني: محدودية التدخل البرلماني في المجالات المالية الأخرى

لقد خول المشرع الدستوري للبرلمان المغربي صلاحية التشريع في عدة ميادين محددة بموجب الفصل 70 من دستور 2011 أسوة بالنظام الفرنسي، لذلك فإضافة إلى تدخل البرلمان عبر فحص مشاريع قوانين المالية في اللجان الدائمة والمناقشة في الجلسة العامة، وفحص قانون التصفية عبر مناقشته والتصويت عليه، فإن هناك مجالات أخرى تتسم بطابعها المالي أيضا، حيث تتطلب التدخل من طرف المؤسسة البرلمانية.

وتبعاً لذلك، فإذا كانت الوظيفة التشريعية من اختصاص البرلمان، فإنها تشمل القوانين العادية والقوانين التنظيمية، والقانون المالي، والمعاهدات الدولية، وقوانين الإطار (المخططات) والقوانين الجبائية[3].

---

[1]- ميمون الطاهري، **" المؤسسة البرلمانية بالمغرب بعد دستور 2011 عودة السلطة في انتظار الفعالية"**، سلسلة بدائل قانونية وسياسية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى 2014، ص-ص 14-15.

[2]- محمد زين الدين، **"الدلالات الدستورية والسياسية للتجربة البرلمانية المغربية"**، الندوة الدولية المنظمة بالبرلمان بتاريخ 25 نونبر2013 (50 سنة من العمل البرلماني وتطور الممارسة البرلمانية في العالم)، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، طبعة 2014، ص 103.

[3]- مصطفى بن شريف، **التشريع ونظم الرقابة على دستورية القوانين**، منشورات الزمن، مطبعة بني ارناسن سلا، 2015، ص 29.

ويتضح من خلال الممارسة العملية أن اختصاصات البرلمان المغربي والفرنسي في المجالات المالية الأخرى الخارجة عن نطاق قانون المالي هي الأخرى تعاني من مجموعة من النواقص التي تضعف أداء المؤسسة البرلمانية، سواء في مجال القوانين الجبائية والقوانين التي تضع إطاراً للأهداف الأساسية لنشاط الدولة **(المطلب الأول)**، أو على مستوى الموافقة على المعاهدات التي تلزم مالية الدولة **(المطلب الثاني)**.

سنقوم بتحليل كل هذا من خلال المقاربة النقدية المتجلية في تحديد أبرز الإكراهات التي تواجه عمل البرلمان في كل من التجربتين أثناء ممارستها لاختصاصاتها، كما سنقوم بالحديث عن كل هذه المعيقات في التجربتين معا دون تخصيص محاور خاصة بكل تجربة، فقط سنكتفي باستعراض أهم الجوانب التي استلهما المشرع المغربي من التجربة الفرنسية وكذا جوانب الاختلاف فيما بينهما.

المطلب الأول: تجليات ضعف التدخل البرلماني في مادة التخطيط والضرائب

بالرجوع لنص الفصل 70 من دستور 2011 نجده يحدد مجموعة من المجالات التي يختص البرلمان في التشريع فيها، نجد من بين تلك المجالات ما ورد في البند 16 من نفس الفصل والمتعلق بمجال النظام الضريبي ووعاء الضرائب ومقدارها وطرق تحصيلها، وقد أكد نفس الفصل في فقرته الأخيرة على اختصاص آخر للبرلمان، يتعلق بالتصويت على قوانين تضع إطاراً للأهداف الأساسية لنشاط الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية، وهذه السلطات ترد عليها مجموعة من القيود التي تحد من فعاليتها، وهذا ما رأيناه سابقا في القسم الأول، خصوصا في الفصل الثاني منه الذي خصصناه لهذه المجالات حيث أبرزنا أهم تجليات ومظاهر اختصاص البرلمان في تلك المجالات.

بعد أن استوفينا الحديث عن معيقات المصادقة على قوانين المالية في المطالب السابقة، سوف نتناول في إطار هذا المطلب إبراز وتحليل مختلف أسباب ضعف تدخل البرلمان في مجال التشريع الضريبي ومراقبته **(الفرع الأول)** على أن نخصص **(الفرع الثاني)** لتحديد معيقات التصويت البرلماني على قوانين الإطار أو ما يسمى بالمخططات التنموية.

وطبعا، سوف نتناول في إطار هذا المطلب، بعد الدراسة والتنقيب حول الإكراهات التي تقيد من التدخل البرلماني في مجال قوانين المخططات والقوانين ذات الطابع الجبائي، مستحضرين في ذلك التجربتين المغربية والفرنسية.

الفرع الأول: تقييد سلطة البرلمان في المادة الضريبية

إن صلاحية البرلمان في المادة الضريبية هي صلاحية خاصة لا يمكن فصلها عن التطور الديمقراطي في هذا المجال، بحيث تنبع أهمية التدخل البرلماني في المجال الجبائي انطلاقا من مبدأين أساسيين ومختلفين، الأول يتعلق بمبدأ التعبير عن السيادة الوطنية، والثاني مرتبط بمبدأ القبول الضريبي[1]، وهو من المبادئ الأساسية المدرجة في جميع الدساتير الديمقراطية.

فلا جرم، أن الاختصاص الجبائي للبرلمان يعتبر من أهم الوظائف التي ارتكز عليها في ظهوره، غير أن تطور الأحداث وتعدد المشاكل التي فرضها التقدم العلمي والتكنولوجي، وما يتطلبه ذلك من سرعة كبيرة وكفاية عالية في التصدي للأحداث ومعالجة الأمور، أظهر ضعف وتقييد سلطة البرلمان في المادة الجبائية، وذلك راجع لعدة أسباب، منها ما هو مرتبط بالتشريع الضريبي، ومنها ما هو مرتبط بمراقبة الضرائب، فما هي إذن الأسباب التي تعيق وتحد من سلطة البرلمان في المجال الضريبي؟ وما هي تداعيات ذلك وانعكاساتها على الأداء الوظيفي للمؤسسة البرلمانية؟

الفقرة الأولى: أسباب منع تدخل البرلمان في التشريع الضريبي

بالرجوع لمقتضيات دستور 2011 فإن الفصل 39 منه يؤكد على وجوب تحمل الجميع كل على قدر استطاعته التكاليف العمومية التي للقانون وحده إحداثها وتوزيعها وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور. كما نجد أن المشرع المغربي وسع من مجالات التشريع التي يتدخل فيها البرلمان، بحيث ينص الفصل 71 في البند 16 على أن البرلمان يختص بالتشريع في مجال النظام الضريبي، ويحدد الوعاء الضريبي وطرق تقديره. فطبقا لهاته المقتضيات الدستورية، فإنها تؤكد على أن البرلمان ليس مختصا فقط في المجال الجبائي، بل إنه هو صاحب الشأن وحده ولا يحق لأية سلطة كانت أن تتدخل في هذا المجال المحفوظ له.

[1]- Abdelkbir Fikri, ***Le parlement Marocain et les finances de l'État***, *op.cit.,* p. 55.

وتبعاً لذلك، فإن المنطق القانوني السليم يدعو إلى القول بأحقية البرلمان وحده في ممارسة التشريع الجبائي، مادام هذا المجال محفوظا له بقوة الدستور، إلا أن الواقع لا يعكس هذه الفكرة سواء من الناحية القانونية، حيث نجد العديد من الحدود القانونية على عمل البرلمان الجبائي، وكذلك من الناحية الواقعية التي تنبئ بأن حال البرلمان ليس بخير كي يؤدي مهمته التشريعية خصوصا في المجال الجبائي[1]، وهنا نجد تدخل السلطة التنفيذية في هذا المجال بشكل جلي وواضح من خلال الفصل 77 الذي يحد من المبادرة المالية البرلمانية.

ويلاحظ أنه، إذا كان البرلمان يشكل من الناحية النظرية، السلطة المخول لها اتخاذ المبادرة والحسم فيها في ميدان التشريع الضريبي، على اعتبار أن الدستور المغربي أسند له وحده صلاحية إحداث وتوزيع التكاليف العمومية، فإن الواقع العملي والممارسة العملية، تفيد بكون حصيلة مساهمة البرلمان في صناعة القواعد الضريبية، تبقى ضعيفة وغير كافية من الناحية الكمية والنوعية، وهي نتيجة راجعة إلى مجموعة من الاعتبارات والمعيقات القانونية[2] والسياسية[3] والاجتماعية المرتبطة بالضريبة والتي تؤثر من جهة أولى على مبادرة البرلمان في المادة الضريبية، وتحد من جهة ثانية من مستوى تدخله في تعديل محتويات القرار الضريبي[4].

وفي هذا الإطار، فقد أكد الأستاذ **Vincent Dussart** على أن البرلمان لا يشرع في المجال الضريبي، وإنما يراقب عمل الحكومة، حيث إن نشاط البرلمان في هذه المادة (الضريبية) محدد ومعقلن بسبب مختلف المشاكل المرتبطة بالضرائب، وذلك لأن مختلف

---

[1]- إن النصوص والقوانين الجبائية تعرف مناقشات طويلة وضغوط كبيرة في تفسير المواقف، تطول مدتها وتتأخر، على خلاف مقتضيات القانون المالي الذي يتم التصويت عليه في فترة قصيرة.

[2]- إن مختلف النصوص القانونية المنظمة لعمل البرلمان والمأطرة لعلاقته بالخاضعين للضريبة تتميز بالغموض والنقص، إذ يعتبر هذا الأخير السبب الرئيسي في عدم صياغة القاعدة القانونية الضريبية كإعطاء مصطلحات لا تعكس حقيقة المعاني المحددة ولا توضح المفاهيم والدلالات المقصودة التي يهدف إليها المشرع بصفة عامة والإدارة الضريبية بصفة خاصة؛ كذلك نجد تعدد الفاعلين على مستوى التشريع الضريبي كالمؤسسة الملكية والحكومة والمؤسسة التشريعية، وهذا ما يؤدي إلى فقدان التدقيق والتركيز في الصياغة القانونية لجل النصوص الضريبية.

[3]- إن من بين المعيقات السياسية التي ترتبط ارتباطاً كبيراً بغياب فاعلين سياسيين ملتزمين ومقتنعين بأهمية الضريبة، إذ تترتب على غياب الفاعل السياسي عدم مشاركته في تأطير الخاضعين للضريبة عبر إقناعهم وتوعيتهم بضرورة أدائهم لها، بل يمتد ذلك إلى عدم قبول القوانين والتشريعات الضريبية والمصادقة عليها، وذلك من خلال التصدي لها والعمل على تعديل النصوص القانونية واقتراح مشاريع تصب في إطار تحقيق مصالح ومكتسبات شخصية تخدم مصالح الفرد دون مراعاة المصلحة العامة.

[4]- عصام القرني، **صناعة القرار الضريبي بالمغرب**، مرجع سابق، ص 55.

الآليات الرقابية المخولة للبرلمان في هذا الصدد، كقوانين التصفية، ومراقبة الحسابات هي قليلة الاستعمال[1].

علاوة على ذلك، لم تكن للبرلمان في العمق الخاصية الانفرادية أو الاختصاص الاستئثاري لأجل تحديد القواعد المتعلقة بمجاله، إذ لم يكن من اختصاصه تحديد جميع القواعد المتعلقة بالوعاء ونسب وطرق التحصيل، ولكن فقط وضع المبادئ والقواعد التي لها طابعا محددا[2].

بيد أنه في التجربة الفرنسية، نجد أن القيود الواردة على حق التدخل البرلماني في المادة الجبائية تأتي مباشرة من البنية الدستورية، حيث كان لما يسمى بالعقلنة البرلمانية تأثير كبير على القضايا المالية والضريبية[3]، إذ وجدنا أن كثرة الاقتباسات القانونية في المادة الضريبية تعود للتجربة الفرنسية والتي تم تطبيقها على الخصوصيات الضريبية المغربية.

وعلى الرغم من كون معظم التشريعات الضريبية متضمنة بشكل جيد في قوانين المالية، ونادرا ما يتم ذلك في القوانين العادية، فإن وضع هذه القوانين يكون موضوع قيود متعددة. وقد تم التأكيد على ذلك خلال الجمهورية الخامسة، حيث يلاحظ تزايد قوة وتفوق السلطة التنفيذية لا سيما في المسائل المالية والضريبية. في حين أصبح دور البرلمان في المجال الضريبي بفرنسا يتم عبر الموافقة عليه، وقبوله، والتصويت عليه، لكنه لا يشرع فيه[4]، وهذا الأمر ينطبق أيضا على التجربة المغربية، حيث وجدنا أن المشرع المغربي سار على نفس النهج الذي سلكه المشرع الفرنسي.

فلا غرو، أن اختصاص المؤسسة البرلمانية في المادة الجبائية في إطار كل من التجربة المغربية والفرنسية، ينحصر في الموافقة على النصوص التي يناقشها، دون إمكانية إدخال تعديلات هامة عليه[5]. في حين تبرز الهيمنة الحكومية على التشريع الضريبي من خلال الدور المتميز للإدارة الضريبية التي تعتبر الأداة الرئيسة في تحضير وإعداد وتطبيق أي نص

---

[1]- Vincent Dussart, *op.cit.,* p. 58.

[2]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 177.

[3]- منذ سنة 1958 شهدت فرنسا مجموعة من القيود السياسية والمؤسساتية، مما تكرست معه هيمنة الجهاز التنفيذي على السلطات مقابل تقليص دور المؤسسة البرلمانية خصوصا في القضايا المرتبطة بالضرائب.

[4]- Vincent Dussart, *op.cit.,* p. 59

[5]- Abdelkbir fikri, ***Le parlement Marocain et les finances de l'État***, *op.cit.,* p. 58.

ضريبي، وذلك اعتبارا للطابع التقني للمادة الضريبية، وكذا للإمكانيات والأطر الكبيرة التي تتوفر عليها هذه الإدارة[1]؛ عكس البرلمان الذي يعرف عدة إشكالات ترتبط بنوع التكوين الذي يمتلكه البرلمانيون بحكم أدوارهم التشريعية، والذي يسائل ثقافتهم التخصصية، ومدى قدرتهم على استيعاب تشعبات النظام الضريبي وتعقيداته، وهو ما يتطلب وجود فريق من المساعدين المتخصصين القادرين على تقديم المشورة وتوضيح المساطر والنصوص والحاجات كي يكون التشريع استجابة للحاجات الضرورية والملزمة[2].

ومما لا شك فيه أيضا أن الهيمنة الحكومية تبرز على الطابع الجبائي بوضوح في مجال التشريع، حيث إن مختلف التشريعات الضريبية، كمشاريع قوانين الضريبة العامة على الدخل، والضريبة على الشركات، والضريبة على القيمة المضافة تزداد في كنف الحكومة؛ فالمبادرة التشريعية دائما تكون حكومية، وقليلة هي الاقتراحات التي يطرحها النواب والمستشارون والتي تقبل مناقشتها في المجلسين[3]؛ ذلك أن الأمر راجع لتوفر الحكومة على أغلبية مريحة تمكنها من تنفيذ سياساتها الاقتصادية والاجتماعية المتضمنة لمجموعة من المقتضيات الضريبية. لذلك فكلما توافرت الحكومة على أغلبية قوية ومتماسكة ومنسجمة تيسر لها تمرير النصوص الضريبية التي أعدتها، نظرا لضمان الموافقة عليها من طرف الأغلية التي تتوفر عليها داخل البرلمان[4].

وتأسيسا على ذلك، فإن انفراد الحكومة بإعداد أهم مشاريع القوانين الجبائية المهيكلة للحقل الضريبي بالمغرب، يظهر بجلاء احتكار الحكومة لهذا المجال من خلال تفردها المطلق بتحضير مشروع قانون مالية كل سنة، والذي يتضمن في طياته مجموعة من المقتضيات والقرارات الجبائية المهمة التي تكرس توجه السياسة الجبائية للحكومة[5].

---

[1]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 179.

[2]- جمال بندحمان، **حالة النظام الضريبي المغربي**، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية بيروت، سلسلة أوراق بحثية "حالة الأنظمة الضريبية: المغرب، الأردن، لبنان، فلسطين"، الطبعة الأولى 2013، ص 19.

[3]- رشيد حجبي، مرجع سابق، 273.

[4]- محمد شكيري، مرجع سابق، ص 70.

[5]- عصام القرني، **صناعة القرار الضريبي بالمغرب**، مرجع سابق، ص 167.

ونفهم جليا، أن دور البرلمان يعتبر محدودا وضعيفا جدا في مجال تدبير السياسات الجبائية[1]، ولعل تجربة سنوات الثمانينات المرتبطة بمساهمة البرلمان في تحديد السياسة الجبائية تظهر بوضوح هذه المحدودية؛ ذلك أن مجلس النواب صادق على السياسة الجبائية سنة 1982 بمقتضى قانون الإطار الذي حدد الإصلاحات التي تهم الضرائب، لكن لم يشترك البرلمان في تحضيره وإبداء آرائه، ليظل احتكار هذه العملية مرتبطا بالهيئات الإدارية وبتوجيه من المؤسسات المالية الدولية، بل تم رفض حتى التعديلات التي تقدم بها النواب نظرا لمساسها بمصالح شرائح البورجوازية التي رأت في هذه التعديلات تقليصا لامتيازاتها المالية، ما يؤكد محدودية دور البرلمان الذي لا يتعدى مجال التصويت والموافقة على السياسات التي تم تحضيرها مسبقا، ضمن نسق من التفاعلات التي تأخذ بعين الاعتبار المصالح الخاصة للنخب التي تشكل مجموعة المصالح الاقتصادية[2].

وإنه من الطبيعي في ظل غياب بيئة سياسية ديمقراطية، فإن الدور التشريعي للبرلمان في المسائل الضريبية يبقى غير فعال أمام جهاز إداري تديره السلطة التنفيذية، ولا يمكن إنكار ولايته التشريعية والتنظيمية. ومن ثم، فإن التمثيل الجبائي ليس سوى خيالا لأنه لم يعد من اختصاص البرلمان، إذ أصبحت الإدارة هي التي تتولى السلطة الجبائية المعيارية[3].

بناء على كل ما سبق، نخلص إلى نتيجة أساسية فحواها أن مساهمة المؤسسة البرلمانية في صناعة القرار الضريبي، تبقى مساهمة محدودة وضعيفة بالمقارنة مع الدور المهيمن للحكومة في هذا الميدان، ويتمظهر هذا الضعف على المستوى القانوني الذي يقزم الاختصاص البرلماني في المادة الجبائية، وعلى مستوى الممارسة الذي يجعل من حصيلة البرلمان في إعداد النصوص الجبائية وتعديل محتواها، لا يرقى إلى المكانة التي يجب أن تحتلها السلطة التشريعية داخل النظام السياسي[4].

---

[1]- Mohammed Saddougui**, La détermination de la base imposable à l'impôt sur le revenu, cas des revenus professionnels**, thèse de doctorat en droit et gestion des contentieux, Université Mohamed Premier, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales Oujda, année universitaire 2013-2014, p. 22.

[2]- رشيد غازي، **السياسات الاقتصادية بالمغرب: دراسة حول سيرورة القرار العام الاقتصادي**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، السنة الجامعية 2012، ص 59.

[3]- Mohammed Saddougui, *op.cit.,* p. 149.

[4]- عصام القرني، **صناعة القرار الضريبي بالمغرب**، مرجع سابق، ص 59.

الفقرة الثانية: أسباب ضعف التدخل البرلماني في مراقبة الضرائب

إن عملية المصادقة على القرار الضريبي ضمن الإطار العام المتمثل في التصويت على مشروع قانون المالية - بوصفه الوعاء الأنسب لسن القرار الضريبي- تتسم بامتلاك الحكومة لمجموعة من الآليات القانونية والسياسية التي تسمح لها بالتحكم في عملية المصادقة وتوجيهها وفق رؤيتها، من دون أن تشكل لها الرقابة البرلمانية أي تهديد بخصوص تمرير القانون المالي، وهو الأمر الذي يجعل الترخيص البرلماني في المادة الجبائية، آلية لرقابة البرلمان على الحكومة مفرغة من محتواها[1].

واستناداً إلى الفصول الدستورية والتنظيمية المنظمة لاختصاصات البرلمان في المادة الجبائية، نشير إلى أن مسألة الرقابة على استخدام الضرائب تستند إلى حد كبير إلى قانون الميزانية العامة، والرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية العامة، والنفقات العامة على وجه الخصوص.

كما أنه إذا كان هناك مجال واحد لا يزال يساء فهمه إلى حد الآن، فهو مسألة الرقابة البرلمانية على المجال الضريبي؛ وهنا يمكن طرح سؤالين: كيف يتحكم البرلمان في مقدار الإيرادات الضريبية وعائد الضرائب؟ كيف يراقب البرلمان أداء النظام الضريبي ذاته؟ إذ غالبا ما يركز اهتمام المراقبين بشكل صائب على التحكم في الإنفاق العام.

ومع ذلك، نلاحظ أن الرقابة البرلمانية على الإيرادات العامة، وخاصة الضريبة، هي في النهاية أقل من الرقابة على الإنفاق، وذلك لأن الرقابة البرلمانية يمكن أن تتم بأثر بعدي (التصويت على قانون تصفية الميزانية والموافقة على الحسابات، على سبيل المثال) كما تكون أثناء التنفيذ (التصويت على قوانين المالية المعدلة، والأسئلة البرلمانية، ودور اللجان البرلمانية والآراء والتقارير...).

ومن ثم، يلاحظ نقص في استخدام الكم الهائل من الوسائل والآليات الموضوعة تحت تصرف البرلمان لمراقبة المالية العامة وعلى الأخص الإيرادات[2]، بحيث عندما تتم مناقشة الإيرادات

[1]- نفس المرجع، ص 188.

[2]- Vincent Dussart, *op.cit.,* p. 62.

العامة في اللجان المالية، غالبا ما يميل أعضاء البرلمان إلى طلب إعفاءات ضريبية لصالح المحتاجين، وأثناء مناقشة الميزانيات الفرعية القطاعية المختلفة وخاصة الميزانيات الاجتماعية يميل تقارب الأعضاء إلى المطالبة بزيادة الميزانية لتلبية الاحتياجات الاجتماعية المتنامية[1].

بيد أن التجربة البرلمانية المغربية في المجال الجبائي، وعلى مر السنين، تبقى جد ضيقة إذ إن النواب والمستشارون لا يتوفرون على خبرة كافية بالتقنيات الجبائية[2]، نظرا لضعف توفر شروط التأهيل الثقافي والمعرفي في هذا المجال لكونه يتسم بطابع تقني ومعقد الجوانب[3]. كما تتعدد الوثائق المرفقة به، وهذا ما يجعل عدداً كبيراً من أعضاء البرلمان يفتقرون إلى الخبرة والتجربة اللازمة للمساهمة بفعالية في مراقبة المجال الضريبي، ويستعصي عليهم فهم معطياته بسبب كثرة الأرقام والإحصائيات المكونة له، كما أن المناقشات البرلمانية للمواد التي لها علاقة بالجانب الضريبي تكون سريعة ومختصرة[4].

فضلا عن ذلك، فإن المناقشات في اللجنة المالية لا تحمل أية دلالة نظرا لعدم اهتمام بعض أعضاء البرلمان بالجوانب الجبائية بسبب تعقدها ولعدم توفر المعلومات المبسطة لهذا المجال؛ فهل هذا النقص في الاهتمام يتعارض مع فكرة الرقابة على الضريبة المفروضة بموجب إعلان حقوق الإنسان والمواطن؟ أم أن الترتيب والتسلسل في التدخلات يبين الكيفية والمنطق الذي يتم من خلاله التحكم في سير المداولات وضبطها؟

ومما لا شك فيه، فإن المداولات ذات الطبيعة المتناقضة مهمة جدا وإيجابية بالنسبة للنص المتناقش فيه، لأنها تغنيه من حيث المحتوى[5]، إلا أنها تعاني من مجموعة من المعيقات أهمها:

---

[1]- Nouzha Skalli, *op.cit.,* p. 85.

[2]- Ahmed El Allali, **« Le déclin du consentement à l'impact au Maroc »**, *Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement*, n°75, juillet- aout 2007, p. 102.

[3]- محمد حنين، مرجع سابق، ص 145.

[4]- par exemple : la séance au Sénat du 4 juillet 2013 où est discutée la loi de règlement pour 2012 : il y a aucune intervention de sénateurs n'a lieu lors du vote de l'article 3 du projet de loi qui traite de la constatation du rendement des différents impôts en 2012.

[5]رشيد حجبي، مرجع سابق، ص 295.

- ضعف المساواة على مستوى التدخلات، لأن المعارضة لا تتدخل إلا نسبيا في إطار علاقتها بعدد أعضائها المشكلين داخل مجموعات؛
- كثرة المجاملات الكلامية خاصة من ناحية الأغلبية التي لا يجد أعضاؤها أية قدرة على المناقشة الموضوعية للمشاريع الجبائية؛
- كثرة الانتقادات المقدمة من طرف المعارضة ليس فقط للمشاريع ذات الطابع الجبائي، بل كذلك لسياسة الحكومة ومخططاتها؛
- قصر المداولات من حيث الفترة الزمنية الممنوحة قانونياً لكل متدخل، مقابل كثرة الصفحات التي تتكون منها النصوص الجبائية وتعقيدها.

ونفهم جليا أن ممارسة البرلمان لسلطة الرقابة في المادة الجبائية تكشف عن عدة أنواع من الاختلالات: ضعف الاهتمام بالميدان الضريبي؛ دراسة النفقات العامة دون فائدة حقيقية؛ منطق زيادة الإنفاق العمومي. ويمكن تفسير هذا الوضع بعدة عوامل: - تطور النظام البرلماني المغربي، ثقل الأغلبية البرلمانية، الشعبوية التي هي العامل المحدد تجاه الناخبين[1].

من هذا المنطلق، فإن الرقابة البرلمانية على النظام الضريبي تعوقها عوامل فنية وتقنية وسياسية على حد سواء، فليس لديها دائما اختصاصات مؤسسة وقدرات تقنية كافية للمشاركة بشكل بناء في عمليات اقتراح تشريعات جبائية مرتبطة بالميزانية العامة[2]، وذلك للطابع التقني للنظام الضريبي وصعوبة فهم محتواه، حيث إنه نجد معظم البرلمانين لا يمكنهم في كثير من الحالات أن يحيطوا بكافة الجوانب التقنية للميدان الضريبي، إذ تعتبر النصوص المالية بصفة عامة، والنصوص الجبائية على الخصوص معقدة وأغلبية البرلمانيين لا يصلون إلى متابعة منعطفات متاهاتها التي تتطلب التخصص ومتابعة التعديلات، وتتطلب معرفة عميقة بالتقلبات المالية والضريبية[3]؛ فكل هذه القيود ليست فنية وتقنية فقط مرتبطة بنقص الوسائل، ولكن أيضا بالخلل السياسي أو الوظيفة السياسية التي تؤثر بشدة على مصداقية البرلمانات[4].

---

[1]- Said Oulhem, *op.cit.,* p. 9.

[2]- Carlos Santiso, **« Pour le meilleur ou pour le pire ? Le rôle du parlement dans le processus budgétaire des pays en développement »**, *op.cit.,* p. 151.

[3]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 283.

[4]- Carlos Santiso, **« Pour le meilleur ou pour le pire ? Le rôle du parlement dans le processus budgétaire des pays en développement »,** *op.cit.,* p. 154.

الفرع الثاني: إكراهات الموافقة البرلمانية على مخططات التنمية

يكمن الدور البرلماني في مجال المخططات التنموية في الفحص في البداية، لينتقل بعد ذلك الأمر لمرحلة لا تخلو أهمية عن سابقتها، ويتعلق الأمر هنا بالموافقة على هذه المخططات فيما بعد؛ ذلك أن البرلمان له الصلاحية دستوريا لاعتماد المخطط بالإيجاب أو الرفض، الأمر الذي يرتبط بالإذن السنوي للالتزام بنفقات الميزانية المدرجة في مشروع قانون مالية السنة الذي تم التصويت عليه من طرف البرلمان. ومن ثم فالدور الذي يمارسه البرلمان محدود في الفحص والموافقة بسبب اقتصار المبادرة التشريعية على الحكومة بشأن تقديم المخططات.

الفقرة الأولى: ضعف التدخل البرلماني في مادة المخططات

إن سلطة البرلمان في الموافقة على مخططات التنمية ضئيلة؛ ذلك أنه ليس بإمكان أعضائه التقدم باقتراح قوانين تتعلق بالمخطط، حيث تستأثر الحكومة بهذه العملية على غرار ما هو مقرر بالنسبة لقانون مالية السنة، وأساس ذلك، الأحكام الضمنية الواردة في الفقرة الثانية من الفصل 75[1] من الدستور المغربي لسنة 2011، بالإضافة إلى عناصر الواقع وحيثياته، وذلك لأن هناك علاقة وطيدة بين القانون المالي والمخطط؛ فكلاهما يخضع لدراسات معمقة وتقنيات معقدة[2]، حيث إن مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية يجب أن يتضمن رؤية شمولية لمختلف قطاعات الاقتصاد الوطني، والبرامج والمشاريع التي ينبغي اقتراحها، وهذا يتطلب وجود تصور متكامل لا يمكن أن يتوفر لعضو واحد أو مجموعة من الأعضاء في البرلمان، إذ يفترض التوفر على مجموعة من المعطيات الإحصائية المتعلقة بمستوى النمو الاقتصادي والديمغرافي، ووضعية المالية العمومية، والبنيات التحتية ودور المؤسسات الوطنية ومردوديتها، والمعطيات المتعلقة بمختلف الجهات في جميع الميادين والمجالات، ولا يمكن أن يتأتى ذلك إلا للحكومة التي تتوفر على الأجهزة الإدارية، وعلى الوسائل والأدوات المادية والبشرية الكفيلة بتوفير هذه المعطيات[3].

---

[1]- تنص الفقرة الثانية من الفصل 75 من دستور 2011 على" يصوت البرلمان مرة واحدة على نفقات التجهيز التي يتطلبها، في مجال التنمية إنجاز المخططات التنموية الاستراتيجية، والبرامج متعددة السنوات، التي تعدها الحكومة وتطلع عليها البرلمان، وعندما يوافق على تلك النفقات، ويستمر مفعول الموافقة تلقائيا على النفقات طيلة مدة هذه المخططات والبرامج، وللحكومة وحدها الصلاحية لتقديم مشاريع قوانين ترمي إلى تغيير ما تمت الموافقة عليه في الإطار المذكور.

[2]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 121.

[3]- عبد الإله فونتير، مرجع سابق، ص 244.

وتبعاً لذلك، فقد كانت الأحكام الدستورية الواردة في دستور 1972 والدساتير السابقة تقصر وظيفة الموافقة على مشروع المخطط لمجلس النواب الذي يعرض عليه، وهو ما يعني أن المبادرة التشريعية كانت مقتصرة على الحكومة، وأن دور البرلمان كان هو دراسة المخطط والتصويت عليه نظرا لما لها من آثار مكلفة بالنسبة للقانون المالي[1].

بيد أنه إذا كان من غير الممكن واقعياً وقانونياً وتقنياً تصور قيام البرلمان بالمبادرة التشريعية لاقتراح مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للأسباب السالفة ذكرها، فإنه جدير بالذكر أن المشرع الدستوري في كل من التجربة المغربية والفرنسية يشير بكيفية صريحة إلى أن للحكومة وحدها الصلاحية لتقديم مشاريع قوانين ترمي إلى تغير ما تمت الموافقة عليه.

ومع ذلك فإن المبادرة التشريعية التي تقتصر على الحكومة في تقديم مشروع المخطط، وتقديم مشاريع قوانين لتغيره، لا تعني بالضرورة حرمان أعضاء البرلمان من ممارسة حق التعديل، ولذلك فإن ما ينطبق على قانون المالية في مجال المبادرة التشريعية ينطبق كذلك على المخططات[2].

الفقرة الثانية: الآثار السلبية للموافقة البرلمانية على المخططات

إن تقييد المبادرة البرلمانية في الميدان المالي، خصوصا في مجال قوانين المالية، يمتد كذلك إلى مجال المخططات الاقتصادية والاجتماعية، وهو ما يمكن استنتاجه من خلال الفصل 75 من دستور 2011 في الفقرة الأخيرة منه، إذ يتضح من خلال مضمون هذا الفصل أنه يتم إبعاد النواب عن المساهمة في وضع هذه المخططات، وعن إدخال أي تغيير عليها بعد المصادقة عليها[3]، وهذا الأمر لا نجده في أية مقتضيات مشابهة لها في الدستور الفرنسي.

كما توجد أيضا عدة قيود في هذا المجال تتمثل في تقييد حق البرلمان في التصويت على نفقات التجهيز المتعلقة بالمخططات، وأساس ذلك يكمن في أن المخطط هو أساس برنامج عمل متعدد السنوات يتطلب إنجازه من ثلاث سنوات إلى خمسة سنوات أو عشرة سنوات،

[1]- محمد سكلى، مرجع سابق، ص 122.
[2]- عبد الاله فونتير، مرجع سابق، ص 245.
[3]- رضوان الشباكي، مرجع سابق، ص 398.

ومن أجل ضمان الانسجام بين أحكامه المتعلقة بالمشاريع والبرامج والتوجهات والأهداف والغلاف المالي المخصص لهذه المشاريع، ولاسيما نفقات التجهيز المرصدة لها، وبين ما تم رصده من نفقات في قانون المالية سنويا من جهة أخرى[1].

وتبعاً لذلك، فإن المشرع الدستوري المغربي أقر مبدأ التصويت على نفقات التجهيز المتعلقة بالمخطط مرة واحدة ولا يحق للبرلمان التراجع عن موافقته أو تقديم مقترحات ترمي إلى تعديل ما سبق له أن وافق عليه[2]، ولو تبين له مستقبلا أن تقديرات الحكومة كانت خاطئة أو متواضعة أو مبالغ فيها؛ فما عليه في مثل هذه الحالة سوى الانتظار إلى غاية أن تدرك الحكومة ذلك، فتتقدم بمشروع قانون لتغيير المخطط المصادق عليه[3]، كما يترتب عن هذا القيد التزام البرلمان حتى في حالة إجراء انتخابات جديدة، وتغيير الأغلبية البرلمانية بموافقة البرلمان السابقة على المخطط المصادق عليه من طرف البرلمان القديم[4].

ومما لا شك فيه، أن هذه المسطرة تمثل تقييدا لحق التصويت من قبل البرلمان من خلال ترتيب النتائج الدستورية والقانونية على ممارسة هذا الحق بالنسبة للسنوات القادمة، شريطة حصرها في المدة الزمنية المقررة للمخطط[5].

وبالإضافة للصعوبات العملية التي يطرحها المخطط، توجد صعوبات أخرى تتعلق بالجوانب التشريعية للبرلمان كنقص التجربة؛ فتدخل البرلمان في المصادقة على المخطط غالبا ما يكون سطحيا، هذا من جهة، ومن جهة أخرى هناك نقص العناصر الأساسية التي تمكن من مناقشة المخطط في عموميته، وإعطاء المقترحات الخاصة بكل قطاع مع الأخذ بعين الاعتبار الواقع الاقتصادي والمالي للدولة. كل هذا يؤدي لتقليص مهم من الاختصاص البرلماني، ويمكن أن نضيف إلى ذلك، صعوبات أخرى ذات طابع تقني واقتصادي يجب على البرلمان مواجهتها[6].

---

[1]- عبد الاله فونتير، مرجع سابق، ص 246.

[2]- أحمد بوز، **الاختيار الديمقراطي في الدستور المغربي الجديد**، مرجع سابق، ص 123.

[3]- تملك الحكومة صلاحية التقدم بمشاريع قوانين تروم إدخال تعديلات على قوانين المخططات إذا تبين لها أنه كانت خاطئة أو ناقصة أو مبالغ فيها.

[4]- محمد حنين، مرجع سابق، ص 120.

[5]- عبد الإله فونتير، مرجع سابق، ص 246.

[6]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص 116.

فضلا عن ذلك، فإن كل هاته المقتضيات تضعف من سلطة البرلمان في الموافقة على المخططات والتصويت عليها ومراقبة تنفيذها، واتخاذ المبادرة لتصحيح مسارها، مقابل تقوية صلاحيات الحكومة في هذا المجال[1]. على الرغم مما تنطوي عليه نفقات الاستثمار من أهمية بالنسبة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية خاصة بالنسبة لدولة في طريق النمو كالمغرب.

ونفهم جليا، أن تزايد حدة الاكراهات المالية أصبحت تحد من القدرة على تنفيذ كل المشاريع التي يتضمنها المخطط نظرا لطموحه المفرط ومبالغته في برمجة المشاريع، وهو ما يؤدي إلى توسيع هامش حرية الحكومة في اختيار المشاريع التي تعتزم إنجازها حسب الإمكانيات المالية المتاحة والتي تقل في الغالب كما هو مبرمج في المخطط ، وذلك دون إتاحة الفرصة للبرلمان لمناقشة طبيعة هذه المشاريع ومناقشة الاعتمادات المخصصة لها، وهو ما يعتبر اعتداء واضحا على صلاحيات البرلمان، مادام أنه لا يتم التقيد بمضمون المخطط كما تتم الموافقة عليه[2].

المطلب الثاني: محدودية الموافقة البرلمانية على المعاهدات ذات الطابع المالي

على الرغم من تكريس الدستور المغربي لمبدأ الموافقة البرلمانية على المعاهدات المالية الملزمة لمالية الدولة، وكذا الموافقة التشريعية على المخططات التشريعية كما رأينا ذلك باستفاضة في القسم الأول[3]، فإن دور البرلمان في هذا المجال يبقى محدودا مقارنة مع دساتير دول أخرى، وذلك بالنظر إلى غياب اختصاص دستوري واسع في مجال المعاهدات الدولية والمخططات التنموية؛ فالفصل 55 من دستور 2011 لم يعرف أي تغيير منذ أول دستور عرفته المملكة سنة 1962 باستثناء تغيير رقمه في الدستور الجديد، وإضافته لبعض المعاهدات الدولية الجديدة، وهنا نجده يحصر تدخل مجلسي البرلمان في مجال السياسة الخارجية، فيما يتعلق بمسألة المعاهدات والاتفاقيات الدولية المالية، ويقيد مجال المراقبة البرلمانية، مما يبرز محدودية التدخل البرلماني في هذا المجال، إذ تتجلى محدودية الدور الرقابي للمؤسسة البرلمانية في مجال الموافقة على المعاهدات ذات الطابع المالي في جانبين:

---

[1]- إن الالتزامات التي تترتب في ذمة الدولة والحكومة في اتجاه تنفيذ المخطط تتقيد بكيفية مباشرة ومترابطة بما تم إدراجه من اعتمادات مالية في قوانين المالية الخاصة بسنوات المخطط.

[2]- محمد حنين، مرجع سابق، ص 121.

[3]- للمزيد من المعلومات حول المعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة والمخططات التنموية يراجع في ذلك القسم الأول من الأطروحة في الفصل الثاني منه في الصفحات من 139 إلى 195.

الأول يتعلق بحرمان البرلمان من سلطة المصادقة على المعاهدات الدولية التي تكتسي طابعا ماليا **(الفرع الأول)**، ويتجلى الجانب الثاني في ضعف سلطة الموافقة البرلمانية على المعاهدات المالية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: حرمان البرلمان من المصادقة على المعاهدات الدولية

لقد ولدت المؤسسة البرلمانية بالمغرب محاطة بمجموعة من القيود الموضوعية الدستورية والسياسية التي تحد من وظائفها، بغية الوصول إلى ضبط فضاء البرلمان كمجال لممارسة السلطة وعدم قدرته على اكتشاف هوية خاصة به[1]. وذلك بالنظر للصلاحيات الضئيلة التي تقتصر دستوريا على شرعنة بعض القرارات الملكية للسياسة الخارجية، خاصة في مجال العلاقات المالية الدولية **(الفقرة الأولى)** والتي تتأكد أكثر مع طبيعة الاختصاصات الممنوحة له في مجال تدبير الشأن الخارجي **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: شرعنة المصادقة الملكية على المعاهدات الدولية

على مدار التاريخ، كانت مشاركة البرلمانات في الشؤون الدولية محدودة، وهذا ليس بغريب حيث كانت تلك الشؤون تقتصر إلى حد بعيد على علاقات البلد بغيره من البلدان[2] والتي كانت تتولاها السلطة التنفيذية، عبر قنوات دبلوماسية يغلب عليها طابع السرية، مجسدة إما في الرئيس أو الملك أو الحكومة حسب طبيعة كل نظام سياسي ودستوري.

ولا جرم أنه في المغرب تحتل المؤسسة الملكية مكانة الصدارة داخل النظام السياسي المغربي، تمكنها من الاضطلاع بأدوار أساسية في وضع السياسة الخارجية وتوجيهها، انطلاقا من نصوص الدستور ومن الممارسة السياسية الواقعية[3].

بيد أن اختصاصات المؤسسة الملكية، خاصة فيما يتعلق بالشأن الخارجي، تعود أساساً للمرجعية ذات الأسس الدينية والدستورية التي تؤطر العمل الدبلوماسي[4] الذي يقوم به الملك،

---

[1]- نبيل زكاوي، مرجع سابق، ص 107.

[2]- ديفيد بيثام، مرجع سابق، ص 181.

[3]- المصطفى بوكرين، **"مشروعية الاختصاص الدستوري للمؤسسة الملكية في مجال السياسة الخارجية على ضوء دستور 2011"**، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 15، دجنبر 2018، ص 165.

[4]- العمل الدبلوماسي هو نمط خاص للدبلوماسية الجماعية المفتوحة تتخذ من المنظمات الدولية والإقليمية مسرحا لها، بحيث إن الدبلوماسية البرلمانية تتخذ شكلين أساسيين، يتمثل الأول في دبلوماسية برلمانية ثنائية، وتتجسد في تبادل الزيارات والبعثات الثنائية بين مختلف برلمانات العالم والتي لا تقتصر مهمتها على لقاء البرلمانيين بل تلتقي أيضا المسؤولين الحكوميين وأحيانا مع الفاعلين المدنيين، أما النوع الثاني فيأخذ طابع دبلوماسية برلمانية

باعتباره الفاعل المحوري في الحياة السياسة المغربية، الشيء الذي يعني أن القرار في القضايا الخارجية يبقى بيد الملك بصفته الفاعل الاستراتيجي في هذا المجال[1]، وهذا نفس الشيء نجده في التجربة الفرنسية، حيث تم توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية في الشؤون والقضايا الخارجية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008 الذي خول لرئيس الجمهورية اختصاص التفاوض والمصادقة على المعاهدات الدولية طبقا لنص المادة 52 من الدستور، وكذا صلاحية إبرام اتفاقات مع الدول الأوربية التي تربطها التزامات مماثلة لالتزاماتها في مجال اللجوء السياسي، وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وتحدد اختصاصات كل دولة منها في دراسة مطالب اللجوء السياسي المقدمة إليها[2].

وفي هذا الإطار يؤكد النائب **عبد الله البوزيدي الإدريسي** في اليوم الدراسي المنظم بتاريخ 21 مارس 2012 بمجلس النواب، على أن "مجال الدبلوماسية هو مجال يبقى في عمقه من اختصاص رئيس الدولة، لأن الدستور المغربي في هذا الباب جاء ناسخا لدستور الجمهورية الخامسة"[3].

وتبعاً لذلك، فإن قانون المعاهدات الذي تم إقراره باتفاقية فيينا الأولى لسنة 1969، يوضح الدور المركزي لرئيس الدولة في بلورة السياسة الخارجية، وهذا المقتضى يجسده في التجربة المغربية نص الفصل 55 من دستور 2011 الذي خول للمؤسسة الملكية صلاحيات واسعة لإبرام المعاهدات الدولية، وهذا ما يعطيه مكانة خاصة في صياغة السياسة الخارجية المغربية.

كما تكاد الأبحاث العلمية الحديثة تجمع على أن احتكار ممارسة الأدوار الدبلوماسية من قبل بعض الرؤساء والملوك، هو نتيجة الكم الهائل من الأدوات الدستورية التي تقع تحت سلطة الرئيس أو الملك مع السلطة التنفيذية. وعلى الرغم من ذلك، فإن الممارسات في الدول الديمقراطية متباينة، حيث تشترك مختلف البرلمانات في تعيين الممثلين السياسيين

جماعية تمارس على صعيد المنظمات والاتحادات البرلمانية الدولية والجهوية التي تشكل أهم قنوات تفعيل الدبلوماسية البرلمانية كالاتحاد البرلماني الدولي والاتحاد البرلماني العربي واتحاد البرلمانات الإفريقية والبرلمان الأوروبي...

[1]- ماء العينين بويا، **سياسة المغرب الخارجية في الوضع الدولي لما بعد الحرب الباردة: الأهداف، الآليات، التحديات**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2008-2009، ص 21.

[2]- المادة 53-1 من التعديل الدستوري الفرنسي لسنة 2008.

[3]- مداخلة النائب أعبد الله البوزيدي الادريسي في اليوم الدراسي المنظم في تاريخ 21 مارس 2012، بمجلس النواب، ص 154.

والدبلوماسيين لدى الدول الأجنبية والهيئات الدولية، وإبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها[1].

بيد أنه، إذا كانت المكانة الدستورية للملك تبرز مدى فاعليته في صياغة السياسة الخارجية المغربية، فإن الممارسة الملكية زكت تلك الخصوصية عبر تفعيل نظرية المجال المحفوظ للملك، وهو ما يؤكده الأستاذ **مختار مطيع** قائلا:"...منذ البداية يمكن القول بأن دور البرلمان المغربي على المستوى الخارجي هو دور تنفيذي لسياسة مهندسها هو الملك بالمغرب الذي يدخل الدفاع والخارجية ضمن مجاله الخاص **DOMAINE RESERVE"**[2]، ويمكن استجلاء محورية الدور الملكي عبر ثلاث مظاهر أساسية:

- التدخل المباشر في الاجتماعات واللقاءات الدولية، ما يسمح له بإجراء مباحثات مع أهم رؤساء الدول والحكومات في العالم؛
- إصدار قرارات ملكية يعين من خلالها مسؤولين في الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية، وكذا السفراء بالدول الأجنبية؛
- تنفيذ أجندة سياساته الخارجية بشكل مباشر عن طريق المستشارين الملكيين أو وزرائه أو ممثلي الأحزاب السياسية[3].

ويتضح من خلال الممارسة السياسية في هذا المجال، أن الملك لا يوقع على المعاهدات الدولية إلا في بعض الحالات النادرة، وإنما يلجأ إلى تفويض سلطاته إلى بعض الأشخاص الذين يمثلون السلطة التنفيذية، كرئيس الحكومة أو وزير الشؤون الخارجية والتعاون الدولي أو وزير معين، كما يمكنه تفويض هذه السلطات إلى بعض الأشخاص المقربين منه كمستشاريه[4].

وعلى الرغم من توسيع مجال التشريع بالنسبة للبرلمان وتقوية دوره الرقابي، ما يعكس بعض مظاهر النزعة البرلمانية في دستور 2011، فإن بعض المقتضيات الأخرى التي جاء بها

---

[1]- راشد أحمد الرشيد، **الدبلوماسية البرلمانية: الأهداف والآليات والأدوار دراسة حالة مجلس النواب البحريني**، سلسلة دراسات، معهد البحرين للتنمية السياسية، طبعة 2016، ص 31.

[2]- المصطفى الكباص، مرجع سابق، ص22.

[3]- محمود العلاوي، مرجع سابق، ص-ص 62-63.

[4]- المصطفى بوكرين، مرجع سابق، ص 167.

الدستور توحي باستمرار هيمنة الطابع الرئاسي[1]، بل تكريسه في كثير من الأحيان في الوثيقة الدستورية وجعلها مجالات محفوظة[2]، حيث أصبح دور البرلمان ينحصر فقط في الموافقة على المعاهدات الدولية، دون المصادقة التي تظل من شأن الملك وحده الذي يقر الإجراءات المتعلقة بتلك المعاهدات الدولية، بينما يبقى على البرلمان سوى مباركتها، وهو ما يجعل البرلمان في وضع استحالة قانونية وعملية تمنعه من المشاركة في المفاوضات التي تسبق إبرام المعاهدات الدولية[3]، وهنا يؤكد الأستاذ **عبد الكبير فكري** على أن "الطابع التقني لهذه المعاهدات وعدم مساهمة المؤسسة التشريعية في إعدادها يجعل الموافقة البرلمانية عليها من قبيل التزكية"[4].

فلا جرم أن قادة الدول يمارسون مهاما أساسية في العلاقات الدبلوماسية، وفي بعض الأنظمة السياسية نجد الرئيس أو الملك أو القائد هو من يرسم العلاقات الدبلوماسية دون الرجوع إلى السلطات السياسية. ومن ثم نجد في معظم الدول العربية أن السلطة التشريعية ليس لها دور على المستوى الدبلوماسي، حيث إن القائد أو رئيس الدولة أو الملك هو الرجل الدبلوماسي الأول[5]؛ عكس العديد من البرلمانات التي تقوم بأدوار مهمة في التصديق على الاتفاقيات التي نشأت عن هذه الجهود الدبلوماسية، لكن دورها لم يتعد ذلك، اللهم إلا في عدد قليل من البلدان، مثل الولايات المتحدة الأمريكية والمكسيك اللتين يمارس فيهما مجلس الشيوخ دوراً بارزاً في الشؤون الخارجية[6].

ومن خلال كل ما تقدم، يتضح بأن التأثير البرلماني في المجال الخارجي يظل ضعيفا جدا، مقابل المكانة المحورية التي يكتسبها الملك في هذا الإطار[7]، إذ ما فتئ جلالة الملك محمد السادس في خطاباته في افتتاح الدورة التشريعية يحث البرلمانيين على تفعيل الدبلوماسية

---

[1]- عبد الإله سطي، **أسئلة الملكية البرلمانية في النظام الدستوري المغربي**، مجلة سياسات عربية، سلسلة دراسات أوراق تحليلية، العدد 20، ماي 2016، ص 42.

[2]- إن فكرة المجال المحفوظ قد ظهرت لأول مرة في فرنسا، مع انبثاق الجمهورية الخامسة، وتم طرحها من طرف **شابان دلماس** خلال مؤتمر الحزب الديغولي، وسار في نفس الاتجاه العميد **فديل** من خلال تقسيمه الثلاثي: المجال المراقب؛ المجال المفوض؛ المجال المحفوظ.

[3]- نبيل زكاوي، مرجع سابق، ص 118.

[4]- Abdelkabir Fikri, ***Le parlement Marocain et les finances de l'État***, *op.cit.,* p. 101.

[5]- راشد أحمد الراشد، مرجع سابق، ص 30.

[6]- ديفيد بيثام، مرجع سابق، ص 181.

[7]- نبيل زكاوي، مرجع سابق، ص-ص 121-122.

البرلمانية[1] للدفاع عن القضايا الوطنية خصوصا قضية الوحدة الترابية المرتبطة بقضية الصحراء المغربية[2]. إلا أن ذلك لا ينفي تدخل أطراف أخرى، حسب مستويات متفاوتة فيما بينها، في الإعداد والتأثير في صناعة القرار الخارجي بالمغرب[3].

ويجب التأكيد أن مظاهر العقلانية البرلمانية تبقى ذات سمة بارزة في الوثيقة الدستورية، إذ تسمح قراءة الأحكام الدستورية ذات الصلة بالبرلمان، وإلى حد ما بالملكية في علاقتها بالمؤسسات، باستنتاج حرص المشرع الدستوري على التوفيق بين تقوية الطابع البرلماني للنظام السياسي المغربي من دون المساس بالمكانة الدستورية السامية للملكية[4].

الفقرة الثانية: مكامن ضعف الأداء الدبلوماسي للبرلمان

تشترك الدساتير المغربية المتعاقبة التي عرفها المغرب بعد الاستقلال في أن المؤسسة البرلمانية لا تتوفر إلا على سلطات دبلوماسية محدودة، إذ يكشف الدستور المغربي لسنة 1996 الدور المنوط بالمؤسسة البرلمانية في سن السياسة الخارجية للمملكة، وتظهر هنا بوضوح محورية الجهاز التنفيذي في اتخاذ القرار، مقابل دور محدود وهامشي للجهاز التشريعي[5].

وفي هذا السياق، يؤكد النائب البرلماني **عبد الله البوزيدي الإدرسي** على أنه "رغم الأهمية التي تكتسيها الدبلوماسية في التنمية وتطوير التعاون الدولي، إلا أن عقلنة العمل البرلماني في مختلف الدول قد حد بشكل كبير من المساهمة الفعالة للدبلوماسية البرلمانية في إدارة العلاقات الدولية، باستثناء الكونغرس الأمريكي الذي يمارس سلطات واسعة واختصاصات هامة في مجال الشؤون الخارجية".

---

[1]- تعتبر الدبلوماسية البرلمانية من الوظائف الأساسية لجميع برلمانات العالم، حيث تشكل قناة رسمية موازية لتصريف عدد من المواقف الوطنية والسيادية، أو للتعريف بعدد من التجارب السياسية والاجتماعية وحتى الاقتصادية.

[2]- نستحضر هنا خطاب جلالة الملك بمناسبة افتتاحه للدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية التاسعة حيث جاء في الخطاب الملكي ما يلي: " ...فقد لاحظنا بعض الاختلالات في التعامل مع قضيتنا المصيرية الأولى، رغم التحركات الجادة التي يقوم بها بعض البرلمانيين. إلا أنها تظل غير كافية. وهو ما من شأنه تشجيع خصومنا على الرفع من مستوى مناوراتهم لإلحاق الضرر ببلدنا؛ ذلك أن أغلب الفاعلين لا يتعبؤون بقوة، إلا إذا كان هناك خطر محدق يهدد وحدتنا الترابية، وكأنهم ينتظرون الإشارة للقيام بأي تحرك. فبدل انتظار هجومات الخصوم للرد عليها، يتعين إجبارهم على الدفاع، وذلك من خلال الأخذ بزمام الأمور، واستباق الأحداث والتفاعل الإيجابي معها...".

[3]- محمد العلاوي، مرجع سابق، ص 64.

[4]- عبد الإله سطي، مرجع سابق، ص 42,

[5]- أمين ركلمة، مرجع سابق، ص 119.

ولا شك، أن ضعف المؤسسة التشريعية المغربية في المجال الدبلوماسي يرجع إلى مجموعة من الأسباب، منها ما هو ذاتي مرتبط بطبيعة تكوين البرلمان، وهيكلته وطرق اشتغاله؛ ومنها ما هو موضوعي يتعلق بخصوصية السياسة الخارجية والمجال الدبلوماسي في حد ذاته المطبوع بالسرية والاحترافية[1].

وعلى الرغم من الجهود المبذولة للارتقاء بالأداء البرلماني في المجال الدبلوماسي، فإن الدبلوماسية البرلمانية حسب قول الأستاذ **أمين ركلمة** "لا زالت ظرفية ومناسباتية" وتفتقد إلى النجاعة المطلوبة، من حيث تأثيراتها في القرار الخارجي وفعاليتها؛ ومن حيث مساهمتها في بلورة السياسة الخارجية للبلاد[2]، وذلك نتيجة مجموعة من العوامل (الدستورية والسياسية والتقنية) التي تضعف أدائها ولا تقطع آمالها[3].

وتتحدد تلك العوامل فيما يلي:

- **انشغال أعضاء البرلمان بالقضايا الداخلية:**

يعتبر انشغال ممثلي الأمة بالقضايا الداخلية ظاهرة عامة؛ ذلك أن مصلحة المنتخبين تعطي الأولوية للقضايا الداخلية اللصيقة بمنتخبي دوائرهم، إذ يظل الاهتمام الأكبر للبرلمانيين يتركز على قضايا السياسة الداخلية الاقتصادية والاجتماعية والقضائية...، وذلك لإرضاء ناخبيهم الذين يرتبطون بقوة بالقضايا الداخلية التي تمس حياتهم[4]، ويتجلى هذا الاهتمام بالقضايا الداخلية من خلال نظام الأسئلة البرلمانية والتشريع ومراقبة العمل الحكومي.

كما يتجلى ضعف اهتمام البرلمان بقضايا السياسة الخارجية أيضا من خلال استحضار عدد الجلسات التي تخصصها المؤسسة التشريعية لمناقشة القضايا المرتبطة بالسياسة الخارجية من مجموع الجلسات المخصصة لمناقشة القضايا العامة.

---

[1]- عبد النبي بورزيكي، **السياسة الخارجية في منظور الأحزاب السياسية بالمغرب: محاولة في رصد ومقاربة التصورات والمواقف**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2008-2009، ص 266.

[2]- مداخلة النائب أنس بيرو من فريق التجمع الوطني للأحرار في اليوم الدراسي المنظم يوم 21 مارس 2012، ص 145.

[3]- أمين ركلمة، مرجع سابق، ص 127.

[4]- سعيد الصديقي، **صنع السياسة الخارجية المغربية**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، السنة الجامعية 2002، ص 186.

- **ضعف مؤهلات النخب البرلمانيين لممارسة الدبلوماسية:**

لا مراء، أن من بين الأسباب التي تحد من فعالية الأداء الدبلوماسي البرلماني ما يخص ضعف قدرات الفاعلين البرلمانيين الذين يفتقدون إلى التفهم العقلاني والموضوعي لضرورة وجدوى الدبلوماسية، ودورها في صقل تجاربهم وخبراتهم البرلمانية، مما يؤدي إلى عجزهم عن استيعاب قواعد الدبلوماسية البرلمانية، وعدم التعمق كثيرا في كشف تقنيات العمل البرلماني[1].

إضافة إلى عائق التكوين الثقافي المتواضع لدى شريحة عريضة من أعضاء الفرق النيابية، لاسيما وأن العمل الدبلوماسي يتطلب قدرة متميزة على التفاوض والإقناع في مواجهة الطرف الآخر[2] مع ضعف إتقانهم للغات الأجنبية، وعدم التعمق في أمور السياسة الخارجية والتفاعل معها[3]. وهو أمر يحيل على ضعف المؤسسة التشريعية في القيام بمهامها في تكوين أعضائها وتمكينهم من الشروط الدبلوماسية اللازمة للنجاح في مهامهم[4].

وتبعاً لذلك، ترتبط العوائق الذاتية بمؤهلات البرلمانيين لممارسة النشاط الدبلوماسي، فلئن كان هذا النشاط يتطلب الكفاءة والتجربة والتكوين الجيد في عدة حقول معرفية، فإن مجلس النواب في طبعته الجديدة عرف تطورا ملحوظا على مستوى هذه المواصفات. لكنه على الرغم من ذلك، ما زال العمل الدبلوماسي البرلماني المغربي محتشما[5].

- **تعقد المجال الدبلوماسي وتنوع قضاياه:**

إن التعقد الذي يعرفه المجال الدبلوماسي يفضي إلى تعدد المتدخلين في صنع القرار الخارجي، ومن ثم فإن القرارات في السياسة الخارجية تكون متنوعة وجماعية، وقد تتأثر بالمتغيرات الداخلية في علاقتها مع المحيط الخارجي[6].

وفي هذا السياق، فقد قمت بإجراء حوار مع المستشار البرلماني **حسن سليغوة** عضو في الفريق الاستقلالي، وقد طرحت عليه سؤالا يتجلى فيما يلي: أسباب تراجع دور البرلمان

---

[1]- إبراهيم كومغار، مرجع سابق، ص 117.
[2]- سعيد الصديقي، مرجع سابق، ص 149.
[3]- إبراهيم كومغار، مرجع سابق، ص 117.
[4]- عبد النبي بورزيكي، مرجع سابق، ص 266.
[5]- أمين ركلمة، مرجع سابق، ص 129.
[6]- محمد العلاوي، مرجع سابق، ص 64.

المغربي في ممارسة الدبلوماسية؟ وكان رد المستشار البرلماني كالآتي: " أعتقد أنه سؤال عام لا يمكن تحديده، والصعوبات متعددة منها ما يدخل في الصلاحيات الدستورية والقانونية" وقد أكد المستشار البرلماني **حسن سليغوة** على أنه "لا يوجد تراجع وإنما هناك هيئات أخرى أنشئت وأصبحت تتكفل بما كان يطرح البرلمان كحقوق الإنسان وغيرها"[1].

وقد أضاف المستشار البرلماني **حسن سليغوة** أنه "ليس هناك أي تراجع والدليل أن مجلس المستشارين ربط في إطار الدبلوماسية البرلمانية اتصالات مع دول أمريكا اللاتينية والتي اعترفت فيما بعد بوحدة المغرب على أقاليمه الجنوبية، كل ما في الأمر أن هناك بعض القضايا التي تبقى من اختصاص الدبلوماسية الرسمية".

ومن ثم يشكل ضعف التنسيق بين الأجهزة الحكومية المعنية بالسياسة الخارجية، والجهاز التشريعي إحدى التحديات اللازمة للفعل الدبلوماسي البرلماني، الأمر الذي يؤدي إلى عدم تمكن البرلمان من إعداد برنامج محكم لنشاطه الدبلوماسي في غياب المعطيات المتوفرة لدى وزارة الخارجية[2].

وفي هذا السياق يؤكد النائب **البوزيدي الإدريسي** "أن صلاحية أغلب البرلمانات في العالم جد ضعيفة أو منعدمة في بعض الأنظمة السياسية، في الوقت الذي تحظى فيه السلطة التنفيذية بصلاحيات واسعة في العديد من المجالات، خاصة في التشريع، والعمل الدبلوماسي، ومراقبة النشاط الدولي للحكومة؛ بل غالبا ما تتم مراقبة البرلمان للسياسة الخارجية بعد الفعل، بمعنى أن هذه البرلمانات لا يتم إشراكها في القضايا الدولية إلا من أجل الإخبار أو المصادقة على الفعل بعد إنجازه، وينطبق هذا الوضع على المغرب"[3].

[1]- حوار مع السيد المستشار البرلماني حسن سليغوة عضو الفريق الاستقلالي بمجلس المستشارين يوم الثلاثاء 14 ماي 2019 مع الساعة 14:58.
[2]- وزارة الخارجية هي الجهاز الحكومي المعني بالفعل الدبلوماسي الرسمي بحكم اطلاعها الدائم والمتواصل بتقلبات مواقف الدول وإدراكها لنقط القوة والضعف في علاقات المغرب الخارجية الأمر الذي يؤدي إلى تشتت الجهود واختلاف المقاربات وفي أحيان كثيرة اختلاف الخطاب السياسي وتناقض المبادرات رغم وحدة الأهداف.
[3]- مداخلة النائب البرلماني عبد الله البوزيدي الادريسي من فريق التقدم الديمقراطي في اليوم الدراسي، يوم 21 مارس 2012، ص 152.

ورغم تعدد الأنشطة الدبلوماسية البرلمانية، فهي تفتقر إلى استراتيجية واضحة تتكامل أهدافها السياسية والدبلوماسية، ويتضح ذلك من خلال عدم الاهتمام بالعمل الاستكشافي أو الاستباقي أو الإشعاعي، وتظل شبه غائبة في الأجندة الدبلوماسية للبرلمان[1].

- **سرية العمل الدبلوماسي وسرعته:**

تعتبر السرية والسرعة اللتان تميزان عملية معالجة القضايا الدولية أهم خصائص السياسة الخارجية التي تساهم في إضعاف وتهميش دور البرلمان في صنع وإدارة هذا الجانب من السياسة العامة للبلاد.

فبالنسبة لعنصر السرية، فإن ما يمنع إشراك البرلمانيين في مناقشة السياسة الخارجية هو كون العمل البرلماني دائما ما يتصف بعلانية المناقشات والمداولات التي يجريها، كما أن السرية تؤدي إلى حرمان أعضاء البرلمان من المعلومات التي تؤهلهم للمشاركة الفاعلة والإيجابية في تدبير الشأن الخارجي للدولة[2].

ولا غرو أن الأدوات الدستورية التي منحها الدستور المغربي للبرلمان من أجل إشراكه في سن السياسة الخارجية تبقى غير كافية وغير ذات جدوى؛ فهذه المشاركة الهامشية المحدودة والشكلية في أغلب الأحيان، أفرغت دور البرلمان من القوة والفعالية، سواء تعلق الأمر بعقد الالتزامات الدولية، أو مراقبة العمل الحكومي في مجال السياسة الخارجية[3].

الفرع الثاني: تقييد الموافقة البرلمانية على المعاهدات ذات الطابع المالي

نظرا لما خلصنا إليه في القسم الأول من الأطروحة على مستوى الفصل الثاني في إطار المبحث الثاني، فإن المجالس التشريعية تضطلع بدور هام في إقرار المعاهدات الدولية التي تتولى إبرامها السلطة التنفيذية، حيث إن الدساتير المعاصرة، وإن كانت تجعل الشؤون الخارجية منضوية ضمن المجال المحفوظ لرئيس الدولة، فإنها رغم ذلك، تنص على مجموعة من المعاهدات الدولية لا تكتسب قوتها القانونية ولا تأخذ بعدها العملي، إلا بعد موافقة الأمة

[1]- أمين ركلمة، مرجع سابق، ص 130.
[2]- سعيد الصديقي، مرجع سابق، ص 170.
[3]- نفس المرجع، ص 123.

عليها عن طريق ممثليها في المجالس النيابية، وبذلك تكون المصادقة البرلمانية شرطا لصحة بعض المعاهدات الدولية، وتشكل في الوقت نفسه قيدا على سلطة رئيس الدولة في مجال إبرام المعاهدات الدولية[1].

ومن ثمة، تحدد المقتضيات الدستورية لكل دولة بشكل عام توزيع السلطات في الميدان الدبلوماسي، وبشكل خاص الجهات التي لها حق تمثيل الدولة على الصعيد الخارجي وقدرة حملها على الالتزام، أي المكلفة بإبرام المعاهدات الدولية. وحرصا من المشرع الدستوري المغربي على وضع قواعد تؤسس لممارسة وطنية في هذا المجال، وجدنا مختلف الدساتير المغربية المتعاقبة جاءت لتنص على توزيع الاختصاصات بين السلطات الدستورية في مجال إبرام المعاهدات الدولية، خصوصا بين المؤسسة الملكية والمؤسسة التشريعية.

الفقرة الأولى: الضعف البرلماني في إبرام المعاهدات الدولية

بالرجوع إلى نص الفصل 55 من الدستور، يلاحظ أن دور البرلمان في هذا المجال ضعيف جدا، الأمر الذي يعني أن الشؤون المتعلقة بالتمثيل الخارجي منضوية في المجال المحفوظ للملك الذي يملك حق التوقيع على المعاهدات والمصادقة عليها[2]. لكن سلطة التصديق التي يستأثر بها الملك ليست مطلقة، إذ تخضع لضوابط محددة لعل أهمها ورود عبارة" إلا بعد الموافقة عليها بقانون"، بمعنى أنه لا يتم المصادقة على هذه المعاهدات إلا بتدخل الجهاز التشريعي للموافقة عليها عن طريق قانون يأذن بذلك[3]، وذلك أسوة بالنظام الدستوري الفرنسي.

ولا جرم، أن الممارسة التشريعية تثبت أن البرلمان لا تحال إليه كل الاتفاقيات ذات الطابع المالي. وفي هذا السياق سبق التمييز في إطار القسم الأول من الأطروحة بين المعاهدات التي تكلف مالية الدولة التي تدخل ضمن الفقرة الثانية من الفصل 55 من الدستور، وبين الاتفاقيات المالية التي تنص عليها بعض مواد القانون التنظيمي للمالية والتي تندرج في إطار اتفاقات

[1]- سيدي محمد ولد سيد أب، **الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي-دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص 276.
[2]- كريم الحرش، مرجع سابق، ص 74.
[3]- نفس المرجع، ص 75.

الاقتراض الخارجي التي يتم إبرامها في شكل اتفاقات أو اتفاقيات أو عقود بين الدولة المغربية، يمثلها رئيس الحكومة أو وزير المالية أو الشخص الذي ينيبه خصيصا لهذا الغرض[1].

ولما كانت الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية إحدى التقنيات الدستورية الأكثر شيوعا لضمان مشاركة السلطة التشريعية في السياسة الخارجية، إلا أنها تبقى - سلطات البرلمان في هذا المجال- محدودة لا تتعدى سلطة الموافقة أو الرفض[2]، وهذا ما يثير الانتباه إلى أنه في المغرب وخارج الفقرتين الأخيرتين من الفصل 55 من الدستور لا نجد أي فصل آخر يتطرق إلى المعاهدات الدولية، والاقتصار على هذا الفصل يطرح مجموعة من النقائص التي تحد من سلطة البرلمان في هذا المجال؛ عكس الدستور الفرنسي الذي خصص للمعاهدات الدولية بابا خاصا (الباب السادس) يتكون من ستة مواد، وهذا ما يوضح أن المشرع الفرنسي يعطي للمعاهدات الدولية أهمية كبيرة.

فبالنسبة لقلة المعاهدات الخاضعة للترخيص البرلماني نجد الفصل 31 من دستور 1996 لا ينص إلا على طائفتين من المعاهدات، الأولى تتعلق بالمعاهدات التي تلزم مالية الدولة، والصنف الثاني يتعلق بالمعاهدات التي بإمكانها أن تمس بالمقتضيات الدستورية. في حين نجد الفصل 55[3] من الدستور المغربي الجديد قد وسع من دائرة المعاهدات الخاضعة للموافقة البرلمانية كمعاهدات السلم أو الاتحاد أو التي تهم رسم الحدود ومعاهدات التجارة؛ أو التي يستلزم تطبيقها اتخاذ تدابير تشريعية أو تتعلق بحقوق وحريات المواطنين والمواطنات العامة أو الخاصة، بالإضافة إلى تلك التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة[4].

فرغم هذا التوسع الذي يعتبر بطبيعة الحال من المستجدات الدستورية، وقيمة مضافة لاختصاصات البرلمان، فإن دور ممثلي الأمة في مجال المصادقة محدود جدا مادام

---

[1]- إدريسي مولاي هشام، مرجع سابق، ص 98.

[2]- مصطفى معمري، مرجع سابق، ص 172.

[3]- لقد سار المشرع الدستوري المغربي على النهج الفرنسي الذي وسع من لائحة المعاهدات الخاضعة للترخيص التشريعي، حيث نص في الفصل 53 من دستور1958 أن معاهدات السلام ومعاهدات التجارة والمعاهدات أو الاتفاقات المتعلقة بالتنظيم الدولي والمعاهدات الملزمة المالية الدولة وتلك المعدلة للمقتضيات ذات الطبيعة التشريعية أو المتعلقة بحالة الأشخاص والمعاهدات المتعلقة بالتنازل أو التبادل أو ضم التراب لا يمكن التصديق عليها أو قبولها إلا بقانون". للمزيد من المعلومات حول طبيعة المعاهدات الدولية التي يوافق عليها البرلمان المغربي والفرنسي يراجع في ذلك القسم الأول من الأطروحة على مستوى الفصل الثاني في المبحث الثاني.

[4]- محمد سكلى، مرجع سابق، ص 138.

اختصاصهم ينحصر فقط في الموافقة على المعاهدات التي تلزم مالية الدولة، دون المصادقة عليها.

وما يلاحظ من خلال قراءة الفصل 55 من الدستور المغربي، والمادة 53 من الدستور الفرنسي، هو أن المشرع المغربي قد قلص بشكل كبير مجال تدخل البرلمان، ولخصه في الموافقة على المعاهدات المالية أسوة بنظيره الفرنسي[1]، أما سلطة التوقيع والمصادقة على جميع الاتفاقات فهي من اختصاص الملك (كالمغرب) ورئيس الجمهورية (كفرنسا) ويبقى دور البرلمان ثانويا، خاصة وأن الممارسة تبين أن جميع الاتفاقيات من هذا القبيل تتم الموافقة عليها بالإجماع[2]. وهذا ما يثير إضافة ملاحظتين اثنتين: أولاهما، أن الدستور المغربي ونظيره الفرنسي حصر مشاركة البرلمان في المعاهدات الملزمة لمالية الدولة، بمعنى أن تلك غير الملزمة لمالية الدولة تبقى خارج مجال اختصاصه، وثانيهما، أن الدستور جعل الموافقة البرلمانية على المعاهدات التي ترتب تكاليف في مالية الدولة تتم بقانون[3]، كما هو الشأن بالنسبة لفرنسا.

الفقرة الثانية: الضعف البرلماني في الموافقة على المعاهدات الدولية

تتجلى محدودية دور البرلمان في الموافقة على المعاهدات الدولية في مستويين: المستوى الأول يظهر من خلال قلة المعاهدات الخاضعة للترخيص البرلماني، وحصرها في المجال المالي فقط دون المجالات الأخرى، والمستوى الثاني يبرز من خلال الطابع الشكلي للموافقة البرلمانية على المعاهدات.

فبالنسبة للطابع الشكلي للموافقة البرلمانية على المعاهدات الملزمة لمالية الدولة، فتتجلى مظاهرها في طول مسطرة إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها وبتعقيد إجراءات الموافقة عليها، الأمر الذي قد يؤدي إلى عدم الارتباط بالمعاهدات إلا بعد انقضاء سنوات عديدة؛ فالبرلمان في هذه الحالة حسب تعبير **مونتيسكيو** يملك فقط سلطة المنع وليس سلطة التقرير والفصل، ويقصد هنا بسلطة المنع: الحق في إبطال قرار تم اتخاذه من طرف سلطة

[1]- مصطفى معمري، مرجع سابق، ص 166.
[2]- سعيد الصديقي، مرجع سابق، ص 176.
[3]- أمين ركلمة، مرجع سابق، ص 120.

أخرى؛ أما سلطة التقرير فتعني الحق في أخذ المبادرة لتقرير شيء ما أو تصحيح وتعديل ما تم إقراره من طرف سلطة أخرى. وعلى هذا الأساس يكون من قبيل الخطأ القول بأن البرلمان يقوم بالتصديق، فهو لا يصادق أبدا على المعاهدات الدولية، وإنما يعطي فقط موافقة بمقتضاها ويقوم رئيس الدولة بإجراء التصديق[1].

كما أن الموافقة البرلمانية على نص الاتفاقية أو المعاهدة لا يجعلها ملزمة دوليا ولا يمنحها قوة قانونية، لأن القرار الأخير يبقى بيد الملك الذي يصادق عليها أو يتراجع عنها[2]، وهنا يظهر الطابع الشكلي والسطحي لسلطة الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية المالية.

فضلا عن ذلك، يتضح أيضا الطابع الشكلي للموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي أثناء مناقشة هذا النوع من المعاهدات، حيث إن مداولاتها في البرلمان نادرا ما تتخذ مظهرا للنقاش العميق والجاد، باستثناء المعاهدات التي تكون لها أهمية كبرى، خاصة تلك التي تمس القضايا الأساسية للحياة الاقتصادية للدولة، أو القضايا التي تشغل اهتمام الرأي العام الوطني[3].

وبالنظر إلى الطابع الخاص للتدخل البرلماني المحصور في المعاهدات التي تترتب عنها تكاليف مالية تلزم الدولة، يمكن أن نستنتج بأن الإذن البرلماني مجرد إذن في صيغة تشريعية، وليس قانون بالمعنى المادي، على الرغم من كونه يقدم في شكل قانون؛ فالموافقة البرلمانية هي تعبير عن نوع من أنواع الرقابة البرلمانية التي تبقى في الأخير شكلية[4].

ثم إن الدستور المغربي ونظيره الفرنسي قصر مهمة البرلمان في الموافقة على نص المعاهدة محل النقاش أو رفض النص جملة وتفصيلا، دون أن يمنح له أية صلاحية في إجراء تعديلات على النص الأصلي للمعاهدة أو مناقشته فصلا بفصل. لذلك فإن عدم قدرة البرلمان على رفض المعاهدات الملزمة لمالية الدولة يحول موعد مناقشة هذه المعاهدات إلى مناسبة للفرق البرلمانية لإبداء وجهات نظرها في توجه السياسة الخارجية المغربية، وانتقاد مظاهر النقص

---

[1]- محمد سكلى، مرجع سابق، ص 139.

[2]- أمين ركلمة، مرجع سابق، ص 121.

[3]- Abdelkbir Fikri, **Le parlement marocain et les finances de l'État**, *op.cit.,* p. 96.

[4]- محمد سكلى، مرجع سابق، ص 141.

فيها[1]. كما أن التصويت على القوانين القاضية بتنفيذ المعاهدات الدولية يتم بشكل سريع جدا، حيث تكون موضوع مسطرة سريعة وسهلة[2].

فلا غرو أيضا أن ملامسة دور البرلمان في السياسة الخارجية يكمن من خلال الرقابة على النشاط الحكومي في المجال الخارجي، وهنا تتجلى محدودية المؤسسة التشريعية أيضا سواء من حيث المصادقة على الميزانية الفرعية لوزارة الخارجية؛ أو الرقابة السياسية من خلال الأسئلة الكتابية والشفوية؛ أو سحب الثقة من طرف مجلس النواب أو ملتمس المساءلة من طرف مجلس المستشارين؛ أو بواسطة لجان تقصي الحقائق أو من خلال العمل داخل لجنة الخارجية والدفاع الوطني بمجلسي النواب والمستشارين حين مساءلة وزير الخارجية والتعاون أمامهما[3].

[1]- سعيد الصديقي، مرجع سابق، ص 181.

[2]- Didier Maus, *op.cit.,* p. 18.

[3]- نبيل زكاوي، مرجع سابق، ص 121.

خلاصة الفصل الأول

إن ما يمكن أن نخلص إليه في ختام هذا الفصل، أن الميدان المالي من الناحية الدستورية يعتبر مبدئيا من اختصاص البرلمان، إلا أن هذا الاختصاص تحده عدة قيود، منها ما هو قانوني، ومنها ما هو واقعي، تجعل مؤسسة البرلمان ضعيفة المردودية في المادة المالية، لكن بالمقابل نجد دور الحكومة يتطور وينمو على حساب هذا الأخير، وذلك طبقا لمبدأ عقلنة العلاقة بين السلطتين.

ومما لا شك فيه، فإن مكانة البرلمان في النظام الدستوري والسياسي المغربي والفرنسي لا تؤهله لممارسة سلطة مالية حقيقية، نظرا لعدة قيود تحد من فعالية أدائه الوظيفي في هذا المجال؛ فواقع الممارسة يسير في اتجاه إضعاف السلطة المالية للبرلمان لا من حيث التشريع أو من حيث المراقبة؛ فعلى المستوى النظري يبدو أن البرلمان المغربي والفرنسي يتوفران على سلطة مالية تؤكدها النصوص الدستورية والتنظيمية، في مقدمتها مناقشة الميزانية والتصويت عليها، لكنه على مستوى الواقع والممارسة تبدو هذه الأدوار ضعيفة جدا خصوصا في التجربة المغربية - مقارنة مع التجربة الفرنسية التي عرفت في هذا الإطار بعض الإصلاحات للتخفيف من حدة الإكراهات- وذلك مع ضعف الوسائل التي تتوفر عليها المؤسسة البرلمانية سواء على مستوى الإمكانيات المادية أو اللوجيستيكية، أو على مستوى الخبراء والمختصين لاسيما في المجال المالي.

وتبعاً لذلك، يتضح لنا في إطار المقارنة التي قمنا بها بين التجربتين المغربية والفرنسية، أن جميع القواعد والنصوص القانونية بمختلف مصادرها سواء كانت ذات طبيعة دستورية أو تشريعية أو تنظيمية أو حتى أنظمة داخلية، تعطي الامتياز للسلطة التنفيذية في المالية العمومية وترجح كفتها في إطار العلاقة المتبادلة بينها وبين السلطة التشريعية، وهذا ما نلمسه على مستوى تحضير وإعداد القوانين المالية والنصوص الجبائية والمخططات التنموية والمعاهدات الدولية؛ فالحكومة هي المختصة في التشريع في هذه المجالات، بل الأكثر من ذلك نجد أن الحكومة تتدخل في اختصاصات البرلمان وتتحكم في عمله أثناء المناقشة والتصويت على مشاريع قوانينها.

وعند تطرقنا للأداء الوظيفي للمؤسسة البرلمانية وفي إطار مقارنتها بالتجربة الفرنسية، وصلنا إلى قناعة علمية مفادها أن القيود الدستورية الواردة على جل اختصاصات المؤسسة التشريعية قد جعلت مردودية البرلمان ضعيفة سواء على مستوى التشريع أو المراقبة، وذلك في التجربتين معا على حد سواء، لأن هاته التجارب قد اعتمدت مبدأ العقلنة البرلمانية وهذا ما سببته تلك العقلنة، مقارنة مع بعض التجارب الرائدة التي تعطي للبرلمان مكانة مهمة وصلاحيات أوسع، كما هو الشأن في التجربة الأمريكية والبريطانية.

وقد توصلنا من خلال تحليل مختلف النصوص المنظمة لاختصاصات البرلمان في الميدان المالي إلى عدة نتائج علمية، وذلك في إطار المقاربة المقارناتية بين التجربة البرلمانية المغربية والفرنسية، إذ تتجلى تلك النتائج فيما يلي:

- على الرغم من منح المشرع الدستوري والتنظيمي المغربي لمؤسسة البرلمان وسائل متعددة لممارسة وظائفه التشريعية والرقابية والتقييمية في المادة المالية، إلا أنها لم ترفع من مستوى الرقابة الممارسة، ولم تؤدي في كثير من الأحيان الغرض المستهدف منها الذي هو مراقبة العمل الحكومي، وهذا الأمر ينطبق أيضا على التجربة الفرنسية نظرا لوجود عدة أوجه للشبه بين التجربتين في هذا المجال والتي سبق تحديدها في إطار هذا الفصل؛

- نستنتج أن فلسفة العقلنة البرلمانية بمرجعيتها التي جسدها دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة شكلت مرجعية بالنسبة للمشرع الدستوري المغربي، حيث اتخذ هذا الأخير نفس المنحى والاتجاه في تكريس تحكم الحكومة في الوظيفة التشريعية والرقابية خصوصا في المجال المالي؛

- نستنتج أن الاختصاص المالي للبرلمان المغربي رغم ضآلته لم يسلم من تدخل السلطة التنفيذية، فإلى جانب انفرادها بالمبادرة في المادة المالية، فهي التي تضع مشاريع قوانين المالية وتنفذها بمقتضى مراسيم قانونية وتدبيرية، إذ إنه من الناحية الواقعية والعملية تكون مسطرة تحضير مشاريع قوانين المالية والضريبية والمخططات التنموية، والمعاهدات الدولية من اختصاص الحكومة وحدها، كما تبين ذلك الممارسة

السياسية للدساتير المغربية والفرنسية محل الدراسة وفي غيرها من الدساتير التي تأثرت بالدستور الفرنسي؛

- نلاحظ أن آليات الرقابة المواكبة والبعدية رغم أهميتها في الحياة البرلمانية إلا أنها ضعيفة الأثر نظرا لوجود مجموعة من القيود التي تقلص فعاليتها، وتختلف فعالية هذه الوسائل بين التجربتين؛ فبالنسبة للتجربة المغربية، نلاحظ أن البرلمانيين يمارسون الأسئلة بشكل واسع وكثيف خصوصا الأسئلة الشفهية التي يوليها أعضاء البرلمان أهمية كبيرة، مقارنة مع التجربة الفرنسية التي تعتبر الأسئلة الكتابية من أهم وأبرز الآليات التي تمارس بشكل كبير، وفي كلتا الحالتين هذه الآلية لوحدها لا تؤثر في العمل الحكومي، وذلك بسبب الأغلبية الحكومية؛

- نستنتج أيضا، أنه تم التقييد من فعالية لجان التقصي والتحقيق في التجربة المغربية، مقارنة مع التشريع الفرنسي الذي خول للجان التقصي مهاما جديدة، كما هو الشأن بحق الانتقال إلى الأماكن اللازم زيارتها داخل البلاد وخارجه؛

وبناء على ذلك، نرى أنه رغم تخصيص المشرع الدستوري المغربي والفرنسي مؤسسة البرلمان بوسائل رقابية وتقييمية متعددة تكاد تشمل كل الآليات المعترف بها لهذه المؤسسة في النظامين المغربي والفرنسي، إلا أنه أثناء تحليلينا وقياسينا لمدى فعالية هذه الآليات سواء المرتبطة بإثارة المسؤولية السياسية للحكومة، أو المتعلقة بمساءلة الحكومة فقط، لاحظنا أن هذه الوسائل هي كثيرة ومتنوعة بالفعل، ونقر بشكل واضح أن لها أثرا إيجابيا في حد ذاته، وهذا ما يجعل الباحثين والأكاديميين المختصين بالشأن البرلماني يعتقدون أن البرلمان في التجربتين المغربية والفرنسية قوي من حيث رقابته على الحكومة، لكن الأمر ليس كذلك، لأنه في الواقع العملي نصطدم بواقع مغاير لما هو مؤطر نظريا، وذلك بسبب صعوبة الإجراءات الممكنة لممارسة رقابة فعالة من جهة، وضآلة الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان خصوصا في المادة المالية – ونحن هنا نقول فقط في المجال المالي أي لا نتحدث عن المجال العادي الذي يمارس فيه البرلمان سلطته التشريعية- إضافة إلى هذا نجد أن المشرع الدستوري المغربي ونظيره الفرنسي أثناء وضعه لقواعد ممارسة الرقابة البرلمانية بمختلف أوجهها (

قبلية؛ مواكبة؛ بعدية) لم يستبعد مبدأ العقلنة البرلمانية، وهذا ما يبين أن التجربة البرلمانية المغربية والفرنسية في الشق المتعلق بالمالية ضعيفة الأثر والمردودية والأداء مقارنة مع ما هو سائد في التجربة البرلمانية الأمريكية مثلا.

الفصل الثاني: مداخل تجويد الأداء البرلماني في المادة المالية

يجسد البرلمان السلطة التشريعية في مختلف الأنظمة النيابية المقارنة، إذ ورغم تنوع المهام والاختصاصات التي قد يضطلع بها، فإنها تشترك في الحرص على الاضطلاع بمهام سن القوانين التي تضمن حريات وحقوق الأفراد والجماعات، ومراقبة الحكومة ومناقشة أعمالها (مناقشة التصريح الحكومي، ووضع الاسئلة الكتابية والشفوية على أعضاء البرلمان ومناقشة قانون المالي)، وتعيين لجان البحث والتقصي البرلمانية، وإقرار الميزانية العامة للدولة.

وما من شك، أن وضعية البرلمانات ليست متطابقة في مختلف النماذج السياسية المقارنة، سواء من حيث الدور أو الفعالية، وذلك لوجود مجموعة من الاعتبارات ترتبط أساساً بطبيعة النظم السياسية في هذه النماذج، ودرجة تجسيدها لمؤشرات دولة الحق والقانون، ودولة المشاركة والديمقراطية، مما قد يحول مؤسسة البرلمان - وفي أكثر من نموذج، خاصة النامي منه- إلى مجرد جهاز مرسوم بالتبعية للجهاز التنفيذي ولا يتمتع بالاستقلالية والفعالية والنجاعة المطلوبين لتكريس شروط الإرادة الشعبية[1].

فإلى جانب النشاط التشريعي، يمكن للبرلمان أن يعتمد من خلال وظيفته الرقابية على نشاط الحكومة من أجل إغناء عمله وإعطائه انعكاسا فعالا في اتصال وثيق على أرض الواقع؛ فالمسائل المتعلقة بالميزانية العامة في التجربة الفرنسية، وعلى وجه الخصوص نشاط اللجان المالية بالمجلسين، توضح الفائدة التي يمكن استخلاصها من الرقابة البرلمانية في خدمة المصلحة العامة وتحسين الإنفاق العام[2].

وتبعاً لذلك، فقد سعى واضعو الإصلاحات في التجربة الفرنسية لإعادة توازن القوى في مادة المالية العمومية من خلال السماح للبرلمان أن يشارك في خيارات الميزانية العامة، مع احترام مبادرة الحكومة والامتناع عن تدهور ميزان الميزانية العامة للدولة[3].

---

[1]- سعيد جفري، **الحكامة وأخواتها: مقاربة في المفهوم ورهان الطموح المغربي**، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الدار البيضاء، ص 105.

[2]- Jean Arthuis, *op.cit.*, p. 88.

[3]- Philip Loïc, **« Droit constitutionnel financier et fiscal. La nouvelle loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances»**, *Revue Française de Droit Constitutionnel,* n° 49,2002/1, p. 208 : www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2002-1-page-199.htm

ولا جرم أن البرلمان يجب أن يتوفر على سلطة مالية قوية، لأنه بدون مراقبة برلمانية في الميدان المالي؛ فإن جميع الضرائب وتوزيع النفقات العمومية - الذي تقوم به قوانين المالية- لا يمكن أن يتم في ظروف واضحة ومعللة، ويجعل المشرع مشرعا أعمى لا يتوفر على الوسائل اللازمة والضرورية لفرض قراره، وهذا ما يجعل المؤسسة البرلمانية في الوضع التبعي للحكومة.

ثم إن تعزيز الدور الرقابي للمؤسسة البرلمانية على تدبير الميزانية العامة، يعد مسألة تحظى بعناية ملكية فائقة، وهنا فقد أكد الملك محمد السادس في خطابه الصادر في تاريخ 9 مارس 2011 على ضرورة وجود برلمان نابع من انتخابات حرة ونزيهة، يتبوأ فيها مجلس النواب مكانة الصدارة مع توسيع مجال القانون، وتخويله اختصاصات جديدة كفيلة بنهوضه بمهامه التمثيلية والتشريعية والرقابية[1].

فضلا عن ذلك، فإن البحث في تفعيل الرقابة المالية للبرلمان ينطلق من خلال استثمار مختلف مقومات هذه الرقابة وآلياتها، انطلاقا من إغناء المعلومات التفصيلية المقدمة للبرلمان التي من خلالها يمكن تعزيز الرقابة البرلمانية بمختلف مراحلها، والسعي وراء الإدماج الفعلي للمؤسسة البرلمانية في مختلف مراحل اعتماد القوانين المالية، انطلاقا من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التنفيذ، من خلال إعادة هيكلة الجدولة الزمنية في إطار نوع من التبسيط الذي من شأنه أن يعزز من موقع البرلمان، ويجعله مراقبا ومدققا حقيقيا للإطار المحاسباتي والموازناتي للمالية العمومية؛ فهذه المسألة لن تتحقق دون إضفاء نوع من المعقولية في التعاطي مع قوانين التصفية، والقوانين المالية المعدلة، وتفعيل دور اللجان خصوصا لجنتي المالية ولجان تقصي الحقائق، واستعمال الآليات الرقابية الأخرى (ملتمس الرقابة والأسئلة)[2].

فلا غرو أن تطوير الأداء البرلماني في حقول التشريع والمراقبة والتقييم، يحتاج إلى العمل على نطاقين: داخلي أي داخل البرلمان، وخارجي أي في مجال الأوضاع العامة؛ فبين هذين النطاقين قد يكون الأول هو الأسهل والأقرب إلى متناول يد البرلمانيين ومسؤولي البرلمان.

---

[1]- مقتطف من الخطاب الملكي ل 9 مارس 2011.

[2]-عثمان الزياني،**"الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية"**، مرجع سابق، ص ص 16-17.

إلا أن الظروف الراهنة تسمح أيضا بالتحرك على المستوى الخارجي خاصة إذا اتسم بمزيج من الواقعية والتصميم دون استعجال النتائج[1].

وتبعاً لذلك، سوف نحاول العمل على تفصيل وتبيان كل تلك الجوانب السابقة من خلال مبحثين، سنخصص **(المبحث الأول)** للحديث عن أوجه تفعيل وإصلاح كل أشكال الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على الميزانية العامة. في حين سوف نبرز في **(المبحث الثاني)** آفاق وسبل الارتقاء بالمؤسسة البرلمانية وتوفير الوسائل الضرورية لاشتغالها من استقلال مالي وكوادر بشرية غنية، وكذا تفعيل جسور التواصل والتعاون بين المؤسسة البرلمانية وباقي الأجهزة الرقابية الأخرى.

وبناء على المنظور المقارناتي الذي اتبعناه في الأطروحة مع التجربة الفرنسية، سنقوم في هذين المبحثين على إبراز أهم أوجه التشابه والاختلاف بين التجربتين المغربية والفرنسية فيما يخص آفاق الإصلاح الذي تبنته التجربة الفرنسية ومدى فعالية ذلك وإمكانية تطبيقه من عدمه على التجربة المغربية.

المبحث الأول: تقوية السلطة المالية للبرلمان في التجربة المغربية والفرنسية

لقد أصبح مطلب تعزيز وتقوية دور البرلمان المغربي في الرقابة على المال العام، وتدبير الميزانية العامة يكتسي أهمية بالغة في المجال المالي، فإذا كان مجال إعداد قانون المالية شأنا حكوميا بامتياز، فإن أية محاولة لإعادة تأطير العلاقة بين السلطة التنفيذية من جهة والسلطة التشريعية من جهة ثانية، يجب أن ينصب بالأساس على تفعيل الرقابة البرلمانية في المجال المالي، وتعزيز موقعها في ذلك للتأسيس لنوع من التوازنات في طبيعة هذه العلاقة الثنائية للبرلمان والحكومة[2].

ومما لا شك فيه، فإن مسألة المناقشة والمصادقة على مشروع القانون المالي تعتبر بمثابة مراقبة سياسية سابقة وقبلية على تنفيذ المال العام، بحيث تعد هذه المسألة بمثابة فرصة سانحة لأعضاء البرلمان لمراقبة تنفيذ الميزانية أو المال العام قبل الشروع في تنفيذه من قبل السلطة

[1]- رغيد الصلح، مرجع سابق، ص 34.

[2]- عثمان الزياني، **"الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية"**، مرجع سابق، ص 15.

التنفيذية؛ فالمصادقة على النفقات العمومية دون الاطلاع على كيفية ترجمتها على أرض الواقع يحد من دور السلطة التشريعية، حيث إن البرلمان يبقى مجرد عنصر مكمل في اللعبة، ويبقى بعيدا عن ممارسة السلطة سواء أثناء إعداد أو تنفيذ بنود الميزانية العامة، الأمر الذي يفقد النصوص المنظمة لعمل المراقبة كل مصداقيتها، بل إن غياب هاته المراقبة في ظل ضعف الموارد قد يؤدي إلى نتائج كارثية بسبب التدبير السيئ والمفرط للمال العام[1]. وهذا ما أكدنا عليه في معرض حديثنا عن معيقات وتجليات ضعف الرقابة البرلمانية على مستوى القسم الثاني في فصله الأول.

وتبعاً لذلك، فإن مسألة تقوية وتعزيز عملية المراقبة البرلمانية السابقة والموازية واللاحقة ينبغي أن تكون محور كل إصلاح، بالإضافة إلى أن فعالية وأهمية الرقابة التي يمارسها البرلمان في المادة المالية تعتمد إلى حد كبير على صدقية التوقعات والحسابات التي تضعها الحكومة؛ فتعزيز هذه الرقابة قائم على خلق نقاش فعال لتوجيه الميزانية العامة في البرلمان[2]. علما أنه في مجال المالية العمومية بالأساس لا يجب أن تكون هذه المراقبة بعدية فقط بل أيضا قبلية ومزامنة.

كما تتطلب عملية تفعيل المراقبة السياسية القبلية على الميزانية العامة إشراك البرلمان في عملية إعداد وتحضير الميزانية العامة[3] والرفع من جودة المعلومات المقدمة إليه، وتعديل الجدولة الزمنية لإعداد والتصويت على الميزانية العامة، وكذا تأهيل الدور الرقابي للجان البرلمانية الدائمة في المجال المالي من خلال تحسين مناقشة مشروع القانون المالي داخل اللجن المالية، وتفعيل المهام الاستطلاعية لباقي اللجان على المستوى المالي**(المطلب الأول)** كما يتطلب الأمر كذلك إعادة النظر في الرقابة البرلمانية المواكبة والبعدية من خلال الاستثمار الجيد لتقنيات الرقابة البرلمانية وتأهيل قانون التصفية**(المطلب الثاني).**

---

[1]- بوشعيب زيات، **النظام العالمي وانعكاساته على المالية العامة بالمغرب**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2001-2002، ص 300.

[2]- Assou Mansour, **«la sincérité des prévision et des comptes budgétaires: une exigence démocratique»** ,*Revue Marocaine de Finances Publiques*, n° 3 /2013,imprimerie al balabil al bathae-Fes, p. 13.

[3]- Carlos Santiso, **Pouvoir législatif et contrôle budgétaire en Amérique latine…,** *op.cit.,* p. 52.

وطبعا سنقوم، في إطار هذا المبحث بإبراز أهم آفاق الإصلاح وسبل تأهيل العمل البرلماني بصفة عامة، دون تخصيص لأي تجربة معينة محور خاص بها، حيث سنكتفي فقط بذكر تلك الآفاق الإصلاحية ومدى فعاليتها وهل تم تطبيقها في إحدى التجارب المزمع دراستها، ومدى تنزيلها على أرض الواقع.

المطلب الأول: تعزيز الرقابة البرلمانية القبلية في المادة المالية

لا جرم أنه، إذا كانت الميزانية العامة تشكل أداة لتنفيذ السياسات العمومية وللتدخل العمومي لتعبئة الموارد العمومية وللإذن بالإنفاق العمومي، فإن مناقشتها والتصويت عليها تشكل مناسبة لتقييم حصيلة ما تحقق في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وأنماط الحكامة المعتمدة، ومدى القدرة على تعبئة الموارد وتحقيق المؤشرات والفرضيات التي تتضمنها قوانين المالية التي يتم الانتهاء من تنفيذها[1].

بيد أن الارتقاء بمكانة البرلمان المغربي في التشريع المالي، يشكل أحد الأهداف الرئيسة التي دعت إلى ضرورة مراجعة وإصلاح مقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية، وهذا ما تم تجسيده على أرض الواقع، حيث عرفت التجربتين المغربية والفرنسية عدة إصلاحات جوهرية لمجموعة من القوانين المؤطرة للعمل البرلماني، كما هو الشأن بالنسبة للإصلاح الجديد للقانون التنظيمي لقانون المالية المغربي رقم 130.13 ، وكذا ما جاء في الإصلاح الجديد للقانون التنظيمي لقانون المالية الفرنسي لسنة 2001، إذ بموجب هذا الإصلاح أصبح دور البرلمان في مسار إعداد ودراسة ومناقشة الميزانية العامة يعد دوراً متنوعاً، حيث إن كل دولة تنحو نحو تقوية وتطوير هذا الدور من خلال الإصلاحات المنفذة.

ويرجع الفصل هنا في مسألة توزيع الاختصاص في المادة المالية ما بين القانون والتنظيم - أي ما بين البرلمان والحكومة- إلى المقتضيات الدستورية. وفي هذا الإطار يندرج الفصل 71 من الدستور المغربي -الذي تقابله المادة 38 من دستور 2008 الفرنسي- الذي يحدد المجال الحصري للقانون وينص في إحدى فقراته على أن البرلمان يختص بالتشريع في مجال النظام الضريبي والجمركي ووعاء ومقدار وطرق تحصيل الضرائب.

[1]- كلمة السيد الحبيب المالكي رئيس مجلس النواب أثناء مناقشة مشروع قانون المالية رقم 68.17 للسنة المالية 2018 بلجنة المالية والتنمية الاقتصادية.

ولا يجب أن ننسى، أن مسألة إعادة الاعتبار لسلطات البرلمان المغربي في المجال المالي تشكل أهم محاور إصلاح الميزانية بالمغرب، كما هو الحال بالنسبة لفرنسا، حيث عمل الإصلاح الجديد للقانون التنظيمي لسنة 2001 على إعادة هيكلة الميزانية من خلال تعديل طرق تبويبها، كما تم تعزيز دور البرلمان في إعداد وتنفيذ الميزانية ومراقبتها، وتقوية اللجان البرلمانية في هذا الإطار. وعلى العموم سوف نتحدث في الفروع التالية على كل هذه الإصلاحات بتفصيل في كل من التجربتين.

وينبغي في هذا السياق العمل على تحسين عملية إشراك البرلمان في مراحل إعداد مشروع القانون المالي **(الفرع الأول)**، وكذا العمل على تحسين شروط عمل اللجان البرلمانية أثناء دراستها لمشاريع قوانين المالية (**الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: تدعيم الدور الاستشاري للبرلمان في التشريع المالي

يعتبر التشاور القبلي مع البرلمان أحد الأهداف الأساسية التي تم اعتماده في إطار الإصلاح الجديد للقانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، وذلك عبر تزويد السلطة التشريعية بكافة المعطيات المتعلقة بتنفيذ قانون المالية عند نهاية الفصلين الأول والثاني من السنة الجارية، ثم إطلاع لجنة المالية قبل شهر يونيو بخصوص عملية التحضير لمشروع القانون المالي للسنة الموالية[1]. ومن أجل تحقيق التوازن المطلوب يقتضي الأمر إدخال بعض الإصلاحات على مؤسستي البرلمان والحكومة من جهة، وعلى العلاقات التي تعنيهما من جهة ثانية، من خلال الحرص على تحقيق الشفافية وإغناء وتجويد وتحسين المعلومات والوثائق المقدمة لأعضاء البرلمان بشكل أكثر وضوحا وأكثر دقة[2] **(الفقرة الأولى)** وكذا إشراك حقيقي للبرلمان في جميع المحطات بالمساهمة في وضع قانون المالية ومناقشته، مرورا بتتبع وتقييم التنفيذ **(الفقرة الثانية)**.

[1]- عبد اللطيف بروحو، **"إصلاح القانون التنظيمي للمالية"**، من وحي البرلمان، السنة 2015، ص 449.

[2] - Ministère De L'économie et des Finances (république Française), ***Guide pratique de la LOLF comprendre le budget de l'État*,** Éditions juin 2012, conception studio graphique Sircom, la direction du budget, p. 21.

الفقرة الأولى: توفير المعلومات للمؤسسة البرلمانية

يتطلب العمل البرلماني المسؤول والفعال في المجال المالي أن يتوفر على المعلومات الضرورية حول الأنشطة المالية ونتائج البرامج العمومية، كما يحتاج أيضا إلى معلومات حول نتائج التغييرات المدخلة على الميزانية العامة المقدمة من طرف الحكومة، والتي يمكن أن تمس أنشطة ونتائج البرامج، إذ لم يكن دائما من السهل الحصول على هذا النوع من المعلومات؛ لأن العمل البرلماني في المغرب على غرار العديد من البلدان يتمحور دائما حول الوسائل التي ينبغي وضعها حيز التنفيذ مع تقديرات مفصلة للمبالغ المخصصة للموظفين والتجهيزات والتموين والمهام والمناصب الأخرى[1].

ولطالما شكلت عناصر من قبيل ندرة المعلومات والتعتيم والسرية في العمل الحكومي خصوصا في المجال المالي، مصدر كبح ولجم لقدرات وإرادة البرلمان في ممارسة رقابة فعلية على القوانين المالية؛ ففي كثير من الأحيان يجد البرلمان الأبواب موصده في وجهه للاطلاع على مجموعة من الوثائق التي تساعده في عمله الرقابي. بل الأكثر من ذلك، نجد القضاء الدستوري يساهم بشكل كبير في تكريس هذا الوضع، وذلك من خلال التضييق على اللجان البرلمانية من حيث طبيعة الوثائق والمعلومات التي لها الحق في الاطلاع عليها[2].

وفي هذا السياق، ينبغي أن نميز بين ثلاث إمكانيات لتزويد البرلمان بالمعلومة، إذ توجد طريقة تسلم المعلومة من طرف الجهاز التنفيذي، وهي السائدة اليوم عندنا، وما ينتج عنها من تبعية له، وهناك طريقة الذهاب للبحث عن المعلومة، وهنا يظهر دور البرلمان في تقصي الحقائق التي يمكن أن يقوم بها البرلمان، وهناك أخيرا طريقة إنتاج المعلومة من طرف البرلمان ذاته من خلال إحداث بنيات داخلية للتقويم تمكن من مواجهة احتكار المعلومة من طرف الجهاز التنفيذي، والعمل على نشر ثقافة التعدد في إنتاجها ومناقشتها وتقويمها[3].

---

[1]- الهبري الهبري، مرجع سابق، ص-ص 337-338.

[2]- عثمان الزياني، **"الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية"**، مرجع سابق، ص 17.

[3]- محمد حركات، **" دور تعزيز المؤسسات والاستراتيجية لعمل البرلمان في دعم الدبلوماسية الاقتصادية ومكافحة الفساد"**، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، الدبلوماسية الاقتصادية الحكامة والنمو، العدد 34-35، السنة 2013، ص 11.

وفي هذا الإطار، يؤكد المستشار البرلماني **حسن سليغوة** على أن "طبيعة المعلومات المقدمة للبرلمان تعتمد بدرجة أكبر على اجتهاد البرلماني وتعدد مصادره، أما المعلومات الحكومية فتكاد تكون مبهمة لاعتبارات عديدة".

فضلا عن ذلك، يجب إنشاء نواة بحثية برلمانية تكون دعامة لتطوير خبرة العمل البرلماني في مجال التحليل المالي، والانفتاح على مراكز البحث ومراكز الخبرة، ومؤسسات المجتمع المدني، ومختلف الجماعات الضاغطة Lobbying؛ لأنه يتيح للبرلمانيين تقديم معلومات وخبرة لصانع القرار المالي، ويمكن في هذا المجال استلهام تجربة اللجنة الأوربية، وكذا تجربة الكونغرس الأمريكي في تقنين ممارسة هذا العمل بكل شفافية في إطار قانون 1946 الذي يعتبر lobbying مهنة قائمة الذات ويتعين تسجيل ممارسيها بسكرتارية مجلس النواب ومجلس الشيوخ[1].

يضاف إلى ذلك، ضرورة تطوير العمل الرقابي لمجلس النواب بما يستوجب إنشاء مركز معلومات مزود بالأجهزة العلمية الحديثة، على أن يكون له علاقة بمختلف شبكات المعلومات الداخلية والخارجية في مختلف دول العالم؛ لأن الملاحظ أن بعض أعضاء البرلمان لا يملكون الكفاءة والخبرة الكافية لممارسة الرقابة البرلمانية، وعدم قدرتهم على المتابعة المستمرة لأعمال الحكومة، أو عدم إدراكهم لشؤون الميزانية العامة والضرائب ولكي يكون لهم الدور الرقابي الفاعل في إثراء العمل البرلماني[2].

وتجدر الإشارة إلى أن الإصلاح الجديد للقانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 اقترح إعداد الحكومة 14 تقريرا ترفق مع مشروع قانون مالية السنة، إضافة إلى وثائق وتقارير ترفق مع مشروع قانون التصفية، بالإضافة إلى أن المشاريع الوزارية حول نجاعة الأداء ترافق ميزانيات الوزارات[3].

---

[1]- فاطمة الزهراء هيرات، **" من أجل مقاربة تشاركية في إعداد الميزانية السنوية: المجتمع المدني نموذجا "**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، العدد 104، السنة 2012، ص-ص 139-140.

[2]- حسن العرفي، مرجع سابق، ص 59.

[3]- وزارة الاقتصاد والمالية، **" تقرير حول مشروع إصلاح القانون التنظيمي للمالية "**، مجلة الحقوق، العدد 6، السنة 2013، ص-ص 179-180.

بيد أن تمكين البرلمان من هذه الوثائق والمعلومات الضرورية، من شأنه أن يعزز قدرته الرقابية في مواجهة الحكومة بفضل هذه الوثائق التي يتم وضعها رهن إشارته وتصرفه للاطلاع عليها، مما سيسعفه في إزالة الغموض والإبهام حول مختلف الجوانب المتعلقة بالقوانين المالية من حيث تدبيرها وصرفها، وهذا ما نجده قائما في النظم البرلمانية المقارنة الرائدة في هذا المجال[1].

ولاستعمال ركام المعلومات بفعالية، نجد أنه من الضروري على البرلمان المغربي الاستثمار الجيد في تكنولوجيا الاتصال والمعلوميات، والزيادة في عدد الموظفين الذين يعملون في اللجان الدائمة حتى تتمكن من تحليل الحجم الكبير من المعلومات المقدمة، ومساعدة البرلمانيين لفحص اقتراحات الجهاز التنفيذي، وإعداد حلول وتعديلات أخرى وفحص النتائج، ثم تطوير قدرات النائب والمستشار البرلماني في فهم القانون المالي، واكتسابه الدراية التامة بمختلف الشؤون المالية وإقدامه على إعداد التقارير كما هو الشأن في فرنسا[2] التي قطعت أشواطا كبيرة بخصوص طبيعة المعلومات المقدمة للبرلمان؛ فخلال مرحلة إعداد قانون المالية، تزيد المعلومات المنقولة إلى البرلمان، وكذا يتضمن تقرير التوجهات في الميزانية على لائحة بالمهمات والبرامج والمؤشرات[3] المرتقبة للسنة التالية. وهنا يؤكد الأستاذ لواك فيليب **Loïc Philip** على ضرورة تطوير المعلومات المالية المقدمة للبرلمان الفرنسي، وذلك عبر قيام الحكومة بتوفير المعلومات اللازمة والشاملة لدعم قوانين المالية وقياس أهميتها الحقيقية بشكل أفضل، مما سيمكن المسؤولين المنتخبين من فهم تأثيرات وضع الميزانية العامة والتغيرات المحيطة بها[4].

وعلاوة على ذلك، فقد تم في إطار التجربة الفرنسية تعزيز وتدعيم المعلومات المقدمة للبرلمان من خلال المساعدة التي تقدمها محكمة الحسابات الفرنسية لأعضاء البرلمان في كل من المجلسين، وذلك بغية تقوية ممارستهم لسلطة الرقابة على قوانين المالية بصفة خاصة، وعلى

---

[1]- عثمان الزياني، **"الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية"**، مرجع سابق، ص 22.

[2]- نجيب جيري، **"تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين الإصلاح ورهان الحكامة المالية"**، مرجع سابق، ص 165.

[3]- تمكن المؤشرات من قياس بلوغ أهداف البرامج، وينبغي أن تعتمد المؤشرات على عناصر قابلة للقياس ومعبر عنها بطريقة مرقمة، وتجمع المؤشرات داخل نفس الأصناف المماثلة لأهداف البرنامج وتقدم المؤشرات داخل البرامج السنوية لنجاعة الأداء.

[4]- Loïc Philip, *op.cit.,* p. 208.

المالية العمومية بصفة عامة، إذ تتجلى أهم مظاهر المساعدة الاستشارية لمحكمة الحسابات فيما يخص طبيعة وإعداد التقارير التي تعدها هذه المحكمة والتي ترفعها إلى البرلمان[1]؛ فمن هذه التقارير نجد التقرير المتعلق بتطور الاقتصاد الوطني وحول التوجهات العامة للمالية العامة[2]، كما توجد عدة تقارير أخرى تساعد البرلمان في عمليته الرقابية كتقرير حول تنفيذ قوانين المالية، وتقرير يتعلق بترحيل تحركات الاعتمادات في قوانين المالية وغيرها...ولقد سبق الحديث عن بعضها في القسم الأول من الأطروحة في كل من التجربتين المغربية والفرنسية.

ومن ثم، فإن الواقع يفرض وضع أسس علاقة أكثر توازنا بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، في أفق تمكين البرلمان من سلطة حقيقية في مراقبة المال العام، وتدبير الميزانية العامة وعبرهما تقييم السياسات العمومية؛ سلطة لا يمكن أن تستمد إلا من خلال توسيع مجالات تدخل وتأثر المؤسسة التشريعية في مناقشة ومراقبة تنفيذ الميزانية العامة.

ولتحقيق الهدف المذكور، يتم حتما عبر إغناء المعطيات المقدمة للبرلمان، تبسيطها وتسهيل الولوج إليها من طرف النواب، عبر تمكينهم من تقارير تفصيلية حول جوانب لا زال يلفها الغموض في القوانين المالية، والمتعلقة بتفاصيل تنفيذ تلك القوانين والنتائج المتوقعة، حتى يتسنى مقارنة الأهداف بالوسائل المرصودة من جهة أخرى. وفي أفق تحسين تدخل البرلمان في مراقبة المالية العمومية ومساءلة السلطة التنفيذية بخصوصها، يتعين تطوير شكل تقديم الميزانيات القطاعية وتحويلها من ميزانيات وزارية محضة إلى ميزانيات برنامجيه تتوخى تحقيق أهداف مرتبطة ببرنامج أو مخطط معين، هذا دون إغفال ضرورة الأخذ بعين الاعتبار المدى المتوسط والبعيد في تدبير ميزانية الدولة[3]. ومن ثم تمكين المشرعين من كل المعطيات التي تمكنهم من متابعة تقدم المشاريع والمخططات القطاعية الممتدة على أكثر من سنة مالية.

---

[1]- Michel Pierre Prat et Al, *op.cit.,* pp. 102-103.

[2]- يهدف التقرير المتعلق بتطور الاقتصاد الوطني والتوجهات العامة للمالية العامة إلى تمكين البرلمانيين والرأي العام من الاطلاع على الوضعية المالية للتدبير العمومي المالي، مما يجعلهم يأخذون منه المعلومات الضرورية التي ستمكنهم من ممارسة اختصاصاتهم على أكمل وجه.

[3]-Joachin Wehner et Winnie Byanyima, **Parlement, budget et genre**, Guide pratique à l'usage des parlementaires, n° 6, Union Interparlementaire, impression SADAG SA (France), 2004, p. 85.

وتبعاً لذلك، فإن البرلمان المغربي مثل أي برلمان آخر يحتاج إلى معلومات لكي يعمل، والسبيل لضمان سيرورة وظيفته التشريعية هو المعلومات المتخصصة التي تشكل ضرورة حتمية لتمكين النواب من اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن فعالية سياسة معينة. ومن أجل تحقيق وظيفتهم في مراقبة ومساءلة السلطة التنفيذية يحتاج أعضاء البرلمان إلى تلك المعلومات التي تسمح لهم بتحديد المناورات السياسية الغير النافعة وتجاوزها[1].

ومما لا شك فيه، فإن تحسين آليات إخبار البرلمانيين تبقى مسألة ضرورية ولها أهمية في مجال الرقابة على المالية العامة، وتعكس قوة المعارضة البرلمانية في مواجهة الأغلبية الحكومية، فلا ينبغي أن يظل البرلمان سجين الإشكالية المذكورة من طرف الأستاذ بيير جوكس **Pierre Joxe** حيث يقول:" إن المعارضة لا تستطيع والأغلبية لا تتجرأ على مراقبتهl'opposition ne peut pas et la majorité n'ose pas contrôler، وعليه فلكي يساهم الإخبار في تفعيل نشاط البرلمان، لابد من احترام آجال الجواب وتجديد قراءة الميزانية العامة[2].

فلا غرو أن البرلمان المغربي في صيغته الحالية لا زال يفتقر إلى الأدوات الضرورية للقيام بدوره؛ ذلك أن وسائل الإعلام والتقييم وأدوات التنبؤ والتحقيق والإحصاء مازالت في يد الجهاز التنفيذي أو تحت وصايته، علما بأن الدور الرئيسي للبرلمان- في الأنظمة الديمقراطية طبعا- هو مراقبة الجهاز التنفيذي[3].

وفي هذا الصدد، فالمطلوب هو التواصل الإيجابي للحكومة مع البرلمان وانفتاحها أكثر، وتجنيد مصالحها الخارجية ومؤسساتها الإدارية للمساهمة الإيجابية في تقديم المعلومات اللازمة للبرلمان، والتركيز على الجانب النوعي من المعلومات التي تفيد بشكل مباشر في دعم الرقابة البرلمانية السابقة؛ بمعنى ضرورة توافر حسن النية في هذه العملية، واستثمار آليات تكنولوجيا المعلوميات والاتصال، بما توفره من أرضية خصبة لسرعة انسياب

[1]- Gijs Jan Brandsma, **« L'influence de l'information sur surveillance : la réponse du parlement européen à la multiplication des informations sur la comitologie »**, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, volume 78, 2012/1, p. 80.

[2]-Michel Lascombe, Xavier Vandendriessche, *op.cit.,* p.139.

[3]- بوشعيب زيات، مرجع سابق، ص-ص 300-301.

المعلومات بعيدا عن الإجراءات الإدارية التقليدية المعقدة التي عرقلت بشكل كبير درجات تدفق المعلومات إلى البرلمان.

ولتعزيز النقاش الديمقراطي كان لابد من الضروري تأطير ووضع قواعد تقديم مشروع قانون المالية من أجل اتخاذ قرار مستنير بشأن التنبؤات، وتعزيز نطاق الترخيص المالي، حيث عمل القانون التنظيمي لقانون المالية الفرنسي على إرساء ورسم الخطوط العريضة للتوازن بين السلطات القائمة على شكليات صارمة لازمة لصحة وصدق قانون المالية[1].

الفقرة الثانية: إشراك المؤسسة البرلمانية في بلورة القرار المالي

تحظى مرحلتا إعداد ودراسة مشاريع قوانين المالية في النظم المقارنة بأهمية قصوى، وتشكلان لحظة فعلية بامتياز سواء للحكومة أو للبرلمان في الانخراط بشكل إيجابي وجدي[2]. وأمام الواقع الدستوري والسياسي الذي كان يسمح للحكومة باحتكار صلاحية إعداد مشاريع قوانين المالية دون إلزامية الرجوع إلى السلطة التشريعية قصد الاستشارة، ومن أجل تكريس قيم ومبادئ التشاور والقطع مع ثقافة إقصاء البرلمان في المرحلة الإعدادية، فإن المشرع المغربي حرص من خلال الإصلاح الجديد للقانون التنظيمي للمالية إلى البحث وخلق آلية تشريعية توفق ما بين المحافظة على الاختصاص التقليدي للحكومة في مجال إعداد مشاريع قوانين المالية، وإيجاد آلية تشريعية تكفل على نحو معين مشاركة المؤسسة البرلمانية في هذه المرحلة المهمة من مسلسل إعداد القانون المالي[3]، وذلك عن طريق تنظيم لقاءات قبلية تستقي وزارة المالية من خلالها التوجهات المالية لمختلف المكونات السياسية البرلمانية لاستحضارها عند إعداد مشروع قانون المالية.

وتبعاً لذلك، فمن أجل تدعيم الأدوار التشريعية للمؤسسة البرلمانية في الميدان المالي، وجدنا أن القانون التنظيمي للمالية الجديد[4] ينص على إضافة مرحلة جديدة إلى مسطرة إعداد مشروع القانون المالي، الهدف منها إطلاع البرلمان وإعلامه بتطور الاقتصاد الوطني والتوجهات

---

[1]- Eric Péchillon, *op.cit.,* p. 88.

[2]- عصام القرني، **"السلطة المالية للبرلمان بين الثابت والمتغير على ضوء القانون التنظيمي المالي رقم 130.13"**، مرجع سابق، ص 54.

[3]- عبد القادر لشقر، **" حكامة الأداء المالي للدولة ورهان تفعيل المقتضيات الدستورية"**، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 12، يناير 2018، ص 32.

[4]- المادة 47 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13.

المالية العمومية والأهداف الاستراتيجية وبرامج العمل الأساسية وتطور التحملات والموارد على مدى 3 سنوات[1]، حيث أصبح الوزير المكلف بالمالية ملزما قبل 31 يوليوز من كل سنة بتقديم عرض لدى لجنتي المالية بمجلسي النواب والمستشارين، يتضمن الإطار العام لإعداد مشروع قانون المالية للسنة الموالية، ويجب أن يتضمن هذا العرض تطور الوضعية الاقتصادية الوطنية، وتقدم تنفيذ قانون المالية للسنة الجارية إلى حدود 30 يونيو من نفس السنة، ثم المعطيات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية والمالية.

فمن الناحية النظرية، فإن تعزيز سلطات البرلمان في المادة المالية يتطلب تحسين الشفافية المالية، وتجسيد المسؤولية والمساءلة في تدبير النفقات العمومية[2]. كما يتطلب مقوم المشاركة في المجال المالي، تدخل جميع الفاعلين في صناعة القرار المالي بما فيهم المؤسسة البرلمانية، بإشراكهم في عملية اختيار الحلول لمعالجة المشاكل المالية من جهة، وتوسيع رقعة قبول التغييرات والتعديلات والإصلاحات في مجال المالية العمومية من جهة أخرى[3].

ومن أجل أن يضطلع البرلمان بدوره التشريعي بشكل كامل، ومن أجل ملائمة هذا الدور مع الثقافة الجديدة في ميدان المالية العمومية، فإنه أصبح من الضروري إعادة النظر في الإطار القانوني الذي يؤطر عمل السلطة التشريعية والتنفيذية في هذا الميدان وملائمته، من خلال التأكيد على بعد الإصلاحات المترجمة للمشاركة الفعالة والفاعلة لممثلي الأمة، وكذا جمعيات المجتمع المدني ومراكز الأبحاث والدراسات الاستراتيجية في صناعة السياسة المالية للدولة، ونذكر منها:

- إطلاع اللجان البرلمانية المختصة على التوجهات العامة لمشروع قانون المالية عقب عرضها على المجلس الوزاري، مع تحديد فترة زمنية معينة من السنة للقيام بهذا الإجراء والتقيد بها؛ ولن يتأتى ذلك إلا من خلال تنظيم لقاءات مخصصة لتحديد أولويات السياسة الميزانياتية قبل صياغة مشروع الميزانية وعرض مخرجاته على الحكومة، كما يتطلب ذلك

[1]- وزارة الاقتصاد والمالية، **تقرير حول إصلاح مشروع القانون التنظيمي للمالية**، مرجع سابق، ص 180.
[2]- Carlos Santiso, **Pouvoir législatif et contrôle budgétaire en Amérique latine…,** *op.cit.,* p. 55.
[3]- جميلة دليمي، مرجع سابق، ص 117.

تنظيم جلسات استماع عمومية عبر لجن المالية من أجل الوقوف على أولويات الميزانية كما يراها المواطنون، واقتراح بعض مصادر المداخيل وأوجه تخصيص النفقات[1]؛

➢ تنظيم نقاش لتوجيه البرامج في شهر يونيو، وذلك عبر إدراج تقرير قبلي للميزانية منذ شهر ماي، مما يؤدي إلى تشجيع النقاش حول مؤشرات الميزانية العامة وحول علاقة هذه المؤشرات بالاقتصاد، وبذلك فهو يساهم في بلورة الانتظارات المتعلقة بالميزانية بناء على دراسة التقرير القبلي، ويمكن اللجان المالية من مناقشة الأبعاد الأساسية والتوجهات الكبرى مع الحكومة التي ستمكن من بلورة ميزانيات مختلفة البرامج، ويمكنها كذلك من تصحيحها وإعادة النظر فيها[2]؛

➢ الاعتماد على تقنية ترشيد الاختيارات في إعداد الموازنات المالية، مما سيساعد العديد من البلدان بواسطة برلماناتها في تبني منطق النتيجة[3]؛

➢ إعادة صياغة القانون التنظيمي للمالية وملاءمته مع القواعد والمعايير والشروط المعتمدة دوليا في الوقت الحالي، وفق متطلبات حكامة جديدة على المستويين الوطني والجهوي ويوفر منظورية لكل الأطراف، ويقوي دور البرلمان في عمليات وضع قوانين المالية والترخيص بها ومراقبتها، دون تداخل بين السلط أو تدخل للسلطة في شؤون أخرى[4]؛

➢ إحداث لجنة يطلق عليها اسم **"لجنة الشراكة المالية"** يناط بها التواصل المستمر مع الأطر العليا لوزارة الاقتصاد والمالية للاطلاع على الوثائق، والحصول على المعلومات المطلوبة، الأمر الذي من شأنه تكريس الحق الدستوري المتعلق بالولوج إلى المعلومة؛

➢ تنظيم أيام دراسية مشتركة ومستمرة، كلما دعت الضرورة إلى ذلك، بين أطر لجنة المالية ووزارة الاقتصاد والمالية للتدارس الأكاديمي بشأن القضايا والمواضيع المرتبطة بالشأن المالي العام؛ وفي هذا الشأن نجد مجلس النواب قد نظم في 28 شتنبر 2017 بشراكة مع مشروع التوأمة المؤسساتية بين مجلس النواب والجمعية الوطنية الفرنسية ومجلس العموم البريطاني لقاءا دراسيا حول مساطر الدراسة والتصويت على مشاريع قوانين المالية بكل من

---

[1]- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، **المقاربة النيابية لإعداد النموذج التنموي للملكة المغربية**، مرجع سابق، ص 63.

[2]- نجيب جيري، **"تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين الإصلاح ورهان الحكامة المالية"**، مرجع سابق، ص 151.

[3]- سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 25.

[4]- المعطي بنقدور، **" من الحكومة إلى الحكامة المالية: الدستور المالي والحكامة الشاملة في المغرب العربي في كل مظاهرهما وأحوالهما"**، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 28، السنة 2009، ص 6.

التجربة المغربية والفرنسية والبريطانية والألمانية[1]، إضافة إلى أيام دراسية أخرى في مواضيع متنوعة؛

➢ توسيع المناقشات حول الميزانية العامة وإثرائها، من خلال مناقشة الميزانية العامة من ناحية تقديم عرض مرحلي للوضع الاقتصادي والمالي للدولة، وكذا ضرورة إعادة التوازن إلى وقت المناقشة الذي لم يعد يكفي لإجراء نقاش مثمر[2]، كما هو الشأن في فرنسا؛

➢ دعم القدرة التشريعية للأعضاء، حيث لا تزال المبادرة التشريعية لأعضاء البرلمانات عموما محدودة، إذ تأتي معظم مشاريع القوانين من السلطة التنفيذية وأبرزها مشاريع قوانين المالية[3]. ونعلم أن مجلس النواب نظم عدة أيام دراسية بهدف تقوية القدرات التشريعية لأعضاء المجلس، ولعل من بينها اليوم الدراسي الذي نظمه مجلس النواب بتاريخ 13 يونيو 2012 حول موضوع القدرات التشريعية للبرلمان، واليوم الدراسي المنظم بمقر مجلس النواب حول موضوع النهوض بالمبادرات التشريعية لأعضاء مجلس النواب في 20 يونيو 2017؛

➢ جعل المبادرات التشريعية لأعضاء البرلمان في صلب النقاش والتداول بين مجلسي البرلمان والحكومة، واتخاذ الإجراءات اللازمة بشأن مصير مقترحات القوانين[4]؛

➢ توسيع دائرة الصناعة التشريعية، خصوصا في المادة المالية، ومواءمتها مع مقتضيات مجتمعاتها في طور الانتقال[5]. وفي هذا الإطار، فقد وضع مجلس النواب المغربي رهن إشارة المنتخبين دليلا لصياغة القوانين، كما وضع مجلس النواب سنة 2012 خطة استراتيجية لتأهيل وتطوير عمل مجلس النواب، تضمنت سلسلة من التدابير الرامية إلى الرفع من قدرات ومؤهلات المجلس في تحليل ومناقشة مشاريع القوانين وإنتاج مقترحات القوانين، ومن ضمن المقترحات التي قدمتها الخطة لتحقيق هذا الهدف إحداث وحدة متخصصة في التشريع بإدارة المجلس وموضوعة رهن إشارة النواب[6]؛

---

[1]- انظر برنامج اليوم الدراسي حول مساطر الدراسة والتصويت على مشاريع قوانين المالية بالموقع الإلكتروني لمجلس النواب.

[2]- Alain Lambert, **L'étude menée sur la réforme de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances,** Rapport d'information n°37 au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation à Sénat, 19 octobre 2000, p. 145.

[3]- علي الصاوي، **"دور الدعم الفني في تعزيز عمل النواب"**، مجلة آفاق برلمانية عربية، العدد الأول، فبراير 2011، ص 127.

[4]- كلمة السيد الحبيب المالكي رئيس مجلس النواب في افتتاح اليوم الدراسي المنظم في 20 يونيو 2017 حول النهوض بالمبادرات التشريعية لأعضاء مجلس النواب.

[5]- سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 25.

[6]- مجلس النواب، **دليل الخطة الاستراتيجية لتأهيل وتطوير عمل مجل النواب**، مرجع سابق، ص-ص 36-46.

➢ قياس الآثار المترتبة عن تطبيق مقترحات القوانين ومشاريع القوانين، خصوصا في المادة المالية، ومقارنتها مع التجارب الدولية الرائدة بهدف الأخذ بإيجابياتها، وتتجلى أهمية دراسة وقياس الآثار التشريعية في تغذية المناقشات البرلمانية سواء داخل اللجان أو بالجلسات العامة، إذ تسمح دراسة الأثر بتوضيح مختلف المناقشات البرلمانية أثناء دراسة القوانين والمصادقة عليها[1]؛

➢ تحسين صياغة مقترحات القوانين بصفة عامة، ومشاريع القوانين المالية بصفة خاصة حتى تتيسر مقروئيتها وتكون صياغتها مطابقة للمعايير المتعارف عليها في التشريع وتحسين بنائها[2]. وفي هذا السياق، فقد اتخذ مجلس النواب إجراءين مهمين يتجلى الأول في إحداث وحدة إدارية مكلفة بصياغة القوانين، والثاني يتمثل في إحداث مؤسسة أو مركز الدراسات والأبحاث البرلمانية؛

➢ توسيع حق البرلمانيين في التعديل دون المساس بالتوازن الذي تتقدم به الحكومة، وهذا ما يتطلب اعتماد هندسة جديدة لقانون المالية والقانون التنظيمي للمالية، تقوم على أساس المهام والبرامج والعمليات[3]، بحيث يكون متاحا للبرلمان التعديل في نطاق البرامج مع بقاء المهام سقفا. وفي هذا الإطار، يلاحظ أن المشرع المغربي قد تبنى عدة إصلاحات تهم هذا الجانب، وذلك سيرا على النهج الفرنسي، بحيث اعتمد المشرع ضمن الإصلاح الجديد للقانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 هيكلة جديدة لنفقات الميزانية العامة قائمة على أساس برامج وجهات ومشاريع وعمليات[4]؛

➢ اعتماد ميكانيزمات مالية جديدة من أجل مشاركة البرلمان في المحافظة على توازن مالية الدولة إلى جانب الحكومة[5]؛

➢ التأكيد على أهمية ارتفاع حجم المبادرة التشريعية للأعضاء من خلال تفعيل ممارسة حقهم في تقديم الاقتراحات بمشاريع القوانين. وفي هذا السياق يجب أن يتوفر لكل عضو

---

[1]- Bertrand Léo Combrade, *op.cit.,* p. 1.

[2]- كلمة السيد الحبيب المالكي رئيس مجلس النواب في افتتاح اليوم الدراسي المنظم في 20 يونيو 2017 حول النهوض بالمبادرات التشريعية لأعضاء مجلس النواب.

[3]- المشروع أو العملية هو المستوى السادس للهندسة الميزانياتية ويعرف بأنه مجموعة محددة من الأنشطة والعمليات التي يتم إنجازها بهدف الاستجابة لمجموعة من الاحتياجات المحددة، والمشروع أو العملية هو أحد مكونات البرنامج يوفر معطيات مدققة عن توجيه الاعتمادات.

[4]- الفقرة الثانية من المادة 38 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13.

[5]- ينص الفصل 77 من الدستور المغربي على أنه" يسهر البرلمان والحكومة على الحفاظ على توازن مالية الدولة".

برلماني شخص أو اثنان من الباحثين القانونين المتخصصين، وأن يكون للعضو حرية اختياره، وأن تلتزم الحكومة والبرلمان بتخصيص المكافأة المقررة لهؤلاء الباحثين، وأن تكون المهمة الأساسية لهذا الشخص مساعدة العضو البرلماني في إعداد مشاريع القوانين وطرح الأفكار بشأنها[1]؛

- الحرص على تنسيق المبادرات التشريعية بين فريقين من نفس الحزب السياسي أو المكونات السياسية في مجلسي البرلمان قصد تلافي تكرار نفس المبادرة[2]؛
- ضرورة إنشاء مرصد برلماني يضم خبراء وموظفي لجنة المالية، يتكلف بتحليل الميزانية لتيسير عمليات المراقبة المالية البرلمانية، وكذا على تغييب منطق المعارضة والأغلبية عند دراسة القضايا المالية الكبرى، وإعداد دليل خاص بالشراكة ما بين البرلمان ووزارة الاقتصاد والمالية يوضح سبل التفعيل الأمثل والناجع للشراكة؛
- إنشاء مركز للدراسات التشريعية بالبرلمان، يتم تزويده بالخبراء المتخصصين والاستعانة بأساتذة القانون في الجامعات، ورجال القضاء لمساعدة الأعضاء من خلال تقديم الاستشارة العلمية والآراء والمقترحات[3]. وفي هذا الصدد، فقد عمل مجلس النواب على توقيع اتفاقية الشراكة والتعاون العلمي مع مؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي بتاريخ 28 يناير 2020 في إطار تنمية الاستشارة العلمية لفائدة البرلمانات لما توفره للفاعل السياسي والبرلماني بالتحديد من معلومات ومعطيات علمية تساعده في أداء وظائفه الدستورية المنوطة به[4]؛
- إحداث هيئة تشاورية اقتراحية قصد إشراك السلطة التشريعية، ومختلف الفاعلين الاجتماعيين والاقتصاديين في إعداد وتقييم وتنفيذ قانون المالية والمخططات التنموية الاستراتيجية والبرامج المتعددة السنوات؛
- التعزيز الفعلي لدور البرلمان في المرحلة الإعدادية عبر إدراج البرلمان في الأجندة الحكومية المتعلقة بإعداد مشروع قانون المالية التي تبتدأ في فبراير وتنتهي بإيداع المشروع

---

[1]- علي الصاوي، مرجع سابق، ص 127.

[2]- كلمة السيد الحبيب المالكي رئيس مجلس النواب في افتتاح اليوم الدراسي المنظم في 20 يونيو 2017 حول النهوض بالمبادرات التشريعية لأعضاء مجلس النواب.

[3]- علي الصاوي، مرجع سابق، ص 127

[4]- كلمة السيد الحبيب المالكي رئيس مجلس النواب بمناسبة توقيع اتفاقية الشراكة والتعاون العلمي بين مجلس النواب ومؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي بتاريخ 28 يناير 2020.

بالبرلمان ثمانية وخمسون يوما قبل نهاية السنة المالية[1]، وتوفير المزيد من المشاركة البرلمانية خلال مراحل الإعداد لضمان الديمقراطية الميزانياتية والتدبير القائم على النتائج مع اعتماد المرونة الواسعة واللازمة لتحقيق المردودية والفعالية المرجوة.

فلا غرو أن إشراك البرلمان في هذه المرحلة من مسلسل إعداد القانون المالي لمن شأنه أن يسهم في الحد من آثار احتكار المعلومة في الميدان المالي والاقتصادي من قبل الحكومة، وهنا تثبت التجربة العملية أن السرية في هذا المجال غالبا ما تكون سببا لعدم الفهم ومصدرا للخلاف ومحفزا للرشوة، ولعل ذلك هو ما دفع العديد من الدول إلى اتخاذ تدابير تستهدف تدخل البرلمان على هذا المستوى، وتلزم الحكومة بإعداد تقرير موجه للعموم، قبل تقديم مشروع الميزانية وعرضه أمام البرلمان قصد التقييم والمصادقة؛ فبموجب هذا التقرير تقوم الحكومة بتقديم التوقعات الماكرو اقتصادية على المدى المتوسط، والأهداف الضريبية للحكومة على المدى المتوسط، والاعانات العمومية ما بين القطاعية الخاضعة للسياسة الميزانياتية، وتشتمل التوقعات أيضا الأصناف الرئيسة للموارد ووصف وتحديد تكلفة التدابير الجديدة[2].

وفي سبيل ذلك، فقد تم بالفعل التنصيص على مجموعة من الأحكام الجديدة التي يراد من خلالها تحقيق الأثر الإيجابي على مساهمة السلطة التشريعية في بلورة التشريع المالي العمومي، وذلك عبر مختلف مراحل الإعداد والمناقشة والتصويت والمراقبة[3]؛ فقط ينبغي تفعيل تلك المقتضيات على أرض الواقع، والعمل على تخفيف آليات العقلنة البرلمانية، وكذا السعي نحو إشراك البرلمانيين دائما في المرحلة الأولى لإعداد الميزانية العامة، وذلك عبر فتح نقاش حول توجهات الميزانية أو بمناسبة تصريح سياسي تقدمه الحكومة أمام البرلمان[4].

---

[1]- عثمان الزياني، **"الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية"**، مرجع سابق، ص 22.

[2]- Mohamed Moindze, **«Le parlement et le processus budgétaire dans les pays en Développement»**, Juillet 2011, p. 13(intervention publiée sur le site web :www.blog-pfm.imf.org, la date de visite le 01/06/2016.

[3]- عصام القرني، **"السلطة المالية للبرلمان بين الثابت والمتغير على ضوء القانون التنظيمي المالي رقم 130.13"**، مرجع سابق، ص 53.

[4]- نجيب جيري، **"تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين الإصلاح ورهان الحكامة المالية"**، مرجع سابق، ص 148.

الفرع الثاني: تثمين الأداء الوظيفي للجان البرلمانية

تعتبر اللجان البرلمانية الدائمة بمثابة برلمانات مصغرة، تقوم بدور فعال في العمل البرلماني عامة، والتشريعي خاصة في الجانب المالي، فهي بمثابة العمود الفقري للجهاز التشريعي، داخلها تناقش النصوص القانونية سواء كانت ذات مصدر حكومي (مشاريع قوانين) أو من أصل برلماني (مقترحات قوانين)[1].

كما تحدد هذه اللجان الدور الحقيقي للبرلمان ومدى فعاليته وقدرته على تأكيد استقلاليته ودوره الرقابي، وهي الأكثر قدرة على مراقبة مشروع الميزانية العامة في جميع مراحله إعدادا وتنفيذا، وكثيرا ما وصفت اللجان وهي منغمسة في مناقشاتها وأعمالها بأنها هي البرلمان نفسه في حالة العمل والاشتغال، وهي متعددة الوظائف تجمع بين الدراسة والمناقشة والمراقبة والقيام أيضا بمهام استطلاعية، وأيضا البحث والتقصي وهي مهام تقوم بها اللجان الدائمة خصوصا الدور المحوري للجنة المالية **(الفقرة الأولى)** بالإضافة إلى ما تقوم به لجان تقصي الحقائق **(الفقرة الثانية)** وهي كلها تصب في اتجاه تقوية الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي.

الفقرة الأولى: توسيع صلاحيات اللجان البرلمانية الدائمة

إن توسيع النشاط التشريعي والرقابي للجان المالية بمجلسي البرلمان يبرز من خلال التوجه نحو تحسين مناقشة مشروع القانون المالي الذي يبقى ذا أهمية بالغة قبل المرور إلى الجلسة العامة، حيث إن توسيع سلطات لجان المالية فيه تقوية للمناقشات الديمقراطية، وذلك من خلال إطلاق حقوق المعارضة وإعطاء الامتياز للمناقشة حول التوجهات الاقتصادية والمالية، من خلال فحص مشروع القانون المالي كل سنة داخل اللجنة المالية[2].

ففي المغرب ظلت ممارسة هذه اللجان محدودة الأثر كما سلف القول من قبل، إلا أنه يجب عليها أن تعود إلى ممارسة اختصاصاتها بشكل فعال من خلال تركيز مناقشة الميزانية حول فعالية النفقة العمومية، والحرص على تقوية شفافية الميزانية العامة بإغناء القانون المالي بكافة الوثائق الضرورية[3].

---

[1]- عبد الغني السرار، مرجع سابق، ص 74.

[2]- نجيب جيري، **"تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين الإصلاح ورهان الحكامة المالية"**، مرجع سابق، ص 149.

[3]- كالمذكرة التقديمية والتقرير الاقتصادي والمالي، وملحقات حول النوع (الجندر) وتقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة.

كما يتوجب العمل على تحسين قراءة الميزانية العامة، وذلك بتجميع الميزانيات القطاعية البرلمانية في مشاريع قوانين الميزانية لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، وتقنين جدول التوازن لقانون المالية، وكذا تواصل اللجان مع الصحافة ومختلف أجهزة الاتصال حول الخطوط الكبرى للقانون المالي[1].

ومن ثم تنشيط دور اللجن في ميدان المراقبة عبر تنظيم لقاءات منتظمة مع المدبرين (Auditions) والاستعانة بالخبرات الوطنية المفيدة للعمل البرلماني، كما يجب توسيع صلاحيات اللجان المالية من حيث تتبع وتنفيذ قوانين المالية، وإجراء تقييم لجميع المسائل المتعلقة بالمالية العامة كما هو الشأن بالنسبة للتجربة الفرنسية[2]، حيث تم تعزيز دور اللجان البرلمانية بموجب الإصلاح الجديد للقانون التنظيمي لسنة 2001 الذي خول للجان المالية في المادة 57 دوراً رئيساً في المراقبة عبر تتبعها المستمر لعمليات تنفيذ الميزانية العامة ومدى فعالية استعمال الأموال العمومية، بحيث يجوز لها استجواب أشخاص تختارهم، والقيام بتحقيقات وثائقية ميدانية، وكذلك استلام مختلف الوثائق الإدارية والمالية التي تحتاجها.

وتبعاً لذلك، فإن التعميق في دور لجنتي المالية (مجلس النواب ومجلس المستشارين) في مسألتي التمحيص والتدقيق أثناء مناقشة قوانين المالية، مسألة مطلوبة ومفروضة في ظل تنامي أدوار اللجان البرلمانية في النظم البرلمانية المقارنة التي غدت تتمتع بوسائل مختلفة تدعمها في القيام بعملها على أحسن وجه، سواء على المستوى المادي أو على المستوى البشري. لذلك يبقى من الضروري أن تتعزز مكانة اللجان في الرقابة على قوانين المالية وتمتيعها بالحق في الحصول على المعلومات التي يمكن أن تساعدها في تأدية مهامها الرقابية بفعالية، وألا تصطدم هذه الرغبة بالمحكمة الدستورية في ظل ما تم اقتراحه في القانون التنظيمي للمالية الجديد من توسيع لمشمولات المرفقات المدرجة مع مختلف القوانين المالية.

كما يجب الاستعانة في هذا الإطار بما هو معمول به في النماذج المقارنة وخاصة النموذج الفرنسي الذي قطع أشواطا كبيرة في هذا الصدد[3]، حيث نلاحظ أن اللجان البرلمانية في فرنسا

---

[1]- محمد الشطون، مرجع سابق، ص 39.

[2]-Sylvie Trosa, **« La loi organique relative aux loi de finances (LOLF) : contrôle ou liberté ? »**, *Revue Française d'Administration Publique*, n°117, 2006/1, p. 59, site web : http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration publique-2006-1-Page-57-68.htm

3- عثمان الزياني،**"الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية"**، مرجع سابق، ص 37.

أصبحت تستفيد من مجموعة من الامتيازات من خلال المصالح الموجودة بالبرلمان، خاصة التشريعية منها، والتي تطورت بتفوق خلال الجمهورية الخامسة؛ ذلك أن المجالس النيابية ضاعفت من عدد موظفي مصلحة اللجان وأحدثت مصلحة تتكلف بتزويد البرلمانيين بجميع المعلومات المتعلقة بوظيفتهم النيابية، وبالإضافة إلى توفرها على نظام معلوماتي للحصول على الوثائق القانونية[1].

ولكي تؤدي المؤسسة البرلمانية المغربية وظائفها الرقابية على أكمل وجه، يجب أن تأخذ العبرة من التجارب الأجنبية الرائدة، خاصة التجربة الأمريكية وبعض محاسن التجربة الفرنسية، أي الأخذ بإيجابياتها وتفادي سلبياتها ومراعاة خصوصيات التجربة المغربية من واقع إداري مالي اقتصادي ومحاسبي وفق رؤية شمولية[2].

ولتفعيل اختصاصات لجنتي المالية لابد من البحث عن صيغ جديدة لتحسين أدائها سواء على مستوى البرلمانيين أنفسهم أو من خلال إجراء تعديلات على المستوى القانوني. إلا أنه وبسبب الاكراهات التي تقلص من الدور الرقابي للجان، أصبح من الضروري البحث عن حلول عاجلة في إطار مبادئ الحكامة الجيدة، وتبني إصلاحات جديدة تعزز من عمل اللجان نذكر منها:

- إعادة هيكلة الميزانية العامة من خلال تعديل طرق تبويبها، وذلك بتصنيف الميزانية العامة حسب المهام والبرامج، مما يسهل قراءة القانون المالي من طرف البرلمانيين وتيسير مناقشته داخل اللجان المالية، وهذا الأمر نجده مطبق في التجربة الفرنسية، وهنا يلاحظ بأن المشرع المغربي بموجب الإصلاح الجديد للقانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 سعى إلى تبني نفس المنهج المعتمد في التجربة الفرنسية فيما يخص تبويب الميزانية العامة، حيث نجده يؤكد على أن نفقات الميزانية العامة تقدم داخل الأبواب وفي فصول منقسمة إلى برامج وجهات ومشاريع وعمليات[3]؛
- إعطاء المناقشة التي تتم داخل اللجان البرلمانية حرفية أكثر، إذ يتعين التدخل بمقتربات ناجعة ترتكز على العدالة في توزيع المهام الموكولة لكل لجنة، وتجاوز التوزيع

[1]- أم كلثوم جمال الدين، مرجع سابق، ص 209.
2- أحميدوش مدني، مرجع سابق، ص 307.
[3]- الفقرة الثانية من المادة 39 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13.

اللامتكافئ الذي يجعل بعض اللجان في عطلة دائمة لا تشتغل إلا في مناقشة مشروع الميزانية الفرعية للقطاع الوزاري الذي يدخل ضمن اختصاصاتها، مما ينعكس على تكثيف عمل باقي اللجان التي لا تكاد تنقطع اجتماعاتها حتى في الفترات الفاصلة بين الدورتين[1]؛

- الحرص على اعتماد المناقشة البناءة لقوانين المالية، حيث إن كل ما يتم تسجيله من ملاحظات داخل اللجان المالية يسجل لدى الإدارة ومع الوقت يجد طريقه للتنفيذ، فالمناقشة البناءة تأتي بأكلها ولو بعد عدة سنوات[2]؛
- يجب أن يتم إتاحة كافة المعلومات الضرورية والتقارير والنصوص التي تعتمدها اللجان في غضون فترة زمنية محددة، والتي يجب أن تكون مرفقة بالملحقات التفسيرية ومختلف الوثائق الأكثر دقة، لكي تتمكن المجالس النيابية من المضي قدما في مناقشة المشاريع والمقترحات، مع توفير المزيد من الدقة، وهنا نجد في التجربة الفرنسية، أن الوقت المخصص بين توافر النص الإلكتروني الذي اعتمدته اللجان وبداية دراسته في الجلسة لا يمكن أن يكون أقل من سبعة أيام[3]؛
- تفعيل الإجراءات القانونية المنصوص عليها في النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان والمتعلقة بالحد من ظاهرة الغياب غير المبرر، خصوصا العضو البرلماني الذي يتغيب أكثر من ثلاث جلسات متتالية دون عذر مقبول، وتطبيق الإجراءات المنصوص عليها في النظامين الداخليين بشكل صارم[4]. وفي هذا الإطار، يؤكد النائب **عبد الله بوانر** من فريق العدالة والتنمية على أنه" يجب أن نرجع للبرلمان هيبته فيما يتعلق بقضية الحضور ويجب على الحكومة بدل الجهد من حيث الحضور، لأنه يلاحظ في الجانب المتعلق بالرقابة بأن الحكومة تحضر في الجلسة الأسبوعية بعضو أو عضويين من أعضائها ونقترح - بما أن الدستور أعطى خلال السنة أن يكون التقييم العام- أن يكون كل أعضاء الحكومة حاضرين بالبرلمان خلال الدورات، وذلك كما في بعض

---

[1]- محمد الأنصاري، **"الحكامة ومتطلبات الجودة التشريعية"**، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، الحكامة البرلمانية بالمغرب، العدد 23-24، دار ابي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، السنة 2007، ص47.

[2]- محمد نجيب بوليف، **منهجية دراسة مشروع قانون المالية**، عرض تقديمي خلال اليوم الدراسي الداخلي المنظم بمجلس المستشارين بتاريخ 16 فبراير 2017 حول موضوع مشروع قانون المالية لسنة 2017، من إعداد فريق العدالة والتنمية بمجلس المستشارين.

[3]- Henri Jozefowicz, *op.cit.,* p. 342.

[4]- عبد الغني السرار، مرجع سابق، ص 83.

الديمقراطيات، حيث يأتي الثلث في الجلسة الأولى والثلث الثاني في الجلسة الثانية والثلث الثالث يحضر في الجلسة الثالثة، وهنا نخرج من معضلة نوعية الحضور، فهذا الأمر يجلب المواطن لكي يتتبع، ويجلب النائب لكي يحضر"[1]؛

- عقلنة وتحديد آجال معقولة للنظر في المشاريع والمقترحات المعروضة على أنظار اللجان البرلمانية، وتجنب الاستغلال التعسفي لبعض الإمكانيات المتاحة لتأجيل الاجتماعات وعرقلتها لدوافع غير واضحة، وعقلنة الدراسة باللجوء إلى مقاربات متعددة تختلف عن الزاوية التي ينظر إليها في اللجان بالغرفة الأخرى حتى لا يتم تكرار نفس المناقشة، وهنا لا بد من الإشارة إلى أن البرلمان الفرنسي قد أقر تعديلات مسطرية جديدة لتفادي إعادة تكرار نفس الأشغال والمناقشات حول المبادرات الشتريعية باللجن والجلسات العامة، حيث تجلت تلك التعديلات في جعل أعمال اللجن تنصب على ما هو تقني أو فني وترك ما هو سياسي للجلسات العمومية.
- تطوير البث المباشر لأشغال اللجان البرلمانية في البوابة الإلكترونية لمجلسي البرلمان، والعمل على تطوير تقنيات جديدة فيما يخص تطبيق التصويت الإلكتروني على مشاريع ومقترحات القوانين المطروحة للدراسة والمناقشة[2]؛
- توفير المعلومات اللازمة لتسيير العمل الجيد خلال الأسبوع الذي يسبق دراسة النص في اللجنة المختصة، ونشر جدول لمقارنة التغيرات بين النص الأصلي والنص المعتمد من طرف اللجنة، ونشر منشورات منفصلة للنص وتقرير اللجنة[3]؛ وفي هذا الإطار لا بد من التأكيد على أن مبدأ نشر التقارير تم تطبيقه في التجربة الفرنسية، وذلك بموجب الإصلاح الجديد للنظام الداخلي للجمعية الوطنية لسنة 2009 الذي يؤكد في المادة 145 على أن مكتب اللجنة المعنية يختص في تنظيم إجراءات نشر أشغال مهام جمع المعلومات المحدثة في هذه اللجان، ويكون نشر التقارير المتعلقة بمهام جمع المعلومات مرخص به من طرف اللجنة المعنية[4]؛

---

[1]- مداخلة النائب عبد الله بوانر في اليوم الدراسي "أي نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنزيل الديمقراطي للدستور."، المنظم من طرف مجلس النواب، سنة 2012، ص 93.

[2]- مجلس النواب، **رصد وتحليل دور مجلس النواب خلال فترة الطوارئ الصحية**، مرجع سابق، ص 120.

[3]- Henri Jozefowicz, *op.cit.,* p. 343.

[4]- Abderrahim Radouani, *op.cit.,* p. 124.

- تقليص عدد اللجان البرلمانية على مستوى مجلس النواب للحد من مشكل التشابه أو التداخل في الاختصاصات، والاستعانة بالخبراء القانونيين والاقتصاديين أثناء مناقشة النصوص القانونية ومشروع قانون المالية، وكل الخبرات التي يمكن أن تحسن وترفع من جودة أعمال اللجان في تتبع وتقييم السياسات العمومية بصفة عامة، والسياسات المالية بصفة خاصة؛
- تفعيل دور مجلس النواب في مراقبة الحكومة في صرف الأموال العمومية بتفعيل دور اللجان الدائمة المعنية والاستناد على تقارير المجلس الأعلى للحسابات وضبط الزمن البرلماني لعمل اللجان؛
- الحفاظ على العلاقات الجيدة مع المجلس الأعلى للحسابات والتي تكون محددة من طرف القانون التنظيمي للمالية، إذا يتعين على المجلس الأعلى للحسابات إلزاميا أن يجيب على طلبات المساعدة المقدمة من طرف الرؤساء والمقررين العامين والتي يجب تقديمها في مدة محددة عند كل تحقيق مطلوب[1]؛
- يجب أيضا تعزيز دور اللجان المالية بالمجالس النيابية بشكل خاص ليكونوا مسؤولين عن مراقبة وتتبع وتقييم القضايا المتعلقة بالمالية العمومية، وذلك عبر تمكين رؤساء اللجان والمقررين بمختلف تسمياتهم بإجراء كافة التحقيقات الميدانية عن كثب وبعين المكان، وكذا منحهم الحق في الوصول إلى أية وثيقة ذات طابع مالي أو إداري لتيسير عملهم[2]. وفي هذا الصدد وجدنا أن المشرع الفرنسي قد خول للجان المالية إجراء مهم لوقف العقبات التي تواجه مهام الرقابة والتقييم التي يقوم بها البرلمان، وذلك عبر تمكين رؤساء اللجان المالية من اللجوء إلى القضاء المختص لوضع حد لتلك العقبات تحت طائلة الغرامة[3]، فضلا عن ذلك، أضفى القانون التنظيمي للمالية الفرنسي طابع الرسمية والتقوية على سلطات الرؤساء والمقررين العامين والخصوصيين للجان

[1]- نجيب جيري، **"تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين الإصلاح ورهان الحكامة المالية"**، مرجع سابق، ص 157.

[2]- Loïc Philip, *op.cit.*, p. 211.

[3]- المادة 59 من القانون التنظيمي للمالية الفرنسي.

المالية بكلا المجلسين، وذلك بتدعيم حقهم في الحصول على المعلومة والاعتماد على الوثائق الإدارية والمالية بما فيها تقارير مفتشيات الوزارات[1].

- التنصيص على تفعيل اللجان الفرعية وتقوية دورها لمزيد من النجاعة والجودة؛
- إحداث لجان دبلوماسية موضوعاتية حول القضايا الوطنية والدولية الحيوية؛
- إحداث لجنة عامة لمراقبة النفقات، سواء بالنسبة للقطاعات الوزارية أو المؤسسات والمنشآت العامة أو الحسابات الخصوصية ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة[2]؛
- تمكين اللجان الدائمة من حق الاستفادة من الصلاحيات المخولة للجان تقصي الحقائق بالنسبة لمهام محددة لا تتجاوز مدتها أجلا معينا على غرار بعض التجارب الدولية[3]؛
- كذلك يجب تحسين التحقق من قابلية التعديلات المالية على النحو المنصوص عليه في الدستور ومدى مطابقته لمضامينه[4]. وفي هذا الإطار، فقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم 468-2003 الصادر في تاريخ 3 أبريل 2003 على أن التسيير الجيد للمناقشات الديمقراطية والتوظيف الجيد لاختصاصات السلطات العامة الدستورية يقتضي منهم احترام حق التعديل... فالبرلمان والحكومة ينبغي عليهم ممارسة إجراءات تقديم التعديلات وفق المقتضيات الدستورية المسطرة باعتبارها القواعد العامة التي ينبغي الاحتكام إليها[5]؛
- تعزيز الدور الاستطلاعي[6] للجان الدائمة بتمكينها من إحداث لجنة خاصة تتولى مهمة تقييم تطبيق السياسات العمومية والقوانين، مع إمكانية الاستعانة بخبرات من خارج المؤسسة التشريعية على غرار بعض التجارب الدولية، والتأكيد على ضرورة إنجاز تقارير حول بعض التقييمات[7].

---

[1]- نجيب جيري، **"تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين الإصلاح ورهان الحكامة المالية"**، مرجع سابق، ص 164.

[2]- مداخلة المستشار البرلماني السيد محمد دعيدعة في الندوة الدولية المنظمة بمجلس النواب بتاريخ 25 نونبر 2013 حول موضوع: 50 سنة من العمل البرلماني وتطور الممارسة البرلمانية في العالم.

[3]- مجلس النواب، **"أي نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنزيل الديمقراطي للدستور"**، مرجع سابق، ص 342.

[4] -Henri Jozefowicz, *op.cit.,* p. 345.

[5]- Damien Chamussy, *op.cit.,* p. 53.

[6]- قام مجلس النواب المغربي خلال الفترة الممتدة ما بين 2008 و2012 بإحداث عدة مهام استطلاعية، حيث تم بتاريخ 5 مارس 2008 إحداث المهمة الاستطلاعية لأعضاء لجنة القطاعات الاجتماعية حول المنشآت الرياضية وتأهيل كرة القدم بقمر الجامعة الملكية لكرة القدم، كما قامت لجنة المالية بزيارة استطلاعية لمؤسسة المكتب الشريف للفوسفاط بتاريخ 26 ماي 2008، ثم توالت بعدها المهام الاستطلاعية في التواريخ التالية: 3 نونبر 2009 حول ثمن الدواء بالمغرب؛ 3 ماي 2012، وبتاريخ 3 يوليو 2012 وبتاريخ 25 دجنبر 2012. انظر الموقع الإلكتروني لمجلس النواب للمزيد من المعلومات حول المهام الاستطلاعية التي تمت في هذا المجلس.

[7]- مجلس النواب، **أي نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنزيل الديمقراطي للدستور**، مرجع سابق، ص 341.

بالرجوع إلى التجربة الفرنسية، يتضح أنه منذ سنة 2008 قامت اللجان البرلمانية الدائمة بتقوية وتعزيز مختلف أنشطة الرقابة، حيث تقوم اللجان الدائمة في نهاية كل دورة تشريعية بنشر بيان أو تقرير حول أنشطتها يتكون من جزئيين، الجزء الأول يحدد بتفصيل الأنشطة التشريعية أي الأداء التشريعي للجان، والجزء الثاني يبين ويحدد أنشطة الرقابة والتقييم أي الأداء الرقابي والتقييمي للجان، إذ يوضح هذا البيان مختلف الأنشطة والأشغال التي قامت بها اللجان البرلمانية الدائمة على مدار الولاية التشريعية[1].

الفقرة الثانية: تنمية الدور الرقابي للجان البرلمانية المؤقتة

يكاد يتفق الباحثون والمختصون من ذوي التجربة البرلمانية على تقدير أهمية الرقابة البرلمانية لما لها من دور، سواء على مستوى المراقبة أو تدعيم التعاون بين السلط، خاصة مع تنامي دور المساءلة في خلق حكامة جيدة، وهذا ما عبرت عنه أدبيات المؤسسات الدولية، بحيث يمتلك البرلمان آليات رقابية تمكنه من تفعيل دوره في هذا الصدد، وقد نص الدستور المغربي على هذه الآليات على سبيل الحصر.

ولا جرم أن الرقابة البرلمانية تحتل عن طريق لجان تقصي الحقائق[2] مكانة متميزة ضمن هذه الآليات؛ ففي التجربة الفرنسية، نلاحظ بأن قانون 17 يوليوز 1977 وقانون 1991 وأيضا تعديل المادة 6 من مرسوم 17 نونبر 1958 تمنح صلاحيات حقيقية للجان التقصي البرلمانية، وهذه السلطات موزعة في أربعة، يمكن للجنة فرض عقوبات والكشف عن كافة الوثائق والاطلاع عليها، وإرغام الشهود للمثول لتقديم شهادتهم بصدق[3].

فمنذ الإصلاح الدستوري الفرنسي لسنة 2008 أصبحت المجالس النيابية تعمل على تعزيز وتقوية آليات الرقابة المتعلقة بالتحقيق والتقصي، أي مهام جمع المعلومات ولجان تقصي الحقائق، وذلك باعتماد استراتيجيات من أهمها: إعادة النظر وصياغة الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، إذ قامت الجمعية الوطنية بتعديل نظامها الداخلي سنة 2009 ليتوافق مع

---

[1]- Hortense de Padirac, *op.cit.,* p. 401.

[2]- لمزيد من المعلومات حول أهمية لجان التقصي والتحقيق يراجع في ذلك القسم الأول من الأطروحة في الفصل الأول منه.

[3]- Elisabeth Vallet, *op.cit.,* p. 270.

ما جاء في التعديل الدستوري لسنة 2008، كذلك الشأن بالنسبة لمجلس الشيوخ الذي كان السباق في تحيين نظامه الداخلي سنة 2008[1].

وبالعودة إلى التجربة المغربية، نجد أن هذه الآلية لم تتم دسترتها إلا مع المراجعة الدستورية لسنة 1992، وذلك نتيجة لمطالب بعض التيارات السياسية. لكن هذا المعطى لا يعني أن التجربة البرلمانية لم تفرز هذا النوع من الرقابة، بل تم إحداث لجنة لتقصي الحقائق حول تسرب امتحانات الباكالوريا برسم الولاية النيابية الثالثة، وأخرى حول الأحداث التي عرفتها طنجة وفاس...الخ، وكلتا المبادرتين كانتا من طرف الملك في غياب أي نص قانوني. لكن سنة 1996 ستعرف إنشاء أول لجنة لتقصي الحقائق بعد الدسترة، وكانت حول ملف المخدرات. والملاحظ هنا أن هذه اللجان تشترك في كونها أنشئت نتيجة وقائع معينة احتلت حيزا هاما من اهتمام الرأي العام. إلا أن الجديد الذي ستكشف عنه التجربة البرلمانية في هذا الصدد هو انتقالها إلى الرقابة التدبيرية لبعض المؤسسات المالية المهمة للدولة، خاصة في ظل الانتشار الواسع للفساد الإداري الذي شهدته، والذي بلغ أرقاما مرعبة.

ولا شك أن هناك مجموعة من الآليات الرقابية التي يمكن استثمارها من أجل ممارسة الرقابة على القوانين المالية، حيث نجد أن تشكيل لجان تقصي الحقائق يعد وسيلة رقابية ناجعة لكونها تندرج ضمن الرقابة البرلمانية المواكبة لتنفيذ القانون المالي، الأمر الذي سيعطي للمؤسسة البرلمانية إمكانية الوقوف عن قرب على مختلف الاختلالات التي يمكن أن تظهر على مستوى التدبير المالي للعديد من المؤسسات العمومية، وقياس مدى التزام الحكومة بالتنفيذ الجيد والرشيد لما التزمت به في إطار قانون المالية؛ فمن خلال هذه اللجان يمكن مراقبة التسيير المالي والإداري والتقني للمرافق والمؤسسات العمومية وإخبار بمضمونها وحصيلتها[2].

كما أن إحداث هذه اللجان بمبادرة من ثلث أعضاء المجلسين من شأنه أن يساهم في تفعيل هذه الآلية، مما سيشكل ضغطا حقيقيا على الحكومة في الانضباط لما أقره الترخيص البرلماني بخصوص قانون مالية السنة، خصوصا وأن المعارضة البرلمانية تتقوى من حيث المبادرة بتشكيل هذه اللجان، بعدما أصبحت بمبادرة الثلث فقط، وهذا انسجاما مع مقتضيات الفصل

---

[1]- Hortense de Padirac, *op.cit.,* p. 489.

[2]- عثمان الزياني، **"الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية"**، مرجع سابق، ص 42.

10 من دستور 2011 المخصص لحقوق المعارضة؛ لهذا فإن الأمر يقتضي الانتقال من حالة الاستثناء في تشكيل هذه اللجان إلى اعتمادها كقاعدة، مما سيساهم حتما في فعاليتها كأداة رقابية في المجال المالي. ومن الأمور الحاسمة لضمان فعالية عمل لجان التقصي والتحقيق تكريس ما يلي:

- أن يكون لديها سلطة مطالبة الوزراء وسائر الموظفين الحكوميين بالمثول أمام البرلمان والرد على الأسئلة الموجهة إليهم وتقديم الوثائق[1]، وذلك عبر تفعيل تقاريرها التي صرف عليها مال وجهد كبير.
- تمكين لجان التقصي من إحالة كل من يعيق عملها إلى السلطة القضائية المختصة وتمكينها من الاستعانة بمن تشاء من الخبراء والمختصين وتزويدها بالطاقم الإداري والفني الكافي؛
- تمكين المعارضة البرلمانية من تشكيل لجان التقصي والتحقيق بمبادرة منها[2]؛
- إحداث لجان للمراقبة من أجل دراسة التسيير الإداري والمالي والتقني لمرافق الدولة والمقاولات العمومية، وذلك بهدف دعم المراقبة بواسطة التقصي والتي لا تعقد إلا نادرا[3]؛
- إشراك أعضاء من خارج الهيئة البرلمانية كمنتدبين للاستعانة بخبراتهم واستشارتهم عند الضرورة وتقديم مساعدتهم للجان التقصي؛
- إخضاع أعضاء الهيئات الرقابية في المجال المالي- من بينها أعضاء لجان التقصي- لتكوين مركز في مادة الافتحاص وتدقيق الحسابات، مما سيمكن البرلمان من تحقيق النجاح من توجيه لجان التقصي للاطلاع على خبايا التدبير والتسيير بالمؤسسات العمومية قصد إيقاف زحف المخالفات والتجاوزات[4]؛
- تمكين لجان التقصي من تحقيق مهمتها الرقابية على نحو فعال[5].

بيد أنه يجب أيضا تفعيل المهام الاستطلاعية للجان وتكثيفها على المؤسسات العمومية، من أجل تشديد الرقابة عليها، والمساهمة في تقوية طريقة تدبيرها في المجال المالي والإداري،

---

[1]- ديفيد بيثام، مرجع سابق، ص 154.

[2]- Xavier Vandendriessche, *op.cit.,* p. 67.

[3]- نجيب جيري، **" إصلاح منظومة الرقابة المالية بالمغرب بين التقنين والتفعيل"**، مجلة طنجيس للقانون والاقتصاد، العدد 10، السنة 2011، ص 169.

[4]- نفس المرجع والصفحة.

[5]-Bernard Rullier, *op.cit.,* p. 592.

وترشيد وعقلنة أدائها، مما سيساهم بشكل كبير في تحسين خدماتها وسعيها الدائم والدؤوب نحو تجويد الخدمات التي تقدمها للمواطنين، لذلك وجب الأخذ بمجموعة من التدابير لتفعيل هذه الزيارات الاستطلاعية للجان البرلمانية وفق ما تنص عليه المادة 40 من النظام الداخلي:

- ضرورة تمكين البرلمانيين من دورات تدريبية حول آليات القيام بالمهام الاستطلاعية التي تستلزم عنصر الخبرة والحس البحثي/التحقيقي، والتدريب أيضا على تقنيات تجميع المعلومات وتحرير التقارير؛
- تمكين اللجان المعنية بمختلف وسائل الدعم اللوجستيكي والكوادر البشرية المعاونة لأعضاء البرلمان بما يكفل حسن استخدام هذه المهام الاستطلاعية؛
- لا يجب التعامل مع المهام الاستطلاعية من منظور أنها غاية في حد ذاتها، وإنما وسيلة تستوجب القيام بها على أحسن وجه بدون نقص وبمعزل عن كل الضغوطات والاكراهات التي يمكن أن تحول دون ذلك؛
- من الأفضل اعتماد عنصر المفاجئة في اعتماد هذه المهام الاستطلاعية للمؤسسات العمومية.

ويجب التأكيد أن الحديث عن الفعل الرقابي[1] المهادن هو إيذان باستمرار النهج البرلماني السابق في الرقابة البرلمانية، حيث يتم الاقتصار فقط على الأدوات الرقابية التي لا تثير المسؤولية السياسية للحكومة، مما يجعل الحكومة بمنأى عن المساءلة الحقيقية وتعمل دون ضغوطات جادة من شأنها المساهمة في تقويم أدائها ودفعها، نحو العمل أكثر بما يتلاءم مع انتظارات المواطنين.

وبالرجوع إلى التجربة الفرنسية، يلاحظ أنه تم تعزيز سلطات البرلمان في المجال الرقابي، خصوصا من خلال نص المادة 39 من دستور 1958، وذلك على مستوى المسطرة التشريعية، إذ يتجسد ذلك على مستوى وضع أو إيداع مشروع قانون ما، بحيث تؤكد الفقرة الرابعة من المادة أعلاه على أنه لا يجوز إدراج مشاريع القوانين في جدول الأعمال إذا لاحظ مؤتمر الرؤساء بالمجلس الأول المختص (الجمعية الوطنية) عدم احترام القواعد المنصوص

[1]- إن تمكين اللجان البرلمانية للتقصي والتحقيق -كآلية من آليات الفعل الرقابي- من الاضطلاع بالمهام المكلفة بها، يتطلب إفساح المجال لها لكي تعمل بحرية ولكي تحصل على المعلومات الكافية، هذا فضلا عن توفير بعض الحاجات المادية.

عليها في القانون التنظيمي – المنظم لكيفية إيداع مشاريع القوانين بمجلسي البرلمان- ونظرا لأهمية هذا المقتضى فقد عمل المشرع الدستوري على بلورة قيد أساسي يسمح للبرلمان من مراقبة جودة العمل الحكومي في وضع القوانين، وذلك قبل دخولها حيز التنفيذ وقياس آثارها[1]، وهذا ما لا نجد له أي مثيل في التجربة المغربية.

المطلب الثاني: تجويد الممارسة البرلمانية لآليات الرقابة المواكبة والبعدية

لا جرم أن مراقبة البرلمان للمالية العمومية هي مراقبة فريدة وخصوصية، لا يمكن تعويضها، لأن البرلمان يعبر عن إرادة الأمة، ومراقبته مراقبة هادفة، على اعتبار أنه صاحب سلطة الترخيص. لذلك فإن مراقبة البرلمان على المال العام لا يمكن أن تعوض لا من طرف المجلس الأعلى للحسابات ولا من طرف المفتشية العامة للمالية أو غيرها من الأجهزة الرقابية الأخرى. ومن ثم وجدنا أن المشرع المغربي قام بتنويع أوجه المراقبة البرلمانية على الميزانية العامة، من خلال وضعه لاستراتيجية رقابية تهم الدورة الحياتية لقانون المالية، بحيث نجد بجانب المراقبة السياسية السابقة، مراقبة سياسية موازية ولاحقة، وهذه الأشكال الرقابية بدورها يجب تفعيلها وتقويتها لكي تصبح بمثابة درع واق أمام أي إخلال بالمال العام.

وتبعاً لذلك، تتحمل جل البرلمانات مسؤوليات أساسية في المجال المالي والضريبي متأصلة في وظائفها التمثيلية والرقابية، ونتيجة لذلك تولي عمليات إصلاح الدولة وتحديث الإدارة المالية في البلدان النامية اهتماما متزايدا لتعزيز ميكانيزمات وآليات الرقابة والمساءلة وتعزيز الحكامة البرلمانية[2].

بيد أنه، من أجل تحقيق الهدف من تقرير الرقابة على تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين المالية وسيادة المشروعية على جميع أعمالها، يبقى الأمر مرهونا بتوافر شرطين رئيسيين: أولاهما وجود مجالس نيابية حقيقية وفعالة، وثانيهما توفر البيئة السياسية التي تعمل هيئة الرقابة فيها[3]، وهذه البيئة يراد بها توفير الآليات والأدوات اللازمة لإجراء رقابة صارمة على

---

[1]- Bertrand Léo Combrade, *op.cit.,* p. 201.

[2]- Carlos Santiso, **Pour le meilleur ou pour le pire ? Le rôle du parlement dans le processus budgétaire des pays en développement**, *op.cit.,* p. 150.

[3]- أحمد عبد الحميد الخالدي، مرجع سابق، ص 239.

الحكومة سواء كانت رقابة مواكبة أو كانت رقابة لاحقة كتقييم السياسات العمومية وقانون التصفية ومدى فعاليته وتأثيره على سياسة الحكومة في مجال المالية العامة.

ومن ثم أصبح من الضروري تعزيز دور المؤسسة البرلمانية في المجال المالي من خلال تحسين شروط ممارسة البرلمان لآليات الرقابة الموازية **(الفرع الأول)** ورد الاعتبار للرقابة البعدية وتنمية وتقوية مجالات التقييم **(الفرع الثاني).**

الفرع الأول: الرفع من جودة الآيات الرقابية المواكبة

إن الرقابة المالية الفعالة للمؤسسة التشريعية تقتضي استثمار واستغلال كل مكونات وعناصر الرقابة البرلمانية سواء المثيرة للمسؤولية أو غير المثيرة للمسؤولية السياسية للحكومة، خصوصا وأن المقتضى الدستوري الجديد يخفف من إجراءاتها المسطرية بخصوص تحريكها مقارنة مع دستور 1996؛ فالبرلمان ليس مطلوب منه فقط أن يقتصر دوره الرقابي في الاستعمال المكثف للأسئلة البرلمانية **(الفقرة الأولى)** وإنما الأمر يتطلب تحريك تقنيتي ملتمس الرقابة وملتمس المساءلة **(الفقرة الثانية).**

الفقرة الأولى: نجاعة استعمال الأسئلة البرلمانية

تعتبر الأسئلة البرلمانية الموجهة لأعضاء الحكومة من أجل الاستفسار عن قضية معينة أو تدبير سياسي معين من بين الوسائل الرقابية التي تبناها المشرع الدستوري والبرلماني على حد سواء؛ فهي تأتي في طليعة الوسائل التي يعتد بها البرلمانيون في جمع المعلومات وتسليط الضوء على الأداء الحكومي[1]؛ فالمشرع المغربي نجده تبنى في صلب الوثيقة الدستورية الأسئلة البرلمانية كوسيلة دستورية تمكن البرلمان من متابعة ومراقبة العمل الحكومي في كل أسبوع وألزم الحكومة بالإجابة عن أسئلة البرلمان خلال عشرين يوما[2].

كما تشكل الأسئلة البرلمانية آلية مهمة للتحقيق والرقابة إذا تمت بصورة سليمة، حيث يعد إلزام الوزراء بتفسير سياساتهم وتبريرها أمام البرلمان بصورة منتظمة، والرد علانية على أي تقصير من جانبهم تطبيقاً مفيداً لمبدأ المساءلة وإسهاماً مهماً في تطبيقه[3]، وهنا يلاحظ بأن

[1]- عبد الرزاق بياز، مرجع سابق، ص 126.
[2]- عبد الغني اعبيزة، **"التطور الدستوري لوسائل المراقبة البرلمانية بالمغرب"**، مرجع سابق، ص 174.
[3]- ديفيد بيثام، مرجع سابق، ص 157.

هذه الأسئلة البرلمانية بجميع أنواعها تحاول أن تغطي جميع القطاعات الوزارية، وكذا القطاعات التابعة لها مع تركيز البرلمان المغربي على الأسئلة الشفوية لعدة اعتبارات، عكس البرلمان الفرنسي الذي يولي الأسئلة الكتابية أهمية كبيرة كما سلف لنا الذكر.

بيد أن فعالية الأسئلة البرلمانية كوسيلة للرقابة المالية للمؤسسة البرلمانية تقتضي بالضرورة توعية البرلمانيين بأهميتها، والقطع مع المغالاة في توظيف البعد المحلي في الأسئلة البرلمانية بنوعيها، وفي التمرس على هذا الفعل مزايا متعددة وهي في مقام أول تؤدي إلى تنوير الرأي العام بخصوص تدبير المالية العمومية، مما قد يفضي إلى نشوء نوع من الرقابة الشعبية على السياسة الحكومية في المجال المالي، ولكون التمرس على الاستعمال المكثف للأسئلة البرلمانية في الرقابة المالية يمكن أن يكون منبع أساسي للمعلومات التي تساعد البرلمانيين في اكتساب الخبرة والمعرفة المحاسباتية والموازناتية، مما سيشكل دافعا وحافزا للمشاركة بفعالية في مناقشة مشاريع قوانين المالية ومشاريع قوانين التصفية ومشاريع قوانين المالية المعدلة، ومما سيساهم بشكل أكبر في تقوية الدور الرقابي للبرلمانيين في المجال المالي بدل الاكتفاء بمشاكل أهل الدائرة الانتخابية أو استغراق الرقابة فيما هو سياسي فقط[1].

وتبعاً لذلك، وجدنا أنه من الضروري إصلاح نظام الأسئلة البرلمانية من خلال اعتماد إصلاحات جديدة من قبيل ما يلي:

- إعادة النظر في المساطر المتعلقة بجلسات الأسئلة الشفهية في النظام الداخلي من خلال المدة الزمنية المخصصة، وتوفير الموارد الكافية من المعلومات، وإعادة النظر كذلك في بنية السؤال والجواب[2]؛
- إعادة النظر في تصنيف الأسئلة (العادية والآنية التي تليها مناقشة) وكيفية برمجتها؛
- وضع معايير محددة لمختلف الأسئلة البرلمانية وبرمجتها في قطاع واحد لكل جلسة؛
- التحديد الدقيق للقواعد الثابتة والنهائية لتنظيم جلسات الأسئلة الموجهة إلى رئيس الحكومة[3]؛

---

[1]- عثمان الزياني، **"الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية"**، مرجع سابق، ص 46.

[2]- مجلس النواب، أي **نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنزيل الديمقراطي للدستور**، مرجع سابق، ص 331.

[3]- مجلس النواب، **دليل الخطة الاستراتيجية لتأهيل وتطوير عمل مجلس النواب**، مرجع سابق، ص 41.

- يستحسن العمل على عقد الجلسة الشهرية المخصصة للسياسة العامة في يوم آخر غير الأيام المخصصة للأسئلة الشفوية القطاعية[1]؛
- إقرار حق الاستجواب، وذلك لكي يتمكن أعضاء البرلمان من مراقبة الحكومة مراقبة حقيقية، وتؤدي في حالة تواجدها إلى خلق توازن بين الجهازين التشريعي والتنفيذي[2]؛
- استعمال وسائل التكنولوجية الحديثة في التواصل الداخلي بشكل عام، وتوجيه الأسئلة الشفوية من طرف الفرق والمجموعات النيابية إلى المصلحة المختصة بواسطة تلك الوسائل والاستغناء عن المراسلات الورقية ربحا للوقت في تحضير جدول الأعمال[3]؛
- اعتماد آليات تبرز دور الأغلبية من جهة والمعارضة من جهة أخرى، وكذا الطابع الحواري لجلسة الأسئلة من قبيل فتح إمكانية تعقيب فريق معين على سؤال طرحه فريق آخر في إطار الحصة الزمنية المخصصة للفريق الأول؛
- الحد من ظاهرة تكرار الأسئلة بين المجلسين؛
- تدوين تعهدات والتزامات رئيس الحكومة في سجل خاص، وتمييزها عن تعهدات الوزراء القطاعية؛
- تحضير دليل لصياغة الأسئلة كما هو الحال في النظام الإنجليزي، وتجنب تضمين الأسئلة لأي تعليق والابتعاد عن العبارات غير اللائقة.

وفي هذا الإطار، تؤكد السيدة **كيت إيمس** خبيرة بإدارة مجلس العموم البريطاني، خلال اليوم الدراسي المنظم بمقر مجلس النواب بتاريخ مارس 2012 "على أن مراقبة عمل الحكومة سواء كانت على شكل سؤال للحكومة أو في شكل عمل اللجنة، يتطلب ذلك التزاما من جانب أعضاء البرلمان لتنفيذه"[4].

فلا غرو أن إصلاح نظام الأسئلة البرلمانية بنوعيها الشفهية والكتابية، يستهدف تحديد وتفعيل الإجراءات العملية التي سيتم اعتمادها من أجل الرفع من نجاعة وفعالية المراقبة من خلال

---

[1]- كلمة السيد الحبيب المالكي رئيس مجلس النواب بمناسبة افتتاح أشغال اليوم الدراسي حول النهوض بالمبادرات التشريعية لأعضاء مجلس النواب.
[2]- نجيب جيري، **إصلاح منظومة الرقابة المالية بالمغرب بين التقنين والتفعيل**، مرجع سابق، ص 169.
[3]- مجلس النواب، **أي نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنزيل الديمقراطي للدستور**، مرجع سابق، ص 331.
[4]- مداخلة كيت إيمس في اليوم الدراسي حول النظام الداخلي لمجلس النواب المنظم بمجلس النواب يوم 21 مارس 2012، ص 104.

الأسئلة، وكذا تطوير الجانب التفاعلي ما بين الحكومة وأعضاء البرلمان لتحسين تلقائية التدخلات وتعزيز فائدة وجاذبية هذه الجلسات تجاه الرأي العام[1].

الفقرة الثانية: التطبيق العملي لتقنية الملتمسات الرقابية

يظل ملتمس الرقابة من أهم الآليات الرقابية والأسلحة التي يتوفر عليها البرلمان في مواجهة الحكومة، بالنظر إلى أنه يمكن أن يؤدي إلى حد العصف بالحكومة وتهديد استمرارها، وهنا لا بد من التأكيد على أن هذه الآلية ظلت متاحة للبرلمان في جميع الدساتير المغربية المتعاقبة، وإن كانت الشروط التي كانت تفرض توفرها قد جعلت إمكانية ممارسته تكاد تكون متعذرة، بيد أن دستور 2011 نجده قد أحدث تحولاً مهماً في هذا الصدد، أولاً عندما جعل إمكانية اللجوء إليه من اختصاص مجلس النواب فقط، بعد أن كان في دستور 1996 متاحا أيضا لمجلس المستشارين، وثانياً عندما عمل على تقليص النصاب القانوني المطلوب في تحريكه (خمس أعضاء مجلس النواب) وإن كان النصاب المطلوب في التصويت عليه قد ظل ثابتا (الاغلبية المطلقة).

ولا جرم أنه إذا كان دستور 2011 قد جرد مجلس المستشارين من إمكانية الإطاحة بالحكومة؛ فإنه مع ذلك حافظ للمجلس على هذه الوسيلة الرقابية التي أطلق عليها ملتمس مساءلة الحكومة.

ومن ثم، فإن من بين خصائص دستور 2011 أنه عمل على التخفيف من مظاهر العقلنة البرلمانية بخصوص استعمال آليات الرقابة البرلمانية، وذلك في سبيل تفعيل منظومة الرقابة البرلمانية بصفة عامة وتمكين المعارضة من الانخراط الفعلي في رقابة الحكومة في مختلف مجالات عملها خصوصا فيما يتعلق بالمجال المالي[2].

[1]- مجلس النواب، **دليل الخطة الاستراتيجية لتطوير وتأهيل عمل مجلس النواب**، مرجع سابق، ص 40.

[2]- David Melloni, **« Les trois promesses de la nouvelle constitution Marocaine »**, *Revue de Maghreb-Machrek*, n°223, 2015/1, p. 76.

وعلى هذا الأساس يمكن تفعيل هذه الآلية في مراقبة قوانين المالية من خلال ممارسة الضغط والإحراج للحكومة في طريقة تدبير الأمور المالية، يبقى فقط أن تتوفر الإرادة البرلمانية، وذلك لإحداث قطعية مع الممارسة البرلمانية السابقة[1].

بيد أن فعالية الرقابة المالية للبرلمان تقترن باستثمار كل التقنيات المتوفرة سواء المؤدية للمسؤولية السياسية أو عدمه، وليس الاقتصار على الأسئلة فقط التي تؤدي وظيفة إعلامية وإخبارية أكثر مما تشكل ضغطا حقيقيا على الحكومة؛ فالرقابة المالية الجيدة تقتضي تكثيف وتنويع أدوات الرقابة البرلمانية. كذلك يتعين على البرلمان من خلال النظام الداخلي لمجلسيه أن يتوسع في التفكير، وفي التحليل، وفي خلق الاختصاصات لجعل مجال المراقبة مجالا أوسع وفق تقنيات لا تتعارض مع توجيه المشرع الدستوري، ولكن كذلك لا تقلص من دور البرلماني[2].

الفرع الثاني: تقوية الرقابة البرلمانية البعدية

اتجه المغرب نحو تكريس الرقابة البعدية على المالية العامة لما لها من أهمية في التدبير المالي القائم على أساس النتائج، من خلال تخويل الآمرين بالصرف سلطات مهمة في تدبير الاعتمادات. هذا ويعد البرلمان أفضل جهاز في الدولة مؤهل للقيام بذلك، صحيح أن هناك المجلس الأعلى للحسابات لما له من وظائف مهمة في الرقابة على المقاولات والمؤسسات العمومية وكل الهيئات ذات النفع العام؛ إلا أن البرلمان هو المكلف بمراقبة عمل الحكومة في مجال التدبير المالي الذي يعرف تطورات مهمة في عمليات تدبير النفقات، لكن كيف يمكن للبرلمان المغربي أن يساير الإصلاح الميزانياتي ويقوم بهذه الوظيفة[3]؟

ومن ثمة، فإن تقوية المراقبة البعدية، وتطوير التقييم يتطلب مراجعة الإطار والجدولة الزمنية الخاصة بقانون التصفية، وخلق خلية لمراقبة تنفيذ النفقات العمومية وتقييم البرامج العمومية[4].

---

[1]- عثمان الزياني، **"الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية"**، مرجع سابق، ص 45.

[2]- عبد اللطيف وهبي، مرجع سابق، ص 163.

[3]- محمد الشطون، مرجع سابق، ص 38.

[4]- نجيب جيري، **"تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين الإصلاح ورهان الحكامة المالية"**، مرجع سابق، ص 166.

الفقرة الأولى: الاهتمام البرلماني بقانون التصفية

إن الرقابة البرلمانية على المالية العمومية هي التزام صارم، فبدونه لا يمكن ممارسة وظائف البرلمان، ولا يمكن للبرلمان أن يتوهم أنه يمكن استبدال مراقبته على المالية العمومية بتطوير أشكال أخرى من الرقابة في محافل أخرى؛ فالرقابة البرلمانية هي في الواقع رقابة فردية في كثير من النواحي ولا يمكن الاستغناء عنها[1].

وتبعاً لذلك، فإن البحث في سبل تفعيل الرقابة البرلمانية البعدية ليس بالأمر الهين، وإنما يتطلب ذلك بذل مجهودات كبيرة تصب في اتجاه إحداث تعديلات قانونية وإجرائية وتقنية، وأخرى مرتبطة بإحداث تغييرات على مستوى طبيعة الثقافة السائدة لدى الحكومة والبرلمان على حد سواء، مع تعزيز مختلف الدعامات اللوجيستيكية، بما فيها البشرية والمادية والمعلوماتية والانفتاح على الإعلام[2].

ولكي تحقق المراقبة البعدية النتائج المرجوة منها، فإنه ينبغي توفرها على شرطين:

➢ **شرط الواقعية:** الذي يقتضي تمكين الجهاز التشريعي من الاطلاع المباشر على كيفية سير الإدارات والمشاريع الممولة من طرف الميزانية العامة، إضافة إلى ضرورة تمكينه من كل الوثائق التي تساعده في أداء مهمته هاته.

➢ **شرط الانتظام:** يقتضي تمكين البرلمان الحق في ربط المصادقة على قانون المالية الجديد بضرورة الاطلاع على المعلومات الخاصة بتصفية نفقات وموارد السنة المالية قبل الأخيرة والتي تشكل أحد الأسس التي يتم الاستناد عليها لتهيئ قانون المالية؛ لأن اطلاع الحكومة عليها ولوحدها دون البرلمان يمس بمبدأ توازن السلط الذي يعتبر أحد المكونات الرئيسة بل أبرزها للديمقراطية المعاصرة[3].

---

[1]- Alain Lambert, **« vers un modèle Français de contrôle budgétaire »,** *op.cit.,* p. 56.

[2]- عثمان الزياني، **"الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية"**، مرجع سابق، ص 33.

[3]- بوشعيب زيات، مرجع سابق، ص 301.

ولن يتأتى ذلك إلا من خلال تبني إصلاحات جوهرية[1] تستهدف الرفع من قيمة الرقابة البعدية والتي تستوجب إعادة النظر في المادة 65 من القانون التنظيمي للمالية الحالي رقم 130.13، الأمر الذي يستدعي القيام بمجموعة من الإصلاحات الجديدة المتجلية فيما يلي:

➢ إعادة النظر في هيكلة قانون التصفية بشكل يمكن البرلمان من الاطلاع على المعطيات العامة لتنفيذ قانون المالية، ومراقبة مدى فعالية ونجاعة التدبير المالي العمومي[2]، وذلك عبر تضمين قانون التصفية بالمعطيات المتعلقة بمدى تحقيق الحكومة للأهداف والبرامج، وتمكين البرلمان من دراسة حصيلة تنفيذ ميزانيات التجهيز التي انتهت مدة نفادها[3]، وآليات المساعدة التي يقدما المجلس الأعلى للحسابات لمجلسي البرلمان[4]؛

➢ توافر الإرادة الحقيقية للحكومة في احترام الآجال القانونية لإيداع مشروع قانون التصفية التي تظل مسألة مهمة في تحسين الرقابة على الأمور المتعلقة بتدبير المالية العمومية؛ فاحترام الآجال يجب أن يكون مدققا وصارما، ويتوجب على الحكومة أن تعلل كل تأخير دون سبب مشروع[5]. وهنا يفترض تفعيل هذا المقتضى مع إقرار جزاء قانوني وسياسي لمخالفته؛

➢ إبداء أعضاء البرلمان على حد سواء- النواب والمستشارون- اهتمامهم في التعامل مع قانون التصفية بجدية ومصداقية؛ لأنه لا يكفي أن تتوافر القواعد القانونية دون وجود إرادة في التفعيل والتطبيق، ومن المفروض كذلك أن ينكب البرلمان على دراسة مشاريع قوانين التصفية في وقت وجيز للتأكد من تنفيذ قوانين المالية، حتى يكون للمراقبة المالية البعدية مضمونا ومغزى حقيقين[6]؛

---

[1]- من أهم المستجدات التي جاء بها القانون التنظيمي للمالية الجديد رقم 130.13 فيما يخص قانون التصفية، أنه يجب أن يودع سنويا بمكتب مجلس النواب بالأسبقية في أجل أقصاه نهاية الربع الأول من السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية، كما وسع أيضا هذا الإصلاح الجديد من الوثائق التي ترفق مع قانون التصفية كما هو وارد في المادة 66 من القانون التنظيمي لقانون المالية.

[2]- عبد اللطيف بروحو، مرجع سابق، ص 450.

[3]- الفصل 76 من دستور المملكة لسنة 2011.

[4]- الفصل 148 من نفس الدستور.

[5]- نجيب جيري، **"تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين الإصلاح ورهان الحكامة المالية"**، مرجع سابق، ص 167.

[6]- سهيل المعطي، مرجع سابق، ص 33.

➢العمل على إشراك وسائل الإعلام المستقلة، كشريك رئيسي وفعال لمناقشة قوانين التصفية بما يضمن توفير مساحات شاسعة في أوساط الرأي العام للنقاش وإبداء المواقف والملاحظات.

الفقرة الثانية: النهوض بالدور التقييمي للمؤسسة البرلمانية

لا جرم أن التقييم هو عملية التأكد من أن البرنامج (السياسة) قد حقق أهدافه كما هو متوقع منه وبصورة تحقق نوايا صانع السياسات؛ فهذه المرحلة تتميز بأنها تتجه بنظرها إلى الماضي، وذلك لأنها تركز على ما تم إنجازه فعلا، بالإضافة إلى أن التقييم يمكن أن يستخدم كأداة تهتم بعمليات تشغيل البرنامج لتقديم معلومات راجعة (تغذية عكسية) للمشاركين في عملية السياسات العمومية[1].

فالهدف من ممارسة البرلمان لمهمة تقييم السياسات العمومية هو الوقوف على مدى تناسب الوسائل القانونية والإدارية أو المالية المرصودة، مقارنة مع الأهداف المسطرة المنتظر تحقيقها من هذه السياسات[2]، إذ إن كل سياسة عمومية محددة، مطالبة بالاستجابة إلى مجموعة من المقتضيات الخاضعة للرقابة البرلمانية[3].

وفي إطار تطوير تقييم البرامج العمومية، لا يجب أن تختزل عملية مد البرلمان بمعلومات حول الأداء في شكل إجراء تقدم من خلاله الحكومة وثائق وتقارير لا يتم تحليلها ومناقشتها في المؤسسة التشريعية، ومن ثم أصبح من الضروري تقوية دور المؤسسة البرلمانية في تقييم البرامج والمخططات والسياسات من خلال ما يلي:

➢التنصيص في الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان على تعريف وتحديد مفهوم السياسة العمومية وعدم الخلط بينه وبين باقي الاختصاصات أو المفاهيم الموازية أو المشابهة من قبيل السياسات العامة والأسئلة القطاعية[4]؛

---

[1]- علي مزون، مرجع سابق، ص-ص 371-372.

[2]- سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 25.

[3]- تتحدد تلك المقتضيات التي يجب ان تستجيب لها السياسات العمومية فيما يلي: فعاليتها والتحديد الأسبق لمؤشرات النتائج والأداء؛ وملاءمتها من أجل مضاعفة وتعاظم دور البرلمان في ممارسته لمهمة تقييم العمل العمومي.

[4]- كلمة السيد الحبيب المالكي رئيس مجلس النواب في افتتاح أشغال اليوم الدراسي حول النهوض بالمبادرات التشريعية لأعضاء مجلس النواب.

➢ إنشاء خلية للمراقبة والتقييم للدعم والمساعدة والمتابعة داخل المؤسسة البرلمانية بهدف تحسيس البرلمانيين بالمقاربة التقييمية، وتمكينهم من القيام بمهام التقييم ومراقبة البرامج في ظرف زمني محدد؛

➢ إدراج بنود متعلقة بالتقييم في القوانين، إذ يمكن إدراج بنود التقييم ضمن القوانين التي يصوت عليها أعضاء البرلمان من قياس الآثار، وذلك بصفته جهازا تشريعيا وكذا تحديد مضمون هذه البنود المتعلقة بعملية التقييم، والذي يعتبر ضروريا لتحقيق التقييم لتطلعات البرلمان فيما يتعلق بالمعلومات المراد الحصول عليها، ولاستخدامها في تعديل السياسات العمومية[1]؛

➢ تقوية وإغناء دور البرلمان في المراقبة المالية وفي تقييم السياسات العمومية، والرفع من جودة النقاش البرلماني حول قانون المالية وقانون التصفية، ليشمل تقييم نجاعة الخيارات الاستراتيجية والبرامج والمشاريع الحكومية استناداً إلى مؤشرات قياس النتائج[2]؛

➢ إحداث مديرية خاصة بتتبع وتقييم السياسات العمومية تتضمن ثلاثة أقسام: قسم تحليل الميزانية، قسم تتبع وتقييم السياسات العمومية القطاعية، وقسم تتبع وتقييم السياسات العمومية الترابية[3]؛

➢ تعزيز دور لجنة تقييم السياسات العمومية، وذلك من خلال جعلها لجنة دائمة، وتقوية وتنمية قدرات أعضاء اللجنة وإلمامهم بمبادئ التقييم واكتسابهم الخبرة في هذا المجال وتحديد المواضيع المناسبة للبرلمانيين[4].

➢ تعزيز شفافية السياسات العمومية، مما سيمكن من مراقبة أفضل من طرف البرلمان لصدق الأرقام والأهداف التي وضعتها الحكومة، وسيعمل وفق منطق التدبير على النتائج حيث سيوفر رؤية متعددة السنوات للبرامج الحكومية[5]؛

➢ إقرار مراحل محددة على مستوى إعداد المخططات التنموية الاستراتيجية والبرامج متعددة السنوات، تتمثل في تشخيص واقعي لتدبير المالية العامة من قبل جميع الفاعلين في

---

[1]- مجلس المستشارين، **دليل تقييم السياسات العمومية، من أجل مأسسته في مجلس المستشارين بالمملكة المغربية**، مرجع سابق، ص 63.

[2]- ميمون خراط، **"قراءة في مشروع القانون التنظيمي للمالية"**، مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة، العدد 6، السنة 2013، ص 87.

[3]- مجلس المستشارين، **دليل البرلماني في تحقيق أهداف التنمية المستدامة**، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، الطبعة الأولى 2017، ص 93.

[4]- مجلس المستشارين، **دليل تقييم السياسات العمومية، من أجل مأسسته في مجلس المستشارين بالمملكة المغربية**، مرجع سابق، ص 64.

[5]- ميمون خراط، مرجع سابق، ص 87.

صناعة القرار المالي، وكذا رسم أهداف محددة وقابلة للتحقيق، وتحديد الآثار المتوقعة ووضع مؤشرات لقياس مدى تحقق أهداف المخططات والبرامج والاعتماد على مقاربة التدبير وفق النتائج وليس الوسائل[1]؛

- تقوية القدرات الخاصة بتحليل السياسات العمومية[2]؛
- النهوض بالدور التقييمي للجان الدائمة بتمكينها من إحداث لجنة خاصة لتقييم ومراقبة تنفيذ الميزانية بما يمكنها من الاستعانة بخبرات من خارج المؤسسة البرلمانية[3]؛ وكذا وضع وحدة تقنية للتقييم داخل اللجنة تتألف من متخصصين في عملية التقييم ومضطلعين بالقضايا التي ينطوي عليها أي تقييم، وقادرين على الاشتغال في مجالات متعددة التخصصات ومتمكنين منهجيا من أساليب جمع وتحليل البيانات الكمية والنوعية[4]؛
- التحكم في أنساق التخطيط والتنظيم الاستراتيجي التشاركي، سواء في العمل التشريعي أو الرقابي أو التقويمي، فكرا وممارسة، وتوفر منظومة للتقويم المستمر للمخاطر ومراقبة أداء البرلمان من خلال وضع بنك للمعلومات والإحصائيات ومؤشرات لقياس الحكامة، وإنتاج تقارير دورية حول المنجزات والإخفاقات وسبل تجاوز الإكراهات، بغية وضع رؤيا واضحة للعمل البرلماني وإسهاماته في تقدم المجتمع ورفاهيته وإلا سيصبح البرلمان عالة على المجتمع مكلفا أو ترفا لا فائدة ترجى منه[5]؛
- على مستوى مساطر التسيير ومراقبة تنفيذ المخططات والبرامج، ينبغي أن تشتمل على آليات واضحة للتنسيق بين المكلفين بالتنفيذ، للتمكن من رصد وتتبع وقياس مدى تطابق الأهداف المعلنة مع الآثار المحققة، مع ضرورة ترجمتها لمبدأي الشفافية والمحاسبة[6].

فضلا عن ذلك، فإن كل تلك الآليات الرقابية المختلفة توفر للمعارضة الكثير من الوسائل الدستورية والقانونية التي يمكن ألا تراقب بها سياسة الحكومة فحسب، ولكن تسمح كذلك بتجويد العمل الحكومي لما فيه مصلحة إدارة الشأن العام[7].

---

[1]- جميلة دليمي، مرجع سابق، ص 124.
[2]- مجلس المستشارين، **دليل البرلماني في تحقيق أهداف التنمية المستدامة**، مرجع سابق، ص 58.
[3]- مجلس النواب، أي **نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنزيل الديمقراطي للدستور**، مرجع سابق، ص 341.
[4]- مجلس المستشارين، **دليل تقييم السياسات العمومية، من أجل مأسسته في مجلس المستشارين بالمملكة المغربية**، مرجع سابق، ص 64.
[5]- محمد حركات، مرجع سابق، ص 12.
[6]- جميلة دليمي، مرجع، سابق، ص 124.
[7]- عبد اللطيف وهبي، مرجع سابق، ص 178.

وفي هذا السياق، لابد من الإشارة إلى بعض الجوانب الهامة التي تبناها البرلمان المغربي، خصوصا على مستوى مجلس النواب، حيث نظم مجلس النواب ندوة علمية في موضوع تقييم السياسات العمومية في 13 يوليو 2016 بشراكة مع مؤسسة ويستمنسر[1]، والتي نتج عنها إصدار الدليل المرجعي لتقييم السياسات العمومية الذي تم إعداده ليسهل على النواب والنائبات عملية تقييم السياسات العمومية، وقد أشار هذا الدليل إلى اعتماد هيأة دائمة مختصة بتقييم السياسات العمومية تحت الإشراف المباشر لرئيس المجلس، كما تضمن هذا الدليل آلية أخرى تسمى الوحدة التقنية تتكون من أطر إدارية وتقنية متخصصة من بين موظفي المجلس، وينحصر دورها في الجانب التقني لتحليل السياسات العمومية.

وعلاوة على ذلك، وفي إطار سلسلة من الندوات والتكوينات التي حرص مجلس النواب على تنظيمها اعتبار للأهمية الاستراتيجية والحاسمة لوظيفة تقييم السياسات العمومية التي أوكلها الدستور للسلطة التشريعية، قام مجلس النواب أيضا بتنظيم دورة تكوينية مهمة بشراكة مع المدرسة الوطنية للإدارة العمومية بكندا بمقر المجلس في 25 شتنبر 2017 حول تقييم السياسات العمومية.

ومما لا شك فيه، فوعيا من المؤسسة التشريعية بحجم الاختلالات التي أصبحت تعاني منها والتي تحول دون ممارستها للمهام الملقاة على عاتقها[2]، فقد اعتمد مجلس النواب خطة استراتيجية لتأهيل وتطوير عمله، تضمنت محاور أساسية[3]، كما قام المجلس بإصدار عدة دلائل مرجعية ومدونات هامة، كما هو الشأن بالنسبة للدليل المرجعي لبنية ووظائف مجلس النواب الصادر في سنة 2020 والإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، ومدونة السلوك والأخلاقيات البرلمانية...الخ.

---

[1]- كلمة السيد راشيد الطالبي العلمي رئيس مجلس النواب في افتتاح أشغال الندوة المنظمة بمجلس النواب بتاريخ 13 يوليو 2016 حول موضوع: تقييم السياسات العمومية.

[2]- أحمد مفيد، **الممارسة البرلمانية بالمغرب وإشكالية الفعالية**، مرجع سابق، ص 30.

[3]- تضمنت الخطة الاستراتيجية لتأهيل مجلس النواب وتطويره خمسة محاور أساسية تتجلى فيما يلي: النهوض بالقدرات المؤسساتية والتدبيرية لمجلس النواب؛ تطوير العمل التشريعي؛ الارتقاء بمراقبة العمل الحكومي؛ تأهيل النشاط الدبلوماسي؛ الانفتاح على المواطن وتطوير سياسة التواصل.

المبحث الثاني: الحكامة البرلمانية ومتطلبات تجويد الرقابة المالية

لقد أدى التطور السياسي والحقوقي الذي عرفته المجتمعات الإنسانية إلى اعتماد مفاهيم جديدة تسعى إلى مواكبة التغيرات المتسارعة على العديد من المستويات، تجلت بالخصوص في ظهور مصطلحات جديدة مثل الإدارة الرشيدة والحكم الرشيد والحكامة[1]. ويحيل الكثير من الباحثين والأساتذة موضوع الحكامة[2] على سياسة القرب كمظهر متقدم لعلاقة الدولة بالمواطنين، وقدرة الأفراد والمجموعات على المشاركة في اتخاذ القرارات السياسية والاقتصادية والمالية.

وتبعاً لذلك، تبرز أهمية تنزيل هذا المفهوم على المؤسسة البرلمانية باعتبارها فضاء للديمقراطية وتمثيل المواطنين، حيث إن تطبيق مبادئ الحكامة على واقع الحال من شأنه العمل على إعطاء صورة جديدة للعلاقة بين البرلمان كمؤسسة مختصة بالتشريع، ومراقبة العمل الحكومي، والمواطنين كطرف خاضع للقوانين التي يصدرها، وككتلة ناخبة تسعى إلى إيجاد حلول لمشاكلها العالقة[3]، الأمر الذي يتطلب عددا من المبادئ والمعايير[4] المرتبطة بالحكامة التي من شأنها توفير الوسائل اللازمة والضرورية لعمل المؤسسة البرلمانية من قبيل الاستقلال المالي وتأهيل الموارد البشرية والمادية **(المطلب الأول)** وكذا تفعيل جسور التواصل وإقامة التوازن بين مختلف الأجهزة المكلفة بالرقابة على المالية العامة والمؤسسات أو السلطات العامة أو المؤسسات الثانوية على حد سواء **(المطلب الثاني).**

ومن هذا المنطلق، فقد عاشت البرلمانات بما فيها البرلمان المغربي في مختلف العالم، تجربة استثنائية في خضم ما أفرزته التطورات المستجدة التي تمخضت عن فيروس كرونا وتداعياته على الاقتصاد والمجتمع، وعلى الأجندة السياسية والأولويات الداخلية والخارجية، مما أدى

---

[1]- Abdelhak Azzouzi et André Cabanis, ***Le néo-constitutionnalisme Marocain à l'épreuve du printemps Arabe***, l'Harmattan, Paris 2011, p. 224.

[2]- لمزيد من المعلومات حول قواعد الحكامة في الدستور المغربي يراجع في ذلك:

- Abdelhak Azzouzi et Al, *op.cit.,* pp. 224-228.
- Soumaya Dadi, *op.cit.,* pp. 393 – 396.

[3]- محمد الأنصاري، مرجع سابق، ص-ص 43-44.

[4]- A partir de définition, la bonne gouvernance présente plusieurs caractéristiques majeures. Elle repose sur la participation, recherche le consensus et se montre responsable, transparente, réactive, efficace, équitable, inclusive et respecte la force de loi.

إلى اتخاذ تدابير برلمانية غير عادية اتسمت في الغالب بمرونتها التنظيمية وبفاعليتها في مجالي التشريع والرقابة[1].

المطلب الأول: تنزيل مبادئ الحكامة الجيدة في العمل البرلماني

تفترض ثقافة الحكامة الجيدة عدم تدخل أية جهة في شؤون السلطة التشريعية عند ممارسة مهامها، إذ من أجل تعزيز دور المؤسسة البرلمانية في حماية الأموال العمومية، لا بد من اتخاذ خطوات صارمة وجريئة من قبل المؤسسة التشريعية بغية إعادة النظر في الاختصاصات الموكولة إليها فيما يتعلق بمراقبة النشاط المالي للحكومة، قصد العمل على تحديث منظومة العمل البرلماني، بما يتلاءم مع التوجهات الحديثة للدولة في سياق الحكامة المالية الرشيدة، الأمر الذي يفرض منحها الاستقلال المالي والإداري اللازم لممارسة اختصاصاتها الرقابية بحرية ومسؤولية، وتفعيل مبادئ الحكامة الجيدة في العمل البرلماني **(الفرع الأول)** وكذا تأهيل الموارد البشرية والمادية للمؤسسة البرلمانية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: تدعيم مبادئ الحكامة البرلمانية

إن تشخيص واقع حال المؤسسة البرلمانية بالمغرب، والفرنسية يهدف إلى معرفة مدى تشبع الممارسة البرلمانية المغربية بقيم الحكامة، الأمر الذي يتطلب وضع مجموعة من المبادئ جرت العادة على تصنيفها إلى أساسية وأخرى فرعية، تبعاً لأهميتها وموقعها في سلم الأولويات؛ فتشخيص واقع وآفاق البرلمان المغربي استناداً إلى هذه المبادئ والمؤشرات يتطلب العودة إلى النصوص القانونية ورصد الممارسة العملية لهذه المؤسسة.

ومن ثم، فإن تدعيم مقومات الحكامة البرلمانية يتطلب في البداية منح المؤسسة البرلمانية الاستقلال اللازم لممارسة اختصاصاتها طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل **(الفقرة الأولى)** وكذا العمل على تنزيل مبادئ الحكامة الجيدة في العمل البرلماني بهدف تحسينه وتجويده **(الفقرة الثانية)**.

[1]- مجلس النواب، **رصد وتحليل دور مجلس النواب خلال فترة الطوارئ الصحية**، مرجع سابق، ص 9.

الفقرة الأولى: ترسيخ مبدأ استقلال السلطة التشريعية

يعد استقلال المؤسسة البرلمانية من المطالب الأساسية في تكريس الحكامة المالية، وذلك لأن البرلمان الفعال يستطيع التعبير بقوة عن إرادة الشعب وأداء الوظائف الأساسية المسندة إليه، خصوصا فيما يتعلق بالرقابة المالية على المرافق العمومية وتكريس مفهوم الشفافية والمساءلة[1]، إذ تعتبر الاستقلالية شرطاً أساسياً من شروط قيام برلمان فعال.

ولا جرم أنه مهما كان مستوى الموارد وطاقم العمل المتاح للبرلمان، فقد أصبح من المستقر عليه على نطاق واسع الآن، ضرورة أن يكون البرلمان مستقلا[2] عن السلطة التنفيذية من حيث إدارة شؤونه، والتحكم في جدوله الزمني وقدرته على دعوة أعضائه إلى حضور الجلسات الاستثنائية متى استدعت الظروف ذلك، وتعد هذه المسألة أحد الجوانب التي يتجلى فيها بوضوح كبير الاختلاف بين النظامين الرئاسي والبرلماني؛ ففي النظام الرئاسي قد يتجسد التحدي المعتاد في تحقيق تعاون فعال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أما في النظام البرلماني فيتجسد التحدي في تحقيق استقلال تنظيمي أقوى لكل منهما عن الأخرى[3].

ويرتبط تحقيق مبدأ استقلال البرلمان في الواقع العملي بعدد من الجوانب المختلفة تتمثل فيما يلي:

- **مسؤولية البرلمان عن طاقم العمل الخاص به:**

فلكي يتمكن البرلمان من القيام بمهامه بفعالية في إطار مبدأ الفصل بين السلطات، من الضروري أن تكون له كتابة خاصة ومستقلة وأطر إدارية وتقنية ذات كفاءة عالية، وذلك من أجل ضمان تطبيق مفهوم المساءلة التنفيذية والإدارية أمام البرلمان، وهنا لا بد لنا أن نؤكد على أهمية الأدوار التي تقوم بها الكتابة العامة بمجلس النواب المغربي، حيث يقوم الكاتب العام[4] لمجلس النواب بتدبير مصالح المجلس تحت إشراف رئيس المجلس ومكتب المجلس.

---

[1]- محمد براو، " **الشفافية والمساءلة والرقابة العليا على المال العام في سياق الحكامة الرشيدة"**، سلسلة الرقابة على المال العام والمنازعات المالية، دار القلم للطباعة والنشر-الرباط، الطبعة الأولى 2010، ص 25.

[2]- تضمن تقرير أعده اتحاد الأمناء العامين للبرلمانات Association Of Secretary Generals Of Parliament في عام 1998 تعريف للفظ "الاستقلال" بأنه "عدم اعتماد البرلمانات على السلطة التنفيذية وعدم تبعيتها لها فضلا عن إمكانية تحرر البرلمان ولو جزئيا على الأقل من قواعد القانون العادي وإتباع لوائح تخصه، ويشير التقرير إلى أن معظم الدول تعترف رسميا بمبدأ استقلال البرلمان في نصوص الدستور... التي تتناول موضوع الفصل بين السلطات"

[3]- ديفيد بيثام، مرجع سابق، ص 139.

[4]- يقوم الكاتب العام بمجلس النواب المغربي بعدة أنشطة أساسية تتجلى فيما يلي: القيام بدور الربط بين ديوان رئيس المجلس والمصالح، وبالأخص تبليغ وتحضير المراسلات والتعليمات؛ تهيئ وتنظيم أشغال المكتب وندوة الرؤساء وحضور اجتماعاتها والسهر على حسن سيرهما وضمان تنفيذ

➢ **تحكم البرلمان في ميزانيته:**

يتمثل الجانب الثاني من جوانب استقلال السلطة التشريعية في تحكم البرلمان في ميزانيته، حيث يجب عليه أن يكون هو المسؤول وحده عن وضع ميزانيته الداخلية، على أن يقدمها لاحقا للسلطة التنفيذية لتدمجها في الميزانية العامة، ومن ثم لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تقرر مدى ملائمة الموارد التي يطلبها البرلمان لأداء مهامه من عدمها؛ ففي فرنسا يتمتع البرلمان باستقلال مطلق إلى حد ما من حيث الطريقة التي يتم بها وضع الميزانية، فضلا عن عملية التصويت وتنفيذ الإجراءات.

وفي هذا الإطار، تؤكد النائبة البرلمانية **بشرى برجال** من فريق الاتحاد الاشتراكي بمناسبة اليوم الدراسي الذي نظمه مجلس النواب يوم الأربعاء 21 مارس 2012 "من أجل تحقيق الأهداف المنشودة لا بد من توفر مجلس النواب على استقلال مالي، إذ لا يعقل أن الدستور الجديد يعطي لمجلس النواب سلطة قائمة الذات وفي نفس التراتبية مع الحكومة في إطار فصل السلط، فهما يمثلان كفتي الميزان؛ فإذا كان مجلس النواب هو الذي يقوم بالمراقبة وتقييم العمل الحكومي، فكيف يعقل أن موظفا تابعا للحكومة بيده المراقبة المالية للبرلمان فهذا تناقض، لذا يجب أن يتوفر البرلمان على استقلالية مادية تعطيه مجالا للحركية والتعبير بحرية حتى يستطيع أن يقوم بالمهمة بكل حرية وبعيدا عن كل المضايقات المادية أو المعنوية [1]".

وفي نفس السياق، وتفاعلا مع مداخلة النائبة **بشرى برجال**، تساءل النائب البرلماني **محمد خيري** من فريق العدالة والتنمية حول المقصود بالاستقلال المالي للبرلمان؟ وهل الاستقلال المالي لن يخضع لأية مراقبة؟ وهل سيكون للمجلس الأعلى للحسابات دور في مراقبة الميزانية المخصصة للبرلمان؟ وهل البرلمان مؤهل لكي يأخذ الاستقلال المالي، أي أن تعطى له ميزانية وأن يقوم بصرفها دون مراقبة الأجهزة المختصة[2]؟

قراراتهما؛ حضور اجتماعات الرئاسة مع هيئات المجلس؛ التحضير للجلسات العامة بتنسيق مع رئيسها...الخ. انظر المرجع التالي: مجلس النواب، **الإطار المرجعي لمهن وكفاءات الموارد البشرية بمجلس النواب**، منشورات مجلس النواب، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، الطبعة الأولى 2017، ص 15.

[1]- مداخلة النائبة بشرى برجال من فريق الاتحاد الدستوري بمناسبة اليوم الدراسي تحت شعار " أي نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنزيل الديمقراطي للدستور"، والمنظم من طرف مجلس النواب، سنة 2012، ص 121.

[2]- مداخلة السيد النائب محمد خيري في اليوم الدراسي حول النظام الداخلي لمجلس النواب يوم 21 مارس 2012، ص 124.

➢ **تحكم البرلمان في عمله:**

إن أهمية وجود المجالس النيابية لم يعد محل للنقاش، بل إن النقاش الآن ينصب على كيفية تطوير عمل هذه المجالس لتقوم بدورها في تطبيق المبادئ الديمقراطية والتي لا يمكن تطبيقها دون أن يكون المجلس ممثلا حقيقيا للشعب، ومعبرا عن مصالحه وتطلعاته، ويملك من الاختصاصات ما يمكنه من الاضطلاع بدور رئيسي في الحكم، وأن يحاط بمجموعة من الضمانات الدستورية والقانونية، ومنها انفراده بتنظيم شؤونه الداخلية. ولن يستطيع المجلس النيابي القيام بواجباته المطلوبة منه بفعالية وكفاية إلا إذا كان نظامه الداخلي ينظم ويضبط أعماله بكفاية وفعالية عالية[1].

بيد أنه نجد أن من جوانب الاستقلال أيضا تحكم البرلمان في تنظيم جميع أعماله وتوزيع الوقت عليها؛ ففي النظام البرلماني التقليدي في وستمينستر كان تنظيم عمل البرلمان يتم من خلال ترتيبات غير رسمية بين زعيم المجلس[2]Leader of the house وقادة المعارضة والمسؤولين الحزبيين المعنيين بحشد الأعضاء في البرلمان، وتأخذ هذه الترتيبات الآن طابعا رسميا تمخض عن تشكيل لجنة تتولى تنظيم شؤون البرلمان[3].

تجدر الإشارة كذلك أنه من بين متطلبات الرفع من الأداء التشريعي توفر العناصر البشرية التي هي الركيزة الأساسية لتحسين اختصاصات السلطة التشريعية والرفع من أدائها، وهذا ما سوف نبرزه في الفرع الثاني، على أن نحدد فيما يلي مدى تكريس مبادئ الحكامة الجيدة في العمل البرلماني.

الفقرة الثانية: مبادئ الحكامة البرلمانية

لقد حدد الاتحاد البرلماني الدولي خمسة مبادئ أساسية، يجب على كل برلمان أن يتوفر عليها، وينبغي على البرلمان الديمقراطي أن يكون برلمانا يمثل كل فئات الشعب، وشفافا وسهل التواصل معه وخاضعا للمساءلة وفعالا، وتتحدد تلك المبادئ فيما يلي:

---

[1]- فايز محمد أبو شمالة، **دور النظام الداخلي في العمل البرلماني: دراسة تطبيقية على أعمال مجلس النواب الأردني**، دار الخليج للنشر، الأردن 2018، ص 19.

[2]- زعيم المجلس هو وزير عضو في الحكومة.

[3]- ديفيد بيثام، مرجع سابق، ص 142.

➢ **مبدأ الشفافية:**

الشفافية هي التزام المؤسسات على جميع المستويات بنشر وتعميم أو الإفصاح عن المعلومات المطلوبة للرأي العام حول الأمور التي تخص جميع الإجراءات والقرارات والخدمات، ومجمل الأعمال التي تقدم من المؤسسات، وهذا ما يؤكده السيد **إدريس الأزمي الادريسي** خلال الملتقى الدولي للمالية العمومية المنظم في سنة 2012، إذ جاء في مداخلته **"**تقتضي شفافية المالية العمومية تقديم الوضعيات المالية والمحاسباتية لجميع الإدارات العمومية للتمكين من المقارنة في الزمان والمكان للحالة الصحية للمالية العمومية وفق شبكة تقويمية بمعايير عالمية[1]**"**.

كما ترتبط الشفافية بالحق في الحصول على المعلومات[2] الذي أصبح له أساس دستوري وقانوني؛ فهي تشير إلى توفير المعلومات الكاملة حول الأنشطة التي يقوم بها البرلمان والمتعلقة بممارسة اختصاصه وطريقة تدبيره للشأن المالي[3].

بيد أننا نجد أن الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، خصوصا النظام الداخلي لمجلس النواب الذي نص على مجموعة من المقتضيات التي تدعم شفافية العمل البرلماني، حيث تم التأكيد على ضرورة النقل التلفزي المباشر لوقائع اجتماعات اللجان الدائمة، وكذا إنجاز تقارير موجزة حول المواضيع التي تدرس في اللجان وتنشر في الجريدة الرسمية وفي الموقع الإلكتروني للمجلس.

---

[1]- وزارة الاقتصاد والمالية، **شفافية المالية العامة. نحو نموذج جديد**، مرجع سابق، ص 16.

[2]- إن الحق في الحصول على المعلومات يستتبع الخوض في مجموعة من المبادئ والأسس التي يمكن إجمالها فيما يلي: _ يجب أن يكون البرلمان مؤسسة شفافة تتمتع بسمعة طيبة كهيئة ممثلة للشعب بشكل حقيقي، وأن تكون أعمال البرلمان معروفة للمواطنين لأن لهم الحق في معرفة ما يجري في البرلمان مما سيدعم ثقة الناس في البرلمان ويعزز مكانته. _ إن معرفة المواطنين للإجراءات البرلمانية سيعزز من وثيرة العمل والمناقشة بين الأعضاء ويساعد المواطنين على الحصول على نظرة وقراءة أقرب للجهود التي يقوم بها الأعضاء من أجل الدفاع عن مصالحهم.

[3]- أسماء الشقري، **" الحكامة البرلمانية في الإصلاح الدستوري لسنة 2011"**، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 43-44، السنة 2012، ص 135.

ويجب التأكيد أن تفعيل مبدأ الشفافية يستوجب وضع آليات تواصلية تمكن المواطن[1] والمهتم بالشأن العام المالي من الاطلاع على أنشطة البرلمان، وتتمثل هذه الآليات في النقل التلفزي، النشر في الجريدة الرسمية والنشرة الداخلية لمجلسي البرلمان، النشر في الموقع الإلكتروني.

وفي هذا الصدد، فقد جاءت الخطة الاستراتيجية التي وضعها مجلس النواب لتأهيل عمله بمجموعة من الإجراءات التي من شأنها أن تعزز مبدأ الشفافية، إذ أشارت إلى إحداث مصلحة إدارية تسير بطريقة مستقلة (sigma) لتدبير إصدار وبيع وثائق ومنشورات ومنتوجات مجلس النواب[2].

ولتقوية شفافية المالية العمومية وشفافية العمل البرلماني، يتبين لنا من خلال مقتضيات القانون التنظيمي لقوانين المالية الجديد، أنه نص على بعض التدابير المهمة، والتي تتمثل في إغناء النظام المحاسبي، وتوسيع مجال قانون المالية ليشمل المؤسسات والمقاولات العمومية، من أجل تحسين جودة المعلومات المقدمة بمناسبة مناقشة قانون المالية، وتمكين البرلمان من رؤية شاملة لتكلفة الخدمات العمومية المقدمة من طرف المؤسسات العمومية الممولة من طرف الميزانية العامة للدولة[3].

- **مبدأ المشاركة:**

إن العمل البرلماني لا ينبغي أن يكون حكرا على أعضاء البرلمان فقط؛ فالديمقراطية التشاركية تقتضي إشراك مختلف الفاعلين في صناعة القرار العمومي وتقييمه[4].

كما تكمن أهمية إشراك المواطنين والرأي العام، بما في ذلك المجتمع المدني، في النقاش التفاعلي حول الميزانية العامة للدولة الذي يهدف إلى فسح المجال أمام اقتراحات المواطنين

---

[1]- أكد السيد نور الدين بنسودة خلال الملتقى الدولي للمالية العمومية المنعقد يومي 7 و8 شتنبر 2012 بشراكة بين وزارة الاقتصاد والمالية والجمعة من أجل المؤسسة الدولية للمالية العمومية والتجمع الأوروبي على أن الشفافية تعني في المقام الأول، الانفتاح على المعني الأول بالسياسة المالية الذي هو المواطن،

[2]- مجلس النواب، **دليل الخطة الاستراتيجية لتأهيل وتطوير عمل مجلس النواب**، مرجع سابق، ص 36.

[3]- نجيب جيري، **"تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين الإصلاح ورهان الحكامة المالية"**، مرجع سابق، ص 120.

[4]- أسماء الشقري، مرجع سابق، ص 133.

في مرحلة الإعداد، وتيسير إشراكهم لاحقا في لحظات تنفيذ الميزانية العامة من طرف السلطات المركزية والمحلية على السواء[1].

فضلا عن ذلك، لابد من السهر على تحقيق المقاصد الكبرى من وراء المستجدات التي جاء بها القانون التنظيمي لمجلس النواب المتعلقة بتوسيع قاعدة مشاركة الشباب في العمل السياسي بهدف تجديد النخب السياسية، وما أقره الدستور من مبدأ المناصفة الذي قوى من مشاركة وحضور النساء في مختلف مستويات التدبير العام لشأن الدولة ومؤسساتها، وهو ما يحتم على المؤسسة النيابية تنزيل هذه القرارات الهامة في صلب النظام الداخلي للمجالس النيابية[2].
وفي كلمته خلال أشغال الندوة الدولية المنظمة بمجلس النواب يوم 23 نونبر 2013 يؤكد السيد **حكيم بنشماس** على ضرورة تكوين نخب برلمانية محترفة قادرة على مراكمة ثقافة سياسية ديمقراطية جديرة بالمحافظة على المغزى العميق لمفهوم التمثيلية ودلالاته السياسية والثقافية ليشكل جسرا نحو برلمان المستقبل"[3].

كما أكد السيد **حكيم بنشماس** في إطار الندوة المنظمة بشراكة مع برنامج دعم وتحسين المؤسسات العمومية sigma بتاريخ 3 ماي 2017 على أهمية إشراك الأقليات والشعوب الأصلية وغيرهم من قطاعات المجتمع المهمشة في البرلمانات، وتشجيع مشاركة الشباب في العملية الديمقراطية[4].

ولعل أبرز المستجدات التي أتى بها الدستور المغربي الجديد لسنة 2011 التي توضح جانب إشراك المواطن والمجتمع المدني في العمل البرلماني تتجلى فيما يلي:

---

[1]- أحمد جزولي، **الحكامة الجيدة في إعداد وإقرار وتنفيذ وتقييم تنفيذ الميزانية العامة للدولة**، مؤلف جماعي، مطبعة زعنان، تمارة 2009، ص 66.

[2]- مجلس النواب، أي **نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنويل الديمقراطي للدستور**، مرجع سابق، ص 338.

[3]- مداخلة السيد حكيم بنشماس في الندوة الدولية المنظمة بمجلس النواب بتاريخ 23 نونبر 2013 بعنوان "50 سنة من العمل البرلماني وتطور الممارسة البرلمانية في العالم"، طبعة 2014، ص 154.

[4]- مداخلة رئيس مجلس المستشارين السيد حكيم بنشماس في الندوة المنظمة بشراكة مع برنامج دعم وتحسين المؤسسات العمومية ونظم التدبير sigma في الرباط بتاريخ 3 ماي 2017 والمتعلقة بموضوع: الرهانات الاستراتيجية والتحديات الأساسية لخلق وتطوير نظام دعم البرلمانيين. انظر الموقع الإلكتروني لمجلس المستشارين: www.chambredesconseillers.ma

- إحداث هيئات للتشاور: حيث يؤكد الفصل 13 من الدستور على ضرورة إحداث السلطات العمومية لهيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها؛
- الحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع: إذ أصبح بإمكان المواطن وفق منطوق الفصل 14 من الدستور الحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع[1]. وللعلم يعتبر الدستور السويسري من الدساتير السباقة في إعطاء الحق للمواطن لتقديم ملتمسات في مجال التشريع، غير أنه ليس الوحيد؛ فقد حددت الدساتير الفرنسية والإسبانية مسطرة وشروط تقديم ملتمسات التشريع، حيث أقر النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية بتوجيه عرائض التشريع إلى رئيس الجمعية الوطنية وذلك بواسطة نائب[2]؛
- الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية: إذ يعتبر دستور 2011 أول دستور مغربي يكرس الحق في تقديم العرائض، وهنا يستفاد من نص الفصل 15 من الدستور أن هذا الحق تتم ممارسته فقط من طرف المواطنين الحاملين للجنسية المغربية، ومن ثم يمكن للمواطنين مخاطبة جميع السلطات- بما فيها البرلمان- بخصوص الأمور الشخصية أو تلك التي لها علاقة بالشؤون العامة[3].

وتطبيقا لبعد النوع الاجتماعي في الميزانية العامة، وجدنا أن المادة 39 من القانون التنظيمي لقانون المالية تنص بشكل واضح على ضرورة أن يؤخذ بعين الاعتبار معيار النوع في تحديد الأهداف والمؤشرات التي تقترن بالبرامج الوزارية المحددة وفق غايات المنفعة العامة.

وفي هذا الإطار، ينبغي التأكيد على مساهمة مجلس النواب في تكريس ميزانية النوع الاجتماعي، تترجمها مقتضيات النظام الداخلي للمجلس الذي خصص الباب السابع للمساواة والمناصفة، ووضع عدة قواعد ترتبط بتكريس مبدأ النوع الاجتماعي وتفعيل آليات الرقابة عليه.

---

[1]- Soumaya Dadi, *op.cit.,* p. 401.

[2]- Article147 du règlement de l'assemblée nationale française.

[3]- أسماء الشقري، مرجع سابق، ص 134.

وإيمانا من مجلس النواب بأهمية مقاربة النوع الاجتماعي في تدبير الميزانية العامة، قامت اللجنة الموضوعاتية للمساواة والمناصفة بتنظيم يوم دراسي حول موضوع ميزانية النوع الاجتماعي بمقر المجلس يوم 13 فبراير 2018[1].

- **المحاسبة والمساءلة:**

يراد بالمحاسبة والمساءلة توفير كل الآليات والوسائل والإمكانات التي تسمح للمسؤولين، كيفما كان نوعهم ودرجتهم، أن يخضعوا للتدقيق والمساءلة على أعمالهم ووظائفهم، حيث ينبغي على البرلمان تقديم تقارير دورية حول سير العمل داخل المؤسسة، وبشكل تفصيلي يوضح الإيجابيات والسلبيات ومدى النجاح أو الإخفاق في ممارسة اختصاصاته. لذلك يعد مبدأ المساءلة معيارا ضابطا لأداء البرلمان، وأداة تقييمية للأشخاص العاملين به[2].

وقد تضمن النظام الداخلي لمجلس النواب جزءا متعلقا بمدونة السلوك والأخلاقيات البرلمانية التي تهدف إلى ترسيخ ممارسة برلمانية جديدة من أجل النهوض بدور البرلمان بفعالية، وذلك عن طريق التقيد بمجموعة من القواعد؛ كالحضور الدائم في جميع الأنشطة، والتصريح بالممتلكات، والالتزام بالأمانة والاستقامة.

بيد أنه، من المسلم به بشكل متزايد أنه من أجل تحسين الحكامة البرلمانية والمسؤولية المالية في الاقتصاديات الناشئة، فإن ذلك يتطلب تعزيز الشفافية المالية وإرساء قيم المساءلة في مجال تدبير المالية العامة؛ فتعزيز الرقابة البرلمانية المالية ومراجعة حسابات الدولة، يساعد في تعزيز نظام الضوابط والتوازنات في المجال المالي، وتكتسب في هذا السياق حكامة المجال المالي معنى جديد[3].

- **مبدأ الفعالية والجودة:**

[1]- كلمة السيد الحبيب المالكي رئيس مجلس النواب خلال اليوم الدراسي المنظمة من طرف اللجنة الموضوعاتية للمساواة والمناصفة حول موضوع ميزانية النوع الاجتماعي.

[2]- أسماء الشقري، مرجع سابق، ص 136.

[3]- Carlos Santiso, **« Combattre la corruption et améliorer la gouvernance financière : les institutions financières internationales et le renforcement du contrôle budgétaire dans les pays en développement »**, *Revue Française d'Administration Publique*, n° 119, 2006, p. 459.

إن تحقيق الجودة في العمل البرلماني يستلزم من المؤسسة البرلمانية توفير جميع شروط العمل المطلوبة لأداء المهام التشريعية والرقابية والمالية، انطلاقا من تخصيص ميزانيات مناسبة لتوفير اللوازم المكتبية الكافية والآليات المعلوماتية الضرورية المرتبطة بشبكات الهاتف والأنترنيت[1]؛ علاوة على التوفر على تنظيم فعال، وممارسة البرلمان لاختصاصاته بطريقة تمكنه من الاستجابة لحاجيات المواطنين، وتنظيم أعماله بفعالية وفقا لقواعد وقيم الديمقراطية[2].

كما أن دعم البرلمان لمسلسل تحديث التدبير المالي، بما في ذلك اعتماد منطق النتائج ومقاربة النوع، يجعل هذا التدبير يستجيب لشروط الإنصاف والعدالة الاجتماعية والنجاعة الاقتصادية والشفافية المالية، وهذا الدور يكتسي أيضا بعدا معنويا وأخلاقيا، وبالنظر لكون الميزانية أداة لتفعيل اختيارات تنموية، فإن قرب البرلمان من حاجيات السكان يزيد من فعالية تدخله، وذلك بالمساهمة في جعل السياسات التي تؤطر الميزانية مهيلكة ومصاغة بطريقة تضمن الاستجابة لتلك الحاجيات[3].

وتبعاً لذلك، فقد احتل عنصر فعالية العمل البرلماني مكانة مهمة في الخطب الملكية الموجهة للبرلمان بمناسبة افتتاح الدورات التشريعية[4]، إذ شكل بلوغ الفعالية منطلقا محورياً للإصلاحات التي تعرفها المؤسسة البرلمانية، ابتداء من دستور 2011، حيث يؤكد هذا الأخير في الفصل 69 على ضرورة التنسيق والتكامل بين مجلسي البرلمان، وذلك ضمانا لنجاعة العمل البرلماني[5].

وتطبيقا لذلك، فقد أكدت الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان على ضرورة إحداث لجنة برلمانية مشتركة تسمى لجنة التنسيق، للنظر في كل القضايا التي تهم العمل المشترك في مجال التشريع، الرقابة والدبلوماسية، وذلك بهدف بلوغ النجاعة والحكامة البرلمانية.

---

[1]- محمد الأنصاري، مرجع سابق، ص 45.

[2]- دافيد بيثام، مرجع سابق ص 12.

[3]- نجيب جيري، **"تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين الإصلاح ورهان الحكامة المالية"**، مرجع سابق، ص 123.

[4]- ما فتئت الخطب الملكية السامية تولي للبرلمان أهمية خاصة، وتبرز دوره الأكيد في تعزيز الصرح المؤسسي للمملكة، وانخراطه في مسلسل التحديث، وفي دينامية الإصلاحات، وتكريس الديمقراطية والتنمية، وهذا ما أكد عليه الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية 2013-2014 بتاريخ 11 أكتوبر 2013 بمجلس النواب، وغيرها من الخطب الملكية السامية.

[5]- أسماء الشقري، مرجع سابق، ص 136.

ومن خلال ما سبق ذكره، فإنه لا يمكن تحقيق مبادئ الحكامة البرلمانية دون تنزيلها على أرض الواقع؛ فالبرلمان يحقق مبدأ التمثيلية من خلال ضمان تمثيل جميع فئات المواطنين على اختلافهم، والشفافية من خلال العمل على إشراك المجتمع المدني في آليات اشتغاله، وسهولة التواصل عبر ضمان مشاركة المواطنين في العمل التشريعي؛ والمساءلة عبر الخضوع للمساءلة حول أدائه وكيفية اضطلاعه بمهامه الانتدابية؛ والفعالية من خلال حسن النهوض بالمهام والاختصاصات الموكوله إليه لتلبية انتظارات وتطلعات المواطنين بشكل أفضل[1].

وفي هذا السياق، لا بد من التأكيد على أهمية مبادئ الحكامة الجيدة ودورها في تطوير وتنمية العمل البرلماني، خصوصا في مجال مراقبة المالية العمومية، وهنا يتبين لنا قيام مجلس النواب في إطار سلسلة التكوينات والندوات والأيام الدراسية بتنظيم يوم دراسي مهم حول دور البرلمان المغربي في تعزيز الحكامة المالية يوم 21 دجنبر 2015 بمقر المجلس بشراكة مع البنك الدولي ومؤسسة ويستمنستر للديمقراطية. كما نظم مجلس النواب مع مجلس المستشارين يوما دراسيا بتاريخ 13 يناير 2016 تحت عنوان النظامان الداخليان لمجلسي البرلمان: من إقرار آليات التنظيم إلى تحقيق النجاعة البرلمانية، لما لهذا اللقاء من أهمية كبيرة في التدبير الجيد والمشترك لعدد من القضايا والملفات والمواضيع البرلمانية التي تحظى بالتنسيق التام مع المجلسين.

وحاصل القول، فإن الحكامة البرلمانية ضرورة دستورية وأخلاقية من أجل تجويد وظائف العمل البرلماني. ومن ثم فهي في حاجة إلى مزيد من المساواة والإنصاف والجودة والشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة والنزاهة والتقويم والإبداع والإنتاج والمثابرة وخدمة الصالح العام والفعالية، وتأهيل البنية المؤسساتية للبرلمان، وتمكين الإطار البشري من آليات العمل. والشعور الدائم بأن البرلمان نبض الشارع، والعمل على الاستمرار في التخليق وتنمية المعرفة والتكوين المستمر[2]. لأن الحكامة البرلمانية في عمقها حكامة للدولة والمجتمع وللمنظومة

[1]- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية، مرجع سابق، ص 55.
[2]- نوردين قربال، الحكامة البرلمانية، حوار منشور في الموقع الإلكتروني الرسمي لحزب العدالة والتنمية: https://www.pjd.ma/node/9687

الحقوقية عام؛ فكل هذا متوقف على برامج عملية متضمنة جوانب التشريع والرقابة والدبلوماسية وحسن تقويم السياسات العمومية، وهياكل منظمة وشفافة وموارد بشرية مؤهلة.

الفرع الثاني: توفير الدعم الفني والتقني للمؤسسة البرلمانية

إن تزويد المؤسسة البرلمانية بالكفاءات البشرية أصبح ضرورة ملحة لتطوير الأداء البرلماني ولمساعدة ممثلي الأمة، عبر توفير المعلومات الصائبة لاتخاذ القرار الصائب في القضايا الأساسية، والرفع من قدراتهم في التشريع المالي. لذلك ينبغي تجاوز النظرة الإدارية المحضة كي يعمل هؤلاء الأطر على توفير دراسات تفصيلية عن المواضيع المعروضة للدراسة، وتقديم الإجابات الدقيقة والمناسبة، والحث على معطيات وإحصائيات حقيقية وموضوعية لا ترجع بالضرورة إلى تلك المقدمة من طرف الحكومة، إضافة إلى التعمق في تقدير ملائمة البرامج والسياسات المقترحة مع الحاجيات الحقيقة، مع الأخذ بعين الاعتبار الظرفيات الآنية والمستقبلية وتوقع التأثيرات المحتملة للتدابير المزمع اتخاذها، واستحضار التطبيقات الميدانية وتجارب الأنظمة البرلمانية المقارنة[1].

ومن ثم يقتضي تأهيل الموارد البشرية والمادية للبرلمان العمل على تحسين وبناء قدرات أعضاء البرلمان وأجهزته العاملة وتدعيمها **(الفقرة الأولى)** وكذا الرفع من مكانة المعارضة البرلمانية وتقوية صلاحياتها **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: دعم قدرات أعضاء البرلمان والأجهزة العاملة به

تواجه معظم البرلمانات وأعضاؤها التحدي المتمثل في الحاجة إلى إدارة برلمانية تتمتع بالعديد من الموارد والخبرات من أجل ضمان الدعم التقني لأدوار البرلمان في أجرأة وتتبع تنفيذ مقترحات القوانين ومراقبتها. لذلك فإن البرلمان اليوم في حاجة ماسة إلى موظفين ذوي قدرات عالية، مما يمكنهم من الحصول على المعطيات وتحليلها وتقديم الاستشارة العلمية للبرلمان وأجهزته[2]. وفي هذا السياق، فقد أبرز الأستاذ إريك سجيز **Éric Szij** الدور

[1]- محمد الأنصاري، مرجع سابق، ص-ص 46-47.

[2]- مجلس المستشارين، **دليل البرلماني في تحقيق أهداف التنمية المستدامة**، مرجع سابق، ص 92.

المحوري للموظفين الإداريين داخل المجالس النيابية في إطار تدعيم وتحسين عمل المؤسسة البرلمانية[1].

فضلا عن ذلك، يعد العنصر البشري للمؤسسة البرلمانية مورداً مهماً في الحكم على مدى قوتها، حيث إن قوة البرلمان مستمدة من قوة أعضائه، إذ يشكل العضو البرلماني على حد قول الباحث **زكرياء أقنوش** نقطة الارتكاز في أي عملية تطويرية للعمل البرلماني، من خلال تعبيراته السلوكية والأدائية، لما للسلوك الفردي والجماعي لأعضاء البرلمان وأدائهم من تأثير في فعالية المؤسسة البرلمانية[2].

ومن هذا المنطلق، نجد أن المشرع المغربي يؤكد على ضرورة توفر المؤسسة التشريعية على إمكانات مادية وبشرية كافية، وهذا ما تنص عليه المادة 22 من النظام الداخلي لمجلس النواب، والمادة 51 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، حيث تؤكد تلك المواد على ضرورة أن تتوفر الفرق والمجموعات البرلمانية على إمكانيات مادية وبشرية كافية داخل مقر مجلسي البرلمان من مكاتب ومعدات وموظفين لتنظيم مصالحها الداخلية، وسد حاجياتها المتعلقة باللجوء إلى الخبرة والاستشارة عند الاقتضاء، بشكل يتناسب مع عدد أعضاء كل فريق أو مجموعة برلمانية[3].

وفي هذا السياق، وضعت العديد من البرلمانات استراتيجيات لتعويض النقص في الموارد البشرية والمادية، وذلك من أجل تحسين قدرات أعضاء البرلمان أثناء ممارسة مهامهم التشريعية والرقابية والتقييمية والدبلوماسية:

- تخصيص موارد قارة لتعبئة مساعدين Assistants Parlementaires للنواب والمستشارين على غرار ما هو معمول به في المؤسسات البرلمانية في الدول الديمقراطية

[1]- Eric Szij, *op.cit.,* p. 94.

[2]- زكرياء أقنوش، **النضج السياسي لدى النخبة البرلمانية بالمغرب**، المجلة العربية للعلوم السياسية، العددان 49-50، السنة 2016، ص 50.

[3]- مجلس المستشارين، **دليل البرلماني في تحقيق أهداف التنمية المستدامة**، مرجع سابق، ص 92.

العريقة[1]، وهنا وجب الإشارة إلى تجربة مجلس المستشارين في مجال إحداث مهمة المساعدين البرلمانيين استناداً إلى إطار استراتيجية عمل مجلس المستشارين[2]؛

➢ ضرورة وجود هياكل إدارية واستشارية عصرية مرنة وفعالة داخل البرلمان وموارد بشرية، قوامها الكفاءة والاستقامة والاستحقاق، قادرة على مده بالعون والمساعدة اللازمة، وهذا رهين بانخراط الجميع في برنامج حقيقي للعمل والإنجاز[3]. وفي هذا السياق، فقد أكد السيد رئيس مجلس المستشارين **حكيم بنشماس** خلال أشغال الندوة الدولية التي نظمها مجلس المستشارين بشراكة مع برنامج سيجما sigma بتاريخ 3 ماي 2017 على أن الرهان الأساسي لتطوير العمل البرلماني يتجلى في حاجة البرلمانيين إلى التوفر على الكفاءة والدعم التقني والفني اللازم للقيام بالوظائف الدستورية المنوطة بهم[4]؛

➢ تنمية القدرات التواصلية والتفاوضية للبرلمانيين من خلال تنظيم دورات تكوينية في تقنيات التواصل واللغات بالنظر لأهمية ذلك في ضمان تطوير الأداء التشريعي والرقابي والدبلوماسي للبرلمانيين، وصقل الكفاءات الدبلوماسية التي تتمتع بها عدد من الفرق البرلمانية المغربية[5].

➢ الارتقاء بقسم الاتصال بمجلس النواب إلى مستوى مديرية مركزية مكلفة بالتواصل والأنظمة المعلوماتية، لما للتواصل من أهمية حيوية ودور محوري في إشراك المجتمع المدني والفاعلين الإعلاميين في تحقيق الفعالية التشريعية والرقابية[6]. ومن هذا المنطلق، فقد انخرط مجلس النواب بكل قوة وجدية في تحديث بنياته المعلوماتية من خلال الشروع في استغلال مركز بيانات خاص مع إرساء أنظمة معلوماتية تسمح بتدبير أنشطة المجلس بطريقة إلكترونية[7]؛

---

[1]- مجلس المستشارين، **دليل البرلماني في تحقيق أهداف التنمية المستدامة**، مرجع سابق، ص 93.

[2] وقع السيد حكيم بن شماش، رئيس مجلس المستشارين، والسيد سعيد أمزازي رئيس، جامعة محمد الخامس بالرباط والسيدة دينا ملحم، مديرة برامج مؤسسة وستمنستر للديمقراطية بالشرق الأوسط وشمال إفريقيا وآسيا، اتفاقية ثلاثية الأطراف تم بموجبها إعطاء انطلاقة برنامج المساعدة البرلمانية، وذلك يوم الخميس 28 شتنبر 2017. انظر الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس المستشارين: http://www.chambredesconseillers.ma/ar/

[3]- محمد حركات، مرجع سابق، ص 12.

[4]- مداخلة رئيس مجلس المستشارين السيد حكيم بنشماس في الندوة المنظمة بشراكة مع برنامج دعم وتحسين المؤسسات العمومية ونظم التدبير، مرجع سابق.

[5]- إبراهيم كومغار، مرجع سابق، ص 120.

[6]- كلمة السيد الحبيب المالكي رئيس مجلس النواب بمناسبة إعطاء الانطلاقة للنسخة الجديدة للبوابة الإلكترونية للمجلس يوم الثلاثاء 7يناير 2020.

[7]- كلمة السيد راشيد الطالبي العلمي رئيس مجلس النواب في اختتام الدورة الأولى من السنة التشريعية 2014-2015.

- الحرص على ضمان تكافؤ الفرص والجودة في التكوينات التي ينظمها مكتب المجلس لفائدة موظفات وموظفي مجلس النواب مع اختيار الأوقات المناسبة لهذه التكوينات[1]؛
- الاستعانة بصورة أوسع وأكثر منهجية بخبراء وأطر إدارية متخصصة في مختلف الميادين من المجتمع المدني والوسط الأكاديمي لدعم عمل لجان البرلمان وشعبه المختلفة؛
- توظيف محللين تشريعيين ومحللين ماليين لدى الفرق؛
- إنشاء نواة بحث برلمانية، تكون دعامة لتطوير خبرة العمل البرلماني في مجال التحليل المالي، وكذا الانفتاح على مراكز البحوث وبيوت الخبرة ومؤسسات المجتمع المدني وتبادل الخبرات بين الأجهزة الحكومية والبرلمان[2]. وفي هذا الصدد يؤكد المستشار البرلماني السيد **محمد دعيدعة** خلال أشغال الندوة الدولية المنظمة بمجلس النواب يوم 23 نونبر 2013 على ضرورة إحداث وحدات للبحوث البرلمانية، بحيث إن تلك المعلومات والبحوث تعد من أهم أدوات تطوير العمل البرلماني وزيادة القدرة المؤسسية للبرلمان، إذ يحتاج البرلمان إلى إدارات حديثة ومتخصصين مدربين في ترتيب وتنظيم وتحليل المعلومات لتقديمها في الوقت المناسب وبالشكل الملائم للأعضاء لممارسة مهامهم البرلمانية المتنوعة[3]؛
- توفير المعطيات الصحيحة والموضوعية لأعضاء البرلمان حتى يتم تيسير مهمة ممثلي الأمة في المناقشة، وإعطاء اللجان الدائمة هوامش واسعة للاستشارة بمكاتب الدراسات؛
- إحداث وحدة للبحث والتوثيق لتقديم خدمات البحث الوثائقي والتحليل المقارن وأوراق العمل لفائدة النواب والمستشارون وفق معايير الاتحاد البرلماني الدولي المسماة الخطوط التوجيهية لمصالح البحث البرلماني[4]. وفي هذا الإطار، فقد تم إحداث المركز البرلماني للأبحاث والدراسات بقرار من مكتب مجلس النواب بتاريخ 12 يوليو 2018 طبقا لما هو منصوص عليه في المادة 351 من النظام الداخلي لمجلس النواب قصد تدعيم الأداء البرلماني وتعزيز دور مجلس النواب بالقيام بمهامه التشريعية والرقابية والدستورية[5].

---

[1]- سعيد ضور، مرجع سابق، ص 24.

[2]- حسن العرفي، مرجع سابق، ص 59.

[3]- مداخلة المستشار البرلماني السيد محمد دعيدعة من الفريق الفيدرالي للوحدة والديمقراطية في أشغال الندوة الدولية المنظمة بالبرلمان يوم 23 نونبر 2013 بعنوان: "50 سنة من العمل البرلماني وتطور الممارسة البرلمانية في العالم"، طبعة 2014، ص 175.

[4]- مجلس المستشارين، **دليل البرلماني في تحقيق أهداف التنمية المستدامة**، مرجع سابق، ص 94.

[5]- للمزيد من المعلومات حول هيكلة وبنية المركز البرلماني للأبحاث والدراسات والخدمات التي يقدمها يراجع في ذلك:

➢ السهر على وضع مصالح كافية رهن إشارة كل البرلمانيين بمن فيهم المنتمون لأحزاب المعارضة والأقليات والعنصر النسوي[1]، وهنا نذكر تجربة مجلس النواب في اعتماد أطر إدارية ذات اختصاصات متنوعة لمساعدة أعضاء المجلس في القيام بمهامهم سواء في الجانب التشريعي أو الرقابي أو التقييمي أو الدبلوماسي[2]، ومن بين تلك الأطر نجد: إطار ذو تكوين قانوني مكلف بتتبع النصوص التشريعية والأسئلة البرلمانية؛ تقنين مختصين في الإعلاميات مكلفين بتتبع وتدبير العمل التشريعي والرقابي للجان؛ مسؤول عن العمل التشريعي والمراقبة داخل اللجان الدائمة؛ مصحح محاضر الجلسات العامة؛ مسؤول عن محاضر المناقشات ومكلف بإعداد الجلسة العامة...الخ؛

➢ إطلاق مبادرة المعطيات المفتوحة Open data عبر النشر الاستباقي لجميع المعلومات التي ينتجها أو يعالجها المجلس في إطار ممارسته لمهامه[3]؛

➢ اعتماد تقنيات التكنولوجيات الحديثة في تدبير العمل البرلماني، وهنا نؤكد على تجربة مجلس النواب في العمل على التحضير لوضع نظام للاستنساخ الأتوماتيكي لمحاضر الجلسات العمومية وتحديث شبكة المعلومات بالمجلس والرفع من سعتها وسرعة تبادل المعلومات من خلالها، وبرمجة مشاريع التدبير الإلكتروني للوثائق، ورقمنة الأرشيف[4]؛

➢ توفير منظومة للتقويم المستمر للمخاطر ومراقبة أداء البرلمان، من خلال وضع بنك للمعلومات والإحصائيات ومؤشرات لقياس الحكامة، وإنتاج تقارير دورية حول المنجزات والإخفاقات وسبل تجاوز الإكراهات، بغية وضع رؤيا واضحة للعمل البرلماني وإسهاماته في تقدم المجتمع ورفاهيته وإلا سيصبح البرلمان عالة على المجتمع، مكلفا أو ترفا لا فائدة ترجى منه[5].

وتبعاً لذلك، فإن الحديث عن مقاصد التطوير البرلماني ووسائله من شأنها تفعيل دور البرلمان واسترجاعه لسيادته كمؤسسة دستورية لها الصلاحية الكاملة في تتبع وتقييم السياسات

- مجلس النواب، **الدليل المرجعي لبنية ووظائف مجلس النواب**، مرجع سابق، ص 237-238.

[1]- سعيد جفري، مرجع سابق، ص 108.

[2]- للمزيد من المعلومات حول مهام واختصاصات الأطر الإدارية المساعدة لأعضاء مجلس النواب في أداء وظيفته التشريعية يراجع في ذلك: مجلس النواب، الدليل المرجعي لمهن وكفاءات الموارد البشرية بمجلس النواب، مرجع سابق، ص-ص 23-59.

[3]- مجلس المستشارين، **دليل البرلماني في تحقيق أهداف التنمية المستدامة**، مرجع سابق، ص 94.

[4]- كلمة السيد راشيد الطالبي العلمي رئيس مجلس النواب في اختتام الدورة الأولى من السنة التشريعية 2014-2015.

[5]- محمد حركات، مرجع سابق، ص 12.

العمومية، تكريسا لمبدأ سيادة البرلمان باعتباره الصوت الحقيقي للشعب في أية ديمقراطية والمعبر عن الإرادة العامة؛ فعمل وأداء البرلمان رهين بتوفير الإمكانيات اللازمة المؤهلة واللوجيستيكية المتطورة والمالية المستقلة، بالإضافة إلى أنه رهين أيضا بتوفير التكوين[1] اللازم خصوصا في الجانب المالي والضريبي الذي يكتسي طابعا تقنيا. لذلك فمن أجل تحقيق استخدام أفضل للمعلومات المرتبطة بالمالية العمومية، وجب تدريب البرلمانيين على السياسة الاقتصادية والميزانيات والقضايا المتعلقة بمقاربة النوع وإشراك منظمات المجتمع المدني ومعاهد التحليل[2].

ولا غرو أن أهمية التدريب البرلماني تعد مدخلاً مهماً لرفع مستوى الأداء وتعزيز القدرات والمهارات؛ فالتدريب يمثل أهمية محورية في عملية التطوير المؤسسي عموما، وبالنسبة للبرلمان خصوصا. لذلك فإن البرلمانات في حاجة أولى لهذا الاهتمام بالعملية التدريبية وذلك لعدة اعتبارات:

- أن التدريب المستمر والمتنوع، في مجالاته ومستوياته، هو نافذة البرلمان على مجريات العصر، ووسيلة للاستفادة من خبرات التطوير المختلفة في برلمانات العالم؛ فبالنظر إلى تزاحم أجندة العمل البرلماني على نحو متزايد، بسبب التوسع في أنشطة البرلمان وتنوع الموضوعات التي يعالجها، تبدو أهمية التدريب لتنمية قدرات البرلمانيين لمواكبة تلك الأعباء المستجدة وتطوير الأداء البرلماني بوجه عام[3]؛
- أن تدريب أعضاء البرلمان أنفسهم يعد أكثر فعالية مما يشجعهم على التعمق في خبايا العمل البرلماني ووضع برامج داخلية للتدريب، وهنا نحتاج إلى برنامج للتكوين المستمر وتطوير قدرات النواب والأطر من موظفين[4]، وهذا ما حدا بالبرلمان المغربي إلى إبرامه لعدد من الاتفاقيات مع عدد من المؤسسات الدولية، كبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي(PNUD)،

---

[1]- في إطار تقوية قدرات أعضاء البرلمان في مجالات التشريع والرقابة والتواصل، صادق مكتب فريق العدالة والتنمية على برنامج تكويني لفائدة أعضاء الفريق، جاء بالتفاوض مع مجموعة المعهد العالي للتجارة وإدارة المقاولات ISCAE على كيفيات تنزيله. وقد تم توقيع اتفاقية شراكة مع هذا المعهد بشأن هذا التكوين بتاريخ 16 أبريل 2018، تدوم مدته 96 ساعة وتمتد من 16 أبريل 2018 إلى غاية 24 يناير 2019، ويستفيد منه كافة أعضاء الفريق، وقد شمل البرنامج التكويني أربع مساقات أساسية هي: تقييم السياسات العمومية؛ قراءة الوثائق المالية؛ التواصل والرقمنة.

[2]- Joachin Wehner, *op.cit.,* p. 87.

[3]- علي الصاوي، مرجع سابق، ص 129.

[4]- مداخلة النائبة البرلمانية فاطنة الكحيل من الفريق الحركي في اليوم الدراسي تحت شعار " **أي نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنزيل الديمقراطي للدستور"**، والمنظم من طرف مجلس النواب، سنة2012، ص 98.

والمعهد الوطني الديمقراطي(NDI)، ومركز التنمية الدولية(USAID) من خلال جامعة ولاية نيويورك (SUNNY).

فضلا عن ذلك، فإن الحديث عن تطوير العمل البرلماني، يحيلنا على مسألة مهمة وهي مدى تجاوب إدارة مجلسي البرلمان مع مطالب التكوين التي تعد مسألة مهمة للتعرف على أساليب جديدة تجعل من المؤسسة التشريعية مؤسسة قوية، لأن هؤلاء الأطر تشتغل في إطار اللجان والفرق، ومختلف أجهزة مجلسي البرلمان، وبما أن العضو البرلماني يمثل حقلا سياسيا قائما؛ فإن الموظف الذي يشتغل في المؤسسة التشريعية، يجب أن يتحلى بالحياد والانضباط المطلوب للقيام بأداء دوره على الوجه المطلوب[1].

وإيمانا من مجلس النواب بأهمية تطوير العمل البرلماني بأطر بشرية تقنية وإدارية، قام هذا الأخير بإصدار دليل مرجعي لمهن وكفاءات الموارد البشرية العاملة بمجلس النواب في دجنبر 2017؛ هذا الدليل الذي كان الهدف من تنزيله تكوين معرفة جيدة بمجموع المهن التي يمارسها موظفو وموظفات المجلس والخدمات التي يؤدونها مواكبة لأعضاء المجلس في أداء مهامهم[2].

وفي هذا السياق، فقد دعا المستشار البرلماني **حسن سليغوة** من الفريق الاستقلالي على ضرورة تكوين البرلمانيين في مجال المالية العمومية وطرق التواصل. ونعلم أن مجلس النواب ومجلس المستشارين قاما بتنظيم دورات تكوينية في مجالات المالية العمومية والتواصل وتنمية قدرات أعضاء البرلمان في التشريع والمراقبة والتقييم، وهنا نؤكد على أهمية وفعالية الدورة التكوينية التي نظمها مجلس النواب بتاريخ 17 دجنبر 2014 بشراكة مع البنك الدولي والمتعلقة بالتكوين وتبادل الخبرات الدولية حول الموازنة القائمة على النجاعة[3].

---

[1]- محمد الغواطي، **المسطرة التشريعية لمشروع قانون مالية السنة في ظل دستور 2011، دراسة قانونية تحليلية**، مرجع سابق، ص 327.

[2]- مجلس النواب، **الإطار المرجعي لمهن وكفاءات الموارد البشرية بمجلس النواب**، مرجع سابق، ص 11.

[3]- كلمة السيد رئيس مجلس النواب في افتتاح أشغال الدورة التكوينية تحت عنوان: التكوين وتبادل الخبرات الدولية حول الموازنة القائمة على النجاعة. انظر الموقع الإلكتروني لمجلس النواب في إطار الندوات والأيام الدراسية المنظمة من طرف المجلس.

علاوة على ذلك، قام مجلس النواب بتاريخ 26 أكتوبر 2017 على إعطاء انطلاقة برنامج التكوين وتبادل الخبرات في إطار مشروع الدعم التقني المقدم من صندوق التحول للشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وقد تضمن هذا المشروع الذي يمتد على مدى ثلاث سنوات، عدة أهداف لبرامج التكوين قصد مواكبة تنفيذ الإصلاحات الهيكلية في المجالات التالية: 1- تدبير العرائض المقدمة للبرلمان، 2- اعتماد مقاربة ميزانياتية مبنية على النجاعة، 3- انخراط البرلمان في ورش الولوج إلى المعلومات[1].

ومن ثم، فإنه نظرا لأهمية الأدوار المنوطة بالبرلمان بصفة عامة، وبمجلس النواب بصفة خاصة، والتي تقتضي منه التتبع الدائم والانشغال مع قضايا المواطنات والمواطنين، فقد واكب مجلس النواب ذلك خلال فترة الطوارئ الصحية لسنة 2020 المتعلقة بتفشي جائحة كوفيد 19؛ وهذا ما جعل مجلس النواب يدعو إلى تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب قصد ملائمته مع ما تقتضيه مواجهة كافة الظروف الطارئة وغير العادية، والاستمرار في العمل على تجويد البنية الرقمية لمجلس النواب قصد تيسير عمل أجهزة المجلس بمختلف التقنيات التكنولوجية الحديثة[2] من قبيل عقلنة استعمال الورق عبر توفير تقارير اللجان الدائمة بطريقة إلكترونية، وتحديث البوابة الإلكترونية للمجلس ومراجعة مضمونها وتوسيع خدماتها وتعزيز تفاعلها مع مختلف الزوار، وتحسين أداء أعضاء المجلس عبر بلورة تطبيقات معلوماتية خاصة بالهواتف الذكية والحاسوب اللوحي تضمن توفير المعلومات والمعطيات المتعلقة بالعمل التشريعي والرقابي والدبلوماسي للمجلس[3].

الفقرة الثانية: تقوية مركز المعارضة البرلمانية

تعتبر المعارضة البرلمانية اليوم، من الأركان الأساسية للأنظمة البرلمانية لكونها تقوم بدور مراقب للأداء الحكومي[4]؛ فعدم وجودها يؤدي إلى غياب الديمقراطية التمثيلية داخل البرلمان،

1- كلمة السيد رئيس مجلس النواب بمناسبة إعطاء انطلاقة مشروع الدعم التقني المقدم من صندوق التحول للشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

2- مجلس النواب، **رصد وتحليل دور مجلس النواب خلال فترة الطوارئ الصحية**، مرجع سابق، ص 117.

3- كلمة السيد راشيد الطالبي العلمي رئيس مجلس النواب في اختتام الدورة الأولى من السنة التشريعية 2014-2015.

4- طرح النائب البرلماني نور الدين الأزرق في اليوم الدراسي المنظم بمجلس النواب 21 مارس 2012 حول موضوع" أي نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنزيل الديمقراطي للدستور" بعض الأسئلة حول المعارضة في الدستور المغربي لسنة 2011: هل استجاب الدستور المغربي لسنة 2011 للمطالب التي تضمنتها مذكرة الأحزاب السياسية؟ هل مكانة المعارضة البرلمانية في الدستور المغربي لسنة 2011 تسمو إلى مكانتها في الدساتير السابقة وتوازي كذلك نظيرتها في بعض الدساتير المقارنة كالأوروبية والعربية؟ هل المهندس الدستوري يرمي من وراء تخويل المعارضة البرلمانية وضعا خاصا بها للسمو بمكانتها في البرلمان أم اعتبارها كفسيفساء لتزيين واجهة الهندسة الدستورية للدستور الجديد؟ هل تخفيض النصاب

كونها تعمل على تقديم برنامج سياسي بديل لبرنامج الحكومة وتراقب نشاط هذه الأخيرة ومساءلتها[1]. ولا تتأتى هذه المراقبة إلا إذا اعترفت لها الدساتير بحزمة من الحقوق في المجال الرقابي والتشريعي.

وتبعاً لذلك، فقد أقر المشرع الدستوري المغربي لأول مرة، بموجب الوثيقة الدستورية لسنة 2011 مقتضيات مهمة تتعلق بأدوار المعارضة البرلمانية، باعتبارها مكوناً أساسياً داخل المؤسسة البرلمانية[2]، وباعتبارها كذلك قوة اقتراحية، قادرة على بعث نفس جديد للعمل البرلماني[3]، بالإضافة إلى أنها تعد عنصراً أساسياً في أي دولة تعتمد مبدأ التعددية الحزبية[4].

ففي هذا السياق، منح المشرع الدستوري مكانة مميزة للمعارضة البرلمانية في العملية التشريعية والرقابية، وذلك بغية تمكينها من إثبات وجودها وتخفيفا من تعسف الأغلبية البرلمانية[5]. لذلك نص الفصل 10 من دستور 2011[6]، على حق المعارضة في المشاركة الفعلية في مسطرة التشريع، لاسيما عن طريق تسجيل مقترحات قوانين بجدول أعمال مجلسي البرلمان[7].

كما تنص الفقرة الثانية من الفصل 60 من الدستور على أن المعارضة مكون أساسي في المجلسين، وتشارك في وظيفتي التشريع والمراقبة، إضافة إلى مقتضيات أخرى لا تقل أهمية عن سابقتها.

وبالرجوع إلى التجربة الفرنسية، يتضح لنا من خلال استقراء التاريخ الدستوري الفرنسي، أن المشرع الفرنسي لم يهتم بحقوق المعارضة البرلمانية إلى غاية سنة 2003، وذلك من خلال قرار المجلس الدستوري رقم 2003-475 الصادر في 9 أبريل 2003 والمتعلق

القانوني لإعمال بعض آليات مراقبة الأداء الحكومي التي تلجأ إليها المعارضة البرلمانية والاعتراف لها ببعض الحقوق الخاصة في مجال التشريع، سيعزز من مكانتها أم سيصطدم بجدار رفض الأغلبية البرلمانية المؤيدة للحكومة؟

[1]- أبو مصباح كوسيلة، **مكانة المعارضة في الدساتير المقارنة، مجلة العلوم السياسية والقانون**، العدد 13، يناير 2019، ص 276.

[2]- Sanae Kasmi, *op.cit.,* p. 441.

[3]- محمد الغواطي، **المسطرة التشريعية لمشروع قانون مالية السنة في ظل دستور 2011، دراسة قانونية تحليلية**، مرجع سابق، ص 256.

[4]- أبو مصباح كوسيلة، مرجع سابق، 276.

[5]- David Melloni, **Les trois promesses de la nouvelle constitution Marocaine**, *op.cit.,* pp. 76-77.

[6]- Le statut de l'opposition tel qu'il a été affirmé par l'article 10 de la nouvelle constitution concerne nominativement l'opposition parlementaire et protège son activité au sein de l'assemblée.

[7]- عبد الرحيم المصلوحي، مرجع سابق، ص 95.

بمدى دستورية النظام الداخلي للجمعية الوطنية[1]. كما نجد أن دستور 1958 المعدل بدستور 2008 لم يعط أو بعبارة أخرى لم يولي المعارضة البرلمانية الأهمية اللازمة، وذلك يتجلى بوضوح من خلال عدد المواد المخصصة لها في صلب الدستور، إذ يلاحظ أن المشرع الدستوري اكتفى بتخصيص فصل واحد للمعارضة البرلمانية وهو الفصل 51-1 والذي لم يكن واردا في دستور 1958 وإنما جاء في إطار التعديل الدستوري لسنة 2008؛ وفي هذا السياق، يؤكد الأستاذ كزافي فندوندريش **Xavier Vandendriessche** على أن تعزيز وتقوية أدوار المؤسسة البرلمانية رهين اليوم بإعادة النظر في مكانة المعارضة داخل النسق الدستوري والبرلماني، عبر تمكينها من الحقوق والصلاحيات الضرورية لممارسة مهامها على أكمل وجه سواء في مادة التشريع أو في الجانب الرقابي[2].

ومما لا شك فيه، وجب تعزيز دور المعارضة البرلمانية بتمكينها بمختلف الحقوق لممارسة حقها الوظيفي، خاصة فيما يتعلق بتقييم السياسات العمومية والمالية بشكل فاعل عوض تهميشها وجعلها أثاثا تتفرج دون حركة، واستعمال وسائل الفعل دون قيد أو شرط من خلال دعم إمكانياتها على صعيد الموارد المالية والبشرية الكافية. ولن يتأتى ذلك إلا من خلال تقوية مكانة المعارضة عبر تنزيل إصلاحات جذرية[3] تتجلى فيما يلي:

- معاملة نواب المعارضة على قدم المساواة مع باقي النواب، وتمتعهم بنفس الحقوق والالتزامات والضمانات والامتيازات الممنوحة للكتل البرلمانية المساندة للحكومة[4]؛
- تمكين فرق المعارضة من تقنيات تحليل أو إنجاز دراسات آثار تتعلق بمشاريع ومقترحات القوانين ضمانا لفعاليتها في مرحلة التنفيذ[5]؛
- التنصيص على أحقية المعارضة في تقديم طلب تسجيل مواضيع ذات صبغة رقابية أو تشريعية في جدول أعمال المجلس وضمان تسجيل حد أدنى من مقترحاتها[6]؛

---

[1]- جاء في قرار المجلس الدستوري الفرنسي أعلاه رقم 470 أن اعتماد آلية التصويت على السؤال البرلماني كشرط لقبوله، يؤدي إلى تقليص حقوق المعارضة البرلمانية في حال لجوء الأغلبية إلى التصويت بالرفض على أي سؤال تتقدم به المعارضة.

[2]- Xavier Vandendriessche, *op.cit.,* p. 66.

[3]- مجلس النواب، **أي نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنزيل الديمقراطي للدستور**، مرجع سابق، ص 339.

[4]- أبو مصباح كوسيلة، مرجع سابق، ص 281.

[5]- يوسف بن هيبة، **المبادرة التشريعية بين الحكومة ومجلس النواب المغربي**...، مرجع سابق، ص78.

[6] - S'agissant de la fonction législative, la constitution a garanti à l'opposition parlementaire « la participation effective à la procédure législative, notamment par l'inscription de propositions de loi à l'ordre du jour des deux chambres du parlement ».

- تخصيص جلسة مرة في الشهر يحدد جدول أعمالها من طرف المعارضة في إطار ندوة الرؤساء؛
- التنصيص على آلية الاقتراح لعضوية المحكمة الدستورية مع إقرار مبدأ التناوب بين المعارضة والأغلبية فيما يتعلق بتجديد ثلث أعضاء المحكمة المذكورة؛
- تمكين المعارضة البرلمانية من استعمال وسائل الإعلام من أجل ممارسة الدعاية الانتخابية والتعريف ببرنامجها السياسي والاهتمام بتغطية حملاتها الانتخابية إعلاميا[1].
- مشاركة المعارضة في وضع نقطة من نقط جدول الأعمال المتعلقة بتقييم السياسات العمومية، مع إيلاء الأولوية للقطاعات المقترحة من فرق المعارضة؛
- قيام معارضة فعلية قادرة على المشاركة في عملية الميزانية العامة، والسماح لها بالتعبير عن آرائها بحرية وبمشاركتها في صنع القرار، وذلك لن يتم إلا بموجب مراجعة القواعد البرلمانية القاضية بإشراك المعارضة في هذا العمل[2].
- المساواة بين الأغلبية والمعارضة في الحصول على المعلومة من الحكومة[3]، وهنا يؤكد الأستاذ **محمد حنين** من فريق التجمع الوطني للأحرار في نفس اليوم الدراسي على ضرورة إقرار حق فرق المعارضة في الحصول على نفس المعلومات التي تحصل عليها فرق الأغلبية من الحكومة[4].

ومن ثم، فقد اتجهت الوثيقة الدستورية ل 29 يوليو 2011 إلى إعطاء موقع دستوري للمعارضة البرلمانية في النسق البرلماني المغربي من خلال منحها صلاحيات تشريعية ورقابية مهمة[5]، وخلق معارضة برلمانية فعالة وقوية قادرة على فرض ذاتها كشريك أساسي وفاعل ناجع داخل الملعب التشريعي، وفي تدبير العمل البرلماني بصفة عامة، وتكريس ما يعرف بالمعارضة البرلمانية النافذة حسب تعبير الخطاب الملكي ل 12 أكتوبر[6].

---

[1]- أبو مصباح كوسيلة، مرجع سابق، ص 281.

[2]- عدنان ضاهر ورياض غنام، **" الرقابة البرلمانية ونطورها في العالم من منظور لبناني وعربي ودولي"**، مجلة آفاق برلمانية عربية، العدد 5، السنة 2016، ص 134.

[3]- Sanae Kasmi, *op.cit.,* p. 449.

[4]- مداخلة النائب محمد حنين في اليوم الدراسي حول النظام الداخلي لمجلس النواب...، ص 231.

[5]- Sanae Kasmi, *op.cit.,* p. 448.

[6]- عبد الرحيم المصلوحي، مرجع سابق، ص 96.

ومن ثم، فإن إعادة النظر في مكانة المؤسسة البرلمانية، يفترض تجديد المعارضة، فمأسسة المعارضة والاعتراف بها، يجب أن يساهم في إعادة تقييم البرلمان وإعادة التوازن المعلن للمؤسسات وتحديثها أولا وقبل كل شيء لرسم نتائج الملاحظة الإيجابية[1].

وفي هذا السياق، يؤكد النائب البرلماني **حسن الفيلالي** من فريق التجمع الوطني للأحرار على ضرورة إعطاء الدور للمعارضة التي منحت لها بمقتضى الدستور قبل التطرق إلى الأداء التشريعي. وقد أضاف النائب البرلماني **حسن الفيلالي** أنه لابد من الرجوع إلى أول برلمان تشريعي سنة 1963 وسنة 1965، والذي لعبت فيه المعارضة دوراً مهماً في إخراج العديد من مشاريع القوانين ومقترحات القوانين إلى حيز الوجود والمصادقة عليها، كقانون توحيد المحاكم وتعريبها ومغربتها، وقانون الصحافة وغيرها من القوانين التي صادق عليها البرلمان وكانت من اقتراح المعارضة[2].

وبالرجوع إلى التجربة الفرنسية، يلاحظ أن المشرع الدستوري الفرنسي سعى من خلال التعديل الدستوري لسنة 2008 إلى إعادة الاعتبار لحقوق المعارضة ومجموعات الأقلية التي كانت غائبة في إطار الدساتير السابقة، ومنحها مكانة هامة داخل المجالس النيابية، إذ تم بالفعل تكريس ودسترة حقوق المعارضة ومجموعات الأقليات في المادة 51-1 إذ نصت هذه المادة على الاعتراف الصريح بالحقوق الخاصة بالمعارضة في المجلس، وكذا مجموعات الأقليات، وأحالت على الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان أمر تنظيم حقوق تلك المجموعات البرلمانية المشكلة داخل تلك المجالس[3]؛ ويعود الفضل في تكريس حقوق المعارضة عند تعديل الدستور الفرنسي سنة 2008 إلى التقرير الذي أعدته اللجنة المختصة بعصرنة مؤسسات الجمهورية الخامسة الفرنسية، والتي أكدت من خلاله على ضرورة فسح المجال لجميع الكتل البرلمانية لممارسة نشاطها البرلماني وليس فقط أمام الكتل البرلمانية المساندة للحكومة[4].

---

[1]- Ariane Vidal Naquet, **« Le renouveau de L'opposition »,** *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n° 146, 2013, p. 133.

[2]- مداخلة النائب البرلماني حسن الفيلالي من فريق التجمع الوطني للأحرار في اليوم الدراسي يوم 21 مارس2012، ص 124.

[3]- Hortense de Padirac, *op.cit.,* p. 354.

[4]- أبو مصباح كوسيلة، مرجع سابق، ص 280.

لكن مع ذلك، لاتزال قوة المعارضة البرلمانية في النظام الفرنسي ضعيفة مقارنة مع التجربة المغربية التي تم فيها الرفع من قوة ومكانة المعارضة البرلمانية في إطار مستجدات الدستور الجديد لسنة 2011، وذلك يتجلى بوضوح في عدة فصول تنظم حقوق وسلطات المعارضة.

المطلب الثاني: تفعيل جسور التعاون بين البرلمان ومؤسسات الرقابة المالية

تعتبر البرلمانات في البلدان الديمقراطية هيئات متعددة الوظائف وقابلة للتأقلم وظيفيا، حيث يتحمل البرلمانيون عدة مهام ووظائف تتطور بمرور الوقت استجابة للتغيرات الدستورية والسياسية، وهي تنشأ من ناحية من خلال العلاقات بين السلطة التشريعية والتنفيذية، ومن جهة أخرى بين السلطة التشريعية والشعب، وهي بدورها تساهم في تشكيل هذه العلاقات[1].

كما يعد مشكل التنسيق بين مختلف الآليات المتدخلة في حماية المال العام من أكبر العوائق التي تعترض حماية هذا الأخير، وإذا كان المشرع المغربي قد عمل خصوصا في العقدين الأخيرين على إيجاد مجموعة من المؤسسات التي تقوم بأدوار مهمة في مجال الرقابة على الأموال العمومية، وكذا وضع السياسات والتدابير الوقائية، إلا أن ما يعاب على هذه المؤسسات هو أنها تشتغل بشكل معزول ومستقل عن الآليات الأخرى، وهذا ما يؤثر في حماية المال العام[2].

وتبعاً لذلك، فمن أجل تفعيل آلية التنسيق والتعاون البرلماني مع هيئات الرقابة المالية الأخرى لا بد من المرور أولا من إصلاح الاختلال اللامتوازن بين المؤسسة التشريعية والتنفيذية من خلال إدخال تعديلات دستورية على مؤسستي البرلمان والحكومة، بالإضافة إلى أن البرلمان مدعو الآن لأن ينفتح أكثر على محيطه الخارجي، وذلك من خلال تحقيق نوع من الانسجام والتعاون مع المجلس الأعلى للحسابات بصفته أعلى جهاز يسهر على حماية المال العام **(الفرع الأول)**، كذلك يجب تجسيد وتوطيد العلاقات مع مختلف الفاعليين الاجتماعيين والاقتصاديين وإشراكهم في العمل البرلماني **(الفرع الثاني)**.

---

[1]- Philip Norton, *op.cit.,* p. 5.

[2]- العربي البوبكري، **دور السياسة الجنائية في حماية المال العام**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، القانون الجنائي والعلوم الجنائية، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، السنة الجامعية 2012-2013، ص 312.

الفرع الأول: التدبير الجيد للعلاقات بين البرلمان والسلطات الدستورية

إن تفعيل وظائف المؤسسة التشريعية لا يتوقف فقط على الإمكانيات الداخلية من وسائل مادية ومالية وبشرية، وإنما يستلزم خلق جسور للتعاون الفعال مع محيطها الداخلي والخارجي، على أسس واضحة وشفافة؛ لأن البرلمان لا يمكنه أن يؤدي وظائفه الرقابية بشكل انفرادي، وفي عزلة عن باقي الأجهزة الرقابية، وإنما فعاليته من حيث المردودية تستدعي روح التعاون والتكامل مع باقي الأجهزة الرقابية[1].

وفي هذا السياق، وجدنا الأستاذ هنري جوزيفويكز **Henri Jozefowicz** يؤكد على أن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2008 سعى إلى إعادة تثمين مكانة البرلمان ضمن المؤسسات، وإعادة التوازن بين السلطات العمومية؛ ذلك أن المشرع الدستوري لسنة 2008 لم يتردد في إعادة النظر في بعض مقاربات نص دستور 1958[2].

ومما لا شك فيه، فإن الرهان على البرلمان بموقع متميز بين مؤسسات الدولة، وبأدوار فاعلة في وظائفه واختصاصاته، وفي علاقته بباقي السلط الدستورية، يشكل على الدوام، أحد المعالم المميزة لعصرنة البناء المؤسساتي للمملكة المغربية، ولمسارات ترسيخ اختيارها الديمقراطي[3].

ومن هذا المنطلق، يجب العمل على التدبير الجيد للعلاقات بين مختلف الأجهزة الرقابية، وفتح قنوات التواصل فيما بينها عبر التعاون والشراكة والتنسيق بين مختلف أجهزتها لتحقيق رقابة مالية فعالة وقوية؛ خصوصا عبر تحقيق التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية في المادة المالية **(الفقرة الأولى)**، وكذا خلق شراكة حقيقية مع القضاء المالي **(الفقرة الثانية)**.

الفقرة الأولى: تقوية التعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية في المادة المالية

لقد أكد الدستور المغربي الجديد لسنة 2011 على خصوصية تنظيم العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، إذ تم تبني نظام برلماني ملكي، بحيث يشكل ذلك انفصالا عن الأنظمة

---

[1]- نجيب جيري، **" إصلاح منظومة الرقابة المالية بالمغرب بين التقنين والتفعيل"**، مرجع سابق، ص 173.

[2]- Henri Jozefowicz, *op.cit.,* p. 329.

[3]- مجلس النواب، **الدليل المرجعي لنية ووظائف مجلس النواب**، مرجع سابق، ص 9.

السابقة[1]، **(أولا)** وكذلك العمل على تحسين العلاقة بين مجلسي البرلمان وتفعيل التنسيق بينهما **(ثانيا).**

أولا: إعادة الاعتبار للعلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية

إن تفعيل وإعادة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يقتضي إدخال تعديلات دستورية على مؤسستي البرلمان والحكومة بما يفعل آلية التنسيق بينهما في المجال المالي وفي مجال المراقبة المالية على الخصوص، سواء في إطار العلاقة الدستورية الكلاسيكية التي تمنح لكل طرف وسيلة الضغط على الطرف الآخر؛ أو من خلال العلاقة السياسية التي تربط بين الأغلبية والمعارضة[2]. كما وجب ربط نظام وتخطيط وبرمجة الميزانية المتعددة السنوات[3]، والعمل على خلق توازن بين الحكومة والبرلمان في مجال قبول مقترحات وتعديلات الميزانية، وإحداث آلية لمراقبة السلامة القانونية والدستورية للتعديلات ومقترحات القوانين، وتحسين تداول المعلومات بين البرلمانيين والمصالح الوزارية المعنية من أجل تجاوز مختلف المشاكل المتعلقة بالمساطر التي تعيق السير الجيد للنشاط البرلماني، وتعزيز التنسيق الثنائي والممارسة البرلمانية وتقوية التواصل بين المؤسستين.

وهنا يجب إعادة النظر في كيفية تشكيل الحكومة، وذلك لضمان انسجامها من جهة، وللحد من هيمنتها على البرلمان من جهة ثانية؛ ففي فرنسا تملك الحكومة آليات قوية لفرض سلطتها، بما في ذلك البرلمان بدوره يتوفر على آليات دستورية للحد من هيمنة الحكومة، سواء مباشرة عن طريق سلطة التعديل والتصويت والمراقبة؛ أو بطريقة غير مباشرة من خلال العمل الحزبي، ومثل هذه الممارسات والأدبيات السياسية غير موجودة أو على الأقل غير كافية في البرلمان المغربي[4].

---

[1]- David Melloni, **« La constitution Marocaine de 2011 : Une mutation des ordres politiques et juridiques marocains »**, *op.cit.,* p. 6.

[2]- نجيب جيري، **" إصلاح منظومة الرقابة المالية بالمغرب بين التقنين والتفعيل"**، مرجع سابق، ص 168.

[3]- يتم إعداد قانون المالية للسنة استناداً إلى برمجة ميزانياتية لثلاث سنوات وتحين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الظرفية الاقتصادية والمالية والاجتماعية للبلاد، كما تهدف هذه البرمجة على الخصوص إلى تحديد مجموع موارد ونفقات الدولة على مدى ثلاث سنوات بناء على فرضيات اقتصادية واقعية مبررة.

[4]- David Melloni, **« La constitution Marocaine de 2011 : Une mutation des ordres politiques et juridiques marocains »**, *op.cit.,* p. 7.

ومن ثم، فإن البحث في العلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو رصد في العلاقات التفاعلية بين البرلمان والحكومة في إطار النظام الدستوري[1]، إذ يشكل أحد المداخل الأساسية لفهم طبيعة النظام السياسي والدستوري السائد، بحيث نجد أغلب الدساتير تولي عناية كبيرة لمسألة ضبط وتنظيم العلاقات القائمة بين هذين الجهازين وتحديدها بشكل دقيق[2].

فضلا عن ذلك، فإيجاد توازن حقيقي في المجال المالي بين صلاحيات السلطة التنفيذية والرقابة التشريعية يمثل تحديا مستمرا، والتحدي الرئيسي لتحقيق الحكامة المالية في البلدان النامية والاقتصاديات الناشئة يكمن في تحد مزدوج للاحتفاظ بمزايا سلطة مركزية قوية لضمان التوازن المالي، مع تعزيز الضوابط والتوازنات المؤسساتية التي تضمن المساءلة الديمقراطية والتدبير المالي الجيد؛ وفي المقابل فتحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية يتطلب أن تضطلع البرلمانات بدور أكثر نشاطا ومسؤولا في الرقابة على الميزانية العامة[3].

وفي هذا الإطار فقد أكد المشرع الدستوري على أن البرلمان لم يعد- بعد أن تحول إلى سلطة- مجرد مؤسسة تقوم بالرقابة والتشريع، وإنما أضحى شريكا مسؤولا إلى جانب السلطة التنفيذية على إنجاح السياسات العمومية في إطار مقومات النظام الدستوري للملكية المغربية القائمة على أساس فصل السلط وتوازنها وتعاونها[4]. وهذا المعنى التعاوني بين البرلمان والحكومة عند ممارسة البرلمان لصلاحياته التشريعية والرقابية، خصوصا في تقييم السياسات العمومية هو ما حرصت المحكمة الدستورية على تأكيده حين بتها في المادة 290[5] من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017، إذ أكدت المحكمة في قرارها رقم 17\37[6] على ضرورة إخبار البرلمان للحكومة بكل ما يتعلق باختيار السياسة العمومية التي ستكون موضوع التقييم

---

[1]- Pierre Avril, *op.cit.,* p 14.

[2]- كريم لحرش، مرجع سابق، ص 123.

[3]- Carlos Santiso, **Pour le meilleur ou pour le pire ? Le rôle du parlement dans le processus budgétaire des pays en développement**, *op.cit.,* p. 152.

[4]- رشيد الدور، **تقييم البرلمان للسياسات العمومية...**، مرجع سابق، ص 251.

[5]- تنص المادة 290 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن يحسم مكتب مجلس النواب في اختيار موضوع التقييم بناء على دراسة قابلية المواضيع المقترحة للتقييم وفق المعايير السياسية والتقنية والسياقية. كما يعد مكتب المجلس انتدابا لتقييم السياسة أو البرنامج العمومي المقترح، يحدد من خلاله رهانات التقييم وأسبابه وغاياته ومحيطه وكذلك نوعيته والأسئلة التقييمية الجوهرية التي تؤطره. ويدعو مكتب المجلس إلى تشكيل مجموعة العمل الموضوعاتية التي يوكل إليها تتبع إنجاز التقييم في الموضوع الذي حدده ووفق الانتداب الذي أعده.

[6]- قرار المحكمة الدستورية رقم 17\37 بشأن المادة 290 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017، الصادر بتاريخ 11 شتنبر 2017.

البرلماني، وقد استعملت المحكمة الدستورية تقنية التحفظ التأويلي أو الموافقة المشروطة بتفسير بناء، فصرحت بأن هذه المادة "ليس فيه ما يخالف الدستور، مع مراعاة إخبار الحكومة بموضوع التقييم، لتمكينها من التحضير للجلسة السنوية المخصصة لمناقشة السياسات العمومية".

غير أن هذه التحديات لا ينبغي أن تعتبر حصرية بل يجب تعزيز بعضهما البعض، ولتحقيق هذه المتغيرات النوعية في ميزان القوى المتعلق بمسائل الميزانية، بين السلطة التشريعية والتنفيذية ينبغي القيام بإصلاحات وتحولات جوهرية مهمة في مجال الحكامة المالية، للانتقال من المواجهة إلى مقاربة أكثر تعاونا؛ فتعزيز القدرات المالية لأعضاء البرلمان لا يعني تقييد عمل الحكومة، وهذا ما أشار إليه **Allen schick** إذ قال" إن الدور الجديد للبرلمان في المسائل المتعلقة بالميزانية لا ينبغي أن ينتج عنه ضعف الحكومة، كما أن دور البرلمان ينبغي أن يكون معرفا أكثر من الناحية السياسية والمساءلة والأداء، ومن حيث المراقبة وضبط النفس"[1].

بيد أنه في الواقع تظهر التجربة الأمريكية اللاتينية أن الحكومات غالبا ما تكون لها مصلحة في تعزيز القدرات والمؤهلات المالية للبرلمانات لتكون قادرة على الاعتماد على شريك موثوق به وذي مصداقية[2].

فلا غرو أن العلاقة التي يجب أن تسود بين البرلمان والحكومة هي علاقة مراقبة متبادلة، فمن حق البرلمان حجب الثقة عن الحكومة بطلب من ثلث أعضائه، حتى لا نطلب نسبة مستحيلة التحقيق، وموافقة أغلبية الحاضرين وليس أغلبية أعضاء البرلمان، والذي قد يستحيل من جراء تواطؤ الكثير من النواب مع الحكومة، وغياباتهم المتكررة والتي قد تكون أحيانا مقصودة للوقوف دون تمرير قرار ما، وفي المقابل يجب أن يكون من حق الحكومة حل البرلمان.

[1]- Carlos Santiso, **Pour le meilleur ou pour le pire ? le rôle du parlement dans le processus budgétaire des pays en développement**, *op.cit.,* p. 185.
[2]- *Ibid.,* p.184.

ولعل التعبير الصريح الذي يوضح التعاون المسؤول بين السلطة التشريعية والتنفيذية هو ما جاء في الفصل 77 من دستور 2011، عندما نص صراحة على أن البرلمان - كما هو الشأن بالنسبة للحكومة- يسهر على الحفاظ على توازن مالية الدولة[1]، أي أنه لم يعد يمارس مهمة دراسة الميزانية السنوية ومناقشتها وإدخال التعديلات عليها والتصويت عليها، بل أصبح يمارس كل ما سبق ذكره بمنطق الممكن والمتاح، أي أنه يوازن بين التطلعات وإمكانات الواقع، ولا يطالب بالمستحيل وبما لا تقدر أية حكومة على تحقيقه[2].

ونفهم جليا، أنه إذا كان الدستور الجديد قد خطا خطوة إيجابية في سبيل تدعيم وتجويد الأداء التشريعي والرقابي للمؤسسة البرلمانية وتحقيق نجاعته، فإن هذه الأخيرة لن تكتمل إلا من خلال إعمال الجودة والحكامة التشريعية، وحتى على مستوى شكل وصناعة التشريع، لهندسة تصميم بنائها، وحبكة صياغة جسمها.

ومن ثم، فلابد من تضافر الجهود لتجاوز كل الخلافات والصعوبات المرتبطة بالعمل البرلماني، كما يجب الاهتمام بالعنصر البشري، وخاصة موظفي المؤسسة البرلمانية، وتوفير الوسائل اللوجيستيكية والمالية، لتمكينه من تجاوز الصعاب، خاصة مع استحضار ارتفاع نسبة الحاصلين على مؤهلات عليا من بين أعضاء البرلمان، ووجود تمثيلية نسائية وشبابية، وهو الأمر الذي يمكن استثماره إيجابيا في الرفع من الأداء البرلماني، إضافة لتجاوز ظاهرة تغيب أعضاء البرلمان عن حضور جلسات المؤسسة البرلمانية[3].

ثانيا: تفعيل التنسيق والانسجام بين مجلسي البرلمان

يقتضي تفعيل مبدأ التنسيق بين المجلسين (النواب والمستشارون)، التقليص من عقلنة العمل البرلماني وتجاوز سلبيات الثنائية البرلمانية[4] في اتجاه تكريس برلمان بغرفتين متكاملتين وليس متضاربتين في الاختصاصات، إذ باتت الحاجة للتنسيق بين الغرفتين أمرا ضروريا،

---

[1]- يقصد بالتوازن الميزانياتي تلك القاعدة العامة المرتبطة بالتحكم في التوازن بين موارد وتكاليف الدولة، مع عقلنة إحداث واستعمال مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة والحسابات المرصدة لأمور خصوصية واعتماد مسك المحاسبة العامة.

[2]- رشيد المدور، **"تقييم البرلمان للسياسات العمومية: دلالاته وآلياته وإشكالياته في التطبيق المغربي"**، مرجع سابق، ص 252.

[3]- أحمد الحضراني، **البرلمان واختصاصاته**، مرجع سابق، ص 23.

[4]- تبنى المغرب نظام الثنائية البرلمانية أول مرة مع الدستور الأول سنة 1962 الذي نص في الفصل 36 منه على أن البرلمان يتركب من مجلس النواب ومجلس المستشارين، على أن ينتخب طبقا للفصلين 44 و45 من الدستور أعضاء مجلس النواب لمدة أربع سنين بالاقتراع العام المباشر، وأعضاء مجلس المستشارين لمدة ست سنين بالاقتراع غير المباشر.

حيث إنه لم يعد الأمر متروكا للاجتهاد، بل أصبح التنسيق مقتضى دستوريا صريحا يدفع بوضع الآليات التي تضمن التكامل في المساطر والأدوار، والتوافق في النصوص ضمانا للنجاعة التشريعية، وهنا وجدنا مجلس النواب قد نظم عدة أيام دراسية وندوات علمية همت عدة مجالات، إذ تمخضت عن هذه اللقاءات والندوات والأيام الدراسية مجموعة من الاقتراحات التي تستهدف تحسين العلاقة بين المجلسين، تتمثل فيما يلي:

- إحداث آلية مشتركة بين المجلسين للتنسيق والتكامل والتنزيل السليم لمقتضيات الدستور في نظاميها الداخليين (الأسئلة؛ التداول؛ الجلسات المشتركة؛ العمل الإداري؛ الدبلوماسية...)؛
- توسيع دائرة الجلسات والاجتماعات المشتركة بين مجلسي البرلمان المخصصة فقط للاستماع، وذلك بغية ترشيد الزمن البرلماني والحكومي معا، وهذا ما تم تفعيله في التجربة المغربية، حيث أصبح البرلمان ملزما طبقا لنص المادة 68 من الدستور بعقد جلسات مشتركة بمجلسيه وعلى وجه الخصوص في الحالات المتعلقة بافتتاح الملك للدورة التشريعية، والاستماع إلى الخطب الملكية الموجهة للبرلمان، والمصادقة على مراجعة الدستور[1]، والاستماع إلى التصريحات التي تقدمها الحكومة، وعرض مشروع قانون المالية السنوي، والاستماع إلى رؤساء الدول والحكومات الأجنبية...الخ[2].
- تنزيل آليات مضبوطة تتعلق بآجال دراسة المشاريع والمقترحات والتداول في مشاريع القوانين التنظيمية بين المجلسين؛
- توضيح الشروط المتعلقة بإعمال نصاب معين منصوص عليه في الدستور في إطار الأمور التي يكون فيها القرار مشتركا بين المجلسين؛
- العمل على ضمان فعالية التنسيق بين كل الفاعلين في مجال السياسة الخارجية في اتجاه التنسيق البناء بين الدبلوماسية الرسمية والبرلمانية مع التركيز على التنسيق بين مجلسي البرلمان لضمان دبلوماسية برلمانية متكاملة ومنتجة[3].

---

[1]- الفصل 174 من دستور 2011.

[2]- رشيد المدور، **"تقييم البرلمان للسياسات العمومية: دلالاته وآلياته وإشكالياته في التطبيق المغربي"**، مرجع سابق، ص 266.

[3]- مداخلة الأستاذ إبراهيم كومغار في أشغال الندوة الدولية المنظمة بمجلس النواب بتاريخ 23 نونبر 2013 تحت عنوان: 50 سنة من العمل البرلماني وتطور الممارسة البرلمانية في العالم.

➢إحداث آلية مشتركة لعقلنة الوظيفة الدبلوماسية وإحداث صفحة مشتركة لموقعي المجلسين تحت اسم" البرلمان" تقدم فيها باقة من المعلومات، والتنسيق على مستوى الشبكة الداخلية وقاعدة المعطيات التشريعية وبوابة "فيديو" الجلسات.

الفقرة الثانية: التواصل الفعال بين المؤسسة البرلمانية والقضاء المالي

يندرج دور القاضي المالي - المتعلق بتقديم المساعدة للسلطات العامة حول تنفيذ المالية العمومية - في صميم الرقابة العليا الحديثة كما حددت معاييرها من قبل المنظمات الدولية والإقليمية للرقابة العليا والمحاسبة المالية، وكما جرى بها العمل في التجارب الرقابية المتقدمة[1].

ومن ثم، فإن حماية المال العام تعتبر رهاناً أساسياً في سياق الحديث عن الإصلاحات السياسية، لذلك فقد أصبح من الضروري التنسيق بين مختلف مكونات المجتمع لتفعيل الرقابة على المالية العمومية والمحلية، وتعزيز دور الهيئات الرقابية وتوسيع مهامها من أجل ترسيخ مبادئ الحكامة المالية الرشيدة.

فيقيننا، أن البرلمان مدعو الآن للانفتاح أكثر على محيطه الخارجي، حيث أصبح من الضروري أن تحدد الأنظمة الداخلية[2] للمؤسسة البرلمانية الروابط التي تجمعها بالمؤسسات الدستورية وقواعد الاستماع لتقارير القضاء المالي، والاستفادة من آرائهم وخبراتهم في عملها التشريعي والرقابي، كما هو الحال بفرنسا[3]. كما يجب أيضا مأسسة علاقات واضحة تساعد المؤسسة البرلمانية والمجالس الدستورية والهيئات في قيام كل منها بالمهام المشتركة على أكمل وجه، ولعل أهم جهاز ينبغي للبرلمان أن يوطد علاقاته معه هو المجلس الأعلى للحسابات الذي يعتبر أعلى جهاز للرقابة على المالية العامة؛ فهذا الأخير يعمل بموازاة مع باقي المؤسسات الرقابية التي تختلف عنه من حيث طبيعتها ومن حيث وقتها.

---

[1]- عبد الكريم بكاري، مرجع سابق، ص 343.

[2]- يعرف النظام الداخلي للبرلمان بأنه مجموعة التدابير والقرارات التي ترجع إلى المجال الخاص بالمجالس النيابية، أي التدابير والقرارات ذات الطبيعة الداخلية التي لها علاقة بسير المجلس والنظام داخله.

[3]- تتجسد المساعدة المقدمة من طرف محكمة الحسابات الفرنسية تجاه البرلمان في إطار إعادة الاعتبار للرقابة البرلمانية وعلى الخصوص وبشكل شامل على مستوى وظائف النواب والشيوخ الذين يسعون إلى التفكير في مبادراتهم التشريعية وكيفية تجويدها؛ فهذه المساعدة تنبع من كون محكمة الحسابات تتوفر على استقلالية معروفة تمنحها مزيدا من القوة لتسليم استنتاجاتها وتحاليلها للبرلمانين بهدف تيسير عملهم الرقابية.

فضلا عن ذلك، فإن التنسيق بين المجلس الأعلى للحسابات والجهاز التشريعي يتم من خلال التقارير، حيث إن المجلس الأعلى للحسابات مطالب بتقديم تقرير حول التصريح العام بالمطابقة للبرلمان، وهو نوع من أدوات الاتصال الإجبارية بين المؤسستين بحكم القانون (المادة 92 من مدونة المحاكم المالية)، وقد نص الدستور المغربي الجديد على العلاقة بين المجلس الأعلى للحسابات والبرلمان؛ فهو يقدم مساعدته للمؤسسة التشريعية في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة، ويجيب عن الأسئلة والاستشارات المرتبطة بوظائف البرلمان في التشريع والمراقبة والتقييم المتعلق بالمالية العامة[1]. كما يوجه المجلس الأعلى للحسابات تقريرا سنويا إلى رئيسي مجلسي البرلمان، ويقدم الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات عرضا عن أعمال المجلس أمام البرلمان يكون متبوعا بمناقشة[2]، كما يقوم المجلس الأعلى للحسابات بحكم اختصاصه القضائي بدور المستشار التقني والمحاسبي للبرلمان من خلال قانون التصفية[3].

وتبعاً لذلك، فإن طبيعة العلاقة بين مؤسسات الرقابة العليا على الأموال العمومية والسلطة التشريعية تختلف من دولة إلى أخرى؛ فهي تتراوح بين التعاون الوثيق إلى حد شراكة حقيقية كما هو الشأن في الولايات المتحدة الأمريكية والنمسا والمملكتين الهولندية والبلجيكية[4]، وتعاون محدود وضيق كما هو الحال بالنسبة للمملكة المتحدة وألمانيا والمغرب وفرنسا، وتعاون عرضي ثانوي كما هو الأمر في إيطاليا وإسبانيا[5].

وبالرجوع للتجربة الفرنسية، نلاحظ أن العلاقة بين محكمة الحسابات والبرلمان تقوت وتعززت بموجب المادة 58 من القانون التنظيمي للمالية لسنة 2001 التي خلقت جسرا

---

[1]- الفقرة الأولى من الفصل 148 من دستور 2011.

[2]- الفقرة الخامسة والسادسة من نفس الفصل.

[3]- يجب أن يتضمن التقرير الواجب إرفاق بمشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية، عملا بمقتضيات المادة 66 من القانون التنظيمي رقم 130.13 العناصر التالية: نتائج تنفيذ القوانين المالية، الملاحظات المنبثقة عن المقارنة بين التوقعات والإنجازات، تأثير عمليات الميزانية وعمليات الصندوق على الوضعية المالية للدولة، القرارات المتعلقة بتنفيذ مخصصات الميزانية ومدى مطابقتها لمقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية، المقارنة بين الاعتمادات النهائية بعد تعجيلها والعمليات المنجزة فعلا.

[4]- بخصوص بلجيكا يعتمد البرلمان البلجيكي في مهمة التقييم كليا على المجلس الأعلى للحسابات الذي يعتبر شبه تابع للبرلمان حيث إن تعيين أعضائه يكون من طرف البرلمان.

[5]- أحميدوش مدني، مرجع سابق، ص 314.

تواصليا بين الرقابة البرلمانية وتحقيقات محكمة الحسابات[1]، وهنا تؤكد الفقرة الأولى من المادة 58 على واجب الرد على طلبات المساعدة من طرف الرئيس والمقرر العام للجنة المالية بكل من المجلسين في إطار مهام الرقابة، وذلك من خلال توفير قضاة متمرسين[2]. كما تنص الفقرة الثانية من نفس المادة على أن إجراء التحقيقات من طرف محكمة الحسابات يتم بناء على طلب من البرلمان[3]؛ فمنذ ذلك الحين والتعاون بين البرلمان ومحكمة الحسابات يتقدم بشكل ملحوظ، والذي يختلف اختلافاً كبيراً عن الذي وجد في البلدان الديمقراطية الأخرى[4].

وفي هذا الصدد، يؤكد الأستاذ **جون باسكال** على أن" المساعدة التي تقدمها محكمة الحسابات تجاه البرلمان هي أكثر فائدة، حيث تتمتع هذه المحكمة باستقلال معترف به، مما يعطيها قوة أكبر لتسليم تحليلاتها وملاحظاتها واستنتاجاتها للبرلمانيين؛ فهذه النقطة أساسية في العلاقة بين البرلمان ومحكمة الحسابات وبدون هذه الضمانة الدستورية كان من المحتمل جداً أن تظل جميع أوجه التقدم الدستورية والتشريعية والاتفاقية أدنى بكثير من التوقعات الأولية[5]".

أما بالنسبة للتجربة المغربية، فقد ظل هذا التعاون ضعيفا تؤكده الممارسة الفعلية بغض النظر عن الطبيعة التقنية المعقدة التي تكتسيها رقابة الأموال العمومية. ومن ثم، فإن الكفاءة والخبرة المحاسبية والمالية، وعدم إلمام المجالس النيابية بالأصول العلمية للرقابة، يقتضي تأسيس شراكة حقيقية مع المجلس الأعلى للحسابات وإعادة التنظيم الداخلي لوسائل المراقبة ومشاركة فعالة للمعارضة من خلال ما يلي:

- إحداث وحدة إدارية متخصصة داخل المجالس النيابية مهمتها السهر على تنظيم العلاقة بمختلف المؤسسات والهيئات الرقابية بما فيه المجلس الأعلى للحسابات؛

---

[1]- وسع القانون التنظيمي لقانون المالية الفرنسي لسنة 2001 من دور محكمة الحسابات في إطار تعزيز الروابط بينها وبين المؤسسة البرلمانية، خصوصا في مادة الرقابة والتقييم، إذ يتجلى ذلك بوضوح في مهام التأكد من مصداقية الحسابات العامة للإدارات العامة، وهذا الدور تم تسجيله في الإصلاح الدستوري ل 23 يوليو 2008.

[2]- Jan Pascal, *op.cit.,* p. 114.

[3]- في إطار العلاقة التي تربط بين محكمة الحسابات والمؤسسة البرلمانية، فقد منحت الفقرة الثانية من المادة 58 من القانون التنظيمي لقانون المالية للجان المالية في كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ وبطلب من تلك اللجان إجراء تحقيقات حول قضايا معينة، وهنا نورد بعض الأمثلة عن تلك القضايا التي تم في إطارها طلب المشورة من محكمة الحسابات للقيام بتقصي والتحقيق فيها من طرف اللجان البرلمانية المختصة؛ فمثلا خلال سنة 2009 تتحدد تلك المواضيع في تدبير حاصل الخزينة وتمويل الدين الاجتماعي (الجمعية الوطنية) تدبير مراكز الاستثمار الإدارية (مجلس الشيوخ) أنظمة المعلومات في الدولة (الجمعية الوطنية)...إلخ. للمزيد من المعلومات يراجع في ذلك:

- Michel Pierre Prat et Al, *op.cit.,* p. 105.

[4] - Alain Lambert, **Vers un modèle français de contrôle budgétaire**, *op.cit.,* p. 53.

[5]- Jan Pascal, *op.cit.,* p. 113.

➢ دراسة إمكانية إخضاع مشاريع القوانين المتعلقة بالمعاهدات والاتفاقيات ذات الطابع المالي لدراسة المجلس الأعلى للحسابات من أجل إبداء الرأي حول نتائجها وعلاقتها بالمالية العمومية[1]؛

➢ مأسسة العلاقة مع المجلس الأعلى للحسابات خاصة في مجال تقييم السياسة المالية للحكومة[2]، وهذا ما نجده مطبقا بالفعل في التجربة الفرنسية، حيث بادرت الجمعية الوطنية بتاريخ 3 فبراير 2011 على تعزيز الترسانة القانونية بقانون رقم 140-2011[3] المتعلق بتقوية الوسائل البرلمانية في مراقبة الحكومة وتقييم السياسات العمومية الذي يحدد آليات المساعدة المقدمة من محكمة الحسابات لفائدة البرلمان في مادة تقييم السياسات العمومية[4].

➢ ربط جسور التواصل الدائم طوال السنة مع البرلمان، إذ سيكون بإمكانه الاستناد إلى تنويرات ومعلومات وتقارير المجلس الأعلى للحسابات من أجل الرفع من قيمة عمله التشريعي من جهة، والرقي بجودة عمله الرقابي والتقييمي من جهة ثانية؛

➢ وضع كيفيات تقديم عرض رئيس المجلس الأعلى للحسابات أمام البرلمان، ووضع آلية للاستفادة من أعمال المجلس في وظيفة المراقبة البرلمانية؛

➢ تفعيل آلية الإحالة بالنسبة لمخالفات التأديب المالي من قبل رئيسي غرفتي البرلمان على المجلس الأعلى للحسابات في حالة اكتشاف مخالفات مالية عن طريق لجان التقصي البرلمانية[5]؛

➢ ضبط مساطر تقديم ومناقشة التقارير السنوية للمجلس الأعلى للحسابات أمام البرلمان، والأخذ بعين الاعتبار الخلاصات الواردة في هذه التقارير عند إعداد مقترحات القوانين[6].

ومن ثم، فإن تعزيز دور المؤسسة البرلمانية في ممارسة الرقابة المالية يقتضي تأسيس شراكة حقيقية مع القضاء المالي، وإعادة التنظيم الداخلي لوسائل المراقبة، وذلك في ظل غياب

---

[1]- مجلس النواب، **أي نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنزيل الديمقراطي للدستور**، مرجع سابق، ص 340.

[2]- رسالة موجهة إلى رئاسة مجلس النواب من طرف مجموعة من المنظمات غير الحكومية تتضمن مقترحات لتعديل النظام الداخلي لمجلس النواب، خلال اليوم الدراسي المنظم بمجلس النواب بتاريخ 21 مارس 2012.

[3]- loi n°140/2011 du 3 février 2011 tendant a renforcer les moyens du parlement en matière de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, J.O.R.F, n°0029 du 4 février 2011 page 2250, texte n°1.

[4]- Hortense de Pradirac, *op.cit.,* p. 200.

[5]- محمد براو، **الوسيط في شرح مدونة المحاكم المالية**، مطبعة طوب بريس الرباط، الطبعة الأولى 2012، ص 369.

[6]- مجلس النواب، **أي نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنزيل الديمقراطي للدستور**، مرجع سابق، ص 340.

التنسيق بين مقرري اللجان فيما بينهم من جهة، ولجنة المالية ولجان التحقيق من جهة أخرى. كذلك يجب إنشاء لجنة للتقييم والمراقبة على غرار ما تحقق في فرنسا منذ سنة 1999 مهمتها الإخبار والتنسيق بين اللجان، وتكون مؤهلة للاستماع لكل شخص تراه ضروريا[1]، وكذا ضرورة توطيد المجلس الأعلى للحسابات للعلاقات المهنية التفاعلية مع البرلمان، ولا سيما لجانه القطاعية، وعلى رأسها لجنة المالية، وعلى الخصوص لجنة الرقابة وتقييم السياسات العمومية، وفتح قنوات عملية مستدامة على أساس ما تضمنه دستور 2011 من مقتضيات تدعم العلاقة الوظيفية بين القضاء المالي والسلطة التشريعية[2].

الفرع الثاني: توطيد العلاقات بين البرلمان والمؤسسات الاجتماعية والاقتصادية

لا بد من الإقرار بأن عملية اتخاذ القرار المالي والضريبي بالمغرب، تتميز بتدخل مجموعة من الفاعلين السياسيين والتكنوقراطيين والاقتصاديين بالأساس، وهو الأمر الذي يعكس من حيث المبدأ، عدم احتكار جهة واحدة بشكل انفرادي لمسلسل صناعة القرار المالي والضريبي، إذ يلاحظ أن هناك نوعا من الإشراك والتأثير الإرادي أو اللاإرادي لعدد من المتدخلين الوطنيين أو الخارجيين في هذا المسلسل[3].

وتبعاً لذلك، فمجلس النواب يجب عليه أن يكون في قلب الحدث لأن الدستور ميزه وأعطاه اختصاصات جديدة وصلاحيات واسعة يجب عليه التحكم فيها والسيطرة عليها من أجل قيامه بالمهام المنوطة به حتى يكون عند حسن ظن المغرب والمنتخبين بصفة عامة، إذ إن هذه المكانة المميزة لمجلس النواب تفرض عليه أن يكون فاعلا ومحركا للإنتاج التشريعي المعبر عن موقعه المتميز ومسؤولياته الدستورية، وذلك وفق تفاعله مع المحيط الاقتصادي والاجتماعي[4]، أي عبر نسج علاقات وطيدة بين مختلف الفاعلين الاجتماعيين والاقتصاديين، كالاهتمام بانشغالات المجتمع المدني الذي يمثله **(الفقرة الأولى)** وكذا تحسين العلاقة مع مختلف هيئات الحكامة الجيدة والاستعانة بخبرات تلك الهيئات **(الفقرة الثانية).**

---

[1]- محمد بوطابة، مرجع سابق، ص 320

[2]- غالبا ما تحرص الدول الديمقراطية والسائرة نحو الديمقراطية على تجسيد علاقة تعاونية بين الأجهزة العليا للرقابة والبرلمانات، وفق محددات مؤسساتية وقانونية يفترض أن تكون واضحة لتعزيز ضمانات تحقيق رقابة مالية شاملة ومتكاملة، كفيلة بالمساهمة في تجويد منظوماتها التدبيرية العمومية.

[3]- عصام القرني، **صناعة القرار الضريبي بالمغرب**، مرجع سابق، ص 291.

[4]- مداخلة بشرى برجال من فريق الاتحاد الدستوري في اليوم الدراسي حول النظام الداخلي لمجلس النواب، يوم 21 مارس 2012، ص 120.

الفقرة الأولى: سياسة الانفتاح على المجتمع المدني للارتقاء بالعمل البرلماني

لقد أفرد الدستور المغربي الجديد للمجتمع المدني مكانة خاصة، حيث ارتقى به دستوريا كطرف في الديمقراطية التشاركية تعزيزا لمشاركة المواطنين ليس فقط بالتتبع الرقابي والتشريعي ولكن بالمساهمة الفعلية في المبادرة التشريعية. كل هذا يقتضي بعد التنزيل، سياسة تواصلية ناجعة كفيلة بتحسين صورة المؤسسة لدى المواطنين وتعزيز ثقافة التعاقد معها؛ وهو ما يتطلب وضع رؤية تواصلية لكل مكونات المجلس ولفائدتهم جميعا معارضة وأغلبية، أقلية وأكثرية[1].

وفي سياق تنزيل سياسة الانفتاح على المجتمع المدني، فقد أكدت النائبة البرلمانية **بشرى برجال** في اليوم الدراسي الذي نظمه مجلس النواب بتاريخ 21 مارس 2012 على "ضرورة أن تكون هناك آليات للتواصل مع المواطن المغربي، لأننا في مجلس النواب نمثل المواطنين كأنهم منعزلون عما يقع داخل قبة البرلمان، ويجب أن يعي المواطن المغربي بما يروج داخل البرلمان حتى نستعيد ثقة المواطن في البرلمان وفي السياسة بصفة عامة".

وأضافت النائبة البرلمانية **بشرى برجال** على أنه "يجب أيضا أن يتوفر البرلمان على آليات الوصول إلى المواطن والتواصل معه، وكذا توفره على ثقافة المواظبة على الحضور، وهو مهم جداً؛ فثقافة المقعد الشاغر هو مقعد جامد والجمود هو ركود، والركود ليست فيه حركة يجب على البرلمانيين الحضور واستشعار مسؤولية تواجدهم فهو إلزامي وليس ترفا[2]".

وفي نفس السياق، أكد رئيس مجلس النواب في إطار الجلسة الافتتاحية لانطلاق فعاليات الحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة المنعقدة بالرباط في تاريخ 13 مارس 2013 على أهمية هذا الحوار الوطني ودوره في تحقيق إرادة حقيقية ملموسة لضمان مكانة وقيمة المجتمع المدني في بلورة القرارات والإسهام في إثراء الأدوار الجديدة له[3].

وعلى عكس المقاربة التقليدية التي تقتصر في وضع وتحديد السياسة الجبائية والمالية على تدخل عدد محدود من الفاعلين السياسيين والاقتصاديين بالأساس، ترتكز المقاربة الحديثة

---

[1]- مجلس النواب، **أي نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنزيل الديمقراطي للدستور**، مرجع سابق، ص 343.

[2]- مداخلة بشرى برجال في حول النظام الداخلي لمجلس النواب، ص 121.

[3]- كلمة السيد كريم غلاب رئيس مجلس النواب في الجلسة الافتتاحية لانطلاق فعاليات الحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة والمنعقدة بتاريخ 13 مارس 2013.

لاتخاذ القرار المالي والضريبي، على إشراك بعض الهيئات الحديثة النشأة التي أبانت عن فاعلية مشاركتها في صناعة القرار العمومي بشكل عام[1].

ولا بد من الإشارة إلى أن إعمال المقاربة التشاركية[2] والانفتاح على منظمات المجتمع المدني يعتبر من أهم آليات المقاربة الحديثة، لكون المجتمع المدني يشكل أهم مقومات أو المكونات الأساسية لكل مجتمع ديمقراطي حداثي[3]، قادر على دعم رؤية المؤسسة التشريعية في مواجهة الحكومة أثناء مسطرة المصادقة على القوانين ومشاريع قوانين المالية، وهنا يطالب المجتمع المدني في هذا المجال بما يلي:

- تفعيل الديمقراطية التشاركية في إعداد ومناقشة مشروع قانون مالية السنة، حيث تطالب هذه الجمعيات ومنظمات المجتمع المدني، بإشراكها في عملية إعداد واعتماد مشروع قانون مالية السنة، باعتبار أن المقاربة التشاركية تعتبر مبدأ دستوريا، وتطالب بحقها في فتح نقاش عمومي حول المقتضيات التي يأتي بها المشروع، باعتباره الوسيلة الأساسية لتحقيق التنمية المندمجة، وتقديم الاقتراحات للمؤسسة التشريعية، وأيضا باعتبارها الوسيلة الوحيدة لوقف استفراد الحكومة بعملية اتخاذ القرار المالي والتحكم في مسطرة اقتراح واعتماد المشروع من قبل المؤسسة التشريعية[4]؛
- انفتاح اللجان البرلمانية على المجتمع المدني والاستماع إلى اقتراحاته؛ وهو ما من شأنه خلق رؤية متعددة الزوايا والأبعاد، لما للمجتمع المدني من قدرة على التحليل، وما يملكه من طاقات ومؤهلات متخصصة، قادرة على بعث روح جديدة والتنبيه إلى خطورة بعض المقتضيات المضمنة بمشروع القانون المالي[5]، وهذا ما نجده مجسدا في التجربة الفرنسية، حيث يمكن للجان البرلمانية الدائمة توجيه الدعوة إلى أشخاص ينتمون إلى القطاع الخاص أو إلى فعاليات من المجتمع المدني من أجل أخذ رأيهم في موضوع الدعوة أو في بعض النقط المحددة منه.

---

[1]- عصام القرني، **صناعة القرار الضريبي بالمغرب**، مرجع سابق، ص 302.

[2]- إن مشاركة شرائح المجتمع المدني في العملية التشريعية لا تنقص من صلاحية النواب الذين ينحصر فيهم وحدهم حق التشريع والتصويت؛ فأعضاء اللجنة النيابية وحدهم يقررون في نتيجة مشروع القانون بمعزل عن المؤسسات المدنية التي شاركتهم الدرس والنقاش. كما أن هذا الحق يحصر فيهم وحدهم دون سائر النواب الذين يشاركون في المناقشة، إذ إن حق التصويت على المشروع داخل اللجنة ينحصر في أعضائها دون سواهم.

[3]- فاطمة الزهراء هيرات، مرجع سابق، ص 140.

[4]- محمد الغواطي، **المسطرة التشريعية لمشروع قانون مالية السنة في ظل دستور 2011، دراسة قانونية تحليلية**، مرجع سابق، ص 283.

[5]- نفس المرجع والصفحة.

ونظرا لكون المواطنة والمواطن هما جوهر كل نظام ينادي بالديمقراطية، فإن التوجه لهما من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية في قضايا الميزانية العامة يجب أن يتم بشفافية، وذلك من خلال تقديم مشروع القانون المالي والتعديلات والمناقشات بأسلوب سهل ومبسط يتوخى التواصل مع كافة شرائح المجتمع دون تمييز[1].

ويجب التأكيد على أن تقوية دور المجتمع المدني سيكون له أثرا إيجابيا في مجال تقوية الأدوار الدستورية للمؤسسة البرلمانية في مجال المصادقة، وذلك لن يتم إلا عبر القيام بإصلاحات جذرية كفيلة بخلق التعاون والشراكة بين المجتمع المدني والبرلمان من خلال ما يلي:

- تنزيل مقتضيات الدستور فيما يتعلق بملتمسات التشريع، وذلك من خلال توسيع مجال ممارسة الحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع المخول للمواطنين والمواطنات، وتخصيص حيز من العمل النيابي للملتمسات التشريعية للمواطنين[2]، والتنبيه واقتراح مقتضيات بشأن مشروع قانون مالية السنة، حيث إن المشاركة العامة في عملية صناعة القرار المالي، تعتبر بمثابة تعزيز للشفافية والمصداقية والفعالية، وتساهم في إعادة الثقة للمواطن في العمل البرلماني[3]؛
- إحداث بوابتين بالموقع الإلكتروني لمجلس النواب ولمجلس المستشارين خاصتين بالاستشارة العمومية الإلكترونية وبالعرائض والملتمسات في مجال التشريع[4]؛
- إحداث قاعدة معلوماتية لتلقي ومعالجة العرائض والملتمسات بهدف ربح رهان الديمقراطية التشاركية؛
- تواصل جمعيات المجتمع المدني مع رؤساء الفرق البرلمانية واللجان لتحسيسهم بالمسائل التي ترافع بشأنها وتقديم مقترحاتها لهم لتبنيها، ثم أيضا التواصل مع النواب والمستشارون باستمرار، كل على حدة، بالإضافة إلى تعبئة وسائل الإعلام والرأي

---

[1]- أحمد جزولي، مرجع سابق، ص 65.

[2]- مجلس النواب، **أي نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنزيل الديمقراطي للدستور**، مرجع سابق، ص 343.

[3]- محمد الغواطي، **المسطرة التشريعية لمشروع قانون مالية السنة في ظل دستور 2011، دراسة قانونية تحليلية**، مرجع سابق، ص 284.

[4]- مجلس المستشارين، **دليل البرلماني في تحقيق أهداف التنمية المستدامة**، مرجع سابق، ص 94.

العام في ذلك[1]، ولا ننسى مقتضى مهم وهو التنصيص على إحداث لجنة نيابية لدى مكتب مجلس النواب مكلفة بالتواصل، مهمتها وضع إطار وآليات التواصل؛

- تخصيص باب خاص بالمجتمع المدني داخل النظام الداخلي، تحدد فيه آليات التواصل ومجالات التدخل، عبر الانفتاح على الثقافات والفضاءات المختلفة المهنية والجمعوية والإعلام[2]؛
- إقرار حق الجمعيات - في إطار الديمقراطية التشاركية - للمساهمة في إعداد قرارات ومشاريع قوانين ذات الصلة بمجالات اهتماماتها، وتحديد مسطرة مرنة لأجرأة ذلك[3]؛
- التنصيص على عقد جلسات استماع دورية، ولقاءات سنوية للمجتمع المدني باللجان الدائمة؛
- التنصيص على تخصيص أيام دراسية وتواصلية لفائدة منخرطي الأحزاب الممثلة داخل البرلمان لحضور الجلسات العامة، تسهر عليها الفرق النيابية في إطار دور الأحزاب التأطيري للمواطنين[4]، وهنا يبرز لنا جليا قيام مجلس النواب بتنظيم عدة أيام دراسية وندوات حول موضوع الديمقراطية التشاركية، ولعل أبرزها الندوة العلمية[5] التي نظمتها لجنة العرائض بمجلس النواب في 28 فبراير 2020 تحت عنوان: الديمقراطية التشاركية بين إشكالات الواقع وآفاق التطوير والتي حضرها عدة فعاليات والتي تم فيها مناقشة عدة مواضيع مرتبطة بتعزيز الديمقراطية التشاركية، حيث تم على مستوى الجلسة الأولى من الندوة تناول موضوع الديمقراطية التشاركية في المغرب بين التجربة وإشكالات الواقع. في حين تم تخصيص الجلسة الثانية لآفاق تطوير الديمقراطية التشاركية في المغرب على ضوء التجارب الدولية الفضلى.

إضافة إلى كل تلك المقترحات الإصلاحية، تبنت أيضا الأستاذة **وفاء الفلالي** عدة توصيات خلال اليوم الدراسي المنظم من طرف مجلس النواب يوم 21 مارس 2012، تتحدد في إنشاء

---

[1]- فاطمة الزهراء هيرات، مرجع سابق، ص 141.

[2]- مداخلة النائبة بشرى برجال في اليوم الدراسي حول النظام الداخلي لمجلس النواب، يوم 21 مارس 2012، ص 120.

[3]- رسالة موجهة إلى رئاسة مجلس النواب من طرف مجموعة من المنظمات غير الحكومية تتضمن مقترحات لتعديل النظام الداخلي لمجلس النواب، خلال اليوم الدراسي المنظم بمجلس النواب بتاريخ 21 مارس 2012.

[4]- مجلس النواب، **أي نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنزيل الديمقراطي للدستور**، مرجع سابق، ص 344.

[5]- انظر برنامج الندوة العلمية المنظمة بمقر مجلس النواب في تاريخ 28 فبراير 2020 منشور بالموقع الإلكتروني لمجلس النواب.

بنك للمعلومات خاص بجمعيات المجتمع المدني، وتشجيع تجمع جمعيات المجتمع المدني في شكل شبكات حسب قطاعات، وإحداث لجنة التنسيق مع شبكات جمعيات المجتمع المدني، وإنشاء مجلة إلكترونية يساهم فيها النواب وأيضا ممثلي جمعيات المجتمع المدني[1].

بيد أنه توجد مجموعة من الوسائل والأساليب المعتمدة في إشراك المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في إعداد وتحضير الميزانية والقرارات الضريبية؛ فبالإضافة إلى تلك المتخذة للطابع المؤسساتي والتي تتم من خلال التنظيمات والهيئات التمثيلية لمختلف أصناف المواطنين، توجد بعض الآليات الديمقراطية التي يمكن تسخيرها للاتصال المباشر بالمواطنين، والتعرف على مواقفهم ومقترحاتهم وآرائهم حول الإصلاحات المالية والجبائية الجارية أو المستقبلية[2]، وتتحدد تلك الآليات فيما يلي:

- إعادة النظر في الموقع الإلكتروني لتمكين المواطنين من مواكبة وتقييم العمل البرلماني، وتقديم إصدارات تهم الشأن النيابي بما يمكن المواطن من الاطلاع على ما يقوم به البرلمان من أدوار، وكذا تشجيع البرلمانيين للانخراط في قنوات التواصل الاجتماعي وإحداث مواقع خاصة بهم[3]؛
- تعديل النظام الداخلي لمجلسي البرلمان لمأسسة العمل الترافعي للمجتمع المدني على مستوى المجالس (نظام للتسجيل لدى مكتب المجلس حسب موضوعات الترافع، كيفيات وشروط تنظيم الأنشطة المتعلقة بالترافع، شفافية عمليات الترافع، إمكانية الاستماع إلى ممثلي المجتمع المدني في إطار عمل اللجان الدائمة، وضع البنيات التنظيمية لتلقي ومعالجة الملتمسات والعرائض في إطار أجرأة القانونين التنظيمين رقم 14.44 و14.64 مع مراعاة الانسجام بين المجلسين[4]؛
- اعتماد أسلوب الاستفتاء الجبائي: هذا النوع من الاستفتاء يمكن من الاطلاع بشكل مباشر على موقف المواطنين من نص أو قرار ضريبي معين، كما يسمح لهم بالتدخل بشكل مباشر في اعتماد القرار الضريبي عن طريق الموافقة عليه أو رفضه من خلال

---

[1]- عرض الدكتورة وفاء الفيلالي في اليوم الدراسي حول النظام الداخلي لمجلس النواب...، ص 267.
[2]- عصام القرني، **صناعة القرار الضريبي بالمغرب**، مرجع سابق، ص 310.
[3]- مجلس النواب، **أي نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنزيل الديمقراطي للدستور**، مرجع سابق، ص 344.
[4]- مجلس المستشارين، **دليل البرلماني لتحقيق أهداف التنمية المستدامة**، مرجع سابق، ص 86.

التصويت المباشر، حيث نجد بعض الأنظمة المقارنة تعتمد هذا الأسلوب، كما هو الحال بالنسبة لسويسرا وبعض الولايات في أمريكا التي تطبق الاستفتاء الجبائي في بعض الحالات؛ ففي سويسرا مثلا يمكن أن تكون جميع القوانين والقرارات الفدرالية، محل استفتاء شعبي شرط تقديم طلب في الموضوع من طرف 50 ألف مواطن أو 8 مقاطعات[1]؛

- إحداث قسم خاص بالديمقراطية التشاركية والوساطة يتولى التدبير الإداري للمساطر المتعلقة بالعرائض والملتمسات في مجال التشريع، والسهر على التنظيم اللوجستيكي لمختلف أنشطة الديمقراطية التشاركية (الترافع والضغط، المنتديات التشاورية، الاستشارات العمومية)[2].

ومن ثم فإنه بات من الضرورة إسهام الفاعلين الاجتماعيين والحقوقيين في بلورة مشاريع القوانين، خلال مرحلة التحضير الحكومي لهذه المشاريع، لاسيما مع تطور خبرات المجتمع المدني المغربي بالترافع في القضايا التي تهمه، إذ إن تواجد مؤسسات دستورية أو استشارية تضم فاعلين داخل المجتمع المدني يكون من صلاحيتها تقديم توصيات بالتشريع في مجال معين.

فالملاحظ عموما أن مساهمة المجتمع المدني في العمل البرلماني وخاصة على مستوى التشريع، رغم ازدياد حجمها ما تزال في حاجة إلى تفعيل، وداخل هذه البدايات المحتشمة للتواصل المدني البرلماني، يمكن الوقوف على التراكم الذي حققته الفعاليات المدنية النسائية من خلال ترافعها لدى المؤسسة التشريعية، بصدد مجموعة من القوانين التي تهم الشرط النسائي-المناصفة-وقضية المساواة، سواء عبر مساهمتها في تعديل مدونة الأسرة أو الدفاع عن فكرة التمييز الإيجابي والمشاركة السياسية للنساء، أو من خلال طرح تعديل قانون الجنسية[3].

الفقرة الثانية: سياسة التواصل والانفتاح على هيئات الحكامة الجيدة

---

[1]- عصام القرني، **صناعة القرار الضريبي بالمغرب**، مرجع سابق، ص 310.
[2]- مجلس المستشارين، **دليل البرلماني لتحقيق أهداف التنمية المستدامة**، مرجع سابق، ص 94.
[3]- سعيد رحو، مرجع سابق، ص 242.

إن المؤسسة التشريعية أصبحت اليوم مطالبة أكثر من أي وقت مضى بالانفتاح على جميع المتدخلين الذين بإمكانهم تطوير العمل البرلماني، باعتبارهم قوة اقتراحية قادرة على بعث روح جديدة للعمل التشريعي، ومن تم تطوير آليات التدخل البرلماني في المصادقة على جميع مشاريع ومقترحات القوانين عموما، ومشروع قانون المالية على الخصوص، إذ إن أي تطوير لهذا الأخير سينعكس إيجابا على تطوير قدرة البرلمان في مجال المسطرة التشريعية لمشروع قانون المالية[1].

ونظرا لأهمية السلطة التشريعية واختصاصاتها، فإنها مدعوة إلى تبنى وخلق جسور التعاون والشراكة مع مختلف هيئات ومؤسسات الدولة لتدبير مجال المالية العمومية بشكل فعال وناجع يروم تحقيق النموذج التنموي الذي يرعاه الملك محمد السادس، وهنا يؤكد رئيس مجلس النواب السيد **الحبيب المالكي** في إطار مشروع الورش المجتمعي المتعلق بالنموذج التنموي الجديد على دور وأهمية المؤسسة البرلمانية واستعدادها الدائم والمتواصل لإنجاح هذا الورش؛ فالمؤسسة البرلمانية كانت وستظل فضاء لتأطير النقاش العمومي، وطرح الأفكار والآراء، كما تجسد الإرادة الشعبية، والديمقراطية التمثيلية والتشاركية بمختلف أبعادها وامتداداتها"[2].

كما أصبح من الضروري أن تحدد الأنظمة الداخلية[3] – باعتبارها الأداة الأساسية لتنظيم وحسن سير عمل البرلمان- للمؤسسة البرلمانية الروابط التي تجمعها بالمجالس الدستورية وقواعد الاستماع لتقارير الهيئات الوطنية للحكامة والاستفادة من آرائهم وخبراتهم في عملها التشريعي والرقابي، وكذا مأسسة علاقات واضحة تساعد المؤسسة النيابية والمجالس الدستورية والهيئات في قيام كل منهم بالمهام المشتركة على أكمل وجه[4].

وفي هذا الإطار، تظهر المؤسسات الاستشارية كبنيات حاضنة للمتدخلين في الشؤون والقضايا التي تشكل موضوعاً لهذه المؤسسات، وتتجلى مهمتها في تقديم الآراء والمقترحات والاستشارات لمتخذي القرار العمومي وخصوصا للسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية[5].

---

[1]- محمد الغواطي، **المسطرة التشريعية لمشروع قانون مالية السنة في ظل دستور 2011، دراسة قانونية تحليلية**، مرجع سابق، ص 277.

[2]- كلمة رئيس مجلس النواب السيد الحبيب المالكي بمناسبة افتتاح لقاء خصص للاستماع لعرض السيد رئيس اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي في تاريخ 2 يونيو 2021.

[3]- النظام الداخلي هو الأداة الأساسية لتنظيم وحسن سير عمل المؤسسة البرلمانية، يضبط العلاقات بين الفاعلين السياسيين فيه(الحكومة وأغلبيتها من جهة، والمعارضة من جهة أخرى) ويقننها لتحقيق الاستقرار والتوازن المطلوبين بينهم، ويضمن حقوق الأقلية ويمنع استبداد الأغلبية، ويحدد الواجبات ويبين المخالفات.

[4]- مجلس النواب، **أي نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني...**، مرجع سابق، ص 340.

[5]- عصام القرني، **صناعة القرار الضريبي بالمغرب**، مرجع سابق، ص 303.

وقد أبانت التجارب في كثير من المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية أن للمراكز والهيئات المتخصصة دوراً كبيراً في نجاعة أداء المؤسسات التي تستعين بهذه الهيئات، وعلى هذا الأساس، نرى أنه إذا كان المغرب في الآونة الأخيرة، لاسيما بعد دستور 2011، ينهج سياسة أو مقاربة تعتمد على استشارة المؤسسات المتخصصة والاستعانة أحيانا بتقاريرها ورأيها حول قضايا ومسائل تمس حياة المواطنين والوطن، فإن المجال المالي أولى تلك القضايا التي ينبغي أن تقدم حوله استشارات واقتراحات دقيقة ومتخصصة، باعتباره مجالا يتصل اتصالا وثيقا بعصب الدولة وعمودها الفقري الذي يتجلى أساساً في مالية الدولة[1].

بيد أنه وجب التمييز هنا بين نوعان من المؤسسات الاستشارية، صنف يتميز بالطابع العام، وغالبا ما يعنى بالشؤون والمواضيع الاقتصادية والاجتماعية، ويعد المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي المثال الرئيسي لهذا النوع من المؤسسات، وصنف ثاني ذي طابع خاص ينصب حول مواضيع محددة بشكل محصور وتتجسد في هيئات الحكامة الجيدة.

فبالنسبة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، فقد استوحت المؤسسة الملكية هذا النموذج من النظام السياسي الفرنسي، حيث إنه وفي ظل الأزمات البرلمانية التي عاشتها الجمهورية الثالثة والرابعة، حاولت السلطة التأسيسية الفرنسية مع الجمهورية الخامسة تفكيك الأزمة التي ربطها الرأي العام الفرنسي بسوء اشتغال البرلمان، فابتدعت تقنية المجالس الاقتصادية والاجتماعية، إذ تم تأسيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي المغربي وفق دستور 1992 وعزز الدستور الجديد المصادق عليه سنة 2011 دوره مضيفا الميدان البيئي ضمن صلاحياته[2]، وذلك أسوة بالنظام الفرنسي الذي خول دستوره لسنة 1958 مكانة هامة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والتي تعززت بالتعديل الدستوري لسنة 2008 الذي خصص لهذا المجلس باباً كاملاً ضمن فصوله وعمل على تقوية دوره الاستشاري[3].

أما بالنسبة لدور المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي فهو يعتبر دوراً رئيساً ومحورياً باعتباره هيئة استشارية للحكومة والبرلمان بمجلسيه[4]، يختص في مجموعة من القضايا

---

[1]- سعيد رحو، مرجع سابق، ص 241.

[2]- محمد المساوي، **الهيئات الاستشارية وأثرها على العمل البرلماني في المغرب**، سلسلة إضاءات في الدراسات القانونية، مطبعة الأمنية، الرباط، 2015، ص 29.

[3]- Marine Bertrand, *op.cit.,* p. 245.

[4]- نص الفصل 152 من الدستور على أن للحكومة ولمجلس النواب ولمجلس المستشارين أن يستشيروا المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في جميع القضايا التي لها طابع اقتصادي واجتماعي بيئي.

والتوجهات العامة للاقتصاد الوطني، ومعلوم أن التوجهات العامة التي بلورتها عبر مشروع القانون المالي، باعتباره الآلية المناسبة للحكومة، لتنزيل سياستها المالية في مختلف المجالات؛ مما يفتح المجال للبرلمان في أن يستشير ويطلب رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في القضايا التي يتمحور عليها المشروع، ويصبح عامل ضغط مساند للبرلمان في اتجاه التحقق من حدة احتكار الحكومة للمبادرة التشريعية، وتخفيف حدة لجوء الحكومة إلى بعض القيود الدستورية التي تقيد المبادرة التشريعية وتحد منها[1].

ويلاحظ أن القانون التنظيمي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي رقم 60-09 قد حدد مجموعة من المهام التي يقوم بها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي تتجلى فيما يلي:

- الإحالة والإحالة الذاتية، باستثناء مشاريع قوانين المالية؛
- مشاريع ومقترحات القوانين التي تضع إطاراً للأهداف الأساسية للدولة في الميادين الاقتصادية وفي مجال التكوين؛
- المشاريع المرتبطة بالاختيارات الكبرى للتنمية...؛
- آراء، تقارير، دراسات واقتراحات[2]؛
- تحليل الظرفية الاقتصادية والاجتماعية الوطنية والجهوية والدولية[3]؛
- دراسات وأبحاث ميدانية[4]؛
- وضع تقرير سنوي حول الحالة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد وحول أنشطة المجلس.

فضلا عن ذلك، لا بد من إثارة ملاحظة أساسية تقيد دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي على هذا المستوى بالتحديد، ويتعلق الأمر بتنصيص القانون التنظيمي للمجلس على استثناء قوانين المالية من بين مقترحات ومشاريع القوانين التي تعرض على المجلس لإبداء رأيه فيها.

---

[1]- محمد الغواطي، **المسطرة التشريعية لمشروع قانون مالية السنة في ظل دستور 2011، دراسة قانونية تحليلية**، مرجع سابق، 278.

[2]- يدلي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بآرائه بخصوص المشاريع والمقترحات والقضايا، المحالة عليه خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر تسري ابتداء من تاريخ توصله بها، وتقلص هذه المدة إلى 20 يوما في حالة الاستعجال. كما يقوم المجلس المذكور من تلقاء نفسه بالإدلاء بآراء أو تقديم اقتراحات أو إنجاز دراسات أو أبحاث في مجالات اختصاصه.

[3]- من أجل تيسير مهام المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في مجال تحليل الظرفيات، تم وضع لجنة دائمة تتولى تحليل الظرفية الاقتصادية والاجتماعية وتتبع السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتوفير المعطيات والبيانات المتعلقة بمجالات اختصاص المجلس.

[4]- يعهد للمجلس المذكور بإعداد الدراسات والأبحاث في الميادين المرتبطة بممارسة صلاحياته، ويمكن إنجاز هذه الدراسات بطلب من الحكومة أو من مجلسي البرلمان أو من تلقاء نفسه.

ولعل هذا المنحنى الذي سلكه المشرع المغربي، هو اقتباس أمين من التجربة الفرنسية التي استثنت بدورها مشاريع قوانين المالية من نظر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي[1].

وتبعاً لذلك، ينبغي إنشاء مراكز استشارية متخصصة في المجال المالي مزودة بأحدث التقنيات في مجال المحاسبة، وكل ما له علاقة بالأنظمة الضريبية والمالية توضع رهن إشارة السادة أعضاء مجلسي البرلمان، لاسيما في فترات تحضير مشاريع قوانين المالية وإيداعها للمناقشة والتصويت لدى هذه المؤسسة، الأمر الذي سيمكن لا محالة المؤسسة البرلمانية من تأمين مشاركتها في التشريع المالي بكل ما يحمله من تفاصيل دقيقة ومعقدة على غرار ما تتوفر عليه الحكومة من كوادر متخصصة في المجال المالي على مستوى وزارة الاقتصاد والمالية؛ فلم يعد اليوم مقبولا أن تحتكر الحكومة مجال التشريع المالي وكل ما يرتبط به بدعوى غياب آليات لدى البرلمان للقيام بذلك[2].

وفي هذا الصدد، نرصد مساهمة[3] قيمة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في الميدان الجبائي، وهي عبارة عن إبداء الرأي في إطار الإحالة الذاتية حول النظام الضريبي المغربي، والتنمية الاقتصادية والتماسك الاجتماعي الذي تم إنجازه بتاريخ 22 ديسمبر 2011، وهو رأي منبثق عن تقرير أعدته اللجنة الدائمة المكلفة بالشؤون الاقتصادية والمشاريع الاستراتيجية التابعة للمجلس[4].

فلا غرو أن المهتمين بمجال علاقة البرلمان بالتشريع المالي، عددوا وسائل وآليات متعددة ومختلفة لتجاوز سلطة الحكومة في التشريع المالي، أو بالأحرى التخفيف من هيمنتها وإعطاء البرلمان الدور الذي يليق به، وعلى هذا الأساس ينبغي تحسين وتنظيم العلاقات بين المؤسسة التشريعية ومختلف المؤسسات والهيئات الاستشارية، ولن يتم ذلك إلا من خلال تبني إصلاحات جذرية وتفعيلها على أرض الواقع، من قبيل ما يلي[5]:

---

[1]- عصام القرني، **صناعة القرار الضريبي بالمغرب**، مرجع سابق، ص 305.

[2]- سعيد رحو، مرجع سابق، ص 241.

[3]- للمزيد من المعلومات حول إسهامات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في التجربة الفرنسية يراجع في ذلك:

- Marine Bertrand, *op.cit.,* pp. 246 -247.

[4]- تضمن هذا التقرير ثلاث محاور كبرى: تعلق المحور الأول منها بالسياق العام الذي يندرج فيه الإصلاح الجبائي المأمول، والمتميز بالظرفية الخاصة على جميع المستويات الوطنية والإقليمية والدولية، وتضمن المحور الثاني تشخيصا عاما للمنظومة الضريبية، رصد مجموعة من الاختلالات التي يعاني منها النظام الجبائي المغربي، فين حين خصص المحور الثالث لعرض التوصيات الأساسية للإصلاح الضريبي.

[5]- مجلس النواب، **أي نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنزيل الديمقراطي للدستور**، مرجع سابق، ص 340.

- إحداث وحدة إدارية متخصصة داخل مجلس النواب ومجلس المستشارين مهمتها السهر على تنظيم العلاقة بالمؤسسات والهيئات الدستورية؛
- تحديد العلاقات القانونية بين البرلمان والمؤسسات والهيئات الوطنية للحكامة من خلال المقتضيات الدستورية والقوانين والمراسيم والظهائر المنظمة أو المحدثة لهذه المؤسسات والهيئات؛
- تنظيم لقاءات وندوات وتبادل وجهات النظر بين المؤسسة البرلمانية ومختلف أجهزة الرقابة المالية[1]؛
- وضع مساطر لتنزيل تلك العلاقات وتنظيم قنوات الإحالة والمشورة وإبداء الرأي؛
- وضع آلية محددة للترشيح لعضوية المجالس الدستورية المعنية؛
- استشارة هيئات الحكامة الجيدة في مقترحات ومشاريع القوانين ذات الصلة بمجالات تدخلها بطلب من مجلسي البرلمان أو بمبادرة منها؛
- استشارة هذه الهيئات بطلب من أعضاء البرلمان أو بمبادرة منها في شأن مشاريع المعاهدات والاتفاقيات ذات الصلة بمجالات تدخلها والمحالة على البرلمان قصد الموافقة قبل المصادقة عليها من طرف الملك؛
- طلب إبداء الرأي في مختلف القضايا ذات الصلة بمجالات تدخل الهيئات المذكورة؛
- استدعاء رؤساء الهيئات المذكورة للمساهمة في أشغال بعض اللجان البرلمانية المخصصة لتدارس القضايا ذات الصلة؛
- تنظيم الجلسات المخصصة لتقديم ومناقشة التقارير السنوية المقدمة أمام البرلمان من طرف هذه الهيئات وفق برنامج متوافق بشأنه بين رئيسي مجلسي البرلمان ورؤساء الهيئات المعنية.

ومما لا شك فيه، يجب التنبيه إلى أن المشرع المغربي قد عمل على تحسين سياسة التواصل والانفتاح بين البرلمان ومحيطه الخارجي، وهو ما يتجلى بوضوح في اعتماد مجلس النواب لاستراتيجية تواصلية مع محيطه الخارجي يحددها مكتب مجلس النواب في مستهل الولاية التشريعية والمتعلقة بالإعلام والصحافة ومختلف الهيئات ومؤسسات المجتمع المدني، إذ

[1]- وجهة نظر المستشار البرلماني حسن سليغوة في إطار الحوار التواصلي الذي أجريته بتاريخ 14 ماي 2019.

اعتمد مجلس النواب عدة آليات لتنزيل تلك الاستراتيجية، تتمثل في إحداث قناة برلمانية لمجلس النواب، وعقد ندوة صحفية في نهاية كل دورة يقدم خلالها للصحافة ووسائل الإعلام حصيلة أعمال المجلس وأنشطته.

وتجدر الإشارة إلى أن مجلس النواب عمل - خلال فترة الطوارئ الصحية الناجمة عن تفشي فيروس كورونا في المغرب وتداعياته السلبية- على تكثيف تواصله مع مختلف أجهزة ومكونات الدولة، واتخذ عدة تدابير وإجراءات احترازية ضمانا لاستمرارية وظائفه الدستورية؛ وفي هذا الإطار فقد اعتمد مجلس النواب خطة تواصلية توخت تقريب العمل البرلماني من المواطنين وعكس انشغالاتهم في ظل هذه الأوضاع الاستثنائية[1].

[1]- للمزيد من المعلومات حول الإجراءات والتدابير التي اتخذها مجلس النواب خلال فترة الطوارئ الصحية لتفشي كوفيد 19 يراجع في ذلك المرجع التالي: مجلس النواب، **رصد وتحليل دور مجلس النواب خلال فترة الطوارئ الصحية**، مرجع سابق.

خلاصة الفصل الثاني

إن قوة المجالس التشريعية وتأثيرها تختلف من تجربة إلى أخرى استناداً إلى مجموعة من العوامل التاريخية والبنيوية والوظيفية المختلفة، وإذا ما قيمنا التجربة المغربية والفرنسية، وجدنا أن هذه التجارب تتشابه في عدة جوانب تبعاً لعدة اعتبارات سياسية وتاريخية شهدتها هذه التجارب.

ويتضح لنا من خلال كل المعطيات التي سبق وأن تطرقنا لها في إطار هذا الفصل، أن صلابة وقوة المؤسسة التشريعية بالمغرب تكمن كما هو الحال في فرنسا في تجسيد الإرادة القوية لتعزيز صلاحيات البرلمان، إذ إن وسائل الرقابة الممنوحة للبرلمان متوفرة بشكل كبير، ونعتبر ذلك خطوة إيجابية ومهمة، فقط يستلزم الأمر القدرة على إدارتها وتحسين طرق إعمالها، والقيام بخلق ذكاء جماعي لتوظيفها عبر تمتين العلاقة بين الأغلبية والمعارضة؛ فلو طبقنا إيجابيات التشريعات المقارنة كفرنسا في التجربة المغربية مع توفر الإرادة السياسية القوية لكانت نجاعة المؤسسة التشريعية بالمغرب أكثر مردودية في ميدان تثمين وتنمية صلاحيات البرلمان في ممارسة الرقابة.

وقد خلصت الدراسة إلى أن التطوير والإصلاح البرلماني هو عامل مساعد في تدشين التحول نحو الديمقراطية، وليست التغييرات التنظيمية والهيكلية كافية لمعالجة تحديات المؤسسة البرلمانية في الديمقراطيات الناشئة؛ لأنها غير كافية لتحويل البرلمان الضعيف إلى برلمان قوي، أو الانتقال من برلمان سيئ إلى برلمان جيد، وربما ما يمكن أن تفعله هذه الإصلاحات هو أن تجعل البرلمان الضعيف أقوى نسبيا ومعالجة بعض نواقصه.

وعند تطرقنا لآفاق إصلاح وتعزيز سلطات البرلمان المالية في كل من التجربة المغربية والفرنسية، وصلنا إلى قناعة علمية مفادها أن نصيب المؤسسة البرلمانية المغربية من الإصلاحات الدستورية والتنظيمية الجوهرية نصيب وافر، وقد كان له الأثر البين على تطور وسائل وأدوات عمل المؤسسة التشريعية، وهو ما سيفتح بلا شك آفاقا واعدة أمام العمل البرلماني في المغرب ليساهم في تطوره وازدهاره في اتجاه إقرار ممارسة برلمانية جيدة ونموذجية ليرقى إلى الدمقراطيات الناشئة.

ونستنتج بناء على تلك النتائج العلمية ما يلي:

- إن إقرار المشرع الدستوري لاختصاص تقييم السياسات العمومية لصالح البرلمان، باعتباره اختصاص جديد تم إقراره لأول مرة أسوة بالتشريع الفرنسي، يتغيى إعطاء دور حقيقي للبرلمان أكبر من السابق، وذلك في رسم السياسات العمومية التي كانت ولازالت الحكومة تنفرد في وضعها؛

- إن تقوية العمل البرلماني والرقي بالممارسات الديمقراطية الفضلى رهين في جوانب كثيرة بتقوية المؤسسة البرلمانية في مجال مراقبة المالية العمومية، خصوصا وأن الممارسة البرلمانية على صعيد التجارب الدولية الرائدة لم تعد مقتصرة على المراقبة القبلية للقوانين المالية، بل تتعداها إلى كل مراحلها بدءا من الإعداد والمناقشة إلى التتبع وتقييم الأداء؛

- لأول مرة في تاريخ الحياة الدستورية المغربية يدخل مصطلح المعارضة إلى قاموس الدستور، حيث تم التأكيد عليه في إطار الفصل 60 باعتبارها مكوناً أساسياً في مجلسي البرلمان وتشارك في وظيفتي التشريع والمراقبة؛

- نستنتج أنه رغم النقلة النوعية التي عرفتها السلطة التشريعية من خلال قيام المشرع المغربي ونظيره الفرنسي بمنحها مكانة هامة في إطار النصوص الدستورية والتنظيمية الجديدة عن طريق تقوية وتعزيز السلطة المالية للبرلمان في كلا التجربتين لكي يضطلع بدوره كمؤسسة دستورية وسياسية، فإن هناك العديد من أوجه الاختلاف والتشابه بين التجربة المغربية والفرنسية نظرا لطبيعة الإصلاحات المعتمدة والمطبقة بكل تجربة ومدى قوتها وفعاليتها.

خلاصة القسم الثاني

يتضح من خلال هذا القسم أن الاختصاصات المالية للسلطة التشريعية بالمغرب كما هو الشأن في فرنسا تبقى محدودة وغير فعالة وتابعة في مضمونها إلى السلطة التنفيذية، وهذا راجع إلى المعيقات الدستورية والقانونية التي تعمل على تقييد سلطاته فيما يتعلق بحق الاقتراح والتعديل، والمناقشة والتصويت في جميع المجالات كالقوانين المالية (قانون مالية السنة وقانون المالية المعدل وقانون التصفية) والمعاهدات الملزمة لمالية الدولة ومخططات التنمية(الاقتصادية والاجتماعية)والتشريع الجبائي، بالإضافة إلى أن هناك عوامل ذاتية تعيق عمل البرلمان، متصلة بأعضاء البرلمان أنفسهم وضعف الوسائل البشرية والمادية والمالية للبرلمان وغيرها من القيود؛ وبصفة عامة يمكن إجمال هذه القيود في قيود قانونية وقيود عملية على مستوى الممارسة.

وإنه من الطبيعي في ظل هذه الإكراهات التي تعاني منها المؤسسة البرلمانية، كان لابد من البحث عن سبل لتجاوز هذه الوضعية المزرية للبرلمان المغربي كباقي برلمانات العالم، ومن بين أهم دواعي الإصلاح التي يجب العمل على تحقيقها هي رد الاعتبار إلى السلطة المالية للبرلمان من خلال تنزيل مقتضيات الدستور الجديد للمملكة على أرض الواقع، والقيام ببعض التعديلات في إطاره وتعديل بعض مقتضيات القانون التنظيمي للمالية الجديد في المجال المالي؛ لأن ما جاء به هذا القانون فيما يخص الصلاحيات المالية للبرلمان غير كاف للحديث عن بلوغ مطلب إعادة التوازن بين البرلمان والحكومة، وفقا للمبادئ والمعايير الدولية، نقصد هنا الجوانب الإيجابية، كما يجب تفعيل التنسيق بين مختلف الهياكل ومكونات المجتمع المغربي من أجل حماية حقيقية للأموال العامة.

وفي إطار تناولنا بالبحث والتنقيب لفرضية البحث التي مفادها بأن المعيقات والقيود التي تحد من الاختصاصات المالية للبرلمان، فإننا استنتجنا أنها بالفعل ناتجة عن مجموعة من التحولات والتراكمات التاريخية كما هو الشأن بالنسبة لمبدأ العقلنة البرلمانية الذي تبنته التجربة المغربية منذ صدور أول دستور وغيرها من الأحداث التي أدت إلى إضعاف مكانة البرلمان، وهي راجعة لعدة عوامل ذاتية وموضوعية مرتبطة بالتنظيم الهيكلي والتنظيم الوظيفي للمؤسسة التشريعية، إضافة إلى عوامل قانونية وتطبيقية تؤثر على عمل البرلمان وتضعف من أدائه

الوظيفي؛ وهذا ما يتطلب القيام بإصلاحات جوهرية ومتواصلة كل مرة من أجل تقوية الأداء الوظيفي للبرلمان المغربي ليرقى إلى المستوى المطلوب.

كما نفهم جليا من كل ما تقدم أن تحسين الأداء الوظيفي للبرلمان المغربي، ومن ثم تقوية وتفعيل المؤسسة التشريعية فيه لا يقتصر على توسيع الصلاحيات الدستورية والقانونية فقط رغم أهميتها، أو العمل على التقليص من القيود التي تضعف أدائه الوظيفي. ولكن يتعداه إلى الجانب القيمي الذي تكرسه الثقافة السياسية المشاركة بما توفره من مجال سياسي يسمح بإعطاء أدوار فاعلة للمعارضة والمجتمع المدني، كما تعمل على إعادة بناء علاقات جديدة بين السلطة التشريعية والسلطات الدستورية ومختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين؛ فلا بد من العمل على تحسين وتجويد اختصاصات السلطة التشريعية في ميدان المالية العمومية من أجل إخراج الفعل المؤسساتي البرلماني وتفاعلاته بما يخدم الشأن العام، وأن نطرح تجربتنا البرلمانية كتجربة ناجحة وفق خصوصياتنا كممارسة فعالة، لا كما تطرحها لنا تقارير ودراسات المؤسسات العلمية والسياسية الغربية.

ومما لا شك فيه أن الممارسة البرلمانية تحتاج دائما إلى محطات لتقييم الأداء، وقراءة التجارب، والوقوف عند المكتسبات، ومستوى المنجزات المحققة؛ فالعمل البرلماني مبني على التراكم، وتدارك النواقص، وتقويم الاعوجاج، وتطوير الأداء في تفاعل مع انتظارات المجتمع ومن خلال استحضار المعايير الدولية للعمل البرلماني في عالم اليوم.

خاتمة

لا بد في ختام هاته الأطروحة، أن نقوم باستخراج النتائج والعلل، وذلك يكون بدراسة نتائج الفرضيات التي انطلقنا منها في مقدمة هاته الأطروحة حتى نبقى أوفياء للمنهج العلمي الدقيق، والنهج الأكاديمي الصحيح؛ فبالنسبة للفرضية الأولى التي مفادها أن الاختصاصات المالية للبرلمان المغربي جاءت نتيجة لعدة تراكمات وتطورات دستورية وسياسية قديمة قدم المؤسسة البرلمانية، نستنتج أنها فرضية صحيحة، وذلك نظرا لما شهدته المؤسسة البرلمانية في التجربة المغربية من تطورات وتحولات عميقة في بنية البرلمان وأدائه الوظيفي، وهي وليدة لعدة تراكمات وممارسات، فمن جهة، عرفت اختصاصات البرلمان المغربي منذ دستور 1962 إلى حدود دستور 2011 تطورات كثيرة سواء على مستوى التشريع أو على مستوى الرقابة على العمل الحكومي، أو سواء على مستوى تقييم السياسات العمومية، وإن كانت بقيت جد ضيقة ومحدودة وبدون تغييرات كبيرة في المجال المالي؛ فالمؤسسة البرلمانية المغربية كغيرها من برلمانات العالم شهدت تطورا ملحوظا ما بين أول تجربة برلمانية سنة 1963 وبين التجربة البرلمانية الحالية، إذ خلال هاته الفترة تم إدخال عدة إصلاحات جوهرية لتنمية وتثمين العمل البرلماني وارتقائه لمستويات عليا، ومن جهة أخرى، تبنى المشرع المغربي في إطار التجارب البرلمانية السابقة، مقاربة إصلاحية مقتبسة من النموذج الفرنسي، باعتماده نظام العقلنة البرلمانية، والذي لازال معتمدا إلى يومنا هذا في التجربة المغربية.

وبالرجوع إلى الفرضية الثانية التي مفادها أن أداء المؤسسة البرلمانية يتسم بالضعف بسبب مجموعة من المعيقات التي تقلص من فعالية الأداء البرلماني ومردوديته، فهاته الفرضية هي صحيحة جزئيا في شقها المرتبط بالأداء المالي، لأن المؤسسة البرلمانية لا تختلف عن المؤسسات الدستورية الأخرى، فلا يمكن القول أن أداء المؤسسة البرلمانية في المادة المالية أو غير المالية قوي وفعال بصفة مطلقة؛ فتداخل السلطات مع استقلالية المؤسسة البرلمانية يعد أحد أهم مميزات النظام البرلماني، ومصدر قوة وضعف في الآن ذاته.

وما من شك أن المعيقات التي تحد من فعالية الأداء البرلماني في المادة المالية هي كثيرة ومتعددة الأوجه، فمنها ما هو ذاتي له علاقة ببنية البرلمان وهيكلته وأداء النواب والمستشارين، ومنها ما هو قانوني منصوص عليه في إطار النصوص القانونية المنظمة

للعمل البرلماني، وطبعا لا ننسى العوامل التطبيقية والممارسة العملية. وبناء عليه، فإن فرضية أن الأداء البرلماني في المادة المالية ضعيفة هي بالفعل صحيحة ومتجذرة في الممارسة العملية، وهذا ما نشهده على مستوى حجم وقوة مشاريع القوانين التي تختص الحكومة بسنها؛ عكس البرلمان الذي يكتفي باعتمادها والتصويت عليها، ومقارنتها بحجم وقوة مقترحات القوانين التي يصدرها البرلمان، أما بالنسبة لكون الأداء الوظيفي للبرلمان ضعيف بصفة مطلقة، فهنا نفند الفرضية السباقة لأنها غير صحيحة في جزئها المرتبط بأداء المؤسسة البرلمانية في جميع الاختصاصات، لأنه توجد اختصاصات جديدة لا يسعنا أن نقيمها نظرا لما راكمته التجربة المغربية في هذا الجانب، كما تم الرفع من الأداء البرلماني نسبيا وفي بعض الجوانب مقارنة مع ما كان سائدا في الدساتير السابقة.

وفي سياق نفس الفرضية، نجد هذا الضعف يعزى إلى مجموعة من الإكراهات الدستورية والقانونية سواء على مستوى الإطار التنظيمي أو الوظيفي المؤطر للسلطة التشريعية، كما هو حال التجربة الفرنسية والتي من شأنها تقييد العمل البرلماني، إضافة إلى معيقات تتصل بالممارسة العملية لوظائف البرلمان في المادة المالية والتي حللناها في إطار القسم الثاني من الأطروحة بتفصيل.

ومن ثم، يتبين لنا من خلال المقاربة المقارناتية التي قمنا بها بين البرلمان المغربي ونظيره الفرنسي، أن الأداء الوظيفي للسلطة التشريعية بالمغرب وفرنسا في مجال التشريع والرقابة والتقييم في علاقته بالمالية العمومية ضعيف المردودية والأثر، سواء من حيث الكم أو من حيث المحتوى، خصوصا في قوانين المالية، وذلك بالرغم من وجود فوارق وتباينات مهمة بين الإطار الدستوري والقانوني المنظم للسلطتين التنفيذية والتشريعية، سواء على مستوى الهيكلة والاختصاص؛ أو على مستوى العلاقة بينهما وبين باقي الأجهزة الدستورية لاسيما الحكومة.

ومن خلال هاته التوضيحات، يتضح لنا جليا الخلل في العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، الشيء الذي يمنع هذا الأخير من أن يكون مؤثرا في القرارات المركزية، وفي

النسق السياسي بوجه عام رغم محاولاته الكثيرة، من خلال السعي إلى تفعيل واستخدام أدوات وتقنيات الرقابة الممنوحة له قانونا.

أما بالنسبة للفرضية الثالثة التي مفادها أن تعزيز وتقوية سلطات البرلمان رهين ومتوقف على طبيعة ونوعية الإصلاحات الكفيلة بتثمين العمل البرلماني والنهوض به، نجدها هي الأخرى صحيحة، لأن المقاربات الإصلاحية هي السبيل الوحيد لضمان تحقيق المردودية في الأداء البرلماني سواء في المادة المالية أو غير المالية؛ ففعالية المؤسسة البرلمانية ترتبط بأداء البرلمانيين والتزامهم وكفاءتهم وقدراتهم، وهنا يعتبر دعم وتعزيز سلطات المؤسسة البرلمانية والرفع من أدائها وقدراتها أمر على جانب كبير من الأهمية.

ومن هذا المنطلق، كان لزاما العمل على تأهيل المؤسسة البرلمانية عبر تعميق صلاحياتها الرقابية وإشراكها في جميع مراحل تحضير ومراقبة تنفيذ القوانين المالية والمخططات التنموية وكذا المعاهدات الدولية (سواء ذات الطابع المالي أو غيرها من المجالات الأخرى)، وتحسين شفافية المعلومات الضرورية المقدمة لأعضاء البرلمان، فضلا عن توفير الاستقلال المالي اللازم للبرلمان وعدم التدخل في شؤونه، أضف إلى ذلك مطلباً مهماً يتمثل في تكوين البرلمانيين في المجال المحاسبي والمالي واعتماد نظام التكوين المستمر والاستثمار في التكنولوجيا الحديثة.

ولا يجب أن ننسى أيضا تقوية وتعزيز الرقابة البرلمانية المواكبة والبعدية، وتحسين علاقتها مع باقي الأجهزة الرقابية الأخرى من خلال تفعيل آليات التنسيق والتعاون المستمر، ولن يتحقق هذا إلا من خلال توفر حكامة برلمانية قوامها التخطيط الاستراتيجي وهيكلة عصرية ومرنة وشفافة وموارد مالية وبشرية ومادية كافية، وضرورة الاقتداء بالتجارب المقارنة الرائدة في هذا المجال عبر الأخذ بإيجابياتها وترك سلبياتها.

ونظرا لاعتبار البرلمان سلطة تشريعية فقد أصبح من الضروري تعزيز الدور التشريعي للبرلمان باعتباره سلطة تشريعية والحد من التدخل الحكومي في العمل البرلماني باعتبار الحكومة سلطة تنفيذية والتي حسب هذا المصطلح من اختصاصها تنفيذ وتطبيق ما تم تشريعه وسنه من طرف السلطة التشريعية؛ علاوة عن تحسين العلاقة بين السلطات الدستورية

(العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية)؛ (العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة القضائية)؛ (العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية.

وبالنسبة للفرضية الرابعة التي مفادها أن الاقتداء بالنماذج والتجارب البرلمانية الفضلى يعتبر ضرورة ملحة لتقوية سلطات البرلمان المغربي خصوصا في المادة المالية؛ فهي الأخرى فرضية صحيحة نسبيا في شقها المرتبط باعتماد إيجابيات هاته التجارب الفضلى، لأنه أصبح من الضروري العمل على تبني مقاربة إصلاحية، متواصلة، وتدريجية، ومقارناتية، للارتقاء بالمؤسسة البرلمانية من تجربة إلى نموذج فعال وقوي يقتدى به من طرف التجارب البرلمانية المقارنة، أما الشق المرتبط باعتماد سلبيات هاته التجارب، فهنا نفند الفرضية السابقة، لأن الاقتداء بالتجارب البرلمانية غير الناجحة لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يشكل طريقا إصلاحيا للمؤسسة البرلمانية المغربية، ومن ثم وجب العمل على الحد من الاقتباس الحرفي من التجارب البرلمانية غير الناجحة كالتجربة الفرنسية التي أبانت عن ضعفها، والاقتداء بالنماذج القوية والإيجابية من جانب الممارسة الواقعية وليس الاكتفاء بما هو نظري.

ويجب التذكير هنا على أن النواقص التي تعاني منها المؤسسة البرلمانية، لا تجعلنا نجزم القول أن هاته المؤسسة لم تعرف أية إصلاحات جوهرية، بالإضافة إلى أن هذا لا يعني أن المغرب لم يقم بأي إصلاح بل العكس من ذلك، وجدنا المشرع المغربي عمد بشكل واضح على إدخال إصلاحات مهمة في الجانب المالي، وهذا ما نجده مجسدا بشكل ملموس في مجموعة من المستجدات التي بلورها المشرع المغربي من قبيل: تعزيز شفافية وصدقية الميزانية العامة، واعتماد البرمجة المتعددة السنوات للميزانية العامة وغيرها من المستجدات التي تعتبر بالفعل ذا قيمة مضافة.

تأسيسا على ما سبق الحديث عنه في إطار أقسام الأطروحة، فإن النتيجة العلمية التي توصلنا لها، هي أن ما جاءت به النصوص الدستورية والتنظيمية الجديدة خصوصا القانون التنظيمي للمالية الجديد رقم 130.13 فيما يخص الاختصاصات المالية للسلطة التشريعية غير كافية للحديث عن مؤسسة دستورية قوية، وغير مرضية لتحقيق التوازن المطلوب بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في المجال المالي، حيث شمل هذا الإصلاح التركيز على ما هو

شكلي ومسطري، وتغاضى عن مكامن الضعف التي تشكو منها المؤسسة البرلمانية؛ عكس بعض الدول التي عرفت تقدما ملحوظا في مجال تقوية الدور الرقابي للبرلمان على المالية العمومية، كفرنسا التي عززت من مكانة البرلمان من خلال إصلاح القانون التنظيمي للمالية لسنة 2001، وكذا الولايات المتحدة الأمريكية التي خولت للجان التقصي البرلمانية سلطات واسعة في المجال المالي، وإسبانيا التي وسعت من المعاهدات الدولية التي يوافق عليها البرلمان.

والواقع، أن هاته الدراسة سمحت لنا بالتنقيب والبحث عن الكثير من خفايا العمل البرلماني، خصوصا وأن دراسة المؤسسة التشريعية، ليس بالأمر الهين وبالتحديد عندما نتحدث عن الاختصاصات المالية للبرلمان؛ فهاته الدراسة مكنتنا من استخلاص العديد من الملاحظات، خاصة تلك المتعلقة بالقيود التطبيقية للعمل البرلماني، سواء من حيث العمل التشريعي، أو الرقابي، أو التقييمي من جهة؛ أو من حيث التأثير السياسي الذي يمارس على أعضاء البرلمان، والذي يحول دون قدرة البرلمانيين على ممارسة دورهم المنوط بهم.

وعلى ضوء دراستنا للسلطة التشريعية والتي تعتبر من المؤسسات المركزية والأساسية في بناء النظام السياسي، وفي تفعيل قنواته المختلفة نتيجة لما تفرزه من قرارات وقوانين منظمة، فإننا نخرج بمجموعة من الاستنتاجات الجوهرية التي تمزج بين البعد النظري والبعد التطبيقي العملي، ونشملها في الآتي:

- تحظى المؤسسة البرلمانية في النظام السياسي المغربي باهتمام بالغ، إذ يخصص المشرع المغربي مكانة متميزة للمؤسسة التشريعية، بحيث يقنن وظائفها وصلاحياتها وتركيبتها، وهذا مؤشر على توجه إيجابي من الناحية النظرية؛
- إن تغيير اصطلاح البرلمان باصطلاح السلطة التشريعية في الدستور المغربي الجديد لسنة 2011 يدل على أن المشرع الدستوري انتقل من اعتبار البرلمان مجرد مؤسسة تمارس التشريع بالتصويت على القوانين، كما هو محدد في الدساتير المغربية السابقة، إلى اعتبار البرلمان المؤسسة التي تجسد السلطة التشريعية وتمارسها كاختصاص شبه حصري؛

- نستنتج أن فلسفة العقلنة البرلمانية التي تبناها المشرع المغربي من التجربة البرلمانية الفرنسية جعلت سيادة البرلمان مقيدة، واختصاصاته ضعيفة؛ وقد شكل الإصلاح الدستوري في فرنسا لسنة 2008 بداية تحول في اتجاه التخفيف من قيود العقلنة البرلمانية؛
- نستنتج أن المشرع المغربي خول أدوات الرقابة المتعارف عليها قانونا والمتمثلة في الأسئلة ولجان التحقيق والملتمسات، وهي في ذلك تتشابه إلى حد بعيد مع الآليات الممنوحة للبرلمان الفرنسي؛
- نستنتج أن الدور التشريعي للبرلمان المغربي والفرنسي في المادة المالية ضعيف جداً، لأن السلطة التنفيذية في البلدين تحتكر عملية إعداد الميزانية العامة، في حين يقتصر دور البرلمان في مناقشة والتصويت على قانون المالية؛
- نستنتج في مجال ممارسة الاختصاص التنظيمي أن هناك منافسة حقيقية وقوية تقوم بها مؤسسة الحكومة في مواجهة المؤسسة البرلمانية، وذلك في عملية سن وبلورة القوانين، ولا شك في أن هذه المنافسة إنما صبت بشكل مباشر في فكرة تقليص الدور التشريعي للبرلمان؛
- نستنتج أن المعلومات تعتبر من أساسيات العمل البرلماني الفعال سواء في المجال التشريعي أو الرقابي أو التقييمي؛ فقصور وضعف البرلمان في حصوله على المعلومة يؤدي به إلى تبعية الحكومة، ويتجسد ذلك بمقارنة حجم مقترحات القوانين التي يقدمها أعضاء البرلمان، مع حجم مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة، فضعف هياكل فنية تساعد البرلماني في عملية التزود بالمعلومة التي يحتاجها، يشكل عامل قصور في الأداء النيابي؛
- نستنتج أن الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية تبقى بعيدة كل البعد عن ما هو منتظر منها من خلال الممارسة العملية، ولن ننكر التقدم النسبي المسجل في الممارسة البرلمانية المغربية مقارنة بدول عربية أخرى؛
- نستنتج أن فعالية وقوة المؤسسة البرلمانية في المادة المالية غير كافية، وذلك راجع لكون القانون التنظيمي للمالية محكوم بالنصوص الدستورية المؤطرة للمالية العمومية

في دستور 2011 والتي لم تتغير في معظمها إلا من حيث ترتيبها وترقيمها داخل الهيكل الدستوري؛

- نستنتج أن الارتقاء بالدور التشريعي والرقابي والتقييمي للسلطة التشريعية، لا يجب أن ينظر إليه فقط من زاوية تخويل بعض سلطاته التي كانت حكرا على الحكومة أو التخفيف من حدة القيود الدستورية المفروضة عليه، بل يقتضي أيضا الرفع من مستوى أداء البرلمانيين وتقديم الدعم الفني والتقني لهم.

وحاصل القول، فإن التجربة البرلمانية المغربية لازالت تحتاج إلى الكثير من الجهد، وهذا ما يفرض على المشرع ضرورة إيجاد سبل ووسائل جديدة من شأنها الارتقاء بالعمل البرلماني المغربي إلى المستوى المطلوب، وفي هذا الإطار فإن تطوير العمل البرلماني في المغرب، وفي سائر الدول التي تعاني فيها المؤسسة البرلمانية، أصبح ضرورة في غاية الأهمية، خاصة وأن فكرة التطوير هاته بدأت تظهر ليس فقط في المغرب، وإنما نادى بها الكثير من المختصين في مجال القانون البرلماني، وعلى الخصوص في الدول الرائدة في الممارسة البرلمانية كبريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية التي دعت إلى مباشرة الإصلاح البرلماني الشامل.

ومن ثم، فمادامت التجربة البرلمانية المغربية فتية، فلا بأس من تطويرها وتفعليها بالشكل الذي ينبغي أن تكون عليه الأمور، خاصة وأن المؤسسة البرلمانية في المغرب، كما هو الحال في باقي التجارب البرلمانية المقارنة الشبيهة كفرنسا، لازالت تحتاج إلى قدر كبير من الفعالية في إدارة وتنظيم عملها، كما يتعين على البرلمان أن يضع في اعتباره الدور الذي يمكن أن تلعبه الفواعل الجديدة في المجتمع مثل مؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام وهيئات الحكامة الجيدة.

ولا يجب أن ننسى، أن الدستور المغربي لسنة 2011 جاء بمتغيرات على قدر كبير من الأهمية، رهينة بتثمين العمل البرلماني والرفع من جودته ومردوديته، لكن تبقى الممارسة وحسن التنزيل والتطبيق والتأويل الديمقراطي المحك الحقيقي لاختبار مدى نجاعة هذه التغييرات، وهي التي ستمكن من تقييم هذه المستجدات والحكم عليها وتقييمها موضوعيا،

وهنا نطرح التساؤل التالي: هل هذه الإصلاحات كافية؟ أم لازالت الحاجة ماسة إلى إدخال إصلاحات دستورية وتنظيمية أخرى تتوخى مزيدا من الفعالية والمردودية في العمل البرلماني والتخفيف من قيود العقلنة البرلمانية التي لازال يعاني من آثارها البرلمان المغربي؟

ويبقى المعول عليه للرفع من مستوى العمل البرلماني بالمغرب هو تحمل كل الجهات المعنية من سلطات عمومية وأحزاب سياسية وهيئات مهنية ونقابية ومنظمات مدنية ومواطنات ومواطنين للمسؤوليات الملقاة على عاتقهم لأن الشأن البرلماني هو شأن مجتمعي، حيث يتدخل فيه الجميع إن بشكل مباشر أو غير مباشر.

ومن هذا المنطلق، نتقدم ببعض الاقتراحات الكفيلة بتحسين وتدعيم العمل البرلماني في المغرب من قبيل ما يلي:

- ✓ القيام بإصلاحات دستورية تعزز مبدأ الفصل بين السلطات، وتكرس استقلالية المؤسسة البرلمانية والحد من التدخل الحكومي في عملها والتأثير في قراراتها؛
- ✓ معالجة الاختلالات المتعددة التي تعيق عمل المعارضة البرلمانية في ظل سيطرة وتحكم الأغلبية الحكومية، بشكل يتيح لها فرصة المساهمة الفعلية وبجدية في الرفع من الأداء البرلماني؛
- ✓ تزويد مكاتب أعضاء المجالس النيابية بالأجهزة ووسائل الاتصال التكنولوجية الحديثة وربطها عبر الانترنيت مع مصادر بيانات الحكومة لتمكينهم من القيام بواجباتهم التشريعية والرقابية بكفاءة وفعالية؛
- ✓ الاحتكاك المستمر بتجارب ونماذج برلمانية أخرى ناجحة وفعالة لاسيما التجارب الدولية الفضلى، والحد من الاقتباسات الحرفية من التجربة الفرنسية التي أبانت عن ضعفها هي الأخرى؛
- ✓ تعزيز الديمقراطية التشاركية وتفعيل دور المجتمع المدني من خلال استحداث آليات قانونية يلتزم بموجبها البرلمان باستشارة هاته الهيئات في المواضيع ذات الصلة باختصاصاتها، وتمكينها من الوسائل المادية والبشرية اللازمة لأداء مهامها المنوطة بها، واستبعاد كل وسائل الضغط والتأثير على نشاطها وقراراتها؛

- ✓ تثمين الدعم الفني والتقني للمؤسسة البرلمانية من خلال دعم المكتبة البرلمانية وتكثيف التكوين المستمر لأعضاء المجالس النيابية، والاحتكاك بالخبراء والفنيين، وتبادل الخبرات مع المؤسسات البرلمانية ذات التجارب الناجحة والرائدة، ثم توطيد العلاقات مع المنظمات والهيئات البرلمانية الدولية والتعاقد مع بيوت الخبرة ذات القدرت العالية للرفع من جودة العمل البرلماني.

لائحة المراجع

المراجع باللغة العربية:

النصوص القانونية:

- ظهير شريف رقم 1.92.155 صادر في 07 أكتوبر 1996 بتنفيذ نص مراجعة الدستور، الجريدة الرسمية، عدد 4420 الصادرة بتاريخ (10 أكتوبر 1996).
- ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 29 يوليوز 2011 بتنفيذ الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ (30 يوليو 2011) ص 3600.
- ظهير شريف رقم 62-15-1 صادر في 2 يونيو 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.
- ظهير شريف رقم 1.01.290 صادر في 5 نونبر 2001 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 54.00 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 5.95 المتعلق بطريقة تسيير لجان تقصي الحقائق المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4950 بتاريخ 5 نونبر 2001 ص 3769-3770.
- النظام الداخلي لمجلس النواب كما أقره في جلسته المنعقدة يوم الخميس فاتح غشت 2013 وجلسته المنعقدة يوم 29 أكتوبر 2013 وكما قضى به المجلس الدستوري في قراره رقم 924\2013 بتاريخ 22 غشت 2013 وقراره رقم 929\2013 بتاريخ 19 نونبر 2013.
- النظام الداخلي لمجلس المستشارين كما أقره في جلسته المنعقدة يوم الثلاثاء 29 أكتوبر 2013 وجلسته العامة المنعقدة يوم الأربعاء 21 مايو 2014 وجلسته العامة المنعقدة يوم الثلاثاء فاتح يوليو 2014 وكما قضى به المجلس الدستوري في قراره رقم 928\13 الصادر بتاريخ 14 نونبر 2013 وقراره رقم 938\14 الصادر بتاريخ 14 يونيو 2014 وقراره 14/942 الصادر 21 يوليو 2014.
- القانون رقم 62.99 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.02.124 الصادر في 13 يونيو 2002 بتعلق بمدونة المحاكم المالية (الجريدة الرسمية، عدد 5030، 15\08\2002).

المراسيم:

- المرسوم رقم 426-15-2 الصادر في 15 يوليو 2015 يتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية) الجريدة الرسمية، عدد 6378، 16\07\2015).
- المرسوم رقم 02.07.995 الصادر في 23 أكتوبر 2008 يتعلق باختصاصات وتنظيم وزارة المالية (الجريدة الرسمية، عدد5680، 6 نونبر 2008).

- المرسوم الملكي رقم 330.66 الصادر في 21 أبريل 1967 بسن نظام عام للمحاسبة العمومية (الجريدة الرسمية، عدد 1846، 26\04\1967)؛ كما وقع تتميمه وتغييره ولاسيما بالمرسوم رقم 2.09.608 الصادر في 27 يناير 2010 (الجريدة الرسمية، عدد 5811، 08\02\2010).

القرارات:

- قرار المجلس الدستوري رقم 250-98 الصادر بتاريخ 24 أكتوبر 1998 المتعلق بمراقبة دستورية القانون التنظيمي للمالية رقم 7-98.
- قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في 24-12-79 بمناسبة مناقشة القانون المالية لسنة 1980.

المؤلفات:

- ✓ أحميدوش مدني، المحاكم المالية في المغرب دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، مطبعة فضالة المحمدية، الطبعة الأولى 2003.
- ✓ أناس بن صالح الزمراني، المالية العامة والسياسة المالية، مطبعة الوراقة الوطنية دار البديع مراكش، الطبعة الأولى 2002.
- ✓ أحمد حضراني، الأنظمة الدستورية الكبرى، مقارنة للتجارب الدولية والمغرب، مطبعة وراقة سجلماسة- الزيتون مكناس، الطبعة الثانية 2017.
- ✓ أحمد الحضراني، البرلمان واختصاصاته، مركز الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان، يناير 2014.
- ✓ أحمد جزولي، الحكامة الجيدة في إعداد وإقرار وتنفيذ وتقييم تنفيذ الميزانية العامة للدولة، مؤلف جماعي، مطبعة زعنان، تمارة 2009.
- ✓ أحمد عبد الحميد الخالدي، المبادئ الدستورية العامة للقانون الدستوري، دار الكتب القانونية شتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2011
- ✓ ترانسبرانسي المغرب، دراسة حول النظام الوطني للنزاهة: المغرب 2014، الرباط، السنة 2014.
- ✓ جواد النوحي، مناقشة والتصويت على مشاريع قوانين المالية في المغرب في ظل الثنائية البرلمانية، سلسلة إصلاح القانون والتنمية السوسيو اقتصادية، الجزء الأول، الطبعة الثانية 2010.
- ✓ جمال بندحمان، حالة النظام الضريبي المغربي، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية بيروت، سلسلة أوراق بحثية "حالة الأنظمة الضريبية: المغرب، الأردن، لبنان، فلسطين"، الطبعة الأولى 2013.

- ✓ حماد صابر، الوجيز في الأنظمة الدستورية الكبرى: الأنظمة السياسية، مطبعة فاس بريس، 2016.
- ✓ حسن العرفي، قوانين التصفية وسيلة للمراقبة وإدماج البرلمان في مختلف محطات مسار الميزانية، مؤلف جماعي " دور البرلمان في إعداد وتقييم تنفيذ الميزانية العامة للدولة"، مطبعة زعنان تمارة، 2009.
- ✓ ديفيد بيثام، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين، دليل للممارسة الجيدة، الاتحاد البرلماني الدولي، طباعة بثينة شمص، بيروت- لبنان، 2006.
- ✓ رشيد المساوي، المالية العامة، مطبعة سبارطيل طنجة، الطبعة الأولى 2013.
- ✓ راشد أحمد الرشيد، الدبلوماسية البرلمانية: الأهداف والآليات والأدوار دراسة حالة مجلس النواب البحريني، سلسلة دراسات، معهد البحرين للتنمية السياسية، طبعة 2016.
- ✓ رضوان جمعة عوض، أسس وأساليب التخطيط الاقتصادي، الدار الجماهرية للنشر والتوزيع والإعلان، ليبيا، السنة 1988.
- ✓ سعيد جفري، الحكامة وأخواتها: مقاربة في المفهوم ورهان الطموح المغربي، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الدار البيضاء 2010.
- ✓ عسو منصور، قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى 2017.

-: قانون الميزانية العامة، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء عين السبع، الطبعة الأولى 2005.

-: الوجيز في المالية العامة، الجزء الأول، دار النشر الشرقية وجدة 1992.

- ✓ عبد القادر تيعلاتي، المالية العامة المغربية والمقارنة، قانون الميزانية، الجزء الأول، دار النشر الجسور وجدة، الطبعة الثالثة 2002.
- ✓ عبد النبي أظريف، قانون ميزانية الدولة على ضوء القانون التنظيمي للمالية 130.13 ونصوصه التطبيقية، دار النشر إماليف الرباط، السنة 2015.
- عبد النبي أظريف، المالية العامة: أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها، دار القرويين الدار البيضاء، الطبعة الثانية، السنة 2007.
- ✓ عبد الفتاح بلخال، علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي، مطبعة فضالة الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2005.
- ✓ عبد الإله فونتير، العمل التشريعي بالمغرب، الجزء الثاني، المرجعية الدستورية ومضامين الوظيفية التشريعية، مطبعة المعارف الجديدة الرباط السنة 2002.

- ✓ عبد الغني اعبيزة، المراقبة البرلمانية على الأداء الحكومي، دراسة نظرية وتطبيقية لملتمس الرقابة بالمغرب، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 2009
- البرلمان والمسؤولية السياسية للحكومة: دراسة تحليلية مقارنة للتجارب البرلمانية، دار القلم للنشر والطبع والتوزيع، السنة 2008.
- ✓ عبد الرحيم المصلوحي، البرلمان المغربي في ظل دستور 29 يوليو 2011: دراسة في التأليف والوظائف، مؤلف جماعي، تجربة الإصلاح الدستوري في المغرب، منتدى العلاقات العربية والدولية قطر، الطبعة الأولى 2010.
- ✓ عبد المالك الوزاني والحسين أعبوشي، الأنظمة الدستورية المقارنة، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، الطبعة الأولى 2015.
- ✓ عبد اللطيف وهبي، "آليات الرقابة البرلمانية"، من وحي البرلمان، السنة 2015.
- ✓ عبد اللطيف بروحو، "إصلاح القانون التنظيمي للمالية"، من وحي البرلمان، السنة 2015.
- ✓ عصمت عبد المجيد بكر، مبادئ البحث العلمي، منشورات زين الحقوقية، بيروت- لبنان، السنة 2015.
- ✓ عاطف علبي، المنهج المقارن مع دراسات تطبيقية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2006، بيروت.
- ✓ عزيز كايد، " الرقابة البرلمانية على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية"، سلسلة التقارير القانونية، منشورات الهيأة الفلسطينية لحقوق المواطن، سنة 2002.
- ✓ عدنان محسن ظاهر، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية: دراسة مقارنة للأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي السنة 2008.
- ✓ فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي دراسة قانونية مقارنة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الأولى 2010.
- ✓ فايز محمد أبو شمالة، دور النظام الداخلي في العمل البرلماني: دراسة تطبيقية على أعمال مجلس النواب الأردني، دار الخليج للنشر، الأردن 2018.
- ✓ كريم لحرش، "الدستور الجديد للمملكة المغربية شرح وتحليل"، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي، العدد 6، الطبعة الثانية مزيدة ومنقحة، السنة 2016.
- ✓ لقمان عمر حسين، الاختصاصات الدستورية لإبرام المعاهدات في الدولة الفدرالية دراسة تحليلية مقارنة، منشورات زين الحقوقية والأدبية، بيروت لبنان، الطبعة الأولى 2016.
- ✓ محمد الرضواني، مفاهيم أساسية في القانون العام، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الخامسة 2014.

- ✓ محمد معتصم، النظام السياسي الدستوري المغربي، منشورات ايزيس، الدار البيضاء، طبعة 1992.
- ✓ محمد براو، الوسيط في شرح مدونة المحاكم المالية، الطبعة الأولى، السنة 2012.
- : الشفافية والمساءلة والرقابة العليا على المال العام في سياق الحكامة الرشيدة، سلسلة الرقابة على المال العام والمنازعات المالية، دار القلم للطباعة والنشر-الرباط، الطبعة الأولى 2010.
- ✓ محمد حنين، تدبير المالية العمومية: الرهانات والإكراهات، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع الرباط الطبعة الأولى 2005.
- ✓ محمد المساوي، الهيئات الاستشارية وأثرها على العمل البرلماني في المغرب، سلسلة إضاءات في الدراسات القانونية، مطبعة الأمنية، الرباط، 2015.
- ✓ محمد نصر محمد، الوافي في شرح المعاهدات الدولية في ظل أحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969، مكتبة القانون والاقتصاد الرياض، الطبعة الأولى 2012.
- ✓ محمد يحيا، المغرب الدستوري، مطبعة اسبارطيل، طنجة 2013.
- ✓ محمد بوعزيز، القانون البرلماني المغربي: مسطرة التشريع دراسة نظرية وتطبيقية، مطبعة فضالة المحمدية، 2006.
- ✓ محمود فهمي شكري، الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت 1990.
- ✓ محمود صالح الكروي، التجربة البرلمانية في المغرب 1963-1997 م، مطبعة البريق، دار الكتب والوثائق بغداد، الطبعة الأولى 2010.
- ✓ مصطفى قلوش، النظام الدستوري المغربي، ج1 المؤسسة الملكية، الطبعة الأولى 1997.
- ✓ مصطفى بن شريف، التشريع ونظم الرقابة على دستورية القوانين، منشورات الزمن، مطبعة بني ارناسن سلا، 2015.
- ✓ ميمون الطاهري، " المؤسسة البرلمانية بالمغرب بعد دستور 2011 عودة السلطة في انتظار الفعالية"، سلسلة بدائل قانونية وسياسية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى 2014.
- ✓ مريم اليامي، حق السؤال البرلماني دراسة مقارنة، معهد البحرين للتنمية السياسية، سلسلة دراسات، البحرين، السنة 2017.
- ✓ مأمون المنان، مبادئ القانون الدولي العام: النظرية العامة، وقانون المعاهدات والمنظمات الدولية، دار شتات للنشر والبرمجيات مصر، السنة 2010.

- ✓ نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، دار النشر المعرفة الرباط الطبعة الأولى 2012.
- ✓ نصر الدين اليزيدي، مكانة مجلس المستشارين في النظام الدستوري المغربي دراسة في ظل مستجدات دستور 2011، سلسلة أعمال جامعية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى 2014، ص 69.
- ✓ وفاء الفيلالي، البرلمان في النظام السياسي المغربي على ضوء الولاية التشريعية الخامسة (من 1993 إلى 1997)، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى 2011.
- ✓ وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى 2008.
- ✓ يوسف الزوجال، القانون التنظيمي للمالية العمومية بالمغرب ودستور 2011: دراسة تحليلية وفق آخر المستجدات القانونية، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى 2016.
- ✓ يوسف اليحياوي، تقييم السياسات العامة بالمغرب وفق دستور 2011 بين التباس المقتضى الدستوري وضعف فعاليتها، مؤلف جماعي للدراسات والأبحاث القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مطبعة الجسور، وجدة 2016.
- ✓ الحبيب الدقاق، العمل التشريعي للبرلمان: أية حكامة؟ مقاربة نقدية في القانون البرلماني والممارسة التشريعية بالمغرب، مطبعة الأمنية الرباط 2009.
- ✓ الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، دليل القواعد المتعلقة بالمسطرة التشريعية، سلسلة دلائل العمل البرلماني، الطبعة الثانية 2015.
- ✓ الحسين الرامي: قانون الميزانية، محاضرات على ضوء مقتضيات دستور 2011 والقانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، مطبعة قرطبة حي السلام أكادير، الطبعة الثالثة 2017.

الأطروحات:

- ➢ أحلام بوقديدة، الرقابة على التدخلات الاقتصادية للأشخاص المعنوية العامة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2015-2016.
- ➢ أم كلثوم جمال الدين، القانون البرلماني المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، السنة الجامعية 2005-2006.
- ➢ بوشعيب زيات، النظام العالمي وانعكاساته على المالية العامة بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2001-2002.

- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاد القاعدة الدستورية دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، كلية الحقوق دمشق، السنة الجامعية 2005- 2006.
- رضوان الشباكي، السلطة التشريعية في المغرب: التكوين والاختصاص- دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، وحدة القانون الدستوري وعلم السياسة، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط- أكدال، السنة الجامعية 2005- 2006.
- رشيد الإدريسي، التجربة الدستورية في بلدان المغرب العربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، السنة الجامعية 2010-2011.
- رشيد حجبي، قراءة في المداولات البرلمانية حول الضريبة العامة على الدخل، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق، السنة الجامعية 2002-2003.
- رشيد غازي، السياسات الاقتصادية بالمغرب: دراسة حول سيرورة القرار العام الاقتصادي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش، السنة الجامعية 2012.
- سعيد الصديقي، صنع السياسة الخارجية المغربية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، السنة الجامعية 2002.
- سيدي محمد ولد سيد أب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي- دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال، السنة الجامعية 1998.
- طارق عشور، فعالية أداء البرلمانات العربية: المعوقات وآليات التفعيل دراسة حالات الجزائر، المغرب والكويت، أطروحة لنيل الدكتوراه في العلوم السياسية، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية الجزائر، السنة الجامعية 2017-2018.
- طارق اللباخ، إصلاح الميزانية العامة بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال، السنة الجامعية 2014-2015.
- عبد الغني اعبيزة، ملتمس الرقابة في النظام الدستوري والسياسي المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس أكدال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، السنة الجامعية 2003-2004.

- عبد الغني أمريدة، التأويل الدستوري في النظام السياسي المغربي: حالة القاضي الدستوري، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2013- 2014.
- عصام القرني، صناعة القرار الضريبي بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، السنة الجامعية 2015-2016.
- عبد النبي بورزيكي، السياسة الخارجية في منظور الأحزاب السياسية بالمغرب: محاولة في رصد ومقاربة التصورات والمواقف، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2008-2009.
- عبد الكريم الحديكي، التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان في النظام الدستوري المغربي دراسة قانونية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال، السنة الجامعية 2002-2003.
- عبد الرزاق بياز، المسألة الدستورية والإنتقال الديمقراطي بالمغرب، دراسة تحليلية واستشرافية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2002 -2003.
- علي مزون، نفقات الدولة بين تطوير القدرات التدبيرية للآمرين بالصرف وتكريس نظام المراقبة التراتبية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، العلوم القانونية والسياسية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2015-2016.
- مراد فارسي، قانون المالية بالمغرب: وظيفة تشريعية أم تنفيذية؟، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2016-2017.
- مصطفى معمري، الرقابة المالية للبرلمان المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، السنة الجامعية -2007 2006.
- محمد بوطابة، الإصلاحات المالية في المغرب ورهان التدبير الجيد للنفقات العمومية دراسة نظرية تطبيقية مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2017-2018.

- محمد العلاوي، العلاقات الفرنسية المغربية: الحصيلة والآفاق، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2009- 2010.
- محمد الغواطي، المسطرة التشريعية لمشروع قانون مالية السنة في ظل دستور 2011، دراسة قانونية تحليلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، السنة الجامعية 2016-2017.
- محمد سكلى، التدبير المالي العمومي بالمغرب ومتطلبات الحكامة المالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس-أكدال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - الرباط، السنة الجامعية 2011.
- ماء العينين بويا، سياسة المغرب الخارجية في الوضع الدولي لما بعد الحرب الباردة: الأهداف، الآليات، التحديات، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2008- 2009.
- نبيل زكاوي، العلاقة بين السياسة الداخلية والسياسة الخارجة للمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2013-2014.
- العربي البوبكري، دور السياسة الجنائية في حماية المال العام، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، القانون الجنائي والعلوم الجنائية، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، السنة الجامعية 2012- 2013.
- الهبري الهبري، الاختصاصات المالية للبرلمان المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، تخصص الحياة السياسية والدستورية، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، السنة الجامعية 2005-2006.

المقالات:

- أحمد الحضراني، " الرقابة البرلمانية للعمل الحكومي وفقا للدستور الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 109-110، السنة 2013.
- أحمد مفيد، "الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 102، السنة 2012.
- البرلمان المغربي، ماذا بعد خمسين سنة؟ الممارسة البرلمانية بالمغرب وإشكالية الفعالية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 13، السنة 2014.

- أحمد بوز، "البرلمان المغربي: البنية والوظائف دراسة في القانون البرلماني المغربي"، المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، عدد خاص، نونبر 2016.
- أسماء الشقري، " الحكامة البرلمانية في الإصلاح الدستوري لسنة 2011"، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 43-44، السنة 2012.
- أمين ركلمة، "الدبلوماسية البرلمانية في المغرب بين رهان التحديث وعوائق التفعيل"، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 25-26، السنة 2014.
- إدريس مولاي هشام، "المعاهدات الدولية: قراءة في الفصل 31 من الدستور المغربي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 66-67، السنة 2006.
- جميلة دليمي،" إصلاح القانون التنظيمي للمالية مدخل لترسيخ الحكامة الجيدة"، مجلة الحقوق، العدد 6، السنة 2013.
- حسن طارق، "في دستور السياسات العمومية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 82، السنة 2013.
- : "السياسات العمومية بين السياسة والإدارة، ملاحظات حول الحالة المغربية"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 6، يناير 2012.
- خالد الشرقاوي السموني، " قانون المالية وإشكالية تطبيق الفصل 51 من الدستور"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 52-52، يوليوز-أكتوبر 2003.
- أي دور للبرلمان في وضع قانون المالية؟"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 15، السنة 2002.
- إشكالية تعثر مسطرة المبادرة التشريعية لأعضاء البرلمان، المجلة المغربية للقانون والسياسية والاقتصاد، عدد 44، السنة 2009.
- صليحة بوعكاكة، " المبادرة التشريعية للمجالس البرلمانية الثانية في بعض الأنظمة السياسية المعاصرة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 64، شتنبر-أكتوبر 2005.
- طه لحميداني، " البرلمان المغربي واجتراح تقييم السياسات العمومية"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 33، السنة 2012.
- عسو منصور، "السلطة المالية للبرلمان"، مجلة القانون والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، العدد 20، السنة 2003.
- عبد الرحمان حداد، "في مساءلة الحكامة البرلمانية: حضور التشريع وغياب المشرع قانون المالية نموذجا"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 15، السنة 2015.

- عبد الغني اعبيزة، "التطور الدستوري لوسائل المراقبة البرلمانية بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 115، مارس- أبريل 2014.

-: " مراقبة العمل الحكومي بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 67، السنة 2006.

-:" المسؤولية السياسية للحكومة بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مواضيع الساعة، العدد 23، السنة 2000.

- عبد الرفيع بوداز، "السلطات الجبائية للبرلمان في ظل هاجس الحفاظ على التوازنات المالية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 1، السنة 2011.
- عبد الغني السرار، "دور اللجان البرلمانية الدائمة في تقييم السياسات العمومية بالمغرب"، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 25-26، السنة 2011.
- عصام القرني، "السلطة المالية للبرلمان بين الثابت والمتغير على ضوء القانون التنظيمي المالي رقم 130.13"، مجلة دفاتر الحكامة، العدد 2، السنة 2015.
- عثمان الزياني، "الرقابة المالية للبرلمان المغربي: بحث في سبل التطوير والتفعيل في أفق إصلاح القانون التنظيمي للمالية"، مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة، العدد 6، 2013.
- علي عبد الفتاح كنعان، الإعلام البرلماني والسياسي، دار اليازودي للنشر، الأردن، 2014.
- فاطمة الزهراء هيرات، " من أجل مقاربة تشاركية في إعداد الميزانية السنوية: المجتمع المدني نموذجا "، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، العدد 104، السنة 2012.
- قشي الخير، "العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال العلاقات الخارجية"، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 19، ديسمبر 2014.
- محمد الخمليشي، إشكالية تقييم البرلمان للسياسات العمومية على ضوء توجه المحكمة الدستورية، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 12، أكتوبر 2017.
- محمد الغواطي، "قوانين المالية انعكاس لهيمنة الحكومة على العمل التشريعي"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 9، السنة 2015.
- : " قراءة تقنية في المسطرة التشريعية لمشروع قانون المالية"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 10، السنة 2015.
- محمد ولد سيد أب، "الوظيفية التشريعية في دول المغرب العربي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 25، الطبعة الأولى 2014.

- محمد حركات، " دور تعزيز المؤسسات والاستراتيجية لعمل البرلمان في دعم الدبلوماسية الاقتصادية ومكافحة الفساد"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، الدبلوماسية الاقتصادية الحكامة والنمو، العدد 34-35، السنة 2013.
- محمد حيمود، " تقييم السياسات العمومية على ضوء القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13"، مجلة دفاتر الحكامة، العدد 02، دجنبر 2015.

- "واقع متطلبات الاصلاح: قانون مالية 2011 نموذجا"، المجلة المغربية للمالية العمومية، العدد 2، السنة 2012.

- محمد الأعرج، "مداولات لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بخصوص قانون مالية 2010"، المجلة المغربية للمالية العمومية، قانون مالية 2010 المقاربات والاختيارات الموازنية، العدد 1 أبريل، السنة 2010.
- محمد الأنصاري، "الحكامة ومتطلبات الجودة التشريعية"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، الحكامة البرلمانية بالمغرب، العدد 23- 24، دار ابي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، السنة 2007.
- محمد شكيري، القانون الضريبي المغربي، دراسة تحليلية ونقدية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 49، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2003.
- محمد عبد الحسن المقاطع، "النظام القانوني للأموال العامة"، مجلة الحقوق الكويتية، العدد الثالث، السنة 1994.
- ميمون خراط، "قراءة في مشروع القانون التنظيمي للمالية"، مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة، العدد 6، السنة 2013.
- منار مصطفى، "واقع الأموال العمومية بين ضعف البرلمان وهيمنة الحكومة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 80، مايو-يونيو 2008.
- مصطفى الرقاي، "اختصاصات الملك في السياسة الخارجية المغربية طبقا لدستور 2011"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 24، شتنبر 2018.
- نجيب جيري، "تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين الإصلاح ورهان الحكامة المالية"، مجلة الحقوق، العدد 6، السنة 2013.

-: "السلطة المالية للبرلمان المغربي قراءة في مقتضيات الدستور الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، العدد 107، السنة 2012.

-: "الاختصاص المالي للبرلمان في دستور 2011 ومتاهات الإصلاح الدستوري في المغرب: أي إصلاح في ظل تكريس الاستمرارية"، مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة، عدد 5، السنة 2012.

-: "الوظيفة الرقابية للبرلمان في دستور 2011 من رقابة الحكومة الى رقابة الحكامة"، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 25- 26، السنة 2011.

-: " إصلاح منظومة الرقابة المالية بالمغرب بين التقنين والتفعيل"، مجلة طنجيس للقانون والاقتصاد، العدد 10، السنة 2011.

- وزارة الاقتصاد والمالية، " قانون مالية 2016: المناقشة في البرلمان"، مجلة المالية، عدد خاص، فبراير 2016.

-:" تقرير حول مشروع إصلاح القانون التنظيمي للمالية "، مجلة الحقوق، العدد 6، السنة 2013.

-: " قانون المالية المعدل 2020، مجلة المالية"، عدد خاص- غشت 2020.

-: "شفافية المالية العامة، نحو نموذج جديد"، مجلة المالية، العدد 18، نونبر 2012.

- يوسف الزوجال،"قراءة نقدية في محاور مشروع إصلاح القانون التنظيمي للمالية بالمغرب على ضوء المستجدات التشريعية"، مجلة الحقوق، العدد 6، السنة 2013.
- المصطفى الكباص، "الدبلوماسية البرلمانية بالمغرب: دراسة مقارنة"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 40، السنة 2015.
- المصطفى بوكرين، "مشروعية الاختصاص الدستوري للمؤسسة الملكية في مجال السياسة الخارجية على ضوء دستور 2011"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 15، دجنبر 2018.
- المعطي بنقدور، " من الحكومة إلى الحكامة المالية: الدستور المالي والحكامة الشاملة في المغرب العربي في كل مظاهرهما وأحوالهما"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 28، السنة 2009.
- الصديق نخلي، "الحكامة التشريعية ضمانة استقلالية المؤسسة البرلمانية"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 23-24، السنة 2007.
- المختار مطيع، "مراقبة البرلمان للحكومة من خلال إثارة مسؤوليتها"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 23، السنة 2000.
- الحبيب الدقاق، "خصوصيات القانون البرلماني في موضوع قوانين المالية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 26 يناير- مارس، السنة 1999.

- المعطي سهيل، "المراقبة المالية البرلمانية"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد مزدوج 8-9، السنة 1998.

مقالات إلكترونية:

- أحمد فتحي سرور، " الدبلوماسية البرلمانية والاتصال الدولي"، مجلة آفاق برلمانية عربية، العدد 1، فبراير 2011.
- بثينة قروي، السياسة التشريعية بالمغرب، مجلة العدالة والتنمية، (هل تحولت المؤسسة البرلمانية إلى مقبرة القوانين؟)، العدد 24، فبراير 2021.
- حبيطة لخضر وعيسى بن حمامة، "أنواع الأسئلة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة"، مجلة آفاق العلوم، العدد 1، السنة 2016.
- رغيد الصلح، "الدور الرقابي للمجالس النيابية العربية"، مجلة آفاق برلمانية عربية، العدد 2، السنة 2011، الاتحاد البرلماني العربي.
- رشيد المدور، "تقييم البرلمان للسياسات العمومية: دلالاته وآلياته وإشكالياته في التطبيق المغربي"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد 1، السنة 2020.
- سالم أقاري، "العولمة وصنع السياسات العامة في الدول النامية"، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد 9، فبراير 2016.
- سهام العيداني، " الدور الرقابي للبرلمان في مجال قانون المالية"، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، العدد 4، السنة 2017.
- سعيد مقدم، "دور البرلمانات في العملية التنموية دراسة مقارنة"، مجلة آفاق برلمانية عربية، العدد 3، يناير 2012، الاتحاد البرلماني العربي.
- سعيد رحو، "الأداء التشريعي للبرلمان في المجال المالي بالمغرب وآليات تطويره خلال الولاية التشريعية التاسعة 2012-2016"، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الأول، أكتوبر 2008.
- سعاد عمير، " مدى هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي في ظل نظام المجلسين دراسة مقارنة (الجزائر، فرنسا)"، مجلة حلويات قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 16، يونيو 2016.
- عبد الإله سطي، أسئلة الملكية البرلمانية في النظام الدستوري المغربي، مجلة سياسات عربية، سلسلة دراسات أوراق تحليلية، العدد 20، ماي 2016.

- عبد القادر لشقر،" حكامة الأداء المالي للدولة ورهان تفعيل المقتضيات الدستورية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 12، يناير 2018.
- عبد الحق بن سعدي، " دور السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة من خلال آليات الرقابة البرلمانية في كل من الجزائر والمغرب"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 11، يونيو 2017.
- عدنان أجيل عبيدي، " النظام الإجرائي للسؤال البرلماني دراسة مقارنة"، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 3، السنة 2017.
- عدنان ضاهر ورياض غنام، " الرقابة البرلمانية وتطورها في العالم من منظور لبناني وعربي ودولي"، مجلة آفاق برلمانية عربية، العدد 5، السنة 2016.
- عيسى حنا ، البرلمان ووظائفه، مجلة آفاق برلمانية عربية، العدد 11، دجنبر 2019.
- عفاف دواعر، " واقع وآفاق الرقابة البرلمانية على تنفيذ المالية العامة"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 3، يناير 2016.
- علي يوسف الشكري، "الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية دراسة مقارنة في الدساتير العربية"، مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد 7، السنة 2008.
- علي الصاوي، "دور الدعم الفني في تعزيز عمل النواب"، مجلة آفاق برلمانية عربية، العدد الأول، فبراير 2011.
- ليندة أونيسي، "رقابة عمل الحكومة بواسطة لجان التحقيق البرلماني"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 6، يونيو 2014.
- محمد لبي، "الرقابة السياسية للمال العام بين الدستور الجديد والإصلاح المرتقب للقانون التنظيمي للمالية"، مجلة العلوم القانونية، العدد 1، يناير 2016.
- محمد صالح، إشكالية التنصيب البرلماني للحكومة: دراسة مقارنة المغرب وفرنسا، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد 8، السنة 2017.
- محمد الشطون،" إشكالية تقوية الرقابة البرلمانية"، مجلة المالية، العدد 25، السنة 2015.
- محمد شاربي، " السياسات العامة في الوطن العربي دراسة في المفهوم وخطوط التصويب"، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد 8، السنة 2016.
- ميلود دبيح، "رقابة البرلمان على الحكومة بآلية الاستجواب ـ دراسة تحليلية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 5، يونيو 2012.
- محمود صالح الكروي ،"التجربة البرلمانية المغربية السادسة رصد وتحليل"، مجلة سياسات عربية، سلسلة دراسات وأوراق تحليلية، العدد 11، نونبر 2014.

- نور الدين رداد، "الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي"، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 46، ديسمبر 2016.
- ليلى الإدريسي العزوزي، "ملتمس الرقابة في التجربة البرلمانية المغربية وأثره على النظام السياسي المغربي"، مجلة اتجاهات سياسية، العدد 7، أبريل 2019.

منشورات مجلس النواب:

- مجلس النواب، أي نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنزيل الديمقراطي للدستور، يوم دراسي حول النظام الداخلي لمجلس النواب، الأعمال الكاملة، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، 21 مارس 2012.
- مجلس النواب، الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، منشورات مجلس النواب، مطبعة الرشاد الرباط، السنة 2012.
- مجلس النواب، القدرات التشريعية للبرلمان، يوم دراسي منظم بمقر المجلس في تاريخ 13 يونيو 2012 .
- مجلس النواب، دليل الخطة الاستراتيجية لتأهيل وتطوير عمل مجلس النواب، 25 دجنبر 2012.
- مجلس النواب، دور البرلمان المغربي في تعزيز الحكامة المالية، يوم دراسي منظم بمقر المجلس بشراكة مع البنك الدولي ومؤسسة ويستمنستر للديمقراطية في 21 دجنبر 2015.
- مجلس النواب، النظامان الداخليان لمجلسي البرلمان: من إقرار آليات التنظيم إلى تحقيق النجاعة البرلمانية، يوم دراسي بشراكة مع مجلس المستشارين المنظم في تاريخ 13 يناير 2016 .
- مجلس النواب، تقييم السياسات العمومية، ندوة علمية منظمة بمجلس النواب في تاريخ 13 يوليو 2016 بشراكة مع مؤسسة ويستمنسر.
- مجلس النواب، النهوض بالمبادرات التشريعية لأعضاء مجلس النواب، يوم دراسي منظم في تاريخ 20 يونيو2017.
- مجلس النواب، مساطر الدراسة والتصويت على مشاريع قوانين المالية بكل من التجربة المغربية والفرنسية والبريطانية والألمانية، لقاء دراسي بشراكة مع مشروع التوأمة المؤسساتية بين مجلس النواب والجمعية الوطنية الفرنسية ومجلس العموم البريطاني، في 28 شتنبر 2017.
- مجلس النواب، دليل مساطر دراسة قوانين المالية والتصويت عليها (الولاية التشريعية 2016-2021)، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الطبعة الأولى 2017.
- مجلس النواب، ميزانية النوع الاجتماعي، يوم دراسي منظم من طرف اللجنة الموضوعاتية للمساواة والمناصفة بمجلس النواب يوم 13 فبراير2018.

- مجلس النواب، مناقشة مشروع قانون المالية رقم 68.17 للسنة المالية 2018، منشورات مجلس النواب، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط 2018.
- مجلس النواب، حصيلة أشغال مجلس النواب برسم السنة التشريعية 2017-2018، ج1: الإنتاج التشريعي ومراقبة العمل الحكومي وتقييم السياسات العمومية، سلسلة منشورات مجلس النواب، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، 2018.
- مجلس النواب، لجان تقصي الحقائق ومراقبة السياسات والمهام الاستطلاعية دراسة مقارنة حول الممارسات البرلمانية، سلسلة منشورات مجلس النواب، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط 2018.
- مجلس النواب، الدليل المرجعي لبنية ووظائف مجلس النواب، منشورات مجلس النواب، المركز البرلماني للأبحاث والدراسات، دار أبي رقراق للطباعة والنشر الرباط، الطبعة الأولى يونيو 2020.
- مجلس النواب، الديمقراطية التشاركية بين إشكالات الواقع وآفاق التطوير، ندوة علمية منظمة من طرف لجنة العرائض بمجلس النواب في تاريخ 28 فبراير 2020 .
- مجلس النواب، رصد وتحليل دور مجلس النواب خلال فترة الطوارئ الصحية، المركز البرلماني للأبحاث والدراسات، دار أبي رقراق للطباعة والنشر الرباط، يوليو 2020.
- مجلس النواب، معجم مصطلحات العمل البرلماني، المركز البرلماني للأبحاث والدراسات، دار أبي رقراق للطباعة والنشر الرباط، الطبعة 2020.
- مجلس النواب، مناقشة مشروع قانون المالية برسم السنة المالية 2020 في مجلس النواب، منشورات مجلس النواب، دار أبي رقراق للطباعة والنشر الرباط، الطبعة 2020.
- مجلس النواب، مناقشة مشروع قانون المالية المعدل برسم السنة المالية 2020 في مجلس النواب، منشورات مجلس النواب، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، غشت 2020.

منشورات مجلس المستشارين:

- مجلس المستشارين، دليل البرلماني في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، الطبعة الأولى 2017.
- مجلس المستشارين، مشروع قانون المالية رقم 68.17 للسنة المالية 2018، الجزء الأول، تقرير لجنة المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية، مديرية التشريع والمراقبة، السنة التشريعية 2017-2018.

- مجلس المستشارين، الرهانات الاستراتيجية والتحديات الأساسية لخلق وتطوير نظام دعم البرلمانيين، الندوة المنظمة بشراكة مع برنامج دعم وتحسين المؤسسات العمومية ونظم التدبير في مقر المجلس بتاريخ 3 ماي 2017.
- مجلس المستشارين، دليل تقييم السياسات العمومية، من أجل مأسسته في مجلس المستشارين بالمملكة المغربية، بشراكة مع مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط.

مراجع أخرى:

- أحمد بوز، الاختيار الديمقراطي في الدستور المغربي الجديد"، سلسلة أعمال ندوة 18-19 أبريل 2013، تحت عنوان" الدستور المغربي الجديد على محك الممارسة"، الدار البيضاء، 2014.
- محمد مالكي، تقرير عن وضع البرلمان في المغرب، مشروع تعزيز حكم القانون والنزاهة في العالم العربي، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة.
- محمد بنشعبون، الرد على مداخلات الفرق والمجموعة النيابية حول مشروع قانون المالية رقم 70.19، مداولات مجلس النواب، محضر جلسة الاستماع لجواب وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة على مداخلات الفرق والمجموعة النيابية حول مشروع قانون المالية رقم 70.19، عدد 187، 14 نونبر 2019.
- رشيد المدور، مظاهر التطور البرلماني في المغرب في ضوء مستجدات الدستور، أعمال الندوة الدولية حول التطور الدستوري للمغرب: الجذور التاريخية والتجليات الراهنة والرهانات المستقبلية، الرباط 10-11 يوليو 2018 بأكاديمية المملكة المغربية.
- هاشم أمين الشفيق، تقرير لجنة مراقبة المالية العامة حول مشروع قانون رقم 53.17 يتعلق بتصفية ميزانية السنة المالية 2015، مجلس النواب، أكتوبر 2017.
- اللجنة الخاصة للتقارير، المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي رقم 24\2019، طباعة Canaprint، السنة 2019.
- عثمان الزياني، بحث في مقومات البرلمان الشفاف: نحو تكريس الحق في الحصول على المعلومة البرلمانية، أشغال الندوة الدولية : (الدستور المغربي 2011 مستجدات وآفاق)، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، يوليوز 2012، مركز الدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية.

لائحة الجداول وترقيمها:

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
جدول 1	تاريخ إيداع مشروع قانون المالية خلال الولاية التشريعية التاسعة بمجلس النواب	58
جدول 2	تواريخ إيداع مشروع قانون المالية أمام مجلسي البرلمان خلال بعض الولايات التشريعية	62
جدول 3	المصادقة على قانون المالية بمجلس النواب: نسبة الحضور العامة و نسبة الغياب	349

المراجع باللغة الفرنسية:

Ouvrages :

- Abdelhak Azzouzi et André Cabanis, *Le néo-constitutionnalisme Marocain à l'épreuve du printemps Arabe*, l'Harmattan, Paris 2011.
- Abdelkbir Fikri, *Le pouvoir d'amendement du parlement en matière financière in l'expérience parlementaire au Maroc*, ouvrage collectif, Éditions Toubkal, El-Mohammadia, 1984.
- Abdelkbir Fikri , *Le parlement Marocain et les finances de l'État*, Afrique orient, Yacoub el Mansour Casablanca. 1998
- Anas Bensalah Zemrani, *Les finances de l'État au Maroc*, politique financière et droit budgétaire, tome 1, l'harmattan, Paris 1998.
- Bernard Chantebout, *Droit constitution*, 27 Éditions, Dalloz, Paris, 2010.
- Benoit Jean Antoine, *Les normes constitutionnelles financières en droit français de 1789 à nos jours*, imprimer Corlet, Éditions Lextenso LGDJ, Paris 2010.
- Charles Waline , *« la prise de décision financière au sein du parlement »*, droit systèmes, la décision financière publique, lextenso Éditions, LGDJ Paris 2013.

- Charles de Courson , *Le droit d'amendement parlementaire en matière budgétaire*, Éditions Lextenso LGDJ, Paris, 2016.
- Christian Bigaut, *Le droit constitutionnel en fiches*, imprimerie de Normandie Roto Vert, 2 Éditions Ellipses, Paris, 2011.
- Christian Bigaut, *Finances publiques : droit budgétaire, le budget de l'État*, Édition Ellipses, Paris, 1995.
- Christophe Sinnassamy, *Finances Publiques*, Éditions Bréal, Paris 2011.
- Danièle Lamarque , *Contrôle et évaluation de la gestion publique- enjeux contemporaine et comparaisons internationales*, Éditions Bruylant, Paris 2016.
- Éric Péchillon, *Les finances publiques en 100 fiches*, 2éme Éditions Ellipses, Paris 2010.
- Estelle Grelier , *« le parlement européen et la décision financière »*, droit système, la décision financière publique, lextens Éditions, LGDJ Paris.
- François Chouvel, *finances publiques 2016*, Éditions Gualino lextenso,19éme Éditions, 2016.
- Gilbert Orsoni, *Les finances publiques en Europe : cas France, collection finances publiques*, Imprimerie France Quercy, Edition ECONOMICA, Paris 2007.
- Irène Bouhadana, *Vers un nouveau rôle de commission des finances des Assemblées parlementaires*, Éditions LGGJ, Paris 2004.
- Joël Mekhantar, *Finances publiques de l'État : la LOLF et le nouveau droit budgétaire de la France*, imprimerie CHIRAT, Édition HACHETTE, Paris 2011.
- Jean Luk Albert, *Finances publiques*, 7 Éditions Dalloz, Paris, 2011.
- Laurence Baghestani, *Fiches de droit constitutionnel : Rappels de cours et exercices corrigés*, imprimerie Corlet, Ellipses Édition Marketing, Paris 2015.

- Ministère De L'économie Et Des Finances (république française) , *Guide pratique de la LOLF comprendre le budget de l'État*, Éditions juin 2012, conception studio graphique Sircom, la direction du budget.
- Mohamed Harakat, *les finances publiques à l'épreuve de la transparence et de la performance*, Éditions Al Maarif al Jadida, Rabat, 2013.
- Michel Paul, *Les finances de l'État: budget-comptabilité*, Éditions Économica, Paris 1981.
- Pierre Espugas Labatut, *Droit constitutionnel*, Éditions Ellipses, Paris, 2017.

- Abderrahim Radouani, La règlement intérieur de la Chambre des Représentants au Maroc , Approche comparée droit Franco-Marocain, Thèse de doctorat en droit public, Université de Perpignan Via Domitia, école doctorale INREMED-ED 544 et de l'unité de recherche, Année Universitaire 2019.
- Alexandre Guigue, Les origines et l'évolution du vote du budget de l'État en France et en Angleterre, thèse de doctorat en droit, Université de Savoie, Faculté de droit et d'économie, année universitaire 2005.
- Cyril Laurent, L'encadrement normatif des politiques budgétaires sous la V^{ème} République, thèse de doctorat en droit public, Université de Reims Champagne Ardenne, école doctorale sciences de l'homme et de la société, année universitaire 2017.
- Daniel Constans, L'union Européenne et le contrôle des finances publiques des États, Thèse de doctorat en droit public, Université de Bordeaux, École doctorale de droit, année universitaire 2015.
- Dorothée Reignier, La discipline de vote dans les Assemblées parlementaires sous la cinquième république, Thèse de doctorat en

droit public, Université Lille 2 Nord de France, école de droit et santé, année universitaire 2011.

- Elvis Flavien Sawadogo, Les instruments de la convergence des politiques budgétaires dans la zone UEMOA, Thèse de doctorat en droit public, Université de Bordeaux, école doctorale de droit, année universitaire 17 mars 2016.
- François Éric Godefroy , Le temps et la procédure législative, étude des insuffisances de la révision constitutionnelle de 23 juillet 2008, Thèses de doctorat en droit public, Université de Rennes 1, École doctorale de droit et science politique, Année Universitaire 2018.
- Hortense de Padirac, Le contrôle et l'évaluation parlementaire: l'impact de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris 2 Panthéon-Assas, école doctorale Georges Vedel, Année Universitaire 2018.
- Marine Bertrand , Documents parlementaires et écriture de la loi, Thèse de doctorat en droit public, Université Aix Marseille, école doctorale de science juridiques et politiques, Année Universitaire 2018.
- Mohammed Saddougui, La détermination de la base imposable a l'impôt sur le revenu-cas des revenus professionnels, thèse de doctorat en droit et gestion des contentieux, Université Mohamed Premier, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales Oujda, année universitaire 2013-2014.
- Nicolas Berland, L'histoire du contrôle budgétaire en France, thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Paris IX-Dauphine, École doctorale de gestion, comptabilité, finance, année universitaire 1992.
- Olivier Bonnefoy, Les relations entre parlement et conseil constitutionnel : Les incidences de la question prioritaire de

constitutionnalité sur l'activité normative du parlement, thèse de doctorat en droit public, Université de Bordeaux, école doctorale de droit, année universitaire 2015.

- Sonia Devedeix Margueritat, La v[é] République ou le renforcement de la responsabilité politique du pouvoir exécutif, Thèse de doctorat en droit public, Université de Reims champagne Ardenne, école de droit et de science politique, année universitaire 2002.
- Soumaya Dadi, La constitution Marocaine du 29 juillet 2011 : Rénovation institutionnelle et promotion des libertés, thèse de doctorat en droit public, Université Paris Descartes, École doctoral sciences juridiques, politiques, économiques et de gestion, année universitaire 2014.
- Said Aourrach, la place des techniques d'audit dans le contrôle des établissements publics du secteur de l'habitat : cas des ex ERAC, thèse pour l'obtention du doctorat en sciences économiques, Université Mohamed ben Abdellah, Faculté Des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales Fès, année universitaire 2009-2010.
- Tarik Jellouli, contrôle de gestion et pilotage dans le secteur public : cas des établessements publics marocains, thése pour l'obtention du doctorat en sciences de gestion, Université mohammed v-Agdal, faculte des sciences juridiques économiques et sociales- rabat-, année universitaire 2012.

[redacted]

- Assou Mansour, « La sincérité des prévisions et des comptes budgétaires : une exigence démocratique », *Revue Marocaine de Finances Publiques*, N'3 /2013.
- Alain Lambert, « Vers un modèle français de contrôle budgétaire », *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, N°134, 2010.

- Alain Delcamp, « La perception du contrôle parlementaire : comment le rendre plus attractif ? », *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°134, 2010, p. 110.
- Ahmed El Allali, « Le déclin du consentement à l'impact au Maroc », *Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement*, n°75, Juillet-Aout 2007.
- Ariane Vidal Naquet, « Le renouveau de L'opposition », *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n° 146, 2013.
- Bernard Rullier, « Droit parlementaire : le parlement sous la onzième législature 1997 – 2002 », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n°55, 2003.
- Bertrand-Léo Combrade, « L'étude d'impact au parlement française : un instrument de mutation du rôle des Assemblées dans le processus législatif ? », *Revue Française d'Administration Publique*, n°149, 2014/1.
- Carlos Santiso , « Pour le meilleur ou pour le pire ? Le rôle du parlement dans le processus budgétaire des pays en développement », *Revue Française d'Administration Publique*, N' 117, 2006 /1.

- « Pouvoir législatif et contrôle budgétaire en Amérique latine : renforcer le contrôle des finances publiques dans les économies émergents », *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, vol. 4, n°2.
- « Combattre la corruption et améliorer la gouvernance financière : les institutions financières internationales et le renforcement du contrôle budgétaire dans les pages en développement », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 119, 2006.

- Clément Viktorovitch, « Les commissions parlementaires à l'Assemblée Nationales et au sénat : un havre de paix ? », *Revue d'Histoire Politique*, n°14, 2010/2.

- Caroline Laly Chevalier, « Le pouvoir d'amendement des parlementaires en matière financière au regard de la loi organique du 1er aout 2001 relative aux lois de finances », *Revue Française de Finances Publique*, n° 82, 2008.
- Didier Maus, « Le cadre institutionnel de la diplomatie parlementaire », *Revue d'Histoire Politique*, n°17, 2012/1, Éditions l'harmattan.
- Damien Chamussy, « La procédure parlementaire et le conseil constitutionnel », Revue les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel, n° 38, 2013, Éditions Dalloz.
- David Melloni , « La constitution marocaine de 2011 : Une mutation des ordres politique et juridique marocains », *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°145, 2003/2.
- David Melloni, « Les trois promesses de la nouvelle constitution Marocaine », *Revue de Maghreb-Machrek*, n°223, 2015/1, p. 76.
- Elisabeth Vallet, « Les commissions d'enquête parlementaires sous la cinquième république », *Revue Française de Droit Constitutionnel* n'54,2003/2.
- Éric Szij, « La technique de la loi dans les travaux préparatoires au débat parlementaire », *Revue d'Histoire Politique*, n°11, 2009/1.
- Éric Oliva, « Les interactions entre saisine parlementaire et controle des finances publiques », *Revue les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n°49, 2015/4.
- Eric Thiers, « Le contrôle parlementaire st ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°134, 2010.
- François Robbe, « Le sénat a l'heure des demi-réforme », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n°56, 2003/4.

- Frédérique Couléé, « Les engagements internationaux de la France et le jeu des institutions de la Vé république », *Revue Française de Théorie, de Philosophie et de Culture Juridiques*, n°44, 2006/2.
- Gijs Jan Brandsma, « L'influence de l'information sur surveillance : la réponse du parlement européen a la multiplication des informations sur la comitologie », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, volume 78, 2012/1.
- Hassan Ouazzani Chahdi, « L'article 31 de la constitution de 1972 et le droit des traites », *Revue Marocaine de Droit et d'Economie de Développement*, N'1-1982.
- Hugues Portelli, « Le temps parlementaire », *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n° 146, 2013.
- Hassan Zouaoui, « Ce que les réformes constitutionnelles font au parlement marocain », *Revue de Cahiers Politique et Droit*, n°10, janvier 2014.
- Henri Jozefowicz, « La réforme des règlements des Assemblées parlementaires : entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture au pluralisme », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 82, 2010.
- Jean Jacques Urvoas, « La tente mais irrépressible renaissance des commissions parlementaires », *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n° 146, 2013.
- Jean Jacques Hyest , « La commission mixte paritaire », *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n° 146, 2013.
- Jean Arthuis, « La dégradation des finances publiques : la loi en échec, le contrôle et l'évaluation en recours », *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°134, 2010.

- Jean Philippe Derosier, « Droit parlementaire : réflexion sur les possibilités de création d'une commission d'enquête parlementaire - l'exemple de la commission d'enquête sur les sondages de l'Elysée » *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n°85, 2011/1.
- Julien Navarro et al, « Mesures l'efficacité des députés au sein du parlement français : l'apport des techniques de frontières non paramétriques », *Revue Française de Science Politique*, vol.62, 2012/4.
- Jan pascal , « parlement et cour des comptes », *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°146, 2013.
- Michel Lascombe, Xavier Vandendriessche, «La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques», *Revue Française d'Administration Publique* , (n'117), 2006/1.
- Michel Pierre Prat et al, « La cour des comptes, auxiliaire de la démocratie », *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°134, 2010.
- Najib Akesbi , « Quelle influence du parlement sur la décision fiscale ? », *Revue Marocaine d'Audit et Développement*, n° 36, 2013.
- Nadia Bernoussi Idrissi , « Droit constitutionnel étranger : les groupes parlementaires au Maroc », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n°61, 2005/1.
- Nouzha Skalli, « Rôle des parlementaires dans le processus de discussion de loi de finances », *Revue Marocaine d'Audit et de Développement*, n° 23-24, 2007, p. 85.
- Organisation de Coopération et de Développement économiques , « Le Cadre Juridique des systèmes Budgétaires : une comparaison internationale », *Revue de OCDE sur la Gestion Budgétaire*, numéro spécial, volume 4, n° 3, 2004.

- Omar Bendourou, « La nouvelle constitution Marocaine du 29 juillet 2011 », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 91, 2012/3.
- Philip Loïc, « Droit constitutionnel financier et fiscal : La nouvelle loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 49 ,2002/1.
- Philip Norton, « La nature du contrôle parlementaire », *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°134, 2010.
- Philippe Houillon, « Le contrôle extraordinaire du parlement », *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°134, 2010.
- Philippe Lauvaux, « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°134, 2010.
- Philippe Bachschmidt , « Droit parlementaire : le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n°78, 2009.
- Philippe Péjo, « La diplomatie parlementaire, actrice émergente de communications diplomatiques démocratisées », *Revues Hermès*, Éditions C.N.R.S., n°81, 2018/2.
- Peter Hanson et Al, « L'opposition impuissante : comment la majorité contrôle le sénat ? », *Revue de Politique Américaine*, n°19, 2012/1.
- Pascal Binczak , « Le conseil constitutionnel et le droit d'amendement : entre errements et malentendus », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n°47, 2001/3.
- Pierre April, « Renforcement le parlement : qu'est-ce à dire ? », *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°146, 2013/3.
- René Dosière, « Le contrôle ordinaire », *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°134, 2010.

- Robert Fabrice, « La rénovation des pouvoirs du parlement », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 76, Novembre 2001, librairie général de droit et de jurisprudence, Éditions LGDJ, Paris.
- Robert Hertzog , « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité et innovation », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 117, 2006.
- Romain Le Bœuf, « La double nature de la ratification des traités : observations sur les discordances entre les procédures constitutionnelles et internationales », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n°107, 2016/3.
- Said Oulhem, « La transparence des finances publiques et l'équilibre des pouvoir au Maroc- analyse sociologique », *Revue d'études en Management et Finance d'Organisation*, n° 6, octobre 2017.
- Sanae Kasmi, « Le statut de l'opposition au Maroc », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n°102, 2015/2.
- Sylvie Trosa, «La loi organique relative aux loi de finances (LOLF) : contrôle ou liberté ? », *Revue Française d'Administration Publique* n'11, 2006/1.
- Sébastien Bernard, « La commission mixte paritaire », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 47, 2001, Éditions presses universitaires de France.
- Vincent Dussart, « Le parlements et l'impôt », *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°151, 2014/4.
- Valérie Goesel-Le Bihan, « A propos d'une catégorie constitutionnelle obscure : les traités ou accords qui engagement les finances de l'État », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n°53, 2003/1.
- Xavier Vandendriessche, « Le parlement entre déclin et modernité », *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n°99, 2001.

- Alain Lambert, L'étude mené sur la réforme de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, Rapport d'information n°37 au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation a Sénat, 19 octobre 2000.
- Assemblée Nationale, la procédure législative, fiche de synthèse n° 32, 4 Éditions, Paris, novembre 2012.
- Assemblée Nationale, Les questions, fiche de synthèse n° 51, 2 Éditions,2012.
- Assemblée Nationale, Le rôle des commissions permanentes en matière de contrôle du gouvernement, fiche de synthèse n°48, 2 Éditions, 2012.
- Assemblée Nationale, Les commissions d'enquête et les missions d'information créées par la Conférence des présidents, fiche de synthèse n°49.
- Assemblée Nationale, La ratification des traités, fiche de synthèse n°42, 2 Éditions, novembre 2012, p. 302.
- Assemblée Nationale, Les Commissions Permanents, fiche de synthèse n° 24, 4 Éditions, Paris, novembre 2012.
- Assemblée Nationale, L'examen parlementaire des lois de finances, fiche de synthèse n° 40, 4 Éditions, Paris novembre 2012.
- Assemblée Nationale, L'exercice du droit d'amendement, fiche de synthèse n° 37, 4 Éditions, Paris, novembre 2012.
- Assemblée Nationale, La séance plénière, fiche de synthèse n° 36, 4 Éditions, paris novembre 2012.
- Assemblée Nationale, Les votes à l'Assemblée Nationale, fiche de synthèse n° 44, 4 Éditions, Paris, novembre 2012.

- Chambre des Représentants, Guide sur les procédures d'examen et de vote des lois de finances, publications de la chambre des représentants, Éditions Bouregreg, première Éditions 2017.
- Gilles Carrez, L'activité de commission des finances au cours de la XIVe législature, Rapport d'information n° 4547 fait par la commission de finances, de contrôle économie général et du contrôle budgétaire, à l'Assemblée Nationale, 22 février 2017.
- Gilles Carrez, La recevabilité financière des initiatives parlementaires, Rapport d'information n° 4546 fait par la commission des finances, d'économie général et du contrôle budgétaire, A l'Assemblée Nationale, le 22 février 2017.
- Hironori Yamamoto, « Les outils du contrôle parlementaire : étude comparative portant sur 88 parlements nationaux », Rapport Union interparlementaire, presses Centrales Suisse 2008.
- Joachin Wehner et Winnie Byanyima, Parlement, budget et genre, Guide pratique à l'usage des parlementaires, n° 6, Union Interparlementaire, impression SADAG SA (France), 2004.
- Ministère De L'économie Et Des Finances (république française), Guide pratique de la LOLF comprendre le budget de l'État, Éditions juin 2012, conception studio graphique Sircom, la direction du budget.
- Mohamed Moindze, « Le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement », Juillet 2011.
- Philippe Marini , La recevabilité des amendements et des propositions de loi au sénat, Rapport d'information n° 263 fait au nom de la commission des finances du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, A sénat, du 7 janvier 2014.
- Sénat, Les modalités de vote, fiche de synthèse.
- Sénat, Le droit d'amendement, fiche de synthèse.

- Constitution du 4 octobre 1958, JORF n° 0238 du 5 octobre 1958, pages 9151 à 9173.
- Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, JORF n°177 du 2 août 2001.
- Loi n'2005-779 du 12 juillet 2005.
- loi n°140/2011 du 3 février 2011 tendant a renforcer les moyens du parlement en matière de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, J.O.R.F, n°0029 du 4 février 2011 page 2250, texte n°1
- Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.
- Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative aux fonctionnement des Assemblées parlementaires.
- Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

- www.finances.gov.ma.
- www.chambresdesrepresentants.ma
- www.chambresdesconseillers.ma.
- www.parlement.ma.
- www.mcrp.gov.ma.
- www.revues.inist.ma.
- www.thèses.fr.
- www.Assemblée-National.fr
- www.sénat.fr
- www.blog-pfm.imf.org.
- www.arabruleoflaw.org.
- www.Ipu.org.
- www.cairn.info.

-Revue française d'études constitutionnelles et politiques

-Revue française de droit constitutionnel

-Revue française d'administration publique

-Revue française de science politique

-Revue Française de théorie, de philosophie et de culture juridiques

-Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire

-Revue d'histoire politique

-Revue les nouveaux Cahiers du conseil constitutionnel

-Revue internationale des sciences administratives

-Revue d'études en management et finance d'organisation

-Revue de Cahiers politique et droit

-Revues Hermès

-Revue de politique américaine

الفهرس

مقدمة.....1

- القسم الأول: الأسس التشريعية للسلطة المالية للبرلمان.....19
  - ✓ الفصل الأول: الاعتماد والمراقبة البرلمانية لقوانين المالية.....21

المبحث الأول: المصادقة البرلمانية على قوانين المالية.....22

المطلب الأول: الاعتماد البرلماني لقوانين المالية في التجربة الفرنسية.....23

الفرع الأول: ضوابط وشروط تقديم قانون مالية السنة.....24

الفقرة الأولى: الجدول الزمني لإيداع وتقديم قانون مالية السنة.....25

أولا: مرحلة إيداع مشروع قانون مالية السنة.....26

ثانيا: مرحلة تقديم مشروع قانون مالية السنة.....27

الفقرة الثانية: الآجال القانونية لدراسة قانون مالية السنة.....28

أولا: آجال إجمالية للبت في قانون مالية السنة.....28

ثانيا: آجال القراءة الموزعة بين مجلسي البرلمان.....30

ثالثا: آجال القراءة الثانية في اللجنة المختلطة.....32

الفرع الثاني: المسطرة القانونية لاعتماد قانون مالية السنة.....33

الفقرة الأولى: المسطرة البرلمانية لمناقشة قانون مالية السنة.....34

أولا: المرحلة التحضيرية لدراسة القانون المالي في اللجان.....35

ثانيا: المرحلة النهائية لمناقشة القانون المالي في الجلسات العامة.....40

الفقرة الثانية: قواعد التصويت على قانون مالية السنة.....46

أولا: المسطرة العادية للتصويت على مشروع قانون مالية السنة.....47

ثانيا: المسطرة الخاصة للتصويت على مشروع قانون مالية السنة.....50

المطلب الثاني: الاعتماد البرلماني لقوانين المالية في التجربة المغربية.....52

الفرع الأول: الدراسة البرلمانية لقانون مالية السنة.....53

الفقرة الأولى: مسطرة إيداع وتقديم قانون مالية السنة.....54

أولا: مستجد أسبقية تقديم المشروع بمجلس النواب.....55

ثانيا: جزاءات الإيداع المتأخر لقانون مالية السنة.....61

الفقرة الثانية: المناقشة والتصويت البرلماني على قانون مالية السنة.....66

أولا: الدراسة التفصيلية لقانون مالية السنة داخل الأجهزة المختصة.....67
ثانيا: مسطرة التصويت على قانون مالية السنة.....77
الفرع الثاني: الدراسة البرلمانية لمشروع قانون التصفية.....82
الفقرة الأولى: المسطرة القانونية لتقديم قانون التصفية.....83
أولا: الأجل القانوني لتقديم قانون التصفية.....83
ثانيا: إشكالية التأخير في تقديم قانون التصفية.....85
الفقرة الثانية: المسطرة القانونية لمناقشة قانون التصفية.....87
أولا: طريقة مناقشة قانون التصفية والتصويت عليه.....87
ثانيا: دور لجنة مراقبة المالية العمومية في مراقبة قوانين التصفية.....89
ثالثا: الدور الرقابي للمجلس الأعلى للحسابات على قانون التصفية.....92
المبحث الثاني: آليات الرقابة البرلمانية على تنفيذ القوانين المالية.....95
المطلب الأول: المراقبة البرلمانية لقوانين المالية في التجربة الفرنسية.....97
الفرع الأول: تقنيات الرقابة البرلمانية المواكبة في التجربة الفرنسية.....98
الفقرة الأولى: الممارسة البرلمانية لآليتي الاستجواب والأسئلة.....99
أولا: الأسئلة الكتابية بين النص القانوني والممارسة.....101
ثانيا: أهمية الأسئلة الشفوية في الممارسة البرلمانية.....104
ثالثا: فعالية تقنية الاستجواب البرلماني.....109
الفقرة الثانية: اللجان البرلمانية بين النص والممارسة.....110
أولا: المكانة القانونية للجان البرلمانية الدائمة والخاصة.....111
ثانيا: فعالية اللجان البرلمانية المؤقتة.....117
الفرع الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية البعدية.....122
الفقرة الأولى: المكانة المحورية لقانون التصفية.....123
أولا: الأهمية السياسية لقانون التصفية.....123
ثانيا: الأهمية القانونية والرقابية لقانون التصفية.....125
الفقرة الثانية: الدراسة البرلمانية لقانون التصفية.....126
أولا: المسطرة القانونية لتقديم قانون التصفية.....127
ثانيا: قواعد المناقشة والتصويت على قانون التصفية.....129
المطلب الثاني: آليات الرقابة البرلمانية في التجربة المغربية.....131
الفرع الأول: الرقابة البرلمانية الموازية في المادة المالية.....132

الفقرة الأولى: التقنيات الرقابية غير المرتبة لمسؤولية الحكومة 133
أولا: وظيفة الأسئلة في الممارسة البرلمانية المغربية.....134
ثانيا: اللجان البرلمانية لتقصي الحقائق بين التطبيق والتفعيل 142
ثالثا: الممارسة البرلمانية لآلية القانون المالي المعدل.....146
الفقرة الثانية: آليات الرقابة البرلمانية المرتبة لمسؤولية الحكومة.....149
أولا: فعالية ملتمس الرقابة في الإطاحة بالحكومة.....149
ثانيا: الأهمية القانونية لآلية منح الثقة 155
الفرع الثاني: مرتكزات الرقابة البرلمانية البعدية في المادة المالية.....158
الفقرة الأولى: أهداف قانون التصفية في الممارسة البرلمانية.....159
الفقرة الثانية: آلية تقييم السياسات العمومية في المادة المالية 162
أولا: التأصيل الدستوري للسياسات العمومية 164
ثانيا: تمظهرات التقييم البرلماني للسياسات العمومية.....168
خلاصة الفصل الأول: 175
✓ الفصل الثاني: التدخل البرلماني في المجالات المالية الأخرى.....178
المبحث الأول: وظائف المؤسسة البرلمانية في مادة الضرائب والمخططات 179
المطلب الأول: الاعتماد البرلماني لقوانين التخطيط في التجربة المغربية والفرنسية 179
الفرع الأول: التأصيل التاريخي لظهور المخططات 180
الفقرة الأولى: بوادر ظهور التخطيط في المغرب.....181
أولا: الأهمية القانونية للمخططات في الدساتير المغربية ما قبل دستور 2011.....182
ثانيا: مكانة قوانين المخططات في دستور 2011 184
الفقرة الثانية: الطبيعة القانونية لقوانين المخططات التنموية 186
أولا: أهداف قوانين التخطيط.....187
ثانيا: العلاقة بين التخطيط والميزانية.....190
الفرع الثاني: الإجراءات المسطرية لاعتماد قوانين التخطيط.....192
الفقرة الأولى: الدراسة البرلمانية لقوانين المخططات 193
الفقرة الثانية: الموافقة البرلمانية على مخططات التنمية.....196
المطلب الثاني: إقرار البرلمان للنصوص الجبائية في التجربة المغربية والفرنسية.....199
الفرع الأول: وظيفة البرلمان في التشريع الضريبي.....200
الفقرة الأولى: العلاقة بين الحكومة والبرلمان في مجال التشريع الضريبي 200

الفقرة الثانية: العلاقة بين البرلمان والإدارة الجبائية في التشريع الضريبي.....203
الفرع الثاني: وظيفة البرلمان في مراقبة الضرائب.....206
الفقرة الأولى: طبيعة المناقشة البرلمانية للنصوص الجبائية.....207
الفقرة الثانية: ضوابط التصويت البرلماني على القوانين الضريبية.....208
المبحث الثاني: الاعتماد البرلماني للمعاهدات المالية في التجربة المغربية والفرنسية.....210
المطلب الأول: ماهية المعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة.....212
الفرع الأول: طبيعة المعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة وطرق إبرامها 213
الفقرة الأولى: طبيعة المعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة.....213
الفقرة الثانية: طرق إبرام المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي 217
الفرع الثاني: موقف التشريع والقضاء من أحكام المعاهدات الدولية 223
الفقرة الأولى: موقف المشرع الدستوري من طبيعة المعاهدات ذات الطابع المالي.....224
الفقرة الثانية: موقف القضاء من طبيعة المعاهدات الملزمة لمالية الدولة 227
المطلب الثاني: إجراءات الموافقة البرلمانية على المعاهدات ذات الطابع المالي 230
الفرع الأول: أهمية الموافقة والمصادقة على المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي 230
الفقرة الأولى: أهمية المصادقة الملكية على المعاهدات الدولية 232
الفقرة الثانية: أهمية الموافقة البرلمانية على المعاهدات ذات الطابع المالي.....234
الفرع الثاني: تجليات الموافقة البرلمانية على المعاهدات الملزمة لمالية للدولة.....236
الفقرة الأولى: الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية في التشريع المغربي.....237
الفقرة الثانية: الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية في التجربة الفرنسية 240
خلاصة الفصل الثاني 245
خلاصة القسم الأول.....247
 القسم الثاني: تشخيص الممارسة البرلمانية للسلطة المالية.....250
 ✓ الفصل الأول: مكامن ضعف الأداء البرلماني في المجال المالي 252
المبحث الأول: إكراهات المصادقة على قوانين المالية في التجربة المغربية والفرنسية 253
المطلب الأول: تشخيص واقع الاعتماد البرلماني لقوانين المالية 254
الفرع الأول: الضعف البرلماني في إقرار قوانين المالية في التجربة المغربية.....255
الفقرة الأولى: تقييد سلطة الاقتراح والتعديل البرلماني.....256
أولا: إشكالية عدم قبول التعديلات المدخلة على القانون المالي.....257
ثانيا: عدم قبول التعديلات التي لم تعرض على اللجان المعنية 264

الفقرة الثانية: معيقات الاعتماد البرلماني لقوانين المالية 270
أولا: اشكاليات اعتماد مشروع قانون مالية السنة..... 270
ثانيا: معيقات اعتماد القوانين المالية الأخرى..... 282
الفرع الثاني: واقع الاعتماد البرلماني لقوانين المالية في التجربة الفرنسية..... 292
الفقرة الأولى: تقييد حق التعديل البرلماني..... 293
أولا: حالات عدم قبول التعديلات المالية..... 293
ثانيا: مراقبة قبول التعديلات المالية..... 299
الفقرة الثانية: مظاهر تحكم الحكومة في سلطات البرلمان المالية..... 301
أولا: التحكم في جدول الأعمال..... 302
ثانيا: التحكم في مسطرة التصويت على مشروع قانون المالية 304
المطلب الثاني: تجليات تحكم السلطة التنفيذية في العمل البرلماني..... 306
الفرع الأول: آليات تدخل الحكومة في التشريع المالي..... 307
الفقرة الأولى: توسيع صلاحيات الحكومة في التشريع المالي..... 308
أولا: الآليات الدستورية لتدخل الحكومة في التشريع المالي 308
ثانيا: مجالات تشريع الحكومة في المادة المالية 318
الفقرة الثانية: صلاحية الحكومة في تعديل بنود القانون المالي 325
الفرع الثاني: ضعف الأداء الرقابي للمؤسسة البرلمانية في المادة المالية 330
الفقرة الأولى: العوامل الموضوعية لضعف الرقابة البرلمانية..... 331
أولا: الممارسة العملية للأسئلة والملتمسات الرقابية 331
ثانيا: تراجع الدور الرقابي للجان التحقيق 337
ثالثا: تقييد عمل اللجان البرلمانية المالية 342
الفقرة الثانية: العوامل الذاتية لضعف المؤسسة البرلمانية 344
أولا: نقص الإمكانيات المعرفية والتكوينية لدى البرلمانيين..... 344
ثانيا: ضعف التأطير الحزبي للفرق والمجموعات البرلمانية..... 347
ثالثا: الأثر السلبي لتفشي ظاهرة الغياب البرلماني 348
رابعا: الصراع بين المعارضة البرلمانية والأغلبية الحكومية..... 351
المبحث الثاني: محدودية التدخل البرلماني في المجالات المالية الأخرى..... 356
المطلب الأول: تجليات ضعف التدخل البرلماني في مادة التخطيط والضرائب..... 357
الفرع الأول: تقييد سلطة البرلمان في المادة الضريبية 358

الفقرة الأولى: أسباب منع تدخل البرلمان في التشريع الضريبي.....358
الفقرة الثانية: أسباب ضعف التدخل البرلماني في مراقبة الضرائب.....363
الفرع الثاني: إكراهات الموافقة البرلمانية على مخططات التنمية.....366
الفقرة الأولى: ضعف التدخل البرلماني في مادة المخططات.....366
الفقرة الثانية: الآثار السلبية للموافقة البرلمانية على المخططات.....367
المطلب الثاني: محدودية الموافقة البرلمانية على المعاهدات ذات الطابع المالي.....369
الفرع الأول: حرمان البرلمان من المصادقة على المعاهدات الدولية.....370
الفقرة الأولى: شرعنة المصادقة الملكية على المعاهدات الدولية.....370
الفقرة الثانية: مكامن ضعف الأداء الدبلوماسي للبرلمان.....374
الفرع الثاني: تقييد الموافقة البرلمانية على المعاهدات ذات الطابع المالي.....378
الفقرة الأولى: الضعف البرلماني في إبرام المعاهدات الدولية.....379
الفقرة الثانية: الضعف البرلماني في الموافقة على المعاهدات الدولية.....381
خلاصة الفصل الأول.....384
✓ الفصل الثاني: مداخل تجويد الأداء البرلماني في المادة المالية.....388
المبحث الأول: تقوية السلطة المالية للبرلمان في التجربة المغربية والفرنسية.....390
المطلب الأول: تعزيز الرقابة البرلمانية القبلية في المادة المالية.....392
الفرع الأول: تدعيم الدور الاستشاري للبرلمان في التشريع المالي.....393
الفقرة الأولى: توفير المعلومات للمؤسسة البرلمانية.....394
الفقرة الثانية: إشراك المؤسسة البرلمانية في بلورة القرار المالي.....399
الفرع الثاني: تثمين الأداء الوظيفي للجان البرلمانية.....406
الفقرة الأولى: توسيع صلاحيات اللجان البرلمانية الدائمة.....406
الفقرة الثانية: تنمية الدور الرقابي للجان البرلمانية المؤقتة.....413
المطلب الثاني: تجويد الممارسة البرلمانية لآليات الرقابة المواكبة والبعدية.....417
الفرع الأول: الرفع من جودة الآيات الرقابية المواكبة.....418
الفقرة الأولى: نجاعة استعمال الأسئلة البرلمانية.....418
الفقرة الثانية: التطبيق العملي لتقنية الملتمسات الرقابية.....421
الفرع الثاني: تقوية الرقابة البرلمانية البعدية.....422
الفقرة الأولى: الاهتمام البرلماني بقانون التصفية.....423
الفقرة الثانية: النهوض بالدور التقييمي للمؤسسة البرلمانية.....425

المبحث الثاني: الحكامة البرلمانية ومتطلبات تجويد الرقابة المالية 429
المطلب الأول: تنزيل مبادئ الحكامة الجيدة في العمل البرلماني.....430
الفرع الأول: تدعيم مبادئ الحكامة البرلمانية.....430
الفقرة الأولى: ترسيخ مبدأ استقلال السلطة التشريعية.....431
الفقرة الثانية: مبادئ الحكامة البرلمانية.....433
الفرع الثاني: توفير الدعم الفني والتقني للمؤسسة البرلمانية.....441
الفقرة الأولى: دعم قدرات أعضاء البرلمان والأجهزة العاملة به.....441
الفقرة الثانية: تقوية مركز المعارضة البرلمانية.....448
المطلب الثاني: تفعيل جسور التعاون بين البرلمان ومؤسسات الرقابة المالية 453
الفرع الأول: التدبير الجيد للعلاقات بين البرلمان والسلطات الدستورية.....454
الفقرة الأولى: تقوية التعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية في المادة المالية 454
الفقرة الثانية: التواصل الفعال بين المؤسسة البرلمانية والقضاء المالي.....460
الفرع الثاني: توطيد العلاقات بين البرلمان والمؤسسات الاجتماعية والاقتصادية.....464
الفقرة الأولى: سياسة الانفتاح على المجتمع المدني للارتقاء بالعمل البرلماني.....465
الفقرة الثانية: سياسة التواصل والانفتاح على هيئات الحكامة الجيدة 470
خلاصة الفصل الثاني 477
خلاصة القسم الثاني.....479
خاتمة 481
لائحة المراجع.....490
الفهرس.....523