

الدمستور المالي: إشكالية صنع القرار المالي، بين

المبادرة التشريعية وهيمنة الحكومة.



محمد اكريز .

دكتور في القانون العام.

جامعة عبد المالك السعدي، بطنجة.

اطار بوزارة الداخلية.

يعد مبدأ الفصل بين السلطات بمثابة مفتاح الديمقراطية وركيزتها الجوهرية سواء على مستوى التنظير الفقهي أو على صعيد الممارسة السياسية. ظهر قديما كسلاح للحد من السلطات المطلقة للملوك، إلا أنه في يوم الناس هذا لا زال له ما يبرره درءا لاعتداء سلطة على أخرى. حيث يفيد جوهره أن تمارس كل سلطة صلاحيات ذاتية وخاصة بها، لكن مع الاقرار في الوقت نفسه بنوع من التداخل في الصلاحيات والاختصاصات بين السلط. فإذا كان يقتضي مبدأ الفصل بين السلطات أن تمارس كل سلطة وظيفة معينة وخاصة بها، حيث تختص السلطة التشريعية بوظيفة سن وتشريع القوانين، ومن صلاحيات السلطة التنفيذية تنفيذها والحرص على تطبيقها، لتتولى بالنهاية السلطة القضائية الفصل في النزاعات التي تحدث أثناء التطبيق العملي للمقتضيات القانونية والتشريعية. فهو يشكل ضمانة حقيقية ضد التعسف والاستبداد وآلية لصون الحقوق والحريات وحمايتها، وكذا تفادي الاستبداد الناتج عن تركيز السلط في يد واحدة، باعتباره صمام أمان يعمل على إلزام كل سلطة من السلطات

الثلاث الأساسية داخل الدولة على احترام النطاق المحدد لها قانونا، وضمان نوع من التوازن في تجسيد البناء القانوني عبر المراقبة المتبادلة التي تمارسها كل سلطة تجاه الأخرى. ورغم أن تنوع وتباين طبيعة الأنظمة السياسية، فرضت مظاهر لمبدأ فصل السلط بين الفصل الصارم والفصل المرن له، إلا أن الممارسة العملية تفرض حدا أدنى من التعاون بين السلط الثلاث لأغلب الأنظمة السياسية. فالدستور المغربي ل يوليوز 2011 ينص في فصله الأول على ما يلي: " ... يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها...". وعليه، فإذا كان الجهاز التشريعي / البرلمان بنظامه الأحادي أو الثنائي هو صاحب السيادة واليد الطولى في سن القوانين وإعداد التشريعات والتصويت عليها، إلا أن غالبية الدساتير جعلت من هذه الوظيفة مجالا مشتركا وحقلا لمظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ولو بدرجات مختلفة لأسباب تاريخية وسياسية استطاعت من خلالها السلطة التنفيذية إثبات قدرتها على مواجهة العديد من الأزمات الفجائية، بفضل إرادتها وخبرتها التي تمكنها أكثر من الجهاز التشريعي من امتلاك الوسائل والآليات الضرورية للتحكم في المادة موضوع التشريع.⁽¹⁾ فلهذه الاعتبارات وغيرها، يظل مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ نسبيا بالنظر إلى حاجات التعاون والتكامل بين مختلف سلطات الدولة، علاوة على أن تشعب الحياة اليومية وتعقدها وكثرة الأعباء الموكولة إلى كل سلطة من السلط أدى إلى مزاولة مجموعة من الاختصاصات التي قد تبدو من صلاحيات سلطة أخرى. وفي هذا الإطار يمكن الوقوف على امكانية السلطة التنفيذية إصدار عقوبات تأديبية في حق موظفي الإدارات التابعة لها بعد العرض على المجلس التأديبي وتمكينهم من حق الدفاع وذلك في سياق مسطرة خاصة شبيهة إلى حد كبير بالمحاكمة القضائية التي قد تنتهي بقرار تأديبي هو بمثابة حكم ذو تأثير مباشر في المركز القانوني للموظف المتابع، على منوال الأحكام التي يصدرها جهاز القضاء. كما قد يلجأ هذا الأخير إلى إصدار قرارات ذات طبيعة إدارية من أجل تسيير مرافقها هي نفسها تلك التي تستخدمها السلطة التنفيذية في التعبير عن إرادتها.

(1) فدوى مرابط: السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي: دراسة قانونية مقارنة، مركز دراسات الوحدة العربية، طبعة الأولى 2010، بيروت، ص: 215-216.

(2)

ولما كانت ممارسة السلطة التشريعية من طرف برلمان منتخب، تشكل مقوما أساسيا من المقومات التي تركز عليها الأنظمة الديمقراطية الحديثة، بناء على شرعية هاته المؤسسة المستمدة مباشرة من إرادة الشعب وتعبيرا صريحا عن إرادته من خلال ما تشرعه من نصوص قانونية ومقتضيات تشريعية تكتسي صفة الإلزام للجميع باعتبارها قواعد عامة ومجردة، فضلا عن كونها لا تسبقها مكانة وسوا في النظام القانوني للدولة سوى الدستور ومقتضياته. إلا أنه بالمقابل، وجراء المرونة التي أضحت تتميز بها مبدأ الفصل بين السلطات ونتيجة تبني الأنظمة السياسية لتقنية العقلنة البرلمانية نتيجة التخوف من تغول سلطات البرلمان أسهم في عدم استفراد هذا الأخير بهذا الاختصاص بشكل حصري ومطلق، بل سمحت بفتح المجال أمام دور كبير للحكومة في العمل التشريعي، تحت مجموعة من الذرائع كرسد وتكرس بالملموس التنصيب والتععيد الفعلي لهذه المشاركة في صلب الوثيقة الدستورية لجل الأنظمة السياسية حتى أصبح حقا مكفولا دستوريا تختص به السلطة التنفيذية. فالقواعد الدستورية الحديثة المنظمة للعلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية تؤكد المكانة المتميزة للسلطة التنفيذية في نطاق التشريع، مقابل الدور المحدود للبرلمان في هذا المجال. فحق التشريع الذي تمارسه السلطة التنفيذية ليس حقا عارضا مقيدا بظروف استثنائية خاصة، بل صار حقا أصيلا جعل جانب من الفقه والمهتمين يذهب إلى أن سلطة التشريع الأصلية اليوم هي الحكومة / السلطة التنفيذية، بينما ينحصر دور البرلمان في كونه مجرد جهاز مساعد في أداء هذه المهمة.

فهذا التهميش الذي طال المؤسسة التشريعية، له سنده انطلاقا من الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة لسنة 1958، والذي يتأتى فهمه بعمق من خلال الوقوف على ما اعترى التجارب الدستورية

للجمهوريات الرابعة السابقة لهذه الأخيرة. ونتيجة تأثر المشرع الدستوري المغربي بنظيره الفرنسي، فقد جاء الدستور المغربي مقسما العملية التشريعية بين البرلمان والحكومة.

واقترح القانون هو المرحلة الأولى التي يبدأ فيها سنه وإعداده عبر مشروع أولي حتى تقديمه إلى السلطة المختصة بالتشريع قصد مناقشته والتصويت عليه. فخطورة حق الاقتراح تتجلى في كونه العامل الجوهرى والمكون الرئيسى فى مسلسل التشريع، فقبل الاقتراح لا يكون للقانون أى وجود. أما بعد عملية الاقتراح فيصبح معروضا أمام البرلمان للتداول بشأنه وقراءته، وعلى هذا الأخير أن يقره أو يعدله أو يرفضه.

وعليه، سنحاول من خلال هذه الدراسة الإحاطة بسؤال صنع القرار المالى/ القاعدة القانونية المالية بين السلطتين الدستورتين التشريعية والتنفيذية. وسبر أغواره عبر ولوج مسالك قانونية مرتبطة بالنص الدستوري والقانون التنظيمي، والتي تشكل إشكالات قانونية زكته نظريات فقهية وممارسات عملية، أفرزت سؤالي الشرعية والمشروعية فى مختلف جوانب العمل التشريعي علاقة بالسلطة التنظيمية من جهة، ومن جهة أخرى ارتباطا بالجانب المالى كجزء رئيسى داخل العمل التشريعي.

واعتبارا لكون السلطة التنفيذية فى الدستور المغربى مزدوجة وذات رأسين، الأول بيد جلالة الملك الذى هو رئيس الدولة والوجه الثانى من السلطة التنفيذية يمارسها رئيس الحكومة الذى يعينه الملك وفق مقتضيات الفصل 47 من الدستور. ولهذا سيتم التركيز فى هذه الدراسة على مساهمة السلطة التنفيذية فى العمل التشريعي بعيدا عن الحديث عن المؤسسة الملكية نظرا لدورها الكبير والمحوري فى هذا الباب من خلال عدة آليات قانونية وسياسية من قبيل: تعديل الدستور، التشريع بظواهر ملكية، الاعتراض التوقيفى على النصوص القانونية أو المصادقة عليها، القراءة الثانية...، أما تدخل السلطة التنفيذية فى العمل التشريعي بناء على المساطر والإجراءات التشريعية التي تكون

بمعية البرلمان، سواء عبر المبادرة بسن القوانين أو من خلال جدول أعمال البرلمان أو دراستها والتداول بشأنها على مستوى اللجان الدائمة أو أثناء المناقشة والتصويت...

ولهذا فسننطلق في هذه الدراسة إلى نقطتين أساسيتين من خلال محورين:

المحور الأول: الضوابط الدستورية للتشريع الحكومي وألياته المؤثرة في العمل التشريعي.

المحور الثاني: المبادرة المالية للحكومة بين الصلاحيات الدستورية الاستثنائية وإكراهات الجهاز

التشريعي.

المحور الأول: الضوابط الدستورية للتشريع الحكومي وألياته المؤثرة في العمل التشريعي.

تعد مرحلة المبادرة بالقوانين أولى مراحل سنها والأساس المبدئي لبناء تشريع معين، ويذهب "روبير كدولار" إلى القول بأن "المبادرة بالقوانين هي الحكم ومن يملك حق الاقتراح هو الذي يحكم". فيما يرى "موريس دفرجيه" أن المبادرة هي حق إيداع نص أو قانون أو موازنة أو قرار بهدف المناقشة والتصويت عليه من قبل البرلمان⁽²⁾. ويعرفها سعيد بو الشعير بأنها "حق دستوري مخول للسلطتين التنفيذية أو التشريعية أو لهاته الأخيرة فقط، بموجبه يودع مشروع أو اقتراح قانون أو ميزانية أو لائحة أمام البرلمان، بغرض المناقشة والتصويت عليها كما هو أو بإدخال تعديلات عليه"⁽³⁾.

وإذا كان الدستور المغربي قد نص على أن البرلمان يمارس السلطة التشريعية⁽⁴⁾ ويصوت على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية⁽⁵⁾. إلا أنه من جانب ممارسة السلطة التشريعية فقد أقر لرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين.⁽⁶⁾ فإذا كانت المبادرة من طرف الحكومة تسمى "مشروع قانون"، أما إذا كانت من قبل نواب الأمة سميت "بمقترح قانون". ففكرة الحق المشترك لاقتراح القوانين بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، ورغم جانب من الفقه قد قلل من أهمية هذا الحق من خلال تناول بالدراسة والتحليل لطبيعته القانونية، إلا أن ما طرأ على وظيفة الدولة من تحول وتطور في اتساع نشاطها واتساعه ليشمل مجالات مختلفة كانت حكرا على الأفراد، دفع الكثير من الدول إلى تخويل السلطة التنفيذية صلاحيات كبيرة وسلطات واسعة كرسست تفوقا حقيقيا لمركزها ومعه الهيمنة الفعلية على مقاليد الأمور في الدولة. وهي اعتبارات ساهمت في زعزعة أسس مبدأ ونظرية الفصل بين السلطات، واختلال التوازن في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح هذه الأخيرة التي أثبتت أنها الأقدر على مواجهة الظروف الصعبة والاستثنائية التي تتطلب حلولاً سريعة، غير طبيعية واستثنائية، وذلك نتيجة كونها هي الأقرب لمعرفة الحاجيات والمتطلبات الحقيقية للسكان والإجراءات اللازمة اتخاذها في مثل هاته الأوضاع والمناسبات.

(2) بن صفي علي: تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 1996 وتحديد النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002-2003، ص: 125.

(3) سعيد بو الشعير: النظام السياسي الجزائري، عين مليلة، دار الهدى، الطبعة الثالثة، 1993، ص: 125.

(4) أنظر الفقرة الأولى من الفصل 70 من دستور يوليو 2011.

(5) أنظر الفقرة الثانية من نفس الفصل.

(6) أنظر الفقرة الأولى من الفصل 78 من الدستور.

وعليه، فقد دأبت الكثير من الأنظمة الدستورية المقارنة على إعطاء السلطة التنفيذية حيز من مجال الجهاز التشريعي على شكل سلطة اصدار تدابير لها قوة القانون، وتتماثل من حيث القوة القانونية مع التشريعات بشرط أن يظل الحق الأصيل للجهاز البرلماني في مراقبة هذه القرارات وتحديد مصيرها ومآلها لاحقاً.⁽⁷⁾

المطلب الأول: التشريع الحكومي أو ما يعرف بمشروعات القوانين.

إن الواقع العملي في ظل الأنظمة البرلمانية المعاصرة عرف اختلالاً في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الأخيرة، وشهد الفكر المعاصر تراجع الدور التشريعي والرقابي للبرلمان وتدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي بشكل ملحوظ. فإلى جانب وظيفتها التنفيذية تبرز وظيفتها التشريعية سواء عن طريق المشاركة في عملية اصدار القوانين بشكل فعال، أو عن طريق اصدار المراسيم واللوائح في الظروف العادية والاستثنائية والتي لها قوة القانون.⁽⁸⁾ فالسلطة التنفيذية لا تتقاسم مع الجهاز البرلماني المبادرة بالتشريع فقط، بل تتقدم وتتفوق عليه، إذ أن المشروع الحكومي أو ما يسمى - بمشروع قانون-، والاقترح البرلماني أو ما يعرف - بمقترح قانون- ليسا علة القدر نفسه من المساواة، حيث أن الاقتراح البرلماني يفتقد عمق الدراسة وحسن الصياغة وجدية الأفكار لانعدام الكفاءة اللازمة والتخصص الفني، وبالتالي هذا ما يفقده الأفضلية. مقابل سيطرة وتميز التشريع الحكومي (مشروعات القوانين) لما تتوفر عليه الحكومة من طاقات بشرية وفنية، وامتلاكها لبنك من المعلومات والمعطيات والإمكانات التي تؤهلها لضبط متطلبات الدولة واحتياجاتها من تشريعات ومقتضيات قانونية تمكنها من تنفيذ مخططات عملها، لأن القوانين بالنتيجة هي الأداة الفعالة لتجسيد أهداف السياسة العامة، عن طريق تحويلها إلى ميدان التنفيذ مباشرة، نتيجة لما تتصف به من خاصية الإلزام والنفوذ عند اكتمالها. ولعل هذا هو أحد الأسباب التي تفسر ظاهرة ارتفاع عملية سن القوانين من قبل الحكومة، وتراجع الوظيفة التشريعية للبرلمان رغم أن صلاحية وضع النصوص التشريعية والقانونية اختصاص أصيل له. وهذا التخلي أو التراجع تحكمت فيه عدة عوامل - بالإضافة لما سبق ذكره أعلاه - نجد أيضاً مسألة اللجوء للتشريع الموازي، وضعف تكوين النواب وعدم

تحكمهم في المسائل الفنية والتقنية، علاوة على الشروط القانونية الشكلية والموضوعية المؤطرة لحق النواب في اقتراح القوانين.

فإذا كان المشرع الدستوري المغربي قد جعل من حق المبادرة التشريعية، حقا تتقاسمه كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، إلا أنه يكرس تحكم هذه الأخيرة في المبادرة التشريعية من خلال الرقابة على المقترحات البرلمانية من جهة أولى، وكذا امتلاك الحكومة لمساحة واسعة وسلطات هامة من أجل المبادرة في المجال المالي.

(7) أنظر الفقرة الثالثة من الفصل 70 من الدستور.

(8) دانا عبد الكريم سعيد: دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة (ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية - دراسة تحليلية مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، ص: 5.

الفرع الأول: التحكم في المبادرة التشريعية.

لقد أقرت الوثيقة الدستورية المغربية، جملة من المبادئ العامة والقواعد الأساسية التي أضحت تشكل حجر الزاوية في إقصاء أطروحة كون البرلمان هو المشرع الأوحد، وتبني نظرية البرلمان المشرع بتعاون مع السلطة التنفيذية قصد ضمان الانسجام والاستقرار في أوضاع الحكم وأساليب تديره، وفق نظرية اقتسام السلطة التشريعية بين البرلمان والحكومة⁽⁹⁾.

فالدستور المغربي الأخير قد حافظ على مبدأ العقلانية البرلمانية من خلال حصر مجال تدخل القانون، مع ترك ما لم يدخل في نطاقه من صلاحيات واختصاصات السلطة التنظيمية⁽¹⁰⁾. علاوة على قانون الإذن⁽¹¹⁾، والمراسيم بمثابة قانون⁽¹²⁾ أو ما يعرف بالتشريع الحكومي المؤقت خلال الفترات الفاصلة بين الدورات. فهذه المراسيم التي هي أداة للحكومة في ممارستها لمهامها المتعددة، تتفاوت وتتمايز من حيث مرتبتها في سلم تدرج القوانين، كما تشكل وضعا معقدا نسبيا من حيث البحث عن قيمتها القانونية فقها وقضائيا.

أكثر من ذلك، نجد أن سيطرة الحكومة وأسبقيتها على الجهاز التشريعي تمتد إلى حد التحكم في جدول أعمال البرلمان⁽¹³⁾، حيث تحتل مشاريع القوانين الأولوية على اقتراحات القوانين داخل جدول أعمال كل مجلس. فبالرغم من كون المشرع الدستوري جعل حق المبادرة بالقوانين حقا مشتركا بين نواب الأمة والحكومة، وإن كان هاته المشاركة توحى نظريا بأن أعضاء البرلمان لهم كامل الحرية أن يتقدموا بمقترحات ضمن الإطار المحدد دستوريا، إلا أن الاستثناءات المنصوص عليها جعلت للتشريع الحكومي أولوية وأفضلية أفرغت القاعدة من محتواها. وبالتالي فالحكومة تعتبر ذات سيادة في المبادرة التشريعية⁽¹⁴⁾، مما يجعلها تدرج في جدول أعمال أي من المجلسين ما تشاء حسب أولوياتها مما يلغي أو يؤخر على الأقل اقتراحات القوانين المقدمة من قبل أعضاء البرلمان. فإذا كانت مضامين الدستور المغربي لسنة 2011 تجعل من البرلمان صاحب السلطة التشريعية، إلا أن طغيان مظهرات العقلانية البرلمانية سواء على المستوى القانوني أو على مستوى المسطرة التشريعية، ساهمت في أن

تظل المبادرة التشريعية للبرلمان محتشمة، ومعها يفسح المجال لهيمنة السلطة التنفيذية على مبادرات التشريع بشكل عام والتشريع المالي على وجه الخصوص.

⁽⁹⁾ عبد الإله فونتير: "العمل التشريعي بالمغرب/ المرجعية الدستورية ومضامين الوظيفة التشريعية «سلسلة دراسات وأبحاث جامعية، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2002، ص: 17.

⁽¹⁰⁾ أنظر الفصل 70 من الدستور الذي يحدد نطاق القانون في لائحة حصرية يمكن للبرلمان من خلالها ممارسة وظيفته التشريعية، وكذا الفصل 71 منه الذي جعل كل ما لم يدخل في نطاق القانون، يبقى من صلاحية واختصاص السلطة التنفيذية.

⁽¹¹⁾ أنظر الفقرة الثالثة من الفصل 70 من الدستور.

⁽¹²⁾ أنظر الفقرة الأولى من الفصل 81 من الدستور.

⁽¹³⁾ انظر الفقرة الثانية من نفس الفصل.

⁽¹⁴⁾ البشير المتاقي: إشكالية توزيع السلطة في النظام الدستوري والسياسي المغربي: دراسة في مستجدات دستور 2011، أعمال الندوة الوطنية المنظمة يوم 29 نوفمبر 2012 من طرف مجموعة البحث حول الإدارة والسياسات العمومية، منشورات كلية الحقوق بمراكش، عدد 40، الطبعة الأولى، المطبعة والوراقة الوطنية، 2013، ص: 15

الفقرة الأولى: الأساس الدستوري لقانون الإذن.

يعد قانون الإذن مظهرا من مظاهر مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في اختصاصاتها الحصرية المتعلقة بوظيفتها التشريعية، بحيث يسمح للحكومة بممارسة التشريع في مجالات تدخل في نطاق القانون، وفق ما هو مسموح به دستوريا. إذ يقر الفصل 70 من دستور 2011 في فقرته الأولى والثانية على أن البرلمان يمارس السلطة التشريعية، كما يصوت على القانون، ويمارس حق مراقبة الحكومة وتقييم السياسات العمومية. إلا أن الفقرة الثالثة من الفصل نفسه تنص على أن: "للنانون أن يأذن للحكومة أن تأخذ في ظرف من الزمن محدود، ولغاية معينة بمقتضى مراسيم تدابير يختص القانون عادة باتخاذها، ويجري العمل بمقتضى هذه المراسيم بمجرد نشرها، غير أنه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن بإصدارتها ويبطل قانون الإذن إذا ما وقع حل مجلسي البرلمان أو أحدهما."

فيشترط إذن لإصدار الأوامر التفويضية أن تطلب الحكومة من البرلمان القائم الإذن بإصدار القرارات التفويضية بموجب قانون لغاية معينة، ويستوي في ذلك أن تكون هذه الغاية في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية، لأن نص الفقرة الثالثة من الفصل 70 من الدستور لم يشترط وجود ظروف استثنائية حتى يتسنى للحكومة الحصول على الإذن، كما لم يشترط المشرع الدستوري استقالة الحكومة لإبطال قانون الإذن واكتفى فقط بشرط حل أحد مجلسي البرلمان أو أحدهما. كما أن عبارة " لغاية معينة" الذي استخدمها المشرع الدستوري في هذا الصدد تبقى مفتوحة وتتسع لجميع غايات وأهداف الحكومة دون ضوابط محددة من شأنها أن تحد أو تقيد من أوجه استخداماتها لهذا التفويض. إلا أنه بالرغم من ذلك فهذا التفويض لا يفيد تنازل البرلمان عن اختصاصه التشريعي، وإنما هو تفويض مقيد بإجراءات مسطرية يجب اتباعها من قبيل:

- التداول بالأمر ودراسته في المجلس الحكومي⁽¹⁵⁾.

- طلب الحصول على التفويض التشريعي من البرلمان.

- الحصول على تفويض صريح من صاحب الاختصاص الأصلي الذي هو البرلمان.

فالتفويض التشريعي في إطار قانون الإذن، يأتي لمعالجة أمور تفرضها الضرورة وتكون الحكومة الجهاز الأنسب لمعالجتها لما تتوفر عليه من امكانيات مؤسساتية⁽¹⁶⁾ وآليات تقنية تؤهلها للتحكم في صناعة القرار العمومي والتأثير على دور البرلمان في هذا المجال. إلا أن ما تجدر الإشارة إليه في هذا الإطار هو أنه إذا كان للبرلمان عن طريق قانون الإذن أو ما يعرف بالتفويض التشريعي، أن يتنازل عن بعض صلاحياته التشريعية لصالح الجهاز التنفيذي في ظل الإطار الذي يرسمه الفصل 70 من الدستور، فإن هذا الإذن أو التفويض لا يجوز إلا بالنسبة للقوانين العادية من دون القوانين التنظيمية، التي مسألة سريانها ونفاذها الدستورية مرتبطة وجوبا بسلك المسطرة الرقابية الوجودية للمحكمة الدستورية.⁽¹⁷⁾

⁽¹⁵⁾ أنظر الفقرة العاشرة من الفصل 92 من الدستور.

⁽¹⁶⁾ يمكن بهذا الصدد الوقوف على مؤسسة الأمانة العامة للحكومة بوصفها المستشار القانوني للحكومة، تبدي رأيها في القضايا القانونية المعروضة عليها من قبل الإدارات والمؤسسات العمومية، وتسهر على تنفيذ السياسة الحكومية فيما يتعلق بتدوين النصوص التشريعية والتنظيمية ومراجعتها على نحو يجعلها تسير التطور وتستجيب لمتطلبات الواقع.

⁽¹⁷⁾ أنظر الفقرة الثانية والثالثة من الفصل 132 من الدستور، وكذلك الفقرة الرابعة من الفصل 85 منه.

أكثر من ذلك، وبالرجوع إلى الدساتير المقارنة، نجد الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة ل 1958 والمعدل في 2008، لم يترك بموجب مقتضيات المادة 38 منه التفويض التشريعي مجالاً مشرعاً ومفتوحاً على مصراعيه، بل قيده بعدة شروط بشكل متكامل والفقهاء الدستوري الفرنسي. ويمكن أن نجمل هذه الشروط في:

1 - أن تطلب الحكومة من البرلمان الإذن بإصدار الأوامر التفويضية،

2 - عرض الأوامر التفويضية على مجلس الدولة قبل إصدارها،

3 - إصدار مجلس الوزراء للأوامر التفويضية،

4 - تحديد البرلمان موضوعات التفويض بعبارات دقيقة،

5- تحديد البرلمان لمدة إصدار الأوامر التفويضية،

6 - تصديق البرلمان على الأوامر التفويضية.

الفقرة الثانية: التشريع بموجب مراسيم قوانين.

إذا كانت الدساتير المعاصرة تعطي السلطة التنفيذية اختصاص صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون والبرلمان في حالة انعقاده في موضوعات محددة ولفترة زمنية معينة فإن من باب أولى أن يمنح الجهاز التنفيذي هاته السلطة في إصدار القرارات في حالة غياب وعدم انعقاد الجهاز التشريعي، إذ ليس من المنطقي وليس من الحكمة الانتظار إلى حين عودة البرلمان للاشتغال من أجل سن نص قانوني لمواجهة ظرف استثنائي. فلهذه الغاية تحرص الأنظمة الدستورية على مواجهة الظروف الاستثنائية في حالة غياب البرلمان من خلال تمكين السلطة التنفيذية من حق إصدار قرارات لها قوة القانون.

وعليه، حق الحكومة في التشريع بين الدورات بموجب مراسيم- قوانين، ثابت منذ أول دستور مغربي لسنة 1662*. وكذلك الأمر مع دستور 2011، الذي يقر على أنه " يمكن للحكومة أن تصدر

خلال الفترات الفاصلة بين الدورات، وباتفاق مع اللجان التي يعينها الأمر في كلا المجلسين، مراسيم قوانين يجب عرضها بقصد المصادقة عليها من طرف البرلمان خلال دورته العادية الموالية⁽¹⁸⁾. فعلى الرغم من أن مبدأ فصل السلطات يتطلب عدم تدخل إحداها في صلاحيات الأخرى، وضرورة قيام توازن بينهما، إلا أن المنطق القانوني يقضي كذلك بأن منح الحكومة حق التشريع بين الدورات، لا ينبغي أن يكون مدعاة للتعسف في استعماله، ووسيلة لتقليص الوظيفة التشريعية للبرلمان. نقول هذا، ونحن ندرك ومعنا كل المتتبعين والمهتمين بأن المبادرة التشريعية تأتي في أغلبها من طرف الحكومة. فإذا كان إقرار الدستور المغربي لهذا الحق، إخلال بالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن الممارسة توضح ميل الحكومة نحو التوسع، إن لم نقل التعسف في استعماله. فمن جهة نجد الحكومة تلجأ إلى أسلوب التشريع عن طريق مراسيم- القوانين باستمرار، بحيث لا تكاد تخلو أية ولاية تشريعية من صدور قوانين يتم عن طريقها المصادقة على مراسيم-القوانين اتخذتها الحكومة بين دورات البرلمان.

* ينص الفصل 58 من دستور 1962، والفصل 54 من دستور 1970 و1972 و1992، والفصل 55 من دستور 1996 على أنه " يمكن للحكومة أن تصدر خلال الفترة الفاصلة بين الدورات، وباتفاق مع اللجان التي يعينها الأمر في البرلمان، مراسيم قوانين يجب عرضها بقصد المصادقة، في أثناء الدورة العادية الموالية للبرلمان."

⁽¹⁸⁾ انظر الفقرة الأولى الفصل 81 من الدستور.

ومن جهة أخرى فإن الحكومة تذهب حد اتخاذ تلك المراسيم - القوانين، قبيل افتتاح دورة البرلمان بأيام قليلة. وهي ممارسة لا جدوى من خلفياتها سوى الاستحواذ على الاختصاص الأصيل للجهاز التشريعي.

إذ يطرح سؤال الجدوى من لجوء الحكومة للتشريع من خلال مراسيم- القوانين؟ حيث نجد أن الأمر يتعلق ب:

+ كون الحكومة لا تقدم على اتخاذ تلك المراسيم إلا بعد موافقة اللجان البرلمانية المعنية بالأمر، كما ينص على ذلك الفصل 81 من الدستور. وهو ما يفيد أنها تحوز على الموافقة القبلية على مضمون تلك المراسيم - القوانين، ولو أن الممارسة تؤكد عدم قيام الحكومة بعرض مضمون تلك المراسيم على اللجان، بل تكتفي بإخبار رؤسائها بموضوع مرسوم - القانون فقط. وبحكم انتماء جلهم للأغلبية المساندة للحكومة، فإن هؤلاء لا يمانعون في السماح لها باتخاذ تلك المراسيم- قوانين.

+ الميول الطبيعي للحكومة نحو تجنب المناقشات البرلمانية في بعض المواضيع التي تدرك مسبقاً أنها لن تظفر فيها حتى بتضامن الأغلبية المساندة لها، فتفضل أسلوب مراسيم - قوانين، وتعتمد في سبيل المصادقة عليها أدوات أخرى من قبيل الترغيب والترهيب، عن طريق التعليمات والتوجيهات، لتمرير مثل هذه النصوص، وعدم رفض مراسيم - قوانين اتخذتها حكومة من المفروض أنها تعكس الأغلبية البرلمانية.

+ طبيعة ونوع الحكومة التي تقوم بذلك، إذ كلما كان لها منظور عميق للبرلمان ووظيفته التشريعية ولمبدأ فصل السلطات ومزاياه السياسية، كلما كان اللجوء لأسلوب مراسيم - القوانين نادراً، والعكس صحيح.

وبجانب كل هذا، فإنه تسعى الحكومة باستمرار لتطويق العمل التشريعي للبرلمان بوسائل أخرى منها ما سنتناوله بالدراسة والتحليل من خلال هذه المساهمة، ومنها من سنخصص لها دراسة منفصلة في الأيام المقبلة بإذن الله.

الفرع الثاني: تأثير الحكومة على توجيه أعمال البرلمان وتطوير العمل التشريعي.

للحكومة عدة وسائل للتأثير في الوظيفة التشريعية وتوجيه عمل البرلمان، فبالإضافة إلى دورها المهم الذي تلعبه في هذه العملية عبر المبادرة بمشاريع القوانين، أجد بحوزتها وسائل أخرى جد مؤثرة في عملية وضع القاعدة القانونية، وذلك تسهلا لمهمتها من جهة أولى وكذلك تحقيقا للفعالية التي يجب أن يتميز بها الجهاز البرلماني المعاصر. وعملا بتقنيات العقلنة البرلمانية، فالحكومة توجه العمل البرلماني المرتبط بمهمة التشريع من خلال التحكم في جدول الأعمال البرلمان وفي اللجان الدائمة (الفقرة الأولى)، وتقييد حق التعديل اثناء المناقشة وتحكمها في التصويت (الفقرة الثانية). فضلا عن تحكمها في الدورات العادية للبرلمان من خلال انفرادها باختتامها من خلال مرسوم، وتحكمها بصورة مطلقة في الدورات الاستثنائية. (هذه المسألة سنخصص لها دراسة مستقلة).

الفقرة الأولى: جدول الأعمال واللجان الدائمة.

تتفوق الحكومة على أعضاء الجهاز التشريعي من خلال تحكمها في جدول أعمال البرلمان، وكذا مساهمتها في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين على مستوى اللجان الدائمة.

أولا: التحكم في إعداد جدول أعمال البرلمان:

يقصد بجدول أعمال البرلمان، ذلك التصرف البرلماني الذي بموجبه يحدد برنامج عمل النواب في دورة تشريعية أو

جلسة واحدة أو مجموعة المواضيع والمسائل المعدة والمقدمة للبرلمان لمناقشتها في جلسة عامة⁽¹⁹⁾. أي أنه بعبارة أخرى هو البرنامج الذي يتضمن المواضيع التي يشتغل عليها البرلمان بالمناقشة لمدة تختلف من نظام سياسي لآخر. وإن تحديد جدول الأعمال له أهميته، فهو الذي يقرر مصير أي نص تشريعي إما أن يأخذ مساره نحو المجلس لمناقشته وإما يبعد أو يهمل وقد تتجاوز الأحداث فيندثر⁽²⁰⁾. ولهذا فمسألة تحديد جدول الأعمال موضوع شائك، ومن يتحكم في وضعه يعتبر هو صاحب

الوظيفة التشريعية دون منازع، وتظل - مسألة تحديده - خاضعة لاعتبارات فنية وسياسية. وإذا كان البرلمان سيد جدول أعماله، إلا أنه يجب الاعتراف للسلطة التنفيذية ببعض الامتيازات في وضع جدول الأعمال، والتي من خلالها ترسم السياسة العامة. ولذلك فالعديد من الدساتير تخول للسلطة التنفيذية صلاحيات وامتيازات مهمة في اعداد وتحديد جدول الأعمال. فمن الدساتير من أقرت بذلك بصفة شبه كاملة، ومنها من منحتها سلطات كافية لتحقيق ورسم أهداف سياستها العامة، دون حرمان الجهاز التشريعي من أحقيته في وضع جدول أعماله والمساهمة في أهدافه ومحطاته التسلسلية وفق خطة مدروسة. فأمام التغييرات التي طرأت على المجتمع المدني، بسبب تزايد عدد السكان وتعقيد الحياة العامة، أصبح البرلمان مقيدا بمبدأ البرلمانية العقلانية، وبالتالي أصبحت الحكومة في الأنظمة التي تأخذ بهذه العقلانية، هي المتحكمة في الوظيفة التشريعية، وبالتبعية في جدول أعمال البرلمان. حيث يسهر الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان* باتصال وثيق مع رئيس الحكومة على وضع جدول الأعمال وتسهيل قبوله في ندوة الرؤساء بمجلسي البرلمان حسب الأولوية التي تراها الحكومة. وفي هذا الإطار ينص الدستور المغربي ل 30 يوليوز 2011 على ما يلي: " يضع مكتب كل من مجلسي البرلمان جدول أعماله. وفي هذا الإطار ينص الدستور المغربي ل 30 يوليوز 2011 على ما يلي: " يضع مكتب كل من مجلسي البرلمان جدول أعماله. ويتضمن هذا الجدول مشاريع القوانين ومقترحات القوانين بالأسبقية ووفق الترتيب الذي تحدده الحكومة."⁽²¹⁾ ويبلغ رئيس المجلس جدول الأعمال المذكور بمجرد وضعه إلى رئيس الحكومة ورئيس مجلس المستشارين ورؤساء اللجان الدائمة والمؤقتة ورؤساء الفرق والمجموعات النيابية، وإلى جميع أعضاء المجلس.⁽²²⁾ وإذا ما طلبت الحكومة تغيير وتعديل جدول أعمال المجلس فإن رئيس المجلس يعلم مكتب المجلس بذلك ويضع جدول أعمال تكميلي فورا. فالمشرع الدستوري المغربي سار على نهج جعل من الحكومة هي المتحكمة والمسيطر على جدول أعمال البرلمان بامتياز الأسبقية أو الأولوية. بل أكثر من ذلك، فإن الممارسة العملية أثبتت أن الحكومة لا تكتفي فقط بإعطاء الأولوية لمشاريعها القانونية، بل إن الاقتراحات البرلمانية لا تدرج في جدول الأعمال إلا بعد موافقة الحكومة، وقد تستبعد لها لاعتبارات فنية وسياسية ذات صلة بالعامل الزمني

لدورات البرلمان المحددة قانونا، علاوة على ما تشكله العملية التشريعية من خيارات سياسية تجعل من الجهة المكلفة بإعداد جدول الأعمال قد تدرج مشاريع أو مقترحات قانونية أو تستبعدا خدمة لخيارات وأجندة سياسية معينة. فجدول الأعمال هو المحرك الرئيسي في العلاقة بين البرلمان والحكومة، ومن يقوم بتحديد وتسطير أولوياته يؤثر على النشاط والعمل التشريعي ويجعله مقيدا بما هو محدد.

(23)

(19) عادل الطبطبائي: جدول أعمال البرلمان، مجلة الحقوق، العدد الثالث، جامعة الكويت، 03 سبتمبر 1986، ص:13

(20) نصر الدين معمري: التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، السنة الثانية، العدد الرابع، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر 2004، ص:

.23

(21) أنظر الفقرة الأولى من الفصل 82 من الدستور.

(22) أنظر الفقرة الثانية من المادة 52 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(23) سعيد بوالشعير: مرجع سابق، ص: 351.

وبخصوص دورات البرلمان الاستثنائية فإنها تعقد على أساس جدول أعمال محدد، فلا يسمح لا للبرلمان ولا للحكومة بإضافة مواضيع أخرى، وعند انتهاء المناقشة في القضايا المحددة في جدول الأعمال، تختتم الدورة بمرسوم.⁽²⁴⁾

عموما يمكن القول، أن هذا التفوق التنفيذي (نسبة للسلطة التنفيذية) في إعداد جدول أعمال البرلمان، يعطي هذه الأخيرة إمكانية تسجيل مشاريعها في جدول أعمال بدون أية معارضة، الأمر الذي يحفز ويسهم في احتكار المبادرة التشريعية، فضلا عن عوامل أخرى بنيوية وفنية.

ثانيا: مساهمة الحكومة داخل اللجان الدائمة باعتبارها هياكل إجبارية للعمل التشريعي

البرلماني.

تعد اللجان البرلمانية من بين الهيئات الأساسية للبرلمان وأجهزته المختصة في العمل التشريعي عموما. وهدفا في تحسين ظروف اشتغال المؤسسة البرلمانية من أجل تجويد الإنتاج التشريعي وإعداد السياسات العمومية وتقييمها، نجد بأن الأنظمة البرلمانية المعاصرة قد اعتمدتها بنوعيتها: الدائمة منها أو المؤقتة⁽²⁵⁾. وهي اللجان التي ظهرت خلال فترة العقلنة البرلمانية وموجاتها وامتداداتها، والتي كانت تهدف إلى الحد من سيطرة البرلمان على الحياة السياسية واستبعاد مبدأ المشرع الأوحده⁽²⁶⁾. وتكتسي اللجان البرلمانية في عصرنا الحالي أهمية كبيرة في تفعيل وتأهيل العمل البرلماني لدرجة لا يكاد أي نظام ديمقراطي برلماني أن يستغني عن خدماتها أو أن تخلو هيكلته التنظيمية منها في أدائه لعمله وأدواره التشريعية والنيابية. فهاته اللجان تقوم بمهام يصعب على البرلمان القيام بها في كليته وشموليته وكهيئة جماعية كبيرة، من قبيل: اقتراح القوانين ودراستها والتشاور بشأنها مع باقي مكونات المشهد السياسي وممارسته لوظيفته الرقابية تجاه الأداء الحكومي. ومن بين اللجان البرلمانية المتدخلة في العملية التشريعية للبرلمان هناك اللجان البرلمانية الدائمة والتي تعد بمثابة برلمانات مصغرة، وقد عرفها الفقيه "بارتيليمي" بأنها: هيئات تتكون داخل كل غرفة من البرلمان، من عدد محدود من الأعضاء يتم اختيارهم بناء على مؤهلاتهم المفترضة، لتهيئ أعمال المجلس وتقديم التقارير⁽²⁷⁾.

وعموماً، فاللجان البرلمانية الدائمة هي لجان مختصة داخل مجلسي البرلمان بدراسة مشاريع ومقترحات القوانين التي تحال عليها إجبارياً من طرف رئيس المجلس بعد عرضها على المكتب⁽²⁸⁾، فضلاً على القضايا المتعلقة بمراقبة العمل الحكومي والقيام بمهام استطلاعية وإخبارية وعقد جلسات استماع للمسؤولين الحكوميين. وهي وحدها المختصة بالاتفاق مع الحكومة على إصدار مراسيم - القوانين خلال الفترات الفاصلة بين الدورات. وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الدستوري وعبر كل محطات مراجعته وصيغ هذه المراجعات وهو محق في ذلك، لم يحدد عدد اللجان الدائمة، تاركا الأمر للأنظمة الداخلية للبرلمان. فأمام الدور الفعال لهذه اللجان في دراسة ومناقشة

⁽²⁴⁾ أنظر الفقرة الثانية من الفصل 66 من الدستور.

⁽²⁵⁾ تجدر الإشارة إلى أن المشرع الدستوري من خلال دستور 2011 ألغى اللجنة الثنائية المختلطة التي كان معمولاً بها في دستور 1996، والتي كان يرجع لها أمر الحسم في القضايا القانونية العالقة والتي بشأنها خلاف بين مجلسي البرلمان، مانحاً الأفضلية والامتياز لمجلس النواب في القضايا التي لم يحصل حولها اتفاق بين الغرفتين.

⁽²⁶⁾ عبد الغني أعبيزة: مراقبة العمل الحكومي عبر وسائل الرقابة البرلمانية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة أعمال ومؤلفات جامعية عدد 67، الطبعة الأولى، 2006، ص: 105.

⁽²⁷⁾ Ivo Reins: Les Commissions Parlementaires en droit comparé, in Revue Internationale de Droit Comparé. Vol.13 N° 2 Avril- juin 1961 ; p 309.

⁽²⁸⁾ أنظر الفصل 80 من الدستور.

النصوص التشريعية من جهة، وانسجاما مع الوظيفة الدستورية للمعارضة البرلمانية في تتبع ونقد سياسات الأغلبية الحكومية، فقد ضمن الدستور للمعارضة حقوق متعددة ومهمة منها: التمثيلية الملائمة في الأنشطة الداخلية لمجلسي البرلمان، وكذلك رئاسة اللجنة المكلفة بالتشريع بمجلس النواب⁽²⁹⁾. وقد حرص المشرع المغربي على تحديد اختصاصات كل لجنة برلمانية دائمة، وجعل مسألة اعتماد وأخذ مشروع أو مقترح قانون رهن بأولوية عرضه على اللجنة البرلمانية المختصة⁽³⁰⁾، تأسيسا على الاختصاصات المسندة إليها، والتي ذهبت إلى حد إلزامية أي تعديل ينصب على مشروع قانون أو مقترح قانون أن يقدم مسبقا أمام اللجنة المختصة، وإلا فمن حق الحكومة أن تعارض في كل تعديل لم يعرض من قبل على أنظار اللجنة التي يعينها الأمر. فمباشرة بعد إيداع الحكومة لمشاريع القوانين وقبول مكتب مجلس النواب أو مجلس المستشارين لاقتراحات القوانين، وعدم رفضها من طرف الحكومة، يحيل رئيسي مجلسي البرلمان النص التشريعي على أنظار اللجنة المختصة من أجل دراسته وتعميق المناقشة بشأنه وفحصه.

وعليه، فمهمة دراسة النصوص القانونية أو التشريعية أمر موكول للجان الدائمة للبرلمان واختصاص أصيل لها باعتبارها أكثر الأجهزة والهيكل البرلمانية تخصصا وإطلاعا بالعمل البرلماني. فهي بمثابة مختبرات تشريعية، لها صلاحيات التداول في مشاريع ومقترحات القوانين المحالة عليها⁽³¹⁾، وحول كل المسائل التي تقرر تسجيلها ضمن جدول أعمالها⁽³²⁾. فالمشرع البرلماني سواء داخل مجلس النواب أو داخل مجلس المستشارين قد عمل على تحديد وحصر مجال تدخل كل لجنة برلمانية دائمة ارتباطا بالمجال الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي والحقوقى الذي يشكل مجال اشتغال وتدخل اللجنة المعنية. وتبرز مشاركة الحكومة في أعمال اللجان الدائمة بشكل جلي من خلال صلاحية هذه الأخيرة في أن تستمع في إطار جدول أعمالها إلى ممثل الحكومة، كما يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك، ومن جهة أخرى يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة سواء كانت سرية أو علنية أو أن يعينوا مندوبين يستعينون بهم لهذا الغرض⁽³³⁾، ويتعين الاستماع لأعضاء الحكومة بناء على طلبهم، كما يمكن لمندوبي الحكومة أن يتناولوا الكلمة بطلب من

أحد أعضاء الحكومة⁽³⁴⁾. ويمكن للجان الدائمة أن تطلب الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، بحضور الوزراء المعنيين وتحت مسؤوليتهم، تطبيقاً للفصل الثاني بعد المائة من الدستور. وتتضمن جلسة المساءلة مناقشة عامة⁽³⁵⁾ بعد دراسة النص القانوني داخل اللجان الدائمة وإثرائه بالنقاش والتحليل، والاستماع لممثل الحكومة وأعضائها، وعقد جلسات لذلك، تقوم اللجنة بتحرير تقريرها التمهيدي حول المشروع تبدي فيه ملاحظاتها وآراءها وخلصاتها والتعديلات المقترحة، ويرفع هذا التقرير إلى مكتب المجلس، ويرسل إلى الحكومة ويوزع على النواب، ويسجل موضوع مشروع أو اقتراح القانون في جدول أعمال جلسات المجلس.

⁽²⁹⁾ أنظر الفصل 10 من الدستور.

⁽³⁰⁾ أنظر الفقرة الثانية من الفصل 83 من الدستور.

⁽³¹⁾ أنظر المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

⁽³²⁾ أنظر المادة 92 منه.

⁽³³⁾ أنظر الفقرة الأولى من المادة 98 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

⁽³⁴⁾ أنظر الفقرة الثانية من نفس المادة.

⁽³⁵⁾ أنظر الفقرة الثالثة من نفس المادة.

ويتعين على اللجان الدائمة النظر في النصوص المعروضة عليها في أجل أقصاه ستون يوماً، من تاريخ الإحالة، لتكون جاهزة لعرضها على الجلسة العامة.⁽³⁶⁾ ويجب توزيع تقارير اللجان على جميع أعضاء المجلس قبل الشروع في مناقشتها في الجلسة العامة لمدة ثمان وأربعين ساعة على الأقل، ويمكن لرئيس المجلس في حالات خاصة أن يقرر أقل من هذه المدة بتشاور مع رؤساء الفرق والمجموعات النيابية⁽³⁷⁾ ولا يمكن تأجيل اجتماعات اللجان الدائمة إلا بطلب من رئيس المجلس أو مكتب المجلس، أو بطلب من الحكومة عن طريق المجلس، أو بمبادرة من رئيس اللجنة أو من نصف أعضاء مكتبها أو بطلب من نصف أعضائها الحاضرين⁽³⁸⁾. كما يحق للجنة المختصة وأعضاء البرلمان وللحكومة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته وفحصه. وعلى اعتبار أن أشغال اللجان سرية * من حيث المبدأ، فقد نص الدستور والنظام الداخلي للبرلمان على الأشخاص الممكن حضورهم لأشغالها، بحيث لا يتأتى ذلك إلا لأعضاء البرلمان والوزراء المعنيين بموضوع المناقشة. واستثناءاً يمكن لهؤلاء الاستعانة بمندوبين يعينونهم لهذا الغرض. فمما سبق، يمكن القول إن الحكومة في ظل الدستور المغربي تملك سلطة تقديرية واسعة تمكنها من التحكم في المبادرة التشريعية على مستوى جدول الأعمال واللجان البرلمانية، فضلاً على أدوارها الرئيسية في مرحلتي المناقشة والتصويت.

الفقرة الثانية: الدور البارز والحضور القوي للحكومة أثناء المناقشة والتصويت.

تتدخل الحكومة في مرحلتي المناقشة والتصويت على مستوى البرلمان، من خلال مساهمتها ودورها في مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين والتصويت عليها كذلك.

أولاً: دور الحكومة ومساهمتها في مناقشة مشاريع ومقترحات القوانين:

لا يمكن أن يتم عرض مشروع أو مقترح قانون في جلسة عامة، إلا بعد عرضه وتداوله المسبق أمام لجنة مختصة وأن يكون موضوع تقريرها الخاص⁽³⁹⁾. ويشترط في المناقشة بالاستماع إلى الحكومة بالنسبة لمشروع قانون، والمقرر المعين من لدن اللجنة المختصة بالنسبة لمقترح القانون المحال على مجلس المستشارين، أو واضع أو ممثل واضع مقترح القانون⁽⁴⁰⁾. فمناقشة مشروع القانون تبدأ

بالاستماع إلى ممثل الحكومة الذي يقدم عرضاً عن مشروع القانون المقترح أمام النواب، ثم مقرر اللجنة البرلمانية المختصة⁽⁴¹⁾، الذي يعرض على النواب ملخص تقرير اللجنة التي قامت بفحص المشروع، ويتلو على مسامح أعضاء المجلس الملاحظات والتعديلات المقترحة، ليفتح بعد ذلك رئيس الجلسة باب المناقشة العامة، ويتدخل النواب حسب ترتيبهم المسجل مسبقاً للتدخل من أجل الإدلاء بآرائهم وطرح أسئلتهم التي يجيب عنها ممثل الحكومة، والذي غالباً ما يكون الوزير المعني قطاعه بالأمر. أما بخصوص مناقشة اقتراح القانون، فيشرع بداية بالاستماع للمقرر المعين من قبل اللجنة المختصة أو وازع أو

⁽³⁶⁾ أنظر الفقرة الأولى من المادة 183 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

⁽³⁷⁾ أنظر المادة 184 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

⁽³⁸⁾ أنظر المادة 103 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

* أنظر الفقرة الثالثة من الفصل 68 من الدستور.

⁽³⁹⁾ أنظر المادة 185 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

⁽⁴⁰⁾ أنظر المادة 186 منه.

⁽⁴¹⁾ أنظر المادة 182 منه.

ممثّل واضعي مقترح القانون⁽⁴²⁾، ثم لمقرر اللجنة المختصة⁽⁴³⁾. ويمكن للحكومة أن تدفع بعدم القبول كل مقترح أو تعديل لا يدخل في اختصاص السلطة التشريعية استناداً للفصل التاسع والسبعين من الدستور⁽⁴⁴⁾. وأثناء المناقشة العامة تنصب التدخلات على كامل النص، ويمكن لممثّل الحكومة ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها والنائبات والنواب ممثلي الفرق والمجموعات النيابية والأعضاء غير المنتسبين الذين سجلوا أنفسهم للمشاركة في المناقشة العامة حسب الترتيب ووفق الإجراءات المنصوص عليها في المادة 150 من هذا النظام الداخلي⁽⁴⁵⁾. ويمكن للرئيس، ضماناً لحسن سير المناقشات، أن يعرض على المجلس إرجاع مادة أو أكثر مع التعديلات المتعلقة بها إلى اللجنة المعنية بالدراسة لتعيد التمعّن في دراستها⁽⁴⁶⁾. كما يمكن طلب إرجاء البث في مادة أو تعديل من شأنه أن يؤدي إلى تغيير مجرى المناقشة، ويتمّ حتماً إرجاء البث بطلب من الحكومة أو بقرار من اللجنة المعنية بدراسته، وفي الحالات الأخرى يرجع القرار إلى الرئيس⁽⁴⁷⁾. وإذا انتهت المناقشة العامة، لا يمكن إعطاء الكلمة لأي متدخل بعد ذلك. غير أنه إذا طلب رئيس فريق أو مجموعة نيابية، أو رئيس لجنة دائمة، أو عشر أعضاء المجلس على الأقل، إرجاع النص الذي تمت مناقشته إلى اللجنة المختصة لإعادة دراسته، عرض الطلب على المجلس للبث فيه. وفي حالة مصادقة المجلس على الطلب المذكور، تتوقف المناقشة تلقائياً إلى حين تقديم اللجنة المعنية تقريراً جديداً بشأن هذا النص. وفي حالة عدم المصادقة على الطلب، يشرع مباشرة في مناقشة مواد النص⁽⁴⁸⁾. وأمام تعدد التعديلات، فإن المناقشة حولها تتم حسب ترتيب تعطى من خلاله الأسبقية في المناقشة للتعديلات التي تقدمها المعارضة، ثم التعديلات المقدمة من الحكومة ثم باقي النواب والتي تنصب على موضوع واحد⁽⁴⁹⁾.

ثانياً: مسطرة التصويت:

تتم عملية التصويت على مشاريع ومقترحات القوانين بدءاً بالمواد التي قدمت بشأنها تعديلات، ليتم التطرق بعد ذلك إلى المواد المعدلة في التقرير الأول، ثم يأتي الدور على المواد التي لم يشملها أي تعديل، ليعرض بالنهاية النص كاملاً على النواب للتصويت عليه. والتصويت حق شخصي لكل نائبة ونائب ولا يمكن تفويضه طبقاً لمقتضيات وأحكام الفصل 60 من الدستور⁽⁵⁰⁾. ويكون التصويت علنياً

برفع اليد أو بواسطة الجهاز الإلكتروني المعد لذلك، غير أن التصويت يكون سرّيا إذا تعلق الأمر بتعيينات شخصية⁽⁵¹⁾. ولا يمكن تناول الكلمة أثناء عملية التصويت إلا إذا تعلق الأمر بنقطة نظام من أجل التنبيه إلى خلل في العملية المذكورة⁽⁵²⁾. وطبقا لأحكام الفصل 83 من الدستور، يبت المجلس بتصويت واحد، في النص المتناقش فيه، كله أو بعضه إذا ما طلبت الحكومة ذلك، مع الاقتصار على التعديلات المقترحة أو المقبولة من قبلها، وبإمكان المجلس أن يعترض على هذه المسطرة بأغلبية أعضائه⁽⁵³⁾.

⁽⁴²⁾ أنظر الفقرة الأولى من المادة 186.

⁽⁴³⁾ أنظر الفقرة الثانية من نفس المادة.

⁽⁴⁴⁾ أنظر المادة 188 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

⁽⁴⁵⁾ أنظر المادة 189 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

⁽⁴⁶⁾ أنظر المادة 191 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

⁽⁴⁷⁾ أنظر المادة 190 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

⁽⁴⁸⁾ أنظر المادة 192 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

⁽⁴⁹⁾ أنظر المادة 150 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

⁽⁵⁰⁾ أنظر المادة 156 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

⁽⁵¹⁾ أنظر الفقرة الأولى من المادة 157 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

⁽⁵²⁾ أنظر الفقرة الثانية من نفس المادة.

⁽⁵³⁾ أنظر المادة 158 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

ويتم التصويت بالاقتراع العلني وجوبا في الحالات التي يشترط فيها الدستور أغلبية معينة، أو عند طلب الحكومة منحها الثقة مع مراعاة أحكام المادة 250 من هذا النظام الداخلي⁽⁵⁴⁾. وتتم المصادقة على النصوص والقضايا المعروضة للتصويت إذا توفرت على أغلبية الأصوات المعبر عنها، باستثناء الأحوال التي ينص فيها الدستور على أغلبية معينة. وفي حالة تعادل الأصوات يعاد التصويت مرة ثانية، وفي حالة تعادل الأصوات مرة ثانية فإن النص أو القضية المعروضة يعتبران غير مصادق عليهما⁽⁵⁵⁾.

المطلب الثاني: التشريع المالي بين الصلاحيات الدستورية للبرلمان وإكراهات الممارسة والتنفيذ.

لقد شكل هاجس عقلنة المالية العامة أحد الأسباب الأساسية لإحداث المؤسسة البرلمانية، التي أتت كرد فعل عن التجاوزات التي كانت تميز الاقتطاعات الضريبية ومزاجية الإنفاق العمومي في عهد الملكيات المطلقة⁽⁵⁶⁾. وبالتالي الرغبة في فرض الطابع التمثيلي في صناعة القرار المالي باعتباره الكفيل بإضفاء الشرعية والمشروعية على كيفية توزيع تكاليف الدولة ونفقاتها العامة، وفرض تقبلها ورضي متحملها من المواطنين. ونظرا لما للجباية والإنفاق من دور هام في قيام الدولة بوظائفها، كانت الحاجة ملحة لوضع القواعد والأسس المنظمة للجانب المالي حتى تستطيع الدولة أداء وظائفها على أكمل وجه، حيث أن أي نشاط مرفقي يتوقف وجوده واستمراره على الجانب المالي⁽⁵⁷⁾. لهذا، فالأهمية التي يحظى بها قانون المالية تتمثل كونه ترتبه به العديد من السياسات العمومية، الأمر الذي دفع بالمشروع في جل الدول الديمقراطية، تحيين وحماية المال العام وفرض ضوابط عقلنة الإنفاق العمومي وتقنين توزيع التكاليف العامة، ومن ضمنها ضرورة إخضاع مشاريع قوانين المالية للدراسة والمناقشة والتصويت عليها من داخل مؤسسة تشريعية تمثل الإرادة الشعبية.

وارتباطا بمبادئ الديمقراطية ودولة الحق والقانون، أولى المشرع المغربي اهتماما بالغاً منذ بداية الاستقلال بالإصلاح المالي والإداري وإرساء دعائم اقتصاد وطني قائم على أسس السيادة الوطنية. وفي هذا الإطار، يمكن القول وفق مقتضيات وأحكام الدستور المغربي لسنة 2011، نجد أن البرلمان المغربي

هو صاحب السلطة التشريعية⁽⁵⁸⁾، إلا أن طغيان تمظهرات العقلنة البرلمانية⁽⁵⁹⁾ سواء على المستوى القانوني أو على مستوى الإجراءات التشريعية، تظل معها مبادرة الجهاز التشريعي محتشمة، وهو الأمر الذي يتيح للحكومة امكانية الهيمنة على مبادرات التشريع بشكل عام - كما سبق وبيننا ذلك أعلاه - والتشريع المالي بشكل خاص، نظرا للخبرة التي تجعلها جديرة بمعرفة التقنيات المالية والعمليات الحسابية التي تتطلبها ميزانية الدولة السنوية. والتي أمامها يظل هامش تدخل البرلمان يكاد يقتصر على المناقشة التصويت، إن لم نقل مجرد التزكية.

⁽⁵⁴⁾ أنظر المادة 159 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

⁽⁵⁵⁾ أنظر المادة 163 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

Michel Bouvier ; Marie – Christine Esclassa & Jean Pierre Lassale, Manuel «Finances Publiques» , 7⁽⁵⁶⁾

ème édition.2004, P: 19.

عبد القادر تيعلاقي: المالية العامة المغربية والمقارنة، الجزء الأول، دار النشر الجسور، وجدة، الطبعة الثالثة 2000، ص:1.

FIKRI ELKBIR: Le parlement et les Finances Publiques, recherche sur le pouvoir financier. ⁽⁵⁸⁾

Doctorat d'Etat de Droit Public. Université Hassan II, FSJES Casablanca, 1984.

Pouvoirs , Katia BLAIRON (Maitre de conférences de droit public – Nancy Université – IRENNE)⁽⁵⁹⁾

et Contre –Pouvoirs en Matière Budgétaire et Financière. Congrès des Constitutionnalistes, Paris II,2008.

www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC6/Blairon TXT.pdf.

الفرع الأول: الاختصاصات المالية للمؤسسة التشريعية.

تعد مهمة التشريع والمراقبة، ميزتان رئيسيتان للعمل البرلماني وتشكلان صلب مهامه، حيث تهدف الأولى إلى سن القوانين من طرف ممثلي الشعب، فيما تحرص الثانية على مراقبة العمل الحكومي وتتبع نتائجه وتأثيراته على مستوى خدمة الصالح العام. فالاختصاص المالي للمؤسسة التشريعية في جميع الدول يشكل الدعامة الأساسية التي من خلالها يرخصوا ويوافقوا ممثلي الشعب ونواب الأمة على مشاريع الحكومة وبرامجها المتعددة والمتنوعة. فعبر دراسة مقتضيات قانون المالية ومناقشة تفاصيله والوقوف على الخطوط العريضة للقوانين المتصلة به من قانون جبائي وسياسة ضريبية، يقف نواب الأمة على الأهداف الاقتصادية، الاجتماعية، المالية والسياسية للمشروع (الفقرة الأولى). إلا أن ما يجدر الإشارة إليه، هو أنه بالرغم من أهمية المستجدات الدستورية الأخيرة التي دفعت في اتجاه توسيع الصلاحيات المالية للبرلمان، الوضع الذي يمكن أن نستشف من خلاله بواد إشراف البرلمان في القرار المالي، إلا أن دوره يظل محدودا في هذا الجانب (الفقرة الثانية)، نظرا لما تستأثر به الحكومة من هيمنة في هذا الإطار، من خلال مجموعة من الآليات الدستورية التي تتوفر عليها.

الفقرة الأولى: صلاحيات البرلمان على مستوى قوانين المالية والقوانين الجبائية

انطلاقا من كون السياسات العامة المالية تمثل الركيزة الأساسية لنشاط الدولة، باعتبارها ترسم التوجهات الاقتصادية والمالية العريضة للبلاد، تعد الرقابة على قوانين المالية والقوانين الجبائية أهم رقابة يمارسها البرلمان لتأكيد سلطته المالية. وتبقى أكثر المجالات أهمية هي تلك المتعلقة بفحص مشاريع قوانين المالية والموافقة عليها، والتي تشمل قانون المالية السنوي، والقانون المالي التعديلي وقانون التصفية⁽⁶⁰⁾. والتي تعتبر بمثابة الاختصاص المالي الأصيل للسلطة التشريعية.

أولا: على مستوى قوانين المالية.

بالمغرب، وعلى الرغم من أن قانون المالية لا يتم صدوره إلا بتصويت البرلمان كما ينص على ذلك الفصل 75 من الدستور⁽⁶¹⁾ إلا أن القراءة المتقاطعة لفصول الدستور ومقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بقانون المالية، علاوة على الممارسة التشريعية كلها أمور تبرر ملحاحية تساؤلاتنا بشأن السلطة المالية للبرلمان. فهل فعلا يصادق البرلمان على قانون المالية أم الأمر لا يعدو عن كونه تزكية لعمل الحكومة؟ إلى أي حد يمكن أن نقول على أن إحالة قانون المالية على البرلمان مجرد مسطرة شكلية هدفها البحث عن قدر من الشرعية لمقتضياته؟ وأخيرا وليس آخرا، هل حقا للبرلمان سلطة تعديل مشروع قانون المالية لا سيما الأحكام التي يتم تفعيلها جراء فتح الاعتمادات الضرورية لسير المرافق العامة؟

إذا كان إعداد وتحضير مشاريع قوانين المالية من اختصاص الحكومة من الناحية العملية والواقعية، فإن اعتماد هذه المشاريع والموافقة عليها هو اختصاص أصيل للجهاز التشريعي وفقا لمقتضيات الفصل 75 من الدستور. هذا الأخير يجسد أحد مستجدات دستور 2011، حيث نص على أن: "يودع مشروع قانون المالية بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب..." فالتعديل الدستوري الأخير، أصبح معه المشرع المغربي يقر بحق أولوية مجلس على آخر فيما

⁽⁶⁰⁾ أنظر المادة الثانية من القانون التنظيمي للمالية رقم: 130.13

⁽⁶¹⁾ ينص الفصل 75 من الدستور في فقرته الأولى "يصدر قانون المالية، الذي يودع بالأسبقية لدى مجلس النواب، بالتصويت من قبل البرلمان، وذلك طبق الشروط المنصوص عليها في قانون تنظيمي، هذا الأخير الذي يحدد طبيعة المعلومات والوثائق والمعطيات الضرورية لتعزيز المناقشة البرلمانية حول مشروع قانون المالية.

يتعلق بإيداع مشاريع قوانين المالية السنوية. خلافا لما كان عليه الأمر قبل 2011. وبالرجوع إلى دستور 2011، باعتباره المرجعية التشريعية الأولى للقانون التنظيمي للمالية 130.13، تتحدد المسطرة العامة للتصويت على قانون المالية من قبل البرلمان حسب منطوق الفقرة الثانية من الفصل 75 فيما يلي: " 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، يستمر مفعول الموافقة تلقائياً على النفقات طيلة مدة هذه المخططات والبرامج. أي لا يحق له بعد ذلك وطيلة مدة هذه المخططات والبرامج، تقديم مقترحات ترمي إلى تعديل ما سبق له أن وافق عليه، فصلاحيه التعديل هاته مخولة للحكومة فقط. واستناداً لمبدأ استمرارية المرفق العام، نجد الفقرتين 3 و4 من نفس الفصل تحددان ضوابط التدبير المالي العمومي في حالة عدم التصويت على مشروعية قانون المالية قبل متم السنة المالية، سواء تعلق الأمر بالمداخيل أو النفقات حيث للحكومة امكانية فتح الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية، والقيام بالمهام المنوطة بها على أساس ما هو مقترح في الميزانية المعروضة على الموافقة، وذلك بمرسوم. (وسنعالج بالتحليل والنقد هذه النقطة في المحور الثاني من هذه الدراسة).

ثانياً: على مستوى القوانين الجبائية.

تكمّن أهمية تدخل البرلمان في الميدان الضريبي انطلاقاً من مبدئين أساسين ومتباينين، الأول ذو علاقة بموضوع التعبير عن السيادة الوطنية. بينما الثاني له صلة بفلسفة القبول والرضائية الضريبية، كمبدأ يكرس ديمقراطية الدساتير ومواطنتها. وفي هذا السياق ينص دستور 2011 في فصله 39 على أنه: "على الجميع أن يتحمل، كل على قدر استطاعته، التكاليف العمومية التي للقانون وحده إحداثها وتوزيعها."

ومن بين أهم مستجدات دستور 2011، نجد توسيع مجالات اختصاص القانون، ومن ضمنها الشق المالي في بعده الجبائي كالنظام الضريبي، الوعاء الضريبي، مقدارها وطرق تحصيلها، ثم النظام

القانوني لإصدار العملة ونظام البنك المركزي ونظام الجمارك⁽⁶²⁾. وهي المجالات التي حرص النص الدستوري على تحديدها بشكل صريح ودقيق، واستبعد كل امكانية لفرض اقتطاعات جبائية خارج إطار الشرعية القانونية⁽⁶³⁾.

من جانب آخر، ونتيجة ارتباط القانون الجبائي ارتباطا وثيقا بقانون المالية، فإن تصويت البرلمان على النصوص الجبائية أمر ضروري. إذ غالبا ما يتم تحديد الضرائب أو تعديلها أو تغيير أسعارها وحتى تقرير الإعفاء منها أو الزيادة فيها عند صدور قانون المالية ودخوله حيز التنفيذ. إلا أن ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد، هو أنه ليس كل الأمور والتفاصيل المرتبطة بالضريبة يختص بها قانون المالية، بل يمكن للقوانين العادية أن تؤطر وتعالج بعض الجوانب الخاصة بالميدان الضريبي. إلا أن عمليا يبرز اختصاص الجهاز التشريعي في الجانب الضريبي عبر المناقشة والتصويت على قانون المالية الذي يتضمن إجراءات لفرض جبايات جديدة، أو تعديلات تلحق الضرائب المحتملة والجارية المفعول⁽⁶⁴⁾. ولقد حدد الفصل 84 من الدستور مسطرة التصويت على النصوص الجبائية المدرجة ضمن مشروع قانون المالية، بتنصيبه على أن " يتداول كل مجلس في النص الذي صوت عليه

⁽⁶²⁾ أنظر الفصل 71 من الدستور.

⁽⁶³⁾ امحمد فويير: الصلاحيات المالية للجهازين التشريعي والتنفيذي في ظل دستور 2011، جريدة المساء، بتاريخ 10 يناير

2012.

⁽⁶⁴⁾ مصطفى منار: الاقتطاع الضريبي والعدالة الاجتماعية، مؤلف جماعي، السنة الجامعية 2007، ص: 55 و 56، (بدون دار

النشر).

المجلس الآخر في الصيغة التي أحيل به عليه، ويعود لمجلس النواب التصويت النهائي على النص الذي تم البث فيه، ولا يقع هذا التصويت إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين، إذا تعلق الأمر بنص يخص الجماعات الترابية، والمجالات ذات الصلة بالتنمية الجهوية والشؤون الاجتماعية."

الفرع الثاني: محدودية وعقلنة دور البرلمان في المجال المالي.

يمكن القول إن السلطة التشريعية لها صلاحيات دستورية وقانونية مهمة في المجال المالي، حيث أن مشاريع القوانين المالية لا يمكن اعتمادها إلا بعد موافقة البرلمان الذي يسلك في هذا الصدد مجموعة من المساطر لإقرار مدى مشروعيتها والموافقة عليها وتبنيها من أجل التنفيذ. فإذا كان البرلمان هو الذي يعود له أمر التصويت على التشريع المالي واعتماده، فإن ذلك لا يمنع من أن يكون هذا النوع من التشريع من أكثر المجالات التي تتضح فيه حدود تحكم البرلمان في الإنتاج التشريعي. إذ بقراءة مقتضيات وأحكام الفصول (75،77،79) من الدستور تتضح محدودية دور البرلمان في التشريع المالي ومراقبته، سواء على مستوى المبادرة والاقتراح أو على مستوى التصويت والمصادقة. وترتبط هذه المحدودية في جزء منها بحق مبادرة أعضاء البرلمان في تعديل مشروع قانون المالية (أولا)، والجزء الآخر مرتبط بالتصويت والمصادقة على مشروع قانون المالية. (ثانيا)

أولا: المحدودية على مستوى المبادرة في المجال المالي.

لقد منح الفصل 78 من الدستور المغربي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية حق التقدم باقتراح القوانين⁽⁶⁵⁾. وهو ما يوحي بأن الاقتراح في الجانب المالي حق للسلطتين معا، ويدفعنا للقول بذلك. إلا أن التجربة أثبتت مع تعاقب الدساتير أن المقترحات البرلمانية في هذا المجال يتم استبعادها في سياق القيود القوية المفروضة على الوظيفة التشريعية. كما أن قدرة الجهاز التشريعي على تعديل قوانين المالية كحق يمتلكه بمقتضى أحكام الفصل 83 من الدستور⁽⁶⁶⁾، باعتباره تجسيدا فعليا لسلطته وصلاحياته المالية فهو محاصر مقارنة بما تتمتع به الحكومة من صلاحيات هامة تتصدى من خلالها لتعديلاته بناء على تبريرات الحرص على تناسق وتجانس توجهاتها وأهدافها. فتدفع بمسطرة عدم

القبول التي تجد سندها في الفصل 77 من الدستور الذي ينص: "يسهر البرلمان والحكومة على الحفاظ على توازن مالية الدولة. وللحكومة أن ترفض بعد بيان الأسباب 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." فبالإضافة إلى أن مشروع قانون المالية، يعد اختصاصا حكوميا على مستوى اعداده وتحضيره، حيث لا يمكن تصور وجود مبادرة برلمانية في هذا المجال، إلا أن تدخل البرلمان بشأنه يظل محكوما بقيدين أساسيين نص عليهما الفصل المذكور.

القيد الأول، يتعلق بما يسميه المشرع الدستوري "بتوازن مالية الدولة"، حيث تضع الفقرة الأولى من الفصل 77 على كاهل الحكومة والبرلمان على حد سواء، ضرورة الحرص والسهر على هذا التوازن. وهي المسألة التي تحيل على تلك "القاعدة الذهبية" المتعلقة بالتحكم في العجز المالي المطبقة في العديد من البلدان الأوروبية، وإن كانت لا تعدو أن تكون مجرد دسترة لممارسة جارية، على الأقل منذ تبني سياسة التقويم الهيكلي، إلا أن الارتقاء بها إلى مصاف القاعدة الدستورية يطرح التساؤل حول مدى تعارضها مع الاختيارات الانتخابية التي تعد جوهر العملية الديمقراطية. ذلك أنها قد تسمح بتقييد اختيارات القوى السياسية الفائزة بالانتخابات حينما تكون برامجها وتصوراتها

⁽⁶⁵⁾ " لرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين."

⁽⁶⁶⁾ تنص الفقرة الأولى من الفصل 83 من الدستور على أن " لأعضاء مجلسي البرلمان وللحكومة حق التعديل."

ومرجعياتها ذات بعد يساري أو اشتراكي مناهض لهذه القاعدة التي هي نتاج الاختيارات الرأسمالية ومرتبطة بها⁽⁶⁷⁾. وتجدر الإشارة إلى أن الفقرة الأولى من الفصل 77 من الدستور، هي مستجد لم تكن موجودة ضمن مقتضيات الفصل 51 من دستور 1996.

أما القيد الثاني، فيهم الصلاحيات الممنوحة للحكومة والتي تجد سندها الدستوري في الفصل نفسه، الذي ينص على «إمكانية الحكومة لرفض بعد بيان الأسباب 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». والمثير للانتباه هو أن مقتضى هذا الفصل، ورغم الجدل الكبير الذي كان يثيره خلال فترة دستور 1996 حيث كانت تعتبره المعارضة بمثابة سيف مسلط على الحق المكفول للبرلمان في الاقتراح والتعديل، ورغم أنه كان يستعمل ويمارس بطريقة تعسفية في بعض الحالات، لا زال قائماً في الوثيقة الدستورية الجديدة بنفس الصياغة، اللهم تعديلاً بسيطاً يفرض على الحكومة "بيان الأسباب" الموجبة للدفع بأحكام هذا الفصل. فهو بمثابة "فيتو" تستخدمه الحكومة في وجه ممثلي الأمة بمجرد الإعلان عن مقترح لهؤلاء من شأنه الزيادة في تكاليف عمومية أو التخفيض من موارد عمومية. وقد تم تأكيده من خلال المادة 56 من القانون التنظيمي لقانون المالية 130.13، والتي نصت مقتضياتها على أنه "طبقاً للفقرة الأولى من الفصل 77 من الدستور للحكومة أن ترفض، بعد بيان الأسباب، المواد الإضافية أو التعديلات الرامية إما إلى تخفيض الموارد العمومية وإما إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود". فهذا المقتضى الدستوري إذا كان يتوخى في طياته الحفاظ على توازن ميزانية الدولة، إلا أنه عملياً يستعمل كمطية لتمرير القانون المالي بسهولة بالنسبة للحكومة، الأمر الذي يعد تعسفاً في حق المبادرة التشريعية البرلمانية، ويفرغ الفصل 83 من الدستور من محتواه ويعدم مقتضياته⁽⁶⁸⁾. حيث أن رفض الحكومة لتعديلات ومقترحات نواب الشعب من شأنه أن يسهم في شلل المبادرة التشريعية للبرلمان وجعلها بالنهاية أن تولد ميتة، مما يجسد انغلاق الحكومة على ذاتها، ومعه إسكات صوت ودور الفرق النيابية سيما المعارضة منها لينحصر دورها فقط في مناقشة المشروع الحكومي وانتقاده دون القدرة على تغيير

مضمونه أو على الأقل تنقيحه⁽⁶⁹⁾. وبالرغم من أن المشرع الدستوري قد حاول التخفيف من حدة الفصل 77 من خلال ربط حق الحكومة في رفض تعديلات أعضاء البرلمان المؤدية إلى تخفيض الموارد العمومية أو إحداث التكاليف أو الزيادة فيها بضرورة تبرير هذا الرفض، إلا أن هذا المستجد الدستوري وما يتبعه على مستوى القانون التنظيمي للمالية، لم يغير جوهر هذا الفصل ولم يحول دون الاحتفاظ بقوة مفعوله. بل الأكثر من ذلك، فإن مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية وتبنيه بصفة نهائية، لا يمنع الحكومة من أن تتدخل من جديد لإعادة النظر فيما سبق أن أقره البرلمان. وهي الإمكانية التي أتاحتها المادة 60⁽⁷⁰⁾ من القانون التنظيمي للمالية رقم 13.130، من خلال فتح اعتمادات إضافية بمرسوم أثناء السنة. هذه الإمكانية قد أقدمت عليها الحكومة خلال قانون المالية لسنة 2013، وأثارت سجالا كبيرا، بفعل تضارب التقديرات حول ضرورتها والحاجة إليها، وحول مدى تأثيرها على الوضع الاقتصادي، وحتى حول مدى قانونيتها أمام تضارب الآراء عن كون الحكومة أحجمت عن إخبار لجنة المالية بمجلس النواب بالموضوع.

⁽⁶⁷⁾ أحمد بوز: "الاختيار الديمقراطي" في الدستور المغربي الجديد، الدستور المغربي الجديد على محك الممارسة، أعمال ندوة 18 و19 ابريل 2013، تنسيق عمر بندورو، رقية المصدق، محمد مدني، 2014، مجموعة البحث في القانون الدستوري وعلم السياسة، كلية العلوم القانونية، الاقتصادية والاجتماعية، السويسي، الرباط، ص: 122.

⁽⁶⁸⁾ يوسف الزوجال: قراءة نقدية في محاور مشروع إصلاح القانون التنظيمي للمالية بالمغرب على ضوء المستجدات التشريعية، مجلة الحقوق، عدد 6، مارس 2013، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، دار الافاق المغربية للنشر والتوزيع، الدار البيضاء ص: 61.

⁽⁶⁹⁾ منصور عسو: قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة، الطبعة الأولى، أكتوبر 2017، طبع وتوزيع مطبعة المعارف الجديدة الرباط 2017، ص: 136.

⁽⁷⁰⁾ أنظر المادة 60 من القانون التنظيمي للمالية 130.13.

ثانيا: محدودية التصويت على القانون المالي.

تبعاً لمقتضيات الفصل 75 من الدستور الذي يكرس السلطة المالية للبرلمان، عبر تنصيبه على كون " قانون المالية يصدر بالتصويت من طرف البرلمان"، إلا أن التشريع والممارسة الماليتين يسيران في اتجاه الحد من هذه السلطة وتقييدها لفائدة المبادرة الحكومية، تفادياً للاستغلال السياسي بشكل سيء ومتعسف فيه، لهذه السلطة من قبل البرلمان في التصويت على قانون المالية. وفي هذا السياق، جاءت الفقرة الثانية من الفصل 75 من الدستور المتعلقة بتصويت البرلمان على نفقات التجهيز التي يتطلبها إنجاز المخططات التنموية الاستراتيجية والبرامج المتعددة السنوات، لتقر بالتصويت لمرة واحدة دون إمكانية تقديم مقترحات تعديلية، التي تبقى متاحة فقط للحكومة دون البرلمان.

تتجلى أيضاً سيطرة الحكومة على عملية المصادقة على مشروع قانون المالية من خلال إمكانياتها من أجل التصويت عليه، بعيداً عن مسطرة المناقشة العادية، بناء على مقتضيات الفقرة الثالثة من الفصل 83 من الدستور التي تنص أن: "بيت المجلس المعروض عليه النص، بتصويت واحد، في النص المتناقش فيه، كله أو بعضه، إذا ما طلبت الحكومة ذلك، مع الاقتصار على التعديلات المقترحة أو المقبولة من قبلها."

في نفس الصدد، وامثالاً لمقتضيات المادة 52 من القانون التنظيمي للمالية، التي تصب في اشتراط مبدأ ضرورة التصويت على الجزء الأول من مشروع قانون المالية قبل الجزء الثاني⁽⁷¹⁾ وهو المبدأ الذي يفرض على الجهاز التشريعي التصويت بشكل منفصل ومنتالي على كل جزء من مشروع قانون المالية، والحكمة من وراء ذلك تكمن في كون أن الجزء الأول المتعلق بالموارد يتحكم بشكل كبير في الجزء الثاني المرتبط بالنفقات. فالبرلمان بمجرد تصويته على الجزء الأول من مشروع القانون المالي السنوي، يصبح من الصعب عليه عدم اعتماد وتبني الجزء الثاني المتبقي⁽⁷²⁾، علاوة على أن البرلمان مع هذا الوضع يصعب عليه منطقياً إضافة نفقات تتجاوز حدود الموارد التي صوت عليها مسبقاً بالجزء الأول من المشروع⁽⁷³⁾. وبالتالي فالنتيجة أن التصويت الإيجابي على الجزء الأول يحد من حرية البرلمان

في عدم تبني الجزء الثاني. من جهة أخرى ونتيجة استئثار الحكومة بالتشريع المالي، يمكنها تجاوز سلطات البرلمان في الترخيص على قانون المالية، وذلك جراء تدخلها لتعديل بعض مقتضيات دون إذن البرلمان. ويبرز ذلك عمليا ومن خلال الممارسة عبر مجموعة من الحالات، منها ما هو متضمن في صلب مقتضيات المادة 67 من القانون التنظيمي للمالية، التي تمنح الحكومة صلاحية أن تفرض بواسطة مرسوم مجموعة من الرسوم شبه الضريبية⁽⁷⁴⁾. بعبارة أخرى، فإن هذا المقتضى يسمح للحكومة بفرض رسوم إضافية قد تشكل عبئا زائدا يتحمله المواطن، فضلا عن تحمله للرسوم والضرائب الأخرى المفروضة بمقتضى قانون المالية، موضحا معه قصور ومحدودية الجهاز التشريعي في رفع الحرج والعبء المالي وحجم التكاليف العمومية عن المواطنين.

⁽⁷¹⁾ أنظر المادة 52 من القانون التنظيمي للمالية رقم: 130.13

⁽⁷²⁾ عبد الكريم الحديكي: التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان في النظام الدستوري المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2003/2002، ص:134.

⁽⁷³⁾ عبد النبي أضرىف: صدقية الميزانية على ضوء القانون التنظيمي للمالية الجديد، مجلة دفاتر الحكامة، العدد الثاني، دجنبر 2015، مطبعة بني إزناسن، سلا، ص:100.

⁽⁷⁴⁾ أنظر المادة 67 من القانون التنظيمي للمالية.

المبحث الثاني: الصلاحيات الاستثنائية للحكومة في المجال المالي، وإكراهات الجهاز التشريعي.

بالرغم من أن أحكام ومقتضيات دستور 2011، عززت مكانة ووظائف المؤسسة البرلمانية، من خلال إعادة النظر في التوازن بين مجلسيه، إلا أن هذه المؤسسة تظل من حيث ممارستها لوظائفها الدستورية خاضعة لتأثيرات فنية وعملية ومؤسسية للسلطة التنفيذية.

المطلب الأول: الصلاحيات الاستثنائية للحكومة في المجال المالي.

تتوفر الحكومة في شخص وزارة المالية بسلطات واسعة واختصاصات كبيرة في المجال المالي، الأمر الذي يمكنها من الإحاطة بجميع مراحل إعداد وتنفيذ قانون المالية وبسط نفوذها بشأن الميزانية العامة، بل وحتى تحديد السياسة المالية للدولة.

الفرع الأول: مرسوم فتح الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العامة وسؤال المشروعية.

هذا الإجراء نصت عليه مختلف الدساتير المغربية المتعاقبة منذ استقلال البلاد⁽⁷⁵⁾ وهو يشكل وسيلة من وسائل الضغط التي تمارسها الحكومة على الجهاز التشريعي لتفادي التماطل البرلماني في التصويت والمصادقة على مشروع قانون المالية. وهو التماطل الذي قد ينجم عن سببين:

- أولهما: تخلف البرلمان عن التصويت على مشروع قانون المالية في الموعد المحدد.

- وثانيهما، جراء إحالة المشروع على المحكمة الدستورية للنظر في مدى دستوريته.

فإذا كانت الضريبة تشكل المصدر الرئيسي للمالية العامة للدولة، وباعتبارها ضرورة لا بد منها لتغطية التكاليف العمومية⁽⁷⁶⁾، فإنها تستمد الكثير من مشروعيتها من هذا المنطلق. إلا أن المشروعية القائمة على البعدين المالي والاقتصادي تبقى قاصرة وعاجزة لوحدها عن تقديم تبريرات شافية عن مفهوم الضريبة، اقتطاعاتها، أساليبها وفلسفتها في خدمة التنمية والعدالة. وحتى تساير الضريبة وأسسها النظرية والعملية الوجهة المعقولة، ينبغي الأخذ بعين الاعتبار الأبعاد الأخرى للمشروعية

والتي تتجلى في الأبعاد الاجتماعية والسياسية والقانونية⁽⁷⁷⁾ التي تظل هي الكفيلة بإحقاق نوع من الرضا والقبول بالمساهمة في الأعباء العامة.

وإذ تشكل مقتضيات الفقرة الثالثة والرابعة من الفصل 75 من الدستور، والمادة 50 من القانون التنظيمي للمالية، أحد أهم تجليات العقلنة البرلمانية، التي تقتضي بأنه في حالة عدم التصويت على مشروع قانون المالية في نهاية السنة أو لم يصدر الأمر بتنفيذه، يتم اللجوء تلقائياً لفتح الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية عبر مرسوم، من دون الإشارة لأي دور للبرلمان في هذا الإطار ولو من باب الإخبار أو الاستشارة. فقد ورد في الفقرة الثالثة من الفصل 75 من الدستور " إذا لم يتم في نهاية السنة المالية التصويت على قانون المالية أو لم يصدر الأمر بتنفيذه، بسبب إحالته على المحكمة الدستورية، تطبيقاً للفصل 132 من الدستور، فإن الحكومة تفتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية، والقيام بالمهام المنوطة بها، على أساس ما هو مقترح في الميزانية المعروضة على الموافقة." وبفس الفصل تنص فقرته الأخيرة على أنه " يسترسل العمل، في هذه الحالة، باستخلاص

⁽⁷⁵⁾ أنظر الفصل 49 من دساتير 1970، 1972، 1962، و1992، والفصل 50 من دستور 1996، والفصل 75 من دستور 2011.

⁽⁷⁶⁾ Michel Bouvier , Marie – Christine Esclassan & Jean-Pierre Lassale ; op .cit, p :567.

⁽⁷⁷⁾ Ibid ; p :568.

المداخيل طبقا للمقتضيات التشريعية والتنظيمية الجارية عليها، باستثناء المداخيل المقترح إلغاؤها في مشروع قانون المالية، أما المداخيل التي ينص المشروع المذكور على تخفيض مقدارها، فتستخلص على أساس المقدار الجديد المقترح ". وهو ما يوحي على أن مسألة مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية تبدو تحصيل حاصل وذات طابع شكلي يرمي إلى إضفاء الموارد والتكاليف العامة بنوع من المشروعية، سيما وأن فتح اعتمادات سير المرافق العمومية بمرسوم تستوجب العمل بشكل آني وفوري بالعديد من المقترحات والأحكام المضمنة في مشروع قانون المالية.

وإذا كان في السابق يطرح التساؤل حول مدى هذا الاجراء في مجال الإيرادات العامة خلال السنة المالية، هل ذلك يعد تحجيما مؤقتا أم مطلقا وتاما لاختصاص السلطة التشريعية؟ فالأمر في الوقت الراهن أصبح متجاوزا ما دامت العبارة الأخيرة من المادة 50 من القانون التنظيمي للمالية رقم 13.130، وبعدها الفقرة الأخيرة من المادة 35 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7.98 قد أجابتنا بوضوح عن هذه المسألة، إذ ينتهي العمل بالمرسوم المذكور فور دخول قانون المالية حيز التنفيذ⁽⁷⁸⁾. وبالنسبة للنفقات العمومية فهل يتعلق الأمر بفتح اعتمادات تغطي نفقات السنة كاملة أم فقط إلى غاية المصادقة على مشروع قانون المالية؟

تجدر الإشارة في هذا الباب، إلى أن النصوص لا تتضمن جوابا على هذه الإشكالية، لكن يجب مع ذلك التمييز بين نوعين من النفقات:

1- النفقات العادية للميزانية العامة وللميزانيات الملحقة.

2- نفقات التجهيز للميزانية العامة والميزانية الملحقة.

فبخصوص النوع الأول، تعمد الحكومة في كل شهر إلى تسريح 12/1 من الاعتمادات المقترحة في مشروع قانون المالية. فبهذه الصيغة تقترب من طريقة 12/1 الموقت، المطبقة في وقت ما في فرنسا⁽⁷⁹⁾. إلا أن ذلك لا يعني تجريد البرلمان من سلطة الإذن التي يتمتع بها في هذا المجال. حيث أن فتح الاعتمادات من قبل الحكومة يتم فقط في انتظار المصادقة والتصويت على مشروع قانون المالية ليس

إلا. أما بالنسبة للاعتمادات الخاصة بنفقات التجهيز، فيتم فتحها لتغطية السنة المالية كاملة، وهو ما يجسد تقليصا وتحجيما من السلطة المالية للبرلمان في هذا الصدد⁽⁸⁰⁾.

وعلى مستوى الممارسة، فقد لجأت الحكومة غير ما مرة لفتح الاعتمادات بمرسوم كان آخرها مرسوم رقم 2.16.1010 القاضي بفتح الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية والمهام المنوطة بها، ومرسوم رقم 2.16.1011 المتعلق باستخلاص بعض الموارد عن السنة المالية 2017⁽⁸¹⁾، طبقا لأحكام ومقتضيات الفصل 75 من الدستور، كما هو موضح أعلاه.

وتبقى من الضروري الإشارة، إلى أنه بالرغم ما قد يترتب عن عدم المصادقة على مشروع قانون المالية قبل نهاية السنة من آثار وخيمة على مسار التنمية في أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية على المستوى الوطني التي قد

⁽⁷⁸⁾ أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 50 من القانون التنظيمي للمالية 130.13.

B.B Nouredine: «La rationalisation du vote du budget au Maroc» DES en Droit Public,⁽⁷⁹⁾

Université Hassan II , Casablanca ,1989, P : 144.

Ibid, P : 148 .⁽⁸⁰⁾

⁽⁸¹⁾ أنظر أشغال الاجتماع الحكومي لمجلس الحكومة، بتاريخ الخميس 15 من ربيع الأول 1438، الموافق ل 15 ديسمبر 2016، وزارة الاتصال، المملكة المغربية.

[http:// www.minicom.gov.ma](http://www.minicom.gov.ma)

تمس من الاستقرار المالي للبلاد، وتعرقل الاستثمارات العمومية بنوعيتها، والتأثير سلبا على معدلات التشغيل، وتأخير في الميزانيات القطاعية، إلا أن اللجوء لإمكانية فتح الاعتمادات لسير المرافق العمومية باعتباره إجراء استثنائي، يفترض أن يحاط بشروط مقيدة تحد من هذه الصلاحية الحكومية، حتى لا تبقى أداة لتجاوز إرادة السلطة التشريعية وفرض الأمر الواقع. خاصة أمام وضع سبب عدم المصادقة على مشروع قانون المالية، ناتج عن تقصير من الحكومة إما بسبب عدم تقديمها للمشروع داخل الآجال القانونية أو نتيجة المماطلة في تشكيلها. بل أكثر من ذلك، وبالرغم ما يتصف به مرسوم فتح الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية، بناء على ما هو مقترح في الميزانية المعروضة على الموافقة، من شرعية نظرا لاستناده على مرسوم وزاري طبقا لمقتضيات دستورية وقانونية، إلا أن ما يأخذ عليها هو أنها تبقى منحصرة فقط في بعدها التقني الصرف، نتيجة افتقار مرسوم فتح الاعتمادات لجوهر الشرعية، - والذي من شأنه أن يؤسس لنوع من المشروعية - والمتمثل بالأساس في حتمية الإشراف الحقيقي والفعلي لممثلي الأمة باعتبارهم السلطة التشريعية والمعبين عن إرادة المواطنين والمواطنات، وبالتالي التجسيد المنطقي والمعقول لرضاهم وقبولهم.

وفي نفس السياق، وأمام البياضات الدستورية المرتبطة بالمدة الزمنية القصوى لتشكيل الحكومة، وما ينجم عن ذلك من تأثيرات سلبية على مستوى السير العادي والمنتظم للمؤسسات الإدارية ومختلف البرامج الاقتصادية والاجتماعية والسياسات العمومية علاقة باستقرار المالية العامة، كان من الأجدر سن مقتضيات قانونية تتعلق بطلب الإذن من البرلمان من أجل تحصيل المداخيل اللازمة لسير مرافق الدولة ومؤسساتها في حالة تعذر المصادقة على مشروع قانون المالية وإقراره في حالة ما إن واجهته صعوبة من الصعوبات، ولأي سبب من الأسباب. والتجارب المقارنة ليست ببعيدة عنا في هذا الإطار، بل والتي نستلهم منها في العديد من الإشكالات الدستورية، القانونية والتنظيمية - التجربة الدستورية الفرنسية - نجدها قد قيدت مسألة اللجوء لفتح الاعتمادات بضرورة طلب الحكومة للإذن من البرلمان من أجل تحصيل الضرائب والرسوم⁽⁸²⁾. لكن عمليا تتمتع الحكومة بصلاحيات مهمة تجعلها قادرة على الإفلات جزئيا أو كليا من التنفيذ الحرفي لبعض بنود الميزانية على النحو الذي

صادق عليها البرلمان على مستوى الموارد العمومية، وكذلك الشأن بالنسبة لموارد الاقتراض⁽⁸³⁾، حيث للحكومة صلاحيات واسعة فيما يتعلق بعمليات الاقتراض الداخلي على المدى القريب. والذي لا يحدد بشأنه الترخيص البرلماني أجلا للحكومة، ولا مقدار هذا الاقتراض أو حجمه الإجمالي، وهو ما يجعل اختصاص البرلمان في هذا المجال اختصاصا شكليا صرفا⁽⁸⁴⁾. أما بالنسبة للنفقات العمومية، فللحكومة هامش كبير من المناورة، حيث تبقى هذه النفقات العمومية من حيث تنفيذها، ذات طابع اختياري بالنسبة للسلطة التنفيذية التي لها صلاحيات تصب في تأخير⁽⁸⁵⁾ أو تجميد⁽⁸⁶⁾ أو إلغاء⁽⁸⁷⁾ تنفيذ بعض منها.

⁽⁸²⁾ أنظر الفقرة الرابعة من المادة 47 من الدستور الفرنسي ل 1958 التي تنص على: أنه عند عدم إيداع قانون المالية في الوقت المناسب، مما يحول دون إصدار الأمر بتنفيذه قبل بداية السنة المالية فإن الحكومة تطلب من البرلمان، بشكل مستعجل، الإذن بتحصيل الضرائب وتحدد مرسوم الاعتمادات التي لها ارتباط بالمصالح التي تم التصويت عليها.

(83) يلاحظ أن قوانين المالية السنوية، اعتادت تخصيص بند دائم ترخص بموجبه لرئيس الحكومة بناء على اقتراح من وزير المالية الجوء أثناء السنة، إلى كل العمليات المتعلقة بالدين العمومي الداخلي وإلى كل إصدارات القروض على المدى البعيد، والسندات على المدى القريب والمتوسط، وذلك لتغطية مجموع أعباء الخزينة.

B.B Noureddine: op.cit. p:39 à 41. ⁽⁸⁴⁾

⁽⁸⁵⁾ أنظر الفقرة الثانية من المادة 63 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13

⁽⁸⁶⁾ أنظر المادة 62 من نفس القانون التنظيمي.

B.B Noureddine: op.cit. p:47. ⁽⁸⁷⁾

الفرع الثاني: قوانين المالية التعديلية، وقوانين التصفية.

إن الطابع التوقعي لقانون المالية السنوي، قد يفرض أحيانا إعادة تقييم بعض الحاجيات نظرا لعدم كفاية الاعتمادات المصوت عليها في قانون المالية نتيجة ظروف سياسية، اقتصادية أو اجتماعية منذ البداية (88)، ومراعاة لبعض المستجدات غير المتوقعة تعمل الحكومة على التدخل خلال السنة المالية من أجل استكمال أو تعديل الميزانية الأصلية عن طريق القوانين المالية التعديلية. ولقد نص القانون التنظيمي للمالية في مادته الثانية على أنه «يعتبر بحكم هذا النص قانونا للمالية: قانون المالية للسنة، والقوانين المالية المعدلة له، وقانون التصفية». هذا الأخير، الذي يكتسي أهمية بالغة على أنه وسيلة وتقنية تسمح بتجويد طرق التقدير والتنبؤ وتقليص هامش الخطأ في إعداد وتحضير القوانين المالية اللاحقة والتأكد من مدى مستوى ومصادقية القانون المالي السنوي.

أولا: قوانين المالية التعديلية.

بالفعل يفرض الطابع التوقعي لقانون المالية السنوي أحيانا تدخل الحكومة من أجل مراجعة وتغيير التقديرات المرخص بها من طرف البرلمان. خصوصا تلك المرتبطة بالموارد والتكاليف، وذلك على طول مراحل تنفيذ قانون المالية السنوي⁽⁸⁹⁾، وذلك عبر قانون مالي آخر، إنه القانون المالي المعدل. هذا الأخير الذي يجد أساسه وسنده القانوني في المادة الرابعة من القانون التنظيمي للمالية التي تقر بأنه " لا يمكن أن يغير خلال السنة أحكام قانون المالية للسنة إلا بقوانين المالية المعدلة." وهي المادة المستنسخة حرفيا من الفقرة السادسة من المادة الثانية من الأمر التنظيمي الفرنسي الصادر في يناير 1959⁽⁹⁰⁾. فالتفسير الحرفي لهذه المادة، كما تدل على ذلك الصيغة التي وردت بها، يفيد أن القانون المالي التعديلي، الذي تنفرد الحكومة بتقديمه، هو الاستثناء الوحيد الممكن لتغيير المقتضيات الواردة في القانون المالي السنوي الجاري به العمل. وينجم عن هذا التفسير الضيق أو الحرفي عدم جواز تعديل القانون المالي السنوي سواء بمقتضى مقترحات القوانين التي تعد ذات مصدر برلماني أو بناء على مشاريع القوانين الحكومية ما لم تأتي هذه الأخيرة في شكل مشاريع قوانين مالية معدلة. والأخذ بهذا

القول يؤدي إعدام المبادرة البرلمانية في المجال المالي واقتصارها فقط على حق التعديل⁽⁹¹⁾. وعلى الرغم من أن الحكومة لا تلجأ إلى قوانين المعدلة كثيرا، إذ ظل عدد هذه القوانين على مستوى الممارسة محدودا، ذلك أن الحكومة لم تلجأ إلى هذا النوع من قوانين المالية إلا أربع مرات على مستوى جميع الولايات التشريعية⁽⁹²⁾، إلا أنها تبقى بمثابة امياز بيد الحكومة قد تستعمله في أي وقت بغض النظر عن مدى أهميته وجديته، ومدى حاجتها إليه.

وإذا كان المجلس الدستوري سابقا، قد ارتكز أساسا في قراره رقم 386.2000⁽⁹³⁾، على هذه المادة للقول والتصريح بعدم دستورية مقتضيات القانون رقم 200.24، القاضي بتغيير المادة 20 من القانون المالي رقم 99.26 للسنة المالية 1999-2000، مما يعني عدم جواز تعديل قانون المالية بمقتضى قانون عادي. وهو المقتضى الذي

عصام القرني: السلطة المالية للبرلمان بين الثابت والمتغير على ضوء القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، مقال منشور بمجلة دفاتر الحكامة، العدد 2 دجنبر 2015، مطبعة بني إزناسن، سلا، ص: 65

modifier les dispositions , «seules des lois de finances dites rectificatives peuvent en cours d'année⁽⁹⁰⁾
de la loi de finances de l'année»

L. FAVOREU et L. PHILIP: «Les grandes décisions du conseil constitutionnel» 9^{ème} édition, ⁽⁹¹⁾

Dalloz, paris 1997, p :552.

تم ذلك خلال الولاية التشريعية الثالثة بإصدارها لقانونين ماليين معدلين سنة 1979 و 1983، وكذلك خلال الولاية التشريعية الرابعة بإصدار قانون مالية معدل سنة 1990، وأيضا سنة 2000.

قرار رقم 2000.386 صادر بتاريخ 30 مارس 2000، ج.ر عدد 4789 الصادرة في 24 أبريل 2000.⁽⁹³⁾

اتسم بنوع من الغموض واللبس نظرا لأنه لم يتضمن أي توضيح بخصوص مدى هذا المنع أو التقييد للمبادرة البرلمانية. فهل هو منع مطلق؟ يشمل كل مقترح قانون يهدف إلى إدخال تغيير على أي مقتضى وارد في قانون المالية الساري النفاذ؟

والجواب في نظرنا، مرتبط بضرورة التمييز بين نوعين من محتويات قوانين المالية.

* النوع الأول، ينصب حول المحتويات اللازم تضمينها في قانون المالية. وهي تلك التي لها صلة بمنطوق وأحكام المادة 36 من القانون التنظيمي للمالية، والتي تنص على ما يلي: " يشتمل قانون المالية للسنة على جزأين:

تحصر في الجزء الأول المعطيات العامة للتوازن المالي والذي يتضمن ما يلي:

- الإذن في استخلاص المداخيل العامة وإصدار الاقتراضات،

- الأحكام المتعلقة بالموارد العمومية التي يمكن أن ينص قانون المالية على إحداثها أو تغييرها أو حذفها،

-

*

فهذه المقتضيات المنصوص عليها بهذه المادة، والتي جاءت مفصلة في المادة الحادية عشر من القانون التنظيمي، التي تتحدث عن موارد الدولة، تعتبر من المجال المحفوظ لقوانين المالية السنوية، وبالتالي لا يمكن تغييرها بقوانين عادية. لذا فقرار المجلس الدستوري سابقا والصادر في 30 مارس 2000 يعد سليما في مضمونه من حيث اعتباره أن المقتضى المراد تعديله في قانون المالية رقم 99.26 للسنة المالية 1999-2000، والذي يدخل ضمن المجال الصرف لقوانين المالية السنوية، لا يجوز تعديله بمقترح قانون.

* أما النوع الثاني، فيتعلق بالمجالات الأخرى التي يمكن لقوانين المالية أن تمتد إليها. وتشمل هذه المجالات:

(1) المجال المشترك مع قوانين المالية: ويهم بالخصوص التشريعات الجبائية. ففي فرنسا مثلا، تنص الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الأمر التنظيمي المتعلق بقوانين المالية على أن "قوانين المالية يمكنها أيضا أن تتضمن كل المقتضيات المتعلقة بوعاء وحجم وطرق تحصيل الجبايات، كيفما كانت طبيعته". فهذه المادة تفيد حرية الاختيار في إدراج المقتضيات الجبائية ضمن قوانين المالية السنوية أو الإحجام عن ذلك⁽⁹⁴⁾.

في المغرب، تنص المادة السادسة من القانون التنظيمي للمالية على أنه: " لا يمكن أن تتضمن قوانين 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؟

* أنظر المادة 36 من القانون التنظيمي للمالية 130.13

C. GOUX: «la constitution et l'initiative financière des députés» ; la documentation française ; (94)

paris 1984 ; p :137.

في اعتقادنا، إلى جانب أغلبية المهتمين والباحثين في حقل الدستور المالي وعلم المالية، أن التشريعات الجبائية تدخل ضمن المجال المشترك بين قوانين المالية السنوية والقوانين العادية. وأساسنا في ذلك يكمن في جوهر الفصلين 39 و71 من الدستور. فهذا الفصل الأخير ينص على أنه: يختص القانون، بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور، بالتشريع في الميادين التالية:

.... -

- النظام الضريبي، ووعاء الضرائب، ومقدارها وطرق تحصيلها.

(2) مجال القوانين المالية السنوية المحدد بناء على قانون عادي، ويمكن تغييره خلال السنة، شأنه في ذلك شأن التشريع الجبائي، إما بقانون عادي أو بقانون مالي تعديلي. فالقوانين العادية التي تنص على إدراج بعض المقتضيات في قوانين المالية السنوية لا يمكنها أن تقيد اختصاص المشرع الذي له حق التدخل بشأنها متى شاء شريطة احترام القواعد الدستورية.

(3) المجال المحظور على قوانين المالية السنوية، ويتعلق الأمر بالمقتضيات التشريعية التي لا تعد لا من المجال الصرف لهذه القوانين ولا من المجال المشترك الذي تتقاسمه مع القوانين العادية. فرغم هذا المنع الصريح المنصوص عليه في المادة الرابعة من القانون التنظيمي للمالية، فغن الحكومة والبرلمان قد يعمدان إلى إقحام مثل هذه المقتضيات في مشروع قانون المالية السنوي. وفي هذه الحالة يمكن تعديل هذه المقتضيات عبر قانون عادي.

ثانيا: قانون التصفية.

يعد قانون التصفية جزء لا يتجزأ من قانون المالية، وفق ما تنص عليه المادة الثانية من القانون التنظيمي للمالية كما تمت الإشارة لذلك أعلاه. ويمكن القول بأنه وثيقة الميزانية المتضمنة لحصيلة النشاط الحكومي فيما يتعلق بتنفيذ قانون المالية⁽⁹⁵⁾. إذ تنص المادة 64 من القانون التنظيمي للمالية

في فقرتها الأولى على أنه: " يتبت ويحصر في قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية المبلغ النهائي للمداخيل المقبوضة والنفقات المتعلقة بنفس السنة المالية والمؤشر على الأمر بصرفها ويحصر حساب نتيجة السنة."

وبناء عليه، فقانون التصفية هو آلية وتقنية تسمح بتحديد الفرق بين المداخيل برسم التوقعات، وبين النتائج الفعلية للقانون المالي، كما يتمكن ممثلي الشعب من خلاله من التعرف على أوجه الاستعمال الفعلي والحقيقي للتراخيص التي منحوها للحكومة⁽⁹⁶⁾، ومن الاطلاع على الحسابات النهائية، وبذلك السماح للبرلمان بممارسة نوع من الرقابة اللاحقة على النشاط المالي للسلطة التنفيذية.

وبالرجوع إلى الفصل 76 من الدستور واستنطاق مقتضياته، يتبين أن الحكومة تعرض سنويا على البرلمان قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية. فهو يصدر بعد تنفيذ قانون مالية السنة والقوانين المعدلة له عند الاقتضاء،

S. Oujemma: «Le contrôle des finances publiques au Maroc» ed. Wallada ; Casablanca ;⁽⁹⁵⁾

1995 ;p :38 et 39.

عبد الرفيع بوداز: "السلطات الجبائية للبرلمان في ظل هاجس الحفاظ على التوازنات المالية"، المجلة المغربية للإدارة⁽⁹⁶⁾

المحلية والتنمية، دراسات، عدد 101، نونبر 2011، ص:278.

ليثبت النتائج التي أسفر عنها تنفيذ القانون المالي السنوي، وليحدد الفرق بين التوقعات والانجازات. فهو قانون يقارن بين ما تم التخطيط له، وبين ما تم إنجازه وتحقيقه⁽⁹⁷⁾. بعبارة أخرى، أنه إذا كان قانون المالية المصوت عليه من طرف البرلمان يتضمن في محتواه تقديرات للموارد والنفقات العامة وفق أرقام جزافية، فإن قانون التصفية يتضمن النتائج الفعلية المسجلة من طرف المحاسبين العموميين. فالفرق بين الأرقام التقديرية الموضوعة في القانون المالي السنوي أو المعدل والأرقام الفعلية لقانون التصفية قد ينتج عن مختلف التعديلات التي قد تطرأ بسبب اعتماد قانون أو عدة قوانين مالية تعديلية أو بسبب اتخاذ إجراءات تنظيمية كمراسيم التسيقات أو تحويلات أو نقل أو إلغاء الاعتمادات. كما أن هذا الفرق والتباين قد يحدث نتيجة التطورات والتغيرات التي قد تشهدها الميادين الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي قد تؤثر على حصيلة الميزانية⁽⁹⁸⁾.

فمن هذا المنظور، ومن خلال النتائج المسجلة في قانون التصفية، تتضح ثلاثة عناصر رئيسية

تتمثل في:

* الفائض أو العجز الناتج عن الفرق بين موارد ونفقات الميزانية العامة.

* الأرباح والخسائر الناتجة عن تسيير عمليات الخزينة.

* الأرباح والخسائر المثبتة في تنفيذ الحسابات العامة للخزينة.

ويبقى أن من يقع عليه عبئ إعداد مشروع قانون المالية، يقع عليه عبئ إعداد مشروع

قانون تصفية ميزانية السنة.

أ- دسترة قانون التصفية ومسطرة تقديم مشروعه.

إن محطة التصويت على قانون التصفية، تعد المحطة النهائية والأخيرة من محطات الاجراءات المسطرية لتعامل البرلمان مع قانون مالية السنة، باعتباره تقنية للوقوف على مدى مصداقية توقعات الميزانية. فهو يكشف الفرق والتباين الحاصل بين مبالغ التقديرات المتضمنة في قانون المالية، والمبالغ

الحقيقية للموارد التي تم تحصيلها ومبالغ الاعتمادات التي تم إنفاقها و صرفها بالفعل. باعتبار البرلمان هو الذي رخص للحكومة من أجل القيام بعمليات الإنفاق والاقتطاع الجبائي، وله عند نهاية السنة المالية صلاحية مراقبة التنفيذ الفعلي أو التأكد من الكيفية التي دبرت بها الأموال العمومية ومعرفة أوجه صرفها. وباستحضارنا لمنطوق الفصل 76 من دستور 2011، والذي هو دسترة فعلية لآلية قانون التصفية، نجده قد ألزم الحكومة بأن تعرض وتقدم سنويا أمام البرلمان قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية، خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ القانون. وأن يتضمن قانون التصفية حصيلة ميزانيات التجهيز التي انتهت مدة نفاذها. وتجدر الإشارة بناء على أحكام هذا الفصل، أنه لم يحدد المدة الزمنية التي يتوجب على الحكومة أثناءها تقديم مشروع قانون التصفية، تاركا هذه المهمة للقانون التنظيمي للمالية، والذي حدد

(97) عبد النبي اضريف: المالبة العامة أسس وقواعد تدبير الميزانية العامة ومراقبتها، دار القرويين، الدار البيضاء، الطبعة الثالثة 2007، ص: 143.

(98) عبد القادر التيعلاقي: المالية العمومية والمقارنة، الجزء الأول، قانون الميزانية، دار النشر الجسور، الطبعة الثانية، 1998، ص: 515.

لأول مرة وبشكل دقيق المدة الزمنية التي يتعين علة الحكومة أن تقدم خلالها مشروع قانون التصفية على أنظار الجهاز التشريعي⁽⁹⁹⁾. فقانون التصفية يأتي بعد انتهاء الحكومة من تنفيذ القانون المالي، ليسمح بذلك للبرلمان بممارسة نوع من الرقابة البعدية على النشاط المالي للحكومة، والتي يتمكن من خلالها مبدئياً من الإلمام بظروف تنفيذ القانون المالي للسنة، ومدى قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها المتعهد بها على مستوى المجال الضريبي، مجال التسيير والاستثمار⁽¹⁰⁰⁾.

ويخضع مشروع قانون التصفية لمسطرة الدراسة داخل لجنتي المالية بمجلسي البرلمان، من خلال تقديم عرض للمشروع من طرف وزير الاقتصاد والمالية، حيث جرت العادة على أن يقدم عرض أولي يركز على مميزات ونتائج تنفيذ قانون المالية السنوي، ليتم في الجزء الثاني من هذا العرض تقديم وإبراز مضمون مشروع قانون التصفية، عبر الوقوف على تقديم النتائج النهائية، والمقتضيات المرتبطة بتصفية الحسابات ورصد النتائج.

وأمثالاً للأحكام المدسرة لمشروع قانون التصفية⁽¹⁰¹⁾، وتطبيقاً للمادة 65 من القانون التنظيمي للمالية 130.13 يودع مشروع التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية بمكتب مجلس النواب، في أجل أقصاه نهاية الربع الأول من السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية. ويجب أن يرفق التالية:

- 1- الحساب العام للدولة مدعم بالحصيلة المحاسبية والبيانات المالية الأخرى وبتقييم للالتزامات الخارجة عن الحصيلة المحاسبية،
- 2- ملحق يتعلق بالاعتمادات الإضافية المفتوحة مرفقا بكل الإثباتات الضرورية عند الاقتضاء،
- 3- التقرير السنوي حول نجاعة الأداء المعد من قبل وزارة الاقتصاد والمالية،
- 4- تقرير حول الموارد المرصدة للجماعات الترابية،
- 5- تقرير افتتاح نجاعة الأداء.⁽¹⁰²⁾

وعليه، فبالرغم من أن قانون التصفية يشكل إحدى الدعامات الرئيسية من دعائم الشفافية المالية، وصدقية الميزانية، إلا أن المفارقة العجيبة التي إثارة الانتباه بشأنها، هو أنه ليس من بين الوثائق والتقارير والمستندات التي يتوجب على الحكومة ارفاقها بمشروع قانون مالية السنة خلال إحالته على البرلمان. وهو ما يفوت على البرلمان وأعضائه فرصة الإلمام وفق مقارنة صادقة عن الوضع المالي للمالية العمومية سابقا ولاحقا، والوقوف عن كثب عن مدى احترام الحكومة لتعهداتها والتزامها بالأرقام التي كانت قد اعتمدها خلال المصادقة على مشروع قانون المالية. وإلا تحولت السلطة التشريعية عبر تفويضها للحكومة وللإدارة وسائل الاشتغال ومنحها سلطات واسعة في استعمال هذه الاعتمادات، إلى مجرد ممولة للمبادرات الحكومية.

⁽⁹⁹⁾ أنظر المادة 65 من القانون التنظيمي للمالية.

⁽¹⁰⁰⁾ عبد النبي أضيف: صدقية الميزانية على ضوء القانون التنظيمي للمالية الجديد، مرجع سابق، ص: 97.

⁽¹⁰¹⁾ أنظر الفصل 76 من الدستور.

⁽¹⁰²⁾ أنظر المادة 66 من القانون التنظيمي للمالية.

ب: تجليات ومؤشرات محدودية القيمة الموضوعية لمشروع قانون التصفية.

بالرغم من دسترة قانون التصفية، ومعه الإصلاح المتعلق بالمالية الذي تضمن بندا تنظيميا يحدد أجال إيداع قوانين التصفية بمكتب مجلس النواب وفق أجل محدد، باعتباره وسيلة لتحسين سبل التقدير والتنبؤ وتقليص هامش الخطأ في تحضير القوانين المالية اللاحقة. إلا أن الممارسة العملية أثبتت إفراغ قانون التصفية من مضمونه وأهدافه الرقابية، لاعتبارات عدة يمكن إجمالها فيما يلي:

1- غياب مقتضى قانوني يسمح بتوقيع الجزاءات على الحكومة في حالة تأخرها في تقديم وإيداع قانون التصفية في الوقت المنصوص عليه قانونا.

2- التركيز على منح قانون المالية للسنة أهمية كبيرة سواء من حيث النصوص التشريعية والتنظيمية ومسطرة تحضيره، إعداده، مناقشته والتصويت عليه، والذي يعرف نقاشات حادة سواء على مستوى لجان المالية أو داخل الجلسة العامة. مقارنة بقانون التصفية الذي تفتقد مسطرته للحماس والأهمية المطلوبة، بل إن دراسته تتم باتباع نفس المسطرة التشريعية المعمول بها في دراسة القوانين العادية، وإن ارتبط الأمر بإرفاق تقارير مهمة ومفصلة في الحياة المالية للدولة ومؤسساتها، إلا أن أجال دراستها ومناقشتها غير كاف ولا يسمح بالحديث عن إحداث فرق ومستجدات من شأنها أن تدعم الرقابة اللاحقة لممثلي الشعب على أسس ومقومات المالية العمومية. وهو الأمر الذي يجعل بالنهاية قانون التصفية دون القيمة الموضوعية المعتمدة، ليبقى مجرد إجراء شكلي ليس إلا.

3- بالرغم من الإصلاح المالي الأخير، إلا أن ما يثير الانتباه هو أن القانون التنظيمي للمالية جاء محتشما فيما يخص المقتضيات القانونية المتعلقة بقانون التصفية، علاقة بقانون المالية للسنة.

4- أيضا، بقراءة للصيغة النهائية للنظامين الداخليين لمجلسي النواب والمستشارين، نجد الأول لم يخص لقانون التصفية سوى مادتين فقط. فيما الثاني يتناول قانون التصفية في مادة واحدة لا أكثر.

5- مشكل البنية البشرية للبرلمان وضعف مؤهلات أعضاء البرلمان وكفاءة تهم التشريعية في دراسة وتحليل السياسات المالية العامة سواء المتعلقة بالدولة أو حتى القطاعية، وعدم قدرتهم على استيعاب الوثائق المصاحبة لها بالشكل المطلوب لكونها تتحدث لغة الأرقام التي تظل صعبة المنال في ظل غياب سياسة محكمة للتكوين المستمر في هذا المجال⁽¹⁰³⁾. وهذه النقطة هي التي سنتناولها بالدراسة والتفصيل في المطلب الأخير من هذه المساهمة العلمية.

المطلب الثاني: إكراهات الجهاز التشريعي.

يفترض في البرلمان أن يكون هو صاحب السلطة الحاسمة في صناعة القرار المالي، نظرا من جهة أولى لكونه صاحب السلطة التشريعية، بناء على ما تقتضيه الممارسة الديمقراطية المعاصرة من تبني مبدأ فصل السلط، ومن جهة ثانية بالنظر لما يترتب على تنفيذ قانون المالية من تكاليف وأعباء على المواطنين، الشيء الذي يحتم ضرورة إشراكهم عبر ممثليهم في سن، تقنين وتوزيع هذه التكاليف ومراقبة أوجه ومجالات إنفاقها.

⁽¹⁰³⁾ منير قسيري: البرلمان المغربي والضريبة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2001-2002، ص:120.

إلا أن هناك قيود تعترض سلطة البرلمان⁽¹⁰⁴⁾، تتوخى ترجيح كفة السلطة المالية للحكومة على حساب الجهاز التشريعي. إنها آليات العقلنة البرلمانية التي لعبت دورا جوهريا في الحد من سلطات البرلمان⁽¹⁰⁵⁾، وذلك من خلال اعتماد ترسانة قانونية أمعنت في تقييد وتعقيد ممارسة البرلمان لصلاحيته التشريعية خاصة في جانبها المالي، مما سمح بهيمنة السلطة التنفيذية على المجال التشريعي بشكل عام، والتشريع المالي على وجه التحديد.

الفرع الأول: الفاعل البرلماني وتحدي الكفاءة في المجال المالي.

نظرا لما يتميز به الحقل التشريعي من صعوبات، لدرجة أضحت مفهوم سن القوانين وتشريعها عبارة عن صناعة وخبرة، تتطلب ذوي الكفاءات العالية والدراية الفطنة الرصينة من أجل كسب رهان جودة القوانين وملاستها الحققة للإشكالات المطروحة بعمق وروية. وهو الرهان الذي يسائل كفاءة ومؤهلات الفاعل البرلماني وشركائه في هذا الباب عموما، سيما إذا استحضرننا ما يتميز به مشروع قانون المالية من طابع تقني وفني يتسم بالتعقيد ويتطلب قراءات متقاطعة للأرقام والوضعيات المالية للبلاد، قادرة على التحليل والدراسة النقدية المتكاملة، في ترابط والتقائية بمختلف أسس التوجهات العامة والخطوط العريضة المرسومة للتنمية الشاملة في كل أبعادها وطنيا ومحليا. وهي المقتضيات التي جعلت من الحكومة، المؤسسة الأكثر تأهيلا لتحضير الإيرادات والنفقات وتقديمها، والأقدر بشريا وكفاءة على الإحاطة والإمام بمختلف القضايا المالية.

وعلى الخلاف من ذلك، فالبنية البشرية للبرلمان تعرف نقصا كبيرا على مستوى الكفاءة التشريعية والمؤهلات العلمية المرتبطة بها، رغم التحسن المسجل مؤخرا في نسبة المستويات التعليمية للبرلمانيين من ولاية تشريعية لأخرى. لكن ذلك لن يثينا عن إثارة مسألة الخصاص، على مستوى الكفاءات المتخصصة سيما وأن طبيعة تركيبة اللجان البرلمانية، بما فيها لجنة المالية التي تتأسس هيكلتها بناء على التمثيلية النسبية للأحزاب داخل البرلمان، مما يسهم لا محالة في تغليب هاجس توازنات التمثيلية السياسية للأحزاب داخل اللجنة على حساب الكفاءة والفعالية في مجال السياسة

المالية⁽¹⁰⁶⁾. فلجنة المالية، انطلاقا من تشكيلتها على أساس التمثيلية النسبية للأحزاب المكونة للبرلمان، يفيد بالضرورة هيمنة تمثيلية أحزاب الأغلبية الحكومية على مكوناتها، وجراء اعتمادها تقنية التصويت للبت في مقترحات التعديل، فمن المسلم به ألا تمس التعديلات المقترحة جوهر مشروع قانون المالية المقترح من طرف الحكومة⁽¹⁰⁷⁾. وهي الصورة المصغرة لوضع الحزب الذي يقود الحكومة أو حتى مجموع الأطياف الحزبية المكونة لها، والتي تؤثر في صناعة النصوص المالية وتطويعها وفقا لأهدافها السياسية والانتخابية، بل أكثر من

⁽¹⁰⁴⁾ كريم نبيه: البرلمان وصناعة السياسات العامة في النظام السياسي والدستوري المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، عين الشق، 2013-2014، ص: 224.

⁽¹⁰⁵⁾ BOUVIER Michel : Introduction au droit fiscale et à la théorie de l'impôt ; Paris ; LGDJ ;

10^{ème} édition ; 2010 ; P : 178.

⁽¹⁰⁶⁾ محمد الغالي: التدخل البرلماني في مجال السياسات العامة في المغرب 1984-2002، الطبعة الأولى 2006، المطبعة والوراقة الوطنية -مراكش، ص: 169.

⁽¹⁰⁷⁾ تقرير حول أداء البرلمان المغربي خلال الولاية التشريعية التاسعة 2012-2016 من إنجاز المرصد الوطني لحقوق الناخب بشراكة مع مؤسسة كونراد أديناور، 2017، مؤسسة كونراد أديناور، مكتب المغرب، ص: 39

ذلك، فالقاعدة المالية أصبحت تتجاوز الأغلبية التي تقود القرار المالي وتتحكم فيه، جماعات ضاغطة داخل مؤسسة البرلمان توجهها الوجهة التي تلي وتخدم مصالحها الضيقة⁽¹⁰⁸⁾. الشيء الذي يحد من مقومات التنمية داخل البرامج الحكومية ومشاريعها العمومية، ويمس بأهداف وتطلعات المشرع الوطني في تحقيق الصالح العامة وسيادة القانون والامتثال إليه، ومأسسة السلطة وتنظيم تدخلات كل الفاعلين المعنيين ببلورة وصناعة التشريع المالي الوطني⁽¹⁰⁹⁾.

فعلى الرغم مما قد يقال بكون البرلمان هو صاحب الصلاحية في إقرار أو عدم إقرار مشروع قانون المالية عبر أداة التصويت التي تبقى إلزامية لتبني أي قانون، إلا أن الأمر في نظرنا ومن خلال الإلمام بخبايا الأمور داخل المطبخ السياسي، يبقى مجرد ممارسة صورية أخذا بعين الاعتبار الامتداد السياسي للحكومة المهيمن داخل مجلس النواب، صاحب القراءة النهائية للمشروع، من خلال امتلاكها للأغلبية التمثيلية داخله، والتي تضمن لها بشكل مسبق نتيجة التصويت.

الفرع الثاني: الزمن القانوني ودوره في الحد من سلطة البرلمان.

بعيدا، عن مدى إلمام نواب الشعب بمجال المالية وتقنياته، فإن عامل الوقت والإكراه الزمني يحول دون فتح نقاش جدي ومعمق لمضامين مشروع قانون المالية. فإذا كان البرلمان يتمتع بموجب الفصل 75 من الدستور، والمادة 48 من القانون التنظيمي للمالية، وكذا المادتين 155 و 214 من النظامين الداخليين لمجلسي النواب والمستشارين على التوالي، بمدة زمنية معينة لدراسة مشروع قانون مالية السنة والتصويت عليه بالقبول أو الرفض، محددة في 58 يوما، 30 يوما منها لمجلس النواب للبت في المشروع ابتداء من تاريخ إيداعه، وبمجرد البت فيه أو انصرام الأجل المحدد تعرض الحكومة لمشروع قانون المالية على مجلس المستشارين، الذي يتوجب عليه هو الآخر البت فيه داخل أجل 22 يوما من تاريخ الإحالة ليعود للبرلمان قصد النظر في التعديلات المفترض اعتمادها بمجلس المستشارين والبت النهائي في قانون المالية وذلك داخل أجل لا يتعدى 6 أيام. إلا أن للحكومة إمكانية التقليل من هذه المدة، بعرضها لهذا المشروع على أنظار البرلمان بعد انصرام التاريخ المحدد وتأخيره عن

موعده المحدد، ليصبح الأجل أكثر ضيقا وغير كاف لدراسته ومناقشته والتصويت عليه من قبل البرلمان، بفعل تشعب مقتضياته وصعوبة مقروئيته . فالبرلمان نتيجة هذا الضغط الزمني، يكون مجبرا على تنشيط وتسريع المداولات من أجل التصويت على المشروع قبل نهاية السنة المالية، إذا ما أراد قطع الطريق على الحكومة في فتح الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية.

⁽¹⁰⁸⁾ محمد الدرويش: الرقابة البرلمانية للجنة المالية على العمل الحكومي بمجلس النواب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس - السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2007-2008، ص: 94.

⁽¹⁰⁹⁾ عادل لخصاصي: التشريع المالي المغربي بين متطلبات الحكامة وتحديات العولمة، المجلة المغربية للتنمية عدد 33، سنة 2012، ص: 111.

وباستقراءنا لمقتضيات المادتين 49 و51 من القانون التنظيمي للمالية، نجد أن المشرع في ظل الإصلاح الجديد للمالية، حاول تقليص مدة مناقشة مشروع القانون المالي السنوي والتعديلي، مع العلم أن المدة السابقة أصلاً لم تكن كافية، رغم أن حجم مشروع قانون المالية لم يكن بالحجم الذي هو عليه الآن، فالمشرع قد وسع من حجم مشروع القانون المالي السنوي من خلال تنصيبه على ضرورة إرفاقه بعدد كبير من التقارير، ولم يوسع من الحيز الزمني المخصص لدراسته ومناقشته. لدرجة أن أصبحت مسألة اعتماد قانون المالية أمر واقع الحال لا محيد عنه. فالمادة طوقت ممثلي إرادة الشعب بأجال جد ضيقة لإقرار قانون المالية وذلك تحت طائلة سقوط حقهم في الإقرار بانصرام هذا الأجل. في حين سكت المشرع بشأن تحميل الحكومة لآية آثار في حالة إخلالها بالأجل القانوني المحدد لها لتقديم المشروع على أنظار الجهاز التشريعي، والذي هو محدد فيما قبل 20 أكتوبر من السنة المالية الجارية على أبعد تقدير. وهو التأخير الذي يشكل تضييقاً زمنياً إضافياً على البرلمان، وخرقاً لما تقتضيه مبادئ الديمقراطية وما تتطلبه طبيعة هذا القانون من تراث وأخذ الوقت الكافي والتدقيق في الآثار والانعكاسات الممكنة والمتوقعة لكل مقتضى مالي اتخذ في هذا الصدد.

وعليه، تبقى للسلطة التنفيذية القدرة الكافية على إعداد مشاريع قوانين المالية بفعل تمتعها بالوقت الكافي والموارد البشرية المؤهلة للقيام بذلك، فضلاً على تمتعها بالامتياز الحكومي في العديد من القضايا الجوهرية والحاسمة كما سبق الإشارة لذلك عبر مختلف نقط هذه الدراسة. إلا أن ما وجب التنبيه إليه، هو أن تخييب أدوار ممثلي الشعب وتحجيمها في صناعة القرار المالي، الذي ترتب به مختلف السياسات العمومية الأخرى، من شأنه تطعيم الشعور بعدم الثقة في المؤسسات وبالتالي صعوبة تقبل مخرجاتها والقبول بها. وهو ما يمكن ملامسته في بعض الظواهر المجتمعية من قبيل: تفشي ظاهرة التهرب والغش الضريبيين، تنامي الاقتصاد غير المهيكل وتعثر الاستثمار الأجنبي... فهي كلها مشكلات مرتبطة بعدم رضا المواطن بالسياسة المالية وتقبل نتائجها.

خاتمة عامة:

إن أهم وظيفة للدستور هي مأسسة الحياة السياسية، أي وضع مبادئ وتدابير وبنى وآليات لممارسة السلطة وتنظيم المنافسة عليها. والمأسسة التي يحققها دستور ما ترتبط بموازن القوى والتفاعلات والصراعات التي أفرزته، لذلك فإن الانتباه إلى السياق السياسي والدستوري الكامن وراء وضع الدستور أو مراجعته، يفيد كثيرا في معرفة نوع المأسسة ودرجتها. بل إن اللغة الدستورية الملتبسة والتمويه المتعمد أحيانا قد يؤديان، من خلال تحليل المضمون دون تحليل السياق، إلى تحديد خاطئ لطبيعة المأسسة التي أقرتها الوثيقة الدستورية.

فإذا كان البرلمان يعد مركزا من المراكز الحساسة داخل جل الأنظمة السياسية، فهو بالفعل المرآة العاكسة لطبيعة نظام الحكم ومدى فعاليته. حيث يعتبر حلقة الربط بين مختلف السلطات، والمسؤول الرئيسي عن رسم وتنفيذ السياسات العامة، إذ يتمتع بوظائف تمثيلية بالنيابة عن المواطن، وتشريعية تتجسد في سن القوانين، علاوة على المهام الرقابية لخلق التوازن بين باقي السلطات. فالبرلمان هو جهاز ووظيفة تدعم مشاركة المواطنين في الحياة السياسية، مكرسا مبدأ السيادة الشعبية، فهو يسمو ويعلو على السلطتين التنفيذية والقضائية. إلا أن البرلمان تراجع دوره ولم يبقى المختص الوحيد بوظيفة التشريع، بل أصبحت الحكومة تتقاسم معه هذه المهمة، وهو ما نصت عليه جميع دساتير المملكة المتعاقبة. ففي إطار برلمانية معقلنة تقوم على توازن راجح بين السلط لفائدة الحكومة، وفي إطار وظيفة تشريعية مقيدة ومحصورة قوامها مجال تشريعي محدود وهيمنة حكومية على المسطرة التشريعية، يمارس البرلمان صلاحياته في مجال التشريع ومراقبة العمل الحكومي وتمثيل الأمة.

وعبر مختلف المعطيات التي قدمتها صفحات هذه الدراسة، يمكن القول بأن العمل التشريعي في المغرب قد عرف تحولا جذريا نتيجة عدة عوامل مختلفة أسهمت في إعادة صياغة المنظومة

التشريعية وتجديد آليات ممارسة الوظيفة التشريعية وتحديد نطاق تدخل المؤسسات الدستورية في ممارسة السلطة التشريعية.

فمسألة التأصيل الدستوري للسلطة التشريعية القائم على أساس نظرية البرلمانية المعقلنة في صياغتها الفرنسية وخصوصيتها المغربية، قد جسدت وأفرزت مفهوما مختلفا لمبدأ فصل السلط المتعارف عليه في أدبيات الفكر السياسي وأطروحات فقهاء وأعلام القرنين السابع عشر والثامن عشر. فإن هذا التأصيل قد كرس فصلا للسلطات يقوم على التعاون والتكامل بين السلط الدستورية وليس على أساس القطيعة والاستقلالية فيما بينها.

- إن المساحة التي حددتها الوثائق الدستورية المتعاقبة في مجال التشريع قد كرست نظرية المشرع الاستثنائي متمثلا في البرلمان، ونظرية المشرع العادي المتمثل في الحكومة. إذ الأمر لا يتعلق برسم الحدود الفاصلة بين المجال التشريعي والتنظيمي دستوريا وقضائيا، بقدر ما هو تخويل الحكومة صلاحيات واسعة اجرائية للتحكم في العمل التشريعي للمؤسسة البرلمانية.

- أن مضامين الوظيفة التشريعية ومشتملاتها المحددة على سبيل الحصر في الوثيقة الدستورية، لا تعني أن الممارس الحقيقي للوظيفة التشريعية هو المؤسسة البرلمانية، بل على العكس من ذلك، فإن الحكومة هي صاحبة الدور الأساسي في صناعة القاعدة التشريعية وإعدادها وتقديمها، وأن الممارسة البرلمانية لهذه الوظيفة بقيت خلال مختلف التجارب البرلمانية محكومة بالمبادرة الحكومية. ومعه ظلت المؤسسة البرلمانية عبر مختلف الولايات النيابية عاجزة عن القيام بدورها كاملا في إغناء المنظومة التشريعية المغربية وتطويرها، وضمان إسهامها بكيفية فاعلة في إبداع الحلول وقوة الاقتراح.