دفاتر برلمانية

3 سلسلة مؤلفات متخصصة محكمة

إشكالية النظام الداخلي للبرلمان

دراسة دستورية تحليلية

رشيد المدور

أستاذ القانون الدستوري والعلوم السياسية
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية
جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء

الطبعة الثانية مزيدة ومنقحة
2025

الفهرس

تقديم بقلم الأستاذ حسن طارق 7

مقدمة: 9

تمهيد وتقسيم: **25**

الفصل الأول
ماهية الأنظمة الداخلية للبرلمان وأهميتها وعلاقتها بالعقلنة البرلمانية

المبحث الأول: ماهية الأنظمة الداخلية للبرلمان وأهميتها التشريعية والتنظيمية 31

المطلب الأول: تعريف الفقه للنظام الداخلي للبرلمان 31

المطلب الثاني: تعريف القضاء الدستوري للنظام الداخلي للبرلمان 34

المطلب الثالث: التعريف المقترح 36

المطلب الرابع: أهمية وضع الأنظمة الداخلية للبرلمان 40

الفرع الأول: الأنظمة الداخلية ضرورة تنظيمية 40

الفرع الثاني: الأنظمة الداخلية ضرورة تشريعية 41

الفرع الثالث: الأنظمة الداخلية ضرورة لحماية الأقليات 41

المبحث الثاني: ملامح تطور النص على النظام الداخلي للبرلمان في الدساتير المغربية 43

المطلب الأول: مرحلة ما قبل الدسترة 43

الفرع الأول: القانون الداخلي لمنتدى الشورى (مجلس الأمة ومجلس الشرفاء) 43

الفرع الثاني: القانون الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري 45

المطلب الثاني: مرحلة الدسترة 46

المحطة الأولى: منذ الدستور الأول 1962 إلى دستور 1972 47
المحطة الثانية: مرحلة دستوري 1992 و1996 49
المحطة الثالثة: مرحلة دستور 2011 51
المبحث الثالث: العقلنة البرلمانية وأثرها على الأنظمة الداخلية للبرلمان 53
المطلب الأول: مفهوم «العقلنة البرلمانية» ونشأتها في السياق الفرنسي 53
المطلب الثاني: «العقلنة البرلمانية» في السياق المغربي 58
المطلب الثالث: «العقلنة البرلمانية» والأنظمة الداخلية للبرلمان في المغرب 60
الفرع الأول: دسترة القواعد الكبرى للمؤسسة البرلمانية وضبط ممارستها 61
الفرع الثاني: إحالة تحديد مقتضيات العمل البرلماني على قوانين تنظيمية 62
الفرع الثالث: وجوب وضع النظام الداخلي للبرلمان المحدد لكيفية تسيير شؤونه 63
الفرع الرابع: خضوع الأنظمة الداخلية للبرلمان لمراقبة الدستورية القبلية 64

الفصل الثاني
مسطرة وضع الأنظمة الداخلية للبرلمان وقيمتها القانونية وإلزاميتها ومجال تنظيمها

المبحث الأول: مسطرة وضع الأنظمة الداخلية للبرلمان وتعديلها 71
المطلب الأول: استقلالية البرلمان في وضع نظامه الداخلي 71
الفرع الأول: اختصاص البرلمان بمبادرة اقتراح نظامه الداخلي وضعا أو تعديلا 71
الفرع الثاني: حول مشاركة الحكومة في المداولات الخاصة بالنظام الداخلي للبرلمان 74
المطلب الثاني: مجلسا البرلمان بين منع التداول بالتتابع وضرورة التنسيق 77
الفرع الأول: مجلسا البرلمان لا يتداولان بالتتابع في النظام الداخلي لكل منهما 77
الفرع الثاني: ضرورة التنسيق بين المجلسين أثناء وضع نظاميهما الداخليين 79

الفرع الثالث: لجنة الملاءمة بين النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان 80
الفرع الرابع: تجليات التناسق بين المجلسين في النظام الداخلي لمجلس النواب 81
الفرع الخامس: من لجنة الملاءمة بين النظامين إلى لجنة التنسيق بين المجلسين 82
الفرع السادس: القضاء الدستوري ومسألة التناسق بين النظامين الداخليين للبرلمان 83
المطلب الثالث: المسطرة التشريعية لوضع النظام الداخلي 84
المطلب الرابع: مسطرة التعديل في النظام الداخلي للبرلمان 87
الفرع الأول: حول دستورية اشتراط العدد لقبول وضع التعديل 88
الفرع الثاني: الإحالة على لجنة خاصة 94
المبحث الثاني القيمة القانونية للأنظمة الداخلية للبرلمان 97
المطلب الأول: منزلة النظام الداخلي بالنسبة للدستور 98
المطلب الثاني: منزلة النظام الداخلي بالنسبة للقوانين التنظيمية 100
المطلب الثالث: منزلة النظام الداخلي بالنسبة للقوانين العادية 103
المبحث الثالث: القوة الإلزامية للأنظمة الداخلية للبرلمان 113
المطلب الأول: على مستوى المخاطبين بمقتضياته 113
المطلب الثاني: هل النظام الداخلي للمجلس الحالي ملزم للمجالس اللاحقة؟ 115
الفرع الأول: هل يجوز للبرلمان أن يعرف حالة الفراغ التشريعي؟ 115
الفرع الثاني: النص الدستوري بين قراءتين 117
الفقرة الأولى: التفسير الضيق 117
الفقرة الثانية: ملاحظات أولية على هذه القراءة 118
الفقرة الثالثة: التفسير الموسع 120
الفقرة الرابعة: الترجيح 125

المطلب الثالث: على مستوى العلاقة بين مجلسي البرلمان 127

المبحث الرابع: مجال الأنظمة الداخلية للبرلمان في التطبيق المغربي 131

المطلب الأول: تحديد المجال الخاص من خلال الدستور 132

الفرع الأول: دسترة مقتضيات تنظيم البرلمان 133

الفرع الثاني: تنظيم جزء من العمل البرلماني بواسطة قوانين تنظيمية 134

الفرع الثالث: الاختصاصات الدستورية الحصرية للأنظمة الداخلية للبرلمان 135

المطلب الثاني: تحديد المجال الخاص من خلال القوانين التنظيمية 142

المطلب الثالث: تحديد المجال الخاص من خلال القوانين العادية 150

المطلب الرابع: تحديد المجال الخاص من خلال قرارات مراقبة الدستورية 157

المبدأ الأول: النظام الداخلي يختص بتنظيم السير الداخلي للبرلمان 158

المبدأ الثاني: ضرورة نص النظام الداخلي للمجلس على طرق التداول داخله 162

المبدأ الثالث: النظام الداخلي لا يسوغ له أنْ يحتوي مقتضيات ترمي إلى تقييد الغير 163

المبدأ الرابع: النظام الداخلي لا يحدد وسائل ممارسة اختصاصات البرلمان 164

المبدأ الخامس: النظام الداخلي لا يمكنه إسناد اختصاصات إلى مؤسسات دستورية 166

المطلب الخامس: هل هذا المجال الخاص محفوظ للأنظمة الداخلية؟ 167

الفرع الأول: تنازع الاختصاص في التطبيق المغربي 167

الفقرة الأولى: مبادرة الحكومة 168

الفقرة الثانية: موقف مكتب مجلس النواب 169

الفقرة الثالثة: ما للقانون للقانون، وما للنظام الداخلي للنظام الداخلي 169

الفرع الثاني: تنازع الاختصاص في التطبيق الفرنسي

الفصل الثالث
مراقبة دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان في التطبيق المغربي

المبحث الأول: البت في دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان: الجهاز والممارسة 179

المطلب الأول: غرفة دستورية لدى المجلس الأعلى 180

المطلب الثاني: مجلس دستوري مستقل عن التنظيم القضائي 183

المطلب الثالث: من المجلس الدستوري إلى المحكمة الدستورية 184

المبحث الثاني: مراقبة دستورية الأنظمة الداخلية للمجالس في بعض التطبيقات العربية 187

المطلب الأول: الدول المغاربية ومحاكاة الأنموذج الفرنسي 188

المطلب الثاني: خصوصية التطبيق اللبناني 193

المطلب الثالث: الجمع بين الرقابة السابقة واللاحقة في التطبيق البحريني 196

المطلب الرابع: منطق التوفيق في التطبيق الكويتي 199

المطلب الخامس: التطبيق المصري من المراقبة الذاتية للائحة الداخلية للمجلس إلى رقابتها اللاحقة بواسطة المحكمة الدستورية العليا 201

المطلب السادس: الاستثناء في التطبيق السوري 203

المبحث الثالث: مقومات مراقبة دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان 205

المطلب الأول: رقابة مسندة صراحة بنص الدستور والقوانين التنظيمية 205

المطلب الثاني: رقابة مركزية 208

مسألة: ضبط الحدود القانونية للاختصاص الحصري للمحكمة الدستورية في ضوء قرارها المثير للجدل بمنع مناقشة الدستورية في البرلمان أثناء المصادقة على القوانين 211

المطلب الثالث: رقابة مجردة 213

المطلب الرابع: رقابة وجوبية 214

المطلب الخامس: رقابة سابقة 216

مسألة: ثلاثة أسئلة تحت المجهر 216

أولا- هل يمكن لمجلسي البرلمان استشارة المحكمة الدستورية قبل التصويت على نظاميهما الداخليين؟ 216

ثانيا- ما هي عقوبة الشروع في العمل بالنظام الداخلي دون إحالته إلى الدستورية؟ 219

ثالثا-هل يمكن الدفع بعدم دستورية النظام الداخلي للبرلمان المنصوص عليه في الفصل 133 من الدستور؟ 221

المطلب السادس: رقابة غير تلقائية 222

المطلب السابع: رقابة تُمارس بإحالة من جهات محدَّدة 223

المطلب الثامن: رقابة تُمارس بإحالة فورية 231

المطلب التاسع: رقابة مقيدة بآجال 235

الفرع الأول: ضرورة البت في دعوى الدستورية داخل أجل شهر واحد 235

الفرع الثاني: مفهوم الأجل الكامل 237

الفرع الثالث: طلب تخفيض الأجل بين الحكومة والبرلمان 238

الفقرة الأولى: هل طلب تخفيض الأجل يشمل الأنظمة الداخلية للبرلمان؟ 238

الفقرة الثانية: من يحق له طلب تخفيض أجل شهر إلى ثمانية أيام في حالة الاستعجال؟ 243

الفقرة الثالثة: الحاجة إلى تمديد حق طلب تخفيض الأجل إلى البرلمان 244

الفقرة الرابعة: هل الاستجابة لطلب تخفيض المدة من شهر إلى ثمانية أيام تلقائية أم أنها كما تحتمل القبول تحتمل الرفض؟ 247

الفقرة الخامسة: هل أجل ثمانية أيام مقصود بعينه أم للتقليل فقط؟ 248

المطلب العاشر: رقابة يستعان بشأنها بملاحظات الأطراف المعنية 249

المطلب الحادي عشر: رقابة تستلزم لصحة قراراتها شروطا شكلية ضرورية 252
المطلب الثاني عشر: رقابة تصدر قرارات ملزمة وغير قابلة للطعن 253
المطلب الثالث عشر: رقابة تصدر قرارات تقبل تصحيح الأخطاء المادية 259
المطلب الرابع عشر: هل يمكن طلب تفسير قرارات الدستورية؟ 260
المبحث الرابع: أشكال مراقبة دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان 263
المطلب الأول: مراقبة الدستورية الخارجية 263
الفرع الأول: مراقبة الاختصاص 264
الفرع الثاني: مراقبة الشروط الشكلية لقبول الإحالة 276
المطلب الثاني: مراقبة الدستورية الداخلية (من حيث الموضوع) 280
الفرع الأول: مراقبة إجراءات وضع وإقرار الأنظمة الداخلية للبرلمان 280
الفرع الثاني: مراقبة مجال الأنظمة الداخلية للبرلمان 285
الفرع الثالث: فحص دستورية مقتضيات الأنظمة الداخلية للبرلمان 288
الفقرة الأولى: النصوص والإحالات المرجعية 288
الفقرة الثانية: سياسة القضاء الدستوري 290
المبحث الخامس: مطابقة الأنظمة الداخلية للبرلمان للدستور :التقنية والوسيلة 291
المطلب الأول: تقنيات البت في مطابقة الأنظمة الداخلية للبرلمان للدستور 291
الفرع الأول: المطابقة للدستور 292
الفقرة الأولى: التصريح بعبارة« مطابق للدستور» 292
الفقرة الثانية: التصريح بعبارة «ليس فيه ما يخالف الدستور» 293
الفرع الثاني: عدم المطابقة للدستور 294

الفقرة الأولى: التصريح بعبارة »غير مطابق للدستور« 294
الفقرة الثانية: التصريح بعبارة »مخالف للدستور« 295
الفرع الثالث: تقنية التحفظ التأويلي أو الموافقة المشروطة 296
الفقرة الأولى: التحفظ التأويلي المعطل 297
الفقرة الثانية: التحفظ التأويلي الموجه 298
الفقرة الثالثة: التحفظ التأويلي البنّاء 299
المطلب الثاني: تأويل الدستور في صلب وسائل الرقابة الدستورية 301
الفرع الأول: مفهوم التأويل وأهميته بالنسبة للدستور 302
أولا-التأويل والتفسير في اللغة 302
ثانيا- التأويل في الاصطلاح 303
ثالثا- أهمية التأويل بالنسبة للدستور: 304
الفرع الثاني: الإطار الدستوري للتأويل في التطبيق المغربي 304
فقرة: ضمانات التأويل العادل 305
الفرع الثالث: تطبيقات القضاء الدستوري لتأويل الدستور من خلال قراراته 307
المبحث السادس: قواعد منهجية مطابقة الأنظمة الداخلية البرلمانية للدستور 315
القاعدة الأولى: حجية القرارات تمتد إلى النصوص التي تجمعها وحدة الموضوع 315
القاعدة الثانية: النظام الداخلي يبقى مجرد مشروع غير قابل للتطبيق ما لم يُصرح بدستوريته 317
القاعدة الثالثة: الأحكام التي تعلق دستوريتها على تفسير معيّن، تُضمن مقرونة بهذا التفسير 318
القاعدة الرابعة: مراقبة دستورية الأنظمة الداخلية شاملة ومتسلسلة 319
القاعدة الخامسة: تعديلات الملاءمة وفق قرارات الدستورية تنجز قبل أي تعديل آخر

320

القاعدة السادسة: لا يجوز الاختيار في التعديل بين الأحكام المصرح بعدم دستوريتها 321

القاعدة السابعة: الاكتفاء بإضفاء شكل جديد على أحكام مصرح بعدم دستوريتها تكون إحالتها عملا مخالفا للدستور 322

القاعدة الثامنة: القرارات بشأن نظام داخلي معين تعتبر حكما واحدا 323

المبحث السابع: منهج مراقبة دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان 325

المطلب الأول: معالم المنهج في عهد الغرفة الدستورية 327

أولا: مكونات مقررات الغرفة الدستورية 327

ثانيا: المداولة طبقا للقانون 328

ثالثا: التوثيق والتوقيع والتسمية 329

رابعا: الديباجة ومحتوياتها 329

خامسا: التأكيد على أن القوانين التنظيمية جزء من الكتلة الدستورية 330

سادسا: التقسيم الثلاثي للمواد بين الانفصال والاندماج 331

سابعا: الاقتصار على عرض المواد غير المطابقة للدستور فقط 331

ثامنا: عرض المواد المعدلة في صيغتها الجديدة 331

تاسعا: تعليل القرارات 332

عاشرا: تأجيل البت في المواد الغامضة 333

حادي عشر: المطالبة بتنقيح جميع المواد المنتقدة 333

ثاني عشر: تأجيل التصريح بمطابقة القانون الداخلي كله 334

ثالث عشر: التصريح الجزئي بمطابقة القانون الداخلي 334

رابع عشر: القرار جملة اسمية واحدة 334

المطلب الثاني: منهج المجلس الدستوري في مطابقة الأنظمة الداخلية للبرلمان للدستور
أولا: التوثيق والتوقيع والتسمية 335
ثانيا: صياغة القرار في شكل جملة اسمية واحدة 336
ثالثا: تصدر القرارات «باسم الملك وطبقا للقانون» 336
رابعا: الديباجة ومحتوياتها 339
خامسا: التقسيم الثلاثي للمواد 339
سادسا: تأجيل البت في المواد الناقصة 340
سابعا: فحص جميع المواد المعدلة والمستحدثة 340
ثامنا: التصريح بعدم قبول طلب مطابقة مواد من النظام الداخلي 341
تاسعا: تعليل القرارات 341
عاشرا: عدم فحص دستورية مواد سبق التصريح بمطابقتها للدستور 342
المطلب الثالث: منهج المحكمة الدستورية في مطابقة الأنظمة الداخلية للبرلمان للدستور 343
أولا- طلب الملاحظات من جميع الجهات السياسية المعنية 343
ثانيا- مراقبة مدى التناسق والتكامل بين النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان 345
خاتمة: 349
أولا- الخلاصات والاستنتاجات: 349
ثانيا- الاقتراحات: 363
ثالثا- آفاق البحث: 366
لائحة الأنظمة الداخلية للبرلمان: 1963 – 2024 339
لائحة قرارات القضاء الدستوري بشأن الأنظمة الداخلية للبرلمان 1963 – 2024 367
لائحة المصادر والمراجع **379**

إشكالية
النظام الداخلي للبرلمان
دراسة دستورية تحليلية

ينهض السؤال المركزي للمُؤلف على تحليل أثر البناء الدستوري المُراجع في صيف 2011 على المتغيرات المعيارية والإجرائية للنظام الداخلي للبرلمان، فيما تسمح القراءة الكاملة للعمل بتلمس محاولة خلاقة في تركيب جملة من الإشكاليات الفرعية ذات الصلة بتطور الممارسة على صعيد العلاقات المستجدة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أو بين كلا مجلسي البرلمان، مع الانفتاح على قضايا بطبيعة فقهية ونظرية، تسمح بإعادة وضع التحليل ضمن خلفية أعمق.

يُفكك المدور إشكالياته البحثية، وتفرعاتها المتناسلة، من زاوية استحضار فكرة "العقلنة" كثابت مُحدّد للممارسة البرلمانية، لكن ضمن رؤية مُعقدّة تحمل الكثير من التحول المُوزّع بين سقف الغلوّ وإمكانيات استعادة البرلمان لبعض من مساحاته، وذلك انطلاقا من الوعي بأهمية التاريخ الدستوري واتجاهاته الكبرى الحاضرة في الممارسة والنص.

ضمن هذا الأفق، ينتبه التحليل المعزز بالنظرية والفقه والتاريخ، إلى أهمية القواعد التي يسترشد بها القاضي الدستوري وهو يختبر - بمناسبة مراقبة دستورية الأنظمة الداخلية - تأويلات المُشرّع لصلاحياته الذاتية ولجزء من علاقته مع الحكومة.

قد لا يجوز، في حق الكاتب، الاكتفاء بالتعبير المسكوك على أنه يجمع قبعتي البحث والممارسة، فحالة الأستاذ رشيد المدور تبدو أبعد من اجترار هذا التشبيه الجاهز! إذ تجتمع فيه فضائل قلما تجاورت بين فقرات سيرة واحدة، ذلك أنه يحمل خبرة طويلة في التمثيل النيابي، وداخل أروقة القضاء الدستوري، وفضلا عن مسار علمي حافل في حقل القانون العام، فهو يحمل كذلك درجة دكتوراه في الدراسات الإسلامية، كما يضم رصيده في النشر - إلى جانب مؤلفات قانونية- إصدارات في الفقه المالكي.

لكل ذلك، يستطيع القارئ الذكي أن يعثر في ثنايا هذا الكتاب - فضلا عن نباهة الباحث وولع الفقيه بالتأصيل - على مراس البرلماني المستأنس بخبايا المساطر وتفاصيلها التي لا تنكشف بسهولة، وحصافة القاضي في تمرينه الصعب لبناء الحجج الضرورية لرأي تجتمع فيه شروط الموضوعية والنزاهة.

يضع - في النهاية - الأستاذ رشيد المدور، في هذا العمل، خلاصة مكثّفة لجزء من خبراته وحياته المهنية، وقد تحولت بحكم مهاراته في البحث والتحليل إلى بناء معرفي وإشكاليات دراسية، ولذلك فهو يقدم - بكل كرمه الإنساني والمعرفي- مرجعا قويا في حقل القانون البرلماني، وعملاً تأسيسياً في نطاق مبحث الأنظمة الداخلية.

من تقديم أ. د. حسن طارق

9 789920 895002

الثمن : 100 درهم