جمال الكواكبي
دكتور في القانون العام

ملتمس المساءلة في النظام الدستوري المغربي:
دراسة في الأصول والممارسة

تقديم: الدكتور عبد المجيد بوكير
رئيس شعبة القانون العام بالكلية متعددة التخصصات تازة
جامعة سيدي محمد بن عبد الله فاس.

الطبعة الأولى: 1446هـ-2024م

الفهرس

تقديم 1

المقدمة 5

الباب الأول: ملتمس المساءلة آلية لتعزيز مكانة مجلس المستشارين في النظام السياسي المغربي 19

الفصل الأول: دور مجلس المستشارين في الرقابة على العمل الحكومي 23

المبحث الأول: مجلس المستشارين: السياق والبنية والاختصاصات 25

المطلب الأول: مجلس المستشارين، السياق والبنية 26

الفرع الأول: الغرفة البرلمانية الثانية في الأنظمة الدستورية المقارنة ومبررات إحداثها بالمغرب 27

الفقرة الأولى: الغرفة البرلمانية الثانية في الأنظمة السياسية المقارنة 27

الفقرة الثانية: مبررات إحداث مجلس المستشارين بالمغرب 32

الفرع الثاني: بنية مجلس المستشارين 36

الفقرة الأولى: القواعد العامة لتشكيل الغرفة الثانية 37

الفقرة الثانية: الغرفة الثانية وأنظمتها الداخلية 41

المطلب الثاني: الاختصاص التشريعي لمجلس المستشارين وعلاقته بباقي المؤسسات الدستورية 46

الفرع الأول: الاختصاص التشريعي لمجلس المستشارين 47

الفقرة الأولى: مجال القانون والمبادرة التشريعية 47

الفقرة الثانية: سير العمل التشريعي داخل مجلس المستشارين 51
الفرع الثاني: علاقة مجلس المستشارين بباقي المؤسسات الدستورية 56
الفقرة الأولى: علاقة مجلس المستشارين برئيس الدولة 56
الفقرة الثانية: علاقة مجلس المستشارين بمجلس النواب وبعض المؤسسات الدستورية الأخرى 61
المبحث الثاني: تطور الآليات الرقابية لمجلس المستشارين..... 68
المطلب الأول: الآليات التقليدية لمراقبة العمل الحكومي 69
الفرع الأول: مراقبة العمل الحكومي بواسطة الأسئلة..... 69
الفقرة الأولى: الأسئلة الكتابية 70
الفقرة الثانية: الأسئلة الشفهية 74
الفرع الثاني: مراقبة العمل الحكومي بواسطة اللجان 82
الفقرة الأولى: مراقبة العمل الحكومي عن طريق اللجان الدائمة..... 83
الفقرة الثانية: المراقبة عن طريق لجان تقصي الحقائق..... 90
المطلب الثاني: الآليات المثيرة للمسؤولية السياسية 93
الفرع الأول: ملتمس الرقابة وإثارة المسؤولية السياسية المباشرة 94
الفقرة الأولى: شروط تقديم ملتمس الرقابة 95
الفقرة الثانية: الآثار المترتبة عن تقديم ملتمس الرقابة..... 98
الفرع الثاني: ملتمس التنبيه آلية غير مباشرة لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة 102

الفقرة الأولى: شروط تقديم ملتمس توجيه التنبيه 103
الفقرة الثانية: الآثار المترتبة عن مسطرة ملتمس توجيه التنبيه 105
الفصل الثاني: الإطار القانوني لتحريك ملتمس المساءلة في الظروف العادية والاستثنائية 108
المبحث الأول: شروط تحريك ملتمس المساءلة بالمغرب خلال الظروف العادية وعلى ضوء بعض التجارب المقارنة 110
المطلب الأول: تقديم الملتمس وإيداعه والتصويت عليه 111
الفرع الأول: تقديم الملتمس 111
الفقرة الأولى: موضوع الملتمس 112
الفقرة الثانية: توقيع الملتمس 115
الفرع الثاني: إيداع الملتمس والتصويت عليه 118
الفقرة الأولى: إيداع الملتمس 119
الفقرة الثانية: التصويت على الملتمس 124
المطلب الثاني: قبول ملتمس المساءلة 127
الفرع الأول: جواب رئيس الحكومة 128
الفقرة الأولى: ترسيخ المسؤولية التضامنية للحكومة 129
الفقرة الثانية: ضمان الدعم السياسي خلال جلسة المناقشة 132
الفرع الثاني: المناقشة 134
الفقرة الأولى: ضوابط المناقشة 135

الفقرة الثانية: المناقشة بين التحديد والتأجيل. 139
المبحث الثاني: ملتمس المساءلة خلال الفترات الاستثنائية.....144
المطلب الأول: ملتمس المساءلة أثناء حالة الاستثناء.....145
الفرع الأول: الإطار القانوني للإعلان عن حالة الاستثناء 145
الفقرة الأولى: الأسباب التي تدعو لإعلان حالة الاستثناء 146
الفقرة الثانية: التنظيم الدستوري لحالة الاستثناء 149
الفرع الثاني: ملتمس المساءلة باعتباره امتدادا للنشاط الرقابي لمجلس المستشارين خلال حالة الاستثناء 153
الفقرة الأولى: رقابة الغرفة الثانية خلال حالة الاستثناء على ضوء التجارب المقارنة 154
الفقرة الثانية: تجميع السلط بيد الملك وتعطيل اللجوء لملتمس المساءلة 157
المطلب الثاني: ملتمس المساءلة وحكومة تصريف الأمور الجارية 162
الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأمور الجارية من خلال بعض التجارب المقارنة 163
الفقرة الأولى: مراقبة البرلمان لحكومة تصريف الأمور الجارية دون إثارة مسؤوليتها السياسية 163
الفقرة الثانية: مراقبة البرلمان لحكومة تصريف الأمور الجارية بإثارة مسؤوليتها السياسية 167
الفرع الثاني: معيقات تقديم ملتمس المساءلة أثناء فترة تصريف الأمور الجارية169

الفقرة الأولى: الوضع الدستوري لحكومة تصريف الأمور الجارية واختصاصاتها 170

الفقرة الثانية: واقع رقابة مجلس المستشارين على حكومة تصريف الأمور الجارية 175

الباب الثاني: ملتمس المساءلة بين ضمان الاستقرار المؤسساتي وإثارة المسؤولية السياسية غير المباشرة للحكومة 180

الفصل الأول: ملتمس المساءلة آلية لتعزيز الحوار بين مجلس المستشارين والحكومة 183

المبحث الأول: ملتمس المساءلة وانسجامه مع مبدأ التدرج في مراقبة العمل الحكومي 185

المطلب الأول: التدرج على مستوى الآليات وارتباط الملتمس بآليات أخرى للرقابة البرلمانية 186

الفرع الأول: اللجان النيابية الدائمة 186

الفقرة الأولى: التنظيم القانوني لتدخل اللجان البرلمانية الدائمة في العمل البرلماني 187

الفقرة الثانية: اللجان البرلمانية الدائمة موقع لتدارس السياسات العمومية 191

الفرع الثاني: لجان تقصي الحقائق 194

الفقرة الأولى: الإطار القانوني لتشكيل لجان تقصي الحقائق 195

الفقرة الثانية: أهمية لجان تقصي الحقائق في الرقابة على أعمال الحكومة 199

المطلب الثاني: التدرج على مستوى المؤسسات ودور المؤسسة الملكية في تفعيل المسؤولية السياسية لأعضاء الحكومة. 205

الفرع الأول: صلاحيات الملك إزاء المسؤولية السياسية الجماعية والفردية للحكومة 205

الفقرة الأولى: صلاحية الملك إزاء إعفاء الحكومة 206

الفقرة الثانية: صلاحية الإعفاء وتفعيل المسؤولية الفردية للوزراء من طرف الملك 211

الفرع الثاني: لجن التتبع الملكية آليات لمراقبة وتقييم العمل الحكومي 215

الفقرة الأولى: الإطار القانوني لتشكيل اللجن الملكية للتبع والتقييم 215

الفقرة الثانية: دور اللجن الملكية للتتبع والتقييم في توجيه وتصويب العمل الحكومي 218

المبحث الثاني: توجيه العمل الحكومي وتفعيل وظيفة الوساطة دون إحداث فراغ مؤسساتي 222

المطلب الأول: ملتمس المساءلة وضمان استقرار مؤسسة الحكومة..... 223

الفرع الأول: متطلبات العقلنة البرلمانية 224

الفقرة الأولى: عدم تنصيب مجلس المستشارين للحكومة وغياب إثارة المسؤولية السياسية المباشرة لها 224

الفقرة الثانية: حل المجلس من طرف الملك 228

الفرع الثاني: ملتمس المساءلة آلية تقييم وليس آلية لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة. 231

الفقرة الأولى: الأبعاد الدستورية لتقييم السياسات العمومية من طرف البرلمان .232

الفقرة الثانية: آليات ممارسة مجلس المستشارين لاختصاص تقييم السياسات العمومية 235

المطلب الثاني: ملتمس المساءلة وتفعيل وظيفة الوساطة من داخل مجلس المستشارين 240

الفرع الأول: أزمة التمثيلية الانتخابية 241

الفقرة الأولى: العوامل الذاتية المرتبطة بالأحزاب السياسية 242

الفقرة الثانية: بروز الديموقراطية التشاركية 247

الفرع الثاني: ملتمس المساءلة وتفعيل وظيفة الوساطة لتعزيز التمثيلية الانتخابية 250

الفقرة الأولى: التعبير عن مطالب الشارع من داخل المؤسسات الدستورية عبر ملتمسات المساءلة..... 250

الفقرة الثانية: التواصل مع هيئات المجتمع المدني في شأن العرائض الموجهة للسلطات العمومية..... 253

الفصل الثاني: ملتمس المساءلة وفعالية التأثير على العمل الحكومي..... 258

المبحث الأول: التركيبة السياسية للبرلمان المغربي ومدى مساهمتها في تفعيل اللجوء لآلية ملتمس المساءلة 260

المطلب الأول: التنصيص الدستوري على مكون المعارضة البرلمانية وفعاليتها داخل مجلس المستشارين 261

الفرع الأول: مكانة المعارضة البرلمانية في النظام الدستوري المغربي..... 262

الفقرة الأولى: مكون المعارضة قبل دستور 2011 263

الفقرة الثانية: مكون المعارضة من خلال مقتضيات دستور 2011.....266
الفرع الثاني: التداول على السلطة وتأثيره على توجهات المعارضة داخل مجلس المستشارين 270
الفقرة الأولى: المظاهر الرئاسية لتعيين الوزير الأول قبل دستور 2011.....270
الفقرة الثانية: دستور 2011 وتقييد السلطة التقديرية للملك في تعيين رئيس الحكومة 273
المطلب الثاني: عزوف النواب عن اللجوء إلى آلية ملتمس الرقابة 275
الفرع الأول: ثنائية السلطة التنفيذية ودور المؤسسة الملكية في صياغة التوجهات العامة للبرنامج الحكومي.....276
الفقرة الأولى: المجلس الوزاري.....277
الفقرة الثانية: جلسات العمل الملكية 280
الفرع الثاني: دور الأغلبية المساندة للحكومة 283
الفقرة الأولى: الأغلبية الحكومية ومسألة التنصيب البرلماني 284
الفقرة الثانية: دور الأغلبية في الحفاظ على استقرار الحكومة 286
المبحث الثاني: ملتمس المساءلة وتفعيل الرقابة خارج الإطار البرلماني.....289
المطلب الأول: تقديم العرائض امتداداً لملتمس المساءلة 290
الفرع الأول: تقديم العرائض لدى السلطات العمومية دراستها والبث فيها 291
الفقرة الأولى: شروط وكيفيات تقديم العرائض لدى السلطات العمومية 292
الفقرة الثانية: الدراسة والبث في العرائض المقدمة للسلطات العمومية 294

الفرع الثاني: العرائض المقدمة للسلطات العمومية بين الأدوار الرقابية ومعيقات التفعيل.....297
الفقرة الأولى: دور العرائض في صياغة وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية.....298
الفقرة الثانية: الحق في تقديم العراض حدوده ومعيقاته 301
المطلب الثاني: الرأي العام امتداداً لملتمس المساءلة 304
الفرع الأول: مشتملات الرأي العام.....305
الفقرة الأولى: الرأي العام: مفهومه، ومراحل تطوره 306
الفقرة الثانية: الرأي العام، أهميته، أنواعه ووظائفه 308
الفرع الثاني: تأثير الرأي العام على الحكومة: الحركات الاحتجاجية 311
الفقرة الأولى: حرية الاحتجاج في القانون المغربي.....312
الفقرة الثانية: دور الحركات الاحتجاجية في التأثير على الحكومة 316
خاتمة.....319
لائحة المراجع.....324

جمال الكواكبي
دكتور في القانون العام

إن كتاب "ملتمس المساءلة في النظام الدستوري المغربي: دراسة في الأصول والممارسة" يعد إضاءة نوعية ومساهمة عظمى في حل ألغاز ملتمس المساءلة بما هو آلية دستورية جديدة تسعى لتثمين العمل التشريعي والرقابي والتقييمي للبرلمان المغربي، وهو قبل كل ذلك إضافة مهمة للخزانة القانونية المغربية، ومرجعا معتبرا لا غنى عنه لكل باحث في الشأنين الدستوري والبرلماني، ولا شك أن طبعه على هذه الكيفية وإخراجه سيسهم في تعميم فائدته على عموم المتخصصين وكل ذي مطلب ومأرب.

لقد طرق الدكتور جمال الكواكبي دقائق موضوع هذا الكتاب بأسلوب سلس واضح وبديع، استقرأ من خلاله مختلف المراجع التي تيسرت له وتعلقت بموضوعه، وهي التي كانت في بعضها باللغة العربية وفي أكثرها باللغة الأجنبية، وفوق كل ذلك فإن المؤلف استنطق مفردات موضوعه وجمع أطرافه بانضباط منهجي لائق وبخطوات علمية ومنطقية محسوبة ومنظمة.

Axes Print
Impression-Edition-Conception
Mag N° 8, Rue Marmoucha Atlass - Fès
Tél / Fax : 05 35 65 88 88
E - mail : axes.print@gmail.com

الثمن
120 درهم