تقـــريـــر

لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان

حـــول

تعديل المواد 5 و 39 و 52 من النظام الداخلي

لمجلس المستشارين

مديرية التشريع والمراقبة والعلاقات الخارجية
قسم اللجن والجلسات العامة
مصلحة اللجن الدائمة .

الولاية التشريعية 1997 - 2006
السنة التشريعية السابعة
دورة أبريل 2004

طبع بمصلحة الطباعة والتوزيع

السيد الرئيس المحترم ،

السيدات والسادة الوزراء المحترمون ،

السيدات و السادة المستشارون المحترمون ،

يشرفني أن أعرض على أنظار المجلس الموقر تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بشان تعديل المواد 5و39 و52 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التي سبق للمجلس الدستوري أن صرح بعـــدم مطابقتهـــا للدستور في قراراتـــــه رقم 98/213 -98/228 و 01/456.

وتجدر الإشارة إلى أن المواد المقترح تعديلها تخص النظام الداخلي لمجلس المستشارين الذي تم إقراره بتاريخ 14 أبريل 1998 بناء على المقترح الذي تقدمت به جميع الفرق المكونة للمجلس،وقد كان هذا النظام محلا لقرار المجلس الدستوري رقم 98/213 الصادر بتاريخ 28 ماي 1998 الذي قضى بدستورية مواده المقتبسة من النظام الداخلي لمجلس النواب طبقا لقراره الصادر بشان هذا الاخير اعتبارا لحجية قرارات المجلس الدستوري ازاء النصوص القانونية التي تجمعها وحدة الموضوع والسبب، واعطى من جهة اخرى تفسيرات لمواد اخرى [29 و59] في حين قضى بعدم مطابقة المواد [5 و 8و 9و 39و 52 [الفقرة الاولى]و43 [الفقرة الثالثة] ، 52 [الفقرة الاولى] 79و85و87و108و 199 [فقرة الثانية] و 292 و 312.

وبناء عليه، عمل مجلس المستشارين على إعادة صياغة هذه المواد على ضوء هذا القرار الاخير حيث كانت الصياغة الجديدة محلا لقرار جديد رقم 98/228 بتاريخ 5 غشت 1998 الذي اكد على ان مضمون التعديلات التي ادخلها مجلس المستشارين على المواد السالفة الذكر مطابقة للدستور باستثناء المواد 5و39و52 [الفقرة الاولى].

ومنذ ذلك التاريخ لم يتم العمل على تعديل هذه المواد الى حدود 17 يوليوز 2001 عندما صادق مجلس المستشارين على اقتراح تعديل مجموعة من المواد من اجل تحقيق ملاءمتها مع النظام الداخلي لمجلس النواب تطبيقا للتوجيهات الملكية لجلالة المغفور له الحسن الثاني عند افتتاح الدورة الاولى للسنة التشريعية الثانية من الولاية السادسة سنة 1998 وتأكيد ذلك بالتوجيهات السامية لصاحب الجلالة الملك محمد السادس عند افتتاح الدورة الاولى للسنة التشريعية الثالثة من الولاية السادسة في 8 اكتوبر 1999، غير ان المجلس الدستوري في قراره رقم 456 الصادر بتاريخ 7 غشت 2001 ، أكد على انه:" اذا كان من حق مجلس المستشارين مع عدم ورود أي نص تنظيمي حرية اختيار الوقت الذي يراه مناسبا لادخال أي تعديل على نظامه الداخلي وذلك تبعا لاستقلاليته في تدبير شؤونه الداخلية فانه لا يجوز له عند قيامه بهذا التعديل ان يعطي الاولوية للمواد التي صرح المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور على تلك التي تخالفه، كما انه لا يحق له ان يختار بين الاحكام التي صرح المجلس الدستوري بعدم مطابقتها للدستور التي ستعدل والتي ستستثنى من التعديل".

وانطلاقا مما سبق تبرز اهمية هذه التعديلات المقترحة على هذه المواد لتحقيق ملاءمتها مع ما ورد في قرارات المجلس الدستوري السالفة الذكر التي تلزم جميع السلطات العامة وجميع الجهات الإدارية والقضائية حسب الفصل 81 من الدستور.

فبالنسبة للمادتين 5و52 الخاصتين على التوالي بالمكتب المؤقت وانتخاب رؤساء اللجان الدائمة،فقد أكد المجلس الدستوري على ضرورة التنصيص على جميع الحالات المنصوص عليها في المادة 38 من الدستور من أجل الملاءمة معها ،وهي:

1-حالة تنصيب مجلس المستشارين لأول مرة؛

2- حالة انتخاب مجلس المستشارين بعد حل المجلس الذي سبقه ؛

3-حالة تشكيل المجلس بعد تجديد ثلثه كل ثلاث سنوات؛

وبخصوص المادة الخامسة المتعلقة بالمكتب المؤقت والموكل رئاسته الى اكبر المستشارين سنا أو من يليه في السن في حالة تغيبه او حدوث عائق، لم يتم الاشارة الى الحالة الثانية المتعلقة بانتخاب مجلس المستشارين بعد حل المجلس الذي سبقه .

اما المادة 52 المتعلقة بانتخاب رؤساء اللجان الدائمة فقد نصت فقط على الحالتين الاولى والثالثة المشار اليها سابقا واغفلت هي الاخرى الحالة الثانية.

اما المادة 39 فقد ورد في قرار مجلس الدستوري رقم 98/228، على انها غير مطابقة للدستور نظرا لنصها على الزامية تضمين ميزانية مجلس

المستشارين في مشروع القانون المالي كما وضعها مكتب مجلس المستشارين.

وقد تدارست اللجنة هذه المواد في اجتماعيها المنعقدين في فاتح و13 أبريل 2004.

في البداية تم التأكيد على الأهمية التي يحتلها النظام الداخلي في تنظيم العمل وضبط العلاقات بين مختلف هياكل مجلس المستشارين باعتباره الآلية القانونية المحددة للواجبات، والضامنة لحقوق الجميع، اغلبية ومعارضة، فهو امتداد للقانون الأسمى للدولة [الدستور] لان مقتضياته مكملة له ولا يمكن العمل بها إلا بعد تصريح المجلس الدستوري بمطابقتها لهذا الأخير [الفصل 44 من الدستور] .

وإذا كان للنظام الداخلي هذه القيمة القانونية السامية ضمن هرمية تشريعات الدولة، فقد أكد العديد من المتدخلين على أهمية فتح مجلس المستشارين لورش كبير يتمثل في مراجعة أحكام هذا الأخير على ضوء التراكمات التي حققها المجلس منذ سنة 1998 وتحصين المكتسبات التي بينت التجربة أهميتها وعلى الخصوص تقنين الاعراف المتبعة من جهة والحرص على تطوير مقتضيات اخرى وتفصيل مواد اخرى والتخلي عن تلك التي بينت الممارسة على أنها غير ذات جدوى .

من أجل ذلك، فقد احتلت مناقشة الجانب المسطري حيزا مهما ضمن التدخلات، فذهب رأي أول إلى ضرورة احترام المسطرة المنصوص عليها في المادة 319 من النظام الداخلي للمجلس التي تنص

على انه لا يمكن تغيير أية مادة او فقرة منه إلا إذا طلب ذلك عشر أعضائه في صيغة مقترح قانون تقوم اللجنة بدراسته وترفع تقريرا بشأنه إلى المجلس، في حين ذهب الاتجاه الثاني إلى أن الأمر لا يقتضي سلوك هذه المسطرة باعتبار أن المواد المقترح تعديلها ما هي إلا امتداد للمقترح الأصلي الذي سبق أن تم التقدم به في سنة 1998، فالأمر لا يتعلق بمبادرة جديدة وإنما بتعديل في سياق المسطرة الأولى تأخر طرحه على اللجنة بفعل إكراهات ترتبط بتكوين هياكل المجلس وحجم النصوص القانونية المعروضة عليه خلال الدورات السابقة،وذكرت أراء أخرى بالمسطرة التي اتبعت عند وضع النظام الداخلي في سنة 1998 وذلك بتشكيل لجنة خاصة تولت وضعه.

وفي اجتماع اللجنة المنعقد بتاريخ 13 أبريل 2004 والمخصص لمواصلة دراسة مقترح المواد السالفة الذكر، ناقشت اللجنة مشاريع التعديلات المقدمة من الفريق الديمقراطي الاجتماعي حول الموضوع .

وفي إطار مناقشة المادة الخامسة اقترح بعض السادة المستشارين اعتماد الصيغة الحرفية الواردة في المادة 38 من الدستور معتبرين أن أي تصرف أو تأويل لعبارات المادة سيؤدي لا محالة إلى الخروج عن روحها كما هو وارد في الدستور .

ويرمي اقتراح الفريق الديمقراطي الاجتماعي بخصوص هذه المادة إلى إضافة الحالة التي تنص على تنصيب مجلس جديد،بعد حل المجلس

القائم، وبعد المناقشة تم سحب هذا المقترح والتصويت على المشروع الأصلي بالإجماع .

أما فيما يتعلق بالمادة 39، فقد أكـــد التعليـــل الوارد في قرار المجلس الدستوري رقم 228/98 على أن عدم مطابقة المادة 39 لمقتضيات الدستور، راجع إلى ما يستفاد من أن الحكومة تكون ملزمة بتضمين مشروع قانون المالية ميزانية مجلس المستشارين كما وردت عليها من المكتب.

وانسجاما مع روح قرار المجلس الدستوري فإن الصيغة المعروضة على اللجنة تنص على أن مكتب مجلس المستشارين يضع ميزانية المجلس ويرفعها إلى الحكومة .

وقد تقدم الفريق الديمقراطي الاجتماعي بمقترح تعديل لهذه المادة ينص على ربط وضع المكتب لميزانية المجلس ببراءة ذمة المحاسبين حسب ما هو منصوص عليه في المادة 41 من النظام الداخلي للمجلس، وبالتالي عدم إمكانية رفع الميزانية للحكومة إلا بعد صدور براءة ذمة المحاسبين ضمانا لتفعيل مقتضيات المادة السالفة الذكر لأجل تقعيد الممارسة المتواترة للجنة العشرين كي يتم ضمان التكوين المستمر لهذه اللجنة التي عليها البت في هذه البراءة في الآجال القانونية المحددة ومن تم تعزيز الصورة الإيجابية لسلامة حسابات المؤسسة البرلمانية وتدبيرها الاداري والمالي الجيدين.

هذا، وقد ركزت التدخلات خلال المناقشة على تجديد المطالبة بضمان الاستقلال المالي للمؤسسة التشريعية حتى تتمكن من ممارسة

مهامها الرئيسية في المراقبة والتشريع في احسن الظروف، وعدم بقائها أسيرة الاعتمادات المتواضعة المرصدة لها في مشاريع القوانين المالية.

وأكد مجموعة من المتدخلين على صعوبة الأخذ باقتراح الفريق الديمقراطي الاجتماعي اعتبارا للاكراهات الزمنية المرتبطة بضيق الفترة الفاصلة بين افتتاح دورة أكتوبر التي تؤلف في اطارها لجنة العشرين [بداية شهر نونبر] والآجال التي تحكم فترة اشغالها، وتاريخ مناقشة قانون المالية الذي لا ينبغي أن تتجاوز الاجل الدستوري المقرر في 31 دجنبر، وبالتالي الاحالة المسبقة لمشروع ميزانية المجلس على الحكومة لاجل ادراجها في الميزانية العامة المعروضة على البرلمان.

وقد اشار متدخلون آخرون الى ان تفعيل المراقبة المالية الداخلية رهين بوضع معايير ثابتة ومحددة تكون بمثابة مرجعية دقيقة تبين حدود امكانية تصرف البرلمانيين المحاسبين، في حين اقترح آخرون الاستئناس بالمقتضيات الواردة في النظام الداخلي لمجلس النواب والتي تعطي الصلاحية للمكتب لوضع ميزانية المجلس وتسيير شؤونه المالية وكذا تنظيم مرافقه الإدارية [المادة 22].

وقد اعتبر جانب من المتدخلين أن مقتضيات المادة 22 من النظام الداخلي لمجلس النواب تجمع بين ما نصت عليه المادتين 39 و 40 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين مقترحين اعتماد الشق المتعلق بوضع الميزانية أو اعتماد صيغة التعديل الوارد على اللجنة التي تتبنى نفس التوجه .

هذا وقد تشبث الفريق الديمقراطي الاجتماعي بمقترح التعديل مبرزا أنه مقتضى سييسر عمل المجلس وسيساهم في الحد من تأخر استكمال تكوين أجهزة المجلس.

وبعد عرض المادة على التصويت جاءت النتيجة كالآتي:

مقترح تعديل الفريق الديمقراطي الاجتماعي:

الموافقون: 1 المعارضون : 9 الممتنعون: 0

الصيغة الأصلية:

الموافقون: 9 المعارضون : 1 الممتنعون: 0

أما بالنسبة للمادة 52، فقد تبنى السادة المستشارون مقترح التعديل الوارد على اللجنة نظرا لتضمنه جميع الحالات المومأ إليها في قرار المجلس الدستوري، وقد تمت المصادقة عليها بالإجماع بعد سحب اقتراح الفريق الديمقراطي الاجتماعي.

وقد جدد المتدخلون التأكيد على ضرورة فتح الورش الكبير المتعلق بالمراجعة الشاملة لمواد النظام الداخلي لمجلس المستشارين على ضوء المستجدات الحالية واستئناسا بالنظام الداخلي الجديد لمجلس النواب، وبالتالي تجاوز تباين المقتضيات بين النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان وتحقيق الملاءمة من أجل الحد من التضارب في المواقف وتقعيد العلاقات بين المؤسستين لأداء مهام البرلمان بكل سرعة ونجاعة وفعالية.

نائب مقرر اللجنة
محمد الرايس

المملكة المغربية
البرلمان
مجلس المستشارين

تعديل المواد 5 و 39 و 52 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين

مذكرة تقديم

تبعا لقرارات المجلس الدستوري:قرار رقم 213/98 و القرار رقم228/98 والقرار رقم 456/2001 ، و حيث أن المادتين الخامسة و الثانية و الخمسين من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لم تنصا على الحالات الثلاث التي تتعلق برئاسة المكتب المؤقت و انتخاب رؤساء اللجن و المنصوص عليها في الفصل 38 من الدستور و أكد عليها قرار المجلس الدستوري رقم213/98 .

و هذه الحالات هي :

- 1- حالة تنصيب مجلس المستشارين لأول مرة.

2- حالة انتخاب مجلس المستشارين بعد حل المجلس الذي سبقه،و هي حالة استثنائية.

3- حالة تشكيل المجلس بعد تجديد ثلثه كل ثلاث سنوات

فالمادة 5 تتعلق بالمكتب المؤقت الذي يترأسه أكبر المستشارين سنا أو من يليه في السن في حالة تغيبه أو حدوث عائق، ذلك أن صيغة المادة كما أحيلت على المجلس الدستوري نصت على الحالتين الأولى و الثالثة فقط.

أما المادة 52 فتتعلق بانتخاب المجلس لرؤساء اللجن في الحالات الثلاث المشار إليها سابقا حيث تم إغفال الحالة الثانية و تم التنصيص فقط على الحالتين الأولى و الثالثة.

إن تأكيد المجلس الدستوري في قراراته على وجوب تضمين جميع الحالات المنصوص عليها دستوريا في المادتين 5 و 52 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين هو ما دفع بنا إلى تقديم هذا التعديل حتى يطابق النظام الداخلي مقتضيات الدستور.

٨٥

وبخصوص المادة 39 فإن الصيغة المحالة على المجلس الدستوري نصت على أن مكتب مجلس المستشارين يعد ميزانية المجلس ويرفعها إلـــى الحكومة التي عليها أن تدرجها في مشروع القانون المالي . إن هذه الصيغة غير مطابقة للدستور ــ حسب قرار المجلـــس الدستوري رقم 228/98 ــ لأنها نصت على إلزامية تضمين ميزانية مجلس المستشارين في مشروع القانون المالي كما وردت من مكتب المجلس .

11

المادة 5

كما أحيلت في الأصل على المجلس الدستوري	قرار المجلس الدستوري رقم 228/98 م.د.	التعديل
عند افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى، و في مستهل دورة أكتوبر عند كل تجديد لثلث المجلس، يتقدم أكبر المستشارين سنا أو من يليه في السن في حالة تغيبه أو إذا عاقه عائق لرئاسة مكتب مؤقت في انتظار انتخاب الرئيس	حيث إن عبارة" عند افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى" الواردة في مستهل هذه المادة ليست مطابقة تمام المطابقة لما يستفاد من أحكام الفقرتين الأخيرتين من الفصل 38 من الدستور كما سبق أن قرر المجلس الدستوري ذلك بتفصيل في قراره رقم 213/98 الصادر في 2 صفر 1419 (28 ماي1998)، منبها على أن هذه المطابقة تستوجب الإشارة في المادة 5 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين إلى أن رئاسة أكبر أعضائه سنا لمكتبه المؤقت تكون في مستهل دورة أكتوبر عند كل تجديد لثلث المجلس، و أنه في الحالة التي يكون فيها مجلس المستشارين قد انتخب بعد حل المجلس الذي سبقه يترأس أكبر أعضائه سنا مكتبا مؤقتا في مستهل أول دورة تلي انتخاب المجلس،ثم يجدد انتخابه في مستهل دورة أكتوبر عند كل تجديد لثلث المجلس	في أول دورة تلي تنصيب مجلس المستشارين لأول مرة أو بعد حل المجلس الذي سبقه ، و في مستهل دورة أكتوبر عند كل تجديد لثلث المجلس، يتقدم أكبر المستشارين سنا أو من يليه في السن في حالة تغيبه أو إذا عاقه عائق لرئاسة مكتب مؤقت في انتظار انتخاب الرئيس.

12

المادة 39

****

كما أحيلت في الأصل على المجلس الدستوري	قرار المجلس الدستوري رقم 228/98م.د	التعديـــــل
يعد المكتب ميزانية المجلس ويرفعها إلى الحكومة التي عليها أن تدرجها في مشروع القانون المالي .	حيث إن ماتضمنته هذه المادة من أن مكتب مجلس المستشارين يعد ميزانية هذا المجلس ويرفعها إلى الحكومة التي عليها أن تدرجها في مشروع القانون المالي **غير مطابق للدستور** فيما يشعر به من أن الحكومة ملزمة بتضمين مشروع قانون المالية ميزانية مجلس المستشارين كما وردت عليها من مكتبه.	يضع المكتب ميزانية المجلس ويرفعها إلى الحكومة .

13

المادة 52

كما أحيلت في الأصل على المجلس الدستوري	قرار المجلس الدستوري رقم 228/98 م.د.	التعديل
ينتخب المجلس رؤساء اللجان في مستهل الولاية التشريعية و في دورة أكتوبر عند كل تجديد لثلث المجلس مع مراعاة التمثيل النسبي لكل فريق. يضم مكتب كل لجنة دائمة بالإضافة إلى رئيس اللجنة،خليفة أول و ثانيا وثالثا و رابعا و خامسا و سادسا للرئيس ثم أمينا و مساعدا له ثم مقررا و مساعدا له،و ذلك على أساس تمثيل جميع الفرق. يجتمع مكتب اللجنة تحت رئاسة الرئيس لبرمجة أعمال اللجنة و الاتفاق على مضمون التقارير المقدمة إلى الجلسة العامة باسم اللجنة.	حيث إن عبارة" في مستهل الولاية التشريعية" الواردة الفقرة الأولى من هذه المادة ليست مطابقة تمام المطابقة لما يستفاد من الفقرتين الأخيرتين من الفصل 38 من الدستور كما سبق أن قرر المجلس الدستوري ذلك بتفصيل في قراره رقم 213/98 المومأ إليه أعلاه، منبها على أن هذه المطابقة تستوجب الإشارة في الفقرة الأولى من المادة 52 المذكورة إلى أن انتخاب رؤساء اللجان يكون في دورة أكتوبر عند كل تجديد لثلث المجلس،و انه إذا تعلق الأمر بمجلس انتخب بعد حل المجلس الذي سبقه ينتخب رؤساء اللجان في أول دورة تلي انتخاب المجلس، و يجدد انتخابهم في دورة أكتوبر عند كل تجديد لثلث المجلس.	ينتخب المجلس رؤساء اللجان في أول دورة تلي تنصيب مجلس المستشارين لأول مرة أو بعد حل المجلس الذي سبقه و في مستهل دورة أكتوبر عند كل تجديد لثلث المجلس مع مراعاة التمثيل النسبي لكل فريق. الباقي بدون تغيير.

14

المملكة المغربية
البرلمان
مجلس المستشارين
الفريق الديمقراطي الاجتماعي
04/52

الرباط في: 3 2004

من
رئيس الفريق الديمقراطي الاجتماعي
إلى
السيد رئيس مجلس المستشارين المحترم

الموضوع: تعديلات الفريق الديمقراطي الاجتماعي حول مقترح تعديل المواد 5 و39 و52 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

سلام تام بوجود مولانا الامام

وبعد، يشرفني السيد الرئيس أن أحيل عليكم تعديلات الفريق الديمقراطي الاجتماعي حول مقترح تعديل المواد 5 و39 و52 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين

وتفضلوا بقبول فائق التقدير والاحترام

المملكة المغربية
سعيد التدلاوي
رئيس الفريق
مجلس المستشارين

المملكة المغربية
البرلمان
مجلس المستشارين
الفريق الديمقراطي الاجتماعي

تعديلات الفريق الديمقراطي الاجتماعي حول مقترح تعديل المواد 5 و39 و52 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين

16

التعديل رقم 1

المادة الاصلية:

المادة رقم 5

عند افتتاح الدورة الاولى.....
.....
.....في انتظار انتخاب الرئيس.

التعديل المقترح

يقوم مجلس المستشارين في أول دورةعند تنصيب المجلس أو عند **حل المجلس الذي سبقه** أو حين تجديد الثلث في مستهل دورة أكتوبر، بانتخاب رئيسه، ويترأس أول جلسة له أكبر الاعضاء سنا وفي حالة غيابه ينوب عنه من يليه سنا رئاسة المكتب المؤقت إلى أن يتم انتخاب الرئيس.

أو عامته عائق

17

التعديل رقم2

المادة الاصلية:

المادة رقم 39

يعد المكتب ميزانية المجلس.....
.....
.....في مشروع القانون المالي.

التعديل المقترح

لا يمكن أن يضع المكتب ميزانية المجلس ورفعها إلى الحكومة، إلا بعد براءة ذمة المحاسبين طبقا لمقتضيات المادة 41 من النظام الداخلي.

18

التعديل رقم 3

المادة الاصلية:

المادة رقم 52

ينتخب المجلس رؤساء اللجان.....
.....
.....إلى الجلسة العامة باسم اللجنة.

التعديل المقترح

ينتخب المجلس رؤساء اللجان في أول دورة تلي تنصيب مجلس المستشارين لأول مرة أو بعد حل المجلس الذي سبقه وفي مستهل دورة أكتوبر عند كل تجديد لثلث المجلس مع مراعاة التمثيل النسبي لكل فريق.

الباقي بدون تغيير.

19