

حول مخالفة دستورية مشكوك في أمرها (1)

تعليق على قرار المحكمة الدستورية رقم 93.19، بتاريخ 9 يوليو 2019
النظام الداخلي لمجلس المستشارين

ذ. محمد أمين بنعبد الله
أستاذ بكلية الحقوق، الرباط-أكدا

قد يعتقد البعض أن النقطة المثارة في هذا القرار هي عبارة عن دراسة حالة، بغاية التفسير والتوضيح وبطريقة عكسية، في موضوع حدود واختصاصات المحكمة الدستورية فيما يخص الرقابة الدستورية، حيث التعليل المعتمد في إحدى فقراته يسائل كل محلل يريد معرفة حقيقة الأشياء وليس الاكتفاء بنتيجة مسلمة غير قابلة لأي شك ولا تعقيب، فإذا قبلنا بعدم جواز تحليل ومناقشة كل اجتهاد صادر في ظل قرار معين لتبيان علله ونواقصه، فإنه سيتحول إلى مذهب ومسلمة من شأنها أن تصبح مع مرور الزمن غير قابلة لأي نقاش لأن السكوت، كما يقول الفقهاء، في معرض البيان، بيان، فمن أجل عدم السقوط في مبدأ القبول اللامشروط لكل قرار، نقترح مناقشة الحثيات التي استوقفتنا في قرار المحكمة الدستورية رقم 93.19 الصادر بتاريخ 9 يوليو 2019، والتي تستحق في نظرنا ضرورة التعليق، والمتمثلة في المادة 215 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

*

* *

(1) سبق أن صدر هذا التعليق بالفرنسية بالعدد 217، ص. 9، للمجلة المغربية للإدارة المحلية وتفضل مشكورا بترجمته إلى العربية الباحث عبدالسلام التواتي.

في إطار تنظيمه للمناقشة، وضع مجلس المستشارين في المادة 215 من نظامه الداخلي مسطرة تروم عدم تبني كل مقتضى دستوري، وذلك بهدف الإقرار بتعارض نص في جزئته أو كليته مع أحكام الدستور، وبهذا الخصوص يعود لرئيس الفريق وللحكومة بعرضه قبل انعقاد الجلسة العامة للمجلس، حيث تعطى في هذا الإطار الكلمة بالتتابع في حدود خمس دقائق لكل واحد من موقعي الدفع وللحكومة ولرئيس أو مقرر اللجنة المختصة من أجل شرح موقفه، ثم يعرض بعد ذلك الدفع المعني للتصويت ليؤدي في حال المصادقة عليه إلى رفض النص.

علاقة بهذا المقتضى، اعتبرت المحكمة الدستورية أن مجلس المستشارين، ومن خلال اعتماد هذه المادة في نظامه الداخلي، قد خول لنفسه حق التصريح بدستورية نص، وهو، في نظرها، الاختصاص المخول حصراً للمحكمة الدستورية.

وحتى نكون أوفياء لتعليل المحكمة الدستورية، فهذا ما قالته بهذا الخصوص:

(- وحيث إن أحكام الدستور، لا تتضمن بخصوص المسطرة التشريعية، سوى دفعين هما، الدفع بعدم القبول المالي (الفقرة الأخيرة من الفصل 77)، والدفع بعدم القبول التشريعي (الفصل 79)؛

- وحيث إن مجلس المستشارين، لئن كان معنيا بما تتطلبه الفقرة الثالثة من الفصل السادس من الدستور، من أنه «تعتبر دستورية القواعد القانونية، وتراتبيتها، ووجوب نشرها، مبادئ ملزمة»، فإنه من أجل ذلك، يجب أن يصوغ مقتضيات ليس من شأنها أن تضيي وصف الدستورية من عدمه على ما هو معروض عليه للمناقشة من مشاريع أو مقترحات القوانين، إذ أن التصريح بالدستورية يعود، حصراً، إلى المحكمة الدستورية، من خلال قراراتها المكتسبة للحجية وللإلزامية؛

- وحيث إن مسطرة عدم القبول الدستوري، كما هي منظمة وفق المادة 215 المذكورة، تجعل مجلس المستشارين يصوت على دستورية النص، وهو في ذلك، أمام احتمالين، إما أن يصرح بدستورية النص المعني ويستمر في مناقشته، أو أن يجعل حداً لمناقشته في حال التصويت بمخالفته للدستور، وفي كلا الاحتمالين، فإن مجلس المستشارين قرر في دستورية النص المعني، سلماً وإيجاباً، دون أي سند من الدستور، مما تكون معه المادة 215 المذكورة، غير مطابقة للدستور».

علاقة بهذا، وبكل الاحترام لهيئة المحكمة الدستورية، والتي يعلم الجميع أن قراراتها غير قابلة لأي طريقة من طرق الطعن، سنتجرأ في هذا الصدد بمناقشة النقاط الواردة في تعليلها بخصوص المادة 215 سالفة الذكر، وذلك واحدة تلو الأخرى، لنخلص إلى أن هذا التعليل من الصعب استيعابه وتقاسمه.

*

* *

1. فيما يخص تصريح المحكمة الدستورية بعدم وجود سوى دفتين بعدم القبول بهمان المسطرة التشريعية متمثلين في الدفع بعدم القبول المالي والدفع بعدم القبول التشريعي، نعتقد وجوب وضعهما في إطارهما الدستوري.

من المعلوم أن عدم القبول المالي الذي يهـم كل مقترح أو تعديل يهدف، بالنسبة لقانون المالية، إما إلى تخفيض أو إحداث تكليف عمومي، يدخل في إطار المبدأ الدستوري القاضي بالحفاظ على توازن مالية الدولة (الفقرة الأولى من الفصل 77 من الدستور)، وهذا يعني أن قانون المالية لا يجب أن يتضمن تكاليف عمومية تفوق قيمة المداخل، ومن أجل الحفاظ على هذا المبدأ، فإن المشرع الدستوري خول الحكومة إمكانية الاعتراض، بعد بيان الأسباب، على كل مقترح أو تعديل برلماني من شأنه الإخلال بمبدأ توازن الميزانية، فإعمالاً للدستور، عند تقديم الاعتراض، يتم سحب المقترح أو تعديله.

وفي نفس المنحى، حيث مجال القانون محدد على سبيل الحصر في المقتضيات التي تدخل في المجال التشريعي، فإن المشرع الدستوري، ومن خلال الفصل 79 من الدستور، منح الحكومة حق الاعتراض على كل مقترح أو تعديل لا يدخل في مجال القانون، ومن أجل ذلك، خول المحكمة الدستورية البت في كل خلاف يمكن أن ينشأ بين الحكومة والبرلمان في هذا الشأن، وهذا يعني أنه في حالة عدم وجود أي خلاف، فإنه لا داعية للجوء للمحكمة الدستورية.

في هذه الحالة، وللوصول إلى هذا التوافق في شأن عدم الدستورية، ألم تتم مناقشة مسألة دستورية يعود اختصاصها حصراً للمحكمة الدستورية؟

فالأمر يتعلق بنوعين من الدفع بعدم القبول بخصوص المسطرة التشريعية، بحيث يتعلق الدفع الأول للحكومة بالاعتراض على كل اقتراح أو تعديل نتيجته تخفيض الموارد أو إحداث تكليف عمومي من شأنه المس بمبدأ التوازن الميزانياتي، أما الثاني، فيتمثل في اعتراض الحكومة على كل اقتراح أو تعديل لا يدخل في مجال القانون، وكل نزاع في هذا الشأن تبث فيه المحكمة الدستورية.

لكن، هل يمكن القول بأن ليس هناك أي مناقشة تخص مسألة الدستورية خارج هاتين الوسيلتين، في الوقت الذي يكون فيه النص مجرد مشروع لازل في طور التحضير؟ لا تتصور هذا الأمر، فالعمل البرلماني لا يمكنه أن يتحقق إلا من خلال مناقشة كل جوانب النص موضوع المصادقة، وخاصة الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وكل جانب آخر من شأن اعتماده أن يؤدي إلى قبوله أو رفضه، وبالتالي، وقصد بلوغ هذا الهدف، من الطبيعي، بل من الضروري، اعتماد مسطرة للمناقشة وكذا تنظيمها، وهذا ما تم اعتماده من خلال المادة 215 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين من خلال وضع مسطرة للمناقشة والتصويت قصد تفادي الدخول في نقاشات مطولة غير منتهية، وهي مسطرة خاضعة للقواعد الديمقراطية تكمن بكل بساطة في فرض مدة زمنية محددة خاصة بالمناقشة

ثم التصويت، فبدون تنظيم مسطرة الدفع هاته من خلال النظام الداخلي، سوف تستمر المناقشات إلى ما لا نهاية، وعلى العكس من ذلك فالتنظيم يجعلها محدودة في الزمن لتنتهي عقب التصويت.

وإضافة إلى ذلك، وبغض النظر إلى هذا الجانب العملي، نعتقد أن عملية المناقشة لا علاقة لها بمسألة التصريح بالدستورية من عدمها، ذلك أن الغاية تكمن في قبول أو رفض مقتضى من النص الذي لا يزال في طور المخاض ليس إلا، ولا يتعلق بتاتا بالتصريح أو تكريس أي مبدأ دستوري.

2. وفيما يخص الحيثية الثانية المتعلقة بعدم اختصاص مجلس المستشارين في التصريح بدستورية مقترح أو مشروع نص موضوع المناقشة بدليل أن هذا الأمر يرجع حصرا للمحكمة الدستورية لكون قراراتها تتسم بقوة الشيء المقضي به؛ نعتبر بكل صدق أن هذه مسلمة لا يجادل أحد في سلامتها إلا أننا نعتبر مع الأسف أن المعطيات المعتمدة في التحليل للوصول إليها غير صحيحة.

نعتقد أن التحليل المعتمد في نازلة الحال والمتعلق بعدم جواز أي مؤسسة أخرى غير المحكمة الدستورية التصريح بدستورية نص، يجب أن يرتبط بالتساؤل عن أي نص نتحدث؟ هل يتعلق الأمر بنص لازال في طور التحضير أم نص قطع كل أشواط المسطرة التشريعية ولم يبق له سوى عملية الإصدار؟ أم نظام داخلي دخل حيز التنفيذ؟

للجواب عن التساؤل، فإن قراءة الدستور وحدها كفيلا بتوضيح الأمر لنا.

فالفصل 132 من الدستور واضح لأنه يتحدث عن القوانين التنظيمية والقوانين قبل إصدار الأمر بتنفيذها وعن الأنظمة الداخلية قبل دخولها حيز التطبيق، بمعنى، بعد تمام المصادقة عليها في الجلسة العامة، في حين أن المادة 215 تتحدث عن مسطرة الدفع بعدم القبول أثناء مناقشة النص من لدن مجلس المستشارين، أي قبل أن يصير قانونا بالمعنى الكامل أو نظاما داخليا بعد الموافقة عليه بقرار للمحكمة الدستورية، وهنا يكمن الخطأ في المعطيات.

فالتصريح بالدستورية يعود طبعا للمحكمة الدستورية، لكن في الحالة التي يتعلق الأمر فيها بقانون تنظيمي أو قانون أو نظام داخلي؛ وقبل هذا الأمر، فالنص موضوع المداولة يكون في طور التحضير، وبالتالي يمكن مناقشة أية نقطة ذات طابع قانوني أو اقتصادي أو ثقافي أو دستوري وغيره، بينما اختصاص المحكمة الدستورية لا ينعقد إلا بعد إحالة النص على أنظارها، وإلا سوف نعيش موقفا في منتهى الهزلية يتجلى في وجوب إيقاف عملية المناقشة ووقف الجلسة كلما أثرت نقطة تتعلق بالدستورية في انتظار الإحالة على أنظار المحكمة المختصة، والله يعلم أن عملية الإحالة هاته لا تتم إلا نادرا.

وفي هذا المجال، فإن المحكمة الدستورية، ومنذ تاريخ تنصيبها يوم 4 أبريل 2017، وباستثناء القوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية، لم تتم إحالة القوانين عليها إلا مرتين من طرف البرلمانين ومرة واحدة من طرف رئيس الحكومة، وبخصوص المجلس الدستوري الذي اشتغل ما بين 1994 و2017، فإن عدد

الإحالات في ظرف 26 سنة لم تتجاوز 17 إحالة، أي بمعدل سنوي أقل من إحالة واحدة في السنة! وهذا إن دل على شيء إنما يدل على عدم تهافت الفاعلين السياسيين على مسألة تطابق النصوص التي يصوتون عليها مع الأحكام الدستورية!

3. أما فيما يخص الحيثية الثالثة، فقد خلصت المحكمة الدستورية إلى أن المادة 215 لما خولت مجلس المستشارين اختصاص التصريح بدستورية نص، فإنها أسندت هذا المجلس «إما أن يصرح بدستورية النص المعني ويستمر في مناقشته، أو أن يجعل حداً لمناقشته في حال التصويت بمخالفته للدستور، وفي كلا الاحتمالين فإن مجلس المستشارين قرر في دستورية النص المعني، سلباً وإيجاباً، دون أي سند من الدستور، مما تكون معه المادة 215 المذكورة، غير مطابقة للدستور».

في هذا الموضوع، نعتقد أن الموقف بجانب للصواب لكونه لا يبنني على أساس دستوري سليم، وذلك بالنظر إلى أن الدستورية أو عدم الدستورية لا ترتبط إلا بقانون تنظيمي أو قانون أو نظام داخلي تم إقراره، أو كما يقول العميد مورييس هوريو، «النص الذي اكتسب قوة الشيء المشرع به»، أي نص تم اعتماده بصفة نهائية، أما عندما يتعلق الأمر بنص لا يزال في طور التحضير فلا أحد له الحق في التدخل في المطبخ الداخلي لمجلس المستشارين، مع اعتذارنا عن هذا الوصف، علماً أن مناقشة مقتضى من الجانب الدستوري لا يعتبر تدخلاً في عمل القاضي الدستوري ولا يجعل من المتدخلين أو الخطباء قضاة دستوريين.

الهدف من مناقشة الأمر يتجلى في الإبقاء على المقتضى موضوع المناقشة أو استبعاده، وبالتالي فإنه من الاختصاص السبادي للمؤسسة التشريعية التي لا علاقة لقراراتها بالاجتهاد القضائي، وهذا يعني أن اختصاص المحكمة الدستورية لا ينعقد إلا بعد المصادقة النهائية على النص وإحالاته إما إجبارياً قبل دخوله حيز التنفيذ وإما اختيارياً من طرف السلطات الدستورية المخول لها ذلك.

هذا فضلاً عن خلو الدستور أو أي قانون تنظيمي من قاعدة تمنع التحدث أو مناقشة مقتضى من الناحية الدستورية خلال مراحل المسطرة التشريعية، ومسندة هذا الاختصاص حصرياً للمحكمة الدستورية.

وفي هذا المضمار، لا بد من التذكير بحدث لم يمض عليه وقت طويل يوضح مسألة مناقشة مقتضى من الناحية الدستورية، ويتعلق الأمر بالمادة 9 من قانون المالية لسنة 2020، المتعلقة بعدم جواز إجراء الحجز على أملاك الدولة والجماعات الترابية، فالكل يعلم أن هذه المادة كانت موضوع نقاش مستفيض من طرف غرفتي البرلمان حول مدى دستورتها، بل حتى مدى قانونية تضمينها في صلب قانون المالية، وبالتالي فإن التصويت الأغلب هو من أقرها وضمناها في قانون المالية، وقبل التصويت عليها فقد تمت مناقشتها طويلاً وعرضاً قبل اعتمادها، فهل يتصور حدوث عملية التصويت تلك دون مناقشة بما فيها الدستورية؟

أكثر من هذا، فلما منعت محكمتنا العليا مناقشة أي مقتضى من الناحية الدستورية من طرف مجلس المستشارين، فمن الذي سيمنع هذا الأخير من إجرائها، أي أن قرار المنع هذا سوف يبقى من الناحية العملية أمراً مستحيلاً وغير قابل للتطبيق، وكأن المحكمة تريد منع الأرض من الدوران أو الشمس من الشروق!

لتطبيق هذا القرار، يجب وضع شرطي أو حارس بمجلس المستشارين ليقوم بمنع المجلس من مناقشة أي مقتضى من الجانب الدستوري، وبنفس المنطق يجب وضع قاعدة قانونية تجعل هذه المناقشة حكراً على المحكمة الدستورية دون سواها، أي منع كل من مجلس الوزراء ومجلس الحكومة وكل مؤسسة أو هيئة أخرى مطلوب منها إبداء رأيها حول نص معين قبل عملية المصادقة عليه، مما يكون معه هذا الأمر بمثابة خروج عن الصواب، مع العلم أن النص موضوع المداولة هو مجرد وثيقة في طور التحضير فقط لا أقل ولا أكثر.

فمن خلال قرار محكمتنا الدستورية يستشف أن مجلس المستشارين يمكنه مناقشة كل الجوانب المتعلقة بنص معين ومن بينها الجانب الدستوري دون سلك أي مسطرة كما هو الحال في النظام الداخلي لمجلس النواب، وبالتالي فمن غير المنطق وجود اجتهادين مختلفين في قرارات المحكمة الدستورية، إن لم نقل متناقضين.

فالمحكمة الدستورية، وقبل ما يقارب السنتين على صدور قرارها المؤرخ في 9 يوليو 2019، قد صرحت من خلال قرارها رقم 37.17 الصادر في 11 سبتمبر 2017 بمطابقة المادة 187 من النظام الداخلي لمجلس النواب لأحكام الدستور، وهي المادة التي تضمنت نفس المقتضيات الواردة في المادة 215 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين والتي صرحت ذات المحكمة فيما بعد أنها مخالفة للدستور.

فهل يمكن القول أن هناك اجتهادا جديدا للمحكمة الدستورية؟ من الصعب تقبل ذلك، حيث إن تغيير الاجتهاد يكون مرده بالأساس إلى تغيير ظروف النص الأصلي، والحال أن الدستور والقوانين المرتبطة به لم يحدث عليها أي تغيير، هذا بالإضافة إلى أن تغيير الاجتهاد له قواعده المتمثلة في التذكير أولاً بالاجتهاد القديم وتوضيح الأسباب الكامنة وراء التخلي عنه، وهو الشيء الذي لم يتم اعتماده في نازلة الحال من لدن المحكمة الموقرة.

والآن إننا بصدد موقف محرج في منتهى الغرابة، نحن أمام اجتهاد للمحكمة الدستورية يسمح لمجلس النواب بمناقشة أي مقتضى من الناحية الدستورية قبل اعتماده (قرار المحكمة 37.17 بتاريخ 11 سبتمبر 2017)، واجتهاد آخر يمنح مجلس المستشارين من نفس المناقشة ويعتبرها مخالفة للدستور (قرار المحكمة 93.19 الصادر بتاريخ 9 يوليو 2019).

وسننهي كلامنا بالقول الآتي، ما دام النص في طور المناقشة، فإن كلا المجلسين لهما الصلاحية الكاملة لمناقشة أي نقطة ذات صلة به ومن جملتها دستورية أو عدم دستورية مقتضياته طالما أن المصادقة

عليه لم تتم ليصبح قانونا أو نظاما داخليا من اختصاص المحكمة الدستورية شريطة أن يحال إليها، فمن غير المفهوم ولا المقبول أن يجبر مجلس المستشارين على أن لا ينظم المناقشة على غرار مجلس النواب في موضوع ما أو نقطة ما قبل التصويت على النص ليصبح قانونا من شأنه أن يحال إلى المحكمة الدستورية!

*

* *

قرار المحكمة الدستورية رقم 93.19 بتاريخ 9 يوليو 2019، النظام الداخلي لمجلس المستشارين

في شأن المادة 215

حيث إن هذه المادة تنص على أنه «لا يمكن أن يُعرض بعد ذلك للمناقشة سوى الدفع بعدم القبول الذي يرمي إلى الإقرار بتعارض النص المعروف مع الدستور كلاً أو بعضاً. يقدم طلب الدفع المذكور من طرف رئيس فريق أو من الحكومة قبل انعقاد الجلسة العامة. يتدخل في مناقشة هذا الدفع، على التوالي، أحد الموقعين عليه والحكومة ورئيس أو مقرر اللجنة المختصة، وذلك في حدود خمس دقائق لكل متدخل. يُعرض الدفع بعدم القبول على التصويت بعد الانتهاء من مناقشته، ويترتب عن المصادقة عليه توقف الدراسة ورفض النص المثار بشأنه الدفع»؛

وحيث إن أحكام الدستور، لا تتضمن بخصوص المسطرة التشريعية، سوى دفعين هما، الدفع بعدم القبول المالي (الفقرة الأخيرة من الفصل 77)، والدفع بعدم القبول التشريعي (الفصل 79)؛

وحيث إن مجلس المستشارين، لئن كان مَعنيا بما تتطلبه الفقرة الثالثة من الفصل السادس من الدستور، من أنه «تُعتبر دستورية القواعد القانونية، وتراتبيتها، ووجوب نشرها، مبادئ ملزمة»، فإنه من أجل ذلك، يجب أن يصوغ مقتضيات ليس من شأنها أن تضيي وصف الدستورية من عدمه على ما هو معروض عليه للمناقشة من مشاريع أو مقترحات القوانين، إذ أن التصريح بالدستورية يعود، حصراً، إلى المحكمة الدستورية، من خلال قراراتها المكتسبة للحجية وللإلزامية؛

وحيث إن مسطرة عدم القبول الدستوري، كما هي منظمة وفق المادة 215 المذكورة، تجعل مجلس المستشارين يصوت على دستورية النص، وهو في ذلك، أمام احتمالين، إما أن يصرح بدستورية النص المعني ويستمر في مناقشته، أو أن يجعل حداً لمناقشته في حال التصويت بمخالفته للدستور، وفي كلا الاحتمالين فإن مجلس المستشارين قرر في دستورية النص المعني، سلماً وإيجاباً، دون أي سند من الدستور، مما تكون معه المادة 215 المذكورة، غير مطابقة للدستور»؛

