هل يستوجب ترتيب الآثار على قرار المحكمة الدستورية المصادقة بالمجلس الوزاري؟

تعليق على قرار المحكمة الدستورية رقم 207/23، بتاريخ 21 فبراير 2023، القانون التنظيمي المتعلق بالدفع بعدم الدستورية

ذ. محمد أمين بنعبد الله
أستاذ بكلية الحقوق، الرباط، اكدال

إننا بصدد قرار لن ننساه قريبا، فهو ليس الأول من نوعه، بل يذكرنا بقرارات سابقة لجأت فيها المحكمة الدستورية إلى طريق مسدود من الناحية القانونية (انظر، محمد أمين بنعبد الله، «حول عدم دستورية مشكوك فيها»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 157، ص. 561؛ «هل يمكن للمحكمة الدستورية أن تشرع؟»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 165-166، ص. 505). يهم هذا القرار الصادر في 21 فبراير 2023 عن المحكمة الدستورية القانون التنظيمي الشهير المتعلق بعدم الدستورية والذي يبدو أنه مصاب بلعنة دائمة قد يقول شخص متشائم إنه من الأفضل التخلي عنه لكون طريقه مليء بالحواجز المتكررة، كأن هناك ما يبعد عن العقلانية والمنطق للغوص في بحر الخيال بغية تفسير ما لا يفسر؛ فبعيدا عن هذه الكلمات والأفكار غير المعقولة على الإطلاق، أقل ما يقال إن الأمر يتطلب شجاعة أدبية وواقعية قانونية لنلاحظ مرة أخرى، أن محكمتنا الدستورية الموقرة أصدرت قرارا يدعو إلى وقفة تأمل للانكباب على محتواه !

ما الأمر بالضبط؟

فـي القرار رقم 70/18 الصادر يوم 6 مارس 2018، أعلنت المحكمة الدستورية عدم دستورية القانون التنظيمـي رقم 86.15 المتعلـق بتحديد شروط وإجراءات الدفع بعدم دستوريـة قانون؛ على إثر ذلك، في 4 يوليـو 2019، قـدم وزير العدل، خلال المجلس الوزاري، برئاسة جلالة الملـك، عرضا حول ترتيب الآثـار القانونيـة على قرار المحكمة الدستورية، ثم في وقت لاحق، في 15 فبراير 2022، قدمت الحكومة مشروع النص الى مجلس النواب لمتابعة إجراءات اعتماده، وطبقا لما يمليه الدستور تمت إحالة القانون التنظيمـي، الذي اعتمده المجلسـان، إلى المحكمة الدستورية، التي أعلنت مـرة أخرى عدم دستوريته، وهـذه المـرة على أساس إجرائي غير متوقع، بحجة أن مشروع القانون المعني كان يجب أن يصادق عليه المجلس الوزاري وليس أن يكون مجرد موضوع عرض حول ترتيب الآثار القانونية على قرار المحكمة الدستوريـة؛ لذلك يجـب أن نستخلص من قرارها أن النص المعني، الـذي ضل على حاله كما أحيل إلى المحكمـة، يجـب أن يعود إلى نقطة انطلاقه لتقديمـه مرة أخرى إلى المجلس الـوزاري للمصادقة عليه صراحة ببلاغ للديوان الملكي!

أقـل مـا يمكن قوله هـو أن المحكمة الدستورية استنتجت بطريقة شبـه ميكانيكية أن عليها ألا تدرس النص من حيث الموضوع، وتوقفت عند مصطلحات خيالية بحتة وإجراء لا يرتكز على أي سند لوجوده، وهذا ما نقترح معالجته من خلال السؤالين التاليين.

هل يجب أن يطالب بالمصادقة على نص مشروع القانون التنظيمي في مجلس وزاري رغم عدم ذكر ذلك في أي فصل من فصول الدستور؟ وحتى إذا افترضنا أن مثل هذا الإجراء الشكلي يجب أن يحدث، فهـل يمكن تطبيقه في حالة ترتيب الآثـار القانونية على قرار المحكمة الدستورية رغم أن هذا الإجراء لم يحدث قط في سابقة قضائية دستورية؟

– I –

مـن الواضـح أن المحكمة الدستورية لا تستطيع، دون مجانبة الصواب، أن تتجاهل أحكام الدستور، لا سيما إذا كانت أحكاما واضحة لا تقبل أي تفسير؛ ومن هذا المنطلق، تجدر الإشارة إلى أن محكمتنا العليا لم تكن منتبهة بما فيه الكفاية للفصل 49 من الدستور الذي يتناول سلطات المجلس الوزاري، (انظر المقـال الممتاز بالفرنسيـة ليونس بن العربي، «الشكلية الطوطولوجية ونفـي الدستور من قبل المحكمة الدستوريـة»، المجلـة المغربية للإدارة المحليـة والتنمية، عدد 169، ص. 313)؛ يبـدو الأمر كما لو أنها صاغته مرة أخرى، ماذا يقول؟

«**يتداول** المجلس الوزاري في القضايا والنصوص التالية: (...) **مشاريع القوانين التنظيمية**، (...).»

إذا قبلنا فكرة أنه لكي تتبع المداولات المصادقة، يجب أن ينص القانون بالضرورة على ذلك، يمكننا بسهولة أن نلاحظ أنه في الحالة التي نحن بصددها، لم يذكر في أي فصل أنه في مجلس الوزاري ومجلس الحكومة، يجب المصادقة على النصوص المقدمة للتداول أو رفضها، وذلك لسبب وجيه يرتبط بفهم معنى ومفهوم المداولات وفقا للسياق الذي يتعلق بها في المجلس الوزاري ومجلس الحكومة؛ يشير المصطلح إلى أن المجلس هو مكان لمناقشة القضايا التي يدبرها وليس التصويت الذي ينتهي بالمصادقة أو الرفض والذي لا يمكن أن يتم إلا بموجب نص، فلا يذكر في أي فصل أن المجلس الوزاري أو مجلس الحكومة يتخذ قرارات بالتصويت؛ سواء اجتمعت الحكومة في مجلس الحكومة أو الوزاري، فإنها تفعل ذلك في إطار تضامن أعضائها، وعندما تتخذ قرارا، يعتبر أنه ينبثق عنها ككل وليس كنتيجة لاعتمادها بأغلبية يحددها القانون.

ولفهم هذه الخصوصية الواضحة بشكل كامل، يكفي النظر إلى الأحكام الدستورية أو التشريعية التي يستخدم فيها مصطلح «المصادقة» بكل معانيه القانونية لنقتنع أنه لا يحق على الإطلاق تقديمه في سياق لم يذكر في النص القانوني.

فعلا، في الحالات التي تتم فيها المصادقة، يحدد المشرع ذلك صراحة، حيث يصبح شرطا لصحة المداولات، ويفترض مسبقا إجراء تصويت، وهو ما ينص عليه الدستور أو القانون، على سبيل المثال، بالنسبة للفصلين 84 و85 من الدستور، اللذين ينصان على أن المصادقة على القانون تخضع للتصويت؛ وكذلك المادة 17 من القانون التنظيمي المتعلق بالمحكمة الدستورية، التي تنص على أن القرارات تتخذ بأغلبية ثلثي أعضائها، وأنه إذا تعذر التوصل إلى هذه الأغلبية بعد دورتين للتصويت، تتخذ المحكمة قراراتها بالأغلبية المطلقة لأعضائها، وفي حالة تعادل الأصوات، يعتبر صوت الرئيس مرجحا.

إن هذه الأمثلة، التي يمكن مضاعفتها، لتثبت أنه عندما يتم الإعلان عن المصادقة، يجب بالضرورة أن ينص عليها القانون، وإلا فإنها ليست سوى نتيجة خيال يؤدي مباشرة إلى ما يسمى بحكومة القضاة.

مما لا شك فيه، وفرضا أن إجراء المصادقة منصوص عليه في الدستور أو القانون، سيقال، إن المحكمة للحديث عن المصادقة استندت إلى بيان الديوان الملكي لأشغال المجلس الوزاري بتاريخ 4 يوليو 2019 الذي لم يذكر من بين النصوص المعتمدة القانون التنظيمي المتعلق بالدفع بعدم الدستورية وأنه استنتج من ذلك أنه تم استبعاده؟ وللرد على هذا السؤال، وبكل بساطة، نعتقد أنه طالما أن النص لم يكن يتضمن إضافة فلا يمكن أن نتصور أي تبرير للمصادقة عليه لكون ترتيب الآثار القانونية على قرار صادر عن المحكمة الدستورية ليس من شأنه أن يتطلب أي مصادقة؛ فالمصادقة ترجع للمحكمة الدستورية نفسها إذ هي وحدها التي لها الاختصاص في مراقبة مطابقة النص لقرارها.

– II –

ما معني ترتيب الآثار القانونية على قرار المحكمة الدستورية ؟

فـي قانوننا العـام، يجب أن تصادق المحكمة الدستورية على القوانيـن التنظيمية قبل إصدارها وعلى النظاميـن الداخلييـن لمجلسـي البرلمان، وكذلك الأنظمـة الداخلية المتعلقة بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

وفي هذه الحالة، تم إعلان عدم دستورية القانون التنظيمي، الذي تم تداوله بالمجلس الوزاري، بقرار صـادر فـي 6 مارس 2018، لذلك كان من الضـروري المضي قدما في صياغة جميـع أحكامه المخالفة للدستور ومناقشتها مرة أخرى في مجلس وزاري، وهو ما قامت به الحكومة، التي قدم وزير العدل عرضا للمجلس الوزاري في 4 يوليو 2019 حول مطابقته لقرار المحكمة الدستورية.

وحتـى لو افترضنـا أن المصادقة إلزامية في المجلس الوزاري أو مجلس الحكومة، على الرغم من أن الدستور لا يذكرها إطلاقا، كان من الضروري أن يخضع النص لها، في حين أن المطابقة بحكم التعريف يجـب أن تتمثل في تكييفها مع قـرار المحكمة الدستورية، وبعبارة أخرى، لتصحيح عدم الدستورية التي حددتهـا المحكمـة حرفيا، والتي بدونها لا يمكن أبدا إعلان النص مطابقا للدستور، في مثل هذه الحالة، إذا كانت المصادقة ضرورية من أجل المطابقة، فماذا ستضيف؟

عندمـا يعلـن عن عدم دستوريـة قانون تنظيمي، يؤدي ذلـك لزوما إلى صياغة جديـدة في ضوء قرار المحكمـة الدستوريـة، فهي المطابقة ؛ ولا يتطلب المصادقة عليـه إلا إذا تضمن أحكاما جديدة لم يسبق للمحكمة أن بتت في شأنها، وبالتالي، سيكون إعلانها بعدم الدستورية مبررا قانونيا، إلا أنه في موضوعنا، لم يتضمن النص أكثر أو أقل مما أعلنته وطالبت به كتعديل في قرارها الصادر في 6 مارس 2018؛ وفي هذه المرحلة، لن يكون للمصادقة على النص أي أهمية، ولا يمكن أن يكون امتثالها إلا موضوع بيان لترتيب الآثـار علـى قرار المحكمة الدستورية المؤرخ 6 مارس 2018؛ في الواقع، في ترتيب الآثار القانونية على قـرار المحكمـة الدستورية، لا يوجد شيء للمصادقة عليه، الشيء الرئيسي هو أن يتم تقديمه للتداول وفقا للفصل 49 من الدستور.

– III –

وقد استندت المحكمة الدستورية في موقفها إلى بلاغ الديوان الملكي الصادر بعد اجتماع المجلس الـوزاري، غيـر أنها ترى أنـه نظرا لكون مشروع القانـون التنظيمي لم يصادق عليـه صراحة، بل كانت مطابقته وحدها موضوع عرض على المجلس الوزاري، فإنه لا يجوز تقديمه لمجلس النواب.

ومما لا شك فيه أن من واجب المحكمة أن تتأكد مما إذا كان نص القانون التنظيمي قد اجتاز جميع المراحل الدستورية قبل عرضه على البرلمان، إلا أنه ليس أقل يقينا أنه يجب عليها أيضا أن تقرأ البلاغ في ضوء الفصل 49 من الدستور، الذي يجب التذكير أنه لا يتحدث على الإطلاق عن المصادقة، ولكن فقط عن المداولات، وكذلك استنادا إلى القرارات السابقة للمجلس الدستوري قصد التأكد من معنى المصطلحات المستخدمة عموما والتي لا يمكن تجاهلها أو إهمالها ما لم تثبت المحكمة الدستورية في قرارها من خلال بيان دقيق للأسباب أنها لم تعد تلتزم بها.

وهكذا، على سبيل المثال، إذا اطلعنا على قرار المجلس الدستوري الصادر في 12 يوليو 2012 بشأن القانون التنظيمي للتعيين في المناصب العليا، يمكننا أن نلاحظ أن المجلس الدستوري قد تأكد بأن النص المعني قد تم تداوله في المجلس الوزاري، وأنه تم تقديمه إلى مجلس النواب، الذي لم يتداول فيه إلا بعد مضي عشرة أيام على وضعه لديه؛ وإضافة إلى ذلك، نلاحظ أن بلاغ الديوان الملكي، لم يشر سوى إلى الآثار القانونية على قرار المجلس الدستوري الصادر في 3 يونيو 2012 الذي سبق أن أعلن عدم دستورية القانون التنظيمي، ويمكن التحقق من ذلك في البلاغ الصادر في 17 يونيو 2012: «في بداية عمل المجلس، قدم الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالوظيفة العمومية وتحديث الإدارة إلى المجلس عرضا حول الآثار القانونية على قرار المجلس الدستوري رقم 12/854 المؤرخ في 3 يونيو 2012 المتعلق بالقانون التنظيمي رقم 02-12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا، عملا بالفصلين 49 و92 من الدستور، من أجل أحكام المادتين 2 و3 من القانون التنظيمي مطابقة للدستور...».

ومن هذا المنطلق، دأب المجلس الدستوري على صياغة جميع القرارات المتعلقة بالقوانين التنظيمية التي يتداولها المجلس الوزاري، آخذا في الاعتبار أحكام الدستور ليس إلا «وبالنظر إلى أنه يبدو من الوثائق المدرجة في الملف أن القانون التنظيمي رقم ...، بصيغته المعدلة قصد ملاءمته مع قرار المجلس الدستوري، جرى التداول في مشروعه في المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ ... ... طبقا لأحكام الفصل 49 من الدستور ...».

ولم يسبق للمجلس الدستوري إطلاقا أن توقف عند فكرة المصادقة، لأنه يركز باستمرار على تطبيق الدستور والمصطلحات المعمول بها لا غير، فلو فعل عكس ذلك، لكان قد نصب نفسه مشرعا دستوريا بدلا من مراقب للقانون بالرجوع إلى الدستور مقتنعا أن سيادة القانون تفترض ألا يحق لأحد إضافة أو تجاهل إجراء يمليه الدستور؛ الدستور موجود ليحترم، وإلا فلماذا تم وضعه؟

ومن الغريب أن نلاحظ أنه ليس قبل شهر مارس الماضي، أحيل إلى المحكمة الدستورية قانونان تنظيميان ولم تتوقف عند مسألة المصادقة، وهكذا، على سبيل المثال، في الحكم بشأن القانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية وعلى القانون التنظيمي المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة، لم يتبع أكثر أو أقل ما حدث في الماضي ولم يثر مسألة المصادقة:

«حيث إنه، يبين من الاطلاع على الوثائق المدرجة بالملف، أن القانون التنظيمي رقم 13.22 القاضي بتغييـر وتتميم القانـون التنظيمي رقم 100.13 المتعلـق بالمجلس الأعلى للسلطـة القضائية، المحال إلى المحكمـة الدستورية، جرى التـداول في مشروعه بالمجلس الوزاري المنعقد في 18 أكتوبر 2022، طبقا لأحكام الفصل 49 من الدستور، وتم إيداعه....» (انظر القرارين عدد 16-991 و16-992 الصادرين بتاريخ 15 مارس 2023).

صحيح أن هذه هي المرة الأولى التي تتعامل فيها المحكمة الدستورية مع قانون تنظيمي بعد التصريح بعـدم دستوريتـه وإعادة تقديمه إلى مجلس وزاري لملاءمته مع قـرار صادر ضده، لكنها اختارت فحص تفاصيـل غيـر ضرورية من خلال ابتـكار شروط غير مكتوبة، ألم تكن لتستفيد مـن السوابق القضائية في نفـس الموضوع التـي اقتصرت على تطبيق الدستور على أساس مفهوم المـداولات المذكورة فيه وليس فكـرة المصادقة غيـر الواردة تماما في الفصل 49 مـن الدستور؟ فالشرط الوحيد هـو أن يناقش مشروع القانون التنظيمي في المجلس الوزاري عملا بالفصل 49 المذكورة وأن يصادق عليه مجلسا البرلمان وفقا للشروط المنصوص عليها في الفصل 85 من الدستور.

والآن وقـد صـدر قرار المحكمة الدستورية، سيتعين بطبيعة الحال أن يمر القانون التنظيمي من جديد بنفـس العمليـة التي تمت صياغتهـا، ولكن دون الحاجة إلى تغييـر محتواه، وسيتعين إعـادة تقديمه إلى المجلس الوزاري، وإخضاعه لمصادقة صريحة، على الرغم من أن الدستور لا يتطلب ذلك على الإطلاق، وبعـد ذلـك، إعادته إلى البرلمان، الذي سيتعين عليـه التصويت والمصادقة مرة أخرى كما لو أنه لم يفعل ذلك من قبل.

*
* *

قرار المحكمة الدستورية رقم 207/23
بتاريخ 21 فبراير 2023
القانون التنظيمي المتعلق بالدفع بعدم الدستورية

«...وحيث إنه يبين من الاطلاع على بيان أشغال المجلس الوزاري المنعقد بالرباط، تحت رئاسة جلالة الملك، بتاريخ 29 من رمضان 1440 (4 يونيو 2019)، من جهة، أن النقطة الأولى منه انصبت على تقديم «السيد وزير العدل عرضا حول ترتيب الآثار القانونية على قرار المحكمة الدستورية رقم 70/18 الصادر في 6 مارس 2018 بشأن القانون التنظيمي رقم 86.15 المتعلق بتحديد شروط وإجراءات الدفع بعدم دستورية قانون»، ومن جهة أخرى، أن النقطة الثانية من بيان الأشغال المتعلقة بمشاريع النصوص التي تمت المصادقة عليها من قبل المجلس، المعنونة كما يلي : « II. صادق المجلس على النصوص التالي بيانها»، لا تتضمن مشروع القانون التنظيمي المعروض؛

وحيث إن نفس المعطيات وردت في البلاغ الذي تلاه السيد الناطق الرسمي باسم القصر الملكي بشأن أشغال المجلس الوزاري المشار إليه؛

وحيث إنه يبين من باقي وثائق الملف، أن مشروع القانون التنظيمي المعروض، تم إيداعه، بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب في 16 فبراير 2022، رغم عدم وروده ضمن قائمة مشاريع النصوص التي صادق عليها المجلس الوزاري؛

وحيث إنه، ما كان يتعين إيداع مشروع القانون التنظيمي المعروض، بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب، قصد تداول مجلسي البرلمان بشأنه، قبل استكمال أمر التداول في المشروع المذكور من قبل المجلس الوزاري؛

وحيث إنه، تبعا لذلك، تكون الإجراءات المتبعة لإقرار القانون التنظيمي المعروض غير مطابقة للدستور؛»