رفض المحكمة الدستورية البت «على الحال» في النظام الداخلي لمجلس المستشارين (1)

تعليق على قرار المحكمة الدستورية رقم 107.20 المؤرخ في 6 أغسطس 2020 النظام الداخلي لمجلس المستشارين

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

بتاريخ 6 أغسطس 2020، أصدرت المحكمة الدستورية قرارا برفض البت على الحال في موضوع النظام الداخلي لمجلس المستشارين، وبالرغم من كون هذا القرار يبدو من الوهلة الأولى قرارا عاديا لا يطرح أي تساؤل، فإن قراءته المتمعنة تبرز أنه أتى بعناصر جديدة لا يمكن المرور عليها ببساطة مر الكرام.

لا ريب أن عدم التعليق عليه سيجعل منه قرارا عاديا كباقي القرارات التي لا تطرح أي إشكالية خاصة، وبالتأكيد سيعتبر السير في هذا المنحى حيفا في حقه، في حين أنه أتى باجتهاد يعتبر بمثابة تغيير جدري بالنسبة لما سار عليه القضاء الدستوري فيما يخص مراقبة دستورية النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان، سواء تعلق الأمر باجتهادات المجلس الدستوري الذي اشتغل خلال الفترة الممتدة من 1994 إلى 2017، أو تعلق الأمر بالمحكمة الدستورية نفسها منذ تنصيبها بتاريخ 4 أبريل 2017.

(1) تعليق منشور في هذه المجلة بالصفحة 181، وقام مشكورا بترجمته من الفرنسية إلى العربية الباحث عبد السلام التواتي.

بماذا يتعلق الأمر؟

بتاريخ 23 يوليو 2020، صادق مجلس المستشارين على ست مواد تغير وتتمم نظامه الداخلي، وتبعا للمقتضيات الدستورية في الموضوع، فإن رئيس هذا المجلس أحال التعديلات على أنظار المحكمة الدستورية للبت في مطابقتها للدستور قبل دخولها حيز التطبيق.

وفي هذا الصدد، صرحت المحكمة الدستورية بتعذر البت على الحال في مطابقة النص المعروض عليها للدستور،مرتكزة في ذلك كون مجلس المستشارين عند وضعه لهذا النص لم يراع مقتضيات الفصل 69 من الدستور التي تلزم مجلسي البرلمان مراعاة مبدأ التناسق والتكامل أثناء وضع نظاميهما الداخليين، فضلا عن أن المجلس المعني لم يحل نص نظامه الداخلي برمته إلى المحكمة الدستورية، وإنما اكتفى بالمواد التي شملها التغيير والتتميم.

في الحقيقة، يتضح أن هناك عدة تساؤلات تطرح في هذا المضمار، على اعتبار أنه لم يسبق للمحكمة الدستورية في الماضي القريب كما للمجلس الدستوري أن فرضا مثل هذه الشروط، لذا لابد من العودة إلى الموقف السابق للمحكمة الدستورية حتى يتسنى لنا شرح الاجتهاد الجديد الذي جاء به القرار.

وفي هذا السياق، نقترح بداية التطرق لمفهوم مبدأ التناسق والتكامل كما عرفته المحكمة الدستورية نفسها، قبل معالجة مدى إجبارية التصويت على النص برمته المتضمن حتى للمقتضيات المصرح مسبقا بدستوريتها، وذلك بغية إبراز تميز قرار المحكمة عن اجتهاداتها السابقة.

– I –

تتجلى النقطة الأولى المثارة من طرف المحكمة الدستورية في نازلة الحال في مبدأي التناسق والتكامل بين مجلسي البرلمان في وضع نظاميهما الداخليين، وهما مبدآن يسيران معا ليشكلا في النهاية مبدأ واحدا، منصوص عليهما في الفقرة الثانية من الفصل 69 من الدستور، كمبادئ ملزمة وجب فحصها من طرف المحكمة الدستورية عند ممارستها للرقابة الدستورية على النظام الداخلي موضوع المراقبة.

فمبدأ التناسق ومبدأ التكامل يهمان أولا اشتغال مجلسي البرلمان من أجل نجاعة العمل البرلماني، وهما المبدآن الواجب مراعاتهما في كامل النظام الداخلي، وفي هذا الموضوع فقد شددت المحكمة الدستورية في قرارها رقم 93.19 المؤرخ في 9 يوليو 2019، والمتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المستشارين على ضرورة احترام هذه المبادئ، بل أكثر من ذلك، فقد ألحت في صلب قرارها هذا على الذكر أن عدم مراعاة هذه المبادئ عند وضع النظام الداخلي من شأنه تعطيل العمل البرلماني والمس بنجاعته، وبالتالي فمن واجبها عند النظر في دستورية النظام الداخلي لكل مجلس مراقبتها وتأكدها من احترام هذين المبدأين، وهو ما سمته المحكمة في صلب قرارها «بملاحظات عامة».

إلا أنـه، ومـن غير تفسير لمعنـى هذه المبادئ، فـإن المحكمة الدستورية عند فحصهـا لمواد النظام الداخلي مادة مادة بغية رصد المواد المطابقة للدستور من غيرها المخالفة، لم تتطرق لمسألة احترام النص موضوع المراقبة من عدمه لمبدأي التناسق والتكامل.

وبالتالـي فإن من يلاحظ تعداد المحكمـة الدستورية للإيجابيات الناتجة عـن احترام النظام الداخلي للمبـادئ المذكورة وللسلبيات المترتبة عن الإخلال بهـا، سيعتقد أنها في آخر المطاف ستخلص إما إلى تقيد مقتضيات النظام الداخلي موضوع الفحص لهذه المبادئ وإما إلى عكس ذلك، وفي الحالة الأخيرة التصريـح بعـدم دستوريتها، وهو الأمر الذي لـم يحصل، فالمحكمة تحدثت فقط عـن المبادئ من غير اعتمادهـا كسنـد في مراقبة دستورية النظام الداخلي، وبالتالي فما جـدوى التطرق لمبادئ دستورية دون استخلاص أي نتيجة بخصوصها ؟

علاقـة بهـذا، وإذا افترضنا جدلا ضرورة إثارة هذه الملاحظة من طرف المحكمة من الوهلة الأولى، فإننـا نعتقـد أن هذه الإثارة قد طالها تأخر كبيـر، ذلك أن المرة الأولى التي عرض فيها نظام داخلي لأحد المجلسين على أنظار المحكمة الدستورية كانت في تاريخ 11 سبتمبر 2017 من خلال القرار رقم 37.17، وهـو القرار الذي لم تشر فيه المحكمة بتاتا لمبدأي التناسق والتكامل، وهو نفس التوجه ونفس الصمت الـذي ميز قـرار ذات المحكمة رقم 65.17 الصادر بتاريخ 30 أكتوبـر 2017، وكأن هذه المبادئ لم تكن موجـودة بعد، غير أنه يتبين أن النظام الداخلي لمجلـس المستشارين كان قائما ويمكن اعتماده كمرجع لمراعـاة واحتـرام هذه المبـادئ، وذلك بمناسبة فحص النظـام الداخلي لمجلس النـواب، وبالتالي فإننا نتسـاءل لماذا يا تـرى لم تتطرق المحكمة الدستورية لهذه المبادئ إلا بعـد عامين من ذلك، أي بمناسبة مراقبة النظام الداخلي لمجلس المستشارين في تاريخ 9 يوليو 2019 ؟

من جهة أخرى، فإن تقييم مبدأي التناسق والتكامل لا يمكن أن يتم بصفة مجردة، حيث إن التصريح بتناسق أو تكامل نص من عدمه مع نص آخر، يستلزم بالضرورة التوفر على مرجع يتم الاستناد إليه، بمعنى أن تناسق أو تكامل نص لا يمكن الحديث عنه إلا مقارنة بنص يسبقه، وهو الأمر الذي لم تقم به المحكمة الموقـرة التـي اكتفت بالتذكير فقط بهـذه المبادئ من غير أن ينتج عن ذلـك أي مراقبة، سواء تعلق الأمر بقرارها المؤرخ في 9 يوليو 2019 أو بقرارها الصادر بتاريخ 6 أغسطس 2020، موضوع هذا التعليق، وهو ما يمكن اعتباره صمتا غير مبرر على الإطلاق.

وبالتالـي ألـم يكن من المجدي، عند تطرق المحكمة لمبدأي التناسق والتكامل، أن تصرح بعد ذلك إما بمطابقة أو عدم مطابقة النظام الداخلي موضوع المراقبة لمقتضيات الفصل 69 من الدستور؟

ونتيجـة لذلـك، فإننا نعتقـد أن مراقبة احتـرام النظام الداخلي لمجلـس المستشارين لمبـدأ التناسق والتكامل لا يمكن أن يتم إلا من خلال المقارنة مع النظام الداخلي لمجلس النواب الساري المفعول وقت

المراقبة، وهو نفس الأمر الواجب عند مباشرة تغيير أو تتميم مقتضيات النظام الداخلي لمجلس النواب، وبالتالـي فـإن عملية التحقق من احترام مبدأي التناسق والتكامل لا يمكن أن تتم إلا بالاستناد إلى نصوص سابقة وليس بالاستناد إلى نصوص لاحقة.

– II –

لا تقـل النقطـة الثانية المثارة من طـرف المحكمة الدستورية أهمية عن سابقتهـا، إذ أنها تعالج جانبا يجـب ألا يشمل الأنظمة الداخلية فحسب، وإنما، إن تم فهمها فهما جيدا، كل التعديلات المدخلة على القوانين بما فيها التنظيمية.

ففـي تاريـخ 23 يوليو 2020، أقر مجلس المستشارين 6 مواد تغير وتتمم نظامه الداخلي، فحسب قرار المحكمة «تم استحداث 45 مادة جديدة مجمعة في 6 مواد، وتعديل مادتين من النظام الداخلي الساري، والإبقـاء على المقتضيـات التي صرحت المحكمـة الدستورية بمطابقتها للدستـور»، بمعنى أن مجلس المستشارين ارتأى تغيير وتتميم نص سبق وأن أقره بالتصويت.

لنتتبع تسلسل النازلة منذ البداية !

بواسطـة قرارهـا رقم 93.19 الصادر بتاريـخ 9 يوليو 2019، قسمت المحكمـة الدستورية نص النظام الداخلـي لمجلـس المستشارين بعد فحصه مادة مادة، إلى ثلاثة أقسـام : قسم أول يضم المواد المطابقة للدستـور، وقسـم ثاني يضـم المواد المطابقـة شريطة تفسيرها تفسيـرا معينا، وقسم ثالـث يضم المواد المخالفة للدستور.

ووفقـا لمضامين هذا القرار، قام مجلس المستشارين بصياغـة نظام داخلي آخر ترتيبا للآثار القانونية لقرار المحكمة، مع الاحتفاظ طبعا بالمواد المصرح بمطابقتها للدستور؛ وهنا تكمن المفاجئة!

فبعـد أن صرحـت المحكمة الدستوريـة سابقا بمطابقة مجموعـة من مواد النظـام الداخلي للدستور، صرحت بواسطة القرار رقم 96.19 الصادر بتاريخ 2 سبتمبر 2019 بأنه يتعذر على الحال البت في نص النظام الداخلي المحال عليها، وذلك بعلة عدم تصويت مجلس المستشارين على نص النظام الداخلي برمته.

«وحيث إن مجلس المستشارين، كما تم بيان ذلك، لم يصوت على نظامه الداخلي برمته، وإنما على التعديلات التي أدخلها لملاءمة بعض مواده مع قرار المحكمة الدستورية، وكأن الأمر يتعلق بنظام داخلي سار، والحال أن مسطرة وضع النظام الداخلي قد أعيدت من جديد ترتيبا لأثر قرار المحكمة الدستورية، مما لا يمكن معه التمسك بأثر التصويت السابق على المواد المصرح بمطابقتها للدستور».

ويتجلى التساؤل المطروح في هذا الصدد، لماذا التصويت على النص برمته بينما الأمر يتعلق بمجرد تعديلات وتتميمات طالت نصا سبق التصريح بمطابقة بعض مواده للدستور؟ فلماذا التصويت من جديد على نفس هذه المواد ؟

بعد ذلك، وتبعا للقرار رقم 96.19 قام مجلس المستشارين بإقرار نظامه الداخلي بالتصويت، ثم عرضه من جديد بواسطة رئيسه على أنظار المحكمة الدستورية التي صرحت بواسطة قرارها رقم 102.20 الصادر بتاريخ 2 مارس 2020 أنه «لا موجب لفحص دستورية مواد النظام الداخلي المعدل بمجلس المستشارين الذي سبق للمحكمة الدستورية أن صرحت بمطابقتها للدستور» و«بأن باقي مواد النظام الداخلي المذكور مطابقة للدستور».

ثم نصل إلى سياق القرار، الذي يشغلنا، ذي الرقم 107.20 الصادر بتاريخ 6 أغسطس 2020.

فبعد موافقة المحكمة الدستورية نهائيا على النظام الداخلي لمجلس المستشارين، قرر هذا الأخير تغييره وتتميمه، ثم عرضه على أنظار المحكمة الدستورية بعد عملية إقراره؛ وتأتي المفاجأة الثانية، مفاجأة اكتشاف مفهوم جديد !

نعم، في هذا المضمار، وخلال عملية المراقبة اكتشفت المحكمة الدستورية مفهوما جديدا وهو «مفهوم الوحدة العضوية للنظام الداخلي»، حيث اعتبرت المحكمة أنه «حيث إن مصطلح «النظام الداخلي» ورد في العديد من أحكام الدستور، بصيغة المفرد المفيد للوحدة العضوية للنظام المذكور، لاسيما في الأحكام التي تم التنصيص عليها في الفصول، 10 و61 و68 و69 من الدستور»، وتبعا لهذا استنتجت أن مجلس المستشارين كلما أراد تعديل وتتميم نظامه الداخلي وجب التصويت عليه برمته، أي التصويت حتى على المقتضيات المصرح مسبقا بمطابقتها للدستور، كما لوان التصويت الأول أصبح مشوبا بالتقادم !

وتضيف المحكمة بهذا الخصوص «حيث إنه، في هذه الحالة، كان يجب إحالة التعديلات الواردة على النظام الداخلي، بعد المصادقة على النص برمته، على النحو المحدد في مقتضيات الجزء العاشر من النظام الداخلي المذكور، إلى المحكمة الدستورية، مضمنة في النص الكامل لهذا النظام، احتراما للوحدة العضوية للنظام الداخلي المستخلصة من أحكام الدستور المشار إليها».

وفي هذا السياق، فقد قرأنا وأعدنا قراءة الجزء العاشر من النظام الداخلي، لكننا لم نجد ما تفضلت به محكمتنا العليا، وهذا ما تنص عليه المادة 369 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين والذي لم يرد في تعليل القرار: «بعد موافقة المجلس على التعديلات الواردة على النظام الداخلي، يحيلها رئيس المجلس إلى المحكمة الدستورية لتبت في مطابقتها للدستور، طبقا لمقتضيات الفصلين...».

لكن الغريب في الأمر أن المحكمة الدستورية كان تصرفها مغايرا عندما تعلق الأمر بمجلس النواب، وهو تصرف طبيعي ومنسجم من حيث المنطق القانوني.

– III –

بواسطة الرسالة المؤرخة في 11 أغسطس 2017، أحال رئيس مجلس النواب النظام الداخلي لهذا المجلس على أنظار المحكمة الدستورية، وذلك بعد إقراره بالتصويت في الجلسة العمومية بتاريخ 18 أغسطس 2017.

وبعد فحص المحكمة للنص المكون من 369 مادة، صرحت من خلال قرارها رقم 37.17 الصادر بتاريخ 11 سبتمبر 2017 أن مجموعة من المواد مطابقة للدستور، وأن مجموعة أخرى مطابقة كذلك لكن وفق تفسيرات معينة، في حين أن هناك تسع مواد غير مطابقة.

وبعد هذا، وبواسطة الرسالة المسجلة في أمانتها العامة بتاريخ 17 أكتوبر 2017، التي تم بموجبها إحالة التغييرات المدخلة على المواد التسع على نظر المحكمة الدستورية، وذلك ترتيبا للقرار السابق للمحكمة في الموضوع، أصدرت المحكمة قرارها رقم 65.17 الصادر بتاريخ 30 أكتوبر 2017، والذي صرحت من خلاله بكل بساطة «أن مواد النظام الداخلي لمجلس النواب في صيغتها المعدلة كما أقرها مجلس النواب في جلسته العامة المنعقدة في 16 أكتوبر 2017، مطابقة للدستور».

وهنا يثار كل الفضول حول الاجتهاد القضائي فيما يخص انسجام مذهب المحكمة الدستورية.

ففي قرارها رقم 37.17 الصادر بتاريخ 11 سبتمبر 2017 والمتعلق بالبت في مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب للدستور، لم تشر المحكمة إلى أي مبدأ متعلق بالتناسق أو التكامل، وفي مقابل ذلك فإن ذات المحكمة من خلال قرارها رقم 93.19 المؤرخ في 9 يوليو 2019 المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المستشارين، لم تكتف فقط بالإشارة إلى هذه المبادئ، وإنما ذهبت إلى شرح إيجابيات وسلبيات إهمالها، لكن دون التصريح بمدى تطبيق أو احترام النص موضوع الفحص لها.

وفي قرارها رقم 65.17 الصادر بتاريخ 30 أكتوبر 2017 المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس النواب، فإن المحكمة أقرت التعديلات التي طالت المواد التي سبق التصريح بعدم مطابقتها للدستور، لكن دون إرغام المجلس المعني من إقرار هذه التعديلات في إطار التصويت على النص برمته، وفي مقابل ذلك، وفي إطار القرار 96.19 المؤرخ في 2 سبتمبر 2019 المتعلق بالتعديلات المدخلة من طرف مجلس المستشارين على نظامه الداخلي، فإن ذات المحكمة أجبرت مجلس المستشارين واعتبرت أن التصويت على المواد المعدلة يجب أن يتم في إطار التصويت على النص برمته.

وفـي الأخيـر، ومن خلال القرار رقم 107.20 الصادر بتاريـخ 6 أغسطس 2020 موضوع تعليقنا، فإن المحكمـة الدستورية وفاء لتوجههـا الجديد تشبثت بوجوب التصويت على نص النظام الداخلي بكامله، وذلك استنادا إلى المفهوم المكتشف حديثا والمتعلق «بالوحدة العضوية للنص»، وهو المفهوم الذي لم تشر إليه بتاتا في قراراتها السابقة، وكأنه بزغ فجأة، ودون سابق إنذار تربع ضمن أحكام الدستور.

وفي هذا الصدد، فإن المعنى الذي أعطته المحكمة لمفهوم «الوحدة العضوية»، والذي استنتجته من خـلال مجموعة مـن الفصول الدستورية، هو استنتاج يظهر أنه غير مقنـع، وهو نفس الشيء عندما يتعلق الأمـر بوجوب التصويت على النص برمته، أي التصويت حتـى على المواد المصرح مسبقا بدستوريتها، وذلك عند مباشرة التصويت على التعديلات المدخلة على بعض مواد النظام الداخلي.

أكثـر من ذلـك، وإن كان لابد من الأخذ بهذا المفهوم حسب اعتقـاد محكمتنا العليا، فإنه يجب ألا يطبق فقط على النظام الداخلي، ولكن على كل نصوص القوانين!

– IV –

وحتى نبقى أوفياء لتفكير المحكمة، لا بد أن نستحضر ما قالته في صلب قرارها!

«وحيـث إن مصطلـح «النظام الداخلي» ورد فـي العديد من أحكام الدستـور، بصيغة المفرد المفيد للوحـدة العضوية للنظام المذكـور، لاسيما في الأحكام التي تم التنصيص عليها في الفصول 10 و61 و68 و69 من الدستور».

(...)

«وحيث إنه، يستفاد مما أسند الدستور تنظيمه إلى النظام الداخلي، بموجب الفصول السالفة الذكر، بصفة خاصة، أن تحقيق الغايات الدستورية المناطة بالميادين الموكل تحديدها إلى النظام المذكور، سواء التشريعيـة أو الرقابيـة أو التقييميـة منها، يتوقف على احترام الوحدة العضويـة للنظام الداخلي، المتكامل فـي مـواده والمترابط في مقتضياته، والتقيـد بها، سواء بمناسبة وضع النظام الداخلـي أو تعديله أو إقراره بالتصويت أو إحالته إلى المحكمة الدستورية للبت في مطابقته للدستور».

فـي هـذا الصدد يمكن استنتاج فكرتيـن أساسيتين: أن استعمال المفرد يفيد الوحـدة العضوية للنظام الداخلـي، وأن هذه الوحدة تفيد بدورها وجوب التصويت علـى نص النظام الداخلي برمته خلال عملية المصادقة على التعديلات المدخلة على مواده.

علاقـة بهذا، وانطلاقا من المفهوم الجديد الـذي اعتمدته المحكمة الدستورية وخاصة صيغة المفرد التـي أشـارت إليها، فإن هـذا الأمر يجب أن يشمـل كل النصوص التي تحال إليها وليـس فقط النظامين

الداخليين لمجلسي البرلمان؛ وهذا يعني أن المشرع الدستوري كلما تحدث عن قانون تنظيمي أو قانون عادي بصيغة المفرد، فإن هذا الأمر يؤدي إلى وجوب التصويت على النص برمته بما فيها المواد التي سبق التصريح بمطابقتها للدستور، وذلك عند مباشرة تعديلات بشأن هذه القوانين !

ومن سخرية القدر أن هذه القوانين عديدة، منها الفصل 5 من الدستور المتعلق بالأمازيغية الذي ينص على أنه «يحدد قانون تنظيمي مراحل تفعيل الطابع الرسمي...» ليضيف «ويحدد قانون تنظيمي صلاحياته وتركيبته»، والفصل 7 المتعلق بالأحزاب السياسية الذي ينص «ويحدد قانون تنظيمي...» والفصل 14 المتعلق بتقديم ملتمسات في مجال التشريع الذي ينص «...ضمن شروط وكيفيات يحددها قانون تنظيمي..»، أي أنه يكفي إلقاء نظرة سريعة على فصول الدستور لنلاحظ أن الأمثلة عديدة في هذا المضمار؛ وفي كل الدساتير في العالم فان القوانين لا توصف إلا بصيغة المفرد، ولما تعدل أو تتمم بنودها فإنها لا تعرض برمتها للمراقبة الدستورية، هذا ما يسير عليه القضاء الدستوري كونيا.

الأخطر، بل المضحك في الأمر! ماذا يجب على مجلسي البرلمان فعله عند مباشرة تعديلات بشأن، مثلا، قانون الالتزامات والعقود الذي يحتوي على ما يفوق ألف مادة أو القانون الجنائي أو قانون المسطرة المدنية أو الجنائية؟ ألا يستلزم التصويت تبعا لذلك إعادة قراءة مئات المواد ! اقل ما يقال هوأنه لا جدوى لمثل هذا التوجه ذي التداعيات المحرجة.

– V –

بواسطة القرار رقم 928 الصادر بتاريخ 14 نوفمبر 2013، صرح المجلس الدستوري بتعذر البت على الحال في دستورية النظام الداخلي لمجلس المستشارين المحال إليه من طرف رئيسه، وكان السبب في ذلك يتجلى في كون النظام المعروض على أنظار المجلس الدستوري «أبقى على 82 مادة من «النص الأصلي» للنظام الداخلي السابق دون إيراد النص الكامل لهذه المواد، مكتفيا بإعادة ترتيبها وترقيمها» بحيث برر موقفه هذا بأن «إحالة نظام داخلي على المجلس الدستوري، بعد دخول هذا الدستور حيز التنفيذ، في شكل تعديلات على «النص الأصلي» ودون تضمينه النص الكامل لكافة مواده، يجعل هذا النظام لم تراع في وضعه أحكام الفصل 69 من الدستور».

وبالتالي يلاحظ أن المحكمة الدستورية، بدون شك، استلهمت توجهها من هذا القرار، غير أن معطياته تختلف جذريا عن معطيات القرار الصادر في 6 أغسطس 2020، بحيث لا وجود لدستور جديد في نازلة الحال، ولا حتى لقانون تنظيمي جديد، فعلى عكس ذلك هناك القرار رقم 102.20 الصادر بتاريخ 2 مارس 2020 الذي صرحت بمقتضاه المحكمة الدستورية أنه «لا موجب لإعادة فحص دستورية مقتضيات النظام الداخلي التي سبق التصريح بمطابقتها للدستور» وأن «باقي مواد هذا النظام هي مطابقة

للدستـور»، وهـو القرار الـذي بموجبه دخل النظام الداخلـي حيز التطبيق، ليتم تغييـره وتتميمه بواسطة مقتضيـات رفضت المحكمة الدستورية البت فيها على الحال، فارضة بذلك التصويت على النص برمته، وهو أمر يناقض توجهها السابق تجاه النظام الداخلي لمجلس النواب.

*

* *

قرار المحكمة الدستورية رقم 107.20 المؤرخ في 6 أغسطس 2020، النظام الداخلي لمجلس المستشارين

المحكمة الدستورية،

بعـد اطلاعها علـى «مقترح يقضي بتغيير وتتميـم النظام الداخلي»، المحال إليهـا رفقة كتاب السيد رئيس مجلس المستشارين المسجل بأمانتها العامة في 24 يوليو 2020، للبت في مطابقته للدستور، عملا بأحكـام الفصليـن 69 (الفقرة الأولى) و132 (الفقرة الثانية) منه، والمـادة 22 (الفقرة الأولى) من القانون التنظيمي المتعلق بالمحكمة الدستورية؛

وبعـد تسجيـل عدم توصل هـذه المحكمة بأيـة ملاحظات كتابية، فـي إطار المـادة 25 من القانون التنظيمي المتعلق بها؛

وبعد الاطلاع على باقي الوثائق المدرجة في الملف؛

وبناء على الدستور، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)؛

وبنـاء علـى القانون التنظيمـي رقم 066.13 المتعلـق بالمحكمـة الدستورية، الصـادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.139 بتاريخ 16 من شوال 1435 (13 أغسطس 2014)؛

وبناء على قرارات المحكمة الدستورية ذات الأرقام 19/93 (9 يوليو 2019)، و19/96 (2 سبتمبر 2019) و20/102 (2 مارس 2020)، في شأن البت في مطابقة النظام الداخلي لمجلس المستشارين للدستور؛

وبعد الاستماع إلى تقرير العضو المقرر والمداولة طبق القانون؛

حيـث إنـه، يبين من الاطلاع على التعديـلات المدخلة على النظام الداخلـي، المحالة إلى المحكمة الدستوريـة، وعلـى محضر الجلسـة رقم 304 المتعلق بمـداولات مجلس المستشاريـن بتاريخ 23 يوليو

2020، المدرج في الملف، أن التعديلات المذكورة، كما وافق عليها هذا المجلس في جلسته العامة المنعقدة في التاريخ المشار إليه، جُمعت في ست مواد، همت:

– مادة أولى تضمنت تعديلات للمادتين الأولى و51 من النظام الداخلي، وردت في شكل تعديلات على الصيغة الأصلية للمادتين المذكورتين، دون تضمين نصهما الكامل،

– ومادة ثانية تضمنت استحداث باب حادي عشر يتعلق بـ «المساطر الخاصة بالأحوال غير العادية»، يتألف من 21 مادة (المواد من 149-1 إلى 149-21)،

– ومادة ثالثة تضمنت استحداث باب ثاني عشر يتعلق بـ «تطبيق القانون التنظيمي رقم 26-16 المتعلق بتحديد مراحل تفعيل الطابع الرسمي للأمازيغية وكيفيات إدماجها في مجال التعليم وفي مجالات الحياة العامة ذات الأولوية»، يتألف من 11 مادة (المواد من 149-22 إلى 149-32)،

– ومادة رابعة تضمنت استحداث «فرع خامس متمم لأحكام الباب الخامس من الجزء الرابع من النظام الداخلي»، يتعلق بـ «قانون المالية المعدل»، يتألف من سبعة مواد (المواد من 250-1 إلى 250-7)،

– ومادة خامسة تضمنت استحداث «فرع سادس متمم لأحكام الباب الخامس من الجزء الرابع من النظام الداخلي» يتعلق بـ «إخبار اللجنة المكلفة بالمالية بإحداث حسابات خصوصية للخزينة خلال السنة المالية»، يتألف من خمسة مواد (المواد من 250-8 إلى 250-12)،

– ومادة سادسة تستبدل عبارة «الكاتب العام للمجلس» بـ «الأمين العام للمجلس» في جميع مواد النظام الداخلي؛

وحيث إنه، ترتب عما أدخله المجلس من تعديلات، استحداث 45 مادة جديدة، مجمعة في ست مواد، وتعديل مادتين من النظام الداخلي الساري، والإبقاء على المقتضيات التي صرحت المحكمة الدستورية بمطابقتها للدستور، بموجب قراراتها المشار إليها أعلاه؛

وحيث إنه، من جهة، تجب الإشارة إلى أحكام الفقرة الثانية من الفصل 69 من الدستور التي تنص على أنه «يتعين على المجلسين، في وضعهما لنظاميهما الداخليين، مراعاة تناسقهما وتكاملهما، ضمانا لنجاعة العمل البرلماني»؛

وحيث إنه، لئن كان لمجلس المستشارين حرية إدخال أي تعديل على نظامه الداخلي، وتقدير الظروف التي تستلزمه، تبعا لاستقلاليته في تدبير شؤونه الداخلية، ومراعاة لخصوصية تكوينه، فإن ما يتطلبه الدستور من تناسق وتكامل، يبقى قيدا يتعين على كل مجلس من مجلسي البرلمان مراعاته، سواء عند وضع نظامه الداخلي أو بمناسبة تعديله، لاسيما فيما يهم إعمال الأحكام الدستورية المتعلقة بممارسة أعضاء المجلسين لحقهم الشخصي في التصويت (الفقرة الأولى من الفصل 60 من الدستور)،

وبأداء واجباتهم في المشاركة الفعلية في أعمال اللجان والجلسات العامة (البند الثاني من الفقرة الأخيرة من الفصل 69 من الدستور) مما أوكل الدستور تنظيمه وتحديد كيفياته إلى النظام الداخلي؛

وحيث إنه، من جهة أخرى، يعود إلى المحكمة الدستورية أمر التثبت والتحقق من مدى احترام مراعاة متطلبات التناسق والتكامل، بمناسبة إحالة الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان إليها للبت في دستوريتها؛

وحيث إن الفصل 69 من الدستور، المستند إليه في رسالة الإحالة، يلزم، كلا من مجلسي البرلمان بوضع نظامه الداخلي وإقراره بالتصويت؛

وحيث إن مصطلح «النظام الداخلي» ورد في العديد من أحكام الدستور، بصيغة المفرد المفيد للوحدة العضوية للنظام المذكور، لاسيما في الأحكام التي تم التنصيص عليها في الفصول، 10 و61 و68 و69 من الدستور؛

وحيث إن الدستور، حدد مشمولات النظام الداخلي لمجلس المستشارين في العديد من أحكامه لاسيما منها تلك الواردة في الفصول المشار إليها، وهو تحديد أتى على سبيل المثال لا الحصر، مما يتيح للنظام الداخلي، مبدئيا، تنظيم أي اختصاص موكول لمجلسي البرلمان؛

وحيث إنه، يستفاد مما أسند الدستور تنظيمه إلى النظام الداخلي، بموجب الفصول السالفة الذكر، بصفة خاصة، أن تحقيق الغايات الدستورية المناطة بالميادين الموكل تحديدها إلى النظام المذكور، سواء التشريعية أو الرقابية أو التقييمية منها، يتوقف على احترام الوحدة العضوية للنظام الداخلي، المتكامل في مواده والمترابط في مقتضياته، والتقيد بها، سواء بمناسبة وضع النظام الداخلي أو تعديله أو إقراره بالتصويت أو إحالته إلى المحكمة الدستورية للبت في مطابقته للدستور؛

وحيث إن «المقترح» القاضي «بتغيير وتتميم النظام الداخلي»، بما أدخله من مواد مستحدثة، وما غيره من مقتضيات، وما ترتب عنه من إبقاء لمقتضيات النظام الداخلي الساري، يندرج في حكم النظام الداخلي المعدل، الذي تخضع مناقشته والتصويت عليه، لمقتضيات الجزء العاشر من النظام الداخلي للمجلس؛

وحيث إن مسطرة إقرار تعديلات على نظام داخلي سار، جرى التصريح بمطابقته للدستور، يتعين أن تجري وفق مقتضيات النظام الداخلي المشار إليها، ولا تحول دون احتفاظ مجلس المستشارين بعدد من مقتضيات النظام الداخلي الساري التي أقرت المحكمة الدستورية بمطابقتها للدستور؛

وحيث إنه، في هذه الحالة، كان يجب إحالة التعديلات الواردة على النظام الداخلي، بعد المصادقة على النص برمته، على النحو المحدد في مقتضيات الجزء العاشر من النظام الداخلي المذكور، إلى

المحكمة الدستورية، مضمنة في النص الكامل لهذا النظام، احتراما للوحدة العضوية للنظام الداخلي المستخلصة من أحكام الدستور المشار إليها؛

وحيث إنه، لئن كان مجلس المستشارين قد تقيد في وضع تعديلات النظام الداخلي بمقتضيات الجزء العاشر المشار إليه، فإن إحالته، للنظام الداخلي المعدل إلى المحكمة الدستورية، في شكل مواد مستحدثة متممة للنظام الداخلي الساري، وتعديلات على مواد أخرى منه، دون تضمينه النص الكامل لكافة مواده، لم تحترم فيها الوحدة العضوية للنظام الداخلي المستخلصة من أحكام الدستور السالفة الذكر، ولم تراع في وضعه أحكام الفصل 69 من الدستور؛

وحيث إنه، بناء على ما سبق بيانه، يتعذر على المحكمة الدستورية، أن تبت على الحال في موضوع النظام الداخلي المعروض؛

لهذه الأسباب

أولا: تصرح بأن «مقترح يقضي بتغيير وتتميم النظام الداخلي»، المعروض على أنظار المحكمة الدستورية، يتعذر البت، على الحال، في مطابقته للدستور؛

ثانيا: تأمر بتبليغ نسخة من قرارها هذا إلى السيد رئيس مجلس المستشارين، وبنشره في الجريدة الرسمية.

وصدر بمقر المحكمة الدستورية بالرباط في يوم الخميس 16 من ذي الحجة 1441 .

(6 أغسطس 2020)