هل يمكن للمحكمة الدستورية أن تشرع؟ (1)

تعليق على قرار المحكمة الدستورية رقم 190.22 بتاريخ 5 يوليو 2022

ذ. محمد أمين بنعبد الله
أستاذ التعليم العالي بجامعة محمد الخامس، الرباط

ألغت المحكمة الدستورية بموجب قرارها رقم 190/22 المؤرخ في 5 يوليو 2022، انتخاب نائب برلماني تم انتخابه بالاقتراع الذي أجري في 8 سبتمبر 2021، بعلة أنه قدم استقالته في 12 يوليو 2021 من الحزب الذي كان أمينًا عامًا له، وتقدم بترشيحه في 24 أغسطس 2022 باسم حزب آخر انضم إليه.

والمثير في هذا القرار هو أن المحكمة العليا، للوصول الى ما وصلت إليه، أضافت قيدًا جديدًا لا وجود له في التشريع الجاري به العمل، وذلك من خلال تأكيدها على أنه «... بصرف النظر عن كون المطعون في انتخابه لم يكن وقت إيداع ترشيحه منتميا لحزبين، إذ أودع ترشيحه باسم حزب آخر في 24 أغسطس 2021، أي في تاريخ لاحق على استقالته، فإن ما أقدم عليه، عشية إجراء الانتخابات التشريعية، وما يتطلبه ذلك من إنفاذ ما هو موكل إليه من مهام الإعداد لهذه العملية باسم الحزب الذي كان يسيره، يعد سلوكا من شأنه النيل من مصداقية المؤسسة الحزبية ومن ثقة المواطنين بها، وتوهينا لصورتها لدى الناخبين، كما يجافي الغايات الدستورية المشار إليها، ويخل بالمهام المسندة بنص الدستور للأحزاب السياسية، ويمس بنزاهة وشفافية الانتخابات، المقررتين بموجب الفقرة الأولى من الفصل 11 من الدستور».

(1) هذا التعليق منشور ضمن الجزء الفرنسي من هذا العدد وقد قام بترجمته مشكورا الى اللغة العربية الأستاذ عبد السلام التواتي.

وعلاقة بهذا وفي ضوء هذا المعطى، يعتبر هذا القرار قرارا فريدا من نوعه مما يجعله يستحق تحليلا انطلاقا من الدستور والقانون التنظيمي المتعلق بالأحزاب السياسية والقانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب، اعتبارا أن هذا المنهج وحده من شأنه أن يسمح لنا إما بدعم موقف المحكمة الدستورية التي منحت لنفسها الحق في التشريع من خلال حظر ما هو مسموح به قانونًا، وإما بإثبات أن قرارها هذا لا ينبني على أي أساس قانوني سليم.

وفي هذا السياق، وقصد الإدلاء برأينا في الموضوع، تدعونا هاتان الفرضيتان إلى التفكير في ثلاث نقاط مرتبطة بعضها ببعض ارتباطًا وثيقًا من الناحية القانونية، لنتساءل، انطلاقا من الاختصاصات المسندة حصرا للمحكمة الدستورية، ما هي حالات عدم الأهلية القانونية أو القضائية المحددة بوضوح في القوانين التنظيمية؟

*
* *

لا أحد يجادل في أن المحكمة الدستورية لا يمكن لها ممارسة صلاحيات لا وجود لها لا في الدستور ولا في القوانين التنظيمية، ذلك أن الفصل 132 من الدستور ينص بكل وضوح على أن المحكمة الدستورية «تمارس الاختصاصات المسندة إليها بفصول الدستور، وبأحكام القوانين التنظيمية، وتبت بالإضافة إلى ذلك في صحة انتخاب أعضاء البرلمان وعمليات الاستفتاء»؛ مما يعني أن صلاحيات المحكمة محددة حصرا بموجب النصوص المنظمة لهذه الاختصاصات، وليست محددة على سبيل البيان فقط حتى يمكن التوسع فيها لتشمل مجالات أخرى غير تلك المذكورة؛ وحتى نبقى في إطار التساؤل الذي نحن بإزائه والذي يهمنا بالدرجة الأولى، سنذكر بما جاء به الفصل 61 من الدستور، الذي يعتبر أحد المستجدات الهامة مقارنة بالدساتير السابقة، والذي يمنع، تحت طائلة التجريد من العضوية «كل عضو تخلى عن انتمائه السياسي الذي ترشح باسمه للانتخابات، أو عن الفريق أو المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها»، والجميع يعلم أن اعتماد هذه القاعدة تم لوضع حد للترحال السياسي الذي كان يسمح في الماضي لأي عضو منتخب بتغيير الحزب الذي ينتمي إليه حتى داخل فترة انتدابه، والذي على أساسه حظي بثقة الناخبين.

فباعتماد هذا الفصل أصبح من غير الممكن للمنتخب تغيير الحزب الذي ينتمي إليه إلا بعد انتهاء الولاية النيابية وبعد الاستقالة منه، وبدون اعتماد هذا الشرط لا يمكن البتَّة الحديث عن «انتخابات حرة ونزيهة وشفافة» طبقا للفصل 11 من الدستور والتي «تشكل أساس مشروعية التمثيل الديمقراطي».

ومن خلال هذا الفصل، يمكن ملاحظة أن تغيير الحزب السياسي أصبح مستحيلًا عمليًا، كون الدستور لم ينص في أي من فصوله على أن عضوًا يمارس ولايته في أحد المجلسين يمكنه الاستقالة من حزبه للانضمام إلى آخر، بل يمنع ذلك إبان الولاية التشريعية، وبالرغم من هذا يتضح أنه لا تزال هناك الحرية الفردية لأي شخص في إمكانية الانضمام إلى حزب ومغادرته كما هو محدد في الفقرة الأولى من الفصل 29 من الدستور التي تنص على أن : «حرية الاجتماع والتجمهر والتظاهر السلمي، وتأسيس الجمعيات، والانتماء النقابي والسياسي مضمونة، ويحدد القانون شروط ممارسة هذه الحريات» وبالتالي، ووفقا لهذا الفصل الذي هو جزء من الباب المعنون بـ «الحريات والحقوق الأساسية»، يمكن لكل مواطن أن ينضم الى أي حزب، وأن يقرر تركه، وبالتالي لا يليق أن نطبق على المجال السياسي قدسية الزواج الكاثوليكي القائم على مبدأ عدم الانحلال.

وانسجاما مع ما سبق، حدد القانون التنظيمي المتعلق بالأحزاب السياسية، وكذا القانونان التنظيميان المتعلقان بمجلس النواب وبمجلس المستشارين، كيفيات تطبيق حرية الانتماء السياسي وما يترتب عن ذلك من تغيير.

*

* *

وفي هذا السياق، وانطلاقًا من الفكرة أو المبدأ القائل بأن المحكمة الدستورية لا يمكنها ممارسة سوى الصلاحيات المقررة لها بموجب الدستور والقوانين التنظيمية، سنحاول تبيان في أي حالة يمكن التأكد من أن مرشحا في الانتخابات التشريعية أو الجماعية أو المهنية يعتبر في وضع غير قانوني من حيث أهليته الانتخابية.

علاقة بهذا، تنص المادة 20 من القانون التنظيمي المتعلق بالأحزاب السياسية، على أنه «لا يمكن لعضو في أحد مجلسي البرلمان أو في مجالس الجماعات الترابية أو في الغرف المهنية التخلي عن الانتماء للحزب السياسي الذي ترشح باسمه للانتخابات، تحت طائلة تجريده من عضويته في المجالس أو الغرف المذكورة».

ويتضح من خلال هذه المادة، أن العضو المنتخب بإحدى الهيئات الثلاث المذكورة لا يمكنه التخلي عن الانتماء السياسي الذي انتخب باسمه للانتخابات خلال ولايته الانتخابية، وهي قاعدة مفهومة ومنطقية بحيث، ومنذ اللحظة التي استفاد فيها المرشح من الانتخابات بفضل أصوات الناخبين الذين أعربوا عن ثقتهم له، فإن أقل ما يمكن فعله هو ألا يغير الحزب الذي انتخب باسمه لتمثيلهم في الولاية

الانتخابية، فإذا لم يوفي بهذا الالتزام جرد من عضويته، فالقاعدة تلزمه ألا يتخلى عن الحزب الذي ترشح باسمه إلا بعد إتمام ولايته.

وبالرغم من ذلك، فإن المشرع العضوي، من خلال المادة 22 من نفس القانون التنظيمي، والذي يدرك حقيقة أن عضوية الحزب قد تكون عرضة للتغيير لأسباب سياسية أو حتى شخصية، وفر الإمكانية، والتي بدونها سنكون في مناخ يتعارض مع القواعد الديمقراطية وما تشير إليه من ضمان للحقوق والحريات، أنه «يمكن لكل عضو في حزب سياسي، وفي أي وقت شاء، أن ينسحب منه، شريطة الالتزام بالإجراءات المنصوص عليها في النظام الأساسي لهذا الحزب في هذا الشأن، مع مراعاة أحكام المادة 20 أعلاه» لذلك، فإنه يجوز من الناحية القانونية التخلي عن الانتماء السياسي، ولكن ليس خلال الفترة النيابية، فإذا قام العضو بذلك جرد من عضويته.

فما هي الحالات التي يقرر بموجبها بطلان الانتخاب؟

في هذا الصدد تنص المادة 89 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب والمادة 90 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين على أنه:

«لا يحكم ببطلان الانتخابات جزئيا أو مطلقا إلا في الحالات التالية :

1. إذا لم يجر الانتخاب طبقا للإجراءات المنصوص عليها في القانون؛
2. إذا لم يكن الاقتراع حرا أو شابته مناورات تدليسيه؛
3. إذا كان المنتخب أو المنتخبون من الأشخاص الذين لا يجوز لهم الترشح للانتخابات بمقتضى القانون أو بموجب حكم قضائي».

وبالتالي، وفي ضوء هذه الفصول من الدستور فقط وأحكام القوانين التنظيمية، يمكن معرفة ما إذا كانت المحكمة الدستورية قد ألغت دستوريًا وقانونيا انتخاب مرشح قدم استقالته من حزبه قبل تقديم ترشيحه باسم حزب آخر، وبالتالي هل كان هذا المرشح يتمتع بالأهلية القانونية وقت تقديم ترشيحه أم لا؟

*

* *

فبسبب انعدام الأهلية على وجه التحديد، تقرر المحكمة الدستورية بطلان الانتخاب؛ لا حاجة للتوسع في مفهوم انعدام الأهلية بشكل عام، لكننا سنركز فقط على ما يتعلق مباشرة بموضوعنا، أي انعدام أهلية المنتخب الذي غادر حزبه السياسي وقدم ترشيحه باسم حزب آخر للانتخابات البرلمانية.

وعلاقة بهذا، فالتشريع واضح الى درجة أنه، حسب اعتقادنا، لا سبيل الى الشك في وضوحه.

قد يكون من باب الحشو إذا ذكرنا أن إمكانية الاستقالة من الحزب السياسي لم توجد إلا ليتم استخدامها واللجوء إليها عند الحاجة، وفي الحالة التي تعنينا، فإن المرشح المعني كان في وضع قانوني سليم، فعملا بأحكام المادة 22 من القانون التنظيمي المتعلق بالأحزاب السياسية، يتبين أنه مارس حقه في الانسحاب من حزبه السياسي، حيث تم هذا الأمر في 12 يوليو 2022 وفي 22 أغسطس من نفس السنة، كما أشارت لذلك ذات المحكمة في قرارها موضوع التعليق، وهي الاستقالة التي تم قبولها من طرف الهيئة المختصة.

وفي هذا السياق، ولو أن الموضوع جانبي، وفقط من باب الشيء بالشيء يذكر، سنفتح قوسين للقول أنه من غير المفهوم بالنسبة لنا أن تكون صحة الاستقالة مشروطة بقبولها من لدن أي هيئة مختصة كانت، فهذا في نظرنا اعتداء على حرية الشخص في ربط قبول استقالته بجهة معينة، حيث نرى في هذا المضمار أن عضو الحزب السياسي يعتبر مستقيلاً من اليوم الذي يبلغ فيه الجهاز المعني إذ أن لا إكراه في الانتماء السياسي؛ والرأي القائل بوجوب قبول استقالة العضو من طرف الجهاز المعني هو قول، في نظرنا، يفتح الباب للعبودية السياسية والأسر الحزبي، لأن العضو في الحزب السياسي ليس موظفًا عموميا في وضع قانوني ونظامي خاضع للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، وهو المجال الذي لا يجوز فيه للموظف أن يستقيل من منصبه إلا بموافقة الإدارة المعنية وذلك تحت طائلة تطبيق العقوبة الناتجة عن التخلي عن الوظيفة وما يترتب عنها من فقدان جميع الحقوق الناتجة عن الاستقالة النظامية، وفي هذا المجال لا يمكن أن يكون لرفض الاستقالة أثر قانوني إلا إذا كان للجهة التي تصدرها وسيلة للضغط على الطرف المستقيل من خلال حرمانه من حقوقه المستقبلية، دون أن ننسى أن رفض الاستقالة في ظل إطار قانوني ونظامي، والذي قد يكون موضوع دعوى قضائية، لا يمكن أن يبرر سوى بالمصلحة العامة وضرورة استمرارية المرفق العمومي.

وعملا بهذا المنطق، فإن المشرع في القانون التنظيمي المتعلق بالأحزاب السياسية لم يخضع بتاتا استقالة العضو من الحزب السياسي لقبول الجهة المختصة؛ بل ذكر صراحة أنه يمكن للعضو الانسحاب من الحزب في أي وقت شريطة مراعاة الإجراءات المنصوص عليها لهذا الغرض في النظام الأساسي للحزب، هذا فضلا عن كون عملية ترك قبول أو رفض الاستقالة للسلطة التقديرية للجهاز المعني في الحزب من شأنه فتح الباب أمام الرفض المنهجي للاستقالة، وفي ذلك تناقض صارخ مع مفهوم الحرية وأهمية الحقوق الأساسية، فلا شك أن النظام الأساسي للحزب يمكنه أن يحدد شروطًا معينة يجب على العضو المنسحب الالتزام بها، إلا أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تؤدي إلى حرمانه من ممارسة حقه في الانضمام إلى حزب آخر والترشح باسمه للانتخابات، وإلا فسنكون أمام نوع من الأسر السياسي، فالشروط، في أقصى الحالات، لا يمكنها أن تحدد سوى علاقات العضو بالحزب، ذلك أنه،

في حالات الخلاف، يمكن اللجوء عندها للمحكمة المختصة دون أن يؤثر ذلك في انتمائه السياسي ضمن الحزب الذي يميل إليه، بل يمكن القول إن تنصيص قانون ما على إجراء يحرم العضو المغادر من ممارسة حقوقه، يعتبر مخالفا للدستور وللمفهوم الكوني للحرية، وبالتالي نجزم أن عضو الحزب يعتبر مستقيلا من الناحية السياسية من تاريخ إيداع استقالته!

*

* *

لنعود الآن إلى الحيثية الواردة في قرار المحكمة الدستورية والتي أقرت من خلالها أن المنتخب المطعون في انتخابه «لم يكن ينتمي في نفس الوقت إلى حزبين سياسيين وقت تقديم ترشيحه، وأنه قدم ترشيحه باسم حزب آخر في 24 أغسطس 2021، وهو تاريخ لاحق على استقالته»؛ فلو اقتصرت المحكمة على هذه الملاحظة، لكانت قد طبقت بالكامل مقتضيات المادة 20 من القانون التنظيمي المتعلق بالأحزاب السياسية التي تنص على أنه «لا يمكن لأي شخص أن ينضم إلى أكثر من حزب سياسي في آن واحد»، وبعبارات بسيطة، كان على المحكمة أن تعلن أن المطعون في انتخابه لا ينتمي إلى أكثر من حزب واحد وقت تقديم ترشيحه، وبالتالي فهو في وضع قانوني سليم، لكنها أضافت، وعلى عكس كل التوقعات، وهنا تثبت فيه المحكمة وتنصب نفسها هيئة مشرعة، أن هذا المنتخب ليس منتخباً عادياً ولكنه مسؤول حزبي، حيث «إن تركه للحزب الذي يسيره عشية الانتخابات التشريعية هو عمل أضر بالمجلس التشريعي ومس بمصداقية مؤسسة الأحزاب السياسية وأثر على ثقة المواطنين وعلى صدق وشفافية الانتخابات المنصوص عليها في الفقرة الأولى من الفصل 11 من الدستور»، وفي هذا المضمار، ألا يمكن القول أن المرشح باستفادته من تصويت ناخبيه يكون بذلك قد اكتسب شرعية انتخابه؟

من المعلوم أن القانون التنظيمي لا يخول زعيم الحزب أي وضع خاص؛ فهو مثل أي عضو آخر يخضع لنفس الالتزامات، غير أن المحكمة الدستورية ارتأت منحه وضعًا خاصًا يجعله يفقد حقوقه المنصوص عليها في القانون التنظيمي المطبق على الجميع، وفي هذا الشأن تكون قد تجاهلت مبدأ المساواة الذي بدونه لن يكون للقانون معنى.

وعلاقة بهذا، ألم ينص الفصل 6 من الدستور على أن «القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة، والجميع أشخاصا ذاتيين أو اعتباريين، بما فيهم السلطات العمومية، متساوون أمامه، وملزمون بالامتثال له» فكيف يمكن تطبيق هذا المبدأ الدستوري من خلال تطبيق مختلف لقانون تنظيمي ملزم للجميع؟ فهل هذا يعني أنه من الآن فصاعدا هناك تمييز بين العضو العادي والعضو المسؤول في الحزب السياسي؟

في الختام، تجدر الإشارة إلى أنه، حتى لو تبنينا فقهيا موقف المحكمة الدستورية في هذه النازلة والتي، كما نعلم، لا مرد لقضائها، فإنه من الطبيعي طرح السؤال حول الفترة التي يجب أن يقضيها العضو المستقيل بين تاريخ تقديم استقالته وإمكانية ممارسته للحقوق التي يكفلها له الدستور، هل سنستنتج أن المسؤول في حزب، إذا أراد أن يستقيل من حزبه قبل الترشح للانتخابات، يجب عليه أن يمر بمرحلة مماثلة لتلك المتعلقة بفترة عدة المطلقة أو الأرملة، والتي يمكن أن تبدأ من تاريخ تقديم الاستقالة وتنتهي بعد فترة محددة قانونًا في ثلاثة أشهر أو أربعة وعشرة أيام! مما يعني أن انعدام الأهلية القانونية لا يمكن إثباتها إلا إذا تم تنظيمهما بدقة، وإلا فإننا سنقع في خلق حالات انعدام الأهلية عن طريق الصدفة فقط!

*

* *

قرار المحكمة الدستورية رقم 190.22 بتاريخ 5 يوليو 2022

«حيث إن هذا المأخذ يتلخص في دعوى، أن المطعون في انتخابه، بوصفه مسؤولا وطنيا للحزب الذي قدم استقالته منه، كان عليه أن يقدمها للمؤتمر الوطني الذي سبق أن انتخب من قبله أمينا عاما لذلك الحزب، وأن طلب استقالته قد وضع أمام جهة غير مختصة وأن إقدام رئيس حزب سياسي «بين ليلة وضحاها» على الترشح باسم حزب آخر يعد سلوكا منافيا للمشاركة السياسية المسؤولة؛

وحيث إن الدستور نص في الفقرة الأولى من الفصل السابع منه، بصفة خاصة، على أن الأحزاب السياسية: «...تساهم في التعبير عن إرادة الناخبين، والمشاركة في ممارسة السلطة، على أساس التعددية والتناوب، بالوسائل الديمقراطية، وفي نطاق المؤسسات الدستورية»؛

وحيث إنه، يستفاد من هذه الأحكام، أن تحقيق الغايات التي رام الدستور بلوغها من إسناد هذه المهام للأحزاب السياسية، لا يتأتى، إلا بمزاولة مسؤولي هذه الأحزاب لمهامهم والتزامهم بها على أكمل وجه، لاسيما بمناسبة العمليات الانتخابية التي تعتبر أساس مشروعية التمثيل الديمقراطي على النحو المقرر في الفقرة الأولى من الفصل 11 من الدستور؛

وحيث إن مسؤولي الأحزاب السياسية، متى تولوا مهام التدبير باختيار من أعضاء الحزب، يصبحون مقيدين، خلال مدة انتدابهم لهذه المسؤوليات، بصفة خاصة، بمبادئ الحكامة الجيدة والمسؤولية والمحاسبة، وهي مبادئ مقررة في المادة 25 من القانون التنظيمي المتعلق بالأحزاب السياسية؛

وحيث إن المطعون في انتخابه، قدم استقالته إلى الجهاز المعني داخل الحزب الذي كان ينتمي إليه، في 12 يوليو 2021، توصل بها مقرر هذا الجهاز في نفس اليوم وتم قبولها من لدن الجهاز المذكور في

22 أغسطس 2021، أي أثناء فترة إيداع التصريحات بالترشيح، وقبيل انطلاق الحملة الانتخابية برسم الاقتراع موضوع الطعن؛

وحيث إنه، بصرف النظر عن كون المطعون في انتخابه لم يكن وقت إيداع ترشيحه منتميا لحزبين، إذ أودع ترشيحه باسم حزب آخر في 24 أغسطس 2021، أي في تاريخ لاحق على استقالته، فإن ما أقدم عليه، عشية إجراء الانتخابات التشريعية، وما يتطلبه ذلك من إنفاذ ما هو موكل إليه من مهام الإعداد لهذه العملية باسم الحزب الذي كان يسيره، يعد سلوكا من شأنه النيل من مصداقية المؤسسة الحزبية ومن ثقة المواطنين بها، وتوهينا لصورتها لدى الناخبين، كما يجافي الغايات الدستورية المشار إليها، ويخل بالمهام المسندة بنص الدستور للأحزاب السياسية، ويمس بنزاهة وشفافية الانتخابات، المقررتين بموجب الفقرة الأولى من الفصل 11 من الدستور، الأمر الذي يتعين معه التصريح بإلغاء انتخاب...؛».