

الرقابة على دستورية القوانين في ظل الدساتير المغربية



الدكتور/ بشير محمودي

أستاذ بجامعة الشهيد حمّـه لخضر بالوادي الجزائري

الأستاذة/ ريم سكفالي

أستاذة بجامعة الشهيد حمّـه لخضر بالوادي الجزائري



مقدمة:

يعد مبدأ سمو الدستور من أهم ركائز دولة القانون، وذلك باحترام كلا من السلطين التشريعية والتنفيذية للقواعد الدستورية، حفاظا على مبدأ الشرعية الدستورية⁽¹⁾، لكن هذا لا يتحقق إلا بوجود رقابة على دستورية القوانين، والتي تعتبر أهم الوسائل التي تكفل ضمان احترام الدستور والقوانين من قبل السلطات العمومية⁽²⁾. وقد أتت في هذا الشأن طرقا مختلفة لتكوين وتشكيل الهيئات، والتي أسندت لها مهمة الرقابة على دستورية القوانين، فهناك من أسندها إلى هيئة سياسية⁽³⁾، تمارس رقابة سابقة ويتجلى طابعها السياسي من حيث تشكيلتها وكذا من حيث ارتباط أعضائها بالسلطة السياسية، وهناك من أسندها إلى هيئة قضائية⁽⁴⁾. تمارس رقابة بعدية، تهدف من خلالها إلى إلغاء القوانين التي تتعارض مع القواعد الدستورية أو استبعادها.

وقد اشتركت الدول المغربية (الجزائر، تونس، المغرب) في إقرار رقابة سياسية عن طريق المجلس الدستوري. وكان المشرع الدستوري الوطني سابقا⁽⁵⁾ في إحداث هذا المجلس بموجب دستور 1963. واختفى هذا الجهاز في ظل دستور 1976⁽⁶⁾، إلى غاية دستور 1989⁽⁷⁾ الذي نص على وجود مجلس دستوري ضمن الباب الثالث منه المتعلق: بـ "الرقابة والمؤسسات الاستشارية"، وقد كرس دستور 1996⁽⁸⁾ ما جاء به دستور 1989 نفسه.

أما عن التجربة المغربية، فإنه تم إقرار مجلس دستوري بموجب دستور 1992، لأن الدساتير التي سبقته (دستور 1962، 1970 و 1992) لم تنص على مجلس دستوري، وإنما نصت على إقرار غرفة دستورية بالمجلس الأعلى، وقد تم تعزيز المجلس الدستوري بالمغرب في ظل دستور 1996 بموجب الباب السادس منه.

أما في تونس فقد أسندت مهمة الرقابة الدستورية على القوانين لرئيس الجمهورية⁽⁹⁾، كون دستور 1959 لم ينص على إسناد هذه المهمة للمجلس الدستوري، لكن هذا لم يمنع من إثارة مسألة دستورية القوانين أمام القضاء في إطار الدفع بعدم الدستورية سواء أمام القضاء الاستثنائي (محكمة أمن الدولة سابقا) أو القضاء العادي⁽¹⁰⁾، وبموجب الأمر رقم 1444 لسنة 1987⁽¹¹⁾ تم إنشاء مجلس دستوري للجمهورية، الذي يعتبر مجرد هيئة استشارية في خدمة الرئيس مع أن تعديل 1995 خصص بابا للمجلس الدستوري، وبالرغم من محاولة توسيع نطاق تدخله، إلا أنه لم يصبغ عليه طابع الاستقلالية.

وعليه، ونظرا للانتقادات الموجهة للهيئة المكلفة بمراقبة دستورية القوانين ومحدوديتها في ظل الدساتير المغربية، دفع بالمشروع الدستوري لهذه الدول (الجزائر، تونس، المغرب) إلى إعادة النظر في هذه الهيئة ضمن التعديلات الدستورية الأخيرة، وحاول تعزيزها إلى حد إقرار رقابة عن طريق محكمة دستورية في كل من تونس والمغرب.

وعليه نطرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى وفقت الدساتير المغربية في تعزيز الرقابة على دستورية القوانين؟.

وهو ما سوف نجيب عليه في الفرعين التاليين:

الفرع الأول

محاولات تعزيز الرقابة على دستورية القوانين في الدساتير المغربية

تظهر محاولات تعزيز الرقابة من حيث الشكل ومن حيث الموضوع .

أولا- من حيث الشكل:

1- اختلاف في التسمية وتشابه في التشكيلة:

احتفظ المؤسس الدستوري الوطني على تسمية الهيئة المكلفة بمراقبة دستورية القوانين بـ "المجلس الدستوري"⁽¹²⁾ وغيّر كل من المؤسس الدستوري التونسي⁽¹³⁾ وكذا المؤسس الدستوري المغربي⁽¹⁴⁾ تسمية الهيئة من مجلس دستوري إلى محكمة دستورية.

مع الإشارة إلى أنّ المشروع الدستوري الوطني أدرج المجلس الدستوري ضمن الباب الثالث المتعلق بالرقابة ومراقبة الانتخابات المؤسسات الاستشارية في الفصل الأول منه، على غرار المشروع الدستوري المغربي الذي أخرج المحكمة الدستورية في الباب الثامن بصفة منفصلة، في حين دمج المشروع الدستوري التونسي المحكمة الدستورية في القسم الثاني من الباب الخامس المتعلق بالسلطة القضائية.

وتشابهت تشكيلة كل هيئة، من حيث عددها حيث تتألف من اثني عشر (12) عضوا، فبالنسبة للمجلس الدستوري الوطني، فإن كل سلطة (تنفيذية، تشريعية، قضائية) لها نصيب في أربع (4) أعضاء.

أما المحكمة الدستورية المغربية، فإن ستة أعضاء من تشكيلتها يتم تعيينهم من الملكيين بينهم عضو يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى⁽¹⁵⁾، والأعضاء الستة (6) المتبقون يعينون من طرف مجلس البرلمان، ثلاثة (3) أعضاء لكل مجلس، لكن الملفت للانتباه وفق الفصل 2/130 من الدستور المغربي، فإنه وفي حالة تعذر على المجلسين أو على أحدهما انتخاب هؤلاء الأعضاء داخل الأجل القانوني للتجديد، تمارس المحكمة اختصاصاتها وتصدر قراراتها وفق نصاب لا يحتسب فيه الأعضاء الذين لم يقع بعد انتخابهم.

أما بالنسبة للمحكمة الدستورية التونسية⁽¹⁶⁾ فإنها تتكون من اثني عشر (12) عضوا كما سبق ذكره، وتشارك كل من رئيس الجمهورية، ومجلس النواب والمجلس الأعلى للقضاء في تعيين أربعة (4) أعضاء، لتكون تشكيلتها متشابهة إلى حد بعيد، والمجلس الدستوري الوطني وإن كان "هيئة مستقلة" وفق المادة 182 من الدستور فإن المحكمة الدستورية التونسية عبارة عن "هيئة قضائية مستقلة".

2- تحديد شروط الترشح:

بعدها افتقر نص الدستور الجزائري لسنة 1996 لشروط الترشح لعضوية المجلس الدستوري، جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 بمجموعة من الشروط وهي:

- بلوغ سن الأربعين (40) يوم تعيينهم أو انتخابهم.
- التمتع بخبرة مهنية مدتها خمسة عشر (15) عاما على الأقل في التعليم العالي في العلوم القانونية أو في القضاء، أو في مهنة محام لدى المحكمة العليا، أو لدى مجلس الدولة أو في وظيفة عليا في الدولة⁽¹⁷⁾، وهذا يدخل في إطار تعزيز رقابة فعالة دستورية القوانين، أما الدستور التونسي فقد اشترط في الأعضاء أن يكونوا من ذوي الكفاءة على أن يكون ثلاثة أرباع منهم من المختصين في القانون، والذين لا تقل خبرتهم عن عشرين سنة⁽¹⁸⁾، في حين يُختار أعضاء المحكمة الدستورية المغربية، من بين الشخصيات المتوفرة على تكوين عال في مجال القانون وعلى كفاءة قضائية أو فقهية أو إدارية، والذين مارسوا مهنتهم لمدة تفوق خمسة عشر سنة، والمشهود لهم بالتجرد والنزاهة⁽¹⁹⁾.

ثانيا- من حيث الموضوع:

1- توسيع الصلاحيات:

1-1- في الدستور الجزائري:

تعتبر الرقابة على دستورية القوانين المهمة الأساسية للمجلس الدستوري، وعليه أن يفصل برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات بعدما كان يبدي رأيه قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية، وقد تم إضافة صنف جديد من القوانين في ظل دستور 1996 وهي القوانين العضوية، وأصبح المجلس يبدي رأيه وجوبا في دستورتها بعد أن يصادق عليها البرلمان⁽²⁰⁾.

بالإضافة إلى أن المجلس الدستوري وحتى بحسب دستور 1996 عليه أن ينظر في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان.

الأمر نفسه بالنسبة لنظره في عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية⁽²¹⁾.

وإضافة لكونه يسهر على صحة عمليات الاستفتاء وانتخاب رئيس الجمهورية.

والانتخابات التشريعية وإعلان نتائج هذه العمليات، فله حسب التعديل الأخير، أن ينظر في جوهر الطعون التي يتلقاها حول النتائج المؤقتة للانتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية ويعلن النتائج النهائية⁽²²⁾.

وتعتبر آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية⁽²³⁾.

والإضافة المثيرة في هذا التعديل هو نظر المجلس بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة عند إدعاء أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، وهذا بحسب على مشرعا الدستور، كونه أحاز ولأول مرة للأطراف الطعن في دستورية القوانين.

1-2- في الدستور المغربي:

أبقى الدستور الجديد على صلاحيات المجلس الدستوري وذلك ببثه في دستورية النظام الداخلي للمجلسين⁽²⁴⁾، والقوانين التنظيمية والقوانين العادية وإعلانه بنتائج الاستفتاء.

ويعتبر اختصاص المحكمة الدستورية في النظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون أثير أثناء النظر في قضية، وذلك إذا دفع أحد الأطراف بأن القانون الذي سيطبق في النزاع يمس بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور. وهذا يعتبر كذلك تطورا في مجال الرقابة على دستورية القوانين، لأنه بإمكان الأفراد الطعن في دستورية قانون ما.

1-3- في الدستور التونسي:

حسب الدستور التونسي الجديد فإن المحكمة الدستورية تختص دون سواها بمراقبة دستورية:

- مشاريع القوانين بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو ثلاثين عضوا من أعضاء مجلس نواب الشعب.
- مشاريع القوانين الدستورية التي يعرضها عليها رئيس مجلس نواب الشعب حسبما هو مقرر بالفصل 144 أو لمراقبة احترام إجراءات تعديل الدستور.
- المعاهدات التي يعرضها عليها رئيس الجمهورية قبل ختم قانون الموافقة عليها.
- القوانين التي تحيلها عليها المحاكم تبعا للدفع بعدم الدستورية بطلب من أحد الخصوم.
- النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، والذي يعرضه عليها رئيس المجلس⁽²⁵⁾.
- وبالرغم من عدم الإشارة إلى إمكانية أن تنظر المحكمة تلقائيا في مدى دستورية النصوص القانونية، إلا أنه يمنع عنها ذلك بحكم ما أقره الفصل 120 من الدستور " تختص المحكمة دون سواها بمراقبة دستورية ... "

2- توسيع نطاق الإخطار:

2-1- في الدستور الجزائري:

بعدها كان يخظر من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة، أضيف إلى دائرة الإخطار كل من الوزير الأول وخمسين (50) نائبا، وكذا ثلاثين (30) عضوا، مع الإشارة بأن ممارسة هذا الإخطار لا تمتد إلى الإخطار عن طريق الدفع بعدم دستورية القوانين⁽²⁶⁾.

2-2- في الدستور المغربي:

فبعدها كان الإخطار ينحصر في ظل دستور 1992 في الملك أو الوزير الأول أو رئيس مجلس النواب أو أربعة أعضاء منه⁽²⁷⁾.

أضيف كل من رئيس مجلس المستشارين أو 4 أعضاء عن هذا المجلس في ظل دستور 1996 بتوسيع نطاق الإخطار (5) أعضاء مجلس النواب أو أربعين عضوا من أعضاء مجلس المستشارين، ناهيك عن الجهات التي سبق النص عليها سابقا⁽²⁸⁾.

2-3- في الدستور التونسي:

بعدها كان الإخطار ينحصر في رئيس الجمهورية مع إمكانية رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين إخطار المجلس الدستوري سابقا إذا ما تعلق الأمر بعرض النظام الداخلي لكل غرفة من البرلمان⁽²⁹⁾.
فإنه قد توسع ليشمل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو ثلاثين (30) عضوا من أعضاء مجلس نواب الشعب أو رئيس مجلس نواب الشعب كما بإمكان أطراف الخصومة الدفع بعدم دستورية القوانين.

الفرع الثاني

محدودية الرقابة على دستورية القوانين في الدساتير المغاربية

تشارك الدساتير المغاربية في جانب معين من الرقابة، وتختلف عن بعضها في جوانب أخرى .

أولا- المحدودية المشتركة بين الدساتير المغاربية:

1- المزج بين التعيين والانتخاب في العضوية:

اشتركت الدساتير المغاربية (الجزائر ، تونس ، المغرب) في مزجها لعضوية هيئة المراقبة بين التعيين والانتخاب.
فبالنسبة للدستور الجزائري فإن التعيين يخص الأعضاء الأربعة (4)الذين يعينهم رئيس الجمهورية، أما الأعضاء الثمانية (8) المتبقون فهم منتخبون.

أما الدستور التونسي فقد أخذ بتعيين كل أعضاء المحكمة الدستورية على أن ينتخب أعضاء المحكمة من بينهم رئيسا ونائبا له⁽³⁰⁾.

في حين رئيس المجلس الدستوري الوطني ونائبه يكونان من بين الأعضاء الذين يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية⁽³¹⁾.

والحال نفسه بالنسبة للدستور المغربي الذي يكون بموجبه رئيس المحكمة الدستورية من بين الأعضاء المعينين من طرف الملك⁽³²⁾.

ويكون بذلك احتكار التعيين بدل الانتخاب خاصة في كيفية اختيار رئيس الهيئة المكلفة بالمراقبة.

2- إمكانية سيطرة الطبقة السياسية على التشكيلة:

اتفقت الدساتير المغاربية على إشراك أعضاء معينين من طرف رئيس السلطة التنفيذية في تشكيلة الهيئة المكلفة بمراقبة دستورية القوانين، وهو ما قد يحولها إلى أداة للضغط والتوجيه على حد تعبير الأستاذ سعيد بو الشعير فيما يخص دور المجلس الدستوري في مرحلة تعديل الدستور الوطني سنة 2008 حين تكلم الأستاذ نفسه عن تحول المجلس الدستوري إلى أداة لتوجيه موقف النواب⁽³³⁾.

ثانيا- المحدودية الخاصة لكل هيئة في الدساتير المغاربية:

1- الدستور الجزائري:

بالرغم من الثناء الذي مكنه للمشرع الدستوري الوطني بخصوص التعديلات المتضمنة في دستور 2016 في مادة الرقابة على دستورية القوانين إلا أن المشرع الدستوري اعتمد على أسلوب تعيين رئيس المجلس الدستوري بدلا من انتخابه

مثلا نجد في بعض التجارب الفرنسية، بالإضافة إلى عدم الإشارة إلى إمكانية إخطار المجلس تلقائيا بالرغم من توسيع نطاق الإخطار.

2- الدستور المغربي:

بالرغم كذلك من الإيجابيات التي أضافها تعديل الدستور المغربي إلا أنه لا يأخذ بأسلوب انتخاب رئيس المحكمة الدستورية من طرف أعضاءها.

إضافة إلى إمكانية المحكمة الدستورية أن تمارس اختصاصها حتى وإن تعذر على المجلسين أو على أحدهما انتخاب الأعضاء الست (6)، وتصدر بذلك المحكمة قراراتها وفق نصاب لا يحتسب فيه الأعضاء الذين لم يقع بعد انتخابهم⁽³⁴⁾.

3- الدستور التونسي:

يلاحظ بأن التعديل الدستوري في تونس قد سار في طريق إيجابي عما كان عليه في السابق، في إطار الرقابة على دستورية القوانين، سواء كان من حيث تشكيلة المحكمة، أو من حيث صلاحياتها وكذا من حيث توسيع نطاق الإخطار، لكن ما يلاحظ هو إحاطة الدفع بعدم الدستورية بمجموعة من الشروط، فالمحاكم العادية تكتفي بإحالة المطالب المتعلقة بالدفع بعدم الدستورية والتي يقدمها أحد الخصوم، وبذلك لا يمكن للمحاكم العادية أن تطلب من تلقاء نفسها الدفع بعدم الدستورية⁽³⁵⁾.

خاتمة:

لقد حاولت الدساتير المغاربية تجاوز التغيرات التي كانت في الدساتير السابقة، وذلك لتدعيم دولة القانون من خلال فرض رقابة فعالة على دستورية القوانين، وقد سعت جاهدة لتطوير آليات المراقبة وأسندتها لهيئة، بالإضافة إلى الاختصاصات المعهودة إليها، عرفت اختصاصا غير مألوف في الدساتير السابقة ويتعلق الأمر بإمكانية النظر في مدى دستورية القوانين عن طريق رقابة الدفع التي يمكن من خلالها أطراف الخصومة من الدفع بعدم دستورية قانون معين، وهذا يعتبر تطورا دستوريا وديمقراطيا مهما في مضمون الدساتير المغاربية، لكن حبذا لو سمح للمحاكم التي يحال إليها طلب الدفع أن تتمكن من إخطار الهيئة من تلقاء نفسها دون انتظار طلب الخصوم، حتى نرقى برقابة دستورية أكثر فعالية.

وعليه تكون إجابتنا عن الإشكالية المطروحة من قبل بالإيجاب، ونستطيع القول بأن الدساتير المغاربية وفقت إلى حد ما في تعزيز الرقابة على دستورية القوانين بالرغم من النقائص التي سبق الإشارة إليها.

التهميش:

(1) إبراهيم بلمهدي، المجالس الدستورية في دول المغرب العربي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2009-2010، ص 1.
(2) سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، جزء 1، النظرية العامة للدولة والدستورية، الطبعة الحادية عشر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 195.
(3) ظهرت البادرة الأولى للرقابة السياسية على دستورية القوانين في فرنسا.
(4) ظهرت البادرة الأولى للرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية.
(5) وإن كانت تونس قد عرفت قبل استقلالها وجود هيئة لمراقبة دستورية القوانين بموجب دستورها لسنة 1861 في الفصل 60 منه.

- (6) الأمر رقم 97-76 المؤرخ في 22-11-1976 المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 94، الصادرة بتاريخ 24-11-1996.
- (7) المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28-02-1989 المتضمن نشر تعديل الدستور الموافق عليه في استثناء 23-02-1989، ج ر عدد 9 الصادرة بتاريخ 01-03-1989.
- (8) المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07-12-1996 المعدل بالقانون رقم 02-03، ج ر عدد 25 لسنة 2002، والقانون 08-19 المؤرخ في 15-11-2008، المعدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14 الصادرة بتاريخ 07-03-2016.
- (9) الفصل 41 من دستور تونس الأول من جوان 1959.
- (10) ماهر عبد مولا، حقوق الإنسان والحريات العامة في تونس -جدلية التأصيل والتحديث - منشورات مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2014، ص 209.
- (11) أمر رقم 1414، المؤرخ في 16-12-1982، المتعلق بإحداث المجلس الدستوري للجمهورية، الرائد الرسمي عدد 88 الصادر بتاريخ 18-12-1987، ص 1546.
- (12) المادة 182 من دستور 2016 الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر عدد 14، الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016.
- (13) الفصل 118 من الدستور التونسي لسنة 2014.
- (14) الفصل 129 من الدستور المغربي لسنة 2011.
- (15) الفصل 130 من الدستور المغربي لسنة 2011.
- (16) نص الفصل 148 من الدستور التونسي من الباب العاشر المتعلق بالأحكام الانتقالية على إحداث هيئة وقتية مختصة بمراقبة دستورية مشاريع القوانين تتكون من ستة (6) أعضاء، ثلاثة منهم رئيس محكمة التعقيب، رئيس المحكمة الإدارية ورئيس دائرة المحاسبات، وثلاثة منهم يتم تعيينهم من طرف كل من رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة ورئيس المجلس الوطني التأسيسي.
- (17) المادة 184 من الدستور الوطني 2016.
- (18) الفصل 118 من الدستور التونسي لسنة 2014.
- (19) الفصل 130 من الدستور المغربي لسنة 2011.
- (20) المادة 2/165 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 2/186.
- (21) المادة 168 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 190 من دستور 2016.
- (22) المادة 2/182 من دستور 2016.
- (23) المادة 191 من دستور 2016.
- (24) مجلس النواب ومجلس المستشارين المستحدثين بموجب دستور 1996.
- (25) الفصل 120 من الدستور التونسي لسنة 2014.
- (26) المادة 187 من الدستور الجزائري.
- (27) الفصل 79 من الدستور المغربي لسنة 1992.
- (28) الفصل 132 من الدستور المغربي لسنة 2016.
- (29) الفصل 74 من الدستور التونسي لسنة 2002.
- (30) الفصل 118 من الدستور التونسي لسنة 2014.
- (31) المادة 183 من دستور 2016.
- (32) الفصل 4/130 من الدستور المغربي لسنة 2011.
- (33) سعيد بو الشعير، تعديل الدستور بواسطة البرلمان، قراءة في إجراءات وتأسيس ومبررات تعديل 2008، الخلية الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، عدد 1 لسنة 2012، ص 26.
- (34) الفصل 2/134 من الدستور المغربي لسنة 2011.
- (35) الفصل 120 من الدستور التونسي لسنة 2014.