

الرقابة على دستورية القوانين في موريتانيا

محمد بن أحمد بمبا

مقدمة :

يعتبر قيام الدولة على مبدأ المشروعية أحد أهم مميزات الدولة المعاصرة وإن تعددت الأساليب المتبعة لضمان احترامه

والاختلاف القائم في هذا الشأن قائم في حدود السلطتين التنفيذية والتشريعية دون القضائية التي تتوحد جميع الدول في طريقة مراقبتها لضمان احترام هذا المبدأ. وذلك بإقامة تنظيم قضائي لا يمثل درجة من درجات التقاضي وإنما بأخذ صورة محكمة عليا يلجأ إليها الأشخاص للطعن في الأحكام التي تكون قد صدرت من المحاكم في الدولة استنادا إلى الخطأ في تطبيق القانون أو تفسيره.

أما الحلول المتبعة لمعالجة عدم الانسجام التشريعي بين قواعد البنية القانونية العادية والقانون الدستوري فتختلف من دولة إلى أخرى. تبعا لاختلاف الأنظمة والأجهزة والأشكال الدستورية القائمة في كل دولة. وتكلف عادة هيئة معينة - بغض النظر عن التسمية - بهذه المعالجة الرامية إلى التأكد من مدى موافقة القوانين والمراسيم والقرارات الصادرة عن السلطات العامة في الدولة مع الدستور، في أحكامه ومبادئه وروحه¹.

وهذه هي الرقابة على دستورية القوانين، التي لا يمكن تصورها إلا في النظم القانونية القائمة على فكرة سمو الدستور المؤدية حتما إلى جموده. بحيث لا يمكن تعديله إلا بإجراءات مشددة لا يتطلبها تعديل القوانين العادية. وأساس ذلك هو وجود سلطتين أولاهما تأسيسية تضع الدستور وأخرهما تشريعية تسن القوانين العادية.

1. أستاذ كلية العلوم القانونية والإقتصادية، انواكشوط، موريتانيا.

1 - آدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري الجزء الثاني: دار العلم للملايين 1971 بيروت. ص: 542.

وقد أفرزت هذه الثنائية نوعين من التشريع أحدهما أعلى هو التشريع الدستوري وثانيهما أدنى وهو التشريع العادي².

ففكرة سمو الدستور قائمة على أساس الاختلاف في الطبيعة وقوة النفاذ بين القوانين الدستورية من جهة والقوانين العادية من جهة أخرى.

أما الدساتير المرنة والعرفية فلا تحتاج أصلاً للرقابة على دستورتها لأنه يمكن تعديل قواعدها بنفس الطريقة التي يتم بها تعديل القوانين العادية ومن ثم فصدور القوانين المخالفة لها لا يعد في ذاته خروجاً على مبدأ المشروعية، وإنما يعد التشريع المخالف في هذه الحالة منشئاً لقاعدة جديدة، ولهذا لا توجد أجهزة متخصصة في الرقابة على دستورية القوانين في الدول ذات الدساتير العرفية³. بعكس ما عليه الحال في الدول ذات الدساتير الجامدة التي تتوفر على أجهزة لهذا الغرض تختلف باختلاف الأسلوب المتبع في مراقبة تطابق التشريع مع الدستور.

فقد تسند هذه الرقابة إلى جهاز مستقل عن السلطة التشريعية وعن السلطة التنفيذية. يقوم بفحص القوانين بعد التصويت عليها وقبل إصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور. وهذا هو أسلوب الرقابة السابقة.

وقد تناط هذه المهمة بالقضاء بمجموعة أو إلى محكمة متخصصة لمنع تطبيق القانون المخالف للدستور وهذا هو أسلوب الرقابة اللاحقة.

وقد اتجه المشرع الدستوري الموريتاني صوب الأخذ بمبدأ الرقابة السابقة، وإن اختلفت مهية الجهات التي أنيطت بها مهمة هذه الرقابة في الدساتير الثلاثة التي صدرت باسم الشعب الموريتاني حتى الآن.

فهي: اللجنة الدستورية في دستور 1959.

والمحكمة العليا (الغرفة الدستورية) في دستور 1961.

والمجلس الدستوري في دستور 1991.

2 - حسن سميع: أزمة الحرية السياسية في الوطن العربي / ط 1 الزهراء للإعلام العربي 1988. ص: 551.

3 - ماهر عبد الهادي: السلطة السياسية في نظرية الدولة / ط 2/ دار النهضة 1984 القاهرة. ص: 364.

حيث خصص دستور 1959 ذي الوضعية الخاصة بابه الخامس لموضوع الرقابة الدستورية في حين اكتفى دستور 1961 بإثارة هذا الموضوع في معرض تناوله للعلاقة بين رئيس الجمهورية والبرلمان، أما دستور 1991 فقد أفرد بابا خاصا لهذه الرقابة مبينا مجالاتها وحدودها.

وستتناول هذا الموضوع في محورين الأول عن الهيئات المكلفة بالرقابة والثاني عن اختصاصات تلك الهيئات وأخيرا خاتمة موجزة.

المحور الأول

الهيئات المكلفة بالرقابة

بدأت مراقبة دستورية القوانين في البلاد مع دخول أول دستور عرفته البلاد حيز النفاذ في الثاني والعشرين من مارس سنة 1959.

وقد أخذ هذا الدستور بأسلوب الرقابة السابقة وأنشأ لهذا الغرض لجنة دستورية تتألف من خمسة أعضاء ثلاثة منهم من رجال القانون هم رئيسها الذي أوجب الدستور أن يكون من أعلى رجال القضاء القانوني مرتبة وقاض من قضاة الغرفة الإدارية وأستاذ من كلية الحقوق إلى جانب عضوين آخرين يعين الوزير الأول أحدهما والثاني يعينه رئيس الجمعية الوطنية ثم جاء دستور عشرين مايو 1961 ليقرر هو الآخر مبدأ مراقبة دستورية القوانين مع إحداث تطور بسيط تمثل في إلغاء اللجنة الدستورية وتحويل اختصاصاتها إلى المحكمة العليا، الغرفة الدستورية في تشكيلة ذات طبيعة سياسية تضم رئيس المحكمة العليا رئيسا وعضوية نائبه ومستشارين إداريين معينين لمدة سنتين أحدهما من طرف رئيس الجمهورية والآخر تعينه الجمعية الوطنية⁴.

وبعد توقف العمل بالدستور إثر الانقلاب العسكري الأول كان التغيير على مستوى النصوص المتعلقة بتنظيم السلطة القضائية في حدود المكلفين دستوريا بإثارة دعوى عدم

٤ - كان هناك قضاء شرعي يحكم بمقتضى الشريعة الإسلامية إلى جانب قضاء قانوني عصري.

4 - جان كلود - آرنو: المؤسسات السياسية الموريتانية/ ترجمة عبد القادر الميلادي المدرسة الوطنية للإدارة/ 1982
ص: 58.

الدستورية أمام الغرفة المختصة. فلم يعد هناك رئيس جمهورية بل رئيس دولة، ولم تعد هناك جمعية وطنية بل لجنة عسكرية.

وبذلك لم يبق أي مجال - من الناحية الواقعية والقانونية - لمراقبة دستورية القوانين في ظل ذلك النظام العسكري الذي وصل إلى السلطة بفضل مخالفة دستورية تمثلت في استخدام القوة للاستيلاء على الحكم.

إلا أن القانون 144-83 والمتعلق بتنظيم السلطة القضائية قد أوجد نمطا للرقابة على دستورية القوانين شبيها بالنمط الذي كان سائدا في دستور 1961 فبموجب المادة 23 من هذا القانون أصبحت المحكمة العليا (الغرفة الدستورية) تملك حق البت في المواد الدستورية وجميع المسائل الخاصة بمخالفة النصوص التشريعية أو التنظيمية للميثاق الدستوري القائم آنذاك. وبدون اعتبار لأي أجل؛

ويتم فحص النصوص المعروضة من طرف الغرفة الدستورية في تشكيلة تضم رئيس المحكمة العليا رئيسا، ونائبه، ومستشارا إداريا يعينه وزير العدل ومستشارا فوق العادة يعينه رئيس الدولة.

وقد جاء دستور 1991 بهيئة جديدة مستقلة مكلفة بمراقبة دستورية القوانين مع تكريسه للجوانب الجوهرية لنمط الرقابة التي كانت قائمة قبل سريانه سواء من حيث توقيت التدخل أو من حيث الطبيعة، فظلت رقابة سابقة ذات طبيعة سياسية يقوم بها مجلس دستوري مكون من ستة أعضاء مدة انتدابهم تسع سنوات غير قابلة للتجديد ويتم تجديد ثلث أعضائه كل ثلاث سنوات.

يعين رئيس الجمهورية ثلاثة أعضاء من أعضاء هذا المجلس ضمنهم رئيسه. ويعين رئيس الجمعية الوطنية عضوين اثنين، أما العضو السادس فيعين من طرف رئيس مجلس الشيوخ. ومن الشروط الواجب توفرها في عضوية المجلس الدستوري بلوغ الخامسة والثلاثين من العمر وعدم الانتماء إلى الهيئات القيادية للأحزاب السياسية. وبتأديته اليمين الدستوري أمام رئيس الجمهورية يستكمل عضو المجلس الإجراءات القانونية اللازمة لمباشرة وظائفه كعضو يتمتع بالحصانة البرلمانية لا تجوز مسأئلته عن التصرفات التي يأتيها والآراء التي يدي بها أثناء تأديته لمهام وظيفته.

وتتعارض العضوية في المجلس الدستوري مع وظائف أعضاء الحكومة أو البرلمان (المادة 82 من الدستور) وكذلك مع العضوية في المجلس الاقتصادي والاجتماعي (المادة 4 من القانون النظامي المتعلقة بالمجلس الدستوري).

ويمكن تعيين أعضاء الحكومة أو البرلمان أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي أعضاء في المجلس الدستوري، ويفقدون بذلك عضويتهم في هذه الهيئات ما لم يعبروا عن رفضهم لذلك التعيين خلال الأيام الثمانية التالية على تعيينهم. كذلك من الجائز تعيين أعضاء المجلس الدستوري في وظائف حكومية أو انتخابهم في هيئات تمثيلية وفي هذه الحالة يتم تعويضهم بأعضاء آخرين كما يتم تعيين عضو أو أعضاء لتعويض من تنتهي مدة انتدابه من أعضاء المجلس ثمانية أيام على الأقل قبل موعد انتهاء ذلك الانتداب.

ويعتبر قبول عضو المجلس الدستوري لوظيفة تتعارض مع هذه العضوية أو قيامه بنشاط يتعارض معها، استقالة تلقائية تحتم تعويضه بعضو آخر خلال ثمانية أيام. وهناك حالات أخرى ذكرها القانون تدخل ضمن الأسباب الموجبة لتعيين خلفاء لمن يفقدوا عضويتهم في المجلس الدستوري. منها عجز العضو عن القيام بواجب وظائفه في المجلس بسبب المرض أو بسبب تجريده من حقوقه المدنية والسياسية، ففي هذه الحالات أيضا يتم تعيين عضو جديد محل العضو الذي فقد عضويته خلال الأيام الثمانية التالية على فقد ذلك العضو لعضويته.

المحور الثاني

اختصاصات المجلس الدستوري

لاشك أن تحجيم سلطة إخطار المجلس وحصرها في يد أفراد من كبار الرسميين ستعكس حتما على فرص ممارسته للصلاحيات الواسعة والشاملة التي منحها له القانون والتي شملت الاختصاص العام في مراقبة دستورية القوانين والتنظيمات والمعاهدات إضافة إلى الاختصاص الاستشاري خاصة في الظروف الاستثنائية، وأخيرا اختصاصه المتعلق بمراقبة عمليات الاقتراع وإعلان نتائجها.

اختصاصات المجلس الدستوري

في مجال الرقابة على دستورية القوانين

تتنوع هذه الرقابة حسب موضوعها فقد تتعلق بقوانين نظامية فتصبح رقابة إجبارية وقد تتعلق بقوانين عادية فتكون رقابة اختيارية.

أما من حيث وقت أعمالها فهي دائمة رقابة سابقة.

أولا

الرقابة الإجبارية

بالنظر لما للقوانين النظامية من أهمية بالغة باعتبارها مجالا حيويا بالنسبة لحقوق الأفراد وحررياتهم فقد أحاطها المشرع الدستوري الموريتاني بعناية خاصة وألزم بعرضها على المجلس للبت في أمر مطابقتها للدستور.

حيث جاء نص الفقرة الأولى من المادة 86 من الدستور صريحا وقاطعا بوجود إحالة القوانين النظامية قبل إصدارها والنظم الداخلية للغرفتين قبل تنفيذها على المجلس للبت في مدى مطابقتها للدستور.

كما بينت الفقرة الثالثة من نفس المادة زمنية قدرتها بشهر لبيت المجلس خلالها في القوانين النظامية المحالة إليه، وأجازت تخفيض هذه المدة إلى ثمانية أيام إذا تضمنت رسالة الإحالة الواردة من رئيس الجمهورية أو الوزير الأول ما يفيد حالة الاستعجال وقد عرضت على المجلس حتى الآن قوانين نظامية عديدة أقر دستورية بعضها وقال بعدم دستورية البعض الآخر.

ومن أهم القوانين التي قال بعدم دستورتها القانون النظامي المتعلق بانتخاب مجلس الشيوخ الذين يمثلون الموريتانيين المقيمين في الخارج والذي أحيل إلى المجلس الدستوري في عشرة يوليو 1993 من طرف الوزير الأول.

وبعد التأكد من سلامة إجراءات الإحالة من الناحية القانونية وفحص القانون المحال، لاحظ المجلس على وجه الخصوص مظاهر حالات عدم التطابق مع الدستور في الفقرة الثالثة من المادة الثالثة التي تلزم الشيخ المنتخب بالإقامة في موريتانيا بعد

انتخابه وذلك لمخالفتها الصريحة لمقتضيات المادة 10 من الدستور القاضية بحرية التنقل والإقامة لعموم الموريتانيين.

كما لاحظ تجاهل المادة 6 من هذا القانون لصلاحيات المجلس الدستوري في مجال انتخاب الشيوخ الذي تقره المادة 84 من الدستور وبما أن هذه الترتيبات لا يمكن فصلها عن القانون ككل اتخذ المجلس قراره رقم 6 بعدم دستورية هذا القانون.

ثانيا

الرقابة الاختيارية

تنصب هذه الرقابة على القوانين العادية التي يتم التصويت عليها في البرلمان وذلك بالإستناد إلى الفقرة الثانية من المادة 86 من الدستور التي أجازت بصفة اختيارية عرض القوانين العادية قبل إصدارها على أنظار المجلس الدستوري عن طريق من منحتهم هذه الفقرة - على سبيل الحصر - صلاحية عرض هذه القوانين على المجلس للتأكد من مدى دستورتها، وهم:

- رئيس الجمهورية.

- رئيس الجمعية الوطنية.

- رئيس مجلس الشيوخ.

- ثلث أعضاء الجمعية الوطنية.

- ثلث أعضاء مجلس الشيوخ.

وتتم الإحالة عن طريق رسالة أو عدة رسائل موقعة تتضمن أسماء وصفات الموقعون، موجهة إلى المجلس. ويرفع النزاع إلى المجلس - سواء خص الأمر الرقابة الإجبارية، أو تعلق بالاختيارية - تعلق على الفور مدة إصدار القانون محل النزاع.

ويستفيد المجلس من مهلة شهر يقدم خلالها رأيه في الموضوع أو من ثمانية أيام إذا تضمنت الإحالة حالة الاستعجال وفي كلتا الحالتين يكون قرار المجلس مسببا وينشر في الجريدة الرسمية.

وتنتهي إجراءات تعليق أجل الإصدار إذا تضمن قرار المجلس المنشور ما يفيد تطابق ترتيبات القانون مع الدستور.

أما إذا جاء قرار المجلس مؤكداً أن القانون المعروض أمامه يتضمن ترتيبات مخالفة للدستور، فإن التمييز واجب بين حالتين:

حالة أن يكون الفصل ممكناً بين القانون والترتيبات المخالفة للدستور، وحالة استحالة هذا الفصل.

ففي الحالة الأولى يكون رئيس الجمهورية مخيراً بين حذف الترتيبات المخالفة، وإصدار القانون وبين أن يطلب من الغرفتين قراءة جديدة للقانون المعني.

وفي الحالة الثانية والتي يستحيل فيها الفصل بين القانون والترتيبات المخالفة، فإن هذه الاستحالة ستسحب أيضاً على إصدار القانون، الذي سيكون من غير الممكن إصداره في مثل هذه الحالة. كما لا يمكن بأي حال من الأحوال تطبيق الأنظمة البرلمانية التي قرر المجلس الدستوري مخالفة ترتيباتها للدستور، المادة 67 من دستور 1991.

خاتمة:

تتميز الرقابة الدستورية في موريتانيا بأنها رقابة رسمية، وقائية، غير شاملة، إلزامية في بعض الأحوال وجوازية في أحوال أخرى.

أولاً

الصفة الرسمية

وتظهر هذه الصفة في أنها رقابة مقصورة على السلطتين التنفيذية والتشريعية، ومن ثم فلا يجوز للأفراد العاديين أن يتقدموا بالطعن في دستورية القوانين أمام المجلس الدستوري كما لا يجوز للمحاكم العادية أن تنظر في طعن كهذا.

فالقانون قد حدد هيئة متميزة عن القضاء العادي منحها حق ممارسة هذه الرقابة، وحدد الحالات التي يمكن أن تتعهد فيها، تماماً كما حدد الجهات التي يمكنها أن تحيل إلى تلك الهيئة على سبيل الحصر.

ومع ذلك يمكننا التمييز في هذا الصدد بين نوعين من الرقابة على دستورية القوانين:

النوع الأول: الرقابة الموضوعية: وتتعلق بمدى موافقة مضمون النصوص القانونية للدستور وهي رقابة يختص المجلس الدستوري وحده دون غيره بممارستها.

النوع الثاني: وهو رقابة شكلية تخص التحقق من توافر شروط إنشاء القانون أصلاً وهذه رقابة يمكن أن يقوم بها قاضي الموضوع بل إنها من واجباته الأساسية، حيث أن عليه أن يتثبت من أن القانون الذي يريد تطبيقه قانون موجود وقائم مر بالمراحل اللازمة لاعتباره قانوناً.

وما دام القانون قد استجاب للشكلية الدستورية في تكوينه فما على القاضي إلا أن يطبقه حتى ولو كان مخالفاً للدستور، فمهمة القاضي في نظامنا الدستوري هي تطبيق القوانين وليست مراقبة دستورتها.

ثانياً

إنها رقابة وقائية

تسبق صدور القانون ونفاذه فلا يمكن صدوره أو تنفيذ أي قانون أو نظام يقرر المجلس الدستوري عدم دستوريته.

وقرارات المجلس في هذا الشأن غير قابلة للطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن، كما أنها ملزمة للسلطات العمومية والإدارية والقضائية. المادة 87 من الدستور وقد تم حتى الآن احترام مقتضيات هذا النص الدستوري من جانب غرفتي البرلمان التي كيفت نصوصها التشريعية مع حيثيات قرارات المجلس أكثر من مرة، وقد كانت النصوص في كل مرة تعاد إلى المجلس ليتأكد أن ملاحظته وضعت في الاعتبار وأن التعامل معها قد تم على النحو الذي أقر بشكل دقيق.

إنها رقابة غير شاملة

ذلك أن عرض القوانين العادية على أنظار المجلس إنما هو أمر اختياري وليس وجوبيا مما يجعل خروج بعضها عن هذه الرقابة أمر محتمل، وإن لم يحصل حتى الآن أن صدر أي قانون دون عرضه على المجلس الدستوري، يضاف إلى ذلك أن القوانين التي تصدر عن الشعب بواسطة الاستفتاء تخرج تماما هي الأخرى عن رقابة هذا المجلس فالشعب هو صاحب الحق في السيادة والقوانين التي تصدر عنه بهذه الطريقة إنما تعد تعبيرا مباشرا عن هذه السيادة ومن ثم فلا يجوز لأي مجلس مهما كانت صلاحيته أن يكون رقيبا على الشعب.

رابعا

إنها رقابة وجوبية في بعض القوانين وجوازية في قوانين أخرى

فهي إلزامية بالنسبة للقوانين النظامية وأنظمتي غرفتي البرلمان أما ما عدا هذين النوعين من التشريعات فإن عرضها على الرقابة متروك لمبادرة اختيارية من طرف إحدى السلطتين التشريعية أو التنفيذية.