

قرار 11/820

المنطوق: مطابقة جزئية للدستور
2011/11/18

الحمد لله وحده،

المملكة المغربية

المجلس الدستوري

ملف عدد : 11/1176

قرار رقم : 11/820 م.د.

باسم جلاله الملك وطبقا للقانون

المجلس الدستوري،

بناء على الدستور، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، لا سيما فصله 177 وكذا فصوله 49 و63 و84 و85 و132 و176؛

وبعد الاطلاع على القانون التنظيمي رقم 11-28 المتعلق بمجلس المستشارين، المحال إلى المجلس الدستوري بمقتضى رسالة السيد رئيس الحكومة المسجلة بالأمانة العامة للمجلس في 9 نونبر 2011، وذلك من أجل البت في مطابقته للدستور عملا بأحكام الفقرة الثانية من فصله 132،

على وجه الاستعجال طبقاً للفقرة الرابعة من نفس الفصل، وهو ما استجاب له المجلس الدستوري

وبناء على القانون التنظيمي رقم 93-29 المتعلق بالمجلس الدستوري، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.94.124 بتاريخ 14 من رمضان 1414 (25 فبراير 1994)، كما وقع تغييره وتتميمه، لا سيما الفقرة الأولى من المادة 21 والفقرة الأولى من المادة 23 والفقرة الثانية من المادة 24 منه؛

وبعد الاستماع إلى تقرير العضو المقرر والمداولة طبق القانون؛

أولا - فيما يتعلق بالاختصاص:

1- حيث إنّ الفصل 132 من الدستور ينص في فقرته الثانية على أنّ القوانين التنظيمية تحال إلى المحكمة الدستورية لتبثّ في مطابقتها للدستور قبل إصدار الأمر بتنفيذها؛

وحيث إنّ الفصل 177 من الدستور ينص على أن المجلس الدستوري القائم حالياً يستمر في ممارسة صلاحياته إلى أن يتم تنصيب المحكمة الدستورية المنصوص عليها في هذا الدستور، مما يكون المجلس الدستوري بموجبه مختصاً بالتبثّ في مطابقة القوانين التنظيمية للدستور؛

2- حيث إنّ الفصل 176 من الدستور ينص على أنه "إلى حين انتخاب مجلسي البرلمان، المنصوص عليهما في هذا الدستور، يستمر المجلسان القائمان حالياً في ممارسة صلاحياتهما، ليقوما على وجه الخصوص، بإقرار القوانين اللازمة لتنصيب مجلسي البرلمان الجديدين، وذلك دون إخلال بالأحكام المنصوص عليها في الفصل 51 من هذا الدستور"، الأمر الذي يكون بمقتضاه البرلمان القائم حالياً مختصاً بإقرار القانون التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين؛

ثانيا - فيما يتعلق بالشكل والإجراءات المتبعة لإقرار القانون التنظيمي:

حيث يتبين من الوثائق المدرجة في الملف أن القانون التنظيمي المحال إلى المجلس الدستوري تداول المجلس الوزاري المنعقد في 3 أكتوبر 2011 في مشروعه طبقاً لأحكام الفصل 49 من الدستور، وقام السيد رئيس الحكومة بإيداعه بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب في 4 أكتوبر 2011؛

وحيث إن القانون المذكور ورد في شكل قانون تنظيمي وفق أحكام الفقرة الثانية من الفصل 63 من الدستور، وتم عرض مشروعه للمداولة بمجلس النواب بتاريخ 18 أكتوبر 2011، أي بعد مضيّ عشرة أيام على تاريخ إيداعه بمكتب المجلس المذكور، كما تداول في شأنه مجلس المستشارين وصادق عليه بتاريخ 25 أكتوبر 2011، والكل وفق أحكام الفصلين 84 و85 من الدستور؛

ثالثاً - فيما يتعلق بالموضوع:

حيث إن الدستور يسند في الفقرة الثانية من فصله 63 إلى قانون تنظيمي بيان عدد أعضاء مجلس المستشارين، ونظام انتخابهم، وعدد الأعضاء الذين تنتخبهم كل هيئة ناخبة، وتوزيع المقاعد على الجهات، وشروط القابلية للانتخاب، وحالات التنافي، وقواعد الحد من الجمع بين الانتدابات، ونظام المنازعات الانتخابية؛

وحيث إن القانون التنظيمي المعروض على نظر المجلس الدستوري يتكون من 99 مادة موزعة على اثني عشر باباً خصص الأول منها لبيان عدد المستشارين ونظام انتخابهم، والثاني لأهلية الناخبين وشروط القابلية للانتخاب، والثالث لحالات التنافي، والرابع للتصريحات بالترشيح، والخامس للحملة الانتخابية، والسادس لتحديد المخالفات المرتكبة بمناسبة الانتخابات والعقوبات المقررة لها، والسابع للعمليات الانتخابية ويتضمن أربعة فروع خصص الأول منها لإشعار الناخبين بأماكن التصويت وورقة التصويت، والثاني لمكاتب التصويت والمكاتب المركزية، والثالث لعمليات التصويت، والرابع لفرز الأصوات وإحصائها من لدن مكاتب التصويت، أما الباب الثامن فإنه خصص لقواعد وضع المحاضر وإحصاء الأصوات وإعلان النتائج، كما خصص الباب التاسع للمنازعات الانتخابية وذلك في فرعين الأول منهما للترشيحات والثاني للعمليات الانتخابية، أما الباب العاشر فإنه يتناول تعويض المستشارين والانتخابات الجزئية، في حين خصص الباب الحادي عشر لتمويل الحملات الانتخابية للمترشحين، والباب الثاني عشر والأخير لأحكام انتقالية ومختلفة؛

وحيث إن مجموع الأحكام المذكورة تدخل في مجال القانون التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين كما حددته الفقرة الثانية من الفصل 63 من الدستور؛

وحيث إنه، بعد دراسة هذا القانون التنظيمي مادة مادة، وباستثناء المواد 15 (المقطع الأخير من الفقرة الثانية) و93 (الفقرة الثانية) و98 (الفقرة الثانية)، فإن باقي مواد القانون المذكور، بما فيها المواد 7 و24 و26 ومواد الباب السادس وفق ما سيأتي بيانه، ليس فيها ما يخالف الدستور؛

في شأن المادة 7 المتعلقة بأهلية الناخبين وشروط القابلية للانتخاب:

حيث إن المادة 7 تنص في البند 2 من فقرتها الأولى على أنه لا يؤهل للترشح للعضوية في مجلس المستشارين الأشخاص الذين صدر في حقهم قرار عزل من مسؤولية انتدابية أصبح نهائياً بمقتضى حكم مكتسب لقوة الشيء المقضي به، في حالة الطعن في القرار المذكور، أو بسبب انصرام أجل الطعن في قرار العزل دون الطعن فيه؛

وحيث إن الفقرة الثانية من نفس المادة تنص في مقطعها الأول على أن مانع الأهلية المشار إليه في البند 2 المذكور يرفع بعد انصرام مدة انتدابية كاملة ابتداء من التاريخ الذي يصير فيه قرار العزل نهائياً؛

وحيث إن الدستور ينص في فصله الأول على ربط المسؤولية بالمحاسبة، مما يترتب عليه تحمل كل من يضطلع بمسؤولية عمومية انتخابية أو غيرها تبعات تصرفه، كما أنه أبرز في فصليه الثاني والحادي عشر مبدأ نزاهة الانتخابات باعتبارها أساس مشروعية التمثيل الديمقراطي، مما يفترض معه أن يكون جميع المعنيين به متحليين بقيم النزاهة في سلوكهم وفي تديبرهم للشؤون العامة التي أسندت إليهم؛

وحيث إنه مادام قرار العزل من أي مسؤولية انتدابية محاطاً بالضمانات القضائية، ومانع الترشيح المؤقت يتناسب معه كجزاء، فإن ما قرره المادة 7 في البند 2 من فقرتها الأولى لا يمس بحق الترشيح المضمون دستورياً، وليس فيه ما يخالف الدستور؛

في شأن المادتين 15 (المقطع الأخير من الفقرة الثانية) و93 (الفقرة الثانية) المتعلقة بحالات التنافي:

حيث إن المادة 15 تنص في فقرتها الثانية على أنه في حالة تعيين مستشار بصفة عضو في الحكومة، تعلن المحكمة الدستورية، بطلب من رئيس مجلس المستشارين، داخل أجل شهر، شعور مقعده، وتضيف نفس الفقرة في مقطعها الأخير "ويسترجع المعني بالأمر، بحكم القانون، طبق نفس الكيفيات، صفة مستشار برسم مدة الانتداب المعنية، داخل أجل شهر من تاريخ الإعلان عن انتهاء مهامه الحكومية، وذلك ما لم يتم ملء المقعد الشاغر عن طريق انتخابات جزئية بسبب تعذر تطبيق مسطرة التعويض المقررة في هذا القانون التنظيمي"؛

وحيث إن المادة 93 تنص في فقرتها الثانية على أنه "تنتهي مدة انتداب المستشار الذي استدعي، عن طريق التعويض، لملء مقعد أصبح شاغراً، بسبب تعيين المستشار الذي كان يشغله عضواً في الحكومة، في تاريخ إعلان انتهاء المهام الحكومية للعضو المعني بالأمر أو عند انصرام مدة الانتداب"، الأمر الذي يعني أن المترشح الذي دُعي لملء المقعد الشاغر عن طريق مسطرة التعويض يكون انتدابه مؤقتاً ينتهي بانتهاء المهام الحكومية للمستشار السابق؛

لكن، حيث إنه - فضلاً عن أنه ليس في الدستور ما يسمح بوجود نيابة برلمانية مؤقتة، وأن المقتضى المذكور يتنافى مع مبدأ المساواة بين المستشارين فيما بينهم - فإن الصيغة النهائية لقرارات المحكمة الدستورية التي لا تقبل، طبقاً للفقرة الأخيرة من الفصل 134 من الدستور، أي طريق من طرق الطعن وتلزم كل السلطات العامة وجميع الجهات الإدارية والقضائية، تجعل التصريح بشغور مقعد عضو برلماني نهائياً، ولا يجوز لشاغله السابق استرجاعه برسم مدة الانتداب المعنية؛

وحيث إنه، تأسيساً على ما سبق بيانه، يكون المقتضى الوارد في المقطع الأخير من الفقرة الثانية من المادة 15 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين، غير مطابق لأحكام الدستور، وتبعاً لذلك، تكون الأحكام الواردة في الفقرة الثانية من المادة 93 المرتبطة بالمقتضى المذكور غير مطابقة بدورها للدستور؛

في شأن المادة 24 (الفقرة التاسعة) المتعلقة بلوائح الترشيح:

حيث إن المادة 24 تنص في فقرتها التاسعة على أنه "يجب ألا تتضمن كل لائحة من لوائح الترشيح اسمين متتابعين لمرشحين اثنين من نفس الجنس"؛

وحيث إن ما تقرره هذه المادة من وجوب تقديم لوائح ترشيح يتناوب فيها الجنسان يندرج في سياق ما يتضمنه الفصل 30 من الدستور من أنه "ينص القانون على مقتضيات من شأنها تشجيع تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في ولوج الوظائف الانتخابية"، وذلك في أفق تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء الذي تسعى إليه الدولة إعمالاً لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 19 منه؛

وحيث إن المقتضى المذكور، عندما لم يشترط منح الأولوية في لائحة الترشيح لأي من الجنسين، فإنه يكون بذلك قد تقيد جوهرياً بمبدأ المساواة الوارد في الفقرة الأولى من الفصل 19 من الدستور التي تنص على أنه "يتمتع الرجل والمرأة على قدم المساواة بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية"؛

وحيث إنه، إذا كان إلزام المشرع للأحزاب السياسية والمرشحين عموماً بتقديم لوائح الترشيح على الوجه المذكور من شأنه أن يقيد حرية هذه الهيئات والمجموعات في تكوين لوائح ترشيحاتها وترتيب المترشحين فيها بغض النظر عن جنسهم، فإن هذا الإلزام، فضلاً عن كونه جاء إعمالاً لمبادئ أخرى يضمنها الدستور نفسه، لا سيما تلك الواردة في الفصلين 19 و30 المشار إليهما، يبقى منسجماً مع الدور المخول للأحزاب السياسية دستورياً باعتبارها أداة لتعزيز انخراط المواطنين والمواطنات في الحياة السياسية والمشاركة في ممارسة السلطة، مما يبرر تقديم لوائح ترشيح تتيح المشاركة المتوازنة والفعلية للجنسين معاً في الحياة العامة؛

وحيث إنه، تأسيساً على ذلك، تكون مقتضيات الفقرة التاسعة من المادة 24 مطابقة للدستور؛

في شأن المادة 26 (الفقرتان الثالثة والرابعة) المتعلقة بالتصريحات بالترشيح:

حيث إن المادة 26 تنص في فقرتها الثالثة والرابعة على أنه "لا يقبل ترشيح أي شخص يغير انتماءه السياسي الذي تم على أساسه انتخابه عضواً في مجلس الجماعة الترابية أو الغرفة المهنية المعنية.

كما لا يقبل ترشيح أي شخص يغير انتماءه النقابي الذي تم على أساسه انتخابه عضواً بإحدى الهيئات الناخبة لممثلي المأجورين".

وحيث إنه، لئن كانت ممارسة حرية الانتماء السياسي والنقابي، المكفولة بمقتضى الدستور، تضمن الحق لأي منتخب في أن يتخلى إرادياً عن الانتماء للهيئة السياسية أو النقابية التي ترشح باسمها للانتخابات، فإن ذلك يبقى مقيداً بحقوق الناخبين الذين وضعوا فيه ثقتهم وكذا بحقوق الهيئة التي

رشحته للمهمة الانتدابية التي تولاهها في نطاق تعاقده معنوي بين الطرفين، وذلك انطلاقاً من مبدأ الوفاء السياسي والنقابي في إطار الديمقراطية المواطنة التي جعلها الدستور، إلى جانب ربط المسؤولية بالمحاسبة، من مقومات النظام الدستوري للمملكة في تلامز ثابت بين الحقوق والواجبات، واعتباراً كذلك للدور المخول للهيآت السياسية والنقابية في الحياة الوطنية وفقاً لأحكام الفصلين السابع والثامن من الدستور؛

وحيث إنه، تأسيساً على ما سبق بيانه، تكون الفقرتان الثالثة والرابعة من المادة 26 ليس فيهما ما يخالف الدستور؛

في شأن مواد الباب السادس المتعلق بتحديد المخالفات المرتكبة بمناسبة الانتخابات والعقوبات المقررة لها؛

حيث إن هذا الباب يشمل المواد من 38 إلى 69 التي تتناول تحديد المخالفات المرتكبة بمناسبة الانتخابات والعقوبات المقررة لها؛

وحيث يتبين من فحص هذه المواد، مادة مادة، أن المشرع إذا كان قد عمد إلى تشديد العقوبات المطبقة على المخالفات المرتكبة بمناسبة الانتخابات، إعمالاً لأحكام الفصل 11 من الدستور فيما تنص عليه من أن الانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة هي أساس مشروعية التمثيل الديمقراطي، فإنه لم يتجاوز في إقراره لتلك العقوبات مبدأ التناسب فيما بينها وبين المخالفات المرتكبة بمناسبة الانتخابات؛

وحيث إنه، تأسيساً على ذلك، تكون أحكام الباب السادس من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين، ليس فيها ما يخالف الدستور؛

في شأن المادة 98 (الفقرة الثانية) المتضمنة لأحكام انتقالية ومختلفة؛

حيث إن المادة 14 من هذا القانون التنظيمي المعروض على أنظار المجلس الدستوري تنص في المقطع الأول من فقرتها الثانية على أن العضوية في مجلس المستشارين تتنافى مع رئاسة مجلس جهة، في حين أن المادة 98 تنص في فقرتها الثانية على أن المقتضى المذكور لا يطبق على مجالس الجهات المقبلة التي سيتم انتخابها بعد تاريخ نشر هذا القانون التنظيمي في الجريدة الرسمية؛

لكن، حيث إنه، إذا كان المقترض الوارد في الفقرة الثانية من المادة 98، عملاً بمبدأ عدم رجعية القانون، لا يطبق على رؤساء مجالس الجهات المزاولين لمهامهم قبل نشر هذا القانون التنظيمي وإلى حين إجراء الانتخابات التي ستنتج عنها مجالس الجهات الجديدة، فإن عدم تطبيقه على رؤساء مجالس الجهات المقبلة التي سيتم انتخابها بعد نشر هذا القانون التنظيمي، يترتب عنه تمييز بين من سيتعاقبون مستقبلاً على رئاسة مجالس الجهات في ظل هذا القانون وإخلالاً بـ مبدأ المساواة، كما أنه يجافي مبدأ الحكامة الجيدة المقرر في الدستور والذي تم سن قاعدة التنافي المذكورة رعيًا له؛

وحيث إنه، لئن كان يحق للمشرع، استثناء من قاعدة الأثر الفوري للقانون، أن يجرى تنفيذ أحكام تشريعية إلى تاريخ لاحق، بدواع منها تيسير الانتقال من نظام قانوني إلى نظام جديد، أو رعيًا لاستقرار الأوضاع القانونية، أو اتخاذ الترتيبات الضرورية لتنفيذ مقتضيات القانون، أو منح الملزمين به مهلة زمنية للتلاؤم مع مقتضياته، أو تدبير أوضاع قانونية محدودة في الزمن تملئها مصلحة عامة، فإنه لا يجوز له، من خلال أحكام انتقالية، تعطيل تطبيق مقتضى تشريعي اتخذ إعمالاً لأحكام الدستور لمدة انتدابية كاملة؛

وحيث إنه، بناء على ذلك، تكون الفقرة الثانية من المادة 98 غير مطابقة للدستور؛

لهذه الأسباب :

أولاً : يصرح:

1 - بأن المقطع الأخير من الفقرة الثانية من المادة 15 من القانون التنظيمي رقم 11-28 المتعلق بمجلس المستشارين التي تنص على "ويسترجع المعني بالأمر، بحكم القانون، طبق نفس الكيفيات، صفة مستشار، برسم مدة الانتداب المعنية، خلال أجل شهر من تاريخ الإعلان عن انتهاء مهامه الحكومية، وذلك ما لم يتم ملء المقعد الشاغر عن طريق انتخابات جزئية بسبب تعذر تطبيق مسطرة التعويض المقررة في هذا القانون التنظيمي"، وكذا الفقرة الثانية من المادة 93 المرتبطة بالمقطع المذكور والتي تنص على "تنتهي مدة انتداب المستشار الذي استدعي، عن طريق التعويض، لملء مقعد أصبح شاغراً، بسبب تعيين المستشار الذي كان يشغله عضواً في الحكومة، في تاريخ إعلان انتهاء المهام الحكومية للعضو المعني بالأمر أو عند انصرام مدة الانتداب" غير مطابقين للدستور؛

2 - بأن الفقرة الثانية من المادة 98 من القانون التنظيمي رقم 11-28 المتعلق بمجلس المستشارين التي تنص على "غير أنه لا تطبق حالة تنافي العضوية في مجلس المستشارين مع رئاسة مجلس جهة المنصوص عليها في المادة 14 من هذا القانون التنظيمي (الفقرة الثانية) على مجالس الجهات المقبلة التي سيتم انتخابها بعد تاريخ نشر هذا القانون التنظيمي في الجريدة الرسمية" غير مطابقة للدستور؛

3 - بأن باقي أحكام القانون التنظيمي رقم 11-28 المتعلق بمجلس المستشارين ليس فيها ما يخالف الدستور؛

4 - بأن المقطع الأخير من الفقرة الثانية من المادة 15، والفقرة الثانية من المادة 93، والفقرة الثانية من المادة 98 المقضي بعدم مطابقتها للدستور يمكن فصلها من باقي مقتضيات هذه المواد، ويجوز بالتالي إصدار الأمر بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 11-28 المتعلق بمجلس المستشارين باستثناء الأحكام الواردة في الفقرات المذكورة؛

ثانياً : يأمر بتبليغ نسخة من قراره هذا إلى السيد رئيس الحكومة وينشره في الجريدة الرسمية.

وصدر بمقر المجلس الدستوري بالرباط في يوم الجمعة 21 من ذي الحجة 1432

(18 نونبر 2011)

الإمضاءات:

محمد أشركي

شبيها حمداتي ماء العينين ليلي المريني أمين الدمناطي عبد الرزاق مولاي ارشيد

محمد الصديقي رشيد المدور محمد أمين بنعيد الله محمد قصري

محمد الداسر شبية ماء العينين محمد أتركين