

قرار 106/20

2020/06/04

المملكة المغربية الحمد لله وحده،

المحكمة الدستورية

ملف عدد: 057/20

قرار رقم : 106/20 م.د.

باسم جلالة الملك وطبقا للقانون

المحكمة الدستورية،

بعد اطلاعها على رسالة الإحالة المسجلة بأمانتها العامة في 14 مايو 2020، التي يطلب بمقتضاها واحد وثمانون (81) عضوا بمجلس النواب التصريح بمخالفة مسطرة التصويت على القانون رقم 26.20 يقضي بالمصادقة على المرسوم بقانون رقم 2.20.320 الصادر في 13 من شعبان 1441 (7 أبريل 2020) المتعلق بتجاوز سقف التمويلات الخارجية لأحكام الدستور؛

وبعد الاطلاع على الملاحظات الكتابية للسادة رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، وأعضاء مجلس النواب، المسجلة بالأمانة العامة المذكورة بالتوالي في 26 و18 و19 و20 و22 مايو 2020 وفقا لما تنص عليه المادة 25 من القانون التنظيمي المتعلق بالمحكمة الدستورية؛

وبعد الاطلاع على الوثائق المدرجة في الملف، وعلى باقي المستندات المدلى بها؛

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

وبناء على القانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.139 بتاريخ 16 من شوال 1435 (13 أغسطس 2014)؛

وبعد الاستماع إلى تقرير العضو المقرر والمداولة طبق القانون؛

أولا- من حيث الشكل:

حيث إن الفقرة الثالثة من الفصل 132 من الدستور، تنص على أنه، يمكن لخمسة أعضاء مجلس النواب أن يحيلوا القوانين، قبل إصدار الأمر بتنفيذها، إلى المحكمة الدستورية، لتبت في مطابقتها للدستور؛

وحيث إن رسالة الإحالة قدمت من قبل 81 عضوا من أعضاء مجلس النواب، بعد التصويت على القانون رقم 26.20، يقضي بالمصادقة على المرسوم بقانون رقم 2.20.320 الصادر في 13 من شعبان 1441 (7 أبريل 2020) المتعلق بتجاوز سقف التمويلات الخارجية، وقبل إصدار الأمر بتنفيذه، مما تكون معه الإحالة مستوفية للشروط المقررة بموجب أحكام الفقرة الثالثة من الفصل 132 من الدستور؛

ثانيا- من حيث الموضوع:

حيث إن رسالة الإحالة تهدف إلى تصريح المحكمة الدستورية بمخالفة المسطرة المتبعة لإقرار القانون المحال لأحكام الدستور ولبعض مقتضيات النظام الداخلي لمجلس النواب، حسب ما يلي:

1. في شأن المآخذ المتعلقة بمخالفة أحكام الفصلين العاشر والستين من الدستور ومقتضيات النظام الداخلي لمجلس النواب:

حيث إنه، ورد في رسالة الإحالة، أن عملية التصويت على القانون المعروف، تمت مخالفة لأحكام الفصلين العاشر والستين من الدستور، ولأحكام أخرى منه، ولمقتضيات المادة 156 من النظام الداخلي لمجلس النواب، إذ لم يتم الإعلان عن عدد أعضاء المجلس الحاضرين للجلسة العامة

المخصصة للتصويت على القانون المذكور، ولا احتساب عدد المصوتين عليه، ولا بيان تصويتهم بالموافقة أو الرفض أو الامتناع، وأن محضر الجلسة العامة أتى خاليا من هذه البيانات، وأنه، فضلا عن ذلك، تم احتساب أصوات أعضاء متغييبين، مما يشكل إخلالا بالحقوق التي ضمنها الدستور للمعارضة البرلمانية، وتفويضا محظورا بنص الدستور، للحق الشخصي لأعضاء مجلس النواب في التصويت؛

لكن،

حيث إن رسالة الإحالة استدلت على دعوى مخالفة الإجراءات المتبعة لإقرار القانون المحال بأحكام الفصول 10 و60 و70 و81 و84 من الدستور وبعض مقتضيات النظام الداخلي لمجلس النواب؛

وحيث إن هذه الإحالة تتعلق بمراقبة دستورية قانون، وهي مراقبة لا يعتد في أعمالها إلا بأحكام الدستور والقوانين التنظيمية؛

وحيث إنه، تبعا لذلك، لا مجال لفحص دستورية القانون المحال في ضوء مقتضيات واردة في النظام الداخلي لمجلس النواب، ما عدا إذا جاءت هذه المقتضيات تطبيقا مباشرا لقاعدة دستورية يتوقف أعمالها، وجودا وعدما، على ضوابط أسند الدستور تحديدها إلى نظام داخلي، يؤدي الإخلال بها إلى مخالفة القاعدة الدستورية نفسها؛

وحيث إن ما تنص عليه، بالتوالي، الفصول 70 و81 و84 من الدستور، المستدل بها، من أنه "يصوت البرلمان على القوانين"، ومن وجوب عرض مراسيم القوانين "بقصد المصادقة عليها من طرف البرلمان، خلال دورته العادية الموالية" ومن اشتراط التصويت النهائي للأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب الحاضرين على النصوص التي تم البت فيها والتي تخص "الجماعات الترابية، والمجالات ذات الصلة بالتنمية الجهوية والشؤون الاجتماعية"، كلها أحكام لا تتعلق بموضوع المنازعة المتمثل، حسب المستفاد من رسالة الإحالة، في مخالفة أحكام الفقرة الأولى من الفصل 60 من الدستور، بعله حصول تفويض للحق الشخصي لأعضاء المجلس في التصويت، بفعل ما ترتب عن أعمال "قرار" مكتب مجلس النواب، المتخذ في هذا الشأن، وبدعوى ما حدث من مس بحقوق المعارضة المكفولة بمقتضى أحكام الفصل 10 والفقرة الأخيرة من الفصل 60 من الدستور؛

وحيث إن الفقرة الأولى من الفصل 60 من الدستور تنص، على أن أعضاء البرلمان يستمدون "نيابتهم من الأمة، وحقهم في التصويت حق شخصي لا يمكن تفويضه."؛

وحيث إن الدستور لم يشترط، فيما يخص القانون المحال، أغلبية معينة ولا نصاب حضور محدد يتعذر دونهما إقراره بكيفية صحيحة؛

وحيث إنه، تطبيقا لهذه الأحكام، نصت المادة 156 من النظام الداخلي لمجلس النواب، على أنه "طبقا لأحكام الفصل 60 من الدستور، التصويت حق شخصي لكل نائبة ونائب، ولا يمكن تفويضه. يعتبر الاقتراع صحيحا أيا كان عدد الحاضرين، إلا في الحالات التي يوجب فيها الدستور أغلبية معينة."؛

وحيث إنه، يبين من الاطلاع على محضر الجلسة العامة السادسة عشرة بعد المائتين، المنعقدة في 30 أبريل 2020، والمخصصة للدراسة والتصويت على مشروع القانون المحال، أنه تضمن ما يفيد إعلان رئيس الجلسة عن نتيجة الاقتراع بكيفية إجمالية، إذ جاء فيه أنه "صادق مجلس النواب بالأغلبية على مشروع قانون رقم 26.20 يتعلق بتجاوز سقف التمويلات الخارجية"، وأن المحضر خلا مما يفيد طلبا بالإعلان عن نتائج الاقتراع بالتفصيل وفقا للإمكانية المتاحة بمقتضى المادة 164 من النظام الداخلي، وليس في المحضر المشار إليه، من جهة أخرى ما يفيد أن الطالبين أثاروا، أثناء الجلسة العامة، ما نوه من عدم الإعلان عن عدد أعضاء المجلس الحاضرين؛

وحيث إن أعضاء البرلمان يستمدون نيابتهم من الأمة، وأن ما كفلته أحكام الفقرة الأولى من الفصل 60 من الدستور من حق أعضاء البرلمان الشخصي في التصويت، يترتب عنه تساويهم، أغلبية ومعارضة، في حرية التصويت حسب قناعاتهم، وأن نتيجة التصويت، سواء تم الإعلان عنها إجمالا أو تفصيلا، هي مجموع اختيارات تصويت كل نائبة أو نائب على النص التشريعي، بالموافقة أو المعارضة أو الامتناع؛

وحيث إنه، لئن أسندت الفقرة الثانية من المادة 49 من النظام الداخلي إلى أمناء المجلس، ضبط حالات غياب النائبات والنواب في الجلسات العامة، فإن عدم الإعلان عن عدد أعضاء المجلس الحاضرين للجلسة العامة المخصصة للتصويت على القانون المحال، على فرض حدوثه، لا ينهض وحده سببا للتصريح بعدم مطابقة إجراءات إقرار القانون المحال للدستور، طالما أن صحة الاقتراع لا تتوقف على عدد الحاضرين إلا في الحالات التي يوجب فيها الدستور أغلبية معينة، وهو ما لا ينطبق على القانون المعروض؛

وحيث إنه، لا يبين من الاطلاع على محضر الجلسة العامة المشار إليها، ولا من باقي الوثائق المرفقة بالملف، ما يثبت منع عضو أو أعضاء من مجلس النواب، من أداء واجب المشاركة الفعلية في أعمال الجلسات العامة (البند الثاني من الفقرة الأخيرة من الفصل 69 من الدستور)، أو من إبداء رأيهم أثناءها (الفصل 64 من الدستور)، أو من التصويت (الفصل 84 من الدستور)، كما أن مجموع الوثائق المذكورة لا يتضمن ما يثبت المس بالحقوق المكفولة للمعارضة البرلمانية بموجب أحكام الدستور، وقيام أعضاء المجلس الحاضرين، بمخالفة أحكام الفقرة الأولى من الفصل 60 من الدستور، بتجاوز حقهم الشخصي في التصويت إلى التصويت بالتفويض نيابة عن أعضاء المجلس غير الحاضرين؛

2. في شأن المآخذ المتعلقة بعدم تطابق مضمون محضر الجلسة العامة وتسجيل وقائعها:

حيث إنه، ورد في عريضة الإحالة، أن ما ضمن من معطيات، في محضر الجلسة العامة، المنعقدة في 30 أبريل 2020، "المنشور على البوابة الإلكترونية لمجلس النواب"، أتى غير متطابق مع ما تم توثيقه في تسجيل لأشغال الجلسة العامة المذكورة، المدلى به، إذ جاء في التسجيل المذكور، أن رئيس الجلسة صرح بأن المصادقة على القانون تمت "بناقص معارض واحد، يعني الإجماع، يعني 394 مصوتا"، رغم أن عدد الحاضرين لم

يتجاوز 22 عضوا، في حين ضمن في محضر الجلسة أنه "صادق مجلس النواب بالأغلبية على مشروع قانون رقم 26.20 يتعلق بتجاوز سقف التمويلات الخارجية"؛

لكن،

حيث إن الفقرة الأولى من الفصل 68 من الدستور، تنص على أنه "ينشر محضر مناقشات الجلسات العامة برمته في الجريدة الرسمية للبرلمان"، كما نصت الفقرة الأولى من المادة 49 والفقرات الأولى والثانية والأخيرة من المادة 155 من النظام الداخلي، على التوالي، أنه "يشرف الأمناء على إعداد محاضر الجلسات العامة ومسكها وتوقيعها"، وأنه "...تعد المحاضر الخاصة بمناقشات الجلسات العامة تحت إشراف أمناء المجلس"، وأنه، "...يستعان، من أجل ذلك، بالتكنولوجيات الحديثة والوسائل السمعية البصرية."، وأنه "تنشر محاضر مناقشات الجلسات العامة برمتها بالجريدة الرسمية للبرلمان، طبقا لأحكام الفصل 68 من الدستور، مع مراعاة أحكام المادة 143 من هذا النظام الداخلي."؛

وحيث إنه، يستفاد من أحكام الدستور المشار إليها، ومن مقتضيات النظام الداخلي المتخذة تطبيقا لها، أنه لا يعتد، في إطار مراقبة دستورية الإجراءات المتبعة لإقرار قانون، إلا بالمحاضر المعدة من قبل من خولت لهم هذه الصلاحية، أي أمناء المجلس، والمتضمنة للمناقشات برمتها ولمجموع العناصر الوقائية والقانونية التي تمكن المحكمة الدستورية من البت في صحة الإجراءات المتبعة لإقرار القوانين المعروضة عليها؛

وحيث إنه، تبعا لذلك، فإن الوسائل التكنولوجية والسمعية البصرية المستعان بها لإعداد المحاضر، باعتبارها مجرد وسائل تقنية وتوثيقية مساعدة، لا تعادل، من حيث حجيتها وقيمتها الإثباتية، محاضر الجلسات العامة المعدة بكيفية صحيحة؛

وحيث إنه، لئن كان ما ضمن في محضر الجلسة العامة، من أنه "صادق مجلس النواب بالأغلبية على مشروع قانون رقم 26.20 يتعلق بتجاوز سقف التمويلات الخارجية"، أتى مختلفا، من حيث صيغته مع ما ورد في تسجيل الجلسة العامة، المدلى به، من تصريح رئيس الجلسة بأن المصادقة على القانون "تمت بناقص معارض، يعني الإجماع، يعني 394 مصوتا"، فإن ذلك لا يعدو أن يكون مجرد خطأ في الوقائع، لا يترتب عنه أي أثر قانوني، طالما أن التصريح المسجل وما جاء في المحضر، لا يختلفان في نتيجتهما، أي الإقرار بالمصادقة على القانون المحال بالأغلبية، بدليل إعلان رئيس الجلسة، في التسجيل المدلى به، عن معارضة صوت واحد؛

وحيث إن التفاوت المعلن، على فرض حدوثه، بين عدد الأعضاء المصوتين بالموافقة على نص تشريعي، وبين عدد الأعضاء الحاضرين بصفة فعلية أثناء عملية الاقتراع، لا يقوم وحده، سببا للتصريح بعدم دستورية مسطرة المصادقة على النص المذكور، ما عدا في حال منازعة نائب أو أكثر من النواب الحاضرين، عند إعلان نتيجة الاقتراع، في صحة تسجيل تصويتهم بالموافقة أو الرفض أو الامتناع، وأن يؤدي مجموع هذه المنازعات إلى تغيير في نتيجة التصويت على النص السالف ذكره، وهو ما لا يبين، فيما يخص القانون المحال، من الوثائق المدرجة بالملف، ولم يشته الطالبون بأي وسيلة؛

3. في شأن المآخذ المتعلقة ب"قرار" مكتب مجلس النواب:

حيث إنه، ورد في عريضة الإحالة، أن مكتب مجلس النواب، اتخذ، في 30 مارس 2020، "قراراً"، يقصر بموجبه حضور جلسات المجلس التشريعية والرقابية على ثلاثة أعضاء عن كل فريق، مانعا، تبعا لذلك، باقي أعضاء المجلس من الحضور والمشاركة في أشغاله، بما في ذلك، المشاركة في مناقشة القانون المحال والتصويت عليه، كل ذلك في مخالفة لأحكام الفصول 60 و70 و81 و84 من الدستور، علاوة على أن المكتب المذكور غير مؤهل لاتخاذ القرار السالف الذكر، لأن ذلك من صلاحية ندوة الرؤساء وفق ما نصت عليه المواد 116 إلى 118 من النظام الداخلي لمجلس النواب؛

لكن،

حيث إن الفقرة الأولى من الفصل 132 من الدستور تنص، على أن المحكمة الدستورية تمارس الاختصاصات المسندة إليها بفضول الدستور وبأحكام القوانين التنظيمية؛

وحيث إنه، ليس في الدستور ولا في القوانين التنظيمية ما يخول المحكمة الدستورية صلاحية البت في النزاعات المترتبة عن تطبيق النظام الداخلي لمجلسي البرلمان، ولا صلاحية بسط رقابتها على القرارات المتعلقة بالسير الداخلي لمجلس النواب، ومنها القرارات المتخذة من قبل مكتب المجلس لتدبير وتسيير شؤونه، وللإشراف على مناقشات المجلس خلال الجلسات العامة، تطبيقا للمادتين 36 و53 من النظام الداخلي وإعمالا لمبدأ استقلالية المجلس في تسيير شؤونه الداخلية؛

وحيث إنه، تبعا لذلك، فإن رقابة المحكمة الدستورية لا تنصرف إلى القرارات المشار إليها ذاتها، وإنما إلى الآثار التي تترتب عن تطبيقها، علاقة بدستورية الإجراءات المتبعة لإقرار القانون المحال أو بجوهره؛

وحيث إنه، يبين من الاطلاع على محضر الجلسة العامة المخصصة للتصويت على القانون المعروض، وعلى باقي الوثائق المدرجة بالملف، أنه لم يترتب عن أعمال قرار مكتب مجلس النواب، المؤرخ في 30 مارس 2020، والمتخذ في إطار حالة الطوارئ الصحية، بالاتفاق مع ممثلي جميع الفرق والمجموعة النيابية، استجابة لضرورات الاحتراز والوقاية من تفشي فيروس كورونا-كوفيد 19، الذي يعد طرفا طارئا، أي منع لأعضاء المجلس من الحضور للجلسة العامة المذكورة والمشاركة في مختلف أشغالها، ولا أفصى إلى أي تفويض للحق الشخصي للأعضاء في التصويت، مما يكون معه ما ترتب عن أعمال القرار المذكور، غير مخل بصحة الإجراءات المتطلبية دستوريا لإقرار القانون المحال؛

وحيث إن باقي الإجراءات المتبعة لإقرار القانون المعروض، وكذا مقتضيات المادة الفريدة منه، لا تتضمن ما يستوجب الإثارة التلقائية من قبل المحكمة الدستورية، مما تكون معه المآخذ المستدل بها للطعن في دستورية مسطرة التصويت على القانون المحال لا تنبني على أساس دستوري صحيح؛

لهذه الأسباب:

أولا - تصرح بأن مسطرة إقرار القانون رقم 26.20 يقضي بالمصادقة على المرسوم بقانون رقم 2.20.320 الصادر في 13 من شعبان 1441 (7 أبريل 2020) المتعلق بتجاوز سقف التمويلات الخارجية، ليس فيها ما يخالف الدستور؛

ثانيا- ترفع قرارها هذا إلى علم جلالة الملك، وتأمراً بتبليغ نسخة منه إلى السيد رئيس الحكومة وإلى السيد رئيس مجلس النواب وإلى السيد رئيس مجلس المستشارين، وينشره في الجريدة الرسمية.

وصدر بمقر المحكمة الدستورية بالرباط في يوم الخميس 12 من شوال 1441

(4 يونيو 2020)

الإمضاءات

اسعيد إهراي

محمد بن عبد الصادق	أحمد السالمي الإدريسي	الحسن بوقنطار	عبد الأحد الدقاق
ندير المومني	محمد الأنصاري	مولاي عبد العزيز العلوي الحافظي	
خالد برجوي	محمد علمي	الحسين اعبوشي	لطيفة الخال