

قرار 2014/932

المنطوق: مطابقة جزئية للدستور

2014/01/30

الحمد لله وحده،

المملكة المغربية

المجلس الدستوري

ملف عدد : 14/1389

قرار رقم : 14/932 م.د

باسم جلالة الملك وطبقا للقانون

المجلس الدستوري،

بعد اطلاعه على القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الذي أحاله عليه السيد رئيس الحكومة رفقة كتابه المسجل بالأمانة العامة للمجلس الدستوري في 3 يناير 2014، قصد البت في مطابقته للدستور؛

وبناء على الدستور، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، لاسيما الفصل 177 والفصول 132 و151 و152 و153 منه؛

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 منه؛

وبعد الاستماع إلى تقرير العضو المقرر والمداولة طبق القانون؛

أولا: فيما يتعلق بالاختصاص:

حيث إن الفصل 132 من الدستور ينص في فقرته الثانية على أن القوانين التنظيمية تحال إلى المحكمة الدستورية لتبت في مطابقتها للدستور قبل إصدار الأمر بتنفيذها؛

وحيث إن الفصل 177 من الدستور ينص على أن المجلس الدستوري القائم حاليا يستمر في ممارسة صلاحياته إلى أن يتم تنصيب المحكمة الدستورية المنصوص عليها في هذا الدستور، الأمر الذي يكون المجلس الدستوري بموجبه مختصا بالبت في مطابقة القوانين التنظيمية للدستور؛

ثانيا: فيما يتعلق بالشكل والإجراءات المتبعة:

حيث يتبين من الوثائق المدرجة في الملف أن القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي جرى التداول في مشروعه من طرف المجلس الوزاري بتاريخ 7 مارس 2013، طبقاً لأحكام الفصل 49 من الدستور، وقام السيد رئيس الحكومة، وفقاً لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 78 من الدستور، بإيداعه بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب بتاريخ 22 مارس 2013 في إطار جدول أعمال الدورة الاستثنائية لشهر أبريل 2013، وتمت المداولة والموافقة عليه من طرف المجلس المذكور بتاريخ 11 يونيو 2013، أي بعد مضي عشرة أيام على تاريخ إيداعه بمكتبه، كما تداول في شأنه مجلس المستشارين ووافق عليه مع تعديل بعض موادته بتاريخ 23 يوليو 2013، مما ترتب عنه إعادته إلى مجلس النواب حيث تمت المصادقة النهائية عليه في قراءة ثانية بتاريخ 17 ديسمبر 2013، والكل وفق أحكام الفصلين 84 و85 من الدستور؛

ثالثاً: فيما يتعلق بالموضوع:

حيث إن القانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي المعروض على نظر المجلس الدستوري يحتوي على 40 مادة تتوزع على سبعة أبواب خصص الأول منها لأحكام تمهيدية ويقتصر على مادة واحدة، والثاني لصلاحيات المجلس ويشمل المواد من 2 إلى 10، والثالث لتأليفه ويتضمن المواد من 11 إلى 17، والرابع لتنظيمه ويتعلق بالمواد من 18 إلى 22، والخامس لكيفيات تسييره ويتكون من المواد من 23 إلى 28، والسادس لتنظيمه الإداري والمالي ويحتوي على المواد من 29 إلى 35، والسادس لأحكام مختلفة وانتقالية ويشتمل على المواد من 36 إلى 40؛

فيما يتعلق بالبواب الأول:

حيث إن المادة الفريدة من هذا الباب تعد مجرد تذكير بما تضمنته أحكام الفصل 153 من الدستور من كون تأليف المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وتنظيمه وصلاحياته وكيفيات تسييره تحدد بموجب قانون تنظيمي؛

فيما يتعلق بالبواب الثاني:

حيث إن هذا الباب من القانون التنظيمي المعروض على نظر المجلس الدستوري، الذي يشمل المواد من 2 إلى 10، يتناول بالتحديد صلاحيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وطرق ممارسته لها؛

في شأن المادة 2:

حيث إن الفقرة الثانية من هذه المادة تنص على أن من ضمن صلاحيات المجلس "تيسير وتدعيم التشاور والتعاون بين الفرقاء الاقتصاديين والاجتماعيين والمساهمة في بلورة ميثاق اجتماعي"، وهي صلاحية وإن كانت تدرج في سياق مهامه وأنشغالاته الاقتصادية والاجتماعية كإطار لبلورة تصورات واقتراح أساليب وأنماط للتشاور والتعاون بين جميع الفرقاء الاقتصاديين والاجتماعيين، إلا أن ذلك يستلزم أن لا يتجاوز المجلس في ممارسته لها نطاق مهمته الاستشارية؛

وحيث إنه، مع مراعاة ذلك، فإن أحكام المادة 2 وكذا المواد 3 و4 و5 و6 و7 و8 و9 و10 تكتسي طابع قانون تنظيمي وليس فيها ما يخالف الدستور؛

فيما يتعلق بالباب الثالث:

حيث إن هذا الباب يتعلق بتأليف المجلس ويتضمن المواد من 11 إلى 17؛

في شأن المادة 11:

فيما يخص البند "د":

حيث إن المادة 11 تنص في نهاية المقطع ما قبل الأخير من البند "د" على أنه " طبقاً لأحكام الفصل 18 من الدستور، يراعى في تعيين أعضاء المجلس من الفئات "أ" و"ب" و"ج" و"د" تمثيلية المغاربة المقيمين بالخارج والخبراء المهتمين بقضايا الهجرة؛"

وحيث إن الفصل 18 من الدستور، الذي يستند إليه المقطع المذكور، ينص على أن السلطات العمومية تعمل على ضمان أوسع مشاركة ممكنة للمغاربة المقيمين في الخارج في المؤسسات الاستشارية، وهيئات الحكامة الجيدة، التي يحدثها الدستور أو القانون؛

وحيث إنه، تأسيساً على ما سبق، يكون ما ورد في المقطع ما قبل الأخير من البند "د" من إدراج الخبراء المهتمين بقضايا الهجرة ضمن أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، استناداً إلى الفصل 18 من الدستور الذي يهتم تمثيلية المغاربة المقيمين في الخارج دون سواهم في هذا المجلس، غير مطابق للدستور؛

فيما يخص البند "هـ":

حيث إن البند "هـ" من المادة 11 يدرج ضمن فئة الشخصيات التي تمثل 20 مؤسسة وهيئة في المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، كلا من:

- رئيس الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري،

- رئيس مجلس المنافسة،

- رئيس الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها؛

وحيث إن الدستور، فضلا عن اعتباره للمجالس والهيئات الثلاث المشار إليها مؤسسات مستقلة بحكم اندراجها ضمن الهيئات المكلفة بالحكمة الجيدة والتقنين طبقا لأحكام الفصل 159 منه، فإنه أسند لها النهوض بمهام مقرررة دستوريا تنطوي على صلاحيات الضبط أو التقنين أو الرقابة أو تتبع التنفيذ وفقا لأحكام فصوله 165 و166 و167، وهو ما يميزها عن باقي الهيئات والمجالس ذات الصلاحيات الاستشارية الواردة بدورها في الدستور؛

وحيث إنه، لئن كان الاستقلال المخول للمؤسسات المذكورة وطبيعة صلاحياتها لا يحولان، وفق القوانين المنظمة لها، دون إقامة علاقات تعاون مؤسسي، بكل صوره وأساليبه، فيما بينها وكذا بينها وبين المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بالطريقة التي تعين هذا الأخير على النهوض بالمهام الموكولة إليه، فإن هذا التعاون يتعين أن يتم وفق الإجراءات التي يحددها القانون لكل منها بشأن كيفية اتخاذها لقراراتها أو إصدار آرائها، دون قيام تداخل عضوي فيما بينها؛

وحيث إن القانون التنظيمي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، بمنحه العضوية داخل هذا المجلس لرؤساء المؤسسات الدستورية الثلاث المذكورة، لم يراع طبيعة هذه المؤسسات ونوعية وظائفها والغاية من إحداثها؛

وحيث إنه، تأسيسا على ما سبق بيانه، يكون إدراج تمثيل رؤساء كل من الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري ومجلس المنافسة والهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها في تأليف المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، غير مطابق للدستور؛

في شأن المادة 13:

حيث إن هذه المادة تنص في فقرتها الثالثة على أنه لا يجوز أن يكون أعضاء في المجلس الأشخاص المشار إليهم في المادة 7 من القانون رقم 57.11 المتعلق باللوائح الانتخابية العامة وعمليات الاستفتاء واستعمال وسائل الاتصال السمعي البصري العمومية خلال الحملات الانتخابية والاستفتاءية الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.11.171 بتاريخ 30 من ذي القعدة 1432 (28 أكتوبر 2011)؛

وحيث إن تضمين المادة 7 المذكورة في القانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي يعني أن حالات فقدان الأهلية الواردة فيها تسري على أعضاء المجلس وتحول دون تعيينهم واستمرارهم في مزاولة مهامهم؛

وحيث إنه، لئن كانت شروط تعيين أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي تعتبر من مشمولات المقتضيات المتعلقة بتأليفه، فإن إدراج أحكام المادة 7 المشار إليها في صلب قانون تنظيمي، وهي الأحكام التي تبين للمجلس الدستوري أن مضمونها الحالي لا يخالف الدستور، ليس من شأنه أن يضيف عليها، خارج إطار النص موضوع الإحالة، صيغة مقتضى من مقتضيات قانون تنظيمي؛

وحيث إنه، مع مراعاة ما سبق، تكون المادة 13 من الباب الثالث إلى جانب المواد 12 و14 و15 و16 و17 منه تكتسي طابع قانون تنظيمي، وليس فيها ما يخالف الدستور؛

فيما يتعلق بالباب الرابع:

حيث إن هذا الباب الذي يحتوي على المواد من 18 إلى 22 المتعلقة بتنظيم المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي تكتسي أحكامه كلها طابع قانون تنظيمي، وليس فيها ما يخالف الدستور؛

فيما يتعلق بالباب الخامس:

حيث إن الباب الخامس المخصص لكيفيات تسيير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي يتكون من المواد 23 إلى 28؛

في شأن المادة 28:

حيث إن من بين ما تضمنته أحكام هذه المادة أنه يمكن لرئيس المجلس أن ينتدب أحد أعضائه، بطلب من رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين، ليعرض أمام إحدى اللجان الدائمة المعنية بهما وجهة نظر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول مشاريع ومقترحات القوانين المعروضة عليه والتقارير والآراء الصادرة عنه؛

وحيث إن أحكام الفصل 152 من الدستور خصت مجلسي البرلمان، إلى جانب الحكومة، باستشارة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في كل القضايا التي لها طابع اقتصادي واجتماعي وبيئي، وهو ما يمكن اللجان البرلمانية الدائمة من أن تستمع، في نطاق هذه الاستشارة، إلى مندوب المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ليعرض وجهة نظر هذا الأخير وشروحاته حول مشاريع ومقترحات القوانين المعروضة عليه والتقارير والآراء الصادرة عنه، وليس في ذلك ما يخالف الدستور؛

وحيث إنه، على مقتضى ذلك، فإن أحكام المادة 28، كما تم تحليل مضمونها أعلاه، تكتسي مع باقي مواد الباب الخامس 23 و24 و25 و26 و27 طابع قانون تنظيمي، وليس فيها ما يخالف الدستور؛

فيما يتعلق بالباب السادس:

حيث إن الباب السادس يشمل المواد من 29 إلى 35 التي تتعلق بالتنظيم الإداري والمالي للمجلس؛

في شأن المادة 29:

حيث إن هذه المادة تنص في فقرتها الأولى على أن الأمين العام للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي يعين بمرسوم؛

وحيث يستفاد من الفقرة الثانية من نفس المادة، وكذا من المادة 30 الموالية، أن الأمين العام يتخذ جميع التدابير اللازمة لتحضير وتنظيم أعمال المجلس، ويعتبر مسؤولاً عن مسك وحفظ بياناته وتقاريره وملفاته ومستنداته، كما أنه يحضر اجتماعات مكتبه ومداولات الجمعية العامة، ويقوم بتحضير مشروع ميزانيته؛

وحيث إنه، لئن كان الدستور لا ينص صراحة على استقلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي على غرار مؤسسات أخرى، فإنه بإفراده لهذا المجلس باباً خاصاً هو الباب الحادي عشر، وإسناده تحديد قواعد تأليفه وتنظيمه وصلاحياته وكيفية تسييره إلى قانون تنظيمي، وتنصيبه على أن للحكومة وللمجلس النواب ومجلس المستشارين أن يستشيروه في جميع القضايا التي لها طابع اقتصادي واجتماعي وبيئي، كما له أن يدلي برأيه في التوجهات العامة للاقتصاد الوطني والتنمية المستدامة وفقاً لأحكام الفصلين 151 و152 من الدستور، إنما يهدف من وراء ذلك إلى إحداث مؤسسة مؤهلة لتقديم آراء وتحليلات موضوعية محايدة ومجردة، من شأنها تنوير كل من الحكومة والبرلمان بخصوص القضايا ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والبيئي؛

وحيث إنه بدون توفر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي على الاستقلال عن الجهات الدستورية التي تطلب رأيه، تنتفي الغاية التي من أجلها نص الدستور على إحداثه؛

وحيث إن استقلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي مؤسساتياً، بناء على ما سبق، وبما يترتب عليه من استقلال إداري ومالي، يجعله مؤسسة لا تخضع لا للسلطة الرئاسية للحكومة ولا لوصايتها، مما يحول دون اعتباره مجرد إدارة موضوعة تحت تصرفها شأن سائر الإدارات العمومية التي يشير إليها الفصل 89 من الدستور، الأمر الذي يكون معه ما ينص عليه الفصل 91 منه من أن رئيس الحكومة يعين في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية، لا ينطبق على المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي؛

وحيث إنه، تأسيساً على ما سبق بيانه، فإن الأمين العام للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لا يمكن تعيينه إلا من طرف سلطة أعلى تتمثل في الملك رئيس الدولة، وهو ما يجعل الفقرة الأولى من المادة 29 من القانون التنظيمي المعروض على نظر المجلس الدستوري غير مطابقة للدستور؛

فيما يتعلق بالباب السابع:

حيث إن الباب السابع يحتوي على المواد من 36 إلى 40 التي تتعلق بأحكام مختلفة وانتقالية؛

1- فيما يخص ما تنص عليه هذه المادة من أن كيفية تنظيم وتسيير المجلس وأجهزته تحدد بموجب نظام داخلي يضعه المجلس ويقره بالتصويت:

حيث إن الفصل 153 من الدستور ينص على أن القانون التنظيمي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي يحدد أيضا صلاحيات هذا المجلس، وهو الأمر الذي يخول للقانون التنظيمي المذكور صلاحية أن يسند للمجلس نفسه تحديد كيفية تنظيم وتسيير أجهزته بمقتضى نظام داخلي، فإنه ليس في هذا الإسناد ما يخالف أحكام الدستور شريطة إحالة النظام الداخلي على المحكمة الدستورية للبت في مطابقته لكل من أحكام الدستور والقانون التنظيمي، وعلى أن لا تفهم الصلاحية المذكورة بأنها تنطوي على الحد من صلاحية البرلمان في تحديد كيفية تنظيم وتسيير المجلس وأجهزته مباشرة عن طريق قانون تنظيمي، وهي سلطة أصلية يستمدها البرلمان من الفصل 153 من الدستور؛

2- فيما يخص ما تنص عليه نفس المادة من أن النظام الداخلي يحال على المحكمة الدستورية للبت في مطابقته لكل من أحكام الدستور وهذا القانون التنظيمي:

حيث إنه، إذا كانت الفقرة الثانية من الفصل 132 من الدستور لا تنص صراحة إلا على إحالة الأنظمة الداخلية لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين على المحكمة الدستورية قبل الشروع في تطبيقها لتبت في مطابقتها للدستور، فإن ما تتضمنه الفقرة الأولى من نفس الفصل من أن المحكمة الدستورية تمارس الاختصاصات المسندة إليها بفصول الدستور وأحكام القوانين التنظيمية يفسح المجال للقانون التنظيمي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لتحويل صلاحية البت في دستورية النظام الداخلي لهذا المجلس إلى المحكمة الدستورية، مما يكون معه المقتضى المذكور مطابقا بدوره للدستور؛

وحيث إن مضمون المادة 37، كما تم فحصها أعلاه، تكتسي، تبعاً لذلك، مع باقي أحكام الباب السابع الواردة في المواد 36 و38 و39 و40 طابع قانون تنظيمي لارتباطها ارتباطاً وثيقاً بأحكام لها نفس الطابع، وليس فيها ما يخالف الدستور؛

لهذه الأسباب:

يصح:

أولاً:

1- بأن ما ينص عليه المقطع ما قبل الأخير من البند "د" من المادة 11 من القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي من أنه يراعى في تعيين أعضاء المجلس من الفئات "أ" و"ب" و"ج" و"د" تمثيلية الخبراء المهتمين بقضايا الهجرة، استناداً إلى الفصل 18 من الدستور، غير مطابق للدستور؛

2- بأن ما ينص عليه البند "هـ" من المادة 11 المذكورة من تمثيل رؤساء كل من الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري ومجلس المنافسة والهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها في المجلس المذكور، غير مطابق للدستور؛

3- بأن ما تنص عليه الفقرة الأولى من المادة 29 من هذا القانون التنظيمي من أن الأمين العام للمجلس يعين بمرسوم، غير مطابق للدستور؛

ثانياً- بأن باقي مواد هذا القانون التنظيمي ليس فيها ما يخالف الدستور، مع مراعاة الملاحظات الواردة في الحثيات المتعلقة بكل من الفقرة الثانية من المادة 2 والفقرة الثالثة من المادة 13 والمادة 28 والمادة 37؛

ثالثاً- يأمر بتبليغ نسخة من قراره هذا إلى السيد رئيس الحكومة، وينشره في الجريدة الرسمية.

الإمضاءات

محمد أشركي

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

محمد الصديقي رشيد المدور محمد أمين بنعيد الله محمد قصري

محمد الداغر شبية ماء العينين محمد أتركين