المملكة المغربية

وزارة العدل

مُدِيرِيَّةُ التَّشْرِيعِ

بسم الله الرحمن الرحيم

كلمة السيد وزير العدل

الأستاذ محمد أوجار

لتقديم مشروع قانون تنظيمي رقم 86.15 يتعلق

بتحديد شروط وإجراءات الدفع بعدم دستورية قانون

لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس المستشارين

الثلاثاء 7 نونبر 2017

باسم الله الرحمان الرحيم، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين.

حضرات السيدات والسادة المستشارين المحترمين.

أولا: تقديم مشروع القانون التنظيمي

يسعدني بالغ السعادة أن أقدم بمجلسكم الموقر مشروع القانون التنظيمي رقم **86.15** المتعلق بتحديد شروط وإجراءات الدفع بعدم دستورية قانون، الذي يندرج في إطار تنزيل أحكام الفصل **133** من دستور يوليوز **2011**، والذي يخول للمحكمة الدستورية صلاحية البت في الدفع الذي يثار من أحد الأطراف بعدم دستورية قانون يراد تطبيقه في نزاع تطبيقا من شأنه المساسُ بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور لمثير الدفع.

كما أنه مشروع يرد تطبيقا للمادة **28** من القانون التنظيمي رقم **066.13** المتعلق بالمحكمة الدستورية الصادر في **4** سبتمبر **2014**، وهي المادة التي تنص على أن قانونا تنظيميا سيُحدِّد لاحقا شروطَ وإجراءاتِ ممارسة المحكمة الدستورية لاختصاصاتها في مجال النظر في كل دفع بعدم دستورية قانون.

وقد تمت إحالة مشروع هذا القانون إلى مجلسكم الموقر بعد مصادقة مجلس النواب عليه بتاريخ **8** غشت **2017**، وهي فرصة من الواجب أن أستغلها لكي أنوه التنويه الكبير بالمجهود الذي بذله نواب الأمة بالغرفة الأولى، وبروح النقاش الهادف والمنتج، والتحليل العميق والإيجابي التي ميزت المحطة التشريعية الأولى، والتي أثمرت تعديلات أضافت قيمة مضافة إلى هذا النص.

إن مشروع هذا القانون يدخل في سياق التزام الحكومة، في إطار الولاية التشريعية العاشرة **2016-2021**، بمواصلة مناقشة مشاريع القوانين العادية والتنظيمية التي سبق أن أحيلت إلى البرلمان في الولاية التشريعية التاسعة **2012-2016**، وذلك حرصا منها على الإسراع بإخراجها إلى التطبيق، ومواصلة ما سبق القيامُ به من عمل تأسيسي على مستوى مناقشتها أمام السلطة التشريعية.

فكما تعلمون من شأن مشروع هذا القانون التنظيمي أن يساهم في تيسير ولوج المتقاضين إلى القضاء الدستوري، وأن يمكنهم، في إطار المنظومة القانونية والقضائية، من تطهير الترسانة التشريعية مما قد يشوبها من مقتضيات غير دستورية، وأن يمنح للمواطن فرصةَ الوعي الكامل بحقوقه والتزاماته، وإمكانية الانفتاح على القضاء الدستوري.

حضرات السيدات والسادة المستشارين المحترمين.

إذا كان الواقع الدستوري لبلادنا قد رسخ تجربة الرقابة القبلية لدستورية القوانين، من خلال إحالة القوانين إلى المحكمة الدستورية قصد البت في مطابقتها للدستور، فإن مبدأ الدفع بعدم دستورية قانون يعتبر آلية جديدة للرقابة البعدية على القوانين التي كانت تعرف فراغا دستوريا في تنظيم هذه الرقابة ؛ فهي آلية تشكل أسلوبا وقائيا يحول دون تطبيق القوانين المخالفة للدستور، كما أنها تعتبر ثورة حقوقية في النظام الدستوري المغربي من مقوماتها تكريسُ مبدأ سمو القاعدة الدستورية في النظام المعياري الداخلي، بجعل القاعدة الأدنى درجة تطابق القاعدة الأعلى درجة.

ثانيا: أهم التساؤلات والخيارات المطروحة لتنزيل مقتضى الفصل 133 من الدستور

لقد تضمن مشروع هذا القانون مجموعة من المقتضيات المنظمة لممارسة الدفع بعدم دستورية قانون أمام مختلف محاكم المملكة بتحديد القواعد الضابطة لهذه الممارسة، وبيان شروط قبول الدفع والتأكد من جديته وآثاره، وكذا شروط وإجراءات ممارسة المحكمة الدستورية لاختصاصها في هذا المجال، والآثار المترتبة عن قراراتها، وهي كلُّها قواعد ترمي إلى تحقيق الضمانات الشاملة لحماية الحقوق والحريات، وتوفير أسس المحاكمة العادلة والنجاعة القضائية، من خلال البت داخل آجال معقولة، والتنصيص على المسطرة التواجهية، وإمكانية الاستعانة بمحامٍ.

وإذا كانت التجارب الدستورية عبر العالم، على مستوى المحاكم أو المجالس الدستورية القائمة في الدول التي سبقت المغرب إلى تنظيم الدفع بعدم الدستورية، تتفق جميعُها في تحديد إجراءات وشروط ممارسة هذا الحق الدستوري، والحرص على توفير شروط المحاكمة العادلة، فإن هذه التجارب بذاتها

تختلف في تحديد نطاق الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، وفي بيان مفهوم الأطراف في النزاع، وكيفية تقدير جدية الدفع، وآجال البت، واعتماد نظام للتصفية من عدمه، وتحديد آثار القرارات الصادرة عن المحاكم أو المجالس الدستورية، وانعكاساتها على مبدأ الأمن القانوني والقضائي، وعلى الحقوق المكتسبة.

ولعل من أهم ما يفسر هذا الاختلاف تعدُّدُ الخيارات التي يمكن الأخذُ بها عند تنظيم هذا الحق الدستوري، إذ أن لكل خيار منها إيجابياتُه وسلبياتُه، ويمكن اختزالُها في ثلاثة (3) خيارات نعرض لها كما يلي:

الخيار الأول: يقوم على أساس إحالة الدفع بعدم الدستورية من محكمة الموضوع إلى المحكمة الدستورية، وذلك بعد تأكد محكمة الموضوع التي أثير أمامها الدفع من توفر شروطه ومن جديته، وبعد إيقافها البت في النزاع المعروض عليها (**وهو الخيار المعمول به في إسبانيا وبلجيكا ورومانيا وتركيا والكويت**).

الخيار الثاني: مفاده أن محكمة الموضوع التي أثير أمامها الدفع، بعد تأكدها من استيفائه لشروطه، تحدد لصاحبه، بموجب مقرر غير قابل للطعن، أجلا يبتدئ من تاريخ صدوره، لتقديم دفعه أمام المحكمة الدستورية، وإذا لم يقدم الدفع داخل الأجل المذكور اعتُبر الدفع كأنه لم يكن (**وهو الخيار المعمول به في مصر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة وقطر...**).

الخيار الثالث: يقوم على أساس إحالة الدفع بعدم الدستورية من محكمة الموضوع، بعد التأكد من شروطه، إلى محكمة النقض كجهة للتصفية، لتتأكد هذه الأخيرة من توفر الشروط ايضا ومن جدية الدفع، ويبقى لها الحق في قبول الدفع وإحالته إلى المحكمة الدستورية أو عدم قبوله (**وهو الخيار المعمول به في فرنسا والأردن**)، مع العلم أن مجموعة من الدول كانت تأخذ بنظام التصفية هذا فتراجعت عنه لسبب أو لآخر كانت آخرها ألمانيا).

ثالثا: المنهجية التشاركية ومسار إعداد مشروع القانون التنظيمي

لقد سعت وزارة العدل، أثناء إعداد مشروع هذا القانون الذي كان مدرجا في المخطط التشريعي برسم الولاية التشريعية التاسعة **2012-2016** إلى نهج مقاربة تشاركية، وذلك بإشراك مسؤولين قضائيين وفاعلين في الحقل القانوني والقضائي، وممارسين ومختصين في مجال القضاء الدستوري إلى جانب قضاة ومحامين وأساتذة جامعيين وخبراء ومهتمين مغاربة وأجانب.

ولعل الغاية من إقرار هذا النهج التشاركي تكمن في الرغبة في اختيار نموذج يرتكز، من جهة أولى، على مبررات تراعي خصوصيات الواقع الوطني، ويستند إلى توزيع أمثل للاختصاص في مجال الدفع بين القضاء العادي والقضاء الدستوري، مع الأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المتوفرة، وعدد النصوص القانونية المتوقع الدفع بعدم دستوريتها، ومن جهة ثانية على إقامة توازن بين توفير ضمانات الحماية الكاملة للحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، وتحقيق النجاعة القضائية، في ظل نظام قضائي فعال يحرص على تفادي البطء في التقاضي، وعلى الحد من الدفوع الكيدية، ومواجهة التقاضي بسوء نية.

وهكذا مر إعداد مشروع هذا القانون التنظيمي بمجموعة من المحطات الأساسية لعل أهمهما:

- تنظيم يوم دراسي بتاريخ **13** ماي **2015** في موضوع "**الدفع بعدم دستورية القوانين**"، بشراكة مع لجنة البندقية (Venise)، بحضور مسؤولين قضائيين ومحامين وأساتذة جامعيين وثلة من الحقوقيين والمختصين والخبراء مغاربة وأجانب، حيث تم تقديم التجارب الدستورية بدول فرنسا وإسبانيا وبلجيكا وليتوانيا والأردن.

- تنظيم ندوة دولية بتاريخ **15-16** شتنبر **2015** في موضوع "**الدفع بعدم دستورية القوانين بين حماية الحقوق والحريات وتحقيق النجاعة القضائية**" بشراكة بين وزارة العدل والمجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حاليا)، حضرها ممثلون عن الاتحاد الأوروبي وخبراءُ اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون (لجنة البندقية)، ومسؤولون قضائيون ونقباءُ وأساتذةٌ جامعيون، وأعضاءُ المجلس الدستوري بالمغرب، ومسؤولون بمحاكم ومجالس دستورية دولية على رأسهم رئيسُ المجلس

الدستوري الفرنسي، ورئيسُ المحكمة الدستورية بالسودان، وأعضاءُ هذه الهيئات الدستورية بكل من إسبانيا وبلجيكا وألمانيا وتركيا والبحرين، حيث تم تقديم هذه التجارب ومناقشتها في مناخ علمي كانت نتائجه مفيدة وإيجابية.

☚ تشكيل لجنة علمية من مستوى أكاديمي ومهني رفيع لصياغة مسودة المشروع (ضمت مدير التشريع بالوزارة، والمدير العام للمعهد العالي للقضاء، والوكيل القضائي للمملكة، وممثل للرئيس الأول لمحكمة النقض، وممثل للوكيل العام للملك لديها، ورئيس جمعية هيئات المحامين بالمغرب، وأساتذة جامعيين)، عقدت عدة اجتماعات، وانتهت أشغالها إلى وضع الصيغة الأولية لمسودة مشروع القانون التنظيمي.

☚ نشر مسودة هذا المشروع بمنتدى التشريع بالموقع الإلكتروني لوزارة العدل لإتاحة الفرصة لكل المعنيين من باحثين ومهتمين للاطلاع على مضمونها، وإبداء الملاحظات بشأنها، إذ تم اعتماد العديد منها في المشروع.

☚ إحالة المشروع إلى الأمانة العامة للحكومة بتاريخ **15** دجنبر **2015**، وبها نوقش خلال عدة اجتماعات إلى حين التوافق على صيغة تم عرضها على القطاعات الحكومية المعنية التي وافقت عليها.

☚ عرض المشروع على مجلس حكومي بتاريخ **21** يناير **2016**.

☚ المصادقة على المشروع من قبل المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ **23** يونيو **2016**.

☚ تم تقديم المشروع أمام لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس النواب بتاريخ **7** يونيو **2017**، وتم البت في التعديلات والتصويت بالإجماع على المشروع بعد تعديل **21** مادة منه بتاريخ **3** غشت **2017**، وهي تعديلات انصبت على الجانب الشكلي وعلى بعض الجوانب الموضوعية، منها:

❖ عدم وقف الآجال المرتبطة بالمنازعة المتعلقة بانتخاب أعضاء البرلمان عند تقديم الدفع أمام المحكمة الدستورية لأن أجل بت المحكمة في الطعون المتعلقة بانتخاب أعضاء البرلمان محدد في سنة، وللمحكمة الدستورية أن تتجاوز هذا الأجل بموجب قرار معلل طبقا للمادة **33** من القانون التنظيمي رقم **066.13** المتعلق بالمحكمة الدستورية (المادة **15** من المشروع).

❖ تمكين أطراف الدعوى من الإدلاء بمذكرات كتابية تتضمن ملاحظاتهم بخصوص موضوع الدفع أمام المحكمة الدستورية، بعدما كان هذا الحق مقتصرا فقط على رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين (المادة **16** من المشروع)؛

❖ عدم تخويل المحكمة الدستورية صلاحية تفسير القانون موضوع الدفع الذي قررت مطابقته للدستور، لأن تفسير القانون يدخل ضمن اختصاص السلطة التشريعية؛

❖ دخول القانون حيز التنفيذ بعد انصرام أجل سنة تبتدئ من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية وليس من تاريخ تنصيب المحكمة الدستورية (المادة **26** من المشروع).

☚ تمت المصادقة على مشروع القانون بالجلسة العامة بمجلس النواب بتاريخ **8** غشت **2017**، وأحيل بنفس التاريخ إلى مجلس المستشارين.

من الجدير الإشادة، وأنا بصدد استعراض المسار الذي قطعه مشروع هذا القانون، باللقاء الدراسي الذي تمحور حول هذا المشروع، والذي نظم من قبل فريق العدالة والتنمية بمجلس المستشارين بتعاون مع العصبة المغربية للدفاع عن حقوق الإنسان ومنتدى الكرامة لحقوق الإنسان يوم **25** أكتوبر **2017** بمشاركة برلمانيين وحقوقيين وأساتذة جامعيين ومحامين، فكان بالفعل لقاء علميا ناجعا، وهي مبادرة لا يمكن للحكومة إلا أن تثمنها لما لها من آثار إيجابية من حيث تجويد مشاريع النصوص القانونية، وتعميق الرؤى بشأنها، وتطوير علاقات التعاون والتكامل القائمة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

رابعا: مضمون مشروع القانون التنظيمي وأهم مقتضياته

تتوزع مقتضيات هذا المشروع على خمسة أبواب، وهي:

الباب الأول: أحكام عامة (المواد من **1** إلى **3**)؛

الباب الثاني: شروط وإجراءات إثارة الدفع بعدم دستورية قانون أمام محاكم أول درجة ومحاكم ثاني درجة (المواد من **4** إلى **9**)؛

الباب الثالث: اختصاص محكمة النقض بالنظر في الدفع بعدم دستورية قانون (**المواد من 10 إلى 13**)؛

الباب الرابع: شروط وإجراءات الدفع بعدم دستورية قانون أمام المحكمة الدستورية والبت فيه (**المواد من 14 إلى 23**)؛

الباب الخامس: مقتضيات ختامية (**المواد من 24 إلى 26**).

وتتضمن هذه الأبواب المحاور الآتية:

1. ضبط مدلول عبارة "القانون" محل الدفع، والمقصود من "أطراف الدعوى"، ومعنى "الدفع"، وتحديد الجهات التي يمكن أن يثار أمامها الدفع بعدم الدستورية، وهي مختلف محاكم المملكة بما فيها محاكم الموضوع ومحكمة النقض، بالإضافة إلى المحكمة الدستورية بمناسبة بتها في الطعون المتعلقة بانتخاب أعضاء البرلمان، والتنصيص على زمن ومرحلة إثارته؛

2. الإحالة إلى قواعد قانون المسطرة المدنية وقانون المسطرة الجنائية والنصوص الخاصة ذات الطبيعة الإجرائية، أثناء نظر المحاكم في الدفع بعدم الدستورية، مع مراعاة أحكام هذا القانون التنظيمي؛

3. وجوب إثارة هذا الدفع بواسطة مذكرة كتابية مستقلة وموقعة من الطرف المعني بالأمر أو من قبل محامٍ، مؤدى عنها وديعة قضائية، ما لم يتمتع مثير الدفع بالمساعدة القضائية، وتتضمن هذه المذكرة المقتضى التشريعي موضوع الدفع، وتبين أوجه الخرق أو الانتهاك أو الحرمان من الحق أو الحرية المضمونة دستوريا، وأن يكون هذا المقتضى هو الذي تم تطبيقه أو يراد تطبيقه في الدعوى، وألا يكون قد سبق البت بمطابقته للدستور، ما لم تتغير الظروف؛

4. وجوب إنذار المحكمة مثير الدفع بتصحيح مسطرة الدفع أمامها داخل أجل لا يتجاوز أربعة (**4**) أيام من تاريخ تقديم المذكرة الكتابية بشأن الدفع؛

5. وجوب إحالة المحكمة لمذكرة الدفع، بعد تأكدها من استيفاء الدفع للشروط الشكلية المنصوص عليها، إلى محكمة النقض داخل أجل لا يتعدى ثمانية (**8**) أيام من تاريخ إيداعها، ويترتب عن تقديم

الدفع أمام هذه الأخيرة إيقاف البت في الدعوى الأصلية والآجال المرتبطة بها، مع مراعاة الحالات التي لا يتم فيها الإيقاف ؛

6. وجوب تأكد محكمة النقض من استيفاء مذكرة الدفع المثار أمامها للشروط الشكلية المنصوص عليها ؛

7. وجوب تحقق الهيئة التي يعينها الرئيس الأول لمحكمة النقض من جدية الدفع داخل أجل ثلاثة **(3)** أشهر ابتداء من تاريخ الإحالة، وإحالة الدفع المذكور، بعد تأكدها من جديته، إلى المحكمة الدستورية ؛

8. وجوب إيقاف محكمة النقض البت في القضية المعروضة أمامها إلى غاية صدور قرارها برد الدفع أو إلى غاية صدور قرار المحكمة الدستورية القاضي برفض الدفع ؛

9. تحديد شروط وإجراءات بت المحكمة الدستورية في الدفع بعدم دستورية قانون إلى جانب أجل البت وهو ستون **(60)** يوما يبتدئ من تاريخ إحالة الدفع إليها ؛

10. تحديد آثار قرار المحكمة الدستورية القاضي بعدم دستورية قانون، بالتنصيص على نسخه ابتداء من التاريخ الذي تحدده المحكمة الدستورية في قرارها ؛

11. تحديد أجل سنة لدخول هذا القانون التنظيمي حيز التنفيذ ابتداء من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية.

تلكم، السادة المستشارون المحترمون، أهمُّ مضامين مشروع هذا القانون التنظيمي، وما من شك في أن مناقشته برحاب مجلسكم الموقر مناقشة عميقة وهادفة من شأنها أن تُغني مضمونه في أفق المصادقة على قانون تنظيمي سيحقق، بإذن الله، المقاصدَ الفضلى التي سعى إلى إدراكها المشرع الدستوري، والمكاسبَ الكبرى التي يروم تحقيقَها للأمة ولرعاياه الأوفياء قائدُ البلاد جلالةُ الملك محمد السادس أدام الله ملكه ونصره، والسلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته.

والله ولي التوفيق./.