جامعة الحسن الثاني – عين الشق

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

الدار البيضاء

وحدة : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية

أطـــروحة لنيل شهـــــادة الدكتـــوراه في الحقـــوق:

تخصص: قانون عام في موضوع :

رقابة دستورية التشريع المالي في المغرب: دراسة لدور المجلس الدستوري على ضوء التجربة الفرنسية

إعداد : الطالب الباحث

عمرو لغليمي

بإشراف :

د. عبد المجيد أسعد

لجـــــــنة المنـــــــــاقشة

د. أسعد عبد المجيد أستاذ التعليم العالي رئيســـــــــــــــــــــــــا

د. أحمد الحاج قاسم أستاذ التعليم العالي كلية الحقوق الدار البيضاء عضوا

د. الحاج مسعود أستاذ التعليم العالي كلية الحقوق الدار البيضاء عضـــوا

د. أحمد حضراني أستاذ التعليم العالي كلية الحقوق المحمدية عضـــــوا

السنـــــــــــة الجـــامعيـــــــــــة 2011 -2012

مقدمـــــــــة

حتى يكون التشريع مقبولا لدى المواطن وموضع رضى من قبله، لا بد أن يكون متصفا بالشرعية. وأولى محطات هذه الشرعية هي الشرعية الدستورية التي تؤمنها آلية رقابة دستورية القوانين.

كما يدل على ذلك اسمها، فإن موضوع رقابة الدستورية هي القوانين أيا كان مصدر هذه القوانين. ومعنى ذلك أن تلك القوانين لا تجد طريقها نحو التطبيق إلا بعد أن تنال تأشيرة بذلك من القاضي الدستوري المختص بالتثبت من مدى شرعيتها الدستورية من عدمها.

لقد شكلت رقابة دستورية القوانين، ولا زالت، الآلية المثلى لحماية سمو الدستور، والوقوف سدا مانعا أمام كل تشريع يسن خارج حدوده وبعيدا عن ضوابطه. كما أنها شكلت، ولا زالت، صمام الأمان للحقوق والحريات الدستورية المكفولة للمواطنين ضد كل التعسفات التشريعية التي قد تطالها.

في المجال المالي، أهمية رقابة الدستورية أكبر وقيمتها أعظم سيما وأن الأمر يتعلق، من ناحية، بمراقبة دستورية أحد أهم التشريعات وأكثرها خطورة وحساسية ألا وهو التشريع المالي، و من ناحية أخرى فإن التشريع المالي ظل يشكل المجال المفضل والمرتع الخصب لتدخلات القاضي الدستوري وممارسة عمله الرقابي[1].

إن المكانة الخاصة التي تكتسيها قوانين المالية والقوانين الضريبية تمنح لرقابة الدستورية التي تمارس عليها قيمة كبرى حافلة بالدروس سواء فيما يخص القواعد القانونية المالية أو تلك التي تخص سير عملية الرقابة بكل ما تحمله الكلمة من معنى[2]. ثم إن قوانين المالية هي التشريعات الأكثر عرضة للتغيير والتعديل على مدار السنة بالرغم من محدوديتها الزمنية[3]، مما يتطلب من القاضي الدستوري أن يكون على استعداد دائم، وفي تيقظ مستمر من أجل مراقبة دستورية تلك التعديلات سيما تلك التي تطال التشريعات الضريبية باعتبارها الأكثر تهديدا للحقوق وللحريات الدستورية للمواطنين. أضف إلى ذلك أن التشريع المالي كان سببا رئيسا في التطورات الهائلة التي شهدتها رقابة الدستورية في فرنسا مثلا[4].

---

[1] Julien (**VALLS**), Le contrôle des normes législatives financières par les cours constitutionnelles espagnoles et françaises, éd LGDJ page 1.

[2] Ibid.

[3] الحبيب (**الدقاق**)، خصوصيات القانون البرلماني في موضوع قوانين المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 23 – 2000، ص68.

[4] Julien (**VALLS**), Opcit, page 1.

إن الحديث عن موضوع رقابة دستورية التشريع المالي يفترض منا أولا وقبل كل شيء القيام بتحديد مفاهيمي لبعض المصطلحات من قبيل : القضاء الدستوري، العدالة الدستورية، مراقبة دستورية القوانين والتشريع المالي.

- **مصطلح الدستورية** :

صفة تطلق على القاعدة القانونية المطابقة للدستور سواء من حيث المحتوى (الدستورية الداخلية) أو من حيث الطريقة المتبعة في بلورتها (الدستورية الخارجية).

الدستورية هي أيضا الخاصية التي تميز تطبيق الدستور. ولا تطرح مسألة احترام الدستورية إلا بخصوص القواعد القانونية. من هنا تشمل رقابة الدستورية كل من المراقبة القضائية لدستورية القواعد القانونية ومراقبة دستورية الامتيازات غير القانونية للسلطات العمومية الدستورية[5].

- **مصطلح العدالة الدستورية** :

يعرف المعجم الدستوري مصطلح العدالة الدستورية بكونها : " مجموعة من التقنيات والمؤسسات التي يؤمن بموجبها، وبدون تقييد، سمو الدستور ".

يعود أول استخدام لمصطلح العدالة الدستورية إلى كل من الفقيهين الدستورين Hans KELSEN و EISEMAN منذ عام 1928 ، ففيما عرفها الأول بأنها : " الضمانة القضائية للدستور "[6]، عرفها الثاني كما يلي : " العدالة الدستورية هي أحد أنواع العدالة، أو بشكل أفضل، نوع من أنواع القضاء التي تتناول القوانين الدستورية "[7].

- **مصطلح القضاء الدستوري [8]:**

في تعريفه للعدالة الدستورية، ميز EISEMAN هذا المصطلح عن مصطلح القضاء الدستوري. فبالنسبة له عبارة " القضاء الدستوري " تشير إلى الجهاز الذي يمارس العدالة الدستورية. فيما عبارة " العدالة الدستورية " فيرى أن مدلولها القانوني يجعل منها ضمانة لتوزيع صلاحية التشريع العادي والتشريع الدستوري، وتأمين احترام نظام القواعد أو نظام الجهاز الأعلى للدولة.

وقد عرفه المعجم الدستوري بأنه : " مجموعة من السلطات المكلفة بمهمة العدالة الدستورية، والمحاكم هي من تتولى هذه المهمة (المحكمة العليا في الولايات المتحدة

---

[5] David (**DOKHAN**), les limites du contrôle de constitutionnalité éd 2001, page 2.

[6] مجلة القانون العام 1928، انظر العجم الدستوري، أوليفيه (**دوهاميل**) و أيفي (**ميني**)، ترجمة المنصور (**القاضي**)، مراجعة العميد . زهير (**شكير**)، طبعة أولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والتشريع، ص 788.

[7] المعجم الدستوري، م.س.ذ. 788.

[8] هذه التعريفات مستقاة من المعجم الدستوري، م.س.ذ 788.

الأمريكية) و المحاكم والمجالس الدستورية في النظام الأوربي والتي تشكل في مجموعها القضاء الدستوري.

ويرى Frédérique RUEDA بأن القضاء الدستوري يعنى به ممارسة رقابة الدستورية وفق النموذج الأوربي للعدالة الدستورية أي محكمة متخصصة تمارس مراقبة مركزية لدستورية القوانين، وبهذا فهي تتميز عن النموذج الأمريكي الذي يأخذ بالمراقبة المنتشرة[9]

- **مراقبة الدستورية** :

يعرف Dominique ROUSSEAU مراقبة الدستورية بأنها صيغة (mise en forme) مؤسساتية لمواجهة القوانين المصوت عليها من قبل منتخبي الشعب والحقوق الأساسية للإنسان التي تكرسها النصوص الدستورية[10].

- **مصطلح التشريع**

يشير مصطلح التشريع إلى معان متعددة. فهو يطلق، من جهة، على عملية وضع القواعد القانونية في صورة مكتوبة من طرف السلطة المختصة في الدولة ووفقا للإجراءات وضمن الحالات التي يحددها الدستور. و يطلق، من جهة ثانية، على القواعد القانونية ذاتها التي تضعها السلطة المختصة؛ فيقال تشريعات العمل، تشريعات الضرائب، التشريع الجمركي...للدلالة على القواعد القانونية المنظمة لهذ المسائل[11].

- **مصطلح التشريع المالي**

معظم التعاريف التي اطلعنا عليها عرفت التشريع المالي باعتباره مادة علمية أي باعتباره ذلك العلم الذي يبحث في القوانين والأنظمة المالية التي توضع موضع التطبيق، أي الأساليب المطبقة محليا في الدولة على ضوء هذه الأسس والنظريات[12].

كذلك يعرف التشريع المالي بأنه يحتوي على ما تختاره الدولة من أنواع الإيرادات المختلفة وما تختاره من طرق فنية تتبعها في جباية تلك الإيرادات وصرفها آخذة بعين الاعتبار جميع العوامل المالية والاقتصادية والاجتماعية والدينية والثقافية والخلقية السائدة في إقليمها[13].

التشريع المالي يبحث في القوانين المرعية التي تحكم الصعيد المالي أو الأنظمة التي تحدد دقائق تطبيق هذه القوانين [14].

---

[9] Frédérique (**RUEDA**), le contrôle de l'activité du pouvoir exécutif par le juge constitutionnel : les exemples français, Allemand et espagnol, éd Libr. générale de droit et de jurisprudence, 2000, page 9

[10] Dominique (**ROUSSEAU**), La justice constitutionnelle en Europe, éd Montchrestien E.J.A 1992, page 10.

[11] نجاة (بضراني)، مدخل لدراسة القانون، طبعة ثالثة مزيدة ومنقحة، 2005،136-137.

[12] حسن (**عواضة**)، المالية العامة (دراسة مقارنة) –الموازنة- النفقات والواردات العمومية، دار النهضة العربية 1981، ص 15

[13] خالد (**الشاوي**)، نظرية الضريبة والتشريع الضريبي الليبي، منشورات جامعة قاريونس، بنغازي، ط 1989 ص 7

[14] فوزي(**عطوي**)، المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية.

لكن ما يهمنا هنا هو التشريع المالي باعتباره منتوجا قانونيا تصدره السلطات العامة المختصة بذلك (الملك، حكومة، برلمان...). أي بالمعنى الذي أشرنا إليه سابقا.

أولا : إشكالية رقابة دستورية التشريع المالي

ليس التشريع المالي كباقي التشريعات العادية الأخرى. فخصوصيته تكمن في أنه له أهمية قصوى بالنسبة للدولة في صنع سياساتها العامة. فبدون تشريع مالي يجيز للدولة التحصل على الموارد المالية التي تحتاجها، تبقى سياساتها العامة تلك حبرا على ورق. في نفس الوقت، فإن التشريع المالي تشريع خطير وحساس. فقرار مالي بسيط قد يكون له تأثيرات بالغة على الأمن الاجتماعي داخل الدولة. وكم تسببت القرارات المالية في نشوب ثورات وهزات عنيفة وردود فعل قوية هددت بشكل كبير كيان الدولة.

أهمية التشريع المالي من جهة، وخطورته من جهته أخرى يفرض ضرورة إخضاعه لمراقبة صارمة تبقيه في الحدود الغايات التي سن من أجلها.

1- أهمية التشريع المالي في صنع السياسات العامة للدولة

لقد نجم عن تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية أن أقحمت تغييرات على التصور الأولي – القانوني – للمالية العامة. فقد صارت الميزانية تشكل جزءا لا يتجزأ من السياسة المالية الشاملة التي صارت تشمل أيضا السياسة النقدية وسياسة الأسعار[15].

حتى بنية الميزانية صارت تصاغ حسب الظرفية الاقتصادية من أجل تصحيح بعض من آثارها. لقد صارت السلطات الحاكمة في البلدان تولي عناية قصوى للدور الحاسم للميزانية في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية[16].

لقد انعكس توسع نشاط الدولة على المالية العامة التي تحولت من مالية محايدة إلى مالية وظيفية، أي إلى أداة رئيسة من أدوات التأثير على مستوى النشاط الاقتصادي والاجتماعي. وعليه، لم يعد غرض الإنفاق العام مقصورا على الوظائف التقليدية للدولة، بل أصبح يهدف، بالإضافة إلى ذلك، إلى التأثير في حجم الدخل القومي، وفي كيفية توزيعه بين الفئات الاجتماعية بما يضمن ارتفاع مستوى معيشة الفئات ذات الدخل المحدود[17]. وظيفة الضريبة هي الأخرى تغيرت. فبعدما كانت وظيفتها، في إطار المالية المحايدة، منحصرة فقط في الجانب التمويلي أي تمويل النفقات العامة الكلاسيكية (أمن داخلي وخارجي، مرفق القضاء، الشرطة، الأشغال العمومية...)، صارت تشكل في إطار الدولة المتدخلة آلية من آليات التدخل المثلى في تحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية. حسب ذ. خالد الشاوي[18]، صارت آليات الميزانية (النفقات والموارد) تستعمل لتحقيق أغراض اقتصادية متنوعة منها :

---

[15] Jean (**CATHELINEAU**), Finances publiques et droit financier, Librairie générale de droit et de jurisprudence, éd Paris 1975, page 14.

[16] Jean (**CATHELINEAU**), opcit, page 14.

17 منصور (عسو)، المالية العامة، ط 1995، ص 14.

18 خالد (الشاوي)، م، س، ذ، ص 5.

- تمويل التنمية الاقتصادية وتوحيد الانتاج وفق الوجهة التي ترغب بها السلطة المخططة؛
- انعاش الاقتصاد باتباع سياسة نقدية توسعية أو بقصد تحقيق الانكماش والحد من التوسع باتباع سياسة نقدية حذرة؛
- التأثير غير المباشر على درء التقلبات الاقتصادية وللتخلص من الأزمات الاقتصادية.

علاوة على هذا، فإن الدولة توظف الآليات الموازنية من أجل تحقيق أهداف السياسة الاجتماعية (إنشاء المشروعات الرامية إلى خلق مجالات جديدة للعمل ومكافحة البطالة، إعفاء أو تقليص الضريبة على ذوي الدخل المحدود كإجراء لتحقيق العدالة الضريبية، إعادة توزيع الدخول...).

لقد أدى تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، عبر وسائلها المالية، إلى أن فقدت المالية العامة (الميزانية) أحد أهم وأقدس مبادئها ألا وهو مبدأ توازن الميزانية. فالمهم، كما يقول د. حسن عواضة[19] أن التوازن الآن ليس هو المهم، وإنما المهم هو أن يكون مجموع النشاط الاقتصادي والاجتماعي موجها بصورة سليمة. يقول **بيفردج : " يجب ألا نعطي الأهمية في هذا الميدان للمبادئ المالية، أو التوازن الموازني، وإنما يجب أن تحترم الأفضليات التي تمليها علينا السياسة الاقتصادية والاجتماعية "**[20]

2- التشريع المالي وضرورة خضوعه لرقابة الدستورية.

2-1 التشريع المالي : موضوع رقابة مالية متعددة

أ- **الرقابة الإدارية :** نميز في إطار هذه الرقابة بين أصناف متعددة:

- **الرقابة المحاسبية** :

وهي الرقابة التي يجريها المحاسبون العموميون على الآمرين بالصرف بمناسبة تنفيذ العمليات المالية. فعلى مستوى المداخيل، فإن هذه الرقابة تنصب على صحة استخلاص المداخيل والتي تهم التأكد من صحة المداخيل والإدراج. أما على مستوى النفقات، فإن المحاسب العمومي، وقبل أن يباشر عملية الأداء التي تؤدي إلى إبراء ذمة الدولة، يجري سلسلة من العمليات الرقابية تهم بالأساس :

- التأكد من صفة الآمر بالصرف أو مفوضه؛
- مدى توفر الاعتماد؛
- صحة الانتساب المالي (صحة إدراج النفقات في الأبواب المخصصة لها)؛
- إثبات الخدمة المنجزة؛
- صحة حسابات التصفية؛

---

[19] حسن (**عواضة**)، م.س.ذ، ص 10.

[20] حسن (**عواضة**)، م.س.ذ، ص 10.

- إعمال المراقبة القانونية السابقة والإدلاء بالأوراق المثبتة؛
- احترام قواعد التقادم وسقوط الحق؛
- صفة إبراء التسديد؛

- مراقبة المفتشية العامة للمالية

تندرج رقابة المفتشية العامة للمالية ضمن الرقابة الإدارية التي تمارس في حق المتدخلين في تنفيذ العمليات المالية. وهي تتبع مباشرة وزير المالية، وتخضع في تنظيمها لأحكام ومقتضيات ظهير 14 أبريل 1964[21].

تضطلع هذه الهيئة الرقابية بمهمة كبيرة في مراقبة المالية العامة. .يقول **بنبريك** المدير العام للمفتشية العامة للمالية : " مراقبة المالية هي الغاية الأولى من وراء إيجاد المفتشية العامة للمالية كمؤسسة وحيدة مسئولة عن المراقبة داخل وفيما بين الوزارات في المغرب (...)، وفي هذا الصدد، فإن المفتشية العامة للمالية تمارس امتيازات ذات طابع عام مادام أن مجال تدخلها هو مراقبة تسيير المحاسبين العموميين والآمرين بالصرف للوزارات والجماعات المحلية وكذا المقاولات والمؤسسات العمومية . ولا ينحصر مجال تدخلها في ممارسة هذه المهمة إنما يمتد إلى مهام أخرى "[22] .

باعتبارها جاهزا إداريا مسئولا عن مباشرة الرقابة العليا للمالية العامة، تستمد المفتشية العامة للمالية مهمتها الرقابية من المادة 2 من الظهير المنظم لهذه الهيئة. فحسب المادة المذكورة، فإن مفتشي المالية مكلفون بـــ: **" القيام بتحقيقات بخصوص مصالح الصندوق والمحاسبة والنقود والمواد وكذا المحاسبين العموميين، وبصفة عامة مستخدمي الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية. فهم يتحققون من التسيير الذي يقوم به هؤلاء المحاسبون ويتأكدون من صحة العمليات المدرجة في حسابات الآمرين بالصرف بتسلم المداخيل ودفع المصاريف العمومية وكذا في حسابات جميع المتصرفين"**.

إن أهم ما يميز رقابة المفتشية العامة للمالية، هو أنها رقابة فجائية[23]، كما أنها رقابة تجري بناء على " برنامج أشغال التفتيش " يحدده وزير المالية باقتراح من المفتش العام، واعتبارا لطلبات التحقيق الذي يتقدم بها الوزراء الآمرون بالصرف أو

---

[21] الظهير الشريف رقم 1.59.269 الصادر في 17 شوال 14) 1379أبريل 1960) المتعلق بالمفتشية العامة للمالية.

[22] Séminaire sur le thème « Pour une nouvelle vision du contrôle des finances publiques dans la dynamique du changement et de rationalisation de la gestion du service public », Rabat 28 avril 2000,, actes de travaux de la journée de réflexion et études organisée sous le haut patronage de sa Majesté le Roi Mohamed VI à l'occasion de la célébration du 40ème anniversaire de la création de l'IGF. Voir : Mustapha **(LAGHLIMI)**, Le contrôle de gestion dans l'administration marocaine et les perspectives de son développement, mémoire d'obtention du diplôme du cycle supérieur de la gestion administrative, ENA, 2004

[23] Driss (**KHOUDRY**), le contrôle supérieur des finances publiques, éd EDIPRIM 1992, 131.

تقدمها مصالحهم الخصوصية[24]. غير أنه يجوز للمفتش العام للمالية أن يأمر، خارج إطار هذا البرنامج، بإجراء أي تحقيق يراه مفيدا شريطة أن يخبر بذلك وزير المالية[25].

أثناء التحقيقات التي يجريها المفتشون، يحق لهؤلاء الاطلاع على جميع الوثائق والمستندات وإجراء جميع الأبحاث وطلب الإيضاحات الكفيلة بمساعدتهم للقيام بمهمتهم الرقابية. وفي حالة اكتشافهم لاختلالات خطيرة ثابتة في حق المخالفين أثناء إجرائهم لتلك التحقيقات، يشعرون بذلك فورا المفتش العام والوزير المختص الذي يتبع له المحاسب. هذا، ويجوز للوزير المختص توقيفه عن العمل باقتراح من المفتش العام للمالية وذلك لمدة لا تتجاوز شهرا واحدا، لكن من دون أن يعوق ذلك متابعة الموظف وفقا للمسطرة العادية للتأديب.[26]

بعد انتهائه من عملية التحقيق، يعد المفتش المالي تقريرا حول عملية التحقيق تلك ويقوم بتوجيهه إلى الموظف المعني يطلعه فيه على الإثباتات التي باشرها في حقه. وعلى الموظف الرد كتابة على ما ورد في تقرير المفتش خلال الخمسة عشر يوما التالية لتسلم التقرير.

بعد حصوله على أجوبة الموظف المعني بعملية التفتيش، يقوم المفتش بإدراج ملاحظاته تم يرفعه مصحوبا بكل المستندات إلى المفتش العام للمالية الذي يحيله على وزير المالية والوزير التابع له الموظف أو المصلحة موضوع التفتيش[27].

- **رقابة المراقبة العامة للالتزام بالنفقات**

عرف المغرب هذا النوع من الرقابة لأول مرة مع ظهير مرسوم 16 أبريل 1917 تحت مسمى " الرقابة المالية القبلية "[28]. بعد ذلك صدر مرسوم ثان بتاريخ 9 يونيو 1917 كإطار منظم للرقابة المالية. وقد تضمن هذا المرسوم نفس المقتضيات المرسوم السابق مع توسيع في نطاق تدخلها. غير أن هذا النص ظل حبرا على ورق ولم يتم تفعيل هذه الرقابة.

وقد تطلب الأمر انتظار ظهير 20 دجنبر 1921، ليتم استحداث وبشكل رسمي مراقبة مالية تحت مسمى (المراقبة العامة للالتزام بالنفقات). حاليا تخضع رقابة الالتزام بالنفقات لأحكام مرسوم 13 دجنبر 2001 [29] المتمم والمعدل لمرسوم 30 دجنبر 1975[30].

---

[24] الفصل من الظهير المذكور.

[25] الفصل من الظهير المذكور.

[26] الفصل5. من الظهير المذكور.

[27] الفصل 6 من الظهير المذكور.

[28] Mohamed (**HARAKAT**), Finances publiques et droit budgétaire au Maroc, 1ère édition 2002, page 117.

[29] رقم 2-01-2678.

[30]رقم 2-75-839 منشور بالجريدة الرسمية رقم 3297 بتاريخ 1967/12/07

حسب المادة الثالثة من المرسوم المنظم لمراقبة الالتزام بالنفقات، فإن هذه الأخيرة تباشر ثلاث مهام أساسة :

- **مراقبة شرعية الالتزام بالنفقات**
- **ممارسة مهمة الإخبار**: حيث تقوم باطلاع وزير المالية حول شروط تنفيذ الميزانية. في إطار ممارستها لهذه المهمة، فإن مراقب الالتزام بالنفقات مطالب بـــ:

- مسك المحاسبات المنصوص عليها في المواد 16 و 19 من المرسوم المذكور.
- رفع تقرير وبشكل شهري إلى وزير المالية حول سير مصالح مراقبة الالتزام بالنفقات،
- توجيه كل شهر بيان حول الاعتمادات المفتوحة وبيان عن مجموع الاعتمادات المفتوحة والنفقات الملتزم بها كما هو منصوص عليه في المادة 22 من المرسوم المذكور.

- **مهمة المساعدة والاستشارة**

حسب المادة الثالثة من المرسوم المذكور، تقع على المراقب المالي مسئولية تقديم الدعم والمساندة للمصالح المكلفة بالتسيير وبخاصة مصالح الصفقات العمومية.

في هذا الإطار، يتولى المراقبون تقديم كافة أنواع المساعدة والاستشارة في كل ما يتعلق بالمسائل المالية. ويباشرون هذه المهمة، ليس فقط عبر إبداء الملاحظات التي يقومون ببلورتها بمناسبة مراقبة مقترحات الالتزام بالنفقات، وإنما أيضا على مستوى إعداد ملفات الدعوة إلى المنافسة أو تقديم ملفات مقترحات الالتزام بالنفقات.

ب-**الرقابة السياسية :** ونميز فيها بين :

- **الرقابة السابقة على تنفيذ قوانين المالية :**

تمثل الرقابة القبلية أحد أشكال الرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان على السياسة المالية للحكومة. وكما يوحي بذلك اسمها فهي تباشر قبل دخول قوانين المالية حيز التنفيذ. أي أثناء مرحلة التصويت. فالحكومة، وقبل أن تشرع في تنفيذ قانون المالية الذي أعدته، لا بد لها من إجازة من قبل البرلمان تسمح لها بذلك. لهذا فهي ملزمة، سنويا، بعرض مشاريع قوانين المالية على البرلمان بقصد التصويت والمصادقة عليها.

إن مرحلة التصويت على مشاريع قوانين المالية هي من أدق المراحل التي تجتازها الحكومة. لذا يكون حرصها أشد، ورغبتها أكبر في أن ترى اختياراتها وتوجهاتها المالية قد حازت رضى وقبول ممثلي الأمة. فأقصى جزاء يمكن أن تلاقيه الحكومة من قبل البرلمان هو رفض التصويت على ميزانية عقيمة وغير متوازنة[31].

[31] صباح (**نعوش**)، المالية العامة، مطبعة النجاح الجديدة 1983 ص 23.

ومما لا شك فيه، فإن مراقبة مشاريع قوانين المالية، من خلال التصويت عليها، تشكل مناسبة هامة يستطيع من خلالها نواب الأمة من مناقشة الاختيارات الحكومية و عرض آرائهم ومواقفهم من السياسة المالية التي تعتزم تنفيذها.

وبالرغم من أهميتها تلك، إلا أن ممارستها على أرض الواقع، تظل عملية صعبة بحكم التأطير الدستوري والقانوني الصارم لها مما يحد من فعاليتها. وبسبب ذلك لم تعد الحكومات ، وبخاصة المؤازرة من قبل أغلبية برلمانية، تلاقي أية صعوبة في اعتماد مشاريع قوانينها. عموما يمكن القول بأن مراقبة البرلمان للحكومة أثناء التصويت على مشاريع قوانين المالية تبقى جد محدودة اللهم ما تقوم به لجنة المالية من دراسة لتلك المشاريع لكن من دون إقحام تعديلات عليها، دراسة المشاريع والمقترحات ذات الأثر المالي و بحث مشاريع المخططات الاقتصادية وكذا التدابير التي لها انعكاسات مالية.

لا يكتفي البرلمان بالتصويت فقط على مشاريع قوانين المالية، وإنما يعمل أيضا على مراقبة ومتابعة تنفيذها. وهذا النوع من الرقابة تسمى بالرقابة الموازية أو المواكبة.

- **الرقابة الموازية أو المواكبة لتنفيذ قوانين المالية.**

إن رقابة البرلمان للنشاط المالي الحكومي لا تقف عند حدود التصويت على مشاريع قوانين المالية، وإنما خوله المشرع الدستوري حق مراقبة ومتابعة تنفيذ تلك القوانين. والهدف بطبيعة الحال إبقاء الحكومة في حدود الترخيص البرلماني والحيلولة دون الخروج عن مضامينه. وفي حالة خالفت ذلك الترخيص تكون الحكومة قد جانبت مضمون الاختيارات التي وافق عليها المشرع بقوانين أصبحت نافذة المفعول[32].

وحتى يتمكن البرلمان من إنجاز مهمته الرقابية على أكمل وجه، فقد وضعت رهن إشارته عدد من الآليات الرقابية من ضمنها : اللجان البرلمانية والأسئلة بنوعيها الكتابية والشفاهية.

- **اللجان البرلمانية :**

بالرجوع إلى الدستور المغربي المراجع، نجد أن هذا الأخير قد خول للبرلمان من خلال فصله 42 الحق في تشكيل نوعين من اللجان : لجان المالية ولجان تقصي الحقائق.

اللجان المالية :

تشكل اللجان المالية إحدى اللجان الست الدائمة المنصوص عليها في الفصل 42 من الدستور المغربي. تنظيميا، فإن هذه اللجان تحتل موضعا متميزا في التنظيم المؤسساتي. و باعتبارها إحدى الآليات الأساسة في العمل البرلماني عموما والعمل

[32] المعطي (**سهيل**)، الرقابة المالية البرلمانية، المجلة المغربية للتدقيق والاستشارة والتنمية عدد مزدوج 8-9.1988. ص 31-32.

الرقابي على وجه الخصوص، فإن لجنة المالية تعتبر المكان الذي تتجسد فيه علاقة القوة بين الحكومة والبرلمان[33].

على مستوى مراقبة تنفيذ قوانين المالية، تضطلع لجنة المالية في كلا المجلسين بدور متميز. فعلى عاتقها تقع مسئولية متابعة ومراقبة تنفيذ قوانين المالية[34] . فدورها إذن هو تتبع تنفيذ تلك القوانين من خلال مراقبة ما تم تشريعه وسنه من قوانين من طرف المشرع[35].

لكن ما يمكن ملاحظته على أرض الممارسة أن عمل لجان المالية يعترضه معيقات كثيرة منها ما هو مرتبط بالهيئة التشريعية نفسها كعدم إدراك أعضاء البرلمان لقيمة دورهم الرقابي مما يدفعهم إلى تصريف اهتمامهم إلى وظيفة التصويت والمصادقة على مشاريع قوانين المالية. فقيمتهم تتجلى في هذه الوظيفة أكثر منها في وظيفة الرقابة.[36] كذلك افتقارهم إلى الوسائل القانونية الموضوعة رهن تصرفهم والتي تمكنهم من الحصول على المعلومة، أضف إلى هذا سوء استثمارهم لتلك الوسائل القانونية المتاحة لهم. هذا من دون أن نغفل مشكل غياب التنسيق بين لجان الغرفتين وكذا المسطرة المعقدة التي تحول دون الحصول على المعلومات في الوقت المناسب. حيث يضطر العضو البرلماني إلى توجيه طلب إلى رئيس اللجنة التي ينتمي إليها هذا الأخير[37]. و منها ما له صلة بالجهاز الحكومي حيث احتكار هذا الأخير لمصادر المعلومات وعدم تجاوبها بالشكل المطلوب مع المبادرات البرلمانية [38]، مما يؤثر بشكل كبير على الدور الرقابي للجان المالية.

في فرنسا، ومع الإصلاح الذي عرفته المالية العامة من خلال القانون التنظيمي الجديد 1 غشت 2001، فقد أصبحت اللجان المالية تتمتع بسلطات واسعة في مجال مراقبة تنفيذ قوانين المالية. فقد صار بإمكان لجنتي المالية لمجلسي النواب والشيوخ متابعة ومراقبة تنفيذ قوانين المالية والقيام كذلك بعملية تقييم لكل المسائل ذات الصلة بالمالية العامة[39].

---

[33] Katia (**BLAIRON**), Pouvoirs et contre-pouvoirs en matière budgétaires et financières, article publié sur internet www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC6/BlaironTXT.pdf, page 13.

[34] Michel (**BOUVIER**), Marie-Christiane (**ESCLASSAN**) et Jean-Pierre (**LASSALE**), Finances publiques, 7ème édition LGDJ 2004 p 460.

[35] المعطي (**سهيل**)، م. س. ذ.، ص 13.

[36] Loïc (**PHILIP**), Introduction, Revue française des finances publiques, n°59, 1997, page 29.

[37] كوثر (**بنعباد**) ، أية رقابة للبرلمان على الأموال العامة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، أكدال، السنة الجامعية 2004-2005 ذكرتها نادية النويني ، حدود السادة المالية في التشريع المغربي –نموذج مشاريع قوانين المالية ، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة ، جامعة الحسن الثاني كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدارالبيضاء –عين الشق ،السنة الجامعية 2006-2007، ص، 94.

[38] .. كوثر (بنعباد)، م. س. ذ ص 94

[39] Article 57 de la LOLF 1 août 2001 prévoit que : «Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général

وفي هذا الإطار يمكن لرئيس اللجنة والمقرر العام وكذا المقررون الخاصون إجراء مراقبة على الوثائق وفي عين المكان والقيام كذلك بأية عملية تدقيق تراها ضرورية. كما يجوز أيضا للجان المالية توجيه طلب مساعدة للمجلس الأعلى للحسابات لمدها بكافة المعلومات التي تحتاجها. أضف إلى هذا أن الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات يتوفر على إمكانية ربط علاقة مباشرة مع اللجان ومقرريها.

ملاحظة مهمة لا بد من لفت الانتباه إليها، وهي أن الحكومة لم تعد تملك اليد الطويلة في التصرف وبكل حرية في الاعتمادات كما كان عليه الأمر في ظل مرسوم 1959 وإنما صارت ملزمة بإخبار و استشارة اللجان المالية في ذلك[40].

لجان تقصي الحقائق :

بالإضافة إلى اللجان المالية، يمكن للبرلمان أن يحدث لجانا لتقصي الحقائق يستعين بها في مراقبته لتنفيذ قوانين المالية. فمهمتها إخبارية بالدرجة الأولى، حيث تتولى عملية جمع المعلومات حول وقائع وأحداث محددة سواء على مستوى تسيير المرافق العامة أو المقاولة، وإطلاع المجلس على النتائج التي توصلت إليها .

الأسئلة

بحكم الصعوبات الجمة التي يلاقيها أعضاء البرلمان في ممارسة دورهم الرقابي على الحكومة، فإن الأسئلة تظل ملاذهم الوحيد الذي يمكنهم من ذلك.

إن مسطرة الأسئلة تنظمها أحكام المادة 56 من الدستور المغربي المراجع 1996 التي تقضي بأن تخصص جلسة أسبوعية لأعضاء البرلمان لطرح أسئلتهم على الوزراء. هؤلاء ملزمون بالرد عليها في أجل لا يتعدى عشرين يوما. كما تنظمها أحكام المادتين 155 (من النظام الداخلي لمجلس النواب) و161 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

---

ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux et chaque année, pour un objet et une durée déterminés, à un ou plusieurs membres d'une de ces commissions obligatoirement désignés par elle à cet effet. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.

Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent. ».

[40] Michel (**BOUVIER**), Marie-Christine (**ESCLASSAN**) et Jean-Pierre (**LASSALE**),, opcit page 460.

وتشكل الأسئلة أداة هامة في يد أعضاء البرلمان لمساءلة الحكومة حول قضايا معينة وبالتالي الحصول على ما يحتاجونه من معلومات تفيدهم في مباشرة دورهم الرقابي على سياستها المالية. فهي بالنسبة إليهم رافد مهم للحصول على المعلومة. ويمكننا التمييز بين نوعين من الأسئلة :

- ***أسئلة كتابية*** : هذه الآلية تستعمل بكثرة من قبل أعضاء البرلمان. وهي عبارة عن أسئلة توجه كتابة من طرف أعضاء البرلمان إلى الوزراء للاستفسار حول موضوع أو قضية معينة.

- ***أسئلة شفاهية***: هذا النوع من الأسئلة تنظمها الأنظمة الداخلية لكلا المجلسين. توجه مباشرة من فوق منصة البرلمان و تتعلق بمواضيع الساعة. وتهم قضايا مالية متعددة : تنفيذ القانون المالي، تدبير المال العمومي، تسيير المؤسسات العمومية، غلاء المعيشة، الأجور، الخوصصة الاستدانة الدولية[41].

لكن هذه الآلية الرقابية المهمة تعوزها الفعالية المطلوبة من حيث حجم المعلومات المتحصل عليها، ومن حيث كذلك عدم ترتيب أية مسئولية سياسية للحكومة. وهذا ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي في أحد قراراته حينما أشار أن مسئولية الحكومة لا يمكن إثارتها إلا وفق المسطرة المنصوص عليها في المادة 49 من الدستور.

- **أسئلة آنية Questions d'actualité**

تخص بالدرجة الأولى القضايا الظرفية التي تشغل بال الراي العام الوطني وتستوجب توضيحات عاجلة من قبل الحكومة.

- **الرقابة اللاحقة لتنفيذ قانون المالية**

هذا الصنف من الرقابة البرلمانية لها هي الأخرى أهميتها الخاصة. فلأنها تتم بعد تنفيذ قوانين المالية، فهي تتيح للبرلمانيين إمكانية الوقوف فعليا على مدى احترام الحكومة لمضامين الترخيص البرلماني الذي منح لها. وتتم هذه الرقابة من خلال التصويت على قوانين التصفية التي تتبث النتائج النهائية لتنفيذ قوانين المالية.

جـ - المراقبة القضائية : المحاكم المالية[42]

تمارس المحاكم المالية نوعين من الاختصاصات : اختصاصات قضائية وأخرى غير قضائية أو ما تسمى برقابة التسيير.

- **الاختصاصات القضائية**

يفرض علينا الحديث عن الاختصاصات القضائية للمجلس الأعلى للحسابات التمييز بين صنفين من المهام :

---

[41] المعطي **(سهيل)**، م. س. ذ ص 34.

[42] - سنحصر الحديث هنا فقط عن اختصاصات المجلس الأعلى للحسابات دون المجلس الجهوية للحسابات. جل المعلومات هي مأخوذة من التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات 2004.

ت- التدقيق والتحقيق والبت في الحسابات

حسب مقتضيات مدونة المحاكم المالية، يختص المجلس الأعلى للحسابات بالتدقيق في حسابات مرافق الدولة وكذا حسابات المؤسسات العمومية والمقولات التي تملك الدولة أو المؤسسات العمومية رأسمالها كليا أو بصفة مشتركة بين الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية إذا كانت هذه الأجهزة تتوفر على محاسب عمومي ".[43]

هكذا، صار ملزما على كل محاسب عمومي لمرفق من مرافق الدولة بتقديم حسابات تلك المرافق إلى المجلس بشكل سنوي ووفقا للأشكال المنصوص عليها في النصوص الجاري بها العمل. أما المستندات المثبتة للمداخيل والنفقات، فيتعين عليهم توجيهها إلى المجلس الأعلى للحسابات على رأس كل ثلاثة أشهر.

بعد توصل المجلس بحسابات مرافق الدولة، يقوم رئيس الغرفة بتوزيعها بين المستشارين المقررين من أجل القيام بالتدقيق والتحقيق في شأنها. وبعد البت في تلك الحسابات على ضوء تقرير المستشار المقرر

وهنا يمكن التمييز بين عدد من حالات :

الحالة الأولى : وهي الحالة التي تخص عدم ثبوت أية مخالفة في حق المحاسب العمومي . في هذه الحالة ينتقل المجلس إلى البت في الحساب أو الوضعية المحاسبية بقرار نهائي.

الحالة الثانية : وهي الحالة التي تتبث فيها مخالفات في حق المحاسب العمومي. في هذه الحالة يصدر المجلس قرارا تمهيديا يأمر بموجبه المحاسب العمومي بتقديم تبريراته كتابة بخصوص المخالفات المثبتة في حقه. وفي حالة عدم قيامه بذلك يوجه إليه المجلس أمرا بإرجاع المستحقة لفائدة الجهاز العمومي المعني ولمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر . ويبت المجلس في أجل لا يتجاوز سنة يبتدئ من تاريخ صدور القرار التمهيدي السالف الذكر.

بانصرام الأجل المذكور، يبت المجلس في الوضعية المحاسبية لإثبات فيما إذا كان المحاسب العمومي بريء الذمة أو بحسابه فائض أو في حالة عجز. بخصوص هذه الحالة الأخيرة، فقد حددت مدونة المحاكم المالية بدقة الحالات التي يكون فيها المحاسب العمومي في حالة عجز:

- غياب تبريرات إنجاز الخدمة،
- عدم صحة حسابات التصفية،
- غياب التأشيرة المسبقة للالتزام،
- عدم احترام قواعد التقادم وسقوط الحق،

---

[43] لا بد من الإشارة في هذا الصدد، أن مدونة المحاكم المالية حملت مستجدا مهما تمثل في أن المجلس لم يعد مختصا في البت في حسابات المحاسبين العموميين التي كان منصوصا عليها في القانون رقم 79-12، بل صار مختصا، بالإضافة إلى ذلك، بالبت في حسابات مرافق الدولة وكذا المقاولات والمؤسسات العمومية

- عدم احترام القوة الإبرائية للأداء،
- عدم اتخاذ الإجراءات التي يتوجب على المحاسب العمومي القيام بها في مجال تحصيل الموارد
- هناك حالات أخرى تهم المحاسبين العموميين :
- غياب أو عدم كفاية المستندات المثبتة لإنجاز الخدمة،
- عدم اتخاذ الإجراءات المطلوبة أو عدم القيام بالمراقبة اللازمة ممارستها

- الاختصاص التأديبي

حسب المادة 51 من مدونة المحاكم المالية، يضطلع المجلس الأعلى للحسابات بمهمة قضائية في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشئون المالية. وتشمل هذه المراقبة كل موظف أو مسئول أو عون جهاز وكل مسئول أو عون لكل جهاز آخر تجري عليه مراقبة المجلس يقوم بارتكاب إحدى المخالفات التالي [44]:

- عدم احترام قواعد الالتزام بالنفقات،
- الالتزام بالنفقات دون أهلية لذلك أو في غياب توفر الاعتماد،
- الالتزام بما يتجاوز حدود الاعتماد،
- حصول الشخص لنفسه أو غيره على منفعة غير مبررة نقدية أو عينية تلحق ضرار بجهاز عام أو كل جهاز تجري عليه رقابة المجلس،
- عدم الوفاء، تجاهلا للنصوص الضريبية المعمول بها، بالواجبات المترتبة عليها قصد تقديم فائدة بصفة غير قانونية لبعض المكلفين بالضريبة،
- إخفاء المستندات أو الإدلاء إلى المجلس الأعلى للحسابات بأوراق مزورة أو غير صحيحة أو بصفة عامة تخالف القواعد المتعلقة بتنفيذ عمليات الموارد والنفقات.

في حالة ثبوت المخالفة في حق الأشخاص السابق الإشارة إليهم، يصدر المجلس أحكاما تختلف باختلاف وضعية الشخص المخالف :

- **الشخص المخالف يتقاضى مرتبا عموميا** : في هذه الحالة لا تتجاوز مبلغ الغرامة التي يحكم بها المجلس ضعف المرتب السنوي الإجمالي للشخص المرتكب للمخالفة
- **مرتكب المخالفة لا يتقاضى مرتبا عموميا** : في هذه الحالة يقدر المجلس مبلغ الغرامة على أساس لا يتجاوز مبلغها أجرته السنوية الإجمالية.
- .**مرتكب المخالفة من المأجورين**: في هذه الحالة يجوز للمجلس أن يفرض على مرتكب المخالفة غرامة مالية تبلغ ضعف المرتب السنوي الإجمالي لعون من أعوان الدولة يستفيد من أعلى رتبة بسلم الأجور رقم 1.

[44] اختصاص المجلس في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشئون المالية لا يمتد غلى الخاص الذين يمارسون عملهم بصفتهم أعضاء في الحكومة أو بمجلس النواب ما عدا في حالة رفع الحصانة النيابية عنهم.

- جدير بالذكر أن الأحكام التي يصدرها المجلس تخضع للنقض والمراجعة وذلك وفقا للشروط والكيفيات المنصوص عليها في الفصلين 53 و54 من الظهير المنظم للمحاكم المالية.

- **الاختصاصات غير القضائية**

يمارس المجلس في إطار هذه الاختصاصات صنفين من المهام : من جهة فهو مراقب التسيير واستخدام الأموال العمومية من جهة، ومن جهة أخرى هو جهاز مساعد لكل من البرلمان والحكومة.

- مراقبة تسيير الأجهزة العمومية :

تتمثل هذه المراقبة في ممارسة رقابة على تسيير المرافق والأجهزة العمومية التي تدخل ضمن دائرة اختصاصه، وذلك من أجل تقديره من حيث الكيف والإدلاء عند الاقتضاء باقتراحات حول الوسائل الكفيلة بتحسين طرقه والزيادة في فعاليته ومردوديته. لهذه الغاية يقوم المجلس بـــ:

- تقييم مدى تحقيق الأهداف المحددة والنتائج المحققة، وكذلك كلفة وشروط اقتناء واستخدام الوسائل المستعملة،
- التأكد من مشروعية وصدق العمليات المنجزة والإنجاز الفعلي للخدمات. والتوريدات المقدمة والشغال التي تم القيام بها،
- التأكد من أن الأنظمة والمساطر المطبقة تضمن التسيير الأمثل لمواردها واستخدامها وحماية ممتلكاتها وتسجيل كافة العمليات المنجزة.

ويقوم المجلس، علاوة على ذلك، بتقييم المشاريع العمومية انطلاقا من المنجزات بهدف معرفة مدى تحقيق الأهداف المسطرة لكل مشروع بالنظر إلى الإمكانيات التي تم توظيفها.

- **مراقبة استخدام الأموال العمومية** :

يمارس المجلس الأعلى للحسابات أيضا مهمة مراقبة استخدام الأموال العمومية التي تتلقاها المقاولات والجمعيات أو كل الأجهزة التي تستفيد من مساهمة من الرأسمال أو من مساعدة كيفما كان شكلها تلقتها من الدولة أو من مؤسسة عمومية أو من أحد الأجهزة الخاضعة لرقابة المجلس. والهدف من وراء هذه الرقابة هو التأكد من أن الأموال العمومية التي تم التوصل بها قد تم استخدامها طبقا للأهداف المرسومة للمساهمة أو للإعانة.

- **مراقبة استخدام الأموال التي تم جمعها عن طريق التماس الإحسان العمومي**

يمارس المجلس هذه المهمة بناء على طلب من الوزير الأول، حيث يقوم بمراقبة استخدام الموارد التي تم جمعها من طرف الجمعيات التي تلتمس الإحسان العمومي. والغاية من وراء هذه المراقبة هي التأكد من أن استخدام الموارد التي تم جمعها يتطابق والأهداف المتوخاة من وراء التماس الإحسان العمومي.

- **تقديم المساعدة لكل من البرلمان والحكومة**

بالإضافة إلى الاختصاصات السابقة، يقوم المجلس بدور المساعد لكل من الحكومة والبرلمان. فيما يتعلق بهذا الأخير، فبإمكان المجلس أن يرد على طلبات التوضيح الواردة عليه من قبل رئيسي غرفتي البرلمان، وذلك بمناسبة دراسة التقرير المتعلق بتنفيذ قانون المالية، والتصريح العام بالمطابقة.

أما بخصوص الحكومة، فمساعدته لها تتمثل في إمكانية المجلس إدراج ضمن برنامجه، بطلب من الوزير الأول، مهام تقييم البرامج والمشاريع العامة.

2-2-رقابة الدستورية : ضرورة لا غنى عنها لمراقبة دستورية التشريع المالي

بالرغم من وجود كل تلك الأصناف الرقابية التي أتينا على ذكرها، تظل رقابة الدستورية أهمها على الأطلاق، وذلك من نواحي عدة :أن تلك الرقابة هي أول محطة عبور يمر بها التشريع المالي قبل شق طريقه نحو حيز التنفيذ. فقوانين مالية السنة مثلا تخضع سنويا – بطبيعة الحال في حالة الإحالة المنتظمة – لرقابة القاضي الدستوري من أجل النظر في شرعيتها الدستورية قبل أن تجد طريقها نحو التطبيق. ولهذا، فإن رقابة الدستورية تعد أبرز محطة شدا للأنظار، لأن كل الفاعلين يظلون في موضع انتظار للمآل الذي سيئول إليه القانون المالي موضوع الرقابة : أ إلى القبول أم الإلغاء؟ إذن، ممارسة تلك الأصناف الرقابية لعملها الرقابي مرهون بتأشيرة القاضي الدستوري. هذا بطبيعة الحال في حالة الإحالة المنتظمة للتشريع المالي.

من جهة أخرى، هو أن تلك الأصناف الرقابية لا تملك الحق في مراقبة دستورية التشريع المالي على ضوء أسمى وثيقة في البلاد (الدستور) والمقتضيات القانونية ذات القيمة الدستورية (القوانين التنظيمية)؛ بل الجهة الوحيدة المختصة بذلك هو القاضي الدستوري. بالإضافة إلى ذلك، أن تلك الأنواع الرقابية المذكورة مقيدة بالسير على هدى رقابة الدستورية عبر الالتزام بالاجتهادات الصادرة عنها ومثال هذه الحالة استناد المجلس الأعلى للحسابات المغربي على القرار رقم 2001-467 بتاريخ 21 دجنبر 2001 الصادر عن المجلس الدستوري المغربي فيما يتعلق بمبدأ رجعية القوانين.

أضف إلى هذا، أن التشريع (ما فيه التشريع المالي) هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة. لكن هذه الميزة التي ينفرد بها التشريع قد ينحرف بها البرلمانيون، باعتبارهم ممثلين عن الشعب، باتجاه التعبير عن إرادتهم أو التعبير عن مصالح من يمثلون؛ ومن ثم إلى التعسف فيه كما حدث ذلك تاريخيا في فرنسا. غير أن وجود رقابة الدستورية كان له دور مهم في ضبط الممارسة التشريعية، والوقوف كحائل أمام أعضاء البرلمان من الانحراف عن وظيفتهم الطبيعية المتمثلة في التشريع والمراقبة وفق الضوابط الدستورية. فالتشريع لن يكون ممثلا للإرادة الحقيقية للشعب إلا باحترام الدستور باعتباره الحامي الأسمى لهذه الإرادة.

هذه حقيقة أكدتها الممارسة التشريعية البرلمانية سيما في فرنسا التي عانت ، في غياب لرقابة الدستورية، من ويلات التعسف التشريعي. تعسف غذته هالة التقديس التي

أحيط بها التشريع من كل مكونات المجتمع الفرنسي. فالشعار الذي كان مرفوعا آنذاك هو أن التشريع، باعتباره التجسيد الأسمى لإرادة الأمة، والحامي للمصلحة العامة، لا يجوز له أن يخطئ. وهو نفس الشعار الذي كان سائدا في الدول الأنجلوسكسونية "الملك لا يخطئ ". ولهذا السبب، جوبهت فكرة إخضاع التشريع لرقابة الدستورية برفض شديد. من جهة، لأن المبدأ في حد ذاته – إخضاع التشريع لرقابة الدستورية– عد من قبل الفقه الفرنسي بأنه يتعارض وسيادة الأمة التي يتعين ممارستها حسبما جاء في إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 من قبل المواطنين أو ممثليهم[45]. هذه السيادة يجسدها التشريع المعبر عن الإرادة العامة، الذي لا يخضع لأي شرط ولا يجوز الطعن فيه، ومن تم ينبغي على الجميع الخضوع له. والزعم بإخضاعه للمراقبة معناه مقاضاة الإرادة الأسمى التي هو منبثق عنها[46].

غير أن هالة التقديس تلك استثمرت بشكل سيء من قبل أعضاء البرلمان الذين تحولوا من ممثلين لإرادة الشعب إلى ممثلين لإرادة الجمعيات البرلمانية، وليفتح بذلك الباب على مصراعيه للتعسفات التشريعية كان من نتائجها غياب للاستقرار السياسي، وعرقلة للحياة العامة. وقد بلغت هذه التعسفات أوجها في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة، وقد كان المجال المالي المرتع الخصب لارتكابها. ولهذا يمكن القول بأن السبب المالي، من خلال الممارسات التعسفية للجمعيات البرلمانية، كان له دور كبير في ظهور رقابة الدستورية في فرنسا.

إن ظهور رقابة الدستورية في فرنسا لم يكن بالظهور الهين والسلس. ولم يكن الطريق أمامها سهلا وسالكا، بل إن ظهورها تم عبر مسار صعب وشاق، بدءا بعهد تقديس التشريع حيث استحالة فرض رقابة الدستورية عليه، مرورا بعهد التعسف البرلماني في استعماله ساهم فيه بشكل كبير إما غياب رقابة الدستورية عليه أو فشل المحاولات الأولى لإخضاعه لتلك الرقابة، وانتهاء بعهد إنهاء هيمنته من خلال مؤسسة المجلس الدستوري التي تعتبر من أهم مستجدات دستور الجمهورية الخامسة 1958.

لقد حرصنا في هذا البحث على إثارة التجربة الفرنسية، لاعتبار واحد ووحيد، هو أن هذه التجربة تمثل لنا جسر عبور لا بد من المرور عبره حتى نفهم بشكل جيد التجربة المغربية في هذا المجال. بدون استحضار هذا المعطى التاريخي الهام، يصعب بل يستحيل فهم دور القاضي الدستوري المغربي في مراقبة التشريع المالي، ويجعل من دراستنا لهذا الدور دراسة مبتورة وغير مستندة على أساس متين.

في المغرب، رقابة الدستورية ما هي إلا استنساخ للنموذج الفرنسي، بدءا بأول دستور للمملكة بعد الاستقلال (1962)، مرورا بدستوري 1970 و1972، وانتهاء بدستور 1992 الذي تمت مراجعته بموجب دستور 1996.

---

[45] Pierre (**AVRIL**) et Jean (**GICQUEL**), le conseil constitutionnel, 5ème édition, Montchrestien 2005, page 9.

[46] Ibid.

نعم، إن رقابة الدستورية بالشكل التي هي عليه الآن مستنسخة عن التجربة الفرنسية، لكن هل معنى هذا أن المغرب لم يعرف هذا النظام قبل؟

بالتنقيب في بطون التاريخ، نكتشف أن المغرب، كبلد إسلامي، عرف نظام رقابة الدستورية قبل فرنسا وبفارق زمني كبير. وهو نظام مستوحى من التشريع الإسلامي. والوقائع في هذا المجال عديدة لازال التاريخ الإسلامي يحفظها بين ثناياه، حيث بلغت درجة من السمو والتميز لا يضاهيها في ذلك أرقى النظم الحالية.

الواقعة الأولى : على إثر امتناع المرتدين عن الإسلام دفع فريضة الزكاة، أصدر الخليفة أبو بكر رضي الله عنه قرارا يقضي فيه بإعلان الحرب على هؤلاء المرتدين ومانعي الزكاة. لكن عمر رضي الله عنه عارضه في هذا القرار؛ لأنه رأى فيه مخالفة للحديث النبوي الشريف: " أمرت أن أقاتل الناس حتى يشهدوا أن لا إله إلا الله وأن محمدا رسول الله، فإذا قالوها عصموا مني دماءهم وأعراضهم "[47].

الواقعة الثانية: أصدر عمر بن الخطاب رضي الله عنه تشريعا قضى فيه الرفع من مهور النساء عن أربعين أوقية، ويتم إيداع تلك الزيادة في بيت المال. فطعنت امرأة فيه بعدم دستوريته أمام عمر بن الخطاب بحجة مخالفته لقاعدة دستورية تضمنها قوله تعالى : " **وآتيتم إحداهن قنطارا فلا تأخذوا منه شيئا، أتأخذونه بهتانا وإثما مبينا** "[48]. وقتها قال عمر قولته الشهيرة " **أصابت امرأة وأخطأ عمر** ".

الواقعة الثالثة : في عهد عمر بن عبد العزيز، دخل الجيش الإسلامي مدينة سمر قند وكان على رأسه قتيبة بن مسلم الباهلي. وقد أثار هذا التصرف حفيظة أهل سمر قند فالتصرف لم يكن شرعيا لأنه خالف قاعدة دستورية تتمثل في الإجراءات التي وردت في حديث الرسول صلى الله عليه وسلم : " إذا لقيت عدوك فادعه أولا لإحدى خصال ثلاث : أدعه إلى الإسلام فسيكون منا، وإن أبوا إلا البقاء على دينهم وسلطانهم فاسألهم الجزية، وإن رضوا فاجعل لهم ذمة الله وذمة نبيه وكف عن قتالهم، وإن أبوا الجزية فاستعن بالله وقاتلهم ". وقد حكم القضاء بعدم دستورية قرار الجيش الإسلامي إلى المدينة وأمر بإخراج المسلمين منها.[49]

لكن هذا الماضي المشرق لرقابة الدستورية لم يستمر بعد حصول المغرب على استقلاله، حيث يمم وجهه نحو التجربة الفرنسية التي تأخذ بنظام الرقابة السياسية القبلية والمجردة. وتصميم هذه الرقابة على هذا النحو ليس مصادفة، بل خيطت على مقاس الوظيفة الرقابية المسندة إلى المجلس والمتمثلة في إنجاح سياسة العقلنة البرلمانية الهادفة إلى لجم البرلمان والتحكم في سياسته التشريعية. ومن أجل تحقيق هذا المسعى، لم تمنح

---

[47] الحافظ (**ابن كثير**)، البداية والنهاية، ج 3، طبعة دار العربي ص 755.

[48] الآية20سورة النساء.

[49] عمر (**يوسف**)، استقلال السلطة القضائية في النظامين الوضعي والإسلامي، ط 1984، ص334. ذكره سعيد (**ابن البشير**)، مراقبة دستورية القوانين في المغرب والقانون المقارن، رسالة لنيل دكتوراه الدولة في القانون لنيل الدكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 1999-2000، ص 16.

للقضاء الدستوري، إن في فرنسا أو في المغرب، سوى اختصاصات جد محدودة صبت في مجملها نحو مراقبة التشريع البرلماني دونا عن باقي التشريعات الأخرى؛ بالرغم من هيمنتها الكبيرة على المنظومة القانونية. كما أن حق الإحالة جاء مقصورا على جهات سياسية محددة ، زد على ذلك أن نمط تعيين الأعضاء يغلب عليه الطابع السياسي.

إن تنظيم رقابة الدستورية بهكذا طريقة لم تسعف القضاء الدستوري في المغرب من أداء دوره كما ينبغي كمراقب فعلي لدستورية التشريع المالي. فقد كشفت الممارسة على أرض الواقع، من الناحية الكمية، عن حصيلة متواضعة جدا بالرغم من أن المجال الذي تمارس فيه مجال غني وحيوي.

هذا الوضع لم يميز فقط عهد الغرفة الدستورية، بل استمر حتى في عهد المجلس الدستوري، الذي، وبالرغم من الإصلاحات الهامة التي شهدها، لم ينتج سوى حصيلة اجتهادية متواضعة لا ترقى إلى مستوى حجم تلك الإصلاحات سيما الإصلاح الذي هم توسيع حق الإحالة إلى الأقلية المعارضة.

في فرنسا كان لهذا الإجراء دور بارز في تغيير، كليا، المسار الرقابي للمجلس الدستوري الفرنسي في المجال المالي، حيث تحول هذا الأخير إلى مجال خصب لتدخلاته وممارسة عمله الرقابي. بل إنه استطاع، بواسطته، من تثبيت موقعه ضمن مؤسسات الدولة. كما أن التشريع المالي كان له الفضل الأكبر في صياغة المجلس الدستوري لعدد من الحلول القضائية الأساسة. ولهذا كانت أول مراقبة دستورية يجريها القاضي الدستوري في فرنسا همت بالأساس المجال المالي من خلال القوانين التعديلية (قرار رقم 8-60 بتاريخ 11 غشت 1960 متعلق بالقانون المالي التعديلي لسنة 1960[50].

إن محدودية عمل القضاء الدستوري المغربي لم تتجل فقط في تواضع حصيلته الاجتهادية ، بل تجلت أيضا في المنهج الذي اتبعه في ممارسة مهمته الرقابية. فسواء في عهد الغرفة أو في ظل المجلس الحالي، أبدى القاضي الدستوري المغربي وفاء تاما لوظيفته الرقابية المتمثلة في حماية المجال التنظيمي، وفرض رقابة صارمة على البرلمان. وقد اتضح ذلك من خلال تقنياته الرقابية، وفي تغليبه للاعتبارات السياسية على المنطق القانوني. كما اتضح أيضا من خلال وقوفه عند الجوانب الشكلية والمسطرية وعدم مجاوزتها إلى الأمور الجوهرية. أضف إلى كل هذا، أن تدخلاته في المجال المالي، ولا سيما في المجال الضريبي، كانت جد محتشمة وافتقدت للجرأة في التعامل معها.

كثيرة هي العوامل التي تفسر هذه المحدودية في عمل القاضي الدستوري المغربي. منها ما هو ذو طبيعة موضوعية، ومنها ما هو ذو طبيعة ذاتية. بخصوص الأولى فهي عديدة ومتنوعة : العوامل القانونية (قصر حق الإحالة على جهات معينة

[50] Julien (**VALLS**), Opcit, page 2.

ومحدودة وعدم فتحه أمام المواطنين، افتقاد المجلس لحق التصدي الذي يعتبر ضروريا في حالة تقاعس الأقلية المعرضة عن ممارستها لحق الإحالة، مسطرة رقابية قبلية ومجردة...)

هناك كذلك العوامل السياسية والتي تؤثر بدورها على عمل القضاء الدستوري الرقابي من أبرزها ظاهرة التوافقات السياسية، الطابع السياسي الذي يصبغ مؤسسة المجلس الدستوري، الجهات المسئولة عن التعيين جهات سياسية، أقلية معارضة مشتتة بين أحزاب متباينة المشارب والتوجهات...هناك كذلك العوامل الدستورية والتي تتمثل أساسا في الموقع القوي الذي تتمتع به المؤسسة الملكية مما يحول القاضي الدستوري إلى فاعل ثانوي فقط، وقابلية قرارات المجلس الدستوري للمراجعة (المراجعة الدستورية) إضافة إلى عوامل أخرى ذات طبيعة اجتماعية وقضائية.

أما العوامل الذاتية، فتتجلى في امتناع القاضي الدستوري من رقابة أصناف معينة من التشريعات، وهو ما يجعل طائفة مهمة منها تخرج عن مجاله الرقابي بالرغم من هيمنتها على المنظومة القانونية (الظهائر، المراسيم الحكومية، قوانين الاستفتاء، المعاهدات الدولية...)

إن هذه الحدود مجتمعة، شكلت قيودا مكبلة للقاضي الدستوري حالت فعليا دون ممارسة عمله الرقابي كما يجب، وهذا يضعف بشكل كبير من فعالية رقابة دستورية القوانين.

استشعارا منها لهذا الضعف والمحدودية الكبيرة التي أبانت عنها الرقابة القبلية، بادرت فرنسا إلى معالجة هذه الاختلالات الهائلة في منظومة رقابة الدستورية من خلال اعتماد رقابة الدستورية عن طريق الدفع. هذه الرقابة، ظلت، ولزمن طويل، موضع رفض شديد من قبل الفقه أو من قبل الطبقة السياسية. لكن، وبعد محاولات فاشلة، وأمام المحدودية التي أبان عنها نظام الرقابة القبلية سيما على مستوى حماية الحقوق والحريات، تم اعتمادها أخيرا ولكن ليس بدافع إرادي، وإنما للتصدي للمنافسة الشديدة التي بات يشكلها القاضي الأوربي لقضائها الداخلي ومن ضمنها القضاء الدستوري. فقد صارت المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان الوجهة المحببة للمواطن الفرنسي كلما رأى أن تشريعا محليا يهدد حقوقه وحرياته.

غير أن فرنسا، اختارت مرة أخرى منهج التفرد عن باقي التجارب الرقابية الأخرى التي تأخذ بنفس الأسلوب (الرقابة عن طريق الدفع) حينما قيدت ممارستها بعدد من الضوابط من أبرزها حصر نطاقها فقط في الجانب الحقوقي.

بعد عملية الإصلاح التي عرفها نظام رقابة الدستورية في فرنسا؛ هذه الرقابة التي أبانت عن محدوديتها وعدم فاعليتها، ورغم ذلك ظلت عصية على الإصلاح، فإن السؤال الذي يطرح نفسه وبإلحاح هو : **أي مستقبل لرقابة الدستورية في المغرب؟**

لقد لاحت في الأفق مؤشرات عدة على أن رقابة الدستورية في المغرب هي الأخرى في طريقها إلى الإصلاح سيما وأن الظرفية الحالية تفرض ذلك. وقد تمثلت هذه

المؤشرات في نوعين من المنطلقات : منطلقات ذاتية تمثلت في تصريح كان قد أدلى به رئيس المجلس الدستوري المغربي بمناسبة زيارة رئيس المجلس الدستوري الفرنسي، والذي أعلن فيه تطلع المجلس المغربي للاستفادة من التجربة الفرنسية، كما تمثلت تلك المنطلقات في انخراط القاضي الدستوري في مسلسل تحديث المالية العامة التي تتجه تدريجيا نحو التحول من مالية قائمة على الإمكانات إلى مالية مرتكزة على النتائج. وهي نفس السياسة الإصلاحية التي نهجتها فرنسا حينما أشر المجلس الدستوري الفرنسي على التغيير الكلي للقانون التنظيمي للمالية والمتمثل في مرسوم 1959. ومنطلقات موضوعية تمثلت في المحدودية الكبيرة التي أبانت عنها رقابة الدستورية القبلية في مراقبة دستورية التشريعات الضريبية بالرغم من حساسية هذه الأخيرة وخطورتها على الحقوق والحريات الدستورية للملزمين.

- **إشكالية البحث**

الإشكالية هي ذلك الهم الذي يراود الباحث من أجل معالجة موضوع ما. وهمنا نحن من وراء اختيار هذا الموضوع هو الوقوف على حقيقة وطبيعة الدور الذي يؤديه القضاء الدستوري المغربي في مراقبته لواحد من أهم التشريعات وأكثرها حساسية وخطورة أي التشريع المالي.؟

وقد تفرعت عن هذه الإشكالية سلسلة من التساؤلات :

- هل الطريقة التي صممت بها رقابة الدستورية كفيلة بتمكين القاضي الدستوري المغربي من إجراء رقابة فعالة على التشريع المالي؟
- إلى أي حد يساهم القاضي الدستوري المغربي في ممارسة رقابة فعالة على التشريع المالي؟
- هل المحيط الذي يعمل في إطاره القاضي الدستوري المغربي يساعده في ممارسة رقابة فعالة على التشريع المالي؟
- أي منهج يسلكه القاضي الدستوري المغربي في مراقبته للتشريع المالي؟
- أية مكانة يتبوؤها البعد الحقوقي في رقابة القاضي الدستوري المغربي؟
- مدى وجود خصوصيات تميز رقابة القاضي الدستوري المغربي عن نظيره الفرنسي؟

أسئلة وغيرها كثير سعينا للإجابة عليها من خلال هذا البحث. لكن توفقنا في هذا المسعى يظل، ومن دون أدنى شك، متوقفا على انتقاء المنهج أو المناهج الملائمة.

ثانيا ـ محاولة لبناء منهجية لمعالجة إشكالية البحث

لقد سمينا خطوتنا هاته بالمحاولة إشارة منا إلى قصور الجهد البشري مهما كان كاملا، ولنلفت الانتباه أن محاولتنا تلك قابلة للتصحيح والمراجعة.

أ- المناهج المعتمدة في البحث العلمي في العلوم القانونية

يعج ميدان البحث العلمي بمناهج متعددة ومتنوعة. حسب تنوع واختلاف فروع القانون. كما أنها تتعدد أحيانا بحسب الموضوع المراد معالجته[51]. ولهذا، فإن الباحث في مجال القانون يجد نفسه مضطرا إلى الاستعانة بأكثر من منهج من أجل مقاربة جيدة لموضوع قانوني معين. ومن دون شك أن ميدان البحث العلمي في مجال العلوم القانونية يعج بمناهج متعددة ومتنوعة تمد الباحث بالعون اللازم في القيام بأبحاثه ودراساته. ولتعدد هذه المناهج وتنوعها، ولأن المقام لا يتسع لذلك، سوف نقصر حديثنا على أهم هذه المناهج.

- **المنهج الموضوعي Méthode objective**

يقصد بالمنهج الموضوعي في البحث العلمي في علم القانون اتباع الباحث أو الدارس أسلوبا غير منحاز لنتائج معينة، بأن يتوخى الباحث في تناوله وعرضه لموضوع البحث الحياد التام، متجردا من أهوائه الشخصية، ومبتعدا عن أي مؤثر خارجي، وأن يتوخى الوصول للحقيقة المؤيدة بالوقائع والحجج والبراهين العلمية[52].

والموضوعية هي التزام في البحث العلمي في مجال إعداد الدراسات القانونية، سواء كانت الدراسة دكتوراه في شكل بحث منهجي او تدريبي أو مؤلف عام أو متخصص أو تقرير أو مقال. فعلى الباحث أن يميز بين وصف الأحداث الذي ينبغي أن يتحلى دائما بالموضوعية وبين تفسير تلك الأحداث الذي يمكن أن يكون شخصيا لكن شريطة عدم الخلط بين الأمرين[53]

إن الموضوعية تقتضي اعتبار المجتمع كالطبيعة، وينبغي على عالم الاجتماع اكتشافها عبر الملاحظة الموضوعية[54] وكما أن الموضوعية الكاملة مستحيلة، فإن غياب الموضوعية تورط صاحبها في عدد هائل من الالتباسات nuance بدءا من التوصيف الخاطئ والمواقف المسبقة وانتهاء بتفضيل هذا النوع من المجالات أو استعمال هذه التقنية أو تلك.[55]

- **المنهج التاريخي Méthode historique**

يعتبر المنهج التاريخي من المناهج الهامة في كل العلوم التجريبية والإنسانية. وتتميز الدراسات الإنسانية عامة، والقانونية خاصة باتصالها بالتاريخ، حيث يشمل التاريخ حلقة من حلقات تطور القانون الأمر الذي استدعى اهتمام الدراسات القانونية بالجانب التاريخي[56].

---

[51]Claude (**MOUCHOT**), Introduction aux sciences sociales et à leurs méthodes, les éditions Toubkal, presse universitaire de Lyon, 1ère éd marocaine 1986, page 96.

[52] رجب (**كريم عبد الإله**)، أصول البحث العلمي في مجال القانون، ص 44، ذكره أحمد (إبراهيم عبد التواب)، أصول البحث العلمي في علم القانون، مناهجه ومفترضاته ومصادره، طبعة 2009، ص89

[53] Madeline (**GRAWIZ**), Méthodes des sciences sociales, 10ème éd Dalloz, 1996, page 299

[54] Madeline (**GRAWIZ**),. Opcit, page 300

[55] Ibid.

[56] أحمد (**إبراهيم عبد التواب**)،م. س. ذ، ص 112.

إن عنصر التاريخ يحتل مكانة متميزة في مختلف العلوم الاجتماعية. إنه علم مستقل بذاته وفي نفس الوقت علم مساعد على دراسة باقي العلوم الاجتماعية الأخرى ولهذا نتحدث عن : التاريخ الاقتصادي، تاريخ الفن، تاريخ القانون...[57].

إن عنصر التاريخ ضروري في فهم الكثير من الأحداث والظواهر. وفي هذا الصدد تقول Madeline GRAWIZ [58] : " لا يمكن أن نستغني عن التاريخ، لأنه هو الذي ينطوي على الجزء الأكبر في فهم مسار تكون الحداث البشرية ".

ولما كان المجتمع بوضعه الراهن نتاج تطور سابق، فإن النظام القانوني السائد داخل المجتمع هو الآخر وليد ذلك التطور التاريخي، لذا لا يتصور فهم النظم القانونية دون بحث جذورها التاريخية[59]. من هنا تبرز أهمية الاستعانة بالمنهج التاريخي في تفسير وفهم الكثير من الظواهر والأحداث.

المنهج التاريخي و كما يعرفه ثروة أنيس السيوطي هو : " عملية منظمة وموضوعية لاكتشاف الأدلة وتحديدها وتقييدها والربط بينها من أجل إثبات حقائق معينة والخروج منها باستنتاجات تتعلق بأحداث جرت في الماضي؛ إنه عمل يتم بروح التقصي الناقد لإعادة البناء وصمم ليحقق غرضا صادقا أمينا لعصر مضى "[60] وعرفه عمار عوابدي بأنه : " مجموعة من الطرائق والتقنيات التي يتبعها الباحث التاريخي والمؤرخ للوصول إلى الحقيقة التاريخية وإعادة بناء الماضي بكل دقائقه وزواياه، وكما كان عليه في زمانه ومكانه وبجميع تفاعلات الحياة فيه، وهذه الطرائق قابلة دوما للتطور والتكامل مع تطور مجموع المعرفة الأساسية "[61].

إن أهمية المنهج التاريخي تكمن في كونه يفيد كثيرا في مد البشرية بالمعلومات القانونية التي يمكن أن يستفيد منها الإنسان في قانونه المعاصر[62]. فالدراسة التاريخية، إلى جانب أهميتها كفرع من فروع الدراسات القانونية عامة، فإنها تمثل جانبا مهما من معظم الدراسات القانونية المختلفة، حيث جرت العادة أن يضمن الباحث في دراسته لأي من الموضوعات القانونية، لبحث التطور التاريخي للمسألة موضوع البحث في الشرائع والأنظمة القانونية[63].

---

[57] Claude (**MOUCHOT**), opcit, page 96

[58] Claude (**MOUCHOT**), opcit, page 96

[59] ثروة (**أنيس السيوطي**)، مبادئ القانون، ذكره إدريس الفاخوري، مدخل لدراسة مناهج العلوم القانونية، الطبعة الثانية، 2007، ص 52.

[60] لويس (**كوهين**)، لورنس (**منيون**)، مناهج البحث في العلوم الاجتماعية والتربوية، ترجمة : كوثر (**حسين كوجلا**) ووليام تاوضروس (**عبيد**)، الطبعة الأولى 1990، ص 70، ذكره إدريس (**الفاخوري**)، م.س.ذ، ص26.

[61] عمار (**عوابدي**)، مناهج البحث العلمي وتطبيقاتها في ميدان العلوم القانونية و الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1987، ذكره إدريس (**الفاخوري**)، م.س.ذ، ص26.

[62] أحمد (**عبد الكريم سلامة**) الأصول المنهجية لإعداد البحوث العلمية، ص 39، ذكره أحمد (**إبراهيم عبد التواب**)، م.س.ذ، ص 112.

[63] أحمد (**عبد الكريم سلامة**)، م.س.ذ، ص 39، ذكره أحمد (**إبراهيم عبد التواب**)، م.س.ذ، ص 112

- **المنهج المقارن Méthode comparative**

يكتسي المنهج المقارن أهمية قصوى في مجال الدراسات القانونية. فعن طريقه يطلع الباحث على تجارب النظم القانونية المختلفة ومقارنتها بما هو قائم في نظامه الوطني، وتوضيح جل الفوارق من نظامه الوطني والنظام محل المقارنة، واستخلاص أهم تلك النتائج التي يمكن تطبيقها في النظام الوطني[64].

ويقصد بالمقارنة القيام بعملية مقابلة المواجهة من أجل استخلاص أوجه الاختلاف وكذا أوجه الشبه وهذه من خصوصيات المنهج المقارن[65].

في العلوم الاجتماعية، يقوم المنهج المقارن مقام المنهج التجريبي الذي يصعب تطبيقه في مجال العلوم الاجتماعية، ولهذا يلجأ إليه باعتباره الوسيلة الوحيدة التي تمكن عالم الاجتماع من أجل تحليل معطى فعلي، واستخراج عناصره الثابتة والمجردة والعامة حينما يتصدى لمعالجة التفسير السوسيولوجي[66].

فالمنهج المقارن يفيد الباحث إذن في الكشف عن أوج الاتفاق والاختلاف بين الأنظمة القانونية المختلفة، مما يساعد على توحيد القانون في الموضوع على مستوى الدول[67].

إن للمنهج المقارن ميزات و خصائص ينفرد بها عن باقي المناهج الأخرى من أهمها[68] :

- إنه منهج ليست له تقنية خاصة به، فهو يستعمل في كافة العلوم الاجتماعية، كما يصلح استعماله في المواضع الكبرى كما في مجالات معينة، في الدراسات النوعية كما في الدراسات الكمية.

- إنه يستعمل في جميع مراحل البحث. فهو يستعمل أثناء الملاحظة، وقد يستعمل كذلك في طرح الفرضيات وفي بعض الأحيان التثبت من صحة تلك الفرضيات.

- يمكن مصادفته في مختلف مستويات البحث (أثناء الوصف بحيث يمكن من استخلاص أوجه الشبه السطحي أو تحليل عناصر بنية ما (مثلا المقارنة بين النظام الرئاسي الأمريكي والنظام الفرنسي).

---

[64] أحمد (**إبراهيم عبد التواب**)،م.س.ذ، ص 117

[65] Pierre(**SALLES**), la Dissertation économique, technique et applications exercices et sujets d'examens, éd DUNOD, 1979, page 27

[66] Madeline (**GRAWIZ**),. Opcit, page 380.

[67] عبد المنعم (**بدراوي**)، القانون المدني المقارن، دار النهضة العربية 1994، ص 30، ذكره أحمد (**إبراهيم عبد التواب**)،م. س. ذ، ص 118.

[68] Madeline (**GRAWIZ**),. Opcit, page 380.

المنهج التحليلي (الاستدلالي) Méthode déductive

ويسمى أيضا بالمنهج الاستنباطي أو المنهج التفسيري أو الاستدلالي. والاستدلال معناه : " البرهان الذي يبدأ من قضايا مسلم بها، ويسري إلى قضايا أخرى تنتج عنها بالضرورة ودون الالتجاء إلى التجربة. وهذا السير يكون بواسطة القول أو بواسطة الحساب "[69].

إن حضور هذا المنهج داخل الدراسات القانونية مهم جدا سيما وأنه يساعد الباحث : في : " تفسير الظواهر والنصوص الكلية باعتبارها ظاهرة أو مبدأ أو نظرية عامة، ثم يقوم بعد ذلك بتعميم المبدأ أو النظريات على الجزئيات، أي تعميم الكليات على الجزئيات أو تطبيق الحكم العام على الحكم الخاص، وهو عكس ما يتبعه الباحث في تطبيق أسلوب المنهج الاستقرائي (التأصيلي) "[70]، فالباحث، وفقا لهذا المنهج، يبدأ بحثه من العام إلى الخاص أو العكس لكي يصل إلى معرفة الخاص أو الجزئي[71].

- **المنهج الاستقرائي Méthode inductive**

يعد المنهج الاستقرائي من المناهج الهامة في مجال العلوم القانونية. إنه طريقة من طرق البحث العلمي في علم القانون التي يعمد فيها الباحث إلى محاولة تنظير الجزئيات وردها إلى مبدأ عام يحكم تلك الجزئيات سواء من حيث طبيعتها أو حكمها القانوني أو من حيث ما يترتب عنها من آثار[72].

من خصوصية هذا المنهج أن من خلاله : " تتضح جدة البحث وتميزه عن مجرد التحليل والتفسير لبعض الأحكام الجزئية، لأن في المنهج الاستقرائي يحاول الباحث جمع شتات الأفكار الجزئية في صورة مبدأ عام "[73] كما أن من خصوصياته أيضا أنه يقوم على أساس اتباع عدد من الخطوات بدءا بالملاحظة باعتبارها أول خطوات البحث العلمي عبر استخدام الحواس المدعمة بالأدوات العلمية، مرورا بالتدوين أي تدوين ما توصل إليه الباحث من خلاصات واستنتاجات تتعلق بموضوع البحث على ضوء ما وضعه من فرضيات وتساؤلات، وانتهاء بالتجربة واستخلاص النتائج، حيث يقوم الباحث باختبار صحة الفروض والتساؤلات التي تم تدوينها، وذلك حتى يتمكن من استخلاص النتائج الصحيحة التي يؤدي إليها البحث أو الدراسة "[74].

---

[69] جابر (**جاد الحق نصار**)، أصول وفنون البحث العلمي، ص 38، ذكره أحمد (**إبراهيم عبد التواب**)،م. س. ذ، ص 108.

[70] جابر (**جاد الحق نصار**)، م.س.ذ، ص 38، ذكره أحمد (**إبراهيم عبد التواب**)،م.س.ذ، ص 108.

[71] عمار (**عوابدي**)، مناهج البحث العلمي وتطبيقاتها في ميدان العلوم القانونية و الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1987، ذكره إدريس (**الفاخوري**)، م.س.ذ، ص 34

[72] جابر (**جاد الحق نصار**)، م.س.ذ ص 95.

[73] جابر (**جاد الحق نصار**)، م.س.ذ ص 107.

[74] جابر (**جاد الحق نصار**)، م.س.ذ ص 108.

- **المنهج الدياليكتيكي : Méthode dialectique**

الديالكيتك كلمة يونانية مشتقة من " ديالوغ " أي المحادثة والمجادلة. عند الفلاسفة اليونانيين الدياليكتيك يقصد به المنهج العقلي للحصول على كشف الحقائق من خلال التناقض الذي يصطدم فيه الخصم مع دحض الحجة والقضاء عليها.[75]

يعرف عمار عوابدي الدياليكتيك بأنه : " منهج علمي موضوعي للبحث والتحليل والتركيب والتفسير والمعرفة، إذ يقوم على قوانين ومفاهيم علمية، وهو منهج شامل وكامل في كشف ومعرفة وتحليل كافة الحقائق الأشياء والظواهر والعمليات والأفكار العلمية النظرية والطبيعية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية "، كما يمتاز المنهج الدياليكتيكي – الكلام دائما للكاتب - ، بعد التطورات التي عاشها، بأنه منهج موضوعي وعملي حيث أصبح يستخدم في دراسة وتحليل ومعرفة حقائق الأشياء والظواهر الجارية في واقع الحياة "[76]

إن أهم ما يميز المنهج الديالكتيكي هو أنه يرتكز على ثلاثة عناصر أساسة : هي الأطروحة (thèse) والطباق أو نفي الأطروحة (antithèse) والتركيب (synthèse).[77]

- **المنهج التجريبي Méthode expérimentale**

يعتبر المنهج التجريبي من المناهج ذات الحضور القوي في مجال البحوث العلمية. مقارنة مع باقي المناهج الأخرى، فإن هذا المنهج يعد من أدق أنواع البحوث العلمية، ذلك أن الباحث الذي يختار تطبيق المنهج التجريبي في العلوم الاجتماعية ينبغي عليه أن يتعامل معه بحذر نظرا لخصوصية الظاهرة وصعوبة التحكم في العوامل المؤثرة في الظاهرة محل التجربة[78] هذا من جهة، من جهة أخرى، فإن الباحث، في تطبيقه للمنهج التجريبي، لا يقتصر على مجرد وصف الظاهرة محل الدراسة كما يحدث في البحوث الوصفية، كما أنه لا يقتصر على مجرد الواقعة التاريخية، وإنما يدرس متغيرات هذه الظاهرة[79]

- **المنهج الإحصائي Méthode statistique**

إنه أحد المناهج التي لا يستغنى عنها في مجال البحوث العلمية. فحضور هذا المنهج من خلال المعطيات الإحصائية والأرقام يؤثث ومن دون شك الدراسات والبحوث

---

[75] إدريس (**الفاخوري**)، م.س.ذ، ص26.

[76] عمار (**عوابدي**)، م.س.ذ ص 39.

[77] Pierre(**SALLES**), Opcit, page 27.

[78] إدريس (**الفاخوري**)، م.س.ذ، ص31.

[79] نفس المرجع أعلاه.

القانونية. وتتلخص أهمية هذا المنهج في أنه يوفر على الباحث بذل الجهد في التحليل أو التفسير. فلغة الأرقام فصيحة في التعبير عن الظاهرة أو الحدث موضوع الدراسة.

كما أن أهمية هذا المنهج تكمن في أن له دورا حيويا في تزويد الباحث بالأدوات أو الطرائق التي تمكنه من تحقيق ذلك[80]. وقد بين (ميلفورد) أهمية هذا المنهج بقوله : " أن الإحصاء يساعد الباحث على الدقة في الوصف، كما يلزمه بأن يكون دقيقا محددا في الطرائق التي يستخدمها وكذا في أسلوب تفكيره، ويفيد الإحصاء في تلخيص النتائج في صورة مفهومة وسهلة ومريحة، ويتيح للباحث فرصة استنباط نتائج عامة، كما يمكن من تحليل العوامل المسببة لظواهر معقدة ومحيرة ثم يساعد على التنبؤ بالظواهر وشروط أو ظروف ظهورها "[81].

- **المنهج الوصفي Méthode descriptive**

يعتبر المنهج الوصفي من المناهج الهامة في البحث العلمي في مجال العلوم الاجتماعية عموما، وفي العلوم القانونية على وجه الخصوص. فلا يكاد يخلو بحث علمي أو دراسة قانونية منه باعتباره يمكن الباحث من الإحاطة الجيدة بموضوعه أو بالظاهرة المدروسة. و المنهج الوصفي هو من المناهج الأكثر استخداما في العلوم الطبيعية والعلوم الاجتماعية[82]

من خصوصيات هذا المنهج اعتماده على الملاحظة بكل أنواعها بالإضافة إلى عمليات التصنيف والإحصاء مع بيان وتفسير تلك العمليات، كما أنه يعتبر من أكثر مناهج البحث ملاءمة للواقع الاجتماعي كسبيل لفهم ظواهره واستخلاص سماته[83]

ب- المناهج المعتمدة لمعالجة إشكالية البحث

إن الاعتماد على المقاربة القانونية دون باقي المقاربات المنهجية سوف لن تسعفنا في القيام بمعالجة جيدة لموضوع البحث. صحيح أن المنهج القانوني سيفيدنا

كثيرا في معالجة إشكالية البحث من خلال الاعتماد على النصوص القانونية والاجتهادات القضائية ذات الصلة بالموضوع. لكن هل سيفيدنا في معالجة الموضوع معالجة شافية ووافية؟ قطعا لا . فطبيعة الموضوع الذي نحن بصدد معالجة إشكاليته، يحتم علينا عدم الاكتفاء بمنهج واحد ووحيد، لأن سلوك هذا السبيل سيجعل جوانب أخرى لها علاقة بالموضوع مخفية عن أنظارنا، والتي لا يمكن استجلاؤها إلا من خلال الاستعانة بمقاربات منهجية أخرى. إن الاقتصار على مقاربة منهجية واحدة، وكما يقول Georges BURDEAU سيقلص مسبقا من مجال البحث فيما الذي يهمنا هو أن نعرف أولا وقبل كل شيء أين نبحث.

---

[80] عبود عبد الله (**العسكري**) منهجية البحث العلمي في العلوم الإنسانية، الطبعة الأولى 2002، الطبعة الثالثة 2007، دار النمير، ص 115.

[81] .عبود عبد الله (**العسكري**)، نفس المرجع أعلاه، ص 116.

[82] ، عبود عبد الله (**العسكري**)، نفس المرجع أعلاه، ص 6.

[83] .عبود عبد الله (**العسكري**)، نفس المرجع أعلاه، ص 6.

وعليه، وحتى نعطي لموضوع بحثنا الاهتمام الذي يستحقه، سنستعين، بالإضافة إلى المنهج **القانوني (الشكلي)**، بمناهج أخرى في مقدمتها المنهج التاريخي **(دراسة التجربة الفرنسية)** الذي يعتبر ممرا إجباريا في فهم ومعالجة إشكالية البحث معالجة جيدة. فمن دون هذا العنصر المهم سوف تكون، ولا شك في ذلك، دراسة مبتورة وغير مرتكزة على أساس.

كما أننا سنتعمد المنهج الوصفي الذي سيعيننا في وصف مثلا مؤسسة القضاء الدستوري، تكوينه، اختصاصاته وآليات اشتغاله.

سنعتمد كذلك المنهج المقارن الذي يعتبر حضوره ضروريا في هكذا موضوع (مقارنة مثلا الأنظمة التي تأخذ بنظام المجلس وتلك التي تأخذ بنظام المحكمة) **المنهج التحليلي** كذلك حاضر بقوة في هذه الدراسة، سيضفي عليها مزيدا من القوة والمتانة (**تحليل قرارات القضاء الدستوري المغربي**). وحتى تكون دراستنا مستندة على أساس متين سنستعين بالمنهج الإحصائي الذي يعتبر ضروريا في منح موضوعنا قوة ومتانة في التحليل.

- **خطة البحث**

تقوم خطة البحث التي ارتأينا اتباعها على تقسيم موضوعنا إلى قسمين اثنين :

القسم الأول سنخصصه لدراسة الأسس الدستورية للقضاء الدستوري المغربي في مراقبة المالية العامة، بينما في **القسم الثاني**، سنتولى الحديث عن تقييم لتجربة القضاء الدستوري المغربي في مراقبة المالية العامة .

القسم الأول : الأسس الدستورية للقضاء الدستوري المغربي في مراقبة دستورية التشريع المالي

في دولة القانون، يضطلع القاضي الدستوري بمهمة جليلة وسامية تتمثل في أنه الحامي للدستور والضامن لاحترام مبادئه ومقتضياته، بالإضافة إلى أنه صمام الأمان للحقوق والحريات، من خلال الدور الذي يلعبه في الحيلولة دون إصدار أو سن تشريعات تتضمن إخلالا بتلك الحقوق والحريات .

وحينما نتكلم عن هذه الآلية القانونية ينبغي التميز بين نموذجين بارزين تمارس من خلالهما:

- **النموذج الأمريكي**: حيث الرقابة المعمول بها هي رقابة منتشرة، تختص بممارستها جميع المحاكم تحت إشراف محكمة عليا تعتبر وهي أيضا رقابة فعلية أي تباشر أثناء نظر الدعوى من قبل الأطراف المتنازعة. ما يميز هذه الرقابة هو أنها لم تكن وليدة نص الدستور بقدر ما أنها كانت من ابتكار القضاء (قضية ماربري ضد مادسيون).
- **النموذج الأوربي**: وهو بخلاف النموذج الأول، حيث تمارس فيه الرقابة من قبل جهاز واحد ووحيد، وإليه يرجع الاختصاص في البث في المنازعات الدستورية هذا الجهاز هو المحكمة الدستورية.

وبخلاف النموذج الأول الذي هو من إنتاج واقع الممارسة القضائية، يستمد النموذج الأوربي وجوده من آراء الفقه الدستوري وبالضبط آراء الفقيه النمساوي كيلسن الذي أوصى بضرورة اسناد مهمة رقابة الدستورية إلى هيئة متخصصة هي المحكمة الدستورية.

تاريخيا، يعود ظهور القضاء الدستوري في أوربا إلى بداية القرن العشرين .ابتدأت هذه الموجة بالنمسا بتأثير من أفكار الفقيه KELSEN،.مرورا بإيطاليا وألمانيا وذلك بفعل تعسفات نظام الحكم الاستبدادي الفاشي والنازية، لتعم بعد ذلك معظم الدول الأوربية كإسبانيا، والبرتغال...

ولقد كانت تعسفات الأنظمة الاستبدادية الدافع الأساس لهذه البلدان إلى إحداث محاكم دستورية مهمتها حماية مبدأ سمو الدستور، وحماية الحقوق والحريات .

القاسم المشترك بين هذه الدول هو أنها أوكلت مهمة البث في المنازعات الدستورية لا إلى محكمة عليا وباقي المحاكم العادية المنضوية تحت لوائها؛ إنما سلكت طريقا آخر هو طريق الرقابة المركزية أي إسناد مهمة رقابة الدستورية إلى جهاز واحد مختص ، المحكمة الدستورية.

لكن إلى جانب هذا النموذج الأوربي، وجد نموذج فريد متميز عنها سواء من حيث الإطار الشكلي الذي تمارس من خلاله أو من خلال المسطرة المتبعة أمامها أو من خلال الغاية من وراء احداثها. يتعلق الأمر بالنموذج الفرنسي الذي اختار اسناد مهمة رقابة الدستورية لا إلى محكمة دستورية وإنما إلى مجلس دستوري .

إن خلف هذا الخيار مسار تاريخي طويل، فقد كانت رقابة الدستورية موضع رفض شديد من كافة أطياف المجتمع الفرنسي. وذلك بفعل هالة التقديس والتبجيل اللذين حظي بهما التشريع مما استحال معها إخضاعه لأية رقابة.

إن رقابة الدستورية في فرنسا هي فكرة غريبة على التقليد السياسي الفرنسي، وذلك بحكم هذا الوضع المتميز الذي كان يحتله التشريع آنذاك في النظام القانوني الفرنسي، فهو مصدر السلطات، وهو المعبر الأسمى عن إرادة الشعب، ومن ثم فليس من حق أي جهة فرض رقابتها عليه لأن التشريع بكل بساطة لا يمكن أن يخطئ.

ميزة التقديس هاته كرسها النص الدستوري، وفقهاء القانون وكذا القضاء حينما رفضا ممارسة رقابة عليه. ولما كان الأمر كذلك، لم تكن هناك من فائدة في إخضاع التشريع لرقابة الدستورية.

غير أن خاصية التقديس هاته التي أضفيت على التشريع سوف ستزج بفرنسا في أتون التعسفات البرلمانية لم تنعم معها الحكومات الفرنسية المتعاقبة بنعمة الاستقرار سيما في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة .

لقد تحول التشريع في ظل هاتين الجمهوريتين من معبر عن إرادة الشعب إلى معبر عن إرادة أعضاء الجمعيات البرلمانية .

من هنا برزت فكرة إخضاع التشريع البرلماني لرقابة الدستورية كسبيل لتخليص فرنسا من شرك هذه التعسفات.

المحاولات الأولى، والتي أسندت فيها مهمة رقابة الدستورية إلى هيئات سياسية لم تكلل بالنجاح.

غير أن اعتماد دستور 1958كدستور جديد للجمهورية الخامسة سيشكل منعطفا تاريخيا في تاريخ التشريع البرلماني في فرنسا. فمعظم المقتضيات التي تضمنها هذا الدستور صبت في معظمها في اتجاه تقزيم دور البرلمان والحد من هيمنته على الحياة السياسية في فرنسا، غير أن هذه المهمة سوف لن يعهد بها إلى محكمة دستورية أو إلى محكمة عليا، وإنما إلى مجلس دستوري .

تجربة إذن فريدة قياسا إلى التجارب الرقابية المقارنة الأخرى، وهي تجربة فرضتها ظروف تاريخية وخاصة.

ومع هذه الخصوصية التي تتميز بها رقابة الدستورية في فرنسا فقد استهوت بلدانا عديدة ومن ضمنها الدول المغاربية.

المغرب واحد من الدول التي أخذت بالنموذج الفرنسي لكنه لم يسندها في بداية الأمر إلى مجلس دستوري وإنما إلى غرفة دستورية (1962)، غير أن ضعف هذه المؤسسة وتواضع أدائها، بالإضافة إلى وظهور تغيرات دولية وداخلية ستؤدي بالمشرع إلى الاستعاضة عنها بنظام "المجلس" في إطار المراجعة الدستورية1992.

وسواء تعلق الأمر في فرنسا، أو في المغرب، فإن النموذج المتبع في نظام رقابة الدستورية هو نظام الرقابة السياسية؛ ومثل هذه الرقابة تمثل نموذجا فريدا مقارنة مع باقي التجارب المقارنة ونقصد هنا النموذجين الأمريكي، و الأوربي اللذين يأخذان بنظام الرقابة القضائية.

نموذجان مختلفان تمام الاختلاف، سواء من حيث إطارهما الشكلي، أو من حيث مسطرة الرقابة المتبعة أو من حيث آليات العمل. منهما مزيا ومساوئ.

إن الرقابة القضائية تمارس عبر نظام " المحكمة"، فيما الرقابة السياسية فهي تمارس عبر نظام "المجلس".

الرقابة السياسية رقابة وقائية مجردة؛ تمارس على القوانين قبل المصادقة عليها، فيما الرقابة القضائية فهي تمارس حتى بعد دخول القانون موضوع الطعن حيز التنفيذ وذلك إما بشكل مباشر (عن طريق الدعوى الأصلية) أو بطريق غير مباشر عبر ما يسمى برقابة الدستورية عن طريق الدفع أي أنها تمارس بمناسبة ممارسة الدعوى.

ثم إن هذه الرقابة تمارس في المرحلة الممتدة بين التصويت على القوانين من قبل البرلمان والمصادقة عليها من قبل رئيس الدولة، أي قبل أن يدخل القانون حيز التنفيذ. إضافة إلى أنها تفتح حق الإحالة فقط لجهات سياسية محددة، فيما المواطن فهو مقصى من هذه الرقابة ولا يحق له الطعن في القوانين التي يراها أن بها مساسا بحقوقه وحرياته.

لكن أهم خاصية تميزها عن باقي التجارب الرقابية الأخرى هو أنها تمارس عبر نظام" المجلس" وليس عبر نظام " المحكمة" كما هو الأمر في النموذجين الأمريكي والأوربي .

لقد اختار المشرع الفرنسي أن يسند مهمة رقابة دستورية القوانين، لا إلى محكمة عليا كما هو الشأن في الولايات المتحدة الأمريكية، ولا إلى محكمة دستورية كما أوحى بذلك الفقيه النمساوي كيلسن، أي هيئة مختصة دون غيرها من المحاكم الأخرى في البث في المنازعات الدستورية، وإنما رسا اختياره على إسنادها إلى مجلس دستوري، مخالفا بذلك أغلب الدول الأوربية التي أسندتها مهمة رقابة الدستورية إلى محكمة دستورية (إسبانيا –إيطاليا –النمسا –ألمانية..)،

لكن الذي ينبغي ألا يغيب عن أذهاننا هو أن اختيار المجلس كان بمثابة الحل الوسط للقبول بفكرة اقحام رقابة الدستورية في فرنسا.

من دون شك فإن خصوصية نظام رقابة الدستورية في فرنسا وفي المغرب ستنعكس على الوظيفة الرقابية للقاضي الدستوري.

فوظيفته لن تكون حماية الحقوق والحريات. أمر منطقي؛ لأنها رقابة غير مفتوحة في وجه المواطنين كما هو الحال في النموذجين الأمريكي والأوربي من خلال رقابة الدستورية عن طريق الدفع.

ولن تكون وظيفته مراقبة دستورية القوانين، كافة القوانين(تشريع برلماني، قرارات إدارية)؛ إنما وظيفته، وكما حددتها سياسة العقلنة البرلمانية هي وظيفة واحدة ووحيدة هي حماية المجال التنظيمي وحصر البرلمان داخل مجال اختصاصه.

ولئن كان هناك مجال طبقت فيه هذه السياسة بامتياز، فحتما المجال المالي باعتبار أن هذا الأخير كان سببا رئيسا في اعتماد هذه سياسة العقلنة البرلمانية.

فالمجال المالي يتميز بهيمنة كبيرة للجهاز الحكومي على القرار المالي وذلك من خلال استفرادها بالمبادرة في المجال المالي. فهي من تتولى إعداد مشاريع قوانين المالية ، فيما البرلمان فيكتفي فقط بالتصويت عليها لكن في إطار شروط جد صارمة .

آثار سياسة العقلنة البرلمانية لا تنحصر فقط في توزيع الاختصاص المالي بشكل غير متوازن بين الجهازين الحكومي والتشريعي؛ وإنما امتدت أيضا إلى طبيعة التشريعات الخاضعة لرقابة القاضي الدستوري. فالتشريعات ذات صلة بالبرلمان تخضع لرقابة إجبارية للقاضي الدستوري (القوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية للبرلمان)، بينما القوانين العادية ، التي في معظمها ذات مصدر حكومي فلا يطبق عليها إلا نظام الإحالة الاختيارية.

إن فهم طبيعة الدور الرقابي للقاضي الدستوري المغربي يتطلب منا إذن دراسة رقابة الدستورية بين نظامي " المجلس " و " المحكمة " (**الباب الأول**) على اعتبار أن النظام الذي تمارس في إطاره رقابة الدستورية في فرنسا وفي المغرب هو شديد الارتباط بالوظيفة الرقابية التي يمارسها في المجال المالي (**الباب الثاني**).

الباب الأول : رقابة دستورية القوانين بين نظامي المجلس و المحكمة

هناك علاقة وطيدة بين نظام رقابة الدستورية والوظيفة المسندة إلى مؤسسة القضاء الدستوري .

لماذا اختيار المغرب لنظام المجلس عوضا عن نظام المحكمة كإطار مؤسساتي لرقابة الدستورية .الإجابة على هذا السؤال تتطلب منا التطرق إلى التجربة التي اعتبرت المصدر الذي استلهم منه المشرع الدستوري المغربي نموذجه الرقابي، ونعني بالحديث هنا التجربة الفرنسية.

الإجابة عن السؤال الذي طرحناه أعلاه، نعيد ونكرره بالنسبة لفرنسا . لماذا أخذت فرنسا بنظام " المجلس " كإطار مؤسساتي لرقابة الدستورية عوضا عن نظام " المحكمة " أهو فقط من أجل الرغبة في التفرد عن باقي التجارب المقارنة الأخرى .أم أن هناك ظروفا حتمت اعتماد المشرع الفرنسي هذا الخيار؟

إن الإجابة عن هذا السؤال يشكل في نظرنا الممر الإجباري لفهم دور القاضي الدستوري في مراقبة التشريع بصفة عامة، والتشريع المالي بصفة خاصة، ليس في فرنسا فقط وإنما في المغرب أيضا على اعتبار أن هذا الأخير استقى نموذجه الرقابي من التجربة الفرنسية.

إن اعتماد فرنسا لرقابة الدستورية لم يكن وليد تصور فكري كما هو الحال بالنسبة للتجربة الرقابية الأوربية والتي تجد مصدرها في أفكار كيلسن، ولا من واقع الممارسة . كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية. إنها لم تكن عبارة عن ردة فعل على الخروقات الفظيعة لحقوق الإنسان من جراء الأنظمة الاستبدادية (ألمانيا، إيطاليا، إسبانيا)، لا شيء من هذا كله.

إن رقابة الدستورية غريبة عن التقاليد السياسية الفرنسية. فهي لم تعرف مثل هذه الرقابة من قبل؛ وإن ظهورها إنما أملته ظروف خاصة، كان للعامل التاريخي والسياسي دور حاسم في اعتمادها.

إن فكرة رقابة الدستورية لم تكن محل ترحيب في فرنسا وكان مجرد طرحها يصنف ضمن خانة المستحيلات، وذلك بسبب المكانة الخاصة التي كان يحظى بها التشريع أسمى تعبير عن إرادة الأمة والحامي للمصلحة العامة . ومن ثم لا يجوز له أن يخطئ، والنتيجة استحالة اخضاعه لأي نوع من أنواع الرقابة .

لكن هذا التقديس الذي أضفي على التشريع سيتحول إلى تعسفات وانحرافات من قبل أعضاء البرلمان طال شتى مناحي الحياة . هذه التعسفات بلغت مبلغها في المجال المالي مما كان يقف حائلا أمام الحكومات في تنفيذ سياستها المالية، بل كان أحد أهم الأسباب المسئولة عن انعدام الاستقرار السياسي الذي عانت منه فرنسا في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة.

لقد كانت هذه التعسفات البرلمانية سببا رئيسا في الدفع باتجاه إخضاع التشريع البرلماني لرقابة الدستورية لكن ليس إلى القضاء (أي إلى محكمة)، بحكم الذكرى السيئة للبرلمانات القضائية (المحاكم العادية)، وإنما لهيئات سياسية: الملك، فمجلس الشيوخ المحافظ، فالهيئة الدستورية ثم أخيرا إلى مجلس دستوري مع دستور1958 الذي صار في إطاره صاحب الاختصاص في المنازعات الدستورية. وقد كانت الغاية الأساسة من ذلك ليست مراقبة دستورية القوانين، أو حماية الحقوق والحريات، وإنما مراقبة البرلمان والحد من الهيمنة البرلمانية .

التجربة ذاتها نقلها المشرع المغربي بموجب أول دستور للمملكة (1962) التي أسندها في بادئ الأمر إلى الغرفة دستورية التابعة للمجلس الأعلى التي استمرت في ظل دستوري 1970-1972، قبل أن تستبدل في ظل المراجعة الدستورية 1992، بالمجلس الدستوري .

إن فهم دور القاضي الدستوري في المجال المالي تطلب منا إذن استحضار التجربة الفرنسية كممر إجباري (**فصل أول**)، قبل أن نتطرق في (**فصل ثان**) إلى تجربة رقابة الدستورية من " صيغة" الغرفة إلى " نظام" المجلس.

الفصل الأول : دراسة التجربة الفرنسية ممر إجباري لفهم دور القضاء الدستوري المغربي في مراقبة دستورية التشريع المالي

منطقي جدا أن نستحضر التجربة الفرنسية في مراقبة دستورية القوانين فهي ممر إجباري لفهم الدور الرقابي الذي يلعبه القاضي الدستوري المغربي في مجال مراقبة دستورية التشريع المالي .

إغفال هذا المعطى التاريخي الهام سيجعل من دراستنا لدور القاضي الدستوري المغربي في المجال المالي منقوصا و لا يزدونا بالصورة الكاملة عن هذا الدور.

إن طبيعة الوظيفة الرقابية المسندة إلى المجلس الدستوري الفرنسي هي نتيجة حتمية مسار تاريخي طويل تخلله صراع مرير ومحتدم بين التشريع ورقابة الدستورية. هذه الأخيرة لم تكن موضوع ترحيب البتة في فرنسا. والسبب هو الوصع المتميز الذي كان يحتله التشريع كمجسد لسيادة الأمة وكمعبر عن إرادتها ومن ثم فلا حاجة لرقابة، أيا كانت هذه الرقابة، تمارس عليه.

غير أن هالة التقديس التي أحيط بها التشريع سيترتب عنها تعسفات في استعماله من قبل الجمعيات البرلمانية. تعسفات طالت مختلف المجالات من أبرزها المجال المالي.

نتيجة لهذه التعسفات، كانت الحكومات تعاني الأمرين في اعتماد مشاريع الميزانية التي كانت تعدها، وذلك بسبب التماطل في التصويت عليها من قبل الجمعيات البرلمانية، بل إن تعسف هذه الأخيرة كان يصل إلى حد تعديل تلك المشاريع. المالية. الأخطر من هذا، أن الحكومات الفرنسية حرمت، بسبب تلك التعسفات، من نعمة الاستقرار، مما كان يقف عائقا أمام الحكومات أمام تنفيذ سياساتها المالية.

لقد ساد هذا الوضع عهدي الجمهوريتين الثالثة والرابعة، بالرغم من المحاولات العديدة التي بذلت من أجل وضع حد لتلك التعسفات، من خلال إخضاع التشريع لرقابة دستورية عبر هيئات سياسية مختلفة (الملك، المجلس المحافظ، الهيئة الدستورية،)

أمام تفاقم حدة هذه التعسفات بدأت تظهر لدى الثوار الفرنسيين ضرورة إيجاد جهاز يتولى مراقبة التشريع على ضوء المقتضيات الدستورية .

وكان الحل تغيير دستور الجمهورية الرابعة (1946) بدستور جديد هو دستور الجمهورية الخامسة 1958 الذي سيشكل نقطة التحول في حياة التشريع البرلماني من خلال اعتماد سياسة العقلنة البرلمانية التي كانت وبحق بداية نهاية الهيمنة البرلمانية على المشهد السياسي الفرنسي.

وأبرز ما جاءت به هذ السياسة الجديدة، بالإضافة إلى المقتضيات الدستورية المكبلة لعمل البرلمان، استحداث جهاز خاص ستكون مهمته إلزام البرلمان احترام تلك المقتضيات. هذا الجهاز لم يكن محكمة دستورية، وإنما مجلس دستوري.

منهج فريد بالنظر إلى ما هو جار به في التجارب المقارنة حيث سيادة نظام المحكمة، ومنهج مقصود بالنظر إلى الغاية التي استحدث من أجلها وهي مراقبة البرلمان

وحصره داخل مجال اختصاصه، وبالنظر إلى طريقة تنظيمه ونطاق اختصاصه التي تتناغم إلى حد كبير مع وظيفته الرقابية.

في هذا الفصل سنتناول مبحثين اثنين : التعسفات البرلمانية كسبب تاريخي وحتمي لظهور رقابة الدستورية في فرنسا (**مبحث أول**) ورقابة الدستورية : آلية لمواجهة تعسف التشريع المالي البرلماني (**مبحث ثان**).

المبحث الأول : التعسفات البرلمانية سبب تاريخي وحتمي لظهور رقابة الدستورية في فرنسا

في فرنسا لم تكن فكرة رقابة الدستورية مرحبا بها في صفوف الفقه أو لدى الشارع الدستوري الفرنسي. من جهة، لأن التشريع هو أسس تعبير عن إرادة الأمة وهو الحامي للمصلحة العامة ومن ثم من غير الجائز، بل ومن المستحيل اخضاعه للرقابة، وأيا كانت هذه الرقابة، هالة التقديس هاته ساهم في تكريسها اعتبارات تاريخية تجسدت أساسا في أن التاريخ الفرنسي اتسم بكثرة التطاحنات والصراعات مما شكل عامل تهديد دائم لاستقرار وتماسك وحدتها. والسبيل لتفادي ذلك هو اعتماد استراتيجية التقديس التي انتهجتها كل من الكنيسة الملكية أي تجسيد الإرادة الالهية

غير أن صفة التقديس هاته ستستثمر بشكل غير سليم من قبل أعضاء البرلمان الذين تحولوا من ممثلين لإرادة الأمة (الشعب) إلى ممثلين عن إرادتهم؛ مما حذا بهم إلى ارتكاب تعسفات وخروقات هددت بشكل كبير استقرار الحياة السياسية في فرنسا. وقد بلغت هذه التعسفات أوجها سيما في المجال المالي مما أثر بشكل كبير ليس على السياسة المالية للدولة فحسب، وإنما على الحياة ككل . في هذا المبحث سيكون مناط حديثنا حول نقطتين : التجليات التاريخية للتعسفات البرلمانية (**كفرع أول**)، و التشريع المالي محطة مركزية للتعسفات البرلمانية (**كفرع ثان**).

الفرع الأول : التجليات التاريخية للتعسفات البرلمانية

في فرنسا، لم يكن ممكنا بل كان من المستحيل إخضاع التشريع البرلماني لأي نوع من أنواع الرقابة بما في ذلك رقابة الدستورية، لأن في ذلك، حسب أنصار قدسية التشريع، مساسا بسيادته وسموه على باقي المجالات الأخرى. فالتشريع هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة، وهو وسيلة لتحقيق المصلحة العامة. ونتيجة لهذا، فقد أحيطت به هالة من التقديس والتبجيل.(**مطلب أول**) غير أن المبالغة في الإعلاء من شأن التشريع ستؤدي بالبرلمان إلى الحياد عن وظيفته الطبيعية المتمثلة في سن التشريعات المعبرة عن إرادة الأمة إلى سن تشريعات معبرة عن إرادة البرلمانيين.(**مطلب ثان**).

المطلب الأول : عهد تقديس التشريع البرلماني

ما الداعي الذي جعل فرنسا الفخورة بإعلان حقوقها الصادر بتاريخ 1789، المولعة برقابتها الإدارية لشرعية القرارات الإدارية (1872) والمقتنعة بسيادة قانونها المكتوب، ترفض أن تتمم نظام حماية الحريات والحقوق بإنشاء رقابة دستورية القوانين مثلما فعلت ذلك باقي الدول الأوربية؟ هكذا يسأل البعض في حديثه عن سبب استثناء التشريع من رقابة الدستورية.[84].

قبل ظهور رقابة الدستورية، كان الطعن في التشريع البرلماني من قبيل المستحيلات. فالتشريع يتبوؤ المكانة السامية، وهو يعلو ولا يعلى عليه. والسبب في ذلك يعود إلى الهالة القدسية التي أحيط بها من قبل الجميع (مفكرين، سياسيين ورجال القانون).

فالتشريع، من جهة، تجسيد لإرادة الأمة، ومن جهة ثانية، أداة لحماية المصلحة العامة.

- **<u>التشريع أداة للتعبير عن سيادة</u>**

إن إخضاع البرلمان لرقابة الدستورية شكل موضع تحفظ من قبل المعارضين لهذه الآلية باعتبار أن فيه مساسا بسيادة التشريع الذي هو تجسيد للإرادة الشعبية.

وبالنظر إلى تاريخ فرنسا المتسم بالصراعات والتطاحنات والتي شكلت عامل عدم استقرار وتهديد مستمرين لوحدة الدولة وتماسكها، حرص رجال الثورة الفرنسية على منح التشريع مكانة عليا تسمو على كافة القوانين.

إن الثوار الفرنسيين بإعلانهم أمام العالم بأن القانون هو المعبر عن إرادة الأمة صعبوا كثيرا المأمورية أمام المتحمسين لفكرة رقابة الدستورية. إذا كان القانون هو المعبر عن إرادة كيف لنا أن نطعن في شرعيته سيما أمام قاض هو في حقيقته خادما له؟

وتحقيقا لهذه الغاية، فقد تطلب الأمر نهج نفس السبيل الذي سلكته كل من الكنيسة والملكية ألا وهو استراتيجية التقديس باعتبارهما معبرين عن الإرادة الإلهية[85].

نفس عبارات التمجيد والتقديس نقرؤها في خطابات الفكر القانوني و التي تتجه معظمها نحو الارتقاء بالتشريع إلى قمة الهرم القانوني. على رأس هؤلاء جون جاك روسو الذي رفض موازنة السلطة التشريعية مع السلطات الأخرى كما قال بذلك مونتسكيو؛ فهذا الحل يبقى في نظره غير كاف لمنح القواعد التشريعية الصدارة العظمى على قمة الهرم القانوني لأنها صادرة عن سلطة قانونية – السلطة التشريعية – موازية للسلطات الأخرى التنفيذية والقضائية[86].

---

[84] Didier (**MAUS**), les origines :avant 1958 l'impossible contrôle de constitutionnalité in le conseil constitutionnel, La documentation française, éd Paris 2007, 15.

[85] شعبان (**أحمد رمضان**)، ضوابط وآثار الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية 2006، ص 127-130

[86] شعبان (**أحمد رمضان**)، م.س.ذ، ص 127-130.

فقد استندت فكرة رفض رقابة الدستورية على التشريع لديه على مبدأ فصل السلط الذي يقضي بعدم تدخل السلطة القضائية في عمل السلطة التشريعية والحكم عليه. هذا المفهوم هو الذي يعمل به النظام الفرنسي الذي يقوم على أساس الفصل العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مواجهة السلطة القضائية التي لا تملك الحق في التعرض لهما بأي وسيلة كانت؛ الأمر الذي شكل حاجزا أساسيا أمام قيام رقابة دستورية القوانين[87].

وهذا بخلاف النظام الأمريكي الذي ينتهج الفصل الوظيفي بين السلطات حيث يحتفظ للسلطة القضائية بحقها في مراقبة السلطتين التشريعية والتنفيذية.

إن السلطة التشريعية في النظام الفرنسي ينبغي أن تظل مستقلة عن السلطة القضائية لأنها تجسد الإرادة العليا للأمة طبقا للمادة الثالثة من إعلان الحقوق.

فكرة التقديس هاته نجدها أيضا عند Roy (J) الذي يرى في التشريع بأنه " شيء عظيم لابد من احترامه، وهذا الاحترام اتخذ لدى مفكري الثورة الفرنسية شكلا مقدسا "[88].

أما Cottret فيذهب أبعد من ذلك حينما يقول بأن : " التشريع يجب أن يحترم بشكل ديني "[89]. " بل إن هناك من ذهب إلى حد اعتبار أن المشرع يمارس سلطة كهنوتية Sacerdoce) [90].

إن القانون هو الآلية التي تترجم من خلالها خيارات المجتمع السياسي، ونقطة الالتقاء بين النظامين السياسي والقانوني، الأول مجدد novateur ، جريء وبمعنى أوسع ثوري. أما الثاني فينحو نحو الحفاظ على الوضعيات والحقوق المكتسبة.

في الحضارات المعاصرة، يتمتع التشريع بسلطة توجيه الحياة في المجتمع. إنه يقوم بتحويل الإرادات السياسية إلى مقتضيات قانونية[91].

---

[87] J (**RIVERO**), Le conseil constitutionnel et les libertés publiques, éd Economica, 1984, p10

[88] J (**ROY**), la révolution et la pensée juridique, l'idée du règle de la loi, revue philosophique 1939, pp 364.

[89] J.M (**COTTRET**), le pouvoir législatif en France, page 13.

ذكره **شعبان أحمد رمضان، م.س.ذ، ص-130**

[90] Le Roy (**M**), La loi, essai sur la théorie de l'autorité de la démocratie, page 92. ذكره **شعبان أحمد رمضان، م.س.ذ، ص-130.**

[91] Voy. (**R MASPETIOL**), Etudes, Documents, Conseil d'Etat, 1949, page 50. Cité par Jean (**LEMASURIER**), la constitution de 1946 et le contrôle de constitutionnalité des lois, thèse pour le Doctorat en Droit, Paris 1953, page 13.

ذكره **شعبان أحمد رمضان، م.س.ذ، ص-130**

إن هذه السيادة التي يتمتع بها التشريع هي سيادة كاملة ولا يمكن أن يعوقها عائق سياسيا كان هذا العائق أم قانونيا.

وإذا قامت الأغلبية البرلمانية بالمساس بالحريات الفردية أو خرقت إحدى المقتضيات الدستورية، فليس هناك أية سلطة تتمتع بالحظوة الكافية لزجرها[92].

إن مسألة إضفاء الهالة القدسية على التشريع لم تقتصر على الفقه فحسب، بل انعكست أيضا حتى على النصوص القانونية التي اصطبغت في حديثها عن التشريع بنبرة التقديس.

- **إعلان الحقوق لسنة 1791**

تنص المادة الخامسة من إعلان الحقوق الفرنسي الصادر عن الثورة الفرنسية بتاريخ 1791 على أن المباح هو كل ما لم يحرمه التشريع. أما مادته السادسة فتنص " التشريع هو المعبر الوحيد عن الإرادة العامة "[93].

كما أن المادة الثامنة من نفس الإعلان نصت على أن : " الحريات الدينية للمواطنين مرهونة بالتشريع وأن التشريع لا يضع إلا العقوبات الضرورية للمجتمع ". ونص في مادته العاشرة : " إن كل الآراء والمعتقدات مضمونة من قبل المشرع ".

ملاحظة هامة لا بد من شد الانتباه إليها، هي أن لفظ التشريع ورد بإحدى عشرة مادة، وكل حروفها الأولى تأخذ شكلا كبيرا، وفي ذلك دلالة على تعظيمه وتبجيله[94].

- **دستور 1791**

إن مسألة تقديس التشريع أكد عليها أيضا دستور 1791، الذي أشار إلى أن السلطة التشريعية منحصرة بشكل دقيق في البرلمان الذي يجب أن يكون أعلى سلطة في المجتمع الفرنسي. ومما جاء فيها : " لا يمكن للسلطة القضائية التي تتوفر على قضاء تفويضي أو التي تملك اختصاصا تفويضيا طبقا للمادة الخامسة من الباب الثالث من دستور عام 1791 أن تراقب السلطة التشريعية التي تعتبر الممثل الوحيد والمشروع لسيادة الأمة طبقا لنص المادة السادسة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن "[95].

- **دستور 1793** :

نفس التوجه سلكه واضعو دستور 1973 الذين كرسوا مسألة قدسية التشريع وسمو مكانته " التشريع لا يكون إلا عادلا "[96].

---

[92] Jean (**LEMASURIER**), la constituion de 1946 et le contrôle de constitutionnalité des lois, thèse pour le Doctorat en Droit, Paris 1953, page 13.

[93] M (**DUVERGER**), constitutions et documents politiques, 11ème éd 1987 éd PUF Page 17.

[94] M (**DUVERGER**), opcit, page 18.

[95] M (**DUVERGER**), opcit, Page 16.

[96] M (**DUVERGER**),, opcit,Page 80

القضاء، من جهته، لم يتوان في تكريس القدسية للتشريع حينما نأى بنفسه عن فرض رقابته عليه، وذلك احتراما منه لمبدأ فصل السلط، وأيضا لكون التشريع المعبر عن إرادة الأمة.

فقد أعلنت **محكمة النقض الفرنسية** موقفها بكل وضوح من أنها لا يتوجب عليها خرق مبدأ فصل السلط، وبأنها غير مختصة بالنظر في الأعمال الصادرة عن السلطات العامة العليا. بموقفها هذا، تكون المحكمة قد تقيدت بالمفهوم الصارم لوظيفتها القضائية المفوضة لها من قبل الدستور[97].

هكذا، قضت بتاريخ 11 أبريل 1833 بأن : " القانون الذي تمت مناقشته والمصادقة عليه وفق الشكليات المنصوص عليها في الميثاق لا يمكن أن يكون محل طعن أمام الحاكم العادية بدعوى عدم الدستورية "[98]. كما أكدت موقفها هذا بتاريخ 22 أكتوبر 1903 حيث أعلنت عدم أحقية القضاة بمراقبة مسطرة التشريع المتبعة أمام البرلمان[99].

شأنه شأن محكمة النقض الفرنسية، فقد تشبت **القضاء الإداري الفرنسي** بموقفه الرافض بمباشرة أية رقابة دستورية على القوانين، حيث حكم بعدم قبول الدعاوى المستندة على عدم الدستورية. واستنادا إلى موقفه هذا، فقد رفض مجلس الدولة الفرنسي البث في قانون 1934 الذي أحيل عليه بتاريخ 6 نونبر 1936 فيما إذا كان مطابقا للدستور أم لا. فقد جاء رده حاسما عندما صرح بأنه، في الوضع الراهن للقانون العام الفرنسي، فإن هذه الوسيلة غير قابلة للنظر أمام مجلس الدولة المختص بالنظر في المنازعات الإدارية[100].

إن هذا الموقف النابع عن مجلس الدولة الفرنسي لم يكن تملصا من قبله من المسئولية، بل إنه كان محاولة من قبله لتجنب الاصطدام بنصوص قانونية واضحة في هذا الباب تحظر عليه صراحة ممارسة رقابة الدستورية احتراما للإرادة العامة. في تعليقه على هذا الموقف، أكد مندوب الحكومة Latounerie موقف المجلس المتمثل في ضرورة احترام الإرادة العامة المنبثقة عن برلمان منتخب بالاقتراع العام المباشر[101].

ثانيا ـ التشريع أداة لحماية المصلحة العامة

إن من بين المسائل التي ركز عليها مهندسو الثورة الفرنسية في إعلائهم من شأن التشريع أنهم جعلوا من هذا الأخير معبرا عن المصلحة العامة ومدافعا عنها. فالتشريع،

---

[97] Louis (**FAVOREU**), Patrick (**GAIA**) et autres…, Droit constitutionnel, 4ème édition Dalloz 2001, opcit, page 256

[98] Cass.crim.11 mai 1833, Paulin,S. 1833, I. 357 cité par Barthélemy et Duez, Traité du Droit constitutionnel, op cit, p. 223.

[99] Louis (**FAVOREU**), Patrick (**GAIA**) et autres…, Opcit, page 253

[100] Voir la documentation française, le conseil constitutionnel, éd

[101] Louis (**FAVOREU**), Patrick (**GAIA**) et autres…, Opcit, page 253

باعتباره معبرا عن إرادة الأمة ومجسدا لها، لا يدافع عن مصالح خاصة بعينها بقدر ما أنه يقوم على فكرة تحقيق المصلحة العامة.

ولقد اعتمد الفكر القانوني الغربي على خاصيتي التجريد والعمومية التي يتصف بها التشريع لإظهار المصلحة العامة كأساس لما يصدر عن المجالس التشريعية من قواعد قانونية. فلا شخصية التشريع – أي عموميته وتجريده – هي من تجعله فوق المصالح الخاصة وتجعله يسعى لتحقيق المصلحة العامة[102].

المطلب الثاني : عهد تعسف التشريع البرلماني

بدلا من أن يخرج التشريع البرلماني من تعسف الملكية المطلقة إلى ديمقراطية النظام البرلماني كما تصور ذلك رجال الثورة الفرنسية، إذا به يزج بالشعب في متاهات تعسفاته وانحرافاته. فقد أتت هالة التقديس التي أحيطت به مفعولها العكسي.

التشريع يفعل كل شيء. ولا يمكن أن يقوم إلا بالأشياء الجيدة. هذه العبارة التي تنسب إلى جون جاك روسو توضح المكانة غير العادية التي يتبوؤها القانون داخل المنظومة القانونية. وقد تجسدت بشكل كبير إبان الجمهورية الثالثة، ثم لا حقا في عهد الجمهورية الرابعة وإن بدرجة أقل.

ما ميز التشريع البرلماني في هذه المرحلة هيمنته القوية وسموه عن باقي القواعد القانونية وكذا مجال تدخله اللامحدود.

إبان عهد الملكية، كان ينظر إلى " سيادة الأمة " على أنها السبيل الوحيد للخلاص من التعسفات والتصرفات الملكية الاستبدادية.

إن أطروحة " سيادة الأمة "، كان الهدف منها تحقيق سمو القواعد القانونية، ومنح المشرع اختصاصات لا محدودة للخروج بالشعب من ربقة الحكم التعسفي للملكية المطلقة.

غير أن البرلمان، عوض أن يخرج بالشعب من تعسفات الحكم المطلق، زج بها من جديد في غياب تعسفاته وانحرافاته.

إزاء هذه الهيمنة، لم تكن الحكومة تملك أية سلطة قانونية حقيقية، وكانت تكتفي فقط في إصدار طلبات مطابقة للقوانين من أجل تنفيذها . وهو هدف لم يكن يتمشى مع المنطق السياسي والقانوني الذي قامت عليه الثورة الفرنسية 1789 [103].

لقد لعبت نظرية السيادة دورا مهما في تكريس القوة السياسية والمكانة القانونية التي كانت تتمتع بها السلطة التشريعية خلال حقبة طويلة من التاريخ الدستوري الفرنسي.

---

[102] G (**BURDEAU**), Etude sur l'évolution de la notion de loi en droit français, page 16. ذكره شعبان (**أحمد رمضان**) ص130

[103] شعبان (**أحمد رمضان**)، م. س. ذ، ص 42.

وهو الأمر الذي انعكس بدوره على سمو القواعد التشريعية كمعبر عن تلك السيادة مما جعل السلطة التشريعية تتصرف بصورة مطلقة لا حدود عليها، وكمؤسسة سياسية لها الكلمة الأولى والأخيرة في كل شيء[104].

لقد تحولت السيادة من الأمة إلى الجمعيات والتي صارت هي السلطة المركزية، والسلطة الأساسية، والسلطة الوحيدة بالنسبة للجهاز التنفيذي، الذي ما هو إلا " جهاز أمين " لا يعبر عن إرادة الأمة، وقراراته تظل تابعة ثانوية، ومن ثم فلا يحتاج إلى قيود أو سلطة مضادة[105].

فلا وجود لجهاز يمتلك سلطة قرار حقيقية إلى جانب الجمعيات. هذه الأخيرة ماي هي إلا مكان لاجتماع الأعضاء والفرق، حيث الصدفة هي السمة الغالبة على أعمالها ومناقشاتها.[106]

كما أن التطور الذي عرفته رقابة الشرعية على أعمال الإدارة آنذاك عززت كثيرا من سمو التشريع، حيث صارت الإدارة ملزمة باحترام مبدأ الشرعية في ممارسة مهامها.

زد على هذا إحالة إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي على القانون في تحديد مفهوم الحقوق ونطاق تطبيقها، مما يوحي أن القانون لا يتعارض مع التمتع بالحقوق، بل هو صمام أمان لها وليس خطرا عليها.

غير أن هالة القدسية هاته التي أحيطت بالتشريع، وانتشاره الواسع سيما في ظل الجمهورية الثالثة وبدرجة نوعا ما أقل في ظل الجمهورية الرابعة ستتمخض عنه ما سمي آنذاك " بأزمة التشريع". ذلك أن وجود البرلمان حرا طليقا ودون قيود تكبح جماحه ستجعله يشرع بدون هوادة وفي كل المجالات مما أدى إلى شل حركة المؤسسات. وقد فاقم من هذه الوضعية غياب أغلبية برلمانية قارة نتج عنه تهديد الاستقرار الحكومي (تغيير الحكومة كل ستة أشهر)[107].

لقد صار البرلمان، بفعل تلك القدسية، أسمى من الحكومة. فهو من ينتخب رئيس الدولة، كما أنه بإمكانه إسقاط الوزراء متى شاء. وبسبب شل آلية الحل، كان البرلمان محصنا من أن يتعرض لحله أو إسقاطه.

بل إن البرلمان صار أسمى حتى من السلطة القضائية التي اختزلت وظيفتها في تطبيق التشريع، ومن ثم فهي لا تملك إمكانية محاكمته.

---

[104] شعبان (**أحمد رمضان**)، م.س.ذ، 42.

[105] George (**VEDEL)**, Rapport Général : les institutions de la république, in la quatrième république, Bilan trente ans après la promulgation de la constitution du 27 octobre 1946, actes du colloque de Nice, du 20-21 et 22 janvier 1977, éd paris 1978, page 15.

[106] George (**VEDEL**), opcit, page 25.

[107] Louis (**FAVOREU**), Patrick (**GAIA**) et autres… opcit, page 668.

زد على هذا، أن البرلمان صار مستقلا في بعض الأحيان حتى عن الدستور، بحيث هو من يتولى مراجعته، وهو من يتولى تأويل مقتضياته طالما ليس هناك جهاز لرقابة الدستورية يتولى هذه المهمة.

في المجال المالي والاقتصادي، وبفعل إحكام قبضته على مشاريع الميزانية من خلال التصويت عليها، صار البرلمان المتحكم والمهيمن على الحياة الاقتصادية.

المجال الحقوقي ومجال الحريات لم يسلما من بطش التشريع وتعسفاته المتعددة. فسواء في ظل الجمهورية الثالثة أو الجمهورية الرابعة، فقد ظلت وضعية الحقوق والحريات على حالها أي أنها ظلت تئن تحت رحمة التشريع وتحت سلطته التقديرية الكاملة[108]. ولعل أبرز صور هذه التعسفات تجلت في غياب جهاز رقابي فعال يتولى حمايتها وصونها من تلك التعسفات. فوجود الهيئة الدستورية كان وجودا رمزيا « magistrature morale » على حد تعبير ذ Jean Rivero مثلها في ذلك مثل منصب رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس Président du conseil.[109]

وقد أدى هذا الوضع بالبرلمان إلى الإلقاء بمسئولية التشريع على كاهل الحكومة سيما في المجالات ذات الأهمية الكبرى خاصة وأنه أبدى عجزه التام عن ترجمة قراراته السياسية الهامة في شكل قوانين.

في ظل أزمة التشريع هاته، ظهر ما سمي بآلية التفويض التشريعي من خلال " مراسيم القوانين " التي صارت الحكومة بموجبها مفوضة من أجل التشريع في مجالات هي من صميم اختصاصات البرلمان الفرنسي.

لقد أدت التدخلات الواسعة و المتعددة للسلطة التشريعية في شتى المجالات إلى إغاضة شرائح واسعة من المجتمع الفرنسي التي صارت تشعر بأن حقوقهم الأساسية لم تعد غير محصنة ضد التشريعات البرلمانية.

غير أن أوخم النتائج المترتبة عن تعسف التشريع تمثلت، على المستوى السياسي، في افتقاد البلاد للاستقرار الحكومي الذي كانت فيه فرنسا أحوج إليه من غيره. كما أدت إلى غياب تام لسلطة الدولة وعدم قدرتها على وضع سياسات دائمة.

أضف إلى هذا غياب أي إجراء مسطري ينظم بشكل دقيق المسئولية السياسية للحكومة. فقد كانت هذه الأخيرة تنسحب بمجرد أن تجد نفسها في موقع أقلية، ثم إن انسحابها يمكن أن يتم في أية لحظة، فقد تكون أثناء مناقشة الميزانية، أو التصويت على مشروع قانون ما، أو على إثر استنطاق أحد الوزراء أو أثناء المرور إلى جدول الأعمال.[110]

---

[108] Pierre (**PACTET**), institutions politiques, Droit constitutionnel, éd Masson 1986, page 296.

[109] Jean (**RIVERO**), Rapport : les libertés publiques sous la quatrième république, in la quatrième république, Bilan trente ans après la promulgation de la constitution du 27 octobre 1946, actes du colloque de Nice, du 20-21 et 22 janvier 1977, éd paris 1978, page 30.

[110] Pierre (**PACTET**), opcit page 296

لقد تحولت الجمهورية الثالثة إلى نظام يهيمن عليه البرلمان هيمنة مطلقة، وافتقدت الحكومة لأية استقلالية، بل إنها تحولت إلى مجرد منفذ لما يصدر عن البرلمان من تشريعات.

الأكثر من هذا، فإنها عانت من ويلات انعدام الاستقرار من جراء تعسفات البرلمان. فخلال الفترة الممتدة بين يناير 1876 تمت الإطاحة بتسع وأربعين (49) حكومة أي بمعدل تسعة (9) أشهر و 15 يوما لكل حكومة، كما تمت الإطاحة بثلاث وأربعين (43) حكومة في الفترة الممتدة بين 1918 و 1940 أي بمعدل ستة (6) أشهر و 1,5 يوما[111].

لقد أدت الممارسات البرلمانية التعسفية إلى الإطاحة بعدد من الحكومات حيث بلغت نسبة عدم الاستقرار الحكومي نسبا مذهلة. ففي غضون سبعين سنة (70) تعاقبت على الحكم حوالي 104 حكومة أي ما بين (1871-1940).[112]

والجدول التالي يوضح بجلاء ظاهرة عدم الاستقرار الحكومي الذي عانته في ظل الجمهورية الثالثة[113].

عدد الحكومات	رئيس الحكومة	الفترة الزمنية
9	Mac-Mahon	1873-1879
12	Jules Grevy	1887-1879
10 ن	Sadi Carnot	1906-1899
8	Armand Falières	1906-1913

نفس الوضع استمر في ظل الجمهورية الرابعة بالرغم من الإجراءات الدستورية التي تم اتخاذها في دستور 1946. فقد استمر البرلمان وبخاصة أعضاء مجلس النواب في بسط سطوتهم وإحكام قبضتهم على الوضع ولعل ما قاله Paul PASTOUR خير معبر عن الحالة التي وصلت إليها الجمهورية الرابعة في ظل سيطرة الجمعيات البرلمانية : " الجمهورية ممزقة، ومؤسساتها مصدر للنزاعات الناجمة عن صراعات إيديولوجية،

[111] Gérard (**HARMATTAN**), les errements de la IIIème république, article publié sur site internet, www hydroreto.net/etudegh/errements_3 e republique. Pdf. Consulté le 10/10/2010 page 2

[112] Pierre (**PACTET**), Opcit, page 296.

[113] Gérard (**HARMATTAN**), article précitée, page 2.

سلطات الرئيس محل اعتراضات شديدة وكذلك وجود الغرفة الثانية، الاستقرار الحكومي غير مؤمن والحريات مهددة "[114].

إن هذه القدرة على فعل كل شيء (Omnipotence) للأغلبية البرلمانية جعلتهم يتطلعون إلى وجود نظام لرقابة الدستورية تزيح عنهم صخرة التشريع الجاثمة على صدورهم[115].

الفرع الثاني : التشريع المالي محطة مركزية للتعسفات البرلمانية

لقد رأينا في المبحث السابق أن ممارسات البرلمان الفرنسي اتسمت بارتكاب تعسفات عديدة. وهي تعسفات كان سببها الرئيس استغلال البرلمانيين لهالة التقديس التي أحيط بها التشريع. المجال المالي واحد من المجالات التي لم تسلم من هذه الممارسات التعسفية. وهذا ليس بالأمر المستغرب، لأنه حينما نتكلم عن التشريع المالي، فإنما الحديث ينسحب إلى مجال يعتبر محطة مركزية للصراع بين السلط السياسية (**المطلب الأول**) ولهذا، وفي غياب رقابة للدستورية، فقد فتح الباب على مصراعيه أمام البرلمانيين لأن يخرجوا عن وظيفتهم الطبيعية (التشريع والمراقبة) إلى التعسف فيها (**المطلب الثاني**).

المطلب الأول : التشريع المالي محطة مركزية للصراع بين السلط.

لطالما شكل التشريع المالي مثار صراع طويل ومرير، وشد و جذب بين السلط. وغالبا ما كان يؤول هذا الصراع بتفوق هذا الطرف أو ذاك.

فالسيطرة على القرار المالي يعني بالنسبة لها وضع اليد على أحد أهم عناصر القوة في مواجهة بعضها البعض؛ مما يمكنها من امتلاك زمام الأمور داخل الدولة. كما أنه مؤشر حقيقي لقياس قوة السلط داخلها، ومعيار استقلالية مؤسساتها وهيئاتها. لهذا، فلا غرابة إذا وجدت هناك تنافسية شديدة بين السلط في إحكام القبضة عليه.

وإلى هذا المعنى أشار Victor Hugo في مقولته الشهيرة . " الميزانية هي غول كبير وسمكة مثيرة للإعجاب، من حولها يلقي الكل بصنارته من أجل الظفر بها " [116].

من جهة أخرى، فوفرة الموارد المالية هي عامل مساعد على تنفيذ سياسات مالية جيدة تقود إلى تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية. وبالمقابل، فإن بلورة سياسات تنموية مدروسة بعناية يكون من ثمارها سياسة إنفاقيه جيدة وتوظيف أمثل للموارد المالية. وهنا

---

[114] Paul (**PASTOUR**), Allocution inaugurale, in la quatrième république, Bilan trente ans après la promulgation de la constitution du 27 octobre 1946, actes du colloque de Nice, du 20-21 et 22 janvier 1977, éd paris 1978, page 9.

[115] Louis (**FAVOREU**), Patrick (**GAIA**) et autres, Opcit, page 256

[116] Cité par Maurice **(DUVERGER**), Finances publiques, 9ème éd 1978, page 333.

نستحضر العبارة الشهيرة المأثورة عن Baron Louis أحد وزراء المالية في ظل العهد القديم حينما قال بصريح العبارة :

« fais-moi une bonne politique, je vous ferai de bonne " finances »[117]

إن علاقة السلطة المالية بالسلطة السياسية علاقة وطيدة وقوية، ولا تكاد إحداهما تنفك عن الأخرى. فكلاهما يمشيان يدا في يد. ولا يمكن تصور أحدهما في غياب الآخر. فأصحاب القرار السياسي لا بد لهم من أموال من أجل وضع سياساتهم وبرامجهم التنموية موضع التنفيذ؛ و من دون الحصول على تلك الأموال، ومهما بلغت تلك السياسات والبرامج من جودة ودراسة، فستبقى حبرا على ورق.

إن هذه العلاقة لا تحتاج إلى بيان. وما لبث فقهاء المالية إلى التنبيه على هذه العلاقة. فالظواهر المالية، حسب Michel **BOUVIER** كانت أولا وقبل كل شيء ظواهر سياسية[118]. فالأولى تندمج بشكل كبير وتام في الثانية[119].

أما J Schumpeter فيرى أن الحاجيات المالية كانت سببا في إنشاء الدولة[120].

إن تجاهل العامل السياسي هو إهمال لحدث تاريخي ، بحيث أن معظم الإصلاحات الكبرى كانت وراءها أسباب مالية، مثلما أن أكثر المشاكل المالية طرحت وعولجت تحت تأثير العوامل السياسية[121] .

نفس الفكرة نجدها لدى L.TROTABAS و Paul LALUMIERE حيث الحدث السياسي بالنسبة إليهما على قدر كبير من الأهمية، وذلك بسبب هيمنته الكبرى على الواقع المالي[122].

G.Dehove يشير هو الآخر إلى هذه العلاقة الوطيدة الموجودة بين المالية العامة والسياسة حيث يرى أن علم المالية لا يمكن أن يفهم خارج المعطى السياسي، فلن يكون هناك أهداف مشتركة يمكن تلبيتها أو نفقات عامة من أجل تغطيتها؛ وبالنتيجة لن يكون هناك تحملات عمومية تستدعي البحث عن موارد لتغطيتها. بعبارة أخرى –

---

[117] Jean (**CATHELINERAY**), finances publiques, politique budgétaire et droit budgétaire, éd 1978, page 8

[118] Michel (**BOUVIER**), Mutation des finances publiques et crise du pouvoir politiques ?, Revue française des finances publiques, n° 79, 2002, page 241.

[119] Michel (**BOUVIER**), Editorial : les décideurs politiques au cœur de la nouvelle gouvernance financière publique, Revue française des finances publiques, n° 94, 2006, page 3.

[120] Michel (**BOUVIER**), Marie – Christine (**ESCALASSAN**) et Jean Pierre (**LASSALE**) , opcit, page 42.

[121] Ibid.

[122] Ibid.

يضيف G.Dehove – وبالتالي لا وجود لنشاط مالي... ثم يخلص إلى القول بأن علم المالية هو في طبيعته علم سياسي[123].

وإذا اعتبرنا السياسة بأنها المجتمع بجميع أبعاده هو منظم حول شبكة من علاقات السلطة، فإن دراسة أي ظاهرة مالية عامة ستبرز العلاقة الحميمية التي تقيمها هذه الشبكات على جميع امتداداتها.

إن المالية العامة تشكل جوهر السلطات السياسية، وبهذا فهي تعتبر بمثابة الآلية المثلى للتحليل وإنشاء المؤسسات. بل إن فهم نظام الحكم وعلاقات السلط فيما بينها تتوضح أكثر من خلال دراسة الميكانيزمات المالية.

من هذا المنطلق فإن الظاهرة المالية كانت وراء بروز نظام التمثيلية البرلمانية من خلال مبدأ الرضى الضريبي.

حينما نتكلم عن العلاقة بين السلطات السياسية، فإن الحديث ينصرف مباشرة إلى العلاقة بين الجهازين التنفيذي والتشريعي وبصورة أدق بين الحكومة والبرلمان. وهذه العلاقة يتم تحليلها بشكل مقنع من خلال ميكانيزمات المالية العامة وبصورة أدق عبر مسطرة الميزانية[124].

إن أهمية التشريع المالي لا تقف عند هذا الحد، بل تتجلى أيضا في، أنه ظل يشكل، وعلى مر التاريخ، محط صراع مرير ومتواصل بين قوى المجتمع.

فلطالما كانت الإكراهات المالية سببا في تركيز السلطة المالية (القرار المالية) في يد المؤسسات الفيدرالية، كما أن الأحداث الكبرى السياسية كان للظواهر المالية نصيب هام في اندلاعها. بل إن تلك الظواهر كانت سببا في اندلاع الثورات، وحدوث الثورات والاحتجاجات العنيفة أدت إلى إسقاط أنظمة سياسية وقيام أخرى بدلا منها. التاريخ الفرنسي شاهد على هذه الحقيقة، فالثورة الفرنسية كانت من أهم أسباب اندلاعها التعسفات المالية للنظام الملكي.

علاقة السلط في المجال المالي ظهرت الخصوص من خلال أحد أهم المبادئ الشهيرة. الأمر يتعلق بمبدأ الرضى الضريبي.

في فرنسا فإن هذا المبدأ يجد أساسه القانوني في إعلان حقوق للإنسان والمواطن الفرنسي (16 غشت 1789) كحق طبيعي، مقدس وغير قابل للتنازل.

---

[123] G. Dehove, sciences et finances, sciences économiques et sciences politiques, in deux siècles de fiscalité française, cité par Michel (**BOUVIER**)r, Marie –Christine (**ESCALASSAN**) et Jean-Pierre (**LASSALE**), finances publiques, 7è 2d LGDJ page 18.

[124] J.P (**CAMBY**), « Cavaliers », Luis **(FAVOREU)**, R.(**HORTZOG**), A. (**ROUX**), constitution et finances publiques, études en l'honneur de Loïc ؛ PHILIP, Paris, Economica, 2005, P 319.

لكن هذا المبدأ ظهر، أول ما ظهر، في إنجلترا حينما تمكن البرلمان، من خلاله فرض قوته ووجوده أمام المؤسسة الملكية، من إجبار الملك على ضرورة استصدار إذن مسبق منه في كل القضايا المتعلقة بالموارد والنفقات.

فقد كان الملك يتمتع بسلطة مطلقة في جباية الضرائب وتحديد مقدارها لتغطية النفقات لمواجهة، سيما وأن أموال التاج كانت آنذاك منفصلة عن الأموال العامة.

لكن، ولما لم تعد أموال التاج كافية لتغطية النفقات المتزايدة بسبب ظهور نفقات استثنائية إلى جانب النفقات العادية، وهي نفقات ناتجة عن الحروب (أداء فديات، تمويل نفقات الجيش) سيعمد، ومن دون موافقة ممثلي الشعب، إلى البحث عن مداخيل استثنائية من أجل تغطية تلك النفقات، مما اضطر معه البرلمانات المتعاقبة إلى العمل على لجم سلطة الملك في جباية الضرائب، الأمر الذي تحقق لهم من خلال إبرام ما سمي آنذاك بـ " الميثاق الأعظم la grande charte " بتاريخ 1215، ثم بعده حينما انتزعوا من ما عرف بـ " عريضة الحقوق " Bill of rights "، والذي أصدره الملك شارل الأول حيث صار بموجبه الملك ملزما بالرجوع إلى ممثلي الشعب للحصول على إذن بفرض الضريبة.[125]

غير أن هذا الإعلان سوف لن يعرف طريقه نحو التطبيق بفعل خرق الملك لمبدأ الموافقة المسبقة ليستأثر من جديد بقرار فرض الضريبة وإبرام القروض. وقد ترتب عن ذلك اندلاع حروب أهلية بين مناصري البرلمان ومناصري الملك انتهت باستسلام هذا الأخير ومحاكمته سنة 1649.

على إثر ذلك، قام الملك وليام الثالث بإصدار ما سمي بـ " دستور الحقوق " والذي صار البرلمان بموجبه مخولا للترخيص في كافة النفقات والموارد.

هذا الصراع حول السلطة المالية من قبل السلطتين التنفيذية والسلطة التشريعية طبع أيضا التاريخ المالي الفرنسي.

فقد كان الملك، وضدا عن إرادة الشعب، ينفرد بقرار فرض الضريبة. لكن مع قيام الثورة الفرنسية سنة 1789، بدأت سلطات الملك المالية تشهد تقلصا تدريجيا اطرادا مع ضغوطات ممثلي الشعب. وهكذا فقد تم تقييد سلطة فرض جباية الضريبة وصار الملك ملزما بالرجوع إلى البرلمان باعتباره ممثلا للشعب من أجل الحصول على إذن بذلك. وقد تولد عن هذا أحد اهم المبادئ الضريبية : مبدأ الرضى الضريبي الذي تمت ترجمته من خلال إعلان حقوق الإنسان والمواطن في مادته 14 التي تنص " للمواطنين، بأنفسهم أو عن طريق ممثليهم الحق في التثبت من ضرورية الضريبة وقبولها، ...".

الصراع الكلاسيكي حول إحكام القبضة على التشريع المالي لم يعد حكرا على السلطتين التنفيذية والتشريعية، وإنما انتقل من نطاق المحلية إلى نطاق اوسع (المستوى

---

[125] Louis (**TROTABAS**) et Jean – Marie (**COTTERET**), Droit budgétaire et comptabilité publique, 5ème éd, Dalloz 1995., page 18.

الأوربي)، حيث دخلت على الخط مؤسسات الاتحاد الأوربي كفاعل أساسي في عملية إنتاج القرار المالي.

لقد صارت هذه المؤسسات إحدى آليات إنتاج القرارات المالية التي على السلطات المحلية احترامها وتطبيقها. كما أنها صارت تشارك هي الأخرى في إعداد مشاريع قوانين المالية وتتبع عملية تنفيذها.

حتى المراقبة، التي ظلت حكرا على البرلمان، صارت تمارسها هيئات أخرى بالإضافة إلى المجلس الأعلى للحسابات، والمجلس الدستوري، هناك اللجنة الأوربية[126].

لقد رأينا مما تقدم ذكره، كيف أن التشريع المالي هو محط صراع وتجاذب بين السلط السياسية، حيث أن التحكم فيه يشكل بالنسبة لكل سلطة من هذه السلط مزيدا من المنعة والقوة في مواجهة بعضها البعض قد تصل بها إلى حد التعسف في استعماله كما سنرى ذلك في المطلب الموالي.

المطلب الثاني : تعسفات برلمانية متعددة ومختلفة في المجال المالي.

تعتبر المالية العامة المجال الذي بلغت فيه التعسفات البرلمانية ذروتها سيما في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة. ففي ظل غياب أي سلطة عليا تضع حدا لهذه التعسفات، واستغلالا منهم لهالة التقديس التي ظلت تحيط بالتشريع البرلماني، فقد استغل البرلمانيون الامتيازات المالية الهائلة التي ظلوا يتمتعون بها في نصب العراقيل، واستحداث المشاكل حالت بشكل كبير دون تمكن الحكومة في تنفيذ سياستها المالية.

لقد اتخذت تلك الممارسات التعسفية صورا متعددة. فعلى مستوى الإنفاق العام تميزت سلوكيات أعضاء البرلمان بالديماغوجية وبغلبة الاعتبارات الانتخابية المحضة على الصالح العام، مما كان ينتج عنه إخلال كبير بالتوازن العام للميزانية[127]. كما أن مماطلتهم في التصويت على الميزانية أثر بشكل كبير على التسيير المالي للحكومة؛ ذلك أنه في غياب نص دستوري يحدد بوضوح أجلا للتصويت، كان أعضاء البرلمان يماطلون في التصويت على الميزانية إلى درجة أن قانون مالية سنة 1951 لم يصوت عليه إلا في فاتح ماي من نفس السنة[128]. ثم إنه في حالة عدم إقرار مشروع قانون المالية قبل ابتداء السنة المالية الجديدة، فإن الإنفاق كان يستمر باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 لكل شهر من موازنة السنة السابقة. (Le douzième Provisoire)[129].

---

[126] Robert (**HERTZOG**), Pouvoirs financiers du parlement, revue du droit public, n° 1 / 2 – 2002, page 301.

[127] Mohamed Ali Atef **(ALI BENNA)**, Le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire, éd Paris 1998, page 80.

[128] François (**PICARD**), Finances publiques, éd Litec 1989 page 80.

[129] Ibid.

زد على هذا الدور القوي الذي كانت تتمتع به لجنة المالية والذي يعزى إلى سببين اثنين :

سبب تقني: وتجلى في الصلاحيات جد واسعة التي كانت تتمتع بها لجنة المالية للبرلمان، ذلك أنه بدلا من أن تتفرغ لمهمتها المتمثلة في الرقابة والتصويت على مشاريع الميزانية المقدمة من قبل الحكومة، كانت تتدخل بشكل سافر في العمل الحكومي من خلال التقدم باقتراحات موازية Contre-propositions و ممارسة اختصاصات تفوق حتى اختصاصات مجلسي البرلمان نفسيهما[130].

لقد أدت لجان المالية دورها كما يجب كمخاطب للحكومة لكن بشكل معكوس. فقد وقفت هذه اللجان، في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة، الند للند في مواجهة الحكومة، حيث تشاركها مهمة إعداد مشروع الميزانية التي هي اختصاص خالص للحكومة[131].

بل إن تعسفها المالي بلغ إلى حد قيام تلك اللجان بإعداد مشروع ميزانيتها الخاص بدلا عن المشروع المقدم من قبل الحكومة، مما كان يحط من القيمة الطبيعية والشرعية للمبادرة المالية الحكومية .[132].

أثناء مناقشة مشروع الميزانية، غالبا ما كانت تقف الحكومة موقف المدافع عن النفس في مواجهة هذه اللجان، سيما وأن النظام الداخلي للجمعيات البرلمانية كان ينص على إلزامية افتتاح الجلسات بمناقشة الاقتراحات المضادة التي تتقدم بها لجنة المالية. وإذا كان الهدف من وراء هذا الإجراء هو تمكين تلك الجمعيات من فرض رقابة صارمة على عمل الحكومة، إلا أنه غالبا ما كان يؤثر سلبا على تجانس المشروع وتلاحم مقتضياته بسبب المقترحات المضادة.

لقد بلغت تعسفات التشريع المالي من خلال لجنة المالية مدى لا يطاق، تعذر معه على الحكومة من بلورة سياسة مالية واقتصادية على المدى الطويل. ولقد نالت لجنة المالية التابعة للبرلمان نصيبا وافرا من انتقادات الفقه والسياسيين بفعل دورها المكتسح واللامحدود في المجال المالي.

لقد صارت هذه اللجان على حسب تعبير BARTHELEMY هيئات أخطبوطية (مجسية) ومكتسحة. فهي بالنسبة للحكومة غريمها الأساسي، ومقررو الميزانية الخاصون هم الموجهون لعمل الوزارة، أما المقرر العام للميزانية فهو الغريم الأساس لوزير المالية. إنها هيئة صغيرة لكن بطموحات لا محدودة. (La commission est un ministre au petit pied et aux grandes prétentions)[133].

---

[130] Ibid

[131] Pierre (**LALUMIERRE**), Finances publiques, 9ème éd, 1989, page 83.

[132] Joseph (**BARTHELEMY**), Opcit, page 551

[133] Ibid.

غير أن أكثر تلك الانتقادات حدة ما صرح به وزير المالية آنذاك LEON SAY حيث قال :

" إن هذه اللجان تخال نفسها هي الحكومة، ومقرروها هم الوزراء. وإذا كانت هناك من جهة مسئولة عن إعداد الميزانية في فرنسا فهي لجنة المالية للبرلمان. إنه داء يصعب الشفاء منه طالما أن عقلية ممثلي الأمة نفسها لم تشف منه بعد. لقد بلغ بهم هذا الداء أن صاروا يخلطون بين العمل الحكومي والعمل الرقابي ".[134].

سبب سياسي : وهو أن هذه اللجان كانت تضم شخصيات سياسية لامعة كان يتوقف عليها مصير وزير المالية ذاته. وحسب تعبير Jèze Gaston فقد كانوا يتصرفون وكأنهم وريثو الوزراء الذين هم في السلطة.[135]

في إنجلترا لم تكن هناك لجان مالية ولا مقررون خاصون للميزانية ولا مقرر عام. فوزير المالية Le chancelier d'échiquier كان يعرض مباشرة مشروع ميزانيته على البرلمان.

على المستوى الرقابي، فقد كانت هذه اللجان تمارس رقابة جد صارمة ومباشرة على الحكومة .وزير المالية آنذاك " Poincaré " ، في تعبير منه على صرامة هذه الرقابة، وصف عمل لجان المالية بالعمل " المشوش " " Parasite " كما وصفها بـ " بالبرلمانات داخل البرلمان " « parlements dans le parlement »، حيث كانت هذه اللجان تقوم بدعوة أعضاء الحكومة للمثول أمامها وتطلب منهم إيفادها بكافة التوضيحات والتفسيرات التي تحتاجها.

كما اتهمت في ظل الجمهورية الثالثة بـــ " لجنة المتعاقبين " (commission des successeurs) لأنها كانت مؤلفة من شخصيات سياسية، كل همهم انتقاد عمل الحكومة، والعمل على الإطاحة بها من أجل الحلول محلها[136].

في تعليقه على هذه الممارسة التعسفية، قال " Poincaré " : **" إن هؤلاء الوزراء البؤساء "** كانوا ملزمين بتكرير كلامهم أربع مرات[137] :

- أمام الغرفة الأولى للبرلمان
- أمام اللجان المالية التابعة لهذه الغرفة
- أمام مجلس الشيوخ
- وأمام اللجان المالية التابعة له.

---

[134] Michel (**BOUVIER**), Marie – Christine (**ESCALASSAN**) et Jean Pierre (**LASSALE**) opcit, page 317

[135] Ibid.

[136] Joseph (**BARTHELEMY**), opcit, page 552

[137] Ibid

هي كلب حراسة مكلف بمراقبة صارمة للحكومة، وأنها لجان على استعداد دائم " لرمي المال من النوافذ ".

إنها حكومة ثانية، والهيئة الأكثر وزارية من باقي اللجان الأخرى على مستوى معالجة القضايا المعروضة عليها، كما أنها اللجنة الأكثر خطورة بالنسبة للوزراء في حالة الاختلاف معها[138].

للإشارة، فإن لجنة المالية لم تكن في أغلب الأحيان سببا في إسقاط الحكومة وتهديد استقرارها[139]. فغالبا ما كان مشروع الميزانية يرفض من قبل اللجنة، إلا أن الحكومة تنجح رغم ذلك في إقناع الجمعيات في اعتماده. وقد حدث هذا بالنسبة لمشروع الميزانية المقدم من قبل وزير المالية PLEIN بتاريخ يناير 1959. فقد رفض المشروع من قبل لجنة المالية، إلا أن الحكومة استطاعت إقناع الجمعيات بمناقشته بدلا من مناقشة المشروع المعد من قبل اللجنة، لكن، وبعد مرور أيام، يتم إسقاط الحكومة[140].

لقد نقلت المراقبة البرلمانية من الجلسات العامة إلى الجلسات السرية داخل اللجان. وقد كان Loucheur، وبفعل هذه الممارسات التعسفية للجنة المالية مضطرا إلى تقديم استقالته بسبب تصويت عدائي ضده.

إن الممارسات التعسفية وبالأخص التعسفات المالية في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة لم تغب عن أذهان واضعي دستور 1958.

لقد تحول أعضاء البرلمان بفعل هذه التعسفات من ممثلي **الأمة ذات السيادة** إلى ممثلين سياديين للأمة و حلت السيادة البرلمانية محل سيادة الأمة وأنتجت ما سمي بسيادة البرلمان أو بمعنى أدق سيادة الجمعية الوطنية. وقد كان من نتائج هذه التعسفات البرلمان أن حرمت فرنسا من الاستقرار الحكومي الذي كانت في أمس الحاجة إليه سيما في ظل أوضاع استثنائية وصعبة كانت تجتازها فرنسا (الحرب Prusse).

وقد نتج عن ذلك كله، على المستوى السياسي، : افتقاد البلاد للاستقرار الحكومي وذلك بفعل الممارسات البرلمانية التعسفية والتي أدت إلى إسقاط عدد من الحكومات مما أثار غضب الشعب الفرنسي.

ومما فاقم من ذلك، فضائح مالية بالجملة لأعضاء البرلمان إلى درجة أن الكلمة الأكثر تداولا آنذاك على ألسنة واضعي الدستور 1958 هي كيف السبيل إلى وضع حد

---

[138] William (**PHILIP**), La vie politique sous la IVème république, éd Paris 1971, page 428 .

[139] باستثناء حالتين :

الحالة الأولى كانت بتاريخ مارس 1952 حين دفعت لجنة المالية الجمعية البرلمانية إلى رفض مشروع الميزانية المعد من قبل حكومة Edgar FAURE والقاضي بالزيادة في الضرائب.

الحالة الثانية بتاريخ 1953 حيث كان للجنة المالية دور مهم في الإطاحة بالحكومة بمناسبة مناقشة قضايا اقتصادية ومالية انظر : William (PHILIP) ,opcit page 431

[140] William (**PHILIP**), opcit,, page 431.

لهيمنة الجمعيات البرلمانية. من هنا نفهم مغزى تضمن دستور 1958 لمقتضيات دستورية تروم في معظمها تقييد الاختصاص البرلماني (التحكم في جدول الأعمال من قبل الحكومة، التقليص من عدد اللجان، عقلنة المسؤولية الحكومية، التقليص من مجال اختصاص البرلمان.)[141].

إن خطورة هذه التعسفات تمثلت في أنها حدثت في ظل أوضاع عصيبة كانت تجتازها فرنسا خصوصا في البدايات الأولى للجمهورية الثالثة. فقد نشأت هذه الجمهورية في ظل ظروف استثنائية هيمن عليها طابع الحرب، وكثرة التوترات السياسية.

اندحار الجيش الفرنسي أمام Prusses، أزمة سياسية حادة كلها أحداث عجلت بتولي الجمهوريين مقاليد الحكم في فرنسا وقيام الجمهورية الثالثة، الهزيمة الفرنسية النكراء التي تكبدها الجيش الفرنسي بمدينة سودان وفاتورتها الثقيلة والباهظة (38000 سجين، 150 000 جريح، 3000 قتيل

- انهزام نابليون الثالث واعتقاله
- ولقد كان من بين أسباب تردي هذا الوضع :
- عدم الاستعداد للحرب
- رأي عام مسالم بشكل كبير

سيادة الفكر الانهزامي في صفوف النخبة السياسية الفرنسية التي كانت مشتغلة بتحقيق المآرب السياسية والصناعية أكثر من انشغالها بقضية الدفاع عن الوطن.

المديونية الثقيلة من جراء قبول فرنسا منح تعويضات عن الحرب لفائدة ألمانيا بعد تحريرها للتراب الفرنسي 16 سبتمبر 1873(85 مليار فرنك فرنسي).

وقد احتلت مسألة دفع هذه المديونية الثقيلة بالإضافة إلى خسارة اللورين والآلزاس التي احتفظت بهما ألمانيا) الحيز الأكبر في النقاشات البرلمانية طوال الفترة الممتدة بين 1875 و1914.

لقد أدت هذه الممارسات المنحرفة للبرلمان أن فقد أعضاؤه المصداقية، بل إنها كانت سببا في صدور مرسوم 1956 وبعده دستور 1985 اللذين أطرا بشكل صارم الاختصاص المالي البرلماني، بل إنهما جعلا مهمة إعداد مشاريع قوانين المالية حكرا على الحكومة فقط.

في تعبير منه على المآل الذي آل إليه الوضع نتيجة الممارسات المالية التعسفية للبرلمان الفرنسي، كتب Michel BOTTIN : " بعد فترات الاهتزازات وسيادة الفوضى الذي ساد العهد القديم، وبعد الثورة وبعد الحكم السلطوي الامبراطوري كان لابد من إعادة الثقة واكتساب المصداقية ".

---

[141] Dominique (**ROUSSAEU**) Le droit dans la société dans la société , cahiers français, n° 288, in la documentation française, octobre-décembre 1998 PAGE 10.

المبحث الثاني : **رقابة الدستورية : آلية لمواجهة تعسف التشريع المالي البرلماني**

كما رأينا في المبحث السابق، فإن مغالاة البرلمانيين في التعسف حرم الحكومات المتعاقبة من نعمة الاستقرار الذي كانت تحتاجه من أجل تنفيذ سياستها المالية، والاقتصادية، ويمكن القول أن هذه التعسفات كانت وراء زرع البذور الأولى لفكرة رقابة الدستورية كسبيل للحد منها .

لقد بلغ سيل تلك التعسفات الزبى، ولا بد من وضع حد لها، ولكن الإشكال الذي طرح هو كيف؟

بطبيعة الحال، الحل هو اخضاع التشريع للرقابة القضائية في التجارب المقارنة؛ هذا الحل لم يكن موضوع نقاش في فرنسا. فعدم إسناد هذه الرقابة إلى القضاء كان أمرا محسوما فيه لأن سوابق القضاء العادي من خلال ممارسات البرلمانات القضائية ما زالت ماثلة في أذهان الشارع الفرنسي.

الحل كان إذن هو إخضاعه لرقابة سياسية تبعد عنهم شبح " حكومة القضاة ".

في بادئ الأمر أسندت إلى الملك فهيئة محلفي الدستور، ثم بعد ذلك إلى مجلس الشيوخ المحافظ، ثم بعد ذلك إلى الهيئة الدستورية، لكن هذه المحاولات باءت كلها بالفشل، من جهة لاستمرار التوغل البرلماني، ومن جهة ثانية لضعف الهيئات التي أنيطت بها تلك الرقابة.

إن تقديم صورة صادقة عن الرقابة الدستورية في فرنسا تستوجب منا التطرق إلى نقطتين اثنتين : ستتمحور النقطة الأولى حول البوادر الأولى لإخضاع التشريع البرلماني لرقابة الدستورية (**فرع الأول**)، فيما النقطة الثانية فسنخصصها للحديث عن رقابة دستورية خارج نظام القضاء(**الفرع الثاني**).

الفرع الأول : بوادر أولى لإخضاع التشريع المالي البرلماني لرقابة الدستورية

منطقي جدا أن تؤدي التعسفات البرلمانية في المجال المالي بالمشرع الدستوري الفرنسي إلى التفكير جديا في البحث عن الوسيلة الكفيلة بوقف تلك التعسفات التي حرمت، ولردح من الزمن، الحكومات المتعاقبة من نعمة الاستقرار. هذه الوسيلة لم تكن سوى إخضاع التشريع لرقابة الدستورية.

غير أن الإشكال الذي طرح أمام المشرع الدستوري الفرنسي هو لمن ستوكل هذه المهمة : أمر طبيعي أنها لم توكل إلى جهة قضائية لأنها ستكون رقابة محفوفة بشبح حكومة القضاة (**مطلب أول**)، ولذا، كان الحل هو إسنادها إلى هيئات سياسية. غير أن كل المحاولات الأولى التي بذلت في هذا الاتجاه آلت كلها إلى الفشل و لم تفلح في فرض رقابتها على التشريع المالي البرلماني (**مطلب ثان**).

المطلب الأول : رقابة دستورية محفوفة بشبح " حكومة القضاة "

بالرغم من أن أسلوب الرقابة القضائية لدستورية القوانين هو الأكثر شيوعا واستعمالا في معظم دول العالم، إلا أن الشارع الفرنسي اختار منهج التفرد حينما أوكل مهمة رقابة الدستورية إلى جهاز سياسي عوض إسنادها إلى القضاء العادي أو إلى محكمة عليا خاصة.

ولقد تحكمت في هذا الاختيار عوامل شتى يمكن تلخيصها في ثلاثة عوامل أساسة :

- **العوامل القضائية** :

لعل أحد أهم الأسباب التي حالت دون ممارسة رقابة الدستورية على التشريع الموقف السلبي للفكر الثوري الفرنسي إزاء المحاكم القضائية والتي كانت تعرف في العهد القديم باسم " البرلمانات القضائية".

لقد عرفت هذه البرلمانات بماضيها القضائي السيء في علاقتها مع كافة السلطات العامة. وقد كان لهذا تأثير هام في توجيه المشرع الفرنسي نحو إرساء اختياره على نظام المجلس بدلا من نظام المحكمة.

لقد تميز عمل تلك البرلمانات بإثارة الكثير من العقبات كانت تقف حجر عثرة أمام حسن سير الشئون العامة فضلا عن تدخلها المستمر في شؤون غيرها من السلطات[142].

في المجال التشريعي، كانت البرلمانات كثيرة التدخل في عمل السلطة التشريعية كما كانت تعرقل تنفيذ القوانين الصادرة عنها.

أما في المجال الإداري، فإنها لم تحد عن مسلك التعسف و الاستبداد. فقد كانت تتدخل في عمل الإدارة ونصب العراقيل أمامها، وكانت تقوم باستدعاء الموظفين للمثول أمامها ومناقشتهم في القرارات التي يتخذونها. من جهة أخرى، كانت تمانع في تسجيل قرارات الحكومة وأوامرها مما كان يتعذر عليها تنفيذها سيما، وأن عملية التسجيل كانت تعتبر من الأمور الجوهرية والضرورية لإكساب تلك القرارات والأوامر صبغة النفاذ[143].

علاوة على ذلك، فإن قضاة البرلمانات لم تكن لهم رواتب ثابتة يحصلون عليها من الخزينة العامة، وإنما كانوا يتقاضونها في شكل رسوم وهبات وهدايا من الخصوم. وقد كانوا يستغلون هذا الامتياز في مضاعفة مواردهم المالية من خلال المزيد من التوسع في اختصاصات الحكومة.

---

[142] Benoit (**F.P**), le droit administratif français, Dalloz, 1986, p 280-283.

[143] السيد خليل (**هيكل**)، القانون الإداري السعودي، الطبعة الاولى، 1415 ه (1994 م)، ص 10 .

ومع أن البرلمانات القضائية كانت تتدخل لصالح الأفراد، إلا أنها فقدت الاحترام والقبول لديهم[144]، بل إن أعمالها أججت في نفوسهم كراهية وبغضا شديدين. فقضاؤها كان قضاء بمقابل، ومعنى ذلك أن الشخص الغير قادر على دفع ما تطلبه منه البرلمانات لا يمكنه الحصول على حقه حتى ولو كان حقه ظاهرا وواضحا[145].

حتى الملكية لم تسلم من تعسف المحاكم القضائية. ففي ظل عجز الجمعيات النيابية عن لعب دورها الرقابي على القرارات الصادرة، تولتها المحاكم العادية أو ما كانت تسمى بالبرلمانات القضائية من خلال ممارسة حقي التسجيل وتوجيه التوبيخات والإنذارات[146] (Romentrances).

فالقرارات الملكية، قبل أن تشق طريقها نحو التنفيذ، كان لابد من أن تسجل بهذه البرلمانات. لكن قبل ذلك، كانت تتأكد من مدى مطابقتها للقوانين الأساسية للمملكة. وفي حالة اكتشاف أي مخالفة لهذه القوانين، تحجب الدعم عنها وتمتنع عن تسجيلها ثم تقوم باطلاع الملك على أسباب المنع.

من جهته، كان الملك يتوفر على وسيلتين اثنتين يتمكن من خلالهما تجاوز رفض البرلمانات تسجيل قراراته وأوامره[147].

وسائل سلمية : وتتمثل في قيام الملك بإرسال رسائل ملزمة Lettres de jussion تتضمن أمرا موجها إلى قضاة البرلمانات بتسجيل أوامره وقراراته. غير أن أمر الملك غالبا ما كان يقابل بالتعنت والرفض، بل إن البرلمانات كانت ترد على الملك بتوجيه إنذارات وتوبيخات أخرى.

ـ الجلسات العلنية[148] Lit de justice

وتتمثل هذه الوسيلة في أن الملك كان يقوم بتسجيل علنا وأمام أنظار القضاة الأوامر بنفسه.

وسائل مشددة : لقد كان القضاة يواجهون أوامر الملك وقراراته المسجلة في الجلسات العلنية رغما عن إرادتهم، إما بعدم الاكتراث واللامبالاة، أو تقديم استقالات جماعية أو تعليق تعطيل مرفق القضاء.

---

[144] مليكة (**الصاروخ**)ن القانون الإداري : دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، نونبر 1996، ص 18.

[145] مليكة (**الصاروخ**)، م. س ذ، ص 18.

[146] Ho (**HIO.KY**), le contrôle de constitutionnalité des lois en France, thèse pour le doctorat (sciences politiques et économiques), Paris, 1926, page 58.

[147] Ibid.

[148] الجلسات العلنية هي تطبيق لنظرية القضاء المحجوز أي أن السلطة القضائية الملك مصدرها الملك، وأن القضاة ما هم سوى مفوضون منه في ممارستها، وبإمكان الملك استرداد تفويضه منهم متى شاء.

أمام هذه الممارسات المتعنتة للقضاة، كان رد فعل الملك عليها قويا حيث يقوم إما بنفي البرلمانات أو توقيف تحصيل الرسوم السنوية (Palette) من القضاة أو رجال المال.

الفقه الفرنسي من جهته كان له دور مهم في رفض نظام المحكمة كإطار مؤسساتي لممارسة رقابة الدستورية. فقد أبدى اعتراضا شديدا لفكرة إسناد تلك الرقابة إلى محكمة عليا خاصة.

من هؤلاء الفقهاء، ذ M.Duguit الذي اعتبر أن إسناد اختصاص رقابة دستورية القوانين وإلغائها إلى محكمة عليا خاصة محايدة ومجردة من أية صبغة سياسية، تبدو في البداية فكرة جذابة. إلا أن التفكير مليا في المسألة، يؤدي إلى التردد، وإلى التساؤل هل فعلا ستكون هذه المؤسسة سعيدة.

كيف سيكون تشكيل هذه المحكمة العليا الخاصة ؟ وكيف سيعين أعضاؤها؟ إن كانوا سيعينون من قبل الحكومة أو البرلمان فستفقد حتما استقلاليتها. وإن كانوا سينتخبون من قبل الشعب بالاقتراع المباشر العام، فستتحول هذه المحكمة إلى جهاز سياسي وسوف لن تتحلى بمواصفات الحيادية المطلوبة. وإن كانوا سيعينون بالاختيار فستتحول سريعا إلى جهاز أرستقراطي يتناقض تماما والديموقراطية الحديثة.

ويتابع ذ Duguit تساؤلاته قائلا : " ولنفرض أن المحكمة وجدت فعلا. كيف ستمارس الإحالة عليها؟ إذا كانت ستمارس من قبل الحكومة، فسوف تتدخل لصالحها من أجل إلغاء أي قانون لا يخدم مصالحها. وإن كانت ستتدخل تلقائيا لإلغاء قانون ما، فإنها ستتحول إلى جهاز سياسي وستكتسب موقعا قويا داخل الدولة.

وإن فتح حق الإحالة أمام المواطن الذي يرى أنه متضرر من قانون ما، فسيقود ذلك إلى تعطيل العمل التشريعي بالكامل[149].

ـ العوامل القانونية

أمام هذه الممارسات التعسفية للمحاكم القضائية، جاء رد فعل رجال الثورة الفرنسية عنيفا تجسدت في إصدار عدد من التشريعات الرامية إلى منعها من التدخل في عمل السلطات العامة.

هكذا، قامت الجمعية العمومية (السلطة التشريعية) بإصدار تشريع بتاريخ 24 أغسطس 1790 يحظر صراحة على القضاء العادي من التدخل في أمور التشريع والإدارة. ذلك من خلال المادة 10 من قانون 16-24 التي نصت : " المحاكم لا يمكنها التدخل بطريق مباشر أو غير مباشر في عمل السلطة التشريعية، ولا يمكنها منع أو

[149] M. (**DUGUIT**), Traité de droit constitutionnel, 1923, T III, P 664 ; cité par Ho (**HIO KY**), le contrôle de constitutionnalité des lois en France, thèse pour le doctorat (sciences politiques et économiques), Paris, 1926, page 127.

إيقاف تنفيذ القرارات التي تتخذها السلطة التشريعية أو القوانين التي تتم التصديق عليها من الملك وإلا كانت مرتكبة لجريمة الخيانة العظمى ".

ومنعا لهذا التعسف، جاءت مقتضيات المادة 13 من التشريع المذكور حاسمة جازمة حيث نصت : " الوظائف القضائية مستقلة وتظل متميزة ومنفصلة عن الوظائف الإدارية، وعلى القضاة ـ وإلا كانوا مرتكبين لجريمة الخيانة العظمى ـ ألا يعرقلوا بأي صورة من الصور أعمال الهيئات الإدارية أو أن يستدعوا رجال الإدارة للمثول أمامهم بسبب أعمال وظائفهم ".

كما صدر قانون رقم 8 بتاريخ 14 أكتوبر 1790 الذي استبعد " البرلمانات القضائية " من مقاضاة الإدارة، وصارت بمقتضاه الإدارة العامة هي المختصة بالنظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها. وبعده صدر قانون رقم 8 بتاريخ 11 شتنبر 1790 الذي خول المهمة لحكام الأقاليم.

نفس الموقف ورد في المادة الثالثة من دستور 1791 التي أكدت عدم أحقية تدخل المحاكم في عمل السلطة التشريعية أو عرقلة تنفيذ القوانين[150].

وإمعانا في منع القضاء من التعرض لمراقبة القوانين، لم يتردد المشرع الجنائي من فرض عقوبات على القضاة الذين يتجرؤون بشكل أو بآخر على ممارسة التصرفات التشريعية [151].

كما تم منع محكمة النقض بموجب المادة 203 من دستور 1795 من ممارسة أية سلطة تقديرية على التشريع أو التأكد من وجوده وذلك بتاريخ 3 فريكتيدور من السنة الخامسة إعلان الجمهورية.

العوامل السياسية

بقيت الإشارة إلى أن هناك سببا آخر برر عدم اختيار المشرع الفرنسي لنظام المحكمة في مراقبة دستورية القوانين. الأمر يتعلق بطبيعة النظام السياسي الفرنسي والذي تميز بهيمنة قوية للبرلمان. وأمام هذه الهيمنة، لن يكون في وسع القاضي الامتناع عن تطبيق القوانين التي يصوت عليها البرلمان ومن دون إحداث أية شوشرة، أو فضائح، ودون إثارة غيرته أو تهييج كبريائه[152].

---

[150] « les tribunaux ne peuvent ni s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatives, ou suspendre l'exécution des lois, ni entreprendre sur les fonctionnaires administratives, ou citer devant eux les administrateurs pour raisons de leurs fonctions » voir : **le cour Grandmaison(o), les constitutions françaises, page 14.**

[151] « les juges qui se seront immiscés dans l'exercice du pouvoir en arrêtant ou suspendant l'exécution d'une ou plusieurs lois, soit en délibérant sur le point de savoir si les lois seront publiés ou exécutées ». **(François Luchaire, le conseil constitutionnel, voir : Barthélemy (h), le contrôle judiciaire de la constitutionnalité, rapport à l'Académie des sciences morales et politiques, juillet 1926, p 55).**

[152] Ho (**HIO KY**), le contrôle de constitutionnalité des lois en France, thèse pour le doctorat (sciences politiques et économiques), Paris, 1926, page 134.

المطلب الثاني : فشل التجارب الأولى لأنظمة رقابة دستورية التشريع البرلماني

في سعيهم وراء بحثهم عن أنجع السبل والصيغ لإخضاع التشريع البرلماني لرقابة الدستورية، والحد بذلك من تعسفاته وانحرافاته التي اثقلت الحكومات المتعاقبة وحرمتها من نعمة الاستقرار، لجأ المشرع الدستوري الفرنسي إلى اعتماد عدد من الآليات كان مصيرها الفشل.

ويمكن تصنيف هذه الآليات إلى صنفين اثنين : آليات غير مؤسساتية وأخرى مؤسساتية.

- الآليات الغير المؤسساتية لرقابة دستورية التشريع البرلماني

تمثلت هذه المحاولات في اعتماد مجموعة من الصيغ لإخضاع التشريع البرلماني للرقابة. أولى هذه المحاولات تجلت من خلال منح الملك حق الاعتراض على التشريعات البرلمانية المخالفة للدستور. هذا الاقتراح تقدم به السيد Moulet الذي اعتبره آلية من شأنها ضمان التأكد فيما إذا كان القرار المتخذ من قبل الممثلين البرلمانيين يعبر عن الإرادة العامة للأمة أم لا، والتصريح كذلك، عبر قبول ملكي، بمطابقة الأعمال القانونية الصادرة عن الجهاز التشريعي للمبادئ الواردة في الدستور.[153].

- **مبدأ فصل السلط** شكل هو الآخر صيغة أخرى لمراقبة دستورية التشريع المالي. فهذه الآلية، اعتبرت في منظور الفكر السياسي في القرن الثامن عشر إحدى أقوى الضمانات التي بإمكانها فرض احترام صارم للدستور، كما نظر إليها على أنها كفيلة بإقامة نوع من المنافسة بين السلط مما يؤدي إلى محاولة كل سلطة اعتماد استراتيجية دفاع عن مجال اختصاصها، وهذا يؤدي إلى، ومن خلال معارضة بعضها لبعض ومن خلال كذلك التنافس بينها، إلى احترام الدستور[154].

- الآليات المؤسساتية لرقابة دستورية التشريع البرلماني

- **ممارسة رقابة الدستورية من خلال هيئة محلفي الدستور**

يعتبر الفقيه Siéyes هو من اقترح إنشاء هذه الهيئة كآلية يتم من خلالها مراقبة مدى احترام القوانين لأحكام الدستور، وذلك بمناسبة إعداد دستور السنة الثالثة للثورة 1795. فقد كان هو أحد أعضاء اللجنة المنوطة بهم مهمة وضع الدستور.

كانت هذه الهيئة تتشكل من 108 أعضاء يتم انتخابهم من قبل المجلس التشريعي. تتلخص مهمتها في مراقبة أعمال السلطة التشريعية والتحقق من مدى احترامها للدستور والحيلولة دون خروجها عن أحكامه[155]. ولأنها مكونة من أعضاء البرلمان أنفسهم الذين

---

[153] Dominique (**ROUSSEAU**), Droit du contentieux constitutionnel, 5ème éd Montchrestien 1990, page 12

[154] Dominique (**ROUSSEAU**), Opcit, page 12.

[155] Didier (**MAUS**), le conseil constitutionnel, les études de la documentation française, Paris 2007 .page.17

يضعون القوانين وفي نفس الوقت يتولون مراقبتها، فقد اعتبرت حكما وخصما في ذات الوقت.. وقد بعث هذا الوضع مخاوف من أن تنحرف نحو الاستبداد والتعسف تحت يافطة المحافظة على أحكام الدستور

لقد لقي اقتراح Siéyes معارضة شديدة، ولم يكتب له أن يشق طريقه نحو الوجود، لأنه لم يكن مستساغا أن يراقب عدد محدود من أعضاء البرلمان كافة أعضائه.

- **ممارسة رقابة الدستورية من خلال نظام المجلس : البرلمان يراقب البرلمان.**

- دستور السنة الثامنة لإعلان الجمهورية ومجلس الشيوخ المحافظ

تم تأسيس المجلس المحافظ عند إعداد مشروع دستور السنة الثامنة للثورة في عهد الامبراطور نابليون. وقد سمي بذلك الاسم انطلاقا من مهمته الموكلة إليه والمتمثلة في المحافظة على الدستور وصون أحكامه من أي خرق قد يطاله من السلطة التشريعية. يتشكل المجلس من 80 عضوا يتم تعيينهم مدى الحياة ويتمتعون بعدم القابلية للعزل. وتتلخص وظيفته في حماية المقتضيات الدستورية من خلال إلغاء كل الأعمال المحالة عليه من قبل ما يسمى بالتريبيونات (les tribunats) والحكومة.

لقد آلت تجربة رقابة الدستورية من خلال هذه الآلية إلى الفشل هي الأخرى. فالمجلس المستحدث لم يوفق في مهمته الرقابية، بحيث لم يفلح في إلغاء أي تصرف تشريعي طوال فترة عمله، وقد تم إلغاؤه في سنة 1807. من جهة، لأن تبعيته للإمبراطور جعلته ألعوبة في يد هذا ألأخير ووسيلة لشرعنة أعماله وتصرفاته، ومن جهة أخرى لأن الجهتين المسئولتين عن الإحالة عليه (التريبينا والحكومة) كانتا تخضعان للإمبراطور، إضافة إلى أن التيربيونات لم تكن لتحيل قوانين على المجلس ترى أنها لا تتماشى مع مصالحها.

ممارسة رقابة الدستورية من خلال مجلس الشيوخ

بعد الرفض الذي لقيه مقترح الفقيه Sieyès والقاضي بإنشاء المجلس المحافظ، لم يثن ذلك من عزيمته حيث تقدم باقتراح جديد أثناء إعداد دستور 1852 مفاده أن توكل مهمة رقابة الدستورية إلى مجلس للشيوخ. هذا الأخير، باعتباره حارسا للميثاق الأساسي والحريات العامة[156]، تتمثل وظيفته في الحيلولة دون المصادقة على القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والتي بها خرق للدستور أو الدين أو الأخلاق أو حرية الاعتقاد أو الحرية الفردية أو المساواة أمام القانون أو المساس بحق الملكية أو بمبدأ عدم قابلية

[156] Louis (**FAVOREU**), Patrick (**GAIA**) et autres. opcit, page 253.

القضاة للعزل[157].كما أن وظيفته إلغاء الأعمال المخالفة للدستور المحالة عليه من قبل الحكومة أو المواطنين[158].

ومما تجدر الإشارة إليه، فإن فشل المجلسين على المستويين التقني والسياسي كان له وقعه الأكبر من حيث إذكاؤهما لروح العداء لدى دعاة الجمهورية لرقابة الدستورية.

- **ممارسة رقابة الدستورية من خلال اللجنة الدستورية في ظل دستور 1946**

تعتبر اللجنة الدستورية من مستحدثات دستور 1946. ولقد تأسست هذه اللجنة ليست بهدف ممارسة رقابة فعلية على القوانين، وإنما كصيغة توفيقية من جهة بين أنصار السيادة البرلمانية وبين من ينادون بضرورة وجود رقابة دستورية للقوانين[159]، ومن جهة أخرى لأداء دور توفيقي بين الغرفتين (المجلس الوطني ومجلس الجمهورية).

كانت هذه اللجنة تتشكل، بالإضافة إلى رئيس الجمهورية الذي يتولى رئاستها، من رؤساء الغرفتين وعشرة أعضاء يختار سبعة منهم من قبل الجمعية الوطنية أما الثلاثة الآخرون فيعينون من قبل مجلس الجمهورية. إن الطريقة التي تشكلت بها اللجنة الدستورية أضفى عليها طبيعة سياسية محضة لأن جميع أعضائها معينون من طرف السلطات السياسية.

وفيما يتعلق باختصاصاتها، فقد كانت اللجنة مختصة بالبث فيما إذا كانت القوانين المصوت عليها من قبل الجمعية الوطنية تستلزم مراجعة دستورية أم لا.

حق الإحالة عليها محصور فقط في جهتين اثنتين لا غير : رئيس الجمهورية ومجلس الجمهورية وذلك داخل أجل 10 أيام قبل الإدلاء برأيها تقوم اللجنة بمحاولة التوفيق بين الجمعية الوطنية ومجلس الجمهورية

ثم إن اختصاصاتها لا تمارسها إلا على ضوء المقتضيات الواردة في العناوين الأولى إلى العاشرة من الدستور وتستثنى منها مقدمة الدستور التي تحوي القواعد المرجعية المتعلقة بالحقوق الأساسة للمواطنين.

وفي حالة فشل مسطرة التوفيق بين الغرفتين، وإذا ما تمسكت اللجنة برأيها حول عدم مطابقة القانون المحال عليها فإن القانون لا يصادق عليه إلا بعد إجراء مراجعة للدستور.

طوال اثنتي عشرة سنة على تطبيق دستور 1946 لم يتأت للجنة المذكورة الاجتماع إلا مرة وذلك بتاريخ 18 يناير 1948 من أجل إبداء رأيها بخصوص نزاع

---

[157] Article 26 de la constitution du 14 janvier 1852. Voir la documentation française, le conseil constitutionnel, opcit page 18.

[158] Louis (**FAVOREU**), Patrick (**GAIA**) et autres…, Opcit, page 253

[159] يحيى (**الجمل**)، مراقبة دستورية القوانين، بحث منشور على الانترنت
http://www.tashreaat.com/view_studies2.asp?id=406&std_id=64 تم الاطلاع عليه بتاريخ 2010/02/10.

ثانوي بخصوص إعلان حالة الاستعجال حيث وبإحالة من رئيس الجمهورية تمكنت من إيجاد حل يتمثل في تعديل أنظمتهما الداخلية

لم تخلف اللجنة الدستورية سوى حصيلة متواضعة جدا بل إن المراقبة التي باشرتها كانت جد محدودة إن لم تكن رمزية فقط.

الفرع الثاني : رقابة دستورية خارج نظام القضاء

لقد أدت التعسفات البرلمانية المتعددة والمتكررة إلى تولد قناعة لدى رجال الثورة الفرنسية بضرورة إخضاع التشريع البرلماني لرقابة الدستورية .

لكن هذا الاقتناع بضرورة رقابة الدستورية ستصطدم بشكل طبيعة الجهاز الذي ستوكل له ممارسة هذه المهمة . بطبيعة الحال فإن هذه المهمة لن توكل للقضاء لأن الذكرى السيئة للبرلمانات القضائية لا زالت ماثلة في هذه الأذهان، والحل إذن، كان هو إسنادها لهيئة سياسية تجنبهم ويلات المحاكم العادية أو ما كانت تسمى بالبرلمانات القضائية (**مطلب ثان**) هذه الهيئة ستكون مهمتها ضمان احترام الآليات والمقتضيات الدستورية المتعددة التي أتى بها دستور الجمهورية الخامسة والتي تهدف إلى تقييد البرلمان وحصره داخل مجال اختصاصه (**مطلب أول**).

المطلب الأول : آليات متعددة ومتنوعة لمواجهة تعسف التشريع المالي البرلماني

لقد طفح كيل التعسفات البرلمانية، وما من سبيل للحد منها في ظل فشل التجارب الرقابية السابق الإشارة إليها.

ولقد أدت تلك التعسفات إلى تولد عداء واسع لدى شريحة واسعة من الرأي العام. عداء غذته الفضائح الأخلاقية والسياسية " لجمهورية النواب ". ونتيجة لهذا الوضع تراجعت هيبة الدولة التي بدت عاجزة تماما عن بلورة وانتهاج سياسة واضحة، كما ظهر إخفاق واضح للمؤسسات في ظل جمهورية 1946 التي عجزت عن احتواء الألاعيب السياسوية وعدم الاستقرار الحكومي[160].

كيف السبيل إذن إلى مواجهة هذا التعسف التشريعي و الحد بالتالي من هيمنة الجمعيات وانحرافات النظام البرلماني الذي طبع ولفترة طويلة من الزمن نظام الجمهوريتين الثالثة والرابعة؟.

لقد أجاب ميشال ديبري على هذا السؤال بتاريخ 27 غشت 1958 في عرضه حول الدستور والذي تقدم به أمام المجلس الدستوري الفرنسي : " لأن الاستقرار الحكومي في فرنسا لن يتحقق عبر آلية القوانين الانتخابية، ينبغي تحقيقه على الأقل عبر المقتضيات الدستورية "[161].

---

[160] Dominique (**ROUSSEAU**), Opcit, page 24

[161] Ibid.

هكذا ومن أجل وضع حد للتعسفات البرلمانية في الماضي، حيث كانت الحكومة مرغمة على خوض كفاح مرير ضد البرلمانيين من أن أجل استصدار قرار بالقبول بمناقشة مشاريع قوانينها وبخاصة مشاريع الميزانية، تم اللجوء إلى اعتماد العديد من الآليات الدستورية اندرجت تحت ما سمي بسياسة " العقلنة البرلمانية "[162].

إن هذه السياسة أي سياسة "العقلنة البرلمانية"، وكما يرى ذلك Eric ANCEAU[163]، لم تنشأ عن ظروف تتعلق بأزمة النظام البرلماني، وإنما هي تكريس واستمرار لمسلسل قديم من تحديث الحياة السياسية البرلمانية والتي تهدف إلى معالجة مشكلة " عدم الاستقرار الحكومي ".

إن الغاية الأساسة من سياسة العقلنة هي إعادة الاعتبار للجهاز التنفيذي، ووضع حد للغموض والالتباس الذي ظل يميز عمل السلطات في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة.

من أجل ذلك، تم تضمين الدستور العديد من الآليات والإجراءات تصب في معظمها نحو تحقيق هذه الغاية.

ولقد كان تغيير دستور 1946 بدستور جديد هو دستور 1958 أول إجراء تم اعتماده في هذا الصدد. وأهم ما ميز هذا الأخير هو أنه لم يشترك في صياغته أعضاء البرلمان؛ وإنما تم إعداده من قبل الحكومة برئاسة الجنرال ديجول بموجب القانون الدستوري 3 يونيو 1958 وتمت التصويت عليه بمقتضى استفتاء شعبي بتاريخ 28 شتنبر والمصادقة عليه نهائيا بتاريخ 4 أكتوبر 1958.

بعد ذلك تم تغيير ترتيب السلط حيث كان في ظل دستور 1946 على الشكل التالي : البرلمان – المجلس الاقتصادي والاجتماعي – رئيس الجمهورية – الحكومة. وصار في ظل دستور 1958 على النحو التالي : رئيس الجمهورية – الحكومة – البرلمان[164].

كثيرة هي الإجراءات الدستورية التي حفل بها دستور الجمهورية الخامسة 1958 والرامية إلى لجم البرلمان وحصره داخل مجال اختصاصه حتى لا تتكرر ممارساته التعسفية، وحتى يؤمن الاستقرار الحكومي الذي افتقد في ظل نظام الجمهوريتين الثالثة والرابعة.

تحديد مجال تدخل القانون هي واحدة من الآليات التي تم الإيصاء بها بخصوص وضع حد لجماح الجمعيات الوطنية وتعسفاتها المتعددة. هكذا، فقد نصت المادة 34 : "

---

[162] يعود ظهور " العقلنة البرلمانية " إلى السنوات التي أعقبت الحرب العالمية الأولى كتعبير عن الحكم المثالي و " العلمي" للمجتمع . واعتبرت في نظر رواد الإصلاح شرطا اوليا لتحقيق رفاهية مادية تستفيد منها كافة الشرائح الاجتماعية.

ويشير مصطلح العقلنة إلى مجموع الميكانيزمات الرامية إلى التقليص من هيمنة البرلمان على العمل الحكومي وضمان تسيير فعال للسلطة التنفيذية. انظر : Eric (**ANCEAU**) et Jacques (**OLIVIER BOUDON**), histoire des parlements : de 1789 à nos jours, éd ARMOND COLIN, page 430 .

[163] Eric (**ANCEAU**) et Jacques (**OLIVIER BOUDON**), opcit, page 428.

[164] عبد الكرم (**غلاب**)، التطور الدستوري والنيابي بالمغرب 1908 –1992، مطبعة النجاح الجديدة 1988 ص 281.

يختص البرلمان بالتصويت على القوانين ". مقتضبة في عبارتها، هكذا جاءت المادة 34 والتي اعتبرت آنذاك بمثابة ثورة قانونية[165]على الأوضاع التي كانت سائدة في ظل نظام الجمهوريتين الثالثة والرابعة.

ولقد كان هذا الوضع ناتجا عن مبدأ السمو التشريعي الذي يقتضي عدم التحديد المسبق من مجال تدخل القانون[166].

هناك إذن مجال يمارس فيه البرلمان اختصاصاته. وهذا المجال لا بد من تحديده بدقة لتمييزه عن مجال التدخل الحكومي وذلك تجنبا للخلط بينهما.

قطعا مع الممارسات السابقة، حيث كان البرلمان يتدخل في كل شاردة وواردة مما كان يشل حركة الحكومة ويعرقل أعمالها، فقد تم حصر نطاق تدخل البرلمان في ميادين محددة من خلال الاكتفاء فقط بوضع المبادئ العامة دون الدخول في الأمور التفصيلية التي يترك أمر معالجتها إلى الحكومة. وغاية هذا الإجراء، هو إحداث قطيعة مع عهد التضخم التشريعي الذي ميز عمل الجمعيات والذي كان يؤدي بالبرلمان في غالب الأحيان إلى تجاوز دائرة اختصاصه، وبالنتيجة تيهان الإدارة وسط زحمة من النصوص القانونية وتفريعاتها العديدة، مما كان يحد بشكل كبير من حركية وعمل الإدارة [167].

وفي مقابل تحديد مجال تدخل القانون، وسع دستور 1958 من مجال التدخل الحكومي. فالمجالات التي لا تدخل ضمن اختصاص البرلمان، يختص بها المجال التنظيمي. معنى هذا أن المشرع الدستوري الفرنسي، لم يورد مجالات تدخل الحكومة على سبيل الحصر كما فعل بالنسبة للبرلمان، وإنما ترك الباب مشرعا أمام الحكومة للتشريع في كافة المجالات عدا تلك التي تدخل ضمن نطاق اختصاص القانون. لقد شكل هذا الإجراء ضربة قوية لمبدأ سمو التشريع البرلماني، وبداية لنهاية الهيمنة البرلمانية[168].

لقد كانت غاية واضعي دستور 1958 واضحة : قلب الأوضاع التي كانت سائدة لصالح الجهاز الحكومي أي جعل الحكومة جهازا حاكما أكثر منه جهازا منفذا[169].

تقييد البرلمان لم يقف عند هذا الحد، فقد ابتكر المشرع الفرنسي آليات عديدة لذلك. فعلى مستوى المسطرة التشريعية وبخاصة مسطرة الميزانية، فإن الموقع القوي الذي ظل يتمتع به البرلمان في ظل نظام الجمهوريتين الثالثة والرابعة أصبح من الماضي. فقد قلبت سياسة " العقلنة البرلمانية " موازين القوى لصالح الحكومة. هذه

---

[165] Jean - Jacques (**CHEVALIER**) et Guy (C**ARCASSONNE**), 9ème éd, 2001, page 29.

[166] Ibid.

[167] Jean - Jacques (**CHEVALIER**) et Guy (C**ARCASSONNE**), opcit, page 29.

[168] Ibid.

[169] Eric (**ANCEAU**) et Jacques (**OLIVIER BOUDON**), opcit, page 431.

الأخيرة، وبفضل الآليات الدستورية التي أصبحت تتمتع بها في إطار دستور 1958، صارت في موقع أقوى من البرلمان؛ فقد أزيح عنها ثقل الإكراهات والشروط التعسفية والمذلة التي كانت تخضع لها سيما أثناء مناقشة مشاريع القوانين والتي غالبا ما كانت تؤدي في معظم الأحيان إلى الإطاحة بها.

من جهة أخرى، لم تعد **المبادرة التشريعية** حكرا على الجمعيات البرلمانية كما كان عليه الوضع في ظل الجمهوريتين السابقتين(الثالثة والرابعة)، وإنما صارت مشتركة بين الوزير الأول (مشاريع القوانين) والبرلمان (مقترحات القوانين).

الأكثر من هذا، يحق للحكومة الدفع بعدم القبول في وجه أي مقترح قانون أو تعديل ذي أصل برلماني إما بحجة خرقه لمبدأ الاختصاص كما هو محدد في المادة 34 من الدستور، أو تحت ذريعة عدم احترام مسطرة التفويض التشريعي المنصوص عليها في المادة 38 أو المادة 40 التي تمنع التقدم بتعديلات برلمانية تروم الزيادة في التكاليف العمومية أو التخفيض من الموارد العمومية[170]. والغاية من هذا الإجراء هو تفادي أية مضايقة برلمانية أو مفاجآت سيئة أثناء جلسات المناقشات التشريعية[171].

من جانب آخر، فقد صارت الحكومة هي من تتحكم في جدول الأعمال، وصارت مشاريع القوانين المقدمة من قبل الحكومة تحظى بالأولوية على مستوى المناقشة، وذلك على حساب مقترحات القوانين المقدمة من قبل أعضاء البرلمان المقبولة من طرفها (المادة 48 من الدستور الفرنسي 1958). وقد جاء هذا الإجراء ردا على الممارسات التعسفية للجمعيات والتي كانت تتحكم في جدول الأعمال.

وتقليصا للسلطات القوية التي كانت تتمتع بها اللجان الدائمة، تم تقليص عددها إلى ست لجان بدلا من تسع، وذلك من أجل تخليص الحكومة من سلطة البرلمان الرقابية التي كانت تتم من خلال استحداث لجان للدراسة والمراقبة والتي كان عددها يفوق عدد الوزارات[172].

وبفضل سياسة العقلنة البرلمانية، صارت الحكومة تتوفر على سلاح ثمين في مواجهة البرلمان. الأمر يتعلق بآلية التصويت الإجمالي على كل أو جزء من النص المعروض على المناقشة مع حقها الاحتفاظ فقط بالتعديلات المقبولة من طرفها (المادة 44 من الدستور). كما صارت الحكومة تتوفر على حق التعديل الذ ي ظلت تفتقده في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة، بل إن لها الحق أيضا في استبعاد مناقشة التعديلات البرلمانية التي لم تعرض مسبقا على اللجنة، ناهيك عن أن التعديلات التي تتقدم بها إلى الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ والتي تخص نفس النص المطروح على المناقشة تحظى بالأولوية من حيث المناقشة على التعديلات المقدمة من قبل أعضاء البرلمان.

---

[170] Ibid..

[171] Dominique (**ROUSSEAU**), Opcit, page 24.

[172] Ibid.

على المستوى المالي، وتفاديا لمشكلة إطالة أمد مناقشة الميزانية، تم تقييد تلك المناقشة بمدى زمني محدد. وبالرغم من الاحتفاظ للبرلمان بدوره التقليدي في المجال المالي، إلا أن هذا الدور تقلص بشكل كبير تجلى ذلك في عدم أحقيته الزيادة في النفقات أو التخفيض في الموارد[173].

سياسة العقلنة البرلمانية لم تقف عند هذا الحد، وإنما صارت قدما نحو ابتكار الآليات الكفيلة بتمكين الحكومة من استرداد توازنها واستقرارها المفقود. من هذه الآليات مجلس الشيوخ الذي استحدث خصيصا ليكون بمثابة الهيئة الموازية للجمعية الوطنية.

إضافة إلى هذه الإجراءات، تم اعتماد إجراءات أخرى خاصة تجسدت من خلالها وبشكل واضح سياسة العقلنة البرلمانية[174] :

الإجراء الأول ويخص المسئولية الحكومية، حيث أنه وبالنظر للتجربة المريرة في ظل الجمهورية الرابعة، لم يعترف دستور 1958 إلا بآلية واحدة يمكن من خلالها إسقاط الحكومة، إنها آلية توجيه اقتراح اللوم Motion de censure والتي أحاطها المشرع الدستوري الفرنسي بعدد من الشروط الصارمة تتمثل أساسا في ضرورة التوقيع عليها، من أجل قبولها، من قبل 1/10 النواب في 48 ساعة مع إحصاء فقط الأصوات الموافقة على اقتراح التنبيه.

الإجراء الثاني وهو حصر دستور 1958 من خلال مادته 34 اختصاص البرلمان في مجالات محددة، في مقابل توسيعه وبشكل كبير من مجال التدخل الحكومي.

إن هذه الآليات وبالرغم من أهميتها، وبالرغم من قيمتها الدستورية، إلا أنها ظلت غير كافية. ووعيا منهم بهذه المسألة، واستخلاصا منهم للعبرة من التجارب السابقة، ارتأى واضعو دستور 1958 تعزيز حزمة الآليات الدستورية تلك، باستحداث هيئة دستورية تكون مهمتها الأساسة حصر البرلمان في مجال اختصاصه.

لكن الإشكال الذي سيطرح أمامهم سوف يتعلق بالأساس حول طبيعة هذه الهيئة أو هذا الجهاز الذي سيسند إليه مهمة مراقبة دستورية التشريع البرلماني: أستوكل المهمة إلى جهاز قضائي مختص بالمنازعات الدستورية أي إلى محكمة دستورية كما عملت بذلك معظم الدول الأوربية أم إلى محكمة عليا والمحاكم العادية الأدنى منها درجة كما هو جار به العمل في الولايات المتحدة الأمريكية ؟

ذلك ما سنحاول التعرف عليه في المطلب الموالي.

---

[173] Eric (**ANCEAU**) et Jacques (**OLIVIER BOUDON**), opcit, page 431.

[174] Dominique (**ROUSSEAU**), opcit, page 24.

المطلب الثاني : نظام المجلس : الآلية الأنسب لمواجهة تعسف التشريع المالي البرلماني

معلوم أن ميلاد المجلس الدستوري الفرنسي كمؤسسة مختصة برقابة دستورية القوانين لم يكن بالأمر الهين، وإنما جاء بعد مخاض عسير؛ حيث تعالت صيحات عدة تندد بمقدم هذا الوافد الجديد على الساحة القانونية والسياسية الفرنسية. وسبب ذلك راجع بالأساس إلى المكانة القدسية التي يحتلها القانون كمعبر عن الإرادة العليا للأمة. فقد ظلت فكرة ممارسة رقابة على القانون مرفوضة رفضا مطلقا هذا من جهة، ومن جهة أخرى تخوفا مما أسموه بشبح " قضاة الحكومة ".

إن اختيار المشرع الفرنسي" **لنظام المجلس**" كشكل تنظيمي لرقابة الدستورية لم يكن اعتباطيا، وإنما هو اختيار نابع من الرغبة في التوفيق بين مطلبين اثنين : وضع حد للهيمنة والتعسف البرلماني من جهة، ومن جهة أخرى قطع الطريق أمام محاولات إحداث محكمة تتولى الرقابة القضائية على دستورية القوانين. فالمطلوب من هذا الوافد الجديد هو الاكتفاء برقابة شكلية تقف عند حدود توزيع الاختصاص بين السلطات السياسية العامة (الحكومة والبرلمان).و بعبارة أوضح تفادي رقابة حقيقية وفعلية لدستورية القوانين تمتد إلى روح القانون لا إلى شكله فقط.

ولهذا السبب لم يشأ واضعو دستور 1958 عند مواجهتهم لمسألة اختيار النظام المؤسساتي الأنسب اعتماد نظام المحكمة كإطار مؤسساتي لرقابة الدستورية على غرار النموذجين الأوربي (المحكمة الدستورية) أو الأمريكي (المحكمة العليا)، وإنما آثروا منهج التفرد حين اعتمدوا نظام المجلس شكلا تنظيميا أنسب لطبيعة الوظيفة المسندة إليه. في هذا الاختيار ضرب لعصفورين بحجر واحد : وضع حد لهيمنة وتعسف التشريع البرلماني، هذا من جهة، ومن جهة ثانية، تفادي رقابة فعلية للقانون من قبل القضاء.

لم يخف واضعو دستور 1958 نيتهم بخصوص الغرض من وراء إحداث المجلس الدستوري كهيئة مسئولة عن رقابة دستورية القوانين. وضع حد للهيمنة البرلمانية. وفي هذا الصدد يقول ميشال ديبري : " **يجسد إحداث المجلس الدستوري إرادة تحقيق تبعية القانون أي القرار البرلماني للقاعدة الأسمى الموضوعة من طرف الدستور**). فلم يرغب رجال الثورة الفرنسية في أن تكرر التجربة البرلمانية التي كانت سائدة في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة حيث شكل البرلمان عامل إزعاج وتهديد حقيقيين للحكومة سيما في **المجال المالي الذي كان بمثابة المرتع الخصب لانحرافات البرلمان وتجاوزاته.**

مراقبة البرلمان هذه حسب François Luchaire هي المهمة الأساسة للمجلس الدستوري .ولهذا، وتفاديا للانحرافات التي تمت في ظل الجمهوريات السابقة حيث كان البرلمان اليد الطولى في كل شيء، فقد أرسى دستور 1958 رقابة قبلية وإجبارية على

كافة القوانين التنظيمية وذلك حتى يتمكن المجلس من التأكد من أنها تكمل الدستور ولا تحرفه[175].

نفس الشيء بالنسبة للأنظمة الداخلية للبرلمان التي تخضع هي الأخرى لرقابة قبلية وإجبارية. فكما يقول البرلماني Eugène Pierre باعتباره أحد المتخصصين في القانون بأن النظام الداخلي للبرلمان ليس مجموعة من القواعد التافهة المنظمة للمناقشات البرلمانية، بل هو وسيلة رهيبة في يد الأحزاب وذات مفعول أكبر من الدستور على مستوى تسيير الشؤون العامة "[176] وكمثال على ذلك، الحق الذي منحه مجلس الشيوخ لنفسه في ظل الجمهورية الرابعة باستجواب الحكومة مع أن هذا الدستور لا ينص على ذلك.

لقد صمم المجلس ليكون إحدى أهم آليات سياسة العقلنة البرلمانية، أي كجهاز مكلف بحصر البرلمان ضمن مجال اختصاصه. من هنا نفهم مسألة فرض رقابة إجبارية على دستورية القوانين التنظيمية للحيلولة دون استغلالها من قبل البرلمان من أجل تحريف المقتضيات الدستورية وكذا رقابة إجبارية أيضا على الأنظمة الداخلية من أجل منع البرلمان من أن يستغلها في استرداد ما انتزعه منه الدستور من سلطات وصلاحيات كان يتمتع بها في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة.

وإذا كان المجلس قد استحدث بغرض معالجة انحرافات البرلمانيين وممارساتهم التعسفية، فمعنى ذلك أنه لم يتم تصميمه من أجل ممارسة رقابة دستورية تكون في خدمة حماية حقوق المواطنين وحريتهم الدستورية. فإعلان الحقوق، في تصور واضعي دستور 1958 لا يكتسي أية قيمة دستورية، وبالنتيجة فسوف لن تنصب تلك الرقابة على مراقبة التشريع من حيث المضمون.

إن وظيفته تنحصر فقط في التأكد من مدى احترام قواعد الاختصاص والقواعد المسطرية المضمنة في الدستور : هل المجال الذي شرع فيه البرلمان تدخل فعلا في نطاق اختصاصه كما حددتها المادة 34 من الدستور ، هل الإجراء المالي (التعديل المالي) المقترح من قبل أعضاء البرلمان يترتب عنها تخفيض في مورد عمومي أو الزيادة في تكليف عمومي موجود؟

إن المجلس الدستوري الذي تم إنشاؤه بموجب دستور 1958، وظيفته إذن هي ضبط نشاط السلطات العمومية، كما أشار إلى ذلك بنفسه في قراره الصادر بتاريخ 6 نونبر 1962 أي جهاز يتولى مهمة التحكيم في النزاعات الناشئة بين الحكومة والبرلمان، فرض احترام الحدود الدستورية المرسومة بين المجالين التشريعي و التنظيمي.[177]

---

[175] François (**LUCHAIRE)**, le conseil constitutionnel, Economica, 1980, P 20

[176] Pierre (**EUGENE),** traité de droit politique, électoral et parlementaire, éd 1993, page 445.

[177] Dominique (**ROUSSEAU**) opcit. Page 11.

إن الغرض الثاني الذي وقف وراء إحداث المجلس الدستوري الفرنسي هو قطع الطريق أمام كل محاولة تروم اعتماد رقابة فعلية لدستورية القوانين، رقابة تمتد إلى فحص المضمون المادي للدستور بالإضافة إلى احترام قواعد المسطرة والاختصاص. ولهذا السبب، فما أن أثيرت مسألة تحديد وظائف المجلس حتى تعالت الأصوات المنددة بإقرار هذا النوع من الرقابة. ويمكن لمس ذلك و بوضوح من خلال الرفض القاطع لمحرري دستور 1958 (إنشاء رقابة دستورية على منوال الرقابة المعمول بها في جل الدول الأوربية. فالرئيس الفرنسي (الجنرال دوغول) في رد له على المخاوف التي أبداها الرئيس CASSIN بخصوص مسألة إسناد مهمة رقابة الدستورية لمحكمة، قال : " إن هذه الفكرة غير واردة تماما في مخيلة الحكومة ". ولهذا تم استبعاد كافة المحاولات والمقترحات الرامية إلى مراقبة الدستورية عن طريق الدفع بإحالة من القضاء أي مجلس الدولة الفرنسي أو بناء على إحالة من الأقلية البرلمانية أو المواطنين.[178]

هذا الموقف الرافض عبر عنه وبكل وضوح مندوب الحكومة Raymond Janot من خلال عبارته الشهيرة والمقتضبة أثناء جلسة العمل للهيئة الاستشارية الدستورية في 7 غشت 1958 بخصوص مقترح تعديل يقضي بأن يكون التصويت على القانون في إطار احترام المبادئ العامة والحقوق والحريات الفردية . فقد نجح في سحب المقترح المذكور بحجة أنه سيؤدي بفرنسا إما إلى الانخراط في صف الدول الأوربية التي تأخذ بالرقابة الفعلية لدستورية القوانين أو إلى حكومة القضاة. ولهذا حينما سئل هذا السؤال : " هل لديباجة الدستور قيمة دستورية ؟ أجاب : بالتأكيد لا. رد صريح، واضح وصادر عن شخصية رسمية.

يتضح جليا إذن أن نية واضعي دستور1958 كانت واضحة بخصوص الغاية المتوخاة من إنشاء المجلس الدستوري خلال الأعمال التحضيرية لدستور 1958، : فلم تكن الغاية مراقبة دستورية القوانين بقدر ما كانت نيتهم تنصب نحو إحداث هيئة قادرة على فرض احترام مقتضيات المادة 34 من الدستور التي تنص على رسم حدود جديدة لتوزيع الاختصاص القانوني بين الجهازين التشريعي والحكومي. وعلى هذا الأساس فشلت كل المقترحات التي كانت تريد أن تجعل من المجلس مراقبا لدستورية القوانين بإحالة من مجلس الدولة الفرنسي أو محكمة النقض الفرنسية أو بناء على إحالة من الأقلية البرلمانية[179].

إن إحداث المجلس الدستوري يندرج في إطار القطيعة التامة مع الممارسة السياسية التي طبعت التاريخ الفرنسي لقرنين من الزمن، كما تجسد في نفس الوقت عنصر استمرارية عبر تكريسها للفكرة الشائعة بأن ليس كل ما يفعله القانون جيد، وأنه تابع للدستور[180].

---

[178] Dominique (**ROUSSEAU**) , Le droit du contentieux constitutionnel, 5ème éd Montchrestien 1990, page 18.

[179] Dominique (**ROUSSEAU**), Pour une cour constitutionnelle ?, revue du droit Public, n°1/2 – 2002, page 369.

[180] Dominique (**ROUSSEAU**), Opcit, page 24.

ظروف تاريخية وسياسية خاصة كانت إذن وراء اعتماد رقابة دستورية القوانين كآلية لمراقبة التشريع بصفة عامة، والتشريع المالي بصفة خاصة هذه الرقابة، كما رأينا، لم يتم إسنادها إلى محاكم قضائية، نظرا للعداء التشريعي الذي تولد ضد الممارسات التعسفية للبرلمانات القضائية والتي غالبا ما كانت تؤدي إلى عرقلة عمل السلطات العامة؛ إنما تم إسنادها إلى مجلس دستوري باعتباره الصيغة الأنسب، للقبول بفكرة رقابة دستورية التشريع من جهة، ومن جهة أخرى، باعتباره الهيئة الأكثر تلاؤما مع الوظيفة المسندة إليه ألا وهي الحد من الهيمنة البرلمانية.

هذه الخصوصية التي تميز رقابة الدستورية في فرنسا تدفعنا إلى طرح تساؤلات بخصوص الاعتبارات التي أدت بالمغرب إلى اعتماد النموذج الرقابي الفرنسي عوض اتباع النماذج الرقابية الأخرى.

هذا ما سيجيب عنه الفصل الثاني من هذا البحث.

الفصل الثاني : رقابة دستورية التشريع المالي بالمغرب من الغرفة إلى نظام المجلس.

لقد خصصنا الفصل الأول لدراسة التجربة الفرنسية في مجال رقابة الدستورية. اختيار لم يكن اعتباطيا بل إنه يشكل في نظرنا معبرا أساسا، لا بد منه لفهم طبيعة الدور الرقابي للقاضي الدستوري المغربي في المجال المالي.

إن المغرب بعد انعتاقه من ربقة الاستعمار، وجد نفسه أمام تحدي بناء مؤسساته السياسية، وقبل ذلك تزويد البلاد بدستور يشكل الإطار المرجعي لعمل تلك المؤسسات. وهنا لا بد من أن نستحضر التجربة الفرنسية بكامل ثقلها وبكافة عناصرها. فأول دستور سيتبناه المغرب (1962) مستنسخ عن دستور الجمهورية الخامسة الذي مثل له الأنموذج الذي سار على هديه، والمعين الذي نهل منه معظم قواعده ومقتضياته.

لقد جاء هذا الدستور على العموم مستنسخا عن الدستور الفرنسي (اللهم وجود بعض الفروقات التي تحتمها الخصوصية المغربية). وكما هو معلوم، فإن ما حمله دستور الجمهورية الخامسة ما سميت بسياسة " العقلنة البرلمانية " والتي سعى المشرع الدستوري الفرنسي من وراء استحداثها التحكم وضبط السياسة التشريعية للبرلمان

على مستوى رقابة دستورية القوانين، بدا تأثير التجربة الفرنسية واضحا من خلال اعتماد المغرب أسلوب الرقابة السياسية، لكن ممارستها لم تسند إلى مجلس الدستوري وإنما اكتفى فقط بتقنية الغرفة كإطار مؤسساتي أولي يتناسب ومتطلبات تلك المرحلة (**مبحث أول**)، لكن ضعف هذه المؤسسة وبروز مستجدات ذات طابع داخلي وخارجي أدى إلى مراجعة دستور 1992 شكلت منعطفا جديدا لرقابة الدستورية في المغرب (**مبحث ثان**).

المبحث الأول : **عهد رقابة الدستورية المستندة على " تقنية " الغرفة.**

سيرا على نهج نظيره الفرنسي، أخذ المشرع المغربي بنظام الرقابة السياسية، لكن اختلف عنه في أنه لم يسندها إلى مجلس دستوري كما فعل المشرع الفرنسي، وإنما أوكلها إلى غرفة دستورية تابعة للمجلس الأعلى، أي أنها رقابة تمارس من داخل الجهاز القضائي، الشيء الذي ظل موضع رفض شديد في فرنسا .

لقد كانت الدولة منشغلة ببناء مؤسسات الدولة، إعداد أول دستور للبلاد. .ولذا، أمر طبيعي ألا تحتل نظام رقابة الدستورية سوى مكانة ثانوية داخل المنظومة الدستورية. اتضح ذلك من خلال الاختصاصات المحدودة التي أسندت إليها والتي همت فقط مراقبة الأنظمة الداخلية والقوانين التنظيمية . وكذا من خلال محدودية الجهات المخول لها حق ممارسة الإحالة .

لقد أحدث دستور 1962 رقابة دستورية على منوال التجربة الرقابية الفرنسية، (تعيين خالص للجهات السياسية، مجال رقابي جد ضيق ينحصر فقط في مراقبة الأنظمة الداخلية للبرلمان، والقوانين التنظيمية، أما القوانين العادية فلم تكن تشكل عهدئذ موضوعا لرقابة الدستورية، إحالة محصورة فقط في جهات محدودة). نفس الغاية التي تحكمت في إنشاء رقابة الدستورية في فرنسا هي حاضرة بقوة لدى نظيرتها المغربية: مراقبة البرلمان وحماية المجال التنظيمي .

حضور قوي إذن للتجربة الفرنسية أدى إلى نسج رقابة دستورية على منوال التجربة الفرنسية من حيث المضمون فقط.

في هذا المبحث سنسلط الضوء على نقطتين اثنتين : قضية رقابة الدستورية في عهد " تقنية" الغرفة. (**فرع أول**) ثم الغرفة الدستورية كتجربة متواضعة في رقابة دستورية القوانين. (**فرع ثان**)

الفرع الأول : قضية رقابة الدستورية في عهد " تقنية" الغرفة.

حينما نتكلم عن رقابة الدستورية في المغرب، لا بد أن نستحضر فكرة غاية في الأهمية مفادها أن هذه الرقابة انطبعت بسمات وملامح نظيرتها الفرنسية. وهذا أمر طبيعي، وذلك بحكم الاستعمار الفرنسي الذي خضع له المغرب وما استتبعه ذلك من اقتباس للتجربة الدستورية.

هذا الحضور القوي للتجربة الفرنسية (**مطلب أول**) انعكس فقط على مستوى المضمون دون الشكل، حيث اكتفى المشرع الدستوري المغربي بإسناد مهمة ممارسة تلك الرقابة إلى غرفة دستورية تابعة للمجلس الأعلى وليس إلى مجلس. كما هو الحال في فرنسا. وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على أن رقابة الدستورية في المغرب لم تحظ سوى بمكانة ثانوية ضمن المنظمة الدستورية المغربية (**مطلب ثان**).

المطلب الأول : تأثير قوي للتجربة الفرنسية

لا يمكن الحديث أو التصدي لمسألة رقابة الدستورية في المغرب، وللمسألة الدستورية عموما دون إثارة التأثير الدستوري الفرنسي على المغرب. فهذا التأثير هو سمة تشترك فيها كافة الدول التي حصلت على استقلالها والتي كانت ترزخ تحت نير الاستعمار الفرنسي.

المغرب لم يكسر هذه القاعدة، واختار هو الآخر الدوران في فلك التجربة الدستورية الفرنسية، ليس على مستوى رقابة الدستورية فحسب وإنما على مستوى أسمى وثيقة قانونية في البلاد : الدستور. حيث هناك تقارب كبير بين البلدين على مستوى إعدادها.

في فرنسا ، يعود إعداد دستور الجمهورية الخامسة 1958 إلى الجنرال De GAULLE بموجب القانون الدستوري لـــ 3 يونيو 1958، وتمت المصادقة عليه في استفتاء شعبي بتاريخ 4 اكتوبر 1958.[181]

وفق نفس الأسلوب ذاته تم إعداد أول دستور للمملكة بعد حصولها على الاستقلال (دستور 1962).

فبتاريخ 18 نوفمبر 1962عرض العاهل المغربي على الشعب المغربي أول مشروع دستور وتمت المصادقة عليه بنسبة 95 % في يوم دجنبر 1962، ليكرس المغرب نظاما ملكيا دستوريا على شاكلة الأنظمة الديمقراطية الغربية دون أن يعني ذلك إحداث "قطيعة واضحة مع الماضي السياسي والاجتماعي والنفسي للمغرب القديم "[182]. هذا التمسك بالروابط التاريخية عبر عنه الملك الحسن الثاني : " إن هذا الدستور الذي يتمم ما شرع في بنائه من منجزات يستهدف الاحتفاظ بقدسية مقوماتنا الدينية وسلامة أخلاقنا وينظم الحكم في المملكة على أسس عصرية سليمة "[183]

إن دستورية 1962 وكما عبر عن ذلك FOUGERE LOUIS تكمن في أنه : " **لا يمكن تصوره كحدث ثوري، إذ ليس هناك أي تعارض بينه وبين المبادئ أو التقاليد المغربية المنحدرة منذ قرون في نظام هذا البلد** "[184].

---

[181] Dominique (**CHAGNOLLAUD**) et Jean-Louis (**QUERMONNE**), la V^e^ république, I. le régime politique, éd Flammarion 2000 , page 85.

[182] محمد (**ضريف**)، قراءة أولية في النسق السياسي المغربي المعاصر " م.م.ع.إ.س.ع : 2 – س. أ – دار الخطابي – البيضاء، مارس 1987، ص 83.

[183] الخطاب الملكي ليوم 18 نونبر 1962 بـ " دستورنا " كتابة الدولة في الأنباء – ع 2 دار كريماديس للطباعة – تطوان – بدون تاريخ الإصدار.

[184] Louis (**V.FOUGERE**), « la constitution marocaine du 7 décembre 1962 » Annuaire de l'Afrique du Nord I-EDI- Centre National de la Recherche Scientifique – Paris. أورده :محمد (**زين الدين**)، المسألة الدستورية في مغرب الأمس...واليوم 1906 - 1996، تقرير لنيل دبلوم الراسات العليا المعمقة : وحدة العلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2000 - 2001 ص 34

إن اعتماد المشرع المغربي خصيصا على الدستور الفرنسي في صياغة دستور 1962 برره البعض بمجموعة من العوامل :

- الانتماء الثقافي : انتشار الثقافة الفرنسية نتيجة للاستعمار لا نتيجة اختيار. وقد تجلى ذلك في العمل والإنتاج. والمثل دائما يسهل عملية الاحتذاء.
- لأن فرنسا هي الدولة الدستورية الكبرى الوحيدة التي تجتاز مرحلة فسخ جلدها القديم لتكتسي جلدا جديدا يتفق والعصر الحاضر الذي تعيش فيه. ففرنسا كانت تبني نظاما جديدا وإقامة جمهورية جديدة ورئيس جديد وحكومة جديدة.
- الدستور الفرنسي الذي وضع سنة 1958 أدخلت عليه تغييرات جذرية خرجت بالسلطة الفرنسية عن تقاليدها التي عرفتها في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة. حيث أعطت قوة للجهاز التنفيذي ولرئيس الجمهورية.
- شخصية الجنرال دوكول الذي ظهر بمثابة المنقذ لفرنسا مرة أخرى من الانهيار وكزعيم عالمي يتحمل أضخم مسؤولية في تاريخ فرنسا.

تجليات التقارب ظهرت حتى على مستوى مضمون الوثيقتين معا[185]. فكلتاهما وضعت كثيرا من السلط في يد رئيس الدولة، كما نصتا معا على ضرورة الرجوع إلى الشعب من أجل الاستفتاء. حسب الدستور الفرنسي فإن لرئيس الجمهورية الحق في التعيين في المناصب العليا المدنية والعسكرية، وهو نفس الحق المعترف به للملك عندنا. الرئيس وفقا للدستور الفرنسي هو من يملك الحق في تعيين الوزير الأول والموافقة على قائمة الوزراء وكتاب الدولة التي يقدمها إلى الوزير الأول، نفس الشيء مقرر في الدستور المغربي حيث للملك الحق في تعيين الوزير الأول باقي الوزراء باقتراح من الوزير الأول.

من جهة أخرى، فإن كلا من الدستور الفرنسي والمغربي يمنحان لرئيس الدولة الحق في إعلان حالة الاستثناء.

على المستوى التشريعي، هناك تشابه كبير من حيث تقليصهما من مجال التشريع، لعل أبرز مظاهره تمثلت في إيراد اختصاصات البرلمان على سبيل الحصر وقصرها على مجالات محددة. بل إن هذا التقارب بين الوثيقتين يصل إلى حد أن بعض الفصول أو فقرات منها نقلت حرفيا عن الدستور الفرنسي. ولأن الأمثلة على ذلك كثيرة، فسوف نكتفي بإيراد بعض منها فقط :

- الفصل الثاني من الدستور المغربي المتعلق بالسيادة يتقارب إلى حد كبير في المعنى والألفاظ مع الفصل الثالث من الدستور الفرنسي.
- الفقرة الثانية من الفصل الثامن من الدستور المغربي الخاصة بحق كل مواطن ذكرا كان أو أنثى في أن يكون ناخبا، هي الأخرى متقاربة مع الفقرة الرابعة من الفصل الثالث. إلى غير ذلك من الأمثلة لا يتسع المقام لذكرها.

---

[185] نورده نقلا وبنوع من التصرف عن، عبد الكريم (غلاب)، م.س.ذ صفحات 287-288-289

لقد بدت التجربة الفرنسية بالنسبة للمغرب بأنها التجربة الأنسب والكفيلة بالاحتذاء في بناء نظام حكمه الجديد. فالمغرب كان قد تخلص من ربقة الاستعمار، وكان هو الآخر في حالة بناء جديدة وعلى جميع المستويات.

فرنسا هي الأخرى كانت على حد تعبير **ذ عبد الكريم غلاب** [186]في مرحلة " الفسخ " أي مرحلة تغيير لجلدها القديم والتخلص من الثوب الإمبراطوري والجمهوري القديم.

من كل ذلك لم يكن للشارع الدستوري المغربي سوى التأثر بالدستور الفرنسي، وأن يأخذوا منه الشيء الكثير باعتباره الدستور الذي استطاع أن يوفق بين شكل الديمقراطية، وحقيقة الحكم الذي يرتكز على السلطة التنفيذية، وباعتباره الدستور الذي تبرز فيه شخصية الرئيس كزعيم وكمنقذ لا كحاكم مؤقت تنتهي مدته ثم ينسحب ليترك المجال لرئيس آخر .

على مستوى مراقبة دستورية القوانين، فقد استقى المشرع الدستوري المغربي معظم الأحكام والمقتضيات المنظمة للمجلس الدستوري الفرنسي، علما أن هذا الأخير، وكما سبق وأن ذكرنا ذلك، تحكمت في إحداثه ظروف تاريخية وسياسية خاصة تمثلت في الرغبة في الحد من الهيمنة البرلمانية على المشهد السياسي الفرنسي. مع ذلك فقد حرص المشرع المغربي على أن يستلهم التجربة الفرنسية في مجال مراقبة دستورية القوانين.

وكما أن مراقبة دستورية القوانين كانت حدثا جديدا على التقليد السياسي الفرنسي، فكذلك رقابة الدستورية التي أخذها المشرع المغربي عن نظيره الفرنسي تمثل قطيعة مع الماضي من حيث أن هذا الدور كانت تلعبه مؤسسة العلماء التي كانت تقف موقف المراقب لشرعية قرارات الصادرة عن السلاطين. ومن بين تلك المواقف يمكن أن نذكر موقف بعض العلماء المغاربة من المنصور السعدي حين استشارهم في مسألة غزو السودان وفرض الخراج على سكانه. لكن العلماء المغاربة قضوا بعدم شرعية القرار مستندين في ذلك على ثلاثة حجج :

- السودان بلد مسلم، وبالتالي لا يجوز غزوه أو فرض الخراج على سكانه.
- صعوبة غزو السودان وبالتالي عدم جواز الإلقاء بالجيش إلى التهلكة.
- لم يسبق لأي دولة مغربية أن فكرت في غزو السودان[187].

---

[186] عبد الكريم (**غلاب**)، م. س. ذ ، ص279

[187] عبد العزيز (**الفشتالي**)، مناهل الصفا في مآثر الموالني الشرفا – دراسة وتحقيق عبد الكريم كريم، مطبوعات وزارة الأوقاف والشؤون إسلامية، بدون تاريخ، ص 64-65 نورده نقلا عن عبد الحق (**عادلي**)، المجلس الدستوري في المغرب – دراسة في النشأة – رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة الحسن الثاني عين الشق كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية 1996، ص 51

في ظل مشروع دستور 1908، كانت مهمة مراقبة دستورية القوانين تتولاها هيئة سميت بمجلس الشرفاء. كانت وظيفتها هي البحث في القوانين التي يصدرها مجلس الأمة والتأكد من مدى مطابقتها لأحد الشروط الستة وهي :

- ألا يكون القانون الصادر عن مجلس الأمة من شأنه أن يمس بأساس الدين وجوهره أو مخالفا لنص من نصوص القرآن.
- أن لا يمس باستقلالية الدولة.
- ألا يلحق ضررا بحقوق الدولة.
- ألا يلحق إجحافا بحقوق الأمة أو ضررا بالعامة والفقراء خاصة.
- ألا يمس الحرية والدستور والآداب العامة.
- ألا يسبب أضرار أو خسائر لبيت مال المسلمين وأملاك الدولة[188]

المطلب الثاني : رقابة الدستورية : مسألة ثانوية في المنظومة الدستورية المغربية

على العكس تماما من التجربة الفرنسية حيث احتلت رقابة الدستورية الحيز الأكبر ضمن اهتمامات مشرعي الدساتير الفرنسية من أجل مواجهة تعسفات التشريع البرلماني، لم تحظ رقابة الدستورية في المغرب بكبير اهتمام من قبل المشرع الدستوري المغربي. فرقابة الدستورية أسندت إلى غرفة دستورية تابعة للمجلس الأعلى بدلا من إسنادها إلى هيئة مستقلة وقائمة الذات، مثلما انتهجت العديد من الدول الذي أخذت نظام رقابة الدستورية.

وإذا جلنا بالنظر في بعض التجارب المقارنة، نكتشف أن معظم الدول أسندت رقابة الدستورية إما إلى قضائها العادي تحت إشراف محكمة العليا كما هو الحال بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية، أو إلى محكمة دستورية مختصة في مجال المنازعات الدستورية كما هو الشأن بالنسبة لغالبية الدول الأوربية فمثلا تشيكوسلوفاكيا (المحكمة الدستورية في دستورها 1920)، والنمسا (المحكمة الدستورية العليا – دستور 1920)، إسبانيا (المحكمة الدستورية دستور 1978)، ألمانيا (المحكمة الدستورية 1949) وإيطاليا (دستور 1947).

والقاسم المشترك بين معظم هذه التجارب أنها رقابة الدستورية فيها جاءت كرد فعل وليس على أساس اختيار مسبق.

ففي فرنسا، جاءت رقابة الدستورية كرد فعل على تجاوزات وانحرافات التشريع البرلماني.

[188] المادة 55 من مشروع دستور 1908.

في ألمانيا وإيطاليا، فقد اعتمدت تلك الرقابة كرد فعل على الخروقات الفظيعة التي تعرضت لها حقوق الإنسان في ظل الحكم الاستبدادي في كلا البلدين.

بالنسبة للمغرب و الدول التي أخذت بهذه " الصيغة "، الحال مختلف تماما. فقد تظافرت مجموعة من العوامل أدت إلى عدم إيلاء كبير اهتمام لهذه الآلية القانونية.

هذه العوامل يمكن تصنيفها إلى :

- **عوامل قضائية** :

وتتمثل في أن المغرب لم يأخذ، مثله في ذلك مثل فرنسا، بمبدأ الازدواجية في تنظيمه القضائي وإنما أخذ بمبد أ وحدة القضاء وازدواجية القانون.

- **عوامل سياسية**:

لقد وقفت النخبة السياسية موقف اللامبالاة من مسألة رقابة الدستورية علما أنها شاركت الملك في إعداد وصياغة بعض أحكام دستور 1962.

فأثناء إعداد دستور 1962، عقد الملك الراحل الحسن الثاني لقاءات مع وفد من الكتلة الوطنية (علال الفاسي عن حزب الاستقلال و عبد الرحيم بوعبيد عن الاتحاد الوطني للقوات الشعبية) تم خلالها مناقشة العديد من التعديلات الجوهرية.

وقد انصب اهتمام الوفد المذكور على مناقشة المقتضيات المتعلقة بتحديد مجال القانون (الفصل 45) وممارسة السلطة التنظيمية (الفصل 62) والمسائل المتعلقة بانعقاد مجلس الوزراء (الفصل 65).

وعلى حد تعبير ذ عبد الرحمن القادري، فقد مر القادة السياسيون مرور الكرام على الباب المتعلق بمراقبة الدستورية بالرغم من الأزمة الخطيرة التي عرفها المغرب داخل البرلمان في شتنبر 1964، حينما حاولت الأغلبية المسماة آنذاك بجبهة الدفاع عن المؤسسات الدستورية انتهاك الدستور بمعارضتها الشديدة لاجتماع البرلمان في دورة غير عادية[189] مع أن شروط انعقاد الدورة المذكورة كانت من الناحية الدستورية متوفرة[190].

فالقانون الأساسي – يضيف ذ عد الرحمن القادري - المؤرخ في 14 – 12 – 1962 كان ينص على أنه بإمكان البرلمان الاجتماع في دورة غير عادية على أساس جدول أعمال محدد، وأن يكون الطلب موقعا عليه من طرف 1/3 أعضاء مجلس النواب، وبالفعل كان الطلب المذكور يتضمن 51 إمضاء، كما كان جدول الأعمال يحتوي على عدة نقاط من بينها استرجاع أراضي المعمرين والإصلاح الزراعي...

---

[189] دورة 14 – 12 – 1962.

[190] ذ عبد الرحمن(**القادري**)، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج 1، شركة بابل للطباعة والنشر الرباط، (دون ذكر التاريخ) ص 118.

وقد حسم الخلاف عبر تحكيم ملكي بتاريخ 5-11-1964 أي بعد مرور 51 يوما على موعد انعقاد الدورة غير العادية، وانتهت المسألة بعدم تمكن البرلمان من البث في النقاط التي كانت مدرجة في جدول الأعمال إثر قرار اتخذ بتوقيف الاستمرار في مناقشة النقاط المسجلة في جدول الأعمال للدورة غير العادية بسبب حلول موعد دورة الخريف الاعتيادية[191].

طبيعة النظام السياسي المغربي المتميز بالهيمنة القوية للمؤسسة الملكية على جميع السلط. هذه الهيمنة، اكتسبتها على حد تعبير ذ محمد أشركي، من " الجذور التاريخية والاعتبارات الدينية وكذلك إلى المعطيات السوسيولوجية "[192].

ومحصلة هذا الوضع المتميز، هو أن مبدأ فصل السلط لم يكن يطبق بالشكل المتعارف عليه في الديمقراطيات الغربية ، أي أن كل سلطة تعمل في المجال المخصص لها.

ولهذا وسمت المرحلة التي أعقبت الاستقلال – 1955- 1960 بخلافات حادة بين المؤسسة الملكية من جهة والأحزاب السياسية وبخاصة حزب الاستقلال الذي كان يسعى إلى إقامة نظام ملكي على غرار الملكيات في الدول الغربية الملك يسود ولا يحكم.

لكن الصراع آل في نهاية المطاف إلى المؤسسة الملكية؛ حيث تمكن الملك من الاستفراد بمبادرة وضع أول دستور للمملكة (1962) دون عرضه على جمعية تأسيسية كما كانت تطالب به الأحزاب السياسية. فقد تم إعداده بمساعدة عدد من أعضاء حكومته التي شكلها الملك الراحل الحسن الثاني بتاريخ 2 يونيو 1961 وأبرزهم (علال الفاسي، أحمد رضا اكديرة، المحجوبي أحرضان، عبد الكريم الخطيب ومحمد باحنيني) قبل أن يعرض على الاستفتاء بتاريخ الجمعة 7 دجنبر 1962.

الصراعات الحزبية كان لها دور هام في تهميش مسألة رقابة الدستورية، حيث أدت إلى حدوث انشقاقات في صفوفها كما هو الحال بالنسبة لانشقاق عبد الله إبراهيم والمحجوب بن الصديق عن حزب الاستقلال وتأسيس حزب الاتحاد الوطني للقوات الشعبية. هذا الأخير انشق عنه عبد الرحيم بوعبيد وتأسيس حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية.

في بعض التجارب المقارنة التي أخذت شأنها شأن المغرب بصيغة الغرفة (موريتانيا مثلا)، كان للعامل السياسي وبالأخص طبيعة نظام الحكم دور كبير في تهميش مسألة رقابة الدستورية. فطبيعة النظام في هذا البلد ارتكز على نظام الحزب الواحد؛ ونظام سياسي من هذا القبيل هو بطبيعته معاد ومتبرم أشد التبرم من الرقابة

---

[191] ذ. عبد الرحمن **(القادري)** ، م.س.ذ، ص 118.

[192] محمد **(اشركي)**، الظهير الشريف في القانون العام المغربي، منشورات دار الثقافة – مطبعة النجاح الجديدة، 1983، ص 169.

القضائية للأعمال الصادرة عن السلطات العامة[193]. فحينما استحوذ الجيش على السلطة في انقلاب عسكري كان من نتائجه تجاهل تام من قبل النظام العسكري اتجاه مسألة القضاء الدستوري تجسد من خلال إلغاء دستور 1961 ومعه الغرفة الدستورية.

لكن مع دستور 1991 وتزامنا مع حركية الانتقال الديمقراطي التي عرفتها الدول الديمقراطية أعادت إحياء الصلة من جديد مع القضاء الدستوري من خلال إحداث مجلس دستوري جديد 1992 (الباب الثالث).

عوامل بشرية مالية : ذلك أن المغرب، وعلى غرار باقي الدول التي أخذت ب " صيغة الغرفة " (الدول الإفريقية الفرنكوفونية مثلا)، كان قد خرج لتوه من ربقة الاستعمار الفرنسي؛ واعتماده لتقنية " الغرفة " في رقابة الدستورية هو تكييف مع الهياكل الموجودة أملتها إكراهات داخلية على مستوى الموارد المالية والبشرية.

ثم إن إحداث هذه الهيئة يجسد تقدما حقيقيا يندرج ضمن منطق التقليد الذي هيمن على السنوات الأولى من الاستقلال. فاعتماد مبدأ سمو الدستور كما هو معلن عنه في الدول الغربية هو إشارة من هذه الدول الحديثة العهد بالاستقلال برغبتها في البروز كدول قانون هي في طور التكوين والبناء.

إن ما يمكن قوله بخصوص رقابة الدستورية في هذه المرحلة هو أن شكلها التنظيمي فصل على مقاس المرحلة التي كان يجتازها المغرب والتي أعقبت رحيل الاستعمار، مما يفسر المكانة الثانوية والهامشية التي تبوأتها رقابة الدستورية في ظل أول دستور للمملكة ؛ وقد كان لهذا انعكاس على أداء الغرفة ودورها الرقابي.

الفرع الثاني : الغرفة الدستورية . تجربة متواضعة في رقابة دستورية القوانين.

لقد سبق وأن قلنا أن رقابة الدستورية في إطار أول دستور للمملكة (1962) لم تكن سوى مسألة ثانوية ضمن المنظومة الدستورية، وهذا خلافا لوضعها في باقي التجارب الرقابية الأخرى ومن ضمنها بطبيعة الحال التجربة الفرنسية. وقد تجسد هذا الطابع الثانوي في كون المشرع الدستوري المغربي لم يسندها إلى مجلس دستوري (كفرنسا) أو إلى محكمة (باقي التجارب الرقابية الأخرى) وإنما فقط إلى غرفة تابعة للمجلس الأعلى.

واستجلاء منا لهذا الطابع الثانوي لرقابة الدستورية في المغرب، سنحاول في **(مطلب أول)** عرض طريقة تكوين هذه الغرفة واختصاصاتها، قبل أن ننتقل في **(مطلب ثان)** إلى الحديث عن الغرفة الدستورية: مؤسسة رقابية ضعيفة.

---

[193] Ahmed salem (**OULD BOUBOUTT**), Le juge constitutionnel face aux enjeux de la démocratisation dans les pays arabes : A propos du conseil constitutionnel Mauritanien, www.cedroma.usj-edu.ib/pdf/cpayar/ouldb.pdf. Page 1.

المطلب الأول : الغرفة الدستورية : التكوين والاختصاصات

بالرجوع إلى الباب العاشر من أول دستور للمملكة، وبعده في دستورية 70 و 72 فإن ما يسترعي الانتباه أن الشارع الدستوري المغربي قد تأثر كثيرا بمضمون التجربة الفرنسية فيما يتعلق بتنظيم رقابة الدستورية. على مستوى طريقة تكوين الغرفة فقد طغت الصبغة السياسية. أما على مستوى الاختصاص فإن الاختصاصات المحدودة التي أوكلت إلى المجلس الدستوري الفرنسي قد تم نقلها إلى الغرفة وهي اختصاصات أملتها اعتبارات العقلنة البرلمانية الرامية إلى مراقبة البرلمان وحصره داخل مجال اختصاصه وذلك حتى لا تتكرر ممارساته التعسفية في ظل نظام الجمهوريتين الثالثة والرابعة.

ـ تكوين الغرفة الدستورية التابعة للمجلس الأعلى

في ظل دستور 1962 كانت الغرفة تتشكل من خمسة أعضاء علاوة على الرئيس. قاض من الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى وأستاذان من كليات الحقوق يتم تعيينهما بموجب مرسوم ملكي لمدة ست سنوات ومن عضوين يعين أحدهما من قبل رئيس مجلس النواب فيما العضو الآخر فيعين من قبل رئيس مجلس المستشارين وذلك في مستهل المدة النيابية أو إثر كل تجديد جزئي.

في ظل دستور 1970 تم تقليص عدد أعضاء الغرفة إلى أربعة أعضاء فقط وذلك بسبب إلغاء مجلس المستشارين.

غير أن عدد الأعضاء سيعرف ارتفاعا في ظل دستور 1972 ليصل إلى سبعة أعضاء.

هكذا، صارت الغرفة تتشكل، علاوة على رئيسها، من :

ـ ثلاثة أعضاء يعينهم الملك لمدة أربع سنوات وهي المدة التي تتوافق مع مدة الولاية التشريعية التي مددت إلى ست سنوات على إثر تعديل 1980.

ـ ثلاثة أعضاء يعينون من قبل رئيس مجلس النواب بعد استشارة فرق المجلس في مستهل كل نيابة ولمدة ست سنوات. ويختار هؤلاء الأعضاء من بين أعضاء الغرفة أو من غيرهم.

وتجتمع الغرفة الدستورية باستدعاء من رئيسها. وفي حالة غياب هذا الأخير، أو عاقه عائق يتولى الرئيس الأول بالمجلس استدعاء الأعضاء حيث يتم الاجتماع تحت رئاسته.

إضافة إلى كل هذا، فقد عالجت المقتضيات القانونية الواردة في القوانين التنظيمية المنظمة للغرفة أمورا عدة مثل :

- تنافي العضوية في الغرفة مع مهام عضوية مجلس النواب أو الحكومة.
- منع أعضاء الغرفة من مزاولة أية وظيفة عمومية طيلة مدة مزاولة مهامهم.
- إجبار أعضاء الغرفة الدستورية بالامتناع عن القيام بكل ما يمكن أن يمس باستقلال وكرامة مهامهم.

ـ اختصاصات الغرفة

يبدو من خلال استعراض الاختصاصات المسندة إلى الغرفة في ظل الدساتير الثلاثة (دستور 1962 ـ 1970 ـ 1972)، أنه لم يطرأ عليها أي تغيير بالرغم من تغير الظروف التي أعدت فيها الدساتير الثلاثة المذكورة، وبالرغم من الثغرات التي لوحظت على مستوى دورها منذ خريف 1964[194].

ويبدو من جهة أخرى أن تلك الاختصاصات مقتبسة في معظمها من التشريع الدستوري الفرنسي، فهي شبيهة بتلك المسندة إلى المجلس الدستوري الفرنسي والتي تصب في اتجاه فرض رقابة على التشريع البرلماني وضمان عدم خروجه عن النطاق المخصص له.

فالغرفة الدستورية مختصة بإبداء رأيها في إمكانية تغيير النصوص الصادرة في شكل قانون بواسطة مرسوم إذا كان مضمون تلك النصوص يدخل ضمن اختصاص السلطة التنظيمية.

كما أنها مختصة للبث في الخلافات التي قد تنشأ بين الجهازين الحكومي والتشريعي وذلك حينما تدفع الحكومة بعدم قبول اقتراح أو تعديل على أساس أنه لا يندرج ضمن اختصاص القانون.

الغرفة مختصة أيضا بـــ :

- مراقبة مدى مطابقة القوانين التنظيمية للدستور قبل إصدار الأمر بتنفيذها.
- البث في صحة انتخاب أعضاء البرلمان وفي حالات التنافي المتعلقة بالبرلمانيين وتقرير شغور مقعد برلماني.
- البث في صحة عمليات الاستفتاء.

إضافة إلى هذه الاختصاصات، فإن للغرفة اختصاصات استشارية تتمثل في إمكانية استشارتها من قبل الملك قبل مبادرته بحل مجلسي البرلمان.

إن المثير للانتباه في هذه الاختصاصات ، هو أنها اختصاصات جاءت محدودة ومفصلة على مقاس الوظيفة الرقابية المكلفة بها الغرفة وهي مراقبة البرلمان وحصره داخل نطاق اختصاصه.

من جهة ثانية، أن تلك الاختصاصات لم تكن الغرفة تملك إمكانية ممارستها بشكل تلقائي وإنما بناء على إحالة من الجهات المحددة دستوريا.

فقد انحصر حق الإحالة في جهتين اثنتين : الحكومة مجسدة في الوزير الأول، و مجلس النواب من خلال رئيسه فيما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين التنظيمية والقانون الداخلي لمجلس النواب. والحكومة ممثلة في وزيرها الأول فيما يخص البث في الطبيعة التشريعية أو التنظيمية لنصوص قانونية سابقة والدفع بعدم القبول.

---

[194] عبد الرحمن (**القادري**)، التجربة المغربية في مجال رقابة دستورية القوانين، م.م.ق.أ.ت العدد 4، 1983، ص 21 و 22.

والمثير للانتباه أنه قد تم، وعلى غرار نظام الإحالة المعمول به في فرنسا، استثناء المواطن العادي والأقلية المعارضة داخل البرلمان حينما ترى هذه الأخيرة أن قانونا من القوانين مشوب بعدم الدستورية من مسطرة رقابة الدستورية. خاصة وأن رئيس مجلس النواب يقع اختياره دائما من الأغلبية.

ومن المفارقات أيضا – يرى عبد الفتاح بلخال[195] - أن النواب من الأقلية قد يكون لها موقف مخالف ليس فقط للحكومة، وإنما أيضا للأغلبية المكونة لمجلس النواب وبخاصة لرأي رئيس مجلس النواب. ومع ذلك يظلون مكتوفي الأيدي لأنهم لا يستطيعون اللجوء إلى سلطة قضائية للفصل في نزاعهم.

وقد حدا هذا الوضع بالمعارضة إلى الاستعاضة عن هذا الحرمان من حق الإحالة بآلية التحكيم الملكي من أجل الطعن في قوانين عادية تكون في جوهرها مخالفة للدستور[196].

إن الإطار المحدود جدا لممارسة حق الإحالة، والاختصاصات المحدودة للغرفة تبرز بشكل لا يدع مجالا للشك، ما أثرناه في النقطة السالفة، من أن مسألة رقابة الدستورية في المغرب في ظل تجربة الغرفة هي مسألة ثانوية في المنظومة الدستورية المغربية، وأنها لم ترق إلى نفس الأهمية التي لدى مثيلاتها في التجارب المقارنة وبالأخص التجربة الفرنسية التي استوحى منها المشرع الدستوري المغربي تجربة رقابة الدستورية.

فالمشرع الدستوري المغربي لم يسند للغرفة نفس الاختصاصات الموكلة إلى المجلس الدستوري الفرنسي كاختصاصه مثلا في البث في القوانين العادية، كما أن البعد الحقوقي كان مستثنى هو الآخر من المجال الرقابي للغرفة.

المطلب الثاني : الغرفة الدستورية : مؤسسة رقابية ضعيفة

لم تختلف الكتابات التي تصدت للغرفة الدستورية حول ضعف هذه المؤسسة على كافة المستويات.

فقد افتقدت هذه الغرفة لكل مقومات الاستقلالية والموضوعية التي تجعلها قادرة على ممارسة رقابة دستورية حقيقية على القوانين.

فنمط تعيين أعضاء الغرفة يغلب عليه الطابع السياسي مما يحولها إلى خدمة الجهاز التنفيذي وإنتاج اجتهادات تنسجم تماما ورغباته وغاياته.

---

[195] عبد الفتاح (**بلخال**)، المشروعية الجائية والحماية القضائية لها في ظل الدستور المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه، جامعة الحسن الثاني عين الشق كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية 2000-2001 ص 277

[196] عبد الفتاح (**بلخال**).م،س، ذ. ص 277.

من جهة أخرى، فقد افتقد أعضاؤها لضمانات الاستقلالية حيث أن أغلبهم كانوا يعينون من قبل الملك (ثلاثة من أصل خمسة في دستور 1962، ثلاثة من أصل أربعة في دستور 1970 وأربعة من أصل سبعة في ظل دستور 1972). وهذا يختلف تماما مع ماهو معمول به في فرنسا حيث لا يعين الرئيس سوى ثلاثة أعضاء.

ثم إن تعيين أولئك الأعضاء كان يتم لمدة قابلة للتجديد حسب ما ينص عليه الفصل 11 من القانون التنظيمي المنظم للغرفة الدستورية الصادر بتاريخ 9 ماي 1977، والذي أصدره الملك بموجب الفصول 96 و 102 من الدستور.

حسب ذ. عبد العزيز النويضي[197]، فإن هذا التعيين لم يكن ليطرح أي إشكال لو أنه كان يتم لمدة طويلة وغير قابلة للتجديد.

أما وإن هذا التعيين هو لمدة قصيرة وقابلة للتجديد، فإن من شأن ذلك التأثير على موضوعية اجتهاداتها واتجاهاتها على النحو الذي يلبي رغبات السلطة المعينة.

كما افتقدت هذه الغرفة لاستقلاليتها المؤسساتية حيث ظلت طيلة التجارب الدستورية الثلاث مجرد غرفة من الغرف التابعة للمجلس الأعلى.

أضف إلى هذا، أن ترتيب هذه الهيئة الرقابية ضمن البناء الدستوري والسياسي ظل وطوال التجارب الدستورية الثلاث سجين الباب العاشر خلف بقية المؤسسات بما فيها المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط الذي لم يكن يلعب أي دور يذكر. كما حرمت استقلالها الإداري أو التنظيمي[198]. وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على ضعف هذه الهيئة وعلى مكانتها الهامشية ضمن المنظومة الدستورية المغربية.

على مستوى حصيلتها الاجتهادية فقد تميزت بالتواضع والهزالة، ناهيك عن وفائها للخط الرقابي الذي كان مرسوما لها ألا وهو مراقبة البرلمان وحصر داخل مجال اختصاصه انسجاما مع روح وفلسفة سياسة العقلنة البرلمانية.

ولهذا فإن الإحالة عليها لم تصمم لغايات تتعلق بمراقبة دستورية القوانين العادية وهذا ما يفسر هزالة وضمور القرارات الصادرة عنها.

ثم إن قراراتها الصادرة عنها لم تكن تنشر بالجريدة الرسمية، كما أن الدستور لم يتضمن أية إشارة إلى إمكانية الطعن في تلك القرارات وفيما إذا كانت تتصف بصبغتها الإلزامية بالنسبة لكافة السلطات العمومية[199].

---

[197] عبد العزيز (**النويضي**)، المجلس الدستوري بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 29، 2009، ص 38.

[198] عبد العزيز (**النويضي**)، م. س.ذ.، ص 38.

[199] عبد العزيز (**النويضي**)، م.س.ذ ص 39.

المبحث الثاني : المراجعة الدستورية 1992 : منعطف هام لرقابة الدستورية في المغرب.

لقد اعترت رقابة الدستورية في عهد الغرفة الدستورية نواقص عديدة أثرت على دورها الرقابي الذي اتسم بالضعف والمحدودية .

وقد استمرت الغرفة على هذا الحال على امتداد الدساتير الثلاثة التي عرفها المغرب منذ حصوله على الاستقلال.

لكن رقابة الدستورية ستدخل منعطفا جديدا مع المراجعة الدستورية لسنة1992، هذه الأخيرة حملت معها اصلاحات مهمة تتوافق ومتطلبات المرحلة آنذاك

الحديث عن هذه المراجعة يستوجب منا الوقوف على الإطار العام الذي اندرجت فيه (**فرع أول**) قبل أن ننتقل إلى الحديث عن رقابة الدستورية التي نسجت من جديد على منوال التجربة الفرنسية.(**فرع ثان**).

الفرع الأول : الإطار العام للمراجعة الدستورية 1992

إذا كانت رقابة الدستورية في المغرب لم تتبوأ مكانة أساسة في إطار الدساتير الثلاثة السابقة (62-70-92)، مما عاقها عن أداء دورها الرقابي، إلا أنها، مع المراجعة الدستورية 1992، ستشهد تحولا كبيرا أملته تحولات المحيط الداخلي والخارجي. ويبقى أهم تحول عرفته استعاضة الشارع الدستوري المغربي عن صيغة " الغرفة " بنظام " المجلس"، وذلك انسجاما مع حزمة المستجدات التي أتت بها المراجعة الدستورية المذكورة.

في هذا الفرع، سنحاول إماطة اللثام عن نقطتين اثنتين : مضمون المراجعة الدستورية 1992 (**مطلب أول**)، ثم بعد ذلك ننتقل إلى الحديث عن رقابة الدستورية باعتبارها أحد المحاور الأساسة في هذه المراجعة (**مطلب ثان**)

المطلب الأول : مضمون المراجعة الدستورية 1992

استجابة لطلبات الفاعلين السياسيين، حملت المراجعة الدستورية 1992 عددا من المستجدات همت مجالات عديدة :

- **<u>تقوية الوظيفة البرلمانية</u>**

لم يتضمن الدستور المراجع 1992 إضافات مهمة لسلطات مجلس النواب. فقد احتفظ بنفس الصلاحيات الكلاسيكية التي كانت مسندة إليه في ظل الدستور الثالث 1972 سواء تلك المتعلقة بالمبادرة باقتراح القوانين والتصويت عليها (الفصول 44 و

51)، أو المتعلقة بمراقبة العمل الحكومي بواسطة عملية التصويت على الثقة (الفصل 74) وملتمس الرقابة (الفصل 75).

والجديد الذي أتت به هذه المراجعة همت بالأساس تقوية الدور الرقابي للبرلمان من خلال إتاحة لمجلس النواب إمكانية التصويت على البرنامج الذي تعرضه عليه الحكومة وقت تعيينها (الفصل 59).

كما استحدث فصل جديد يلزم الحكومة بتقديم إجاباتها على أسئلة النواب في ظرف لا يتعدى عشرين يوما (الفصل 55). هذا الإجراء ابتغي من ورائه تمكين أعضاء مجلس النواب من الاطلاع على السير اليومي لأمور الدولة وتعزيز الدور الرقابي للبرلمان على الحكومي. فطرح السؤال على الوزير، وكما يقول ذ. جاك روبير[200]، هو نوع من التعارف والتفتح على الحياة الديمقراطية. وهو كذلك، بداية لعملية محاسبة وإحدى التقنيات الأساسة للبرلمان لطرح مسؤولية الوزراء في إطار برلماني.

كما ضمن الدستور الجديد استمرارية مجلس النواب (البرلمان) في العمل بالرغم من الإعلان عن حالة الاستثناء (35)، مما يدل على المكانة التي يحظى بها في ظل الدستور الجديد. إن هذا الإجراء، وإن كانت أهميته تكمن في أن البرلمان صار يتوفر على ضمانة دستورية بعدم تعرضه للحل في حالة الإعلان عن حالة الاستثناء، إلا أنه يظل، حسب البعض[201]، إجراء غير كاف إذا ما قورن مع ما يجري في بعض الأقطار الإفريقية. فالبرلمان، علاوة على عدم تعرضه للحل، فإن رئيس الدولة ملزم بعرض جميع التدابير ذات الطابع التشريعي على البرلمان في الخمسة عشر يوما التي تلي الإعلان عن حالة الاستثناء كما هو الحال مثلا في السينغال.

وتمكينا للنواب من ممارسة فعالة للعمل الحكومي، فقد نص دستور 1992 على إمكانية تكوين لجن تقصي الحقائق بمبادرة من الملك أو بطلب من أغلبية مجلس النواب يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة وإطلاع مجلس النواب على النتائج. إن هذا المطلب، الذي ظل موضع رفض مستمر من قبل الغرفة الدستورية التابعة للمجلس الأعلى، تكمن أهميته في أنه يمنح للمجلس حق المراقبة سواء في وقائع مسؤولة عنها الحكومة أو في وقائع حدثت دون مسؤوليتها ولكن قصرت في معالجتها[202]. كما أنه يعد

---

[200] في تعليقه على مراجعة دستور 1992، منشور في مؤلف ، **مراجعة الدستور المغربي (1992) دراسات وتحاليل**، تأليف مجموعة من الأساتذة تحت إشراف الأساتذة إدريس البصري، ميشال روسي و العميد جورج فيدل، المطبعة الملكية 1992، ص 27.

[201] عبد الرحمن (**القادري**)، نظرة عامة عن مشروع مراجعة للدستور، مراجعة الدستور المغربي (1992) دراسات وتحاليل، تأليف مجموعة من الأساتذة تحت إشراف الأساتذة إدريس البصري، ميشال روسي و العميد جورج فيدل، المطبعة الملكية 1992، ص 60.

[202] عبد الكريم (**غلاب**)، التطور الدستوري والنيابي بالمغرب، 1908-1992، مطبعة النجاح الجديدة ، ص 371-372.

مكسبا قيما بالنسبة للديمقراطية المغربية لجان تقصي الحقائق ترغم الحكومة والموظفين وأحيانا المواطن العادي على تقديم توضيحات على بعض الأحداث[203].

وقد أضاف الدستور جواز تشكيل لجن تقصي الحقائق علاوة على اللجن الدائمة المشار إليها في نفس الفصل 40 وبذلك أصبحت دستورية مع أنها غير ملزمة، وإنما تتكون بمبادرة من الملك أو بطلب من الأغلبية.

غير أن هذا الحق لم يعترف به للأقلية المعارضة، سيما وأنه من غير المتصور أن تنتقد الأغلبية الحكومة التي هي منبثقة عنها. فهناك تضامن بين الأغلبية وبين الحكومة فكيف يعقل أن تحاسبها على الفضائح التي قد تتهم بشأنها[204].

كما أنه، وبفضل هذه المراجعة، صار بإمكان أعضاء مجلس النواب مناقشة برنامج الحكومة عند تأسيسها والتصويت عليه. وبذلك يكون مجلس النواب مصادقا على تكوين الحكومة بناء على برنامج محدد ومسؤول عن برنامجها ومراقبة تنفيذ هذا البرنامج. وبذلك يمكن الامتناع من قبول هذه الحكومة أو من قبول برنامجها إذا لم يوافق عليه وذلك بمثابة سحب الثقة الذي يؤدي إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية بمقتضى الفقرة الأخيرة من الفصل 74.

وتكمن أهمية هذا الإصلاح أن فيه إحداثا لتجاوب بين الحكومة ومجلس النواب سواء من حيث التكوين أو من حيث البرنامج أو من حيث الالتزام الذي تشعر به الحكومة بعد أن تكون في حاجة إلى أخذ الثقة من المجلس عند تأسيسها فهي مدينة له دستوريا.

هذه الإضافة تعطي مفهوما كاملا للفقرة الأولى من الفصل 59 التي تقول : " الحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام مجلس النواب "، فلا يمكن أن تتحقق هذه المسؤولية إلا إذا كان للمجلس دور في المصادقة على برنامجها، وكان له دور في المصادقة على مشروعها ودور في ممارسة الحكم.[205]

إن هذه الإضافات التي أتى بها دستور 1992 إلى السلطات البرلمانية، جعلت العميد جورج فيدل يصرح بأن : **" الدستور المغربي أكثر برلمانية من الدستور الفرنسي على الأقل في نقطة واحدة وهي أن مثول الحكومة أمام البرلمان بعد تعيينها والتصويت بالثقة عليها ليسا إجباريين في فرنسا، وهناك عدة حكومات لم تخضع لهذه القاعدة، إذ بمجرد تعيينها انصرفت لعملها دون أن تتقدم أمام البرلمان "**[206].

---

[203] جاك (**روبير**)، **مراجعة الدستور المغربي (1992) دراسات وتحاليل**، تأليف مجموعة من الأساتذة تحت إشراف الأساتذة إدريس البصري، ميشال روسي و العميد جورج فيدل، المطبعة الملكية 1992، ص 27.

[204] عبد الرحمن (**القادري**)، م.س.ذ، ص 60.

[205] عبد الكريم (**غلاب**)، م.س.ذ ص 371.

[206] جورج (**فيدل**)، **مراجعة الدستور المغربي (1992) دراسات وتحاليل**، تأليف مجموعة من الأساتذة تحت إشراف الأساتذة إدريس البصري، ميشال روسي و العميد جورج فيدل، المطبعة الملكية 1992، ص 27.

من بين المستجدات التي أتى بها دستور 1992، إلزام الجهاز التنفيذي بإصدار القانون في ظرف زمني لا يتعدى 30 يوما. والغاية من هذا الإجراء تمكين البرلمان من المصادقة العلنية على القانون. هذا من ناحية، من ناحية أخرى، يتيح عرض هذا القانون على أنظار المجلس الدستوري الذي يعتبر بدوره تجديدا هاما في المشروع

- **تقوية سلطات الحكومة** :

مقارنة مع الدساتير الثلاثة الماضية، صارت صلاحيات الحكومة أقوى وأوسع. فقد حرص واضعو دستور 1992 المراجع، على تخويل الحكومة استقلالية أكبر ومسؤوليات أقوى. وقد تجسدت هذه الاستقلالية من خلال التأكيد على تعيين الوزراء من قبل الملك ولكن باقتراح من الوزير الأول مما يقوي من سلطات هذا الأخير.

كما أن الوزير الأول صارت لديه سلطات أقوى من خلال الفصل 20 الذي ينص على أن تنفيذ القوانين وتسيير الإدارة من اختصاص الحكومة تحت مسؤولية الوزير الأول.

إشارة الدستور إلى المسئولية المزدوجة للحكومة أمام الملك وأمام البرلمان وهي مسؤولية أكثر ثقلا مما كان عليه في دستور 1972 الذي كان ينص فقط على إمكانية موافقة مجلس النواب على ملتمس الرقابة أو رفض الثقة، أما الآن فإن الحكومة ملزمة بالحصول على هذه الثقة حين تشكلها وذلك خلال عملية تصويت ثقة حقيقية.

تعيين الملك للوزراء باقتراح من الوزير الأول. هذا التعديل هو في غاية الأهمية حسب الأستاذ جورج فيدل، لأن الملك، على حد تعبيره، لم يعد أمام وزراء اختيروا بشكل منفرد، بل أمام وزير أول وحكومته التي اقترحها هو بنفسه. فإذا تعذرت في سيرها فإن ذلك يرجع لكون الوزير لم يحسن الاختيار.

مكسب إيجابي آخر يخص الوزير الأول، وهو أنه بفضل هذه المراجعة الدستورية صار هو المشرف الفعلي على الفريق الحكومي الذي يشكله، ويتضح ذلك جليا من خلال منطوق الفصل 60 الذي ينص : " تعمل الحكومة على تنفيذ القوانين والإدارة موضوعة رهن تصرفها..."[207].

الوزير الأول صار له تأثير قوي على باقي الوزراء بكونه هو من يتولى اقتراح الوزراء على الملك ومعنى هذا أن الوزير لن يقترح من ليس متفقا مع الخطوط العريضة لبرنامج الحكومة في شتى المجالات[208].

- **إحداث مؤسسات دستورية جديدة**

بالإضافة إلى هذه المستجدات التي أتى بها دستور 1992، تم استحداث مؤسسات دستورية جديدة :

---

[207] جورج (**فيدل**)، م.س.ذ، ص 25.

[208] عبد الرحمن (**القادري**)، م.س.ذ، ص 59.

- ***المجلس الاقتصادي والاجتماعي.***

إن مهمة هذه المؤسسة استشارية بحثة تهم تقديم المشورة والتوصيات لكل من الحكومة والمجلس النواب[209].

إن إحداث هذه المؤسسة الاستشارية، وكما يرى ذلك ذ. لحبيب المالكي، هي ذات دلالات مختلفة، منها أنه خيار يرجى من ورائه تحديث الدولة. كما أن تواجد مثل هذه المؤسسة الاستشارية يعتبر أمرا مهما في مسلسل ديمقراطي كيفما كان. إن هذه المؤسسة، التي تتكون من مختلف الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أضفى عليها المشرع عددا من الخصوصيات :

- إمكانية استشارتها من قبل مجلس النواب كلما اقتضت الضرورة ذلك فضلا عن استشارتها من قبل الحكومة. وهذا يخالف ما هو جار عليه العمل مثلا في فرنسا حيث هذه الاستشارة حكر فقط على الحكومة دون البرلمان.
- أن هذه المؤسسة لا تكتفي فقط بالإدلاء بآرائها وتوصياتها فيما يخص التوجهات العامة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي، ولكن في ميدان التكوين أيضا.

مستجد آخر تضمنه الدستور المراجع (1992) ويتعلق بإعلان المغرب تشبته بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا.

إن هذا الإعلان هو في غاية الأهمية لأنه يكرس التطور الذي عرفه المغرب خلال السنوات الأخيرة في مجال تدعيم الحريات الفردية والجماعية. كما يعد شاهدا على عزم المغرب على مواصلة العمل الدؤوب في إطار المجموعة الدولية كعضو نشيط وفعال في المجتمع الدولي[210]. من جهة أخرى فإن هذا الإعلان له دلالات عدة[211] :

- السمو بحقوق الإنسان من طابعها المحلي إلى العالمية؛
- إعطاء حقوق الإنسان قيمة قانونية للقواعد الدستورية التي تحتل قمة الهرم في القواعد القانونية،
- تعبير المملكة عن إرادتها الواضحة في الالتزام بالعهود والمواثيق المتعلقة بحقوق الإنسان.

للإشارة، فإن الجديد في الذي أتى به الدستور المراجع لا يتمثل في استعمال عبارة " حقوق الإنسان "، بل الجديد في ربط حقوق الإنسان بالقانون الدولي، ولهذا الربط مفعولان اثنان : إدماج النصوص الدولية ذات الصبغة العالمية التي تنص على حقوق

---

[209] ينص الفصل 94 من الدستور المراجع 1996 " للحكومة ولمجلس النواب ولمجلس المستشارين أن يستشيروا المجلس الاقتصادي والاجتماعي في جميع القضايا التي لها طابع اقتصادي واجتماعي.يدلي المجلس برأيه في الاتجاهات العامة للاقتصاد الوطني والتكوين."

[210] إدريس (**البصري**)، **مراجعة الدستور المغربي (1992) دراسات وتحاليل**، تأليف مجموعة من الأساتذة تحت إشراف الأساتذة إدريس البصري، ميشال روسي و العميد جورج فيدل، المطبعة الملكية 1992، ص 13

[211] سعيد (**أهراي**)، حقوق الإنسان في مشروع الدستور المراجع 1992، في : **مراجعة الدستور المغربي (1992) دراسات وتحاليل**، تأليف مجموعة من الأساتذة تحت إشراف الأساتذة إدريس البصري، ميشال روسي و العميد جورج فيدل، المطبعة الملكية 1992، ص 62.

الإنسانية داخل القانون العام المغربي، من ناحية، ومن ناحية ثانية، إغناء مفهوم " حقوق الإنسان "[212].

المطلب الثاني : رقابة دستورية القوانين : في صميم الإصلاحات الدستورية والسياسية.

مع المراجعة الدستورية التي تمت بتاريخ 1992ستدخل رقابة الدستورية في المغرب مرحلة جديدة. هذه المرجعة لم تحدث بشكل اعتباطي، وإنما حدثت بفعل تظافر عوامل عديدة منها ما هو ذو طبيعة خارجية ارتبطت أساسا بالتغيرات الهائلة التي طرأت على المسرح الدولي من أبرزها :

- إختفاء نظام الثنائية القطبية
- بروز نظام عالمي جديد بأدبيات ومفاهيم سياسية جديدة.
- انتشار واسع لمسألة الدمقرطة في عدد من البلدان في أوربا الشرقية وإفريقيا.

ومن الغير المنطقي دراسة المراجعة الدستورية بمعزل عن التطور الكبير الذي شهدته رقابة الدستورية في معظم الدول الأوربية. فلم تخرج رقابة الدستورية عن سنة التدرج والبناء على مراحل. فالبلدان التي اعتمدت نظام رقابة الدستورية لم تعمد إلى ذلك دفعة واحدة وإنما تمت على مراحل وعلى إيقاع ووثيرة سيرورة التاريخ السياسي الخاص بكل بلد.

ويمكن التمييز بين ثلاث مراحل في تطور رقابة الدستورية في الدول الأوربية[213].

- **مرحلة ما بعد الحرب العالمية الأولى،** حيث فرضت رقابة الدستورية نفسها وبقوة كإحدى الآليات القادرة بمفردها على ضمان احترام الدستور. ومن الدول التي شملتها موجة رقابة الدستورية في هذه المرحلة تشيكوسلوفاكيا التي أحدثت موجب دستورها لسنة 1920 محكمة دستورية مكونة من سبعة أعضاء، إسبانيا من خلال دستور الجمهورية الثانية الصادر بتاريخ 9 دجنبر 1931 حيث تم إنشاء ما سمي بمحكمة الضمانات الدستورية ومن خلال أيضا دستور 1 يوليوز 1937.
- **المرحلة الثانية** وهي مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية 1945. في هذه المرحلة عادت مسألة الرقابة القضائية لدستورية القوانين لتطرح بقوة أكثر كإحدى الآليات القادرة بمفردها على حماية حق الأقلية من التعسف السياسي للأغلبية، كما أنها القادرة بمفردها على النأي بحقوق الإنسان وحرياته من انحرافات وتعسفات التشريع البرلماني.

---

[212] روني (**ديبوي**)، م.س.ذ، ص 32.

[213] هذه المعلومات مستقاة من مؤلف : Dominique (**ROUSSEAU**), **la justice constitutionnelle en Europe**, éd Montchrestien 1992, page 25-26.

من الدول التي ركبت هذه الموجة النمسا (1945) اليابان (1947)، إيطاليا (1948) وألمانيا (1949).

- **المرحلة الثالثة** وهي مرحلة السبعينات، حيث اجتاحت موجة رقابة الدستورية عددا من دول جنوب أوربا المتحررة من ربقة الدكتاتورية والتي ضمنت دساتيرها عددا من الحريات والحقوق وإرفاقها برقابة الدستورية كضمانة لحماية هذه الحقوق والحريات. من بين هذه الدول اليونان من خلال دستورها 11 يونيو 1975، البرتغال عبر دستورها أبريل 1976 وإسبانيا من خلال دستورها الصادر بتاريخ 27 دجنبر 1978).

مسلسل الانتقال الديمقراطي في الدول الأوربية انتقلت عدواه لتطال الدول الإفريقية أيضا، تجسدت من خلال عقد عدد من المؤتمرات الوطنية التي طرحت فيها عدد من النقاط ذات العلاقة بالمسألة الدستورية والسياسية وإقرار حقوق الإنسان بمفهومها العالمي.

ولا يمكن إغفال التحولات التي أفرزتها ظاهرة العولمة وما حملته معها من مفاهيم وأدبيات سياسية جديدة : الديمقراطية، التعددية السياسية وعالمية حقوق الإنسان.

وباعتبار المغرب جزءا من المنتظم الدولي وفاعلا فيه، لم يسلم من رياح التغيير هاته : " سيكون من مجافاة الصواب القول أننا غير معنيين بالأحداث التي يشهدها العالم أو ادعاء ألا تؤثر علينا "[214].

على المستوى الداخلي، فقد كان للحراك السياسي الداخلي قسطه الوافر في الدفع بالمشرع المغربي إلى القيام بهذه المراجعة الدستورية. حراك تجسد من خلال الطروحات التي تقدمت بها مختلف الفعاليات السياسية بدأ من طروحات المؤسسة الملكية، مرورا بأحزاب الوفاق وانتهاء بالمذكرة الإصلاحية التي تقدمت بها ما يسمى بـ " أحزاب المعارضة ".

- **موقف المؤسسة الملكية** :

اعتمدت المؤسسة في طروحاتها الإصلاحية على ثلاث ركائز أساسة :

- الاصلاح ينبغي أن يهم فقط المجال الخاص بالسلطة العصرية للملك دون المس بالمجال التقليدي للملك (تمديد أجل في تنفيذ أجل أقصاه 20 يوما).
- إدخال بعض التحسينات على الجهازين التشريعي والتنفيذي.
- اعتماد مبدأ التدرج " في تدشين مسلسل الإصلاح الدستوري " .

[214] نص الخطاب الملكي الملقى بمناسبة عيد العرش بتاريخ 3 مارس 1991 .

- **موقف الأحزاب السياسية** : يمكن التمييز هنا بين نوعين من الأحزاب : أحزاب تسمى بـــ " أحزاب الوفاق " من جهة، وأحزاب المعارضة أو ما تسمى بـــ " بأحزاب للكتلة ".

- ***موقف أحزاب الوفاق*** :

لم يخرج موقف أحزاب الوفاق عن التصور الملكي للإصلاح الدستوري والسياسي، و جاء موقفها متناغما تمام التناغم مع الرؤية الملكية لمسألة الإصلاح الدستوري السياسي في المغرب. وقد تجلى هذا من خلال كلمة الأمين العام لحزب الاتحاد الدستوري المعطي بوعبيد : " أعتقد بافتخار شديد أن هذه المراجعة الدستورية منحت الكثير من الصلاحيات للبرلمان مثلما جعلت الوزير الأول مسؤولا أمامه كما أنها خلقت مؤسسات جديدة وفعالة. فكل هذه الإجراءات لها دلالات كبرى لكونها تتضمن إصلاحات حقيقية "[215].

- **موقف أحزاب المعارضة** (أو ما يسمى بأحزاب الكتلة) : تجسد في المذكرة الإصلاحية التي تقدمت بها وتضمنت مجموعة من المقترحات شملت مجالات متعددة :

  - **مقترحات ذات صلة بإصلاح الجهاز التشريعي** :
    - توسيع مجال القانون
    - وضع مدى زمني محدد لإصدار الأمر بتنفيذ القانون
    - انتخاب أعضاء مجلس النواب عن طريق الاقتراع المباشر
    - تحديد مدة الولاية التشريعية في خمس سنوات عوض ست سنوات.
    - تشكيل لجن تقصي الحقائق ولجن المراقبة.
    - لكن من أبرز ما تضمنته المذكرة المذكورة : رقابة الدستورية
    - خلق غرفة ثانية

  - **مقترحات ذات صلة إصلاح الجهاز التنفيذي**: ضرورة عرض الوزير الأول للبرنامج الحكومي على أنظار مجلس النواب قصد التصويت وحصوله على الأغلبية المطلقة للأعضاء.

  - **إحداث العديد من المؤسسات** :
    - مؤسسة " الوسيط " تناط بها مهمة حماية الحقوق والحريات من تعسفات السلطة الإدارية
    - إحداث مجموعة من المؤسسات الدستورية المساعدة لتنظيم الحوار واقتراح الحلول اتجاه القضايا الكبرى التي تواجه البلاد.

---

[215] محمد (**زين الدين**)، المسألة الدستورية في مغرب الأمس..واليوم (1906-1996)، تقرير لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة وحدة : علم السياسة ،جامعة الحسن الثاني –عين الشق كلية العلوم والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء ،السنة الجامعية :1998-1999. ص66.

- **في المجال الانتخابي :**

تضمنت المذكرة عددا من الاقتراحات همت :

-بلورة مدونة انتخابية جديدة للانتخابات.

-تخفيض سن الانتخابات من 20 إلى 18 سنة .

-تغيير أسلوب الاقتراع في انتخاب أعضاء مجلس النواب (الاقتراع باللائحة عوض الاقتراع الفردي).

-خلق هيئة وطنية تكون مهمتها الإشراف على الانتخابات.

الفرع الثاني : رقابة دستورية على منوال التجربة الفرنسية

مرة أخرى، يفرض النموذج الفرنسي حضوره القوي حينما آثر المشرع الدستوري المغربي، من خلال المراجعة الدستورية لسنة 1992، اقتفاء أثر النموذج الفرنسي في مراقبة دستورية القوانين، بالرغم من وجود تعدد النماذج الرقابية المقارنة .

خصوصية هذه المراجعة الدستورية تجلت في اقتباس الأنموذج الفرنسي شكلا ومضمونا حيث استعاض عن صيغة "الغرفة" بنظام " المجلس" (**مطلب أول**)، وخول لهذا الأخير إطار تنظيميا واختصاصات تتشابه إلى حد ما مع نظيره الفرنسي (**مطلب ثان**).

المطلب الأول : نظام المجلس كإطار مؤسساتي أنسب لممارسة القضاء الدستوري المغربي لوظيفته الرقابية على التشريعات المالية.

إن إحداث مجلس دستوري كجهاز مسؤول عن ممارسة مهمة الرقابة على دستورية القوانين ومستقل عن الجهاز القضائي الذي ظلت رقابة الدستورية مرتبطة به من خلال الغرفة الدستورية، اعتبر بمثابة خطوة هامة في بناء دولة القانون وترسيخ أركانها. فهو علاوة على أنه شكل مطلبا داخليا، فرضته المعطيات الخارجية.

غير أن السؤال الطويل والعريض الذي يطرح نفسه بإلحاح هو لماذا بالذات نظام " المجلس " بدلا عن " نظام المحكمة " كشكل تنظيمي لرقابة الدستورية ؟ بعبارة أوضح لماذا لم يعمل المغرب وباقي الدول التي عملت بصيغة " الغرفة " في رقابة الدستورية على تطوير قضائها الدستوري باتجاه إسناد هذه المهمة الرقابية إما إلى القضاء العادي أو إلى محكمة دستورية خاصة ؟.

لقد اختار الشارع الدستوري في المغرب أو في باقي الدول نظام المجلس وبخاصة البلدان المغاربية لنظام " المجلس " كشكل مؤسساتي لرقابة الدستورية، على عكس التجربة الفرنسية حيث تحكمت ظروف خاصة في اختيار نظام المجلس كشكل تنظيمي لقضائها الدستوري.

فهل الرغبة في معالجة اختلالات التجربة السابقة هي من قادت المشرع الدستوري المغربي إلى نظام المجلس عوض نظام المحكمة؟ الجواب قطعا لا. فالتجربة المغربية في مراقبة الدستورية مختلفة تماما حيث الهيئة التي كانت مسئولة عن الرقابة الغرفة الدستورية تابعة للمجلس الأعلى؟.

هل الرغبة في تفادي الرقابة القضائية على دستورية القوانين هي من حدت به إلى اعتماد النظام المذكور. حيث كان هناك عداء مستحكم لكل ما له علاقة بالقضاء. أما في المغرب فإن هذا المعطى غائب تماما بل إن القضاء في المغرب يحتفظ بماض مشرق حيث كان مضرب المثل في النزاهة والحيادية. ولم يكن بتلك السمعة السيئة التي خلفتها البرلمانات مثلا والتي أورثت عداء حيالها من قبل رجال الثورة الفرنسية.

هل الرغبة في تقييد ولجم البرلمان في إطار ما سمي بالعقلنة البرلمانية؟ هذا السبب أيضا لا وجود له بحكم أن البرلمان المغربي ولد معقلنا بل إن البرلمان المغربي نفسه بالنظر إلى نخبوية تكوينه لم يشكل في يوم من الأيام عامل تهديد للسياسة الحكومية سيما في المجال المالي.

إذن، فلماذا اختار المشرع الدستوري المغربي نظام المجلس إطارا مؤسساتيا لقضائه الدستوري بدلا من نظام المحكمة؟

كما هو معلوم فإن المغرب لم يعتمد وحده نظام المجلس كتنظيم شكلي لممارسة رقابة الدستورية، وإنما خيار تبنته كذلك الدول المغاربية (الجزائر، تونس، موريتانيا)، وهي دول استلهمت معظم تشريعاتها من التشريع الفرنسي.

إن المشرع الدستوري في هذه الدول نسجت دستورها على منوال الدستور الفرنسي مع بعض الفوارق البسيطة. من هنا يمكن القول بأن اقتباس هذه الدول لنظام المجلس لا يخرج عن هذا الإطار حيث يندرج ضمن التبعية التي تميز علاقة تلك الدول بفرنسا.

هذا من جهة، ومن جهة ثانية هناك أسباب أخرى قد تبرر اعتماد المغرب والدول المغاربية المذكورة لنظام المجلس عوضا عن نظام المحكمة :

ـ إن تسمية الجهاز المسئول عن رقابة الدستورية ب " المجلس " وليس بـ " المحكمة تكشف نية المشرع الدستوري في عدم رغبته إعلائه إلى درجة محكمة.

ـ إن اختيار " **نظام المجلس** " عوضا عن " **نظام المحكمة** " يمكن أن يفسر كذلك بتعدد الوظائف المسندة إليه والتي لا تنحصر فقط في ممارسة المهام القضائية (مراقبة دستورية القوانين، أو مراقبة شرعية وسلامة الانتخابات)، وإنما تشمل أيضا مهام أخرى كالمهام الاستشارية (الإعلان عن حالة الاستثناء مثلا).

إذن، فمهمة مراقبة دستورية القوانين التي هي وظيفة قضائية ما هي سوى مهمة من ضمن مهام شتى يمارسها المجلس الدستوري[216]. كما يمكن أي يفسر برغبة المشرع في عدم مفاجأة السلطات العمومية المعنية برقابة الدستورية والتي لم تعهد الخضوع لمثل هذه الرقابة. فتسمية " المجلس " تبدو أكثر ملاءمة من تسمية " المحكمة " على اعتبار أن التسمية الأولى تحمل معنى التشاور والحوار، فيما التسمية الثانية فتنطوي على معاني الزجر والعقاب[217].

ويمكن أن نضيف إلى هذا عنصرا مهما يبرر عدم اعتماد نظام المحكمة، ويتمثل في غياب الهم الحقوقي لدى واضعي دستور على عكس الدول التي تعمل بهذا النظام كما في إيطاليا، ألمانيا مثلا حيث لعبت الخروقات الفظيعة التي عرفها مجال حقوق الإنسان دورا بارزا في إحداث رقابة الدستورية وفي اختيار نظام المحكمة كإطار مؤسساتي لهذه الرقابة.

على أية حال، وسواء تعلق الأمر بفرنسا أو بالمغرب، فإن نظام المجلس يشكل الإطار الأنسب للقاضي الدستوري لممارسة الدور المنوط به وهو حماية المجال التنظيمي وتكريس هيمنة الحكومة في مقابل لجم البرلمان والحيلولة دون خروجه عن المسار المرسوم له. والمجال المالي يقدم لنا مثالا واضحا على ممارسة المجلس الدستوري في كلا البلدين لمثل هذا الدور.

زد على هذا أن اختيار نظام " المجلس " بدلا من الصيغة القديمة لرقابة الدستورية المتمثلة في " الغرفة الدستورية " يمكن اعتبارها بمثابة خطوة حذرة ويحوطها كثير من الاحتراس من قبل الشارع الدستوري.

إن ترجيح النموذج الفرنسي لرقابة الدستورية على باقي النماذج الأخرى إن كان الهدف منه في نظر البعض إرساء نظام مكتمل للعدالة الدستورية، إلا أن الغاية الأساسة هي وجود قضاء دستوري أقل جرأة. من هذا المنظور، لا يمكن تجاهل العامل المتعلق بالتقليد القانوني للنموذج الفرنسي في مجال رقابة الدستورية، سيما إذا أخذ في الاعتبار، أن من العوامل التي تحكمت في الاختيار الفرنسي لنظام " المجلس " بدلا من نظام " المحكمة " هاجس الحذر والاحتراس من مسألة رقابة الدستورية بحكم أن المجتمع السياسي لم يكن آنذاك بالاستعداد الكافي لاستقبال هكذا آلية قانونية.

إن هذا الوضع يتقارب بنسب كبيرة مع الوضع في البلدان المغاربية سيما من ناحية أن رقابة الدستورية من خلال هيئة مختصة هي غريبة عن التقاليد السياسية، إن كان ذلك في فرنسا أو في الدول التي استنبتت هذه الآلية القانونية.

---

[216] Yelles (**Chaouche Bachir**), le conseil constitutionnel en Algérie : Du contrôle de constitutionnalité à la création normative, éd Office des publications universitaires 10-2002, page 12.

[217] Ibid.

المطلب الثاني : المجلس الدستوري المغربي : تكوين واختصاصات على مقاس الوظيفة الرقابية

حسب الفصل التاسع والسبعين من الدستور فإن المجلس الدستوري يتألف من 12 عضوا ستة أعضاء يعينهم الملك لمدة تسع سنوات وستة أعضاء يعين ثلاثة منهم رئيس مجلس النواب، وثلاثة رئيس مجلس المستشارين لنفس المدة بعد استشارة الفرق.

ويتم كل ثلاث سنوات تجديد كل فئة من أعضاء المجلس الدستوري.

يختار الملك رئيس المجلس الدستوري من بين الأعضاء الذين يعينهم . مهمة الرئيس وأعضاء المجلس الدستوري غير قابلة للتجديد.

ولعل الجديد الذي أتى به دستور 1996، أن هناك توازنا على مستوى تعيين أعضاء المجلس من قبل الجهات المخولة دستوريا لذلك.

فالملك يعين من بين 12 عضوا ستة أعضاء بينما الستة الآخرون فيعينون من قبل رؤساء البرلمان (ثلاثة من قبل رئيس مجلس النواب والثلاثة الباقون من قبل رئيس مجلس المستشارين).

وهذا يختلف عما كان عليه الوضع في السابق سواء في ظل دستور 1992 الذي كان ينص على تعيين الملك لخمسة أعضاء من بين الأعضاء التسعة الذين يتكون منهم المجلس. بينما الأربعة الباقون فيعينهم رئيس مجلس النواب. الأمر اختلف كذلك عن الغرفة الدستورية في ظل دستور 1972 التي كان الملك يعين أربعة أعضاء مقابل ثلاثة يعينهم رئيس مجلس النواب.

مقارنة مع التجربة الفرنسية، فإن المجلس الدستوري الفرنسي يتشكل من نوعين من الأعضاء :

- الأعضاء بحكم القانون وهم رؤساء الجمهورية السابقون.

أما الأعضاء الآخرون، وعددهم تسعة فإنهم يعنون لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد.

في فرنسا هناك بعض الاختلاف، حيث نجد توازنا بين السلط فيما يتعلق تعيين أعضاء المجلس الدستوري : ثلاثة يعينهم رئيس الجمهورية، ثلاثة من قبل رئيس الجمعية الوطنية والثلاثة الباقون يعينهم رئيس مجلس الشيوخ.

وتتنافى العضوية في المجلس مع العضوية في الحكومة أو البرلمان أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي أو أن يكون مسؤولا في حزب سياسي

كما أن العضوية في المجلس تتنافى مع ممارسة وظيفة من الوظائف عامة كانت هذه الوظيفة أم خاصة.

- **اختصاصات المجلس الدستوري**

تجد هذه الاختصاصات أساسها في القانون الأساسي للمملكة (الدستور المغربي) وكذا في نصوص القانون التنظيمي المنظم لعمل المجلس.

إن المجلس لا يمارس هذه اختصاصاته المتعلقة برقابة الدستورية بوصفها اختصاصات عامة ، بل إن هذه المهمة موكلة دستوريا إلى الملك بموجب الفصل 19 الذي يجعل من الملك الحامي حقوق وحريات للمواطنين والجماعات والهيئات، وأميرا للمؤمنين وممثلا أسمى للأمة ورمز وحدتها وضامن دوام الدولة واستمرارية استقلالها[218].

على العموم يمكن التمييز بين نوعين من الاختصاصات :

- **اختصاصات تنازعية واختصاصات استشارية.**

المجلس الدستورية : قاضي رقابة دستورية القوانين :

يمارس المجلس الدستوري المغربي مهام مراقبة الشرعية الدستورية للقوانين . فهو مختص بالبث في مدى مطابقة القوانين التنظيمية والقوانين الداخلية لمجلسي البرلمان بصفة إلزامية.

كما أن المجلس مختص أيضا بإجراء رقابة على الشرعية الدستورية للقوانين العادية. وسواء تعلق الأمر بالطائفة الأولى من التشريعات أو الطائفة الثانية، فإن رقابة المجلس التي يباشرها هي رقابة مجردة وقبلية أي قبل الإصدار الأمر بتنفيذها.

ما ينبغي لفت الانتباه إليه أن القوانين العادية لم تكن تندرج في عهد الغرفة الدستورية ضمن اختصاصها الرقابي على امتداد الدساتير الثلاثة الماضية (62-70-72)، مما كان يمثل ثغرة كبرى في المنظومة الرقابة الدستورية المغربية.

غير أن المشرع الدستوري المغربي تدارك هذا النقص من خلال المراجعة الدستورية لسنة 1992، وكرسها الدستور المراجع لسنة 1996، وتمت إضافة هذا الاختصاص الجديد إلى قائمة الاختصاصات المسندة إلى المجلس، مع تعزيزه بتوسيع حق الإحالة إلى الملك وإلى الأقلية المعارضة التي صار بإمكانها الطعن في دستورية أي قانون تصوت عليه الأغلبية وترى أن فيها عيبا من عيوب الدستورية أو تمس بحق من الحقوق أو حرية من الحريات.

ينص الفصل 81 من الدستور المغربي : "وللملك أو الوزير الأول أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين أو ربع أعضاء مجلس النواب أو ربع أعضاء مجلس المستشارين أن يحيلوا القوانين قبل إصدار الأمر بتنفيذها إلى المجلس الدستوري ليبث في مطابقتها للدستور".

---

[218] عبد العزيز (**النويضي**)، م.س.ذ ص 43.

وتخضع ممارسة هذه الرقابة إلى مجموعة من القواعد المنظمة لها. منها ما يتعلق

- قواعد خاصة بنظام الإحالة.

سنميز هنا بين الجهات المختصة بممارسة حق الإحالة و أنواع الإحالة.

<u>الجهات المختصة بالإحالة على المجلس</u> .

على عكس التجربة السابقة، فقد أصبحت الإحالة تمارس من قبل جهات سياسية ست. فبالإضافة للملك والوزير الأول ورؤساء الغرفتين، هناك ربع أعضاء مجلسي البرلمان (60 عضوا من مجلس النواب و60 عضوا من مجلس المستشارين.

إن ما يميز رقابة الدستورية المعمول بها في المغرب هو أنها لا تثار تلقائيا من قبل المجلس الدستوري ضد القوانين الغير الدستورية، وإنما تمارس بناء على إحالة من قبل الجهات الست المحددة في الدستور المغربي. ويمكن أن نميز في هذا الصدد بين نوعين من حالات الإحالة :

- **<u>الإحالة الإجبارية</u>** :

وتمارس في حق صنفين من القوانين : صنف يهم القوانين التنظيمية التي تستلزم للطعن في مشروعيتها الدستورية إحالة من طرف الوزير الأول. وصنف يتمثل في الأنظمة الداخلية للبرلمان والتي خول حق الطعن في مشروعيتها الدستورية لرئيسي غرفتي البرلمان (رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين).

- **<u>الإحالة الاختيارية</u>** :

تهم هذه الآلية القوانين العادية؛ حيث وحسب الدستور المغربي فإن إحالتها، في حالة مخالفتها للمقتضيات الدستورية، تتم من طرف الملك والوزير الأول وكذا رئيسي الغرفتين بالبرلمان بالإضافة إلى الأقلية المعارضة التي صارت مع التعديل الدستوري لسنة 1992 تملك حق الطعن في القوانين العادية المشوبة بعيب في الدستورية بشرط أن تتوفر على ربع أعضاء البرلمان (60 عضوا من مجلس النواب و 60 عضوا من مجلس المستشارين).

وسواء تعلق الأمر بالقوانين التنظيمية أو العادية أو الأنظمة الداخلية للبرلمان، فإن إحالتها على المجلس الدستوري ينبغي أن تتم قبل المصادقة عليها.

إن الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري المغربي هي رقابة قبلية أي أنها تباشر قبل المصادقة على القانون موضوع الرقابة. ولهذا فإن المجلس يتوفر على أجل ثلاثين يوما للبت فيه. وتقلص هذه المدة إلى ثمانية أيام بطلب من الحكومة في حالة الاستعجال.

من جهة أخرى فإنها رقابة مجردة أي أنها تنصب على القانون نفسه بغض النظر عن الأطراف التي تطعن فيه. فما يهم القاضي الدستوري هو البت في مدى مطابقته للدستور من عدمه.

وإذا قضى المجلس الدستوري بعدم مطابقة مادة، أو عدة مواد، من قانون تنظيمي أو عادي أو من نظام داخلي للبرلمان، فإن هناك ثلاثة احتمالات:

- إذا كانت المادة أو المواد جوهرية ولا يمكن فصلها عن مجموع القانون التنظيمي أو العادي (الأمر أقل حصولا في النظام الداخلي بسبب كثرة مواده وقابليتها للفصل)، فإن ذلك يحول دون إصدار الأمر بتنفيذ القانون التنظيمي أو العادي أو العمل بالمادة المصرح بعدم مطابقتها بالنسبة للنظام الداخلي.
- إذا كانت المادة أو المواد غير المطابقة للدستور يمكن فصلها عن مجموع القانون، وهذا الأمر يشير إليه أحيانا قرار المجلس الدستوري نفسه، فإنه يجوز إصدار الأمر بتنفيذ ذلك القانون باستثناء المادة أو المواد المصرح بعدم مطابقتها.
- وقد نكون في الوضعية السابقة، أي إمكانية إصدار الأمر بتنفيذ القانون باستثناء المادة غير المطابقة، ولكن الحكومة مثلا تقرر أن تعيد صياغة القانون أو يطلب الملك قراءة جديدة للقانون.[219]

هذا وتجدر الإشارة إلى أن القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري وطبقا للفصل 81 من الدستور (الفقرة الأخيرة)[220] تكتسي قوة الشيء المقضي به وغير قابلة للطعن من أي جهة كانت، وهي ملزمة لكافة السلطات العامة وكافة السلطات الإدارية والقضائية.

البت في الطبيعة القانونية للنصوص القانونية

من اختصاصات المجلس البت في الطبيعة القانونية للنصوص. هذا الاختصاص، يجد سنده في الفصل 48 من الدستور، " النصوص التشريعية من حيث الشكل يمكن تغييرها بمرسوم بعد موافقة المجلس الدستوري إذا كان مضمونها يدخل في مجال من المجالات التي تمارس فيه السلطة التنظيمية اختصاصها ".

كمهمة أصيلة من مهام المجلس، فإن المجلس مكلف بتأمين حماية للمجال التنظيمي من أي تطاول قد يطالها من قبل البرلمان.

فلو أن البرلمان أصدر نصا قانونيا، ورأت الحكومة أنه، اعتبارا لمضمونه، يدخل ضمن مجالها التنظيمي، أن تطلب من المجلس التصريح بأن مضمون ذلك النص يندرج فعلا ضمن المجال التنظيمي.

بالإضافة إلى هذه الاختصاصات المتعددة والمتنوعة، التي يمارسها المجلس الدستوري، أورد الدستور اختصاصا آخر هو الاختصاص الاستشاري.

---

[219] نقلا عن عبد العزيز(**النويضي**)،م س ذ ص 95-96

[220] تنص المادة 81 من الدستور المراجع :لا تقبل قرارات المجلس الدستوري أي طريق من طرق الطعن، ولتلزم كل السلطات العامة وجميع الجهات الإدارية والقضائية "

يمارس المجلس هذا الاختصاص عبر رئيسه في حالتين اثنتين :

- حالة الإعلان عن حالة الاستثناء (الفصل 35 من الدستور).
- حالة حل البرلمان أو أحد المجلسين كما ينص على ذلك الفصل 71 من الدستور.

تتم هذه الاستشارة من قبل الملك. هذا الأخير، وإن كان ملزما بهذه الاستشارة، إلا أنه غير مجبر على الأخذ بها.

- **المجلس الدستوري : قاضي المنازعات الانتخابية.**

حسب ما ينص عليه الفصل 81 من دستور 1996، فإن المجلس مختص بالبت في صحة انتخاب أعضاء البرلمان وعمليات الاستفتاء، إضافة إلى الاختصاصات الأخرى المسندة إليه بفصول الدستور أو القوانين التنظيمية.

كما أن المجلس مخول إليه أيضا مهمة البت في صحة عمليات الاستفتاء من خلال مراقبة سلامة عمليات الإحصاء العام للأصوات المدلى بها في الاستفتاء. كما أنه يتولى فحص المطالبات المضمنة في محاضر العمليات، والبت فيها بصورة نهائية، ويعلن بذلك عن نتيجة الاستفتاء.

مراقبته تشمل كذلك تصحيح الأخطاء الحسابية وإلغاء الأصوات التي تحصى في المكاتب المشكلة بغير قانوني أو المضمنة في محاضر معيبة، وكذا البت في المطالبات المتضمنة في المحاضر.

كما يقوم المجلس الدستوري بالإعلان عن نتائج الاستفتاء من خلال التصريح بعدد المسجلين وعدد المصوتين، وعدد الأصوات الصحيحة.

إذا كانت فرنسا قد اعتمدت، في إطار ظروف تاريخية خاصة منهجا فريدا في رقابة الدستورية فإن الأمر مختلف بالنسبة للمغرب الذي لم يشهد في تاريخه مثل التعسفات البرلمانية التي عانت منها فرنسا، وعليه فإن اختياره للنموذج الفرنسي في مراقبة دستورية القوانين يدخل في باب التقليد الدستوري.

وسواء تعلق الأمر بالمغرب أو بفرنسا، فالغاية من وراء اعتماد رقابة الدستورية هي غاية واحدة وهي تطبيق مقتضيات سياسة العقلنة البرلمانية : أي حماية المجال التنظيمي وحصر البرلمان داخل مجال اختصاصه، ولا بد أن يكون لهذا التوجه انعكاسه على مستوى مراقبة التشريع المالي: كيف ذلك؟ ذلك ما سوف نسعى للإجابة عليه من خلال النقطة الموالية.

الباب الثاني : نطاق تدخل القضاء الدستوري المغربي في المجال المالي.

لقد وفرت عملية دسترة المالية العامة، للقضاء الدستوري مجال تدخل بامتياز . هذا التدخل عرف تزايدا بعد الإصلاحات التي عرفتها رقابة الدستورية إن في فرنسا (1974)، أو في المغرب (1992)، والتي تم بموجبها تمديد حق الإحالة إلى ربع أعضاء البرلمان

على المستوى المالي الموازني، يضطلع القاضي الدستوري بدور رقابي مهم. فبفضل تدخلاته، أصبحت الحكومة في حذر مستمر من أن يلقى مشروع قانون المالية التي تسهر على إعداده مصير الإلغاء. ولهذا باتت، أكثر من أي وقت مضى، تحرص على تنفيذ تلك المشاريع من كل الشوائب.

ثم بفضل تدخلاته أيضا، تم إجلاء الغموض عن العديد من المفاهيم الغامضة في المجال المالي .

زد على هذا دوره الكبير في المحافظة على خصوصية قوانين المالية سواء على مستوى محتوى تلك القوانين من خلال (استبعاد المقتضيات الأجنبية عن القانون المالي)، أو على مستوى مسطرة تقديمها أو التصويت عليها.

على مستوى توزيع الاختصاص المالي الموازني بين كل من الحكومة والذي رسمت حدوده سياسة العقلنة البرلمانية، هناك حرص من قبل القاضي الدستوري على تكريس هيمنة الحكومة على مستوى بلورة القرار المالي، وفي نفس الوقت حماية الدور الرقابي للبرلمان.

سياسة العقلنة البرلمانية في المجال المالي انعكست كذلك من خلال الإحالة الإجبارية للقوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية على رقابة القاضي الدستوري، وهذا بخلاف التشريعات المالية العادية التي لها صلة بالمجال المالي والتي لم يخضعها المشرع سوى لرقابة اختيارية.

المجال الضريبي هو الآخر مجال غني ومرتع خصب لممارسة القاضي الدستوري لعمله الرقابي. فبالإضافة إلى وظيفته كمفسر للنصوص الضريبية الغامضة، يضطلع القاضي الدستوري بمهمة فرض رقابة على مدى مطابقة التشريع الضريبي للمبادئ والقواعد الضريبية المضمنة في الدستور (المساواة، العدالة، الشرعية الضريبية)، أو تلك المستمدة من الفكر المالي (كمبادئ العدالة، اليقين، الملاءمة، الاقتصاد) .

القاضي الدستوري هو أيضا حام للحقوق والحريات الضريبية. فالقانون الضريبي هو قانون واقعي ومستقل . وهذه الخاصية يستمدها من مبدأ ضرورية الضريبة الذي يحتم الحصول على الموارد الضريبية من أجل تغطية نفقاتها المتزايدة والمتنوعة .

ولهذا، خول المشرع الضريبي الإدارة الضريبية عددا من الامتيازات في علاقتها مع الملزم الضريبي . فالإدارة تتوفر على امتياز مراقبة الملزم الضريبي وذلك منعا لمحاولات الغش الضريبي الذي تتمتع به الإدارة الضريبية، في مقابل ذلك احتفظ المشرع

الدستوري للملزم الضريبي بمجموعة من الضمانات سواء في مواجهة الإدارة الضريبية، أو في مواجهته للنصوص الضريبية. وهي ضمانات يحرص القاضي الدستوري على حمايتها سواء على مستوى مباشرة المسطرة الضريبية من قبل الإدارة الضريبية في حق الملزم الضريبي، حيث أنها ملزمة باحترام الحريات الفردية والحقوق المعترف بها الملزم الضريبي (الحريات الخاصة، حقوق الدفاع، حق الملكية، سرية المراسلات...). أو على مستوى سن التشريعات الضريبية التي ينبغي أن تحترم مبدأ السلامة القانونية للملزم الضريبي .

التشريع المالي إذن مساحة شاسعة وخصبة للقاضي الدستوري .توفر للقاضي الدستوري مجالات تدخل متعددة، هذه المجالات يمكن تصنيفها إلى مجالين اثنين : المجال المالي الموازني (**فصل أول**)، والمجال الضريبي (**فصل ثان**) .

الفصل الأول : نطاق تدخل القضاء الدستوري في المجال المالي الموازني

التشريع المالي الموازني واحد من المجالات الكلاسيكية لتدخل القضاء الدستوري. مسألة طبيعية؛ لأن الغاية الأولى والأساسة من وراء إحداثه هي مراقبة توزيع الاختصاص المالي بين الحكومة والبرلمان. إنه وجد من أجل أداء وظيفة واحدة ووحيدة هي حراسة البرلمان، وذلك حتى لا يخرج عن مجال اختصاصه المالي المحدد له .إنها فلسفة العقلنة البرلمانية اتي حملها دستور الجمهورية الخامسة، وأخذها عنها المغرب .

إن الاختصاص المالي الموزع بين كل من الحكومة والبرلمان والذي يسهر القاضي الدستوري على حمايته هو اختصاص يتميز بعدم التوازن؛ حيث هناك هيمنة حكومية بارزة على مستوى جميع مراحل اتخاذ القرار المالي. فبالرغم من أن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في المجال المالي، إلا أن هذا الاختصاص تراجع بشكل كبير بفعل سياسة العقلنة البرلمانية لتصير بذلك الهيمنة حكومية بامتياز و بمباركة من القضاء الدستوري، وذلك حينما كرس مسألة الانفراد الحكومي بالمبادرة في المجال المالي من خلال احتكار إعداد مشاريع قوانين المالية وتقديمها إلى البرلمان من أجل التصويت عليها داخل آجال جد صارمة يترتب عن عدم احترامها تنفيذ قوانين المالية بموجب مراسيم وذلك ضمانا لسير الحياة العامة. ومن تجليات سياسة العقلنة البرلمانية على المستوى المالي الموازني أيضا الانحسار الكبير الذي شهده الدور المالي للبرلمان بالرغم من أنه ظل ولفترة زمنية طويلة هو صاحب الاختصاص .لكنه، وبفعل سياسة العقلنة البرلمانية، لم يعد يلعب سوى دور ثانوي .

فحق التعديل، منفذه الوحيد نحو التقدم باقتراحات وتعديلات في المجال المالي، يخضع لقيود قانونية ودستورية جد صارمة. فهناك من جهة القيود الموضوعية (عدم القبول المالي) و(عدم القبول التشريعي)، حيث أن كل تعديل صادر عن البرلمان مآله الرفض الأتوماتيكي بمجرد ما يتبين أنه يؤدي إلى تخفيض الموارد العمومية أو الزيادة في النفقات، وهناك من جهة أخرى القيود المسطرية. ما يقال عن حق التعديل يقال عن حق البرلمان في المراقبة الذي يخضع هو الآخر لمجموعة من القيود التي تحد من فاعليته وقوته .

فمنطق الحد من الهيمنة البرلمانية حاضر بقوة، ويتجلى هذا من خلال اخضاع القوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية للرقابة الإجبارية للمجلس الدستوري، فبمجرد اعتمادها من قبل البرلمان تحال أوتوماتيكيا وإجباريا على المجلس الدستوري من أجل فحص مدى مطابقتها للدستور وأنها لا تتضمن مقتضيات من شأنها التضييق على العمل الحكومي أو تشديد الرقابة عليها وباقي القوانين العادية الأخرى. أما القوانين المالية والتي هي قوانين عادية فقد أخضعها للرقابة الاختيارية أي أنها لا تحال أوتوماتيكيا على المجلس الدستوري، وإنما ينتظر هذا الأخير إحالتها عليه من قبل الجهات المخول لها ممارسة هذا الحق.

واضح إذن أن دور القاضي الدستوري في إطار سياسة العقلنة البرلمانية يتجلى في مراقبة توزيع اختصاص مالي لا متوازن بين الحكومة والبرلمان (**مبحث أول**) ومراقبة دستورية أيضا غير متوازنة للتشريعات المالية (**مبحث ثان**).

المبحث الأول : مراقبة توزيع اختصاص مالي لا متوازن بين الجهازين التشريعي والتنفيذي

مراقبة توزيع الاختصاص المالي اختصاص أصيل للقاضي الدستوري في فرنسا. هذا الاختصاص يكتسي خصوصية لأنه كان وراء إحداث مؤسسة المجلس الدستوري .

لكن هذه المراقبة هي مراقبة لاختصاص مالي غير متوازن، يقوم على أساس تكريس الهيمنة الحكومية على جميع مراحل اتخاذ القرار المالي . بدءا من احتكار المبادرة في المجال المالي من خلال الاستئثار بإعداد مشاريع قوانين المالية مرورا بالتصويت على هذه القوانين والتي تخضع لمسطرة جد صارمة مما يدفع بالبرلمان إلى التشريع بالتصويت على المشاريع المعروضة عليه وعدم المماطلة كما كان يحدث في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة، وانتهاء بتنفيذ تلك القوانين التي تتوفر فيها الحكومة على صلاحيات جد واسعة .

في مقابل ذلك لم تحتفظ سياسة العقلنة البرلمانية سوى بدور مالي ثانوي محاط بالعديد من القيود الشديدة .فهناك من جهة، حق التعديل الذي يخضع في ممارسته للعديد من القيود الصارمة، وهناك من جهة أخرى، الحق في مراقبة العمل الحكومي .لكن هذا الحق بالرغم من أهميته في ضبط السياسة المالية، إلا أن ممارسته تعترضه العديد من العراقيل مما تحد من فاعليته وقوته .

هكذا انبنى منطق سياسة العقلنة البرلمانية والتي على ضوء معالمها يمارس القاضي الدستوري رقابة على التشريع المالي أي تكريس هيمنة الحكومة على القرار المالي(**فرع أول**) وتكريس ثانوية الدور المالي للبرلمان(**فرع ثان**).

الفرع الأول : تكريس الهيمنة الحكومية في المجال المالي.

لقد قامت سياسة العقلنة البرلمانية التي نهجتها فرنسا، وأخذ بها المغرب، على فكرة مفادها أن تكون سلطة المبادرة في المجال المالي بيد الحكومة. وقد نتج عن هذه السياسة أن صارت الحكومة، وبحماية من القاضي الدستوري، تتمتع بسلطات قوية وواسعة على مستوى اتخاذ القرار المالي. فالحكومة هي من صاحبة المبادرة في المجال المالي، وهي من تتحكم في مسطرة إيداع مشاريع قوانين المالية إضافة إلى تحكمها في مسطرة مناقشة والتصويت على هذه المشاريع.

.في مسعى منا لاستجلاء دور القاضي الدستوري في حماية المجال التنظيمي المالي الحكومي، سنحاول في هذا الفرع تسليط الضوء على نقطتين اثنين :

تكريس الاحتكار الحكومي للمبادرة في المجال المالي (**كمطلب أول**)، ثم الانتقال بعد ذلك إلى استعراض مجالات مالية أخرى للهيمنة الحكومية (**كمطلب ثان**).

المطلب الأول : الاحتكار الحكومي للمبادرة في المجال المالي.

في معظم النظم المالية الحديثة، يعتبر الجهاز التنفيذي الجهة المختصة بمهمة إعداد مشروع قانون المالية. في الولايات المتحدة الأمريكية الرئيس هو من يضطلع بهذه المهمة، أما في فرنسا فمهمة الإعداد تعود إلى الحكومة باعتبارها المسئولة عن إعداد وقيادة السياسة العامة للأمة (الفصل 20 من الدستور الفرنسي)[221]. ومعلوم أن اضطلاع الحكومة بهذه المهمة الجسيمة تقتضي توفرها على الموارد اللازمة لذلك، وهذه الموارد لن تتحصل عليها إلا من خلال قانون المالية؛ لذا فمن المناسب أن تكون المبادرة بإعداده من اختصاصها.

السؤال الذي يطرح نفسه هو لماذا اختصاص الحكومة وليس البرلمان بمهمة إعداد مشروع قانون المالية ؟ وما موقف القضاء الدستوري من ذلك؟

حسب الفقه المالي، هناك العديد من الاعتبارات التي تبرر انفراد الحكومة بمهمة إعداد مشاريع قوانين المالية منها أن :

- إعداد مشاريع قوانين المالية هي عملية في غاية التعقيد والصعوبة وتتطلب تجميع معلومات هائلة، فالحكومة تبدو من هذه الناحية مؤهلة أكثر من البرلمان للاضطلاع بهذه المهمة بحكم الشبكة الواسعة من الإدارات التي تتوفر عليها (مديرية الضرائب، الإدارة العامة للجمارك، الخزينة العامة، مديرية الميزانية ...). كما أنها تستعين في ذلك بالخبراء وذوي التخصص. فالمسألة تتعلق بتحديد خيارات مالية، وهي عملية تقنية أكثر منها سياسية[222]. أضف إلى هذا أن الحكومة أكثر إدراكا من البرلمان لحجم وحساسية الإكراهات المالية والاقتصادية والاجتماعية التي تواجهها البلاد.

- الحكومة هي المسئولة عن عملية تنفيذ قوانين المالية، وهو سبب كاف يبرر انفرادها بمهمة إعداد تلك القوانين.

- عملية إعداد مشاريع قوانين المالية مرتبة للمسئولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، فمن الطبيعي جدا أن تتولى هي مهمة تحضير مشاريع قوانين المالية.

أضف إلى هذا، الممارسات المالية التعسفية التي ميزت عمل البرلمان في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة، والتي كانت تقف حجرة عثرة أمام تنفيذ الحكومة لسياستها المالية والاقتصادية.

---

[221] L'article 20 dispose : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation.

Il dispose de l'administration et de la force armée.

Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50. ».

[222] Katia (**BLAIRON**), Opcit page 5,

النص القانوني نفسه كرس مسألة انفراد الحكومة، وبالضبط وزارة المالية، بمهمة إعداد مشاريع قوانين المالية. وذلك من خلال المادة 32 من القانون التنظيمي للمالية رقم[223] 98-7 التي تنص : " **يتولى الوزير المكلف بالمالية تحضير مشاريع قوانين المالية تحت سلطة الوزير الأول** ". وكذا المادة الأولى من المرسوم[224] المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية التي تنص : " وفقا لأحكام المادة 32 من القانون التنظيمي المشار إليه أعلاه رقم 98-7، يتولى الوزير المكلف بالمالية تحضير مشروع قانون المالية تحت سلطة الوزير الأول ".

الاستئثار الحكومي بحق المبادرة في المجال المالي حظيت أيضا بمباركة من القضاء الدستوري.

في فرنسا، وبمراجعة الاجتهادات الصادرة عن المجلس الدستوري الفرنسي، يلاحظ أن هذا الأخير يؤكد أحقية الجهاز الحكومي بالانفراد بسلطة المبادرة في المجال المالي دونا عن البرلمان انسجاما مع الدور المسند إليه في إطار سياسة العقلنة البرلمانية التي اعتمدها الشارع الدستوري الفرنسي. ويمكن توضيح ذلك من خلال مثالين اثنين :

- **تزكية ورود صيغة قانون المالية في صيغة " مشروع " وليس في صيغة " مقترح "** ، وذلك من خلال **قراره الصادر بتاريخ 4 يونيو 1984** [225]. فهذا الامتياز يشكل أحد المعالم القوية على هيمنة الحكومة على القرار المالي. فعبارة " مشروع " أقوى في الدلالة من " مقترح ". فهي تدل على أن وراء مشاريع القوانين أيا كانت هذه المشاريع أفكارا وبرامج وجهودا. ولذلك فإن الحكومة تحرص أيما حرص على أن لا يكون مصير مشروع قانون المالية الذي سهرت على إعداده شهورا الإلغاء. ثم إن الدستور المغربي[226] ومعه القانون التنظيمي للمالية[227] يستعملان عبارة مشروع قانون المالية بدلا من مقترح قانون المالية مقتفيا في ذلك خطى المشرع الفرنسي[228] الذي

---

[223] ظهير شريف رقم 1-98-138 صادر في 7 شعبان 1419 (26 نوفمبر 1998) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 98-7 لقانون المالية. ج.ر عدد 4644 بتاريخ 14 شعبان 1419 / 3 ديسمبر 1998.

[224] المرسوم رقم 2-98-401 الصادر في 9 محرم 1420 (26 أبريل 1999) المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية والمعدل بمرسوم رقم 2-00-182 الصادر في 17 من ربيع الأول 1421 (20 يونيو 2000) ج.ر عدد 4808 الصادرة بتاريخ 26 ربيع الأول 1421 (29 يونيو 2000) ص 1884.

[225] Décision n° 84-170 DC du 4 juin 1984 cité par Katia Blairon, artile précité, page 9.

[226] ينص الفصل 50 : " ويسترسل العمل في هذه الحالة باستخلاص المداخيل طبقا للمقتضيات التشريعية و التنظيمية الجارية عليها باستثناء المداخيل المقترح إلغاؤها في **مشروع قانون المالية**، أما المداخيل التي ينص المشروع المذكور على تخفيض مقدارها فتستخلص على أساس المقدار الجديد المقترح."

[227] انظر مثلا المادة 33 التي تنص : " " يودع **مشروع قانون المالية** للسنة بمكتب أحد مجلسي البرلمان قبل نهاية السنة المالية الجارية بسبعين يوما على أبعد تقدير .يشفع المشروع بتقرير تعرض فيه الخطوط العريضة للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها والآفاق المستقبلية والتغييرات التي أدخلت على المداخيل والنفقات. وتلحق بالتقرير المذكور وثائق تتعلق بنفقات الميزانية العامة وبعمليات الحسابات الخصوصية للخزينة وبمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وبالمؤسسات العمومية .يحال المشروع في الحين إلى لجنة تابعة للمجلس المعروض عليه الأمر قصد دراسته ".

[228] L'Article 47 : « Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique ».

يستعمل هو الآخر كلمة " مشروع " وليس كلمة " مقترح ". هذه الميزة كرستها أيضا بعض الدساتير العربية كالدستور المصري[229]، والدستور الأردني[230] اللذين تضمنا كلمة مشروع وليس مقترح قانون المالية.

- **تأكيده على أحقية الحكومة بالمبادرة بفتح الاعتمادات اللازمة لضمان سير المرافق العامة وذلك حينما يتعذر التصويت على مشروع قانون المالية في الأجل المحدد له،** : وفي هذا تكريس واضح لما ورد في المادة 81 من الدستور المغربي التي تنص : **" إذا لم يتم في نهاية السنة المالية التصويت على قانون المالية أو صدور الأمر بتنفيذه بسبب إحالته إلى المجلس الدستوري تطبيقا للفصل 81، فإن الحكومة تفتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية والقيام بالمهام المنوطة بها على أساس ما هو مقترح بالميزانية المعروضة بقصد الموافقة ".**

في قراره الصادر بتاريخ 30 دجنبر 1979[231] اعتبر **المجلس الدستوري الفرنسي** بأنه من حق البرلمان والحكومة، كل في مجال اختصاصه، اتخاذ كافة التدابير الضرورية لضمان استمرارية الحياة العامة، وذلك حتى يضفي المشروعية الدستورية على القوانين المالية المؤقتة والغير المنصوص عليها في الدستور أو في القانون التنظيمي للمالية 1959. وقد أخذ المشرع التنظيمي بعين الاعتبار هذا الاجتهاد وضمنه في المادتين الأولى و45 من القانون التنظيمي للمالية الجديد[232]. كما أعاد التأكيد عليه المجلس الدستوري أثناء فحصه للقانون التنظيمي للمالية الجديد[233].

- **عدم تقيد الحكومة بآجال إيداع مشاريع قوانين المالية** :

إن الحكومة، بعد فراغها من تحضير مشروع قانون المالية، ملزمة بإيداعه بمكتب أحد مجلسي البرلمان قبل نهاية السنة المالية الجارية بسبعين يوما على أبعد تقدير وذلك حسب ما تقضي به المادة 33 من القانون التنظيمي للمالية[234] .

---

[229] تنص المادة 115 منه : " يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بدء السنة المالية ولا تعتبر نافذة، إلا بموافقته عليها. ويتم التصويت على مشروع الموازنة بابا بابا. ".

[230] جاء في المادة (112) منه : " يقدم مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل للنظر فيه وفق أحكام الدستور."

[231] Décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979 cité par Katia Blairon, article précité, page 7.

[232] Loi organique 2001-692 2001-08-01 JORF 2 août 2001.

[233] Cons. const., 25 juillet 2001, décision n° 2001-448 DC cité par Katia Blairon, article précité, page 7

[234] " يودع مشروع قانون المالية للسنة بمكتب أحد مجلسي البرلمان قبل نهاية السنة المالية الجارية بسبعين يوما على أبعد تقدير .يشفع المشروع بتقرير تعرض فيه الخطوط العريضة للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها والآفاق المستقبلية والتغييرات التي أدخلت على المداخيل والنفقات. وتلحق بالتقرير المذكور وثائق تتعلق بنفقات الميزانية العامة وبعمليات الحسابات الخصوصية للخزينة وبمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وبالمؤسسات العمومية .يحال المشروع في الحين إلى لجنة تابعة للمجلس المعروض عليه الأمر قصد دراسته ".

إن هذه المادة، والتي تقابلها المادة 39 من القانون التنظيمي لقانون المالية الفرنسي1 غشت 2001 [235]، تثير العديد من الملاحظات التي توضح مدى الهيمنة التي تتمتع بها الحكومة على مستوى إيداع مشاريع قوانين المالية :

- أولى هذه الملاحظات النص يستعمل لفظ " يودع "، بخلاف المادة المذكورة التي تستعمل كلمتي " يودع " و " يوزع " distribuer ، والاختلاف بين العبارتين جلي وواضح. فاستعمال كلمة " يودع " منفردة تفيد، حسب رأي ذ. Raymond MUZELLEC ، أن أغلب أعضاء البرلمان لا يحاطون علما بهذا المشروع.
- ثاني هذه الملاحظات أن الحكومة هي من تملك خيار إيداع مشروع قانون المالية أي في المكان (مكتب مجلس النواب أو مكتب مجلس المستشارين) والوقت الذي تريد. فالحكومة تملك قرار وضع مشروع قانون المالية أينما ومتى شاءت.
- ثالثها هو أن الحكومة دأبت على عدم التقيد بأحكام المادة 33 من القانون التنظيمي للمالية سيما من حيث احترام المدة الزمنية المحددة لإيداع مشاريع قوانين المالية (انظر الجدول رقم 1) . فالتأخير في الإيداع هي السمة الغالبة على العمل الحكومي. هذا الموقف الحكومي لا يبعث على الغرابة طالما لا يوجد نص قانوني في القانون التنظيمي للمالية يرتب جزاء في حالة تخلفها عن الموعد المحدد لإيداع مشاريع قوانين المالية. و في هذا ميزية واضحة من قبل الشارع الدستوري للحكومة على حساب البرلمان الذي، في حالة عدم التصويت على مشاريع قوانين المالية داخل الأجل القانوني، يجد البساط قد سحب من تحته من قبل الحكومة حينما تلجأ هذه الأخيرة إلى آلية المرسوم التي تمكنها من فتح الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية.

[235] L'article 39 stipule que : « le projet de loi de finances, y compris les documents prévus aux articles 50 et 51, est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Il est immédiatement renvoyé à l'examen de la commission chargé des finances.

…….).

الجدول رقم (1) يبين بوضوح عدم تقيد الحكومة بالأجل القانوني في إيداع مشاريع قوانين المالية وتهم سنوات الولايات التشريعية الخامسة والسادسة[236] :

السنوات	تاريخ الإيداع	مدة التأخير
1994	20 دجنبر 1993	50 يوما
1995	25 نونبر 1994	25 يوما
1997/1996	05 ماي 1996	ب 05 أيام
1998/1997	07 ماي 1997	ب 07 أيام
1999/1998	28 يونيو 1998	ب 58 يوما
2000/1999	22 أبريل 1999	داخل الأجل القانوني
2002	19 أكتوبر 2001	داخل الأجل القانوني
2003	29 نونبر2002	39 يوما
2006	21 أكتوبر 2005	داخل الأجل القانوني

الملاحظ من خلال قراءة المعطيات الواردة في الجدول هو أن التأخير في إيداع مشاريع قوانين المالية هو القاعدة ، بينما التقيد بالأجل القانوني هو الاستثناء. فمدة التأخير قد تمتد من 5 أيام كما هو الشأن بالنسبة لميزانية 1997/1996 إلى الشهرين تقريبا (ميزانية 1999/1998).

السؤال البديهي هو أين دور القاضي الدستوري المغربي لدفع الحكومة إلى الالتزام بمسطرة إيداع مشاريع قوانين المالية ؟

لنقل إن المسئولية يتحملها أولا وأخيرا أعضاء البرلمان أنفسهم. هؤلاء الأعضاء، وكما تكشف عن ذلك الممارسة على أرض الواقع، لم يسبق لهم أن طعنوا في تأخر الحكومة في إيداع مشاريع القوانين المالية بالرغم من أن الدستور المغربي يوفر لهم هذه الإمكانية. أما القاضي الدستوري فلا يملك حق التدخل التلقائي، وإنما ينتظر إحالة من قبل أعضاء البرلمان للطعن في التأخير الذي يميز عمل الحكومة على مستوى إيداع هذه المشاريع.

إن أداء القاضي الدستوري المغربي لدوره الرقابي يتوقف بدرجة كبيرة، بالنظر لطبيعة الرقابة التي يمارسها، على حيوية ونشاط البرلمانيين كما هو الحال بالنسبة

---

[236] هذه المعلومات أخذناها نقلا عن نادية **(نويني)**، حدود السيادة المالية للبرلمان في التشريع المغربي – نموذج مشاريع قوانين المالية -، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، وحدة القانون الدستوري، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2006-2007.ص 26.

لنظرائهم الفرنسيين الذين طالبوا بالحكم بعدم دستورية قانون دستورية 1982 بحجة خرقه لمقتضيات المادة 38 من الدستور، والسبب تأخر الحكومة في إيداع بعض الملحقات التفسيرية عن الموعد المحدد لها بأربعة أيام.

غير أن المجلس رفض طلب المعارضة. ففي رأيه، فإن مثل هذا التأخير ليس من شأنه التأثير على حق البرلمان في الحصول على المعلومات اللازمة [237].

وهذا يخالف تماما الحالة التي يتأخر فيها البرلمان عن التصويت عن مشروع قانون المالية في الأجل المحدد له، حيث تعمد الحكومة إلى تنفيذه بموجب مراسيم.

لكن إذا كان هذا التأخير منسوبا إلى الحكومة، فإن المخرج معد سلفا لها لتدارك أي تأخر من قبلها في إيداع مشروع قانون المالية تماما كما تقضي بذلك المادتان 45 و47 من القانون التنظيمي للمالية 2001 [238].

- **مناقشة والتصويت على مشاريع قوانين المالية** :

لا نحتاج هنا للتذكير بالأهمية القصوى التي تكتسيها مرحلتا مناقشة والتصويت على مشاريع قوانين المالية من قبل البرلمان سواء أثناء الجلسات العامة أو داخل لجنة المالية أو حتى داخل اللجان المتخصصة.

إن مناقشة مشاريع قوانين المالية تشكل إحدى اللحظات الحاسمة لكل من الحكومة والبرلمان من أجل حوار عميق حول البنود الواردة في تلك القوانين[239]، كما أنها محطة أساسة يمارس فيها البرلمان رقابته على النشاط المالي الحكومي[240] .

إن هذه المرحلة الهامة والمفصلية في حياة قانون المالية، لا تخلو هي الأخرى من هيمنة للجهاز الحكومي، فضيق المدة الزمنية الممنوحة للبرلمان لا تتسع لمناقشة مستفيضة ومعمقة لقوانين المالية؛ ذلك أن أجل السبعين يوما الممنوح للبرلمان من أجل مناقشة والتصويت على مشاريع قوانين المالية يظل غير كاف بالنظر إلى الطابع التقني والمعقد اللذين يميزان تلك الشاكلة من القوانين، هذا الأجل يمتد في بعض التجارب

---

[237] Décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982, Loi de finances pour 1983, http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions.

[238] Katia (**BLAIRON**), article publié précité, page 9

[239] في هذه المرحلة
- مناقشة التوجهات العامة للسياسة الحكومية
- مناقشة قوانين تصفية الميزانية السابقة
- مناقشة الاقتطاعات الإجبارية
- مناقشة مشروع قانون مالية السنة المقبلة
- مناقشة مشاريع القوانين المعدلة لنهاية السنة.

[240] Abdelkbir (**FIKRI**), Le parlement et les Finances de l'Etat, éd Afrique Orient, 1988, Page 27.

المقارنة إلى 75 يوما كما هو الشأن بالنسبة للتشريع الجزائري[241]، وإلى 90 يوما كما هو الحال بالنسبة للتشريع المصري[242].

في مقابل ذلك، تتوفر الحكومة على حيز زمني مريح في إعداد مشروع قانون المالية والذي يمتد إلى ستة أشهر.

ثم إن هذه المرحلة الهامة نظريا، تفقد أهميتها العملية في ظل اللامبالاة التي يقابل بها النواب (بالأخص نواب الأغلبية) مشاريع قوانين المالية المعروضة عليها مناقشة وتصويتا كما هو الشأن بالنسبة لقانون مالية 2010 الذي لم يحضر لمناقشته في مجلس النواب سوى عدد قليل من النواب (111 نائبا من أصل 325). فالمشروع لم يصادق عليه سوى " أقلية " لا تتجاوز 58 نائبا فيما عارضه 36 نائبا وامتنع عن التصويت 21 نائبا[243]. قلة الاهتمام هاته بمناقشة مشاريع قوانين المالية سجلت حتى على مستوى لجنة المالية والفرق النيابية. فقد أظهر تقرير صادر عن لجنة المالية والتنمية الاقتصادية حول مشروع قانون مالية 2010 أن أعضاء اللجنة و الفرق النيابية كانوا أقل اهتماما ومشاركة في جلسات النقاش حول بنود المشروع. كما أن النسبة العامة للحضور لم تتجاوز 32 في المائة من أصل 58 عضوا في اللجنة [244].

ومما يعزز من السلطات المالية للحكومة، ويكرس هيمنتها، جملة القيود الدستورية الواردة على حق التصويت على مشاريع قوانين المالية. فبالرغم من أنه اختصاص خالص للبرلمان طبقا للفصل 50 من الدستور المراجع 1996، إلا أنه يظل مؤطرا بشكل صارم، ومحاطا بمجموعة من القيود التي تقلص بشكل كبير من سلطات البرلمان المالية.

من جهته، ساهم القضاء الدستوري في تعزيز تلك السلطات انسجاما مع الدور المنوط به والمتمثل في حماية المجال التنظيمي المالي. ويمكن أن نذكر في هذا الصدد، على سبيل المثال لا الحصر، حالتي عدم التصويت في الأجل المحدد على مشروع قانون المالية، وآلية التصويت الإجمالي (التصويت المغلق).

- **<u>عدم التصويت في الأجل المحدد على مشروع قانون المالية.</u>**

فالحكومة، في حالة عدم التصويت على مشروع قانون المالية داخل الأجل المحدد أي قبل 31 ديسمبر، لها الحق في الاستمرار باستخلاص المداخيل طبقا للأحكام

---

[241] تنص المادة 120 من الدستور الجزائري " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدّة أقصاها خمسة وسبعون يوما(75)من تاريخ إيداعه، ، طبقا للفقرات السابقة.
وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدّد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر ".

[242] جاء في المادة 115 من الدستور المصري : " يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بدء السنة المالية ولا تعتبر نافذة، إلا بموافقته عليها. ويتم التصويت على مشروع الموازنة بابا بابا."

[243] جمال (**بورفيسي**)، جريدة الصباح، الخميس 2009/11/19، عدد 2989، ص 3.

[244] المساء، الخميس 2009/11/19 ، عدد 984 ، ص 7.

التشريعية والتنظيمية الجارية عليها باستثناء المداخيل المقترح إلغاؤها في مشروع قانون المالية، أما المداخيل التي ينص المشروع المذكور على تخفيض مقدارها أما المداخيل التي ينص المشروع المذكور على تخفيض مقدارها فتستخلص على أساس المقدار الجديد المقترح[245].

كما أن للحكومة أيضا الحق في أن تفتح بمراسيم اللازمة لسير المرافق العامة، والقيام بالمهام المنوطة بها على أساس ما هو مقترح في الميزانية المعروضة بغرض المناقشة، وذلك في حالة عدم المصادقة على مشروع الميزانية في الأجل المحدد[246].

وقد كرس **القضاء الدستوري الفرنسي** هذا الامتياز الحكومي من خلال قراره الصادر بتاريخ 30 دجنبر 1979[247] والذي اعتبر فيه بأنه من حق البرلمان والحكومة، كل في مجال اختصاصه، اتخاذ كافة التدابير الضرورية لضمان استمرارية الحياة العامة، وذلك حتى يضفي المشروعية الدستورية على القوانين المالية المؤقتة والغير المنصوص عليها في الدستور أو في القانون التنظيمي للمالية 1959. وقد أخذ المشرع التنظيمي بعين الاعتبار هذا الاجتهاد وضمنه في المادتين الأولى و45 من القانون التنظيمي للمالية الجديد. كما أعاد التأكيد عليه المجلس الدستوري أثناء فحصه للقانون التنظيمي للمالية الجديد[248].

- **<u>تقنية التصويت الإجمالي (التصويت المغلق)</u>**

تجد هذه التقنية أساسها القانوني في الفصل 57 من الدستور المراجع 1996 الذي ينص : " لأعضاء مجلسي البرلمان و للحكومة حق التعديل، و للحكومة بعد افتتاح المناقشة أن تعارض في بحث كل تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة التي يعنيها الأمر. ويبث المجلس المعروض عليه النص بتصويت واحد في النص المتناقش فيه كله أو بعضه إذا ما طلبت الحكومة ذلك مع الاقتصار على التعديلات المقترحة أو المقبولة من طرف الحكومة ".

---

[245] الفصل 50 من الدستور المراجع 1996 : " جاء في الفصل 50 من الدستور : " إذا لم يتم في نهاية السنة المالية التصويت على قانون المالية أو صدور الأمر بتنفيذه بسبب إحالته على المجلس الدستوري تطبيقا للفصل 81 ، فإن الحكومة تفتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية والقيام بالمهام المنوطة بها على ما هو مقترح بالميزانية المعروضة بقصد الموافقة".

المادة 35 من القانون التنظيمي للمالية 97- : " إذا لم يتم في 30 يونيو، وفقا لأحكام الفصل 50 من الدستور، التصويت على قانون المالية للسنة أو صدور الأمر بتنفيذه بسبب إحالته إلى المجلس الدستوري فإن الحكومة تفتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية والقيام بالمهام المنوطة بها على أساس ما هو مقترح بالميزانية المعروضة بقصد الموافقة. ويسترسل العمل في هذه الحالة باستخلاص المداخيل طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية الجارية عليها باستثناء المداخيل المقترح إلغاؤها في مشروع قانون المالية، أما المداخيل التي ينص المشروع المذكور على تخفيض مقدارها فتستخلص على أساس المقدار الجديد المقترح. لتطبيق الفقرة السابقة تدرج في مرسوم الأحكام المتعلقة بالمداخيل المقترح إلغاؤها في مشروع قانون المالية وكذا المداخيل التي ينص المشروع المذكور على تخفيض مقدارها، وينتهي العمل بالمرسوم المذكور فور دخول قانون المالية حيز التنفيذ."

[246] الفصل 50 من الدستور المغربي المراجع.

[247] Décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979 cité par Katia Blairon, article précité, page 7.

[248] Cons. const., 25 juillet 2001, décision n° 2001-448 DC cité par Katia Blairon, article précité, page 7

للحكومة إذن، خلال دراسة مشاريع قوانين المالية، إمكانية الطلب، في أية لحظة من المناقشة، البت بتصويت واحد على مجموع النص أو جزء منه[249].

إن الحكومة ،باستعمالها لهذه الآلية، فإنما تسعى من وراء ذلك إلى تفادي تحريف النص وممارسة الضغط على أغلبيتها البرلمانية من أجل التصويت على مجموع النص بعد تنقيحه من التعديلات التي لا ترغب فيها[250].

المطلب الثاني : مجالات أخرى للهيمنة الحكومية على القرار المالي.

لا تتوقف هيمنة الحكومة على المجال المالي في المراحل التي ذكرناها آنفا؛ إنما تمتد أيضا إلى مرحلة تنفيذ قوانين المالية التي تتمتع فيها الحكومة بصلاحيات واسعة

فلم يكتف المشرع الدستوري المغربي، شأنه في ذلك شأن الشارع الدستوري الفرنسي، بجعل مهمة تنفيذ قوانين المالية من اختصاص الحكومة، وإنما خول لها الحق أيضا في إقحام تعديلات وتصحيحات على الاعتمادات المالية التي وردت في القانون المالي وذلك عبر عدد من الميكانيزمات التي تتمثل في :

- **ترحيل الاعتمادات** transfert des crédits

تسمح هذه الآلية للحكومة بترحيل اعتماد من مصلحة إلى أخرى من دون المساس بموضوع النفقة. و التغيير هنا يطال وجهة النفقة مع الحفاظ على محتواها. لجوء الحكومة إلى هذه التقنية يكون لاعتبارات إدارية بحثة (إعادة هيكلة الوزارة، إحداث وزارة أخرى)[251].

في فرنسا، وفي ظل مرسوم 1959 ، كان قرار الترحيل يتخذ بموجب قرار من وزير المالية. لكن مع القانون التنظيمي الجديد 1 غشت 2001 أصبح ترحيل الاعتمادات يتخذ بموجب مرسوم بناء على تقرير من وزير المالية وبعد استشارة لجنة المالية و اللجان المتخصصة لمجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ)[252]. في التشريع المالي المغربي، فإن هذه الآلية تنظمها أحكام المادة 46 من القانون التنظيمي للمالية التي تمنح الحق للحكومة وبقرار من وزير المالية في ترحيل الاعتمادات لتنضاف إلى تلك المفتوحة بموجب قانون مالية السنة.

---

[249] Pierre (**LALUMIERE**), Opcit, P 270.

[250] Muzellec (**RAYMOND**), Finances Publiques, concours administratifs, 14 éd, Dalloz, page 7

[251] Michel (**BOUVIER)**, Marie Christian (**ESCALASSAN)** et , Jean Pierre (**LASSALE**), opcit, page 345 .

[252] Ibid.

- **تحويل الاعتمادات** virement des crédits

هذا الإجراء يجد سنده القانوني في المادة 44 من القانون التنظيمي للمالية المغربي. بمقتضى هذا الإجراء، بإمكان الحكومة التعديل في طبيعة النفقة (التعديل هنا يطال طبيعة النفقة لا وجهتها). غير أن قرار التحويل يخضع لشروط جد صارمة منها :

- لا يتخذ قرار التحويل إلا بموجب مرسوم وبناء على تقرير وزير المالية.
- ينبغي أن تتم عملية التحويل داخل نفس الفصل بنفس الوزارة
- عدم تجاوز نسبة 1/10.
- شأنه في ذلك شأن قرار ترحيل الاعتمادات ينبغي إعلام لجنة المالية و اللجان المتخصصة لمجلسي البرلمان بذلك (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ).

وسواء تعلق الأمر بقرار التحويل أو بقرار الترحيل، ينبغي أن تضمن الاعتمادات في محضر خاص يضاف إلى المشروع السنوي للكفاءة الذي يرفق بمشروع قانون التصفية.

- **نقل الاعتمادات :** report des crédits

تتوفر الحكومة، علاوة على الإجراءين المشار إليهما أعلاه، على إمكانية نقل الاعتمادات المالية التي لم يتم استهلاكها في السنة المالية الماضية. فهذا الإجراء يسمح إذن بإمكانية تمديد صلاحية اعتمادات مالية لسنة مالية أخرى[253]. وتتمثل فائدة هذا الإجراء في أنه يحول دون إقدام الإدارات خلال نهاية السنة على الاستعمال المتسرع للاعتمادات أو تبذيرها مخافة إلغائها أو التخفيض منها من طرف السلطات المالية في قانون مالية السنة المقبلة[254]. ولأن مسطرة نقل الاعتمادات تعتبر استثناء لمبدأ السنوية، فإن لها فائدة أخرى تتجلى في أنها تساهم في إضفاء نوع من المرونة على مسطرة تنفيذ الميزانية. ومعلوم أن ممارسة هذا الإجراء تتم في ظل شروط صارمة حتى لا تفقد قاعدة السنوية قيمتها. من هذه الشروط أن نقل الاعتمادات لا يتم إلا بقرار من وزير المالية. ثم إن الحالات التي تشملها عملية نقل الاعتماد محددة بشكل دقيق.

لا مجال للشك إذن في أن الآليات القانونية الثلاث (ترحيل الاعتمادات، نقل الاعتمادات وتحويلها) توفر للحكومة من خلال الأجهزة المسئولة عن تنفيذ قوانين المالية مرونة وسلاسة في التسيير المالي، وهامشا من التصرف في الاعتمادات الموضوعة رهن إشارتهم. لكن في إطار الضوابط القانونية المحددة. غير أن الممارسة على أرض الواقع أبانت عن سوء استعمال لتلك الآليات ينحرف بها عن غايتها الأساسة، وتخرج بالعمل الحكومي عن مضامين الترخيص البرلماني الممنوح للحكومة . فالتقارير المنجزة

---

[253] Paul Mari (**GAUDEMET**), Report de crédits, dictionnaire encyclopédique des finances publiques, Tome II, éd 1992, page 1338.

[254] Ibid.

من طرف الهيئات العليا للرقابة المالية والمحاسبية ونخص بالذكر هنا المحاكم المالية، ما لبثت تكشف، سنة بعد أخرى، عن وجود خروقات على مستوى الاستعمال الحكومي للآليات الثلاث المذكورة.

مجال مالي آخر تتجلى فيه الهيمنة الحكومية على القرار المالي. إنه مجال القروض الخارجية الذي يعتبر أحد المجالات المالية الحساسة التي تتوفر فيها الحكومة على اليد الطولى في إبرامها، مستفيدة في ذلك من غياب واضح للقاضي الدستوري يؤطر مسألة اللجوء إليها.

من دون أدنى شك، فإن القروض الخارجية هي إحدى آليات التمويل الاستثنائية التي تعتمد عليها الدول ـ أيا كان مستوى هذه الدول ـ في تمويل ميزانياتها. فهي تمكنها من الزيادة في مواردها الاقتصادية[255]. والدولة حينما تلجأ إلى الاستدانة من الخارج فإنما بدافع غرضين اثنين[256] : عدم كفاية المدخرات القومية لتمويل النفقات العامة والحاجة إلى العملات الأجنبية وذلك حتى تتمكن من استيراد ما تحتاجه من آلات ومعدات لمشروعات التنمية.

غير أن عوامل أخرى تجعل الدولة مجبرة إلى اللجوء إلى القروض الخارجية كما هو الشأن بالنسبة للدول النامية. المغرب واحد من هذه الدول التي ـ تحت ضغط عوامل داخلية وأخرى خارجية ـ وجدت نفسها مجبرة على الاعتماد ومنذ وقت مبكر على هذه الآلية التمويلية.

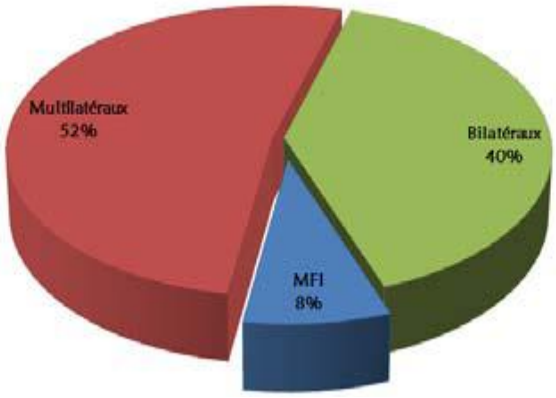
والجدير بالإشارة أن المغرب ـ في لجوئه إلى القروض الخارجية ـ لم يعتمد على مصدر تمويلي واحد، وإنما على مصادر متنوعة : فهناك المصادر المتعددة الأطراف ويأتي في مقدمتها المؤسستان الماليتان : صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، هناك أيضا القروض المتأتية من مصادر ثنائية (فرنسا، ألمانيا وهناك القروض الخارجية ذات المصادر الخاصة (البنوك التجارية).

بالنسبة لمصادر التمويل الخارجية فهي تتوزع كالتالي :

2009

[255] فوزي (**عبد المنعم**)، اقتصاديات المالية العامة، منشأة المعارف الاسكندرية، 1970، ص 357.

[256] فوزي (**عبد المنعم**)، م.س.ذ، ص 357.



المصدر : وزارة الاقتصاد والمالية.

حسب الرسم المشار إليه أعلاه فإن مصادر التمويل متعددة الأطراف (Multilatéraux) تأتي في المرتبة الأولى بنسبة 52 % تليها مصادر التمويل الثنائية (Bilatéraux) بنسبة 40 % ثم بعدها القروض المتأتية من السوق المالي الدولي (MFI) بنسبة 8 % .

الجدول التالي يوضح أهم الدائنين الثمانية للمغرب برسم سنة 2009 والذين تمثل قروضهم نسبة 70 %.

الدائنون	النسبة المئوية%
البنك الإفريقي للتنمية BAD	% 15
فرنسا	% 13
البنك الدولي لإعادة الإعمار والتنمية BIRD	% 13
البنك الأوربي للاستثمار BEI	% 12
الصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية FADES	% 6
اليابان	% 6
البنك الدولي للتنمية BID	% 4
إسبانيا	% 4

المصدر : التقرير الصادر عن وزارة الاقتصاد والمالية (2009). (تقرير حول المديونية الخارجية).

لا بد أن نشير أن لجوء المغرب إلى القروض التجارية، بالرغم من الشروط القاسية[257] التي تمنح في إطارها مقارنة مع القروض الأخرى، كان بفعل العرض الهام لرؤوس الأموال الناتجة عن تدوير فوائض البترودولار.

إن لجوء المغرب وبشكل مكثف إلى القروض الخارجية نجم عنه إرث مديونية شديدة الوطأة، معقدة البنية ومرتفعة التكاليف. وبدلا من أن تشكل هذه القروض رافعة من رافعات التنمية وعاملا مساعدا على تحقيقها، استحالت إلى عائق لها. وهذا المعطى لا يبعث على الغرابة. فالتنمية والمديونية بالمواصفات التي ذكرنا ضدان لا يجتمعان؛ بل إن تحقيق التنمية في ظل المديونية يبقى ضربا من الخيال وحرثا في الماء. لأن المديونية تقوض أهم شرط من شروط تحقيق التنمية : **استقلالية القرار المالي والاقتصادي**. ثم إن المديونية تعتبر ضريبة مؤجلة ستتحمل عبء أدائها، فضلا عن الأجيال الحالية، الأجيال المستقبلية. وإذا تحدثنا بلغة الأرقام نجد أن المديونية الخارجية تمتص حوالي 20,8 من الناتج الداخلي الخام، أما المديونية العامة فتمتص حولي 58.88%. كما أن المديونية تشكل 36.78 % من الميزانية العامة، 55.87 من المداخيل الجبائية. فما الهامش المتبقي لتمويل المشاريع التنموية؟[258].

لن نغرق كثيرا في الحديث عن المديونية الخارجية، فالمقام هنا لا يتسع لذلك. غرضنا إذن من هذا العرض الموجز عن المديونية الخارجية للمغرب، هو بيان مدى خطورة الاعتماد على القروض الخارجية حينما لا تكون الدولة لا تملك المقومات الأساسة لذلك، ومن أبرز تلك المقومات استقلالية القرار المالي والاقتصادي، اقتصاد قوي، وتوجيه تلك القروض نحو المشاريع المدرة للدخل لا لتمويل نفقات ذات طابع استهلاكي فقط كنفقات التسيير مثلا.

السؤال الذي نود أن نسأله هنا هو : ما مدى سلطة البرلمان على مستوى إبرام القروض الخارجية؟ أم إن الحكومة تملك هنا أيضا اليد الطولى في إبرام هذا الصنف من القروض؟

إن خطورة القروض الخارجية لا تتمثل في آثارها الوخيمة على مالية الدولة، وإنما أيضا من خلال تحكم الجهاز الحكومي على مستوى إبرامها. فالحكومة، وكما سبق وأن أسلفنا، هي من تعد مشاريع قوانين المالية التي تتضمن، من بين ما تتضمنه، مبالغ القروض الخارجية التي تعتزم الحكومة الحصول عليها. وعلى أساس ذلك يمنح البرلمان ترخيصه وذلك حينما يصوت على المشاريع المعروضة عليه. السؤال المنطقي الذي يطرح نفسه هو هل البرلمان يتوصل بالمعلومات الكافية التي تخص إبرام هذه القروض؟

---

[257] ـ قصر مدتها التي تتراوح بين خمس إلى سبع سنوات.

ـ قصر فترة السماح التي تتراوح بين سنة إلى ثلاث سنوات

ـ ارتفاع أسعار فائدتها.

[258] هذه الإحصائيات مأخوذة من موقع http://www.e-joussour.net/ar/node/2503

ما يقتضيه المنطق، هو أن لا يمنح البرلمان ترخيصه للحكومة بإبرام القروض الخارجية إلا بشروط محددة[259] منها : إعداد تقرير يتضمن لائحة بالقروض المعتزم إبرامها في إطار مشروع قانون المالية، تحديد مبلغ تلك القروض بدقة وكذا شروط الحصول عليها وسدادها، ويبين المجالات التي ستمول بها تلك القروض . بطبيعة الحال فأهمية هذا التقرير تكمن في أنه سيجعل ممثلي الأمة على إطلاع تام على القروض الخارجية التي تبرمها الحكومة.

هناك إشكالية أخرى تطرح بخصوص إبرام القروض الخارجية وتتعلق بعدم احترام الحكومة لنسبة القروض المحددة في مشاريع قوانين المالية. فالحكومة غالبا ما تتجاوز السقف المحدد لها كما هو الحال بالنسبة لسنتي 2003 و2005 حيث بلغت نسبة التجاوز اتباعا 108,6% و 7،6[260] . الأنكى من ذلك، أن بعض القروض الإجبارية في السوق المالية الدولية لم تتم برمجتها في مشاريع قوانين المالية بالرغم من مبالغها المرتفعة. يتعلق الأمر بالفترة الممتدة بين 1998 و 2007[261].

سلطة البرلمان محدودة أيضا على مستوى القروض الخارجية المضمونة [262] من طرف الدولة، والتي تستفيد منها الجماعات المحلية والمقاولات والمؤسسات العمومية. هذه النوعية من القروض، وعلى رأي الأستاذ عبد القادر برادة[263]، تظل خارج إطار قانون المالية وبالتالي فهي لا تعرض على البرلمان من أجل الترخيص في الحصول عليها. معنى هذا أن الحكومة هي وحدها من تملك سلطة القرار في إبرامها وفي هذا تقزيم حقيقي للدور المالي للبرلمان سيما إذا أخذنا في الحسبان الخطورة التي تمثلها هذه القروض على مالية الدولة. فالدولة هي من تتحمل عبء سدادها في حالة عجز تلك المقاولات أو المؤسسات العمومية عن الوفاء بمستحقاتها[264].

سواء تعلق الأمر بالقروض الخارجية التي تستفيد منها الدولة في تمويل حاجياتها العامة أو بالقروض التي تضمنها الدولة لفائدة الجماعات المحلية أو المقاولات والمؤسسات العمومية، فإن البرلمان لا يضطلع سوى بدور خافت على مستوى إبرام تلك القروض مقارنة مع الدور الوازن والفعلي الذي تتمتع به الحكومة. وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على مدى اختلال التوازن على مستوى توزيع الاختصاص المالي بين الجهازين الحكومي و التشريعي. فالتوازن المنصوص عليه في النص الدستوري هو توازن على مستوى الواجهة équilibre de façade على حد تعبير Katia

---

[259] Abdelkader (**BERRADA**), la loi organique des finances du 26 novembre 1998, Revue Marocaine d'Audit et de développement, n° 28, 2009, page 26.

[260] Abdelkader (**BERRADA**), Article précité, page 25 .

[261] Ibid.

[262] Abdelkader (**BERRADA**), Article précité, page 26

[263] Ibid.

[264] Abdelkader (**BERRADA**), Article prcité, page 26.

Blairon. **ودور القاضي الدستوري المغربي هو حماية هذا التوازن المختل الذي رسمته سياسة العقلنة البرلمانية.**

الفرع الثاني : تكريس ثانوية الدور المالي للبرلمان في المجال المالي.

إن اختلال التوازن على مستوى توزيع الاختصاصات المالية بين كل من الحكومة والبرلمان الذي يسهر على حمايته القاضي الدستوري إن في فرنسا أوفي المغرب ، لا يتجلى فقط على مستوى مسلسل اتخاذ القرار المالي ، والذي يشهد ، كما سبق وأن ذكرنا ، هيمنة لا جدال فيها للحكومة ، وإنما يمتد ليشمل حتى نطاق تدخل البرلمان .ونخص بالذكر هنا كلا من تقييد حق التعديل في المجال المالي (**مطلب أول**) ورمزية الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي (**مطلب ثان**).

المطلب الأول : تقييد حق التعديل في المجال المالي

إن لحق التعديل أهمية قانونية قصوى على مستوى الممارسة المالية. فهو يتيح للجهة المالكة لهذا الحق (ونعني هنا البرلمان والحكومة) إمكانية تصحيح بعض الأخطاء أو تدارك بعض النواقص لم تكن متوقعة أثناء بلورة النص القانوني. لكن هذه الميزة قد يكون لها في بعض الأحيان مفعول عكسي. ذلك أن تكثيف اللجوء إليه من قبل أعضاء الحكومة وأعضاء البرلمان يفتح الباب على مصراعيه أمام حشو النصوص القانونية بمزيد من المقتضيات القانونية مما يزيد من غموضها ويجعلها مليئة بالتناقضات، بل إنها قد تؤدي بها إلى الانحراف عن الهدف الذي بلورت من أجله. [265]

هذا من جهة، من جهة أخرى فإن اللجوء إلى هذا الحق يعتبر طريقا سالكا وسهلا لمعالجة مسائل تتطلب معالجتها سلوك مسطرة المراسيم[266].

علاوة على أهميته القانونية، فإن لحق التعديل أهمية سياسية من حيث أنه يجسد نوعا من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

بالنسبة لهذه الأخيرة، ولأن الغالبية العظمى من القوانين تصدر عنها، فإن قبول البرلمان للتعديلات المقدمة من طرفها يسهل عليها مهمة اعتماد تلك القوانين. في المقابل، يشكل حق التعديل بالنسبة للبرلمان وسيلة موضوعة رهن إشارة أعضائها من أجل الاضطلاع بمهامهم التمثيلية والرقابية[267]. إضافة إلى أنه يشكل مناسبة مواتية لها من

---

[265] François (**LUCHAIRE**), Droit à dimension variables, droit d'amendement, constitution et finances publiques, éd Economica 2005 , page 125.

[266] Ibid.

[267] Charles de (**COURSON**), le droit d'amendement , , Acte de la IVème Université de printemps de finances publiques organisé par FONDAFIP sous le thème : la bonne Gouvernance financière dans le monde, page 190.

أجل إقحام تعديلات على مشاريع القوانين الحكومية لم يكن جدول الأعمال يسمح بها لو قدمت في شكل مقترحات قوانين.

لكن خلف هذه الأهداف الإيجابية تتخفى أهداف أخرى تخرج بحق التعديل عن الغاية المتوخاة منه؛ فغالبا ما يتم استغلاله من قبل مجموعات المصالح في إيصال آرائهم عبر ممثليهم داخل البرلمان الذين يتولون مهمة الدفاع عن مواقفها من خلال حق التعديل، ومن جهة أخرى فإن حق التعديل يستغل أيضا من طرف فرق المعارضة في تمديد أمد النقاش حول نص قانوني لا لشيء سوى لإزعاج الحكومة ولفت نظر الإعلام[268].

ولهذا، وحتى لا يخرج حق التعديل عن الغاية المرسومة له، فقد أخضعه المشرع المغربي، تماما كنظيره الفرنسي، للعديد من القيود. ولابد أن نشير هنا أن حق التعديل في المغرب لا يطرح أي إشكال لسبب بسيط وهو أن هذا الحق البرلماني في المجال المالي ولد مقيدا أصلا. بخلاف فرنسا حيث فكرة تقييد حق التعديل لها جذور ممتدة في التاريخ[269].

على العموم يمكن التمييز بين نوعين من القيود :

---

[268] Charles de(**COURSON**),Opcit, page 190.

[269] يعود تقييد حق التعديل في فرنسا إلى دستور السنة الثالثة حيث كان البرلمان يرزح تحت نير المنع المطلق من ممارسة دوره المالي. فقد كان مجبرا على التصويت على مشاريع القوانين ، كما كان محروما من حقه في إدخال تعديلات أو تغييرات عليها. أما في ظل الميثاق الدستوري لسنة 1814 فقد تم الاعتراف ولأول مرة لأعضاء البرلمان بحق التعديل. لكن ممارستهم لهذا الحق كانت رهن بموافقة الملك. الوثيقة اضافية لدستور الإمبراطورية لم تغير من الوضع شيئا اللهم انتقال حق منح الموافقة من الملك إلى الحكومة قبل أن ينتقل إلى مجلس الدولة الفرنسي في ظل دستور 1852 (نابليون). هذا الأخير تعامل بنوع من الصرامة مع حق التعديل البرلماني بحيث لم يكن يسمح بمرور إلا النزر اليسير من مقترحات التعديل.

بيد أن هذا الوضع سيتغير مع دساتير الجمهوريات الثانية، الثالثة والرابعة حيث لم يعد حق التعديل البرلماني متوقفا على موافقة أية جهة وصار يمارس دونما قيود.

لقد كانت صلاحيات البرلمان المالية في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة جد واسعة، ويتضح ذلك من خلال الامتيازات الهائلة التي كانت تتوفر عليها اللجنة المالية لمجلس النواب. هذه الامتيازات تمثلت في :

- توفرها على وسائل قانونية وسياسية جد واسعة مكنتها من تقييد المبادرة المالية للحكومة؛
- الأحقية التي كانت تحظى بها على مستوى تعديل محتوى مشاريع قوانين المالية المقدمة من طرف الحكومة. هذا الوضع كان محط انتقادات شديدة بحكم أن اللجنة المذكورة لم تكتف فقط بدورها الرقابي وإنما كانت تتولى، من خلال سلطة التعديل التي كانت تتوفر عليها، إعادة صياغة المشروع العروض عليها.

نقطة أخرى جديرة بلفت الانتباه إليها، وهي أن الأغلبية الساحقة من مشاريع قوانين المالية لم يكن يصوت عليها في الأجل المحدد لها أي 31 دجنبر. وقد كان من نتائج هذا الوضع أن عطلت مشاريع التنموية معدة من قبل مختلف الحكومات المتعاقبة نظرا لافتقاد تلك الحكومات للوسائل المالية اللازمة لتنفيذها.

هكذا، فعوض أن يركزوا جهودهم على ممارسة دورهم الطبيعي المتمثل في التصويت على مشاريع قوانين المالية ومراقبة تنفيذها، حولوا قوانين المالية إلى أداة من أجل التضييق على السياسة المالية الحكومة.

هذه الممارسات خلقت ردة فعل قوية لدى المشرع الدستوري الذي لم يترك الأمر على ما هو عليه، وإنما أعاد من جديد تقييد المبادرة المالية للبرلمان ومعه حق التعديل في إطار ما يعرف بسياسة العقلنة البرلمانية. هذه الأخيرة كانت وراء اعتماد دستور 1958 و بعده مرسوم 1959 بمثابة القانون التنظيمي للمالية. ذكره:

François (**LUCHAIRE**), Opcit, page 125.

- **القيود الموضوعية لممارسة حق التعديل في المجال المالي .**

ويمكن أن نميز في هذا الصدد بين عدم القبول المالي المنصوص عليه في المادة 51 من الدستور، وعدم القبول التشريعي المنصوص عليه في المادة 53 .

إن التعديلات البرلمانية المراد إقحامها على مشروع قانون المالية تعتبر مرفوضة إذا ترتب عنها تخفيض في الموارد العمومية أو إحداث أو الزيادة في تكليف عمومي موجود.

إن هذه المادة والتي تقابلها المادة 40 من الدستور الفرنسي عامة في طبيعتها، تهم بشكل أساسي التعديلات والمقترحات ذات الأصل البرلماني. ثم إن تطبيقها يشمل القوانين

بخصوص المادة 51 المذكورة من الدستور المراجع 1996، لم يقدم المجلس الدستوري المغربي أجوبة على عدد من الإشكاليات القانونية التي يطرحها الفصل المذكور على غرار ما فعله نظيره الفرنسي:

- ما هي الحدود الدستورية لاستعمال الفصل 51 التي تدفع به الحكومة في وجه التعديلات البرلمانية ؟
- من هي الجهة المكلفة بالبث في الأثر المالي للتعديلات ذات المصدر البرلماني؟ ثم على أساس أية مرجعية يتم تقدير الانعكاس المالي لتلك التعديلات؟
- ما ذا يراد بعبارتي " التكاليف العمومية " و " الموارد العمومية " ؟

في سياسته الاجتهادية، دائما نلاحظ حرصا شديدا من لدن المجلس الدستوري الفرنسي على استثمار الفرص التي تسنح له بمناسبة فحصه لمشروع القوانين التي تحال عليه، إما بالتأسيس لمبادئ أحكام مرة أو تفسير ما يستشكل من مقتضيات. و القرار الصادر بتاريخ 20 يناير 1961 الذي أصدره بخصوص القانون المتعلق بالتأمين الصحي للمستغلين الفلاحيين[270] مثال واضح على ذلك.

أهمية هذا القرار تتجلى في كونه شكل مناسبة استطاع من خلالها المجلس الدستوري الفرنسي أن يجيب على عدد من الإشكالات القانونية وكان تدخله القاضي الدستوري على قدر كبير من الأهمية.

الإشكالية الأولى : تحديد معنى " التكاليف العمومية " و " الموارد العمومية ".

- **مفهوم " التكاليف العمومية "**

إن غموض المادة 40 و الصيغة المقتضبة التي وردت بها بالإضافة إلى عدم دقة المفاهيم الواردة فيها سيما عبارة " عمومي " كان من نتائجه أن شهدت تطبيقا صارما

---

[270] سبب صدور هذا القرار أنه أثناء مناقشة مشروع قانون متعلق بالتأمين الصحي للمستغلين الفلاحيين أمام مجلس الشيوخ، رفضت لجنة المالية بالمجلس المذكور الإعلان عن عدم قبول التعديلات التي تؤدي إلى الرفع من نفقات التأمين الصحي للمستغلين الفلاحيين وذلك بحجة أن مصطلح " تكليف " الوارد في المادة 40 من د تخص فقط نفقات الدولة. على إثر ذلك قامت الحكومة بإحالة القانون على المجلس الدستوري. هذا الأخير رفض التفسير الذي أوردته لجنة المالية بمجلس الشيوخ . وقد جاء رد المجلس حازما عندما اعتبر أن مصطلح " تكليف " يشمل ليس فقط نفقات الدولة وإنما يدخل في حيزه نفقات الأشخاص العمومية الأخرى وكذا نفقات مختلف أنظمة المساعدة الاجتماعية. Avril (pierre / Gicquel (jean)…

لمقتضياتها من طرف لجنة المالية للجمعية الوطنية سيما في البدايات الأولى للجمهورية الخامسة. فمن بين حوالي 16 مقترح قانون تم طرحه منذ 1959 لم يقبل منها إلا مقترح واحد مما أصاب النواب بنوع من الإحباط بحيث تحولت مقترحاتهم على حد وصف MM. Pierre La Lumière و Claude Emeri بالأعمال المجانية.

إن منع البرلمانيين من حقهم في التعديل هو في حقيقة الأمر حرمان من حقهم في اقتراح حلول للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين مما يفرغ المفهوم الأساسي للتمثيلية السياسية من البعد الشمولي والتوقعي الذي يميزها[271].

ولقد شكل القرار المذكور مناسبة سانحة للمجلس أزال من خلالها الكثير من الغموض الذي ظل يلف عبارتي " التكاليف العمومية " و " والموارد العمومية ". فحسب المجلس الدستوري " فإن عبارة " التكاليف العمومية " لا تشمل فقط التحملات العمومية للدولة وإنما أيضا صافي التكاليف الناجمة عن تسيير الحسابات الخصوصية، تحملات الجماعات المحلية وتكاليف هيئات الضمان الاجتماعي ". وقد استند المجلس في تعريفه هذا على المادة 10 من المرسوم التنظيمي ل 19 يونيو 1956 المتعلق بمسطرة تقديم ميزانية الدول. بموقفه هذا يكون المجلس قد ذهب أبعد من لجنة المالية التي أوردت مفهوما ضيقا لمصطلح " التكاليف العمومية " والتي بحسبها تهم نفقات الدولة فقط دون سواها.

- **<u>مفهوم عبارة " الموارد العمومية ".</u>**

لم يكتف المجلس الدستوري بتحديد معنى " التكاليف العمومية " وإنما حدد أيضا واستنادا إلى نفس المرسوم، المقصود من عبارة " التكاليف العمومية " فقد اعتبر المجلس الدستوري أن نفس المقتضى الذي يهم التكاليف العمومية ينطبق أيضا على عبارة " الموارد العمومية " .أي أن لها مدلولا أوسع شأنها في ذلك شأن التحملات العمومية. فهي تشمل إلى جانب موارد ميزانية الدولة موارد الجماعات وموارد مختلف أنظمة المساعدة والضمان الاجتماعي[272] .

إن الصياغة المقتضبة التي وردت بها المادة 40 من الدستور أبانت عن الدور المتميز الذي لعبه القاضي الدستوري الفرنسي على مستوى ممارسة حق التعديل. فعلى أساس التأويل الذي أعطي لمقتضياتها يكون المجلس الدستوري قد حدد هامش تحرك البرلمان والمجال الفعلي لممارسة حق التعديل[273].

---

[271] Amicie (**MAUCOM-ISABELLE**), La rénovation des pouvoirs budgétaires du parlement sous la Vème République, dalloz-2005,page 29.

[272] la constitution et l'initiative financière des députés , rapport présenté par M Christian GOUX , la documentation française , éd paris 1994 page .17

[273] Valery (**SOMMACCO**), le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie, éd LGDJ, page 28.

الإشكالية الثانية : الجهة المخولة بالبث في الأثر المالي للتعديلات ذات المصدر البرلماني.

إن المجلس الدستوري الفرنسي لم يكتف بتحديد مفهوم عبارتي التكاليف العمومية " و " الموارد العمومية " وإنما حدد المسطرة الواجب اتباعها بخصوص عدم القبول المالي للتعديلات ذات المصدر البرلماني. فالمادة 40 من مرسوم 1959 بمثابة القانون التنظيمي للمالية والذي غير بالقانون التنظيمي للمالية ل 1 غشت 2001 لم يفصحا عن الجهة المخولة بالبت في القبول المالي للتعديلات البرلمانية. هنا مرة أخرى كان تدخل المجلس حاسما حينما أعلن في قرار له رقم 82-77 الصادر بتاريخ 20 يوليوز 1977[274] عن رفضه البت مباشرة في قبول التعديلات البرلمانية إلا بعد فحصها مسبقا داخل البرلمان من قبل الهيئات المعنية. والجدير بلفت الانتباه إليه أن المجلس لم يحدد بنفسه الجهة التي يرجع إليها أمر البت في القبول المالي للتعديلات المقترحة، وإنما ترك أمر تعينها لاختيار البرلمان نفسه[275]. هكذا، وبالرجوع إلى النظامين الداخليين لكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، نجد أن الهيئة المختصة بفحص التعديلات والمقترحات لأعضاء البرلمان محددة في :

- الرئيس بالنسبة لمجلس النواب (الجمعية الوطنية) المادة 98[276].
- الحكومة أو لجنة المالية أو اللجنة المختصة أو أعضاء البرلمان فيما يخص مجلس الشيوخ (المادة 45)[277].
- فحسب الاجتهاد القضائي للمجلس الدستوري الفرنسي فإن قبوله البت في التعديلات والمقترحات ذات الأثر المالي يقتضي سلوك المسطرة التالية :
- ضرورة عرض الإجراء المالي على أنظار الهيئة المعنية (كقاضي برلماني) للبت فيه ابتدائيا. ثم بعد ذلك يحال على المجلس بوصفه قاضي استئناف[278] لتلك القرارات. إن الرقابة التي يمارسها المجلس في هذا الصدد تتخذ شكل رقابة خارجية أو بعدية للقرارات التي تخلص إليها الهيئة المعنية بخصوص التعديلات البرلمانية[279].

إذا رجعنا إلى التشريع المغربي لمعرفة الجهة الموكول إليها أمر فحص القبول المالي للتعديلات البرلمانية نلاحظ أن لا الدستور المراجع 1996، ولا القانون التنظيمي للمالية، ولا حتى الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، لم يرد بها تحديد للجهة المخولة

---

[274] كذلك قرار رقم 164 الصادر بتاريخ 29 دجنبر 1983.

[275] Loïc (**PHILIP**), les fondements constitutionnels des finances publiques, éd Economica 1995, page44

[276] تنص المادة 98 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية : " ... على أن للرئيس رفض إيداع التعديل الذي ستترتب عنه النتائج المنصوص عليها في الفصل 41 من الدستور "

[277] وتنص المادة 45 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ : " للحكومة ولجنة المالية واللجنة المختصة ولكل عضو من اعضاء المجلس الدفع بعدم قبول أي تعديل تؤدي المصادقة عليه إما إلى تخفيض مورد عمومي دون تعويضه بمورد آخر وإما إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود ".

[278] Didier (**MAUS**) , constitution et finances publiques, éd Economica 2005 , page 171.

[279] Valery (**SOMMACCO**), Opcit, page 28

بالبت في القبول المالي للتعديلات المقترحة من قبل أعضاء البرلمان. في غياب هذا التحديد، فإن الطريق سيظل ممهدا و الميدان خاليا أمام الحكومة للاعتراض على كل مقترح أو تعديل برلماني والحجة دائما حماية التوازن المالي المنصوص عليه في الفصل 51. وهي مخاوف تعززها محدودية الدور الذي يمارسه المجلس الدستوري المغربي.[280]

- **مدى التأثير المالي للتعديلات البرلمانية**

في مسعى منه للتخفيف من حدة المادة 40 من الدستور في تعاملها مع حق التعديل البرلماني، اعتبر القاضي الدستوري الفرنسي في قراره رقم 57-75 الصادر بتاريخ 23 يوليوز 1975 أن المادة 40 من الدستور إن كانت تضع قيودا على حق التعديل البرلماني فليس بهدف حرمانه من ممارسة هذا الحق وإنما ضمانا لعدم تأثير التعديلات المقترحة على الحالة المالية العامة[281]. يرى الأستاذ *BRUNO BAUFUME* أن المجلس يتخذ مبدأ " الاحتياط " في أن تتسبب التعديلات البرلمانية من المساس بالحالة العامة لمالية الدولة. إن القيد الوارد في المادة 40 من الدستور على حد تعبيره لا يستهدف حرمان أعضاء البرلمان من حقهم في ممارسة التعديل تحت ذريعة أن هناك زيادة في تحمل أو تخفيض من مورد، وإنما الهدف منه هو المحافظة على الحالة العامة للمالية العامة[282].

- **مسألة المقاصة**

مبدئيا، المقاصة بين الموارد والتحملات ممنوع بنص المرسوم السابق 1959 بمثابة القانون التنظيمي للمالية. المادة 40 من الدستور تجيز المقاصة بين الموارد ولهذا السبب وردت عبارة " الموارد العمومية " بصيغة الجمع لكن تمنعها بالنسبة للتحملات العامة. ولهذا وردت بصيغة الإفراد. وإلى هذا أشار قرار المجلس الدستوري الصادر بتاريخ 28 دجنبر 1985 الذي يمنع كل مبادرة ترمي إلى الزيادة في تحمل ما حتى ولو تمت مقاصته بتخفيض من تحمل آخر أو الزيادة في موارد أخرى.

ولقد وضع المجلس الدستوري الفرنسي عددا من القواعد الأساسية التي على أساسها تتم عملية المقاصة. هذه القواعد يحددها الجدول التالي الذي ننقله عن[283]:

---

[280] قرار رقم 62 الصادر بتاريخ 30 يوليوز 1977.

[281] Valery (**SOMMACCO**), Opcit, page 28.

[282] Amicie (**MAUCOM-ISABELLE**), Opcit,page 29-30.

[283] M Christian (**GOUX**), rapport précité, page 13.

المبادئ والقواعد	**الاجراءات**	**المآل**
المبادئ الأساسية	- احداث أو الزيادة في تكليف عمومي - احداث أو الزيادة في مورد عمومي - حذف أو التخفيف من تحمل - حذف أو التخفيض من مورد	- **غير مقبول** - **مقبول** - **مقبول** - **غير مقبول**
قواعد المقاصة	- حذف أو التخفيض مورد مع ارفاقه بإحداث زيادة في مورد آخر - حذف أو التخفيض من مورد مع التخفيض في تحمل - إحداث أو الزيادة في تحمل مرفق بإحداث أو الزيادة في مورد - إحداث أو الزيادة في تحمل مرفق أو التخفيض في تحمل آخر	- **مقبول** - **غير مقبول** - **غير مقبول** - **غير مقبول**

كما حدد لها مجموعة من الشروط منها :

- أن تكون المقاصة حقيقية.
- أن تكون المقاصة في الحال (فورية).

إن حق التعديل المالي لا يخضع للشروط المحددة فقط في المادة 51 من الدستور، وإنما هناك شروط أخرى هي أشد وأقسى نصت عليها المادة 42 من القانون التنظيمي للمالية. " تطبيقا لأحكام الفصل 51 من الدستور، يتم بقوة القانون حذف أو رفض المواد الإضافية أو التعديلات الرامية إما إلى تخفيض الموارد العمومية وإما إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود .فيما عدا ذلك يجب أن يتم تعليل كل مادة إضافية أو كل تعديل .". هذه المادة تقابلها المادة 42 من القانون التنظيمي للمالية في فرنسا.

في معرض حديثه عن هذه المادة، أورد لوي فيليب[284] ملاحظة هامة تتمثل في كونها أنها أكثر تشددا في تعاملها مع حق التعديل مقارنة مع المادة 40 من الدستور الفرنسي. نفس الملاحظة تنطبق على المادة 51 من الدستور المغربي. بل إن البعض[285] ذهب إلى حد اعتبارها تتجاوز النص الدستوري في كثير من مواده ومنها المادة المذكورة.

أولا : المادة 42 تهم قوانين المالية بشكل خاص بخلاف المادة 40 من الدستور التي يسري مفعولها على القوانين بمختلف أصنافها (العادية والقوانين المالية).

---

[284] Loïc (**PHILIP**), Opcit, page 41.

[285] Jean – Pierre (**CAMBY**), La réforme du budget de l'Etat : la loi organique relative aux lois de finances, éd libr. Générale de droit et de jurisprudence, 2002.page 6

ثانيا : أن مجال تطبيقها يشمل التعديلات الحكومية والبرلمانية معا عكس المادة 40 التي لا تسري سوى على التعديلات ذات الأصل البرلماني.

إن الصياغة التي وردت بها المادة توحي بوجود تضارب بينها وبين المادة 40 من الدستور الفرنسي. ففي الوقت الذي تجيز فيه هذه الأخيرة نجد المادة 42 تمنعه.

هذا التضارب يعزوه البعض إلى عدم خضوع مرسوم 1959 آنذاك لرقابة المجلس الدستوري من أجل فحص دستوريته. غير أن هذا الأخير، وفي مسعى منه لإزالة هذا التضارب، أعلن في قراره رقم 126 بأن المادة 42 من مرسوم 1959 ما هي إلا تطبيق للفصل 40 من الدستور وأنها تستجيب لنفس انشغالاته[286].

هناك مسألة هامة في غاية الأهمية ينبغي على القاضي الدستوري أخذها في الحسبان وهي ضرورة توخي الحذر بخصوص الرقابة التي يمارسها على حق التعديل. هذه الرقابة حساسة للغاية ولا تخلو من مخاطر. فالتقدم بتعديلات أو مقترحات سواء من قبل الحكومة أو من قبل البرلمان هو عمل سياسي صرف. معنى هذا أن على القاضي التحلي بنوع من الحياد والموضوعية وأن تنحصر مهمته في ما هو قانوني. بعبارة أخرى ينبغي أن ينحصر دوره في البت في دستورية القانون المعروض عليه على ضوء المقتضيات الدستورية وأن لا يسقط في فخ التعسف فيحل بذلك محل المشرع [287].

علاوة على عدم القبول المالي، وضع المشرع المغربي قيدا موضوعيا آخر على حق التعديل. يتمثل هذا القيد في عدم القبول التشريعي الذي يجد أساسه القانوني في المادة 53 التي تنص " للحكومة أن تدفع بعدم القبول كل اقتراح أو تعديل لا يدخل في اختصاص السلطة التشريعية، وكل خلاف في هذا الشأن يفصل فيه المجلس الدستوري في ظرف ثمانية أيام بطلب من أحد مجلسي البرلمان أو من طرف الحكومة ". كما يجد أساسه القانوني في المادة 227 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين[288]، وكذا المادة 105 من النظام الداخلي لمجلس النواب[289].

واضح إذن من أحكام المادتين المذكورتين أن التعديلات ذات المصدر البرلماني والرامية إلى تغيير بعض أحكام نص المشروع إقحام مقتضيات جديدة عليه مآلها عدم

---

[286] Loïc (**PHILIP**), opcit, page 43.

[287] Valery (**SOMMACCO**), opcit, page 250.

[288] **المادة 227** : " عندما تعارض الحكومة في مقترح أو تعديل قبل الشروع في مناقشة عمومية معتمدة على الفقرة الأولى من الفصل 53 من الدستور. تعرض القضية للمجلس د. ولمجلس المستشارين نفس الحق إذا ما أعلنت الحكومة عن ترضها بشأن مقترح قانون او تعديل خلال المناقشة، ويطلب رأي مجلس المستشارين في التعرض الحكومي في الوقت ذاته.

وفي حالة عدم التوصل إلى اتفاق بين الحكومة ومجلس المستشارين بشأن مقترح أو تعديل ما تتوقف مناقشة ذلك المقترح أو التعديل وترفع النازلة حالا إلى المجلس الدستوري ".

[289] **المادة 105** من: " يمكن للحكومة أن تدفع بعدم القبول كل اقتراح أو تعديل لا يدخل في اختصاص السلطة التشريعية استنادا إلى الفصل الثالث والخمسين من الدستور، وإذا لم يتوصل إلى اتفاق في هذا الشأن تتوقف المناقشة وترفع النازلة إلى المجلس الدستوري للفصل فيها طبقا لأحكام الفقرة الثانية من الفصل الثالث والخمسين من الدستور "

القبول إذا كانت لا تدخل في المجال التشريعي. ويعود الاختصاص بالبت في عدم القبول المجلس الدستوري وذلك حسبما تقضي به المادة 53 من الدستور بخلاف المادة 51 من الدستور الفرنسي التي تجعل صلاحية البت في عدم القبول من اختصاص السلطات البرلمانية[290].

في التشريع الفرنسي فإن المادة 53 من الدستور المغربي تقابلها المادة 41 من الدستور الفرنسي. هذه الأخيرة تخول صراحة للحكومة حق الدفع بعدم قبول أي اقتراح أو تعديل لا صلة له بالمجال التشريعي أو فيه مخالفة للتفويض حسب المادة 38 من الدستور. تنص المادة المذكورة : " إذا اتضح خلال المسطرة التشريعية أن اقتراحا أو تعديلا لا يدخل في مجال القانون أو مخالف لتفويض ممنوح حسب المادة 38، للحكومة أن تدفع بعدم القبول.

في حالة الخلاف يبت المجلس الدستوري في الخلاف بناء على طلب من أحد الطرفين في أجل ثمانية أيام ".

في قرار له صادر بتاريخ 1979[291]، أكد المجلس الدستوري أن عدم القبول المنصوص عليه في المادة 41 من الدستور مسطرة خاصة وحصرية؛ أي أن المادة 41 هي المسطرة الوحيدة التي تسمح بفحص التعديل أو المقترح من أجل حماية المجال التنظيمي. هذا الاستثناء يمكن أن يثار خلال المسطرة التشريعية أي منذ إيداع مشروع القانون وقبل أن يخضع للتصويت من قبل البرلمان[292].

- **القيود المسطرية لحق التعديل المالي البرلماني**

يخضع حق التعديل البرلماني بالإضافة إلى القيود الموضوعية التي أتينا على ذكرها إلى قيدين مسطريين : القيد الأول يتمثل في ضرورة عرض التعديلات المقترحة على اللجنة المعنية، أما القيد الثاني فيرتبط باستبعاد التعديلات والمقترحات الأجنبية عن المجال المالي.

- **ضرورة عرض التعديلات البرلمانية على الهيئات المعنية.**

يجد هذا القيد أساسه القانوني في أحكام الفصل 57 من الدستور المغربي الذي ينص في فقرته الثانية : " ... وللحكومة بعد افتتاح المناقشات أن تعارض في بحث كل تعديل لم يعرض بعد على اللجنة التي يعنيها الأمر ". هذا الفصل يقابله الفصل 44 من الدستور الفرنسي 1958 الذي جاء فيه : " للحكومة أن تعترض على كل تعديل لم يعرض مقدما على اللجنة ".

---

[290] نادية (النويني)، م. س. ذ، صفحة67 .

[291] décision n° 79-10 FNR du 26 avril 1979.

[292] Pierre **(AVRIL**) et Jean (**GIQUEL**), droit parlementaire, 2ème éd, 1966 Montchrestien Paris, page 68.

إن قراءة لهذه النصوص توضح بما لا يدع مجالا للشك مدى الامتيازات المالية الحكومية التي تتوفر عليها الحكومة في مواجهة حق التعديل البرلماني. ففي الوقت الذي نرى فيه سلطة المبادرة المخولة لأعضاء البرلمان في التقدم باقتراحات أو إقحام تعديلات مشروطة بضرورة عرض تلك المقترحات والتعديلات على أنظار اللجنة المعنية، فإن هذا القيد المسطري غير وارد فيما يخص التعديلات ذات المصدر الحكومي. فالحكومة تظل حرة طليقة في إقحام ما تشاء من تعديلات.

- **<u>عدم إقحام تعديلات تمس بخصوصية محتوى قانون المالية.</u>**

تنص الفصل 50 من الدستور المغربي " يصدر قانون المالية عن البرلمان طبق شروط ينص عليها قانون تنظيمي ". ولقد حددت المادة الثالثة من القانون التنظيمي للمالية بشكل دقيق محتوى قانون المالية كالتالي : " لا يمكن أن يتضمن قانون المالية إلا أحكاما تتعلق بالموارد والتكاليف، أو تهدف إلى تحسين الشروط المتعلقة بتحسين الشروط المتعلقة بتحصيل المداخيل ومراقبة استعمال الأموال العمومية ".

بهذا التحديد الدقيق لمضمون قانون المالية، تكون المادة المذكورة قد قطعت الطريق أمام كل محاولة تروم إقحام مقتضيات قانونية او نصوص إضافية أو تعديلات أجنبية عن المجال المالي أو ما تسمى باللغة الفرنسية ب " les cavaliers budgétaires".

فأمام الصعوبات التي تلاقيها الحكومة في تمرير بعض مشاريع القوانين من خلال سلوك المسطرة العادية، تعمد الحكومة إلى استغلال المسطرة الخاصة والسريعة التي تعتمد بها قوانين المالية لاعتماد تلك المشاريع أو إدخال تعديلات لا تمت للمجال المالي بصلة.

بإلقائنا نظرة على اجتهادات القضاء الدستوري الفرنسي ذات الصلة بالموضوع، نسجل حرصا شديدا من لدن هذا الأخير على تحصين محتوى قوانين المالية من هكذا صنف من المقتضيات، وذلك حفاظا على خصوصيتها التي تتميز بها من خلال :

- التصدي، إما بناء على إحالة أو بشكل تلقائي، للمقتضيات الأجنبية عن المجال المالي والتي مكانها الطبيعي هو القوانين العادية وليس قوانين المالية. وهكذا فقد أكد المجلس من خلال قراره الصادر بتاريخ 1985[293] أن المقتضيات القانونية التي لا
- علاقة ب :
- الموارد ولا التحملات، الخزينة، القروض الديون والضمانات و حسابات الدولة

[293] Décision n°85-191 DC du 10 juillet 1985, décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985.

- بالضرائب المخصصة للأشخاص المعنوية غير الدولة
- بتوزيع مبالغ على الجماعات المحلية أو المصادقة على اتفاقيات مالية
- بنظام المسئولية المالية لأعوان المرافق العمومية أو بمهمة الإخبار والرقابة البرلمانية

تصنف في خانة المقتضيات الأجنبية عن مجال قوانين المالية.

والجذير بالذكر أن المجلس الدستوري الفرنسي يستعمل عبارة " المقتضيات الأجنبية عن مجال قوانين المالية " ولا يستعمل التسمية المعروفة باللغة الفرنسية ب cavaliers budgétaires .

ولقد استمر المجلس الدستوري الفرنسي على نفس نهجه الصارم في التعامل مع المقتضيات الأجنبية عن محتوى قوانين المالية. (**أنظر الجدول أسفله**).

جدول خاص بالمقتضيات الأجنبية عن المجال المالي (1996-2007.)[294]

المقتضيات الأجنبية / السنوات	المقتضيات الأجنبية عن المجال المالي	المقتضيات الجنبية عن المجال الاجتماعي	المقتضيات الأجنبية عن المجال التشريعي
1996	1	0	0
1997 (1)	2	0	0
1998	0	0	0
1999	1	2	0
2000	3	6	5
2001	7	4	0
2002	7	5	0
2003	6	4	2
2004	1	6	1
2005	2	10	0
2006 (2)	0	12	5
2007	0	0	10

(1) لم تتم إحالة القانون التعديلي للمالية على المجلس الدستوري

(2) لم تتم إحالة قانون مالية السنة ولا القانون التعديلي.

المصدر : المصالح التابعة للمجلس الدستوري.

[294] Damien (**CHAMUSSY**), Le conseil constitutionnel, le droit d'amendement et la qualité de la législation : Evolution récentes de la jurisprudence, Revue de droit public, n°4 – 2007, page 1073.

في إطار القانون التنظيمي للمالية الجديد فقد ألغى المجلس وبشكل تلقائي إحدى مواد القانون المالي لسنة 2006.

- عدم تجاوز التعديلات المقترحة سواء في موضوعها أو نطاق تطبيقها الحدود المرسومة لممارسة حق التعديل البرلماني[295]. لكن المجلس عدل عن موقفه في قراره الصادر بتاريخ 11 يوليوز 2001 مكتفيا فقط بالتمسك بشرط ضرورة وجود علاقة بين التعديل المقترح و بين محتوى النص المراد تعديله والمعروض على البرلمان من أجل التصويت عليه[296].

في المغرب وقبل إحداث المجلس الدستوري كانت هناك محاولة من قبل الحكومة من أجل إقحام تعديلات تخص قوانين الاستثمار في مشروع قانون مالية 1988 مما أثار حفيظة أعضاء مجلس النواب. وقد تطلب الأمر تحكيما ملكيا انتهى بحذف التعديلات المذكورة من المشروع و تنظيم دورة استثنائية في منتصف سنة 1988 لدراسة التعديلات المقترحة بشكل مستقل عن قانون المالية.

كخلاصة لهذا المطلب يمكن القول بأن البرلمان في المغرب كما في فرنسا، علاوة على أنه يفتقد لسلطة المبادرة في المجال المالي، فإن حقه في التعديل يخضع لتأطير قانوني صارم . ولهذا السبب فإن جل المناقشات المثارة بخصوص هذا الموضوع تصب نحو حذف المادة 40 بتحرير حق التعديل البرلماني من القيود المفروضة عليه والمراهنة على المسئولية الملقاة على عاتقهم. إن إعادة الاعتبار للدور المالي للبرلمان يمر عبر هذا المحور الأساسي الذي هو منح البرلمانيين سلطة مبادرة حقيقية وفعلية في المجال المالي.[297]

المطلب الثاني : رمزية الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي.

إذا كانت الرقابة المالية هي من الاختصاصات الأصيلة للبرلمان، إلا أن ممارستها على أرض الواقع تعترضها عقبات عديدة مما يحد من فعاليتها. فبالرغم من الوسائل الرقابية المتنوعة التي يتوفر عليها البرلمان (أسئلة شفاهية أو كتابية الموجهة نحو الحكومة، لجان تقصي الحقائق، جلسات الاستماع، الامتيازات الهائلة التي تتوفر عليها لجنة المالية والتي بإمكانها الاعتماد على كميات لابأس بها والتي تتوصل بها طوال السنة ، التحريات التي يجريها المقررون في عين المكان وعلى الوثائق)، إلا أن دوره يبقى بغاية المحدودية وذا أثر خافت على مستوى مراقبة السياسة المالية للحكومة. والأسباب

---

[295] قرار رقم 225 الصادر بتاريخ 24 دجنبر 1983.

[296] (قرار رقم 445 الصادر بتاريخ 19 يونيو 2001

[297] Charles de (**COURSON**), opcit, Page 190.

المسئولة عن ذلك عديدة ومتعددة. وسوف لن نغرق في سردها، بل سنكتفي فقط بإيراد البعض منها.

- عدم كفاية المعلومات المتعلقة بتنفيذ مشاريع قوانين المالية.
- تحكم الجهاز التنفيذي في مصادر المعرفة المالية والمحاسبية مما يبقي الرقابة البرلمانية حبيسة الشكليات دون إمكانية النفاذ إلى عمق وجوهر الأشياء. لكن هذه المعلومات على وفرتها تبقى غير كافية وغالبا ما يكتنفها الغموض[298].
- عدم توفر البرلمان على الموارد البشرية المتخصصة، والوسائل التقنية اللازمة لإجراء التحريات والمعاينات والخبرات التي يتطلبها تدقيق الحسابات، والتحقق من مدى احترام الإجراءات المسطرية الخاصة بتدبير المال العام.
- التقديم المتأخر لمشاريع قوانين التصفية . فالحكومة لا تعرض مشاريع القوانين المذكورة على البرلمان إلا بعد انقضاء ست سنوات على الأقل على سنة تنفيذ الميزانيات المتعلقة بها علما أنه يتوجب على الحكومة إيداع هذه المشاريع (الفقرة 2 من المادة 47 من ق .ت .م رقم 7-98)بمكتب أحد مجلسي البرلمان في نهاية السنة الثانية الموالية لسنة تنفيذ قانون المالية على أبعد تقدير .

إن مهمة البرلمان هي منح ترخيصات الميزانية، وممارسة الرقابة على التسيير المالي الحكومي للتأكد من مدى احترام الحكومة للترخيصات الممنوحة لها. غير أن ممارسة تلك المهمة الرقابية تظل مسألة صعبة في ظل غياب مقوم أساسي ألا وهو الحق في الحصول على المعلومات الضرورية لذلك. وهذا يقودنا إلى التساؤل عن دور القاضي الدستوري، في فرنسا كما في المغرب، ليس في حماية هذا الحق وإنما أيضا في تعزيزه وتقويته.

في فرنسا، وباستعراض القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري والمتعلقة بحق البرلمان في الحصول على المعلومات من أجل ممارسة دوره الرقابي على العمل الحكومي، يتضح أن هناك حرصا شديدا من قبل القاضي الدستوري الفرنسي على حماية هذا الحق وتسييجه بكافة الضمانات اللازمة. إن تجليات هذه الحماية تظهر من خلال ضمان احترام المبادئ الكبرى للقانون الموازني وبخاصة مبدأ الشمولية والذي يجعل البرلمان على اطلاع تام على حقيقة التسيير المالي للحكومة.

---

[298] عدم تقديم الحسابات المتعلقة بالتسيير العمومي.

- عدم وجود بيانات تكشف عن الحالة المالية للدولة.
- عدم وجود معرفة دقيقة بالتزامات الدولة على المدى البعيد.
- عدم وجود معلومات كافية بخصوص الدين العمومي والتي يقدم البرلمان بخصوصها ترخيصات من أجل إبرامها.
- عدم وجود رؤية شاملة لتسيير مالية الدولة على المدى المتوسط.

ويعتبر القرار الذي أصدره المجلس بتاريخ 29 دجنبر 1982[299] أول قرار يثير فيه المجلس الدستوري حق البرلمان في الحصول على المعلومات اللازمة لممارسة دوره الرقابي وذلك بمناسبة البت في نزاع نشب بخصوص إضافة بعض الملحقات التفسيرية لقانون المالية.

ففي هذا القرار أثار المجلس الأهمية التي يكتسيها مبدأ الشمولية [300]. فحسب المجلس، فإن هذا المبدأ ينطوي على ميزتين اثنتين : ضمان وضوح حسابات الدولة، والسماح بمراقبة برلمانية فعالة.

القضاء الدستوري المغربي حرص هو الآخر على ضمان احترام هذا المبدأ، يتضح ذلك من خلال قراره رقم 98-250 والذي أصدره بمناسبة فحصه لدستورية القانون التنظيمي للمالية رقم 7-98 وبخاصة مادته العاشرة التي تخص إحداث ميزانيات مستقلة لمصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة.

في رأي المجلس، فإن المقتضيات الواردة في المادة المذكورة تخالف مبدأ الشمولية وكذا قاعدة عدم تخصيص موارد معينة لتمويل نفقات معينة. وينبغي بالتالي أن تدرج ميزانية هذه المصالح في إطار قانون المالية. وقد علل قراره هذا بأن المادة العاشرة بإحداثها لميزانيات مستقلة للمرافق العمومية تكون قد أخرجت أحد مكونات هذا القانون من مجال اختصاص البرلمان، وأخلت بذلك بمقتضيات الفقرة الأولى من المادة 50 من الدستور التي تنص على أن البرلمان يصوت على قانون المالية طبق شروط يحددها قانون تنظيمي.

وقد سبق هذا القرار، قرار آخر كان المجلس قد أصدره بتاريخ 18 دجنبر 1964[301] والذي وسع فيه من مجال الرقابة البرلمانية مانحا بذلك مدلولا أوسع للمادة الأولى من مرسوم 1959 الملغى بموجب القانون التنظيمي الجديد للمالية (1 غشت 2001). حيث أقر للبرلمان بأحقية ممارسة رقابته على مالية المؤسسات العمومية والمقاولات . وعليه فمن حق البرلمان إدراج في قانون مالية الدولة كافة الإجراءات الرقابية التي تمكنه من متابعة جيدة للتسيير المالي العمومي، مراقبة حسابات الدولة وكذا حسابات المقاولات ذات الرأسمال العمومي، هذا بالإضافة بطبيعة الحال إلى مالية الدولة.

---

[299] Décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982 relative à la Loi de finances pour 1983, http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions.

[300] وقع النص على هذا المبدأ في المادة 18 من مرسوم 1959 والذي حل محله القانون التنظيمي الجديد (1 غشت 2001).

« Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé Budget général. Toutefois, certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations spéciales prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux du Trésor ou de procédures comptables particulières au sein du budget général ou d'un budget annexe. »

[301] Décision n° 64-27 DC du 18 décembre 1964 relative à la Loi de finances pour 1965, http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions.

كما اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي في أحد قراراته [302]، أن عدم إطلاع البرلمان على بعض العمليات المالية لخصوصيتها، كما هو الشأن بالنسبة للحسابات الخصوصية للخزينة، لا يقلل من قيمة دوره الرقابي. ولهذا نجده قد ألزم الحكومة بضرورة تزويد البرلمان بكافة المؤشرات الأساسة حول سياستها العامة التي تنوي نهجها بخصوص توظيف الاعتمادات المرصدة لصندوق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

دائما في إطار تعزيز الدور الرقابي للبرلمان فقد حرص المجلس على ضمان احترام مبدأ صدقية التقديرات المالية والذي تنص عليه المادة 32 من القانون التنظيمي الجديد [303]. فحتى يكون للبرلمان اطلاع شامل وعلى بينة من الوضعية المالية ينبغي أن تكون التوقعات المقدمة من طرف الحكومة صادقة.

وقد كانت المعارضة قد أحالت على المجلس الدستوري قانون مالية 1995 يلتمسون فيه من المجلس إلغاءه على أساس أن تقديرات الموارد والتحملات برسم السنة المالية المقبلة، وكذا تقديرات مبلغ العجز لا تعكس الواقع المالي، مما اعتبر في نظرهم مساسا بالسلطة المالية للبرلمان. وقد قبل المجلس فحص طلب المعارضة لكن من دون النظر إلى الحجج المساقة من طرفها. ليعطي بذلك إشارة بإمكانية الحكم بعدم دستورية قوانين المالية في حالة عدم مراعاة مبدأ صدقية التوقعات المالية [304].

هذا الموقف الصادر عن المجلس الدستوري هو على قدر كبير من الأهمية لأن فيه مؤشرا قويا على التوجه العام للمجلس، والذي ينحو نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمان.

غير أنه إذا كان القضاء الفرنسي قد احتفظ فعلا للبرلمان بحقه في ممارسة دوره الرقابي المنوط به، فقد وضع، في مقابل ذلك، بعض الشروط على ممارسة ذلك الحق من أهمها عدم استغلال حق التعديل المعترف له به بموجب المادة 42 من القانون التنظيمي للمالية من أجل مراقبة النفقات العامة في إقحام تعديلات تروم الزيادة في تلك النفقات خلافا لمقتضيات المادة 40 من الدستور[305].

مساهمة المجلس الدستوري الفرنسي في حماية الحق البرلماني في الرقابة المالية على الحكومة استمر مع القانون التنظيمي الجديد 1 غشت 2001 الذي وافق عليه. و كما هو معلوم فإن أهم مستجدات هذا القانون الجديد صبت نحو إعادة الاعتبار للدور المالي للبرلمان من خلال تعزيز دوره الرقابي. و من جملة التجديدات التي حملها هذا القانون بهذا الخصوص:

---

[302] Loic Philip, les fondements constitutionnels des finances publiques, édition Economica, 1995, page 24.

[303] « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ».

[304] Loic (**PHILIP**), Opcit, page 25.

[305] DC n° 203, cité par Loic (**PHILIP**), opcit, page 25.

- توسيع صلاحيات اللجنة المالية [306].

- إحداث ما يسمى بهيئة التقييم والمراقبة MEC كآلية رقابية مكملة لدور لجنة المالية مهمتها ضمان استقلالية المعلومات المالية للبرلمان؛ هذا الإجراء جاء نتيجة انتقادات الطابع الحزبي للجنة المالية.

- دور المجلس الأعلى كمساعد للبرلمان في رقابة تنفيذ قوانين المالية، وكمستشار وخبير تقني هذه المهمة تتجسد من خلال:

- التسريع بإيداع التقرير المتعلق بتنفيذ قوانين المالية

- تطوير علاقاته مع اللجان المالية

- مساهمته المتميزة على مستوى مناقشة مشاريع القوانين من خلال التقارير التي يعدها[307].

بالرغم من الصلاحيات الواسعة التي صارت تتمتع بها لجان المالية بفضل التجديدات التي أتى بها القانون التنظيمي للمالية 1غشت 2001 إلا أنها ستصطدم بعائق (الأغلبية) مما سيصعب من مأمورية مقررها خصوصا إذا كان ينتمي إلى صفوف الأغلبية . لهذا فإسناد منصب رئاسة لجنة المالية سيسمح للمعارضة بولوج أسهل إلى مصادر المعلومة من أجل أداء دورها الرقابي في مواجهة الأغلبية والحكومة. هذا من جهة، من جهة أخرى، سيساهم في توزيع أمثل للمهام بين رئيس منتم إلى المعارضة متمتع بكافة ضمانات الاستقلالية عن الحكومة والمقرر العام المنتمي إلى الأغلبية والذي يلعب دورا محوريا على مستوى مناقشة قوانين مالية كوثيقة سياسية.

ختاما لهذه النقطة، يمكن القول بأن الاجتهادات القضائية للمجلس الدستوري وحتى تلك التي صدرت في عهد الغرفة الدستورية على مستوى توزيع الاختصاصات المالية بين البرلمان والحكومة تظل جد ضئيلة مقارنة مع التجربة الفرنسية حيث القانون الموازني الفرنسي يعج باجتهادات قضائية للمجلس الدستوري غطت في معظمها كافة المجالات المالية الموازنية.

وفي الوقت الذي سعى فيه المجلس الدستوري الفرنسي نحو إقامة نوع من التوازن على مستوى توزيع الاختصاص المالي بين الحكومة والبرلمان من خلال حماية الامتيازات المالية الحكومية وفي نفس الوقت الاحتفاظ للبرلمان بحقه في متابعة ومراقبة النشاط المالية الحكومي، نرى فيه القضاء الدستوري المغربي يفرد امتيازا واضحا للجهاز الحكومي على حساب الجهاز التشريعي سواء على مستوى احتكار المبادرة المالية أو على مستوى الرقابة المالية.

---

[306] لقد تطرقنا لهذه النقطة بنوع من الاستفاضة في حديثنا عن اللجان المالية. ص 14

[307] Loic (**PHILIP**), Introduction, RFFP n° 59, 1997, page 29.

كم مهمل[308]، العجلة الخامسة التي يلجأ إليها كاحتياط[309]، مؤسسة عديمة الجدوى وقليلة الفعالية[310] Gadget عبارات جد قوية أراد صاحبها توصيف هامشية الدور المالي للبرلمان المغربي. فبالرغم من الامتيازات المعترف له بها دستوريا وقانونيا (التصويت على مشاريع قوانين المالية، منح ترخيصات الميزانية، مراقبة تنفيذ الميزانية، الحق في التعديل إلى غير ذلك من الامتيازات المالية الأخرى) إلى أنها تبقى امتيازات على الورق ولا تجاوز عتبة النص. فهي امتيازات نظرية ليس إلا.

إن واقع الممارسة المالية يشهد بذلك، ويقول بشيء واحد، هو أن الحكومة تنفرد بحق المبادرة في المجال المالي، وأن ممارساتها على أرض الواقع تفرغ كل الامتيازات المالية للبرلمان التي أتينا على ذكر بعض منها من محتواها. فقد أوضحنا من خلال دراسة حق التعديل المالي والقيود الصارمة الواردة عليه، ومن خلال كذلك محدودية دوره الرقابي، أن البرلمان لا يتمتع إلا بسلطة مالية جد محدودة. وهذا يكشف صدقية المقولة الشائعة بأن البرلمان ما هو إلا غرفة تسجيل لقوانين المالية؛ بل إن البعض ذهب إلى حد التساؤل عن جدوى وجود البرلمان أصلا. فوجوده مكلف بالنسبة للملزم الضريبي ماديا ومعنويا[311]. إنه مفعول سياسة العقلنة البرلمانية التي آتت ثمارها بفضل الدور الكبير الذي لعبه القضاء الدستوري. **فقبل إنشاء المجلس الدستوري كان هناك حديث عن قضاة الحكومة، أما بعد إحداث هذه المؤسسة الرقابية فقد انتقلنا من حكومة القضاة إلى قضاة الحكومة.**

المبحث الثاني : مراقبة دستورية التشريعات المالية الموازنية.

يعد المجال المالي أحد المجالات المالية التي تقدم لنا صورة صادقة عن طبيعة الدور الرقابي الذي يمارسه القضاء الدستوري. فسواء في فرنسا (مهد تجربة الرقابة الدستورية السياسية) أو في المغرب الذي قام باستنساخها، فقد اسندت للقاضي الدستوري مهمة محددة تتجلى في السهر على تطبيق سياسة العقلنة البرلمانية. والرامية إلى لجم البرلمان وتوجيه سياسته التشريعية المالية على نحو يجعل السياسة المالية للحكومة بمنأى عن أي تهديد.

ومن بين الإجراءات التي اتخذت من أجل ترجمة هذا الهدف على أرض الواقع، إخضاع التشريعات المالية ذات المصدر البرلماني للرقابة الإجبارية بحيث تحال أتوماتيكيا إلى القاضي الدستوري من أجل مراقبة مدى مطابقتها للدستور؛ هذا بخلاف القوانين العادية التي بالرغم من هيمنتها على المنظومة القانونية لم يخضعها المشرع

---

[308] Abdelkader (**BERRADA**),, La loi organique de finances du 26 novembre 1998, Revue Marocaine d'Audit et de développement, n°28, 2009 page 27.

[309] Ibid.

[310] Ibid.

[311] Ibid.

الدستوري في كلا البلدين لنفس النظام الرقابي (الرقابة الإجبارية)، بل أخضعها لنظام الرقابة الاختيارية المتوقفة على ما يسمى بنظام الإحالة. والسبب في ذلك هو أن معظمها ذو مصدر حكومي. والنتيجة أن التشريعات ذات المصدر البرلماني لن تشق طريقها نحو التنفيذ إلا بعد عرضها على المجلس الدستوري من أجل منحها جواز المرور بعد أن يفحص مشروعيتها الدستورية.

بخلاف التشريعات ذات الطابع التنظيمي (القانون التنظيمي للمالية والأنظمة الداخلية للبرلمان)، و التي تخضع للرقابة الاجبارية للقاضي الدستوري (**فرع أول**)، فإن التشريعات المالية العادية لا تمارس عليها سوى رقابة جوازية (اختيارية) أي أن تدخل القاضي الدستوري من أجل مراقبة مدى دستوريتها من عدمها تتوقف على ضرورة الإحالة عليه من قبل الجهات المالكة لهذا الحق. حديثنا في هذا المجال سينصب بالخصوص على صنفين من التشريعات العادية الأمر يتعلق بقوانين المالية والقوانين المتخذة في إطار ألية التفويض التشريعي (**فرع ثان**).

الفرع الأول : التشريعات المالية الخاضعة للرقابة الإجبارية للمجلس الدستوري.

لقد كان هم المشرع الأساس من وراء سياسة العقلنة البرلمانية هو لجم البرلمان وضبط سياسته التشريعية، وذلك حتى لا تتكرر الممارسات التعسفية ومنها بطبيعة الحال الممارسات التعسفية المالية. وطبيعي أن يترجم هذا الهم في صورة إجراءات قانونية ودستورية تمكن من التحكم في المنتوج التشريعي البرلماني على نحو يجعل السياسة المالية الحكومية بمنأى عن كل تهديد أو مضايقة.

ومن بين الإجراءات القانونية التي اتخذت في هذا الاتجاه، إخضاع النصوص القانونية ذات المصدر التشريعي للرقابة الإجبارية للقاضي الدستوري، وذلك للحيلولة دون تسريب مقتضيات من شأنها تشديد المراقبة على العمل الحكومي أو عرقلة تنفيذ سياساتها المالية. ونخص بالذكر هنا كل من القوانين التنظيمية للمالية (**مطلب الأول**) و الأنظمة الداخلية للبرلمان (**مطلب ثان**).

المطلب الأول : القوانين التنظيمية للمالية

إن أهم ما يميز القوانين التنظيمية للمالية، مقارنة مع الأنظمة الداخلية للبرلمان، هو أنها تشكل في آن واحد موضوعا و مرجعا لرقابة القاضي الدستوري.

- **القوانين التنظيمية للمالية باعتبارها موضوعا لمراقبة دستورية القوانين المالية.**

شأنه في ذلك شأن باقي القوانين التنظيمية الأخرى، يخضع القانون التنظيمي للمالية لرقابة المجلس الدستوري المغربي من أجل التثبت من مشروعيته الدستورية، وذلك طبقا لمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 81 من الدستور المغربي الذي ينص : "

تحال القوانين التنظيمية قبل إصدار الأمر بتنفيذها، و النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان قبل الشروع في تطبيقه إلى المجلس الدستوري ليبت في مطابقتها للدستور ".

بإخضاعه القوانين التنظيمية للمالية للرقابة الإجبارية، يكون المشرع الدستوري المغربي قد اقتفى خطى نظيره الفرنسي الذي طبق نفس النظام الرقابي على هذه الشاكلة من القوانين وذلك من خلال المادة 61 من الدستور الفرنسي 1958[312].

إن هذه الرقابة هي رقابة إجبارية أوتوماتيكية, فهي لا تحتاج إلى إحالة حتى يتمكن القاضي الدستوري من مراقبتها بخلاف القوانين العادية التي تخضع لرقابة اختيارية أي لا بد للبت فيها من طرف المجلس من إحالة من الجهات المعنية.

السؤال الذي يطرح نفسه هو كالتالي : لماذا تخصيص القوانين التنظيمية بالذات - ومنها بطبيعة الحال القوانين التنظيمية للمالية - بالرقابة الإجبارية ؟

إن إخضاع هذا الصنف من التشريعات للرقابة الإجبارية للقضاء الدستوري يعود بالدرجة الأولى إلى الفلسفة العامة التي كانت وراء بلورة سياسة العقلنة البرلمانية. وهي لجم السياسة التشريعية للبرلمان وضبطها على نحو لا تتكرر معه الممارسات البرلمانية السابقة سيما في عهد الجمهوريتين الثانية والثالثة. فالهدف بكل وضوح هو ضمان تحقيق الاستقرار الحكومي.

علاوة على هذا السبب، هناك عامل آخر يفسر سبب تطبيق الرقابة الإلزامية على القوانين التنظيمية للمالية ومعها بالطبع القوانين التنظيمية الأخرى. هذا العامل يتمثل في الخصوصيات التي تتميز بها هذه الشاكلة من القوانين. من جهة، فهذه القوانين متممة للدستور ومفصلة ومطبقة لأحكامه؛ فالقوانين التنظيمية بحسب تعبير ذ. A. AMIEL تشريع دستوري مكمل[313]، ولكونها كذلك، فمن غير المنطقي أن تأتي مخالفة للدستور. من جهة أخرى، فإن وجود القوانين التنظيمية يعتبر، في غالب الأحيان، ضروري لتحديد

---

[312] Art 61 : « Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil Constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil Constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil Constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil Constitutionnel suspend le délai de promulgation. ».

[313] Marie-Madeleine (**MBORANTSUO**), La contribution des cours constitutionnelles à l'Etat de droit en Afrique édition 2007, page 109.

معنى المقتضيات الواردة في الدستور. فهي بالنسبة للدستور كالمراسيم التطبيقية بالنسبة للقوانين[314].

كذلك من بين الخصائص المميزة للقوانين التنظيمية والتي تبرر خضوعها للرقابة الإجبارية للقاضي الدستوري المسطرة الخاصة والمعقدة التي تحكم إعدادها والتصويت عليها؛ فلا يشرع في مناقشتها من قبل المجلس المحال عليه القانون التنظيمي إلا بعد مرور 10 أيام من إيداعه بالمجلس المعني، و لا يعرض للمصادقة من قبل الجهة المختصة (الملك) إلا بعد إحالته على المجلس الدستوري من أجل فحص مطابقته للدستور.

هناك ملاحظة جديرة بلفت الانتباه إليها، وهي أن القانون التنظيمي للمالية في المغرب كما في فرنسا، لم يعرض على القضاء الدستوري لفحص مشروعيته الدستورية.

في المغرب، وبالرغم من وجود جهاز لمراقبة الدستورية مجسدا في الغرفة الدستورية التابعة للمجلس الأعلى، وبالرغم من اختصاصها الصريح في البت في الشرعية الدستورية للقوانين التنظيمية [315]، إلا أن القانون التنظيمي للمالية لم يتم فحص دستوريته وذلك بحكم الظرف التاريخي الذي وضع في إطاره (إعلان حالة الاستثناء 1965 -1970) والفترة الانتقالية التي امتدت ما بين (1972 – 1977). وهكذا، لم يتم فحص دستورية ثلاثة قوانين تنظيمية للمالية، الأمر يتعلق بقوانين 1963، 1970 و 1972، ولم يتم اعتمادها وفق المسطرة المنصوص عليها في الفصل 57 من دساتير سنوات 1963 و 1973 والفصل 63 من دستور 1962، وإنما اعتمدت وفقا لمساطر استثنائية في وقت لم يكن فيها البرلمان موجودا[316].

وربما أن المشرع المغربي اقتفى نفس خطى نظيره الفرنسي حينما لم يعرض مرسوم 1959 بمثابة القانون التنظيمي للمالية (الذي ألغي بموجب القانون التنظيمي

---

[314] Ibid.

[315] **الفصل 63 من دستور 1962** : " تتخذ القوانين التنظيمية وتغير طبق الشروط الآتية: لا يقدم المشروع أو الاقتراح لمداولة وتصويت أول مجلس أحيل عليه المشروع أو الاقتراح إلا بعد مضي عشرة أيام على إيداعه، وفي هذه الحالة لا تطبق المسطرة المنصوص عليها في الفقرة الثانية من الفصل الثاني والستين.

ولا يمكن إصدار الأمر بتنفيذ القوانين التنظيمية إلا بعد عرضها على الغرفة الدستورية من المجلس الأعلى بقصد الموافقة.

- **الفصل 57 (الفقرة الثانية) من دستور 1970** : " ولا يمكن الأمر بتنفيذ القوانين التنظيمية إلا بعد عرضها على الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى بقصد الموافقة ".

- **الفصل 57 من دستور 1972**: " تتخذ القوانين التنظيمية وتغير طبق الشروط الآتية :

لا يقدم المشروع أو الاقتراح لمداولة وتصويت مجلس النواب إلا بعد مضي عشرة أيام على إيداعه.

و لا يمكن إصدار الأمر بتنفيذ القوانين التنظيمية إلا بعد عرضها على الغرفة الدستورية من المجلس الأعلى بقصد الموافقة. "

[316] Mohamed Abdellah (**FAHMI**), Pour une étude formelle des lois organiques des finances au Maroc, page 21.

الجديد 1 غشت 2001) على المجلس الدستوري من أجل فحص دستوريته؛ و السبب في ذلك، أن المجلس لم يتم إنشاؤه إلا بتاريخ 13 مارس 1959[317]. غير أن المجلس لم يتأخر في الاعتراف له بقيمته الدستورية، ليلتحق بذلك بقائمة النصوص القانونية المشكلة لما يسمى بكتلة الدستورية وليشكل، بعد الدستور، معتمده الرئيسي في مراقبة دستورية القوانين المالية وذلك بموجب قراره رقم 60-8 الصادر بتاريخ 1960[318]. نفس المسلك سلكته الغرفة الدستورية حينما استندت على القانون التنظيمي للمالية 1972 في مراقبة دستورية النظام الداخلي للبرلمان وذلك من خلال قرارها الصادر بتاريخ 20 أبريل 1978 لتؤكد بذلك قيمته الدستورية[319].

- القوانين التنظيمية للمالية باعتبارها مرجعا في مراقبة دستورية القوانين المالية.

كما سبقت الإشارة إلى ذلك، لم يعرض القانون التنظيمي للمالية في فرنسا أو في المغرب على رقابة القضاء الدستوري وذلك لأسباب تتعلق بالظروف التاريخية السائدة في البلدين. ومع ذلك فقد اعتمداه مرجعا في مراقبة الدستورية.

في فرنسا، هذه الصفة المزدوجة للقانون التنظيمي للمالية، وبخاصة صفته كموضوع لرقابة الدستورية أثارت انتقادات فقهية حادة أفضت بهم إلى حد التشكيك في صلاحيته لأن يشكل مرجعا مؤتمنا لرقابة دستورية قوانين المالية. ومبعث هذا التشكيك يكمن في أن القوانين التنظيمية هي نفسها موضوع لرقابة القاضي الدستوري، فكيف يعقل أن تكون مرجعا له في رقابة الدستورية؟ هذا من ناحية، من ناحية أخرى، فإن هذه القوانين هي ذات طبيعة إجرائية وتعالج مسائل مسطرية بحتة[320]، و أن من شأن الاعتماد عليها ستجعل مهمة القاضي الدستوري تدور فقط في فلك الأمور الشكلية مما يجعلها لا تفي بالغرض المرجو من وراء رقابة دستورية القوانين المالية وبخاصة على مستوى حماية بعض المجالات الضرورية والحساسة كمجال حقوق الإنسان مثلا.

شكوك الفقه تلك، لم تقف حائلا أمام القاضي الدستوري الفرنسي في منح مرسوم 1959 قيمة دستورية أهلته لأن يكون معتمده الرئيس في فحص دستورية القوانين المالية بعد الدستور. فقلما نجد قرارا للمجلس الدستوري يخلو من إشارة إلى أحكامه ومقتضياته. وقد ساهم إصلاح 1974 بشكل كبير في تعزيز أهميته المرجعية حينما وسع من مجال ممارسة حق الإحالة إلى الأقلية البرلمانية. ويشكل المجال المالي الموازني أكثر المجالات

---

317 Jacques**(LAUZE**), la loi organique devant le conseil constitutionnel : une conformité avec des réserves, RFFP n° 76- nov 2001, P 167-168

318 Xavier (**VANDENDRIESSCHE**), La LOLF et le conseil constitutionnel, La revue du Trésor, 86e année- n° 7 juillet 2006, p 429.

319 Mohamed (**GHOMARI**), la justice constitutionnelle au Maroc, Revue Marocaine du droit et de l'économie du développement, n° 22-23, janvier 1992, page 12.

320 Henry (**ROUSSIlION**), Le conseil constitutionnel, 4ème édition 2007, page 65.

التي اعتمد فيها القاضي الدستوري الفرنسي على مرسوم 1959 في مراقبة دستورية التشريعات المالية. فثلاثة أرباع (¾) قرارات المجلس صدرت استنادا إلى مرسوم 1959 وذلك في الفترة الممتدة ما بين سنتي 1989 و 1998 . كما شهدت السنوات العشرة الماضية إصدار واحد من بين ثلاثة قرارات استنادا إلى مرسوم 1959. أضف إلى هذا أنه قد تم إشهار أحكام المرسوم المذكور في 48 حالة من ضمن 100 حالة عرضت على المجلس في وجه القوانين ذات الطابع المالي. والأكثر من هذا، أن جميع قوانين مالية السنة (باستثناء قانوني مالية سنة 1988 و 1992) تم البت فيها استنادا على المرسوم المذكور. فقد تم البت في حوالي 23 قانون مالية تعديلي و أربعة قوانين تصفية أي ما مجموعه 55 قرارا همت جميع أصناف قوانين المالية.

وبخلاف المجال المالي الموازني، لم يكن لمرسوم 1959 حضور قوي في المجال الضريبي. ذلك أنه بالرجوع إلى الاجتهادات المالية للقاضي الدستوري الفرنسي وبالخصوص تلك الصادرة في المجال الضريبي، يلاحظ أن مرسوم 1959 لم تتم إثارته (لم يتم تحريك مقتضياته) إلا نادرا.

- **القانون التنظيمي للمالية 1 غشت 2001[321] : دستور مالي جديد بديل عن مرسوم 1959 :**

شهدت سنة 2001 منعطفا تاريخيا في حياة مرسوم 1959. هذه القلعة الحصينة، والتي عمرت لأزيد من 52 سنة انهارت مؤخرا بعد أن لم تفلح محاولات عديدة في تعديلها. لقد حل محلها قانون تنظيمي جديد هو قانون فاتح غشت 2001 الذي سيصبح المرجع المعتمد في مراقبة دستورية القوانين المالية عوضا عن المرسوم المذكور.

إن أهم ما يميز هذا الدستور المالي الجديد، هو أنه، وعلى عكس المرسوم السابق، لم تضعه الحكومة، ولم يسلم من رقابة الدستورية. فقد ساهم في بلورته كافة الفاعلين المؤسساتيين (برلمان، حكومة، المجلس الأعلى للحسابات والمجلس الدستوري). كما أنه عرض على المجلس الدستوري الفرنسي الذي قضى بدستوريته باستثناء بعض التحفظات وذلك من خلال قراره الصادر بتاريخ 25 يوليوز 2001[322].

إن هذا الإصلاح المالي الهام، ساهم في تسريعه عاملان اثنان[323] :

العامل الأول: ويتمثل في النواقص والثغرات التي اعترت المرسوم المذكور. وهي نواقص جعلته لا يتماشى والمنظور الجديد للإصلاح :

---

[321] Loi organique n° 2001-692 publié au JO du 2 août 2001.

[322] Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 relative à la loi organique relative aux lois de finances, revue française des finances publiques, n° 76-novembre 2001, page 180.

[323] « La réforme du budget de l'Etat : la loi organique relative aux lois de finances », ouvrage coord. par Jean-Pierre Camby , éd Paris : Libr. générale de droit et de jurisprudence, 2002, page 6.

ـ فهذا المرسوم صمم خصيصا للجم السلطة المالية للبرلمان، في حين أن الاتجاه الحالي هو إعادة الاعتبار للدور المالي للبرلمان. فالعديد من المقتضيات القانونية الواردة في المرسوم المذكور تجاوز في صرامتها حتى النص الدستوري ولعل المثال البارز عن ذلك:

ـ المادة 42 من المرسوم التي تمنع حق التعديل ما عدا في الحالات التي تحددها وهذا على الأقل يخالف المادة 44 من الدستور.

ـ المادة 4 تحدد الرسوم شبه الضريبية والتي تظل خارج الاختصاص البرلماني : البرلمان لا يصوت عليها و لا ينشئها ولا يحدد وعاءها ولا سعرها وهذا يناقض الفصل 34 من الدستور الذي يجعل السلطة الضريبية من اختصاص البرلمان. كما أنها تخالف المادة 14 من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن التي تنص على حق المواطن في مراقبة بنفسه أوعبر ممثليه ضرورية الضريبة.

العامل الثاني :ويتجسد في اعتماد مفهوم جديد للنفقة العامة؛ فالتوجه الحالي يسير نحو إقحام معيار جديد في تقييم التسيير العمومي من خلال اعتماد ما يسمى بمبدأ " الكفاءة في التسيير العمومي La performance ". ومفاد هذا المبدأ أن يتم منح المسيرين هامشا للمبادرة على مستوى التسيير المالي. وهذا سيغير من دور البرلمان الذي سوف لن ينحصر فقط في مهمته الكلاسيكية التي هي منح الترخيصات، وإنما إرفاق تلك الترخيصات بأهداف مما يعني أن محاسبة الآمرين بالصرف (المسيرين) ليس على أساس مبدأ الشرعية و إنما على أساس مبدأ الكفاءة أي مدى قدرتهم على تحقيق الأهداف المسطرة (الكفاءة معيار أساس في تقييم النفقة العامة).الانتقال من منطق الامكانات إلى منطق النتائج.

كان هذا فيما يخص القوانين التنظيمية. فماذا عن مراقبة دستورية الأنظمة الداخلية؟ ذلك ما سنتطرق إليه في المطلب الموالي.

المطلب الثاني : الأنظمة الداخلية للبرلمان

مثلها في ذلك مثل القوانين التنظيمية، فإن الأنظمة الداخلية للبرلمان تمارس عليها رقابة إجبارية وقبلية من قبل المجلس الدستوري المغربي. هذا الاختصاص يجد أساسه القانوني في الفقرة الثانية من الفصل 81 من الدستور المغربي المراجع 1996 الذي ينص :

" يمارس المجلس الدستوري الاختصاصات المسندة إليه بفصول الدستور أو بأحكام القوانين التنظيمية ؛ و يفصل –بالإضافة إلى ذلك – في صحة انتخاب أعضاء البرلمان و عمليات الاستفتاء.
تحال القوانين التنظيمية قبل إصدار الأمر بتنفيذها، و النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان قبل الشروع في تطبيقه إلى المجلس الدستوري ليبث في مطابقتها للدستور.
و للملك أو الوزير الأول أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين أو ربع

أعضاء مجلس النواب أو أعضاء مجلس المستشارين أن يحيلوا القوانين قبل إصدار الأمر بتنفيذها إلى المجلس الدستوري ليبث في مطابقتها للدستور.

.....".....

إن الأنظمة الداخلية للبرلمان هي أحد المصادر المتميزة للقانون البرلماني حيث تعنى بمسائل تنظيم سيرها الداخلي، وتحديد الإجراءات الواجب اتبعاها في مداولاتها وفي فرض الانضباط على أعضائها.

في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة كان للمجالس البرلمانية الفرنسية اليد الطولى في وضع أنظمتها الداخلية سيما في ظل وجود دساتير اتسمت مقتضياتها الإيجاز الشديد.

غير أن الوضع اختلف مع سياسة العقلنة البرلمانية التي حملها دستور 1958 والتي جاءت نتيجة الممارسات التعسفية لأعضائها، حيث دخلت الأنظمة الداخلية للبرلمان منعطفا جديدا. فتلك السيادة التي كانت تتمتع بها المجالس البرلمانية في وضع أنظمتها الداخلية أصبحت من الماضي، وصارت كل المقتضيات الواردة بها سواء تلك المتعلقة بالعمل التشريعي أو العمل الرقابي تخضع للرقابة القبلية من قبل القاضي الدستوري الفرنسي قبل أن تشق طريقها نحو التنفيذ. بينما تم تحويل أهم مقتضياتها التي كانت مؤطرة سابقا من قبل تلك الأنظمة نحو الدستور (عدد اللجان الدائمة، وإعداد جدول الأعمال...)[324].

إذن، فالمشرع الفرنسي، حتى يتفادى الممارسات التعسفية للبرلمان، عمل بمبدأ الوقاية خير من العلاج عندما أخضع أنظمته الداخلية لرقابة دستورية قبلية وإجبارية.

المشرع المغربي، ومثله في ذلك مثل المشرع الدستوري في الدول المغاربية، سار على خطى نظيره الفرنسي حينما أخضع الأنظمة الداخلية للبرلمان لرقابة الدستورية قبل عرضها على الملك من أجل المصادقة. فوفقا للفصل 43 من دستور14 دجنبر 1962 : " يضع كل مجلس قانونه الداخلي ويصادق عليه بالتصويت بيد أنه لا يمكن العمل به إلا بعد أن توافق عليه الغرفة الدستورية للمجلس الأعلى ".

وتم تأكيد ذلك مع دستوري 31 يوليوز 1970 و 10 مارس 1972 في فصله 42 " يضع مجلس النواب قانونه الداخلي ويصادق عليه بالتصويت بيد أنه لا يمكن العمل به إلا بعد أن تصرح الغرفة الدستورية للمجلس الأعلى بمطابقته لمقتضيات هذا الدستور".

نفس الوضع كرسه دستور 1992 الذي نص في فصله 42 : " يضع مجلس النواب نظامه الداخلي ويقره بالتصويت ، ولكن لا يجوز العمل به إلا بعد أن يصرح المجلس الدستوري بمطابقته لأحكام هذا الدستور ".

---

[324] « le parlement sous la V^{ème} république », - Que sais-je ? opcit. P 60.

مع دستور 1996 المراجع حيث صار المغرب يعمل بنظام الغرفتين ، صار المجلس الدستوري المغربي مختصا بالنظر في دستورية الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان معا : مجلس النواب ومجلس المستشارين.

إن إخضاع هذه الأنظمة للرقابة الإجبارية والمنتظمة للقاضي الدستوري يندرج ضمن الإطار الذي يحكم أصلا وجود رقابة دستورية القوانين أي العقلنة البرلمانية التي تهدف أساسا إلى التحكم بل وتوجيه السياسة التشريعية للبرلمان. وفي هذا ضمان لمبدأ الاستمرارية على مستوى تنفيذ السياسة المالية الحكومية، وتفادي كل ما من شأنه التأثير عليها أو عرقلتها. وذلك عبر الحيلولة دون تمرير وبشكل خفي بعض المقتضيات التي قد تؤدي إلى تمكين السلطة التشريعية من فرض رقابة فعلية وصارمة على العمل الحكومي[325]. هذا المعطى، إن كان يجد له مبررا في التجربة الفرنسية والمتمثل في محاصرة البرلمان ولجم سياسته التشريعية، فما مبرره في المغرب ؟ لقد ولد البرلمان معقلنا ودور المجلس الدستوري هو المحافظة على هذه العقلنة.

من جهة أخرى، فإن فرض الرقابة الإجبارية على الأنظمة البرلمانية من قبل المجلس الدستوري فيه ضمان لعدم خروج تلك الأنظمة عن النص الدستوري والتزام حدوده أو كما يقول Michel Débré تحقيق تبعية القرار البرلماني للقاعدة الدستورية. وهذا يجسد بوضوح الرغبة الأكيدة التي كانت لدى المشرع الفرنسي في تقزيم الدور التشريعي والرقابي للبرلمان والحيلولة دون خروجه عن الخط المرسوم له في الوثيقة الدستورية.

هل تصلح الأنظمة الداخلية للبرلمان لأن تكون مرجعية لرقابة دستورية القوانين كما الحال بالنسبة للقوانين التنظيمية للمالية؟

هذا السؤال أجاب عنه المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 23 يوليوز 1975[326] بخصوص إلغاء ضريبة البتانتا، والذي أكد فيه عدم أحقيته عند الإحالة عليه طبقا للمادة 61 من الدستور أن لا يبت في مقتضيات هذا القانون طبقا للدستور فحسب، وإنما النظر كذلك فيما إذا كان القانون المذكور قد روعي في اعتماده القواعد الدستورية المتعلقة بالمسطرة التشريعية والواردة في الأنظمة الداخلية للبرلمان. لكن هذا لا ينهض سببا كافيا في نظر المجلس لإدماجها في كتلة الدستورية. هذا الموقف عبر عنه صراحة في قراره الصادر بتاريخ 22 يوليوز 1982.

---

[325] Le contrôle de constitutionnalité des lois en France, article sans auteur publié sur sit internet cpfd.uphero.com/web_document/contrôle.pdf, page . 6 .

[326] Henry (**ROUSSILLON**), opcit, page 65-67.

الفرع الثاني : التشريعات المالية الخاضعة للرقابة الاختيارية.

قبل إحداث المجلس الدستوري المغربي، لم تكن القوانين العادية تخضع لرقابة الدستورية. فالغرفة الدستورية لم يكن متاحا لها لأن تبسط رقابتها على هذه الشاكلة من القوانين بالرغم من مكانتها البارزة داخل المنظومة القانونية. وبالرغم من أهميتها في تنفيذ السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة. لذا، فقد شكل إبقاء قوانين العادية و من ضمنها القوانين المالية العادية بعيدا عن رقابة القضاء الدستوري إحدى أهم الثغرات الكبيرة في نظام رقابة الدستورية.

غير أنه مع إحداث المجلس الدستوري بموجب دستور 1992 ومع توسيع مجال ممارسة حق الإحالة ليشمل المعارضة، صار بالإمكان الطعن في دستورية التشريعات ذات الصلة بالمجال المالي ونخص بالذكر صنفين من هذه التشريعات : القوانين المالية (**مطلب الأول**)، و القوانين المتخذة في إطار آلية التفويض التشريعي (**مطلب ثان**).

المطلب الأول : مراقبة دستورية القوانين المالية

في فرنسا، شكل إصلاح 1974 الذي وسع نظام الإحالة ليشمل الأقلية المعارضة حدثا هاما في تاريخ القضاء الدستوري الفرنسي. فمنذ ذلك التاريخ، صارت قوانين المالية تخضع لرقابة منتظمة باستثناء قانوني 1983 و1992 .

إن هذه الانتظامية في الإحالة كان له وقع إيجابي لأنه جعل منتجي النصوص المالية في حذر دائم لتجنب أي قرار سلبي من قبل القاضي الدستوري قد يقود إلى إلغائها.

إن دخول القوانين المالية ضمن المجال الرقابي للقضاء الدستوري قد أحدث تغييرا ملحوظا على سلوكيات منتجي النصوص القانونية. فقد صارت رقابة دستورية القوانين تحتل مكانة كبرى على مستوى صياغة النصوص القانونية. فالشغل الشاغل لدى البرلمان وبدرجة أكبر الحكومة هو اتقاء تدخلات المجلس الدستوري حتى لا يكون مصير القوانين المالية الإلغاء[327]. ولهذا السبب، نجد أطرافا متعددة تساهم في هذه الرقابة القانونية. فبالإضافة للمصالح الإدارية والقانونية التي تتوفر عليها الحكومة، هناك الأمانة العامة للحكومة التي تضطلع بدور محوري على مستوى مراقبة دستورية مشاريع القوانين بصفة عامة ومشاريع قوانين المالية بصفة خاصة حيث تعتبر بمثابة المستشار السياسي للحكومة في هذا المجال. فهذا الجهاز هو من يتولى عملية تصفية وتنقية قوانين المالية من كل الشوائب التي قد تشوب دستوريته. هذا من دون أن نغفل أيضا الدور المحوري الذي يقوم به مجلس الدولة الفرنسي كمستشار قانوني من خلال تزويد الحكومة

---

[327] هذا التخوف له ما يبرره خاصة إذا أخذ في الحسبان :

- طول المدة الزمنية التي يتطلبه إعداد مشاريع قوانين المالية (6 أشهر على الأقل) أي من صياغة المشروع إلى التصويت عليه.
- صعوبة الحل المتمثل في إجراء مراجعة دستورية. (صفحة 31).

بكل ما تحتاجه من آراء واستشارات تتعلق بصياغة النصوص القانونية. هذه الوظيفة منصوص عليها صراحة في الدستور الفرنسي في قوانين المالية المادة 39 الفقرة 2 : الرد على الاستشارات القانونية للوزراء.

تقسم المادة الثانية من القانون التنظيمي للمالية قوانين المالية إلى ثلاثة أصناف : قوانين مالية السنة، القوانين المعدلة لقوانين السنة وقوانين التصفية. هذه الأصناف الثلاثة تشكل موضوعا لرقابة الدستورية.

- **قوانين مالية السنة**

لقد حددت المادة الأولى من القانون التنظيمي لقانون المالية بشكل دقيق محتوى قوانين المالية حيث جاء فيها : " لا يمكن أن يتضمن قانون المالية إلا أحكاما تتعلق بالموارد والتكاليف، أو تهدف إلى تحسين الشروط المتعلقة بتحصيل المداخيل ومراقبة استعمال الأموال العمومية ".

فحسب المادة المذكورة فإن قانون المالية يجب ألا يتضمن سوى المقتضيات القانونية التي لها صلة بالمجال المالي أي المقتضيات التي لها علاقة ب :

- موارد وتحملات الدولة
- تنظيم ....ومراقبة البرلمان للتسيير المالي العمومي
- المسئولية المالية للمحاسبن العموميين
- تحديد وعاء، مبلغ وطرق تحصيل موارد الدولة الضريبية.

كما يبدو من منطوق المادة المذكورة، فإن الحكومة هي المستهدفة بأحكامها، وذلك بحكم أن مختلف الوزارات اعتادت كلما أرادت إجراء تعديل أو القيام ببعض التغييرات أن تحتمي بالمسطرة الخاصة لقوانين المالية متجنبة بذلك سلوك المسطرة العادية. إن إقحام مقتضيات قانونية أجنبية عن القانون المالي يؤدي إلى المساس بأحد أهم وأبرز خصوصيات قوانين المالية (خصوصية المحتوى). ولهذا، وحفاظا على هذه الخصوصية نجد أن القضاء الدستوري في المغرب كما في فرنسا لا يتردد في التصدي لتلك المقتضيات سواء بناء على إحالة من الطاعنين أو بصفة تلقائية كما هو شأن القاضي الدستوري الفرنسي.

في المغرب، وفي قراره الصادر بتاريخ قضى المجلس الدستوري المغربي بعدم دستورية المادة الثامنة من القانون المالي لسنة 2009 لمخالفتها أحكام المادة الثانية من القانون التنظيمي للمالية رقم 7-98.[328]

---

[328] فقد قبل المجلس الدستوري مذكرة الطعن التي رفعتها إليه أحزاب المعارضة (فريق العدالة والتنمية- الفريق الحركي والفريق الدستوري) بمجلس النواب والذي تطعن بموجبها في دستورية القانون المالي لسنة 2009 لمخالفته أحكام المادة الثامنة من القانون التنظيمي للمالية. وتتلخص ملابسات القضية في أن الحكومة قامت بإقحام مقتضيات مسطرية تتعلق بمخالفات السير والجولان مرتبطة بمنظومة قانونية جديدة لم تبث فيها المؤسسة التشريعية. يتعلق المر بمشروع مدونة السير التي لازالت في طور المناقشة بمجلس النواب. وقد اعتبرت المعرضة إقحام تلك المقتضيات فيه مخالفة صريحة لأحكام المادة الثالثة من القانون التنظيمي للمالية . كما أشارت في مذكرتها إلى أن الفقرة الثانية من المادة الثامنة من قانون مالية 2009 تضمنت مقتضيات تشرع لوسائل أتوماتيكية تساعد على التثبت من مخالفة السير والجولان ضد مرتكبيها

لكن رغم ذلك، وكما يرى ذلك الحبيب الدقاق[329] فما زال قانون المالية يشكل مناسبة لتجاوز حق البرلمان في مناقشة نصوص قانونية بشكل معمق و متأن، بل فرصة لتمرير أحكام ومقتضيات خارجة عن قانون المالية المحدد في القانون التنظيمي للمالية[330].

ويضيف قائلا بأن: " الممارسة خرجت بهذا القانون - يقصد قانون المالية – عن الحدود المتضمنة في المادة المذكورة، وأصبحنا نعثر فيه على أحكام من القانون الجنائي والمدني والتجاري والشركات وقانون السير والتأمين والمسطرة الجنائية والمدنية. وقد بلغ به هذا التوسع أن امتد إلى تكريس إعفاء الدعاوى المرتبطة بقضايا الأحوال الشخصية التي تقدمها النساء المطلقات أو المهجورات من أداء المصاريف القضائية ورسوم تسجيل الدعوى ضد الرجال المطلقين وغيرها[331].

في مقابل هذه الخروقات الكثيرة لمحتوى قانون المالية والتي ترتكب في غياب أية مراقبة من قبل المجلس الدستوري المغربي، نرى المجلس الدستوري الفرنسي يتعامل بنوع من التشدد والصرامة مع المقتضيات الأجنبية عن المجال المالي. وهكذا، وفي قراره رقم 290 اعتبر أن المادة الأولى من القانون التنظيمي لقانون المالية تتضمن حالتي منع اثنتين :

1- المقتضيات ذات الطابع المالي مكانها الطبيعي قوانين المالية وليس القوانين العادية.

2- المقتضيات الغريبة عن المجال المالي مآلها الإلغاء في حالة إقحامها في قوانين المالية.

– <u>تكريس القضاء الدستوري لخصوصية مسطرة اعتماد قوانين المالية :</u>

ليس محتوى قوانين المالية هو وحده من يضفي على قوانين المالية خاصية التميز التي ينفرد بها، وإنما يستمد تلك الخصوصية أيضا من المسطرة التي تعتمد بها. ونعني بالذكر هنا مسطرة تقديمها وإيداعها وكذا المسطرة المنصوص عليها في الفصل 45. هنا سنستأنس بالاجتهاد القضائي المقارن ونخص بالذكر القضاء الدستوري الفرنسي للدور المتميز الذي لعبه في إجلاء الكثير من الغموض الذي كان يلف العديد عن العديد من المقتضيات القانونية سواء تلك الواردة في الدستور أو تلك الواردة في القانون التنظيمي للمالية.

وتؤسس لقاعدة قانونية جديدة لامشروعية لها. كما اعتبرت المذكرة أن لجوء الحكومة إلى المسطرة الخاصة التي يناقش بها ويصوت بها على قانون المالية يعبر عن رغبة في تهريب نصوص تشريعية عادية إلى منطقة تشريعية استثنائية بغاية الحد من صلاحيات البرلمان وهو ما يعد مخالفة للدستور.

[329] الحبيب (**الدقاق**)، خصوصيات القانون البرلماني في موضوع قوانين المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة " مواضيع الساعة "، عدد 23 – 2000، ص 68.

[330] المادتان 1 و 3 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7/98

[331] المادة 22 فقرة من قانون المالية 98-12 لسنة 1998-1999.

مسطرة تقديم قانون المالية :

حسب المادة 40[332] من مرسوم 1959 (الملغاة بموجب القانون التنظيمي للمالية الجديد فاتح غشت 2001) ينبغي التصويت على الجزء الأول من مشروع قانون المالية قبل الشروع في مناقشة الجزء الثاني. في قراره رقم 10 الصادر بتاريخ 24 دجنبر 1974[333] أكد المجلس الدستوري أن هذا التصويت على الجزء الأول ينبغي أن يكون فعليا قبل البدء في مناقشة الجزء الثاني. وهذه خصوصية أخرى تنضاف إلى الخاصيات الأخرى المميزة لقوانين المالية. فالتصويت حسب هذا القرار يجري على قانونين وليس على قانون واحد كما هو الحال بالنسبة للقوانين العادية.

إيداع مشاريع قوانين المالية.

تنص المادة 33 من القانون التنظيمي للمالية: " يودع مشروع قانون المالية للسنة بمكتب أحد مجلسي البرلمان قبل نهاية السنة المالية الجارية بسبعين يوما على أبعد تقدير ". هذه المادة تقابلها المادة 39 من دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 التي تنص على أن الجمعية الوطنية تحظى بالأسبقية على مجلس الشيوخ فيما يخص إيداع مشاريع قوانين المالية.

لقد طرح هذا النص القانوني إشكالا قانونيا يتمثل في تحديد نطاق تطبيقه : أينطبق على مشاريع قوانين المالية فقط أم تسري مقتضياته أيضا على التعديلات المقحمة عليه. أصل هذه الإشكالية أنه أثناء فحص مشروع قانون مالية السنة 1976، قامت الحكومة بإيداع تعديل لدى مجلس الشيوخ يقضي بإحداث ضريبة جديدة. السؤال الذي طرح هو معرفة ما إذا كانت الحكومة بتصرفها هذا خالفت أحكام المادة 39 أم أن موقفها سليم من الناحية الدستورية؟

في رده على هذا السؤال، أصدر المجلس الدستوري قراره رقم 73 يقضى فيه بأن الحكومة بتقديمها للتعديل المالي لدى مجلس الشيوخ عوض مجلس النواب تكون قد خالفت مقتضيات المادة 39 معللا قراره بأن التعديل المذكور يتضمن مقتضيات مالية جديدة. أما إذا كان الأمر يتعلق بتعديل مادة من المشروع أو تتميمه من دون إقحام أي إجراء مالي جديد فإن ذلك لا يعتبر مخالفا للدستور.[334]

ارتباطا مع نفس الموضوع، فإن هذا الامتياز الدستوري الذي تتمتع به الجمعية العمومية يقف عند حدود مناقشة مشروع قانون المالية ولا يمتد إلى المناقشات التي تتم

---

[332] L'article 40 : « La seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie. ».

[333] Loic (**PHILIP**), Opcit, page 46.

[334] قرار رقم 574 و قرار رقم 268

داخل اللجنة المختلطة، حيث بإمكان الحكومة إدخال تعديلات تتضمن إجراءات مالية جديدة[335].

- **المسطرة المنصوص عليها في الفصل 45[336] من الدستور**.

إن أهم ما يميز هذه المادة أنها تثار بشكل أكثر في المجال المالي. هذه الخصوصية تجترها من المادة 39 من القانون التنظيمي للمالية (مرسوم 1959) التي تنص على أنه بعد التصويت في قراءة أولى على قوانين المالية حسب مسطرة الاستعجال وفق الشروط المنصوص عليها في الفصل 45 من الدستور. و هذا معناه أن مسطرة الاستعجال تثار بقوة القانون ولا تحتاج إلى إثارة من قبل الحكومة التي بإمكانها إحالة مشاريع قوانين المالية بعد قراءة أولى في كلا المجلسين.

بخصوص هذه المادة سيعمل المجلس الدستوري على التمييز ولأول مرة بين المبادرة المالية و حق التعديل[337].

- **القوانين المعدلة لقوانين مالية السنة**

كما يدل على ذلك اسمها، فإن قوانين المعدلة لقوانين مالية السنة يتم التصويت عليها خلال السنة من أجل إدخال تعديلات على بعض نصوص قانون مالية السنة. وهي

---

[335] Ibid.

[336] **Art. 45.** - Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement *a* décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée Nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée Nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée Nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

[337] Décision n° 221. Cité par Loic (**PHILIP**), opcit, page 46.

بهذا تشكل استثناء لمبدأ السنوية بحكم قصر المدة الزمنية والتي تقل عن السنة. إن هذه القوانين تخضع في نظامها القانوني لنفس المسطرة المطبقة على قوانين مالية السنة[338].

باعتبارها تشكل أحد الأصناف الثلاثة المنصوص عليها في المادة الثانية من القانون التنظيمي للمالية 1998، فإن القوانين المعدلة لقوانين مالية السنة تنفرد بكونها الآلية الوحيدة التي توفر إمكانية تعديل بعض مقتضيات قانون مالية السنة. هذه الخصوصية تجد أساسها في المادة الرابعة من القانون التنظيمي للمالية التي تنص : " لا يمكن أن تغير خلال السنة أحكام قانون المالية للسنة إلا بقوانين للمالية تسمى "قوانين معدلة."

لكن هذه الخصوصية تستثنى منها المقتضيات الضريبية التي يمكن تعديلها بواسطة قوانين ضريبية، و هذا ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 4 يونيو 1984[339] .

هناك مسالة هامة تتعلق بهذا الصنف من القوانين المالية وتتعلق بمدى خضوعها لأحكام المادتين 47 من الدستور والمادة 39 من القانون التنظيمي للمالية 1959 فيما يخص التصويت عليها ؟

هذا السؤال أجاب عنه المجلس الدستوري من خلال قراره رقم 209 حيث اعتبر أن الآجال المنصوص عليها في المادتين المذكورتين تسري أيضا على القوانين المعدلة لقوانين المالية ملغيا بذلك قانون مالية 1981 المذكور لمخالفته لمقتضيات المادتين المذكورتين.

وقد كان بمقدور المجلس إثارته تلقائيا لكنه لم يفعل. وقد تكررت نفس الحالة مع قانون تصفية 1983 لكن هنا نسيت الحكومة الإعلان عن حالة الاستعجال أثناء التصويت فوجدتها المعارضة فرصة مواتية حيث بناء على إحالة منها حكم المجلس الدستوري بعدم دستورية القانون المذكور لمخالفته مقتضيات المادة 45 وتم إلغاء القانون المذكور بأكمله.

- **<u>قوانين التصفية.</u>**

وتسمى أيضا ب " قوانين الحسابات " [340] "Loi de comptes"، وتعتبر من الصنف الممقوت من بين القوانين المالية الأخرى[341].

---

[338] Loi des finances rectificatives, dictionnaire encyclopédique, Tome II éd Economica, 1992 , page 1017.

[339] Loi des finances rectificatives ; opcit, page 1018.

[340] Budget de l'Etat, la documentation française, Paris, Page 50.

[341] Ibid.

إن قوانين التصفية تتميز عن غيرها من قوانين المالية الأخرى من حيث كونها وسيلة للتتبث والتحقق من مدى مطابقة العمليات المالية المنفذة لترخيصات الميزانية الممنوحة من قبل البرلمان. كما تتميز عنها من حيث افتقادها لهيكلة مزدوجة ومن حيث كذلك أن نسبة إقحام تعديلات عليها تبقى ضئيلة جدا مقارنة مع محتوى قوانين مالية السنة والقوانين المعدلة لقوانين السنة[342] .

استنادا إلى المادة السابعة والأربعين من القانون التنظيمي للمالية المغربي، يمكن تعريف قانون التصفية كما يلي : " **يثبت في قانون يسمى "قانون التصفية" المبلغ النهائي للمداخيل المقبوضة والنفقات المأمور بصرفها والمتعلقة بنفس السنة المالية ويحصر فيه حساب نتيجة السنة . يجب أن يودع مشروع القانون المذكور بمكتب أحد مجلسي البرلمان في نهاية السنة الثانية الموالية لسنة تنفيذ قانون المالية على أبعد تقدير .يرفق مشروع القانون المذكور بتقرير يعده المجلس الأعلى للحسابات حول تنفيذ قانون المالية وبالتصريح العام بمطابقة حسابات المحاسبين الفردية للحساب العام للمملكة .**"

بأدائها لوظيفة التصحيح والتثبت، تشكل قوانين التصفية آلية قانونية بيد البرلمان من أجل مباشرة رقابة فعالة على السياسة المالية الحكومية ومحاسبة المسئولين عن النتائج المحصل عليها على إثر تنفيذ قانون المالية.

لكن الممارسة على أرض الواقع تقول بغير هذا. فالمساءلة تبقى هدفا صعب المنال في ظل التأخير الذي يميز إيداع قوانين التصفية. هذا التأخير قد يستغرق سنتين بل قد يستغرق عشر سنوات. وقد يصل في بعض الأحيان إلى عشرين سنة كما هو الحال بالنسبة لميزانية 1915 التي لم يصدر قانون تصفيتها إلا سنة 1936.[343] هذا كله بالرغم من الإجراءات التي اتخذت من أجل معالجة هذه الاختلالات :

- دسترة مهمة المساعدة التي يقدمها المجلس الأعلى للبرلمان من أجل مراقبة عملية تنفيذ قوانين المالية(المادة 47 من دستور 1958).
- إلزام الحكومة بضرورة إرفاق مشروع قانون التصفية بالوثائق والمعلومات اللازمة لأداء دوره الرقابي (المادة 36 من مرسوم 1959)
- تحديد مدى زمني لتقديم مشروع قانون التصفية (المادة 38 من مرسوم 1959).

---

[342] **Ibid.**

[343] Amicie (**MAUCOM-ISABELLE**), opcit, page 29

الحكومة صارت ملزمة بإيداع مشروع قانون التصفية خلال نهاية السنة الموالية لسنة تنفيذ قانون المالية على أبعد تقدير.[344]

بالرغم من الإجراءات المذكورة، فقد ظل التأخير السمة البارزة التي تطبع قوانين التصفية. هذا التأخير قد ينقص من فاعلية وقيمة هذا الصنف من القوانين لارتباطه بأكثر المجالات حساسية الذي هو مجال الرقابة على المال العام.

السؤال الكبير الذي يطرح نفسه : ما دور القاضي الدستوري على مستوى مراقبة قوانين التصفية؟ قبل أن نجيب على هذا السؤال نود لفت الانتباه إلى الدور المتميز الذي يؤديه المجلس الأعلى للحسابات على مستوى مراقبة تنفيذ الميزانية وذلك من خلال التقارير التي يتولى إنجازها. فبحسب المجلس الدستوري فإن هذه التقارير المنجزة من قبل المجلس الأعلى للحسابات تعد أحد العناصر الأساسة (مصدر للمعلومات) التي يعتمد عليها البرلمان كمصدر معلومات مهم في ممارسة الرقابة السياسية على المال العام قرار رقم 74[345] .

بموازاة مع هذا الموقف المتخذ من طرف المجلس الدستوري، تجدر الإشارة إلى أن الرقابة التي يمارسها المجلس الأعلى للحسابات هي رقابة جد محدودة. فبالرغم من أن مشروع قانون التصفية يكون في الغالب مشفوعا بتقرير يتضمن ملاحظات المجلس ومؤاخذاته على التسيير المالي / تنفيذ قانون المالية، إلى أن تلك الملاحظات أو نتائج أعمال المجلس تفتقد لعنصر هام وأساس ألا هو المتابعة سواء على المستوى السياسي أو القانوني .كما أن صداها لدى البرلمان ولدى الرأي العام لا يتناسب وحجم الجهود والأشغال التي بذلت في إنجاز تلك التقارير.

بخصوص فحص دستورية مشاريع قوانين التصفية، فقد أشار المجلس في قراره الصادر بتاريخ 24 يوليوز 1985[346] إلى أن :

- مراقبة وفحص محتوى قانون التصفية ينبغي أن تتم على ضوء المقتضيات ذات القيمة الدستورية فقط.

- وأن الوسائل المثارة بخصوص عدم شرعية تنفيذ العمليات المالية والتي يثبث قانون التصفية نتائجها تظل عديمة الجدوى (قرار رقم 74).

أما فيما يتعلق بشرعية العمليات ذات الطبيعة الإدارية والمحاسبية فإن البت فيها من اختصاص المجلس الأعلى للحسابات ولا تندرج ضمن اختصاص المجلس الدستوري[347].

---

[344] هذا المقتضى تم تكريسه من طرف القانون التنظيمي للمالية ل 1 غشت 2001 والذي حل محل مرسوم 1959. حيث صارت الحكومة مجبرة بإيداع وتوزيع مشروع قانون التصفية قبل الفاتح من 1 يونيو من السنة التي تلي تنفيذ الميزانية. هذا المقتضى على قدر كبير من الأهمية من حيث مساهمته في تعزيز الدور الرقابي للبرلمان.

[345] Loic (**PHILIP),** opcit, page 46

[346] DC n° 85-190 DC du 24 juillet 1985 rec.cons.const 53 ; RJC I-126 ; jo 26 juillet p 1509

[347] DC n ° 91-300 du 20 nov, 1991 rec . cons.const 130 ; RGC I-472 ; GO 22 nov, P 1525

بتاريخ 1983، أحيل قانون تصفية 1981 على المجلس الدستوري بهدف البت في دستوريته. وقد كان موضوع الطعن هو عدم التصويت على القانون المذكور داخل الأجل القانوني مما اعتبر مخالفة لأحكام المادة 47 من الدستور الفرنسي. غير أن موقف المجلس الدستوري الفرنسي جاء واضحا مفاده أن قوانين التصفية غير معنية بالمقتضيات القانونية المنصوص عليها في المادة المذكورة. فاحترام الآجال القانونية بالنسبة للتصويت على قوانين مالية السنة ضرورة تستدعيها الحاجة إلى ضمان استمرارية الحياة العامة؛ و هذا الهدف خاص بهذا الصنف من القوانين. أما قوانين التصفية فتخدم هدفا آخر هو إثبات النتائج المالية النهائية . من جهة أخرى يرى المجلس الدستوري أنه إذا كانت المادة 38 من الدستور قد قيدت مسألة إيداع قوانين التصفية باحترام أجل معين فليس معنى ذلك أن يجري التصويت عليه داخل ذلك الأجل. فعدم التصويت على قانون التصفية داخل الأجل المحدد لا يؤثر على دستورية قوانين التصفية. (قرار 161)[348].

قبل أن نختم هذا المطلب نود أن نلفت الانتباه أن لائحة القوانين المالية المنصوص عليها في المادة الثانية من القانون التنظيمي للمالية 1998 ليست حصرية. هذا ما أكده المجلس الدستوري في قراره الصادر بتاريخ 30دجنبر 1979[349] حيث أضفى على القانون الخاص الذي يأذن للحكومة بتحصيل المداخيل المتاحة إلى حين التصويت على قانون مالية السنة صبغة قانون المالية بالرغم من عدم ظهوره ضمن الأصناف الثلاثة في مرسوم 1959.

لقد خصصنا هذا المطلب لدراسة مراقبة دستورية القوانين المالية بأصنافها الثلاثة : قوانين مالية السنة، القوانين المعدلة لقوانين مالية السنة ثم قوانين التصفية. والآن ننتقل للحديث عن قوانين الإذن كتشريع حكومي استثنائي يخضع هو الآخر لرقابة المجلس الدستوري.

المطلب الثاني : مراقبة دستورية التشريعات المالية المتخذة في إطار آلية التفويض التشريعي.

بادئ ذي بدء، نود لفت الانتباه إلى أن التفويض التشريعي في المغرب يختلف عن نظيره في فرنسا. في هذه الأخيرة تقتصر ممارسة هذه الالية على قوانين الإذن فقط؛ بينما في المغرب هناك آليتان اثنتان تمارس من خلالهما تقنية التفويض التشريعي : **قوانين الإذن ومراسيم القوانين**.

ولقد حرص القضاء الدستوري في كلا البلدين على تأطيرها بعدد من الضوابط القانونية حتى لا تخرج عن الحدود المرسومة لها.

---

[348] Loic (**PHILIP),** opcit, page 46

[349] « constatant qu'en effet les dispositions qu'elle comporte sont celle qui figure normalement dans une loi de finances, qu'ainsi elle constitue un élément détaché préalable et temporaire de la loi de finances pour 1980 », Jean-François PICARD, opcit, page 23.

في فرنسا، ممارسة الحكومة لصلاحية التشريع عوضا عن البرلمان لها جذور تاريخية قديمة بحيث تعود إلى أواخر القرن الثامن عشر. ولقد شكل المجال المالي مرتعا خصبا لتطبيق هذه الآلية التشريعية، سيما في مجالي الرسوم الجمركية وفتح الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العامة.

في مجال الرسوم الجمركية، صدرت العديد من قوانين الإذن منها :

- **قانون 28 فلوريال من السنة العاشرة :** الذي يعد أول قانون إذن صدر في مجال الرسوم الجمركية حيث نص في مادته الأولى : " يمكن للحكومة وبصفة مؤقتة، الرفع أو التخفيض من الرسوم الجمركية المفروضة، أو فتح مستودعات أو تحريم أو السماح باستيراد البضائع وتصديرها تحت طائلة العقوبات المقررة قانونا ". تم توالى إصدار قوانين الإذن بعد ذلك، كقانون 17 ديسمبر 1814 الذي خول للملك الحق في تعديل الرسوم الجمركية، و قانون 5 يوليوز 1836 الذي منح للحكومة سلطة إعطاء ترخيصات القبول المؤقت في المادة الجمركية.

لقد همت قوانين الإذن مجالا ماليا آخر هو فتح الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العامة. وقد تم اللجوء إليها بهدف مواجهة ظروف استثنائية كالحروب والأزمات. وهي ظروف تستدعي نوعا من المرونة اللازمة في التعامل معها ولهذا منحت الحكومة هذه الإمكانية التشريعية كي تتخذ بموجب مراسيم الإجراءات المناسبة لمواجهة المصاريف التي تفرضها ضرورة الدفاع الوطني وتقويم الوضع المالي والاقتصادي.

ويمكن ان نذكر في هذا الصدد :

1- قانون 30 يونيو 1937 : الذي خول للحكومة سلطات واسعة لتقويم الوضع الاقتصادي والمالي لفترة تستمر إلى غاية 31 غشت 1937.

2- **قانون 13 أبريل 1938** : الذي أذن للحكومة بأن تتخذ الإجراءات الضرورية من أجل مواجهة المصاريف التي تفرضها ضرورة الدفاع الوطني وتقويم الوضع المالي والاقتصادي.

في ظل دستور الجمهورية الرابعة الصادر بتاريخ 27 أكتوبر 1946 توقف العمل بهذه الآلية التشريعية وذلك من خلال فصله (13) الذي ينص على أن " الجمعية الوطنية تصوت على القانون، ولا يمكنها تفويض هذا الحق".

لكن دستور 1958 أعاد تكريس مسطرة التفويض التشريعي، حيث صار بإمكان الحكومة اللجوء إليها في الظروف العادية من أجل اتخاذ الإجراءات والتدابير التي تساعدها على تطبيق برنامجها بكيفية سريعة ومرنة وفعالة ولكن بشروط منها :

- أن يكون الإذن البرلماني لمدة محددة وبغاية اتخاذ تدابير ذات طبيعة تشريعية من أجل تطبيق البرنامج الحكومي.

- أن تتخذ الأوامر ordonnance المتضمنة لهذه التدابير في مجلس الوزراء بعد استطلاع راي مجلس الدولة.

- أن يعرض مشروع المصادقة على البرلمان حول الأجل الذي حدده قانون الإذن تحت طائلة الإلغاء والبطلان بالرغم من دخولها حيز التنفيذ بمجرد نشرها.

من جهته وضع القاضي الدستوري مجموعة من الشروط المؤطرة لمسطرة التفويض التشريعي :

- عدم جواز استعمال التفويض التشريعي في المواد التي أسندها الدستور إلى مجال القوانين التنظيمي، والتي تخضع لمسطرة خاصة فيما يتعلق بمراقبة دستوريتها[350].

- توضيح الأهداف التي تطلب الإذن من أجلها لاتخاذ تدابير تشريعية مكان البرلمان و تحديد كذلك برنامج عملها[351] .

- تحديد البرنامج الذي تود تنفيذه والذي تطلب من أجله اللجوء إلى إعمال أحكام الفصل (38) بحيث تحدد بكيفية واضحة المبررات التي تدفعها إلى طلب التفويض التشريعي[352].

- ممارسة الحكومة لصلاحيات تشريعية بموجب قوانين الإذن لا يعفيها من التقيد بالمبادئ والقواعد الدستورية أو ذات القيمة الدستورية التي هي ملزمة بالخضوع لها[353] .

- إن الأوامر المتخذة بناء على قانون الإذن تعتبر أعمالا إدارية بالرغم من مضمونها التشريعي ما لم تحز مصادقة البرلمان عليها، ولذلك يمكن الطعن في شرعيتها مباشرة أمام القاضي الإداري بسبب الشطط في استعمال السلطة وإما بكيفية غير مباشرة عن طريق دعوى فحص الشرعية أمام القضاء الإداري[354] .

بخلاف التشريع الفرنسي، فإن مسطرة التفويض التشريعي في المغرب تتم عبر آليتين اثنتين : قوانين الإذن ومراسيم القوانين.

---

[350] Code constitutionnel opcit, page 371

[351] Décision du conseil constitutionnel n° 86-207 DC du 26 juin 1986 http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions.

[352] Décision du conseil constitutionnel n° 81-134 DC du 5 janvier 1982 http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions.

[353] Décision du conseil constitutionnel n° 86-207 DC du 26 juin 1986 http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions.

[354] Décision du conseil constitutionnel n° 72-73 DC du 29 février 1972 .http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions.

- **<u>قوانين الإذن</u>** :

تجد قوانين الإذن أساسها القانوني في المادة 45 من الدستور المغربي " يصدر القانون عن البرلمان بالتصويت. وللقانون أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف من الزمن محدود ولغايات معينة بمقتضى مراسيم تدابير يختص البرلمان عادة باتخاذها. ويجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها، غير أنه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن بإصدارها، ويبطل قانون الإذن إذا ما وقع حل مجلسي البرلمان أو أحدهما ".

حسب المادة المذكورة، يجوز للحكومة مباشرة صلاحية التشريع مكان البرلمان في المجالات التي هي من صميم اختصاصاته. لكن ذلك يظل مقيدا بمراعاة شرطين اثنين :

- الإذن الممنوح للحكومة ينبغي أن يكون لظرف زمني محدود ولغاية معينة.
- ضرورة إحالة القانون المذكور، بعد انتهاء الأجل المحدد في قانون الإذن، على البرلمان من أجل المصادقة عليه. في هذه النقطة بالذات هناك سكوت من قبل المشرع الدستوري فيما يتعلق بالجزاء المترتب عن عدم احترام الحكومة لهذا القيد المسطري اللهم إمكانية إلغاء المرسوم من طرف القاضي الإداري.

إن عدم مراعاة الحكومة لأحكام الفصل 45 وللشروط المضمنة فيه، من شأنه أن يترتب عنه إلغاء النص القانوني أو بعض من مواده. نفس الجزاء يترتب عن عدم تقيدها بالحالات المأذون له فيها بالتشريع عوضا عن البرلمان. وقد حدد كل من القانون التنظيمي للمالية رقم 98.7 وقوانين مالية السنة هذه الحالات في الآتي :

- إحداث الحسابات الخصوصية للخزينة خلال السنة المالية [355].
- فتح الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية واستخلاص المداخيل في حالة عدم التصويت على قانون مالية السنة قبل بداية السنة المالية أو إذا لم يصدر الأمر بتنفيذه بسبب إحالته على المجلس الدستوري [356].
- الاقتطاعات من الفصل الخاص بالنفقات الطارئة[357].
- فتح اعتمادات إضافية خلال السنة المالية [358].
- وقف تنفيذ نفقات الاستثمار خلال السنة المالية [359].

---

[355] المادة 18 من القانون التنظيمي للمالية رقم 98.7

[356] المادة من القانون التنظيمي للمالية 98.7.

[357] المادة 42 من القانون التنظيمي للمالية 98.7.

[358] المادة 43 من القانون التنظيمي للمالية 98.7

[359] المادة 45 من القانون التنظيمي للمالية 98.7

- إحداث مرافق الدولة المسيرة ب صورة مستقلة أو ما تعرف ب SEGMA ([360]).

وهذا ما حدث بالفعل حينما تدخل المجلس الدستوري المغربي من خلال قراره الصادر بتاريخ 24 أكتوبر 1998 [361] وألغى المادة 43 من القانون التنظيمي للمالية رقم 7-98. وقد وردت صياغة المادة 43 كالآتي : " يجوز في حالة ضرورة ملحة ذات مصلحة وطنية فتح اعتمادات إضافية بمرسوم في أثناء السنة تطبيقا للفصل 45 من الدستور. ويؤذن للحكومة في ذلك بموجب قانون المالية للسنة " .

حسب المجلس الدستوري فإن الإذن الوارد في المادة المذكورة ورد بصيغة عامة ومجردة وهو ما لا يتماشى مع منطوق الفصل 45 من الدستور. : " وحيث إن ما يوحي به الشق الثاني من المادة 43 من أن قوانين ماليه السنة ستتضمن سلفا الإذن في إصدار المراسيم المذكورة بعبارة مجردة عامة غير مطابق للفصل 45 من الدستور ". و أضاف **" بأنه لا يجوز أن يصدر في عبارة عامة مجردة قد تكتسب صبغة الدوام بتكرارها في القوانين المالية المتتابعة وإلا آل الأمر إلى تحول الإذن إلى تفويض دائم من السلطة التشريعية لاختصاص من اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية وهو ما لا يبيحه الدستور** ".

بخصوص شرط المصادقة البرلمانية على قانون الإذن، فقد حدث أن حصل خلط لدى أعضاء مجلس النواب بين الإذن الوارد في الفصل 45 من الدستور والذي يستوجب مصادقة البرلمان. فقد أحالوا على المجلس الدستوري قانون مالية سنة 2000 يلتمسون منه التصريح بعدم دستورية المادتين 41 و 42 من قانون مالية سنة 2000 المتعلقتين بالإذن للحكومة في إصدار اقتراضات خارجية واقتراضات داخلية لمواجهة احتياجات جميع تكاليف الخزينة بحجة عدم تضمنهما الإشارة إلى وجوب عرض المراسيم التي تتم بمقتضاها عملية الاقتراض على البرلمان بقصد المصادقة عليها طبقا لأحكام الفصل 45 من الدستور.

غير أن المجلس الدستوري، في قراره رقم 08/728 الصادر بتاريخ 29 دجنبر 2008، قضى بعدم مخالفة المادتين المذكورتين للدستور نظرا لأن الإذن موضوع الطعن لا يمت بصلة للإذن المنصوص عليه في المادة 45 من الدستور. وقد جاء تعليله كالآتي : " إذا كانت الاقتراضات الداخلية و الخارجية يأذن بها البرلمان بموجب المادة الأولى من القانون التنظيمي للمالية التي تنص على أنه :" يتوقع قانون المالية لكل سنة مالية مجموع موارد وتكاليف الدولة ويقيمها وينص عليها ويأذن بها ضمن توازن اقتصادي ومالي يحدده القانون " فإن هذا الإذن الذي يهم مجموع قانون المالية ويرخص البرلمان بمقتضاه استخلاص الموارد وتنفيذ التكاليف لا يمت إلى الإذن الوارد في الفصل 45 من الدستور

---

[360] المادة 49 من القانون المالي الانتقالي للنصف الثاني من سنة 2000.

[361] قرار رقم 250-98 بتاريخ 24 أكتوبر 1998، ج.ر 4644 03 / 12 / 1998

الذي بموجبه يمكن للبرلمان أن يأذن للحكومة، طبق شروط معينة، باتخاذ تدابير يختص بها القانون ".

إن هذه المقتضيات تتجاوز من حيث مداها ونطاقها، حدود الاستثناء وتقلص بشكل كبير من الوظيفة التشريعية للبرلمان في المادة المالية[362] " ولا تخلو من انعكاسات على نظام فصل السلطات التشريعية والتنفيذية، وبالتالي فإن العمل بها يفرغ الترخيص البرلماني من محتواه "[363] " إنها تجرد البرلمان من صلاحياته "[364] فالبرلمان بالنسبة للجزء الكبير من موضوع قانون المالية أصبح هو المشرع الاستثنائي والحكومة هي المشرع الأصلي[365].

- **<u>مراسيم القوانين</u>**

لا تقتصر ممارسة الحكومة لصلاحية التشريع بناء على قوانين الإذن كما هو عليه الحال في فرنسا، وإنما أيضا عبر مراسيم القوانين. وهذا ما تنص عليه الفصل 55 من الدستور المغربي حيث جاء فيه : " يمكن للحكومة أن تصدر خلال الفترة الفاصلة بين الدورات وباتفاق مع اللجان التي يعنيها الأمر في كلا المجلسين مراسيم قوانين يجب عرضها بقصد المصادقة في أثناء الدورة العادية التالية للبرلمان.

يودع مشروع المرسوم بقانون بمكتب أحد المجلسين، وتناقشه اللجان المعنية في كليهما بالتتابع بغية التوصل إلى قرار مشترك في شأنه، وإذا لم يتأت الاتفاق على ذلك داخل أجل ستة أيام من إيداع المشروع يباشر بطلب من الحكومة تشكيل لجنة ثنائية مختلطة من أعضاء المجلسين تتولى في ظرف ثلاثة أيام صحيحة من عرض الأمر عليها اقتراح قرار مشترك على اللجان المختصة.

ويعتبر الاتفاق المنصوص عليه في الفقرة الأولى من هذا الفصل مرفوضا إذا لم تتمكن اللجنة الثنائية المختلطة من اقتراح قرار مشترك داخل الأجل المضروب لها أو إذا لم توافق اللجان البرلمانية المعنية على القرار المقترح عليها داخل أجل أربعة أيام » .

ولقد انقسم الفقه مذاهب شتى حول الطبيعة القانونية لهذه المراسيم. ففيما ذهب البعض[366] إلى اعتبارها ذات صبغة تشريعية منذ تاريخ إصدارها حتى ولو لم يصادق عليها البرلمان؛ لأنها اكتسبت تلك الصفة من نص الدستور نفسه؛ رأى البعض الآخر[367]

---

[362] عسو (**منصور**)، السلطة المالية للبرلمان، مجلة القانون والتنمية، عدد 2003/20، ص80

[363] مصطفى (**الكثيري**) : الاتحاد الاشتراكي، 20 مايو 1998 ص 1.

[364] محمد (**بركاتن**)، المستقل 11-5 يونيو 1998 ص 13.

[365] الحبيب (**الدقاق**)، خصوصيات القانون البرلماني في موضوع قوانين المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 26 يناير مارس 1999،ص 106 .

[366] مولاي هشام (**الإدريسي**)، السلطة التنظيمية في النظام المغربي، محاولة تأصيلية في النص والممارسة، دكتوراه جامعة محمد الخامس، أكدال 2001-2002. ذكره سيدي محمد ولد آب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة ومؤلفات وأعمال جامعية العدد 25، ط 1، ص 207.

[367] سيدي محمد (**ولد آب**)، المجلة السابق ذكرها، ص 207.

خلاف ذلك، فهذه المراسيم تظل محتفظة بصفتها التنظيمية مادام لم يصادق عليها البرلمان.

هناك اتجاه آخر[368] وضعها بين القانون والقرارات الإدارية. فهي لا ترقى إلى درجة قانون عادي مادام لم يوافق عليها البرلمان بصفة نهائية، ثم إنها لا تعد قرارات إدارية ولا يجوز الطعن فيها بدعوى الشطط في استعمال السلطة لأنها اتخذت بناء على مسطرة تخالف مسطرة اتخاذ القرارات الإدارية.

فضمانا لمبدأ استمرارية المرافق العامة، وحماية للاقتصاد الوطني، أقر الفصل المذكور للحكومة بإمكانية اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية بواسطة مراسيم خلال الفترة الفاصلة بين الدورات العادية للبرلمان.

غير أن استعمال الحكومة لهذه الآلية التشريعية يظل متوقفا على مراعاة مجموعة من الشروط من أهمها :

- حصر مدة إصدار مراسيم القوانين في الفترة الفاصلة بين الدورات العادية للبرلمان خلال نفس الولاية التشريعية؛

- ضرورة تقيد الحكومة في إصدارها لمراسيم القوانين بالاتفاق مع اللجان النيابية البرلمانية المعنية. للإشارة فإن الاتفاق هنا ليس شكليا وإنما هو اتفاق موضوعي أي أنه يتناول جميع النص وأحكامه ومعنى هذا أن اللجان البرلمانية لها الحق في أن تجري دراسة للنص ومناقشة تفاصيله مع الحكومة.

وقد خالف عبد الرحمن آمالو هذا الرأي حينما اعتبر الاتفاق مع اللجان إجراء شكليا، إذ يكفي أن تعلم الحكومة تلك اللجان بنيتها في التشريع في مجال القانون وبالتالي يكون الإشعار من باب الاتفاق[369].

ولقد أتيحت للمجلس الدستوري المغربي مناسبتان اثنتان أكد فيهما ضرورة مراعاة الشرطين المذكورين حينما قضى في قراره الصادر بتاريخ 16 أغسطس 1994[370] بعدم دستورية قانون المصادقة على المرسوم بقانون نظرا لصدوره خارج المدة الزمنية المتفق عليها مع اللجنة البرلمانية، فعوض أن يصدر بتاريخ الخميس 8 أكتوبر 1992 لم يتم إصداره إلا في 13 أكتوبر 1992 متجاوزا بذلك الفترة الفاصلة بين الدورتين.

فحسب المجلس الدستوري المغربي، فإن الشرط الزمني في إصدار المراسيم بقوانين المتفق بشأنها مع اللجان النيابية المعنية شرط جوهري يتعين الالتزام به من أجل

---

[368] Mohamed Amine (**BENABDELLAH**), le conseil constitutionnel et la loi sur les paraboles, contribution de doctrine de droit constitutionnel marocain, publication de la revue marocaine d'Administration locale et de développement (**REMALD**), collection Manuels et Travaux universitaires n° 60, année 2006, P60.

[369] ابراهيم (**التهادي**)، العقلنة البرلمانية بالمغرب في ظل دستور 1996، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة الحسن الثاني-عين الشق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية 1998-1999، ص 60.

[370] القرار رقم 94-37.

إعمال مسطرة التفويض التشريعي، ثم إن مفهوم الفترة الفاصلة بين الدورات يشير إلى الفترة الفاصلة بين دورتين عاديتين وتخص الحالة التي يكون فيها البرلمان قائما دون أن يعقد جلسات عامة وتستمر مختلف أجهزته في ممارسة صلاحياتها الدستورية[371].

[371] . عبد الإله (**فونتير**)، م. س .ذ ص 271

الفصل الثاني : نطاق تدخل القضاء الدستوري المغربي في المجال الضريبي.

نظرا لحساسية التشريع الضريبي وخطورته، حرص المشرع الدستوري على تأطيره بعدد من المبادئ والقواعد الضريبية .

إن التشريع الضريبي، قبل أن يشق طريقه إلى التطبيق لا بد له أن يمر عبر القضاء الدستوري من أجل التأكد من مدى مراعاته لتلك القواعد والمبادئ الدستورية. في مقدمة هذه الشروط مبدأ الشرعية الضريبية، حيث على القاضي الدستوري التأكد من مدى صدور التشريع عن البرلمان باعتباره الجهة صاحبة الاختصاص في هذا المجال .

ولأن الاختصاص في سن التشريعات الضريبية ليس حكرا على البرلمان، فإن القاضي الدستوري يحرص على حماية المجال المخصص للحكومة إلى جانب مبدأ الشرعية الضريبية، فإن القاضي الدستوري تقع عليه مسئولية عدم اخلال التشريع بمبدأ المساواة الضريبية الذي يقضي بتوزيع العبء الضريبي بين المواطنين بشكل متساو ودون تمييز بينهم وفي تحديد الحالات التي يجوز للمشرع الخروج عن هذا المبدأ.

إن الإدارة الضريبية، بحكم طبيعة الوظيفة التي تمارسها، وبحكم الامتيازات التي تتمتع بها، هي، ومن دون أدنى شك، في موقع متميز عن الملزم الضريبي. والسؤال الذي يطرح نفسه : هل هذا يبيح لها خرق حقوق وحريات الملزم الضريبي؟

انطلاقا من هذا السؤال، طرحت مسألة ضرورة احترام الأنظمة الضريبية لحقوق وحريات الملزم الضريبي.

من هنا نلمس الدور الجسيم الذي يضطلع به القضاء الدستوري في ما يتعلق بحماية الملزم الضريبي من هكذا نوع من الإدارات. فهو يشكل بالنسبة للملزم الضريبي صمام الأمان ضد أي حيف أو تعسف ضريبي قد ترتكبه الإدارة الضريبية في حقه، سيما وأن الملزم الضريبي يوجد في موقع الطرف الضعيف إزاءها.

إن مهمة القاضي الدستوري هو تأمين الحماية اللازمة لحقوق الملزم الضريبي و حرياته الدستورية لكن من دون أن يترتب عن ذلك إخلال بحقوق الإدارة الضريبية اتجاهه.

في فرنسا، حرص المجلس الدستوري الفرنسي على إقامة هذا النوع من التوازن. فالمنطق الذي تأسس عليه اجتهاده هو الموازنة بين مطلبين متناقضين : حماية الملزم الضريبي وفي نفس الوقت صون امتيازات الإدارة الضريبية.

بالنسبة للمغرب، مازال الطريق طويلا أمام القاضي الدستوري المغربي، فمكانة الملزم الضريبي ضمن اجتهاداته أقل ما يمكن أن يقال عنها أنها هامشية.

في هذا الفصل سنقف على نقطتين اثنتين :مراقبة دستورية التشريعات الضريبية **(مبحث أول)**، بعد ذلك نتطرق إلى دور القاضي الدستوري في التوفيق بين حماية امتيازات الإدارة الضريبية وحماية الحقوق والحريات **(مبحث ثان)**.

المبحث الأول : مراقبة دستورية التشريعات الضريبية

نظرا للخطورة والحساسية التي ينطوي عليها التشريع الضريبي من حيث تأثيره على الحياة الاقتصادية والاجتماعية ،أو من حيث تهديده للحقوق والحريات، حرص المشرع الدستوري على تأطيره بمجموعة من المبادئ والقواعد الدستورية . ومعنى هذا، أنه ليس من حق المشرع، في سنه للتشريعات الضريبية، التشريع خارج تلك المبادئ والضوابط الدستورية، وإلا كان مصير تلك التشريعات الإلغاء من قبل القاضي الدستوري باعتباره صاحب الاختصاص فيما يخص مراقبة دستورية التشريعات الضريبية، وبالتالي منحها ورقة العبور نحو مجال التنفيذ .

المبادئ المؤطرة للفرض الضريبي كثيرة ومتنوعة وهي غالبا ما ترد في صيغ عامة ومجملة. ولأنها كذلك، فقد يطرح غموضها اشكالات على مستوى التطبيق، مما يفترض تفسيرها وإجلاء الغموض عنها، وهذه هي المهمة الأولى للقاضي الدستوري (**فرع أول**). من جهة أخرى، فهذه المبادئ لا تجد مصدرها في مصدر واحد، فبعضها تجد مصدرها في النصوص الدستورية، والبعض الآخر تستمد وجودها في الفكر المالي .(**فرع ثان**).

الفرع الأول : تفسير النصوص الضريبية.

باعتبارها اختصاصا أصيلا للقاضي الدستوري، تلعب عملية تفسير النصوص القانونية دورا أساسا في استجلاء الغموض الذي قد يلف النصوص القانونية موضوع النزاع، سواء من حيث صياغتها أو من حيث المصطلحات المضمنة فيها. إن القاضي الدستوري، علاوة على أنه مراقب لشرعية لدستورية النصوص القانونية المفروضة عليه ، هو أولا قبل كل شيء مختص بتفسير تلك النصوص وتوضيح معانيها المبهمة .

إن هذه الأهمية التي تكتسيها عملية التفسير تفرض علينا قبل التطرق إلى معرفة المنهج المتبع من قبل القاضي الدستوري (بصفة عامة ، والمغربي بصفة خاصة) (**مطلب ثان**)، التكلم عن طرق والسلط المختصة بالتفسير (**مطلب أول**).

المطلب الأول : طرق وسلطة تفسير النصوص القانونية :.

ليس لعملية التفسير مدلول واحد. فمحتواها حسب **M. Paclot** يختلف من مجال إلى آخر، بل إن مفهوم التفسير نفسه يظل قابلا للتفسير والتأويل.

وهكذا، فالتأويل بلغة الشعراء، هو سفر في العبارة وتجوال في أبعادها. اما في لغة الفلاسفة فيعني البحث في ما يقتضيه النص والبحث كذلك في ما لم يقله النص ولم يصرح به[372].

---

[372] أحمد (**الورفلي**)، دراسات في المادة الجبائية، طبعة 2003، ص 26.

في العلوم الاجتماعية عامة، والقانونية بصفة خاصة، فإن عملية التأويل (التفسير)، تتخذ معاني كثيرة[373]. ويمكن التمييز فيها بين مفهومين اثنين : مفهوم واسع، ويراد به فهم و إدراك لرمز أو لتعبير أو لفعل كلامي أيا كان هذا الفعل الكلامي في النظرية والسوسيولوجية القانونية. ومفهوم ضيق، فيقصد به تفسير أو إعطاء مدلول واضح لشيء يكتنفه الغموض.[374]

هناك طرق متعددة في تفسير النص القانوني

ظهرت مدرسة التزام النص مع ظهور تقنينات نابليون أي مجموعات القوانين التي صدرت في عهده في أوائل القرن التاسع عشر[375]. وقد كانت تلك المدونات تحوي أحكاما مفصلة وواضحة بشأن كل مادة (المادة التجارية، المدنية،....)[376].

إن هذه المدرسة ترى في التشريع المصدر الوحيد للقانون، وأنه يمثل أسمى تعبير عن إرادة الأمة، وعلى أساس ذلك ينبغي على الشارحين الالتزام الصارم بالنص وعدم الابتعاد عنه تحت أية ذريعة[377]. فـ " النص أولا وقبل كل شيء " كما شدد على ذلك DEMOLME et LAURENT. لهذا، يتعين على المفسر حصر همه كله في " شرح النص وبيان الغاية التي ينطوي عليه ألفاظه وإظهار مدلولات عباراته وكلماته للوصول إلى التعرف على إرادة المشرع الحقيقية "[378].

هذا، وتتبع مدرسة الالتزام بالنص في تفسيرها للنصوص القانونية على تقنيات وطرائق متعددة أوجزها الفقهاء في :

- الاستناد على اللفظ كأساس في التفسير واستجلاء معنى النص.
- الاستعانة بالأعمال التحضيرية التي رافقت وضع النص.
- الاستعانة بالتاريخ.
- استعمال طرق التحليل المنطقي : هذه الأخيرة تكمن فائدتها في أنها تمكن الشارح للنص القانوني من التعرف على الإرادة المفترضة للمشرع كالقياس والاستنباط.

إلى جانب هذا المنهج في تفسير القانون، ظهرت مناهج حديثة تتجاوز أوجه القصور التي اعترت مدرسة التزام النص معتمدة طرقا أخرى في تفسير النصوص القانونية. من بين هذه المناهج : منهج المدرسة التاريخية وكذا منهج البحث العلمي الحر.

---

[373] Bertrand (GELOT), Finalité et méthodes objectives d'interprétation des actes juridiques : aspects théoriques et pratiques, éd LGDJ, page

[374] Ibid.

[375] عبد المنعم (**بدراوي**)، بادئ القانون، دار النهضة العربية 1983 ص 211. نقلا عن جورجي شفيق (**ساري**)، اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالنفسي، دار النهضة العربية 1995، ص 36.

[376] . جلال (**السعيد**)، مدخل لدراسة القانون، توزيع "دار الأمان"- الرباط 1995- ، ص 192.

[377] جلال (**السعيد**)، م. س. ذ ص 192.

[378] جورجي شفيق (**ساري**)، م .س .ذ. ص 37

ـ المدرسة التاريخية :

يعتبر الفقيه SALEILLES مؤسس هذه المدرسة. في تفسيرها للنص القانوني، تنطلق المدرسة التاريخية من منطلق المواءمة بين النص للظروف الاجتماعية المتطورة والمتغيرة للجماعة. من هنا تأتي أهمية هذا المنهج التفسيري حيث يعمل على تحيين وتشبيب النصوص القانونية[379] على نحو يجعلها في استجابة دائمة للحاجيات الآنية للمجتمع.

إن المدرسة التاريخية، بخلاف مدرسة التزام النص، لا توجه اهتمامها نحو البحث عن الإرادة الحقيقية أو الافتراضية للمشرع، وإنما البحث عن إرادته التاريخية المعبرة عن ضمير الجماعة وحاجاتها المتطورة.

غير أن طريقة هذه المدرسة في التفسير، على أهميتها، لم تسلم من انتقادات الفقه. فلخاصيتها الإنشائية، قد تؤدي إلى الخلط بين تفسير النص وإنشائه؛ فالقاضي أثناء تفسيره للنص القانوني قد ينحرف به المسار نحو إنشاء وخلق قاعدة قانونية جديدة. ذلك أنه تحت ذريعة مواكبة الظروف الاجتماعية، يتم وضع قاعدة قانونية جديدة وراء ستار التفسير مما يعطي للقاضي دورا أكبر من مجرد مفسر ومطبق للقانون، وإنما قد يصل به الأمر إلى حد إنشاء وخلق قاعدة غير منصوص علها في التشريع مما يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات[380].

مدرسة البحث العلمي الحر :

تندرج مدرسة البحث العلمي الحر ضمن المناهج الحديثة المعتمدة في تفسير النصوص القانونية. و تعود نشأة هذه المدرسة إلى أواخر القرن الماضي على يد العميد GENY[381].

بوصفها إحدى المدارس الرائدة في تفسير النصوص القانونية، تعتمد مدرسة البحث العلمي الحر على سلوك المنهج العلمي في البحث عن الحلول المناسبة. ولهذا فقد وجهت انتقادات لاذعة لمدرسة التزام النص التي تقوم على أساس تبجيل وتقديس التشريع من حيث اعتباره مصدرا وحيدا للقانون. بينما هناك مصادر أخرى للقانون يمكن اللجوء إليها في تفسير النصوص القانونية. وهي كما حددها مؤسس المدرسة فرانسوا جيني : العرف، التقاليد ثم البحث العلمي الحر.

فالقاضي ينبغي عليه تطبيق النص كما هو لا أن يحوره عن طريق التفسير[382]. معنى ذلك ألا يستغل حجة البحث عن إرادة المشرع ليضيف إلى النص أو يحذف منه أو

---

[379] جلال (**السعيد**)، م .س .ذ ص 192.

[380] جورجي شفيق (**ساري**)، م. س .ذ ص55.

[381] فرانسوا (**جيني**)، منهج التفسير ومصادر القانون الوضعي الخاص، 1899. نقلا عن (**جلال السعيد**)، م. .ذ. ص 194.

[382] محمد (**جلال السعيد**)، م. س .ذ 194

يعدل فيه[383]. غير أنه في حالة عثوره على الحل الأنسب ضمن مصادر القانون المشار إليها، هنا يسوغ للقاضي البحث عنه من خلال سلوك طريق البحث العلمي الحر. فينطلق من البحث في جوهر القانون، فإذا لم يجد لجأ إلى الحقائق التاريخية .

و بالرغم من أهمية هذين المنهجين إلا أن التشريع المغربي لم يعتمده في تفسير النصوص القانونية متأثرا في ذلك بالموروث الذي خلفه المشرع الفرنسي.

الجدير عملية تفسير النصوص القانونية تتولاها جهات متعددة فهناك التفسير الذي يقوم به المشرع من أجل إيضاح معنى نص أو عدة نصوص تشريعية سبق له أن أصدرها أو اكتشف فيما بعد غموضها مما يجعل الجهات المعنية بتطبيقها أمام تأويلات متعددة ومتضاربة، مما يضطره للتدخل نفسه من أجل استبدال العبارة الغامضة بعبارة أخرى أكثر وضوحا وجلاء[384].

عمليا، تفسير النصوص القانونية نادر الوقوع سيما في العصر الحديث، وهو إن وقع يتم استثناء أو في ظروف خاصة وتحكمه قواعد خاصة[385].

بالنسبة للقوة القانونية للتفسير التشريعي، يمكن القول بأنه يكتسي نفس القوة الإلزامية التي يتمتع بها القانون، فهو ملزم للمحاكم التي تظل مقيدة بوجوب بتنفيذه وعدم الخروج عنه. كما أنه يطبق بأثر رجعي أي منذ تاريخ نفاذ القانون الأصلي المراد تفسيره، ما لم تتناوله الجهة المفسرة بالتعديل أو الإضافة تحت ستار التفسير.

إضافة إلى المشرع هناك القضاء الذي يعتبر مبدئيا يعتبر الجهة المختصة بتفسير القانون التي تتولى مسئولية تطبيقه. في المجال الدستوري يعتبر تفسير النصوص والمبادئ الدستورية أحد المهام الأساسة التي يباشرها القاضي الدستوري. فمهمته التأكد فيما إذا كان البرلمان لم يرتكب خطأ قانونيا من خلال تفسيره بشكل غير صحيح المبادئ الدستورية[386]. وبالرغم من أن مهمة تفسير النصوص القانونية تبدو بسيطة في عبارتها، إلا أنها تظل مسألة في غاية التعقيد من حيث إنجازها، لأنها تتطلب من القاضي الوصول إلى التفسير الصحيح لمبدأ دستوري.

إن التفسير الذي يقوم به القاضي، وعلى عكس التفسير الفقهي، يكتسي صبغة عملية أكثر منها نظرية. كما أنه، وبخلاف التفسير التشريعي، لا يكتسي أية قوة إلزامية لا بالنسبة للقاضي المفسر ولا بالنسبة للمحاكم الأخرى ولو كان صادرا عن محكمة أعلى درجة اللهم الحالة التي تستقر فيها المحاكم على تفسير معنى نص تشريعي حيث يؤدي هذا الاستقرار أو التكرار أو الممارسة الثابتة في التطبيق إلى إضفاء الحجية على النص المفسر لدى المحاكم.

---

[383] جورجي (**ساري**)، م .س ذ ص60

[384] أحمد (**الورفلي**)، م. س .ذ، ص 27.

[385] نجاة (**بضراني**) ، مدخل لدراسة القانون ، الطبعة الثالثة مزيدة ومنقحة شتنبر2005 ، ص293.

[386] Dominique (**ROUSSEAU**) .opcit page 12

من جهته يتولى الفقه هو الآخر مهمة تفسير النصوص القانونية وذلك من خلال الدراسات والتحاليل والتعاليق على القواعد القانونية و ذلك في مؤلفاتهم وأبحاثهم ومحاضراتهم أو في مقالاتهم التي تنشر لهم في مجالات أو جرائد عامة أو متخصصة و التي يتصدون فيها لشرح القانون أو للتعليق على أحكام قضائية أو ما شابه ذلك أو يصدر عنهم بمناسبة ندوات عملية أو في صورة آراء يبدونها في فتاوى تطرح عليهم ...الخ.[387]

المطلب الثاني : منهجية القضاء الدستوري في تفسير النصوص الضريبية

من بين الإشكالات التي تطرح غالبا أمام القاضي، أيا كان هذا القاضي، الطريقة التي سيعتمدها في تفسير النص القانوني المطروح أمامه. أيتبع طريقة التفسير الضيق أم طريقة التفسير الواسع له. والمسألة تطرح بحدة حينما يتعلق الأمر بتفسير النصوص الضريبية التي، نظرا للخصوصية التي تميزها عن باقي النصوص القانونية الأخرى، لا تحتمل إلا طريقة واحدة في التفسير أي طريقة التفسير الضيق التي تعتمد التفسير الحرفي للنصوص و الالتزام بمنطوقها.

في مجال المادة الجبائية، تكتسي هذه الطريقة أهمية قصوى، وذلك بحكم خصوصية هذه المادة باعتبار ما لها من مساس بمصالح الدولة وتسيير دواليبها هذا من جهة، ومن جهة ثانية باعتبار مساسها بحياة الملزم الضريبي وبحريته[388].

حسب الفقه الكلاسيكي فإن طريقة التفسير الضيق للنصوص الضريبية تستمد مشروعيتها من أساسين اثنين : مبدأ الشرعية الضريبية وخاصية النظام العام.

<u>الأساس الأول : خاصية النظام العام .</u>

وتتجلى في الامتيازات غير المألوفة التي تجيز للإدارة الضريبية مباشرة اقتطاعات ضريبية من أموال الملزمين . هذا الامتياز الضريبي الذي تتمتع به الإدارة الضريبية في مواجهة الملزم تفترض تحصين حريات الملزم وحماية حقوقه. وتفسير النص تفسيرا ضيقا سبيل لتحقيق هذا المبتغى.

ولهذا، هناك من نادى بضرورة التقيد بلفظ القانون مادام واضحا دون الاجتهاد في تفسيره أو التوسع في المفهوم بالاستعانة بعوامل خارجية عنه، ويسمى هذا بالتفسير الحرفي الضيق. واعتمدوا في تقريرهم لهذا الأسلوب على أن القانون الضريبي هو استثناء وقيد على حرية الأفراد أو لكون هذه القوانين من النظام العام. وإن ثار شك في التطبيق فيفسر لصالح الممول[389].

---

[387] نجاة بصراني مدخل لدراسة القانون طبعة ثالثة مزيدة ومنقحة، 2005، 295.

[388] أحمد (**الورفلي**)، دراسات في المادة الجبائية، طبعة 2003، ص 62.

[389] عبد الكريم (**صادق بركات**)، نفس المرجع أعلاه، ص 78.

هناك اتجاه آخر ينادي بتفسير القانون الضريبي كما تفسر باقي القوانين العادية. فالتفسير وسيلة إلى غاية. وهذه الغاية هي الكشف عن إرادة المشرع، وتطبيق القانون بطريقة سليمة دون تحيز للخزانة أو الجور عليها، هذا مع مراعاة المبادئ التي تسود قانون الضرائب، فلا ضريبة إلا بنص، ولا يصح أن تمتد الضريبة إلى واقعة أخرى بخلاف الواقعة التي فرضت عليها. كما يتعين أن تخضع لمبدأ التعيين، وأن يقوم التفسير على أساس موضوعي دون التحيز للخزانة أو ظلم بها. فالتقيد في التفسير لا يرجع إلى مبدأ عام يقضي بتفسير الضرائب تفسيرا ضيقا او حرفيا بل يرجع إلى قاعدة التفسير العادية أي البحث في روح التشريع والتعرف على النية الحقيقية للمشرع[390].

- **الأساس الثاني : مبدأ الشرعية الضريبية**

إن مبدأ الشرعية الضريبية يعتبر أحد الأعمدة الأساسة التي يرتكز عليها الفرض الضريبي. ومفاده أن لا ضريبية ولا إعفاء من ضريبة إلا بموجب نص. إن إقرار هذا المبدأ فيه تحصين لحقوق وحريات الملزم الضريبي، كما أنه يشكل سدا منيعا ضد سن تشريعات ضريبية ذات طابع تعسفي، مما يتنافى مع مبدأ السلامة القانونية[391].وتحقيقا لهذه الأهداف، فإن النص الجبائي ينبغي أن يفسر النصوص تفسيرا ضيقا. وفي هذا الصدد يقول العميد Duez : " تقضي مبادئ قانوننا العام بأن تمنح ضمانات قانونية للملزم فينبغي ألا تقتطع الضريبة إلا في إطار التقيد الصارم بمنطوق القانون ".[392]

والجدير بالذكر أن هذا المبدأ تضمنته معظم التشريعات ومنها التشريع المغربي. كما أكد عليه القضاء المغربي. القضاء الإداري المغربي أكد هذا من خلال حكم[393] صادر عن إدارية أكادير حيث طبقت في تفسير قانون 30-898 المتعلق بالضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها. وقد ايد ذلك المجلس الأعلى في أحد قراراته رقم 100 الصادر بتاريخ1994/01/15.

ويترتب عن هذا المبدأ عدة نتائج منها :

- أن الشك في معنى النص يفسر لصالح الملزم؛ ذلك أن حسن النية لدى الملزم هو الأصل أما سوء النية فينبغي إثارتها.

---

[390] عبد الكريم (**صادق بركات**)، النظم الضريبية – النظرية والتطبيق – الدار الجامعية، طبعة غير مذكورة، ص 78.

[391] هذه النقطة سنتناولها بنوع من الاستفاضة حينما نتطرق للمبادئ المؤطرة للفرض الضريبي.

[392] Duez (**PAUL**), les caractères généraux du texte fiscal d'après la jurisprudence français, cité par Frédéric (DOUET), Contribution à l'étude de la sécurité juridique en droit fiscal interne français, éd 1997. page

[393] حكم رقم 40/94

- استبعاد الأخذ بالقياس في المادة الضريبية لأن الأخذ بالقياس يؤدي إلى تفسير النصوص الضريبية تفسيرا واسعا مما يتعارض مع مبدأ التفسير الضيق للنصوص القانونية[394].

ولئن أجاز الفقه تفسير الضريبة تفسيرا واسعا في بعض الحالات، إلا أنهم يعارضون بشدة كل محاولة للأخذ في مجال الضريبة بالقياس. ويرى أنصار هذا الأسلوب أن التفسير الضيق هو الضمان لحقوق الخزانة والممول على حد سواء، إذ يلتزم الممول بدفع الضريبة عند وجود النص، كما يمتنع على الممول التفسيرات القائمة على القياس للتخلص من الضريبة[395]

إذا كان النص الضريبي الواضح لا يطرح أي إشكال على مستوى تفسيره، حيث القاضي ملزم بالتقيد به، وعدم التوسع في تفسيره، فإن الإشكال يطرح حينما يتعلق الأمر بالنصوص الضريبية الغامضة.

بالرجوع إلى القضاء الدستوري المقارن، يلاحظ أن هناك تباينا في المواقف القضائية بخصوص تأويل النصوص الجبائية بين منتهج لطريقة التفسير الضيق للنصوص الضريبية والتي تلتزم حرفية النص وعدم التوسع فيه وآخر يأخذ بالطريقة التي تجيز التوسع في تفسيرها كما هو الشأن بالنسبة للقاضي الدستوري الأمريكي. هذا الأخير يأخذ بنظرية التأويل الواسع للقانون الجبائي. فالقاضي غير ملزم بتأويل النص الجبائي تأويلا ضيقا يحد من ميدان تطبيقه، وأنه في حالة غموضه تطبق المحكمة الجبائية القاعدة الأنسب لفض النزاع.[396] وهكذا فقد اعتبرت المحكمة العليا الأمريكية في أحد قراراتها[397]، أنه من غير المنطقي إخضاع المادة الجبائية لطرق أو مبادئ تأويل خاصة، فهي تخضع إلى مبادئ التأويل المألوفة.

نفس المذهب أخذ به القضاء الكندي، حيث قضت المحكمة العليا الكندية في قرارها stubart investment vs la riene بأن : " النص الجبائي يؤول كسائر النصوص مع مراعاة الإطار الذي ورد فيه أو غايات المشرع.[398]

بل إن المحكمة المذكورة ذهبت أبعد من ذلك، حينما أجازت التوسع في النص الجبائي متى اتضح أن الخاضع للضريبة عمد إلى ترتيب أموره بطريقة تمكنه من تلافي وضع الأداءات وذلك لمقاومة ما يسمى بالتلافي الجبائي.

---

[394] عبد الصادق (**النصاري**) أزمة التواصل بين الملزم والإدارة الجبائية : محاولة نقدية لفهم وتطوير علاقة الملزم بالإدارة الضريبية في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة الحسن الثاني عين الشق كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية .2003-2004.، صفحة 270،

[395] عبد الكريم (**صادق بركات**)، نفس المرجع اعلاه.

[396] أحمد (**الورفلي**)، م. س. ذ، ص 62.

[397] أحمد (**الورفلي**)، م .س .ذ، ص 62.

[398] أحمد (**الورفلي**)، م. س .ذ، ص 62.

لكن موقف المحكمة يخص فقط الحالات القصوى. اما في الحالات العادية، فإن قضاء المحكمة العليا يتبع التيار الغالب والمنادي باعتماد التأويل الضيق وعدم جواز القياس في المادة الجبائية على غرار ما جاء في قرار " هاتش"[399].

بالنسبة للقضاء الفرنسي فقد ذهب مذهبا مغايرا من خلال تبنيه منهجية التفسير الضيق للنص الجبائي، وذلك مراعاة إما لخصوصيته أو لاستقلاليته. مما حدا بالبعض إلى التساؤل حول جدوى إفراد النصوص الجبائية بمبادئ خاصة بتأويلها وكأنها ليست من المواد القانونية أو كأن الحقوق التي تشملها قواعد القانون الجبائي أكثر أهمية من سائر الحقوق[400].

فيما يتعلق بالقضاء المغربي، فإن هذا الأخير ينطلق، كما تمت الإشارة إلى ذلك، من ضرورة احترام مبدأ الشرعية الضريبية كأساس لتفسير النصوص الضريبية. ولهذا فهو يأخذ بالتفسير الضيق كما هو الشأن بالنسبة للمحكمة الإدارية لأكادير التي طبقته في تفسير قانون 30-898 المتعلق بالضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها. وقد ايد ذلك المجلس الأعلى في أحد قراراته رقم 100 الصادر بتاريخ1994/01/15[401].

نفس النهج يأخذ به القضاء التونسي الذي أكد عدم جواز التوسع في النص الجبائي، لما يؤدي ذلك من خرق لمبادئ الشرعية الجبائية بإيجاد أداءات لا تستند إلى نص تشريعي. فقد اعتبرت المحكمة الإدارية التونسية [402] بأن تفسير النص الجبائي ينبغي ان يكون ضيقا : **" إن من القواعد المترتبة عن هذه الخصوصية (خصوصية المادة الجبائية) أن يقع تأويل النصوص الجبائية في التطبيق في حدود ما يقتضيه النص الواضح حسب وضعه ومؤداه، وإن كل نص جبائي لا تكون صياغته على هذا النحو بمعنى أنه يرد غامضا وغير بين الملامح أو ناقصا يجري تأويله من قبل المحكمة مما يتفق مع مصلحة المطلوب بالأداء"**.

في لبنان، أقر القضاء اللبناني العادي صراحة اللجوء إلى التفسير الموسع للنص الجبائي، وذلك حينما أجاز مجلس شورى لبنان في قراره الصادر بتاريخ 22 مارس 1983 الأخذ بالقياس في المادة الجبائية : " إن ما تدلي به الشركة المستأنفة من أنه لا يجوز إطلاقا التوسع في النصوص القانونية الخاصة وفي النصوص المتعلقة بالضريبة بنوع خاص هو قول مردود لأن القوانين الضريبية تفسر ليس فقط بصورة ضيقة ولكن أيضا بصورة واسعة أو بطريق التوسع، فضلا عن أنه باستطاعة القاضي الضريبي في

---

[399] أحمد (**الورفلي**)، م.س.ذ، ص 62.

[400] أحمد (**الورفلي**)، م.س.ذ، ص 62.

[401] عبد الصادق (**النصاري**) أزمة التواصل بين الملزم والإدارة الجبائية : محاولة نقدية لفهم وتطوير علاقة الملزم بالإدارة الضريبية في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، 2003- 2004، صفحة 270 .

[402] قرار تعقيبي عدد 145 صاد بتاريخ 11 مارس 1982 قرارات وفقه المحكمة الإدارية 1982-1983-1984، نشر المدرسة القومية للإدارة 1992، ص 30، ذكره أحمد **الورفلي**، م.س.ذ ص 64.

حالة وجود نظام مالي شامل كما هو الوضع في المراجعة الحاضرة أن يلجأ إلى تفسير القوانين الضريبية بطريق القياس أو التناسب ".[403]

ومما تجدر الإشارة إليه، أن القاضي المفسر مطالب بمراعاة متطلبات ثلاثة في تفسيره للنص الضريبي [404]:

- ألا يلجأ المفسر إلى إقرار تمييزات لا ينص عليها القانون الضريبي.
- عدم تجريد المقتضيات الضريبية من صبغتها القانونية.

عدم التوسع في تفسير القواعد القانونية الاستثنائية .

بقيت الإشارة إلى أن هذه المنهجية المعتمدة على التفسير الضيق للنص الضريبي تعتريها مجموعة من الحدود، ذلك أنه طالما أن نظرية التفسير الضيق للنصوص الضريبية ترتكز على مبدأ الشرعية الضريبية فليس أمام القاضي من خيار سوى التقيد بمنطوق النص وبالتالي فلن يكون بمقدوره اعتماد خطة إنشائية اتجاه النص المراد تفسيره. وهذا لا يتماشى والمفهوم الحديث للضريبة. لكن ما هو معلوم هو أن القاضي ملزم بالبث في المنازعات المعروضة عليه، ومن ثم فلا يجوز له الامتناع وإلا اعتبر مرتكبا لجريمة إنكار العدالة. من هنا يجد القاضي نفسه ملزما بالبحث خارج إطار النص المراد تفسيره من أجل إيجاد الحل الأنسب. وهي المنهجية التي أوصت بها المحكمة العليا الكندية في قرارها السالف ذكره والتي اعتبرت بموجبه أن : " النص الجبائي يؤول كسائر النصوص مع مراعاة الإطار الذي ورد فيه أو غايات المشرع ".

الفرع الثاني : ضمان احترام المبادئ الدستورية المؤطرة للفرض الضريبي.

من بين الإشكالات الأساسة التي يطرحها التشريع الضريبي هو مسألة قبوله من قبل المواطنين. فهذا الصنف من التشريعات هو الأكثر التصاقا بحياة المواطنين، والأكثر إثارة للحساسية لديهم، ومن ثم تبقى مسألة مراقبة شرعيتها الدستورية إحدى المهام الجسيمة الملقاة على عاتق القاضي الدستوري.

إن اكتساب التشريع الضريبي لهذه الشرعية، عبر تأشيرة القاضي الدستوري، هو بمثابة جسر عبور لا بد منه حتى يحوز رضى المواطنين. ومعنى هذا، أن القاضي الدستوري مطالب قبل منح صك الدستورية للنص الضريبي المعروض عليه، مراقبة مدى تقيده بعدد من القواعد والمبادئ الضريبية. بعض هذه المبادئ مستمد من النص الدستوري (**مطلب أول**) وبعضها مستمد من الفكر المالي (**مطلب ثان**).

---

[403] أحمد (**الورفلي**)، دراسات في المادة الجبائية، طبعة 2003، ص 62.

[404] Philippe (**MARCHESSOU**), Opcit, éd 1997.

المطلب الأول : المبادئ المستمدة من النصوص القانونية

مبدآن يعدان من الدعائم الرئيسة للفرض الضريبة. المساواة الضريبية، ومبدأ الشرعية الضريبية.

يعتبر مبدأ المساواة الضريبية أحد المبادئ المحورية التي يقوم عليها الفرض الضريبي. فالضريبة، وحتى تحوز قبول المواطن ويؤديها عن رضى واقتناع ينبغي أن تتصف بالعدالة بعيدة عن كل تعسف وحيف ضريبي.

تأكيدا منها على أهمية مبدأ المساواة الضريبية كأحد العناصر الأساسية لمبدأ العدالة الضريبية، فقد عملت أغلب الدساتير على إدراجه ضمن مقتضياتها[405].

في فرنسا لم يكن مبدأ المساواة مصنفا ضمن المبادئ ذات القيمة الدستورية، بالرغم من النص عليه في الدساتير الفرنسية المختلفة؛ بل كان قبل ذلك يعد من المبادئ العامة للقانون التي يستند عليها مجلس الدولة الفرنسي في مراقبته لشرعية الأعمال الإدارية[406].

وقد استمر الحال على ذلك إلى أن جاء قرار المجلس الدستوري الصادر بتاريخ 1973[407] الذي صنفه لأول مرة ضمن المبادئ الدستورية التي صار المشرع ملزما باحترامها أثناء بلورته للنصوص الضريبية.

إن الاعتراف لمبدأ المساواة بالقيمة الدستورية لم يكن بالأمر الهين، والسبب يكمن في طغيان النزعة التقديسية للقانون، وبسبب كذلك طغيان النزعة الفردية الموروثة عن الثورة الفرنسية[408].

يشير مبدا المساواة إلى مفهومين اثنين : المساواة أمام الضريبة والمساواة أمام التكاليف العامة.

- **المساواة أمام الضريبة** :

فالقانون الضريبي هو قانون التمييزات[409]، ولذا يسوغ للمشرع الخروج عن هذا المبدأ، ويعامل بشكل مختلف أصحاب المراكز القانونية المختلفة. **وهذا هو المعنى الذي**

---

[405] فالدستور المغربي المراجع ينص في فصله 17 " على الجميع أن يتحمل، كل على قدر استطاعته، التكاليف العمومية التي للقانون وحده الصلاحية لإحداثها وتوزيعها حسب الإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور.".

[406] يعود الفضل في تصنيف مبدأ المساواة ضمن المبادئ العامة للقانون إلى مجلس الدولة الفرنسي من خلال قرار Roubeau الصادر بتاريخ 9 ماي 1913 . انظر مؤلف

Ferdinand (**MELIN-SOUCRAMANIEN**) , Le principe de l'égalité dans la jurisprudence du conseil constitutionnel, ; préf. de Georges Vedel, éd Paris, Economica, 1997 page 32

[407] Décision 51 du DC du 27 décembre 1973. Cité par Loïc (PHILIP) , les fondements constitutionnels des finances publiques, economica, 1995, page 62.

[408] Ferdinand (**MELIN-SOUCRAMANIEN**) , Opcit, page 32

أعطاه المجلس الدستوري الفرنسي لمبدأ المساواة أمام الضريبة، حينما أعلن بأن مبدأ المساواة أمام الضريبة لا يعني خضوع الملزمين لنفس النظام الضريبي، ولا أن يؤدوا نفس مبلغ الضريبة[410]، وإنما معناه أن يخلو النص الضريبي من تمييزات ضريبية غير مبررة بين المواطنين أي أن تطبق عليهم أنظمة ضريبية مختلفة تقوم على أسس عرقية أو دينية.

وأعاد التأكيد عليه في قراره الصادر بتاريخ قرار رقم 29 دجنبر1983[411] المتعلق بالإعفاءات الضريبية حينما سوغ للمشرع إقرار معاملة ضريبية مختلفة لأصحاب المراكز المختلفة أي الأخذ في الحسبان خصوصيات الملزمين بالضريبة المرتبطة إما بنشاط الملزم أو تمليها اعتبارات اقتصادية أو جغرافية [412]. كما أن مبدأ المساواة أمام الضريبة لا يمنع المشرع من منح إعفاءات ضريبية لفئة معينة من الملزمين كإجراء يرمي إلى خلق وتنمية بعض القطاعات الاقتصادية شريطة أن يساهم في تحقيق المصلحة العامة[413].

نفس الموقف كان قد عبر عنه مجلس الدولة الفرنسي عندما أعلن بأن المساواة الضريبية بالمعنى المنصوص عليه في المادة السادسة من إعلان الحقوق لا يقف حائلا أمام المشرع من معاملة الملزمين بالضريبة بشكل مختلف طالما يوجدون في وضعية مختلفة[414].

إن المجلس الدستوري في تقديره للأنظمة الضريبية نجده يستند تارة على معيار اختلاف الوضعيات للملزمين بالضريبة، وتارة أخرى يرتكز على معيار الغاية التي يود المشرع تحصيلها من وراء النص الضريبي. وأحيانا أخرى يستعمل معيار المصلحة العامة لتبرير اختلاف تلك الأنظمة.

من المهم الإشارة إلى أن المجلس الدستوري الفرنسي، في مراقبته لدستورية القوانين الضريبية، تأثر إلى حد كبير باجتهادات مجلس الدولة الفرنسي حيث استند على نفس المعايير التي استند عليها في تبريره لخرق مبدأ المساواة أمام الضريبة أي معيار المصلحة العامة واختلاف وضعيات الملزمين الضريبيين. وخير شاهد على هذا ما قاله B. GENEVOIS. فعلى حد تعبيره فإن المجلس الدستوري الفرنسي " استلهم من

---

[409] Larbi (**BELHADI**), thèse précitée, page 22

[410] Loïc (**PHILIP**), Opcit, page 59.

[411] Décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983. http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-décisions, consuilté le 01/01/2010.

[412] Michel (**BOUVIER**) ; Marie-Christiane (**ESCALASSAN**) et jean Pierre (**LASSALE**), opcit page 591..

[413] Décision n° 184 DC du 29 décembre 1984. Dict ency tome 2 1992. Guy Gest.

[414] Le principe d'égalité exige que le même régime juridique soit appliqué à toutes les personnes qui se trouvent dans des situations identiques, mais il ne s'oppose pas à ce que des dispositions différentes soit appliquées à des personnes qui se trouvent dans des situations différentes ».

الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة الفرنسي الشيء الكثير فيما يتعلق بتحديده لمعنى المساواة أمام القانون وأمام القرارات الإدارية"[415].

- المساواة أمام التكاليف العامة

و يسميه البعض ب بالمساواة العمودية La justice verticale [416]، والتي تعني أن يتم توزيع العبء الضريبي بين المواطنين على أساس مقدرتهم التكليفية. للإشارة، فإن معيار المقدرة التكليفية غير منصوص عليه في النصوص المكونة للكتلة الدستورية، اللهم المادة الثالثة عشرة من إعلان الحقوق التي تنص على توزيع العبء الضريبي بين المواطنين كل بحسب مقدرته التكليفية. وهناك من التشريعات من يستعمل عبارة المقدرة الاقتصادية كالدستور الاسباني لسنة 1978 حيث ورد التنصيص عليه في المادة 31.[417]

في تأويله للمادة 13 المذكورة، فقد استند المجلس الدستوري الفرنسي على معيار المقدرة التكليفية في غير ما قرار.

<u>قرار 29 دجنبر 1998</u>[418] المتعلق بضريبة التضامن على الثروة، والذي أكد فيه المجلس بأن رفع سعر الضريبة مطابق للدستور معللا موقفه بأن الإجراء المتخذ يأخذ بعين الاعتبار المقدرة التكليفية للملزمين المخصوصين بالضريبة. غير أنه في الحيثية الثانية سيعتبر المجلس بأن الإجراء الرامي إلى فرض ضريبة على أموال لا يملكها المواطن أو لا يحصل منها على أي مدخول بأنها مخالفة للدستور؛ وقد كان من المفروض أخذه بعين الاعتبار أثناء احتساب قيمة الضريبة المال المملوك كله.

إن أهمية هذا القرار تكمن في أنه يعد أول قرار يلغي فيه المجلس مقتضى ضريبيا، ويعلن عدم دستوريته نظرا لمخالفته لمبدأ المقدرة التكليفية المنصوص عليه في المادة الثالثة عشرة من إعلان الحقوق. فقد سبقه قرار آخر (قرار 30 دجنبر 1981) [419] يتعلق بتطبيق قاعدة التضريب حسب العائلة أو الضريبة على الثروة ، حيث جاء في مذكرة الطاعنين، بأن هذا الإجراء الوارد في المادة 3 من قانون مالية السنة المذكور مخالف للمادة 13 من إعلان الحقوق 1798، على اعتبار أنه يدرج أموالا ليست من أموال الملزم ضمن مقدرته التكليفية أو الأخذ في الحسبان أموالا مستقطعة من أموال لا يستطيع الحصول عليها بكل حرية. غير أن المجلس اعتبر أن الإجراء ليس فيه أية

---

[415] Ferdinand (**MELIN-SOUCRAMANIEN**) , Opcit, page 369.

[416] Guy (**GILBERT**) , Equité fiscale Dictionnaire encyclopédique des finances publiques, tome I, éd 1992, page 750

[417] « tous contribueront aux dépenses publiques en fonction de leur capacité économiques par un système fiscal juste fondé sur des principes d'égalité et de progressivité qui n'aura en aucun cas, l'effet d'une confiscation », Julien. (**VALLS**) , Le contrôle des normes législatives financières par les cours constitutionnelles espagnole et française , Paris : Libr. Générale de droit et de jurisprudence, 2002 page 261

[418] Décision n°98-405 du 29 décembre 1998 relative à la loi de finances initiale pour 1999, cité par Julien. (**VALLS**), Opcit, page 267.

[419] Décision n°81-133 du 30 décembre 1981 relative à la loi de finances initiale pour 1982, cité par Julien. (**VALLS**), Opcit, page 267.

مخالفة للمبادئ الدستورية وبالأخص المنصوص عليها في المادة 13 من إعلان الحقوق 1789.[420]

من جهته، استند مجلس الدولة الفرنسي على المبدأ نفسه في مراقبته لمجالي الشرعية والمسئولية الإدارية. وإبرازا لأهميته المرجعية، فقد ذهب البعض إلى القول بأن مبدأ المساواة أمام التكاليف العامة، الذي يجد سنده في المادة 13 من إعلان الحقوق، يشكل بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي، ليس فقط مرجعا للنزاعات المتعلق بالقرارات الإدارية، وإنما المرتكز الأساس، إن لم يكن الوحيد في المنازعات المتعلقة بالتعويض.[421]

المبدأ الثاني الذي يحرص القضاء الدستوري على حمايته هو مبدأ الشرعية الضريبية.

في المجال الضريبي، يكتسي مبدأ الشرعية الضريبية أهمية خاصة [422]. فالضريبة حتى تكون موضع قبول ورضى من قبل المواطن، لا بد، أولا وأخيرا، أن تكون شرعية، وشرعيتها تكمن في صدورها استنادا إلى نص قانوني يسندها؛ فلا ضريبة بدون نص، ولا إعفاء منها إلا بموجب نص[423]. خارج هذا الإطار تفقد الضريبة قابليتها وإلزاميتها مما يحول دون تحقيق غرضيها الرئيسيين : المردودية المالية والعدالة الضريبية.

ولما كان مبدأ الشرعية الضريبية على هذا القدر الكبير من الأهمية ، فقد تم تكريسه كأحد المبادئ ذات القيمة الدستورية التي يتعين على المشرع الضريبي أخذها في الحسبان أثناء بلورته للنصوص الضريبية.

في فرنسا، فإن لمبدأ الشرعية الضريبية جذورا ضاربة في القدم حيث ارتبط بمبدأ الرضى الضريبي الذي يعد تجسيده السياسي والقانوني[424]. فقد تم إدراجه مبكرا في

---

[420] « Considérant qu'en instituant un impôt sur les grandes fortunes le législateur a entendu frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et qui résulte des revenus en espèce ou en nature procurés périodiquement par ces biens, qu'ils soient ou non soumis par ailleurs à l'impôt sur le revenu ; qu'en effet, en raison de son taux et de son caractère annuel, l'impôt sur les grandes fortunes est appelé normalement à être acquitté sur les revenus des biens imposables ; qu'il est de fait que le centre de disposition des revenus à partir duquel peuvent être appréciées les ressources et les charges du contribuable est le foyer familial ; qu'en décidant que l'unité d'imposition pour l'impôt sur les grandes fortunes est constituée par ce foyer, le législateur n'a fait qu'appliquer une règle adaptée à l'objectif recherché par lui, au demeurant traditionnelle dans le droit fiscal français, et qui n'est contraire à aucun principe constitutionnel et, notamment, pas à celui de l'article 13 de la Déclaration des droits ; »

[421] F.P (**BENOIT**), cité par Ferdinand (**MELIN-SOUCRAMANIEN**) , Opcit, page 369.

[422] Loic (**PHILIP**), conseil constitutionnel et finances publiques, Dictionnaire encyclopédique des finances publiques, Tome I, éd 1992, page 414.

[423] ينص الفصل السابع من الدستور المغربي المراجع : " على الجميع أن يتحمل، كل على قدر استطاعته، التكاليف العمومية التي للقانون وحده الصلاحية لإحداثها وتوزيعها حسب الإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور.".

[424] Michel (**BOUVIER)**, Marie Christian (**ESCALASSAN)** et , Jean Pierre (**LASSALE**) ,opcit page 586

إعلان الحقوق لسنة 1789 من خلال المادة 14[425] التي جاء فيها : " للمواطنين، بأنفسهم أو عن طريق ممثليهم الحق في التثبت من ضرورية الضريبة وقبولها، ...". نفس المبدأ أعيد التأكيد عليه في دستور 1958 من خلال فصله 34[426] .

كما نصت عليه المادة الأولى من القانون التنظيمي الجديد للمالية 1 غشت 2001 [427].

في المغرب، لم يخرج المشرع الدستوري عن القاعدة، حيث عمد إلى تكريس مبدأ الشرعية الضريبية كأحد المبادئ الدستورية المؤطرة للقانون الضريبي، وذلك من خلال الفصل 17 من الدستور المراجع 1996 الذي ينص : " على الجميع أن يتحملوا، كل على قدر استطاعته، التكاليف العمومية التي للقانون وحده الصلاحية لإحداثها وتوزيعها حسب الإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور ". والفصل 50 : " يصدر قانون المالية عن البرلمان بالتصويت طبق شروط ينص عليها قانون تنظيمي ...". نفس المبدأ تم التأكيد عليه في القانون التنظيمي للمالية رقم 7-98[428].

إن مفهوم الشرعية الضريبية، كما هو مبين في النصوص المذكورة، يغطي معنيين اثنين[429] :

- الجهة المخولة قانونا لإنشاء الضريبة وتنظيمها سعرا، وعاء وأسلوب تحصيل؛
- المدى الزمني لتلك الضريبة، أي مبدأ السنوية المنصوص عليه في المادة من القانون التنظيمي للمالية.

---

[425] « Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. ».

[426] « La loi fixe les règles concernant :
- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

…… ».

[427] « Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte…. ».

[428] المادة الأولى التي تنص : " يتوقع قانون المالية لكل سنة مالية في مجموع موارد وتكاليف الدولة...".

[429] Jean-François (**PICARD**), opcit page253

فمسألة الشرعية الضريبية إذن، مرهونة ليس فقط بمن ينشئ الضريبة، وإنما أيضا باحترام المدى الزمني للترخيص البرلماني والمحدد في سنة. وعليه فلا شرعية لضريبة خارج هذا الإطار الزمني.

في فرنسا، بالرغم من أن الدور الذي أنيط بالمجلس الدستوري حصر البرلمان ضمن مجال اختصاصه، إلا أنه حرص على حماية اختصاصه الضريبي. فقراراته ذات الصلة بمبدأ الشرعية الضريبية، اعتبرت بمثابة رد اعتبار حقيقي للبرلمان في المجال الضريبي[430]. ويتجلى ذلك من خلال[431] :

- إلزامه بممارسة اختصاصاته الضريبية كاملة وكما هي محددة في الدستور[432].

- لا يمكن للبرلمان التنازل عن تحديد تاريخ مقتضى ضريبي لفائدة السلطة التنظيمية لأن ذلك يعد تنازلا من قبله عن مجال يدخل ضمن صميم اختصاصه الضريبي[433].

- عدم المبالغة في الاعتراف للإدارة بالسلطة التقديرية في منح التشجيعات الضريبية [434].

- بإمكانه التشريع في مجالات تدخل ضمن اختصاص المجال التنظيمي.[435].

- إمكانية إعطاء بعض النصوص الضريبية أثرا رجعيا كما يمكنه العدول عن امتياز ضريبي منحه سابقا.

بدوره هذا صار المجلس الدستوري يوصف بالحامي لمبدأ الشرعية الضريبية[436].

إن الاختصاص الضريبي المعترف به للبرلمان ليس اختصاصا مطلقا، وإنما تشاركه فيه الحكومة بل إنها تتدخل فيه بشكل كبير لدرجة أنها تحولت إلى مشرع فعلي في المجال الضريبي وليس البرلمان الذي تحول إلى غرفة تسجيل للنصوص الضريبية المعدة من قبلها.

---

[430] Loic (**PHILIP**), Opcit 413

[431] نورد هذه المعلومات نقلا عن :

Loic (**PHLIP**), opcit, page 414.

[432] Michel (**BOUVIER**), Jean-Marie Christiane (**ESCALASSAN**) et Jean-Pierre (**LASSALE**), opcit, 589.

[433] Décision 132, cité par Loic (**PHLIP**), opcit, page 414.

[434] Décision 237, cité par Loic (**PHLIP**), opcit, page 414.

[435] Décision 183 cité par Loic (**PHLIP**), opcit, page 414.

[436] Loic **PHLIP**), RFFP n° 15 année

فبحكم الأغلبية التي تتوفر عليها داخل البرلمان، فإن الحكومة لا تجد أدنى عناء في تمرير النصوص الضريبية من خلال قوانين المالية التي تعدها وتعرضها على البرلمان من أجل المصادقة عليها[437]. هذا من جهة، من جهة ثانية، فإن الاختصاص الضريبي المنصوص عليه في الفصل 17 من الدستور المغربي والذي تقابله المادة 34 من الدستور الفرنسي، لا يهم سوى الضرائب والرسوم، أما باقي الاقتطاعات الضريبية الأخرى فتدخل ضمن اختصاص المجال التنظيمي. **وهذا ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي** حينما اعتبر مقتضيات المادة 34 من الدستور الفرنسي بأنها تهم فقط الضرائب والرسوم [438] ، دون باقي الاقتطاعات الضريبية الأخرى أي :

- الرسوم شبه الضريبية والتي تخضع لنظام خاص كما هو محدد في المادة 4 من مرسوم 1959.،
- والوجيبات والأثمان المقدمة مقابل خدمة مقدمة ؛
- المساهمات الاجتماعية والتي لها نفس الطابع الإجباري الذي تتسم به الضريبة ؛
- حقوق الجمرك والتي يعود أمر إحداثها وتعديلها إلى المجال التنظيمي[439].

إضافة إلى هذا، فإن الحكومة تنافس البرلمان في مجال اختصاصه الأصلي الذي هو إحداث الضرائب ووضع المبادئ المؤطرة لها. فالنصوص المحدثة للضرائب والرسوم، والتي هي من صميم الاختصاص البرلماني، تعتبر الحكومة هي المسئولة إعدادها من خلال مختلف المصالح المتخصصة التابعة لها، بل إنها تستطيع من خلال ضغوطات الأغلبية التي تتوفر عليها داخل البرلمان من ضمان المصادقة عليها[440]. أكثر من هذا، فإن الحكومة هي من تتولى مهمة وضع تلك الاقتطاعات الإجبارية موضع التنفيذ بعد التصويت عليها.

---

[437] Loic (**PHILIP**), Opcit, page 57

[438] Décision N° 90-285 DC du 28 décembre 1990 Loi de finances pour 1991, http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions.

[439] Loic (**PHILIP**), opcit, page 57

[440] Ibid.

المطلب الثاني : المبادئ المستمدة من الفكر المالي.

إن القواعد المؤطرة للفرض الضريبي لا تنحصر فقط في القواعد المستمدة من النصوص القانونية (الدستور والقوانين التنظيمية)، وإنما تشمل أيضا القواعد المستمدة من الفكر المالي الضريبي. ويمكن إجمال هذه القواعد في أربع : العدالة، اليقين، الملاءمة، والاقتصاد.

- **قاعدة القين :**

لا يكفي أن تكون الضريبة صادرة عن جهة مختصة بموجب قانون ، وإنما لا بد أن تتوافر لها صفة اليقينية حتى يكون المخاطب بها (الملزم الضريبي) على بينة منها. فهذا المبدأ أساسي في الأنظمة الضريبية. ومفاد قاعدة اليقين أن تكون الضريبة المفروضة على المكلفين ثابتة ومؤكدة لا تحكمية[441]. معنى هذا، أن يكون مقدار الضريبة، وميعاد وطريقة تحصيلها وجبايتها، وتحديد وعائها واضحا ومعلوما دون غموض أو تحكم[442].

وقد أشار آدم سميث إلى هذه القاعدة بقوله : " يجب أن تكون الضريبة الملزم المواطن بأدائها محدد على سبيل اليقين دون غموض أو تحكم بحيث يكون موعد الأداء وطريقته والمبلغ المطلوب دفعه معلوما للممول أو لأي شخص آخر".

في الفكر المالي الإسلامي، نجد أن هذه القاعدة متأصلة في الفرائض المالية الإسلامية نظرية وتطبيقا. حيث الله عز وجل في شأن الزكاة : " والذين في أموالهم حق معلوم للسائل والمحروم "[443]. وقد بلغ من حرص الإسلام على تطبيق هذه القاعدة أنه لم يكتف فقط بفرض الزكاة كإيراد إسلامي، وإنما حدد لها مقدارها وكيفية تحصيلها والمواعيد المحددة لها وأسعار شرائحها.

على ضوء ما سبق، يمكن القول بأن قاعدة اليقين تمثل إحدى القواعد الجوهرية داخل الأنظمة الضريبية؛ بل يمكن اعتبارها كأحد الشروط الأساسية من شروط السلامة القانونية للملزم الضريبي[444]، حينما يجد هذا الأخير نفسه أمام تشريع ضريبي واضح لا يكتنفه لبس أو غموض. وبخصوص مسألة الوضوح هاته فقد أشار المجلس الدستوري الفرنسي في أحد قراراته إلى ضرورة مراعاة هذا الشرط الجوهري في بلورة النصوص الضريبية؛ بل إن المجلس عده هدفا من الأهداف التي تكتسي قيمة دستورية[445].

---

[441] عسو (**منصور**)، المالية العامة، ط 1992، ص 159

[442] عسو (**منصور**)، م.س.ذ، ص 159.

[443] الآية 19 من سورة الذاريات

[444] Mariem (**DOUIB**), la sécurité juridique du contribuable en droit fiscal tunisien, mémoire publié sur sit internet http://www.memoireonline.com/11/07/679/m_securite-juridique-contribuable-droit-fiscal-tunisien3.html, consulté le 20/01/2010

[445] محمد (**عبد اللطيف**)، القضاء الدستوري في فرنسا في خمس سنوات (1999-2004)، دار النهضة العربية الطبعة 2005.

فالإشكالية العويصة التي صار تواجه ليس الملزم الضريبي فحسب وإنما المواطن بصفة عامة مسألة التضخم التشريعي (كثرة وتعيد النصوص القانونية) وهذا يتنافى مع قاعة اليقين بالشكل الذي بيناه سلف.

قاعدة العدالة الضريبية : هذه القاعدة على قدر كبير من الأهمية. فهي تشكل في الآن الواحد مبدأ وهدفا للفرض الضريبي.

هذه القاعدة أوردناها في معرض حديثنا عن المساواة الضريبية. لكن نود أن نلفت الانتباه أن هذه القاعدة خصها الفكر المالي الضريبي بعناية خاصة لأهميتها البالغة. ويمكن القول أن تاريخ الضريبة هو تاريخ البحث عن العدالة الضريبية.

قاعدة الملاءمة :

تقضي هذه القاعدة بأن تتم جباية الضريبة في الوقت والأسلوب الذي يلائم المكلف أكثر ولا يتسبب له في أي إزعاج أو إرهاق أو عرقلة لنشاطه[446]. كأن يدفع الفلاح الضريبة عقب جني المحاصيل، وأن يدفع المقاول الضريبة على الأرباح بعد الحصول على هذه الأرباح...

في هذا الصدد يقول آدم سميث في مؤلفه ثروة الأمم : " يجب جباية الضريبة في الأوقات وبالطرق الأكثر ملاءمة للممول ". فقاعدة الملاءمة إذن تشمل توقيت الجباية والطريقة التي تتم بها هذه الجباية.

أيضا التشريع الإسلامي كان له قدم السبق في اعتماد هذه القاعدة نصا وتطبيقا. يقول الله عز وجل : " وآتوا حقه يوم حصاده :"[447] و يؤخذ مقدار الضريبة من النماء المفترض بحولان الحول لتكون الضريبة جزءا من النماء لا استقطاعا من الرأسمال الأصلي مع اشتراط النصاب واشتراط كذلك عدم دفع زكاة الديون إلا بعد تحصيلها مع عدم إجبار الممول على بيع الضروري لسداد الضرائب المستحقة. ومفهوم ذلك أن تكون جباية الضرائب في الأوقات الأكثر ملاءمة للممول.

الاقتصاد:

مفاد هذه القاعدة أن يتحقق تحصيل الضرائب بأقل نفقة ممكنة. بمعنى أن يكون الفرق بين ما يدفعه المكلف من مبالغ وبين ما يدخل إلى خزينة الدولة من هذه المبالغ ضئيل جدا وذلك حتى لا تزيد الأعباء التي يتحملها المكلف .

وقد عبر أدم سميث عن هذا بقوله : " يجب تطبيق الضريبة وجبايتها بطريقة تخرج من أيدي الممولين أقل مبلغ ممكن زيادة على ما يدخل خزينة الدولة "[448].

---

[446] عسو (**منصور**)، م س ذ، ص 159

[447] الآية 141 من سورة الأنعام

[448] عسو (**منصور**)، م س ذ ، ص 160.

المبحث الثاني : القضاء الدستوري المغربي بين حماية امتيازات الإدارة الضريبية وصون حقوق وحريات الملزم الضريبي.

من خصوصيات القانون الضريبي أنه قانون مستقل ويتسم بالواقعية . هذه الواقعية تمليها ضرورة المحافظة على أحد المبادئ الأساسة للفرض الضريبي هو مبدأ

ضرورة الضريبة الذي يقضي بضرورة تأمين حاجيات الدولة المالية من أجل تنفيذ مخططاتها وبرامجها الاقتصادية والاجتماعية.

من هنا تبدو أهمية المحافظة على امتيازات الادارة الضريبية باعتبار المسئولية الملقاة على هذه الأخيرة في وضع مبدأ ضرورية الضريبة موضع التنفيذ .وهذا يقتضي منها اتخاذ كافة الاجراءات الضرورية، والكفيلة بممارسة رقابة جيدة وفعالة على الملزمين بالضريبة منعا لأية محاولة للغش أو التملص من التزاماتهم الضريبية .

في معظم الأنظمة الضريبية، تتمتع الإدارة في تعاملها مع الملزم الضريبي بعدد من الامتيازات تجعلها في موقع متميز عنه. فلها الحق في مراقبته والاطلاع على جميع الوثائق والمستندات التي لديه، بل إن لها الحق أيضا في القيام بتفتيشات وزيارة لمكان سكناه أو عمله، وذلك منعا لأي محاولة غش أو تهرب ضريبي مما يضر بالمبدأ المسئولة عن المحافظة عليه ألا وهو مبدأ ضرورية الضريبة.

إن الاعتراف للإدارة بهذه الامتيازات لا يعود إلى أنها إدارة، أي تلك الإدارة بسلطانها وجبروتها، وإنما فقط لأنها تسعى إلى تحقيق المصلحة .

ولئن كان القضاء الدستوري قد أقر للإدارة الضريبية بهذه الامتيازات إلا أنه، وضع لها في مقابل ذلك، مجموعة من الضوابط والشروط التي يتعين عليها التقيد بها تجنبا لأي ممارسات تعسفية قد تطال حقوق وحريات الملزم الضريبي .

إذن فالمسئولية الملقاة على عاتق القضاء الدستوري مسئولية جسيمة تتمثل في التوفيق بين مطلبين متناقضين : حماية امتيازات الإدارة الضريبية (**فرع أول**)، وحماية حقوق الحريات والحقوق الضريبية للملزم الضريبي (**فرع ثان**).

الفرع الأول : حماية امتيازات الإدارة الضريبية.

تتمتع الإدارة الضريبية في تعاملها مع الملزم الضريبي بعدد من الامتيازات الضريبية. وتجد هذه الامتيازات مبررها في حماية مبدأ ضرورية الضريبة الذي يقضي بضرورة حصول الدولة على الموارد اللازمة من أجل تمويل برامجها ومخططاتها الاقتصادية والاجتماعية. وحماية لهذا المبدأ، فقد خولها المشرع حق التمتع بالعديد من الامتيازات الاستثنائية في تعاملها مع الملزم الضريبي ولعل أبرز امتياز تتمتع به في هذا الصدد حقها في فرض مراقبة عليه وذلك منعا للغش والتهرب الضريبيين باعتبارهما المهددين الفعليين لمبدأ ضرورية الضريبة.

في هذا الفرع سنركز حديثنا على نقطتين اثنتين : الغش الضريبي وضرورة رقابة الإدارة الضريبية (**مطلب أول**) و تأطير القضاء الدستوري للدور الرقابي للإدارة الضريبية (**مطلب الثاني**) .

المطلب الأول : خطورة الغش الضريبي وضرورة رقابة الإدارة الضريبية.

كإجراء فردي ومقصود[449]، يعتبر التملص من الضريبة أحد أهم أشكال مقاومة الضريبة. وهو قديم قدم الفرض الضريبي. كما أنه غير مخصوص بدول بعينها وإنما ظاهرة تعاني منها الدول المتقدمة كما الدول النامية وإن كانت حدتها في هذه الأخيرة أشد وأعظم.

إن هذه الآفة لا تكاد تسلم منها منظومة جبائية أيا كانت كفاءة وفعالية تلك المنظومة. وتفشيها داخل المجتمعات ينم عن اختلال بين في العلاقة الموجودة بين الملزم والإدارة الضريبية.

لقد اتخذ التملص الضريبي أشكالا وصورا شتى. غير أن أبرزها انحصر في صورتين اثنتين : الغش الضريبي والتهرب الضريبي.

قانونيا، خلت مختلف التشريعات الضريبية من تعريف للمفهومين معا. فالتشريعان المغربي والفرنسي مثلا تحاشيا التطرق إلى تعريف كل من الغش الضريبي والتهرب الضريبي، واكتفيا فقط بإيراد صورهما وآليات مواجهتها.

بالرغم من التقارب الظاهري الذي يبدو موجودا بين كلا المفهومين، إلا أن مسألة التمييز بينهما بدت صعبة إن من الناحية النظرية أو من الناحية العملية. وهذا ما حدا بالجمعية الدولية للضريبة في اجتماعها بمدينة Venise 1983 إلى التخلي عن محاولتها في اقتراح تعريف محدد لهما[450].

في غياب ذلك، حاول الفقه المالي وضع تعريف لهذه الظاهرة. وهكذا فقد تم تعريف الغش الضريبي بأنه مخالفة قانونية يستهدف من ورائها تفادي الضريبة أو التقليل من مقدارها[451]. وعرف أيضا بكونه مخالفة منصوصا ومعاقبا عليها بنص قانوني تستهدف تقديم وبصورة متعمدة تصاريح خاطئة أو إخفاء ماديا أو قانونيا للمادة الضريبية بهدف التقليص من مبلغ الضريبة المستحق أو الاستفادة من تشجيعات ضريبية غير مستحقة[452].

---

[449] Charles (**ROBBEZ-MASSON**), Fraude et évasion fiscale, Dictionnaire encyclopédique des finances publiques, Tome I, éd 1992, page 860.

[450] Charles (**ROBBEZ-MASSON**), opcit, page 857.

[451] Michel (**BOUVIER**), Jean-Marie Christiane (**ESCALASSAN**) et Jean-Pierre (**LASSALE**), opcit page 609.

[452] Charles (**ROBBEZ-MASSON**), opcit, page 857.

فالغش الضريبي إذن هو تهرب مقصود من طرف الممول أو المكلف الخاضع للضريبة لعدم دفع الضريبة كلياً أو جزئياً متبعاً في ذلك طرقاً وأساليب مخالفة للقانون وتحمل في طياتها طابع الغش, ويتم مخالفتهم لأحكام القانون الجبائي عمدا " عن طريق الامتناع عن التصريح بأرباحهم أو بتقديم تصريح ناقص أو كاذب أو إعداد سجلات وقيود مزيفة أو الاستعانة ببعض القوانين التي تمنع الدوائر المالية الاطلاع على حقيقة الأرباح لإخفاء قسم منها ..... "[453]. بهذا المعنى فهو يختلف عن التهرب الضريبي الذي يعني : " فن تحاشي السقوط في حقل جاذبية القانون الضريبي "[454].

وقد عزا الخبراء تفشي ظاهرة الغش الضريبي إلى مجموعة من الأسباب المتعددة، منها ما يرتبط بطبيعة التشريع الضريبي نفسه المتسم بالتعقيد والغموض وعدم التعامل بحزم مع المتهربين من الضريبة. فالتشريع الضريبي، بتعقيده وتعدد نصوصه، يشكل متاهة حقيقية مما يثبط من عزائم الممولين النزهاء و يشجع الخارجين على القانون الضريبي للبحث أكثر عن مزيد من الثغرات والنواقص[455] . ومنها ماله صلة بالجهاز الضريبي المفتقد للكفاءة وكثرة الشكليات والتعقيدات المسطرية. من دون أن ننسى **العوامل المجتمعية** والتي تتمثل في تراجع الوعي الضريبي وضعف في المواطنة الجبائية. ويمكن أن نضيف **العامل النفسي** ذلك أن إحساس الممول النزيه بغياب العدالة في المعاملة الضريبية يدفعه إلى العمل من أجل تفادي الفرض الضريبي إيمانا منه أنه سيتحمل عبء ممولين آخرين إضافة إلى عبئه هو.

إن تفشي ظاهرة الغش الضريبي له نتائج وخيمة على مالية الدولة. فهو يتسبب في خسارة مالية[456] ويفوت على خزينة الدولة موارد مالية مهمة كانت ستفيدها في تخفيف الضغط الجبائي على الممولين وتمويل مشاريع استثمارية مما ينعكس إيجابا على التنمية الاقتصادية والاجتماعية. من جهة أخرى، فإن الغش الضريبي يؤدي إلى تقويض أحد أهم المبادئ الضريبية مبدأ العدالة الضريبية: فالدولة، وأمام حاجتها الماسة إلى الموارد

---

[453] الرقابة على التهرب الضريبى، من إعداد الإدارة العامة للبحوث المقارنة، وزارة المالية مصلحة الضرائب المصرية الضرائب على المبيعات الإدارة المركزية للبحوث الضريبية، *www.salestax.gov.eg/mbhas/feb1.doc*

[454] J.C(**MARTINEZ**), la fraude fiscal, PUE, France, 1984, p13.

[455] Charles (**ROBBEZ-MASSON**), Fraude et évasion fiscale, dictionnaire encyclopédique des finances publiques, Tome I, éd 1992, page 860.

[456] فيما يلي إحصاءات لحجم الخسائر المالية لبعض الدول من جراء تفشي ظاهرة الغش الضريبي نوردها نقلا عن : كتاب، الغش الضريبي: صفحة 14.

ألمانيا : 5% من إجمالي مداخيلها الجبائية

امريكا : 8% من ناتجها الإجمالي الداخلي

السويد : 5% من ناتجها الإجمالي الداخلي

فرنسا : 10 ملايير فرنك سنويا.

سويسرا : 10 % إجمالي مداخيلها الجبائية

فلندة : 3% إجمالي مداخيلها الجبائية

بلجيكا : 200 مليار فرنك بلجيكي سنويا

المالية، وعجزها عن ترصد المتهربين تكون مضطرة إلى تلمس أقصر الطرق وأيسرها أي فرض مزيد من الضرائب مما يترتب عنه نقل للعبء الضريبي إلى الفئات الاجتماعية النزيهة أو التي لا تتوفر على إمكانية للتهرب من الضريبة. وهذا في حد ذاته يفاقم من المشكلة عوض حلها.

للخطورة الكبيرة التي يشكلها الغش الضريبي على مالية الدولة، فقد لجأت مختلف التشريعات[457] ومنها التشريع المغربي إلى اتخاذ كافة الاجراءات الكفيلة بردع المتهربين من الضريبة و يدفعهم إلى الالتزام الضريبي وتحري الدقة عند الإدلاء بالبيانات والإقرارات الضريبية. ولعل أهم هذه الإجراءات تمثل في تجريم الغش الضريبي من خلال قانون مالية 1996-1997[458] وترتيب عقوبات جنائية على المخالفين[459]. وقد حدد نطاق سريان القانون المذكور في ثلاث ضرائب فقط : الضريبة على الشركات، الضريبة العامة على الدخل الضريبة على القيمة المضافة.

إن اعتماد قانون يجرم الغش الضريبي يجسد بالملموس الإرادة الفعلية للدول في التصدي لهذه المعضلة التي باتت تشكل مصدر تهديد حقيقي لمالية تلك الدول. كما أنه يمد الإدارة الضريبية بسند قانوني يشرعن عملياتها الرقابية الهادفة إلى مواجهة مشكلة التملص من الضريبة.

في فرنسا، بالإضافة إلى هذا السند القانوني، فإن محاربة الغش الضريبي يستمد شرعيته كذلك من مبدأ ضرورية الضريبة. كمبدأ دستوري، فإنه يدفع الإدارة الضريبية نحو اتخاذ كافة الإجراءات الكفيلة بالتصدي لكل ما من شأنه تهديد مالية الدولة.

وعلى هذا الأساس، تتمتع الإدارة الضريبية بسلطات عامة في مراقبة الملزم الضريبي وذلك منعا للغش الضريبي. قانونيا فإن الرقابة التي تمارسها الإدارة الضريبية تتخذ صورتين اثنتين : الحق في الاطلاع والحق في المراقبة.

---

[457] كالتشريع المصري، التونسي و الجزائري ، وكذلك في الولايات المتحدة الأمريكية، تركيا، فرنسا.

[458] ولقد لخص وزير المالية والاستثمارات الخارجية (أمام لجنة المالية والتنمية الجهوية بمجلس النواب بمناسبة مناقشة مشروع قانون تجريم الش الضريبي) الأسباب الكامنة وراء صدور قانون تجريم الغش الضريبي فيمايلي :

- الرغبة في مواجهة ذوي النيات السيئة؛
- طبيعة العلاقة التي أصبحت للمغرب مع المجموعة الاقتصادية الأوربية؛
- ربط الحكومة بين التطبيق العملي بهذا النص وسهولة الوصول إلى التوازنات التي ستجعلها مستعدة للتقليص من حجم الضرائب وخلق جو سليم للمنافسة الاقتصادية.

[459] هناك المادة 12 المتعلقة بالغش المخل بالقانون رقم 26-24 المتعلق بالضريبة على الشركات.

- المادة 13 المتعلق الغش في مجال القانون رقم 17-89 المتعلق بالضريبة العامة على الدخل.
- المادة 14 المتعلقة القانون رقم 30-85 المنظم للضريبة على القيمة المضافة.

- **<u>الحق في الاطلاع</u>**

ويتجسد في السماح لأعوان الإدارة الضريبية بالاطلاع على جميع الوثائق الموجودة بحوزة الملزم أو الغير. والغاية من هذا الإجراء تتمثل في مراقبة إعمال القانون إعمالا سليما أي التحقق من وعاء الضريبة ومطابقته لما جاء في إقرارات المكلف بالإضافة إلى مكافحة التهرب الضريبي[460].

باعتباره أعم وأشمل من المراقبة من حيث انه يشمل الملزمين والغير[461] فإن حق الاطلاع لا ينصب إلا على الوثائق المحاسبية للملزمين الخاضعين للالتزامات المحاسبية لمدونة التجارة[462] . ويمارس حق الاطلاع من خلال ميكانيزمين اثنين :

- **<u>الحق في الاستعلام</u>** :

من أجل إعطاء نوع من الفعالية لعملها الرقابي[463]، تقوم الإدارة بالاستيضاح لدى الملزم الضريبي أو الطلب منه تقديم تبريرات تخص التصريحات المقدمة من طرفه. وفي هذا الإطار نصت المادة 106 من القانون المنظم للضريبة العامة على الدخل **464** :

" يجوز لإدارة الضرائب كي تتمكن من الحصول على جميع المعلومات التي من شأنها أن تفيد في ربط الضريبة على مجموع الدخول المستحقة على الغير أن تطلب الاطلاع على وثائق المصلحة أو الوثائق المحاسبية الموجودة في حوزة إدارات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية وجميع الهيئات الخاضعة لمراقبة الدولة ولا يمكن المعارضة في ذلك بحجة السر المهني ".

والجدير بالذكر، أن ممارسة هذا الحق يصطدم بعقبة السر المهني الذي تنص عليه المادة 446 من القانون الجنائي المغربي والذي تقابله المادة 378 من القانون الجنائي الفرنسي.

- **<u>حق التفتيش والزيارة</u>**

أمام عدم كفاية المعلومات المتحصل عليها أو عدم الاقتناع بالتصريحات الضريبية المقدمة من طرف الممولين، تلجأ الإدارة الضريبية، من خلال أعوانها، إلى البحث عن المعلومة التي تمكنها من ربط حقيقي لمبلغ الضريبة.

غير أن ممارسة هذا الحق، الذي يندرج في إطار الدور الرقابي الذي تقوم به الإدارة الضريبية، قد ينجم عنه إضرار بأحد أهم حقوق الملزم الضريبي الدستورية (عدم

---

[460] عبد الحميد (**الشواربي**)، التجريم والعقاب في الضريبة على الاستهلاك، المكتب العربي الحديث 1991 نقلا عن محمد (**مرزاق**) و عبد الرحمن (**أبليلا**) ، المنازعات الجبائية بالمغرب بين النظرية والتطبيق، ط II 1998 الرباط. ص 44

[461] J-C. (**MARTINEZ**) et P. (**DI MALTA**), Droit fiscal contemporain : L'Impôt, le fisc, le contribuable , éd Litec page 301.**(تاريخ الطبعة غير مذكور)**

[462] Ibid.

[463] J-C. (**MARTINEZ**) et P. **(DI MALTA)**, opcit, page 302.

[464] قانون رقم 17.89 منشور بالجريدة الرسمية عدد بتاريخ

انتهاك حرمة المنزل واحترام الحياة الخاصة). ولهذا، وضمانا لعدم انتهاك هذا الحق من قبل أعوان الإدارة الضريبية، نجد أن المشرع الفرنسي وضع مجموعة من الضوابط والشروط التي تحكم سير عملية التفتيش :

- ضرورة الحصول على إذن قضائي يجيز للإدارة الضريبية بمباشرة عملية التفتيش.
- أن يكون القرار القضائي بالتفتيش واضحا ودقيقا.
- مراعاة توقيت عملية التفتيش. فينبغي أن لا تتم إلا بعد السادسة صباحا وقبل التاسعة ليلا.

أ- <u>حق المراقبة :</u>

تتوفر الإدارة الضريبية على حق مراقبة التصريحات المودعة من قبل الملزمين الضريبيين. فمبدأ التصريح الذي يقوم عليه النظام الجبائي يحتم على الإدارة الضريبية القيام بعملية مراقبة للتصريحات الضريبية المودعة من قبل الممولين وذلك بهدف التأكد من صدقية المعلومات المضمنة فيها. فالقانون الضريبي حسب تعبير J-C Martinez ليس من شيمه الغباوة[465].

تتخذ عملية المراقبة صورتين اثنتين : مراقبة على الوثائق التي ترمي إلى التأكد من أن هناك تطابقا بين التصريحات المودعة مع حقيقة الدخل ومراقبة في عين المكان حيث تنصب على فحص محاسبات المقاولات والشركات وكذا القيام بعمليات بحث معمقة للوضعية الضريبية للأشخاص الذاتيين.

بالرجوع إلى التشريع الضريبي المغربي نجد أن هذا الحق منصوص عليه في مختلف النصوص القانونية المنظمة للضرائب. من ذلك ما نصت عليه المادة 77 من قانون رقم 17.89 الصادر بتاريخ 21 نونبر 1989 المتعلق بالضريبة على الدخل. حيث أوجبت على أرباب العمل والمدينين التقيد بالإجراءات طبقا للمادة 73 من نفس الظهير، والمكلفين بحجز الضرائب المستحقة في المنبع بمسك سجل خاص أو أية وثيقة تقوم مقامه، يتضمن جميع البيانات التي من شأنها أن تيسر مراقبة الإقرار بالمرتبات والأجور المدلى بها من طرف أرباب العمل التابعين للقطاع الخاص المستوطنين أو المستقرين بالمغرب وعلى الإدارات وأشخاص القانون العام أن يسلموا في غضون شهر فبراير من كل سنة إلى مفتش الضرائب التابع لموطنهم أو موقع مؤسستهم أو مقرهم إقرارا يتضمن البيانات المشار إليها بالمادة 77 فيما يخص كل واحد ممن دفعوا لهم مرتبات أو أجورا خلال السنة السابقة وإذا لم يستجيبوا لذلك تفرض عليهم الضريبة تلقائيا.

نفس الأحكام تضمنتها النصوص المنظمة للضريبة على الشركات والضريبة على القيمة المضافة.

---

[465] J-C. (**MARTINEZ**) et P. **(DI MALTA)**, Opcit, page, 282.

هذا، وإذا لم تقتنع الإدارة الضريبية بالمعلومات المدلى بها من قبل الملزم، يحق لها أن تدخل تعديلات عليه شريطة تبليغ المكلف برسالة مضمونة[466].

المطلب الثاني : القضاء الدستوري وحماية حق الإدارة في مراقبة الملزم الضريبي .

كما تقدم ذكره، فإن الإدارة الضريبية تتمتع بامتياز إجراء مراقبة على الملزمين الضريبيين؛ وهي مراقبة ضرورية لحماية مبدأ ضرورية الضريبة ومحاربة ظاهرة الغش الضريبي.

ولأهمية هذا الحق في حماية مبدأ الضريبة فقد حظي باهتمام خاص من قبل القاضي الدستوري.

" في عالمنا الحالي، ازدادت وارتفعت وظائف الدولة مما تولد عنه ازدياد في حجم الإنفاق العام مما يحتم التنقيب عن موارد مساوية من أجل مواجهة هذا الضغط المرتفع. ونتيجة هذا كله، هو أن العبء الضريبي سيتم توزيعه بشكل غير عادل مادام أن عدم أداء بعض المساهمات من قبل البعض سيتحمل عبأها الملزمون الذي يتمتعون بروح المواطنة أو الذين ليست لديهم إمكانيات للتهرب من الضريبة. من هنا بات من الضروري وجود رقابة متيقظة وفعالة و لو كانت تبدو غير ملائمة ومزعجة".

هذه العبارات وردت في قرار للمحكمة الدستورية الإسبانية رقم 110 الصدر بتاريخ 26 أبريل[467] 1984 تشير فيه إلى أهمية وجود جهاز لمراقبة الملزم الضريبي الذي يسعى دوما إلى التملص من الضريبة إما غشا أو تهربا. و لن يكون هذا الجهاز سوى الإدارة الضريبية.

في هذا القرار أكدت المحكمة الدستورية على مجموعة من المسائل :

- التأكيد على ضرورية الرقابة الضريبية كامتياز خاص للإدارة الضريبية.
- بخلاف المجلس الدستوري الفرنسي كما سنرى، فإن الإدارة الضريبية تحظى بموقع متميز عن الملزم الضريبي وذلك بحكم تمثيلها للمصلحة العامة.
- هذا الوضع المتميز المعترف به للإدارة الضريبية هو ما يبرر في نظر المحكمة تقييد بعض الحقوق والحريات العامة.
- تأكيدا منها على أهمية الرقابة الإدارية للملزم الضريبي، فإن من واجب الملزم التعاون مع الإدارة.

---

[466] محمد (**مرزاق**) وعبد الرحمن (**أبليلا**)،م س. ذ. ص 44

[467] STC 110/1984 du 26 avril recours et questions d'inconstitutionnalité accumulés contre divers dispositions de la loi 10/1985 du 26 avril portant modification partielle de la ley General Trubutaria.. cité par valls , le contrôle de constitutionnalité des normes législatives financières, opcit, page

- الرقابة الضريبية حسب المحكمة الدستورية أحد المستلزمات الأساسية لعدالة النظام الضريبي الإسباني.

حرص القاضي الدستوري الإسباني هذا على حماية حق الإدارة الضريبية في مراقبة الملزم الضريبي، نلمسه أيضا لدى نظيره الفرنسي. هذا الأخير، أكد من خلال قرارت عدة، على ضرورة وجود رقابة إدارية للملزم الضريبي منعا لأي محاولة للغش أو التهرب الضريبي؛ بل إنه، في تأكيد منه على ضرورية هذه الرقابة، أقحم محاربة الغش الضريبي ضمن لائحة الأهداف ذات القيمة الدستورية. ففي قراره رقم 164 الصادر بتاريخ 29 دجنبر 1983 والذي قضى فيه بعدم دستورية المادة 89 من قانون مالية 1984 لتضمنها أحكاما تمس بالحريات وحقوق الملزمين الضريبية، أكد على القيمة الدستورية لمحاربة الغش الضريبي. فممارسة الحريات الفردية في نظر المجلس لا تسوغ البتة لصاحبه ممارسة الغش الضريبي أو الإفلات من العقاب. نفس الموقف تكرر مع قراره الصادر بتاريخ 30 دجنبر 1997 بخصوص قانون مالية 1998.

من جهة أخرى، فقد حسم المجلس الدستوري الفرنسي جدلا فقهيا ثار بخصوص **القيمة القانونية لمحاربة الغش الضريبي**. فقد اختلفت مواقف الفقه الفرنسي بين قائل[468] بأنه هدف يروم تحقيق المصلحة العامة ويبرر الخروج عن مبدأ المساواة، إلى قائل[469] بأن مقاومة الغش الضريبي مقتضى ذو قيمة دستورية. غير أن المجلس الدستوري الفرنسي حسم هذا الجدل الفقهي حينما اعتبره هدفا ذا قيمة دستورية شأنه في ذلك شأن مبدأ وضوح القانون وسهولة الوصول إليه. وقد كان ذلك من خلال قراره الصادر بتاريخ 29 دجنبر 1999 مستندا في ذلك على المادة 13 من إعلان الحقوق الفرنسي التي تنص على ضرورية الضريبة وتوزيعها بالتساوي بين المواطنين وفقا لمقدرتهم التكليفية.

إن مبدأ ضرورية الضريبة بحسب المجلس لن يكون حقيقيا إذا لم يتمكن المشرع من متابعة الممولين الذين يخفون عن مصلحة الضرائب أنشطتهم كليا أو جزئيا. وبناء على ذلك فقد قضى المجلس بدستورية النص التشريعي الذي يفرض غرامة خاصة في الحالة التي تكتشف فيها مصلحة الضرائب نشاطا خفيا. فهذا النص حسب القاضي الدستوري يتساوق مع هدف مقاومة الضريبة ولا ينطوي على أي اعتداء على مبادئ القانون الجنائي طالما أنه قد حدد بدقة فكرة النشاط وكفل حقوق الدفاع وحظر الجمع بين الغرامة والزيادة.

والجدير بالذكر أن المجلس اعتبر في قرارات أخرى[470] مبدأ مكافحة التهرب الضريبي بأنه أحد المتطلبات الدستورية exigence constitutionnelle شأنه في ذلك

---

[468] François(**LUCHAIRE)**, le conseil constitutionnel, éd Economica 1980, T2, page 129

[469] Marcel (**PRETOT**), ذكره محمد (**محمد عبد اللطيف**)، القضاء الدستوري في فرنسا في خمس سنوات (1999-2002)، دار النهضة العربية، طبعة 2005 ص20.

[470] Décision n°83-164 DC du 29 décembre 1983, rec . page 67.

شأن الحرية الفردية و حرمة المسكن؛ فممارسة هذه الحقوق والحريات في نظر المجلس لا تبرر التهرب الضريبي ولا أن تمنع عقابه المشروع.

إن ترقية المجلس الدستوري لهدف محاربة الغش الضريبي إلى مصاف المبادئ ذات القيمة الدستورية يشكل ضمانة أساسة لامتيازات الإدارة الضريبية، ودافعا أساسا لها في فرض مزيد من الرقابة على الملزم الضريبي صيانة للمال العام من الضياع. غير أن امتيازاتها ينبغي ألا تخرجها عن حدود ممارسة دورها الرقابي. فالمغالاة في استعمالها قد يسقطها في فخ التعسف والاستبداد و يقودها في نهاية المطاف إلى انتهاك حقوق وحريات الملزم الضريبية المكفولة له دستوريا.

مما لا شك فيه أن دور المجلس الدستوري الفرنسي على مستوى تأطير العمل الرقابي للإدارة الضريبية هو على درجة كبيرة من الأهمية؛ بيد أن فاعليتها تبقى نوعا ما ناقصة إذا قارناها بموقف المحكمة الدستورية الإسبانية حيث طبيعة الرقابة التي تمارسها تضمن وبشكل فعال التطبيق الفعلي للنصوص الضريبية. فدعوى الأمبارو Omparo المفتوحة أمام الأفراد للإحالة مباشرة على المحكمة الدستورية تسمح لهذه الأخيرة بالوقوف من جهة، على التطبيق الفعلي النصوص الضريبية؛ ومن جهة أخرى التأكد من مدى تأويل كل من الإدارة الضريبية والقاضي العادي لتلك النصوص على نحو يكفل حريات الملزم الضريبي وحرياته الأساسية[471]. يؤكد هذا، قرار المحكمة الصادر بتاريخ 27 فبراير 1995[472] والذي أشار فيه أن الزيارة السكنية تمت بشكل جيد تحت مراقبة القاضي لكن المشكل ظل مطروحا بخصوص الإذن الذي منحه هذا الأخير للإدارة والذي افتقد إلى الدقة من حيث تحديد :

أ- الأشخاص المشاركين في التفتيش.

ب- تاريخ إجراء التفتيش.

ت- التزامات الإدارة الضريبية بخصوص إبلاغ القاضي بنتائج عملية التفتيش.

وقد ترتب عن ذلك إلغاء الإذن من طرف المحكمة الدستورية.

مسألة أخرى في غاية الأهمية لا بد من التذكير بها، هي أن رقابة الإدارة الضريبية للملزم الضريبي تندرج مباشرة ضمن اختصاصات المحكمة الدستورية؛ بخلاف ما هو عليه الوضع بالنسبة للمجلس الدستوري، الذي لا يتدخل إلا بشكل غير مباشر بالنظر إلى طبيعة الرقابة التي يمارسها والتي هي رقابة مجردة وقبلية.

كخلاصة يمكن القول، أن دور القضاء الدستوري، في فرنسا كما في إسبانيا، هو دور مهم من حيث اتجاه كل منهما في سياسته الاجتهادية نحو التوفيق بين مطلبين متناقضين : محاربة الغش الضريبي كآفة اجتماعية تهدد مبدأ ضرورية الضريبة

---

[471] Julien (**VALLS**), Opcit, page 301.

[472] STC 50 du 23 fév 1995. Cité par julien (**VALLS**), opcit. page 302

وكمتطلب تفرضه حاجة الدولة إلى المال العام لتغطية الحاجيات العامة مما يبرر ضرورية وجود رقابة رادعة لهذه السلوكيات، والحفاظ ما أمكن على حريات وحقوق الملزمين الضريبية. هذا من ناحية، من ناحية أخرى اتفاق كل منهما على اعتبار محاربة الغش الضريبي هدفا دستوريا[473] (حسب المجلس الدستوري الفرنسي) و (واجبا دستوريا حسب المحكمة الدستورية الإسبانية)[474] يتعين على السلطات العامة محاربته.

إن نهج المجلس الدستوري الفرنسي يختلف نوعا ما عن نظيره الإسباني، من حيث أنه يحرص دوما على إقامة نوع من التوازن في سياسته الاجتهادية في المجال الضريبي من خلال محاولة التوفيق بين ضرورة حماية الغش الضريبي كامتياز وحق للإدارة الضريبية والمحافظة على الحقوق والحريات الأساسية للملزم الضريبي. كيف ذلك؟ ذلك ما سنحاول التعرف عليه في المطلب الموالي.

الفرع الثاني : حماية حقوق وحريات الملزم الضريبي.

تشكل علاقة الإدارة بالملزم الضريبي أحد المجالات الخصبة لتدخل القاضي الدستوري. هذه العلاقة يطبعها عنصر اللاتكافؤ بين الطرفين، حيث يجعل الإدارة الضريبية، بحكم الامتيازات الغير المألوفة الت تتمتع بها، في مركز الطرف الأقوى بالمقارنة مع المتعاملين معها كلما حدث نزاع ضريبي له علاقة بحقوقهم وحرياتهم الدستورية.

من هنا تبرز أهمية دور القاضي الدستوري في الحيلولة دون أن تتحول تلك الامتيازات إلى تعسفات تطال تلك الحريات والحقوق. فالقاضي الدستوري مطالب بحماية حقوق والحريات الخاصة منعا للتعسف الضريبي (**مطلب أول**)، ومطالب أيضا بحماية حقوق الملزم الضريبي منعا لتعسف التشريع الضريبي (**مطلب ثان**).

المطلب الأول : حماية الحريات الفردية للملزم الضريبي منعا للتعسف الإداري

في تعامله مع الإدارة الضريبية، يتمتع الملزم الضريبي بمجموعة من الضمانات الدستورية التي تحصنه من تعسفها سيما على مستوى مباشرة المسطرة الضريبية.

من بين هذه الضمانات هناك : حماية الحريات الفردية للملزم الضريبي والحق في الدفاع .

[473] DC n° 184-84 DC du 29 déc 1984.

[474] STC 76/1990 cité par Julien (**VALLS**), opcit page 304.

- **حماية الحريات الفردية للملزم الضريبي.**

في المجال الضريبي يكتسي مبدأ الحرية أهمية خاصة. فمن جهة، لأن الاقتطاعات الضريبية يترتب عنها مساس بحرية الملزم سيما من ناحية حرمانه من جزء من أمواله الخاصة. ومن جهة ثانية، لأنه يصطدم بأحد أهم المبادئ الضريبية الأساسة (مبدأ ضرورية الضريبة) المنصوص عليها في المادة 13 من الإعلان المذكور[475]. من هذا المنطلق، يتعين على القاضي الدستوري، في إطار ممارسته لوظيفته الرقابية، التوفيق بين هذين المطلبين المتناقضين: حماية مبدأ ضرورية الضريبة وفي نفس الوقت حماية الحريات الفردية للملزم الضريبي.

- ***ضمان عدم انتهاك حرمة المسكن.***

كقاعدة عامة، فإن المساكن لها حرمتها التي يتعين على الإدارة الضريبية عدم انتهاكها[476]. غير أن الضرورة تحتم في بعض الأحيان القيام بعمليات تفتيش لهذه المنازل أملا في العثور على أدلة أو لضبط المخالفين.

في المجال الضريبي، فإن الإدارة الضريبية، وفي إطار ممارستها لمهمتها الرقابية، تجد نفسها مجبرة للقيام بعمليات تفتيش لأماكن سكنى الملزمين بحثا عن مخالفين. فمهمتها، كما رأينا، هي محاربة الغش الضريبي حماية لمبدأ ضرورية الضريبة. غير أن ممارستها لهذا الإجراء القانوني، يظل متوقفا على ضرورة أن يتم تحت الإشراف الفعلي للسلطة القضائية.

في المغرب لم تسنح للمجلس الدستوري الفرصة لأن يدلي بدلوه في الموضوع، غير أن نظيره الفرنسي أكد على ذلك في قراره الصادر بتاريخ 1983[477] بخصوص قانون مالية سنة 1984، حينما تدخل وألغى المادة 89 منه بحجة أنها تهدد الحرية الفردية للأفراد وبخاص حرمة المسكن، مستندا في ذلك على المادة 66 من الدستور الفرنسي الذي يوكل للقضاء مهمة الإشراف الفعلي على إجراءات التفتيش.

وتتلخص وقائع القضية في كون الفصل 89 من قانون مالية 1984 منح إذنا لأعوان الإدارة الضريبية يسمح لهم بإجراء تحريات والقيام بتفتيشات وحجوزات من أجل البحث عن مخالفات في مجال الضرائب المباشرة والضريبة على رقم الأعمال. وقد تم

---

[475] Loïc (**PHILIP**) et Luis (**FAVOREU**), Les grandes décisions du conseil constitutionnel, éd Paris 1984, page 564.

[476] هذا ما ينص عليه الفصل 10 من الدستور المغربي المراجع 1996" **... المنزل لا تنتهك حرمته ولا تفتيش ولا تحقيق إلا طبق الشروط والإجراءات المنصوص عليها في القانون** ". كما نصت عليه معظم دساتير الدول العربية : كالدستور الجزائري الذي تنص المادة 40 منه : " **تضمن الدّولة عدم انتهاك حرمة المسكن. فلا تفتيش إلاّ بمقتضى القانون، وفي إطار احترامه. ولا تفتيش إلاّ بأمر مكتوب صادر عن السّلطة القضائية المختصّة**. والدستور المصري حيث جاء في المادة 44 : " **للمساكن حرمة فلا يجوز دخولها ولا تفتيشها الا بأمر قضائى مسبب وفقا لأحكام القانون**".

[477] Décision n° 83-164 DC 1-84-184 DC du 19 déc 1983 et 1984 « perquisitions fiscales », Loïc (**PHILIP**) et Luis (**FAVOREU**), Opcit, page 564.

الطعن في المادة المذكورة من قبل أعضاء مجلس النواب ومجلس الشيوخ معتبرين أن هذه العمليات قد تمت في إطار شروط عامة وغير دقيقة. وقد استندوا في ذلك إلى القرار رقم 75 الصادر بتاريخ 12 يناير 1977 مشيرين أن مقتضيات المادة المذكورة تشكل اعتداء على الحرية الفردية التي فوض الفصل 66 من الدستور للقضاء مهمة حمايتها. وقد جاء رد المجلس الدستوري توفيقيا فمن جهة كرس القيمة الدستورية لمبدأ ضرورية الضريبة مستندا في ذلك على المادة 13 من إعلان الحقوق 1789، ومن جهة أخرى أيد لما جاء في مذكرة الطعن عندما ألغى المادة 89 معتبرا أن تفتيشات أعوان الإدارة الضريبية لا تكون دستورية إلا إذا تمت تحت الإشراف الفعلي للسلطة القضائية. كما اعتبر أن المادة المذكورة جاءت معيبة من حيث تحريرها وناقصة على نحو قد تسمح بتأويلات تعسفية وغير مشروعة. وكعادته فقد حدد النقاط التي يتعين على المشرع إعادة النظر فيها :

- يجب تدقيق مصطلح " المخالفة " على نحو يكون الميدان المفتوح أمام التحريات واضحا.

- يجب أن تكون مهمة القاضي المكلف بالترخيص إجراء تحريات واضحة حتى يتسنى له التثبت فعليا من سلامة أساس الطلب الذي خضع له.

- إمكانيات تدخل ومراقبة السلطة القضائية لسير العمليات المرخصة ينبغي أن لا تمر في سرية.

- يجب تغيير النص من أجل إزالة كل تأويل قد يفهم منه أن المحلات الخاصة بالسكنى هي التي تتطلب ترخيصات خاصة، بينما الزيارات التي تقع على باقي المحلات يمكن أن تجري بترخيصات عامة.

في تعليقه على هذا القرار أثار لوي فيليب[478] ملاحظتين اثنتين :

<u>الملاحظة الأولى</u> :في رده للمادة 89، قال المجلس بعدم مطابقتها للدستور ولم يقل بأنها " مخالفة " للدستور؛ وقد أراد بذلك بأن النص من حيث الموضوع غير دستوري وبأنه يمكن أن تعاد صياغته ويصرح بمطابقته؛ يكفي فقط إقحام بعض التعديلات عليه.

الملاحظة الثانية: أن الذي تمت مراقبته ليس تدخل المشرع، وإنما طريقة صياغة النص كما تم تقديمه من قبل الحكومة وإنجازه من طرف الإدارة، بل إن المجلس أيد وجهة نظر البرلمانيين الذين سبق لهم أن عدلوا المشروع قصد تأمين حماية أفضل لحقوق الملزمين.

---

[478] Loic (**PHILIP)** et Luis (**FAVOREU**), opcit, éd Paris 1984 page 565.

- **ضمان احترام الحياة الخاصة.**

يعتبر هذا المبدأ إحدى الضمانات التي يتمتع بها الملزم الضريبي في تعامله مع الإدارة الضريبية؛ فهو يندرج ضمن طائفة الحقوق الضريبية التي يحرص المجلس الدستوري الفرنسي على صيانتها والحيلولة دون مساس الإدارة الضريبية بها. ولقد عرفه ذ. Durieux. A بأنه حق كل شخص في أن يكون حرا وأن يتصرف في وجوده كيفما شاء وفي إطار الحد الأدنى من التدخل الخارجي[479].

على مستوى الممارسة، لم يسبق للمجلس الدستوري الفرنسي أن ألغى مقتضيات قانونية ضريبية تخل بهذا الحق بالرغم من أن المجلس أتيحت له فرصتان للبت في قانونين للمالية بحجة أن بهما مقتضيات تحمل اعتداء على الحياة الخاصة. يتعلق الأمر بقانون ماليتي سنة 1983 و 1984.

بالنسبة لقانون مالية 1983، فقد تم الطعن في أحد فصوله المتعلقة بالسرية الجبائية من قبل المعارضة بدعوى أن بها مقتضيات تمس بالحياة الخاصة للملزمين الضريبيين. الحديث ينسحب هنا على الفصل 111 من مدونة المسطرة الجبائية الذي ينص على إمكانية الاطلاع على قائمة الملزمين بالضريبة على الدخل والضريبة على الشركات لدى إدارة المصالح الجبائية من طرف ملزمي نفس الدائرة، هذه القائمة تضم مبلغ الضريبة لكل ملزم وعدد حصصه؛ على أنه يمنع إفشاء هذه المعلومات تحت طائلة العقوبة بغرامة تساوي مبلغ الضريبة الذي تم إفشاؤه.

أما بالنسبة لقانون مالية 1984 فقد طعن أعضاء من مجلس الشيوخ في محتوى الفصل 93 من قانون مالية 1984 الذي يهم الترخيص لبعض الدائنين بطلب هذه القائمة (ولو لم يكونوا ملزمين من نفس المقاطعة)، ووجه الانتقاد يكمن في عدم التنصيص على إلزامية السرية إزاء هؤلاء الدائنين، حيث يمكن أن يفهم من عدم دقة هذا النص السماح للدائنين باستعمال ثمرة بحثهم أمام المحاكم القضائية.

غير أن رد المجلس الدستوري جاء واضحا، وهو أن النص الذي يسمح لبعض الأشخاص " ضمن شروط محددة بوضوح " بالاطلاع على هذه المستندات، لا ينكر أي مبدأ أو قاعدة ذات قيمة دستورية[480].

- **حماية حق الملكية.**

يشكل حق الملكية إحدى الضمانات الدستورية التي تكفل المشرع الدستوري المغربي بصونها و ذلك من خلال الفصل الخامس عشر[481] .

---

[479] Mari Christiane (**VALSCHAERTS**), les pouvoirs d'instigations fiscales spécialement dans leur rapport avec le respect de la vie privée de l'individu, éd 1989, page 10.

[480]Décision n° 83-164 DC 1-84-184 DC du 19 déc 1983 et 1984. http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais.

[481] " حق الملكية وحرية المبادرة الخاصة مضمونان.

في فرنسا، فإن هذا الحق مضمون من طرف المادة 17 من إعلان الحقوق الفرنسي[482]. كما نصت عليه المادة الأولى من البروتوكول الإضافي للاتفاقية الموقعة من طرف الدول الأوربية والتي وقعت عليه فرنسا 1952 ودخل حيز التنفيذ بتاريخ 1974 والذي ينص على حماية حق الملكية[483].

فالإدارة الضريبية ملزمة بعدم المساس بهذا الحق إلا بالقدر المسموح به قانونا. وهذا ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي في أحد قراراته حينما أثار، بخصوص أحد القوانين الرجعية ، إمكانية إلغاء مقتضى ضريبي في حال تبين له أن المبالغ المطلوبة تشكل ضررا بينا على أموال الملزم الضريبي ومن دون أن يبرر ذلك تبريرا كافيا بهدف المصلحة العامة[484]. إن تأكيد المجلس على الضرر البين هو الذي حدا به إلى عدم إلغاء إحدى مواد قانون مالية 1981 والتي تسمح لأعوان الإدارة الضريبية بإجراء تجارب لمراقبة المعالجة الأوتوماتيكية للمحاسبة. فهذه المادة، بحسب الطاعنين، تخالف المادة 17 من إعلان الحقوق الفرنسي 1798 على اعتبار أنها لا تنص على تعويض عن الحرمان المؤقت من التمتع بمعدات المؤسسة. غير أن المجلس لم يستجب لمطلب الطاعنين بإلغاء المادة المذكورة، معللا موقفه بأنه لا توجد أية قاعدة دستورية توجب تعويضا ت عن التبعات التي تلقتها المؤسسة من جراء الخضوع لهذه الرقابة. فممارسة السلطة الضريبية في نظره تقتضي بالضرورة المساس بحق الملكية، وأن دور القاضي الدستوري هو التأكد من أن المساس بهذا الحق كان مبالغا فيه أو غير مبرر[485]. ثم إن حق الملكية ينبغي النظر إليه من زاوية التطور الذي لحقه منذ 1789، وبخاصة من زاوية الحدود التي يقتضيها تحقيق المصلحة العامة[486].

- **احترام حقوق الدفاع**

إن الملزم الضريبي في إطار العلاقة التي تجمعه بالإدارة الضريبية، يتمتع بمجموعة من الضمانات الأساسة التي يترتب عن المساس بها بطلان المسطرة الرقابية المباشرة ضده. من هذه الضمانات حق الاستفادة من مسطرة ضريبية تحترم حقوقه في

للقانون أن يحد من مداهما وممارستهما إذا دعت إلى ذلك ضرورة النمو الاقتصادي والاجتماعي للبلاد.

ولا يمكن نزع الملكية إلا في الأحوال وحسب الإجراءات المنصوص عليها في القانون ".

[482] A**rticle 17** : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. ».

[483] « Toute personne physique ou morale a le droit du respect de ses biens »

[484] Décision n° 91-298 du 24 décembre 1991.

[485] Décision n° 81-133 DC du 30 décembre 1981, http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions.

[486] 132 DC , 150 DC , 162 DC , 172 DC et 256 DC, in Loïc (**PHILIP**) et Luis (**FAVOREU**), Opcit, page 563.

الدفاع عن نفسه. هذه الحقوق يعرفها Thierry Gary[487] بأنها "الحقوق التي يملكها الشخص من أجل الاحتماء بها في وجه كل تهديد. وإيرادها على وجه الجمع مشروع لأن الأمر يتعلق بباقة من الحقوق الخاصة...".

إن ممارسة هذه الحقوق لا تجد مجال تطبيقها في الجانب الإجرائي للقانون الضريبي فحسب، وإنما تضمنته التشريعات الإجرائية الأخرى وبخاصة قانوني المسطرة الجنائية[488] والمدنية[489]، على اعتبار أنه يمثل أحد المقومات الأساسة للمحاكمة العادلة إلى جانب مبادئ أخرى من قبيل مبدأ تكافؤ الأسلحة والمسطرة التواجهية[490].

على مستوى مراقبة دستورية القوانين، لم يصدر عن القضاء الدستوري المغربي سواء في عهد الغرفة الدستورية أو في عهد المجلس الدستوري، أي قرار في الموضوع؛ بخلاف ما هو عليه الأمر في فرنسا حيث يعد حق الدفاع من أكثر الحقوق إثارة أمام المجلس الدستوري الفرنسي. فقد صدرت عن هذا الأخير قرارات عديدة أكد فيها على قيمته الدستورية[491].

للإشارة فإن المجلس الدستوري الفرنسي، في غياب مقتضيات دستورية تنص صراحة على هذا المبدأ، استند على المادة الثامنة من إعلان الحقوق الفرنسي المتعلقة بمبادئ الشرعية الضريبية، وضرورية الضريبة وتناسب العقوبات الضريبية وعدم رجعية القوانين. كما استند على المادة 16 من نفس الإعلان والتي تحمي بصفة عامة كافة الحقوق، بالإضافة إلى المادتين السادسة والثالثة عشرة اللتين تكرسان مبدأ المساواة[492].

---

[487] Christophe (**ALBEGIS)** et autres, les droits de la défense en Procédure pénale, 11ème édition Dalloz 2005, p 513.

[488] نجد المادة 227 من ق. م .ج ترتب جزاء البطلان على إجراءات التحقيق محاضر المصرحين متى تبين للقضاء أنها صدرت تحت تأثيرات الإكراه البدني أو الإغراء

[489] المادة 60و64و70 من قانون المسطرة المدنية.

[490] Loïc (**PHILIP)** et Luis (**FAVOREU**), Le procès équitable dans la jurisprudence du conseil constitutionnel, revue française des finances publiques n° 83 septembre 2003, page 13.

[491] Décision n° 76-70 du 02 déc 1976 et 81-127 DC des 19 et 20 janvier 1981 « sécurité et liberté ».

- Décision n° 224 DC du 23 janvier 1987, conseil de la concurrence.

[492] Loïc (**PHILIP)** et Luis (**FAVOREU)**, ,revue précitée, page 13.

- **Article 6** - La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens, étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

- Article 8 prévoit : « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens, étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. ».

ولئن كان المجلس قد نأى بنفسه عن إجراء مثل هذه الرقابة، إلا أنه حرص في مقابل ذلك على ضمان حماية حقوق الدفاع للملزم الضريبي في تعامله مع الإدارة الضريبية. هذه الأخيرة تظل ملزمة بأن تحتفظ للملزم الضريبي الحق في الدفاع عن نفسه، وهذا من دون حاجة إلى تذكيرها بذلك من قبل المشرع. كما أن على المصالح التابعة للدولة والمكلفة بتطبيق دفتر المسطرة الضريبية والمدونة العامة للضرائب[493]. فهي في نظره ترتبط بالقواعد المسطرية الضريبية[494]، التي يترتب عن الإخلال بهذه الحقوق بطلان المسطرة من أساسها.

هناك صنفان من الحقوق تتجلى من خلالهما ممارسة الملزم لحقوق دفاعه:

الحق في الإعلام : أي أن يكون الملزم الضريبي على علم بالإجراءات الضريبية المتخذة في حقه من قبل الإدارة الضريبية سواء أثناء قيامها بعملية الرقابة أو بمناسبة قيامها بتصحيحات لأخطاء ارتكبتها[495].

الوجاهية : ومعناها أن تمنح للملزم الضريبي الفرصة في الإدلاء بملاحظاته أثناء سير عملية الرقابة. هنا تكون مسئولية القاضي التأكد من مدى احترام هذا الحق من طرف الإدارة الضريبية[496].

نفس الحقوق شدد عليها القضاء الإداري الفرنسي[497] من خلال تأكيده على :

- ضرورة إشعار المعني بالأمر بنيتها في توقيع العقوبة.
- ضرورة علم الطرف المعني بالأمر بالإجراءات التي تنوي الإدارة اتخاذها في حقه.
- تمكين الطرف المعني بالأمر من الدفاع عن نفسه.

ولما كانت حقوق الدفاع مرتبطة بالمسطرة الضريبية، فإن الذي يبدو مهما لفت الانتباه إليه هو أن بطلان هذه الأخيرة يقع فقط في حالة ارتكاب الأخطاء " الجوهرية "هذا ما أكده المجلس الدستوري في قراره الصادر بتاريخ 29 دجنبر 1989[498] بخصوص قانون مالية 1990 والذي اعتبر فيه أن المساطر المتعلقة بالغرامات ينبغي عليها مراعاة مبدأ حقوق الدفاع. فالإدارة الضريبية بحسبه، ملزمة بتبرير العقوبة قبل مباشرة عملية التحصيل. ولهذا، قضى بدستورية المادة 102 حينما ميزت بين الأخطاء الجوهرية التي يترتب عنها بطلان المسطرة الضريبية وبالتالي إبراء ذمة الملزم من كل

---

[493] Décision n° 395 DC du 30 décembre 1997 relative à la loi des finances 1998.

[494] Décision n° 184 Dc du 29 décembre 1984, RJF, 3 / 85, n° 437.

[495]Patrick (**PHILIP**), les droits de défense face au contrôle fiscal, éd 2conomica page 7

[496] Patrick (**PHILIP**), opcit page 7.

[497] [497] Patrick (**PHILIP**) opcit page, 6.

[498] Décision n° 89-268 DC du 29 déc 1989 RJF, page 387, considérant n° 85 cité par Patrick Philip, opcit page 7.

الضرائب التي بذمته في حالة مساسها بحقوق الدفاع أو مخالفة إحدى النصوص القانونية الصريحة، والأخطاء البسيطة التي لا يترتب عنها نفس الجزاء.

فقد طلب من المجلس البت في دستورية المادة 102 التي ميز فيها المشرع بين نوعين من الأخطاء: الأخطاء الجسيمة أو ما تسمى بالأخطاء " الجوهرية " والأخطاء البسيطة أو " الغير جوهرية ". وهو ما بدا في نظر أصحاب الإحالة أن فيه مسا بحقوق الدفاع المعترف بها للملزم الضريبي.

بقراره هذا يكون المجلس الدستوري قد سلك نفس الخط الاجتهادي الذي اعتمده القضاء الإداري بخصوص فحص شرعية القرار الإداري. فقد عمل على التمييز بين نوعين من الإجراءات : الإجراءات الجوهرية (المسطرية) والإجراءات الشكلية. فالأولى تفضي، في حالة مساسها بحقوق الدفاع أو مخالفة نص قانوني إلى بطلان المسطرة وإبراء ذمة الملزم من كافة الضرائب المترتبة عليه. أما الثانية فلا يترتب عنها سوى إلغاء العقوبات الضريبية.

وبخصوص المادة 18 التي تجيز للإدارة أن تطلب من الملزم تبرير الأصل القابل للخصم في مجال الضريبة على الثروة، فقد قضى المجلس في قراره الصادر بتاريخ 29 دجنبر 1998[499] بأن تطبيق المسطرة التواجهية للقانون العادي تسمح بضمان احترام حقوق الدفاع.

غير أن موقف المجلس الدستوري الفرنسي، بالرغم من أهميته، إلى أنه ظل غير كاف بحيث لم يسلط الضوء على مجموعة من النقاط سيما وأن مفهوم الخطأ الجسيم يلفه كثير من الغموض مما يطرح صعوبات على مستوى تطبيقه على أرض الواقع.

حماية القاضي الدستوري للملزم الضريبي لا تتوقف عند ضمان احترام حرياته وحقوقه في علاقته مع الإدارة الضريبية، وإنما يسهر على ضمان احترامها حتى في مواجهة النصوص التشريعية وذلك تحقيقا لسلامته القانونية. كيف ذلك؟ هذا ما سنحاول التعرف عليه في المطلب الموالي.

المطلب الثاني : حماية حقوق الملزم الضريبي منعا لتعسف التشريع الضريبي.

يقضي مبدأ عدم الرجعية بمنع الرجوع عن وضعية قانونية أنشئت قبل القانون الجديد. هذا المنع يمتد كذلك إلى الآثار الناشئة عن تلك الوضعية وكيفما كانت هذه الوضعية قانوني أو تعاقدية[500].

---

[499] Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998. http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais.

[500] Jean-Luc (**AUBERT**), Introduction au Droit et thèmes fondamentaux du droit civil, 3è édition, Armand Colin, Paris, 1988, page 98.

في مجال خطير وحساس كالمجال الضريبي تشكل السلامة القانونية للملزم الضريبي إحدى الضمانات الأساسة التي ينبغي على المشرع مراعاتها أثناء بلورته للنصوص القانونية ذات الصلة بالمجال الضريبي. فالحفاظ على الحقوق المكتسبة للملزم ترتب على المشرع مسئولية تحاشي سن قوانين ضريبية ذات أثر رجعي من شأنها المساس بتلك الحقوق.

في تعبير منه على أهمية مبدأ عدم الرجعية في حماية السلامة القانونية للمواطن، يقول Jean-Luc : " إن غاية القاعدة القانونية هي تنظيم الحياة داخل المجتمع وتحقيق التجانس بين أفراده. وهذا الاعتبار كاف لقطع الطريق أمام أية محاولة تروم مراجعة وضعيات قانونية اكتسبت في ظل قوانين سابقة[501]. فأي تجانس اجتماعي ننتظره من قانون يعجز عن حماية حلول سابقة من كثرة التبديل والتعديل؟[502].

باعتباره أحد العوامل المهددة للسلامة القانونية للملزم الضريبي، فقد منع المشرع الدستوري صراحة وبلفظ العموم سن قوانين بأثر رجعي من شأنها تهديد السلامة القانونية للمواطنين. فقد نص الفصل الرابع من الدستور المراجع " لا يسري القانون بأثر رجعي ". نفس المبدأ أعيد التأكيد عليه في المادة السادسة من القانون الجنائي التي أشارت إلى إمكانية تطبيق قانون بأثر رجعي متى كان في صالح المتهم أو تضمن مقتضيات جديدة لم تعد تعاقب على جرائم ارتكبت في ظل قوانين سابقة.

في التشريع الفرنسي لم يقع التنصيص على مبدأ عدم الرجعية إلا في المادة الثانية من القانون المدني[503]. والمادة الثامنة لإعلان حقوق الإنسان 1789[504]. أما دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي، وبخلاف الدستور المغربي، فقد خلا من أية إشارة إلى المبدأ المذكور. يفهم من هذا أن مبدأ عدم الرجعية في المجال الضريبي، لا يصنف في التشريع الفرنسي ، ضمن المبادئ الضريبية ذات القيمة الدستورية اللهم فيما يتعلق بالعقوبات الضريبية التي كرس المجلس الدستوري الفرنسي قيمتها الدستورية استنادا إلى المادة 8 من الإعلان المذكور.

في إسبانيا، وبالرغم من أن دستور 1978 نص على مبدأ عدم الرجعية من خلال مادته 9.3 [505]، إلا أنه، شأنه في ذلك شأن التشريع الفرنسي، لا يكتسي قيمة دستورية إلا في مجال العقوبات.

---

[501] Jean-Luc (**AUBERT)**, opcit, Page 97.

[502] Ibid.

[503] « La loi ne dispose que pour l'avenir : elle n' a point d'effet rétroactif ».

[504] « La Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée. »

[505] Julien (**VALLS**), Opcit, page319,

مبدئيا، إصدار قوانين ضريبية ذات أثر رجعي غير جائز قانونيا، وذلك لخطورته على الحقوق المكتسبة للمواطنين. غير أنه ولاعتبارات مرتبطة بالمصلحة العامة، يلجأ المشرع الضريبي إلى سن مثل هذه التشريعات. في هذا الصدد يرى Loic Philip : بأن : " معرفة قواعد اللعبة الجبائية هو أحد الشروط والمستلزمات الأساسة التي ينبغي على الملزم أن يكون على دراية بها. وهذا يتطلب عدم سن تشريعات ضريبية ذات أثر رجعي من شأنها تغيير وضعيات و أنظمة ضريبية سبق له أن وضعها. لكن وأمام هذا المطلب الشرعي، فإن على المشرع أن يأخذ بعين الاعتبار ضرورة مقاومة الغش الضريبي والعقوبات الشرعية المترتبة عليه وأيضا الحاجيات المالية للسلطة العامة "[506].

على مستوى رقابة دستورية القوانين، يمكن القول أن التشريعات الضريبية التي تمثل موضوعا لرقابة القاضي الدستوري هي على صنفين : التشريعات الضريبية ذات الأثر الرجعي، والقوانين التي تسمى بقوانين lois de validation

- ***مراقبة دستورية التشريعات الضريبية ذات الأثر الرجعي***

كما سبقت الإشارة إليه، فإن المشرع الضريبي يجد نفسه مرغما على سن تشريعات تسري بأثر رجعي تقتضيها ضرورات ترتبط بتحقيق المصلحة العامة. وهو ما يجعل القاضي الدستوري أمام إشكالية التوفيق بين مطلبين متناقضين: حاجة الملزم الضريبي إلى السلامة القانونية من جهة، ومن جهة أخرى حاجة المشرع إلى سن قوانين ضريبية ذات أثر رجعي[507].

إن مبدأ السلامة القانونية، باعتباره إحدى الضمانات الأساسة للملزم الضريبي، يفرض على القاضي الدستوري التصدي لكل قانون ضريبي صادر بأثر رجعي يحمل تهديدا للحقوق والوضعيات القانونية المكتسبة. ولخطورته هاته، فقد وضع عددا من الضوابط القانونية التي تؤطر اللجوء إلى سن مثل هذا النوع من القوانين. تتجلى هذه الضوابط في الآتي :

- **أن يكون القانون الصادر بأثر رجعي يرمي إلى تحقيق مصلحة عامة** [508].

هنا يطرح سؤال جوهري : ما هي هذه المصلحة العامة التي تبرر إصدار تشريعي ضريبي بأثر رجعي، علما أن مفهوم المصلحة العامة هو مفهوم مطاطي وغير محدد ؟.

في قراراته ذات الصلة، ساق المجلس الدستوري الفرنسي ثلاثة أسباب برر بها إصدار قوانين ضريبية بأثر رجعي :

- السبب الأول ويخص الحالة التي تكون الغاية من إصدار تلك القوانين الرفع من موارد الدولة المالية. من هذه الزاوية، فإن القوانين الصادرة بأثر رجعي والتي تهدف

---

[506] Loic (**PHILIP**), le contrôle de constitutionnalité des lois fiscales en France, revue française des finances publiques, n° 68 déc 1999, page 59.

[507] Julien (**VALLS**), Opcit, page 319.

[508] Décision n° 223 du 29 décembre 1986.

إلى الرفع من موارد الدولة هي قوانين تفرضها ضرورة المصلحة العامة. في هذا الصدد قال CHARASS [509] بأن المحافظة على موارد الدولة المالية يبرر إصدار قوانين بأثر رجعي.

- السبب الثاني ويتعلق بحماية مصلحة الملزم الضريبي الذي يخضع للمقتضيات الضريبية الصادرة بأثر رجعي؛ في هذه الحالة فإن المصلحة تقتضي عدم رفع سعر الضريبة الخاضع لها الملزم الضريبي.

- السبب الثالث ويخص مسألة التوفيق بين مصلحة الإدارة الضريبية ومصلحة الملزم الضريبي معا. (تسيير الضريبة، محاربة الغش الضريبي..).

- **مراعاة القرارات القضائية الحائزة على قوة الشيء المقضي به**[510].
- **عدم مخالفة مبدأ عدم رجعية المقتضيات ذات الطابع الجزائي، إجراءات التقادم**[511].
- **عدم المساس بحق الملكية**[512].

إن المجلس الدستوري، وبالرغم من صمت النص الدستوري، فقد تمكن بفضل الإحالات عليه بناء على المادة الثامنة من إعلان الحقوق، من تطوير مبدأ رجعية القوانين عامة والقانون الضريبي خاصة، ولو في حدود ضيقة. لكن ماذا عن موقف القاضي الدستوري المغربي ؟

لقد شكل قرار رقم الصادر بتاريخ 2001 المتعلق بتحصيل الديون العمومية مناسبة كشف فيها المجلس عن موقفه من مبدأ عدم رجعية النصوص القانونية الضريبية. فقد تم منح اعفاءات جبائية من الضرائب والرسوم المفروضة على استيراد لحوم الدجاج والأغنام بأثر رجعي ابتداء من تاريخ فاتح يناير 1996. وهو ما حدا بأحزاب المعارضة برفع مذكرة طعن يلتمسون فيها من المجلس إلغاء المادة المذكورة بدعوى أنها جاءت مخالفة لأحكام الفصل الرابع من الدستور والتي ورد فيها منع قاطع ومطلق لسن قوانين بأثر رجعي. غير أن المجلس كان له رأي آخر. فقد قضى بعدم مخالفة المادة موضوع الطعن للدستور مسايرا في ذلك تأويل الوزير الأول[513]. وقد استند في قراره على معيار المصلحة العامة في تبريره لموقفه. فمبدأ عدم الرجعية المضمن في الفصل الرابع من الدستور ليس ذا طبيعة مطلقة طالما وردت استثناءات عليه في إطار

---

[509] في الندوة التي عقدت بمقر مجلس الشيوخ بتاريخ 10 نونبر 1995 حول موضوع " القوانين الضريبية في مواجهة مبدأ السلامة القانونية "

[510] Décision n° 223 du 29 décembre 1986. / Décision n° 250 du 29 décembre 1988 / Décision n° 298 du 24 décembre 1991

[511] Décision n° 250 du 29 décembre 1988

[512] Loic (**PHILIP**), le contrôle de constitutionnalité des lois fiscales en France, revue précitée, page 59

[513] Abdellatif(ELKESRI), la jurisprudence budgétaire et financier du conseil constitutionnel entre logique juridique et considérations politiques , Revue marocaine d'administration locale et de développement, n° 56, mai – juin, 2004,page 42.

قانون المالية والتي تجد تبريراتها في تسوية وضعيات استثنائية موضوعة من طرف الإدارة من أجل هدف ذي منفعة عامة.

باجتهاده هذا، يكون المجلس الدستوري قد سلك نفس مسلك القاضي الدستوري الفرنسي من حيث اشتراطه لمعيار المصلحة كأحد المبررات التي تبيح سن قوانين ضريبية ذات طبيعة رجعية. لكن الذي أخذ عليه أن تبريره جاء ناقصا من حيث أنه لم يبرز هذه المصلحة العامة التي دفعت المشرع المغربي إلى إقرار قانون يسري بأثر رجعي، كما أنه لم يكشف عن السند الدستوري لهذه المصلحة.

هذا الموقف دفع بالبعض إلى وصف قرار المجلس الدستوري المغربي بالغرابة. ومهما يكن الأمر، فإن قرار المجلس لا يخرج من دائرة البراءة طالما أن : " اعتماد المجلس لهذا الموقف مرده الوضع المتميز الذي تتمتع به القوات الخاصة في المغرب كمؤسسة ذات نظام خاص إلى درجة أنها تدخل ضمن المجال المقدس يفترض معاملتها معاملة خاصة "[514].

- قوانين إثبات الشرعية Lois de validation .

ومعناها أن يتدخل المشرع من خلال قانون صادر بشكل رجعي أو وقائي، بشكل غير مباشر أو حتى بشكل ضمني من أجل إثبات شرعية قرار إداري سبق إلغاؤه بحكم قضائي أو أنه في طور الإلغاء [515].

يعرفه M. Massot هذا الصنف من القوانين بأنها كل تدخل من قبل المشرع ، عبر نص قانوني يرمي إلى تغيير بشكل رجعي حالة قانونية، يهدف إلى إبعاد قرار أو عدة قرارات إدارية عن مخاطر إلغائها من قبل القاضي الإداري [516].

بداية، أجاز المجلس الدستوري نسبيا إصدار مثل هذه التشريعات التي تلغي بأثر رجعي حكما قضائيا. غير أنه، تحت تأثير الاجتهادات الصادرة عن المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان في المجال الضريبي، دفعت المجلس الدستوري إلى التشدد نوعا ما مع إصدار هذه النوعية من التشريعات.

وقد كانت المحكمة الأوربية قد أبدت موقفا صريحا من هذا الصنف من التشريعات في قرارها الصادر بتاريخ 28 أكتوبر 1999 المتعلق بقضية ZIELINSKI حيث قضت بمخالفة إحدى المقتضيات القانونية الواردة في أحد القوانين المثبتة للشرعية للمادة

---

[514] Omar (**BENDOUROU**), Revue marocaine d'administration locale et de développement, n° 56, mai – juin, 2004, page29

[515] Catherine (**SANDRAS**), les lois de validation, Le procès en cours et l'article 6, § 1er De la convention européenne des droits de l'homme, Rev. trim. dr. h. (2002) publié sur site internet : www.rtdh.eu/pdf/2002629.pdf, page 630.

[516] Ibid.

السادسة من الاتفاقية الأوربية لحقوق الانسان، والتي كان المجلس قد حكم بدستوريتها. والمبادئ التي استندت عليها المحكمة الأوربية كانت كالتالي[517] :

- احترام مبدأ فصل السلط الذي يمنع المشرع من التأثير في عمل القضاء أثناء بته في نزاع معين.
- احترام سيادة القانون.
- احترام مبادئ المحاكمة العادلة من ضمنها مبدأ تكافؤ الأسلحة.

غير أن المحكمة أوردت استثناء يجيز إصدار تلك القوانين يتعلق بوجود مصلحة عامة ملحة.

وكان المجلس الدستوري الفرنسي، من خلال قرار سابق له صادر بتاريخ 22 يوليوز 1980[518] ، قد استند هو الآخر على مبدأ فصل السلط للتصدي لمثل هذه الآلية التشريعية، حيث أكد عدم أحقية كل من الحكومة والبرلمان التدخل في عمل القاضي في البت في القضايا التي هي من اختصاصه. كما أنه طور اجتهادا قضائيا ينسجم واجتهاد المحكمة الأوربية المذكورة، حيث قيد هو الآخر إصدار تلك القوانين بضرورة وجود مصلحة عامة كافية تقتضي ذلك.

عموما، فقد وضع المجلس خمسة شروط تتوقف عليها سلامة قوانين إثبات الشرعية من الناحية الدستورية [519] :

- ألا يكون الهدف من إصدارها تجاوز قرار سبق إلغاؤه من قبل القاضي الإداري.
- ألا يخالف مبدأ حجية الشيء المقضي به.
- ألا يضفي طابعا رجعيا على مقتضيات ذات طابع زجرية.
- ينبغي أن يكون الهدف من وراء إصدارها تحقيق المصلحة العامة.
- ارتباطها بالهدف الذي صدرت من أجله.

إن تحقيق مبدأ السلامة القانونية لا يمر فقط عبر ضمان عدم سن تشريعات ضريبية غير رجعية، أو سنها في إطار الضوابط التي تؤطرها، بل يتحقق أيضا من خلال مراعاة عنصري الوضوح والدقة في بلورة النصوص الضريبية بحيث يجعلها خالية من كل غموض أو التباس .

ولهذا، حينما عرفت محكمة العدل الأوربية مبدأ السلامة القانونية، فقد عرفته استنادا على العنصرين المذكورين اي : الوضوح والدقة في صياغة النص القانوني : " ***يقتضي***

---

[517] Catherine (**SANDRAS**), rev. Précitée, page 637.

[518] Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, Rec.cons.cons. p 46 ; A.J.D.A, 1980, p. 602. Cité par Catherine (**SANDRAS**), rev. Précitée, page 644.

[519] Ibid.

مبدأ السلامة القانونية مراعاة الوضوح والدقة في القواعد القانونية والقرارات الفردية باعتبارها تشكل الإطار الذي تمارس فيه السلطات اختصاصها والأفراد نشاطاتهم[520] ".

في المجال الضريبي، يكتسي مبدأ وضوح النص القانوني أهمية قصوى في تحقيق السلامة القانونية للملزم الضريبي. من جهة، لأنه المجال الذي يعج بالنصوص المعقدة والمستعصية على الفهم، ومن جهة بسبب طابعه التقني، و طابعه التدخلي الذي يجعله في تغير مستمر من أجل مواكبة التغيرات التي تعرفها المجالات الاقتصادية والاجتماعية. وبسبب هذا التغير لم تعد الضريبة تحتفظ بمفهومها الكلاسيكي المتمثل في تمويل النفقات العامة، وإنما تحولت إلى واحدة من أهم الآليات للتدخل في المجال الاقتصادي والاجتماعي، لذا من الطبيعي ان يترافق ذلك مع زيادة متواصلة في الانتاج التشريعي الضريبي[521].

من جهة أخرى لأن المجال الضريبي هو المجال الذي يصعب فيه تطبيق المبدأ المعروف " لا أحد يعذر بجهله للقانون "، فلكي لا يعذر أحد بجهله للقانون لا بد أن يكون على علم بهذا القانون على حد تعبير M. CAZIN d'HONINCTHUN [522].

أكثر من هذا، فلأن المجال الضريبي هو مجال التضخم التشريعي والانتاجية المفرطة للنصوص الضريبية بامتياز، مما يجعل الملزم الضريبي أمام متاهة من النصوص القانونية يتعذر على المتخصص الإلمام بها، فبالأحرى الملزم العادي. وفي هذا الصدد يقول ROBBEZ MASSON : "إن الطابع المعقد للتشريع الضريبي هو نتيجة للتضخم المستمر في النصوص الناجم عن التكيف المستمر مع التقدم التقني والاقتصادي، وكذا عن كثرة الأنظمة الخاصة للحالات الاستثنائية بحثا عن تحقيق العدالة الضريبية أو لاعتبارات السياسة الاقتصادية والاجتماعية "[523].

إن هذه الظاهرة هي عامة ولا تكاد تسلم منها دولة. ففي إيطاليا مثلا، تحظى القوانين الضريبية بالقسط الوافر من الانتقادات الحادة، وذلك بسبب صياغتها الغامضة ولعددها المتزايد و أيضا لعدم التناسق الذي يميزها[524]. وفي تعبير بليغ عن المآل الذي آل إليه التشريع في إيطاليا، قال العميد CARBONNIER : " لم تعد علاقة المواطن كما كانت عليه من قبل. فلم تعد القوانين تكتب على واجهة أبوابنا "[525].

---

[520] « Améliorer la sécurité juridique des relations fiscales entre l'administration fiscale et les contribuables » rapport présenté par Olivier Fouquet, la documentation française, page 5 publié sur site internet http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics, consulté le 20/10/2010.

[521] Frédéric (**DOUET**), Contribution à l'étude de la sécurité juridique en droit fiscal interne français, éd LGDJ, 34.

[522] Frédéric (**DOUET**), opcit 57.

[523] Frédéric (**DOUET**), opcit 36.

[524] Jean Claud (MARTINEZ), Colloque I.F.A ayant pour thème « Le dialogue entre l'administration fiscale et le contribuable jusqu'au dépôt de déclarations fiscales », XXXIV Congrès international de droit financier et fiscal, Paris, 1980, cité par Frédéric (Douet), opcit, 34.

[525] Ibid.

أما في فرنسا، فإن غياب مبدأ السلامة القانونية بات يمثل الهم الأكبر لدى الملزمين بالضريبة. في تقريره الذي وجهه إلى وزارة الميزانية والحسابات العامة والوظيفة العمومية[526]، أشار Olivier Fouquet إلى أن 33 % من أرباب المقاولات المستجوبين قالوا بأن السلامة القانونية في فرنسا هي " أقل " مما هي عليه في الدول المصنعة، بينما 17 % منهم رأوا عكس ذلك أي أن نسبة السلامة القانونية هي اقل. كما اشار نفس التقرير إلى أن 62 % من أرباب المقاولات و 74 % من المختصين في المجال الضريبي يعتبرون ان السبب في ذلك يعود بالدرجة الأولى إلى عدم الاستقرار الذي يميز المنظومة القانونية الضريبية[527]. Nicolas Molfessis [528]، من جهته عزا مشكل انعدام السلامة القانونية إلى ثلاثة مصادر رئيسية تغذيه : التضخم التشريعي، اختفاء فن التشريع بالإضافة إلى التغيير المستمر للقوانين. وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى :

- توليد حالة من القلق لدى المواطنين اتجاه القوانين،
- تهديد تجانس ووحدة القوانين،
- وجود داخل نفس المنظومة القانونية قوانين قديمة إلى جانب قوانين جديدة تعالج نفس الحالة،
- ظهور أنظمة قانونية ثانوية أو هامشية[529] .

أما Jean-Etienne-Marie Portalis فقد قال : " لسنا في حاجة إلى قوانين عديمة الجدوى. لأن فيها إضعافا للقوانين الأساسية، ومخالفة لقاعدة اليقين وسيادة التشريع". و يستدرك قائلا : " لكن دولة كفرنسا تتميز بفلاحتها وصناعتها، و تحوي مهنا كثيرة، وتزخر بصناعات عديدة، غير مسموح لها بأن تتوفر على عدد بسيط من القوانين مثل الدول الفقيرة أو الصغيرة " [530].

إن المشكلة التي باتت تؤرق بال المجتمع الفرنسي ككل مشكلة التضخم التشريعي حيث الإحصائيات تشير إلى وجود ما يقارب :

- 95 مدونة منها مدونة الضرائب حيث تحوي 4500 صفحة.
- 9000 قانونا.

---

[526] Olivier (**FOUQUET**), Rapport précité, page 7.

[527] Ibid.

[528] Nicolas (**MOOLFESSIS**), combattre l'Insécurité ou la lutte du système juridique contre lui-même, études et documents du conseil d'Etat in la documentation française, Paris 2006.

[529] Nicolas (**MOOLFESSIS**), étude précitée. Page

[530] Frédéric (DOUET),, opcit, page 35.

- و حوالي 120000 مرسوما.

في المجال الضريبي وحده هناك ما يقارب عن :

- 2000 مادة بمدونة الضرائب
- 3000 مادة ملحقة بهذه المدونات
- 8000 تعليقات الإدارة بصرف النظر عن قوانين الاتحاد الأوربي[531].

أمام هذا الوضع لم يعد الحديث إلا عن ضرورة وضع حد لمشكلة التضخم التشريعي والاتجاه نحو تبسيط منظومة القوانين.

فقد أثاره الرئيس الفرنسي في خطابه أمام البرلمان بتاريخ 19 ماي 1995 والذي نبه خلاله إلى خطورة هذه المشكلة حينما قال بأن: " كثرة القوانين تقتل القانون ". Trop de loi stuent la loi "[532]. كما أثاره رئيس الجمعية الوطنية الذي دعا في مقابلة له مع جريدة la libération بتاريخ 18 يناير 2005 بإعادة تركيز اهتمام القوانين نحو ما هو أهم، ورئيس مجلس الشيوخ الذي اعتبر أن كثرة القوانين تهدد حياة المواطن[533].

الهيئات القضائية العليا كان لها هي الأخرى رأي سلبي بخصوص معضلة التضخم التشريعي ومدى تأثيرها على مبدأ وضوح القانون وسهولة استيعابه.

فمجلس الدولة، من خلال قراره الشهير الصادر بتاريخ 1996، نبه على خطورة التضخم التشريعي ومدى تأثيره على السلامة القانونية بمقوماتها الثلاثة : الوضوح، الجودة والمعرفة. فالسلامة القانونية في نظر المجلس تتحقق عندما يكون في مقدور المواطن التمييز بين ما هو مسموح وما هو محظور عليه فعله من قبل القوانين التي يخضع لها. وهي نتيجة لا يمكن أن تتحقق إلا إذا كانت قواعده واضحة، مفهومة ولا تخضع لتغييرات مستمرة وغير منتظرة.[534] إن تعدد النصوص القانونية وعدم استقرار القواعد القانونية بالإضافة إلى التراجع المخيف في جودة القوانين كلها عوامل مسئولة عن تعقد النصوص القانونية، وهذا

---

[531] Frédéric (DOUET),), opcit, page, 34.

[532] « Sécurité juridique et complexité du droit, Études et documents du Conseil d'État », http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics, page 228. Consulté le 20/10/2009.

[533] Ibid.

[534] «Le principe de sécurité juridique implique que les citoyens soient, sans que cela appelle de leur part des efforts insurmontables, en mesure de déterminer ce qui est permis et ce qui est défendu par le droit applicable. Pour parvenir à ce résultat, les normes édictées doivent être claires et intelligibles, et ne pas être soumises, dans le temps, à des variations trop fréquentes, ni surtout imprévisibles».

في نظر المجلس يهدد مبدأ السلامة القانونية. ونتيجة ذلك أوجزه في عبارته الشهيرة [535] :
« quand la loi bavarde, le citoyen ne lui prête qu'une oreille distraite »

محكمة العدل الأوربية، كما سبق وأن اسلفنا، نبهت هي الأخرى على خطورة المشكلة منادية بضرورة تركيز الاهتمام أكثر فأكثر على مسالة وضوح القاعدة القانونية ودقتها كمقوم أساسي للسلامة القانونية.

لكن ما ذا عن موقف المجلس الدستوري الفرنسي ؟

لم يكن المجلس الدستوري الفرنسي أقل حرصا من الفعاليات السياسية والقضائية في ضمان حماية فعلية لهذا المبدأ الهام في المجال الضريبي.

فعلى مستوى الخطاب، لم يتأخر المجلس في الإدلاء بدلوه في الموضوع وذلك من خلال رئيسه Pierre Mazeaud الذي وقف موقف الممتعض من الوضعية المتدنية التي آلت إليه المنظومة القانونية حيث خلع أوصافا عدة من قبيل : قوانين شديدة الوطأة، فاقدة للوضوح، صعبة الاستيعاب[536]. كما أعلن في أحد لقاءاته برئيس الجمهورية بأن جودة التشريع ليست مسألة تقنية بسيطة. فالتدهور الذي بات يعرفه التشريع هو بمثابة داء عميق وقد يهدد أسس دولة القانون نفسها[537] .

أما على مستوى اجتهاداته القضائية، فقد طور المجلس الدستوري اجتهاده باتجاه تأمين الحماية لمبدأ وضوح النصوص القانونية وسهولة الوصول إليها كسبيل لتحقيق مبدأ السلامة القانونية للمواطن عامة، وللملزم الضريبي خاصة.

إن مبدأ وضوح النصوص القانونية، حسب المجلس، يستمد أساسه الدستوري من المادة 34 من الدستور الفرنسي حيث اعتبر أن النص القانوني الغير المفهوم والغير قابل للتطبيق هو نص مشوب بعدم الاختصاص السلبي[538]. وعلى هذا الأساس اشار في قراره رقم 191-58 الصادر بتاريخ 10يوليوز 1985 بأن النص الضريبي الذي يحتمل تأويلين اثنين- والتي لم تتمكن الأشغال التمهيدية من البت فيهما- بحيث لم يحدد القواعد المتعلقة بوعاء الضريبة هو مشوب بعيب عدم الاختصاص السلبي l'incompétence négative[539] . بعد ذلك، وفي قراره رقم 99-425 الصادر بتاريخ 16 دجنبر 1999، اعتبر المجلس وضوح

---

[535] Conseil d'État, Rapport public annuel 1991, De la sécurité juridique, La Documentation française. http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics, consulté 20/10/2009.

[536] Olivier (**DUTHEILLET de LAMOTHE**), La sécurité juridique, le point de vue du juge constitutionnel, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics, page 373. Consulté le 20/10/2009.

[537] Damien (**CHAMUSSY**), procédure parlementaire et qualité de la législation : la contribution du Conseil constitutionnel à la sécurité juridique, page 348, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics. consulté 20/10/2009.

[538] Olivier (**DUTHEILLET de LAMOTHE**), rapport précité, page 373.

[539] Olivier (**DUTHEILLET de LAMOTHE**), rapport précité, page 373.

القانون وسهولة الوصول إليه هدفا ذا قيمة دستورية، مستندا في ذلك على المواد 4 و 5 و 6، و كذا المادة 16 من إعلان الحقوق 1798[540]. فحسب المجلس فإن مبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة 16 يظل عديمة القيمة إذا لم يكن المواطنون على علم بالقواعد القانونية التي يخضعون لها باعتباره شرطا ضروريا لممارسة الحقوق والحريات المضمنة في المادتين الرابعة[541] والخامسة[542] من الإعلان المذكور.

من جهة أخرى، فقد صدر عن المجلس قرار بتاريخ 29 دجنبر 2005[543] ألغى بموجبه المادة 78 من قانون مالية 2006 التي أقحمت في مدونة الضرائب مادة تقضي تحديد سقف للامتيازات الضريبية الممنوحة في إطار الضريبة على الدخل. فالمادة بحسبه هي من التعقيد بمكان سواء بالنسبة للمخاطبين بها أو الغاية التي وضعت من أجلها، ثم إنها غير مبررة بهدف تحقيق المصلحة العامة. ولهذا فهي في نظره تخالف المادة 14 من إعلان الحقوق الفرنسي 1789[544].

بالرغم من عدم ورود مبدأ وضوح النصوص القانونية في أي وثيقة دستورية، إلا أن المجلس أبدى حرصه الشديد على ضمان حمايته كحق من الحقوق التي ينبغي ان يتمتع بها في مواجهته للنصوص الضريبية، وذلك تحقيقا لسلامته القانونية.

إن بلورة نصوص قانونية واضحة، مصاغة بشكل بسيط لمن شأنه أن يزرع نوعا من الاطمئنان لدى الملزم الضريبي. في حين أن نصوصا ضريبية غامضة ومعقدة سيكون لها مفعول عكسي من حيث تهديدها للسلامة القانونية. وفي هذا الصدد يقول M. CAZIN Arnaud [545]" لا أحد يعذر بجهله للقانون. لكن من حق الجميع أن يكون على علم بها ". وعلى هذا الأساس نادى بضرورة مصالحة المواطن مع القانون. وهذا يتحقق من خلال تنقيحه، تبسيطه، وإلغاء الزائد منه، بالمختصر المفيد تقريبه من الأفهام ".

---

[540] هذا القرار صدر بمناسبة صدور قانون يأذن للحكومة بمباشرة عن طريق مرسوم أشغال التدوين ذكره :

Olivier (**DUTHEILLET de LAMOTHE**), rapport précité, page 374.

[541] **«** La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société, la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi. ».

[542] « tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas ».

[543] Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 cité par Olivier Fouquet, rapport précité, la documentation française, page 7 publié sur site internet.. http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics

[544] « qu'en matière fiscale, la loi, lorsqu'elle atteint un niveau de complexité tel qu'elle devient inintelligible pour le citoyen, méconnaît en outre l'article 14 de la Déclaration de 1789, aux termes duquel : "Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en

suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée" ».

[545] Frédéric (**DOUET**), opcit page 57.

خاتمة القسم الأول

في فرنسا كما في المغرب، كانت الغاية من وراء إحداث رقابة الدستورية هي تطبيق سياسة العقلنة البرلمانية والرامية إلى فرض رقابة صارمة على البرلمان و الحيلولة دون خروجه عن مجال اختصاصه .

هذه الرقابة إذن هي رقابة ذات وجهة واحدة، هي التشريعات البرلمانية. وهي رقابة أملتها عوامل تاريخية وخاصة تمثلت أساسا في التعسفات البرلمانية الكثيرة والمتنوعة والتي أثرت بشكل كبير على استقرار الحياة السياسية في فرنسا.

لقد أنشئ المجلس الدستوري خصيصا من أجل أداء هذا الدور الرقابي (الوظيفة الرقابية)، أي تأمين الاستقرار الحكومي من خلال ضرب حراسة مشددة على البرلمان وذلك حتى لا يخرج عن مجال اختصاصه.

هذا الدور بدا واضحا في مراقبته للمجال المالي، باعتباره واحد من المجالات التي كانت مرتعا خصبا لتعسفات التشريع البرلماني.

هكذا، فعلى مستوى توزيع الاختصاص المالي بين الحكومة والبرلمان، تميز الدور الرقابي للقاضي الدستوري الفرنسي بتكريس واضح لهيمنة الحكومة على القرار المالي .

في المجال المالي الموازني، حاول القاضي الدستوري الفرنسي أن يمارس دوره الرقابي وفقا لما نصت عليه القوانين المؤطرة للقوانين الموازني بتكريس هيمنة الحكومة على مستوى اتخاذ القرار المالي كضرورة لتأمين تنفيذ سياستها المالية.

كما حافظ،من جهة أخرى، على خصوصية قوانين المالية التي تميزها عن باقي القوانين العادية سواء على مستوى اعتمادها أو على مستوى حماية محتواها من إمكانية تسريب مقتضيات أجنبية عن المجال المالي .

في مقابل ذلك، فقد حرص القاضي الدستوري على حماية الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي وإن كانت هذه الحماية تصطدم مع واقع الممارسة الذي يقلل كثيرا من فعاليته.
وقد وجدت هذه الحماية ترجمتها في ضمان احترام المبادئ الموازنية وفي احترام حق البرلمان في الحصول على المعلومات.

في المجال الضريبي حرص القاضي الدستوري على ضمان احترام المبادئ المؤطرة للفرض الضريبي وبخاصة مبدأي المساواة والشرعية الضريبية.

من جهة أخرى، حافظ القاضي الدستوري الفرنسي على نفس منهجه القائم على محاولة الموازنة بين مطلبين اثنين : حماية امتيازات الإدارة الضريبية وبخاصة حقها في رقابة الملزم الضريبي حماية لمبدأ ضرورية الضريبة . إلا أنه سعى في نفس الوقت إلى حماية الحريات والحقوق الضريبية المعترف بها للملزم الضريبي سواء تلك التي تتعلق بتعامله مع الإدارة الضريبية أو بسن تشريعات ضريبية .

بالنسبة للقاضي الدستوري المغربي فدوره في المجال المالي مازال يتسم بالخفوت والمحدودية، وهو ما يعزز كثيرا من هيمنة الحكومة على القرار المالي. كيف ذلك؟ ذلك ما سنسعى لتسليط الضوء عليه في القسم الثاني من هذا البحث.

القسم الثاني : تجربة القضاء الدستوري المغربي في مراقبة دستورية التشريع المالي

إن الوقوف على أهمية الدور الذي يقوم به القاضي الدستوري المغربي في المجال المالي يتوقف على ضرورة إجراء وقفة من أجل القيام بعملية تقييم للحصيلة الاجتهادية التي أنتجها أثناء ممارسة مهنة الرقابة.

أهمية القيام بهذه العملية تكمن في أنها تمكننا من استخلاص نقاط القوة ومكامن الضعف في الدور الرقابي الذي يؤديه القاضي الدستوري المغربي في مراقبة هذه النوعية من التشريعات. كما أنها تمكننا من معرفة الاتجاه الذي اتخذته اجتهاداته أي إلى مراقبة موضوعية لدستورية التشريعات المالية أم انحياز إلى طرف دون آخر.

صحيح أن رقابة الدستورية في المغرب هي مستوحاة من نظيرتها الفرنسية، ومعنى هذا أنها رقابة مصوبة في اتجاه واحد هو رقابة البرلمان وإحكام القبضة على سلطته التشريعية وذلك تفاديا لتكرار الممارسات التعسفية السابقة.

ومعنى هذا أيضا أن على القاضي الدستوري أن يحرص في أدائه لعمله الرقابي على عدم خروجه على هذه الوظيفة الرقابية المسندة إليه بموجب الدستور.

إن مجالات تدخل القاضي الدستوري متعددة ومتنوعة، تختلف باختلاف الاختصاصات الموكولة له، فهو قاض منازعات انتخابية، وهو مراقب صحة عمليات الاستفتاء . وهو الضابط لنشاط السلطات العامة، وهو كذلك مراقب لدستورية القوانين الداخلة لمجال اختصاص الرقابة.

المجال المالي هو واحد من المجالات التي تندرج ضمن نطاقه الرقابي، ولغنى هذا المجال وتنوع مجالاته وصعوباته، فهو يوفر للمجلس مساحات رحبة للتدخل في المجال المالي والجبائي مما يسمح له بتأثيث الفضاء المالي باجتهاداته القضائية

في فرنسا شكل المجال المالي أحد المجالات المفصلة لممارسة، القاصي الدستوري لعملية الرقابة وفي تعزيز رصيده الاجتهادي بكم هائل من القرارات أثث بها القضاء المالي، يبعث دينامية في المالية العامة ، كما أن تلك القرارات نشطت وبشكل كبير لحقل المالية من خلال كتابات الفقهية وتحليلاتهم وتعاليقهم عليها .

لقد استقل المجلس الدستوري الفرنسي الإصلاح الهام الذي عرفه نظام رقابة الدستورية الذي تم بموجبه تمديد حق الإحالة إلى الأقلية المعارضة؛ في إغناء رصيده الاجتهاد، وفي مد المجال المالي بترسانة من المبادئ والقواعد كان لها أثرها البالغ في تأطيره الممارسة المالية . ولا أدل على ذلك عدد القواعد التي تضمنها القانون التنظيمي للمالية الجديد الذي حل محل مرسوم 1959، والتي تجسد العديد منها مصدرها في اجتهادات المجلس الدستوري، سواء تلك المتعلقة بالقانون المالي الموازني أو المجال الضريبي.

في المغرب، الأمر جد مختلف؛ ذلك أنه، بالرغم من غنى المجال المالي، لم يرشح عن المجلس الدستوري المغربي إلا نزر قليل من القرارات الصادرة في المادة المالية،

وهذا بالرغم من الاصلاحات التي عرفها والتي أهمها كان إقحام القوانين العادية ضمن مجاله الرقابي، وتوسيع حق الإحالة الذي صار يشكل بالإضافة إلى الجهات الأربعة المعروفة (الملك الوزير الأول، رئيس غرفتي البرلمان)، الأقلية المعارضة .

إصلاح كالذي حصل في فرنسا، لكنه لم يكن بنفس المفعول على مستوى رفع المنسوب الحصيلة الاجتهادية للمجلس الدستوري، التي ظلت وفية لخاصية القلة والهزالة التي وسمت بها تجربة الغرفة الدستورية.

لم يكن يشكل إحداث المجلس الدستوري والذي تزامن مع اخضاع القوانين العادية لرقابة، وتوسيع حق الإحالة إلى الأقلية المعارضة قطيعة مع التجربة السابقة في عهد الغرفة من حيث تواضع الحصيلة الاجتهادية. فقوانين المالية، التي من المفترض أن تخضع لرقابة على الأقل شبه منتظمة، كما هو الحال في فرنسا، لا تعرض منها على المجلس الدستوري سرى عدد قليل منه، يعدون على رأس الأصابع.

من ناحية أخرى، حافظ المجلس الدستوري على نفس التركيز أكثر على القانون الموازني، بينما المجال الضريبي لم يستكشف بعد من قبل القاضي الدستوري، كما حافظ المجلس على نفس الخط الاجتهادي الذي سارت عليه سابقته الغرفة الدستورية، والمتمثل في حسم معظم النزاعات لصالح الحكومة وفاء منه لمتطلبات وظيفته الرقابية.

إن هذه المحدودية على مستوى الدور الاجتهادي للقاضي الدستوري المغربي تجد تبريرها في وجود العديد من العراقيل التي تعوق عمله وتحد من فعاليته، بل إنها تجعل حتى وجود المجلس الدستوري مثل عدمه.

هناك من جهة الحدود الموضوعية (الحدود القانونية، السياسية، السوسيو قضائية...)، وهناك من جهة أخرى الحدود الذاتية وتتمثل في الالتزام الصارم بمجاله الرقابي، وامتناع تمديد رقابته تشمل التشريعات الأخرى غير التشريعات ذات المصدر البرلماني.

هذه الحدود تنصب كقيود تكبل بشكل كبير عمل القاضي الدستوري ليس في المغرب فحسب وإنما حتى في فرنسا، وهذا ما يفسر لجوء هذه الأخيرة إلى اعتماد رقابة الدستورية عن طريق الدفع؛ ولكن بخصوصيات فرنسية. خصوصية فرضتها عوامل خاصة لعل أبرزها التطور الكبير الذي شهدته المنازعات الدولية لحقوق الإنسان، وبخاصة الدور الكبير الذي باتت تلعبه المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.

هذا التحدي الأوربي ألقى بظلاله على رقابة الدستورية عن طريق الدفاع تحلي ذلك من خلال حصر مجال تطبيقها على المجال الحقوقي دون سائر المجالات الأخرى.

إن الوقوف على حقيقة الدور الرقابي للقاضي الدستوري المغربي ومدى فعاليته في مراقبة هكذا تشريع استدعى منا معالجة التجربة القضاء الدستوري في مراقبة التشريع المالي (**الباب الأول**)، تجربة أبانت عن محدودية كبيرة مما يستدعي إجراء عملية أصلا في ظل إكراه تطور رقابة الدستورية نحو طريق أسلوب رقابة الدستورية عن طريق الدفع، (**الباب الثاني**).

الباب الأول : دراسة تقييمية للتجربة المغربية في مجال رقابة دستورية التشريع المالي

لقد تبين من خلال التحليلات السابقة في القسم الأول أن التشريع المالي، مقارنة مع باقي التشريعات الأخرى، يوفر للقاضي الدستوري مجالات تدخل متعددة، فتمثل المجالين المالي الموازني من جهة والمجال الضريبي من جهة أخرى .

رأينا أيضا أن اجتهادات القاضي الدستوري الفرنسي أثث المالية العمومية بعدد هائل من القرارات الهامة ساهمت بدورها في إغناء هذه المادة ومدها بالحيوية .

لكن هذا الاجتهاد، بالرغم من وفرته وغناه، فقد انتظم حول خط واحد هو تكريس الامتياز الحكومي في المجال المالي، امتياز بطبيعة الحال تستمده من النصوص الدستورية والقانونية . التي خيطت على مقاس الأهداف التي وضعتها سياسة العقلنة البرلمانية بحماية المجال التنظيمي.

لكن ماذا عن الحصيلة للقضاء الدستوري المغربي في المجال المالي؟

لم يرشح عن القضاء الدستوري المغربي سوى حصيلة هزيلة من القرارات ذات الصلة بالمجال المالي همت بالخصوص المجال المالي الموازني وبخاصة تلك المتعلقة بتوزيع الاختصاص المالي بين الحكومة والبرلمان.

حصيلة منتظرة لأن الغرفة لم تكن مختصة سوى في مراقبة التشريعات ذات العلاقة بالبرلمان الأمر يتعلق بالأنظمة الداخلية والقوانين التنظيمية، فيما القوانين العادية فقد ظلت خارج دائرة الاختصاص الرقابي للغرفة . وهذا ما يفسر هزالة الحصيلة الاجتهادية سيما في المجال الضريبي .

إحداث المجلس الدستوري الذي كان من المنتظر أن يشكل قطيعة مع عهد الغرفة بحكم الإصلاحات التي عرفها نظام رقابة الدستورية (توسيع حق الإحالة واخضاع القوانين العادية) لرقابة الدستورية، لم يسفر سوى عن زيادة طفيفة مما جعل حصيلته، من الناحية، الكمية تتسم هي الأخرى بالهزالة والتواضع.

من الناحية النوعية (الكيفية)، بدا القاضي الدستوري (سواء في عهد الغرفة أو في ظل المجلس الدستوري)، وفيا لوظيفته الرقابية وهي حماية السياسة المالية الحكومية في مقابل تشديد الخناق على البرلمان.

من دون شك أن هزالة المنتوج الاجتهادي للقاضي الدستوري المغربي يرجع نصيب منها إلى عوامل عديدة ، منها ما هو ذو طبيعة موضوعة ومنها ما هو ذو طبيعة ذاتية .عوامل تساهم بشكل كبير في التقليل من فاعلية رقابة دستورية التشريع الضريبي .

إن تقييما جيدا لتجربة القضاء الدستوري المغربي يفترض منا عرض لحصيلة الاجتهادية مع تقسيمها كما وكيفا كمرحلة أولى، (**فصل أول**)، وفي مرحلة ثانية إيراد العوامل المسئولة عن محدودية الأداء الاجتهادي في المادة المالية(**فصل ثان**) .

الفصل الأول : تقييم الحصيلة الاجتهادية للقضاء الدستوري المغربي في المجال المالي.

قد لا تسعف في بعض الأحيان الدراسة النظرية في بيان الدور الحقيقي للقضاء الدستوري المغربي في المجال المالي .

من هنا تنبع أهمية تقييم المنتوج الاجتهادي للقاضي الدستوري في المادة المالية؛ في الوقوف على حقيقة الدور الرقابي للقاضي الدستوري المغربي، سواء في عهد التجربة الرقابية الأولى على عهد الغرفة الدستورية التابعة للمجلس الأعلى أو في ظل المجلس الدستوري الحالي .

في فرنسا، مثلت المادة المالية مجالا خصبا لتدخلات القاضي الدستوري، وتوج ذلك بإصدار كم هائل من القرارات لا مست مختلف جوانب المالية العامة ، هذا الرصيد الاجتهادي بقدر ما كان له الفضل الأكبر في تأطير الممارسة المالية من خلال تسييجها بمجموعة من مبادئ الأحكام بقدر ما كشفت لنا عن حقيقة الدور الرقابي الذي يؤديه المجلس وهو تكريس الهيمنة الحكومية في المجال المالي وفي حفظ الدور الرقابي للبرلمان الذي تصطدم فعاليته بواقع الممارسة.

بالنسبة للقضاء الدستوري المغربي، لم ينعكس غنى المادة المالية وخصوبتها على منتوجه الاجتهادي؛ يتبين ذلك من خلال الحصيلة الهزيلة والمتواضعة للقرارات الصادرة في هذا المجال؛ وهذا بخلاف المجالات الرقابية الأخرى وبخاصة المجال الانتخابي حيث يتوفر القاضي الدستوري على رصيد مهم من القرارات، ويستوي في ذلك كل من الغرفة الدستورية والمجلس الدستوري . ويفهم من هذا إذن أن رقابة الدستورية، لا تتبوأ سوى مكانة ثانوية إن لم نقل هامشية داخل الحيز الاجتهادي للقاضي الدستوري المغربي .

إذا كان هذا مفهوما بالنسبة للتجربة الأولى أي تجربة الغرفة، فإن الأمر يختلف بالنسبة للمجلس الدستوري المغربي، سيما وأن هذا الأخير قد تم تزويده، بفضل المراجعة الدستورية 1992، بنفس آليات اشتغال نظيره الفرنسي خصوصا تمديد حق الإحالة إلى الأقلية المعارضة وإقحام القوانين العادية ضمن مجاله الرقابي . وهي مقومات ظلت تعدمها الغرفة في ظل القانون المنظم لها .

غياب الهم الحقوقي لدى المجلس كان عاملا آخر في إضعاف الحصيلة الاجتهادية للقاضي الدستوري المغربي .

على المستوى الكيفي، يمكن القول أن القاضي الدستوري المغربي ظل وفيا لمنهجه الرقابي في التجربتين معا (تجربة الغرفة وتجربة المجلس الدستوري) وهو تأمين الحماية القضائية للسياسة المالية الحكومية ؛ في مقابل فرض رقابة صارمة على البرلمان.

إن التعرف أكثر فأكثر على التجربة المغربية في رقابة دستورية التشريع المالي يستوجب منا معالجة نقطتين اثنتين : الحصيلة الاجتهادية للقضاء الدستوري المغربي في المجال المالي (**مبحث أول**)، ثم المنهج الذي اعتمده القاضي الدستوري في رقابته للتشريع المالي (**مبحث ثان**).

المبحث الأول : هزالة الحصيلة الاجتهادية للقضاء الدستوري المغربي في المجال المالي

المجال المالي غني وخصب، وهو يوفر بالنسبة للقاضي الدستوري مجال تدخل بامتياز له لإفراز حصيلة اجتهادية مهمة يعزز بها رصيده الاجتهادي في المغرب، لم تسفر التجربة المغربية في مراقبة دستورية التشريع المالي سوى عن حصيلة ومتواضعة تجسدت في القرارات القليلة التي أنتجها القاضي الدستوري المغربي، هذا بالرغم من غنى المادة وتنوع وتعدد مجالاتها.

حينما نتكلم عن تواضع الحصيلة الاجتهادية، للقضاء الدستوري فإن حديثنا ينصرف إلى التجربتين الرقابيتين اللتين عرفهما المغرب ونعني بذلك تجربة الغرفة الدستورية التي عمرت أكثر من ثلاثين سنة وتجربة المجلس التي مرت على استحداثه 26سنة . مدة زمنية كافية لأن يقدم فيها القاضي الدستوري رصيدا اجتهاديا غزيرا يضاهي الرصيد الاجتهادي لنظيره الفرنسي سواء في المجال المالي الموازني أو في المجال الضريبي .

إن تقييم الحصيلة الاجتهادية للقضاء الدستوري المغربي في المجال المالي من الناحية الكمية تتطلب منا من جهة استعراض الحصيلة الاجتهادية للغرفة الدستورية (**فرع أول**)، ومن جهة ثانية عرض الحصيلة الاجتهادية للمجلس الدستوري(**فرع ثان**).

الفرع الأول : الحصيلة الاجتهادية للغرفة الدستورية

غالبا ما تقاس حيوية الدور الرقابي للقضاء الدستوري من خلال الوقوف على الحصيلة الكمية التي أنتجها في المجالات الخاضعة لرقابته.

المجال المالي، باعتباره أحد أهم المجالات التي تندرج ضمن النطاق الرقابي للقضاء الدستوري، هو مجال غني وخصب. وهو بالنسبة للقضاء الدستوري مرتع خصب لتدخلاته وممارسة عمله الرقابي وذلك بحكم تنوع وتعدد مجالاته.

غير أن تجربة الغرفة الدستورية على مستوى ممارسة دستورية التشريع المالي لم تكن بحجم غنى هذا المجال. فقد تميزت بحصيلة جد متواضعة سواء على مستوى المجال المالي الموازني (**مطلب أول**) أو على مستوى المجال الجبائي (**مطلب ثان**) .

المطلب الأول : في المجال المالي الموازني

كما سبق وأن أسلفنا، فإن الغرفة الدستورية لم تكن مختصة دستوريا سوى بمراقبة دستورية التشريعات المحالة عليها إجباريا، وهي القوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية.

بالنسبة للأنظمة الداخلية للبرلمان، فلم يرد النص عليه في دستور 1962 كتشريع يخضع لرقابة الغرفة. وهكذا، كان الفصل 63 منه تنص : " لا يمكن إصدار الأمر بتنفيذ القوانين التنظيمية إلا بعد أن يصرح القضاء الدستوري بمطابقتها للدستور ".

إن ما يسترعي الانتباه، هو أن معظم القوانين التنظيمية صدرت في فترة لم يكن فيها البرلمان متواجدا. ولهذا، لم تعرض طائفة مهمة منها على الغرفة الدستورية؛ لأنها صدرت كلها بموجب ظهائر[546]. الأمر يتعلق هنا بالقوانين التنظيمية المتعلقة بـــ :

- مجلس الوصاية
- مجلس النواب
- المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط
- الغرفة الدستورية
- القانون التنظيمي للمالية 1972.
- المحكمة العليا.

من الناحية الكمية، بلغ عدد القوانين التنظيمية في الفترة الممتدة من 1962 إلى 1994 40 قانونا شملت الأصلية منها والمعدلة[547].

في المجال الذي يهمنا أي المجال المالي، لم يعرض القانون التنظيمي للمالية 1972 على الغرفة من أجل مراقبة مدى دستوريتها للسبب الذي أثرناه أعلاه. ومع أول فرصة أتيحت لها، أبانت عن تعامل صارم في تعاملها مع السلطة التشريعية جر عليها انتقادات لاذعة بحكم الانعكاس الخطير على العمل التشريعي في المجال المالي. الحديث ينسحب هنا على مقرر الغرفة رقم 226 الصادر بتاريخ 18 يناير 1989 في شأن القانون التنظيمي رقم 88.22 المتعلق بقوانين المالية.

ففي مراقبتها للمادة 22 من القانون التنظيمي للمالي، قامت الغرفة بتأييد محتوى الفقرة الثانية منها والتي جاء فيها : " يمكن لوزير المالية، باقتراح من الآمرين بالصرف، أن يغير بقرار (عوض مرسوم)، المبالغ المرصودة في السطور داخل نفس الفقرة، وذلك بالنسبة لنفقات الاستثمار. في حين أن وزير المالية لم يكن يتمتع بهذا الاختصاص، إلا بالنسبة لنفقات التسيير، ولا يقوم بذلك إلا بمرسوم. فالانتقاد الموجه للفصل 22 وقرار الغرفة الدستورية المذكورين أعلاه، يتجلى في كونهما سويا بين المرسوم وقرار الوزير من ناحية. ومن ناحية أخرى، اعتبر مسألة نقل جزء من الاستثمار المدرج بسطر من الميزانية، تنحصر بين الوزير والآمر بالصرف، الذي هو وزير آخر. ومعنى ذلك، أن

---

[546] الحبيب (**الدقاق**)، العمل التشريعي للبرلمان، أية حكامة ؟ مقاربة نقدية للقانون البرلماني والممارسة التشريعية بالمغرب، مطبعة الأمنية – دجنبر 2009، ص 422.

[547] الحبيب (**الدقاق**)، م.س.ذ ص420.

نفقات الاستثمار ستخرج من مراقبة المجلس الوزاري المختص وحده بالمصادقة على المراسيم، طبقا للفصل 65 من الدستور[548].

على مستوى مراقبة الأنظمة الداخلية للبرلمان، لا بد من لفت الانتباه إلى أن الدساتير الثلاثة الأولى (1962 و 1970 و 1972) لم تقحم هذا الصنف من التشريعات ضمن المجال الرقابي للغرفة الدستورية.

على مستوى أداء الغرفة بخصوص تعاملها مع الأنظمة الداخلية للبرلمان، فقد اتسم موقفها بالتشدد والصرامة. وقد بدا هذا أثناء مراقبتها لدستورية النظام الداخلي لمجلس النواب حيث قضت بإلغاء عدد من المواد لها صلة بتعزيز الدور الرقابي للبرلمان، وذلكم بموجب قرارها رقم 4 الصادر بتاريخ 20 أبريل 1978[549].

فقد نفت الغرفة عن المجلس تمتعه بالشخصية المعنوية حين اعتبرته مجرد مرفق عادي من مرافق الدولة التي لا تتمتع بالاستقلالية المالية على مستوى تسيير ميزانيتها. وأن هذه الاستقلالية محصورة فقط في قيامه أو عدم قيامه بنفقة منصوص عليها في ميزانية الدولة.

غير أن هذا القرار، جر على الغرفة الدستورية انتقادات شديدة من قبل جميع الفرق البرلمانية. وعلى الرغم من قيام المجلس بإقحام تعديلات على الفصل 19 تضمن استقلاليته على مستوى وضع وتدبير ميزانيته، إلا أن الغرفة تمسكت بموقفها القاضي باعتبار مجلس النواب مجرد مرفق عادي من مرافق الدولة.

لقد عبرت الغرفة الدستورية، من خلال قرارها هذا، عن اجتهاد لا مبرر له، ما دام أن ميزانية البرلمان في أغلب الدول لا تخضع لأي تحكم من طرف السلطة التنفيذية، وأن الاستقلال المالي للبرلمان أصبح مضمونا[550].

تشدد الغرفة اتجاه مجلس النواب تجلى أيضا من خلال إلغاء عدد من المواد كان المجلس أقحمها على نظامه الداخلي بهدف تعزيز دوره الرقابي على العمل الحكومي. الأمر يتعلق ب المواد101 و 102 و 103 و 104 . لكن الغرفة لم تتوان في رفضها حيث قضت بعدم دستوريتها.[551].

ما يمكن الخلوص إليه، من خلال استعراض الحصيلة الاجتهادية للغرفة الدستورية في المجال المالي الموازني، عبر مراقبتها للقوانين التنظيمية وللأنظمة الداخلية، أن سجل هذه الأخيرة ظل هزيلا ومتواضعا لا يعكس البتة حساسية وخطورة المجال المالي. كما أنها لم تلعب دورها كما ينبغي كمؤسسة مضادة وموازية للمؤسسات السياسية الأخرى (الحكومة والبرلمان)، ولا كحارس جيد للدستور؛ وإن كانت أدت هذه

---

[548] نقلا عن الحبيب (**الدقاق**)، م.س.ذ 420.

[549] ج.ر عدد 3441 الصادرة بتاريخ 11 أكتوبر 1978، ص 2624.

[550] الحبيب (**الدقاق**)، م.س.ذ 420.

[551] هذه النقطة سنتطرق إليها بنوع من التفصيل في أحد المطالب الموالية

المهمة وبامتياز في حراسة المجال التنظيمي من أي تهديد صادر عن البرلمان من شأنه أن يهدد السياسة المالية للحكومة. وقد تبين ذلك من خلال التعامل الصارم والمتشدد في مراقبتها للقوانين التنظيمية وللأنظمة الداخلية للبرلمان (مجلس النواب). وهذه نتيجة منطقية، لأن اختصاصات هذه المؤسسة قيست على مقاس وظيفتها الرقابية، ثم إنها لم تكن تتوفر لا على الاستقلالية ولا على الحضور المؤسساتي اللائق على نحو يجعلانها تضطلع بالدور المنوط بها والمتمثل في مراقبة دستورية القوانين بكل موضوعية وحيادية.

إن هذا القصور الذي اعترى الغرفة الدستورية، إن على مستوى الحصيلة الاجتهادية أو على مستوى أدائها الرقابي، سينكشف أكثر فأكثر في المطلب الموالي والذي نستعرض فيه حصيلة الغرفة على المستوى الجبائي.

المطلب الثاني : في المجال الجبائي

لقد اتسمت التجربة الرقابية للغرفة الدستورية للمجلس الأعلى في المجال الجبائي بالتواضع الكبير. فطوال مدة اشتغالها، لم يرشح عنا سوى حصيلة اجتهادية هزيلة لا تناسب حساسية المجال الضريبي وأهميته القصوى.

تواضع وهزالة الحصيلة الاجتهادية للغرفة في هذا المجال الحساس يثير العديد من التساؤلات : هل كان الأمر مقصودا حتى يفسح المجال للحكومة لتنفيذ سياساتها المالية والضريبية دونما قلائل أو مضايقات؟ هل هو طغيان هاجس التطبيق الصارم لسياسة العقلنة البرلمانية التي استوحاها المشرع الدستوري المغربي من نظيره الفرنسي لدرجة استثناء تشريعات على درجة كبيرة من الحساسية والأهمية القصوى سيما بالنسبة لحياة المواطنين؟ ما قيمة الضمانات الدستورية الضريبية إذا كانت القوانين التي تحمل تهديدات مستثناة من رقابة الدستورية ؟

إن البحث في الأسباب المسئولة عن ذلك قد لا تكلف الباحث أدنى عناء. فاختصاصات الغرفة خيطت على مقاس الوظيفة الرقابية المخولة لها وهي حراسة المجال التنظيمي والحيلولة دون دوسه على الاختصاصات الحكومية من قبل البرلمان. فكل هم المشرع الدستوري المغربي انصب تماما، مثله في ذلك مثل نظيره الفرنسي، على تأمين حماية دستورية وقضائية للحكومة في مقابل حصر البرلمان داخل مجال اختصاصاته. ووصولا إلى هذه الغاية، لم يقحم ضمن مجالها الرقابي سوى التشريعات ذات الصلة بهذه الوظيفة يتعلق الأمر بالقوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية للبرلمان.

إن هذه التشريعات، كما هو معلوم، هي تشريعات تعالج فقط الأمور الشكلية والمسطرية. ولم يكتف المشرع الدستوري بذلك، فقد أخضعها كما رأينا لرقابة إجبارية أوتوماتيكية، وذلك حتى يقطع الطريق أمام أية محاولة من قبل البرلمان للخروج عن حدود ما سطره له الدستور أو أن يمرر فيها مقتضيات قد تؤدي إلى فرض هيمنته على الحكومة.

من جهة أخرى، فإن للعامل السياسي دوره في تفسير تواضع الحصيلة الاجتهادية للغرفة الدستورية. فرقابة الغرفة الدستورية هي رقابة انتخابات أكثر منها رقابة دستورية. ولهذا، فإن ما يسترعي الانتباه هو أن رقابة الدستورية لم تكن تتبوأ سوى مكانة جد هامشية مقارنة مع باقي المجالات الأخرى وبالأخص المجال الانتخابي. فالأغلبية الساحقة من قراراتها صدرت في القضايا الانتخابية. وللعدد الهائل لتلك القرارات، صارت تعرف الغرفة في وسط الفقه الدستوري بقاضي انتخابات أكثر منها قاضي رقابة الدستورية.

إن استثناء التشريع العادي ومن ضمنه التشريعات الضريبية شكلت ومن دون أدنى شك إحدى النقط السوداء في تاريخ رقابة الدستورية في المغرب في عهد الغرفة الدستورية. فعلاوة على مساهمته في حصيلة اجتهادية جد متواضعة، أثر سلبيا على العمل الإبداعي للقاضي الدستوري وذلك بفعل حصر دوره الرقابي على مسائل مسطرية وشكلية خالصة من خلال الاكتفاء فقط بمراقبة القوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية للبرلمان. فيما المجال الحقيقي للاجتهاد هو القوانين العادية. وخير دليل على هذا، الدور المحوري الذي لعبه المجال الضريبي في توطيد مكانة المجلس الدستوري الفرنسي كجهاز حام للحقوق والحريات الضريبية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى في تعزيز رصيده الاجتهادي من خلال العدد الهائل من القرارات الصادرة في المجال الضريبي.

بالعودة إلى الاجتهادات الصادرة عن الغرفة الدستورية في المجال الجبائي، يلاحظ أنها صبت كلها في اتجاه مراقبة توزيع الاختصاص بين المجالين التشريعي والتنظيمي . في هذه الاجتهادات، أبانت الغرفة انحيازا واضحا إلى الحكومة ويظهر ذلك من خلال القرارات التالية :

- **القرار رقم 12 الصادر بتاريخ 11 يناير 1979**[552]

يتعلق هذا القرار بالأداءات المستخلصة في المطارات المفتوحة أمام النقل الجوي . والإشكال الذي عرض على الغرفة آنذاك يخص البث في الجهة المختصة بإحداث هذا النوع من الاقتطاعات ؟

حسب الغرفة الدستورية، فإن إحداث هذا النوع من الاقتطاعات يندرج ضمن اختصاص السلطة التنظيمية. وقد استندت في تبرير قرارها على الطبيعة القانونية لتلك الأداءات. فكما هو معلوم، فإن موارد الدولة المالية حسب القانون التنظيمي للمالية لسنة 1972 (المادة الثانية) نوعان : موارد ضريبية وموارد مالية غير ضريبية. والقانون التنظيمي لم يصنف هذا الصنف من الاقتطاعات ضمن الموارد المالية الضريبية. وعليه فإن مسألة إحداثها تعود إلى السلطة التنظيمية. غير أن الملاحظة هنا، هو أن الغرفة لم

[552] قرار رقم 12 الصادر بتاريخ 1979

تكلف نفسها عناء الخوض في المعايير التي اعتمدتها في تصنيف الأداءات ضمن الموارد الغير الضريبية[553]، ولم تبين الحالات التي يمكن فيها للسلطة التنظيمية إحداث أي أداء[554] مكتفية فقط بإيراد تعريف لها شبيه بالتعريف الذي ساقه مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 21 نونبر 1958 بخصوص النقابة الوطنية للنقل الجوي[555] ، حيث تم اعتماد معيار المعادلة أو التكافؤ بين مبلغ الوجيبة وقيمة الخدمة المقدمة من طرف الدول.

ارتباطا بنفس الموضوع، صدر عن الغرفة **قرار آخر تحت رقم 36 بتاريخ 9 يونيو 1980** يتعلق بتسبيقات بنك المغرب المقدمة للخزينة العامة[556] ويخص تحديد الجهة الموكول إليها أمر المصادقة على اتفاقية منح تلك التسبيقات. في هذا القرار قضت الغرفة أيضا باختصاص السلطة التنظيمية في منح تلك المصادقة معللة قرارها استنادا إلى الطبيعة القانونية لتلك التسبيقات. فحسب الغرفة فإن هذه التسبيقات تمنح للخزينة استثناء من أجل مواجهة صعوبات في السيولة. ثم إن هذه التسبيقات، حسب نفس القرار دائما، ما هي سوى تسهيلات مؤقتة تمنح للخزينة التي ستسددها فيما بعد. طبيعتها القانونية تلك تخرج بها عن دائرة الموارد والتكاليف المنصوص عليها في المادة 51 من القانون التنظيمي للمالية. وعليه فإن مهمة المصادقة على هذه الاتفاقيات تظل من اختصاص السلطة التنظيمية، ولا تندرج ضمن المجال التشريعي.

- **قرار رقم 44 الصادر بتاريخ 28 ماي 1965**

لم يختلف موقف الغرفة في هذا القرار عن سابقيه. فقد قام مجلس النواب بالتقدم بمقترح قانون يقضي بمنع القمار واليانصيب طبقا لتعاليم الشريعة الإسلامية. غير أن الحكومة دفعت بعدم قبوله على اعتبار أنه يدخل ضمن اختصاص المجال التنظيمي؛ مما حدا بمجلس النواب إلى إحالته على الغرفة من أجل البث في طبيعته القانونية وقد خلصت

---

[553] Mohamed (**BRAHIMI**), la jurisprudence financière de la chambre constitutionnell, in R.J.p.e.m, n° 17, 1985 page 93

[554] Mohamed (**BRAHIMI**), article précitée, page 93

[555] CE.21 novembre 1958 / arrêt Syndicat National des transports aérien : « ne saurait regardé comme réservée à la loi l'institution ou l'aménagement de redevances demandées à des usagés en vue de couvrir des charges d'un service public déterminé ou des frais d'établissement ou d'entretien d'un ouvrage public qui trouvent leur contrepartie directe dans des prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage. » Note L.TROTABAS Droit fiscal 1959 page 4575.

[556] بخصوص التسبيقات المقدمة من طرف بنك المغرب إلى الخزينة على يمكن أ نميز بين نوعين من التبيسقات :

- **التسبيقات القانونية**. هذه الأخيرة لا تمنح إلا بتوفر شرطين اثنين :

الشرط الأول : تقديم تسهيلات الصندوق محددة في عشر الموارد العادية في إطار السنة المالية الجارية.

الشرط الثاني : ألا تتجاوز مدة هذه التسبيقات 300 يوما عوض 240 طبقا للتعديل المدرج بمقتضى قانون مالية 1980 . (الفقرة الثالثة من الفصل 35 من الظهير الشريف المحدث لبنك المغرب).

- التسبيقات الاستثنائية : هذه الأخيرة لا تمنح إلا بموجب اتفاقية بين الدولة وبنك المغرب.

في قرارها المذكور إلى أن مقترح القانون المذكور لا يندرج ضمن اختصاص البرلمان وإنما ضمن اختصاص المجال التنظيمي. وقد استندت في قرارها على الفصل 48 من دستور 1962 والذي يحدد على سبيل الحصر الموضوعات التي هي من اختصاص القانون.

لكن الأمر اختلف بالنسبة لمقترح القانون المتعلق بمنع بيع الخمر، والذي سنه المشرع بهدف حظر بيع الخمر على المسلمين بالمغرب دون الأجانب وصنعه والمساهمة في المؤسسات التجارية والصناعية المزاولة لمهنة الخمر مع توقيع عقوبة مدنية وحبسية على المخالفين.

واعتقادا منها بأن المقترح المذكور يندرج ضمن اختصاص المجال التنظيمي، دفعت الحكومة بعدم قبوله؛ مما دفع برئيس مجلس النواب إلى طلب تحكيم الغرفة الدستورية التي اعتبرت في قرارها الصادر بتاريخ 24 ماي 1965 أن الفصول الأربعة الأولى من المقترح المذكور ترمي إلى اعتبار الجرائم الموصوفة فيها جرائم وبأن الفصل الخامس ينص على عقوبات عليها، وبالتالي فإن هذه المقتضيات حسب الغرفة الدستورية هي من اختصاص القانون.

الفرع الثاني : الحصيلة الاجتهادية للمجلس الدستوري : قطيعة أم استمرارية؟

كما سبق وأن بينا في الفرع السابق، فإنه بالرغم من التجربة الطويلة للغرفة الدستورية لم يرشح عنها سوى عدد قليل من القرارات ذات الصلة بالمجال المالي. وأن أغلبية القرارات همت القانون الموازني فيما الحصيلة في الشق الضريبي تكاد تكون سلبية. وقد عزي ذلك إلى القوانين العادية لم تكن تخضع لرقابتها.

بالنسبة للمجلس الدستوري الأمر مختلف حيث تم تمديد حق الإحالة إلى المعارضة وفي نفس الوقت تم إخضاع القوانين العادية لمجاله الرقابي.

لكن، وإن حصل تطور طفيف، إلا أن بالرغم الحصيلة المحققة لم تكن في المستوى المأمول سواء تعلق ذلك في المجال المالي الموازني (**مطلب أول**) أو في المجال الضريبي (**مطلب ثان**)

المطلب الأول : في المجال المالي الموازني

تميزت الحصيلة الاجتهادية للمجلس الدستوري المغربي على مستوى مراقبة دستورية القوانين التنظيمية بحصيلة لابأس بها. هي حصيلة لابأس بها قياسا إلى المجالات المحدودة التي تنظمها، وبالنظر إلى الحصيلة الاجتهادية لنظيره الفرنسي؛ حيث صدر عن المجلس الدستوري الفرنسي مابين الفترة الممتدة من (أكتوبر 1997 – مايو

2000) أي خلال أربع سنوات سبعة قوانين تنظيمية مقابل ثمانية (8) قرارات في الفترة الممتدة مابين (فبراير1994 إلى غشت 2000) أي خلال ست سنوات[557].

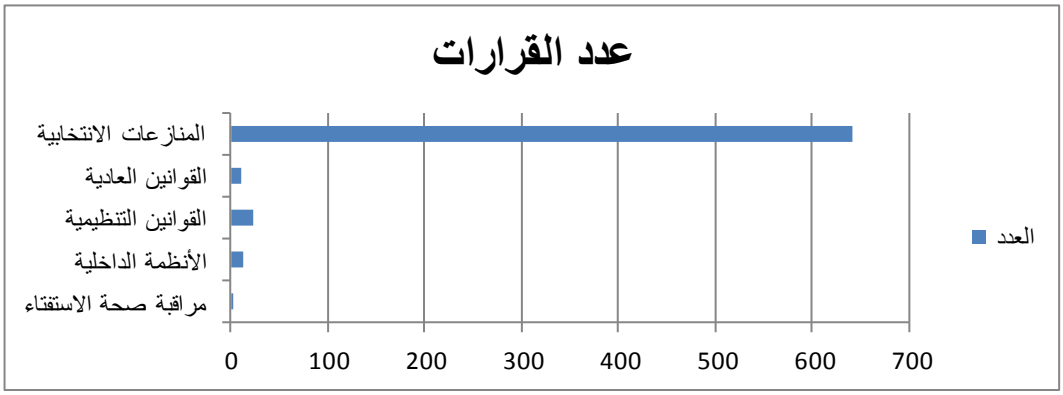
وقد بلغت حصيلة المجلس في الفترة الممتدة من إحداثه إلى اليوم (1994 إلى 2011) 23 قرارا تتعلق بمراقبة دستورية هذا الصنف من التشريعات، كان آخره قرار رقم المتعلق بمراقبة دستورية القانون التنظيم للمجلس الاقتصادي والاجتماعي[558].

الجدول التالي يبين مكانة القوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية ضمن باقي المجالات الرقابية للمجلس الدستوري المغربي (1994 – 2011)[559]

القرارات	مراقبة صحة الاستفتاء	الأنظمة الداخلية	القوانين التنظيمية	القوانين العادية	المنازعات الانتخابية
العدد	2	12	23	10	642

تركيب شخصي.

- **الرسم البياني التالي يبين حصيلة قرارات المجلس الدستوري في مجال مراقبة دستورية القوانين التنظيمية والانظمة الداخلية.(1994 – 2011)**



فيما يتعلق بمجال المالية العامة، فقد تميز عمل البرلمان بإصدار قرارين اثنين بخصوص مراقبة القوانين التنظيمية للمالية. القرار الأول[560]، وهو أول قرار يصدر عن

---

[557] الحبيب (**الدقاق**)، العمل التشريعي للبرلمان، أية حكامة ؟ مقاربة نقدية للقانون البرلماني والممارسة التشريعية بالمغرب، مطبعة الأمنية الرباط دجنبر 2009، ص 422.

[558].قرار رقم 786/10 بتاريخ 2 مارس 2010.

[559] مصدر المعلومات : موقع المجلس الدستوري المغربي www.conseil-constitutionnel.ma

[560] قرار رقم 95/94 الصادر بتاريخ 23 نونبر 1995 المتعلق بدستورية القانون التنظيمي رقم 29.95 القاضي بتغيير الظهير رقم 1.72.260 الصادر بتاريخ 18 شتنبر 1972 بمثابة القانون التنظيمي للمالية / منشور بالموقع الالكتروني للمجلس المشار إليه أعلاه.

المجلس بشأن مراقبة دستورية بعض المواد المضمنة في القانون التنظيمي للمالية رقم 95.29 والقاضي بتغيير القانون التنظيمي للمالية الصادر بتاريخ 18 شتنبر 1972 بما يتلاءم والسنة المالية الجديدة على إثر استفتاء 1995 والذي صوت المغاربة عليه بالإيجاب " نعم ".

أما القرار الثاني[561]، فقد صدر بخصوص مراقبة القانون التنظيمي للمالية رقم 98.7 المنظم لقوانين المالية. وما يسترعي الانتباه بخصوص هذا القرار، هو أنه يعد أول قرار يصدره المجلس الدستوري المغربي بقصد مراقبة دستورية قانون تنظيمي بأكمله، وصادر عن السلطة التشريعية، كما أنه تضمن – على حد تعبير ذ. الحبيب الدقاق – (فتاوى) من شأنها التأسيس لاجتهادات ثابتة قد تسير به نحو الاستقلالية[562].

فيما يتعلق بمراقبة دستورية الأنظمة الداخلية، رشح عن المجلس الدستوري المغربي في الفترة الممتدة بين 1994 – 2011 عدد لابأس به من القرارات الصادرة بشأن مراقبة دستورية تلك التشريعات. فقد بلغت حصيلة المجلس اثني عشر **(12)** قرارا موزعة كالتالي:

الأنظمة الداخلية للبرلمان		
مجلس النواب	**مجلس المستشارين**	**المجموع**
7	**5**	**12**

تركيب شخصي

المصدر : الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري المغربي www.conseil-constitutionnel.ma

في علاقة بالمجال المالي، عرض على المجلس الدستوري المغربي ولأول مرة النظام الداخلي لمجلس المستشارين 1998، حيث كرس توجه الغرفة الدستورية الصارم في تعاملها مع البرلمان من خلال مراقبتها لهذه الأنظمة. فقد قضى المجلس من خلال قراره الصادر بتاريخ 28 يونيو 1998[563] بعدم دستورية المادة 39 منه والتي نصت على مبدا الاستقلالية المالية لمجلس المستشارين.

---

[561] قرار رقم 98/250 صادر بتاريخ 24 أكتوبر 1998 في شأن مراقبة دستورية القانون التنظيمي لقوانين المالية رقم 98.7 . منشور بالموقع الالكتروني للمجلس المشار إليه أعلاه.

[562] الحبيب (**الدقاق**)، م.س.ذ، ص 424.

[563] قرار رقم 98/213 الصادر بتاريخ 28 يونيو 1998، ج.ر عدد 4598 الصادر بتاريخ 25 يونيو 1998، ص 1844.

- **مراقبة القوانين العادية**

بخلاف التجربة السابقة لرقابة الدستورية في عهد الغرفة الدستورية، فقد صار للمجلس الدستوري المغربي، بموجب التعديل الدستوري لسنة 1992 الحق في مباشرة رقابة دستورية على القوانين العادية. هذه القوانين وكما أسلفنا الذكر ظلت خارج رقابة الدستورية مما ظل يشكل ثغرة كبرى في منظومة رقابة الدستورية بالمغرب. وقد كان هذا سببا رئيسا في ضمور وهزالة الحصيلة الاجتهادية للقضاء الدستوري في مجال القوانين العادية بصفة عامة والقوانين المالية بصفة خاصة.

الآن وقد مكن المجلس الدستوري المغربي من هذا الحق، فإن السؤال الذي يقفز إلى أذهان الباحثين في المجال هو إلى أي حد ساهم هذا المعطى الجديد في الرفع من الحصيلة الاجتهادية للقضاء الدستوري المغربي؟

مقارنة مع التجربة السابقة، فقد حصل تطور ملحوظ على مستوى مراقبة دستورية القوانين العادية وبالأخص التشريعات ذات الصلة بمجال المالية العامة. فإصلاح نظام رقابة الدستورية عبر إقحام القوانين العادية ضمن المجال الرقابي للمجلس الدستوري المغربي، وعبر تمكين الأقلية المعارضة من حقها في الإحالة على المجلس، كلها عوامل ساهمت في تعزيز الرصيد الاجتهادي لهذا الأخير سيما في المجال المالي.

فقد صدر عن المجلس الدستوري المغربي ما بين الفترة الممتدة من 1994 إلى 2011 عشرة (10) قرارات تتعلق بالقوانين العادية. وهذا يشكل في حد ذاته طفرة مهمة على مستوى مراقبة هذا الصنف من التشريعات.

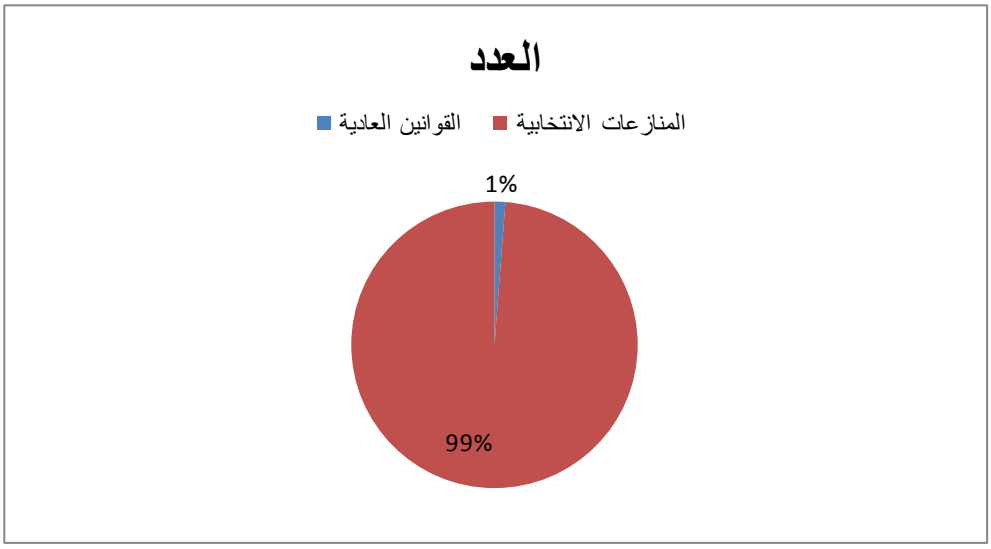
لكن، هذه الحصيلة، على الرغم من أهميتها، إلا أنها تظل جد هزيلة إذا قارناها بالمجالات الرقابية الأخرى. وهذا ما يتبين بوضوح من خلال الجدول التالي ومن خلال الرسم البياني المرافق.

جدول يبين عدد القرارات الصادرة بخصوص القوانين العادية مقارنة مع باقي المجالات الرقابية الأخرى (1994-2011)

القرارات	القوانين العادية	المجالات الرقابية الأخرى
العدد	**10**	**809**

تركيب شخصي

- ***رسم بياني يبين نسبة القوانين العادية إلى باقي المجالات الرقابية الخرى***



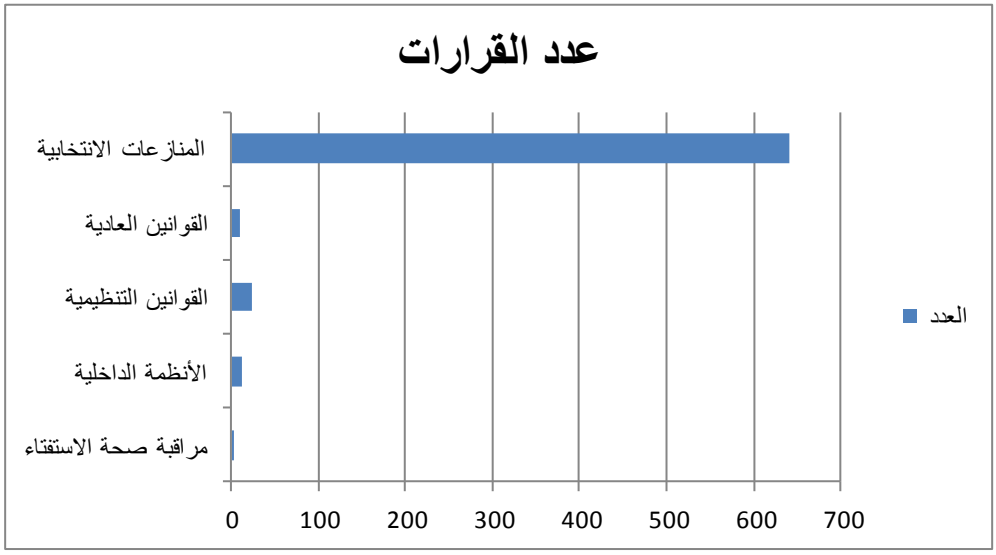
تركيب شخصي

النسب الواردة في الخطاطة أعلاه فصيحة في التعبير عن العدد القليل للقرارات الصادرة بخصوص رقابة دستورية القوانين العادية، حيث تصل نسبتها إلى 1 % مقارنة مع القرارات الصادرة في مجال المنازعات الانتخابية والتي تمثل 99%؛ نسبة ضئيلة بالمقارنة مع باقي المجالات الرقابية الأخرى. تفسير هذه الحصيلة المتواضعة يعزى بالأساس إلى خضوع القوانين العادية للإحالة الاختيارية مما يؤدي إلى إفلات هذا الصنف من التشريعات من رقابة المجلس الدستوري بالرغم من هيمنتها على المنظومة القانونية.

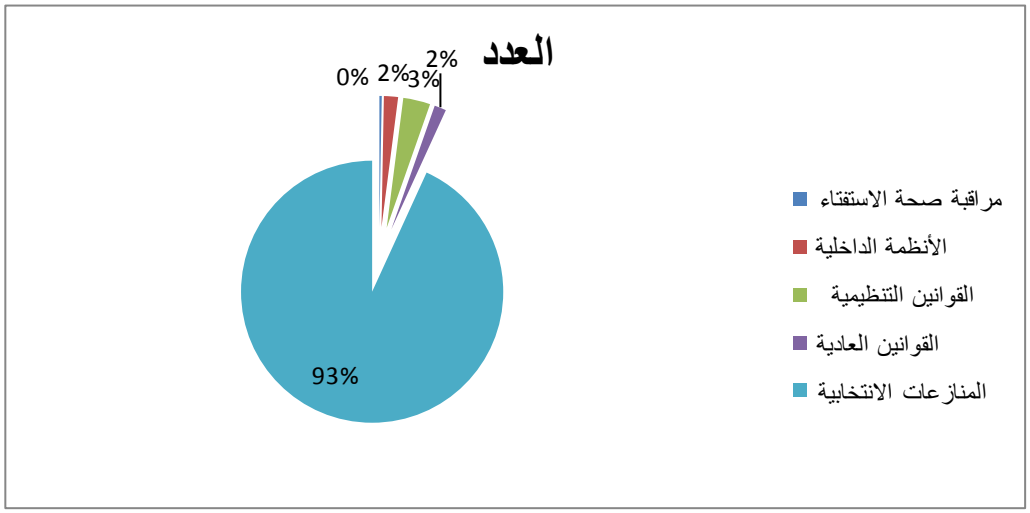
جدول يبين توزيع قرارات المجلس الدستوري حسب المجال الرقابي (1994 – 2011).

القرارات	مراقبة صحة الاستفتاء	الأنظمة الداخلية	القوانين التنظيمية	القوانين العادية	المنازعات الانتخابية
العدد	**2**	**12**	**23**	**10**	**642**

تركيب شخصي



الرسم البياني الآتي يوضح بجلاء نسبة القوانين العادية مقارنة مع باقي المجالات الرقابية الأخرى :



فكما يتوضح من الرسومات البيانية السابقة، فإن القرارات الصادرة بخصوص القوانين العادية، تظل، على أهميتها، قليلة وضئيلة بحيث لا تشغل سوى حيز ضيق ضمن رقابة الدستورية وذلك بنسبة 2%، فيما المنازعات الانتخابية فتستحوذ على نصيب الأسد من الحصيلة الاجتهادية للمجلس بنسبة 93 %، وهي نسبة غنية عن كل تعليق؛ بل إنها تكرس الصفة التي لازمت الغرفة الدستورية بكونها قاضي انتخابات بامتياز.

لكن ماذا عن التشريعات المالية العادية الخاضعة لرقابة المجلس الدستوري المغربي؟

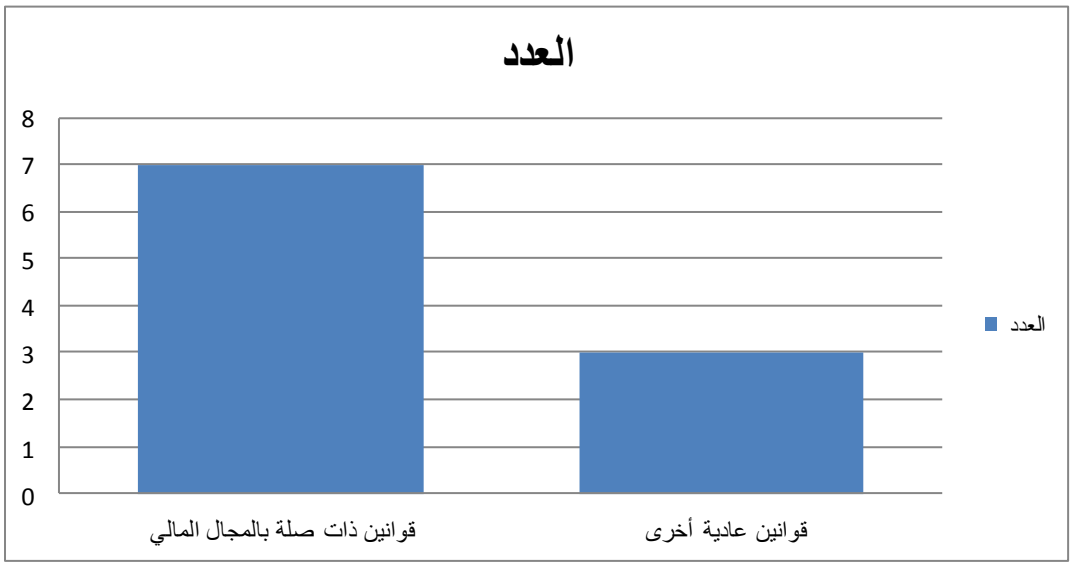
بالرغم من غنى المجال المالي، فقد ظلت حصيلة المجلس جد متواضعة ولا تعكس الحيوية والحساسية التي يكتسيها التشريع المالي. والإحصاءات التالية توضح بجلاء كلامنا هذا :

- **عدد القرارات الصادرة بشأن القوانين ذات الصلة بالمجال المالي مقارنة مع باقي القوانين العادية الأخرى (1994-2011).**

-

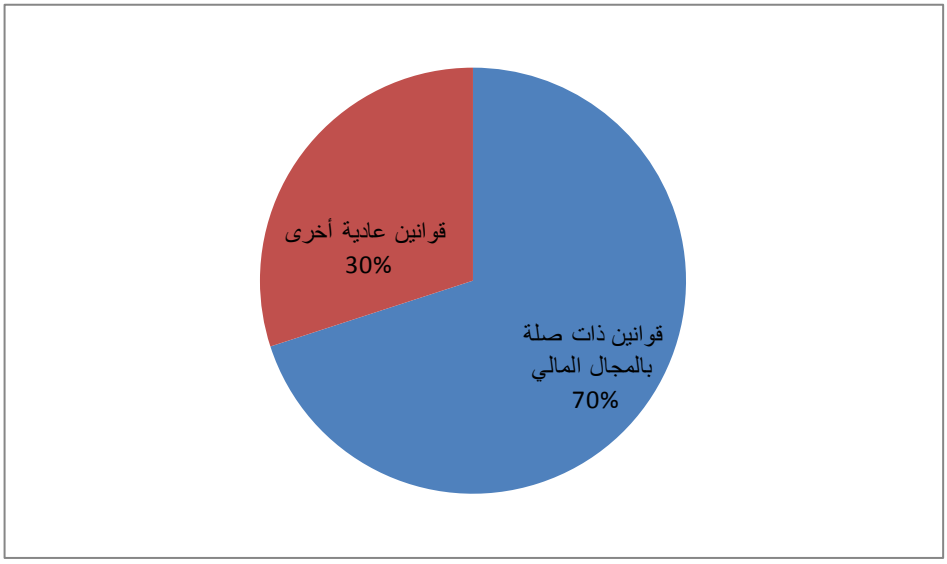
القرارات	قوانين ذات صلة بالمجال المالي	قوانين عادية أخرى
العدد	7	3

- **رسم بياني يوضح عدد القرارات الصادرة بشأن القوانين ذات الصلة بالمجال المالي مقارنة مع القوانين العادية.**



كما يتبين من الرسم البياني أعلاه، فإن هناك هيمنة للقوانين ذات الصلة بالمجال المالي مقارنة مع القوانين العادية الأخرى حيث بلغ عدد القوانين المحالة على المجلس 7 قوانين مقابل فقط 3، وهذا يدل على مدى حيوية وحساسية المجال المالي، ومن جهة أخرى إلى حضور قوانين مالية السنة التي تجتذب انتباه كافة الفاعلين في المجتمع المغربي.

- **رسم بياني يوضح عدد القرارات الصادرة بشأن القوانين ذات الصلة بالمجال المالي مقارنة مع القوانين العادية**



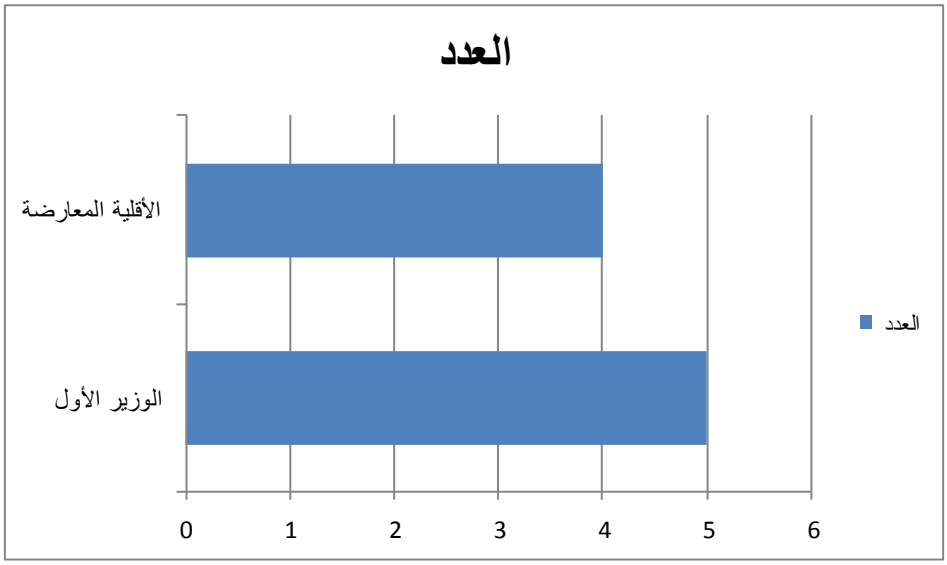
أما في ما يتعلق بممارسة حق الإحالة، فنجدها تتوزع بين جهتين اثنتين كما يتبين من الجدول التالي :

- **توزيع عدد الإحالات حسب الجهات الممارسة لها.**

مصدر الإحالة	الوزير الأول	الأقلية المعارضة
العدد	5	4

تركيب شخصي

- **رسم بياني يوضح عدد الإحالات حسب الجهات الممارسة لها**



المطلب الثاني : في المجال الجبائي

في فرنسا، شكل إصلاح 1974، والذي تم بموجبه توسيع حق الإحالة إلى الأقلية المعارضة منعطفا هاما في حياة المجلس الدستوري الفرنسي. فقد استطاع هذا الأخير استثماره على نحو أمثل في توسيع مجاله الرقابي، والتخلص بالتالي من عقال الوظيفة الكلاسيكية التي أسندت إليه والمتمثلة في حماية المجال التنظيمي.

المالية العامة بصفة عامة، والمجال الضريبي على وجه الخصوص واحد من المجالات التي أفادت المجلس كثيرا في هذا الاتجاه. فعبر ممارسته لرقابة الدستورية على التشريع الضريبي، تمكن المجلس من تقوية رصيده الاجتهادي، وتمكن أيضا من التأسيس للعديد من مبادئ الأحكام شكلت حصنا منيعا تقي حريات المواطن وحقوقه الضريبية المكفولة له دستوريا تعسفات التشريعات الضريبية. وبفضل ذلك، استطاع المجلس الدستوري الفرنسي أن يتحول من حام للمجال التنظيمي إلى مدافع أيضا عن الحقوق والحريات. وهذا التحول لم يكن يخطر ببال واضعي دستور 1985.

بالعودة إلى المجلس الدستوري المغربي، يمكن القول بأن أن هذا الأخير كان أسعد حظا من سابقته الغرفة الدستورية للمجلس الأعلى؛ حيث تزامن إحداثه مع إقرار المشرع الدستوري المغربي لمستجدين هامين : أولهما توسيع حق الإحالة إلى الأقلية المعارضة، وثانيهما إقحام القوانين العادية ضمن مجاله الرقابي ولكن في إطار آلية الإحالة الاختيارية؛ على عكس القوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية. هذا الامتياز إذن ظلت تعدمه الغرفة الدستورية طيلة فترة اشتغاله، مما يبرر إلى حد ما التواضع الكبير في حصيلتها الاجتهادية.

السؤال الذي يطرح نفسه بإلحاح : إلى أي حد كان إقحام هذين المستجدين بنفس التأثير الذي كانا عليه في فرنسا، سيما من ناحية الرفع من الحصيلة الاجتهادية للمجلس الدستوري المغربي في المجال الضريبي؟

يتبين من خلال استعراض الحصيلة الاجتهادية للمجلس الدستوري المغربي في المجال الضريبي أن انعكاس المستجدين المذكورين لم يكونا بنفس القوة وبنفس زخم الإصلاحات التي شهدتها رقابة الدستورية في فرنسا. فالمجلس، ومنذ إحداثه إلى يومنا هذا، لم يتمكن من فرض رقابته سوى على **نزر قليل من القوانين العادية ذات الصلة بالمجال الضريبي.**

وسنركز الحديث على قرارين اثنين شكلا بالنسبة للقاضي الدستوري المغربي فرصة سانحة كان بإمكانه استثمارها في البروز كحام للحقوق والحريات الضريبية للمواطنين : الأمر يتعلق ب:

- **قرار رقم 37 / 16 أكتوبر 1994**

منذ إصلاح نظام الإحالة من خلال تمتيع الأقلية البرلمانية بحق الطعن في دستورية القوانين العادية، ظل الفقه الدستوري المغربي على أهبة الانتظار لأول قرار يصدر عن المجلس الدستوري في هذا الاتجاه سيما في المجال المالي.

وبالفعل فقد أتت المناسبة المنتظرة حينما تصدى المجلس الدستوري، على إثر إحالة من الأقلية المعارضة، للبت في أول قانون عادي ذي صلة بالمجال المالي. يتعلق الأمر بمرسوم ـ قانون رقم 388-91-2 أصدرته الحكومة (13 أكتوبر 1992) استنادا إلى الفصل 54 من الدستور يقضي بإحداث رسم على إقامة المحطات الأرضية الخاصة المعدة لالتقاط الإشارات الإذاعية التلفزية الصادرة عن أقمار صناعية. وقضى بإلغاء مرسوم القانون المذكور منصفا بذلك الأقلية المعارضة.

لكن الذي أثار حفيظة الفقه الدستوري المغربي هو السند القانوني الذي استند عليه في قرار الإلغاء الذي اتخذه بخصوص المرسوم المذكور.

لقد ضمنت الاقلية المعارضة مذكرة الطعن الصادرة عنها عددا من الوسائل القانونية اعتبرتها حججا كافية للطعن في مشروعية مرسوم ـ القانون الذي اتخذته الحكومة.

لذا، وقبل عرض السند الذي اتكأ عليه المجلس الدستوري المغربي في تبرير قرار إلغائه لمرسوم ـ القانون المذكور، يقتضي منا الأمر استعراض تلك الوسائل القانونية التي أدلت بها الأقلية المعارضة في دفاعها عن عدم مشروعيته.

أسانيد الأقلية المعارضة في الطعن في الشرعية الدستورية لمرسوم ـ القانون المذكور

في رسالتها المرفوعة إلى المجلس الدستوري بخصوص الطعن في دستورية مرسوم ـ القانون المتعلق بإحداث رسم ضريبي على المقعرات الهوائية، ساقت الأقلية المعارضة أربع وسائل قانونية :

- خرق مرسوم ـ القانون المذكور لمقتضيات الفصل 39 من النظام الداخلي لمجلس النواب والمتعلق بتحديد النصاب القانوني الواجب توفره من أجل البت في النص المقترح والمتمثل في ضرورة حضور أغلبية أعضاء لجنة المالية للمجلس. لكن اللجنة لم تكن تتكون سوى من ثمانية (8) أعضاء ممن صادقوا على مرسوم ـ القانون المذكور[564].

- خرق مقتضيات الفصل 54 من الدستور والذي يأذن للحكومة بالتشريع في الفترات الفاصلة بين الدورتين بموجب مراسيم ـ قوانين مع وجوب عرضها على البرلمان من أجل المصادقة عليها خلال الدورة العادية الموالية. بالنسبة للحالة التي بين أيدينا، فقد استمرت الفترة الفاصلة من 8 أكتوبر 1992 إلى أكتوبر 1993، مما يفهم معه أن الدورة

[564] 6 صوتوا بنعم، بينما عارضه عضوان.

البرلمانية الموالية خرق روح ونص الدستور الذي يضمن لكافة المواطنين من خلاله فصله التاسع (9) حرية الرأي والتعبير.

- افتقاد النص المذكور لأي سند قانوني يبرر فرض الرسم الضريبي المشار إليه آنفا. فالضرائب والرسوم، كما هو معلوم، لا يمكن إحداثها إلا بموجب سند قانوني يبرر شرعيتها، هذا من جهة، ثم إن فرض تلك الضرائب والرسوم ينبغي أن يتم في مقابل خدمات تقدمها الدولة للمواطنين من جهة ثانية. وهذا ما فتقده المرسوم المذكور.

فماذا كان موقف المجلس الدستوري من هذه الحجج والأسانيد؟

لقد اتضح من إقرار الإلغاء الذي أصدره بخصوص مرسوم ـ القانون المذكور، أن المجلس الدستوري لم يلتفت إلى كل تلك الوسائل المساقة من قبل الأقلية المعارضة، وإنما آثر الوفاء لمنهجه الرقابي المعتمد على تركيز رقابته باتجاه الجانب الشكلي المسطري من دون الغوص في الأمور الجوهرية.

إن هذا القرار هو قرار على غاية من الأهمية لأنه أنصف المعارضة البرلمانية، لكنه في نفس الوقت جاء مخيبا للآمال؛ لأنه اكتفى فقط بمراقبة الجانب الشكلي المتمثل في احترام الشرط الوارد في الفصل 45 من الدستور والذي ينص على ضرورة عرض المرسوم بمثابة قانون على البرلمان في الدورة العادية الموالية، كما أنه لم يجب على وسائل الطعن الأخرى التي تضمنتها رسالة الإحالة وتركها معلقة[565].

كما أنه قرار كان في غاية الشح والتقتير ولم يشف غليل الفقه المتشوف لمثل هذه القرارات المهمة.

فالمجلس لم يوضح ما إذا كان باستطاعة الدولة فرض رسوم ضريبية دون تقديم أية خدمة عامة للملزمين به، ودون أن تحدد الواقعة المنشئة لتلك الرسوم أو النشاطات الخاضعة لها. وهل كان يجب أن يكون الرسم موحدا أو مختلفا بحسب الأحجام؟ وما إذا كان فرض الرسم يكفل احترام مبدأ الشرعية الضريبية وعدالتها.

لقد أضاع القاضي الدستوري المغربي فرصة سانحة واستثنائية كان بإمكانه استثمارها في اتجاه التأسيس لمبادئ أحكام تقطع الطريق أمام الجهاز الحكومي لمحاولة سن تشريعات ضريبية من شأنها تهديد حريات وحقوق الملزم الضريبي.

- **قرار رقم 467 – 2001 [566] بخصوص قانون مالية 2002**

أصدر المجلس الدستوري قراره هذا يوضح فيه موقفه من مبدأ عدم الرجعية في المجال الضريبي.

---

[565] Nadia (**BERNOUSSI**), Le contrôle de constitutionnalité des lois et la protection des droits et des libertés dans la constitution de 1992, Revue de droit et d'économie, n° spécial 1996, page 33.

[566] الصادر بتاريخ 31 دجنبر 2001 بخصوص قانون مالية 2002، ج.ر 4966، ص 42.

وتعود وقائع هذه القضية إلى تاريخ 27 دجنبر 2001 حين أحالت المعارضة (97 عضوا من مجلس النواب) مذكرة طعن أمام المجلس الدستوري تطلب بموجبها الحكم بعدم دستورية عدد من المقتضيات الواردة في قانون مالية 2002، منها مقتضيات ذات صلة بالمجال الضريبي. والمقصود بالذكر هنا المادة 6 التي يرى فيها الطاعنون أنها تتضمن خرقا واضحا لأحد المبادئ الدستورية : مبدأ عدم الرجعية مما يستوجب في رأيهم إلغاءها.

فحسب الطاعنين، فإن المادة السادسة من القانون المالي المذكور، بنصها على إعفاء مستوردات لحوم الدواجن والأبقار والأغنام لفائدة القوات المسلحة من الرسوم والضرائب المفروضة عند الاستيراد اعتبارا من فاتح يناير 1996، تكون قد خالفت الفصل الرابع من الدستور الذي ينص : "

غير أن المجلس الدستوري المغربي كان له رأي آخر حينما قضى بعدم مخالفة المادة موضوع الطعن للدستور. وقد علل موقفه بأن مبدأ عدم الرجعية المنصوص عليه في الفصل الرابع من الدستور " **لا يشكل قاعدة عامة ومطلقة بالنظر إلى الاستثناءات الواردة عليه في إطار قانون المالية والتي تبررها معايير استند عليها المشرع من أجل تسوية أوضاع محدد من من قبل الإدارة من أدل أهداف ترتبط بالمصلحة العامة** ".

المبحث الثاني : منهج القضاء الدستوري المغربي في مراقبة دستورية التشريع المالي

إن إثارة الحصيلة الكمية للقضاء الدستوري المغربي، على أهميته يظل غير كاف لمقاربة حقيقية للدور الرقابي في المجال المالي .

من هنا تظهر أهمية ربط الكم بالكيف في معالجة دور القاضي الدستوري المغربي مراقبة دستورية التشريع المالي .

دراسة الجانب الكيفي من التجربة المغربية في مراقبة دستورية التشريع المالي يفرض علينا معالجة المنهج الذي يتبعه القاضي الدستوري المغربي في مراقبة هذا الصنف الهام من التشريعات العادية .

على مستوى الكم، رأينا أن الحصيلة متواضعة، ولا ترقى إلى حجم غنى المادة المالية، من جهة، وحساسيتها من جهة أخرى، وإن كان حضورها مهم مقارنة مع باقي القوانين العادية الأخرى.

هذه الحصيلة المتواضعة تخدم في حقيقة الأمر السياسة المالية للحكومة، لأن حضور القاضي الدستوري يبدو أنه غير مزعج لها سيما في ظل إفلات قوانين مالية عدة من رقابة القاضي الدستوري .

السؤال الذي يطرح نفسه بإلحاح هو معرفة إلى أي حد يتناغم منهج القاضي الدستوري في مراقبة التشريع المالي مع هذا المعطى : أي تكريس هيمنة الحكومة من جهة، وتشديد الخناق على البرلمان من جهة أخرى.

الطريق إلى معرفة ذلك يمر عبر التطرق إلى كيفية صناعة القاضي الدستوري لقرارته (**فرع أول**) قبل أن نتطرق إلى تهميش الدور المالي للبرلمان(**فرع ثان**).

الفرع الأول : الحكومة : المستفيد الأكبر من السياسة الاجتهادية للقضاء الدستوري المغربي

على عكس القضاء الدستوري الفرنسي الذي تمكن من التخلص من عقال الوظيفة الرقابية التي أوكلت إليه أثناء إحداثه، حافظ القضاء الدستوري المغربي، سواء في عهد الغرفة الدستورية أو في ظل المجلس الدستوري الحالي على وفائه للوظيفة الرقابية التي أوكلها إليه المشرع المغربي والمتمثلة في قصر مهمته على حماية المجال التنظيمي ومحاصرة البرلمان داخل المجال الدستوري المرسوم له.

إن هذا المنهج الاجتهادي المرجح لكفة الحكومة على البرلمان اختطته الغرفة الدستورية التابعة للمجلس الأعلى، وسار على هديه وريثها بعد ذلك المجلس الدستوري بالرغم من الإصلاحات التي شهدها هذا الأخير، سيما فيما يتعلق بتوسيع حق الإحالة إلى الأقلية المعارضة، وإخضاع القوانين العادية لسلطته الرقابية.

وفاء القاضي الدستوري المغربي لوظيفته الرقابية في حماية المجال التنظيمي تجلت من خلال التقنيات التي استعملها في صناعة قراراته (**مطلب أول**) وأيضا في تغليبه للاعتبارات السياسية على المنطق القانوني (**مطلب ثان**).

المطلب الأول : القاضي الدستوري المغربي وتقنيات صناعة القرار.

تكمن أهمية إثارة هذه المسالة في أنها تبين لنا، كيف أن المجلس الدستوري المغربي، من خلال توظيف تقنيات رقابية معينة، ظل وفيا لمنهجه الاجتهادي القاضي بالحرص على التطبيق الحرفي والصارم للمقتضيات الدستورية والقانونية المؤطرة للمجال المالي. هذه المقتضيات التي تصب في مجملها، كما سبق وأن رأينا، في صالح حماية المجال الحكومي وحشر البرلمان في زاوية اختصاصاته المحددة له دستوريا.

فالاكتفاء فقط بدراسة أصناف التشريعات الخاضعة لمجاله الرقابي تظل غير كافية للوقوف على طبيعة الدور الرقابي الذي يؤديه في مجال رقابة الدستورية، مالم يصاحبها اطلاع على التقنيات الرقابية المستعملة من قبل القضاء الدستوري المغربي في مباشرته لتلك الرقابة. السؤال الذي يطرح إذن لا يتمثل في ماذا يراقب القاضي الدستوري المغربي، وإنما أيضا كيف يراقب؟

بالرجوع إلى القرارات الصادرة عن القاضي الدستوري المغربي في مجال المالية العامة، فإن ما يسترعي الانتباه هو أنه استعمل عبارات مختلفة أنهى بها خطاطته التقريرية. فتارة نجده يستعمل عبارة " مطابق للدستور " وتارة أخرى يستعمل عبارة " غير مطابق للدستور". كما أننا نجده يستعمل عبارة " ليس فيه ما يخالف الدستور ".

وكل هذه العبارات إنما تؤدي في حقيقتها معنى واحدا وهو المطابقة أو عدم المطابقة.

الجدول التالي يبين عدد العبارات المستعملة من قبل القاضي الدستوري المغربي في مراقبته للتشريعات ذات الصلة بالمجال المالي :

العبارات المستعملة	مطابق (ة)	غير مطابق (ة)	مخالف (ة) / بمثابة مخالفة	ليس فيها ما يخالف
العدد	5 مرات	مرة واحدة	4 مرات	7 مرات

تركيب شخصي

ما يمكن ملاحظته، هو أن القاضي الدستوري المغربي استعمل صيغة **المطابقة** 5 مرات، **2** مرتان بخصوص القانون التنظيمي للمالية وهذا ينسجم تماما مع وظيفته الرقابية المتمثلة في مراقبة المطابقة التامة لهذه النوعية من التشريعات للدستور.

والمرات الثلاث التي استعملت فيها كانت في صالح الحكومة.

أما صيغة " **غير مطابق (ة)** " فقد استعملها المجلس الدستوري مرة واحدة كانت في غير صالح البرلمان.

بخصوص عبارة " **غير مخالف للدستور** " فقد استعملها المجلس أربع مرات، مرة في صالح البرلمان همت بالخصوص البعد الشكلي حينما ألغى المقتضيات الأجنبية عن قوانين المالية. والثلاث المرات الخرى فقد كانت لصالح الحكومة.

أما فيما يتعلق بعبارة " **ليس فيها ما يخالف الدستور** " فقد استعملها المجلس سبع مرات، 5 مرات كانت في صالح الحكومة

فيما يتعلق **ببنية** القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري، فإنها لم تخرج عن الشكل الكلاسيكي المعتمد على التقسيم الثلاثي : تأشيرات – حيثيات – منطوق الحكم. وهي نفس البنية التي يعتمدها مجلس الدولة الفرنسي الذي استقاها من مجلس الدولة الفرنسي. لكن ما يميز قرارات القاضي الدستوري سواء الفرنسي أو المغربي هو أن بنيتها أضخم من حيث عدد الصفحات ومن حيث عدد الحيثيات المساقة :

25 حيثية (قرار رقم 08/728 / القانون التنظيمي للمالية)،

14 حيثية (قرار رقم 467/2001)،

13 حيثية (قرار 389/2000)

11 حيثية (قرار رقم 94/95 بخصوص القانون التنظيمي رقم 29-95)

10 حيثية (قرار 386/2000)

في فرنسا، قد يصل عدد الحيثيات الواردة في قرارا المجلس الدستوري إلى نحو 80 حيثية كما هو الشأن مثلا بالنسبة لقراره الصادر بتاريخ 26 يناير 1986 بخصوص قانون الخوصصة سنة 1981[567].

إن معظم القوانين المعروضة على المجلس تتسم بالطول والعدد الكبير للصفحات، كما أن المجلس يعتبر نفسه أنه بصدد مراقبة القانون برمته بالرغم من أن الطعن قد يشمل فقط مادة من مواده. كما يعزى ذلك إلى احتواء مذكرات ورسائل الإحالة على حجج وأسانيد متعددة[568]. ويمكن أن نضيف إلى هذا، غنى المادة المالية وتعدد مجالاتها وتشعبها مقارنة مع باقي القوانين الأخرى.

إن انحسار القاضي الدستوري المغربي ضمن شرناقة الخطاطة التقريرية، على حد تعبير ذ. عد العالي قرقوري[569]، والقائمة على مبدأي المطابقة وعدم المطابقة إنما تكشف عن مدى التزامه الصريح والحرفي بالتطبيق الكامل للإجراءات الدستورية أو الإجراءات ذات القيمة الدستورية في مجال المالية العامة، من جهة ثانية، فإنها تساهم في تعطيل فعل تنمية الثقافة الدستورية المعول عليها في دفع المجلس الدستوري إلى القيام بأدوار أخرى غير حراسة التقاليد المكتوبة.

إن اعتماد منهج من هذا القبيل يجعل القاضي الدستوري المغربي حبيس النص القانوني ويعطل دوره الحقيقي المتمثل في الاجتهاد للبحث عن حلول مناسبة للوقائع والمسائل المعروضة عليه سيما حينما ترد تلك المسائل خارج النصوص القانونية. إن حشر القاضي الدستوري المغربي نفسه في زاوية جد ضيقة من خلال مبداي المطابقة وعدم المطابقة، تجعل الباحث يحتفظ بالعديد من التساؤلات، بل إنها تترك العديد من القضايا والمسائل معلقة ودون جواب[570].

إن القاضي الدستوري، كلما استطاع الانعتاق من هذه الخطاطة التقريرية الكلاسيكية، توضحت المسائل المعروضة عليه أكثر فأكثر، وأزيل الغموض عنها. في كلمة واحدة كان تطوره ملموسا أكثر فأكثر[571].

وقد طبق المجلس الدستوري المغربي هذه التقنية الرقابية بخصوص القانون التعديلي لقانون مالية سنة 1999/2000 الذي تقدمت به المعارضة والذي قضى بعدم دستوريته.

---

[567] Henri (**ROUSSILLION**), le conseil constitutionnel, 6ème éd Dalloz 2008, page 42.

[568] Ibid.

[569] عبد العالي (**قرقوري**)، القانون الدستوري والمالية العامة، المجلة المغربية للإدارة والتنمية، عدد مزدوج 48-49 ، يناير – أبريل، 2003، ص98

[570] Abdellatif (**EL KESRI**), Réflexion autour des décisions du conseil constitutionnel n° 250-98 du 24 octobre 1998 et n° 386 / 2000 prises en matière budgétaire et financière, in revue marocaine d'administration locale et de développement n° 46, sep – oct 2002, page 115.

[571] Abdellatif (**EL KESRI**), revue précitée, page 115.

لقد شكل هذا المقترح التعديلي مناسبة مهمة كشف فيها المجلس الدستوري المغربي استماتته القوية في دعم وتبرير قراره من خلال الاستناد على مقتضى دستوري قاده إلى الانحراف عن الوثيقة الدستورية نفسها.

إن هذه الطريقة التي استعملها المجلس الدستوري المغربي في تعامله مع المقترح التعديلي المذكور، فضلا عن أنها تؤدي إلى تعطيل الفكر الإبداعي للقاضي الدستوري، تمثل بالنسبة لهذا الأخير منفذا نحو حسم المنازعات الدستورية المالية (وباقي المنازعات الدستورية الأخرى) لصالح الحكومة، سيما إذا علمنا أن المقتضيات الدستورية والقانونية التي يستند عليها في ممارسته لرقابة الدستورية تصب في مجملها باتجاه حماية المجال التنظيمي وحصر البرلمان داخل مجال اختصاصه المحدد له؛ ناهيك عن أن رقابته ستظل رهينة الجوانب المسطرية والشكلية التي لا تساعده البتة في تطوير اجتهاداته وتمديدها لتشمل مجالات رقابية أخرى ذات صلة بالمجال المالي كما فعل نظيره الفرنسي.

الأكثر من هذا، فإن اكتفاء المجلس بخطاطة تقريرية كلاسيكية في رقابة مجال يتسم بتغيراته وتقلباته المستمرة كالمجال المالي، يظل موقفا غير مبرر سيما وأنه لا يوجد في الدستور أو في القوانين التنظيمية للمالية، باعتبارهما المرجعيتين الأساستين في مراقبة دستورية التشريع المالي، ما يلزم المجلس الدستوري المغربي من حشر نفسه داخل تلك الزاوية الضيقة (المطابقة وعدم المطابقة).

مسألة هامة أخرى لا بد من لفت الانتباه إليها هو سرعة المجلس الدستوري المغربي في إصدار بعض قراراته كما هو الشأن بالنسبة للقرار رقم 2001/467 الصادر بتاريخ 31 دجنبر 2001. فالمدة التي استغرقها المجلس في البت في النازلة المعروض عليه لم تتعد ثلاثة أيام من توصله برسالة الإحالة من الوزير الأول. أي بتاريخ 28 دجنبر 2001 واجتمع المجلس يوم الاثنين 31 دجنبر[572]. وعلى حد تعبير محمد أمين بن عبد الله فقد عمل المجلس كل ما في وسعه ليصدر قراره بتاريخ 31 دجنبر محطما بذلك رقما قياسيا بخلاف الملفات الأخرى[573].

في ممارسته لوظيفته الرقابية، استعمل المجلس الدستوري الفرنسي مجموعة من التقنيات الرقابية التي استطاع بفضلها في تعزيز التوجه الرامي إلى تشديد الخناق على البرلمان على مستوى ممارسة اختصاصاته المالية. وهي بالمناسبة تقنيات استعارها المجلس من القضاء الإداري المجسد في مجلس الدولة الفرنسي[574]. فما هي هذه التقنيات؟.

---

[572] خاد السموني (الشرقاوي)، تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم 2001/467 الصادر بتاريخ 31 دجنبر 2001، المجلة المغربية للإدارة والتنمية، عدد 42 يناير – فبراير 2002، ص 104

[573] محمد أمين بنعبد الله، جريدة الصباح يوم 2002/01/04، ذكره خاد السموني (الشرقاوي)، م.س.ذ ص 100.

[574] le contrôle de constitutionnalité des lois en France, article publié sur internet www. cpfd.uphero.com/web_documents/controle.pdf consulté le 02/10/2010. (منشورة من دون ذكر اسم صاحب المقال)

- **الخطأ البين في التأويل :** من خلال هذه التقنية يعمد القاضي الدستوري إلى استبعاد الأخطاء المرتكبة من طرف البرلمان (تنقية النص القانوني من أخطاء بينة قد يرتكبها المشرع).

- **التأويل المصحوب بالتحفظ :** حيث يقوم المجلس هنا بتعليق العمل ببعض المقتضيات الدستورية.

- **التحفظات البناءة reserves constructives :** الهدف منها توجيه العمل البرلماني بل إنها تعيد كتابة النص القانوني.

- **<u>قاعدة مرجعية جد ضيقة</u>**

ما يمكن ملاحظته، من خلال القرارات الصادرة عن القاضي الدستوري المغربي في مجال المالية العامة، هو أن هذا الأخير التزم في ممارسته لرقابة دستورية التشريعات المالية الخاضعة له مرجعيتين اثنتين : المرجعية الأولى وتتمثل في الدستور، أما المرجعية الثانية فتتمثل في القانون التنظيمي للمالية. والاكتفاء بهاتين المرجعيتين يجعل من غير المنطقي المرور عنها مرور الكرام من دون أن ننتبه إلى أهميتها كخارطة طريق موجهة لرقابة القاضي الدستوري المغربي نحو وظيفته الأساسة المتمثلة في حماية المجال التنظيمي على حساب المجال التشريعي.

يتوفر المجلس الدستوري على روافد مهمة قد تجعله أقوى وبكثير من نظيره الفرنسي سيما على مستوى حماية الحقوق والحريات . هذا الرافد يتمثل في الشريعة الإسلامية التي تعد أحد المصادر الرئيسية للتشريع .

القضاء الإداري المغربي سلك هذا المنحى حينما استند على أحكام الشريعة الإسلامية في بته في عدد من المنازعات والقضايا المعروضة عليه. كقضية جليلة المرابط ضد وزير التربية الوطنية[575]، والتي استندت فيها المحكمة الإدارية بفاس على التشريع الإسلامي في إبطالها لأحد القرارات الإدارية من خلال إعلانها ما يلي : " وحيث أنه بالرجوع إلى التشريع الإسلامي، يتبين أن الإسلام سوى بين الرجل والمرأة في حق التعليم، وقد كان الرسول (ص) من طبق هذا المبدأ. وحيث أنه، وعلى مقتضى ما ذكر، يكون القرار المطعون فيه قد تعارض مع مبدأ المساواة وبالحق في التعليم وأخل بهذه المبادئ الدستورية العليا".

كما استندت عليه أيضا محكمة الاستئناف بالرباط، في قرارها رقم 404 الصادر بتاريخ 20 يونيو 2007، والذي يقر بأن : " ليس لأراضي الجموع قانون موحد؛ بل إن هذا النوع من الأراضي يخضع جانب منه للشريعة الإسلامية "[576].

---

[575] في حكمها رقم 295 – 17 الصادر بتاريخ 17 يوليوز منشور بالمجلة المغربية للإدارة والتنمية المحلية عدد 22 – 1998 .

[576] بوشعيب (**اوعبي**)، القانون الإداري المغربي، التنظيم الإداري، الطبعة الأولى 2010، ص 26.

في فرنسا تتمثل المرجعية الرقابية للمجلس الدستوري في مراقبته للمقتضيات التشريعية فيما يسمى بكتلة الدستورية والتي تتكون من :

- دستور 1958.
- مقدمة دستور الجمهورية الرابعة 1946.
- إعلان حقوق المواطن 1789.
- القانون التنظيمي للمالية 1959 والذي تم استبداله بالقانون التنظيمي الجديد 1 غشت 2001.
- المبادئ ذات القيمة الدستورية.
- الأهداف الدستورية.

لكن هذا، لا يمنعنا من القول بأن توسيع المجلس لقاعدته المرجعية بقدر ما أنها ساعدت المجلس في جعل رقابته تطال مجالات أخرى (حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسة) بقدر ما أنها تؤدي إلى تشديد الخناق أكثر فأكثر على البرلمان و توجيه سياسته التشريعية. إن هذه المرجعيات تمثل بالنسبة إليه معالم على الطريق على البرلمان أن يعمل في إطارها والاهتداء بها في سياسته التشريعية و ينبغي عليه عدم الحياد عنها.

ومن قرار إلى قرار تزداد الإكراهات أمام المؤسسة البرلمانية طالما أن سلطة القاضي على المستوى التشريعي تحولت إلى سلطة تعديل لا تقبل الجدال.

إذن كان الهدف من وراء إحداث مؤسسة المجلس الدستوري هو لجم السيادة البرلمانية مما أثار سخطا وانتقادات لاذعة من لدن العديد من المفكرين من أمثال Réné Lacharrière الذي يرى في المجلس الدستوري بأنه ليس بتلك المؤسسة التي تنطق بالقانون وإنما تنطق بما يحلو لها.

ما يمكن الخلوص إليه من خلال ما تقدم، أنه سواء تعلق الأمر بالتقنيات الرقابية المستعملة من قبل القاضي الدستوري المغربي أو بالمرجعيات التي يستند إليها في ممارسة رقابة دستورية التشريعات المالية الخاضعة لرقابته، هو أن الباحث في هذا المجال بإمكانه الحكم وفي اطمئنان تام، بأن رقابة دستورية التشريع المالي في المغرب هي في حقيقتها رقابة ذات وجهة واحدة هي رقابة دستورية التشريعات الصادرة عن البرلمان، فيما تلك الصادرة عن الحكومة، والتي تهيمن بشكل كبير على المنظومة القانونية المالية، فإنها تحظى بميزية كبرى لدى القضاء الدستوري المغربي. هذه الميزية ستتوضح أكثر فأكثر حينما سنتطرق في المطلب الثاني إلى شق آخر من المنهجية التي يعتمدها القضاء الدستوري المغربي في تعامله مع التشريعات المالية الصادرة عن الحكومة او الصادرة عن البرلمان. فالتوازن مختل تماما ويصب في صالح الحكومة.

المطلب الثاني : تغليب الاعتبار السياسي على المنطق القانوني

لم يحد المجلس الدستوري المغربي عن الخط الاجتهادي الذي رسمته سالفته الغرفة الدستوري والمتمثل في حراسة المجال التنظيمي. فقد أبان، من خلال القرارات التي صدرت عنه في المادة المالية، عن وفائه التام لهذه المهمة الرقابية؛ هذا، بالرغم من الإصلاحات الهامة التي شهدها والتي عول عليها كثير من الفقه لأن تجعل من المجلس حكما موضوعيا ومحايدا ومراقبا فعليا لدستورية القوانين. **لكن الواقع، واقع اجتهاداته سيما في المادة المالية، لم يكن بمستوى المأمول**.

لقد حرص المجلس الدستوري المغربي على الاصطفاف إلى جانب الحكومة معتمدا في ذلك على منهج اجتهادي خاص به عبر **تغليب جانب الشكل على المضمون** من جهة، ومن جهة ثانية، الاستعانة ببعض المفاهيم السياسية **كمفهوم المصلحة العامة**.

- **طغيان جانب الشكل على المضمون**

لقد اتضح من خلال عدد القرارات التي صدرت عن المجلس في المادة المالية، وبخاصة تلك التي تهم الجانب الضريبي، أن الحكومة هي المستفيد الأكبر من اجتهاداته. ففي غير مناسبة بدا المجلس منحازا إلى الحكومة على حساب البرلمان، مستندا في ذلك على منهجية الوقوف عند الأمور الشكلية دون الخوض في الأمور الجوهرية التي ترد في رسالات الإحالة المرفوعة إليه من قبل الطاعنين.

هكذا، وفي أول قانون عادي عرض عليه (مرسوم- قانون المتعلق بفرض رسم على اللاقطات الهوائية)[577]، وهو قانون ذو صلة بالمجال الضريبي، جاء فيه موقف المجلس مخيبا للآمال وإن كان قضى بإلغائه لعدم دستوريته. والسبب في ذلك، أن المجلس اكتفى فيه فقط بالتوقف عند الأمور الشكلية من دون أن يلتفت إلى ما ساقته المعارضة من حجج وأسانيد وجيهة كان بإمكانه استثمارها للتأسيس لمبادئ أحكام قد تردع الحكومة على معاودة الكرة.

لقد اكتفى فقط، في إلغائه لمرسوم القانون المذكور، بإثارة سبب شكلي يتمل في عدم احترام الحكومة للمسطرة المنصوص عليها في الفصل 45 من الدستور الذي يقضي بضرورة عرض المرسوم بمثابة قانون على البرلمان في الدورة العادية الموالية. كما أنه لم يجب على وسائل الطعن الأخرى التي تضمنتها رسالة الإحالة وتركها معلقة[578].

فهل معنى هذا أن الحكومة إذا ما قامت بتصحيح هذا العيب الشكلي، وأعادت طرحه من جديد سيحكم المجلس بمطابقته للدستور؟

---

[577] سبق ذكره في مطلب سابق.

[578] Nadia (**BERNOUSSI**),Revue précitée, page 33.

كما أنه قرار كان في غاية الشح والتقتير ولم يشف غليل الفقه المتشوق لمثل هذه القرارات المهمة.

فالمجلس لم يوضح ما إذا كان باستطاعة الدولة فرض رسوم ضريبية دون تقديم أية خدمة عامة للملزمين به، ودون أن تحدد الواقعة المنشئة لتلك الرسوم أو النشاطات الخاضعة لها. وهل كان يجب أن يكون الرسم موحدا أو مختلفا بحسب الأحجام؟ وما إذا كان فرض الرسم يكفل احترام مبدأ الشرعية الضريبية وعدالتها[579].

لقد أضاع القاضي الدستوري المغربي فرضة سانحة واستثنائية كان بإمكانه استثمارها في اتجاه التأسيس لمبادئ أحكام تقطع الطريق أمام الجهاز الحكومي لمحاولة سن تشريعات ضريبية من شأنها تهديد حريات وحقوق الملزم الضريبي.

نفس المنهج سلكه بخصوص قانون الخوصصة رقم 98-34 القاضي بتغيير وتتميم القانون رقم 89-39 المأذون بموجبه في تحويل منشآت عامة إلى القطاع الخاص.

فمن خلال هذا قراره 298/99 الصادر بتاريخ 29 أبريل 1999، أظهر المجلس مرة أخرى، وفاءه للخط الاجتهادي المحتشم حينما بدا وقافا عند الشكل، قليل الجرأة على اقتحام و الغوص في الأمور الجوهرية.

لقد كان من المنتظر من المجلس في هذا القرار أن يجيب على مجموعة من التساؤلات الهامة والمرتبطة بعملية الخوصصة[580] :

- التذكير بالأساس الدستوري للاختصاص التشريعي في مجال تفويت المنشئات العامة.
- الحدود التي ينبغي أن تقف عندها عملية تفويت المنشآت العامة إلى الخواص.
- القطاعات القابلة للخوصصة وتلك التي ينبغي استثناؤها من هذه العملية، ووفق أية شروط وفي إطار أية حدود ينبغي أن تتم تلك العملية؟.

لقد كان مأمولا من المجلس الدستوري المغربي، وهو يتصدى لهذه المسألة الغاية في الحساسية، أن يتجرد من عقال الرقابة التقليدية التي ظل يؤديها هو، ومن قبله الغرفة الدستورية، كمختص في البث في المنازعات الدستورية الناشئة بين المجالين التشريعي والتنظيمي، والانتقال إلى لعب دور أكبر مثلما فعل نظيره في فرنسا حين استطاع أن يتحول إلى حام لحقوق وحريات المواطن الضريبية من خلال التأسيس لمبادئ أحكام

---

[579] الحبيب الدقاق ، العمل التشريعي للبرلمان أية حكامة؟ مقاربة نقدية للقانون البرلماني والممارسة التشريعية بالمغرب، مطبعة " الأمنية "- الرباط-، تم نشرهذا العمل بدعم من رئاسة جامعة محمد الخامس –أكدال دجنبر 2009 ص 440

[580] Mohammed Amine (**BENABDELLAH**), le conseil constitutionnel et le principe de non-rétroactivité des lois, REMALD n° 43, mars-avril 2002, page 104.

تشكل له أرضية صلبة يبني عليه قراراته المستقبلية. سيما وأن الحالات التي تعرض عليه تظل قليلة بالنظر إلى الممارسات السياسية الحالية (سياسة التراضي). فأي إحالة عليه ينبغي أن تمثل بالنسبة إليه فرصة استثنائية لإرساء دعائم قضاء دستوري حقيقي.

إن المجلس الدستوري، ومهما كانت الأسانيد التي استند عليها في قراره، لم يتوفق مرة أخرى في الرد على الحجج التي أدلت بها المعارضة في إسنادها للطعن الذي رفعته أمامه.

- فهو لم يجب على مسألة حذف الأجل من القانون رقم 34.98 وتحويله إلى قانون إطار مما يجعله كقانون – إذن غير مطابق للدستور.
- كذلك لم يحل مشكلة تمديد أجل قانون التأهيل الذي يعتبر من الشروط الأساسية لصحة التأهيل بالتشريع[581].

إن تمسك القاضي الدستوري المغربي بالجانب الشكلي المسطري مرده حسب أحمد المنار اللسيمي سببان اثنان[582]:

- حرص القاضي الدستوري المغربي على فحص النصوص القانونية ومراقبتها دستوريا "كأمانة" عامة للحكومة" ويعود إلى البصمات التي وضعها السيد عباسي القيسي. بصفته أول رئيس للمجلس الدستوري حيث أنه أدار المجلس القضائي وفق الطريقة التي تشتغل بها الأمانة العامة للحكومة في مراقبة النصوص القانونية.
- البث في الطعون الدستورية والانتخابية على شاكلة "قضاء المحاكم العادية". وقد اتضح ذلك من خلال بصمات فئة من القضاة العاديين داخل تشكيلات المجلس الدستوري الثلاثة، والذين اعتمد عليهم عباس القيسي وعبد العزيز بن جلون للتقرير في أغلب الحالات والطعون.

- **<u>التخفي وراء مفهوم المصلحة العامة</u>**

تعد المصلحة العامة إحدى الخاصيات المميزة لوظائف الدولة. كما تعتبر حجر الزاوية في عمل الحكومات. فهي بالنسبة لها غاية نشاطها كما أنها الوحيدة القادرة على إضفاء المشروعية على أعمالها وتتكئ عليها في الخصوص على رضى وثقة المواطنين[583].

إن مفهوم المصلحة العامة مفهوم غامض ومطاطي. ولهذا، فهو يطرح صعوبات بسبب افتقاده للدقة.[584]

---

[581] Mohammed Amine (**BENABDELLAH**), opcit page 104

[582] أحمد (المنار السلمي)، مناهج عمل القاضي الدستوري المغربي –دراسة سوسيو قضائية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، "سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية"، عدد 65،2006، ص 430-431

[583] Marie-Madeline **(MBORANTSUO**), Opcit ,page 298-299.

[584] Marie-Madeline (**MBORANTSUO**), opcit, page 299.

دستوريا، لم يرد النص على مفهوم المصلحة العامة في الدستوري المغربي. وهذه خاصية تشترك فيها معظم الدساتير المقارنة، باستثناء بعض الدساتير في الدول الأوربية كالدستور اليوناني الذي ينص في مادته 17[585] والدستور الإيطالي من خلال مادته 24[586].

في فرنسا، طغى استعمال مفهوم المصلحة العامة المنازعات الإدارية والدستورية لارتباطها بالقانون العام. لكن هذا لا يعني أن ليس لها حضور في القانون الخاص. فمفهوم المصلحة العامة يحظى باهتمام بالغ من قبل القضاء العادي الفرنسي من خلال محكمة النقض الفرنسية. هذه الأخيرة، باعتبارها حامية للحقوق والحريات الفردية، تلجأ إلى استعمال شرط المصلحة العامة من أجل الحيلولة دون تطبيق أي نص قانوني ترى فيه أنه يحمل تهديدا لتلك الحقوق والحريات، وبخاصة القوانين الصادرة بأثر رجعي والتي غالبا ما تهدد مبدأ السلامة القانونية والحقوق المكتسبة للمواطنين.

اجتهادات محكمة النقض الفرنسي شكلت مصدر استلهام بالنسبة للقاضي الدستوري الفرنسي. ويعود أول استعمال لمفهوم المصلحة العامة في اجتهاداته إلى قراره رقم 119-08 الصادر بتاريخ 1980 القرارات الإدارية. واجتهاداته مستلهمة أساسا من اجتهادات محكمة النقض الفرنسية التي تشترط على المشرع تبرير مخالفته لمبدأ عدم الرجعية بضرورة وجود مصلحة عليا تتمثل في الحفاظ على النظام العام. فالمنطق الذي يحكم اجتهاد محكمة النقض هو أن عدم الرجعية هو المبدأ، والرجعية هو الاستثناء. وقد سلك المجلس الدستوري الفرنسي نفس مسلك محكمة النقض في اشتراطه هو الآخر ضرورة وجود مصلحة عامة لتبرير سن المشرع لتشريعات ذات أثر رجعي.

لكن الذي يبدو مهما لفت الانتباه إليه، هو أن موقف محكمة النقض الفرنسية يتسم بنوع من القوة والتشدد في تعاملها مع التشريعات ذات الأثر الرجعي؛ يتضح ذلك من خلال قوة العبارة المستعملة من قبلها " **مبررات قصوى للمحافظة على النظام العام** "، بعكس المجلس الدستوري الفرنسي الذي يكتفي فقط بعبارة " أسباب أو مبررات تقتضيها المصلحة العامة ". وهذا يبين مدى حرص المحكمة الكبير في تأمين حماية فعلية للحقوق والحريات[587].

شأنه في ذلك شأن نظيره الفرنسي، وظف المجلس الدستوري المغربي معيار المصلحة العامة في تبرير سنه لتشريع ضريبي ذي أثر رجعي؛ وذلك من خلال قراره الصادر بخصوص قانون مالية سنة 2001 والذي منحت بموجبه المادة السادسة منه (6)

---

[585] « la propriété est sous la protection de l'Etat, mais les droits qui en dérivent ne peuvent s'exercer au détriment de l'intérêt général. Nul n'est privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique ».

[586] « La modification et l'affectation des forêts et des espaces boisés interdite, sauf si leur exploitation agricole l'emporte au point de vue de l'économie nationale ou si tout autre usage devient nécessaire en vue de l'intérêt général ».

[587] Merlan (**GUILLAUME**), L'intérêt général dans la jurisprudence du conseil constitutionnel, éd LDJC 2009, page 81

إعفاءات جبائية من الضرائب والرسوم المفروضة على استيراد لحوم الدجاج والأغنام بأثر رجعي ابتداء من تاريخ فاتح يناير 1996.

في تعليقه على هذا القرار، أشار محمد أمين بن عبد الله، إلى أن المجلس الدستوري في حديثه عن تسوية أوضاع استثنائية تحددها الإدارة لأهداف ترتبط بالمصلحة العامة، يكون قد وضع معيارا سيؤدي به لا حقا إلى إصدار أحكام قيمة على أعمال المشرع هي في النهاية من إملاء الإدارة مما يحوله إلى قاضي ملاءمة، وإلى قاض يحكم عوض قاض يهتم فقط بتقييم النصوص التشريعية على ضوء الدستور[588].

وحسب ذ. عمر بندورو، فإن قرار المجلس الدستوري المغربي يبعث على الاستغراب. فمنطوق الفصل الرابع من الدستور يجعل من القانون التعبير الأسمى عن إرادة الأمة وعلى الجميع الامتثال له. وأن القانون ليس له أثر رجعي.

فمجال هذه المادة واضح، وهو أوسع مما هو عليه في القانون المقارن بحيث يشمل القوانين ذات الطبيعة الجنائية والمدنية. ولهذا، فهي وعلى عكس ما خرج به المجلس الدستوري المغربي، عامة ومطلقة وحظر أي خرق يطال مقتضياتها، والاستثناء الوحيد الذي قد يرد عليها هو مجال حقوق الإنسان[589].

الفرع الثاني : تهميش الدور المالي للبرلمان

تهميش الدور المالي للبرلمان من قبل القاضي الدستوري المغربي هو نتيجة من نتائج تطبيق سياسة العقلنة البرلمانية كما وردت في الدستور المغربي. أي حماية المجال التنظيمي وحصر البرلمان داخل مجال اختصاصه.

لما كان البرلمان يمارس هذا الدور المالي من خلال قناتي حق التعديل والرقابة المالية، فقد حرص القاضي الدستوري المغربي على تشديد الخناق عليهما من خلال حرمان المعارضة من الحق في التعديل (**مطلب أول**) وأيضا من خلال تقزيم الدور الرقابي للبرلمان (**مطلب ثان**).

المطلب الأول : حرمان أعضاء البرلمان من حق التعديل في المجال المالي.

(قرار رقم 2000/386 [590])

تعود وقائع هذه القضية إلى بتاريخ 1999/12/23[591] حينما تقدمت فرق الأغلبية المساندة للحكومة بمجلس النواب بمقترح قانون تطالب فيه بتعديل المادة 20 من القانون المالي لسنة 1999-2000.

---

[588] Mohammed Amine (**BENABDELLAH**) article précitée, page 104.

[589] Omar (**BENDOUROU**), Le conseil constitutionnel, et les droits fondamentaux, REMALD n° 56, mai – juin, 2004, p 29.

[590] صادر عن المجلس الدستوري بتاريخ 30 مارس 2000، ج.ر عدد 4789 / 24 أبريل 2000، ص 984.

وقد تم التصويت عليه بالإجماع في لجنتي المالية بمجلسي النواب والمستشارين. ومما يلاحظ على المقترح المذكور أنه لم يكن محل اعتراض من قبل الحكومة مما يعني ان مضمونه ليس من اختصاصها وإنما من اختصاص المجلس التشريعي.

كما أن الحكومة لم تدفع بعدم قبوله طبقا للفصل 53 من الدستور مما يفيد أن التعديل المالي المقترح لم يكن يتضمن أي انعكاس سلبي على التوازن المالي أي انه لم يتضمن تخفيضا لمورد العمومي أو إحداث تكليف عمومي جديد أو الزيادة فيه.

لكن الحكومة، وبالرغم من قبولها للمقترح المذكور، فاجأت أعضاء مجلس النواب ومجلس المستشارين حينما قامت بإحالته على المجلس بقصد البت في مطابقته لأحكام الدستور.

وقد أثار هذا القرار العديد من الملاحظات الجوهرية[592] :

- عدم احترام المجلس الدستوري للمقتضيات الشكلية المتعلقة بالأجل القانوني لممارسة حق الإحالة، وكان عليه أن يبت بعدم قبول الإحالة لورودها خارج الأجل.

فرسالة الوزير الأول كانت تحمل تاريخين متناقضين (تاريخ 18 فبراير 2000 وضع الوزارة الأولى مما يدل على أن الإحالة على المجلس تمت قبل انصرام أجل الثلاثين يوما التي يمكن خلالها إصدار مقترح القانون المذكور أو إحالته على المجلس الدستوري.

التاريخ الثاني : 22 مارس 2000 من وضع المجلس الدستوري ويشير إلى أن المجلس لم يتوصل برسالة الإحالة إلا بعد مرور شهر كامل على التاريخ الموضوع من طرف الوزارة الأولى.

هذا التناقض على مستوى تاريخ الإحالة يطرح تساؤلا بخصوص التاريخ الواجب الاعتداد به : التاريخ المضمن في رسالة الإحالة أم المسجل في سجلات بكتابة الضبط بالمجلس الدستوري؟

- المجلس الدستوري، بحكم تكوينه وطبيعة الاختصاصات الموكولة إليه تؤثر على حياديته واستقلاليته تغليب الاعتبارات السياسية على الاعتبار القانوني في إنتاج قراراته وهذا جعله يقبل بإحالة مقترح القانون عليه وبالتالي البث في عدم مطابقته لأحكام الدستور.

الملاحظة الثانية : إضفاء الشرعية على توجه سياسي يتمثل في تكريس انفراد الحكومة بالمبادرة التشريعية في موضوع قوانين المالية مما يحرم أعضاء البرلمان من

---

[591] وأحيل على مجلس المستشارين بتاريخ 1999/12/30 من أجل المداولة فيه طبقا للفصل 58 من الدستور وتم التصويت عليه بتاريخ 2000/01/18.

[592] نوردها نقلا وبتصرف عن .. الحبيب (**الدقاق**)، العمل التشريعي للبرلمان: أية حكامة ؟ مقاربة نقدية للقانون البرلماني والممارسة التشريعي بالمغرب، المطبعة الأمنية – الرباط، دجنبر 2009 ، ص 404-410

الحق في التقدم بمقترحات قوانين لتعديل بعض موادها حتى ولو لم تمس بالتوازنات المالية.

لقد ساير المجلس الدستوري أيضا التوجه الحكومي حينما أول ،خطأ، مقتضيات الفصل 51 من الدستور و المادة 4 القانون التنظيمي للمالية. حينما اعتبر أن عدم إعمال الحكومة للإمكانية المخولة لها في نطاق الفصلين المذكورين ليس من شأنه أن يحول دون مراقبة المجلس الدستوري لمقترح القانون المذكور. فإعمال تلك الإمكانية كان يجب أن يتم أثناء مناقشة النص لإثارة الخلاف أو لدفع الحكومة إلى تنبيه أصحاب المقترح إما إلى سحبه أو تقديم حججهم. وفي حالة التشبث به يسجل الخلاف وتتوقف المناقشة وعندئذ يحال على المجلس الدستوري من طرف الجهات المعنية للبث في دستوريته.

من جهة ثانية، أثبتت الممارسة أن مجرد إثارة الفصل 51 داخل اللجان أو في الجلسات العمومية يؤدي إلى إنهاء مناقشة المقترح ورفضه تلقائيا. وكان على المجلس أن يتعرض في قراره للمادة 40 من القانون التنظيمي للمالية كي يوضح اللحظة التي يمكن فيها إثارة الفصل 51 أو المادة لرفض التعديلات.

إن المجلس الدستوري، بموقفه هذا، لم يساير نظيره الفرنسي الذي اشترط لتطبيق مقتضيات الفصل 40 من الدستور الفرنسي (الذي يقابله الفصل 51 من الدستور المغربي) ضرورة عرض مسألة عدم قبول التعديلات أمام البرلمان.

المطلب الثاني : تقزيم الدور الرقابي للبرلمان

لقد سبق وأن أشرنا أن رقابة المالية العامة هي اختصاص أصيل للبرلمان بالإضافة إلى اختصاصه في الترخيص بتنفيذ قوانين المالية.

لكن، وبالاطلاع على الاجتهادات الصادرة عن القضاء الدستوري المغربي، يلاحظ أنه وبخلاف نظيره الفرنسي، سعى إلى التقليص من سلطاته الرقابية في المجال المالي.

وقد اتضح هذا جليا من خلال قراري[593] الغرفة الدستورية التابعة للمجلس الأعلى رقم 4 ورقم 17 الصادرين على التوالي بتاريخ 1978 و 1979 في شأن مراقبة دستورية النظام الداخلي لمجلس النواب. فقد قضت الغرفة بعدم دستورية العديد من مواده وبخاصة المواد 101 و 102 و 103 وكذا المادة 104. وقد تمحورت هذه المواد حول تعزيز السلطة الرقابية للبرلمان على التسيير المالي للحكومة من خلال آليتين اثنتين : **إحداث لجان لتقصي الحقائق** (101 و 102 و 103) و(تمكين البرلمان من متابعة سير تنفيذ قوانين المالية (104).

[593] قرار رقم 4 الصادر بتاريخ 10 أبريل 1978، قرار رقم 17 الصادر في أبريل 1979.

ـ إحداث لجان لتقصي الحقائق

سعيا وراء تقوية دوره الرقابي على العمل الحكومي، نصت المواد (101 و 102 و 103) على إحداث لجان لتقصي الحقائق. غير أن الغرفة الدستورية قضت بعدم دستورية هذه الألية متحججة في ذلك بأن النص على استحداث تلك اللجان هو إجراء غير دستوري لافتقاده السند القانوني سواء في الدستور أو في القانون التنظيمي.

أمام هذا الموقف الرافض من قبل الغرفة، قام البرلمان بإقحام تعديلات على المواد المذكورة بحيث اكتفى فقط بالنص على إنشاء فقط " **لجان خاصة commissions spéciales**". لكن الغرفة الدستورية تمسكت بموقفها واعتبرت أن استحداث مثل هذه اللجان إجراء غير مطابق للدستور وقضت لمرتين متتابعتين بإلغائه (قرار رقم 4 وقرار رقم 17).

ـ متابعة سير تنفيذ قوانين المالية

لم يكن مصير المادة 104 والمتعلقة بمتابعة سير تنفيذ قوانين المالية بأحسن حال من المواد السابق ذكرها؛ فقد كان مصيرها هي الأخرى الإلغاء.

وبالرجوع إلى منطوق المادة 104 من النظام الداخلي، فقد كانت تنص على السماح لمقرر العام للجنة المالية والمخطط والتنمية الجهوية بالاطلاع على كافة الوثائق والمعلومات المتعلقة بمراقبة تنفيذ قوانين المالية و ميزانيات مختلف الهيئات الوزارية وكذا ميزانيات الشركات ذات الاقتصاد المختلط.

وقد كان المشرع يرمي من وراء إقرار هذا النص إفساح المجال أمام لجنة المالية بمتابعة سير تنفيذ قوانين المالية، ومراقبة تسيير المالية العامة وكذا مالية الهيئات العمومية الخاضعة للرقابة المالية للدولة[594]. فهذه المهمة الرقابية تعتبر من المهام التي تندرج ضمن الاختصاص الطبيعي للجهاز التشريعي باعتباره الجهاز المسئول عن مراقبة تنفيذ قوانين المالية[595].

غير أن الغرفة الدستورية كان لها رأيا آخر، حيث قضت بإلغاء المادة المذكورة معللة موقفها بأن مثل هذه المراقبة ينبغي ألا تباشر إلا أثناء فحص قانون مالية السنة أو قوانين التصفية. ومادامت أن المادة الملغاة كانت تنص على السماح للجنة المالية بمتابعة سير تنفيذ قوانين المالية، فإنها في منطق الغرفة تعتبر مخالفة الدستور وللقانون التنظيمي للمالية مما يستدعي إلغاءها.

ومع أن المشرع قام بتعديل المادة الملغاة، بحيث اكتفى فيها بالنص فقط على قصر مهمة المقرر العام بلجنة المالية بالاطلاع على تنفيذ قوانين المالية متخليا عن مطلبه

---

[594] Mohamed (**GHOMARI**), la justice constitutionnelle marocaine, in revue marocaine de droit et d'économie de développement, n° 30 – 1993, page 12.

[595] Ibid.

المتعلق بمراقبة تسيير المالي، مع ذلك قضت الغرفة من خلال قرارها رقم 17 (أبريل 1979) بعدم مطابقتها للدستور وللقانون التنظيمي، لتلقى بذلك نفس مصير سالفتها.

إن مراقبة البرلمان لتنفيذ قوانين المالية في منطق الغرفة، ينبغي أن تقف عند عتبة فحص ومناقشة تلك القوانين دون أن تمتد إلى مرحلة تنفيذها.

فحسب الغرفة، فإن هذه المهمة هي من صميم اختصاصات المجلس الأعلى للحسابات باعتباره الجهاز المؤهل لمراقبة الحصيلة النهائية لتسيير المؤسسات العمومية.

لكن أن يحرم البرلمان من حقه في مراقبة تنفيذ قوانين المالية، يحد من سلطة البرلمان الرقابية، ويحيلها إلى مجرد رقابة على الوثائق، ويجعلها رقابة محدودة مقتصرة فقط على إطلاع البرلمان على تنفيذ قوانين المالية، علما أن هذه الرقابة لم تكن تطرح أي إشكال في ظل دستور 1970، ولم تجر على البرلمان أي انتقاد.[596]

في فرنسا، وكما سبق وأن رأينا في القسم الأول، فقد حرص المجلس الدستوري على حماية حق البرلمان في مراقبة النشاط المالي الحكومي وتسييجه بكافة الضمانات اللازمة والكفيلة بتمكينه من الحصول على كافة المعلومات من أجل ممارسة دوره الرقابي. وقد تجسدت هذه الحماية من خلال :

- ضمان احترام المبادئ الكبرى للقانون الموازني وبخاصة مبدأ الشمولية والذي يجعل البرلمان على اطلاع عام على حقيقة التسيير المالي للحكومة

- توسيع مجال الرقابة البرلمانية لتشمل مالية المؤسسات العمومية والمقاولات مانحا بذلك مدلولا أوسع للمادة الأولى من مرسوم 1959 الملغى بموجب القانون التنظيمي الجديد للمالية (1 غشت 2001).وعليه فمن حق البرلمان إدراج في قانون مالية الدولة كافة الإجراءات الرقابية التي تمكنه من متابعة جيدة للتسيير المالي العمومي، مراقبة حسابات الدولة وكذا حسابات المقاولات ذات الرأسمال العمومي " هذا بالإضافة بطبيعة الحال إلى مالية الدولة. (قرار المجلس الصادر بتاريخ 18 دجنبر 1964)

- تكريس مبدأ صدقية الميزانية ...

[596] Mohamed **(GHOMARI)**, revue précitée, page 13.

الفصل الثاني : حدود دور القضاء الدستوري المغربي في مراقبة دستورية التشريع المالي.

من خلال التحليلات السابقة في الفصل الأول، تبين لنا أن تجربة المجلس الدستوري المغربي على مستوى مراقبة دستورية التشريع المالي محدودة ولا تتناسب وأهمية هذا الصنف التشريعي ولا مع خطورته .

صحيح أن التشريع المالي هو مجال غني، ومرتع خصب لتدخلات القضاء الدستوري. والنتيجة المنطقية هو وجود رصيد غني من الاجتهادات القضائية .

إذا كان المجلس الدستوري الفرنسي قد توفق في هذا المجال، إلا أن اجتهادات نظيره المغربي لا زالت قليلة .

لكن الذي ينبغي ألا يغيب عن أذهاننا هو أنه بالرغم من غنى المجال المالي واتساع نطاقه، يبقى الهامش الذي يتحرك فيه القاضي الدستوري ضئيلا جدا ا كما أن حدودا كثيرة لا تساعده كثيرا في مباشرة مراقبة منتظمة على التشريعات المالية وبخاصة قوانين مالية السنة .

إن محدودية الاجتهادات الصادرة عن القضاء الدستوري المغربي بالنسبة له هي نتيجة منطقية قياسا إلى الوظيفة المسندة إليه والتي هي مراقبة البرلمان . ولقد اختار أن يظل وفيا لهذه المهمة سواء في عهد الغرفة الدستورية أو في ظل المجلس الدستوري الحالي، وذلك عكس نظيره الفرنسي الذي استطاع التخلص نوعا ما من عقال هذه الوظيفة . الكلاسيكية لحماية الحقوق والحريات.

ومع ذلك، ينبغي ألا يغيب عن أذهاننا أيضا عوامل أخرى لها دورها في تواضع تلك الحصيلة وهزالتها .

هناك من جهة الحدود الموضوعية (القانونية السياسية، الدستورية والسوسيو قضائية) وهناك أيضا الحدود الذاتية حيث أن المجلس الدستوري، وانسجاما مع دوره الرقابي، يقيد بشكل كبير من مجال اختصاصه، وهذا يجعل تشريعات هامة لها صلة بالمجال المالي، لها تأثير بالغ على المالية العمومية، خارج رقابة الدستورية.

إذن المجال الذي يتحرك فيه القاضي الدستوري المغربي وحتى نظيره الفرنسي، ضيق جدا، وهذا يقلل، ومن دون شك، من فاعلية دوره الرقابي.

لسنا أمام رقابة لدستورية القوانين، وإنما رقابة التشريعات ذات المصدر البرلماني؛

أما باقي التشريعات الأخرى فهي مستثناة من رقابة الدستورية، وهذه خصوصية تنفرد بها التجربة الفرنسية بخلاف التجارب المقارنة الأخرى، حيث أن كافة التشريعات مهما كان مصدر هذه التشريعات تخضع لرقابة الدستورية، وهذا ينسجم والمفهوم الحقيقي لرقابة دستورية القوانين.

المبحث الأول : الحدود الموضوعية

لقد رأينا من خلال التحليل الذي تضمنه الفصل السابق أن القضاء الدستوري المغربي في ممارسة التشريع المالي لم تسفر من الناحية الكمية سوى عن حصيلة متواضعة لا تتناسب وغنى المادة المالية، وهذا بعكس نظيره الفرنسي الذي يتوفر على رصيد غني من الاجتهادات ذات الصلة بالمجال المالي . رصيد ساهم بشكل كبير في تنشيط الحقل المالي، وفي التأسيس للعديد من المبادئ الأحكام ضبطت بشكل كبير الممارسة المالية على المستوى التشريعي .

أكيد أن تواضع الحصيلة الاجتهادية للقاضي الدستوري في المادة المالية إن كانت لها عوامل تبررها إلا أن بعض هذه العوامل غير مسئولة مباشرة عنها .الشاهد في ذلك تجربة القاضي الدستوري الفرنسي الذي يعمل بنفس آليات نظيره المغربي ومع ذلك فقد خلق رصيد اجتهاديا وفيرا.

عليه أي إن محدودية التجربة المغربية في رقابة دستورية التشريع المالي تجد مبررها في نوعين من العوامل الموضوعية، العوامل السياسية والدستورية من جهة (**فرع أول**)، والعوامل القانونية والسوسيوقضائية من جهة أخرى (**فرع ثان**).

الفرع الأول : الحدود السياسية والدستورية.

إن فعالية وقوة الدور الرقابي للمجلس الدستوري تتوقف على المقومات الدستورية والسياسية اللازمة لذلك.

خصوصية القاضي الدستوري تكمن في أنه يستمد اختصاصاته مباشرة من الدستور، وهذا يعطيه من دون شك قوة أكبر في ممارسة دوره الرقابي. كذلك الأمر بالنسبة للمحيط السياسي الذي يعمل فيه. فدرجة استقلالية القاضي الدستوري تقاس بمدى انفلاته من التأثيرات السياسية التي قد تمارس عليه والتي تؤثر من دون شك على منحى اجتهاداته وقراراته.

لقد كشفت الممارسة على أرض الواقع أن حدودا سياسية (**المطلب الأول**) وأخرى دستورية (**المطلب الثاني**) تعوق وبشكل كبير القاضي الدستوري المغربي في أداء عمله الرقابي.

المطلب الأول : الحدود السياسية

لا تنحصر القيود المكبلة للمجلس الدستور، وتعوقه عن أداء دوره الرقابي كما يجب في القيود القانونية؛ بل تمتد أيضا إلى القيود السياسية والدستوري.

وحينما نثير السبب السياسي كأحد العوامل المسئولة عن محدودية الدور الرقابي للمجلس الدستوري وعدم فعاليته، فإن أول ما يتبادر إلى الذهن **طبيعة التركيبة البشرية**

التي يتشكل منها المجلس. فكل من انتقد أداء المجلس من حيث ضعفه عدم فعاليته نفذ إليه من هذه البوابة. فالعناصر التي يتكون منها المجلس هي ذات انتماءات سياسية متنوعة. وهذا يؤثر من دون شك على أداء القاضي الدستوري وسيؤدي به إلى الانجرار إلى حقل السياسة مما سينزع عنه أهم صفات القضاء : النزاهة، الاستقلالية والحياد.

هذا من ناحية ، من ناحية أخرى، فإن أعضاء المجلس الدستوري المغربي معينون من طرف جهات سياسية. وهذا التسييس من شأنه هو الآخر الإضرار بمصداقية المؤسسة. فعوض إخضاع السياسي للقضاء الدستوري يحدث العكس أي يصير القاضي الدستوري خاضعا للسياسي وتابعا لإرادته. غير أن هذا الانتقاد ينبغي ألا يؤخذ على إطلاقه. فنظام تعيين أعضاء المجلس من قبل هيئات سياسية معمول به أيضا في الدول التي أخذت بنظام المحكمة. ولنا في التحارب الأوربية أبلغ مثال :

هكذا، فالأعضاء الأربعة عشر المشكلون للمحكمة الدستورية النمساوية كلهم معينون من طرف هيئات سياسية (ثمانية من قبل الحكومة الفيدرالية، ثلاثة من طرف المجلس الوطني والثلاثة الآخرون من قبل المجلس الفيدرالية).

نفس الملاحظة تنطبق على المحكمة الدستورية الألمانية حيث الأعضاء الستة عشر المكونون لها معينون من طرف البرلمان الألماني (ثمانية يعينهم الباندستاغ، والثمانية الآخرون يعينهم bundestrat). الأمر لا يختلف كثيرا في إسبانيا حيث يتم تعيين عشرة أعضاء على الشكل التالي : أربعة من قبل مجلس النواب، أربعة من قبل مجلس الشيوخ والعضوان المتبقيان تعينهم الحكومة. فيما يختار الأعضاء الآخرون من قبل المجلس العام للقضاء.

أما في إيطاليا فيتم تعيين عشرة أعضاء من ضمن الأعضاء الخمسة عشر من قبل السلطات السياسية : خمسة من قبل رئيس الجمهورية، خمسة من قبل البرلمان فيما الثلث الباقي (5) فيعينون من طرف السلطة القضائية على الشكل التالي : 3 من قبل محكمة النقض، 1 من قبل مجلس الدولة ، 1 من قبل مجلس الحسابات[597].

الأمر لا يقف عند هذا الحد، فالجهات المسئولة عن الإحالة على المجلس هي في المقام الأول جهات سياسية. (الملك، الوزير الأول، رئيسا غرفتي البرلمان والأقلية المعارضة). وهذا معناه أن منطق المصلحة، وليس المنطق القانوني هو الذي سيطغى على ممارستها لحق الإحالة للطعن في القوانين المشوبة بعيب من عيوب الدستورية.

وحتى النص القانوني المعروض على المجلس لفحص مشروعيته ما هو في حقيقته سوى محصلة لتجاذبات وصراعات سياسية ومن ثم فكل مراقبة من قبل المجلس الدستوري ستؤول بأنها مراجعة سياسية لتلك القوانين[598].

---

[597] Pierre (**Bon**), **Le Conseil constitutionnel français et le modèle des cours constitutionnelles européennes**, page 62.

[598] Frédéric (**RUEDA**), le contrôle du pouvoir exécutif par le juge constitutionnel: les exemples français, Allemand et espagnol, page 25.

لكن مع ذلك كله، يبقى ما يسمى بحدث **الأغلبية البرلمانية** التحدي الحقيقي والعائق الفعلي لرقابة المجلس الدستوري للقوانين وبالأخص التشريعات المالية لحساسيتها وخطورتها مقارنة مع باقي المجالات الرقابية الأخرى.

لقد صارت هذه الأغلبية تكون إلى جانب الحكومة " قطبا تشريعيا " يعتبر المصدر الأول للقوانين. هذه الأغلبية ستوفر للحكومة الإسناد والدعم اللازمين لتمرير أغلب التشريعات المالية التي تصب في صالحها وتخدم سياستها المالية؛ سيما في ظل وجود أقلية معارضة لا هم لها سوى الظهور أمام الرأي العام. هذا الظهور، ليس بغاية الكشف عن الثغرات الدستورية الواردة في مشاريع قوانين المالية، وإنما فقط من أجل الإعلان أمام الرأي العام أنها موجودة[599].

ثم إن الأقلية البرلمانية، وعلى الرغم من حصولها على حقها في ممارسة الإحالة، تبقى عاجزة عن التصدي للقوانين المخالفة للمقتضيات الدستورية. والسبب لا ينحصر فقط في قوة القطب التشريعي (الحكومة + أغلبيتها المساندة لها)، وإنما يعود أيضا إلى التمثيلية الضعيفة داخل قبة البرلمان، وإلى عجزها عن توفير النصاب المطلوب لممارسة حق الإحالة ومن ثم الاعتراض على قوانين المالية المشوبة بعيب عدم الدستورية. وذلك راجع إلى كثرة أحزاب المعارضة وتباين وتناقض مرجعياتها وايديولوجياتها (اشتراكية، إسلامية، ليبرالية...). هذا التباين قد يصل إلى حد العداوة . وكما هو معلوم ، فلكي يكون طلب الإحالة سليما من الناحية القانونية ينبغي أن يوقع من طرف 82 نائبا أو 68 مستشارا. وهذا النصاب يتعذر على فريق برلماني جمعه بمفرده في ظل الممارسة البرلمانية الحالية[600]. فالحل إذن هو سلوك سياسة التوافق والتراضي.

- **التوافقات السياسية** :

يشكل هذا العنصر أحد العوامل التي تهدد بشكل فعلي الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري المغربي، بحيث أنه يجعل وجود الدستوري كعدمه.

إن أي جهاز مسئول عن الرقابة الدستورية للقوانين، ومهما كانت كفاءته وخبرته، سيظل وجوده غير ذي جدوى في ظل التوافق والتراضي بين الفرقاء السياسيين (بين الأغلبية والمعارضة). وهذا الحال ينطبق على المشهد السياسي المغربي بامتياز. حيث التوافق والتراضي هما السمتان البارزتان اللتان تطبعان الممارسة السياسية اليوم. وهذا لن يمر دونما تأثير على أداء المجلس الدستوري؛ سيما من ناحية تحييد دور المجلس وتجريده من أية فعالية أو جدوى. فالتصويت بالإجماع على القوانين ومنها القوانين المالية سيجعل من مطابقتها للمقتضيات الدستورية مسألة ثانوية. والمحصلة في النهاية هي

---

[599] Abdellah (**BOUDAHREN**), Elément de droit public marocain, éd Harmattan, 1994, page 20.

[600] عبد الرحمان (**السحمودي**)، حقوق الإنسان في الدستور المغربي: مكانتها القانونية ودور المجلس الدستوري في حمايتها ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد 56ماي- يونيو 2004 ص 108

التخلي عن الشرعية الدستورية وفتح المجال أمام التلاؤم مع الظرف السياسي[601]. ولعل أبرز مثال على هذه الوضعية ما حدث بخصوص القانون التنظيمي لمجلس النواب:

من كان سيطعن في دستورية القانون التنظيمي لمجلس النواب والمصادق عليه بالإجماع في يونيو 2002 لولا خضوع هذا الصنف من القوانين للرقابة الإجبارية للمجلس قبل إصدارها؟ وقد كان القانون المذكور يضم بين دفتيه نصوصا قضى المجلس الدستوري بعدم مطابقتها للدستور.

ولا بد من الإشارة هنا إلى التقرير الذي تقدم به المجلس الدستوري المغربي أمام اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية في تفسيره لظاهرة النسبة الضئيلة للإحالة من قبل الأقلية المعارضة على المجلس، حيث يرى المجلس أن ذلك يعزى إلى جو التراضي السياسي الذي طبع العمل البرلماني في السنين الأخيرة والذي كان من نتائجه الموافقة عليه بالإجماع على عدد لا يستهان به من القوانين.

وكما يرى ذ. أحمد المنار السليمي، فإن هذا التفسير غريب يقيمه المجلس في سنة 1999 لمسطرة لم يبدأ العمل بها إلا في سنة 1994 (الطعن في القوانين العادية) مما يستنتج معه ضمنيا أن المنازعات الدستورية لا تكون إلا في حالة عدم التوصل إلى التراضي والتوافق بين القوى السياسية الممثلة للبرلمان، وأن الفكرة التي يحملها المجلس هي الفصل بين طرفين متعارضين (الحكومة والأقلية المعارضة).[602]

إلى هذه العوامل، ينضاف عامل آخر لا يقل عنها أهمية. يتعلق الأمر بالثقافة السياسية للبرلمانيين. هؤلاء لا يزالون ينظرون بعين الحذر إلى رقابة دستورية القوانين. فالطعن في قانون ما بدعوى مخالفته للدستور يفسر على أنه مؤشر على وجود أزمة سياسية، وأن أية إحالة من طرف المعارضة تعد في نظر الأغلبية رغبة في خلق أزمة سياسية وقانونية أو مناورة انتخابية[603].

ثم إن البرلمان ذاته يعتبر مؤسسة فاقدة للمصداقية؛ و لذا فهي غالبا ما تقابل بنوع من اللامبالاة من قبل المواطن. هي منبر للدفاع عن المصالح الحزبية الضيقة، ومكان لترديد صدى الأغلبية والأقلية. كما أن أعضاءها، المفترض فيهم الإحالة على المجلس، تعوزهم الكفاءة والفعالية بالإضافة إلى تغيبهم المستمر عن الجلسات العمومية هذا في الوقت الذي يكلف فيه أحدهم ميزانية الدولة.

---

[601]. عبد الرحمان (**السحمودي**)، م.س.ذ، ص 108

[602] عبد الرحيم (**المنار السليمي**)، مناهج عمل القاضي الدستوري بالمغرب – دراسة سوسيوقضائية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 65، 2006، ص 420.

[603] عبد الرحمان (**السحمودي**)، م.س.ذ، ص 108

المطلب الثاني : الحدود الدستورية

لا تنحصر الحدود التي تعترض عمل المجلس الدستوري المغربي في الحدود السياسية، وإنما تتجلى أيضا في وجود العديد من الحدود الدستورية والتي تعوق فعليا القاضي الدستوري المغربي في أدائه عمله الرقابي بكل قوة وفاعلية. ولعل أبرز هذه الحدود الموقع القوي الذي تحتله المؤسسة الملكية في النظام المغربي، ثم إمكانية المراجعة الدستورية لقرارات المجلس الدستوري.

فلا أحد يجادل في الموقع القوي الذي تحتله المؤسسة الملكية ضمن البناء الدستوري المغربي. هذا الموقع تستمده من الفصلين 19 و 23 من الدستور المغربي. هذان الفصلان يجعلان من الملك كسلطة تسمو على باقي السلطات.

إن التجليات الأولى للمكانة القوية التي تحظى بها المؤسسة الملكية هو أن الملك في المغرب يسود ويحكم. وهذه خصوصية تميزه عن باقي الملكيات في الأنظمة الدستورية حيث الملك يسود ولا يحكم. وإلى هذا أشار الملك الحسن الثاني بقوله : " إن الملكية الدستورية إذا كانت تعني عادة نظاما يسود فيه الملك ولا يحكم، فإن خصوصيات المغرب تجعل وجود ملكية يسود فيها الملك ويحكم ضرورة حتمية." ...." إن الشعب المغربي اليوم أكثر من أي وقت مضى في حاجة إلى ملكية شعبية إسلامية ، ولهذا يحكم الملك في المغرب ، والشعب نفسه لا يستطيع أن يفهم كيف يمكن أن يكون ملكا ولا يحكم ، فلكي يستطيع الشعب أن يعيش وتكون الدولة محكومة، يجب أن يعمل الملك وأن يأخذ بين يديه سلطاته ويتحمل مسؤوليته "[604].

تجد المؤسسة الملكية قوتها أيضا في وظيفته التحكيمية. فمن خلال هذا الاختصاص يلعب الملك دورا بارزا في تكريس المكانة السامية التي تحتلها المؤسسة الملكية في سلم هرمية المراقبة، وهو يسعى إلى توافق الآراء والتراضي بين الطالبين للتحكيم بهدف تسوية نزاعاتهم والمحافظة على النظام السياسي في توجهاته وتبعاته[605]. إن الوظيفة التحكيمية التي يمارسها الملك مطبوعة بالحياد الذي يقتضي من الملك أن يكون خارج دائرة الصراع بين الفرقاء، ولعل ذلك ما تقصده الملكية حين تقول " الملك فوق الأحزاب ".

تسجل المؤسسة الملكية حضورا قويا كذلك في كافة مناحي الحياة. فهو الرئيس الفعلي للجهاز التنفيذي، حيث يترأس المجلس الوزاري مما يعطيه صلاحية تدبير الشأن العام وكذا توجيه السياسة العامة.

---

[604] علي (**كريمي**)، أسئلة الانتقال الديمقراطي في المغرب، قضايا في الإصلاح السياسي والدستوري، منشورات نوافذ، طبعة أولى 2005، ص 116-117.

[605] علي (**كريمي**)، م.س.ذ، ص 116-117.

- تدخل الملك مباشرة في الحياة البرلمانية عبر مخاطبة البرلمان دون أن يكون خطابه محل نقاش،

- وضعه حد للحياة البرلمانية بموجب الفصل 35 من خلال إعلان حالة الاستثناء،

- التعيين في المناصب السامية المدنية والعسكرية،

- تعيين القضاة باقتراح من المجلس الأعلى الذي يترأسه[606].

ما قيل عن المجالات التي تقدم ذكرها ينطبق على مراقبة دستورية القوانين، فإن الملك يعتبر الحامي الأول للدستور والساهر على صيانة الحقوق والحريات. وهذا ما ذكرت به الحكومة في خطابها حول مشروع القانون التنظيمي رقم 93 – 29 المنظم لعمل المجلس الدستوري المغربي، حينما شددت على العلاقة بين الملك وحماية الحقوق والحريات الأساسية مما يحمل ضمنيا إلى حصر وظيفة المجلس في ضبط العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، عبر القيام بمراقبة عملها ورسم حدود الاختصاص بينهما[607].

السؤال الذي يطرح نفسه وبإلحاح هو كالتالي: كيف نفهم طبيعة العلاقة بين الملك و بين المجلس الدستوري على مستوى مراقبة الدستورية؟ فكلا المؤسستين تمارس نفس الاختصاص: المحافظة على سمو الدستور؟

إن هذه العلاقة حددها الملك الحسن الثاني في خطابه حينما قال : " أسس هذا الدستور المجلس الدستوري الذي سيكون بمثابة ذلك المجلس الذي يقول لنا هذا الشيء دستوري وهذا الشيء غير دستوري دون أن يكون فوق السلط الأخرى ولا ينصب نفسه فوق السلط، إلا أن كلمته وقضاءه سوف يكونان ملزمين للجميع "[608].

إن هذا الوضع يشبه إلى حد ما الوضع في فرنسا حيث أن كلا من رئيس الجهورية والمجلس الدستوري الفرنسي يتقاسمان وظيفة حماية الدستور وذلك بحكم المكانة الدستورية التي يتبوؤها هذا رئيس الجمهورية. هذا الأخير يتمتع بنفس الموقع مقارنة مع وضع الملك عندنا مع فارق في مصدر اكتساب كليهما للشرعية. فرئيس الجمهورية يستمد شرعيته من انتخابه مباشرة من قبل الشعب عن طريق الاقتراع العام المباشر. وعلى أساس هذه المكانة فإنه يعتبر، مثله في ذلك مثل الملك، حاميا للدستور وساهرا على احترامه. السؤال الذي طرحه الفقه هو هل وظيفة الرئيس تعتبر ثغرة في مراقبة دستورية القوانين؟[609].

---

[606] علي (**كريمي**)، أسئلة الانتقال الديمقراطي في المغرب، قضايا في الإصلاح السياسي والدستوري، منشورات نوافذ، طبعة أولى 2005، ص 116-117.

[607] عبد الرحيم (**المنار السليمي**)، مناهج عمل القاضي الدستوري م. س. ذ. ص 414

[608] عبد الرحيم (**المنار السليمي**)، مناهج عمل القاضي الدستوري م. س. ذ. ص 409

[609] David (**DOKHAN**), les limites du contrôle de constitutionnalité éd 2001, page 16

إن رئيس الجمهورية في ممارسته لوظيفتة الدستورية كحام للدستور فإنما يفعل في إطار توزيع الاختصاص بينه وبين المجلس الدستوري الفرنسي. فالمجلس الدستوري مختص بمراقبة دستورية القوانين بينما اختصاص رئيس الدولة يسري على كافة القرارات السياسية ذات الأهمية القصوى[610]. وقد دافع جانب من الفقه على هذا الدور الذي يمارسه رئيس الجمهورية. فحسب Luis Favoreau فإن المجلس لم يحدث بهدف التدخل في اللعبة السياسية وضبط ممارستها. ليس هناك في القانون الدستوري الفرنسي بنود عامة، مكتوبة أو غير مكتوبة التي تنيط بالمجلس الدستوري مهمة الشرعية القانونية للسلوكيات.[611]

وحسب Carl SCHMITT أحد المدافعين عن رئيس الجمهورية فإن الذي يتولى حماية الدستور حكم دستوري يبث في النزاعات السياسية الشائكة والذي لا يقوى على حلها القاضي وإنما السلطات السياسية فقط ، بموقفه هذا فهو يخالف الفقيه النمساوي Hen Kelsen الذي يسند هذه الوظيفة إلى القاضي الدستوري.[612]

بين هذين الموقفين اختار المشرع الفرنسي حلا توفيقيا حين حماية سمو الدستور وظيفة مشتركة بين رئيس الجمهورية والمجلس الدستوري ولكن كل في حدود اختصاصه.

في المغرب، فالوضع جد مختلف، حيث موقع المؤسسة الملكية يجعل من المجلس الدستور سوى فاعل ثانوي على مستوى احترام القواعد القانونية الدستورية. ولا يمارس مهامه الرقابية إلا باعتباره مفوضا من الملك. فطبيعة النظام السياسي، توفر الملك على آليات أخرى لرقابة دستورية التشريعات القانونية (الأمانة العامة والمجلس الوزاري)، تحديده لمرجعية عمل المجلس الدستوري كل ذلك يفسر المكانة الهامة التي يتبوؤها الملك على مستوى مراقبة مدى مطابقة المنتوج القانوني مع القواعد والمقتضيات الدستورية. وأنه صاحب الاختصاص الأصلي في حماية سمو الدستور.

النتيجة التي يمكن أن نخرج بها هو أن المجلس الدستوري ما هو إلا مفوض وأن المجال الرقابي الذي يمارس فيه اختصاصه هو مجال ضيق ومحدود شأنه في ذلك شأن نظيره الفرنسي. فهما معا لا يستطيعان الحركة إلا في الحدود المرسومة لهما. بيد أن المجلس الدستوري الفرنسي استطاع بفضل الخبرة التي راكمها وبفضل حسن استثماره للإصلاحات التي أدخلت على رقابة الدستورية أن يفرض نفسه كأحد المكونات الرئيسية في البناء المؤسساتي للجمهورية الفرنسية.

---

[610] David (**DOKHAN**), opcit, page 16.

[611] David (**DOKHAN**), opcit, page 15

[612] David (**DOKHAN**), opcit, page 30

- **قرارات المجلس الدستوري** :

هناك قيد دستوري آخر ينضاف إلى ما قلناه، يتعلق الأمر بقرارات المجلس الدستوري. هذه الأخيرة، بالرغم من كونها تحوز قوة الشيء المقضي به وأنها ملزمة لكافة السلطات العمومية **(الفصل 81 من الدستور المغربي** (المادة 62) من الدستور الفرنسي 1958 تكتسي. معنى هذا أنها غير قابلة للطعن من قبل أية سلطة إدارية كانت هذه السلطة أم قضائية[613].

لكن حجية قرارات المجلس الدستوري تفقد فاعليتها حينما يتدخل المشرع الدستوري فيغير من الإطار الدستوري الذي تمارس فيه رقابة المجلس. هذا على المستوى الداخلي، أما على المستوى الخارجي فيمكن للمحكمة الأوربية مراجعة قرارات المجلس الدستوري وذلك أثناء فحص قانون ما على ضوء اتفاقية أو معاهدة.

إن مراجعة قرارات المجلس الدستوري من قبل المشرع الدستوري تكشف بكل وضوح مدى الهشاشة التي تتسم بها تلك القرارات بالرغم من حيازتها لقوة الشيء المقضي. وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على أن القاضي الدستوري في مراقبته لدستورية القوانين لا يملك الكلمة الأخيرة. وإنما الكلمة تعود أولا وأخيرا إلى المشرع الدستوري (بالنسبة للمغرب) والمشرع الدستوري والمحكمة الأوربية لحقوق الإنسان في فرنسا.

هنا لابد من التمييز بين القرار في حد ذاته والاجتهادات المنبثقة عنه. فإذا كانت سلطة الأول واضحة لا غبار عليها، فإن الأمر ليس كذلك بالنسبة للثانية.[614].

إن حجية الشيء المقضي به الذي تتمتع به قرارات المجلس الدستوري لا تخص سوى حيثيات القرار والأسباب المعللة المدعمة لها والتي تشكل الأساس الذي تقوم عليه، ولا تمتد هذه الحجية إلى باقي الأسباب المعلة الأخرى. وهكذا، فقد أحيل على المجلس قانون يقضي بالسماح لحكومة بزجر مخالفات ضبطية (Contraventionnelle infractions) بغرامة مالية. وقد لاحظ المجلس أن هذا القانون غير مخالف للدستور، ولكن يتطلب اعتماد قانون ينص على عقوبة سالبة للحرية. هذه الجملة الأخيرة لم تكن ضرورية لدعم الحيثيات ولا تهم النص المحال على المجلس. ولهذا، فإنه لا الحكومة، ولا مجلس الدولة ولا محكمة النقض لم يلتفتوا إليها إلا بعد تعديل مدونة القانون الجنائي والتي أخذت بالقرار المذكور[615]

---

[613] Guillaume (**DRAGO**), l'exécution des décisions du conseil constitutionnel. Effectivité du contrôle de constitutionnalité, Economica, PUAM 1994, page 1991.

[614] François (**LUCHAIRE**), le juge constitutionnel en France et aux Etats Unis, éd Economica, page 17-18.

[615] François (**LUCHAIRE**), opcit, page 17-18.

مقارنة مع الولايات المتحدة الأمريكية، فإن قوة الشيء المقضي به بالنسبة للقرارات الصادرة عن المحكمة العليا هي أقوى مما هي عليه في فرنسا، والسبب في ذلك يعود إلى كون المحكمة المذكورة تتربع على رأس الهرم القضائي، ولهذا ليس من المتصور أن تتعرض قراراتها للإلغاء وهذه نتيجة منطقية لمبدأ وحدة القضاء الدستوري[616].

الفرع الثاني : الحدود القانونية و السوسيو قضائية

لا تنحصر القيود المكبلة للمجلس في الصنفين اللذين أتينا على ذكرهما في النقطة السابقة، بل توجد هناك قيود أخرى لها هي الأخرى نصيبها في التقليل من فعالية الدور الذي يؤديه، الأمر يتعلق هنا بالحدود القانونية **(مطلب أول)**، والحدود السوسيوقضائية **(مطلب ثان)**.

المطلب الأول : الحدود القانونية

لطالما تباهى مهندسو رقابة الدستورية في فرنسا بتفرد تجربتهم عن باقي التجارب الرقابية المقارنة الأخرى. غير أن الممارسة على أرض الواقع كشفت عن عدد من الثغرات والعيوب القانونية قلصت بشكل كبير من فعالية تلك الرقابة. ولعل من أبرز تلك العيوب والثغرات محدودية نظام الإحالة، ومحدودية نظام المسطرة.

في فرنسا كما في المغرب، يشكل نظام الإحالة إحدى الحلقات الأضعف في مراقبة دستورية القوانين العادية بصفة عامة، والتشريعات المالية بصفة خاصة. فبالرغم من المزايا العديدة التي ينطوي عليها هذا النظام (إحالة منتظمة للقوانين المالية ، تنشيط الحقل المالي وتحويله إلى مرتع خصب للتحليلات والتعاليق الفقهية للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري في المجال المالي، حماية الأقلية البرلمانية) إلا أنه شكل وما زال محط انتقاد من قبل الفقه الدستوري والمالي على حد سواء، وذلك بفعل النواقص العديدة التي تعتريه والتي تحد من فاعليته.

إن حصر ممارسة حق الإحالة على جهات ست فقط (الملك، الوزير الأول، رئيسا غرفتي البرلمان والأقلية المعارضة) يقصي أحد أهم المخاطبين بالتشريعات المالية وبخاصة التشريع الضريبي الذي هو أشد التصاقا بحياة المواطن (الملزم الضريبي). وقد بذلت محاولات[617] عديدة لسد هذه الثغرة بتوسيع حق الإحالة ليشمل المواطن أيضا. غير أن تلك المحاولات باءت بالفشل ولم يكتب لها النجاح. ويعزى هذا

[616] François (**LUCHAIRE**), opcit, page 17-18.

[617] هذه المحاولة سنتطرق إليها في الفصل الخاص بإصلاح نظام الرقابة الدستورية في فرنسا .

الفشل إلى طبيعة النظام السياسي الذي يعتمد التمثيلية البرلمانية للمواطنين. وعليه فلا حاجة إلى تمتيع المواطن بهذا الحق ما دام أن له ممثلا ينوب عنه داخل المؤسسة البرلمانية. لكن ضمن هذه الإشكالية توجد إشكالية أخرى أعمق بكثير وهي الإشكالية التمثيلية في حد ذاتها. أي هل المؤسسة البرلمانية تعكس فعلا تمثيلية حقيقية للمواطنين؟

إن ممارسة حق الإحالة في المغرب وفي فرنسا تثير مجموعة من الملاحظات منها أن هذا الحق لم يمارس من قبل الجهات المالكة له إلا في حالات نادرة . يقول Loic Philip في تعليقه على توسيع حق الإحالة إلى ¼ أعضاء البرلمان (60 عضوا من الجمعية العمومية و60 عضوا من مجلس الشيوخ) : " إلى الآن أربع جهات هي وحدها المخولة لممارسة حق الإحالة :

- رئيس الجمهورية
- الوزير الأول
- ورئيسا البرلمان (رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ).

لكن الإحالة لم تمارس إلا من طرف جهتين اثنتين وفي حالات نادرة : الوزير الأول ورئيس مجلس الشيوخ. الوزير الأول ست مرات ورئيس مجلس الشيوخ ثلاث مرات أما رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية فلم يسبقا لهما أن مارسا هذا الحق.

وإذا كان الأمر مفهوما بالنسبة للأول أي لرئيس الجمعية الوطنية بحكم انتمائه للأغلبية فالأمر ليس كذلك بالنسبة لرئيس الجمهورية بوصفه حاميا للدستور هذا في الوقت الذي تم فيه التصويت على ما يقرب عن 2000 نص قانوني [618]

<u>على ضوء هذه الإيضاحات نتبين مدى الأهمية القصوى لنظام الإحالة وللجهات المكلفة بممارسة هذا الحق من حيث الحكم على مدى جدوى رقابة الدستورية من عدمها</u>.

ملاحظة أخرى جد هامة يوردها نفس الكاتب، وتتعلق بالفكرة المشاعة لدى الرأي العام والتي غالبا ما يتم التغافل عنها من قبل المهتمين بالشأن الدستوري، وهي أن الغالبية العظمى من النصوص القانونية المصوت عليها غير دستورية. فمنذ 1958 عدم المطابقة للدستور هي الأصل والاستثناء هو المطابقة. بعبارة أخرى قوانيننا غير دستورية.

نفس الملاحظة تنطبق على المغرب حيث تندر حالات استعمال الجهات السياسية لحق الإحالة على المجلس الدستوري. بالنسبة للوزير الأول، يعود السبب إلى أن أغلب النصوص التي يصوت عليها البرلمان هي ذات مصدر حكومي، لذلك لا يعول عليه للطعن في دستورية نص قانوني؛ لذلك فإن لجوءه إلى المجلس الدستوري من أجل إحالة قانون عادي لا يقرأ في أغلب الأحيان إلا من منطلق المناورة السياسية ، حيث أنه

[618] Marie-Madeleine (**MBORANTSUO),** Opcit, page 113

ورضوخا منه لضغوط البرلمانيين قد يوافق على إضافة مادة من المواد ، لكنه بعد اجتياز المرحلة البرلمانية يحيلها على المجلس الدستوري للنظر في دستوريتها[619].

وما قيل عن الوزير الأول يقال عن رئيسي غرفتي البرلمان، فوجودهم على رأس هاتين الغرفتين هو إلى حد ما نتاج منطق الأغلبية لذلك لا يتصور لجوؤهما إلى المجلس الدستوري لما قد يشكل ذلك من سلوك مضاد للأغلبية نفسها ."[620]

إن الإشكال لا يطرح عندما يتعلق الأمر بوجود أغلبية معارضة وقوية تتولى فعلا الذود عن مصالح المواطنين، وإنما في حالة وجود قوانين تهدد حرياتهم وحقوقهم الدستورية.

بالنسبة للمغرب، فحال البرلمان يقول بغير ذلك. حيث الأغلبية والحكومة يشكلان مع ما يسميه البعض بالقطب التشريعي[621] le pôle législatif حيث الحكومة تضع السياسات والقوانين والأغلبية تدعمها وتصوت عليها. ثم إن جو الود السائد بين الحكومة وأغلبيتها البرلمان قد يؤدي بالنواب إلى التخلي عن حق ممارسة الإحالة ضد قوانين صوت عليها زملاؤهم أو ضد مشاريع قوانين حكومية. زد على هذا، أن السلطات الممثلة للجهاز التنفيذي سوف لن تعترض سبيل قوانين صادرة عن أغلبية برلمانية داعمة للحكومة. فوق كل هذا وذاك، فإن الإحالة التي ينظر إليها كسلاح في يد المعارضة ضد القوانين الصادرة عن الحكومة سرعان ما يُحيَّد مفعوله في حالة عدم توفر النصاب القانوني المطلوب[622].

إن وضع المجلس الدستوري داخل دوامة الحكومة / المعارضة يشكل خطرا كبيرا على دور المجلس في مراقبة قوانين هي الأخطر على الإطلاق وأشدها تأثيرا على حياة المواطنين. هذه القوانين هي قوانين مالية السنة المالية باعتبارها القوانين الأكثر شدا للانتباه من سواها من القوانين العادية الأخرى. إن هذه القوانين صارت تمرر سنويا دونما مشاكل سيما في ظل تنامي ظاهرة الغياب التي صارت تطبع بشكل كبير الممارسة البرلمانية بالمغرب. هذا من ناحية، من ناحية أخرى، فإن جعل حق الإحالة حكرا على الجهات المذكورة يقيد من حركة القاضي الدستوري ويجعله في انتظارية مستمرة حتى يتمكن من قول كلمته بخصوص القوانين والتشريعات المالية المحالة عليه.

إن حرمان المجلس الدستوري، في فرنسا كما في المغرب، من حق الإحالة الذاتية (التدخل التلقائي)، يعتبر عائقا فعليا أمامه لممارسة عمله الرقابي على أتم صورة سيما وأن عددا كبيرا من مشاريع قوانين المالية تمرر من دون أن يتمكن هذا الأخير من قول

---

[619] نور الدين **(أشحشاح)**، المجلس الدستوري المغربي، أهمية الدور الحقوقي ومعوقاته، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد74،2007، ص 50-51.

[620] نور الدين **(أشحشاح)**، م.س.ذ، ص 50-51.

[621] Frédérique (**RUEDA**), le contrôle de l'activité du pouvoir exécutif par le juge constitutionnel, les exemples français, Allemand et espagnol, éd 2000 page 3.

[622]. نور الدين **(أشحشاح)** م. س .ذ ص 50-51

كلمته فيها بخصوص مطابقتها للدستور من عدمها. ولعل الجدول التالي يبين بشكل واضح عدد مشاريع قوانين المالية التي تم المصادقة عليها ولم يتمكن المجلس من مراقبة دستوريتها بسبب ظاهرة الأغلبية وبسبب أيضا افتقاد المجلس لحقه في التدخل التلقائي.

مشاريع قوانين المالية خلال الفترة الممتدة من 1994 إلى 2002[623]

مشاريع قوانين المالية حسب السنوات	تاريخ المصادقة	نتيجة التصويت	تاريخ النشر في الجريدة الرسمية
1994 32.93	11/02/1994	بأغلبية 174 مقابل 104	ع.4243 - 1/3/1994
1995 رقم 42.94	29/12/1994	بأغلبية 133 مقابل 106	ع : 4287 - 1/3/1994
انتقالي رقم 95.45 من يناير إلى 96/7/30	28/12/1995	بأغلبية 144 مقابل 103	ع : 4339 - 31/12/1995
1996 رقم 8.96	28/06/1996	بأغلبية 107 مقابل 78	ع : 4391 - 1/7/1995
1998/1997 رقم 14.97	29/06/1997	بأغلبية 54 مقابل 41	ع : 4495 - 30/6/1997
1999/1998 رقم 12.98	23/09/1998	بالأغلبية بعد القراءة الثانية بمجلس النواب	ع : 4627 - 5/10/1998
1999/2000 رقم 26.99	24/06/1999	بالأغلبية بعد القراءة الثانية بمجلس النواب	ع : 4706 - 1/7/1999
انتقالي رقم 25.00 من يوليوز إلى 2000/12/31	14/06/2000	بالأغلبية بعد القراءة الأولى بمجلسي البرلمان	ع : 4808 - 29/6/2000
2001/2000 رقم 55.00	20/12/2000	بالإجماع بعد الثانية بمجلس النواب	ع : 4861 - 1/1/2001
2001/2002 رقم 44.01	26/12/2001	بالأغلبية بعد القراءة الثانية بمجلس النواب	

الأمر استمر حتى مع مشاريع القوانين المالية اللاحقة في الفترة الممتدة بين (2002 – 2011)، حيث لم يعرض منها سوى ثلاثة مشاريع كما يوضحه الجدول التالي :

[623] جدول نورده نقلا عن ، الفصحي (**المهدي**)، أي توازن للسلط بالمغرب بعد تطبيق بعض محطات الإصلاح الدستوري والسياسي؟، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 49-48، يناير-أبريل 2003، ص 68.

مشاريع قوانين المالية المصادق عليها	مشاريع قوانين المالية المحالة على المجلس الدستوري
1994	1994
1995	
1996	
1997	
1998	
1999	1999
2000	
2001	
2002	2002
2003	
2004	
2005	
2006	
2007	
2008	
2009	
2010	
2011	

فكما يتبين من هذا الجدول، فإن الأرقام فصيحة في التعبير عن محدودية حق الإحالة على مستوى مراقبة دستورية قوانين المالية، فمن بين 18 قانونا للمالية لم يعرض منها سوى ثلاثة (3) قوانين على أنظار المجلس أي ما نسبته 0,5% وهي نسبة ضئيلة جدا بالمقارنة مع نسبة قوانين المالية التي تفلت من رقابة القاضي الدستوري المغربي.

ماذا يستنتج من هذا؟. من جهة عدم فعالية نظام الإحالة المعمول به حاليا، هذا من جهة ومن جهة ثانية، خطورة ظاهرة التوافقات السياسية من جهة ثانية، ومن جهة ثالثة لماذا لا تخضع قوانين المالية للرقابة الإجبارية باعتبارها أهم القوانين العادية على الإطلاق؟.

إن هذ الندرة على مستوى إحالة قوانين المالية تعزى حسب الحبيب الدقاق إلى العوامل التالية[624] :

- طمأنة النواب باستمرار من طرف الحكومة بلجوئها إلى الاستشارة القبلية وطابع الأمانة العامة للحكومة على مشروع قانون المالية، تبعد هامش التفكير في الإحالة على القضاء الدستوري من طرف البرلمانيين؛
- الاستعجال في التصويت بسبب قيد الأجل المحدد يعتبر سببا أساسا يمنع الإحالة على القضاء الدستوري من طرف البرلمانيين، خاصة حينما كان يصوت على قوانين المالية ليلة انتهاء السنة وحلول أعياد رأس السنة الجديدة؛
- غياب رهانات الإحالة على القضاء الدستوري لدى الفرق البرلمانية وذلك لما يتضمنه من إجراءات مالية واقتصادية أو ضريبية أو غيرها؛
- المراهنة على إحالة القانون المالي على القضاء الدستوري يعتبر في بعض الظروف مؤشرا على وجود أزمة سياسية.

لكن ما يزيد في الطين بلة افتقاد المجلس لحق التدخل الذاتي. وحرمان المجلس الدستوري من هذا الحق يرجعه البعض إلى مخاوف من أن يؤدي ذلك إلى خروج القاضي الدستوري عن مساره الرقابي المرسوم له. ومن جملة هذه المخاوف[625] :

- أن تدخل المجلس الدستوري تلقائيا من أجل فحص المشروعية الدستورية للقوانين قد يفسره البعض على أنها مواقف مسبقة من قبله مما قد يطعن في حياديته.
- انحراف عمل القاضي الدستوري نحو ما يسمى ب" حكومة القضاة ".
- تسيس مهمة القاضي الدستوري مما قد يضر بمصداقية المؤسسة نفسها لأن تردده في ممارسة حق الإحالة أحيانا وعدم ممارسته أحيانا أخرى سيجعل قراراتها تتصف بنوع من المزاجية، و أنها سياسية وليست قضائية.

مسألة أخرى في غاية الأهمية لا بد من التنبيه عليها، هي أن حق الإحالة، على أهميته، قد يفقد جدواه حينما تلجأ الجهات المالكة له إلى الاستعاضة عن الإحالة بما يسمى بالطرق البديلة (المنتجات البديلة بلغة الاقتصاد) أي كافة الوسائل الموصلة إلى نفس

---

[624] الحبيب (**الدقاق**)، م.س.ذ، ص 68

[625] Gerrard (**NIYUNGEKO**), la saisine du juge constitutionnel sous le régime de la constitution burundaise, in 30 ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel [Texte imprimé] : actes du colloque et publication en hommage à Louis Favoreu, 22 octobre 2004 au Conseil constitutionnel Presses universitaires d'Aix-Marseille 2006, page 102, 103

الغاية والتي تغني عن اللجوء إلى المجلس الدستوري.[626] بل إن هناك وسيلة أخرى تجنب تلك السلطات اللجوء إلى المجلس وهي بكل بساطة عدم الإحالة أصلا[627]. وهذا ما تم تسجيله في فرنسا، بخصوص قوانين المالية التي اعتمدت بعد تغيير القانون التنظيمي للمالي (مرسوم 1959).

لقد ظهر هذا التأثير جليا مع دخول القانون التنظيمي للمالية الجديد حيز التنفيذ حيث، وعلى غير العادة، لم تتم إحالة منذ دجنبر 2006 إلى 2008 أية قانون للمالية. فقد تمت المصادقة عليها دونما أن تعرض على أنظار المجلس الدستوري الفرنسي. يتعلق الأمر بستة قوانين للمالية [628].

إصلاح القانون الموازني الفرنسي من خلال بلورة قانون تنظيمي جديد للمالية شكل في نظر البعض عامل إضعاف بالنسبة للدور الرقابي للمجلس الدستوري الفرنسي سيما على مستوى عدم انتظامية الإحالة عليه.

- **العيوب المرتبطة بطبيعة المسطرة المتبعة في الرقابة :**

إن رقابة الدستورية المطبقة في المغرب هي في طبيعتها رقابة قبلية ومجردة. ولئن كانت هذه الخاصية تعطيها فعالية على مستوى وأد النص القانوني المشوب بعدم الدستورية في مهده والحيلولة بذلك دون التحاقه بالمنظومة القانونية المالية، إلا أن ذلك لا يخفي عنا جملة العيوب والنواقص التي تعتريها.

فهذه الرقابة، وحتى تمارس بالشكل المطلوب، وحتى تنتج الثمار المرجوة منها على مستوى تحصين منظومة القوانين المالية من النصوص القانونية المشوبة بعدم الدستورية لا بد لها من مقوم أساس؛ هذا المقوم يتجلى بوضوح في وجود معارضة قوية تأخذ على عاتقها التصدي لأي قانون تراه يخالف المقتضيات الدستورية. في غياب هذا

---

[626] Jacques (**MEUNIER**), Le pouvoir du conseil constitutionnel : Essai d'analyse stratégique, édition Université de Rouen 1994, page 216.

[627] Jacques (**MEUNIER**), opcit, page 216.

[628] قانونا مالية السنة (قانون مالية سنة 2007 الجريدة الرسمية رقم 303 بتاريخ 31 دجنبر 2006 صفحة 19641) و (قانون مالية 2008 الجريدة الرسمية رقم 300 بتاريخ 27 دجنبر 2007 صفحة 21211).

- قانونان تعديليان لقانون مالية السنة يتعلق الأمر ب (القانون التعديلي لقانون مالية 2006 (الجريدة الرسمية رقم 303 بتاريخ 31 دجنبر 2006 صفحة 20228) والقانون التعديلي لقانون مالية 2007 المنشور بالجريدة الرسمية رقم 301 بتاريخ 28 دجنبر 2007 صفحة 21482).

- قانونان للتصفية يتعلق الأمر بقانون تصفية سنة 2006 المنشور بالجريدة الرسمية رقم 176 بتاريخ 1 غشت 2007 صفحة 12905) وقانون تصفية 2007 (المنشور بالجريدة الرسمية رقم 179 بتاريخ 2 غشت 2008 صفحة 12373). انظر

Guy (**CARCASSONNE**), « les non-saisine », in Didier Maus et André ROUX,(dir), 30 ans de saisine parlementaire du conseil constitutionnel, Economica – PUAM, Paris-AIX-en- en Provence 2006, page 45-48.

المقوم، تظل رقابة الدستورية فاقدة لكل جدوى ويبقى وجودها كعدمها خصوصا في ظل افتقاد المجلس الدستوري المغربي لحق التدخل التلقائي.

علاوة على هذا ، فإن القاضي الدستوري المغربي، مهما أوتي من ذكاء وخبرة، سيكون في ممارسته للرقابة القبلية عاجزا تمام العجز عن التنبؤ بالآثار المستقبلية للقانون المحال عليه. فالقانون المعروض عليه قد يبدو من الناحية الشكلية مطابقا لمواصفات الدستورية، إلا أنه على أرض الواقع قد يظهر العكس تماما. هذا الإشكال يطرح بحدة بخصوص التشريعات الضريبية والتي غالبا ما تحمل في طياتها، تحت إكراهات الظرفية الاقتصادية والاجتماعية، تهديدات حقيقة لحقوق الملزم الضريبي وحرياته الأساسة.

إن الرقابة – وكما يقول Michel FROMENT – هي رقابة قبلية ومجردة، لكنها تبقى قليلة الفعالية لأنه ليس المطلوب البت في الأثار المنتجة التي أنتجها النص القانوني على ضوء الوثيقة الدستورية، وإنما المطلوب هو فحص ما إذا كانت هناك مخالفة صارخة للقواعد المضمنة في الدستور أو التنبؤ بأن النتائج التي قد تنجم عن مخالفة للدستور، وهذه مهمة مستحيلة بالنظر إلى قصر المدة الزمنية المخصصة للمجلس لإصدار قراره.[629]

ثم إن هذه الرقابة – الكلام دائما ل Michel FROMENT - تقوم على مجرد افتراضات أكثر منها رقابة فعلية. إن هذه الرقابة بهذه الخصائص هي رقابة مخيبة للآمال سيما وأن المطلوب منها ليس ضبط عمل السلطات العمومية، وإنما أيضا حماية الحقوق والحريات .

المطلب الثاني : الحدود السوسيوقضائية

حتى يمارس القاضي الدستوري كامل صلاحياته بعيدا عن الضغوطات الخارجية والتي من شأنها التأثير في منحى قراراته ،لا بد له من التوفر على كافة الضمانات التي تؤمن له استقلاليته .

توفير هذه الضمانات (ضمانات الاستقلالية) لا يكون من أجل القضاة أنفسهم، فليس المقصود حماية شخص القاضي ذاته وإنما يكون من أجل مصالح المتقاضين وحسن سير العدالة [630].

لكن هذه الاستقلالية هي أيضا من أجل أن تجعل القاضي الدستوري في تفاعل مستمر مع محيطه السياسي والاجتماعي وليس العكس .

---

[629] Michel (**FROMENT**),la justice constitutionnelle en France ou l'exception française, la revue administrative n° spéciale 7 - 1999 ,page 177.

[630] شكري (محمد سيد دستوقي)، حرية المواطن المصري ، ص 154، ذكره عبد المنعم (**عبد الحميد ابراهيم شرف**)، المعالجة القضائية والسياسية للانحراف التشريعي " دراسة مقارنة"، ط 2001ص 903

بالرجوع إلى القانون التنظيمي للمجلس الدستوري المغربي، نجد أن هذا الأخير قد نص على عدد من المقتضيات التي تضمن استقلالية القاضي الدستوري تساعده في ممارسة مهمته الرقابية على أكمل وجه و بكل حيادية وموضوعية.

لكن التمعن جيدا في هذه المقتضيات، تجعلنا نصل إلى نتيجة مفادها أن المشرع كرس بالفعل استقلالية القاضي الدستوري، لكن، ليس في الاتجاه الذي يجعله بعيدا عن ضغوطات الجهات السياسية وتأثيراتها التي قد توجه عمله نحو الوجهة التي يرغبون فيها ، وإنما استقلالية تؤدي به إلى أن يكون في انقطاع تام عن محيطه السياسي والاجتماعي . حسب ذ.أحمد منار السليمي، فإن هذا الانقطاع تكريس لمقتضيات القانون المنظم لعمل المجلس الدستوري، وبخاصة تلك المتعلقة بكتمان السرية المداولات

فقد وضعت المادة 14 من القانون 93-92 عددا من الالتزامات والمتمثلة في كتمان سر المداولات والتصويت، وعدم اتخاذ أي موقف علني بالالتزام بعدم الافتاء في أية مسألة من المسائل التي تدخل في نطاق اختصاصات المجلس الدستوري .

إن ترتيب هذه الالتزامات الثلاثة على عاتق القاضي الدستوري يؤدي في رأي ذ: أحمد المنار السليمي إلى الخلط بين السرية وعدم اتخاذ أي موقف علني أو الافتاء لدرجة يصبح معها مفهوم كتمان سر المداولات واسعا يتجاوز وثائق الملف واسم المقرر ومضمون التقرير وعدد القضاة المعارضين والمؤيدين للقرار، مما يشكل خللا ينعكس على عمل المجلس الدستوري بمكوناته الإدارية والقضائية، حيث تجعل السرية القاضي المقرر يعمل منفردا في إعداد تقريره الدستوري دون مساعدة الأمين العام أو مصلحة الدراسات القانونية التي تتمثل في وظيفتها في التجارب الدستورية المقارنة في إمداد القاضي الدستوري بالوثائق اللازمة للبث في الطعن أو الإحالة. كما أنه لا ينظم جلسات رسمية أو غير رسمية للأطراف (الإحالة) أو الطعن لدرجة يخلط فيها القاضي الدستوري بين كتمان سر المداولات والمسطرة غير الحضورية .

وحسب ذ أحمد المنار السليمي فإن كتمان سرية المداولات تطرح اشكالا بالنسبة للأساتذة الجامعيين الذين يمارسون مهام التدريس بالجامعة، وبخاصة أساتذة مادة القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، وهم في نفس الوقت أعضاء في المجلس الدستوري .فالتزام هؤلاء الأساتذة بكتمان السر المهني يجعلهم يحجمون عن المشاركة في أية ندوة علمية أو منتديات البحث العلمي، كما تؤدي إلى تراجع نشاطاتهم في مجال التدريس رغم تأطيرهم لبعض البحوث والأطروحات حيث يقتصرون فقط بالتركيز على دراسة تجربة الغرفة الدستورية .

من جهة أخرى، يرى أحمد المنار السليمي، أنه بالرغم من ضمانات الاستقلالية المكفولة لأعضاء المجلس الدستوري، إلا أن ممارستهم يغلب عليها سلوك الاحتراس

كسبيل يجنبهم انتقاد أو توبيخ السلطة التنفيذية ، فكل همهم هو تمديد فترة تقاعدهم أو العبور إلى منصب آخر وهذا يحول المجلس إلى قاعة انتظار للنخبة [631].

يمكن أن نضيف إلى ما تقدم ذكره، العزلة التي تميز القاضي الدستوري عن الواقع المجتمعي. فالقاضي الدستوري يلعب دور الوسيط بين المنظومة القانونية بصفتهم خاضعين لها. فالمسئولية الملقاة على عاتقه ليست فقط تطبيق القاعدة القانونية؛ وإنما جعل تلك القاعدة تحظى بالقبول من لدن مختلف الشرائح المجتمعية[632].

بالنسبة للقضاء المغربي بصفة عامة والقضاء الدستوري بصفة خاصة، فإن هناك لامبالاة من قبل المواطنين إزاء هذه المؤسسة الغريبة عن بيئته. هذه اللامبالاة تجد تفسيرها حسب Marie Madeline Mborantsuo في عوامل شتى بعضها مرتبط بالجهاز القضائي الذي ينظر إليه المواطن كأداة طيعة في يد السلطة تسخره لخدمة مصالحها الخاصة أي أن الجهاز تابع للسلطة التنفيذية ولا يتمتع بالاستقلال التي تعتبر الشرط الضروري لصون الحقوق والحريات، كما ينظر إليه كوسيلة للقهر وتسليط العقوبة، علاوة على أنه مصدر للتقييدات المسطرية وكثرة الشكليات[633].

ومما يزيد من عزلة القاضي الدستوري ويوسع من الهوة بينه وبين الواقع الاجتماعي الانتشار الواسع للأمية في صفوف المواطنين وعدم توفرهم على ثقافة دستورية تحول بينهم وبين الوعي بحقوقهم وبالدور الذي يلعبه القاضي الدستوري في صون تلك الحقوق.

المبحث الثاني : الحدود الذاتية : عدم امتداد رقابة القضاء الدستوري المغربي إلى التشريعات المالية الصادرة خارج البرلمان.

إن النصوص المنظمة لعمل المجلس الدستوري المغربي لم تخوله حق بسط رقابته على كافة التشريعات تماما كما فعلت ذلك بعض التجارب المقارنة، العربية منها (مصر، الكويت، الإمارات...) أو الأجنبية (الولايات المتحدة الأمريكية، ومعظم البلدان الأوربية) حيث يتمتع القاضي الدستوري في هذه البلدان بمجال مراقبة أوسع يشمل كافة التشريعات القانونية (القوانين واللوائح التنفيذية).

في المغرب، آثر المشرع الدستوري ألا يحيد عن مسار التجربة الفرنسية في ممارسة رقابة دستورية القوانين، راسما بذلك حدودا لمجال اختصاص المجلس الدستوري. فهذا الأخير لا يختص بمراقبة كافة التشريعات القانونية (ومنها بطبيعة الحال التشريعات ذات الصلة بالمجال المالي)، وإنما فقط التشريعات الصادرة عن البرلمان،

---

[631] أحمد منار السليمي ، مناهج عمل القاضي الدستوري ، دراسة سوسيوقضائية ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة ومؤلفات جامعية ، العدد 65،2006،451.

[632] Marie Madeline (**MBORANTSUO**), Opcit, page 87.

[633].Ibid.

أي القوانين التنظيمية، القوانين العادية؛ وما عدا هذه التشريعات فإنها تظل خارج دائرة رقابته. تنص المادة 81 من الدستور الراجع 1996 : " **يمارس المجلس الدستوري الاختصاصات المسندة إليه بفصول الدستور أو بأحكام القوانين التنظيمية؛ ويفصل - بالإضافة إلى ذلك- في صحة انتخاب أعضاء البرلمان وعمليات الاستفتاء.**

تحال القوانين التنظيمية قبل إصدار الأمر بتنفيذها، والنظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان قبل الشروع في تطبيقه إلى المجلس الدستوري ليبت في مطابقتها للدستور.

وللملك أو الوزير الأول أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين أو ربع أعضاء مجلس النواب أو أعضاء مجلس المستشارين أن يحيلوا القوانين قبل إصدار الأمر بتنفيذها إلى المجلس الدستوري ليبت في مطابقتها للدستور".

ولئن كان تحديد مجال اختصاص المجلس الدستوري الفرنسي يجد تبريره في فلسفة العقلنة البرلمانية التي أرادت من المجلس حاميا وحارسا للحكومة، وتفادي تكرار ممارسات البرلمان في ظل الجمهوريتين الثانية والثالثة والتي شكلت مصدر تهديد مستمر للاستقرار الحكومي، فإن الأمر في المغرب مختلف تمام الاختلاف حيث الشروط التي تحكمت في ولادة المجلس الدستوري الفرنسي غائبة تماما هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن البرلمان المغربي لم يكن في تاريخه بقوة البرلمان الفرنسي بحيث يتطلب الأمر لجمه وضبط سياسته التشريعية سيما في المجال المالي.

هناك تشريعات أخرى على الرغم من أهميتها القصوى من الناحية المالية تظل هي الأخرى خارج تغطية القضاء الدستوري المغربي الأمر يتعلق بالاتفاقيات الملزمة لمالية الدولة.

إن استثناء أو عدم امتداد رقابة المجلس الدستوري إلى جانب كبير من التشريعات القانونية ذات الطابع المالي من مجال اختصاص القضاء الدستوري المغربي، وتركيز رقابة هذا الأخير على صنف منها، فيه تمييز واضح للحكومة وتقوية للدور المالي لهذه الأخيرة.

في هذا المبحث سنحاول تسليط الضوء على نقطتين اثنتين :

سنخصص النقطة الأولى للحديث عن التشريعات ذات الطابع المحلي (**الفرع الأول**) فيما النقطة الثانية فسنتطرق فيها للتشريعات ذات الطابع الدولي (**الفرع الثاني**).

الفرع الأول : التشريعات ذات الطابع المحلي. : قوانين الاستفتاء وقرارات الجهاز التنفيذي

إن المجال الذي يتحرك بداخله القاضي الدستوري المغربي ونظيره الفرنسي ضيق جدا، ينحصر فقط في مراقبة التشريعات الصادرة عن البرلمان.

ومع أن النص الدستوري لا يقيم التمييز بين التشريع ذي المصدر البرلماني عن باقي التشريعات الأخرى، إلا أن القاضي الدستوري في كلا البلدين تحفظا على مراقبة دستوريتها مقيدا بذلك من مجال اختصاصه.

في المجال المالي، هناك العديد من التشريعات، وإن كان لها صلة بالمجال المالي إلا أنها تبقى خارج رقابة المجلس الدستوري المغربي، نذكر منها قوانين الاستفتاء(**المطلب الأول**) وقرارات الجهاز التنفيذي(**المطلب الثاني**).

المطلب الأول : قوانين الاستفتاء

مثلها مثل باقي التشريعات الأخرى، قد تحوي قوانين الاستفتاء أحكاما أو قيودا تحد من ممارسة الحريات أو التمتع بحق من الحقوق. لهذا، وحماية لمبدأ سيادة القانون، وكذا لمبدأ خضوع الدولة للقانون، لا بد من خضوعها لرقابة الدستورية من أجل فحص شرعيتها ومدى مطابقتها للمقتضيات الدستورية.

في المغرب، وبالرجوع إلى مواقف المجلس الدستوري المغربي بخصوص قوانين الاستفتاء، فإن هذا الأخير لا يتمتع سوى بصلاحيات جد محدودة. وقد اتضح ذلك بخصوص قانون الاستفتاء 15 شتنبر 1995 حول المادة 49 من دستور 1992 (المادة 50 من الدستور الحالي) التي تم تغييرها بموجب الخطاب الملكي بتاريخ 20 غشت الذي اقترح فيه الملك تعديلا دستوريا ينص على أن يتم التصويت على قانون المالية خلال نهاية دورة أبريل عوض الدورة البرلمانية لأكتوبر.

وقد كان نص المادة 49 من دستور 1992 تنص على ما يلي : " ...إذا لم يقع قبول الميزانية في 31 ديسمبر، فإن الحكومة تفتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العامة والقيام بالمهام المنوطة بها على أساس ما هو مقترح بالميزانية المعروضة بقصد المصادقة".

حسب ذ.محمد بنيحيى، فإن نص مشروع المراجعة هذا يثير مجموعة من الملاحظات :

- تم العدول في مشروع المراجعة عن الإشارة إلى 31 دجنبر كآخر أجل لمصادقة مجلس النواب على قانون المالية قبل تدخل الحكومة في هذا المجال لفتح الاعتمادات الضرورية بمرسوم. وتم تعويضها بالعبارة التالية : " إذا لم يتم في نهاية السنة المالية التصويت على قانون المالية.."

- لم يعد الدستور يشير إلى أي تاريخ محدد للتصويت على قوانين المالية وأخذ بمفهوم السنة المالية مما يعني الرجوع إلى القانون التنظيمي لتحديده. من أجل ذلك لا بد من تغيير القانون التنظيمي للمالية لتصبح مطابقة للدستور بعد الاستفتاء بـ " نعم ".[634]

إن ما يميز هذا الاستفتاء هو عدم التطابق بين السؤال المطروح ومشروع نص المراجعة. فالشعب حينما صوت بالإيجاب (بنعم)، فإنه صوت لصالح تغيير تاريخ التصويت وليس على عبارة السنة المالية كما وردت في مشروع نص المراجعة.

السؤال إذن هو هل كان من حق المجلس الدستوري المغربي، حين إعلانه عن نتائج الاستفتاء، التدخل من أجل كشف عدم التطابق الموجود بين السؤال المطروح للاستفتاء و النص المطروح ومشروع نص المراجعة، بمعنى آخر ما هي سلطة الدستوري على مستوى مراقبة قوانين الاستفتاء؟[635]

بخلاف المجلس الدستوري الفرنسي الذي يتوفر على حق مراقبة صياغة السؤال المطروح على الاستفتاء من أجل التأكد من خلوه من أي لبس أو غموض[636]، فإن دور المجلس الدستوري المغربي على هذا المستوى بدا في غاية المحدودية ، وهذا يشكل، بالنظر إلى المبادئ الجوهرية لدولة القانون، ثغرة كبرى[637].

لقد كان السؤال المطروح واضحا ويخص نقطة محددة : تغيير تاريخ التصويت، ومع ذلك فإن الجواب بنعم تمت ترجمته بكل بساطة باختفاء المسألة موضوع الاستفتاء (التاريخ) لتحل مكانها عبارة غامضة ومطاطية (تحديد السنة المالية بواسطة قانون تنظيمي) وكل هذا على مسمع ومرأى من المجلس من دون أن يفعل المجلس شيئا[638].

إن وظيفة المجلس بخصوص هذه النوعية من القوانين، على حد تعبير ذ. محمد أمين بن عبد الله، هي وظيفة إعلانية فقط، تنحصر في إعلان نتائج الاستفتاء. ولو كان للمجلس سلطة رقابية في هذا المجال، ما كان لعبارة " السنة المالية " لتسرب بهذه الكيفية محل التاريخ الذي تمت الموافقة عليه عن طريق الاستفتاء.

لكن مهما يكن، فإن موقف المجلس الدستوري الفرنسي بخصوص قوانين الاستفتاء ليس بأحسن حال من نظيره المغربي، حيث أكد وبشكل صريح موقفه من رقابة دستورية هذا الصنف من القوانين. فقد استثناها المجلس صراحة من مجال اختصاصه مقيدا بذلك نطاق تدخله على مستوى مراقبة دستورية القوانين.

---

[634] .محمد (**بنيحيى**)، على هامش استفتاء 15 شتنبر : الحركية الدستورية بالمغرب "، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 13 – أكتوبر 1995، ص 111.

[635] Mohamed Amine (**BEN ABDELLAH**), Le référendum de 15 septembre 1995, REMALD n°13, octobre 1995, page 112.

[636] CC 2 juin 1987, décision n°87, cité par Mohamed Amine Ben Abdellah, La déconstitutionnalisation de la date du vote de la loi de finances, REMALD n°32, mai-juin 2000, page 199.

[637] Mohamed Amine (**BEN ABDELLAH)**, La déconstitutionnalisation de la date du vote de la loi de finances, REMALD n°32, mai-juin 2000, page 149.

[638] Ibid.

لقد أخرج المجلس الدستوري القوانين الاستفتائية من دائرة رقابته وذلك من خلال قراره الصريح الصادر بتاريخ 2 نونبر 1962[639]، وأيضا من خلال قراره الصادر بتاريخ 23 شتنبر 1992.

فبتاريخ 2 شتنبر1992، رفع ستون نائبا من الجمعية العمومية مذكرة طعن لدى المجلس الدستوري طالبوا منه التصدي لمشروع القانون الاستفتائي المتعلق بالتصديق على المعاهدة الخاصة بالاتحاد الأوربي (معاهدة ماستريخت) بدعوى عدم دستوريته[640].

فحسب الطاعنين، فإن القانون موضوع الطعن ليس قانونا دستوريا مثلما كان عليه الوضع بالنسبة للقانون الاستفتائي لعام 1962 وإنما هو قانون عادي وبالتالي فإنه يندرج ضمن الاختصاص الرقابي للمجلس طبقا للمادة 61 من دستور 1958. كما أنه فقد القيمة التي منحه إياه المجلس سنة 1962 حيث قرر بأن " القانون البرلماني يمكن أن يعدل القانون الاستفتائي "[641].

غير أن المجلس قضى بعدم اختصاصه بالبت في دستورية القانون الاستفتائي بحجة أن هذا القانون يعد التعبير المباشر عن إرادة الأمة ، وأن المادة 61 من الدستور حصرت اختصاصه في القوانين التي يقرها البرلمان. كما أن المادة 60 من الدستور التي تحصر رقابة المجلس في التثبت من صحة عملية الاستفتاء وإعلان نتائجه، و المادة 11 من الدستور لم تتضمنا النص على أية إجراءات ينبغي اتباعها خلال الفترة ما بين موافقة الشعب في الاستفتاء على مشروع القانون وبين إصدار هذا القانون بواسطة الرئيس. ثم إن المادة السابعة عشرة من الأمر الصادر بتاريخ 7 نونبر 1958 بمثابة القانون السياسي المنظم لعمل المجلس قد قصر اختصاص المجلس في البث في دستورية القوانين التي يصدرها البرلمان.

بهذا الموقف يكون المجلس الدستوري قد ضيق من مجال رقابته مع أن رقابة الدستورية التي يمارسها طبقا للمادة 61 من الدستور لم تقم تمييزا بين القوانين الصادرة عن البرلمان وقوانين الاستفتاء التي يوافق عليها الشعب[642].

لقد ذهب المجلس إلى أبعد مما تقتضيه النصوص القانونية مع أن هذه القوانين هي أحوج من غيرها إلى الخضوع لرقابة الدستورية من أجل فحص دستوريتها[643].

---

[639] CC 62-20 dc du 6 nov 1962 cité par :

.عبد المنعم (**عبد الحميد ابراهيم شرف**)، م.س.ذ، ص 883

[640] Dominique (**ROUSSEAU**), la constitution ou la politique autrement, page 185 .

[641] CC 89-265 DC du 9 janvier 1990 RJC 1959-1993, page 377. Cité par Dominique (**ROUSSEAU**), Opcit page 179.

[642] عبد المنعم (**عبد الحميد ابراهيم شرف**)، م.س.ذ ص 883.

[643] عاطف (البنا)، الرقابة القضائية، ص 217-218 . ذكره د.عبد المنعم (**عبد الحميد ابراهيم شرف**)، م.س.ذ ص 883

فليس معنى أن يوافق عليها الشعب أنها سليمة من الناحية الدستورية؛ بل قد تحوي هذه القوانين بين ثناياها أحكاما مقيدة لحرياتهم وحقوقهم[644].

إن موقف المجلس لم يكن سليما إزاء القوانين الاستفتائية حينما برر عدم اختصاصه ببحث الطعون الموجهة لمشروعات تلك القوانين التي يوافق عليها الشعب بواسطة الاستفتاء؛ فقد تتضمن بعض الأحكام المقيدة للحريات ويوافق عليها الناخبون دون أن يشعروا بمداها ولا مرماها[645].

إذا رجعنا إلى بعض التجارب المقارنة، وبخاصة التجربة المصرية، نجد أن المحكمة الدستورية العليا سلكت مذهبا مغايرا تماما لمذهب إليه المجلس الدستوري الفرنسي بخصوص القوانين الاستفتائية، حيث، وعلى عكس ما كانت ترغب فيه الحكومة، أقرت باختصاصها في رقابة دستورية هذه القوانين وذلك في حكمها في الدعوى رقم 56 لسنة 6 قضائية دستورية.

فقد قضت المحكمة بعدم دستورية المادة الرابعة من القانون رقم 33 لسنة 1978 بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي الذي طرحه الرئيس على استفتاء الشعب، نظرا لمخالفته للمادتين الخامسة والثانية والستين من الدستور.

كما أنها حسمت في طبيعته القانونية حينما اعتبرته قانونا عاديا مثله مثل القانون البرلماني ومن ثم يخضع لرقابتها[646].

المطلب الثاني : قرارات الجهاز التنفيذي

إن المكانة المتميزة التي يحتلها القرار الملكي ضمن المنظومة القانونية لا تحتاج إلى بيان. فالوضع القوي الذي يوجد عليه الملك يؤهله لأن يستأثر بالوظيفة التشريعية التي يمارسها البرلمان سيما في الحالات التي يغيب فيها هذا الأخير إما بانقضاء مدة ولايته أو بحله (الفصل 72) أو بالإعلان عن حالة الاستثناء (الفصل 35 من الدستور). فالملك ، وسدا منه للفراغ التشريعي الذي يخلفه غياب البرلمان، يتولى ممارسة بالإضافة إلى السلط المخولة له بموجب الدستور، صلاحية التشريع بدلا من البرلمان من خلال ظهائر شريفة تعد بمثابة قانون عادي أو تنظيمي. وهذا ما وقع تماما أثناء الفترة الانتقالية ما بين سنتي (56 - 62) حيث طال الظهير كافة المجالات (الادارية، المالية، الاقتصادية، الاجتماعية...)؛ وقد حظي المجال المالي بحضور قوي مقارنة بباقي

---

[644] George (**BURDEAU**), Francis (**HOMON**) et Michel (**TROPER**), Manuel de droit constitutionnel, page 707. ذكره عبد المنعم (**عبد الحميد ابراهيم شرف**)، م.س.ذ ص 883.

[645] عبد المنعم (**عبد الحميد ابراهيم شرف**)، م.س.ذ ص 883.

[646] د.عبد المنعم (**عبد الحميد ابراهيم شرف**)، م.س.ذ ص 883.

المجالات الأخرى كما توضحه الأرقام الواردة في الجدول التالي الذي نورده نقلا عن د.عبد الاله فونتير[647] ويهم الفترة الانتقالية ما بين سنة 1955 إلى سنة 1962.

[647] الذي نورده نقلا عن د. عبد الاله (**فونتير**)، العمل التشريعي بالمغرب : أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية دراسة تأصيلية وتطبيقية، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية - 2 ، 2002، ص 233.

جدول يبين الحضور القوي للمجال المالي مقارنة مع باقي المجالات الأخرى برسم الفترة الانتقالية (1955-1962)

السنوات	المجـــــــــــــــــالات								المجموع
	المجال الاقتصادي	المجال المالي	المجال القضائي والتدابر التشريعية	المجال الاجتماعي	المجال الإداري	مجال الدفاع الوطني	المجال الملكي الخاص	المجال الاتفاقي	
أواخر 1955 و 1956	13	24	12	05	09	05	21	02	91
1957	26	42	24	18	31	03	09	05	158
1958	17	43	24	09	49	03	08	03	156
1959	56	80	25	29	41	06	18	16	271
1960	27	63	20	15	33	02	15	15	190
1961	26	47	10	09	30	-	20	07	149
1962	52	69	08	11	28	-	07	14	189
المجموع	217	368	123	96	221	19	98	62	1204
النسبة	18.02	30.6	10.21	7.97	18.35	1.57	8.13	5.14	100

وبالرغم من الحضور القوي للظهير في المنظومة القانونية بصفة عامة والمالية بصفة خاصة ، إلا أنها تظل بمنأى عن أية رقابة و ذلك بحكم الحصانة القضائية التي تتمتع بها. فالظهير أو المرسوم الملكي، سواء صدر في شكل قانون تنظيمي أو في شكل قانون عادي، فرديا كان أو تنظيميا لا يخضع لرقابة القضاء، دستوريا كان هذا القضاء أو إداريا. وقد كانت هناك محاولة من قبل الفقهاء لتصنيف الظهير إلى نوعين : ظهير تشريعي يتناول حالات عامة ومجردة، وظهير تنظيمي يتضمن تدابير تخاطب شخصا أو طائفة من الناس. ففيما يتعلق بهذا الصنف الأخير، لا مانع في نظرهم من أن تكون موضع طعن أمام القضاء الإداري[648].

غير أن موقف القاضي الإداري (المجلس الأعلى) جاء حاسما حيث أضفى الحصانة المطلقة على كافة القرارات الملكية. و قد استند في ذلك على الفصل 19 من الدستور المغربي الذي ينص على أن الملك هو أمير المؤمنين[649]. ففي قراره الصادر بتاريخ 20 مارس 1970 [650] والذي يخص مزرعة قضية عبد العزيز رفض النظر في أي طعن موجه ضد مرسوم ملكي وقد علل قراره " بأن جلالة الملك الذي يمارس اختصاصه الدستورية بوصفه أمير المؤمنين طبقا للفصل 19 من الدستور لا يمكن اعتباره سلطة إدارية ". نفس الموقف اتخذه المجلس في قضية الأزموري عبد العزيز[651]، وقضية أوفقير مصطفى[652].

وقد كان المرحوم با حنيني (الرئيس الأول للمجلس الأعلى) قد صرح في خطاب افتتاح السنة القضائية (1970-1971) من أن " الحصانة واجبة للظهائر الشريفة، لكل مقرر ملكي سواء كان ذا صبغة تنظيمية أو فردية "[653].

وكان المجلس الأعلى قد اتخذ نفس الموقف في قضايا سابقة حيث قضى فيها كلها بعدم الاختصاص بالبت في القرارات الملكية الصادرة في شكل ظهائر لأنها غير صادرة عن سلطة إدارية. ففي قضية الروندا[654] أكد المجلس الأعلى بأن الدعوى : " ليست موجهة

---

[648] . المرحوم رضوان (**بوجمعة**)، المقتضب في القانون الإداري المغربي، طبعة 1990، ص 68.

[649] ينص الفصل 19 كما يلي : " الملك أمير المؤمنين والممثل الأسمى للأمة ورمز وحدتها وضامن دوام الدولة واستمرارها، وهو حامي ،مى الدين والساهر على احترام الدستور، وله صيانة حقوق وحريات المواطنين والجماعات والهيئات وهو الضامن لاستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة ".

[650] مجموعة قضاء المجلس الأعلى العدد 15 مارس 1970 ص 77.

[651] قرار المجلس الأعلى الصادر بتاريخ 6 ماي 1977 منشور بالمجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد، عدد 4 سنة 1979 ، ص 97 (أوردته مليكة الصاروخ، القانون الإداري : دراسة مقارنة، طبعة 1996 ، ص 111 .

[652] قرار المجلس الأعلى عدد 329 في الملف الإداري عدد 59998 بتاريخ 26 أكتوبر 1979 ـ الغرفة الإدارية المجموعة 43.

[653] د. مليكة الصروخ، القانون الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، 1996، ص 111.

[654] حكم عدد 93 بتاريخ 18 يونيو 1960، مجموعة الأحكام الإدارية للمجلس الأعلى (1957-1960) ص 163.

ضد سلطة إدارية بل ضد قرار صادر عن الملك متخذ في شكل ظهير ". نفس الموقف اتخذه في قضية عبد الله بن سودة[655]، وقضية رزقي التيجاني[656].

وقد أيد جانب من الفقه موقف المجلس الأعلى من الطعن في القرارات الملكية. فقد ذهب البعض[657] منهم إلى تبرير الحصانة القضائية للقرارات الملكية استنادا إلى نظرية أعمال السيادة، فيما برر آخرون عدم قابلية الطعن في المقررات الملكية استنادا إلى " السلطة التقديرية " التي يمكن أن يمارسها الملك حين يتخذ قراراته في المجال الإداري. فالقضاء، كما يرى ذلك الدكتور المرغيني " لا يمكنه أن يتدخل في مراقبة السلطة الإدارية لأنه تخرج عن حدود مراقبة الشرعية ".[658] ومنهم من نظر إلى الاعتبار الشخصي أي مصدر القرار فالملك هو بمثابة القاضي الأسمى ومن ثم فلا يحق للسلطة الأدنى مراقبة السلطة العليا[659]

إن هذه المكانة المتميزة التي يحظى بها الملك في النظام السياسي المغربي تجعله ذا تأثير بين في جميع المجالات ومنها المجال المالي؛ ذلك أن الملك، ومن خلال رئاسته للمجلس الوزاري، يستطيع التحكم في العمل التشريعي المالي وتوجيهه ومراقبته. فمشروع قانون المالية يعرض أولا على الملك قبل أن يعرض على ممثلي الأمة؛ ومعنى هذا فإن مصادقة هؤلاء عليه لن تكون سوى مباركة لما أقره الملك. ونظرا للرمزية السياسية والدينية التي يتمتع بها هذا الأخير فليس بوسعهم رفض قرارات الملك خصوصا وأن مختلف الفاعلين يعملون في إطار توجيهاته وتعليماته. والذي يبدو مهما لفت الانتباه إليه أن الحكومة تبقى هي المستفيدة أولا وأخيرا من هذا الوضع فهي تعتبر حكومة الملك وأن ما تتخذه من قرارات ليس سوى تنفيذا لإرادة الملك وتوجيهاته. وهذا يمنحها نوعا من الأريحية في تنفيذ سياستها المالية من خلال تمرير مشاريع قوانين المالية.

مقارنة مع التجربة الفرنسية، فإن القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية مستثناة من رقابة الدستورية. فالمجلس الدستوري الفرنسي لا يباشر رقابة على القرارات السياسية التي لا تتخذ شكل تشريع، كما أنه غير مختص بمراقبة الامتيازات الدستورية التي يخولها الدستور لرئيس لجمهورية ولرئيس الوزراء[660].

وقد أيد فريق من الفقه الفرنسي هذا لاتجاه. من هؤلاء العميد George Vedel الذي يرى بأنه من المستبعد مقاضاة كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء أمام

---

[655] حكم عدد 314 بتاريخ يوليوز 1963، مجموعة الأحكام الإدارية للمجلس الأعلى (1963) ص 174.

[656] حكم عدد 314 بتاريخ 15 مارس 1963، مجموعة الأحكام الإدارية للمجلس الأعلى (1963) ص 174.

[657] المرحوم رضوان (**بوجمعة**) ،م.س.ذ، ص 70.

[658] المرحوم رضوان (**بوجمعة**) ،م.س.ذ، ص 70.

[659] مليكة (**الصاروخ**)، م.س.ذ، ص 111.

[660] David **(DOKHAN)**, opcit, page.14.

المجلس الدستوري على اعتبار أنه لا يتمتع بأي اختصاص فيما يتعلق بالشق السياسي للأعمال الصادرة عن الجهاز التنفيذي[661].

على نفس الخط سار الأستاذ francine Batailler الذي يرى بأن المجلس ليس هو ضامن احترام الدستور؛ فهو لا يمثل السلطة الدستورية العليا وإنما رئيس الجمهورية . و عليه، فإن هذا لأخير هو من يعتبر حاميا الدستور. نفس الرأي قال به Luis Favoreau الذي يخرج مهمة ضبط نشاط السلطات العامة من دائرة اختصاص المجلس. هذا الأخير لم ينشأ، بحسبه، بغرض التدخل في اللعبة السياسية وضبط سيرها، وأنه لا يوجد أي نص مكتوب أو غير مكتوب يخول له مهمة البت في الشرعية الدستورية للسلوكيات السياسية[662].

سيرا على نهج نظيره الفرنسي، لم يقحم المشرع الدستوري المغربي المراسيم والقرارات الحكومية ضمن المجال الرقابي للقاضي الدستوري؛ بخلاف ما هو جار عليه العمل في معظم التجارب المقارنة حيث القاضي الدستوري في هذه البلدان لا يكتفي فقط بمراقبة دستورية التشريعات الصادرة عن البرلمان، وإنما أيضا تلك الصادرة عن الحكومة (المراسيم الحكومية أو ما تسمى باللوائح التنفيذية). ففي مصر تباشر المحكمة الدستورية العليا رقابة على كافة التشريعات بغض النظر عن مصدرها، قوانين كانت هذه التشريعات أم لوائح تنفيذية. نفس الشأن بالنسبة لمحكمة التمييز بالإمارات، والمحكمة الدستورية بالكويت. أما الدول المغاربية (تونس، الجزائر)، فقد اختارت، شأنها شأن المغرب، السير على خطى التجربة الفرنسية.

إن استثناء المراسيم الحكومية من مجال رقابة الدستورية يجد سنده القانوني في الفصل 81 من دستور 13 شتنبر 1996 الذي يجعل المجلس مختصا فقط بمراقبة القوانين دون القرارات التنظيمية (المراسيم الحكومية)، وفي هذا امتياز دستوري واضح للجهاز الحكومي مقارنة مع الجهاز التشريعي الذي تظل قراراته وحدها خاضعة لرقابة الدستورية. فرقابة الدستورية في المغرب، كما في فرنسا، هي ذات وجهة واحدة : التشريعات الصادرة عن البرلمان.

ولئن كان الهدف من هذا الاستبعاد هو تفادي ازدواجية الرقابة واحترام مبدأ الاختصاص، ذلك أن الاختصاص بمراقبة المراسيم والقرارات التنظيمية الصادرة عن الحكومة يعود إلى القضاء الإداري المغربي مجسدا في المحاكم الإدارية و المجلس الأعلى، إلا أنه في حقيقة الأمر يرمي إلى تأمين حماية قانونية وقضائية للجهاز الحكومي، وتشديد الطوق على السياسة التشريعية للبرلمان وذلك حتى تكون الحكومة في مأمن من أي إزعاج من قبل البرلمان.

---

[661] David **(DOKHAN)**, opcit, page.14.

[662] David (**DOKHAN**), opcit, page 15.

تأسيسا على ما ذكر، فإنه يخرج من دائرة رقابة القضاء الدستوري سواء في فرنسا أو في المغرب :

- **المراسيم الصادرة عن الوزير الأول** بصنفيها : المراسيم التنفيذية للقوانين(أو ما تسمى بمراسيم القوانين) والمراسيم المستقلة. الأولى تجد سندها القانوني في الفصل 61 من الدستور المغربي المراجع الذي ينص : " تعمل الحكومة على تنفيذ القوانين تحت مسؤولية الوزير الأول، و الإدارة موضوعة رهن تصرفها". أما الثانية فقد ورد النص عليها في الفصل 47 من الدستور المغربي : " إن المواد الأخرى التي لا يشملها اختصاص القانون يختص بها المجال التنظيمي ". هذه المراسيم، في حالة تضمنها لمقتضيات مخالفة للدستور أو أحد المبادئ الدستورية أو بها خرق للحقوق أو الحريات الأساسة، فإن القاضي الدستوري غير مخول للنظر في دستوريتها وإنما القاضي الإداري. للإشارة، هناك فرق بين المرسومين من حيث المرجعية القانونية التي يستند عليها القاضي الإداري في مراقبة دستوريتهما. فمراسيم القوانين يبت فيها القاضي الإداري استنادا على القانون الذي صدر بهدف تنفيذه أي أن مراقبة دستوريتها لا تتم استنادا على الدستور مباشرة لأن القوانين الصادرة بتنفيذه يحول دون ذلك fait écran وهو ما يسمى ب"القانون الحاجب"؛ بخلاف المراسيم التنظيمية المستقلة التي بإمكان قاضي الشرعية إلغاءها في حالة إخلالها لأحد المبادئ أو المقتضيات الدستورية استنادا إلى الدستور مباشرة[663].

كما يخرج من دائرة رقابة المجلس المراسيم الحكومية الأخرى باستثناء تلك المنصوص عليها في الفصل 55 من الدستور المراجع أي مراسيم القوانين[664]. ونخص بالذكر هنا :

- **المراسيم المتخذة في إطار الفصل 50 من الدستور**[665] **(الفصل 47 من الدستور الفرنسي)** والتي تخص حالة عدم التصويت على مشروع قانون المالية في الأجل المحدد حيث يجوز للحكومة أن تفتح بموجب مرسوم اعتمادات لضمان سير المرافق العامة .

ولقد نأى المجلس الدستوري المغربي بنفسه عن مراقبة دستورية المراسيم وذلك في قراره الصادر بتاريخ 31 دجنبر 2000 بخصوص قانون مالية سنة 2001. فقد قامت

---

[663] Mohamed Amine (**BEN ABDELLAH**), du contrôle de la constitutionnalité des décrets réglementaires autonomes, Remald, n°53, 2003, Page 9 et suivant.

[664] مراسيم القوانين ستكون موضوع بحث لاحقا حينما سنتحدث عن التشريعات المالية الخاضعة لرقابة المجلس الدستوري المغربي.

[665] تنص الفصل 50 من الدستور المراجع 1996 كما يلي : " إذا لم يتم في نهاية السنة المالية التصويت على قانون المالية أو صدور الأمر بتنفيذه بسبب إحالته إلى المجلس الدستوري تطبيقا للفصل 81، فإن الحكومة تفتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية والقيام بالمهام المنوطة بها على أساس ما هو مقترح بالميزانية المعروضة بقصد الموافقة.

ويسترسل العمل في هذه الحالة باستخلاص المداخيل طبقا للمقتضيات التشريعية والتنظيمية الجارية عليها باستثناء المداخيل المقترح إلغاؤها في مشروع قانون المالية، أما المداخيل التي ينص المشروع المذكور على تخفيض مقدارها فتستخلص على أساس المقدار الجديد المقترح".

الحكومة بموجب مرسوم 26 مارس 2001 بفتح اعتمادات خارقة بذلك المادة 43 من القانون التنظيمي للمالية 1998 والفصل 45 من الدستور التي تشير إلى أن فتح الاعتماد ينبغي أن يتم وفقا للمسطرة المعتمدة بخصوص قوانين-الإذن. فالحكومة عوض أن تصدر مرسوما تطبيقيا للمادة 17 من قانون مالية 2007 بما فيها المادة 15 من القانون المذكور.[666]

وإذا كان المجلس الدستوري المغربي غير مختص بالبت في دستورية المراسيم فلا يعني ذلك أنها معفاة بالكلية من أية رقابة من هذا القبيل، وإنما تظل خاضعة لرقابة المجلس الأعلى باعتباره صاحب الاختصاص، فهو المخول قانونا للبت في دستوريتها. صحيح أنه لم يصدر أي قرار عن المجلس الأعلى (باعتباره صاحب الاختصاص) في الموضوع، والسبب في ذلك يرجع بحسب رأي ذ. محمد أمين بن عبد الله إلى غياب حالات الطعن في دستورية تلك المراسيم. فعلى المستوى القانوني ليس هناك ما يمنع ذلك طالما أن الإمكانية (رقابة الدستورية) موجودة، بل إن وجودها سابق على وجود رقابة دستورية القوانين التي وكما هو معلوم لم تظهر إلا مع دستور 1992.[667]

هذا النظام الرقابي المعمول به في المغرب لا يبتعد كثيرا عما هو متبع في فرنسا. فالقاضي الدستوري الفرنسي، وحسب دستور 1958، غير مختص بمباشرة رقابة الدستورية على المراسيم الحكومية. ويعود استثناء القرارات التنظيمية إلى اللقاء السابع الذي عقدته الهيئة الاستشارية الدستورية بتاريخ 5 غشت 1958 بخصوص مسألة مدى اختصاص المجلس الدستوري الفرنسي بمراقبة دستورية المراسيم في إطار المادة 38 من الدستور. فقد جاء رد Michel Débré حاسما حين أعلن عدم أحقية المجلس الدستوري في مراقبة جميع القرارات الصادرة عن السلطة التنظيمية؛ فالمختص، بحسبه، في مراقبتها هو مجلس الدولة الفرنسي[668] (مراقبة شرعيتها القانونية)، قاطعا بذلك الطريق أمام أعضاء اللجنة المذكورة من أجل رقابة الدستورية. وهنا لابد أن نذكر بموقف المجلس الدولة الفرنسي الذي رفض بشدة مباشرة رقابة الدستورية على القرارات الإدارية[669]. ومبرراته في ذلك أن :

- إحداث المشرع الدستوري الفرنسي لنظام خاص بالمنازعات الدستورية للقوانين غير أنه أسند الاختصاص بالبث فيها لقاض متخصص هو المجلس الدستوري ولم يسندها للقاضي العادي أو القاضي الإداري.

---

[666] Boukri (**FETTAH**), le contrôle constitutionnel à caractère financier et budgétaire, REMALD, n° 50 mai-juin 2003. page 102 - 103,

[667] Mohamed Amine (**BEN ABDELLAH**), opcit, page 9.

[668] David **(DOKHAN**), opcit, page 93.

[669] Arrêt d'assemblée du 4 février 1949, chambre syndicale des agents généraux d'assurance de la Martinique, revue française du droit administratif, sep-octobre 2008.

- ثم إن هذه الرقابة تمارس على القوانين وفق مسطرة خاصة أي قبل المصادقة عليها من قبل رئيس الجمهورية؛ ولهذا فليس للقضاء العادي أو الإداري منافسة القاضي الدستوري في هذا المجال من خلال رقابة بالدفع بعدم الدستورية.
- رغبة المجلس التفرغ لمهمته الأساسة التي أحدث من أجلها : مراقبة الإدارة.
- تفادي الزج به في المسالك الصعبة للعبة السياسية سيما في مجال الحقوق والحريات المليء بالمتاهات ومناطق الظل، مما يحول رقابة الدستورية إلى رقابة غير قارة ودائمة التغير، وبالتالي الخروج بالرقابة من مجالها الطبيعي أي المجال القانوني[670].

من جهته أكد المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 29 فبراير 1972[671] عدم اختصاصه للبت في **المراسيم الحكومية غير المصادق عليها من طرف البرلمان** (décrets non ratifiés par le parlement) والمتخذة في إطار المادة 38 من الدستور. وقد عزا المجلس استثناءه لهذه الفئة من المراسيم من دائرة رقابته إلى الطبيعة القانونية التي تكتسيها. فهي تعتبر بحسبه قرارات تنظيمية طالما أنها غير مصادق عليها من قبل البرلمان. نفس الموقف أعاد التأكيد عليه في قراره الصادر بتاريخ 1986[672]، حيث اعتبر مرسوم فاتح دجنبر 1986 بأنه ذو طبيعة تنظيمية، وبالتالي فهو غير مختص بفحص شرعيته القانونية.

وبخصوص المراسيم المنصوص عليها في المادة 61 من الدستور، فقد أشار المجلس الدستوري الفرنسي، وفي مناسبتين، إلى عدم أحقيته في مراقبة دستوريتها. - **المناسبة الأولى** تعود إلى قراره[673] الصادر بخصوص قانون مالية 1985 والذي أكد فيه عدم اختصاصه في البت في شرعية المراسيم التي تحدد الوجيبات المطعون فيها.

المناسبة الثانية : وتتمثل في قراره [674] الصادر بتاريخ 1986 بخصوص قانون تصفية 1983، حيث أعلن فيه المجلس عدم أحقيته في فحص الشرعية الدستورية للعمليات المالية ذات الصبغة الإدارية والمحاسبية. فمراقبة شرعية هذه العمليات هي من اختصاص السلطات والمحاكم المختصة للبت فيها.

للإشارة، فقد كانت هناك محاولة من قبل مجلس الشيوخ الفرنسي لتوسيع اختصاص المجلس الدستوري الفرنسي ليشمل مراقبة دستورية المراسيم. غير أن

---

[670] Franck (**MODERNE**), A propos du contrôle de la constitutionnalité des actes administratifs dans le droit public français contemporain, revue français du droit administratif, septembre-octobre 2008, page 916 .

[671] Conseil constitutionnel, décision n°72-73 DC du 29 février 1972, participation des salariés, 3ème considérant , RJC II, Page 49.

[672] Conseil constitutionnel, décision n° 86-224 DC du Décembre 1986, conseil de la concurrence, 25ème considérant, RJC I, P 305.

[673] Conseil constitutionnel, Décision n° 184-84 DC du 29 déc, 4ème considérant, RJCI, page, 213.

[674] Décision n° 202-85 du 16 jan 1986, 6ème considérant RJCI, page, 249

مشروع الإصلاح هذا لم يكتب له النجاح بالرغم من المزايا التي كان ينطوي عليها والتي من بينها:

ـ تبسيط النظام القانوني للمراسيم أو ما يسمى باللوائح التنفيذية. من خلال إخضاعها لنفس الرقابة التي تخضع لها النصوص التشريعية.

ـ إضفاء الصبغة التشريعية عليها بمجرد إصدارها.

الفرع الثاني : مراقبة دستورية التشريعات ذات الطابع الدولي

إن المجال الرقابي الذي يتحرك في داخله القاضي الدستوري المغربي وحتى نظيره الفرنسي محدد جدا. وهذه المحدودية لا تنحصر فقط في عدم امتداد رقابته إلى التشريعات ذات الطابع المحلي، بل تشمل أيضا التشريعات ذات الطابع الدولي. هذه الأخيرة، وعلى الرغم من أهميتها وتأثيرها على مالية الدولة، إلا أنها مع ذلك تظل بعيدة عن أعين القاضي الدستوري. وهذا يقلل، ومن دون أدنى شك من فاعلية وقيمة رقابة الدستورية .

في هذا الفرع سنتولى الحديث عن الاتفاقيات الولية الملزمة لمالية الدولة (**مطلب أول**)، قبل أن نتطرق إلى رفض القاضي الدستوري الصريح في مراقبة التشريعات على ضوء المعاهدات الدولية (**مطلب ثان**). مما يقلص بشكل كبير من مجاله الرقابي.

المطلب الأول : الاتفاقيات الدولية الملزمة لمالية الدولة

تندرج الاتفاقيات المالية الملزمة لمالية الدولة في إطار المعاهدات التي تبرمها الدولة مع أشخاص القانون الدولي العام ، دولا كانت هذه الأشخاص أم منظمات دولية.

هذا الصنف من الاتفاقيات، إن كان الاختصاص بالمصادقة عليها يعود دستوريا إلى البرلمان، إلى أنه اختصاص شكلي لا يجاوز عتبة النص الدستوري. فالواقع على الأرض يشهد بهيمنة واضحة من قبل الجهاز الحكومي سواء على مستوى إبرام تلك الاتفاقيات أو مناقشة بنودها. وهي هيمنة تتكرس أكثر في ظل غياب أي دور للقاضي الدستوري المغربي بالرغم من تأثيرها الكبير على مالية الدولة.

المعاهدة، كما يعرفها فقهاء القانون الدولي العام عبارة عن : " اتفاق يعقد كتابة بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي بقصد إحداث آثار قانونية ويخضع لقواعد القانون الدولي سواء تم هذا الاتفاق في وثيقة واحدة أو أكثر وأيا كانت التسمية "[675]. كما تعرف أيضا بأنها : " اصطلاح ينصرف إلى كل اتفاق دولي مكتوب يتم إبرامه وفقا للإجراءات الشكلية التي رسمتها قواعد القانون الدولي المنظمة للمعاهدات بحيث لا

[675] . إبراهيم محمد (**العنانى**)، القانون الدولي العام، دار الفكر العربي، صفحة 29.

يكتسب صفة الإلزام إلا بتدخل السلطة التي يعطيها النظام الدستوري لكل من الدول الأطراف سلطة عمل المعاهدات ".[676]

ليست المعاهدات كلها على شاكلة واحدة، وإنما تتوزع إلى أصناف عدة. فهناك المعاهدات ذات الطابع السياسي، وهناك المعاهدات ذات الطابع التجاري والاقتصادي. والصنف الذي يعنينا بالبحث هو الاتفاقيات الدولية الملزمة لمالية الدولة.

شأنها شأن باقي المعاهدات الأخرى، تنشأ الاتفاقيات الملزمة لمالية الدولة بين دولتين أو أكثر. ودخول الدول في هذا النوع من المعاهدات تستهدف من ورائه تكريس التعاون فيما بينها واجترار أكبر قدر من المصالح والمنافع المالية والاقتصادية. لكنها في مقابل ذلك، تترتب عليها جملة من الالتزامات يتعين عليها الوفاء بها اتجاه الأطراف الأخرى المنضمة إلى المعاهدة. ومن أمثلة هذه الالتزامات الإعفاء من الضريبة أو الرسوم الجمركية، منح قرض بسعر فائدة مخفض[677].

من بين الإشكالات التي طرحتها هذه الاتفاقيات، والتي لم تفت الدراسات التي عالجتها من التنبيه إليها، مسألة الغموض الذي يلف عباراتها.

فمثلا F.Sudre يصفها بالعبارة التي تعوزها الكثير من الدقة[678]. أما Loïc Philip فيصفها بالعبارة الغامضة[679].

هذا الغموض يعزوه البعض إلى كونها تشكل ملتقى للعديد من الحقول المعرفية : القانون الدستوري، القانون الدولي العام، والقانون المالي.

مع ذلك، فقد كانت هناك محاولات فقهية للتعريف بهذه النوعية من الاتفاقيات. هكذا، نجد Gaston Jèze يميز بين صنفين من الاتفاقيات : الصنف الأول سماه بالاتفاقيات الهامة، و الصنف الثاني يشمل الاتفاقيات الملزمة لمالية الدولة. هذه الأخيرة التي يترتب عنها تكليف مالي (charge publique) جديد وآني وأكيد هي وحدها التي ينبغي اعتبارها ملزمة لمالية الدولة[680].

وعليه، تخرج من دائرة الاتفاقيات الملزمة لمالية الدولة الاتفاقيات التي تخفض من دين عمومي، فهذه الاتفاقيات إن كانت تهم مالية الدولة، إلا أنها لا تلزمها.

---

[676] .محمد سامي (**عبد الحميد**)/ مصطفى (**سلامة حسن**)، القانون الدولي العام، الدار الجامعية، 1988، ص20.

[677] . جيهان (**حسن سيد أحمد خليل**)، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، 20002، ص 347.

[678] F.(**SUDRE**), La notion de traités engageant les finances de l'Etat, RGDIP, 1976, n°1, PP 163-193. Cité par Abdelkbir (FIKRI), Le parlement Marocain et les finances publiques de l'Etat, éd Afrique Orient, 1988, page 86.

[679] L. **(PHILIP**), La décision du 30 décembre 1975, dans l'affaire consolidation des dettes commerciales, RDP, 1975, p1009,

Cité par Abdelkbir (**FIKRI**), opcit, page 87.

[680] Gaston (**JEZE**), Pouvoirs du gouvernement en matière de ratification des traités relatifs aux finances publiques, 1927, page 477.

كما يدخل ضمن مفهوم الاتفاقيات الملزمة لمالية الدولة، الاتفاقيات التي لها تأثير مباشر على ميزانية الدولة وترتب على الدولة التزاما فعليا للإنفاق. كما تندرج ضمنه الاتفاقيات التي تمس مباشرة توازن الميزانية ما دام أنها تقتضي فتح اعتمادات محددة وآنية تناسبها[681].

هذه الفئة من الاتفاقيات تعتبر ملزمة للدولة، غير أن هذا لا يمنع من القول بأن الاتفاقيات على اختلاف أنواعها تؤثر بصورة أو بأخرى على مالية الدولة كاتفاقيات التعاون واتفاقيات التجارة والاتفاقيات المنشئة لمنظمة دولية[682].

عموما تعتبر من الاتفاقيات الملزمة لمالية الدولة [683].

- الاتفاقيات المتعلقة بإبرام العقود الخارجية والتي يتم ترخيصها في إطار قانون مالية السنة.
- الاتفاقيات التي يترتب عنها تخفيض في الموارد المالية للدولة كالاتفاقيات الضريبية الدولية المتعلقة بالازدواج الضريبي .
- اتفاقيات الانضمام للمنظمات الدولية والتي يترتب عنها تخفيض في الموارد المالية للدولة وتؤثر مباشرة على ميزانية الدولة، و يتم ترخصيها في إطار قانون مالية السنة.

من الناحية الدستورية، لا بد من عرض الاتفاقيات الدولية الملزمة لمالية الدولة على مصادقة البرلمان كي تشق طريقها نحو التنفيذ. غير أن هذا الاختصاص، على أرض الواقع، يعرف تراجعا كثيرا لصالح الحكومة، وذلك بحكم الحضور القوي لهذه الأخيرة على مستوى مختلف مراحل عقد تلك الاتفاقيات.

إن تضمن هذه الاتفاقيات لإجراءات مالية، فضلا عن كونها تلزم مالية الدولة، تؤثر، ومن دون شك، على التوازن المالي للسنوات المقبلة، بل إنها تساهم في استنزاف موارد الدولة[684].

ولخطورتها تلك، لابد، قبل دخولها حيز التنفيذ، من عرضها على الجهات الدستورية المختصة من أجل مراقبتها و منح الموافقة عليها.

في المغرب، فإن السلطة المختصة بإعطاء هذه الموافقة هو البرلمان. وهنا لابد من الإشارة إلى أن البرلمان يكتفي بالموافقة فقط. أما التصديق فيختص به الملك. وكما هو معلوم، فإن التصديق كإجراء شكلي، هو الذي يجعل الاتفاقية تكتسي قوتها الإلزامية[685]. وهذا ما تنص عليها مقتضيات الفصل 31 من الدستور المراجع (1996)

---

[681] F.(**SUDRE**), opcit., page 167, Cité par Abdelkbir (**FIKRI**), opcit, page 87

[682] F.(**SUDRE**), opcit., page 167, Cité par Abdelkbir (**FIKRI**), opcit, page 87

[683] Abdelkbir (**FIKRI**) , opcit, page88

[*684*] Abdelkader(**BERRADA**), la loi organique de finances du 26 novembre 1998. Revue marocaine d'audit et de développement n ° 28, 2009 page 26.

[685] جيهان حسن(**سيد أحمد خليل**)، م.س.ذ ص347

حيث التوقيع على المعاهدات والتصديق عليه يتم من طرف الملك باعتباره الممثل الأسمى للأمة. وقد جاء نص الفصل 31 كما يلي : " **يوقع الملك المعاهدات ويصادق عليها غير أنه لا يصادق على المعاهدات التي تترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة إلا بعد موافقة مجلس النواب.**

تقع المصادقة على المعاهدات التي يمكن أن تكون غير متفقة مع نصوص الدستور باتباع المسطرة المنصوص عليها فيما يرجع لتعديله ". ومثل هذا النص ما جاء في المادة 151 من الدستور المصري لسنة 1971 التي نصت على أن رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يتناسب من بيان. على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة وجميع المعاهدات التي يترتب عنها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة أو التي تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة في الموازنة توجب موافقة مجلس الشعب عليها.

في التشريع المغربي كما التشريع المصري، فإن السلطة التنفيذية (الملك بالنسبة للمغرب ورئيس الجمهورية بالنسبة لمصر) هي من يعود إليها الاختصاص في إبرام و المصادقة على المعاهدات. واستثناء من هذا الأصل، فإن المعاهدات التي يترتب عنها نتائج يمكن أن تمس بحقوق الدولة السيادية أو تحمل خزانة الدولة بعض النفقات تجب موافقة السلطة مجلس الشعب عليها[686] (مجلس النواب بالنسبة للمغرب).

على هذا الأساس، وطبقا لمقتضيات الفصل 31 المذكور، فإن الاتفاقيات الملزمة لمالية الدولة تستلزم موافقة البرلمان عليها حتى تشق طريقها نحو التنفيذ. لكن ما يلاحظ هو أن موافقة البرلمان على هذا الصنف من الاتفاقيات تقف عند حدود النص المكتوب (المادة 31). بل إن ممارسة البرلمان لهذا الحق الدستوري يظل من قبل المستحيلات[687]، سيما في ظل الصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها الحكومة في هذا المجال، وفي ظل أي غياب حماية قضائية من قبل القضاء الدستوري المغربي لهذا الامتياز المالي البرلماني المكفول دستوريا.

إن واقع الممارسة ينبئ عن تراجع مستمر للامتيازات المالية للبرلمان في هذا المجال المالي الحساس، وهذا بالرغم من عملية الدسترة التي عرفتها. و يعزى هذا التراجع إلى مجموعة من العوامل من أهمها الصلاحيات الواسعة المعترف بها للجهاز الحكومي من قبل القانون الأساسي للمملكة (الدستور)[688]، سيما في حالة الفراغ التشريعي وكذا على مستوى مسطرة إبرام تلك الاتفاقيات.

---

[686] جيهان حسن (**سيد أحمد خليل**)، م.س.ذ ص 354.

[687] Abdelkader (**BERRADA**),, Revue précitée, page26

[688] Abdelkbir (**FIKRI**), Le parlement marocain et les finances publiques de l'Etat, éd Afrique Orient 1988, page 92.

- **حالة الفراغ التشريعي** :

إذا كان البرلمان هو المختص دستوريا بمنح الموافقة على الاتفاقيات الملزمة لمالية الدولة حتى تشق طريقها نحو التنفيذ، فإن السؤال الجوهري الذي يطرح نفسه وبإلحاح يتعلق بمعرفة ما إذا كانت مصادقة البرلمان على الاتفاقيات المكلفة لمالية الدولة ضرورية أي لابد أن تكون في شكلها التشريعي أم يكتفى فقط بالمصادقة عليها بموجب نص تنظيمي ؟ أم إعمال مقتضيات الفصل 31 من الدستور المغربي؟

حدثت هذه الحالة بخصوص التردد الذي حصل بشأن بعض الاتفاقيات الملزمة لمالية الدولة؛ حيث أنه في ظل غياب أي موقف من قبل الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى ، تم الاعتماد على تأويل الإدارة باعتبارها المؤهلة للتوقيع عليها باسم الدولة[689].

يتعلق الأمر بالخلاف الذي وقع بخصوص شكل المصادقة على بعض الاتفاقيات التي لها تأثير على مالية الدولة، من بينها الاتفاقية المتضمنة لإعفاءات ضريبية لفائدة جامعة الدول العربية الموقعة بتاريخ 10 ماي 1958، والتي ترتب عنها انخفاض في موارد ميزانية الدولة. وقد رأى وزير المالية في تطبيق هذا النظام الضريبي مساسا بالسيادة الضريبية للدولة المغربية مما يستوجب في نظره عرضها على البرلمان من أجل المصادقة عليها. وبما أن البرلمان لم يكن موجودا، رأى أن الحل في هذه الحالة الانتقالية هو إعمال مقتضيات الفصل 102 من الدستور المغربي بإخضاع مشروع الاتفاقية المذكورة للملك من أجل التصديق عليها[690].

من جهة أخرى فقد اعتمدت الحكومة ما يسمى بنظرية المصادقة الضمنية لإضفاء الشرعية القانونية على بعض اتفاقيات القروض التي تبرمها الحكومة[691].

ومفاد هذه النظرية أن تلك المصادقة تتم استنادا على قانون مالية السنة، وتصويت البرلمان على اعتمادات تنفيذ تلك الاتفاقيات الدولية من خلال قانون مالية السنة يعتبر بمثابة مصادقة ضمنية من قبله عليها.

- **مسطرة إبرام الاتفاقيات الملزمة لمالية الدولة**

إن البرلمان المغربي لا يتمتع إلا بسلطات جد محدودة وهامشية. ولعل اتفاقية التبادل الحر التي أبرمها المغرب مع الاتحاد الأوربي خير مثال على الدور الرقابي الخافت للبرلمان على مستوى المصادقة على المعاهدات الملزمة لمالية الدولة. فقد لوحظ تغييب تام للبرلمان من قبل الجهاز الحكومي لا أثناء عملية المفاوضات، ولا أثناء التوقيع

---

[689] Abdelkbir (**FIKRI**) opcit page 92.

[690] Ibid.

[691] عمل بهذه النظرية وزير العدل سابقا بناء على استشارة قانونية تحيل على المادة الثامنة من القانون التنظيمي للمالية لسنة 1970 والتي بموجبها يتولى وزير المالية إعداد مشروع قانون المالية، كما أن نفس القانون يرخص للحكومة بإبرام عقود من أجل الحصول على قروض بهدف تمويل الاستثمارات العمومية.

فحسب وزير العدل، فإن اتفاقيات القروض هاته التي تبرمها الحكومة مع الحكومات الأجنبية أو الهيئات الدولية تصبح قانونية بمجرد التوقيع عليها ن قبل الحكومة. ثم إن هذه الاتفاقيات ما هي إلا أعمال تنفيذية لقانون مالية السنة.

عليها؛ هذا بالرغم من الأثر المالي البين لهذه الاتفاقية والتكلفة المالية العالية والمتمثلة في حرمان الخزينة العامة من موارد مالية مهمة تقدر بمئات المليارات من الدراهم[692]. زد على هذا فإن المستفيد الأول والأخير من هذه الاتفاقية هي دول الاتحاد الأوربي وليس المغرب.

بالرغم من أن البرلمان هو المختص دستوريا بالمصادقة على الاتفاقيات المالية الملزمة للدولة، إلا أن واقع الممارسة يكشف عن دور خافت وشكلي له في هذا المجال. في المقابل تتمتع الحكومة بصلاحيات جد واسعة وتسجل حضورا قويا على مستوى جميع مراحل إبرام تلك الاتفاقيات.

أما على مستوى مناقشة بنودها، فإن دوره تميز بالشحوب. فداخل اللجان، غالبا ما كان يتم التصويت على الاتفاقيات الملزمة لمالية الدولة في ظل لامبالاة وعدم اهتمام واضحين من قبل أعضاء البرلمان، علما أنها ينبغي أن تشكل للبرلمانيين مناسبة للطلب من الحكومة لتقديم تفسيرات وتوضيحات حول حجم الديون الخارجية التي ترغب الحكومة في الحصول عليها. و كمثال على ذلك، لم يتم التقدم بأي اقتراح أو تعديل من قبل لجنة المالية تهم الترخيصات الخاصة بالقروض التي تم الحصول عليها برسم سنتي 1980-1981 [693].

أما في الجلسات العامة – وعلى حد تعبير الأستاذ عبد الكبير فكري – فإن دور البرلمان غالبا ما يختصر في شكر وزير المالية، وكيل المديح لمشروع الاتفاقية المعد من طرف مصالحه الادارية، موصيا باعتماده لأنه وسيلة لدعم التعاون بين الدول الصديقة لينتهي النقاش بعد ذلك بالتصويت عليه، إن لم يكن بالاجماع، فبالأغلبية [694].

ومما يعزز من سلطة الجهاز التنفيذي في مجال عقد هذه الاتفاقيات، هو غياب أي رقابة من قبل القاضي الدستوري المغربي له.

و إذا كان الملك هو من يوقع ويصادق على الاتفاقيات الملزمة لمالية الدولة بعد موافقة البرلمان، فيمكن القول بأن ذلك التوقيع وتلك المصادقة كافية لإضفاء الشرعية الدستورية عليه. وعليه، فإن أية محاولة ترمي إلى إحالتها على المجلس الدستوري سيكون مآلها الرفض من قبل هذا الأخير تحت ذريعة عدم الاختصاص، تماما كما فعلت الغرفة الدستورية التابعة للمجلس الأعلى في قرارها الصادر بتاريخ 1964.12.21 حيث قضت بعدم الاختصاص في البت في دستورية الاتفاقيات الدولية.

تجدر الإشارة إلى أنه كانت هناك محاولة من قبل فريق التجديد والتقدم، الممثل لحزب التقدم والاشتراكية في البرلمان باقتراح يقضي بتوسيع اختصاصات المجلس الدستوري لتطال مراقبة دستورية الاتفاقيات الدولية.

---

[692] Abdelkader (**BERRADA**), Revue précitée, page,27

[693] Abdelkbir (**FIKRI**) , opcit , page95

[694] Abdelkbir (**FIKRI**) , opcit, page96

" في الحالة المنصوص عليها في الفقرة الثانية من الفصل 31 من الدستور، يجوز للملك ولرئيس مجلس النواب حسب الحالات أن يحيل برسالة على المجلس الدستوري كل معاهدة دولية يرى أن أحكامها غير مطابقة لأحكام الدستور، ويشار في رسالة الإحالة عند الاقتضاء أن الأمر يدعو إلى التعجيل بالبت في الموضوع "[695].

إذا كانت الاتفاقيات الدولية الملزمة لمالية الدولة تظل خارج اختصاص المجلس الدستوري المغربي، فإن الأمر يختلف في فرنسا، حيث أن القاضي الدستوري مخول بموجب المفصل 18 من القانون التنظيمي للمجلس الدستوري (المعدل بالقانون رقم 74-1101 المؤرخ ب 26 دجنبر 1974) للبت في الشرعية الدستورية للاتفاقيات الدولية باتباع مسطرتي المراقبة المنصوص عليها في الفصلين 54 و 61 من الدستور الفرنسي 1958.

إن استثناء اتفاقيات على درجة كبيرة من الخطورة على مالية الدولة كالاتفاقيات الدولية الملزمة لمالية الدولة من دائرة اختصاص القاضي الدستوري المغربي، فيه، ومن دون أدنى شك، تقوية للدور المالي للحكومة، وإضعاف للسلطة المالية للبرلمان المتمثلة في إحكام الرقابة على الأموال العمومية.

المطلب الثاني : رفض مراقبة مدى مطابقة القوانين على ضوء المعاهدات الدولية (المجلس الدستوري الفرنسي) .

منذ أن دخل البروتوكول الإضافي رقم 11 للاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان حيز التنفيذ بتاريخ 1 نونبر 1998 مكان اللجنة الأوربية لحقوق الإنسان، أصبحت المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان الجهاز المختص بالبت في كافة الشكاوى المرفوعة إليها سواء من قبل الأفراد أو المنظمات الغير الحكومية يرون أنفسهم أنهم ضحايا لقرارات السلطات العليا في البلدان الموقعة على المعاهدة أو بروتوكولاتها[696].

سؤال جوهري يطرح نفسه وبإلحاح : ما مدى اختصاص القاضي الدستوري الفرنسي في البت في شرعية القوانين والتشريعات على ضوء الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان ؟ علما أن كلا من الدستور والاتفاقية المذكورة يوفران معا من الناحية الموضوعية نفس الحماية القانونية للحقوق والحريات الأساسية للأفراد ؟.

وهل سيسلك نفس المسلك الذي انتهجه فيما يتعلق بالمراسيم حينما قيد مجال اختصاصه في التشريعات ذات المصدر البرلماني فقط حسبما تنص عليه المادة 61 من الدستور الفرنسي ؟

---

[695] انظر الفصل 21 مكرر من اقتراحات فريق التجديد والتقدم بخصوص مناقشة مشروع القانون التنظيمي للمجلس الدستوري، تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الانسان- دورة أكتوبر 1993.

[696] David (**DOKHAN**), opcit , page 209.

إن حالات الاصطدام بين مراقبة الدستورية ورقابة مطابقة التشريعات المحلية للمعاهدات والاتفاقيات واردة جدا [697]، وتتجسد بجلاء من خلال :

الحالة الأولى : يمكن أن تلجأ المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان في إطار نظرها في دعاوى الأفراد ضد القرارات والأحكام القضائية الصادرة بشكل نهائي عن مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة النقض الفرنسي مراجعة قرار للمجلس الدستوري الفرنسي قضى بدستورية قانون ما على ضوء المعاهدة الأوربية[698].

الحالة الثانية : إمكانية إلغاء قوانين خرقت المعاهدة الأوربية وإن اعتبرت من قبل المجلس الدستوري الفرنسي مطابقة للدستور.

حسب المادة 55 من الدستور الفرنسي فإن المعاهدات والاتفاقيات التي تمت المصادقة عليها من قبل البرلمان بصورة سليمة تكتسب بمجرد نشرها مرتبة (سلطة) أسمى من القوانين.

وبالرغم من أن البعض نادى بضرورة إقحام المعاهدات والاتفاقيات ضمن كتلة الدستورية لتشكل مرجعية قانونية يستند عليها المجلس في مراقبة دستورية القوانين، إلا أن هذا الأخير رفض ذلك في قراره الصادر بتاريخ 15 يناير 1975[699].

فقد سبق وأن دعي المجلس للبت في مدى خرق المادة 2 من المعاهدة الأوربية لحقوق الإنسان المتعلقة بالحق في الحياة. إلا أن المجلس رفض ذلك متحججا بأنه مختص فقط، حسب المادة 61 من الدستور، في البت في مطابقة القوانين المحالة عليه. وأضاف بأن مخالفة قانون ما لأحد بنود معاهدة أو اتفاقية لا تعتبر مخالفة للدستور. ولذا، فليس من اختصاصه، حين الإحالة عليه طبقا للمادة 61 من الدستور، البت في مدى مطابقة تلك القوانين لبند من بنود اتفاقية ما أو معاهدة دولية.

وهكذا عمد المجلس الدستوري الفرنسي وبشكل صريح إلى استبعاد المعاهدة الأوربية لحقوق الإنسان وبصفة عامة المعاهدات الدولية كمرجعية يستند عليها في مراقبة مدى مطابقة القوانين لها.

في قراره الصادر بتاريخ 9 أبريل 1996، كرر المجلس رفضه البت في مطابقة أحد القوانين وبخاصة مادته 85 على أساس المادة 61 من الدستور للمعاهدة الأوربية لحقوق الإنسان. مؤكدا بذلك رفضه إقحام هذه الأخير ضمن كتلة الدستورية كمرجعية قانونية يستند إليها في مراقبة شرعية القوانين المحالة عليه.

---

[697] Jean (**FOYER**), France. Qu'ont-ils fait de ta liberté ! FX de Guibert (**O.E.I.L**), 1999, page 76. Cité par David (**DOKHAN**) opcit , page 209.

[698] David (**DOKHAN**), opcit, page 209.

[699] « Les lois de validation. Le procès en cours et l'article 6§1 de la convention européenne des droits de l'homme, page 648-649, Revue -.trimestriel.dr.h(2002) publiée sur site internet http://www.rtdh.eu/pdf/2002629.pdf page 648-649., consulté 07/12/2010. (sans auteurs).

هناك حالات استثنائية قبل فيها البت في القوانين المحالة عليه على ضوء المعاهدات والاتفاقيات الدولية الأمر يتعلق ب :

- اختصاص المجلس الدستوري بإلغاء كل قانون يرمي إلى التضييق من نطاق تطبيق المادة 55 من الدستور الفرنسي[700].
- قبوله بمراقبة مطابقة القوانين للمقتضيات الواردة في المعاهدة الأوربية ولكن ليس بوصفه قاضي مراقبة الدستورية، وإنما كقاض انتخابي أي كقاض عاد.[701].

[700] Décision n° 86-216 DC 3 septembre 1986, RJC, I-281.

[701] CC 21 octobre 1988, ASS. Nat, Val d'Oise, 5ème Circ, Rec, page 183, CC 8 nov 1988, Ass.Nat, Seine-Saint-Denis, 6ème Circ, Rec page 196. Revue -.trimestriel.dr.h(2002), « Les lois de validation. Le procès en cours et l'article 6§1 de la convention européenne des droits de l'homme, http://www.rtdh.eu/pdf/2002629.pdf page 648-649.,

الباب الثاني : المجلس الدستوري المغربي وإكراهات تطورات رقابة الدستورية

لقد بينا مما سبق أن رقابة الدستورية السياسية التي استلهمها المغرب من فرنسا هي رقابة محدودة.

ولقد ساهمت دراسة رقابة التشريع المالي في الكشف عن هذه المحدودية من خلال الكشف عن العديد من العيوب التي تشوبها.

صحيح أنها تنطوي على عدد من المزايا .لكنها مزايا بآثار محدودة سيما حينما يتعلق الأمر بمراقبة دستورية تشريعات من صنف التشريعات المالية .

لقد بينا من خلال دراسة التشريع المالي أن الرقابة القبلية تتميز ب:

- هيمنة الجانب المسطري الشكلي.
- مكانة ثانوية وهامشية للبعد الحقوقي .

لكن تبقى أهم وأبرز التغيرات التي تعتري رقابة الدستورية إقصاء المواطن من نظام الإحالة وقصره على جهات سياسية محددة قلما تلجأ إلى استعمال هذا الحق؛ فبالأحرى استعماله في الدفاع عن حقوق وحريات المواطنين .

في فرنسا، أمام غلق هذا الباب أمام المواطن للتظلم أمام المجلس الدستوري ضد القوانين التي تنال من حقوقهم وحرياتهم، يفتح القاضي الأوربي أبوابه أمامه للطعن في تلك القوانين. وأمام هذه الثقة التي نالها من قبل المواطن المحلي الفرنسي، بات القاضي الأوربي يشكل المنافس القوي للقضاء الفرنسي في مجال حماية الحريات والحقوق .

ولقد أدى هذا الوضع بالفقه وبالساسة الفرنسيين إلى التسليم بفكرة إقحام رقابة بعدية تتيح للمواطن الفرنسي إمكانية الطعن في القوانين الماسة بحقوقهم وحرياتهم، ولوضع حد لمنافسة المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان. للإشارة فقد بذلت محاولات كثيرة من أجل إقحام هذه الرقابة، لكنها آلت كلها إلى الفشل بسبب التمسك القوي بأسلوب الرقابة القبلية الآلية الوحيدة التي جنبتهم شبح حكومة القضاء .

شأنها شأن الرقابة القبلية، عانت رقابة الدستورية عن طريق الدفع مخاضا عسيرا قبل أن تأخذ وبشكل نهائي مكانها ضمن منظومة رقابة الدستورية .

لكن تعاظم دور القاضي الأوربي، حتم على المشرع الفرنسي الأخذ بهذا الأسلوب الرقابي الجديد على المنظومة الرقابية الفرنسية .

مرة أخرى، بات اعتماد رقابة الدستورية عن طريق الدفع كردة فعل، تماما كالرقابة القبلية التي لم تكن سوى رد فعل عن التعسفات البرلمانية .

وكما شكلت هذه الأخيرة أنموذجا متفردا عن باقي التجارب الرقابية المقارنة، كذلك رقابة الدستورية عن طريق الدفع التي نظمها المشرع الفرنسي بطريقة تنم عن وفاء من قبله بمنهج التفرد الذي ظل يميزه عن باقي التجارب الرقابية الأخرى .سيما حينما جعل مجال تطبيقها منحصرا فقط في الجانب الحقوقي دون غيره من المجالات .

إن هذا الإصلاح الذي شمل رقابة الدستورية في فرنسا لن يمر دون التأثير على منظومة رقابة الدستورية التي اختارت النموذج الفرنسي .

المغرب أحد هذه البلدان الذي يعتبر رقابة الدستورية في أمس الحاجة إلى هذا الإصلاح من أجل معالجة أوجه القصور العديدة التي تعتريها .

إن طرح مسألة مراجعة منظومة رقابة الدستورية في المغرب يستوجب منا الوقوف عند الإصلاح الذي شهدته رقابة الدستورية في فرنسا من خلال اعتماد رقابة الدستورية عن طريق الدفع (**فصل أول**)، قبل أن نتطرق إلى الحديث عن الإصلاحات الممكن إقحامها على رقابة الدستورية (**فصل ثان**) .

الفصل الأول : نحو مفهوم جديد لرقابة الدستورية في فرنسا : رقابة الدستورية عن طريق الدفع

بالرغم من الدور المهم الذي لعبه المجلس الدستوري الفرنسي في مجال مراقبة دستورية التشريعات المالية، إلا أن هذا الدور ظل مع ذلك محدودا جدا، وذلك بحكم العيوب الشديدة التي تعتري نظام رقابة الدستورية .

صحيح أن ميزة هذه الرقابة أنها تئد النص المشوب بعدم الدستورية في مهده، وأنها بذلك تحول دون إلحاق تلك النصوص بالمنظومة القانونية، وفي هذا ضمان لمبدأ السلامة القانونية للمواطنين.

لكن عيبها الأكبر هو أنها تقصي المواطن من مسطرة الرقابة، ولا تتيح له إمكانية اللجوء إلى المجلس الدستوري من أجل الذود عن حقوقه وحرياته إذا تبين أن نصا قانونيا يهدد تلك الحقوق أو الحريات.

إذا كان إقصاء المواطن مسألة طبيعية من حيث الغاية من وراء إحداث رقابة الدستورية، والتي كما سبق وأن أشرنا إلى ذلك، تتمثل في الحد من الهيمنة البرلمانية، إلا أن الأمر لم يعد كذلك في الوقت الحالي حيث أن الظروف التي تحكمت في إنشاء المجلس الدستوري تغيرت .

لقد طفى على السطح معطى جديد كان سببا في الدفع بالسياسيين إلى إقحام رقابة الدستورية عن طريق الدفع إلى جانب الرقابة القبلية المجردة. وقد تمثل هذا المعطى في الدور الذي بات يلعبه القضاء الأوربي من خلال المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان، كحام للحقوق والحريات الفردية للمواطنين. ينضاف إلى هذا، التحول الذي عرفته المالية العمومية الفرنسية من مالية مرتكزة على الإمكانات إلى مالية مرتكزة على النتائج. ومن بين المبادئ التي يرتكز عليها هذا المنطق الجديد في التدبير المالي تكريس الرقابة البعدية من خلال عنصري المحاسبة والمساءلة على النتائج.

إن المواطن الفرنسي، وأمام افتقاده إلى إمكانية اللجوء إلى القضاء الدستوري، وجد في القضاء الأوروبي الملجأ البديل من أجل الطعن في القوانين المحلية المهددة لحقوقه وحرياته، وقد أدى هذا الوضع إلى تعاظم دور القاضي الأوربي أمام تراجع كبير للقاضي الدستوري سيما على مستوى حماية الحقوق والحريات. لقد تولد عن هذا الوضع، وباعتراف السياسيين أنفسهم، أن فقد المواطن الفرنسي الثقة في قضائه المحلي .

في هذا الإطار اندرج إحداث الرقابة الدستورية البعدية أو ما تسمى بالرقابة عن طريق الدفع وذلك بعد محاولات عديدة ومتكررة باءت كلها بالفشل.

ولقد اختار المشرع الفرنسي كعادته منهج التفرد عن باقي التجارب المقارنة، حيث جاءت مصممة على مقاس الظروف التي صنفتها ألا وهو: الحد من منافسة القاضي الأوربي في مجال حماية الحقوق والحريات .

إن مناقشة هذه التجربة الرقابية الجديدة يستدعي منا مسار رقابة الدستورية عن طريق الدفع : من التمنع السياسي إلى التسليم بالفكرة (**مبحث أول**)، والتطرق أيضا إلى إبراز خصوصية هذه الرقابة مقارنة مع باقي التجارب الرقابية الأخرى (**مبحث ثان**).

المبحث الأول : مسار رقابة الدستورية عن طريق الدفع : من التمنع السياسي إلى التسليم بالفكرة

لقد مثل استحداث رقابة الدستورية عن طريق الدفع حدثا هاما واستثنائيا في فرنسا. فاعتمادها كان من قبيل المستحيلات بالنظر إلى التمسك بالرقابة القبلية المجردة التي تبعد عنهم شبح حكومة القضاة. فالولادة لم تكن سهلة، والطريق لم يكن سالكا أمامها بحكم المعارضة الشديدة التي لا قتها، حيث تطلب الأمر انتظار حوالي 20 سنة حتى تحقق أخيرا على أرض الواقع بفضل المراجعة الدستورية.

لقد أبان نظام الرقابة القبلية عن عيوب ونواقص شتى أضعفت من فعاليتها، وانتقصت كثيرا. ولعل أبرز هذه العيوب والنواقص حرمان المواطن من حق الإحالة المباشرة أو الغير مباشر على المجلس الدستوري. إضافة إلى المنافسة الشديدة التي بات يمارسها القاضي الأوربي (المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان) مما حتم على الشارع الدستوري الفرنسي، وبضغط من الفقه الدستوري الفرنسي اعتماد هذا الأسلوب الرقابي الجديد.

بطبيعة الحال، سيكون المجال المالي، وبخاصة المجال الضريبي، المستفيد الأكبر من هذا الوافد الجديد؛ لأنه المجال الذي تكون فيه الحقوق والحريات الضريبية عرضة أكثر للانتهاك من قبل التشريعات الضريبية.

قبل هذا، لم يكن بوسع المواطن الفرنسي الطعن في تشريع ضريبي يحمل تهديدا لحقوقه حرياته الدستورية، وكان السبيل الوحيد المتاح أمامه هو اللجوء إلى المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان.

مع إقرار رقابة الدستورية عن طريق الدفع، سيكون باستطاعة المواطن الفرنسي الطعن في مشروعية أي قانون يرى أن فيه تهديدا لحقوقه وحرياته الضريبية المكفولة له دستوريا، وبالنتيجة لن يحتاج للاحتماء بمظلة القضاء الأوربي.

غير أن هذه الرقابة، والرغم من مزاياها تلك، لم تسلم من انتقادات الفقه وشككوا في إمكانية نجاحها فعليا على أرض الواقع ما لم تتوفر لها شروط النجاح اللازمة لها.

في هذا المبحث سيكون مناط الحديث حول نقطتين اثنتين :

المخاض الصعب لولادة رقابة الدستورية عن طريق الدفع (**فرع أول**)، ونطاق وتطبيق رقابتها (**فرع ثان**).

الفرع الأول : مخاض صعب لولادة رقابة الدستورية عن طريق الدفع

ربما أن مشاكل فرنسا مع تجربة رقابة الدستورية لم تنته بعد .مرة أخرى، ما أن أثيرت مسألة ضرورة اقحام رقابة الدستورية عن طريق الدفع ، حتى تعالت الأصوات الرافضة لها .إنه نفس التعامل الرافض الذي لقيته فكرة رقابة الدستورية في بدايتها الأولى .فكأن التاريخ يعيد نفسه مرة أخرى .

إن اعتماد رقابة الدستورية عن طريق الدفع لم يكن بالأمر اليسير، فبعد المحاولات الفاشلة المتكررة (**مطلب أول**)، انتهى المطاف بالسياسيين في فرنسا إلى التسليم بضرورة اعتمادها (**مطلب ثان**).

المطلب الأول : محاولات فاشلة لإقرار رقابة الدستورية عن طريق الدفع

إن رقابة الدستورية عن طريق الدفع، التي ظلت لسنوات طوال موضع رفض من قبل الطبقة السياسية والفقهية على السواء، هي اليوم حقيقة واقعة.

فمع المراجعة الدستورية بتاريخ 23 يوليوز 2008، صار نظام رقابة الدستورية في فرنسا يحوي صنفين من الرقابة : رقابة قبلية تنظم مقتضياتها المادة 61 من الدستور، ورقابة بعدية تخضع لأحكام المادة المضافة 61-1 في شكل رقابة عن طريق الدفع يباشرها المجلس الدستوري بإحالة من القاضي الإداري ومن طرف أيضا محكمة النقض الفرنسية بعد عملية تصفية لطلبات الطاعنين[702].

ولقد كان للفقه ورجال القانون الفرنسيين نصيب أكبر في الدفع بالمشرع الدستوري الفرنسي نحو الاقتناع بضرورة اعتماد هذا الأسلوب الجديد في رقابة الدستورية.

فأمام المحدودية الهائلة التي أبان عنها أسلوب الرقابة القبلية، وأمام المنافسة الشديدة للقاضي الأوربي لحقوق الإنسان سيما من ناحية حماية الحقوق والحريات، تعالت الأصوات في الأوساط الفقهية والقانونية بضرورة تدارك هذا النقص الذي يعتري نظام الرقابة في فرنسا والمتمثل في حرمان المواطن الفرنسي من حقه في الإحالة.

ويعتبر Robert Batinder[703] من ابرز من طالبوا بضرورة التسريع بإصلاح نظام رقابة الدستورية المعمول به في فرنسا، من خلال إخضاع القوانين المصادق عليها لرقابة الدستورية[704].

---

[702] Lauréline (**FONTAINE**), Le contrôle de constitutionnalité par voie préjudicielle en France : quelles pratiques ? compte-rendu analytique, critique …et pédagogique du colloque du 16 février 2009, organisé à Paris par le Ministère de la justice, L'UMR 6201-Institut Luis Favoreau-GERC-CDPC-IEIA et l'association française de droit constitutionnel, page 2 http://www.unicaen.fr/recherche/mrsh/crdfed/3702m, consulté le 12/05/2011

[703] Ex-président du conseil constitutionnel.

فالرقابة، بحسب تعبيره لا توفر الحماية القضائية الفعالة للحقوق والحريات التي تأتي من الخارج من خلال القاضي الأوربي (المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان).

كما كان من أشد المنتقدين لمسألة إقصاء المواطن من مسطرة رقابة الدستورية ومعاملته كقاصر لا يقوى على الذود عن حقوقه إلا عبر ممثليه في البرلمان.

ولمعالجة هذا الوضع، نادى بضرورة تمكين المواطن من حقه في الدفاع عن حقوقه بنفسه، وتخليصه بالتالي من وصاية ممثليه[705] .

وقد كانت هناك محاولة أخرى من قبل الرئيس السابق للجمهورية الفرنسي فاليري جيسكار ديستان الذي بمجرد انتخابه على رأس الجمهورية أعلن من خلال رسالة أرسلها إلى البرلمان عن قيام الحكومة بتحضير مشروع قانون دستوري جديد لتعديل الدستور يتضمن تجديدين هامين يخصان المجلس الدستوري من شأنهما أن يسمحان له بمباشرة رقابة فعالة على دستورية القوانين : تمديد حق الإحالة ليشمل خمس أعضاء أحد المجلسين هذا من جهة، من جهة ثانية، منح المجلس حق التدخل التلقائي لمراقبة دستورية القوانين. والهدف من هذين الإجراءين هو تأمين حماية فعالة لحقوق الأفراد وحرياتهم، كما أنه يمنح للمعارضة الحق في الإحالة على المجلس إذا رأت أن مقتضيات قانون ما مخالفة لأحكام الدستور.

من جهته، قام الرئيس الفرنسي François METTERAND بإعادة طرح فكرة Robert Batinder وذلك أثناء مقابلة تلفزيونية له بتاريخ 14 يوليوز 1989 حيث قال : " شخصيا سأكون، وفي الحال، من المناصرين لأي مراجعة دستورية من شأنها تتيح للمواطن الفرنسي إمكانية الإحالة على المجلس الدستوري في حالة إذا تبين لهم أن هناك تجاهلا لحقوقهم الأساسة " وأضاف : بأن " الأمر يتعلق بإتاحة الفرصة للمواطن الفرنسي بأن يقول بأن هناك تجاهلا لحقوقي الأساسة (الحرية، المساواة، وكل ما هو مضمن في المبادئ الكبرى المدرجة في الدستور). إذن أنا أدافع بنفسي أمام القضاء "[706].

بتاريخ 1990 تقدم بمشروع إصلاح يقضي بفتح حق الإحالة أمام المواطنين الفرنسيين من أجل الطعن في القوانين التي يرون أن فيها مساسا بحقوقهم وحرياتهم أمام المجلس الدستوري، غير أن المشروع كان مصيره الرفض من قبل مجلس الشيوخ.

---

[704] كان ذلك في مقابلة له مع جريدة "Le monde" بتاريخ 3 مارس 1989 ، انظر :

Dominique (**ROUSSEAU**), la question préjudicielle de constitutionnalité : un big bang juridictionnel ? RDP, n° 3-2009, page 637.

[705] François-Xavier (**MILLET**), L'exception de constitutionnalité en France ou l'impossibilité du souhaitable, réflexion à travers le prisme de l'interprétation constitutionnelle authentique, revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, n°5, 2008, page 1306-1308.

[706]Jacques(**VIGUIER**), la participation des citoyens au processus de control de la constitutionnalité de la loi dans les projets francais de 1990et de 1993.page 974

نفس المشروع أعيد طرحه من طرف لجنة VEDEL سنة 1993، وكان الهدف منه وضع حد لإفلات القوانين المصادق عليها من رقابة الدستورية، تلك القوانين التي قد يكون بها إضرار بالحقوق والحريات، ومع ذلك تفلت من مقص رقابة الدستورية. لكن المشروع لقي نفس مصير سابقه حيث تم رفضه من قبل أعضاء البرلمان.

وقد عزيت أسباب الرفض إلى نوعين من الأسباب[707] :

أسباب سياسية : حيث رأى البرلمانيون في توسيع حق الإحالة بمثابة وسيلة إضافية للإضعاف من سلطة القانون وخطوة إلى الأمام نحو ما سمي بحكومة القضاة.

أسباب قانونية : وتتمثل في أن فتح حق الإحالة أمام المواطنين سيترتب عنه تهديد لمبدأ السلامة القانونية ، حيث ستفقد مجموعة كبيرة من القوانين المصادق عليها قوتها في حالة خضوعها من جديد لرقابة الدستورية.

بل إن هناك من ذهب أبعد من ذلك كما هو الشأن بالنسبة M. Deny Béchillon الذي دعا إلى اعتماد أسلوب الرقابة المنتشرة وتحويل المجلس الدستوري إلى محكمة مع إحالة اختيارية من قبل الأطراف المعنية[708].

الفقيه الدستوري Luis Favoreau الذي كان من أشد الرافضين لرقابة الدستورية البعدية على القوانين اقتنع هو الآخر بضرورة اعتمادها[709].

الجدير بالذكر أن مشروع جورج فيدل أعقبه صدور مشروع قانون دستوري آخر بتاريخ 29 اكتوبر 1974 والذي يتضمن منح الأقلية المعارضة حق الإحالة (60 عضوا من كل المجلسين) بالإضافة إلى منح المجلس حق التدخل التلقائي. هذا الإجراء الأخير تم استبعاده بحجة أنه يمنح للمجلس اختصاصات أوسع، وسيجعله حكما وخصما في نفس الوقت كما أنه سيحوله إلى مجلس وصاية عامة وسياسية[710].

الأحزاب من جهتها طالبت باعتماد رقابة الدستورية عن طريق الدفع وتمكين الأفراد من حقهم في ممارسة الإحالة على المجلس الدستوري من أجل الدفاع عن حقوقهم وحرياتهم الدستورية.

ويمكن ان نذكر في هذا الصدد الاقتراح الذي تقدم به حزب الاتحاد الوطني للجمهوريين المستقلين الذي تحول فيما بعد إلى الحزب الجمهوري سنة 1955 حيث

---

[707] Didier (**CAUVAUX**), l'exception de constitutionnalité, 1990-2009 : réflexion sur un retard, revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, n°3, 2009, page 570.

[708] Paul (**CASSA**), le contrôle de constitutionnalité : le renvoi préjudiciel en appréciation de constitutionnalité, une « question » d'actualité, RFDA, sep-oct 2008, 877.

[709] Ibid.

[710] Dominique (**ROUSSEAU**), Opcit, page 62.

طالب بفتح الباب أمام الأفراد للطعن مباشرة أمام المحكمة العليا بدلا من المجلس. هذا الاقتراح قوبل بالرفض وتم استبعاده[711].

من جهتها، تقدمت أحزاب اليسار باقتراح يقضي بتحويل المجلس الدستوري إلى محكمة تتولى مهمة الرقابة على دستورية القوانين حماية للحريات العامة الفردية والجماعية، ومراقبة صحة العمليات الانتخابية، بالإضافة إلى تمكين الأفراد ولجهتي القضاء العادي والإداري الطعن مباشرة بعدم دستورية القوانين أمام هذه المحكمة؛ لكن هذا الاقتراح لم يكن بأحسن حال من سابقيه بحيث لم تتم الموافقة عليه من قبل البرلمان[712].

Defferre , Ballanger et fabre طالبوا من جانبهم بتحويل المجلس إلى محكمة دستورية ، وقد أدرجوا هذا المقترح ضمن مشروعات القوانين الأساسة المقدمة إلى البرلمان في ديسمبر 1972[713].

القضاء الدستوري الفرنسي كان له نصيبه من الرفض لإقحام رقابة الدستورية عن طريق الدفع وذلك من خلال قراره الصادر بتاريخ 27 يوليوز 1978، والذي أشار فيه بأن مطابقة القوانين للدستور والتي دخلت حيز التنفيذ لا يجوز الطعن فيها من جديد عن طريق رقابة الدستورية عن طريق الدفع أمام المجلس الدستوري والذي تحدد المادة 61 من الدستور مجال اختصاصه في فحص دستورية القوانين قبل المصادقة عليها[714]. غير أن المجلس، سيغير في قراره الصادر بتاريخ 25 يناير 1985 [715]من موقفه حينما قبل فحص دستورية قانون دخل حيز التنفيذ، وذلك بمناسبة فحصه للمقتضيات التشريعية المعدلة له أو المكملة أو تلك التي تغير من مجاله. نفس الموقف سيعيد التأكيد عليه في قرار له صادر بتاريخ 25 يوليوز 1989[716].

المطلب الثاني : تسليم سياسي بضرورة اعتماد رقابة الدستورية عن طريق الدفع

تظافرت عوامل عدة أدت بالسياسيين في فرنسا إلى التسليم بضرورة اعتماد أسلوب رقابة الدستورية عن طريق الدفع بعد رفض طويل لها. هناك من جهة، العوامل الدستورية وتتجلى أساسا في أنه، قبل المراجعة الدستورية 23 يوليوز 2008، لم يكن بالإمكان إحالة القوانين على المجلس الدستوري إلا من قبل جهات محددة هي رئيس

---

[711] .عبد المنعم (**عبد الحميد ابراهيم شرف**)، المعالجة القضائية والسياسية للانحراف التشريعي " دراسة مقارنة"، ط 2001، صفحة 868.

[712] عبد المنعم (**عبد الحميد ابراهيم شرف**)، م.س.ذ، ص. 688

[713] عبد المنعم (**عبد الحميد ابراهيم شرف**)، م.س.ذ، ص 868.

[714] C C décision n° 78-96 DC du 27 juillet 1978, Rec page 29. Cité par Jacques(**VIGUIER**), opcit, .page 974

[715] C C décision n° 85-186 DC du 25 janvier 1985, Etat d'urgence en nouvelle Calédonie, Rec, p 13, cité par Cité par Jacques(**VIGUIER**), opcit, .page 974

[716] C C 89-256 DC du 25 juillet 1989, T.G.V Nord, Rec. p.53, cité par Cité par Jacques(**VIGUIER**), opcit, .page 974.

الجمهورية و الوزير الأول ورئيسا غرفتي البرلمان (رئيس الجمعية العمومية و رئيس مجلس الشيوخ)، بالإضافة إلى ربع أعضاء البرلمان أي 60 عضوا من الجمعية الوطنية و60 عضوا من مجلس الشيوخ.

هذا من ناحية، من ناحية ثانية، فإن مباشرة الإحالة على المجلس لا تباشر إلا في الفترة الممتدة بين اعتماد القانون من قبل البرلمان والتصديق عليه من قبل رئيس الجمهورية. هذه القوانين، بمجرد التصديق عليها، تصبح غير قابلة للطعن سيما المقتضيات القانونية التي لم يقم المجلس الدستوري بفحصها. وأمام غلق هذه الإمكانية أمام المواطن، تبقى الوسيلة المتاحة أمامه هي الطلب من القضاء العادي أو القضاء الإداري فحص مدى مطابقة القوانين التي يرى أن فيها مساسا بحقوقه على ضوء المعاهدات الدولية ومن ثم على ضوء القانون الأوربي.

هناك أيضا العوامل القضائية، وتتمثل بالذات في المنافسة الشرسة التي بات يمارسها القاضي الأوربي من خلال المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان والتي صارت تشكل بالنسبة للمواطن ملاذه المفضل للطعن في القوانين الماسة بحقوقه وحرياته. فاعتماد هذا الأسلوب الرقابي الجديد جاء كردة فعل ضد الدور المتنامي الذي بات يلعبه القاضي الأوربي في حماية حقوق وحريات المواطنين، وبالتالي إعادة الثقة لدى المواطن في قانونه وقضائه المحليين.

ثلاثة عوامل في نظرHenry Roussillon تحتم مسألة إصلاح رقابة الدستورية في فرنسا :

- الثغرات الهائلة التي تنطوي عليها سيما من ناحية مراقبة دستورية القوانين التي أفلتت من رقابة المجلس الدستوري؛ إما لأنها صدرت قبل إحداثه أو لأن الجهات الممارسة لحق الإحالة لم تباشر هذا الحق أو إما لأنها لم تتنبه إلى عدم دستوريتها أو أنها فعلت ذلك قصدا بسبب توافقات سياسية فيما بينها.
- تطور المنازعات الدستورية المتعلقة بحماية حقوق الإنسان. وقد أشار François LUCHAIREحينما صرح بأن المواطن بإمكانه الطعن في قانون مخالف لحقوق الإنسان أمام المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان، أليس من الأفضل أن نسمح له بالتوجه إلى القاضي الدستوري بدلا من توجهه إلى المحكمة الأوربية[717].
- ثم التجارب الرقابية المقارنة كإسبانيا وإيطاليا التي كانت سباقة إلى هذا النوع من الرقابة.

معالجة هذا الوضع يقتضي حسب Henry Roussillon تمكين المتقاضين من حقهم في الإحالة لأن من شأن ذلك أن يؤدي إلى تفادي القوانين التي أفلتت من رقابة

[717] Henry (ROUSSILLON), Opcit, page 105.

المجلس بقصد أو بغير قصد، والتي يتم إلغاؤها من قبل القاضي الأوربي لخرقها حقوق الإنسان.[718]

إن إقصاء المواطن من حق الإحالة على القضاء الدستوري يجسد المقولة الشهيرة :" **الكل من أجل الشعب ولكن لا شيء للشعب** ". هل هذا الشعب أو المواطن ليس له الإمكانية من أجل التوجه ومن دون وسيط إلى الجهاز المكلف بحماية الدستور من أجل ضمان احترام التشريع لحقوقه الأساسة؟[719]

التجارب المقارنة وبخاصة الأوربية منها عامل آخر يلعب لصالح ضرورة اعتماد رقابة الدستورية عن طريق الدفع. ففرنسا ينبغي ألا تظل تشكل استثناء أوربيا سيما وأن هذه الآلية (رقابة الدستورية عن طريق الدفع) اثبتت فعاليتها في حماية الحقوق والحريات الأساسة[720].

وهناك أيضا العوامل المالية، وتتجلى من جهة، في التحول التاريخي الذي شهدته المالية العمومية عبر تحولها من مالية مرتكزة على الإمكانات إلى مالية ترتكز على النتائج. وجوهر هذا الإصلاح أنه يدفع، من جهة، باتجاه تكريس الرقابة البعدية من خلال ترسيخ ثقافة المحاسبة والشفافية وتقديم الحصيلة (le rendre compte)، ومن جهة أخرى، في المحدودية التي تعتري الرقابة القبلية على التشريعات الضريبية. فأهم ما يميز هذه الرقابة في مراقبتها لقوانين المالية أنها تشكو – على حد تعبير Bernard CIEUTAT [721]–من غياب مراقبة مطابقة المقتضيات الضريبية التي تتضمنها مما يؤثر بشكل كبير على فعالية رقابة دستورية العمل التشريعي الضريبي. وحسب نفس الكاتب، فإن : " أهمية الرقابة البعدية تكمن في هذه الحماية التي توفرها للملزم ولحقوقه الأساسة، وقد كانت هذه من الأسباب التي دعت لجنة Balladure في حصر مجال تطبيق رقابة الدستورية عن طريق الدفع في المجال الحقوقي.

باعتماد رقابة الدستورية عن طريق الدفع، لم يعد حق الإحالة على المجلس الدستوري حكرا على الجهات الست المعروفة والتي تشكل قيدا حقيقيا مكبلا للمجلس ، وإنما صار يشمل أيضا الجهات القضائية ممثلة في كل من مجلس الدولة ومحكمة النقض. فقد صار بإمكانهما إحالة القوانين التي يرون أن فيها إضرارا بحقوق المواطنين وحرياتهم الدستورية على المجلس الدستوري.

إن هذه الوسيلة ظل المواطن الفرنسي يعدمها في ظل دستور 1958، وكان السبيل المتاح أمامه هو التوجه نحو المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان.

---

[718] Henry (ROUSSILLON), Opcit, page 106

[719] Henry (ROUSSILLON), Opcit, page 105

[720] Henry (ROUSSILLON), Opcit, page 106

[721] Bernard (CIEUTAT), Budget de programme et rénovation de la comptabilité de l'Etat, Revue française de finances publiques, n° 73 – janvier 2001, page 94.

ولعل هذا الوضع الغريب هو ما أثار حفيظة الطبقة السياسية في فرنسا وعلى رأسهم الرئيس الفرنسي Nicolas SARKOZY الذي أعلن تأييده لفكرة تخويل المواطن الفرنسي الحق في الطعن في القوانين المحلية وذلك في خطابه " Discours d'épinal " الذي ألقاه بتاريخ 12 يوليوز 2007[722].

" ما يثير الاستغراب هو أن يطعن المواطن الفرنسي في القوانين الفرنسية أمام المحاكم الأوربية ولا يستطيع ذلك أمام المحاكم الوطنية".

" ما يثير الاستغراب هو أن يطعن المواطن الفرنسي في القوانين الفرنسية أمام المحاكم الأوربية ولا يستطيع ذلك أمام المحاكم الوطنية".

على إثر هذا الخطاب، تم إنشاء ما يسمى ب " لجنة Balladure لتحديث المؤسسات". وكان من بين الإجراءات التي اتخذتها هذه اللجنة بخصوص رقابة الدستورية، تخويل " المدافع عن الحقوق le défenseur des droits" حق إحالة على المجلس الدستوري كل قانون يرى أنه يمس حقوقا من الحقوق أو إحدى الحريات الدستورية.

والهدف من اتخاذ هذا الإجراء معالجة أوجه القصور التي تعتري نظام رقابة الدستورية سيما من ناحية ممارسة حق الإحالة. فالمجلس الدستوري لا يملك حق التدخل التلقائي للتصدي للتشريعات المشوبة بعد الدستورية، كما أن المعارضة، المعول عليها للعب هذا الدور، قد تتخلى، لاعتبارات سياسية (حالة التراضي أو أن القانون يصب في صالحها مثلا) عن ممارسة حق الإحالة.

وحسب اللجنة المذكورة، فإن أهمية هذا الإجراء تكمن في كونه يؤدي إلى إضفاء نوع من الموضوعية على نظام الإحالة من خلال تخليصه من قبضة السياسيين والحسابات الحزبية الضيقة؛ ثم إن هذا الحل يغني عن اعتماد رقابة بعدية تتعايش بصعوبة مع الرقابة القبلية لدستورية مشاريع القوانين[723].

إن اللجنة، مع قبولها بفكرة تمكين المواطن من هذه الوسيلة الرقابية على اعتبار أنها ستمثل طفرة نوعية في مجال حماية الحقوق والحريات، إلا أن ذلك لم يمنعها من أن تطلق جملة من المحاذير : " هل هذا يستوجب تحويل المجلس إلى محكمة عليا؟ هل سيتفوق الاجتهاد القضائي على القانون ؟ هل سنسمح بتهديد مبدأ السلامة القانونية ؟ لست ممن ينادي بجعل المجتمع تحت رحمة القضاة، ولا بأن يتفوق القاضي على المشرع وإلا سيشكل ذلك قطيعة كبرى مع نظامنا الجمهوري.

---

[722] « il est plus que temps d'ouvrir l'accès du conseil constitutionnel aux citoyens. Je propose qu' à l'occasion d'un procès, tout plaignant qui estime que la loi en vertu de laquelle il risque …. » extrait du discours sus-cité.

[723] Yves (**GAUDMET**), la question préjudicielle de constitutionnalité : un big bang juridictionnel ? revue de droit public de la science politique en France et à l'étranger, n° 3 – 2009, page 589

اللافت للانتباه هنا هو التحول الجذري في موقف رئيس اللجنة المذكورة Edouard Balladure الذي كان من أشد المناهضين لمسألة رقابة الدستورية عن طريق الدفع. فهو من وقف وراء سحب الرئيس الفرنسي مشروع المراجعة الدستورية المودع بمجلس الشيوخ بتاريخ 10 مارس 1993[724].

اقتناع سياسي وفقهي إذن بضرورة إدخال هذا الأسلوب الرقابي الجديد كإمكانية تمنح للمواطن من أجل ممارسة حقه في الدفاع عن حقوقه وحرياته المكفولة له دستوريا.

على المستوى القانوني، فإن هذه الرقابة تجد أساسها القانوني في نوعين من النصوص : النص الأول يتمثل في الدستور من خلال مادتيه 1-61 و62. المادة الأولى تنص على مبدأ الرقابة البعدية، والثانية تتعلق بنتائج هذه المراقبة فيما يتعلق بأثر قرارات المجلس الدستوري. أما النص الثاني، فيتمثل في القانون التنظيمي الخاص بتطبيق المادة 1-61 [725] . وقد تم اعتماد هذا النص في مجلس الوزراء بتاريخ 8 أبريل 2009، تم أحيل بعد ذلك على لجنة القوانين الدستورية والتشريع والإدارة العامة للجمهورية. ويتضمن هذا النص أربع مواد تظل المادة الأولى أبرزها حكم الصياغة المطولة التي وردت بها، وبحكم أيضا محتواها. وقد أقحمت هذه المادة فصلا ثانية مكررا يحيل على مرسوم 7 نونبر 1958 بمثابة القانون التنظيمي للمجلس الدستوري وتحمل عنوان " de la constitutionnalité" والتي حلت محل عبارة " de la déclaration de conformité à la constitution ".

الفرع الثاني : رقابة الدستورية عن طريق الدفع : رقابة بخصوصيات فرنسية

مع اقحام المشرع الفرنسي لأسلوب رقابة الدستورية عن طريق الدفع، صار بإمكان المواطن الطعن في القوانين التي يرى أنها تمس حقوقه وحرياته، ولهذا، تكون فرنسا قد لحقت بركب البلدان التي سبقتها إلى تبني هذا الأسلوب .

وتبيان هذه الخصوصية الفرنسية يتطلب منا عرض الطريقة التي نظمت بها رقابة الدستورية عن طريق الدفع في بعض التجارب المقارنة. ولهذا، فسنخصص (**المطلب الأول**) للحديث عن رقابة الدستورية عن طريق الدفع في بعض التجارب المقارنة الأوربية، فيما نفرد (**المطلب الثاني**) لرقابة الدستورية عن طريق الدفع في الدول العربية.

---

[724] . Paul (**CASSA**), opcit page, 877.

[725] Michel (**VERPEAUX**), La question préjudicielle de constitutionnalité : le projet de loi organique, in Actualité juridique du Droit Administrative (**AJDA**), 3 août 2009, page 1475.

المطلب الأول : رقابة الدستورية عن طريق الدفع في بعض التجارب الأوربية

في الوقت الذي اختارت فيه فرنسا منهج التفرد في اختيار أسلوب الرقابة السياسية ذات الطابع القبلي والمجرد، اتجهت معظم الدول الأوربية إلى اعتماد أسلوب الرقابة القضائية . وما يميز هذه الرقابة أنها منحت للأفراد الحق في الطعن في القوانين التي يرون أنها مشوبة بعدم الدستورية وأنها تلحق أضرارا بحقوقهم وحرياتهم الدستورية.

الرقابة عن طريق الدفع واحدة من الأساليب الرقابية التي تتيح للأفراد إمكانية الطعن في القوانين الماسة بحقوقهم. وقد أخذت بهذا الأسلوب العديد من الدول. ولأن المقال لا يتسع لذكر كافة التجارب، سنكتفي فقط ببعض النماذج منها وبخاصة في إسبانيا وإيطاليا وكذا ألمانيا .

في إسبانيا، تعتبر رقابة الدستورية عن طريق الدفع الرقابة الأكثر استعمالا من قبل المحكمة الدستورية بعد دعوى الأمبارو omparo[726] . فعن طريق هذه الرقابة تمارس المحكمة الدستورية مراقبة لاحقة على دستورية القوانين.

تستمد رقابة الدستورية عن طريق الدفع أساسها القانوني من المادة 163 . حسب هذه المادة فإن دعوى الدستورية عن طريق الدفع تثار حينما يرى أحد أجهزة القضاء بمناسبة نظر الدعوى بأن قاعدة قانونية لها قوة القانون وتطبق على النزاع، وتتوقف عليها صحة الدعوى يمكن أن تكون مخالفة للدستور[727]. وتمارس هذه الدعوى ضد القوانين المعتمدة من قبل البرلمان (Cortes général)، وضد كذلك القوانين المعتمدة من قبل المجموعات المستقلة.

تتوقف إثارة سؤال عدم الدستورية على توفر مجموعة من الشروط. فهذه الدعوى يمكن أن تثار من أي قاض مهما كانت درجته في سلم المحاكم العادية، كما أنه لا يحق للقاضي العادي طرح سؤال عدم الدستورية سواء بصفة تلقائية أو بطلب من الأطراف إلا بناء على طلب من وزارة العدل ومن الأطراف المعنية بذلك.[728]

من جهة أخرى، يجب أن يحصل لدى القاضي شك في دستورية القاعدة، ولا يمكنه أن يكتفى بالشك الحاصل لدى الأطراف، كما لا يمكنه الاكتفاء بذكر المبادئ الدستورية التي يكون قد تم تجاهلها دون توضيح، بمعنى آخر يجب عليه في قرار الإحالة تفصيل الأسباب التي دفعته إلى التفكير في أن قاعدة معينة تخرق هذا المقتضى أو ذاك الواضح من الدستور[729].

---

[726] نايف محمد (**راشد الكعبي**)، رقابة المحاكم الدستورية – دراسة مقارنة - ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني – كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2010-2011 ص 107.

[727] Julien (**VALLS**), opcit, page 12

[728] نايف محمد (**راشد الكعبي**)، م.س.ذ، ص 107.

[729] نايف محمد (**راشد الكعبي**)، م.س.ذ، ص 107.

كما ينبغي على القاضي أن يبين أن مسار القضية المعلقة أمامه تتوقف على الحل الذي ستعرفه مسألة دستورية القاعدة. فمسألة معرفة هذه القاعدة موضوع السؤال تعتبر دستورية أم لا، وجب أن يكون لها وقع مباشر على الاستجابة من عدمها لمطالب الأطراف[730].

فيما يتعلق بالكيفية التي تتم بها إثارة سؤال عدم الدستورية، فإن اطرافا متعددة تملك هذا الحق . فبالإضافة إلى المحكمة المختصة بالنظر في القضية المعروضة عليها، يمكن إثارة عدم الدستورية من طرف أعضاء مجلس النواب أو من طرف مجلس الشيوخ، كما يمكن أن ترفع أيضا من قبل الحكومة أو الوكيل العام للدولة، والأجهزة التنفيذية والتشريعية والمجموعات المستقلة[731]. وتتوفر المحكمة الدستورية على أجل خمسة أيام للنظر في المسألة المعروضة عليها، وينبغي أن تصدر قرارها في مدة 10 أيام[732].

تنشر قرارات المحكمة بالجريدة الرسمية، كما تنشر معها الأصوات الشخصية للمستشارين في المحكمة وفقا لما تنص عليه المادة 2/164 : **" تنشر أحكام المحكمة الدستورية في الجريدة الرسمية** للدولة مع الأصوات الشخصية، ولها قوة الشيء المقضي به ابتداء من اليوم التالي لنشرها، ولا يقدم أي طعن ضدها والتي أعلنت عدم دستورية قانون أو قاعدة لها قوة القانون، وكل التي لا تحدد اعتبار الموضوع شخصي لها النتائج أمام القانون...". [733]

ويترتب عن عدم الحكم بعدم الدستورية القانون موضوع الطعن بإلغاء القانون المطعون فيه، وباقي القواعد الأخرى المضمنة في نفس القانون أو النص أو العمل الذي له قوة القانون والتي يجب أن تمتد بالارتباط أو النتيجة مع غيرها.

بقي أن نشير إلى أن المحكمة الدستورية تتدخل من خلال آلية أخرى تتمثل في دعوى الأمبارو. باعتبارها إحدى الخاصيات المميزة للقضاء الدستوري الإسباني، فإن الغاية من وراء رفع دعوى الأمبارو حماية الحقوق الأساسة المعترف بها في الدستور الإسباني [734]. و من خصوصية هذه الدعوى هو أنها مفتوحة في وجه الأفراد والأشخاص المعنوية للطعن في القوانين التي يرون أنها تلحق أضرارا بحقوقهم.

---

[730] أحمد (**السوداني**)، رقابة المحكمة الدستورية، ص 72، ذكره نايف محمد (**راشد الكعبي**)، م.س.ذ، ص **155**.

[731] Julien (**VALLS**), opcit, page 12

[732] أحمد (**السوداني**) ، رقابة المحكمة الدستورية، ص 72، ذكره نايف محمد (**راشد الكعبي**)، م.س.ذ، ص **155**

[733] نايف محمد (**راشد الكعبي**)، م.س.ذ، ص **155**

[734] Julien (**VALLS**), opcit, page 13

يشمل مجال تطبيق هذه الدعوى جميع القرارات الصادرة سواء عن السلطات الإدارية أو السلطات القضائية، كما يشمل أيضا القرارات الصادرة عن المجموعات المستقلة وتلك الصادرة عن الأشخاص المعنوية [735].

إيطاليا هي الأخرى من الدول التي تأخذ بنظام رقابة الدستورية عن طريق الدفع. حيث يمكن الطعن في نص قانوني بمناسبة النظر في قضية معروضة على أنظارها يطلب فيها تطبيق نص معين ويرى أحد أطراف الدعوى أو كلاهما أن القانون المراد تطبيقه في النازلة مخالف للدستور. وعلى المواطن أن يبين للمحكمة التي يدفع أمامها وجه المخالفة، كما ينبغي عليه أن يبين لها بأن له مصلحة مباشرة في هذا النزاع. وتبقى للمحكمة الصلاحية في قبول الدفع بعدم الدستورية إذا رأت أنه مبني على أساس معقول؛ عندئذ تحيل الدعوى على المحكمة الدستورية للبت فيها. أما إذا رأت المحكمة أن الدفع عار عن أي جدية وغير مستند على أساس سليم تقوم برفضه.

تحال دعوى عدم الدستورية من قبل أي محكمة من المحاكم وذلك بمناسبة نظرها في الدعوى، ويتسرب إليها شك بأن القانون المراد تطبيقه على القضية المنظورة أمامها مخالف للدستور. وليس للمحكمة في هذه الحالة أن تحكم بعدم دستورية النص المخالف أو الامتناع عن تطبيق القانون محل الشك لديها في دستوريته، وإنما تكتفي فقط بإحالته على المحكمة الدستورية باعتبارها الجهة الوحيدة المختصة بفحص دستوريته[736].

في ألمانيا، يجوز لكل فرد رأى أن حقا من حقوقه الأساسة كان موضع انتهاك من قبل قانون ما أن يدفع بعدم دستوريته. وذلك حسبما تنص عليه المادة 93 / فق 1 من القانون الأساس رقم 4 والمادة 13 من القانون المنظم للمحكمة : " يحق لأي شخص يرى أن حقوقه الأساسة تضررت من طرف السلطة العامة وسواء كانت هذه السلطة فيدرالية أو ولائية أن يلجأ إلى المحكمة الدستورية الفيدرالية أي ما يسمى " بالطعون الدستورية ". ويجب عليه أن يتقدم بدفعه هذا داخل أجل سنة، وذلك حسبما تقضي به المادة 83 / فق 3 من القانون المنظم للمحكمة، مما يعني استحالة أي لجوء فردي للمحكمة ضد قانون قديم "[737].

وقد فرض المشرع الألماني عددا من الشروط يرمي من ورائها محاصرة عدد الدعاوى المباشرة من ضمنها :

- ضرورة وجود واقع على الطالب بحذف الحالات التي يكون فيها تطبيق القانون تطبيقا احتماليا أو يمكن إلغاؤه بأثر رجعي.

- أن يكون الطعن الفردي أمامها فرعـــــــيا لتبعد عمليا كل الدعاوى المرفوعة ضد القوانين التنظيمية التي يمكن أن تكون موضوعا لمراقبة عرضية من

---

[735] Julien (**VALLS**), opcit, page 13.

[736] نايف محمد (**راشد الكعبي**)، م.س.ذ، ص 155

[737] ميشيل (**فرمونت**)، تقديم المحكمة الدستورية نايف محمد (**راشد الكعبي**)، م.س.ذ، ص 125

طرف جميع المحاكم بل حتى الدفع بالإلغاء أمام المحاكم الإدارية في بعض الولايات[738].

بقي أن نشير إلى أن هناك ما يسمى الدعوى غير المباشرة ،ومفادها أنه يمكن اللجوء إلى المحكمة الدستورية حينما تصدر محكمة عادية حكما حول مطابقة قاعدة قانونية للدستور الفيدرالي.[739] وفي هذا الصدد يمكن التمييز بين مسطرتين اثنتين : إما أن تكون المحكمة مقتنعة بعدم دستورية القانون الواجب تطبيقه على النازلة المعروضة أمامها، ويكون القانون قد دخل حيز التنفيذ بعد المصادقة على القانون الأساسي. ويتعين على المحكمة أن تضع سؤالا استباقيا على المحكمة الدستورية الفيدرالية. وإما أن تعتبر المحكمة القانون البعدي لسنة 1949 مطابق للقانون الأساسي، أو أنها مارست رقابة عرضية حول دستورية القانون أو القانون التنظيمي السابق عن سنة 1949، فقضت إما بالتصريح بالمطابقة أو بعدم المطابقة للقاعدة القانونية موضوع المراقبة، وفي هذه الحالة يجوز للأطراف الحق في الطعن في الحكم أمام المحكمة الدستورية الفيدرالية التي ستبت في مسألة دستورية القاعدة القانونية المطبقة في القضية[740].

لم ينحصر تطبيق رقابة الدستورية عن طريق الدفع على الدول الأوربية فقط، بل أخذت به كذلك الدول العربية التي تبنت أسلوب الرقابة القضائية فكيف تم تنظيم هذه الآلية؟ ما هي شروط ممارستها، ما هو مجال تطبيقها؟ ومن هي الجهات المختصة بإثارتها ؟ ذلك ما سنسعى لمعرفته في المطلب الموالي.

المطلب الثاني : رقابة الدستورية عن طريق الدفع في بعض الأنظمة العربية المقارنة.

بينما اتجهت بعض الدول العربية إلى اتباع النموذج الفرنسي من خلال الأخذ بنظام الرقابة السياسية (الدول المغربية مثلا)، آثرت دول أخرى اعتماد نظام الرقابة القضائية، حيث منحت الاختصاص برقابة الدستورية إلى محكمة دستورية أو محكمة دستورية عليا. ومن بين الأساليب التي تمارس بها الدعوى في إطار هذا الأسلوب ، بالإضافة إلى الدعوى الأصلية، أسلوب الدعوى عن طريق الدفع الذي يخول للأفراد الطعن بشكل غير مباشر في القوانين التي يعتبرون أنها تحمل تهديدا لحقوقهم وحرياتهم الدستورية.

تجد رقابة الدستورية عن طريق الدفع في مصر أساسها القانوني في المادة 29 من القانون المنظم للمحكمة الدستورية والتي تنص : " إذا دفع أحد الخصوم أثناء مباشرة دعوى أمام الحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية نص في

---

[738] نايف محمد (**راشد الكعبي**)، م.س.ذ، ص 126.

[739] نايف محمد (**راشد الكعبي**)، م.س.ذ، ص 126.

[740] نايف محمد (**راشد الكعبي**)، م.س.ذ، ص 126.

قانون أو لائحة ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي أحالت الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعادا لا يتجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد اعتبر الدفع كأن لم يكن ".[741]

ونظير هذا النص ما جاء في المادة 27 من القانون المنظم للمحكمة الدستورية الفلسطينية : " إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية نص في قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام أو قرارات ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي أجلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعادا لا يجاوز تسعين يوما لرفع دعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد اعتبر الدفع كأن لم يكن "[742].

لقد خولت النصوص القانونية للمواطن إمكانية الدفع بعدم دستورية نص في القوانين المراد تطبيقها في النازلة (تشريع برلماني، لائحة، قرارات...) أمام محاكم الموضوع. غير أن ممارسة هذا الحق مشروط بمراعاة عدد من الشروط المحددة. في مقدمة هذه الشروط اتصاف الدفع بعدم الدستورية بالجدية. وإلى هذا أشارت المذكرة الإيضاحية لقانون المحكمة الدستورية العليا والتي جاء فيها : " ...الدفع الجدي من أحد الخصوم أمام إحدى جهات القضاء بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة..."[743] .

هكذا، فمتى اقتنعت المحكمة المعروضة عليها القضية بجدية الدفع المقدم إليها علقت البث فيها وحددت لمن أثار الدفع أجل ثلاثة أشهر وترفع الدفع إلى المحكمة الدستورية العليا. وفي حالة مجاوزة الأجل المذكور يصير الدفع كأن لم يكن، وتستمر المحكمة في نظر الدعوى المعروضة عليها دون الالتفات إلى الدفع لأن أجل ثلاثة أشهر التي حددها المشرع هو ميعاد آمر وحد أقصى يقيد كل من محكمة الموضوع والخصوم على حد سواء[744].

لكن ما المقصود بالشرط القائل بجدية الدفع؟

اختلف الفقه في تحديد المقصود بجدية الدفع. ففيما ذهب البعض[745] إلى القول بأن الجدية تتوقف على وجود شرطين اثنين:

- أن يكون الفصل في المسألة الدستورية منتجا، أي أن يكون القانون أو اللائحة محتمل التطبيق على النزاع في الدعوى الأصلية على أي وجه من الوجوه، وأن يكون الحكم بعدم الدستورية يستفيد منه صاحب الشأن في الدعوى المنظورة؛ فإذا اتضح

---

[741] نايف محمد (**راشد الكعبي**)، م.س.ذ.، ص 155.

[742] طعيمة (**الجرف**)، ذكره شعبان (**أحمد رمضان**)، م.س.ذ ص873

[743] شعبان (**أحمد رمضان**)، م.س.ذ ص873.

[744] طعيمة (**الجرف**)، القضاء الدستوري ص 144، ذكره شعبان (**أحمد رمضان**)، م.س.ذ ص873.

[745] رمزي (**الشاعر**)، النظرية العامة للقانون الدستوري، ص 58، ذكره شعبان (**أحمد رمضان**)، م.س.ذ ص. 872.

للقاضي أن القانون أو اللائحة المطعون في دستوريتها لا تتصل بالنزاع المعروض عليه، قرر رفض الدفع بعدم الدستورية واستمر في نظر الدعوى الموضوعية دون التفات لمسألة الدستورية.

- أن يحتمل مدى مطابقة القانون أو اللائحة للدستور اختلافا في وجهات النظر أي أن يكون هناك شبهة في عدم دستورية القانون أو اللائحة.

ذهب البعض الآخر[746] إلى أن جدية الدفع معناها استبعاد من القاضي للدفوع التي تبدو من ظاهرها أنها كيدية بقصد التسويف وتعطيل الفصل في الدعاوى والدفوع التي تبدو غير مؤثرة في الفصل في الدعوى أو أن يكون القانون محل الدفع لا صلة له بالمنازعة في موضوع الدعوى.

وهناك من اعتبر أن جدية الدفع تتوقف على توفر شرطين اثنين :

- أن يكون الفصل في مسألة الدستورية منتجا في الفصل في الدعوى الأصلية.

- أن تكون المسألة الدستورية غير قائمة على أساس ظاهر، أي يكفي أن تكون مسألة الدستورية محل شك.

مهما يكن، فمن الواجب على قاضي الموضوع، قبل إحالة القضية المعروضة عليه أمام أنظار المحكمة الدستورية العليا، التحقق من أن الدفع لا يقصد منه الكيد وإطالة أمد التقاضي وذلك بالتأكيد أن القانون أو اللائحة موضوع الطعن في دستوريتهما موضوع النزاع محتمل التطبيق في الدعوى المنظورة؛ ولكن إذا تأكد من عدم الجدية أو أن القانون أو اللائحة المطعون فيها لا تتصل بالنزاع المعروض عليه قرر رفع الدفع بعدم الدستورية واستمر في نظر الدعوى[747]. وينبغي عليه التحقق من أن مطابقة القانون أو اللائحة للدستور تحتمل اختلاف وجهات النظر أي أن هناك شبهة في عدم دستورية القانون أو اللائحة والشك في هذه الحالة يفسر إلى جانب عدم الدستورية عند تقدير مدى جدية الدفع[748].

جدير بالذكر أن القاضي يتمتع بسلطة تقديرية في تقدير جدية الدفع، حيث لا يقبل الدفع قبولا آليا، وإنما يقوم بفحصه والتأكد من جدية الدفع. وتقدير الدفع معناه أن يكون منتجا أي يتعلق بنصوص يمكن تطبيقها على الدعوى الموضوعية المنظورة [749].

---

[746] طعيمة (**الجرف**)، القضاء الدستوري، ص 144، ذكره ذكره شعبان (**أحمد رمضان**)، م.س.ذ ص873.

[747] نايف محمد (**راشد الكعبي**)،م.س.ذ.، ص 155.

[748] محمد (الحاج قاسم)، الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية في فلسطين، مجلة العدالة والقانون، ص248، ذكره نايف محمد (**راشد الكعبي**)، م.س.ذ، 155.

[749] عبد المجيد (**منبر**)، أصول الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، منشأة المعارف بالإسكندرية، طبعة 2001، ص 12، ذكره نايف محمد (**راشد الكعبي**)، م.س.ذ، 155.

من جهة أخرى، فإن دعوى الدفع بعدم الدستورية هي من النظام العام، ومعنى هذا أنه يجوز إثارتها لأول مرة أمام محكمة النقض أو المحكمة الإدارية العليا. وإلى هذا أشارت المادة 29 من قانون المحكمة الدستورية العليا. كما نصت عليها المادة 27 التي منحت محكمة الموضوع حق التصدي من تلقاء نفسها لبحث دستورية القوانين أو اللوائح.[750].

وفيما يتعلق بالشروط المتعلقة بالإحالة على المحكمة، فقد خول المشرع المصري كل من محاكم القضاء العادي أو الإداري حق الإحالة على المحكمة الدستورية العليا. وهكذا فقد نصت المادة 29 من القانون المنظم للمحكمة الدستورية في فقرتها الأولى : " تتولى المحكمة الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح على الوجه التالي :

إذا تراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم للفصل في النزاع أوقفت الدعوى وأحالت الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية ".

ويشترط في الإحالة حتى تكون مقبولة أمام المحكمة الدستورية العليا أن تتضمن القرار الصادر بالإحالة إليها النص التشريعي أو النصوص القانونية التي تعتمد المحكمة المحيلة أنها غير دستورية، كما يتعين أن تبين المحكمة المحيلة النص الدستوري المدعى بمخالفته وأوجه المخالفة. وحينما تصدر المحكمة الدستورية العليا حكمها بدستورية أو عدم دستورية النص أو النصوص المدعى بعدم دستوريتها، فإن المحكمة التي أحالت الموضوع إلى المحكمة الدستورية العليا تلتزم بحكم المحكمة الدستورية العليا سواء بعدم دستورية النص أو دستوريته بصرف النظر عن اقتناعها أو اعتقادها[751].

إن هذه الأحكام القانونية التي تحكم رقابة الدستورية عن طريق الدفع في مصر تتشابه إلى حد ما مع ما هو معمول به في باقي الدول العربية التي اتبعت نفس النظام.

في مملكة البحرين، ورد النص على رقابة الدستورية عن طريق الدفع في المادة 18 من القانون المنظم للمحكمة الدستورية رقم 27 لسنة 2002 التي تنص : " إذا دفع الخصوم أثناء نظر الدعوى أمام إحدى المحاكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة ورأت المحكمة أن الدفع جدي أجلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعادا لا يجاوز شهرا واحدا لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد اعتبر الدفع كأن لم يكن ".

هذه المقتضيات هي نفسها التي تضمنها القانون المنظم للمحكمة الدستورية العليا في مصر، مع فارق بسيط يتمثل في اشتراط المشرع البحريني أجل شهر لرفع الدفع عوض ثلاثة أشهر كما فعل ذلك نظيره المصري.

---

[750] شعبان (**أحمد رمضان**)، م.س.ذ ص873.

[751] يحيى (**الجمل**)، القضاء الدستوري، ص 103، ذكره شعبان (**أحمد رمضان** ، م.س.ذ 877.

نفس الملاحظة تنطبق على تنظيم رقابة الدستورية عن طريق الدفع في دولة الكويت، حيث هناك تقارب كبير بين التجربتين المشار إليهما. غير أنه تفترق عنهما من ناحيتين اثنتين :

- حين تقدر المحكمة جدية الدفع يكون ملزما عليها بإحالة الدفع مباشرة على المحكمة الدستورية دون ترك الأمر لمن أثار الدفع، حيث حرص المشرع على الإسراع في الفصل في المسائل الدستورية مراعاة لاستقرار المراكز القانونية، وعدم ترك النزاع يتخذ فترة طويلة إذا ما ترك رفع الدعوى الدستورية للأفراد حتى ولو حددت لهم محكمة الموضوع مدة زمنية يتم اللجوء خلالها للقاضي الدستوري؛

- يجوز لذوي الشأن الطعن في الأحكام التي تصدرها المحاكم بعدم جدية الدفع الذي يقدمه أحد أفراد النزاع بشأن دستورية قانون أو مرسوم قانون أو لائحة لدى لجنة فحوص الطعون بالمحكمة الدستورية في خلال شهر من صدور الحكم بعدم جدية الدفع[752]. وإذا قضت اللجنة بإلغاء حكم محكمة الموضوع بعدم جدية الدفع أحالت الطعن بعدم الدستورية إلى المحكمة الدستورية[753].

وفق هذه الطريقة نظمت رقابة الدستورية عن طريق الدفع في كل من الأنظمة الأوربية والأنظمة العربية. فماذا عن الكيفية التي نظمت بها هذه الرقابة في فرنسا؟ سؤال سنسعى للإجابة عليه في النقطة الموالية.

المبحث الثاني : خصوصية الإطار القانوني والتنظيمي لرقابة الدستورية عن طريق الدفع

لقد تبين من خلال التحليلات السابقة أن هناك تقاربا كبيرا بين مختلف التجارب المقارنة التي كانت سباقة إلى الأخذ بأسلوب رقابة دستورية عن طريق الدفع، سواء من حيث طريقة تنظيمها أو مجال تطبيقها .

في فرنسا، اختار المشرع الفرنسي منهج التفرد على مستوى الأخذ برقابة الدستورية عن طريق الدفع تماما مثلما فعل بخصوص اعتماد أسلوب الرقابة السياسية القبلية المجردة، متميزا بذلك عن معظم البلدان الأوروبية .

من المفيد أن نعلم أن فرنسا، لم تكن مخيرة في اعتماد أسلوب الرقابة البعدية، بل فرضت عليها فرضا سيما من قبل القضاء الأوربي الذي صار ينافسها بشكل كبير في استقطاب المواطن الفرنسي أمام محاكمه، وهذا يدفعنا إلى القول بأن اعتماد المشرع الفرنسي لرقابة الدستورية عن طريق الدفع هي بمثابة ردة فعل على هذه المنافسة الشديدة من قبل القاضي الأوربي .وهذا ما يفسر منهج التفرد الذي التزمه المشرع الفرنسي عن باقي التجارب المقارنة الأخرى .ويتجلى منهج التفرد هذا من خلال : طريقة تنظيم رقابة

---

[752] مبارك سعيد (**الجاهري**)، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في دول مجلس التعاون الخليجي، ص 419، ذكره نايف محمد (**راشد الكعبي**)، م.س.ذ، 159.

[753] نايف محمد (**راشد الكعبي**)، م.س.ذ، 159.

الدستورية عن طريق الدفع (**فرع أول**) وكذا من خلال نطاق تطبيقها والصعوبات التي قد تعترضها (**فرع ثان**).

الفرع الأول : إثارة رقابة الدستورية عن طريق الدفع

بخلاف الرقابة القبلية، أفرد المشرع الفرنسي مسطرة خاصة للرقابة الدستورية عن طريق الدفع، هذه المسطرة إن كانت تتشابه في بعض الجوانب مع تلك المتبعة في التجارب المقارنة، إلا أنها تختلف عنها في جوانب أخرى، أولا من حيث طريقة تنظيمها(**مطلب أول**)، وثانيا من حيث نطاق تطبيقها (**مطلب ثان**).

المطلب الاول : تنظيم رقابة الدستورية عن طريق الدفع في ظل مشروعي 1990و1993

لقد ارتأينا ، قبل عرض الطريقة التي نظمت بها رقابة دستورية عن طريق الدفع ، أن نتطرق إلى تنظيم هذه الرقابة في ظل مشروعي 1990 و 1993 اللذين سبقا القانون الحالي المنظم لرقابة الدستورية عن طريق الدفع . بداية لا بد من الإشارة إلى أن الطريق أمام رقابة الدستورية عن طريق الدفع ظل مطلبا مستمرا لكل من الفقه والسياسيين في فرنسا على السواء . سيما من خلال المناداة باعتماد نظام المحكمة كإطار مؤسساتي لرقابة الدستورية عوضا عن المجلس .

وفيما يتعلق بسؤال عدم الدستورية ، والذي اعتمد أخيرا في إطار المرسوم الصادر بتاريخ 7 نونبر1958 بمثابة القانون التنظيمي للمجلس الدستوري[754]، فإن الطريق أمامها لم يكن سالكا ؛ وعانت مخاضا عسيرا قبل أن تلتحق بالمنظومة الدستورية الفرنسية لتفتح بذلك إمكانية أمام المواطنين من أجل الطعن ولو بشكل غير مباشر في القوانين التي يرون أن فيها تهديدا لحقوقهم وحرياتهم.

ولعل أبرز المحاولات التي بذلت في هذا الاتجاه والساعية إلى اعتماد أسلوب الرقابة الدستورية عن طريق الدفع ، مشروعا 1990و1993.[755]

مشروعان طموحان على اعتبار أنهما حملا في طياتهما مقتضيات تتعلق بإقحام رقابة الدستورية عن طريق الدفع ، حيث ستمنح للمواطنين حق اثارة دعوى عدم الدستورية بمناسبة مباشرة الدعوى القضائية ، في حالة ما إذا تبين لهم أن القانون موضوع الطعن والذي سيطبق على النازلة مخالف للدستور وأنه يضر بحقوقهم وحرياتهم الدستورية . ويقوم المجلس الدستوري ،بعد إحالة القانون موضوع الطعن من قبل المحكمة المحالة عليها الدعوى بالبث في مدى دستوريته من عدمها

---

[754] Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le conseil constitutionnel, source : services du conseil constitutionnel, éd 17 janvier 2011. Sit ineternet, http://www.**conseil-constitutionnel**.fr/**conseil**-constitutionnel

[755] تنظيم رقابة دستورية عن طريق الدفع نوردها نقلا عن jacques(**VIGUIER**), revue précitée بنوع من التصرف

والجدير بالذكر هنا ، أن الرئيس السابق للمجلس الدستوري ROBERT) (BATINDER0 هو من وضع المعالم الكبرى لهذين المشروعين ، يتبن هذا من خلال التصريحات التي تقدم بها في غير ما مناسبة .من أبرز هذه التصريحات : " لم لا يعترف للمواطن بحقه في إطار دعوى قضائية ، بإثارة سؤال عدم الدستورية ضد قانون لم يحل على المجلس الدستوري ؟ لقد حان الوقت للاعتراف للمواطنين بإمكانية اللجوء بأنفسهم إلى المجلس الدستوري من خلال مصفاة القضاء ، إذا رأوا أن حقوقهم الأساسة كانت موضوع تجاهل من قبل قانون ما "[756]

لقد ضمن المشرع الفرنسي المشروعين المذكورين عددا من المقتضيات القانونية حددت الشروط المؤطرة لإثارة رقابة الدستورية عن طريق الدفع .

إن دعوى عدم الدستورية لا يمكن إثارتها إلا من قبل المتقاضين وذلك بمناسبة نظر دعوى أمام القضاء. لكن ممارسة هذا الحق مقصور فقط على المتقاضين من المواطنين باعتبارهم المعنيين الحقيقيين بالدعوى . ولقد أثارت كلمة " مواطن " جدلا بخصوص من هو هذا المواطن الذي يملك حق إثارة دعوى عدم الدستورية ومصدر هذا الالتباس هو تعدد العبارات المستعملة في التصريحات (Robert BATINDER) فقد استعمل هذا الأخير عبارات مختلفة في تصريحاته بخصوص رقابة الدستورية عن طريق الدفع .فتارة يستعمل كلمة " مواطن ، كما ورد في تصريحه في المقابلة التلفزية الذي سبقت الإشارة إليها 1989، أو في تصريحه الذي يعود إلى سنة 1992، والذي قال فيه أن :"رقابة الدستورية عن طريق الدفع هي ضمانة ضرورية للمواطن " **(مقابلة متلفزة مع JACQUES BEGUIN).** واستعمل في مواضع أخرى عبارة " **المدعي PLAIDEUR**" أو عبارة " **المتقاضي JUSTICIABLE**".

الرئيس الفرنسي François MITTERRAND استعمل هو الآخر كلمة " مواطن " حينما أوصى بفتحها أمام " **كل المواطنين** " .

لقد كانت مسألة تحديد صفة من له الحق في إثارة دعوى الدستورية واحدة من الإشكالات التي طرحت في مشروعي 1990و1993 " المواطن " أم " المواطن الفرنسي " أم " الأجانب " أم " الأشخاص الطبيعية " أم " الأشخاص المعنوية " ... حتى مشروعي 1990 ، 1993 لم يكونا واضحين بخصوص هذه المسألة .

فمشروع 1990 جاء فيه بأنه يجوز لأي " **شخص** " ، إحالة المقتضيات التشريعية التي تتعلق بالحقوق الأساسية المعترف بها في الدستور على المجلس الدستوري عن طريق الدفع " ، أما مشروع 1993 فينص " إذا تبين أن مقتضى تشريعيا يتضمن مساسا بالحقوق الأساسية المعترف بها لكل **الأشخاص** من الدستور ، يمكن إحالته على المجلس الدستوري "؛ على أن صفة "المواطن" لا تكفي لوحدها لأثارة دعوى

[756] Entretien publié dans le monde du 3 mars 1989.

عدم دستورية ، وإنما لا بد أن يكون هذا المواطن من المتقاضين (أطراف الدعوى) .وينبغي أن يتوفر فيه شرطان :

- الأهلية القانونية للمتقاضي أمام القضاء الإداري أو القضاء العادي .
- أن يكون صاحب مصلحة في الدعوى .

بالإضافة إلى هذا الشرط، وضع المشروعان المذكوران عددا من الشروط : أولى هذه الشروط أن تكون المقتضيات التشريعية موضوع الطعن من قبل الأفراد تحكم مآل النزاع أو تتوقف عليها صحة المسطرة أو تشكل أساسا للمتابعات. معنى هذا ألا يستغل المتقدم بالدفع دعوى قضائية هي في طور البت من قبل المحكمة لإثارة دعوى عدم الدستورية بخصوص قانون ما من دون أن يكون لذلك أية علاقة بالقضية المنظورة.

الشرط الثاني، ويتمثل في أن المقتضى التشريعي موضوع الطعن لم يسبق أن بث فيه المجلس الدستوري .

الشرط الثالث، ويتمثل في أن الدفع المقدم أمام محكمة الموضوع ينبغي أن يكون مستندا على أساس معقول، وذلك تفاديا للمحاولات الكيدية ، وتعمد إطالة أمد النزاع أو عرقلة مسار الدعوى.

حينما تتأكد المحكمة المعروضة عليها سؤال عدم الدستورية أن الدعوى مستوفية للشروط الثلاثة، تقوم، إجباريا، بإحالتها على المحكمة الأعلى درجة التي تتبعها (مجلس الدولة الفرنسي أو محكمة النقض). وفي حالة تخلف أحد الشروط الثلاثة المذكورة تقوم المحكمة باستبعاد الدعوى.

تجدر الإشارة إلى أن المشرع أحدث هيئة خاصة مهمتها فحص جدية الدفع بعدم الدستورية أمام محكمة النقض الفرنسية . هذه الهيئة مكونة من الرئيس الأول ورؤساء الغرفة. والغاية من هذا الإجراء هو تفادي احتمال نشوب اختلافات بين مختلف الغرف المكونة لمحكمة النقض. ولأن هذه الاختلافات في الاجتهادات لا توجد بشكل صارخ بين مختلف التشكيلات التنازعية لمجلس الدولة، لم ينص المشرع على إحداث مثل هذه اللجنة.

وقد حددت لكل من مجلس الدولة ومحكمة النقض أجل ثلاثة أشهر لإحالة الدعوى على المجلس الدستوري.

بتوصلهما بالدعوى من قبل المحاكم التابعة لهما، يقوم كل من مجلس الدولة الفرنسي بفحص جديتهما ثم يقومان بعد ذلك بإحالتها على المجلس الدستوري الذي يتولى البت في دستوريتها.

القرارات التي يتخذها المجلس الدستوري ينبغي أن تكون معللة، وينبغي أن تنشر في الجريدة الرسمية.

لقد كان المشروعان المذكوران طموحين جدا، واستهدفا تمكين المواطن من مباشرة حقه في الإحالة على المجلس الدستوري الفرنسي وإن بطريقة غير مباشرة، من أجل الطعن في القوانين التي يرون أن فيها استهدافا ومساسا بحقوقهم وحرياتهم ومن دون الاعتماد على ممثليهم في البرلمان. إلا أنهما لم يكتب لهما أن يريا النور وتم استبعادهما سيما من قبل مجلس الشيوخ. هذا الرفض إنما يبين أن كافة أعضاء البرلمان ليسوا على استعداد لإقرار رقابة فعالة على دستورية القوانين[757]، ليستمر بذلك التمسك بنظام الرقابة الدستورية السابقة والمجردة وليظل المواطن محروما من حقه في المشاركة في مسطرة الدعوى الدستورية .

إن محاولات منح الأفراد وكذلك القضاءين العادي والإداري حق اللجوء إلى المجلس الدستوري، وإقرار حق المجلس الدستوري في التصدي من تلقاء ذاته للنظر في دستورية القوانين قد رفضت جميعها، وهذا من شأنه أن يجعل رقابة المجلس الدستوري رقابة غير فعالة. وهكذا تبدو رقابة المجلس الدستوري وكأنها مقررة لصالح السلطات العامة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم[758].

المطلب الثاني : تنظيم رقابة الدستورية عن طريق الدفع في ظل القانون التنظيمي الحالي.

مقارنة مع التجارب السابقة التي أتينا على ذكرها، تنفرد رقابة الدستورية عن طريق الدفع في فرنسا بعدد من الخصوصيات سواء من حيث مسطرة تحريكها أو من حيث ممارسة حق الإحالة. فقد وضع القانون التنظيمي الصادر بتاريخ 10 دجنبر 2009 والمتعلق بتنظيم عمل المجلس الدستوري[759]، مجموعة من الشروط التي تخص تطبيق المادة 61-1 من الدستور. هذه المادة التي منحت المواطنين الحق في الطعن في دستورية المقتضيات التشريعية التي يرون أنها تهدد حرياتهم وحقوقهم التي يكفلها لهم الدستور، وذلك بمناسبة النظر في دعوى مثارة أمام المحاكم الإدارية أو القضائية أو تلك التي تخضع لأحكام مدونة المحاكم المالية.

شأنه شأن المشرع المصري أو الإسباني، فقد وضع المشرع الفرنسي عددا من الشروط تحكم ممارسة حق الإحالة القضائية، والتي ينبغي مراعاتها من أجل قبول دعوى

---

[757] Benoît (**MERCUZOT**), Saisine parlementaires et constitutionalisme, in « Droit et politique », travaux de centre universitaire des recherches administratives de picardie, 1993, page 80,

انظر شعبان (**أحمد رمضان**)، م.س.ذ ، ص 78.

[758] انظر شعبان (**أحمد رمضان**)، م.س.ذ ص، 77-78.

[759] القانون التنظيمي رقم 2009-1523 (جريدة رسمية 11 دجنبر 2009).

الدفع بعدم الدستورية. من هذه الشروط ما يخص قاضي الموضوع (2-23) ومناها ما تخص كل من مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة النقض (2-32)[760].

- **شروط تتعلق بقاضي الموضوع**

لقد اشترط المشرع الفرنسي في رقابة الدستورية عن طريق الدفع عنصر الجدية وذلك بهدف تفادي الدعاوي التي تستهدف التسويف وإطالة أمد التقاضي. لهذا، فإن القاضي الإداري أو القاضي العادي (قاضي الموضوع) لا يقوم برفع الدعوى أمام المحكمة العليا التي يتبعها (مجلس الدولة الفرنسي أو محكمة النقض الفرنسية) إلا بعد تأكده من أن الدعوى المرفوعة إليه تستجمع شروطا ثلاثة.

الشرط الأول : أن ترد هذه الدعوى مكتوبة ومعللة. كما أنها يمكن إثارتها في أول الأمر سواء في مرحلة الاستئناف أو في مرحلة النقض، وإذا كانت هذه الدعوى في التجربة المصرية مثلا تثار بشكل تلقائي من قبل قاضي الموضوع، فإن هذه الإمكانية غير متاحة بالنسبة للقضاء الفرنسي الذي لم يمنحه المشرع الفرنسي حق إثارتها التلقائية.

الشرط الثاني : أن يكون المقتضى التشريعي يطبق على النزاع المعروض عليه أو يطبق على المسطرة، أو يشكل أساسا في المتابعات، ثانيا، أن يكون المقتضى المذكور لم يسبق وأن عرض على المجلس الدستوري من أجل فحص دستوريته سواء فيما يتعلق بالأسباب المعللة (Motifs) أو فيما يتعلق بمنطوق الحكم الوارد في قرارات المجلس، اللهم في حالة حدوث تغير في الظروف. والملاحظ هنا أن المشرع التزم الصمت بخصوص تبيان طبيعة هذه الظروف أهي ظروف واقعية أم قانونية؟ [761]

الشرط الثالث هو أن يكون الدفع بعدم الدستورية جديا، والغاية من إقرار المشرع لهذا الشرط هو تفادي مشكلة إطالة أمد التقاضي وتفادي كذلك المسائل الدستورية التي لا غاية لها سوى عرقلة مسار الدعوى.[762] والمقصود بالجدية أن تتوفر الدعوى على شرطين اثنين :

- أن يكون الفصل في مسألة الدستورية منتجا في الفصل في الدعوى الأصلية.
- أن تكون المسألة الدستورية غير قائمة على أساس ظاهر، أي يكفي أن تكون مسألة الدستورية محل شك[763] معنى هذا، أن يقوم القاضي بالتحقق من أن الدفع ليس

---

[760] Michel (**VERPEAUX**), La question préjudicielle de constitutionnalité / le projet de loi organique, Actualités .juridiques de Droit Administratif, 3 août 2009, page 1475

[761] Michel (**VERPEAUX**), revue précitée, page 1475

[762] Ibid.

[763] إبراهيم **(محمد)**، المصلحة في الدعوى الدستورية، ص 19، انظر : شعبان (**أحمد رمضان**)، م.س.ذ، 873.

كيديا، أو مجرد وسيلة لتعطيل الفصل في موضوع الدعوى، والسعي للإضرار بالخصم نتيجة لهذا التعطيل[764].

- **شروط تخص مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة النقض**

في إطار دعوى الدفع بعدم الدستورية، يتولى كل من مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة النقض مهمة غربلة وتصفية القضايا المعروضة عليهما. فبعد أن يتأكدا من أن دعوى الدفع بعدم الدستورية المحالة عليه من قبل قاضي الموضوع مستوفية للشروط الثلاثة الآنف ذكرها، وبخاصة الشرط المتعلق بجدية الدفع، يقوم بإحالتها على المجلس الدستوري من أجل فحص مدى دستوريتها من عدمها.

تجدر الإشارة هنا أنه حينما يحيل قاضي الموضوع المسألة على المحكمة العليا التي يتبعها (مجلس الدولة الفرنسي أو محكمة النقض الفرنسية)، يوقف النظر في النزاع المعروض عليه لحين تلقي قرار المجلس الدولة الفرنسي أو قرار محكمة النقض أو قرار المجلس الدستوري.

ولا بد أن نشير هنا أيضا أن دعوى الدفع بعدم الدستورية تتمتع بالأولوية في البت فيها في حالة ما أحيلت بتزامن مع الدعوى الرامية إلى فحص القانون موضوع الطعن على ضوء المعاهدات الدولية (contrôle de conventionalité)، اللهم في حالة عدم توفرها على الشروط المذكورة؛ عندئذ ينتقل القاضي إلى البحث فيما إذا كانت الوسيلة المثارة أمامه مستندة على أساس فيما يخص خرق القانون موضوع الطعن للنصوص المضمنة في النصوص الدولية.

بخصوص المسطرة المتبعة أمام المجلس الدستوري الفرنسي فيما يتعلق بدعوى الدفع بعدم الدستورية، يمكن القول بأنها مسطرة تواجهية، حيث يقوم المجلس بتلقي مذكرات الأطراف المتنازعة ومستنتجاتهم. من جهة أخرى، يتوفر المجلس على أجل ثلاثة أشهر للبت، في جلسة علنية، في القضية المعروضة عليه اللهم في الحالات الاستعجالية التي يحددها القانون الداخلي للمجلس. وهنا لا بد من لفت الانتباه إلى ملاحظتين اثنتين [765]:

- **الملاحظة الأولى** وتتجلى في كون المشرع الفرنسي اكتفى فقط بالنص على أجل ثلاثة أشهر من دون تمييز كما فعل بخصوص الرقابة القبلية حيث اشترط أجل شهر في الحالة العادية، وثمانية أيام حينما يتعلق الأمر بحالة الاستعجال بطلب من الحكومة؛

- **الملاحظة الثانية** هي أن القانون المذكور نص على مسطرة خاصة فيما يتعلق بالإخبار بالإحالات المعروضة عليه. فالمجلس ملزم بإخبار الهيئات الأربع التي

---

[764] طعيمة (**الجرف**)، القضاء الدستوري ص 144 ذكره شعبان (**أحمد رمضان**)، م.س.ذ، 873

[765] Michel (**VERPEAUX**), Revue précitée, page 1475.

تملك حق الإحالة على المجلس، الأمر يتعلق برئيس الجمهورية، الوزير الأول، رئيس الجمعية الوطنية، رئيس مجلس الشيوخ. وتم استثناء الأقلية المعارضة لسبب بسيط يعود إلى صعوبة تحديد مدة انتدابهم أثناء إثارة الرقابة البعدية، بينما السلطات الأربع المذكورة فتتوفر على فرص أكبر للتواجد بشكل أو بآخر.

ولعل سعي المشرع من وراء إقرار هذه الآلية هو دعوة هذه السلطات المذكورة للإدلاء بملاحظاتها حول مسألة الدستورية المعروضة على المجلس، وذلك إما بالدفاع عن النص القانوني موضوع الطعن أو تعضيد الانتقادات الموجهة إليه، هذا من جهة، ومن جهة ثانية، أن هذه السلطات هي المستهدفة بالأساس بقرارات المجلس باعتبار أن كلا من الرئيس والوزير الأول يتولون مهمة تنفيذ القوانين، فيما رؤساء غرفتي البرلمان فيتولون مهمة بلورة تلك النصوص [766].

- **أثر قرارات المجلس الدستوري**

يختلف أثر القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري الفرنسي في إطار دعوى عدم الدستورية باختلاف الحكم الصادر عنه. هكذا، ففي حالة تصريح المجلس بمطابقة المقتضى التشريعي موضوع الطعن للدستور، يستمر القاضي المحالة عليه القضية في النظر في الدعوى دون الالتفات إلى مسألة عدم الدستورية، اللهم إن كان المقتضى التشريعي مخالفا للقواعد القانونية المضمنة في معاهدة دولية.

وفي حالة ما إذا أعلن المجلس بأن المقتضى التشريعي مخالف للدستور، يقوم بإلغائه. ويبدأ سريان هذا الإلغاء ابتداء من نشر القرار أو في أجل لاحق يقوم المجلس بتحديده.

وترد قرارات المجلس معللة وتبلغ إلى الأطراف، كما ترسل إلى كل من مجلس الدولة ومحكمة النقض، وعند الاقتضاء إلى المحكمة التي أثيرت أمامها مسألة عدم الدستورية[767]. ويتم نشر تلك القرارات في الجريدة الرسمية تماما كما هو الشأن بالنسبة للقرارات التي تتخذ في إطار الرقابة القبلية.

إن هذه الخصوصية التي تنفرد بها رقابة الدستورية عن طريق الدفع في فرنسا لا تنحصر فقط في طريقة تنظيمها، وإنما تمتد أيضا إلى مجالات تطبيقها. كيف ذلك؟ ذلك ما سنسعى للتعرف عليه من خلال المطلب الثاني.

---

[766] Ibid.

[767] Article 23-12, Ordonnance n° 58-1067 du novembre 1958 portant loi organique sur le conseil constitutionnel.

الفرع الثاني : نطاق والحدود المحتملة لتطبيق رقابة الدستورية عن طريق الدفع

كما سبق وأن بينا في الفرع السابق نظم المشرع الفرنسي رقابة الدستورية عن طريق الدفع بطريقة تتفق والظرفية التي حتمتها .

نطاق تطبيق هذه الرقابة واحد من المجالات الأخرى التي تجلت فيها خصوصية رقابة الدستورية عن طريق الدفع حيث انحصر فقط في مجال حماية الحقوق والحريات دون غيره من المجالات كما هو معمول في باقي التجارب الرقابية الأخرى (**مطلب أول**)، وهو إجراء دفع بجانب من الفقه إلى التشكيك في إمكانية نجاحها (**مطلب ثان**).

المطلب الأول : نطاق تطبيق رقابة الدستورية عن طريق الدفع.

لقد حصرت المادة نطاق تطبيق رقابة الدستورية عن طريق الدفع في المجال الحقوقي فقط. معنى هذا، وكما صرحت بذلك لجنة Balladure المسئوولة عن تحديث المؤسسات أنها لا تثار إلا في الحالات التي تخص حماية الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور الفرنسي للمواطن. لهذا، فهي من هذه الناحية تتميز عن رقابة الدستورية المعمول بها في الدول الأوربية الأخرى (ألمانيا وإسبانيا مثلا) حيث مجال تطبيقها أعم وأشمل أي أنها لا تقيم تمييزا بين ما هو جوهري وما هو مسطري.

لكنها من ناحية أخرى، تتشابه من حيث مضمونها المادي مع صنف رقابي آخر وهو ما يطلق عليه باللغة الفرنسية le contrôle de conventionnalité أي رقابة مطابقة القوانين للمعاهدات الدولية. والحديث هنا يخص الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان.

إن حصر المشرع الفرنسي لمجال تطبيق رقابة الدستورية عن طريق الدفع في المجال الحقوقي هو خيار مفروض أكثر مما هو خيار مرغوب.

فأمام المنافسة الشديدة التي بات يشكلها القاضي الأوربي للقاضي المحلي في مجال حساس وخطير (مجال الحريات وحقوق الإنسان)، وجد المشرع الفرنسي نفسه مضطرا إلى إيجاد البديل الذي سيحول وجهة المواطن الفرنسي نحو قضائه المحلي.

والبديل هنا رقابة الدستورية عن طريق الدفع التي ستضمن للمواطن الفرنسي حماية قضائية لحقوقه وحرياته بدلا من التوجه نحو المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان.

وقد سبق ل Robert Batinder أن نبه على هذا الوضع حينما لا حظ أن الحماية القضائية للحقوق والحريات مصدرها خارجي [768] في إشارة منه إلى المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان.

نفس الوضع استهجنته لجنة Balladure المشار إليها حيث صرحت : " ما يبعث على الاستغراب هو كيف يستطيع المواطن الطعن في القوانين الفرنسية أمام المحاكم

[768] Paul (**CASSA**), opcit page, 877.

الأوربية ولا يستطيع ذلك أمام المحاكم الوطنية " ؛ غير أن اللجنة في الوقت الذي تعلن فيه تأييدها لاعتماد رقابة الدستورية عن طريق الدفع، تحذر في نفس الوقت من مغبة سقوط تلك الرقابة في قبضة القضاء.

نفس الموقف جاء على لسان الرئيس الفرنسي الذي رأى بأن الأوان قد حان لأن يعترف للمواطن الفرنسي بحقه في الطعن في القوانين التي تنتهك حقوقه وحرياته الدستورية.

إذن، فليس السبب المتعلق بسد ثغرات الرقابة القبلية لدستورية القوانين هو وحده من يقف وراء مراجعة نظام رقابة الدستورية الفرنسي من خلال استحداث رقابة الدستورية عن طريق الدفع، وإنما السبب أيضا، وهو السبب الأهم، هو التصدي للمنافسة القضائية التي باتت تمارسها المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان للقاضي الدستوري في المجال الحقوقي.

ومما يذكي من شعلة هذه المنافسة، امتناع المجلس الدستوري عن القيام برقابة لدستورية القوانين على ضوء المعاهدات والاتفاقيات الدولية بالرغم من أن هذه الأخيرة تكتسب بمجرد المصادقة عليها مرتبة أسمى من القوانين العادية، وذلك حسب ما تنص عليه المادة 55 من الدستور الفرنسي 1958.

ومن دون شك فإن رفض المجلس الدستوري الاعتماد على المعاهدات والاتفاقيات الدولية كمرجعية يستند عليها في مراقبة الشرعية الدستورية للقوانين سيخلي الساحة أمام القاضي الأوربي، وكذا القاضي العادي لممارسة هذا الدور وبكل قوة.

ويعود رفض المجلس الدستوري إجراء هذه الرقابة إلى قراريه الصادرين بتاريخ 15 يناير 1975 و 9 أبريل 1996.

لقد ظلت المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان، ولازالت، تمثل للمواطن الفرنسي الملاذ الآمن و الحصن الواقي له من انتهاكات التشريع المحلي لحقوقه وحرياته في ظل حرمانه من حق الإحالة على المجلس الدستوري التي هي ملك فقط للجهات السياسية الست المعروفة.

ويمكن أن نقدم المجال الضريبي كمثال حي على إيثار المواطن وجهة القاضي الأوربي. ذلك أنه، وفي ظل عدم توفره على إمكانية الطعن فيه أمام المجلس الدستوري في التشريعات الضريبية التي تمس حقوقه وحرياته، فلن يكون بمقدوره الاستفادة من الرصيد الغني للمجلس الدستوري الفرنسي الذي يؤمن حماية أفضل لتلك الحقوق والحريات على حد تعبير الأستاذ .Loïc Philip.

و تنبيها منه على هذه الحقيقة، يسوق القضية التي حدثت مؤخرا والمتعلقة بالرسم المحلي المتعلق بتجهيز bâle-mulhouse [769]. فبدلا من أن تستند المحكمة الإدارية

[769]Loïc (**PHILIP**), le procès équitable dans la jurisprudence du conseil constitutionnel, revue française de finances publiques N°83 septembre.2003, page 24

لستراسبورغ على الاجتهادات الصادرة عن المجلس الدستوري للبث في النازلة المعروضة عليها، آثرت الاستناد على اجتهادات المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان؛ علما أن المجلس الدستوري – في رأي ذ. .Loïc Philip – يؤمن حماية أكبر لمبدأ المساواة أمام الضريبة.

نفس الشأن بالنسبة لمبدأ المحاكمة العادلة؛ فبدلا من إثارة المادة 1-6 من الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان، من الأفضل – ينصح ذ. Loïc Philip الاعتماد على الرصيد الغني من القرارات الصادرة عن المجلس الفرنسي في المجال الضريبي.

ومما يساهم في هذا الوضع، جهل الملزم الضريبي لقيمة الاجتهادات الصادرة عن المجلس الدستوري الفرنسي والتي توفر حماية أكثر لحقوقه وحرياته علاوة على أنها ملزمة لكافة السلطات العامة[770].

ولهذا، فإذا كان هناك من مجال سيستفيد أكثر من رقابة الدستورية عن طريق الدفع فحتما سيكون المجال الضريبي على اعتبار أنه المجال الذي يشهد انتهاكات أكثر لحقوق وحريات الملزمين الضريبيين.

إن تركيز رقابة الدستورية عن طريق الدفع على الجانب الحقوقي دون المجال المسطري، إن كان قد وجد تبريرا لدى البعض في كونه يتماشى وطبيعة رقابة الدستورية عن طريق الدفع التي تستهدف فقط التشريعات التي بها خرق للقواعد الدستورية الجوهرية.

أما الحقوق المتعلقة بالقواعد التشريعية المسطرية كحق التعديل مثلا الذي يندرج ضمن الحقوق التشريعية المسطرية للبرلمانيين فهي غير قابلة لأن تثار من قبل المواطن أمام القاضي العادي أو الإداري.

غير أن هذا التبرير قوبل بالرفض من آخرين لم يستسيغوا هذا التجزيء في رقابة الدستورية عن طريق الدفع، معللين رأيهم بانه لا يتماشى والهدف من تلك الرقابة والمتمثل في مصالحة المواطن مع دستوره ولهذا فمن غير المنطقي أن يحرم من جزء هام من دستوره.

والجدير بالذكر، أن مضمون المادة 1-60 أثارت نقاشا حادا يتعلق بالعبارة التي وردت في الصيغة الأولية لمشروع القانون الدستوري وهي عبارة " الحريات والحقوق الأساسية التي يكفلها الدستور " على اعتبار أنها، وكما فسر ذلك (M. Warsmann) مقرر مشروع القانون الدستوري أمام الجمعية الوطنية، ستوقظ خلافات قديمة بشأن وجود حقوق أكثر أساسة من أخرى. ثم إن هذه العبارة مقتبسة من التشريع الألماني الذي يستعمل عبارة الحقوق الأساسة.

---

[770] Loïc (**PHILIP**), Opcit, page 24.

كما أن الفقه يرفض بشدة هذه العبارة ويفضلون عليها عبارة " الحريات العامة "[771]. ولهذا تم استبدالها بعبارة " الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور ".

المطلب الثاني : حدود محتملة لتطبيق رقابة الدستورية عن طريق الدفع.

لقد خلف اعتماد رقابة الدستورية عن طريق الدفع ارتياحا لدى الأوساط الفقهية والسياسية نظرا للمزايا التي تنطوي عليها. فمن جهة، ستمنح لرقابة الدستورية توازنها المفقود، ومن جهة ثانية، ستعمل على تفادي التأثيرات السلبية للقوانين الغير الدستورية على النظام القانوني والمواطن معا.

الأهم من كل هذا، هو أنها ستسد إحدى أهم الثغرات التي ظلت تعتري رقابة الدستوري القبلية زمنا طويلا والمتمثلة في حرمان المواطن من الحق في الطعن في القوانين التي تهدد حقوقه وحرياته.

غير أن هذه المزايا لم تمنع البعض من توجيه سهام انتقاداته لرقابة الدستورية عن طريق الدفع.

وقد همت هذه الانتقادات ثلاث نقاط أساسية :

أ- **ضيق المجال التطبيقي**.

إن حصر مجال تطبيق رقابة الدستورية عن طريق الدفع محصور فقط في التشريعات المنتهكة للحقوق الحريات المضمنة في الوثيقة الدستورية، وهذا بخلاف الرقابة القبلية حيث مجالها أوسع وأرحب بحيث تشمل بالإضافة لحماية الحقوق والحريات جوانب أخرى. وهذه تشكل إحدى الصعوبات الأولية في تطبيق رقابة الدستورية عن طريق الدفع حيث سيكون من المتعذر على القاضي التمييز داخل النص القانوني الواحد بين المقتضيات التي بها خرق للحقوق والحريات.

ثم إن تشابهها من حيث مضمونها المادي مع مراقبة مطابقة القوانين للمعاهدات الدولية (الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان) قد ينجم عنه إشكالية في التعايش بين الرقابتين معا[772].

وهذا ما دفع بالبعض إلى الاعتقاد بأنه لا فائدة من إرساء هذا النوع من الرقابة في ظل وجود رقابة أخرى تتيح للمواطن إمكانية الدفاع عن حقوقه وحرياته بنفسه.

إن هذه الرقابة هي بمثابة بديل وظيفي يغني عن رقابة الدستورية عن طريق الدفع، سيما وأن معظم المعاهدات الأوربية تعالج موضوع حقوق الإنسان وحرياته

---

[771] Laurence (**BURGORGUE-LARSEN**), Question préjudicielle de constitutionnalité et contrôle de conventionalité, revue française du droit administratif, juillet-août 2009, page 788.

772 Yves (**GAUDMET**), Brouillards dans les institutions : A propos de l'exception de constitutionnalité, revue du droit public, n°3, 2009, page 585.

الأساسة؛ وهي أمور دستورية من الناحية المادية؛ بل إن أكثر المتشائمين يرون فيها سببا للانزلاق نحو حدوث نزاعات بين المحاكم الأوربية والمحاكم الوطنية[773].

فوق هذا وذاك، فإن تدخل القاضي من خلال رقابة الدستورية عن طريق الدفع قد يؤدي إلى تجريد المجلس من أحد أهم وأبرز اختصاصاته وهو مراقبة دستورية القوانين[774].

زد على هذا، فإن القاضي الأوربي، وفي ظل امتناع المجلس الدستوري عن مباشرة رقابة دستورية القوانين على ضوء المعاهدات والاتفاقيات الدولية، سيتحول إلى **قاضي استئناف للقرارات** الصادرة عنه؛ مما يضرب في الصميم الحصانة التي تتمتع بها قراراته من خلال قوة الشيء المقضي به التي تكتسيها.

وهذا ما تأكد من خلال أحد قرارات المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان في قضية Zielinski والذي أكدت فيه أن قرار المجلس الدستوري بتاريخ 13 يناير 1994 للحكم بمطابقة المادة 85 من قانون 18 يناير 1994 لمقتضيات الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان[775].

وأكدت هذا في قرار آخر لها (قرار Raffinerie grecques) حيث صاغت المحكمة ملاحظة جوهرية أشارت فيها إلى أن هذا القرار يعتبر إلغاء غير مباشر لقرار المجلس الدستوري الذي لم يكشف أية مخالفة دستورية تشوب القانون المذكور.

إن هذا القرار، يجسد، حسب تعبير M. Marguénaud، مدى التأثير القوي للمادة السادسة (الفقرة الأولى) من الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان، طالما أنه يؤكد على ضرورة ترجيح الشروط الواردة فيها على المقتضيات القانونية التي يعلن المجلس الدستوري مطابقتها للدستور.

بهذا القرار، تكون المحكمة قد نصبت نفسها قاضي استئناف للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري، بل إنها تحث المحاكم على أن تتحول إلى قاضي درجة ثانية لدستورية المقتضيات التشريعية[776].

ب- أثر رقابة الدستورية عن طريق الدفع

من جهة أخرى حذر ذ. Yves Gaudmet من الأثار السلبية المحتملة لرقابة الدستورية عن طريق الدفع المنصوص عليها في المادة المضافة إلى الدستور 2-61 والتي تتمثل في تعدد الأجهزة المتدخلة في ممارسة رقابة الدستورية مما ينجم عنه اختلاف في التأويلات وتضاربها. يضاف إلى هذا، أن انخراط المجلس في هذا النوع من

---

[773] Yves (**GAUDMET**), Opcit, page 585.

[774] Ibid.

[775] Rev.trim.dr.h (2002), page 647.

[776] Ibid.

الرقابة يحتم عليه التحلي بمواصفات القضاء الأصيلة والجوهرية (الحيادية والموضوعية).

- مدى توفر شروط نجاح رقابة الدستورية عن طريق الدفع

لعل من أبرز الإشكالات التي تطرحها رقابة الدستورية عن طريق الدفع يتمثل في السؤال التالي : هل اعتماد رقابة الدستورية عن طريق الدفع ممكن من الناحية الفعلية؟ هل الشروط متوفرة لإحداثه أخذا بعين الاعتبار المبادئ الهيكلية للنظام القانوني الفرنسي بالأخص النظام القضائي ذي الجذور الضاربة في التاريخ؟[777].

إن مقارنة مع النموذج الألماني المتخذ كمرجعية في هذا الصدد تفيد بأن الشروط الضرورية لاعتماد رقابة الدستورية عن طريق الدفع غير متاحة، وذلك بالنظر لمكانة المجلس الدستوري الفرنسي داخل النظام القانوني الفرنسي، وبالنظر كذلك لهداف رقابة الدستورية عن طريق الدفع والتي تتجلى في هدفين أساسيين مرتبطين ببعضهما البعض : احترام سمو الدستور باستبعاد تطبيق القوانين المشوبة بعيب الدستورية من جهة ومن جهة ثانية، منح المواطنين ضمانة بإمكانية الدفاع عن حقوقهم بأنفسهم وبشكل فعلي[778].

هناك عائق آخر من شأنه هو الآخر إعاقة عملية نجاح رقابة الدستورية عن طريق الدفع، وهو ما يسميه الفقه الدستوري بوحدة تأويل النصوص القانونية أي وجود مؤسسة واحدة تتولى بصفة رسمية عملية تفسير النصوص القانونية وتتقيد بها كافة السلطات الإدارية والقضائية، كما هو الشأن بالنسبة للمحكمة الدستورية الألمانية التي تعتبر المفسر الرسمي للنصوص الدستورية. مما يضمن وحدة الدستور، ويحول دون تعدد التفاسير بشأن النص الواحد. ثم إنها، من جهة أخرى، تتوفر على كافة الوسائل التي تمكنها من فرض احترام المقتضيات والمبادئ الدستورية. فقراراتها تحظى بقبول من طرف كافة المؤسسات الإدارية والقضائية والسياسية. وهذا الشرط غير متاح بالنسبة للمجلس الدستوري الفرنسي الذي لا زالت شرعيته مثار جدل. من قبل مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة النقض الفرنسية اللذين ما زالا يعاندان في الاعتراف لقرارات المجلس بقوة الشيء المقضي به[779].

لقد وصف البعض إحداث هذا النوع من الرقابة بمثابة المغامرة قد يصعب تعايشها مع الرقابة القبلية.

فهي تستلزم إصلاحا شاملا لمؤسسة المجلس الدستوري ولطريق تشكيله وأيضا لطبيعة المسطرة المتبعة أمامها، ناهيك عن أنها ستحول دور المجلس إلى دور ثانوي

---

[777] Laurence (**BURGORGUE-LARSEN**), Opcit, page 788.

[778] Ibid

[779] Ibid.

هزيل في مقابل التصاعد القوي لرقابة دستورية موزعة بين مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة النقض[780].

زد على هذا، الاستفهام الذي طرح حول آلية الغربلة (Filtrage) والذي يتعلق بالصعوبة التي قد تعترض تطبيقها على أرض الواقع. فهناك شكوك كبيرة تحوم حول الطريقة التي ستستعمل بها دعوى عدم الدستورية بواسطة الدفع. وقد كان Robert BATINDER قد نبه على هذه الصعوبة حينما قال : " يمكننا أن ننتظر في مرحلة أولى حجما كبيرا من القضايا. لكن بمجرد اجتياز هذه المحطة، سنعود إلى مرحلة التوازن ...ستلعب رقابة الدستورية عن طريق الدفع دورا تكميليا فقط"[781].

هذا التخوف من كثرة القضايا – يقول Jacques VIGUIER - سيطرح تساؤلا بخصوص الطريقة التي ستتعامل بها المحاكم مع الدعاوى التي ستعرض عليها وحول مدى جرأتها في استبعاد الدعوى التعسفية Abusifs. فإذا تصرفت - الكلام دائما لـــ VIGUIER Jacques – بصرامة منذ الوهلة الأولى، سيترتب عن ذلك مخاوف من إقامة اجتهادات قضائية متصلبة (Rigide) يتعين تلطيفها لاحقا. وإذا تعاملت مع تلك الدعاوى بمرونة، ستكون عملية التصفية مرادفة لعملية الانتقاء الذي يقوم به البرلمانيون في إحالتهم على الوسيط. فهؤلاء يقومون بإحالة وبشكل منتظم كافة القضايا من دون أن يلعبوا دورهم في غربلة القضايا حسبما تنص عليه المادة السادسة من قانون 3 يناير 1973.

كما أن هناك تخوفات من أن تؤدي آلية انتقاء أو غربلة القضايا إلى تشتت الاجتهادات بين كل من مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة النقض، إن لم نقل إلى تعارض بين الهيئتين القضائيتين بالنظر إلى الاختلاف في التكوين الذي تلقاه أعضاؤهما بخصوص مسائل عدم الدستورية [782].

ذاك كان المسار الشاق والصعب الذي اجتازته رقابة الدستورية عن طريق الدفع، مثلما اجتازته قبلها رقابة الدستورية.

هذا التطور الهام المتمثل في اعتماد رقابة الدستورية عن طريق الدفع جاء بعد اقتناع المشرع الفرنسي بمحدودية الرقابة القبلية سيما فيما يتعلق بحماية الحقوق والحريات التي صار فيها القاضي الأوربي منافسها الأول وبامتياز.

إكراه إذن سوف يلقي بظلاله وعلى رقابة الدستورية عندنا التي هي مستوحاة أصلا من النموذج الفرنسي؛ وقد تكون دافعا باتجاه خضوعها لعملية إصلاح.

---

[780] Yves (**GAUDMET**), Opcit, page 582.

[781] Jacques (**VIGUIER**), revue précitée, page 986.

[782] Ibid.

الفصل الثاني : نحو مفهوم جديد لرقابة دستورية التشريع المالي في المغرب؟

منطقي جدا أن يؤدي إصلاح نظام رقابة الدستورية في فرنسا إلى إثارة مراجعة هذا النظام في المغرب. فنظام رقابة الدستورية، شكل دائما مصدر استلهام بالنسبة للمشرع الدستوري المغربي .

ألم تكن تلك الرقابة موضوعا للإصلاح؟ وماذا يعني هذا؟ معنى هذا أنها رقابة أثبتت عدم فعاليتها ومحدوديتها؟

إن رقابة الدستورية في المغرب لا تختلف عن نظيرتها الفرنسية من حيث العيوب الكثيرة التي تشوبها؛ عيوب تحد بشكل كبير من فاعليتها سيما في مواجهة مجال حساس وخطير مثل المجال المالي، فمنطقي جدا أن تخضع هي الأخرى لعملية مراجعة .

إن دراسة رقابة الدستور، عبر التشريع المالي، كشف لنا، وبشكل لا يدع مجالا للشك، أن تلك الرقابة أضحت في أمس الحاجة لأن تخضع لعملية إصلاح وذلك لاعتبارات عدة:

- الغاية التي تحكمت في إنشاء رقابة الدستورية في فرنسا ليست هي نفس الغاية .

- -رقابة الدستورية في فرنسا كانت من أجل غاية واحدة ووحيدة هي مراقبة البرلمان، وليس مراقبة دستورية القوانين ولا حماية الحقوق والحريات.

- أن التشريع المالي، وبخاصة التشريع الضريبي، هو مجال حساس وخطير، وخطورته تنبع من كونه الأكثر تهديدا لحريات وحقوق المواطنين، ولهذا فإن مراقبة دستوريته، سيما في الوقت الراهن حيث محدودية الموارد، تبدو مسألة أكثر من ضرورية .

مؤشرات تدل على أن هناك اتجاها نحو إصلاح رقابة الدستورية في المغرب، هذه المؤشرات منها ما هو نابع من داخل المؤسسة، نفسها ومنها ما هو مرتبط بالمعطيات الموضوعية التي تحتم التعجيل بمسألة الإصلاح هاته.

و لأن التجربة الفرنسية أبانت عن محدوديتها وعن عيوب كبيرة شابتها، فإن عملية إصلاح نظام رقابة الدستورية في المغرب تحتم عليه الانفتاح على تجارب رقابية أخرى أثبتت نجاحها وفعاليتها وبخاصة التجارب التي تأخذ بنظام المحكمة الدستورية وذلك باعتبار الآليات القانونية التي تتوفر عليها والتي تعتبر مصدر قوة تلك الرقابة وفعاليتها .

إن إثارة إصلاح رقابة الدستورية في المغرب تستوجب منا التوقف عند منطلقات هذا الإصلاح (**مبحث أول**)، قبل أن نتطرق إلى طرح تصورات حول إصلاح نظام الرقابة الدستورية في المغرب (**مبحث ثان**).

المبحث الأول : إكراهات إصلاح نظام رقابة الدستورية في المغرب

مبدئيا، يمكن القول أن كل عملية إصلاح أيا كان مجال هذا الإصلاح، لا بدلها من منطلقات تمهد لها .

بالنسبة لرقابة الدستورية، فقد ظهرت مجموعة من المؤشرات تدل على أن هناك توجها نحو إقحام إصلاحات على قضائنا الدستوري.

صحيح، إن أولى هذه المؤشرات أطلت علينا من فرنسا من خلال الإصلاح التاريخي الذي عرفته نظام رقابة الدستورية القبلية عبر اقحام أسلوب الرقابة البعدية (رقابة الدستورية عن طريق الدفع)، والتي أتاحت للمواطن إمكانية الطعن، ولو بشكل غير مباشر في القوانين التي يرون أن فيها مساسا بحقوقهم وحرياتهم.

وبطبيعة الحال، لن يمر هذا المستجد دون أن يترك تأثيرا على نظام رقابة الدستورية عندنا، وذلك بحكم الارتباط التاريخي الوثيق بين كلا التجربتين .

إن العيوب التي أفرزتها تجربة رقابة الدستورية في المغرب هي نفسها التي ستشوب نظيرتها الفرنسية.

فقد أظهرت محدودية كبيرة على مستوى مراقبة التشريعات بصفة عامة، والتشريع المالي على وجه الخصوص . مما يستدعي إعادة النظر فيها.

إن طرح مسألة اصلاح القضاء الدستوري بالمغرب تستوجب منا الوقوف على نوعين من المنطلقات التي تمهد السبيل إلى ذلك : منطلقات ذاتية (**فرع أول**). ومنطلقات موضوعية (**فرع ثان**).

الفرع الأول المنطلقات الذاتية

غالبا ما تنطلق المبادرات الإصلاحية من داخل المؤسسة نفسها، فتطبيقا للمقولة الشهيرة : أهل مكة أدرى بشعابها، فإن المجلس الدستوري أدرى وأعرف بنواقص ومحدودية المؤسسة ، ومن ثم فهم الأكثر استشعارا بأهمية اقحام الإصلاحات اللازمة والكفيلة بسد تلك النواقص والسير بنظام الرقابة نحو الأحسن.

في هذا الفرع، سيتركز حديثنا على منطلقين اثنين : تطلع المجلس المغربي إلى الإصلاح (**المطلب الأول**)، وانخراط القاضي الدستوري المغربي في سياسة تحديث المالية العامة (**المطلب الثاني**).

المطلب الأول : تطلع مغربي إلى إصلاح مؤسسة المجلس الدستوري.

أمام المحدودية التي أبان عنها نظام رقابة الدستورية القبلية والمجردة بحكم عدد الثغرات الهائلة التي تعتريه، باتت مسألة إصلاح القضاء الدستوري المغربي أمرا ضروريا، من جهة، لمواكبة جملة التغيرات الهائلة التي يشهدها العالم اليوم، ومن جهة أخرى، من أجل أن تكون أكثر فعالية في مراقبة مجال على قدر كبير من الحساسية والخطورة كالمجال المالي.

غالبا ما تكون المبادرة بإصلاح مؤسسة ما تجد منبعها من الداخل على اعتبار أن العاملين به أدرى بمشاكلها وأوجه قصورها.

إن تراكم التجربة، والاحتكاك والاطلاع على التجارب المقارنة الناجحة، بزوغ مستجدات وأحداث جديدة، الرغبة في الإفادة من انتقادات الفقه، كلها عوامل تخلق لدى العاملين في المؤسسة الرغبة في التطوير وإدخال كل ما يلزم من إصلاحات بما يجعلها في تكيف مستمر مع كل مستجد.

في فرنسا، لم يكتف المجلس الدستوري بالوظيفة الرقابية المسندة إليه، وإنما استطاع استثمار الفرص التي سنحت له في توسيع قاعدته المرجعية، وفي توسيع وظيفته الرقابية من حام للمجال التنظيمي إلى حام للحقوق والحريات. وقد ساهم في تثبيت وجوده ضمن البناء المؤسساتي للدولة.

في المغرب هناك تطلع إلى إصلاح نظام رقابة الدستورية. وقد نبعت هذه الرغبة في الإصلاح من داخل المؤسسة نفسها وذلك من خلال التصريح الذي أدلى به رئيس المجلس الدستوري المغربي ذ. أشركي للإذاعة والتلفزة المغربية في إحدى النشرات المسائية بمناسبة الزيارة التي أقامها رئيس المجلس الدستوري الفرنسي، مما يمكن اعتباره أحد الإرهاصات الأولية لإصلاح المجلس الدستوري. فقد عبر عن تطلع المجلس الدستوري المغربي عن رغبته في الاستفادة من التجربة الفرنسية في مجال مراقبة التشريع المالي.

وكما هو معلوم، فإن نظام رقابة الدستورية في فرنسا شهد تغيرا مهما وتاريخيا يتمثل في تعزيز أسلوب الرقابة القبلية بالرقابة البعدية من خلال اعتماد رقابة الدستورية عن طريق الدفع. وهذا معناه تبني أسلوب جديد في نظام الإحالة. هذا الأخير لم يعد منحصرا في الجهات السياسية الست المعروفة (رئيس الجمهورية، الوزير الأول، رئيس الجمعية الوطنية، رئيس مجلس الشيوخ، ربع أعضاء الجمعية الوطنية وربع أعضاء مجلس الشيوخ)، وإنما انضاف إليهم كل من القضاء الإداري (مجلس الدولة الفرنسي) والقضاء العادي (من خلال محكمة النقض الفرنسية). وهذه إمكانية فتحت أمام المواطن من أجل الطعن في التشريعات التي يعتبرونها تتضمن إخلالا بحقوقهم وحرياتهم الأساسة.

ما يهمنا في هذا الصدد هو أن منطلق إصلاح نظام رقابة الدستورية في فرنسا كان منطلقا ذاتيا أي من داخل مؤسسة المجلس الدستوري عبر رؤسائه والعاملين فيه.

ولعل أبرز من نادوا بذلك كما سبقت الإشارة إلى ذلك Robert BATINDER، وذلك بتاريخ 1989 : " لم لا تعترف للمواطن بإمكانية إثارة، في إطار دعوى قضائية، عدم دستورية قانون لم يحل على المجلس الدستوري " فبحسبه فإن : " اللحظة مواتية للاعتراف للمواطنين بإمكانية الإحالة بنفسهم على المجلس الدستوري عبر مصفاة القضاء، إذا تبين لهم أن هناك تجاهلا من قبل نص قانوني لحق من حقوقهم الأساسة "[783].

كما أنه يرى بأن واقع الممارسة هو الذي يمكن من التأكد من مساس قانون ما بحريات المواطن وحقوقه الأساسة من عدمه[784].

إن أسلوب الرقابة المعمول به في فرنسا، بحسب تعبيره، لا يوفر الحماية القضائية الفعالة للحقوق والحريات التي تأتي من الخارج من خلال القاضي الأوربي (المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان).

لقد كان Robert BATINDER من الذين انتقدوا بشدة مسألة إقصاء المواطن من مسطرة رقابة الدستورية ومعاملته كقاصر لا يقوى على الذود عن حقوقه إلا عبر ممثليه في البرلمان. ومعالجة هذا الوضع، في نظره، يمر عبر تمكينه من حقه في الدفاع عن حقوقه بنفسه، وتخليصه بالتالي من وصاية ممثليه.

وهي نفس الفكرة التي أعيد طرحها من قبل رئيس الجمهورية أثناء مقابلة تلفزيونية له بتاريخ 14 يوليوز 1989 حيث جاء في كلامه : " شخصيا سأكون من المناصرين لإجراء مراجعة دستورية التي من شأنها إتاحة الفرصة لكل مواطن من أجل الإحالة على المجلس متى رأى أن هناك إهدارا لحق من حقوقه الأساسة "[785].

إن التطلع إلى الاستفادة من التجربة الفرنسية يطرح إشكالية ما يسمى بالعائق البسيكولوجي الذي يربط كل مبادرة إصلاح بما يجري في فرنسا، علما أن هناك تجارب رقابية مقارنة أبانت عن فعاليتها ونجاعتها ليس فقط على مستوى مراقبة دستورية القوانين وحماية الحقوق والحريات فحسب، وإنما في مجالات أخرى. الدليل على ذلك أن فرنسا التي تشكل لنا مصدر استلهام هي نفسها عمدت إلى القيام بمراجعة نظام رقابة الدستورية فيها والذي لم يعد يتلاءم ومتطلبات الظرفية الراهنة.

إن المغرب بحجمه وتاريخه كدولة ألفية، يليق به أن يتبنى نظاما لرقابة الدستورية أكثر تطورا وأكثر فعالية. فالمغرب ليس أقل شأنا من مصر أو الكويت أو فلسطين التي تعمل بأسلوب الرقابة القضائية.

بل إن المغرب يعتبر أكثر عراقة من فرنسا في الأخذ بمبدأ رقابة الدستورية من خلال الدور البارز للفقهاء. ولم لا نقول أن المغرب كان له قدم السبق على باقي

---

[783] في مقابلة له مع جريدة le monde بتاريخ 3 مارس 1989.

[784] Jacques (**VIGUIER**), revue précitée, page 986.

[785] Ibid

التجارب الرقابية المقارنة في الأخذ بمبدأ رقابة الدستورية والتي كان يختص بممارستها الفقهاء. والشواهد على ذلك كثيرة ومتعددة. ولأن المقام لا يتسع لسردها، فسنكتفي فقط بسوق الواقعة التالية[786] :

على إثر الدعوة التي أطلقها أمير المؤمنين أبي الحسن المريني إلى الناس من أجل المساهمة ماليا في دعم أعمال الجهاد، فقد عارضه في ذلك الشيخ أبو زيد التلمساني معارضة شديدة؛ حيث أفتى بعدم شرعية القرار الأميري إلا بعد قيام أمير المؤمنين أبي الحسن المريني بكنس بيت المال والصلاة فيه ركعتين كما فعل ذلك علي بن أبي طالب (رضي الله عنه).

إن هذه الواقعة تبين، بما لا يدع مجالا للشك، أن ممارسة رقابة دستورية التشريع في المغرب، ومنه التشريع المالي الضريبي، قد بلغت شأوا عظيما، لم تصلها إلى اليوم أرقى التجارب الرقابية المعاصرة. فقد كانت تمارس بكامل الاستقلالية وعلى جميع التشريعات مهما كانت مرتبتها داخل البناء التشريعي الإسلامي.

إن تطلع المغرب للإفادة من التجربة الفرنسية كما ورد ذلك على لسان رئيس المجلس الدستوري المغربي، هل يستشف منه أن هناك توجها باعتماد رقابة الدستورية عن طريق الدفع على الطريقة الفرنسية. أي رقابة لا على الطريقة الأوربية ولا على الطريقة الأنجلو سكسونية. لقد اختار المشرع الفرنسي أن يظل متمسكا إلى أبعد مدى ممكن بميزة التفرد عن باقي التجارب المقارنة الأخرى. فإصلاح نظام الرقابة في فرنسا كان قهرا واضطرارا ولم يكن اختيارا.

إن الذي ينبغي وضعه في الحسبان هو أن اعتماد فرنسا هذا الأسلوب الرقابي الجديد أملته ظروف خاصة فرضت على الشارع الدستوري الفرنسي التسريع بإصلاح نظلم رقابة الدستورية. من جهة الاعتراف الفقهي بمحدودية التجربة الفرنسية وتأخرها مقارنة مع التجارب المقارنة الأخرى، ومن جهة أخرى، المنافسة الشديدة التي بات يلاقيها القضاء المحلي عموما، والقضاء الدستوري على وجه الخصوص؛ سيما وأن هذا الأخير لا يتيح للمواطن إمكانية التوجه إليه من أجل الذود عن حقوقه وحرياته الأساسية. فوق هذا وذاك، أن إصلاح نظام رقابة الدستورية في فرنسا تزامن مع حدث تاريخي هام : اعتماد دستور مالي جديد يتمثل في القانون التنظيمي للمالية الجديد والذي أهم ما حمله هو الانتقال بالمالية العمومية من منطق الإمكانات إلى منطق النتائج.

هذا التحول البارز على مستوى تدبير المالية العمومية لن يمر من دون أن يترك أثره على القضاء الدستوري الفرنسي الذي ينبغي أن يعد العدة للتكيف مع هذا المعطى الجديد.

---

[786] عبد الهادي (**التازي**)، جامع القرويين، بيروت، 1972، المجلد 2، ص 444.

المطلب الثاني : انخراط فاعل للقضاء الدستوري في سياسة تحديث المالية العمومية.

يدشن القضاء الدستوري في هذه السنين الأخيرة حضورا قويا على مستوى سياسة التحديث التي تنهجها كل من فرنسا والمغرب. انخراط القاضي الدستوري في كلا البلدين في هذه الموجة الإصلاحية يشكل منطلقا ذاتيا آخر باتجاه إصلاح نظام رقابة الدستورية المعمول به في كلا البلدين.

وكما هوم معلوم فإن معظم دول العالم تشهد سياسة تحديث واسعة تطال بالأساس بنياتها الإدارية. وترمي هذه السياسة إلى توجيه الإدارة نحو اعتماد مبدأ الكفاءة وحسن الأداء. وقد أملى هذا التحول عدد من الإكراهات من أهمها : الحركة المتسارعة للعولمة، أزمة المالية العمومية المتمثلة في ارتفاع الضغط الضريبي، تزايد النفقات العمومية في مقابل تراجع الموارد الضريبية.

المغرب لا يشكل استثناء في هذا المجال. حيث يشهد قطاعه العام موجة تحديث واسعة ترمي إلى إعادة النظر في طريقة تسييره وإلى مواكبة الاتجاه السائد حاليا والرامي إلى إحلال منطق **" التدبير "** محل منطق **" الإدارة "** الذي لم يعد يتماشى ومتطلبات الظرفية الراهنة. وقد شكلت فرنسا مصدر إلهام للسلطات المغربية في هذا المجال. ولقد كان من بين الإجراءات التي اتخذتها فرنسا في هذا الصدد تغيير، وبشكل جذري، الإطار القانوني المنظم لقوانين المالية المتمثل في مرسوم 1959 باعتباره معبرا أساسيا نحو سياسة التحديث. إن هذا النص القانوني، وبالنظر إلى الحقبة التي وضع فيها، لم يعد يتلاءم مع الهدف القاضي بتوجيه الإدارة نحو تحقيق النتائج ونحو اعتماد مبادئ الكفاءة والمحاسبة على النتائج.

لقد شكل تغيير مرسوم 1959 (بمثابة القانون التنظيمي لقوانين المالية) أحد الممرات الإجبارية نحو المضي قدما في تحديث مؤسسات الدولة وتوجيهها نحو الكفاءة وتحقيق النتائج. وهذا ما أشار إليه التقرير التمهيدي LAMBERT [787] والذي اعتبر أن تزويد فرنسا بدستور مالي جديد هو شرط مسبق لإصلاح الدولة.

لقد اعتبر الفقه الفرنسي تغيير مرسوم 1959 بمثابة الحدث التاريخي باعتبار المدة التي عمرها والتي فاقت الأربعين سنة، وباعتبار أنه لم تطله يد التغيير اللهم في في مناسبتين 1971 و 1995 على عكس الدستور الفرنسي الذي خضع للتعديل والمراجعة لمرات عديدة. حسب TALLINEAU كانت هناك منذ سنة 1959 حوالي خمسة وثلاثين مقترحا من أجل إصلاح المرسوم المذكور ولكن دون جدوى[788].

---

[787] « doter la France de sa constitution financière : un préalable à la réforme de l'Etat, Rapport d'information n° 37, Sénat, 2000-201-01, in Jurisprudence du conseil constitutionnel et élaboration de la LOLF, in revue française de finances publiques, n°86 – avril 2004, page 153

[788] Bernard(**CIEUTAT**), Budget de programme et rénovation de la comptabilité de l'Etat, revue française de finances publiques, n°73 janvier, 2001, page 39.

ولقد برز القاضي الدستوري الفرنسي كأحد صانعي هذا الحدث التاريخي وذلك من ناحيتين : من جهة بروزه كأحد المحددات لهذا الإصلاح وذلك عبر اجتهاداته الصادرة عنه في المجال المالي والتي أثثت بشكل واضح القانون التنظيمي الجديد للمالية الصادر بتاريخ فاتح غشت 2001. وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على الدور الفاعل الذي ظل يؤديه في مجال مراقبة دستورية التشريعات المالية. فقد شكلت اجتهاداته رافدا مهما نهل منه المشرع القانوني في بلورته للقانون التنظيمي للمالية المذكور. تقول Eric OLIVA إن " القانون التنظيمي للمالية هو النص القانوني الأول ذو الطبيعة المالية الذي يتم فيه إقحام اجتهادات المجلس الدستوري "[789]. وإذا كان المجلس الدستوري لم يعترض على هذا الإصلاح التاريخي لمالية الدولة، فلأنه وبكل تأكيد وبشكل غير مباشر وخفي هو أحد المشاركين في بلورته من خلال إقحام العديد من المقتضيات المنبثقة من اجتهاداته"[790]. والأمثلة على ذلك عديدة، يكفي أن نذكر منها إقحام مبدأ " الصدقية le principe de sincérité" في القانون التنظيمي الجديد لقوانين المالية لفاتح غشت 2001، ليصبح بذلك أحد المبادئ الرئيسة التي تؤطر النشاط المالي الحكومي.

ومعلوم أن تكريس هذا المبدأ الموازني الجديد يعود الفضل فيه إلى اجتهادات المجلس الدستوري من خلال قراره الصادر بتاريخ 28 دجنبر 1995، وقراره الصادر بتاريخ 30 دجنبر 1977 والذي أشار فيه المجلس أن الإخلال بمبدأ " صدقية المعلومات المالية " قد يترتب عنه الحكم بإلغاء قانون المالية المعروض عليه. كما أن هذا المبدأ تم تكريسه بشكل نهائي في القانون التنظيمي لفاتح غشت 2001 بموجب قراره رقم 448 – 2001 حينما أحيل على المجلس[791].

لم تنحصر مساهمة المجلس الدستوري عند هذا الحد، فقد استند تقرير MIGAUD [792] على اجتهادات المجلس في ست مرات، كما استند عليه التقرير التمهيدي LAMBERT المذكور.

كما برز القاضي الدستوري الفرنسي كمساهم وكشريك في هذا الإصلاح المالي المهم حينما منح الضوء الأخضر بدخول القانون التنظيمي المذكور حيز التنفيذ. وهو بهذا يرسل إشارة باستعداده للانخراط فعليا في هذه المقاربة الجديدة في تدبير المالية العمومية للدولة والمرتكزة على الفعالية والكفاءة في الأداء والمحاسبة. وهو بهذا، يكون قد سار على هدي نظيره الفرنسي الذي كان من المساهمين الأساسيين في عملية إصلاح

---

[789] Eric **(OLIVA), Jurisprudence** du conseil constitutionnel et élaboration de la LOLF, in revue française de finances publiques, n°86 – avril 2004, page 161.

[790] Ibid

791 Xavier (**VANDENDRIESSCHE**), la LOLF et le conseil constitutionnel, revue du trésor, 86° année, n° 7, juillet 2006, page 429.

792 Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, rapporteur D. MIGAUD, Assemblée nationale, 27 janvier 1999, T1.

الإطار القانوني للمالية العمومية إلى جانب فاعلين مؤسساتيين آخرين، و نخص بالذكر هنا البرلمان، الحكومة، المجلس الأعلى للحسابات...

إن أهمية هذا الإصلاح تكمن في أنه استهدف مراجعة نص قانوني عمر لأكثر من أربعين سنة كان تحت ضغط الإكراهات الأوربية والبيئة الأوربية والاجتذاب التي باتت تمارسها الثقافة الانجلوسكسونية القائمة على الفعالية[793].

حسب Lucile Tallineau[794] فإن الدولة تشهد تحولا عميقا. هذا التحول ليس لأسباب سياسية، فحسب وإنما لأسباب ذات طبيعة هيكلية. الدولة التي عرفناها - والتي درستها لفترة طويلة كأستاذ للقانون العام. هذه الدولة المركزية والمعروفة تاريخيا بطابعها الإداري، والتي شكلت في جوانب عديدة منها حالة فرنسية فريدة. هذه الدولة لم تعد تتواءم مع البيئة السوسيولوجية للفضاء الغربي. إن نظام ميزانيتنا نظام يغلب عليه الطابع القانوني- التقني ومفصل على مقاس هذا الفاعل الوحيد الذي هو الدولة ".

السؤال المنطقي الذي يطرح نفسه وبإلحاح : هل دخول القانون التنظيمي الجديد للمالية حيز التنفيذ، ومعه المقاربة الجديدة في تسيير ميزانية الدولة سيمر من دون أن يخلف أثره على المجلس الدستوري الفرنسي وعلى سياسته الاجتهادية؟ هل القاضي الدستوري، في المغرب وفي فرنسا، سيستمر في ممارسة عمله الرقابي بثوبه القديم؟

إن اعتماد هذه المقاربة الجديدة في تسيير مالية الدولة يدشن مرحلة جديدة في تاريخ المالية العمومية؛ مرحلة تشكل قطيعة مع المقاربة الكلاسيكية التي عمرت طويلا في ظل مرسوم 1959 (فرنسا)، والتي كانت تخدم بشكل أكبر السياسة المالية الحكومية في الوقت التي ظلت فيه السلطة التشريعية للبرلمان وبخاصة سلطته المالية تئن تحت رحمة المقتضيات (الدستورية والقانونية) الصارمة التي فرضتها سياسة العقلنة البرلمانية

المجلس الدستوري، في المغرب وفي فرنسا، هو اليوم أمام أسلوب جديد في التسيير المالي، يعتمد مفاهيم وقيم جديدة في التسيير المالي. هذه القيم والمفاهيم مستوحاة من الوسط المقاولاتي القائم على مبادئ الكفاءة والفعالية والانتاجية والتقييم. ومعنى هذا أن المجلس الدستوري في كلا البلدين، حينما منح الضوء الأخضر لهذه المقاربة من خلال منح صك الدستورية لإطارها القانوني فإنما يستشف منه أنه قد أرسل إشارات على ضرورة خضوعه لعملية إصلاح تؤهله لأن يكون أقدر على مواكبة هذا التحول الهام الذي تشهده المالية العمومية في المرحلة الراهنة. من غير المنطقي أن نرى النسيج المؤسساتي للدولة يخضع لعملية تحديث واسعة تستهدف تأهيله والارتقاء بآليات عمله حتى تكون تلك المؤسسات في مستوى يجعلها أكثر قدرة على مواكبة متطلبات الظرفية الراهنة. من غير المنطقي أن لا تطال عملية التحديث هاته مؤسسة المجلس الدستوري

---

[793] Jean-Pierre (**LASSALE)** , de l'Etat administratif à l'Etat stratège, revue française de finances publiques, n° 73 – janvier 2001, page 88.

[794], Ibid

باعتبارها أحد أهم الأجهزة الرقابية الموكول إليها مراقبة المالية العامة من حيث دستورية التشريعات الصادرة في مجالها.

في فرنسا، وكما سبق الإشارة إلى ذلك، لم يتأخر هذا الإصلاح، حيث تم اعتماد أسلوب الرقابة البعدية (رقابة الدستورية عن طريق الدفع أو الامتناع)، وذلك من أجل تعزيز الرقابة القبلية التي أبانت عن قصورها في إقرار رقابة فعالة لدستورية التشريعات من ضمنها التشريعات المالية. وكما هو معلوم، فإن هذا المستجد التاريخي على مستوى رقابة دستورية القوانين في فرنسا اندرج ضمن سياسة التحديث التي تنتهجها السلطات الحكومية الفرنسية والتي طالت كافة مؤسسات الجمهورية.

أهمية الرقابة البعدية تكمن إذن في الحماية التي توفرها للملزم ولحقوقه الأساسة. وهذا ما يفسر تحديد "لجنة Balladure لتحديث مؤسسات الدولة" مجال تطبيق رقابة الدستورية عن طريق الدفع على المجال الحقوقي دون غيرها من المجالات الأخرى.

إن قوانين المالية، لا تشكل، من الناحية المادية، موضوعا من موضوعات القانون الدستوري. فالمبادئ الموازنية لا تهم بشكل أساسي سوى مسطرة الميزانية. أما المواطنون فلاهم مخاطبون ولاهم مستفيدون من هذه القواعد الدستورية اللهم المقتضيات الضريبية المضمنة في القوانين المالية والتي يعتبر المواطنون المخاطبين الأساسيين بأحكامها، وذلك إما لأنها تتضمن تقييدا لحرياتهم أو لأنها تقوم بتحديد مبدأ المساواة في المعاملة الضريبية[795].

الفرع الثاني : **المنطلقات الموضوعية**

إصلاح مؤسسة المجلس الدستوري لا تجد سندها في المنطلقات الذاتية فحسب، إنما هناك منطلقات أخرى يمكن أن نسميها بالمنطلقات الموضوعية، والتي تبرز مسألة مراجعة منظومة رقابة الدستورية في المغرب .هناك من جهة محدودية رقابة دستورية التشريع الضريبي (**مطلب أول**) من جهة ثانية، تحول المالية العمومية المغربية من منطق الإمكانات إلى منطق النتائج (**مطلب الثاني**)

[795] Alexandre (**MANGIAVILLANO**), la saisine parlementaire et le contrôle de constitutionnalité des lois de finances, VII Congrès français de Droit constitutionnel, AFDC, Paris, 25 – 27 septembre 2008, page 12

المطلب الأول : تحول المالية العمومية المغربية من مالية قائمة على الإمكانات إلى مالية قائمة على النتائج

في معظم دول العالم، تشهد أنظمة المالية العمومية تحولات مهمة وتشكل الموضوع المركزي للإصلاحات الجارية بها. وسبب هذه التحولات لا ترتبط فقط بعوامل اقتصادية أو مالية وإنما ترتبط أيضا بالمحيط السياسي الذي يشهد بدوره تغيرات تتمثل أساسا في رغبة السلطة التشريعية في تلك البلدان في تدعيم سلطتها في المجال المالي.

إن اعتمادها هذا المنهج الجديد في التسيير المالي يجعلها تضع العقلنة المالية في قلب العمل العمومي "، ولتضع بذلك نهاية للمنطق القائم على الإمكانات المعتمد أساسا على مراجعة الاعتمادات السابقة reconduction des crédits passés".

ولقد ساهمت عوامل عدة في هذا التحول. فهناك من جهة العوامل القانونية التي تتمثل أساسا في عدم توافق وتماشي بالإطار القانوني المنظم للمالية العمومية لمتطلبات المرحلة الراهنة حيث الاعتماد كل الاعتماد على مبادئ الفعالية والجودة وكذا الكفاءة في الأداء داخل الإدارات العمومية.

في فرنسا، تم تغيير كليا الإطار القانوني المنظم للمالية العمومية. فقد تم استبدال مرسوم 1959 بقانون تنظيمي جديد هو قانون فاتح غشت 2001. هذا الأخير جاء ليعالج جملة النواقص التي ظلت لسنين طويلة تعتري المرسوم المذكور. بدءا بعدم التصويت عليه من قبل البرلمان، مرورا بعدم عرضه على المجلس الدستوري من أجل البث في مدى دستورية مقتضياته من عدمه، فقد تمت بلورته في مرحلة تتوافق مع الإطار العام لما يسمى " **بالبرلمانية المعقلنة** " في ظل الجمهورية الخامسة، وانتهاء بجملة العيوب التي ظلت تشوبه والتي لم يتوان الفقه المالي الفرنسي من إثارتها[796].

فالمرسوم المذكور **لم** يكن يشجع على تحقيق الكفاءة في التسيير العمومي، وشفافية المعلومات المتعلقة بالميزانية باعتبارها ضرورية في كل عملية مراقبة. كما أنه، وبالنظر إلى غالبية المقتضيات الواردة فيه يخدم بشكل كبير مصالح الحكومة. ثم إنه نص كان يقوم على منطق قانوني وشكلي للنفقة مستبعدا بذلك أي مفهوم وظيفي لها يربطها بمهمة معينة أو هدف محدد[797]. ينضاف إلى ذلك أنه كان يتماشى أكثر مع المفهوم الكلاسيكي القائم على مركزة القرار المالي، حيث أن الحكومة تعتمد بمفردها الميزانية في حالة تجاوز البرلمان للمدة الزمنية المحددة له، وبإمكانها أيضا، وبكل سهولة، تحويل الاعتمادات الواردة في قوانين المالية بموجب مراسيم، وأن وزير المالية هو من يملك اليد الطولى في اتخاذ هذا الإجراء وليس الوزراء المعنيين بإنفاقها[798]. فوق هذا وذاك،

---

[796] Alain (**BUZELAY**), D'une budgétisation part dépense à une budgétisation par objectifs, revue marocaine d'audit et de développement, n° 28, 2009, page 75

[797] Ibid

[798] Alain (**BUZELAY**), opcit, page 76.

فالمرسوم المذكور لا يوفر البتة المرونة اللازمة في التسيير، كما أنه ينظر إلى الاعتمادات باعتبارها وسيلة للتمويل من دون أن تربط بأي مهمة من المهام أو بأهداف يتعين تحقيقها[799].

وحسب.Augustine (DE RAMONET) فإن الميزانية، خضعت لما يقرب عن 40 سنة لقواعد ذات طبيعة قانونية قديمة. وقد أدى هذا الإطار القانوني المتمسك أكثر فأكثر باحترام القواعد المسطرية أدى إلى عدم تحمل الفاعلين للمسئولية بدءا بالبرلمان ووصولا إلى المسيرين المحليين[800].

هناك من جهة أخرى العوامل المجتمعية، والتي تتجلى في أن اعتماد هذه الثقافة الجديدة في التسيير لا يعزى فقط إلى العوامل القانونية فحسب، وإنما ترتبط أيضا بعوامل مجتمعية تتمثل أساسا في الاهتمام الذي بات يبديه أفراد المجتمع إلى نوعية وجودة الخدمات العمومية المقدمة إليه من قبل الدولة في مقابل الضرائب التي يؤدونها. إن تدخلات الدولة لن تتسم بالمشروعية في أعين المواطنين إلا إذا كانت مرتكزة على الفعالية والكفاءة في الأداء[801]. وهذا ما يفسر اهتمامات السلطات العمومية بمسألة التحسين من جودة مرافقها والرفع من فعالية سياساتها العمومية.

لقد عرفت اهتمامات المواطن بدورها تحولا، وصارت منصبة أكثر باتجاه الموارد والنفقات. فأمام اتجاه الموارد إلى التقلص والتراجع وخوفه من فرض ضرائب جديدة عليه، صار المواطن مهتما أكثر بمسألة مراقبة المال العام، وطريقة استعمال الاقتطاعات الإجبارية[802].

لقد صار اهتمام المواطن موجه، وأكثر من أي وقت مضى، نحو جودة الخدمات المقدمة من قبل مختلف المرافق العمومي، كما أنه صار مهتما بمآل ضرائبه التي يؤديها وكيفية صرفها من قبل السلطات العمومية. لهذا فإن اعتماد هذا المنطق الجديد في التسيير هو جاء ليزيل ذلك الامتعاض الكبير من قبل المواطن الذي صار يبديه المواطن إزاء الخدمات العامة المقدمة إليه، وليرسي أيضا مبدأ الشفافية في تسيير عمل الإدارات العمومية وتعزيز المراقبة عليها[803].

دور العامل السياسي والإداري هو الأخر حاضر بقوة في الدفع باتجاه اعتماد المقاربة على أساس النتائج.

---

[799] Ibid

[800] Augustine (**DE RAMONET**), Introduction, in la bonne gouvernance des finances publiques dans le monde, éd LGDJ 2009, page 61-62.

[801] Michel (**BOUVIER**), Marie – Christine (**ESCALASSAN**) et Jean – Pierre (**LASSALE**), Opcit, page 28.

[802] Ibid

[803] Henri (**GUILLAUME**); Dureau (**GUILLAUME**) et Frank(**SILVENT**), L'Etat et la performance, éd Dalloz 2002, page 26-27.

إن الهدف من وراء اعتماد هذه الثقافة الجديدة في التسيير، بالإضافة إلى تعزيز مبدأ الشفافية في تسيير المالية العمومية وتعزيز الدور البرلماني، هو إرساء مبدأ إحساس المسيرين المحليين بالمسئولية وتقديم الحساب بخصوص نتائج تسييرهم المالي من حيث التكاليف المستعملة والنتائج المحققة أي مدى تحقيقهم للنتائج مقارنة مع الأهداف المحددة "[804].

إن الهدف من وراء تغيير المرسوم المذكور وإحلال بدله قانون فاتح غشت 2001 بمثابة القانون التنظيمي الجديد للمالية هو إرساء تدبير مالي ديمقراطي وفعال. تدبير ديمقراطي بحيث يكون في استطاعة البرلمان مراقبة كافة النفقات وليس فقط النفقات الجديدة، وكذلك إجراء عملية تقييم لفعالية تلك النفقات من خلال إلزام الإدارات العمومية باطلاعه على نتائج تسييرها. **وإرساء مبدأ الفعالية** من خلال وضع أهداف محددة مع توفير الموارد والإمكانات اللازمة لتحقيقها[805].

الغاية نفسها تقف وراء اعتماد المغرب هذه الثقافة التدبيرية الجديدة للمالة العامة، وتتمثل في تنمية ثقافة تقديم الحساب والخضوع للتقييم باعتبارها تشكل بالنسبة للبرلمان ثقافة تلائم دوره وتقويه وتخدم علاقة جديدة بين البرلمانيين والحكومة، لأنها تلح على شفافية أكبر في وضع قوانين المالية السنوية، وعلى منظورية على المدى المتوسط، وعلى إعمال الافتحاص، وعلى دور أكبر لأجهزة المراقبة والتقييم، ومن ضمنها المجلس الأعلى للحسابات، وعلى إخبار البرلمان والرأي العام بصدقية وشفافية[806].

حسب TOUNAKI Amor [807]، فإن اعتماد هذا المنطق الجديد في التسيير المالي ينطوي على مزايا عدة:

- ربط سياسة المخطط بالسياسات القطاعية وبالميزانية؛
- توفير معلومات أكثر حول أثر القرارات المالية؛
- منح الوزراء هامش أكبر في التصرف دفعهم باتجاه إنتاجية أكبر في الانفاق؛
- تتبع الأنشطة الوزارية والتأكد من مدى سيرها في الاتجاه الصحيح؛
- تسمح باتخاذ قرارات تشريعية على ضوء النتائج المحققة؛
- تنمية الإحساس بالمسئولية لدى المسيرين المحليين إن على مستوى النتائج أو على مستوى تسييرهم المالي؛
- حث المسيرين على ممارسات مثلى في التسيير والسماح أيضا بإجراء عمليات تقويم لها؛

---

[804] Marc (**LEROY**), Revue Marocaine d'Audit et de développement, n° 28, 2009, page 115.

[805] Alain (**BUZELAY**), D'une budgétisation part dépense à une budgétisation par objectifs, revue marocaine d'audit et de développement, n° 28, 2009, page 76

[806] مداخلة السيد المعطي (**بنقدور**) رئيس مجلس المستشارين في افتتاح الندوة العلمية الدولية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 28، 2009، ص5.

[807] Amor (**TOUNAKI**), Loi organique des finances publiques en Tunisie : expérience et bilan des réformes, revue précitée, page 61

وينبغي ألا نغفل أيضا دور العوامل المالية والاقتصادية. وتتمثل هذه العوامل في الحالة جد متدهورة التي آلت إليها المالية العامة وذلك بفعل تناقص الموارد العمومية في مقابل ازدياد مستمرفي حجم النفقات العمومية.

في فرنسا، وعلى حد تعبيرAugustine DE RAMONET بلغت المالية العمومية مرحلة الإجهاد [808]. لقد عبر هذا الأخير بشكل صادق عن الحال الذي آلت إليه المالية العمومية في بلاده. ففي رأيه، فإن كل المؤشرات كانت تدل على أن المالية العمومية في المنطقة الحمراء. فمنذ سنة 1970 وميزانية الدولة تشكو من حالة عجز. كما أن النفقات العمومية كانت هي الأخرى في ارتفاع مستمر، وكذلك الشأن بالنسبة لحجم الدين العمومي. وكل هذا لم يكن ليؤهل فراسا للدخول إلى منطقة الأورو.

على مستوى الحكامة، الكلام دائما لـ (Augustine (DE RAMONET، وإلى حدود منتصف التسعينات، لم يوجد ما يشجع على تحقيق توازن المالية العمومية، ولا الحديث عن الآليات الكفيلة بتحسين الأشياء.

ويضيف قائلا بأن الميزانية خضعت ميزانية الدولة لقواعد ذات طبيعة قانونية قديمة عمرت لما يقرب عن 40 سنة. هذا الإطار القانوني المتمسك أكثر فأكثر باحترام القواعد المسطرية أدى إلى عدم تحمل الفاعلين للمسئولية بدءا بالبرلمان ووصولا إلى المسيرين المحليين. مع اللامركزية الإدارية، عرفت ميزانيات الجماعات المحلية ارتفاعا متصاعدا ومعها الجباية المحلية. ميزانية القطاعات الاجتماعية لم تكن تخضع لرقابة البرلمان بالرغم من أن مبالغها تفوق نفقات الدولة. باختصار لم يكن هناك تحكم في النظام المالي.

المطلب الثاني : محدودية رقابة دستورية التشريع الضريبي.

لقد كشف واقع الممارسة عن محدودية كبيرة لنظام رقابة الدستورية القبلية والمجردة. وقد تجلت هذه المحدودية من خلال الثغرات الهائلة التي تنطوي عليها والتي لا تسعف القاضي الدستوري في مباشرة رقابة فعالة ومؤثرة على دستورية التشريعات المالية وبخاصة التشريع الضريبي.

لقد تبين لنا من خلال دراسة رقابة دستورية التشريع المالي، أن هذه الأخيرة تظل متخلفة جدا مقارنة مع التجارب المقارنة الأخرى، سيما من ناحية طابعها المسطري الشكلي وكذا طابعها القبلي المجرد مما يجعل اهتمامها ينصب فقط على العلاقة بين المؤسسات السياسية (الحكومة والبرلمان). أو من ناحية مجال تطبيقها والذي يظل محدودا جدا مادامت أنها تستهدف فقط مراقبة التشريعات الصادرة عن البرلمان، فيما جزء مهم من التشريعات التي لها صلة بالمجال المالي والضريبي يظل خارج مجاله

[808] Augustine (**DE RAMONET**), Introduction, in la bonne gouvernance des finances publiques dans le monde, éd LGDJ 2009, page 61-62.

الرقابي. فمثلا، وعلى حد تعبير ذة. Nadia BERNOUSSI لم يمنح المجلس، اختصاص مراقبة المعاهدات الدولية بالرغم من أن المشرع الدستوري المغربي لم يحدد مكانة وطبيعة هذه المعاهدات لا من الدستور ولا من القوانين العادية. كما أن المجلس، في فرنسا كما في المغرب، غير مختص بمراقبة دستورية القوانين الاستفتائية، على خلاف ما هو جار به العمل في بعض التجارب المقارنة (مصر مثلا).

من ناحية أخرى، فإن رقابة المجلس تنصب فقط ، كما رأينا ذلك في المباحث السابقة، على الأمور الشكلية والمسطرية من دون أن تمتد لمراقبة التشريعات الماسة بالحقوق والحريات التي كفلها الدستور للمواطنين. وهذه تعتبر واحدة من الثغرات الكبرى التي تعتري نظام رقابة الدستورية في المغرب. وفي هذا الصدد يقول جورج بيردو (G. BURDEAU) : " مهما كان اختصاص المجلس الدستوري واسعا، إلا أنه لا يحقق حماية كافية لحقوق الأفراد لحرمانهم من حق اللجوء إليه عن طريق الدفع بعدم الدستورية "[809].

وعلى ذكر حرمان الأفراد من حقهم في الإحالة على المجلس الدستوري، فهذه النقطة بالذات تشكل وبحق، أحد عوامل إضعاف رقابة الدستورية، سيما في مجال حساس وخطير كالمجال الضريبي باعتباره من التشريعات الأكثر التصاقا بحياة المواطن والأكثر تهديدا لحقوقه وحرياته.

إن حرمان المواطن من هذه الآلية الهامة، يجعل المجلس الدستوري في قطيعة تامة مع المواطن وهذا يدفعنا إلى التساؤل عن الجدوى أصلا من وجود هذه الرقابة إن لم يكن همها حماية حقوق المواطن وحرياته وتحصينها من التشريعات التي من شأنها الإضرار أو التقييد من تلك الحقوق والحريات. أليس المواطن معنيا هو الآخر بالدستور؟ أليس تطبيق الدستور، عبر رقابة الدستورية القبلية والمجردة، يظل تطبيقا مجتزءا طالما أن هذه الرقابة منحصرة فقط في الجوانب المسطرية والشكلية، وطالما أنها لا تجعل حماية المواطن وتحصينه من التشريعات الماسة بحقوقه وحرياته في صميم اهتماماتها؟

إن هذه القطيعة أمر منطقي ونتيجة حتمية طالما أن حلقة الوصل بين المجلس والمواطن مفتقدة أصلا. وهذه الحلقة ليست سوى حق الإحالة التي لم يعترف بها المشرع الدستوري المغربي، تماما كنظيره الفرنسي، إلا لجهات سياسية محددة (رئيس الدولة، الوزير الأول، رئيسا غرفتي البرلمان وربع أعضاء البرلمان). وبطبيعة الحال، فإن حرمان الأفراد من حق الالتجاء إلى المجلس للذود عن حقوقهم وحرياتهم من التشريعات التعسفية يقزم وبشكل كبير من الوظيفة الرقابية للمجلس ومن دوره الطبيعي كحام للحريات والحقوق الدستورية؛ ويعزز بالتالي من مقولة " المجلس شرطي البرلمان " أي أنه مكلف بحراسة البرلمان حتى لا يخرج عن الحدود الدستورية المرسومة له دستوريا لممارسة اختصاصاته ولتتحقق بذلك الغاية من وراء إنشاء المجلس ألا وهي حماية المجال التنظيمي.

---

[809] George (**BURDEAU**), Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques, éd 1984, page 122.

يقول ذ. عبد الرحمن السحمودي[810] : " من ضمن أوجه القصور التي تعاب على رقابة المجلس الدستوري المغربي عدم إتاحته للمواطن و الأفراد حق الطعن أمام المجلس الدستوري إذا ما توفرت المصلحة أو على الأقل للأحزاب السياسية، أو منظمات المجتمع المدني، وكذا التدخل التلقائي إذا اقتضى الحال كما هو الشأن بالنسبة للمحكمة الدستورية العليا في مصر وهو ما يسمى بالإحالة الذاتية ".

ومن نتائج حصر نظام الإحالة على جهات سياسية معينة، هو أنه، من جهة قيد مكبل لحركة المجلس، ومن جهة ثانية أن تلك الجهات لم تستثمر حق الإحالة الممنوح لها من أجل الذود عن حقوق المواطن وحرياته، بل إنها ، عبر آلية الإحالة، تمكنت من تحويل المجلس إلى آلية في يدها تحركه أنى شاءت ووقتما شاءت وفي الاتجاه التي تريد. بل إن وجود المجلس يصبح كعدمه في حالة دخول كل من المعارضة والأغلبية في توافقات وتراضيات سياسية. وقد لمسنا هذا، وبشكل لا لبس فيه، بخصوص مشاريع قوانين المالية (**التي هي محصلة لمجموعة من المصالح**) التي يتم التصويت عليها إما بالإجماع أو بالأغلبية. فالمجلس يختفي، ودوره يحيد كلما توافقت المعارضة والأغلبية داخل قبة البرلمان وبمعنى أصح كلما التقت المصالح بينهما. وهذا يقودنا إلى إثارة إحدى أهم الثغرات الأخرى التي تنتاب نظام رقابة الدستورية عندنا. الأمر يتعلق بافتقاد المجلس لحق التدخل التلقائي أو ما يسمى بحق التصدي على غرار ما هو معمول به في معظم التجارب المقارنة[811].

إن توسيع حق الإحالة إلى المواطن، من خلال اعتماد أسلوب الرقابة البعدية الفعلية، ستجعل، ومن دون شك، فاعلية رقابة المجلس أقوى، وتأثيرها أعظم، سيما وأنها ستباشر أثناء دخول التشريع الضريبي حيز التنفيذ. وفي هذه المرحلة بالذات، تبدأ آثاره الفعلية في الانكشاف، وحينئذ سيكون في استطاعة القاضي الدستوري المغربي تبين مما إذا كان ذلك النص القانوني فيه تهديد لحقوق المواطن وحرياته من عدمه. وهذه الإمكانية يعدمها القاضي الدستوري لو أنه اكتفى فقط برقابة قبلية مجردة.

أمام هذه المحدودية لرقابة الدستورية القبلية في المغرب، وللأهمية القصوى التي تقدمها الرقابة البعدية في مراقبة التشريع الضريبي، دافع جانب من الفقه المغربي على مسألة اعتماد رقابة الدستورية عن طريق الدفع باعتبارها أكثر فعالية في حماية المواطن من التشريعات التعسفية سيما تلك التي تمس حرياته وحقوقه.

---

[810] نور الدين (**أشحشاح**) .الرقابة على دستورية القوانين في المغرب –دراسة مقارنة – أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ، جامعة محمد الخامس ، أكدال ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، الرباط ، السنة الجامعية 2000-2001..ص 78.

[811] سنتطرق إلى هذه الآلية بنوع من التفصيل في النقط المقبلة.

ويمكن أن نورد في هذا الصدد رأي الأستاذين ميمون يشو[812]، وذ. مصطفى قلوش[813] فيما يتعلق بإشراك القضاء في ممارسة رقابة الدستورية كجانب من جوانب إصلاح القضاء الدستوري المغربي.

حسب **ذ. ميمون يشو**، ليس هناك ما يمنع القضاء من ممارسة رقابة دستورية على القوانين مستندا في ذلك على حجج قانونية وأخرى عملية.

بخصوص النوع الأول من الحجج (الحجج القانونية)، فتتمثل في ما نصت عليه المادة السادسة من الفصل 79 من دستور 1992 حيث جاء فيها: " عدم تطبيق أو إصدار نص يخالف الدستور ". مستندا على منطوق هذه المادة، استشف ذ. ميمون يشو أن المحاكم تملك الحق في عدم تطبيق النصوص أيا كان مصدرها على النزاعات المعروضة عليها إذا ما تبين لها عدم شرعيتها بناء على أحد الأطراف. كما استند كذلك على منطوق الفصل 44 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية. ففي نظره، فإنه طبق لأحكام الفصل المذكور أصبحت: « صلاحية القاضي الإداري في فحص شرعية النصوص القانونية هي صلاحية بموجب الدستور قبل أن تصبح بموجب قانون ".

أما بخصوص النوع الثاني من الحجج أي الحجج العملية، فتتمثل بحسبه في القوانين التي صدرت إبان الحقبة الاستعمارية . يقول ذ. ميمون يشو: " إن استمرار العمل، إلى يومنا هذا، بالنصوص الصادرة عن المستعمر يعتبر إهانة لعزة وشرف وكرامة المغرب وبنظامه الدستوري ". ويضيف مستنكرا: " ما قيمة الدستور الحالي من حيث مضمونه ومؤسساته إذا بقينا متشبثين بتطبيق النصوص القانونية التي صدرت خلال فترة الاستعمار والتي ما زالت قابلة للتطبيق (في نظر البعض)، وحتى على فرض عدم مخالفتها للدستور من حيث المضمون، فإنها تخالف بالتأكيد من حيث شرعية السلطات المصدرة له ".

وفي نظر ذ. مصطفى قلوش، فإن المحاكم تملك حق مراقبة دستورية القوانين عن طريق الدفع أو الامتناع. وسنده في ذلك، من جهة، عدم وجود نص قانوني صريح يحظر عليها إعمال تلك الرقابة، ومن جهة ثانية، مبدأ سمو الدستور والفصل بين السلطات. وتفصيل ذلك يمتثل في التالي :

- **عدم وجود نص صريح يمنع ممارسة القضاء للدستورية عن طريق الدفع.**

في نظر ذ. قلوش، فإن حرمان القضاء من ممارسة رقابة الدستورية في ظل عدم وجود نص قانوني صريح يجعل القواعد الدستورية في حكم العدم، ولهذا فإن حق المحاكم في البت في دستورية القوانين عن طريق الدفع أو الامتناع يقرر بناء على ما يقضي به روح الدستور. والنتيجة هي أن ما ينص عليه الفصل 50 من القانون 90-41 يخرج عن

---

[812] هذا الموقف نورده نقلا عن ميمون (**يشو**)، مطابقة النصوص القانونية للدستور حق وواجب دستوري، مجلة القانون والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، عدد 12، 1996، ص 19-26.

[813] مصطفى (**قلوش**)، رقابة دستورية القوانين على ضوء مقتضيات الفصل 26 من الدستور المغربي/ مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 38-39 ماي – غشت، 2001، ص 60.

اختصاصات السلطة التشريعية التي هي فقط سلطة تأسيسية فرعية، وعليه ففي غياب نص دستوري يمنع الحاكم ، فإنه في هذه الحالة لا يجوز للبرلمان أن يمنع الحاكم بصفة مطلقة من إعمال الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع أو الامتناع.

- **الاستناد على مبدأي سمو الدستور وفصل السلط** :

في تبريره لأحقية المحاكم في مراقبة دستورية القوانين عن طريق الدفع أو الامتناع، استند ذ. قلوش على مبدأ سمو الدستور. ففي نظره، أن منطق الدستور الجامد يقضي بأن يمتنع القضاء عن تطبيق النصوص المخالفة للدستور، وألا يتحول إلى مصاف الدساتير المرنة التي يمكن للمشرع العادي تعديلها بسن تشريعات عادية. كما عضد رأيه بمبدأ فصل السلط، حيث يعتبر بأن رقابة دستورية القوانين تتسق ومبدأ فصل السلطات ولا يعتبر اعتداء على السلطات التشريعية، لأن سمو القضاء يتمثل في البت في الخلافات والنزاعات المعروضة عليه. وفي حالة تعارض قانونين أحدهما علوي وآخر سفلي عليه أن يطبق القاعدة الأسمى.

- **الاستناد على أهمية الرقابة البعدية في حماية مجال الحقوق و الحريات**

حسب ذ. قلوش، فإن للمحاكم أحقية إعمال الرقابة على دستورية القوانين كفيل بحماية الحقوق والحريات العامة حتى لا يلحقها نقص من طرف البرلمان أو الحكومة. وحتى لا تتحول هذه الرقابة من رقابة مشروعية إلى رقابة ملاءمة، يوصي ذ. قلوش بحصر أثرها في امتناع الحاكم عن تطبيق القوانين المخالفة للدستور وذلك تفاديا لظهور حكومة القضاء.

تبقى الإشـــارة إلى أن إشراك القضـــاء في مراقبة دستورية القوانين من خلال اعتماد رقابة الدستورية عن طريق الدفع أو الامتناع تمر عبر إلغاء المقتضيات التشريعية التي تحرم المحاكم من ممارسة هذا الحق. الأمر يتعلق بالمــادة 50 من القــانون المحدث للمحاكم الإدارية المعدلة للفقرة الثانية من الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية الصادرة سنة 1974 والتي تنص : " ...**لا يجوز للجهات القضائية أن تبت في دستورية القوانين** ". كما أن المنع ورد بخصوص القرارات الإدارية في المواد 8 و44.

المبحث الثاني : مقترحات من أجل إصلاح المجلس الدستوري المغربي.

صحيح أن هناك استعدادا وتطلعا نحو اصلاح نظام رقابة الدستورية في المغرب .لكن الأهم من كل هذا، هو كيف؟ وأي نموذج نتبع؟ أسيستمر المشرع الدستوري المغربي في السير على خطى نظيره الفرنسي، وبالتالي اعتماد رقابة الدستورية عن طريق الدفع كطريق جديد فتح أمام المواطن من أجل أن يكون هو الآخر طرفا في مسطرة رقابية الدستورية؟

إن الذي ينبغي أن نعلم، أن المشرع الفرنسي، حينما قام بإقحام رقابة الدستورية عن طريق الدفع إلى جانب الرقابة القبلية، فإنه لم يفعل ذلك اختيارا، بل كان تحت ضغط المنافسة الشديدة التي بات يلقاها من قبل القاضي الأوروبي (المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان).

إن اصلاح نظام رقابة الدستورية يفرض على المغرب الانفتاح على التجارب الرقابية المقارنة التي أثبتت نجاعتها وعدم الاكتفاء فقط بالتجربة الفرنسية كنموذج أوحد في ممارسة رقابة دستورية القوانين لقد أظهرت هذه الأخيرة عن محدوديتها وعدم فعاليتها سيما على مستوى حماية الحقوق والحريات، وهذا أمر منطقي، لأنها لم تصمم من أجل هذه الغاية، بل كان المسعى أولا وأخيرا هو مراقبة البرلمان، لا أقل ولا أكثر.

على المغرب إذن أن يمم وجهه نحو التجارب الرقابية الناجحة من أجل أن ينهل من معينها الآليات القانونية الكفيلة بتطوير دوره الرقابي وإكسابه المزيد من الفعالية.

إن إصلاح رقابة الدستورية في المغرب تتطلب تعزيز آليات عمل المجلس الدستوري (**مطلب أول**)، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، تعزيز استقلاليته عن الجهازين التشريعي والتنفيذي (**مطلب ثان**).

الفرع الأول : تعزيز آليات اشتغال القضاء الدستوري المغربي .

إن الآليات التي يشتغل بها القاضي الدستوري لا تساعده البتة في أداء دوره كمراقب فعلي لدستورية القوانين، وكحام للحقوق والحريات ولهذا، فإن إصلاح القضاء الدستوري المغربي يتطلب إعادة النظر في الآليات القانونية الموضوعة رهن إشارته لممارسة مهمته الرقابية.

فدور المجلس، عبر هذه الآليات يظل محدودا وقليل الفاعلية. صحيح أنها تحمل بين ثناياها العديد من المزايا، لكنها مزايا تتناسب والفترة التي بلورت فيها وتتناسب أيضا مع طبيعة الوظيفة المسندة للقاضي الدستوري المغربي وهي حراسة المجال التنظيمي.

الآن وأن هناك توجها نحو إصلاح مؤسسة القضاء الدستوري، فإن مسألة مراجعة آليات اشتغال القاضي الدستوري المغربي باتت أكثر من ضرورية سواء من حيث تعزيز الآليات الرقابية (**مطلب أول**) أو من حيث توسيع مجاله الرقابي (**مطلب ثان**).

المطلب الأول : تعزيز آليات عمل المجلس الدستوري المغربي

حينما نثير مسألة إعادة النظر في آليات عمل القضاء الدستوري المغربي، لابد أولا وقبل كل شيء من تحديد الغاية التي نسعى إليها من وراء وجود رقابة الدستورية :

هل الهدف تأمين مزيد من الحماية للمجال التنظيمي؟ لا داعي للإصلاح لأن المجلس الدستوري المغربي يتوفر على ما يكفي من الوسائل التي تساعده على أداء هذه المهمة؟

هل الهدف تأمين المزيد من الحماية للأقلية المعارضة ؟ لا حاجة للإصلاح لأن حق الإحالة الذي تتوفر عليه هو سلاح قوي وثمين يمكنها من الدفاع عن مصالحها من خلال الطعن في دستورية التشريعات التي تهددها؟

هل نريد من القاضي الدستوري أن يؤمن رقابة فعلية لدستورية القوانين وأن يكون حاميا فعليا للحقوق والحريات؟ نعم الإصلاح في هذه الحالة ضرورة قصوى ويفرض مراجعة آليات عمل المجلس الدستوري عبر منح المجلس حق التدخل التلقائي و فتح حق الإحالة أمام المواطنين إما بشكل مباشر أو عبر القضاء. ويبقى تساؤلنا بخصوص مدى إمكانية التحول عن نظام المجلس إلى نظام المحكمة كإطار يبدو أكثر تناسبا مع قوة الدور الرقابي الموكل إلى القاضي الدستوري.

- **<u>مدى إمكانية منح المجلس حق التدخل التلقائي ؟</u>**

من أبرز الثغرات التي ظلت تعتري نظام رقابة الدستورية في المغرب، وحتى في فرنسا، والتي تستوجب إعادة النظر فيها و إصلاحها مسألة افتقاد المجلس الدستوري لحق التدخل التلقائي من أجل استبعاد كل نص قانوني يرى أنه مشوب بعيب من عيوب الدستورية أو فيه خرق للحقوق والحريات المكفولة دستوريا للأفراد.

حسب (**MBORANTSUO**) Marie – Madeleine [814] فإن مرد عدم منح القضاء الدستوري حق التدخل التلقائي لإلغاء القوانين المشوبة بعدم الدستورية يكمن في أن ممارسة القاضي الدستوري لهذا الحق قد يوحي باتخاذ مواقف مسبقة من قبله مما يعرض حياده للطعن. هذا من ناحية، من ناحية أخرى، فإن نظام الإحالة الذاتية قد ينطوي - في مجال رقابة الدستورية - على سلبيات عديدة منها أنه سيؤدي بالقاضي الدستوري إلى الانحراف عن مساره المرسوم له باتجاه ما يسمى " بحكومة القضاة ". كما أنه سيؤدي إلى تسييس مهمة القاضي الدستوري مما قد يضر بمصداقية المؤسسة نفسها، لأن

[814] Marie – Madeleine (**MBORANTSUO**), Opcit, page 115.

ترددها في ممارسة الإحالة مرة و عدم ممارستها مرة أخرى، سيجعل قراراتها تتصف بنوع من المزاجية وعليه سيتم اعتبارها قرارات سياسية وليست قضائية.

وبطبيعة الحال، فإن تمكين المجلس من هذه الآلية الهامة في ممارسة عمله الرقابي ستضع حدا لمسألة تحييد دور المجلس في حالة عدم الإحالة عليه من قبل المعارضة لقوانين مخالفة للدستور أو للمبادئ الدستورية.

إن عدم منح المجلس الدستوري حق التدخل التلقائي جعلت تجربة رقابة الدستورية في المغرب كما في فرنسا، متأخرة جدا مقارنة مع ما هو معمول به في بعض التجارب المقارنة. ولنا في التجربة المصرية أوضح مثال على ذلك. فالقضاء الدستوري في مصر، مجسدا في المحكمة الدستورية العليا، يتوفر على حق التصدي لأي قانون أو لائحة معروضة إذا تبين له أنه مشوب بعيب من عيوب الدستورية[815]. وهكذا فقد نصت المادة 27 من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 48 لسنة 1979 على أنه : " يجوز للمحكمة في جميع الحالات أن تقضي بعدم دستورية أي نص في قانون أو لائحة يعرض لها بمناسبة اختصاصاتها ويتصل بالنزاع المطروح عليها وذلك باتباع الإجراءات المقررة لتحضير الدعاوى الدستورية "[816].

ما ينبغي التنبيه عليه هو أن القضاء الدستوري في مصر في عهد المحكمة العليا لم يكن، شأنه في ذلك شأن نظيره في فرنسا والمغرب، يتوفر على هذه الإمكانية.

غير أن الوضع تغير مع المحكمة الدستورية العليا التي حلت محل المحكمة العليا، حيث صارت هذه الأخيرة تتوفر على حق التدخل تلقائيا من أجل استبعاد أي نص قانوني أو لائحة ترى أنها مخالفة للمقتضيات الدستورية. هذا الوضع جعل التجربة المصرية في رقابة دستورية القوانين، على حد تعبير إبراهيم شرف، أكثر تقدما من التجربة الفرنسية، حيث المجلس الدستوري لا يسوغ له التدخل تلقائيا من أجل التصدي للتشريعات المخالفة للدستور مما اعتبر إحدى النواقص التي لازالت تعتري نظام رقابة الدستورية في فرنسا ويجعلها قليلة الفعالية[817].

- **<u>مدى إمكانية فتح حق الإحالة أمام المواطنين</u>**

معلوم أن ما يميز رقابة الدستورية عندنا أنها لا تتيح للمواطن إمكانية الإحالة المباشرة على المجلس في حالة المساس بحرياته أو حقوقه المكفولة له دستوريا. وهي خاصية استمدها الشارع الدستوري المغربي من نظيره الفرنسي.

حسب LELECQ (Claude) فإن عدم منح المواطن حق رفع دعوى أصلية بعدم الدستورية كان مبرره تفادي إغراق القاضي الدستوري بدعاوى كثيرة مما يثقل

---

[815] عبد المنعم (**عبد الحميد. إبراهيم شرف**)، المعالجة القضائية والسياسية للانحراف التشريعي : دراسة مقارنة، طبعة 2001، صفحة 879.

[816] عبد المنعم (**عبد الحميد إبراهيم شرف**)، م.س.ذ، صفحة 879.

[817] عبد المنعم (**عبد الحميد إبراهيم شرف**)، م.س.ذ، ص 879.

كاهله بأعباء كبيرة[818]. أما Julien LAFERRIERE فقد عزى ذلك إلى تفادي اتساع دائرة التشكيك في التشريعات بغير ضوابط[819].

كما سبقت الإشارة إلى ذلك، فإن حرمان الأفراد من الإحالة على المجلس الدستوري هي من خصوصيات التجربة الفرنسية مقارنة مع باقي التجارب الرقابية الأخرى. ومرد هذا التفرد، الاعتبارات السياسية التي تحكمت في إحداث المجلس الدستوري والمتمثلة في وضح حد للهيمنة البرلمانية على الحياة السياسية في فرنسا. فلم يكن الغرض الأول إذن من وراء استحداث نظام رقابة الدستورية حماية الحقوق والحريات بقدر ما كان الغرض هو حماية المجال التنظيمي.

ولهذا السبب هيمن منطق المؤسسة على منطق الفرد في تنظيم حق الإحالة عبر تخويل ممارسته لجهات سياسية محددة. ولهذا، وبالنظر إلى الغاية من وراء إحداث المجلس الدستوري، يمكن القول أن واضعي دستور 1958 كانوا منسجمين مع أنفسهم حينما حصروا حق ممارسة الإحالة على الجهات السياسية المعروفة ولم يمددوها لتشمل المواطنين أيضا. فرقابة الدستورية في فرنسا هي رقابة للبرلمان أكثر منها رقابة لدستورية القوانين أو لحماية الحقوق والحريات.

ومع ذلك، فقد شكل هذا الوضع (أي حرمان المواطن الفرنسي من حقه في الإحالة على المجلس الدستوري) محط انتقادات لاذعة ومتواصلة من قبل الفقه الدستوري الفرنسي باعتبار ذلك إحدى أهم الحلقات الأضعف في نظام رقابة الدستورية في فرنسا. وهكذا، وبحسب Michel Froment[820]، فإن رقابة الدستورية في فرنسا وبالخصائص المميزة لها هي رقابة مخيبة للآمال سيما وأن المطلوب منها ليس فقط ضبط عمل السلطات العمومية، وإنما المطلوب أيضا حماية الحقوق والحريات التي هي أثمن ما يملك المواطن الذي يعيش تحت كنف سيادة الجمهورية. لكن، الكلام دائما ل Michel Froment المعنيين بهذه الحماية محرومون من حق الإحالة على المجلس، كما أن هذه الرقابة لا تتم إثارتها أثناء تطبيق النص القانوني أي حينما يبدأ في إنتاج آثاره السيئة وهذا يجعل منها رقابة قائمة على مجرد افتراضات مما يحيلها إلى ممارسة نوع من التخمين.

ولأن المشرع الدستوري المغربي استلهم تجربة رقابة الدستورية من نظيره الفرنسي، فأمر طبيعي أن يسلك نفس المنطق ويحرم المواطن من حقه في الإحالة سواء في عهد الغرفة أو في عهد المجلس الدستوري المغربي.

---

[818] Claude (**LELECQ**), Droit constitutionnel et institutions politiques,

ذكره عبد المنعم (**عبد الحميد إبراهيم شرف**) ، م.س.ذ، ص 879

[819] Julien (**LA FERRIERE**), Manuel de droit constitutionnel, 2ème éd Montchrestien, 1947, P312.

[820] Dominique (**ROUSSEAU**), la justice constitutionnelle en Europe, éd Montchrestien E.J.A 1992, page 89.

وطبيعي أن الاستمرار في هذا الاتجاه لا يخدم البتة رقابة الدستورية في كلا البلدين وذلك من عدة أوجه :[821]

أولا لأن ذلك سيؤدي من جهة إلى إضعاف الرقابة والتقليل من أهميتها كضمانة لاحترام الدستور. ومن جهة أخرى، فإنها تخالف – من حيث الواقع – مبدأ دولة القانون أو سيادة القانون؛ وتصحيح هذه المخالفة إنما يكون بمنح الأفراد ذلك الحق. ثم أن حصر ممارسة حق الإحالة على سلطات سياسية محددة وبشكل انفرادي يحول رقابة القاضي الدستوري إلى رقابة محدودة وتجزيئية ونظرية[822].

بالاطلاع على بعض التجارب المقارنة، نكتشف بأن الشارع الدستوري فيها حرص على منح الأفراد إمكانية الطعن مباشرة أمام القضاء الدستوري في التشريعات التي يرون أن فيها مساسا وإخلالا بحقوقهم وحرياتهم المكفولة لهم دستوريا.

في النمسا، يحق لكل مواطن إحالة أي قانون أو لائحة مباشرة على المحكمة الدستورية متى تبين له أن بهما مساسا أو تقييدا لحق من حقوقه، وحتى وإن كان ذلك القانون أو تلك اللائحة لم يطبق بعد. غير أن قبول المحكمة للدعوى المحالة عليها من قبل الأفراد تظل مشروطة بعدم توفر المواطن على طرق قانونية أخرى يمكن له أن يسلكها[823].

نفس النهج معمول به في ألمانيا حيث يجوز للمواطن التوجه مباشرة إلى المحكمة الدستورية من أجل الطعن في أي قانون أو قرار صادر عن الجهاز التنفيذي أو الجهاز القضائي إذا رأى أن هناك مساسا بحق من حقوقه الأساسية أو حقوقه المكفولة له دستوريا[824].

لكن ما يمكن ملاحظته، هو أن ممارسة المواطن الألماني لهذا الحق مشروط بالتقيد بمجموع من الضوابط والشروط القانونية من ضمنها :

- إثبات أن القانون المطعون فيه يشكل تهديدا شخصيا له ومباشرا وآنيا لحق من حقوقه.
- ألا يكون يتوفر على وسيلة قانونية أخرى تمكنه من انتزاع حقه.

بالنسبة للطلبات المرفوعة ضد القرارات الإدارية أو القضائية، فإن المحكمة الدستورية لا تنظر فيها إلا بعد استنفاذ كافة السبل القانونية الأخرى.

هناك من الدول من نظمت بشكل مغاير نظام الإحالة الممارس من قبل الأفراد. من هذه الدول إسبانيا عبر ما يسمى بدعوى " الأمبارو amparo" والتي تتيح للمواطن الإسباني إمكانية الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات العمومية أو المجموعات

---

[821] Dominique (**ROUSSEAU**), opcit, page 89.

[822] Marie – Madeleine (**MBORANTSUO**), Opcit, page 116.

[823] Dominique (**ROUSSEAU**), opcit, page 89.

[824] Ibid.

المستقلة أو أي هيئة عمومية أخرى والتي من شأنها أن تحمل تهديدا لحق من حقوقه الأساسة. لكن ما يميز هذه الإمكانية هو أنها مقصورة فقط على الحقوق المدنية والسياسية ولا تشمل باقي الحقوق الأخرى (الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) التي يكفلها الدستور.

بولونيا طورت من جانبها نموذجا آخر لممارسة حق الإحالة على قضائها الدستوري من قبل الأفراد. وقد أسماه Nathali GAJL بالحل النموذجي (المثالي)، حيث إن المواطن يملك إمكانية رفع شكاوى وتظلمات ضد أعمال السلطة التشريعية أو التنظيمية التي تمس بحقوقه وحرياته[825].

- **مدى إمكانية فتح حق الإحالة أمام القضاء ؟**

في إطار التنظيم الحالي لرقابة الدستورية في المغرب ليس من حق القضاء الإحالة على المجلس الدستوري الذي هو حق مقصور فقط على الجهات السياسية. غير أن التحولات التي شهدها نظام رقابة الدستورية في فرنسا من خلال اعتماد الرقابة عن طريق الدفع يجعل السؤال ينصب حول مدى إمكانية المغرب المضي في هذا الاتجاه.

إن منح القضاء حق الإحالة على المجلس الدستوري ينطوي على مزايا عدة منها أن هذا الحق سيؤدي إلى نزع الصفة السياسية عن نظام الإحالة سيما، وأن تخويل القاضي العادي حق الإحالة على القضاء الدستوري فيه إعادة للتوازن بين مختلف السلطات. هذا من ناحية، من ناحية أخرى، سيؤدي أيضا إلى نزع الصفة الحزبية عنه وذلك بما يمثله القاضي العادي من سمات الحياد والاستقلالية[826].

على المستوى التقني، فإن ممارسة القاضي العادي لحق الإحالة فيه ضمانة كبرى وحقيقية للحقوق والحريات الأساسية للمواطن. فتدخل القاضي سيكون تدخلا وقائيا وذلك من خلال الكشف عن المخاطر التي قد تنجم عن تطبيق نص قانوني ما.[827]

ولأهمية حضور القاضي العادي على مستوى مسطرة رقابة الدستورية، فقد سعت العديد من البلدان إلى منحه حق الإحالة على قضائها الدستوري. في إسبانيا مثلا، تتم إثارة عدم الدستورية من قبل القضاء العادي إما بشكل تلقائي أو بناء على طلب أحد الأطراف. كذلك الشأن بالنسبة لألمانيا، حيث الشك في عدم دستورية قانون ما من قبل القاضي العادي غير كاف، بل ينبغي عليه أن يقرر بأن القانون المعروض عليه مخالف للدستور حتى يتسنى له وقف البت في الدعوى، ثم يحيل الأمر بعد ذلك على المحكمة الدستورية. نفس النهج معمول به في إيطاليا التي تتم فيها إثارة عدم دستورية تشريع ما

---

[825] dominique (**ROUSSEAU**), Opcit, page 89.

[826] Marie – Madeleine (**MBORANTSUO**), Opcit, page 116.

[827] **Ibid**.

إما من أطراف الدعوى أو من طرف القضاء، ويبقى الاختصاص بالإعلان عن عدم المطابقة معقود للمحكمة الدستورية.

تشير **MBORANTSU** Marie – Madeleine إلى العائق السيكولوجي الذي من شانه التنقيص من فعالية تدخل القاضي الدستوري على مستوى مراقبة دستورية القوانين وكذا من مصداقيته ويتمثل في انزعاج المواطن من النص القانوني الذي هو إما موروث عن الحقبة الاستعمارية، أو وضع في عهد تسلطي أو تمت بلورته من قبل شريحة مجتمعية معينة. هذا الانزعاج يخلق لدى المواطن عداء لهذا النص والنتيجة رفضه الانقياد والخضوع له[828].

المطلب الثاني : توسيع اختصاصات المجلس الدستوري المغربي.

لعل من بين النقاط الهامة المطروحة بخصوص إصلاح القضاء الدستوري المغربي، مسألة توسيع اختصاصات المجلس الدستوري. فكما سبق ذكره سلفا، فإن المجلس الدستوري المغربي لا يتوفر سوى على مجال ضيق في ممارسته رقابة الدستورية. فمهمته منحصرة فقط في مراقبة دستورية التشريع البرلماني انسجاما مع الغاية من وراء إحداثه في إطار ما يعرف بسياسة العقلنة البرلمانية.

إن ضيق هامش التحرك الذي يتوفر عليه المجلس على مستوى مراقبة دستورية القوانين يشكل ودون أدنى شك أحد أوجه القصور التي تعتري نظام رقابة الدستورية في المغرب سيما وأن المجلس يفترض فيه أن يكون مراقبا لدستورية كافة التشريعات عوض الاكتفاء فقط بتركيز رقابته على التشريع البرلماني. مما يجعل حماية الدستور حماية مجتزأة. فرقابة الدستورية ينبغي أن تكون حامية للدستور بأكمله وليس لشق منه فقط.

من هنا تطرح مسألة ضرورة إعادة النظر في مجال اختصاص المجلس الدستوري المغربي، سيما في ظل الإصلاحات التي شهدتها رقابة الدستورية في فرنسا.

ولعل الإرهاصات الأولى لهذا الإصلاح بدأت مع الخطاب الملكي بتاريخ 9 مارس 2011 والذي أشار فيه الملك إلى ضرورة توسيع الاختصاصات المسندة إلى المجلس : " ومن هذا المنطلق المرجعي الثابت، قررنا إجراء تعديل دستوري شامل، يستند على سبعة مرتكزات أساسة:

-أولا : التكريس الدستوري للطابع التعددي للهوية المغربية الموحدة، الغنية بتنوع روافدها، وفي صلبها الأمازيغية، كرصيد لجميع المغاربة.

---

[828] Marie – Madeleine (**MBORANTSUO**), opcit, page 116.

-ثانيا : ترسيخ دولة الحق والمؤسسات، وتوسيع مجال الحريات الفردية والجماعية، وضمان ممارستها، وتعزيز منظومة حقوق الإنسان، بكل أبعادها، السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتنموية، والثقافية والبيئية، ولاسيما بدسترة التوصيات الوجيهة لهيأة الإنصاف والمصالحة، والالتزامات الدولية للمغرب.

-ثالثا : الارتقاء بالقضاء إلى سلطة مستقلة، وتعزيز صلاحيات المجلس الدستوري، توطيدا لسمو الدستور، ولسيادة القانون، والمساواة أمامه."

كما تجلت هذه الإرهاصات من خلال التصريح الذي أدلى به رئيس المجلس الدستوري السيد أشركي للقناة الأولى أثناء الزيارة التي قام بها رئيس المجلس الدستوري الفرنسي، حيث أعرب عن تطلع المغرب إلى الإفادة من التجربة الفرنسية سيما في مجال رقابة دستورية التشريعات المالية.

لكن حينما نتكلم عن مسألة توسيع اختصاصات المجلس الدستوري، فإن أول ما يقفز إلى الأذهان السبيل الذي سيسلكه في هذا الاتجاه. وهنا تطرح مسألة الإفادة من التجارب المقارنة.

أسيسلك الشارع الدستوري المغربي نهج التجربة الفرنسية أم نهج تجارب مقارنة أخرى ومن ضمنها التجربة المصرية مثلا التي تعتبر تجربة متقدمة أكثر عن التجربة الفرنسية من حيث اتساع مجالها الرقابي الذي يشمل بالإضافة إلى التشريعات الصادرة عن البرلمان، تشريعات أخرى كاللوائح وقوانين الاستفتاء. كما أنها تتميز عنها من حيث توفرها على حق التصدي التلقائي للقوانين المشوبة بعيب عدم الدستورية.

- **إيجابيات الرقابة البعدية**

الرغبة في بناء دولة الحق والقانون والاتجاه أيضا نحو إشراك المواطن في ممارسة السلطة عوامل شتى تدفع بالدول إلى اعتماد هذا السلوب في الرقابة.

يرى ذ Michel FROMENT بأن الرقابة المجردة القبلية تظل غير كافية. ولهذا، وبالاطلاع على التجارب المقارنة (الدول الأوربية مثلا) يلاحظ أنها عززت الرقابة القبلية برقابة بعدية. فهذه البلدان تعمل بنظام الرقابة القبلية، لكنها تجري وفق مسطرة قضائية بالمعنى الكلاسيكي ويمكن إثارتها دون تقيد بآجال محددة، بالإضافة إلى أنها لا تنطوي على سلبيات كبيرة طالما أنها لا تشكل الآلية الوحيدة لمراقبة دستورية القوانين وضمان الاحترام الفعلي للقواعد الدستورية، وإنما هي طريق من ضمن طرق شتى للمراقبة. فإلى جانبها توجد رقابة شبه مجردة أو شبه فعلية، أو مسطرة فعلية بالكامل كما هو الحال بالنسبة للدعوى المفتوحة أمام الأفراد من أجل حماية حقوقهم وحرياتهم الدستورية.

تنطوي الرقابة البعدية على جملة من الإيجابيات منها أن هذه الرقابة جاءت لسد الثغرات والسلبيات والنقائص التي تميز الرقابة القبلية لدستورية القوانين والمتمثلة في العدد المحدود للجهات المكلفة بممارسة حق الإحالة، استلزام توفر نصيب قانوني محدد لممارسة حق الإحالة سيما في ظل الاختلافات الجوهرية بين المعارضة، من جهة، ومن جهة أخرى شيوع ظاهرة تغيب البرلمانيين عن الحضور للجلسات العمومية للبرلمان[829].

إفلات عدد هائل من النصوص القانونية من رقابة القاضي الدستوري بحكم عدم توفر هذا الأخير على حق التدخل التلقائي أو لظاهرة التراضيات السياسية. وقد نبه على هذه الظاهرة ذ. لوي فيليب Loïc PHILIP حينما قال بأن الفكرة المشاعة لدى الرأي العام والتي غالبا ما يتم التغافل عنها من قبل المهتمين بالشأن الدستوري وهي أن الغالبية العظمى من النصوص القانونية المصوت عليها غير دستورية. فمنذ 1958 عدم المطابقة للدستور هي الأصل والاستثناء هو المطابقة بعبارة أخرى قوانيننا غير دستورية[830].

ثم إنها رقابة شكلية وبالتالي فهي لا توفر الضمانات اللازمة لحماية حقوق المواطنين وحرياتهم الأساسية. وكما يرى ذلك ذ. Michel FROMENT، فإن الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري الفرنسي هي رقابة مجردة وقليلة الفعالية، والسبب في رأيه هو أن المطلوب من المجلس ليس البث في الأثار التي أنتجها النص القانوني على ضوء الوثيقة الدستورية، وإنما المطلوب فحص ما إذا كانت هناك مخالفة صارخة للقواعد المضمنة في الدستور أو التنبؤ بأن النتائج التي قد تنشأ عنه مخالفة للدستور وهذه مهمة مستحيلة نظرا لقصر المدة التي يتوفر عليها المجلس لإصدار قراره.

حسب Marie – Madeleine (**MBORANTSUO**) [831] فإن الرقابة البعدية تقدم حماية فعلية لحريات وحقوق المواطنين وذلك بالرغم من الصعوبات المسطرية التي تنطوي عليها. هذه الحماية تتجلى في أن حق الإحالة مفتوح أمام المواطن للدفاع عن حقوقه وحرياته الأساسة. ثم إن المواطن يستطيع، عبر هذا النوع من الرقابة، مراقبة أعمال ممثليهم داخل قبة البرلمان. ينضاف إلى هذا، أن الرقابة البعدية تساهم في تنمية جانب المسئولية (responsabilisation) لدى كل من الحاكم والمحكوم، كما أنها تساهم في تطهير المنظومة القانونية من التشريعات التي كشفت الممارسة على أرض الواقع عدم دستوريتها أو أن بها مساسا بحقوق المواطن وحرياته الأساسة. ومن إيجابيات الرقابة البعدية أيضا، أنها تجعل النص القانوني في مواكبة دائمة للتطورات التي يعرفها المجتمع طالما أن البت في رقابة دستورية القوانين يتم أثناء دخولها حيز التنفيذ وليس

---

[829] Marie – Madeleine (**MBORANTSUO**), La contribution des cours constitutionnelles à l'Etat de droit en Afrique, éd 2007, page121

[830] Ibid

[831] Marie – Madeleine (**MBORANTSUO**), Opcit, page130

أثناء بلورتها. زد على هذا أنها تضع بين يدي الأفراد وسيلة دفاع دائمة للذود عن حقوقهم الأساسة[832].

لكن هذه الإيجابيات التي تنطوي عليها الرقابة البعدية ينبغي أن لا تحجب عنا بعض السلبيات التي تحملها بين ثناياها والتي من أهمها أن فتح الباب أمام المواطنين للإحالة على المحاكم الدستورية يؤدي إلى إغراقها بكم هائل من القضايا ولأسباب غير دستورية. هذا التراكم في عدد القضايا قد يفضي إلى دفع تلك المحاكم إلى الانحراف عن وظيفتها الأساسة كمراقب لدستورية النصوص القانونية.

كما أن تدخل القاضي الدستوري من أجل رقابة دستورية قانون قد دخل حيز التطبيق فيه تهديد لأحد أهم المبادئ الأساسة : مبدأ السلامة القانونية للمواطنين مما يتسبب في إحداث خلخلة في البناء القانوني وتهديد الحقوق المكتسبة، أضف إلى هذا أن مراجعة نص قانوني أنتج آثاره القانونية بعد سنوات من التطبيق من شأنه أن يؤدي إلى إحداث اهتزاز في المنظومة القانونية.

اعتماد أسلوب الرقابة البعيدة ينبغي أن يحاط بعدد من الضوابط والشروط من أبرزها الحرص على بساطة المساطر أي خلوها من التعقيدات وكثرة الشكليات المسطرية والتي عادة ما تولد تثبيطا لدى المواطن فيؤدي به ذلك إلى العزوف عن اللجوء إلى القضاء الدستوري للذود عن مصالحه. المطلوب إذن هو تسهيل ولوجية المواطن للقضاء الدستوري وإن كان هذا الإجراء لا يخلو من نتائج غير مرغوب فيها والمتمثلة أساسا في إغراق القضاء الدستوري بكم هائل من القضايا مما سيعوقها عن معالجتها بالفعالية المطلوبة مما يتوجب تأطيرها ووضع الضوابط القانونية اللازمة لها حتى لا يتحول القضاء الدستوري إلى متنفس يتخلص بفضلها المواطن من تعقيدات القضاء العادي.

الفرع الثاني :تدعيم استقلالية القضاء الدستوري المغربي.

حينما نتحدث عن مؤسسة القضاء، أيا كان هذا القضاء، فإن أهم الإشكالات التي تطرح مسألة مدى توفره على استقلالية كافية تجعله في مأمن عن الضغوط، وتخوله الاضطلاع بمهامه بكل شجاعة وتجرد.

صحيح أن القاضي الدستوري هو في حاجة إلى تسليحه بكافة الآليات القانونية من أجل أداء مهمته الرقابية بكل نزاهة وفعالية، لكن هذا يظل غير كاف في غياب نظام قانوني يوفر له كافة الضمانات الضرورية والكفيلة بجعله يمارس دوره الرقابي بكامل الحيادية والاستقلالية ..وتأمين هذه الاستقلالية يمر عبر ضمان استقلاليته كجهاز (**مطلب أول**)، وضمان أيضا استقلالية أعضائه (**مطلب ثان**).

---

[832] Dominique (**ROUSSEAU**), opcit, page 89.

المطلب الأول : تعزيز استقلالية المجلس الدستوري

يعتبر هذا العنصر إحدى الدعائم الأساسية التي بانعدامها ينعدم الحديث عن استقلالية القضاء الدستوري. فحتى يؤدى القاضي الدستوري عمله على أتم وجه في ممارسة رقابة دستورية القوانين، لا بد له كشرط ضروري بكافة الضمانات التي تؤمن له الاستقلالية عن الجهازين التشريعي والتنفيذي.

ولأهمية هذا العنصر في ممارسة المهمة القضائية، حرصت معظم الدساتير والتشريعات الدولية على النص على استقلالية القضاء.

على المستوى الدولي تعتبر استقلالية السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية من أبجديات القانون الدولي الذي يلزم كافة الدول بكفالة استقلال السلطة القضائية . هكذا، فحسب الإعلان العالمي لاستقلال القضاء الصادر عن مؤتمر مونتريال المنعقد في عام 1983، وحسب مبادئ استقلالية السلطة القضائية التي اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ديسمبر 1985، والتي ينص المبدأ الأول منها على وجوب " أن تكفل الدولة استقلالية السلطة القضائية وينص عليه دستور البلد أو قوانينه. ومن واجب جميع المؤسسات الحكومية وغيرها من المؤسسات احترام ومراعاة استقلال السلطة القضائية "[833].

على مستوى التشريعات المحلية، فقد احتلت مسألة استقلالية القضاء حيزا مهما داخل النص الدستوري. وهكذا نجد الدستور المصري نص في مادته 174 : " المحكمة الدستورية العليا هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها " كما نص في مادته 177 : " أعضاء المحكمة الدستورية العليا غير قابلين للعزل . ونص على استقلالية القضاء ككل في مادته 65 : " تخضع الدولة للقانون، واستقلال القضاء وحصانته ضمانان أساسيان لحماية الحقوق والحريات ".

الدستور المغربي من جهته لم يشذ عن القاعدة حيث نص في فصله 82 من الدستور المراجع 1996 : " القضاء مستقل عن السلطة التشريعية وعن السلطة التنفيذية ".

كذلك الأمر بالنسبة للدستور الفرنسي 1958 الذي جاء في مادته 64 (باب القضاء) أن : " رئيس الجمهورية هو حامي استقلال السلطة القضائية ويساعده في ذلك مجلس أعلى للقضاء ... ".

إن استقلال القضاء هو – على حد تعبير سيد ضيف الله - آخر مآل الحالمين بالحرية، فلا حرية في بلد لا تصون استقلال قضائها، ولا تحمي قضاتها[834].

---

[833] سيد (**ضيف الله**)" استقلال القضاء ونزاهة الانتخابات و " ندوة نظمت بمركز القاهرة لحقوق الإنسان بتاريخ 2005/06/13، سلسلة قضايا الإصلاح، ص 8

[834] سيد (**ضيف الله**)، م.س.ذ، ص 7.

إن الحرية – كما أخبر بذلك مونتسكيو – تنعدم إن لم تكن سلطة القضاء منفصلة عن سلطة التشريع، أما إذا كانت السلطة القضائية متحدة مع السلطة التنفيذية فإن القاضي يكون طاغيا "[835].

إن القضاء – وكما يوصي بذلك محمد سليم العوا – ينبغي أن يستقل عن السياسة، والسياسة ينبغي ألا تتدخل في شئون القضاء. بل إنه يذهب إلى أبعد من ذلك حينما يعتبر مقياس استقلالية الدولة باستقلال قضائها. حيث يقول : " البلاد التي قضاتها غير مستقلين هي بلاد غير مستقلة، ولا يستقيل وطن إلا إذا كان قضاته متمتعين باستقلال كامل وصحيح عن السلطات الثلاث الأخرى "[836]

إن هذه الدساتير، إن كانت كرست استقلالية القضاء كضمانة لحماية الحقوق والحريات، وكحصن في مواجهة التعسف والاستبداد، اختلفت في تحديد الطبيعة الحقيقية للقضاء أي أهو سلطة أم وظيفة ؟

إن قراءة متمعنة للفصل المذكور توحي بأن المشرع الدستوري المغربي نص فقط على مسألة استقلالية القضاء لكنه لم يعتبره بمثابة سلطة، وقد اعتبر ذلك بمثابة إحدى الثغرات المهمة التي تعتري الفصل المذكور.

إن عدم الكشف عن الطبيعة الحقيقية للقضاء من قبل المشرع الدستوري المغربي أثارت جدلا فقهيا : أيعتبر القضاء سلطة أم وظيفة؟

هكذا، ففيما ذهب الفقيه Duguit إلى تفضيل استعمال لفظ " هيئة " بدلا من لفظ " سلطة " التي أسيء استعمالها وذلك تفاديا لوسم القضاء بالتعسف والتسلط. ففي نظره لفظ " هيئة " هو أقرب إلى العدل والإنصاف منه إلى التحكم والتعسف[837].

أما Maurice HOURIOU فقد ذهب مذهبا آخر. حينما اعتبر أن القضاء وظيفة وليس سلطة، ووظيفته تتمثل في القيام بنشاط وظيفي إلى جانب باقي الأنشطة المسندة إلى الأجهزة الأخرى في الدولة، وهذه الوظيفة تتمثل في تحقيق العدالة، في حين تتمثل وظيفة جهاز التشريع في صنع القانون ووظيفة الجهاز التنفيذي في الإدارة والتنفيذ[838].

على عكس الرأيين السابقين، ذهب عبد الحميد متولي مذهبا مغايرا، حيث اعتبر بأن إنكار وصف القضاء " بالسلطة " هو تمهيد لإهدار استقلال القضاء لأنه يجرده من أهم خصائصه وهي قوة الإلزام فضلا عن فقدانه لميزة المساواة مع باقي السلط الأخرى الموجودة في الدول[839].

---

[835] سيد (**ضيف الله**)، م.س.ذ، ص7.

[836] محمد (**سليم العوا**)، نزاهة الانتخابات واستقلال القضاء، م.س.ذ ، صفحة 17

[837] الحسن (**السيمو**)، استقلال القضاء، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 26، يناير – مارس 1999، ص12

[838] الحسن (**السيمو**)، م.س.ذ 12.

[839] الحسن (**السيمو**)، م.س.ذ 12.

الاستقلال المالي بالنسبة للقضاء الدستوري هو بالأهمية بمكان بحيث يجعله بمنأى عن كل الضغوطات والتأثيرات الخارجية. كما أنه يشكل أحد الضمانات الأساسة لضمان حيادية وموضوعية القاضي الدستوري.

بالرجوع إلى النص القانوني المنظم للمجلس الدستوري المغربي، يلاحظ أنه لا يشير لا من قريب ولا من بعيد إلى هذه المسألة. نفس الملاحظة تنطبق على نظيره الفرنسي حيث القانون المنظم له يخلو من أية إشارة إلى مسألة الاستقلالية المالية

" وقد دأبت الدول المتقدمة على تكريس هذه الاستقلالية خاصة في الدول الأنجلوسكسونية.

في إنجلترا، يجري قيد المرتبات في الميزانية كما يجري قيد ميزانيتي التسيير والتجهيز المتعلقتين بالسلطة القضائية دون مناقشة من طرف البرلمان لأن هناك لجنة مختلطة ثلاثية مكونة من السلطة القضائية ووزارة المالية والسلطة التشريعية تتدارسها وتوافق عليها قبل إدراجها بالميزانية العامة. ويتولى ممثلو السلطة القضائية في الجهات والأقاليم صرفها تحت مراقبة مجالس جهوية رئيسها وأعضاؤها كلهم قضاة، ونفس التدابير تقوم بها السلطة القضائية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وأستراليا والهند ومصر، لكن بشكل محدود نسبيا بالنسبة لهذين البلدين "

في فرنسا الميزانية تفي بحاجيات المحاكم بنسبة 80 % إلى 90 %، عكس الميزانية المخصصة للقضاء في المغرب والتي لا تلبي سوى 40 % من الحاجيات.

إضافة إلى أن أغلبية بنايات القضاء في المغرب لا تشرف القضاء حيث يعمل القضاة في ظروف صعبة ومزرية بسبب قلة الأطر الإدارية من جهة، وانعدام كفاية التجهيزات من جهة أخرى، ناهيك عن انعدام المنافع العينية كالسكنى مثلا بخلاف ما عليه الأمر بالنسبة لرجل السلطة والدرك والشرطة والجيش والجمارك ومأموري المياه والغابات[840].

" إن علاقة القضاء الدستوري بهذا المبدأ هي علاقة وطيدة، حيث رسالة القاضي الدستوري هي التصدي للقوانين التي تخالف أحكام الدستور. ثم إن هذا المبدأ، لا ينتج أثره إلا بقيام مبدأ آخر يكمله ويعتبره ضروريا مثله هو مبدأ الرقابة القضائية على دستورية القوانين. وأهمية هذا الأخير تظهر من خلال أنها تشكل المظهر العملي والفعال لحماية مبدأ المشروعية. فهي تكفل تقيد السلطات العامة بقواعد الدستور، كما تكفل رد هذه السلطات إلى حدود المشروعية إن هي تجاوزت تلك الحدود "[841].

---

[840] الحسن (**السيمو**)، استقلال القضاء، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 26، يناير – مارس 1999، ص29

[841] عزيزة (**شرف**)، القضاء الدستوري، ذكره عبد المنعم (**عبد الحميد إبراهيم شرف**) ، م.س.ذ.، ص 893.

المطلب الثاني : تعزيز استقلالية القاضي الدستوري المغربي

من مميزات القاضي، أيا كان هذا القاضي، الجرأة والشجاعة في التصدي للقضايا المعروضة عليه. هذه الجرأة وهذه الشجاعة لا تتأتى، بالإضافة إلى شخصيته واستقامته، إلا من خلال تمتعه بالاستقلالية التامة عن الأطراف المتنازعة.

ولا يكفي أن تضمن استقلالية القضاء الدستوري عبر تكريس وتدعيم الاستقلال المؤسساتي، وإنما لا بد أن تنعكس هذه الاستقلالية على القاضي الدستوري ذاته. فممارسة القاضي الدستوري لعمله باستقلالية وحياد وموضوعية هي ضمانة أساسة لحماية الحقوق والحريات. وفي هذا الإطار يقول ذ. Alain OLINGA في معرض حديثه عن القضاء الدستوري الكامروني أن " وجود ضمانة حقيقية للحقوق الدستورية بالكاميرون يتوقف على إرساء دعائم نظام كفء لرقابة دستورية القوانين وكذلك تعزيز الموقع القانوني للقاضي "[842].

- **استقلال القاضي الدستوري**

في حديثه عن استقلالية القاضي الدستوري، رأى ذ. جاك روبير أن هذه الاستقلالية تتوقف على مراعاة أبعاد ثلاثة : طريقة تعيين القضاة، الشروط المادية للقاضي الدستوري، والدعوى الدستورية.

فيما يخص طريقة التعيين، فتأثيرها على عمل القاضي الدستوري لا يختلف عليه اثنان. فمن يعينك يتحكم فيك، والوسيلة الوحيدة للتخلص من ذلك هو القاضي نفسه من خلال إعمال ضميره واستقامته وعلو أخلاقه وكذا من خلال جرأته في مواجهة القضايا المعروضة عليه دونما تحيز أو محاباة، وهذا يحصنه من الانجرار وراء الإغراءات وعدم الرضوخ إلى الضغوطات أيا كان مصدر هذه الضغوطات.

بالعودة إلى المغرب، فإن تعيين القضاة الدستوريين هو حكر على جهات سياسية محددة (الملك، رئيسا غرفتي البرلمان). وهو أسلوب مستقى من التجربة الفرنسية. حسب فقهاء القانون الدستوري فإن تعيين القضاة الدستوريين بهكذا أسلوب يمثل إحدى أهم الثغرات الأساسة في نظام رقابة الدستورية السياسية. فهذا الأسلوب لا يضمن تمثيلية متوازنة بين جميع التيارات القانونية والسياسية سيما في ظل تزامن وجود أغلبية برلمانية مع أغلبية رئاسية[843]. وحينما تسيطر الأغلبية الحكومية على الغرفتين معا، يصير التنوع في التعيينات تنوعا وهميا (Illusoir)[844].

---

[842] Abdoulaye(**DIARRA**), la protection constitutionnelle des droits et libertes en Afrique noire francophone depuis 1990 les cas du mali et du bénin internet : http://www.infotheque.info/ressource/498.html page 26, consulté le 13/07/2011.

[843] عبد المنعم (**عبد الحميد إبراهيم شرف**) ، م.س.ذ.، ص 893.

[844] Jacques (**ROBERT**), l'indépendance des juges, Revue du droit public, 1988, n° 6, page 522.

ولهذا، فمن أجل إضفاء المصداقية على عمل المجلس الدستوري، لا بد أن يكون هناك قدر من الاطمئنان على أن أعضاءه يتوفرون على كافة الضمانات والشروط اللازمة التي تضمن استقلاليتهم. في دولة القانون- الكلام دائما ل Jacques **(ROBERT)**- من غير القضاة مؤهل لتلبية هذا الشرط ؟ ولهذا يتعين تعيين أعضاء المجلس من القضاة خارج السلم المنتمين للسلك القضائي ومن مستشاري مجلس الدولة الفرنسي. وبالرغم من أنه كان هناك توجس دائم مما يسمى بـ " شبح حكومة القضاة "، فينبغي القول بأن القضاة مؤهلون أكثر للاضطلاع بمهمة حماية والدفاع عن الحقوق والحريات الأساسة، وتؤمن بطريقة أحسن من سياسيين هم دائما ضحية الحسابات الانتخابية.

لقد اعتبرت هذه الطريقة التي يتشكل بها المجلس الدستوري في فرنسا بأنها لا توفر الضمانات الكافية لاستقلالية أعضائه[845]، حيث يحرص كل من رئيس الجمهورية، ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ على اختيار الأعضاء الموالين للحزب الذي ينتمي إليه لدرجة أن المجلس الدستوري صار يشكل بدوره جزءا من اللعبة السياسية[846].

إن اختيار أعضاء المجلس الدستوري إنما يخضع في الواقع للأهواء السياسية حيث تقوم الجهات المختصة بالتعيين باختيار أشخاص معروفين بوفائهم للحزب الذي ينتمي إليه هؤلاء الرؤساء الثلاثة. وفي الغالب فإن هؤلاء الأشخاص كانوا يباشرون وظائف هامة داخل الحكومة أو الحزب صاحب الأغلبية البرلمانية والذي في يده السلطة.

يقول عبد المنعم عبد الحميد (إبراهيم شرف) : " خطورة هذا الأسلوب في التعيين تظهر أكثر حينما تكون هذه الجهات الثلاث (رئيس الجمهورية، رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ) ينتمون لنفس الحزب صاحب الأغلبية، ففي هذه الحالة سوف يختارون أعضاء ينتمون لنفس حزبهم. وهنا تكمن الخطورة، لأن القانون الذي سوف تعده حكومة الحزب ذي الأغلبية البرلمانية لن يقرر المجلس عدم دستوريته في حالة ما تمت إحالته من قبل 60 عضوا، حيث ستكون رقابة المجلس هنا رقابة شكلية لا غير ولا قيمة لها، لأنه ليس من المتصور أن يقرر المجلس الدستوري – بتشكيلته هذه – إن القانون الذي أقره البرلمان (الذي تسيطر عليه حكومة الحزب ذي الأغلبية) الذي ينتمي إليه رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ غير مطابق للدستور، وذلك لأن أعضاء المجلس لا يستطيعون الخروج على السلطات التي عينتهم."[847]

---

[845] Jacques (**CADART**), Institutions politiques et droit constitutionnel, cité par المعالجة القضائية والسياسية للانحراف التشريعي

[846] Dominique (**ROUSSAUE**), sur le conseil constitutionnel, page 23. ذكره عبد المنعم عبد الحميد (**إبراهيم شرف**)، م.س.ذ ، ص 904.

[847] عبد المنعم عبد الحميد (**إبراهيم شرف**)، م.س.ذ، 937.

هناك معيار ثان لقياس درجة استقلالية القاضي الدستوري ينضاف إلى المعيار الأول (نمط التعيين). هذا المعيار هو المعيار المالي الذي أشار إليه **ذ.جاك روبير** ويتمثل في الامتيازات المالية الممنوحة للقاضي الدستوري. وهذه خاصية تشترك فيها معظم الأنظمة القضائية الدستورية. فالقاضي الدستوري، حتى يقوم بمهمته الرقابية على أتم صورة، لا بد من أن تمنح له امتيازات مالية تحصنه من مغريات المال وتحول دون سقوطه في أتون الارتشاء والرضوخ للضغوطات الممارسة عليه، وتضمن له بالتالي استقلاليته وحياديته باعتبارهما ضمانتين مهمتين لممارسة مهمته الرقابية بكل نزاهة وموضوعية.

إن استقلالية وموضوعية وحيادية القاضي الدستوري تتوقف إلى حد ما على مدى استقلاله من الناحية المادية. وهذا ما أشار إليه العميد keba M'BAYE حيث يقيم علاقة بين الامتيازات المالية المخولة للقاضي الدستوري ودرجة التقدم الاقتصادي والاجتماعي للبلد الذي يمارس فيه رقابة الدستورية.

إن العامل المالي– وكما يقول بذلك العميد keba M'BAYE – هو من أهم العناصر التي من شأنها التأثير على استقلالية القاضي الدستوري إلى جانب نقص المعارف العلمية والتكنولوجية لديه.[848] ولأهمية هذا العامل، حرصت معظم التشريعات على إيلائه أهمية قصوى.

في فرنسا، نصت المادة السادسة من القانون الأساسي للمجلس الدستوري على أن يتقاضى رئيس وأعضاء المجلس مكافآت معادلة لمرتبات الدرجتين العاليتين لموظفي الدولة، وتخفض هذه المكافآت إلى النصف بالنسبة للأعضاء الذين يستمرون في مباشرة نشاط وظيفي لا يتعارض مع عضوية المجلس.

وفي ألمانيا فإن القاضي يتمتع باستقلال إداري ومالي يضاهي تلك التي يتمتع بها البرلمان، فالموظفون ليسوا ملحقين بوزارة ما بما في ذلك وزارة العدل[849]

أما في مصر، فإن أعضاء المحكمة الدستورية العليا يتمتعون بنظام مالي يكفل لهم استقلالهم من خلال توفرها على ميزانية مستقلة، وضمان الرعاية لهم ولأسرهم بما يكفل لهم حياة كريمة[850].

بقيت الإشارة إلى أن استقلالية القاضي الدستوري تتجسد أيضا عبر الدعوى الدستورية. وهذا هو البعد الثالث الذي أشار إليه ذ. جاك روبير، حيث اعتبر أن القاضي الدستوري، تقع عليه، في إطار الدعوى الدستورية، أربعة التزامات هي :[851]

---

[848] Abdoulaye(**DIARRA**), article précité, page 27-28

[849] نايف محمد (**راشد الكعبي**)، رقابة المحاكم الدستورية – دراسة مقارنة -، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2010 – 2011، ص 68.

[850] عبد المنعم عبد الحميد (**إبراهيم شرف**)، م.س.ذ، ص 937.

[851] Abdoulaye(**DIARRA**), article précité, page 27-28.

- البت في القضية المعروضة عليه ومعنى ذلك أن يقوم بتطبيق النص القانوني الذي يخص النازلة أي أن يبقى في حدود دائرة اختصاصاته
- إرجاع الحقوق إلى ذويها ومعنى ذلك الحرص ما أمكن على المحافظة على جانب الحيادية والموضوعية في تعامله مع الأغلبية والأقلية والحرص كذلك ما أمكن على ثبات اجتهاداته القضائية
- النطق بالحكم باسم الشعب.
- وعدم مجاوزة حدود اختصاصاته أي ينبغي أن يبقى ضمن دائرة اختصاصه المحددة له دستوريا.

- **حيادية القاضي الدستوري**

إن استقلالية القاضي الدستوري المغربي تتجلى أيضا من خلال اتصافه بالحيادية والموضوعية اتجاه الأطراف المتنازعة.

وعنصر الحياد، كما يعرفه الفقيه السنهوري، مفاده أن يكون القاضي سلبيا اتجاه الخصوم، فلا يصدر حكما إلا بناء على الأدلة والحجج ووسائل الإثبات والوسائل المثار أمامه دون سواها، إذ هو مقيد بما يقدمه له الخصوم من ادعاءات ووسائل ووقائع بحيث لا يجوز له تغيير موضوع الدعوى أو سببها أو وقائعها أو الطلبات النهائية المتعلقة بها ولو علم هو بوسائله الخاصة بوقائع تخالف ما طرح أمامه...[852]

وبهذا فهو يميزه عن مصطلح قريب منه وهو النزاهة التي يعرفها بأنها التحرر من جميع الدوافع الشخصية والعاطفية أي التأثر بروابط المصلحة أو المودة أو القرابة أو التأثر بالأحقاد الشخصية أو العداوة أو الخلافات. وبعبارة موجزة، ألا يصبح خصما وحكما في نفس الوقت، ولهذا السبب – يتابع السنهوري – ثم منع القاضي من التعاطي لأعمال تتنافى واستقلال القضاء وممارسة التجارة والمقاولة والوساطة في أعمال تجارية أو صناعية أو خدماتية أو الاشتغال بالسياسة[853].

بالرغم من أن النص القانوني المنظم لعمل المجلس الدستوري تضمن عددا من الضمانات والتي الغرض منها ضمان استقلالية وحياد القاضي الدستوري، إلا أنها تظل غير كافية. صحيح أن القانون المنظم للمجلس الدستوري نص على عدم جواز الجمع بين العضوية في المجلس والعضوية في العديد من الهيئات والأجهزة (الحكومة، البرلمان، المجلس الاقتصادي والاجتماعي)، والالتزام بشغل أي منصب قيادي في الأحزاب السياسية إلى غير ذلك من الضمانات، إلا أن ذلك لا يستبعد إمكانية التأثر بالجهات التي عينتهم.

---

[852]... الحسن (**سيمو**)، استقلال القضاء، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 26 يناير – مارس 1999، ص 24

[853] الحسن (**سيمو**)، م. س.ذ ص 24

ثم إن النص القانوني لا يحول بين عضوية المجلس الدستوري وبين انضمامه لحزب سياسي، وهذا يجعل عضو المجلس يعمل لصالح الحزب الذي ينتمي إليه ويلتزم سياسته، وبذلك يفقد المجلس حياديته.

إن القاضي الدستوري، وحتى يؤدي مهمته الرقابية على أتم وجه، لا بد له من العناية بالعناصر الأربعة التالية .

- تكوين الذاتي المستمر
- دراية ومعرفة
- استقلالية
- نزاهة ضمير ونظافة اليد واستقامة ودماثة أخلاق[854].

إن ضمانة استقلالية القاضي الدستوري وحياديته هو مقوم أساس في عمل القاضي الدستوري. الضمانات الممنوحة له بموجب النص القانوني المنظم له غير كافية سيما في الجانب المتعلق بطريقة تعيينه والتي تجعله في خضوع تام لإرادة الجهات المسئولة عن تعيينه. وهذه الجهات هي جهات سياسية همها الأساس هو السعي الدائم لتوظيف المجلس الدستوري في خدمة مصالحها السياسية.

[854] Abdoulaye(**DIARRA**), article précité, page 27-28.

خاتمة القسم الثاني:

لقد كشفت الممارسة على أرض الواقع أن القاضي الدستوري المغربي، أبان من خلال مراقبته لدستورية التشريع المالي، عن محدودية كبيرة تجلت في الرصيد الاجتهادي المتواضع الذي يتوفر عليه في المجال المالي والذي إن دل على شيء فإنما يدل على أن أغلب قوانين المالية لا تعرض على أنظار القاضي الدستوري المغربي. فافتقاد هذا الأخير لحق التصدي، وقلة ممارسة حق الإحالة سواء من الجهات المختصة، إضافة إلى خروج كم هائل من التشريعات من مجاله الرقابي، كلها عوامل هزالة المنتوج الاجتهادي للقاضي الدستوري المغربي في مجال المالية العامة

وهذا بخلاف نظيره الفرنسي، الذي كما سبق وأن رأينا، يتوفر على رصيد اجتهادي غني.

محدودية كشف عنها كذلك منهجه في مراقبة هذا الصنف من التشريعات، حيث بدا القاضي الدستوري في غاية الوفاء لوظيفته الرقابية. الموكلة إليه في إطار سياسة العقلنة البرلمانية وهي تأمين الحماية للجهاز الحكومي، في مقابل فرض رقابة صارمة على البرلمان والحرص على عدم تجاوزه لمجال اختصاصه.

وبالرغم من أن كلا الرقابتين في فرنسا أو في المغرب حكمتهما نفس الغاية، إلا أن المجلس الدستوري استطاع أن يوسع مجال رقابته، ويتحول من ضابط للعلاقات بين السلطات السياسية (الحكومة والبرلمان)، و الخروج بالتالي عن وظيفته الكلاسيكية (من جهاز حام للحكومة إلى حام للأقلية المعارضة وأيضا حام للحقوق والحريات.

هذا التطور في الوظيفة الرقابية إنما يعزى في جزء كبير منه إلى المجال المالي الذي وفر للقاضي الدستوري في فرنسا مجالات تدخلية متنوعة. فالفرق بينه وبين نظيره المغربي هو استثماره للفرص التي سنحت له لا أقل ولا أكثر.

لكن هذا التطور الذي عرفه الدور الرقابي للمجلس الدستوري الفرنسي لا يغطي تأخر التجربة الفرنسية مقارنة مع النماذج الرقابية الأخرى سيما من ناحية حرمان المواطن من حق الإحالة. وهذا ما دفع بالمشرع الفرنسي إلى اعتماد أسلوب رقابة الدستورية عن طريق الدفع.

وهو إصلاح يدفعنا إلى التساؤل عن مستقبل رقابة الدستورية في المغرب بالنظر إلى العلاقة التاريخية الموجودة بين كلا الرقابتين.

خاتمة عامـــــــــة :

لقد مكننا التشريع المالي من الإجابة على السؤال الذي طرحنا في مستهل هذا البحث، وهو طبيعة الدور الذي يلعبه القاضي الدستوري في ممارسة دستورية التشريع المالي؟.

لقد خلصنا إلى أن هذا الدور اتسم في جانب كبير منه بالمحدودية، بحيث أن مجالات مالية هامة، وأقصد هنا المجال الضريبي، الاتفاقات المالية الملزمة لمالية الدولة القروض الخاصة، لا زالت تشكل حقلا اجتهاديا لم يكتشف من قبل القاضي الدستوري المغربي بعد بالشكل الذي ينبغي أن يكون عليه، وهذا بخلاف نظيره الفرنسي الذي طالت اجتهاداته مختلف جوانب المالية العامة أسس منها لمبادئ أحكام أثثت بشكل واضح المجال المالي، ولا أدل على ذلك ، وقد أشرنا إلى ذلك في التحليلات السابقة ، مساهمته الكبيرة في بلورة القانون التنظيمي للمالية الجديد، حيث العديد من الأحكام والمقتضيات الواردة فيه نهلها من معين الاجتهاد القضائي المالي للمجلس الدستوري .

- إن التشريع المالي تجسد فيه وبشكل كبير محدودية الدور الرقابي للقاضي الدستوري المغربي للقوانين العادية .

- تركز معظم الاجتهادات المالية الصادرة عن المجلس الدستوري على الجانب المالي الموازني، سواء في عهد الغرفة الدستورية التابعة للمجلس الأعلى أو في ظل التجربة المالية للمجلس الدستوري.

- التمسك بالجانب الشكلي سيما في المناسبات التي أتيحت له لمراقبة التشريعات الضريبية، هذا المنهج الاجتهادي كان له انعكاس واضح في الطريقة التي تعامل بها مع مثل هذه التشريعات سيما من ناحية افتقاده للجرأة والشجاعة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، اتسامه بالشح والتقتير ولم يستثمر المناسبات التي أتيحت له من أجل إغناء رصيده الاجتهادي، ومد الفقه المالي والدستوري بقرارات تكون مادة للتحليل والتعليق .لقد بدا على العكس من ذلك وقافا عند الأمور الشكلية، غير ملتفت إلى حجج وأسانيد المعارضة.

- لقد أبدى القاضي الدستوري المغربي سواء في عهد الغرفة الدستورية، أو في ظل المجلس الدستوري، وفاءه التام للوظيفة المسندة إليه، وهي الحرص على حماية المجال التنظيمي وتقزيم دور البرلمان وذلك وفقا لما اقتضته سياسة العقلنة البرلمانية التي استقاها المشرع المغربي من نظيره الفرنسي، وهو نفس الدور الذي لعبه نظيره الفرنسي في بداياته الأولى، غير أنه استثمر الإصلاحات التي عرفتها نظام رقابة الدستورية وبخاصة إصلاح 1974 والذي مدد فيه حق الإحالة إلى الأقلية المعارضة .

- لقد شكل هذا الإصلاح منعطفا هاما في حياة المجلس الدستوري، حيث استطاع وبفضل الإحالات المنتظمة للقوانين المالية وبخاصة قوانين مالية السنة، أن ينتج

رصيدا اجتهاديا غزيرا أغنى به الحقل المالي. كما استطاع أن ينفك من حبال وظيفته الرقابية الكلاسيكية المتمثلة في حراسة البرلمان وحصر داخل مجال اختصاصه .

- لقد استطاع أيضا أن يوسع من حجم مفهوم " الدستور" حينما أعطاه معنى أوسع، تجاوز النص الدستوري، ليشمل كافة النصوص المكونة للكتلة الدستورية، والمكونة من وثيقة الدستور، مقدمة الدستور 1946، المبادئ ذات القيمة الدستورية، الأهداف ذات قيمة دستورية. خطوة أدت به إلى التحول من مجرد مراقب لتوزيع الاختصاص إلى لعب دور أكبر من ذلك وهو حماية الحقوق والحريات، دور خالف تمام توقعات منشئيه.

حينما تثير البعد الحقوقي وحماية حريات الأفراد، نتساءل أي مكانة يشغلها هذا البعد الهام داخل اجتهادات القضاء الدستوري المغربي في المجال المالي الحصيلة الاجتهادية، وقد تطرقنا لهذا، تفصح عن نفسها، وتقول بغياب تام للبعد الحقوقي ذي الصلة بالمجال المالي. و في هذا دلالة واضحة هو أن رقابة الدستورية رقابة متجزأة لا تخص سوى المؤسسات السياسية، وموجهة صوب هدف واحد هو التشريع المالي البرلماني.
هذا في الوقت الذي وجدنا فيه المجلس الدستوري الفرنسي أصدر عدد من القرارات لا يستهان به في مجال حماية حقوق والحريات الضريبية .

إذن دور جد محدود ذاك الذي يلعبه القاضي الدستوري المغربي في مجال رقابة دستورية القوانين بصفة عامة ، والتشريعات المالية بصفة خاصة.

إن دراسة رقابة التشريع المالي مكننا من الخلوص إلى فكرة مفادها أن رقابة الدستورية في المغرب رقابة ذات فعالية جد محدودة، وتعتريها نواقص كثيرة، (إحالة محدودة- رقابة قبلية ومجردة – اقصاء الأفراد من مسطرة الرقابة –مجال رقابة جد ضيق.). كما أنها تفتقد لمقومات عديدة تعتبر مصدر قوة التجارب الرقابية المقارنة (رقابة بعدية تطال التشريعات حتى وهي في حيز التنفيذ – استقلالية فعلية للقاضي الدستوري، إمكانية مفتوحة أمام المواطنين للطعن في القوانين التي تمس حقوقهم وحرياتهم، مجال رقابة واسع يشمل كافة التشريعات...).

المشرع الفرنسي فطن لهذه العيوب ، وأعتمد أسلوب الرقابة عن طريق الدفع.

معلوم أن هذا لم يكن اختيارا منه، وإنما كان بفعل اكراهات داخلية (تحول المالية العمومية من مالية مرتكزة على الإمكانات مالية مرتكزة على النتائج، عملية تحديث المؤسسات وإكراهات خارجية تمثلت أساسا في المنافسة التي بات يمارسها القاضي الأوربي لحقوق الإنسان (المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان) للقضاء المحلي، ذلك أنه

أمام حرمان المواطن الفرنسي من حقه في إحالة القوانين التي تمس حقوقه وحرياته على المجلس الدستوري، وجد في القضاء الأوربي ملاذه الوحيد في ممارسة ذلك.

لذا وسعيا منه للحد من هذا الدور المتعاظم الذي صار يلعبه القاضي الأوربي في مجال حماية الحقوق والحريات، وأملا في استعادة ثقة المواطن في قضائه المحلي بصفة عامة والقضاء الدستوري بصفة خاصة، ونزولا عند رغبة ثلة من الفقهاء والقضاء الدستورية، وجد المشرع الفرنسي مضطرا لاعتماد أسلوب رقابة الدستورية عن طريق الدفع، من أجل إتاحة الإمكانية للمواطن الفرنسي لمباشرة دعوى عدم الدستورية أمام المجلس الدستوري وإن بطريقة غير مباشرة.

رقابة الدستورية في المغرب هي الأخرى في حاجة إلى إصلاح، في حاجة إلى أن تتحول من رقابة للبرلمان إلى رقابة فعلية لدستورية القوانين.

كثيرة هي النواقص التي تعتري نظام رقابة الدستورية في المغرب والتي تؤثر على فعاليتها وتنتقص بشكل كبير من أهمية وجودها كضمانة فعلية للحقوق والحريات، وكضابط محايد لسير السلطات العامة.

هي رقابة سابقة ومجردة، ومعنى هذا أنها تباشر هذه القوانين قبل المصادقة عليها من قبل رئيس الدولة ومعنى هذا أن رقابة الدستورية تقف عند منتصف الطريق أي قبل أن يدخل القانون حيز التنفيذ، فإذا جاوز تلك المرحلة فلا رقابة؛ علما أنه أثناء التطبيق تنتج القوانين آثارها الفعلية، وفي تلك المرحلة بالذات يعرف ما إذا كان القانون مخالفا للدستور أم لا.

إن افتقاد منظومة رقابة الدستورية للشق البعدي نقطة صعف كبيرة في هكذا نوع من الرقابة .فالقاضي مهما بلغ من الخبرة والكفاءة والقدرة الخارقة على التخمين، فلن يكون بمقدوره التنبؤ بالآثار الفعلية للقوانين المعروضة عليه.

التشريع الضريبي واحد من التشريعات التي تظل فيه الرقابة المجردة عاجزة عن الوقوف على مدى مراعاتها للمبادئ الدستورية .قد تظهر من خلال النص على أنها تحترم المبادئ المؤطرة للفرض الضريبي، (العدالة الضريبية) لكنها على مستوى التطبيق. يظهر العكس .(الضريبية العامة على الدخل قدمت على أنها ضريبة تحترم مبدأ العدالة الضريبية، لكن الممارسة على أرض الواقع كشفت على أنها على العكس من ذلك تماما لأن الشريحة الأكثر تحملا للعبء الضريبي هي شريحة الموظفين مما جعلها تنتقل من ضريبة عامة على الدخل إلى ضريبة خاصة على الأجر. نفس الملاحظة تنطبق على باقي الضرائب الأخرى مباشرة كانت أو غير مباشرة.

- إنها رقابة تحرم المجلس الدستوري من حق التدخل التلقائي أو ما يعرف بحق التصدي .حرمان المجلس من هذا الحق يجعل عددا القوانين (العادية) التي تخضع

لرقابة المجلس أقل بكثير من تلك التي تفلت من الرقابة. ويزيد الأمر تفاقما بالنسبة للمجلس الدستوري حينما تعمر الجهات المالكة لحق الإحالة إلى التخلي عن ممارسة هذا الحق لوجود حسابات سياسية أو نتيجة سياسية التوافقات السياسية أو الصعوبة الحصول على النصاب القانوني المطلوب لقبول رسالة الإحالة كل هذا يؤدي إلى تحييد الدور الرقابي للمجلس، ويجعل وجوده كعدمه، مما يترك الباب مشرعا أمام مرور عدد هائل من القوانين العادية بكل طمأنينة، ودون أن يتمكن القاضي الدستوري من فحص دستوريتها من عدمها . ولقد أوردنا في تحليلاتنا السابقة العدد الهائل لقوانين مالية السنة التي مرت دونما أن تعرض على رقابة المجلس الدستوري، إما لأنها حازت تصويتا بالإجماع أو بالأغلبية ما الجدوى إذن من هذه الرقابة إذا كانت قوانين في غاية من الأهمية تمر من دون أن تباشر في حقها رقابة تفحص دستوريتها.

إن رقابة دستورية قوانين المالية، وبخاصة قوانين مالية السنة تقودنا إلى خلاصة مفادها أن عدم الرقابة هي القاعدة، والرقابة استثناء.

إنها رقابة تحرم حقه من الإحالة على المجلس الدستوري: وهنا يكمن الضعف الحقيقي والبارز في رقابة الدستورية على الأسلوب الفرنسي، الدستور هو دستور كل المواطنين، ويكفل حقوق الجميع وبدون تميز، مؤسسات وأفرادا، لكن هذه المساواة تتعثر على عتبة رقابة دستورية القوانين التي تبقى إثارتها حكرا فقط على الفاعلين السياسيين بينما أبوابها فهي موصدة أمام المواطنين الآخرين.

- من ناحية أخرى هي تهم صنفا معينا من التشريعات هي التشريعات الصادرة عن البرلمان فقط، أما باقي التشريعات الأخرى فهي مستثناة تماما من هذه الرقابة لا لشيء سوى أن المشرع الفرنسي عمد و لاعتبارات خاصة إلى إخراجها من نطاق رقابة الدستورية .

- لقد برر عدم فتح أبواب الطعن أمام المجلس للمواطنين بالخوف من إغراق المحاكم الدستورية بالقضايا والدعاوي، إلا أن هذا التبرير يستند على أساس قوي، لأن تراكم القضايا ليس عيب المواطن، وإنما عيب السلطات السياسية المسئولة عن بلورة النصوص القانونية والتي من المفترض فيها احترام المقتضيات الدستورية؛ بل إن فتح أبواب العدالة الدستورية هو من سينقص من عدد تلك القضايا لأن وجودها كحام للمواطن من تعسف التشريع يشكل رادعا للسلطات من اللجوء إلى تشريعات تمس بحقوق وحريات المواطن.

ثم ما الهدف من تضمين الدستور حقوق وحريات إذا لم يكن هناك جهاز للقضاء الدستوري يتولى حماية تلك الحقوق والحريات ، وما الهدف من ذلك حتى في وجود رقابة لدستورية القوانين همها أولا وأخيرا هو حماية الحكومة.

في فرنسا، كان اهتمام القاضي الدستوري الحقوق والحريات أحد أهم الأسباب التي وقفت وراء تطور المجلس الدستوري وتثبيت مكانته كفاعل مؤسساتي رئيس ضمن مؤسسات الدولة .

حرمان المواطن إذن من حق اللجوء إلى المجلس الدستوري المغربي هي واحدة من النقط السوداء التي تشوب رقابة الدستورية في المغرب، واستمرارها في هذا الاتجاه معناه، وعلى حد تعبير R. Batinder استمرار في معاملة المواطن كقاصر غير قادر على الذود عن حقوقه بنفسه إلا عبر ممثليه في البرلمان .الأمر غير مقبول في إطار تمثيلية حقة داخل فيه البرلمان فبالأحرى في إطار تمثيلية ليس للمواطنين وإنما لمصالح خاصة . وهذا الحال ينطبق على المغرب، حيث الأقلية المعارضة فهي أعجز من أن تذود عن حقوق وحريات المواطنين، ليس فقط لاختلاف مشاربها واتجاهاتها الإيديولوجية، وليس فقط للصعوبة التي تلاقيها في توفير النصاب المطلوب، وإنما لأنها منبثقة عن أحزاب هي أصلا تفتقد للقاعدة الشعبية وتحكمها حسابات سياسية ضيقة.

إنها رقابة ضيقة من حيث مجال التطبيق . ولقد كشفنا من خلال دراسة التشريع المالي كموضوع لهذه الرقابة، أن التشريعات المعنية بهذه الرقابة هي تشريعات ذات المصدر البرلماني .

أمر مفهوم بالنسبة للتجربة الفرنسية التي قاست الأمرين من جراء التعسفات البرلمانية وبخاصة في المجال المالي؛ تعسفات حرمت فرنسا ولفترة زمنية طويلة من نعمة الاستقرار ،فقد كان إسقاط الحكومة الرياضة المفضلة للجمعيات البرلمانية.

بالنسبة للمغرب، البرلمان ولد مكبلا أصلا بالرغم من أنه لم يشهد نفس تاريخ فرنسا، وعلى هذا، فإن اعتماد المغرب لرقابة الدستورية يندرج ضمن التقليد الدستوري الذي دأب عليه المغرب أكثر مما هو رغبة في إقرار رقابة حقيقية للقوانين التي تقوم على أساس إخضاع كافة القوانين، أيا كان مصدر هذه القوانين لرقابة الدستورية.

إذا كان الدستور واحد بالنسبة للجميع، يتضمن جميع القوانين فما مبرر المشرع الدستوري المغربي من إخضاع تشريعات بعينها دونا عن أخرى لرقابة القاضي الدستوري فهذا الأخير ينبغي أن يكون على حد تعبير Pierre AVRIL Jean GICQUEL ينبغي أن يكون " حكومة للدستور ".

نفس منطق التبعية تجلى في اعتماد نظام " المجلس" عوض نظام "المحكمة" كإطار شكلي تمارس من خلاله رقابة الدستورية.

كما سبق وأن بينا، فإن، المشرع الفرنسي كان له عذره في اختيار هذا الإطار المؤسساتي " نظام المجلس" وهو عداؤه المتأصل للقضاء، ورغبته في تفادي رقابة فعلية للقوانين والاكتفاء برقابة شكلية أي مصوبة نحو التشريع البرلماني، ثم إنه نظام يمثل النسخة الأنسب للقبول بفكرة رقابة الدستورية وللوظيفة الرقابية المنسوبة إليه.

أما المغرب وباقي الدول المغاربية والإفريقية التي آثرت هذا النظام كإطار مؤسساتي لرقابة الدستورية فيها، فما الداعي وراء هذا الاختيار سوى الرغبة في التقليد والاستنساخ أكثر منه رغبة في إقرار نظام لرقابة دستورية كفيلة بضمان احترام الحقوق والحريات، وضمان سن تشريعات سليمة من الناحية الدستورية.

ثغرات عديدة إذن تلك التي تعتري نظام رقابة الدستورية في المغرب، ثغرات لا تمكن القاضي الدستوري من مباشرة دور رقابة قوى ومؤثر في مجال رقابة دستورية القوانين، ولا كحام للحقوق والحريات، والأكثر أنها لا تؤمن بالاستقلالية التي يحتاج إليها أكثر من أي مقوم آخر لممارسة عمله الرقابي بكل فعالية وحيادية وموضوعية .

من هذا المنطق، تطرح مسألة إصلاح منظومة رقابة الدستورية نفسها بإلحاح سيما في ظل الظرفية الراهنة والتي تعج فيها الساحة الدولية بمجموعة من التحديات والرهانات الحكامة العالمية الجيدة، تنامي ثقافة حقوق الإنسان، التنمية المستدامة...، الإصلاحات التي شهدها في المغرب والتي تهم شتى مناحي الحياة تحث يافطة "تحديث القطاعات العامة" (إصلاحات مالية ،إدارية، قانونية سياسية دستورية).

لقد آن الأوان ليتحول المغرب عن نظام المجالس، باتجاه نظام المحكمة، سيما وأن المحيط الذي يشتغل فيه القاضي الدستوري يدفع بهذا الاتجاه:

إنها ظرفية مناسبة لأن يدير المغرب ظهره للنموذج الفرنسي لأنه لا يعنيه من قريب ولا من بعيد؛ فالنموذج الفرنسي لرقابة الدستورية، وكما أشرنا إلى ذلك طوال هذا البحث، حتمته ظروف تاريخية وسياسية خاصة أنتجت رقابة ذات طبيعة خاصة.

على المغرب إذن، إن هو أراد إرساء دعائم رقابة دستورية فعالة وحقيقية، أن ينفتح على التجارب الرقابية الناجحة سيما تلك التي تأخذ بنظام المحكمة. معنى هذا أن يتحول من نظام المجلس الذي استنسخه عن فرنسا ويعتمد بدله نظام المحكمة :

- لأنه النظام الأكثر تلاؤما وتناسبا مع وظيفة القضاء الدستوري كحام للحقوق والحريات؛
- لأن مسعى المغرب إلى تعزيز الرقابة البعدية؛
- اعتماد مبادئ المساءلة والمحاسبة على النتائج؛

-اعتماد نظام المحكمة كإطار مؤسساتي للهيئات المسئولة عن الرقابة العليا للمالية العامة نخص بالذكر المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات.

ثم إن المغرب، وعلى عكس فرنسا التي عانت ويلات البرلمانات القضائية وترتب عن ذلك عداء كبير لكل ما له صلة بالقضاء، لم يشهد هذا العداء. فتاريخه كبلد إسلامي مازال يحتفظ بين دفاته بماضي مشرف عن عدالة القضاء الاسلامي وشجاعته وعدم توانيه في الصدع بالحق أمام الحكام دونما خجل أو وجل.

- اعتماد أسلوب رقابة الدستورية عن طريق الدفع كرقابة بعدية تعزز الرقابة القبلية مثل هذه الرقابة هي من تمنح لرقابة الدستورية مفهومها الكامل كرقابة تضمن حقوق الجميع، مؤسسات وأفرادا، عبر منح الإمكانية للطعن في القوانين التي تمس حقوقهم وحرياتهم
- توسيع مجال الرقابة الدستورية لتشمل كافة القوانين والقرارات

تحديات تفرض اعتماد مفهوم جديد لنظام رقابة الدستورية لماذا رقابة الدستورية لماذا هذا الاهتمام برقابة الدستورية

حينما نتحدث عن ممارسة رقابة الدستورية عبر آلية المحكمة فلابد من أن نضع في الحسبان ما يلي : إلى النقط التالي :

- إن قوة هذه المحكمة الدستورية هي في قوة الدستور في حد ذاته. وقوة هذا الأخير في إيجازه. فاكتفاء الدستور بالنص على المبادئ العامة يفتح للقاضي الدستوري مساحة للإبداع والاجتهاد من أجل إيجاد الحلول المناسبة للقضايا المعروض عليه ولكن على ضوء تلك المبادئ العامة. ليس أخطر على القاضي الدستوري من دستور مغرق في التفصيلات، لأن القاضي سيتحول في ظله إلى مجرد فاعل تقني
- إن رقابة الدستورية هي أولا وقبل كل شيء مسألة حقوق الانسان. فمهما أبدت الدول تمسكها بحقوق الإنسان وضمنتها دساتيرها فلن يكتسي كامل قيمتها وبعدها الحقيقي إلا بتوفر هذه الآلية .
- الرقابة الدستورية لا قيمة لها إلا في ظل حكامة دستورية جيدة؛
- النص الدستوري ومهما سمت مبادؤه وقواعده يبقى في نهاية المطاف حبرا على ورق ولهذا، فديناميته وبعث الروح فيه يتوقف إلى حد كبير على رقابة دستورية قوية وفعالة.

- إن الدستور هو مجرد نص، وفعاليته مرتبطة بالقيم التي يقوم عليها والتي يتقاسمها مع الفاعلين السياسيين، فقوة الدستور في قوة قيمه.

حينما نتحدث عن العدالة الدستورية وعن أهمية دور المحكمة الدستورية في تحقيقها، فينبغي عدم حصرها في ذلك المعنى المادي الذي ينظر إليها كمجموعة من الهيئات المختصة بالمنازعات الدستورية، وإنما ينبغي النظر إليها أولا وقبل كل شيء كقيمة متفرعة عن قيمة عليا هي قيمة العدالة.

أي مستقبل ينتظر رقابة الدستورية التشريع المالي في المغرب سيما في ظل الإكراهات الحالية ؟ سؤال نطرحه لعله يلقى الإجابة عبر بحوث ودراسات مقبلة.

المصادر والمراجع المعتمدة في البحث

I- النصوص الشرعية و الدستورية والقانونية

- القرآن الكريم، برواية الإمام ورش عن الإمام نافع، دار القرآن الكريم بيروت لبنان، الطبعة الثالثة 2009.
- الدساتير المغربية (1962 – 1970 – 1972 – 1992 – 1996).
- ظهير شريف رقم 124.02.1 صادر في فاتح ربيع الآخر 1423 (13 يونيو 2002) بتنفيذ القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.
- ظهير ريف رقم 1.94.124 صادر في 14 من رمضان 1414 (25 فبراير 1994) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 23-29 المتعلق بالمجلس الدستوري كما وقع تغييره وتتميمه القنون رقم 8-98 (1998) كما تم تغييره وتتميمه بالقانون التنظيمي رقم 89-8 الصادر الأمر بتنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم 1/98/126 صادر في جمادى الآخرة 1419 (28 شتنبر 1998) ج.ر عدد 4627 بتاريخ 5/10/1998 ص 2680.
- الظهير الشريف رقم 1.59.269 الصادر في 17 شوال 14) 1379أبريل 1960) المتعلق بالمفتشية العامة للمالية.
- ظهير شريف رقم 138-98-1 صادر في 7 شعبان 1419 (26 نوفمبر 1998) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 98-7 لقانون المالية. ج.ر عدد 4644 بتاريخ 14 شعبان 1419 / 3 ديسمبر 1998.
- المرسوم رقم 401-98-2 الصادر في 9 محرم 1420 (26 أبريل 1999) المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية والمعدل بمرسوم رقم 182-00-2 الصادر في 17 من ربيع الأول 1421 (20 يونيو 2000) ج.ر عدد 4808 الصادرة بتاريخ 26 ربيع الأول 1421 (29 يونيو 2000) ص 1884.
- مرسوم رقم 839.75.2 بتاريخ 27 ذي الحجة 1395 (30 دجنبر 1975) المتعلق بمراقبة الالتزامات بالنفقات (ج.ر رقم 3297 بتاريخ 1976.01.7).
- Loi organique n° Loi organique n° 2001-692 du 2 août 2001 publié au JO du 1er août 2001.

II - الكتـــــــب

- ***باللغة العربية***

- .عبد المنعم (**عبد الحميد ابراهيم شرف**)، المعالجة القضائية والسياسية للانحراف التشريعي " دراسة مقارنة"، ط 2001

- .محمد سامي (**عبد الحميد**)/ مصطفى (**سلامة حسن**)، القانون الدولي العام، الدار الجامعية، 1988
- إبراهيم (**التهادي**)، العقلنة البرلمانية بالمغرب في ظل دستور 1996، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة الحسن الثاني-عين الشق-، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية 1998-1999
- إبراهيم محمد (**العناني**)، القانون الدولي العام، دار الفكر العربي
- أحمد (**الورفلي**)، دراسات في المادة الجبائية، طبعة 2003
- إدريس (**البصري**)، **مراجعة الدستور المغربي (1992) دراسات وتحاليل**، تأليف مجموعة من الأساتذة تحت إشراف الأساتذة إدريس البصري، ميشال روسي و العميد جورج فيدل، المطبعة الملكية 1992
- بوشعيب (**اوعبي**)، القانون الإداري المغربي، التنظيم الإداري، الطبعة الأولى 2010
- ثروة (**أنيس السيوطي**)، مبادئ القانون، ذكره إدريس الفاخوري، مدخل لدراسة مناهج العلوم القانونية، الطبعة الثانية، 2007
- جاك (**روبير**)، **مراجعة الدستور المغربي (1992) دراسات وتحاليل**، تأليف مجموعة من الأساتذة تحت إشراف الأساتذة إدريس البصري، ميشال روسي و العميد جورج فيدل، المطبعة الملكية 1992
- جلال (**السعيد**)، مدخل لدراسة القانون، توزيع "دار الأمان"- الرباط 1995
- جورج (**فيدل**)، **مراجعة الدستور المغربي (1992) دراسات وتحاليل**، تأليف مجموعة من الأساتذة تحت إشراف الأساتذة إدريس البصري، ميشال روسي و العميد جورج فيدل، المطبعة الملكية 1992
- جيهان (**حسن سيد أحمد خليل**)، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، 2002
- الحافظ (**ابن كثير**)، البداية والنهاية، ج 3، طبعة دار العربي.
- الحبيب (**الدقاق**)، العمل التشريعي للبرلمان، أية حكامة ؟ مقاربة نقدية للقانون البرلماني والممارسة التشريعية بالمغرب، مطبعة الأمنية –دجنبر 2009
- حسن (**عواضة**)، المالية العامة، دراسة مقارنة، الموازنة – النفقات والواردات، العمومية، دار النهضة العربية، ط 1981
- خالد (**الشاوي**)، نظرية الضريبة والتشريع الضريبي الليبي، منشورات جامعة قار يونس، بنغازي، 1989.
- رضوان (**بوجمعة**)، المقتضب في القانون الإداري المغربي، طبعة 1990
- سعيد (**أهراي**)، حقوق الإنسان في مشروع الدستور المراجع 1992، في : **مراجعة الدستور المغربي (1992) دراسات وتحاليل**، تأليف مجموعة من الأساتذة تحت إشراف الأساتذة إدريس البصري، ميشال روسي و العميد جورج فيدل، المطبعة الملكية 1992.

- سيد (**ضيف الله**)" استقلال القضاء ونزاهة الانتخابات و " ندوة نظمت بمركز القاهرة لحقوق الإنسان بتاريخ 2005/06/13، سلسلة قضايا الإصلاح.
- السيد خليل (**هيكل**)، القانون الإداري السعودي، الطبعة الاولى، (1994 م)
- شعبان (**أحمد رمضان**)، ضوابط وآثار الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية 2006.
- صباح (**نعوش**)، المالية العامة، مطبعة النجاح الجديدة 1983.
- عبد الاله (**فونتير**)، العمل التشريعي بالمغرب : أصوله التاريخية و مرجعياته الدستورية دراسة تأصيلية وتطبيقية، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية ـ 2 ، 2002
- محمد (مرزاق) و عبد الرحمن (أبليلا) ، المنازعات الجبائية بالمغرب بين النظرية والتطبيق، ط II 1998 الرباط
- عبد الرحمن (**القادري**)، نظرة عامة عن مشروع مراجعة للدستور، مراجعة الدستور المغربي (1992) دراسات وتحاليل، تأليف مجموعة من الأساتذة تحت إشراف الأساتذة إدريس البصري، ميشال روسي و العميد جورج فيدل، المطبعة الملكية 1992.
- عبد الرحمن(**القادري**)، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج 1، شركة بابل للطباعة والنشر الرباط، (دون ذكر التاريخ)
- عبد الكريم (**غلاب**)، التطور الدستوري والنيابي بالمغرب 1908 –1992، مطبعة النجاح الجديدة 1988
- عبد المنعم (**عبد الحميد إبراهيم شرف**)، المعالجة القضائية والسياسية للانحراف التشريعي " دراسة مقارنة"، ط 2001
- عبد الهادي (**التازي**)، جامع القرويين، بيروت، 1972، المجلد 2
- عبود عبد الله (**العسكري**) منهجية البحث العلمي في العلوم الإنسانية، دار النمير الطبعة الأولى 2002، الطبعة الثالثة 2007.
- عسو (**منصور**)، المالية العامة، ط 1992..
- علي (**كريمي**)، أسئلة الانتقال الديمقراطي في المغرب، قضايا في الإصلاح السياسي والدستوري، منشورات نوافذ، طبعة أولى 2005.
- عبد الرحيم (**المنار السليمي**)، مناهج عمل القاضي الدستوري بالمغرب – دراسة سوسيوقضائية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 65، 2006
- عبد العالي (**قرقوري**)، القانون الدستوري والمالية العامة، المجلة المغربية للإدارة والتنمية، عدد مزدوج 48-49 ، يناير – أبريل، 2003
- عبد العزيز (**النويضي**)، المجلس الدستوري بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 29، 2009

- فوزي (**عبد المنعم**)، اقتصاديات المالية العامة، منشأة المعارف الاسكندرية، 1970.
- محمد (**اشركي**)، الظهير الشريف في القانون العام المغربي، منشورات دار الثقافة – مطبعة النجاح الجديدة، 1983
- محمد (**سليم العوا**)، نزاهة الانتخابات واستقلال القضاء
- محمد (**ضريف**)، قراءة أولية في النسق السياسي المغربي المعاصر " م.م.ع.إ.س.ع : 2 – س. أ – دار الخطابي – البيضاء، مارس 1987
- محمد (**عبد اللطيف**)، القضاء الدستوري في فرنسا في خمس سنوات (1999-2004)، دار النهضة العربية الطبعة 2005.
- مليكة (**الصاروخ**) القانون الإداري : دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، نونبر 1996 18.
- منصور (**عسو**)، المالية العامة، ط 1995.
- نجاة (**بضراني**) ، مدخل لدراسة القانون، الطبعة الثالثة مزيدة ومنقحة شتنبر2005.

- **باللغة الفرنسية**

- Abdelkbir (**FIKRI**), Le parlement marocain et les finances publiques de l'Etat, éd Afrique Orient 1988
- Abdellah (**BOUDAHREN**), Elémént de droit public marocain, éd l'Hrmattan, 1994
- Amicie (**MAUCOM-ISABELLE**), La rénovation des pouvoirs budgétaires du parlement sous la Vème République, dalloz-2005
- Augustine (**DE RAMONET**), Introduction, in la bonne gouvernance des finances publiques dans le monde, éd LGDJ 2009
- Benoit (F.P), le droit administratif français, Dalloz, 1986
- Benoît (**MERCUZOT**), Saisine parlementaires et constitutionalisme, in « Droit et politique », travaux de centre universitaire des recherches administratives de picardie, 1993
- Bertrand (**GELOT**), Finalité et méthodes objectives d'interprétation des actes juridiques : aspects théoriques et pratiques, éd LGDJ 2003.
- Charles de (**COURSON**), le droit d'amendement, Acte de la IVème Université de printemps de finances publiques organisé par FONDAFIP sous le thème : la bonne Gouvernance financière dans le monde.
- Charles (**ROBBEZ-MASSON**), Fraude et évasion fiscale, Dictionnaire encyclopédique des finances publiques, Tome I, éd 1992

- Christophe (**ALBEGIS)** et autres, les droits de la défense en Procédure pénale, 11èm édition Dalloz 2005.
- Claude (**MOUCHOT**), Introduction aux sciences sociales et à leurs méthodes, les éditions Toubkal, presse universitaire de Lyon, 1ère éd marocaine 1986.
- David (**DOKHAN**), les limites du contrôle de constitutionnalité éd 2001.
- Didier (**MAUS**) , constitution et finances publiques, éd Economica 2005 ,.
- Didier (**MAUS**), le conseil constitutionnel, les études de la documentation française, Paris 2007.
- Dominique (**CHAGNOLLAUD**) et Jean-Louis (**QUERMONNE**), la Ve république, I. le régime politique, éd Flammarion 2000.
- Dominique (**ROUSSAEU**) Le droit dans la société dans la société , cahiers français, n° 288, in la documentation française, octobre-décembre 1998
- Dominique (**ROUSSEAU**), Droit du contentieux constitutionnel, 5ème éd Montchrestien 1990.
- Dominique (**ROUSSEAU**), La justice constitutionnelle en Europe, éd Montchrestien E.J.A 1992.
- Driss (KHOUDRY), le contrôle supérieur des finances publiques, Ediprim, 1992.
- Eric (ANCEAU) et Jacques (OLIVIER BOUDON), histoire des parlements : de 1789 à nos jours, éd Armond Colin, page 430.
- Ferdinand (**MELIN-SOUCRAMANIEN**) , Le principe de l'égalité dans la jurisprudence du conseil constitutionnel, ; préf. de Georges Vedel, éd Paris, Economica, 1997
- François (**LUCHAIRE**), Droit à dimension variables, droit d'amendement, constitution et finances publiques, éd Economica, 2005.
- François (**LUCHAIRE)**, le conseil constitutionnel, Economica, 1980
- François (**LUCHAIRE**), le juge constitutionnel en France et aux Etats Unis, éd Economica.2002
- François (**PICARD**), Finances publiques, éd Litec 1989.
- Frédéric (DOUET), Contribution à l'étude de la sécurité juridique en droit fiscal interne français, éd 1997.

- Frédéric (**RUEDA**), le contrôle du pouvoir exécutif par le juge constitutionnel: les exemples français, Allemand et espagnol. éd Libr. générale de droit et de jurisprudence 2000.
- Frédérique (**RUEDA**), le contrôle de l'activité du pouvoir exécutif par le juge constitutionnel, les exemples français, Allemand et espagnol, Libr. générale de droit et de jurisprudence, 2000.
- Gaston (**JEZE**), Pouvoirs du gouvernement en matière de ratification des traités relatifs aux finances publiques, 1927
- George (**BURDEAU**), Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques, Libr. générale de droit et de jurisprudence1984.
- George (**VEDEL)**, Rapport Général : les institutions de la république, in la quatrième république, Bilan trente ans après la promulgation de la constitution du 27 octobre 1946, actes du colloque de Nice, du 20-21 et 22 janvier 1977, éd paris 1978
- Gérard (**NIYUNGEKO**), la saisine du juge constitutionnel sous le régime de la constitution burundaise in **30 ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel [Texte imprimé] : actes du colloque et publication en hommage à Louis Favoreu, 22 octobre 2004 au Conseil constitutionnel** Presses universitaires d'Aix-Marseille 2006.
- Guillaume (**DRAGO**), l'exécution des décisions du conseil constitutionnel. Effectivité du contrôle de constitutionnalité, Economica, PUAM 1994.
- Guy (**GILBERT**) , Equité fiscale Dictionnaire encyclopédique des finances publiques, tome I, éd 1992
- Henri (**GUILLAUME**); Dureau (**GUILLAUME**) et Frank(**SILVENT**), L'Etat et la performance, éd Dalloz 2002
- Henry (**ROUSSILLION**), Le conseil constitutionnel, 4ème éd Dalloz et 2007 (et 6ème édition 2008)
- Ho (**HIO.KY**), le contrôle de constitutionnalité des lois en France, thèse pour le doctorat (sciences politiques et économiques), Paris, 1926
- J (**RIVERO**), Le conseil constitutionnel et les libertés publiques, éd Economica, 1984
- J.C(**MARTINEZ**), la fraude fiscal, PUE, France, 1984
- J.P (**CAMBY**), « Cavaliers », Luis Favoreu, R.Hortzog, A. (ROUX), constitution et finances publiques, études en l'honneur de Loïc ؛ PHILIP, Paris, Economica, 2005

- Jacques (**MEUNIER**), Le pouvoir du conseil constitutionnel : Essai d'analyse stratégique, édition Université de Rouen 1994.
- J-C. (**MARTINEZ**) et P. (**DI MALTA**), Droit fiscal contemporain : L'impôt, le fisc, le contribuable , éd Litec 1982.
- Jean - Jacques (**CHEVALIER**) et Guy (C**ARCASSONNE**),la Vème république 1958-2001 histoire des institutions et des régimes politiques de la France 9ème éd, 2001
- Jean – Pierre (**CAMBY**), La réforme du budget de l'Etat : la loi organique relative aux lois de finances, éd libr. Générale de droit et de jurisprudence, 2002
- Jean (**CATHELINEAU**), Finances publiques et droit financier, Librairie générale de droit et de jurisprudence, éd Paris 1975.
- Jean (**CATHELINERAY**), finances publiques, politique budgétaire et droit budgétaire, éd 1978
- Jean-Luc (**AUBERT**), Introduction au Droit et thèmes fondamentaux du droit civil, 3è édition, Armand Colin, Paris, 1988.
- Jean-Michel (**DE FORGES**), Droit administratif, PUF 1ère éd 1991.
- Joseph (**BARTHELEMY**) et Paul (DUEZ), traité de droit constitutionnel, éd Economica 1933
- Julien (**LA FERRIERE**), Manuel de droit constitutionnel, 2ème éd Montchrestien, 1947
- Julien (**VALLS**), Le contrôle des normes législatives financières par les cours constitutionnelles espagnoles et français, éd LGDJ.2002.
- Larbi (**BELHADI**), Les discriminations fiscales en Droit français, thèse pour l'obtention de Doctorat, Université PANTHEON-ASSAS (PARIS II), année 2000
- Loïc (**PHILIP**) et Luis (**FAVOREU**), Les grandes décisions du conseil constitutionnel, éd Paris 1984
- Loïc (**PHILIP**), conseil constitutionnel et finances publiques, Dictionnaire encyclopédique des finances publiques, Tome I, éd 1992
- Loïc (**PHILIP**), les fondements constitutionnels des finances publiques, éd Economica 1995
- Louis (**FAVOREU**), Patrick (**GAIA**) et autres…, Droit constitutionnel, 4ème édition Dalloz 2001
- Louis (**TROTABAS**) et Jean – Marie (**COTTERET**), Droit budgétaire et comptabilité publique, 5ème éd, Dalloz 1995

- M (**DUVERGER**), constitutions et documents politiques, 11ème éd PUF 1987.
- Madeline (**GRAWIZ**), Méthodes des sciences sociales, 10ème éd Dalloz, 1996
- Mari Christiane (**VALSCHAERTS**), les pouvoirs d'instigations fiscales spécialement dans leur rapport avec le respect de la vie privée de l'individu, éd 1989
- Marie-Madeleine (**MBORANTSUO),** La contribution des cours constitutionnelles à l'Etat de droit en Afrique, édition 2007
- Michel (**BOUVIER**), Marie-Christiane (**ESCLASSAN**) et Jean-Pierre (**LASSALE**), Finances publiques, 7ème édition LGDJ 2004
- Mohamed (**HARAKAT**), Finances publiques et droit budgétaire au Maroc, 1ère édition 2002
- Mohamed Abdellah (**FAHMI**), Pour une étude formelle des lois organiques des finances au Maroc.
- Mohamed Ali Atef **(ALI BENNA**), Le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire, éd Paris 1998
- Muzelles (**RAYMOND**), Finances Publiques, concours administratifs, 14 éd, Dalloz
- Patrick (**PHILIP**), les droits de défense face au contrôle fiscal, éd Economica 2002.
- Paul (**LALUMIERRE**), Finances publiques, 9ème éd, 1989
- Paul (**PASTOUR**), Allocution inaugurale, in la quatrième république, Bilan trente ans après la promulgation de la constitution du 27 octobre 1946, actes du colloque de Nice, du 20-21 et 22 janvier 1977, éd paris 1978
- Paul Mari (**GAUDEMET**), Report de crédits, dictionnaire encyclopédique des finances publiques, Tome II, éd 1992
- Pierre (**AVRIL**) et Jean (**GICQUEL**), le conseil constitutionnel, 5ème édition, Montchrestien 2005
- Pierre **(AVRIL**) et Jean (**GIQUEL**), droit parlementaire, 2ème éd Montchrestien Paris1966
- Pierre (**EUGENE),** traité de droit politique, électoral et parlementaire, éd 1993
- Pierre (**LALUMIERE**), Les finances Publiques, éd A. COLIN 1983

- Pierre (**PACTET**), institutions politiques, Droit constitutionnel, éd Masson 1986
- Pierre(**SALLES**), la Dissertation économique, technique et applications exercices et sujets d'examens, éd DUNOD, 1979
- Valery (**SOMMACCO**), le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie, éd LGDJ.
- William(**PHILIP**)La vie politique sous la IVème république Ed Paris 1971
- Yelles (**Chaouche Bachir**), le conseil constitutionnel en Algérie : Du contrôle de constitutionnalité à la création normative, éd Office des publications universitaires 10-2002.

III - رسائل وأطروحات

1- باللغة العربية

- عبد الفتاح (**بلخال**)، المشروعية الجائية والحماية القضائية لها في ظل الدستور المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه، جامعة الحسن الثاني عين الشق كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية 2000-2001
- عبد الصادق (**النصاري**) أزمة التواصل بين الملزم والإدارة الجبائية : محاولة نقدية لفهم وتطوير علاقة الملزم بالإدارة الضريبية في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة الحسن الثاني عين الشق كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية .2003-2004
- محمد (**زين الدين**)، المسألة الدستورية في مغرب الأمس...واليوم 1906 - 1996، تقرير لنيل دبلوم الراسات العليا المعمقة : وحدة العلوم السياسية، جامعة الحسن الثاني –عين الشق كلية العلوم والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء ،السنة الجامعية :1998-1999
- نايف محمد (**راشد الكعبي**)، رقابة المحاكم الدستورية – دراسة مقارنة - ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني – كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2010-2011.
- نور الدين (**أشحشاح**) .الرقابة على دستورية القوانين في المغرب –دراسة مقارنة – أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ، جامعة محمد الخامس ، أكدال ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، الرباط ، السنة الجامعية 2000-2001

- عبد الحق (عادلي)، المجلس الدستوري في المغرب – دراسة في النشأة – رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة الحسن الثاني عين الشق كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية 1996.

2- باللغة الفرنسية

- Ho (**HIO KY**), le contrôle de constitutionnalité des lois en France, thèse pour le doctorat (sciences politiques et économiques), Paris, 1926
- Jean (**LEMASURIER**), la constitution de 1946 et le contrôle de constitutionnalité des lois, thèse pour le Doctorat en Droit, Paris 1953

IV مقالات منشورة بالمجلات والجرائد وعلى شبكة الانترنت

1-باللغة العربية

- .محمد (**بنيحيى**)، على هامش استفتاء 15 شتنبر : الحركية الدستورية بالمغرب "، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 13 – أكتوبر 1995
- أوليفيه (**دوهاميل**) و أيفي (**ميني**)، ترجمة المنصور (**القاضي**)، مراجعة العميد . زهير (**شكير**)، المعجم الدستوري ، مجلة القانون العام ،1928طبعة أولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والتشريع
- جمال (**بورفيسي**)، جريدة الصباح، الخميس 2009/11/19، عدد 2989
- الحبيب (**الدقاق**)، خصوصيات القانون البرلماني في موضوع قوانين المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 23 – 2000
- الحبيب (**الدقاق**)، خصوصيات القانون البرلماني في موضوع قوانين المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 26 يناير مارس 1999
- الحسن (**السيمو**)، استقلال القضاء، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 26، يناير – مارس 1999
- السيد المعطي (**بنقدور**) رئيس مجلس المستشارين في افتتاح الندوة العلمية الدولية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 28، 2009
- عبد الرحمان (**السحمودي**)، حقوق الإنسان في الدستور المغربي: مكانتها القانونية ودور المجلس الدستوري في حمايتها ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد 56ماي- يونيو 2004

- عبد الرحمن (**القادري**)، التجربة المغربية في مجال رقابة دستورية القوانين، م.م.ق.أ.ت العدد 4، 1983
- عسو (**منصور**)، السلطة المالية للبرلمان، مجلة القانون والتنمية، عدد 2003/20
- الفصحي (**المهدي**)، أي توازن للسلط بالمغرب بعد تطبيق بعض محطات الإصلاح الدستوري والسياسي؟، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 49-48، يناير-أبريل 2003
- محمد (**بركاتن**)، المستقل 11-5 يونيو 1998
- المساء، الخميس 2009/11/19 ، عدد 984
- مصطفى (**الكثيري**) : الاتحاد الاشتراكي، 20 مايو 1998
- مصطفى (**قلوش**)، رقابة دستورية القوانين على ضوء مقتضيات الفصل 26 من الدستور المغربي/ مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 38-39 ماي – غشت، 2001
- المعطي (**سهيل**)، الرقابة المالية البرلمانية، المجلة المغربية للتدقيق والاستشارة والتنمية عدد مزدوج 8-1988.9
- ميمون (**يشو**)، مطابقة النصوص القانونية للدستور حق وواجب دستوري، مجلة القانون والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، عدد 12، 1996
- نور الدين (**أشحشاح**)، المجلس الدستوري المغربي، أهمية الدور الحقوقي ومعوقاته، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد74،2007
- السموني (الشرقاوي)، تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم 2001/467 الصادر بتاريخ 31 دجنبر 2001، المجلة المغربية للإدارة والتنمية، عدد 42 يناير – فبراير 2002،
- الرقابة على التهرب الضريبى، من إعداد الإدارة العامة للبحوث المقارنة، وزارة المالية مصلحة الضرائب المصرية الضرائب على المبيعات الإدارة المركزية للبحوث الضريبية، *www.salestax.gov.eg/mbhas/feb1.doc*

2-باللغة الفرنسية

- (**OULD BOUBOUTT**), Le juge constitutionnel face aux enjeux de la démocratisation dans les pays arabes : A propos du conseil constitutionnel Mauritanien, www.cedroma.usj-edu.ib/pdf/cpayar/ouldb.pdf.

- « Améliorer la sécurité juridique des relations fiscales entre l'administration fiscale et les contribuables » rapport présenté par Olivier Fouquet, la documentation française, page 5 publié sur site internet http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics.
- « Sécurité juridique et complexité du droit, Études et documents du Conseil d'État », http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics
- Abdelkader (**BERRADA**), la loi organique des finances du 26 novembre 1998, Revue Marocaine d'Audit et de développement, n° 28, 2009
- Abdellatif (**EL KESRI**), Réflexion autour des décisions du conseil constitutionnel n° 250-98 du 24 octobre 1998 et n° 386 / 2000 prises en matière budgétaire et financière, in revue marocaine d'administration locale et de développement n° 46, sep – oct 2002
- Abdellatif**(ELKESRI**), la jurisprudence budgétaire et financier du conseil constitutionnel entre logique juridique et considérations politiques , Revue marocaine d'administration locale et de développement, n° 56, mai – juin, 2004
- Abdoulaye(**DIARRA**), la protection constitutionnelle des droits et libertés en Afrique noire francophone depuis 1990 les cas du mali et du bénin http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/2doc.
- Ahmed salem
- Alain (**BUZELAY**), D'une budgétisation part dépense à une budgétisation par objectifs, revue marocaine d'audit et de développement, n° 28, 2009
- Amor (**TOUNAKI**), Loi organique des finances publiques en Tunisie : expérience et bilan des réformes, revue précitée
- Boukri (**FETTAH**), le contrôle constitutionnel à caractère financière et budgétaire, , REMALD, n° 50 mai-juin 2003
- Catherine (SANDRAS), les lois de validation, Le procès en cours et l'article 6, § 1er De la convention européenne des droits de l'homme, Rev. trim. dr. h. (2002) publié sur site internet : www.rtdh.eu/pdf/2002629.pdf
- Conseil d'État, Rapport public annuel 1991, De la sécurité juridique, La Documentation française. http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics
- Damien (CHAMUSSY), procédure parlementaire et qualité de la législation : la contribution du Conseil constitutionnel à la sécurité

juridique, page 348, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics

- Didier (**CAUVAUX**), l'exception de constitutionnalité, 1990-2009 : réflexion sur un retard, revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, n°3, 2009.
- Dominique (**ROUSSEAU**), la question préjudicielle de constitutionnalité : un big bang juridictionnel ? RDP, n° 3-2009
- Franck (**MODERNE**), A propos du contrôle de la constitutionnalité des actes administratifs dans le droit public français contemporain, revue français du droit administratif, septembre-octobre 2008
- François-Xavier (**MILLET**), L'exception de constitutionnalité en France ou l'impossibilité du souhaitable, réflexion à travers le prisme de l'interprétation constitutionnelle authentique, revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, n°5, 2008
- Gérard (HARMATTAN), les errements de la IIIème république, article publié sur site internet, www hydroreto.net/etudegh/errements_3 e republique. Pdf. Consulté le 10/10/2010
- Jacques (**ROBERT**), l'indépendance des juges, Revue du droit public, 1988
- Jacques**(LAUZE**), la loi organique devant le conseil constitutionnel : une conformité avec des réserves, RFFP n° 76- nov 2001
- Jacques(**VIGUIER**), la participation des citoyens au processus de control de la constitutionnalité de la loi dans les projets français de 1990et de 1993.
- Jean Claude (MARTINEZ), Colloque I.F.A ayant pour thème « Le dialogue entre l'administration fiscale et le contribuable jusqu'au dépôt de déclarations fiscales », XXXIV Congrès international de droit financier et fiscal, Paris,
- Jean-Pierre (**LASSALE)** , de l'Etat administratif à l'Etat stratège, revue française de finances publiques, n° 73 – janvier 2001.
- Katia (BLAIRON), Pouvoirs et contre-pouvoirs en matière budgétaires et financières, article publié sur internet www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC6/BlaironTXT.pdf
- Lauréline (FONTAINE), Le contrôle de constitutionnalité par voie préjudicielle en France : quelles pratiques ? compte-rendu analytique, critique et pédagogique du colloque du 16 février 2009, organisé à Paris par le Ministère de la justice, L'UMR 6201-Institut Luis Favoreau-

GERC-CDPC-IEIA et l'association française de droit constitutionnel, page 2www.

- Laurence (**BURGORGUE-LARSEN**), Question préjudicielle de constitutionnalité et contrôle de conventionalité, revue française du droit administratif, juillet-août 2009
- le contrôle de constitutionnalité des lois en France, article publié sur internet www. cpfd.uphero.com/web_documents/controle.pdf
- Loïc (**PHILIP)** et Luis (**FAVOREU**), Le procès équitable dans la jurisprudence du conseil constitutionnel, revue française des finances publiques n° 83 septembre 2003
- Loïc (**PHILIP**), Introduction, Revue française des finances publiques, n°59, 1997
- Loïc (**PHILIP**), le procès équitable dans la jurisprudence du conseil constitutionnel, revue française de finances publiques N°83 septembre.2003
- Marc (**LEROY**), Revue Marocaine d'Audit et de développement, n° 28, 2009
- Mariem (Dhouib), la sécurité juridique du contribuable, http://www.memoireonline.com/11/07/679/m_securite-juridique-contribuable-droit-fiscal-tunisien3.html
- Michel (**BOUVIER**), Editorial : les décideurs politiques au cœur de la nouvelle gouvernance financière publique, Revue française des finances publiques, n° 94, 2006
- Michel (**BOUVIER**), Mutation des finances publiques et crise du pouvoir politiques ?, Revue française des finances publiques, n° 79, 2002
- Mohamed (**BRAHIMI**), la jurisprudence financière de la chambre constitutionnelle, in R.J.p.e.m, n° 17, 1985
- Mohamed (**GHOMARI**), la justice constitutionnelle au Maroc, Revue Marocaine du droit et de l'économie du développement, n° 22-23, janvier 1992
- Mohamed (**GHOMARI**), la justice constitutionnelle marocaine, in revue marocaine de droit et d'économie de développement, n° 30 – 1993
- Mohamed Amine (**BEN ABDELLAH)**, La déconstitutionnalisation de la date du vote de la loi de finances, REMALD n°32, mai-juin 2000

- Mohamed Amine (**BEN ABDELLAH**), du contrôle de la constitutionnalité des décrets réglementaire autonomes, REMALD, n°53, 2003
- Mohamed Amine (**BEN ABDELLAH**), Le référendum de 15 septembre 1995, REMALD n°13, octobre 1995
- Mohamed Amine (**BENABDELLAH**), le conseil constitutionnel et la loi sur les paraboles, contribution de doctrine de droit constitutionnel marocain, publication de la revue marocaine d'Administration locale et de développement (**REMALD**), collection Manuels et Travaux universitaires n° 60, année 2006
- Mohammed Amine (**BENABDELLAH**), le conseil constitutionnel et le principe de non-rétroactivité des lois, REMALD n° 43, mars-avril 2002
- Nadia (**BERNOUSSI**), Le contrôle de constitutionnalité des lois et la protection des droits et des libertés dans la constitution de 1992, Revue de droit et d'économie, n° spécial 1996
- Nicolas (MOOLFESSIS), combattre l'Insécurité ou la lutte du système juridique contre lui-même, études et documents du conseil d'Etat in la documentation française, Paris 2006
- Olivier (DUTHEILLET de LAMOTHE), rapport précité, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics,
- Olivier (DUTHEILLET de LAMOTHE), rapport précité, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics
- Omar (**BENDOUROU**), Le conseil constitutionnel, et les droits fondamentaux, REMALD n° 56, mai – juin, 2004
- Omar (**BENDOUROU**), Revue marocaine d'administration locale et de développement, n° 56, mai – juin, 2004
- Robert (**HERTZOG**), Pouvoirs financiers du parlement, revue du droit public, n° 1 / 2 – 2002
- Xavier (**VANDENDRIESSCHE**), la LOLF et le conseil constitutionnel, revue du trésor, 86° année, n° 7, juillet 2006.
- Yves (**GAUDMET**), Brouillards dans les institutions : A propos de l'exception de constitutionnalité, revue du droit public, n°3, 2009
- Yves.(**GAUDMET**), la question préjudicielle de constitutionnalité : un big bang juridictionnel ? revue de droit public de la science politique en France et à l'étranger, n° 3 – 2009.

الفهـــــــــــــــــــــرس

مقدمة.....1
أولا : إشكالية رقابة دستورية التشريع المالي.....4
ثانيا : محاولة من أجل بناء منهجية لمعالجة إشكالية البحث.....22
القسم الأول : الأسس الدستورية للقضاء الدستوري المغربي في مراقبة دستورية التشريع المالي.....29
الباب الأول : رقابة دستورية القوانين بين نظامي المجلس و المحكمة.....33
الفصل الأول : دراسة التجربة الفرنسية ممر إجباري لفهم دور القضاء الدستوري المغربي في مراقبة دستورية التشريع المالي.....35
المبحث الأول : **التعسفات البرلمانية سبب تاريخي وحتمي لظهور رقابة الدستورية في فرنسا.....36**
الفرع الأول : التجليات التاريخية للتعسفات البرلمانية 36
المطلب الأول : عهد تقديس التشريع البرلماني.....37
المطلب الثاني : عهد تعسف التشريع البرلماني.....41
الفرع الثاني : التشريع المالي محطة مركزية للتعسفات البرلمانية.....45
المطلب الأول : التشريع المالي محطة مركزية للصراع بين السلط.....45
المطلب الثاني : تعسفات برلمانية متعددة ومختلفة في المجال المالي.....49
المبحث الثاني : رقابة الدستورية : آلية لمواجهة تعسف التشريع المالي البرلماني.....**59**
الفرع الأول :بوادر أولى لإخضاع التشريع البرلماني لرقابة الدستورية.....54
المطلب الأول : رقابة دستورية محفوفة بشبح حكومة القضاة.....56
المطلب الثاني : فشل التجارب الأولى لأنظمة رقابة دستورية التشريع البرلماني 58
الفرع الثاني : رقابة دستورية خارج نظام القضاء 62

المطلب الأول : آليات متعددة ومتنوعة لمواجهة تعسف التشريع البرلماني.....62
المطلب الثاني : الحل الأنسب لمواجهة تعسف التشريع المالي البرلماني : **نظام المجلس**.....67
الفصل الثاني : رقابة دستورية التشريع المالي بالمغرب من الغرفة إلى نظام المجلس.....71
المبحث الأول : **عهد رقابة الدستورية المستندة على " تقنية " الغرفة... ...72**
الفرع الأول : قضية رقابة الدستورية في عهد " تقنية" الغرفة.....72
المطلب الأول : تأثير قوي للتجربة الفرنسية.....72
المطلب الثاني : رقابة الدستورية مسألة ثانوية في المنظومة الدستورية المغربية.....76
الفرع الثاني : تجربة الغرفة في مراقبة الدستورية.....80
المطلب الأول : التكوين والاختصاصات.....80
المطلب الثاني : الاجتهادات.....82
المبحث الثاني :الغرفة الدستورية تجربة متواضعة في رقابة الدستورية.....84
الفرع الأول :. الإطار العام للمراجعة الدستورية 1992.....84
المطلب الأول : مضمون المراجعة الدستورية 1992.....84
المطلب الثاني : رقابة دستورية القوانين في صميم الإصلاحات الدستورية والسياسية.....88
الفرع الثاني : رقابة دستورية على منوال التجربة الفرنسية.....92
المطلب الأول : نظام المجلس كإطار مؤسساتي أنسب لممارسة القضاء الدستوري المغربي لوظيفته الرقابية على التشريعات المالية..92
المطلب الثاني : المجلس الدستوري المغربي :
تكوين واختصاصات على مقاس الوظيفة الرقابية.....95

الباب الثاني : نطاق تدخل القضاء الدستوري المغربي في المجال المالي.....100
الفصل الأول : نطاق تدخل القضاء الدستوري في المجال المالي الموازني.....102
المبحث الأول : مراقبة توزيع الاختصاص المالي بين الجهازين التشريعي والتنفيذي.....104
الفرع الأول : تكريس الهيمنة الحكومية في المجال المالي.....104
المطلب الأول : الاحتكار الحكومي للمبادرة في المجال المالي.....105
المطلب الثاني : مجالات أخرى للهيمنة الحكومية في المجال المالي.....113
الفرع الثاني : تكريس ثانوية الدور المالي للبرلمان في المجال المالي.....119
المطلب الأول : تقييد حق التعديل في المجال المالي.....119
المطلب الثاني : رمزية الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي.....130
المبحث الثاني : مراقبة دستورية التشريعات المالية الموازنية.....135
الفرع الأول : التشريعات المالية التشريعات الخاضعة للرقابة الإجبارية.....136
المطلب الأول : القوانين التنظيمية للمالية.....136
المطلب الثاني : الأنظمة الداخلية للبرلمان.....141
الفرع الثاني : التشريعات المالية الخاضعة للرقابة الاختيارية.....144
المطلب الأول : مراقبة دستورية القوانين المالية.....144
المطلب الثاني : القوانين المتخذة في إطار آلية التفويض التشريعي.....152
الفصل الثاني : نطاق تدخل القضاء الدستوري في المجال الضريبي.....159
المبحث الأول : مراقبة دستورية التشريعات الضريبية.....161
الفرع الأول : تفسير النصوص الضريبية. 161
المطلب الأول : طرق وسلطة تفسير النصوص القانونية.....161
المطلب الثاني : منهجية القاضي الدستوري المغربي في تفسير وتأويل.
النصوص الضريبية.....165
الفرع الثاني : ضمان احترام المبادئ الدستورية المؤطرة للفرض الضريبي.169
المطلب الأول : المبادئ المستمدة من النصوص القانونية.....170
المطلب الثاني : المبادئ المستمدة من الفكر المالي.....177
المبحث الثاني : القضاء الدستوري المغربي بين حماية امتيازات الإدارة الضريبية

وصون حقوق وحريات الملزم الضريبي.....179
الفرع الأول : حماية امتيازات الإدارة الضريبية.....179
المطلب الأول : خطورة الغش الضريبي وضرورة رقابة الإدارة الضريبية.....180
المطلب الثاني : القضاء الدستوري وحماية حق الإدارة الضريبية في مراقبة الملزم الضريبي.....185
الفرع الثاني : حماية حقوق وحريات الملزم الضريبي.....188
المطلب الأول : حماية حريات الملزم الضريبي منعا للتعسف الإداري.....188
المطلب الثاني : حماية حقوق الملزم الضريبي منعا لتعسف التشريع الضريبي.....195
خاتمة القسم الأول 206
القسم الثاني : تجربة القضاء الدستورية في مراقبة دستورية التشريع المالي 208
الباب الأول: دراسة تقييمية للتجربة المغربية في مجال رقابة دستورية التشريع .
المالي..... 210.
الفصل الأول : تقييم الحصيلة الاجتهادية للقضاء الدستوري المغربي في المجال المالي.....211
المبحث الأول : هزالة الحصيلة الاجتهادية للقضاء الدستوري المغربي في المجال المالي.....212
الفرع الأول : الحصيلة الاجتهادية للغرفة الدستورية 212
المطلب الأول : في المجال المالي الموازني.....212
المطلب الثاني : في المجال الجبائي.....215
الفرع الثاني : الحصيلة الاجتهادية للمجلس الدستوري :
قطيعة أم استمرارية؟.....218
المطلب الأول : في المجال المالي الموازني.....218
المطلب الثاني : في المجال الجبائي.....226
المبحث الثاني : منهج القضاء الدستوري المغربي في مراقبة دستورية التشريع

المالي.....230
الفرع الأول : الحكومة : المستفيد الأكبر من السياسة الاجتهادية للقضاء الدستوري المغربي.....230
المطلب الأول : القاضي الدستوري المغربي وتقنيات صناعة القرار.....230
المطلب الثاني : تغليب الاعتبارات السياسي على المنطق القانوني.....236
الفرع الثاني : تهميش الدور المالي للبرلمان.....240
المطلب الأول : حرمان أعضاء البرلمان من احق التعديل في المجال المالي.....240
المطلب الثاني : تقزيم الدور الرقابي للبرلمان.....242
الفصل الثاني : حدود دور القضاء الدستوري المغربي في مراقبة دستورية التشريع المالي.....244
المبحث الأول : الحدود الموضوعية.....245
الفرع الأول : الحدود السياسية و الدستورية.....245
المطلب الأول : الحدود السياسية.....246
المطلب الثاني : الحدود الدستورية.....250
الفرع الثاني : الحدود القانونية و السوسيوقضائية.....254
المطلب الأول : الحدود القانونية.....254
المطلب الثاني : الحدود السوسيوقضائية.....261
المبحث الثاني : الحدود الذاتية : عدم امتداد رقابة القضاء الدستوري المغربي إلى التشريعات المالية الصادرة خارج البرلمان.....263
الفرع الأول : التشريعات ذات الطابع المحلي.....264
المطلب الأول : قوانين الاستفتاء.....265
المطلب الثاني : التشريعات الصادرة عن الجهاز التنفيذي.....268
الفرع الثاني : مراقبة دستورية التشريعات ذات الطابع الدولي.....277
المطلب الأول : الاتفاقيات الدولية الملزمة لمالية الدولة.....283
المطلب الثاني : رفض مراقبة مدى مطابقة القوانين على ضوء المعاهدات الدولية (المجلس الدستوري الفرنسي).....286

الباب الثاني : المجلس الدستوري المغربي وإكراهات تطورات رقابة الدستورية.....287

الفصل الأول : نحو مفهوم جديد لرقابة الدستورية في فرنسا : رقابة الدستورية عن طريق الدفع.....288

المبحث الأول : مسار رقابة الدستورية عن طريق الدفع : من التمنع السياسي إلى التسليم بالفكرة.....289

الفرع الأول : الولادة الصعبة لرقابة الدستورية عن طريق الدفع.....290

المطلب الأول : محاولات فاشلة لإقرار رقابة الدستورية عن طريق الدفع.....290

المطلب الثاني : تسليم سياسي بضرورة اعتماد رقابة الدستورية عن طريق الدفع.....293

الفرع الثاني : رقابة الدستورية عن طريق الدفع : رقابة بخصوصيات فرنسية.....297

المطلب الأول : **رقابة الدستورية عن طريق الدفع : في بعض التجارب الأوربية**.....298

المطلب الثاني : **رقابة الدستورية عن طريق الدفع في بعض الأنظمة العربية المقارنة.....301**

المبحث الثاني : خصوصية الإطار القانوني والتنظيمي لرقابة الدستورية عن طريق الدفع.....305

الفرع الأول : إثارة رقابة الدستورية عن طريق الدفع.....306

المطلب الأول : تنظيم رقابة دستورية عن طريق الدفع في ظل مشروعي 1990و1993.....306

المطلب الثاني : تنظيم رقابة دستورية عن طريق الدفع في ظل القانون الجديد.....309

الفرع الثاني : نطاق والحدود محتملة لتطبيق رقابة الدستورية عن طريق الدفع.....331

المطلب الأول : نطاق تطبيق رقابة الدستورية عن طريق الدفع.....313
المطلب الثاني : حدود محتملة لتطبيق رقابة الدستورية عن طريق الدفع.....316
الفصل الثاني : نحو مفهوم جديد لرقابة دستورية التشريع المالي في المغرب ؟.....320
المبحث الأول : إكراهات إصلاح نظام رقابة الدستورية في المغرب.....321
الفرع الأول : المنطلقات الذاتية..... 321
المطلب الأول : **تطلع مغربي إلى إصلاح مؤسسة المجلس الدستوري.....322**
المطلب الثاني : **انخراط فاعل للقضاء الدستوري في سياسة تحديث المالية العمومية**.....329
الفرع الثاني : المنطلقات الموضوعية.....328
المطلب الأول **تحول المالية العمومية المغربية من مالية قائمة على الإمكانات إلى مالية قائمة على النتائج.....329**
المطلب الثاني : **محدودية رقابة دستورية التشريع الضريبي.....332**
المبحث الثاني : مقترحات من أجل إصلاح المجلس الدستوري المغربي.....336
الفرع الأول : تعزيز آليات اشتغال القضاء الدستوري المغربي.....337
المطلب الأول : **تعزيز آليات اشتغال المجلس الدستوري المغربي**.....338
المطلب الثاني : توسيع اختصاصات المجلس الدستوري المغربي.....343
الفرع الثاني : تدعيم استقلالية القضاء الدستوري المغربي.....346
المطلب الأول : تعزيز استقلالية المجلس الدستوري.....347
المطلب الثاني : تعزيز استقلالية القاضي الدستوري.
المغربي.....350
خاتمة القسم الثاني.....351
خاتمة عامة.....356
المصادر والمراجع المعتمدة في البحث.....419
الفهرس.....434