



## الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية في الدستور المغربي

سميرة البحاتي

باحثة بسلك الدكتوراه بكلية الحقوق

جامعة سيدي محمد بن عبد الله

فاس-المغرب

مقدمة:

تتموقع المعاهدات الدولية في دستور المغربي لسنة 2011 بين الدستور والتشريعات الوطنية العادية، وذلك استنادا إلى دياحة الدستور التي أقرت بمبدأ سمو الاتفاقيات الدولية، لكن في إطار احترام أحكام الدستور وقوانين المملكة وهويتها الراسخة، حيث نصت في فقرتها ما قبل الأخيرة على أن: "جعل الاتفاقيات الدولية، كما صادق عليها المغرب، وفي نطاق أحكام الدستور، وقوانين المملكة، وهويتها الراسخة، تسمو، فور نشرها، على التشريعات الوطنية، والعمل على ملاءمة هذه التشريعات، مع ما تتطلبه تلك المصادقة".

إلا أن سمو أحكام الدستور على باقي القواعد القانونية الأخرى بما فيها المعاهدات الدولية تظل مجرد مبادئ نظرية إذا لم يؤمن لها الحماية والاحترام، أي إذا لم يتم إحداث جهاز يسهر على حماية أحكام المنصوص عليها في الدستور. ولذلك قد فتح الدستور المجال أمام المؤسسة الملكية والفاعل السياسي في إحالة المعاهدات الدولية على القضاء الدستوري من أجل ممارسة حق الرقابة عليها استنادا للفصل 55 من دستور المغربي 2011، باعتبار أن هذه الرقابة تعد صمام الأمان التي يجب تفعيلها والتفاعل معها من طرف من لهم الحق الإحالة، للحفاظ على الانسجام المنظومة القانونية الوطنية مع الدستور. هذا ما طرح التساؤل حول طبيعة الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية؟ ومن لهم الحق في ممارسة هذا الاختصاص؟

الفقرة الأولى: طبيعة الرقابة الدستورية على المعاهدات

تميز الرقابة التي يمارسها القضاء الدستوري على المعاهدات الدولية بتجسيد مبدأ سمو أحكام الدستور والعمل على حماية المنظومة القانونية التي تصدر عن الأجهزة الوطنية، وبذلك فإن الرقابة التي يمارسها القضاء الدستوري في هذا الجانب تأخذ صورتين: الرقابة الاختيارية والرقابة السابقة على المصادقة على المواثيق الدولية.

أولا: الرقابة الاختيارية

ينص الفصل 55 من دستور المغربي لسنة 2011 في فقرته الأخيرة على أنه: "إذا صرحت المحكمة الدستورية، إثر إحالة الملك، أو رئيس الحكومة، أو رئيس مجلس النواب، أو رئيس مجلس المستشارين، أو سدس أعضاء المجلس



الأول، أو ربع أعضاء المجلس الثاني، الأمر إليها، أن التزاما دوليا يتضمن بندا يخالف الدستور، فإن المصادقة على هذا الالتزام لا تقع إلا بعد مراجعة الدستور".

وعليه، فإن الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية هي رقابة اختيارية لا إلزامية، حيث منح المشرع الدستور لذوي اختصاص الحق في إحالة المواثيق الدولية أو عدم إحالتها على المحكمة الدستورية دون أن يلزمهم بذلك. بينما الأمر الذي يمكن أن يترتب عنه افتراض تبني معاهدة تتضمن بنودا تخالف الدستور، إذ لم تحرك هذه الجهات مسطرة الإحالة على القاضي الدستوري والذي بدوره لا يمكن أن يبادر من تلقاء نفسه بمراقبة المعاهدة الدولية قبل المصادقة عليها<sup>1</sup>.

وبالتالي، يمكن وصف هذا النوع من الرقابة بأنها رقابة سياسية تحركها المؤسسات الدستورية ذات الصبغة السياسية وليست القضائية تختلف غايتها من اللجوء إلى القاضي الدستوري، فالجهة الراغبة في إدخال المقتضى الدولي إلى منظومة التشريع الوطني، تستهدف من طلبها من المحكمة الدستورية معاينة النص المحال عليها والحكم بمدى دستوريته. مما يترتب عن القرار الصادر محكمة الدستورية إما استكمال إجراءات المصادقة أو النطق بعدم دستوريته، ومن ثم انتقال إلى مرحلة تبني الاتفاقية بسلوك المراجعة الدستورية<sup>2</sup>، وفي هاتين الحالتين تكون السلطة التنفيذية غايتها واضحة في تمرير الالتزام الدولي بأية وسيلة كانت، لكن لجأت إلى سلوك مسطرة إحالة المعاهدة الدولية على أنصار القضاء الدستوري إما لأنها اصطدمت بمعارضة البرلمان أثناء الموافقة بقانون على النص الدولي أو أن المعاهدة تتضمن بنودا واضحة في مخالفتها للشروط التي وضعها الدستور في ديباجته السالف ذكرها.

ثانيا: الرقابة السابقة

تعد الرقابة السابقة للمصادقة على المعاهدات الدولية، رقابة وقائية تتمثل في مرحلة تبني المواثيق الدولية، باعتبارها ترفع الحرج السياسي عن الدولة تجاه دول أطراف المعاهدة، بكونها لم تصبح ملزمة لها، هذا النوع من الرقابة أخذ به الدستور المغربي، حيث جعل الرقابة التي يمارسها القاضي الدستوري على المعاهدات الدولية رقابة سابقة على المصادقة، استنادا للفصل 55 من الدستور المغربي 2011 في فقرته الأخيرة.

والجددير بالذكر أن هذا التوجه هو الأكثر انسجاما مع مقتضيات المادتين 27 و46 من اتفاقية افينا لقانون لسنة 1969<sup>3</sup> التي تحظر على الدول الأطراف الاحتجاج بقانونها الداخلي لعدم تنفيذ التزاماتها الدولية، ما لم تكن المخالفة لحكم في قانونها الداخلي ذات طبيعة بينة وتعلق بقاعدة أساسية من قواعد القانون الداخلي<sup>4</sup>.

بما أنه تعدد قرارات الصادرة عن المحكمة الدستورية نهائية وغير قابلة للطعن فهي ملزمة لجميع السلطات العامة، مما يضع هذه السلطات الداخلية أمام خيارات تجاه المعاهدات الدولية موضوع المصادقة:

أ - عدم المصادقة على تلك المعاهدة الدولية غير الدستورية وبالتالي عدم الالتزام بها، أي أن عدم التصديق لا يثير أية مسؤولية للدولة، وبالتالي لا تكون ملزمة بأحكامها إذا لم تصادق عليها<sup>5</sup>.

ب - يمكن للدولة في حالة التمسك بالمعاهدة والصبغة التي عرضت بها على المحكمة الدستورية، أن تلجأ إلى تعديل الدستور طبقا للفصل 55 من الدستور المغربي لسنة 2011.



ج- مصادقة على المعاهدة بما يتلاءم مع الدستور، وذلك عبر اللجوء إلى آليات التحفظات للحفاظ على الخصوصية الوطنية.

ومن خلال ما تقدم يبدو واضحاً أن الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، هي رقابة اختيارية مرهونة بإرادة أصحاب الحق في تحريكها<sup>6</sup>، حيث أن المحكمة الدستورية لا تملك حق الرقابة بصورة تلقائية لفحص دستورية المعاهدات الدولية.

وبناء عليه، تتجلى أهمية الرقابة السابقة على تبني المعاهدة الدولية الوسيلة المهمة لحماية أحكام الدستور وضمأن سموه على كل القواعد حتى الدولية منها، وعدم السماح بمخالفة أحكامه. كما تجنب هذه الرقابة الخلافات التي يمكن تحدث بين المعاهدات الدولية وأحكام الدستور لاحقاً.

غير أن من سلبيات الرقابة السابقة أنها تحسم في مسألة دستورية المعاهدة وتقطع الطريق على مطالبة لاحقة بفحص الشرعية، خاصة أن مشاكل غير متوقعة قد تظهر أثناء تنفيذ الاتفاقية<sup>7</sup>، مع العلم أن تنفيذها قد تواكبها مشاكل لم تكن متوقعة من قبل، مما يطرح التساؤل هل يمكن أن تخضع المعاهدات الدولية لرقابة اللاحق؟

بالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2011، نجده حول للمحكمة الدستورية الحق النظر في الطعون بعدم دستورية القوانين، والتي يمكن أن تثار في نزاع أمام أي محكمة من محاكم المملكة، وفي جميع مراحل التقاضي<sup>8</sup>، وذلك وفق للفصل 133 منه، مما يمكن أن يكون هذا القانون يقضي بالموافقة على معاهدة دولية سابقة، وبذلك تقوم المحكمة الدستورية بالبت بطريقة غير مباشرة في مدى دستورية هذا الالتزام الدولي الذي تمت المصادقة عليه من طرف الملك بعد موافقة البرلمان عليها<sup>9</sup>.

كما يمكن اعتبار الدفع بعدم الدستورية فرصة لملاءمة التشريع الوطني مع المواثيق الدولية، خصوصاً قد أشار المجلس الوطني لحقوق الإنسان في مذكرته حول الدفع بعدم الدستورية إلى توسيع مجال تطبيق الدفع بعدم الدستورية بتبني تعريف واسع لعبارة "الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور".

الفقرة الثانية: أصحاب الصفة في حق الإحالة

استناداً إلى الفقرة الأخيرة من الفصل 55 من الدستور "إذا صرحت المحكمة الدستورية، أثر إحالة الملك أو رئيس الحكومة أو رئيس مجلس النواب، أو رئيس مجلس المستشارين، أو سدس أعضاء المجلس الأول، أو ربع أعضاء المجلس الثاني، الأمر إليها، أن التزاماً دولياً يتضمن بندا يخالف الدستور، فإن المصادقة على هذا الالتزام لا تقع إلا بعد مراجعة الدستور"، وبالتالي جعل الدستور من إثارة دعوى مراقبة المعاهدة للدستور مسألة مشتركة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.

أولاً: السلطة التنفيذية

يمكن للسلطة التنفيذية المتمثلة في الملك ورئيس الحكومة حق إحالة المعاهدة الدولية على المحكمة الدستورية للبت في مدى دستورتها.



## 1- الملك

لقد حول الفصل 55 من الدستور للملك حق تحريك مسطرة إحالة المعاهدات الدولية على المحكمة الدستورية وذلك بالنظر في مدى مطابقتها للدستور قبل إصدار الأمر بتنفيذها، والملاحظ أن المشرع الدستوري قد أسند للملك حقا يوازي أصحاب الصفة في الإحالة، غير أن الممارسة العملية لهذا الحق سيكون محدودا، وذلك راجع لعدة أسباب التي تستنبط من أحكام النصوص الدستور<sup>10</sup>:

- للملك الحق اللجوء إلى رفض التوقيع والمصادقة على أي معاهدة دولية داخل المجلس الوزاري إذا تبين له أنها تخالف الدستور، خصوصا وأن جميع المعاهدات والاتفاقيات الدولية تعرض على أنظار المجلس الوزاري من أجل المصادقة عليها الفصل.

- يمكن للملك أن يطلب من البرلمان أن يقوم بقراءة جديدة للمعاهدة الدولية إذا تبين له أنها تتضمن مقتضيات تخالف الدستور، أو أن البرلمان قام برفضها بنيتها أنها تخالف الدستور دون لجوءه إلى المحكمة الدستورية.

- باعتبار الملك الساهر على احترام الدستور والتعهدات الدولية تجعله في مكانة فوق المحكمة الدستورية في مجال حماية أحكام الدستور. بمعنى آخر أنه في حالة اللجوء الملك إلى حق إحالة المعاهدة الدولية على المحكمة الدستورية، فيمكن أن يندرج هذا الأمر ضمن طلب الآراء الاستشارية، المنصوص عليها في الدستور، نظرا لكون المحكمة الدستورية ستكون ملزمة بتأكيد مضمون الإحالة، ومفاد ذلك أن الملك هو الذي يسهر على حماية الدستور، بل أكثر من هذا تجد قرارات المحكمة الدستورية تصدر باسم جلالته الملك وطبقا للقانون وهو ما تنص عليه المادة 17 من القانون التنظيمي المتعلق بالمحكمة الدستورية في فقرتها السادسة<sup>11</sup>.

## 2- رئيس الحكومة

إذا كان من الوجهة القانونية من حق رئيس الحكومة إحالة القوانين العادية وفق الفصل 132، فإنه يمارس حقا آخر متمثلا في إحالة المعاهدات الدولية على أنظار المحكمة الدستورية وفقا للفصل 55 من الدستور، ويعتبر هذا الحق حصري لرئيس الحكومة دون إمكانية تفويضه لباقي الوزراء.

وعليه، إذا كان يعتبر حق إحالة المعاهدات الدولية على أنظار المحكمة الدستورية مضمونا قانونيا من الناحية القانونية، إلا أنه من الناحية المنطقية والعملية فتجدر الإشارة إلى أن جميع المعاهدات الدولية التي يمكن إحالتها هي ذات أصل حكومي، مما تقتضي معه ضرورة سلوك المسطرة التشريعية، من أجل دراسة هذا النوع من القوانين الدولية في كل من المجلس الحكومي والمجلس الوزاري قبل إيداعها لدى أحد مجلسي البرلمان، وهذا ما يسمح بدراسة النص التشريعي، وإجراء كل التعديلات التي يراها مناسبة قبل وحول مشروع القانون القاضي بالموافقة من حيث المبدأ لمسطرة المناقشة في البرلمان<sup>12</sup>. علما أن رئيس الحكومة يختار من الحزب الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، ومادامت السلطات الحكومية هي المكلفة بالتوقيع على المعاهدات فإنه يفترض أثناء ممارسة هذه المهمة أن تقوم بالتحفظ



على كل ما من شأنه أن يمس بنود الدستور وقواعده خصوصا أنها تتوفر على الأغلبية المريحة، إلا أنه من الناحية ممارسة لم يثبت أن رئيس الحكومة أن مارس حق إحالة المعاهدات الدولية على القضاء الدستوري.

ثانيا: السلطة التشريعية

لقد خول الدستور المغربي لسنة 2011 في فصله 55 منه لرئيسي غرفتي البرلمان أو لسدس أعضاء مجلس النواب أو ربع أعضاء مجلس المستشارين، إمكانية إحالة الالتزام الدولي على أنظار المحكمة الدستورية، للبت في مدى ملاءمة للدستور. ويرجع السبب في اشتراط توفر نصاب قانوني معين إلى ضرورة حماية حقوق المعارضة البرلمانية في إحالة القوانين والمعاهدات الدولية دون سوء استعمالها، ودون تعطيل العمل التشريعي ضد الحكومة أو نتيجة حسابات سلبية ضيقة<sup>13</sup>.

1- رئيسي مجلسي البرلمان

يمارس رئيس مجلس النواب حق إحالة المعاهدات الدولية إلى المحكمة الدستورية استنادا إلى الفصل 55 من الدستور 2011. وأسوة بنظيره رئيس الحكومة فإن هذا الحق غير قابل كذلك للانتقال لخليفة الرئيس استنادا للمادة 27 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017 والمادة 30 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين صادر في فاتح يوليوز 2014 اللتين تنصان على أنه: "في حالة شغور منصب رئيس المجلس... يتم انتخاب رئيس جديد... إلى حين انتخاب الرئيس الجديد يقوم مقام الرئيس أحد نواب الرئيس السابق حسب ترتيبهم ويمارس كل اختصاصات الرئيس باستثناء الاختصاصات المنصوص عليها في الفصول 44 و 54 و 55... من الدستور"<sup>14</sup>.

2- سدس أعضاء مجلس النواب

في الوقت الذي منح فيه المشرع الدستوري لخمس أعضاء مجلس النواب إحالة القوانين العادية على المحكمة الدستورية طبقا للفصل 132 من الدستور، وبعد أن كانت الإحالة تتم بربع أعضاء المجلس وفق لدستور المغربي لسنة 1996، نجد أن المشرع الدستوري لسنة 2011 قد خول حق إحالة الالتزامات الدولية لسدس أعضاء مجلس النواب، والملاحظ أن المشرع الدستوري قد خفض هذا النصاب، حيث أصبح النصاب القانوني لإحالة المعاهدات الدولية وفق الفصل 55 من الدستور محدد في ستة وستون (66) نائبا فيما أصبح تسعة وسبعون (79) نائبا في إحالة القوانين العادية بناء على الفصل 132 من الدستور.

1- ربع أعضاء مجلس المستشارين

لقد خول المشرع الدستور لأعضاء مجلس المستشارين على غرار أعضاء الغرفة الأولى إحالة المواثيق الدولية التي تعتمزم الدولة المغربية المصادق عليها على أنظار المحكمة الدستورية للتأكد من مدى ملاءمتها لأحكام الدستور، إلا أن الاختلاف بين أعضاء كل مجلسي يتجسد في النصاب القانوني لإحالة المعاهدة الدولية، فإذا كان عدد محدد في سدس أعضاء مجلس النواب كما سلف الذكر، فإن النصاب القانوني داخل الغرفة الثانية محدد في ربع أعضائها.

وعليه، فإن المشرع الدستوري نص على ممارسة هذا الحق بالنسبة محددة، عكس ما نص عليه في الفصل 132 من الدستور المغربي لسنة 2011، الذي حدد عدد أعضاء الذين يمكن لهم إحالة القوانين العادية على أنظار المحكمة



الدستورية في عدد محدد ممتثل في أربعين مستشارا، بعد أن كانت الإحالة تتم بالربع وفق الدستور السابق لسنة 1996.

وبما أن أعضاء المجلس المستشارين غير محدد وذلك وفق الفصل 63 من الدستور 2011، الذي ينص على أن: "يتكون مجلس المستشارين من 90 عضوا على الأقل و120 عضوا على الأكثر..."<sup>1</sup> بينما نجد القانون التنظيمي لمجلس المستشارين حدد عدد الأعضاء في 120 عضوا<sup>15</sup>، فالعدد المحدد في إحالة القوانين العادية لا يتغير رغم تغير أعضاء المجلس المذكور على عكس إحالة الالتزامات الدولية، فإن النصاب القانوني يتغير بتغيير تشكيل مجلس المستشارين، فكلما ازداد عدد الأعضاء ازداد أيضا النصاب القانوني، وكلما تقلص العدد تقلص معه أيضا النصاب القانوني.

خاتمة:

نخلص إلى أن اعتراف المشرع الدستوري المغربي بصفة صريحة بمنح اختصاص رقابة المعاهدات الدولية للمحكمة الدستورية يحمل في طياته حماية سيادة الدولة من المعاهدة التي تعتزم الدولة المصادقة أو انضمام إليها، غير أن هذا لا يتنافى مع التزام المغرب بتشبعه بحماية منظومتي حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني الذي يعد طرفا فيهما، وإن كانت الرقابة التي تمارسها المحكمة الدستورية على مدى دستورية الالتزام الدولي تبقى محدود في إطار ما ستظهر عنه الممارسة المغربية في هذا الجانب.

الهوامش:

- 1- أحمد بودراع: مركز القانون الدولي في الدستور 2011، النص والبيئة السياسية، سلسلة بدائل قانونية وسياسية، عدد 2، سنة 2014، ص 60.
- 2- نفس المرجع، ص 61.
- 3- اتفاقية افينا لقانون المعاهدات المتعلقة بالحق في إبرام المعاهدات والموقعة في فيينا يوم 26 ماي 1969، الصادرة بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.73.348 الصادر في 8 رجب 1393 (8 غشت 1973)، الجريدة الرسمية عدد 3232 صادرة بتاريخ 12 ذو القعدة 1394 (27 نونبر 1974).
- 4- ميمون خراط: حقوق الإنسان في الدستور المغربي بين السمو الكوني والخصوصية الوطنية، في دستور 2011 بالمغرب مقاربات متعددة مساهمة للكشف عن جديد الوثيقة الدستورية وتفعيل التنزيل السليم لمقتضياتها، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة، العدد الخامس، سنة 2012، ص 199.
- 5- Davide Ruzie : Droit international public, Dalloza, 11 édition, 1994, p 232.
- 6- حياة حسين: التصديق على المعاهدات الدولية، أطروحة دكتوراه في العلوم تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، سنة 2016، ص 237.
- 7- أحمد بودراع: المرجع السابق، ص 61.
- 8- أحمد مفيد: ضمانات الحقوق والحريات الأساسية في دستور 2011، دستور حقوق الإنسان، المجلة المغربية للسياسات العمومية، دفاتر حقوق الإنسان-1، ص 19.
- 9- أحمد بودراع: المرجع السابق، ص 61.
- 10- انظر الفصول 42-49-95 من الدستور المغربي لسنة 2011.
- 11- القانون التنظيمي رقم 13-066 المتعلق بالمحكمة الدستورية.



- 12- مصطفى والقاضي: المعاهدات الدولية في النظام الدستوري المغربي- دراسة تحليلية مقارنة في مسطرة الإقرار ومبدأ السمو- أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، جامعة محمد الخامس بالرباط، سنة 2017-2018، ص 282.
- 13- مصطفى بوكرين: المعاهدات الدولية بين السمو الدستوري وإقرار رقابة المحكمة الدستورية، القضاء الدستوري المغربي المستجدات والآفاق، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص، عدد 18، الطبعة الأولى 2019، ص 187.
- 14- منشورات مجلس النواب: النظام الداخلي لمجلس النواب، صادر بقرار محكمة الدستورية رقم 65/17 بتاريخ 30 أكتوبر 2017، الطبعة الأولى 2017.
- 15- انظر المادة الأولى من الظهير الشريف رقم 1.11.172 صادر في 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011)، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 28.11 المتعلق بمجلس المستشارين، جريدة رسمية عدد 5997 مكرر بتاريخ 25 ذو الحجة 1432 (22 نوفمبر 2011)، ص 5521.