

المغرب: يجب إزالة العقوبات التي تعيق الولوج إلى المحكمة الدستورية

اللجنة
الدولية
للحقوقيين



تسمح اللجنة الدولية للحقوقيين بإعادة طبع أجزاء من منشوراتها شرط الإشارة إلى حقوق الطبع وإرسال نسخة عن هذه المنشورات

إلى مقرّها على العنوان التالي :

اللجنة الدولية للحقوقيين

Rue des Bains 33

P.O. Box 91

1211 Geneva 8, Switzerland

”لقد تمت تغطية تكاليف هذا التقرير بدعم من مؤسسة المجتمع المفتوح“



المغرب: يجب إزالة العقبات التي تعيق الولوج إلى المحكمة الدستورية

2.....	مقدّمة.....
3.....	1 . القانون الدولي والمعايير الدولية.....
5	2. إجراءات الولوج إلى المحكمة الدستورية في المغرب.....
5.....	أ. الإطار الإجرائي الخاص بمشروع القانون.....
6.....	ب. التقييم على ضوء المعايير الدولية.....
8.....	3. تدخلات الأطراف الثالثة، الدعاوى الجماعية ودعاوى المصلحة العامة.....
8.....	أ. الإطار الخاص بمشروع القانون.....
8.....	ب. التقييم على ضوء المعايير الدولية.....
10.....	4 . الولوج إلى المحكمة الدستورية والحصول على المساعدة القانونية.....
10.....	أ. الإطار الإجرائي الخاص بمشروع القانون.....
10.....	ب. التقييم على ضوء المعايير الدولية.....

المغرب: يجب إزالة العقبات التي تعيق الولوج إلى المحكمة الدستورية

مقدمة

ينصّ الدستور المغربي لسنة 2011 على إحداث محكمة دستورية¹. وبتاريخ 13 آب/أغسطس 2014، دخل القانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بتنظيم المحكمة الدستورية حيز التنفيذ. وفقاً لنصّ الدستور والقانون رقم 066.13، تبتّ المحكمة الدستورية في صحة انتخاب أعضاء البرلمان وعمليات الاستفتاء؛ وتحال إليها القوانين التنظيمية قبل إصدار الأمر بتنفيذها، والأنظمة الداخلية لكلّ من مجلس النواب ومجلس المستشارين قبل الشروع في تطبيقها لتبتّ في مطابقتها للدستور؛ كما يمكن للملك، ولكلّ من رئيس الحكومة، أو رئيس مجلس النواب، أو رئيس مجلس المستشارين، أو خمس أعضاء مجلس النواب، أو أربعين عضواً من أعضاء مجلس المستشارين، أن يحيلوا القوانين، قبل إصدار الأمر بتنفيذها، إلى المحكمة الدستورية، لتبتّ في مطابقتها للدستور.²

وبشكل أهم، ينصّ الفصل 133 من دستور المغرب لسنة 2011 على إختصاص المحكمة الدستورية للنظر في كلّ دفع متعلّق بعدم دستورية قانون:

"أثير أثناء النظر في قضية، وذلك إذا دفع أحد الأطراف بأنّ القانون، الذي سيطبق في النزاع، يمسّ بالحقوق وبالحرّيات التي يضمنها الدستور."

وبتاريخ 21 يوليو 2016، أحيل مشروع القانون التنظيمي (رقم 86.15) المتعلّق بتحديد شروط وإجراءات تطبيق الفصل 133 من الدستور (سيُشار إليه في هذه المذكرة بـ"مشروع القانون") إلى لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان في مجلس النواب. وفي 8 آب/أغسطس 2017، صادق مجلس النواب على مشروع القانون. وفي 16 يناير 2018، صادق مجلس المستشارين بدوره على مشروع القانون. وتبتّ المحكمة الدستورية في مطابقة مشروع القانون للدستور قبل دخوله حيز التنفيذ.

وفقاً لما ينصّ عليه مشروع القانون، يمكن أن يثار الدفع بعدم دستورية قانون معيّن أثناء النظر في القضية. ويحيل القاضي الدفع إلى محكمة النقض بعد التحقق من استيفاء مذكرة الدفع للشروط القانونية والشكلية المنصوص عليها في مشروع القانون. وتنظر بعد ذلك محكمة النقض في الدفع بعدم دستورية القانون وتحيله إلى المحكمة الدستورية بعد أن تتأكد من "طابع الجدية فيه".

ترى اللجنة الدولية للحقوقيين أنّ ضمان الوصول غير المباشر إلى المحكمة الدستورية يمثّل خطوةً إيجابيةً على درب تعزيز الولوج إلى العدالة وحماية الحقوق والحرّيات الأساسية في المغرب، ولكن ينبغي تقوية الإجراءات المنصوص عليها في مشروع القانون حتى تتسق مع المعايير الدولية وأفضل الممارسات.

وكانت اللجنة الدولية للحقوقيين قد أرسلت بعثتين إلى المغرب في أيار/مايو وكانون الأول/ديسمبر من العام 2017، وتبيّن لها من خلال الاجتماعات التي عقدتها مع مسؤولين كبار في الدولة، من بينهم وزير العدل، أنّهم يعتقدون أنّ اعتماد إجراء مبسّط في ما يتعلّق بتطبيق الفصل 133 من شأنه أن يؤدي إلى إثقال كاهل المحكمة الدستورية بعددٍ كبيرٍ من الدعاوى غير المقبولة و/أو الشكاوى غير المبنية على أسسٍ صحيحة.

¹ دستور المغرب لسنة 2011، الباب الثامن (الفصول 129-133).

² دستور المغرب لسنة 2011، الفصل 132.

ورغم ذلك، تعتبر اللجنة الدولية للحقوقيين إنّه من الممكن جداً تيسير الوصول بشكلٍ أكبر إلى إجراءات المحكمة الدستورية والعمل في الوقت نفسه على إيجاد حلّ لهذه المخاوف من خلال اعتماد معايير واضحة للمقبولية وإنشاء دائرة أو آلية ضمن المحكمة الدستورية نفسها تختصّ بالنظر في مقبولية الدعاوى. ينبغي عدم التدرّج بمخاوف السلطات لمنع أصحاب الحق من الوصول إلى المحكمة الدستورية بمن خلال تبني إجراءات مقيّدة على نحوٍ غير ملائم.

وانطلاقاً ممّا سبق وذكر، تقدّم المذكرة التالية تحليلاً لمشروع القانون على ضوء المعايير الدولية وأفضل الممارسات، بما فيها تلك المتعلقة بالحق في الانتصاف الفعال والولوج إلى العدالة. كما تحدّد المذكرة العقبات التي يمكن أن تعيق وصول الأفراد إلى المحكمة الدستورية، وتسلّط الضوء على القلق من أن تؤدي الإجراءات المقترحة حالياً إلى عدم تمكّن المحكمة من أداء دورها بفعالية في مجال احترام حقوق الإنسان وتكريس سيادة القانون. وبالإضافة إلى ذلك، تقترح المذكرة وسائل أخرى يمكن من خلالها تعزيز الولوج إلى المحكمة الدستورية، وتدرج توصيات لإجراء تعديلات وإصلاحاتٍ من شأنها، إذا ما اقترنت بالإرادة السياسية الكافية، أن تضمن تحسين إجراء الوصول إلى المحكمة الدستورية بما يتسق مع المعايير الدولية وأفضل الممارسات.

1. القانون الدولي والمعايير الدولية

جاء في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: "لكلّ شخص حق اللجوء إلى المحاكم الوطنية المختصة لإنصافه الفعلي من أية أعمال تنتهك الحقوق الأساسية التي يمنحه إياها الدستور أو القانون."³

من جهته، يلزم العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمغرب دولة طرف فيه، الدول "بأن تكفل توفير سبيل فعال للتظلم لأي شخص انتهكت حقوقه أو حرياته (...)"⁴. وتكرّس اتفاقيات دولية وإقليمية أخرى سبق أن انضم إليها المغرب الحق في الانتصاف، ومنها الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، واتفاقية حقوق الطفل.⁵

اعتمدت الأمم المتحدة أيضاً مجموعةً من المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسدية للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي،⁶ وقد ورد في المادة 12 منها الآتي:

12. يتعين أن يتاح لضحية انتهاك جسيم للقانون الدولي لحقوق الإنسان أو انتهاك خطير للقانون الإنساني الدولي الوصول على نحو متساوٍ إلى أحد سبل الانتصاف القضائية الفعالة، وفقاً لما ينص عليه القانون الدولي.... ويتعين أن تنعكس في القوانين المحلية الالتزامات الناشئة عن القانون الدولي لضمان الحق في الوصول إلى العدالة وفي إجراءات عادلة ونزيهة. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي للدول أن تقوم بما يلي:

...

(ب) اتخاذ تدابير ترمي إلى التقليل من مضايقة الضحايا وممثليهم إلى أدنى حدّ وحمايتهم، حسب الاقتضاء، من التدخّل غير المشروع في خصوصياتهم وضمان سلامتهم من التهيب والانتقام، فضلاً

³ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة 8.

⁴ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 2 (3) (أ).

⁵ الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، المادة 6؛ اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، المادتان 13 و14؛ اتفاقية حقوق الطفل، المادة 39؛ الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، المواد 8 (2)، 17 (2) (و)، 20 (2) و24.

⁶ اعتمدت ونشرت على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة رقم 147/60 في 16 كانون الأول/ديسمبر 2005.

عن ضمان سلامة أسرهم ومن يشهد لصالحهم قبل وأثناء وبعد الإجراءات القضائية أو الإدارية أو غيرها من الإجراءات التي تؤثر في مصلحة الضحايا؛

(ج) تقديم المساعدة الملائمة للضحايا الذين يسعون إلى الوصول إلى العدالة؛

(د) إتاحة جميع الوسائل القانونية والدبلوماسية والقنصلية المناسبة لضمان تمكين الضحايا من ممارسة حقوقهم في الحصول على سبل انتصاف بشأن الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان أو الانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي.

لم يصادق المغرب حتى الآن على الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، ولكنه صادق على القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي الذي يؤكد في المادة الرابعة (م) منه مبدأ "احترام المبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون والحكم الرشيد" وفي المادة الثالثة (ح) هدف "تعزيز وحماية حقوق الإنسان والشعوب طبقاً للميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب والمواثيق الأخرى ذات الصلة بحقوق الإنسان والشعوب". تنص المادة 7 (1) (أ) من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب على أن "حق التقاضي مكفول للجميع" ويشمل هذا الحق "الحق في اللجوء إلى المحاكم الوطنية المختصة بالنظر في عمل يشكل خرقاً للحقوق الأساسية المعترف له بها، والتي تتضمنها الاتفاقيات والقوانين واللوائح والعرف السائد." ويتم التوسع بهذا الحق بمزيد من التفصيل في المبادئ والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في محاكمة عادلة والمساعدة القانونية في أفريقيا، التي تنص على ما يلي:⁷

(أ) لكل شخص الحق في انتصاف فعال لدى المحاكم الوطنية المختصة للبت في فعل يشكل انتهاكاً للحقوق المعترف له بها في الدستور، أو القانون أو الميثاق الأفريقي، حتى لو صدر هذا الانتهاك عن أشخاص يتصرفون بصفة رسمية.

(ب) يشمل الحق في الانتصاف الفعال:

1. الوصول إلى العدالة؛ ...

(ج) تتعهد كل دولة بأن تكفل:

1. حق كل شخص انتهكت حقوقه بانتصاف فعال لدى هيئة قضائية مختصة حتى لو صدر الانتهاك عن أشخاص يتصرفون بصفاتهم الرسمية؛

كما تنص المبادئ أيضاً على ما يلي:

تتعهد الدول في تشريعاتها الوطنية، وفيما يتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان، والتي هي قضايا شأن عام، بأن تكفل لكل فرد، أو مجموعة من الأفراد وكل منظمة غير حكومية، حق تقديم الدعاوى لدى الهيئات القضائية للفصل فيها.⁸

وأيضاً:

(أ) تكفل الدول الوصول إلى الهيئات القضائية لكل شخص يعيش على أراضيها وفي نطاق ولايتها القضائية، من دون تمييز من أي نوع ولأي سبب، بما في ذلك العرق، أو اللون، أو الإعاقة، أو الأصل الإثني، أو الجنس، أو النوع الاجتماعي، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر، أو الانتماء الوطني أو الاجتماعي، أو الملكية، أو الولادة، أو الوضع الاقتصادي أو أي وضع آخر.

⁷ اعتمدها اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في العام 2005، القسم (ج) "الحق في الانتصاف الفعال".

⁸ القسم (هـ) "الحق في المثول أمام المحاكم".

(ب) ينبغي للدول اتخاذ التدابير اللازمة لكي تضمن وصول المجتمعات الريفية والنساء إلى الخدمات القضائية. ويجب أن تكفل حصول الموظفين القضائيين والمكلفين بإنفاذ القوانين على تدريب ملائم للتعامل بحساسية واحتراف مع المتطلبات والاحتياجات الخاصة بالنساء.

(ج) في الدول التي تتواجد فيها مجموعات أو مجتمعات أو مناطق لا تتيسر لها فيها الخدمات القضائية التي تحتاجها، لا سيما في الحالات التي تتحدّر فيها هذه المجموعات من ثقافات أو تكون لديها تقاليد أو لغات مختلفة أو تكون قد وقعت ضحايا لأعمال تمييزية سابقة، على الدول أن تتخذ ما يلزم من إجراءات خاصة لضمان وصول هذه المجموعات إلى الخدمات القضائية الملائمة.

(د) على الدول أن تكفل الوصول إلى الخدمات القضائية بدون أي عراقيل بما في ذلك بعد المسافة الفاصلة إلى مراكز المؤسسات القضائية، وغياب المعلومات المتعلقة بالنظام القضائي، وفرض رسوم مكلفة أو باهظة، وغياب المساعدة اللازمة لفهم الإجراءات وإتمام المعاملات.⁹

تبدو إجراءات الولوج إلى المحكمة الدستورية وسيلة أساسية قُتر المغرب من خلالها إعمال الحق في الانتصاف القضائي الفعال وتكريسه في قوانينه المحلية. لذلك، من الضروري تعديل المقترضات التي تتعلق بالوصول غير المباشر للأفراد إلى المحكمة الدستورية بحيث لا تكون مقيدة على نحو غير ملائم ولتتمكن المحكمة من أداء دورها في هذا الصدد.

2. إجراءات الولوج إلى المحكمة الدستورية في المغرب

أ. الإطار الإجرائي الخاص بمشروع القانون

ينص مشروع القانون على خطوتين إجرائيتين من أجل تحديد مقبولية الدعوى: الأولى أمام محاكم أول درجة وثاني درجة والثانية أمام محكمة النقض.

المرحلة الأولى: الدفع بعدم الدستورية أمام محاكم أول وثاني درجة

تتوسّع المادة 5 من مشروع القانون في شروط قبول الدفع بعدم الدستورية الذي يجب أن يثار أمام محاكم أول درجة ومحاكم ثاني درجة بواسطة مذكرة كتابية على الشكل الآتي:

- أن تكون مقدّمة بصفة مستقلة؛
- أن تكون موقعة من قبل الطرف المعني أو من قبل محامٍ مسجّل في جدول هيئة من هيئات المحامين بالمغرب، مع مراعاة الاتفاقيات الدولية النافذة؛
- أن تؤدّي عنها وديعة قضائية يتم تحديد مبلغها وفق التشريع الجاري به العمل، ما لم يتم تمتيع مثير الدفع بالمساعدة القضائية؛
- أن تتضمن المقتضى التشريعي موضوع الدفع بعدم الدستورية، الذي يعتبر صاحب الدفع أنه يمس بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور؛
- أن تتضمن بياناً لأوجه الخرق أو الانتهاك أو الحرمان من الحق أو الحرية المذكورة في البند أعلاه؛
- أن يكون المقتضى التشريعي موضوع الدفع هو الذي تمّ تطبيقه أو يراد تطبيقه من لدن المحكمة في الدعوى أو المسطرة أو بشكل أساساً للمتابعة، حسب الحالة؛
- ألا يكون قد سبق البتّ بمطابقة القانون محل الدفع للدستور، ما لم تتغير الأسس التي تمّ بناءً عليها البتّ المذكور.

⁹ القسم (ك) "الوصول إلى الخدمات القضائية".

ينبغي للمحكمة أن تتأكد من استيفاء الدفع بعدم دستورية القانون المثار أمامها للشروط المشار إليها داخل أجل ثمانية أيام من تاريخ إثارته¹⁰. وفقاً للقانون، يكون مقرّر المحكمة بعدم القبول غير قابل للطعن، ولكن يجوز إثارة نفس الدفع من جديد أمام المحاكم الأعلى درجة.¹¹

المرحلة الثانية: الدفع بعدم الدستورية أمام محكمة النقض

إذا تحققت المحكمة من استيفاء مذكرة الدفع للشروط المنصوص عليها، وجب عليها إحالتها إلى محكمة النقض.¹² تتحقق هيئة يعيّنها الرئيس الأول لمحكمة النقض من "طابع الجدية"¹³ في الدفع داخل أجل 3 أشهر. إذا أثير الدفع بعدم دستورية قانون أمام محكمة النقض لأول مرة بمناسبة قضية معروضة أمامها، تتحقق الهيئة التي يعيّنها الرئيس الأول لمحكمة النقض من استيفاء للشروط المنصوص عليها في المادة 5، كما تتأكد من طابع الجدية فيه.

وفي مهلة الثلاثة أشهر، تبتّ محكمة النقض فيه بقرار معلّل. وفي حال القبول، يحال مقرّر محكمة النقض إلى المحكمة الدستورية مرفقاً بمذكرات ومستنتجات الأطراف.¹⁴ إذا لم تبتّ محكمة النقض في الدفع بعدم دستورية قانون داخل أجل الثلاثة أشهر، يحال هذا الدفع تلقائياً إلى المحكمة الدستورية.¹⁵

ب. التقييم على ضوء المعايير الدولية

يعدّ الوصول المباشر إلى المحاكم، بما فيها المحاكم العليا والدستورية، لحماية الحقوق والحريات الأساسية من القوانين أو الأعمال المخالفة للدستور، من الممارسات الشائعة في دساتير أميركا اللاتينية.¹⁶ هذا وتطبّق دول عدة في أوروبا وأفريقيا، منها ألمانيا،¹⁷ وإسبانيا،¹⁸ وبولندا،¹⁹ وجنوب أفريقيا²⁰ نظام تقديم الأفراد للشكاوى الدستورية.

ولكن، ليس في دستور المغرب لسنة 2011 ولا في مشروع القانون ما يوفّر للأفراد إمكانية تقديم شكاواهم لدى المحكمة الدستورية مباشرة. وكان من الممكن إعمال حق الفرد في الانتصاف الفعّال والولوج إلى العدالة مباشرة لو تمّ اعتماد إجراء يتيح لكلّ شخص يدعي بأنّ حقوقه وحرّياته قد انتهكت الطعن مباشرةً بدستورية أي قانون أو عمل يشكلّ خرقاً لحقوقه. وعوضاً عن ذلك، يتيح مشروع القانون لمحاكم أولى وثاني درجة ومحكمة النقض أداء دور الحارس عبر تطبيق عدد من الشروط بعضها موضوعيّ نسبياً، ولكن بعضها الآخر مبهم وثمة احتمال كبير بأن يتسم بطابع ذاتي غير موضوعي.

وكانت اللجنة الدولية للحقوقيين، في منشوراتٍ سابقةٍ لها، قد حدّرت من أنّ "أداء المحاكم الدنيا لدور الحارس يزيد من احتمال عدم إخضاع بعض القوانين والمقتضيات لأيّ مراجعة" للبتّ بدستوريتها.²¹ كما قامت اللجنة الدولية للحقوقيين بأبحاثٍ ووثقت حالاتٍ أدّت فيها المحاكم الدنيا دور الحارس، الأمر الذي أدّى باستمرار إلى عرقلة جهود

10 المادة 6 من مشروع القانون.

11 المادة 6 من مشروع القانون.

12 المادة 6 من مشروع القانون.

13 المادة 11 من مشروع القانون.

14 المادة 11 من مشروع القانون.

15 المادة 13 من مشروع القانون.

16 دستور المكسيك، المادتان 103 و107، الدستور السياسي لتشيلى، المادة 20 (اللجوء إلى الحماية)، دستور كولومبيا لسنة 1991 المادة 86 (الحماية الفورية للحقوق الدستورية)؛ دستور كوستاريكا السياسي المادة 48 وقانون الاختصاص الدستوري، المادة 18؛ قانون الإجراءات الدستورية في الأرجنتين، المادة 35.

17 القانون الألماني الأساسي، المادة 93، القسم 1 4 أ.

18 دستور إسبانيا، المادتان 42-43.

19 دستور بولندا، المادة 79.

20 دستور جنوب أفريقيا، المادة 167.

21 اللجنة الدولية للحقوقيين، القضاء المصري: أداة للقمع، غياب ضمانات فعالة تكفل الاستقلالية والمساءلة، أيلول/سبتمبر 2016، ص. 87.

المشتكين للطعن بدستورية القوانين أمام المحاكم الدستورية. وفي حالة مصر تحديداً، مثلاً، رفضت المحاكم الدنيا الطعون الدستورية في القوانين القمعية التي تقوّض حقوق الإنسان.²²

وتعرب اللجنة الدولية للحقوقيين عن خوفها من أن تؤدي مراجعة الدفع على مستويين قبل إحالته إلى المحكمة الدستورية إلى إثقال كاهل المتقاضين وتقويض حقهم في انتصاف قضائي فعال وميسر في ما يتعلق بانتهاكات حقوقهم المكفولة في الدستور.

ذلك أنّ الإجراء المقترح من الممكن أن يزيد من احتمال عدم إخضاع بعض القوانين والمقتضيات لأي مراجعة من أجل التأكد من مطابقتها للدستور، كما يمكن أن يعيق جهود المتقاضين للطعن في دستورية القوانين، لاسيما بالنظر إلى أن بعض شروط الدفع الواردة في مشروع القانون غامضة وجد ذاتية

وعلى سبيل المثال، تنصّ المادة 5 من مشروع القانون على ضرورة أن يستوفي الدفع بعدم الدستورية شرط ألا يكون قد سبق البتّ بمطابقة القانون محلّ الدفع للدستور، ما لم تتغير الأسس التي تمّ بناءً عليها البتّ المذكور. إلا أنّ مشروع القانون لا يأتي على ذكر نطاق هذا الشرط أو معناه، كما ليس في قرارات المجلس الدستوري السابق أو المحكمة الدستورية أو محكمة النقض ما يدلّ على ما الذي يمكن أن يدلّ على معنى ونطاق "تغير" الأسس التي تمّ البتّ بناءً عليها. إن القضايا اللاحقة، حتى وإن كانت مشابهة، يمكن أن تقدم أدلة وحججاً أقوى وأكثر إقناعاً من تلك التي تمّ تقديمها في القضايا السابقة. يجب أن لا يحرم الضحية اللاحق من حقه في الانتصاف القضائي لمجرد أن دفع سابق لم يقدم بشكل جيد ومؤسس. ومن غير الواضح ما إذا كانت المحاكم الدنيا ستأخذ مثل هذه المعطيات في عين الاعتبار. وإذا ما تم تفسيره بشكل ضيق، يمكن لـ "تغير" الأسس أن يحرم ضحية يدعي بشكل ذي مصداقية تعرضه لانتهاك أحد حقوقه الدستورية من انتصاف قضائي فعلي.

كما لا يحدّد مشروع القانون نطاق ومعنى "طابع الجدية" للدفع الذي على محكمة النقض التأكد منه عند التحقق من استيفاء الدفع بعدم الدستورية للشروط المنصوص عليها. فاللغة المستخدمة في مشروع القانون واسعة وتتخوّف اللجنة الدولية للحقوقيين من أن تؤدي إلى منح قضاة محكمة النقض صلاحيات واسعة فيما يتعلق بإحالة القضايا إلى المحكمة الدستورية، بما يجعل الاجراء تعسفياً يحتمل أن يؤدي إلى حرمان الضحايا من حقهم في الانتصاف القضائي.

وإذا ما أضيف إلى ذلك واقع أنّ مقررات المحاكم بعدم القبول بمذكرات الدفع بعدم الدستورية، بما في ذلك مقررات محكمة النقض، هي مقررات نهائية غير قابلة للطعن، فسيحدّد ذلك من الفرص الفعلية لمراجعة المحكمة الدستورية نفسها لطلبات الدفع بعدم الدستورية.

ويطرح الأمر إشكالية خاصة عند الأخذ بعين الاعتبار تاريخ المغرب المتعلق بالإجراءات غير الملائمة في مجال مراجعة دستورية القوانين. فإلى حين اعتماد دستور سنة 2011، كانت هذه المهمة تقع على عاتق المجلس الدستوري وكانت تقتصر على مراجعة القوانين قبل دخولها حيز النفاذ. إذ لم يكن من صلاحيات المجلس أو نطاق اختصاصه مراجعة دستورية القوانين بعد إقرارها. بالإضافة إلى ذلك، لم يكن ممكناً للأفراد التقدّم بشكاواهم مباشرة أو بطريقة غير مباشرة للمجلس الدستوري في ما يتعلق بانتهاك محتمل أو سابق للدستور.²³ وكان للملك أو الوزير الأول أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين أو ربيع أعضاء مجلس النواب أو أعضاء مجلس المستشارين أن يحيلوا القوانين قبل إصدار الأمر بتنفيذها إلى المجلس الدستوري لبيتّ في مطابقتها للدستور.²⁴

ويسبب النطاق المحدود لمراقبة دستورية القوانين على هذا النحو، والعدد المحدود لأصحاب الشأن المسموح لهم بإحالة القضايا إلى المجلس الدستوري، لم تخضع سوى قوانين قليلة جداً للمراجعة من أجل البت في مطابقتها

22 اللجنة الدولية للحقوقيين، القضاء المصري: أداة للقمع، غياب ضمانات فعالة تكفل الاستقلالية والمساءلة، أيلول/سبتمبر 2016، ص. 86

23 اللجنة الدولية للحقوقيين، إصلاح السلطة القضائية في المغرب، تشرين الثاني/نوفمبر 2013، ص. 69.

24 دستور المغرب لسنة 1996، الفصل الحادي والثمانون.

للدستور. ونتيجةً لذلك، لا تزال نصوص تشريعية عدة تتضمن مقتضيات تخالف ما ينصّ عليه دستور سنة 2011، وفي حالاتٍ عديدة تنتهك التزامات المغرب بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان.²⁵

وبالإضافة إلى ذلك، ونظراً للتقاليد المرتبطة بالقانون اللاتيني، فإن دور القضاة المغربية يقتصر حصراً على تطبيق القانون على الدعوى من دون تقييم مطابقتها للدستور. إذ تنصّ المادة 237 من القانون الجنائي المغربي تحديداً على تجريد رجال القضاء من الحقوق الوطنية إذا ما عمدوا إلى "التدخل في أعمال السلطة التشريعية" أو "تعطيل أو توقيف تنفيذ قانون".

انطلاقاً من هذه الاعتبارات، تعتبر اللجنة الدولية للحقوقيين عن قلقها من أن يكون إجراء الولوج إلى المحكمة الدستورية مقيداً على نحوٍ غير ملائم.

وتدعو اللجنة الدولية للحقوقيين إذن السلطات المغربية لإدراج شروط الدفع بعدم الدستورية وتحديدها في مشروع القانون بشكلٍ واضح، والحرص على أن يكون إجراء الوصول إلى المحكمة الدستورية غير مقيد على نحوٍ غير ملائم. ويمكن الاستلزام في هذا السياق بالمثل التونسي الإيجابي حيث جاء في الفصل 56 من قانون المحكمة الدستورية في تونس: "على المحاكم عند الدّفع أمامها بعدم دستورية القوانين إحالة المسألة فوراً على المحكمة الدستورية" ولا يجوز الطعن في هذا القرار لدى المحاكم الاستئنافية أو النقض.²⁶

3. تدخلات الأطراف الثالثة، الدعاوى الجماعية ودعاوى المصلحة العامة

أ. الإطار الخاص بمشروع القانون

بموجب المادة 2 من مشروع القانون، يقتصر أطراف الدعوى على كل مدع أو مدعى عليه في قضية معروضة على المحكمة، وكل متهم أو مطالب بالحق المدني أو مسؤول مدني في الدعوى العمومية.

وفقاً للفصل 111 من قانون المسطرة المدنية المغربي، القابل للتطبيق على إجراءات الدفع بعدم الدستورية،²⁷ يقبل التدخل الإرادي "ممن لهم مصلحة في النزاع المطروح".

ب. التقييم على ضوء المعايير الدولية

ينصّ الفصل 133 من الدستور المغربي على أن يثار الدفع بعدم الدستورية من قبل أحد أطراف الدعوى، ولا يستبعد الدستور بشكلٍ واضح احتمال مشاركة أو تدخل أطراف أخرى ليست طرفاً في النزاع من خلال المذكرات الودية أو آراء الخبراء.

فيما ينصّ قانون المسطرة المدنية على احتمال تدخل طرف ثالث في الدعوى، تعرب اللجنة الدولية للحقوقيين عن قلقها من أن يعطى عبء إثبات "المصلحة في النزاع المطروح" تفسيراً ضيق النطاق في سياق طلبات الدفع بعدم الدستورية. إذ يجوز أن تكون للطرف الثالث مصلحة في المسألة الدستورية بشكلٍ عام من دون أن تكون له مصلحة مباشرة في النزاع نفسه. وبالتالي، يجب أن ينصّ مشروع القانون بشكلٍ صريح على أن تكون مصلحة الطرف الثالث في دستورية المقتضى موضوع الدفع كافية لتمثّل بحدّ ذاتها "مصلحة في النزاع المطروح" في ما يتعلّق بتدخله في الدعوى.

²⁵ راجع على سبيل المثال، تقرير اللجنة الدولية للحقوقيين تحت عنوان: إصلاح نظام العدالة الجنائية في المغرب؛ تعزيز حقوق وضمانات واجراءات ما قبل المحاكمة، نيسان /أبريل 2017.

²⁶ القانون الأساسي عدد 50 لسنة 2015 مؤرخ في 3 كانون الأول/ديسمبر 2015 يتعلق بالمحكمة الدستورية؛ راجع أيضاً، اللجنة الدولية للحقوقيين، تونس: مشروع القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية على ضوء القانون الدولي والمعايير الدولية، تشرين الثاني /نوفمبر 2015، ص. 12.

²⁷ المادة 4 من مشروع القانون.

وكانت اللجنة الدولية للحقوقيين قد سلّطت الضوء مراراً على أهمية إفساح المجال أمام الأفراد والمؤسسات الأخرى، كالمنظمات غير الحكومية، للمشاركة في الإجراءات كأطراف لديهم مصلحة أو لتقديم مذكرات ودّية، كما أوصت بتدخّل أطراف ثالثة وتقديم آراء الخبراء.²⁸ ودعم المجلس الوطني لحقوق الإنسان في المغرب بدوره هذا الموقف في مذكرته المتعلقة بمشروع القانون.²⁹

وفي أحد تقاريرها السابقة حول المحكمة الدستورية التونسية، ذكرت اللجنة الدولية للحقوقيين عدداً من الأمثلة المستمدّة من ولايات قضائية لديها تاريخ طويل من قبول مذكرات الأطراف الثالثة المتمثلة في المذكرات الودية في قضاياها.³⁰ وعلى سبيل المثال، تنصّ قواعد المحكمة الدستورية الخاصة بجنوب أفريقيا على إمكانية تقديم مذكرات ودية من قبل "أيّ شخص لديه مصلحة في أيّ قضية أمام المحكمة (...)" مع موافقة الأطراف في الدعوى. وإن لم يتمّ الحصول على موافقة خطية، يجوز لأيّ شخص لديه مصلحة في أيّ قضية مطروحة أمام المحكمة "أن يقدّم طلب قبول لدى رئيس المحكمة كصديق يقدّم مذكرةً ودية، ويمكن لرئيس المحكمة أن يمنحه القبول وفقاً للشروط والأحكام وبالحقوق والامتيازات التي يحددها."³¹ وبموجب المادة 36 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، المتعلقة بإجراءات مماثلة أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، يمكن لرئيس المحكمة أن "سيتدعى، لخدمة أهداف العدالة، أي دولة متعاقد لا تكون طرفاً في الإجراءات، أو أي شخص معني، ليس مدعياً، لتقديم أي تعليقات مكتوبة أو أن يشارك في الإجراءات."

في السياق نفسه، سبق للجنة الدولية للحقوقيين أن سلّطت الضوء على أهمية إنشاء إجراء للدعوى الجماعية ودعوى المصلحة العامة، من أجل ضمان وصول الأفراد ومجموعات الأفراد الذين لا يمتلكون القوة السياسية أو الإمكانيات المالية لإقناع البرلمان مثلاً بإحالة أحد القوانين إلى المحكمة الدستورية لتبثّ في مطابقته للدستور.³²

وعلى ضوء ما سبق وذكر، ينبغي للسلطات المغربية إزالة جميع العوائق التي من شأنها أن تعيق وصول المجموعات المهمّشة إلى المحكمة الدستورية. ويمكن في هذا الصدد الاقتداء بأمثلة من ولايات قضائية عدة.³³ وعلى سبيل المثال، ينصّ الفصل 38 من الدستور الهندي على أن "تسعى الدولة إلى تعزيز رفاهية الشعب من خلال تأمين وتوفير نظام اجتماعي، بحيث تسوده العدالة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في جميع مؤسسات ومرافق الحياة الوطنية."³⁴ وقد فسّرت المحكمة العليا هذا المقتضى في أحكامها بطريقة تمّ فيها تبسيط قواعد وإجراءات المحكمة وتيسيرها والسماح لأيّ فرد أو مجموعة برفع دعوى باسمهم أو باسم آخرين أمام المحكمة العليا، حتى بواسطة رسالة،³⁵ أو بريقة.³⁶

²⁸ اللجنة الدولية للحقوقيين، *إصلاح السلطة القضائية في المغرب*، تشرين الثاني/نوفمبر 2013، ص. 73؛ راجع أيضاً اللجنة الدولية للحقوقيين، المحكمة العربية لحقوق الإنسان: نظام أساسي معيب لمحكمة غير فعالة، 2015، ص. 5، 6، 22-24.

²⁹ مذكرة متعلقة بالقانون التنظيمي للدفع بعدم الدستورية، المجلس الوطني لحقوق الإنسان، آذار/مارس 2013، الفقرة 10.

³⁰ اللجنة الدولية للحقوقيين، تونس: مشروع القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية على ضوء القانون الدولي والمعايير الدولية، تشرين الثاني/نوفمبر 2015، ص. 13؛ في ما يتعلّق بالولايات المتحدة الأمريكية: قواعد المحكمة العليا الأمريكية، تمّ تعديلها في 19 أبريل/نيسان 2013، بدءاً من 1 يوليو/تموز 2013، قاعدة 37؛ كندا: قواعد المحكمة العليا الكندية (SOR/2002-156) القاعدة 92؛ جنوب أفريقيا: قواعد المحكمة، الباب الخامس، قاعدة 10؛ المملكة المتحدة: قواعد المحكمة العليا 2009، قاعدة 26 (1)؛ البرازيل: المرسوم رقم 9.868، الصادر في 10 تشرين الثاني/نوفمبر 1999، المادة 7، الفقرة 2.

³¹ جنوب أفريقيا، قواعد المحكمة المنصوص عليها في البلاغ الحكومي رقم R1675 في الجريدة الرسمية رقم 25726 بتاريخ 31 تشرين الأول/أكتوبر 2003، القاعدة 10.

³² راجع التقرير الصادر عن اللجنة الدولية للحقوقيين حول الولوج إلى العدالة في المغرب بالفرنسية تحت عنوان: Accès à la Justice: les recours contre les violations des droits sociaux au Maroc. تشرين الأول/أكتوبر 2013، ص. 38.

³³ يشمل ذلك إجراء "أمبارو" أو حق المواطن في مراجعة المحاكم الدستورية في الدول الناطقة باللغة الإسبانية. راجع أعلاه.

³⁴ دستور الهند، المادة 38.

³⁵ دعوى كامغار للمخصّبات وسيندي ضدّ اتحاد الهند (1981) رقم 568، 586 ISC.

³⁶ دعوى بانديرا موكيتي مارشا ضدّ اتحاد الهند (1984) رقم 161 SCC 3.

4. الولوج إلى المحكمة الدستورية والحصول على المساعدة القانونية

أ. الإطار الإجرائي الخاص بمشروع القانون

بموجب المادة 5 من مشروع القانون، يثار الدفع بعدم دستورية القانون من قبل الطرف المعني أو من قبل محام مسجل في جدول هيئة من هيئات المحامين بالمغرب.

إنّ الإجراء المطوّل كما ينصّ عليه مشروع القانون، الذي من المحتمل أن يستوجب تقديم الدفع بعدم دستورية لدى محكمة أول درجة، ومحكمة ثاني درجة، ومحكمة النقض قبل الإحالة إلى المحكمة الدستورية، قد تترتب عليه أعباء مالية ضخمة على عاتق الأطراف التي تطالب بحقوقها الدستورية.

صحيح أنّ مشروع القانون يشير إلى حالاتٍ يجوز فيها إعفاء الطرف المعني من رسوم المحكمة بموجب نظام المساعدة القضائية، وهو أمر جدير بالتنويه، ولكن لا إشارة في النص إلى توفير المساعدة القانونية بالمجان. ويعتبر الحق في الحصول على محامٍ عاملاً فاصلاً في ضمان جودة طلبات الدفع بعدم الدستورية. ولكن تترتب على هذا التمثيل القانوني تكاليف مالية، لا سيما حين تكون الإجراءات معقدةً وتستغرق وقتاً طويلاً. إنّ عدم تغطية هذه التكاليف بواسطة نظام المساعدة القانونية من شأنه أن يعيق إلى حدّ كبير الوصول إلى المحكمة الدستورية ويقوّض الحق في المساواة أمام المحاكم.

ب. التقييم على ضوء المعايير الدولية

يكرّس الدستور المغربي الحق في المساواة أمام القانون.³⁷ ولكنه لا يضمن الحق في "المساعدة القانونية" إلاّ "للشخص المعتقل".³⁸ ومع الأسف، لا يأتي الدستور ولا مشروع القانون على ذكر المساعدة القانونية المجانية في سياق الدفع بعدم الدستورية.

تنصّ المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنّ "الناس جميعاً سواء أمام القضاء". ووسّعت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان هذه الفكرة إذ أكدت أنّ "توافر أو عدم توافر المساعدة القانونية غالباً ما يحدّد ما إذا كان في مقدور شخصٍ ما الوصول إلى الإجراءات الملائمة أو المشاركة فيها بصورة هادفة".³⁹

وفي هذا السياق، يجب ألا تقتصر المساعدة القانونية على الدعاوى الجنائية أمام المحكمة العادية، بل ينبغي أن تتوفر أيضاً في سياق الدعاوى الأخرى كإعادة النظر في القوانين من الناحية الدستورية.⁴⁰ كما أضافت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أيضاً أنّ الدولة تكون "ملتزمة بتوفير المساعدة القانونية عملاً بالفقرة 1 من المادة 14 مقترنة بالحق في الحصول على سبيل انتصاف فعال على نحو ما ورد في الفقرة 3 من المادة 2 من العهد".⁴¹ تعترف المبادئ الأساسية والمبادئ

³⁷ دستور المغرب لسنة 2011، المادتان 6 و19.

³⁸ دستور المغرب لسنة 2011، المادة 23.

³⁹ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32: "المادة 14: الحق في المساواة أمام المحاكم والهيئات القضائية وفي محاكمة عادلة"، 23 آب/أغسطس 2007، الوثيقة رقم CCPR/C/GC/32، الفقرة 10.

⁴⁰ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32: "المادة 14: الحق في المساواة أمام المحاكم والهيئات القضائية وفي محاكمة عادلة"، 23 آب/أغسطس 2007، الوثيقة رقم CCPR/C/GC/32، الفقرة 10.

⁴¹ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32: "المادة 14: الحق في المساواة أمام المحاكم والهيئات القضائية وفي محاكمة عادلة"، 23 آب/أغسطس 2007، الوثيقة رقم CCPR/C/GC/32، الفقرة 10؛ راجع أيضاً البلاغات رقم 1989/377، دعوى كاري ضدّ جامايكا، الفقرة 13.4؛ رقم 1996/704، دعوى شو ضدّ جامايكا، الفقرة 7.6؛ رقم 1996/707، دعوى تايلور ضدّ جامايكا، الفقرة 8.2؛ رقم 1997/752، دعوى هنري ضدّ ترينيداد وتوباغو، الفقرة 7.6؛ رقم 1998/845، دعوى كينيدي ضدّ ترينيداد وتوباغو، الفقرة 7.10؛ راجع أيضاً اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 31، 29 آذار/مارس 2004، الوثيقة رقم CCPR/C/21/Rev.1/Add.15، الفقرة 15.

التوجيهية للأمم المتحدة أيضاً بالحاجة إلى توفير المساعدة القانونية وغيرها من أشكال المساعدة لكل من يسعى إلى انتصافٍ فعال.

وعلى المستوى الإقليمي، تشير المبادئ والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في محاكمة عادلة والمساعدة القانونية في أفريقيا أيضاً إلى أهمية توفير المساعدة القانونية للمتهم أو لأي طرف في دعوى مدنية في حال لم تكن لديه الوسائل الكافية لتحمل نفقاتها.⁴²

وعليه، تحثّ اللجنة الدولية للحقوقيين والسلطات المغربية على توفير الموارد الكافية لضمان اعتماد نظامٍ فعال للمساعدة القانونية، تتوفّر فيه المساعدة القانونية المجانية للأفراد غير القادرين على تحمل النفقات عند الدفع بعدم دستورية القوانين، وأن يكون المحامون المعيّنون لمتابعة القضايا على قدرٍ من الخبرة والكفاءة متناسبٍ مع طبيعة الدعاوى التي يُنظر فيها.

على ضوء ما سبق وذكر، تدعو اللجنة الدولية للحقوقيين والسلطات المغربية إلى عدم إقرار مشروع القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية ما لم يتمّ تعديله بحيث يتسق مع المعايير الدولية وأفضل الممارسات، بما في ذلك عن طريق اتخاذ الخطوات التالية:

- 1) الحرص على ألا يكون إجراء الولوج إلى المحكمة الدستورية مقيداً على نحوٍ غير ملائم؛
- 2) إدراج مقتضى ينصّ على إحالة محاكم أول وثاني درجة مذكرات الدفع بعدم الدستورية على الفور إلى المحكمة الدستورية، وإنشاء دائرة أو آلية ضمن المحكمة نفسها للنظر في مقبولة مذكرات الدفع بعدم الدستورية؛
- 3) في حال ما أدت المحاكم الدنيا دور الحارس، يجب الحرص على أن تكون مراجعتها محدودة من حيث النطاق والإجراءات وألا تعتمد نظامين للقبول أمام المحاكم الدنيا ومحكمة النقض؛
- 4) ضمان أن تقوم هذه المراجعة على معايير محددة بدقة ومعرفّة في القانون بوضوح، وتحقيقاً لهذه الغاية ينبغي إلغاء أو توضيح نطاق ومعنى "تغيّر الأسس" و"طابع الجدية" في الدفع بعدم الدستورية؛
- 5) ضمان إخضاع أي مقرر بعدم قبول الدفع لمراجعة قضائية مستقلة؛
- 6) توضيح أنّ إثبات مصلحة الطرف في الدفع بعدم الدستورية يكفي لإثبات مصلحة الطرف الثالث للتدخل في الدعوى؛
- 7) توفير سبل أخرى للولوج إلى المحكمة الدستورية بما في ذلك للأفراد والمنظمات غير الحكومية من أجل المشاركة في الإجراءات كأطراف لديهم مصلحة أو لتقديم المعلومات على شكل مذكرات ودية أو آراء خبراء؛
- 8) منح المحكمة صلاحية دعوة أي شخص لديه مصلحة لتقديم تعليقات كتابية أو المشاركة في الجلسات؛
- 9) إنشاء إجراء خاص بالدعاوى الجماعية ودعاوى المصلحة العامة بهدف ضمان وصول الأفراد أو مجموعات الأفراد الذين لا تتوافر لديهم الوسائل لرفع الدعاوى أمام المحكمة الدستورية؛
- 10) إزالة العقبات الإجرائية والمالية التي من شأنها أن تعيق وصول المجموعات المهمشة إلى المحكمة الدستورية؛
- 11) توفير المساعدة القانونية المجانية والمختصة للأشخاص الذين لا تتوفر لديهم وسائل تحمل نفقات إثارة الدفع بعدم دستورية القوانين.

⁴² المبادئ والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في محاكمة عادلة والمساعدة القانونية في أفريقيا، كما اعتمدها اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، المبدأ ز (أ).