

قرار 117/21

2021/03/31

الحمد لله وحده،

المملكة المغربية

المحكمة الدستورية

ملف عدد: 070/21

قرار رقم: 117/21 م.د

باسم جلالة الملك وطبقا للقانون

المحكمة الدستورية،

بعد اطلاعها على القانون التنظيمي رقم 07.21 القاضي بتغيير القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية كما وقع تغييره وتتميمه، المحال إليها برسالة السيد رئيس الحكومة، المسجلة بالأمانة العامة لهذه المحكمة في 15 مارس 2021، وذلك من أجل البت في مطابقتها للدستور؛ وبعد الاطلاع على مذكرات الملاحظات التي أدلى بها السيد رئيس مجلس النواب، والسادة الأعضاء بنفس المجلس، وبمجلس المستشارين، المسجلة بالأمانة العامة المذكورة على التوالي في 23 و24 مارس 2021؛

وبعد اطلاعها على باقي الوثائق المدرجة بالملف؛

وبناء على الدستور، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)؛

وبناء على القانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.139 بتاريخ 16 من شوال 1435 (13 أغسطس 2014)؛

وبعد الاستماع إلى تقرير العضو المقرر والمدولة طبق القانون؛

أولاً- فيما يتعلق بالاختصاص:

حيث إن الفصل 132 من الدستور، ينص في فقرته الثانية على أن القوانين التنظيمية، قبل إصدار الأمر بتنفيذها، تحال إلى المحكمة الدستورية لبت في مطابقتها للدستور، مما تكون معه هذه المحكمة مختصة لبت في مطابقة القانون التنظيمي المحال إليها للدستور؛

ثانياً- فيما يتعلق بالإجراءات المتبعة لإقرار القانون التنظيمي:

حيث إنه، يبين من الاطلاع على الوثائق المدرجة بالملف، أن القانون التنظيمي رقم 07.21 يقضي بتغيير القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية، المحال إلى المحكمة الدستورية، جرى التداول في مشروعه بالمجلس الوزاري المنعقد في 11 فبراير 2021 طبقاً لأحكام الفصل 49 من الدستور، وتم إيداعه بالأسبقية من لدن السيد رئيس الحكومة لدى مكتب مجلس النواب في 17 فبراير 2021، وأن هذا المجلس لم يشرع في التداول فيه إلا بعد مرور عشرة أيام من إيداعه لدى مكتبه، ووافق عليه بالأغلبية في جلسته العامة المنعقدة في 6 مارس 2021، كما تداول في شأنه مجلس المستشارين، وصادق عليه بالإجماع في جلسته العامة في 12 مارس 2021، والكل وفقاً لأحكام الفصولين 84 و85 من الدستور؛

ثالثاً- فيما يتعلق بالموضوع:

حيث إن الدستور يسند، في الفقرة الأخيرة من فصله السابع، إلى قانون تنظيمي بصفة خاصة، تحديد القواعد المتعلقة بتأسيس الأحزاب السياسية، وأنشطتها ومعايير تحويلها الدعم المالي للدولة، وكذا كفاءات مراقبتها وتمويلها؛

وحيث إن القانون التنظيمي رقم 07.21، المعروض على نظر هذه المحكمة، القاضي بتغيير القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية، كما وقع تغييره وتتميمه، يتكون من مادة فريدة، تغير وتتم أحكام المواد 31 و32 و42 و43 و44 و45 و66 (الفقرة الثانية) من القانون

وحيث إنه، يبين من فحص هذه التعديلات، أنها تكتسي صبغة قانون تنظيمي وفقا لأحكام الفصل السابع من الدستور، وأن بعضها يقتضي الشرح التالية:

في شأن المادة 31

حيث إن هذه المادة، في صيغتها المعدلة، أضافت موارد جديدة لفائدة الأحزاب السياسية، تتمثل في "المساهمات المالية للمنتخبين باسم الحزب" و"عائدات استغلال العقارات المملوكة للحزب" و"عائدات الحساب البنكي الجاري للحزب"، ورفعت من سقف المبلغ الإجمالي أو القيمة الإجمالية للهيئات والوصايا والتبرعات النقدية أو العينية، لكل واحدة منها إلى 600.000 درهم في السنة بالنسبة لكل متبرع، وأجازت "لكل حزب سياسي أن يؤسس شركة للتواصل وللأنشطة الرقمية شريطة أن يكون رأسمالها مملوكا كليا له، من أجل استثمارها في أنشطته والحصول على عائدات مالية من خدماتها"؛

وحيث إن تمكين الأحزاب السياسية من النهوض بوظائفها الدستورية، يقتضي توفرها على موارد مالية يكون مصدرها إما دعما عموميا، أو تمويلا ذاتيا عن طريق مساهمات المنخرطين بها أو من منتخبيها، أو نتاج كل الصيغ الممكنة للتبرعات، شريطة ألا تتجاوز سقفا معيناً أو عائدات شركة تمتلك رأسمالها كليا، متخصصة في مجال مرتبط بالوظائف المخولة للأحزاب السياسية؛

وحيث إن السماح للأحزاب السياسية بتأسيس شركة للتواصل وللأنشطة الرقمية، بشروط حددتها المادة المذكورة، غايته التعريف بها وبرامجها، وتأطير المواطنين والمساهمة في تكوينهم السياسي، وتطوير آليات التواصل الحزبي، لاسيما في المجال الرقمي؛

وحيث إنه، بناء على ذلك، ليس في المادة 31 المذكورة، ما يخالف الدستور؛

في شأن المادة 32

1- بخصوص الفقرتين الأولى والثانية منها:

حيث إن المادة المذكورة، في فقرتها الأولى والثانية، تنص على أنه: "تمنح الدولة للأحزاب السياسية المؤسسة بصفة قانونية، المشاركة في الانتخابات العامة التشريعية، والتي غطت على الأقل ثلث عدد الدوائر الانتخابية المحلية الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس النواب، شريطة أن تكون هذه الدوائر موزعة على الأقل على ثلاثة أرباع (4/3) جهات المملكة، وغطت على الأقل نصف عدد الدوائر الانتخابية الجهوية الخاصة بانتخاب أعضاء المجلس المذكور، دعما سنويا للمساهمة في تغطية مصاريف تديرها.

يشترط أيضا للاستفادة من الدعم المشار إليه في الفقرة الأولى أعلاه ما يلي:

1. فيما يخص الدوائر الانتخابية المحلية، أن يكون مترشح لا يزيد سنه على أربعين سنة مرتبا في المرتبة الأولى في ثلاث لوائح على الأقل من لوائح الترشيح المقدمة بتزكية من الحزب المعني؛

2. فيما يخص الدوائر الانتخابية الجهوية، أن تكون مترشحة مقيمة خارج تراب المملكة مرتبة في المرتبة الأولى في لائحة واحدة على الأقل من لوائح الترشيح المقدمة بتزكية من الحزب المعني، وأن تكون مترشحة لا يزيد سنها على أربعين سنة مرتبة في المرتبة الأولى في لائحة واحدة على الأقل من لوائح الترشيح المقدمة بتزكية من الحزب المعني."؛

وحيث إن الدستور، ينص في الفقرة الأخيرة من فصله السابع، على أنه: "يحدد قانون تنظيمي،...القواعد المتعلقة، بصفة خاصة، بتأسيس الأحزاب السياسية، وأنشطتها ومعايير تخويلها الدعم المالي للدولة، وكذا كيفية مراقبة تمويلها."؛

وحيث إن أحكام الفقرة الأولى من المادة المذكورة، راعت فيما يخص استفادة الأحزاب السياسية من الدعم المالي للدولة، شرط المشاركة في الانتخابات العامة التشريعية، وتغطية نسب معينة من الدوائر الانتخابية المحلية والجهوية الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس النواب، وهو ما ينسجم مع الوظائف الدستورية الموكولة للأحزاب السياسية، والتي تهم تأطير المواطنين والمواطنين، وتعزيز انخراطهم في الحياة الوطنية، وتدير الشأن العام والمساهمة في التعبير عن إرادة الناخبين؛

وحيث إن الفقرة الثانية من المادة السالف ذكرها، إذ أضافت شرطين آخرين لاستفادة الأحزاب السياسية من دعم سنوي للمساهمة في تغطية مصاريف تديرها، إنما تهدف إلى حث الأحزاب السياسية، وتشجيعها على ترشيح الشباب والنساء، بمن فيهن المغربيات المقيمات في الخارج، على رأس لوائح الترشيح المعنية؛

وحيث إن الدستور، ينص من جهة، في الفقرة الثانية من فصله السادس، على أنه: "تعمل السلطات العمومية على توفير الظروف التي تمكن من تعميم الطابع الفعلي لحرية المواطنين والمواطنين، والمساواة بينهم، ومن مشاركتهم في الحياة السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية"، وفي فصله 19 (الفقرة الثانية) و30 (الفقرة الأولى) بالتتابع، على أنه: "تسعى الدولة إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء"، "...وينص القانون على مقتضيات من شأنها تشجيع تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في لوج الوظائف الانتخابية"، وينص من جهة أخرى، في فصله 17، على أنه:

"يتمتع المغاربة المقيمون في الخارج بحقوق المواطنة كاملة، بما فيها حق التصويت والترشيح في الانتخابات."، وفي الفصل 33 منه "على السلطات العمومية اتخاذ التدابير الملائمة لتحقيق ما يلي: - توسيع وتعميم مشاركة الشباب في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد ...".

وحيث إن تخصيص نسبة معينة من لوائح الترشيح، سواء في الدوائر الانتخابية المحلية أو الجهوية الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس النواب، يُرْتَبُّ الشباب والنساء في مرتبتها الأولى، واعتبار ذلك ضمن الشروط المتطلبية لاستفادة الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات العامة التشريعية، من دعم سنوي للمساهمة في تغطية مصاريف تديرها، يخدم الغايات الدستورية المشار إليها؛

وحيث إن أعمال الشرطين المذكورين، يبقى محصورا بالنسبة للأول، في ثلاث لوائح ترشيح، على الأقل، تتعلق بالدوائر الانتخابية المحلية بالنسبة للحزب المعني، وبخصوص الثاني، في لائحة ترشيح، على الأقل، فيما يخص الدوائر الانتخابية الجهوية، مما يجعل هذين الشرطين، بما تضمناه من قيد، على الأحزاب في تقديم مترشحيها، ومن استثناء على مبدأ المساواة بين المواطنين والمواطنات في الترشيح للانتخابات، ليس فيهما إخلال بمبدأ التناسب بين الوسيلة التي ارتضاها المشرع، والغايات الدستورية المقررة؛

وحيث إنه، بناء على ذلك، ليس في الفقرتين الأولى والثانية من المادة المذكورة ما يخالف الدستور؛

2- بخصوص الفقرات الثالثة والخامسة والسادسة منها:

حيث إن المادة المذكورة في فقراتها المشار إليها، نصت على أنه: "يمنح الدعم المشار إليه... وفق القواعد الآتية بعده:

أ. تخصص حصة سنوية جزافية للأحزاب السياسية... توزع بالتساوي فيما بينها؛

ب. تستفيد من مبلغ إضافي يعادل الحصة الجزافية السالفة الذكر الأحزاب السياسية التي حصلت على الأقل على نسبة 1% دون أن تصل إلى نسبة 3% من عدد الأصوات المعبر عنها في الانتخابات العامة التشريعية، برسم مجموع الدوائر الانتخابية المحلية؛

ج. يخصص دعم سنوي للأحزاب السياسية التي حصلت على نسبة 3% على الأقل من عدد الأصوات المعبر عنها في الانتخابات المشار إليها أعلاه، ويوزع هذا المبلغ على أساس عدد المقاعد وعدد الأصوات التي حصل عليها كل حزب سياسي خلال نفس الانتخابات.

استثناء من القواعد المنصوص عليها في البندين "ب" و"ج"... يصرف سنويا لكل حزب من الأحزاب السياسية... عن كل مقعد فاز به، على صعيد دائرة انتخابية محلية بتزكية منه، مترشح مقيم خارج تراب المملكة، أو مترشحة، مبلغ يعادل خمس مرات المبلغ الراجع لكل مقعد عملا بالقاعدة المقررة في البند "ج" السالف الذكر.

يصرف دعم سنوي إضافي لفائدة الأحزاب السياسية... يخصص لتغطية المصاريف المترتبة عن المهام والدراسات والأبحاث التي تنجز لفائدتها من طرف الكفاءات المؤهلة بهدف تطوير التفكير والتحليل والابتكار في المجالات المرتبطة بالعمل الحزبي والسياسي؛"

وحيث إنه، بمقتضى ذلك، فإن استفادة الأحزاب السياسية من الدعم المالي للدولة، روعيت فيه تعددية المعايير المعتمدة، إذ خضع لمتطلبات المشاركة في الانتخابات العامة التشريعية، ولمبدأ المساواة في منح حصة جزافية من الدعم، ولمبدأ التناسب بين مقادير التمويل الممنوحة وعدد المقاعد وعدد الأصوات التي يحرز عليها كل حزب سياسي؛

وحيث إن المعايير المعتمدة، تهدف من حيث إقرارها لمبدأ المساواة بين الأحزاب، إلى تيسير مشاركتها في المنافسة الانتخابية بصرف النظر عن حجمها، وأما استنادها إلى الحصول على نسبة معينة من الأصوات المعبر عنها، فإنه يستجيب لمبدأ التناسب الوارد ضمنا في مبدأ التمثيل الديمقراطي المقرر في الفقرة الأولى من الفصل 11 من الدستور؛

وحيث إن تمييز احتساب الدعم المخصص لكل مقعد فاز به، على صعيد دائرة انتخابية محلية، مترشح مقيم خارج تراب المملكة أو مترشحة، بدعم يعادل مبلغ خمس مرات الراجع لكل مقعد، فإن مرده إلى ما تضمنه الدستور من غايات، تتمثل، أساسا، بالنسبة للمترشحات في السعي إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء (الفصل 19)، وإلى تشجيع تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في ولوج الوظائف الانتخابية (الفصل 30)، وبالنسبة للمغاربة المقيمين بالخارج، في ضمان فعالية ممارستهم الكاملة لحقوق المواطنة، بما فيها حق التصويت والترشيح في الانتخابات (الفصل 17)؛

وحيث إن تحويل دعم سنوي إضافي للأحزاب السياسية، لتغطية المصاريف المترتبة عن المهام والدراسات والأبحاث التي تنجز لفائدتها، بهدف إلى توفير خبرة مؤهلة تساهم في إعداد برامجها وتصوراتها، والتفكير في السياسات العمومية، وإغناء النقاش العمومي، كل ذلك لتعزيز انخراط المواطنين والمواطنات في الحياة الوطنية، وفي تأهيل الأحزاب السياسية لتدبير الشأن العام والمشاركة في ممارسة السلطة إعمالا لأحكام الفصل 7 من الدستور؛

وحيث إنه، بناء على ما سبق، ليس في المعايير المحددة لتوزيع الدعم العمومي المخول للأحزاب السياسية، ولا في الدعم السنوي الإضافي المرصود لها، ما يخالف الدستور؛

في شأن المادة 43

حيث إن هذه المادة في فقراتها الثانية والثالثة والرابعة، تنص على أنه: "يجب على الأحزاب السياسية التي استفادت من مساهمة الدولة في تمويل

حملاتها الانتخابية أن تقوم بفتح حساب بنكي خاص بموارد ومصاريف الحملة الانتخابية... ويجب على كل حزب سياسي أن يرجع تلقائياً إلى الخزينة كل مبلغ لم يستعمله من الدعم الذي تلقاه... كما يجب على كل حزب سياسي أن يرجع تلقائياً إلى الخزينة كل مبلغ غير مستحق وكل مبلغ لم يستعمله من المساهمة التي تلقاها... وفي حالة عدم إرجاع المبالغ المذكورة، يفقد الحزب السياسي بحكم القانون حقه في الاستفادة من الدعم العمومي؛

وحيث إن الأحكام المذكورة، ترمي إلى إرساء مقومات تدبير شفاف لمساهمة الدولة في تمويل الحملات الانتخابية، وإلى ضمان استخدام الأموال العمومية في الغايات المخصصة والمرصودة لها؛

وحيث إن فقدان حزب سياسي حقه في الاستفادة من الدعم العمومي، في حالة عدم إرجاعه للمبالغ غير المستحقة، وغير المستعملة من الدعم، تبرره ضرورة صون وحماية المال العام وما يتطلبه مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة؛

وحيث إنه، تبعاً لذلك، ليس في المادة المذكورة ما يخالف الدستور؛

في شأن المادتين 44 و45

حيث إن المادتين المذكورتين تنصان، بالتتابع، على أنه: "... توجه الأحزاب السياسية للمجلس الأعلى للحسابات في 31 مارس من كل سنة على أبعد تقدير الوثائق والمستندات المكونة لحساباتها السنوية المحددة بنص تنظيمي و جميع الوثائق التي تقتضيها عملية تدقيق الحسابات.

يتم دعم إثبات صرف نفقات الأحزاب السياسية بكل الوثائق والمستندات المثبتة المنصوص عليها في القوانين و الأنظمة الجاري بها العمل.

يوجه الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات إلى المسؤول الوطني عن الحزب المعني إعداراً من أجل تسوية وضعية الحزب، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التوصل بالإعدادار، في الحالات التالية :

- عدم تقديم المستندات و الوثائق المشار إليها في الفقرة السابقة إلى المجلس الأعلى للحسابات داخل الأجل المقرر لهذه الغاية؛

- صرف الدعم... من طرف الحزب لغير الغايات التي منح من أجلها، أو عدم تبرير صرف الدعم المذكور بوثائق الإثبات المطلوبة، أو عدم إرجاع مبالغ الدعم المذكور غير المستعملة أو المستعملة لغير الغايات التي منحت من أجلها.

إذا لم يتم الحزب بتسوية وضعيته بعد انصرام أجل الثلاثين يوماً المشار إليه في الفقرة أعلاه، فإنه يفقد، بحكم القانون وبكيفية فورية، حقه في الاستفادة من التمويل العمومي المقرر في هذا القانون التنظيمي إلى حين تسوية وضعيته، دون الإخلال باتخاذ التدابير و المتابعات المقررة في القوانين الجاري بها العمل.

يسترد الحزب المعني الحق في الاستفادة من التمويل العمومي ابتداء من التاريخ الذي يثبت فيه لدى الجهة المكلفة بصرف التمويل العمومي تسوية وضعيته تجاه الخزينة.، وعلى أنه: "... توجه الأحزاب السياسية للمجلس الأعلى للحسابات داخل أجل لا يزيد عن أربعة (4) أشهر من تاريخ صرف مساهمة الدولة في تمويل حملاتها الانتخابية حسابات حملاتها الانتخابية.

يشمل حساب الحملة الانتخابية لكل حزب سياسي جرداً مفصلاً للنفقات المنجزة بمناسبة الحملة الانتخابية مرفقاً بالوثائق التي تثبت استعمال مبالغ المساهمة المذكورة وذلك في شكل مستندات الإثبات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

يتم الإدلاء بحساب الحملة الانتخابية وفق نموذج يحدد بنص تنظيمي.

يوجه الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات إلى المسؤول الوطني عن الحزب المعني إعداراً من أجل تسوية وضعية الحزب، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التوصل بالإعدادار، في الحالات التالية:

- عدم تقديم الحزب المعني لحساب الحملة الانتخابية المشار إليه في الفقرة الثانية من هذه المادة إلى المجلس الأعلى للحسابات داخل الأجل المقرر لهذه الغاية؛

- إذا تبين للمجلس الأعلى للحسابات بأن المستندات المدلى بها من لدن حزب سياسي في شأن استعمال مبلغ مساهمة الدولة الممنوح له يرسم حملاته الانتخابية لا تبرر، جزئياً أو كلياً، استعمال المبلغ المذكور، طبقاً للغايات التي منح من أجلها؛

- عدم إرجاع مبالغ الدعم، الممنوحة للحزب في شكل مساهمة في تمويل حملاته الانتخابية، غير المستحقة أو غير المستعملة أو المستعملة لغير الغايات التي منحت من أجلها أو التي لم يتم إثبات صرفها بوثائق الإثبات.

إذا لم يتم الحزب بتسوية وضعيته، داخل الأجل المحدد في الفقرة أعلاه، يفقد الحزب، بحكم القانون وبكيفية فورية، حقه في الاستفادة من التمويل العمومي المقرر في هذا القانون التنظيمي إلى حين تسوية وضعيته، وذلك دون الإخلال باتخاذ التدابير والمتابعات المقررة في القوانين الجاري بها العمل.

يسترد الحزب المعني حقه في الاستفادة من التمويل العمومي... وضعيته تجاه الخزينة.

يحيل الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات على الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض، بصفته رئيس النيابة العامة الاختلالات التي سجلها المجلس المذكور في شأن استعمال مساهمة الدولة وذلك لاتخاذ الإجراءات التي يقتضيها القانون.":

وحيث إن الدستور أنط، طبقا للفقرة الأخيرة من فصله 147، بالمجلس الأعلى للحسابات تدقيق حسابات الأحزاب السياسية، و فحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية؛

وحيث إن المادتين المذكورتين بإقرارهما التزامات يتطلبها تقديم الحساب السنوي وحساب الحملة الانتخابية، من قبل الأحزاب السياسية، وآجال محددة يتعين التقيد بها في ذلك، وإحداث مسطرة للإعذار، مع تحديد الحالات التي تستوجبها، تكون قد أحاطت جزاء فقدان الحق في الاستفادة من التمويل العمومي بكافة الضمانات المطلوبة؛

وحيث إن هذا الجزاء يبقى مؤقتا ومرتبطا بوجود الإخلال، واستمرار عدم التقيد بالالتزامات الواردة في المادتين المعنيتين، وأن تصحيحه يترتب عنه، في المقابل، استرداد الحزب المعني لحقه في الاستفادة من التمويل العمومي ابتداء من التاريخ الذي يثبت فيه لدى الجهة المكلفة بصرف التمويل العمومي تسوية وضعيته تجاه الخزينة؛

وحيث إنه، بناء على ما سبق، ليس في أحكام المادتين 44 و45 ما يخالف الدستور؛

في شأن المادة 66 (الفقرة الثانية)

حيث إن التعديل المدخل على هذه المادة، في فقرتها الثانية، استوجبه إحداث انسجام مع التغيير الذي طرأ على مبلغ القيمة الإجمالية، الذي يجب ألا تتعداه الهيئات والوصايا والتبرعات النقدية أو العينية، في السنة بالنسبة لكل متبرع، والمحددة في 600.000 درهم، مما تكون معه أحكامها ليس فيها ما يخالف الدستور؛

لهذه الأسباب

أولا- تصرح بأن القانون التنظيمي رقم 07.21 القاضي بتغيير القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية، ليس فيه ما يخالف الدستور؛

ثانيا- تأمر بتبليغ نسخة من قرارها هذا إلى السيد رئيس الحكومة، ونشره في الجريدة الرسمية .

وصدر بمقر المحكمة الدستورية بالرباط في يوم الأربعاء 17 من شعبان 1442

(31 مارس 2021)

الإمضاءات

اسعيد إهراي

عبد الأحد الدفاق	الحسن بوقنطار	أحمد السالمي الإدريسي	محمد بن عبد الصادق
مولاي عبد العزيز العلوي الحافظي	محمد الأنصاري	ندير المومني	
لطيفة الخال	الحسين اعبوشي	محمد علمي	خالد برجاوي