



المملكة المغربية

البرلمان

مجلس النواب

مقترح قانون

بتعديل المادتين 6 و28 من القانون 78.00

المتعلق بالميثاق الجماعي.

تقدم به السادة النواب:

سليمان العمراني، عبد الله بووانو، نورالدين قربال، محمد العيادي،

محمد الرضى بنخلدون، عبد الله صغيري، أحمد أيتونة ،

عبد الجبار القسطلاني و محمد النوكة

من فريق العدالة والتنمية.

رقم التسجيل : 103

تاريخ التسجيل: 2011/06/22

مقترح قانون

بتعديل المادتين 6 و 28 من القانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي

مذكرة التقديم

مقدمة:

اختار المغرب بعد إنهائه لعهد الاحتلال، تصفية مخلفات الاستعمار وإعادة بناء الدولة المغربية على أسس عصرية، ومن الأوراش التي باشرها في هذا الإطار ورش نظام اللامركزية الترابية، حيث توجهت جهود الدولة إلى تعزيز البناء "اللامركزي" الذي شهد أولى لبناته خلال المرحلة السابقة على الاستقلال، وكانت أولى الإشارات في هذا الاتجاه إعلان المغفور له محمد الخامس في خطابه الموجه للأمة يوم 8 ماي 1958 عن تقديره للجماعة (الحضرية أو القروية) لما يمكن أن تشكله من أساس لتنظيم النظام المغربي الحديث، وبناء عليه قرر جلالته الانتقال إلى العمل على تنظيم انتخابات بلدية وجماعية وتحديد الاختصاصات التي ستوكل للمجالس المحلية.

وقد كانت أولى معالم بناء اللامركزية الترابية في تاريخ المغرب المستقل إصدار الظهير¹ المتعلق بانتخابات أعضاء المجالس الجماعية، المنظمة يوم 29 ماي 1960، وشكل الظهير رقم-1- 59-315 المتعلق بتنظيم الجماعات² الصادر بتاريخ 24 يونيو 1960 خطوة ثانية في هذا المسار، ثم تعززت هذه الخطوات بعد عقد ونصف من الزمن بإصدار الظهير رقم 583-76-1 بمثابة التنظيم الجماعي³ بتاريخ 30/9/1976، الذي وسع من سلطات الجهاز التنفيذي الجماعي وحد من سلطات أعوان السلطة المحلية. إن هذا المسار الإصلاحى على المستوى السياسى والمؤسساتى الذى عرفه المغرب، سوف يتميز سنة 1993 بإنشاء المحاكم الإدارية بعد إقرار القانون رقم

¹ الظهير الشريف 1.59.161 بشأن انتخاب المجالس الجماعية، ج.ر عدد 2445 بتاريخ 4 شتنبر 1959، ص 2626؛

² الظهير الشريف 1.59.315 بشأن نظام الجماعات، ج.ر عدد 2487 بتاريخ 24 يونيو 1960، ص 1970؛

³ الظهير الشريف 1.76.583 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي، ج.ر عدد 3335 مكرر بتاريخ فاتح أكتوبر 1976، ص 3025؛

41.90⁴، حيث أبان القاضي الإداري، خلال السنوات السبعة عشرة التي تلت صدور هذا القانون، عن مكنة في مصاحبة المسار الديمقراطي المحلي والتدخل لحمايته ضد الممارسات الماسية بالمشروعية.

وسوف تتوطد الديمقراطية المحلية وتبلغ أفقا متقدما بعد إقرار القانون رقم 78.00 بمثابة الميثاق الجماعي⁵، الذي عمل على ترسيخ الإصلاحات السابقة وتصحيح أوجه الخصاص التي كشف عنها تطبيق ظهير 76، وتقوية السلطة التنفيذية الجماعية كما نسخ المقتضيات التي كانت تمس سابقا استقرار منصب الرئاسة الجماعية. وقد تواصل تطوير التشريع الانتخابي الجماعي وتؤكد بالمراجعة التي خضع لها سنة 2008 كل من الميثاق الجماعي عبر القانون 17.08 والقانون رقم 9.97 بمثابة مدونة الانتخابات⁶.

يشكل أسلوب الانتخاب أهم وأبرز الأسس التي يقوم عليها بناء الديمقراطية المحلية، ويقتضي قيام الناخبين على مستوى الجماعات الحضرية والقروية بانتخاب ممثليهم في المجالس الجماعية لهذه الجماعات بالاقتراع العام المباشر، ويعتبر هذا الانتخاب تفويضا من الناخبين لمنتخبهم لتدبير شؤونهم المحلية، ويستلزم هذا التفويض انتخاب المجلس الجماعي لرئيس ونواب يشكلون المكتب، يعهد إليه بممارسة الاختصاص الذي حدده له القانون تحت رقابة المجلس. لذلك فإن الوظيفة التنفيذية التي يضطلع بها مكتب المجلس الجماعي تعتبر من الأهمية والخطورة بمكان، وهذا ما حدا بالمشروع إلى وضع ضوابط وشروط صارمة لاختيار الرئيس ونوابه، ورتب على الإخلال بها تخويل الحق للمتضررين اللجوء إلى القضاء قصد تصحيح هذا الاختلال وحماية المشروعية. وفي هذا الإطار نصت المادة⁷ من الميثاق الجماعي على إمكانية الطعن في انتخابات رؤساء المجالس الجماعية ونوابهم: "يمكن إلغاء انتخاب الرئيس أو نوابه طبق الشروط والكيفيات والآجال المحددة في شأن الطعون في انتخابات المجلس الجماعي بموجب أحكام القانون المتعلق بمدونة الانتخابات. ومن هذه الأحكام ما نص عليه الفصل 69 من هذه المدونة أنه "يمكن الطعن في القرارات الصادرة عن مكاتب التصويت ومكاتب التصويت المركزية ولجان الإحصاء أو التحقق التابعة للعمليات أو الأقاليم واللجان الجهوية للإحصاء فيما يتعلق بالعمليات الانتخابية وإحصاء الأصوات وإعلان نتائج الاقتراع وذلك طبقا للأحكام المقررة في هذا القانون"⁸، في حين نص الفصل

⁴ القانون 41.90 تحديث بموجبه محاكم إدارية، ج.ر عدد 4227 بتاريخ 3 نونبر 1993، ص 2169؛

⁵ القانون 78.00 يتعلق بالميثاق الجماعي، ج.ر عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002- ص 3468؛

⁶ القانون 9.97 يتعلق بمدونة الانتخابات، ج.ر عدد 4470 بتاريخ 3 أبريل 1997، ص 570؛

⁷ نفسه

⁸ نفسه؛

74 من المدونة على حالات البطلان: " لا يحكم ببطلان الانتخابات جزئيا أو مطلقا إلا في الحالات الآتية:

- 1- إذا لم يجر الانتخاب وفق الإجراءات المقررة في القانون؛
- 2- إذا لم يكن الاقتراع حرا أو شابته مناورات تدليسية؛
- 3- إذا كان المنتخب أو المنتخبون من الأشخاص الذين لا يجوز لهم الترشح للانتخابات بمقتضى القانون أو بموجب حكم قضائي".⁹

وقد خول القانون 41.90 المنشئ للمحاكم الإدارية¹⁰ والقانون 80.03 المتعلق بمحاكم الاستئناف الإدارية¹¹، اختصاص البت في الطعون المتعلقة بانتخاب رؤساء المجالس الجماعية ونوابهم.

إذا كان المشرع قد أناط بالجماعات الترابية عموما وبالمجالس الحضرية والقروية خصوصا، مسؤولية النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في إطار نظام الحکامة الجيدة، وخول لها من أجل ذلك اختصاصات واسعة وصلاحيات معتبرة، فإن المقوم الديمقراطي الأساس لتحقيق هذا المطلب هو انبثاق جهاز تنفيذي عن تلك المجالس قادر على قيادة التنمية المنشودة بالكفاءة والنجاعة المطلوبتين. لهذا الاعتبار أولى المشرع أهمية خاصة للنظام الانتخابي الذي يفرز تلك الأجهزة التنفيذية وعلى رأسها رؤساء الجماعات المعنية.

(أ) مجال التعديل

انطلاقا من الاعتبارات السابقة، يتوجه واضعوا هذا المقترح إلى تقديم تصور جديد يتغىي ترصيد المكتسبات التشريعية للنظام الانتخابي لرؤساء المجالس الجماعية ونوابهم وتطوير هذا النظام بما يستجيب لمتطلبات تعزيز اللامركزية الجماعية في المرحلة الجديدة من تاريخ المغرب الموسومة بالحراك الشعبي والمؤسساتي الذي نأمل أن يفضي إلى إقرار دستور جديد مستجيب لتطلعات الشعب المغربي وكافة قواه الحية.

لذلك فإن مجال هذه المبادرة هو تقديم اقتراحات لتعديل مقتضيات القانونية في القانون 78.00 المنظمة لعملية انتخاب رؤساء المجالس الجماعية ونوابهم.

(ب) أهداف التعديل:

⁹ نفسه؛

¹⁰ القانون 41.90 تحديث بموجبه محاكم إدارية، ج.ر عدد 4227 بتاريخ 3 نونبر 1993، ص 2169؛
¹¹ القانون 80.03 تحديث بموجبه محاكم استئناف إدارية، ج.ر عدد 5398 بتاريخ 23 فبراير 2006، ص 490؛

إن وراء كل مبادرة جادة أهداف ومقاصد يتوخاها أصحابها، وبالنسبة للمبادرة التشريعية موضوع هذا المقترح، فإن مجمل الأهداف العامة والخاصة المتوخاة منها محددة في العناصر الآتية:

- تعزيز المسار التصاعدي للتشريع الانتخابي الجماعي؛
- الانفتاح على الاجتهاد القضائي الإداري والاستفادة من الغنى الذي يميزه في مجال الأحكام في الطعون الانتخابية؛
- تقوية موقع القضاء في مسار اللامركزية الترابية وتعزيز المقاربة التشاركية بين الجماعات الترابية والمؤسسة القضائية؛
- معالجة مظاهر القصور التي تعترى نص القانون الحالي والتي أبانت عنها تطبيقات استحقاقات سنة 2009؛

(ج) مرجعية التعديل:

ولبلوغ الأهداف الكبيرة التي ينشدها هذا المقترح، سوف يعمل هذا المشروع بالانضباط للمرجعيات الأساسية الآتية:

- نص القانون 78.00 بمثابة الميثاق الجماعي، كما عدل وتم أساسا بالقانون 17.08؛
- خلاصات المقررات القضائية الصادرة على إثر الطعون في انتخابات رؤساء المجالس الجماعية ونوابهم، والتي نبهت إلى العديد من مواطن الخصاص في التشريع الانتخابي الجاري به العمل؛
- تعديلات الفرق البرلمانية المقدمة على مشروع القانون 17.08؛
- البحث العلمي، خصوصا أحد البحوث الجامعية التي تناولت انتخابات مكاتب المجالس الجماعية سنة 2009 بين النصوص القانونية والاجتهاد القضائي؛

(د) فصول التعديل:

انطلاقا من الاختيارات السابقة، فإن هذا المقترح سيتوجه إلى تقديم تعديلات لبعض المقتضيات الواردة في مادتين من مواد القانون 78.00:

■ المادة 6 التي نصت أساسا على المقتضيات المتعلقة بأجل عقد جلسة انتخاب المجلس الجماعي لأعضاء مكتبه، وشروط وكيفية انتخابهم، وقاعدة النصاب والصلاحيات المخولة للسلطة المحلية وللمكتب التصويت؛

■ المادة 28 التي حددت شروط الأهلية لانتخاب رؤساء المجالس الجماعية والشروط المتعينة على نوابهم حين ممارستهم لمهامهم بصفة مؤقتة؛
وليسط التعديلات المقترحة على المادتين المذكورتين وبيان الأسس التي تستند عليها والدواعي إليها، سوف نعتد الهيكل القائمة على المحاور الخمسة الآتية:

- الدور المنوط بالسلطة المحلية؛
- انعقاد جلسة انتخاب مكتب المجلس الجماعي؛
- إدارة جلسة انتخاب مكتب المجلس الجماعي؛
- الأهلية القانونية للترشيح لمنصب رئيس المجلس الجماعي ومهام نواب الرئيس؛
- نظام انتخاب رئيس المجلس الجماعي ونوابه؛

(1) الدور المنوط بالسلطة المحلية:

إذا كان المشرع قد جعل من عملية انتخاب رؤساء المجالس الجماعية ونوابهم شأنا "سياديا" للمنتخبين المحليين، فإن ممارسة هذا الشأن لا تتم بدون إسناد بعض الجهات ومنها السلطة المحلية. لقد خول لها، باعتبارها مؤتمنة على حفظ النظام العام وخدمة المصلحة العامة، موقعا في المسلسل الانتخابي المحلي، وأناط بها مهمتان خاصتان:

- توجيه الدعوات وتوفير شروط وأدوات العملية الانتخابية؛
- حضور العملية الانتخابية؛

(1) توجيه الدعوات وتوفير شروط وأدوات العملية الانتخابية

إن السلطة المحلية مدعوة إلى اتخاذ الإجراءات والتدابير الكفيلة بحسن تنظيم العملية الانتخابية، ومن ذلك توجيه الدعوات لأعضاء المجلس وتوفير معازل التصويت وصناديق الاقتراع وبطائق التصويت والأطرفة التي تحمل طابع السلطة الإدارية المحلية، فضلا عن ضرورة تحديد عضوي مكتب التصويت اللذان سيعهد إليهما بإدارة جلسة الانتخاب. فلأول مرة ينص المشرع، في القانون 78.00، على ضرورة تنظيم العملية الانتخابية بواسطة معزل وصندوق شفاف وأوراق التصويت وأغلفة، حيث نص الفصل 6 منه أنه "لتكون عملية التصويت صحيحة ينبغي أن تجري

باستعمال معزل وصندوق شفاف وأوراق التصويت وأغلفة غير شفافة تحمل خاتم السلطة الإدارية المحلية".

ومن جهة أخرى نص الفصل 6 من نفس القانون أن الدعوة لحضور جلسة انتخاب الرئيس ونوابه تتولاها السلطة المحلية "ينتخب المجلس الجماعي من بين أعضائه رئيسا وعدة نواب يؤلفون مكتب المجلس المذكور. ينتخب أعضاء المكتب لمدة انتداب المجلس الجماعي. يجري الانتخاب خلال الخمسة عشر يوما الموالية لانتخاب المجلس الجماعي أو لتاريخ انقطاع المكتب بصفة جماعية عن مزاولة مهامه لأي سبب من الأسباب. ويجتمع المجلس في كل الحالات بدعوة مكتوبة من السلطة الإدارية المحلية المختصة". وهي نفس الصيغة تقريبا التي استعملها المشرع في المادة 2 من ظهير 1976 حيث نص أن " ويجتمع المجلس في كلتا الحالتين باستدعاء من السلطة المحلية المختصة"، في حين لم يحدد ظهير 24 يونيو 1963 المتعلق بنظام الجماعات¹² في مادته الثامنة، الجهة المختصة بإرسال الاستدعاء للجلسة الثانية إذا لم يتوفر النصاب في الجلسة الأولى.

(ب) حضور العملية الانتخابية

إن إثن المشرع لأعوان السلطة المحلية بحضور جلسات المجالس الجماعية المخصصة لانتخاب رؤسائها ونوابهم يكتسي طابع الحق والواجب في آن واحد. فهو واجب لكونها ملزمة بحفظ النظام داخل الجلسات كما تقدم، وهو حق بموجب منطوق المادة 6 من الميثاق الجماعي التي نصت أنه " تحضر الجلسة السلطة الإدارية المحلية المختصة أو من يمثلها"، كما نصت المادة 61 من نفس القانون أنه " تحضر الجلسات السلطة الإدارية المحلية المختصة أو ممثلا ولا تشارك في التصويت. ويمكن أن تقدم بمبادرة منها أو بطلب من الرئيس وأعضاء المجلس جميع الملاحظات المفيدة والتوضيحات المتعلقة بمداولات المجلس ولاسيما بخصوص المسائل المدرجة في جدول الأعمال وفقا لطلبها".

غير أن ممارسة السلطات المحلية للمهام المذكورة، تعترضه عدة إكراهات كشف عنها الاجتهاد القضائي كما أبان عن محدودية بعض المقضيات القانونية، ويمكن إجمال كل ذلك في العناصر الآتية وفق المحاور المحددة بعده:

1.1. تبليغ الدعوات:

¹² الظهير الشريف 1.76.583 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي، ج.ر. عدد 3335 مكرر بتاريخ فاتح أكتوبر 1976، ص 3025؛

■ عدم تحديد الفصل 6 من الميثاق الجماعي لشكليات وطرق تبليغ الدعوات، كما لم يُحلّ على وسائل التبليغ المنصوص عليها في الفصل 38 من قانون المسطرة المدنية؛

■ عدم تحديد المشرع صراحة الأشخاص الذين يتعين أن تبلغ لأحدهم دعوات الحضور لجلسة الانتخاب، لذلك يلزم في هذه الحالة تطبيق قواعد قانون المسطرة المدنية، خصوصا مقتضيات الفصل 38 المذكور؛

■ حكم بعض المحاكم الإدارية بإلغاء انتخابات الرؤساء المطعون فيها، لكون السلطة المحلية لم تقدم حجة على تبليغها الاستدعاء للطاعنين، وفق مقتضيات الفصل 38؛

■ وجود صعوبات لدى أعوان السلطة المحلية لتبليغ الدعوات بشكل سليم وغير منتج للطعن؛

■ عدم تبليغ الدعوات يعود أيضا وأحيانا إلى المنتخبين أنفسهم، بهدف عرقلة عقد الجلسة أو ممارسة ضغوط على منافسيهم؛

■ تسجيل القاضي الإداري لسوء نية السلطة المحلية أحيانا، وذلك بالحيلولة دون حضور بعض المستشارين الجماعيين لجلسة الانتخاب؛

ولتجاوز هذه الإخلالات، يمكن اعتماد بعض الحلول الآتية:

- تطبيق مقتضيات التبليغ القضائي وفق أحكام المسطرة المدنية وقانون المفوضين القضائيين؛
- إلزام السلطات المحلية بنشر مواعيد وأماكن انعقاد جلسات الانتخاب في الأماكن المعدة لذلك بمقراتها ومقرات المجالس الجماعية، وفق أجل يحدده المشرع؛
- تبليغ المستشارين الجماعيين بمواعيد وأماكن انعقاد جلسات الانتخاب، عن طريق وسائل الإعلام العمومي من قنوات تلفزيونية وإذاعات؛
- إلزام المستشارين الجماعيين بتسلم الدعوات من مقرات السلطة الإدارية، انطلاقا وفق أجل يحدده المشرع يتلو تاريخ انتخاب المجالس الجماعية أو تاريخ الدورة التي لم تنعقد بسبب من الأسباب؛

1.2. قاعدة الآجال:

■ عدم تنصيب المشرع على أجل فاصل بين تاريخ تبليغ الدعوة وتاريخ انعقاد الجلسة المخصصة لانتخاب المكتب، مما يفسح المجال لسيئى النية بتبليغ الدعوات في آخر لحظة، لعرقلة حضور المعنيين؛

■ عدم تحديد المشرع لأي عقوبة في حالة تجاوز أجل 15 يوما لعقد جلسة انتخاب المكتب؛
فهل سيلزم المشرع باعتماد قاعدة خمسة أيام أو خمسة عشر يوما المنصوص عليها في الفصل 40 من قانون المسطرة المدنية؟ لقد صدر عن المحكمة الإدارية بفاس سنة 2003 حكم قضى بكون قاعدة الخمسة الأيام هي الواجبة التطبيق، في حين قضت المحكمة الإدارية بالرباط في نفس السنة بأجل ثلاثة أيام، تطبيقا لأحكام الفصل 58 من الميثاق الجماعي؛

1.3. الحضور في جلسة انتخاب مكتب المجلس الجماعي

■ سماح المشرع لأعوان السلطة المحلية بحضور جلسات انتخاب مكاتب المجالس الجماعية، غير أنه لم يحدد طبيعة المهام المسندة لهم حين حضورهم لهذه الجلسات؛
■ تدخل القاضي الإداري سنتي 1997 و2009 ليقرر طبيعة الدور المنوط بأعوان السلطة وهو احترام وحفظ النظام والسهر على الأمن العام وأن تمر العملية الانتخابية وفق أحسن الشروط؛
■ منح المشرع لأعوان السلطة الحق في الحضور لتتبع العملية الانتخابية وممارسة حقهم في الطعن عند الاقتضاء؛

1.4. حدود تدخل أعوان السلطة في سير جلسة انتخاب مكاتب المجالس الجماعية

■ اعتبار القاضي الإداري أن إدلاء أعوان السلطة برأي قانوني في مجريات العملية الانتخابية ومشاركة موظفين في فرز الأصوات يعدان تدخلا في العملية الانتخابية، وفي هذا الإطار حددت المحكمة الإدارية لمراكش أن التدخل اللاقانوني للسلطة يتم في الحالات الآتية:

- المساهمة في إدارة الجلسة؛
- رئاسة أحد أعوان السلطة للجلسة؛
- تحرير أحد أعوان السلطة لمحضر الجلسة أو توقيعه؛
- تزوير نتيجة الانتخاب لصالح أحد المرشحين؛
- انتهاك حرية وسرية الاقتراع؛

■ غير أن هذا الاجتهاد يصطدم بالدلالة المباشرة لنص الفصل 61 من الميثاق الجماعي، الذي أُنزِلَ للسلطة المحلية " أن تقدم بمبادرة منها أو بطلب من الرئيس وأعضاء المجلس جميع الملاحظات المفيدة والتوضيحات المتعلقة بمداومات المجلس لا سيما فيما يخص المسائل المدرجة في جدول الأعمال وفقا لطلبها". فهل يتعلق الأمر بقاعدة مستثناة التطبيق على جلسات انتخاب مكاتب المجالس الجماعية؟ وإذا تعلق الأمر بتعارض بين النص القانوني وبين جزء من الاجتهاد القضائي فكيف يمكن رفع التعارض الذي رتب البطلان على تدخل السلطات المحلية في العملية الانتخابية؟

(2) انعقاد جلسة انتخاب مكتب المجلس الجماعي

نص الفصل 6 من الميثاق الجماعي على أنه "يجتمع المجلس طبق شروط النصاب القانوني المنصوص عليها في المادة 60 بعده"، وحددت المادة الأخيرة ما يلي: "يتداول المجلس الجماعي في اجتماع عام ولا يمكن أن يتداول بكيفية صحيحة إلا بحضور أكثر من نصف أعضائه المزاولين مهامهم في الجلسة وفي نطاق المسائل المدرجة في جدول الأعمال فقط وإذا لم يتوفر المجلس الجماعي على العدد الكافي بعد استدعاء أول، فإن المقرر المتخذ بعد استدعاء ثان والموجه في ظرف ثلاثة (3) أيام على الأقل بعد اليوم المحدد للاجتماع السابق لا يعد صحيحا إلا إذا حضر الجلسة ثلث الأعضاء المزاولين مهامهم على الأقل. وإذا تعذر في هذا الاجتماع الثاني التوفر على ثلث الأعضاء المزاولين مهامهم، أمكن استدعاء المجلس طبق الكيفيات والآجال المقررة في الفقرة السابقة لعقد اجتماع ثالث تكون مداولاته صحيحة كيفما كان عدد الأعضاء الحاضرين. يقدر النصاب القانوني عند افتتاح كل جلسة. وكل انسحاب للأعضاء أثناء الجلسة، لأي سبب من الأسباب، لا يؤثر على مشروعية النصاب، وذلك إلى حين انتهاء الجلسة المذكورة".

كما نصت المادة 63 من القانون 78.00 أنه "تكون الجلسات العامة للمجلس الجماعي عمومية، وتعلق جداول أعمالها بمقر الجماعة، ويسهر الرئيس على النظام أثناء الجلسات" ونصت المادة 21 من ظهير 1976 "تكون الجلسات العامة للمجلس الجماعي عمومية" أما الفصل 13 من ظهير نظام الجماعات لسنة 1960 فنص أن "تكون الجلسات العامة للمجلس الجماعي علنية".

(3) إدارة جلسة انتخاب مكتب المجلس الجماعي:

أسند المشرع رئاسة الجلسة المخصصة لانتخاب رئيس المجلس الجماعي ونوابه لأكبر أعضاء المجلس سنا وكتابتها لأصغرهم.

وهكذا نصت المادة 6 من الميثاق الجماعي أنه "يجتمع المجلس طبق شروط النصاب القانوني المنصوص عليها في المادة 60 بعده تحت رئاسة العضو الأكبر سنا من بين أعضائه الحاضرين ويتولى العضو الأصغر سنا من بين أعضاء المجلس الحاضرين ممن يحسنون القراءة والكتابة مهمة كتابة الجلسة ويحرر محضر متعلق بها"، وهي نفس القاعدة التي أقرها ظهيرا 1976 و1960.

وفيما يتعلق بمحضر الجلسة فقد نصت المادة 65 من القانون 78.00 أنه "يحرر محضر للجلسات ويضمن في سجل يرقمه ويؤشر عليه الرئيس وكاتب المجلس. ويحق لأعضاء المجلس

الجماعي الحصول على نسخة من محضر الجلسات بناء على طلب منه في غضون خمسة عشر (15) يوما التالية لاختتام الدورة على أبعد تقدير".

وفيما يعود للحق في الحصول على نسخ من محاضر الجلسات، فقد نصت المادة 6 _
تسلم نسخة من المحضر لأعضاء المجلس الجماعي المزاولين مهامهم بطلب منهم داخل أجل لا يتعدى 24 ساعة للانتخاب. تعلق نسخة من المحضر المذكور بمقر الجماعة طوال الثمانية أيام التالية ليوم الانتخاب".

إلا أن الممارسة الانتخابية والعمل القضائي قد أبانا عن عدة مظاهر للخلل نجمها حسب
المحاور الآتية:

3.1. رئاسة جلسة الانتخاب

إذا كان المشرع قد أناط بعضو المجلس الجماعي الأكبر سنا مهمة رئاسة جلسة انتخاب الرئيس والنواب، غير أنه لم يحدد طبيعة ولا لائحة المهام المنوطة برئيس الجلسة ولا حدودا لتصرفاته، تاركا له ضمنيا تقدير كل ذلك، وهو من الخصائص المسجل على النص والذي فتح الباب لبعض الاجتهادات التي أخلت أحيانا بالسير العادي للجلسة أو شكلت مطاعن لدى القضاء الإداري.

من جهة أخرى، فإن الحياد والموضوعية المطلوبين في رئيس الجلسة لتولي دفة إدارة أشغالها يعتبران شرطين صعبين التحقق غالبا، كما تبينه الطعون الانتخابية المرفوعة أمام المحاكم الابتدائية برسم انتخابات مكاتب المجالس الجماعية لسنة 2009، باعتبار أن رئيس الجلسة هو عضو في المجلس وبالتالي يصطف موضوعيا إلى جانب الأغلبية أو المعارضة التي سيرسّمها المجلس بعد انتخاب مكتبه، وبالتالي قد يتخلف الشرطان المذكوران في أدائه لمهامه، ويعمل بالتالي على عرقلة أشغال الجلسة أو الإساءة إلى حقوق الأقلية، حسب الموقع الذي اختار أن يتموقع فيه.

3.2. كتابة جلسة الانتخاب

خول المشرع لأصغر أعضاء المجلس الجماعي سنا ممن يحسنون القراءة والكتابة مهمة كتابة محاضر الجلسات، غير أن المسافة بين الإطار القانوني وبين الممارسة العملية تبدو مخلة للغاية، للأسباب الآتية التي وقف عليها العمل القضائي:

- لم ينص المشرع على البديل في حال عدم توفر كل أعضاء المجلس على الشروط المطلوبة في كاتب الجلسة، هل يتم اللجوء لمقتضيات الفصل 11 من الميثاق الجماعي¹³؟
- لماذا حرص المشرع على اشتراط صغر السن وإحسان القراءة والكتابة، لتولي مهام كتابة محاضر الجلسات؟ أليس الأولى لهذه المهمة الشرط الثاني ولو تخلف الأول؟
- بعض محاضر الجلسات لا تتضمن كل الوقائع المسجلة ولا طبيعة وعدد وأسماء أعوان السلطة الحاضرين وغيره، مما يشكل خصاصا يلقي بعبئه على عمل القاضي الإداري؛
- عدم تنصيب المشرع على شكل المحضر والبيانات التي ينبغي أن يتضمنها، على غرار محاضر انتخابات المجالس الجماعية، وخلافا لزميله الفرنسي الذي نص على العناصر الآتية:

➤ تاريخ ومكان الجلسة؛

➤ تاريخ الاستدعاء؛

➤ جدول الأعمال؛

➤ هوية الأعضاء الغائبين مع بيان أسباب غيابهم؛

➤ تاريخ افتتاح واختتام الدورة؛

➤ التدخلات والمداولات؛

- خلو المحاضر أحيانا من بعض البيانات الهامة حين يثار الطعن أمام القضاء الإداري، يستدعي التفكير في اللجوء إلى التسجيل السمعي البصري لوقائع الجلسات؛

3.3. ترشح أعضاء مكتب التصويت لمهام مكتب المجلس الجماعي:

من القضايا المثارة بقوة أمام المحاكم الإدارية وأبرزت اجتهدات متنافرة، المسألة المتعلقة بترشح عضوي مكتب التصويت (الأكبر سنا والأصغر سنا) لمهام رئيس المجلس الجماعي أو مهام أحد نوابه. هل يستمر المرشح في القيام بمهمته في رئاسة الجلسة أو كتابة محضرها أم ينسحب منها لغيره؟

3.4. مقارنة جديدة:

لتجاوز الصعوبات والاختلالات المسجلة والتي أقلت بثقلها بشكل معتبر على الجهاز القضائي، نقدم تصورا جديدا عن الجهة التي نقترح أن يخول لها استقبالا لرئاسة جلسات انتخاب رؤساء المجالس الجماعية، تسييرا لأشغالها وصياغة لمحضرها.

¹³ "في حالة عدم وجود مرشحين يحسنون القراءة والكتابة، يعين الرئيس من بين موظفي الجماعة، باتفاق مع أعضاء المجلس، كاتباً مساعداً يكلف بنفس المهام تحت مسؤولية العضو الرسمي المنتخب"

إننا نقدر أن إسناد المشرع منذ ظهور 24 يونيو 1963 المتعلق بنظام الجماعات، رئاسة جلسة انتخاب رؤساء المجالس الجماعية ونوابهم للعضو الأكبر سناً، إن كان له ما يبرره قبل عقود، فإنه أصبح اليوم متجاوزاً بشهادة واقع الممارسة ويحجم النزاعات المعروضة على القضاء الإداري، فضلاً عن كون السن لم يعد معياراً للأفضلية بين المنتخبين لتولي بعض المهام لم تسند لهم بموجب نظام انتخابي.

لذلك نعتبر أن المدخل لإصلاح الاختلالات المسجلة وتقليص مساحة النزاع ولجم النزوعات الماسة بسلامة انتخابات الأجهزة التنفيذية للمجالس الجماعية، يكمن في إسناد مهمة رئاسة الجلسات المخصصة لهذه الانتخابات للقضاء في شخص رئيس المحكمة الابتدائية التي تدخل في دائرة نفوذها الجماعة المعنية، أو نائب عنه، وذلك للاعتبارات الأساسية الآتية:

- تأكيد بعض الأحزاب السياسية في مذكراتها على إشراف القضاء على الانتخابات؛
- الكفاءة القانونية للقاضي لتولي سلطة رئاسة جلسة انتخاب المكتب، لكون التجربة أبانت عن محدودية مستوى عموم المنتخبين الذين أوكل لهم المشرع مهمة رئاسة الجلسة المذكورة، فضلاً عن حضور بعض الاعتبارات السياسية والشخصية التي تتنافى مع المركز القانوني الذي أوكله لهم المشرع؛
- توفر القاضي على القبول الاجتماعي والنفسي وعلى الخبرة القانونية، مما يؤهله لتولي هذه المهمة، ويمكن الاستئناس هنا باختيار المشرع في مدونة الانتخابات حين أسند رئاسة لجان الإحصاء إلى رؤساء المحاكم الابتدائية أو المفوضين من قبلهم؛
- ضبط القاضي رئيس الجلسة لوقائعها لكونه سيضفي الجدية على أشغالها ويحد من تدخل أعوان السلطة المحلية في مجرياتها، مما سيقصّل حجم الطعون التي يمكن أن تثار أمام القاضي الإداري؛
- معالجة حالة التنافي التي أکدها جانب من الاجتهاد القضائي، بين رئاسة الجلسة أو القيام بكتابة محضرها وبين ممارسة حق الترشح لمهام مكتب المجلس الجماعي؛
- من شأن هذا الاختيار أن يعزز إشراك القاضي الإداري في مسلسل اللامركزية الجماعية ليقوم بوظيفة الاستشارة والوقاية، وهذا سيسهم في تقريب العلاقة بين المجالس الجماعية والقضاء الإداري، فضلاً عن تعزيز الوظيفة الاستشارية للقضاء لدى المنتخبين المحليين، مما سيمكن من ترشيد أداء هؤلاء ويعزز الأمن القانوني؛

وفيما يتعلق بمهمة تحرير محاضر الجلسات، في إطار التصور القائم على إسناد رئاسة الجلسة لقاض، فإننا نرى تخويل هذا الاختصاص للمفوضين القضائيين، حيث إن الفصل 15 من

القانون 81.03 المتعلق بتنظيم مهنة المفوضين القضائيين¹⁴ قد نص على أنه "ينتدب المفوض القضائي من لدن القضاء للقيام بمعاينات مادية محضة مجردة من كل رأي".

(4) الأهلية القانونية للترشيح لمنصب رئيس المجلس الجماعي ومهام نواب الرئيس:

حدد المشرع شروط الأهلية القانونية في المادة 28 وشروط التنافي في المادة 29، من القانون 78.00. وهكذا نص في المادة 28 أنه "لا يجوز لأعضاء المجالس الجماعية الذين لا يثبتون توفرهم على مستوى تعليمي يعادل على الأقل مستوى نهاية الدروس الابتدائية أن ينتخبوا رؤساء ولا أن يزاولوا هذه المهام بصفة مؤقتة". وفي المادة 29 نص أنه "لا يجوز أن ينتخب رئيسا أو نائبا للرئيس أعضاء المجالس الجماعية الذين يقيمون خارج الوطن بسبب وظائفهم العمومية أو بسبب مزاوله أنشطتهم الخاصة. ويعلن فورا عن إقالة رؤساء المجالس الجماعية أو النواب الذين يستقرون بالخارج بعد انتخابهم بقرار من وزير الداخلية ينشر بالجريدة الرسمية. لا يجوز للخازن الجهوي وللخازن الإقليمي والقباض الجهوي والمحصلين والقباض الجماعيين أن ينتخبوا رؤساء أو نوابا للرئيس أو أن يزاولوا هذه المهام بصفة مؤقتة داخل أية جماعة من الجماعات التي يزاولون مهامهم بها. لا يمكن أن ينتخب بصفة نائب للرئيس الأعضاء الذين هم مأجورون للرئيس. تتنافى مهام رئيس المجلس الجماعي مع مهام رئيس مجلس العمالة أو الإقليم أو مجلس الجهة".

غير أن تركيزنا في هذه المبادرة سيقع على موضوع الأهلية القانونية التي عالجتها المادة 28 من الميثاق الجماعي، مميزين الكلام بشأنها بين الترشيح لمنصب رئيس المجلس الجماعي والترشيح لمهام نوابه.

(أ) المستوى الدراسي للمرشحين لمنصب رئيس المجلس الجماعي

إن القاعدة القانونية المنصوص عليها في المادة 28 المذكورة، والتي أُدمجت لأول مرة في الميثاق الجماعي لسنة 2002، إنما هي ثمرة توصية للمناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية المنعقدة أيام 19 و20 و21 أكتوبر 1998 بالدار البيضاء. وتظهر بشكل جلي إرادة المشرع في فرض اختيار منتخبين مؤهلين لتولي المهام الموكولة لرؤساء المجالس الجماعية، وتقيد ذلك الصيغة الأمرة التي صيغت بها القاعدة المذكورة "لا يجوز لأعضاء المجالس الجماعية الذين لا يثبتون توفرهم على مستوى تعليمي...".

¹⁴ القانون 81.03 بتنظيم مهمة المفوضين القضائيين، ج.ر. عدد 5400 بتاريخ 2 مارس 2006، ص 559؛

وقد تبلورت خلاصات مهمة عن التطبيقات التي خضعت لها القاعدة الواردة في المادة 28 والتمحيص الذي أجراه بشأنها القضاء الإداري منذ سنة 2003، تؤكد حجم التنازع الناشئ بفعل أعمال المقتضى المذكور والقصور البين بخصوصه صياغة ومضمونا، يدل على ذلك الاعتبارات الآتية:

■ لقد تبين من خلال العديد من الملفات التي راجت أمام القضاء الإداري، أن المرشحين المطعون في انتخابهم تقدموا بشواهد تعليمية مسلمة من مدارس قرآنية أو مدارس خاصة أو من مؤسسات غير معترف بها من قبل السلطة المكلفة بالتعليم، أو غير مستوفية لكل الشروط وعلى رأسها استكمال الدراسة إلى غاية نهاية الدروس الابتدائية، وتضاربت مواقف المحاكم الإدارية بشأنها وأحيانا داخل المحكمة الواحدة، بالرغم من الاختيار الذي رسي عليه اجتهاد المجلس الأعلى، ومن ضمن عناصره عدم اعتبار إلا " الشواهد المدرسية المسلمة من مؤسسات تدرس المواد المطلوبة لهذا المستوى واللازمة لبلوغه"، كل ذلك وغيره يؤكد مدى محدودية أثر القاعدة التي أرسنها المادة 28؛

■ من الطعون المسجلة برسم سنة 2009 والتي تؤكد المنحى العبثي لبعض المتقاضين، تلك التي تطعن في انتخاب رؤساء يتوفرون على شواهد دراسية عليا من قبيل شهادة الإجازة الجامعية وشواهد المهندسين؛

- وبخصوص الإشكالات التي تثيرها صياغة المادة 28، فنورد أهمها كما يلي:
- تبدو الصيغة " مستوى تعليمي يعادل على الأقل مستوى نهاية الدروس الابتدائية" في منصوص المادة 28 غير واضحة بما يكفي. هل يتعلق الأمر بشهادة نهاية الدروس الابتدائية أم يكفي أن يكون المرشح قد استكمل دراسته الابتدائية إلى غاية 30 يونيو من السنة النهائية للسلك الابتدائي من دون أن يحصل ضرورة على شهادة نهاية الدروس الابتدائية؟؟ وما الفرق بين من أنهى دراسته الابتدائية إلى غاية 30 يونيو ومن توقف لسبب أو لآخر يوم 29 يونيو؟؟
 - إن استعمال لفظة "يعادل" بدل لفظة "يساوي" قد منح الفرصة لبعض المرشحين لمنصب رئيس المجلس الجماعي أن يدلوا لإثبات أهليتهم القانونية لشغل المنصب المذكور، بشواهد مدرسية تفيد توفرهم على مستوى نهاية الدروس الابتدائية، غير أنها مسلمة من بعض المدارس العتيقة أو المدارس الخاصة لم تدرس المواد الضرورية بموجب المناهج التعليمية المعتمدة من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالتعليم؟
 - لم تحدد صياغة المادة 28 السلطة المخولة بمنح الشهادة التي يدلي بها المرشحون لإثبات أهليتهم القانونية ولا طبيعة المؤسسات التعليمية التي تقبل شواهدهم؟
 - ما هي الجهة التي يعود لها اختصاص تلقي شواهد إثبات المستوى الدراسي المنصوص عليه في الفصل 28: هل هي السلطة الإدارية المحلية أم رئيس الجلسة؟
 - من الفراغات في نص الميثاق الجماعي: طريقة تقديم الترشيحات- الجهات المكلفة بتلقيها وما هي صلاحياتها- حدود صلاحيات رئيس الجلسة - دلالة حضور أعوان السلطة للجلسة؟؟

➤ لا تبدو القاعدة المنصوص عليها في المادة 28 وافية بمطلب ضمان تدبير الشأن المحلي متمحور حول المعرفة والكفاءة والنجاعة! ما هي القيمة التحفيزية للقاعدة المذكورة بالنسبة للمنتخبين المنتمين للوسط الحضري؟ لماذا لا يتم التوفيق في الوسط القروي مثلاً بين الإلزام بالمستوى الدراسي المنصوص عليه في المادة 28 والتجربة في تدبير الشأن المحلي التي يمكن أن تتوفر لبعض المرشحين؟

■ ومن الإشكالات التي أفرزتها الممارسة التطبيقية لقاعدة المادة 28، تلك المتعلقة بتوقيت تقديم ما يثبت توفر المرشح لمنصب رئيس المجلس الجماعي عل الأهلية القانونية. هل يُلزم المرشح بالإدلاء بالشهادة المطلوبة حين تقديمه ترشيحه أم حين نشر الدعوى أمام القاضي الإداري؟؟ لقد تباينت مواقف المحاكم الإدارية بهذا الخصوص تبعاً لتأويلها للنص، كما تضاربت مواقف رؤساء جلسات انتخاب الأجهزة التنفيذية للمجالس الجماعية بين من يقبل ترشيحات المرشحين ولو لم يدلوا حينها بالشواهد المطلوبة وبين الراضين لترشيحات الأعضاء الذين لا يدلون بتلك الشواهد. أليس من المفيد للممارسة المستقبلية ولتقليل التنارع إلزام المرشحين للانتخابات الجماعية بالإدلاء ضمن ملفات ترشيحهم بالشواهد المدرسية المطلوبة؟

(ب) المستوى الدراسي للمرشحين لمنصب نائب رئيس المجلس الجماعي

نصت المادة 28 من الميثاق الجماعي أنه "لا يجوز لأعضاء المجالس الجماعية الذين لا يثبتون توفرهم على مستوى تعليمي يعادل على الأقل مستوى نهاية الدروس الابتدائية (...) ولا أن يزاولوا هذه المهام بصفة مؤقتة". إن الفقرة الأخيرة من المادة تتعلق بنواب رؤساء المجالس الجماعية الذين خول لهم القانون وحدهم مزاوله مهام الرؤساء بصفة مؤقتة، غير أن تطبيقات هذه القاعدة قد أثارت عدة إشكالات، نبرزها فيما يلي:

■ لقد اختلفت اختلافاً شديداً، الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية حول إلزامية القاعدة المنصوص عليها في المادة 28 للمرشحين لنواب رئيس المجلس الجماعي. فتوجهت جل المحاكم إلى اعتبار تلك القاعدة غير قابلة لأن تثار إلا حين ممارسة نائب الرئيس لمهام الرئيس، في حين ذهب المحكمان الإداريتان لأكادير ومراكش إلى أن القاعدة واجبة التطبيق حين تقديم الترشيح لمنصب نائب الرئيس وليس حين ممارسة مهام الرئيس بصفة مؤقتة؛

■ إن إرادة المشرع واضحة حين ألزم نائب الرئيس بالتوفر على المستوى التعليمي الملزم به رئيس المجلس الجماعي قانوناً، لكون الأول حين يمارس اختصاصات الرئيس بصفة مؤقتة فإنه ينتج الآثار التي يمكن أن تنتجها التصرفات القانونية للرئيس نفسه، غير أن إثارة المستوى التعليمي لنائب الرئيس حين ممارسته مهام الرئيس قد ينتج إشكالات عديدة من أهمها:

➤ اتساع حجم التنارع أمام القضاء باتساع حجم ممارسة نواب الرئيس لمهامهم؛

➤ تكاثر الأحكام القضائية الصادرة لفائدة دعاوى الإلغاء ضد مقررات إدارية صادرة عن نواب رؤساء المجالس الجماعية فاقدين للأهلية القانونية، وما يمكن أن يثيره ذلك من طول أجل البت وعرقلة التنفيذ؛

(ج) مقارنة جديدة:

تأسيسا على ما سبق، واستفادة من الاجتهاد التشريعي لبعض الدول العربية التي نصت قوانينها على إلزام كل المرشحين للانتخابات الجماعية - وليس فقط المرشحين لمهام الأجهزة التنفيذية للمجالس الجماعية - بإحسان القراءة والكتابة، وفي بعض الحالات بإلزام المرشحين لمنصب رؤساء هذه المجالس بالتوفر على شهادة الدروس الثانوية أو خبرة لمدة خمس سنوات في مجال الشؤون الإدارية والمالية، فإننا نرى ما يلي:

- قصور القاعدة المنصوص عليها في المادة 28، لكون المشرع لم يقدم بديلا إذا انتفى الشرط الوارد فيها عن كل أعضاء المجلس الجماعي؛
 - عدم كفاية المستوى التعليمي المعادل لمستوى نهاية الدروس الابتدائية، لتحقيق الوُسْع على التدبير الجيد للشأن المحلي وممارسة الاختصاصات الواسعة والضخمة التي أوكلها المشرع لرؤساء المجالس الجماعية ونوابهم، وبالنظر لكون المستوى التعليمي للمنتخبين المحليين، كما تبين ذلك الإحصائيات، قد تجاوز بنسبة معتبرة المستوى الدراسي المنصوص عليه في المادة 28 من الميثاق الجماعي؛
 - عدم اعتبار المشرع عند اشتراط الأهلية القانونية لممارسة مهام رؤساء المجالس الجماعية ونوابهم، لعنصر التجربة والخبرة التي يمكن أن تتوفر لبعض المرشحين للمهام المذكورة والتي استفادوها سابقا من خلال التمرس في مواقع تدبير الشأن المحلي؛
 - نقترح حصر الترشيح لمهام رئيس المجلس الجماعي ونوابه على وكلاء اللوائح والمنتخبين، الحاصلين على شهادة البكالوريا أو المتوفرين على صفة سابقة لرئيس جماعة ترابية أو لنائب رئيس جماعة ترابية لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات لم يمض على تقادم الصفة المذكورة أكثر من ثلاث سنوات، وإذا تخلف أحد الشرطين فيعتبر كل أعضاء المجلس الجماعي مؤهلين للترشيح.
- إن هذا الاقتراح يكتسي أهمية خاصة لعدة وجوه منها:

- سيحفز الأحزاب السياسية لترشيح أفضل الأشخاص، ويسمح بإدماج الشباب المتوفرين على تكوين عالي في صفوف هذه الأحزاب، فضلا عن وظيفته التنافسية داخل المشهد السياسي الوطني؛
- سيقاقل من ثقل حجم التنافس أمام القضاء؛
- سهل التطبيق، لسهولة التحقق من الشروط، على خلاف الوضع الحالي، حيث إن الصيغة المبهمة للمادة 28 قد أنتجت سيلا من الطعون ما فتئت تضغط على قضائنا الإداري؛

(5) نظام انتخاب رئيس المجلس الجماعي ونوابه:

احتل النظام الانتخابي لأعضاء مكاتب المجالس الجماعية مكانة خاصة ضمن "المواثيق الجماعية" الثلاثة الصادرة منذ الاستقلال، وقد اهتم المشرع طيلة هذا المسار بوضع نظام انتخابي ديمقراطي يكفل أفضل الاختيارات. فقبل الانتخابات الجماعية لسنة 2003، كان يقوم هذا النظام على انتخاب رؤساء المجالس الجماعية ونوابهم وفق ثلاث دورات، بحيث لا يقع انتخاب الرؤساء والمساعدين في الدورتين الأوليين إلا بالأغلبية المطلقة، وإذا كان من الضروري إجراء اقتراع ثالث فإن الانتخاب في هذه الحالة يكون بالأغلبية النسبية، وفي حالة تعادل الأصوات يعلن عن انتخاب المرشح الأكبر سناً.

أما في سنة 2003، في ظل أول تطبيق للقانون 78.00، فقد أخذ المشرع بنظام الدورتين فقط حيث نصت المادة 6 منه على أنه "لا يتم انتخاب الرئيس في الدور الأول للاقتراع إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم. وإذا كان من الضروري إجراء اقتراع ثان فإن الانتخاب في هذه الحالة يكون بالأغلبية النسبية، وفي حالة تعادل الأصوات في الدور الثاني يعلن عن انتخاب المترشح الأكبر سناً، وفي حالة التعادل في السن يعين المترشح المنتخب عن طريق القرعة".

وقد تعزز النظام الانتخابي لرؤساء المجالس الجماعية ونوابهم بالإصلاحات التي أدخلها المشرع سنة 2008 على القانون 78.00، بموجب القانون 17.08¹⁵، حيث أدمجت تلك الإصلاحات نظاماً مزدوجاً يقوم على الاقتراع باللائحة والاقتراع الأحادي. وهكذا نصت المادة 6 من القانون أنه "ينتخب رئيس المجلس الجماعي ونوابه بالاقتراع الأحادي الاسمي بالتصويت السري وفي نفس الجلسة بالنسبة للجماعات التي ينتخب أعضاء مجلسها بالاقتراع الأحادي الاسمي، وبالنسبة للجماعات التي ينتخب أعضاء مجلسها باللائحة، يتم انتخاب رئيس المجلس الجماعي بالتصويت السري وفي نفس الجلسة من بين الأعضاء المنتخبين المرتبين على رأس لوائح المترشحين، ويقصد برأس اللائحة المترشح الذي يرد اسمه في المرتبة الأولى على رأس لائحة المترشحين حسب الترتيب التسلسلي في هذه اللائحة. في حالة وفاة المترشح المرتب على رأس اللائحة يرتقي المترشح الذي يليه في المرتبة في نفس اللائحة للترشح لشغل منصب الرئيس. وفي حالة فوز لائحة وحيدة يتم انتخاب المترشح المرتب على رأس اللائحة طبقاً للكيفيات المشار إليها أعلاه، وفي حالة وفاة المترشح لشغل منصب الرئيس يمكن أن يترشح لشغل هذا المنصب كل عضو من الأعضاء المكونين لللائحة الوحيدة. وفي حالة شغور منصب رئيس المجلس الجماعي لأي سبب من الأسباب يترشح لشغل هذا المنصب المترشح الذي يليه مباشرة في نفس اللائحة إلى جانب المنتخبين المرتبين في المرتبة الأولى للوائح الأخرى، مع مراعاة المقتضيات السابقة من هذه المادة.

¹⁵ القانون رقم 17.08 يغير ويتم بموجبه القانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه، ج. ر. عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009، ص 536؛

وينتخب نواب الرئيس بالاقتراع الأحادي الإسمي بالتصويت السري وفي نفس الجلسة (...). ولا يتم انتخاب الرئيس في الدور الأول للاقتراع إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم. وإذا لم يحصل أي مترشح على هذه الأغلبية، يتم إجراء دور ثان بين المترشحين المرتبين، بحسب عدد الأصوات المحصل عليها، في المرتبتين الأولى والثانية، ويتم الانتخاب في هذه الحالة بالأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم. إذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم، يتم إجراء دور ثالث ينتخب فيه الرئيس بالأغلبية النسبية. وفي حالة تعادل الأصوات في الدور الثالث بالنسبة لانتخاب الرئيس وفي الدور الثاني بالنسبة لانتخاب نواب الرئيس، يعلن عن انتخاب المترشح الأصغر سناً، وفي حالة التعادل في السن بين المترشحين، يعين المترشح المنتخب عن طريق القرعة".

ويمكن إبراز التطوير التشريعي الذي أتى به المشرع سنة 2008 من خلال المعالم الآتية:

- الرجوع لنظام الدورات الثلاث بالنسبة لانتخاب الرؤساء الذي تخطى عنه قانون 2002؛
 - تنصيبه على انتخاب الرئيس من بين وكلاء اللوائح بالنسبة للجماعات التي انتخب أعضاؤها وفق نظام اللائحة؛
 - حصر المنافسة في الدور الثاني بين المرشحين المرتبين في الرتبة الأولى والرتبة الثانية بعد الدور الأول؛
 - اختيار المرشح الأصغر سناً في حال تعادل الأصوات في الدور الأخير؛
- إذا كان النظام القانوني المتعلق بانتخابات رؤساء المجالس الجماعية ونوابهم خارج دائرة الطعن القضائي، مما لا يمكن القضاء من تمحيص النص القانوني على ضوء الممارسة، فإن ذلك لا يعفي من الاجتهاد لترقية الإطار القانوني المنظم للانتخابات المذكورة ليستجيب لمطالب الديمقراطية والتنمية وتعزيز المسار التصاعدي لبناء اللامركزية الجماعية التي انخرطت فيها بلادنا منذ قرابة نصف قرن. لقد اجتهدت مختلف الفرق البرلمانية بمناسبة دراسة مشروع القانون 17.08 المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، من أجل تطوير النظام الانتخابي لمكاتب المجالس الجماعية وأدخلت على المشروع الحكومي بعض التعديلات الجديرة بالاعتبار، غير أن استشراف بلادنا لمرحلة جديدة في مسارها الديمقراطي في أفق التجديد الكلي للمجالس الجماعية المنتخبة سنة 2009 يلزم المشرع اليوم بتطوير الاختيارات التي أخذ بها حين إقراره لمشروع القانون 17.08 السالف الذكر.

(١) انتخاب رؤساء المجالس الجماعية:

وفق هذا المنظور، نقترح مقاربة جديدة لانتخاب رؤساء المجالس الجماعية تقوم على الاختيارات الآتية:

- بالنسبة للمجالس الجماعية التي ينتخب أعضاؤها بنظام الاقتراع باللائحة: إعلان وكيل اللائحة الحاصلة على أكبر عدد من المقاعد في انتخابات المجلس الجماعي رئيسا للمجلس الجماعي، وإذا تساوت لائحتان أو أكثر من حيث عدد المقاعد فينتخب المجلس رئيسه من بين وكلاء اللوائح المتساوية من حيث عدد المقاعد؛
 - بالنسبة للمجالس الجماعية التي ينتخب أعضاؤها بنظام الاقتراع الفردي: إعلان عضو المجلس الجماعي الحاصل على أكبر نسبة من حيث عدد الأصوات في انتخابات المجلس الجماعي المعني رئيسا للمجلس الجماعي، وإذا تساوى عضوان أو أكثر من حيث نسبة عدد الأصوات المحصل عليها في انتخابات المجلس الجماعي فينتخب المجلس رئيسه من بين الأعضاء الحاصلين على نفس نسبة عدد الأصوات؛
- يقصد بالنسبة حاصل عدد الأصوات المحصل عليها في دائرة انتخابية على عدد الناخبين المسجلين في اللائحة الانتخابية للدائرة المعنية.

إن من شأن هذه الاختيارات أن تمكن من تحقيق العديد من المقاصد ومن ضمنها:

- تعزيز التشريع الانتخابي المتعلق بمكاتب المجالس الجماعية وتحقيق خطه التصاعدي، كما تقدم؛
- الرفع من درجة التنافسية والتدافع الانتخابي من أجل نيل المرتبة الأولى التي تخول الظفر بمنصب رئاسة المجلس الجماعي؛
- تقليص الممارسات التدليسية التي يلجأ إليها العديد من أعضاء المجالس الجماعية المتشوفين لمنصب رئاسة المجلس الجماعي، مما تشهد عليه الممارسة ويصعب إنكاره؛
- تنمية التحالفات السياسية القبلية مما من شأنه أن يعزز القطبية في المشهد الجماعي المحلي ويدرء التحالفات البعدية المتسمة عادة بالهشاشة؛
- اختصار الجهد الانتخابي الذي تبذله المجالس الجماعية لانتخاب رؤسائها؛

(ب) انتخاب نواب رؤساء المجالس الجماعية:

إذا كان المشرع قد حافظ منذ الاستقلال على نفس نمط انتخاب نواب رؤساء المجالس الجماعية وذلك بالاقتراع الأحادي الإسمي بالتصويت السري، فإن حاجة المرحلة المقبلة القائمة على ضرورة تجاوز الصعوبات التي كشفت عنها الممارسة وتكوين الأغلبية المنسجمة، تستدعي الانتقال إلى نظام انتخابي جديد للنواب وفق نظام اللائحة.

يبقى أن نشير في خاتمة هذا المحور إلى الصعوبات التي واجهها المنتخبون المحليون في تفسير مقتضى "الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم" الوارد في المادة 6 من الميثاق الجماعي، حيث شغل هذا الموضوع حيزا من العمل القضائي، وهو ما حدا بمختلف المحاكم الإدارية إلى التأكيد على ضرورة توضيح المشرع للمفهوم المذكور، فذهب جزء معتبر من الأحكام الصادرة عنه إلى تفسيره بـ "العدد الطبيعي الأكبر مباشرة من نصف عدد أعضاء المجلس المزاولين لمهامهم".

ومن جهة أخرى يطرح لفظ "الأغلبية النسبية" الوارد في نفس المادة اللبس أيضا، هل يقصد به "الأغلبية المطلقة للحاضرين، أي نصف الحاضرين + 1" أم يقصد به "الحصول على أكبر عدد من الأصوات" أم شيئا آخر، ولرفع الالتباس يتعين استعمال عبارة "أغلبية أصوات الحاضرين".

خاتمة:

بقي أن نشير في الختام، إلى أن الأحكام المنصوص عليها في المادة 6 من الميثاق الجماعي والمتعلقة بإجراءات عزل نواب الرئيس وإجراءات ملء الشغور في منصب الرئيس أو أحد نوابه، لا تنسجم مع باقي المقتضيات الواردة في نفس المادة والمتعلقة بأحكام انعقاد المجلس الجماعي لانتخاب مكتبه وكيفية ممارسة هذا الانتخاب، وهو ما يدعو إلى نقل الأحكام الأولى المذكورة إلى مادة مستقلة.

بعد هذا العرض لوجوه التطوير الذي نأمل أن تمس النظام الانتخابي لرؤساء المجالس الجماعية ونوابهم المحدد في القانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، والذي استفاد من حصيلة الممارسة وتأسس على الاجتهاد القضائي، نأمل أن تسهم هذه المبادرة في الارتقاء بالممارسة بما يجعل التشريع قاطرة لها لا تابعة، خصوصا في المرحلة المقبلة التي تتسم بدخول بلادنا في عهد جديد بعد إقرار الدستور المعدل.

نص مقترح القانون

المادة 6:

ينتخب المجلس الجماعي من بين أعضائه رئيسا وعدة نواب يؤلفون مكتب المجلس المذكور.

ينتخب أعضاء المكتب لمدة انتداب المجلس الجماعي. يجري الانتخاب خلال الخمسة عشر يوما الموالية لانتخاب المجلس الجماعي أو لتاريخ انقطاع المكتب بصفة جماعية عن مزاولة مهامه لأي سبب من الأسباب. ويجتمع المجلس في كل الحالات بدعوة مكتوبة من رئيس المحكمة الابتدائية التي تدخل في دائرة نفوذها الجماعة التي انتخب فيها المجلس المعني، تبلغ لأعضائه ثلاثة أيام كاملة على أقل تقدير قبل تاريخ الجلسة، وتسري على هذا التبليغ أحكام قانون المسطرة المدنية.

يجتمع المجلس طبق شروط النصاب القانوني المنصوص عليها في المادة 60 بعده تحت رئاسة رئيس المحكمة الابتدائية التي تدخل في دائرة نفوذها الجماعة التي انتخب فيها المجلس المعني أو من ينوب عنه، ويتولى مفوض قضائي منتدب من لدن رئيس المحكمة الابتدائية المعنية مهمة كتابة الجلسة ويحرر المحضر المتعلق بها.

تحضر الجلسة السلطة الإدارية المحلية المختصة أو من يمثلها وتتولى تحت سلطة رئيس الجلسة حفظ النظام والسهر على الأمن العام.

يعلن رئيس الجلسة، عضو المجلس الحاصل على أكبر نسبة من حيث عدد الأصوات في انتخابات المجلس الجماعي، رئيسا للمجلس، وذلك بالنسبة للجماعات التي ينتخب أعضاؤها بالاقتراع الفردي. إذا تساوى عضوان أو أكثر من حيث نسبة عدد الأصوات المحصل عليها في انتخابات المجلس الجماعي، فينتخب المجلس رئيسه بالاقتراع الأحادي الإسمي وبالتصويت السري، من بين الأعضاء الحاصلين على نفس نسبة عدد الأصوات، وفق المقتضيات المبينة بعده.

يقصد بالنسبة المنصوص عليها في الفقرة السابقة، حاصل عدد الأصوات المحصل عليها في دائرة انتخابية على عدد الناخبين المسجلين في اللائحة الانتخابية للدائرة الانتخابية المعنية.

يعلن رئيس الجلسة، رأس اللائحة الحاصلة على أكبر عدد من المقاعد في انتخابات المجلس الجماعي، رئيسا للمجلس، وذلك بالنسبة للجماعات التي ينتخب أعضاؤها بالاقتراع اللائحي. إذا تساوت لائحتان أو أكثر من حيث عدد المقاعد المحصل عليها في انتخابات المجلس الجماعي، ينتخب المجلس رئيسه بالاقتراع الأحادي الإسمي وبالتصويت السري، من بين رؤوس اللوائح المتساوية من حيث عدد المقاعد، وفق المقتضيات المبينة بعده.

وفي حالة وفاة المترشح المرتب على رأس اللائحة يرتقي المترشح الذي يليه في المرتبة في نفس اللائحة للترشح لشغل منصب الرئيس.
وفي حالة فوز لائحة وحيدة يتم إعلان المترشح المرتب على رأس اللائحة أو الذي ارتقى إلى رأسها على إثر وفاة من يشغله، رئيسا للمجلس.

يقصد برأس اللائحة المترشح الذي يرد اسمه في المرتبة الأولى على رأس لائحة المترشحين حسب الترتيب التسلسلي في هذه اللائحة.
ولتكون عملية التصويت صحيحة ينبغي أن تجري باستعمال معزل وصندوق شفاف وأوراق التصويت وأغلفة غير شفافة تحمل خاتم رئاسة المحكمة الابتدائية المختصة.

ينتخب الرئيس، عند الاقتضاء، في الدور الأول للاقتراع بالأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم. وإذا لم يحصل أي مترشح على هذه الأغلبية، يتم إجراء دور ثان بين المترشحين المرتبين، بحسب عدد الأصوات المحصل عليها، في الرتبتين الأولى والثانية. ويتم الانتخاب في هذه الحالة، بالأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم.
إذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم، يتم إجراء دور ثالث ينتخب فيه الرئيس بالأغلبية النسبية.

ينتخب نواب الرئيس بالاقتراع اللائحي بالتصويت السري وفي نفس الجلسة، بالأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم في الدور الأول. وإذا كان من الضروري إجراء دور ثان، فإن الانتخاب في هذه الحالة يكون بالأغلبية النسبية. وفي حالة تعادل الأصوات في الدور الثالث لانتخاب الرئيس يعلن عن انتخاب المترشح الأصغر سنا، وإذا تعادلت الأصوات في الدور الثاني لانتخاب نواب الرئيس يعلن عن فوز اللائحة التي تتضمن على رأسها أصغر المترشحين سنا. وفي حالة التعادل في السن يُعين المترشح المنتخب أو لائحة المترشحين المنتخبة، حسب الحالة، عن طريق القرعة.

تمنع الترشيحات المتعددة في أكثر من لائحة.

يقصد بالأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم العدد الطبيعي الأكبر مباشرة من نصف عدد أعضاء المجلس المزاولين مهامهم، ويقصد بالأغلبية النسبية أكبر عدد الأصوات الذي حصل عليه المرشح أو لائحة المرشحين.

تسلم نسخة من المحضر إلى أعضاء المجلس الجماعي المزاولين مهامهم وإلى ممثلي السلطة الإدارية المحلية، بطلب منهم، داخل أجل لا يتعدى أربعين وعشرين ساعة التالية للانتخاب.

تعلق نسخة من المحضر المذكور بمقر الجماعة طوال الثمانية أيام التالية ليوم الانتخاب.

المادة 6 مكرر:

في حالة رفض أو امتناع نائب الرئيس عن القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى القانون أو بمقتضى التفويض الممنوح له وفقا للقانون أو في حالة ارتكابه لأخطاء جسيمة تخل بسير القطاع الذي فوض له فيه، يجوز للرئيس أن يطلب من المجلس إقالته.

تتم إقالة نائب الرئيس من مهامه بمقرر يصوت عليه المجلس الجماعي بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم. وتوجه نسخة من هذا المقرر إلى سلطة الوصاية داخل أجل خمسة عشر يوما من تاريخ اتخاذه.

ويقوم المجلس بانتخاب من يخلفه وفق الكيفيات والشروط المقررة في الفقرة الأولى من المادة 9 بعده.

يترتب بحكم القانون على هذه الإقالة عدم أهلية الانتخاب لمزاولة مهام الرئيس أو مهام النائب خلال المدة المتبقية من الانتداب.

في حالة شغور منصب رئيس المجلس الجماعي أو منصب أحد نوابه، لأي سبب من الأسباب، فإن المجلس يقوم بملء الشغور وفق مقتضيات المادة 6 قبله، مع مراعاة أحكام المادة 9 بعده بالنسبة للشغور في منصب نائب الرئيس.

المادة 28:

لا يجوز لأعضاء المجالس الجماعية الذين لا يثبتون توفرهم على شهادة البكالوريا أو على صفة سابقة لرئيس أو لنائب رئيس جماعة ترابية لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات لم يمض على تقادم الصفة المذكورة أكثر من ثلاث سنوات، أن ينتخبوا رؤساء أو نواب رؤساء.

يعتبر كل أعضاء المجلس الجماعي مؤهلين للترشيح لمنصب الرئيس أو نائبه، إذا انتفت عنهم جميعا الشروط المذكورة في الفقرة السابقة من هذه المادة.