المملكة المغربية **الحمد لله وحده،**

المجلس الدستوري

ملف عدد: 1425/15

قرار رقم: 968/15 م. د

باسم جلالة الملك وطبقا للقانون

المجلس الدستوري،

بعد اطلاعه على القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، المحال إلى المجلس الدستوري بمقتضى رسالة السيد رئيس الحكومة المسجلة بالأمانة العامة للمجلس في 16 يونيو 2015، وذلك من أجل البت في مطابقته للدستور؛

وبناء على الدستور، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، لاسيما الفصل 132 والفصول من 135 إلى 141 ومن 143 إلى 146 والفصل 177 منه؛

وبناء على المادة 48 من القانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.139 بتاريخ 16 من شوال 1435 (13 أغسطس 2014)؛

وبناء على القانون التنظيمي رقم 29.93 المتعلق بالمجلس الدستوري، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.94.124 بتاريخ 14 من رمضان 1414 (25 فبراير 1994)، كما وقع تغييره وتتميمه، لاسيما المواد 21 (الفقرة الأولى) و23 (الفقرة الأولى) و24 منه؛

وبعد الاطلاع على الوثائق المدرجة في الملف؛

وبعد الاستماع إلى تقرير العضو المقرر والمداولة طبق القانون؛

أولا– 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 لتبت في مطابقتها للدستور؛

وحيث إن المجلس الدستوري، القائم حاليا، يستمر في ممارسة صلاحياته إلى حين تنصيب المحكمة الدستورية، عملا بأحكام الفصل 177 من الدستور ومقتضيات المادة 48 من القانون التنظيمي المتعلق بالمحكمة الدستورية التي جاءت تطبيقا له، الأمر الذي بموجبه يكون المجلس الدستوري مختصا بالبت في مطابقة القوانين التنظيمية للدستور؛

ثانيا- فيما يتعلق بالشكل والإجراءات المتبعة:

حيث إنه، يبين من الاطلاع على الوثائق المدرجة في الملف أن القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، المعروض على نظر المجلس الدستوري، اتُّخذ في شكل قانون تنظيمي منفصل، جرى التداول في مشروعه بالمجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 29 يناير 2015 طبقا لأحكام الفصل 49 من الدستور، وتم إيداعه بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب بتاريخ 16 فبراير 2015، وأن هذا المجلس لم يشرع في التداول فيه إلا بعد مضي عشرة أيام على إيداعه لدى مكتبه، وذلك خلال جلسته العامة المنعقدة بتاريخ 14 مايو 2015 التي وافق خلالها على المشروع، في قراءة أولى، ثم صادق عليه نهائيا، في قراءة ثانية، في الجلسة العامة المنعقدة بتاريخ 9 يونيو 2015، بعد أن أدخل مجلس المستشارين، في جلسته العامة بتاريخ 2 يونيو 2015، تعديلات على بعض مواده؛

1- في شأن تقديم القواعد المتعلقة بالجماعات في شكل قانون تنظيمي منفصل:

حيث إن القانون التنظيمي رقم 113.14، المعروض على نظر المجلس الدستوري، اقتصر على تقديم القواعد المتعلقة بالمواضيع الواردة في الفصل 146 من الدستور الخاصة بالجماعات بشكل منفصل عن الجماعات الترابية الأخرى؛

وحيث إن الدستور ينص، في فصله 146، على أن المواضيع الواردة في هذا الفصل المتعلقة بالجهات والجماعات الترابية الأخرى تحدد بقانون تنظيمي؛

وحيث إن الدستور مَيّز، بموجب فصله 135، بين ثلاث فئات من الجماعات الترابية تتمثل في الجهات، والعمالات والأقاليم، والجماعات؛

وحيث إن الدستور، لما اشترط سنَّ القواعد المتعلقة بمواضيع معينة بموجب قوانين تنظيمية، إنما ابتغى من وراء ذلك إخضاع هذه القوانين لشروط دستورية خاصة ومميزة، وفق أحكام الفصلين 49 و85 من الدستور؛

وحيث إنه، بالإضافة إلى ضرورة الالتزام بالشروط والقواعد الإجرائية المشار إليها، والتقيد بأحكام الدستور عموما، فإن المطلوب في القوانين التنظيمية فيما يخص مضمونها، أن تتضمن المواضيع التي أدرجها الدستور في مجالها المحفوظ، والتي لا يجوز التشريع فيها بقوانين، اعتمادا على الفصل 71 من الدستور؛

وحيث إنه، يبين من فحص القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، أنه يشكل في مجموعه نظاما قانونيا يتسم بالوحدة الموضوعية والتكامل والقابلية للتطبيق بكيفية مستقلة، وأنه يتضمن المواضيع التي يستلزم الدستور، بمقتضى فصله 146، تحديدها بموجب قانون تنظيمي، عدا المقتضيات المتعلقة بالجوانب الخاصة بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية التي سبق وضعها بقانون تنظيمي مستقل رقم 59.11، كان موضوع قرار المجلس الدستوري رقم 11/821 بتاريخ 19 نوفمبر 2011؛

وحيث إنه، ما دام القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات يتضمن المواضيع الواردة في الفصل 146 من الدستور، وما دامت الشروط المسطرية المستلزمة دستوريا لإقرار القوانين التنظيمية وإيداعها والتداول بشأنها والتصويت عليها ومراقبة دستوريتها تم التقيد بها، فإن تقديم القواعد المتعلقة بالجماعات في صيغة قانون تنظيمي منفصل عن الجماعات الترابية الأخرى، ليس فيه ما يخالف الدستور؛

2- في شأن إيداع مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب:

حيث إنه، لئن كان الدستور ينص، في الفقرة الأخيرة من فصله 78، على أن مشاريع القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية وبالتنمية الجهوية وبالقضايا الاجتماعية تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس المستشارين، فإنه يستفاد مما ينص عليه الدستور، في الفقرة الأولى من فصله 85، من أنه لا يتم التداول في مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية من قبل مجلس النواب إلا بعد مضي عشرة أيام على وضعها لدى مكتبه، أن أسبقية الإيداع لدى مكتب مجلس المستشارين، فيما يخص الجماعات الترابية، تنحصر في النصوص التي تقدم في شكل قوانين لكون مضمونها لا يندرج ضمن ما ورد في الفصل 146 من الدستور، ولا تمتد إلى القوانين التنظيمية التي يخضع إيداعها، سواء قدمت في شكل مشاريع أو في شكل مقترحات بمبادرة من أعضاء مجلس النواب أو مجلس المستشارين، لأحكام الفصل 85 من الدستور؛

وحيث إنه، تأسيسا على ما سبق، فإن إيداع مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب مطابق للدستور؛

3- في شأن كيفية التصويت على مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات:

حيث إن الدستور ينص، في الفقرة الأولى من فصله 85، على أن مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية تتم المصادقة عليها نهائيا، مع مراعاة المسطرة المشار إليها في الفصل 84، بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب الحاضرين، ما عدا إذا تعلق الأمر بمشروع أو مقترح قانون تنظيمي يخص مجلس المستشارين أو الجماعات الترابية، فإن التصويت عليه، في هذه الحال، يتم بأغلبية أعضاء المجلس المذكور؛

وحيث إنه، يستفاد من هذه الأحكام أن تصويت مجلس النواب على مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية يجري دائما بالأغلبية النسبية في القراءة الأولى، في حين يتعين فيما يخص التصويت النهائي على النص الذي تم البت فيه، التمييز بين القوانين التنظيمية عموما التي يجب أن يتم التصويت النهائي عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب الحاضرين، وبين القوانين التنظيمية التي تخص مجلس المستشارين أو الجماعات الترابية، التي يجب أن يتم التصويت النهائي عليها بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب؛

وحيث إن الجماعات تعتبر من الجماعات الترابية، بموجب الفقرة الأولى من الفصل 135 من الدستور؛

وحيث إنه، يبين من الاطلاع على محضر الجلسة العامة 251 بتاريخ 9 يونيو 2015 أن مجلس النواب صادق نهائيا على مشروع القانون التنظيمي المذكور، في قراءة ثانية، بأغلبية 211 عضوا من أعضائه وامتناع 112 منهم عن التصويت؛

وحيث إنه، بناء على ذلك، فإن مجلس النواب، بتصويته النهائي على مشروع القانون التنظيمي المذكور، في قراءة ثانية، بـ 211 صوتا من أصل 395 من أعضائه، يكون قد تقَيّد بأحكام الفقرة الأولى من الفصل 85 من الدستور، التي تنص على أن التصويت النهائي لمجلس النواب على القوانين التنظيمية التي تخص الجماعات الترابية يجب أن يتم بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم هذا المجلس، مما يجعل هذا التصويت مطابقا للدستور؛

وحيث إنه، تأسيسا على ما سبق بيانه، يكون شكل تقديم القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات وإجراءات إيداعه والتداول فيه والتصويت عليه، مطابقا للدستور؛

ثالثا– فيما يتعلق بالموضوع:

حيث إن الدستور ينص في فصله 146 على أنه تحدد بموجب قانون تنظيمي، بصفة خاصة، شروط تدبير الجماعات الترابية لشؤونها بكيفية ديمقراطية، وشروط تنفيذ رؤساء مجالسها لمداولاتها ومقرراتها، طبقا للفصل 138 من الدستور، وشروط تقديم العرائض، المنصوص عليها في الفصل 139 من الدستور، من قبل المواطنات والمواطنين والجمعيات، والاختصاصات الذاتية لفائدة الجماعات الترابية، والاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة، والاختصاصات المنقولة إليها من هذه الأخيرة طبقا للفصل 140 من الدستور، والنظام المالي للجماعات الترابية، ومصدر مواردها المالية المنصوص عليها في الفصل 141 من الدستور، وشروط وكيفيات تأسيس المجموعات المشار إليها في الفصل 144 من الدستور،

والمقتضيات الهادفة إلى تشجيع تنمية التعاون بين الجماعات، وكذا الآليات الرامية إلى ضمان تكييف تطور التنظيم الترابي في هذا الاتجاه، وقواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدإ التدبير الحر، وكذا مراقبة تدبير الصناديق والبرامج وتقييم الأعمال وإجراءات المحاسبة؛

وحيث إن القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، المعروض على نظر المجلس الدستوري، يتكون من 283 مادة موزعة على قسم تمهيدي وثمانية أقسام، يتضمن القسم التمهيدي أحكاما عامة (المواد 1- 6)، ويتعلق القسم الأول بتحديد شروط تدبير الجماعة لشؤونها (المواد 7-76)، والثاني بتحديد اختصاصات الجماعة (المواد 77-91)، والثالث بتحديد صلاحيات مجلس الجماعة ورئيسه (المواد 92-125)، والرابع بإدارة الجماعة وأجهزة تنفيذ المشاريع وآليات التعاون والشراكة (المواد 126-151)، والخامس بالنظام المالي للجماعة ومصدر مواردها المالية (المواد 152-215)، والسادس بمقتضيات خاصة بالجماعات ذات نظام المقاطعات (المواد 216- 262)، والسابع بالمنازعات (المواد 263 - 268)، والثامن والأخير بقواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدإ التدبير الحر (المواد 269 - 276) وبأحكام انتقالية وختامية (المواد 277 - 283)؛

وحيث إنه، يبين من فحص هذه المواد مادة مادة أنها تكتسي طابع قانون تنظيمي وفقا لأحكام الفصل 146 من الدستور؛

في شأن المادة 6 (الفقرة الأولى):

حيث إن هذه المادة تنص في فقرتها الأولى على أنه "يعتبر التصويت العلني قاعدة لانتخاب رئيس المجلس ونوابه وأجهزة المجلس"؛

وحيث إنه، يبين من الاطلاع على المناقشات التي جرت بشأن هذه المادة في لجنة الداخلية والجماعات الترابية والبنيات الأساسية بمجلس المستشارين، من خلال تقريرها، أن الأخذ بقاعدة علنية التصويت الغاية منه تخليق الحياة السياسية؛

وحيث إن التصويت السري، باعتباره من مظاهر مبدإ حرية الاقتراع المقرر في الفصلين 2 و11 من الدستور، يظل هو المبدأ الأساسي الذي يتعين أن يسود حين يتعلق الأمر بالتصويت على أشخاص، لا سيما في الاقتراع العام الذي يشارك فيه عموم المواطنين؛

وحيث إن الدستور أقر مبدأ نزاهة الانتخاب، في نفس الفصلين 2 و11 المشار إليهما، وأناط بالأحزاب السياسية، بموجب فصله السابع، دورا أساسيا في تدبير الشأن العام، لا سيما من خلال المساهمة في التعبير عن إرادة الناخبين والمشاركة في ممارسة السلطة بالوسائل الديمقراطية، كما جعل، في العديد من أحكامه، من تخليق الحياة العامة إحدى الغايات التي يتعين العمل على تحقيقها؛

وحيث إن التصويت العلني لانتخاب رئيس مجلس الجماعة ونوابه وأجهزة المجلس المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة 6 أعلاه، ينحصر في إسناد المسؤوليات وتوزيع المهام بين أعضاء مجلس الجماعة، المحدودي العدد والذين جرى انتخابهم بالاقتراع السري؛

وحيث إنه، بناء على كل ما سبق، ومن أجل توفير أوسع الشروط لضمان مبدأي حرية ونزاهة الانتخاب معا المقررين في الفصلين 2 و11 من الدستور، فإنه يجوز للمشرع، حسب تقديره، العدول في حالات معيّنة ومحدودة وبكيفية استثنائية ومرحلية عن مبدإ سرية الاقتراع، بالقدر الذي يقتضيه تحقيق الغاية المنشودة من هذا العدول؛

وحيث إنه، تأسيسا على ما سبق، ومع مراعاة الشروط والملاحظات آنفة الذكر، فإن ما نصت عليه المادة 6 في فقرتها الأولى من اعتبار التصويت العلني قاعدة لانتخاب رئيس مجلس الجماعة ونوابه وأجهزة المجلس لا يخالف الدستور؛

في شأن المادة 51 (الفقرة الأخيرة):

حيث إن هذه المادة تنص في فقرتها الأولى على أنه "طبقا لأحكام المادة 20 من القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية، يجرد العضو المنتخب بمجلس الجماعة الذي تخلى خلال مدة الانتداب عن الانتماء للحزب السياسي الذي ترشح باسمه من صفة العضوية في المجلس"، وفي فقرتها الأخيرة على أنه "يعتبر عضو مجلس الجماعة من منظور هذا القانون التنظيمي في وضعية تخلي عن الحزب الذي ترشح بتزكية منه، إذا قرر هذا الحزب وضع حد لانتماء العضو المنتسب إليه، بعد استنفاد مساطر الطعن الحزبية والقضائية"؛

وحيث إن المادة 20 من القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية عندما عممت التجريد من صفة عضو في أحد مجلسي البرلمان على كل من تخلى عن الانتماء للحزب السياسي الذي تم الترشح باسمه للانتخابات في مجالس الجماعات الترابية والغرف المهنية، ظلت في نطاق الفصل 61 من الدستور الذي قصر التجريد من صفة عضو في أحد مجلسي البرلمان على كل من تخلى عن انتمائه السياسي الذي تم الترشح باسمه للانتخابات أو عن الفريق أو المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها؛

وحيث إن المادة 51 المذكورة تستند إلى المادة 20 من القانون التنظيمي المتعلق بالأحزاب السياسية، المستمدة بدورها من الفصل 61 من الدستور، مما يتعين معه أن تظل المادة 51 في حدود أحكام الفصل 61 من الدستور وأن لا تتجاوزه؛

وحيث إن التجريد من صفة عضو يضع حدًّا لانتداب ممثلي المواطنات والمواطنين في المؤسسات المنتخبة بالاقتراع الحر والنزيه؛

وحيث إنه، لئن كان يحق للأحزاب السياسية، تطبيقا لأنظمتها الأساسية، وضع حد لانتماء بعض الأعضاء إليها، فإن ما ورد في الفقرة الأخيرة من المادة 51 المذكورة من اعتبار عضو مجلس الجماعة في وضعية تخلي عن الحزب الذي ترشح بتزكية منه، إذا قرر هذا الأخير وضع حد لانتسابه إليه بعد استنفاد مساطر الطعن الحزبية والقضائية، بما يترتب عن ذلك من إمكان تجريده من العضوية بمجلس الجماعة، يشكل مساسا بالانتداب الانتخابي لهذا العضو وتوسعا في تطبيق الفصل 61 من الدستور؛

وحيث إنه، تأسيسا عليه، تكون الفقرة الأخيرة من المادة 51 المذكورة، مخالفة للدستور؛

في شأن المادة 129:

حيث إن هذه المادة تنص على أنه "تخضع الموارد البشرية العاملة بإدارة الجماعة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية لأحكام نظام أساسي خاص بموظفي إدارة الجماعات الترابية يحدد بقانون"، وأنه "يحدد النظام الأساسي المذكور، مع مراعاة خصوصيات الوظائف بالجماعات الترابية، على وجه الخصوص، حقوق وواجبات الموظفين بإدارة الجماعة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية والقواعد المطبقة على وضعيتهم النظامية ونظام أجورهم، على غرار ما هو معمول به في النظام الأساسي للوظيفة العمومية"؛

وحيث إن الدستور أدرج، بموجب فصله 71، كلا من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية والضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين في مجال القانون؛

وحيث إن النظام الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الترابية، المشار إليه في الفقرة الأخيرة من المادة 129 المذكورة، سيتناول تحديد حقوق وواجبات هؤلاء الموظفين ووضعيتهم النظامية ونظام أجورهم على غرار ما هو معمول به في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، فإنه بذلك سيسن قواعد تماثل، في طبيعتها، القواعد العامة الواردة في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية وتطال، في مداها، الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين، مما يجعل هذا النظام، من هذه الوجهة، مندرجا في مجال القانون، طبقا للفصل 71 من الدستور، مع احتفاظ السلطة التنظيمية بصلاحية إصدار أنظمة خاصة لفئات معينة من موظفي إدارة الجماعات الترابية بموجب مراسيم، إذا اقتضى الأمر ذلك؛

وحيث إنه، تأسيسا على ما سبق، فإن المادة 129 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات مطابقة للدستور؛

لهذه الأسباب:

أولا- يصرّح بأن ما تنص عليه الفقرة الأخيرة من المادة 51 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، من أنه "يعتبر عضو مجلس الجماعة من منظور هذا القانون التنظيمي في وضعية تخلي عن الحزب الذي ترشح بتزكية منه، إذا قرر هذا الحزب وضع حد لانتماء العضو المنتسب إليه، بعد استنفاد مساطر الطعن الحزبية والقضائية" غير مطابق للدستور؛

ثانيا - يصرح بأن باقي مواد القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات مطابق للدستور، مع مراعاة الملاحظات التي أبداها المجلس الدستوري بشأن المادتين 6 (الفقرة الأولى) و129؛

ثالثا - يصرح بأن الفقرة الأخيرة من المادة 51 المصرح بعدم مطابقتها للدستور يمكن فصلها عن باقي مقتضيات هذه المادة، ويجوز بالتالي إصدار الأمر بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات بعد حذف الفقرة المذكورة؛

رابعا - يأمر بتبليغ نسخة من قراره هذا إلى السيد رئيس الحكومة، وبنشره في الجريدة الرسمية.

وصدر بمقر المجلس الدستوري بالرباط في يوم الثلاثاء 13 من رمضان 1436 (30 يونيو 2015)

الإمضاءات:

محمد أشركي

حمداتي شبيهنا ماء العينين ليلى المريني أمين الدمناتي

عبد الرزاق مولاي ارشيد محمد الصديقي رشيد المدور

محمد أمين بنعبد الله محمد الداسر شيبة ماء العينين محمد أتركين