



مجلس المستشارين، رفيق الجماعات الترابية

تعتبر الديمقراطية المحلية عنصرا أساسيا من عناصر الديمقراطية الوطنية. وتمارس على وجه الخصوص من خلال انتخاب المجالس المنتخبة عن طريق الاقتراع في كل مستوى من مستويات الإدارة الترابية (الجماعات، الأقاليم والعمالات والجهات)، وليست الأداة التنفيذية فيها مجرد مسؤولية محلية بل تمتد لتشمل أدوارا سياسية محلية هامة.

وتفعيلا لدوره المركزي باعتباره الامتداد المؤسسي للجهات، مجاليا، مهنيا، اجتماعيا، واقتصاديا، وباعتباره الحاضن الأساسي للأسئلة المستجدة في الساحة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يلعب مجلس المستشارين دورا محوريا في تمثيلية الجماعات الترابية.

فهذه البنية لديها ترجمتها البرلمانية في الدستور بحكم أن مجلس المستشارين، الذي يستمد أعضاؤه نيابتهم من الأمة، وفقا لمقتضيات الفصل 60 وكذلك الفصل 63 الذي يحيل على القانون التنظيمي رقم 28.11 الذي يبين عدد أعضاءه، ونظام انتخابهم، وعدد الأعضاء الذين تنتخبهم كل هيئة ناخبة، وتوزيع المقاعد على الجهات، وشروط القابلية للانتخاب، وحالات التنافي، وقواعد الحد من الجمع بين الانتدابات، ونظام المنازعات الانتخابية، بجانب التركيز أساسا على وظيفة ضمان تمثيل الجماعات الترابية وبنسبة أقل الغرف المهنية والمنظمات المهنية للمشغلين وممثلي الأجورين.

وهذه المهام التي تميز مجلس المستشارين عن مجلس النواب، تذكرنا بصلاحيات مماثلة في العديد من الغرف الثانية للبرلمانات الأخرى لتمثيل السلطات الترابية والتمثيلية على المستوى التشريعي.

فهذا التمثيل يستند في المقام الأول إلى النظام الانتخابي لأعضاء مجلس المستشارين المنتخبين من قبل الهيئة الناخبة التي تتكون أساسا من ممثلي الجماعات الترابية على صعيد جهات المملكة: فأعضاء مجلس المستشارين هم أساسا منتخبو المنتخبين، وخاصة منهم القائمين منهم على إدارة الشأن المحلي.

وبالتالي، فتمثيل الجماعات الترابية بامتياز يعطي لمجلس المستشارين مسؤولية خاصة والتي انتبه إليها المشرع من خلال منح أولوية إيداع مشاريع القوانين المتعلقة أساسا بالجماعات الترابية والتنمية الجهوية والشؤون الاجتماعية، لمجلس المستشارين.

1 - شروط تمثيل الجماعات الترابية من قبل مجلس المستشارين

1 - تمثيلية ترابية

يكتسي دور المستشارين أهمية كبيرة، لاسيما وأن الجهات وباقي الجماعات الترابية، الأكثر اكتظاظا بالسكان إلى أقلها سكانا، تشارك في تنفيذ السياسة العامة للدولة وإعداد السياسات الترابية من خلال ممثليها بمجلس المستشارين.

وتقوم الهيئة الناخبة لمجلس المستشارين على ممثلين عن 1503 جماعة و 75 عمالة وإقليما و 12 جهة من التراب المغربي، بنسبة ثلاثة أخماس أعضاء المجلس.

2 - ممارسة الولاية المحلية من طرف أعضاء مجلس المستشارين

من خلال تكوينه، يهدف مجلس المستشارين إلى الدفاع عن توسيع صلاحيات المجالس المحلية وضمان احترام حسن تديرها. فغالبية أعضاء مجلس المستشارين لديهم انتداب محلي.

II - الأخذ بعين الاعتبار مصالح الجماعات الترابية من طرف مجلس المستشارين

لقد حشدت اللامركزية الطاقات المحلية وساهمت في تناسل المبادرات. فمن منظور أنه يمثل أساسا الجماعات الترابية، فمجلس المستشارين أضحى الشريك الطبيعي للمسؤولين والمنتخبين المحليين الذين يديرون هذه

الجماعات. فلمجلس المستشارين إذن دور في الحفاظ على التماسك العام لهذه المبادرات الترابية. ويوفر هذا الدور من خلال النقاش العام والأفكار الرائجة داخل قبة المجلس ومن خلال العمل البرلماني، سواء التشريعي منه أو في إطار الأنشطة المرتبطة بمراقبة العمل الحكومي.

1 - اليقظة الدستورية والتشريعية لمجلس المستشارين فيما يتعلق بالجماعات الترابية

يعتبر مجلس المستشارين هيئة كاملة، ويؤدي دوره التشريعي في جميع مجالات الحياة السياسية، لكن دوره يتضح أكثر عندما يتعلق الأمر بمواضيع تهم الجماعات الترابية.

فعلى المستوى الدستوري، يشارك مجلس المستشارين في وضع إطار قانوني أوسع للحكم المحلي، وفقا لمقتضيات الدستور، سواء أثناء مناقشة القوانين المحالة على المجلس، أو من خلال إحالة بعض منها في مناسبات عدة على المجلس الدستوري للبت في مبادئ أساسية كالتدبير الحر للجماعات الترابية وتنظيم التعاقد والتعاون ويحق له اقتراح أفكار للدراسة والفحص في مجال الحكامة الترابية الرشيدة: التدبيرية منها والتنموية والتشاركية بجانب البحث عن سبل لتحسين الموارد البشرية والمالية للجماعات الترابية، أو البث في التقسيم الترابي، أو النظر في نظام المجالس التداولية المنتخبة وطبيعة ونطاق إدارة وتدبير المجال، واستقلالية قرار الإدارة الترابية المحلية، ودراسة مستوى الموارد الضريبية والتي يؤدي خفضها إلى تقويض الاستقلال المالي المحلي، ومسائلة السلطة التنفيذية حول أداء السياسات العمومية الموجهة للجماعات الترابية،... إلخ

ونتيجة هذا النهج، هو في آخر المطاف الاعتراف الدستوري بالدور الريادي لمجلس المستشارين في إعداد مشاريع ومقترحات القوانين التي تكون الجماعات الترابية والتنمية الجهوية غرضها الرئيسي: فمنذ إقرار دستور 2011 تم الاعتراف له بالأولوية في تلقي واستقبال هذا النوع من النصوص (المادة 78)، مدرجا بذلك مبدأ التفريع *principe de subsidiarité* كمبدأ دستوري من شأنه أن يلعب دورا أساسيا في تنظيم العلاقة بين الدولة والجهات، مبدأ التفريع الذي يعتمد أساسا على مفاهيم التضامن والوحدة والتناسب،

وهو كذلك مبدأ قانوني جديد على الثقافة القانونية، يحيل على الملائمة، أي توزيع الاختصاصات على قاعدة المسؤولية، ويفتح في ذات الوقت المجال للجماعات الترابية لكي تحظى بصلاحيات اتخاذ القرارات بخصوص جميع الصلاحيات التي يتعين ممارستها على مستواها، ومن المتوقع في نهاية المطاف أن يزيد من الاستقلال المالي للجماعات الترابية، التي تعتبر عائدات الضرائب والموارد الذاتية مصدرها.

كما ينص الفصل 1 من الدستور على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة.

ولقد عرفت سنة 2009 تعزيزا لمسار اللامركزية وذلك تبعا للتوجيهات الملكية السامية المضمنة بخطاب مدينة أكادير بتاريخ 12 دجنبر 2006، بمناسبة انعقاد الملتقيات الوطنية للجماعات المحلية من خلال تعديل الميثاق الجماعي وعصرنة التدبير المالي للجماعات المحلية.

وشمل تعديل الميثاق الجماعي تحسين الحكامة الجماعية عبر دعم دور المنتخب المحلي والإدارة الجماعية وتعزيز آليات التعاون والشاركة. كما تمت المبادرة إلى عصرنة التدبير المالي للجماعات المحلية، حيث جاء القانون الجديد للمالية المحلية بتعديلات مهمة تسير في اتجاه تخفيف الوصاية عن طريق حصر الأعمال الخاضعة للمصادقة القبلية، وتحديد مجالاتها، وإلغاء الوصاية القبلية التي كانت تمارسها وزارة المالية وجعل القواعد والمساطر المتعلقة بالميزانية أكثر مرونة، لتكريس استقلالية المجالس ومسؤولية الأمرين بالصرف والسماح بتعديل الميزانية خلال السنة مع الحرص على عقلنة تدبير المالية المحلية.

ومن أدوار مجلس المستشارين الرئيسية اقتراح مشاريع قوانين تهم التنظيم اللامركزي للدولة وتحسين الحكامة المحلية.

2. على المستوى التشريعي:

بغض النظر عن الدينامية اللامركزية، فمجلس المستشارين يعتبر بامتياز المدافع عن الحريات المحلية، ضد التيار الداعم للتمركز. وعليه أن يواصل

سلسلة الإصلاحات لضمان مزيد من الاستقلالية للمجالس المحلية في بلادنا، وتوسيع نطاق مهمتها في هذا المجال.

ومن بين التشريعات التي تستدعي يقظة خاصة، تجدر الإشارة، إلى دور مجلس المستشارين المحوري في النقاش المؤسسي حول مكانة ودور مستويات مختلفة من الجماعات الترابية وعلاقتها مع الدولة: من تمويل نقل المهارات والاختصاصات إلى الجماعات الترابية، وخصوصا منها الجهات والأعباء المصاحبة لها، وتدير الإدارة العمومية المحلية وصلاحيات التوظيف على المستوى الترابي والتعاون بين الجماعات الترابية والتعاون اللامركز، وغيرها من الإشكاليات.

وعلى مجلس المستشارين أن يبادر إلى طرح أدوات التفعيل الملائمة، وفرض وجهات نظر الجماعات الترابية وتوجهات التنمية الجهوية في مواجهة الحكومات المتعاقبة.

وقد يتجسد هذا المجهود على شكل مشاريع قوانين أو تعديلات، لكثير من الأحكام الواردة في القوانين المنظمة للجماعات الترابية، والتي ستأتي بمبادرة من مجلس المستشارين.

وتزخر القوانين المقارنة بالأمثلة النموذجية التي يمكن الاستئناس بها في بلجيكا وفرنسا وإسبانيا وكندا...

3- مبادرات في إطار وظيفة مراقبة العمل الحكومي

وفي هذا السياق، فإن مجلس المستشارين مدعو إلى المبادرة إلى تنويع ترسانة إجراءاته من: مجموعات للدراسة، تقارير، بحث لجمع المعلومات، جنبا إلى جنب مع أشكال أكثر كلاسيكية من قبيل الأسئلة الكتابية والأسئلة الشفوية مع (أو بدون) نقاش مع عدم استبعاد وسائل أكثر ثقلًا من قبيل لجان التحقيق.

وعلاوة على ذلك، فإن إحداث آلية خاصة بالسلطات المحلية واللامركزية، والتي من شأنها تتبع وتنشيط وظيفة الرصد التابعة لمجلس المستشارين في مجالات القوانين المنظمة، ونشاط الجماعات الترابية وطموحاتها وآفاقها

المستقبلية، من أجل مواكبة دينامية إعداد التراب وتطوير المجال ورصد اللامركزية.

أ- مهام التقييم

يمكن إحداث مهام مشتركة للتقييم بالعديد من اللجان الدائمة حول تطبيق اللامركزية على مستوى مجلس المستشارين. وتهدف المهام البرلمانية للتقييم أساسا إلى التحقق من تنفيذ قوانين اللامركزية، واحترامها، وفقا للمبادئ المنصوص عليها في الممارسة العملية، ورصد نقل التكاليف وتتبع محاولات الزحف للعودة إلى مركزية مقنعة. ومن شأن هذه المهام البرلمانية، أن تساهم عموما في وضع مقترحات لتحسين التشريع.

كما تحرص الغرفة الثانية للبرلمان - بمناسبة تقديم تقاريرها في ختام هذه المهام البرلمانية التقييمية - على التعبير عن المطالب التي تهدف إلى تحقيق الاستقلال المالي الحقيقي للجماعات الترابية من جهة، والتنديد بكل ما قد يحول دون التحويلات الكافية للموارد الضرورية لتمويل نقل صلاحيات الدولة إلى الجماعات الترابية، وثانيا، الحرص على تعويض النقص في الضرائب المحلية التي يتم إلغاؤها من طرف الدولة على مر السنين.

كما تعتبر مناسبة مناقشة قانون المالية فرصة إضافية لتقييم الأداء واقتراح الإجراءات التي تمكن من تنفيذ الالتزامات المالية بشكل سليم.

وبشكل عام، تعتبر الغرفة الثانية بأن الجماعات الترابية لا يمكن لها أن تقتصر على اقتصاد تلقي الهبات " assisté " ، وهو ما يمكن أن يأول به مفهوم المنح والهبات dotation. ولكن يجب أن تكون لها ضرائب خاصة، يحق لها وضعها وتحديدتها بنفسها - وهي الضمانة الوحيدة للاستقلالية الإدارية الممنوحة لهم من قبل اللامركزية.

ب- الأسئلة الكتابية والشفوية

كما تمنح الأسئلة الكتابية والشفوية أيضا فرصة لمراقبة الأداء الحكومي، ويمكن، إذا لزم الأمر، أن تمهد لمبادرات تشريعية، من قبيل توسيع النقاش وتمكين ممثلي جميع الكتل السياسية في مجلس المستشارين من بلورة رأي ملائم يمكن صياغته صياغة تشريعية.

بالإضافة إلى ذلك، كثيرا ما توظف الأسئلة الشفوية لاستجواب الحكومة بشأن التدابير التي تم تنفيذها أو التي يتم الإعلان عنها في نهاية التدقيق البرلماني (التحقيق، بعثة لتقصي الحقائق، وتقرير خاص) وتصبح بمثابة مراقبة ومتابعة تسمح لمجلس المستشارين مثلا بالتوفر على معلومات معينة ودقيقة في وقت قياسي.

وفي مجال الرقابة المالية، يمكن لمجلس المستشارين أن يشكل مجموعات بحث حول دراسة تقارير المجالس الجهوية للحسابات.

وبهذا الخصوص، يتعين تقديم مشروع قانون يسعى إلى إعادة النظر في شروط ممارسة هذه المراقبة.

ج- إحداث آلية خاصة بالجماعات الترابية واللامركزية

هذه الآلية التي يمكن إحداثها بقرار من مكتب مجلس المستشارين لتقوم بوظائف مرصد اللامركزية بالمجلس ووظائف التتبع والتنسيق وتنشيط العلاقة بين مجلس المستشارين والبنيات الترابية اللامركزية.

وتمكن هذه الآلية مجلس المستشارين من إنجاز العديد من الدراسات ونشر عدة تقارير حول وضع المنتخبين المحليين وحول الحكامة المحلية، إما بواسطة المستشارين أنفسهم أو بواسطة الخبراء أو لجن المجلس بمختلف أنواعها.

مع الإشارة إلى أن المجلس يتلقى عدة تقارير من عدة جهات، والتي تتطلب التفعيل. ويمكن لهذه الآلية أن تساعد في ذلك.

III – التواصل لفائدة الفاعلين المحليين

سعى مجلس المستشارين إلى تنظيم عدة لقاءات وندوات مع عدد من الفاعلين المؤسساتيين، وضمنهم المنظمون في إطار جمعيات المجتمع المدني بقصد تعزيز ثقافة الحوار عبر الاتصال المباشر مع الفاعلين الترابيين والوطنيين من خلال تدعيم اللقاءات المختلفة التي ينظمها أو يشارك في تنظيمها بطريقة مباشرة.

هذه المقاربة التواصلية التي سيكون من الإيجابي أن تتوسع وتقوى لتتمركز حول علاقة مجلس المستشارين بالجماعات الترابية ودوره في إنجاح بناء النظام اللامركزي المعتمد على التنمية المحلية وفقا لمبادئ الدستور، وذلك بتنظيم لقاءات حول الديمقراطية الترابية بهدف الحصول على مواقف المسؤولين المحليين وسبر أغوار انتظاراتهم واقتراحاتهم بشأن مستقبل التراب الوطني.

وبالرجوع إلى التقرير التركيبي لأشغال الملتقى البرلماني للجهات المنعقد في يونيو 2016 ووثيقة أرضية عمل من أجل جهات ضامنة للتقائية السياسات العمومية الصادرة عن الندوة التأسيسية للملتقى المذكور سيتأكد مدى جدية وفعالية تنظيم مثل هاته اللقاءات التواصلية وإطلاق حملات تواصلية بين مجلس المستشارين وفروعه الترابية.

عبد اللطيف أعمو

منسق مجموعة العمل التقدمي

