الجمهورية التونسية **باردو في 01 اكتوبر 2012**

المجلس الوطني التأسيسي

تقرير

لجنة الجماعات العمومية الجهوية والمحلية

حول مشروع الفصول المتعلقة بباب السلطة المحلية

بسم الله الرحمان الرحيم

-1- التقديم العام

ضماناً لتحقيق أهداف الثورة في الحرية والكرامة والعدالة الاجتماعية ، ووفاءً لأرواح الشهداء وتضحيات شعبنا على مر الأجيال، نؤسس اليوم نظاما ديمقراطيا بعد أن عاشت بلادنا في ظل نظام اتسم باحتكار السلطة وإقصاء الأخر وقمع كل رأي مخالف .

وقد تجسمت إرادة الاحتكار في تنظيم اداري مركزي كرس الانفراد بالقرار وضيق نطاق المشاركة السياسية، ولم تكن اللامركزية كما ينظمها التشريع الحالي أداة لدعم الديمقراطية ولا لتحسين ظروف عيش المواطنين بل كانت غايتها الأساسية إعادة إنتاج نظام الاستبداد في مستويات الإدارة المحلية، بما كرس الإقصاء والتفاوت الاجتماعي والفوارق بين الجهات الداخلية من جهة والعاصمة والجهات الساحلية من جهة أخرى .

ومن هذا المنطلق تكتسي اعمال لجنة الجماعات العمومية الجهوية والمحلية اهمية بالغة نظرا لارتباط موضوعها بالدوافع الواقعية لاندلاع الثورة والمتمثلة في اختلال التنمية عبر التوزيع الظالم للثروة بين الجهات وانعدام تكافئ الفرص بين المواطنين.

ذلك أن الشرارة الأولى للثورة كانت حادثة مع عون بلدي وتوسعت بعد لجوء الشهيد محمد البوعزيزي الى الوالي الذي من البديهي ان يعجز على حل الإشكال لارتباطه بتنظيم اداري لامحوري مرتكز على حماية مصالح السلطة المركزية. ثم كان أول اعتصام أمام مقر ولاية سيدي بوزيد وتوجت الاحتجاجات الشعبية باعتصام امام مقر وزارة الداخلية وزارة الاشراف بالنسبة للجماعات المحلية ،ثم كانت فترة الانفلات الأمني بالهجوم على مقرات التجمع ومراكز الأمن وعلى مقرات العديد من البلديات.

وبالتالي نلاحظ رمزية الجماعة المحلية في الثورة باعتبارها اقرب سلطة ادارية من المواطن وممثلا للسلطة المركزية في تصوره.

ان الانتقال الديمقراطي اليوم تتطلب تغييرا على مستوى اعادة توزيع السلطات ، وتفعيلا لدور الجهة وإدماجها في الحركة الاقتصادية بما ويعزز الشعور بالانتماء الى الوطن الواحد ويرسخ ديمقراطية اجتماعية تجد تجلياتها السياسية والمؤسساتية ضمن تنظيم اداري يمكن من تحقيق المساواة وتكافئ الفرص و التقاسم العادل للثروة ويحقق التنمية الجهوية بما يقطع مع الحكم العمودي المسقط من أعلى ويرسخ الحكم التشاركي النابع من القاعدة .

بناء على هذه المعطيات ترسخ لدى اللجنة عبر مختلف مراحل عملها ضرورة اعتماد دستور ما بعد الثورة لخيار التنظيم اللامركزي بشكل صريح ومبدئي ، لامركزية فعلية تقوي ولا تفرق تقوم على تبسيط الحكم وايصال الخدمة الى المواطن

دافع الضريبة اقتناعا منها بان التنمية تنطلق من الجهة وان المسار الديمقراطي لا يفرض من فوق.

2 – أشغال اللجنة :

أ – منهجية عمل اللجنة :

انتخبت لجنة الجماعات العمومية الجهوية والمحلية من قبل الجلسة العامة للمجلس الوطني التأسيسي طبقا لأحكام الفصول من 41 الى 48 من النظام الداخلي للمجلس، وافتتحت جلساتها يوم 13 فيفري 2012 بانتخاب مكتب اللجنة وواصلت أعمالها حسب الرزنامة التي حددها مكتب المجلس لانعقاد جلسات اللجان القارة التأسيسية وقد عقدت اللجنة 48 جلسة أي بجموع 287 ساعة عمل.

وتم الاتفاق على الانطلاق من ورقة بيضاء والعمل في إطار التشاور والحوار مع مكونات المجتمع المدني من جمعيات وشخصيات وطنية ، وتميزت أشغال اللجنة بجو من التعاون والانسجام بين أعضائها والتوافق على ضرورة القطع النهائي مع النظام السابق الموغل في المركزية وسيطرة السلط اللامحورية ، وعلى ضرورة أن يكون الدستور دستورا توافقيا يعكس تطلعات كل التونسيين والتونسيات.

وعقدت اللجنة جلسات استماع الى خبراء وشخصيات وطنية ومختصين في القانون الدستوري والإداري والتجاري وفي المالية العمومية والجباية المحلية كما تم الاستماع الى ممثلين عن دائرة المحاسبات وممثل عن الاتحاد العام التونسي للشغل إضافة الى ممثل عن الجمعية التونسية لمخططي المدن ، و إلى عديد الخبرات الدولية المختصة في المجال ، كما استمعت اللجنة إلى ممثلين عن البنك الدولي والى أعضاء من لجنة البندقية والى ممثل للمعهد الجمهوري الدولي المكلف ببرنامج الحوكمة .– **وتجدون قائمة لجلسات الاستماع مرفقة بالتقرير**–

كما اطلعت اللجنة على جملة من الدساتير المقارنة وعلى ما ورد على رئاسة المجلس من مقترحات مشاريع الدساتير المعدة من قبل الخبراء ورجال القانون ومكونات المجتمع المدني.- **وتجدون قائمة مفصلة في مقترحات المشاريع مرفقة بالتقرير**-

كما تم اطلاع أعضاء اللجنة على مجموعة هامة من الوثائق المتعلقة بالحوكمة المحلية من أهمها الميثاق الاروبي حول الحكم الذاتي المحلي والبروتوكول الإضافي بخصوص حق المشاركة في شؤون الجماعات المحلية .

وتوخت اللجنة منهجية عمل تمثلت مرحلتها الاولى في تأطير وتحديد المفاهيم باعتبار اهمية موضوع عملها المتعلق بالتنظيم الإداري في أدق تفاصيله مما اقتضى تعريف دقيق للمفردات وتحديد المفاهيم المتقاربة والتعرف على الإطار التشريعي الحالي المنظم للجماعات المحلية وتشخيصه وتحديد نقائصه وضبط منطلقات تصورها للتنظيم الإداري لدستور الثورة .

ومن ناحية أخرى حضر أعضاء اللجنة عديد الندوات والملتقيات بالإضافة إلى القيام بزيارات ميدانية داخل الوطن وخارجه .- **تجدون قائمة في هذه الملتقيات والزيارات مرفقة بالتقرير**-

ومكن هذا التوجه في عمل اللجنة من التفاعل المشترك والعمل الجماعي من تحديد منهجية عمل مضبوطة وتحديد المبادئ الأساسية للتنظيم الإداري.

ب - تشخيص الإطار التشريعي:

من خلال قراءة للوضع المؤسساتي والتشريعي الحالي تم استنتاج انه وقع تهميش اللامركزية في دستور غرة جوان 1959 حيث اتسم إطارها القانوني باللّبس والاقتضاب، فلم يذكر سوى هياكلها بصورة تكاد تكون عارضة وخاصّة بالباب الثامن الذي تضمن فصلا وحيدا هو الفصل 71 ينص على ما يلي : "تمارس المجالس

البلدية والمجالس الجهوية والهياكل التي يمنحها القانون صفة الجماعة المحلية المصالح المحلية حسبما يضبطه القانون".

ونلاحظ أن هذا الفصل اكتفى بتحديد أصناف الجماعات المحلية ، وحصرها في صنفين هي المجالس البلدية والمجالس الجهوية وخصها بممارسة المصالح المحلية طبق ما يضبطه القانون.

ويتّضح بالتمعن في الأحكام الدستورية المتعلقة بالجماعات المحلية أنّ هذا الإدراج لا يخلو من الغموض بحكم الصياغة المقتضبة وغياب الدقة في استعمال المصطلحات والمفاهيم ، اذ انه لم يتناول الجماعات في حدّ ذاتها – البلدية أو الجهة – وإنما حاول تعريفها من خلال مجالسها ومهامّها. وهذا التعريف يحصر الجماعات في أحد هياكلها دون سواه.

كما أنّ دستور 1959 قد تغافل على مبدا الانتخاب اي انه غيب البعد السياسي للامركزية، كذلك اهمل مبدأ حرية إدارة الجماعات المحلية لمصالحها وهذا المبدأ يشكل أحد الضمانات الدستورية لاستقلالية الجماعات المحلية، بالإضافة الى عدم التنصيص على معايير دقيقة في توزيع الاختصاص بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية .

وتجدر الإشارة في هذا السياق أن المسودة الأولى لمشروع دستور 1959 في الباب المتعلق بالجماعات المحلية أقرت مبدأ اللامركزية وتشريك الجهات في ممارسة المصالح المحلية و كذلك النظام المالي في الفصلين 106 و 107 وقد تمت إثارة العديد من المقترحات ذات الصلة باللامركزية من طرف نواب المجلس القومي التأسيسي. وطالب كل من النائبين الامين الشابي وعبد السلام عاشور اضافة عبارة

الهيئات المنتخبة و المجالس المنتخبة و هو اقتراح لم يؤخذ بعين الاعتبار بالرغم من أن مسودة مشروع الدستور كانت قد اشارت الى ذلك في الفصل 106 منها.

ويبدو أنّ هاجس بناء دولة موحدة كان هو المسيطر على أعمال المجلس القومي التأسيسي فتم اعتماد نظام إداري وسياسي تستأثر فيه السلطة المركزية بالقرار، ولم يقع التفكير في اعتماد اللاّمركزية إلاّ بعد أن تأكدت استحالة تأبيد هذه الوضعية رغم اعتمادها اللاّمحورية للتخفيف من وطأة المركزية الإدارية.

وبذلك يكون دستور 1959غرة قاصرا على الإحاطة بمفهوم اللامركزية كخيار دافع للتنمية الجهوية فالاقتصار على فصل وحيد في باب الجماعات المحلية أكد نوعا من الاستنقاص للجهات ولاحتياجاتها فلا يمكن للامركزية في ظل هذا التشريع ان تكون محركا لعملية التنمية او ان تساهم في تقليص الفوارق بين الجهات.

وبالإضافة إلى تشخيص الإطار التشريعي قامت اللجنة بالتعرف على وضع الجماعات المحلية حيث تم التأكيد على أن 35 بالمائة من سكان الجمهورية يعيشون خارج المناطق البلدية أي لا ينتخبون ممثليهم وان 134 وان اكثر من 950 من البلديات مفلسة لا يمكنها الإيفاء بتعهداتها ، وان البعض منها لا يمتلك المقومات الحضرية وفي المقابل لا تنضوي عديد للتجمعات الحضرية تحت التنظيم البلدي .

ج – المنطلقات والتصورات الكبرى لعمل اللجنة :

كان المعطى الاول لتصور التنظيم الإداري المنشود متمثلا في الأخذ بعين الاعتبار ان الثورة انطلقت من جهات محرومة ومهمشة لم تأخذ حظها في التنمية .

وتمثل المعطى الثاني في ان الهدف يتمثل في ترسيخ مبدا الكرامة والحرية ، فالديمقراطية المحلية هي الإطار يفترض فيها ان تكون الإطار الضامن للحرية على المستوى المحلي ، والكرامة هي نتاج العدالة في التنمية والقضاء على الحيف الاجتماعي .

أما المعطى الثالث لمنطلقات عمل اللجنة فقد تمثل في دراسة واقع التنظيم الإداري الحالي والمتميز بخلط كبير في المفاهيم فالوالي يمثل في نفس الوقت المصالح المركزية ويدافع عن المصالح المحلية بترؤسه المجلس الجهوي إضافة إلى الصلاحيات الضخمة الموكولة اليه.

وتوجت هذه المرحلة من أعمال اللجنة بتبني رسم بياني يمثل الهيكل التمهيدي

للجماعات المحلية يتضمن المحاور والمبادئ الأساسية لأعمال اللجنة.

– وتجدون نسخة مصاحبة صلب مرفقات التقرير–

د – جلسات الاستماع إلى الخبراء :

أجمع الخبراء على ما اقره أعضاء اللجنة منذ جلساتها الأولى من أهمية ودقة الدور الموكول للجنة باعتبارها ستؤسس لتغيير حقيقي يلمسه المواطن عبر إرساء المقاربة التشاركية والديمقراطية المحلية في التصرف في الشأن المحلي ، والتأكيد على أن التنظيم اللامركزي ببلادنا في حاجة إلى إصلاحات جذرية وتأسيس يقطع مع الواقع الحالي من حيث الصلاحيات والإشراف وهذا الإصلاح لن يكون بمنأى عن الإدارة اللامحروية بما يتطلبه من إعادة توزيع الأدوار والتوازن بين الدولة والسلطة المحلية

. وكان هذا التوجه يدفع منطقيا الى تبني تنظيم يحقق التوازن بين وحدة الدولة وحق المواطن في تدبير شؤونه المحلية عبر هياكل منتخبة تتمتع بالاستقلالية المالية وبالصلاحيات الكاملة واعتبارها شريكا كامل الحقوق في مجال التصرف والتسيير.

3- الفصول المقترحة :

تأسيسا على ما تقدم واعتمادا على النقاشات والتفاعل مع الخبراء والمادة الثرية التى تمكنت منها اللجنة من خلال مشاركتها في الندوات العلمية والاطلاع على القوانين المقارنة وتجارب الدول الأكثر عراقة في الديمقراطية. ترسخ لدى أعضاء اللجنة القناعة بضرورة التنصيص الصريح على مبدا اللامركزية في الدستور وافرادها بباب خاص كما تم تحديد المحاور الكبرى والمبادئ الاساسية للتنظيم الاداري الذي يؤسس لديمقراطية محلية حقيقية.

أ - تخصيص باب في الدستور يتعلق بالسلطة المحلية :

وجب التعرف هنا على خصائص الإدارة اللامحورية التي لا تتمتع بأية ذاتية عن السلطة المركزية فهي مجرد امتداد لها، تعمل تحت أوامرها وبتفويض منها ولا تتمتع بأية ذاتية مستقلة عنها.

وهذا لا ينطبق على الإدارة اللامركزية التي تحكمها مبادئ خاصة بها تعكس خصوصية مقوماتها القانونية و السياسية. فاللامركزيّة، مفهوم مركّب يتداخل فيه البعدين السياسي والإداري. وتقوم على شرعية سياسية انتخابية وفيها تكليف بممارسة الشؤون المحلية في كل أطوار و مراحل التصور و التنفيذ و المتابعة.

كما أنّ اللامركزية تقوم على مبدأ الاستقلالية، على كل المستويات القانونية والإدارية و المالية. فهي إدارة من نمط خاص لا تنتمي إلى السلطة التنفيذيّة ولا

تخضع الى مبدأ تبعية الإداري للسياسي كما هو الشأن بالنسبة للإدارة المركزية. كل هذا جعل اللجنة تخصص بابا مستقلا في الدّستور للإدارة اللامركزيّة يعكس خصوصيّاتها القانونية و السياسية ويبرز استقلاليتها عن السلطة التنفيذيّة.

ب – تكريس اللامركزية:

تعتبر اللامركزية الترابية شكل من أشكال تنظيم الحكم يقوم على فكرة ايجاد توازن بين مقتضيات الوحدة الترابية للبلاد من جهة واحترام الخصوصيات الجهوية والمحلية من جهة ثانية أي احترام جدلية الوحدة والتعدد والتنوع ، فالدولة إقليم موحد وسلطات موحدة وشعب واحد لكن الوحدة لا تنفي التنوع والتعدد فلكل جهة خصوصيات جغرافية وسوسيولوجية وثقافية يجب احترامها .

وعلى عكس اللامحورية التي يغيب فيها مفهوم التنوع من حيث أنها امتداد للدولة في كامل التراب الوطني ، فاللامركزية أساس منظومة حكم محلي ترابي تنطلق من فكرة الدولة الموحدة وتعطي ذاتية الحكم والتصرف المحلي فالدولة جماعة عمومية ترابية تمارس اختصاصاتها على كامل إقليمها، فهي الجماعة العمومية الأصلية صاحبة السيادة ، تتفرع عنها أشخاص معنوية ثانوية مستقلة عنها متمثلة في الجماعات العمومية المحلية التي تنحصر اختصاصاتها في ممارسة الوظيفة الإدارية على النطاق الجهوي والمحلي.

فالتنظيم اللامركزي يقوي دعائم الديمقراطية عبر تفكيك أسس النظام الأحادي من خلال الاعتماد بدرجة اولى على تشريك المواطن في البرامج السياسية بشكل مباشر على المستوى المحلي وعلى توزيع صلاحية اتخاذ القرار بين هيئات التنمية والتخطيط المركزية ونظيراتها المحلية .

ان القطع مع الاستبداد ينطلق من إعطاء الديمقراطية المحلية مكانتها لأنها ضمان لتعلم وممارسة الديمقراطية في الحياة اليومية ، فالديمقراطية المحلية عنصر توازن بين السلطة المركزية وهياكلها اللامحورية من جهة وبين الجماعات المحلية وهياكلها المنتخبة من جهة أخرى أي بين خيارات المركز وخيارات الجهات مما يجعل من السياسات والمخططات متوازنة ، فالجهة تمثل نقطة تعديل وتوازن بين المركزي والمحلي وضرورة لابد منها لتسيير آليات العمل الديمقراطي وتجنب الأخطاء والانزلاقات.

ج- المبادئ الأساسية للتنظيم الإداري اللامركزي

1 - مبدأ الانتخاب:

يعكس تكريس هذا التوجه تبني مفهوم مركب للامركزية سياسي وإداري ذلك أن الاقتصار على المفهوم الإداري للامركزية كمجرد آلية لتوزيع الصلاحيات بين الدولة والجماعات المحلية لا يتماشى مع قيم الثورة ولا يلبي تطلعات الشعب للحرية والديمقراطية، فلا وجود لتربية ديمقراطية سليمة من القاعدة إلى القمة في غياب الديمقراطية المحلية. وعليه تم تكريس مبدأي الانتخاب الحر للهياكل التمثيلية للجماعات المحلية بالنص الصريح بما يتضمنه من القطع مع الماضي الذي غيب الأسس الدستورية للديمقراطية المحلية وفسح المجال للتعيين وللازدواجية الوظيفية للسلط المحلية. إن الانتخاب هو الوسيلة المثلى لتحقيق شرعية الجماعة المحلية تجاه الدولة والتي تستمدها من الناخبين المحليين وهي عنصر ضروري لاستقلاليتها، فالانتخاب هو التقنية الملائمة بامتياز والتي من شانها أن تؤمن استقلالية الأجهزة التي عهدت إليها إدارة المصالح المحلية.

2- مبدأ التدبير الحر :

يتطلب اعتماد هذا المبدأ مراجعة العلاقة بين الإدارة المركزية و الجماعات المحلية من جهة و بين الجماعات المحلية فيما بينها من جهة أخرى ويستوجب إعادة توزيع الصلاحيات بينها على النحو الذي يعطي إلى الجماعات المحلية في إطار القانون كامل الحرية لممارسة حق المبادرة في أية مسالة لم تستثن من صلاحياتها او أسندت إلى سلطة سواها ، فالصلاحيات الممنوحة للجماعات المحلية يجب ان تكون مطلقة وكاملة فلا يمكن التقليص فيها من طرف سلطة أخرى مركزية كانت او إقليمية الا في إطار القانون .

كما يفترض مبدأ التدبير الحر تمتع الجماعات المحلية بقدر من الحرية في ملاءمة الصلاحيات الموكولة لها مع الظروف المحلية . كما يفترض هذا المبدا بالضرورة ملاءمة الهياكل والوسائل الإدارية لمهام الجماعات المحلية متى لم يتعارض ذلك مع مقتضيات اشمل يكون قد حددها القانون ، فيجب أن تتمكن الجماعات المحلية من ان تحدد بنفسها الهياكل الإدارية الداخلية التي تعتزم إنشاءها للاءمتها مع حاجياتها الخاصة من اجل إضفاء النجاعة والفاعلية على تسيير شؤونها . إضافة إلى اعتماد مبادئ الاستحقاق والكفاءة في اختيار موظفيها.

فالتدبير الحر يقتضي إلغاء مفهوم الوصاية على عمل الجماعات المحلية و كل أشكال الرقابة المتعلقة باختياراتها، فهو من أهم مقومات الاستقلالية الادارية للجماعات المحلية وهو آلية هامة لنجاح الرهانات المطروحة فيما يتعلق بتنمية الجهات و جعلها أقطاب حقيقية للتنمية. فالجماعة المحلية في ظل هذا المبدأ هي القائد و المخطط للاستراتيجية التنموية المحلية الجهوية و الاقليمية بتمكينها من صلاحية وضع و تتبع البرامج التنموية.

3 – مبدا الاستقلالية الوظيفية والمالية:

تفترض الاستقلالية الوظيفية ممارسة صلاحيات فعلية فالإقرار بخصوصية المصالح المحلية يفترض استقلالها عن المصالح المركزية ويترتب عنه الاعتراف للجماعات المحلية ببند عام للاختصاص بمعنى صلاحيات ذاتية و سلطة قرار حقيقية بما يخول لها المحافظة على حرية التصرف ، فكان لا بد من تمتيعها بالشخصية القانونية المنفصلة عن شخصية الدولة للتعبير عن إرادتها الخاصة ووجودها القانوني من خلال الذمة المالية والقدرة على الالتزام والإلزام. وبما أن الممارسة الفعلية للصلاحيات تبقى رهينة توفير الموارد المالية كان التأكيد على ضمان الاستقلالية المالية للجماعات المحلية فلا يكفي أن تكون لها ميزانيتها الخاصة بها بل من الضروري أن تتوفر لها موارد ذاتية وموارد محالة من الدولة بما يدعم قدرتها على تسيير مرافقها وتلبية حاجيات المجموعة السكانية وأن يكون لها الحرية في التصرف في مواردها بالإنفاق أو الاستثمار أو الادخار و يتم ذلك حسب قواعد الحوكمة الرشيدة حماية للأموال العمومية وضمانا للنزاهة والشفافية في التصرف فيها.

وبالتدقيق في التّشريع التونسي، يتّضح أنّه، ولئن خوّل الدستور في الفصل 71 منه للجماعات المحلية ممارسة المصالح المحلية، فإنّ القانون قد حدّ من هذا الاختصاص الشامل بأن أخضع هذه الجماعات إلى رقابة شديدة الوطاة . فلو أخذنا البلدية بوصفها الجماعة المحلية التي تجسد اللاّمركزية بامتياز، نلاحظ أنّ أغلب القرارات تخضع إلى مصادقة سلطة الإشراف وبالتأمّل في قائمة المواد والاختصاصات الخاضعة إلى المصادقة، وبالتالي إلى رقابة سلطة الإشراف يتّضح أنّ المشرّع قد حدّ من حرّية الجماعات المحلية وجرّدها من سلط قرارها وصيّرها مجرّد كيانات تابعة لدواليب الدولة وسلطها المركزية وذلك من خلال النيل من مبدأي حرية التعاقد والمقاولة والمبادرة.

4 - ضبط اختصاصات الجماعات :

لم يتكفّل دستور 1959 لا بتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية ولا بوضع المبادئ العامّة لها. فقد أوكل هذه المهمة إلى المشرّع لتحديد اختصاصات الجماعات المحليّة.

ويستفاد من أحكام الفصل 71 من الدستور بأنّ الجماعات المحلية تمارس المصالح المحلية حسبما يضبطه القانون. وإذا أخذنا البلدية كمثال، فإننا نلاحظ بأنّ المشرّع قد أسند لهذه الجماعة المحلية اختصاصا عاما وشاملا. فقد خص الفصل 36 من القانون الأساسي للبلديات المجلس البلدي بالبتّ في الشؤون البلدية، ولكن يتضح بالتمعّن في الإطار التشريعي بكلّ دقّة أنّ الجماعات المحلية في تونس بما فيها البلديات لا تدير شؤونها بحرّية فهي تتصرّف في هذه الشؤون لحساب الدولة ويعني هذا، أن الدولة بإمكانها أن تتدخّل وتمارس هذه الصلاحيات، فليس للجماعات المحلية اختصاصات ذاتية تمارسها بمعزل عن تدخّل الدولة بحكم تداخل الصلاحيات وتشابكها فيما بينهما. وفي تحديد الاختصاصات تحديد للأدوار بين الجماعات المحلية والدولة ومؤسساتها المتدخلة. هذا فيما يتعلّق بالاختصاصات العامّة، أما فيما يتعلّق بالاختصاصات المالية فإنّ سلطة القرار تكاد تغيب وتمّحي تماما.

ولإخراج الجماعات المحلية من هذه التبعيّة المفرطة تم التأكيد على تمتع الجماعات المحلية باختصاصات ذاتية وإقرار صلاحيات ترتيبية لهذه الجماعات.

5- مبدأ التفريع :

ويتمثل هذا المبدا في تقاسم الادوار وتوزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والسلط المحلية ويهدف إلى جعل صنع القرار يكون اقرب ما يمكن من المواطن

فالهدف منه التقريب بين أماكن صنع القرار والمواطنين وتفادي بعد مركز قرار السلطة وذلك بجعل الاختصاص يسند إلى الجماعة الأقرب من مشاغل المواطن والأقدر على انجاز ذلك الاختصاص بصفة أنجع .

وليس لمبدا التفريع أي تأثير على وجود الصلاحيات بحد ذاتها وإنما يسمح بتحديد ما إذا كان ممكنا لصلاحية متوفرة أن تمارس أم لا ، فالتفريع لا يخص إلا الصلاحيات المشتركة مع الدولة او تلك المنقولة لها من هذه الأخيرة.

6 – الحق في التنمية المحلية :

إن التنمية العادلة تفترض الإنصاف بين الجهات والتأكيد على الدور التعديلي للدولة بتوفير الموارد الإضافية لفائدة بعض المناطق وهو ما يجد أساسه في تكريس العدالة بين الجهات بما يعكس رغبة واضحة لبناء اللامركزية على أسس صلبة وهو ما يلتقي مع حق كل مواطن أينما كان في التمتع بالثروات الوطنية ويتعين على الدولة أن تضمن توزيعها بصفة عادلة دون إقصاء وعلى النحو الذي يحفظ الكرامة للجميع.

ولتحقيق التنمية الشاملة لا بد من أن تعمل الدولة على بلوغ التكافؤ بين موارد الجماعات المحلية وأعبائها ويتطلب ذلك مراجعة الجباية المحلية و معايير توزيع المال المشترك وشروط إسناد القروض والنظام القانوني لأملاك الجماعات المحلية والتشجيع على الاستثمار في المناطق الداخلية على أن يكون ذلك بمقتضى القانون.

7– الرقابة اللاحقة على مشروعية القرارات:

من أهم المبادئ التي تدعم استقلالية الجماعات المحلية في ممارسة صلاحياتها، والمقصود بالرقابة اللاحقة تلك التي تسلط على القرارات التي تصدرها الجماعات

المحلية وتشمل الرقابة فقط شرعية القرارات فتنحصر رقابة الإشراف على الشرعية ولا تمتد الى الجدوى اي مراقبة مدى خضوع القرارات إلى القانون .

فالبلدية تقوم بمهامها وإذا ما أصدرت قرارات مخالفة للقانون يقع الالتجاء إلى القضاء لإلغاء هذه القرارات وهو الحل الأمثل للخروج من العلاقة بين الإدارة اللامحورية والإدارة اللامركزية ، فأفضل طريقة بالنسبة للجماعات المحلية هو إخضاعها إلى القانون مباشرة ومنع وصاية الإدارة المركزية عليها.

فلا ينتج عن الرقابة تعطيل تنفيذ قرارات السلط اللامركزية وفي مقابل ذلك تمكين الدولة أو من له مصلحة في ذلك من طلب توقيف تنفيذها وإلغاء كل قرار محلي ترى انه مخالف للقانون ويكون الطلب مرفوعا لدى القضاء الإداري .
وهذا يتطلب على مستوى التطبيق إعادة هيكلة القضاء الإداري وذلك بإحداث فروع للمحكمة الإدارية . ولا تنفي رقابة الإشراف رقابة دائرة المحاسبات التي تبقى رقابة لاحقة و تتعلق بالمشروعية وتقييم التصرف، هذا بالإضافة إلى الرقابة القضائية لدائرة المحاسبات على حسابات محاسبي الجماعات العمومية.

8- مبدأ التضامن والتعاون بين الجماعات المحلية:

يهدف هذا المبدأ إلى تقليص الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين الجهات، نظرا لوجود جهات لا تتوفر على موارد كافية مقارنة مع متطلباتها . لذلك فان اعتماد مبدأ التضامن والتعاون بين الجماعات المحلية من شأنه أن يقلص العجز على مستوى التمويل ويحدث عدالة في التنمية الجهوية ويؤدي إلى تقليص الفوارق بين الجهات بعد عقود التهميش للجهات من طرف النظام السابق .

9 – الديمقراطية التشاركية :

يقتضي تكريس الديمقراطية التشاركية العمل على دعم وتقوية مشاركة المواطنين ومكونات المجتمع المدني والفاعلين السياسيين في الحياة السياسية في القضايا التي تهم الشأن المحلي والشأن الوطني عموما من اجل بناء أرضية للحوار بين الدولة والمواطن فمن ركائز اللامركزية تكريس مبادئ الديمقراطية التشاركية بالتوازي مع الديمقراطية التمثيلية ، فالحوكمة المحلية تقوم على تشريك المواطنين في التخطيط وصنع القرار بالتوازي مع استجابة المنتخبين إلى حاجيات المواطنين في كنف الشفافية والمسائلة.

وهذه المبادئ تعتبر مبادئ أساسية لبناء الشرعية فلا يمكن اليوم تصور شرعية دون مشاركة المواطن والمجتمع المدني ، فالديمقراطية التمثيلية هي الدرجة الأولى من الديمقراطية ولا تكتمل إلا بتكريس آليات الديمقراطية التشاركية عبر ضمان الشفافية والولوج إلى المعلومة وضمان الحق في المسائلة وعبر إعطاء الحق للمواطن في مراقبة من انتخبهم .

وهذه المبادئ مرتبطة ارتباطا وثيقا فيما بينها فالشرعية تتمثل في ان المواطن يحترم القوانين فإذا لم يكن المواطن مشارك في اقتراح السياسات والمشاريع والقوانين فانه يعزف عن الحياة السياسية بما يعيد إنتاج نظام الاستبداد وانغلاق النظام السياسي على نفسه .

10- المجلس الأعلى للجهات:

يختص هذا المجلس بالنظر في قضايا التنمية المستدامة والتوازن بين الجهات والمسائل المتعلقة بالتهيئة الترابية ، وتعرض عليه مشاريع القوانين ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية لإبداء الرأي فيها قبل أن يصادق عليها البرلمان للمصادقة

عليها كما يحق له الحضور بواسطة ممثله جلسات المجلس النيابي المخصصة للمسائل المتعلقة بالجهات .

إن إحداث هذا المجلس وإعطائه صلاحيات استشارية وتمثيلية أساسية للجهات دعم للسلطة المحلية والتنمية الجهوية.

4- الخاتمة:

لابد من تقديم الشكر إلى كل أعضاء ومستشاري اللجنة الذين شاركوا في الوصول إلى هذا العمل، الذي نرجو أن يؤسس إلى تنظيم إداري لا مركزي يكرس مبدأ الديمقراطية المحلية ويقطع مع الماضي ويحقق أهداف الثورة في الحرية والكرامة والعدالة الاجتماعية مع الأخذ بعين الاعتبار التوصيات التالية :

- ضرورة الإصلاح الشامل للمنظومة التشريعية المتعلقة بعمل الجماعات العمومية وبالجباية المحلية،

- تمكين المواطن من الحق في الولوج إلى المعلومة في إطار تكريس الشفافية ومبادئ الديمقراطية التشاركية،

- تفعيل وتطوير دور الشرطة البلدية وإعطائها صلاحيات الضابطة العدلية،

- توفير الموارد ووسائل العمل الكافية لجعل النص قابل للتطبيق فعليا.

-العزة لله.

-الوفاء لدماء الشهداء.

-الانتماء للوطن.

رئيس اللجنة **مقرر اللجنة**

عماد الحمامي **فيصل الجدلاوي**

مرفقات التقرير:

1-السادة أعضاء اللجنة

عماد الحمامي	رئيس اللجنة
نزار المخلوفي	نائب الرئيس
فيصل الجدلاوي	مقرر اللجنة
حافظ الاسود	مقرر مساعد

طارق بو عزيز	مقرر مساعد
محمد السعيدي	
بسمة الجبالي	
نجيبة بريول	
حليمة القني	
محسن الكعبي	
كوثر الادغم	
سناء مرسني	
منجي الرحوي	
شكري يعيش	
محمد الناجي غرسلي	
نورة بن حسن	
طارق العبيدي	
جلال بوزيد	

منصف الشارني
شفيق زرقين
الحسني البدري
الهادي الشاوش

2- السادة النواب من غير الأعضاء الذين واكبوا بانتظام أشغال اللجنة :

شكري القسطلي

عبد الحليم الزواري

مفيدة المرزوقي

1- مستشارتي اللجنة :

فاطمة تيتش حرم عبيدي

حنان بالحاج سليمان

5-قائمة في أهم النصوص التشريعية المتعلقة بالجماعات المحلية

1 - الفصل 71 من دستور أول جوان 1959 كما تم تنقيحه بالقانون الدستوري عدد 51 لسنة 2002 المؤرخ في 1 جوان 2002 المتعلق بتنقيح بعض الأحكام من الدستور.

2 - القانون عدد 33 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بالقانون الأساسي للبلديات وعلى جميع النصوص المنقحة أو المتممة له وخاصة القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2006 المؤرخ في 17 جويلية .2006

3 - القانون الأساسي عدد 11 لسنة 1989، المؤرخ في 4 فيفري 1989 يتعلق بالمجالس الجهوية كما تم إتمامه بالقانون الأساسي عدد 119 لسنة 1993 المؤرخ في 27 ديسمبر 1993.

4- القانون عدد35 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بالقانون الأساسي لميزانية الجماعات العمومية المحلية كما تم تنقيحه بالقوانين اللاحقة وخاصة بالقانون عدد65 لسنة 2007 المؤرخ في 18 ديسمبر .2007

5 - القانون عدد36 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بتحويل صندوق القروض البلدية إلى صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية كما تم تنقيحه بالقوانين اللاحقة.

6 - القانون عدد37 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بالمال المشترك للجماعات المحلية كما تم تنقيحه بالقوانين اللاحقة .

7- القانون عدد8 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968 والمتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات كما تم تنقيحه وإتمامه بالقوانين اللاحقة.

8 - مجلة المحاسبة العمومية الصادرة بالقانون عدد 81 لسنة 1973، المؤرخ في 31 ديسمبر 1973 وعلى جميع النصوص المنقحة والمتممة له.

9 - مجلة الجباية المحلية الصادرة بالقانون عدد 11 لسنة 1997، المؤرخ في 3 فيفري 1997 المتعلق بإصدار مجلة الجباية المحلية كما تم تنقيحها بالقوانين اللاحقة وخاصة القانون عدد 53 لسنة 2007،المؤرخ في 8 أوت 2007 المتعلق بإتمام مجلة الجباية المحلية وتحسين طرق استخلاص المعاليم الراجعة للجماعات المحلية.

10 - المجلة الانتخابية الصادرة بالقانون عدد 25 لسنة 1969 المؤرخ في 8 أفريل 1969 المتعلق بالمجلة الانتخابية كما تم تنقيحه وإتمامه بالقوانين اللاحقة.

11 - مجلة التهيئة الترابية والتعمير الصادرة بالقانون عدد 122 لسنة 1994 المؤرخ في 28 نوفمبر 1994 المتعلق بإصدار مجلة التهيئة الترابية والتعمير كما تم تنقيحه بالقوانين اللاحقة.

6-قائمة الخبراء الذين وقع الاستماع اليهم :

27 مارس 2012 :

حافظ بن صالح استاذ القانون الدستوري بكلية الحقوق بتونس

28 مارس 2012 :

ممثل عن الاتحاد العام التونسي للشغل الأستاذ مصطفى بن اللطيف

03 افريل 2012 :

ممثلين عن دائرة المحاسبات : القاضيين نجيب القطاري وزهرة خياش

04 افريل 2012:

الهادي زخامة مدير عام الجماعات المحلية بوزارة الداخلية

17 افريل 2012 :

مختار الهمامي مدير عام مركز التكوين ودعم اللامركزية بوزارة الداخلية .

23 افريل 2012 :

الجمعية التونسية لمخططي المدن

24 افريل 2012 :

الأستاذ كمال بن مسعود أستاذ القانون الإداري بكلية الحقوق بتونس

30 افريل 2012 :

ايمن بن علي : باحث في الاقتصاد وخبير دولي

14 ماي 2012 :

نجيب بلعيد استاذ جامعي بكلية الحقوق بسوسة

30 ماي 2012 :

قيس سعيد استاذ جامعي بكلية الحقوق بتونس

12 جوان 2012 :

رضا جنيح استاذ جامعي بكلية الحقوق بسوسة

15 جوان 2012 :

جعفر فريعة خبير لدى البنك الدولي

19 جوان 2012 :

- طارق عبيدي عضو اللجنة المختص في الجباية وضرائب الجماعات المحلية
- محي الدين عبد اللاوي : المكلف ببرنامج الحوكمة بالمعهد الجمهوري الدولي

20 جوان 2012 :

- لطفي طرشونة عميد كلية الحقوق بسوسة

- صغير الزكراوي أستاذ القانون العام بكلية الحقوق بسوسة

23 جويلية 2012 :

holger pyndt خبير دنماركي مختص في الجماعات المحلية

24 جويلية 2012 :

لجنة البندقية .