المجلس الوطني التأسيسي

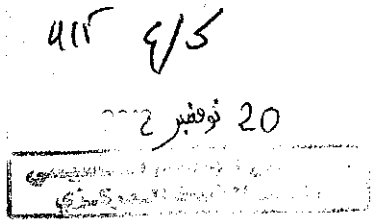
لجنة الجماعات العمومية الجهوية والمحلية

التقرير النهائي

للجنة الجماعات العمومية الجهوية والمحلية

19 نوفمبر 2012

يتكون التقرير النهائي من جزأين: التقرير الأصلي المتضمن لأعمال اللجنة قبل عرضها على الهيئة المشتركة للتنسيق والصياغة ، والتقرير التكميلي المتعلق بالتعديلات المدخلة على الصيغة الأصلية بعد دراسة مقترحات وملاحظات الهيئة .



بسم الله الرحمان الرحيم

التقرير الأصلي

02 اكتوبر 2012

1- التقديم العام

ضماناً لتحقيق أهداف الثورة في الحرية والكرامة والعدالة الاجتماعية ، ووفاءً لأرواح الشهداء وتضحيات شعبنا على مر الأجيال، نؤسس اليوم بناء الدولة الوطنية الديمقراطية 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 بين الجهات .

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 وانعدام تكافؤ الفرص بين المواطنين.

فالشرارة الأولى للثورة انطلقت من حادثة مع عون بلدي وتوسعت بعد لجوء الشهيد محمد البوعزيزي الى الوالي الذي من البديهي أن يعجز على حل الإشكال لارتباطه بتنظيم اداري لامحوري مرتكز على حماية مصالح السلطة المركزية، ثم كان أول اعتصام أمام مقر

ولاية سيدي بوزيد وتوجت بالاحتجاجات الشعبية أمام مقر وزارة الداخلية التي تمثل سلطة إشراف بالنسبة للجماعات المحلية .

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

فالانتقال الديمقراطي اليوم يتطلب تغييرا على مستوى اعادة توزيع السلطات ، وتفعيلا لدور الجهة وإدماجها في الحركة الاقتصادية بما يعزز الشعور بالانتماء الى الوطن ويرسخ ديمقراطية اجتماعية تجد تجلياتها السياسية والمؤسساتية ضمن تنظيم اداري يمكن من تحقيق المساواة وتكافئ الفرص والتقاسم العادل للثروة ويدفع التنمية الجهوية بما يقطع مع الحكم العمودي المسقط من أعلى ويرسخ الحكم التشاركي المستمد 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، تنظيم يقوم على مبادئ لامركزية فعلية ترتكز على مشاركة أفراد المجتمع في صنع القرار وإدارة الشأن العام وفي العملية التنموية وإيصال الخدمة إلى المواطن دافع الضريبة.

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 إلى 48 من النظام الداخلي للمجلس، وافتتحت جلساتها يوم 13 فيفري 2012 بانتخاب مكتب اللجنة على النحو التالي :

1–عماد الحمامي : رئيس اللجنة

2–نزار المخلوفي : نائب الرئيس

3–فيصل الجدلاوي : مقرر

4-حافظ الأسود : مقرر مساعد

5-طارق بوعزيز : مقرر مساعد

6-محمد السعيدي، عضو

7-بسمة الجبالي، عضو

8-نجيبة بريول ، عضو

9-حليمة القني، عضو

10- محسن الكعبي، عضو

11- كوثر الادغم ، عضو

12- سناء المرسني ، عضو

13- منجي الرحوي، عضو

14- شكري يعيش، عضو

15- محمد الناجي غرسلي، عضو

16- نورة بن حسين ، عضو

17 - طارق العبيدي، عضو

18- جلال بوزيد ، عضو

19- منصف الشارني، عضو

20- شفيق زرقين، عضو

21- الحسني البدري، عضو

22- الهادي الشاوش، عضو.

وقد واكب أشغال اللجنة بصفة منتظمة كل من السادة والسيدة:

1- شكري القسطلي،

2- عبد الحليم الزواري،

3- مفيدة المرزوقي.

وبمساعدة المستشارتين:

1- السيدة فاطمة تيتش حرم عبيدي

2- الآنسة حنان بالحاج سليمان

(٤) وواصلت أعمالها حسب الرزنامة التي حددها مكتب المجلس لانعقاد جلسات اللجان القارة التأسيسية وقد عقدت اللجنة 51 جلسة أي بجموع 188 ساعة عمل.

(٧) 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 والتوافق بين أعضائها وعلى ضرورة القطع النهائي مع النظام السابق الموغل في المركزية وسيطرة السلط اللامحورية ، وعلى ضرورة أن يكون الدستور دستورا توافقيا يعكس تطلعات كل التونسيين والتونسيات.

وتوخت اللجنة منهجية عمل تمثلت مرحلتها الأولى في تأطير وتحديد المفاهيم باعتبار أهمية 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 .

ب – تشخيص الإطار التشريعي:

(٥) 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 عرضية 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".

(٦) 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.

(٧) كما أنّ دستور 1959 قد تغافل على مبدا الانتخاب اي انه غيب البعد السياسي للامركزية، واهمل مبدأ حرية إدارة الجماعات المحلية لمصالحها والذي 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

- وعقدت اللجنة 17 جلسة استماع الى خبراء وشخصيات وطنية ومختصين في القانون الدستوري والإداري 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 ، وإلى عديد الخبرات الدولية المختصة في المجال ، كما استمعت اللجنة إلى ممثلين عن البنك الدولي وأعضاء من لجنة البندقية و 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**-

وتم 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 .

- ومن ناحية أخرى حضر أعضاء اللجنة عديد الندوات والملتقيات بالإضافة إلى القيام بزيارات ميدانية داخل الوطن وخارجه. ومكن هذا التوجه والتفاعل المشترك من تحديد منهجية عمل مضبوطة وتحديد المبادئ الأساسية للتنظيم الإداري المنشود ومقوماته الأساسية.

- وتوجت هذه المرحلة ببداية إعداد مسودة الفصول، وانطلق النقاش بدارسة مقترح مشروع أعده مكتب اللجنة وثلاث مقترحات لمسودات فصول تتعلق بباب السلطة المحلية تقدم بها كل من الآنسة سناء المرسني والسيدين الهادي الشاوش ومنجي الرحوي .

المحلية وكذلك النظام المالي في الفصلين 106 و 107 وقد تمت إثارة العديد من المقترحات ذات الصلة باللامركزية من طرف نواب المجلس القومي التأسيسي الذين طالبوا بإضافة عبارة الهيئات المنتخبة والمجالس المنتخبة وهو 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 المهيمن 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 1959 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 نسبة هامة من البلديات عاجزة على 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 تكريس مبدأي الكرامة والحرية من خلال تعزيز المشاركة الشعبية وترسيخ الممارسات الديمقراطية، فالجهة يفترض فيها أن 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 والمتصف بخلط كبير في المفاهيم والاختصاصات فالوالي يمثل المصالح المركزية للدولة في الجهة وفي نفس الوقت يترأس المجلس الجهوي للتداول في المصالح المحلية هذا إضافة إلى الصلاحيات الضخمة الموكولة اليه.

وفي خاتمة هذه المرحلة من أعمال اللجنة تم تبني رسم بياني يمثل الهيكل التمهيدي للمبادئ والمفاهيم الأساسية التي رأت اللجنة أن يقوم عليها التنظيم الإداري المستقبلي.

– وتجدون نسخة مصاحبة صلب مرفقات التقرير–

د – <u>جلسات الاستماع إلى الخبراء :</u>

- أجمع الخبراء على ما اقره أعضاء اللجنة منذ جلساتها الأولى من أهمية ودقة الدور الموكول للجنة باعتبارها تؤسس 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 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:

(٣) 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.

(٤) 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 الديمقراطية وممارستها 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:

بعكس تكريس هذا التوجه تبني مفهوم سياسي وإداري مركب للامركزية ، 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 مبدأ 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 . وبالضرورة ملاءمة الهياكل والوسائل الإدارية لمهام الجماعات المحلية متى لم يتعارض ذلك مع مقتضيات اشمل يكون قد حددها القانون ، فيجب أن تتمكن الجماعات المحلية من تحديد الهياكل الإدارية الداخلية التي تعتزم إنشاءها لتتناسب 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 ميزانية خاصة 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 دستور 1959 في الفصل 71 منه للجماعات المحلية ممارسة المصالح المحلية، فإنّ القانون قد حدّ من هذا الاختصاص الشامل بأن أخضع هذه الجماعات إلى رقابة شديدة الوطأة.

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 للسلطة المركزية وذلك من خلال النيل من مبدأي حرية التعاقد والمبادرة.

4 - ضبط اختصاصات الجماعات :

(٧) لم ينص دستور 1959 على توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية ولاعلى وضع 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 مع إقرار صلاحيات ترتيبية لهذه الجماعات.

5- مبدأ التفريع :

- يتمثل 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 بذاتها 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 فقط شرعية القرارات فتنحصر رقابة الإشراف على الشرعية ولا تمتد الى الجدوى أي 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:

(٧) 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 :

(٨) يقتضي تكريس الديمقراطية التشاركية العمل على دعم وتقوية مشاركة المواطنين ومكونات المجتمع المدني والفاعلين السياسيين في الحياة السياسية في القضايا التي تهم الشأن المحلي 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 المساءلة 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 .

كما خولت فصول المشروع لرئيس المجلس الأعلى للجهات حق حضور جلسات المجلس التشريعي المخصصة للنظر في المسائل المتعلقة بالجهات حتى يكون صوت الجهة صوت مسموع يؤخذ بعين الاعتبار عند رسم السياسات والتوجهات الكبرى في أعلى درجات السلطة .

4- الخاتمة:

لابد من تقديم الشكر إلى كل أعضاء اللجنة ومستشاريها الذين انتهوا 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.

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

-العزة لله - الوفاء لدماء الشهداء.

-الانتماء للوطن.

رئيس اللجنة

عماد الحمامي

مقرر اللجنة

فيصل الحمداوي

التقرير التكميلي

01 نوفمبر 2012

باب السلطة المحلية

بعد انتهاء اللجنة من إعداد المسودة الأولى لحصيلة أعمالها وتقديم تقريرها الأصلي إلى الهيئة المشتركة للتنسيق والصياغة، وبعد دراسة الفصول المقترحة من قبل الهيئة وتقديم ملاحظاتها حولها عقدت اللجنة بتاريخ 17 أكتوبر 2012 جلسة نظرت خلالها في مقترحات التعديل الواردة عليها، واعتبرت اللجنة أن الملاحظات والمقترحات التي تقدمت بها هيئة التنسيق والصياغة لا تمس جوهر الرؤية المعتمدة من قبل اللجنة في المسودة الأولى و تجسمت مجمل المقترحات في النقاط التالية:

الفصل الاول :

1 - اقترحت هيئة التنسيق والصياغة أن يقع تعديل الفقرة الأولى من الفصل حتى تتناسق مع عنوان الباب المقترح وذلك بتعويض عبارة "يقوم التنظيم الإداري المحلي " ب " تقوم السلطة المحلية " .

وتم الاتفاق على التعديل حيث أصبحت الفقرة الأولى من الفصل كما يلي:

" تقوم السلطة المحلية على أساس اللامركزية في إطار وحدة الدولة"

2- اقترحت الهيئة إضافة عبارة "صنف " بعد عبارة " كل " في السطر الثاني من الفقرة الثانية وقد قبلت اللجنة المقترح لتصبح الفقرة الثانية من الفصل الأول على النحو التالي:

"تتجسد اللامركزية في جماعات محلية تتكون من بلديات وجهات وأقاليم يغطي كل صنف منها كامل تراب الجمهورية وفق تقسيم يضبطه القانون ".

الفصل الثاني:

اقترحت هيئة التنسيق والصياغة أن يقع تقسيم الفصل إلى فقرة أولى وفقرة ثانية مع تغيير عبارة " تمارس الجماعات المحلية " بعبارة " تباشر الجماعات المحلية" وقد قبلت اللجنة المقترحين .

كما تم رفع توصية بتغيير عبارة "التدبير الحر" بعبارة "التسيير الحر" واعتبر أعضاء اللجنة أن هذه العبارة لا تفي بالغرض و انها تضيق لمجال

حرية تصرف الجماعات المحلية مقارنة بعبارة التدبير الحر التي تتضمن حرية التقرير والتسيير معا.

الفصل الثالث:

اقترحت الهيئة إعادة صياغة الفقرتين الأولى والثانية من الفصل قصد مزيد توضيح الصياغة، كما اقترحت حذف الفقرة الأخيرة وتبنت اللجنة المقترح ليصبح الفصل الثالث على النحو التالي:

" تدير الجماعات المحلية مجالس منتخبة .

تنتخب المجالس البلدية والجهوية انتخابا عاما حرا سريا ومباشرا.

وتنتخب مجالس الأقاليم من طرف أعضاء المجالس البلدية والجهوية".

الفصل الرابع:

1 - اقترحت الهيئة تعويض عبارة " من هذه الأخيرة " الواردة بأخر السطر الأول بعبارة "منها"،

2- حذف عبارة "واعتمادا على تقنية كتل الاختصاص" الواردة بأخر الفقرة الثانية وقد تمت الموافقة على مقترحي التعديل .

الفصل الخامس:

اقتراح إدماجه في الفصل الرابع ليصبح الفقرة الأخيرة منه وقد قبلت اللجنة هذا المقترح .

الفصل السادس:

اقترحت هيئة التنسيق والصياغة حذف عبارة " ومصادر تمويلها " الواردة بأخر الفقرة الأولى وقد قبلت اللجنة المقترح.

الفصل السابع :

اقترحت الهيئة حذف الفقرة الأولى من الفصل ودمج فقرته الثانية مع الفصل السادس ، وقد تمسكت اللجنة بضرورة الحفاظ على الفصل نظرا لتمسكها بضرورة التنصيص على مبدا التضامن بين الجهات مع إعادة صياغة الفقرة الأولى لتصبح على النحو التالي :

" تكريسا لمبدا التضامن تتكفل الدولة بتوفير موارد إضافية للتدخل لفائدة الجماعات المحلية وفق صيغ التسوية والتعديل "

الفصل الثامن :

لم يرد أي مقترح تعديل بشأنه.

الفصل التاسع:

اقترحت الهيئة تعويض عبارة " آليات الحوار والتشاور والشراكة " الواردة بالفقرة الأولى من الفصل بعبارة " الديمقراطية التشاركية " ونظرا لعدم الاختلاف في محتوى المفهومين فقد تم اخذ المقترح بعين الاعتبار.

الفصل العاشر:

1- اقترحت هيئة التنسيق والصياغة تعويض عبارة " لانجاز برامج " الواردة بالسطر الثاني من الفقرة الأولى بعبارة " لتنفيذ برامج " ،

2- تعويض عبارة "الانضمام " الواردة بمطلع الفقرة الثانية بعبارة " الانخراط " وعبارة " يحدد القانون " بعبارة " يضبط القانون " وعبارة " صيغ التعاون " بعبارة "قواعد الانخراط " بالفقرة الثالثة.

وبعد النقاش قررت اللجنة اعتماد التعديل لدقته من الناحية القانونية واللغوية .

الفصل الحادي عشر:

اقترحت الهيئة نقل الفصل برمته مباشرة بعد الفصل الثامن، نظرا لتعلقهما بنفس المحتوى وقد تمت الموافقة على المقترح.

الفصل الثاني عشر :

1- اقترحت الهيئة صياغة جديدة للفقرة الأولى من هذا الفصل على النحو التالي:

"مجلس الجماعات المحلية ينظر في قضايا التنمية المحلية والتوازن بين الجهات ويبدي رأيه في التشاريع المتعلقة بمجالات اختصاص السلطة المحلية".

2- حذف الفقرة الثانية ،

3- تعويض عبارة " تحدد تركيبة " الواردة بمطلع الفقرة الثالثة بعبارة " تضبط تركيبة" .

اعترض أعضاء اللجنة على الصياغة الجديدة المقدمة من الهيئة وتمسكوا بالتسمية المتفق عليها في الصياغة الأصلية "المجلس الأعلى للجماعات المحلية "، كما تمسك أعضاء اللجنة بعبارة " التخطيط والميزانية والمالية المحلية " الواردة بأخر الفقرة نظرا لكونها اشمل من عبارة "مجالات اختصاص السلطة المحلية " المقترحة من طرف الهيئة.

وقبلوا إعادة صياغة الفقرة الأولى على النحو التالي:

"ينظر المجلس الأعلى للجماعات المحلية في قضايا التنمية والتوازن بين الجهات ويبدي رأيه في التشاريع المتعلقة بالتخطيط والميزانية والمالية المحلية".

كما تمسك أعضاء اللجنة بضرورة الإبقاء على الفقرة الثانية لما يمثله حضور رئيس المجلس الأعلى للجماعات المحلية أمام المجلس النيابي وإمكانية مخاطبته من أهمية في الدفاع على المصالح المحلية وإيصال صوت الجهة حتى يقع الأخذ بعين الاعتبار لمتطلباتها عند المصادقة على المشاريع المتعلقة بمجالات التنمية والتخطيط والمالية .

وتمت الموافقة على حذف عبارة "او من يمثله".

4- إدراج عبارة " تضبط " عوض عبارة " تحدد" بمطلع الفقرة الثالثة، وتمت الموافقة على المقترح.

الفصل الثالث عشر :

اقترحت هيئة التنسيق تعويض عبارة " ينظر " الواردة بمطلع الفصل بعبارة " يبت " كما اقترحت إضافة عبارة " وبينها وبين " اثر عبارة " الجماعات المحلية " تفاديا للغموض.

وقد أعادت اللجنة صياغة الفصل في اتجاه مزيد توسيع مجال نظر القضاء الإداري ليشمل جميع النزاعات المتعلقة بتنازع الاختصاص على النحو التالي:

"يبت القضاء الإداري في جميع النزاعات المتعلقة بتنازع الاختصاص التي تنشئ فيما بين الجماعات المحلية وبين السلطة المركزية والجماعات المحلية".

كما تقدمت هيئة التنسيق والصياغة بتوصية إلى اللجنة للنظر في التنصيص على إمكانية حل المجالس البلدية وقد رفضت اللجنة هذا المقترح نظرا لتمسكها بضرورة العودة إلى صندوق الاقتراع لمحاسبة المجالس البلدية في صورة عدم قيامها بواجباتها، وان التنصيص على حل المجالس فيه تراجع على مبدا الديمقراطية المباشرة.

كما أكدت اللجنة في هذا الصدد أن التنصيص على الحل يعيدنا إلى وضع الجماعات المحلية قبل الثورة وخضوعها المباشر إلى سلطة المركزية.

وبعد هذه التعديلات أصبحت الفصول المتعلقة بباب السلطة المحلية كما يلي:

(٢) باب السلطة المحلية

الفصل الأول:

تقوم السلطة المحلية على أساس اللامركزية في إطار وحدة الدولة .

تتجسد اللامركزية في جماعات محلية تتكون من بلديات وجهات وأقاليم يغطي كل صنف منها كامل تراب الجمهورية وفق تقسيم يضبطه القانون.

يمكن أن تحدث بقانون أصناف أخرى من الجماعات المحلية.

الفصل الثاني:

تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية القانونية وبالاستقلالية المالية والإدارية .

تباشر الجماعات المحلية المصالح المحلية وفقا لمبدا التدبير الحر.

الفصل الثالث:

تدير الجماعات المحلية مجالس منتخبة .

تنتخب المجالس البلدية والجهوية انتخابا عاما حرا سريا ومباشرا.

وتنتخب مجالس الأقاليم من طرف أعضاء المجالس البلدية والجهوية.

الفصل الرابع:

تتمتع الجماعات المحلية بصلاحيات ذاتية وصلاحيات مشتركة مع الدولة وصلاحيات منقولة منها.

توزع الصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة استنادا إلى مبدا التفريع .

تتمتع الجماعات المحلية بسلطة ترتيبة في مجال ممارسة صلاحياتها.

الفصل الخامس:

تتوفر للجماعات المحلية موارد ذاتية وموارد محالة إليها من الدولة، ويتم تحديد النظام المالي للجماعات المحلية بمقتضى القانون.

كل إحداث أو نقل لصلاحيات من الدولة إلى الجماعات المحلية يكون مقترنا بإحالة ما يناسبه من موارد.

الفصل السادس:

تكريسا لمبدا التضامن ، تتكفل الدولة بتوفير موارد إضافية للتدخل لفائدة الجماعات المحلية وفق صيغ التسوية والتعديل.

تعمل الدولة على بلوغ التكافئ بين الموارد والأعباء المحلية.

الفصل السابع:

للجماعات المحلية حرية التصرف في مواردها حسب قواعد الحوكمة الرشيدة و تحت رقابة القضاء المالي.

الفصل الثامن:

تخضع الجماعات المحلية فيما يتعلق بشرعية أعمالها لرقابة إشراف لاحقة وللرقابة القضائية.

الفصل التاسع:

تعتمد الجماعات المحلية آليات الديمقراطية التشاركية لتامين مشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها وتقييمها طبقا لما يضبطه القانون.

الفصل العاشر:

يمكن للجماعات المحلية أن تتعاون وان تنشئ شراكات فيما بينها لتنفيذ برامج أو انجاز أعمال ذات مصلحة مشتركة .

يمكن للجماعات المحلية الانخراط في المنظمات الدولية والإقليمية وإقامة

علاقات شراكة وتعاون لامركزي .

يضبط القانون قواعد الانخراط والتعاون والشراكة .

الفصل الحادي عشر :

ينظر المجلس الأعلى للجماعات المحلية في قضايا التنمية والتوازن بين الجهات ويبدي رأيه في التشاريع المتعلقة بالتخطيط والميزانية والمالية المحلية.

ولرئيس المجلس الأعلى للجماعات المحلية حق حضور مداولات مجلس الشعب ومخاطبته.

تضبط تركيبة المجلس الأعلى للجماعات المحلية ومهامه بقانون.

الفصل الثاني عشر :

يبت القضاء الإداري في جميع النزاعات المتعلقة بتنازع الاختصاص التي تنشئ فيما بين الجماعات المحلية وبين السلطة المركزية والجماعات المحلية .

رئيس اللجنة
عماد الحمامي

مقرر اللجنة
فيصل الجدلاوي

المحق عدد 1 :

الجمهورية التونسية

المجلس الوطني التأسيسي

لجنة الجماعات العمومية الجهوية والمحلية

المقترحات الواردة على المجلس الوطني التأسيسي

والمتعلقة بباب الجماعات العمومية الجهوية والمحلية

مشروع الدستور	الفصول المقترحة
دستـــــــــورنـــــــا	**القسم الثاني: السلطة المحلية** 124) تعميم المناطق البلدية وتعميم التسيير الديمقراطي والقضاء على التمييز بين المناطق البلدية والمناطق غير البلدية. 125) اعتماد نظام الانتخابات المباشر لأعضاء المجلس المحلي بنظام الاقتراع على الأفراد لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

126) إلغاء خطة العمدة 127) إلغاء خطة المعتمد 128) إسناد كافة اختصاصات العمد والمعتمدين إلى المجالس المحلية ورؤسائها. 129) رئيس المجلس المحلي منتخب بالأغلبية المطلقة من قبل أعضاء المجلس المحلي في نظام اقتراع بدورتين إذا لم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة في الدورة الأولى. 130) المجالس المحلية مستقلة وتتمتع بالشخصية القانونية وغير خاضعة إلى رقابة السلط المركزية أو الجهوية. 131) تخضع السلط المحلية إلى رقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بشرعية وقانونية قراراتها ومدى احترامها لاختصاصاتها. 132) يخضع التسيير المالي للسلط المحلية إلى رقابة دائرة المحاسبات وفروعها المحلية. 133) يمكن للمواطنين وللسلط الجهوية أو المركزية اللجوء إلى القضاء الإداري للطعن في قرارات السلط المحلية أو إيقاف تنفيذها كما يمكنها اللجوء إلى القضاء لإيقاف سوء التصرف المالي في صورة وجوده أو محاسبة المتسببين فيه. 134) كل رئيس مجلس محلي عضو قانونا في المجلس الجهوي. 135) النشاط محلي يخضع لاختصاص محلي. 136) في صورة نزاع حول حدود الاختصاص بين المحلي والجهوي يتولى القضاء الإداري فض النزاع.	

137) إنشاء دائرة اختصاص إداري في كل الجهات.

138) تضم دائرة الاختصاص الإداري لجنة فض نزاعات الاختصاص بين العسلط المحلية والجهوية وتعمل بشكل استعجالي.

139) يتولى القانون الأساسي ضبط وتوزيع الاختصاصات بين المستويين المحلي والجهوي.

القسم الثالث: السلط الجهوية

140) انتخاب المجلس الجهوي انتخابا عاما حرا ومباشرا

141) المجلس الجهوي ينتخب رئيس المجلس الجهوي بالأغلبية المطلقة في نظام اقتراع بدورتين إذا لم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة في الدورة الأولى.

142) لا يمكن أن يكون رئيس المجلس الجهوي رئيسا لمجلس محلي.

143) إلغاء خطة الوالي وتعويضها برئيس المجلس الجهوي.

144) رئيس المجلس الجهوي مسؤول أمام المجلس الجهوي.

145) القاعدة في الشأن الجهوي أن يبقى القرار جهويا.

146) انتخاب أعضاء المجلس الجهوي بنظام الاقتراع على الأفراد.

147) يتكون المجلس من ثلثين (2/3) من الأعضاء منتخبون انتخابا عاما ومباشرا، وثلث (1/3) من رؤساء المجالس المحلية للجهة.

148) في مجال اختصاصاتها الهياكل الجهوية مستقلة ولا تخضع لرقابة السلط المركزية.

	149) القضاء الإداري يتولى مراقبة شرعية ومداولات المجلس الجهوي وقرارات رئيس المجلس الجهوي. 150) في صورة نزاع اختصاص بين الجهوي والوطني يتولى القضاء الدستوري فض النزاع.
لجنة الخبراء	**<u>الجماعات العمومية الترابية</u>** **الفصل 83:** يمارس التونسيون إدارة شؤونهم المحلية والجهوية في إطار جماعات عمومية ترابية ذات شخصية مدنية، تقوم على مبدأ الانتخاب الحر، العام، المباشر والسري لهياكلها وعلى استقلال قراراتها ومواردها المالية. ولا تخضع إلا للرقابة اللاحقة على شرعية أعمالها. **الفصل 84:** تتمتع الجماعات المحلية باختصاصات ذاتية وباختصاصات تشترك فيها مع الدولة. وتمارس الجماعات المحلية اختصاصاتها باستقلالية. **الفصل 85:** تضمن الدولة تكريس مبدأ التضامن بتحقيق توازن اقتصادي وثقافي عادل بين الجهات.
الإتحاد العام التونسي للشغل	**الفصل 23:** تضمن الدولة التنمية العادلة المنسجمة لكل جهات البلاد. **<u>الفصل 110 :</u>** تتجسد اللامركزية في جماعات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري تتولى تسيير شؤونها بطريقة حرة وديمقراطية. **<u>الفصل 111 :</u>** تتمثل الجماعات المحلية في الجهات والولايات والبلديات والمجالس الريفية ، ويقع إحداثها وضبط حدودها وتسمياتها بقانون.

	ويمكن إحداث أصناف اخرى من الجماعات المحلية بقانون. **الفصل 112 :** تسير الجماعات المحلية مجالس منتخبة انتخابا عاما حرا مباشرا وسريا وفق طرق وإجراءات يضبطها القانون الانتخابي وتولي المجالس انتخاب الهياكل التنفيذية للجماعات التي تكون مسؤولة أمامها . ويساهم المواطنون في تسييرها مباشرة بواسطة العرائض ، الاستفتاء المحلي والاجتماعات العامة . **الفصل 113 :** تتمتع الجماعات المحلية باختصاصات ذاتية وباختصاصات مشتركة مع الدولة . ويحدد القانون اختصاصات كل صنف من أصناف الجماعات المحلية وحقوقها . لكل جماعة محلية ان ترفع دعوى امام المحكمة الدستورية لحماية اختصاصاتها وحقوقها وفق الاجراءات التي يحددها القانون . **الفصل 114:** تمارس الجماعات المحلية اختصاصاتها وتضع سياساتها وتنفيذها باستقلالية وفقا لمبادئ الشفافية والمساءلة وعلى أساس ديمقراطية القرب التشاركية واعتماد آليات العرائض والاستفتاء التقريري والتشاور. ولا تخضع إلا للرقابة اللاحقة على شرعية أعمالها. **الفصل 115:** تتولى الجماعات المحلية وضع سياسات وبرامج تنموية على أساس مبادئ العدالة والتوازن والاستدامة والتضامن والشراكة.

	الفصل 116: تتمتع الجماعات المحلية بموارد مالية كافية من شأنها ضمان حسن تنفيذها لصلاحياتها وسياساتها تتصرف فيها باستقلالية. وتكتسي هذه الموارد صبغة جبائية وغير جبائية، جزء منها ذاتي وجزء مخصص لها من الميزانية العامة للدولة أو من الميزانية الجهوية. **الفصل 117:** لتحقيق تنمية عادلة، متوازنة ومتضامنة بين مختلف الجماعات تحدث آليات معادلة لتمويل مصاريف استثمار الجماعات التي تشكو من موارد أكثر محدودية.
العريضة الشعبية للحرية والعدالة والتنمية	**الباب الخامس الجماعات المحلية :** **الفصل 89** : ينتخب سكان كل ولاية من ولايات الجمهورية واليا يدير أمور الولاية بمساعدة المجلس الجهوي الذي يعد بجميع اعضائه الهيئة التنفيذية العليا في الولاية . وينتخب سكان كل معتمدية معتمد المعتمدية ، الذي يكون في نفس الوقت ممثلا لهم في المجلس الجهوي . كما ينتخب سكان كل عمادة عمدتهم. **الفصل 90** : يجري انتخاب الوالي والمعتمدين والعمد بالتزامن مع انتخاب مجلس الشورى ، وتكون مدة دورة عملهم ست سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط . **الفصل 91** : تمارس المجالس البلدية والنيابات الخصوصية والمجالس الجهوية والهياكل التي يمنحها القانون صفة الجماعة المحلية ، مهامها حسبما يضبطه القانون.

الصادق بلعيد	**الباب الخامس: مبادئ سياسة التنمية:** **المادة 162 :** يجب ان تكون سياسة التنمية في جميع المجالات مسخرة لصالح تنمية متوازنة وشاملة ومستدامة، وعادلة تراعي متطلبات حماية البيئة واثرائها والتوازن بينها وبين الاهداف التنموية كما تسهر السلط المعنية بساسة التنمية على احترام مبدا الحذر والموازنة بين المصالح والسلبيات المتأتية عن كل مشروع تنموي، ويجب ان تهدف المشاريع التنموية الى ازدهار كل فرد وصون كرامته ، واستئصال الفقر والى اقامة العدالة الاجتماعية والمساواة بين مختلف جهات البلاد وبين جميع الفئات الاجتماعية ، مع مراعاة حقوق الاجيال القادمة وعلى السلط المعنية بالتنمية ان تدرج الثقافة البيئية في البرامج التعليمية وان تشجع البحوث والابتكارات العلمية في هذه الميادين . **الفصل الثاني: المجلس الوطني للتنمية والجهات** **المادة 165:** ينشأ إلى جانب مجلس النواب جهاز استشاري يدعى "المجلس الوطني للتنمية والجهات" **المادة 166:** 1. يتركب المجلس الوطني للتنمية والجهات من ممثلين عن الجهات، ينتخبون بالاقتراع العام والسري والمباشر من ناخبي كل جهة بأساليب يضبطها قانون أساسي. 2. يضبط القانون الأساسي المذكور في الفقرة الأولى أعلاه عدد وحدود الجهات التي يتشكل منها التراب الوطني. ويجب أن يعكس تمثيل كل جهة على نحو متوازن التركيبة المجتمعية- والمهنية لسكان هذه الجهة وفق معايير يضبطها هذا القانون الأساسي. ولا يمكن أن يزيد عدد ممثلي الجهات الأكثر عدد

سكان عن ضعفي عدد ممثلي الجهات الأقل عدد سكان. **المادة 167:** يضبط القانون الأساسي المذكور في الفقرة الأولى من المادة 166 أعلاه تنظيم وشروط عمل المجلس الوطني للتنمية والجهات. وينتخب المجلس الوطني للتنمية والجهات رئيسه وأعضاء مكتبه في مستهل كل جلسة سنوية. ويصادق على نظامه الداخلي. **المادة 168:** 1.في حدود المبدأ الراسخ للوحدة الوطنية وفي إطار التصرف في الثروات الوطنية لصالح كل أعضاء المجموعة الوطنية، يقع عرض كل مشروع أو مقترح قانون له صلة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد أو بتحقيق هذه التنمية على مستوى الجهات أو الولايات أو بتوزيع الموارد والاعتمادات المالية بين الجهات، على المجلس الوطني للتنمية والجهات قبل عرضه على مجلس النواب، كما ينظر المجلس الوطني للتنمية والجهات في التنسيق بين المشاريع الوطنية للتنمية والمشاريع الجهوية للتنمية مع مراعاة الخاصيات الجهوية، عند الاقتضاء. 2.على المجلس الوطني للتنمية والجهات أن يراعى في مداولاته مقتضيات التنمية المستدامة للاقتصاد الوطني، والعدالة في توزيع الأعباء المتولدة عن السياسة الوطنية للتنمية وفي توزيع عائدات التنمية. 3.للمجلس الوطني للتنمية والجهات أن يطلب من أي عضو من أعضاء الحكومة الحضور في مداولاته. **المادة 169:** 1.ترسل آراء المجلس الوطني للتنمية والجهات في المسائل المذكورة في المادة 168 أعلاه إلى الوزير	

الأول ورئيس مجلس النواب، وعلى هذا الأخير أخذها بالاعتبار في مداولاته.

2.إذا ظهرت تباينات واضحة بين توصيات المجلس الوطني للتنمية والجهات وبين ما يجري في مجلس النواب من مداولات، تشكل على الفور لجنة توفيقية متساوية التمثيل بطلب من رئيس أحد المجلسين، تقدم نتائج أعمالها خلال خمسة عشر يوما من تاريخ استشارتها.

3.ويكون قرار مجلس النواب باتا.

الفصل الثالث: الجماعات المحلية

المادة 170:

1.الجماعات المحلية هي كيانات لا مركزية تتمتع بشخصية اعتبارية واستقلال إداري ومالي، يسيرها جهاز تشاوري وجهاز تنفيذي.

الجماعات المحلية هي البلديات، والولايات والجهات.

2.يضبط قانون أساسي حدود وهيكلية وصلاحيات الجماعات المحلية.

3.ويضبط القانون الأساسي المذكور في الفقرة السابقة شروط تقديم العرائض من طرف سكان الجماعات المحلية إلى مجالسهم والظروف التي يمكن فيها لهذه المجالس أن تنظم الاستفتاءات في المسائل المتصلة بالمصالح المحلية.

المادة 171:

تصبح قرارات الأجهزة المسيرة للجماعات المحلية في الشروط والحدود التي يضبطها القانون الأساسي

	المذكور في الفقرة 2 من المادة 170 أعلاه، نافذة بعد خمسة عشر يوما من المصادقة عليها. ولممثل الدولة خلال هذه المدة أن يدفع بعدم مطابقة هذه القرارات للقانون. وللقضاء الإداري الفصل في المنازعات الناشئة حول هذه المسألة. **المادة 172:** تتحقق اللامركزية بالنقل التدريجي المنظم بموجب قانون، لصلاحيات الدولة إلى الجماعات الترابية. ولكل نقل للصلاحيات يرافقه تخصيص لموارد تعادل تلك التي كانت تخصصه الدولة لممارسة هذه الصلاحيات. **المادة 173:** يحق للجماعات المحلية إبرام الاتفاقيات المخصصة لتنظيم الممارسة المشتركة للصلاحيات، أو لإدارة المصالح العمومية، أو لتنفيذ مشاريع التنمية التي يتخطى نفعها الحدود الإدارية لكل منها. وتقع المصادقة على هذه الاتفاقات بأمر. **المادة 174:** 1.تتصرف الجماعات المحلية في مواردها الخاصة حسب الشروط التي يضبطها القانون. ويحق لها جباية كل أنواع الرسوم والضرائب التي تضبط القانون أساسها ومعدلاتها المنطبقة عليها. 2.يضبط قانون مالية الدولة الإعانات المالية الحكومية التي تخصص لسير العمل والاستثمار في الجماعات المحلية. 3.يضع القانون الأساسي المذكور في الفقرة 2 من المادة 170 أعلاه أدوات معادلة مالية الهدف منها

	تعزيز المساواة بين الجماعات المحلية.
آفاق تونس	**الفصل 21** : تونس دولة حرة مستقلة ذات سيادة ، نظامها جمهوري تعددي لا مركزي **دينها الرسمي الإسلام** ولغتها الرسمية العربية . **القسم الثاني: مجلس الجهات** **الفصل 46:** يتكون مجلس الجهات من رؤساء المجالس الجهوية من ثلاث أعضاء عن كل مجلس جهوي عن كل مجلس جهوي يتم انتخابهم من طرف المجلس الجهوي ويكون واحدا منهم على الأقل رئيسا لمجلس محلي . **الفصل 47:** يتولى مجلس الجهات بالتنسيق مع مجلس النواب والحكومة ضبط السياسات التنموية .يتولى المصادقة مع مجلس النواب على السياسات التنموية وقوانين المالية وكل التشريعات التي لها علاقة بالتنمية الجهوية . **الفصل 48** : في صورة اعتراض مجلس الجهات على مشروع قانون سبق ان صادق عليه مجلس النواب فان القانون يعاد إلى مجلس النواب مرفقا بالتعديلات التي تم اقتراحها من طرف مجلس الجهات لإعادة النظر فيه. في صورة رفض مجلس النواب للتعديلات كليا او جزئيا ، فان مجلس النواب يصادق في قراءة ثانية على القانون بأغلبية الثلثين .

الجمهورية التونسية

المجلس الوطني التأسيسي

لجنة الجماعات العمومية

الملحق عدد 2 : قائمة الخبراء الذين وقع الاستماع إليهم

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 بكلية الحقوق بتونس

30 افريل 2012 :

أيمن بن علي : باحث في الاقتصاد وخبير دولي

14 ماي 2012 :

نجيب بلعيد أستاذ بكلية الحقوق بسوسة

30 ماي 2012 :

قيس سعيد أستاذ القانون بكلية الحقوق بتونس

12 جوان 2012 :

رضا جنيح : استاذ القانون 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 :

خبراء من لجنة البندقية .