الجامعة الوطنية للبلديات التونسية

الاستشارة حول مسار اللامركزية

"اللامركزية من منظور البلديات"

تقرير تأليفي

قام بصياغة التقرير

السيد المعز حسيون / خبير لدى الجامعة الوطنية للبلديات التونسية

ساهم في إعداد التقرير

السيدة منية عجال / رئيسة بلدية الخليدية وعضو الهيئة التنفيذية للجامعة الوطنية للبلديات التونسية

السيد لزهر القابسي / رئيس بلدية قصر هلال وعضو الهيئة التنفيذية للجامعة الوطنية للبلديات التونسية

السيد سيف الدين عبيدي / مسؤول المناصرة والعلاقات العامة بالجامعة الوطنية للبلديات التونسية

كلمة رئيس الجامعة

بعد عشر سنوات من محاولة ارساء انتقال ديموقراطي، أصبحنا اليوم ندرك بشكل جلي أنه لا سبيل لإصلاح شامل وفعّال سوى بإتباع مسار يجعل المواطن في قلب المعادلة ويجعل منه الهدف والحل والوسيلة في آن واحد.

مسار لا يسعى فقط الى محاربة الفساد والاستبداد والمحاباة والمصالح الجهوية والحزبية والقطاعية، ولا يلهث وراء الشعارات الطنّانة من قبيل دولة القانون والديموقراطية و غيرها... و إنما مسار مبني على فكرة انشاء دولة المواطنة و انفاذها و تحقيق التنمية الحقيقية و المستدامة لمواطنيها.

دولة المواطنة التي تحترم الدولة فيها مواطنيها و يحترم المواطن فيها دولته.

دولة المواطنة التي ترتكز كل أعمدتها على المواطن من خلال انخراطه في المجال العام و العمل السياسي و الحزبي و ادارة البلاد، و انخراطه في عملية الاصلاح و التنمية.

دولة ينعكس فيها مردود الاصلاحات والتنمية على جميع المواطنين دون تمييز و لا تقسيم.

دولة المواطنة التي يكون فيها المواطن هو الرقم الأول هو الرقيب الفاعل و الممارس المباشر لسلطته، بشكل يمنع تغول السلط عليه ويحدّ بشكل كبير من تفشي الفساد، كما يحدّ أصلا من حاجة البعض الى الفساد و المحابة و استبداد السلطة.

ان في دولة المواطنة، يجد المواطنون الامن والسلام والعدل، العدل في فرص النجاح، العدل في حق المبادرة الحرة، العدل في توزيع الثروات، العدل في توزيع السلط، العدل امام القضاء و الادارة، العدل في التنمية، العدل في الثقافة و العلم، العدل في جميع أشكاله وتجلّياته و انعكاساته.

إن السلطة المحلية و اللامركزية حل لتحقيق النقلة التي ينتظرها المواطن على مستوى حياته اليومية و حاجياته الأساسية وتحقيق كرامته والتنمية التي يطمح اليها.

في الختام، لابد من التأكيد على، ان وجود مسار ديموقراطي رغم كل التعطيلات التي يواجهها يعطينا فرصة لتحقيق ما نصبو اليه عكس مناخات الاستبداد التي تغلق كل أبواب الأمل في التغيير الحقيقي.

إن مخرجات الاستشارة الوطنية حول مسار اللامركزية هذه التي بين ايديكم تقييم لمسار إرساء السلطة المحلية واللامركزية من قبل رؤساء البلديات و المستشارين البلديين و ممثلي الإدارة البلدية. حيث اتت الاستشارة بعد 3 سنوات من تنظيم أول انتخابات بلدية وذلك بهدف تقديم تشخيص متكامل لواقع البلديات و العمل البلدي و الوقوف على أهم التحديات التي ما فتئت تعرقل مسار اللامركزية. ،

نرجو من الله أن نكون وفقنا في هذا العمل و أن نسهم به من موقعنا كمؤسسة وطنية حاضنة للبلديات أحد أهم مكونات السلطة المحلية و اللامركزية و أحد أهم أعمدة الدولة، في المسار الإصلاحي الشامل للوطن و تركيز مسار اللامركزية بشكل ناجح و فعال و نهائي.

عاشت البلدية، عاشت الجمهورية.

و السلام

رئيس الجامعة الوطنية للبلديات التونسية

عدنان بوعصيدة

المحتويات

I. المقدمة 5

II. الندوات 5

1.الروزنامة 6

2.المنهجية 6

3.المشاركون 6

III. تشخيص وضع البلديات وتقدم مسار اللامركزية 7

المحور الأول استقرار المجالس البلدية 7

1. تأثيرات طرق الاقتراع المعتمدة لانتخاب الهياكل المسيرة للبلديات على استقرار البلديات 7

أ. الإشكاليات المرتبطة بطريقة الاقتراع المعتمدة في انتخاب أعضاء المجلس البلدي

ب. الإشكاليات المرتبطة بطريقة انتخاب رئيس البلدية

2. ضعف القواعد المعتمدة لحوكمة المجالس البلدية 10

أ. ضعف آليات حسم الخلافات بين مكونات المجلس البلدي

ب. عدم ملائمة بعض القواعد المتعلقة بتنظيم المجلس البلدي وتسيير أعماله

المحور الثاني علاقة البلديات مع الإدارة، المصالح الإدارية للدولة و المؤسسات و المنشآت العمومية 14

1. عدم تناغم المنظومة الحالية للامحورية مع مقتضيات دفع اللامركزية 14

أ. عدم تناغم الأطر القانونية

ب. غياب روزنامة لدفع مسار اللامركزية

2. تفاقم الإشكاليات المرتبطة بتنفيذ القرارات البلدية 17

المحور الثالث النظام المالي للبلدية 19

1. ضعف الموارد المالية للبلديات 19

أ. الضعف الهيكلي للموارد الجبائية للبلديات

ب. ضعف الموارد غير الجبائية

ت. غياب الامتيازات الجبائية والجمركية لفائدة البلديات

2. ضعف نسب الاستخلاص 23

أ. عدم تطبيق البلديات لعدة نصوص متصلة ببعض المساهمات و المعاليم

ب. عدم وضوح العلاقة مع قابض البلدية

ت. تقادم طرق الاستخلاص

3. العوائق المتصلة بمنظومة الرقابة على التصرف في البلديات 25

المحور الرابع النظام الأساسي للمنتخبين المحليين 26

1. النظام الخاص برؤساء البلديات 26

أ. حقوق رؤساء البلديات

ب. واجبات رؤساء البلديات

ت. ضمانات رؤساء البلديات

2. ضعف نسب الاستخلاص 29

أ. حقوق أعضاء المجالس البلدية

ب. واجبات أعضاء المجالس البلدية

المحور الخامس العلاقة بين المنتخبين والإدارة البلدية 30

1. ضبابية العلاقة بين المجلس البلدي ورئيسه والكاتب العام للبلدية 30

أ. مواطن غموض العلاقة بين الطرفين

ب. تعقيدات مسار وضع القانون الأساسي للكتاب العامين

2. ضبابية العلاقة بين المنتخبين والإدارة البلدية 31

أ. على المستوى القانوني

ب. على المستوى الاجرائي

المحور السادس الديمقراطية التشاركية والحوكمة المفتوحة 33

IV. التوصيات 35

V. الملاحق 40

I. المقدمة

تنصّ الفقرة الثانية من الفصل 66 من مجلة الجماعات المحليّة على تقدم الحكومة بمشروع قانون توجيهي لمجلس نواب الشعب خلال السنة الأولى من كل مدة نيابية. ويجب ان يتضمن المشروع المذكور خطتها بخصوص برنامج دعم اللامركزية مع بيان الاهداف والوسائل الموضوعة لتنزيلها.

كما تنصّ الفقرة الموالية من نفس الفصل على انّ الحكومة تعرض قبل يوم 15 فيفري من السنة الموالية تقريرا تقييميا حول مدى تقدم انجاز برنامج دعم اللامركزية.

لم يتم تقديم القانون التوجيهي رغم مرور أجل السنة منذ بدء المدة النيابية لمجلس الشعب. لكن بتاريخ 10 جويلية 2020، أعلن وزير الشؤون المحلية عن تنظيم استشارة وطنية حول مسار اللامركزية في شكل ورشات تنطلق بداية من يوم 15 جويلية 2020 وتتواصل لمدة ثلاثة أشهر ويشارك فيها المنتخبون في البلديات وأعضاء مجلس نواب الشعب والأحزاب السياسية والمنظمات الوطنية والخبراء. كما تم بالمناسبة الاعلان عن تكوين هيئة تنظيمية لاستشارة عهدت رئاستها للسيد مصطفى بن جعفر رئيس المجلس الوطني التأسيسي سابقا.

واعتبارا إلى أنّ التقييم يمثل أحد مقومات نجاح كل سياسة عمومية، خاصة عندما يتم ذلك بالتوازي مع تنزيل برنامجها لأنه يمكّن الجهة المعنية بالسياسة العمومية من فرصة ثمينة لتحديد مواطن الضعف والنقائص التي تكشفها المتابعة والمعاينة. ويساعد هذا الجهة العمومية على القيام بالتصحيحات والتقويمات الضرورية وربح الوقت دون ضرورة انتظار تنزيل كامل البرنامج.

و يمثل مرور أكثر من 30 شهرا منذ تنظيم الانتخابات البلدية و انتصاب المجالس الجديدة لمباشرة مهامها على أساس المنظومة القانونية الجديدة عمقا زمنيا كافيا للبدء بعملية تقييم مستندة إلى التجربة العملية للفاعلين الأساسيين من منتخبين و إداريين والتي مكنتهم من مراكمة خبرة في مجال العمل البلدي تضاهي و ربما تفوق المعرفة النظرية.

واعتمادا على كل ذلك، انطلقت الجامعة الوطنية للبلديات التونسية في وضع برنامج هدفه تنظيم استشارة وطنية يشارك فيها أكبر عدد ممكن من الفاعليين داخل البلديات و بالخصوص من المنتخبين و الإداريين.

و قد تم في هذا الإطار، تكوين فريق عمل متكون من ممثلين عن الإدارة التنفيذية للجامعة و رئيسة و رئيس بلدية من أعضاء الهيئة التنفيذية. و انطلق العمل بتنظيم مجموعة من اللقاءات أفضت إلى وضع تصور اولي لبرنامج عمل مع تحديد شكل الاستشارة والمحاور الكبرى التي سيتم اعتمادها كأطر للنقاشات وكذلك برنامج الندوات التي سيتم تنظيمها على قاعدة ندوة في كل ولاية.

II. الندوات

تم تنظيم الاستشارة على شكل ندوات حوارية مع المشاركين يديرها ممثل عن فريق العمل حول المحاور الستة التالية :

المحور الاول	استقرار المجالس البلدية
المحور الثاني	علاقة البلديات مع الإدارة، المصالح الإدارية للدولة والمؤسسات والمنشئات العمومية
المحور الثالث	النظام المالي للبلدية
المحور الرابع	النظام الأساسي للمنتخبين المحليين
المحور الخامس	العلاقة بين المنتخبين والإدارة البلدية
المحور السادس	الديمقراطية التشاركية

1. الروزنامة

بلديات المكتب الجهوي للجامعة	التاريخ	المكان
جندوبة	14 نوفمبر 2020	مقر بلدية جندوبة
باجة	15 نوفمبر 2020	مقر بلدية مجاز الباب
المهدية	14 نوفمبر 2020	مقر بلدية السّواسي
قفصة	14 نوفمبر 2020	مقر بلدية قفصة
المنستير	15 نوفمبر 2020	مقر بلدية قصر هلال
سيدي بوزيد	15 نوفمبر 2020	مقر بلدية سيدي بوزيد
الكاف	16 نوفمبر 2020	مقر بلدية نبر
نابل	20 نوفمبر 2020	قاعة الافراح البلدية بسليمان
تطاوين	20 نوفمبر 2020	مقر بلدية تطاوين
صفاقس	20 نوفمبر 2020	مقر بلدية صفاقس
مدنين	21 نوفمبر 2020	مقر بلدية مدنين
القيروان	21 نوفمبر 2020	مقر بلدية القيروان
زغوان	21 نوفمبر 2020	مقر بلدية الناظور
بنزرت	22 نوفمبر 2020	مقر بلدية بنزرت
قابس	22 نوفمبر 2020	مقر بلدية قابس
سليانة	22 نوفمبر 2020	مقر بلدية الروحية
قبلي	28 نوفمبر 2020	مقر بلدية قبلي
تونس الكبرى	02 ديسمبر 2020	مقر بلدية بن عروس
القصرين	17 ديسمبر 2020	نزل بيزاسان بسبيطلة
سوسة	06 جانفي 2021	مقر بلدية النفيضة
توزر	05 افريل 2021	نزل رأس العين توزر

كما تم في نفس الإطار تنظيم جلستين : جمعت الأولى ممثلين عن الجامعة الوطنية للبلديات التونسية بممثلين عن الكتاب العامين للبلديات وإطارات الإدارة البلدية بمقر الجامعة وذلك يوم 09 ديسمبر 2020 وجمعت الثانية ممثلين عن الجامعة الوطنية للبلديات التونسية بممثلين عن شبكة النساء المنتخبات بالبلديات ومع ممثلين للشباب المنتخبين بالبلديات وذلك بمقر الجامعة بتاريخ 23 ديسمبر 2020. وتم خلال الجلستين استعراض مكونات الاستشارة التي أعدتها الجامعة الوطنية للمدن التونسية والاستماع إلى مقترحات الممثلين عن الإطارات البلدية والنساء المنتخبات بالبلديات في الخصوص.

2. المنهجية

قامت الجامعة الوطنية للبلديات التونسية بالتنسيق مع كل البلديات المستضيفة للندوات في مختلف ولايات الجمهورية التونسية بتوفير الوسائل اللوجستية الضرورية لنجاحها.

تكفلت كل بلدية مستضيفة للندوة بتوفير الفضاء و الوسائل الضرورية لتنظيم الندوة التي دعت لها الجامعة كل رؤساء بلديات الولاية المعنيّة.

تولى تسيير الندوة ممثلون عن الجامعة الوطنية للبلديات التونسية من المكتب التنفيذي او من الإدارة التنفيذية.

تنطلق كل ندوة بالتذكير بالإطار العام الذي تتنزل فيه الاستشارة التي بادرت إلى تنظيمها الجامعة مع بسط الأسباب التي حتمت عليها القيام بهذا الدور. ثم يتولى الخبير المكلف من قبل الجامعة تقديم المحاور بصورة اجمالية.

تم توزيع الوقت المخصص للندوة على أساس التعرض إلى مختلف المحاور الأساسية مع دعوة المشاركين إلى تجنب التكرار والتركيز على المقترحات مع تمكينهم من طرح إشكاليات أخرى لا تستوعبها المحاور الستة المقترحة، أو لم يتم التعرض إليها عند التقديم العام للمحاور ويرون انها حرية بالاهتمام ويجب إعطائها الأولوية.

و الوسائل الضرورية لتنظيم الندوة التي دعت لها الجامعة كل رؤساء بلديات الولاية المعنيّة.

تولى تسيير الندوة ممثلون عن الجامعة الوطنية للبلديات التونسية من المكتب التنفيذي أو من الإدارة التنفيذية. تنطلق كل ندوة بالتذكير بالإطار العام الذي تتنزل فيه الاستشارة التي بادرت إلى تنظيمها الجامعة مع بسط الأسباب التي حتمت عليها القيام بهذا الدور. ثم يتولى الخبير المكلف من قبل الجامعة تقديم المحاور بصورة اجمالية.

3. المشاركون

شارك في الندوات الحوارية أغلبية رؤساء البلديات في الجمهورية التونسية. واعتذر عدد منهم عن الحضور وشاركت بلدياتهم في الندوات عن طريق ممثلين لها (مساعد رئيس، رئيس دائرة، رئيس لجنة). كما شارك في بعض الندوات أعضاء للمجالس البلدية وكذلك ممثلون عن الإدارة البلدية (كتّاب عامين وإطارات بلدية).

تميزت النقاشات التي تم تنظيمها بالثراء والتنوع في المقترحات المقدمة. كما كشفت حجم الإشكاليات المطروحة والتي أفرزتها الممارسة اليومية للعمل البلدي بما يؤكد تكوّن خبرة حقيقية لدى المشاركين في المجال يستوجب الاهتمام بها والانصات إليها باعتبارها

III. تشخيص وضع البلديات وتقدم مسار اللامركزية

خبرة عملية لا تقف عند المعرفة النظرية بل تتجاوزها وتتعمق في تدقيق الإشكاليات وبيان العوائق وتقديم المقترحات العملية للتقويم بما ينهض بمسار اللامركزية ويعطيه الدفعة الضرورية لتحقيق الأهداف المرسومة.

وقد تمحورت النقاشات خلال مختلف الندوات المنظمة حول المواضيع الستة التي تم ضبطها أوليا ولم تقدم مقترحات محاور إضافية. ومكنت النقاشات من توسيع نطاق المحاور المقترحة وتعميق الأفكار والمقترحات المتصلة بالعوائق التي تم رصدها وبالإشكاليات التي تم ابرازها بما سيساعد على ضبط خطة العمل المنبثقة عن الاستشارة من حيث المواضيع و الاولويات و الفاعلين و الروزنامة.

المحور الأول
استقرار المجالس البلدية

ظلت المجالس البلدية المنتخبة سنة 2018 في جزء كبير منها تعاني من عدم الإستقرار. أثّر هذا سلبا على سلاسة العمل البلدي وتسبب في تدهور صورة المجالس لدى المتساكنين وتدني منسوب الثقة فيها وسبب بالتالي توترا في العلاقة بين المواطن و البلدية ومن يمثلها.

ولئن لم تمثل هذه المشكلة بالنسبة لعدد من البلديات عائقا حقيقيا باعتبار ان التوتر بين مكوناته اقتصر على فترة بداية المدة النيابية لكن الأمور تحسنت بمرور الوقت، فإنّه بالنسبة لعدد غير قليل من المجالس البلدية ظل عدم الاستقرار هاجسا حقيقيا ومشكلا جديا. وتبين الأرقام تفاقم ظاهرة انحلال المجالس البلدية وكذلك الاستقالات المتزايدة من قبل الأعضاء أو رؤساء البلديات هذا فضلا عن تزايد محاولات سحب الثقة من رؤساء بلديات بما يؤشّر على تدهور حقيقي للعلاقات بين مكونات المجالس البلدية ويحتاج إلى معالجة جدية باعتبار تبعاته السلبية والخطيرة على العمل البلدي وحقوق المواطنين وتهديده لمسار اللامركزية عموما.

إن رصد أسباب المشكل وتحليلها هو المدخل الجدي لإيجاد المعالجات المناسبة و الناجعة.

وتتمثل الأسباب الرئيسية في تفاقم التجاذبات إلى عدم تناسب طرق الاقتراع المعتمدة لانتخاب الهياكل المسيرة للبلديات مع متطلبات العمل البلدي وكذلك إلى ضعف القواعد التي اقرتها النصوص بخصوص الحوكمة داخل المجالس البلدية.

1. تأثيرات طرق الاقتراع المعتمدة لانتخاب الهياكل المسيّرة للبلديات على استقرار البلديات

تبرز التجربة التي تعيشها البلديات التونسية منذ تنظيم الانتخابات البلدية سنة 2018، تفاقم ظاهرة التجاذب الذي يبدأ من مرحلة الانتخابات و يتواصل إلى ما بعدها عند تنصيب المجلس البلدي و انطلاقه في العمل.

ويعود هذا بالأساس إلى الاختيارات التي قام بها المشرع بخصوص انتخاب أعضاء المجلس البلدي ورئيسه.

أ. الإشكاليات المرتبطة بطريقة الاقتراع المعتمدة في انتخاب أعضاء المجلس البلدي

لم يكن اختيار المشرع لطريقة إنتخاب أعضاء مجالس الجماعات المحلية موفقا باعتبار انه حافظ

على نفس طريقة الاقتراع المعتمدة في إطار الانتخابات التشريعية والتي أصبح ينظر إليها على انها اختيار غير صائب ووجهت له انتقادات عديدة من قبل الخبراء و منظمات المجتمع المدني التي تنشط في المجال الانتخابي.

ويبرز من خلال المتابعة، ارتفاع عديد الأصوات وتزايد المنادين بالتخلي عن هذه الطريقة خاصة من المهتمين بالشأن الانتخابي وحتى من الأحزاب بالنسبة للانتخابات التشريعية وذلك منذ مرحلة اعداد القانون الانتخابي سنة 2014 باعتبار أنها طريقة وضعت لتحقيق أوسع تمثيلية ممكنة عند انتخاب أعضاء المجلس الوطني التأسيسي المكلف أساسا بوضع دستور البلاد. و بالتالي فهي لا تصلح ان تكون طريقة انتخاب تضمن استقرارا في الحكم باعتبار تذرّر التمثيلية وتشرذمها بما لا يسمح ببروز أغلبية واضحة، متماسكة ومستقرة قادرة على الحكم و إدارة شؤون البلاد.

لقد ساهم تواصل اعتماد هذه الطريقة بشكل كبير في عدم استقرار منظومة الحكم، ويبرز هذا بوضوح منذ الانتخابات التشريعية لسنة 2014 فما بالك بتطبيق هذه الطريقة على المستويات الأدنى من المستوى الوطني والتي تقوم على ديمقراطية القرب.

فالاختصاصات التي تباشرها الجماعات المحلية وخصوصا البلديات تقوم أساسا على إدارة مرافق القرب و ليست معنية بشكل مباشر بمشاكل و صراعات الحكم وبالتالي فإنّ المنظومة الانتخابية التي يجب اعتمادها في شأنها يجب ان تكون متلائمة مع الحاجة إلى افراز مجالس فيها حدّ أدنى من التجانس يضمن استقرارها ويمكنها من الانطلاق في العمل على الاختصاصات الراجعة لها والتي يغلب عليها الجانب الإداري.

ويتجه التنويه في هذا الإطار، بأنّ الإبقاء على طريقة الاقتراع بالنسبية مع احتساب أكبر البقايا بالنسبة للمجالس الجهوية المرتقب انتخابها خلال الفترة القادمة ستكون له نتائج سلبية و ستؤدي إلى تعطل هذه المجالس و بالتالي انتكاسة لمسار اللامركزية.

لذلك فإنه من الضروري مراجعة طريقة الاقتراع المعتمدة بالنسبة لانتخاب أعضاء مجالس الجماعات المحلية. لكن يجب أن يكون الاشتغال على هذا الموضوع مستندا إلى التعاون مع الخبراء المتخصصين وكذلك الجمعيات والمنظمات الناشطة في المجال الانتخابي بغاية تدقيق الخيارات واختيار أحسن الطرق الكفيلة بتحقيق الهدف وهو ضمان انتخابات تفرز مجالس قادرة على العمل و مستقرة.

في هذا الإطار، يمكن البدء بالاشتغال على تنقيح القانون الانتخابي و خصوصا الفصل 117 (خامسا) بخصوص الجوانب التالية :

- إقرار الترفيع في العتبة الانتخابية إلى 5% على الأقل : باعتبار أن العتبة الحالية التي يعتمدها القانون الانتخابي بالنسبة للانتخابات البلدية و المتمثلة في 3% و التي تم تطبيقها خلال انتخاب المجالس البلدية سنة 2018 بينت قصورها عن تحقيق الهدف المرجو.

- المحافظة على الطريقة الحالية المتمثلة في الاقتراع بالقائمات بالتمثيل النسبي مع استبدال قاعدة أكبر البقايا بقاعدة أكبر المتوسطات :

سيضمن التوازن المرجو بالنسبة لطريقة الاقتراع بين متطلبات التمثيلية وضرورة افراز أغلبية واضحة و متماسكة قادرة على تحمل مسؤوليتها في إدارة شؤون البلدية. مع العلم بأنّ نجاعة هذا المقترح ستزيد إذا كان اعتماده مرفوقا بالترفيع في العتبة كما هو مبين أعلاه. وستمكن هذه المراجعة من ضمان توفيق طريقة الاقتراع بين مقتضيات التمثيلية التي تفرض طريقة تضمن أكثر تمثيلية لتوجهات وآراء الناخبين وكذلك ضرورة إفراز أغلبية مستقرة قادرة على مباشرة مهامها وضمان استقرار المجلس البلدي. ولعل هذا ما يميز هذه الطريقة عن الطرق الأخرى الممكنة والتي يمكن أن نذكر منها خصوصا :

- نظام الاقتراع بالقائمات مع إسناد نصف مقاعد المجلس البلدي للقائمة التي تحصلت على أكبر عدد من الأصوات و توزيع النصف المتبقي على أساس قاعدة التمثيل النسبي لأنها ستمكن من القائمة الفائزة بأغلبية بسيطة من السيطرة على المجلس البلدي رغم فقدانها لتمثيلية حقيقية وذلك خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار تدني نسب مشاركة المواطنين في الانتخابات المحلية و هذا ما تبرزه الانتخابات الجزئية التي تم تنظيمها في عديد البلديات التي انحلت

مجالسها. و اعتبروا ان مخاطر اعتماد هذه الطريقة أكبر من إيجابياتها.

- نظام الاقتراع على الافراد أو الاقتراع على القائمات المفتوحة التي تمكن الناخب من اختيار ممثليه من كل القائمات والمزج بينها دون التقيد بالأسماء المتواجدة بقائمة واحدة لأنها ستزيد في تذرّر التمثيلية داخل المجالس البلدية ولن تسمح ببروز أغلبية واضحة قادرة على الاضطلاع بالصلاحيات الموكولة لها والمواصلة إلى نهاية المدة النيابية. هذا فضلا على الصعوبات العملية التي ستواجه تطبيق نظام القائمات المفتوحة بخصوص تصميم ورقة الانتخاب و المجهود المطلوب من الناخب يوم الاقتراع.

ب. الإشكاليات المرتبطة بطريقة انتخاب رئيس البلدية

لقد ساهمت الطريقة التي تم اعتمادها من قبل المشرع في القانون الانتخابي (الفصل 117 خامسا) و في مجلة الجماعات المحلية (الفصل 203) بخصوص انتخاب رئيس البلدية و مساعديه، في تفاقم التجاذب داخل المجالس البلدية باعتبار ان انتخابهم لم يعد خاضعا لإرادة الناخبين و إنما لتفاهمات قائمة على توازنات هشة تبرز مباشرة بعد الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات البلدية وتتناثر بعد وقت قصير مسببة توترا كبيرا بين المجلس و رئيسه لا يجد حله في أحيان كثيرة إلاّ بانهيار المجلس كليا.
و تجعل هذه الطريقة كل رؤساء القائمات معنيين برأس البلدية و يدفعهم نفس الطموح حتى إن لم يكن ذلك مستندا إلى تمثيلية واضحة و واسعة.
إذ يكفي أن يوجد اتفاق مع مكونات أخرى على أساس ترضيات أو تبادل مصالح. بما يجعل قواعد اللعبة غير واضحة المعالم و خاضعة لتقلبات المواقف و الامزجة و محكومة بالعشوائية. ويفاقم كل ذلك المخاطر على استقرار المجالس البلدية ويهدد السير الطبيعي للعمل البلدي. هذا فضلا عن التجاذبات و الخلافات التي تصل إلى رفع الدعاوى و الطعون في صحة انتخاب رئيس البلدية و مساعديه.

في هذا السياق، تمثل التجربة السابقة في انتخابات 2018 أكبر دليل على مخاطر هذه الطريقة إذ بقيت بعض المجالس معطلة لأشهر لعدم استكمال عملية انتخاب الرئيس ومساعديه بما أثر سلبا على العمل البلدي وعلى صورة المنتخبين و اللامركزية لدى المواطنين.

فقد تحصل عديد رؤساء البلديات على مناصبهم رغم ان ترتيب قائماتهم في الانتخابات كان متأخرا جدا مقارنة بالقائمات الأخرى بما يبين أن العوامل التي دفعتهم إلى المنصب كانت عوامل سياسوية و ظرفية. وبمجرد أن تتغير المعادلات و الظروف تنقلب الأوضاع ويصبح الرئيس و مساعدوه دون اغلبية.

وهذا ما يفسر الالتجاء المتكرر لآليات سحب الثقة و الاستقالة الجماعية أو المتزامنة التي تؤدي إلى قلب الموازين وتقويض المجلس البلدي من أساسه.

لذلك فإنّ أحد متطلبات الحفاظ على استقرار المجالس البلدية، يكمن في مراجعة طريقة اختيار رئيس البلدية. ويمكن في هذا الإطار اعتماد الطريقة التي كانت مقترحة في مشروع مجلة الجماعات المحلية قبل ان يتم استبدالها فيما بعد و المتمثلة في أن يكون رئيس القائمة الفائزة بأكبر عدد من المقاعد هو من يتولى منصب رئيس البلديّة.

وتتمثل إيجابيات هذا التغيير، في وضوح قواعد اللعبة منذ البداية إذا يعلم جميع المتدخلين و خصوصا رؤساء القوائم الانتخابية المترشحة و كذلك الناخبون أن القائمة التي ستكسب أكثر عدد من الأصوات ستكون الأولى بخصوص توزيع مقاعد المجلس ورئيسها سيكون آليا رئيس البلدية. كما سيمكن من ربح الوقت الذي تستغرقه عملية انتخاب الرئيس و مساعديه بما في ذلك المنازعات التي ستثار في هذا الإطار أمام القضاء وتغلق بابا من أبواب الخلاف و التجاذب.

و ستتعزز فوائد و إيجابيات هذا التغيير إذا اقترنت بتغيير طريقة الاقتراع المعتمدة بالنسبة لانتخاب أعضاء المجالس البلديّة لان الاغلبيات ستكون واضحة بما سينعكس بالإيجاب على استقرار المجلس البلدي.

ويتجه التنويه في هذا الإطار إلى انه في صورة تنقيح أحكام القانون الانتخابي واعتماد هذه الطريقة في تعيين رئيس البلدية فإنه يجب أن يكون ذلك مرفوقا بأحكام جديدة تنقّح مجلة الجماعات المحلية بخصوص القواعد و الصيغ و الإجراءات التي يجب اعتمادها لسدّ شغور منصب رئيس البلديّة.

2. ضعف القواعد المعتمدة لحوكمة المجالس البلدية

تعاني حوكمة المجالس البلدية من ضعف كبير ساهم بقدر غير قليل في زعزعة استقرارها. لذلك فإنّ مراجعتها في اتجاه عقلنتها أصبح امرا ضروريا. ويستوجب ان يتعلق ذلك بآليات حسم الخلافات بين مكونات المجلس البلدي وكذلك ببعض الجوانب التنظيمية و الاجرائية التي لها تأثير قويّ على حوكمة المجلس البلدي.

أ. ضعف آليات حسم الخلافات بين مكونات المجلس البلدي

تبرز أحكام مجلة الجماعات المحلية عدم توازن مقلق و غير معقول بين الآليات المختلفة التي تم ضبطها لحسم الخلفات بين مكونات المجلس البلدي.

وتنصّ المجلة في الفقرة الأولى من الفصل 255 على أنّه يحق للمجلس ان يسحب الثقة من رئيسه أو من مساعديه بناءا على لائحة معللة يمضيها نصف الأعضاء على الأقل وبعد التصويت عليها بالقبول من قبل ثلاثة ارباع أعضاء المجلس. بما يبين أن نية المشرع اتجهت إلى أنّ سحب الثقة كآلية ديمقراطية.

لحسم الخلاف بين المجلس و رئيسه يستوجب توفر أغلبية معززة وواسعة من أعضاء المجلس تبرز بصورة حاسمة بأن توتر العلاقة بين الطرفين وصل إلى حدّ فيه تهديد لإستقرار المجلس و تعطيل للعمل البلدي. كما تبرز اتفاق نفس الأغلبية من أعضاء المجلس رغم تنوع انتماءاتهم السياسية والحزبية والانتخابية على الحسم في اتجاه تغيير رئيس المجلس.

فالواضح أنّ هذا الأمر لن يكون ممكنا إلاّ بتوفر مقتضياته في حالات ستظل قصوى و نادرة. ولعل هذا ما تدعمه أحكام الفقرات 3،2 و 4 من نفس الفصل التي تنصّ على أنه « لا يمكن تقديم لائحة سحب الثقة أكثر من مرة خلال الدورة النيابية.

كما لا يمكن سحب الثقة خلال الأشهر الستة التي تلي انتخاب المجلس البلدي.

كما لا يمكن سحب الثقة خلال السنة الأخيرة من المدة النيابية».

وتبرز هذه الاحكام نية المشرّع في تضييق مجال ممارسة هذه الآلية ليظلّ اللجوء إليها استثنائيا وهذا ما تعززه التجربة والمعاينة لوضع المجالس البلدية المركزة بعد انتخابات سنة 2018.

لكن في المقابل، نلاحظ انّ المشرّع لم تكن تسكنه نفس الهواجس عندما نظم آلية أخرى لحسم الخلافات وهي الاستقالة. فقد رتبت مجلة الجماعات المحلية، آثارا خطيرة بخصوص بعض أصناف الاستقالات تصل إلى حدّ تقويض استقرار المجالس المنتخبة ونسف تواصلها. ونخص بالذكر في هذا المجال، مقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 205 من المجلة التي تنصّ على أن «ينحلّ المجلس البلدي بالاستقالة الجماعية أو بالاستقالة المتزامنة لأغلبية أعضائه التي توجه إلى الوالي المختص ترابيا.

و يعتبر المجلس البلدي منحلا بانقضاء 15 يوما من تاريخ إعلام الوالي.

تشكو هذه الاحكام من عدم الدقة و الوضوح خاصة في ما يتعلق بالتمييز بين آليّتي الاستقالة الجماعية و الاستقالة المتزامنة. وكذلك في خصوص ضبط شروط و إجراءات الاستقالة المتزامنة التي في غيابها تظل مفهوما مبهما و خطيرا بالنظر إلى تبعاتها. بما يجعلها غير مستساغة ومجانبة للمنطق السليم الذي يستوجب أن تكون المفاهيم المتعلقة بآليات بهذه الخطورة دقيقة وصارمة حتى لا يتم التعسف في استعمالها. ولعل هذا السبب كاف لوحده للمطالبة بمراجعة مجلة الجماعات المحلية في اتجاه التخلي عن آلية الاستقالة المتزامنة و الاحتفاظ فقط بآلية الاستقالة الجماعية.

و يتوجب في هذا الإطار ان يتم الاخذ بعين الاعتبار للمخاطر المترتبة على انحلال المجالس البلدية بفعل

الاستقالة الجماعية أو المتزامنة عند وضع النظام القانوني لهذه الآليات. و يجب ان يشمل ذلك شروطها و الأنصبة والإجراءات الخاصة بكل آلية حتى تحافظ على طبيعتها كآليات ديمقراطية لحسم الخلافات داخل المجالس البلدية يتم اللجوء إليها بشكل استثنائي لحسم مشكل حقيقي ومعطل للعمل البلدي ويستبعد تحولها إلى وسيلة للتلاعب باستقرار المجالس لأسباب سياسوية أو لخلافات شخصيّة أو غيرها. ويتعزز هذا المطلب خاصة بالنظر إلى نظم الاقتراع التي تم إقرارها لانتخاب المجالس البلدية والتي لا تساعد على افراز أغلبيات واضحة وتتميز بحد معقول من الاستقرار لتسيير المجلس أو لسحب الثقة من رئيسه او لانحلاله.

كما تتجه الإشارة إلى المخاطر والصعوبات الأخرى المنجرة عن تيسير اللجوء لآليات الانحلال والمتمثلة في هدر الوقت والطاقات وتعطل للعمل البلدي إلى حين إجراء الانتخابات البلدية الجزئية وكذلك الضغوط على الروزنامة الانتخابية للهيئة العليا المستقلة للانتخابات. وفي هذا الإطار، ونذكر هنا بالضغوط التي واجهتها الهيئة العليا المستقلة للانتخابات خلال صائفة سنة 2019 عند تزامن تنظيم انتخابات جزئية بلدية في عدد من البلديات مع ضرورة تنظيم انتخابات رئاسية سابقة لأوانها بسبب رحيل رئيس الجمهورية السابق السيد الباجي قائد السبسي رحمه الله.

وتبرز الدراسات المتخصصة حول سلوك الناخب في كل الدول الديمقراطية التأثيرات السلبية للتغييرات المتكررة للروزنامة الانتخابية وعدم استقرارها على السلوك الانتخابي عموما وعلى السلوك الانتخابي للناخب خصوصا إذ، تتعزز لديه نزعات النفور والعزوف وعدم المشاركة في الانتخابات خاصة بالنسبة للانتخابات المحلية التي هي بطبيعتها تعرف عزوفا أو على الأقل لا تسجل فيها نسب مشاركة تضاهي النسب المسجلة بالنسبة للانتخابات الوطنية. وتأكيدا لهذا نشير إلى نسب المشاركة بخصوص الانتخابات الجزئية التي تم تنظيمها بعد انحلال بعض المجالس البلدية والتي تدل في جل الحالات إلى تراجع كبير في نسب المشاركة بما أثر على مشروعية المجالس الجديدة المنتخبة وحمل في بعض الحالات بذور تجاذبات جديدة داخلها تم حسمها عن طريق نفس الآلية وهي الانحلال بوقوع الاستقالة الجماعية او المتزامنة لأغلبية أعضاء المجلس القائم وبصرف النظر عن المخاطر المتصلة بالاستقالة الجماعية او المتزامنة لأغلبية أعضاء المجلس، تثبت الملاحظة انحلال عديد المجالس البلدية نتيجة حصول استقالة جماعية او متزامنة لأغلبية أعضائها بما جعل منه الآلية الأكثر استعمالا لحسم الخلافات بين مكونات المجلس البلدي ويعود ذلك إلى سهولة توفر شروطها خاصة في ظل التشتت والتّذرّر الذي تعيشه المجالس البلدية بفعل نظام الاقتراع المعتمد بالنسبة للانتخابات البلدية.

ففي عديد الحالات وباعتبار تعذّر حسم الخلاف بين المجلس ورئيسه باعتماد آلية سحب الثقة بالنظر لعسر توفر شروطها يتم الالتجاء إلى الالية ذات الشروط الايسر وهي الاستقالة الجماعية او المتزامنة لأغلبية أعضاء المجلس التي تؤدي إلى انحلال المجلس برمته والعودة على الناخبين لاختيار مجلس بلدي جديد خاصة وأنه في مقابل حسم الخلاف مع رئيس البلدية عبر الإطاحة بكل المجلس لا يبذل الأعضاء المستقيلون تضحية شخصية باهظة باعتبار انهم لا يتقاضون أيّ مقابل مادي لقاء نشاطهم في إطار الهياكل البلدية.

و اعتبارا لذلك فإن المنطق السليم يفترض مراجعة النظام القانوني للاستقالات المرتبة لانحلال المجلس المنصوص عليه بالفصل 205 من مجلة الجماعات المحلية كالتالي :

- مراجعة مفهوم الاستقالة المرتبة لانحلال المجلس وذلك بالتخلي عن صيغة الاستقالة المتزامنة لعدم وضوحها والاكتفاء بصيغة الاستقالة الجماعية باعتبارها تعبر عن نية واضحة ونهائية لأعضاء المجلس بضرورة العودة إلى الناخبين.

- مراجعة مفهوم الاستقالة الجماعية المرتبة لانحلال المجلس في اتجاه تحقيق التناغم بين الاحكام المتعلقة بسحب الثقة من الرئيس وتلك المتصلة بانحلال المجلس بفعل الاستقالة الجماعية لانهما آليتان لحسم الخلافات داخل المجالس المنتخبة وتأثران على استقرارها. وذلك بسحب النظام المنطبق على سحب الثقة من رئيس البلدية الذي اقره الفصل 255 من المجلة على الاستقالات الجماعية كالتالي :

- لا ينحل المجلس البلدي إلاّ بالاستقالة الجماعية لثلاثة ارباع أعضائه.

- لا ينحل المجلس البلدي بتقديم الاستقالة الجماعية لثلاثة ارباع أعضائه إلا مرة واحدة خلال الدورة النيابية.
- لا ينحل المجلس البلدي بفعل الاستقالة الجماعية خلال الستة أشهر الأولى التي تلي انتخاب المجلس و خلال السنة الأخيرة من المدة النيابية للمجلس.

• إلغاء المرور عبر الوالي في حالة الاستقالة الجماعية. باعتبار أنّ عديد الولاة أصبحوا يعتبرون أن مجلة الجماعات المحلية مكنتهم من صلاحية لبذل مساعي للتدخل وتقريب وجهات النظر واقناع المستقيلين بالتراجع عن الاستقالة. لوحظ في بعض الحالات انّ ا بعض الولاة اعتبروا ان لهم سلطة تقديرية ولم يقوموا بإعلام الهيئة العليا المستقلة للانتخابات كما تفرض ذلك أحكام الفصل 205 من مجلة الجماعات المحلية.

من جانب آخر، تتجه الإشارة إلى أهمية الإسراع بإرساء المجلس الأعلى للجماعات المحلية حتى تكون الاستقالة موجهة له وليس للوالي باعتبار انه الإجراء الأكثر تناغما مع مبدأ استقلالية الجماعات المحلية.

ب- عدم ملائمة بعض القواعد المتعلقة بتنظيم المجلس البلدي وتسيير أعماله

تبرز المتابعة أنّ بعض القواعد المرتبطة بتنظيم المجالس البلدية وبسير عملها تساهم بدورها في إضعاف حوكمة هذه المجالس وتؤثر سلبا على استقرارها.

• القواعد المتعلقة بتنظيم المجلس البلدي :

ضبط عدد أعضاء المجالس البلدية بمقتضى الفصل 117 مكرر من القانون الانتخابي. وقد يكون المشرع قد استجاب بخصوص هذه الاختيارات لهاجس التمثيلية لكنه أهمل الفاعلية التي تقتضي الاهتمام بتيسير مسارات اتخاذ القرار خاصة في مستوى الهياكل الجماعية مثل المجلس البلدي التي تقوم اعمالها على التداول. فكلما يكون عدد الأعضاء المشاركين في الأعمال أقل من حيث العدد يكون النقاش أجود وأعمق وأقل استهلاكا للوقت بما ييسر مسار التقرير ولا يبطئه. وتتعزز أهمية هذه القاعدة بالنسبة للمجالس البلدية باعتبار تشتت وتذرر مكوناته وتنوعها بما يزيد من نسبة التوتر الذي لا يساعد على خلق مناخات ملائمة للتداول الهادئ للوصول إلى القرارات المناسبة.

و الحقيقة انّ طبيعة العمل البلدي والصلاحيات التي تعود إلى المجالس البلدية لا تحتاج إلى مجالس كثيرة العدد كما هو الحال بالنسبة للقضايا الكبرى ذات البعد الوطني.

إنّ فكرة مراجعة الفصل 117 مكرر من القانون الانتخابي وتنقيح الجدول الذي يضبط عدد أعضاء المجالس البلدية في اتجاه التقليص حرية بالاهتمام والدراسة.

من نفس الإطار نشير إلى انّ عدد آخر غير قليل من فصول مجلة الجماعات المحلية المتصلة بجوانب تنظيمية لها أهمية وتأثير كبير على استقرار المجالس البلدية تحتاج إلى المراجعة و هي أساسا :

- الفصل 210 من المجلة بضبط عددا اقصى للجان المجلس البلدي بما يضمن مراعاة عدد الكتل داخل المجلس ويمنع تحول احداث اللجان واسناد رئاستها إلى وسيلة ترضية وكسب التأييد الهش دون وجود داع حقيقي لإحداثها.

- الفصلان 205 و206 من المجلة بخصوص استقالة أعضاء المجالس البلدية وإعفائهم من مهامهم في اتجاه مراعاة النوع الاجتماعي.

ونشير في هذا الإطار إلى تنصيص مجلة الجماعات المحلية على مفهوم النوع الاجتماعي وتكريس هذه المقاربة بخصوص توزيع المهام داخل البلديات وخاصة التناصف في رئاسة لجان المجلس أصبح مسألة ضرورية وحريّة بالاهتمام.

• القواعد المتعلقة بتسيير أعمال المجلس البلدي :

نجد من بين العوامل المؤثرة في عدم استقرار المجالس البلدية بعض القواعد الإجرائية المتصلة بتسيير المجلس البلدي رغم أنها تبدو مسائل هامشية و لا علاقة لها بهذه القضية. و نشير في هذا المجال

إلى مسألتين أساسيتين. الأولى تتصل بنصاب تصويت المجلس البلدي على قراراته، والثانية تتعلق بطرق و إجراءات تبليغ الدعوات لجلسات المجالس البلدية.

- نصاب انعقاد تصويت المجلس البلدي على قراراته :

أضحت ظاهرة التغيب ظاهرة مقلقة ومعطلة لانعقاد جلسات المجالس البلدية التي أصبحت في كثير من الأحيان مضطرة إلى تطبيق مقتضيات الفصل 220 من المجلة التي تنص على انه في صورة عدم اكتمال النصاب الضروري لانعقاد الجلسة في موعدها (أغلبية أعضاء المجلس) تنعقد الجلسة بعد ثلاثة أيام على الأقل مهما كان عدد الحضور مع ما قد يسببه ذلك من إشكاليات عملية لتنظيم الجلسة الثانية من حيث الموعد خاصة إذا كان جدول الاعمال يضمّ مسائل مؤكدة تتطلب الاستعجال.

ونشير في هذا الصدد إلى أنّ التخفيض من النصاب المطلوب لانعقاد الجلسة لا يحل المشكل الأهم والمتعلق بالغاية من الجلسة وأساسا التداول وحسم بعض الملفات والتقرير فيها. وبخصوص هذا النقطة لاحظ المتدخلون أنّ مقتضيات 221 من المجلة لا تحل المشكلة.

فمن ناحية نصت احكام هذا الفصل على قاعدة عامة تتمثل في أنّ اتخاذ القرارات يكون بأغلبية الحاضرين على أن لا يقل عن الثلث وهذا ما قد لا يتوفر في عديد الحالات بفعل الغياب. فتنعقد الجلسة الثانية صحيحة لكن تكون غير قادرة على اتخاذ القرارات. لذلك طالبوا بضرورة المواءمة بين نصاب انعقاد الجلسة الثانية ونصاب التصويت على القرارات عند انعقادها صحيحة.

من ناحية ثانية أحالت احكام الفصل 221 المذكور على أحكام خاصة نصت عليها مجلة الجماعات المحلية بخصوص بالتصويت على بعض المسائل ومنها خاصة الفصلان 173 و175 المتعلقان بالتصويت على الميزانية اللذان يشترطان المصادقة على مشروع الميزانية بأغلبية الأعضاء الحاضرين على أن لا يقل عددهم عن خُمسي أعضاء المجلس ويرتبان عن عدم المصادقة في أجل اقصى وهو موفى شهر مارس من السنة الجارية الانحلال القانوني لمجلس الجماعة المحلية.

و قد ترتب عن ذلك تحول التصويت على الميزانية إلى معضلة بالنسبة لرئيس البلدية الذي يقوم في عديد الأحيان بمساع كبيرة لإقناع أعضاء المجلس بضرورة الحضور والمشاركة في مداولات المصادقة على مشروع ميزانية البلدية بما حول الحضور و التصويت إلى مدخل للابتزاز.

إنّ التصويت على القرارات مسألة جدّ هامة ولا يمكن المساس بالقواعد المتصلة بنصب التقرير خاصة في ما يتعلق بالميزانية. فعدم توفر خمسي أعضاء المجلس على الأقل للقيام بذلك دليل على ان أغلبية ساحقة للمجلس أصبحت متخلية عن واجباتها و قد أصاب المشرع عندما رتب على ذلك الانحلال القانوني للمجلس البلدي.

ونذكّر في هذا المجال، بإنّ معالجة الجوانب المتصلة بالحقوق المالية لأعضاء المجالس البلدية من شأنه ان يلعب دور المحفز للأعضاء على الحضور وحل مشكل الغيابات دون ضرورة لتنقيح الأحكام المتصلة بنصب الحضور والتقرير.

- طرق تبليغ الدعوات للمجالس البلدية :

من الواضح أنّ الطرق المعتمدة حاليا لتبليغ الدعوات لجلسات المجلس البلدي والتي نصت عليها أحكام الفصلان 216 و217 من مجلة الجماعات المحلية، هي طرق مكلفة وبطيئة. فتتحول بذلك إلى مصدر توتّر خاصة وأنّ احكام المجلة اشترطت أن تكون الدعوات بخصوص بعض المسائل مرفقة بوثائق وتتمّ في آجال ضيّقة.

لذلك فإنه من المفيد مراجعة مجلة الجماعات المحلية في هذا الخصوص وإدراج أحكام جديدة تنص على إجبارية توجيه الدعوة بالطرق الالكترونية واعتبار انها الطريقة العادية التي يعتد بها. ويمثل هذا التنصيص الجديد اقتداء و تأكيدا للتوجه الذي كرسه الامر الحكومي عدد 310 لسنة 2020 المؤرخ في 15 ماي 2020 والمتعلق بضبط شروط وصيغ وآجال تبسيط الإجراءات الإدارية وتقليص الآجال واستعمال وسائل الاتصال الحديثة و اعتماد الشفافية فيما يتعلق بمعاملات الهياكل العمومية مع المستثمرين و المؤسسات الاقتصادية.

كما يتجه إدراج أحكام جديدة تنصّ بشكل صريح على أنّ مقرّ البلدية يعتبر في كل الحالات عنوانا مختارا لعضو المجلس البلدي.

ويجدر التأكيد في هذا المجال على أهمية وضرورة الاشتغال على رقمنه الخدمات الإدارية التي تسديها البلدية وتجهيز كل البلديات بمواقع إلكترونية بما يضمن اسناد عناوين الكترونية رسمية ومحمية لكل أعضاء مجالسها والاعوان الإداريين العاملين لديها.

كما يتجه في نفس الإطار حثّ السلطة المركزية ومطالبتها بتطبيق مقتضيات الفصل 36 من مجلة الجماعات المحلية المتعلق بالبوابة الرقمية المخصصة للجماعات المحلية.

المحور الثاني

علاقة البلديات مع الإدارة، المصالح الإدارية للدولة و المؤسسات و المنشآت العمومية

تبين المتابعة وجود صعوبات حقيقية من قبل كل الأطراف في إدارة العلاقات الجديدة بين البلديات والمصالح الإدارية الراجعة للدولة على المستويات المركزية و الجهوية والمحلية وكذلك بين البلديات و المؤسسات و المنشآت العمومية الناشطة في المجال الترابي للبلدية.

وتعود هذه الصعوبات خصوصا إلى التغيرات الجذرية على المستوى المؤسّسي والقانوني التي يقتضيها تنزيل التوجهات الدستورية بخصوص السلطة المحلية والتي تستوجب توزيعا جديدا للاختصاصات والصلاحيات وبالتالي ترتيبات جديدة للعلاقات تقطع مع التصور العمودي الذي كان سائدا قبل ذلك وتؤسس للتنسيق والتعاون كما تنصّ على ذلك مجلة الجماعات المحلية.

ويمثل تعدد وتنوع الإشكالات المطروحة في هذا المجال، عامل تعقيد يحتاج إلى توضيح وهو مايتطلب الاشتغال على الأسباب التي ترتب عليها الوضع الحالي والتي يمكن تلخيصها في سببين أساسيين هما عدم تناغم المنظومة الحالية للاامحورية مع مقتضيات دفع اللامركزية وعدم اتساق المنظومة الحالية الخاصة بتنفيذ القرارات البلدية.

1. عدم تناغم المنظومة الحالية للاامحورية مع مقتضيات دفع اللامركزية

من الواضح أن إطلاق مشروع إصلاح اللامركزية بتنظيم الانتخابات البلدية ووضع مجلة الجماعات المحلية كانت تعوزه الرؤية الواضحة التي لو توفرت لما تمّ الفصل بين مسارين متلاحمين هما إصلاح اللامركزية وإصلاح اللامحورية.

فالتلاحم التاريخي بين المسارين لا يحتاج إلى تدليل باعتبار ان اللامركزية والجماعات المحلية كانت دائمة معتبرة على أنها جزء من إدارة الدولة وأنها تنصهر في منظومة متكاملة تهدف إلى تحقيق التوغل الترابي للمركز وسيطرته على الإقليم من خلال تقوية الروابط الإدارية مع المصالح الخارجية للإدارات المركزية وممثلي المركز في المستوى الجهوي والمحلي وكذلك من خلال الخدمات التي تقدمها الجماعات المحلية و المرافق التي تسيرها.

لذلك فإنّ الانطلاق في مسار إصلاح اللامركزية دون إطلاق مسار موازٍ لإصلاح اللامحورية لن يكون إلا مصدرا للإشكاليات والتعطيلات باعتباره سينتج وضعية غير مقبولة تقوم على تعايش منظومتين متناقضتين الأولى القديمة وتقوم على جعل اللامركزية خادمة لأهداف المركز و بالتالي تابعة للإدارة اللامحورية والثانية التي أسس لها الدستور وبدأت في وضع دعائمها مجلة الجماعات المحلية تهدف إلى جعل منظومة اللامحورية دافعة و مساعدة للامركزية. و يعبر هذا لدى البعض عن تململ و عدم وضوح لدى المركز بخصوص المضي قدما في مسار اللامركزية الامر الذي يزيد في تعميق الإشكاليات المطروحة في هذا المجال.

أ . عدم تناغم الأطر القانونية

يظهر عدم التناغم بين مجلة الجماعات المحلية و النصوص السابقة المتصلة بتنظيم وبتسيير المصالح الإدارية للدولة في مستويين، يتعلق أولهما بالنصوص المنظمة للإدارة اللامحورية ويتمثل الثاني في غياب أطر وصيغ ملائمة للتنسيق و التعاون بين البلديات و المصالح الإدارية للدولة و المؤسسات العمومية و المنشآت العمومية.

- عدم تناغم النصوص المنظمة للإدارة اللامحورية مع مقتضيات مجلة الجماعات المحلية :

لا تزال الإدارة اللامحورية محكومة بالنصوص القديمة التي يعود تاريخها إلى بداية الاستقلال والتي تعكس تصور تلك المرحلة بخصوص إدارة الإقليم الترابي للدولة التونسية.

ونخص بالذكر في هذا المجال الأمر العليّ المؤرخ في 21 جوان 1956 المتعلق بالتنظيم الإداري لتراب الجمهورية كما نقح بالقانون عدد 52 لسنة 1975 مؤرخ في 13 جوان 1975 المتعلق بضبط مشمولات الإطارات العليا للإدارة الجهوية ومختلف النصوص الترتيبية المرتبطة به والتي تكرس تصورا مخالفا لذاك الذي يحكم النصوص اللاحقة عن دستور 2014 وخصوصا مجلة الجماعات المحلية.

و لعل من اهم مداخل الإصلاح بخصوص هذا الموضوع، مراجعة صلاحيات الإطارين الأهم للإدارة اللامحورية على المستويين الجهوي والمحلي وهما الوالي و المعتمد.

- مراجعة صلاحيات الوالي :

بصرف النظر عن ضبط صلاحيات الوالي بوصفه العون المحلي للدولة الأبرز والاهم وهي مسألة تخصّ تنظيم الإدارة اللامحورية، فإنّ التصور الذي يحكم مستقبلا علاقته ببقية المصالح الإدارية للدولة على المستوى الجهوي والذي سيتم على أساسه ضبط الصيغ والإجراءات التي تدار بها هذه العلاقات له تأثير على العلاقات التي ستربط هذه المصالح الإدارية بالبلديات اليوم وبالمجالس الجهوية غدا.

لذلك فإنه من الضروري أن تتم مراعاة هذه المقتضيات عند وضع النظام القانوني الجديد للوالي. من جانب آخر فإنه من المهم كذلك مراجعة صلاحياته في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الجهة بما يتوافق مع صلاحيات الجماعات المحلية في المجال وكذلك اعتماد المقاربة الجهوية في مجال وضع وتنزيل المخططات التنموية.

ولا ننسى أيضا ضرورة مراجعة صلاحيات الوالي في المجالات الضبطية بما يتناغم مع ما أقرته مجلة الجماعات المحلية من صلاحيات في هذا المجال لفائدة الهياكل المسيرة للجماعات المحلية. فمن المهم في هذا المجال ان يتم توضيح الصلاحيات وتدقيقها حتى لا يتم المساس بالنظام العام ولا يتم إهدار حقوق وحريات المواطنين خاصة وانّ تقاطعات كثيرة توجد بين صلاحيات الطرفين على مستوى إسناد التراخيص وكذلك قرارات غلق المحلات. ومن الضروري التأكيد في هذا الخصوص على أهمية توضيح هذه الصلاحيات في الأوقات العادية وكذلك في الظروف الاستثنائية لضمان عدم التضارب في القرارات خاصة وأنّ بلادنا تواجه تحدي تفشي فيروس كورونا.

- ضبط صلاحيات المعتمد :

ترتبط الإشكاليات التي تتعلق بالعلاقة بين البلديات و المعتمدين أساسا بتحديد صلاحيات المعتمد لأنّ القانون عدد 52 لسنة 1975 مؤرخ في 13 جوان 1975 المتعلق بضبط مشمولات الإطارات العليا للإدارة الجهوية لم يضبطها بالدقة و الوضوح اللاّزمين. لذلك فإنه من الضروري توضيح هذه المسألة على ان يتم ذلك في إطار مراجعة النظام القانوني للإطارات العليا للإدارة اللامحورية.

ويتجه التأكيد في نفس الإطار على ضرورة مراجعة القانون عدد 87/ 1994 المؤرخ في 26 جويلية 1994 والمتعلق بالمجالس المحلية للتنمية في اتجاه سحب رئاسته من المعتمد وإسناده لرئيس البلدية باعتبار تغير الأدوار في هذا المجال وباعتبار أنّ الوضع الحالي يتطلب اعتماد مقاربة مختلفة تقوم على اسناد الجماعات المحلية دورا أساسيا في مجال التنمية.

- غياب أطر وصيغ ملائمة للتنسيق والتعاون بين البلديات والمصالح الإدارية للدولة و المؤسسات العمومية و المنشآت العمومية :

بعد أكثر من ثلاثين شهرا منذ دخول احكام مجلة الجماعات المحلية حيز النفاذ، لا تزال أحكام الفصل 21 منها معلقة. وينصّ هذا الفصل على أن يتم ضبط صيغ وإجراءات التنسيق والتعاون بين البلديات والجهة والمصالح الخارجية للإدارة المركزية والمؤسسات العمومية والمنشآت العمومية التابعة لها بمقتضى امر حكومي. وقد كان لهذا الأخير تداعيات سلبية على العلاقة بين البلديات والمصالح الإدارية التابعة لإدارة الدولة وكذلك على السير الطبيعي للعمل العمومي والمرافق العامة.

فمن الضروري لضمان علاقة سلسة وجيدة أن يتم وضع أطر دائمة للتنسيق والتعاون بين مختلف هذه الأطراف، تكفل لكل منها ممارسة الصلاحيات المقررة لفائدته بالنجاعة المطلوبة في إطار التعاون وليس سيطرة أو تبعية طرف لآخر.

و نشير في هذا الصدد، إلى الخطورة التي يمثلها الامر الحكومي عدد 926 لسنة 2020 المؤرخ في 25 نوفمبر 2020 المتعلق بضبط إجراءات تنسيق الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية والمؤسسات والمنشآت العمومية مع البلديات في مجال إعداد أو مراجعة أمثلة التهيئة العمرانية والمصادقة عليها باعتباره يبتعد عن فكرة التعاون ويكرس منطق هيمنة وسيطرة إدارة الدولة على البلديات. وهو ذات التصور الذي كان يحكم العلاقة بينهما وتكرسه نصوص سابقة عن صدور مجلة الجماعات المحلية. لذلك فإنه من الضروري أن تتم مراجعة هذه النصوص بما يجعلها متطابقة مع المجلة وليس العكس.

ولضمان نجاعة التنسيق والتعاون، يمكن أن تنص أحكام الامر الحكومي المنفذ للفصل 21 من المجلة المذكور أعلاه على مجموعة من الآليات المتكاملة لضمان الأهداف التي ضبطها الفصل. ونشير في هذا المجال إلى اعتماد فكرة مخاطب للبلديات في كل إدارة تابعة للدولة. كما يمكن ان تنص أحكامه على ضرورة إعلام كل المتدخلين في المنطقة البلدية من الأطراف التي ذكرها الفصل 21، بإعلام البلدية بالأشغال المزمع القيام بها وضرورة حصولهم على التراخيص التي تفرضها التشريعات والتراتيب من البلدية.

وللتذكير، فإنّ الوقت حان لإصدار بقية الأوامر الحكومية التنفيذية للمجلة لتدارك التأخير المسجل في هذا الإطار والذي يمثل خرقا لأحكام المجلة باعتبارها نصت على الآجال القصوى للقيام بذلك، كما يمثل عاملا معرقلا لدفع مسار اللامركزية باعتبار أن عدم إصدارها يعيق تطبيق عديد الاحكام بالمجلة.

كذلك فإنه من الضروري التعجيل بوضع التشريعات الضرورية لتنفيذ أحكام مجلة الجماعات المحلية وخصوصا تلك المتصلة بضبط الصلاحيات المشتركة وكذلك مراجعة المنظومة القانونية القائمة لجعلها متناغمة مع مجلة الجماعات المحلية. ونخص بالذكر في هذا المجال، مجلة التهيئة الترابية والتعمير ومجلة المحاسبة العمومية باعتبار انّ كل ذلك ينخرط في إطار دفع مسار اللامركزية.

ب. غياب روزنامة لدفع مسار اللامركزية

تمثل اللامركزية مسارا معقدا وطويلا ومكلفا. لذلك فهو يحتاج إلى ضبط روزنامة واضحة تمثل تنزيلا للسياسات العمومية التي خطط لتنفيذها في المجال من قبل الجهة المكلفة بقيادة هذا المسار. وتضبط الروزنامة مراحل التنزيل وآمادها الزمنية، الإصلاحات المطلوبة في كل مرحلة، الإمكانات الموضوعة، الإجراءات التي يجب اتخاذها والأطراف المتدخلة.

و الملاحظ انّ تنزيل الباب السابع من الدستور المتعلق بتركيز السلطة المحلية القائمة على اللامركزية لم يفكّر فيه كمسار مع الانضباط لكل المتطلبات التي يقتضيها اعتباره كذلك. وهذا ما يفسّر التعطل والتعثر الذي تشهده اللامركزية باعتبار عدم القدرة منذ أكثر من سنتين ونصف على إعطائها الدفع اللاّزم والمرور إلى مراحل جديدة.

ويشار في هذا الإطار إلى قضيتين ذاتا أهمية و رمزية كبيرتين وهما على التوالي :

- تعطل إجراء الانتخابات الجهوية و إرساء المجلس الأعلى للجماعات المحلية :

يمثل إجراء الانتخابات الجهوية خطوة هامة لدفع مسار اللامركزية وتقوية مركز البلديات. كما يمثل

دفعة قوية ستسهم في إنجاح الانتقال المنشود على مستوى حوكمة الشؤون المحلية لأنّ إجراء هذه الانتخابات سينهي دور المجالس الجهوية الحالية التي يسيطر عليها الوالي وتلعب فيها البلديات دورا هامشيا باعتبار تفعيل الباب الثاني من الكتاب الثاني من مجلة الجماعات المحلية المتعلق بالجهة وإلغاء العمل بالقانون الأساسي المؤرخ في 04 فيفري 1989 المتعلق بالمجالس الجهوية. كما أنّ إجراء الانتخابات الجهوية هو المدخل لإرساء المجلس الأعلى للجماعات المحلية الذي يمثل بدوره أحد اركان السلطة المحلية المنشودة.

ويتجه التأكيد في هذا المجال على ضرورة وضع خطة للوصول لتحقيق هذا الهدف في أقرب الآجال مع تفادي الأخطاء التي وقعت بخصوص الانتخابات البلدية واثرت على عمل المجالس المنتخبة فيما بعد ولعل أفدحها إصدار مجلة الجماعات المحلية بعد إجراء الانتخابات البلدية.

لكن من الضروري أن يتم الاخذ بعين بالاعتبار في هذا المجال، بمقتضيات ترتيب الزمن الانتخابي. وربما قد يكون من المفيد إجراء هذه الانتخابات بالتزامن مع الانتخابات البلدية القادمة لضمان عدم تباعد الاغلبيات على المستويين الجهوي والمحلي.

- تعثر تكريس المقاربة الجهوية في ملف التنمية الاقتصادية والاجتماعية :

إنّ من مقتضيات تكريس اللامركزية اعتماد مقاربات جديدة بخصوص مسارات ومضامين برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية وآليات تحقيقها. ومن ذلك القطع مع المقاربة القطاعية العمودية المعتمدة بخصوص إعداد المخطط الخماسي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والتحول عنها في اتجاه مقاربة جهوية تفرض ان يتم في إطارها تمكين البلديات من دور أكثر أهمية على مستوى اللجان المكلفة بإعداد التقارير الجهوية.

كما أنه من المهم في نفس الإطار ضمان مشاركة فاعلة لرؤساء البلديات في أعمال المجلس الجهوي عن طريق تمكينهم من رئاسة لجان المجلس وكذلك استشارة البلديات في إعداد البرامج الجهوية للتنمية.

كما يتعين مراجعة طرق دراسة المؤشرات التنموية المحلية المعتمدة لتوزيع الاعتمادات لتصبح مرتكزة على البلدية وليس المعتمدية.

2. تفاقم الإشكاليات المرتبطة بتنفيذ القرارات البلدية

تمثل ظاهرة ضعف نسبة القرارات البلدية التي تم تنفيذها مصدرا حقيقيا لقلق الهياكل المحلية المنتخبة المشرفة على تسيير البلديات باعتبارها وضعية غير طبيعية وبالغة الخطورة لأنها تنسف كل المبادئ التي أقرتها مجلة الجماعات المحلية بخصوص استقلالية الجماعات المحلية وممارستها لصلاحياتها وفقا لمبدأ التدبير الحرّ وتجعلها مجرد حبر على ورق.

فمن مقتضيات الاستقلالية ان يتم تمكين الجهة التي تتخذ القرار من صلاحية التنفيذ وإلا اعتبرت صلاحياتها مبتورة وسلطة القرار التي تتمتع بها منقوصة.

و بالنسبة للبلديات، نلاحظ انّ القوانين مكنتها من سلطة القرار في الصلاحيات الراجعة لها. وهي صلاحيات جدّ مهمة تتصل أساسا بمرافق القرب وتأثر بشكل مباشر على إطار عيش المواطنين. و نشير في هذا الإطار بشكل خاص إلى القرارات ذات الطابع الضبطي التي تهدف إلى حماية النظام العام داخل المجال الترابي للبلدية والتي تتميز بطابع التأكد والاستعجال باعتبار وجود المخاطر المهددة للنظام العام التي تتطلب سرعة التصدي لها بما ييسر التنفيذ تواصلا للتقرير و يجعل من الصعب الفصل بين المرحلتين.

و نشير في هذا الإطار، إلى أنّ إلغاء سلك مراقبي التراتيب البلدية بمقتضى الأمر عدد 518 المؤرخ في 02 جوان 2012 و إدماج أعوانه بسلك الأمن الوطني كان وبالا على البلديات لأنه حرمها من أداة أساسية لمعاينة المخالفات المتنوعة المقترفة على المجال الترابي للبلدية وكذلك من تنفيذ القرارات المتخذة من قبل الهياكل المسيرة لها.

وقد تحولت هذه الوضعية إلى خطر حقيقي باعتبار الظرف الدقيق الذي تمر به البلاد والمتميز بالانفلاتات المتنوعة. وانجر عن ذلك انتهاكات عديدة في المجال العمراني والبيئي والصحي والاقتصادي وعلى الأملاك

العمومية بما أثر سلبا على إطار العيش في المناطق البلدية ومثل تهديدا للنظام العام الذي تهدف التراتيب الضبطية البلدية إلى حمايته.

فعلاقة أغلبية رؤساء البلديات بالشرطة البلدية والحرس البلدي يغلب عليها التوتر. فباعتبار تبعيتهم لوزارة الداخلية لا يخضع أعوان الشرطة البلدية لسلطة رئيس البلدية ولا يلتزمون إلا بالتعليمات التي توجهها لهم السلط الأمنية الراجعون لها والتي تتعلل في أحيان كثيرة بعدم ملائمة الوضع الأمني لتجنب تنفيذ القرارات البلدية خاصة تلك المرتبطة بالإزالة والهدم. كما انها تكلف أعوانها من الشرطة البلدية بمهمات أمنية أخرى بما لا يترك لهم المجال للتفرغ لأعمالهم المتصلة بمعاينة المخالفات للتراتيب البلدية وتنفيذ القرارات البلدية.

من جانب آخر، نلاحظ أنه لم يتم إلى حد الآن تطبيق مقتضيات الفصل 266 من مجلة الجماعات المحلية بالنسبة لعدد كبير من البلديات رغم انه يلزم السلطة المركزية بتعيين مخاطب أمني لكل رئيس بلدية. كما نلاحظ انّ أغلبية البلديات المحدثة والواقعة في المناطق الريفية تفتقد لمراكز أو على الأقل أعوان شرطة أو حرس بلديين.

أما بخصوص الشرطة البيئية، فنلاحظ أن هنالك ضبابية بخصوص الإطار القانوني الذي يخضع له الاعوان المنتسبون إليها بحكم جدّة بعث هذا الصنف من الاعوان من قبل الوزارة المكلفة بالبيئة التي كلفتها مجلة الجماعات المحلية بتكوينهم وتجهيزهم رغم تنصيصها بصراحة على انهم أعوان بلديون.

وتبرز المتابعة ان أعوان الشرطة البيئية يعانون من نفس مشاكل الشرطة البلدية بخصوص ضعف التأطير والتكوين ونقص الاعوان والمعدات وتوزيعهم على مختلف البلديات.

لذلك فانّه من المتأكد البدء في العمل على حل الإشكاليات المرتبطة بالشرطة البيئية بدءا بتنظيمها وتوضيح مهامها ووضع الآليات التي تجذّر ارتباطهم القانوني والإداري مع البلديات.

كما انه من الضروري تحسين مستوى التكوين والتأطير للأعوان وتجهيزهم وضبط روزنامة لتعميم الشرطة البيئية على كل البلديات.

إلاّ ان كل ذلك لن يحل بشكل جذري مشكل التنفيذ للقرارات البلدية الذي يتطلب إيجاد سلك خاص داخل البلديات ويخضع لسلطة رئيس البلدية تكون له مهمة شاملة تتعلق بمعاينة المخالفات وكذلك تنفيذ القرارات المتصلة بالتراتيب البلدية في مختلف مجالاتها.

وباعتبار الصعوبات الكبيرة التي يمكن ان تواجه عملية صياغة وإنزال هذا الحل في الوضع الراهن المتميز بتشتت الهياكل المعنية بتنفيذ القرارات البلدية والتنافس بينها و بعدم وضوح الصلاحيات. فإنه من المفيد ان يتم في مرحلة أولى وعلى المدى القصير توضيح الوضعيات الحالية وتطوير قدرات الأجهزة الموجودة و الاستعداد للمرور على المدى المتوسط والبعيد إلى الحلول الجذرية والمتمثلة إما في تطوير جهاز الشرطة البيئية وتوسيع صلاحياته وربما حتى تغيير اسمه ليصبح الجهاز المكلف بمعاينة كل المخالفات للقرارات البلدية وبتنفيذ التراتيب البلدية كما كان يقوم بذلك أعوان التراتيب البلدية، أو إحداث سلك داخل البلديات يعوض أعوان التراتيب البلدية ويكلف بمباشرة المهام المذكورة.

كما يتعين بضرورة العمل على مراجعة الفصل 259 من مجلة الجماعات المحلية وذلك بضبط آجال ملزمة لتنفيذ القرارات البلدية تغلق الباب أمام التعلل بالظروف الأمنية وتضبط بوضوح المسؤوليات والنتائج المترتبة عن عدم تنفيذ قرارات الهدم.

في نفس الإطار، يتعين مراجعة الفصل 266 خاصة فقراته 3, 5 و6 المتصلة بتنفيذ القرارات البلدية لعدم ملائمة الآليات التي وضعها بخصوص مآل قرارات السلطة المركزية الرافضة لتنفيذ القرارات البلدية باعتبار عدم فاعلية اصدار القاضي الإداري لأوامر للإدارة المركزية. وكذلك بخصوص الجزاءات المترتبة عن عدم تنفيذ القرارات البلدية عموما ونوعية وصيغ المساءلة التي نصت عليها الفقرة الأخيرة من الفصل بخصوص عدم تنفيذ قرارات الهدم.

المحور الثالث
النظام المالي للبلدية

انّ المالية هي عصب الاستقلالية والتدبير الحرّ.

ونلاحظ في المجال، انّ الإشكاليات التي تعاني منها البلديات في هذا المجال متنوعة ومتشعبة. ويزيد من تشعبها ارتباط الملف المالي بكل الملفات الأخرى بما يجعله يتأثر بالإشكاليات والتعقيدات التي تخصها فيزيد ذلك من تشعبه ويفرض ضرورة ايلائه الأهمية الكبرى التي يستحق.

ويتّجه التنبّه في هذا الإطار الى الارتباط الوثيق بين المالية المحلية ومالية الدولة. لذلك فان مجهود الإصلاح بخصوص المالية المحلية يجب ان يأخذ بعين الاعتبار هذا المعطى المهم سواء تعلق الامر بمكونات برنامج الإصلاح او بآماده الزمنية وروزنامته.

لذلك فإنّ معالجة المشاكل المطروحة في هذا المجال، يجب ان تنطلق بحل القضايا الأكثر إلحاحيه وإعطائها الأولية نظرا لدورها الاساسي في ضمان تواصل مسار اللامركزية ودفع مسارها.

وتتلخص القضايا ذات الأولوية المطروحة في الوقت الراهن في ثلاث إشكاليات كبري. وهي ضعف الموارد المالية للبلديات، ضعف استخلاص الديون الراجعة للبلديات وعدم ملائمة منظومة الرقابة على التصرف للبلديات لمبدأ التدبير الحرّ.

1. ضعف الموارد المالية للبلديات

لا يحتاج ضعف موارد البلديات إلى تدليل بل إلى بيان وتوضيح لمسبّباته لأنها هي المداخل الصحيحة لإصلاحه.

لكن من المهم أن نشير في هذا الإطار إلى ان الإصلاح في اتجاه تقوية وتدعيم الموارد المالية للبلديات يحتاج قبل كل شيء إلى بناء مقاربة جديدة.

فللإشارة فإن المقاربة الحالية والتي تمثل تواصلا مع ما كان موجودا قبل اصدار مجلة الجماعات المحلية وتنظيم الانتخابات البلدية تقوم على تطوير المالية المحلية بالاعتماد على الموارد الذاتية للبلديات وخاصة الجبائية منها بما خلق تباينا كبيرا في هيكلة مالية البلديات بين الموارد الذاتية التي حوم حول نسبة سبعين بالمائة والموارد المحالة التي ظلت تدور حول الثلاثين بالمائة المتبقية.

و الملاحظ في هذا الصدد أن مواصلة التعويل على هذه المقاربة وعلى أهميته باعتباره يبدو متناغما أكثر مع مبدا استقلالية الجماعات المحلية، لن يفضي إلى تطور كبير في المداخيل الجبائية للجماعات المحلية وخصوصا البلديات باعتبار ان تطور مستويات الضغط الجبائي على المطالبين بالضريبة يجعل من الصعب الترفيع في الأداءات المحلية أو وضع معاليم محلية جديدة.

فالمراهنة على مواصلة اعتماد المقاربة الحاليّة لن تؤدي في أحسن الحالات إلاّ إلى تحسين في المبالغ المحصلة لكنها لن تنتج ذلك التطور الكبير الذي يستوجبه إعطاء دفعة نوعية لمسار اللامركزية. كما انها ستمكن الدولة من ذريعة للتفصي من واجباتها تجاه البلديات ودعمها بالحد الأدنى.

انّ إعطاء الدفع اللازم لمسار اللامركزية لم يعد ممكنا فقط بتدعيم الموارد الذاتية للجماعات المحلية عموما وللبلديات خصوصا. فالدفع الحقيقي لمالية الجماعات المحلية يحتاج إلى مقاربة جديدة تقر بحدود السياسات السابقة وتعمل على الاستثمار في آليات جديدة تلتقي حول مفهوم الموارد المحالة بما يحمل الدولة واجباتها ويعطي معنى للمبادئ التي جاء بها الدستور وكرستها مجلة الجماعات المحلية بخصوص دور السلطة المركزية في تحقيق التكافؤ بين الموارد والاعباء المحلية.

ونشير في هذا الصدد إلى وجود تجارب كثيرة حول العالم نجحت في تحقيق تقدم مهم في مجال اللامركزية بالاعتماد فقط على آليات إحالة الموارد من الدولة إلى الجماعات المحليّة. باعتبار انّ الأهم بالنسبة لاستقلالية الجماعات المحلية هو الحرية في التصرف

في الموارد المحالة وليس الاستقلالية في جلبها.

لذلك فإنّ المنطق السليم يقتضي البدء في بناء هذه المقاربة الجديدة وتنزيلها لتكون القاطرة الجديدة للمالية المحلية لكن من المهم ان يتم في نفس الوقت العمل على اصلاح منظومة الموارد الذاتية للجماعات المحلية لجعلها أكثر مردودية ومساعدة للبلديات في تعبئة الموارد الجبائية الراجعة لها.

و تعود أسباب ضعف منظومة الموارد الذاتية للجماعات المحلية إلى العناصر الثّلاثة التّالية :

- الضعف الهيكلي للموارد الجبائية للبلديات.

- ضعف الموارد غير الجبائية.

- غياب الامتيازات الجبائية والجمركية الممنوحة للبلديات.

أ . الضعف الهيكلي للموارد الجبائية للبلديات

لقد أضحت منظومة المعاليم والضرائب الراجعة للبلديات غير متلائمة مع المتطلبات الجديدة. لكن رغم ذلك لم يرافق وضع و إصدار مجلة الجماعات المحلية التي تمثل اصلاحا عميقا لمنظومة اللامركزية.

اصلاح للجباية المحلية يكون متناسبا ومتناسقا معها. فقد تم الإبقاء على مقتضيات مجلة الجباية المحلية التي يعود تاريخ إصدارها إلى سنة 1997 مع ادخال بعض التنقيحات الطفيفة المتعلقة بجوانب تقنية و هو ما لا يتلاءم مع التطوير المأمول لمهام البلديات والذي يؤدي بطبيعته إلى إثقال كاهلها بنفقات إضافية يجب تعبئة الموارد الضرورية لمواجهتها.

ونشير في هذا الإطار إلى البدء في الاشتغال على إصلاح منظومة الجباية المحلية لجعلها أكثر عدالة وأكثر مردودية دون ان يتم إثقال كاهل المطالبين بالضريبة بمبالغ كبيرة تزيد من الضغط الجبائي الذي تتجاوز سلبياته بكثير إيجابياته و يؤثر بشكل كبير على مردودية المنظومة.

ويمكن في هذا الإطار تقديم بعض المقترحات لتكون منطلقا لدراستها والتحاور بخصوصها مع كل الفاعلين واولهم السلطة المركزية و المشرعون ومكونات المجتمع المدني وخصوصا المحلي.

✔ توحيد المعاليم الموجودة وتبسيطها مع التركيز على المكامن الضريبية :

إنّ تعدد المعاليم الأداءات المحلية المتشابهة لا يخدم نجاعة المنظومة الجبائية المحلية ومردوديتها. كما أنه ليس عاملا مشجعا للمتساكنين على دفع المبالغ المستوجبة بهذا العنوان.

لذلك فإنه من المهم التفكير في توحيد جباية العقارات والتخلي عن وجود ضريبتين واحدة على العقار المبني والثانية على الأرض البيضاء المعدة للبناء.

كما انه من المهم أيضا التفكير في مراجعة النظام المنطبق على هذه الأداءات في اتجاه التبسيط والتخلي عن التعقيد الذي يشوب خاصة نظام المعلوم على العقارات المبنية وجعله أكثر عدالة بين متساكني نفس المنطقة البلدية، وكذلك الغاء النظام الجزافي بالنسبة للمعلوم على الأراضي غير المبنية والاكتفاء بالنظام الحقيقي باعتباره أكثر مردودية ويحقق أهدافا اجتماعية وبيئية هامة تتصل بالتصرف في العقار وملكيته بما ينعكس إيجابا على سياسة المدينة التي تقودها البلدية.

✔ النظر في ترفيع المعلوم على المؤسسات و لو بنسبة ضئيلة :

يمثل المعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية الأداء البلدي الأكثر مردودية بالنسبة لأغلبية البلديات، خاصة إذا قارناه بالمعاليم العقارية.

لذلك فهو يعتبر من المكامن التي يمكن التعويل عليها لتعزيز الموارد المالية للبلديات.

ويمكن في هذا الإطار التفكير في الترفيع في نسبته ولو بنقطة واحدة باعتبار أنّ ذلك كفيل لوحده بتمكين البلديات من مبالغ هامة.

ونشير في هذا السياق إلى أهمية طرح ملف اصلاح الجباية المحلية وبشكل خاص الجباية المتعلقة بالأنشطة باعتبارها الأكثر مردودية قبل الخوض في الانتخابات الجهوية وتنصيب الأجهزة والهياكل الجديدة المسيرة للجهات لأنه من الممكن أن تتوجه السلطة المركزية إلى تمتيع هذه المجالس بمحصول هذا

المعلوم او على الأقل جزءا هاما منه نظرا لغياب جباية خاصة بالمجالس الجهوية.

كما يتجه الاخذ بعين الاعتبار أنّ هذه الزيادة في الأداءات و المعاليم بصورة عامة لا تحظى برضى شعبي لأنها تزيد من مستويات الضغط الجبائي كما يجب الاخذ بعين الاعتبار السياقات التي ستتنزل فيها هذه الزيادات حتى لا ينظر إليها على انها عديمة الجدوى وتؤدي إلى نتائج عكسية خاصة في ظل انكماش اقتصادي كالذي تعيشه بلادنا.

من جانب آخر نشير إلى أنّ أحد الاشكالات الحقيقية المتصلة بهذا المعلوم يتمثل في تعقد طرق احتسابه والضبابية التي تحيط به خاصة بالنسبة للمؤسسات التي تملك فروعا او مقرات تابعة لها في بلديات عديدة. وقد أنتج ذلك عدم وضوح وأحيانا حيفا بحق البلديات الصغرى لانّ التصريح بالمعلوم يقع عادة في المدن الكبرى وخصوصا في العاصمة وتتمتع بمحصوله بلديات المكان باعتبار ان المقر الاجتماعي للشركة موجود بالعاصمة في حين ان مقرات الاستغلال موجودة في المناطق الداخليّة ولا تتمتع بلدياتها إلا بالفتات حسب ما يردده عدد كبير من رؤساء هذه البلديات.

لذلك فإنّ توضيح قواعد توزيع محصول المعلوم على البلديات الموجودة في الوضعية المذكورة وعقلنته بما يضمن توزيعا عادلا يصبح مطلبا منطقيا. وتتجه الإشادة في هذا الإطار بما ورد بالفصل 37 من قانون المالية لسنة 2021 بخصوص مزيد إحكام توزيع المعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية رغم انه اكتفى تقريبا بتصحيح الوضعية من الناحية الشكلية فقط بان أضفى الصبغة التشريعية على احكام كانت مضمنة في امر ترتيبي وذلك لاعتبارات دستورية تتعلق بتحديد مجال القانون طبقا لمقتضيات الفصل 65 من الدستور.

ب. ضعف الموارد غير الجبائية

لا تقل الموارد غير الجبائية أهمية عن الموارد الجبائية بخصوص دورها في تمويل ميزانيات البلديات وذلك باعتبار تعددها وتنوعها (رسوم، معاليم، مساهمات...). لكن توجد عراقيل كثيرة تحول دون تعظيم الإيرادات التي تحققها البلديات بواسطة هذا الصنف من الموارد.

وتنقسم هذه العراقيل إلى نوعين، أولهما يتصل بتشدد وتعقد المنظومة القانونية بخصوص بعض المسائل وهو ما انعكس سلبا على قدرة البلديات على تحصيل هذه الموارد. أما الثاني فيتصل بغياب منظومة حقيقية لتحويل الموارد لفائدة البلديات.

✔ التشدد والتعقيد القانوني يفوت على البلديات فرصة تحصيل موارد غير جبائية :

اعتبارا لما يقتضيه الترشيد للإصلاحات من ضرورة لضبط الأولويات، نشير إلى مسألتين هامتين تستحقان التوضيح.

الأولى تتعلق بالنظام القانوني للمحجوزات المتواجدة في المستودعات البلديات والثانية تتّصل بالنصوص المتعلقة بالشّراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

فبالنسبة للمسألة الأولى، نلاحظ انّ المستودعات الراجعة لعدد كبير من البلديات اضحت تحت الضغط ولم يعد فيها أماكن لوضع المحجوزات. وتظل هذه المحجوزات في عديد الأحيان مركونة لسنوات طويلة فتتلف وتصبح عبئا على البلدية المكلفة بحفظها إلى حين تسوية و ضعياتها.

فالمستودعات البلدية أضحت وجهة كل الهياكل العمومية التي لها سلطة الحجز كالشرطة و الديوانة وغيرهما. كما اصبحت قبلة مفضلة للمنحرفين كلما وقعت تحركات اجتماعية فتتعرض عندها المستودعات البلدية للنهب و السرقة و الاتلاف.

و الواضح ان النظام القانوني للمحجوزات وكيفية التصرف فيها من قبل البلديات اضحى مسالة ملحة خاصة وان عدم الوضوح أنتج وضعيات غير مقبولة.

ويؤكد عديد رؤساء البلديات قيامهم بمساع مع الهياكل المعنية التي قامت بالحجز وكذلك مع قباض البلديات البحث عن طرق كفيلة بالتصرف في المحجوزات التي طال زمن مكوثها ولم تتم المطالبة بها من قبل أصحابها لكن دون جدوى. لذلك فإنّ توضيح الإطار القانوني وتطويره بهدف حماية المحجوزات من التلف

و حفظ حقوق أصحابها وكذلك حقوق البلديات أصبح مسالة مهمة وذات اولوية.

أما بالنسبة للموضوع الثاني، فنلاحظ أنّ قانون الشراكة بين القطاعين العام و الخاص لم يطبق في اية مناسبة منذ ان تمت المصادقة عليه سنة 2015 لا على المستوى الوطني ولا على المستوى المحلي رغم انه يوفر فرصا كبيرة للبلديات لإيجاد فرص تمويل لمشاريعها التي يحوّل ضعف مواردها الذاتية عن تنفيذها. لذلك فإنّ المراجعة السريعة والجدية لهذا القانون في اتجاه التبسيط وتيسير الإجراءات المعقدة والممركزة تصبح مطلبا معقولا وملحا حتى يتحول التشريع المتعلق بالشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاصّ الى مكمن للنهوض بالاستثمار البلدي والتنمية المحلية دون إثقال لكاهل البلديات من الناحية الماليّة.

✓ ضعف التعويل على الموارد المحولة لتمويل البلديات انعكس سلبا على مواردها :

نشير في هذا الإطار، إلى غياب خطة واضحة للسلطة المركزية بخصوص تطوير المبالغ المحالة للبلديات وذلك بالنظر حتى لضآلة المبالغ التي تم رصدها في قانون المالية لسنة 2021 ليتم تحويلها للبلديات.

و لضمان تطوير الموارد المحالة، يمكن الاشتغال على المقترحات التالية :

• وضع السلطة المركزية لخطة وروزنامة لتطوير المبالغ المحالة من الدولة. وتندرج هذه الخطة في إطار ما يمليه الفصل 66 من مجلة الجماعات المحلية بخصوص الخطة الخماسية للحكومة لبرنامج دعم اللامركزية. وكذلك الفصل 131من نفس المجلة الذي يحمّل الدولة إلتزاما باستعمال أدوات قوانين المالية و القوانين الجبائية و القوانين المتعلقة بالأملاك لمساعدة الجماعات المحلية على تحقيق التكافؤ بين مواردها و اعبائها.

• مراجعة نسب الفائدة على القروض التي يسندها صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية باعتبارها مشطة وتمثل عائقا امام تطوير الاستثمارات البلدية.

• تطبيق أحكام الفصل 132 من مجلة الجماعات المحلية بخصوص إمكانية إحالة الدولة لجزء من محصول أداءاتها لفائدة البلديات.

ويشار في هذا الإطار إلى معلومين أساسيين لانهما مرتبطان مباشرة بالعمل البلدي. الأول هو معلوم الجولان بالنسبة للسيارات على أساس ان دافعي هذا المعلوم يتجولون في الطرقات التي تتعهد بصيانتها البلديات. أما الثاني فهو يتعلق بمعاليم تسجيل العقارات باعتبار انّ البلدية هي التي توفر الخدمات الأساسية للعقار مثل الطريق والتنوير العمومي ورفع الفضلات المنزلية...

• ضرورة الاشتغال على الملف العقاري للبلديات وتحميل الدولة لمسؤوليتها بخصوص توفير الرصيد العقاري الضروري وذلك بإحالة العقارات على ملك الدولة للبلديات باعتبار ان ذلك سيساهم في تنمية الرصيد العقاري للبلديات وسينعكس إيجابيا على مواردها. ونشير في هذا الإطار إلى أنّ الصياغة التي وردت فيها أحكام الفصل 120 من مجلة الجماعات المحلية والتي لا تحمل الدولة إلا التزاما ببذل عناية في مجال تنمية الرصيد العقاري للبلديات، هي صياغة غير موفقة لأنها غير متلائمة مع الوضعيات الواقعية للبلديات التي تفتقر إلى العقارات لتنفيذ برامجها الاستثمارية واحداث مرافق القرب الراجعة لها. كما انها متنافية حتى مع ما جاء بالفصل 131من نفس المجلة الذي يحمل الدولة التزاما باستعمال أداة القوانين المتعلقة بالأملاك لمساعدة الجماعات المحلية على تحقيق التكافؤ بين مواردها و اعبائها.

لذلك فإنّ تنقيح هذا الفصل لتصبح صياغته تؤدي معنى التزام الدولة بتحقيق نتيجة في المجال يصبح امرا متأكدا وبالغ الاهمية.

• التفكير في صيغ لإحالة جزء من معاليم الاستغلال والتراخيص التي تدفعها المؤسسات والمنشآت العمومية لوزارة التجهيز بعنوان استغلال الطرقات المرقمة. ومن المفيد في هذا الإطار العمل على توضيح ومراجعة النصوص المتعلقة باستغلال الطرقات المرقمة بخصوص التراخيص وتحصيل المعاليم و الإتاوات و المساهمات المتصلة بها.

• البدء في العمل على مراجعة مقاييس توزيع مبالغ الدعم المالي السنوي من ميزانية الدولة بين الجماعات المحلية لتكون أكثر عدالة خاصة تجاه البلديات الأكثر احتياجا للدعم مع الأخذ بخصوصياتها. خاصة وان القرار الوزاري المشترك لوزيري المالية و الشؤون المحلية و البيئة

المؤرخ في 22 جوان 2018 و المتعلق بضبط مقاييس توزيع مبالغ الدعم المالي السنوي من ميزانية الدولة بين الجماعات المحلية لم يراعي الوضعيات المترتبة عن احداث البلدية وظل الجزء الأهم من هذا الدعم موجها للبلديات الكبرى سواء تعلق الامر بتمويل نفقات التصرف او تمويل نفقات التنمية.

- من الضروري أيضا توضيح معايير التوزيع التي يعتمدها صندوق التضامن ودعم اللامركزية. لأنها وردت عامة في الفصل 150 من مجلة الجماعات المحلية و تحتاج لتنفيذها إلى تدقيق للمؤشرات. و الملاحظ في هذا الشأن ان احكام الفصل 13 من قانون المالية لسنة 2021 لم تحل المشكل باعتبارها حافظت على العمومية و عدم التدقيق في هذه المسائل. لذلك فإنه يقترح أن يتم تشريك البلديات او من يمثلها في ضبط المعايير وذلك لانعكاساتها على المساواة بين البلديات ولضمان عدم وقوع حيف في حق بعضها وكذلك لضرورة الاخذ بعين الاعتبار لخصوصيات كل صنف من البلديات.

ت. غياب الإمتيازات الجبائية و الجمركية لفائدة البلاديات

تمثل البلدية بوصفها جماعة محلية مؤسسة مكلفة برعاية مرافق القرب. لذلك فإن شراءاتها واقتناءاها لا يمكن ان ينطبق عليها النظام العام المنطبق على الخواص والعاملين في المجالات الصناعية والتجارية. فالبلدية مؤسسة تقدم خدمات وليست مؤسسة تجارية ربحية.

لذلك فأنّ من أبواب الدعم الذي يمكن ان تمتّع به الدولة البلديات تمكين البلديات من بعض الامتيازات الجبائية والجمركية بما يخفف عليها كلفة شراءاتها ومقتنياتها. ونذكر في هذا الصدد :

- ✓ تمتيع البلديات بإعفاء من الأداء على القيمة المضافة بالنسبة لشراءاتها وخاصة المتعلقة بالوقود،
- ✓ تمتيع البلديات بإعفاء من المعاليم الديوانية و ذلك لتسهيل اقتنائها للتجهيزات والآليات الضرورية للعمل البلدي.

تمتيع البلدية بأسعار تفاضلية بالنسبة للكهرباء أو تمتيعها بامتياز جبائي يعفيها من بعض الأداءات والمساهمات المرتبطة باستهلاك الكهرباء بما يقلص من المبالغ المدفوعة للشركة التونسية للكهرباء و الغاز.

2. ضعف نسب الاستخلاص

مراجعة مجلة المحاسبة العمومية بخصوص الا ستخلا ص :

أضحى الاستخلاص معضلة حقيقية تعطّل تحصيل البلديات للموارد المتاحة. و يعود ذلك إلى ضعف الوسائل البشرية و المادية وكذلك إلى تقادم الآليات القانونية المعتمدة في هذا الإطار والتي بقيت على حالها منذ زمن طويل ولم تواكب لا التطورات التكنولوجية و لا الأعباء الجديدة المحمولة على البلديات و التي تفرض تمتيعها بإمكانات و بأدوات عمل بشرية و مادية و قانونية تمكنها من تحصيل الموارد الراجعة لها وتضمن لها تعبئة الموارد الضرورية لتمويل ميزانياتها.

و الملاحظ في هذا المجال أنّ الإشكاليات المطروحة بخصوص هذا الملف تتلخص في معوقات أساسية أهمها المعوقات الثّلاثة التالية :

أ. عدم تطبيق البلديات لعدة نصوص متصلة ببعض المساهمات و المعاليم

ويعود ذلك إلى أسباب مختلفة منها القانوني ومنها ما يعود إلى تقدير البلديات لصعوبة القيام بذلك خوفا من ردة فعل المتساكنين.

نشير في هذا الإطار إلى الصعوبات التي تصاحب تطبيق ما ورد في مجلة الجباية المحلية بخصوص مساهمة المالكين الاجوار في نفقات اشغال التهيئة والبنية التحتيّة. وبالرغم من ان الفصل 140 من مجلة الجماعات المحلية طور النظام القانوني المنطبق في هذا المجال باعتبار انه أحال صلاحية ضبط مبلغ هذه المساهمة للمجالس البلدية إلاّ انه لم يتطرق إلى المشكل الحقيقي وهو صعوبة استخلاص هذه المعاليم بما يجعل المبالغ المتعلقة بها مجرد ارقام تثقل حسابات البلديات دون القدرة على تحويلها إلى مبالغ تموّل الميزانيات البلدية.

لذلك فإنه من الضروري ان تتم دراسة هذه المسألة وبحث الطرق الكفيلة بضمان نجاعة الاستخلاص في هذا المجال وإلاّ التخلي عن هذا المعاليم باعتبارها لا تحظى بانخراط المتساكنين وتعويض مبالغها بالمعاليم الأخرى الراجعة للبلديات.

ب. عدم وضوح العلاقة مع قابض البلدية.

الملاحظ في هذا المجال ان القباض ليسوا متفرغين لتحصيل المبالغ الراجعة للبلديات. فعددا كبير منهم يجعل هذه المهمة في المقام الثاني بعد مهامه المتصلة بتحصيل المبالغ الراجعة للدولة. كما لا ننسى انّ قباض المالية هم أعوان تابعون لوزارة المالية ولا سلطة لرئيس البلدية عليهم.

من جانب آخر، ساهم عدم وجود قباضات بلدية متخصصة و موزعة على كل المناطق في توتير العلاقة بحكم البعد الجغرافي و عدم التفرغ.

لذلك فإنه من الضروري اليوم العمل على صياغة علاقة جديدة مع قباض المالية تضمن تعاونهم مع البلديات وتضمن تحصيل المبالغ الراجعة لها.

لكن من الضروري كذلك ان يكون مدخل هذه العلاقة الجديدة متمثلا في تطبيق احكام واضحة وردت بمجلة الجماعات المحلية وبقيت إلى اليوم حبرا على ورق. ونذكر في هذا المجال :

- تطبيق الفصل 129من مجلة الجماعات المحلية والذي يلزم الدولة بتعيين محاسب للجماعة المحلية يكون متفرغا لمسك حساباتها دون سواها ويتولى بذل العناية لاستخلاص المبالغ و المستحقات الراجعة لها فضلا عن المهام الأخرى التي نص عليها نفس الفصل.

- تطبيق الفصل 154 من مجلة الجماعات المحلية والذي يتضمن التزاما قانونيا للدولة بتحويل تسبقة تقدر بنصف المبالغ المثقلة لفائدة الجماعة المحلية والتي مرّ على تثقيلها سنة كاملة دون تسجيل اعتراضات في خصوصها لدى القضاء. فتطبيق هذا الفصل كفيل لوحده بأن يحقق انتعاشه حقيقية لموارد البلديات.

علاوة على ما سبق من الضروري ان تنبني العلاقة الجديدة على قاعدة تطوير الإمكانات المادية والبشرية التي تيّسر عمليات الاستخلاص. ويكون ذلك بتطوير عدد القباضات البلدية للوصول على المدى البعيد إلى تحقيق هدف مهم متمثل في تركيز قباضة لكل بلدية. في هذا الإطار، يمكن البدء في مرحلة أولى بالعمل على تركيز قباضة متخصصة لكل مجموعة من البلديات المتقاربة جغرافيا. من جانب آخر من الضروري أيضا أن يتمّ وضع آليات تحفيز للقباض لاستخلاص المبالغ الراجعة للبلديات وخاصة حوافز مالية. كما يتعين تطوير عدد عدول الخزينة وتحفيزهم ماديا للقيام بمهامهم خاصة بخصوص التبليغات والسندات التنفيذية لضمان استخلاص المبالغ المثقلة.

ت. تقادم طرق الاستخلاص

تشكو الطرق المعتمدة لاستخلاص المعاليم و المساهمات الراجعة للبلديات من مواطن ضعف كثيرة تحول دون إمكانية تحصيل المبالغ الراجعة للبلديات خاصّة إذا اخذنا بعين الاعتبار تواضع قيمة المبالغ المطلوب تحصيلها والتي لا تكاد تغطي في أحيان كثيرة تكلفة التتبعات في المرحلة الإدارية فما بالك بالمرحلة القضائية. لذلك يصبح تطوير الطرق المعتمدة لاستخلاص المعاليم و المساهمات الراجعة للبلديات ضرورة ملحة وذلك لدفع المطالبين بها إلى الإيفاء بالتزاماتهم الجبائية وضمان تحصيل هذه المبالغ بأسرع وقت وأقل تكلفة بالنسبة للبلديات. ويحتاج هذا الامر إلى دراسة عميقة ومتخصصة تأخذ بعين الاعتبار تشعبات المسألة وتشابك العوامل المسببة لها وكذلك العوامل التي يجب التنبه لها لضمان نجاح الإصلاحات التي سيتم وضعها.

و يمكن في هذا الإطار تقديم بعض المقترحات التي يمكن أن تشكل مداخل للنقاش حول هذه المسائل :

- ربط الحصول على الخدمات الإدارية من البلدية بتقديم شهادة ابراء في الأداءات و المعاليم والمساهمات الراجعة للبلديات.

- تطبيق النظام القانوني الخاص بالمخالفات المرورية على المخالفات للتراتيب البلدية ولقوانين حفظ الصحة في المناطق البلدية.

- إدراج وثيقة الخلاص ضمن الوثائق التي من الواجب الاستظهار بها لدى مراقبة سيارات التاكسي لضمان خلاص المعاليم الموظفة على هذا الصنف من السيارات لفائدة البلديات.

3. العوائق المتصلة بمنظومة الرقابة على التصرف في البلديات

يظل موضوع الرقابة المسلطة على التصرف المالي للبلديات أحد المواضيع التي تبرز بخصوصها تباينات و اختلافات كبيرة بين المسيرين للبلديات وذلك اعتبارا لاختلاف ظروف كل بلدية كذلك لوجود تباين بين الإمكانيات البشرية و المادية للبلديات في مجال التصرف المالي.

فهنالك من البلديات من يطالب بالمضي قدما في تنفيذ التوجه الذي وضعته مجلة الجماعات المحلية بخصوص إلغاء الرقابة المسبقة على المصاريف باعتبارها مناقضة لمبدأ التدبير الحر للبلديات. و هنالك أيضا من يطالب بالإبقاء على هذه الرقابة ولو إلى حين باعتبار ان مراقب المصاريف يمثل حماية لرؤساء البلديات من الوقوع في أخطاء تصرف يعاقب عليها القانون. خاصة بالنسبة للبلديات الصغرى والمحدثة التي يعوزها الإطار الكفء في مجال التصرف الإداري والمالي وكذلك الموارد المالية اللازمة لتطبيق كل الالتزامات التي جاءت بها مجلة الجماعات المحلية في إطار وضع منظومات جديدة لمراقبة التصرف داخل البلديات.

وبصرف النظر عن هذا التباين في المواقف من الرقابة المسبقة على المصاريف، نلاحظ وجود إجماع على انّ تدخل مراقب المصاريف العمومية يعطل تقدم الملفات التي تحيلها البلديات عليها. ويعود هذا البطء إلى تراكم مهام مراقب المصاريف الذي يمارس الرقابة على عدة هياكل عمومية لامحورية ولامركزية. وقد أثر هذا بشكل جدي على تقدم العمل البلدي خاصة وأن الملفات المعطلة ترتبط بتنفيذ صفقات وإنجاز مشاريع في البلدية.

كما يلاحظ أنّ بعض مراقبي المصاريف لا يحترمون الضوابط القانونية بخصوص مهامهم الرقابية. فهم لا يقفون عند مراقبة شرعية اعمال التصرف كما ينص على ذلك الدستور وينتصبون كرقيب على جدوى النفقات و التصرفات المالية بما يجعل أعمالهم مناقضة تماما لمبدأ التدبير الحر.

لذلك وكحل ممكن على المدى القصير على الأقل وفي انتظار ان تطور الجماعات المحلية الأدوات الرقابية الداخلية على التصرف التي وضعتها مجلة الجماعات المحليّة، فإنه يقترح أن يتم تثبيت مبدا إلغاء الرقابة المسبقة على المصاريف بالنسبة للبلديات لكن مع الإبقاء عليها كرقابة اختيارية يمكن أن تلجأ إليها البلديات وتكون طبيعتها استشارية لا تلزم آمري الصرف الذين يتحملون تبعات تصرفاتهم. و يتطلب إدراج هذا الحل تنقيح مجلة المحاسبة العمومية وخصوصا الفصل 269 منها في هذا الاتجاه.

و لضمان عدم تحول هذا الحل الظرفي إلى وضعية دائمة فإنه من الضروري بالنسبة للبلديات أن تطور إمكاناتها في مجال التدقيق و الرقابة الداخلية. كما من واجب الدولة أن تساعد البلديات على بلوغ هذا الهدف وذلك بتمكينها من الوسائل المادية و المالية لتحمل مسؤولياتها في مجال التصرف المالي وخاصة تمكينها من تكوين اعوانها في مجالات التصرف المحاسبي و التدقيق المالي وكذلك من انتداب الكفاءات في المجالات المذكورة.

من جانب آخر، نشير إلى أنّ مقتضيات الفصل 198 من مجلة الجماعات المحلية تطرح إشكالية حقيقية في علاقة باستقلالية الجماعات المحلية عن الإدارة المركزية. و للتذكير فإنّ الفصل المذكور يعطي الامكانية للسلطة المركزية لتكليف مصالح التفقد والرقابة المالية لديها بإجراء مراقبة لاحقة لما تقيد البلديات بالقوانين و التراتيب المالية.

ويكمن الإشكال في أنّ هذه الأجهزة رغم انها تقوم بمهامها في إطار الرقابة لاحقة، أنّها ليست مستقلة عن السلطة المركزية وليست لها الصفة القضائية. لذلك هنالك خطر أن يتم توظيفها من قبل السلطة السياسية للضغط على البلديات خاصة وان الفصل المذكور ورد عاما ولم يحدد شروطا وحالات وإجراءات خاصّة بتدخلها في إطار مراقبة الجماعات المحلية بما يضمن استبعاد هذا الخطر.

لذلك فإنّ مراجعة هذا الفصل ضرورية ليظل الالتجاء إلى هذه الآلية استثنائيا ومحددا في حالات مضبوطة و قصوى و يخضع لإجراءات خاصة تضمن عدم المساس بمبدأ التدبير الحر.

المحور الرابع
النظام الأساسي للمنتخبين المحليين

لم يكن التطور الذي عرفه النظام البلدي خاصة بعد وضع دستور سنة 2014 وصدور مجلة الجماعات المحلية خاصّة على مستوى حجم المهام المنوطة بالمجالس البلدية المنتخبة و الصلاحيات الجديدة المسندة لها، مصحوبا بتطور مماثل على مستوى الجوانب المتصلة بحقوق وضمانات وكذلك واجبات المنتخبين بما يمكن ان نعتبره مشكلا لنظام أساسي للمنتخبين المحليين.

فمجلة الجماعات المحلية مثلا لم تفرد أبوابا او اقساما خاصة بالمسائل المتعلقة بحقوق المنتخبين المحليين و واجباتهم الأساسية و الضمانات الأساسية التي يتمتعون بها. كما ان الاحكام القليلة التي لها علاقة بهذه المسائل تبدو غامضة وتحتاج إلى توضيح وتدقيق خاصة وأنها تتعلق بجوانب حساسة ومؤثرة على أداء المنتخبين وعلى العمل البلدي عموما.

لذلك فإنه من المهم والضروري أن تتم إعادة النظر في هذه النقاط لتدارك النقص وتحسين الموجود وتوضيح الغامض بما يضمن تشكل وضع نظام أساسي شامل يضبط حقوق و واجبات و ضمانات المنتخبين المحليين كما هو معمول به في عديد التجارب المقارنة والتي يمكن النظر إليها و الاستئناس بها. هذا مع العلم انّ المنظومة القانونية الوطنية خصت المنتخبين على المستوى الوطني بجزء مهم من التّنصيصات في النصوص الدستورية و التشريعية وغيرها وذلك فيما يتعلق بحقوقهم و واجباتهم الأساسية وكذلك الضمانات الأساسية التي يتمتعون بها.

ويتجه في هذا المجال الاشتغال على مستويين الأول يخص النظام الخاصّ برؤساء البلديات و الثاني يتعلق بالنظام الخاص بأعضاء المجالس البلدية.

1. النظام الخاصّ برؤساء البلديات

تدخل تحت هذا العنوان كل المسائل المتصلة بحقوق رؤساء البلديات وكذلك بالواجبات المحمولة عليهم والضمانات التي يجب ان يتمتعوا بها.

أ. حقوق رؤساء البلديات

تضم حقوق رؤساء البلديات جملة الحقوق المادية المتصلة بالأجر والامتيازات العينية وكذلك الحقوق الاعتبارية والمعنوية.

- الاجر والامتيازات العينية لرؤساء البلديات :

لقد تبين بعد أكثر من سنتين و نصف منذ تركيز المجالس البلدية المنتخبة أنّ نظام التأجير الذي تم إقراره بمقتضى الامر الحكومي عدد 746 لسنة 2018 مؤرخ في 7 سبتمبر 2018 و المتعلق بتحديد معايير وضبط مقدار المنحة الجملية و الامتيازات العينية المخولة لرؤساء البلديات ليس متناسبا مع المقتضيات التي جاءت بها مجلة الجماعات المحلية بخصوص مسؤولية رئيس البلدية والصلاحيات التي أسندت له والتي تفرض أن يحظى بمستوى تأجير أرفع مما هو عليه الآن. فمستويات التأجير الحالية لرؤساء البلديات ليست متناسبة مع القيمة الاعتبارية التي يجب ان يحضوا بها في المجتمع المحلّي ومع ضرورة حفظ كرامته.

من جانب آخر نلاحظ انّ مستوى التأجير الحالي لا يخدم المجهود الوطني في مجال توطيد مبادئ الحوكمة الرشيدة وترسيخ ثقافة النزاهة في المجال العمومي. كما ستكون له انعكاسات سلبية مستقبلا على مستوى مشاركة أصناف معينة من المتساكنين في الانتخابات البلدية و الترشح لرئاسة البلديات. فبالنسبة لقطاعات كبيرة من المتساكنين ممن يتعاطون مهنًا حرة أو ممن هم من الإطارات الإدارية العليا في الدولة لا يعتبر هذا التأجير مجزيا خاصة إذا اخذنا بعين الاعتبار أنّ القانون يفرض عليهم التفرغ للعمل البلدي. فينقلب بذلك التأجير إلى عامل مثبط لتكريس حقيقي و واسع لمبدأ دستوري وهو حرية الترشح للانتخابات.

لذلك يقترح مراجعة الامر الحكومي المذكور أعلاه في اتجاه الترفيع من قيمة المنحة المالية الممنوحة لرؤساء البلديات بما يضمن الأهداف المشار إليها. كما يقترح التخلي عن القاعدة الواردة في الفصل التاسع من نفس الامر الحكومي والتي مفادها انّ المجلس البلدي يحدد في بداية كل مدة نيابية عناصر تأجير رئيس البلدية وذلك استنادا إلى ما بينته التجربة العملية خلال المدة النيابية الحالية من تحول هذه الصلاحية المسندة للمجلس البلدي إلى مصدرا إضافي للتجاذب والتوتر في العلاقة بين رئيس البلدية وأعضاء المجلس البلدي خاصّة وانهم وبخلافه لا يتحصلون على مقابل مالي لقاء الاعمال التي يقومون بها في إطار البلدية.

لا تقتصر مشاكل تأجير رؤساء البلديات على العناصر المكونة للمنحة الجملية كما ضبطها الامر الحكومي عدد 746 لسنة 2018 مؤرخ في 7 سبتمبر 2018 بل تشمل كذلك النظام المعتمد بخصوص الامتيازات العينية الراجعة لهم بهذه الصفة. فبالنسبة لعديد المتابعين يتسم النظام المعتمد حاليا بالإجحاف في حق رؤساء البلديات مقارنة بما أقرته النصوص الترتيبية لفائدة أصناف أخرى من الموظفين أو اشباههم. و نشير في هذا الصدد إلى نظام الاقتطاعات سواء الضريبية منها أو تلك المتعلقة بالمساهمة في نظام التقاعد والحيطة الاجتماعية ورأس المال عند الوفاة والتي يتجه مراجعتها في اتجاه عدم إخضاعها للنظم المذكورة لأنها ليست امتيازات، ولكنها أدوات عمل. كما تتجه الإشارة أيضا إلى وضعية المتقاعدين الذين لا يتحصلون مقابل تفرغهم للعمل البلدي إلاّ على جزء ضئيل من المنح المخولة لباقي رؤساء البلديات، و المتمثل في الفارق بين المنحة الجملية ومنحة التقاعد الخاصة بهم بما يخلق فوارق بينهم وبين نظرائهم من غير المتقاعدين خاصة و ان منحة التقاعد ليست اجرا مقابل عمل يقوم به المتقاعد، بل لقاء عمل قام به عندما كان مباشرا.

• الحقوق الاعتبارية لرؤساء البلديات :

تثبت الملاحظة تراجعا كبيرا للمكانة الاعتبارية التي كان يحظى بها رؤساء البلديات في مناطقهم.

ويعود ذلك إلى أنّ جزءا كبيرا من المتساكنين أصبح يصنف رؤساء البلديات في خانة السلطة بما انعكس سلبا على نظرتهم لهم وعلى علاقتهم بهم باعتبار أنّ علاقة المواطنين بمكونات السلطة أضحت تتسم عموما بالنفور والاتهام بعدم الكفاءة وعدم القدرة على الإنجاز كما يغلب على نظرتهم لها عدم الثقة و التحوّط.

إضافة لذلك تفاقمت الصعوبات التي يواجهها رؤساء البلديات في علاقتهم بالسلط العمومية الممثلة للدولة على المستويات الوطنية و الجهوية و المحلية في ترسيخ صورة سلبية مفادها انه لا سلطة و لا قدرة لهم على تغيير واقع المتساكنين إلى الاحسن خاصة وان الانتظارات وكذلك الوعود عندما نظمت الانتخابات البلدية كانت كبيرة و في بعض الأحيان غير واقعية.

- و بصرف النظر عن هذه المسألة المرتبطة بالتّمثلات والتي تحتاج لتغييرها إلى جهد و إنجاز و وقت فإنّه من الضروري الالتفات على مسألة ملحة وعاجلة و المتمثلة في مسالة تكوين رؤساء البلديات. فبالرجوع إلى مجلة الجماعات المحلية واعتمادا على متابعة الاستشارة الوطنية التي نظمتها الجامعة الوطنية للبلديات.

نلاحظ إنّ هنالك ضرورة لتوضيح وتطبيق احكام مجلة الجماعات المحلية بخصوص حق التكوين لفائدة رؤساء البلديات وخصوصا الفصلان 43 و44 منها. كما يتجه التأكيد في هذا المجال، على ضرورة الأخذ بعين الاعتبار بمعطيين إثنين :

- ضرورة الفصل بين مسارات التكوين الموجهة للمنتخبين والإداريين لأن متطلبات الطرفين و وضعياتهم القانونية مختلفة.

- التركيز بخصوص مسارات تكوين رؤساء البلديات على الجوانب المتصلة بالتصرف الإداري و المالي والإلمام القانوني بالنصوص المنظمة للجماعات المحلية و المرتبطة بممارستها لصلاحياتها.

ب. واجبات رؤساء البلديات

تبرز مقتضيات مجلة الجماعات المحلية أنّ التفرغ للعمل البلدي يمثل أحد أهم الواجبات المحمولة على

رؤساء البلديات. وقد وردت أحكام الفصل السادس من المجلة والمتعلقة بهذه المسألة قاطعة بخصوص فرض التفرغ التام على كل رؤساء البلديات ورتبت على مخالفة هذه القاعدة تبعات خطيرة تتمثل في الاعفاء من المهام. وهي أحكام ترتبط بما نصت عليه أحكام أخرى موجودة في الفصل 253 و المتعلقة بإعفاء رؤساء البلديات أو مساعديهم.

وتبدو هذه الاحكام مجحفة باعتبار افتقادها للمرونة التي تقتضي ان يتمّ ترك الامر لاختيار كل رئيس بلدية اعتمادا على خصوصية كل بلدية وكل مجلس بلدي. من جانب آخر تتجه الإشارة إلى أن دور رئيس البلدية هو الإشراف على سير العمل البلدي. ويفترض هذا اعتماده على مساعديه وعلى رؤساء الدوائر

والكاتب العام للبلدية باستعمال الصيغ والأدوات التي مكنته منها المجلة مثل التفويض. فاحتكاره لمهام التسيير الإداري اليومي يزيد من التوتر بينه وبين بقية الأطراف المتدخلة في العمل البلدي ويهدد بالتالي استقرار المجالس البلدية. هذا فضلا عن أنّ الحفاظ على مبدأ التفرغ مع مستويات التأجير الحالية يمثل عاملا طاردا لعديد الكفاءات من الترشح لرئاسة البلدية.

و تقتضي المرونة في هذا المجال، ان يتم تحويل التفرغ من قاعدة عامة تنطبق آليا على جميع رؤساء البلديات إلى وضعية اختيارية. ويكون ذلك بإقرار مجلة الجماعات المحليّة لمفهوم التفرغ الجزئي مع مراجعة الجوانب المالية المرتبطة بمنح و امتيازات رئيس البلدية بما سييسر على كل المنتخبين الذين يرومون الترشح لشغل منصب رئيس البلدية القيام بذلك وممارسة مهامهم دون إثقال كاهل البلدية ماليا أو حرمانهم من حقهم في رئاسة البلدية.

ت -ضمانات رؤساء البلديات

تتوزع ضمانات رؤساء البلديات إلى صنفين، الأول يتعلق بالحماية من الاعتداءات و التتبعات و الثاني يتصل المساعدة القانونية.

- الحماية من الاعتداءات والتتبعات فيما يتعلق بأعمال التي يقومون بها بصفتهم رؤساء للبلديات :

تبرز المتابعة قلقا كبيرا لدى رؤساء البلديات من تنامى ظاهرة الاعتداء عليهم داخل البلدية وخارجها من اجل اعمال أو قرارات أو مواقف اتخذوها في إطار مباشرة مهامهم كرؤساء للبلديات وبهدف تطبيق القانون وصيانة مصالح البلدية و المنطقة.

لقد تعددت الاعتداءات اللفظية و المادية ضد رؤساء البلديات و طالت أحيانا افراد عائلاتهم و اقتحمت عليهم فضائهم الخاص مع التأكيد على وجود تقاعس او على الأقل تثاقل من قبل السلط الأمنية في تتبع المعتدين. كما ثبت تعرض بعض رؤساء البلديات إلى الاعتداء من قبل أعوان تابعين للأجهزة الأمنية رغم علمهم بصفتهم.

كما أصبح رؤساء البلديات هدفا سهلا للتبعات.

فمن اجل اعمال قاموا بها وقرارات اتخذوها بصفتهم تلك أصبحوا زوّار قارين لمراكز الامن للتحقيق معهم وكأنهم منحرفون أو مطلوبون للعدالة.

لذلك فإنه من الضروري القطع مع هذه الوضعية المهينة. كما انه من المهم إيجاد حلول لها من قبل السلطة القضائية وبالأساس النيابة العمومية وكذلك السلط الأمنية المكلفة بالإنابات العدلية، تأخذ بعين الاعتبار متطلبات العمل البلدي وتحقق العدالة وتطبيق القانون على الجميع دون إجحاف في حقّ أي طرف.

- المساعدة القانونية :

انّ التعقيدات التي تشهدها المنظومة القانونية المتصلة بالبلديات وتزايد الضغوط المعنوية و المادية على رؤساء البلديات يحتم تطوير لآليات مساعدة قانونية لدعم رؤساء البلديات والوقوف إلى جانبهم سواء كان ذلك بتوفير الاستشارات المتخصصة في مجالات العمل البلدي درءا لكل خطأ محتمل، وكذلك بتوفير المساعدة القانونية عند وقوع الاعتداءات والتتبعات والعمل على تحسيس السلط العمومية الممثلة للدولة على وجود هذا المشكل وتأثيراته السلبية و الخطيرة على مسار اللامركزية وضرورة إيجاد حلول جادة له بالتنسيق مع الجامعة.

2. ضعف نسب الإستخلاص

يحتاج النظام القانوني الخاص بأعضاء المجالس

البلدية إلى التوضيح والتطوير وذلك في ما يتعلق بالحقوق وكذلك بالواجبات.

أ. حقوق أعضاء المجالس البلدية

تتصل حقوق أعضاء المجالس البلدية بالجوانب المادية وكذلك حقهم في التكوين.

فيما يتعلق بالنقطة الأولى نلاحظ انّ الفقرة الأخيرة من الفصل السادس من المجلة أقرت قاعدة ممارسة أعضاء مجالس الجماعات المحلية مهامهم دون مقابل.

ولا يخفى على أحد أنّ إقرار هذه القاعدة كان سببا في تنامي ظاهرة تغيب أعضاء المجالس البلدية عن أعمال المجلس وعن مواكبة أعمال اللجان البلدية بما نتج عنه تعطل السير الطبيعي للعمل البلدي لانّ أعمال الهياكل المذكورة تحتاج إلى نصاب لا يتوفر دائما وهو ما يفرض التأجيل كما يمكن ان يهدد في بعض الحالات وجود المجلس وتواصله.

كما ساهمت أحكام الفصل السادس بقدر غير قليل في عدم استقرار المجالس المنتخبة خاصة في علاقة رئيس البلدية ببقية المنتخبين باعتبار انّه الوحيد الذي يتقاضى اجرا وبالتالي أضحى هو الوحيد الذي تربطه علاقة نفعية مباشرة بالبلدية.

وتتجه الإشارة في هذا المجال إلى أنّ خيار قيام المنتخبين بالعمل البلدي دون مقابل لم يعد متناسبا مع تطور الصلاحيات والاختصاصات في إطار التمشي الجديد الذي تم اقراره في بلادنا بخصوص السلطة المحلية. فمن غير المعقول ان يتم تكليف المنتخبين بمهام تتصل بالتصرف في أموال عمومية ولها انعكاس على حياة الناس وإطار عيشهم وتحميلهم المسؤولية ومساءلتهم إداريا وعدليا عن هذه التصرفات دون تحصين لهم من كل ما يدفع نحو منزلقات الفساد.

كما يتجه التذكير بأنّ هذه القاعدة تمثل تراجعا حتى بالمقارنة مع المنظومة القانونية السابقة عن مجلة الجماعات المحلية والتي كانت تمتع بعض المنتخبين بحوافز مالية من اجل أنشطتهم في إطار البلديّة. فالآلية التي وضعتها مجلة الجماعات المحلية وفصّلها الامر الحكومي عدد 745 لسنة 2018 مؤرخ في 23 أوت 2018 و المتعلق بضبط نظام إسناد منح بعنوان استرجاع مصاريف لنواب رئيس البلدية و مساعديه، ليست مجدية باعتبار ضيق مجال تطبيقها وتعقيداتها الإدارية.

من جانب آخر، يلاحظ أنّ خيار التطوع بخصوص العمل البلدي ليس متماهيا مع التطور الذي تعرفه التجارب المقارنة التي نجحت في قطع أشواط مهمة في مجال ترسيخ اللامركزية والسلطة المحلية والتي يمكن ان نستنير بها في هذا المجال.

لذلك فإنه من الضروري مراجعة الفصل السادس من مجلة الجماعات المحلية في اتجاه إقرار حوافز و امتيازات مالية لأعضاء المجالس البلدية، مع التأكيد على ضرورة أن يتم إدخال التنقيحات الضرورية المناسبة بخصوص الواجبات التي تتماشى مع الحقوق الجديدة وعلى وجه الخصوص واجب التفرغ للعمل البلدي. ويكون ذلك بتمكين أعضاء المجالس البلدية من امتيازات مالية في شكل منح حضور يتم احتسابها على اساس مشاركتهم في العمل البلدي على مستوى اللجان أو المكتب أو المجلس البلدي.

كما يتجه توضيح التمييز الذي تعتمده مجلة الجماعات المحلية بين مساعدي الرئيس ونوابه وتدقيق صلاحيات ومهام كل منهم باعتبار ارتباط تأجيرهم بالمهام التي يقومون بها وكذلك بالنظام المعتمد بخصوص تفرّغ رئيس البلدية.

أما بخصوص النقطة الثانية المتعلقة بالحق في التكوين الذي اقرته احكام مجلة الجماعات المحلية لفائدة كل المنتخبين فإنه من المهم إقرار مسارات تكوين إشهادي لفائدة المنتخبين تضمن لهم تكوينا جيدا في المجالات المتصلة بالعمل البلدي بما يساعدهم على حسن قيامهم بمهامهم ويراكم لديهم التجربة اللازمة لتثمين المكاسب التي تحصلوا عليها لإثراء وتطوير العمل البلدي بشكل خاص والعمل العمومي بشكل عام.

ب. واجبات أعضاء المجالس البلدية

إنّ من أوكد الواجبات المحمولة على كل أعضاء المجالس البلدية سواء المكلفون منهم بمهام كرؤساء الدوائر او رؤساء اللجان او الأعضاء غير المكلفين

بمهام الحضور والمشاركة في العمل البلدي. ويلاحظ في هذا المجال تفاقم مشكل الغيابات وتوسع دائرتها بما يجعلها من العوامل المساهمة في تهديد السير العادي للعمل البلدي. وفي المقابل نشير إلى ضعف الآليات والإجراءات التي وضعتها المجلة لمعالجة هذا المشكل. وبصرف النظر عن العوامل المتسببة في هذه الوضعية فإنّ إيجاد حل لها يمثل مطلبا مشروعا بشرط ان يتم احترام مجموعة من الضوابط واهمها مقتضيات مبدا انتخاب الأعضاء من قبل المتساكنين الذي يؤدي إلى إقرار مسؤوليتهم أمام ناخبيهم دون غيرهم.

و في هذا السياق، نشير إلى انّ تنقيح الاحكام المتصلة بالتأجير والتفرغ كفيلة بحل مشكل الحضور والحد من ظاهرة الغيابات باعتبار ارتباط صيغة التأجير المقترحة (منحة حضور) بحضور المعنيين ومشاركتهم في العمل البلدي.

المحور الخامس
العلاقة بين المنتخبين و الإدارة البلدية

تبين دراسة الاحكام المدرجة بمجلة الجماعات المحلية والنصوص الأخرى ذات العلاقة المتصلة بهذه المسألة وكذلك تطبيقاتها منذ الانتخابات البلدية وجود شيء من الغموض والالتباس يقتضي الحسم فيه بتوضيح العلاقة بين الطرفين.

وتحظى في هذا المجال العلاقة بين رئيس البلدية والكاتب العام بمكانة خاصة تتطلب فصلها عن بقية المسائل المتعلقة بهذا الموضوع والتي تتصل عموما بالعلاقة بين المنتخبين بالإدارة البلدية.

1. ضبابية العلاقة بين المجلس البلدي ورئيسه والكاتب العام للبلدية

إنه من الضروري والمفيد للعمل البلدي ان يتم توضيح هذه العلاقة باعتبار ظهور إشكاليات بخصوص توزيع الأدوار والمهام التي يجب ان يضطلع بها كل طرف بعد التغييرات الهامة التي حصلت بخصوص هذه المواضيع بعد تنظيم الانتخابات البلدية وإصدار مجلة الجماعات المحلية.

و الحقيقة لا تعود كل الإشكاليات المسجلة بين بعض المجالس البلدية وخاصة رؤسائها والكتّاب العامين للبلديات إلى عدم وضوح النصوص بل كذلك إلى عدم الانسجام بين الأطراف المذكورة لاعتبارات تتعلق إمّا بشخصية رئيس البلدية وبتصوره لدوره وصلاحياته في علاقة بالكاتب العام أو بشخصية الكاتب العام و بتصوره لدوره بعد انتصاب المجالس المنتخبة في إطار المنظومة القانونية الجديدة التي أنهت العمل بالنيابات الخصوصية التي كان يلعب فيها الكاتب العام دورا أساسيا في تسيير العمل البلدي.

مع الإشارة في هذا المجال إلى انّ الكتّاب العامين للبلديات يرون أنّ الدور الذي أسندته لهم مجلة الجماعات المحلية تقلص مقارنة بأحكام القانون الأساسي للبلديات الذي كان ينظم العمل البلدية قبل إصدار المجلة الجديدة.

و بصرف النظر عن العوامل المتسببة في الخلاف بين الطرفين، فإنه من المهم أن تتسم الاحكام المتعلقة بها بالدقة والوضوح باعتبار اتصالها بالاختصاصات و الصلاحيات وهي قضايا يفرض المنطق السليم أن تكون كذلك لتفادي المنازعات التي قد تعطل العمل البلدي وتسيء إلى السير الطبيعي للمرافق العمومية البلدية وتمس بالتالي من حقوق المتساكنين.

أ. مواطن غموض العلاقة بين الطرفين

إنه من المهم الإشارة في هذا المجال إلى الفصل 272 من مجلة الجماعات المحلية بخصوص صلاحيات الكاتب العام فيما يتعلق بتسيير الإدارة البلدية. لانّ احكامه تنصّ على انّ الكاتب العام مكلف بتسيير الإدارة البلدية تحت سلطة رئيس البلدية. وهو ما يطرح تساؤلات حول دور كل منهما وكيفية قيام كل منهما بمهامه وممارسته لصلاحياته دون الوقوع في المواجهة او حصول الخلافات بينهما.

ولتجنب كل الإشكاليات التي يمكن ان تحصل بين الطرفين، وأسوة بما هو موجود على المستوى المركزي وكما هو معمول به في عديد التجارب المقارنة، يمكن تمكين رئيس البلدية من اختيار ديوان له أو على الأقل مديرا لمكتبه يكون حلقة الوصل بينه وبين الإدارة البلدية و الكتابة العامة للبلدية.

من جانب آخر، نشير إلى تأخر صدور الامر الحكومي المتعلق بضبط أصناف وشروط تسمية الكتّاب العامين الذي تنص عليه احكام الفقرة الثانية من الفصل 272 من المجلة. ويتجه في هذا المجال مطالبة الإدارة المركزية بالإسراع في إصداره لان ذلك من شأنه توضيح بعض الجوانب المتعلقة بالعلاقة بين الطرفين بخصوص التعيين والتسمية. الامر الذي سيمكن من توضيح النظام القانوني لإعفاء الكاتب العام من مهامه.

وفي نفس السياق، يطرح نفس الإشكال بخصوص الامر الحكومي المتعلق بضبط شروط وإجراءات التسمية والاعفاء من الخطط الوظيفية التابعة للبلديات الذي تنصّ عليه احكام الفصل 275 من مجلة الجماعات المحليّة والذي يتعين الإسراع بإصداره.

ب. تعقيدات مسار وضع القانون الأساسي للكتّاب العامين

يطرح هذا الموضوع تساؤلات عديدة خاصة في ما يتعلق بمسار وضعه وخصوصا مشاركة البلديات في ذلك. وبصرف النظر عن صيغ مشاركة البلديات في هذا المسار، فإنه من المهم ادراج أحكام واضحة في هذا القانون الأساسي تراعي القاعدة الأساسية التي تقضي بان الكاتب العام عون ينتمي للبلدية. ومن جملة هذه الاحكام تلك المتصلة بالسلطة المختصة بانتداب وتسمية وإعفاء الكتّاب العامين للبلديات. كما يتجه تضبط احكام واضحة بخصوص الجوانب المتعلقة بمسؤولية الكاتب العام عن أعماله خاصة إذا كانت أعمال تستوجب المسائلة و المؤاخذة الجزائية.

2 - ضبابية العلاقة بين المنتخبين والإدارة البلدية

يشوب العلاقة بين الطرفين نوع من الضبابية. ويعود ذلك إلى أسباب مختلفة يتصل أهمها بضعف التكوين و الالمام بالقوانين المنظمة لدور كل طرف.

ويتطلب التوضيح المأمول اشتغالا على المستويين القانوني والاجرائي.

أ - على المستوى القانوني

نلاحظ في هذا المجال، أنّ لا حاجة إلى تدخل تشريعي أو ترتيبي عميق أو واسع باعتبار انه يتجه الاشتغال على نصوص تختصّ بوضعها واصدارها البلديات. لذلك يتطلب الامر مرافقة و مساعدة وذلك بخصوص المسائل التالية :

- مساعدة البلديات على مراجعة الأنظمة الداخلية للمجالس البلدية لتوضيح هذه المسائل خاصة وان اغلب المجالس البلدية صادقت على أنظمتها الداخلية بالاعتماد فقط على النظام الداخلي النموذجي الذي تم إصداره بمقتضى الامر الحكومي عدد 744 لسنة 2018 المؤرخ في 23 أوت 2018 والمتعلق بالمصادقة على النظام الداخلي النموذجي للمجالس البلدية رغم النقائص العديدة التي يشكو منها.
- ضبط مدونة سلوك تنظم العلاقة بين الطرفين.
- إنجاز ادلة إجراءات لتوضيح العمل الإداري ومهام الإدارة بما يسمح بتحديد فضاءات تدخل كل من الإدارة و المنتخبين ويساعد على رسم خطوط التماس بينها.
- مراجعة الأنظمة الهيكلية للبلديات لتستوعب الأدوار و المهام والوظائف و الالتزامات الجديدة للبلديات. ويتطلب هذا تدخلا ترتيبيا لتنفيذ مقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 271 من المجلة التي تنص على أنه «يتم وضع تنظيم هيكلي نموذجي للإدارة البلدية بمقتضى أمر حكومي...»

ب -على المستوى الإجرائي

• مشاركة البلديات أو من يمثلهم (الجامعة الوطنية للبلديات التونسية) في المفاوضات الاجتماعية المتعلقة بالأعوان البلديين باعتبار انّ أجورهم تتحملها البلدية ومن غير المنطقي ان تتفاوض السلطة المركزية على الزيادة في أجورهم دون مشاركة البلديات خاصة وان وضعية الموارد البلدية معلومة كما ان مجلة الجماعات المحلية تحمّلها التزامات صارمة بخصوص النفقات وعلى وجه الخصوص نفقات الأجور التي يفرض الفصل التاسع منها على أنها لا يجب ان تتجاوز سقف خمسين بالمائة من الموارد الاعتيادية المحققة من ميزانياتها.

• تطوير الموارد البشرية للبلديات باعتبار أنّ ضعف الموارد البشرية للبلديات يمثل معضلة حقيقية ومتفاقمة. فرغم تطور النسيج البلدي بفعل تغطية البلديات لكامل تراب الجمهورية وتوسع صلاحيات البلديات بمقتضى المنظومة القانونية الجديدة فإنّ الموارد البشرية للبلديات ظلت ضعيفة ولم تواكب تلك التطورات. ويشار في هذا الإطار إلى ضعف وعدم فاعلية وربما حتى جدية الآليات التي تم تضمينها بالأمر الحكومي عدد 315 لسنة 2020 المؤرخ في 19 ماي 2020 والمتعلق بالحراك الوظيفي للأعوان العموميين لفائدة الجماعات المحلية.

لذلك فإنه يتجه الاشتغال على هذا الموضوع بأكثر جدية وبهدف ضمان أكثر فاعليّة. ويمكن الانطلاق من المقترحات التالية :

- إحالة الدولة للاعتمادات المالية الضرورية للقيام بالانتدابات وذلك بالخصوص في إطار تطبيق مقتضيات الفصل 08 من مجلة الجماعات المحلية الذي ينصّ على أنّ السلطة المركزية تعمل على تعزيز الموارد الذاتية للجماعات المحلية بما يضمن التكافؤ بين الموارد والأعباء.

- إحالة الدولة للاعتمادات المالية اللازمة لتغطية الزيادات في أجور الأعوان البلديين خاصة بعد الاتفاقات التي أبرمتها مع ممثلي نقابات الاعوان البلديين بخصوص الزيادات في أجورهم.

- التفكير في معالجات جديّة لوضعية عدد كبير من البلديات التي أضحت ممنوعة من الانتداب لانّ نفقات الاجور لديها تجاوزت السقف الذي يضبطه الفصل التاسع من المجلة وذلك نتيجة إقدام الدولة خاصة قبل سنة 2011، على اعتماد سياسات اجتماعية تقوم على الانتداب غير المدروس أو اعتماد أشكال التشغيل الهشّ بما جعل البلديّات تتحمل مسؤولية سياسات لم تشارك في ضبطها ولم تنتفع منها. لانّ المنتفعين بالانتدابات وبأشكال التشغيل المذكور اعلاه لم يكونوا من الإطارات بل من الأصناف الأقل درجة وهم في أغلب الحالات إما عملة أو أعوان تنفيذ.

- انّ أحد المداخل الاساسيّة لحل أغلب الإشكاليات بخصوص العلاقة بين المنتخبين المحليين والإدارة البلدية يكمن في تكثيف برامج التكوين الموجهة للصنفين بما يضمن الإحاطة الكافية بالجوانب المتصلة بالأدوار والصلاحيات وبالإجراءات المنظمة للعلاقات بينهما.

المحور السادس
الديمقراطية التشاركية و الحوكمة المفتوحة

تمثل الديمقراطية التشاركية أحد المفاهيم المميزة التي كرسها الدستور بصراحة في باب السلطة المحلية. لذلك وجب تثمين التجربة وتطويرها نظرا لتحقيقها مكاسب لا شك فيها خاصة على مستوى التواصل بين المجلس البلدي والمتساكنين. كما نشير في هذا الصدد إلى انّ اعتماد آليات الديمقراطية التشاركية مكّن متساكني البلديات المحدثة والواقعة في المناطق الريفية والتي يتميز مجالها الترابي بالتمدد باعتبار توزع وتشتت التجمعات السكنية التابعة لها والتي لم تطلها الاستثمارات و البرامج المحلية و الوطنية، من الانتفاع بمشاريع قرب حسّنت من إطار عيشهم.

لكن الإيجابيات لا يجب ان تحجب عنا سلبياتها او على الأقل هناتها خاصة وان الآليات المعتمدة إلى حدّ الآن

تركزت خصوصا حول تنظيم الجلسات التشاركية الخاصة بمشاريع القرب. فاختيار المشاريع ومكان تنفيذها أصبح يخضع لمقياس عدد الحاضرين يوم الجلسة بصرف النظر عن وجود حاجة حقيقية للمشاريع المختارة. وقد أدى هذا في بعض الوضعيات إلى تحول الأدوات التشاركية إلى أداة لتعميق اللامساواة والتهميش بين المتساكنين باعتبار أنّ الأشد حاجة والاكثر تهميشا لا يشاركون وبالتالي لا ينتفعون بالمشاريع المبرمجة في هذا الإطار.

و قد زادت هذه الوضعيات من تخوف بعض المنتخبين والمنتسبين للإدارة البلدية وعمّقت تحفظاتهم تجاه الأدوات التشاركية باعتبار انها تؤدي إلى سحب سلطة القرار من المجلس البلدي المنتخب وتسنده لمن له قدرة على تجنيد أكبر عدد من الأشخاص لحضور الجلسات التشاركية واختيار المشاريع التي تصب في مصلحته.

لذلك فإن تدعيم الديمقراطية التشاركية بما يضمن تطبيق مقتضيات مجلة الجماعات المحلية التي توسع في مجال اعتمادها ليشمل أجزاء كبرى من العمل البلدي وليس فقط مشاريع القرب، فإنه من الضروري تثمين الموجود والعمل على تطويره من خلال :

- أهمية دور التثقيف والتكوين في المجال باعتبار جدّة الآليات والأدوات التشاركية بالنسبة للعمل البلدي وتنوع المتدخلين. فمن الضروري أن يتم تكثيف البرامج التكوينية والتثقيفية والتحسيسية بحسب كل صنف من المتدخلين وخصوصا ممثلي البلدية سواء كانوا منتخبين او إدارة بلدية وكذلك المتساكنين الذين يحتاجون إلى برامج خصوصية للتثقيف في المجال.

- التفكير في مراجعة صيغة الفصل 29 من مجلة الجماعات المحلية الذي ينصّ على أن يتم ضبط نظام نموذجي لآليات الديمقراطية التشاركية بأمر حكومي يكون المرجع الذي على أساسه يتولى المجلس البلدي ضبط الآليات التشاركية بالتشاور مع المجتمع المدني.

و الحقيقة فإنّ تدخل السلطة المركزية في هذه المسألة يجب ان يكون مدروسا و يتميز بالمرونة ليكون متلائما مع مقتضيات مبدا التدبير الحرّ. فمن المهم أن تترك الحرية للمجالس البلدية لاختيار الآليات المناسبة بالتشاور مع المجتمع المدني كما ينص على ذلك الفصل 29 المذكور.

- إنّ تطوير مجال اعتماد الديمقراطية التشاركية يحتاج إلى ان يتم توسيع مجال اعتماد الآليات التشاركية ليشمل البرامج الجهوية و برامج الدولة باعتباره يكرس ديمقراطية القرب التي تساهم في تجسير الهوة بين إدارة الدولة و المواطن وتساعد على ضمان فاعلية البرامج والمشاريع التنموية للدولة في الجهات و المناطق المختلفة باعتبار اعتمادها على مسارات تشاركية تعبر عن احتياجات المتساكنين.

اعتمادا على ما افضت إليه النقاشات التي دارت في إطار الندوات التي تم تنظيمها واعتمادا على المقترحات المقدمة فإنه يتعين على الجامعة الوطنية للبلديات باعتبارها الجهة الممثلة للبلديات و معنية مثلها بتطوير العمل البلدي على أساس التقييمات المقدمة و بدعم مسار اللامركزية. وضع برنامج هدفه ترجمة تلك المقترحات إلى مشروع إصلاح لمختلف مكونات منظومة اللامركزية في بلادنا بمكوناتها المالية والمادية والقانونية بما يثمن المكتسبات الحالية و يضمن المرور نحو المرحلة الثانية من مسار اللامركزية.

و نقترح في هذا المجال، أن يتم تبويب المقترحات إلى صنفين أساسيين: المقترحات التي تتطلب تدخلا على المنظومة القانونية وتلك التي تتطلب إما تنفيذ الأحكام القانونية الموجودة بتوفير الوسائل المالية و المادية و الفنية لذلك.

ويستوجب بالنسبة للصنف الاول ان يتم ترتيب المسائل حسب الأولويات وذلك بضبط المواضيع الأكثر تأكدا من غيرها وكذلك الايسر والاسرع في تنفيذها. في هذا الصدد، يجب ان يأخذ في الاعتبار طبيعة التدخل المطلوب إن كان تشريعيا أو ترتيبيا وكذلك امتداد التغييرات المقترحة لمعرفة إن كانت تتطلب تدخلا واسعا او محدودا مع التأكيد في هذا الإطار على انه بالنسبة للمسائل التي تتطلب تدخلا تشريعيا وخاصة المتعلقة بتنقيح مجلة الجماعات المحلية،

فانه من المستحسن ان يتم تجميعها في وثيقة واحدة تقدم كمشروع لتنقيح المجلة.

و من المهم في هذا المجال أن يتم الاتفاق حول هذه الوثيقة مع السلطة المركزية حتى لا تتحول إلى عنصر معطل للمصادقة عليها في مجلس نواب الشعب أو لتنزيلها فيما بعد باعتبار امتلاك السلطة المركزية للسلطة الترتيبية العامة المنفذة للقوانين وكذلك للوسائل المالية و المادية و بالنسبة للصنف الثاني فإنه من الضروري الاشتغال على برنامج يتم اعتماده كوثيقة عمل يتم التفاوض بشأنها مع السلطة المركزية لضبط روزنامة تنزيل لمكوناته تلتزم بها وذلك سواء تعلق الامر بتنفيذ الاحكام القانونية أو توفير الوسائل المالية و الماديّة.

في النهاية ينصح عند ضبط الأولويات ووضع برامج العمل أن تتم مراعاة معطيين أولهما هو عنصر القابلية والامكانيات العملية للتطبيق مع الاخذ في هذا الإطار بالسياقات التي تمر بها البلديات والسلطة المركزية وكذلك الجهة التشريعية والتي تأثر بشكل كبير على مراحل التنزيل و التنفيذ.

أما الثاني فيتعلق بضبط معيار تحديد الأولويات باعتبار تعدد المشاكل المطروحة و اختلاف خطورتها وبالتالي أولوية معالجتها من منطقة لأخرى ومن صنف بلديات لآخر.

17. ملخص لتوصيات الإستشارة الوطنية حول العمل البلدي ومسار اللامركزية

المحور الأول : استقرار المجالس البلدية

مراجعة طريقة الاقتراع المعتمدة في انتخاب أعضاء المجلس البلدي :

-تنقيح القانون الانتخابي وخصوصا الفصل 117 (خامسا) بخصوص الجوانب التالية :

* إقرار الترفيع في العتبة الانتخابية إلى 5% على الأقل.

* المحافظة على الطريقة الحالية المتمثلة في الاقتراع بالقائمات بالتمثيل النسبي مع استبدال قاعدة أكبر البقايا بقاعدة أكبر المتوسطات.

مراجعة طريقة انتخاب رئيس البلدية :

- تنقيح الفصلين 203 و245و 246 من مجلة الجماعات المحلية (رئيس القائمة الفائزة بأكبر عدد من المقاعد هو من يتولى منصب رئيس البلديّة).

- تنقيح الفصلين 247 و248 من مجلة الجماعات المحلية بخصوص القواعد والصيغ والإجراءات التي يجب اعتمادها لسدّ شغور منصب رئيس البلديّة.

مراجعة آليات حسم الخلافات بين مكونات المجلس البلدي :

- مراجعة الفصل 205 من مجلة الجماعات المحلية كالتالي :

* التخلي عن صيغة الاستقالة المتزامنة لعدم وضوحها والاكتفاء بصيغة الاستقالة الجماعية،

* سحب النظام المنطبق على سحب الثقة من رئيس البلدية الذي اقره الفصل 255 من المجلة على الاستقالات الجماعية كالتالي :

- لا ينحل المجلس البلدي إلاّ بالاستقالة الجماعية لثلاثة ارباع أعضائه.

- لا ينحل المجلس البلدي بتقديم الاستقالة الجماعية لثلاثة ارباع أعضائه إلا مرة واحدة خلال الدورة النيابية.

- لا ينحل المجلس البلدي بفعل الاستقالة الجماعية خلال الستة أشهر الأولى التي تلي انتخاب المجلس وخلال السنة الأخيرة من المدة النيابية للمجلس.

* إلغاء المرور عبر الوالي في حالة الاستقالة الجماعية.

التقليص في عدد أعضاء المجالس البلدية.

تنقيح الجدول المنصوص عليه في الفصل 117 مكرر من القانون الانتخابي.

مراجعة القواعد المتعلقة بتنظيم المجلس البلدي وتسيير أعماله :

-توضيح التمييز الذي تعتمده مجلة الجماعات المحلية بين مساعدي الرئيس ونوابه وتدقيق صلاحيات ومهام كل منهم.

- مراجعة الفصل 210 من المجلة (ضبط عددا اقصى للجان المجلس البلدي بما يضمن مراعاة عدد الكتل داخل المجلس).

-تدعيم حضور المرأة في المناصب القيادية للبلدية :

* مراجعة الفصلين 205 و206 من مجلة الجماعات المحلية بخصوص استقالة أعضاء المجالس البلدية وإعفائهم من مهامهم في اتجاه مراعاة النوع الاجتماعي.

* إقرار التناصف في رئاسة لجان المجلس البلدي.

- مراجعة الفصلين 216 و217 من مجلة الجماعات المحلية بخصوص طرق تبليغ الدعوات للمجالس البلدية :

* التنصيص على إجبارية توجيه الدعوة بالطرق الالكترونية واعتبار انها الطريقة العادية التي يعتد بها.

* التنصيص بشكل صريح على أنّ مقرّ البلدية يعتبر في كل الحالات عنوانا مختارا لعضو المجلس البلدي.

- الاشتغال على رقمنه الخدمات الإدارية التي تسديها البلدية وتجهيز كل البلديات بمواقع إلكترونية :

* اسناد عناوين الكترونية رسمية ومحمية لكل أعضاء مجالسها والاعوان الإداريين العاملين لديها.

* تطبيق مقتضيات الفصل 36 من مجلة الجماعات المحلية المتعلق بالبوابة الرقمية المخصصة للجماعات المحلية.

المحور الثاني : علاقة البلديات مع الإدارة المصالح الإدارية للدولة والمؤسسات والمنشئات العمومية

مراجعة الإطار القانوني للامحورية ليصبح متناغما مع مقتضيات دفع اللامركزية :

- تنقيح واتمام الأمر العلي المؤرخ في 21 جوان1956 المتعلق بالتنظيم الإداري لتراب الجمهورية كما نقح بالقانون عدد 52 لسنة 1975 مؤرخ في 13 جوان 1975 المتعلق بضبط مشمولات الإطارات العليا للإدارة الجهوية و مختلف النصوص الترتيبية المرتبطة به :

* مراجعة صلاحيات الوالي (في الأوقات العادية وكذلك في الظروف الاستثنائية).

* ضبط صلاحيات المعتمد (الدقة والوضوح).

- مراجعة القانون عدد 87/ 1994 المؤرخ في 26 جويلية 1994 والمتعلق بالمجالس المحلية للتنمية (إسناد رئاسته لرئيس البلدية).

وضع الأطر والصيغ الملائمة للتنسيق والتعاون بين البلديات والمصالح الإدارية للدولة والمؤسسات العمومية والمنشآت العمومية :

- تطبيق الفصل 21 من المجلة واصدار الامر حكومي المتعلق بضبط صيغ وإجراءات التنسيق والتعاون بين البلديات والجهة والمصالح الخارجية للإدارة المركزية والمؤسسات العمومية والمنشآت العمومية التابعة لها بمقتضى.

* اعتماد فكرة مخاطب للبلديات في كل إدارة تابعة للدولة.

* إلزام كل المتدخلين في المنطقة البلدية من الأطراف التي ذكرها الفصل 21 من مجلة الجماعات المحلية بإعلام البلدية بالأشغال المزمع القيام بها.

* ضرورة حصول المتدخلين في المنطقة البلدية من الأطراف التي ذكرها الفصل 21 من مجلة الجماعات المحلية على التراخيص التي تفرضها التشريعات والتراتيب من البلدية.

- التراجع عن الامر الحكومي عدد 926لسنة 2020 المؤرخ في 25 نوفمبر 2020 المتعلق بضبط إجراءات تنسيق الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية والمؤسسات والمنشآت العمومية مع البلديات في مجال إعداد أو مراجعة أمثلة التهيئة العمرانية والمصادقة عليها.

تأهيل المنظومة القانونية بما يضمن تناغمها مع مقتضيات مجلة الجماعات المحلية :

-الإعداد و المصادقة على القانون المتعلق بضبط الصلاحيات المشتركة.

- مراجعة نصوص مجلة التهيئة الترابية و التعمير و مجلة المحاسبة العمومية.

- إصدار بقية الأوامر الحكومية التنفيذية لمجلة الجماعات المحلية.

وضع روزنامة لدفع مسار اللامركزية :

-تطبيق الفصل 66 من المجلة (الخطة الخماسية و التقرير السنوي).

-وضع خطة لإجراء الانتخابات الجهوية وإرساء المجلس الأعلى للجماعات المحلية (الاخذ بمقتضيات ترتيب الزمن الانتخابي).

تكريس المقاربة الجهوية في ملف التنمية الاقتصادية و الاجتماعية :

-التحول بخصوص إعداد المخطط الخماسي للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية من المقاربة القطاعية العمودية إلى المقاربة الجهوية.

- ضمان مشاركة فاعلة لرؤساء البلديات في أعمال المجلس الجهوي (تمكينهم من رئاسة بعض لجان المجلس).

- استشارة البلديات في إعداد البرامج الجهوية للتنمية.

- مراجعة طرق دراسة المؤشرات التنموية المحلية المعتمدة لتوزيع الاعتمادات لتصبح مرتكزة على البلدية وليس المعتمدية.

حل الإشكاليات المرتبطة بتنفيذ القرارات البلدية :

-تطبيق مقتضيات الفصل 266 من مجلة الجماعات المحلية.

- مراجعة الفقرات 3 و5 و6 من الفصل 266 المتصلة بتنفيذ القرارات البلدية.

- تعزيز البلديات المحدثة والواقعة في المناطق الريفية بمراكز أو على الأقل أعوان شرطة أو حرس بلديين.

-تنظيم الشرطة البيئية :

* توضيح المهام.

* وضع الآليات التي تجذّر ارتباط أعوانها القانوني والإداري مع البلديات.

* تحسين مستوى التكوين والتأطير للأعوان وتجهيزهم.

*ضبط روزنامة لتعميم الشرطة البيئية على كل البلديات.

- التفكير في حل جذري مشكل التنفيذ للقرارات البلدية (إيجاد سلك خاص داخل البلديات و يخضع لسلطة رئيس البلدية).

-مراجعة الفصل 259 من مجلة الجماعات المحلية (ضبط آجال ملزمة لتنفيذ القرارات البلدية تغلق الباب أمام التعلل بالظروف الأمنية وتضبط بوضوح المسؤوليات و النتائج المترتبة عن عدم تنفيذ قرارات الهدم).

المحور الثالث : النظام المالي للبلدية

معالجة ضعف الموارد البلدية :

-بناء مقاربة جديدة لتطوير مالية الجماعات المحلية (تلتقي حول مفهوم الموارد المحالة).

- تدعيم الموارد الجبائية العقارية (التوحيد و التبسيط) :

*توحيد جباية العقارات (التخلي عن وجود ضريبتين واحدة على العقار المبني و الثانية على الأرض البيضاء المعدة للبناء).

*مراجعة النظام المنطبق على هذه الأداءات في اتجاه التبسيط والتخلي عن التعقيد الذي يشوب خاصة نظام المعلوم على العقارات المبنية وجعله أكثر عدالة بين متساكني نفس المنطقة البلدية.

*الغاء النظام الجزافي بالنسبة للمعلوم على الأراضي غير المبنية والاكتفاء بالنظام الحقيقي.

-مراجعة المعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية :

*دراسة فكرة الترفيع في نسبة المعلوم على المؤسسات.

*توضيح قواعد توزيع محصول المعلوم على البلديات الموجودة في الوضعية المذكورة و عقلنته بما يضمن توزيعا عادلا.

-دراسة وبحث الطرق الكفيلة بضمان استخلاص بعض المعاليم و المساهمات الراجعة للبلديات (أو التخلي عن هذه المعاليم باعتبارها لا تحظى بانخراط المتساكنين وتعويض مبالغها بالمعاليم الأخرى الراجعة للبلديات).

-الموارد غير الجبائية :

*توضيح الإطار القانوني للمحجوزات في المستودعات البلدية.

*مراجعة قانون الشراكة بين القطاعين العام و الخاص.

-تدعيم الموارد المحولة لفائدة البلديات :

*وضع السلطة المركزية لخطة وروزنامة لتطوير المبالغ المحالة من الدولة. في إطار ما يمليه الفصل 66 وكذلك الفصل 131من مجلة الجماعات المحلية.

*مراجعة نسب الفائدة على القروض التي يسندها صندوق القروض و مساعدة الجماعات المحلية (الحد من الشّطط).

*تطبيق أحكام الفصل 132 من مجلة الجماعات المحلية (معلوم الجولان بالنسبة للسيارات و معاليم تسجيل العقارات).

*تنقيح الفصل 120 من مجلة الجماعات المحلية لتصبح صياغته تؤدي معنى التزام الدولة بتحقيق نتيجة.

*التفكير في صيغ لإحالة جزء من معاليم الاستغلال والتراخيص التي تدفعها المؤسسات والمنشآت العمومية لوزارة التجهيز بعنوان استغلال الطرقات المرقمة.

*توضيح ومراجعة النصوص المتعلقة باستغلال الطرقات المرقمة بخصوص التراخيص وتحصيل المعاليم والإتاوات والمساهمات المتصلة بها.

*مراجعة القرار الوزاري المشترك لوزيري المالية والشؤون المحلية والبيئة المؤرخ في 22 جوان 2018 والمتعلق بضبط مقاييس توزيع مبالغ الدعم المالي السنوي من ميزانية الدولة بين الجماعات المحلية (أكثر عدالة خاصة تجاه البلديات الأكثر احتياجا للدعم مع الأخذ بخصوصياتها).

*توضيح معايير التوزيع وتدقيق المؤشرات التي يعتمدها صندوق التضامن ودعم اللامركزية (الفصل 150 من مجلة الجماعات المحلية). (احكام الفصل 13 من قانون المالية لسنة 2021 لم تحل المشكل).

*تشريك البلديات او من يمثلها في ضبط المعايير (هاجس المساواة الحقيقية بين البلديات).

- تمتيع البلديات بامتيازات جبائية ومالية :

*تمتيع البلديات بإعفاء من الأداء على القيمة المضافة بالنسبة لشراءاتها وخاصة المتعلقة بالوقود،

*تمتيع البلديات بإعفاء من المعاليم الديوانية وذلك لتسهيل اقتنائها للتجهيزات والآليات الضرورية للعمل البلدي.

*تمتيع البلدية بأسعار تفاضلية بالنسبة للكهرباء أو تمتيعها بامتياز جبائي يعفيها من بعض الأداءات و المساهمات المرتبطة باستهلاك الكهرباء.

معالجة ضعف نسب الاستخلاص :

-تطبيق احكام مجلة الجماعات المحلية :

*تطبيق الفصل 129من مجلة الجماعات المحلية.

*تطبيق الفصل 154 من مجلة الجماعات المحلية.

-صياغة علاقة جديدة مع قباض المالية تضمن تعاونهم مع البلديات وتضمن تحصيل المبالغ الراجعة لها :

*تطوير الإمكانات المادية و البشرية التي تيّسر عمليات الا ستخلا ص .

*بتطوير عدد القباضات البلدية للوصول على المدى البعيد إلى تحقيق هدف مهم متمثل في تركيز قباضة لكل بلدية (يمكن البدء في مرحلة أولى بالعمل على تركيز قباضة متخصصة لكل مجموعة من البلديات المتقاربة جغرافيا).

*وضع آليات تحفيز للقباض لاستخلاص المبالغ الراجعة للبلديات وخاصة حوافز مالية.

*تطوير عدد عدول الخزينة وتحفيزهم ماديا للقيام بمهامهم خاصة بخصوص التبليغات و السندات التنفيذية لضمان استخلاص المبالغ المثقلة.

-تطوير الطرق المعتمدة لاستخلاص المعاليم و المساهمات الراجعة للبلديات :

* إطلاق دراسة عميقة ومتخصصة حول طرق استخلاص المعاليم والمساهمات الراجعة للبلدية.

*ربط الحصول على الخدمات الإدارية من البلدية بتقديم شهادة ابراء في الأداءات والمعاليم والمساهمات الراجعة للبلديات.

*تطبيق النظام القانوني الخاص بالمخالفات المرورية على المخالفات للتراتيب البلدية ولقوانين حفظ الصحة في المناطق البلدية.

*إدراج وثيقة الخلاص ضمن الوثائق التي من الواجب الاستظهار بها لدى مراقبة سيارات التاكسي لضمان خلاص المعاليم الموظفة على هذا الصنف من السيارات لفائدة البلديات.

تطوير منظومة الرقابة على التصرف في البلديات :

- على المدى القصير تنقيح الفصل 269 من مجلة المحاسبة العمومية :

*تثبيت مبدا إلغاء الرقابة المسبقة على المصاريف بالنسبة للبلديات.

*رقابة المصاريف تصبح رقابة اختيارية واستشارية.

-تطوير البلديات لإمكاناتها في مجال التدقيق و الرقابة الداخلية :

*مساعدة الدولة للبلديات بتمكينها من الوسائل المادية والمالية لتحمل مسؤولياتها في مجال التصرف المالي.

*تكوين البلديات لأعوانها في مجالات التصرف المحاسبي و التدقيق المالي.

*انتداب الكفاءات في المجال.

-مراجعة مقتضيات الفصل 198 من مجلة الجماعات المحلية:

*إقرار مبدا الطابع الاستثنائي للجوء لهذه الآلية.

*تحديد حالات اللجوء إليها.

*إخضاعها لإجراءات خاصة تضمن عدم المساس بمبدأ التدبير الحر.

المحور الرابع : النظام الأساسي للمنتخبين المحليين

مراجعة النظام الخاصّ برؤساء البلديات :

مراجعة الامر الحكومي عدد 746 لسنة 2018 مؤرخ في 7 سبتمبر 2018 و المتعلق بتحديد معايير وضبط مقدار المنحة الجملية و الامتيازات العينية المخولة لرؤساء البلديات :

*الترفيع من قيمة المنحة المالية الممنوحة لرؤساء البلديات،

*الغاء الفصل التاسع.

*مراجعة النظام المعتمد بخصوص الامتيازات العينية الراجعة لرؤساء البلديات.

*النظر في وضعية المتقاعدين.

- تطوير حق التكوين لفائدة رؤساء البلديات وخصوصا الفصلان 43 و44 منها :

*ضرورة الفصل بين مسارات التكوين الموجهة للمنتخبين و الإداريين.

*التركيز بخصوص مسارات تكوين رؤساء البلديات على الجوانب القانونية والتصرف الإداري والمالي.

- تحويل التفرغ من قاعدة عامة تنطبق آليا على جميع

رؤساء البلديات إلى وضعية اختيارية.

* تنقيح الفصل 06 من مجلة الجماعات المحليّة و ادراج مفهوم التفرغ الجزئي.

* مراجعة الجوانب المالية المرتبطة بمنح وامتيازات رئيس البلدية حسب مقتضيات تنوع حالات التفرغ.

- تطوير الجامعة الوطنية للبلديات لآليات مساعدة لرؤساء البلديات :

* تطوير التعاون والتواصل مع الهياكل المشرفة على السلطة القضائية وبالأساس النيابة العمومية وكذلك السلط الأمنية المكلفة بالإنابات العدلية.

*توفير الاستشارات المتخصصة في مجالات العمل البلدي.

*توفير المساعدة القانونية عند وقوع الاعتداءات و التتبعات.

مراجعة النظام الخاص بأعضاء المجالس البلدية :

-مراجعة الفصل 06 من مجلة الجماعات المحلية :

*تمكين أعضاء المجالس البلدية من امتيازات مالية في شكل منح حضور يتم احتسابها على اساس مشاركتهم في العمل البلدي.

* إقرار مسارات تكوين إشهادي لفائدة المنتخبين تضمن لهم تكوينا جيدا في المجالات المتصلة بالعمل البلدي.

المحور الخامس : العلاقة بين المنتخبين والإدارة البلدية

توضيح العلاقة بين المجلس البلدي و رئيسه و الكاتب العام للبلدية :

-تنقيح الفصل 272 من مجلة الجماعات المحلية بخصوص صلاحيات الكاتب العام فيما يتعلق بتسيير الإدارة البلدية (توضيح المعاني).

-إضافة فصل في المجلة يمكن رئيس البلدية من اختيار ديوان له أو على الأقل مديرا لمكتبه.

-الإسراع في إصدار الامر الحكومي المتعلق بضبط أصناف وشروط تسمية الكتاب العامين الذي تنص عليه احكام الفقرة الثانية من الفصل 272 من المجلة.

-الإسراع في إصدار الامر الحكومي المتعلق بضبط شروط و إجراءات التسمية و الاعفاء من الخطط الوظيفية التابعة للبلديات الذي تنصّ عليه احكام الفصل 275 من مجلة الجماعات المحليّة.

توضيح العلاقة بين المنتخبين و الإدارة البلدية :

-مراجعة الأنظمة الداخلية للمجالس البلدية.

-ضبط مدونة سلوك تنظم العلاقة بين الطرفين.

-إنجاز ادلة إجراءات.

-إصدار الامر الحكومي المتعلق بالأنظمة الهيكلية.

- تشريك البلديات أو من يمثلهم (الجامعة الوطنية للبلديات التونسية) في المفاوضات الاجتماعية المتعلقة بالأعوان البلديين.

-إحالة الدولة للاعتمادات المالية اللازمة لتغطية الزيادات في أجور الأعوان البلديين خاصة بعد الاتفاقات التي أبرمتها مع ممثلي نقابات الاعوان البلديين بخصوص الزيادات في أجورهم.

- تطوير الموارد البشرية للبلديات :

* تنقيح الأمر الحكومي عدد 315 لسنة 2020 المؤرخ في 19 ماي 2020 والمتعلق بالحراك الوظيفي للأعوان العموميين لفائدة الجماعات المحلية (ادراج آليات أكثر جدية و فاعلية).

*تطبيق مقتضيات الفصل 08 من مجلة الجماعات المحلية (إحالة الدولة للاعتمادات المالية الضرورية للقيام بالانتدابات).

*التفكير في معالجات جديّة لوضعية عدد كبير من البلديات التي أضحت ممنوعة من الانتداب لانّ نفقات الاجور لديها تجاوزت السقف الذي يضبطه الفصل التاسع من المجلة.

*تكثيف برامج التكوين الموجهة للصنفين بما يضمن الإحاطة الكافية بالجوانب المتصلة بالأدوار والصلاحيات و بالإجراءات المنظمة للعلاقات بينهما.

المحور السادس : الديمقراطية التشاركية

- تكثيف البرامج التكوينية و التثقيفية و التحسيسية بحسب كل صنف من المتدخلين (المنتخبين، الإدارة البلدية و المتساكنين).

- مراجعة صيغة الفصل 92 من مجلة الجماعات المحلية (المرونة و الملائمة مع مقتضيات مبدا التدبير الحرّ).

٧. الملاحق

شبكة الأسئلة

يتمثل الهدف في الاستفادة من تجربة تواصلت لقرابة ثلاثين شهرا باستخلاص الدروس و الوقوف عند الهنات و الإشكاليات و العوائق التي اعترضت المنتخبين و خصوصا رؤساء البلديات أثناء مباشرتهم لمهامهم في البلديات و تطبيقهم للنصوص القانونية المختلفة ذات العلاقة بالعمل البلدي و خصوصا مجلة الجماعات المحلية.

تتم النقاشات في شكل ندوات حوارية مع رؤساء البلديات يديرها ممثل عن فريق العمل حول المحاور الخمسة الكبرى المفصلة أسفله.

تدوم كل ندوة أربع ساعات ويتم تقسيم الوقت على مختلف المحاور بحساب أربعين دقيقة لكل محور على اقصى تقدير.

تتفرع المحاور الخمسة الكبرى إلى محاور فرعية كالتالي :

المحاور الكبرى	المحاور الفرعية			
1/ وضع المنتخبين توضيح المركز القانوني (الحقوق و الواجبات)	وضع رئيس البلدية (التأجير، التفرغ، المسؤولية)	وضع أعضاء المجلس البلدي (التأجير، الحقوق و الواجبات)	العلاقة بين الرئيس و المجلس البلدي	آليات ضمان استقرار العمل داخل المجالس
2/ علاقة البلدية بالإدارة المركزية والإدارة اللامحورية	تناسق القوانين المنظمة للإدارة اللامحورية (خاصة المتصلة بالوالي) مع ا لنصوص الجديدة المتعلقة باللامركزية	التنسيق بين البلديات و الإدارات الجهوية والمنشآت العمومية الناشطة في المنطقة البلدية.	مشاركة البلديات في وضع المخطط الخماسي للتنمية.	السلطة الترتيبية للبلديات (الإشكاليات، الظروف العادية والظروف الاستثنائية، الضمانات، وضوح مقتضيات مجلة الجماعات المحلية)
3/ العلاقة بين المنتخبين و الإدارة البلدية	وضوح العلاقة	النّظم الأساسية والمفاوضات الاجتماعية		
4/ المالية المحلية	دعم موارد البلديات (إحالة ضرائب الدولة، حصول البلديات على نصيبها من بعض المعاليم وتمكينها من آليات متابعة)	العلاقة مع قابض المالية ومشاكل الاستخلاص (التثقيلات، التّسبقات، الخطايا...)	الرقابة رقابة المصاريف	الصفقات العمومية ملائمة التشريع المتعلق بالصفقات مع وضع البلديات
5/ الحوكمة المفتوحة و الديمقراطية التشاركية				

أسئلة بخصوص المحاور الفرعية

المحور الأول : وضع المنتخبين 1/ وضع رئيس البلدية	ما هي مقترحاتكم بخصوص تأجير رئيس البلدية؟ ما تقديركم لفكرة تنظير رؤساء البلديات بخطط وظيفية موجودة في الوظيفة العمومية؟ ما تقديركم لفكرة تنظير رؤساء البلديات مع اعتماد تصنيف حسب البلديات؟ هل أنتم مع فكرة التفرغ الكلي لجميع رؤساء البلديات؟ ما رأيكم في جعل التفرغ اختياريا؟ ما رأيكم أن يصبح التفرغ اجباريا أو اختياريا بحسب البلدية (البلديات التي تتجاوز ميزانياتها حدا معينا)؟ ما هي مقترحاتكم بخصوص المسؤولية الجزائية لرؤساء البلديات؟
المحور الأول : وضع المنتخبين 2 / وضع أعضاء المجلس البلدي	ما هي الصيغ التي تقترحونها لضمان تأجير معقول لأعضاء المجلس يحفزهم على الحضور (منحة حضور)؟ ما هو تقديركم لمقترح تخصيص منح لرؤساء الدوائر ومساعدي الرئيس؟ هل تعتقدون بضرورة وضع نصّ قانوني خاص بحقوق وواجبات أعضاء المجالس البلدية المنتخبة؟ ما هي رأيكم في الصيغ والأدوات الحالية لتكوين أعضاء المجالس البلدية؟ ما هي مقترحاتكم بخصوص تطوير منظومة تكوين أعضاء المجالس البلدية؟
المحور الأول : وضع المنتخبين 3/ العلاقة بين الرئيس والمجلس البلدي	هل النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية واضحة بخصوص العلاقة بين الرئيس و المجلس؟ (إذا كانت غير واضحة حدد مواطن الغموض و المقترحات في الغرض) ما هو تقييمكم للأدوات التي ضبطتها المجلة لضمان رقابة المجلس البلدي لرئيسه؟ طرح الأسئلة الشفاهية، جلسات الاستماع.... ما هو رأيكم في الآليات التي أقرتها مجلة الجماعات المحلية لحسم الخلاف بين المجلس البلدي ورئيسه (سحب الثقة)؟
المحور الأول : وضع المنتخبين 4 / استقرار عمل المجالس البلدية	هل لديكم إحاطة كافية بمختلف الصور و الوضعيات التي نصت عليها مجلة الجماعات المحلية مثل الإعفاء و الإيقاف عن النشاط وحل المجلس و انحلاله ... ما هي الحلول التي ترونها لمعالجة عدم استقرار المجالس البلدية (الاستقالات الجماعية و المتزامنة.) ما رأيكم في ضبط عدد أقصى للّجان؟
المحور الثاني : علاقة البلدية بالإدارة المركزية والإدارة اللامحورية 1/ تناسق القوانين المنظمة للإدارة اللامحورية مع النصوص الجديدة المتعلقة باللامركزية	ما صنف الملفات التي تواجه عسرا و تعطلا مع الإدارة اللامحورية وماهي تلك التي فيها سلاسة و سرعة؟ هل تعتبرون ان إصلاح و مراجعة النظام القانوني للامحورية أولوية لدفع اللامركزية؟ ما هو تقديركم لتواصل العمل بالمجلس المحلية للتنمية؟ (برئاسة المعتمد)
المحور الثاني : علاقة البلدية بالإدارة المركزية و الإدارة اللامحورية 2/ التنسيق بين البلديات و الإدارات الجهوية و المنشآت العمومية الناشطة في المنطقة البلدية.	هل لديكم إحاطة بمقتضيات مجلة الجماعات المحلية بخصوص التنسيق و التعاون بين البلديات و الإدارات الجهوية و المنشآت العمومية العاملة بالمنطقة؟ هل تعتبر انّ إيجاد أطر دائمة للتنسيق بين البلديات و الإدارات الجهوية و المنشآت العمومية أمر مطلوب ومستعجل؟ ما هي مستويات التنسيق التي ترونها مناسبة لضمان عدم تعطل المرفق العام (الولاية/ المعتمدية) ما هي صيغة التنسيق التي تخيرونها (تنسيق شامل أم متخصص حسب الإدارات الجهوية)؟ كيف تقيمون تجربة المخاطب الأمني لرئيس البلدية وهل ترون فائدة لتعميمها على بقية الأجهزة التابعة للدولة؟
المحور الثاني : علاقة البلدية بالإدارة المركزية والإدارة اللامحورية 3 / مشاركة البلديات في وضع المخطط الخماسي للتنمية.	ما هي مقترحاتكم بخصوص آليات تشريك البلديات في إعداد المخطط الخماسي للتنمية؟ في غياب المجلس كيف يمكن ضمان مشاركة البلديات في إعداد المخطط الخماسي القادم 2021-2025هل يمكن للمجلس الأعلى للجماعات المحلية ان يلعب هذا الدور ويقوم مقام البلديات؟ ما رأيك بخصوص مقتضيات الفصل 242 المتعلق باستشارة المجلس البلدي في المشاريع المزمع إنجازها في المنطقة البلدية من قبل الدولة أو الجماعات المحلية الأخرى؟
المحور الثاني : علاقة البلدية بالإدارة المركزية و الإدارة اللامحورية 4 / السلطة الترتيبية للبلديات	هل ان النصوص القانونية المتعلقة بالسلطة الترتيبية للبلديات واضحة بما يكفي؟ هل حصل تنازع في الاختصاص بين رئيس البلدية و الوالي بخصوص المسائل الضبطية (غلق، هدم ...)؟
المحور الثالث : العلاقة بين المنتخبين و الإدارة البلدية 1 / وضوح العلاقة	هل تعتبرون أن النصوص القانونية المتعلقة بضبط صلاحيات كل من الطرفين واضحة؟ هل هنالك بعض الإشكاليات العملية التي واجهتموها في إطار مباشرتكم لمهامكم مع الإدارة البلدية؟ هل تحتاج العلاقة بين الكاتب العام و المجلس إلى توضيح؟ هل انّ مهام الكاتب العام للبلدية تحتاج إلى مزيد توضيح أو تدقيق (أذكر ما هي)؟

المحور الثالث : العلاقة بين المنتخبين و الإدارة البلدية 2 / الأنظمة الأساسية و المفاوضات الاجتماعية	هل تعتقدون ان البلديات يجب ان يكون لها من يمثلها في المفاوضات الاجتماعية المتعلقة بالبلديين خاصة و ان هنالك التزامات محاسبية محمولة عليها بخصوص سقف نفقات التأجير و التكافؤ الفعلي بين النفقات و الموارد وما ينجر عن عدم احترامها من مؤاخذات امام القضاء؟ هل تحبذون انتداب أعوان خاصين بالبلدية او اعتماد آليات الإلحاق أو الوضع على الذمة لأعوان تابعين للإدارة المركزية؟ (التذكير بمقتضيات الامر الحكومي المؤرخ في 19 ماي 2020 المتعلق بالحراك الوظيفي للأعوان العموميين لفائدة الجماعات المحلية) هل اعترضتكم صعوبات بخصوص المناظرات؟ ما هي الحلول التي تقترحونها؟ (التجميع)
المحور الرابع : المالية المحلية 1 / دعم موارد البلديات	هل تساند مطلب إحالة الدولة لمحصول بعض ضرائبها او على الأقل نسبة منه لفائدة البلديات (معلوم الجولان، معاليم تسجيل العقارات)؟ هل لديكم آليات في البلدية لمتابعة نصيبكم من بعض الضرائب أو المعاليم أو الاتاوات التي تتولى الدولة أو المنشآت تحصيلها ثم إحالتها لفائدتكم (المعلوم الإضافي على سعر التيار الكهربائي، المعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية او المهنية)؟ ما هي مقترحاتكم بخصوص تحسين مردودية المعاليم الجبائية الراجعة للبلديات؟
المحور الرابع : المالية المحلية 2 / العلاقة مع قابض المالية ومشاكل الاستخلاص	هل انتفعتم بالتّسبقة المنصوص عليها بالفصل 154 من مجلة الجماعات المحلية؟ الاستخلاصات التي يقوم بها القابض لفائدة البلدية هل تتعلق بأصل الدين ام تشمل الخطايا؟ هل اتخذ تم قرارات تخص مخالفة تراتيب حفظ الصحة بالمناطق الراجعة للجماعات المحلية (قانون 2006 كما نقح في 2016) و هل تمكنتم من استخلاصها؟ هل تعتبرون ان تثقيلها لدى قابض المالية حلا ناجعا؟ وهل تقترحون حلولا أخرى؟ ما هي مقترحاتكم بخصوص تحسين استخلاص المعاليم الجبائية الراجعة للبلديات؟
المحور الرابع : المالية المحلية 3 / الرقابة على التصرف المالي	ما هو تقديركم لما نص عليه الفصل 198 من المجلة بخصوص التجاء السلطة المركزية لتكليف مصالح التفقد و الرقابة المالية التي لديها لإجراء مراقبة لاحقة على البلديات؟ ما هو رأيكم في إلغاء الرقابة المسبقة على المصاريف؟ ما هو تقديركم لفكرة الإبقاء على دور استشاري لمراقب المصاريف العمومية؟ هل يمكن إدراج تمييز بين البلديات بخصوص الخضوع للرقابة المسبقة على المصاريف تأخذ بعين الاعتبار إمكاناتها و قدراتها المالية و الفنية؟
المحور الرابع : المالية المحلية 4 / الصفقات العمومية	ما هي ملاحظاتكم بخصوص إخضاع صفقات البلديات للتشريع المتعلق بصفقات الدولة؟ (الفصل 398) هل تعتقدون ان إصدار الامر الحكومي المتعلق بصفقات الجماعات المحلية المنصوص عليه بالفصل 102 من المجلة سيحل المشكلة؟ هل تعتقدون انه من الضروري في هذا المجال أن نميز بين صفقات البلدية و صفقات الجماعات المحلية الأخرى (الجهة، الإقليم)؟ هل تعتقدون انه من الضروري أن يأخذ التشريع الخاص بصفقات البلديات أصناف البلديات بعين الاعتبار (بحسب إمكاناتها واحتياجاتها...)؟ ما هي خصوصيات التصرف المالي للبلديات و التي يجب اخذها بعين الاعتبار عند اعداد النصوص المتعلقة بصفقاتها؟ هل يمكن أن يتم وضع آليات تضمن تعاون البلديات لتجميع شراءاتها؟
المحور الخامس : الحوكمة المفتوحة و الديمقراطية التشاركية	هل تعتبرون انّ إصدار الامر الحكومي المتعلق بالنظام النموذجي لآليات الديمقراطية التشاركية المنصوص عليه بالفصل 29 من المجلة امر مطلوب و مستعجل؟ هل تعتقدون في ضرورة اعتماد مقاربة تشاركية في إعداد هذا النصّ (تشريك البلديات لغاية الاستفادة من الخبرة المنجرة عن الممارسة العملية في المجال)؟ ما هي الآليات التشاركية التي تم اعتمادها إلى حدّ الآن وما تقييمكم لها؟ ما هو تقديركم لتجاوب الإدارة البلدية مع المسارات التشاركية المعتمدة؟ ما هو تقديركم لمشاركة المواطنين في الجلسات التشاركية (من يشارك، كيف يشاركون)؟ ما هي الإشكاليات التي لاحظتموها عند تنظيم الجلسات التشاركية؟ ما هي المواضيع التي تقدرون من خلال الممارسة العملية انه يمكن أن يتم بخصوصها اعتماد الآليات التشاركية؟ ما هي المواضيع التي تقدرون من خلال الممارسة العملية انه من المستحسن عدم الاعتماد بخصوصها على الآليات التشاركية؟ باعتبار الخبرة التي تكونت لديكم من الممارسة العملية هل تخيرون مشاريع القرب التي يمولها صندوق القروض و المعتمدة على الآليات التشاركية أم المشاريع المهيكلة التي لا تعتمد هذه الآليات؟

الجامعة الوطنية للبلاديات التونسية
76 نهج سوريا - 1002 لافايات، تونس.
الهاتف : 71841393 الفاكس : 847 71844
www.fnct.tn

تم انجاز هذا التقرير المتعلق بالاستشارة حول تقييم العمل البلدي و مسار اللامركزية من طرف الجامعة الوطنية للبلديات التونسية بدعم مالي من مشروع " تعزيز السلطة المحلية في تونس" الذي ينفذه مؤتمر السلطات المحلية و الإقليمية لمجلس أوروبا في إطار شراكة الجوار لمجلس أوروبا مع تونس (2018 - 2021)، بدعم مالي من ليختنشتاين و النرويج و إسبانيا.

ان الآراء و الأفكار المعروضة في هذا العمل لا تعكس بالضرورة الموقف الرسمي لمجلس أوروبا ومؤتمر السلطات المحلية و الإقليمية.

The Congress
Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

الجامعة الوطنية للبلديات التونسية
FÉDÉRATION NATIONALE DES COMMUNES TUNISIENNES