المحور الرابع:

استكمال وتطوير المشهد المؤسساتي والقانوني لمنظومة اللامركزية

المشهد المؤسساتي

يتميز المشهد المؤسساتي الحالي بـ :

- عدم استكمال إرساء المؤسسات اللامركزية المحلية
- عدم إعادة تنظيم الهياكل الادارية غير المحورية وغموض العلاقة بينها وبين الجماعات المحلية

1. استكمال إرساء المؤسسات اللامركزية المحلية

- إرساء مسار اللامركزية يقتضي بالضرورة وبالتوازي مراجعة وتطوير نظام اللامحورية الإدارية وهياكلها وهو ما يعني أنه من أهم الأولويات لضمان الانسجام والتكامل بين الإدارة اللامحورية واللامركزية وتوضيح العلاقة بين الجماعات المحلية والإدارات اللامحورية.

- إنجاز دراسات عميقة ومتعددة الاختصاصات (جغرافيا واجتماع واقتصاد وعلوم إدارية وقانون...) لتوضيح التقسيم الترابي للجهات ثم الأقاليم وعلاقتها بالدوائر الترابية للولايات ويتطلب التأني ويأخذ حيزا مهما من الزمن ولذلك يجب الإسراع في إطلاق هذه الدراسات وتشبيك القائمين بها.

- انتخاب وتركيز المجالس الجهوية

- إرساء المجلس الأعلى للجماعات المحلية

- التعمق في تقييم خيارات المشرع الدستوري والمشرع حول البناء المؤسساتي الذي يتضمن ثلاثة مستويات من اللامركزية وثلاثة أصناف من الجماعات المحلية.

باستكمال إصدار حوالي الأوامر التطبيقية لمجلة الجماعات المحلية والمنصوص عليها بهذه المجلة. ويمثل إصدار هذه النصوص التطبيقية خاصة المتعلقة بالبلديات والجهات من ضمن أهم الأولويات.

مراجعة أو تعويض النصوص الموروثة على غرار:

- قانون 13 جوان 1975 المتعلق بالإطارات العليا للإدارة الجهوية
- القانون الأساسي عدد 11 لسنة 89 المتعلق بالمجالس الجهوية

ضرورة مراجعة عدد من المجلات والقوانين والأوامر لمواكبة أحكام مجلة الجماعات المحلية ومقتضيات إرساء اللامركزية ومن أهمها :

- مجلة المحاسبة العمومية
- مجلة التهيئة الترابية والتعمير

قانون 12 ديسمبر 1983 المتعلق بالنظام الأساسي للوظيفة العمومية بهدف تدعيم المرونة في تنقل الأعوان ودفع الحراك الوظيفي لدى الأعوان بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية

- مجلة الجباية المحلية
- مجلة القضاء الإداري

تنقيح بعض فصول مجلة الجماعات المحلية خاصة :

- لمعالجة إشكالية عدم استقرار المجالس المحلية (استقالات، سحب ثقة، انحلال...) وما يترتب عليها من كلفة إعادة تنظيم انتخابات وتعطل سير المجالس
- لتنظيم وتوضيح مسألة الرقابة وعلاقة رؤساء المجالس المحلية بالولاة
- لتنظيم وتوضيح علاقة رؤساء المجالس البلدية بشرطة التراتيب البلدية
- لتنظيم وتوضيح العلاقة بين رئيس المجلس البلدي والكاتب العام للبلدية

إعادة النظر في الإطار القانوني للانتخابات البلدية والجهوية لتحسين مردوديتها والإسهام في أكثر استقرار لحسن سير المجالس.

أثبتت التجربة في السّنتين الأوليين لنشاط المجالس البلدية بعد دخول مجلة الجماعات المحلية وتنظيم أول انتخابات بلدية سنة 2018 أن المنظومة القانونية التي أطرت قواعدها لم تسمح بضمان الاستقرار على مستوى تركيبة المجالس المنتخبة الأمر الذي انعكس سلبا على أدائها وعلى نجاعة عملها هذا فضلا عن التكلفة المالية، التي تسبّب فيها عدم الاستقرار هذا، على المجموعة الوطنية.

وعليه وعملا على تحسين مردوديتها والإسهام في أكثر استقرار ونجاعة لأعمالها وجب إعادة النظر في الإطار القانوني للانتخابات البلدية والتحسّب لما يمكن أن يطرأ من تعثّر في

سير عمل المجالس الجهوية عند إنشائها والحال أنها مطالبة بالاضطلاع بدور تنموي هام : أي وجب تقييم ومراجعة القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المؤرخ في 9 ماي 2018 المتعلّق بمجلة الجماعات المحلية والقانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في14 فيفري 2017 المتعلق بتنقيح وإتمام القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء.

وفي هذا الشأن يمكن التوقّف عند ستّ نقاط أساسية للنظر في آثارها على حسن سير أعمال المجالس البلدية الحالية والتي كما ذكرنا يمكن أن تمتدّ إلى المجالس الجهوية المزمع تنصيبها قريبا. وتتمحور هذه النقاط حول:

1. الحسم في مسألة روزنامة الانتخابات البلدية والجهوية
2. طريقة تسجيل الناخبين
3. مراقبة الحملات الانتخابية
4. رئاسة المجالس ومسألة عدم الجمع بينها وبين أي نشاط مهني آخر
5. طريقة الاقتراع

1. الحسم في مسألة روزنامة الانتخابات البلدية والجهوية

ضرورة ضبط روزنامة الانتخابات بشكل واضح ودقيق بالنص القانوني لضمان دورية هذه الانتخابات والتداول على السلطة المحلية.

المسألة الحساسة الثانية تتمثّل في الحسم في قضية تزامن أو تباعد الانتخابات البرلمانية والجهوية (باعتبار ان مسألة الانتخابات البلدية محسومة بما أنها تمّت سنة 2018 وبالتالي موعدها القادم معلوم مسبقا) وإن للحسم في هذه القضية تبعات سياسية وعملية.

هل يسمح حجم البلاد الجغرافي والبشري بإحداث هذه الطوابق الثلاث؟ ألا يؤدي هذا البناء ذو ثلاث طوابق الى تعقيدات في الحوكمة وتداخل في الصلاحيات بما يؤثر سلبا على نجاعة الحوكمة والتصرف ؟.

لكن هنالك مسألة حساسة ثانية في علاقة بروزنامة الانتخابات تتمثّل في الحسم في موعد تنظيم أول انتخابات جهوية. وفي هذا الشأن يستحسن التريّث في ما يخصّ تحديد هذا الموعد وخاصة عدم التمسّك بتنظيمها في نفس موعد الانتخابات البرلمانية المقبلة لأن عملية تقسيم الجهات تستدعي تفكيرا عميقا وعدم الانسياق واستسهال الحلول الجاهزة أي اعتماد التقسيم الإداري القائم أي الولايات.

وبالفعل فإن اعتماد الدوائر الترابية للولاية كمجال أو فضاء للجهة من شأنه أولا أن يعيد انتاج إشكاليات العلاقة بين السلطة المحلية والسلطة اللامحورية أي بين الوالي من جهة والمجلس الجهوي من جهة أخرى ومن شأنه ثانيا أن يُفقد الجهة أهميتها كقطب تنموي

لأن تعدّد الجهات وإرساءها في أفضيّة ضيّقة من شأنه أن يقلّص من مجالها الحيوي وبالتالي يؤدّي إلى تفتيت في نفس الوقت للقدرات المادية والبشرية الضرورية لوضع وتنفيذ برامج تنموية قادرة فعلا على تمكين الجهة من اقلاع اقتصادي يكفل استقلاليتها.

2. طريقة تسجيل الناخبين

التسجيل بالسجل الانتخابي هو عملية أساسية في المسار الانتخابي وذلك للدور الذي يضطلع به في ضمان نزاهة الانتخابات. وبسبب هذه الأهمية التي يكتسيها جعل منها المشرّع إجراء وجوبيا على كل من أراد أن يمارس حقّه الانتخابي القيام به بعد أن كان اختياريا في مرحلة أولى أي بمناسبة انتخاب المجلس الوطني التأسيسي. لقد تم اليوم تركيز سجل انتخابي خاص بالانتخابات التشريعية وآخر بالانتخابات البلدية مما يطرح إشكالا يتعلق بمدى ضرورة تخصيص سجل خاص بالانتخابات الجهوية. وسيطرح هذا الاشكال في صورة ما إذا تمّ الإبقاء على خيار تقسيم الجهات على أساس التقسيم الإداري أي وفق حدود الولايات الأمر الذي سيترتّب عنه تطابق الدوائر الانتخابية للانتخابات التشريعية والجهوية.

3. الحملة الانتخابية

تمثّل الحملة الانتخابية فترة على غاية من الأهمية في المسار الانتخابي. حيث يكون لطريقة إدارة الحملة تأثيرا على نزاهة الانتخابات وبالتالي على قبول النتائج من قبل المتنافسين.

إن أهمّ الإشكاليات المطروحة في هذا الشأن هي تمويل الحملات الانتخابية لذا نرى من جهة وبسبب ثبوت عديد التجاوزات في هذا المجال الترفيع في سقف التمويل المسموح به مع تشديد الرقابة من جهة أخرى والصرامة في تسليط العقوبات.

كما وجب التسريع في وضع قانون يؤطّر عملية سبر الآراء المتعلقة بالانتخابات.

4. رئاسة المجالس ومسألة عدم الجمع بينها وبين أي نشاط مهني آخر

لحجم وهيكلة المجالس المحلية سواء كانت بلدية أم جهوية دور محوري في سلاسة عمل هذه المجالس وبالتالي نجاعتها وتطرح هذه المسألة عددا من الإشكاليات:

أ. إنعدد الأعضاء المكونين للمجالس المحلية مرتبط بعدد السكان الذي يضبط وفق احصائيات التعداد السكاني الذي يقع كما نعلم كل عشر سنوات وهي مدّة طويلة لا تسمح بمقاربة دقيقة لعدد سكان البلديات والجهات، الأمر الذي يستوجب اعتماد مؤشّر آخر لضبط هذا العدد الضروري لوضع استراتيجيات تدخّل مناسبة.

الفصل 117 مكرر: يتم ضبط عدد أعضاء المجالس البلدية اعتمادا على عدد سكان البلديات وفقا لآخر إحصائيات رسمية في تاريخ صدور الأمر الرئاسي المتعلّق بدعوة الناخبين...

ويكون من الأحسن تحديد عدد المستشارين بالنظر مثلا الى مبلغ الميزانية المخصصة لإدارة الجماعة المحلية.

ب. لقد كان لقاعدة التفرغ لرؤساء البلديات وقع سلبي على استقرار عمل المجالس إضافة إلى كونه عبءا ماليا لما يترتّب عنه من وجوب دفع منح لهم. فضلا عن أن واجب التفرّغ أدّى إلى عزوف كفاءات عن الترشّح لهذه الخطّة والتي لا تروم التخلّي عن مهنتها الأصلية وهذا أمر يزيد في وهن الموارد البشرية للمجالس البلدية التي تشكو من نسب تأطير ضعيفة جدّا يكون من المستحسن قصر التفرّغ على البلديات التي يتجاوز عدد سكّانها ...

الفصل 6 من مجلة الجماعات المحلية : يتفرغ رؤساء مجالس الجماعات المحلية لممارسة مهامهم. وتسند لهم منح تحمل على ميزانية الجماعة المحلية تحدّد معاييرها وتضبط مقاديرها بأمر حكومي بناء على رأي المحكمة الإدارية العليا وبعد أخذ رأي المجلس الأعلى للجماعات المحلية.

يقصد بالتفرغ عدم الجمع بين رئاسة مجالس الجماعات المحلية وممارسة أي وظيفة أو مهنة أخرى. ويوضع رؤساء مجالس الجماعات المحلية من الأعوان العاملين بالقطاع العام في وضعية عدم مباشرة خاصة. يعتبر كلّ رئيس مجلس جماعة محلية أخلّ بمقتضيات التفرغ معفى قانونا ويخضع الإعفاء للإجراءات المنصوص عليها بهذا القانون.

يمارس أعضاء مجالس الجماعات المحلية مهامهم دون مقابل. وتسند لنواب الرئيس ومساعديه منح بعنوان استرجاع مصاريف تضبط بأمر حكومي بناء على رأي المحكمة الإدارية العليا وبعد أخذ رأي المجلس الأعلى للجماعات المحلية.

ج. تبعات الاستقالات أصبحت تهدد استقرار العمل البلدي.

5. نظام الاقتراع

توجه الخيار الوطني لانتخاب المجالس النيابية منذ انتخابات المجلس التأسيسي نحو نظام التمثيل النسبي مع الأخذ بأكبر البقايا. وأثبتت هذه الطريقة حدودها في الانتخابات البرلمانية لما أفرزته من تشتّت سياسي داخل البرلمان أدّي إلى شلّ حركته وأدّى إلى نفس الإشكاليات داخل المجالس البلدية حيث تكرّرت الأزمات وتعاقبت الاستقالات. الأمر الذي دعا إلى ضرورة إعادة التفكير في هذا الخيار والبحث عن بديل له. في الحقيقة هناك عديد الخيارات المتوفّرة على المستوى النظري التي تمكن من إعطاء المجالس البلدية أكثر استقرار عبر افراز أغلبية واضحة تسمح بتسيير أعمال المجلس وأخذ القرارات.

أ. الترفيع من العتبة هو الحل الذي سيسمح الى الأحزاب الكبرى من الحصول على عدد مقاعد كاف لتركيز أغلبية مستقرة.

الفصل 117 خامسا من القانون الانتخابي: لا تدخل في توزيع المقاعد القائمات المترشحة التي تحصّلت على أقل من % 3 من الأصوات المصرّح بها على مستوى الدائرة».

كل الأنظمة الانتخابية التي توجهت نحو تكريس التمثيل النسبي أقرت بعتبة لا تقل على 5% من الأصوات المصرح بها. برهنت الانتخابية البلدية لسنة 2018 أن العتبة 3% لا تسمح بتجميع الصفوف وأقصاء الترشحات الفلكلورية. يقترح إذا الترفيع من العتبة بين 5 و7 %.

ب. التفكير في تغيير التمثيل النسبي بنظام الأغلبية أو مزج بين هذه الأنظمة.

الفصل 117 خامسا:»يُجرى التصويت على القائمات في دورة واحدة، ويتم توزيع المقاعد في مستوى الدوائر على أساس التمثيل النسبي مع الأخذ بأكبر البقايا ...».

يمكن التفكير في الذهاب الى نظام مزدوج تم اقتراحه على مجلس الوزراء عند المصادقة على مشروع قانون الانتخابات المحلية. هذا النظام لقب بنظام 50% زائد واحد. ويفرض هذا النظام بإسناد للقائمة المتحصلة على الأغلبية البسيطة أي على أكبر عدد من الأصوات نصف المقاعد ومقعد إضافي مما يسمح لها بالتمتع بأغلبية مستقرة ورئاسة المجلس. وباقي المقاعد توزع على باقي المترشحين بالتمثيل النسبي مع أكبر البقايا.

النصوص التي يجب مراجعتها: القانون الانتخابي، قانون الأحزاب، القانون المنظم لهيئة الانتخابات، مجلة الجماعات المحلية.

ج. التخلي عن الانتخاب في دورة واحدة والذهاب نحو إرساء دورتين.

الفصل 117 خامسا: «يُجرى التصويت على القائمات في دورة واحدة ...».

إرساء دورتين للتصويت لا يسمح بالمشاركة في الدور الثاني إلا للأحزاب أو القائمات التي تتحصل في الدور الأول على عدد أدنى محدد مسبقا من الأصوات.ويسمح هذا النظام بتشجيع الأحزاب الصغيرة على تكوين ائتلافات تكون لها أكثر حظوظ لتجاوز الدور الأول.

د. تمثيل المعتمديات في تركيبة المجالس الجهوية. هذا الطلب لا يمكن تكريسه عمليا إلا إذا تمت الانتخابات ليس في دائرة واحدة ممثلة في الجهة بل في المعتمديات كدوائر انتخابية. وهو ما سيغير كيفية معالجة السجل الانتخابي الذي يستوجب في هذه الحالة مسكه لـــ294 معتمدية. كما يحتم علينا هذا الخيار توزيع مقاعد المجلس الجهوي على المعتمديات.

المسائل المطروحة تتمحور حول :

زمن تنظيم الانتخابات:

- تزامن او فصل الانتخابات البلدية على الانتخابات الجهوية
- تزامن او فصل الانتخابات التشريعية على الانتخابات الجهوية

تركيبة وحل ومهام المجالس

- الحط من عدد المستشارين بالمجالس البلدية والجهوية
- التفرغ عند ممارسة المهام
- الاستقالة وشروط جل المجالس البلدية
- التنسيق بين صلاحيات السلطة اللامحورية والسلطة اللامركزية

تم إعداد 4 محاور لإعتمادها في الإستشارة الوطنية :

المحور 1 العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية
المحور 2 دور الرقابة في تدعيم الحوكمة المحلية
المحور 3 المنظومة المالية والجبائية والنظام المحاسبي والموارد البشرية
المحور 4 استكمال وتطوير المشهد المؤسساتي والقانوني لمنظومة اللامركزية

تم إعداد التقرير الأولي من طرف :

- السيد مختار الهمامي، خبير
- السيد أحمد زروق، خبير

بمساعدة :

- الأستاذة منى بوراوي

تم الاعتماد في صياغة التقرير على :

- جانب من ورقات العمل التي أعدها الخبراء والأساتذة

ياسين التركي ـ هند بن عثمان ـ عبد اللطيف الميساوي ـ مراد بن جلون ـ محمد الهدّار ـ حافظ زعفران ـ بسمة الغالي ـ ريم حسن ـ محمد العيادي ـ بوراوي بن عبد الحفيظ ـ أحمد السوسي ـ نائلة شعبان ـ لطفي الخالدي ـ أنيس الوهابي ـ مصطفى بن لطيف ـ سلسبيل القليبي ـ شوقي قداس ـ نجلاء براهم

- أعمال ومنشورة أو محاضرات لخبراء مختصين

محمد الصالح بن عيسى ـ ناجي البكوش ـ عصام بالحسن ـ شفيق الصرصار ـ عفاف المراكشي ـ عمر بالهادي ـ محمد الصغير الزكراوي ـ صالح بوسطعة ـ حاتم المليكي ـ فيصل قزاز ـ عندة القفضي ـ بسام الكراي ـ رشيد الطوزي ـ لطفي طرشونة