

مسودة



# رهانات الانتخابات المحلية بين الإلحاحية ومقتضيات التأسيس

ورقة تولىفية

(Note de synthèse)

تحت إشراف  
المعز حسيون

ماي 2016

---

## بين يدي الورقة

يغلب على المسار الحالي لتركيز المجالس المحلية وتنظيم الانتخابات المقبلة الاحتكام إلى أحد منطقتين:

- **منطق الإلحاحية** الذي يستحضر بالأساس الوضعية المتردية التي آلت إليها النيابات الخصوصية وتعطلت فيها مصالح المواطنين

- **ومنطق التأسيس** للسلطة المحلية الذي ينطلق من تصور دستوري في إدارة الشأن المحلي يقوم على مراجعة جذرية لدور الدولة ولعلاقتها بالأطراف، بما يجعل من هذا الإصلاح جزءا مهما من مسار الانتقال الديمقراطي

غير أن كلا المنطقتين لا يخرج عن اعتبارات الدوائر المهيكلة (الدولة ومؤسسات الحكم، الأطراف السياسية، التشكلات المختلفة للمجتمع المدني المحلي والوطني) ويغفل منطق من هم خارج هذه الدوائر (الجهات المحرومة والمهمشة، المقصون من الدورة الاقتصادية، المنسحبون من الحياة العامة...) والذين ينظرون إلى هذه التشكلات المؤسسية كأدوات للقهر أو التسلط السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

ومع تنامي ضعف الثقة بالسياسي وبالسلطة المركزية وبالذات المهيكلة عموما، قد تمثل اللامركزية "الأمل الأخير" لتحقيق الإدماج المجتمعي (l'intégration sociétale)، خاصة إذا حظيت الجماعات المحلية بثقة المواطنين وتحقق انخراطها في لعب أدوار تديرية وسياسية واقتصادية واجتماعية تجعل منها طرفا رئيسيا في مواجهة الإشكاليات الكبرى التي تواجه البلاد.

وإزاء هذه الرهانات وخطورتها، انطلقت السلطة التنفيذية في توفير ثلاثة مستلزمات قانونية لتركيز المجالس المحلية، تتمثل في نصّ يتعلّق بتنظيم السلطة المحلية أطلق عليه اسم مجلة الجماعات المحلية ونصّ ثان يتعلّق بالتوزيع الجغرافي للجماعات المحلية ونصّ ثالث يتعلّق بكيفية انتخاب أعضاء مختلف المجالس المحلية.

وبدافع التعجيل بتركيز هياكل محلية منتخبة وبنية تقليص آحاد تنظيم العملية الانتخابية، وقع تجزيء التمشي والتعجيل بإعداد مشروع القانون المتعلّق بالانتخابات وإحالته على مجلس نواب الشعب على أن يتم موافاته ببقية النصوص تباعا.

غير أن هذا التمشي والخيارات التي صاحبته، والتي غلّبت منطق الإلحاحية على باقي الاعتبارات لأسباب قد تكون مفهومة، يمكن أن تكون له تداعيات سلبية يحسن الانتباه إليها واستباق مخاطرها حتى تتحقق الأهداف المنشودة من العملية ولا تُغفل رهاناتها الحقيقية.

من هذا المنطلق، تحاول هذه الورقة تفحص هذا التمشي، بعد وضعه في إطاره الأشمل، وتبين المخاطر التي تترصده والمتمثلة أساسا في:

- **الإخلال بالزرنامة الانتخابية** بفعل حجم وطبيعة المراجعات التي يمكن أن تقع للخيارات عند عرض النصوص على المؤسسات السياسية (البرلمان) وما يتطلبه ذلك من وقت

- **تعطيلات على مستوى تنفيذ النصوص القانونية**، إما لعدم توفر مستلزماتها الواقعية أو لعدم اقتناع الأطراف المعنية بها

- **القصور عن بلوغ الأهداف الحقيقية** للعملية الانتخابية والمتمثلة في تركيز مؤسسات محلية تشتغل بشكل يُقتع المواطنين ويسهم في إدماج الجانب اللامهيكل من المجتمع ويحافظ على التماسك الذي هو أحد خصائص المجتمع التونسي

وتقترح الورقة - ترشيدا للتمشي الحالي - اعتماد مبدأ إدارة المخاطر (Gestion des risques) وخاصة منها المخاطر الاستراتيجية الكامنة (Facteurs stratégiques de risque)، وهو ما يتطلب التريث على مستوى المسار الحالي وانتخاب مجمل القضايا الكبرى المرتبطة بالخيارات الأساسية ورفعها للحسم من قبل السياسيين، على أساس يضع الجزء اللامهيكل من المجتمع في قلب عملية الانتقال لا على هامشها، مع تشريك الأطراف المتدخلة المعنية بالشأن المحلي، الرسمية وغير الرسمية، بما يضمن انخراطها في ما يمكن أن نطلق عليه الرزنامة الوطنية للسلطة المحلية وبما يحصّن المسار من الهزات المحتملة والتي قد تكون تبعاتها خطيرة ليس فقط على الانتخابات ولكن على التماسك المجتمعي وعلى المسار الانتقالي برمته.

## مكونات الورقة

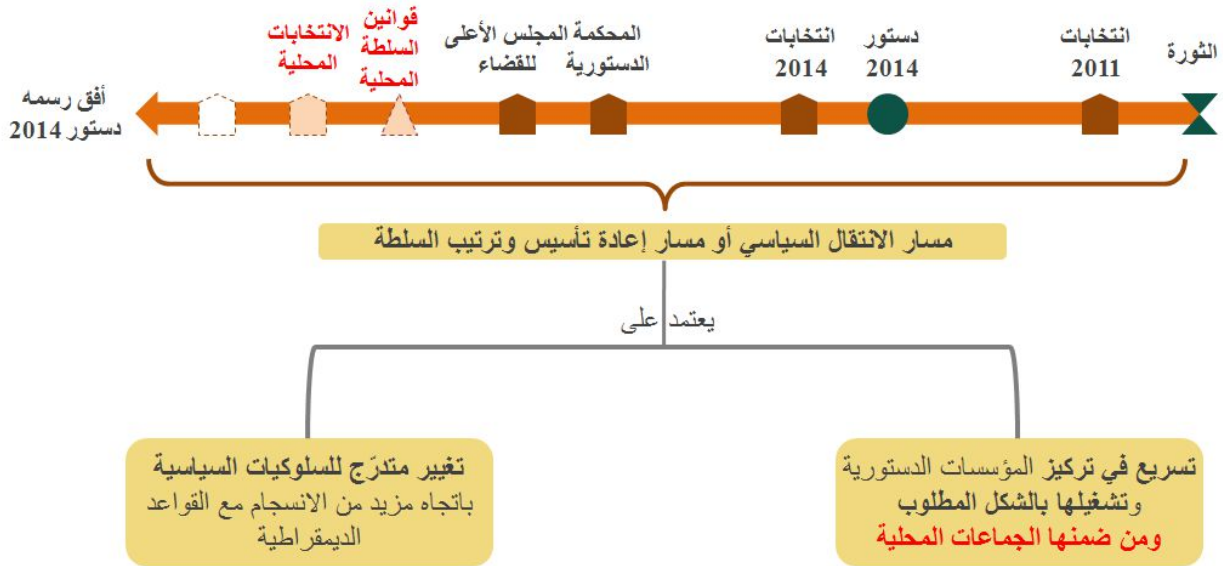
- 1. السياقات**
- 4 أ. تأسيس السلطة المحلية محطة هامة في مسار الانتقال السياسي
- 4 ب. الباب السابع من الدستور المخصص للسلطة المحلية مبني على أسس سليمة بعيدا عن الحسابات السياسية
- 4 ت. الرهانات المتعلقة بالسلطة المحلية تتجاوز الجوانب الانتخابية
- 5 ث. نحن إزاء عملية تأسيس للسلطة المحلية يجب مراعاة مقتضياتها
- 6 ج. الوضعية الحالية للجماعات المحلية تؤكد إلحاحية العملية
- 2. مستلزمات تركيز المجالس المحلية المنتخبة**
- 7 أ. مراعاة الترابط بين النصوص القانونية الثلاثة
- 9 ب. حسن الترتيب بين الجوانب السياسية والجوانب الفنية
- 10 ت. الموازنة بين الإلحاحية ومقتضيات التأسيس
- 10 ث. اعتبار المسار في مجموعه
- 11 ج. مراعاة تعدد الأطراف المعنية
- 3. ملاحظات على خيارات التمشي الحالي**
- 12 أ. غلبة الإلحاحية على مقتضيات التأسيس
- 12 ب. غلبة المنحى الفني على السياسي وأسباب ذلك
- 13 ت. التجزيء
- 13 ث. الحسم الأحادي لمضامين سياسية
- 4. التداعيات المحتملة للتمشي الحالي**
- 14 أ. تركيز إشكالات كثيرة في فترة زمنية وجيزة قد يهدد بمراجعة معمقة للخيارات
- 15 ب. تهديد لجودة النصوص بنذر بصعوبات في التطبيق
- 15 ت. عدم احترام المواعيد المعلنة لتنظيم الانتخابات المحلية
- 5. موجّهات لترشيد التمشي الحالي**
- 15 أ. ضرورة التحكم في المخاطر
- 16 ب. التريث من أجل تقابل المقاربتين
- 17 ت. استخلاص القضايا المحتاجة إلى توافقات سياسية

## 1. السياقات

### أ. تأسيس السلطة المحلية محطة هامة في مسار الانتقال السياسي

سلكت عملية الانتقال السياسي في البلاد مسارا عاما أنجزت فيه عدة محطات، أهمها دستور 2014 الذي حدّد معالم المشهد المؤسسي المنشود. وتعتمد عملية الانتقال هذه بالأساس على:

- بناء عدد من المؤسسات الدستورية وتشغيلها بالشكل المطلوب (مجلس نواب الشعب، رئاسة الجمهورية...)، وما يستتبعه ذلك من آليات وإجراءات (النظم الانتخابية، النصوص القانونية، تركيبة المؤسسات...)
- تغيير متدرّج للسلوكيات السياسية باتجاه مزيد من الانسجام مع القواعد الديمقراطية<sup>1</sup>.



### ب. الباب السابع من الدستور المخصص للسلطة المحلية مبني على أسس سليمة بعيدا عن الحسابات السياسية

لم يكن موضوع اللامركزية والجماعات المحلية محلّ خلاف بين المؤسسين، بل كان هناك إجماع على أنّ ضعف الحوكمة الديمقراطية المحلية كان من أسباب اختلال التوازن بين المناطق والجهات وبالتالي أحد الأسباب الأساسية لاندلاع الثورة. فكان هناك إجماع على ضرورة تقليص الفوارق الجهوية كما كان هناك إجماع على ضرورة القيام بإصلاحات جذرية في هذا الشأن بهدف تمكين المواطنين في المناطق والجهات من إدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم.

<sup>1</sup> لمزيد التفصيل، انظر الفقرة الخاصة بـ"استكمال مسار إعادة تأسيس وترتيب السلطة" في ورقة لمركز جسور بعنوان "الحاجة الملحة إلى أجندة وطنية جامعة لمواجهة حدة التحديات" (أوت 2015).

وللمنتبَع أن يلاحظ أنّ التوافق الذي ميّز مشروع الباب السابع من الدستور عند إعداده من قبل اللجنة التأسيسية للجماعات العمومية المحليّة والجهويّة تواصل عند التصويت عليه، فلم تبرز حينها خلافات تبرّر مراجعة التوافق أو إجراء تعديلات في مضمونه.

### ت. الرهانات المتعلقة بالسلطة المحليّة تتجاوز الجوانب الانتخابية

لقد كان هذا الباب محلّ إشادة من قبل كلّ المتابعين لمسار الانتقال الديمقراطي في تونس باعتباره تكريسا للمضامين الأحدث في مجال إدارة الشأن العام المحلي، بما يجعل منه بابا ثورياً يؤديّ تكريسه إلى تغيير جذريّ في كلّ المجالات المتّصلة بالشأن المحلي، بحيث لا يقتصر التغيير على المسألة الإدارية والتدبيرية (management) فقط، بل ستكون له أبعاد اقتصادية واجتماعية وسياسية هامة.

فاللامركزية بأبعادها المختلفة يمكن أن تمثّل إستراتيجية جديدة للدولة في إدارتها للملفات الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من الملفات، بما يسمح بإعادة انتشار الدولة ولأجهزتها الأساسية وأهمها الجهاز الإداري. سيكون هذا التحول فرصة للمواطنين لإعادة اكتشاف وتعميق مواطنهم ولترسيخ الممارسة اليومية للديمقراطية، كما سيتمثّل فرصة لمن لم يتحسّسوا بعد معاني المواطنة للاندماج والمشاركة في إدارة الشأن العام بما يساهم في الحدّ من المخاطر التي يمثّلها الجزء اللامهيكل واللامؤطر من المجتمع.<sup>2</sup>



<sup>2</sup> أو الهامش كما يسمّيه البعض، باعتباره على هامش المساحات المهيكلة في المجتمع.

إن تأسيس السلطة بهذا المعنى هو فرصة ليس فقط لإعادة التفكير في الدولة وفي مكوناتها وفي علاقتها بالأطراف، بل كذلك لإعادة صياغة عقد مجتمعي جديد تكون الدولة فيه حاضرة، لا بلباس الدولة المهيمنة والأمره بل بلباس الدولة المرافقة والمساعدة.

إن نجاح هذا التعاقد الجديد مرهون بوجود إرادة قوية لجعله عقدا جامعا للقوى والفعاليات المجتمعية ذات العلاقة بالشأن المحلي (الدولة ومؤسسات الحكم، الجماعات محلية، الأطراف السياسية، التشكلات المختلفة للمجتمع المدني المحلي والوطني). لكن التحدي الأهم هو أن تتمكن هذه القوى من الاستجابة إلى انتظارات واحتياجات من هم خارج هذه الدوائر المهيكلية، من يعتبرون كل هذه التشكلات المؤسسية أدوات لتواصل القهر السياسي والاقتصادي والاجتماعي. لذلك فإن النجاح في إعطاء الأمل لهؤلاء ممن ينسوا من الدولة وأذرعها وتمثلاتها قبل الثورة وبعدها سيكون خيرا ضامنا للانتقال الديمقراطي وخيرا مانعا من الارتداد إلى الوراء.

### ث. نحن إزاء عملية تأسيس للسلطة المحلية يجب مراعاة مقتضياتها

إن تنزيل المقتضيات الدستورية للباب السابع المتعلق بالسلطة المحلية يتجاوز كثيرا مجرد تنظيم انتخابات لتعويض النيابات الخصوصية القائمة بمجالس منتخبة، ففضية تكريس اللامركزية وتركيز الجماعات المحلية لا يمكن اختزالها في بعدها التقني الذي يتلخص في توزيع الاختصاصات بين المركز والأطراف، فنحن إزاء عملية تأسيس لها مقتضياتها وتعميقاتها التي يتطلب حلها الاستناد إلى نظرة إستراتيجية تضمن بناء مؤسسات محلية قادرة على القيام بدورها على الوجه الأمثل.

لن يكون للتأسيس من معنى إذا لم يتم تركيز مؤسسات محلية بالمواصفات التي ضبطها الدستور من ناحية تكوينها ومكوناتها وكذلك من ناحية مهامها واختصاصاتها وصلاحياتها والموارد الموضوعية تحت تصرفها بما يجعلها قادرة على القيام بالدور الذي أوكله لها الدستور وبما يمكنها من الاشتغال بالنجاعة والفعالية اللازمين لبلوغ الأهداف المرسومة لها. ولن يكون هذا الأمر متاحا إلا بتوفر الرؤية (Vision) التي تضع السلطة المحلية في إطارها الأشمل وهو إعادة تأسيس الدولة ككيان جامع لمطامح وتطلعات كل التونسيين وخدام لها.

### ج. الوضعية الحالية للجماعات المحلية تؤكد الحاجة العملية

تتسم الوضعية الحالية للجماعات المحلية بالتردي على مستويات عدة:

- وضعية المرافق العمومية المحلية
- وضعية المالية العمومية<sup>3</sup>

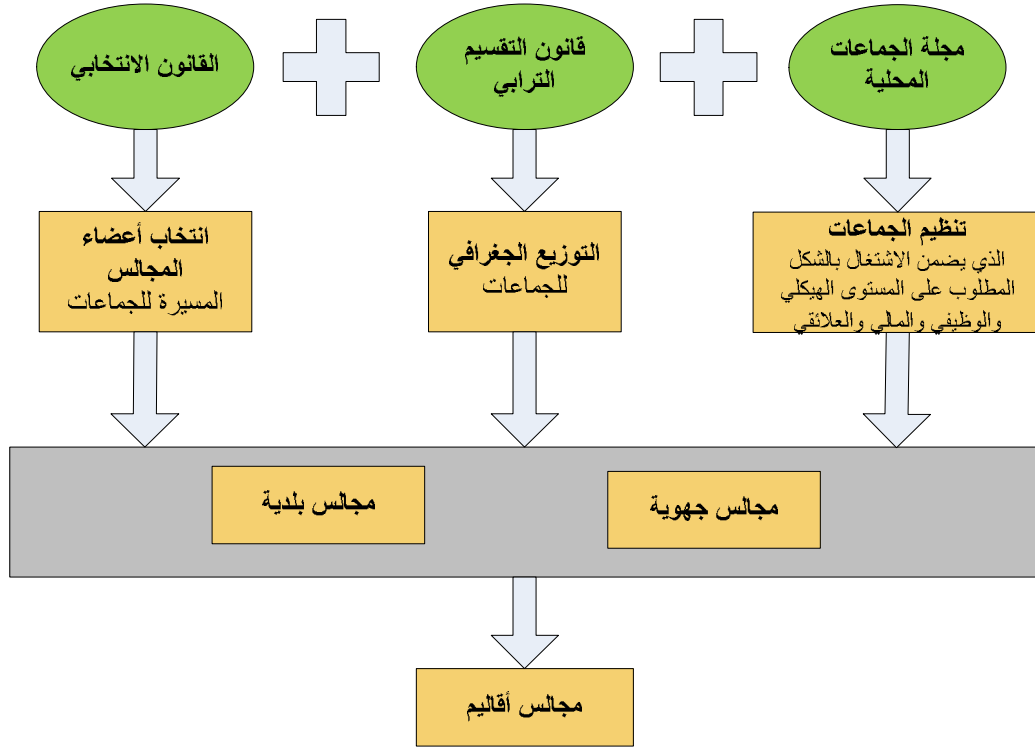
لقد عمقت هذه الوضعية عدم الثقة في المؤسسات القائمة وفي حسن تصرفها وأفضت إلى تراكم التجاوزات القانونية وتفاقم احتجاج المتساكنين، بما أد إلى صعوبة مواصلة الاعتماد على النيابات الخصوصية. فالوضعية الحالية للجماعات المحلية أضحت مبررا قويا لاعتبار تنظيم الانتخابات المحلية مسألة بالغة الأهمية.

<sup>3</sup> انظر في هذا التقرير التألفي الصادر عن الإدارة العامة للجماعات المحلية (DGCL) في أكتوبر 2015 تحت عنوان: « Diagnostic exhaustif de la situation d'endettement des communes tunisienne : fin 2014 »

## 2. مستلزمات تركيز المجالس المحلية المنتخبة

تركيز المجالس المحلية المنتخبة يستوجب الحسم في مجموعة من القضايا بمقتضى نصوص قانونية ثلاثة، كما يبينه الرسم التالي:

### مستلزمات تركيز المجالس المحلية المنتخبة



### أ. مراعاة الترابط بين النصوص القانونية الثلاثة

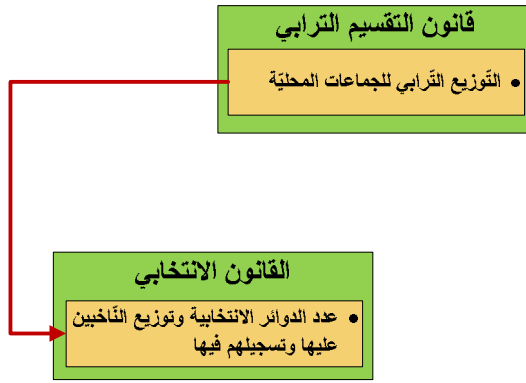
ترتبط النصوص القانونية الثلاثة في ما بينها بشكل منطقي ويكمل بعضها بعضا، ويمكن أن نسوق على ذلك شواهد كثيرة:

قانون التقسيم الترابي  
• شكل وامتداد الرقعة الجغرافية لكل من البلدية والجهة والإقليم

مجلة الجماعات المحلية  
• تحديد دور واختصاص كل من البلدية والجهة والإقليم

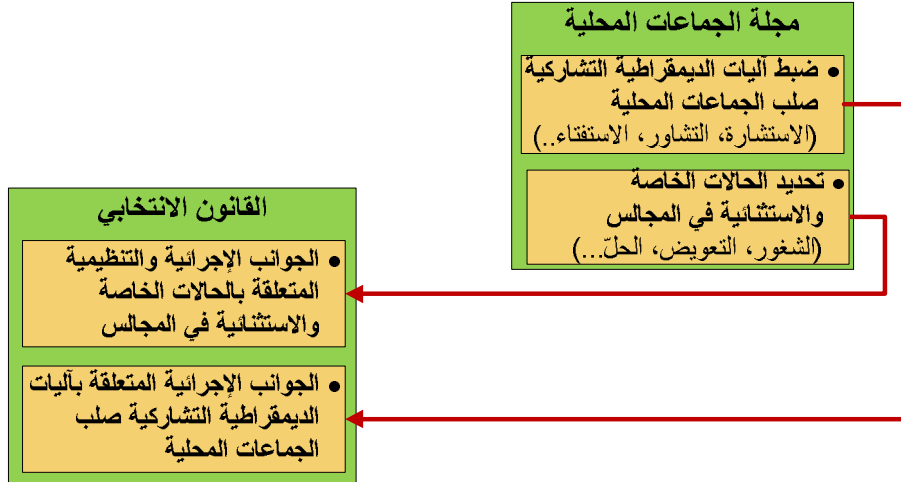
- فالقسيم الترابي يعتمد على معايير موضوعية ترتبط أساسا بتوزيع المهام والوظائف التي سيعطى بها كل صنف من الجماعات المحلية والأدوار الموكولة له والتي تضبطها مجلة الجماعات المحلية. فتحدد أدوار واختصاصات كل من الأصناف الثلاثة من الجماعات المحلية (البلدية والجهة والإقليم)، يؤثر بشكل كبير على شكل وامتداد الرقعة

الجغرافية التي ستمارس داخلها هذه الاختصاصات<sup>4</sup>. كما تمثل هذه المسائل عناصر مهمة في تحديد نوعية الأشخاص (profils) الذين سيترشّحون أو سيتمّ ترشيحهم للانتخابات المحلية.



- في نفس الوقت يؤثر التوزيع الترابي للجماعات المحلية على كامل البلاد التونسية على توزيع الدوائر الانتخابية وبالتالي على توزيع الناخبين بين الدوائر الانتخابية وعلى عملية التسجيل للانتخابات المحلية، وهي مسائل يتصدى لها القانون الانتخابي.

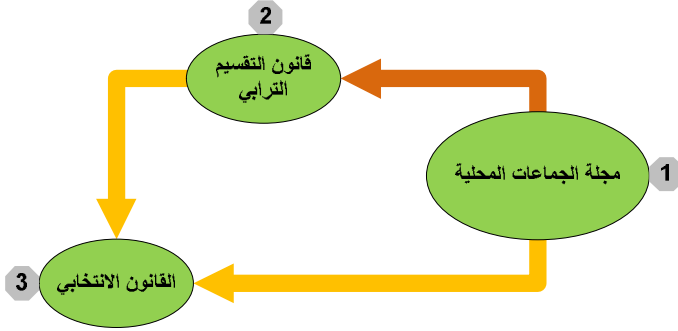
- من جانب آخر، ترتبط عديد الجوانب الموضوعية والإجرائية المتعلقة بالقانون الانتخابي بمقتضيات مجلة الجماعات المحلية. فمن ذلك أن آليات الديمقراطية التشاركية التي أقرّ الدستور ضرورة اعتمادها من قبل الجماعات المحلية (مثل الاستشارة والتشاور وخاصة الاستفتاء المحلي) تحدّد في مجلة الجماعات المحلية بينما تتصل بها مسائل كضبط الشروط والإجراءات والأجال والنزاعات والجهات المتدخلة والمسيرة وغيرها من المسائل التي تتلاقى مع موضوعات القانون الانتخابي وترتبط بمقتضياته.



<sup>4</sup> من ذلك مثلا أن صلاحيات التخطيط الاقتصادي تقتضي رقعة جغرافية ممتدة ومجموعة بشرية معتبرة.



الترايط بين النصوص القانونية الثلاثة



لذلك فإن المنطق يفترض ترتيب وضع النصوص بالبدء بالمسألة التنظيمية (الهيكلية والوظيفي والمالي والعلاني بمقتضى مجلة الجماعات) ثم بتحديد المجال جغرافياً (التقسيم الترابي اللامركزي) للوصول بعد ذلك إلى التنزيل الانتخابي (قانون الانتخابات).

### ب. حسن الترتيب بين الجوانب السياسية والجوانب الفنية

- مثل ما هو الشأن في عديد الإصلاحات، يتضمن تركيز المجالس المحلية تداخلا كبيرا بين القضايا السياسية والفنية:
- من ذلك مثلا أن انتخاب أعضاء المجالس البلدية ومجالس البلديات يطرح عدة خيارات بخصوص نظام الاقتراع (على القوائم أم على الأفراد، بنظام الأغلبية أم بنظام النسبية أم بنظام مختلط، بالنسبة لنظام النسبية مع أكبر البقايا أم مع أكبر المتوسطات...)، وهي خيارات سياسية تعبر عن رؤى مختلفة حول تمثيلية الجماعات المحلية للمواطنين وحول مكانة الأحزاب والمستقلين، والأصل أن يقتصر دور الفنيين فيها والخبراء على المرافقة بالاستشارة ثم بصياغة الخيار المعتمد صياغة فنية.
  - كذلك الأمر في ما يتعلق بتنزيل المبدأ الدستوري المتعلق بتصنيف صلاحيات الجماعات المحلية إلى صلاحيات ذاتية وصلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية وصلاحيات منقولة من السلطة المركزية. فهذه الصلاحيات لها تأثير على دور الدولة وعلى قدرة الجماعات المحلية على الاضطلاع بها، ولا يمكن تحديد الخيارات الفنية بخصوصها إلا في إطار رؤية سياسية لدور الجماعة المحلية ولدور الدولة، سواء كان ذلك في إطار تصور مغلق وثابت أو في إطار تصور قائم على فكرة التدرج في تقوية صلاحيات الجماعات المحلية.
  - ونفس الملاحظة تنسحب على معايير التقسيم الترابي للبلاد التونسية إلى جماعات محلية بحسب كل صنف والتي تمثل قضية على غاية من الخطورة وتحتاج إلى توافق كبير حتى لا تتسبب في إثارة الثغرات العشائرية أو القبلية أو في إثارة بعض الأطراف السياسية التي قد تراها موظفة ضدها وضد مصالحها الانتخابية.
- إن سوء الترتيب بين السياسي والفني والقفز على المرحلة السياسية والمرور مباشرة إلى المرحلة الفنية سيؤدي إلى انزلاق السلطة السياسية من السياسيين إلى الفنيين الذين سيجدون أنفسهم مجبرين على القيام بخيارات قد تكون محل مراجعة من قبل السياسيين عند تدخلهم في مراحل لاحقة من المسار.
- لذلك، فإن التمشي الأنسب يتطلب التفريق بين الخيارات السياسية التي تحتاج إلى توافق مجتمعي واسع، وبين التعبيرات الفنية عن هذه الخيارات والتي تحتاج إلى خبرة الخبراء ودقة أهل الاختصاص، ويقتضي ذلك البدء بحسم مجموعة من الخيارات السياسية الأساسية وحشد الدعم والمناصرة السياسية والمجتمعية حولها قبل ترجمة ذلك في صيغ قانونية.

## ت. الموازنة بين الإلحاحية ومقتضيات التأسيس

تقتضي الموازنة بين الإلحاحية ومقتضيات التأسيس اعتماداً تمشّ يكون هدفه تأسيس السّلطة المحليّة طبقاً للمقتضيات الدستورية لكن بهندسة متدرّجة تأخذ بعين الاعتبار طول المسار وحجم التعقيدات التي تعترضه. ويقتضي هذا التدرّج التّفريقَ بين:

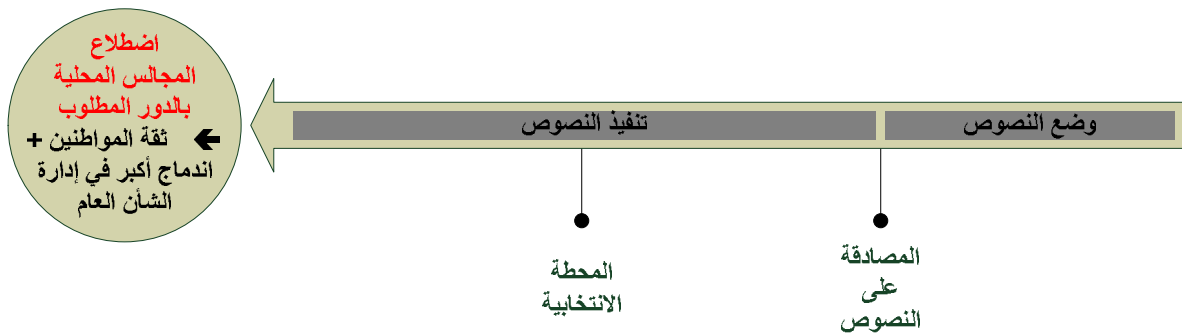
- ما هو عاجل ومؤكّد لا يحتمل الانتظار بضغط من العامل الزّمني، مثل حالة البلديات بخصوص المرافق الأساسية - مرافق القرب (Services de proximité) - وما تقتضيه من تركيز لمجالس منتخبة ومسؤولة، ومثل الصّعوبات والعوائق التّنمويّة على مستوى الجهات وما تقتضيه من تركيز لمجالس جهويّة ومجالس أقاليم منتخبة ومسؤولة تخفّف العبء عن الهياكل التابعة للمركز
- ما يمكن تأجيله زمنياً دون أن يخلّ بالبناء المؤسسي مرحلياً ويحتاج إلى وقت أطول لاستكمال الأعمال الضرورية لبنائه (دراسات، إحصائيات...)، مثل إحالة جزء من محصول ضرائب الدولة لفائدة الجماعات المحليّة

والأصل أن يتمّ ضبط "رزمة وطنية للسّلطة المحليّة" تكون بمثابة البرنامج الجامع الذي يتجاوز الرزمة الانتخابية والذي يستند إلى رؤية إستراتيجية مستمدة من الدستور وأهدافه تنزل تدريجياً في سياسات عمومية تراعي وتوفّق بين جانبي الإلحاحية والمقتضيات الدستورية.

## ث. اعتبار المسار في مجموعه

يشمل المسار جانبي وضع القوانين وتنفيذها، ومجمل هذا المسار وسيلة إلى تحقيق هدف اضطلاع المجالس المحلية بالدور المطلوب منها وضمان ثقة المواطنين والانخراط الفعلي في إدارة الشأن العام:

اعتبار مسار تركيز السّلطة المحليّة في مجموعه



ويحتاج ضبط الخيارات ذات الصبغة التطبيقية في النصوص الثلاثة أن يُأخذ بعين الاعتبار توفر الإمكانيات المادية والبشرية عند إعداد المستلزمات بما يتناسب مع الأهداف المرسومة (مع الموازنة بين التأكيد والفاعلية). إنّ إهمال مسألة التّزليل عند ضبط الخيارات في بداية التمشّي قد يحولها إلى عناصر معطّلة في وقت يكون فيه المسار متقدماً بدرجة يصعب معها تغيير الخيارات. ومن ذلك مثلاً:

- مسألة مراقبة تمويل الحملات الانتخابية والتي تشهد تشبث دائرة المحاسبات بعدم قدرتها على الاضطلاع بهذه المهمة، فالأولى أن يتم الحسم في هذا الموضوع في البدايات بمراعاة الإمكانيات وبالتشاور مع الأطراف المعنية (خاصة دائرة المحاسبات والهيئة العليا المستقلة للانتخابات) حتى لا يصير عاملا معطلا للعملية الانتخابية عند انطلاقها أو مهددا لنزاهة ومصداقية العملية الانتخابية خلال إجراءاتها.
- كذلك الشأن بالنسبة لموضوع لامركزية القضاء الإداري والذي يُتجه فيه إلى تركيز 13 دائرة قضائية دائمة للمحكمة الإدارية في الجهات تتولى البت في المنازعات الانتخابية. فهذا الموضوع يتجاوز المسألة الانتخابية ويرتبط بسياسة الدولة في مجال إعادة هيكلة وتنظيم القضاء الإداري واستقلالية السلطة القضائية ويستوجب بالتالي تشاورا وتوافقا مع من يمثل قضاة المحكمة الإدارية والتثبت من توفر الإمكانيات البشرية والمادية الكبيرة المطلوبة (مقرات، معدّات، تكوين وانتداب قضاة جدد، استعداد من القضاة...).

### ج. مراعاة تعدد الأطراف المعنية

- إن أهمية تأسيس السلطة المحلية وأثارها على المنظومة المؤسسية – السياسية والإدارية – وعلى المنظومة القانونية الوطنية، يفسر إلى حد كبير تعدد الأطراف التي ترى نفسها معنية بالمسار وتعمل بالتالي على التأثير فيه. فإضافة لمؤسستي الحكومة والبرلمان الذين برز دورهما بوضوح باعتبار النشاط التشريعي والتشريحي الذي تعرفه المرحلة الحالية، فإن عددا لا يستهان به من الأطراف منخرط ومؤثر في عملية "التأسيس"، سواء على مستوى وضع القوانين أو تنفيذها:
- فالإ جانب الخبراء الذين أشرفوا على صياغة مشروع القانونين، شهدت عملية الصياغة مشاركة عدد من المكونات الأخرى للمجتمع المدني (منظمات، جمعيات، خبراء، مواطنين) في إطار الاستشارات التي تمت تحت إشراف الوزارة المعنية بالملف. كما استمعت اللجنة البرلمانية المختصة بدراسة مشروع القانون المنقح لقانون الانتخابات والاستفتاءات بالاستماع إلى عدد كبير من المنظمات والجمعيات والخبراء إلى جانب الجهات والهيئات الرسمية التي عبرت كل منها عن مواقف متباينة من المشروع تتم عن رؤى وتصورات مختلفة للمقتضيات الدستورية ولكيفية تنزيلها.
  - هذا إلى جانب صنف من المعنيين بتأسيس السلطة المحلية (مثل مكونات المجتمع المدني الناشطة في مجال التنمية المحلية) لم تتح لهم الفرصة للإدلاء بأرائهم في خصوص مشروع هذا القانون وقد نتاح لهم الفرصة عند التعرّض إلى بقية مشاريع القوانين.
  - كما يوجد صنف آخر لن تتاح له الفرصة للمشاركة عند وضع الخيارات والصياغات لكنه سيكون عنصرا فاعلا عند التطبيق. ويتمثل هذا الصنف بالخصوص في بقية مكونات الإدارة المركزية (المالية، التنمية والاستثمار والتعاون الدولي، أملاك الدولة والشؤون العقارية، الوظيفة العمومية والحوكمة ومكافحة الفساد...) والتي لن تفوت بسهولة للجماعات المحلية في صلاحياتها الحالية المتصلة بتسيير الشأن المحلي (الاختصاصات، الصلاحيات، الجباية، التصرف المالي، التصرف في الأعوان، التصرف في الملك العمومي...).
  - ولا تُغفل الإدارة المحلية التي تتبع الدولة داخل الجماعات المحلية (ومنها الكتاب العامون للجماعات المحلية) والتي سيؤدي تأسيس السلطة المحلية إلى إعادة صياغة مهامها ومكانتها بما قد يؤدي إلى رفضها للتغيير ومقاومته.

- هذا إلى جانب المكونات الأخرى للمجتمع المدني خاصة منه المحلي والذي يشمل بمعناه الواسع المهيكل وغير المهيكل والمعني بعملية تنفيذ القوانين وبمآلات الإصلاحات عموماً.  
ويمكن إرجاع مختلف هذه الأطراف إلى دوائر أربعة من المعنيين بتركيز السلطة المحلية، كما يبينه الرسم التالي:



### 3. ملاحظات على خيارات التمشي الحالي

#### أ. غلبة الإلحاحية على مقتضيات التأسيس

يبدو أنّ الدافع الرئيسي للتسريع في تمشي تركيز المجالس المحلية المنتخبة هو الوضعية الصعبة التي آلت إليها الجماعات المحلية خلال السنوات السابقة والتي فرضت على السلطة المركزية وفروعها في الجهات والمناطق (الوالي، المعتمد...) تحمّل الجزء الأكبر من العبء الإداري والمالي الضروري لضمان حدّ أدنى من المرافق العمومية المحلية (التظافة، التتوير، الطرقات، التصرف في الأعوان، استخلاص الأداءات المحلية...).

والمتابع لخطاب السلطة التنفيذية في هذا الصدد يجده مركزاً على مفردات التردّي والتأكد والاستعجال أكثر من تلك المتصلة بمقتضيات التأسيس.

#### ب. غلبة المنحى الفني على السياسي وأسباب ذلك

غلب التعامل مع مسألة السلطة المحلية لا بوصفها إحدى المحطات الرئيسية للانتقال الديمقراطي ولكن بوصفها مسألة إدارية فنية لا يحتاج تركيزها إلى ضبط الخيارات السياسية بقدر احتياجه إلى مركبات فنية.  
ويعود هذا إلى أسباب عدة أهمها:

- **السبب التاريخي:** فقد انطلقت وزارة الداخلية (باعتبارها المشرفة على الجماعات المحلية عبر الإدارة العامة للجماعات المحلية) في بحث مسالة إصلاح اللأمركية والجماعات المحلية منذ سنة 2011 (قبل انتخاب المجلس الوطني التأسيسي)<sup>5</sup>.
- يوحي هذا بأن مسار إصلاح اللأمركية والجماعات المحلية الذي انطلقت فيه وزارة الداخلية اتبع خطأ مختلفا عن مسار تأسيس السلطة المحلية الذي اتبع خطأ وضع نقطة بدايته مؤسسو الدستور الجديد.
- **السبب المتعلق بقلة اهتمام السياسيين بموضوع السلطة المحلية:**
- يبدو أن المسار الفني صادف قلة اهتمام من السياسيين الذين لم يواكبوه بالشكل الذي يضمن انخراطهم في الخيارات التي تمت إلى حد الآن. وقد يعزى ذلك إلى انصباب اهتمامهم على مسار تركيز المؤسسات الدستورية المركزية أو إلى ضعف الروابط والعلاقات بين المستويين السياسي والفني أو إلى ضعف وعي بطبيعة الرهانات في عملية تركيز السلطة المحلية. والمرجح أن تشهد المرحلة المقبلة من المسار انخراطهم فيه باعتبار تركيز تواجدهم داخل المؤسسات وبشكل خاص داخل المؤسسة النيابية (مجلس نواب الشعب) التي تمثل مركز القرار التشريعي ونقطة التقاء وتفاعل العائلات والتوجهات السياسية.

## ت. التجزيء

تم اختيار التمشي التجزيئي (Morcelé) باعتباره يسمح بالتقدم بالمسار الانتخابي بسرعة وذلك بالتعجيل بما يسمح لهيئة الانتخابات بالبداية في التحضير للمحطة الانتخابية (التسجيل، التكوين...) في انتظار النصوص الأخرى التي لا تتيق البدايات (عمل الهيئة الانتخابية) وإن كانت ضرورية في النهايات (عمل الجماعات المحلية التي سيتم انتخاب مجالسها). أفرز خيار التجزيء التمشي التالي: القانون الانتخابي أولا ثم يليه القانون المتعلق بالتقسيم الترابي وأخيرا يأتي دور مجلة الجماعات المحلية، وهو تمش معكوس بالنسبة لما يقتضيه الوضع الطبيعي.

## ث. الحسم الأحادي في مضامين سياسية

- لقد أدى ضعف حضور السياسيين في المحطات السابقة إلى حسم الفئتين في مجموعة من الخيارات الأساسية التي تعبر عن التصور المفترض للسلطة المحلية وتحكم بالتالي مسار تنزيل المقترضات الدستورية. ومن ذلك مثلا:
- **اختيار التركيز على نشر المنظومة البلدية لتعطي كامل البلاد التونسية باعتماد الآليات الترتيبية المتوفرة في المنظومة القانونية الحالية واستكمال إحداث وتوسعة البلديات بأوامر وإضفاء الصبغة التشريعية عليها دون حاجة للمرور بقانون يضبط المعايير المعتمدة في ذلك والتي يجب أن تتناسب مع طبيعة مهام البلدية ومع الإمكانيات المادية المتاحة (Potential).**

<sup>5</sup> قامت في هذا الإطار بأنشطة مختلفة بالاعتماد على إمكانياتها الخاصة أو بتشريك بعض الجامعيين وبعض مكونات المجتمع المدني، أفضت إلى وضع مشروع قانونين متعلقين بالانتخابات المحلية والجهوية وبمجلة الجماعات المحلية تمت إحالة الأول منهما على رئاسة الحكومة نهاية سنة 2015 بعد أن تم استكمال بعض الاستشارات حوله، صادق عليه مجلس الوزراء في 30 ديسمبر 2015 وأحيل إلى مجلس نواب الشعب بتاريخ 11 جانفي 2016. أما النص الثاني فقد كان من المبرمج أن يتم استكمال الاستشارات حوله موفى شهر نوفمبر من سنة 2015 على أن يتم عرضه بعد ذلك على مجلس الوزراء للمصادقة عليه قبل إحالته على مجلس نواب الشعب، إلا أن الانتقادات التي وجهت للمشروع عند عرضه على الاستشارات أدت إلى إعادته من جديد إلى اللجان الفنية لمراجعته على ضوء تلك الانتقادات خاصة المتصلة منها بالدستورية.

- اختيار الإبقاء على التّطابق القديم بين الجهة والولاية بما يحدّد مشكل التقسيم الجديد للجهات، مع أنّ المسألة تحتاج إلى دراسة معمّقة من مختلف النّواحي خاصّة أنّ هذا التّطابق لا يقطع مع ازدواجية الولاية كدائرة ترابيّة للدولة وكجماعة محليّة.
  - ضبط آليات الديمقراطية التّشاركيّة والمدى الذي يمكن أن تصله في تمكين المجتمع المدني والمواطنين من التأثير في القرار المحليّ (إعلام، استشارة، تشاور، استفتاء...) والمجالات المعنيّة بذلك.
  - تنظيم المجلس الأعلى للجهات<sup>6</sup> هيكلًا ووظيفيًا بشكل يعبر عن خيارات أساسيّة بخصوص مكانته ودوره داخل التنظيم المؤسسي للسلطة المحليّة.
  - إحداث مجموعة هامّة من الهياكل الجديدة وتمكينها من مهامّ ذات تأثير كبير على إدارة الشأن المحليّ، ونذكر منها الهيئة العليا للماليّة المحليّة، المنسق العام للأمركزيّة واللجنة الجهويّة للحوار الاقتصادي والاجتماعي، وهي هياكل تضطلع بمهامّ كبيرة قد تتقاطع مع مهامّ بعض الهياكل الأخرى المركزيّة والمحليّة وكذلك المؤسسات والهيئات المدسّرة وغير المدسّرة بما يقتضي الاتفاق حول هذه الخيارات بشكل قبليّ.
  - استبدال الآليات التّعديليّة القديمة المعتمدة من قبل الدولة لمساعدة الجماعات المحليّة من الناحية الماليّة بآلية جديدة لكن من نفس الصّنف.
- هذا وإنّ قيمة الرّهانات التي تمثّلها السلطة المحليّة بيّن أهمية الخيارات ونوعيّة الصّعوبات التي يمكن أن تواجه صاحب القرار في باقي المسار، كما أن تنوّع الأطراف المتخلّطة في هذا المسار الطّويل والصّعب يبرز خطورة الخيارات التي تمّت من قبل واضعي مشاريع النّصوص القانونيّة.

#### 4. التّدايعات المحتملة للتّمشي الحالي

##### أ. تركّز إشكالات كثيرة في فترة زمنية وجيزة قد يهدّد بمراجعة معمّقة للخيارات

إنّ سيطرة الفنّيين عند إعداد النّصوص وحسمهم في خيارات سياسيّة نتيجة للاعتبارات المذكورة أعلاه، هي بمثابة تأجيل الخلافات وتركيزها (Concentration) في مراحل متقدّمة من المسار، وهي مراحل تعني السياسيّين وبشكل خاص المؤسسات السياسيّة التّمثيليّة وبالأخص مجلس نواب الشّعب.

ويُخشى من هذا أن يجد السياسيّون أنفسهم داخل المجلس تحت ضغط الوقت وضغط الأطراف التي لم تتمكّن من المشاركة في مرحلة ضبط الخيارات أو التي لم تتمكّن من فرض خياراتها خلال المرحلة المذكورة، فتتأجج عندها الخلافات حول الخيارات، فإما المرور بالقوة وفرض الخيارات السابقة بما يُنذر بوضعية شبيهة بتلك المتعلّقة بالمجلس الأعلى للقضاء، أو استبدالها بخيارات جديدة قد تؤدي، بسبب الترابط بين النصوص المقدّمة، إلى مراجعة معمّقة لها.

<sup>6</sup> المنصوص عليه في الفصل 141 من الدّستور.

## ب. إضعاف جودة النصوص يندرج بصعوبات في التطبيق

عادة ما يكون البحث عن التوافق السريع هو الهدف الأساسي من المداولات البرلمانية خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار عامل الوقت الضائع على المؤسسة البرلمانية. وخلال هذه المرحلة، تصبح العبرة بالنتيجة المتمثلة في إصدار النص والمصادقة عليه في أقرب وقت وخلال البحث عن التوافق يتم إقصاء الفني ويصبح السياسي هو صاحب الصياغة الفنية بما يحيط من جودة النص وربما يتسبب في إشكالات قانونية تظهر في ما بعد باعتبار عدم التناغم مع بقية مكونات المنظومة القانونية النافذة.

كما يمكن أن ينجر عنه ابتعاد المفاوضين عن ضابط احترام المقترحات الدستورية وتركيزهم على التوافق حتى وإن على حساب تلك المقترحات، بما يفتح الباب أمام الحلول الترفيحية التي قد ترضي الأطراف المشاركة في صياغتها لكنها تصبح عرضة، بحكم هشاشتها وضعف بنيانها، إلى الطعن في دستورية النصوص من طرف أولئك الذين لم يخرطوا فيها أو لم يتمكنوا من فرض رؤاهم.

## ت. عدم احترام المواعيد المعلنة لتنظيم الانتخابات المحلية

إن أحد أهم التذاعيات التي يمكن أن تنبثق عن تعطل مسار تأسيس السلطة المحلية، سواء كان ذلك عند وضع النصوص أو عند تمريرها أو إنفاذها، يتمثل في تأجيل المواعيد المعلنة لتنظيم الانتخابات المحلية. وينجر عن ذلك مسخ خطر بمصادقية المؤسسات السياسية الرسمية والأطراف المنخرطة في المسار (سياسية وغيرها) وبمنسوب الثقة لدى الجمهور وبشكل خاص لدى من لهم انتظارات من تركيز المؤسسات المحلية وخاصة الجزء اللامهيكل من المجتمع الذي لن يرى بالتالي فائدة في التهيكل وفي التحرك من داخل المؤسسات. كما يمكن أن يشكّل ذلك عاملا معرقلا لتقدم المسار الانتقالي ويقرأ على أنه انعكاس مؤسسية غير مشجعة على المرور إلى مستويات ومراحل أخرى من التأهيل المؤسسي، هذا إلى جانب مسه بصورة البلاد في الخارج خاصة لدى الأطراف الدولية التي تتابع تقدم التجربة التونسية في المجال.

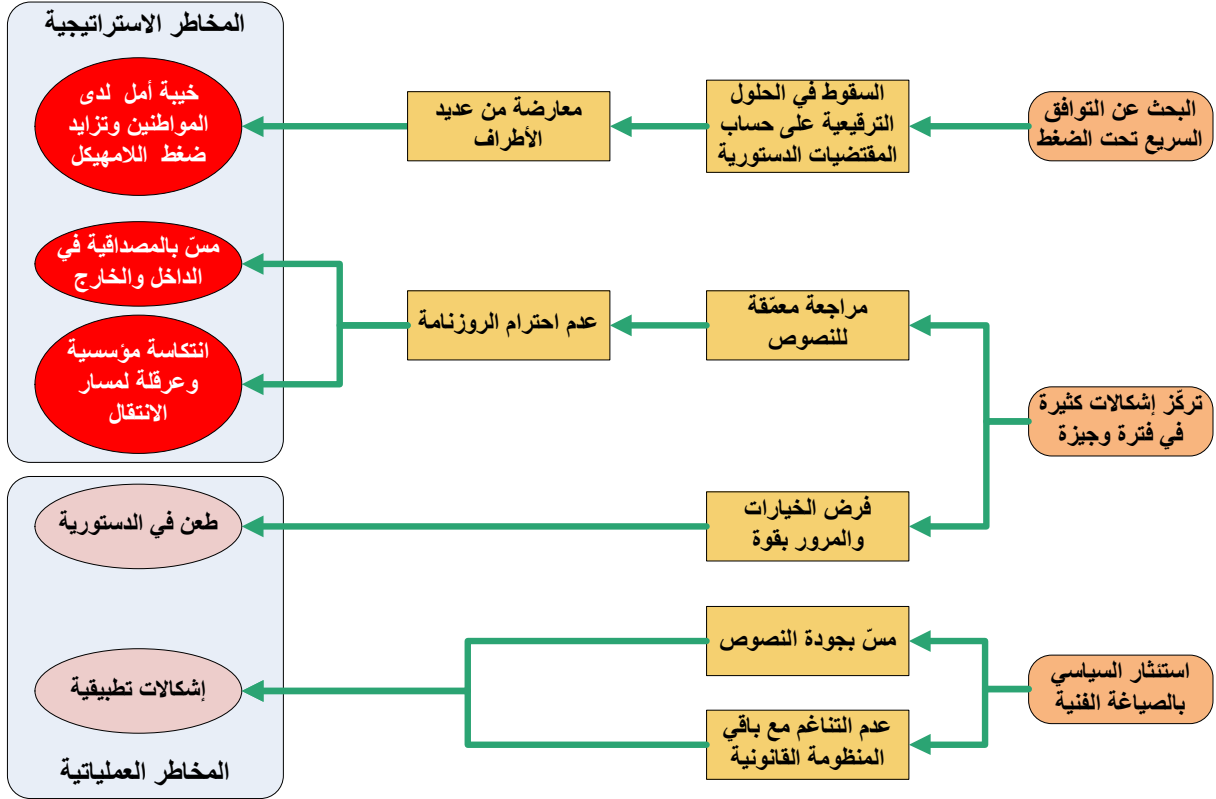
## 5. موجبات لترشيح التمشي الحالي

### أ. ضرورة التحكم في المخاطر

يظهر مما سبق أنّ مخاطر عديدة تُحدق بمسار إرساء اللامركزية بفعل تنوع الأطراف المعنية وقدرتها على تعطيله في كلّ مرحلة من مراحل تقدمه. لذلك يتّجه تحصين المسار (Immunisation du processus) من الهزات التي يمكن أن تعترضه باعتماد مبدأ إدارة المخاطر (Gestion des risques) وخاصة منها المخاطر الاستراتيجية (Facteurs stratégiques de risque) وتحديد توقيتها ومدى قدرتها على عرقلة المسار. ولن يكون ذلك ممكنا إلا إذا وسّعت الحكومة صاحبة المبادرة دائرة التشاور مع الأطراف المعنية بتأسيس السلطة المحلية بما يجعلها ماسكة بإدارة الملف إلى حين استكمال المسار.

ويتطلب هذا أيضا مراجعة طريقة إدارة الملف من قبل الحكومة بدءا بالتنسيق المحكم بين مختلف الأطراف الحكومية قبل محاورة بقية الأطراف الأخرى، وكذلك مرافقة الملف عند دخوله من عرج مجلس نواب الشعب والذي يفترض منها حضورا دائما وقدرة على التفاعل مع السياسي والفني في نفس الوقت.

### المخاطر الكامنة



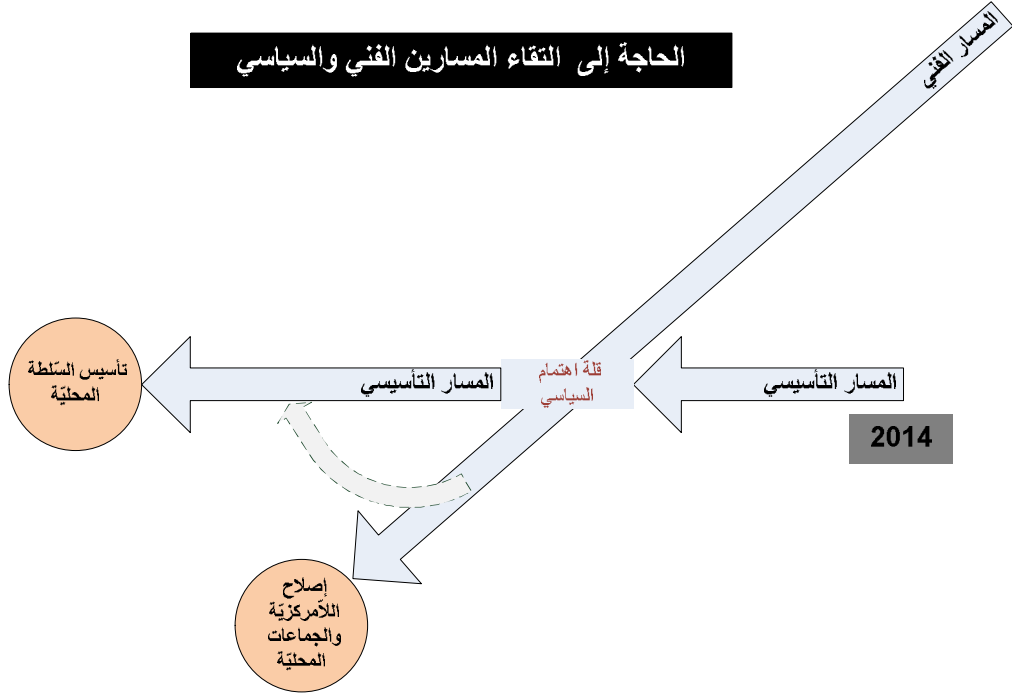
### ب. التريث من أجل تلاقي المقاربتين

ويتأكد هنا التريث لبناء التوافقات السياسية قبل استكمال الصياغات الفنية، بما يمكن من التوفيق بين مقتضيات التأكد والإلحاحية من جهة ومقتضيات التأسيس من جهة أخرى، وبما يمكن كذلك مختلف المتدخلين من تمثّل وفهم المسار في شموليته وترابطه واستحضار رهاناته الاستراتيجية، خاصة منها تلك المتعلقة بانتظارات المواطنين وإدماج الجزء اللامهيكال من المجتمع والثقة في فائدة اللامركزية عموما. سيكون ذلك الفهم عاملا يساعد على ضبط الاختيارات المناسبة في الجوانب المختلفة، كما يساعد على ضبط المستلزمات الضرورية لتنزيل النصوص بالكيفية المناسبة وفي الأوقات المناسبة.



2011

الحاجة إلى التقاء المسارين الفني والسياسي



### ت. استخلاص القضايا المحتاجة إلى توافقات سياسية

ومن الضروري في هذا الإطار استخلاص القضايا ذات الأبعاد السياسية وبناء توافق واسع حولها على أساس الحوار والمداولة حتى لا تتطور إلى عوائق معرّقة وربما إلى مخاطر تهدد مسار التنزيل الدستوري بأكمله. وتقاس هذه القضايا بدرجة تأثيرها على سلاسة التمشي وبدرجة خطورتها على مسار تركيز السلطة المحلية. وبصرف النظر عن المرحلة وعن الطرف المعني بمختلف القضايا (سياسي، مجتمع مدني، إدارة، هيآت وأجهزة رسمية...)، فإنه من الضروري الإصغاء إلى مختلف الأطراف المعنية بالمسار وتشريكها في الحوار وكذلك حسن التنسيق بين السياسيين والخبراء والفنيين ضمانا لاحترام الصّوابط الدستورية ولجودة النصوص القانونية، بما يحقق انتقالا سلسا نحو مؤسسات محلية تشغل بالوجه المطلوب وتحظى بثقة المتساكنين والمواطنين وتحظى بوجه خاص بثقة من تمثل السلطة المحلية "أملهم الأخير".