

ملتقى حول "الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في دول المغرب العربي"

جامعة سوق أهراس في 12 و 13 أبريل 2016

المحور 3 مظاهر و تطبيقات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في دول المغرب العربي

"ماذا تبقى من أوجه الرقابة على السلطة المحلية بتونس على ضوء

دستور 27 جانفي 2014؟"

د. هاجر قلديش

أستاذ محاضر مبرز بالمعهد العالي للدراسات القانونية و السياسية بالقيروان – جامعة القيروان

السلطة المحلية أو اللامركزية الإدارية الإقليمية تعد أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري¹ التي تتبعها الدول عادة في أداء وظائفها لتقديم خدماتها للمواطنين، إذ بموجب هذا الأسلوب في إدارة الأقاليم، يناط بالسلطات المحلية ممارسة بعض وظائف السلطات المركزية بواسطة إشراك أجهزتها في أداء بعض الوظائف وتقديم الخدمات لمواطني الأقاليم المحلية.

و لئن كان أداء الوظائف وتقديم الخدمات حكراً على السلطات الإدارية المركزية وحدها، غير أن التطورات الديمقراطية المتسارعة وتشعب الاختصاصات وتوسع الخدمات وتزايد الأعباء الملقاة على كاهل السلطات المركزية فرض عليها واقعاً جديداً تم بموجبه تنازل هذه السلطات عن بعض اختصاصاتها، لتلقي ببعض أعبائها على المجالس المحلية المنتخبة على أساس إقليمي لتباشر ما يناط بها من اختصاصات تحت رقابة السلطات المركزية. وبذلك ظهرت شخصيات اعتبارية إقليمية مستقلة إلى جانب السلطة المركزية لأداء بعض الوظائف وتقديم الخدمات التي كانت تقدمها السلطة المركزية على مستوى الإقليم المحلي، مع احتفاظ السلطة المركزية بسلطاتها وبورها المركزي.

ومن الضروري التفريق بين نظم الإدارة المركزية التي تقوم على وحدة الشخص الاعتباري، وبين نظم الإدارة اللامركزية التي تسمح بتعدد الأشخاص الاعتبارية العامة إلى جانب شخص السلطة المركزية. وتتجلى أهمية الأسلوب الإداري اللامركزي من خلال تشريك مواطني الأقاليم المحلية بإدارة أنفسهم بأنفسهم عن طريق مجالس محلية منتخبة من قبلهم، و هذا من شأنه أن يسهل للمواطنين المحليين سرعة إنجاز معاملاتهم الإدارية من ناحية، وهو من ناحية أخرى يؤدي

¹ "المقصود بالتنظيم الإداري هو كيفية تنظيم و ترتيب مختلف الهياكل الإدارية المجسدة للدولة و سلطاتها و أسلوب تحديد العلاقات بينها و طرق توزيع الصلاحيات و الاختصاصات و طرق استخدامه"، مصطفى بن لطيف، المؤسسات الإدارية و القانون الإداري، المدرسة الوطنية للإدارة، 2007

إلى التخفيف من أعباء السلطات الإدارية المركزية، فضلاً عن تنمية شعور المواطنين بأهميتهم عند إشراكهم في إدارة شئون إقليمهم، مما يعزز روح المواطنة وينمي الوعي الديمقراطي لديهم.

و تجدر الإشارة إلى أنه من الناحية النظرية تنقسم طرق التنظيم الإداري في الدول الموحدة إلى أسلوبين أساسيين هما المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية. و لا يوجد هذان الأسلوبان بصفة خالصة أو مطلقة بل يتعايشان و يتكاملان. و المركزية الإدارية هي أسلوب في التنظيم الإداري يقوم على التركيز أي حصر مظاهر النشاط الإداري بصوره المتعددة وأنماطه المختلفة في يد سلطة إدارية واحدة، غالباً ما يطلق عليها تسمية الحكومة المركزية، تباشرها بذاتها من عاصمة البلاد أو مشاركة مع ممثليها في الأقاليم.

و تتمثل اللامركزية الترابية في نقل مجموعة من صلاحيات الإدارة المركزية الى جماعات محلية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي والاداري وتمثل مجموعة بشرية تعيش فوق جزء من التراب الوطني وذلك بغاية تسيير هذه الاخيرة شؤونها المحلية.

ويكرس الدستور التونسي للجمهورية الثانية (دستور 27 جانفي 2014) اللامركزية الترابية من خلال تخصيص بابها السابع للسلطة المحلية اذ يقرّ الفصل 131 بأنه "تقوم السلطة المحلية على اساس اللامركزية". و يعتبر الباب السابع من الدستور التونسي الجديد من أهم ما جاء من إصلاحات إدارية و مؤسساتية في تونس بعد الثورة و هو يعد مكسبا جديدا عنوانه الأساسي الديمقراطية المحلية التي تعتبر هاجسا يشغل جميع التونسيين نظرا لاعتبارها صمام أمان ضد عودة منظومة الظلم و الاستبداد .

و في هذا الإطار تقول الأستاذة أحلام الضيف: " وفي الدستور التونسي الجديد، تحولت اللامركزية من مبدأ من مبادئ التنظيم الإداري إلى واجب دستوري إذ تلتزم الدولة بدعمها وتعميمها على كامل التراب الوطني في إطار وحدة الدولة (الفصل 14)، كما أنها أي اللامركزية تمثل أساس السلطة المحلية (الفصل 131). وتعني هذه المقترحات التخلي عن الرؤية الإدارية التقنيّة الضيقة للإدارة المحلية واختيار أن تحمل الإدارة المحلية شحنة سياسية بمنحها وصف السلطة الذي عنون به الباب السابع من الدستور مما يفترض ضرورة تمتعها بالمشروعية الديمقراطية عن طريق الانتخاب الذي يمثل الشرط الأساسي للديمقراطية التمثيلية".²

و في نفس الصدد يعتبر الأستاذ محمد السيارى أن هذا الباب السابع من الدستور يعد من باب التغيير الجذري و من باب القطع مع المنظومة القديمة³. و بالرجوع إلى تقرير لجنة الجماعات العمومية الجهوية و المحلية في المجلس الوطني التأسيسي بتاريخ 2 أكتوبر 2012 يتبين أن إرادة المشرع تربط بوضوح بين الديمقراطية و التنظيم اللامركزي:

² أحلام الضيف، "تفعيل الديمقراطية المحلية في دستور 2014 : من التمثيلية إلى التشاركية"، أصداء مركز التكوين ودعم اللامركزية، عدد 15، جانفي مارس 2016، ص. 8 وما يليها

³ « La matière connaît un bouleversement total avec la nouvelle Constitution. Son chapitre 7 qui lui est consacré comporte 12 articles, de l'article 131 à l'article 142. L'intitulé de ce chapitre : « L'autorité locale », est très éloquent : la volonté de rupture avec "l'ancien droit" y est très nette (...) Ce faisant, on peu dire que la nouvelle constitution a révolutionné la matière en jetant les bases constitutionnelles d'un nouveau droit des collectivités locales», in SAYARI (M.), « Les collectivités locales dans la constitution tunisienne du 27 janvier 2014 : observations sur le chapitre 7 intitulé l'autorité locale », in *Mélanges Rafâa Ben Achour*, éditions Simpact, 2015, Tome 2, page 59.

"فالانتقال الديمقراطي اليوم يتطلب تغييرا على مستوى اعادة توزيع السلطات...بما يقطع مع الحكم العمودي المسقط من أعلى و يرسخ الحكم التشاركي المستمد من القاعدة. بناء على هذه المعطيات ترسخ لدى اللجنة عبر مختلف مراحل عملها ضرورة اعتماد دستور ما بعد الثورة لخيار التنظيم اللامركزي بشكل صريح و مبدئي ، تنظيم يقوم على مبادئ لامركزية فعلية تركز على مشاركة أفراد المجتمع في صنع القرار و ادارة الشأن العام و في العملية التنموية و لإيصال الخدمة إلى المواطن دافع الضريبة".

و إننا لو قارنا هذه التطلعات الطموحة في صلب الدستور الجديد بما سبقها من نظام قانوني و مؤسساتي للتنظيم الإداري بالبلاد التونسية⁴ فإنه يمكن القول أن تونس لم تعرف تجربة متجذرة لا على مستوى التنظيم اللامركزي و لا على مستوى الحكم الديمقراطي، سواء في فترة البايات⁵ أو في فترة الحماية⁶ أو في ظل دستور 1959⁷. أما الدستور الجديد المؤرخ في 27 جانفي 2014 فأتى ليكرس نوعا جديدا من تطبيق اللامركزية أساسها السلطة المحلية و قوامها الانتخاب و دعائمها اليات الديمقراطية التشاركية، و كلها مصطلحات و مبادئ استلهمت تونس من القانون المقارن و التجارب المقارنة وأملتتها مقتضيات المرحلة الجديدة التي عقيت ثورة 14 جانفي 2011، مرحلة الانتقال الديمقراطي التي عززت من مكانة الفرد في المجتمع و ركزت على قيم المواطنة و العدالة و الكرامة و المساواة أمام القانون.

و بالتالي يمكن القول أن التنظيم المتعلق بالجماعات المحلية في تونس إلى حدود دستور 2014 تميز بتوجه مركزي قائم على تغليب اللامحورية⁸ على حساب اللامركزية⁹ مع ضعف إدارة الحكم المحلي. و قد تركز هذا التوجه على

⁴ راجع توفيق بوعشبة ، مبادئ القانون الإداري التونسي، مركز البحوث و الدراسات الإدارية، 1995.

محمد رضا جنيج ، القانون الإداري، مركز النشر الجامعي، تونس 2004.

مصطفى بن لطيف، المؤسسات الإدارية و القانون الإداري، المدرسة الوطنية للإدارة، 2007

www.ena.nat.tn/fileadmin/user_upload/doc/...CSP/DroitAxe2.pdf

BEN ACHOUR (Y.), *Droit administratif: organisation administrative, fonctions administratives, police et service public, décisions administratives*, Centre d'études de recherches et de publications de la Faculté de droit de Tunis, 1982 - 659 pages

⁵ كانت الإدارة التونسية إدارة لامحورية بدرجة أولى، هيكلها الأساسية تتمثل في القايد الذي يعمل تحت الرقابة المباشرة لوزارة العمالة التي تقابل وزارة الداخلية اليوم، ولم تغفل النصوص السارية آنذاك عن تحديد مهامه بصورة دقيقة مثل الأمر العلي الصادر في 20 جويلية 1860 المتعلق بصلاحيات القايد. ولئن بدأ النظام البلدي بالبروز في تلك الفترة من خلال إحداث بلدية العاصمة بمقتضى أمر 30 أوت 1858، فإنه لم يتمتع بالاسترة حيث غاب عن دستور 26 أفريل 1861 بالرغم من غلبة الجوانب الإدارية على هذا الدستور، كما لم يتم إقرار مبدأ الانتخاب.

⁶ شهدت إدارة البلاد في عهد الحماية فترة من اللامحورية المزدوجة حيث جاورت الهياكل التونسية التقليدية هياكل فرنسية تمثل سلطة المقيم العام. وفي نفس الوقت تم إدخال النظام البلدي المتجسد في مجالس تتكون في أغلبها من ممثلين عن الأهالي والمعمرين بمقتضى الأمر العلي الصادر في 10 جوان 1884، لكن مبدأ الانتخاب لم يتم إقراره إلا بمقتضى الأمر المؤرخ في 20 ديسمبر 1952 لفائدة المعمرين الفرنسيين فحسب.

⁷ دستور 1959 لم يحتو سوى فصلا وحيدا مخصصا للجماعات المحلية، يعترف لها بمصالح خاصة بها ويكرس الصيغة المجلسية لهياكلها التسييرية و يحدد مستويين للامركزية : المستوى المحلي والمستوى الجهوي. لكنه لم يكرس مبدأ استقلالية الجماعات المحلية و لا مبدأ انتخاب أعضاء مجالسها مما يعكس إهمالا تاما لفكرة الديمقراطية المحلية التمثيلية. وقد ساهمت النصوص التشريعية و الممارسة السياسية والإدارية في تعطيل تشكل تجربة جادة للديمقراطية المحلية علاوة على تعميق مشكل التباين التنموي بين الجهات.

⁸ تشكل اللامحورية تنظيميا إداريا يجد أهم مبرراته في البحث عن نجاعة العمل الإداري من خلال تقريب الإدارة من المواطن أينما وجد وبالتالي فهو تنظيم إداري ضروري لتمكين المؤسسات السياسية المتمركزة في العاصمة (مجلس نواب الشعب و رئاسة الجمهورية و رئاسة الحكومة) من الحضور في كامل أطراف البلاد لإبلاغ القوانين و القرارات التي يضعونها و لمتابعة تنفيذها و احترامها و للتواصل مع المواطن في كامل أنحاء البلاد و الاستماع إلى حاجياته و انتظاراته منها. وبالتالي تمثل السلطات اللامحورية امتدادا للسلطة المركزية فهي صوتها و عينها و يدها في كامل أنحاء الدولة وهي التي تضمن تماسك الدولة و وحدتها. تتمثل اللامحورية إذن في نقل لجزء من الاختصاصات الإدارية الراجعة للمركز إلى سلطات جهوية يعينها المركز و تبقى تحت سلطته الرئاسية .

و أهم خاصية للسلطات اللامحورية هي أولا أنها سلط معيّنة من قبل السلطة المركزية وليست منتخبة (من قبل رئيس الجمهورية سابقا و من قبل رئيس الحكومة اليوم) كما أن الهيئات اللامحورية لا تتمتع بشخصية قانونية خاصة بها لأنها مجرد امتداد للشخصية القانونية للدولة وبالتالي فهي ليست مستقلة عنها وهي تطبق تعليمات السلطة المركزية و تعمل على أساسها، و يمكن أن تتمتع بتفويض بعض الصلاحيات من قبل هذه السلطة التي تنقل لها بعض الموارد المالية حتى تتمكن من أداء مهامها على حيث أنها ليست لها موارد مالية ذاتية.

العديد من المبررات أهمها أن الدولة لا تحتل أكثر من مركز نظراً لأهمية القرار الإداري و السياسي لأنه بتنوع أساليبه و اختلافه عن الإدارة المركزية يمكن أن يهدد وحدة الإدارة زيادة على إضعاف الميزانية بتعلة أن الدولة غير قادرة على تحمل أعباء المالية المنجرة عن إرساء اللامركزية و التوجه نحو الحكم المحلي بسبب تكرار بعض الوحدات كالمصالح المختصة و الدوائر و الشؤون القانونية والإدارية على المستوى المحلي وإضعاف السلطة المركزية على مستوى التنسيق بين المركز والأقاليم، وبين الأقاليم نفسها، والتي هي من مسؤولية الإدارة المركزية. لقد أدى هذا التوجه إلى انغلاق النظام الإداري المحلي و حصره في النطاق الجهوي و احتكار كل المؤسسات المحلية و الجهوية من قبل نفس النخبة السياسية مع الانفراد بالحكم المحلي واستفحال مظاهر التهميش والإقصاء و غياب الشفافية و الحوكمة المفتوحة.

وفي ظل غياب الديمقراطية المحلية، عجزت السلطة المحلية عن معالجة كل ذلك لأنها لا توفر الإمكانيات الضرورية مع ضعف التشريعات القائمة على تشريك المواطن و المجتمع المدني في صناعة القرار الكفيل لمواجهة التحديات المطروحة على الصعيد المحلي .

و لعل تعدد المفاهيم الجديدة الخاصة بالسلطة المحلية و الواردة في دستور 2014 تتقاطع كلها في مصطلحات الحوكمة¹⁰ و الحوكمة المحلية¹¹ و الديمقراطية التمثيلية¹² و الديمقراطية التشاركية¹³.

وتمثل مؤسسات الوالي و الكاتب العام للولاية والمعتمد والعمدة، سواء في المناطق الحضرية أو المناطق الريفية، سلطا لامحورية أي تلك الأجهزة المكلفة بتمثيل السلط المركزية في الجهات.

⁹ اللامركزية هي تنظيم إداري لا يبحث فقط عن نجاعة وسرعة تدخل السلطة الإدارية بل يقوم بالأساس على فكرة ليبرالية متمثلة في حقّ متساكني الجماعات المحلية في إدارة شؤونهم بأنفسهم و يترتب عن هذا التصوّر خاصيات للسلطة اللامركزية متقابلة تماما مع خاصيات السلطة اللامحورية. و الجماعات المحلية التي تشكل المؤسسات اللامركزية تقوم على مجموعة بشرية مستقرة في منطقة ترابية صلب الدولة الموحدّة مؤسسات قائمة على مصالح و خصوصيات محلية تحددها و تديرها هياكل منتخبة من قبل تلك المجموعة البشرية لها شخصيتها القانونية الخاصة بها و اختصاصات ذاتية تتبعها موارد ذاتية لا تخضع للسلطة الرئاسية للمركز ولا لتعليماته بل فقط لسلطة إشرافه القائمة أساسا على رقابة لاحقة على شرعية قراراتها.

¹⁰ Selon Jacques Chevallier, « La « gouvernance » est devenue depuis les années 1990 le mot-clé, le mot fétiche, censé condenser et résumer à lui seul l'ensemble des transformations qui affectent l'exercice du pouvoir dans les sociétés contemporaines : promue à tous les niveaux et dans les organisations sociales de toute nature, la logique de la gouvernance affecterait en tout premier lieu l'État, en remettant en cause ses modes d'emprise sociale et, au-delà, les assises de son institution ; la substitution aux techniques classiques de « gouvernement » des méthodes nouvelles de « gouvernance » serait indissociable d'un ébranlement plus profond d'un modèle étatique, emblématique de la modernité", Chevallier Jacques, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », in revue française d'administration publique, 2003/1 no105-106, p. 203-217, <http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2003-1-page-203.htm>

¹¹ « Ainsi, au-delà de la diversité de cette action publique, la gouvernance locale recouvre des mécanismes de coordination et d'action collective qui permettent de mobiliser un ou des champs d'interaction entre des acteurs de nature variée et de garantir la tenue d'accords, sur un projet plus ou moins explicite, entre partenaires destinés à être partie prenante du gouvernement local. Dans cette perspective, l'émergence du thème de la gouvernance locale peut être lue comme « un retour de la proximité », aussi bien dans les analyses théoriques que dans les politiques ou pratiques qui les déclinent », Bertrand Nathalie, Moquay Patrick, « La gouvernance locale, un retour à la proximité », In: Économie rurale. N°280, 2004. Proximité et territoires. pp. 77-95.

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ecoru_0013-0559_2004_num_280_1_5474

¹² الديمقراطية التمثيلية هي شكل من أشكال الديمقراطية وفيها يختار الناخبون (على نحو حر وسري في انتخابات تعددية) ممثلين ينوبون عنهم، ولكن ليسوا وكلاء لهم، ولكن يمتلكون صلاحيات تكفي للإتيان بمبادرات في حال حدوث متغيرات. وتعد الديمقراطية الليبرالية الحديثة نموذجاً مهماً للديمقراطية التمثيلية.

و الجدير بالقول أن الحكم المحلي أو الديمقراطية المحلية مصطلحان لم يردُ تعريفهما في النصوص القانونية، بما فيها النصوص الصادرة بعد الثورة. ومن هذه النصوص، الأوامر المتعلقة بحل المجالس البلدية¹⁴ أو الأوامر المتعلقة بتسمية النواب الخصوصية¹⁵ والمرسوم عدد 14 بتاريخ 23 مارس 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط¹⁶ ومرسوم 16 ديسمبر 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط. وقد اقتصر هذا المصطلح على الخطاب السياسي الذي بقي عمومياً وفضفاضاً.

و الديمقراطية المحلية تعني في المقام الأول أن يُعهد للجماعات المحلية بتصريف شؤونها باستقلالية في إطار دولة موحدة. وقد تكرر هذا الأمر بموجب الدستور التونسي الجديد بما يفرض مراجعة المنظومة القانونية في جزئها المتعلق بالجماعات المحلية على المستويين الإداري والمالي. وهذا التكريس الدستوري للجماعات المحلية ومن ورائه الديمقراطية المحلية، يفرض التدرج في النصوص وضمن التناسق بينها مما يدعو إلى إلغاء النصوص المعمول بها¹⁷ وتعويضها بأخرى تتماشى مع هذا التنظيم الجديد.

و في هذا الإطار، جاء إحداث وزارة جديدة تعنى بالشؤون المحلية كرد فعل منطقي لهذا التمشي الجديد و كخطوة أولى في مسار بناء لامركزية جديدة، و تعنى المجلة الانتخابية بطرق و قواعد انتخاب المجالس البلدية و الجهوية أما مجلة الجماعات المحلية الجديدة فتضم مجموعة القواعد القانونية الهادفة إلى إرساء منظومة للحكم المحلي الديمقراطي بما يدعم مشاركة المواطنين ويُحقق الحريات والتنمية الشاملة والمستدامة والعدالة بين المناطق ويضمن التنوع في نطاق وحدة الدولة (الفصل 1 من مشروع القانون الأساسي لمجلة الجماعات المحلية)¹⁸.

و على هذا الأساس يمكن لنا أن نتساءل كيف تم تكريس الديمقراطية في تونس ما بعد الثورة؟

أو بصيغة أخرى ما هي طبيعة العلاقة التي تربط السلطة المحلية بالسلط المركزية ؟ و ما ذا تبقى من أوجه الرقابة على السلطة المحلية بتونس على ضوء الدستور الجديد؟

¹³ تتمثل الديمقراطية التشاركية في جملة من الآليات التي ظهرت في الديمقراطيات العريقة لتحديد من الهوة التي تفصل بين المواطنين وممثلهم في السلط السياسية والمثالية من كون مشاركة المواطنين لا تكون إلا بشكل محدود يقتصر على انتخاب من سيحكمهم وفي شكل مناسباتي أي في فرص متباعدة مرة كل أربع أو خمس سنوات يترك خلالها الحكام لحالهم بما يخول لهم الانحراف بالسلطة التي بأيديهم إلى حين موعد الانتخابات اللاحقة.

والديمقراطية التشاركية كما تدل تسميتها تخول للمواطنين المشاركة في إدارة الشأن العام حتى خارج المواعيد الانتخابية وبطرق أخرى غير صندوق الاقتراع وهي تقتضي بالضرورة التفاعل والتعامل بين المواطن وممثل المنتخب والذي يحتل موقع القرار في المجلس البلدي أو المجلس الجهوي أو الإقليم بما أن الأمر يخص السلطة المحلية.

¹⁴ الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 26 في 8 أبريل 2011، ص4.

¹⁵ الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 27 في 19 أبريل 2011، ص496.

¹⁶ الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 20 في 25 مارس 2011، ص4.

¹⁷ ومن بين هذه النصوص: القانون الأساسي عدد 33 بتاريخ 14 ماي 1975 المتعلق بالبلديات كما تم تنقيحه (خاصة بالقانون عدد 48 في 17 جويلية 2006)، والقانون عدد 11 بتاريخ 4 فيفري 1989 الذي يتعلق بالمجالس الجهوية والأمر بالقانون الأساسي عدد 35 بتاريخ 14 ماي 1975 المتعلق بميزانية الجماعات المحلية ومجلة الجباية المحلية الصادرة بالقانون عدد 11 في 3 فيفري 1993.

¹⁸ وقد ورد في شرح أسباب مشروع مجلة الجماعات المحلية الوارد في 131 فصلا مع أحكام انتقالية وأخرى ختامية أن المبادئ الدستورية المرتبطة بالسلطة المحلية تتمثل في: مبدأ انفراد القانون ببعث الجماعات المحلية، بالنظر لكون تقسيم التراب الوطني لجماعات محلية يختص به دستوراً القانون، مبدأ التدبير الحر للشأن المحلي، الاعتراف للجماعات المحلية بسلطة ترتيبية وتمكينها من الوسائل، مبدأ الاستقلالية الإدارية والمالية، مبدأ التضامن، مبدأ التعاون اللامركزي، مبدأ الديمقراطية التشاركية، مبدأ ضبط اختصاصات الجماعات على أساس مبدأ التفرغ، مبدأ الحوكمة الرشيدة في تسيير الشؤون المحلية، مبدأ المراقبة اللاحقة وحذف الإشراف، الاحتكام للقضاء في كل ما يسبق الأنشطة أو القرارات الصادرة عن الجماعات المحلية والمتعلقة بها.

ما من شك أن دستور الجمهورية الثانية قد منح الحكم المحلي مكانة هامة و مقاما متميزا وذلك لتمكين السلطة المحلية من القوة القانونية والمعنوية اللازمة كباقي السلطات الثلاث الأخرى مع تدعيم الجماعات المحلية بصلاحيات نصص عليها في الدستور فكانت مقومات اللامركزية متبلورة بصفة جلية على المستوى الهيكلي و المستوى الوظيفي¹⁹.

فأما على المستوى الهيكلي²⁰، فقد أقر الفصل 131 من دستور 2014 على أنه: "تقوم السلطة المحلية على أساس اللامركزية. تتجسد اللامركزية في جماعات محلية، تتكون من بلديات وجهات وأقاليم، يغطي كل صنف منها كامل تراب الجمهورية وفق تقسيم يضبطه القانون. يمكن أن تحدث بقانون أصناف خصوصية من الجماعات المحلية"²¹.

و كذلك ينص الفصل 133 من الدستور على أنه: "تدير الجماعات المحلية مجالس منتخبة. تنتخب المجالس البلدية والجهوية انتخابا عاما، حرا، مباشرا، سريرا، نزيها، وشفافا. تنتخب مجالس الأقاليم من قبل أعضاء المجالس البلدية والجهوية. يضمن القانون الانتخابي تمثيلية الشباب في مجالس الجماعات المحلية".

¹⁹ إلا أن استخدام مصطلح "اللامركزية" في الدستور يصاحبه التأكيد المتكرر على "وحدة الدولة" (الفصل 9 من الدستور).
²⁰ هناك خطة لتقسيم الجمهورية التونسية إلى أقاليم، ولتكريس ذلك لابد من إعادة تقسيم تونس إلى أقاليم متوازنة تضمن تحقيق التنمية العادلة والتوزيع العادل للثروات وتفعيل الديمقراطية التشاركية حسب الشروط التالية:

- لكل إقليم جهة يطل بها على البحر
- يتصرف كل إقليم في جزء من مداخله أما الباقي فيذهب إلى السلطة المركزية في إقليم تونس
- يكون لديه ما يكفي موارد طبيعية تخول له التطور بشكل ذاتي.
- و عليه، فإن الخطة المستقبلية تنوي تقسيم التراب التونسي إلى 5 أقاليم تتوزع كما يلي:
- إقليم تونس الكبرى: يضم كل من تونس العاصمة، اربانة، بن عروس، منوبة، نابل و زغوان
- إقليم الغرب التونسي: بنزرت، جندوبة، باجة، الكاف، سليانة و القصرين
- إقليم الساحل التونسي: سوسة، المهدية، المنستير و القيروان
- إقليم الوسط التونسي: صفاقس، سيدي بوزيد و قفص
- إقليم الجنوب التونسي: توزر، قبلي، قابس، مدينين و تطاوين

و لئن كان هذا التوجه متمشيا مع مشروع السلطة المحلية مثلما سطره الدستور الجديد، غير أن العديد من المحللين و الخبراء و المنتبعين للشؤون المحلية في تونس يرون أن هذا الموضوع سابق لأوانه. و من بين جمعيات المجتمع المدني نجد جمعية "كلنا تونس" التي تحذر من المصاعب التي يمكن أن تنجر عن التسريع بتحقيق مشروع الأقاليم. و في تجسيد المستويات الثلاث للامركزية (بلديات- جهات-أقاليم)، ترى جمعية كلنا تونس أن آخر ما ينبغي تجسيده أو حتى التفكير فيه هو إحداث الأقاليم وتقسيم تراب الدولة إلى أقاليم لأن هذا الأمر لا يرتبط فقط باختلاف في التصورات حول دور هذه الأقاليم خاصة في الدفع نحو التنمية وفي تصوّر وإنجاز المشاريع الكبرى بل لأن يقتضي ويهدف في الآن نفسه إلى تقسيم أو إعادة تقسيم الثروات الوطنية وسند خاص من ميزانية الدولة والحال أن اليوم هذه الثروات شبه منعدمة بسبب الركود الاقتصادي وميزانية الدولة تشكو وهنا مستمرا منذ الثورة وتبعاً لذلك يجب أولاً إنتاج الثروات ودعمها للتمكن من اقتسامها أو توزيعها. وبالتالي ترى الجمعية أن التفكير في المستوى الثالث للامركزية هو سابق لأوانه اليوم وليست لدينا اليوم على الأقل رؤيا واضحة لا بالنسبة لإمكانياتنا ولا حتى بالنسبة لحاجياتنا حتى نرسم خارطة للأقاليم تكون مستجيبة لدعم التنمية الجهوية وخاصة التوازن بين الجهات، كلنا تونس " أية استراتيجية لتجسيد اللامركزية؟"، 2016.

Association Kolna Tounes est un mouvement citoyen de réflexion et d'action ayant pour objectif une veille la participation à l'élaboration du projet sociétal en interaction avec toutes les catégories sociales
<http://www.kolna-tounes.com/fr/>

²¹ أحدث دستور 2014 تنظيما لا مركزيا معقدا، الشيء الذي يبعث عن التساؤل في ما إذا كان هذا الخيار صائبا وفي ما إذا كان ملائما لدولة بحجم البلاد التونسية ولمحدودية إمكانياتها المالية. فأقرار الدستور في فصله 131 فقرة ثانية على أن اللامركزية تتجسد في جماعات محلية تتكون من بلديات وجهات وأقاليم يغطي كل صنف منها كامل تراب الجمهورية وفق ما يضبطه القانون ويمكن أن تحدث بالقانون أصناف خصوصية من الجماعات المحلية هو خيار أصبح مفروضا على السلطات المؤسسة اليوم. و هذه الأخيرة تجد نفسها مضطرة لإنفاذه و إرساء منظومة إدارية معقدة ومكلفة لميزانية الدولة.

و هي من ناحية معقدة لأنها تقتضي التفكير في أفضل سبل تموقع كل درجة من درجات اللامركزية وامتدادها الترابي كما تتطلب التفكير في طبيعة العلاقة التي سترتبط كل درجة من هذه الدرجات بغيرها وكل واحدة منها بالسلطة المركزية وهو أمر صعب لأنه يتطلب تصورا دقيقا من شأنه أن يجنب تداخل و تضارب المصالح والاختصاصات والتصورات في ما يتعلق بأساليب إدارة الشأن العام وبالأولويات وباللتنمية.

أما من حيث الكلفة فمن البديهي أن كل تنظيم إداري تتكاثر مؤسساته ترتفع كلفته لأن كل مستوى من مستويات اللامركزية هذه يقتضي إرساء الإدارة أو الإدارات التابعة لها مع كل ما يتطلب ذلك من معدات تقنية ومن موارد بشرية ستستهلك موارد مالية مسخرة للتسيير و ستكون بالضرورة على حساب الموارد المسخرة للاستثمار والإنتاج. وهذا ما يطرح مشكل جاهزية الدولة التونسية اليوم لمجابهة مثل هذه المصاريف.

و لعل هذا المستوى الهيكلي الذي يقتضي توسيع تمثيلية الجماعات المحلية عبر تكريس مبدأ الانتخاب و تعميمه يدعم فكرة الاستقلالية التي تبرز على المستوى الوظيفي. و فكرة الاستقلالية عن المركز تتجسم بدورها في مبدئين هاميين جاء بهما دستور 2014 و سعى لتحقيقهما مشروع القانون الأساسي لمجلة الجماعات المحلية و هما: مبدأ التدبير الحر المكرس لفائدة الجماعات المحلية من جهة (مبحث 1) و اعتماد المقاربة التشاركية و مبادئ الحوكمة الرشيدة كوسيلة لإدارة الحكم المحلي من جهة أخرى (مبحث 2).

و عليه، تهدف هذه الورقة إلى تسليط الضوء على مقومات الديمقراطية المحلية على ضوء دستور 27 جانفي 2014 مع تبيان ماهية الرقابة على هذه السلطة المحلية من طرف السلطة المركزية. و من خلالها يتبين تطور مدلول سلطة الإشراف التي كانت تميز العلاقات بينهما تحت ظل الدستور القديم و يتضح مدى اتساع رقعة استقلالية الإدارة الجهوية و المحلية في ظل الدستور الجديد.

المبحث الأول: تكريس مبدأ التدبير الحر لفائدة الجماعات المحلية

لا يمكن الحديث عن ديمقراطية محلية في غياب حرية التصرف و التسيير للشؤون المحلية من طرف الجماعات المحلية²². لذا يبدو التنصيص على اختصاص هذه الهياكل في التصرف في الشأن المحلي صلب الدستور من الشروط الأساسية للحكم المحلي مع تكريس تنظيم هذا التصرف و مقوماته المادية و البشرية في النصوص القانونية حتى تتوفر الضمانات المبدئية للجماعات المحلية تجاه السلطة المركزية في إطار تقسيم عمودي للإختصاصات بين المستويين الوطني و المحلي. و قد كرس الدستور التونسي الجديد مبدأ التدبير الحر²³ في الفصل 132 الذي ينص على أنه: " تتمتع الجماعات

²² لكن دائما في إطار احترام مبدأ وحدة الدولة ، ذلك الخط الأحمر الذي ينبغي التقيد به دائما و في كل الأحوال. علما وأن وحدة الدولة لا تعني فقط وحدتها الترابية بل كذلك وبالأخص وحدتها القانونية أي ضرورة إدراك جميع القائمين على الجماعات المحلية أن دستور الدولة و المبادئ التي يتضمّنهما نافذ على كامل ترابها و ملزم لكل من يقيم عليها سواء كانوا أشخاصا أم سلطات.

كذلك تجدر الإشارة إلى أن وحدة الدولة تقتضي أن الجماعات المحلية لا تمارس صلاحيات السيادة التي تمارسها السلطات المركزية و منها المصادقة على المعاهدات الدولية و التعاقد في إطار اتفاقيات دولية مع دول أجنبية. و لا تتعدى صلاحيات الجماعات المحلية في هذا الإطار عقد الشراكة و التعاون و التوأمة مع جماعات محلية أجنبية.

²³ مبدأ التدبير الحرّ هو المبدأ الذي يحكم توزيع و ممارسة الاختصاصات فيقصد به حق الجماعات العمومية المحلية في إدارة و تسيير الشؤون التي تدخل في جملة اختصاصاتها الذاتية دون تدخل، لا بتعليمات من السلطة المركزية و لا من ممثليها بالجهات و تبقى الرقابة الوحيدة التي تخضع لها السلطات اللامركزية هي الرقابة اللاحقة التي ينبغي أن تنحصر اليوم مع التصور الجديد للامركزية في رقابة الشرعية التي يمارسها القاضي الإداري على قراراتها.

Dans ce sens, le professeur Mohamed Sayari rappelle que : «la consécration du principe de libre administration des collectivités locales constitue, sur le plan juridique, l'apport le plus considérable du chapitre 7 de la Constitution. Ce principe qui peut être regardé comme le socle sur lequel repose, désormais, tout l'édifice de l'organisation décentralisée de notre pays, est mentionné par l'article 132 in fine de la Constitution qui dispose que les collectivités locales « gèrent les affaires locales suivant le principe de libre administration ». Il n'appartient pas au constituant d'explicitier le sens et le contenu de ce nouveau principe constitutionnel. Mais, une chose est sûre : le principe de libre administration a une portée normative certaine. Inscrit dans le corps même de l'un des articles de la Constitution, il ne pourra pas rester sans force juridique. On ne fait ici que rappeler une évidence », in SAYARI (M.), « Les collectivités locales dans la constitution tunisienne du 27 janvier 2014 : observations sur le chapitre 7 intitulé l'autorité locale », op. cit., page 61.

المحلية بالشخصية القانونية، وبالاستقلالية الإدارية والمالية، وتدير المصالح المحلية وفقا لمبدأ التدبير الحر²⁴. و هذا الفصل يفترض الاعتراف للجماعات المحلية بحق في القرار يمكنها من مواجهة السلط المحلية به، ويفترض كذلك منحها صلاحيات فعلية لتسيير جزء هام من الشؤون العامة لفائدة المتساكنين تتحمل بشأنها المسؤولية في إطار القانون، ويتسق هذا المبدأ مع الاستقلالية الإدارية والمالية التي يجدر أن تتمتع بها الجماعات المحلية بصفقتها ذوات عمومية تتمتع بالشخصية المدنية وبذمة مالية مستقلة (1) و كذلك مع اقتصار رقابة السلطات المركزية على رقابة لاحقة على شرعية أعمال الجماعات المحلية (2).

1- الاستقلالية المالية و الإدارية للجماعات المحلية

ينبني الحكم المحلي على عناصر بشرية ومالية تضمن استقلالية القرار وترتقي بتصريف الشأن المحلي إلى مستوى الديمقراطية المحلية²⁵.

ففيما يتعلق بالإمكانات المالية للجماعة المحلية فهي تنتزّل ضمن السياسة المالية العامة للدولة وقد قسم الفصل 135 من الدستور موارد الجماعات المحلية ضمن فئتين إذ ينص على ما يلي: "الجماعات المحلية موارد ذاتية، وموارد محالة إليها من السلطة المركزية، وتكون هذه الموارد ملائمة للصلاحيات المسندة إليها قانونا. كل إحداث لصلاحيات أو نقل لها من السلطة المركزية إلى الجماعات المحلية، يكون مقترنا بما يناسبه من موارد. يتم تحديد النظام المالي للجماعات المحلية بمقتضى القانون". وتجدر الإشارة إلى أنه تم ترك الحرية للجماعات المحلية في استخلاص عائداتها من الموارد الطبيعية التابعة لها أو تحصيل الأتاوات من الرخص التي تسندها والتي غالبا ما يتم ضبط مقدارها بحيز مالي على أن تقوم الجماعة المحلية بتحديد المعاليم كما تراها. وهذا من شأنه ايجاد تفاوت بين موارد ميزانيات الجماعات المحلية مما سينعكس حتما على نفقاتها وحجم ونوعية الخدمات والمرافق التي تسديها للمتساكنين. وسيتبع ذلك من جهة مساس بمبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق والذي له قيمة دستورية، ومن جهة أخرى تجزئة المرافق العامة حسب القدرة المادية للجماعة المحلية.

كذلك تم وضع المبادئ الأساسية لتوزيع الاختصاصات في الفصول 134²⁶ و 135²⁷ و 136²⁸ من الدستور، فالجماعات المحلية تملك صلاحيات ذاتية²⁹ وصلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية³⁰ وصلاحيات منقولة منها.

Voir aussi STAHL (J-H), « Le principe de libre administration a-t-il une portée normative? », in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n°42, 2014, p.31 et ss.

²⁴ القسم الخامس من مشروع القانون الأساسي المتعلق بمجلة الجماعات المحلية بعنوان: "في الاستقلالية الإدارية والمالية" و ينص الفصل 24 منه على أنه: "تتمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية الإدارية والمالية. ولهذا الغرض، تعمل السلطة المركزية والجماعات المحلية سويا على بلوغ الموارد الذاتية لكل جماعة قدرها يجعلها تمثل النصيب الأهم من جملة مواردها المالية السنوية".

²⁵ « Le principe de libre administration ne constitue pas un droit, mais une garantie, ou bien une condition pour l'affirmation des libertés reconnues dans la Constitution. En d'autres termes, la libre administration ne serait pas un droit mais un moyen d'asseoir des droits ou des libertés », in SAYARI (M.), « La décentralisation dans la constitution du 27 janvier », conférence inaugurale de la rentrée universitaire 2015-2016, FSJPST, in *Mélanges Mohamed Saleh Ben Aissa*, à paraître.

²⁶ الفصل 134 ينص على أنه: "تتمتع الجماعات المحلية بصلاحيات ذاتية وصلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية وصلاحيات منقولة منها. توزع الصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة استنادا إلى مبدأ التفريع. تتمتع الجماعات المحلية بسلطة ترتيبية في مجال ممارسة صلاحياتها، وتُنشر قراراتها الترتيبية في جريدة رسمية للجماعات المحلية".

ويقع توزيع الصلاحيات المشتركة والمنقولة وفق مبدأ التفريع لا وفق آلية كتل الاختصاص، ومبدأ التفريع³¹ أو «القرب» يقتضي ان تعود لكل جماعة محلية عدد من الاختصاصات بحكم قربها من المتساكنين وقدرتها على التقييم والأداء الأفضل للمصالح المحلية (بناء المدارس وصيانتها، الإشراف على مراكز الصحة الأساسية...)، بحيث لا يتم نقل الاختصاص إلى الجماعة المحلية الأعلى إلا في حال تعذر تأمينه من قبل الجماعة الأكبر بحكم مجالها الترابي³².

²⁷الفصل 135 ينص على أنه: "للجماعات المحلية موارد ذاتية، وموارد محالة إليها من السلطة المركزية، وتكون هذه الموارد ملائمة للصلاحيات المسندة إليها قانوناً. كل إحداث لصلاحيات أو نقل لها من السلطة المركزية إلى الجماعات المحلية، يكون مقترناً بما يناسبه من موارد. يتم تحديد النظام المالي للجماعات المحلية بمقتضى القانون".

²⁸الفصل 136 ينص على أنه: "تتكفل السلطة المركزية بتوفير موارد إضافية للجماعات المحلية تكريماً لمبدأ التضامن وبعتماد آلية التسوية والتعديل. تعمل السلطة المركزية على بلوغ التكافؤ بين الموارد والأعباء المحلية. يمكن تخصيص نسبة من المداخيل المتأتية من استغلال الثروات الطبيعية للنهوض بالتنمية الجهوية على المستوى الوطني".

²⁹ الفصل 32 من مشروع المجلة ينص على أنه: "يتمتع كل صنف من الجماعات المحلية بصلاحيات ذاتية وبصلاحيات منقولة وبصلاحيات مشتركة كما هو مبين بالأحكام الواردة بهذا الباب. يقصد بالصلاحيات الذاتية على معنى هذا القانون مجموعة الاختصاصات التي تنفرد الجماعة المحلية بمبداً بمباشرتها بمقتضى القانون.

2 يقصد بالصلاحيات المنقولة على معنى هذا القانون مجموعة الاختصاصات المحولة من قبل السلطة المركزية إلى جماعة محلية.
3 يقصد بالصلاحيات المشتركة على معنى هذا القانون مجموعة الاختصاصات غير الذاتية التي يمكن للسلطة المركزية وللجماعات المحلية مباشرتها بالتنسيق والتعاون بينها على أساس التصرف الرشيد في المالية العمومية والأداء الأفضل للخدمات.
تعمل الجماعات المحلية بالتعاون والتنسيق مع السلطة المركزية وهيئاتها ومؤسساتها ومنشأتها على توظيف اختصاصاتها لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والصحية والثقافية والعلمية والعمرانية في محيط سليم".

³⁰الفصل 33 من مشروع المجلة ينص على أنه: "تستأثر كل جماعة محلية بما يرجع لها من الاختصاصات الذاتية بمقتضى القانون، إلا إذا نصت أحكام خصوصية على إدراجها ضمن اختصاصات مشتركة بين الجماعات والدولة.
لا تمارس أي جماعة اختصاصاً ذاتياً يرجع بالنظر لجماعة أخرى دون الاتفاق مع هذه الأخيرة طبقاً لأحكام الفصل 12 من هذا القانون.
على أنه يمكن للسلطة المركزية مباشرة اختصاص ذاتي لجماعة محلية بناء على طلبها. كما يمكن للسلطة المركزية استثنائياً مباشرة اختصاص ذاتي عند تخلف الجماعة أو عجزها عن القيام به، وذلك بعد التنبيه عليها دون نتيجة وبعد إعلام المنسق العام للامركزية ورئيس مجلس نواب الشعب.
لجماعتين أو أكثر تنتمي لنفس الصنف أن تقرر ممارسة جانب من صلاحياتها الذاتية بصفة مشتركة بمقتضى اتفاقية تبرم للغرض تحدد التزامات كل طرف".

³¹مبدأ التفريع هو من بين المبادئ التي تنبني عليها اليوم اللامركزية وهو طريقة لتفكيك الصلاحيات لنقلها من العاصمة إلى الجماعات المحلية وهو أولاً وجه من أوجه تجسيد الديمقراطية المحلية التي من خلالها تعترف بحق المتساكنين في إدارة شؤونهم بأنفسهم واختيار ما يناسب حاجياتهم وامكانياتهم من التدابير ومن السياسات التي لا تدخل تحت طائلة السلطة المركزية ولا تخل بوحدة الدولة وكل ذلك يفترض اعتبار المواطن طرفاً فاعلاً وشريكاً وثانياً وجه من أوجه الحكم الرشيد لأنه مبدأ يأخذ بعين الاعتبار بل يقوم على معايير الأفضلية من حيث سرعة الخدمة المقدمة ونجاحتها والضغط على كلفتها.

ومهما كانت الصلاحيات التي سيقع إقرارها لصالح البلديات على سبيل المثال فإن هذا التوزيع سيتم وفق طرق ثلاث:

- صلاحيات ذاتية: ترجع حصرياً إلى الجماعات المحلية
- صلاحيات مشتركة: تتقاسمها السلطة المحلية والسلطة المركزية (ويمكن أن نذكر على سبيل المثال إمكانية اشتراك الطرفين في قطاع التعليم على أن يرجع اختصاص تحديد البرامج والمناهج والمضامين التعليمية للسلطة المركزية إلى فيما يمكن أن تهتم السلطة المحلية بكل ما يتعلق بصيانة المؤسسات التعليمية وبيع الخدمات كالمباني والمطاعم المدرسية ونقل التلاميذ إلى المدارس)
- صلاحيات منقولة: هي من اختصاص السلطة المركزية تحولها إلى جهة أو بلدية ضمن إتفاق بين السلطة المركزية والجهة أو البلدية المعنية.

³²في توزيع الاختصاص ينص الفصل 34 من مشروع المجلة على أنه: " يتم توزيع الاختصاصات بين مختلف الجماعات المحلية وفي علاقاتها بالدولة على أساس مبدأ التفريع.
تعود لكل جماعة محلية اختصاصات التي تكون هي الأجدر بممارستها بحكم قربها من المتساكنين وقدرتها على الأداء الأفضل للمصالح المحليّة ولا تتدخل السلطة المركزية إلا في صورة تعذر قيام الجماعة المحلية بما يرجع إليها من مهام".

وقد تم منح الاختصاص إلى القضاء الإداري في شأن نزاعات الاختصاص التي يمكن أن تنشأ بين مختلف السلطات المحلية أو بينها وبين السلطة المركزية³³.

كذلك وضع الدستور المبادئ الأساسية لتوزيع الموارد وإقرار حرية التصرف فيها حسب قواعد الحوكمة الرشيدة³⁴، وبالنظر إلى أن توسيع اختصاصات الجماعات العمومية يفترض مراجعة مواردها، فقد تم تميعها بثلاثة أصناف من الموارد: موارد ذاتية تتأتى خاصة من الجباية المحلية، وموارد محالة من السلطة المركزية وموارد إضافية تتكفل السلطة المركزية بتوفيرها تكريماً لمبدأ التضامن بين الجماعات المحلية³⁵.

أما فيما يخصّ العنصر البشري، فإنّ الإطار الوظيفي لأعوان الجماعات المحلية قد تطوّر مع إحداث شعبة صلب المدرسة الوطنية للإدارة في إطار المرحلة العليا تُعنى بتكوين إطارات سامية في الإدارات الجهوية والمحلية والمصالح الخارجية مما يُزوّدهم بالكفاءة اللازمة في تسيير الشأن المحلي. وينبني نجاح الجماعات المحلية في الإضطلاع بمهام الحكم المحلي على مُعطيات عديدة اتضحت أهميتها بعد الثورة مع النيات الخصوصية التي تمّ تكليفها بالتصريف في الشأن المحلي إثر حلّ الهياكل السابقة.

و لعل إيجاد إطار رقابي فعليّ يهّم الأشخاص والهياكل على حدّ سواء هو أحد أوجه المقاربة التشاركية في تسيير الشأن المحلي سواء كانت تتمّ بصفة مسبقة أو موازية أو لاحقة. فكلّ مرحلة من التصريف المحلي تستوجب التقييم والمراجعة لتحقيق الأهداف التي سطرته الجماعة المحلية.

2- رقابة لاحقة على شرعية أعمال الجماعات المحلية

كرّس الدستور في فصله 138 الرقابة اللاحقة على شرعية أعمال الجماعات المحلية بما يعطيها استقلالية في اتخاذ القرار ويُسهّل عملها. و ينص هذا الفصل على ما يلي : "تخضع الجماعات المحلية فيما يتعلق بشرعية أعمالها للرقابة اللاحقة". فلا يتوقف نفاذ القرارات المنبثقة عن مداولات الهياكل المنتخبة على مصادقة السلطة المركزية، وذلك خلافاً لرقابة الإشراف التي كرّسها الإطار القانوني السابق للجماعات المحلية³⁶.

³³ الفصل 142 من الدستور ينص على أنه : " يبيت القضاء الإداري في جميع النزاعات المتعلقة بتنازع الاختصاص التي تنشأ فيما بين الجماعات المحلية، وبين السلطة المركزية والجماعات المحلية " (الفصل 40 و 11 من مشروع المجلة).

³⁴ الفصل 137 من الدستور ينص على أنه : " للجماعات المحلية في إطار الميزانية المصادق عليها حرية التصرف في مواردها حسب قواعد الحوكمة الرشيدة وتحت رقابة القضاء المالي".

³⁵ الفصلان 135 و 136 من الدستور

³⁶مراجعة درس القانون الإداري للأستاذ مصطفى بن لطيف من صفحة 57 إلى صفحة 59 حول " رقابة الإشراف على الإدارات المركزية و أوجه الاختلاف بينها و بين الرقابة الرئاسية"، مصطفى بن لطيف، المؤسسات الإدارية و القانون الإداري، المدرسة الوطنية للإدارة، 2007

أما على المستوى المالي، فتخضع الهياكل المحلية لأحكام مجلة المحاسبة العمومية فيما يتعلق بالرقابة المسبقة من المحاسبين العموميين على الأمر بالصرف وكذلك الرقابة اللاحقة التي تمارسها دائرة المحاسبات.

ويبقى أهم تجديد في تكريس اللامركزية والديمقراطية المحلية هو حذف رقابة الإشراف السابقة على أعمال الجماعات المحلية وتكريس مبدأ المراقبة اللاحقة³⁷ والاحتكام للقضاء إعمالاً لمبدأ التدبير الحر، وهو ما يتجسد بصورة مبدئية من خلال الفصول 253 و254 و255 من مشروع المجلة بالنسبة للقرارات البلدية والفصول 303 و304 و305 من مشروع المجلة بالنسبة للقرارات الصادرة عن هياكل الجهة، التي تفرض على الجماعات المحلية إعلام الوالي بقراراتها شرطاً لنفاذ هذه القرارات، ولا يكون للوالي ممثل السلطة المركزية إلا الاعتراض أمام القضاء الإداري دون أن يمكنه النص أولاً من لفت نظر الجماعة العمومية إلى تجاوزاتها المحتملة ومنحها أجلاً لتداركها قبل اللجوء للقضاء.

غير أنه يمكنه الحلول محل رؤساء الجماعات المحلية المتقاعدسين أو العاجزين عن القيام بمهامهم، وذلك بعد التنبيه عليهم في حال لاحظ امتناع أحدهم أو إهماله القيام بعمل يسنده له القانون والتراتب، ويبقى بإمكانهم اللجوء إلى القضاء للاعتراض (الفصول 245، 256 و298، 306 من مشروع المجلة).

ونجد تطبيقاً لتكريس مبدأ المراقبة اللاحقة والاحتكام إلى القضاء أيضاً في خصوص أصناف معينة من الأعمال، إذ يمكن الاعتراض أمام القضاء المالي من قبل كل من الوالي وأمين المال الجهوي في خصوص عقود تفويض المرافق العامة المبرمة وفق صيغة التفويض المباشر (الفصل 98 من مشروع المجلة) والمساعدات الاقتصادية غير المباشرة التي تتخذ شكل عقود (الفصل 114 من مشروع المجلة)، كما يمكن الاحتكام إليه من قبل أمين المال الجهوي في خصوص الصفقات (الفصل 170 من مشروع المجلة)، ومن قبل الوالي في خصوص الميزانية (الفصل 179 من مشروع المجلة). أما القضاء

³⁷ « Traditionnellement, c'est le terme de "tutelle" qui est utilisé pour désigner le contrôle de l'Etat sur les collectivités locales. Mais, l'emploi de ce terme a été critiqué en doctrine, parce qu'il inciterait à regarder celles-ci comme des "mineures" ou des "incapables" au sens du droit civil. L'abandon, par la Constitution, de l'usage du mot "tutelle" n'est pas donc dépourvu de signification. Il va, certainement, dans le sens d'une volonté d'émancipation des collectivités locales. L'article 138 de la Constitution indique l'objet du contrôle qu'il institue : c'est un contrôle de la légalité des actes des collectivités locales. La légalité doit être entendue ici au sens large. Les collectivités locales sont tenues de respecter, non seulement la loi au sens strict, mais toute règle de droit, y compris les traités internationaux. On peut en déduire qu'en principe l'autorité de contrôle n'est pas en droit de contrôler l'action des collectivités locales au point de vue de son opportunité. Ce qui va dans le sens de plus d'autonomie de celles-ci. Car si avec le contrôle de la légalité, l'autorité de contrôle ne peut faire prévaloir que la règle de droit, dans le cadre d'un contrôle de l'opportunité, elle est en mesure de faire prévaloir ses propres vues sur celles des collectivités locales. Ainsi, l'autonomie de ces dernières est considérablement réduite en cas de contrôle de l'opportunité de leur comportement. Mais, les expériences comparées montrent qu'on a beau vouloir instituer un contrôle de la légalité, celui-ci comporte toujours une part plus ou moins grande d'opportunité. En effet, en pratique, l'autorité de contrôle conserve toujours une marge de liberté dans le dialogue avec les collectivités locales, ce qui lui confère un réel pouvoir de négociation pour faire prévaloir l'intérêt national au-delà des textes. Les relations entre l'Etat et des collectivités locales qui s'administrent librement comportent nécessairement une part de politique, le contrôle de la légalité laissera une place au dialogue, à la discussion et à la persuasion, il sera question, en fait, de ce qu'on a pu appeler "la légalité négociée", in SAYARI (M.), « Les collectivités locales dans la constitution tunisienne du 27 janvier 2014 : observations sur le chapitre 7 intitulé l'autorité locale », op. cit., page 68.

الإداري فيمكن الاحتكام إليه خاصة بالنسبة للأمثلة والوثائق المتعلقة بالتعمير من قبل الوالي (الفصل 129 من مشروع المجلة) ، وكذلك بالنسبة للقرارات ذات الصبغة العامة المتعلقة بالمعاليم والرسوم ومختلف الحقوق والمبالغ المختلفة (الفصل 148 من مشروع المجلة). وتلاحظ الأستاذة أحلام الضيف في هذا الصدد "أن النص لا يوفر آلية حوار أو تصالح مسبقة بين ممثل السلطة المركزية والجماعة المحلية لتصحيح الأخطاء التي يمكن أن تشوب تصرف الجماعة المحلية ودرء النزاع القضائي"³⁸.

و لئن كان هذا التجديد في أطر الرقابة يمثل ثورة حقيقية في تطبيق اللامركزية في بلادنا غير أن التطبيق والتكريس الفعلي للمبادئ العامة والتوجهات التي رسمها الدستور الجديد تبقى فاعليتها رهينة المنظومة القانونية التي سيتم بناؤها لاحقا ومنوطة بالإرادة السياسيّة والوعي الشعبي بضرورة تكريس ديمقراطيّة محلية تستجيب لمشاكل الناخبين³⁹.

المبحث الثاني : تكريس آليات الديمقراطية التشاركية في الحكم المحلي

تتمثل الديمقراطية التشاركية⁴⁰ في جملة من الآليات والإجراءات التي تمكّن من إشراك المجتمع المدني والمواطنين عموما في صنع السياسات العامة وتمتين الدور الذي يلعبونه في اتخاذ القرارات المتعلقة بتدبير الشأن العام عن طريق التفاعل المباشر مع السلطات القائمة، سواء على الصعيد الوطني أو -خاصة- على الصعيد المحلي. ولا تلغي الديمقراطية التشاركية الديمقراطية التمثيلية كليا، ولكنها تسعى لتجاوز أوجه القصور والعجز فيها بمحاولة حل المشاكل عن قرب، وضمان انخراط الجميع، وتطوير التدبير المحلي والوطني عن طريق التكامل بين الديمقراطيةين، لاسيما وأن العديد من التحركات الاجتماعية (شبابية، نسائية، بيئية، تنموية) لم تعد تجد في الديمقراطية التمثيلية سبلا للتعبير عن حاجياتها ومطالبها وإيجاد حلول لها.

و قد ركز دستور 2014 على البعد التشاركي من خلال تدعيم اعتماد المقاربة التشاركية و مبادئ الحوكمة الرشيدة كوسيلة لإدارة الحكم المحلي و قد أبرزت عدة تجارب مقارنة نجاح الديمقراطية التشاركية في تحقيق ديمقراطية حقيقية و فاعلة لحل المشاكل الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية بضمن انخراط مختلف أطراف المجتمع من مواطنين و مجتمع مدني و سياسي و عدم اقتصار مشاركة المواطن على المحطات الانتخابية فقط و مزيد من الشفافية في القرارات و تعزيز قيم المواطنة الفعالة و الإحساس بالانتماء إضافة إلى توفير أكثر ضمانات لنجاح المشاريع و تحقيق المشاركة الفعلية التي يمكن اعتبارها عمود الممارسة الديمقراطية. كما تساهم الديمقراطية التشاركية في تنمية الإرادة السياسية لصناع القرار و تطوير التدبير العام من خلال تحقيق ترابط و تكامل بينها و بين الديمقراطية التمثيلية القائمة على انتخاب ممثلين عن المواطنين لفترة معينة.

³⁸ أحلام الضيف، "تفعيل الديمقراطية المحلية في دستور 2014 : من التمثيلية إلى التشاركية"، أصداء مركز التكوين ودعم اللامركزية، عدد 15، جانفي مارس 2016، ص. 8 وما يليها

³⁹ نتعرض لهذه المسألة بمزيد من التعمق في المبحث الثاني من هذه الورقة.

⁴⁰ ظهرت الديمقراطية التشاركية في ستينيات القرن الماضي في الولايات المتحدة الأمريكية حيث كانت أهم ما يدعو إليه اليسار الأمريكي لمواجهة الفقر والتهمة. و في أوروبا الغربية، تنامت الدعوات تدريجيا إلى أهمية اعتماد الديمقراطية التشاركية وصولا إلى مؤتمر الاتحاد الأوروبي حول الديمقراطية التشاركية المنعقد بالعاصمة البلجيكية بتاريخ 8 و 9 مارس 2004، حيث تم التأكيد على "أن الديمقراطية التشاركية هي الحل لأزمة الديمقراطية الأوروبية وقيمة مضافة لدول الاتحاد الأوروبي" و "يجب على الديمقراطية التشاركية أن تضح دما جديدا للديمقراطية لتكتمل الديمقراطية التمثيلية وتنمية التعاون مع باقي الشركاء الاجتماعيين".

و منذ أن أقرّ الدستور التونسي الجديد نموذج السلطة المحلية كأحد أهم سمات نظام الحكم في المرحلة المقبلة، وقع تصوّر الكيفية المثلى لتطبيق مبادئ اللامركزية والتشاركية على أرض الواقع، خاصّة وأنّ الفصل 139⁴¹ من الدستور رسم الخطوط العريضة للديمقراطية التشاركية دون الخوض في التفاصيل وآليات التنفيذ مسألة تحديدها للقانون. و في هذا الصدد نعرّض إلى بعض آلياتها و فرص اعتمادها (1) لنعرج بعد ذلك على حدودها و معوقات تطبيقها في السياق التونسي الحالي(2).

1- آليات و أوجه الديمقراطية التشاركية

تتعدّد الآليات التي تجسّد مبدأ المشاركة في صنع القرار وتختلف من حيث درجة تأثيرها وقاعدة المشاركة فيها. و لعل الآليات الأوسع انتشارا هي الآلية : الاستفتاء الشعبي، المبادرة الشعبية، تقديم العرائض، الميزانية التشاركية واستعمال التكنولوجيات الحديثة. فما مدى ملاءمة هذه الآليات للسياق التونسي الحالي؟

- الاستفتاء الشعبي:

يتميّز الاستفتاء الشعبي بكونه يضمن حق تشريك جميع المواطنين (المؤهلين للإدلاء بأصواتهم) بدون استثناء، و بالتالي فإن قاعدة المشاركة فيه هي الأوسع على الإطلاق. ولكنّه في المقابل مكلف جدًا للدولة من الناحية التنظيمية، لذلك لا يتمّ اللجوء إليه إلا نادرا وفي قضايا مصيرية (الانفصال عن سلطة دولة مركزية، تعديل في الدستور، الخ). من جهة أخرى، لا يتيح الاستفتاء هامشا كبيرا للتفاعل، فالمواطن عادة حينما يدلي بصوته إمّا يقرّ أو يرفض (نعم أو لا) الإجراء موضوع الاستفتاء دون أن تكون له القدرة على تقديم مقترحات أو تعديلات إضافية.

و في تونس، اعتمد النظام السابق آلية الاستفتاء لإقرار و إضفاء الشرعية على تعديلات دستورية تخدم مصلحته بشكل صارخ ولتحقيق مكاسب ما كان له أن يبلغها بشكل آخر. أما الآن، و في سياق تفعيل اللامركزية وتمكين السلطة المحلية، تتعرّز فرص لاعتماد آلية الاستفتاء على نطاق بلدي، جهوي أو إقليميّ.

- المبادرة الشعبية:

المبادرة الشعبية هي آلية اقترح متاحة لأي مواطن يستطيع من خلالها الوصول بمقترحه إلى مرحلة الاستفتاء وذلك بجمع عدد معيّن من التوقيعات⁴². وإذا تمّ إقرار مضمون المبادرة من خلال الاستفتاء، فإنّها تصبح نافذة و مضمّنة في الدستور.

هذه الآلية لا تضمن مشاركة شعبية واسعة فحسب، بل تركز أيضا روح المبادرة لدى المواطنين فيعرضون على التصويت المسائل التي يرونها مهمة بالنسبة لهم والتي قد لا تكون حاضرة على أجندات الأحزاب السياسية. لكن في المقابل، قد تسبّب هذه الآلية إشكالا عندما يتمّ إقرار مبادرات يتعارض مضمونها مع قوانين أو مبادئ دستورية سابقة أو اتفاقات دولية.

⁴¹ ينص الفصل 139 على أنه : "تعتمد الجماعات المحلية آليات الديمقراطية التشاركية، ومبادئ الحوكمة المفتوحة، لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها طبقا لما يضيحه القانون".

⁴² في سويسرا مثلا، من أجل عرض مبادرة على التصويت الشعبي، يتطلب الأمر تجميع 100 ألف توقيع سليم وموثق من طرف الناخبين لفائدتها في ظرف لا يتجاوز 18 شهرا، وقد بدأ العمل بنظام المبادرات الشعبية في سويسرا كوسيلة سياسية منذ عام 1891.

و في تونس قد يصعب اعتماد هذه الآلية نظرا لكلفة تنظيم تصويت شعبي بالطرق التقليدية الراهنة ولكن تبقى المسألة مطروحة في صورة إيجاد تقنيات حديثة أقل كلفة.

- تقديم العرائض:

هي آلية تتيح لأي مواطن تقديم عريضة إلى السلطات المختصة (كالبرلمان مثلا) من أجل عرض مشروع تعديل أو اقتراح قانون أو أي مبادرة أخرى⁴³.

لكن للأسف لم يتم تضمين هذا الحق في الدستور التونسي لسنة 2014، ورغم ذلك يبقى المجال مفتوحا لتواصل المجتمع المدني مع مجلس نواب الشعب من خلال وسائل أخرى كعرض الورقات السياسية وغيرها.

- الميزانية التشاركية:

الميزانية أو الموازنة التشاركية هي عملية من المشاورة الديمقراطية يقرر من خلالها الأشخاص العاديون كيفية تخصيص جزء من الميزانية البلدية أو العامة. وتعتبر هذه الآلية بامتياز أحد أفضل ممارسات الحوكمة التشاركية نظرا لأثرها الملموس على واقع المواطنين لا سيما على المستوى المحلي وتحفيز مشاركتهم في الشأن العام بشكل مباشر. بل إنها أدت في بعض الحالات إلى زيادة استعداد الأشخاص لدفع الضرائب⁴⁴.

و في تونس، بدأت بعض البلديات باعتماد هذه الآلية مثل بلدية المرسى و صيادة ومنزل بورقيبة لتلاقي نجاحا وإقبالا متفاوتين و تبقى في إطار التجارب النموذجية التي لا تزال في حاجة للتطوير والتعميم.

- الحوكمة المفتوحة واستعمال التكنولوجيات الحديثة:

مع ظهور الانترنت و شبكات التواصل الاجتماعي و وسائل الاتصال الحديثة، برزت العديد من المبادرات التي تعتمد على هذه التقنيات الحديثة من أجل تكريس مبادئ التشاركية. ولا جدال أن نسبة النفاذ إلى الانترنت في الدول المتقدمة و العديد من الدول النامية مرتفعة جدا، وهو ما يتيح لأي شخص الإدلاء برأيه ص بكل سهولة. و من أجل ذلك انتشرت مؤخرا ظاهرة العرائض الالكترونية في العالم و قد تم أيضا اعتماد آلية التصويت الالكتروني عن بعد في بعض الدول.

⁴³ وهي تقنية قديمة عرفها النظام الملكي البريطاني منذ سنة 1215، حيث أقر إعلان الميثاق الأعظم حق تقديم العرائض للملك بما يمكن أي فرد من عرض مظلته (الشخصية) في ديوان الملك دون أن يتعرض له أحد. تطوّر هذا المبدأ ليصبح سنة 1787 أساسا لحق تقديم العرائض ذات طابع عام أي المواضيع التي تهّم المصلحة العامة كالغاء العبودية وذلك لسدّ الشغور التشريعي. أما على الصعيد العربي، فقد أقر الدستور المغربي لسنة 2011 هذا الحق في الفصل 15: "للمواطنين والمواطنات الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية، ويحدد قانون تنظيمي شروط وكيفيات ممارسة هذا الحق".

⁴⁴ تمت أول عملية كاملة للموازنة التشاركية في مدينة بورتوألغري، في البرازيل، بدءا من عام 1989، ثم انتشرت في مئات من مدن أمريكا اللاتينية والعشرات من المدن في أوروبا وآسيا وإفريقيا وأمريكا الشمالية. والآن يتم تقديرها يزيد عن 1500 بلدية بدأت باتباع نظام الموازنة التشاركية.

وفي تونس، يبدو المناخ ملائما و مشجعا على اعتماد هذه التقنيات نظرا لإقبال الشباب الكثيف عليها وتوفر البنية الرقمية المناسبة لها⁴⁵.

و في قراءة أولية لمشروع القانون الأساسي لمجلة الجماعات العمومية يبدو أن برامج و اليات الديمقراطية التشاركية طموحة و متميزة في سعيها لإنتاج منظومة حوكمة محلية فعالة و ذات جدوى. و قد أتت الفصول من 15 إلى 23 من مشروع القانون الأساسي لمجلة الجماعات العمومية على ذكر جملة من هذه الاليات تحت القسم الرابع الذي حمل عنوان: " في مشاركة المواطنين".

و تنوعت هذه الاليات لتشمل تكليف عضوين من مجلس الجماعة المحلية للتواصل مع المواطنين ووسائل الإعلام ومكونات المجتمع المدني (الفصل 15)، وتنظيم اجتماعات إصغاء وحوار دورية للاستماع لملاحظات المتساكنين ومكونات المجتمع المدني ووسائل الإعلام (الفصل 16). كذلك العمل على تمكين المتساكنين من إبداء ملاحظاتهم حول مشاريع القرارات الترتيبية التي يقع عرضها على مجلس الجماعة المحلية (الفصل 17)، وتمكينهم بالإضافة إلى مكونات المجتمع المدني ووسائل الإعلام من إبداء ملاحظاتهم حول برامج التنمية والمشاريع المزمع إنجازها (الفصل 19).

كذلك، تم تمكين الجماعة العمومية من استشارة متساكنيها أو متساكني جزء من أحيائها السكنية حول مشاريع تنمية بواسطة استبيان (الفصل 20)، وتم تمكينها من تقرير تنظيم استشارة لناخبيها من قبل الهيئة العليا المستقلة للانتخابات طبق أحكام القانون الانتخابي، وذلك حول إعداد برامج وإنجاز مشاريع تتعلق بالتهيئة الترابية والعمرانية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية ذات أهمية من حيث مؤثراتها المختلفة (الفصل 21).

على مستوى آخر، يسمح المشروع بنوع من المبادرة بتمكين الأشخاص المعنويين والطبيعيين ومكونات المجتمع المدني من تقديم اقتراحات قابلة للتنفيذ (الفصل 18)، كما يسمح بتمكين نسبة من الناخبين من اقتراح تنظيم استشارة الناخبين، أو من طلب إدراج مسألة معينة ضمن جدول أعمال جلسات مجلس الجماعة المحلية (الفصل 21).

أما خارج القسم المتعلق بمشاركة المواطنين، فنجد أيضا آليات الديمقراطية التشاركية في إطار المبادئ العامة لتسيير المرافق العامة المحلية ومنها تمكين الجماعات المحلية من إحداث لجنة خاصة تشمل ممثلين عن المجتمع المدني مكلفة بمتابعة سير المرافق العامة وتلقي الشكايات المرفوعة من المواطنين لرفعها إلى المجلس، وإعداد اقتراحات لتطوير طرق استغلالها، وكذلك يمكن لمشروع مجلة من تخصيص جلسات استماع ونقاش دورية مع المواطنين وجلسات عمل مع كل المعنيين لمتابعة سير المرافق العامة (الفصل 82) ويمكنها من استبيان مستعملي المرافق العامة حول أدائها (الفصل 83).

و في إطار الكتاب الثاني المتعلق بالأحكام الخصوصية، فقد فتح المجال للجان (البلدية والجهوية) للاستماع إلى المتساكنين بمبادرة منها أو بطلب منهم (الفصلان 215 و275)، كما تمت المحافظة على الصبغة العمومية لجلسات مجالس الجماعات المحلية (الفصلان 222 و280)، مع إضافة الصبغة الوجوبية لتخصيص مكان لوسائل الإعلام ومنظمات

⁴⁵ من بين التجارب النموذجية الرائدة في تونس تجربة بلدية صيادة على الساحل التونسي و التي اعتمدت قاعدة بيانات مفتوحة تمكنها من التفاعل مع المواطنين على الشبكة العنكبوتية و الاستماع لاقتراحاتهم و اطلاعهم على انجازات البلدية و مشاريعها بطريقة تفاعلية مع متساكني مدينة صيادة مع تمكينهم من خدمات wifi مجانية.

<http://villedesayada.tn>

المجتمع المدني خلال اجتماعات مجالس الجماعات المحلية (الفصلان 223 و281). وجعل المشروع من الإصغاء لمشاكل المتساكنين ومكونات المجتمع المدني وتقديم الأجوبة عن التساؤلات من مهام رؤساء المجالس (الفصلان 237 و294) ومكن مجالس الدوائر من تنظيم اجتماعات مع متساكني الدائرة ومع مكونات المجتمع المدني (الفصل 248).

ويجدر بنا في النهاية أن نلاحظ أن قائمة آليات الديمقراطية التشاركية تبقى مفتوحة وفق ما تقررته كل جماعة محلية وذلك خاصة في مجال إعداد مشاريع الأمثلة العمرانية، حيث تمت الإشارة إلى أن للجماعة أن تضبط بنفسها آليات لتشريك المواطنين فعليا ودعوتهم للمساهمة في وضع التصورات وتحديد الاختيارات الكبرى⁴⁶ (الفصل 124). بيد أن الحديث عن حق المواطنين والمجتمع المدني في اللجوء إلى آليات الديمقراطية التشاركية يدفع إلى التساؤل عن طريق تجسيد هذه المشاركة أمام مجتمع مدني غزير ومتشعب وذو مرجعيات مختلفة⁴⁷ وإلى التساؤل عن كيفية توقع المواطن بمفرده بين مكونات هذا المجتمع المدني و عن مدى نجاعة هذه الآليات حين يقع تطبيقها فعليا.

2- حدود الديمقراطية التشاركية في السياق التونسي الحالي

مقارنة بالآليات الممكنة و المتاحة، يبدو أن مشروع القانون الأساسي للجماعات المحلية جسور و طموح، لكن تحقيق الأهداف المرجوة منها قد يصطدم بجملة من الصعوبات العملية الراجعة أساسا لضعف الإمكانيات المادية والبشرية والتقنية التي تعاني منها أغلب الجماعات المحلية في تونس ومحدودية الرقعة الجغرافية التي يشملها التنظيم البلدي والحاجة الماسة لتأطير كل المعنيين بممارسة العمل المحلي من أحزاب ومكونات مجتمع مدني ومواطنين قصد إعادة الشأن المحلي لأصحابه الحقيقيين مع مراعاة وحدة الدولة التي بوأها الدستور منزلة مهمة.

⁴⁶ و يجدر التنويه في هذا الصدد بعدة مبادرات قامت بها بعض منظمات من المجتمع المدني و بعض البلديات بعثت بالتفاؤل لعدد التونسيين تمثلت في ابتكار آليات كالميزانية التشاركية و بعث المراسد التي تعنى بمراقبة العمل البلدي إضافة إلى اعتماد التشاركية في انجاز المخططات الاستثمارية التي تحقق المساهمة في اتخاذ القرارات باعتماد مبادئ الحوكمة من خلال تحسين طرق المشاركة في وضع القرارات المتعلقة ببرامج التنمية الجهوية أو البلدية و برامج التهيئة الترابية و التخطيط الحضري للمدن.

⁴⁷ لا يفوتنا في هذا الصدد التعرّيج على بعض تجارب المجتمع المدني في الديمقراطية التشاركية منذ 2011 أي قبل إصدار الدستور التونسي الجديد و ذلك بإرساء تقاليد نموذجية في مجال الديمقراطية المحلية و الديمقراطية التشاركية سبقت التقنين و الأطر القانونية التي أنتجتها، و من بين جمعيات و منظمات المجتمع المدني التي ذاع صيتها في المشهد التونسي و ساهمت بكل جدية و فعالية في مسار الانتقال الديمقراطي منذ 2011، نذكر على سبيل المثال:

من حقي نسألك/ <https://www.facebook.com/menhakinsalek/>

مراقبون/ <https://www.facebook.com/mourakiboun/>

مرصد/ <http://majles.marsad.tn>

البوصلة/ <http://www.albawsala.com>

مرصد بلدية/ <http://baladia.marsad.tn>

كلنا تونس/ <http://www.kolna-tounes.com/fr/>

عتيد/ <http://www.atide.org>

منتدى الشباب لثقافة المواطن/ <http://fjckasserine.tn>

Open Gov/ <http://www.opengov.tn>

أنا يقظ/ www.tunisien.tn/t/

وما نلاحظه عموما هو الصبغة الاختيارية لأغلب آليات الديمقراطية التشاركية من خلال اعتماد تعابير من قبيل "الجماعة" أو "يمكن" (الفصلان 20 و 21، وأيضا الفصلان 82 و 83)، بالإضافة إلى تعابير من قبيل "تعمل على" (الفصل 83). وحتى في الحالات التي تفيد عبارات القانون وجوبية النهج التشاركي باعتماد الصيغة التقريرية "يكلف" (الفصل 15)، "تنظم"، "يحرر" و "تعلم" (الفصل 16)، فإننا نلاحظ غياب أي جزاء قانوني محدد عند عدم اتباعه، وذلك حتى عند اعتماد عبارة "يلتزم" أو "تلتزم" (الفصل 18 والفصل 137).

كذلك نلاحظ غياب أي جزاء قانوني محدد عند عدم انتهاج طرق الإشهار والإعلام المحددة لبدء المسارات التشاركية أو لمتابعة نتائجها، والحال أن تفعيل مبادئ الحوكمة المفتوحة، وخاصة الشفافية من الرهانات التي تطرحها الديمقراطية التشاركية وكذلك تفعيل الحق الدستوري في النفاذ إلى المعلومة (الفصل 32 من الدستور) .

من ناحية أخرى، نلاحظ أن طريقة صياغة أغلب الفصول التي تكرر آليات الديمقراطية التشاركية توحى بعمومية استعمالها في كل المجالات، من ذلك اجتماعات الإصغاء والحوار الدورية(16)، وتمكين المتساكنين من إبداء ملاحظاتهم حول مشاريع القرارات الترتيبية مهما كان موضوعها (17)، وإمكانية تقديم اقتراحات لدعم التنمية أو لتحسين الخدمات وسير مصالح الجماعة المعنية (18)، وفتح المجال للجان (البلدية والجهوية) للاستماع إلى المتساكنين بمبادرة منها أو بطلب منهم (الفصلان 215 و 275)، والصبغة العمومية لجلسات مجالس الجماعات المحلية (الفصلان 222 و 280)، والصبغة الوجوبية لتخصيص مكان لوسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني خلال اجتماعات مجالس الجماعات المحلية (الفصلان 223 و 281).

كما خصصت فصول لمجالات أخرى بعينها مثل «اختيار طرق تسيير المرافق العامة ومراقبة احترام مبادئ تسييرها» عبر إمكانية إحداث لجنة متابعة سير المرافق العامة (82)، وتفعيل قواعد الديمقراطية التشاركية في طرق تسيير المرافق العامة ومراقبة احترام مبادئ تسييرها، بما في ذلك اعتماد آلية الاستبيان (83)، و يبدو مشروع المجلة أكثر تقدما من الدستور بإقراره، وإن بشيء من الحذر، للميزانية التشاركية، حيث تم إلزام الجماعات المحلية باعتماد الشفافية والتشاركية في إعداد ميزانياتها السنوية (الفصل 137).

و مع ذلك، يبدو لنا أن العائق الأساسي في تفعيل هذه الآليات و تطبيقها على أرض الواقع هو بالأساس سياسي و ثقافي أكثر منه قانوني و مؤسستي. أما العائق السياسي فيتمثل في انعدام التواصل بين النخبة السياسية (حتى المنتخبة منها) و المواطن. فكأن المسؤول بعد أن يصل إلى السلطة و إلى المنصب الذي طالما حلم به و من أجله طاف البلاد من شرقها إلى غربها و من شمالها إلى جنوبها حاملا الوعود البراقة و المشاريع الأخاذة، حتى يضمن أكبر قدر من الشعبية و الجاذبية في صفوف المنتخبين، و ما إن يصل إلى الكرسي حتى يدير ضهره لمن انتخبوه و يصبح و يمسي في برجه العاجي رافضا مقابلة المواطنين، متعاليا على هموم الشعب، متعللا بكثرة المشاغل و قلة الموارد و استحالة إيجاد الحلول و هذه عقلية لا بد من تغييرها تغييرا جذريا حتى تقع محاسبة المسؤولين على أساس وعودهم و برامجهم، فإن صلحوا و أثبتوا جدارتهم واصلوا و إلا فلا داعي لبقائهم و الناخبون لهم سلطة القرار أولا و أخيرا لاختيار الأصلح للنهوض بمنطقتهم و بدائرتهم.

أما العائق الثقافي فيتمثل في غياب ثقافة المشاركة الذي يعمقه غياب الجزاء، ويمكن لتلافي ذلك التفكير مثلا في إخضاع الجماعات المحلية لنظام متابعة تقييمي لتشريك المواطنين ينتج عنه تمتعها ببعض الامتيازات المالية على مستوى

الموارد المحولة من قبل الدولة لتحفيزها على توسيع المشاركة وديمومة انتهاجها. و لعل تكريس ثقافة المشاركة سيتطلب ، حسب الأستاذة أحلام الضيف : "جهدا هاما من الجماعات المحلية، وتحفيزا من السلط المركزية، وروحا عالية للمبادرة من مكونات المجتمع المدني ووعيا من المواطن الذي افتك من خلال ممثليه في المجلس التأسيسي حق متابعة ممثليه المحليين ومشاركتهم في مسار اتخاذ القرار. وهذه العناصر مجتمعة هي التي ستمكن من تجاوز مختلف الصعوبات التي تطرحها الديمقراطية التشاركية على المستوى العملي"⁴⁸.

خاتمة

في خاتمة هذا البحث، من الضروري التركيز على مدى أهمية نجاعة الجهات المنتخبة. و كي يكون لها تأثير ذا معنى، يجب أن تحظى هذه الجماعات المحلية بالموارد المالية والأطر القانونية اللازمة و أن تتخلى عن استخدام الإجراءات ووسائل الاتصال القديمة والتقليدية كي تتمكن من ممارسة السلطة فعليا في ظل حكم محلي يعتمد المقاربة التشاركية ومبادئ الحوكمة و الشفافية. فاللامركزية ليست غاية في حد ذاتها، وحتى يعمل هذا المفهوم بنجاح، تحتاج الجماعات المحلية إلى أطر قانونية متجانسة و إرادة سياسية قوية و موارد مالية محترمة، كما يفترض فيها أن تعد برامج نموذجية و خطط عمل متناسقة و مخططات تنمية جهوية طموحة و أن تعتمد غي الان نفسه على نخبة سياسية جسورة و تواقعة لروح المبادرة، فتخرج بذلك نهائيا من جلباب السلطة المركزية، و تتعاون مع مواطنيها على بناء دولة حديثة تكون اللامركزية فيها قولا و فعلا، لا مجرد عبارات و مفاهيم فضفاضة و جوفاء.

و من جهة أخرى أصبحت عملية تطوير و تعصير الإدارة على مستوى جهوي أمرا حتميا و عاجلا حتى تكون تلك الإدارة قادرة على الأخذ بعين الاعتبار الاختلافات الجهوية و تفاوت نسب التنمية و قدرة على تعزيز تنمية اقتصادية أكثر انصافا عبر البلاد آخذة بعين الاعتبار الأولويات الخاصة بعملية الإصلاح الدستوري و الاجتماعي و الاقتصادي في بلادنا. و لئن قطعنا شوطا لا بأس به في مجال النصوص القانونية و النظرية فإن التطبيقات العملية لا تزال غير كافية لتحقيق المتطلبات الدستورية في مجال الديمقراطية المحلية.

Bibliographie sélective :

ALLAL (A.), « Développement international » et « promotion de la démocratie » : à propos de la « gouvernance locale » au Maroc », in *L'année du Maghreb*, III | 2007 : Dossier : Justice, politique et société, <https://anneemaghreb.revues.org/374?lang=fr>

AUBY (J-B), « Globalisation et décentralisation », in *Les mutations contemporaines du droit public*, Mélanges B. JEANNEAU, Paris, Dalloz, 2002.

BODY-GENDROT S., CARRE J., *Gouvernance locale, pauvreté et exclusion dans les villes anglo-saxonnes*, Paris, Presses universitaires de la Sorbonne, 1997.

CATLLA (M.), « La genèse d'une régulation territorialisée à l'émergence d'une gouvernance territoriale », in Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (Dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007.

⁴⁸أحلام الضيف، "تفعيل الديمقراطية المحلية في دستور 2014 : من التمثيلية إلى التشاركية"، مرجع سبق ذكره، ص.20

CHANTEBOUT (B), « Décentralisation et démocratie : l'anti-modèle français », *Mélanges S. Milacic*, pp.773-786.

CHEVALLIER (J), « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *Revue Française d'Administration Publique*, 2003/1, n°105-106.

CHEVALLIER (J), *L'Etat post-moderne*, LGDJ, 2004.

DUBOIS DE GAUDUSSON (J), « La décentralisation menacée par la (bonne) gouvernance ? », *Mélanges F. MODERNE, Mouvement du droit public*, Paris, Dalloz, 2004.

FERGUENE (A.), *Gouvernance locale et développement territorial : le cas des pays du Sud*, Paris, L'Harmattan, 2005.

GAUDEMET (Y), « Libres propos sur la subsidiarité, spécialement en Europe », *Mélanges Paul AMSELEK*, Bruylant, 2005.

LAURENT (Ph.), *Décentralisation, en finir avec les idées reçues*, LGDJ, 2009.

MARCOU (G.), BEN SALAH (H.) (Dir.), *Décentralisation et démocratie en Tunisie*, Paris, co-édition Faculté de Droit et des Sciences Politiques de Tunis/L'Harmattan, Logiques juridiques, 1988.

ROSENBAUM (A), « Gouvernance et décentralisation, leçons de l'expérience », *Revue Française d'administration publique*, n°88, octobre-décembre 1998, pp.507-516.

ROUX A), « Peut-on encore décentraliser ? », in *Mélanges Bruno GENEVOIS, Le dialogue des juges*, Paris, Dalloz, 2009, pp.911-924.

SAVY (R), « Réflexions sur la gouvernance territoriale » in *Mélanges Benoît JEANNEAU, Les mutations contemporaines du droit public*, Paris, Dalloz, 2002.

SAYARI (M.), « Les collectivités locales dans la constitution tunisienne du 27 janvier 2014 : observations sur le chapitre 7 intitulé l'autorité locale », in *Mélanges Rafâa Ben Achour*, éditions Simpact, 2015, Tome 2, page 59 et ss.

SAYARI (M.), « La décentralisation dans la constitution du 27 janvier », conférence inaugurale de la rentrée universitaire 2015-2016, FSJPST, in *Mélanges Mohamed Saleh Ben Aissa*, à paraître.

أحلام الضيف، "تفعيل الديمقراطية المحلية في دستور 2014 : من التمثيلية إلى التشاركية"، *أصداء مركز التكوين ودعم اللامركزية*، عدد 15، جانفي مارس 2016، ص. 8 وما يليها

ليلي البيعقوبي السلامي، "الحكم المحلي في تونس بين الجمهوريتين"، *المفكرة القانونية*، أبريل 2015، <http://www.legal-agenda.com/article.php?id=1084&lang=ar>

يوج فيدكي، *الإصلاح الدستوري التونسي واللامركزية ردود فعل على مشروع مسودة دستور الجمهورية التونسية*، جامعة تولين، كلية القانون، 22 أكتوبر تشرين الأول 2012