JFRC

الجماعات المحلية

بين جدلية المركزي والمحلي



I. مقدمة:

تعيش البلاد التونسية على وقع عاصفة من التغيرات في النظام السياسي والعملية الديمقراطية -على مستوى التشريع والممارسة- لم تستثني رياحها منظومة الحكم المحلّي عبر صدور تشريعات بأوامر رئاسية عملت على إعادة تشكيل ملامح النظام المحلي القائم. وكان تنصيب الغرفة التشريعية الثانية في 19 أفريل 2024 بعد ماراطون انتخابي يهدف إلى تركيز مجالس محلية وجهوية ومجالس أقاليم، المسمار الأخير الذي ضربه الرئيس في نعش مسار اللامركزية، الذي انطلق في سنة 2014 وشكل ركيزة أساسية في المنظومة الديمقراطية الجديدة التي رسم دستور 2014 ملامحها.

في خضم هذه المستجدات تحولت بوصلة نقاط الاستفهام من التساؤل عن مصير اللامركزية وركائزها القانونية (دستور 2014، مجلة الجماعات المحلية، الأوامر الترتيبية) إلى البحث في كيفية توزيع السلط بين المركزي والمحلي وفق النظام المحلي الجديد، إلى جانب التساؤل عن أوجه العلاقة التي ستربط الغرفتين البرلمانيتين الأولى والثانية ومدى تداخل صلاحياتهما في انتظار إصدار القانون المنظم لهذه العلاقة.

II. نظام البناء القاعدي: حلم من ورق يدخل قبة البرلمان:

من أين أتت فكرة "البناء القاعدي" للرئيس سعيد؟ أوت 2013، في معترك المعمعة السياسية المتعلقة بكتابة دستور يبني تونس الديمقراطية بعد الثورة، أطلق أستاذ القانون الدستوري قيس سعيد مبادرة تحدّث في نصّها عن مقتضيات تلك المرحلة الانتقالية، داعيا المجلس التأسيسي إلى "الاعتراف بفشله" و"إنهاء وجوده بعد إنشاء تنظيم مؤقت جديد للسلط العمومية يتمثل في تشكيل "مجلس وطني شعبي". وحسب نص مبادرته يبدأ تشكيل "المجلس الوطني الشعبي" بانتخاب مجالس محلية من كل معتمدية من معتمديات الجمهورية بطريقة الاقتراع على الأفراد في دورتين إنتخابيتين، لينبثق مجلس جهوي عن هذه المجالس المحلية في كل معتمدية، ويتم التداول في تمثيل المجالس المحلية في كل مستوى جهوي وفق عملية قرعة تنظم في بداية كل مدة نيابية". ومن ثمة "ينبثق عن المجالس الجهوية مجلس وطني شعبي يتكون من مائتين وأربعة وستين عضوا بحسب عدد معتمديات الجمهورية".

مر هذا المقترح حين ذاك مرورا عابرا دون خلق أي أثر أو جدل يذكر في الساحة السياسية أو الوسط العام ففي النهاية كان المقترح مجرد فكرة عرضية غير منبثقة من مجموعة مدعمة بحزام سياسي أو نقابي وازن. وتم تبني دستور 2014 بأكثر من 94 بالمئة، وحظي الباب السابع من الدستور المتعلق باللامركزية بأعلى درجة من التوافق بين كل الأطياف السياسية الممثلة في المجلس التأسيسي. ولم تظهر فكرة "البناء القاعدي" مجددا إلى العلن إلا بعد مرور نحو السنتين من اعتلاء صاحبها قيس السعيد سدّة الحكم أو بتعبير أدق بعد إصداره قرارات تهم الشأن المحلي أشعلت أضواء حمراء في مسار اللامركزية، ذلك المسار الذي جاء ثمرة نقاشات وطنية مشتركة بهدف إرساء حكم محلي منبثق من مطالب الثورة.

وكان حل المجالس البلدية المنتخبة وتعويضها بنيابات خصوصية معيّنة في مارس 2023 القشة التي قسمت ظهر البعير وولدت شكوكا في نوايا السلطة التنفيذية التي كانت من الواضح أنها تحاول وضع قبضتها على السلطة المحلية أيضا بعد الاستحواذ على سلطة التشريع من النواب المنتخبين، تكريسا لمشروع سياسي يكتنفه الغموض.
وبينما تعالت حينذاك أصوات سياسية وحقوقية تنديدا بتلك الخطوات التي أقدم عليها الرئيس محذرة من خطورة نواياه في تركيز مشروع يسمى بالبناء القاعدي -ذلك النظام القائم على فكرة إعادة البناء من المحلي الذي يمثل القاعدة في اتجاه المركز حيث يتم تصعيد الأعضاء من المجالس المحلية إلى الجهوية ثم إلى المجلس الوطني للجهات-،

تضاربت تصريحات الداعمين لمسار 25 جويلية حول حقيقة وجود هذا المشروع من عدمه، فمن ناحية نجد أحمد شفتر عضو الحملة التفسيرية لرئيس الجمهورية في معظم تصريحاته يشدد على تبني الرئيس لهذا المشروع وهو القائل في أحد تصريحاته لإذاعة ديوان أف أم بتاريخ 01 نوفمبر 2021 "إن هذا المشروع نظرية جديدة في الفكر السياسي" مؤكدا "أنه على يقين بأن رئيس الجمهورية قيس سعيد لم يتخلى عن مشروع البناء القاعدي"[1].

في الجهة المقابلة نكرت أطراف أخرى مساعي الرئيس لانتهاج هذا المشروع ويجعلنا هذا الأمر نسترجع بعض من التصريحات التي تصب في هذا المنحى. وتقول رشيدة النيفر، مكلفة سابقة بالاتصال في رئاسة الجمهورية لقناة التاسعة في 27 ماي 2022 "أنه طيلة عملها مع قيس سعيد لم يتحدث أبدا عن البناء القاعدي"[2]. من ناحية أخرى أكد رياض جراد وهو "الإعلامي" الذي عرف بدفاعه المستميت عن مسار 25 جويلية 2021 في إحدى تصريحاته ببرنامج RDV 9 على قناة التاسعة أنه ليس من الضروري أن يتبنى الرئيس أفكار وتصورات أعضاء الحملة التفسيرية أو أن يتبنى شيئا منها مؤكدا أنه "لا يتكلم باسم الرئيس إلا الرئيس الذي لم يسبق له الحديث أبدا عن مشروع البناء القاعدي" [3].

III. نظام البناء القاعدي في دستور 2022:

توالت الأيام وبمرورها انقشعت بعض من الضبابية عن مصير الجماعات المحلية إذ باتت ترتسم الخطوط العريضة وتتجلى ملامح النظام المحلي الذي يرنو الرئيس إلى تشكيله ووضع لبناته الأولى ضمن مسار تراكمي جاء دستور 2022 كأحد محطاته الفارقة.

وبالعودة إلى أحكام هذا الدستور نجد أنه لم يعطي أية ضمانات تحمي مسار اللامركزية أو تقر مواصلة تركيزه ضمنيا أو بصريح العبارة. بل على العكس فقد عمل على تغييب مصطلح "السلطة المحلية" وتجريده من المبادئ التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية مع تغييب التنصيص على اللامركزية كمبدأ رغم حضوره في الفصل 21 من مسودة دستور الهيئة الاستشارية[4].

لم يعط دستور 2022 أية ضمانات تحمي مسار اللامركزية أو تقر مواصلة تركيزه ضمنيا أو بصريح العبارة. بل على العكس فقد عمل على تغييب مصطلح "السلطة المحلية" وتجريده من المبادئ التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية مع تغييب التنصيص على اللامركزية كمبدأ رغم حضوره في الفصل 21 من مسودة دستور الهيئة الاستشارية.

بذلك باتت جلية محاولة القطع مع الدستور القديم ومع نظام اللامركزية وخلق فلسفة جديدة لنظام الحكم المحلي تؤمنه الغرفة البرلمانية الثانية وهي المجلس الوطني للجهات والأقاليم المنصوص عليه في القسم الثاني من الباب الثالث من دستور 2022. وأتى هذا المجلس ببنية جديدة للسلطة التشريعية فأصبحت تقوم على مجلسين. يمثّل الأول الدولة والشعب التونسي فيما تمثل الغرفة الثانية الجهات والأقاليم مع تمكينها من لعب دور تشريعي عبر المصادقة على الميزانية ومخططات التنمية إضافة إلى دور رقابي. واعتبر الفاعلون المحليون هذا المجلس العمود الأساس لتركيز مشروع قيس سعيد الممثل في فكرة "البناء القاعدي" الذي دعّمه فيما بعد بالمرسوم عدد 10 لسنة 2023 المؤرخ في 8 مارس 2023 المتعلق بتنظيم انتخابات المجالس المحلية وتركيبة المجالس الجهوية ومجالس الأقاليم، عبرعدّة نقاط من أبرزها شروط الترشح ومبدأ التصعيد من العمادات إلى الإقليم ثم إلى المستوى الوطني. بمعنى أدق يشترط هذا المرسوم على المترشح في انتخابات المجالس المحلية أن يكون ناخبا في إحدى عمادات المعتمدية المعنية ويخوّل للأعضاء المنتخبين في هذه المجالس التناوب على عضوية المجالس الجهوية عبر تنظيم قرعة بينهم. من ثمة يترشح أعضاء المجالس الجهوية لعضوية مجالس الأقاليم. وفي نهاية المطاف ينبثق أعضاء الغرفة البرلمانية الثانية من المجالس الجهوية ومجالس الأقاليم.

إذن وإن اختلفت تسمية هذه الغرف الدستورية مع "المجلس الوطني الشعبي" الذي اقترحه قيس سعيد سنة 2013 فإنهما يتماهيان في كنههما وفي ميكانيزمات عملهما وطريقة اقتراع أعضاء مجالسهما باستثناء بعض الاختلافات الهامشية. نجح الرئيس في طبخ مشروعه على نار هادئة وتنزيله تدريجيا بإصدار الأمر عدد 588 لسنة 2023 مؤرّخ في 21 سبتمبر 2023 يتعلّق بدعوة الناخبين يوم الأحد 24 ديسمبر 2023 إلى انتخاب أعضاء المجالس المحلية. فكان هذا الأمر إعلانا للساعة الصفر لانطلاق مسار انتخابي بدأ بانتخابات المجالس المحلية على دورتين مرورا باختيار أعضاء المجالس الجهوية عن طريق القرعة ثم انتخاب أعضاء مجالس الأقاليم. وكلّل المسار في النهاية بتنصيب مجلس الجهات والأقاليم يوم 19 أفريل 2024.

IV. إعادة خلط أوراق السلطة المحلية والسلطة المركزية:

1. ضبابية في الأدوار والصلاحيات:

إن كان دستور 2014 مدعما بترسانة من القوانين متمثلة في أوامر ترتيبية ومجلة الجماعات المحلية لسنة 2018 المبينة لأوجه العلاقات بين السلط المركزية والمحلية والإقليمية واللامحورية فإن دستور 2022 لا يدعمه سوى مرسوم عدد 10 لسنة 2023 المتعلق بتحديد تركيبة المجالس وطريقة التصعيد بينها.

في ظل هذا الفراغ التشريعي أثار تقديم المواطنين ترشحاتهم لمجلس لا يفقهون أي دور سيضطلعون صلبه مخاوف لدى متابعي الشأن الوطني لما تحمله صلاحيات المجلس من غموض، وعلى رأسهم ناطقين باسم شبكة مراقبون[5].

أليس من الضروري أن تسبق عملية المصادقة على القانون المتعلق بدور وصلاحيات المجلس تقديم المواطنون لترشحاتهم؟ إذن على أي منطلق رسم المترشحون برامجهم الانتخابية؟ وكيف باشر الأعضاء المنتخبون مهامهم دون الإلمام بالصلاحيات والمهام الموكولة لهم؟ فصحيح أن دستور 2022 أبقى على اعتماد تقسيم ترابي ثلاثي يتمثل في البلديات والجهات والأقاليم لكن دون تفصيل صلاحيات مجالسها داخل التصعيد السياسي.

أدت هذه الضبابية الى التشكيك في مدى شرعية مجلس الجهات والأقاليم ووضعته محط نقد وتمحيص من قبل بعض القوى المعارضة نظرا لتحديات التطبيق التي خلقها ضعف الإطار القانوني المنظم لصلاحيات الجماعات المحلية والتلكؤ في الافصاح عنها مع غياب المراجع القانونية المحددة لأوجه العلاقة بين مجلس نواب الشعب والمجلس الوطني للجهات والأقاليم[6].

وتضاربت تصريحات الرئيس مع ممثلي الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بخصوص صلاحيات المجالس المحلية ومجالس الجهات والأقاليم. ففي 6 مارس 2024 على هامش لقاء جمعه برئيس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات فاروق بوعسكر بقصر قرطاج، أوضح رئيس الجمهورية أن هذه المجالس المحلية والجهوية إلى جانب مجالس الأقاليم لا تنسحب عليها أحكام مجلة الجماعات المحلية لسنة 2018 كما يُروج البعض لذلك. فتونس تعيش اليوم في ظل نظام دستوري جديد غير النظام الذي كان قائما قبل وضع دستور 25 جويلية 2022، على حد قوله، ناسفا بهذا التصريح ما أكده عضو الهيئة العليا المستقلة للانتخابات أيمن بوغطاس في تصريح لوكالة تونس أفريقيا للأنباء على هامش زيارة أداها إلى المنستير يوم الإثنين 11 ديسمبر2023، عن غياب فراغ تشريعي حتى في غياب قانون جديد لتركيز المجالس المحلية والجهوية ومجالس الأقاليم والمجلس الوطني للجهات والأقاليم، نظرا لوجود قانون جويلية 1994 المنظم للمجالس المحلية ومجلة الجماعات المحلية التي تنظم جزءا من عمل المجالس الجهوية والمرسوم عدد 10 لسنة 2023 الذي ينظم كامل العملية.

وليس من الخفي تواتر هذا التضارب لتصريحات الرئيس مع ممثلي مؤسسات الدولة وعلى رأسها الهيئة العليا للانتخابات وهذا ما يذكرنا بموقف مماثل عندما أبدى ناطقها الرسمي محمد التليلي المنصري إثر يوم دراسي نظمته الجامعة الوطنية للبلديات التونسية بعنوان: "المجالس البلدية: أي مصير؟" في 21 فيفري 2023 استعداد الهيئة تقنيا ولوجستيا لتنظيم الانتخابات البلدية بين شهر ماي 2023 وشهر جويلية 2023، ليأتي رد الرئيس مدوّيا بعد نحو أسبوعين بتعويض المجالس البلدية بنيابات خصوصية.

أظهر المرسوم عدد 10 لسنة 2023 أيضا قصورا في بعض نصوصه لعلّ أبرزها تلك المتعلقة بطريقة تداول أعضاء المجالس المحلية على عضوية المجالس الجهوية. فالتداول بالقرعة كل ثلاثة أشهر على المجالس الجهوية حسب مراقبين ودارسين للحوكمة المحلية هي طريقة طوباوية غير كافية لطرح الأفكار ومتابعة المشاريع بل لن تساهم سوى في خلق نزاعات وعرقلة التنفيذ.

في المقابل يروج أنصار هذا المسار وممثلي المجالس الجهوية ومجلس الجهات والأقاليم تجربة الغرفة الثانية كمشروع ديمقراطي تشاركي ينبثق من القاعدة نحو المركز بهدف توزيع السلطة على كامل أفراد الشعب.يقول عضو المجلس الوطني للجهات والأقاليم ومساعد رئيس المجلس المكلّف بالعلاقات مع الوظيفة القضائيّة والهيئات الدستورية، أسامة سحنون، "إنّ هذا المجلس جاء تطبيقا للفلسفة الجديدة للأقاليم وتجسيدا لفكرة حقّ كلّ مواطن في النفاذ إلى الحكم، فكلّما كانت الدوائر ضيّقة كلّما نقُص المال الفاسد وكثُر التواصل الفعلي والصادق مع المواطنين"[7].

V. نظام البناء القاعدي:

1.إعلاء المركزي على المحلي:

رغم غموض أدوار وصلاحيات المجالس الذي خلقها الفراغ التشريعي إلا أنه بات من الواضح أن صاحب المشروع أعاد خلط أوراق الجماعات المحلية وأعاد تنظيم العلاقة الرابطة بين المحلي والمركزي خلافا لما أرسته اللامركزية من توزيع السلط من المركزي إلى المحلي وفق مبادئ تعزز صلاحيات الجماعات المحلية في كنف احترام التسلسل الهرمي للسلطة.

أما التصعيد من القاعدة إلى المركز فإنه يحمل في جوهره فلسفة إعلاء المركز إذا كانت أهم المهام والصلاحيات سيمارسها المنتخبون محليا كممثلين لمؤسسة تشريعية ثانية (المجلس الوطني للجهات والأقاليم) باعتبارها هيكلا مركزيا يشارك في صنع القرار، لا يصنع القرار. ومن هنا يظهر التباين بين التطبيق والدعاية.

علاوة على ذلك إذا كان ممثلو مجلس الجهات والأقاليم مواطنون يمارسون سلطة تشريعية ورقابية، فيما تكمن أوجه الخلاف بين أعضاء الغرفة الأولى والغرفة الثانية بما أن كلاهما ترشحا وانتخبا فرديا دون أي تمثيل حزبي على المستوى المحلي؟ إذن ممثلو الغرفة الثانية بمجرد اعتلائهم المجلس تحولوا من مواطنين محليين الي مسؤولين بإحدى مؤسسات الدولة يتقاضون أجورا مقابل مهام موكولة لفائدتهم وبالتالي هم مسؤولون يمارسون ديمقراطية تمثيلية لا مواطنون يمارسون ديمقراطية تشاركية مباشرة كما يعتقد البعض. ناهيك عن إشكال تنازع الاختصاصات الذي يلوّح بإلقاء ضلاله على سير عمل كلا المجلسين في علاقة بوضع مشاريع الميزانية وخطط التنمية الذي اشترط دستور 2022 أغلبية المجلسين لتمريرها.

ثم إذا كان المجلس الوطني للجهات والأقاليم مجلسا تكون من تصعيد من مجالس محلية ومجالس جهوية ثم مجالس أقاليم فأين تقف المجالس البلدية في صلب هذا النظام؟

الخلاصة:

ما يمكن استنتاجه مما سبق أن مسار اللامركزية كان يحتاج إلى فترة طويلة لتركيزه وتقييم مدى تحقيقه للنتائج المرجوة ولم يكن هذا بالأمر الخفي حيث صرح مختار الهمّامي، رئيس هيئة الاستشراف واللامركزية، في أحد مقابلاته الصحفية ب"أنّ مسار اللامركزية يحتاج إلى 30 سنة ليحقّق الأهداف المرجوّة، تنقسم هذه المدّة إلى 3 مراحل تمتدّ كلّ منها على 9 سنوات"[8].

عوض الأخذ بالتقييمات المنجزة حول مسار اللامركزية والبناء على مكاسب هذه التجربة وتعديل اخلالاتها، يحاول النظام الحالي مسح ثمرات عقد من الزمن بجرة قلم وإعادة البناء من الصفر وفق خارطة طريق مجهولة القبلة. وخلقت ضبابية المشهد تحدٍ يتمثل في ديمومة هذا المشروع الجديد وصموده بعد تنحي صاحبه عن الحكم إن تجددت عهدته أو لم تتجدد حيث بات واضحا جهل مقربيه بكنه المشروع وأهدافه لو نظرنا إلى تصريحات الرئيس ومؤيديه في مناسبات عدّة، علاوة على غياب قاعدة شعبية حقيقية تدعمه وتبرر شرعيته كما تبرز نتائج الانتخابات المحلية الأخيرة حيث لم تتجاوز نسبة الإقبال على مراكز التصويت في الدور الأول 11.84 بالمئة مقابل 12.44 بالمئة في الدور الثاني.

ر.ح، صحفية مستقلة

المصادر:

[1] أحمد شفتر : مشروع قيس سعيد هو نظرية جديدة في الفكر السياسي https://shorturl.at/WUEPw
[2] النيفر: طيلة عملي مع قيس سعيّد لم نتحدّث أبدا عن البناء القاعدي https://shorturl.at/WwcGb
[3] رياض جراد: الفكر الإخواني هو أخطر فكر في تونس وسعيّد لم يتحدّث أبدا عن البناء القاعدي https://shorturl.at/oIyo0
[4] تعرّف على أبرز ملامح الباب الأول من مشروع دستور الصادق بلعيد https://shorturl.at/5KIQy
[5] جدل في تونس حول مباشرة المجلس الوطني للجهات والأقاليم اعماله في غياب قانون يحدد صلاحياته، العرب2024/05/01، https://shorturl.at/PDdiK
[6] في ظل غياب إطار منظم لها... مجالس محلية وجهوية وأقاليم منتخبة دون مهام وصلاحيات لها، الصباح نيوز، 2024/06/26 https://rb.gy/8kw89m
[7] أسامة سحنون: مجلس الجهات في تونس.. تجربة جديدة بفلسفة مختلفة https://rb.gy/zlmbbb
[8] حوار مع مختار الهمّامي حول اللامركزية: مقاربة جديدة في ظل أزمة هيكلية،2017/07/20 https://rb.gy/x01tl3