



الدستور الجديد واللامركزية في تونس

مصطفى بن لطيف

أستاذ القانون العام المبرز بالجامعة التونسية

جوان 2012

4.....	مقدمة
8.....	الجزء الأول: اللامركزية في التاريخ الدستوري و السياسي التونسي
8.....	الفرع الأول: اللامركزية قبل الاستقلال
8.....	الفقرة الأولى: لامركزية غائية خلال مرحلة ما قبل الحماية
9.....	الفقرة الثانية: لامركزية مسقطه خلال فترة الحماية الفرنسية
9.....	الفرع الثاني - اللامركزية في الدستور والتشريع التونسي منذ الاستقلال
10.....	الفقرة الأولى - تكريس دستوري مبتور
12.....	الفقرة الثانية - نقائص تنظيمية و وظيفية فادحة
12.....	أ - تمثيلية ضعيفة
12.....	(1) الولاية
13.....	(2) البلدية
14.....	ب - نجاعة محدودة
14.....	(1) اختصاصات غير فاعلة
15.....	(2) موارد ضعيفة
16.....	(3) رقابة صارمة
18.....	الجزء الثاني: أي لامركزية في الدستور الجديد ؟ : تصورات و مقترحات
19.....	الفرع الأول - مستويات التنظيم اللامركزي
21.....	الفقرة الأولى - المستوى الجهوي
23.....	الفقرة الثانية - المستوى البلدي
23.....	الفقرة الثالثة - التجمعات الحضرية الكبرى
25.....	الفقرة الرابعة - الفضاء الريفي
26.....	الفرع الثاني - تنظيم العلاقات بين السلطات المركزية و الجماعات اللامركزية
26.....	الفقرة الأولى - تنظيم الاختصاصات
28.....	أ - اختصاصات الجهة
28.....	1 - بند اختصاص عام للجهة :

- 28.....: conferred powers 2 – اختصاصات مسندة
- 29.....shared competences 3 – اختصاصات مشتركة
- 29..... البلديات ب – اختصاصات البلديات
- 30..... الحضرية ج – اختصاصات التجمعات الحضرية
- 31..... الريفية د – اختصاصات الجماعات الريفية
- 32.....البشري والفقرة الثانية – التنظيم المالي و البشري
- 33..... الرقابة : تنظيم الرقابة الفقرة الثالثة
- 34.....الديمقراطية: ترسيخ الديمقراطية الفقرة الرابعة



الدستور الجديد واللامركزية

في تونس

مصطفى بن لطيف

مقدمة

تعيش تونس مرحلة انتقال ديمقراطي و تعمل على صياغة دستور جديد ينتظر منه أن يمثل ركيزة بناء نظام سياسي ديمقراطي صلب الأسس و الأركان. و في هذا السياق تعتبر اللامركزية إحدى الدعائم الكبرى للبناء الديمقراطي المنشود. فالعلاقة بين اللامركزية و الديمقراطية وثيقة جدا بحيث يؤكد عديد المختصين في العالم أن ديمقراطية الأنظمة السياسية إنما تقاس بدرجة لامركزيتها بحيث يعتبر عمق اللامركزية أحد مقاييس حيوية الديمقراطية و صلابتها في الدولة.

فاللامركزية و ما تقتضيه من حكم محلي ديمقراطي تعطي الانتقال الديمقراطي صبغته المحسوسة القريبة من المواطن و من حياته و احتياجاته اليومية و تعيد له مواظنته و تمكنه بالإحساس الحقيقي بثمار الثورة من خلال تشريكه في اتخاذ القرار و في تسيير الشأن العام و التمتع بمرافق و خدمات يومية عن قرب و هو ما يدعم مشروعية الثورة ويساهم في ضمان القطع مع منظومة الاستبداد و الفساد.

فقد تمثلت بواعث الثورة التونسية في غياب الحريات و التنمية العادلة و تعمق ظواهر القمع و الإقصاء و التهميش و الظلم و ما انجر عنه من فقدان لعناصر العيش الكريم و التنمية العادلة. و لذلك انطلقت الثورة منذ 2008 في الجهات الأكثر تهميشا و فقرا و مشاكل اجتماعية و جاءت أهدافها مركزة على مطالب التنمية العادلة و الحرية و الكرامة. و تعتبر اللامركزية أحد الأطر المثلى لتلبية هذه المطالب و تحقيق هذه الأهداف فهي تجسيد محسوس للديمقراطية باعتبارها تجسد مبدأ ديمقراطية القرب و المواطنة والمشاركة و هذه نقبض الإقصاء. و هي أيضا إطار أمثل لسياسات تنمية محلية و جهوية عادلة و مرتبطة بالحاجيات الحقيقية للمواطنين و هذا نقبض التهميش و أساس لاستعادة المواطن لكرامته.

و تطرح مسألة اللامركزية تقليديا في الدول الموحدة كما هو حال تونس و تقوم على جدلية المركزية و اللامركزية و معادلة التوازن بين الوحدة و التنوع.

و تعتبر اللامركزية أسلوبا في الحكم و في تنظيم الإدارة و علاقة الدولة بالمواطنين إذ يتعلق الأمر بتمكين هؤلاء من المساهمة في القرار و في تسيير حياتهم العامة انطلاقا من مجموعة من المبادئ كالديمقراطية و حقوق المواطن و المشاركة و المساءلة.

فاللامركزية الإدارية كأسلوب للحكم و شكل تنظيم إداري و ثقافة حوكمة تقوم على البحث عن إرساء توازن بين احترام التنوع و الخصوصيات المحلية و الجهوية و مقتضيات وحدة الدولة مما يحد من سلبيات المركزية المفرطة و ثقلها من جهة و يجنب من مخاطر تفتت الدولة و المجتمع من جهة أخرى.

كما أنّ اللامركزية تدعم الصبغة الديمقراطية للنظام الإداري و خاصة للسلطات المحلية باعتبارها تؤدي إلى تشريك السكان و جعل المسؤولين منتخبين من قبلهم وبالتالي ممثلين لهم.

ويفترض الإمام باللامركزية توضيح مفهومها (1) وبلورة مقوماتها (2).

(1) مفهوم اللامركزية

اللامركزية أسلوب في الحكم المحلي و التنظيم الإداري يقوم على توزيع الوظائف و الاختصاصات في الدولة بين السلطات المركزية و بين ذوات معنوية أخرى مستقلة بذاتها و متمتعة بسلطة اتخاذ القرار و باختصاصات ذاتية يقرها لها القانون هي عادة الجماعات الترابية.

وتتحصّر اللامركزية في مفهومها الأصلي في اللامركزية الترابية التي تتجسّد في وجود عدد من الجماعات المحلية تكون متمتعة باستقلالية نسبية عن الدولة تمكّنها من ذاتية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية التي هي مكلفة بالسهر عليها دون العودة إلى السلطة المركزية. و تكون هذه القرارات صادرة باسم الجماعة الترابية وليس باسم الدولة.¹

¹ غير أنّ جانبا من الفقه أضاف إلى هذا المفهوم الأصلي للامركزية، شكلا آخر أطلق عليه اللامركزية المرفقية أو الوظيفية. و ذلك إثر بروز المؤسسات العمومية كصنف جديد من الذوات العمومية حيث رأى عدد من الفقهاء أنّ هذه المؤسسات العمومية بما هي هياكل متمتعة بالشخصية المعنوية و بميزانية خاصة وبشيء من الاستقلالية في اتخاذ القرار إنّما تجسد نوعا من اللامركزية قائمة على أساس تخصص وظيفي تعبّر عن رغبة الدولة في التخلّي عن ممارسة بعض الأنشطة بنفسها لفائدة أشخاص معنوية فرعية مكلفة بتسيير مرافق عامة مع التمتع بجانب من الاستقلالية. إلا أنّ جانبا آخر من الفقه لا يعترف بوجود لامركزية فنية نظرا للصبغة الشكلية

2) مقومات اللامركزية الإدارية

ترتكز اللامركزية على عدد من المقومات الضرورية والأساسية لوجودها وهي بالخصوص :

أ - الإقرار بوجود مصالح محلية متميزة ومختلفة عن المصالح الوطنية جديرة بالأخذ بعين الاعتبار وبالحماية القانونية من خلال إحداث جماعات ترابية تتمتع بالاستقلالية وتتولى تسيير الشؤون الجهوية أو المحلية. فاللامركزية بمعناها الأصيل تأتي تكريسا لواقع اجتماعي سابق على إحداث الهياكل اللامركزية المعنية واعترافا مؤسساتيا وقانونيا به من خلال إحداث جماعة ترابية. وهذا التكريس هو إخراج لهذه الشؤون الجهوية أو المحلية من نطاق مشمولات السلطة المركزية وإسناد لها بمقتضى الدستور أو القانون لهياكل جهوية أو محلية.

ب- تمتع الهياكل الساهرة على تلك المصالح المتميزة بالشخصية المعنوية.

يؤدي الإقرار بوجود مصالح جهوية أو محلية جديرة بالحماية إلى إضفاء الشخصية القانونية على الهيئات المكلفة بهذه المصالح باعتبار الشخصية المعنوية تعبيراً قانونياً عن مصالح شرعية تستحق الحماية القانونية" وهكذا تصبح السلطات الجهوية و المحلية المكلفة بهذه المصالح جماعات عمومية متمتعة بالشخصية القانونية وقائمة بذاتها. وينجر عن التمتع بالشخصية المعنوية مجموعة من النتائج أهمها تمكين السلطات الجهوية و المحلية المعنية من سلطة اتخاذ القرار في المجالات المتعلقة بالشؤون الجهوية أو المحلية باسم الجماعة الترابية باستقلالية ودون إحالة البت في هذه المسائل على الإدارة المركزية. كما ينتج عن إضفاء الشخصية المعنوية للجماعات اللامركزية تمتعها بذاتية مالية أي بميزانية خاصة بها تمولها أساسا موارد الجماعة الذاتية وتصادق عليها هياكلها. كما ينتج عن الشخصية المعنوية أهلية التعاقد والتقاضي وبصورة عامة أهلية التصرف القانوني المستقل في الأموال والممتلكات ووجود ذمة مالية. وهذه الأهلية في التصرف تمارسها مبدئيا هياكل منتخبة.

ج- قيام الهيئات المسيرة على أساس المشروعية الانتخابية

يعتبر الانتخاب مقوما أساسيا للامركزية ذلك أن الانتخاب يجعل الهياكل المسيرة تستمد مشروعيتها من المواطنين وليس من السلطة المركزية وهو ما يعطيها استقلالية أكبر من السلطات المعينة وصيغة

البحث لذاتها ولتبعيتها المفرطة للسلطات المركزية ومحدودية المشروعية الانتخابية لهياكلها وغلبة التعيين إلى جانب اتساع الرقابة التي تقترب كثيرا من السلطة الرئاسية. وهو نقد لا يخلو من وجهة.

ديمقراطية مبدئياً أعمق. وتكون الهيئات اللامركزية منتخبة من المواطنين القاطنين في المجال الترابي للجماعة المعنية.

فالانتخاب ركن أساسي للامركزية الإدارية يساهم في إعطائها صبغتها الديمقراطية واستقلاليتها مبدئياً وإن كان ركناً غير كاف بمفرده.

د- قيام العلاقة بين الهياكل اللامركزية والسلطة المركزية على أساس رقابة شرعية.

إنّ تمتع السلطات اللامركزية بالاستقلالية لا يعني الانفصال الكلي عن الإدارة المركزية وإنّما هي ذاتية في إطار وحدة الدولة ولذلك تخضع السلطات اللامركزية لرقابة شرعية لاحقة تهدف إلى الحفاظ على الصبغة الموحدة للدولة حتى لا تتحول ذاتية الجماعات المحلية إلى تفكيك لوحدة الدولة.

ويفترض أن تحترم هذه الرقابة ذاتية السلطات اللامركزية ولا تمارس بصورة تلقائية وإنّما تستوجب نصاً قانونياً يكرّسها صراحة ويحدّد مجالها وفقاً لمبدأ أنّه "لا رقابة بدون نصّ ولا رقابة خارج النصّ". وتشمل هذه الرقابة تقليدياً الهيئات اللامركزية وأعمالها.

و على أساس هذه المقومات، يبرز تشخيص السياق التونسي التاريخي الدستوري و السياسي أن اللامركزية ما زالت ضعيفة التأسيس حيث لم يرسى الدستور السابق دعائمها بوضوح مما جعلها في سياق تميز بالانغلاق السياسي و التسلط تتخذ صبغة شكلية محدودة الصبغة الديمقراطية و الفاعلية (الجزء الأول). و يتطلب هذا التشخيص و مقتضيات المرحلة الانتقالية الحالية المتميزة بالرغبة في إرساء الديمقراطية ووضع دستور جديد يستجيب للتطلعات التي عبر عنها الشعب خلال الثورة تحليل ملامح اللامركزية و الديمقراطية المحلية المنشودة في هذا الدستور و تقديم مقترحات مرتبطة بخصوصيات تونس و مستنيرة بأفضل التجارب الدولية (الجزء الثاني).

الجزء الأول: اللامركزية في التاريخ الدستوري و السياسي التونسي

ما زالت تونس تتميز إلى حد الآن بضعف الصبغة اللامركزية لتنظيمها الترابي. و يفسر هذا الضعف بعدة أسباب تاريخية و سياسية.

فقد عرفت تونس بعض الإرهاصات المحتشمة للامركزية منذ أواسط القرن التاسع عشر توسعت بشكل محدود ومسقط خلال فترة الحماية (الفرع الأول). في حين تميزت اللامركزية بصبغتها الشكلية و المفرغة من محتواها الديمقراطي منذ الاستقلال (الفرع الثاني).

الفرع الأول: اللامركزية قبل الاستقلال

لم تعرف تونس لامركزية فعلية في تاريخها الحديث و لو أن بعض إرهاصات برزت منذ فترة ما قبل الحماية (الفقرة الأولى) و توسعت بشكل محدود كما و كيفا خلال فترة الحماية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: لامركزية غائبة خلال مرحلة ما قبل الحماية

تميز الحكم العثماني منذ أواسط القرن السابع عشر بنزعة لاحتكار و مركزة السلطة و سعي لإخضاع المناطق و ربطها بالسلطة المركزية من خلال وظائف القايد و الخليفة التي أسندت في الغالب لشيوخ القبائل و الأعيان المحليين من قبل السلطة المركزية لتحويلهم إلى أدوات لضمان طاعة القبائل و الجهات و ضمان جمع الضرائب. و لذلك تميز حكم البايات بسعي لإخضاع مختلف الجهات و المدن للحكم المركزي من خلال تقسيم البلاد إلى قيادات و خلايف و مشائخ. و لم يمثل هذا الأسلوب من الحكم أرضية ملائمة لظهور لامركزية ترابية ذات معنى. كما أن الصبغة القبلية و الريفية الغالبة على البنية الاجتماعية لم تدفع في اتجاه إرساء تنظيم لامركزي قائم على بلديات أو جماعات محلية. و قد عرفت تونس بوادر لبروز اللامركزية المحلية في سياق مجموعة من الإصلاحات أدخلت في أواسط القرن التاسع عشر (عهد الأمان 1857 ، دستور 1861 إصلاحات الحكم المركزي سنة 1860) حيث وقع إحداث أول بلدية في العاصمة بمقتضى أمر علي مؤرخ في 30 أوت 1858. غير أن الصبغة اللامركزية لهذه البلدية ظلت محدودة حيث لم يقع الاعتراف لها بالشخصية القانونية و لا بالاستقلالية في تسيير شؤون المدينة.

الفقرة الثانية: لامركزية مسقطة خلال فترة الحماية الفرنسية

حافظت سلطات الحماية على التنظيم الإداري السائد إجمالاً و لكنها سعت في الآن نفسه إلى تطويع تنظيم القيادات لتقريبها من المحافظات الفرنسية و إلى توسيع التنظيم البلدي مواكبة لتدفق المستعمرين الأجانب و استقرارهم بعدة مدن.

وقد عمدت سلطات الحماية منذ السنوات الأولى لانتصابها إلى إصدار تشريع بلدي بمقتضى أمر علي مؤرخ في غرة أفريل 1885² ، و تولت إحداث عدد من البلديات.

و لكن هذا التوسع كان موجهاً أساساً للمعمرين و ظل طابعه اللامركزي محدوداً حيث بقيت أغلب الشؤون المحلية من اختصاص السلطات المركزية و خاصة المقيم العام الفرنسي و امتداداته المحلية المتمثلة في المراقبين المدنيين الفرنسيين. كما أن أعضاء المجالس البلدية لم يكونوا منتخبين بل معينين من السلطة المركزية و يخضعون لرقابتها الصارمة إلى أواخر فترة الحماية عندما صدر الأمر العلي المؤرخ في 20 ديسمبر 1952 الذي أقر انتخاب أعضاء المجالس البلدية بالاقتراع العام ووسع من صلاحيات هذه المجالس. غير أن هذا الإصلاح لم يكن موجهاً للتونسيين و لذلك قاطع هؤلاء الانتخابات التي نظمتها سلطات الحماية سنة 1953.

الفرع الثاني - اللامركزية في الدستور والتشريع التونسي منذ الاستقلال

لم تعرف اللامركزية في التنظيم السياسي و الإداري التونسي تطوراً يذكر خلال الفترة التي تلت الاستقلال نتيجة عدة عوامل تاريخية سياسية و اجتماعية و ثقافية فجاء تكريسها في الدستور الصادر في غرة جوان 1959 محتشماً و ضبابياً مما ساهم في إفراغها من جوهرها و تحويلها إلى مجرد تقنية إدارية شكلية حتى إن الفقه يعتبر أن اللامركزية لم تتقدم قيد أنملة بل أنها منذ عرفت "تكوصاً" و "تراجعا ملحوظاً" بعد الاستقلال.

و يمكن القول بأن اللامركزية منذ الاستقلال ظلت شكلية مبتورة سواء من حيث صبغتها الديمقراطية و استقلالية الجماعات العمومية أو من حيث الاختصاصات.

² و قد وقع تنقيح هذا النص عدة مرات لاحقاً أهمها سنوات 1894 و 1914 و 1934 و 1929 و 1945.

الفقرة الأولى - تكريس دستوري مبدئي

منذ الأشهر الأولى للاستقلال تولت السلطات الجديدة مراجعة التنظيم الترابي للبلاد و قامت تعويض القيادات الموروثة من نظام البايات و بتجميعها في ثلاثة عشر ولاية.

كما وقع تنظيم البلديات بأمر علي مؤرخ في 14 مارس 1957 مثل انتكاسة بالمقارنة مع إصلاحات 1952 و أرسى رقابة مركزية شديدة الوطأة أفقدت البلديات جوهر استقلاليتها.

و بعد ذلك اكتفى دستور غرة جوان 1959 بتخصيص فصل يتيم و مقتضب جاء فيه ما يلي *تُمارس المجالس البلدية والمجالس الجهوية والهياكل التي يمنحها القانون صفة الجماعة المحلية المصالح المحلية حسبما يضبطه القانون*. هذا الفصل يقر بوجود جماعات ترابية و يحدد لها مستويين رئيسيين يتمثلان في البلديات و الولايات و ترك الباب مفتوحا لإحداث مستويات أخرى و لكنه لم ينص على اللامركزية صراحة و لم يكرس استقلالية الجماعات الترابية و لم يرسي مبدأ حرية تسييرها بل إنه فتح الباب لتقييدها و الحد من مجالات تدخلها بمقتضى القانون.

و قد تضافرت عوامل عدة لتؤدي إلى إضعاف مكانة اللامركزية في الدستور كما في التشريع و في الممارسة. فقد وجدت النخبة الجديدة الحاكمة ذات السلطة الناشئة و الهشة بلدا يتميز بتواصل النعرات القبلية و المحلية و بضعف الإدارة و الاقتصاد و لذلك سرعان ما ساد لديها نوع من عدم الثقة في اللامركزية و خشية من أن يساهم في بقاء ظواهر التفتت على أسس العروشية و الروابط المحلية التقليدية و إضعاف السلطات الجديدة و رأت في إرساء حكم مركزي قوي السبيل الأنجع لتحقيق *الوحدة القومية الصماء* و تصليب عود السلطة الحاكمة الجديدة و رفع تحديات *اللاحق بركب الدول المتقدمة*. جملة هذه العوامل أدت إلى تهميش اللامركزية و تعويضها باللامحورية باعتبارها تساعد على تدعيم تحكم السلطة المركزية في مختلف أنحاء تراب البلاد.

و قد تزامن هذا الوضع مع التوجه، تحت نفس مبررات الوحدة القومية، نحو الانغلاق السياسي بمنع بعض القوى السياسية منذ مطلع الستينات من النشاط كالحزب الشيوعي التونسي و تطويع أهم المنظمات الاجتماعية كالإتحاد العام التونسي للشغل و اتحاد الفلاحين ليسود تدريجيا نظام الحزب الواحد و هو مناخ لا يتلاءم مع اللامركزية التي تفترض التوازن بين الوحدة و التنوع و تقتضي الاستقلالية.

غير أن سلبيات التركيز المفرط و تنامي النسيج الحضري أدى إلى تنامي عدد البلديات الذي تطور رغم هذا المناخ غير الملائم من 69 سنة 1956 إلى 134 سنة 1966 ليبلغ 264 في السنوات الأخيرة.

كما دفعت هذه العوامل السلطات العمومية إلى فتح ملف التنظيم الترابي من خلال ثنائية اللامركزية و اللامركزية انطلاقا من النصف الأول من السبعينات و هو ما أدى إلى إدخال عدد من التحويرات من خلال إصدار عدد من التشريعات الجديدة انطلاقا من سنة 1975.

و تؤطر الجماعات اللامركزية النصوص التشريعية التالية :

بالنسبة للولايات، القانون الأساسي عدد 11 لسنة 89 المؤرخ في 4 فيفري 1989 المنقح المتعلق بالمجالس الجهوية.

و بالنسبة للبلديات :

- القانون عدد 33 المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بالنظام الأساسي للبلديات و الذي عرف بعد ذلك عددا من التنقيحات أدخل أهمها القانون الأساسي عدد 43 لسنة 85 المؤرخ في 25 أفريل 1985 و القانون الأساسي عدد 24 لسنة 91 المؤرخ في 30 ماي 1991 و القانون الأساسي عدد 68 لسنة 95 المؤرخ في 24 جويلية 1995 و القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2006 المؤرخ في 17 جويلية 2006.

- القانون عدد 35 لسنة 75 المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بالقانون الأساسي لميزانية الجماعات المحلية

- القانون عدد 36 لسنة 75 المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بالمال المشترك

- القانون عدد 37 لسنة 75 المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بتحويل صندوق القروض البلدية إلى صندوق القروض و مساعدة الجماعات المحلية.

يضاف إلى ذلك سن مجلة للتعمير صدرت بمقتضى قانون مؤرخ في 15 أوت 1979 وقع تعويضها بعد ذلك بمجلة التهيئة الترابية و التعمير التي صدرت بمقتضى القانون عدد 122 لسنة 94 المؤرخ في 28 نوفمبر 1994 و التي عرفت بدورها عددا من التنقيحات كان آخرها سنة 2009. و كذلك مجلة الجباية المحلية التي صدرت بمقتضى القانون عدد 11 لسنة 1997 المؤرخ في 3 فيفري 1997.

و يبرز هذا الإطار الدستوري و التشريعي وواقع الجماعات المحلية منذ الاستقلال أن اللامركزية تميزت بعجز ديمقراطي كبير و غياب شبه كلي للاستقلالية.

الفقرة الثانية - نقائص تنظيمية و وظيفية فادحة

يمكن حوصلة أهم هذه النقائص في العجز الديمقراطي (أ) و محدودية النجاعة (ب).

أ - تمثيلية ضعيفة

تتميز الجماعات المحلية بصنفيها بضعف تمثيلية هياكلها

1) الولاية

الولاية هيكل إداري مزدوج الطبيعة. فالولاية ضلت تعتبر تقليديا دائرة إدارية ترابية للدولة يتولى شؤونها الوالي ثم اكتسبت إلى جانب طبيعتها اللامحورية صبغة الجماعة المحلية اللامركزية بشكل صريح بمقتضى القانون الأساسي عدد 11 لسنة 89 المؤرخ في 04 فيفري 1989 الذي نصّ في فصله الأول على أنّ "الولاية دائرة ترابية للدولة، وهي علاوة على ذلك جماعة عمومية تتمتع بهذه الصفة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي و يدير شؤونها مجلس جهوي وتخضع إلى إشراف وزير الداخلية".

و لكن الولاية ظلت مع ذلك رمزا للخلط و الدمج بين اللامحورية و اللامركزية.

و يعتبر المجلس الجهوي الهيكل الأساسي للولاية بصفتها جماعة عمومية، ورغم تطوّر تنظيمه وتغيّر تركيبته بالمقارنة مع ما كان عليه مجلس الولاية قبل 1989، فإنّ هذا الهيكل ظل مفقود الاستقلالية عن الهياكل المركزية للدولة وهو ما يتجلّى على مستويات تركيبته ومشمولاته وسير أعماله وكذلك الرقابة التي يخضع لها.

فتركيبية المجلس تتميّز بالصبغة المعيّنة لأعضائه وغياب انتخابهم المباشر. حيث جاء في الفصل السادس من القانون الأساسي للمجالس الجهوية أنّ المجلس الجهوي يتركّب من :

- الوالي (رئيسا)

- أعضاء مجلس النواب الذين يتمّ انتخابهم بدائرة الولاية أو بدوائرها

- رؤساء البلديات بالولاية

- رؤساء المجالس القروية

وبالإضافة إلى هؤلاء الأعضاء الذين يتمتعون بحق التصويت يضمّ المجلس رؤساء المصالح الجهوية الراجعة بالنظر للإدارات المدنية التابعة للدولة وكذلك عدد من ذوي الخبرة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية يعيّنهم الوالي وهؤلاء يحضرون جلسات المجلس دون المشاركة في التصويت.

و يلاحظ في هذه التركيبة محدودية المشروعية الانتخابية فالوالي الذي يترأس المجلس هو سلطة غير منتخبة يعينها رئيس الدولة مما يجعله ممثلاً للسلطات المركزية في الولاية يخضع لتعليماتها و يعمل على تنفيذ سياساتها و ليس ممثلاً لمواطني الولاية و معبرا عن خياراتهم و مصالحهم. أما أعضاء مجلس النواب الذين يتمّ انتخابهم بدائرة الولاية أو بدوائرها فلم يقع انتخابهم لتسيير الجماعة العمومية. بل إن وجودهم في المجلس الجهوي يثير إشكالا دستورياً ذلك أنهم انتخبوا لعضوية المجلس التشريعي لتمثيل الأمة جمعاء وفق نص الفصل 25 من الدستور السابق. و من جهتهم فإن رؤساء البلديات بالولاية منتخبين بالأساس لتسيير الشؤون البلدية و ليس الجهوية. أما بقية الأعضاء فلا يتمتعون بأية شرعية انتخابية لا مباشرة و لا غير مباشرة.

(2) البلدية

تعد تونس اليوم 264 بلدية يعيش فيها حوالي 65% من سكان البلاد. و يعرف الفصل الأول من القانون الأساسي للبلديات البلدية بأنها "جماعة محلية تتمتع بالشخصية المدنية والاستقلال المالي وهي مكلفة بالتصرف في الشؤون البلدية".

ورغم عديد التحويلات القانونية التي أدخلت على التنظيم البلدي خاصة منذ صدور القانون الأساسي للبلديات الصادر بمقتضى القانون عدد 33 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 فإن البلديات ما زالت تعاني من نقاط ضعف عديدة سواء من حيث الصبغة الديمقراطية لهياكلها أو من حيث مسمولاتها ومواردها.

ويعتمد التنظيم البلدي على التمييز بين سلطة تفاوضية أو متداولة تتجسد في المجلس البلدي وسلطة تنفيذية يتجسّم بالخصوص في رئيس المجلس البلدي.

والمجلس البلدي هو مجلس ينتخب أعضاؤه في دورة واحدة بالاقتراع على القوائم وتوزّع المقاعد حسب قاعدة الأغلبية في حدود 50% من المقاعد أما البقية فيقع توزيعها باعتماد طريقة النسبية باعتماد أكبر

البقايا من الأصوات ولكن بدون إمكانية تجاوز 80 % من المقاعد في جميع الحالات بالنسبة لقائمة واحدة. (الفصلان 126 و 127 من المجلة الانتخابية).

هذه الطريقة القائمة على الأغلبية المعدلة بشيء من النسبية وضعت لضمان هيمنة حزب التجمع الدستوري الحاكم سابقا و هو ما أدت له جميع الانتخابات البلدية قبل 2011. و هكذا كان أعضاء المجالس البلدية ينتمون في أغليبتهم الساحقة للحزب الحاكم المهيمن و هو ما جعل من أعضاء البلديات و هياكلها امتدادا للسلطة المركزية أكثر مما هي ممثلة للمواطنين و لا تعبر عن تعددية المجتمع.

ب - نجاعة محدودة

رغم محدودية اختصاصاتها (1) فإن نجاعة الجماعات الترابية ظلت دون المطلوب نظرا لضعف الموارد (2) و صرامة الرقابة المسلطة (3).

1) اختصاصات غير فاعلة

تتميز الجماعات الترابية التونسية خلال فترة ما قبل الثورة باختصاصات متفاوتة الأهمية و لكن نقص فعاليتها مثل القاسم المشترك بينها.

فبالنسبة للمجالس الجهوية تبدو المشمولات مبدئيا واسعة حيث ينصّ الفصل الثاني من القانون الأساسي المتعلق بهذه المجالس على أنّ المجلس الجهوي ينظر في كلّ المسائل التي تتعلّق بالولاية في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية. ويتولّى خاصة إعداد المخطط الجهوي للتنمية، وأمثلة التهيئة العمرانية في المناطق غير البلدية والبتّ في مختلف البرامج الجهوية للتنمية والسهر على إنجازها وعلى إنجاز المشاريع ذات الصبغة الجهوية التي تضبطها الوزارات المعنية. كما يتولّى المجلس التنسيق بين البرامج الجهوية والبرامج الوطنية بالجهة وبرامج البلديات بالولاية.

كما يقوم بالتصرّف في الممتلكات والمكاسب الراجعة للولاية بصفتها جماعة محليّة.

وعلى الصّعيد المالي، يتولّى المجلس الجهوي البتّ والمداولة في ميزانية التصرف والتجهيز وفي الأداءات و المعاليم المقترح استخلاصها لفائدة الجماعة المحليّة.

ألا أن تركيبة المجلس و خضوعه القوي للسلطة المركزية يحد من أهمية هذه المشمولات و يحوله إلى مجرد هيكل تنفيذ لخيارات السلطة المركزية التي يخضع لرقابتها على أعماله وأعضائه.

أما على المستوى البلدي فينصّ القانون الأساسي للبلديات في فصله 21 على أنّ المجلس البلدي يتولّى بمداولاته البتّ في الشؤون البلدية وفي هذا الإطار يمكن القانون البلديات من عدد من الصلاحيات تتمثّل بالخصوص في المصادقة على ميزانية البلدية، وضبط برنامج تجهيزها و ضبط مختلف الأعمال التي يتعيّن القيام بها للمساعدة على تنمية المنطقة وفقا للمخطّط الوطني للتنمية.

و قد ظلت صلاحيات البلدية محدودة كما و كيفا تعاني من عوائق عديدة مالية و بشرية تحد من استقلاليتها و من نجاعتها و من قدرتها على توفير المرافق العامة الضرورية بشكل مرضي.

ثم إن مفهوم الشؤون المحلية المكرس في الدستور يبدو غامضا و لا يمنع من تدخل عديد الأطراف الأخرى المركزية. فعلى سبيل المثال تتم المصادقة على أمثلة التهيئة من قبل السلطة المركزية بأمر كما تنص على ذلك مجلة التهيئة الترابية و التعمير.

و من جهتها فإن أغلب المرافق العمومية كالتعليم بكل درجاته و كذلك الصحة العمومية تتولاها الوزارات و امتداداتها اللامحورية. بينما تتولى عددا آخر من المرافق الحضرية مؤسسات عمومية وطنية كالتطهير و الماء الصالح للشرب و النقل.

و رغم الصبغة المحدودة لمشمولات البلدية فإنها لم تتجح في تنفيذها بشكل مرضي و عجزت عن مواكبة النمو الحضري المتسارع مما أدى إلى تنامي التوسع العمراني العشوائي و تردي المحيط الحضري و جماليته. و قد ساهمت في ذلك عديد العوائق و منها بالخصوص ضعف الموارد البشرية و المالية وصرامة رقابة السلطة المركزية.

(2) موارد ضعيفة

ففيما يتعلق بالموارد المالية، و رغم الإصلاحات المتتالية منذ 1975 و خاصة إصدار مجلة للجباية المحلية سنة 1997 و تنقيحها لاحقا ، ما تزال الموارد الذاتية الجبائية و غير الجبائية للبلديات التونسية ضعيفة و هامشية في ميزانياتها تقارب 3 بالمائة من جملة الموارد الاعتيادية للدولة و 50 بالمائة من موارد البلديات. فالجباية المحلية ما زالت تعاني من التبعية للسلطة المركزية التي تحتكر السلطة الجبائية

الأصلية حيث ينص الفصل 34 من الدستور السابق في فقرته السابعة أنه " تتخذ شكل قوانين النصوص المتعلقة بضبط قاعدة الأداء ونسبه وإجراءات استخلاصه ما لم يعط تفويض في ذلك إلى رئيس الجمهورية بمقتضى قوانين المالية أو القوانين ذات الصبغة الجبائية".

و لا تتمتع الجماعات المحلية إلا بسلطة جبائية ثانوية تتمثل بالخصوص في مساهمتها في توظيف المعاليم العقارية على مستوى ضبط قاعدة الأداء على العقارات و كذلك في مجال المعاليم على الأنشطة. كما تعاني البلديات من صعوبات جمة في الاستخلاص و التفاوت الكبير في الموارد بينها.

أما في ما يتعلق بالموارد البشرية، فإن البلديات تعاني من نقص فادح في الكفاءات و من نسبة تأطير متدنية حيث نلاحظ تفاوتاً كبيراً بين عدد أعوان التنفيذ الذين يمثلون حوالي 70 بالمائة من جملة أعوان البلديات و أعوان التصور و التأطير الذين لا تتجاوز نسبتهم 10 بالمائة.³ كما أن الأعوان ينتمون في أغلبهم للوظيفة العمومية للدولة ولا تتمتع الجماعات المحلية بسلطة الانتداب إلا بالنسبة للأصناف الدنيا المتمثلة أساساً في العملة.

هذا الضعف الفادح في الموارد المالية و البشرية يحد جدياً من الصبغة اللامركزية للجماعات المحلية و يعمق من تبعيتها للسلطة المركزية و هو ما يزيد استفعالاً ثقل الرقابة المسطرة عليها.

3 (رقابة صارمة

تخضع الجماعات العمومية لرقابة إشراف وتمارس هذه الرقابة على المجالس المحلية و الجهوية وعلى أعضائها وكذلك على أعمالها.

فقد خوّل التشريع المتعلق بالمجالس الجهوية و كذلك البلدية لسلطة الإشراف إمكانية توقيف المجالس و كذلك حلهاً بأمر معلّل. أمّا الرقابة على الأعضاء فتتمثل في إمكانية التصريح بالإقالة الوجوبية للأعضاء الذين تخلفوا عن الحضور رغم دعوتهم ثلاث مرّات متتالية ما لم يكن موجب تخلفهم شرعياً.

و فيما يتعلق بالأعمال ، ينصّ الفصل 22 جديد من القانون الأساسي للبلديات على أنّ رئيس البلدية يوجّه إلى والي الجهة خلال الأيام الثمانية الموالية لانعقاد جلسة المجلس البلدي نسخة من كلّ المداولات مع القرارات المتخذة لتنفيذها.

³ حسب معطيات تعود إلى سنة 2004 و 2005 - المصدر الوزارة الأولى و وزارة المالية

وبمارس الوالي تجاه هذه المداولات سلطات المصادقة والإلغاء وكذلك الحلول. و يعتبر الحلول آلية رقابة شديدة الوطأة.

و يمارس الوالي أو وزير الداخلية حسب الحال رقابة على رئيس البلدية قد تؤدي إلى اتخاذ إجراءات تأديبية ضده. وتتمثل هذه الإجراءات في:

- إمكانية إيقاف رئيس البلدية ومساعديه عن ممارسة وظائفهم بقرار معلل من وزير الداخلية لمدة لا تتجاوز 3 أشهر.

- إمكانية عزل رئيس البلدية وكذلك مساعديه بأمر معلل (فصل 67).

و تتميز هذه الرقابة بصرامتها بحيث تبدو أقرب للرقابة الرئاسية مما يفرغ ذاتية التصرف الإداري و المالي للجماعات من جوهر محتواها و تجعل منها مجرد امتداد للسلطة المركزية.

* * *

يتطلب هذا الإرث الثقيل المتميز بضعف اللامركزية من حيث التصور و التقسيم الترابي و الاختصاصات و الوسائل المادية والبشرية وغياب الاستقلالية و ثقل الرقابة و محدودية الصبغة التمثيلية و الديمقراطية يتطلب مراجعة جذرية بغية إرساء لامركزية صلبة الأسس عميقة الصبغة الديمقراطية في تنظيمها و في ممارستها في الدستور الجديد.

الجزء الثاني: أي لامركزية في الدستور الجديد ؟ : تصورات و مقترحات

توجد نماذج و تجارب متنوعة للامركزية في العالم يمكن تجميعها إجمالاً حول نموذجين رئيسيين: الأول تقني، يعتبرها مجرد أسلوب تنظيم إداري و يفرغها من بعدها الديمقراطي و الثاني جوهرى يعتبرها أسلوب حكم ديمقراطي يقوم على تشريك المواطن في وضع السياسات العمومية على المستوى الترابي. و قد قامت التجربة التونسية لحد الآن على التصور الأول مما جعلها مجرد تقنية شكلية لم ترسي أسس الديمقراطية المحلية باعتبارها المدرسة الأولى و الأساسية لتعلم الديمقراطية و التدريب على ممارستها و بالتالي ترسيخ الديمقراطية و المشاركة في الدولة و المجتمع. هذا الخيار الشكلي المفرغ من المحتوى الديمقراطي حول الجماعات العمومية إلى أدوات لترسيخ التحكم في المجتمع و تعميق الاستبداد و إقصاء المواطنة الفاعلة و جردها من وظيفتها كسلطات مضادة و إطار للمشاركة في تصور و تنفيذ سياسات تنموية تستجيب لحاجيات المواطنين و تأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات الجهوية و المحلية. و لذلك رفضه المواطنون خلال الثورة من خلال مطالبهم بالتنمية العادلة و الحرية السياسية و الكرامة. و قد أدى سقوط النظام السابق إلى سقوط هذا النموذج الشكلي الزائف من اللامركزية و انهيار مشروعية أعضاء أجهزته فوق حل جميع المجالس الجهوية و الأغلبية الساحقة من المجالس البلدية و تعويضها بنيابات خصوصية.

و لئن اكتفى القانون الأساسي عدد 6 لسنة 2011 المؤرخ في 6 ديسمبر 2011 بإعادة اعتماد محتويات الفصل 71 من الدستور السابق كما هي تقريباً فإنه أخذ بعين الاعتبار واقع المرحلة الانتقالية من خلال إضافة التنصيب على النيابات الخصوصية حيث جاء في الفصل 21 منه ما يلي " تمارس المجالس البلدية والنيابات الخصوصية والمجالس الجهوية والهياكل التي يمنحها القانون صفة الجماعة المحلية مهامها حسبما يضبطه القانون إلى حين مراجعته من المجلس الوطني التأسيسي ولرئيس الحكومة بعد استشارة رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الوطني التأسيسي ونواب الجهة في المجلس الوطني التأسيسي حل المجالس أو النيابات القائمة أو تعيين نيابات جديدة أو التمديد للنيابات المحدثة كلما دعت الحاجة إلى ذلك. "

و تتميز مرحلة الانتقال الديمقراطي التي تأتي في إطار مسار ثوري تقليدياً بثنائية التفكيك و البناء. تفكيك ركائز و مؤسسات و أساليب النظام القديم سواء كانت مركزية أم جهوية و محلية و السعي إلى

بناء بدائل ديمقراطية لمختلف هذه البنى و الركائز و الأساليب. و لذلك تطرح في هذه المرحلة بعد تفكيك نسبي للمنظومة الاستبدادية في التنظيم و الحكم المحلي من خلال حل المجالس الجهوية و أغلب المجالس البلدية القديمة بحدّة مسالة بديل ديمقراطي يشمل الجانبين التنظيمي و الوظيفي. فالمطروح للقطع مع الموروث الاستبدادي على المستوى الترابي إعادة البناء التنظيمي و الوظيفي بدمقرطة التنظيم و إعادة النظر في التقسيم الترابي و إعادة توزيع الصلاحيات في اتجاه تدعيم مكانة الجماعات العمومية و كذلك ديمقطة أساليب الحكم المحلي في اتجاه إرساء حوكمة تشاركية.

و يفترض تخصيص باب في الدستور يكرس بوضوح اللامركزية و يتضمن عددا كافيا من الفصول تحدد مستوياتها وترسي الديمقراطية المحلية مع تخصيص واضح على مبدأ استقلالية الجماعات المحلية عضويا وحرية تسييرها وظيفيا و دورها في التنمية المستدامة و العادلة و المتوازنة و المتضامنة. كما يقتضي على أساس ذلك مراجعة عميقة للإطار التشريعي المتعلق بالجماعات المحلية. و الملاحظ أن بعض مشاريع الدستور المقترحة في تونس اكتفت بتخصيص فصل أو عدد قليل من الفصول المقترحة كما هو حال مشروع العريضة الشعبية (الباب الخامس - ثلاثة فصول) و مشروع لجنة الخبراء المنبثقة عن الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة (ثلاثة فصول) بينما تضمنت مشاريع أخرى بابا مفصلا نسبيا كما هو حال المشروع غير الرسمي المقترح من حزب حركة النهضة الذي خصص بابا للثامن للجماعات المحلية العمومية و يتضمن خمسة فصول و كذلك المشروع المقترح من الأستاذ الصادق بلعيد (5 فصول) و لكن أكثر المشاريع تفصيلا و دسامة هو مشروع الدستور المقترح من الإتحاد العام التونسي للشغل الذي تضمن بابا التاسع المخصص للامركزية و الديمقراطية المحلية 8 فصول حدد فيه أربعة مستويات للمركزية هي الجهات و الولايات و البلديات و المجالس الريفية (الفصل 111) و حدد أركان اللامركزية و أكد على ديمقراطية و استقلالية و حرية تصرف الجماعات اللامركزية (الفصل 110) و مبدأ الانتخاب على جميع المستويات و توزيع الاختصاصات و المبادئ الكبرى للتسيير (الاستقلالية و الشفافية و المساءلة و العدالة و الاستدامة و التوازن و التضامن) و إرساء ديمقراطية القرب التشاركية و مسالة التمويل،

الفرع الأول - مستويات التنظيم اللامركزي

لقد تميزت مستويات التنظيم الترابي في ظل النظام السابق بحصرها في مستويين فقط و بالخلط بين اللامحورية و اللامركزية مجسدا بالخصوص في الولاية و كذلك بتقسيم ترابي غير متلائم مع المعطيات

الاجتماعية و الاقتصادية و الجغرافية و كذلك بعدم الأخذ بعين الاعتبار لخصائص النسيج الحضري و غياب التمييز بين البلديات الحضرية و البلديات الريفية.

و تجدر الملاحظة أن مستويات اللامركزية تتراوح في أغلب بلدان العالم بين مستوى واحد وأربعة مستويات.

فعلى سبيل المثال لا نجد إلا مستوى واحدا يتمثل في البلديات في اللكسمبورغ و يفسر ذلك بصغر حجم هذا البلد أساسا. و تجد مستويين في عدة بلدان كالدنمارك و هولندا و فنلندا و النمسا و السويد و المملكة المتحدة (البلديات و الجهات).

و نجد ثلاثة أو أربعة مستويات في عدة بلدان كإسبانيا (الباب الثاني من الدستور الفصول 140 وما يليه) و إيطاليا (الفصل 114 من الدستور) و فرنسا و البرتغال و المغرب.

و تنوعت مستويات اللامركزية في المشاريع المقترحة للدستور الجديد و يذهب بعضها لتبني المستويين الموروثين من الدستور السابق كما هو حال مشروع حزب العمل التونسي (الباب الخامس الفصل 138) غير أن أغلبها يقترح إرساء ثلاث مستويات هي الجهات و الولايات و البلديات (مشروع حركة النهضة و مشروع الأستاذ الصادق بلعيد) أو أربعة مستويات كما حال مشروع العريضة الشعبية الذي يكتفي بأخذ الهياكل اللامحورية و اللامركزية الموروثة وهي العمد و المتمدين و الولاية و البلديات و يحولها جميعا إلى هياكل منتخبة '(الفصلان 89 و 90 و لكنه في تناقض واضح يتبنى في نفس الوقت حرفيا الفصل 71 من الدستور السابق الذي يكرس مستويين (أنظر الفصل 91 من المشروع) و هو ما يوحي بعدم تمييز واضح بين الإدارات اللامحورية للدولة و الجماعات اللامركزية. أما مشروع الإتحاد العام التونسي للشغل فيقترح أربعة مستويات مختلفة تتكون من الجهات و الولايات و البلديات و المجالس الريفية (الفصل 111).

و تجمع المشاريع المقترحة على مبدأ الانتخاب المباشر للمجالس البلدية بينما تختلف الاقتراحات بين الانتخاب المباشر و الانتخاب غير المباشر و التعيين بالنسبة للمستويات الأخرى و خاصة المستوى الجهوي.

و في اعتقادنا فإن إرساء أربعة مستويات متمتعة بمشروعية انتخابية مباشرة أو غير مباشرة يبدو الأكثر استجابة للواقع التونسي و لأهداف الثورة.

فإرساء بعد جهوي يأخذ بعين الاعتبار خصوصيات الجهات و يسعى لتأمين تنمية عادلة و متوازنة يبرز كإحدى الأولويات باعتباره الذي كان من أهم محركات و مطالب الثورة التونسية (الفقرة الأولى).

في حين يحتاج تنظيم النسيج الحضري كذلك مراجعة عميقة بإعادة تنظيم البلديات (الفقرة الثانية) و إرساء أشكال إضافية بالنسبة للتجمعات الحضرية الكبرى تأخذ بعين الاعتبار حجمها و خصوصيات نسيجها (الفقرة الثالثة).

و من جهته يتطلب الفضاء الريفي إعادة اعتبار جدية تقطيع مع التهميش الذي ما زال يعاني منه (الفقرة الرابعة).

الفقرة الأولى - المستوى الجهوي

لقد فشلت سياسات التنمية الجهوية و التهيئة الترابية السابقة في إرساء تنمية عادلة و متوازنة و غلب المثل المديرية للتهيئة التراب الوطني الذي أعد في أواسط التسعينات خيار الأقطاب الساحلية القائمة على هاجس مواجهة المنافسة الخارجية التي فرضها إرساء منطقة التبادل الحر مع الإتحاد الأوروبي و الانصهار الطبع في العولمة الاقتصادية و هو ما أدى إلى استفحال الفوارق بين الشريط الساحلي و المناطق الداخلية و عمق الهوة الجغرافية و الاقتصادية بينهما. و قد كانت هذه العوامل من المحركات الأساسية للثورة التي انطلقت في الجهات الداخلية التي شعر سكانها عموماً و شبابها خصوصاً بالظلم و التهميش. و هكذا فتحت الثورة بقوة مسألة التنمية الجهوية و ما تقتضيه من إعادة تنظيم ترابي و مؤسساتي و ديمقراطي كأحد أهم الأولويات.

وتفترض إعادة البناء التنظيمي على المستوى الجهوي ضرورة التمييز الواضح بين اللامحورية و اللامركزية. فقد تميز الوضع إلى حد الآن بالخلط بينهما و هو خلط يجد تجسيده في الولاية التي تكتسي في نفس الوقت صبغة الدائرة الترابية اللامحورية و الجماعة العمومية اللامركزية حيث جاء في الفصل الأول من القانون الأساسي عدد 11 لسنة 89 المؤرخ في 4 فيفري 1989 المتعلق بالمجالس الجهوية سابق الذكر أنّ "الولاية دائرة ترابية للدولة، وهي علاوة على ذلك جماعة عمومية تتمتع بهذه الصفة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويدير شؤونها مجلس جهوي وتخضع إلى إشراف وزير الداخلية".

فاللامحورية أسلوب للتوغل الترابي للسلطة المركزية هاجسه الأول أممي يهدف إلى التحكم في تراب البلاد و مراقبته عن قرب و هو ما يؤدي دائماً إلى مزيد تقسيمة و قد تطور عدد الولايات تدريجياً من 13 بعيد الاستقلال إلى 24 خلال العشرية الماضية، بينما اللامركزية تقوم على الاستقلالية هاجسها

التنمية و الديمقراطية من خلال تمكين المواطن من انتخاب المسؤولين على الجماعات اللامركزية و تشريكه في اتخاذ قراراتها و تسييرها.

و يبرز هذا الخلط على مستوى تركيبة المجلس الجهوي التي يغلب عليها التعيين و على مستوى وظائف المجلس و خاصة على مستوى الوالي الذي يمثل رئيس الجمهورية و الحكومة المركزية في دائرة الولاية و يسعى إلى تنفيذ تعليماتها و خياراتها و سياساتها من جهة و يترأس المجلس الجهوي و يعتبر بذلك ممثل الجهة و المدافع عن حاجياتها و عن استقلاليتها. هذا الازدواج الوظيفي غير طبيعي و غير ناجع يؤدي عمليا إلى غلبة الصبغة اللامركزية على الصبغة اللامركزية و يفرغ هذه الأخيرة من جوهر مقوماتها و خصائصها و خاصة الاستقلالية و الخصوصية.

و مما يزيد هذا الخلط و التناقضات التي تنتج عنه عدم ملاءمة التقسيم الترابي الذي يخلط بين الولاية و الجهة و يجعل من دائرة الولاية في نفس الوقت دائرة الجهة، فالتقسيم الترابي الحالي للولايات هو تقسيم إداري مصطنع هاجسه أمني بالأساس قائم على سياسة " فرق تسد " بحيث وقع تقسيم الولايات تباعا منذ الاستقلال لتضييق مساحاتها حتى تسهل مراقبتها و التحكم في سكانها بحيث تطور عددها من 13 في أواخر الخمسينات إلى 24 في السنوات الأخيرة. بينما تقوم اللامركزية الجهوية تقليديا على الهاجس التنموي مما يفترض فضاء متسعا يكون أرضية لسياسات تنموية ناجعة و تأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات الجغرافية و الاقتصادية و الاجتماعية بحيث يفترض ذلك تنظيما جغرافيا يقوم على الانسجام بين المجال الترابي الواقعي و المجال الترابي الرسمي و يقتضي عمليا أن تضم الجهة عددا من الولايات مجتمعة.

قد الخلط بين منطقي اللامركزية و اللامركزية المختلفين جوهريا و بين الولاية و الجهة إلى عدم نجاعة السياسات التنموية و إفراغ اللامركزية من محتواها و من أساسها الترابي الملائم. و لذلك يبدو من الضروري فصل الولاية عن الجهة بحيث تقع المحافظة على الولايات باعتبارها إطارا لامحوريا و امتدادا ترابيا للسلطة المركزية و بالمقابل يقع إحداث عدد من الجهات الكبرى التي يشمل المجال الجغرافي لكل منها عددا من الولايات مما يسمح بإرساء جهات قوية قادرة على إرساء و تنفيذ سياسات تنموية ناجعة.

و يوجد اليوم إجماع على مراجعة التقسيم الترابي الموروث و إحداث عدد من الجهات الكبرى يتراوح عددها بين 3 و 6 و إن اختلفت الآراء حول كيفية تحديدها الجغرافي. فعدد من المختصين و بعض القوى السياسية تقترح تقسيم البلاد إلى ثلاث جهات كبرى بشكل أفقي يمتد من السواحل شرقا إلى الحدود الجزائرية غربا بحيث تقسم البلاد إلى شمال و وسط و جنوب و تكون لكل جهة واجهة بحرية و عمق

جغرافي يسمح بربط قوي بين المدن الكبرى الساحلية ذات البنى التحتية و الحركية الاقتصادية الأكثر أهمية ببقية المناطق الداخلية للجهة و ما يسهل تنمية متوازنة و يجعل من الأقطاب الساحلية قاطرة للمناطق الداخلية.

بينما يعيب آخرون على هذا التصور صبغته المصطنعة التي تهدد نجاعته و يقترحون تقسيم البلاد الى 5 أو 6 جهات تقسم بشكل مختلف يأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات الطبيعية و الاقتصادية و الاجتماعية بحيث يقع إحداث جهات الشمال الغربي و الشمال الشرقي و الوسط الشرقي و الوسط الغربي و كذلك الجنوب الشرقي و الجنوب الغربي. و في اعتقادنا يبدو هذا التصور الأخير أكثر واقعية و بالتالي أكثر قابلية للنجاح و ضمان فعالية السياسات التنموية.

الفقرة الثانية - المستوى البلدي

يقول أحد كبار المختصين بأن البلدية هي بالنسبة للديمقراطية كالمدرسة الأساسية بالنسبة للعلم، فهي التي تضع أسس الديمقراطية بين أيدي المواطنين تماما مثلما تمثل المدرسة مفتاح كل اكتساب لاحق للعلوم و المعارف و التحكم في ناصيتها.

ولأن الديمقراطية هي في جوهر أهداف الثورة باعتبارها الإطار الأمثل لتحقيق مطالب و قيم الحرية و الكرامة فيجب تكريس المستوى البلدي بوضوح في الدستور مع التأكيد على استقلاليتها و الانتخاب العام و المباشر لهياكلها المسيرة و تمكينها من الاختصاصات و الموارد المادية و البشرية الكفيلة بضمان فعالية دورها.

الفقرة الثالثة - التجمعات الحضرية الكبرى

أدى النمو العمراني المتواصل إلى عدّة صعوبات في التسيير والتنظيم العمراني جعلت الشكل البلدي غير قادر على التحكم فيها و هو ما يستوجب البحث عن أطر مؤسساتية تساعد على إرساء حوكمة ديمقراطية و ملائمة.

و تقتضي النجاعة في تسيير و تنمية الفضاءات الحضرية الكبرى إرساء مستوى آخر من اللامركزية يمكن أن يتخذ صيغة التجمعات أو الأقطاب الحضرية التي تمكن من مزيد النجاعة و الشراكة و التنسيق بين مختلف البلديات المتقاربة جغرافيا و المتكاملة اقتصاديا بما يمكن من تحقيق الاقتصاد في التكاليف و إحداث تجهيزات حضرية و مرافق عمومية مشتركة و تخطيط عمراني منسجم و وضع سياسات تنموية

حضرية ناجعة تمكن من تقديم مرافق عمومية أكثر جودة و بناء نسيج عمراني منسجم و الحد من التوسع العمراني غير المنظم.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع سعى بالخصوص منذ صدور القانون الأساسي للبلديات سنة 1975 إلى إرساء أطر وأشكال للتعاون البلدي كان أولها النقابات البلدية وهي عبارة عن إحداث مؤسسة عمومية ذات صبغة ترابية تهدف إلى تمكين بلديتين فأكثر من تجميع إمكانياتها وتنسيق أعمالها لإنجاز مشاريع أو تنفيذ مرافق عامة محلية مشتركة غير أنّ هذا الشكل من التعاون لم يعرف النجاح المأمول فوق التخلي عنه وبالمقابل وقع السعي من خلال التنقيحات المالية إلى تدعيم وإقرار صيغ تعاون أخرى بين البلديات كإمكانية إبرام اتفاقيات أو بعث وكالة بين البلديات أو إحداث شركات لغاية إنجاز مشاريع مشتركة أو التصرف في مرافق عمومية (الباب الخامس من القانون الأساسي للبلديات) .

ويكرّس التشريع كذلك ندوات البلديات وهي صنفان ندوات جهوية تعقد سنويا وندوات وطنية تعقد كلّ سنتين (فصل 138 جديد من القانون الأساسي للبلديات).

وأخيرا تجدر الإشارة إلى هيكل خصوصي هو وكالة التعمير لتونس الكبرى وهو مؤسسة عمومية جاءت لتخلف إقليم تونس الذي سبق إحداثه بمقتضى القانون المؤرخ في 15 فيفري 1972 بغية تنسيق وتوجيه ومراقبة التطور العمراني في إقليم تونس الكبرى.

وقد وقع تحويل إقليم تونس إلى وكالة التعمير لتونس الكبرى بمقتضى القانون عدد 108 لسنة 1995 المؤرخ في 25 ديسمبر 1995 ونظمها الأمر عدد 2242 المؤرخ في 18 نوفمبر 1996، وقد وقع بمقتضى هذه النصوص التقليل من مشمولات هذا الهيكل ووزنه وتحويله إلى مجرد مكتب دراسات عمومي مكلف حسب الفصل 3 من قانون 1995 بالقيام بالدراسات المتعلقة بالتهيئة العمرانية ومساعدة الجماعات المحلية في هذا المجال".

فشل هذه التجارب غير مستغرب في إطار لامركزية شكلية و مناخ غير ديمقراطي.

أما اليوم و في إطار الاستجابة لأهداف الثورة في التنمية الحقيقية و ضمان كرامة المواطن بما يقتضيه من بنى تحتية خدمات و تجهيزات و مرافق ناجعة في مناخ ديمقراطي و للحد من ضعف الحوكمة العمرانية و عدم قدرتها على الاستجابة لحاجيات المواطنين فإن إحداث شكل مؤسساتي يأخذ بعين الاعتبار ضغوطات التوسع العمراني و مطالب المواطنين و حجم تحديات الفضاءات الحضرية الكبرى يقتضي إحداث مثل هذه الصيغ و تمكينها من اختصاصات ملائمة و يمكن الاستفادة من تجربة مؤسسة إقليم تونس التي كان دورها ايجابيا خلال السبعينات و الثمانينات و لكنه وقع تهميشها بعد ذلك لأنها

كانت تجربة لامركزية لم يسمح مناخ المركزة و الاستبداد باستمرارها. كما يمكن بالخصوص الاستفادة من التجارب العريقة في هذا المجال مثل التجارب الكندية و البلجيكية و الفرنسية و بعض التجارب في البلدان الشبيهة بتونس كالمغرب.

الفقرة الرابعة - الفضاء الريفي

ظلت الأرياف التونسية تعاني من التهميش و محدودية المرافق و الخدمات و التجهيزات الجماعية و غياب التسيير الديمقراطي بواسطة هياكل تستند إلى مشروعية انتخابية. فالمجالس القروية التي أحدثت في ظل النظام السابق⁴ كانت معينة و تفتقد للمشروعية الانتخابية و التمثيلية ذات المصادقية حيث أنه بالرغم من أن الفصل الثالث جديد من الأمر عدد 726 لسنة 89 المؤرخ في 10 جوان 1989 و المنقح بالأمر عدد 2255 لسنة 2009 مؤرخ في 31 جويلية 2009 المتعلق بهذه المجالس ينص على أن المجلس القروي يتركب من أعضاء يضبط عددهم على أساس نائب عن كل ألف ساكن، على أن لا يقل عددهم عن خمسة ولا يزيد عن عشرة مهما كان عدد السكان، و من ممثل عن كل جمعية تنمية تباشر نشاطها بالدائرة الترابية للمجلس القروي. إلا أن هذه التركيبة ضعيفة المشروعية إذ ينص الفصل الرابع من نفس الأمر على أن تعيين رئيسها و أعضائها يقع بقرار من الوالي لمدة ثلاث سنوات و كان ذلك يقع بطبيعة الحال على أساس الولاء الحزبي و السياسي.

وقد ساهم تهميش المناطق الريفية في تسارع ظاهرة النزوح و انتشار التوسع غير المنظم للمدن و تكاثر الأحياء الفوضوية في ضواحيها. و لذلك يبدو من الضروري أن تحظى باعتراف دستوري بمكانتها و بضرورة أن تشملها عملية الانتقال الديمقراطي و البناء الدستوري الجديد بحيث يكرس حقها في التسيير الذاتي بواسطة مجالس منتخبة بشكل تعددي و ديمقراطي و نزيه و أن تؤخذ بعين الاعتبار خصوصياتها و حاجياتها في تحديد مشمولاتها و الوسائل المادية و البشرية الضرورية لممارستها بفاعلية و جدوى. و يمكن في هذا الإطار تطوير هذه المجالس القروية من حيث صبغتها الديمقراطية و استقلاليتها و تدعيم مشمولاتها أو إحداث بلديات ريفية و العودة للتمييز الذي وقع إرساؤه بمقتضى أمر 1934 مع إعطائه بعده الديمقراطي تكريسا لديمقراطية القرب.

⁴ بالقانون الأساسي عدد 11 لسنة 89 المتعلق بالمجالس الجهوية (الفصلين 49 و 50) و المنظمة بالأمر عدد 726 لسنة 89 المؤرخ في 10 جوان 1989 و المنقح بالأمر عدد 2255 لسنة 2009 مؤرخ في 31 جويلية 2009.

الفرع الثاني - تنظيم العلاقات بين السلطات المركزية و الجماعات اللامركزية

يقتضي البناء الجديد متعدد المستويات للامركزية توزيعا جديدا للاختصاصات في ما بينها و في علاقتها بالسلطة المركزية. كما يقتضي تنظيما جديدا لمواردها المالية و البشرية و لعلاقتها بالسلطة المركزية إلى جانب مراجعة أساليب تسييرها في اتجاه إكسائها صبغة ديمقراطية القرب التشاركية.

الفقرة الأولى - تنظيم الاختصاصات

لقد فتحت الثورة بقوة مسألة التنمية الجهوية و من ورائها إعادة تنظيم السلط في اتجاه الحد من التركيز و تدعيم الجماعات المحلية كأحد أهم الأولويات. و تقتضي هذه الأخيرة، إلى جانب إعادة التنظيم الترابي و المؤسساتي، إعادة توزيع الاختصاصات في اتجاه إرساء جماعات ذات اختصاصات موسعة تدعمها إمكانيات و آليات مناسبة و هياكل و أساليب نشاط حكم محلي ديمقراطي.

و يمكن للمشرع في الدستور الجديد إرساء مبدأ التفريع principle of subsidiarity بحيث يكون الاختصاص المبدئي العام للجماعة العمومية الأكثر قربا من المواطن و لا تتدخل السلطات المركزية إلا بشكل تكميلي مع ترك أمر تطبيقه بشكل تدريجي و مرن للمشرع بمقتضى مجلة للجماعات العمومية تتولى تفاصيل توزيع الاختصاصات بين مختلف مستويات اللامركزية و مختلف أصناف الجماعات المحلية و تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات المجتمع التونسي الذي تبين خاصة بعد الثورة أن ظواهر الروابط العشائرية و القبلية لم تندثر فيه بصورة كلية و بالتالي لتجنب أن يؤدي تطبيقه لمخاطر تغذية هذه النزعات و الروابط.

و الملاحظ في التجارب الدستورية المقارنة وجود طريقتين لتوزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية:

- فإما أن يكتفي الدستور بتكريس المبدأ أو المبادئ العامة لتوزيع الاختصاص و يترك للمشرع العادي كيفية تطبيق المبادئ العامة و تحديد توزيع الاختصاصات بشكل مفصل كما هو الحال في فرنسا على سبيل المثال، و نجد مثل هذا التمشي في عدد من المشاريع المقترحة في تونس كمشروع الإتحاد العام التونسي للشغل (الفصل 113) و مشروع لجنة الخبراء المنبثقة عن الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة (الفصل 84).

- و إما أن يتولى الدستور بنفسه توزيع الاختصاصات بشكل مفصل كما هو الحال في دستور جنوب إفريقيا (الفصول 152 و ما بعده) و كذلك الدستور الإسباني (الفصول 148 إلى 150) و الإيطالي (الفصول 117 و 118) مثلا.

و في رأينا من الأفضل أن يكتفي الدستور بإرساء المبادئ و في طبيعتها مبد التفريع و أن يترك للمشرع العادي التنظيم المفصل في مجلة خاصة باللامركزية و هو ما يجعل الدستور يرسى الأسس الجوهرية و المبادئ الأساسية و يترك للمشرع التفاصيل ليتمكن من المرونة الضرورية التي تقتضيها خصوصيات المجتمع التونسي و تحولاته.

و بقطع النظر عن الطريقة فمن الضروري أن يسند الدستور و التشريع مجموعة من الصلاحيات التي تمثل قاسما مشتركا لكل الجماعات كل في مستواه أو بالتعاون في ما بينها.

و من أهم هذه الصلاحيات يمكن الإشارة بالخصوص إلى:

- صلاحية سن قواعد و إصدار تراتيب و إجراءات تتعلق بالشأن الجهوي أو المحلي حسب الحال. و هذه السلطة الترتيبية المحلية معترف بها للجماعات المحلية في القانون التونسي باعتبارها جماعات عمومية متمتعة بالشخصية القانونية و بأهلية اتخاذ القرار و مكلفة بتحقيق المصلحة العامة و حماية النظام العام.

- صلاحية توفير موارد محلية ذاتية و ممارسة سلطة جبائية ترابية مستقلة سواء على مستوى تحديد القاعدة و النسب أو الاستخلاص و هذه من أهم ضمانات استقلاليتها و ضمانات لامركزية حقيقية و ناجعة على مستوى التنمية الترابية.

- صلاحية وضع سياسات تنموية جهوية أو محلية و دفع الاستثمار. و تجدر الإشارة إلى أن القانون الأساسي الحالي للبلديات يكلفها بالمساهمة "في نطاق المخطط الوطني للتنمية في النهوض بالمنطقة البلدية اقتصاديا و اجتماعيا و ثقافيا" (الفصل الأول) و كذلك فإن الفصل الثاني من القانون الأساسي للمجالس الجهوية يكلف هذه المجالس بالنظر "في كل المسائل التي تتعلق بالولاية في الميادين الاقتصادية .." و بإعداد مخطط جهوي للتنمية.

- إبرام عقود مع القطاع الخاص سواء صفقات عمومية أو لزمات أو عقود شراكة بمختلف أنواعها. و تعتبر هذه الصلاحية طبيعية لا تثير إشكالا من حيث المبدأ باعتبار الجماعات الترابية ذوات معنوية و

من نتائج هذه الأخيرة تمتيع أصحابها بأهلية التعاقد. و بالإضافة إلى ذلك فإن هذه الصلاحية مكرسة في القانون التونسي سواء القانون الأساسي للبلديات أو القانون الأساسي المتعلق بالمجالس الجهوية، و كذلك قانون غرة أبريل 2008 المتعلق بنظام اللزمات و الأمر عدد 3158 لسنة 2002 المتعلق بالصفقات العمومية. و المطلوب اليوم هو توجيه هذه الأهلية في اتجاه دفع الشراكة مع القطاع الخاص من أجل الاستثمار و التنمية.

- المساهمة في الإشراف على تنفيذ المشاريع التي تجزها السلطات المركزية بدائرة الجماعة الترابية كما هو موجود في عديد التجارب و من أحدثها تجربة جنوب إفريقيا. و نظرا لتقاليد التركيز المفرط و هيمنة السلطة المركزية فإن هذه الصلاحية تحتاج إلى إرساء آليات و ثقافة شراكة جديدة بين السلطة المركزية و الجماعات اللامركزية تتطلب فترة طويلة نسبيا.

أ - اختصاصات الجهة

انطلاقا من الموروث التونسي و خصوصيات البلاد و تماشيا مع مطالب الثورة يمكن أن تتمتع الجهات بثلاثة أصناف من الاختصاصات.

1 - بند اختصاص عام للجهة :

و يبدو لنا هذا الفصل ضروريا لترسيخ اختصاص الجهة الناشئة و إعطائه أساسا قانونيا صلبا و جعل اختصاص الجهة بالشأن الجهوي مبدئيا و عاما مما يساعدها على القيام بمختلف مهامها بشكل ناجح.

2 - اختصاصات مسندة conferred powers :

و تنقسم هذه الاختصاصات إلى صنفين رئيسيين.

1-2 - يتعلق الصنف الأول بمجال التنمية الاقتصادية

وهذا الاختصاص من شأنه أن يؤهل الجهة للاستجابة لمطالب الثورة و اكتساب المكانة المتميزة التي وضعتها فيها الثورة خاصة من الزاوية التنموية بحيث تكون التنمية الاقتصادية مجال اختصاص الجهة الأول و تتولى وضع مخططات جهوية للتنمية بالتعاون مع بقية الجماعات و خاصة البلديات. و تحدد هذه المخططات خيارات إستراتيجية مع ضمان المرونة حتى تتأقلم مع المستجدات و التحولات و تواكبها.

2-2 - و يتعلق الصنف الثاني بالتهيئة الترابية و إرساء البنى التحتية

و يقتضي ذلك تشريك الجهات في وضع السياسات الوطنية في هذا المجال و كذلك في وضع أمثلة تهيئة التراب الوطني من جهة و التركيز على خيار التنمية المستدامة بأبعادها الثلاث الاقتصادية و الاجتماعية و البيئية.

كما يقتضي تمكين الجهات من اختصاصات تمكنها من تدخل فاعل في مجالات التكوين و التشغيل و إمكانية وضع مخططات و سياسات جهوية ملائمة للحاجيات في هذه المجالات.

3- اختصاصات مشتركة shared competences

و هي اختصاصات تشترك فيها الجهة مع الدولة من جهة و مع البلديات و الأقطاب الحضرية من جهة أخرى مثلا في مجالات التعمير و التهيئة الترابية و المساعدات الاقتصادية و دعم الاستثمار و كذلك حماية البيئة و محيط العيش وفقا لمبدأ التفريع.

و يمكن أن تشمل هذه الاختصاصات متابعة تنفيذ المشاريع التي تجزها السلطات المركزية بالجهة.

و هكذا يمكن تصور منظومة جهوية تستجيب للتنوع و الخصوصيات الجهوية و تبتعد عن التماثل uniformity بحيث يمكن إحداث جهات ذات نظام خصوصي كما معمول به في نموذج اللامركزية الجهوية الإيطالي (الفصل 116 من الدستور الإيطالي).

ب - اختصاصات البلديات

كما سبق بيانه أعلاه تتميز المؤسسة البلدية بالضعف لعدة أسباب و تتميز اختصاصاتها بمحدودية نسبية في النصوص حيث أن عدد الشؤون المحلية ظلت بين أيدي السلطات المركزية و كذلك عدد من المؤسسات الوطنية. و هو وضع تواصل طيلة العشريات الماضية رغم التطور السريع للنسيج العمراني.

و لئن أقر لها الدستور السابق ضمنا بشرط الاختصاص العام باعتبارها مكلفة بممارسة الشؤون المحلية و هو ما نص عليه كذلك الفصل 21 جديد من القانون الأساسي للبلديات الذي ينص على أن المجلس البلدي يتولى بمداولاته البت في الشؤون البلدية.

و نظرا لغموض مفهوم الشؤون المحلية فيمكن القول أن الدستور و التشريع التونسيان أقر للمجالس البلدية اختصاصات عامة غير محددة فيما عدى ما أسنده القانون لبقية الهياكل الإدارية.

وترك الدستور السابق للمشرع ضبط الشؤون المحلية و هو ما يمكن البرلمان من التدخل كلما أراد لنزع جانب من الاختصاص المبدئي و إسناده لهيكل آخر من الهياكل العمومية مركزي أو لا مركزي و هو ما فعله في عديد المجالات كالتعمير و البيئة ومرافق التطهير و المياه و التتوير و كذلك في مجال الضبط و في هذا بطبيعة الحال تضيق لاختصاصات البلدية.

و يلاحظ من جهة أخرى نزعة لتدعيم صلاحيات رئيس البلدية على حساب المجلس البلدي حيث يبرز رئيس البلدية كمركز النقل الرئيسي حيث لا يقتصر دوره على التنفيذ بل إنه يمارس عددا من الاختصاصات الذاتية خاصة في مجالات الضبط مكنته منها بالخصوص الفصول 80 و 81 و 82 و 85 جديد من القانون الأساسي للبلديات و في مجال التصرف في الموارد البشرية و المجال العمراني من حيث إسناد رخص التقسيم (الفصل 59 من مجلة التهيئة الترابية و التعمير) و رخص البناء (الفصل 68 من نفس المجلة) و السهر على احترام القواعد العمرانية داخل المنطقة البلدية و كذلك على المحافظة على الملك البلدي العمومي و الخاص.

و تقتضي هذه الخصائص الموروثة و المتمثلة في محدودية اختصاصات البلدية و اختلال توازنها بين المجلس البلدي و رئيس البلدية مراجعة جذرية في اتجاه التدعيم و التوازن في الدستور و في التشريع البلدي الجديد.

وعلى المستوى الدستوري يفترض ذلك تخصيص باب ثري تركز فيه بوضوح مبادئ استقلالية البلديات حرية تسييرها و مبدأ التفريع مع توزيع واضح و دقيق للاختصاصات و حمايتها من مخاطر التضيق التشريعي. و يقتضي هذا التدعيم بالخصوص مراجعة التنظيم المالي و البشري من جهة و آليات الرقابة من جهة أخرى.

ج - اختصاصات التجمعات الحضرية

لقد تبنى التشريع الحالي مبدأ التعاون بين البلديات و كرس أشكالا متنوعة من التعاون كالتنقابات البلدية و الوكالات البلدية و ندوات البلديات و لكنها تجارب لم يكتب لها النجاح في مناخ تسلطي و إطار لامركزية شكلية مفرغة المحتوى.

و تمثل هذه التجمعات إطارا مؤسساتيا لتطوير التعاون و الشراكة بين البلديات و تدعيم اندماجها مما من شأنه أن يدعم نجاعتها و يطور جودة المرافق الحضرية و محيط العيش العمراني و تطوير البنى التحتية و يمكن من بلورة سياسات و تخطيط عمراني و ترابي مشترك و متضامن و منسجم.

و يقتضي ذلك أن تفوضها البلديات المكونة لها و كذلك الجهات عددا من الاختصاصات الكبرى و المهمة لهيكله و تنمية النسيج الحضري المندمج للتجمع أو القطب الحضري و أهمها:

- التخطيط العمراني و التهيئة الترابية (الأمثلة المديرية للتهيئة و أمثلة النقل...)

- برامج التنمية الاقتصادية و الحضرية المندمجة (مناطق أنشطة اقتصادية صناعية أو تجارية الخ..)

- السياسات الحضرية و سياسات المدينة و خاصة مجالات السكن و توازنها و مسائل السكن الاجتماعي.

- المرافق العامة المشتركة كأسواق ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية و المسالخ و المقابر

- البيئة كرفع الفضلات و مقاومة تلوث الهواء

و يكون التفويض وجوبيا بالقانون في هذه المجالات.

و تحافظ البلديات على خدمات و مرافق القرب بينما تمارس التجمعات و الأقطاب الحضرية الصلاحيات ذات الصبغة ما فوق البلدية (supra communal) على أساس مبدأ التفريع.

د - اختصاصات الجماعات الريفية

يمكن أن تسند للجماعات الريفية اختصاصات شبيهة باختصاصات البلديات الحضرية (ضبط و رخص تقسيم و بناء و بيئة و مرافق عمومية..) و كذلك العمل على ضمان مقومات البنية الأساسية المادية والاجتماعية مع إضافة صلاحيات تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات الأرياف و خاصة في مجالات التنمية الفلاحية كالاستثمار الفلاحي و إشكاليات مياه الري و تحسين خصوبة التربة و مسالك إنتاج و تخزين و توزيع المنتوجات الفلاحية على الصعيد المحلي .

* * *

و تقتضي نجاعة ممارسة مختلف هذه الاختصاصات تنظيما ماليا و بشريا ملائما.

الفقرة الثانية - التنظيم المالي و البشري

يقتضي إرساء لامركزية حقيقية و ناجعة اعتماد مبدأ التفريع و نقل عدد من الاختصاصات الهامة إلى الجماعات المحلية. و حتى تتمكن الجماعات اللامركزية من ممارسة اختصاصاتها بالنجاعة المطلوبة يجب أن يقع التنصيب في الدستور على مبدأ أن كل نقل للاختصاصات يجب أن يرافقه نقل للإعتمادات المالية و الموارد البشرية الضرورية و الكافية. و يتعين في هذا الإطار تحويل بعض الآداءات من الدولة إلى الجماعات المحلية كالمعلوم على البطاقات الرمادية و جزء من الموارد المتأتية من الأداء على القيمة المضافة.

و بالتوازي يبدو من الضروري تدعيم الموارد الذاتية للجماعات المحلية و تدعيم السلطة الجبائية الذاتية لهذه الجماعات في الدستور و مراجعة الإطار القانوني و خاصة مجلة الجباية المحلية لتدعيم مردودية هذه الجباية و ترشيد عملية التوظيف للحد من تبعية الجماعات تجاه ميزانية الدولة و تخفيف العبئ على هذه الأخيرة و تبسيط و تدعيم آليات الاستخلاص و إحداث وكالات جهوية للاستخلاص. ففي إسبانيا مثلا تتولى المحافظات Provincias هي التي جمع الأداءات و تحول جزءا منها للدولة.

كما تقتضي التنمية العادلة الحد من التفاوت الكبير في الثروة الجبائية بين الجهات و البلديات بإحداث آلية تعديلية لإعادة توزيع المداخيل و إحداث صندوق تعديلي لضمان التوازن في تمويل الجهات و مختلف الجماعات.

و تجدر الملاحظة أن الاستقلالية المالية للجماعات الترابية في التجارب المقارنة تتفاوت من بلد إلى آخر حيث نجد بلدانا ترسي استقلالية إدارية قوية و بالمقابل نجد الجماعات في وضعية تبعية مالية قوية تجاه السلطة المركزية كما هو الحال بالنسبة للجهات في البرتغال أو في بلجيكا و كذلك إسبانيا إلى حدود السنوات الأخيرة. و نجد أقوى درجات الاستقلالية المالية للجماعات الترابية خاصة في بلدان أوروبا الشمالية كالسويد و الدانمارك و فنلندا و لكن كذلك في اللوكسمبورغ.

أما في ما يتعلق بالموارد البشرية و التي سبق أن بينا ضعفها خاصة على المستوى النوعي فيقتضي في اعتقادنا ضرورة إحداث وظيفة عمومية ترابية ذات نظام متميز و تحفيزي و إرساء سياسات انتداب تضمن الشفافية و المساواة مع اختيار أفضل الكفاءات بالتوازي مع وضع سياسة تكوين للأعوان تهدف إلى تدعيم القدرات .

الفقرة الثالثة : تنظيم الرقابة

تجد الرقابة الممارسة على الجماعات الترابية مبدئياً مبرراتها في ضرورة إيجاد توازن بين واقع الاستقلالية و التنوع الذي يجب أن تتمتع به الجماعات و مقتضيات وحدة الدولة و انسجام و تكامل القرارات و السياسات العمومية حتى لا تتحول اللامركزية إلى عامل تفكيك لوحدة الدولة.

و هي رقابة تمارسها الدولة على الجماعات المحلية بهدف حماية الصالح العام و الحفاظ على وحدة الدولة و ضمان استمرارية الخدمات الجماعية المقدمة للمواطنين، وتعزيز مبدأ الشرعية من خلال فرض احترام القوانين.

و تنحصر هذه الرقابة مبدئياً في النظر في شرعية أعمال السلطات اللامركزية ولا تشمل جدوى تلك الأعمال. وتعني رقابة الشرعية النظر في مدى احترام أعمال السلطات اللامركزية لقواعد قانونية سابقة الوضع. في حين تعني رقابة الجدوى النظر في تلاؤم العمل الخاضع للرقابة للواقع أو لمقتضيات أخرى سياسية واقتصادية تقدرها السلطة التي تمارس الرقابة.

ومن جهة أخرى، ومن حيث أدواتها، تتضمن هذه الرقابة فقط سلطات المصادقة والإلغاء دون إمكانية إصدار التعليمات وتوجيه الأوامر أو تعديل قرارات السلطات الخاضعة للرقابة.

غير أن عدم تكريس مبدأ استقلالية الجماعات الترابية و مبدأ حريتها في التصرف في الدستور السابق أدى عملياً إلى إرساء لامركزية شكلية سادت خلال العشرينات السابقة و جعل من الرقابة رقابة صارمة و شديدة الوطأة لا تختلف جوهرياً عن السلطة الرئاسية بحيث أدت إلى التضيق الشديد لاستقلالية الجماعات الترابية عضويًا ووظيفيًا. و يقتضي إرساء لامركزية و ديمقراطية محلية فعلية اليوم تكريسا دستوريا صريحا لاستقلالية الجماعات الترابية و مبدأ حريتها في التصرف و التسيير و إعادة تنظيم العلاقة بين الجماعات و السلطة المركزية. و هو ما يحتم مراجعة منظومة الرقابة من حيث مفهومها و مجالها و صيغها و آلياتها في اتجاه التخفيف بحيث تتحول إلى رقابة يكرس الدستور طبيعتها و يحدد القانون الأساسي مجالها الذي تقتضي اللامركزية أن ينحصر في ضمان احترام الشرعية القانونية و من الناحية الزمنية في صبغتها اللاحقة و حصر آلياتها في المصادقة أو الإلغاء و إسنادها للقضاء باعتباره

الضامن لاحترام الشرعية و علوية القانون كما هو معمول به في أغلب الأنظمة الديمقراطية كالسويد و الدانمرك و فنلندا و إسبانيا و إيطاليا و فرنسا منذ 1982 .

كما ينبغي أن تمنع السلطة المركزية من تعليق نشاطات هيكل الجماعات الترابية أو حلها أو عزل أعضائها للسلطة القضائية وحدها و فق إجراءات استعجاليه إن اقتضى الأمر ذلك، أو على الأقل إخضاع سلطات العزل و تعليق النشاط و الحل لرقابة قضائية صارمة (كما هو الحال في فرنسا مثلا) و آلية بالنسبة للحل تشمل الضمانات الإجرائية و التعليل و تكييف الوقائع و تناسب الإجراء المتخذ مع الإخلال المرتكب إن وجد.

و الملاحظ أن عددا من مشاريع الدساتير المقترحة تنص على إرساء رقابة مشروعية لاحقة مثل المشاريع المقترحة من كل من لجنة الخبراء (الفصل 83) و الإتحاد العام التونسي للشغل (الفصل 114) حركة النهضة (الفصل 115).

أما على مستوى النزاعات بين السلطات المركزية و اللامركزية فيبدو الأفضل استئناسا بالتجارب المقارنة العريقة أن أفضل طريقة هي تدخل القضاء الدستوري عندما يتعلق الأمر بقواعد ذات قيمة دستورية بما فيها بالخصوص مسألة توزيع الاختصاصات و حماية استقلالية الجماعات و القضاء الإداري في بقية أصناف النزاعات المتصلة بنصوص و قواعد تشريعية أو ترتيبية.

الفقرة الرابعة: ترسيخ الديمقراطية

لن يكون لإرساء الاستقلالية و تدعيم الاختصاصات و الموارد و تخفيف الرقابة مفعول كاف دون مراجعة أساليب الحكم المحلي في اتجاه إرساء ديمقراطية قرب محلية تجمع بين خصائص الديمقراطية التمثيلية و عدد من آليات الديمقراطية التشاركية.

و تقتضي الديمقراطية التمثيلية توفر المشروعية الانتخابية المباشرة أو غير المباشرة لهياكل الجماعات الترابية. و كما سبق أن بينا تجمع المشاريع المقترحة للدستور المقبل من قبل عديد من الخبراء و القوى السياسية و الاجتماعية على مبدأ الانتخاب المباشر للمجالس البلدية بينما تختلف الاقتراحات بين الانتخاب المباشر و الانتخاب غير المباشر و التعيين بالنسبة للمستويات الأخرى و خاصة المستوى الجهوي.

و يبدو الانتخاب العام المباشر و السري لهياكل البلديات محل إجماع في البلاد.

كما يبدو من المحبذ إتباع نفس المبدأ بالنسبة للمجالس الجهوية لأنه يعطي الجهة مشروعية أكثر صلابة و يجعلها تتماشى مع مقتضيات الثورة التي كان البعد الجهوي أحد خصائصها و هواجسها المميزة.

و تجدر ملاحظة توجه الأنظمة الديمقراطية العريقة للانتخاب المباشر لهيكل الجهات مثل فرنسا منذ 1986 و اسبانيا على مستوى المجموعات المستقلة *autonomous communities* و إيطاليا سواء بالنسبة للجهات العادية أو الجهات ذات النظام الخصوصي (الفصل 121 من الدستور).

و يجد الانتخاب العام المباشر و السري لمجالس الجماعات الريفية مبرراته في ضرورة الخروج من وضعية التهميش السياسي و الاقتصادي التي عانى منها سكان الأرياف طيلة الحقب الماضية و من ضعف و زيف تمثيلية المجالس القروية في ظل النظام السابق.

و بالمقابل يمكن أن تكون تركيبة هياكل الأقطاب الحضرية متمتعة بمشروعية غير مباشرة بحيث تتكون من ممثلين تعينهم مختلف الجماعات المكونة لها.

و يجب أن تثرى هذه المشروعية بآليات تشاركية بالنسبة لجميع أصناف الجماعات الترابية.

فإرساء ديمقراطية تشاركية يساهم المواطنون في إطارها في تحديد الخيارات و صنع القرارات و متابعة تنفيذها و تقويم نتائجها يندرج في صميم مطالب الشعب و أهداف الثورة باعتبارها ثورة ضد الاستبداد و الإقصاء و التهميش و باعتبار الديمقراطية التشاركية نقيض الإقصاء و التهميش والاستبداد و أسلوب حكم و تسيير يقوم على المشاركة و المواطنة و الإدماج. و قد أصبحت هذه الديمقراطية التشاركية تمثل توجهها عاما متزايد الأهمية في العالم و تتمحور حول مفاهيم المشاركة و المداولة و تنمية قدرات المواطن و المجتمع المدني (Empowerment).

فمشاركة المواطن في تسيير الشأن العام هي شرط تحرره والآليات التشاركية لاتخاذ القرار تساهم في تدعيم مشروعية السياسات العمومية و تكريس المواطنة بمفهومها العميق و تبرز بالتالي كوسيلة تحرر سياسي و اجتماعي. فلسفة الديمقراطية التشاركية تقوم على مبدأ أن يشارك المواطن و المجتمع المدني في تصور ووضع السياسات و القرارات و أن يكون صاحب قرار و ليس مجرد ناخب دوري كل أربع أو خمس سنوات كما هو الحال في النظام التمثيلي الذي يحصر مشاركة المواطن في المساهمة الدورية في الانتخابات. و هي بذلك تبرز كأفضل بديل لتزييف تمثيل الشعب و إقصاء المواطنة التي عرفتها تونس طيلة العشريات الماضية.

و يلاحظ في مشاريع الدساتير المقترحة تنصيبها جميعا على الصبغة الديمقراطية التمثيلية من خلال تكريس مبدأ انتخاب هياكل الجماعات الترابية إما بصورة مباشرة أو بصورة غير مباشرة بالنسبة للهياكل الجهوية و في المقابل يلاحظ غياب أو احتشام البعد التشاركي إذا ما استثنينا مشروع الإتحاد العام التونسي للشغل الذي نص على المساهمة المباشرة للمواطنين بواسطة العرائض و الاستفتاء المحلي و الاجتماعات العامة و مشروع حزب العمل التونسي الذي تعرض للاستفتاء المحلي.

و تقتضي الديمقراطية التشاركية آليات مكملة لآليات الديمقراطية التمثيلية في تسيير الشأن العام و وضع السياسات العمومية و مراقبتها و ممارسة المساءلة و التقويم و الشفافية وفق تمشي من القاعدة إلى القمة (Bottom up) و هي بذلك تقطع مع ما ساد في الماضي من ممارسات فوقية قائمة على الإنفراد بالقرار و تؤسس لتناغم السياسات العمومية مع حاجيات المواطن و ترسي لحوكمة جديدة تقطع مع أمراض الرشوة و المحسوبية و الفساد.

و تتمثل أهم هذه الآليات في :

- مجالس أو لجان الأحياء مع إعطاء دور أساسي للمجتمع المدني

- الاستفتاء الشعبي

- العرائض

- التشاور و الاستشارة

- البحث و الاستقصاء العمومي

- لجان التحكيم و الاختيار المواطنة

- الميزانيات التشاركية.

و قد وجدت الديمقراطية التشاركية الأرضية الأكثر ملاءمة لانتشارها على مستوى الحوكمة المحلية في عدد من السياسات العمومية الترابية كسياسات التنمية المحلية و الجهوية و البيئة و التعمير و الصحة و الطاقة و المشاريع الكبرى المتعلقة بالبنية التحتية.

و لكن تكريسها يقتضي تجنب الانحرافات الشعبية و وضع إستراتيجية تواصل محكمة.

و تجدر الإشارة إلى أن النظام السابق قام بتقنين بعض آليات المشاركة بشكل مضلل و مفرغ المحتوى من خلال استيلائه على تجربة لجان الأحياء و تحويلها إلى لجان أمنية مخبرانية أو تنظيمه لعديد الاستشارات الوطنية الزائفة أو إحداث مجالس بلدية سورية للأطفال.

و تمثل المرحلة التأسيسية الحالية إطارا ملائما كي يكرس الدستور الجديد ديمقراطية محلية أصيلة تتكامل فيها الديمقراطية التمثيلية مع البعد التشاركي مما من شأنه أن يؤدي إلى دعم المواطنة من خلال الانتخاب و كذلك من خلال وسائل مشاركة إضافية و متنوعة كما يؤدي إلى تغيير جوهري على مفهوم المشروعية السياسية التي تصبح غير مرتبطة بمن صدرت عنه القرارات فقط بل كذلك كيف صدرت هذه القرارات و حددت الخيارات و السياسات.

فالمشاركة تمثل آلية لإدماج المهمشين و وسيلة لتدعيم تفاعل السلطات و المرافق العمومية مع حاجيات المواطن و انتظارا ته و تدفع السلطات العمومية إلى التخلص من عقلية الإنفراد بالقرار التي رسخها الإرث الاستبدادي و تجعل اتخاذ القرارات أكثر شفافية، كما تدعم تمشي التقييم المسبق للقرارات و السياسات.