



السلطة المحلية في تونس: الحاضر المغيب في صراعات المركز

بقلم : شيماء بوهلال

باحثة متخصصة في قضايا حقوق الانسان والانتقال الديمقراطي



يستمر صراع الأقواس السياسية في تونس في مجاله المركزي التقليدي: قوس نظام حكم قيس سعيد السلطوي الساعي إلى محو ما سبقه بعد الثورة، ومنظومة انتقال ديمقراطي منتفضة على إغلاق ما بين هلالها. وتستمر مع هذا الصراع زاوية مهيمنة للنظر إلى التغيير في تونس بعد الثورة، وهي المرتكزة على الحقوق المدنية والسياسية التي تحتضنها مؤسسات مركزية فاعلة على نطاق وطني. ويشيح الصراع السياسي بنظره عن ديناميكية السلطة المحلية القاعدية، محلية التجذر، وطنية القطاف، لنعاين ما يحدث اليوم: انتخابات محلية شكلية في نظام مفرط المركزية، ومعارضة سياسية مركزية الهوى في واقع محلي يغلي. فسقطت السلطة المحلية في فخ المجاز لغويًا، ليصبح حل المجالس البلدية مسأً من منظومة الانتقال الديمقراطي، ينتفع منه سعيد في هجومه وتستفيد منه المعارضة في دفاعها، والواقع عكس هذا. فالمساس من السلطة المحلية عودة لما قبل ثورة يدعي سعيد تصحيح مسارها، وإقصاء للشعب في مجال فعله السياسي الأكثر اتاحة، وتنكر لحاضنة قيس سعيد الأولى - قوى تونس الحرة. أي دفاع لقيس سعيد عن نفسه من منظور العملية السياسية الشعبية، وأين المعارضة من فرصة الهجوم السانحة؟

يحيل مفهوم السلطة المحلية في استعماله على عدة أفكار قد تختلف حسب الإطار المفاهيمي الذي تولد فيه. فمن منظور عام قد يُقصد بالسلطة المحلية أي عملية سياسية ذات تأثير ووزن محليين، يقودها عادة فاعلون محليون. وقد يشمل هذا المنظور كل الإدارات المحلية دون تفرقة بين المعتمدية والبلدية على سبيل المثال، والقوى الاجتماعية والاقتصادية الأخرى ذات الوزن المحلي. وإن تكمن في هذا المنظور أهمية لفهم الديناميكية المحلية بشمولية، إلا أنها ليست ما يُقصد بالسلطة المحلية في هذا المقال، والذي يحدد الإطار المفاهيمي بذلك المتأثر بالسياسات العامة للدولة ذات العلاقة بالنظام السياسي بالأساس، أي هياكل ممارسة السلطة. لذا وجب التوضيح منذ البداية أن المقصود بالسلطة المحلية هو مجموع الهياكل ذات الاستقلالية الإدارية والمالية والسياسية - عن السلطة المركزية - والتي تمارس صلاحيات واضحة في نطاق جغرافي أضيق من المساحة الوطنية الكاملة. ويمكن تعويض السلطة المحلية بالاسم القانوني لهذه الهياكل، وهي الجماعات المحلية، وهي «ذوات عمومية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية»¹.

يجدر الذكر أن الجماعات المحلية تغيرت بتغيير الإطار القانوني والدستوري، وأن وجودها تاريخي وليست نتاجاً حصرياً لما تخيله دستور 2014. فقد ذكر دستور 1959 الجماعات المحلية في بابه الثامن ذي الفصل الوحيد، وخصّ بالذكر المجالس البلدية والمجالس الجهوية، وأعطى للقانون قدرة منح أي هيكل آخر صفة الجماعة المحلية. وترجمت القوانين مكان الجماعات المحلية في واقع إداري شمل البلديات² والمجالس الجهوية³. وجب التذكير أن البلديات كجماعة محلية لم تشمل كافة المواطنين لعدم تعميمها على كافة تراب الجمهورية، بل كانت تشمل الحدود العمرانية فقط، أو المناطق الحضرية، أما المناطق الريفية، أو غير الحضرية، فقط كانت ضمن مشمولات المجلس الجهوي وتمثلها دون انتخاب مجالس قروية⁴ لا تعدّ جماعات محلية (وإن كانت تمثل في إطار آخر أحد أوجه السلطة المحلية من منظور التأثير والفعل المحليين). إلا أن نظام الحكم كما تخيله دستور 2014 منح الجماعات المحلية اسم السلطة المحلية في بابه السابع، وترجم تغيير فلسفته عن النظام السابق له في عدد فصول هذا الباب (12 فصلاً) ومضمونها. وإن اختلف فقهاء القانون والسياسة عن وجهة إطلاق مفهوم «السلطة» على الجماعات المحلية، فالإجماع قائم على أن مقارنة الدستور للجماعات المحلية ثورية بمعنى أنها تغيّر حقاً في جوهر العملية السياسية في علاقة بالسلطة المركزية والمواطنين والمواطنات. وليس هذا المقال مجالاً لذكر أوجه التغيير، نعدّد منها البعض على سبيل الذكر

”
يجدر الذكر
أن الجماعات
المحلية تغيرت
بتغيير الإطار
القانوني
والدستوري،
وأن وجودها
تاريخي
وليست نتاجاً
حصرياً لما
تخيله دستور
2014

1- الفصل 2 من مجلة الجماعات المحلية

2- قانون أساسي عدد 33 لسنة 1975 مؤرخ في 14 ماي 1975 يتعلق بإصدار القانون الأساسي للبلديات، تم إيقاف العمل بعد المصادقة على مجلة الجماعات المحلية

3- قانون أساسي عدد 11 لسنة 1989 مؤرخ في 4 فيفري 1989 يتعلق بالمجالس الجهوية، مازال العمل به جارياً رغم المصادقة على مجلة الجماعات المحلية، بانتظار إجراء الانتخابات الجهوية

4- نظم القانون المتعلق بالمجالس الجهوية لسنة 1989، ثم الأمر عدد 726 لسنة 1989 المتعلق بالمجالس القروية، عمل هذه المجالس إلى غاية حلها بتعميم النظام البلدي بعد دستور 2014. ونصّ الإطار القانوني في الفصل 49 أن هذه المجالس استشارية تبدي الرأي في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية، وتعرف بمشاغل المتساكنين وتساهم في تنفيذ برامج النظافة وحفظ الصحة، وليس لها مقومات الجماعة المحلية من استقلالية مالية وإدارية.

ولغاية المقارنة بما تلى هذا الدستور. زاد الدستور جماعة محلية إضافية للبلديات والجهات، وهي الأقاليم، وهي الجماعة الأعلى في مستواها الجغرافي، خصّصت لها مجلة الجماعات المحلية لاحقاً دوراً اقتصادياً تنموياً واضحاً⁵. ونصّ الدستور على تعميم الجماعات المحلية على كافة تراب الجمهورية، في قطع واضح مع التمييز بين سكان الحضر والريف في التمثيلية المحلية. نصّت مبادئ الدستور أيضاً على أن المجالس البلدية والجهوية منتخبة انتخاباً مباشراً، وأن مجالس الأقاليم تنتخب من قبل أعضاء تلك المجالس. وشدّد على الاستقلالية الإدارية والمالية وإدارة الشأن وفق مبدأ التدبير الحر، على أن تخضع إلى رقابة لاحقة ذات علاقة بشرعية أعمالها فقط، مما قطع والرقابة السابقة التي كانت تمارسها السلطة المركزية (عن طريق الوالي أو وزير الداخلية)، على جدوى قرارات المجالس البلدية المنتخبة! أما المبدأ الأهم في سياق هذا المقال، فهو الذي يؤسس إلى اعتماد الديمقراطية التشاركية «لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها»⁶.



في سنوات الرخاء الديمقراطي - وهي سنوات قدرة القوى المدنية على التفكير والفعل خارج كرسي السلطة مقارنة بما سبقها وما تلاها - جوبه الدفع من أجل تعزيز السلطة المحلية (وما يمكن تعويضه بـ«مسار أو إصلاح اللامركزية») بصدّ رغم الضمانات الدستورية والالتزامات السياسية والاستجابة الضمنية لمطالب ثورية ترنو إلى حكم أقرب وأكثر استجابة لواقع المهمشين خاصة. ولم يكن الصدّ وليد مقاومة إدارية للتغيير تحمل سمات الاعتياد على المركزية الشديدة والهيمنة على المعلومة والقرار فقط (وهي حقيقة)، ولم يكن نتيجة مباشرة لتعثر العملية السياسية لتشتت الفعل السياسي وانعدام الاستقرار الحكومي والاتلاف الحزبي فقط (وهو حقيقة أيضاً)، ولم تحتكره القوى السياسية الراضة لمسار اللامركزية، وقد كان منها المحافظ الاجتماعي (المتمثل في نداء تونس مثلاً) والذي كان رفضه تمسكاً بسلطة تنفيذية مركزية، ومنها اليساري (بعض مكونات الجبهة الشعبية) والتي كان رفضها رفضاً للديمقراطية الليبرالية وخوفاً من تعميق هوة التهميش. جاء الصدّ نتيجة العوامل السابقة كافة بمستويات مختلفة باختلاف المحطات. فكانت المقاومة الإدارية أوضح عند نقاش صلاحيات مجالس الجماعات المحلية وما سينقل من المركز إلى المستويات المحلية والجهوية والإقليمية. وكان التعثر السياسي أوضح عند تعميم النظام البلدي وتحديد تاريخ أول انتخابات بلدية بعد الثورة، والتي تأجلت مرتين وتأخرت سبع سنوات. أما الصدّ السياسي أو الإيديولوجي فقد كان في مناقشة الاستقلالية الإدارية والمالية والتدبير الحر ضمن مداولات مجلة

5- الفصل 358 من مجلة الجماعات المحلية

6- الفصل 139 من دستور 2014

الجماعات المحلية صلب مجلس نواب الشعب⁷.

أما في عهد احتكار قيس سعيد للسلطة، أي انطلاقاً من 25 جويلية 2021 يوم تجميد البرلمان المنتخب، ثم يوم نشر الأمر الرئاسي عدد 117 والتعليق الضمني لدستور 2014، فكان الصّد لتطویر السلطة المحلية مركّباً. واجه قيس سعید حرج التعامل مع السلطة المحلية (وأخص البلديات هنا بالذكر) لأسباب مختلفة رغم علاقتها العضوية بدستور 2014. من الأدلة على ذلك اكتفائه بالتغييرات الرمزية لا المباشرة لمدة تفوق السنة، كإلغاء وزارة الشؤون المحلية وإعادة إدماجها بوزارة الداخلية، وتأخر حله للمجالس البلدية رغم المطالب «الشعبية»⁸ ورغم تمثيلية الأحزاب فيها، وخاصة تلك المعارضة له. من الأسباب ما هو مرتبط بأداء البلديات، وهو وإن كان محل نقد وامتنعاض مواطني كباقي السلطات وخاصة التنفيذية منها، فهو يفضي إلى توفير خدمات يومية للمواطنين (كخدمات الحالة المدنية ورفع الفضلات)، ودورية محورية في جانبها الاجتماعي (كإسداء رخص البناء وإبرام عقود القران). لم يكن نظام قيس سعيد جاهزاً لتعويض هذه الخدمات بسرعة تعويض قيس سعيد للسلطة التشريعية بشخصه، وكان لتمشيه المركزي في فض النزاعات المحلية فشلاً واضحاً كما حدث في عقارب⁹ وجرجيس¹⁰ من ذات السنة. أما السبب المفصلي لتأخر المس من السلطة المحلية، فهو تأخر بلورة النظام القاعدي كما وعد به قيس سعيد، والذي يفترض أن يكون حلاً معوّضاً للسلطة المحلية والتشريعية كما تخيّلها دستور 2014، وخير دليل على ذلك أن حل المجالس البلدية تزامن ونشر الإطار القانوني المنظم للانتخابات المحلية وتشكيل المجالس المحلية والجهوية، وهو أول نص قانوني يصف المجالس المحلية¹¹ وعلاقتها بالتصعيد السياسي الذي يعد به البناء القاعدي. وقد كان تأخر وضع أسس البناء القاعدي محل ملاحظة وتحليل مهمين في ورقة بحثية عاينت عدم استكمال هذا المشروع وغياب الوضوح في فلسفته وتغيّرها على مدى حكم قيس سعيد¹².

إلا أن سؤالاً ملحاً يطرح في هذا الصدد: هل أن البناء القاعدي تعويض حقيقي للسلطة المحلية كما رسمها إصلاح اللامركزية الذي أطلقه دستور 2014؟



أن يعوّض البناء القاعدي السلطة المحلية لا يعني تعويضاً انتخابياً وهيكلياً فقط، بل تعويضاً وظيفياً حقيقياً

أن يعوّض البناء القاعدي السلطة المحلية لا يعني تعويضاً انتخابياً وهيكلياً فقط، بل تعويضاً وظيفياً حقيقياً يجيب على السؤال المفصلي الذي بنيت فلسفة السلطة المحلية عليه: خدمات وسياسات أقرب في التخطيط لها وتنفيذها وتقييمها لمن تبنثق منهم الشرعية السياسية: المواطنين. وقرب الخدمات والسياسات يعني القرب الجغرافي عند الإمكان¹³، ولكن أيضاً قرب التأثير عليها، وهو ما تعد به التشاركية التي وضعها دستور 2014 شرطاً لوضع سياسات التنمية والتخطيط العمراني. والسلطة المحلية التي أسس لها الدستور في لحظة ثورية، ثم افتكتها مجلة الجماعات المحلية في صراع حقيقي لإبقاء شعلة تلك اللحظة الثورية، اعتراف بأن استمرار عمل السلطة

7- لم يتم تسجيل نقد يذكر خلال مناقشة الباب السابع من الدستور صلب المجلس الوطني التأسيسي.

8- أي المطالب الفايسبوكية لحل المجالس البلدية بطريقة مماثلة لما راج من «مطالب» قبل حل مجلس نواب الشعب.

9- مسألة المصّب.

10- السلطة المحلية هي من امتص غضب المواطنين

11- وهي مختلفة عن المجالس البلدية

12- «الرئيس يريد»: تناقضات نظام البناء القاعدي ومخاطره. 2022، المفكرة القانونية

13- بناء على مبدأ التفريع، أي الأقرب الأقدر.

المركزية دون تغيير جوهري، غالباً في جانبها التنفيذي ولكن أيضاً في بوصلتها التشريعية، لن يفضي إلى تحسين واقع المواطنين أو معالجة تهميش غالبيتهم. فنقل الصلاحيات أو مشاركتها بين السلطة المركزية والجماعات المحلية (بلديات أو جهات أو أقاليم) يعطي السلطة المحلية قدرة الحلول محل السلطة المركزية عند فشلها في الاستجابة إلى الاحتياجات سواء في سرعة التدخل أو حسنه. وتجرّد القرار المحلي والجهوي والإقليمي من الإشراف المركزي إقرار بأن وجهة الموافقة السياسية المركزية على القرارات تاريخياً (أي سلطة الإشراف) معطوبة إن كان الهدف تقييم جدوى القرار، لتبقى الرقابة بعدية وقانونية. فحرّرت هذه الفلسفة القرارين - المحلي والمركزي، ليصبح في الأول استجابة مباشرة للواقع المعيشي، ويصبح الثاني استراتيجياً قادراً على تحديد البوصلة الوطنية في قطاعاتها المختلفة، محافظاً على وحدة وجهة الوطن. معترفاً بانعدام قدرته على ضمان وحدة قدر جميع متساكنيه في الولوج إلى الخدمات والبنية التحتية بطريقة متساوية. والإقرار بتعثّر مسار إرساء السلطة المحلية (لأسباب الصّد المتعددة والتي ذُكرت أعلاه)، كتعثّر إرساء الديمقراطية التي وعد بها دستور 2014 ككل، لا ينقص من مقومات استعمالها كحجة يقارع بها ما يعد به قيس سعيد ونظامه - ألم تتعثّر الفلسفتان في مسار تطبيقهما؟

تبرز هنا فرصة حقيقية لمزيد إبراز ما لم يحاول قيس سعيد إخفائه بجديّة، وهي أن النظام الذي يعد به يفضي إلى نظام متضخّم المركزية، يقطع مع ما وعد به دستور 2014 من تفكيك لهيمنة السلطة التنفيذية المركزية، ليعود إلى ما سبقه من رئاسوية، في الفلسفة والممارسة. وتكمن أهمية السلطة المحلية في أنها تحتاج قيس سعيد في نقطة ارتكازه هو: الشعب، وأدوات الاستجابة إلى احتياجاته، لتظهر الاختلافات الواضحة بين التصورات اليسارية للديمقراطية القاعدية أو المجلسية¹⁴، والتي قد يحملها المفسرون حقاً في أذهانهم ونواياهم، وبين قناعات قيس سعيد الواضحة: دولة الرئيس. من يقرأ الأرضية السياسية لقوى تونس الحرة، وهي الحاضنة السياسية للبناء القاعدي أو الجديد منذ الثورة¹⁵، والتي تم نشرها في نواة بتاريخ 16 مارس 2011¹⁶، يلاحظ إقراراً بأن مركزية القرار شرّ وجبت محاربتة، وخاصة في بناء الدولة، بل وجب تعزيز «أجندة الشعب التونسي [...] لبناء الدولة الجديدة بدءاً من القاعدة: القرى، البلديات، الجهات، وصولاً إلى أعلى الهرم دون التقيّد بنواميس وصور هشّة [...]». فالدولة يمكن أن تولد خارج هذا الإطار (إطار المجلس الوطني التأسيسي، أي أعلى الهرم). وتم الخوض أيضاً في توسيع صلاحيات المجالس المحلية والجهوية «لتصبح فضاء لمداولات شعبية (في حدود اختصاصها الترابي) قادرة على اتخاذ قرارات فعلية قابلة للتنفيذ وتؤمّن متابعة قراراتها وتأمين تقديم الخدمات والمرافق العامة في حدود سلطتها المحلية أو الجهوية [...]». وهذا خطاب، وإن وجب أخذه في سياقه الثوري، فتوجهه اللامركزي واضح الملامح، يثير حفيظة ذات المتصدّين للسلطة المحلية إبان تنزيلها بعد المصادقة على دستور 2014، وهي التي كرّست استقلالية قرار الجماعات المحلية ودسترت واجب التداول الشعبي عن طريق اشتراط الديمقراطية التشاركية لشرعية التخطيط التنموي والعمراني في الجماعات المحلية.

وجب الاتفاق إذ أن القطع مع مسار اللامركزية، وإن كان في ظاهره قطع مع أحد تمظهرات الانتقال الديمقراطي ودستور 2014 الأكثر تطوّراً في إطارها القانوني وأثرها السياسي، هو وأد للسلطة المحلية بمعناها الأشمل، والذي يفترض أن البناء القاعدي هو أقصى مظاهر تطبيقها السياسي. وليس في إقرار المجالس المحلية قانوناً¹⁷ ثمّ الخوض في تنظيم انتخاباتها من قبل الهيئة العليا المستقلة للانتخابات وسياقها المحموم لتغيير تقسيم العمادات، إلا ذر رماد في العيون ومحاولة بأئسة للإيهام بالبناء القاعدي. فدون تحديد لصلاحيات المجالس المحلية، أو جاهزية واضحة لما سينتج عنها من مجالس جهوية منتخبة (وإن بشكل غير مباشر) لأول مرة في تاريخ تونس، بان دون شك أن الغاية من هذه الانتخابات المحلية ليس تعويض السلطة المحلية، بل التصعيد إلى غرفة برلمانية ثانية فقيرة الصلاحيات، مركزية الأثر إن وُجد.

إن الارتباط بين إصلاح اللامركزية ونتاجه الواضح في البلديات، وبين دستور 2014 ومنظومته، عضوي وواضح لا يمكن إنكاره، تماماً كوضوح غاية قيس سعيد ونظامه في القطع معه ومع كل ما نتج عن الانتقال الديمقراطي من هيكلية سياسية، صالحه وطالحه. احتضن هذا القطع وضع سياسي واجتماعي واقتصادي محتقن، وحلفاء سياسيون حانقون، ووعود عديدة بتحسين الواقع المعيشي. إلا أنه قطع مع رغبة الشعب ورغبة الحاضنة السياسية الأصلية لما يسمى ب«مشروع قيس سعيد»: رغبة الشعب في واقع أحسن، ورغبة قوى تونس الحرة في بناء قاعدي وجديد. يبقى السؤال قائماً: لأي رغبة ينتصر قيس سعيد؟

14- المفكرة القانونية، سبق ذكره، ص 20 و21.

15- المفكرة القانونية، سبق ذكره، ص 20.

16- <https://bit.ly/3Dt967Q>

17- ذكر المرسوم الذي أحدثها