



جمعية النساء التونسيات للبحث حول التنمية
Association des Femmes Tunisiennes pour
la Recherche sur le Développement

السلطة المحلية في دستور 2014

كيف نعي القواعد الدستورية؟
كيف نوثر في القوانين؟
كيف نشارك كمواطنات و مواطنين؟



أنجز هذا الكتيب في إطار مشروع إلى

صناديق الاقتراع أيتها المواطنين!

بقلم

سهير الفوراتي

أستاذة محاضرة بكلية العلوم
القانونية والسياسية والاجتماعية
بتونس

حسناء بن سليمان

قاضية بالمحكمة الإدارية

منسقة المشروع: منيرة الهمامي
بمساعدة: هالة بن أحمد

المحتوى

4	توطئة
6	تقديم الوثيقة
8	I- الباب التمهيدي
8	- الإطار العام
9	- التنمية والسلطة المحلية
10	3 - النوع الاجتماعي والتنمية
11	II- أسئلة وأجوبة حول السلطة المحلية
11	1 - كيف نفهم السلطة المحلية داخل الدولة الموحدة؟
14	2 - تقسيم تراب الجمهورية إلى بلديات وجهات وأقاليم:
14	أي تحديات وأي خيارات؟
18	3 - صلاحيات الجماعات المحلية: أي تحديد وأي توزيع؟
21	4 - المالية المحلية: الموارد والنفقات
24	5 - قواعد التسيير المحلي .
27	6 - التمثيلية المحلية عبر الانتخابات
33	III- أمثلة وتجارب مقارنة تتعلق بالتنمية المحلية والنوع الاجتماعي
37	IV- تعريف المصطلحات

توطئة

يأتي إصدار هذا الكتيب الخاص بالسلطة المحلية في إطار برنامج جمعية النساء التونسيات للبحث حول التنمية المتعلق بدعم المشاركة السياسية للنساء.

ويندرج هذا الإصدار ضمن الجهود المبذولة من طرف الجمعية للتعريف بالنصوص القانونية للنهوض بثقافة المواطنة لدى النساء والشباب وحثهن/هم على الانخراط في الحياة العامة والسياسية خاصة في هذه المرحلة التاريخية الراهنة التي تمر بها تونس.

إيماناً من الجمعية بدور النساء والشباب في المجتمع كأحد مقومات التنمية والتطوير والتحديث، وكذلك بأن التنمية الجهوية والعدالة الاجتماعية لا تتحقق إلا بإدماج كل القوى الحية وفي مقدمتها النساء والشباب، ولأن مشاركة النساء والشباب في صياغة الشأن العام هي تعبير حقيقي وفعلي عن مصالحهن/هم، ولأن الإسهام في المسار الانتخابي والمشاركة الفعالة في المجالس البلدية والجهوية ضروري لتغيير المجتمع وتحسين أوضاع النساء والشباب وجعل صوتهن(هم) مسموعاً.

يقوم هذا الدليل بتسليط الضوء على المبادئ الأساسية التي جاء بها دستور تونس الجديد حول السلطة المحلية وتوضيح المفاهيم والمصطلحات التي يركز عليها الباب السابع الخاص باللامركزية والديمقراطية التشاركية والحوكمة المحلية، وتبسيط المعطى القانوني لبناء قدرات القوائم والقائمين على التكوين وتيسير عملهن/هم في إطار انجاز

الأنشطة التكوينية والتوعوية المتصلة بمشروع «إلى صناديق الاقتراع أيتها المواطنين!» الموجهة للنساء والشباب.

تتمن جمعية النساء التونسيات للبحث حول التنمية وتقدير كل الإسهامات التي شاركت فيها عدة جمعيات محلية في الورشات الوطنية والجهوية التي تضمنها المشروع.

كما تتوجه الجمعية بالشكر الخاص الى السيدة حسناء بن سليمان والسيدة سهير الفوراتي اللتان أنجزتا هذا العمل العلمي.

أخيرا تتوجه الجمعية بالشكر والامتنان لمنظمة فريدريش ايبيرت على دعمها المادي للمشروع وللجمعية.

الرئيسة

سلوى كنو السبعي

تقديم الوثيقة

يمثل مشروع إرساء السلطة المحلية وفقا لأحكام دستور 2014 أداة أساسية للقطع مع المنظومة السابقة القائمة على الإقصاء والتمييز والتهميش. ويعتبر نجاح هذا المشروع وسيلة أساسية لتحقيق أهداف التنمية الشاملة والدمجة لجميع فئات المجتمع من نساء ورجال وشباب سيما في إطار الأحكام الدستورية التي تقتضي السعي لإقرار التناصف في المجالس المنتخبة وتحقيق تكافؤ الفرص بين المرأة والرجل ودعم تمثيلية الشباب.

ولئن كان من الضروري مساهمة كافة مكونات المجتمع المدني في هذا المجال بالنظر للدور الرئيسي الذي يلعبه في مراحل الانتقال الديمقراطي وفي المجتمعات الديمقراطية عموما، فإنّ لجمعية النساء التونسيات للبحث حول التنمية مسؤولية كبيرة للإسهام في بناء هذا المشروع بالنظر لتماهي أهدافه مع أهداف الجمعية ومجالات نشاطها. وانطلاقا من الوعي بهذه المسؤولية بادرت جمعيتنا منذ بداية سنة 2015 بالعمل على تنظيم جملة من اللقاءات والنشاطات التي أشركت مجموعة من مكونات المجتمع المدني بجهات مختلفة (باجة، تونس، صفاقس، الكاف، قفصة، جبنانة، قبلي، القصيرين وسيدي بوزيد) لقراءة محتوى الباب السابع من الدستور والوقوف على أهدافه ومبادئه الأساسية ومفاهيمه المستجدة.

في هذا الكتيب، صياغة لجملة الاستفسارات والإجابات والتطلعات التي تمخضت عن هذه اللقاءات التي أجريت في فيفري وأفريل وماي 2015، والتي وبعد تقاسمها مع من شرفننا وشرفونا بالحضور، نعرضها على العموم للإفادة وتبادل الآراء والمشاركة.

ولئن مكنت بداية نقاشاتنا حول السلطة المحلية التي نقدم لكم صورة عنها من الانطلاق الفعلي منذ جوان 2015 في مختلف الجهات من العمل الميداني للتحسيس بأهمية المشاركة الواعية والمواطنة، وفقا لأهداف جمعية النساء التونسيات للبحث حول التنمية، فإننا نأمل ونحن نواكب أعمال المجلس النيابي بخصوص مجلة الجماعات المحلية بعد أن صدر القانون المتعلق بالانتخابات المحلية، أن نواصل بدعمكم ومشارككنم لنا إسهاماتنا في هذا المشروع سواء لإعداد الإطار القانوني المنظم لهذه السلطة أو لتحقيق المشاركة الفعالة في المرحلة الانتخابية وفي مرحلة العمل المحلي بعد الانتخابات. فإدراج المقاربة الجندرية ضمن آليات الحكم المحلي لتجسيد مشروع مؤسساتي لامركزي متميز بنظرته للفرد والمجموعة، لا يتحقق إلا بطموح واسع وتظافر الجهود لبناء منوال حضاري تسوده مبادئ التقدم والسلم والمساواة.

نوفمبر 2017

حسناء بن سليمان

سهير الفوراتي



I- الباب التمهيدي

1 - الإطار العام

مثل التهميش وعدم التوازن الجهوي في التنمية منطلقا للثورة. وقد أثبتت المركزية المفرطة التي تميّز بها التنظيم الإداري للتراب الوطني قبل 14 جانفي 2011 قصورها عن تحقيق التنمية العادلة¹. لذلك انبنى دستور 27 جانفي 2014 على إرادة القطع مع ذلك الواقع. وكّرّس الفصل 14 منه الالتزام بدعم اللامركزية واعتمادها بكامل التراب الوطني. كما تم تخصيص باب سابع للسلطة المحلية.

مقومات السلطة المحلية في الدستور:

وإضافة للمرتبة الدستورية لمبدأ اللامركزية في إطار الدولة الموحدة (الفصل 14) تضمّن باب السلطة المحلية المتكوّن من اثني عشر فصلا (12) أساسا ما يلي:

يراجع التقرير النهائي للجنة الجماعات العمومية الجهوية والمحلية بالمجلس الوطني التأسيسي
/www.arp.tn/site/main/AR/docs/rapport_final

- تحديد أصناف دستورية من الجماعات المحلية تغطي كامل التراب الوطني والتنصيب على إمكانية إحداث أصناف خصوصية بموجب القانون.

- التنصيب على مبدأ التدبير الحر للجماعات المحلية وعلى مجموعة من مقتضيات ذلك المبدأ وهي:

■ إسناد الشخصية المعنوية للجماعات المحلية والتنصيب على استقلاليتها القانونية والإدارية والمالية

■ تسيير الجماعات المحلية من قبل هيئات منتخبة سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة

■ تعريف الصلاحيات الراجعة للجماعات المحلية وتحديد طريقة توزيعها وإقرار السلطة الترتيبية في ممارستها وحق التقاضي بشأنها

■ ضمان موارد توافق صلاحيات الجماعات المحلية وإقرار حرية التصرف فيها

■ إقرار الرقابة اللاحقة على شرعية أعمال الجماعات المحلية وتسييرها المالي وعدم خضوعها لرقابة الإشراف

- إخضاع الجماعات المحلية لمبادئ الحوكمة الرشيدة بما في ذلك النجاعة في التسيير وآليات الديمقراطية التشاركية والحوكمة المفتوحة.

- بعث المجلس الأعلى للجماعات المحلية للنظر في المسائل المتعلقة بالتنمية والتوازن بين الجهات.

- إقرار مبدأ التعاون الخارجي والشراكة للجماعات المحلية.

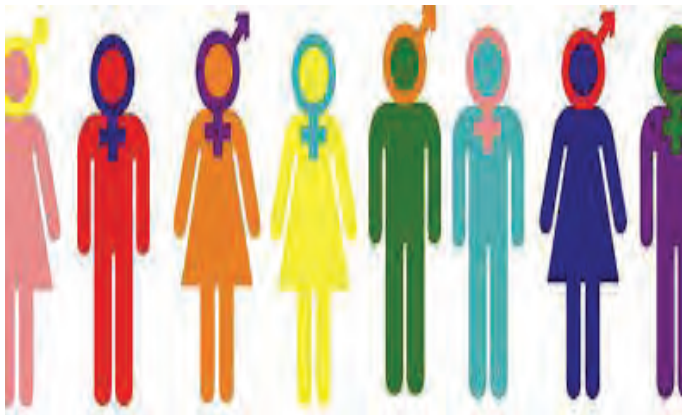
2 - التنمية والسلطة المحلية

بذلك اعتمد الدستور بصورة جلية مفهوم التنمية عن طريق السلطة المحلية. ويقوم هذا المفهوم على مشاركة متساكني المجموعة المحلية لتحديد حاجياتهم، وبناء مشاريع التنمية وتنفيذها على أساس تلك الحاجيات مع تطوير العمل والتعاون مع مجموعات أخرى لتكون التنمية شاملة ومتناسقة. ويؤدّي اعتماد هذه المقاربة القائمة على تحديد الأشخاص والمجموعات لتطلعاتهم وفق إرادتهم الحرة وبناء على حاجياتهم الذاتية، انطلاقاً من مبدأ التدبير الحر للجماعة المحلية واعتماداً على التشاركية في التسيير، إلى تبني مسار التنمية من قبل تلك المجموعات ودعمها لها. كما يضمن تكريس آليات

التسيير الديمقراطي على المستوى المحلي، تحقيق حسن التصرف في الوسائل والموارد وبالتالي تحسين ظروف العيش وفق الأهداف المضبوطة بما يؤول إلى تجسيد التنمية الشاملة والعادلة والمستدامة.

3 - النوع الاجتماعي والتنمية

غير أنّ هذه المقاربة التي تجعل الأفراد والمجموعات البشرية في محور عملية التنمية عبر المشاركة والاستجابة للحاجيات، لا تتماشى مع أنماط التصوّر والتخطيط والتسيير القائمة على الإقصاء والتهميش والتمييز. لذلك فإنّ نجاحها مرتبط بالقدرة على إدماج جميع الفئات، وخاصة المهمّشة منها، وهي بالأساس النساء والشباب، ضمن مواقع القرار وفي دائرة الاهتمامات. ويعني ذلك أن يكون التطلّع للمساواة منهجية عمل متكاملة تواكب تشكيل الجماعات المحلية وتعيين أصحاب القرار فيها وتحديد أولوياتها وطريقة التصرف في مواردها وعلاقاتها مع المجموعات الأخرى. وهي مقاربة شاملة للإدماج ترمي إلى تجاوز سلبيات المقاربة المحدودة والظرفية. فتحقيق نسبة معينة لمشاركة المرأة في المجالس المحلية مثلاً، يمكّن من تواجد المرأة في مواقع القرار ولكنه لا يضمن لحاله أن تكون القرارات المتخذة واعية بالعوائق الخصوصية أمام استفادة المرأة من التنمية وملبية لحاجياتها بصورة ناجعة ودائمة. كما أنّ بعث مشاريع اقتصادية لفائدة النساء قد يمكّن من تطوير مداخلهن الاقتصادية في فترة بعث المشروع غير أنه لا يضمن لحاله الاندماج في المنظومة الاقتصادية ولا يحقق بالتالي التنمية المستدامة.



إنّ التأسيس لسلطة محلية تقوم على مبادئ المشاركة المتساوية والتدبير الحرّ، يمثّل إذا مجالا حقيقيا لجعل المساواة بين النساء والرجال دافعا ومحركا للتنمية. وإنّ تبني مسار التنمية القائم على هذه المبادئ، والوعي بتطابقه مع تطلعات المجموعة وخدمة مصالحها، يميّن كافة مكوناتها لا نساءها فقط من تبني فكرة المساواة وتطبيقاتها. وهو ما من شأنه أن يحدث تغييرا حقيقيا في توزيع الأدوار والعلاقات بين النساء والرجال.

II- أسئلة وأجوبة حول السلطة المحلية

1 - كيف نفهم السلطة المحلية داخل الدولة الموحدة؟

- خيار الدولة الموحدة

تونس دولة موحدة² انبنت في دستور 1959 على السعي لتركيز نظام سياسي مستقرّ عقب الخروج من الاستعمار في ظل ما كان يميّز المجتمع من جهويات ونعرات قبلية³. وقد اعتمد التنظيم الإداري لتراب الجمهورية في تقسيمه مبدأ المركزية بالأساس، وظلّت مكانة اللامركزية في ذلك التنظيم ثانوية. لقد كانت الخيارات مرتبطة بتأسيس دولة قوية ذات تنظيم إداري مركزي لعبت فيه الإدارة اللامركزية مجسدة في الوالي دورا محوريا لتهميش الجماعات المحلية رغم إقرار الدستور بوجودها وبتسييرها من قبل مجالس بلدية وجهوية واعترافه بوجود مصالح محلية منفصلة عن المصالح الوطنية. وإن تضمّن دستور 2014 تكريس خيار اللامركزية كخيار أساسي فقد تضمن الفصل 14 صراحة أن تجسيد هذا الخيار يكون في إطار الدولة الموحدة.

ويعني ذلك:

² الدولة الموحدة تقابلها الدولة الفدرالية. انظر التعريف في معجم المصطلحات

³ توطئة دستور 1959 «إن هذا الشعب مصمّم على توثيق عرى الوحدة الوطنية.... وعلى إقامة ديمقراطية أساسها سيادة الشعب وقوامها نظام سياسي مستقر...»

■ مواصلة تواجد التنظيم المركزي في المستوى المحلي عن طريق الهياكل اللامحورية.

■ الإقرار بحدود أساسية لمبدأ التدبير الحر الذي تقوم عليه اللامركزية.

وتتمثل الحدود الأساسية لمبدأ التدبير الحرّ في (أ) حماية مبدأ الشرعية أي أنّ تتم ممارسة السلطة المحلية وفقا للقوانين التي يصدرها المجلس التشريعي للدولة و(ب) حماية الحقوق والحريات بمنع تجزئتها الترابية وضمان المساواة فيها على كامل تراب الدولة من قبل القاضي و(ج) حماية سيادة الدولة.

- المركزية واللامركزية في ظل دستور 1959

يتجسّد اعتماد المركزية في التنظيم الإداري من خلال تركيز السلطة فيما يتعلّق بالمشاريع والموارد والقرارات بيد الإدارات المركزية وعلى رأسها الوزراء. ولا تشكّل الإدارات الجهوية على المستوى المحلي إلا تكريسا للامحورية دون الخروج عن التنظيم المركزي. إذ أنّ تلك الإدارات تحدث بقرار من السلطة المركزية ويسيرها إدارات معينون من قبلها. وهي تمثّل تلك السلطة في المستوى المحلي وتنفّذ قراراتها وتوجيهاتها وليست لها أي استقلالية عن المركز. وتتجسّد اللامحورية باعتبارها تمثيلا للسلطة المركزية في المستوى المحلي من خلال إحداث إدارات جهوية لمختلف الوزارات (إدارة جهوية للتجهيز، إدارة جهوية للتعليم، إدارة جهوية للتجارة....). ويمثّل وزارة الداخلية في إطار اللامحورية الولاية (عدد 24) ويساعدهم المعتمدون (عدد 264) والعمد (عدد 2073) ويغطي مرجع نظر كل فئة منهم كامل تراب الجمهورية.

ولم يتمّ اعتماد اللامركزية باعتبارها إسنادا للشخصية المعنوية لذوات داخل الدولة تمثّل مجموعات بشرية معينة في منطقة ترابية محدّدة تتخذ قراراتها بصفة مستقلة عن طريق هيئة منتخبة في إطار دستور 1959 إلا بصورة محدودة. فقد افتقدت اللامركزية للإطار الدستوري الملائم لتطورها حيث أنّ تكريس ديمقراطية محلية مرتبط بالحرية السياسية وبمدى إقرارها بالدستور.

وتم إحداث البلديات كجماعات محلية، إلا أنّها ظلت لا تغطي كامل تراب الجمهورية ولا تهم كافة المتساكنين. وهذا ما كرّس نظاما غير متجانس وغير عادل تميزت فيه

المناطق البلدية عن المناطق غير البلدية. إلى جانب عدم قدرة البلديات على تلبية حاجيات المتساكنين بالنظر لعدم استقلاليتها في القرار وخضوعها بشكل كبير لسلطة الوالي ومحدودية مواردها وقصور آليات تسييرها وعدم شفافية ونزاهة انتخاب مجالسها. وفي سنة 1989 تم إحداث نوع ثان من الجماعات المحلية وهي الولايات وتديرها مجالس جهوية وتغطي كامل تراب الجمهورية مع تطابق مرجع نظر كل منها مع حدود الولاية (عددها 24). إلا أنّ هذه الجماعات تميزت بعدم الاستقلالية وعدم النجاعة لترأسها من الوالي (أي ممثل السلطة المركزية) إضافة إلى محدودية صلاحياتها ومواردها.



- المركزية واللامركزية في دستور 2014

أقرّ دستور 2014 أن يشمل كل صنف من الجماعات المحلية المحدثّة بناء على أساس اللامركزية كامل تراب الجمهورية أيضا. وأقرّ ثلاثة مستويات لتلك الجماعات هي البلديات والجهات والأقاليم اعتمادا على تقسيم ترابي من الحدود الصغرى إلى الحدود الكبرى بحيث تكون البلديات الجماعات الصغرى وتتكون كل جهة من مجموعة من البلديات وكل إقليم من مجموعة من الجهات.

ويعتبر التنصيص على تغطية كل صنف من الجماعات المحلية لكامل التراب الوطني ضماناً للمساواة بين المواطنين في اعتماد اللامركزية. وإن كان ذلك محفوفاً بتحديات كبرى بالنظر لمحدودية تلك التغطية قبل 2014 والكلفة المادية التي يقتضيها تطبيق هذا الخيار.

ويعتبر تضمين الأحكام المتعلقة باللامركزية سواء فيما يتعلق بإحداث الجماعات المحلية أو تطبيق

القواعد المرتبطة بتحقيق استقلاليتها ونجاعة عملها صلب الدستور ضماناً للالتزام الدولة ممثلة في مجلسها التشريعي بتطبيق تلك الأحكام وعدم التراجع عنها. إذ أن تدخل القانون في هذا الإطار سيكون خاضعاً لرقابة المحكمة الدستورية من ناحية التطابق والتلاؤم مع مقتضيات الدستور.

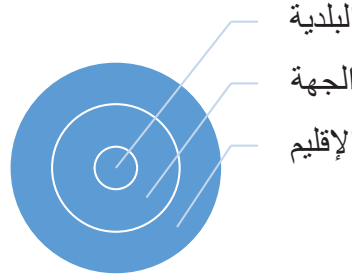
هذا ويبقى التنظيم اللامحوري متواجداً في البلاد إلى جانب التنظيم اللامركزي. فتواصل الولاية عملها كدائرة ترابية للدولة ويسيرها الوالي تحت سلطة الإدارة المركزية، إلى جانب الجهة التي سيقع إحداثها في إطار التنظيم اللامركزي الجديد ويدير شؤونها مجلس الجهة. ويعني ذلك أن الازدواج الوظيفي الذي تشكو منه الولاية اليوم باعتبارها في نفس الوقت إدارة لامحورية وإدارة لامركزية سيقع التخلي عنه في إطار احترام باب السلطة المحلية في الدستور واحتراماً لمبدأ استقلالية الجهة.

2 - تقسيم تراب الجمهورية إلى بلديات وجهات وأقاليم: أي تحديات وأي خيارات؟

- الالتزام بالدستور

انحصرت الجماعات المحلية في ظل دستور 1959 في بلديات لا تغطي كامل تراب الجمهورية وفي المجالس الجهوية. ويرجع للقانون وفق ما نص عليه الفصل 131 من دستور 2014 تحديد الكيفية التي سيتم من خلالها تغطية كامل تراب الجمهورية بالبلديات، وتعريف الجهات التي ستعوض المجلس الجهوي كجماعة محلية والطريقة التي سيتم اعتمادها لإحداث صنف جديد من الجماعات المحلية يتمثل في الأقاليم.

الجماعات المحلية حسب الدستور



وستتجسد الجماعات المحلية المنصوص عليها في الدستور من خلال إصدار مجلة الجماعات المحلية بموجب قانون أساسي يتضمن تعريف كل صنف من أصناف تلك الجماعات وتحديد طريقة إحداثها وضبط حدودها ودمجها وحذفها. ويتم الرجوع في جملة تلك الصلاحيات للمجلس التشريعي وفق ما يقتضيه الدستور.

وحسب الفصل 148 من الدستور المتضمن للأحكام الانتقالية فإنّ دخول الباب السابع منه المتعلق بالسلطة المحلية حيز النفاذ يرتبط بدخول القوانين المذكورة في ذلك الباب ومنها القانون المتعلق بتقسيم التراب الوطني حيز النفاذ.

- متى تدخل النصوص المتعلقة بالتقسيم الجديد حيز النفاذ؟

- تم العمل على تغطية كامل التراب الوطني بالبلديات من خلال إحداثات وتغييرات اتخذت بموجب أوامر حكومية وفق إجراءات القانون الأساسي للبلديات الصادر سنة 1975. وتمت المحافظة على التقسيم إلى جهات وفق حدود الولايات الموجودة مع إرجاء إحداث الأقاليم. واتجه الخيار نحو تضمين التقسيم الجديد للتراب الوطني ضمن مشروع مجلة الجماعات المحلية حتى تتم المصادقة التشريعية على ذلك التقسيم بمناسبة المصادقة على المجلة.

- وقد استوجب التقسيم الجديد إعداد التصورات على مستوى الإدارة من خلال دراسات فنية واقتصادية وديموغرافية وتم تضمين التقسيم البلدي والجهوي بمشروع مجلة الجماعات المحلية الذي تمت المصادقة عليه من مجلس الوزراء ليصبح مشروع قانون وعرض على مجلس نواب الشعب لدراسته صلب اللجان ثم المصادقة عليه من قبل الجلسة العامة وإعمال جملة الإجراءات المستوجبة ليصبح من القوانين النافذة للدولة⁴.

⁴ في فيفري 2015 كان عدد البلديات 264 بلدية ولكنه ارتفع إلى 350 بلدية في إطار تعميم البلديات على كامل التراب الوطني انظر "التنظيم البلدي"، على الموقع التالي: <http://www.pouvoir-local.tn>

-كيف يتم تقسيم التراب الوطني؟

يقتضي تقسيم التراب الوطني في إطار اللامركزية أن يتم، في ذات الوقت، الالتزام بالمقتضيات القانونية التي تنص على تغطية كامل مساحة الجمهورية بكل صنف من أصناف الجماعات المحلية، ومراعاة الغاية المتمثلة في تحقيق التنمية بما يتطلب الأخذ بعين الاعتبار المعطيات الجغرافية والاقتصادية والديموغرافية التي من شأنها أن تضمن استقلالية الجماعة المحلية وديمومتها بتوفير الموارد اللازمة لفائدتها وتمكينها من القيام بمهامها وفق الصلاحيات المحددة لها.

فالغاية تتمثل في أن توفر البلدية خدمات القرب التي لا تستدعي من المواطن قطع مسافات كبيرة (مثل الخدمات البلدية العادية، التصرف في المدارس الابتدائية...) في حين تكون الجهة مدعوة لتوفير خدمات الربط بين المناطق التي تكونها حتى تنشئ وحدة بينها (مثال إنجاز البنية التحتية داخل الجهة، التصرف في المدارس الثانوية...) ويتولى الإقليم العمل كجهة إدارية تضع برامج التنمية والتصورات العامة لتحقيق الترابط الاقتصادي والاجتماعي للإقليم... أما الدولة فتحافظ على برمجة وإنجاز المشاريع الكبرى ذات الصبغة الوطنية (مثال المطارات، الطرقات السيارة، مشاريع الربط بين الأقاليم...)



- ماهي التحديات المطروحة؟

يطرح تشكيل الجماعات المحلية تحديات تتعلق بالموازنة بين المقتضيات الموضوعية المرتبطة بالتصور النظري لحدود الجماعة المحلية المبنية على المستوى الأقصى من النجاعة، وواقع وتطلعات مختلف المجموعات البشرية في المستوى المحلي.

ويفترض أن يتكون الإقليم بناء على عدد من المعطيات من أهمها أن يشمل جهات ذات تنمية متفاوتة قادرة على التواصل فيما بينها. وتتمثل الغاية من ذلك في خلق تكامل بين تلك الجهات من خلال الاستفادة من حركية الجهات الأكثر تطورا ومن الإمكانيات التي توفرها الجهات الأقل تنمية. على أن يكون من دور مجلس الإقليم إقرار المشاريع المدمجة التي تمكّن من تجميع الجهات المكونة له ضمن وحدة متكاملة قادرة على دفع التنمية في أكبر عدد منها ومن ربط الإقليم بمحيطه الخارجي بما في ذلك المحيط العالمي.

ومن التصورات المطروحة أن تنشأ على المدى الطويل خمس (5) أقاليم يشمل كلّ منها عددا كان يتراوح بين أربع وخمس جهات على أن يتم اختيار مركز الإقليم الذي ستتركز فيه إدارة المجلس إما على أساس توفر البنية التحتية بما سيؤول إلى اختيار المدينة الأكثر تطورا أو على أساس ضعف مؤشّر التنمية الجهوية بغاية استغلال المركز كدافع للتطوير.

أما بالنسبة للجهات فإن الدراسات النظرية تؤدي إلى المحافظة مبدئيا على حدود ومراكز الولايات الموجودة. على أن يضطلع مجلس الجهة الذي ينتخب كل أعضائه انتخابا عاما ومباشرا بالصلاحيات الراجعة لهذه الجماعة المحلية كما سيحددها القانون.

غير أن التحديات الكبرى كانت تتعلق بتقسيم التراب الوطني إلى بلديات وذلك بالنظر إلى أنّه كان يتراوح بين ما هو مغطّى وما هو غير مغطّى بالبلديات، مع تغطية كاملة في بعض الولايات مثل ولاية المنستير وتغطية منعدمة في مناطق صحراوية شاسعة. وعلى الرغم من الارتفاع النسبي لعدد البلديات، فإنّ نسبة المساحات الجمالية غير المشمولة بهذا الصنف من الجماعات كانت تفوق 70 في المائة ويسكنها 1/3 العدد الجملي للسكان.

لذلك برزت ثلاثة توجهات لحلّ هذا الإشكال:

- إحداثيات جديدة في المناطق غير البلدية
 - توسيع حدود البلديات الموجودة إلى حدود المعتمديات
 - إعادة تقسيم التراب التونسي بصورة كاملة
- وكان من شأن إحداث بلدية جديدة في كل منطقة غير مغطاة أن يرفع عدد البلديات إلى ما يقارب 600 بلدية ويجعل عددا كبيرا منها ذات صبغة ريفية. وهو توجه تعرّض للنقد من ناحيتين: الأولى تتعلّق بتجاوز ذلك العدد بنسبة تقارب الضعفين العدد النظري للبلديات التي من المفترض أن يشملها التراب الوطني استنادا لمعيار النجاعة، والثانية تتعلق بتكريس التمييز بين الحصري والريفي بما يتعارض وخدمة أهداف التنمية. مع الإشارة إلى أنّه يتبين من التجارب المقارنة أن تفتت البلديات يساهم بدرجة كبيرة في عدم نجاح اللامركزية.
- ويتعارض التوجه إلى إعادة تقسيم التراب التونسي بصورة كاملة مع مقتضيات النجاعة إذ أنّه من شأنه أن يستغرق مدّة طويلة وأن يضاعف مخاطر التنفيذ بالنظر لحجم التغييرات التي من شأنه أن يدخلها.
- لذلك فقد تم اعتماد توسيع حدود البلديات إلى حدود المعتمديات، باعتبارها تغطي كامل التراب الوطني، وتمت مراعاة إمكانيات الدمج أو التقسيم في بعض الحالات أو اللجوء إلى بعض الإحداثيات.

3 - صلاحيات الجماعات المحلية: أي تحديد وأي توزيع؟

- تعريف الصلاحيات: ذاتية، مشتركة، منقولة

ترتبط اللامركزية بالإقرار بصلاحيات ذاتية للجماعة المحلية تمارسها دون غيرها من الجماعات ودون تدخل من الدولة خدمة للمصلحة المحلية التي أحدثت لأجلها وعن طريق الهيئة المنتخبة التي تمثلها. وتبرز أهمية هذا النوع من الصلاحيات لكونها تمثل السبب الأساسي لقيام الجماعة المحلية بصورة مستقلة عن الدولة وعن بقية الجماعات. ويحدد القانون المجالات المخصصة لكل جماعة محلية مع إمكانية الاعتراف باختصاص عام لها أو للبعض منها.

وتعرّف الصلاحيات المشتركة والمنقولة بعلاقتها بالسلطة المركزية.

فالصلاحيات التي يمكن أن تكون محل نقل، تحدّد بالقانون ويتم نقلها من اختصاص الدولة لفائدة جماعة محلية. وتتميّز هذه الصلاحيات بأنّ نقلها لفائدة جماعة محلية يوازيه ضرورة نقل الموارد الضرورية لأداء تلك الصلاحيات من ميزانية الدولة إلى ميزانية الجماعة المحلية. ويمكن أن نقدّم كمثال لهذا النوع من الصلاحيات، نقل التصرف في جزء من الطرقات الوطنية الراجعة للدولة لفائدة المجلس الجهوي عوضا عن الإدارة الجهوية للتجهيز التي تمثل الدولة في إطار اللامحورية.

أما الصلاحيات المشتركة فتعني أن يتضمّن القانون التتصيص على أن يشترك في أداء صلاحية معينة (التعليم مثلا) الدولة وجماعة محلية معينة أو أكثر من جماعة واحدة. ويحدّد القانون مستوى تدخل كلّ منها على أساس التكامل. فيكون راجعا للدولة، في المثال المعتمد، تحديد البرامج التعليمية فيما يرجع للجهة التصرف في مؤسسات التعليم الإعدادي والثانوي وللبلدية التصرف في مؤسسات التعليم الابتدائي.

وعلى الرغم من أن عددا من المبادئ الأساسية، البعض منها ذو مرتبة دستورية، تحكم توزيع الصلاحيات بين الجماعات المحلية وبينها وبين الدولة، فإن ذلك لا ينفي إمكانيات التعقيد التي قد تطرح واقعا بما ينشئ منازعات في الاختصاص. وقد يضحى هذا التوزيع عائقا أمام وضوح الشأن المحلي ومن ثمة أمام المشاركة السياسية المرجوة من اللامركزية. وهو ما يقتضي تبسيط التوزيع واعتماد المرحلية في إسناد صلاحيات جديدة. فمشروع اللامركزية مشروع ذو أهمية كبرى ومن المنتظر أن يستغرق تنفيذه سنوات عديدة.



- توزيع صلاحيات الجماعات المحلية:

• الاختصاص العام في ممارسة الصلاحيات الذاتية: يطرح النقاش حول إسناد اختصاص عام للجماعات المحلية يمكّنها من التدخل عن طريق مجلسها في الحدود الراجعة لها بالنظر كلما استدعت المصلحة العامة. إذ يراه البعض مرتبطا بإحداث الجماعة المحلية في حدّ ذاته فيما يعتبره البعض الآخر مصدرا للتعقيد في توزيع الاختصاص. ويؤول إسناد الاختصاص العام لكل الجماعات المحلية، في الواقع، إلى تنافسها في نفس الاختصاص أو عزوفها جميعا عن ممارستها. وهو ما جعل بعض التجارب المقارنة لا تقرّ بهذا الاختصاص العام إلا للصنف الأصغر من الجماعات المحلية وهي البلديات فيما تقتصر الجماعات الأخرى على ممارسة الصلاحيات المحددة صراحة بالقانون.

• مبدأ التفريع: يكتسي مبدأ التفريع مرتبة دستورية حيث أقره صراحة دستور 2014. وهو يعني أن تقوم الجماعة العمومية الأقرب من المواطنين بتقديم الخدمة ولا يتمّ تجاوزها لإسناد صلاحية مشتركة أو منقولة إلا متى لم تكن قادرة على تأمين الخدمة أو المنتج موضوع الصلاحية. غير أنّ تطبيق هذا المبدأ يطرح إشكاليات بالنظر إلى صعوبة تقدير الإمكانات سواء من قبل الجماعة المحلية ذاتها أو من قبل الدولة. كما أنّه يؤدي إلى اختلافات في توزيع الصلاحيات قد تحدث تداخلا في ذهن المتساكنين.

• عدم ممارسة الإشراف على الجماعات المحلية: يقتضي مبدأ التدبير الحرّ أن تمارس الجماعات المحلية صلاحياتها دون رقابة إشراف وألا تخضع أعمالها إلا لرقابة الشرعية والرقابة المالية اللاحقة. ويطرح هذا المبدأ صعوبة تنسيق الصلاحيات المشتركة بغاية تحقيق نجاعتها، إذ لا يمكن أن تخضع إحدى الجماعات لسلطة جماعة أخرى. وهذا قد يستدعي إبرام اتفاقيات شراكة لتحديد طريقة ممارسة الصلاحيات المشتركة⁶.

- طرق فض منازعات الاختصاص

جسّد الفصل 142 من الدستور إمكانية التقاضي بين الجماعات المحلية وبينها وبين الدولة بخصوص تنازع الاختصاص. وهذه الإمكانية ترتبط باكتساب الجماعات

⁶ تراجع النقطة المخصصة للشراكة والتعاون.

المحلية للشخصية القانونية وبإقرار مبدأ التدبير الحر الذي يقتضي حماية صلاحياتها. ويرجع اختصاص فض المنازعات حسب نفس الفصل إلى القضاء الإداري الذي اقتضى الدستور أن يستكمل هيكلته على المستوى الجهوي من خلال إحداث محاكم إدارية ابتدائية ومحاكم إدارية استئنافية ومحكمة إدارية عليا.

- المجلس الأعلى للجماعات المحلية

هذا المجلس الاستشاري الذي يحدّد القانون مهامه وتركيبته يجمع مجالس الجماعات المحلية ويرمي إلى إدخال نوع من التنسيق في تخطيط المسائل المرتبطة بالتنمية الجهوية والتوازن الجهوي. ويبيد الرأي في مشاريع القوانين المتعلقة بالتخطيط والميزانية والمالية المحلية حسب عبارة الفصل 141 من الدستور. وقد فتح نفس الفصل إمكانية دعوة رئيس المجلس الأعلى للجماعات المحلية لحضور مداورات مجلس نواب الشعب مما يخول له متابعة المسائل المرتبطة بالجماعات المحلية داخل البرلمان.

4 - المالية المحلية: الموارد والنفقات

لا يمكن للجماعات المحلية ممارسة صلاحياتها دون توفير الموارد الضرورية لمواجهة أعبائها. لذلك تكتسي المالية المحلية أهمية بارزة لنجاعة مشاريع التنمية. وتمثّل ميزانية الجماعة المحلية وسيلة أساسية للتواصل بين هيكلها التقرييري وبقية الأطراف والمتساكنين وهي تشكل بذلك وسيلة للمشاركة والرقابة.

- تحديد النظام المالي للجماعات المحلية

النظام المالي هو مجموعة القواعد التي تضبط موارد الجماعات المحلية ونفقاتها وطريقة إعداد ميزانياتها وتنفيذها. ويرجع تحديده لاختصاص القانون (الفقرة الأخيرة من الفصل 135 من الدستور).

ومن شأن تطوير النظام المالي للجماعات المحلية بغاية تحديد الموارد والنفقات حسب الأهداف، أن يعطي الفعالية المرجوة للتشاركية سواء في تحديد الحاجيات والاقتراح أو في المتابعة والمراقبة وهو ما يتلاءم أكثر مع إقرار مقارنة النوع الاجتماعي في إعداد الميزانية.

- الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

ترتبط الاستقلالية المالية للجماعات المحلية بمبدأ التدبير الحر. ويترتب عن هذه الاستقلالية جملة القواعد التالية:

- تتصرف الجماعة المحلية في مواردها بكامل الحرية. أي أنّ مجلس الجماعة المحلية هو الذي يضبط الموارد ويحدد الأولويات والنفقات.
- تخصص للجماعات المحلية جملة من الأداءات بصورة كلية أو جزئية.
- تكون الموارد الذاتية للجماعة المحلية (الجباية وغير الجباية) والمنح المسندة لها من الدولة كفيلة بتغطية الصلاحيات المسندة لها قانوناً. ويعني ذلك أنّ تتمكّن الجماعة المحلية من خلال تلك الموارد من القيام بالواجبات المحمّلة عليها قانوناً. ومن تبعات هذه القاعدة أنّ يترتّب عن كلّ إحداث أو نقل للصلاحيات من السلطة المركزية إلى الجماعة المحلية، تخصيص موارد مقابلة لها. إذ لا يمكن تصوّر استقلالية للجماعات المحلية إذا كان بإمكان السلطة المركزية تحميلها قانوناً واجبات تتجاوز قدراتها وتجعلها في موقع العاجز عن تأدية تلك الصلاحيات.

- موارد الجماعات المحلية:

تتمثل موارد الجماعات المحلية في موارد ذاتية تشمل موارد الجباية المحلية ومداخل الممتلكات المحلية وفي المنح المسندة من الدولة والقروض وموارد محالة مقابل إحالة صلاحيات جديدة.

ويرجع اختصاص تحديد النظام المالي وضبط قاعدة ونسبة الأداءات للقانون (الفصل 65 من الدستور).

- الموارد المالية والتوازن الجهوي

تعمل الدولة على التكافؤ بين الموارد والأعباء المحلية من خلال تخصيص الأداءات اللازمة للجماعة المحلية وإسناد منح لها. ويمكن للدولة في إطار العمل على إيجاد الموارد الضرورية للجماعات المحلية تخصيص نسبة من مداخل استغلال الثروات الطبيعية للنهوض بالتنمية الجهوية (الفصل 136 من الدستور) ويكون ذلك من خلال قانون المالية.



وعملها يتم إحداث صناديق أموال مشاركة للتنمية المحلية تكون مرسمة في ميزانية الدولة وتموّل عن طريق أداءات معينة وجزء من مداخيل استغلال الثروات الطبيعية ومساهمات مقتطعة من الموارد الجبائية للجماعات المحلية نفسها، ويتم التصرف في تلك الصناديق من قبل الدولة بناء على مبدأ التضامن وباعتماد آلية التسوية والتعديل. والغاية من هذا المبدأ هي الموازنة بين الجماعات المحلية وذلك للحدّ من الفوارق بينها. وتعتمد آلية التسوية والتعديل نسبة تتفاوت بين الجماعات وتأخذ بعين الاعتبار مستوى التنمية بها والموارد المتوفرة لديها في إطار احتساب المنح المسندة لها من الدولة.

- قواعد التصرف في الموارد المحلية

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

- قواعد الحوكمة الرشيدة:

وتقوم الحوكمة الرشيدة على المبادئ الأساسية التالية:

- تطبيق القواعد القانونية بما في ذلك ضرورة ضبط النفقات في الميزانية
- ترشيد النفقات من خلال ملاءمتها والحاجيات
- اعتماد الجودة والنجاعة من خلال العمل على بلوغ الأهداف بأقل التكاليف
- الشفافية في التصرف
- الخضوع للمساءلة والمحاسبة

- آليات الرقابة على التصرف في المالية المحلية:

- إلغاء الرقابة المسبقة على المصاريف: لم تعد مصاريف الجماعات المحلية خاضعة للرقابة المسبقة لمراقب المصاريف وهو عون من وزارة المالية يؤشر على النفقة حتى يمكن عقدها. ويتبين ذلك من الفصل 138 من الدستور الذي لم ينص إلا على الرقابة اللاحقة.
- الرقابة اللاحقة للقضاء المالي: يخضع التصرف في الأموال العمومية للرقابة اللاحقة للقضاء المالي (محكمة المحاسبات وفروعها على المستوى الجهوي). وهي رقابة شرعية ونجاعة يتم من خلالها التثبت من الالتزام بالقانون. وتشكل الخروقات المسجلة أخطاء تصرف يمكن أن تؤول إلى تتبعات إدارية أو جزائية للقائم بها.
- التشاركية والحوكمة المفتوحة كآلية من آليات الرقابة: تمكّن من إطلاع العموم على التصرف في الموارد المحلية واعتماد مؤشرات تقييم النجاعة في بلوغ الأهداف من إجراء رقابة على التصرف. وتمثل هذه الرقابة أداة لحوكمة الشأن المحلي.

5 - قواعد التسيير المحلي

يخضع تسيير الجماعات المحلية إلى المبادئ العامة التي تنطبق على الإدارة العمومية المنصوص عليها بالفصل 15 من الدستور⁷.

⁷ ينص الفصل 15 من الدستور على ما يلي: «الإدارة العمومية في خدمة المواطن والصالح العام، تنظم وتعمل وفق مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة.»

وباعتبارها الأقرب للمواطنين فهي مدعوة أكثر من غيرها لاعتماد الديمقراطية التشاركية. وترمي الآليات المعتمدة في هذا المجال إلى تطوير العلاقة بين الممثلين الجهويين والمتساكنين حتى لا تنحصر في علاقة الناخب والمنتخب حيث يتم الأخذ بعين الاعتبار حاجيات ومقترحات المتساكنين ويتم تشريكهم في القرارات. وتقوم هذه المقاربة على تصوّر جديد للسلطة ينبني على العلاقة بين الممثلين في مواقع القرار، والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين والمتساكنين سواء بصفة فردية أو في مجموعات وجمعيات تمثلهم.

وتشترط الديمقراطية التشاركية ضرورة اعتماد الحوكمة المفتوحة.

آليات الديمقراطية التشاركية:

تتراوح هذه الآليات بين الحوار العام، الاستثمارات والاستثمارات الرقمية، الاستشارات العمومية، الميزانية التشاركية، الجلسات العامة والمفتوحة والاستفتاء المحلي... وترتبط نجاعة هذه الوسائل التشاركية عموما وبالنسبة للمرأة خصوصا بالعوامل التالية:

- شفافية ووضوح إجراءات وأدوات التسيير المحلي
- تشريك المرأة في كل عمليات التشاور والحوار عن طريق فرض التناسف في كامل مراحلها (مثال مجالس الاحياء)
- وضع الآليات المادية والتقنية لاطلاع المتساكنين على الوثائق والمعطيات المحلية بصورة دائمة وفي أشكال قابلة للقراءة (lisible)
- دعم قدرات النساء والرجال للنفاز للمعلومة وتحليلها
- تصوّر أطر دائمة للنقاش حول الحاجيات والأهداف
- التمكين من آليات الوعي بالعوائق الخصوصية للنساء والرجال
- دعم القدرات على التعبير في المجال العام
- ضبط حد أدنى للمشاركة والحضور في الاجتماعات للنساء والرجال
- تحسيس وتوعية الممثلين المحليين بجدوى وأهمية المشاركة ومقاربة النوع الاجتماعي في التحليل والتخطيط والتنفيذ

- اعتماد معايير قيس محدّدة لتقدير النتائج المحققة
- وضع آليات للعمل الجمعياتي الدائم والمهيكل ووفق مقاربة التشبيك على المستوى المحلي والوطني
- التكوين حول آليات التأثير في القرار المحلي وممارسة الرقابة الناجعة



التعاون والشراكة

تقوم صلاحية الجماعات المحلية في إنشاء شراكات ودعم التعاون فيما بينها أو مع هيكل أخرى على أساس استقلاليته وتمتعها بصلاحيات التدبير الحر من ناحية، وعلى دورها في دفع التنمية بما يدفعها إلى تطوير عملها دون اللجوء إلى مساندة الدولة من ناحية أخرى.

وينصّ الدستور على أن يضبط القانون قواعد التعاون والشراكة.

وتتجسد الشراكة بين الجماعات المحلية عن طريق اتفاقيات وتتخذ عموماً شكل مجموعات للجماعات الترابية تخصص فيها كل جماعة جملة من الموارد بغاية تحقيق مشروع معين في إطار التكامل الاقتصادي.

ويمكن أن يكون التعاون والشراكة في إطار علاقات خارجية مع جماعات محلية من دول أخرى. ويأخذ شكل اتفاقيات توأمة أو اتفاقية تعاون لامركزي أو الانخراط في

المنظمات المهتمة بالشؤون المحلية والمشاركة في أنشطتها. وتتم المحافظة على سيادة الدولة من خلال تأطير تلك العلاقات بالقانون مع احترام الالتزامات الدولية.

6 - التمثيلية المحلية عبر الانتخابات

إن تشكيل هياكل القرار في الجماعات المحلية عبر الانتخابات يمثل أحد مقومات الديمقراطية وتكريسا للمشاركة السياسية، وهو يمثل خصوصا أحد شروط إرساء السلطة المحلية وفقا لمبدأ التدبير الحر. ويشترط لتكريس استقلالية الجماعات المحلية أن يكون انتخاب الهيئات التقريرية فيها عاما وحرًا. ويمكن أن يكون مباشرة (المجالس البلدية والجهوية) أو غير مباشر (مجالس الأقاليم).

- تركيبة المجالس وصلاحياتها

مجالس الجماعات المحلية هي هيئات تفاوضية جماعية يحدّد القانون عدد أعضائها تتخذ قراراتها عن طريق المداولة وفق قواعد يضبطها القانون. ويرأس الهيئة رئيس الجماعة المحلية الذي يقوم بالمهام التنفيذية. ويتم اختيار رئيس المجلس إما في إطار الانتخاب المباشر عبر فتح الإمكانية للناخبين عند الاقتراع لاختيار رئيس المجلس، أو عبر الانتخاب من الأعضاء في أول اجتماع.

التشابه والاختلاف بين أول الانتخابات محلية وأول الانتخابات وطنية بعد دستور 2014:

الانتخابات الوطنية	الانتخابات المحلية
لم يتم اللجوء إلى انتخابات تشريعية وانتخابات رئاسية بصورة متزامنة	لا شيء يمنع التزامن بين الانتخابات البلدية والانتخابات الجهوية ولكن تم التوجه إلى عدم تزامنها.
الانتخابات الرئاسية: كامل الجمهورية تمثل دائرة واحدة الانتخابات التشريعية: تطابقت الدوائر عموما مع حدود الولاية باستثناء تونس وصفاقس ونابل التي تكونت كل منها من دائرتين وإحداث 6 دوائر بالخارج	الانتخابات الجهوية: كل جهة تمثل دائرة الانتخابات البلدية: كل بلدية تمثل دائرة => عدد أكبر من الدوائر الانتخابية
لم يتم تحديد شروط الناخب بالاعتماد على اختيار مقر الإقامة	تحديد شروط الناخب تتم ضرورة عبر ارتباط موضوعي بالدائرة الانتخابية: مقر إقامة أو عمل أو الخضوع لأداء بلدي
لا يمكن للأجنبي ولو كان مقيما بتونس الانتخاب ويمكن للتونسي المقيم بالخارج التصويت بمكاتب اقتراع خارج التراب الوطني	ترتبط مشاركة التونسيين بالخارج بإثبات العنوان الفعلي بدائرة انتخابية بالتراب الوطني ولا يمكن الاقتراع بالخارج. لا يشارك الأجنبي المقيم بتونس في الانتخابات المحلية
نسبة الترشح والفوز في الانتخابات التشريعية ارتبطت بالمعطيات الذاتية وبالخيارات الحزبية (أو القائمة المستقلة) دون علاقة أحيانا بالإطار القريب	الترشح والفوز سيرتبط ضرورة بالمحيط القريب

- المشاركة في الانتخابات وتمثيلية المرأة في المجالس المحلية:

ترتبط المشاركة في الانتخابات المحلية بأهمية الهيئات المحلية ودورها في تغيير الحياة اليومية للمواطن. لذلك فإنّ التوعية بدور الجماعات المحلية وخصائص السلطة المحلية في الدستور هو في نفس الوقت تحسيس بأهمية المشاركة في الانتخابات. وتظهر التجارب المقارنة عمل مختلف الدول على تجاوز نسبة 20% من النساء في المجالس المحلية حتى تضمن أن يكون لها دور فعلي. وي طرح إشكال بخصوص ترأس النساء للجماعات المحلية حيث أن النسبة تبقى ضعيفة حتى في صورة تطور نسبة النساء في المجالس (فرنسا مثلاً).



وقد نصّ الفصل 34 من الدستور على ضمان حقوق الانتخاب والاقتراع والترشح وعلى أن تعمل الدولة على ضمان تمثيلية المرأة في المجالس المنتخبة. ونصّ الفصل 46 على ضمان تكافؤ الفرص بين المرأة والرجل في تحمّل المسؤوليات وفي جميع المجالات وعلى سعي الدولة إلى تحقيق التناصف بين المرأة والرجل في المجالس المنتخبة، ووضع على كاهل الدولة ضرورة الالتزام بحماية الحقوق المكتسبة للمرأة والعمل على دعمها وتطويرها. كما نص الفصل 133 على تمثيلية الشباب في مجالس الجماعات المحلية. وتتعدّد الخيارات لضمان تمثيلية متكافئة بين المرأة والرجل. ومنها:

-اعتماد نسبة تفاضلية للتمويل العمومي: إذ تصل في المغرب مثلاً نسبة التمويل العمومي عن كل مقعد متحصل عليه من قبل امرأة إلى 5 أضعاف النسبة المتحصّل عليها عند الفوز بالمقعد من طرف رجل وتم تطبيق هذا الخيار من خلال تنقيح مجلة الانتخابات بإحداث صندوق دعم تمثيلية المرأة.

- اعتماد نسبة ترشيح دنيا من الأحزاب ويكون ذلك بتخصيص نسبة 20% أو 30% أو 40% أو حتى في بعض الحالات 50% من الأماكن للمرشحات بصورة إرادية أو أن يفرض القانون ألا تقل نسبة الترشيحات المخصصة لكل واحد من الجنسين عن 40% أو ألا تتجاوز 60% من مجمل الترشيحات.



- اعتماد نسبة دنيا من المقاعد للنساء ضمن الدوائر الانتخابية: من ذلك أنه تم في المغرب مثلاً في 2011 تخصيص نسبة 12% من المقاعد في المجالس البلدية للنساء وذلك من خلال قانون ينص على إحداث دائرة إضافية في كل بلدية يتم تخصيص عدد من المقاعد فيها للنساء. وكان الهدف من ذلك رفع نسبة تمثيل المرأة من 0,56 في المائة سنة 2003 إلى 12 في المائة أي ما يعادل 3300 امرأة في المجالس البلدية. ويعتمد عدد من البلدان هذه التقنية إما في الدستور (مثال بوركينا فاسو، فلبين، أوغندا...) أو في القانون الانتخابي (مثال بلجيكا، جزء كبير من بلدان أمريكا اللاتينية، سلوفاكيا، فرنسا...).

تجاذبات حول تخصيص نسبة لتمثيلية المرأة

• إيجابيات

- الطريقة ليست بتميز بل حد من الحواجز المعيقة لوصول المرأة لمنصب سياسي
- التقليل من الضغط الناتج عن غزلة المرأة لتواجدها بنسبة ضعيفة داخل المجالس
- باعتبارها مواطنة لها الحق في مشاركة متساوية
- تجربة المرأة ضرورية في الحياة السياسية
- الانتخابات مسألة تمثيلية وليست مستوى تعليمي
- هناك كفاءات نسائية لكن يقع الحد منها في عالم السياسة المهيم عليه حضور الرجال
- ليس هناك تعدي على حقوق الناخبين لأن الأحزاب هي التي تختار مرشحيها
- التجاذبات عادة ما تكون حينية

• سلبيات

- طريقة لا تحترم المساواة بين المرأة والرجل فيقع تمييز المرأة
- طريقة غير ديمقراطية باعتبار أن الناخب هو الذي يختار ممثليه
- فرض اختيار ممثلين سياسيين على أساس الجنس وليس الكفاءة وبالتالي استبعاد الكفاءات
- المرأة ترفض الترشح لمجرد أنها امرأة
- طريقة تسبب عدة تجاذبات داخل الأحزاب

غير أن هذا الخيار وإن يحقق نوعاً من الإيجابيات حسب البعض فهو يطرح حسب البعض الآخر عدداً من السلبيات. لذلك تم في الانتخابات التأسيسية والتشريعية اعتماد التناسف والتناوب في إطار نظام اقتراع على القوائم. وقد حقق هذا النظام نسبة 24,9% من تمثيل النساء في المجلس التأسيسي ونسبة 31% في المجلس التشريعي ويقتضي السعي لتحقيق التناسف حسب القاعدة الدستورية، وضع الإطار التشريعي الملائم لهذه الغاية.

ويمثل إقرار التناسف العمودي بين الرجال والنساء ضمن القوائم الانتخابية مع إضافة التناسف الأفقي أي على مستوى رئاسة القوائم الانتخابية تطويراً للمكسب التشريعي السابق المتمثل في القانون الانتخابي لسنة 2014، وخطوة أخرى نحو بلوغ التناسف داخل المجالس المنتخبة احتراماً لمقتضيات الدستور⁷.



7 يراجع القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في 14 فيفري 2017 المنقح والمتمم للقانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014

- دعم القدرات

في بعض التجارب المقارنة يتم دعم قدرات ممثلات وممثلي الناخبين على المستوى المحلي من خلال إحداث شبكات المسؤولين المحليين (مثلا الاتحاد العالمي للهيئات المحلية، شبكة النساء الافريقيات الأعضاء في هيئات الحوكمة المحلية).

وقد دعت جمعية النساء المستشارات البلديات في بوليفيا إلى إصدار قانون يفرض على الأحزاب ترشيح 30% من النساء وهو ما رفع نسبة التمثيل في خطة مستشار بلدي من 18 في المائة في 1991 إلى 46 في المائة في 2004. ولكن بسبب عدم تطبيقها على خطة رئيس بلدية فإن نسبة النساء في هذه الخطة لا تتجاوز 4 في المائة. وتدعم هذه الجمعية ترشحات النساء من خلال تمكينهم من دليل الانتخابات البلدية وهي تجربة يمكن الاستفادة منها.

III- أمثلة وتجارب مقارنة حول السلطة المحلية والنوع الاجتماعي

1 - **البرازيل (Porto Alegre):** نشأت فكرة الميزانية التشاركية في هذه المدينة بعد الانتخابات البلدية لسنة 1988. وقد تم تطبيق التجربة بعد الانتخابات البلدية 2000-2001 في اسبانيا. وفي إيطاليا أكثر من 20 بلدية اعتمدت الميزانية التشاركية بعد 2001. وفي فرنسا Morsang-sur-Orge كانت أول مدينة طبقت الميزانية التشاركية في 2003 واعتمدت النظام مدن أخرى فيما بعد، في سبتمبر 2014 مثلاً تم اختيار مشروع «الحداثق على الجدران» من قبل متساكني مدينة باريس.

2 - **الأرجنتين (Rosario):** تم تكريم التجربة في 2010 في الندوة الدولية العاشرة للمنظمة الدولية للديمقراطية التشاركية.

-وقد عملت هذه البلدية منذ 2003 على تدعيم المشاركة السياسية للمرأة لتدعيم دورها في المجتمع. وذلك من خلال تحسين وضعها الاقتصادي ومقاومة العنف ضد المرأة، وتخصيص قنوات للتعبير ودعم مشاركتها السياسية. وقد تم العمل بالأساس على:

- دعم وصول المرأة لهياكل القرار على المستوى المحلي وتمكينها من المشاركة فيه بحرية
- دعم مشاريع تتعلق بمسائل تهم المرأة (نسبة 14 في المائة من المشاريع بنسبة 25 في المائة من الميزانية)
- اتخاذ قرار يفرض نسبة 30 في المائة من حضور النساء في الاجتماعات العامة (تم تحقيق نسبة 60 في المائة)
- إحداث مكاتب وحضانات للأطفال حتى تتمكن المرأة من حضور الاجتماعات العامة
- إعتداد التنافس في اختيار مستشاري الحي
- تحسيس النساء بالإشكاليات التي تهم وضعهن وتكوينهن في تقنيات التواصل حتى يتمكن من التعبير عن الحاجيات التي يمكن أن تعتمد في الميزانيات التشاركية
- التكوين في صياغة المشاريع لتضمينها في الميزانيات التشاركية. وتراوح نسبة الميزانية المفتوحة للمشاركة سنويا بين 3.3 و8 في المائة. ويتم فتح بابين أساسيين للمشاركة وهما دعم المشاركة السياسية للمرأة والمشاريع التنموية المخصصة للمرأة. وهو ما حسس النساء بأهمية المشاركة وخاصة عبر جمعيات.
- تكوين موجه لأعوان البلدية (2006) لتضمين الميزانية مشاريع تضمن المساواة ولاستعمال لغة تنبذ التمييز ضد المرأة ولا تستعمل القوالب الجاهزة في وثائقها الرسمية.





3 -المغرب: تكريس لنجاح تجربة الميزانية الحساسة للنوع الاجتماعي وعرضها في الجلسة العامة للأمم المتحدة في 2007 ثم في لقاءات دولية متعددة.

اكتسبت المغرب تجربة هامة بخصوص الميزانية الحساسة للنوع الاجتماعي. وقد تمت دراسة إمكانية اعتماد الميزانية الحساسة للنوع الاجتماعي منذ 2002 وتم تطبيقها على المستوى الوطني ثم على المستوى المحلي. مع تكثيف الدورات التكوينية واعتماد الميزانية حسب الأهداف. وحسب دراسة قدمت في الغرض، تقدّر آثار هذه المقاربة على النحو التالي: انخفاض درجة الأمية بين 2004 و2007 من 42.7 % إلى 40.1 % ولدى النساء من 54.7% إلى 53.1% في نفس الفترة.

وترفع نسبة ربط المناطق الريفية بين سنوات 2002 و2005 و2009 بشبكة التنوير العمومي من 55% إلى 81% إلى 96% وبشبكة الماء الصالح للشرب من 50% إلى 70% إلى 90%

في تسيير الشأن المحلي تم إحداث لجنة استشارية لدى كل مجلس بلدي تسمى لجنة العدالة وتكافؤ الفرص يتمثل دورها في إبداء الرأي وتقديم المقترحات في المسائل المرتبطة بالمساواة وتكافؤ الفرص بين المرأة والرجل.

كما تم التنصيص على وضع مخطط بلدي للتنمية تعتمد التشاركية في إعدادهِ ويأخذ بعين الاعتبار وبصورة خاصة مقاربة النوع الاجتماعي.

4 - روندا: تم اعتماد سياسة وطنية للنوع الاجتماعي اعتمدت في 2006 وتمت مراجعتها في 2010 تقتضي دعم القدرات لتجاوز الأفكار المنافية للمساواة وإعطاء أكثر ثقة للنساء.

وتقوم هذه السياسة على دعم مشاركة النساء والرجال (كما وكيفاً) في اتخاذ القرارات سواء على المستوى الوطني أو المحلي، وتيسير سبل تمكين النساء من الموارد وتدعيم الرقابة على استغلالها لإدماجهن في المجال الاقتصادي، وتدعيم قدرات القطاع العام والخاص والجمعيات من أجل اعتماد مقاربة شاملة للنوع الاجتماعي gender mainstreaming في السياسات والبرامج والهياكل بما في ذلك المتعلقة باللامركزية. وقد توصلت مختلف البرامج إلى تحسين ظروف العيش وتغيير طريق التسيير المحلي من خلال إدراج الإدارات للمنهج التشاركي واعتماد إجراءات أكثر وضوحاً.

5 - السينغال: يندرج مشروع السينغال في التنمية والنوع الاجتماعي الذي انطلق سنة 2010 بثلاث بلديات (Louga, Gassane et Sagatta Gueth) ضمن تنفيذ المشروع الوطني للتنمية المحلية. وقد انبنى على دعم الشفافية والنجاعة والإدماج والمساواة والتضامن على إدراج المشاريع على المستوى العام.

تعريف المصطلحات

مبدأ التدبير الحر: حرية في إدارة الشأن المحلي في مجال الاختصاص المسند قانونا للجماعة المحلية. يتجسد من خلال التمثيل عن طريق هيكل منتخب والتسيير باستقلالية قانونية وإدارية ومالية واكتساب موارد ذاتية تدار بحرية. وتمارس وفقا للقانون وفي إطار وحدة الدولة.

الديمقراطية التمثيلية: اختيار المواطنين لمن يمثلهم في هياكل القرار عن طريق الانتخاب ويمكن أن يكون الانتخاب مباشرا أي عن طريق المواطنين أنفسهم، أو غير مباشر أي عن طريق مجموعة من الأشخاص الذين تم انتخابهم قبلًا من المواطنين.

مجلس الجماعة المحلية: هيئة جماعية تفاوضية منتخبة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. تتداول في المسائل الراجعة لاختصاصها ولها سلطة تفريرية. ويرأسها رئيس يكلف بتنفيذ تلك القرارات ويمثل الرئيس الهيكل التنفيذي للجماعة المحلية.

التنظيم اللامركزي: أسلوب في التنظيم الإداري يقوم على الاعتراف بوجود «مصالح محلية» مختلفة عن «المصالح الوطنية» تسيرها أشخاص قانونية مستقلة عن الدولة. تسمى هذه الأشخاص جماعات محلية تتمتع بحرية في اختيار مجالسها المحلية عن طريق الانتخاب وتدير شؤونها طبقا لمبدأ التدبير الحر.

ويسمى هذا الأسلوب اللامركزية الترابية ويتميز عن اللامركزية الفنية التي تتجسد في إسناد الشخصية المعنوية لبعض الهيئات مع الاستقلال المالي لتقوم بتسيير مرفق عمومي تحت إشراف الدولة وتسمى المؤسسات العمومية.

الوإي: أحد أعوان الدولة في الجهة ويدير شؤون الولاية باسم الدولة. هو سلطة لامحورية أي يمثل الدولة في دائرته الترابية ولا يتمتع بأي استقلالية عن المركز.

اللامحورية أو المركزية النسبية: أحد أوجه التنظيم المركزي ويتمثل في تفويض أو نقل بعض الصلاحيات للهياكل الإدارية المتواجدة داخل البلاد دون أن يحدث ذلك أي انفصال أو استقلالية عن إدارة الدولة. تتخذ القرارات باسم الدولة لكن في الجهات.

التنظيم المركزي: أسلوب في تنظيم الإدارة أساسه قيام السلطة الإدارية في المركز أي في عاصمة البلاد بحيث تحتكر الإدارة المركزية سلطة القرار وتتمثل أساسا في الوزارات.

ينقسم التنظيم المركزي إلى مركزية مطلقة التي لم تعد تتماشى مع متطلبات الحياة الحديثة ومركزية نسبية أو لامركزية.

السلطة المركزية: يتقاسم رئيس الدولة ورئيس الحكومة الوظيفة الإدارية على رأس الدولة. لكن تتجسد أهم الوظيفة الإدارية داخل الدولة في الوزارات حسب اختلاف تخصصها.

ميزانية الجماعة المحلية: الميزانية هي الوثيقة التي يقرر ويؤذن بموجبها، بالنسبة لكل سنة مالية، في مجموع موارد ونفقات الجماعة المحلية.

موارد الجماعات المحلية: جملة الإمكانيات المالية والبشرية الراجعة للجماعة المحلية. ويمكن أن تكون موارد ذاتية أو موارد محالة من الدولة حسب الصلاحيات المنقولة لها.

الموارد الذاتية: موارد متأتية من الجباية المحلية ومن مداخيل الممتلكات المحلية والخدمات المسندة من الجماعة المحلية ومن المنح المسندة من الدولة لفائدة ميزانية الجماعة المحلية.

الدولة الموحدة: لها سيادة واحدة ودستور واحد وسلطة تشريعية واحدة وسلطة قضائية واحدة. استقلالية الجماعات المحلية لا يمكن أن تمس من الشكل الموحد للدولة.

الرقابة اللاحقة: رقابة على شرعية قرارات الجماعات المحلية تمارس بصفة لاحقة لاتخاذ القرار وتقابلها الرقابة المسبقة التي تعطي سلطة الإشراف صلاحية مراقبة قرارات السلطة التي دونها قبل اتخاذها وحق المصادقة عليها حتى تدخل حيز التنفيذ أو رفضها ومنعها.

الموارد المنقولة: موارد تتم المصادقة عليها في إطار ميزانية الدولة ثم يتم نقلها لفائدة ميزانية الجماعة المحلية مقابل نقل أو إحداث صلاحيات جديدة لها.

الموارد الذاتية: مجموع المعاليم المحدثه قانونا لتمويل ميزانية الجماعة المحلية ومجموع المداخيل المتأتية لها من ممتلكاتها والخدمات التي تسديها والمنح المسندة إليها.

مبدأ التضامن: مبدأ يخول للدولة توفير جملة من الموارد من خلال إلزام الجماعات المحلية أو غيرها بالمساهمة بنسب ترتفع حسب أهمية الموارد ثم إعادة توزيعها بنسب ترتفع حسب أهمية الاحتياجات. ويرمي هذا المبدأ لا إلى تحقيق المساواة الحسابية وإنما إلى تحقيق العدالة من خلال إعادة توزيع الثروات.

الميزانية التشاركية: الإمكانية المخولة للمتساكنين في أبواب معينة لاقتراح مشاريع تنموية يتم إقرارها بأغلبية المتساكنين وتدرج بذلك ضمن الميزانية المصادق عليها.

ميزانية تراعي الفوارق بين الجنسين (budget sensible au genre): طريقة تعتمد في عدد من البلدان في العالم تمكّن من الأخذ بعين الاعتبار وبطريقة منهجية حاجيات واهتمامات كل من النساء والرجال عند التخطيط وإعداد الميزانية.

العمد والمعتمدين: مساعدو الوالي ويندرج عملهم في إطار التنظيم اللامحوري.

الجماعات المحلية: تتكون من مجموعة بشرية، منطقة ترابية، شخصية قانونية وتدير الشؤون المحلية بواسطة مجلس محلي منتخب. وهي حسب دستور 2014 ثلاث أصناف مختلفة تتمثل في البلديات، الجهات والأقاليم.

الصلاحيات الذاتية: اختصاصات راجعة للجماعة المحلية مرتبطة بإحداثها كجماعة مستقلة. يحددها النصّ أو تستنتج قانونا من الاختصاص العام للجماعة المحلية في دائرتها الترابية.

الصلاحيات المنقولة: اختصاصات تكون راجعة للدولة فتقرّر تكليف الجماعة المحلية بتأديتها بناء على معيار القرب من المواطن.

الصلاحيات المشتركة: صلاحيات تتكفل كل من الدولة والجماعات المحلية بجزء منها. وتتوزع حسب معيار الجدوى والقرب من المواطن.

مبدأ التفريع: هو مبدأ يطبق في توزيع الصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة ويقضي أن لا تتدخل الجماعة الأعلى إلا متى تجاوزت الصلاحيات المعنية إمكانات الجماعة الأدنى إذ يصبح من الواجب في هذه الحالة أن تساندها وتحل محلها

السلطة الترتيبية: سلطة ترجع لعدد من الهياكل الإدارية ومنها الجماعات المحلية لاتخاذ قرارات إدارية عامة ومجردة ودائمة في إطار ممارسة صلاحياتها تطبق على جميع الوضعيات التي تخضع لها وتستمر في الزمن ما لم يتم إلغاؤها أو سحبها. وتقابلها القرارات الفردية التي تنطبق على وضعية واحدة ويزول مفعولها بموجب التطبيق على تلك الوضعية الفردية.

الاستفتاء المحلي: عرض مشروع قرار من قبل السلطة المحلية على الناخبين الراجعين لها بالنظر. ويطرح عليهم خيار الإجابة بنعم أو لا. وترجع لهم بذلك مباشرة سلطة اتخاذ القرار أو رفضه.

الاستشارة المحلية: عرض موضوع راجع بالنظر للجماعة المحلية على المتساكنين.

ويطلب منهم إبداء الرأي. وهو إجراء ينتج عنه رأي استشاري ولا يلزم الهيئة الممثلة للسلطة المحلية.

الندوة أو الاجتماع المفتوح: حلقة نقاش تدار على المستوى المحلي لإبداء الرأي في مسائل ذات شأن عام.

الجلسة العامة: جلسة للمجلس المحلي يتداول فيها بخصوص نقاط مضبوطة في جدول أعمال محدد مسبقا بغاية اتخاذ قرارات بشأنها. وتكون مفتوحة لمتساكني الجماعة المحلية غير أن سلطة القرار ترجع للأعضاء فقط.

التعاون اللامركزي: يقصد به جميع أشكال التعاون والشراكة والتبادل التي تقوم بها الجماعات المحلية فيما بينها أو مع الجماعات الترابية الأجنبية المهتمة بالشؤون المحلية.

آلية التسوية والتعديل (péréquation): معادلة حسابية تعتمد بطريقة مسبقة لتحديد معايير الانتفاع بالموارد الإضافية الممنوحة من الدولة بناء على مبدأ التضامن. تهدف إلى تحقيق الاستقلالية الفعلية للجماعة المحلية.

الحوكمة: طريقة استعمال السلطات في علاقتها بموارد مجموعة معينة بهدف تحقيق نموها الاقتصادي والاجتماعي.

الحوكمة المفتوحة: إحدى طرق إدارة الحكم التي تكفل للمواطنين الحق في الحصول على وثائق وإجراءات الهياكل العمومية بغاية السماح بإجراء رقابة فعالة من قبل العامة وفتح سبيل المشاركة.

الديمقراطية التشاركية: إقرار جملة من الآليات في التسيير يتم من خلالها تشريك المواطن أو المجموعات والجمعيات في اتخاذ القرارات. وتهدف إلى عدم حصر دوره في الانتخاب من مدة نيابية إلى مدة نيابية أخرى دون مساهمة أو مراقبة لقرارات ممثليه في السلطة.

السلطة المحلية في دستور 2014

يأتي إصدار هذا الكتيب الخاص بالسلطة المحلية في إطار برنامج جمعية النساء التونسيات للبحث حول التنمية المتعلق بدعم المشاركة السياسية للنساء.

ويندرج هذا الإصدار ضمن الجهود المبذولة من طرف الجمعية للتعريف بالنصوص القانونية للنهوض بثقافة المواطنة لدى النساء والشباب وحثهن/هم على الانخراط في الحياة العامة والسياسية خاصة في هذه المرحلة التاريخية الراهنة التي تمر بها تونس.

إيماناً من الجمعية بدور النساء والشباب في المجتمع كأحد مقومات التنمية والتطوير والتحديث، وكذلك بأن التنمية الجهورية والعدالة الاجتماعية لا تتحقق إلا بإدماج كل القوى الحية وفي مقدمتها النساء والشباب،

ولأن مشاركة النساء والشباب في صياغة الشأن العام هي تعبير حقيقي وفعلي عن مصالحهن/هم، ولأن الإسهام في المسار الانتخابي والمشاركة الفعالة في المجالس البلدية والجهوية ضروري لتغيير المجتمع وتحسين أوضاع النساء والشباب وجعل صوتهن(هم) مسموعاً.

يقوم هذا الدليل بتسليط الضوء على المبادئ الأساسية التي جاء بها دستور تونس الجديد حول السلطة المحلية وتوضيح المفاهيم والمصطلحات التي يركز عليها الباب السابع الخاص باللامركزية والديمقراطية التشاركية والحوكمة المحلية، وتبسيط المعطى القانوني لبناء قدرات القوائم والقائمين على التكوين وتيسير عملهن/هم في إطار انجاز الأنشطة التكوينية والتوعوية المتصلة بمشروع "إلى صناديق الاقتراع أيها المواطنات!" الموجهة للنساء والشباب.



Cité les roses, im.sprols, rue 7301, bloc9
El Menzah 9B, 1004 Tunis, Tunisie
Tél/Fax : (00216) 71 870 580
Email: afturd@gmail.com
Site web : www.afturd-Tunisie.org