

عدد 4 - 2016



القانون والسياسة

المجلة التونسية للدراسات القانونية والسياسية (مجلة محكمة)

المدير المؤسس :

لطفى طرشونة

عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة

الترشح للانتخابات الرئاسية في تونس
جواهر السخيري

الفاعلون في الانتخابات المحلية
سعاد بالحاج علي

إعفاء رؤساء النيابة الخصوصية البلدية
في تونس
سفيان العامري

الملك العمومي والمنافسة
سناء البحري

قراءة في ثنائية السلطة التنفيذية في تونس
من خلال دستور 27 جانفي 2014
مسعود جندلي

مصلحة الأجير
هدى الطالب علي

الإستفتاء المحلي في ظل دستور 27
جانفي 2014

أسماء بن عبد الله

حرية التعبير في دستور 27 جانفي 2014
أيمن الزغدودي

خصوصية التعديل في دستور 27 جانفي
2014

ايناس القلعي

طبيعة السلطة التريبية للهيئة العليا المستقلة
للانتخابات
بثينة بوقرة

قوانين المالية في دستور 2014 :

بين القطيعة والتواصل
جلييلة بوزويتة



مجلة كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة

القانون و السياسة

المجلة التونسية للدراسات القانونية والسياسية

المدير المؤسس : لطفي طرشونة
عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة

المنسق: توفيق الفناي

كتابة التحرير:

فتحي الحامدي . عبد السلام الفطناسي . أحمد شاكر

الرئية العلمية

* أحمد عمران

* أحمد السوسي

* منجي طرشونة

* محمد رضا جنيح

* خليفة خروبي

* نجيب بالعيد

* فرح لقصير

* جمال الديبسي

* إيهاب بن رجب

* لطفي طرشونة

* نبيل بن عايشة

* امين محفوظ

* منير العياري

* منتصر الوردي

* عماد ميميش

* توفيق الغنّاي

الفهرس

- الإستفتاء المحلي في ظلّ دستور 27 جانفي 2014 5
أسماء بن عبد الله
- حرية التعبير في دستور 27 جانفي 2014 21
أيمن الزغدودي
- خصوصية التعديل في دستور 27 جانفي 2014 51
ايناس القلعي
- طبيعة السلطة الترتيبية للهيئة العليا المستقلة للانتخابات..... 119
بثينة بوقرة
- قوانين الماليّة في دستور 2014: بين القطيعة والتواصل..... 137
جليلة بوزويطة
- الترشّح للإنتخابات الرئاسيّة في تونس 179
جواهر السخيري
- الفاعلون في الانتخابات المحلية 245
سعاد بالحاج علي
- إعفاء رؤساء النيابة الخصوصية البلديّة في تونس 309
سفيان العامري
- الملك العمومي والمنافسة..... 387
سناة البحري

قراءة في ثنائية السلطة التنفيذية..... في تونس من خلال دستور 27 جانفي
2014 413

مسعود جندلي

مصلحة الأجير 439

هدى الطّالب علي

الإستفتاء المحلي في ظلّ دستور 27 جانفي 2014

أسماء بن عبدالله

أستاذة محاضرة في القانون العام
كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة

هل يؤسّس دستور 27 جانفي 2014 للإستفتاء المحليّ؟ هذا التّساؤل يعتبر ذا أهميّة بالغة، نظرا لاعتماد هذا الدّستور تنظيما لامركزيّا متطورا، مقارنة بدستور الجمهوريّة I، دستور غرة جوان 1959. فهل يصل هذا التّطور للتّنظيم اللامركزي إلى حدّ إرساء إستفتاء محليّ؟

يمكن تعريف الإستفتاء عامّة بأنّه تقنية من تقنيات الدّيمقراطيّة تقوم على أخذ رأي الشعب في مسألة ما⁽¹⁾، وبذلك يكون الإستفتاء المحليّ تقنية تقوم على أخذ رأي المواطنين المحليّين في مسألة تهّم متساكني جماعة محليّة أي أنّ هذا الإستفتاء محدّد من حيث الرّقعة الجغرافيّة ولا يهّم كامل إقليم الدّولة.

ويرتبط الإستفتاء المحليّ باللامركزيّة الإداريّة ليؤكّد بذلك إلى حدّ ما علاقة اللامركزيّة بالدّيمقراطيّة. ونعني باللامركزيّة أسلوب من أساليب التّنظيم الإداري يقوم على الاعتراف بوجود شؤون محليّة مختلفة عن الشؤون الوطنيّة يكلف القانون أشخاص قانونيّة مستقلّة بذاتها، تعرف بالجماعات الترابيّة أو المحليّة بالسّهر على إدارتها بوساطة هياكل تكون عادة منبثقة عنها⁽²⁾ ومن ثمّ وقع الرّبط

(1) انظر: RANNEY (A), Référendum et démocratie, Pouvoirs n° 77, 1996, p.7.
(2) محمد رضا جنّيح، القانون الإداري، طبعة ثانية، مركز النّشر الجامعي، تونس 2008، ص 68.

بين الديمقراطية واللامركزية ليعتبرها شق من الفلاسفة والفقهاء بمثابة الخلية الأساسية للديمقراطية⁽¹⁾.

وقد أثبت التاريخ لفترة معينة علاقة الديمقراطية باللامركزية⁽²⁾ فكل بناء لنظام ديمقراطي للدولة يتبع بتكريس اللامركزية التي لا تعد غاية في حد ذاتها بل هي في خدمة هذا النظام⁽³⁾.

بالرغم من أن شق آخر من الفقه كالفقيه Eiseneman ينفي علاقة اللامركزية بالديمقراطية⁽⁴⁾، فالاستقلالية التي تتمتع بها الهياكل المحلية لا تعني بالضرورة إستعمال تقنيات الديمقراطية خاصة أن الديمقراطية تتلاءم أيضا مع النظام المركزي.

بالنسبة للتجربة التونسية، فإن تثبيت العلاقة بين اللامركزية والديمقراطية يعتبر جد حديث بل هو حديث الساعة بالرغم من الجذور التاريخية للتنظيم اللامركزي حيث أحدثت أول بلدية في تونس سنة 1858 وهي بلدية الحاضرة⁽⁵⁾، دون الإعراف لها بإستقلالية فعلية. وعند حلول نظام الحماية، وقع دعم المؤسسة

(1) وذلك بالنسبة لـ :Tocqueville, Rousseau, Montesquieu. أنظر :

DE TOCQUEVILLE (A), L'ancien régime et la révolution, Folio histoire, Paris, 1989.

MONTESQUIEU : De l'esprit des lois, livre VIII, Chapitre XX, classique Garnier, Paris, 1956, p.134. ROUSSEAU (J.J), Le contrat social, livre III, chapitre IX, Edition Montaigne, 1943, p.207.

(2) فمثلا في فرنسا بعد سقوط الإمبراطورية الثانية، النقاشات حول قانون المتعلق بالأقاليم وقانون 1884 المتعلق بالبلدية تربط بين الديمقراطية واللامركزية بصفة وثيقة: أنظر :

MENY (Y), Centralisation et décentralisation dans le débat politique, LGDJ, Paris, 1974.

أنظر أيضا:

REGOURD (S), De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie, RDP 1999, p.961.

(3) أنظر :

ROIG (Ch), Théorie et réalité de la décentralisation, RFSP, volume XVI, n°3, juin, 1966, p.453 et s.

(4) أنظر :

EISENMANN (Ch), Centralisation et décentralisation, Esquisse d'une théorie générale, L.G.D.J, Paris, 1948

(5) حول الظهور التاريخي لمؤسسة البلدية في تونس راجع :

BEN ACHOUR (Y), Droit administratif, 2ème édition, CPU, Tunis, 2000, p.146.

البلدية، تماشياً مع تدفق المستعمرين الأجانب وإستقرارهم بالمدن الساحلية، فالخلفية التي إرتكز عليها لإرساء البلدية هي خلفية إستعمارية بحثة. وقد تواصل هذا القطع بين اللامركزية وإرساء الديمقراطية حتى بعد الإستقلال، تحت شعار الوحدة القومية، ونظام الحزب الواحد، إذ اعتمدت الدولة الحديثة بدورها التنظيم المركزي على حساب اللامركزية.

وعموماً وحتى بالنسبة للإستفتاء على المستوى الوطني في حد ذاته، فقد نص عليه دستور غرة جوان 1959 بطريقة متأخرة وذلك بمقتضى التنقيح الدستوري الخامس للدستور سنة 1976⁽¹⁾ وتدعم بالتنقيح الثاني عشر للدستور لسنة 1997⁽²⁾ دون أن ننسى التنقيح الرابع عشر لسنة 2002 الذي كان نتيجة اللجوء لإستفتاء دستوري لأول مرة في التاريخ السياسي التونسي بعد الموافقة على مشروع التعديل من قبل الناخبين⁽³⁾.

(1) لم ينص الدستور التونسي لغرة جوان 1959 على الإستفتاء في صيغته الأصلية وأدخلت تقنية الإستفتاء في إطار الفصل 2 منه فقرة ثانية والفصل 47 بمقتضى القانون الدستوري عدد 37 لسنة 1976 المؤرخ في 8 أفريل 1976 (الرائد الرسمي للجمهورية التونسية الصادر في 9-13 أفريل 1976، ص، 972). وذلك على إثر الخروج من مأزق بيان جربة الوحيد بين ليبيا وتونس سنة 1974. أنظر حول هذه المسألة:
BEN ACHOUR (R), Le référendum en Tunisie, In journées tuniso-françaises de droit constitutionnel, Tunis, Sousse 11-16 mars 1988, CERT, Tunis, 1990, p.315.

وكذلك:

BOUONY (L), Réflexions sur l'introduction de la technique référendaire en droit constitutionnel tunisien, RTD 1979 II p.87.

(2) تنقيح الدستوري لسنة 1997 بمقتضى القانون الدستوري عدد 65 لسنة 1997 المؤرخ في 27 أكتوبر 1997 (الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 87 الصادر في 31 أكتوبر 1997 ص. 2053). تدعم الإستفتاء في الدستور التونسي وخاصة صلاحيات رئيس الجمهورية في اللجوء لهذه التقنية من خلال الفصلين 47 و 76. راجع حول هذه المسألة: رافع بن عاشور: الجديد في مادة الإستفتاء، الجمعية التونسية للقانون الدستوري، مركز الدراسات والبحوث الإقتصادية والإجتماعية، تونس، 1999، ص. 61. وأيضاً:
BEN ACHOUR (R), Le référendum en Tunisie, in Référendum et démocratie, Toulouse, 1998, 133.

وكذلك إكرام بن عمر: تعديلات الدستور التونسي، كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية والسياسية بسوسة، 1998-1999.

(3) القانون الدستوري عدد 51 لسنة 2002 المؤرخ في 1 جوان 2002 (الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 45 بتاريخ 3 جوان 2002 ص. 1442). حول إستفتاء 2002 وما أثاره من إشكاليات وتجاوزات راجع: رافع بن عاشور: المؤسسات والنظام السياسي

لكن هذا القطع بين التنظيم اللامركزي والديمقراطية بدأ في التقلص بسبب الأحداث التي عاشتها الدولة منذ أواخر سنة 2010، وتمظهر ذلك على مستوى الخطاب السياسي بالرغم من غياب التكريس على مستوى النصوص القانونية للفترة الإنتقالية⁽¹⁾.

وقد تدعّم الربط بين تفعيل اللامركزية وتكريس الديمقراطية المحلية بمناسبة صياغة دستور 27 جانفي 2014؛ فقد جاء في تقرير لجنة الجماعات العمومية الجهوية والمحلية حول مشروع الفصول المتعلقة بباب السلطة المحلية: «ضرورة اعتماد دستور ما بعد الثورة لخيار التنظيم اللامركزي بشكل صريح ومبدئي، لا مركزية فعلية إقتناعا منها... وأن المسار الديمقراطي لا يفرض من فوق...»⁽²⁾

وقد تبلور ذلك في إطار دستور 27 جانفي 2014، في بابه الأول المتعلق بالمبادئ العامة في إطار الفصل 14 الذي جاء فيه «تلتزم الدولة بدعم اللامركزية وإعتمادها بكامل التراب الوطني في إطار وحدة الدولة»، في ذلك دلالة على أن اللامركزية أصبحت مبدأ دستوريا، بالإضافة إلى ذلك، خصص دستور 27 جانفي 2014 الباب السابع منه المتكوّن من 12 فصلا للسلطة المحلية.

إنّ دراسة الإستفتاء المحلي كتقنية من تقنيات الديمقراطية المحلية في ظلّ التنظيم اللامركزي يكتسي أهمية بالغة لضرورة إستكمال المنظومة القانونية للتنظيم اللامركزي لتفعيل ما نصّ عليه الدستور⁽³⁾، وبالتالي يبقى السؤال المطروح، أي إطار دستوري للإستفتاء المحلي في ظلّ دستور 27 جانفي 2014 والذي من خلاله يمكن أن نقدّم تصوّرات حول الإستفتاء المحلي؟

بتونس، طبعة ثانية، مركز النّشر الجامعي، 2009، تونس، ص. 352. وأيضا فطومة الشوك: الإستفتاء في القانون الدستوري التونسي، كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية والسياسية بسوسة، 2006-2007، ص. 90 وما يتبع.

(1) أنظر:

JENAYAH (R), Démocratie locale et transition politique en Tunisie, Doit et politique, n°1 2012, p.401.

(2) تقرير لجنة الجماعات العمومية الجهوية والمحلية حول مشروع الفصول المتعلقة بباب السلطة المحلية، 2012-10-27.

(3) خاصّة وأنّه وقع إستكمال مشروع مجلة الجماعات المحلية ووضعها على ذمة العموم لتقييمه وتقديم الإقتراحات اللازمةمراجع: www.ccl.tn

I - الأسس الدستورية للإستفتاء المحلي :

لم ينصّ دستور 27 جانفي 2014 صراحة على الإستفتاء المحلي، لذلك وجب البحث عن أسسه الدستورية ومدى تكريس الدستور له، والتي تبدو أنّها أسس غير مباشرة تتمثل في مبدأ التدبير الحرّ (أ) عموما مع تنصيب الدستور بصفة خاصة على اعتماد آليات الديمقراطية التشاركية (ب).

أ- مبدأ التدبير الحرّ:

ينصّ الفصل 132 من الدستور على أنّه «تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية القانونية، وبالاستقلالية الإدارية والمالية، وتدير المصالح المحلية وفقا لمبدأ التدبير الحرّ» فهل يؤسس هذا الفصل للإستفتاء المحلي خاصّة وآنه ربط بين الإستقلالية المالية والإدارية ومبدأ التدبير الحرّ الذي أصبح يعتبر عنصرا من عناصر اللامركزية الترابية التي تقوم على فكرة الإستقلالية تجاه السلطة المركزية. يعتبر مبدأ التدبير الحرّ مبدأ مجردا لم يقع تحديد مضمونه الجوهري على مستوى الدستور، لذلك لا بدّ من اللجوء لفقهاء القضاء الدستوري المقارن لإبراز أركانه.

أقرّ المجلس الدستوري الفرنسي أنّ مبدأ التدبير الحرّ يمثل حرية مضمونه دستوريا⁽¹⁾ أساسها الفصل 72 من دستور 4 أكتوبر 1958. ويقتضي هذا المبدأ :

أولا : أن تكون لكلّ جماعة عمومية ترابية مجلس منتخب، أي يؤسس لديمقراطية تمثيلية نجد صداها في إطار الفصل 133 من الدستور، يُمارس فعلية⁽²⁾.

ثانيا : أن تتمتع هذه الجماعات المحلية بقدر من الحرية على مستوى إنتداب أعوانها وتسييرهم وحذف بعض الوظائف⁽³⁾.

(1) وذلك في قرار صادر عن مجلس الدستوري الفرنسي بتاريخ 2 جويلية 2010، أنظر: CC, 2 juillet 2010, n°2010-12 QPC, Rec.p.134.

(2) وذلك في قرار صادر عن مجلس الدستوري الفرنسي بتاريخ 8 أوت 1985، أنظر: (3)CC.8 août 1985, n° 85-196 DC. Rec.p.63.

الفرنسي بتاريخ 20 جانفي 1984، أنظر: وذلك في قرار صادر عن مجلس الدستوري CC.20 janvier 1984 n°83-168 DC.Rec.p.38.

ثالثا : أن تتمتع أيضا باستقلالية على المستوى المالي أي بموارد ذاتية كافية للقيام بالمهام الموكولة إليها⁽¹⁾.

رابعا : أن تضع القواعد الخاصة بتسييرها الداخلي ونظامها الداخلي⁽²⁾.

خامسا : لها حرية في إبرام العقود⁽³⁾.

وتبعا لذلك، يعني مبدأ التدبير الحرّ، أنّ الجماعات المحليّة تتمتع بقدرة فعليّة لاتخاذ القرار وتسيير شؤونها، لكن هل يعني ذلك أن تلجأ للإستفتاء المحليّ اعتمادا على مبدأ التدبير الحرّ؟ خاصّة وأنّ الدستور نصّ في إطار فصله 133 على أنّه "تدير الجماعات المحليّة مجالس منتخبة. بمعنى أنّ إدارة هذه الجماعات تتمّ عبر مجالس منتخبة" وتبعا لذلك نلاحظ وجود أساس دستوري واضح لديمقراطية تمثيلية وغيابه بالنسبة للإستفتاء المحليّ، خاصّة إذا ما قارنا ذلك بالإستفتاء على المستوى الوطني الذي نصّ عليه الدستور صراحة في مناسبتين :

- أوّلا في إطار الفصل 3 منه بما أنّه ينصّ على أنّ "الشعب هو صاحب السيادة ومصدر السلّطات، يمارسها بواسطة ممثليه المنتخبين أو عبر الإستفتاء".

-ثانيا في إطار الفصل 50 منه الذي جاء فيه "يمارس الشعب السلطة التشريعية عبر ممثليه بمجلس نواب الشعب أو عن طريق الإستفتاء".

إنّ مبدأ التدبير الحرّ وإن كان لا يعني بالضرورة اللجوء للإستفتاء فإنّه لا يتناقض معه، خاصّة وأنّ الديمقراطية المحليّة تعتبر أساس النّظام الديمقراطي للدولة إذ يصعب الفصل بين الديمقراطية على المستوى الوطني والديمقراطية على المستوى المحليّ وهو نظام تنصّ عليه توطئة دستور 27 جانفي 2014 والذي جاء فيها "نحو نواب الشعب التّونسي، أعضاء بالمجلس الوطني التأسيسي... وتأسيسا لنظام جمهوري ديمقراطي تشاركي... نرسم على بركة الله هذا الدستور".

(1) راجع قرار المجلس الدستوري الفرنسي بتاريخ 29 ديسمبر 2005 : CC. 29 décembre 2005, n° 2005-530 DC. Rec.p.68.

(2) راجع قرار المجلس الدستوري الفرنسي بتاريخ 14 جانفي 1999 : CC. 14 janvier 1999, n° 98-407 DC. Rec.p.21.

(3) راجع قرار المجلس الدستوري الفرنسي بتاريخ 20 جانفي 1993 : CC. 20 janvier 1993, n° 92-316 DC. Rec.p.14

وقد أثبتت التجارب المقارنة إمكانية اللجوء للإستفتاء المحلي بالرغم من عدم التنصيص عليه صراحة ضمن الدستور : ومثال ذلك الدستور الفرنسي لـ 4 أكتوبر 1958، لم ينص صراحة على الإستفتاء المحلي إلا بعد التنقيح الدستوري لسنة 2003، وصدور قانون 1 أوت 2003 المتعلق بالإستفتاء المحلي⁽¹⁾ إلا أنه قبل هذا التاريخ وقع اللجوء للإستفتاء المحلي في مجالات محددة تمس وجود الجماعة العمومية المحلية في حد ذاتها كالدمج بين البلديات وأخذ رأي الناخبين المحليين في الشؤون المحلية وخاصة في مجال التهيئة تكريسا للديمقراطية المحلية⁽²⁾. بالإضافة إلى هذه الأسس الدستورية العامة للإستفتاء المحلي، نص الدستور على اعتماد آليات الديمقراطية التشاركية.

ب- اعتماد آليات الديمقراطية التشاركية:

ينص الفصل 139 من الدستور «تعتمد الجماعات المحلية آليات الديمقراطية التشاركية ومبادئ الحوكمة المفتوحة، لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني...»

يُحيلنا هذا الفصل بطريقة مباشرة للإستفتاء المحلي ذلك أنه ينص بطريقة صريحة، لا لبس فيها على اعتماد الجماعات المحلية آليات الديمقراطية

(1) أنظر:

J.O 2 août 2003, p.13218.

(2) فالبرغم من عدم تنصيص دستور 4 أكتوبر 1958 على الإستفتاء المحلي إلا أن القانون نص عليه في ثلاث حالات:

- 1- في حالة الجمع بين البلديات وذلك بمقتضى القانون عدد 71-588 بتاريخ 16 جويلية 1971 قنن في إطار الفصل 112-L-1 et S من مجلة البلديات.
- 2- ثم وقع التوسع في مجاله ليشمل الشؤون المحلية للبلدية على أساس القانون عدد 92-125 بتاريخ 6 فيفري 1992 نص عليه الفصل 125-L-1 et S من مجلة البلديات.
- 3- وحتى إمكانية انعقاد المجلس البلدى بطلب من نصف الناخبين للنظر في عمليات التهيئة بمقتضى القانون عدد 95-115 المؤرخ في 14 فيفري 1995 نص عليه الفصلان 125-2-2-L و 1-2-L من مجلة البلديات.

أنظر:

VIGUIER (J), Premières expériences de référendum local, RFDA mai-juin 1996, p.441.

DELVOLVE (P), Le référendum local, loi organique du 1er août 2003, RFDA, janvier, février 2004, p.7.

التشاركية ومبادئ الحوكمة المفتوحة، تكون الغاية منها مشاركة المواطن الفعلية في الشؤون المحلية، وتعتبر هذه المشاركة حقاً أساسياً نص عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، بعد تدعيمه للحقوق المدنية وقبل تأكيده على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية على أن كل فرد له الحق في إدارة الشؤون العامة لبلاده، إما بطريقة مباشرة أو عن طريق ممثليه⁽¹⁾؛ ليضع بذلك هذا الفصل أسس لثقافة الديمقراطية التشاركية داخل الدولة والتي سوف تنبثق من الأسفل بما أنها تمارس في إطار الجماعات المحلية.

والمقصود بالآليات الديمقراطية التشاركية في المجال الإداري اعتماد تقنيات تسمح لمنظوري الإدارة بالتدخل في اتخاذ القرار ليصبح بذلك له صفة المواطن الفاعل الذي يتمتع بجملة في الحقوق ويتعد عن صفة المنظور الذي لا بد أن يلتزم ويستجيب لإرادة الإدارة المنفردة لتشمل بذلك جملة من الآليات تمثل أساساً في حق المبادرة الشعبية⁽²⁾، الاستشارة⁽³⁾، الاستقصاء، وخاصة الإستفتاء بصنفيه: الإستشاري والتقريبي⁽⁴⁾.

(1) تنص المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان:

1- «لكل فرد الحق في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلاده إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون اختياراً حراً.

2- لكل شخص نفس الحق الذي لغيره في تقلد الوظائف العامة في البلاد.

3- إن إرادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة، ويعبر عن هذه الإرادة بانتخابات نزيهة دورية تجري على أساس الاقتراع السري وعلى قدم المساواة بين الجميع أو حسب أي إجراء مماثل يضمن حرية التصويت».

(2) نص على ذلك الفصل 21 من مشروع مجلة الجماعات المحلية، إذ يمكن لخمس الناخبين المحليين المسجلين بالنسبة للجماعات التي لا يتجاوز عدد سكانها خمسون ألف ولعشر الناخبين بالنسبة للجماعات التي يفوق عدد سكانها خمسون ألف إقتراح إدراج مسألة معينة صلب جدول أعمال جلسات مجلس الجماعة طلب إدراج مسألة معينة لمناقشتها في جلسات المجلس.

(3) نص على الإستشارة الفصل 20 من مشروع مجلة الجماعات المحلية يقترحها إما خمس أو عشر الناخبين حسب عدد سكان الجماعة المحلية أو أغلبية ثلثي مجلس الجماعة المحلية بناء على مبادرة من رئيس الجماعة أو من ثلث أعضاء المجلس.

(4) أنظر :

MULLER -QUOY (I), Démocratie locale, Juris-Classeur administratif, Fasc.117-10

بالإضافة إلى ذلك تدعم هذه الآليات الديمقراطية التشاركية مبادئ الحوكمة المفتوحة التي نصّ عليها أيضا الفصل 139 من الدستور.

وتعني الحوكمة المفتوحة مجموعة الآليات التي تهدف للتنسيق بين مختلف المتدخلين والوظائف والمصالح⁽¹⁾ ووصفت بأنها مفتوحة نظرا لسعيها لربط علاقة بين الإدارة من جهة والمتدخلين من الخارج أي من خارج الإدارة : المواطن، الجمعيات... من جهة أخرى فهي تؤسس لعلاقة أفقية بين الجماعات العمومية المحلية والمواطن والجمعيات والمجتمع المدني ككل⁽²⁾ : وتقتضي

(1) أنظر :

Le livre blanc présenté par la commission de l'Union Européenne 2001.

(2) أنظر :

ROSENBAUM (A), Gouvernance et décentralisation leçons de l'expérience, RFAF n°88, octobre-décembre 1998 , p.507.

وتدعيما لهذا السياق انخرطت تونس ضمن مبادرة الشراكة الحكومة المفتوحة بتاريخ 14 جانفي 2014 وتتضمن خطة العمل الوطنية لشراكة الحكومة المفتوحة 20 تعهدا تم تبويبها ضمن أربعة محاور أساسية :

المحور الأول : تعزيز النزاهة صلب القطاع العمومي من خلال مكافحة الفساد ودعم الديمقراطية عبر حكومة شفافة. ويشمل هذا المحور جملة من التعهدات التي تهدف إلى تطوير الإطار القانوني لمكافحة الفساد وتكريس حق النفاذ إلى المعلومة وتطوير عدد من البوابات الالكترونية (بوابة للشكاوي والابلاغ عن حالات الفساد وبوابة البيانات المفتوحة)،

المحور الثاني : تطوير الخدمات العمومية والرفع من جودتها ودعم المقاربة التشاركية وغرس مبادئ الحكومة المفتوحة بالقطاع العمومي من خلال تنفيذ عدد من التعهدات التي تتمحور في مجملها حول تبسيط الاجراءات الإدارية وتطوير عدد من الخدمات الإدارية على الخط وتطوير بوابة وطنية للمشاركة الإلكترونية لتطوير علاقة الادارة مع المواطن وتشريكه في مسارات اتخاذ القرارات العمومية وذلك مع الحرص على تعزيز قدرات كل من العون العمومي والمواطن للاستفادة من مبادرات الحكومة المفتوحة وغرس هذه الثقافة الجديدة لديهما. وقد أدى ذلك إلى صدور الأمر عدد 4030 لسنة 2014 مؤرخ في 3 أكتوبر 2014 يتعلق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي (الرائد الرسمي عدد 90 المؤرخ في 7 نوفمبر 2014)

المحور الثالث : تكريس الشفافية في المجال المالي والصفقات العمومية. ويشمل هذا المحور عددا من التعهدات التي ترمي أساسا إلى تيسير متابعة كيفية التصرف في الموارد العمومية من خلال نشر تقارير الميزانية وتقارير حول اسناد وتنفيذ الصفقات العمومية وتطوير منظومة الكترونية للميزانية المفتوحة.

المحور الرابع : تعزيز الشفافية في مجال التصرف في الثروات الطبيعية ومشاريع البنية التحتية وحماية البيئة من خلال نشر جملة من المعلومات والوثائق المتعلقة بالاستثمار

اللجوء لعدة آليات والإعتراف بحقوق المواطن المحلي : الحق في المعلومة⁽¹⁾، الإستشارة، تعليل القرارات، بالإضافة إلى اعتماد آليات الديمقراطية التشاركية⁽²⁾ بمعنى أن الفصل 139 من الدستور : يؤكد مرتين على اعتماد آليات الديمقراطية التشاركية وتبعاً لذلك الإستفتاء المحلي .

و تتماشى هذه الآليات مع ما نصّ عليه الفصل 15 من الدستور في الإدارة من أن «الإدارة العمومية في خدمة المواطن والصالح العام، تنظّم وتعمل وفق مبادئ الحياد والمساواة وإستمرارية المرفق العام، ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنّجاعة والمساءلة «وهي مبادئ تؤدّي وتؤسّس إلى إرساء «إدارة» جيدة «une bonne administration» التي نصّ عليها ميثاق الحقوق الأساسية للإتحاد الأوروبي⁽³⁾، وما يمكن إستنتاجه من خلال الفصل 139 من الدستور أنّه يؤسّس

في قطاع المحروقات والمناجم وتطوير منظومات معلوماتية ووضعها على الخط للعموم لمتابعة مشاريع البنية التحتية وذلك إلى جانب أحداث مرصد للبيئة والتنمية المستدامة يكلف بضبط ونشر مؤشرات تمكن من متابعة الوضع البيئي. راجع موقع: www.ogptunisie.gov.tn

(1) وقد ركّز مشروع مجلة الجماعات المحلية في القسم الرابع «في مشاركة المواطنين» من الجزء الأول المتعلّق بالمبادئ العامة، الكتاب الأول أحكام عمّامة على حق المواطن المحلي في المعلومة وذلك بتنصيبه في إطار الفصول 15-16 و17 على طرق إعلام المواطن حتى يستطيع أن يشارك في اتخاذ القرارات.

(2) أنظر :

VANDELLI (L), La gouvernance locale démocratique, in « La décentralisation et la démocratie locale enjeux et perspectives », Actes du colloque international, Hammamet, du 30 juin au 2 juillet 2011, Centre de formation et d'appui à la décentralisation, p.126.

(3) الفصل 41 من الباب الخامس تحت عنوان «المواطنة» من هذا الميثاق وقد جاء فيه :
Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union. 30.3.2010 Journal officiel de l'Union.
Ce droit comporte notamment: a) le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre; b) le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires; c) l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.

Toute personne a droit à la réparation par l'Union des dommages causés par les institutions, ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres.

Toute personne peut s'adresser aux institutions de l'Union dans une des

للإستفتاء المحلّي مع إعطائه الإطار الملائم؛ ألا وهو وجود هياكل منتخبة إنتخاباً عامّاً، حرّاً، مباشراً، سرّيّاً، نزيهاً، شفافاً. فيأتي هذا الإستفتاء المحلّي كآليّة من آليّات الديمقراطيّة التشاركيّة لاستكمال أوجه علاقة اللامركزيّة بالديمقراطيّة: فهي تكرّس ديمقراطيّة تمثيليّة متبوعة بالديمقراطيّة التشاركيّة. هذه الأسس الدّستوريّة المباشرة أو الغير المباشرة العامّة والخاصّة للإستفتاء المحلّي تجعلنا أيضاً نستنتج الملامح الدّستوريّة للإستفتاء.

II- الملامح الدّستوريّة للإستفتاء المحلّي :

يخضع الإستفتاء المحلّي لجملة من الضّوابط حسب دستور الجمهوريّة الثانية، دستور 27 جانفي 2014، وذلك على مستويين: على مستوى طبيعته (أ) من جهة وعلى مستوى مجاله (ب) من جهة أخرى.

أ- طبيعة الإستفتاء المحلّي :

ينصّ الفصل 139 من الدّستور كما وقع ذكر ذلك على أن «تعتمد الجماعات المحليّة آليّات الديمقراطيّة التشاركيّة...» بمعنى أنّ هذا الفصل نصّ على كافّة أصناف الجماعات المحليّة بدون استثناء: أي الإقليم وما يطرحه من تساؤلات وإستفسارات حول حقيقة إعتبره، جماعة محليّة نظراً لغياب إنتخابات مباشرة، الجهة والبلديّة: ويعني ذلك يمكن للقانون أن ينصّ على إستفتاء على مستوى الإقليم، على إستفتاء على مستوى الجهة، وكذلك إستفتاء على مستوى البلديّة شأنه في ذلك شأن الدّستور الفرنسي في إطار فصله 72-1⁽¹⁾، بالرّغم من أنّ هناك

langues des traités et doit recevoir une réponse dans la même langue ».

حول ذلك راجع :

BOUSTA (R), Essai sur la notion de bonne administration en droit public, L'Harmattan, Paris, 2010.

(1) ينصّ هذا الفصل على :

« La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence. Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie

دساتير تقرّ بهذا الحقّ لبعض أصناف الجماعات المحليّة فقط وليس لمجمّلها مثل ما نصّ عليه الفصل 123 من الدّستور الإيطالي الذي أسند اللّجوء للإستفتاء للجهات دون غيرها⁽¹⁾.

من منظور آخر، يستعمل الفصل 139 من الدّستور "عبارة تعتمد" بمعنى هل أنّه يفرض على الجماعات المحليّة إستعمال آليات الديمقراطيّة التشاركيّة ككلّ؟ أم يترك لها سلطة تقديرية في اللّجوء لهذه الآليات؟ إنّ فعل "تعتمد" يتماشى أكثر مع إلزامها باعتماد هذه الآليات، وقد يترك لها القانون فيما بعد حرية إختيار الآلية التي تراها مناسبة: بمعنى أنّ اللّجوء للإستفتاء من قبل الجماعات المحليّة قد يخضع للسلطة التقديرية لهذه الجماعة، لأنّها قد تحبّد آلية أخرى من آليات الديمقراطية التشاركية عن آلية الإستفتاء.

من ناحية أخرى، من له الحقّ في المبادرة في هذا الإستفتاء المحليّ؟ حسب القانون المقارن، توجد ثلاث توجّهات لإعطاء هذا الحقّ سواء للمواطنين

du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité. Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.»

(1) جاء في هذا الفصل:

«Chaque Région a un statut qui, en harmonie avec la Constitution, en fixe la forme de gouvernement et les principes fondamentaux d'organisation et de fonctionnement. Le statut régleme l'exercice du droit d'initiative et du référendum sur les lois et sur les mesures administratives de la Région ainsi que la publication des lois et des règlements régionaux. Le statut est adopté et modifié par le Conseil régional par une loi approuvée à la majorité absolue de ses membres, au moyen de deux délibérations successives à un intervalle de deux mois au moins. Cette loi ne requiert pas d'être visée par le Commissaire du Gouvernement. Le Gouvernement de la République peut soulever la question de constitutionnalité sur les statuts régionaux devant la Cour constitutionnelle, dans les trente jours suivant leur publication. Le statut est soumis à référendum populaire si un cinquième des électeurs de la Région ou un cinquième des membres du Conseil régional en font la demande, dans les trois mois suivant sa publication. Le statut soumis à un référendum populaire n'est promulgué que s'il est approuvé à la majorité des suffrages valables. Dans chaque Région le statut règle le Conseil des autonomies locales en tant qu'organe de consultation entre la Région et les collectivités locales.»

المحلّيين عن طريق المبادرة الشعبيّة أو لهياكل الجماعة المحليّة : الهيكل التّنفيذي للجماعة العموميّة المحليّة أي لرئيس الجماعة المحليّة والهيكل التّفاوضي للجماعة العموميّة المحليّة أي للمجالس المنتخبة⁽¹⁾.

إنّ إسناد هذا الحقّ لجهة دون غيرها، لا بدّ أن يتماشى مع ما نصّ عليه الدّستور، وخاصّة الفصل 133 منه الذي جاء فيه "تدير الجماعات المحليّة مجالس منتخبة". بمعنى أنّ تقرير اعتماد آليات الديمقراطيّة التشاركيّة ومنها الإستفتاء المحليّ يرجع للهيكل التّفاوضي للجماعة المحليّة على أساس مداولة من مدولاته، ولا يمكن أن يتخلّى عن ذلك لا للهيكل التّنفيذي ولا للناخبين المحليين، وفي ذلك إقرار بأهميّة الهيكل المنتخب في إدارة شؤون الجماعة المحليّة، حتّى لا تؤدّي لإضعاف الديمقراطيّة التمثيليّة لحساب الديمقراطيّة التشاركيّة، وهذا الفصل أي الفصل 133 من الدّستور يجعلنا نستشفّ الطّبيعة الأخرى للإستفتاء وهو أنّ دستور 27 جانفي 2014، يؤسّس لاستفتاء إستشاري وليس تقريريّ لأنّه نصّ فقط على أنّ الهياكل المنتخبة هي التي تدير الجماعات المحليّة، بمعنى أنّ هذه الهياكل يمكن أن تعتمد ما ذهب إليه الإستفتاء، كما يمكن أن لا تأخذ بذلك، ليكون بذلك الإستفتاء المحليّ بمثابة عمل تحضيري يتواصل عن طريقه الناخب والمنتخب ولا يمكن الطعن في الإستفتاء في حدّ ذاته بل فقط في القرار الذي اتخذ على أساس نتائج الإستفتاء⁽²⁾.

وبالتاليّ يمكن أن يتبيّن لنا طريقة عرض المسألة على الناخبين والتي تتمثل في عرض عليهم سؤال في صيغة طلب رأيهم حول موضوع ما⁽³⁾ وليس طلب المصادقة من عدمها عليه وهي أولى درجات مشاركة المواطن المحليّ في اتخاذ

(1) حول ذلك راجع :

PREMAT (Ch), L'inclusion progressive du référendum local en Europe, in Le référendum, sous la direction de Francis HAMON, La Documentation Française, coll. «Documents d'é constitutionnel et institutions politiques », Paris, 2006 p. 52.

(2) أنظر :

KOUBI (G) , Droit des collectivités territoriales et « Référendum administratif local », in La démocratie locale, Représentation, participation et espace public, CURAPP / CRAPS, PUF, Paris, 1999, p.214.

(3) مثال ذلك: ما رأيكم في ... أو هل توافقون على ...

القرار. ليقْلص بذلك هذا الفصل من مكانة آليات الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي بما فيها الإستفتاء المحلي خاصة وأنّ مجال تكريسه يعتبر محدّداً.

- ب : مجال الإستفتاء المحلي :

ينصّ الفصل 139 من الدستور على إعتداد آليات الديمقراطية التشاركية في "إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها طبقاً لما يضبّطه القانون".

حدّد هذا الفصل مجال إعتداد آليات الديمقراطية التشاركية ومنها الإستفتاء المحلي وحصرها في التنمية والتهيئة الترابية، على عكس بعض الدساتير المقارنة التي تنصّ على مجال عامّ للإستفتاء، ألا وهو الشؤون المحليّة عامّة⁽¹⁾. وهذا التّحديد مردّه خصوصيّة العلاقة بين الدولة عامّة والجماعات المحليّة خاصّة من جهة والمواطن المحلي من جهة أخرى، فهو إستجابة لدوافع واقعيّة نتيجة أزمة اللامركزية في العهد السابق التي جعلت من هذا الصّنف من التنظيم أداة في يد السّلطة المركزيّة لفرض نفوذها على كامل الإقليم ممّا تسبّب في قطيعة بين احتياجات الجهات والسكان المحليين والأهداف من وراء تركيز التنظيم اللامركزي⁽²⁾.

ولا يمكن أن يشمل موضوع الإستفتاء حسب الفصل 139 في الدستور إلاّ برامج التنمية والتهيئة الترابية. والمقصود بالبرنامج جملة من التوجّهات تقوم على آليات تنفيذ للوصول إلى أهداف محدّدة خلال مدّة زمنيّة قصيرة أو متوسطة أو طويلة المدى وبذلك يهّم الإستفتاء الموافقة أو عدم الموافقة على برنامج في حدّ ذاته في مجال التنمية والتهيئة الترابية. أما مصطلح التنمية فيشمل التنمية بأبعادها المختلفة : الاقتصادية وكذلك الاجتماعية والثقافية.

(1) كما هو الشأن بالنسبة للدستور الفرنسي في إطار الفصل 72-1 والفصل من 123 الدستور الإيطالي سابق الذكر.

(2) راجع حول هذا الموضوع :

JENAYEH (R), Heurs et malheurs de l'autonomie locale en Tunisie, in Mélanges en l'honneur de professeur Joël MOLINIER, LGDJ, Paris, 2012, p.341.

TARCHOUNA (L), La place de la décentralisation dans un processus démocratique, in La décentralisation et la démocratie locale. Enjeux et perspectives, Centre de formation et d'appui à la décentralisation, Tunis, 2012, p.19.

وتختلف التنمية الاقتصادية عن النمو الاقتصادي الذي يحسب كميًا حسب نسبة النمو، والتوازن في ميزان الدفوعات. أما التنمية وإن كانت تشمل التنمية الاقتصادية فإنها تتعداها لتشمل المجال الاجتماعي والثقافي، فالتنمية في حد ذاتها لها مفهوم شمولي يعتمد على الجودة في التطور لتهم المجال الاجتماعي والثقافي والاقتصادي بالإضافة لانسامها بقدر من الاستمرارية⁽¹⁾. وهو ما أدى إلى إدخال مصطلح لامركزيّة التطور الاقتصادي والاجتماعي والثقافي ومنها الحوكمة في هذه المجالات التي تدعّم في نهاية المطاف الديمقراطية المحليّة بما أنّها تركزس المواطنة على المستوى المحلي وتؤكد على الحريات العامة⁽²⁾.

وتبقى التنمية في حد ذاتها مرتبطة بالتهيئة الترابية والتي تعنى حسب الفصل 2 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير "جملة الإختيارات والتوجّهات والإجراءات التي يتمّ ضبطها على المستوى الوطني أو الجهوي لتنظيم إستعمال المجال الترابي والتي من شأنها أن تضمن خاصّة التناسق في تركيز المشاريع الكبرى للبنى الأساسية والتجهيزات العموميّة والتجمّعات السكنيّة".

بمعنى هنا أنّ التهيئة الترابية تضمن الملائمة بين التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية والثقافية والتوازنات البيئية⁽³⁾. وهو مجال محبّد حتّى في القانون المقارن نظرا لأهمية هذه المجالات بالنسبة للمواطن المحلي⁽⁴⁾.

(1) المرجع السابق:

TARCHOUNA (L), La place de la décentralisation dans un processus démocratique, in La décentralisation et la démocratie locale. Enjeux et perspectives, p.37.

(2) تمثّل الحوكمة مصطلحا يصعب تعريفه لكنها تعنى في سياق العمل الإداري يقتضى ارساء درجة من الشفافية على العمل الإداري أى تكريس لآليات الديمقراطية الإدارية من استشارة، سهولة النفاذ للمعلومة... انظر:

ROSENBAUM (A), Gouvernance et décentralisation, Leçons de l'expérience, RFDA n°88, 1998, p.507.

(3) حول هذه المسألة راجع المرجع السابق:

BELHEDI (A), Décentralisation, aménagement du territoire et démocratie locale en Tunisie, Défis et enjeux, in La décentralisation et la démocratie locale. Enjeux et perspectives, p.157.

(4) خاصّة في ألمانيا وفرنسا، انظر المرجع السابق:

PREMAT (Ch), L'inclusion progressive du référendum local en Europe, p. 52.

وقد كرسست مجلة التهيئة الترابية والتعمير بعض آليات الديمقراطية التشاركية وإن كان بصفة محدودة خاصة في اعداد أمثلة التهيئة العمرانية وذلك عن طريق اللجوء للإستقصاء

وتبعاً لذلك يؤسس إستعمال آليات الديمقراطية التشاركية والحوكمة المفتوحة في هذا المجال لتطور متأني في الأسفل حسب متطلبات المجموعة البشرية، وليس تطور متأني من أعلى وهو ما يمكن أن يؤدي لإسقاط ما لا يتماشى مع حاجيات المجموعة البشرية المحلية وذلك ما يدعم البعد التنموي والاقتصادي للامركزية الترابية. ومن منظور آخر، لا يمكن للإستفتاء المحلي أن يمس ببعض المبادئ والحقوق والحريات الدستورية الأخرى : كمبدأ وحدة الدولة الذي نص عليه الفصل 14 من الدستور، ومبدأ شرعية الأداء الذي يقتضى تدخل السلطة التشريعية حسب الفصل 65 من الدستور⁽¹⁾. وقد أقرّ فقهاء القضاء المقارن أنه لا يمكن إجراء استفتاء محلي إلا في شأن محلي يدخل في مجال اختصاص الجماعة العمومية المحلية⁽²⁾.

وفي الختام، وإن كان دستور 27 جانفي 2014، يؤسس لاستفتاء محلي بطريقة محتشمة، لكن ذلك لا ينفي الدور الذي يمكن أن يلعبه المشرع لإضفاء قدر من الأهمية عليه تأكيداً لديمقراطية النظام داخل الدولة.

حسب الفصل 16 منها والتعاقد مع الإدارة في إطار دوائر التدخل العقارى وفقاً للفصلين 36 و 39 من المجلة. راجع حول ذلك:

BEN LETAIEF (M), Partenariat et gouvernance territoriale en Tunisie, in Mélanges en l'honneur d'Abdelfatteh AMOR, CPU, Tunis, p.261.

(1) ينص الفصل 65 من الدستور «تتخذ شكل قوانين عادية النصوص المتعلقة ب...-ضبط قاعدة الأداءات والمساهمات ونسبها وإجراءات استخلاصها.»

(2) وذلك في القرارات التالية:

TA de Lyon, 14 novembre 2011 n°1106500, TA de Bordeaux, 12 août 2011, n°1103080, TA de Nice, 13 juillet 2011 n°1102674 : Note BONNEFONT (R), AJCT 2012, Jurisprudence, p.97.