

قراءة شبكة مراقبون للمسار الانتخابي المتعلق بانتخابات المجالس المحلية

تتناول هذه الورقة خلاصة قراءة شبكة مراقبون للمسار الانتخابي الخاص بانتخابات المجالس المحلية المقررة تنظيمها يوم 24 ديسمبر 2023، من خلال محاولة الإحاطة بمختلف الجوانب المتعلقة بالإطار العام (1) والإطار القانوني (2)، بالإضافة الى قراءة أولية في تقدم المسار الانتخابي (3).

(1) الإطار العام

تمثل انتخابات المجالس المحلية لحظة انتخابية ثالثة في إطار المسار السياسي الذي تلى الإعلان عن حالة الاستثناء يوم 25 جويلية 2021، لتتلو الاستفتاء الدستوري والانتخابات التشريعية. على أن انتخابات المجالس المحلية تنفرد بخصوصية هامة تتمثل في تنظيمها للمرة الأولى في التاريخ الانتخابي التونسي، حيث لم يسبق أن تم إجراء انتخابات على المستوى المحلي من قبل. لذلك، يكتسي هذا الموعد الانتخابي أهمية مؤكدة من ناحية أنه يمثل موعدا جديدا غير معهودا من قبل الناخبين والمنتخبين على حد سواء. وقد ارتبطت به العديد من الرهانات المتعلقة أساسا بمسألة التنمية من خلال الترويج على أنها ستساهم بشكل كبير في تحقيق التنمية على مختلف الأصعدة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والبيئية والرياضية على المستوى المحلي، والمساهمة في تحسين مستوى عيش المتساكنين والمتساكنات.

تتدعم أكثر خصوصية انتخابات المجالس المحلية القادمة بالنظر الى أن الإعلان عن تنظيمها تزامن مع حل المجالس البلدية المنتخبة سنة 2018، وذلك بمقتضى المرسوم عدد 8 المؤرخ في 8 ديسمبر 2023. وقد جاءت عملية الحل زمنيا قبل أشهر قليلة من انتهاء العهدة النيابية البلدية بصفة طبيعية (2018-2023). كما ينص المرسوم على تكليف الكتاب العامين للبلديات بتسيير الشؤون البلدية الى حين تنظيم انتخابات بلدية قادمة، لم يتم الى حد اليوم تحديد موعدها الذي كان من المفترض أن يكون خلال هذه السنة.

وعليه، تطرح هذه المؤشرات الزمنية والمضمونية تساؤل حول وعن العلاقة المستقبلية بين المجالس المحلية القادمة والمجالس البلدية خاصة بالنظر الى شبه تطابق الرقعة الترابية التي يشملها كل صنف من أصناف الجماعات المحلية (279 مجلس محلي يغطي المعتمديات و350 مجلس بلدي يغطي التراب البلدي).

(2) الإطار القانوني

يمكن تحليل الى الإطار القانوني المنظم للانتخابات المحلية من زاوية الطبيعة القانونية للنصوص، توقيت إصدارها ومضمونها.

في علاقة بالمستوى الأول، لا بد من الإشارة الى أن المجالس المحلية تفتقد الى تنصيب دستوري صريح صلب الباب السابع من دستور 2022 المتعلق بالجماعات المحلية والذي يضم فصلا وحيدا ينص على أنه " تمارس المجالس البلدية والمجالس الجهوية ومجالس الأقاليم والهيكل التي يمنحها القانون صفة الجماعة المحلية المصالح المحلية والجهوية حسب ما يضبطه القانون ". على خلاف ذلك ، نجد أثرا لها صلب الفصل 75 من الدستور الذي يحدد مجالات القوانين الأساسية، التي من بينها النصوص

المتعلقة بالمجالس المحلية. وعليه، من المشروع التساؤل عن سبب غياب التنصيب الصريح على المجالس المحلية كصنف من أصناف المجالس المحلية صلب الباب المخصص لها والاكتفاء بالإحالة على النصوص التشريعية؟

بهذا المعنى، يعتبر خلق صنف المجالس المحلية خلقا تشريعيًا من خلال الإحالة الدستورية. غير أن عملية الإنشاء القانوني لم تتم عبر نص تشريعي، بل وفق آلية المراسيم. حيث صدر المرسوم عدد 10 المؤرخ في 8 مارس 2023 والمتعلق بتنظيم انتخابات المجالس المحلية وتركيبه المجالس الجهوية ومجالس الأقاليم.

زمنيا، يمثل المرسوم عدد 10 آخر مراسيم حالة الاستثناء، حيث تضمن نفس الرائد الرسمي الذي صدر فيه الأمر عدد 221 لسنة 2023 والمتعلق بدعوة أعضاء مجلس نواب الشعب لحضور جلسته العامة الافتتاحية. لذلك، كان بالإمكان انتظار تركيز المجلس النيابي الجديد الذي يتولى النقاش والمصادقة على النص المنظم للانتخابات المحلية، مما يضمن حدا أدنى من النقاش العام وتبادل المواقف، عوض اللجوء إلى تقنية المراسيم.

من ناحية المضمون، جاء المرسوم عدد 10 بالعديد من القواعد الجديدة وغير المألوفة، والتي تطرح أغلبيتها نقاطا إشكالية سواء على مستوى وجاهتها أو تطبيقها.

من جهة أولى، أرسى المرسوم بنية جديدة للجماعات المحلية تتكون من المجالس المحلية ومجالس الجهات ومجالس الأقاليم. بهذا المعنى، لم يلغى المرسوم الصنف الأول من الجماعات والمتمثل في المجالس البلدية، بل وقعت المحافظة على الأصناف " الكلاسيكية " ممثلة في المجالس البلدية والجهوية ومجالس الأقاليم التي وقع تغيير طرق انتخابها. بهذا الاحداث، أصبح مجال الجماعات المحلية يضم 4 هياكل مختلفة. للتذكير، فإن الإطار الدستوري السابق (دستور 2014) ومجلة الجماعات المحلية التي لا تزال أحكامها سارية المفعول تنص على وجود 3 أصناف فقط من الجماعات المحلية وهي البلدية والجهة والإقليم. كما أن البنية الهيكلية ما قبل 2014 كان تتكون من صنفين فقط من الجماعات المحلية: البلدية والمجالس الجهوية. لذلك، يبدو كذلك من المشروع التساؤل عن دوافع بعث هذا الصنف الرابع، خصوصا وأن المرسوم عدد 10، على غرار بقية مراسيم حالة الاستثناء، لا يتضمن شرحا للأسباب يمكن الاستئناس به لفهم دواعي هذا الخلق المؤسساتي الجديد.

إلى جانب هذه البنية الرباعية المتضخمة، يطرح تعدد الجماعات المحلية تحديد طبيعة العلاقة التي تحكم مختلف الأصناف. في هذا الإطار، لا ينص دستور 2022 أو المرسوم عدد 10 على وجود أي علاقة تفاضلية بين المجالس المحلية والمجالس الجهوية ومجالس الأقاليم، بل تعتبر "جماعات محلية و جهوية طبقا للباب السابع من الدستور".

غير أن المرسوم نحت من جهة أخرى علاقة ذات طبيعة خاصة بين مختلف الجماعات المحلية عبر ما يمكن تسميته بآلية " التصعيد ". يغطي مجال هذه الآلية أولا الجماعات المحلية داخليا قبل أن يتجاوزها ليشمل كذلك الوظيفة التشريعية، المجلس الوطني للجهات والأقاليم تحديدا.

داخليا، يتم انتخاب أعضاء المجالس المحلية بشكل مباشر، ل يتم في مرحلة ثانية تنظيم قرعة لاختيار ممثل عن المجلس المحلي بالمجلس الجهوي الراجع له بالنظر. إثر ذلك، ينتخب أعضاء المجلس الجهوي من بينهم ممثلا واحدا بمجلس الإقليم. بهذه الطريقة تكتمل تركيبه المجالس المحلية داخليا. خارجيا، ينتخب أعضاء كل مجلس جهوي 3 أعضاء لتمثيل المجلس الجهوي في المجلس الوطني

للجهات والأقاليم، كما ينتخب أعضاء كل مجلس إقليم نائبا واحدا لتمثيل الإقليم في المجلس الوطني للجهات والأقاليم. بهذا المعنى، يبدو جليا الدور الانتخابي-التصعيدي لكل صنف من الأصناف الذي ينطلق بانتخابات المجالس المحلية وينتهي في الغرفة الثانية للسلطة التشريعية.

على المستوى الانتخابي، يشير المرسوم عدد 10 الى اعتماد نظام الاقتراع القائم على الانتخاب على الأفراد في دورتين عند الاقتضاء، وهو ما يعني المحافظة على نفس الخيار الذي تم اعتماده في الانتخابات التشريعية الأخيرة. يطرح هذا الأخير تساؤلات تتعلق بمدى وجهة هذا النظام في إطار دوائر انتخابية ضيقة جدا ممثلة في العمادات. تتدعم أكثر هذه التساؤلات بالنظر الى أن تنقيح القانون الانتخابي بمقتضى المرسوم عدد 8 قد أقر الاقتراع على الأفراد في دورة واحدة بالنسبة للانتخابات البلدية القادمة، وهو ما سينتج عنه اختلاف في درجة المشروعية الانتخابية بين المنتخبين محليا والمنتخبين بلديا.

ولا تقف تمثيلية المنتخبين على مستوى المجالس المحلية، بل تتعداها الى المجالس الجهوية في إطار آلية التصعيد. حيث ينص المرسوم عدد 10 الى أنه يتم اعتماد القرعة بشكل تناوبي كل 3 أشهر لاختيار ممثل واحد عن كل مجلس محلي صلب المجالس الجهوية وذلك في خصوص العضوية والرئاسة. الى جانب ذلك، يتم اعتماد الانتخابات غير المباشرة بالنسبة لكل من مجالس الأقاليم والمجلس الوطني للجهات والأقاليم.

إن تعدد الآليات بين الاقتراع المباشر في دورة أو دورتين والانتخاب غير المباشر والقرعة يعد تكثيفا انتخابيا من شأنه أن يضعف من وضوح ومقروئية المسارات الانتخابية ويمكن أن يساهم في تعقيد العملية الانتخابية على الناخبين والمنتخبين على حد السواء. في هذا الإطار، تبرز انتخابات المجالس المحلية لا كمحطة انتخابية مستقلة بذاتها، بل كنقطة البداية لتشكيل مختلف الجماعات المحلية وصولا الى الغرفة الثانية للبرلمان.

على صعيد آخر، تمثل طبيعة التركيبة المزدوجة للمجالس المحلية بين المنتخبين والمعيّنين إحدى النقاط الجديدة وغير المألوفة. اذ بالرجوع لأحكام المرسوم عدد 10، ننتبين أن المجلس يتكون، بالإضافة الى المنتخبين، من مديري الإدارات المحلية بالمعتمدة. وهو نفس الاختيار الذي تم سحبه كذلك على المجالس الجهوية من خلال عضوية مديري المصالح الخارجية للوزارات والمؤسسات العمومية بالولاية المعنية.

الى جانب هذه الأبعاد الهيكلية، تمت المحافظة على نفس القواعد المتعلقة بتقديم الترشيحات التي تتمثل إجمالاً في ضرورة تقديم برنامج انتخابي للمترشح مشفوعاً بخمسين تزكية من الناخبين المسجلين في الدائرة الانتخابية المعنية، على أن تكون نصفها من الإناث وألا يقل عدد المزكين من الشباب دون سن 35 سنة عن 15 عشر مذكياً. كما تمت المحافظة على آلية سحب الوكالة صلب المجالس المحلية. بهذا المعنى، يبدو أن المرسوم واصل في نهج التراجع عن أهم المكاسب الانتخابية متمثلة أساساً في التمثيلية الواسعة للشباب والمرأة. من جهة أخرى، أقر المرسوم تمثيلية آلية لذوي والإعاقة صلب المجالس المحلية القادمة من خلال تخصيص مقعد واحد لهذه الفئة بالصفة في كل مجلس يتم تحديده باللجوء إلى آلية القرعة بين المترشحين المتقدمين من ذوي الإعاقة.

(3) المسار الانتخابي

يمكن تلخيص أهم ملاحظات شبكة مراقبون في علاقة بتقدم المسار الانتخابي

• انطلاق المسار الانتخابي فعليا قبل أن ينطلق قانونيا

إن أول ما تمت ملاحظته، في سابقة أولى جديدة غير معهودة، هو انطلاق المسار فعليا قبل صدور الأمر الرئاسي عدد 588 المؤرخ في 21 سبتمبر 2023 المتعلق بدعوة الناخبين. حيث قامت الهيئة ببث ومضات تحسيسية في وسائل الإعلام المرئية والمسموعة تتناول فيها أساسا مسألة صلاحيات المجالس المحلية، الى جانب دعوتها الناخبين والناخبات الى القيام بعملية تحيين مراكز الاقتراع الخاصة بهم.

• انتخابات محلية بصلاحيات غير محددة

من جهة أولى، إن اختصاص المجالس المحلية لا يتم استنتاجه بشكل ضمني، على غرار ما تضمنته الومضات التحسيسية للهيئة، بل يتم التنصيص عليه بشكل صريح بمقتضى نص قانوني. من جهة أخرى، لا يمكن الاستئناس بنصوص أخرى لتحديد الصلاحيات، خلافا لما عبرت عنه الهيئة من إمكانية الارتكاز على القانون عدد 87 لسنة 1994 المؤرخ في 26 جويلية 1994 المتعلق بإحداث مجالس محلية للتنمية. لا يتلاءم هذا النص مع المجالس المحلية القادمة بالنظر الى عدة أسباب تتعلق بالطبيعة القانونية للنص (قانون عادي)، الطبيعة والصلاحيات الاستشارية للهيكل الذي يرأسه المعتمد، بالإضافة الى تركيبته المختلفة تماما عن تركيبة المجالس المنتخبة القادمة.

• تسجيل الناخبين

أثر اعتماد تقسيم جديد للدوائر الانتخابية يقوم على العمادة كدائرة انتخابية ضيقة على فترة تحيين السجل الانتخابي، حيث تميزت بطولها من خلال تخصيص الهيئة ل3 فترات للتحيين. امتدت الأولى من 26 سبتمبر الى 4 أكتوبر 2023، وامتدت الثانية من 7 أكتوبر الى 21 أكتوبر. فيما امتدت الفترة الثالثة من 9 نوفمبر الى 8 ديسمبر 2023، والتي استثنى المترشحين ومزكيهم.

• مرحلة الترشيحات

في علاقة بآجال قبول الترشيحات، يبدو أن التمديد في الفترة المخصصة لذلك تحول من الاستثناء الى القاعدة، اذ قامت الهيئة، خلال آخر يوم من الأجل الأصلي المحدد، بتمديد الفترة ب5 أيام إضافية. لذلك اعتبرت شبكة مراقبون حينها أن ذلك يمس من أهم المبادئ التي تحكم العملية الانتخابية ممثلا في مبدأ المساواة والعدالة الانتخابية خلال كامل مراحل المسار الانتخابي، من بينها مرحلة تقديم الترشيحات.

في علاقة بالحصيلة النهائية للترشيحات، بلغ العدد النهائي للمترشحين 7205 مترشحا ومترشحة من بينهم 1028 من ذوي وذوات الإعاقة. وتشير الاحصائيات النهائية الى أن نسبة الشباب المترشحين دون 35 سنة بلغت 22,1%، في حين بلغت نسبة المترشحات 13,1%.

يمكن القول أن تمثيلية الشباب والمرأة تبقى ضعيفة على الرغم من تحسنها مقارنة بالانتخابات التشريعية الأخيرة. فاذا تمت مقارنتها بإحصائيات الانتخابات البلدية لسنة 2018، نظرا لتقارب طبيعة المواعدين

الانتخابيين، نلاحظ نقص على مستوى التمثيلية. إذ توزعت عدد الترشيحات سنة 2018 بين 49,26% من الإناث و50,74% من الذكور و52% دون 35 سنة. ويعود ارتفاع مستوى التمثيلية في الانتخابات البلدية إلى التركيز التشريعي للتناصف العمودي والأفقي، وهو مكسب انتخابي وقع التراجع عنه خلال الانتخابات التشريعية لسنة 2022، والانتخابات المحلية.

• مرحلة الحملة الانتخابية

لم يعرف الإطار القانوني المتعلق بالحملة الانتخابية المحلية تغييرات تُذكر مقارنة مع القواعد التي حكمت الانتخابات التشريعية لسنة 2022. تتمثل أهم النقاط في مواصلة منع التمويل العمومي والاكتفاء بالتمويل الذاتي والخاص كمصادر شرعية لتمويل الحملة، وهو ما يمكن اعتباره مسا من مبدأ المساواة بين جميع المترشحين، حيث أن الحملة الانتخابية تتطلب موارد مالية لإنجاحها حتى وإن تعلق الأمر بدوائر انتخابية ضيقة قائمة على العمادة.

إلى جانب ذلك، لا يزال الغموض يكتنف الإطار القانوني المتعلق بالفضاء الافتراضي وما ينجر عنه من صعوبة في مراقبة الحملة الانتخابية على مختلف مواقع ومنصات التواصل الاجتماعي.

عمليا، من الملاحظ تنوع للآليات التي عملت الهيئة على اتباعها للرفع من مستوى نسق الحملة الانتخابية. بشكل إجمالي، توزعت طرق وفضاءات الحملة، بالإضافة إلى الأنشطة الميدانية الكلاسيكية، بين وسائل الإعلام العمومية والخاصة، بالإضافة إلى محاولة التركيز على الإذاعات الجهوية والجمعياتية. غير أن هذه الآليات لم تشمل جميع المترشحين، بل اقتصر على المترشحين الذين تم اختيارهم عن طريق القرعة.

من خلال ملاحظة مرحلة الحملة الانتخابية، يمكن القول أن مضمونها يتعلق أساسا بالمشاريع التنموية ومختلف الخدمات والمرافق العامة المحلية. غير أن هذه الوعود الانتخابية التي تقدم بها مختلف المترشحين تفتقر، كما ذكرنا سابقا، لأي سند قانوني بالنظر إلى عدم صدور أي نص يحدد صلاحيات المجالس المحلية إلى حد اليوم، مما يؤثر بشكل كبير على مصداقية الوعود الانتخابية ومدى قابليتها للتحقيق.