الوالي والمجلس البلدي في القانون التونسي: قراءة على ضوء مجلة الجماعات المحلية لسنة 2018

قيس البعزوزي[1]،

[1] طالب دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر.

البريد الالكتروني: kais.baazouzi@univ-bejaia.dz

الملخص:

تمثل الدائرة الترابية للولاية في القانون التونسي الفضاءالذي يحتضن جزءًا هامًا من مكونات الجماعات المحلية وخاصة منها المجلس البلدي الذي يعدالمؤسسة الأقرب إلى المواطن، الأمر الذي دفع المشرع لمزيد من الاهتمام بها وتطويرها هيكليا ووظيفيا ودعمها ماديالمساعدتها على القيام بمهامها.

تبحث هذه الدراسة من خلال قراءة النصوص القانونية ذات الصلة بالجماعات المحلية في العلاقة التي تجمع الوالي باعتباره ممثل الدولة والحكومة في حدود الدائرة الترابية للولاية مع المجالس البلدية بعد التطور الذي عرفته المنظومة القانونية بعد إصدار دستور25 جويلية 2022 الذي أنهى العمل بدستور 27 جانفي 2014 الذي تم تنزيل محتواه في القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية الذي تم بموجبه العمل على تطوير المجالس البلدية هيكليا ووظيفيا ودعم استقلاليتهامقابل تراجع ملحوظ لسلطة الوالي على المجالس البلدية.

الكلمات المفتاحية:

الوالي، البلديات، هيكلي، وظيفي، استقلالية.

تاريخ إرسال المقال:2023/10/29، **تاريخ قبول المقال:**2024/03/10، **تاريخ نشر المقال:** 2024/06/30.

لتهميش المقال: قيس البعزوزي،"الوالي والمجلس البلدي في القانون التونسي: قراءة على ضوء مجلة الجماعات المحلية لسنة 2018"،المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 15، العدد01،السنة 2024، ص ص329-351.

المقال متوفر على الرابط التالي: https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72

المؤلف المراسل: قيس البعزوزي، kais.baazouzi@univ-bejaia.dz

The Governor & the Municipal Council in Tunisian Law: A Reading in the Light of the 2018 Code of Local Authorities

Summary:

In Tunisian law, the Territorial Department of the State represents the space that encompasses an important part of the components of local authorities, in particular the Municipal Council, considered as the institution closest to the Citizen, which prompted the legislator to pay more attention to it, to develop it structurally and functionally, and to provide financial support to help it carry out its tasks.

This study examines, through the reading of legal texts relating to local communities, the relationship that unites the governor as representative of the State and the government within the territorial circle of the state with the municipal councils after the evolution that the legal system experienced after the publication of the Constitution of January 27, 2014 and the Fundamental Law on the control of local communities, who worked to develop the municipal councils structurally and functionally and to support their independence in exchange for a significant decrease in the governor's authority over the municipal councils.

Keywords:

The Wali, Municipalities, Structural, Career, Independence.

Le gouverneur et le conseil municipal en droit tunisien : une lecture à la lumière du code des collectivités territoriales de 2018

Résumé :

En droit tunisien, le département territorial de l'État représente l'espace qui englobe une partie importante des composantes des collectivités locales, en particulier le conseil municipal, considéré comme l'institution la plus proche du citoyen. Cela a incité le législateur à lui accorder plus d'attention, à le développer structurellement et fonctionnellement, et à lui apporter un soutien financier pour l'aider à mener à bien ses tâches.

Cette étude examine, à travers l'analyse des textes juridiques relatifs aux collectivités locales, la relation qui unit le gouverneur, en tant que représentant de l'État et du gouvernement au sein du cercle territorial de l'État, avec les conseils municipaux. Cette relation a évolué après la publication de la Constitution du 27 janvier 2014 et de la Loi Fondamentale sur le magazine des collectivités locales, qui a travaillé à développer structurellement et fonctionnellement les conseils municipaux et à soutenir leur indépendance, entraînant une diminution significative de l'autorité du gouverneur sur les conseils municipaux.

Mots clés : Le Wali, Municipalité, Structurel, carrier, Indépendance.

مقدمة

تتبنى الجمهورية التونسية تنظيما إداريا يقوم على ثنائية تنظيمية تراوح بين الأسلوب الإداري المركزي الذي يتجسد في الأجهزة الإدارية المركزية العليا المتواجدة في العاصمة وعدد من الأجهزة الإدارية منتشرة على كامل إقليم الدولة، تجسيدا للمركزية المخففة، تعمل في دوائر ترابية محددة يطلق عليها اسم "الولاية" التي تعد الإطار الترابي للجماعات المحلية المجسدة للأسلوب اللامركزي الذي تعود جذوره إلى ما قبل دولة الاستقلال، وقد تم إضفاء الطابع الدستوري على هذا الأسلوب الإداري منذ إصدار دستور 1 جوان 1959 في الفصل 71 منه، وقد شهد التنظيم اللامركزي تطورا هاما بعد إصدار دستور 27 جانفي 2014 الذي خصص بابا كاملا يتعلق بالجماعات المحلية ضبط فيه المشرع مكونات الجماعات المحلية وحدد المبادئ التي تقوم عليها وضبط علاقاتها ببعضها البعض وبالإدارة المركزية والمجتمع المحلي، غير أنه لم يستمر العمل بهذا الدستور حيث تم إلغاؤه بموجب الدستور الجديد الصادر في 25 جويلية 2022 الذي اكتفى بفصل وحيد في علاقة بالجماعات المحلية حدد فيه المشرع مكوناتها دون تفصيل، والجدير بالملاحظة أن الجماعات المحلية تخضعللقانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بإصدار مجلة الجماعات المحلية الذي يتطابق مع مقتضيات دستور 2014 الذي تم إلغاؤه وهو ما يفترض معه تعديل هذا القانون مستقبلا.

تمثل الدائرة الترابية للولاية الإطار الترابي الذي تتنزل فيها بعض مكونات الجماعات المحلية ومن بينها البلدية التي تعدأقدم مكونات التنظيم اللامركزي وأقربها إلى المواطن المحلي، وهي تتواجد في حدود الدائرة الترابية لمؤسسة الولاية التي تمارس عدة صلاحيات تسمح لها ببسط سلطانها على كامل الفضاء الذي تشرف عليه، الأمر الذي يجعل السؤال حول علاقة الوالي بمكونات الجماعات المحلية عامة ومؤسسة البلدية خاصة أمرا مشروعا، خاصة في ظل ما عرفته مؤسسة البلدية من تطور على المستوى الهيكلي والوظيفي في القانون التونسي الأمر الذي يمس مبدئيا من مكانة مؤسسة الوالي باعتبارها أبرز الأجهزة المركزية المتواجدة في عمق التراب الوطني؟

للإجابة على هذه الإشكالية ارتأينا اعتماد قراءة وتحليل مختلف النصوص القانونية لنبين مكانة ونفوذ الوالي على دائرته الترابية بعد التطور الهيكلي لمؤسسة البلدية التي أصبحت تغطي كامل الدائرة الترابية للولاية **(المبحث الأول)** وتبيان هذه المكانة من خلال تتبع نفوذ الوالي بعد دعم استقلالية هذا الصنف من الجماعات المحلية **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول: تطورالنظام البلدي يحد من نفوذ الوالي

تبرز اللامركزية كأسلوب إداري لتقسيم الصلاحيات بين البلديات والدولة[1]، يحاول من خلاله المشرع تجاوز النقائص التي نتجت عن التنظيم المركزي، لذلك عمل على تطوير هذا الأسلوب هيكليا من حيث تغطية المجالس البلدية للتراب الوطني (المطلب الأول) وظيفيا من حيث المهام التي تمارسها (المطلب الثاني)، مقارنة بما كانت تتمتع به من صلاحيات في ظل المنظومة القانونية لدستور 1959 حيث دعَّم الدستور الجديد لسنة 2014 التوجه اللامركزي للتنظيم الإداري على حساب التنظيم المركزي، غير أن هذا التوجه يبقى رهين التطبيق على أرض الواقع، وخاصة بعد ما عرفته البلاد من أحداث أسفرت عن إنهاء العمل بدستور 27 جانفي 2014 وإصدار دستور 25 جويلية 2022 نتج عنه تراجع عن التكريس الدستوري لكل ما تعلق بالأسلوب اللامركزي.

المطلب الأول: انتشار هيكلي واسع للمجالس البلدية يحد من نفوذ الوالي

بالرغم من تراجع الدستور التونسي لسنة 2022 على ما ورد بالدستور القديم إلا أنه اعتمد على نفس التصور الهيكلي المجسد للمركزية محافظا بذلك على التطور الهيكلي للجماعات المحلية بصورة عامة والبلديات بصورة خاصة بعد الالتزام الدستوري في الفصل 14 من دستور 27 جانفي 2014 باعتماد الأسلوب اللامركزي على كامل التراب الوطني، الأمر الذي فرض تعميم النظام البلدي (الفرع الأول) وكذلك تطوير المبادئ الحاكمة لمنظومة اللامركزية (الفرع الثاني)لتتجاوز ذلك الدور الذي كانت عليه في ظل دستور 1959 وما تعلق به من نصوص تشريعية.

الفرع الأول: تكريس مبدأ تعميم النظام البلدي

تفطن المشرع التونسي للخلل الحاصل في التنظيم الإداري التونسي، وهو هيمنة الإدارة المركزية على سلطة اتخاذ القرار، حيث سعت إلى تعزيز وجودها في مختلف المناطق من خلال تنظيم مجالي عمودي لا مجال فيه لأي لسلطة أخرى، مما أثر سلبا على تنمية المجال الترابي، وهذا ما يؤكده تقرير مشروع تعميم النظام البلدي وجود اختلالات واضحة على مستوى النظام البلدي، حيث نجد 59 بالمئة من البلديات بالولايات الشرقية للبلاد و76 بالمئة من سكان البلديات يعيشون في الولايات الشرقية في حين 41 بالمئة من البلديات تتواجد في بقية الولايات، مما فرض عليه تعميم النظام البلدي محاولاخلق نوع من التوازن والانسجام الترابي[2] لهذا الصنف

---

[1] انظر:

VERPEAUX (M), Principes d'organisation administrative, collectivités territoriales, LexisNexis, Paris, 2012, p. 6.

[2] انظر:

من الجماعات المحلية عبر إحداث بلديات جديدة أو دوائر بلدية في حالة توفر بعض الشروط، وهذا ما من شأنه أن يضمن أكبر قدر ممكن من العدالة والمساواة في الحقوق والواجبات بين المواطنين في الوسطين الحضري والريفي، ومعالجة الخلل الهيكلي في التوزيع الديمغرافي والجغرافي للبلديات، بصورة تتلاءم ومقتضيات التنمية المحلية[3] ، وتحد من مركزية إدارة احتياجات المجتمع المحلي[4].

قام مشروع تعميم النظام البلدي[5] على جملة من المبادئ الواجب احترامها في عملية التعميم لعل أهمها الإبقاء على النواة القاعدية للتنظيم الإداري التونسي، ويقصد هنا العمادات والمعتمديات، وتجنب تعطيل عمل المصالح المحلية وإدخال اضطرابات عليها، مع الحفاظ على التقسيم الترابي الموجود للبلديات والذي يغطي في بعض الجهات كامل المنطقة الترابية للعمادات المتواجدة في المدن.

توسعت الدوائر الترابية للبلديات المتواجدة بالمعتمديات لتشمل كامل تراب المعتمدية مع إمكانية إحداث دائرة بلدية إذا توفرت الشروط اللازمة لذلك، ويتم ذلك في إطار مبدأ التدرج[6] نظرا لكلفة هذه الإصلاحات وما يستوجبه من نقل للسلطات، والمراجعة الشاملة والدقيقة للنظام المالي ونظام الأملاك بما من شأنه أن يكفل استقلالية المجالس البلدية، ويضمن التصرف الناجع والحوكمة الرشيدة.

يقوم هذا المشروع على مبدأ المساواة ومبدأ التمييز الإيجابي لفائدة الجهات الفقيرة[7]، مما يضمن قدرا من العدالة بين مختلف الجهات والمواطنين، وتجاوز نقائص التقسيم الترابي، والقضاء على الاعتبارات العرقية والقبلية التي كان يقوم عليها التقسيم الترابي قبل الاستقلال[8].

MARIE PONTIER (J), L'aménagement du territoire, rêve enfui, l'actualité juridique- Droit administratif, N40, Paris, 2013, p. 2305.

[3] مشروع تغطية التراب الوطني بالنظام البلدي، الإدارة العامة للجماعات المحلية، وزارة الشؤون المحلية، ماي 2016، ص 3.

[4] انظر:

DE LAUBADERE (A), Droit administratif, L.G.D.J, 17 édition, Paris, 2002, p. 189.

[5] يجب علينا التمييز وعدم الخلط بين تعميم النظام البلدي الذي يقصد به تغطية كامل تراب الجمهورية بالمجالس البلدية وبين توسعة المجال الحضري للبلديات الذي يقصد به توسعة الدائرة الترابية التي تعود إلى أنظار بلدية موجودة بطبيعتها.

[6] عبد السلام الفطناسي، السلطة المحلية ووحدة الدولة من خلال دستور 27 جانفي 2014، في اللامركزية والسلطة المحلية، باكورة أشغال الندوة الوطنية حول اللامركزية والسلطة المحلية، القيروان 23 و24 ماي 2015، تونس، 2015، دار أفاق للنشر بتونس، ص 12.

[7] انظر:

YAKOUBI (Leila), «La gouvernance locale à la lumière de la nouvelle constitution», *info juridiques*, n 206/207, Tunis, 2015, p. 27.

[8] انظر:

يعد النظام البلدي أحد الحقوق التي على الدولة ضمانها لكل المواطنين على أساس المساواة[9]، خاصة وأن هذا الصنف من الجماعات المحلية لا يغطي كامل التراب الوطني، حيث يوجد 264 بلدية تغطي كل واحدة منها تراب المعتمدية فقط دون أن تشمل الأرياف، وهذا ما تم اعتباره أحد أشكال التمييز، إذ يتمتع جزء من المواطنين بالخدمات البلدية دون الأخر، وحرمانهم من ممارسة حقهم الانتخابي، فقد بلغ عدد السكان خارج النظام البلدي 3.5 مليون ساكن[10]، وهذا ما يمس من مبدأ المساواة ويمسمن حقوقهم المدنية والسياسية والاقتصادية في مخالفة صريحة للنص الدستوري، وهو ما عمل دستور 2014 على تجاوزه وما استقر عليه دستور 2022في الفصل 23 الذي ينص على أن: "المواطنون والمواطنات متساوون في الحقوق والواجبات وهم سواء أمام القانون دون أي تمييز".

نتبين من خلال قراءة النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية أن المشرع التونسي يربط بين ضرورة تعميم النظام البلدي، كأبرز أشكال اللامركزية، وتحقيق العدالة الاجتماعية ودعم الديمقراطية[11]، نظرا للدور الفعّال الذي تلعبه هذه المؤسسات في تمثيل المواطنين والعمل على تحقيق آمالهم في التنمية، فهي الأقرب إليهم، وهي الأكثر التصاقا بحياتهم اليومية، وهذا ما يدل على أنه هناك علاقة سببية مباشرة بين نسبة تغطية البلديات والتنمية[12]، وهذا ما جسده المشرع في الفصل 22 من الدستور التونسي لسنة 2022 الذي ينص على أنه "تضمن الدّولة للمواطنين والمواطنات الحقوق والحرّيات الفرديّة والعامّة وتهيّئ لهم أسباب العيش الكريم"، ومن الوسائل القانونية لتفعيل هذا الالتزام هو منظومة اللامركزية التي نص عليها الفصل 133 من الدستور الجديدوما أقره القانون منمبادئ ترسيخا دعائماللامركزية[13].

MECHERFI(Amal), «Découpage territorial : quellecohésion pour les collectives locales?, développement local et cohésion territorial», actes du colloque international, rabat, les 19 et 20 juin 2009, hannsseidel, Allemagne, 2009, p. 22.

[9] انظر :

MARCOU (G), L'Etat et les collectivités territoriales : ou va la décentralisation?,l'actualité juridique- Droit administratif, N40, Paris, 2013, p. 1557.

[10] مختار الهمامي، "قراءة تحليلية في مشروع مجلة الجماعات المحلية"، مجلة أصداء، مركز التكوين ودعم اللامركزية، عدد 15، تونس، 2015، ص 5.

[11] انظر :

TARCHOUNA (L), «La place de la décentralisation dans un processus démocratique, la décentralisation et la démocratie locale enjeux et perspectives», actes du colloque international, tenu à Hammamet, du 30 juin au 2 juillet 2011, p. 35.

[12] مشروع تغطية التراب الوطني بالنظام البلدي، مرجع سابق، ص 1.

[13] انظر :

يعكس هذا التوجه نحو تعميم النظام البلدي اعترافا سياسيا بمكانة الإدارات اللامركزية، واقتناع السلطة بضرورة دعم هذه الأسلوب كآلية ديمقراطية تضمن مشاركة الشعب عبر ممثليه في إدارة الشؤون العامة[14]،والمساهمة في تسيير الشؤون المحلية بصورة غير مباشرة أو بصورة مباشرة عبرآلية الاستفتاء التي تعد أحد ركائز الديمقراطية المحلية[15]، لخلق توازن ترابي ومقاومة التفاوت الجهوي[16].

الفرع الثاني: تطور المبادئ الداعمةللمجالس البلدية

تراجع الدستور التونسي لسنة 2022 على كل المبادئ التي أقرها دستور 27 جانفي 2014 فيما يتعلق بالتنظيم المركزي واكتفى بذكر مكونات الجماعات المحلية، واكتفى بما أقره القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية الذي قد يكون محل تعديل في المستقبل.

هذا التمشي التشريعي في دعم اختصاصات الجماعات المحلية ينسجم مع تطور الأسلوب اللامركزي والمبادئ التي يقوم عليها، والتي يعد مبدأ الاستقلالية الإدارية والمالية أبرزها، والذي تم التنصيص عليه في القانون المنظم للجماعات المحلية، وهو يفيد أن للجماعة المحلية وجود قانوني يميزها عن باقي الهيئات الأخرى، وموارد مالية ذاتية خاصة بها تتصرف فيها بحرية في نطاق القانون[17].

يعد مبدأ التدبير الحر الذي يتأسس على مفهوم وظيفي[18]، من أهم المبادئ الجديدة الداعمة لاستقلالية الجماعات المحلية، وهو يفيد أن الجماعات المحلية تدير شؤونها المحلية بكل حرية[19]، طبقا لمقتضيات القانون

BEN HAJ SLIMAN (H), «Une nouvelle approche de la décentralisation: le pouvoir local», *info juridiques*, mai 2015, p. 6.

[14]انظر :

DE LAUBADERE (A), op.cit., p. 190.

[15]أسماء بن عبد الله، "الاستفتاء المحلي في ظل دستور 27 جانفي 2014"، القانون والسياسة، المجلة التونسية للدراسات القانونية والسياسية (عدد 4) مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2016، ص 5.

[16]انظر :

BEN HAJ SLIMAN (H), op.cit. p. 6.

[17]عصام بنحسن، مدخل لدراسة السلطة المحلية على ضوء مجلة الجماعات المحلية والتطبيقات القضائية، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2020، ص 32.

[18]انظر :

BEN HAJ SLIMAN (H), op.cit. p. 6.

[19]انظر :

MARCOU (G), L'Etat et les collectivités territoriales : ou va la décentralisation ? op.cit. p. 1559.

وفي إطار احترام مقتضيات وحدة الدولة[20]، حيث تستأثر كل جماعة محلية بما يرجع لها من الصلاحيات الذاتية، غير أنه وبصورة استثنائية يمكن للسلطة المركزية أن تمارس هذه الاختصاصات بطلب من الجماعة المحلية[21]، أو في حالة التقاعس الفادح لهاته الأخيرة عن أداء مهامها أو عجزها الجلي عن أداء مهامها رغم صبغتها الضرورية في حالة خطر داهم وبعد التنبيه عليها دون نتيجة[22].

كما أنه يمكن بصورة استثنائية أن يحصل اتفاق بين جماعتين أو أكثر على ممارسة صلاحياتها الذاتية بصورة مشتركة[23]، الأمر الذي يساعد على تظافر جهود الجماعات المحلية في القيام بمهامها خاصة منها تلك الجماعات المحلية الفقيرة والتي تحتاج إلى موارد كبيرة.

تتعزز مكانة هذا المبدأ ودوره في دفع المؤسسات المحلية بعدة مبادئ أخرى مترابطة فيما بينها ومنها مبدأ الرقابة اللاحقة على شرعية أعمال الجماعات المحلية، وهو يفيد خضوع الأعمال والأنشطة المحلية إلى مراقبة لاحقة في جوهرها قضائية، بمعنى أن السلطة المركزية أو من يمثلها لا يمكنه تعطيل قرار أو نشاط محلي بصورة مسبقة، بما أن الاشراف وكل أنواع المراقبة المسبقة قد وقع التخلي عنها بمقتضىالقانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بإصدار مجلة الجماعات المحلية[24].

هذه الرؤية الجديدة للامركزية التي كرسها القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات الحلية والتي طورت هذا الأسلوب الإداري هيكليا ووظيفا عبر إقرار مبدأ التفريع وما يعنيه من تعزيز لصلاحيات السلط المحلية خاصة في جانب الصلاحيات المنقولة والصلاحيات المشتركة التي يمكن ممارستها بالشراكة مع السلط المركزية، منحت كذلك الجماعات المحلية إمكانية إبرام اتفاقيات شراكة وتعاون مع مثيلاتها في الخارج بحرية مع انتهاج إجراءات للتنسيق مع المصالح المختصة بوزارة الخارجية وتحت رقابة قضائية[25].

تفعيلا لمبدأ التضامن وإعمالا لآلية التسوية والتعديل "تلتزم الدولة بمساعدة الجماعات المحلية على بلوغ التوازن المالي والاستقلالية الإدارية والمالية الفعلية"[26] عبر التحويلات المالية الضرورية للجماعات الأقل نمو لتدارك التفاوت والاختلال التنموي بينها، وكذلك لمساعدة الجماعات الفقيرة على القيام بدوره والقيام بالمهام التي

---

[20] الفصل 4 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

[21] الفصل 14 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

[22] الفصل 268 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

[23] الفصل 14 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

[24] عصام بنحسن، مدخل لدراسة السلطة المحلية، مرجع سابق، ص 53.

[25] المرجع نفسه، ص 37.

[26] الفصل 38 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

حددها القانون على أن يكون ذلك في إطار مقاربة تشاركية تقوم على تفعيل دور المواطن والمجتمع المدني[27]، بهدف كسر الحواجز بين المواطن ومؤسساته المحلية، وضمان انخراطه في الشأن العام، الأمر الذي يضفي درجة من الفاعلية على الأعمال البلدية.

يعكس التطور الوظيفي للجماعات المحلية رغبة المشرع في دفع الجماعات المحلية بمختلف أصنافها إلى لعب دور فعال في إدارة المجال الترابي وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والتعويل عليها في تأثيث الفضاء المحلي حتى على المستوى السياسي والاجتماعي باعتبارها فضاء ومتنفس للمواطن المحلي.

المطلب الثاني: دعم وظيفي للمجالس البلدية يحد من نفوذ الوالي

اتخذ المشرع التونسي من خلال مجلة الجماعات المحلية موقفًا داعمًا للاختصاصات الإدارية للجماعات المحلية بمختلف أصنافها ومنها البلديات (الفرع الأول) وذلك إلى جانب إقرار دعم مالي هام متجاوزة بذلك ما كان قائما في ظل المنظومة القانونية القديمة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دعم الصلاحيات الإدارية للمجالس البلدية

تنقسم صلاحيات الجماعات المحلية إلى ثلاث أصناف، أولها صلاحيات ذاتية تنفرد بها الجماعات المحلية ولا تشاركها الدولة فيها[28]، وثانيها صلاحيات مشتركة بين الجماعات المحلية والدولة، في حين يتمثل الصنف الثالث في الصلاحيات المنقولة التي هي راجعة أصلا للدولة[29] ولكنها تنقلها للجماعات المحلية[30] على أن يتم توزيع الصنفين الأخيرين من الاختصاصات بناء على مبدأ التفريع[31].

نشير إلى أنه قد تم إعمال مبدأ التفريع في القانون التونسي في إطار منهج تدريجيلمساعدة الجماعات المحلية على استيعاب مختلف الاختصاصات المحالة إليها من قبل الدولة، ومثال ذلك ما ينص عليه الفصل 244 من مجلة الجماعات المحلية على أن البلديات تمارس صلاحيات منقولة إليها من الدولة، وهي تشمل بناء وصيانة بعض المؤسسات التي كانت من اختصاص الدولة مثل المؤسسات الصحية والتعليمية، وما يجدر

---

[27] انظر :

YAKOUBI (L), op. cit, p. 26.

[28] انظر :

ROUAULT (M-CH), Compétences des collectivités territoriales et intérêt public local collectivités territoriales, LexisNexis, Paris, 2015, p. 12.

[29] انظر :

ROUAULT (M-Ch), op.cit. p. 13.

[30] الحبيب خضر، مرجع سابق، ص 180.

[31] الفصل 15 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

الإشارة إليه هو أن نقل الاختصاصات يتم بالاتفاق بين الدولة والجهة المعنية وفقا للنص القانوني أو الترتيبي الملائم ويقترن ذلك بالإحالات المالية الضرورية[32].

تماشيا مع هذا التطور في الصلاحيات شهدت النصوص التشريعية إحداثا للسلطة الترتيبية للجماعات المحلية في القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية في الفصول من 25 إلى 28 وقد مارست المجالس البلدية هذا الاختصاص فعليا فترة جائحة "كوفيد 19" سواء تعلقت بمنع الأنشطة الاجتماعية على غرار إبرام عقود الزواج[33]، أو منع انتصاب الأسواق الأسبوعية[34]، وهو ما يفسح المجال للجماعات بأن تكون أكثر فاعلية في تنفيذ صلاحياتها، ويضفي نوعا من النجاعة على تدخلها في المجالات الراجعة لها بالنظر، وذلك مع مراعاة الأحكام التشريعية الوطنية، وبالتنسيق مع مختلف الجماعات المحلية الأخرى، لتجنب التضارب بين مختلف القوانين النافذة، على أن تمارس الجماعات المحلية اختصاصها مع مراعاة مقتضيات الدفاع الوطني والأمن العام[35].

يتمتع رئيس المجلس البلدي باختصاص مبدئي[36] في ممارسة السلطة الترتيبية[37]، إضافة إلى الاختصاصات الترتيبية التي يمنحها له القانون أو النصوص الترتيبية الصادرة عن السلطة المركزية، وللمجلس أن يفوض جزء من اختصاصاته الترتيبية لرئيسه بموجب قرار ينشر بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية[38]، إضافة إلى الاختصاصات المسندة له بموجب القانون أو بالتراتيب[39]على أن تنشر هذه القرارات الترتيبية للجماعات المحلية بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية، إضافة إلى تعليقها بمقر الجماعة ونشرها بموقعها الالكتروني[40] عملا بالفصل 28 من مجلة الجماعات المحلية، وتماشا مع التزامات الجماعة المحلية بضرورة احترام القوانين المتعلقة بحق النفاذ للمعلومة وتكريس مبدأ الشفافية، غير أن هذه النقلة النوعية في اختصاصات

---

[32]الفصل 244 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

[33] الفصل 1 من القرار الترتيبي، رئيس بلدية سوق هراس، ولاية قبلي، وزارة الشؤون المحلية، مؤرخ في 2020/11/2.

[34] قرار ترتيبي، رئيس بلدية النور، ولاية القصرين، وزارة الشؤون المحلية، مؤرخ في 9 /2020/10.

[35] الفصل 22، من القانون الأساسي المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

[36]عصام بنحسن، مدخل لدراسة السلطة المحلية، مرجع سابق، ص 171.

[37] نعمان النصيري، "الجماعات المحلية ومبدأ التدبير الحر، في اللامركزية والسلطة المحلية"، باكورة أشغال الندوة الوطنية حول اللامركزية والسلطة المحلية، القيروان 23 و24 ماي 2015، تونس، 2015، دار أفاق للنشر بتونس، ص 34.

[38] الفصل 26 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

[39] الفصل 27 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

[40]عصام بنحسن، مدخل لدراسة السلطة المحلية، مرجع سابق، ص 173.

الجماعات المحلية يجب أن يرافقها توفير الموارد المالية والبشرية الكفيلة بتحقيقها، لضمان نجاحها وتحقيق التنمية الشاملة، مما يؤثر إيجابيا على مختلف المجالات.

شمل هذا التطور كذلك الإطار البشري للجماعة المحلية، حيث تم الحد من تدخل الوالي في هذا الشأن، وأصبح كل ما يتعلق بأعوان البلدية من اختصاص رئيسها وخاصة فيما يتعلق بالانتداب الذي كان محتكرا من قبل الإدارة المركزية، والذي تمارسه البلدية في إطار القانون، فيتولى رئيس البلدية فتح مناظرة لانتداب الموظفين والعملة في حدود عدد الشغورات حسب الصيغ والإجراءات الجاري بها العمل، واحترام مبدأ المساواة والشفافية، ثم يتولى طبقا للإجراءات القانونية الجاري بها العمل التسمية بالخطط والرتب والأصناف المتعلقة بالموظفين والعملة في حدود العدد المقرر بمجموع أعوان البلدية المصادق عليها من طرف مجلسها، على أن يتم تأجير الأعوان البلدين على حساب ميزانيتها[41]، ويمكن في حالة عدم قدرة البلدية على الانتداب أن تقدم هاته الأخيرة طلبا للسلطة المركزية في إلحاق أعوان عموميين أو أعوان ينتمون للمؤسسات والمنشآت العمومية يتواصل تأجيرهم من قبل إدارتهم الأصلية[42].

ما يجب ملاحظته أن هذا التطور الذي عرفته البلدية في تونس لم يقتصر على الجانب الإداري فقط ولم يقتصر على هاته المجالات فقط، وإنما شمل كذلك الحياة المالية للبلدية وهذا ما سنحاول التطرق إليه في الفرع الموالي من هذا العنصر.

الفرع الثاني: دعم الموارد المالية للمجالس البلدية

ينص الفصل 132من مجلة الجماعات المحلية أن للجماعات المحلية موارد ذاتية، وموارد محالة إليها من السلطة المركزية[43]، على أن تكون هذه الموارد ملائمة للصلاحيات المسندة إليها قانونا، فلا يمكن للجماعات أن تقوم بهذه الصلاحيات دون توفر الموارد المالية خاصة وأن أغلب الجماعات المحلية في تونس تعد ذات موارد مالية ضعيفة[44]، لا تسمح لها بالقيام بجميع مهامها.

---

[41] الفصل 274 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

[42] الفصل 273 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

[43] الفصل 146 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

[44] انظر:

KOURDA (Z), «Fiscalité et développement local, la décentralisation et la démocratie locale enjeux et perspectives», actes du colloque international, tenu à Hammamet, du 30 juin au 2 juillet 2011, Tunis, 2011, p. 200.

تتكفل السلطة المركزية، وفقا لما يقتضيه القانون، بتوفير موارد إضافية للجماعات المحلية من أجل بلوغ التكافؤ بين الموارد والأعباء المحلية[45] مع إمكانية تخصيص نسبة من المداخيل المتأتية من استغلال الثروات الطبيعية للنهوض بالتنمية الجهوية على المستوى الوطني لخلق توازن بين الجهات[46]، وذلك تكريسًا لمبدأ التضامن وباعتماد آلية التسوية والتعديل، وهذا ما تم التنصيص عليه بالفصل 38 من مجلة الجماعات المحلية الذي أكد التزام الدولة بمساعدة الجماعات المحلية على بلوغ التوازن المالي والاستقلالية الإدارية والمالية[47]، وذلك في إطار التضامن بين مختلف مكونات التراب الوطني[48]، هذا ما يفيد أنه سيتم إعادة توزيع جزء من الموارد المالية التي تستخلصها الدولة لفائدة الجماعات المحلية بناء على آلية التسوية والتعديل وتفعيلا لمبدأ التمييز الإيجابي، وهو ما من شأنه أن يحد من التفاوت بين مكونات التراب الوطني، ويوجد نوعا من التوازن بين الجهات[49].

ستتم هذه العملية التضامنية[50] عبر تخصيص استثمارات وتحويل اعتمادات خصوصية يمنحها صندوق دعم اللامركزية والتعديل والتضامن بين الجماعات المحلية الممول طبقا لقوانين المالية السنوية، على أن تعمل الهيئة العليا للمالية المحلية[51] على ضبط قائمة سنوية في الجماعات التي يستوجب منحها هذه الاحالات على

---

[45] انظر :

ABBES (R), Pouvoir local et libre administration dans la constitution du 27 janvier 2014, in Constitution, service public et gouvernance, Mél. S. MOUSSA-SELLAM, latrach édition, Tunisie, 2016, p. 440.

[46] انظر :

TARCHOUNA (L), La place de la décentralisation dans un processus démocratique, op.cit. p. 36.

[47] انظر :

ABBES (R), Pouvoir local et libre administration dans la constitution du 27 janvier 2014, op.cit. p. 440.

[48] انظر :

TARCHOUNA (L), L'encadrement constitutionnel de la décentralisation en Tunisie à travers la constitution du 27 janvier 2014, op.cit. p. 117.

[49] انظر :

TARCHOUNA (L), La place de la décentralisation dans un processus démocratique, op.cit. p. 36.

[50] انظر :

TARCHOUNA (L), L'encadrement constitutionnel de la décentralisation en Tunisie à travers la constitution du 27 janvier 2014, op.cit. p. 117.

[51] سيتم بموجب الفصل 61 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية إحداث هيئة عليا للمالية المحلية تنظر في كل المسائل المتعلقة بالمالية المحلية ودعمها وتعصيرها وحسن التصرف فيها وفقا لقواعد الحوكمة الرشيدة وتتولى خاصة: ضبط مقاييس توزيع تحويلات الدولة لفائدة الجماعات المحلية بما من شأنه التقليص من التفاوت بينها ودعم استقلاليتها.

ضوء المعطيات التي تتوفر لديها، وتتكفل الدولة تدريجيا بجعل الموارد الذاتية المورد الأهم للجماعات المحلية مما يدعم استقلاليتها المالية.

تعمل الدولة وجوبا على إحالة موارد مالية إضافية لفائدة الجماعات المحلية بمناسبة توسيع اختصاصاتها بعد التشاور مع المجلس الأعلى للجماعات المحلية[52]، وعرض تقديرات الإحالة على الهيئة العليا للمالية المحلية لإبداء الرأي، وللنظر في مدى تلاؤم الاحالات المالية مع الاختصاصات الجديدة أو تلك التي تم توسعتها[53]، على أن تتم هذه التحويلات وفق ما يقتضيه الفصل 146 والفصول التي تليه من مجلة الجماعات المحلية لتكون الاعتمادات المحالة بهذا العنوان، تشمل الاعتمادات التقديرية، اعتمادات التعديل واعتمادات التسوية واعتمادات تنفيل لفائدة البلديات التي تشمل مناطق ريفية لسد النقص الذي يمكن أن يحصل مع تخصيص تحويل اعتمادات استثنائية ومخصصة.

الهدف من إعمال هذه الآلية، هو توفير موارد مالية إضافية لفائدة الجماعات المحلية، وهذا يتنزل في إطار التزام الدولة بضرورة دعم التنظيم اللامركزي، وعملا بمبدأ التمييز الايجابي لفائدة الجهات الفقيرة والأقل نمو، وبغية دعم دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية والحد من التفاوت الجهوي لتحقيق تنمية ترابية متوازنة بين مختلف جهات البلاد.

أخيرا، الجدير بالذكر في هذا الإطار أن مخطط التنمية المحلية الذي يتم إعداده وفقا للمنهج التشاركي[54]، وبدعم من مصالح الدولة، يعد الإطار المرجعي لتدخل الجماعات المحلية والهياكل التابعة لها في المجال التنموي الشامل، وهو يراعي عند وضعه قدرات الجماعة المحلية، وحجم الدعم المالي الذي توفره الدولة، ومختلف المتدخلين في المجال التنموي بأي عنوان كان، الأمر الذي يعطي هذا المخطط أهمية بالغة في عملية التنمية، خاصة وأنه يعمل بإسناد من الدولة على دعم الميزات التفاضلية لكل جماعة محلية أو لإكسابها ميزات للتسريع في تنميتها وتحفيز الاستثمار بها، على أن يكون مبدأ المساواة بين الجنسين ومقاومة الفقر والتنمية المتوازنة ومخططات التنمية العمرانية أولوية له، وهذا من شأنه أن يحسّن القدرة التنافسية للجماعة المحلية، غير أن هذه الفرضية ليست بمعزل عن النقد خاصة في حالات الجماعات المحلية الفقيرة ذات الدخل المحدود

---

[52] المجلس الأعلى للجماعات المحلية هو هيكل تمثيلي للجماعات المحلية مقره خارج العاصمة يشترط في تركيبته مبدأ التناصف ويتكون من (رؤساء الجهات والأقاليم ورئيس بلدية عن كل جهة ينتخب من قبل رؤساء بلديات الجهة، رئيس الجمعية الأكثر تمثيلا للمدن التونسية، مير مركز التكوين ودعم اللامركزية عندما يتضمن جدول أعمال المجلس مسائل تهم التكوين).

[53] الفصل 147 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

[54] انظر :

TARCHOUNA (Lotfi), La place de la décentralisation dans un processus démocratique, op.cit, p. 44.

والموارد الطبيعية المحدودة، الأمر الذي من شأنه جعل دور الجماعات المحلية صعب في تحقيق الغاية المرجوة من وضع مخطط محلي للتنمية.

المبحث الثاني: دعم استقلالية المجالس البلدية يحد من تدخل الوالي

يعد ما جاء به القانون المنظم للجماعات المحلية تطورا هاما على مستوى تخفيف رقابة سلطة الإشراف في اتجاه دعم استقلالية الجماعات المحلية (المطلب الأول) ومحاولة إيجاد رقابة متوازنة على تصرفاتها المالية (المطلب الثاني)، غير أن هذا التطور التشريعي يمكن أن يكون محل مراجعة نظرا لإلغاء دستور 27 جانفي 2014 وإصدار دستور جديد، يبدو أنه لا يتبنى نفس التوجهات بالرغم من حفاظه على نفس مكونات الجماعات المحلية.

المطلب الأول: إطار رقابي داعم للاستقلالية الإدارية للمجالس البلدية

يتمثل هذا الإطار الرقابي الداعم للجماعات المحلية في تخفيف الرقابة الإدارية على الهياكل القاعدية للجماعات المحلية والمتمثلة في البلديات (الفرع الأول) وإقرار الرقابة القضائية عبر المحكمة الإدارية التي يتمتع فيها الوالي بالاختصاص المبدئي في تحريك الدعاوى القضائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الحد من الرقابة الإدارية على المجالس البلدية

تخضع الجماعات المحلية بوصفها إدارات لامركزية إلى رقابة الدولة، التي تتجسد في إطار رقابة الإشراف[55]، لضمان عدم انحرافها عن الأهداف التي كانت سببا في إحداثها[56]، فقد تميزت رقابة الإشراف في ظل المنظومة القانونية القديمة للجماعات المحلية بالشدة والتنوع، وبعد إصدار القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 اتجه المشرع إلي إقرار جملة من المبادئ التي تدعم استقلاليتها وتكرس حرية التصرف في مختلف شؤونها المحلية الأمر الذي اتجه معه تخفيف هذا الصنف من الرقابة لتصبح رقابة لاحقة.

يمكن فهم هذا التوجه في تخفيف الرقابة الإدارية، من خلال مقتضيات الفصل 4 من مجلة الجماعات المحلية الذي جاء فيه أنه "تدير كل جماعة محلية المصالح المحلية وفقا لمبدأ التدبير الحر" الأمر الذي يفترض أن الجماعات تتصرف في مختلف شؤونها دون الرجوع إلى الإدارة المركزية سواء منها المتواجدة في العاصمة

---

[55] انظر :

BRUNET (F), «Typologie de la décentralisation dans le monde comparaisons internationales, la décentralisation et la démocratie locale enjeux et perspectives», actes du colloque international, tenu à Hammamet, du 30 juin au 2 juillet 2011, Tunis, 2011, p. 54.

[56] انظر :

VERPEAUX (M), op.cit. p. 7.

أو تلك المتواجدة في الجهات، حيث "تتمتع البلدية بالاختصاص المبدئي العام لممارسة الصلاحيات المتعلقة بالشؤون المحلية وتمارس الصلاحيات التي يسندها لها القانون سواء بمفردها أو بالاشتراك مع السلطة المركزية أو جماعة محلية أخرى"[57].

خلافا لما ما كان معمولا به في ظل القوانين المتعلقة بالجماعة المحلية القديمة، تصبح مداولات المجلس البلدي والقرارات الترتيبية الصادرة عنه بعد الإعلام بها عبر نشرها بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية، وتعليقها بمقر البلدية والدوائر الراجعة لها بالنظر، نافذة بعد مضي خمسة أيام من تاريخ نشرها بالموقع الالكتروني للجريدة الرسمية للجماعة المحلية[58]، وهو نفس الأمر فيما يتعلق بالقرارات الفردية الصادرة عن البلدية التي يجب أن تكون معلَّلة حيث تصبح نافذة بعد تبليغيها للمعنيين أو علمهم بها[59].

يفهم مما تقدم أن تخفيف الرقابة الإدارية تفتح الباب أمام الجماعات المحلية لتكون شريكا فاعلا في التنمية المحلية والجهوية، وبالتالي في التنمية الوطنية، الأمر الذي من شأنه أن يوجد التوازن المنشود، وذلك من خلال إعادة هيكلة الجماعات المحلية وتعميمها على كامل التراب الوطني، وتبنيها كأحد أشكال التنظيم الترابي، وهذا يعني من ناحية أولى، أن كل أشكال الرقابة السابقة لن تكون ممكنة ويجب استبعادها من النصوص التشريعية تفعيلا لمبدأ التدبير الحر، ومن ناحية ثانية نلاحظ أن الرقابة هي رقابة شرعية فقط بمعنى في مدى تقيد الإدارة المحلية بالنصوص القانونية واحترامها لها، ولا تمتد إلى تسليط رقابة على جدوى القرارات التي تتخذها والتي تبقى خاضعة لسلطتها التقديرية[60].

يستفاد مما تقدم أن الوالي يمارس رقابة إدارية لاحقة على القرارات البليدة، وإذا اعتبرنا أن تخفيف الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية يفسح المجال لها لإدارة شؤونها المحلية بكل حرية وإخضاعها في مرحلة لاحقة للرقابة القضائية[61]، فإنه يمكن القول إن هذه الحالة يمكن أن تشمل الصلاحيات الذاتية والمنقولة فقط على اعتبار أن الصلاحيات المشتركة تمارس بالتنسيق مع الإدارات المركزية وبالتالي من المفترض أن تكون هناك رقابة على هذه الصلاحيات، ويمكن أن نستنتج أن هناك رقابة سابقة على ممارسة هذه الاختصاصات.

---

[57] الفصل 18 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

[58] الفصل 276 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

[59] الفصل 177، من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

[60] نعمان النصيري، مرجع سابق، ص 42.

[61] انظر:

CHAPUS (René),*Droitadministratifgénéral*, tome 1, 15 édition, L.G.D.J, Paris, 2002, p. 390.

أما بالنسبة للتحكم في الإطار البشري للبلدية فإن رئيس البلدية يتولى طبقا للإجراءات القانونية الجاري بها العمل التسمية بالخطط والرتب والأصناف المتعلقة بالموظفين والعملة في حدود العدد المقرر بمجموع أعوان البلدية المصادق عليه من طرف مجلسها، وذلك بعد انتدابهم من قبل البلدية بناء على مناظرة حسب الصيغ والإجراءات الجاري بها العمل، واحترام مبدأ المساواة والشفافية، خلافا لما كان معمولا به قبل إصدار مجلة الجماعات المحلية، إذ كانت السلطة على أعوان البلديات في كل ما يهمهم ترجع للإدارة المركزية ممثلة في الوالي.

عموما يمكن القول إن تخفيف الرقابة الإدارية عن الجماعات المحلية لا يعني انعدام الرقابة، حيث توجد رقابة ذاتية تمارسها السلطة المحلية على قراراتها سواء من خلال رئيس البلدية، أو رقابة سياسية يمارسها المجلس عبر مداولاته في الأعمال التي تعرض عليه، أو رقابة المجتمع المدني والمواطن[62] بصورة مباشرة أو عن طريق القضاء الإداري[63] تماشيا مع روح النصوص التشريعية الجديدة، وهذا فضلا عن رقابة القضاء الإداري التي تمارس عند الطعن أمامه ممن له مصلحة أو عند طلب الاستشارة من الجماعة المحلية في حد ذاتها.

الفرع الثاني: اختصاص مبدئي للوالي في اللجوء للرقابة القضائية على المجالس البلدية

إن تخفيف الرقابة الإدارية لا يعني إفلات الجماعات المحلية من الرقابة اللاحقة التي يمارسها القضاء[64]، وللوالي بمبادرة منه أو بطلب ممن له مصلحة الاعتراض على القرارات التي تتخذها البلدية، على أن يبلغ لرئيس البلدية نسخة من عريضة الدعوى ضد القرار المطعون فيه في أجل ثلاثة أيام قبل إيداعها بكتابة المحكمة.

للوالي في حالة التأكد أن يطلب توقيف تنفيذ القرار البلدي، وإذا كان القرار البلدي من شأنه النيل من حرية عامة أو فردية، يأذن رئيس المحكمة الإدارية الابتدائية بإيقاف التنفيذ في أجل خمسة أيام وذلك بطلب من

---

[62] انظر:

TARCHOUNA (Lotfi), op.cit. p. 47.

[63] قرار في المادة الاستعجالية، المحكمة الإدارية، الدائرة الابتدائية بسوسة، تنسيقية المجتمع المدني بسيدي الهاني ضد رئيس بلدية سيدي الهاني، قضية عدد 05300046، مؤرخ في 18 اكتوبر 2019.

[64] انظر:

BRUNET (F), op.cit. p. 55.

الوالي أو ممن يهمهم الأمر، ولا تحول الأحكام الواردة بهذا الفصل دون إمكانية لجوء كل شخص طبيعي أو معنوي بصفة مباشرة للمحكمة الإدارية الابتدائية قصد الطعن في قرارات البلدية التي أحدثت له أثرا[65].

تنظر المحكمة الإدارية بناء على اعتراض من الوالي بصفة أصيلة أو بطلب ممن له مصلحة في طلب إيقاف تنفيذ قرار صادر عن البلدية، وذلك في حالة التأكد، وقد أقرت المحكمة الإدارية أن اشتراط عنصر التأكد بموجب الفصل 278 من مجلة الجماعات المحلية إنما يكشف عن إرادة المشرع إحلال هذا الشرط محل شرط النتائج التي يصعب تداركها بالنسبة إلى الصنف المخصوص من الطعون حسب الفصل 39 من قانون المحكمة الإدارية[66]، فكلما توفر شرط التأكد تقضي المحكمة بإيقاف تنفيذ قرار المجلس البلدي إلى حين الفصل في الدعوى الأصلية.

تنظر المحكمة الإدارية كذلك في الطعون الموجهة ضد القرارات البلدية الصادرة في مادة الضبط الإداري العام التي يجب أن تتسم بالتناسب وبالصبغة الوقتية وأن تكون الغاية من القرار التصدي لخطر محدق وذلك إلى حين تدارك الإخلالات أو تدخل سلطة ضبط إداري خاص لإصدار القرارات النهائية الضرورية، وقد اتجهت المحكمة إلى رفض طلب إيقاف القرار البلدي المطعون فيه لعدم توفر حالة التأكد واستحالة تدارك الخطر الذي لا يمكن تجاوزه في حالة تنفيذ القرار الصادر عن البلدية[67].

تبسط المحكمة الإدارية رقابتها بمناسبة مطلب إيقاف التنفيذ على القرارات ذات الصلة بفتح الحسابات الخاصة بالميزانية وبعث صناديق خاصة، وفي صورة نيل هاته القرارات من حرية عامة أو فردية تصبح أولا عرضة للإيقاف من قبل رئيس المحكمة الإدارية وللإلغاء من قبل قاضي الإلغاء، ولقد استقر فقه قضاء المحكمة الإدارية على أن ركن التأكد لا يعد قائما إلا متى كانت الحالة معرضة للتغيّر سلبا وجذريا وفي وقت وجيز بفعل تدخل الأشخاص أو بفعل أي عنصر آخر أو إذا وجد خطر محدق يجب درؤه بسرعة حتى لا يتم النيل من حق يحتاج إلى الحماية العاجلة لحفظه من التلاشي، سواء كان هذا العمل يهدد حقا فرديا أو جماعيا[68]، فكلما تغيب هذا الشرط يتم رفض المطلب[69].

---

[65] الفصل 278 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

[66] قرار في مادة توقيف التنفيذ، المحكمة الإدارية، الدائرة الابتدائية بصفاقس، والي صفاقس ضد رئيس بلدية صفاقس، قضية عدد 07200162، مؤرخ في 10 جوان 2020.

[67] قرار في مادة توقيف التنفيذ، المحكمة الإدارية، الدائرة الابتدائية بصفاقس، والي صفاقس ضد رئيس بلدية عقارب، قضية عدد 07200178، مؤرخ في 22 جوان 2020.

[68] قرار في مادة توقيف التنفيذ، المحكمة الإدارية، الدائرة الابتدائية بالقصرين، والي القصرين ضد رئيس بلدية سبيطلة، قضية عدد 11200103، مؤرخ في 22 نوفمبر 2019.

يمكن كذلك للوالي أن يقدم مطلب في توقيف التنفيذ للمحكمة الإدارية، بخصوص القرارات الصادرة عن البلدية في مادة الضبط الإداري، في حالة التأكد ومخالفة القانون في خصوص مكافحة انتشار الأوبئة، فقرار البلدية السماح للمقاهي بفتح أبوابها للعموم في مخالفة واضحة لقرار اللجنة الجهوية لمجابهة جائحة كورونا يمثل خطرا حقيقيا على الصحة والسلامة العامة مما يجعل من شرط التأكد متوفرا في مطلب توقيف التنفيذ للأمر الذي يتجه معه توقيف العمل بالقرار المطعون فيه إلى حين انقضاء آجال القيام بالدعوى الأصلية أو صدور الحكم فيها[70].

يمكن للبلدية في حالة مخالفة الوالي للقانون في ما يتعلق بتوقيف قراراتها المصادق عليه دون وجه حق، الطعن في قرار توقيف التنفيذ الصادر عن الوالي في حق القرار البلدي بحجة مخالفة مقتضيات الفصل 278 من مجلة الجماعات المحلية التي جعلت من توقيف تنفيذ قرارات الجماعات المحلية اختصاصا قضائيا لا يمكن للوالي ممارسته، وإلا أصبح في صورة غصب السلطة، الأمر الذي يعرض قراراته للتوقيف وللإلغاء، وما على الوالي إلا إتباع الإجراءات والطرق القانونية لطلب توقيف قرار إداري يرى أنه مشفوع بحالة التأكد التي يصعب تدارك نتائجها[71].

عموما يمكن القول إن توقيف تنفيذ قرارات الجماعات المحلية هو اختصاص قضائي يمارسه عن طريق مطلب يقدمه الوالي إما أصالة عن نفسه أو بطلب ممن له مصلحة في ذلك، ولا يمكن ممارسة هاته الرقابة مباشرة من قبل الوالي بأي صورة حتى لو كانت في حالة تأكد لا يمكن تدارك نتائجها لاحقا، فكيف هو الحال مع الرقابة في الجانب المالي للجماعات للبلدية؟

المطلب الثاني: رقابة متوازنة على مختلف الجوانب المالية للمجالس البلدية

يتجسد هذا التوازن في إطار الحياة المالية للجماعات المحلية من خلال إقرار حرية التصرف المالي مع تخفيف الرقابة السابقة على الميزانية من قبل سلطة الإشراف (الفرع الأول) واستبدال هاته السلط برقابة محكمة المحاسبات في كل ما يتعلق بميزانية الجماعة المحلية (الفرع الثاني).

---

[69] قرار في مادة توقيف التنفيذ، المحكمة الإدارية، الدائرة الابتدائية السادسة، والي تونس ضد رئيس بلدية الكرم، قضية عدد 161491، مؤرخ في 30 جوان 2020.

[70] قرار في مادة توقيف التنفيذ، المحكمة الإدارية، الدائرة الابتدائية بقابس، والي قابس ضد رئيس بلدية مطماطة الجديدة، قضية عدد 09200277، مؤرخ في 19 جويلية 2021.

[71] قرار في مادة توقيف التنفيذ، المحكمة الإدارية، الدائرة الابتدائية الأولى، رئيس بلدية المرسى ضد والي تونس، قضية عدد 41003216، مؤرخ في 28 اكتوبر 2019.

الفرع الأول: الرقابة المالية على الأعمال المالية للمجالس البلدية

إن من استتباعات اعتماد اللامركزية وتأكيد تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية الإدارية والمالية أن تكون لها حرية التصرف في مواردها المالية، ويؤطر هذه الحرية ثلاثة عناصر أولها، وجوب أن يكون ذلك في إطار تنفيذ ميزانية مصادق عليها، وثانيها، مراعاة قواعد الحوكمة الرشيدة، وثالثها، استحضار أن ذلك التصرف يخضع لرقابة القضاء المالي[72]، ومن هذا المنطلق أقر المشرع في الفصل 126 من مجلة الجماعات المحلية أنه "تتمتع الجماعات المحلية بحرية التصرف في مواردها وتتقيد بمبدأ الشرعية المالية".

يجدر بنا الإشارة بداية إلى أن الجانب المالي يخضع إلى عدة أشكال من الرقابة[73]، تنطلق من إشراف رئيس البلدية على إعداد مشروع الميزانية الذي تعده إدارة الجماعات المحلية بناء على ما توفر لديها من إحصائيات وتقديرات وتقارير، ثم يعرض على اللجنة المالية والاقتصادية ومتابعة التصرف التي تتكفل بدراسة مشروع الميزانية والقوائم المالية والوثاق التفسيرية وإحالتها على رئيس الجماعة ليعرضه على مكتب الجماعة قبل 20 سبتمبر وفي صورة عدم احترام هذا الأجل يتعهد رئيس الجماعة بإعداد المشروع بالاستعانة بمن يراه[74].

وفي مرحلة ثانية، يحال مشروع الميزانية مع وثيقة تفسيرية إجمالية على أمين المال الجهوي قبل 15 أكتوبر وله أن يبدي رأيه في مشروع الميزانية في أجل لا يتجاوز شهر من تاريخ اتصاله بالمشروع، كما ترسل نفس الوثائق لأعضاء مجلس الجماعة في أجل 15 يوما على الأقل قبل التداول والمصادقة على الميزانية[75].

في مرحلة ثالثة، وعملا بالفصل 172 من مجلة الجماعات المحلية، يتولى رئيس الجماعة المحلية إحالة مشروع الميزانية للمجلس للمناقشة والمصادقة[76] في جلسة تنعقد قبل يوم 1 ديسمبر، وفي صورة عدم إحالة المشروع في الأجل المنصوص عليه بالفصل 172 ينعقد المجلس في أجل ثلاثة أيام بدعوة من ثلث أعضائه، وإذا لم يتم هذا يقوم الوالي بالتنبيه على رئيس الجماعة أن يعرض المشروع على المجلس في أجل أقصاه 15 ديسمبر قصد المصادقة عليه، ويتولى مقرر اللجنة المالية والاقتصادية ومتابعة التصرف بتقديم مشروع الميزانية وتلاوة رأي أمين المال الجهوي عند الاقتضاء، وتحال الميزانية بعد المصادقة عليها عملا بالفصل 173 من مجلة الجماعات المحلية.

---

[72] الحبيب خضر، الوجيز في شرح الدستور، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، ص 186.

[73] انظر:

ABBES (R), op.cit., p. 451.

[74] الفصل 169 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

[75] الفصل 170 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

[76] عصام بنحسن، مدخل لدراسة السلطة المحلية، ص 93.

أما في صورة عدم المصادقة على الميزانية، فإنه يبقى العمل جاريا بالنفقات الإجبارية المرسمة بالميزانية السابقة، وذلك في حدود قسط شهري، ويرسل نسخة من القرار إلى الوالي وأمين المال الجهوي، وفي صورة عدم المصادقة في شهر مارس من السنة الجارية على الميزانية يعتبر المجلس منحلا قانونا[77].

أما إذا تبين من نتائج تنفيذ ميزانية السنة المنتهية عجز تجاوز سقف خمسة بالمئة، يتولى المجلس الأعلى للجماعات المحلية بطلب من وزير المالية دعوة الجماعة المحلية لاتخاذ التدابير لتسديد العجز بواسطة الموارد الاعتيادية، وإفادة المجلس والسلط المركزية المعنية بذلك في أجل 60 يوما، وفي صورة عدم الاستجابة تتولى السلطة المركزية اقتراح إجراءات تعرضها على هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترابيا التي تأذن عند الاقتضاء بإقرار التدابير اللازمة لتسديد العجز، ويجري العمل بهذه الإجراءات إلى حين اتخاذ التدابير الكفيلة بتسديد العجز فعليا بواسطة الموارد الاعتيادية[78].

هذا التصوّر للرقابة المالية لا يستبعد رقابة المجتمع المدني[79]، ورقابة المواطن على تنفيذ الميزانية في مجال المشاريع المتعلقة بالتهيئة الترابية تفعيلا لمبادئ الديمقراطية التشاركية والحوكمة المفتوحة[80]، وهو ما يضفي فاعلية على دور المواطن المحلي، خاصة وأن المشرع أكد على أنه لا يمكن عرض البرامج التنموية على مصادقة المجالس المحلية المعنية إذا لم يتم احترام القانون في إعداد المخططات التنموية، هذا التوجه يتماشى مع روح القانون الجديد الذي يسعى إلى إعادة تشكيل الفضاء المحلي وتأهيله للقيام بدوره المنشود في خلق توازن بين مختلف الجهات ودفع عجلة التنمية المحلية، ويعزز الشعور بالانتماء لدى المواطن وينزع أسباب التوتر والشعور بالحرمان.

عموما يعد الخيار اللامركزي رهانا جدّيا ومنطلقا حقيقيا لتحقيق التوازن الترابي المنشود، وخلق فضاء متناسق ومتميز عبر تفعيل دور المواطن في اتخاذ القرار، ودعم استقلالية الجماعات المحلية عبر تخفيف الرقابة المسلطة على الجماعات سواء منها الرقابة الإدارية أو الرقابة المالية، غير أن هذا التوجه يبقى محفوفا ببعض المخاطر ويواجه بعض التحديات في ظل ما تمر به البلاد التونسية من أوضاع متقلبة.

---

[77] المرجع نفسه، ص 95.

[78] الفصل 174 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

[79] عبد العزيز القراقي، "التشخيص التشاركي،التنمية المحلية والتماسك الإقليمي"، أعمال الندوة العلمية المنعقدة أيام 19 و20 جوان 2009 بالمغرب، الرباط، هانس سيدل، المانيا، 2009، ص 106.

[80] انظر:

VANDELLI (L), La gouvernancelocale démocratique, la décentralisation et la démocratie locale enjeux et perspectives, actes du colloque international tenu à Hammamet du 30 juin au 2 juillet 2011, Tunis, 2011, p. 128.

الفرع الثاني: رقابة محكمة المحاسبات على ميزانية المجالس البلدية

أشار الفصل 130 من مجلة الجماعات المحلية إلى أنه "تلتزم الجماعات المحلية باعتماد الشفافية والتشاركية في إعداد ميزانيتها السنوية في وثيقة شاملة وموحدة وواضحة، على أساس تقديرات واقعية وصادقة ونزيهة تتضمن كل الموارد والنفقات ومختلف التعهدات"، ويجب أن "تنجز العمليات المالية والحسابية للجماعات المحلية طبقا للقواعد المقررة بالقانون والتراتيب الخاصة بها" وهو ما يعتبر الإطار المنظم للحياة المالية للجماعات المحلية وكل مخالفة له يعرض أعمال الجماعة المحلية إلى الطعن أمام محكمة المحاسبات من قبل الوالي.

تراقب محكمة المحاسبات مدى احترام الجماعة المحلية لمقتضيات القانون والتراتيب الجاري بها العمل، وتنظر في الدعوى المرفوعة إليها، تنظر أولا في سلامة الجانب الشكلي للدعوى، فتراقب تقديمها ممن له الصفة القانونية والمصلحة ويتمثل هذا الطرف في الوالي الذي يجب عليه أن يحترم الآجال القانونية لرفع الدعوى والتي يجب أن تستوفي جميع موجباتها الشكلية والجوهرية حتى تكون حرية بالقبول، وفقا لمقتضيات الفصل 174 من مجلة الجماعات المحلية، حيث للوالي خلال أجل عشرة أيام من تاريخ إعلامه بميزانية الجماعات المحلية الاعتراض عليها لدى هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترابيا من أجل عدم توازن الميزانية أو عدم إدراج نفقات وجوبية أو رصد مبالغ غير كافية لذات النفقات، ويجب أن يتضمن ملف الاعتراض على الميزانية، نص الاعتراض، وكراس ميزانية البلدية المصادق عليها من قبل المجلس البلدي، ونسخة من جدول إرسال الميزانية إلى الوالي المعني بالأمر، ونسخة من مضمون مداولة المجلس البلدي[81]، وكل وثيقة أخرى يتوجب توفرها بالملف حتى يقبل من الناحية الشكلية.

تنظر المحكمة ثانيا في أصل الدعوى، فتراقب مدى احترام البلدية لمقتضيات القانون في مرحلة إعداد الميزانية، على غرار احترام السقف الأعلى للتأجير المحدد وفقا للفصل 135 من مجلة الجماعات المحلية 50 بالمئة من موارد العنون الأول للسنة المنقضية، وهي أساس الموارد الذاتية للبلدية، ولقد طعن الوالي في الميزانية المصادق عليها من قبل المجلس البلدي على اعتبار عدم احترام البلدية للسقف الأعلى للتأجير وطلب من المحكمة الإذن بإجراء التصحيح اللازم بالميزانية المصادق عليها من قبل المجلس وذلك بحذف الاعتمادات المبرمجة للانتداب، غير أنه اتضح من خلال تحليل المعطيات المالية للبلدية أن هذه الأخيرة دأبت على تضخيم

[81] حكم ابتدائي، عدد ن م 03/20/ د ج س / 2019، والي القيروان ضد بلدية حاجب العيون، الدائرة الابتدائية الجهوية لمحكمة المحاسبات بسوسة، النزاع في مجال ميزانيات الجماعات المحلية، مؤرخ في 31 ديسمبر 2019.

كلفة الأجور السنوي بما يجعل كلفة الأجور التي اعتمدها الوالي غير وقعيه[82]، واتجه رفض الدعوى من ناحية الأصل لعدم خرق الشرط الوارد بالفصل 135 من مجلة الجماعات المحلية.

تراقب محكمة المحاسبات احترام البلدية للقانون فيما يتعلق بالنفقات الإجبارية والمتعلقة بتسديد أصل القروض المبرمجة لدى صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية عملا بمقتضيات الفصل 156 من مجلة الجماعات المحلية الذي يلزم البلدية بضرورة الأخذ بعين الاعتبار النفقات الوجوبية وضرورة التنصيص عليها وفقا للفصل 160 من مجلة الجماعات المحلية، وذلك إلى جانب تنصيص الميزانية على تسديد فوائد القروض المبرمجة لدى صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية، وفي صورة مخالفة البلدية لهاته المقتضيات تقضي المحكمة بإجراء التصحيح اللازم بالميزانية المطعون فيها والمصادق عليها من قبل المجلس البلدي[83].

تراقب محكمة المحاسبات المختصة جهويا الأعمال المتعلقة بميزانية الجماعات المحلية من خلال الاعتراضات الموجهة إليها من قبل الوالي، وقد تقضي بإقرار الميزانية أو بإدخال التعديلات الضرورية على الميزانية بضرورة ترسيم الاعتمادات التي لم تقم البلدية بإدراجها في الميزانية، وقد تقوم كذلك بإقرار الميزانية رغم تجاوز سقف التأجير وذلك لتلافي النقص الحاصل في الموارد البشرية للبلدية نتيجة إحالة الموظفين والأعوان على التقاعد، وكذلك توسع المجال الترابي للبلدية بما يزيد من التزامات هاته الأخيرة، الأمر الذي يتوجب معه انتداب أعوان وموظفين جدد لسد النقص الحاصل وقيامها بالمهام المناطة بعهدتها، ولها أن تقضي في هاته الحالة بإلزام البلدية بإعداد برنامج للتحكم في نفقات التأجير وعرضه على الهيئة العليا للمالية المحلية وعلى السلطة المركزية وفقا للفصل 9 من مجلة الجماعات المحلية[84].

عموما للوالي وأمين المال الجهوي قبل النزاع والاتجاه إلى المحكمة، طلب وثائق أو تفسيرات أو لفت انتباه الجماعة المحلية حول إخلالات قانونية أو مالية بمشروع الميزانية[85]، وفي حالة عدم استجابة البلدية للوالي في أجل 10 أيام من تاريخ إعلامه بميزانية الجماعة الاعتراض لدى دائرة المحاسبات المختصة ترابيا من أجل عدم توازن الميزانية أو عدم إدراج نفقات وجوبية أو رصد مبالغ غير كافية لذات النفقات ولهيئة محكمة

---

[82] حكم ابتدائي، عدد ن م 02/20/ د ج س /2019، والي القيروان ضد بلدية نصر الله بالقيروان الدائرة الابتدائية الجهوية لمحكمة المحاسبات بسوسة، النزاع في مجال ميزانيات الجماعات المحلية، مؤرخ في 9 جانفي 2020.

[83] حكم ابتدائي، عدد ن م 03/20/ د ج س / 2019، والي القيروان ضد بلدية حاجب العيون، الدائرة الابتدائية الجهوية لمحكمة المحاسبات بسوسة، النزاع في مجال ميزانيات الجماعات المحلية، مؤرخ في 31 ديسمبر 2019.

[84] حكم ابتدائي، ن م 05/20/ د ج س/ 2019، والي القيروان ضد بلدية القيروان، الدائرة الابتدائية الجهوية لمحكمة المحاسبات بسوسة، النزاع في مجال ميزانيات الجماعات المحلية، مؤرخ في 15 جانفي 2020.

[85] الفصل 174 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

المحاسبات أن تأذن عند الاقتضاء بإجراء التصحيح اللازم بالميزانية المصادق عليها بناء على اقتراحات ممثل السلطة المركزية أو إقرار الميزانية المصادق عليها[86].

خاتمة

يقتضي حسن التصرف في إقليم الدولة والتحكم فيه بالصورة الأمثل، العمل على تقسيمه إلى دوائر ترابية صغيرة منسجمة ومتناسقة، ويتم إحداث مؤسسات تشرف عليها وتنفذ السياسات التي تقرها الدولة في إطار خطة واضحة، على أن تنتظم هذه المؤسسات في أحد أساليب التنظيم الإداري سواء المركزي أو اللامركزي، وتقوم بالمهام المكلفة بها وفق ما يتيحه القانون من آليات ووسائل قانونية.

تراجع مكانة الوالي باعتباره ممثلا للدولة لا يمكن فهمها إلا في إطار رغبة المجموعة البشرية المجسدة عبر ممثليها في مؤسسات الدولة، هذه الرغبة التي تعتقد أن التنظيم اللامركزي هو الحل في بناء تنمية عادلة وشاملة ومتوازنة على كامل إقليم الدولة، لذلك يتوجب دعم هذا الخيار وحمايتها من المخاطر وإزاحة العوائق التي تعترضه.

يعد إلغاء الرقابة الإدارية السابقة مكسبًا لصالح السياسات الإدارية الحديثة المجسدة في اللامركزية الإدارية التي تتبنى مفاهيم وقيم الحرية والمسؤولية في إدارة الشأن العام، وتتبنى الديمقراطية بمختلف أشكالها في تكوين مراكز القرار والسلطة المحلية، لذلك يتوجب دعم هذا الخيار وتركيز رقابة لاحقة تسند للقضاء باعتباره الجهة الأقدر على ممارسة هذا الدور.

لا يمكن لخيار اللامركزية أن ينجح إلا بتوفر الظروف المناسبة انطلاقا من المناخ السياسي المناسب وصولا إلى توفر الإطار القانوني الواضح وتوفير الموارد المالية والبشرية الضرورية لتقوم مختلف مكونات التنظيم اللامركزي بمهامها، وهو ما يستدعي تدعيم هذا التوجه والحفاظ عليه وحمايته من التقلبات السياسية.

بالرغم من التطورات التي شهدها الإطار القانوني المنظم للجماعات المحلية في تونس وعلاقتها بالسلط المركزية وخاصة الوالي من تطورات انتهت لصالح الجماعات المحلية إلا أن دور مؤسسات الوالي يبقى حاضرا باعتباره أحد أهم السلط التي تراقب أعمال الجماعات المحلية عبر تحريك الدعوى القضائية المناسبة أمام الجهاز القضائي المختص.

[86] الفصل 174 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.