



الجماعات المحلية: الموروث الديمقراطي بين الأمس واليوم

Local Collectivities: The Democratic Heritage Between Yesterday and Today

إيمان الفقي: كلية الحقوق، جامعة صفاقس، صفاقس، تونس.

Imen Feki: Faculty of Law, University of Sfax, Sfax, Tunisia.

ifeki29@gmail.com

imen.fekki@fds.usf.tn

المخلص:

يحظى موضوع الجماعات المحلية كصنف دستوري في تونس باهتمام بالغ من قبل كل الحكومات التي تعاقبت على البلاد التونسية من خلال التنصيص عليها صراحة في كل الدساتير منذ دستور 01 جوان 1959 إلى حدود دستور 25 جويلية 2025، ولعل تبني كل الدساتير و كل الأنظمة السياسية للامركزية و التدرج في تركيزها يعكس الأهمية القصوى لهذا المورث الديمقراطي الذي يدفع بكل السياسيين و كل الاطراف المتداخلة في هذا الشأن إلى إعطاء موضوع تركيز الجماعات المحلية بأصنافها الأربعة، الاهتمام الأبرز باعتبارها الأداة الرئيسية لتكريس الديمقراطية الفعلية.

الكلمات المفتاحية: اللامركزية، الجماعات المحلية، الدولة، القضاء الإداري، الدستور.

Abstract:

The issue of local collectivities, as a constitutional category in Tunisia, receives significant attention from all governments that have succeeded one another in the Tunisian nation, through its explicit mention in all constitutions from the Constitution of June 1, 1959, up to the Constitution of July 25, 2022. Indeed, the adoption of decentralization and the gradual focus on it by all constitutions and political systems reflects the utmost importance of this democratic heritage. This heritage compels all politicians and all involved parties in this matter to give the issue of focusing on local collectivities in their four categories the utmost attention, considering them the primary tool for establishing actual democracy.

Keywords: Decentralization, Local Collectivities, The State, Administrative Judiciary, The Constitution.

المقدمة:

مرَّ التنظيم الإداري للدولة الحديثة بعدة مراحل تخللتها "أشكال مختلفة من التنظيمات والمؤسسات، ولعل التنظيم الإداري الحالي، يشكّل أهم ما وصل إليه الفكر في النظام الديمقراطي" (الكراي، 2021، ص 149). وهو ما يتجلى عندما نلاحظ أنه بجانب الإدارة المركزية واللامركزية، التي تدير دواليب الحياة العامة للنظام السياسي، هناك الجماعات المحلية التي تم تعميمها لمواجهة المشاكل والتحديات المحلية؛ حيث أصبح من الصعب على المركز أن يواجه هذه المشاكل أمام ما تتطلبه من سرعة وفعالية ونجاعة في المعالجة، سواء على المستوى الاقتصادي أو الاجتماعي. وبذلك، فإن الجماعات المحلية هي مجموعة من الأجهزة المنتخبة ذات الشخصية المعنوية، تعمل على تدبير الشأن التربوي، وذلك بالتعاون مع ممثلي الإدارة المركزية" (البكوش، 2022، ص 7).

إن الجماعات المحلية هي تجسيد واقعي لأسلوب اللامركزية الإدارية، وتبعا لذلك فهي "أسلوب ديمقراطي يخوّل بمقتضاه المشرع سلطات تقريرية واسعة للجماعات المحلية المنتخبة على المستوى المحلي" (الكراي، 2015، ص 87)، داخل مجال ترابي وجغرافي معيّن، وضمن النطاق المحدّد قانوناً وتحت "إشراف ورقابة السلطات المركزية ورقابة السلطة القضائية" (بن حسن، 2021، ص 37).

بدايةً، لا بد من التأكيد أن القضاء يعد الملجأ الأمين لضمان حقوق الأفراد وحرياتهم؛ لنزاهته وحياده وعمق معرفته القانونية، وهو ما أكدته جميع الدساتير في العالم (الكراي، 2022).

لقد اعتمدت تونس نظام القضاء المزدوج القائم على التمييز بين القضاء العدلي والقضاء الإداري. "القضاء الإداري يقوم بتطبيق أحكام القانون العام على مختلف النزاعات المرفوعة على أنظاره، والتي

تكون الإدارة طرفاً فيها عندما تستعمل امتيازات السلطة العامة. (BEN ACHOUR, 2010, p. 3).

تكون رقابة القاضي الإداري على الجماعات المحلية في اتجاهين: إما أن تكون رقابة مخففة عندما تكون سلطات الجماعات المحلية مقيدة، أو أن تكون رقابة معمقة عندما تكون سلطات الإدارة المحلية تقديرية (الكراي، ص 150).

وتجدر الإشارة إلى أن الجهاز القضائي الإداري يقوم بالبت في النزاعات المعروضة على أنظاره وذلك بتطبيق قواعد القانون العام عليها؛ نظراً لأن الإدارة تكون طرفاً فيها، مستعملة في ذلك امتيازات السلطة العامة (بن حسن، 2021). إن القاضي الإداري هو الحافظ الأمين للشرعية القانونية، وهو من يتصدى لكل محاولة إدارية من شأنها المساس بهذا المبدأ أو النيل منه.

كما يتجاوز دور القاضي الإداري إلى حماية حقوق المتضرر من أعمال أو سلطات الجماعة المحلية؛ وذلك تأسيساً لمبدأ المشروعية الذي يمثل صمّام الأمان بالنسبة لحقوق وحرّيات الأفراد، وهو الحصن الذي يكفل صيانتها وحمايتها من كل اعتداء. لذلك، فإن رقابة القاضي الإداري هي رقابة وقائية وحمائية للقواعد القانونية من ناحية، ولحماية حقوق المتضرر من ناحية أخرى (Neji, 2020, p. 245).

ويعتبر تعميم الجماعات المحلية، الوجه الأبرز للامركزية، كخيار كرسته الجمهورية الثانية، باعترافها القانوني وتكريسها الدستوري لتعميم الجماعات المحلية ذات الشخصية المعنوية، والتي تدير مصالحها الخاصة، عن طريق أعضائها المنتخبين بشكل حرّ وديمقراطي؛ وهذا ما يجب تكريسها وترسيخه بعد صدور دستور 2022/07/25.

وقد عرف انتهاج تونس لهذا الخيار، تدرجاً تميز بتحوّل نوعي في الإطار المؤسسي والقانوني المنظم للجماعات المحلية التي توخت تعزيز هذه التجربة وتطويرها.

حيث أن تطوير وتأهيل التنظيم الإداري عامة، كان هاجساً تونسياً منذ اندلاع الثورة؛ حيث كانت الخاصية الأساسية التي طبعت تطوره، قائمة على ترسيخ لامركزية قادرة على إدارة الشؤون المحلية بأسلوب حرّ وشفاف، تسمح للسكان بالمشاركة الواسعة والفعلية في صناعة القرار التنموي، وتبني سياسات عمومية محلية، بناءً على الرؤية والاحتياج الترابي، مع العمل على تكريس إدارة القرب، وترسيخ مبادئ الحوكمة الرشيدة، التي تستلزم إيجاد أساليب حديثة وكفيلة بخلق إقلاع تنموي مندمج ومستديم، "يعطي مكانة أكبر للامركزية والديمقراطية المحلية" (جنّيح، 2019، ص 68).

وقد تم تكريس وبلورة هذه المبادئ في دستور 2014، الذي كرّس تعميم الجماعات المحلية وخصص 12 فصلاً متعلقة بتعميم الجماعات المحلية وطرق انتخاب أعضائها، ثم توزيع الاختصاصات والموارد بين الدولة والجماعات المحلية، وغيرها من المبادئ التي تتطلع من خلالها تونس إلى تحقيق الديمقراطية المحلية وتكريس التنمية المستدامة، الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية والبيئية، وتكون مدخلاً لإصلاح عميق لهياكل الدولة، من خلال السير الحثيث والمتدرج، على درب اللامركزية الفعلية والتحديث الاجتماعي والسياسي والإداري التونسي (جنّيح، 2019، ص 69).

إن تعميم الجماعات المحلية هو تجسيد واقعي لأسلوب اللامركزية الإدارية، وتبعاً لذلك فهو أسلوب ديمقراطي يخول بمقتضاه المشرع سلطات تقريرية واسعة للجماعات المحلية المنتخبة على المستوى المحلي، داخل مجال ترابي وجغرافي معيّن، وضمن النطاق المحدد لها قانوناً وتحت إشراف ورقابة السلطات المركزية والسلطات القضائية (بكوش، 2022، ص 7).

عملت مجلة الجماعات المحلية على التحديد الدقيق لاختصاصات الجماعات المحلية ورسم حدود تدخل كل واحدة منها، من الاختصاصات الذاتية والاختصاصات المشتركة والاختصاصات المنقولة. فمجلة الجماعات المحلية أسست لعلاقة جديدة بين الدولة والجماعات المحلية، من خلال تنصيبها على مجموعة من الآليات والمبادئ التي ستحدد طرق توزيع الاختصاصات والموارد بين المركزي والمحلي، ومعرفة حدود تدخل كل طرف تكريساً للمبدأ الدستوري المتمثل في ربط المسؤولية بالمحاسبة (الغناي، 2021، ص 167). وبالتالي، أصبح الدور الآن يقع على عاتق السلطة التشريعية والحكومة للإسراع في الانكباب على إصدار القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات المحلية؛ خاصة في ظل غموض مآل تكريس مسار اللامركزية من عدمه بعد صدور دستور 2022/07/25 الذي كان شحيحاً في مسألة تكريس اللامركزية باعتباره لم يكرس سوى الفصل 133 الذي أقر بوجود ثلاثة أصناف من مجالس الجماعات المحلية.

أهمية الموضوع:

إن الهواجس التي رافقت موضوع الجماعات المحلية منذ صدور دستور 25 جويلية 2025 كانت دافعاً للبحث في مدى نجاعة التقسيم الترابي المعتمد وتلاؤمه مع الأسلوب الإداري المعتمد؛ خاصة وأن الدستور الجديد أقرّ بصفة غير مباشرة بتبني الأسلوب اللامركزي لتنظيم المجال الترابي، وهو ما يمكن اعتباره اعترافاً ضمنيّاً بعجز الأسلوب المركزي على إدارة الشأن العام من جهة، ومن جهة أخرى يمكن اعتباره صدى للثورة التي انطلقت من المناطق الداخلية للمطالبة بالتنمية العادلة.

إن تشخيص حالة التقسيم الترابي التونسي اليوم وما يحمله من إشكاليات في إطار سياق تاريخي يأخذ بعين الاعتبار دستور 1959 ودستور 27 جانفي 2014 ودستور 2022/07/25 والبحث في الحلول التي جاءت بها مجلة الجماعات المحلية.

وبالتالي، فإن اتباع نهج نوعي وليس كمي، كما تفترضه الأساليب الاقتصادية مسبقاً، يدفع بالمرء العاقل ليتساءل: إلى أي مدى يستجيب تعميم الجماعات المحلية للعقلانية السياسية والقانونية في مواجهة مختلف العقبات ذات الطبيعة السياسية والمالية والمؤسسية الجديدة التي تواجهها وستعترض مختلف أصناف مجالس الجماعات المحلية؟

أهداف الموضوع:

لئن كرّس دستور 2022/07/25 صلب الفصل 133، نظام تعميم الجماعات المحلية بطريقة غير مباشرة ونص على أن اللامركزية تتجسد في الجماعات المحلية المتكونة أساساً من البلديات والجهات والأقاليم، فإن مجلة الجماعات المحلية، الدستور الصغير للامركزية، ألزمت صلب الفصل 02 منها وبشكل صريح على ضرورة أن يغطي كل صنف من الجماعات المحلية كامل التراب التونسي؛ الأمر الذي يلزم الدولة أمام تحديات التقسيم الترابي الجديد بضرورة الدعم الهيكلي والوظيفي للجماعات المحلية وفقاً للمخطط التالي:

المبحث الأول: الدعم الهيكلي والوظيفي للجماعات المحلية

المطلب الأول: تعميم الجماعات المحلية بتونس

1. المبادئ الدستورية المتعلقة بتعميم الجماعات المحلية والبلديات نموذجاً على التراب التونسي

أ. صعوبة تفعيل المبادئ الدستورية لتعميم الجماعات المحلية

ب. الشروط المتعلقة بتعميم الجماعات المحلية

2. الصعوبات على مستوى إحداث جماعات محلية جديدة

أ. الجهة كجماعة محلية جديدة

ب. الإقليم كجماعة محلية جديدة

المطلب الثاني: وظيفة الجماعات المحلية

1. دعم اختصاصات الجماعات المحلية

2. دعم استقلالية الجماعات المحلية

المبحث الثاني: تحديات التقسيم الترابي الجديد في ظل دستور 2022/07/25

المطلب الأول: التحديات المباشرة والغير مباشرة للتقسيم الترابي الجديد

المطلب الثاني: اللامركزية القضائية

1. اختصاص المحكمة الإدارية في النظر في النزاعات الانتخابية

2. دور المحكمة الإدارية في النظر في مادة تنازع الاختصاص بين الجماعات المحلية

3. القضاء المالي

الخاتمة

المراجع

المبحث الأول: الدعم الهيكلي والوظيفي للجماعات المحلية

ينص الفصل 81 من دستور 2022/07/25 على "يتكون المجلس الوطني للجهات والأقاليم من نواب منتخبين عن الجهات والأقاليم". هذا الأمر يستوجب تعميم الجماعات المحلية كأحد أشكال التنظيم اللامركزي (المطلب الأول)، وضرورة دعمها على المستوى الوظيفي حسب ما اقتضته مجلة الجماعات المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعميم الجماعات المحلية بتونس

إن تعميم الجماعات المحلية والبلديات نموذجاً، اقترن بجملة من المبادئ الدستورية (أ) والصعوبات (ب) في إحداث الجماعات المحلية أو توسيعها أو تقسيمها.

1. المبادئ الدستورية المتعلقة بتعميم الجماعات المحلية والبلديات نموذجاً على التراب التونسي

يهدف تعميم النظام البلدي إلى تفعيل مبادئ كرسها الدستور التونسي على غرار مبدأ المساواة ومبدأ التمييز الإيجابي (Karray, 2015, p. 87). وقد نص الفصل 23 من الدستور الجديد على أن المواطنين والمواطنات متساوون في الحقوق والواجبات. فبموجب هذا التعميم البلدي (1)، أصبح كل المواطنين يتمتعون بالحق في الخدمات البلدية والحق في المشاركة في الحياة السياسية من خلال ممارسة حقهم في الانتخابات البلدية. وفي نفس المنهج، حسب مقتضيات الفصل 140 من دستور 2022، فإن الدولة التزمت بدعم اللامركزية واعتمادها بكامل التراب الوطني عبر إقرار جملة من المبادئ (2) لترسيخ دعائم اللامركزية ووفق شروط مضبوطة لسلامة مسار تعميم البلديات (1).

أ. الشروط المتعلقة بتعميم النظام البلدي

تتجسد شروط التعميم من خلال أربع مؤشرات تتمثل في المؤشر الديمغرافي، وهو يسمح باحتساب الطاقة الديمغرافية المستقبلية لكل بلدية مقارنة مع معدلات الولاية؛ والمؤشر الجغرافي الذي يسمح باحتساب الانتشار الجغرافي المستقبلي لكل بلدية مقارنة بمعدل الولاية. "مؤشر التوسع الذي يسمح باحتساب قدرة كل بلدية على التوسع أو ضرورة تقسيمها إدارياً بإحداث دائرة بلدية أو جغرافياً بإحداث بلدية جديدة بالنظر إلى المعطيات الديمغرافية والجغرافية لكل بلدية (Feki, 2019, p. 23). "وقد حدد مفهوم التقسيم في مادة التعمير عند عملية البناء والذي يفيد أنه كل عملية تجزئة قطعة أرض إلى مقاسم، معدة بعد التهيئة، لبناء محلات سكنية أو مهنية أو صناعية أو سياحية أو تجهيزات مشتركة اجتماعية أو ثقافية وهو ما يمكن الاستئناس به لتحديد مفهوم التقسيم الترابي الذي يمثل عملية معقدة (Mecherfi, 2009, p. 22)، "تقوم على تجزئة المجال الجغرافي إلى عدة دوائر ترابية صغيرة وفق منهجية محددة تأخذ بعين الاعتبار عدد من المعايير منها ما هو اجتماعي يقوم على عدد السكان في الدائرة الترابية المزمع إحداثها ومنها ما هو اقتصادي تتموي يراعي مؤشرات التنمية وكذلك المعيار الجغرافي الذي يسمح بتطور ونمو الدائرة الترابية، هذا إلى جانب البعد الأمني الذي يتميز به التقسيم الترابي التونسي من خلال تقسيم المجال الجغرافي إلى دوائر تتواجد بها المدن الساحلية وجزء تتواجد فيه المناطق الداخلية (Mecherfi, p. 22). مؤشر الإدماج يسمح بتقييم ومقارنة المجهود المطلوب من كل بلدية، "وهو يقدر في بلدية هرقله بنسبة 21 بالمئة" (Feki, 2019, p. 60).

إلى جانب هذه المؤشرات الفنية والاجتماعية يتم اعتماد مؤشرات تنموية، وهي تقوم بدورها على أربع مؤشرات والمتمثلة في مؤشر الإدماج المعدل، ومؤشر إدماج الوسط الريفي لكل بلدية، ومؤشر التنمية المحلية ومؤشر التمييز.

يمكن للدولة عبر اعتمادها لهذا الجهاز الإداري أن تضمن السيطرة التامة على مجالها الترابي دون منازع من أي سلطة أخرى؛ لتكون بالتالي الغاية الأساسية من عملية تقسيم أو تجزئة المجال الترابي هي إحكام السيطرة عليه من جهة وتحقيق التنمية من جهة أخرى. ومن هنا نفهم أن المجال ركيزة لإعادة إنتاج المجتمع والنظام السياسي ولتوزيع السلطة (Chapus, 2001, p. 1427).

ب. صعوبة تفعيل المبادئ الدستورية لتعميم الجماعات المحلية

أقرت مجلة الجماعات المحلية جملة من المبادئ التي من شأنها أن تدعم دور الجماعات المحلية في التنمية وتحقيق التوازن الترابي المنشود والحد من التفاوت الجهوي، غير أنه رغم هذا الجهد التشريعي والاعتراف الصريح من السلطة التأسيسية بدور الجماعات المحلية، فإن نجاح هذه الأخيرة في إيجاد توازن حقيقي بين الجهات الداخلية والجهات الساحلية يعتبر بعيد المنال؛ لعدم واقعية مجلة الجماعات المحلية التي تبنت كل المبادئ ذات الصلة بالنظام اللامركزي في ظل نظام يقوم على هيمنة الإدارة المركزية وسيطرتها على جميع الاختصاصات (بن حسن، ص 45).

يكنم الحل في تفعيل مبدأ التفريع باعتماد كتلة الاختصاص لفائدة الجماعات المحلية ونتجنب بذلك التداخل بينها ونتجنب صعوبة تحديد من هي الجماعة الأجدر والأقرب للقيام بالصلاحيات الجديدة (الكراي، ص 150).

كما أن التساؤل يبقى قائماً حول المعايير التي ستعتمدها الدولة في تحديد من هي الجهة الأقرب والأجدر لتقوم بهذه الصلاحيات في ظل وجود الجهة التي تعتبر تقريباً في نفس وضعية البلديات من الناحية القانونية، خاصة وأن المجلس الجهوي يتبع الولاية، ومن جهة أخرى، فإن الجهة هي دائرة ترابية أشمل من البلديات وستضم عدداً من البلديات التي تغطي كامل تراب الجهة؛ لذلك فإن الاختصاصات التي ستحظى بها هذه الأخيرة قد تشمل بعض المهام التي تقوم بها المصالح الخارجية للوزارات. فما هي جدوى وفاعلية هذه الاختصاصات؟ ومدى تأثيرها بالنسبة للجهة؟ وكيف يمكن أن نحدد إن كانت هي الأجدر أو الأقرب؟

هذا إلى جانب الخط الحاصل في التقسيم الترابي بين الولاية والجهة الذي يجعل من دائرة الولاية في نفس الوقت دائرة الجهة.

أما الإقليم فهو جماعة محلية جديدة ستشمل أكثر من جهة سيعمل على اختصاصات ذات بعد تنموي اقتصادي؛ الأمر الذي لا يطرح إشكالاً كبيراً في تفعيل مبدأ التفريع حيث أن الاختصاصات التي قد تحال ستكون في المجال الاقتصادي.

هذه التحديات التي تطرحها المبادئ الدستورية المتعلقة بتعزيز دور الجماعات المحلية تزداد واقعية في ظل هواجس الحفاظ على وحدة الدولة، وهذا ما يفهم من خلال الفصل 04 من دستور 2022 الذي ينص على الالتزام باحترام وحدة الدولة.

في ظل هذه المعادلة القائمة على ثنائية الحفاظ على وحدة الدولة من جهة ودعم اللامركزية من جهة ثانية، فإن مشروع تفعيل منظومة اللامركزية قد يتعطل بالرغم من سعي الدولة إلى تعميم الجماعات

المحلية، علاوة على الصراع السياسي وهواجس لدى النخبة بخصوص عدم تفعيل الباب السابع من الدستور 2022.

2. الصعوبات على مستوى إحداث جماعات محلية جديدة

إن البحث في هذا العنصر سيرتكز بالأساس على الجهة بوصفها جماعة محلية جديدة (1) وإقرار الدستور إحداث صنف آخر جديد من الجماعات المحلية يتمثل في الإقليم (2).

أ. الجهة كجماعة محلية جديدة

اعتمد دستور 2022 أربعة مستويات من الجماعات المحلية يغطي كل صنف منها كامل تراب الجمهورية ويستوعب الأوسع منها الأضيق، تتمتع فيها الجهة باعتبارها الجماعة المحلية الوسطى بين البلديات والأقاليم بأهمية بالغة في إطار تنمية الجهات؛ لتصبح الجهة جماعة محلية مستقلة بذاتها وإقرار مبدأ الانتخاب حيث أكد الدستور في الفصل 140 من دستور 2022 على أن مجالس الجماعات المحلية تنتخب بشكل مباشر من قبل المواطنين باستثناء الإقليم، وبالتالي أصبح المجلس الجهوي ينتخب بشكل مباشر من قبل متساكني الجهة.

كذلك من المنتظر أن يتم فصل الولاية عن المجلس الجهوي ليتحول هذا الأخير إلى جماعة محلية مستقلة فعلياً عن الولاية بعد أن كان الوالي هو رئيس المجلس.

ب. الإقليم كجماعة محلية جديدة

ينص الفصل 133 من دستور 2022/07/25 على أن تتجسد اللامركزية في جماعات محلية، تتكون من بلديات وجهات وأقاليم. فالإقليم هو أحد الأشكال الجديدة من الجماعات المحلية؛ ليكون

بالتالي الإقليم هو الإطار المادي للتنمية محققاً بذلك التنمية الاقتصادية للإقليم (Belhedi, p. 3) دون أن يتعارض ذلك مع المصلحة الوطنية.

الجدير بالذكر هنا أنه يوجد شكل آخر من التقسيم الترابي لتكريس البعد الاقتصادي للجماعات المحلية باعتبارها تمثل القاطرة الاقتصادية، حيث يوجد 6 أقاليم تتمثل في الأقاليم الساحلية وهي الشمال الشرقي والوسط الشرقي وهي تعتبر أكثر نمواً، والأقاليم الأخرى والشمال الغربي والوسط الغربي والجنوب الغربي والجنوب الشرقي التي تعتبر أكثر فقراً وأقل نمواً، فتم إحداث مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية القانونية لتعمل على تنمية هذه الجهات مثل ديوان الجنوب للتنمية وديوان الشمال الغربي للتنمية وديوان الوسط الغربي للتنمية، في حين تعود بقية الأقاليم لإدارة المندوبية العامة للتنمية الجهوية. غير أنه بقراءة عقلانية لمقتضيات دستور 2022/07/25، هل أن للتنظيم الإداري المعتمد علاقة بتردي التنمية في المناطق الداخلية خاصة في ظل تحكم الإدارة المركزية في رسم السياسات الكبرى للدولة والمحدد للاختيارات التنموية والسياسات العامة؟

المطلب الثاني: وظيفة الجماعات المحلية

حددت مجلة الجماعات المحلية اختصاصات الجماعات المحلية (أ)، ويتم توزيع الصلاحيات المشتركة والمنقولة لفائدة الجماعات المحلية الأجرى بممارسة هذه الصلاحيات على أساس أنها الأقرب للمتساكنين وهي الأقدر على القيام بهذه الصلاحيات. هذين الشرطين يطرحان مشكلة الاستقلالية (ب) على مستوى التطبيق حيث يصعب معه تحديد الجماعة الأجرى لتنفيذ هذه الصلاحيات.

1. دعم اختصاصات الجماعات المحلية

تنقسم صلاحيات الجماعات المحلية إلى ثلاثة أصناف، أولها "صلاحيات ذاتية تنفرد بها الجماعات المحلية ولا تشاركها الدولة فيها" (الكراي، 2021، ص 152)، وثانيها "صلاحيات مشتركة بين الجماعات المحلية والدولة" (الكراي، 2021، ص 152)، في حين يتمثل الصنف الثالث في "الصلاحيات المنقولة التي هي راجعة أصلاً للدولة" (البكوش، 2022، ص 22) ولكنها تنقلها للجماعات المحلية على أن يتم توزيع الصنفين الأخيرين من الاختصاصات بناءً على التقريع. تم إعمال مبدأ التقريع في إطار "منهج تدريجي" (البكوش، 2022، ص 7) لمساعدة الجماعات المحلية على استيعاب مختلف الاختصاصات المحالة إليها من قبل الدولة؛ الأمر الذي يزيد من فاعليتها من خلال توسعة اختصاصات الجماعات المحلية، ومثال ذلك ما ينص عليه الفصل 232 من المجلة على أن البلديات تمارس صلاحيات منقولة إليها من الدولة. نفس الأمر تقريباً مع الجهة التي يمكن أن تتمتع باختصاصات منقولة. تتمتع الجماعات المحلية باختصاص مبدئي في ممارسة السلطة الترتيبية (النصيري، 2015، ص 35) إضافة إلى الاختصاصات الترتيبية التي يمنحها لها القانون أو النصوص الترتيبية الصادرة عن السلطة المركزية، وللجماعة المحلية أن تفوض جزءاً من اختصاصاتها الترتيبية بموجب قرار ينشر بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية إضافة إلى تعليقه بمقر الجماعة ونشره بالموقع الإلكتروني للجماعة عملاً بالفصل 28 من المجلة وتماشياً مع التزامات الجماعة المحلية بضرورة احترام القوانين المتعلقة بحق النفاذ للمعلومة وتكريس مبدأ الشفافية، غير أن هذه النقلة النوعية في اختصاصات الجماعات المحلية يجب أن تترافق مع توفر الموارد المالية

والبشرية الكفيلة بتحقيقها لضمان نجاحها وتحقيق التنمية الشاملة مما يؤثر إيجابياً على مختلف المجالات.

كما أنه يمكن بصورة استثنائية أن يحصل اتفاق بين جماعتين محليتين أو أكثر على ممارسة صلاحياتها الذاتية بصورة مشتركة؛ الأمر الذي يساعد على تضافر جهود الجماعات المحلية في القيام بمهامها خاصة منها تلك الجماعات المحلية الفقيرة والتي تحتاج إلى موارد كبيرة (البكوش، ص 89).

2. دعم استقلالية الجماعات المحلية

جاء الدستور الجديد بتوجه جديد في باب السلطة المحلية خاصة فيما يخص استقلالية الجماعات المحلية على مستوى الرقابة الإدارية ودعم الرقابة المالية.

تخضع الجماعات المحلية بوصفها إدارات لا مركزية إلى رقابة الدولة التي تتجسد في إطار رقابة الإشراف (بن حسن، ص 40) لضمان عدم انحراف هذا الصنف من الإدارات عن الأهداف. وتميزت رقابة الإشراف في ظل المنظومة القانونية للجماعات المحلية والتي ما زالت قائمة إلى اليوم بالشدّة والتنوع؛ حيث وبعد إصدار دستور 2022/07/25، انتهج واضعو الدستور نفس التوجه الذي ليس من شأنه أن يدعم استقلالية الجماعات المحلية.

تخضع الجماعات المحلية فيما يتعلق بشرعية أعمالها إلى الرقابة اللاحقة، وهو ما يعتبر إلغاء للرقابة السابقة المسطرة على الجماعات المحلية الذي نجد له صدى في مجلة الجماعات المحلية التي تنص على أنه تتمتع البلدية بالاختصاص المبدئي العام لممارسة الصلاحيات المتعلقة المحلية

وتمارس الصلاحيات التي يسندها لها القانون سواء بمفردها أو بالاشتراك مع السلطة المركزية أو جماعة محلية أخرى، ونفس الأمر ينطبق على الجهة والإقليم (Tarchouna, p. 54).

إن تخفيف الرقابة الإدارية لا يعني إفلات الجماعات المحلية من الرقابة اللاحقة التي يمارسها القضاء، وعموماً يمكن القول أن تخفيف الرقابة الإدارية عن الجماعات المحلية لا يعني انعدام الرقابة؛ حيث توجد الرقابة الذاتية تمارسها السلطة المحلية على قراراتها سواء من خلال رئيس الجماعة المحلية أو رقابة سياسية يمارسها المجلس الوطني للجهات والأقاليم عبر نقاشه في الأعمال التي تعرض عليه أو رقابة المجتمع المدني والمواطن تماشياً مع روح الدستور الجديد، وهذا فضلاً عن رقابة القضاء الإداري التي تمارس عند الطعن أمامه ممن له مصلحة أو عند طلب استشارة المحكمة الإدارية من قبل الجماعة المحلية في حد ذاتها (البكوش، ص 42).

المبحث الثاني: تحديات التقسيم الترابي الجديد في ظل دستور 2022/07/25

إن مصطلح السلطة المحلية تم تغييره في دستور 2022/07/25 وتم التصحيح على مصطلح الجماعات المحلية، وهو ما يبرهن على أن التنظيم المعتمد هو إداري وليس سياسي، وأمام التحديات المباشرة والغير مباشرة للتقسيم الإداري للدولة الموحدة (المطلب الأول) فإن تركيز اللامركزية القضائية (المطلب الثاني) بات ضرورياً لإضفاء العقلانية بين مرجعية اللامركزية ومبدأ وحدة الدولة. المطلب الأول: تعميم الجماعات المحلية بتونس

إن تعميم الجماعات المحلية والبلديات نموذجاً، اقترن بجملة من المبادئ الدستورية (أ) والصعوبات (ب) في إحداث الجماعات المحلية أو توسيعها أو تقسيمها.

1. المبادئ الدستورية المتعلقة بتعميم الجماعات المحلية والبلديات نموذجاً على التراب التونسي

يهدف تعميم النظام البلدي إلى تفعيل مبادئ كرسها الدستور التونسي على غرار مبدأ المساواة ومبدأ التمييز الإيجابي (Karray, 2015, p. 87). وقد نص الفصل 23 من الدستور الجديد على أن المواطنين والمواطنات متساوون في الحقوق والواجبات. فبموجب هذا التعميم البلدي (1)، أصبح كل المواطنين يتمتعون بالحق في الخدمات البلدية والحق في المشاركة في الحياة السياسية من خلال ممارسة حقهم في الانتخابات البلدية. وفي نفس المنهج، حسب مقتضيات الفصل 140 من دستور 2022، فإن الدولة التزمت بدعم اللامركزية واعتمادها بكامل التراب الوطني عبر إقرار جملة من المبادئ (2) لترسيخ دعائم اللامركزية ووفق شروط مضبوطة لسلامة مسار تعميم البلديات (1).

أ. الشروط المتعلقة بتعميم النظام البلدي

تتجسد شروط التعميم من خلال أربع مؤشرات تتمثل في المؤشر الديمغرافي، وهو يسمح باحتساب الطاقة الديمغرافية المستقبلية لكل بلدية مقارنة مع معدلات الولاية؛ والمؤشر الجغرافي الذي يسمح باحتساب الانتشار الجغرافي المستقبلي لكل بلدية مقارنة بمعدل الولاية؛ و"مؤشر التوسع الذي يسمح باحتساب قدرة كل بلدية على التوسع أو ضرورة تقسيمها إدارياً بإحداث دائرة بلدية أو جغرافياً بإحداث بلدية جديدة بالنظر إلى المعطيات الديمغرافية والجغرافية لكل بلدية (Feki, 2019, p. 23) وقد "حدد مفهوم التقسيم في مادة التعمير عند عملية البناء والذي يفيد أنه كل عملية تجزئة قطعة أرض إلى مقاسم، معدة بعد التهيئة، لبناء محلات سكنية أو مهنية أو صناعية أو سياحية أو تجهيزات مشتركة اجتماعية أو ثقافية وهو ما يمكن الاستئناس به لتحديد مفهوم التقسيم الترابي الذي يمثل عملية معقدة (Mecherfi, 2009, p. 22)، "تقوم على تجزئة المجال الجغرافي إلى عدة

دوائر ترابية صغيرة وفق منهجية محددة تأخذ بعين الاعتبار عدد من المعايير منها ما هو اجتماعي يقوم على عدد السكان في الدائرة الترابية المزمع إحداثها ومنها ما هو اقتصادي تتموي يراعي مؤشرات التنمية وكذلك المعيار الجغرافي الذي يسمح بتطور ونمو الدائرة الترابية، هذا إلى جانب البعد الأمني الذي يتميز به التقسيم الترابي التونسي من خلال تقسيم المجال الجغرافي إلى دوائر تتواجد بها المدن الساحلية وجزء تتواجد فيه المناطق الداخلية (Mecherfi, p. 22).

مؤشر الإدماج يسمح بتقييم ومقارنة المجهود المطلوب من كل بلدية، "وهو يقدر في بلدية هرقله بنسبة 21 بالمئة (Feki, 2019, p. 60)".

إلى جانب هذه المؤشرات الفنية والاجتماعية يتم اعتماد مؤشرات تنموية، وهي تقوم بدورها على أربع مؤشرات والمتمثلة في مؤشر الإدماج المعدل، ومؤشر إدماج الوسط الريفي لكل بلدية، ومؤشر التنمية المحلية ومؤشر التمييز.

يمكن للدولة عبر اعتمادها لهذا الجهاز الإداري أن تضمن السيطرة التامة على مجالها الترابي دون منازع من أي سلطة أخرى؛ لتكون بالتالي الغاية الأساسية من عملية تقسيم أو تجزئة المجال الترابي هي إحكام السيطرة عليه من جهة وتحقيق التنمية من جهة أخرى. ومن هنا نفهم أن المجال ركيزة لإعادة إنتاج المجتمع والنظام السياسي ولتوزيع السلطة (Chapus, 2001, p.1427).

ب. صعوبة تفعيل المبادئ الدستورية لتعميم الجماعات المحلية

أقرت مجلة الجماعات المحلية جملة من المبادئ التي من شأنها أن تدعم دور الجماعات المحلية في التنمية وتحقيق التوازن الترابي المنشود والحد من التفاوت الجهوي، غير أنه رغم هذا الجهد التشريعي والاعتراف الصريح من السلطة التأسيسية بدور الجماعات المحلية، فإن نجاح هذه الأخيرة

في إيجاد توازن حقيقي بين الجهات الداخلية والجهات الساحلية يعتبر بعيد المنال؛ لعدم واقعية مجلة الجماعات المحلية التي تبنت كل المبادئ ذات الصلة بالنظام اللامركزي في ظل نظام يقوم على هيمنة الإدارة المركزية وسيطرتها على جميع الاختصاصات (بن حسن، ص 45).

يكنم الحل في تفعيل مبدأ التفريع باعتماد كتلة الاختصاص لفائدة الجماعات المحلية ونتجنب بذلك التداخل بينها ونتجنب صعوبة تحديد من هي الجماعة الأجدر والأقرب للقيام بالصلاحيات الجديدة (الكراي، ص 150).

كما أن التساؤل يبقى قائماً حول المعايير التي ستعتمدها الدولة في تحديد من هي الجهة الأقرب والأجدر لتقوم بهذه الصلاحيات في ظل وجود الجهة التي تعتبر تقريباً في نفس وضعية البلديات من الناحية القانونية، خاصة وأن المجلس الجهوي يتبع الولاية، ومن جهة أخرى، فإن الجهة هي دائرة ترابية أشمل من البلديات وستضم عدداً من البلديات التي تغطي كامل تراب الجهة؛ لذلك فإن الاختصاصات التي ستحتضن بها هذه الأخيرة قد تشمل بعض المهام التي تقوم بها المصالح الخارجية للوزارات. فما هي جدوى وفاعلية هذه الاختصاصات؟ ومدى تأثيرها بالنسبة للجهة؟ وكيف يمكن أن نحدد إن كانت هي الأجدر أو الأقرب؟

هذا إلى جانب الخطط الحاصل في التقسيم الترابي بين الولاية والجهة الذي يجعل من دائرة الولاية في نفس الوقت دائرة الجهة.

أما الإقليم فهو جماعة محلية جديدة ستشمل أكثر من جهة سيعمل على اختصاصات ذات بعد تنموي اقتصادي؛ الأمر الذي لا يطرح إشكالاً كبيراً في تفعيل مبدأ التفريع حيث أن الاختصاصات التي قد تحال ستكون في المجال الاقتصادي.

هذه التحديات التي تطرحها المبادئ الدستورية المتعلقة بتعزيز دور الجماعات المحلية تزداد واقعية في ظل هواجس الحفاظ على وحدة الدولة، وهذا ما يفهم من خلال الفصل 04 من دستور 2022 الذي ينص على الالتزام باحترام وحدة الدولة.

في ظل هذه المعادلة القائمة على ثنائية الحفاظ على وحدة الدولة من جهة ودعم اللامركزية من جهة ثانية، فإن مشروع تفعيل منظومة اللامركزية قد يتعطل بالرغم من سعي الدولة إلى تعميم الجماعات المحلية، علاوة على الصراع السياسي وهواجس لدى النخبة بخصوص عدم تفعيل الباب السابع من الدستور 2022.

3. الصعوبات على مستوى إحداث جماعات محلية جديدة

إن البحث في هذا العنصر سيرتكز بالأساس على الجهة بوصفها جماعة محلية جديدة (1) وإقرار الدستور إحداث صنف آخر جديد من الجماعات المحلية يتمثل في الإقليم (2).

أ. الجهة كجماعة محلية جديدة

اعتمد دستور 2022 أربعة مستويات من الجماعات المحلية يغطي كل صنف منها كامل تراب الجمهورية ويستوعب الأوسع منها الأضيق، تتمتع فيها الجهة باعتبارها الجماعة المحلية الوسطى بين البلديات والأقاليم بأهمية بالغة في إطار تنمية الجهات؛ لتصبح الجهة جماعة محلية مستقلة بذاتها وإقرار مبدأ الانتخاب حيث أكد الدستور في الفصل 140 من دستور 2022 على أن مجالس الجماعات المحلية تنتخب بشكل مباشر من قبل المواطنين باستثناء الإقليم، وبالتالي أصبح المجلس الجهوي ينتخب بشكل مباشر من قبل متساكني الجهة.

كذلك من المنتظر أن يتم فصل الولاية عن المجلس الجهوي ليتحول هذا الأخير إلى جماعة محلية مستقلة فعلياً عن الولاية بعد أن كان الوالي هو رئيس المجلس.

ب. الإقليم كجماعة محلية جديدة

ينص الفصل 133 من دستور 2022/07/25 على أن تتجسد اللامركزية في جماعات محلية، تتكون من بلديات وجهات وأقاليم. فالإقليم هو أحد الأشكال الجديدة من الجماعات المحلية؛ ليكون بالتالي الإقليم هو الإطار المادي للتنمية محققاً بذلك التنمية الاقتصادية للإقليم (Belhedi, p. 3) دون أن يتعارض ذلك مع المصلحة الوطنية.

الجدير بالذكر هنا أنه يوجد شكل آخر من التقسيم الترابي لتكريس البعد الاقتصادي للجماعات المحلية باعتبارها تمثل القاطرة الاقتصادية، حيث يوجد 6 أقاليم تتمثل في الأقاليم الساحلية وهي الشمال الشرقي والوسط الشرقي وهي تعتبر أكثر نمواً، والأقاليم الأخرى والشمال الغربي والوسط الغربي والجنوب الغربي والجنوب الشرقي التي تعتبر أكثر فقراً وأقل نمواً، فتم إحداث مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية القانونية لتعمل على تنمية هذه الجهات مثل ديوان الجنوب للتنمية وديوان الشمال الغربي للتنمية وديوان الوسط الغربي للتنمية، في حين تعود بقية الأقاليم لإدارة المندوبية العامة للتنمية الجهوية. غير أنه بقراءة عقلانية لمقتضيات دستور 2022/07/25، هل أن للتنظيم الإداري المعتمد علاقة بتردي التنمية في المناطق الداخلية خاصة في ظل تحكم الإدارة المركزية في رسم السياسات الكبرى للدولة والمحدد للاختيارات التنموية والسياسات العامة؟

المطلب الثاني: وظيفة الجماعات المحلية

حددت مجلة الجماعات المحلية اختصاصات الجماعات المحلية (أ)، ويتم توزيع الصلاحيات المشتركة والمنقولة لفائدة الجماعات المحلية الأجر بممارسة هذه الصلاحيات على أساس أنها الأقرب للمتساكنين وهي الأقدر على القيام بهذه الصلاحيات. هذين الشرطين يطرحان مشكلة الاستقلالية (ب) على مستوى التطبيق حيث يصعب معه تحديد الجماعة الأجر لتنفيذ هذه الصلاحيات.

1. دعم اختصاصات الجماعات المحلية

تنقسم صلاحيات الجماعات المحلية إلى ثلاثة أصناف، أولها "صلاحيات ذاتية تنفرد بها الجماعات المحلية ولا تشاركها الدولة فيها" (الكراي، 2021، ص 152)، وثانيها "صلاحيات مشتركة بين الجماعات المحلية والدولة" (الكراي، 2021، ص 152)، في حين يتمثل الصنف الثالث في "الصلاحيات المنقولة التي هي راجعة أصلاً للدولة" (البكوش، 2022، ص 22) ولكنها تنقلها للجماعات المحلية على أن يتم توزيع الصنفين الأخيرين من الاختصاصات بناءً على مبدأ التفريع. تم إعمال مبدأ التفريع في إطار "منهج تدريجي" (البكوش، 2022، ص 7) لمساعدة الجماعات المحلية على استيعاب مختلف الاختصاصات المحالة إليها من قبل الدولة؛ الأمر الذي يزيد من فاعليتها من خلال توسعة اختصاصات الجماعات المحلية، ومثال ذلك ما ينص عليه الفصل 232 من المجلة على أن البلديات تمارس صلاحيات منقولة إليها من الدولة. نفس الأمر تقريباً مع الجهة التي يمكن أن تتمتع باختصاصات منقولة. تتمتع الجماعات المحلية باختصاص مبدئي في ممارسة السلطة الترتيبية (النصيري، 2015، ص 35) إضافة إلى الاختصاصات الترتيبية التي يمنحها لها

القانون أو النصوص الترتيبية الصادرة عن السلطة المركزية، وللجماعة المحلية أن تفوض جزءاً من اختصاصاتها الترتيبية بموجب قرار ينشر بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية إضافة إلى تعليقه بمقر الجماعة ونشره بالموقع الإلكتروني للجماعة عملاً بالفصل 28 من المجلة وتماشياً مع التزامات الجماعة المحلية بضرورة احترام القوانين المتعلقة بحق النفاذ للمعلومة وتكريس مبدأ الشفافية، غير أن هذه النقلة النوعية في اختصاصات الجماعات المحلية يجب أن تترافق مع توفر الموارد المالية والبشرية الكفيلة بتحقيقها لضمان نجاحها وتحقيق التنمية الشاملة مما يؤثر إيجابياً على مختلف المجالات.

كما أنه يمكن بصورة استثنائية أن يحصل اتفاق بين جماعتين محليتين أو أكثر على ممارسة صلاحياتها الذاتية بصورة مشتركة؛ الأمر الذي يساعد على تضافر جهود الجماعات المحلية في القيام بمهامها خاصة منها تلك الجماعات المحلية الفقيرة والتي تحتاج إلى موارد كبيرة (البكوش، ص 89).

2. دعم استقلالية الجماعات المحلية

جاء الدستور الجديد بتوجه جديد في باب السلطة المحلية خاصة فيما يخص استقلالية الجماعات المحلية على مستوى الرقابة الإدارية ودعم الرقابة المالية. تخضع الجماعات المحلية بوصفها إدارات لا مركزية إلى رقابة الدولة التي تتجسد في إطار رقابة الإشراف (بن حسن، ص 40) لضمان عدم انحراف هذا الصنف من الإدارات عن الأهداف. وتميزت رقابة الإشراف في ظل المنظومة القانونية للجماعات المحلية والتي ما زالت قائمة إلى اليوم

بالشدة والتنوع؛ حيث وبعد إصدار دستور 2022/07/25، انتهج واضعو الدستور نفس التوجه الذي ليس من شأنه أن يدعم استقلالية الجماعات المحلية.

تخضع الجماعات المحلية فيما يتعلق بشرعية أعمالها إلى الرقابة اللاحقة، وهو ما يعتبر إلغاء للرقابة السابقة المسلطة على الجماعات المحلية الذي نجد له صدى في مجلة الجماعات المحلية التي تنص على أنه تتمتع البلدية بالاختصاص المبدئي العام لممارسة الصلاحيات المتعلقة المحلية وتمارس الصلاحيات التي يسندها لها القانون سواء بمفردها أو بالاشتراك مع السلطة المركزية أو جماعة محلية أخرى، ونفس الأمر ينطبق على الجهة والإقليم (Tarchouna, p. 54).

إن تخفيف الرقابة الإدارية لا يعني إفلات الجماعات المحلية من الرقابة اللاحقة التي يمارسها القضاء، وعموماً يمكن القول أن تخفيف الرقابة الإدارية عن الجماعات المحلية لا يعني انعدام الرقابة؛ حيث توجد الرقابة الذاتية تمارسها السلطة المحلية على قراراتها سواء من خلال رئيس الجماعة المحلية أو رقابة سياسية يمارسها المجلس الوطني للجهات والأقاليم عبر نقاشه في الأعمال التي تعرض عليه أو رقابة المجتمع المدني والمواطن تماشياً مع روح الدستور الجديد، وهذا فضلاً عن رقابة القضاء الإداري التي تمارس عند الطعن أمامه ممن له مصلحة أو عند طلب استشارة المحكمة الإدارية من قبل الجماعة المحلية في حد ذاتها (البكوش، ص 42).

المبحث الثاني: تحديات التقسيم الترابي الجديد في ظل دستور 2022/07/25

إن مصطلح السلطة المحلية تم تغييره في دستور 2022/07/25 وتم التصييص على مصطلح الجماعات المحلية، وهو ما يبرهن على أن التنظيم المعتمد هو إداري وليس سياسي، وأمام التحديات

المباشرة والغير مباشرة للتقسيم الإداري للدولة الموحدة (المطلب الأول) فإن تركيز اللامركزية القضائية (المطلب الثاني) بات ضرورياً لإضفاء العقلانية بين مرجعية اللامركزية ومبدأ وحدة الدولة.

المطلب الأول: التحديات المباشرة والغير مباشرة للتقسيم الترابي الجديد

إن تعميم الجماعات المحلية على كامل التراب الوطني يطرح إشكالاً فيما يتعلق بالموارد البشرية للجماعات المحلية؛ طالما أن زيادة عدد الجماعات المحلية، سيفرض تعزيزها بالموارد البشرية التي تتميز بالكفاءة، وهو أمر غير ممكن حالياً خاصة وأن 20% فقط من البلديات اليوم لها كفاءات وأطر بشرية في حين أن 80% منها لا تتوفر لديها سوى 20% من مجموع الموارد البشرية على مستوى وطني، علاوة على أن ما يقارب 90% من أعوان الجماعات المحلية ينتمون إلى صنف العملة وبالتالي لا يمكن تعميم الجماعات المحلية بأعوان يفترضون إلى القدرة وإلى الكفاءة. هذه الوضعية المتردية للجماعات المحلية ستؤثر بشكل مباشر على تفعيل مسار اللامركزية؛ حيث أنه لا يمكن تفعيل مختلف المبادئ في صورة افتقار الجماعات المحلية للإطار البشري المناسب (اللومي، 2019، ص 22).

إن تفعيل مسار اللامركزية يتطلب توفير الموارد المالية اللازمة وخاصة منها الموارد الذاتية التي تتميز بالمحدودية ودعم الاستقلالية الوظيفية والمالية المحلية (القرقوري، ص 49) التي أصبحت مهددة في ظل الوضع المالي المتردي للجماعات المحلية.

إن هذه العوائق والتحديات ليست الوحيدة التي تواجه مسار تعميم الجماعات المحلية، بل هناك أسباب أخرى تبدو أكثر تأثيراً مثل ضعف الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية، وهو ما ينذر

بصعوبة قيام الجماعات المحلية بمهامها بكل حرية لصعوبة تصرفها في الموارد المحالة والمخصصة من قبل الدولة، وهي تقريباً نفس الوضعية في أغلب البلديات التي يبلغ عددها 350 بلدية. هذه الأزمة المالية من المنتظر أن تشمل أغلب البلديات سواء تلك التي تمت توسعتها لتشمل كامل تراب المعتمدية وبالتالي ستشمل الأرياف التي تفتقر لأغلب الخدمات التي تقدمها البلديات وتفتقر إلى نسيج صناعي وإلى كل ما من شأنه أن يساهم في رفع المداخل الاعتيادية للبلديات، وهذا ما يمثل خطراً على استقلالية الجماعات المحلية ويعمّق من تبعيتها للمركز. حسب مقتضيات الفصل 140 من دستور 2022/07/25، تدار الجماعات المحلية من قبل مجالس منتخبة؛ الأمر الذي يفترض جاهزية قصوى للهيئة العليا المستقلة للانتخابات في ظل التحديات التي يفرضها القانون الانتخابي الجديد.

أوكلت مهمة الإشراف على الانتخابات المحلية إلى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات المكلفة بالإشراف على الانتخابات البلدية والجهوية والأقاليم؛ الأمر الذي يطرح تساؤلاً حول مدى جاهزية الهيئة العليا المستقلة للانتخابات للإشراف على العملية الانتخابية المحلية وما إذا كانت هناك أسباب واقعية وموضوعية قد تؤثر على نجاح العملية الانتخابية؟ وهو ما من شأنه أن يؤثر على العملية الانتخابية وبالتالي يؤثر على مسار تفعيل إرساء اللامركزية خاصة إذا تمت الانتخابات الجهوية والبلدية بصورة متزامنة، وإن كان هذا غير ممكن حالياً فهو أمر ممكن في الانتخابات المقبلة؛ حيث أنه وبقطع النظر عن نظام الاقتراع وأهدافه وغاياته يفترض أن يحاط سير العملية الانتخابية بضمانات أساسية.

تعتبر مسألة تحديد الدوائر الانتخابية مسألة لا تقل أهمية عن تحديد الأشخاص الذين يحق لهم حق الانتخاب من عدمه؛ نظراً لدورها في تحديد الخارطة الانتخابية وهي إطار ممارسة الحق الانتخابي الذي يؤثر بوضوح في نتائج الانتخابات وبالتالي في التركيبة السياسية، لذلك تم تنظيمها بأمر. يمكن لهذه الصعوبات غير المباشرة أن تفقد منظومة اللامركزية محتواها عبر بروزها كمحطة انتخابية فقط لا جدوى منها تؤثر على استقرار المجالس المحلية مما يساهم في عودة الإدارات المركزية للواجهة وإحكام سيطرتها على المجال الترابي ويفقد التنظيم اللامركزي جدواه؛ خاصة أن عملية تطوير اللامركزية الترابية تحكمها في الغالب اعتبارات سياسية ولم ترتقِ إلى الإصلاح الهيكلي الشامل لإرساء سلطة محلية حقيقية تضمن مشاركة الجميع في الشأن العام وتحقق أكثر استقلالية للعمل المحلي (قويعة، 2025، ص 65).

المطلب الثاني: اللامركزية القضائية

نص مشروع مجلة القضاء الإداري على أن القضاء الإداري يتكون من محكمة إدارية عليا، ومحاكم إدارية استئنافية، ومحاكم إدارية ابتدائية؛ الأمر الذي يشير إلى أنه يجب أن يتم إحداث محاكم إدارية في الجهات. ما هو معمول به اليوم هو تعميم 12 دائرة ابتدائية للمحكمة الإدارية، وهي تختص بالنظر في تجاوز الإدارة سلطتها وفي النزاعات بين الجماعات المحلية وتلعب دوراً استشارياً، وهذا ما يفيد أن المحكمة الإدارية تنتظر في النزاعات الإدارية بمختلف أصنافها ما لم تسند لغيرها بنص خاص بصفة عامة.

يتجلى تأثير هذا الإصلاح في مجال التنظيم القضائي ودعم اللامركزية القضائية على الجماعات المحلية في مستويين: يتعلق الأول بالنظر في النزاعات المتعلقة بالعملية الانتخابية المحلية (أ)

وبالتالي يتعلق باختصاص المحكمة الإدارية بالبت في جميع النزاعات المتعلقة بتنازع الاختصاص (ب) الذي قد ينشأ بين الجماعات المحلية ذاتها أو بينها وبين السلطة المركزية.

1. اختصاص المحكمة الإدارية في النظر في النزاعات الانتخابية

بالنسبة للنزاعات المتعلقة بالعملية الانتخابية المحلية فقد نص الفصل 174 مكرر من القانون الأساسي المتعلق بالانتخابات البلدية والجهوية حول تعهد الدوائر الابتدائية بالجهات التي تم إحداثها طبقاً للفصل 15 جديد من القانون المتعلق بالمحكمة الإدارية، الذي ينص في فقرته الأخيرة على أن إحداث هذه الدوائر بالجهات في حدود الاختصاص الحكمي المنصوص عليه بالفصل 17 من قانون المحكمة الإدارية في القضايا المرفوعة ضد السلط الإدارية الجهوية والمحلية والمؤسسات العمومية الكائن مقرها الأصلي بالنطاق الترابي للدائرة، وكذلك في القضايا التي يمكن أن يسند فيها الاختصاص لها بمقتضى قانون خاص

يباشر رئيس الدائرة الابتدائية في هذه الحالة المهام الموكلة إلى الرئيس الأول بمقتضى هذا القانون، كما يكلف الرئيس الأول من بين متصرفي المحكمة كاتباً عاماً مساعداً لمباشرة مهام الكاتب العام للمحكمة الإدارية في مستوى الدائرة المذكورة.

تنظر المحكمة الابتدائية بتركيبة ثلاثية والمحكمة الابتدائية بتونس في الطعون المقدمة من التونسيين بالخارج على أن تستأنف أمام المحاكم المختصة ترابياً دون فتح إمكانية الطعن بالتعقيب، عملاً بالفصل 16 من القانون الأساسي المتعلق بالانتخابات والاستفتاء كما تم إتمامه وتنقيحه، في حين تنظر المحكمة الإدارية في النزاعات المتعلقة بالنتائج والترشح عبر النظر في الطعون الموجهة ضد

قرارات الهيئة من قبل رئيس القائمة أو رؤساء بقية القوائم المترشحة بنفس الدائرة الانتخابية وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أيام من تاريخ الإعلام بالقرار أو التعليق.

ينص الفصل 49 على أنه يمكن استئناف الأحكام الابتدائية أمام المحاكم الاستئنافية الإدارية من قبل الأطراف المشمولة بالحكم الابتدائي أو رئيس الهيئة في أجل أقصاه ثلاثة أيام من تاريخ الإعلام بالحكم بمقتضى عريضة كتابية على أن تكون إنابة المحامي وجوبية خلافاً للطور الابتدائي، تتولى كتابة المحكمة في هذا الطور ترسيم العريضة وإحالتها فوراً إلى رئيس الدائرة الاستئنافية الذي يعين جلسة مرافعة في أجل أقصاه ستة أيام من تاريخ ترسيم العريضة على أن تصرف القضية للمفاوضة والتصريح بالحكم في أجل خمسة أيام من تاريخ جلسة المرافعة وتعلم بها القرار في أجل أقصاه يومين من تاريخ التصريح بالحكم الذي لا يقبل الطعن بأي وجه كان.

2. دور المحكمة الإدارية في النظر في مادة تنازع الاختصاص بين الجماعات المحلية

بالنسبة لاختصاص المحكمة الإدارية في البتّ في تنازع الاختصاص فتجدر الإشارة إلى أن هذه المحكمة مكلفة بالبت في جميع النزاعات المتعلقة بتنازع الاختصاص التي قد تنشأ بين الجماعات المحلية ذاتها أو بينها وبين السلطة المركزية بمناسبة ممارسة الجماعات المحلية للاختصاصات التي أسندها لها المشرع أو تلك الاختصاصات المنقولة من الإدارة المركزية لفائدتها؛ الأمر الذي يحتم ضرورة تعميم نظام القضاء الإداري والاستفادة منه على مستوى الجماعات المحلية، لكن يبقى السؤال المطروح حول تفعيل لا مركزية القضاء الإداري والمعايير التي سيتم إعمالها لتحديد الاختصاص الحكمي للمحاكم الإدارية في الجهات، ومدى جاهزية المحكمة الإدارية من حيث الموارد البشرية للقيام بمهامها وفض مختلف نزاعات العمليات الانتخابية.

3. القضاء المالي

شهد القضاء المالي تطوراً على المستوى الهيكلي والوظيفي. هيكلياً تم تطوير التسمية من دائرة المحاسبات ودائرة الزجر المالي إلى محكمة تعرف بمحكمة المحاسبات. أما على المستوى الوظيفي، فإن القيام بهذه المهام يفرض تزويد المحكمة بالموارد البشرية اللازمة لذلك وإحداث فروعها في الجهات لتكون أقرب إلى منظورها، ولعل ما يزيد من واقعية هذا التوجه هو إسناد اختصاص مراقبة طرق تمويل العملية الانتخابية المحلية من قبل محكمة المحاسبات؛ حيث ينص الفصل 78 جديد من القانون الأساسي المتعلق بالانتخابات على أن تضبط محكمة المحاسبات بالنسبة لكل مترشح ولكل قائمة مترشحة قيمة المصاريف الانتخابية التي ستعتمدها في احتساب مبلغ المنحة العمومية المستحقة، أضاف إلى هذا أنه يجب إحالة نسخ أصلية من القوائم المنصوص عليها بالفصلين 83 و84 من القانون الانتخابي إلى محكمة المحاسبات في أجل أقصاه 45 يوماً من تاريخ التصريح النهائي بنتائج الانتخابات مرفقاً بكشف الحساب البنكي الوحيد المفتوح بعنوان الحملة وهي تسلم دفعة واحدة إلى كتابة المحكمة أو هيئاتها المختصة ترابياً مقابل وصل، مع العلم أن الفصل 87 جديد من القانون الانتخابي ينص على أن محكمة المحاسبات تعد نموذجاً مختصراً تضعه على موقعها الإلكتروني على ذمة القوائم المترشحة لنشر تقاريرها المالية، كل هذه المهام تجعل من عمل محكمة المحاسبات أمراً صعباً جداً خاصة في ظل العدد الكبير للدوائر الانتخابية وما سينتج عنه من ضخامة العمل الذي يجب على محكمة المحاسبات القيام به.

الخاتمة:

الجماعات المحلية هي أبرز تجليات الديمقراطية ودعامتها عبر كل العصور وفي كل التحولات السياسية، وهي مكسب موروث لا يمكن المساس به أو التفريط فيه؛ لذلك يخضع مسار تعميم الجماعات المحلية لرقابة سياسية وإدارية وقضائية.

فالقضاء هو الجهة المخولة لها فض النزاعات سواء بين الجماعات المحلية أو بين هذه الجماعات والدولة حول اختصاصات السلطة المحلية، وهي كذلك العين الساهرة على ضمان احترام الشرعية القانونية وضمان حسن التصرف في المال العام. كما أن إخضاع التصرفات المالية للجماعة المحلية على أنظار القضاء المالي يضمن حسن التصرف في الأموال العمومية ويعطي الجماعات المحلية مساحة من الحرية للتصرف في شؤونها المالية خاصة مع الاتجاه نحو إلغاء مصادقة الوالي على ميزانيتها واقتصار أمين المال الجهوي على إبداء الرأي والملاحظات فيما يتعلق بالميزانية؛ ليبقى للقضاء وحده أحقية الرقابة على التصرفات المالية للجماعات المحلية، وهذا ما سيخلق حركية وسرعة في قيامها بمهامها وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المنتظر منها.

المصادر والمراجع

1. البكوش، ناجي. (2022). اللامركزية من أجل الديمقراطية قانون الجماعات المحلية. تونس: المؤسسة الألمانية هانس سايدل.
2. بن حسن، عصام. (2020). مدخل لدراسة السلطة المحلية على ضوء مجلة الجماعات المحلية و التطبيقات القضائية. تونس: مجمع الأطرش بدعم من مؤسسة هانس زايدل الألمانية.
3. الإمام، جنان. (2019). حتى تكون اللامركزية قارب نجاة بالنسبة لتونس. مجلة المفكرة القانونية، 14 (العدد 14)، 04.
4. الكراي، بسام. (2021). نظام صلاحيات الجماعات المحلية. في كتاب مجموعة أعمال مهداة إلى الأستاذ رضا جنيح، ص 149.
5. الكراي، بسام. (2021). صلاحيات البلديات من خلال مجلة الجماعات المحلية. إفطارات صباحية، برنامج دعم الإصلاح اللامركزي، الهيئة العامة للاستشراف اللامركزي، ص 01.
6. القرقروري، معتز. (2021). التأصيل القانوني لآلية التعديل المالي بين الجماعات المحلية في تونس. مجلة أصداء، 27 (العدد 27)، 05.
7. بن حسن، عصام. (2020). القضاء الإداري و نزاعات الجماعات المحلية. في كتاب مجموعة أعمال مهداة إلى الأستاذ رضا جنيح، 1 (العدد 1)، 37.
8. غناي، توفيق. (2021). الإستقلالية الوظيفية للسلطة المحلية في القانون التونسي. في كتاب مجموعة أعمال مهداة إلى الأستاذ رضا جنيح، 1 (العدد 1)، 167.



9. Fendri, Khalil. (2021). La légitimité des institutions locales. éd, CFAD.
10. Gargouri, Mootez. (2020). La transparence : une exigence constitutionnelle. éd, Centre d'Etudes Fiscales de la FDS avec le concours de la Fondation Hans Seidel.
11. Jennayah, Mohamed Ridha. (2018). Heurs et malheurs de l'autonomie locale en Tunisie. éd, LGDJ.
12. Karray, Bassem. (2015). Constitution et principes démocratiques, nouvelle constitution tunisienne et transition démocratique. éd, Lexis Nexis.
13. Karray, Bassem. (2020). Transparence et conflit d'intérêts en droit public. éd, Centre d'Etudes Fiscales de la FDS avec le concours de la Fondation Hans Seidel.
14. NEJI, Lamia. (2020). La démocratie participative au niveau local (le cas tunisien). éd, CPU avec le concours de la Fondation HANNS SEIDEL.