وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة غرداية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية

الملتقى الوطني حول:
الجماعات المحلية في الوطن العربي (الرهانات والتحديات) بتاريخ 24 أكتوبر 2023
المحور الثاني: الجماعات المحلية في الوطن العربي نماذج مختارة

عنوان المداخلة:

السلطة المحلية ضمن دستور2014 بتونس

الأستاذ الدكتور/ كاهي مبروك
جامعة قاصدي مرباح ورقلة
kahi30@live.fr
Tél: 0666536880

الدكتور/ بوهلال عبد الرزاق
جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي
bouhelal-abderreak@ univ-eloued.dz
Tél: 0667889255

الملخص:

لقد شهدت تونس جملة من الإصلاحات السياسية والإدارية، والتي تضمنها دستور 2014 ومن بين هاته الإصلاحات ما تضمنه الباب السابع من الدستور تحت عنوان " السلطة المحلية"، والذي يعد ثورة قانونية في التنظيم الإداري من خلال الانتقال من نظام مركزي ضيق إلى نظام لامركزي يقوم على أهم المبادئ المتعلقة بتجسيد اللامركزية، وهذا من أجل بناء نظام محلي ينهي الهيمنة المركزية على المستوى المحلي وتكريس الديمقراطية المحلية كشكل متطور للشأن المحلي، ولا شك في أن هذا التوجه الجديد يواجه العديد من الصعوبات لأجل تحقيقه على أرض الواقع.

الكلمات المفتاحية: السلطة المحلية ; اللامركزية ; الدستور التونسي ; المبادئ العامة للامركزية

Abstract:

Tunisia has witnessed a number of political and administrative reforms, which were included in the 2014 Constitution. Among these reforms is what was included in Chapter Seven of the Constitution under the title "Local Authority," which is considered a legal revolution in administrative organization through the transition from a narrow central system to a decentralized system based on the most important principles. Principles related to the embodiment of decentralization, and this is in order to build a local system that ends central hegemony at the local level and establishes local democracy as an advanced form of local affairs. There is no doubt that this new approach faces many difficulties in order to achieve it on the ground.

Keywords: local authority; Decentralization; Tunisian Constitution; General principles of decentralization

مقدمـــــــة

السلطة المحلية أو اللامركزية الإدارية الإقليمية تعد أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري التي تتبعها الدول عادة في أداء وظائفها لتقديم خدماتها للمواطنين، إذ بموجب هذا الأسلوب في إدارة الأقاليم، يناط بالسلطات المحلية ممارسة بعض وظائف السلطات المركزية بواسطة إشراك أجهزتها في أداء بعض الوظائف وتقديم الخدمات لمواطني الأقاليم المحلية. و لئن كان أداء الوظائف وتقديم الخدمات حكرا على السلطات الإدارية المركزية وحدها، غير أن التطورات الديمقراطية المتسارعة وتشعب الاختصاصات وتوسع الخدمات وتزايد الأعباء الملقاة على كاهل السلطات المركزية فرض عليها واقعا جديدا تم بموجبه تنازل هذه السلطات عن بعض اختصاصاتها، لتلقي ببعض أعبائها على المجالس المحلية المنتخبة على أساس إقليمي لتباشر ما يناط بها من اختصاصات تحت رقابة السلطات المركزية. وبذلك ظهرت شخصيات اعتبارية إقليمية مستقلة إلى جانب السلطة المركزية لأداء بعض الوظائف وتقديم الخدمات التي كانت تقدمها السلطة المركزية على مستوى الإقليم المحلي، مع احتفاظ السلطة المركزية بسلطاتها وبدورها المركزي

وضمن المسار الإصلاحي الذي انتهجته تونس لنظامها المركزي والذي تجسد مع دستور 27 جانفي 2014 كان له الأثر في تضمين العديد من المبادئ المكرسة للامركزية، والتي من خلالها أعطت بعدا جديدا للجماعات المحلية، وعلى هذا الأساس يمكننا طرح التساؤل الرئيسي: **ما هي أهم الإصلاحات التي تضمنها دستور 2014 على مستوى الجماعات المحلية في تونس؟**

من خلال هذه المشكلة سوف نتناول المداخلة في محاورين:

المحور الأول: مكانة الجماعات المحلية في دستور 1956

المحور الثاني: السلطة المحلية المضامين الدستورية

المحور الأول: مكانة الجماعات المحلية في دستور 1956

1-اعتماد اللامحورية كأسلوب يعبر عن اللامركزية الإدارية

بعد حصول تونس على استقلالها سنة 1956، تميزت هذه المرحلة بمحاولة الدولة القيام بحصر جميع الأنشطة والعمليات والقرارت ضمن التنظيم الإداري المركزي، وتجلى ذلك من خلال حصر السلطة في التنظيم الجهوي والمحلي في سلك الولاة وهذا خلفا لمؤسسة " القيادة" بموجب الأمر 21 جوان 1956، فتم تقسيم البلاد إلى 14 ولاية على رأس كل ولاية والي، وهو ما تجسد ضمن ما تم تسميته " باللامحورية" على المستوى الجهوي والمحلي باعتبارها امتدادا للتنظيم المركزي وهذا ما أدى إلى فقدان تلك الإدارات الجهوية والمحلية لاستقلاليتها عن الإدارة المركزية.

إذن لم يعتمد المشرع التونسي بعد الاستقلال بمبدأ اللامركزية وهو ما يفقد التنظيم الجهوي والمحلي للشخصية المعنوية لذوات داخل الدولة تمثل مجموعات بشرية معينة في منطقة ترابية محددة تتخذ قراراتها بصفة مستقلة عن طريق هيئة منتخبة، فقد افتقدت اللامركزية للإطار الدستوري الملائم لتطورها حيث أن تكريس ديمقراطية محلية مرتبط بالحرية السياسية وبمدى إقرارها بالدستور ويمكن أن تكون هناك العديد من المبررات أهمها أن الدولة لا تحتمل أكثر من مركز نظرا لأهمية القرار الإداري والسياسي لأنه بتنوع أساليبه واختلافه عن الإدارة المركزية يمكن أن يهدد وحدة الإدارة، زيادة على إضعاف ميزانية الدولة التي لا تتحمل أعباء المالية المنجرة عن إرساء اللامركزية بسبب تكرار بعض الوحدات كالمصالح المختصة والدوائر والشؤون القانونية والإدارية على المستوى المحلي وإضعاف السلطة المركزية على مستوى التنسيق بين المركز والأقاليم، وبين الأقاليم نفسها، والتي هي من مسؤولية الإدارة المركزية.

ومع أنه قد تم إحداث البلديات كجماعات محلية، إلا أنّها ظلت لا تغطي كامل تراب الجمهوريةّ ولا تهم كافة المتساكنين. وهذا ما كرس نظاما غير متجانس وغير عادل تميزت فيه المناطق البلدية عن المناطق غير البلدية. إلى جانب عدم قدرة البلديات على تلبية حاجيات المتساكنين بالنظر لعدم استقلاليتها في القرار وخضوعها بشكل كبير لسلطة الوالي ومحدودية مواردها وقصور آليات تسييرها وعدم شفافية ونزاهة انتخاب مجالسها.

2-اعتماد الفصل الوحيد للجماعات المحلية في دستور 1959

لقد شرعت تونس ضمن الإصلاحات التي تبنتها قصد إعادة التنظيم الإداري للبلاد على المستوى الجهوي والمحلي، وجاء ذلك ضمن دستور 1959 والذي شمل على فصل وحيد، متعلق بالجماعات المحلية والتي لم يتم ذكرها بصفة مباشرة إلا من خلال مصطلح المجالس المحلية والمجالس الجهوية والتي لم ينص المشرع على الشخصية المعنوية لها فقد جاء ضمن الفصل 71 على : " **تمارس المجالس البلدية والمجالس الجهوية والهياكل التي يمنحها القانون صفة الجماعة المحلية المصالح المحلية حسبما يضبطه القانون**".

من خلال قراءة للوضع المؤسساتي والتشريعي تم استنتاج أنه وقع تهميش اللامركزية في دستور جوان 1959، الذي لم ينص صراحة على مفهومي اللامركزية والديمقراطية المحلية، حيث اتسم إطارها القانوني بلبس والاقتضاب فلم يذكر سوى هياكلها بصورة تكاد تكون عارضة ، ويتّضح بالتمعن في الأحكام الدستورية المتعلقة

بالجماعات المحلية، إن هذا الإدراج لا يخلو من الغموض بحكم الصياغة المقتضبة وغياب الدقة في استعمال المصطلحات والمفاهيم.

يبدو أن هاجس بناء دولة موحدة كان هو المسيطر على أعمال المجلس القومي التأسيسي فتم اعتماد نظام إداري وسياسي تستأثر فيه السلطة المركزية بالقرار، ولم يقع التفكير في اعتماد اللامركزية إلا بعد أن تأكدت استحالة تأبيد هذه الوضعية رغم اعتمادها اللامحورية للتخفيف من وطأة المركزية الإدارية، ومما يلاحظ أن التنظيم الإداري في ظل دستور 1959، يتضمن هيمنة السلطة المركزية من خلال منح اختصاصات كبيرة للوالي فهو يمثل المصالح المركزية للدولة في الجهة وفي نفس الوقت يترأس المجلس الجهوي للتداول في المصالح المحلية، وهو ما يعبر في اتجاه فرض الدولة هيمنتها على السلطات المحلية، مما أدى إلى إسقاط الشخصية المعنوية على هاته المجالس البلدية والجهوية.

المحور الثاني: السلطة المحلية المضامين الدستورية

لقد شهدت تونس ثورة شعبية سنة 2011، التي أدت إلى الإطاحة بنظام بن علي، وضمن التوجه الذي سلكته تونس لإعادة بناء الدولة والدخول في جملة الإصلاحات السياسية والإدارية، التي تجسدت في دستور 27 جانفي 2014، الذي أحدث بابا كاملا للامركزية وهو الباب السابع المعنون بـ" **السلطة المحلية**" وما يحمله ذلك من دلالة رمزية، فبمقتضى الدستور، توطئة وبابا سابعا، أصبحت الجماعات المحلية سلطة محلية منتخبة ومستقلة عن السلطة المركزية في إطار وحدة الدولة، وهو ما يمثل قطيعة كبرى مع توجه دستور جوان 1959 الذي اقتصر تكريسه للامركزية على فصل يتيم وهو الفصل 71 الذي يعكس عدم اعتبارها اختيارا استراتيجيا للدولة.

يمكن القول بأن دستور سنة 1959 لتونس تناول مفهوم الجماعات المحلية بشكل عام، إذ يعد هذا الدستور منقوصا من الفصول المتعلقة بمفهوم اللامركزية، حيث كان التنظيم المتعلق بالجماعات المحلية في تونس في تلك الفترة أي قبل دستور 2014 متميزا قائما على تغليب نظام اللامحورية.

على اللامركزية الذي نتج عنه ضعف للجماعات المحلية.

إن تغير النظام في تونس تحددت معالمه من خلال الدستور، والتغيير في تونس راجع إلى ثورة شعبية على الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي عاشها الشعب التونسي لاسيما ارتفاع مستويات البطالة وتزايد التفاوت الاجتماعي بين المناطق والجهات وتركيز الثروة في أيدي فئة محظوظة من الموالين لعائلة الرئيس. بعد ثورة 14 جانفي 2011 راهنت السلطة التأسيسية الثانية في تونس على ضرورة اعتماد خيار التنظيم اللامركزي، بشكل صريح ومبدئي، لامركزية فعلية تقوي ولا تفرق، بما يتطلبه من إعادة توزيع الأدوار والتوازن بين الدولة والسلطة المحلية، وكان هذا التوجه منطقيا إلى تبني نظام يحقق التوازن بين وحدة الدولة وحق المواطن في تدبير شؤونه المحلية، عبر هياكل منتخبة تتمتع بالاستقلالية وبالصلاحيات الكاملة وتتجسد عبر السلطة المحلية كشريك كامل الحقوق في مجال التصرف والتسيير وهو ما تجسد من خلال تنصيص الباب

السابع من دستور 27 جانفي 2014 للسلطة المحلية، والذي أعتبر من أهم المكاسب التي تؤسس لممارسة جديدة للسلطة بشكل عام والعلاقة بين المواطنين والجماعات المحلية على وجه الخصوص.

إذن فقد مثل التهميش وعدم التوازن الجهوي في التنمية منطلقا للثورة. وقد أثبتت المركزية المفرطة التي تميّز بها التنظيم الإداري للتراب الوطني قبل 14 جانفي2011 قصورها عن تحقيق التنمية العادلة، لذلك انبنى دستور27 جانفي 2014 على إرادة القطع مع ذلك الواقع. وكرس الفصل 14 منه الالتزام بدعم اللامركزية واعتمادها بكامل التراب الوطني. كما تم تخصيص باب سابع للسلطة المحلية

إن المتأمل في الدستور الجديد يلاحظ أمرين هناك تغيير من حيث الشكل وهناك تغيرات من حيث المضمون تجسدت في تكريس المبادئ ومقومات التنظيم اللامركزي، فالتغييرات من حيث الشكل جاء على مستوى التسمية من باب يحمل اسم الجماعات المحلية إلى باب يحمل اسم **السلطة المحلية**، وهناك تغيير على مستوى حجم الفصول المخصص للتنظيم اللامركزي من فصل يتيم في دستور 1959 إلى 12 فصلا بدستور 2014.

لقد أقر دستور تونس لسنة 2014 ثلاث مستويات، بحيث أضاف الباب السابع من الدستور صنفين جديدين للجماعات المحلية في تونس إلى جانب البلدية، وهما الجهات والأقاليم، وهذا كما جاء في الفصل 131 من الدستور:" **تقوم السلطة المحلية عل أساس اللامركزية. تتجسد اللامركزية في جماعات محلية، تتكون من بلديات وجهات وأقاليم، يغطي كل صنف منها كامل تراب الجمهورية وفق تقسيم يضبطه القانون.**" يشمل كل صنف من الجماعات المحلية المحدثة بناء على أساس اللامركزية كامل تراب الجمهورية أيضا وتشمل الجماعات المحلية إجمالا في البلديات، الجهات، الأقاليم اعتمادا على تقسيم ترابي من الحدود الصغرى إلى الحدود الكبرى بحيث تكون البلديات الجماعات الصغرى وتتكون كل جهة من مجموعة من البلديات وكل إقليم من مجموعة من الجهات وجاء هذا التقسيم الجديد للجماعات المحلية ضمانة للمساواة بين المواطنين في اعتماد اللامركزية، وكذلك لتضمين الأحكام المتعلقة باللامركزية سواء فيما تعلق بإحداث الجماعات المحلية أو تطبيق القواعد المرتبطة بتحقيق استقلاليتها ونجاعة عملها.

لقد أقر دستور 2014 بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية في الفصل 132، الذي جاء في نصها: " **تتمتع الجماعات المحلية بشخصية قانونية**"، وهو اعتراف من المشرع بالوجود المادي للجماعات المحلية، والذي يعتبر مظهرا من مظاهر الاستقلالية لهاته الجماعات، وتتجسد الشخصية القانونية للجماعات المحلية في الأهلية والالتزام، وهذه الأهلية مستمدة من الشخصية القانونية،

وخصوصياتها في تحقيق أهداف السلطة المحلية، إذ تخول لها حرية التصرف واستقلالية القرار، والانفراد بالسلطات التنظيم والتسيير للموارد المادية والبشرية، كما أن الجماعة المحلية أصبحت تتمتع بسلطة ترتيبية في إطار مهام الضبط الإداري الموكلة لها بنص قانوني، وذلك بالتوازي مع السلطة الترتيبية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ويتم نشرها في جريدة رسمية للجماعات المحلية وهو مما يعزز ويدعم التشريع المتعلق بالجماعات المحلية ويدعم صلاحياتها.

1-التحول على المستوى الهيكلي للجماعات المحلية

أ/البلديـــة

بالنظر إلى أن البلدية تعتبر القاعدة الاساسية في النظام اللامركزي، فهي يمكن القول أنها تعتمد عليها مختلف الدول في إطار تبنيها للامركزية، وتعتبر البلدية في تونس ذو تجربة قديمة وتعتبر البلدية في النظام الإداري التونسي المؤسسة الأكثر تكريسا لمبدأ اللامركزية الترابية، حيث تمثل جماعة عمومية محلية لها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، بما يخولها التصرف في الشؤون البلدية، وقد عمدت الدولة منذ استقلالها إلى اعتماد منظومة تتماشى مع تطور اللامركزية التي اقرها الأمر الصادر بتاريخ 114 مارس 1957، أين صدر أول قانون أساسي للبلديات مؤرخ في 14 ماي 1975، الذي تم تحيينه عدة مرات جاء فيه أن " البلدية جماعة محلية تتمتع بالشخصية المدنية والاستقلال المالي وهي مكلفة بالتصرف في الشؤون البلدية، كما تعد مجلة الجماعات المحلية لسنة 2018 تجسيدا للباب السابع من دستور 2014، إذ عرفت البلدية على أنها" **جماعة محلية تتمتع بالشخصية القانونية وبالاستقلالية الإدارية والمالية تتولى التصرف في الشؤون البلدية وفقا لمبدأ التدبير الحر وتعمل على تنمية المنطقة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وبيئيا وحضريا وإسداء الخدمات لمنظوريها والإصغاء لمشاغل متساكينها و تشريكهم في تصريف الشأن المحلي**"

ب/ الجهـــة

في اتجاه تعزيز اللامركية في التنظيم الاداري التونسي، عمل المشرع على اعتبار الولاية تقسيما إداريا للمجال يتلائم مع مقتضيات تدعيم اللامركزية، وهو ما تم فعلا في القانون الأساسي للجماعات المحلية العدد 11 لسنة 1989 المتعلق بالمجالس الجهوية، أين جاء في الفصل الأول أن " الولاية دائرة ترابية للدولة، وهي علاوة على ذلك جماعات عمومية تتمتع بهذه الصفة بالشخصية المدنية والاستقلال المالي ويدير شؤونها مجلس جهوي وتخضع إلى إشراف وزير الداخلية، ومع صدور دستور 2014 فإنه تم تغيير تسمية الولاية إلى الجهة، وقد جاء في مجلة الجماعات المحلية لسنة 2018 أن " **الجهة تعتبر جماعة محلية تتمتع بالشخصية القانونية وبالاستقلالية الإدارية والمالية تتولى التصرف في الشؤون الجهوية وفق مبدأ التدبير الحر وتعمل في نطاق دائرتها على تحقيق التنمية الشاملة والمتضامنة والتكامل بين المشاريع التنموية والمرافق العامة ودعمها وتعزيزها بالتنسيق والتعاون مع السلطة المركزية ومع بقية الجماعات المحلية.**

ج/ الإقليـــم

ومن بين المستويات التي أضافها دستور تونس لسنة 2014 هو الإقليم،الذي يعبّر عن المستوى الثالث للجماعات المحلية، وجاء في مجلة الجماعات المحلية لسنة 2018 بأن: " **الإقليم جماعة محلية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية** وتعمل على تحقيق الاندماج والتكامل التنموي والاقتصادي المتوازن والعادل بين مختلف المناطق المكونة للإقليم، ويسير الإقليم مجلس ينتخب من قبل أعضاء المجالس البلدية والجهوية، ويختص الإقليم بما يلي :

-التداول في كل المسائل ذات الصبغة الإقليمية والمتعلقة بالتنمية الإقتصادية والاجتماعية.

-دفع على التكامل بين الجهات المكونة له والاندماج التنموي والتضامن بين المتساكنين والمناطق.

-وضع السياسات التنموية الاقليمية وإعداد ما تقتضيه من تصورات ومخططات ومشاريع ذات بعد إقليمي بالتنسيق مع الجماعات المحلية والادارات اللامحورية المعنية وعرض تصور لتمويلها على السلط المركزية والسلط المحلية والسهر على متابعة إنجازها. وإلى غاية اليوم تنقسم الجمهورية التونسية إداريا إلى 6 أقاليم، تتوزع عليها 24 ولاية حاليا كالآتي:

الشمال الشرقي: بنزرت، تونس، أريانة، منوبة، بن عروس، زغوان، نابل.

الشمال الغربي: جندوبة، باجة، الكاف، سليانة.

الوسط الشرقي: سوسة، المنستير، المهدية، صفاقس.

الوسط الغربي: القيروان، القصرين، سيدي بوزيد.

الجنوب الشرقي : قابس، مدنين، تطاوين.

الجنوب الغربي: قفصة، توزر، قبلي.

2-تجسيد المبادئ الدستورية المرتبطة بالسلطة المحلية

تتمتع الجماعات المحلية مركزا هاما في التنظيم الإداري حيث تقوم بدور فعال في تحقيق مختلف برامج التنمية المحلية. وتتمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ومن هنا كان لزاما على واضعي دستور 2014 التنصيص والتأكيد على هذه الاستقلالية الإدارية والمالية وعلى الشخصية المعنوية، وهو ما تبلور في فصول الباب السابع من الدستور من تمكين للجماعة المحلية من الشخصية القانونية المستقلة. وقد جعل الدستور التونسي من الجماعات المحلية كيانا مستقل عن السلطة المركزية على كافة المستويات، مما يمنحها القدرة على التصرف في شؤونها المحلية والقانونية والمالية، لاسيما ما

تعلق بتسيير وتدبير المالية المحلية لها بصورة مستقلة عن الوحدة المركزية، وهذا خلافا لما كان عليه في دستور 1959 الذي قلص من أهمية الجماعات المحلية، فإن دستور 2014 ضم عدة فصول ، تضمنت أهم مبادئ ومقومات الجماعة المحلية التي تضمنها الباب السابع المتعلق باللامركزية وهما مبدأ التدبير الحر – في إطار وحدة الدولة – الذي تجسد بصفة جلية في مختلف فصول مجلة الجماعات المحلية المتعلقة مثلا باختصاصاتها المتنوعة، استقلاليتها في اتخاذ القرار عن طريق إلغاء تدخل السلطة المركزية (الوالي وأمين المال الجهوي أساسا) وحصر الرقابة على شرعية أعمال البلديات فقط من خلال المرور الإجباري بالمسلك القضائي لا غير.

أ- مبدأ التدبير الحر

من المبادئ التي تم اعتمادها كذلك في الدستور التونسي لسنة 2014 هو مبدأ التدبير الحر، وهو يعني أن حرية تصرف وتدبير الجماعات المحلية لشؤونها في إطار وحدة الدولة، كونه مبدأ يوفر للهيئات اللامركزية حرية التداول واتخاذ القرار وحرية التصرف في الموارد ضمن الشؤون المحلية وهذا قصد تحقيق التنمية المحلية، كما يفترض حرية ممارسة صلاحيات الجماعات المحلية مع ما يقتضيه الواقع المحلي مع

الإبقاء على رقابة لاحقة من قبل القضاء المالي والإداري على هذه الأعمال وهذا قصد ضمان وحدة الدولة وعدم تجزئتها سياسيا بفعل المد الجهوي.

ب/ مبدأ التفريع

تعتمد الكثير من الدول في تبنيها للنظام المركزي على مبدأ التفريع ، الذي أصبح من المبادئ الحديثة التي تقوم على توزيع الاختصاصات بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية ، وهذا عملا بسياسة القرب التي تهدف إلى تقديم الخدمة للمواطنين ضمن نطاق صلاحيات الجماعة المحلية التي تكون على قرب من منتخبيها. ومن أهم إيجابيات تطبيق هذا المبدأ:

-القضاء على تنازع الاختصاصات وغموضها وعموميتها.

- تقوية المبادرة للمسيرين المحليين

- إثارة وتقوية الحس بالمسؤولية لدى المنتخبين اتجاه الناخبين.

- تسهيل المبادرات الاقتصادية المحلية. .

- اقتسام السلطات التقريرية مع الكيانات المحلية.

ضمن هذا الإطار نص الدستور التونسي لسنة 2014 على مبدأ التفريع، والذي جاء في الفصل 134، بأن " **تتمتع الجماعات المحلية بصلاحيات ذاتية وصلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية وصلاحيات منقولة منها، توزع الصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة استنادا إلى مبدأ التفريع، تتمتع الجماعات المحلية بسلطة ترتيبية في مجال ممارسة صلاحياتها.** " ويضبط توزيع الصلاحيات في ما بينها استناد لمبدأ التفريع الذي جاء به دستور 2014 إلى ثلاثة أصناف من الصلاحيات وهي:

1. صلاحيات ذاتية: وهي تلك التي تنفرد بمباشرتها الجماعات المحلية بحيث أن كل جماعة تتأثر بما يعود عليها من اختصاصات ذاتية بما منحه لها القانون، ويمكن للسلطة المركزية حلول محلها في حالة عجزها عن القيام بمهامها أو بصفة مشتركة عن طريق اتفاقية تبرم بين جماعتين أو أكثر.

2. صلاحيات مشتركة :وهي التي تدخل ضمن مباشرتها على السلطة المركزية في إدارة الشأن العام، وتركز هذه الخطوة أكثر على الجانب المالي في مجال النفقات بالاشتراك بينها وبين السلطة المركزية.

3. صلاحيات منقولة :وتتمثل في مختلف الصلاحيات التي تسمح للسلطة المركزية بنقلها إلى الجماعات المحلية والتي كانت تمارسها الإدارة المركزية للدولة، كما لا يمكن أن تتم هذه العملية إلا بواسطة قانون يتم فيه توزيع هذه الصلاحيات بالاعتماد على أساس مبدأ التفريع بحيث يكون الاختصاص للأفضل الذي يقوم عليه الأداء بينهما.

يحتاج مبدأ التفريع إلى تحديد الضوابط التي تحكم توزيع الصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة، كما يستلزم ممارسة المسؤوليات برجوعه إلى السلطات الأقرب للمواطنين والأكثر قدرة على التعبئة والتصرف، غير أن هذا المبدأ بحاجة إلى معايير أخرى لإكسابه بعدا تطبيقيا بالتنصيص على محتوى يمكن إعطاؤه لهذا المبدأ في توزيع الصلاحيات بين المركز والجماعات المحلية.

جاء في الأحكام العامة للقانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 بمجلة الجماعات المحلية فيما يتعلق بصلاحياتها ضمن الفصل 13:" تتمتع الجماعات المحلية بمقتضى القانون بصلاحيات ذاتية تنفرد بمباشرتها وبصلاحيات منقولة من السلطة المركزية. تتمتع الجماعات المحلية بصلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية.... تضبط شروط وإجراءات تنفيذ الصلاحيات المشتركة بقانون بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للجماعات المحلية". وعليه فإن المشرع التونسي عمل على ذكر جميع الصلاحيات المتعلقة بالبلدية والجهة والإقليم ضمن هذا القانون وتم تصنيفها لكل جماعة بالصلاحيات الذاتية والصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة عن السلطة المركزية.

بالنظر للصلاحيات الجماعات المحلية نجد أن المشرع التونسي تبنى الاختصاص العام في ممارسة الصلاحيات الذاتية، بحيث أن الاختصاص العام يمكن الجماعات المحلية من التدخل عن طريق مجالسها في الحدود الراجعة لها كلما استدعت المصلحة العامة، إذ يراه البعض مرتبطا بإحداث الجماعة المحلية في حد ذاته، فيما يعتبره البعض الآخر مصدرا للتعقيد في توزيع الاختصاص ويؤول إسناد الاختصاص العام لكل الجماعات المحلية في الواقع إلى تنافسها في نفس الاختصاص أو عزوفها جميعا عن ممارسته، وهو ما جعل بعض التجارب المقارنة لا تقر بهذا الاختصاص العام إلا للصنف الأصغر من الجماعات المحلية وهي البلديات فيما تقتصر الجماعات الأخرى على ممارسة الصلاحيات المحددة صراحة في القانون.

ج/ مبدأ الرقابة اللاحقة والضمانات القضائية للجماعات المحلية

أقر الدستور التونسي صراحة في الفصل 138 الرقابة اللاحقة على الجماعات المحلية حيث جاء فيها :" **تخضع الجماعات المحلية فيما يتعلق بشرعية أعمالها للرقابة اللاحقة**"، ومن ثم يكون قد وفر هامش حرية أكبر على الفعل بدسترة الرقابة اللاحقة، وذلك خلافا للوضع السابق الذي كانت تتميز فيه الرقابة بصبغتها السابقة واللاحقة، تمارس هذه الرقابة من قبل الوالي لأسباب تتعلق بشرعية أو جدوى القرارات الصادرة عن الجماعات المحلية. وكان يتوجّب في السياق السياسي والدستوري الجديد للبلاد أن تُرَدّ إلى الجماعات المحلّية استقلاليتها، بحيث تصبح الاستقلالية هي المبدأ، والرقابة هي الاستثناء ولا يمكن ممارسة الرقابة إلا بصفة لاحقة لأسباب متعلقة بشرعية قرار الجماعة المحلية دون أن تمتد إلى تقدير الجدوى منه.

ولا تعني استقلالية الجماعات المحلّية أنها تتمتّع بالاستقلال التام، الذي هو صفة مرتبطة بسيادة الدولة ومكانتها الدولية. أما الاستقلالية فهي صفة تمنح إلى الجماعات المحلية في أدائها لاختصاصاتها الإدارية؛ ولا يمكن أن تتحوّل في أي حالٍ من الأحوال إلى استقلالٍ يهدّد وحدة الدولة. وبناءً على ذلك، تُمارَس الرقابة انطلاقاً من مبدأ وحدة الدولة؛ إذ تخضِع تلك الأخيرة الجماعات المحلّية إلى الرقابة كي لا تتحوّل استقلاليّتها إلى مصدر تهديدٍ لوحدتها. يتبنّى دستور 2014 هذا المنطق بوضوحٍ في الفصل 14. أما الفصل 138، فهو يحدّ من طبيعة الرقابة التي تخضع لها الجماعات المحلّية؛ حيث تخضع للرقابة اللاحقة فيما يتعلّق بشرعية أعمالها، ويقوم بها القاضي الإداري بناء على طلب ممثّل السلطة المركزية.

إذن فالدستور التونسي أقر بالرقابة اللاحقة القضائية التي أوكلت إلى القضاء الإداري والمالي لضمان شرعية القرارات التي تحترم فيها الأحكام المتعلقة بممارسة السلطة العمومية وأداء الخدمات وفق مبادئ الحياد

والمساواة واستمرارية المرفق العام ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة وذلك في إطار المحافظة على وحدة الدولة التي يسهر عليها ممثلوا السلطة المركزية.

خاتمــة

لقد انتهجت تونس العديد من الإصلاحات في النظام اللامركزي من خلال إدراجها ضمن دستور 2014 وتخصيص بابا كاملا لها بعنوان يحمل تسمية جديدة وهي " السلطة المحلية" غير أن هذه الإصلاحات لن تكون ناجحة إلا إذا تم تفعيلها من خلال آليات أكثر نجاعة تمكن من تطبيقها، إذ يجب أن يقتضي هذا المشروع تمويلا ماديا وبشريا كبيرا، ذلك أن تحويل الصلاحيات إلى الجماعات المحلية يقترن من خلال توفير الإمكانيات البشرية والمالية، إلا أن الوضع المالي العام للدولة وما يعانيه من عجز كبير في ميزانيته مع حالة الإنكماش الإقتصادي لا يسمح للدولة بتفعيله بأريحية، كما أن ضعف الإدارة اللامركزية وقلة خبرتها أحد العوامل الهامة في تذبذب تطبيقه.

قائمة المراجع

1- حسناء بن سليمان، سهير الفوراتي، السلطة المحلية في تونس ص 14

2- كانت الإدارة التونسية إدارة لامحورية بدرجة أولى، هياكلها الأساسية تتمثل في القايد الذي يعمل تحت الرقابة المباشرة لوزارة العمالة التي تقابل وزارة الداخلية اليوم، ولم تغفل النصوص السارية آنذاك عن تحديد مهامه بصورة دقيقة مثل الأمر العلي الصادر في 70جويلية 1860 المتعلق بصلاحيات القايد. ولئن بدأ النظام البلدي بالبروز في تلك الفترة من خلال إحداث بلدية العاصمة بمقتضى أمر 30 أوت ،1850 فإنه لم يتمتع بالدسترة حيث غاب عن دستور 72 أفريل 1861 بالرغم من غلبة الجوانب الإدارية على هذا الدستور، كما لم يتم إقرار مبدأ الانتخاب.

3- السلطة المحلية بين الواقع والآفاق، مؤسسة الياسمين، www.jasmine-foudation.org

4- Abd Rezzaq Jassem Khier, Le système politique Tunisien après le changement, revue juridique , Sfax ,numéro 8, 2012 , page 5.

5- عبد السلام الفطناسي، السلطة المحلية ووحدة الدولة من خلال دستور 27 جانفي 2014،في اللامركزية والسلطة المحلية، أشغال الندوة الوطنية حول اللامركزية والسلطة المركزية، القيروان يومي 23 و24 ماي 2015، ص10.

6- السلطة المحلية بين الواقع والآفاق، مؤسسة الياسمين، www.jasmine-foudation.org

7- سنيم عبد الله، مشاركة المرأة في الحكم المحلي في تونس، تونس:، مركز المرأة العربية للتدريب والبحوث، 2006، ص 13.

8- لا معنى لسلطة محلية في دستور دولة موحدة تقوم على مبدأ السيادة الشعبية التي لا تتجزأ وعلى وحدة القانون هذا المفهوم لم يسبق استعماله لا في تونس ولا حتى في دساتير الدول الديمقراطية المركبة بالرغم من اعتراف هذه البلدان بهامش أوسع من الحرية والاستقلالية لبعض الأقاليم لأسباب تاريخية ايطاليا اسبانيا مثلا.

9- الفصل 131 من دستور الجمهورية الثانية المؤرخ في 41 جانفي 2014 الرائد الرسمي ، عدد خاص مؤرخ في 11 فيفري 2014..

10- اليعقوبي السلامي ليلى ،" الحكم المحلي في تونس بين الجمهوريّتين"، المفكرة القانونية، أفريل 7001 http://www.legal-agenda.com/article.php?id=1084&lang=ar

11- الفصل 132 من دستور 27 جانفي 2014، مرجع نفسه.

12- سنيم عبد الله، مشاركة المرأة في الحكم المحلي في تونس، تونس:، مركز المرأة العربية للتدريب والبحوث، 2006، ص 13.

13- الفصل 200 من ق ج م ، عدد 29 لسنة 2018.

14-يورج فيدكى، الإصلاح الدستوري التونسي واللامركزية ردود فعل على مشروع مسودة دستور الجمهورية التونسية،جامعة تولين، كلية القانون، 22أكتوبر2012.

15- الفصل 293 من ق ج م، عدد 29 لسنة 2018.

16 - الفصل 356 من ق ج م، العدد 29 لسنة 2018.

17- سنيم عبد الله، مشاركة المرأة في الحكم المحلي في تونس، تونس:، مركز المرأة العربية للتدريب والبحوث، 2006، ص 13.

18- الفصل 200 من ق ج م ، عدد 29 لسنة 2018.

19- الفصل 293 من ق ج م، عدد 29 لسنة 2018.

20- الفصل 356 من ق ج م، العدد 29 لسنة 2018.

21- لحرش عبد الرحيم ، "السلطة المحلية في الدستور الثاني للجمهورية التونسية"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 04، 2019، ص ص 54-61.

22- كريفي منى ، الاستقلالية مبدأ من المبادئ الدستورية للسلطة المحلية، تونس: مركز الدراسات الإستراتيجية والدبلوماسية، 2019/02/07، على الرابط: www.csds.center.com بتاريخ 2023/09/20 .

الدليل العملي للراصد المحلي، جمعية البوصلة، الطبعة الأولى، تونس، جويلية 2019، ص 05.

23- عبدي مصطفى ،" الحماية التشريعية لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية من تدخلات السلطة المركزية المغرب وتونس انموذجا"، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد 02، 2020، ص 37.

24- الفصل 134 من الدستور التونسي 2014

25- لحرش عبد الرحيم، بوصلاح خالد ،" السلطة المحلية في الدستور التونسي لسنة 2014"، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، العدد 02، 2021، ص ص07-08.

26- وزارة الشؤون الخارجية للجمهورية الفيدرالية الألمانية، دليل السلطة المحلية في تونس التقرير الدولي للديمقراطية، ألمانيا، جوان 2019، ص 28.

27- صلاحيات الجماعات المحلية في تونس، راجع قانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، من الفصل 234 إلى الفصل 382.