الجماعات المحلية ومبدأ وحدة الدولة: بين هواجس السلطة وواقعية المخاطر

Local Communities and the Principle of State Unity:
Between the Concerns of Authority and the Reality of Risks

قيس البعزوزي

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر

Kais.baazouzi@univ-bejaia.dz

تاريخ الاستلام: 2025/02/17 تاريخ القبول: 2025/09/06 تاريخ النشر: 2025/10/25

ملخص:

تعد الجماعات المحلية ركيزةً أساسيةً في هيكلة الدولة الحديثة، حيث تُمنح صلاحيات إدارية جزئية ضمن الإطار العام للدولة، مما يثير إشكالية التوفيق بين مبدأ وحدة الدولة وضرورة تعزيز اللامركزية. تبرز هذه الإشكالية في سياق التحديات الناتجة عن تنازع هواجس السلطة المركزية في الحفاظ على السيطرة، ومخاطر تفويض الصلاحيات الذي قد يُهدد الوحدة الوطنية.

من خلال تحليل التجارب التشريعية في تونس (دستور 2014 ودستور 25 جويلية 2022)، يتضح أن تحقيق التوازن بين هذه الأبعاد يتطلب ضمانات تشريعية فعّالة وآليات مؤسساتية لمراقبة تنفيذ الصلاحيات المحلية دون تقويض سلطة المركز.

كلمات مفتاحية: الجماعات المحلية، وحدة الدولة، المخاطر، السلطة، رقابة.

Abstract:

Local communities are a fundamental pillar in the structure of the modern state. They are granted partial administrative powers within the general framework of the state, which raises the issue of reconciling the principle of state unity with the need to promote decentralization. This issue emerges in the context of challenges arising from the central authority's concerns about maintaining control and the risks of delegating powers, which could threaten national unity.

Through an analysis of legislative experiences in Tunisia (2014 Constitution and the Constitution of July 25, 2022), it becomes clear that achieving a balance between these dimensions requires effective legislative guarantees and institutional mechanisms to oversee the implementation of local powers without undermining the authority of the central government.

Keywords: Local communities; State unity; Risks; Authority; Oversight.

مقدمة

تُمثل الجماعات المحلية إحدى الركائز الأساسية في بناء الدولة الحديثة، حيث تشكل وحدات إدارية تتمتع بدرجة من الاستقلالية في إدارة شؤونها المحلية، بما يتوافق مع الإطار العام للدولة. ومع تطور مفاهيم اللامركزية والإدارة المحلية، برزت إشكالية العلاقة بين هذه الجماعات ومبدأ وحدة الدولة، خاصة في ظل التحديات التي تفرضها هواجس السلطة المركزية من جهة، وواقعية المخاطر التي قد تنتج عن تفويض الصلاحيات من جهة أخرى.

في هذا السياق، يكتسي موضوع "الجماعات المحلية ومبدأ وحدة الدولة: بين هواجس السلطة وواقعية المخاطر" أهمية بالغة، خاصة عند تحليله من خلال التجارب التشريعية والقانونية في تونس. مثّل دستور 2014 نقلة نوعية في تعزيز اللامركزية، بينما ظلّت الجزائر تسعى إلى تحقيق توازن دقيق بين المركزية واللامركزية عبر تطورات تشريعية متلاحقة. أما فرنسا، فتُمثل نموذجًا رائدًا في هذا المجال، حيث تمتلك تجربة طويلة في إدارة العلاقة بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية.

تتمحور الإشكالية القانونية لهذا الموضوع حول التساؤل التالي: كيف يمكن تحقيق التوازن بين مبدأ وحدة الدولة وضرورة منح الجماعات المحلية صلاحيات واسعة لإدارة شؤونها، دون أن يؤدي ذلك إلى إضعاف السلطة المركزية أو تعريض وحدة الدولة للخطر؟

هذه الإشكالية تفرض نفسها بقوة في ظل التباين بين النصوص القانونية التي تعزز اللامركزية من جهة، والممارسات العملية التي قد تفرض قيودًا على استقلالية الجماعات المحلية من جهة أخرى. كما تبرز تساؤلات فرعية حول مدى فعالية الآليات القانونية في تحقيق هذا التوازن، وكيفية التعامل مع المخاطر المحتملة، مثل الانفصال أو فقدان السيطرة.

للتطرق إلى هذه الإشكالية، سنعتمد على المنهج التحليلي المقارن، حيث سنقوم بتحليل النصوص القانونية والتشريعات المنظمة للجماعات المحلية في تونس والجزائر وفرنسا، مع مقارنة التجارب الثلاث للوقوف على أوجه التشابه والاختلاف، وذلك في إطار احترام التطورات التشريعية في سياقها التاريخي وبالخصوص التشريع التونسي. كما سنستعين بالمنهج الوصفي لتوضيح الإطار القانوني والمؤسساتي الذي يحكم عمل الجماعات المحلية في هذه الدول، مع التركيز على كيفية تعامل كل دولة مع التحديات التي تفرضها العلاقة بين المركز والمحليات.

من خلال هذا التحليل، سنحاول الإجابة عن الإشكالية المطروحة من خلال تناول الضمانات التي وضعها المشرع للحفاظ على الدولة (المبحث الأول) والآليات التي يتم بمقتضاها تفعيل هذه الضمانات لحماية وحدة الدولة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: ضمانات متعددة للحفاظ على وحدة الدولة: صورة التدخل غير مباشر

تنوعت الضمانات التي قدمها المشرع التونسي لضمان وحدة الدولة بعد الالتزام الذي ورد بالفصل 14 من الدستور الذي عزز المكانة الدستورية للجماعات المحلية، والذي انطلق فعلا في تفعيله عبر تعميم النظام البلدي، وقد توزعت هذه الضمانات بيه الضمانات التشريعية (المطلب الأول) والضمانات القضائية للحفاظ على وحدة الدولة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الضمانات القانونية للحفاظ على وحدة الدولة

تتمثل الضمانات القانونية التي كرسها المشرع لفرض احترام مبدأ وحدة الدولة تتوزع بين النص الدستوري (الفرع الأول) والنصوص التشريعية المنبثقة عنه والتي يجب ألا تكون في تعارض معه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الضمانات المكرسة على مستوى النص الدستوري

إن الهاجس الأكبر للسلطة الحاكمة عند تبنيها لنظام «السلطة المحلية» متقدم هو الحافظ على الوحدة الترابية للدولة وتجنب كل ما يهدد سلامتها[1] عبر وضع الضمانات الكفيلة بتحقيق هذه الغاية ومن بينها الضمانات التشريعية لضمان عمل المؤسسات المجسدة للسلطة المحلية في إطار الوحدة السياسية والقانونية للدولة، وهذا ما ذهب اليه المشرع التأسيسي التونسي صلب الفصل 14 من دستور27 جانفي 2014[2] الذي تبنى صراحة الأسلوب اللامركزي كخيار لإدارة المجال الترابي وعزز المكانة الدستورية لهذا الخيار التنظيمي[3] وذلك في إطار مبدا وحدة الدولة[4]، وهو ما تم إفراغه صلب القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية[5].

كرَّس الدستور التونسي لسنة 2014 التزام الدولة بتعميم التنظيم اللامركزي على كامل التراب الوطني في إطار معادلة تقوم احترام المبادئ التي نص عليها الباب السابع من هذا الدستور وضرورة احترام مقتضيات وحدة الدولة، وسيطرة

[1] الفطناسي عبد السلام، السلطة المحلية ووحدة الدولة من خلال دستور 27 جانفي 2014، في اللامركزية والسلطة المحلية، باكورة أشغال الندوة الوطنية حول اللامركزية والسلطة المحلية، تنظيم جمعية القيروان للتنمية المندمجة بالتعاون مع الوكالة الالمانية للتعاون الدولي، المنعقدة بالمعهد العالي للدراسات القانونية والسياسية بالقيروان أيام 23 و24 ماي 2015، دار أفاق للنشر، تونس، 2015، ص 4.

[2] ملاحظة: تم انهاء العمل بهذا الدستور وإصدار دستور جديد مؤرخ في 25 جويلية 2022 تم بموجبه التراجع على ما تم التنصيص عليه في الباب السابع من دستور 27 جانفي 2014 والفصل 14 منه، غير أنه لم يتم إلغاء أو تعديل القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية المنظمة للجماعات المحلية والموافقة للدستور الملغى.

[3] MARCOU Gérard, L'état et les collectivités territoriales : ou va la décentralisation ?, AJDA, n 27, 2013, p 1557.

[4] الحبيب خضر، الوجيز في شرح الدستور، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس 2017، ص 26.

[5] القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية، الصادر بالرائد للجمهورية التونسية عدد 39، مؤرخ في 15 ماي 2018.

هاجس التحكم الأمني في التراب الوطني[1]، فبالرغم من الاعتراف بالشخصية القانونية لمكونات «الجماعات الترابية» وما ترتب عنها من اعتراف بالاستقلالية المالية والإدارية التي تم دعمها بدعم بمبدأ التدبير الحر من حيث حرية التصرف، ودعمها كذلك بالعديد من الاختصاصات في اطار مبدأ التفريع، وحاول المشرع التأسيسي ضمن الموارد المالية الضرورية لنجاح «منظومة اللامركزية»، فإن هاته الجماعات تعمل في إطار مبدأ وحدة الدولة[2].

تتجسد الضمانات الدستورية لوحدة الدولة في خصائص النص الدستوري في حد ذاته والمتمثلة في العلوية على بقية النصوص التي يجب أن تكون في انسجام مع النص الدستوري، حيث تقضي علوية هذا النص أن يكون هو المرجع الأساسي لمختلف مؤسسات الدولة سواء كانت إدارات مركزية أو لامركزية، وإن هذه المؤسسات تعمل في إطار متكامل ومتناسق في إطار الوحدة القانونية والسياسية للدولة[3].

يجدر بنا الملاحظة أن التنصيص على ضرورة احترام مبدأ وحدة الدولة هو التزام محمول على كل مكونات التنظيم الإداري للدولة، فهو مبدأ عام الهدف منه ضمان عدم الخروج على الإطار القانوني والمؤسساتي للشخصية المعنوية الاصلية، مهما كان طبيعة النظام الإداري المعتمد، غير أن التنصيص على هذا المبدأ يجد أهميته أكثر في علاقة بالأسلوب اللامركزي نظرا لما يتمتع به هذا الأسلوب من خصائص تجعل منه مهدد لوحدة الدولة.

إن البحث في مبدأ وحدة الدولة يطرح في حقيقة الأمر، من جهة أولى، هواجس المشرع التأسيسي من المنطق الإدماج والدلالة الكتلوية للجهة[4]، لذلك سعى لضمان وحدة الدولة التي تأكلت مشروعيتها في عمق التراب الوطنية نظرا لعجزها في بعض الحالات على تحقيق الأساسيات والضروريات المعيشية للمواطنين في المناطق الداخلية خاصة الريفية التي تميز وضعها بالهشاشة[5]، ومن جهة ثانية، منح دور للمواطن في إدارة الشأن العام المحلي، الأمر الذي يعزز تواجد الدولة عبرى مؤسسات السلطة المحلية التي تبنتها لإدارة المجال الترابي، وهو في حقيقة الأمر يمثل خطر نظرا للطبيعة السياسية لهاته المؤسسات التي تتمتع بشرعية انتخابية داخل هياكل الدولة[6] متجاوزة بذلك الإدارات المركزية المحلية الفاقدة للشرعية الانتخابية.

---

[1] عبد الرزاق المختار، الجهة في الدستور، الدستور والمرفق العام والحكامة، اعمال مهداة للأستاذة سعاد موسى السلامي، مؤلف منشور بمساهمة مؤسسة هانس سايدل، تونس 2016، ص 269.

[2] الفطناسي عبد السلام، مرجع سابق، ص 9.

[3] العكرمي محمد، السلطة المحلية ومبدأ وحدة الدولة في القانون التونسي، مذكرة لنيل شهادة ماجستير بحث في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، 2018-2019، ص 9.

[4] المختار عبد الرزاق، «الجهة في الدستور»، أعمال مهدات إلى روح سعاد موسى السلامي، الدستور والمرفق العام والحكامة، مؤلف منشور بمساهمة مؤسسة هانس سيدل، سوسة 2016ص 269.

[5] موسى سعاد، الحكامة المواطنية استحقاق لثورة المواطنة ورهان الانتقال الديمقراطي، التفكير في المرفق العام والحكامة بمفردات المواطنة، بمساندة مؤسسة هانس سايدل، تونس 2017، ص 137.

[6] موسى سعاد، المرجع المذكور أعلاه، ص 137.

هذه الضمانات التشريعية وإن تعددت فإن للوالي دور أساسي في ضمان تفعيلها وذلك عملا بمقتضيات الفصل 10 من القانون عدد 52 لسنة 1975، حيث إن الوالي بوصفه ممثل للحكومة وهو يسهر على تنفيذ القوانين والتراتيب والقرارات الحكومية، وهو يباشر سلطة الاشراف والمراقبة الإدارية على الجماعات المحلية، فهو السلطة الأقرب والمكلفة قانون بالحرص على احترام الجماعات المحلية للقانون انطلاقا من النص الدستوري الذي أكد على أن الجماعات المحلية تعمل في إطار مبدا وحدة الدولة وهو ما يقتضي أن هذه الهياكل لا يمكنه العمل بما يخلف الدستور الذي يعد أعلى النصوص القانونية المنظمة للدولة في مختلف جوانبها، وعلى مختلف النصوص القانونية التي تصدر سواء في علاقة بالجماعات المحلية أو بغيرها أن تكون في انسجام مع مقتضياته[1]، والجدير بالملاحظة فيما يتعلق بمشاريع القوانين أنها تخضع لرقابة المحكمة الدستورية التي تعد من أهم الهياكل الرقابية القضائية التي يقوم عليها النظام الديمقراطي[2]، والتي يجب أن تتوفر فيها مجموعة من الشروط وخاصة ما يتعلق باستقلاليتها على مستوى التركيبة والقرار.

الفرع الثاني: الضمانات المكرسة على مستوى النص التشريعي

يتميز النص الدستور بالعلوية وهو واجب التطبيق من مختلف السلط العمومية المركزية واللامركزية على حد السواء غير أنه لا يعد النص التشريعي الوحيد الذي يجب احترامه من قبل السلط العمومية[3]، حيث نجد النصوص الأقل منه درجة وهنا نتحدث على القوانين الأساسية المنظمة للجماعات المحلية، وبالأساس مجلة الجماعات المحلية المنظمة والحاكمة لنشاط هذه السلط العمومية المحلية.

ينص الفصل 3 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية، والذي يمثل القاعدة العامة المنطبقة على مختلف مكونات التنظيم اللامركزي على أنه تحدث الجماعات المحلية وتضبط حدودها بقانون، وهو ما تم تأكيده في بقية المواد القانونية، حيث وفيما يتعلق بالجهة مثلا أقر الفصل 295 من القانون المذكور أنه يتم احداثها وضبط حدودها بقانون وفق مقتضيات الفصل 3 من نفس القانون، وهي خلافا للبلدية التي يتم تغيير تسميتها ومقرها بناء على مداولة خاصة يصادق عليها المجلس البلدي بأغلبية ثلثي أعضائها، يتم تغيير اسم الجهة ومقرها إلى جانب حدودها بموجب قانون بنفس الإجراءات المعتمدة عند احداثها بناء على مداولة المجلس الجهوي بأغلبية ثلثي أعضائه.

عموما يفهم من مقتضيات هذا الفصل 3 من القانون عدد 29 المذكور أعلاه والإجراءات التي نص عليها في علاقة بتغيير حدود الجماعة المحلية أو دمجها مع جماعة محلية أخرى رغبت المشرع في التحكم في تصرفات الجماعات المحلية فيما

[1] بن جديدة محمد، الوالي والجماعات المحلية على ضوء مجلة الجماعات المحلية، مذكرة للإحراز على ماجستير مهني في قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، السنة الجامعية 2019-2020، ص 14.

[2] موسى سعاد، المرجع المذكور أعلاه، ص 138.

[3] بن جديدة محمد، المرجع المذكور أعلاه، ص 14.

يتعلق باستقرار الدوائر الترابية وبالتالي الحفاظ على الوحدة الترابية للدولة، فهو يمنع بناء على هذا الفصل الجماعات المحلية من التوسع خارج الإطار المحدد لها ترابيا عبر منعه حرية تغير للحدود الترابية وبالتالي منعه تشكل جماعة بشرية جديدة على رقعة ترابية لا يتحكم فيها ولم يحدثها قد تشكل خطرا على سلامة الوحدة الترابية للدولة[1].

يمكن أن فهم كذلك حذر المشرع في إطار تكريس منظومة اللامركزية في تونس من خلال طريقة إحداثها ونسق وسرعة إحداثها، حيث أكد على أن تنزيل مشروع السلطة المحلية سيكون في إطار مبدأ التدرج وهو ما يشير لتريث المشرع التونسي في علاقة بهذا الأسلوب اللامركزي في إدارة المجال الترابي، وذلك ربما يعود لدواعي أمنية خاصة وأن هذا التمشي تبنته الدولة بصورة صريحة بعد ثورة 17 ديسمبر – 14 جانفي التي كان مبعثها الأساسي البطالة والتهميش، وهو ربما ما يكون سببا مباشرا في انزلاق البلاد في خطر التفكك بعد تراجع مكانتها وحضورها في أغلب جهات البلاد وخاصة في المناطق الأكثر تهميشا وفقرا.

نشير كذلك إلى التعاون اللامركزي الذي يمثل فرصة للجماعات المحلية لإبرام اتفاقيات تعاون وإنجاز مشاريع تنموية في حدود ما تسمح به القوانين ومع مراعاة التزامات الدولة التونسية وسيادتها[2]، وذلك مع جماعة محلية تابعة لدول تربطها بالجمهورية التونسية علاقات دبلوماسية أو مع منظمات حكومية أو غير حكومية مهتمة بتطوير اللامركزية والتنمية المحلية. هنا تبرز هذه المخاوف أكثر، حيث تم اخضاع جميع أعمال التعاون اللامركزي الدولي للجماعات المحلية للرقابة السابقة لوزارة الخارجية باعتبارها السلطة المخول لها قانون التواصل سياسيا باسم الدولة التونسية مع بقية الدول الأخرى، وهي ملزمة اثناء مرحلة التفاوض مع الأطراف الخارجية بالتشاور مع المصالح المختصة بالوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية بقصد امضاء اتفاقيات التعاون، وتحال وجوبا الاتفاقيات على الوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية قبل عرضها على مصادقة مجلس الجماعة المحلية بشهرين على الأقل، وللوزارة المعنية بداية من تاريخ تبليغيها وثائق الاتفاقية رفض مشروع الاتفاقية لأسباب سيادية تتعلق بالسياسة الخارجية للدولة أو النظام العام[3].

عموما، يمكن القول إن مكانة الوالي تبرز من خلال دوره الرقابي، وهو يعد السلطة الإدارية الأبرز إلى جانب وزارة الشؤون المحلية[4]، المكلفة بالسهر على احترام تنفيذ القانون بمختلف دراجته، فهو أول الأجهزة المخول لها مراقبة أنشطة الجماعة المحلية حتى تلك الدولية منها وذلك في مرحلة تنفيذ الاتفاقيات المبرمة في المجالات المحددة قانونا، ويمارس الوالي هذا الدور الرقابي المتميز في إطار ضمانة هيكلية داعمة له ولوحدة التراب الوطني.

المطلب الثاني: الضمانات القضائية للحفاظ على وحدة الدولة

[1] خضر الحبيب، مرجع سابق، ص 26.

[2] خضر الحبيب، مرجع سابق، ص 185.

[3] الفصل 40 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، متعلق بمجلة الجماعات المحلية، مؤرخ في 9 ماي 2018، صادر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 39، مؤرخ في 15 ماي 2018.

[4] العكرمي محمد، مرجع سابق، ص 156.

تتمثل الضمانات القضائية للحافظ على وحدة الدولة في الرقابة التي يفرضها القاضي الدستوري على مشاريع القوانين ذات الصلة بالجماعات المحلية (الفرع الأول) وكذلك من خلال الرقابة القضائية التي يفرضها القاضي الإداري في إطار دعاوى الإلغاء التي ترفع أمامه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة القضاء الدستوري

لا يكفي الحديث على الضمانات التشريعية فقط للحفاظ على وحدة الدولة، وإنما يجب الحديث على الجهات والسلط الموكل لها تنفيذ هذه النصوص التشريعية والتدخل عند الضرورة لفصل النزاع ولفرض احترام القانون[1].

إن هذه الهياكل المكلفة بضمان حسن تطبيق القانون هي بالأساس الهياكل القضائية، ونذكر بالأساس المحكمة الدستورية[2]، وهي هيئة قضائية مستقلة تختص دون سواها بمراقبة دستورية مشاريع القوانين بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو ثلاثين عضوا من أعضاء مجلس نواب الشعب يرفع اليها في أجل أقصاه سبعة أيام من تاريخ مصادقة المجلس على مشروع القانون أو من تاريخ مصادقته على مشروع قانون في صيغة معدلة بعد أن تم رده من قبل رئيس الجمهورية، ومشاريع القوانين الدستورية، والمعاهدات الدولية، والقوانين التي تحيلها عليها المحاكم تبعا للدفع بعدم الدستورية بطلب من أحد الخصوم[3].

بعد عرض مشروع القانون أو الدفع بعدم دستورية القانون، تنظر المحكمة في النزاع المعروض عليها وتصدر قراراها في أجل خمسة وأربعين يوما من تاريخ الطعن بعدم الدستورية وبالأغلبية المطلقة لأعضائها، وفي صورة تجاوز هذا الأجل المحدد دون إصدار المحكمة لقرارها تكون ملزمة بإحالة المشروع فورا إلى رئيس الجمهورية، وفي حالة الحكم، يجب أن ينص القرار أن الأحكام موضوع الطعن دستورية أو غير دستورية، ويكون قرارها معللا وملزما لجميع السلطات، ويتم نشره في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية.

من الناحية الإجرائية يحال مشروع القانون غير الدستوري إلى رئيس الجمهورية ومنه إلى مجلس نواب الشعب للتداول فيه ثانية طبقا لقرار المحكمة الدستورية، وعلى رئيس الجمهورية قبل ختمه إرجاعه إلى المحكمة الدستورية للنظر في دستوريته، وفي صورة مصادقة مجلس نواب الشعب على مشروع قانون في صيغة معدلة إثر رده، وسبق للمحكمة أن أقرت دستوريته أو

[1] بن جديدة محمد، مرجع سابق، ص 11.

[2] بن جديدة محمد، مرجع سابق، ص 14.

[3] الفصل 127 من دستور الجمهورية التونسية المؤرخ في 25 جويلية 2022، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد خاص، بتاريخ 18 أوت 2022.والفصول 118 و120 من دستور الجمهورية التونسية المؤرخ في 27 جانفي 2014، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد خاص، مؤرخ في 10 فيفري 2014. (تم أنهاء العمل به).

أحالته إلى رئيس الجمهورية لانقضاء الآجال دون إصدار قرار في شانه، فإن رئيس الجمهورية يحيله وجوبا قبل الختم إلى المحكمة الدستورية.

وتتعهد أيضا المحكمة الدستور بالنظر في دستورية القوانين التي تعرض عليها بمناسبة نزاع أصلي في إطار ما يعرف بالدفع بعدم الدستورية، ويكون ذلك من أحد الخصوم في الحالات وطبق الإجراءات التي يقرها القانون.

وفي صورة تعهد المحكمة الدستورية تبعا لدفع بعدم دستورية قانون، فإن نظرها يقتصر على المطاعن التي تمت اثارتها[1]، وتبت فيها خلال ثلاثة أشهر قابلة للتمديد لنفس المدة مرة واحدة، ويكون ذلك بقرار معلل، وإذا قضت المحكمة بعدم الدستورية فإنه يتوقف العمل بالقانون في حدود ما قضت به.

عمومنا تعد المحكمة الدستورية الهيكل القضائي الأعلى الساهر على ضمان دستورية القوانين ومنها تلك المتعلق بالجماعات المحلية[2] خاصة فيما يهم تغير حدود الجماعات ودمجها، فقد يطّعن في هذه القوانين بأنها غير دستورية بمعارضتها لمقتضيات الدستور، وأنها تخالف مقتضيات الفصل 14 فيما يتعلق بمبدأ وحدة الدولة، فقد ترى المحكمة الدستورية أن دمج جماعة محلية أو توسيع حدودها، فيه تجاوز للدستور وخرق لمبدأ وحدة الدولة، فتقر أن ذلك القانون غير دستوري وبالتالي لا يعتمد، وهذه يعد شكل من أشكال حماية وحدة الدولة، ويبرز دور الوالي في هذا الجانب في الامكانية المتاحة له في الدفع بعدم دستورية القانون أمام المحكمة الإدارية بمناسبة الطعون التي يمارسها في إطار دوره الرقابي، فهو في نهاية الأمر يمثل خصمًا من الناحية القضائية، ولا يجود نص قانون يحدد صيفة من له الحق في الدفع بعدم الدستورية ويمنع الوالي من الدفع بعدم دستورية القانون بمناسبة نزاع هو طرف فيه.

الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري

بالإضافة إلى الرقابة التي تمارسها المحكمة الدستورية، تمثل المحكمة الإدارية مستوى رقابي أخر وهيكل رقابي فعَّال في ضمان احترام القانون وحسن تطبيقه وذلك عبر النظر في الطعون التي توجه اليها[3] من قبل الوالي بوصفه سلطة إشراف في كل ما يتعلق بأعمال الجماعة المحلية، حيث نص القانون عدد 29 لسنة 2018 على العديد من المواد التي تختص بها المحكمة الادارية[4]، على غرار النظر في الاعتراض الموجه من قبل الوالي ضد الاستفتاء الذي تقوم به الجماعة المحلية، والذي يجب أن تبلغ به الوالي المختص ترابيا، وذلك عملا بالفصل 31 من القانون المذكور الذي ينص على أنه " يتولى رئيس الجماعة المحلية فورا تبليغ قرار مجلس الجماعة إجراء استفتاء إلى الوالي المختص ترابيا وإلى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات". ويمكن للوالي الاعتراض على قرار اجراء الاستفتاء أمام المحكمة الإدارية الابتدائية التي لها مرجع النظر، وذلك خلال أجل لا

[1] جنيح رضا، مرجع سابق، ص 65.

[2] العكرمي محمد، مرجع سابق، ص 186.

[3] خضر الحبيب، مرجع سابق، ص 87.

[4] العكرمي محمد، مرجع سابق، ص 181.

يتجاوز شهرا من تاريخ إعلامه، وتنظر المحكمة في الاعتراض في أجل لا يتجاوز شهرين، ويتمّ الاستئناف في أجل أسبوع من تاريخ الإعلام بالحكم الابتدائي. وتصدر المحكمة الإدارية الاستئنافية قرارا باتا في أجل أقصاه شهر من تاريخ تعهّدها ".

بالإضافة إلى هذا تنظر المحكمة الإدارية في النزاعات المتعلق بالحدود الترابية للجماعات المحلية[1]، حيث ترفع النزاعات المتعلقة بحدود الجماعات المحلية إلى المحكمة الإدارية التي توجد بدائرتها الترابية الجماعة المعنية، وفقا للإجراءات والآجال المعمول بها بالقانون المتعلق بالقضاء الإداري". يفهم اختصاص المحكمة الإدارية بالنظر في النزاعات المتعلقة بحدود الجماعات المحلية من في إطار الرقابة الموازية لعملية تغيير الحدود والتي تنطلق من قرار المجالس المحلية المعنية بالأمر والتي تقر إما الاندماج لفائدة جماعة محلية جديدة أو تغيير الحدود لفائدة جماعة أخرى والتي تمر برقابة سياسية لاحقة يمارسها مجلس نواب الشعب بمناسبة مصادقته بقانون على دمج أو تغيير حدود الجماعة المحلية وله في هذه الصورة أن يرفض القانون

وبالتالي لا يتم تفعيل قرار الجماعة المحلية الذي تم إقراره، ومن جهة ثانية في النزاعات الحدودية التي قد تنشأ بين جماعتين أو أكثر وهي نزاعات قد تحدث بمناسبة تدخل أو عدم تدخل أحد الجماعات الترابية في المجال الترابي للجماعة المجاورة لها، وهي نزاعات يمكن اعتبارها أقل حدة من تلك النزاعات المهددة لكيان الدولة ووحدتها، حيث أنه من المعلوم أن الجماعات المحلية وبناء على الفصل 4 من القانون الأساسي عد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية تعمل في إطار الوحدة السياسية والقانونية للدولة فلا يجوز لها الخروج على هذ الإطار الدستوري[2].

السؤال الذي يمكن طرحه في خصوص النزاعات التي قد تنشأ بمناسبة الحدود يتعلق بالأطراف التي يمكنها عرض النزاع على أنظار المحكمة الدستورية أو المحكمة الإدارية؟، وهم يتمثلون في مرحلة اعداد مشروع تغيير الحدود في الوالي باعتباره الضامن لوحدة الدولة والمؤتمن والساهر على حسن تطبيق القانون وممثل الحكومة وذلك من خلال ممارسة الدعوى بصفة مباشرة أو بطلب من قبل ممن له مصلحة، أما في مرحلة المصادقة من قبل مجلس النوب فيكون ذلك وفق الإجراءات المعمول بها في خصوص الطعن في دستورية القوانين، حيث أن القانون المتعلق بتغيير حدود الجماعة المحلية يمر بنفس الإجراءات والمراحل التي تمر بها النصوص القانونية الأخرى، أما النزاعات المتعلقة بالحدود والتي لا تشمل صورة الادماج أو تغيير الحدود فهي ترفع من قبل الأطراف المتنازعة أو الوالي باعتباره ممثل الحكومة والدولة والساهر على احترام القانون.

إن تشدد المشرع في إجراءات تغير حدود الجماعات المحلية يعكس في حقيقة الأمر هاجس الحفاض على وحدة الدولة، ويتأكد هذا التوجه من خلال إقرار المشرع اعتماد منهج التدرج في تركيز منظومة اللامركزية الترابية، وهذا في حقيقة الامر ربما يعكس هاجس الخوف لدى المشرع وتردد السلطة الحاكمة في تبني هذا المشروع، وهو ما تأكد فعلا من خلال تخلي دستور 25 جويلية 2022 على الخيرات التي تبناه دستور2014 حول منظومة اللامركزية.

[1] الفصل 3 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018.

[2] الفطناسي عبد السلام، مرجع سابق، ص 17.

المبحث الثاني: الآليات الضامنة للحفاظ على وحدة الدولة: صورة التدخل المباشر

تعد الحرية العمود الفقري للجماعات المحلية[1] فهي تميزها عن تلك الإدارة المركزية الخاضعة والمنظمة في شكل هرمي تلزم فيه السلطة الأعلى السلطة الأقل منها رتبة، غير أن هذه الحرية أصبحت تمثل هاجسًا للمشرع فقرر وضع عددا من الآليات للحافظ على وحدة الدولة من خطر التفكك، ولعلى أهم هذه الآليات هي سلطة الحلول والايقاف المباشرة للمجلس المنتخب سواء كان المجلس الجهوي أو المجلس البلدي في إطار الرقابة الإدارية للوالي (المطلب الأول) أو مع بقية أشكال الرقابة الأخرى التي قد تتمثل في رقابة خارجية ممارسة من مجلس النواب أو المجتمع المدني والمواطن (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة الإدارية للوالي

تتمثل الرقابة التي يمارسها الوالي على الجماعات المحلية في الرقابة الإدارية اللاحقة نظرا لإلغاء الرقابة السابقة وهي تتجسد في صور التدخل المباشر سواء في المجلس الجهوي (الفرع الأول) أو في المجلس البلدي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: صور التدخل المباشر في المجلس الجهوي

تكمن أهمية مؤسسة الجهة في التنظيم الإدارية التونسي بكونها الهيكل الرئيسي المتواجد في عمق الدائرة الترابية الأم للدولة، إلى جانب مؤسسة الوالي التي تعد الممثل الرئيسي للدولة ولحكومتها وجميع أجهزتها المركزية، ومن هذا المنطلق هي "صاحبة السيادة على أرضها" ولا صوت يعلو على صوتها، فهي تجمع بيدها أهم الاختصاصات ومنها الضبط الإداري، حيث يتمتع الوالي رئيس الدائرة الترابية للولاية وممثل الدولة والحكومة، بصلاحية ممارسة السلطة الترتيبية في مجال الضبط الإداري، حيث يمكنه في حدود دائرة ولايته في نطاق التشريع الجاري به العمل أن يتخذ قرارات ترتيبية في ميدان الشرطة الإدارية[2]، وهو ما يمكن اعتباره أساسا قانونيا لتدخل الوالي في ضبط ما يمكن أن يحدث في مجال تدخله.

لكن ربما الدور الأهم والأبرز في هذا المجال هو الصلاحيات التي منحها المشرع للوالي في علاقة بالجماعات المحلية المتواجدة في حدود دائرته الترابية، وهي بالأساس البلديات المؤسسة التقليدية في التنظيم اللامركزي والجهة في إطار رقابة الاشراف[3] التي تطورت من جماعة محلية يمكن وصفها بالمنقوصة، نظرا لأنها غير منتخبة، ولا تتمتع باستقلالية كاملة مقارنة بالبلديات، إلى جماعة محلية مكتملة من الناحية النظرية، حيث تم إقرار مبدأ الانتخاب في شأنها، وتم فصلها عن الولاية التي أصبحت هيكل اداري فقط، غير أن هذا التطور لم يفعّل على أرض الواقع بالنظر للتطورات التي عرفتها الجهة وتغيير طريقة تكوينها باعتماد آلية الانتخاب إلى اعتماد آلية القرعة.

---

[1] رضا جنيح، مرجع سابق، ص 64.

[2] الفصل 21 من القانون عدد 52 لسنة 1975، مؤرخ في 13 جوان 1975، يتعلق بضبط مشمولات الإطارات العليا للإدارة الجهوية، صادر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 41، مؤرخ في 17 جوان 1975.

[3] BRUNET Françoise, 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.

نظم المشرع التونسي عملية حل المجلس الجهوي صلب الفصل 302 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 وقد أشار إلى أنه باستثناء الحالات المنصوص عليها بالقانون، لا يمكن حل المجلس الجهوي إلا إذا استحال اعتماد حلول أخرى وبمقتضى أمر حكومي معلل بعد استشارة «المجلس الأعلى للجماعات المحلية» وبناء على رأي المحكمة الإدارية العليا ولأسباب تتعلق بإخلال خطير بالقانون أو بتعطيل واضح لمصالح المتساكنين، وذلك بعد الاستماع إلى أعضائه وتمكينهم من حق الدفاع، وهي ليست حالات تخضع لاجتهاد سلطة الاشراف وإنما هي حالات محدد بمقتضى القانون.

أشار المشرع التونسي إلى أنه في حالة التأكد، يمكن للوزير المكلف بالجماعات المحلية إيقاف المجلس على النشاط بناء على قرار معلل من الوالي بعد استشارة مكتب المجلس الأعلى للجماعات المحلية[1]، وذلك لمدة أقصها شهرين، وهنا تبرز مكانة الوالي باعتباره ضامنا لوحدة الدولة فهو السلطة الأقرب إلى الجهة ليقرر أنها قامت بخرق جسيم وواضح للقانون يتعين معه إيقاف نشاط المجلس الجهوي حت وإن كان قرار الإيقاف محدد بأجل أقصها شهران حسب منطوق الفصل المذكور.

الجدير بالملاحظة أن قرار الحل يبقى خاضعا للرقابة القضائية، حيث يمكن لرئيس الجماعة أو لثلث أعضاء المجلس الطعن في قرارات الإيقاف أو الحل أمام المحكمة الإدارية الابتدائية المختصة[2]، وللمعنين طلب توقيف تنفيذ القرارات المذكورة في أجل خمسة أيام من تاريخ اعلامهم بالقرارات، على أن يبت رئيس المحكمة الإدارية المختصة بالنظر في مطلب توقيف التنفيذ في أجل عشرة أيام من تاريخ تقديم المطلب.

وفيما يتعلق بأثار هذه القرارات سواء الإيقاف أو الحل لا تصبح سارية المفعول إلا بعد صدور قرار برفض رئيس المحكمة الإدارية المختصة لمطلب توقيف التنفيذ أو بانقضاء أجل تقديمه، على أن يقوم المدير التنفيذي للجهة طيلة فترة إيقاف المجلس الجهوي بتسيير إدارة الجهة، ويأذن استثنائيا، بناء على تكليف من الوالي، بالنفقات التي لا تحتمل الانتظار، وينطبق هذا الحل إلى حين تعيين لجنة مؤقتة لتسير الجهة أو بعد رفض المجلس المنحل مواصلة تسيير مصالح الجهة[3].

بعد حل المجلس بالصور المقررة بالقانون يتم تعيين لجنة مؤقتة لتصريف شؤون الجهة[4] والتنصيص على رئيسها بأمر حكومي باقتراح من الوزير المكلف بالجماعات المحلية بعد استشارة رئيس المجلس الأعلى للجماعات المحلية[5]، على أن تقوم هذه اللجنة بعملها إلى حين إعادة انتخاب المجلس الجهوي، وهذا ما يمكن اعتباره تدخلا مباشرة من قبل الوالي في إطار دوره الرقابي وحرصه على ضمان تطبيق القانون وبصورة أشمل حفاضه على الوحدة القانونية والسياسية للدولة من خلال

[1] بنحسن عصام، مدخل لدراسة السلطة المحلية على ضوء مجلة الجماعات المحلية والتطبيقات القضائية، بدعم من مؤسسة هانز سيدل الألمانية، مجمع الأطرش لنشر للكتاب المختص، تونس، 2020، ص 274.

[2] بنحسن عصام، المرجع المذكور أعلاه، ص 274.

[3] الفصل 307 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018.

[4] ينص الفصل 306 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018على تركيبة اللجنة والمهام المناطة بعدتها وطريقة تعيينها.

[5] الفصل 305 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018.

الطوقي من الاخلالات والانحرافات التي يمكن أن تحدث على مستوى الجهة والتي قد تؤدي إلى منزلقات لا تحمد عقباها خاصة في ظل وضع سياسي وأمني هش.

الفرع الثاني: صور التدخل المباشر في المجلس البلدي

تعد البلديات هي أكثر أصناف الجماعات المحلية من حيث العدد وأقدمها من حيث التاريخ، وهي جماعة محلية مكتملة الأركان منذ دستور 1959، وقد اكتفى دستور 2014 بإقرار مبدأ تعميمها وتدعيمها ببعض المبادئ التي لم تكن موجودة في ظل المنظومة القانونية السابقة لصدوره، وقد حافظ عليها كذلك دستور 25 جويلية 2022 باعتبارها أحد مكونات التنظيم اللامركزي القاعدي.

عموما وبخصوص تدخل مؤسسة الوالي المباشر في علاقة بالمجلس البلدي يكون في صورة الحلول بناء على ما أقره الفصل 268 من مجلة الجماعات المحلية الذي ينص على أنه في صورة امتناع أو تقاعس أو عجز جلي لرئيس البلدية أو اهمال القيام بعمل من الاعمال التي يسندها له القانون والتراتيب، رغم وجود خطر مؤكد، للوالي أن يباشر تلك الصلاحيات بنفسه أو أن يكلف من ينوبه للغرض وذلك بمقتضى قرار معلل، على أن ينتهي تدخل الوالي بزوال أسبابه[1].

أما فيما يتعلق بحل المجلس البلدي فإنه باستثناء الحالات المنصوص عليها بالقانون، لا يمكن حل المجلس البلدي إلا اذا استحال اعتماد حلول أخرى، من قبل تعويض الأعضاء المنسحبين، أو تسوية الوضعية القانونية للخرق الجسيم الذي قام به المجلس البلدي، فانه وبموجب أمر حكومي معلل بعد استشارة المجلس الأعلى للجماعات المحلية وبناء على رأي المحكمة الإدارية العليا ولأسباب تتعلق بإخلال خطير بالقانون أو بتعطيل واضح لمصالح المتساكنين، وذلك بعد الاستماع إلى أعضاء المجلس البلدي وتمكينهم من حق الدفاع يتم حل المجلس البلدي[2].

أما في حالة التأكد يمكن للوزير المكلف بالجماعات المحلية إيقاف عمل المجلس بناء على تقرير معلل من الوالي وبعد استشارة مكتب المجلس الأعلى للجماعات المحلية، وذلك يكون لمدة أقصاها شهرين، وهي حالة تختلف عن الحلول وحل المجلس من حيث الأسباب.

ويخلص لرئيس المجلس البلدي أو لثلث أعضائه الطعن في قرار الإيقاف أو الحل أمام المحكمة الإدارية المختصة، للمعنين طلب إيقاف القرار في أجل خمسة أيام من تاريخ اعلامهم به، على أن يبت رئيس المحكمة الإدارية في مطلب توقيف التنفيذ في أجل لا يتجاوز عشرة أيام من تاريخ تقديم المطلب، على أن تسري أثار القرارات الصادرة ضد المجلس البلدي بعد تحصنها من الطعن إما برفض الطعن أو فوات أجله، وهي نفس الآجال والإجراءات والأثار في علاقة بحل المجلس الجهوي.

[1] الفصل 268 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018.

[2] الفصل 204 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018.

وأشارت مجلة الجماعات المحلية إلى ضرورة تعيين لجنة مؤقتة لتسيير شؤون المجلس البلدي[1]، وحدد الفصل 208 من المجلة تركيبة اللجنة والمهام المناطة بعدتها، وإلى حين تعيين هده اللجنة، يواصل المجلس المنحل تسيير أعماله، وفي صورة رفضه القيام بهذه المهمة، يتعهد الكاتب العام للبلدية بتسيير المصالح البلدية، ويأذن بتكليف من الوالي، بالنفقات التي لا تحتمل التأخير[2].

أخيرا يمكن القول أن دور الوالي في حماية وحدة الدولة يتمثل في السلطة الرقابية التي يتمتع بها بمناسبة الاطلاع على بعض الاعمال الإدارية التي خول له القانون الطعن فيها أمام القضاء الإداري، وهو يعلم السلط المركزية في إطار مهامه الاصلية والمتمثلة في تمثيل الحكومة والدولة في حدود الولاية[3]، وبمناسبة هذه المهام يمكن أن يتفطن إلى التجاوزات الخطيرة التي تمثل تهديدا لوحدة الدولة القانونية والسياسية فيتخذ الإجراءات الضرورية ان كان الحل يتمثل في سلطة الحلول أو يفتح المجال لتدخل السلطة المركزية متمثلة في الوزير المكلف بالشؤون المحلية لحل الاشكال، هذا ومع ضرورة التذكير أنه من المنتظر مراجعة القانون المنظم للجماعات المحلية بعد إصدار دستور 25 جويلية 2022، الأمر الذي يجعل من كل الإجراءات التي تقدم بسطها تبقى فقط على المستوى النظري إلى حين استكمال التنقيحات القانونية الضرورية خاصة في ظل ما تشهده البلاد من أزمة سياسية عصفت بمشروع اللامركزية وعادة به إلى المربع الأول تحت اشراف وزارة الداخلية.

المطلب الثاني: الرقابة غير الإدارية

تتمثل هده الرقابة بالأساس في الرقابة التي يمارسها المجلس المحلي أصالة عن نفسه (الفرع الأول) وكذلك الرقابة التي يمارسها البرلمان بمناسبة مصادقته على مشاريع القوانين التي تكون مؤسسة على مداولات المجالس المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة الأولية للمجالس المحلية: ضمانة لوحدة الدولة

أقر القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 في الفصل 5 منه أن الجماعات المحلية تديرها مجالس منتخبة، وهي تعمل على تسيير الشؤون المحلية للجماعة المحلية ومن بين هاته الشؤون نجد الصلاحيات المرتبطة بتغيير المقر والتسمية، والتي اقتصر المشرع على تغييرها بقرار من المجلس البلدي وإعلام الوالي إذا تعلق الأمر بالبلدية[4]، فين حين يتوجب الأمر إصدار

[1] الفصل 207 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018.

[2] الفصل 209 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018.

[3] كرير المرزوقي سالم، التنظيم السياسي والإداري في الجمهورية الثانية، مجمع الأطرش للكتاب المختص، الطبعة الأولى، تونس، 2017، ص 275.

[4] الفصل 202 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018.

قانون من مجلس النواب إذا تعلق الأمر بالجهة، التي يجب عليها أن تقوم بالمداولة بالجلس الجهوي ويتم التصويت بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس[1]، المرجح أن هذه المادة ستكون محل مراجعة بعد إصدار الدستور الجديد.

يقوم المجلس بهذه المناسبة في بممارسة الرقابة على مقترح أو مشروع تغيير الاسم والمقر والتعبير عن رأيه إما بالموافقة أو بالرفض من خلال التصويت في الجلسة، وهذا ما يمكن اعتبارها رقابة ذاتية قبلية على مشروع تغيير الاسم والمقر قبل المرور إلى المرحلة الموالية وهي اصدار القانون من قبل مجلس النواب.

بالإضافة الى هذا يمارس المجلس الجهوي وكذلك المجلس البلدي رقابة على القرارات الترتيبية التي يتوجب أن تحرص الجماعات المحلية عند ممارستها لهذا الاختصاص على التنسيق مع بقية الجماعات المحلية المختصة ترابيا وعلى أن تكون الاحكام الترتيبية المحلية ضرورية وأن لا تنال بصورة جوهرية من مبدأ المساواة أمام القانون ومن الحقوق المكفولة[2]، ويعود الاختصاص المبدئي في هذا المجال إلى مجلس الجماعة المحلية التي تمارس رقابتها على القرارات ومدى ملاءمتها للقانون ولها أن تستشير لتحقيق هذه الغاية المحكمة الإدارية المختصة وإلا أصبحت هذه القرارات عرضة للطعن إما مباشرة من الوالي أو بطلب ممن له مصلحة في الطعن.

ينطبق هذا التمشي، أي الرقابة الذاتية للمجلس، على الأعمال التي يقوم بها والمشاريع التي يقترحها أعضاؤه بصورة عامة بما في ذلك اتفاقيات التعاون الداخلي أو الخارجي، وهذه الأخيرة التي حرص المشرع على تنظيمها صلب مجلة الجماعات المحلية لما لها من أهمية قد تؤثر على السياسة الخارجية للدولة، فلا يمكن ابرام اتفاقيات تعاون خارجي إلا مع جماعات محلية تابعة لدول تربطها بالجمهورية التونسية علاقات دبلوماسية[3].

يشمل هذا الاجراء المنظمات الحكومية أو غير الحكومية المهتمة بتطوير اللامركزية والتنمية المحلية وذلك في حدود ما يسمح به القانون ومع مراعاة التزامات الدولة التونسية وسيادتها، الأمر الذي يحتم خضوع هذه الاعمال إلى رقابة مشددة من قبل السلط المركزية وكذلك من قبل المجلس البلدي عند التداول والنقاش في مشروع الاتفاقية قبل الامضاء عليها من قبل رئيس الجماعة المحلية.

تمثل رقابة المجلس المحلي أول مراحل الرقابة التي تسلط على مختلف الاعمال التي تقوم بها مؤسسات الجماعة المحلية، على اعتبار أن أعضاء المجلس المحلي "المنتخب" لهم درجة من المسؤولية وملتزمون باحترام القوانين بمختلف أصنافها ومن المفترض أن هذه المجالس لا تتعمد السقوط في الخطأ ولا تسعى إلى النيل من سلامة التراب الوطني أو الخروج على الوحدة القانونية والسياسية للدولة.

[1] الفصل 294 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018.

[2] الفصل 25 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018.

[3] الفصل 40 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018.

إن النتيجة الطبيعة لهذه المسؤولية أن يقوم المجلس المحلي برفض كل ما من شأنه النيل من وحدة الدولة خاصة أن المشرع مكنه من الاستعانة بالمحكمة الادرية عبر استشارتها فيما يتعلق بالقرارات الترتيبية، وألزَمَهُ بواجب المرور بوزارة الخارجية فيما يتعلق بالتعاون اللامركزي[1]، فلا يفترض مبدئيا لهاته المجالس أن تقع في الخطأ، غير أنه إذا ما تعمدت ذلك تجد نفسها تحت الرقابة مع إيقاع الجزاء المناسبة حماية لوحدة الدولة.

الفرع الثاني: رقابة أصلية لمجلس النواب: ضمانة لوحدة الدولة

يمارس مجلس النواب رقابة سياسية على الجماعات المحلية بصورة غير مباشرة وذلك بمناسبة مناقشة مشاريع القوانين في الجلسة العامة، وبالأساس في علاقة بالقوانين التي يصدرها البرلمان بناء على قرار صادر عن المجلس المحلي لتحقيق غاية معينة يسمح بها القانون. وأساس ممارسة هاته الرقابة هو انفراد القانون بإحداث الجماعات المحلية، وتفرده بكل ما يتعلق بالجماعات المحلية، وتكون القوانين ذات العلاقة بالسلطة المحلية من صنف القوانين الأساسية[2].

ولقد تم إقصاء السلطة التنفيذية من التدخل في الشؤون المحلية خاصة فيما يتعلق بتسمية الجماعة المحلية وتغيير مقرها وتغير حدودها إما بالتوسعة أو بالتقليص، واقتصار المجلس البلدي على مداولة في مجلسه لتغيير الاسم والمقر الخاص به، وعليه إعلام الوالي فقط دون اشتراط حصوله على موافقته، وما تبقى من صلاحيات في هذا الجانب يعود للسلطة التشريعية من خلال اصدار القوانين[3]. وعلى اعتبار أن القانون المتعلق بالسلطة المحلية يكون في شكل نص أساسي فأنه يتوجب المصادقة عليه من قبل مجلس نواب الشعب بالأغلبية المطلقة لأعضائه[4].

ومن الناحية العملية فيما يتعلق بالجماعات المحلية، فإنه يصادق مجلس نواب الشعب بقانون على إدماج الجماعات المحلية الذي تقره مجالسها المنتخبة بأغلبية ثلي أعضائها، ويصدق مجلس النواب كذلك على تغيير الحدود بنفس الطريقة ونفس الإجراءات، والجدير بالملاحظة في هذا المستوى أن الادماج وتغيير الحدود يكون بنفس الشروط والإجراءات في علاقة بالمجلس البلدي والمجلس الجهوي الذي يشترط وخلافا للمجلس البلدي عند رغبته في تغيير الاسم والمقر أن يتم ذلك بمقتضى قانون[5]، كما أن الاحكام الخاصة بالجهة لم تشر إلى إمكانية ادماج الجهات خلافا للبلديات التي يمكن ادماجها في بلدية أخرى بناء على قانون.

[1] الفقرة الثالثة من الفصل 40 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018.

[2] الفصل 75 من دستور 25 جويلية 2022 والفصل 65 من دستور 27 جانفي 2014 الذي تم إنهاء العمل به.

[3] الفقرة الثانية من الفصل 3 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018.

[4] الفصل 79 من دستور 25 جويلية 2022 والفصل 64 من دستور 27 لسنة 2014 الذي تم إنهاء العمل به.

[5] الفصل 294 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018.

يقوم مجلس النواب بمراقبة الجماعات المحلية فيما يتعلق بالصلاحيات التي منحاها لها القانون بممارسة رقابة على المداولة التي تم بموجبها طلب تغير التسمية أو الحدود أو المقر فيما يتعلق بالمجلس الجهوي، أو في تغيير الحدود أو قرار الاندماج فيما يتعلق بالمجلس البلدي، وتشمل هاته الرقابة توفر الشروط الشكلية في الجلسة التي تم فيها التداول لتغيير وضعية المؤسسة المحلية وخاصة منها توفر النصاب الضروري للتصويت، ومراقبة توفر المبررات أو الغاية المشروعة في تغيير الوضعية القانونية للمجلس المحلي.

الجدير بالملاحظة فيما يتعلق بشرعية جلسة المجلس المحلي أنه يمكن الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية ممن له مصلحة في ذلك، إذا خالفت الشروط المتعلق بها وخاصة منها تلك المتعلقة بالنصاب، حيث يشترط مبدئيا انعقاد الجلسة بحضور أغلبية الأعضاء وإذا تعذر بلوغ النصاب تنعقد الجلسة بعد ثلاثة أيام على الأقل مهما كان عدد الحضور[1]، وذلك مع الاخذ بعين الاعتبار الاحكام الخاصة المتعلقة بالتصويت على بعض المسائل[2] ومنها تغيير الحدود والاندماج تغيير التسمية والمقر بخصوص الجهة.

بعد توفر الشروط الشكلية المتعلق بالجلسة العامة التي تم بموجبها تقديم قرار لمجلس نواب الشعب قصد اصدار قانون يتم بموجبه تنفيذ قرار مجلس الجماعة المحلية يراقب مجلس النواب توفر المصلحة المشروعة في قرار المجلس المحلي، وفي هذا الجانب ربما لا يطرح تغيير اسم أو مقر المجلس الجهوي اشكالا، غير أنه يمكن أن يؤثر هذا القرار عن الاستقرار الأمني بالجهة خاصة إذا كانت تحمل التسمية أبعاد سياسية أو اجتماعية سعت الدولة الحديثة منذ الاستقلال إلى تجاوزها.

تبرز أهمية الرقابة على توفر المصلحة المشروعة في قرار المجلس المحلي في تغيير الحدود والاندماج بين الجماعات المحلية، فمن المفترض أن المشرع عند إحداثه للدوائر الترابية للجماعات المحلية قام بمراعاة العديد من المعايير منها ما هو اقتصادي ومنها ما هو اجتماعي إلى جانب أسباب أخرى، وذلك بهدف ضمان نجاح الجماعة المحلية في القيام بالوظيفة الأساسية التي أحدثت من أجلها وهي تحقيق التنمية، وفي صورة تبيَّنَ للمجلس التشريعي أن هناك مصلحة واضحة في اندماج جماعتين أو أكثر، ينتج عنه جماعة محلية أكثر نجاعة وفاعلية في القيام بالوظائف المكلفة بها، فانه يقوم بإصدار القانون معبرا على إرادة المجالس المندمجة، ويجب أن تحترم هذه العملية مقتضيات وحدة الدولة[3] ولا تساهم في بناء شخص معنوي له غايات تمس من الوحدة القانونية والسياسية للدولة.

---

[1] الفصل 220 فيما يتعلق بالمجلس البلدي والفصل 316 فيما يتعلق بالمجس الجهوي من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018.

[2] الفصل 221 فيما يتعلق بالمجلس البلدي والفصل 317 فيما يتعلق بالمجلس الجهوي من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018.

[3] عبد السلام الفطناسي، مرجع سابق، ص 10.

أخير يجدر بنا الإشارة في حالة عدم التفطن إلى الخروقات الواردة في قرار مجلس الجماعة المحلية، فان النص الدستوري أقر رقابة إضافية للدور الرقابي للبرلمان يتمثل في رقابة المحكمة الدستورية التي تمارسها وفق الصيغ والشروط المقررة بالقانون، سواء كانت هذه الرقابة أصلية على مشروع القانون أو رقابة لحقه في إطار الدفع بعدم الدستورية بمناسبة نزاع أصلي.

إن مؤسسة الوالي تبقى حاضرة بصورة متميزة في إطار إدارة مجالها الترابي بوصفها سلطة مركزية وعلاقتها بالمكونات الفضاء الجهوي، والإدارات الممثلة للإدارات المركزية العليا من خلال السلطة الرقابية عليهم أو الإدارات اللامركزية التي تتواجد في فضائها الترابي التي استفادة من تراجع دور مؤسسة الولاية كسلطة لا مركزية بعد اصدار دستور 27 جانفي 2014 وما انبثق عنه من نصوص قانونية، لكن هذه الوضعية القانونية تبدو في تغير دائم بالنظر للوضع السياسي التي تعيشه البلاد التونسية وخاصة بعد الغاء وزارة الشؤون المحلية والحاق هياكلها المركزية واللامركزية بوزارة الداخلية[1].

الخاتمة:

بناءً على التحليل الذي تم تقديمه في هذا المقال، يمكن استخلاص عدد من الاستنتاجات والتوصيات التي تسهم في فهم أعمق لإشكالية العلاقة بين الجماعات المحلية ومبدأ وحدة الدولة، وكيفية تحقيق التوازن بين تعزيز اللامركزية والحفاظ على الوحدة الترابية والقانونية للدولة.

الاستنتاجات:

– أهمية الجماعات المحلية في بناء الدولة الحديثة: تُعد الجماعات المحلية ركيزة أساسية في تعزيز اللامركزية وتحقيق التنمية المحلية، حيث تمنحها النصوص الدستورية والتشريعية استقلالية إدارية ومالية محدودة، مع التأكيد على ضرورة عملها في إطار الوحدة السياسية والقانونية للدولة.

– التحديات التي تواجه اللامركزية: على الرغم من المكاسب التي تحققت في تعزيز اللامركزية، لا تزال هناك تحديات كبيرة تتمثل في هواجس السلطة المركزية من تفويض الصلاحيات، والمخاطر المحتملة التي قد تهدد وحدة الدولة، خاصة في ظل التباين بين النصوص القانونية والممارسات العملية.

– الضمانات القانونية والقضائية: تم وضع العديد من الضمانات التشريعية والقضائية لضمان وحدة الدولة، مثل الرقابة الدستورية على القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية، والرقابة الإدارية التي يمارسها الوالي على أعمال الجماعات المحلية. ومع ذلك، تبقى هذه الضمانات بحاجة إلى دعم أكثر لضمان تحقيق التوازن المطلوب.

[1] الأمر الرئاسي عدد 197 لسنة 2021، المتعلق بحذف وزارة الشؤون المحلية وإلحاق مشمولاتها وهياكلها المركزية والجهوية بوزارة الداخلية، الصادر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 109، مؤرخ في 24 نوفمبر 2021.

التوصيات:

– تعزيز الضمانات الدستورية: ينبغي تعزيز الضمانات الدستورية التي تحافظ على وحدة الدولة، مع التأكيد على أن الجماعات المحلية تعمل في إطار الوحدة السياسية والقانونية للدولة. ويمكن تحقيق ذلك من خلال مراجعة النصوص الدستورية لضمان توافقها مع مبادئ اللامركزية دون المساس بوحدة الدولة.

– تفعيل الرقابة القضائية: يجب تفعيل دور المحكمة الدستورية والمحاكم الإدارية في مراقبة دستورية القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية، وضمان أن تكون هذه القوانين متوافقة مع مبدأ وحدة الدولة، كما ينبغي تعزيز استقلالية القضاء لضمان نزاهة وفعالية هذه الرقابة.

– تحسين آليات الرقابة الإدارية: ينبغي تحسين آليات الرقابة الإدارية التي يمارسها الوالي على الجماعات المحلية، مع التأكيد على ضرورة أن تكون هذه الرقابة شفافة وهادفة إلى تعزيز التنمية المحلية دون المساس بوحدة الدولة، ويمكن تحقيق ذلك من خلال تدريب الكوادر الإدارية على آليات الرقابة الفعالة.

– تعزيز المشاركة المحلية: يجب تعزيز مشاركة المواطنين في إدارة الشؤون المحلية من خلال تفعيل دور المجالس المحلية المنتخبة، وضمان أن تكون هذه المجالس قادرة على اتخاذ القرارات التي تخدم مصالح المواطنين دون المساس بوحدة الدولة.

– التدرج في تطبيق اللامركزية: ينبغي اعتماد منهج التدرج في تطبيق اللامركزية، مع مراعاة الخصوصيات المحلية والتحديات الأمنية والسياسية التي قد تواجهها الدولة، ويمكن تحقيق ذلك من خلال وضع خطط مرحلية لتعزيز اللامركزية، مع مراقبة وتقييم نتائج كل مرحلة قبل الانتقال إلى المرحلة التالية.

– تعزيز التعاون بين المركز والمحليات: يجب تعزيز التعاون بين السلطة المركزية والجماعات المحلية من خلال وضع آليات للتنسيق والمشورة، بما يضمن تحقيق التنمية المحلية دون المساس بوحدة الدولة، ويمكن تحقيق ذلك من خلال إنشاء هيئات تنسيقية تضم ممثلين عن السلطة المركزية والجماعات المحلية.

ختاماً، إن تحقيق التوازن بين تعزيز اللامركزية والحفاظ على وحدة الدولة يتطلب جهودًا تشريعية وإدارية وقضائية متكاملة، ويجب أن تكون هذه الجهود مدعومة بإرادة سياسية قوية تهدف إلى تحقيق التنمية المحلية وتعزيز المشاركة الديمقراطية، مع الحفاظ على الوحدة الوطنية وسيادة الدولة.

قائمة المراجع

– الحبيب خضر، **الوجيز في شرح الدستور**، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس 2017.

– الفطناسي عبد السلام، السلطة المحلية ووحدة الدولة من خلال دستور 27 جانفي 2014، في اللامركزية والسلطة المحلية، **باكورة أشغال الندوة الوطنية حول اللامركزية والسلطة المحلية**، تنظيم جمعية القيروان للتنمية المندمجة بالتعاون مع الوكالة الالمانية للتعاون الدولي، المنعقدة بالمعهد العالي للدراسات القانونية والسياسية بالقيروان **أيام 23 و24 ماي 2015**، دار أفاق للنشر، تونس، 2015.

- بنحسن عصام، **مدخل لدراسة السلطة المحلية على ضوء مجلة الجماعات المحلية والتطبيقات القضائية**، بدعم من مؤسسة هانز سيدل الألمانية، مجمع الأطرش لنشر للكتاب المختص، تونس، 2020.

- العكرمي محمد، **السلطة المحلية ومبدأ وحدة الدولة في القانون التونسي**، مذكرة لنيل شهادة ماجستير بحث في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، 2018-2019.

- بن جديدة محمد، **الوالي والجماعات المحلية على ضوء مجلة الجماعات المحلية**، مذكرة للإحراز على ماجستير مهني في قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، السنة الجامعية 2019-2020.

- عبد الرزاق المختار، الجهة في الدستور، **الدستور والمرفق العام والحكامة**، اعمال مهداة للأستاذة سعاد موسى السلامي، مؤلف منشور بمساهمة مؤسسة هانس سايدل، تونس 2016.

- كرير المرزوقي سالم، **التنظيم السياسي والإداري في الجمهورية الثانية**، مجمع الأطرش للكتاب المختص، الطبعة الأولى، تونس، 2017.

- موسى سعاد، الحكامة المواطنية استحقاق لثورة المواطنة ورهان الانتقال الديمقراطي، **التفكير في المرفق العام والحكامة بمفردات المواطنة**، بمساندة مؤسسة هانس سايدل، تونس 2017.

- دستور الجمهورية التونسية المؤرخ في 27 جانفي 2014، **الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد خاص**، مؤرخ في 10 فيفري 2014.

- دستور الجمهورية التونسية المؤرخ في 25 جويلية 2022، **الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد خاص**، بتاريخ 18 أوت 2022.

- القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية، **الصادر بالرائد للجمهورية التونسية عدد 39**، مؤرخ في 15 ماي 2018.

- القانون عدد 52 لسنة 1975، مؤرخ في 13 جوان 1975، يتعلق بضبط مشمولات الإطارات العليا للإدارة الجهوية، **صادر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 41**، مؤرخ في 17 جوان 1975.

- الأمر الرئاسي عدد 197 لسنة 2021، المتعلق بحذف وزارة الشؤون المحلية وإلحاق مشمولاتها وهياكلها المركزية والجهوية بوزارة الداخلية، **الصادر بالرائد الرسمي للجمهورية** التونسية عدد 109، مرخ في 24 نوفمبر 2021.

- BRUNET Françoise, 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.

- MARCOU Gérard, L'état et les collectivités territoriales : ou va la décentralisation ? **AJDA, n 27**, 2013.