

الخصوصية الهيكلية لرئيس البلدية التونسي على ضوء مجلة الجماعات المحلية

The Structural Specificity of the Tunisian Mayor in Light of the Local Authorities Code

محى الدين حفيظ*، جامعة صفاقس، تونس، hmohyidine@gmail.com

تاريخ النشر: 20/ 12/ 2025

تاريخ القبول: 26/ 11/ 2025

تاريخ الاستلام: 01/ 09/ 2025

ملخص:

تسعى هذه الدراسة للبحث في الخصوصية الهيكلية لرئيس البلدية في تونس على ضوء الإصلاحات التشريعية التي أقرتها مجلة الجماعات المحلية، والتي أعادت تحديد موقعه ضمن المنظومة اللامركزية ومنحته دوراً محورياً في إدارة الشأن المحلي. ويرتكز التحليل على خصوصيته الهيكلية باعتباره الممثل القانوني والمسؤول الأول عن مصالح البلدية، استناداً إلى مبدأ المشروعية الانتخابية المزدوجة، حيث يتم انتخابه أولاً من قبل المواطنين كعضو في المجلس البلدي، ثم من قبل أعضاء المجلس لرئاسته وفق شروط وإجراءات قانونية دقيقة. وتبرز الدراسة ما يتيح هذه المشروعية من تعزيز لاستقلاليتهم في ممارسة مهامهم، من خلال إلغاء أشكال الرقابة السابقة التي كانت تمارسها السلطة المركزية، والاكتفاء برقابة لاحقة تقتصر على شرعية القرارات، كما تتناول الدراسة مبدأ التدبير الحر باعتباره أحد ركائز اللامركزية والديمقراطية المحلية، وما يتيح من صلاحيات في تسيير شؤونها وإصدار القرارات التنظيمية في حدود القانون.

الكلمات المفتاحية: الانتخاب، رئيس البلدية، تونس.

تصنيف JEL : XN1، XN2.

Abstract: This study seeks to examine the structural specificity of the Mayor in Tunisia in light of the legislative reforms introduced by the Local Authorities Code, which redefined the Mayor's position within the decentralized system and granted him a pivotal role in managing local affairs. The analysis focuses on his structural particularity as the legal representative and the primary authority responsible for the municipality's interests, based on the principle of dual electoral legitimacy first elected by citizens as a member of the municipal council, and then by the council members to preside over it, in accordance with precise legal conditions and procedures. The study highlights how this legitimacy enhances his independence in carrying out his duties by abolishing the forms of prior oversight once exercised by the central authority, limiting supervision to subsequent control restricted to the legality of decisions. It also addresses the principle of free administration as one of the pillars of decentralization and local democracy, emphasizing the powers it grants in managing municipal affairs and issuing regulatory decisions within the bounds of the law.

Keywords: Election; Mayor; Tunisia.**Jel Classification Codes:** XN1, XN2.

1-مقدمة

تشهد الدول بمختلف أنظمتها السياسية في الوقت الراهن مراجعات شاملة لمنظوماتها التشريعية في إطار الإصلاح الإداري، بهدف تعزيز فعالية الهياكل المحلية وتقريبها من المواطن والاستجابة لحاجياته المتجددة. وفي هذا السياق، تتأثر صلاحيات واختصاصات الهيئات المحلية، ولا سيما البلديات، بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في كل دولة. يُعد رئيس البلدية في النظام التونسي ركيزة أساسية في دفع عجلة التنمية المحلية وتجسيد مبادئ الديمقراطية، باعتباره المسؤول الأول عن إدارة مصالح البلدية وتمثيلها قانونيًا، وهو ما يستلزم توفر استقلالية قانونية ومادية تتيح له أداء مهامه المعقدة والمتشعبة في مجالات متعددة.

وقد ازدادت أهمية هذه المؤسسة بعد صدور مجلة الجماعات المحلية، التي منحت رئيس البلدية مشروعية انتخابية مضاعفة، باعتباره يُنتخب أولاً من قبل المواطنين كعضو في المجلس البلدي، ثم يُنتخب من قبل أعضاء المجلس لرئاسته، وما يترتب عن ذلك من آثار على مستوى استقلالية القرار المحلي.

ومن هنا تتحدد الإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة والتي نطرحها في التساؤل الآتي :

الى أي مدى ساهمت مجلة الجماعات المحلية في تكريس خصوصية هيكلية لرئيس البلدية التونسي في ضل مبدأ التدبير الحر؟ وتهدف هذه الدراسة إلى تحليل المركز القانوني لرئيس البلدية في ضوء أحكام مجلة الجماعات المحلية، من خلال تسليط الضوء على عناصر المشروعية الانتخابية المزدوجة وآليات تكريسها، ودراسة انعكاس هذه الخصوصية الهيكلية على مستوى استقلالية القرار المحلي، وصولاً إلى تقييم دور رئيس البلدية في ترسيخ مبادئ اللامركزية والحوكمة المحلية.

ولمعالجة هذه الإشكالية اعتمدت المنهج الوصفي التحليلي باعتباره الأنسب لدراسة هذا الموضوع، وذلك من خلال وصف الإطار القانوني المنظم للخصوصية الهيكلية لرئيس البلدية كما ورد في مجلة الجماعات المحلية، وتحليل مضامينه من حيث أسس المشروعية الانتخابية المزدوجة، وإجراءات تكريسها، وآثارها على مركزه القانوني. كما يتضمن التحليل الوقوف على مدى انسجام هذه الخصوصية مع متطلبات اللامركزية والحوكمة المحلية، بما يسمح باستخلاص استنتاجات موضوعية.

وللإجابة عن هذه الاشكالية قمت بتقسيم هذه الدراسة الى العناصر التالية:

2-مشروعية انتخابية مضاعفة لرئيس البلدية

1.2-إنتخاب رئيس البلدية من قبل المواطنين

2.2-انتخاب رئيس البلدية من قبل أعضاء المجلس البلدي

3-تبعات الإقرار بالمشروعية المضاعفة لرئيس البلدية

1.3-القطع مع أشكال الرقابة السابقة المسطرة على رئيس البلدية

2.3-رئيس البلدية في نطاق مبدأ التدبير الحر

2-مشروعية انتخابية مضاعفة لرئيس البلدية

اعتباراً بأن الديمقراطية المحلية هي حجر الزاوية لكل بناء ديمقراطي، فإن ذلك يفترض وجود هياكل منتخبة، تشرف على تسيير الجماعات المحلية وتمتع بسلطة اتخاذ القرار. إذ يتمثل البعد السياسي للامركزية في أن تكون الهيئة المسيرة للجماعات المحلية ممثلة لمساكنها وليس للإدارة المركزية وهو ما يقتضي اعتماد طريقة الانتخاب في اختيار الهيئات اللامركزية (بنحسن، 2020، صفحة 21).

فالانتخاب كفيل بمنح مشروعية قوية وصلبة لهذه المجالس وعندما نتحدث عن هذه المشروعية الانتخابية فإننا نتحدث عن انتخابات يجب أن تتوفر فيها شروط أساسية وهي الديمقراطية والشفافية. وذلك يعني انتخابات توفر إطارا فعليا للمنافسة السياسية وتعكس حجم القوى الحقيقي لمختلف الفاعلين السياسيين وغيرهم من المستقلين. ولا يمكن أن يتحقق ذلك إلا بوجود إدارة انتخابية مستقلة ومحيدة تشرف على كل مفاصل ومراحل العملية الانتخابية بدءا بالترسيم بالقوائم الانتخابية مروراً بتقديم الترشيحات والحملة الانتخابية وصولاً إلى التصويت والإعلان عن النتائج النهائية، هذه المهمة أسندت في تونس إلى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بمقتضى القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012 (النصيري، 2015، صفحة 32).

وفي هذا السياق كرّست عديد الدساتير مبدأ الانتخاب ولعل أهمها دستور 27 جانفي 2014 الذي أكد في الفصل 133 على المشروعية الانتخابية مبينا أن انتخاب المجالس البلدية يكون بمقتضى اقتراع عام ومباشر من قبل الناخبين (1.2). ثم جاءت مجلة الجماعات المحلية في 2018 ونصت في فصلها 203 على أن ينتخب المجلس البلدي في أول اجتماع له من بين أعضائه رئيسا يسهر على مصالح البلدية ويمثلها قانونا (2.2).

1.2- انتخاب رئيس البلدية من قبل المواطنين

تولّى دستور 2014 توسيع تمثيلية الجماعات المحلية عبر تكريس مبدأ الانتخاب وتعميمه، فكل الجماعات المحلية يجب أن تدار من قبل مجالس منتخبة (الضيف، 2016، صفحة 8)، وهذا ما أكدّه الفصل 203 من مجلة الجماعات المحلية على أن يسيّر البلدية مجلس بلدي منتخب طبقا للقانون الانتخابي باعتبار أن البلدية هي الجماعة الأقرب جغرافيا للمواطن. فالانتخاب هو الكفيل برسم استقلالية المجالس المحلية عن المركز ومنح فرصة لمساكني المنطقة لمراقبتها ومعاقبته عبر عدم تجديد الثقة فيها في الانتخابات المقبلة في حالة عدم الوفاء بتعهداتها، وبذلك يعتبر دستور 2014 أول دستور تونسي مؤسساً لنظام لامركزي يقوم على مبدأ التدبير الحر. على عكس دستور 1959 الذي رغم التنقيحات المتتالية الذي طالته إلا أنه لم يكرس مبدأ انتخاب مجالس الجماعات المحلية بسبب التجاذبات التي شهدتها مداولات المجلس القومي التأسيسي آنذاك، حيث كان هناك من جهة تأثير واضح للتيار الليبرالي الذي يدعم الديمقراطية المحلية، ومن جهة أخرى هناك رغبة من الرئيس بورقيبة في إرساء دولة قوية مركزية لإخماد النزاعات القبلية على حد قوله (الصيد، 2016، صفحة 13).

ففي المشروع الأول للدستور التونسي الصادر بتاريخ 9 جانفي 1957 غيّبت كلياً الجماعات المحلية، أما في المشروع الثاني المؤرخ بتاريخ 30 جانفي 1958 تم تخصيص فصلين للجماعات المحلية وهما الفصل 106 والفصل 107.

هذان الفصلان لو شهدا النور لمثلاً مكسباً حقيقياً للتنظيم اللامركزي وللديمقراطية المحلية آنذاك، حيث يمثل الفصل 106 أساساً دستورياً للمعطى الانتخابي الذي يمثل خير تجسيم للديمقراطية التمثيلية، أما الفصل 107 فيكرّس الاستقلال المالي لهذه الهيئات (الصيد، 2016، صفحة 13). إلا أنه تم العدول عن تكريس مبدأ الانتخاب وعن الاستقلال المالي صلب هذا الدستور رغم أن المقرر علي بلهوان دافع بشدة آنذاك عن المعطى الانتخابي لما يعطيه للسكان من إمكانية المشاركة في الشؤون المحلية، لكن مع تنقيح 2002 تم تكريسه عرضياً صلب الفصل 19. بمناسبة التعرض لتركيبية مجلس المستشارين الذي من بين أعضائه أعضاء الجماعات المحلية المنتخبين.

لكن تجدر الإشارة أن اعتماد الانتخابات بالنسبة للجماعات المحلية في تونس تعود لسنة 1883، حيث أقرّ أمر 31 أكتوبر 1883 انتخاب الأعضاء التونسيين في مجلس بلدية تونس الذي يتركب بالإضافة إلى ذلك من 8 أعضاء أوروبيين معيّنين

بأمر ويهودي معيّن من قبل الأعيان من الجالية اليهودية. إلا أنه تم العدول عن فكرة الانتخاب من خلال أمر 10 جوان 1885 وتم اعتماد التعيين إلى حدود أمر 1945 الذي كرس مبدأ الانتخاب بالنسبة لمجلس بلدية تونس، ثم جاء أمر 20 ديسمبر 1952 وعمم اعتماد الانتخاب بالنسبة لباقي البلديات (بنحسن، 2015، صفحة 9).

أما بعد الاستقلال، فقد نص أمر 14 مارس 1957 المتعلق بقانون البلديات في فصله السادس على انتخاب الأعضاء البلديين بالتصويت العام المباشر، ومقارنة بأمر 1957 فإن القانون الأساسي للبلديات لسنة 1975 كان أقل وضوحا في مسألة الانتخابات بالرغم من أن المعطى الانتخابي يمكن استنتاجه من العديد من فصول القانون الأساسي للبلديات نذكر من بينها الفصل 12 الذي ينص على "على تعيين نيابة خصوصية في حالة حل المجلس أو إحداث بلدية أو تقسيمها أو إدماج بلديات إلى غاية انتخاب المجلس البلدي"، والفصل 56 الذي ينص على "على ضرورة انتخاب رئيس المجلس ومساعديه من بين أعضاء المجلس البلدي".

يعد الانتخاب الوسيلة المثلى لتحقيق مشروعية الجماعات المحلية تجاه الدولة والتي تستمدّها من الناخبين المحليين. لذلك أقر المشرع الحق للمواطنين للمشاركة في اختيار ممثلهم بكل مصداقية ليشرّف المنتخب على تسيير شؤون منطقته تحت أنظار الناخبين الذين يعتبرون العين الساهرة على أعمال ممثليهم. فالعملية الانتخابية لا تقوم إلا على التفاعل بين طرفين إثنين ألا وهما المواطن المحلي كناخب من جهة والمواطن المحلي كمرشح من جهة أخرى والملاحظ وأن المجتمع المدني قد لعب دورا تاريخيا من خلال المساهمة في ظهور سلطات محلية من خلال الإسهام في المسار الانتخابي والمشاركة الفعالة في اختيار المجالس البلدية وعلى رأسهم رئيس البلدية (بوعشبة، 2021، صفحة 55).

وبالرجوع للدستور ومجلة الجماعات المحلية ينتخب أعضاء المجالس البلدية انتخابا عاما، حرا، سريا ومباشرا وفقا للقواعد المقررة بالقانون الانتخابي قانون أساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 والمتعلق بالانتخابات والاستفتاء، حيث أن المواطن ينتخب أعضاء البلدية بنفسه وبدون وساطة لمدة خمسة سنوات وتجري هذه الانتخابات خلال الثلاثة أشهر الأخيرة من المدة النيابية وفق الفصل 117 من القانون الأساسي المتعلق بالانتخابات والإستفتاء والذي ينص على "أن ينتخب أعضاء المجالس البلدية والجهوية لمدة نيابية تقدر بخمس سنوات. ويتم انتخابهم خلال الأشهر الثلاثة الأخيرة من المدة النيابية"، ويجب أن تراعى في تشكيل هذه المجالس البلدية تمثيلية الشباب، وذوي الاحتياجات الخصوصية، فضلا عن تمثيل المرأة طبقا لمبدأ التناسف الأفقي والعمودي. وقد أقر القانون الأساسي المتعلق بالانتخابات والإستفتاء التصويت على القوائم في دورة واحدة من قبل المواطنين، حيث يتم توزيع المقاعد على أساس التمثيل النسبي مع الأخذ بأكبر البقايا. فتوزّع المقاعد في مرحلة أولى حسب الحاصل الانتخابي، ثم يوزّع الباقي حسب أكبر البقايا.

يعدّ اعتماد مبدأ الانتخاب بالنسبة لرئيس البلدية من قبل المواطنين على غاية من الأهمية، لأنه يقطع مع المنظومة القانونية السابقة التي كانت تعتمد التعيين لرئيس بلدية، فضلا عن كون الانتخاب كان في السابق شكلي نظرا لتحكم السلطة التنفيذية في ضبط القوائم وهيمنة الحزب الحاكم آنذاك على الساحة السياسية.

إن التخلي عن التعيين لفائدة آلية الانتخاب من شأنه أن يضمن تمثيلية أكثر نجاعة للبلدية ويجعل من رئيس البلدية ممثلا للناخبين في منطقته وليس امتدادا للسلطة المركزية.

وهكذا تعتبر إذا مشاركة المواطنين في الانتخابات دافع أساسي نحو الديمقراطية التشاركية التي أصبحت تأخذ بعدا كبيرا وواسعا بين الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية المباشرة، من منطلق مبدأ الانتخاب الحر والتزيه والشفاف حتى يتمكن ممثلو الشعب

من اتخاذ القرارات مباشرة من قبل المواطنين بذاتهم وربط الصلة فيما بينهم حتى يتم القطع مع سلوك اللامبالاة وانتهاج سلوك إيجابي تجاه الشأن العام ومراقبة ومحاسبة القائمين على الشأن المحلي (بوعشبة، 1995، صفحة 20).

2.2- انتخاب رئيس البلدية من قبل أعضاء المجلس البلدي

ينتخب المجلس البلدي رئيس البلدية ومساعديه من بين أعضاء المجلس بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة في أول جلسة يعقدها بعد الإعلان عن النتيجة النهائية للانتخابات. ويضبط المجلس البلدي عدد مساعدي الرئيس، على أن لا يتجاوز عددهم الأربعة وفق ما نص عليه الفصل 245 من مجلة الجماعات المحلية، حيث يستدعي والي الجهة خلال الواحد والعشرين يوم من الإعلان عن النتائج النهائية لعقد جلسة في مقر البلدية يترأسها الأكبر سنا من غير المترشحين لرئاسة البلدية ويعلن رسميا عن باب الترشح لرئاسة الدائرة البلدية. ويحق لجميع رؤساء القوائم الترشح، بمعنى أن الترشح لرئاسة المجلس البلدي ليس حكرا على رئيس القائمة المتحصلة على أغلب الأصوات في حين لا يمكن لأعضاء القائمة الترشح ولا يكون فوز المترشح لرئاسة البلدية بالنسبية وإنما بحصوله على الأغلبية المطلقة أي خمسون زائد واحد من جملة عدد أعضاء المجلس البلدي.

وفي صورة عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة، تنظم دورة ثانية في الجلسة نفسها يتقدم لها المترشحان المتحصلان على الرتبة الأولى والثانية حسب عدد الأصوات المتحصل عليها في الدورة الأولى وفق الفصل خامسا 117 الفقرة 11 من قانون 14 فيفري 2017 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء، ويفوز برئاسة البلدية الذي يتحصل على أكثر الأصوات حيث يتم الاكتفاء في الدورة الثانية بأكثر الأصوات المتحصل عليها ولا تشترط الأغلبية وفق الفصل 117 خامسا الفقرة 12 من قانون 14 فيفري 2017 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء، أما في حالة تساوي الأصوات بين المترشحين فإنه يتم تغليب الأصغر سنا ويقع شد الشغور بنفس الطريقة في حالة تخلي الرئيس أو مساعديه عن وظائفهم أو في حالة إلغاء انتخابهم أو في أي حالة من حالات الشغور.

وحسب الفصل 117 خامسا من القانون 14 فيفري 2017 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء ينتخب رئيس البلدية من طرف أعضاء المجلس البلدي انتخابا حرا سريا نزيها وشفافا الفصل 117 خامسا الفقرة 10 من قانون 14 فيفري 2017 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء مع مراعاة القانون السالف الذكر وأحكام الفصل 7 من مجلة الجماعات المحلية التي تنص على "باستثناء حالات الاستحالة، يكون الرئيس والمساعد الأول من جنسين مختلفين. ويكون سن الرئيس أو أحد المساعدين الأولين أقل من خمس وثلاثين سنة"، وأوجب المشرع أن يكون الرئيس والمساعد الأول من جنسين مختلفين وألا يتجاوز سن الرئيس أو أحد المساعدين الأولين خمس وثلاثون سنة وعملا بأحكام الفصل 246 من المجلة، يتولى الكاتب العام كتابة محضر الجلسة الانتخابية الذي يرسل نظير منه إلى والي ويتم الإعلان عن نتائج انتخابات رئيس البلدية والمساعدين في ظرف أربع وعشرين ساعة من تاريخ إجراءاتها بواسطة التعليق بمدخل مقر البلدية وبكل الوسائل الأخرى المتاحة.

وتجدر الإشارة أنه يمكن الطعن في صحة انتخاب رئيس البلدية ومساعديه حسب الشروط والصيغ والآجال المعمول بها في خصوص الاعتراضات ضد انتخاب المجلس البلدي أمام القضاء الإداري وذلك في أجل 15 يوما من تاريخ الانتخاب، حيث ميز القانون الانتخابي بين نزاعات الترشح ونزاعات النتائج، إذ ينعقد الاختصاص في نزاعات الترشح لفائدة الدوائر الجهوية بالمحكمة الإدارية المشار إليها بالفصل 15 من قانون المحكمة الإدارية، أما نزاعات النتائج، فإن البت فيها يكون من أنظار الدوائر الاستئنافية بالمحكمة الإدارية وبالتعقيب أمام الجلسة العامة لهذه المحكمة. وهذا ما أكدته الدائرة الاستئنافية العاشرة للمحكمة

الإدارية في القضية عدد 212492 الصادرة بتاريخ 18 جويلية 2018 والذي جاء فيها أنه "وحيث أن البت في عملية التصويت التي آلت إلى تبوؤ المدعو نجيب بلحاج رئاسة بلدية سيدي عيش يعد اختصاصا لفائدة الدوائر الاستثنائية بالحكمة الإدارية. بموجب أحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 246 من القانون المتعلق بمجلة الجماعات المحلية والفصل 145 من القانون الانتخابي" (جنيح م.، قانون الجماعات المحلية، 2019، صفحة 102).

واستنادا للفصل 246 مجلة الجماعات المحلية نستنتج أن قاضي النتائج هو نفسه المختص في نزاعات انتخاب رئيس البلدية وقد أحال المشرع إلى الشروط والصيغ التي تم تحديدها صلب القانون الانتخابي واكتفى بتحديد أجل طعن خصوصي وهو 15 يوما من تاريخ الانتخابات، وقد أمكن القاضي الإداري توضيح موقفه من هذه الأحكام بمناسبة الطعون المتعلقة بشرعية انتخاب رؤساء المجالس البلدية ومساعدتهم إبان انتخابات 10 ماي 2018 معتبرا أن انتخاب رئيس البلدية أو أحد مساعديه يبطل العملية الانتخابية لمخالفتها مقتضيات الفصل 246 من مجلة الجماعات المحلية كما قضى بمناسبة النظر في دعوى تتعلق بالطعن في شرعية انتخاب رئيس بلدية لا تتوفر فيه الشروط البدنية التي نص عليها الفصل 17 من قانون الوظيفة العمومية (قانون عدد 112 لسنة 1982 مؤرخ في 12 ديسمبر 1983 يتعلق بضبط القانون العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية) برفض الدعوى معتبرا أن هذا الدفع لا يخول إبطال العملية الانتخابية ضرورة أن الرئيس المنتخب له شرعية تستمد قوتها من إرادة الناخبين ولا تأثر بالتالي لحالته الصحية على صحة العملية الانتخابية.

ويشترط في رؤساء البلدية التفرغ لممارسة مهامهم في البلدية وبذلك تسند لهم منح تحمل على ميزانية الجماعات المحلية تحدد معاييرها وتضبط مقاديرها بأمر حكومي بناء على رأي المحكمة الإدارية وبعد أخذ رأي المجلس الأعلى للجماعات المحلية. وقد صدر الأمر 746 المؤرخ في 7 سبتمبر 2018 المتعلق بتحديد معايير وضبط مقدار المنحة الجمالية والامتيازات العينية المخولة لرؤساء البلديات، وتحمل مجمل هذه المنح والامتيازات على ميزانية البلدية.

وقد أثارت مسألة تفرغ رؤساء البلدية جدلا كبيرا، حيث اعتبر بعض أعضاء لجنة تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح أن أهمية الصلاحيات المسندة إلى مجالس الجماعات المحلية والمهام الموكولة إلى رؤسائها بالخصوص تقتضي بالضرورة التفرغ التام لرؤساء هذه المجالس وذهب أحد النواب إلى اقتراح وجوبية التفرغ بالنسبة إلى نائي رئيس الجماعة المحلية وعلى خلاف ذلك، دعا عدد من الأعضاء إلى عدم التضييق وترك المجال مفتوحا إلى السلطة التقديرية لمجالس الجماعات المحلية لإقرار التفرغ من عدمه. كما اعتبر آخرون أن وجوبية التفرغ قد تساهم في عدم تحفيز الكفاءات خاصة من القطاع الخاص على الترشح كرؤساء للقوائم الانتخابية. وبالتالي انتهى التصويت على الفصل المتعلق بهذا الموضوع بالتساوي في الأصوات وكان الرئيس مرجحا إلى إقرار أن يتفرغ رؤساء الجماعات المحلية لممارسة مهامهم على أن تسند لهم منح تحدد معاييرها وتضبط مقاديرها بأمر حكومي (بنحسن، 2020، صفحة 194).

ويعتبر كل رئيس بلدية أخل بمقتضيات التفرغ معفى قانونا وفقا للفصل 6 من مجلة الجماعات المحلية، وهذا ما أكدته الفصل 17 من قانون غرة أوت 2018 المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح ومكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح الذي أقر أنه يمنع على رؤساء الجماعات المحلية الجمع بين مهامهم وأي وظيفة عمومية أخرى أو مهنة حرة أو عملا صناعيا أو تجاريا أو نشاط خاص بمقابل. وكل مخالف لذلك يعاقب حسب صريح الفصل 34 من ذات القانون بالسجن لمدة عامين وبخطية قدرها ألفا دينار لكن نلاحظ أن هذا الفصل بقي حبرا على ورق ولم يقع تطبيقه إلى حد الآن على بعض رؤساء البلديات منها رئيس بلدية العين حيث أكد وزير الشؤون المحلية والبيئة الإثنين 8 أفريل 2019 خلال جلسة حوار بمجلس نواب الشعب أنه يوم إصدار قرار إعفاء في حق رئيس بلدية العين استنادا إلى الفصل 253 من مجلة الجماعات المحلية نظرا لعدم احترام مبدأ التفرغ

التمام المنصوص عليه بالفصل 6 من ذات المجلة، وقد أشار وزير الشؤون المحلية إلى أنه وقع استدعاء رئيس البلدية من قبل والي الجهة وسماعه وقد تبين بعد ذلك أن المعني لا يريد تطبيق مبدأ التفرغ لإدارة المجلس البلدي، وإلى حد الآن لم يتم عزله.

3-تبعات الإقرار بالمشروعية المضاعفة لرئيس البلدية

إن المشروعية الانتخابية التي أصبح يتمتع بها رئيس البلدية تمنحه استقلالية وسلطة على مستوى أخذ القرار وذلك دون الحاجة لمصادقة الإدارة المركزية أي وقع القطع مع كل أشكال الرقابة المسلطة من قبل سلطة الإشراف (1.3). وأصبح بذلك رئيس البلدية يمارس شؤونه المحلية بحرية في إطار مبدأ التدبير الحر (2.3).

1.3-القطع مع أشكال الرقابة السابقة المسطرة على رئيس البلدية

لقد أقر الدستور حملة من المبادئ الدستورية التي تستوجب القطع مع التقاليد الإدارية والنصوص السابقة والانخراط في منظومة جديدة تقوم على اعتبار الجماعات المحلية "سلطة" فعلية تتمتع بالصلاحيات التي تمكنها فعليا من تسيير شؤونها المحلية باستقلالية (بنحسن، 2020، صفحة 145).

لكن وبالرغم من هذه الاستقلالية إلى أسندها المشرع لرئيس البلدية من خلال ممارسة صلاحيات واسعة لتسيير الشؤون المحلية، فإن ذلك لم يمنعها من إخضاع قراراته إلى رقابة إدارية تسمى رقابة إشراف والمتمثلة في مجموعة الصلاحيات المحدودة التي يمنحها القانون لفائدة السلطة المركزية لمراقبة أعمال الوحدات اللامركزية (جامع، 1988، صفحة 11). وقد تعددت التعاريف القانونية لرقابة الإشراف، حيث اعتبرها الأستاذ التكري "مجموع الوسائل التي يقرها القانون للسلطة العليا في علاقتها مع الإدارة اللامركزية وهذه الرقابة تقتضي بالخصوص سندا قانونيا وهي ترمي إلى ضمان المشروعية الإدارية" (التكري، 2000، صفحة 13). كما عرفها الأستاذ جنيح بأنها الرقابة الإدارية التي تمارسها الدولة أو الجماعات الترابية على الأشخاص العمومية المستقلة" (جنيح م.، 2008، صفحة 83).

وإيماننا من واضعو الدستور بخطورة الرقابة المسلطة على رؤساء البلديات وعلى استقلاليتهم وحريةهم وجب القطع مع مختلف الأشكال الرقابية السابقة التي تتعارض مع استقلالية الجماعات المحلية، لذلك جاء دستور 27 جانفي 2014 لينص بصراحة في فصله 138 على أنه "تخضع الجماعات المحلية فيما يتعلق بشريعة أعمالها إلى الرقابة اللاحقة".

ويعني ذلك من ناحية أولى أن كل أشكال الرقابة السابقة لن تكون ممكنة لذلك وقع استبعادها بسبب تأثيراتها السلبية على استقلالية القرارات، فالرقابة السابقة والتي تعرف برقابة الإشراف تعد الوسيلة الأساسية لتجريد القرار من أدنى مستويات الاستقلالية من خلال جعل رئيس البلدية مكبل في أغلب الأحيان ذلك بسبب الرقابة المسلطة التي تستوجب إيداع القرارات والمصادقة عليها من قبل السلط المعنية، ولعله من المفيد التأكيد أن تونس خسرت مقررهما العام للدستور علي بلهوان بسبب رقابة الإشراف فعلي بلهوان كان أول رئيس لبلدية في تونس في أول انتخابات بعد الاستقلال، وقد قام بعمل جبار وتوخى منهج الاستقلالية عن المركز وهو ما لم يرق للزعيم بورقيبة، فقام باستدعائه في جلسة مثيرة بتاريخ 10 ماي 1958 بحضور وزير الداخلية وأراد التدخل في الشؤون البلدية وطالبه بتغيير الكاتب العام مما أغضب علي بلهوان الذي غادر الاجتماع مرددا المقولة الشهيرة أن الحياة إذا كانت بدون كرامة فالموت أفضل. وبالفعل توفي علي بلهوان في نفس اليوم (العربي، 2017، صفحة 45).

كما يعني ذلك من ناحية أخرى أن الرقابة هي رقابة شرعية فقط بمعنى تنظر في مدى تقيّد الإدارة المحلية بالنصوص القانونية واحترامها لها ولا تمتد إلى تسليط رقابة على جدوى القرارات التي تتخذها الجماعات المحلية والتي تبقى خاضعة لسلطتها

التقديرية. وفي صورة وجود تنازع حول الاختصاص في مادة معينة بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية أو بين الجماعات المحلية نفسها فإن القضاء الإداري هو الذي سيحسم الإشكال وذلك بالتدخل لتحديد الجهة المختصة حسب النصوص الجاري بها العمل (النصيري، 2015، صفحة 42) وهو ما أكدته الفصل 142 من الدستور.

لذلك فإنه من الضروري القطع مع آليات رقابة الإشراف المعمول بها في ظل قانون 1975 والاتجاه إلى رقابة تضمن استقلالية رئيس البلدية وضمان تصرفه في إطار الشرعية وفقاً لمبدأ التدبير الحر مثلما يقتضي ذلك الدستور من خلال إلغاء كل أشكال الرقابة السابقة كالمصادقة والترخيص التي كانت تخول لوالي الجهة النظر في شرعية أعمال المجلس وجدواها، لكن ورغم ذلك فإن النظام الجديد لم يبلغ تماماً رقابة الإشراف التي ظلت قائمة في مستوى سلطة الحلول (جنينح ر.، 2021، صفحة 142)، لأنه يأتي لمقاومة تقاعس واضح لرئيس البلدية من خلال رفضه ممارسة اختصاصه المفروض عليه بمقتضى القانون ويمكن تعريف سلطة الحلول بأنها السلطة التي تؤدي إلى إحلال السلطة المركزية محل السلطة اللامركزية لكن لا يمكن اللجوء إليها إلا بعد معاناة حالة القصور، ويكون ذلك بعد التنبيه على السلطة المختصة ومنحها أجلاً محدداً للامتثال.

وتستخدم هذه السلطة في مواجهة رئيس البلدية، حيث تخول للوالي الحلول محل الرئيس لمباشرة الأعمال المتأكدة التي أوجبها القانون والتي امتنع هذا الأخير أو عجز عن القيام بها رغم تنبيه كتابيا بضرورة القيام بذلك.

حيث نص الفصل 268 من مجلة الجماعات المحلية على أنه "إذا امتنع رئيس البلدية أو أهمل القيام بعمل من الأعمال التي يسند لها القانون والتراتب يتولى الوالي التنبيه عليه كتابيا بإتمام ما يستوجب القانون والتراتب وفي صورة تقاعس رئيس البلدية أو عجزه الجلي عن إتمام المهام المستوجبة رغم وجود خطر مؤكد، للوالي أن يباشر تلك الصلاحيات بنفسه أو أن يكلف من ينوبه للغرض وذلك بمقتضى قرار معلل. وينتهي تدخل الوالي بزوال الأسباب المذكورة أعلاه".

ما يجب الإشارة إليه هو أن حالات الحلول حصرتها النص سابق الذكر في حالة الامتناع أو إهمال القيام بالأعمال التي يسند لها القانون أو التراتب، والتقاعس والعجز الجلي، ولتوضيح مجال تدخل الوالي وجب علينا أن نقول بأن الامتناع هو عمل سلمي يرفض من خلاله صاحب السلطة القيام بصلاحياته دون عذر شرعي، ويتمتع الوالي في هذا المجال بسلطة واسعة في التقدير لا تخضع إلا للرقابة الدنيا للقاضي الإداري عدا حالة الخطأ الفادح في التقدير التي تحيز للسلطة المحلية الطعن في أعماله أمام القاضي الإداري (جنينح م.، 2019، صفحة 148).

2.3- رئيس البلدية في نطاق مبدأ التدبير الحر

كرس الفصل 132 من دستور 2014 للجمهورية التونسية ولأول مرة في تاريخ البلاد مبدأ التدبير الحر، ومن خلال هذا المبدأ، يمكن أن يتولى رئيس البلدية ممارسة شؤون البلدية بكل حرية ودون الخضوع للتعليمات الصادرة عن السلطة المركزية على أن يتقيد بالقانون في اتخاذ قراراته وعند تنفيذ ميزانية البلدية. هذا المبدأ يعتبر مبدأً أساسياً ومركزي في الدستور وركن من أركان اللامركزية، حيث لا يمكن إرساء النظام اللامركزي إلا عبر هذا المبدأ، فإذا لم يتوفر مبدأ التدبير الحر فلا وجود للامركزية، باعتبار أنه يمثل ركيزة أساسية وبند من أهم بنودها. كما أنه يعتبر الحجر الأساس لنجاح المسار الديمقراطي المحلي وهذا ما أبرزته جل المشاريع والآراء الفقهية منذ بروز هذا المبدأ (فرجاني، 2016-2017، صفحة 5)، ويعتبر المساس به في فرنسا هو مساس بالحريات العامة.

ومن أهم مجالات هذا المبدأ هو أن يتصرف رئيس البلدية في موارد البلدية وفي نفقاتها وفي اتخاذ القرارات ذات الصبغة الترتيبية أي في كل المجالات والاختصاصات التي أعطاها المشرع للبلدية بحرية، شريطة أن لا يتجاوز القوانين والتراتب المعمول

بها، وكذلك أن لا يمس من حرية ومصالح الأطراف والهيكل الأخرى. فلا يمكن أن يتصرف رئيس البلدية بطريقة وبحرية مطلقة كأن يصدر قرارات تتجاوز مقتضيات التدبير الحر وتتعارض مع مبدأ وحدة الدولة.

ويمكن أن نذكر في هذا الإطار، القرار الصادر عن رئيس بلدية مدينين بتاريخ 23 أبريل 2020 القاضي بالسماح لتجار محلات الحلويات الرمضانية التقليدية باستئناف نشاطهم بداية من أول أيام شهر رمضان. حيث تدخل وزير الشؤون المحلية وأمر البلدية بتأجيل قرار الفتح في انتظار قرار يصدر من السلطة المركزية وبالتحديد عن رئاسة الحكومة. ويخفي هذا الأمر رسالة مبطنة إلى البلديات بأنه ليست لها سلطة مطلقة على تراها البلدي، وأن المقصود بالتدبير الحر أن تمارس البلدية الصلاحيات الراجعة لها قانونا دون تدخل من أي سلطة أخرى، ولكن ذلك لا يعني أن تفعل البلديات ما تشاء وتتجاوز الاختصاصات الموكولة لها قانونا وأن لا تصدر قرارات تتجاوز مقتضيات التدبير الحر وتتعارض مع مبدأ وحدة الدولة (بنحسن، 2020، الصفحات 227-228).

كما جوبهت أيضا القرارات الضبطية لرؤساء البلديات التي صدرت زمن الكورونا بالرفض المطلق من قبل السلطة المركزية والتي ترمي إلى غلق الأسواق، منها القرار الصادر عن رئيس بلدية صفاقس بتاريخ 31 مارس 2020 والمتضمن الغلق الفوري لكل محلات بيع الخضر والغالال المفتوحة للعموم، وكذلك منع مظاهر الإنتصاب مهما كان نوعها وذلك من خلال خطاب رئيس الجمهورية بمناسبة افتتاح اجتماع مجلس الأمن القومي ليوم 20 مارس 2020 وكذلك من خلال منشور رئيس الحكومة عدد 9 المؤرخ في 25 مارس 2020 الذي دعا فيه مختلف الوزراء وكتاب الدولة ورؤساء البلديات والمؤسسات والمنشآت العمومية إلى ضرورة التنسيق مع سلطة الإشراف قبل اتخاذ التدابير والإجراءات في مواجهة الفيروس.

فهذا المبدأ الدستوري الذي يعتبر في ظاهره مطلق والذي بالرغم من أنه معمول به حاليا، إلا أنه إلى حد الآن مازالت تسيطر على رؤساء البلديات هيمنة المركز. فأحيانا لا يمكن لرئيس البلدية أن يتخذ القرار باعتباره سلطة محلية دون العودة إلى المركز. وذلك نتيجة لعدم وجود قوانين إلى حد الآن يتعين إصدارها حتى تكتمل الصورة لدى رئيس البلدية وحتى تكون له السلطة الكافية لممارسة مبدأ التدبير الحر، منها الأوامر التي تنظم الوكالات البلدية مع الديوان الوطني للتطهير والمعتمد والوالي، وهذا يعتبر نقص كبير يجعل من رئيس البلدية مكبل وليست له الأرضية الكاملة لممارسة صلاحياته (بوعشبة، 2021، صفحة 211).

لهذا نلاحظ في مجلة الجماعات المحلية تكرار عبارة "سيصدر أمر يضبط ذلك" ومثال ذلك الأمر الذي يتعلق بنموذج إتفاكية تمكن إحدى البلديات من ممارسة بعض الصلاحيات كأمر يتعلق بضبط ونشر القرارات الترتيبية لرئيس البلدية وأمر استرجاع المصاريف من قبل أعضاء المجلس البلدية.

4-خاتمة

على ضوء ما تم التوصل إليه من خلال تحليل الإطار القانوني لرئيس البلدية في تونس ودراسة أحكام مجلة الجماعات المحلية، يمكن القول إن هذه المجلة قد ساهمت في تكريس خصوصية هيكلية واضحة لرئيس البلدية، من خلال إرساء مبدأ المشروعية الانتخابية المزدوجة، ومنحه صلاحيات واسعة في إطار مبدأ التدبير الحر، بما يعزز من استقلاليته في إدارة الشأن المحلي وتمثيل مصالح البلدية. غير أن هذه الاستقلالية ما تزال تواجه قيوداً عملية، أهمها استمرار بعض صلاحيات السلطة المركزية، خاصة سلطة الحلول الاستثنائية، وغياب بعض النصوص الترتيبية المكملة التي تحدد بدقة مجالات ممارسة هذه الصلاحيات.

ومن أبرز النتائج المتوصل إليها:

- أن المشروعية الانتخابية المزدوجة تمثل أساساً جوهرياً للخصوصية الهيكلية لرئيس البلدية وتمنحه شرعية قوية في ممارسة مهامه.
 - أن مبدأ التدبير الحر يشكل ركيزة أساسية للامركزية، غير أن تفعيله الكامل ما يزال رهين استكمال المنظومة الترتيبية.
 - أن استمرار بعض مظاهر تدخل السلطة المركزية يحدّ من الاستقلالية الفعلية لرئيس البلدية.
- وعلى ضوء ما سبق، نقترح جملة من التوصيات:

- استكمال الإطار التشريعي بإصدار الأوامر واللوائح المكملّة لتفعيل مبدأ التدبير الحر.
- وضع برامج تكوين وتأهيل لرؤساء البلديات في مجالات الإدارة والمالية والحوكمة المحلية.

5-قائمة المراجع:

أ-النصوص القانونية:

- 1-قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018، مؤرخ في 9 ماي 2018، يتعلق بمجلة الجماعات المحلية.
- 2-القانون عدد 40 المؤرخ في غرة جوان 1972 يتعلق بالمحكمة الإدارية.

ب-الكتب

- 1-البشير التكري، مدخل الى القانون الإداري، المطبعة الرسمية، الطبعة الثانية، 2000.
- 2-توفيق بوعشبة، الوجيز في القانون الإداري العام، مجمع الأطرش، تونس، 2021.
- 3-توفيق بوعشبة، مبادئ القانون الإداري التونسي، المدرسة القومية للإدارة، تونس، الطبعة الثانية، 1995.
- 4-عصام بنحسن، مدخل لدراسة السلطة المحلية على ضوء مجلة الجماعات المحلية وتطبيقات القضائية، مجمع الأطرش، تونس، 2020.
- 5-محمد رضا جنّيح، القانون الإداري، مجمع الأطرش، تونس، الطبعة الثالث، 2021.
- 6-محمد رضا جنّيح، القانون الإداري، مركز النشر الجامعي، تونس، الطبعة الثانية، 2008.
- 7-محمد رضا جنّيح، قانون الجماعات المحلية، مجمع الأطرش، تونس، الطبعة الأولى، 2019.
- 8-منير العربي، قصر البلدية، مركز النشر الجامعي، الطبعة الأولى، 2017.

ج-المقالات

- 1-أحلام الضيف، تفعيل الديمقراطية المحلية في تونس: من التمثيلية الى التشاركية، مجلة أصداء، العدد 15، 2016.
- 2-عصام بنحسن، قراءة نقدية في القانون الأساسي للبلديات، مجلة أصداء، العدد 9، 2015.
- 3-فتحي جامع، رقابة الاشراف على البلديات في القانون الإداري التونسي، مجلة الإدارة العامة التونسية "في خدمتك"، العدد 11، 2018.
- 4-مبروكة الصيد، اللامركزية الترابية على ضوء الدستور الجديد، مجلة أصداء، العدد 16، 2016.
- 5-نعمان النصيري، الجماعات المحلية ومبدأ التدبير الحر، من أشغال الندوة الوطنية حول اللامركزية والسلطة المحلية، القيروان يومي 23 و24 ماي 2015.

د-الرسائل الجامعية

- 1-وليد الفرجاني، مبدأ التدبير الحر للجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير المهني، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، 2016-2017.