

آليات الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في التشريع التونسي Mechanisms of Administrative Oversight over Local Councils in Tunisian Legislation

محي الدين حفيظ¹، جامعة صفاقس، تونس، hmohyidine@gmail.com

تاريخ قبول المقال: 2025/11/22

تاريخ إرسال المقال: 2025/08/02

الملخص: تُعد ازدواجية العقوبة والتمثلة في الإيقاف والحل، من أبرز آليات الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على المجالس المحلية في تونس، رغم ما تتمتع به هذه المجالس من استقلالية بموجب مجلة الجماعات المحلية. فالإيقاف يشكل تدبيراً مؤقتاً، في حين يُعد الحل إجراءً نهائياً يُتخذ في حالات الإخلال الجسيم أو تعطيل المرفق العام. وتكشف هذه الازدواجية عن مفارقة جوهرية بين مبدأ الاستقلالية المكرس قانوناً، واستمرار تبعية المجالس المحلية للسلطة المركزية فعلياً، مما يُبرز محدودية الضمانات الفعلية لحماية الديمقراطية المحلية ويفتح النقاش حول ضرورة إعادة ضبط العلاقة بين المركز والمجالس المحلية بما ينسجم مع متطلبات الحوكمة الرشيدة.

الكلمات المفتاحية: الرقابة، الحل، الإيقاف، تونس.

Abstract: The duality of sanctions, consisting of suspension and dissolution, constitutes one of the principal administrative oversight mechanisms exercised by the central authority over local councils in Tunisia, notwithstanding the autonomy formally granted to these councils under the Local Government Code. While suspension is a provisional measure, dissolution represents a definitive sanction applied in cases of serious breaches or obstruction of public service. This dual mechanism underscores a structural paradox between the legally established principle of autonomy and the persistent subordination of local councils to central authority in practice. It thus reveals the limited effectiveness of existing guarantees for safeguarding local democracy and calls for a reassessment of the relationship between central and local authorities in line with the imperatives of good governance.

Keywords: Oversight, Dissolution, Suspension, Tunisia

* محي الدين حفيظ.

المقدمة:

تُعَدّ المجالس المحلية المنتخبة حجر الزاوية في تكريس مبادئ الديمقراطية التشاركية والحكم المحلي الرشيد، خاصة أن دستور الجمهورية التونسية أقر مبدأ اللامركزية كخيار تنظيمي جوهري في توزيع السلطة بين المركز والمحيط. وفي هذا الإطار، منح المشرع التونسي المجالس المحلية المنتخبة، استقلالية إدارية ومالية تمكّنها من إدارة الشأن العام المحلي بفعالية، وفق ما نصّت عليه مجلة الجماعات المحلية.

غير أن هذه الاستقلالية لا تُمارَس في فراغ، بل تخضع لجملة من آليات الرقابة الإدارية، أهمها ازدواجية العقوبة التي تتجسّد في الإيقاف والحل، واللذان تُمارسهما السلطة المركزية في حالات معيّنة. فالإيقاف يُعد تدبيراً مؤقتاً يهدف إلى وقف نشاط المجلس أو أحد أعضائه عند حصول إخلالات قانونية، في حين يمثّل الحل إجراءً جذرياً يُنهي وجود المجلس المنتخب. ورغم الطابع القانوني لهذين الإجراءين، فإن ازدواجيتهما تطرح إشكاليات حقيقية تتعلق بحدود تدخل الدولة المركزية ومدى احترامها لمبدأ استقلالية الهيئات المحلية المنتخبة.

يهدف هذا البحث إلى تحليل هذه الآلية الثنائية للعقوبة، من حيث شروطها والآثار المترتبة عنها، ومدى انسجامها مع مقتضيات اللامركزية، فضلاً عن تقييم مدى توفر الضمانات القانونية الكفيلة بحماية المجالس المنتخبة من تعسف الرقابة الإدارية.

وتتحدد الإشكالية الرئيسية للبحث في السؤال الآتي :

هل تُعد ازدواجية العقوبة (الإيقاف والحل) آلية رقابية مشروعة ومتوازنة تُمكن من فرض الانضباط على المجالس المحلية، دون المساس بجوهر مبدأ استقلاليتهما؟

ولمعالجة هذه الإشكالية تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي باعتباره الأنسب لمعالجة هذا الموضوع، وذلك من خلال وصف الإطار القانوني المنظم لهذه الآلية كما ورد في مجلة الجماعات المحلية، وتحليل مضامينه من حيث الشروط، الإجراءات، والآثار. مع الوقوف على مدى انسجامها مع متطلبات اللامركزية، بما يسمح باستخلاص استنتاجات موضوعية حول مدى فعالية هذه الآلية وحدودها في الواقع العملي.

للإجابة عن الإشكالية تم تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين وينقسم كل مبحث إلى مطلبين كالاتي:

المبحث الأول: ازدواجية العقوبات المفروضة على المجالس المحلية

المطلب الأول: إيقاف المجالس المنتخبة

المطلب الثاني: حل المجالس المنتخبة

المبحث الثاني: تعيين اللجنة المؤقتة لتسيير

المطلب الأول: إحداث اللجنة المؤقتة للتسيير

المطلب الثاني: صلاحيتها ومدة عملها

المبحث الأول: ازدواجية العقوبات المفروضة على المجالس المحلية

رغم ما طرأ على ممارسة الرقابة من تحويلات وتعديلات في محاولة لعقلنتها، فإن الإجراءات الردعية المتخذة ضد المجالس المنتخبة حافظت على أهم مقوماتها، فالسلطة المركزية بإمكانها تسليط عقوبات مزدوجة على هذه الأخيرة عند تقاعسها في ممارسة مهامها وتتمثل هذه العقوبات إما في مجرد تعليق مؤقت لنشاط المجلس بواسطة إجراء الإيقاف (المطلب الأول) أو في وضع حد نهائي لنشاطه بواسطة إجراء الحل (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إيقاف المجالس المنتخبة

يتخذ تعليق نشاط المجلس البلدي شكل عقوبة جماعية تنطبق على جميع المستشارين البلديين والجهويين. حيث يمكن للإدارة المركزية إيقاف¹ المجالس المنتخبة ولكن طبقا لجملة من الشروط (أولا) والإجراءات (ثانيا) المحددة قانونا.

أولا: شروط الإيقاف

من الملاحظ أن الإيقاف هو إجراء استثنائي يجب أن يتم بمراعاة شروط محددة ومضبوطة قانونا، الشرط الأول يتعلق بوجود حالة التأكد التي تبرر الإيقاف، والشرط الثاني يتعلق بتحديد مدة الإيقاف². فيما يخص الشرط الأول فإنه لا يمكن إيقاف المجلس البلدي أو المجلس الجهوي³ عن النشاط إلا في "حالة التأكد"، وهو ما نصت عليه مجلة الجماعات المحلية في الفصول 204 و302 غير أن المشرع التونسي لم يقدم تعريفا محددا لـ "حالة التأكد" التي توجب إيقاف المجالس المنتخبة عن النشاط.

¹ الإيقاف هو "وسيلة كإحدى وسائل الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية ذاتها هو أن ينص القانون في بعض الأحيان على تحويل جهة الرقابة الإدارية سلطة وقف المجلس لمدة معينة ولأسباب محددة وذلك لتحقيق المصلحة العامة، ويتم عادة وقف المجالس المحلية عن العمل تمهيدا لحلها، كما هو الحال في فرنسا إذ يجوز قانونا للإدارة المركزية المجلس البلدي لمدة معينة بقرار مسبب".

² ملاك الصعداوي، الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير بحث في القانون العام، كلية الحقوق، صفاقس، 2019-2020، ص17.

³ الفصل 204 و302 من مجلة الجماعات المحلية.

وبالرجوع إلى مفهوم "التأكد" في القضاء الاستعجالي يمكن تعريفه على أنه الضرر الحال الذي يتفاقم يوما بعد يوم، والذي يستدعي التدخل السريع لوضع حد له⁴.

يجب الإشارة إلى أن السلطة المركزية لم تفرض قائمة محددة تضبط حالات التأكد التي تبرر إيقاف نشاط المجالس المنتخبة، مما يؤدي إلى اختلاف في الآراء بين المستشارين البلديين والسلطة المركزية وتمسك المستشارين بمواقفهم، يمكن أن يُنظر حسب إدارة الاشراف إلى هذا التباين والتمسك بالمواقف كوضع يعيق السير الطبيعي للمجلس أو يسبب فوضى على المستوى المحلي. ونتيجة لذلك، يصبح إيقاف المجلس البلدي أمراً متأكدا لردع الأعضاء⁵.

ان عدم تحديد المشرع لحالات التأكد التي توجب الإيقاف يترك مجالاً لتقدير السلطة المركزية، مما قد يؤدي إلى استخدام سلطاتها بطريقة تعسفية اتجاه الجماعات المحلية.

بالنسبة للشرط الثاني المتعلق بمدة الإيقاف، جعل المشرع هذا الإجراء كإجراء مؤقت حيث لا يجوز تجاوز مدة إيقاف المجلس شهرين، وتم التنصيص في الفصلين 204 و302 من مجلة الجماعات المحلية وفي حال التأكد، يحق للوزير المكلف بالجماعات المحلية إيقاف المجلس عن مزاوله نشاطه بناءً على تقرير مبرر من الوالي، وبعد استشارة مكتب المجلس الأعلى للجماعات المحلية، وذلك لمدة شهرين كأقصى حد.

يؤكد طول مدة إبعاد المجلس عن مزاوله نشاطه خطورة هذه العقوبة مقارنة بالأنظمة الإدارية الأخرى، مثل التنظيم الفرنسي الذي يقتصر تعليقه على شهر واحد فقط، بالإضافة إلى تأكيد دور القضاء في تقييم شرعية الإيقاف من عدمه.

وفي سعيه لعقلنة هذا الإجراء، قام المشرع التونسي بمنح رئيس الجماعة المحلية أو ثلث أعضاء المجلس إمكانية الطعن في قرار الإيقاف أمام المحكمة الإدارية الابتدائية المختصة ترابيا، وطلب توقيف تنفيذ القرار في أجل خمسة أيام من تاريخ إعلامهم بالقرار بناءً على أحكام صلب الفصلين 204 و302 من مجلة الجماعات المحلية.

ثانيا: إجراءات الإيقاف

⁴بن حسن عصام، مدخل لدراسة السلطة المحلية على ضوء مجلة الجماعات المحلية والتطبيقات القضائية، مجمع الأطرش لنشر الكتاب المختص وتوزيعه، تونس 2020، ص88.

⁵السهيلي بسمة، رقابة الإشراف على البلديات، مذكرة للإحراز على شهادة الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية سوسة، 1996-1997، ص73.

يتم إيقاف نشاط المجلس المحلي بناءً على قرار من الوزير المكلف بالجماعات المحلية، ويصدر هذا القرار الوزاري استناداً إلى تقرير معّل من الوالي وبعد استشارة مكتب المجلس الأعلى للجماعات المحلية استناداً إلى مقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 204 والفقرة الثانية من الفصل 302 من مجلة الجماعات المحلية " وفي حالة التأكد، يمكن للوزير المكلف بالجماعات المحلية إيقاف المجلس عن النشاط بناءً على تقرير معّل من الوالي وبعد استشارة مكتب المجلس الأعلى للجماعات المحلية، وذلك لمدة أقصاها شهران ".

من الملاحظ أن اتخاذ قرار الإيقاف من قبل الوزير المكلف بالجماعات المحلية بناءً على تقرير معّل من الوالي⁶ يؤكد قدرة الوالي على التأثير في اتخاذ قرار الإيقاف أو عدمه، مما يظهر تدخل الإدارة المركزية في الإدارة اللامركزية مجدداً، حيث يتوجب على الوالي أن يعلل تقريره بشكل كافٍ لتجنب التعسف في ممارسة هذا الحق، ويجب على القاضي الإداري مراقبة جدية التعليل المقدم والنظر في طلب الإيقاف بناءً على معايير محددة⁷.

وتجدر الإشارة إلى أن قرار الإيقاف لا يصبح ساري المفعول إلا بعد صدور قرار من رئيس المحكمة الإدارية برفض مطلب توقيف التنفيذ الذي يتم تقديمه من قبل رئيس الجماعة المحلية أو ثلث أعضاء المجلس المحلي بالطعن في قرار الإيقاف أمام المحكمة الإدارية الابتدائية المختصة ويطلبون توقيف تنفيذ القرارات في أجل خمسة أيام من تاريخ إعلامهم بها، أو بانقضاء الأجل المحددة لتقييم الطعن، إذ نص الفصلان 204 و302 من مجلة الجماعات المحلية "على أنه يمكن لرئيس الجماعة أو لثلث أعضاء المجلس الطعن في قرارات الإيقاف أو الحل أمام المحكمة الإدارية الابتدائية المختصة، وللمعنيين طلب توقيف تنفيذ القرارات المذكورة في أجل خمسة أيام من تاريخ إعلامهم بالقرارات وبيب رئيس المحكمة الإدارية المختصة بالنظر في مطلب توقيف التنفيذ في أجل لا يتجاوز عشرة أيام من تاريخ تقديم المطلب" وأنه: "لا تصبح قرارات الإيقاف أو الحل سارية المفعول إلا بعد صدور قرار برفض رئيس المحكمة الإدارية المختصة لمطلب توقيف التنفيذ أو بانقضاء أجل تقديمه".

ويتولى الكاتب العام للبلدية طيلة فترة إيقاف المجلس البلدي تسيير إدارة البلدية، ويمكن له بصفة استثنائية، بناءً على تكليف من الوالي، الإذن بالنفقات التي لا يمكن تأجيلها، مما يبرز مجدداً تدخل السلطة المركزية في الشؤون المحلية، نظراً لأهمية وخطورة هذا الاختصاص المسند لجهة غير منتخبة

⁶EL Amri (s), Le contrôle sur les organes des collectivités locales, Acte de colloque des 21 et 22 avril 2017 sur La mise en œuvre du chapitre VII de la constitution Tunisienne du 27 janvier 2014, Ecole doctorale de la Faculté de droit et des sciences politiques de Sousse, p 93-94.

⁷بن حسن عصام، القضاء الإداري ونزاعات الجماعات المحلية، مجموعة أعمال مهداة للأستاذ رضا جنيح، تونس، 2021، ص58.

كما نصت على ذلك عبارات الفقرة الأخيرة من الفصل 204 من مجلة الجماعات المحلية والتي جاء فيها ما يلي : يتولى الكاتب العام للبلدية طيلة فترة إيقاف المجلس البلدي تسيير إدارة البلدية، ويأذن استثنائيا ، بناءً على تكليف من الوالي، بالنفقات التي لا تتحمل الانتظار".

ويتولى المدير التنفيذي للجهة طيلة فترة إيقاف المجلس الجهوي تسيير إدارة الجهة، ويمكن له بصفة استثنائية، بناءً على تكليف من الوالي، الإذن بإيفاق النفقات التي لا يمكن تأجيلها بالنسبة للجهة استنادا إلى مقتضيات الفقرة الأخيرة من الفصل 302 من مجلة الجماعات المحلية التي جاء فيها أنه: "يتولى المدير التنفيذي للجهة طيلة فترة إيقاف المجلس البلدي تسيير إدارة الجهة، ويأذن استثنائيا، بناءً على تكليف من الوالي، بالنفقات التي لا تتحمل الانتظار".

إن تقييد النصوص التشريعية لجواز السلطة المركزية لاستخدام هذه العقوبة، ينطوي على بعض الشروط والإجراءات بهدف محاولة الحد من وطأة هذا الإجراء. ومع ذلك، تظل الضمانات التي تهدف إلى تعزيز استقلالية المسؤولين المحليين محدودة جداً أمام ليونة ومرونة في شروط تطبيق هذه العقوبة. إذا كان الإيقاف يُعتبر وسيلة للضغط على الجماعات المحلية المنتخبة، فإنه لا يُعد بحد ذاته عقوبة، بل هو تدبير مستعجل يُمهد الطريق لإجراء أكثر خطورة وهو الحل⁸.

المطلب الثاني: حل المجالس المنتخبة

حل المجالس المنتخبة يعتبر إجراءً يتضمن عزل جماعي، ويُعد هذا الإجراء خطيراً ويشكل تهديداً لاستقلالية المجالس المحلية المنتخبة ومبدأ التدبير الحر. وقد نظمت مجلة الجماعات المحلية شروطه (أولاً) وحالاته (ثانياً).

أولاً: شروط الحل

حتى لا تتجاوز السلطة المركزية سلطاتها عندما تقرر حل المجالس المنتخبة، حرص المشرع على وضع شروط صارمة تحكم هذا الإجراء. وقد نظمت الفصول 204 و205، و302 و303 من مجلة الجماعات المحلية هذه الشروط.

إن إجراء الحل لا يمكن أن يُتخذ إلا في الحالة التي لا توجد فيها حلول أخرى، حيث يعد هذا التدبير النهائي الذي يتم اللجوء إليه عندما يصبح من المستحيل اعتماد حلول بديلة. يتم الحل بواسطة

⁸LUCHAIRE (F) et LUCHAIRE (Yves), le droit de la décentralisation, Presses universitaires de France, Paris, 1983, p18.

أمر حكومي معلّل، بعد استشارة المجلس الأعلى للجماعات المحلية وبناءً على رأي المحكمة الإدارية العليا⁹.

كما أوجب المشرع ضرورة الاستماع إلى أعضاء المجالس المحلية وتمكينهم من ضمانات حقوق الدفاع. كما اشترط تعليل إجراء الحل واستشارة المجلس الأعلى للجماعات المحلية والمحكمة الإدارية العليا، وأخذ رأيهما. بالإضافة إلى ذلك، يتطلب اللجوء إلى الحل وجود أسباب معينة تبرره، مثل إخلال أو خرق جسيم للقانون أو تعطيل واضح لمصالح المتساكنين¹⁰.

بناءً على القانون رقم 33 المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بالقانون الأساسي للبلديات والقانون الأساسي رقم 11 المؤرخ في 4 فيفري 1989 المتعلق بالمجالس الجهوية، يتبين أن تدبير الحل في القانونين السابقين لم يكن مقيّدًا بأي استشارة أو تحقيق محدد. على الرغم من أنه اشترط تعليل القرار¹¹ بشكل عام، إلا أنهما لم يحددا أسبابًا أو أخطاء معينة تبرر اللجوء إليه¹².

لذا، كانت الإدارة العليا تلجأ إلى هذا الإجراء تجاه عدة بلديات، وكان التعليل في معظم الحالات وقتها يتسم بالعمومية والغموض. بالاطلاع على الأمر رقم 1398 لسنة 1994 المؤرخ في 27 جوان 1994 المتعلق بحل مجلس بلدية نابل، نجد أن السلطة العليا اقتصررت في تعليلها على القول بعد الاطلاع (...) على التقرير البياني المرافق، الذي أثبتت وضعيّة متردية لمجلس بلدية نابل وتأثير سلبي على مصالح المتساكنين¹³.

إن الفصل 302 من مجلة الجماعات المحلية يوفر ضمانات جدية لأعضاء المجالس المحلية بهدف الحد من هيمنة السلطة المركزية. يتم ذلك من خلال منحهم حق الدفاع عن أنفسهم بإجراء استماع إليهم قبل اتخاذ أمر الحل. كما يمنح الفصل نفسه الحق لرئيس الجماعة المتأثرة بالحل أو لثلث أعضاء مجلسها الطعن في هذه القرارات أمام المحكمة الإدارية المختصة ترابياً، وطلب توقيف تنفيذها في أجل خمسة أيام من تاريخ الاعلام بها.

⁹الصعداوي ملاك، مرجع سابق، ص30.

¹⁰غبري عمار، القاضي الإداري والوضع القانوني الجديد للجماعات المحلية، المجلة القانونية، العدد 270-271، ديسمبر 2018.

¹¹الفصل 11 من القانون الأساسي عدد 33 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بالقانون الأساسي للبلديات، والفصل 9 من القانون الأساسي عدد 11 المؤرخ في 4 فيفري 1989 يتعلق بالمجلس الجهوي

¹²فرج الله ياسمين، مبدأ التدبير الحر والسلطة المحلية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير بحث في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، 2016-2017، ص35.

¹³بن حسن عصام، الرقابة على الجماعات المحلية، دراسات قانونية، عدد 23، جامعة صفاقس، 2016، ص20.

المحكمة الإدارية المختصة ملزمة بالبت في المطالب المقدمة لها بطريقة استعجالية في أجل لا يتجاوز عشرة أيام من تقديم الطعن. بمجرد تقديم الطعن، يتم تعليق تنفيذ القرار المطعون فيه إلى حين صدور قرار المحكمة بشأنه. ومع ذلك، يظل هذا الإجراء واحدًا من الآليات الخطيرة التي يجب أن تكون محاطة بمزيد من الضمانات، نظرًا لأنه يمس بالوجود القانوني للمجالس المحلية المنتخبة. رغم سعي المشرع إلى تقييد السلطة المركزية بجملة من الشروط المهمة والجدية لمنع إمكانية انحرافها في ممارسة سلطاتها تجاه المجالس المحلية المنتخبة، إلا أن إجراء الحل يظل إجراءً خطيرًا واستثنائيًا. فهو ليس من مقومات اللامركزية التي تسعى إليها المجالس المحلية المنتخبة¹⁴.

ثانياً: الحالات الموجبة للحل

استناداً إلى مقتضيات الفقرة الأولى من الفصل 204 من مجلة الجماعات المحلية التي نصت على أنه "باستثناء الحالات المنصوص عليها بالقانون، لا يمكن حل المجلس البلدي إلا إذا استحال اعتماد حلول أخرى وبمقتضى أمر حكومي معلّل 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"، والفقرة الأولى من الفصل 302 من نفس المجلة التي نصت بدورها على أنه: "باستثناء الحالات المنصوص عليها بالقانون لا يمكن حل المجلس الجهوي إلا إذا استحال اعتماد حلول أخرى وبمقتضى أمر حكومي معلّل 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 و تمكينهم من حق الدفاع".

يتضح أن المشرع لم يحدد قائمة حصرية تحدد حالات الإخلال الخطير بالقانون أو التعطيل الواضح لمصالح المتساكنين التي تبرر إجراء الحل للمجالس المحلية، إلا أنه كان لفقه القضاء الدور الرئيسي في بلورة بعض الحالات المستوجبة لحل المجلس نذكر منها:

- حصول انشقاق داخل المجلس يؤدي إلى انقسامه إلى شقين متعارضين، هذا الصراع الذي قد يكون وليد اختلافاً للانتماءات السياسية لأعضاء المجلس مما يؤدي إلى استحالة اتخاذ المجلس لمقرراته وبالتالي يعطل سير المصالح البلدية فيصبح بذلك حل المجلس البديل الأمثل لضمان استمرارية المرافق المحلية.

¹⁴رضا جنيح، قانون الجماعات المحلية، طبعة أولى، مجمع الأطرش لنشر الكتاب المختص وتوزيعه، تونس 2019، ص108.

- الخلافات التي تنشأ بين رئيس المجلس وأغلب أعضائه بسبب اختلاف الرؤى حول بعض المسائل أو تسلط الرئيس بسعيه إلى فرض قراراته على بقية الأعضاء أو غير ذلك من الأسباب التي تجعل من الإدارة العادية للشؤون البلدية أمرا مستعصيا وبالتالي يصبح حل المجلس الحل الأمثل.
- فقدان المجلس لسلطته الأدبية الضرورية للإدارة الشؤون المحلية.
- التزوير في الانتخابات الذي تلغى معه شرعية العضوية بالمجلس وأيضا تعنت الأعضاء وإصرارهم على إعادة انتخاب رئيس المجلس المعزول كلها أسباب تجيز تجميد عمل المجلس نهائيا.
- حالة الاستقالة الجماعية أو المتزامنة لأغلبية أعضاء المجالس المنتخبة عملا بأحكام الفصل 205 و303 من مجلة الجماعات المحلية فإن ما عدا حالات استنفاد سبب الشغور وفقا للقانون الانتخابي ينحل المجلس الجهوي بالاستقلالية الجماعية أو بالاستقالة المتزامنة لأغلبية أعضائه. ويتم إعلام الوالي بكل الاستقالات ويتولى بدوره إعلام كل من الهيئة العليا المستقلة للانتخابات والمجلس الأعلى للجماعات المحلية بكل حالات الشغور والانحلال¹⁵. وقد شهدت عديد البلديات انحلالا لمجالسها إثر الاستقالة المتزامنة لأغلبية أعضائها أو الاستقالة الجماعية على غرار بلدية سوق الجديد من ولاية سيدي بوزيد، باردو من ولاية تونس، تيار من ولاية باجة، العيون من ولاية القصرين، السرس من ولاية الكاف، البطان والدندان من ولاية منوبة، نفزة من ولاية باجة قصبية الثريات من ولاية سوسة، رقادة من ولاية القيروان، جبنيانة من ولاية صفاقس والفوارض من ولاية قبلي¹⁶.
- يمكن حل المجلس أيضا في حالة عدم المصادقة على الميزانية في شهر مارس من السنة الجارية وهو جزء تقصير مجلس الجماعة المحلية في السهر على المصلحة المحلية المؤتمن عليها بموجب القانون. خطورة الوضع الناتج عن اتخاذ قرار بحل المجلس لا تنحصر فقط في الإجراء ذاته، بل تكمن أيضًا في الآثار الناجمة عنه، والتي تستدعي تشكيل لجنة مؤقتة لتسيير¹⁷.

المبحث الثاني: تعيين اللجنة المؤقتة لتسيير

لضمان استمرارية تسيير الشؤون المحلية، فرض المشرع التونسي بموجب الفصل 305 والفصل 207 من مجلة الجماعات المحلية إنشاء لجنة خاصة تُعرف بلجنة التسيير المؤقتة، وتُكلف بنفس وظائف

¹⁵رضا جنينج، مرجع سابق، ص110.

¹⁶Ben salah (H), l'organisation administrative de la Tunisie, Centre de recherches et d'études administratives, Tunisie, 2019.

¹⁷سالم القدر، النيابات الخصوصية من حل أزمة إلى الحل في أزمة، المجلة القانونية التونسية، مركز النشر الجامعي، 2021، ص25.

المجلس المحلي، وقد نظمت هذه المجلة إجراءات إحداثها (المطلب الأول) كما حدّدت صلاحياتها (المطلب الثاني) التي تبرز التبعية الواضحة لوحدات الحكم المحلي للإدارة المركزية رغم محاولة المشرع الدائمة للحد من هذه التبعية.

المطلب الأول: إحداث اللجنة المؤقتة للتسيير

يتم تعيين لجنة مؤقتة لتسيير الشؤون المحلية وتعيين رئيسها بواسطة أمر حكومي، بعد اقتراح من وزير المكلف بالجماعات المحلية، وذلك بناءً على استشارة رئيس المجلس الأعلى للجماعات المحلية، وفقاً لأحكام الفصلين 207 و305 من مجلة الجماعات المحلية. وقد اختلفت تركيبتها والحالات التي يمكن أن تؤول إلى إحداثها من المجلس البلدي (أولاً) إلى المجلس الجهوي (ثانياً).

أولاً: في المجلس البلدي

تعد الحالات التي يمكن أن تؤدي إلى تشكيل لجنة مؤقتة للتسيير بدلاً من المجلس البلدي المنتخب متعددة ومتنوعة. يمكن أن يكون تشكيل هذه اللجنة نتيجة لحل المجلس البلدي وانحلاله، إلغاء نتائج انتخابات المجلس البلدي بأكمله، إنشاء بلدية جديدة أو نتيجة لاندماج بلديات مختلفة، حيث أن هذه النقاط مشار إليها في الفصل 207 من مجلة الجماعات المحلية.

وهذه الوضعية لا توفر ضمانات كافية لحماية الهياكل البلدية من تعسف السلطة المركزية، إذ يتم تعيين لجنة مؤقتة للتسيير من طرف السلطة المركزية، وذلك وفقاً لما نص عليه الفصل المشار إليه، حيث يكون التعيين بأمر حكومي باقتراح من وزير المكلف بالجماعات المحلية بعد استشارة رئيس المجلس الأعلى للجماعات المحلية¹⁸.

بخصوص تركيبة اللجنة المؤقتة لتسيير البلدية، فإنها تنظم وفقاً لأحكام الفصل 208 من مجلة الجماعات المحلية. تتألف اللجنة من أعضاء لا يقل عددهم عن عشرة أفراد، ويتم تحديد هذا العدد استناداً إلى عدد سكان البلدية، وفقاً لجدول يحدده أمر حكومي، بناءً على استشارة المجلس الأعلى للجماعات المحلية، وبناءً على رأي المحكمة الإدارية العليا.

يراعي في تركيبة اللجنة مبدأ التناسف وتمثيلية الشباب، وهذا يتم بموجب الأمر الحكومي عدد 169 لسنة 2019 الصادر في 18 فبروري 2019 والمتعلق بضبط عدد أعضاء اللجان المؤقتة لتسيير البلديات فنص في فصله الأول على أنه "عدد أعضاء اللجان المؤقتة لتسيير البلديات اعتماداً على عدد السكان المحدد حسب آخر إحصائيات رسمية في تاريخ دخول الأمر الحكومي المتعلق بتعيين اللجنة

¹⁸ البكوش ناجي، اللامركزية من أجل الديمقراطية، مجمع الأطرش لنشر الكتاب المختص وتوزيعه، تونس، 2022، ص141.

المؤقتة لتسيير حيز النفاذ" وقد ضبط جدول يبين عدد أعضاء اللجان وأضاف في فصله الثاني أنه: " يتم ضبط قائمة أعضاء اللجنة المؤقتة لتسيير البلدية على أساس التناصف بين النساء والرجال". تضم القائمة ثلاثة أعضاء على الأقل لا يتجاوز سنهم الخمسة وثلاثين سنة وعضو ذا إعاقة جسدية حاملا لبطاقة إعاقة إلا في حالة الاستحالة المطلقة¹⁹.

والملاحظ أن المشرع عمد إلى تحديد العدد الأدنى لأعضاء اللجنة إذ لا يجب أن يقل عددهم عن العشرة، وقد دأبت الإدارة المركزية على عدم تجاوز هذا النصاب يجدر بالذكر أن عدداً من البلديات شهدت تشكيل لجان مؤقتة لتسيير شؤونها بعد حل مجالسها المنتخبة، وذلك نتيجة لاستقالات جماعية أو تزامن استقالة أغلبية الأعضاء. كان من بين هذه اللجان لجنة التسيير المؤقتة لبلدية باردو في ولاية تونس، التي تم تشكيلها وفقاً للأمر الحكومي الصادر في 31 ماي 2019، والتي تتكون من 16 عضواً. ان انحلال المجالس البلدية بسبب الاستقالات الجماعية المترامنة لأغلبية أعضائها يستدعي إجراء انتخابات بلدية جزئية. في حين انتظار إجراء هذه الانتخابات، تقوم الحكومة بتعيين لجنة مؤقتة لتسيير البلدية لمدة 6 أشهر، يمكن تجديدها مرة واحدة، حتى يتم تشكيل اللجنة الجديدة يستمر المجلس المنحل في تسيير أعمال البلدية.

ثانياً: في المجلس الجهوي

تتمثل الحالات التي يمكن فيها تعيين لجنة مؤقتة لتصريف شؤون الجهة وفقاً لما جاء في الفصل 305 من مجلة الجماعات المحلية عند حل المجلس الجهوي، في حالة الاستقالة الجماعية أو استقالة أغلبية أعضاء المجلس الجهوي، حالات الوفاة وفقدان الأهلية، إلغاء انتخابات المجلس الجهوي وأيضاً في حالة إحداث جهة جديدة.

تعين هذه اللجنة كما هو الحال في البلديات بأمر حكومي، بناءً على اقتراح من وزير المكلف بالجماعات المحلية بعد استشارة رئيس المجلس الأعلى للجماعات المحلية. ومع ذلك، تختلف تركيبة هذه اللجنة عن البلدية، حيث تتألف من عدد من الأعضاء يتراوح بين العشرين والثلاثين عضواً، وذلك استناداً إلى عدد سكان الجهة.

يتم تحديد هذا العدد بناءً على جدول يحدده أمر حكومي بعد استشارة المجلس الأعلى للجماعات المحلية وبناءً على رأي المحكمة الإدارية العليا، وتراعي تركيبة اللجنة مبدأ التناصف وتمثيلية الشباب²⁰، وفقاً لما ينص عليه الفصل 306 من مجلة الجماعات المحلية تتركب اللجنة المؤقتة للتسيير من عدد من

¹⁹ نصيري نعمان، الجماعات المحلية ومبدأ التدبير الحر، مجلة القانون، عدد 198/199، أبريل 2023، ص24.

²⁰ توفيق بوعشبة، الوجيز في القانون الإداري العام، مجمع الأطرش لنشر الكتاب المختص وتوزيعه، تونس، 2021، ص155.

الأعضاء يتراوح بين عشرين وثلاثين عضواً بحسب عدد سكان الجهة ووفقاً لجدول يضبطه أمر حكومي بعد استشارة المجلس الأعلى للجماعات المحلية وبناء على رأي المحكمة الإدارية العليا، ويراعى مبدأ التناسف وتمثيلية الشباب في تركيبة اللجنة، ويمارس أعضاء اللجنة مهامهم مجاناً على أن تتكفل الجهة بإرجاع مصاريفهم.

تتعهد اللجنة المؤقتة بتسيير الشؤون العادية للجهة وباستثناء حالة إحداث جهة جديدة، لا يمكن للجنة المؤقتة للتسيير النظر في إجراء انتداب أعوان قارين. ويمارس رئيس اللجنة المؤقتة للتسيير صلاحيات رئيس الجهة.

وباستثناء حالة إحداث جهة جديدة، لا يمكن للجنة المؤقتة للتسيير النظر في إجراء انتداب أعوان قارين. ويمارس رئيس اللجنة المؤقتة للتسيير صلاحيات رئيس الجهة. تمارس اللجنة المؤقتة للتسيير صلاحياتها لمدة أقصاها ستة أشهر قابلة للتجديد مرة واحدة، وفي كل الحالات إلى حين انتخاب مجلس جهوي، ويمكن لرئيس اللجنة المؤقتة للتسيير أن يفوض بقرار جزءاً من مهامه إلى أحد أعضاء اللجنة". هذا ما يؤكد أن المشرع يسعى للحد من هيمنة السلطة المركزية وإعطاء حرية أكبر للسلطة المحلية في التصرف في هياكلها. ومع ذلك، لا يمكن إنكار الهيمنة الواضحة للمركز على الجهة، خاصة إذا كان المجلس الجهوي هو المنتخب، ويتم تعيين اللجنة المؤقتة لتسيير المجالس بأمر من السلطة المركزية. ومن بين المظاهر الخطيرة التي تشكلها هذه اللجنة على الشأن المحلي هو أهمية الصلاحيات الممنوحة لها ولرئيسها، ومدة توليهم لهذه المهام²¹.

المطلب الثاني: صلاحياتها ومدة عملها

تتعهد اللجنة المؤقتة للتسيير بتسيير الشؤون العادية للبلدية أو الجهة كما يتعهد رئيسها بممارسة صلاحيات رئيس البلدية أو الجهة (أولاً) باستثناء حالة إحداث بلدية أو جهة جديدة فإنه لا يمكن لها النظر في إجراء انتداب أعوان قارين، وتمارس هذه الصلاحيات لفترة محددة قانوناً (ثانياً).

أولاً: شمولية صلاحيات اللجنة المؤقتة للتسيير

بالإضافة إلى صلاحيات الإدارة المركزية في اختيار أعضاء اللجنة المؤقتة للتسيير، فإنّ المشرع دَعَمَ خطورة هذا التوجه بتكليف هذه اللجنة بصلاحيات تقارب تلك الممنوحة للمجالس المنتخبة. ويظهر ذلك من خلال عدم وضوح المهام الممنوحة باللجان المؤقتة وعدم تقييدها بتصريف الأعمال الجارية.

²¹توفيق بوعشبة، مرجع سابق، ص156.

ومع ذلك، تشير المبادئ الأساسية في القانون الإداري إلى أن مهام السلطة الإدارية المؤقتة تقتصر عادة على تنظيم الشؤون الروتينية لضمان استمرارية المرفق العام حتى انتخاب المجالس الدائمة وانتقال السلطة بشكل فعلي. ومع ذلك، بناءً على الاختصاص المحدود، لا يجوز لهذه اللجان القيام بالمهام الهامة التي قد تؤدي إلى انتهاك سلطة الخلف²²، إذ جاء بالفقرة الثالثة من الفصل 208 من مجلة الجماعات المحلية أنه تتعهد اللجنة المؤقتة بتسيير الشؤون العادية للبلدية ويمارس رئيسها صلاحيات رئيس البلدية. كما جاء بالفصل 306 من نفس المجلة أنها تتعهد بتسيير الشؤون العادية للجهة ويمارس رئيسها صلاحيات رئيس الجهة.

يبدو أن المشرع التونسي منح هذه اللجان مهامًا واسعة، مما يتعارض مع الطبيعة الأساسية لهذه اللجان، التي تُعتبر هياكل مؤقتة منبثقة عن الإدارة المركزية. إن مهام هذه اللجان عادةً ما تنتهي بعد إجراء انتخابات بلدية جديدة. لذلك كان من المفترض ألا ترتقي الصلاحيات الموكلة لها إلى الصلاحيات الموكلة للمجالس المنتخبة. وهذا يظهر مرة أخرى تعدد مظاهر تدخل السلطة المركزية في جوانب العمل المحلي، مما يعني أنها تسيطر على كل ما يتعلق بالتصرف البلدي والجهوي²³.

فعند قراءة الفصولين 207 و306 من مجلة الجماعات المحلية، نلاحظ أن الاستثناء الوحيد لصلاحيات اللجنة المؤقتة للتسيير بالنسبة للمجلس البلدي أو الجهوي يكمن في إحداث جهة أو بلدية جديدة. في هذه الحالة، لا تتمكن اللجنة المؤقتة للتسيير للنظر بإجراء انتداب الأعوان القارين. وبناءً على كل ما سبق، ينبغي أن نشير إلى أن الإدارة المركزية لا تزال في بعض الحالات تعامل التنظيمات المحلية على أنها مجرد امتداد لها، وليس على أساس أنها هياكل إدارية تتمتع بذاتيتها وخصوصيتها التي يكفلها القانون.

ثانياً: أهمية مدة عمل اللجنة المؤقتة للتسيير

اللجنة المؤقتة للتسيير تمارس صلاحياتها لمدة تصل إلى ستة أشهر قابلة للتجديد مرة واحدة، وفي كل الأحوال حتى انتخاب مجلس بلدي أو جهوي جديد. هذه المدة الزمنية مهمة لأنها قد تمتد إلى سنة أو أكثر في بعض الحالات، وقد أضاف المشرع أن تمارس اللجنة هذه الصلاحيات الموكولة إليها حتى انتخاب مجلس بلدي أو جهوي جديد.

²³ السهيلي بسمه، مرجع سابق، ص 80.

ويتضح ذلك من خلال قراءة الفقرة الرابعة من الفصل 207 من مجلة الجماعات المحلية التي نصت على أنه "تمارس اللجنة المؤقتة لتسيير صلاحيتها لمدة أقصاها ستة أشهر قابلة للتجديد مرة واحدة، وفي كل الحالات إلى حين انتخاب مجلس بلدي".

ونصت الفقرة الرابعة من الفصل 306 من نفس المجلة على أنه "تمارس اللجنة المؤقتة لتسيير صلاحيتها لمدة أقصاها ستة أشهر قابلة للتجديد مرة واحدة وفي كل الحالات إلى حين انتخاب مجلس جهوي".

ويبدو أن مدة حلول اللجان الوقتية بديلاً عن المجالس المنحلة هي محل نقد وتتعارض مع مقتضيات القانون الانتخابي والتي تشير إلى ضرورة إجراء انتخابات جزئية في غضون تسعين يوماً من تاريخ معاناة آخر شغور أو تاريخ حل المجلس البلدي أو الجهوي أو انحلاله، حيث كان من المفترض أن تقتصر تأثيرات هذا الإجراء الخطيرة التي تستهدف هياكل منتخبة على توفير الظروف الملائمة لإعادة المجالس المحلية لاسترداد شرعيتها الانتخابية في أسرع وقت ممكن²⁴. وفي مثل هذه الوضعية لا يمكن بأي حال من الأحوال ضمان حماية الهياكل البلدية والجهوية من تعسف الإدارة المركزية.

الخاتمة:

رغم التحولات والتعديلات التي شهدتها ممارسة الرقابة الإدارية في محاولة لعقلنتها أفضى البحث في مسألة ازدواجية العقوبة المتمثلة في الإيقاف والحل، كآلية رقابية تمارسها السلط المركزية على المجالس المحلية المنتخبة في تونس، إلى جملة من النتائج التي كشفت عن التوتر القائم بين مقتضيات الرقابة وضرورات الاستقلالية.

فقد تبين أن هذه الآلية رغم مشروعيتها القانونية، تنطوي على مخاطر جدية تمس بجوهر مبدأ استقلالية المجالس المحلية، وتُبقِيها في موقع تبعية فعلية للسلطة المركزية، وهو ما يتعارض مع فلسفة اللامركزية التي كرّستها مجلة الجماعات المحلية.

وتأسيساً على ما سبق، يمكن تقديم التوصيات التالية:

- إعادة ضبط الإطار القانوني من خلال مراجعة الأحكام المتعلقة بالإيقاف والحل، وتقييدها بضوابط صارمة تضمن احترام مبدأ التناسب وعدم التعسف في استعمال السلطة.
- تعزيز الرقابة القضائية بتمكين القضاء الإداري من رقابة فعالة وسريعة على قرارات الإيقاف والحل، بما يضمن حماية المجالس من تعسف السلطة المركزية.

²⁴رضا جنيح، مرجع سابق، 142.

- ضمان مشاركة الهيئات المنتخبة في إجراءات الرقابة بإشراك المجلس الأعلى للجماعات المحلية أو هيئات مستقلة في مسار اتخاذ هذه العقوبات، لتأمين قدر من التوازن والموضوعية.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: النصوص القانونية

- 1- قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018، مؤرخ في 9 ماي 2018، يتعلق بمجلة الجماعات المحلية.
- 2- القانون الأساسي عدد 33 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بالمجلس البلدي.
- 3- القانون الأساسي عدد 11 المؤرخ في 4 فيفري 1989 المتعلق بالمجلس الجهوي.

ثانياً: الكتب

- 1- توفيق بوعشبة، الوجيز في القانون الإداري العام، مجمع الأطرش لنشر الكتاب المختص وتوزيعه، تونس، 2021.
- 2- رضا جنيح قانون الجماعات المحلية، طبعة أولى، مجمع الأطرش لنشر الكتاب المختص وتوزيعه، تونس 2019.
- 3- بن حسن عصام، مدخل لدراسة السلطة المحلية على ضوء مجلة الجماعات المحلية والتطبيقات القضائية، مجمع الأطرش لنشر الكتاب المختص وتوزيعه، تونس 2020.
- 4- البكوش ناجي، اللامركزية من أجل الديمقراطية، مجمع الأطرش لنشر الكتاب المختص وتوزيعه، تونس، 2022.

ثالثاً: الرسائل والمذكرات

- 1- السهيلي بسمة، رقابة الإشراف على البلديات، مذكرة للإحراز على شهادة الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سوسة، 1996-1997.
- 2- الصعداوي ملاك، الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير بحث في القانون العام، كلية الحقوق، صفاقس، 2019-2020.
- 3- فرج الله ياسمين، "مبدأ التدبير الحر والسلطة المحلية"، مذكرة لنيل شهادة ماجستير بحث في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، 2016-2017.

رابعاً: المقالات

- 1- سالم القدر، النيابات الخصوصية من حل أزمة إلى الحل في أزمة، المجلة القانونية التونسية، مركز النشر الجامعي، 2021.
- 2- بن حسن عصام، الرقابة على الجماعات المحلية دراسات قانونية، عدد 23، جامعة صفاقس، 2016.
- 3- بن حسن عصام، "القضاء الإداري ونزاعات الجماعات المحلية"، مجموعة أعمال مهداة للأستاذ رضا جنيح، تونس، 2021.
- 4- غبري عمار، القاضي الإداري والوضع القانوني الجديد للجماعات المحلية، المجلة القانونية، العدد 270-271، ديسمبر 2018.
- 5- نصيري نعمان، الجماعات المحلية ومبدأ التدبير الحر، مجلة القانون، عدد 198/199، أفريل 2023.

خامسا: المراجع باللغة الأجنبية

- 1- Ben salah (H), l'organisation administrative de la Tunisie, Centre de recherches et d'études administratives, Tunisie, 2019.
- 2- EL Amri (s), Le contrôle sur les organes des collectivités locales, Acte de colloque des 21 et 22 avril 2017 sur La mise en euvre du chapitre VII de la constitution Tunisienne du 27 janvier 2014, Ecole doctorale de la Faculté de droit et des sciences politiques de Sousse.
- 3- LUCHAIRE (F) et LUCHAIRE (Yves), le droit de la décentralisation, Presses universitaires de France, Paris, 1983.