

## الوالي ومؤسسة الجهة في القانون التونسي:

### بين التمايز والتكامل

#### The Governor and the Regional Institution in Tunisian Law: Between Distinction and Integration

بعزوزي قيس\*

جامعة عبد الرحمان ميرة - الجزائر

kais.baazouzi@univ-bejaia.dz

تاريخ النشر: 2025/12/29

تاريخ القبول: 2025/10/30

تاريخ الارسال: 2025/02/09

#### ملخص:

تتناول هذه الورقة البحثية طبيعة العلاقة بين الوالي (كممثل للسلطة المركزية) ومؤسسة الجهة (كجماعة محلية مستقلة) في التنظيم الإداري التونسي، في ظل التطورات التشريعية الأخيرة، لاسيما دستور 2022، والقانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 (مجلة الجماعات المحلية)، والمرسوم عدد 10 لسنة 2023.

يُبرز التحليل التطور الهيكلي للجهة بعد انفصالها التنظيمي عن الوالي، وتعزيز استقلاليتها القانونية والإدارية والمالية، مع توسيع صلاحياتها في التخطيط التنموي المحلي. في المقابل، يُناقش دور الوالي كضابط لمركزية الدولة وضامن لتنسيق السياسات العامة، رغم تراجع نفوذه المباشر.

تتباين التفسيرات بين اعتبار العلاقة تنازعية (نتيجة استقلالية الجهة) أو تكاملية (كإطار لتفعيل اللامركزية تحت رقابة الوالي)، على أن يُركز البحث على إشكالية التوازن بين الاستقلال الذاتي للجهة والرقابة الإدارية، مع تحليل النصوص التشريعية في سياقها الزمني والسياسي، ساعيًا لتحديد طبيعة هذه العلاقة في التشريع التونسي الحالي.

الكلمات المفتاحية: الوالي، مؤسسة الجهة، الاستقلالية، رقابة، نفوذ.

\*المؤلف المرسل: بعزوزي قيس

#### Abstract :

This research paper examines the nature of the relationship between the institution of the governor (as a representative of central authority) and

the institution of the region (as an independent local entity) in the Tunisian administrative organization, in light of recent legislative developments, particularly the 2022 Constitution, Organic Law No. 29 of 2018 (Local Communities Code), and Decree No. 10 of 2023.

The analysis highlights the structural development of the region after its organizational separation from the governor, enhancing its legal, administrative, and financial independence, alongside the expansion of its powers in local developmental planning. Conversely, it discusses the role of the governor as an enforcer of state centralization and a guarantor of coordination of public policies, despite the decline in his direct influence.

Interpretations vary between considering the relationship as contentious (due to the independence of the region) or complementary (as a framework for implementing decentralization under the governor's oversight). The research focuses on the issue of balancing the region's autonomy with administrative oversight, analyzing the legislative texts in their temporal and political context, with the aim of determining the nature of this relationship in the current Tunisian legislation.

**Keywords:** Governor, Regional Institution, Independence, Oversight, Influence.

#### مقدمة:

ينقسم إقليم البلاد التونسية إلى 24 دائرة ترابية يطلق عليها اسم "الولاية" اعتمدها المشرع كإطار لتركيز المؤسسات المركزية للتنظيم الإداري، يشرف على تسييرها "الوالي" الذي يُعد ممثلاً للدولة وللحكومة في حدود الدائرة الترابية للولاية، يساعده في القيام بمهامه عدد من الموظفين على مستوى مؤسسات الولاية أو الدوائر الترابية المنضوية تحتها. إضافة إلى هذا تمثل الولاية الفضاء الترابي الذي تنزل فيه مؤسسة الجهة، وهي جماعة عمومية محلية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية، يسيروها مجلس منتخب.

تبرز الأهمية المتجددة لهذا الموضوع في التطورات التشريعية التي عرفتها مؤسسة الجهة، والتساؤلات التي أثارت حول علاقاتها الوالي خاصة بعد انفصالها عنه تنظيمياً، والصلاحيات الهامة التي أسندت لها في مختلف النصوص القانونية، الأمر الذي يبرر البحث في هذا الموضوع انطلاقاً من مختلف النصوص القانونية على رأسها دستور 25 جويلية 2022<sup>1</sup> والدستور الملغى المؤرخ في 27 جانفي 2014<sup>2</sup> الذي مثل الإطار الفعلي للتطورات التي شملت مؤسسة الجهة، والقانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بإصدار مجلة

الجماعات المحلية<sup>3</sup> التي خصصت بابا كاملا للجهة، والمرسوم عدد 10 لسنة 2023 المتعلق بتنظيم انتخابات المجالس المحلية وتركيبه المجالس الجهوية ومجالس الأقاليم<sup>4</sup>.

إضافة إلى ما تقدم نشير إلى أن هذه الورقة العلمية تبحث في العلاقة القائمة بين الوالي باعتباره ممثلا للسلطة المركزية بمؤسسة الجهة باعتبارها جماعة محلية، ومحاولة الوقوف على طبيعة هذه العلاقة إن كانت في تنازع، خاصة بعد التطور الهيكلي والوظيفي الذي عرفته مؤسسة الجهة، أو أنه هناك علاقة تكامل بين هاتين المؤسستين. وذلك من خلال قراءة مختلف النصوص القانونية المتعلقة بهذه المؤسسات في تصور يراعي البعد الزمني لمختلف هذه النصوص التشريعية، وهو ما سنحاول صياغتها في الإشكالية التالية: ماهي طبيعة العلاقة بين الوالي ومؤسسة الجهة في التنظيم الإداري التونسي؟

سنحاول الاجابة على هذه الإشكالية باعتماد المنهج الوصفي التحليلي من خلال عرض الإطار القانوني المنظم لوظيفة الوالي ومؤسسة الجهة في القانون التونسي وتحليل النصوص ذات الصلة للكشف عن أوجه التمايز والتكامل بينها وذلك من خلال (مبحث أول) تحت عنوان، التطور الهيكلي لمؤسسة الجهة يحد من نفوذ الوالي، و(مبحث ثاني) تحت عنوان، تطور وظيفي يفترض التكامل بين مؤسسة الجهة والوالي.

### المبحث الأول: تطور هيكلي لمؤسسة الجهة يحد من نفوذ الوالي

مثل الالتزام الدستوري الوارد بالفصل 14 والباب السابع من دستور التونسي المؤرخ في 27 جانفي 2014 تطورا هاما على صعيد تبني الدولة لمنظومة اللامركزية، نتج عنه تطوير المجلس الجهوي ليصبح جماعة محلية مكتملة الأركان تحت اسم الجهة (المطلب الأول) وذلك إلى جانب تكريس مبدأ الانتخاب في تكوين مختلف هيكلها (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: تطور هيكلي أساسه الاعتراف بالجهة كجماعة محلية مكتملة

يتمثل هذا التطور على مستوى مؤسسة الجهة في التنصيص الدستوري الذي اعتبر الجهة جماعة محلية تتمتع بالشخصية القانونية (الفرع الأول) والاستقلالية الإدارية والمالية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية القانونية للمجلس الجهوي

تُعد الجهة مفهوم قانوني جديد في المنظومة القانونية التونسية يختلف عن المصطلح المعتمد في ظل المنظومة القانونية لدستور 1959، وهو يدل على جماعة محلية جديدة أحدثها دستور 2014، تدير مصالح متميزة مبدئياً عن المصالح الوطنية<sup>5</sup>، وذلك عوضاً للمجلس الجهوي الذي كان يعد مجلس تداولي للولاية، التي نص القانون على أنها تعد دائرة ترابية للدولة، وهي علاوة على ذلك جماعة عمومية تتمتع بهذه الصفة، بالشخصية المدنية والاستقلال المالي، يدير شؤونها مجلس جهوي يتكون بمقتضى القانون، وتخضع لإشراف وزير الداخلية<sup>6</sup>.

نصّ الفصل 131 من الدستور التونسي لسنة 2014 انسجاماً مع ما ورد بالفصل 14 من نفس الدستور<sup>7</sup> أن السلطة المحلية تقوم على أساس اللامركزية، "تتجسد اللامركزية في جماعات محلية، تتكون من بلديات وجهات وأقاليم، يغطي كل صنف منها كامل تراب الجمهورية وفق تقسيم يضبطه القانون"، وأشار كذلك في الفصل 132 من نفس الدستور إلى أن هذه الجماعات بما فيها الجهة تتمتع بالشخصية القانونية، والاستقلالية الإدارية والمالية، وما يجب الإشارة إليه هو حفاظ الدستور التونسي الجديد المؤرخ في 25 جويلية 2022 على نفس مؤسسة الجهة بالرغم من تراجعها على ما أقره دستور 2014 من مبادئ متعلقة بالجماعات المحلية.

تم تنزيل هذا الاعتراف الدستوري من خلال القانون الأساسي المتعلق بالجماعات المحلية<sup>8</sup>، والذي نص على أن الجهة جماعة محلية تتمتع بالشخصية القانونية وبالاستقلالية الإدارية والمالية تتولّى التصرف في الشؤون الجهوية وفق مبدأ التدبير الحر وتعمل في نطاق دائرتها على تحقيق التنمية الشاملة والمتضامنة والتكامل بين المشاريع التنموية والمرافق العامة ودعمها وتعزيزها بالتنسيق والتعاون مع السلطة المركزية ومع بقية الجماعات المحلية<sup>9</sup>.

هذا التطور على مستوى المجلس الجهوي، الذي كان يمثل مجلس تداولي للولاية في جانبها اللامركزي، نتج عنه فصل هذه الجماعة المحلية عن الولاية، الأمر الذي تراجع معه، مبدئياً، دور الوالي الذي كان يترأس المجلس الجهوي، ليتخلى على هذا المنصب لفائدة رئيس الجهة.

هذا الاعتراف بالشخصية القانونية واستقلالية الجهة كجماعة محلية ساهم في تقليص دور الوالي وحسم مسألة ازدواجية الطبيعة القانونية للولاية، لتصبح الجهة بناء على هذه الاستقلالية صاحبة القرار في المجالات الراجعة لها بالنظر، وتفترض هذه الاستقلالية أيضا ادارتها من قبل مجلس منتخب يقطع مع الازدواجية الوظيفية للوالي، فهو كان في نفس الوقت ممثل السلطة المركزية ورئيس المجلس الجهوي كهيكل تداولي للولاية بوصفها جماعة محلية.

أصبح للجهة بعد هذه التطورات التشريعية خصائص ومميزات الشخصية المعنوية، حيث تم اسنادها اسم ومقر، وأصبح لها أهلية قانونية بما تعنيه هذه الأهلية من قدرة على الالتزام والالتزام، وتحولت بهذا من مجرد مجلس تداولي يسيطر عليه الوالي إلى جماعة محلية مكتملة الأركان من المفترض أن تلعب دور هام ومحوري في التنظيم الإداري الجديد.

الملاحظ هو تأثر الجهة بالتحويلات السياسية التي ألفت بظلالها على مكانة هذه المؤسسة في التنظيم الإداري التونسي، خاصة بعد إصدار عدد من النصوص القانونية الجديدة لها علاقة بالجهة وحذف وزارة الشؤون المحلية وإحاق هياكلها المركزية والجهوية ومهامها بوزارة الداخلية بناء على أمر رئاسي<sup>10</sup>، وهي الوضعية التي كانت سائدة قبل دستور 2014، الأمر الذي يعود مبدئيا بوضعية منظومة اللامركزية إلى ما قبل إصدار مجلة الجماعات المحلية، وهو ما من شأنه أن يعطل عمل هذه المنظومة، وهذا ما بدأ يظهر على المستوى الواقعي من نزاعات بين الولاية والبلديات في عدة مستويات وحول العديد من الاختصاص تنذر بوجود أزمة حقيقة، وهو ما يمكن افتراضه أيضا في علاقة بالجهة.

### الفرع الثاني: إقرار مبدأ استقلالية الجهة

يقصد بالاستقلالية أهلية التسيير الذاتي بناء على حرية تنظيمية تتمتع بها الهيئة اللامركزية، وقد تم تصور الاستقلالية للحد من الهرمية التي غالبا ما تصبح معطلة للمصالح ورافضة للخصوصيات والتنوع وخانقة للأنشطة والحريات بسبب نزوع أعوان السلطة المركزية للقرار، وكذلك لمقاومة التفاوت الجهوي<sup>11</sup>.

جسدّ المشرع التونسي هذه الرؤية، المتمثلة في ضرورة تمتع الجهة بالاستقلالية، في مجلة الجماعات المحلية التي نصت على أنه تتمتع الجهة بالشخصية القانونية وبالاستقلالية الإدارية والمالية وتتولى التصرف في الشؤون الجهوية وفق مبدأ التدبير الحر<sup>12</sup>، وهو ما يمكن

اعتباره تطورا هاما في علاقة بالجهة التي تحررت من سيطرة الإدارة المركزية، ولكن يبقى هذا التوجه على المستوى النظري إلى حين التنزيل الفعلي لمؤسسة الجهة واختبارها من الناحية العملية لمدة زمنية معقولة تسمح بتقييمها موضوعيا.

تشمل الاستقلالية التي تم إقرارها لفائدة الجهة في مستوى أول المجال المالي، وما يمكن الإشارة إليه في هذا الجانب أن قانون 1989 المتعلق بالمجالس الجهوية نص على أن لهذه المجالس ميزانيات مستقلة إلا أنها كانت مجرد استقلالية نظرية<sup>13</sup>، لم ترتقي إلى مستوى الاستقلالية الفعلية، مما أدى إلى تكريس تبعية المجلس الجهوي للسلطة المركزية.

عمل المشرع التونسي على تكريس استقلالية فعلية للجهة ضمن القانون المتعلق بالجماعات المحلية، حيث خصّص لها موارد ذاتية وموارد محالة إليها من السلط المركزية على أن تكون هذه الموارد ملائمة للصلاحيات المسندة إليها قانونا<sup>14</sup>، وأن كل إحداث لصلاحيات أو نقلها من السلطة المركزية للجهة يكون مقترنا بما يناسبه من موارد، محاولا بذلك تجاوز تلك الاستقلالية النظرية التي ميزت فترة ما قبل دستور 2014 وذلك من خلال تكريس جملة من المبادئ الداعمة والضامنة لتكريس استقلالية حقيقة، ونتيجة لذلك أقر تكفل السلطة المركزية بتوفير موارد إضافية للجهة تكريسا لمبدأ التضامن وباعتماد آلية التسوية والتعديل، وأن السلطة تعمل على بلوغ التكافؤ بين الموارد والأعباء المحلية، من خلال إمكانية تخصيص نسبة من المداخل المتأتية من استغلال الثروات الطبيعية للنهوض بالتنمية الجهوية على المستوى الوطني.

تدعم مفهوم استقلالية الجهة على المستوى التشريعي من خلال منحها حرية التصرف في مواردها المالية حسب قواعد الحوكمة الرشيدة وتحت رقابة القضاء المالي في إطار الميزانية المصادق عليها<sup>15</sup>، وتجاوز بذلك الرقابة التي كانت مسطرة على ميزانية المجلس الجهوي والتي كُتلت عمل المجلس الجهوي بوصفه جماعة محلية.

تمثل الاستقلالية الإدارية المستوى الثاني لاستقلالية الجماعات المحلية، والتي كانت مغيبّة تماما في التشريع التونسي، وهو ما حول المشرع تجاوزه في النصوص التشريعية الجديدة، حيث أقر أن الجماعات المحلية تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية وتدير المصالح المحلية وفقا لمبدأ التدبير الحر<sup>16</sup>. على أن تتجسد الاستقلالية في هذا الجانب، فيما يتعلق بالأعمال القانونية، من خلال إضفاء جانب كبير من الحرية للمجالس المنتخبة في ممارسة

صلاحياتها في مختلف المجالات، وذلك من خلال إلغاء الرقابة السابقة على تصرفاتها بهدف إكسابها مزيد من الفاعلية في تدخلاتها.

إن تكريس هذه الحرية من عدمها، ومهما كانت نسبتها، تختلف باختلاف مجال النشاط، وباختلاف المكان والزمان، فهي تنعدم في كل الاختصاصات التي تحتكرها الدولة وخاصة منها ذات الطابع السيادي، على غرار تلك المرتبطة بالقوات الحاملة للسلح، ويمكن لهذه الحرية أن تقيد لسبب معين مثل احترام قرارات السلط المركزية فيما يتعلق بمسألة أمنية أو في الأوبئة والكوارث، وبصورة عامة، في الظروف الاستثنائية التي تشمل كامل التراب الوطني، غير أنه لا يمكن بأي شكلا من الأشكال تقييد حرية الجماعات المحلية في كل ما يهم اختصاصاتها الذاتية أو التي تم اعتبارها كذلك إلا في حالات محددة ولمدة محددة وفقا لما يقتضيه القانون.

عموما، أقر المشرع التونسي مبدأ الاستقلالية الإدارية لمؤسسة الجهة بهدف ضمان نجاعة تدخلها وتخليصها من التبعية للسلطة المركزية في تسيير شؤونها، غير أن هذه الاستقلالية وحرية التصرف لا يجب أن تفهم بمعزل عن الرقابة التي تمارسها الدولة وإن كانت هذه الرقابة بعيدة وذات طبيعة قضائية بالأساس.

### المطلب الثاني: إقرار مبدأ الانتخاب في تكوين هياكل للجهة

تجاوزا لما كان معمولا به في قانون 1989 أقر المشرع التونسي في القانون عدد 29 لسنة 2018 أن الجماعات المحلية تسيرها مجالس منتخبة وفق ما يقتضيه القانون (الفرع الأول) على أن يشمل مبدأ الانتخاب مختلف الهياكل المكونة للمجالس المحلية في حد ذاتها غير أن هذا المبدأ تراجع عنه المشرع في التعديلات التشريعية الأخيرة (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: انتخاب المجلس التداولي للجهة

اعتبارا بأن الديمقراطية المحلية هي حجر الزاوية لكل بناء ديمقراطي، فإن ذلك يفترض وجود هياكل منتخبة، من هذه المنطلق، أقر المشرع التونسي أن تدير الجماعات المحلية مجالس منتخبة<sup>17</sup>، وهو ما حتمّ اعتماد هذا التمثلي في تكوين الجهة باعتبارها أصبحت جماعة محلية مكتملة وصنف مستقل بذاته، اعترف لها المشرع بالشخصية القانونية وما يترتب عنها من استقلالية إدارية ومالية وأهلية التقاضي، غير أن هذه القاعدة العامة المتمثلة في الانتخاب تم التراجع عنها في خصوص الجهة وتم اعتماد آلية القرعة من بين أعضاء

"المجالس المحلية"<sup>18</sup>، على أن تكون مدة عضوية الجهة ثلاثة أشهر فقط ليتم إعادة القرعة مرة أخرى مع منع العضو الذي تواجد في الجهة من إعادة المشاركة في هذه القرعة، ليتقلص بذلك دور المواطن المحلي في تكوين الجهة لفائدة هيئة منتخبة وفق آلية جديدة قد لا تعكس بصورة صحيحة إرادة المجتمع المحلي.

إن هذا التصور حول ضرورة تكوين المجالس المحلية عموماً ينبى على فكرة أن طريقة الانتخاب الحرة والنزيهة في هذا المستوى من المفترض أن تساهم في بروز مسؤولين محليين قادرين على التعبير عن ارادة الناخبين، وبالتالي تكون هذه المؤسسة أكثر واقعية وقرباً من المواطن المحلي لتتجاوز بذلك الجمود ومجافة الواقع الذي تميزت به مؤسسة الولاية ورئيسها المعين من الإدارة المركزية على أساس انتمائه السياسي بالأساس، هذا من جهة، ومن جهة أخرى تجاوز نقائص المجلس الجهوي في ظل قانون 1989<sup>19</sup>، حيث كانت الطريقة المتبعة في تشكل المجلس الجهوي مخالفة للأسس التي تقوم عليها فكرة اللامركزية حول خلق مؤسسة تعبر عن إرادة المواطن المحلي، وتجد له حلولاً لمشاكله، وترتقي به اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً، والملاحظ أن هذه الغاية أصبحت محل اختبار جراء التعديلات القانونية الأخيرة التي عرفها التشريع التونسي والتي تحولت من مبدأ الانتخاب لآلية القرعة، خلافاً لما تم اعتماده صلب مجلة الجماعات المحلية من أنه يسير الجهة مجلس منتخب طبقاً للقانون الانتخابي<sup>20</sup>، كأحد أهم المقومات الديمقراطية.

حدد المشرع التونسي الأشخاص الذين يحق لهم الترشح لعضوية المجلس الجهوي وهم أعضاء المجالس المحلية دون سواهم وتم منع القضاة والولاة والمعتمدون الأول والكتاب العامين للولاية والمعتمدون والعمد ومحتسبو المالية البلدية والجهوية وأعاون البلديات والجهات وأعاون الولايات والمعتمديات من حق الترشح في المجالس المحلية التي تكون في الدائرة الترابية لمكان عملهم، ويسري هذا المنع إذا مارس هؤلاء وظائفهم خلال السنة السابقة لتقديم ترشحهم، والجدير بالذكر أن عدد أعضاء المجلس يختلف من جهة لأخرى بحسب عدد المجالس المحلية لكل جهة.

يجدر بنا الإشارة كذلك إلى أنه خلافاً لما كان سائداً قبل دستور 27 جانفي 2014، وإلى جانب مشاركة المدنيين في الانتخابات المحلية، منح المشرع القوات العسكرية والأمن الداخلي حق الانتخاب في المجالس المحلية دون سواها، دون أن يطرح إمكانية المشاركة في الانتخابات

الرئاسية والتشريعية بتعلة الخوف من تسييس القوات الحاملة للسلاح، في حين أن هذه الحجة غير منطقية، نظراً لأن العملية الانتخابية هي عملية سياسية بامتياز بقطع النظر عن طبيعتها، محلية كانت أو جهوية أو رئاسية أو تشريعية، وعلاوة على هذا أكد المشرع على عدم ترشح القوات العسكرية والأمنية للانتخابات البلدية والجهوية مع حرمانهم من حق المشاركة في الحملات الانتخابية والاجتماعات الحزبية وكل نشاط له علاقة بالانتخابات، وإقرار عقوبة العزل من قبل مجلس الشرف أو التأديب لكل عسكري أو أمني يشارك في الأنشطة المذكورة بالفقرة الأولى من الفصل 52 مكرر من القانون الأساسي المتعلق بالانتخابات<sup>21</sup>.

تميز موقف المشرع التونسي في علاقة بالجهة بالتذبذب وعدم الثبات، حيث عرّف تحول هام بعد إصدار دستور 27 جانفي 2014 من مجلس تداولي تابع للولاية يتكون بقوة القانون لجماعة محلية مكتملة الأركان من خلال إقرار مبدأ الانتخاب كقاعدة عامة لتكوين المجلس الجهوي وما ينتج عنه من هياكل، ثم تراجع على هذا المبدأ من خلال إقرار آلية القرعة لتكوين هذا المجلس من بين أعضاء جماعة محلية قاعدية تعرف "بالمجلس المحلي" ولمدة ثلاثة أشهر، وهو ما يؤكد تردد المشرع في إضفاء الطابع الديمقراطي على هذه المؤسسة ومنحها شرعية انتخابية تجعل منها سلطة فعلية على المستوى الجهوي قد تُنازع الوالي في مكانته ودوره في التنظيم الإداري التونسي.

### الفرع الثاني: تراجع المشرع عن مبدأ انتخاب مكونات المجلس الجهوي

إن محاولة السلطة التأسيسية لدستور 2014 ومن بعدها السلطة الفرعية المصدرة لمجلة الجماعات المحلية في تركيز الجهة كمؤسسة تتوسط التنظيم اللامركزي، وتحمل شرعية انتخابية أوسع وأكثر متانة من تلك التي يتمتع بها المجلس الجهوي في ظل قانون 1989، من خلال ضمان مشاركة واسعة للمواطن المحلي، أصبحت محل خطر بالنظر لتراجع المشرع التونسي على بعض التوجهات المرتبطة بالجماعات المحلية وخاصة منها الجهة.

تراجع المشرع التونسي على تكريس آلية الانتخاب كمبدأ عام لتكوين المجالس المحلية وما يتعلق بها من هياكل وذلك بموجب المرسوم عدد 10 لسنة 2023 المتعلق بانتخاب تركيبة المجالس المحلية والمجالس الجهوية ومجالس الأقاليم، المعدل للقانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

نص الفصل 33 من المرسوم عدد 10 لسنة 2023 أنه يتولى رئاسة المجلس الجهوي أكبر الأعضاء سناً في أول فترة نيابية التي تستمر لمدة ثلاثة أشهر ليتم بعد ذلك التداول على رئاسة المجلس لنفس المدة النيابة باعتماد آلية القرعة مع استبعاد الرئيس السابق من القرعة، خلافاً لما تم اعتماده في الفصل 299 من القانون الأساسي المتعلق بمجلة الجماعات المحلية، والذي نص على أن المجلس الجهوي بعد انتخابه، ينتخب في أول اجتماع له في أجل لا يتجاوز ثمانية أيام عمل من تاريخ الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات، رئيساً ومساعدين بدعوة من رئيس المجلس الجهوي المنقضية نيابته وعند التعذر من أكبر أعضاء المجلس الجهوي المنتخب سناً، لتنتقل في مرحلة ثانية أعمال هذه المؤسسة في القيام بمهامها وفقاً لما يقتضيه القانون ووفقاً مبدأ التدبير الحر.

يُمثل رئيس المجلس الجهوي، من الناحية القانونية، مؤسسة الجهة بوصفها جماعة محلية، ويتم بذلك التخلي نهائياً عن اعتبار الوالي هو رئيس المجلس الجهوي، وهذا يعد من أبرز مظاهر تراجع مكانة الوالي جهوياً، غير أن هذا التصور يبقى نظري خاصة بعد التعديلات الأخيرة التي أثرت على استقرار المجلس الجهوي من حيث تركيبته التي أصبحت تتميز بعدم الاستقرار والتغير المستمر كل ثلاثة أشهر.

لم يشر المرسوم عدد 10 لسنة 2023 إلى اللجان المكونة للمجلس الجهوي ولا لطريقة تكوينها وهو ما يشير مبدئياً لإلغاء هذه اللجان نظراً لتقلص عدد أعضاء المجلس الجهوي وغياب الاستقرار في تركيبتهما نظراً للتغير الدائم كل ثلاثة أشهر، وهذا ما يؤشر لتحول هذه الجماعة المحلية لمجرد هيئة تمثيلية للمجالس المحلية.

خلافاً للمرسوم عدد 10 لسنة 2023 أشار القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 إلى أنه يشكل المجلس الجهوي لجان قارة لا تقل عن 11 عشرة لجنة، وهي لجان تهتم بالعمل الداخلي للمجلس وتشمل مجالات محددة بمقتضى القانون، وللمجلس أن يقوم بتشكيل لجان غير قارة يعهد إليها بدراسة مواضيع محددة، يشارك في أعمالها ممثلون عن المجتمع المدني والتنظيمات المهنية<sup>22</sup>.

تم التراجع على القاعدة المتعلقة بتكوين هيكل المجلس التداولي للجهة بعد إلغاء نظام الترشيح على أساس القوائم والتي كانت تتكون وفقاً للتمثيل النسبي لمختلف القوائم الفائزة بمقاعد المجلس الجهوي، وفيما عاد حالات الاستحالة يراعي تباغاً مبدأ التنافس وتمثيلية

الشباب وارتباط اختصاص ومؤهلات الأعضاء وميدان أعمال اللجنة، وباستثناء حالة عدم وجود قوائم انتخابية أخرى، تسند رئاسة اللجنة المكلفة بالشؤون المالية والاقتصادية ومتابعة التصرف إلى أحد أعضاء المجلس الجهوي من غير القوائم التي من ضمنها أنتخب الرئيس ومساعدته الأول<sup>23</sup>.

أقر القانون عدد 29 لسنة 2018 اعتماد آلية التعيين في إطار اللجان بالنسبة إلى رؤساء اللجان ومقرريها بناء على قاعدة التمثيل النسبي، ويتم العمل بهذه القاعدة في صورة استقالة أو تغيب رئيس أو مقرر لجنة، فيتولى رئيس المجلس الجهوي تعيين من ينوبه، على أن يعرض الأمر على المجلس الجهوي في أول جلسة يعقدها، ويتولى المجلس سد الشغور الحاصل في اللجان في تلك الجلسة<sup>24</sup>، والجدير بالذكر أنه تم إلغاء هذه الآلية كذلك بعد إصدار المرسوم عدد 10 لسنة 2023.

حرص المشرع التونسي صلب القانون عدد 29 لسنة 2018 على تنظيم تكوين المجلس الجهوي من ناحية التركيبة الداخلية، نظرا للدور الهام للتنظيم الداخلي في نجاح أو فشل المجلس التداولي، حيث يفترض في مختلف مكونات المجلس الانسجام والتناسق، إلى جانب حرص المشرع على ضمان التمثيل داخل مكونات المجلس سواء على مستوى المكتب المسير للمجلس أو اللجان التي تعتمد بدورها على قاعدة التمثيل النسبي وذلك لضمان أكثر تمثيلية في اللجان القارة وغير القارة للمجلس، غير أن هذا التصور أصبح محل سؤال بعد التطورات التشريعية والسياسية الأخيرة في تونس.

عمومًا، إن العمل على إضفاء طابع ديمقراطي يقوم على الديمقراطية التشاركية والحوكمة المفتوحة للمجالس المحلية<sup>25</sup>، له عدة إيجابيات سوء على مستوى إدارة المؤسسة في حد ذاتها ووضع بذور نجاحها، أو على المستوى العام من خلال ضمان تمثيل مختلف مكونات النسيج الاجتماعي لسكان الجهة الأمر الذي يعزز نجاح المجالس المحلية في إدارة مجالها الترابي وتحقيق أهدافها وخاصة منها التنموية، لكن هذه الأهداف لا يمكن تحقيقها إلا بتوفر موارد مالية وبشرية هامة تتصرف فيها الجماعة المحلية بكل حرية ومسؤولية بناء على مبدأ التدبير الحر.

### المبحث الثاني: تطور وظيفي يفترض التكامل بين مؤسسة الجهة والوالي

أسند المشرع التونسي للجهة باعتبارها جماعة محلية عدد من الصلاحيات الذاتية تمارسها بناء على مبدأ التدبير الحر (المطلب الأول) إلى جانب عدد من الصلاحيات الأخرى بناء على مبدأ التفريع (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: إقرار صلاحيات ذاتية موسعة لفائدة الجهة

حدد المشرع التونسي الاختصاصات الذاتية للمجلس الجهوي صلب الفصل 296 من مجلة الجماعات المحلية وهي ذات طبيعة تنموية بالأساس (الفرع الأول) إلى جانب تمتع الجهة بسلطة تربية تدعم مكانتها على المستوى الجهوي (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: اختصاصات ذاتية ذات طبيعة تنموية للجهة

أكد المشرع التونسي أن الجماعات المحلية تتمتع بصلاحيات ذاتية لا تشاركها فيها الدولة، والتي يقصد بها مجموعة الاختصاصات التي تنفرد الجهة بمبدئيا بمباشرتها بمقتضى القانون. حيث يعد الفصل 321 الإطار المرجعي للصلاحيات ذات البعد التنموي للمجلس الجهوي الذي يختص مبدئيا بتصريف الشؤون الجهوية والبت والتداول فيها ومنها مخططات ومشاريع التنمية الجهوية، مع ضرورة احترام مقتضيات الفصل 106 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية<sup>26</sup>.

ينص الفصل 296 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 أن الجهة تتولى بالخصوص وضع مخططات لدفع التنمية بالجهة باعتماد آليات الديمقراطية التشاركية والانفتاح على المجتمع المدني مع مراعاة مقتضيات التنمية المستدامة والاقتصاد الأخضر. والسهير على تسيير مختلف الخدمات والتجهيزات العمومية ذات البعد الجهوي والمتعلقة خاصة بمسالك التوزيع والبيئة والثقافة والرياضة والشباب والشؤون الاجتماعية والتشغيل والمسنين لفائدة متساكني الجهة والمؤسسات والجمعيات المنتصبة بها وصيانة المنشآت الخاصة بها، وتعمل على تنظيم النقل غير الحضري داخل الجهة ودعمه والعمل على تحسين خدماته.

تعهد الجهة بمقتضى الفصل 115 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 بإعداد أمثلة الهيئة الترابية والتنمية التي ينص عليها القانون والتي تدخل في إطار اختصاصها

وتُصادق عليها مجالسها المنتخبة وذلك بالتنسيق مع السلطة المركزية حسب إجراءات يضبطها التشريع الجاري به العمل.

وفي صورة اعداد السلطة المركزية لوثائق التهيئة الترابية التي ترجع لها بالنظر، والتي نص عليها التشريع المتعلق بالتهيئة الترابية، فإنها تستشير الجهات وكذلك الأقاليم وجوبا حول هذه الوثائق التي أعدتها، وعلى الجماعات المحلية، من جهة أخرى، عند القيام بهذه الأعمال احترام التشريع الوطني المتعلق بالمجال الترابي، والتشريع المتعلق بالتهيئة والتعمير، وعليها الأخذ بعين الاعتبار المشاريع ذات المصلحة العامة<sup>27</sup>.

تعمل المجالس الجهوية كذلك على وضع مخططات ومشاريع التنمية الجهوية، وهي تمثل الغرض الأهم ومبرر وجود الجهة كجماعة محلية، ستتكفل تدريجيا برعاية التنمية الاقتصادية بالتعاون مع البلديات ومع السلطة المركزية التي ستتنازل شيئا فشيئا لفائدة المجالس المنتخبة عن جانب من دورها التنموي.

تعمل الجهة على اتخاذ مختلف التدابير الاجتماعية فيما يتعلق بالطبقات الاجتماعية الحساسة من فاقدي السند العائلي<sup>28</sup> والمسنين وكل من يحتاج إلى رعاية اجتماعية، وهي تعمل، بصورة عامة، على ضمان نجاح التدخلات والخدمات التي تقدمها، وتعمل على إدارة الحوار الاقتصادي والاجتماعي على المستوى الجهوي وذلك من خلال اللجنة الجهوية للحوار الاقتصادي والاجتماعي<sup>29</sup> على أن يتم هذا العمل مع حرص إدارة الجهة على خدمة كل المتساكنين في إطار تطبيق القانون وفق مبادئ الحياد والمساواة والنزاهة والشفافية والمساءلة واستمرارية المرفق العام والنجاعة، وتعمل على حماية مصالح الجهة وأملاكها، ويكون تطبيق القانون وفق أهداف الصالح العام والمساعدة على إنجاز المشاريع وإسداء الخدمات في أجْلِها<sup>30</sup>.

عموما، يعد هذا التمثلي في اسناد صلاحيات هامة للجهة تطورا هاما مقارنة بالمهام التي كان مكلف بها المجلس الجهوي بناء على الفصل 3 من قانون 1989 الذي اقتصر فيه دور المجلس الجهوي على المداولة والبت في بعض المسائل من قبل الميزانية والاداءات والمعالم والتصرف في ممتلكات الولاية، وإقامة علاقات تعاون مع هيئات خارجية بعد موافقة وزير الداخلية، وهذا ما حاول المشرع التونسي تجاوزه في القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية التي اعتمدت اللامركزية كأسلوب لتقسيم الصلاحيات بين

الدولة ومكونات الجماعات المحلية<sup>31</sup>، وبناء تصور تنظيمي يراعي التوازن في الصلاحيات والمهام المؤثرة على المجال الترابي وخاصة في المجال الاقتصادي.

هذا التصور المرتبطة باللامركزية خاصة بعد التعديلات التشريعية الأخيرة، يبقى على المستوى النظري فقط، وهو ينتظر التطبيق للوقوف على الصعوبات والاشكاليات التي قد تحدث نتيجة لتطبيقه على أرض الواقع خاصة فيما يتعلق بالتنافس والنزاع المفترض وجوده بين مكونات الجماعات المحلية المتواجدة على مستوى الجهة، من جهة أولى، وبين الإدارة المركزية والجهة من جهة ثانية.

### الفرع الثاني: اسناد سلطة ترتيبية للجهة

تتميز الاختصاصات الذاتية للجماعات المحلية بالتعدد والتنوع، وهي شاملة لعدد المجالات، فمنها ما يهم الضبط الإداري، ومنها ما يهم المادة العمرانية، ومنها ما يشمل المجال الاقتصادي، غير أنه من أبرز هذه الاختصاصات الذاتية للجماعات المحلية، هو تمتعها بالسلطة الترتيبية في مجال صلاحياتها الذاتية والمنقولة إليها من قبل الإدارة المركزية بناء على مبدأ التفريع.

يتم اتخاذ القرارات الترتيبية للجماعات المحلية ونشرها في جريدة رسمية خاصة بالجماعات المحلية، في صورة تحاكي السلطة الترتيبية للدولة وأن كان ذلك بشكل نسبي، والجدير بالملاحظ في خصوص هذا الجانب أن الجماعات المحلية في القانون التونسي لم تكن تتمتع بهذه الصلاحيات في ظل المنظومة القانونية لدستور 1 جوان 1959.

تمارس الجماعات المحلية السلطة الترتيبية، مبدئياً بواسطة المجلس التداولي المنتخب أو بواسطة رئيس المجلس بناء على تفويض من المجلس<sup>32</sup>، وذلك في حدود مجالها الترابي واختصاصها مع مراعاة أحكام النصوص التشريعية والترتيبية ذات الصبغة الوطنية، ويتم تصنيف هذه القرارات إلى قرارات بلدية وقرارات جهوية وقرارات إقليمية.

تحرص الجماعة المصدرة للقرار الترتيبي على التنسيق مع بقية مكونات الجماعات المحلية المختصة ترابياً، وعلى أن تكون الأحكام الترتيبية المحلية ضرورية وألاً تنال بصورة جوهرية من مبدأ المساواة أمام القانون والمرفق العام والحقوق المكفولة، ولتجنب الوقوع في هذا الخطأ، للجماعة المصدرة للأحكام الترتيبية أن تستشير المحكمة الإدارية المختصة ترابياً التي تبدي رأيها في أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ تقديم المطلب لها من قبل الجماعة.

عملا بأحكام مجلة الجماعات المحلية، يكون رئيس الجهة مكلف بالترتيب الجهوية وتنفيذ قرارات المجلس الجهوي، وهو يتخذ الترتيب الخاصة التي يقتضيها تصريف الشؤون الجهوية<sup>33</sup>. وهي أحكام أكثر تعبيرا من التشريع القديم المتعلق بالمجلس الجهوي الذي كان يقتصر على اسناد رئيس المجلس الجهوي صلاحية الترتيب المتعلقة بالبناء والمرور والجولان والطرق والتنوير والصحة والنظافة والراحة العامة خارج المناطق البلدية، وقد تغير هذا الوضع بتعميم النظام البلدي، وهذا ربما يطرح مسألة تضارب وتداخل بين السلطة الترتيبية الجهوية والسلطة الترتيبية البلدية.

ترتبط السلطة الترتيبية الجهوية من ناحية مجال ممارستها بوظيفة الجهة التنموية الاقتصادية والاجتماعية، ولئن تتقاسم هذه الوظيفة مع البلديات من ناحية، ومع السلطة المركزية التي يمثلها الوالي والمصالح الخارجية لمختلف الوزارات والمؤسسات العمومية الكبرى ذات الاختصاص، من ناحية أخرى، فهي مدعوة للعب الدور المحوري في التنمية الجهوية في كل المجالات ذات الطبيعة الجهوية.

من الناحية العملية، من الممكن أن تَحُدُّ نزاعات فيما يتعلق بممارسة السلطة الترتيبية بين رئيس الجهة، وهو الجهاز التنفيذي للجماعة، والمجلس الجهوي على اعتبار أن له الاختصاص المبدئي في ممارسة السلطة الترتيبية، لكن هذا النزاع غير محمود خاصة في علاقة الجهة بالسلط المركزية فيما يهم المشاريع التنموية، ويمكن لهذا النزاع كذلك أن يكون في علاقة بالبلديات المؤسسة القاعدية للتنظيم اللامركزي حول إمكانية التضارب بين السلطة الترتيبية الجهوية والبلدية والتي لا يمكن إجبارها مبدئيا بالتخلي لفائدة الجهة نظرا لاستقلالية مكونات الجماعات المحلية عن بعضها البعض، غير أنه فيما يتعلق بالقرارات التي تهم المسائل ذات الطبيعة الجهوية على البلدية الامتثال لقرارات الجهة وهو في نهاية الأمر امتثال لواجب احترام القانون، أما النزاعات التي ممن الممكن أن تنشأ مع السلطة المركزية تنظر فيها المحكمة الإدارية وتقرر بشأنها ما يقتضيه القانون.

إن السلطة الترتيبية، بما تعنيه من قدرة قانونية على تنظيم المجال الترابي ونشاط الجماعة المحلية في حدود دائرتها الترابية، إلى جانب العديد من الاختصاصات الأخرى الهامة، تعكس مكانة الجماعات المحلية ودورها في إدارة المجال الترابي، وتؤكد على مكانتها كأسلوب اداري تهدف من خلاله الدولة إلى استرجاع جزء من مشروعيتها من جهة، وضمان أكثر نجاعة

في إدارة مجالها الترابي من جهة أخرى، من خلال إعطاء هامش كبير من الاستقلالية والحرية للجماعات المحلية، وهو ما يتدعم أكثر بمناسبة الاختصاصات المنقولة والمشاركة في إطار مبدأ التدبير الحر.

### المطلب الثاني: توسع صلاحيات الجهة بناء على مبدأ التفريع

تنقسم الصلاحيات التي تتمتع بها الجهة، بناء على مبدأ التفريع، إلى اختصاصات منقولة من السلطة المركزية (الفرع الأول) وأخرى مشتركة معها تمارسها الجهة بالشراكة مع الإدارات المركزية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: صلاحيات الجهة المنقولة بناء على مبدأ التفريع

أشار الفصل 15 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 أنه يتم توزيع الصلاحيات المشتركة والمنقولة من السلطة المركزية بين مختلف أصناف الجماعات المحلية على أساس مبدأ التفريع، وتعود لكل صنف من الجماعات المحلية الصلاحيات التي تكون هي الأجدر بممارستها بحكم قربها من المتساكنين وقدرتها على الأداء الأفضل للمصالح المحلية<sup>34</sup>.

بناء على الفصل 321 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 يختص المجلس الجهوي مبدئياً بتصريف الشؤون الجهوية والبت فيما بكل حرية، ويتعهد بالتداول في العديد من الشؤون والمهام التي حددها الفصل المذكور، ويتم ذلك وفق لمبدأ التدبير الحر بما يعنيه من إقرار لحرية التصرف وإلغاء الرقابة السابقة على مختلف الأعمال التي يقوم بها المجلس الجهوي واخضاعها للرقابة القضائية اللاحقة بدلا عن الرقابة السابقة التي كانت سائدة في ظل منظومة دستور 1959.

تمارس الجهة العديد من الصلاحيات في مجالات متعدد سواء بوصفها صلاحيات ذاتية أو صلاحيات منقولة لها في إطار مبدأ التفريع بعد توفر شروط ومعايير معينة<sup>35</sup>، وذلك إلى جانب عدد من الصلاحيات الأخرى بالشراكة مع الإدارات المركزية، قصد ضمان أكثر ما يمكن من النجاعة والمردودية على مختلف الأعمال التي تقوم بها الدولة بمختلف أذرعها المنتشرة على المجال الترابي على مستوى المناطق المحلية، هذا التطور في الصلاحيات الذاتية للجماعات المحلية عموما والجهة خصوصا دعمه المشرع من خلال نقل العديد من الصلاحيات إلى هياكل الجماعات المحلية في إطار ما يعرف بمبدأ التفريع، وهو يفيد أن توزيع الاختصاصات على كل من الدولة وأصناف الجماعات المحلية بصورة تنازلية وفقا لقاعدة أساسية تقتضي أن يعود

الاختصاص مبدئياً للجماعة الأقرب للمواطن والتي هي الأقدر على القيام بالمهام على الوجه الأكمل، وألا تتدخل الدولة أو الجماعة الأكبر بحكم مجالها الترابي إلا عند عدم قيام الجماعة المحلية المعنية بما يوجبه القانون عليه.

وهذه الصلاحيات المنقولة، هي تلك الصلاحيات التي أحالتها الدولة من المركز إلى الجهة، والتي تستوجب أن يتم نقل الأموال والموارد الضرورية<sup>36</sup> معها إلى الجهة المعنية قصد ضمان نجاحها في القيام بمهامه الإضافية التي يفترض أن الجهة حصلت عليها على اعتبار أنها الأجدر في القيام بها<sup>37</sup>.

الجدير بالملاحظة أن هذه الصلاحيات المنقولة تتميز بالتنوع والشمولية حيث أنها تشمل العديد من المجالات منها ما يتعلق بصيانة البنية التحتية، ومنها ما يتعلق بدعم النشاط الاقتصادي، على أن تقترن وجوباً عملية نقل هذه الصلاحيات بنقل الموارد المالية والبشرية الضرورية للقيام بمهامه، وهو يعد أمر منطقي من جانب نقل الموارد الضرورية، لأن هذه الاختصاصات هي بالأساس كانت مسندة للدولة من جهة، ومن جهة أخرى، الوضعية المالية المتردية للجماعات المحلية.

وتعد منطقية كذلك، نظراً لأن ضمان إدارة ناجعة للمجال الترابي تقتضي القرب والجدارة، حيث يستبعد أن الإدارة المركزية بمختلف خصائصها قادرة على أن تتخذ قراراً بالسرعة المطلوبة وبالجودة الكافية لتجاوز وضعية محددة داخل العمق الترابي للبلاد، وهذا ربما ما يعطي مبرراً لاعتماد أسلوب اللامركزية في إدارة المجال الترابي فهو يتميز بالقرب والاستقلالية الأمر الذي يسرع في اتخاذ القرارات ويضمن جدواها.

إضافة إلى ما تقدم ذكره نشير إلى أن رئيس المجلس الجهوي الذي حل محل الوالي يتمتع بدوره بالعديد من الصلاحيات والمهام يقوم بها بوصفه رئيس المجلس الجهوي ورئيس الدائرة الترابية للجهة التي تمتد على كامل تراب الولاية، حيث له صلاحيات أصلية تتعلق برئاسة المجلس ودوره في تنفيذ قرارات المجلس الجهوي، إلى جانب بقية الصلاحيات الأخرى، من قبيل إدارة أملاك الجهة، والانتداب، وتمثيل الجهة لدى المحاكم، وله كذلك صلاحيات مفوضة من قبل المجلس الجهوي على أن يبقى التفويض سارياً ما لم يتم إنهاء العمل به.

يؤكد هذا التطور الوظيفي للجهة التراجع الواضح لدور الوالي الذي كان له الكلمة الفصل في مختلف الشؤون المحلية للولاية، والتي كان رئيسها هو رئيس المجلس الجهوي، غير

أنه نشير إلى أن هذا التراجع في مكانة الوالي يبقى نظريا فقط بسبب التغيرات التي يمر بها مشروع اللامركزية على المستوى الجهوي حيث من المنتظر أن يقوم المشرع بتعديل القانون المنظم للجماعات المحلية تماشيا مع التصور الدستوري الجديد للامركزية لتشهد هذه الأخيرة تراجعا مرتقبا في الصلاحيات والمكانة التشريعية والتنظيمية.

### الفرع الثاني: الصلاحيات المشتركة بين الجهة والإدارة المركزية

أشار الفصل 15 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 أنه توزع الصلاحيات المشتركة مع الجماعات المحلية وفقا لمبدأ التفريع بما يفيد ضرورة أن تكون هذه المشاركة مع الجهة الأقرب والاجدر للقيام بالمهمة.

وحدد القانون المذكور أعلاه عددا من المجالات التي تمارس فيها الجهة اختصاصات مشتركة مع السلطة المركزية والتي تفترض التنسيق بينهم، بالنظر للانعكاسات المنتظرة لها على فضاء يتجاوز الدائرة الترابية للجهة الواحدة، وهي اختصاصات في أغلبها ذات طبيعة تنموية واقتصادية يصعب على مختلف الأطراف القيام بها بصفة منفردة، وهو ما أكدته التجربة منذ الاستقلال فلا يمكن تصور منظومة تنموية ناجحة لا تأخذ بالبعد اللامركزي في إدارة الشؤون الاقتصادية ورسم السياسات التنموية، وهذه الرغبة في إضفاء أكبر قدر من النجاعة على التدخل الإداري كان سبباً حاسماً في تبني دستور 27 جانفي 2014 للخيار اللامركزي في إدارة المجال الترابي، لا كأسلوب اداري فقط، بل وكنظام تنموي يقوم على تصور تشاركي بين الإدارة اللامركزية المعبرة على مشاغل المواطن المحلي والإدارة المركزية التي تتكفل برسم السياسات والتوجهات والخيارات الكبرى للدولة في مختلف المجالات.

أشار الفصل 297 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 إلى أن الجهة تعمل بالشراكة مع الإدارة المركزية على وضع مخططات للتهيئة الترابية بالجهة وفق القانون الجاري به العمل، باعتماد الآليات التشاركية المناسبة، وهو ما يعد تطور في هذا الجانب، حيث لم يكن هناك ما يعرف بالأمثلة الترابية الجهوية في القانون التونسي، وهذا التطور مرده الخصوصية التي تتمتع بها الدوائر الترابية الجهوية، وهو ما دفع بالدولة في بداية الأمر إلى اعتبارها دائرة ترابية يستوجب تركيز هياكل الإدارة المركزية عليها، وفي مرحلة ثانية، بأن هذه الدائرة الترابية يجب اعتبارها جماعة محلية تتمتع بالشخصية القانونية، ويجب أن تعمل وفق نظام يخول لها التدخل بكل حرية في مجالها الترابي، وهو نظام اللامركزية.

يتأكد هذا التوجه كذلك من خلال ما أقره الفصل 297 المذكور أعلاه حول ضرورة الشراكة بين الدولة والجهة في انجاز المناطق الصناعية والحرفية والتجارية والسياحية مع المنشآت العمومية المختصة، والاحاطة بالمستثمرين المنتصبين بالجهة ودعم باعثي المشاريع بها، والتجهيزات العمومية ذات البعد الجهوي المتعلقة خاصة بمسالك التوزيع والبيئة والثقافة والرياضة والشباب والشؤون الاجتماعية والتشغيل والمسنين.

إضافة إلى هذا الدور الاقتصادي التشاركي للجهة، أشار الفصل المذكور أعلاه لعمل الإدارة المركزية والجهة بالشراكة في إطار الجانب الاجتماعي حيث نص الفصل 297 من نفس القانون على أنه تعد اختصاصات مشتركة بين الجهة والدولة المسائل المتعلقة بدعم الأنشطة الثقافية والرياضية والاجتماعية بالجهة، ووضع برامج تكوين مهني تراعي خصوصيات الجهة ودعمها للمساعدة على تشغيلية الشباب بالتعاون مع المؤسسات التعليمية والمؤسسات الاقتصادية.

تشمل الصلاحيات المشتركة دعم انفتاح المؤسسات التعليمية ومؤسسات التكوين المهني والمؤسسات الجامعية ومراكز البحث العلمي على المحيط الاقتصادي والثقافي بالجهة، على أن تمارس مختلف هذه الصلاحيات المشتركة بين الجهة والسلطة المركزية على أساس التصرف الرشيد في المالية العمومية والأداء الأفضل للخدمات<sup>38</sup>، وأشار الفصل 13 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 على أن الجماعات المحلية تباشر هذه المهام بالتنسيق والتعاون مع الإدارة المركزية على أساس التصرف الرشيد في المالية العمومية والاداء الأفضل للخدمات، على أن تضبط شروط وإجراءات تنفيذ الصلاحيات المشتركة بقانون بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للجماعات المحلية<sup>39</sup>، وهو ما يؤكد ضرورة التنسيق بين الجماعات المحلية المعنية والدولة، ونتيجة لهذا تستثنى الاختصاصات المشتركة من مقتضيات مبدأ التدبير الحر الذي يضمن للجماعات المحلية حرية التصرف في شؤونها المحلية دون وصاية من أي جهة، وهذا ما من شأنه أن يخلق حركية نشيطة على مستوى المناطق المحلية.

عموما، يمكن القول أن هذا التنظيم الجديد لعلاقة الإدارة المركزية بالجماعات المحلية يبدو طموحا سعى من خلاله المشرع التونسي لإعطاء دور أكبر للمجالس المحلية في رسم السياسات العامة الاقتصادية ولعب دور أكثر فاعلية في التنمية نظرا لما تتمتع به من مشروعية انتخابية وتعبير عن إرادة ناخبها، ولكن لا يجب فهم كل هذا التطور بمعزل عن

واقع الجماعات المحلية التي تفتقر للموارد المالية والبشرية الضرورية للتكفل بكل ما اسند لها من مهام، وكذلك في عدم رغبة السلطة المركزية في التخلي عن جزء مهم من سلطتها لفائدة هاته الجماعات، فان سعت الدولة لإصدار النصوص القانونية الضرورية لوضع أسس هذا النظام سواء على مستوى النص الدستوري أو القانون الأساسي، فإنها لا يمكن أن تضمن نجاح هذه التجربة، الأمر الذي يجعلها تحت خطر محقق بها وبهاكلها المركزية والجهوية، سواء حول وضعها المالي المتردي أو تحكم السلطة المركزية بها تحت هاجس حماية الدولة من التفكك، وخطر عدم الاستقرار السياسي والتشريعي الذي يؤثر على تبني اللامركزية كخيار تنظيبي وتنموي وهو ما يعزز فرضية عودة الوالي للهيمنة على الحياة العامة في المستوى الجهوي.

### الخاتمة

- من خلال هذا البحث توصلنا إلى أن تبني التنظيم اللامركزي يعكس رغبة السلطة الحاكمة في اعتماد خيار تنظيبي أكثر قربا من المواطن تضمن من خلاله الاصغاء الجيد لحاجيات هذا الأخير وضمان مساهمته في إدارة الشأن العام المحلي والوطني من خلال توفير الإطار المؤسسي والآليات القانونية الكفيلة بتحقيق إرادته محليا ولضمان تحقيق التنمية المنشودة.

هذه الأهداف النبيلة أصبحت محل سؤال في التشريع التونسي خاصة بعد التقلبات السياسية الأخيرة التي شهدت إثرها الجمهورية التونسية إلغاء دستور 27 جانفي 2014 الذي مثل تطورا هاما في مستوى التنصيب الدستوري على الجماعات الحلية وما تعلق بها من مبادئ وأسس قانونية ليتم تعويضه بدستور 25 جويلية 2022 الذي لم يكن بنفس حماس المؤسس في دستور 2014، حيث اكتف بفصل وحيد حدد فيه مكونات الجماعات المحلية وتخلي عن بقية المواد القانونية الأخرى التي وردت بالبواب السابع من الدستور القديم وهو ما يؤسس لتراجعات أخرى على مستوى تبني منظومة اللامركزية.

ألقت الازمة السياسية التونسية بظلالها على الجماعات المحلية فتم في مرحلة أولى إصدار المرسوم عدد 9 لسنة 2023 مؤرخ في 8 مارس 2023 يتعلق بحلّ المجالس البلدية انتهت به السلطة الحاكمة وجود أول مجالس بلدية منتخبة على معنى القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية التي تم تعديلها في مرحلة لحقه بموجب

المرسوم عدد 10 لسنة 2023 مؤرخ في 8 مارس 2023 يتعلّق بتنظيم انتخابات المجالس المحلية وتركيبه المجالس الجهوية ومجالس الأقاليم.

عرفت مكونات الجماعات المحلية في التشريع التونسي تطورا هيكلياً جديداً تمثل في إحداث "المجالس المحلية" كجماعة محلية قاعدية جديدة تكون دائرتها الترابية مساوية للدائرة الترابية للمعمدية ويتم انتخابها بصورة مباشرة على أساس الافراد، في حين تراجع على اعتماد آلية الانتخاب كمبدأ عام في تكوين مختلف مكونات الجماعات المحلية والتي من بينها المجلس الجهوي وتعويضها بالآلية القرعة في تكوين تركيبة المجلس الجهوي والتي تتم من بين أعضاء المجالس المحلية المنتخبين دون سواهم ويكون ذلك لمدة ثلاثة أشهر على قاعدة التداول في التمثيلة.

شملت التراجعات المتعلقة بالمجلس الجهوي كذلك انتخاب رئيس المجلس الجهوي والذي أصبح يعين بناء على آلية القرعة من بين أعضاء المجالس المحلية لمدة ثلاثة أشهر وفق ما يقتضيه القانون، في حين لم يشر المشروع التونسي للجان المكونة للمجلس الجهوي لا من حيث عددها ولا طرق تكوينها ولا دورها غير أنه من المرجح أن يتم إلغاء هذه اللجان من تركيبة المجلس الجهوي.

بصورة عامة تتميز وضعية المجلس الجهوي في القانون التونسي بالضبابية نتيجة التذبذب وعدم استقرار تركيبته وعدم وضوح دوره، الذي يبدو أنه تحول إلى هيئة تمثيلية للمجالس المحلية على المستوى الجهوي، ويتأكد هذا الرأي خاصة من خلال التركيبة المختلطة للمجلس والتي تشمل ممثلين عن الإدارة المركزية، إضافة إلى عدم استقرار تركيبة المجلس وتغيرها الدائم والمستمر كما أشرنا سابقا.

- في إطار التوصيات المقترحة بناء على هذا البحث فإنه يجدر بالمشروع التونسي أن يعمل على تنقيح القانون المنظم للجماعات المحلية لإعادة ضبط تركيبة المجلس الجهوي والآليات القانونية المعتمدة في تكوينه قصد إيجاد قدر من الاستقرار يضمن للمؤسسة قيامها بمهامها والدور المطلوب منها.

من الأفضل أن يعيد المشروع التونسي النظر في آلية تكوين المجلس الجهوي وتبني آلية الانتخاب المباشر لمدة نيابية تستمر خمسة سنوات يضمن من خلال استقرار هذه الجماعة المحلية بصورة تمنحها الفرصة للقيام بمهامها وتمنحها أكثر شرعية انتخابية لا يمكن أن توفرها آلية القرعة.

ضرورة اتجاه المشرع التونسي إلى ضبط علاقة المجلس الجهوي بالوالي ورفع الغموض عن دور كل منهما وذلك من خلال إدخال التعديلات القانونية الضرورية في مجال ممارسة الاختصاصات الذاتية والمحالة والاختصاصات المشتركة، وهذا ما يضمن نجاح المؤسستين وخلق نوع من الانسجام والتكامل بينها وتجنب اجهاض مشروع اللامركزية على المستوى الجهوي وتجنب هيمنة الإدارة المركزية على هذه المؤسسة من جديد.

### الهوامش:

- <sup>1</sup> دستور الجمهورية التونسية المؤرخ في 25 جويلية 2022، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد خاص، بتاريخ 18 أوت 2022.
- <sup>2</sup> دستور الجمهورية التونسية المؤرخ في 27 جانفي 2014، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد خاص، مؤرخ في 10 فيفري 2014. (تم أنهاء العمل به).
- <sup>3</sup> القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية، الصادر بالرائد للجمهورية التونسية عدد 39، مؤرخ في 15 ماي 2018.
- <sup>4</sup> مرسوم عدد 10 لسنة 2023 مؤرخ في 8 مارس 2023 يتعلق بتنظيم انتخابات المجالس المحلية وتركيبية المجالس الجهوية ومجالس الأقاليم، صادر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 24، مؤرخ في 9 مارس 2023.
- <sup>5</sup> **TARCHOUNA Lotfi**, « L'encadrement constitutionnel de la décentralisation en Tunisie à travers la constitution du 27 janvier 2014 », Mélanges en l'honneur du doyen su Hafedh BEN SALAH, centre de publication universitaire : laboratoire des sciences constitutionnelles, administratives et financières, Tunis, 2018, p 9., p9
- <sup>6</sup> الفصل الأول من القانون الأساسي عدد 11 لسنة 1989 مؤرخ في 4 فيفري 1989، يتعلق بالمجالس الجهوية، صادر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 10، مؤرخ في 10 فيفري 1989، كما تم اتمامه بالقانون الأساسي عدد 119 لسنة 1993 المؤرخ في 27 ديسمبر 1993.
- <sup>7</sup> **TARCHOUNA Lotfi**, o.p. Cit, p 9
- <sup>8</sup> القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.
- <sup>9</sup> الفصل 293 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.
- <sup>10</sup> الامر الرئاسي عدد 197 لسنة 2021، المتعلق بحذف وزارة الشؤون المحلية وإلحاق مشمولاتها وهيكلها المركزية والجهوية بوزارة الداخلية، الصادر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 109، مؤرخ في 24 نوفمبر 2021.
- <sup>11</sup> **MECHERFI Amal**, « La décentralisation régionale au Maroc : Etat des lieux et perspectives », La décentralisation et la démocratie locale : enjeux et perspectives, actes du colloque international tenu à Hammamet du 30 juin au 2 juillet 2011, Tunisie, Centre de formation et d'appui à la décentralisation (CFAD), Tunis, 2011, p 23.
- <sup>12</sup> الفصل 293 القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.
- <sup>13</sup> البكوش ناجي، اللامركزية من أجل الديمقراطية: قانون الجماعات المحلية، الطبعة الأولى، بدعم من مؤسسة هانس زايدل الألمانية، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2022، ص 86.
- <sup>14</sup> الفصل 146 وما بعده القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

- 15 الفصل 126 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.
- 16 الفصل 4 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.
- 17 الفصل 5 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.
- 18 الفصل 21 من مرسوم عدد 10 لسنة 2023 مؤرخ في 8 مارس 2023 يتعلّق بتنظيم انتخابات المجالس المحلية وتركيبه المجالس الجهوية ومجالس الأقاليم.
- 19 محتوى الفصل 6: " يتركب المجلس الجهوي من: الوالي: رئيسا، أعضاء مجلس النواب الذين تم انتخابهم بدائرة الولاية أو بدوائرها أعضاء، رؤساء المجالس القروية المنصوص عليها بالفصل 49 من هذا القانون أعضاء، يحضر جلسات المجلس رؤساء المصالح الجهوية الراجعة بالنظر للإدارات المعنية التابعة للدولة، وكما يحضر جلسات المجلس عدد من الأشخاص لا يتجاوز العشرة لهم خبرة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية، ويقع تعيينهم من طرف الوالي حسب المواضيع المدرجة بالدورة نظرا لتجربتهم وكفاءتهم، يتأسس الوالي جلسات المجلس ويسهر على حسن سيرها دون المشاركة في التصويت، لا يمارس حق التصويت خلال دورات المجلس وجلساته الا الأعضاء المشار إليهم بالفقرات 2 و3 و4 من هذا الفصل.".
- 20 الفصل 299 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بالجماعات المحلية.
- 21 القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014، مؤرخ في 26 ماي 2014، متعلق بالانتخابات والاستفتاء، كما تم تنقحه بموجب القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017، صادر بالرائد الرسمي عدد 14، مؤرخ في 17 فيفري 2017.
- 22 الفصل 307 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.
- 23 الفصل 308 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.
- 24 الفصل 309 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.
- 25 **VANDELLI Luciano**, « La gouvernance locale démocratique », La décentralisation et la démocratie locale : enjeux et perspectives, actes du colloque international tenu à Hammamet du 30 juin au 2 juillet 2011, Tunisie, Centre de formation et d'appui à la décentralisation (CFAD), Tunis, 2011, p128.
- 26 الفصل 106 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية: " يصادق مجلس الجماعات المحلية على مخططات التنمية المحلية ويأخذ بعين الاعتبار: مقتضيات التنمية المستدامة، تحفيز الشباب لبعث المشاريع، المساواة وتكافؤ الفرص بين الجنسين، دعم الشغل، دعم ذوي الإعاقة، مقاومة الفقر، التوازن بين مناطق الجماعة المحلية"
- 27 الفصل 118 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.
- 28 الفصل 321 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.
- 29 الفصل 354 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.
- 30 الفصل 340 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.
- 31 **VERPEAUX Michel, RIMBAULT Christine, WASERMAN Franck**, Les collectivités territoriales et ma décentralisation, 9 éditions, la documentation française, Paris, 2016, p 6.
- 32 الفصل 26 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.
- 33 الفصل 337 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.
- 34 **TARHOUNA Lotfi**, o.p. Cit, p15.
- 35 **TARHOUNA Lotfi**, IBID, p 29.
- 36 الفصل 298 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

<sup>37</sup> الفصل 134 من دستور الجمهورية التونسية مؤرخ في 27 جاني 2014.

<sup>38</sup> الفصل 297 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

<sup>39</sup> نص الفصل 141 من دستور 27 جانفي 2014 على احداث المجلس الأعلى للجماعات المحلية ينظر في المسائل المتعلقة بالتنمية والتوازن بين الجهات ولإبداء الرأي في كل ما يهم الجماعات المحلية، يتركب من مختلف أصناف الجماعات المحلية والكفاءات الوطنية المختصة في الشأن المحلي ويكون مقره خارج العاصمة، لم يتم تكوين هذا المجلس لعدم اكتمال مسار اللامركزية.