

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الشيخ العربي التبسي

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه علوم في القانون العام تخصص قانون إداري

والموسوم بـ:

علاقة الوالي بالبلديات في التشريعين الجزائري والتونسي

تحت إشراف

أ.د خليفي عبد الرحمان

إعداد الطالب:

حميدان عبد الرزاق

أمام لجنة المناقشة:

الرقم	الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
1	محمد كنازة	أستاذ التعليم العالي	جامعة العربي التبسي تبسة	رئيسا
2	عبد الرحمان خليفي	أستاذ التعليم العالي	المدرسة العليا للضمان الاجتماعي	مشرفا ومقررا
3	أسامة جفالي	أستاذ محاضر - أ -	جامعة العربي التبسي تبسة	ممتحنا
4	التهامي مباركي	أستاذ محاضر - أ -	جامعة العربي التبسي تبسة	ممتحنا
5	ياسين قوتال	أستاذ التعليم العالي	جامعة خنشلة	ممتحنا
6	إبراهيم ملاوي	أستاذ التعليم العالي	جامعة أم البواقي	ممتحنا

نوقشت بتاريخ: 2024/10/09

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَقُلْ لَعَلَّكُمْ

فَتَسِرُوا إِلَى اللَّهِ عَاكِفِينَ فِي هَيْئِهِمُ الْمُسْتَكْبِرِينَ

شكر وتقدير

الحمد لله وحده والصلاة والسلام على من لا نبي بعده، وعلى آله وصحبه ومن تبعه بإحسان إلى يوم الدين، أتقدم بالشكر أولاً لله عز وجل صاحب الفضل العظيم، في إتمام هذا البحث ونحمده على توفيقه لنا فله كل الفضل.

كما أتقدم بجزيل الشكر والعرفان لعائلتي الكريمة لدعمها وتشجيعها الدائم و المتواصل، والشكر والعرفان وكبير الامتنان للأستاذ الفاضل خليفي عبد الرحمن، الذي شرف الأطروحة بإشرافه ، وأفاض عليها وأنار طريقي بتوجيهاته ونصائحه، فجزاه الله خير الجزاء، كما أشكر كل من ساعدني في إنجاز هذا العمل المتواضع من قريب أو من بعيد.

إهداء

إلى من كلل العرف حديثه ومن علمني أن النجاح لا يأتي إلا بالصبر والإصرار، إلى النور الذي أنار دربي والسراج الذي لا ينطفئ نوره بقلبي أبداً، من بذل الغالي والنفيس واستمدت منه قوتي واعتزازي بذاتي

والدي العزيز (رحمه الله وطيب ثراه).

إلى من جعلت الجنة تحت أقدامها وتسهل الشدائد بدعائها، إلى الإنسانية العظيمة التي لا طالما تمننت أن تقر عينها لرؤيتي في يوم كهذا

أمي العزيزة.

إلى أحسن من جمعني بها القدر، إلى من كانت لي سنداً خفياً ودافعاً قوياً، إلى من حثتني دائماً وغرست فيا الأمل والإرادة

زوجتي وأم أولادي.

إلى براعم عائلتي الصغيرة وسر سعادتها، إلى من أضافوا إلى حياتي طعماً خاصاً، أبناءي وقرة عيني، كل باسمه، جاسر، فرات، محمد. فاحفظهم يا رب بعينك التي لا تنام، ولا ترني فيهم مكروها ما أحييتنا.

إلى ضلعي الثابت وأمان أيامي، إلى من شددت عضدي بهم فكانوا لي ينباع أرتوي منها، إلى قرة عيني إلى إخواني وأخواتي الغاليين

قائمة المختصرات

1. ج ر: جريدة رسمية.
2. ع: عدد.
3. ص: صفحة.
4. ص ص: من الصفحة ... إلى الصفحة...
5. د س: دون سنة نشر.
6. د ط: دون طبعة.
7. د. م. ج: ديوان المطبوعات الجامعية.
8. م. ج. م: مجلة الجماعات المحلية.
9. ر. ر: رائد رسمي.

مقدمة

إحاطة بالموضوع:

يعتبر موضوع اللامركزية الإدارية من الموضوعات التي حظيت بأهمية كبرى على صعيد القانون الدستوري والإداري، حيث يعتبر هذا الموضوع من الضروريات الحتمية في الدول الحديثة، حتى تقوم بواجباتها وتنهض بوظائفها من خلال تنظيم جهازها الإداري بما يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية وبيان تشكيلاتها، وبالنتيجة تحديد اختصاصاتها وحصر مجال ممارسة هاته الاختصاصات.

لقد اختلفت الدول في مناهج وأساليب تنظيماتها الإدارية وهذا تبعا لظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، إلا أنها لا يمكن أن تخرج عن أحد النظامين سواء اللامركزي أو المركزي، أو النظام الممزوج بينهما، فإذا كان النظام المركزي يقوم على جمع مظاهر النشاط الإداري بيد السلطة المركزية، والذي يقوم جهاز الحكومة فيها بإنجاز كل الوظائف الإدارية، وهذا انطلاقا من أمرين.

- استئثار الحكومة المركزية بالوظيفة الإدارية.

- قيام التنظيم الإداري على أساس التسلسل الهرمي للسلطة وعلى التبعية الإدارية

والسلطة الرئاسية.

بالمقابل نجد أن النظام اللامركزي يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين الجهاز المركزي في الدولة وبين الجهاز الإداري المحلي، والذي يباشر وظائفه تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية، ومنه فإن اللامركزية الإدارية تقوم على أمرين هما: الاستقلال في الإدارة وإشراف السلطة المركزية وبسط رقابتها عليها.

من هنا يمكن القول أنّ المركزية تقابلها اللامركزية الإدارية، وهذا على اعتبار أن السلطة في النظام اللامركزي لا تتمتع بكونها السلطة الوحيدة في الدولة، وإنما توجد مجموعة من الشخصيات القانونية والمنوطة باختصاصات مرتبطة بها فقط.

لقد حلت الدولة الحديثة محل النظام الاقطاعي، فأصبح من الواجب عليها أن تفعل سيادة حكم القانون على كل أجزاء الدولة وكذا على جميع الأفراد وهذا من أجل استقرار السلطة المركزية، حيث كان نشاط الدولة مقصورا على ما يسمى بوظائف السيادة، مما أظهر نوعا من الفشل في تلبية حاجات المواطن ما أدى إلى ظهور إرادة شعبية تصبو للمشاركة في ممارسة السلطة على المستوى المحلي، فقامت الدولة هنا بالانتقال إلى سياسة التسيير اللامركزي من خلال خلق أجهزة إدارية محلية كتجسيد لحكم المواطن لنفسه ولتفعيل المسألة الديمقراطية.

إن اللامركزية هي خيار سياسي يقوم على الاعتراف بوجود مصالح محلية مستقلة و متميزة على مصالح الهيئات المركزية، وينتخب جهاز إدارتها من طرف سكان المنطقة أنفسهم، وهذا حتى يشارك المواطن في تسيير شؤونه المحلية، وتتجسد فكرة اللامركزية من خلال هياكل متميزة عن الدولة، وتتمتع بشخصية معنوية واستقلال إداري ومالي، وتكفل بإدارة شؤونها المحلية تحت إشراف ورقابة الدولة.

بالنظر إلى الوضع في كل من الجزائر وتونس، فقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري وكذا نظيره التونسي بنظام اللامركزية في التسيير المحلي، وهذا من خلال توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية، حيث نص المشرع الجزائري في المادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2020 صراحة بأن الجماعة الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية، كما نص المشرع التونسي في دستور 2014 على أن الجماعات الإقليمية هي الجهة والبلدية، وهو ما أكدته فيما بعد قانون الجماعات المحلية لسنة 2018.

بالرجوع إلى أحكام كل من قانون البلدية الجزائري ومجلة الجماعات المحلية التونسية، نجد أن كلا التشريعين اعتمد على مبدأ الانتخاب في تشكيل هيئات البلدية (يقصد هنا الهيئة التداولية والهيئة التنفيذية)، ويعد الوالي في كلا النظامين متصرفا باسم السلطة المركزية، ويتخذ قراراته باسمها وهذا في الكثير من القضايا خاصة ما تعلق منها بالشؤون المحلية، وعليه يعتبر الوالي همزة الوصل بين السلطتين المركزية واللامركزية،

وذلك بالرغم من تبني المؤسس الدستوري التونسي مبدأ التدبير الحر والذي لم يذهب إليه المؤسس الدستوري الجزائري، وهو ما يجعل من مركز الوالي ذو أهمية بالغة.

في هذا السياق، تتدرج دراستنا لموضوع علاقة الوالي بالبلديات في الجزائر وتونس، وهذا على اعتبار أنه ومن بين كل الأجهزة الإدارية للدولة نجد أنه يحتل موقعا مهما في النظامين الجزائري والتونسي، مما يجعل منه أهم وأبرز ممثل للدولة على المستوى القاعدي (المحلي)، فهو بذلك المؤتمن على سلطة الدولة والمسؤول المباشر على تنفيذ السياسات العامة لها، ويعين من طرف السلطة التنفيذية ويعمل باسم الدولة على المستوى المحلي.

أهمية الموضوع:

إنطلاقا من الأهمية القصوى التي تحظى بها المجالس المحلية خاصة البلدية على اعتبار أنها المجالس القاعدية ومجال لمشاركة المواطن في اتخاذ القرار، وباعتبارها أساسا لكل الديمقراطيات الحديثة، وإنطلاقا من الأهمية القصوى كذلك لمنصب الوالي باعتباره صورة من صور المركزية، فإنه كان لزاما علينا البحث في العلاقة بين الوالي والبلدية، على اعتبار أن الأول معين ويتمتع بصلاحيات واسعة والثانية منتخبة، ومجال لمشاركة المواطن في صنع واتخاذ القرار، وبالنتيجة التصدي لكافة التصرفات والسلوكيات التي من شأنها المساس بحق المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار وهذا حفاظا على المراكز القانونية.

على هذا الأساس بات على المشرع السهر على حماية المجالس البلدية وتمكينها من ضمانات تحد من تعسف الوالي، وهذا من خلال تكريس مبادئ الديمقراطية المحلية مع التقليص من مظاهر السلطة الوصائية، وهذا على غرار المشرع التونسي الذي ألغى كل مظاهر الوصاية خاصة السابقة منها، وهذا حتى تقوم المجالس البلدية بمهامها على آخر وأكمل وجه.

إنه وفي كل مرة تكون هناك اصلاحات باسم الجماعات المحلية وهو ما يوجب علينا ربطها بسلطات الوالي، وهذا على أساس أن هذا الأخير يتمتع بعدة وضعيات قانونية، فتارة يمثل الدولة وتارة أخرى يمثل الولاية، ويعتبر على السلطة الوصية على المجالس المحلية القاعدية، وهو بذلك همزة الوصل بين اللامركزية والمركزية فيتم تعيينه من طرف السلطة التنفيذية، الأمر الذي يثير التساؤل حول أن هذا التعيين يأتي من قبيل الحفاظ على سياسة الدولة ووحدها أو على سبيل الإشراف والتسيير، وعليه وجب التعرف على المكانة التي يحتلها في كلا النظامين الجزائري والتونسي.

أسباب اختيار الموضوع:

بات من الضروري تسليط الضوء على المجالس المحلية البلدية وعلاقتها بالوالي وهذا في المنظومة القانونية الجزائرية ومقارنتها بنظيرتها التونسية، وذلك بغرض تقييمها وتحليلها والوقوف على ما سوف يتم التوصل إليه من نتائج، بالإضافة إلى جملة من الاعتبارات الشخصية والموضوعية.

الأسباب الذاتية:

هناك رغبة شخصية من الباحث في البحث مجال المجالس البلدية والوالي باعتبارها من أكثر المواضيع أهمية في مجال اللامركزية الإدارية، والبحث في هذا الموضوع لم يكن وليد الصدفة، بل كان نتاج تفكير متواصل و مستمر، فهو امتداد لبحث شخصي سابق في إطار مذكرة الماجستير المعنونة بـ"تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية الإدارية"، وهذا نظرا للشغف الكبير والاهتمام بمواضيع الإدارة المحلية.

بالإضافة إلى ما ذكر، فإن الواقع المعاش والذي أظهر أشياء لا يمكن لأحد نكرانها وهي اضمحلال مظاهر استقلال الجماعات المحلية القاعدية البلدية مقارنة بتعسف الوالي، وهذا على اعتبار أن انتخاب المجالس المحلية أفرز فئة منتخبة غير واعية ولا كفاءة وغير قادرة على القيام بالأدوار المنوطة بها، مما جعل الوالي يفرض هيمنته

المطلقة على تلك المجالس، وهو ما تنتج عنه انعدام الثقة بين المواطن وممثليه على مستوى المجالس المحلية خاصة منها البلدية.

الأسباب الموضوعية:

لطالما كان موضوع علاقة الوالي بالبلدية من المواضيع التي أثارت جدلا واسعا بين الباحثين، وهذا في كلا النظامين الجزائري والتونسي، بالإضافة إلى قلة البحوث والدراسات في هذا المجال ووجود نظريات قانونية مسّت المنظومة التشريعية المسيرة للمجالس المحلية والاصلاحات التي تعرضت لها خاصة المنظومة التونسية.

إشكالية الموضوع:

أدى النقاش الدائر على الصعيدين الجزائري والتونسي حول مسألة العلاقة بين الوالي والبلدية إلى بروز مفاهيم حديثة من شاکلة الوصاية، الرقابة، السلطة الرئاسية وغيرها من المصطلحات، وأصبحت هاته المفاهيم متداولة بكثرة على صعيد التنظيم الإداري باعتبارها غاية تتصدر اهتمام الباحثين ورجال القانون والسياسة على حد سواء، وهذا من أجل قيام دولة قوامها الديمقراطية المحلية من أجل تحقيق تنمية تتماشى وتصورات الدولة الجزائرية والتونسية.

بهذا الصدد، بادرت الجزائر وتونس إلى صياغة جملة من القوانين تنظم المجالس البلدية وكذا صلاحيات الولاية وتنظيم العلاقة بينهما، وهذا بحثا منها على أدوات فعالة من شأنها تحقيق الأهداف المتوخاة من خلال هاته الإصلاحات، ومنه سنعالج هذا الموضوع من خلال طرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى وفق كل من المشرع الجزائري والتونسي في وضع الأطر القانونية التي تحكم العلاقة بين الوالي كونه معين من طرف السلطة المركزية والبلدية التي أسست على الديمقراطية الانتخابية والاستقلالية الإدارية؟.

أهداف دراسة الموضوع:

تتمثل أهداف دراسة هذا الموضوع في أهداف علمية نظرية وأخرى عملية تطبيقية:

• الأهداف العلمية:

يتمثل الهدف العلمي من خلال هاته الدراسة في إثراء المكتبة القانونية من خلال ما تم التوصل إليه من نتائج، على اعتبار أن معالجة مثل هاته المواضيع سيتم وفقا لمنهجية قانونية تفصيلية في شكل دراسة مقارنة مع محاولة الاعتماد على النصوص القانونية الحديثة.

• الأهداف العملية

يكمن الهدف العملي من هذه الدراسة في الوصول إلى استكشاف الآليات التي من شأنها الارتقاء بالمجالس المحلية البلدية وجعلها تتماشى والمبادئ التي أسست من أجلها.

المنهج المتبع:

لا يمكن أن تقتصر هاته الدراسة على منهج محدد بعينه، وإنما يجب ان تركز على مجموعة كاملة من المناهج وهذا من أجل تحقيق الأهداف المرجوة من خلال هذا البحث.

• المنهج التحليلي:

المنهج التحليلي هو المنهج الغالب والرابط بين مختلف فقرات وفصول هذا البحث، وهذا من أجل القراءة النقدية التحليلية لمختلف النصوص التشريعية الخاصة بالمجالس البلدية وكذا المتعلقة بمنصب الوالي، وهذا في كلا التشريعين الجزائري والتونسي، من خلال دراسته واستنباط وتحديد المبادئ التي تحكم المجالس البلدية في كلا التشريعين، وكذا استنباط صلاحيات الوالي التي من شأنها أن تكون بعلاقة مع المجالس البلدية.

• المنهج التاريخي:

على اعتبار أن هناك عدة نقاط يستلزم معها الرجوع إلى بعض النصوص القديمة ودراسة مدى تطورها من خلال إلغائها وتعديلها وهذا في كلا التشريعين، فقد تمت الاستعانة بالمنهج التاريخي.

• المنهج المقارن:

يعتبر المنهج المقارن أهم منهج في هاته الدراسة، حيث سيتم توظيفه على جل عناصر البحث، وهذا من أجل مقارنة الأحكام والقواعد القانونية المتعلقة بالمجالس البلدية والمتعلقة بالوالي، وهذا في كلا النظامين، بهدف إظهار مواطن التشابه والاختلاف مع محاولة استدراك مواطن التمايز والقصور في كل منظومة قانونية.

الدراسات السابقة

على اعتبار أن من مبادئ البحث العلمي مبدأ التراكمية، وأنه سلسلة من الدراسات والمعارف، تبدأ من حيث انتهى الآخرون، فكان لزوما التطرق إلى الدراسات السابقة بهذا الخصوص، ومما لا شك فيه أن الدراسات التي تمكن الباحث من الاطلاع عليها، والتي ستكتب في معرض هذا البحث كثيرة ومتنوعة، إلا أن هاته الدراسة لم تكن في قالب وشكل دراسة مقارنة بين الجزائر وتونس، وعليه تعد هاته الدراسة من بين

الدراسات الاولى من نوعها في مسألة علاقة الوالي بالبلدية، وعليه يستم عرض بعض هاته الدراسات السابقة المشابهة بشيء من الإيجاز كما يلي:

○ **الدراسة الأولى:** أطروحة دكتوراه، فايذة عمايدية (2020-2021)، قدمت بجامعة أم البواقي الجزائر، الموسومة بـ: "فعالية المجالس المحلية المنتخبة في الإدارة المحلية"، قدمت فيها الباحثة دراسة تفصيلية حول مكانة المجالس المحلية المنتخبة ضمن نظام الإدارة المحلية مع تبيان محدودية وفعالية هاته المجالس وهذا في التشريع الجزائري.

○ **الدراسة الثانية:** مذكرة ماجستير، حميدان عبد الرزاق، 2014-2015، قدمت بجامعة قسنطينة، الجزائر، الموسومة بـ: "تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية"، قدم فيها الباحث دراسة تفصيلية حول تأثير المركز القانوني للوالي على أعمال وأشخاص المجالس المحلية المنتخبة الولائية، منها والبلدية، أين توصل الباحث إلى أن الوصاية المسطرة على البلدية شأنها شأن المسطرة على المجالس الولائية، بالرغم أن الجهة الوصية للمجالس الولائية هي الوزارة المعنية، وقد توصل الباحث بأن الوالي هو رئيس الجمهورية على مستوى الولاية وأن كل التقارير المرفوعة للجهات الوصية المركزية تكون بمعرفة الوالي.

○ **الدراسة الثالثة:** مذكرة ماجستير، خولة شوشان، (2020-2021)، قدمت بجامعة سوسة، تونس، الموسومة بـ: "تطور علاقة رئيس البلدية بالوالي"،

قدمت فيها الباحثة دراسة تاريخية تحليلية تفصيلية حول تطور العلاقة بين رئيس البلدية وبين الوالي، أين توصلت الباحثة على أن العلاقة بين رئيس البلدية والوالي تعتبر من أهم العلاقات التي شهدت تطورا كبيرا في ظل تغيير النظام السياسي، فقد كانت علاقة تشكو من العديد من الإشكالات التي كانت تمس بمبادئ اللامركزية إلى غاية صدور دستور 14 جانفي 2014، والذي فعل مبدأ التدبير الحر وألغى كل أشكال الرقابة السابقة.

○ **الدراسة الرابعة:** مذكرة ماجستير، زينب العيشوية (2020-2021)، قدمت بجامعة صفاقس، تونس، الموسومة بـ: "اعتراض الوالي على قرارات الجماعات المحلية"، قدمت الباحثة دراسة تفصيلية قانونية حول مجال اعتراض الوالي أمام القضاء الإداري وكذا أمام القضاء المالي، أين توصلت الباحثة إلى أن دور الوالي بعد استحداث مسألة التدبير الحر وبعد صدور دستور 2014، وكذا بعد صدور مجلة الجماعات المحلية، أصبح يتصف بالرقابة اللاحقة عن طريق دعوى القضاء الإلغائي والتحفظي أمام القضاء الإداري، وعن طريق الدعاوى أمام القضاء المالي إذا ما تعلق الأمر بالمال المحلي، ويعتبر هنا القضاء المالي مجالا جديدا لم يكن لمحكمة المحاسبات دراية به، كما توصلت الباحثة إلى أنه أصبح من الضروري سن مجلة خاصة بالقضاء الإداري تضم كل اختصاصات المحكمة الإدارية مع الإلحاح أن تكون متناغمة مع أحكام الدستور.

○ **الدراسة الخامسة:** مذكرة ماجستير إبتسام مقني، (2021-2022)، قدمت بجامعة صفاقس، تونس، الموسومة بـ: "الرقابة الإدارية على البلدية"، قدمت فيها الباحثة دراسة تفصيلية على مسألة عملية الرقابة الإدارية على كل هياكل البلدية بما فيها الرقابة على أعمال المجالس البلدية، وكذا الرقابة على أشخاصها، أين توصلت الباحثة إلى أن مسألة الرقابة على البلدية تبقى رهينة التزام السلطة المركزية والمحلية بالمبادئ الدستورية باحترام علوية القانون والحوكمة الرشيدة والديمقراطية المحلية، ومسألة التدبير الحر وتفعيل المساءلة والموازنة بين اللامركزية ووحدة الدولة.

صعوبات الدراسة

إن رقمنة التعليم التي انخرطت فيها جل دول العالم على غرار الجزائر وتونس، وهذا من أجل تمكين الباحثين من الوصول وكذا الحصول على المعلومات التقنية والعلمية، وكذا خلق فضاء مفتوح أمام كل باحث من أجل تسهيل عملية البحث وتقصي الحقيقة العلمية، وإغناء الباحث من المشقة وتحمل عبء التنقل من أجل الحصول على المعلومة، وهذا ربما للوقت والجهد إلا أنه وما يلاحظ أن الباحثين لا يزالون يعانون من بعض القيود التي تفرضها المؤسسات الإدارية، وهذا من خلال عدم نشر المعلومة وكذا عدم تمكين الباحثين منها، خاصة الوثائق الإدارية، وهذا راجع لجهل الإدارة وتخوفها من

الخدمة الإلكترونية، والتي تعد عائقا أمام أي باحث، وهو الأمر الذي عانينا منه أثناء إجراء بحثنا هذا.

التصريح الجزئي بخطة الدراسة:

استنادا على ما سبق، فقد تم احترام التقسيم الثنائي والمتوازن في الحفاظ على وحدة الموضوع، حيث سيتم معالجة الإشكالية والإجابة عليها وتوظيف المناهج السابقة الذكر وتفعيل الدراسات السابقة، التي سوف يعتمد عليها في هذا البحث وهذا من خلال الخطة التالية:

الباب الأول: تطور علاقة الوالي بالمجالس البلدية في التشريع الجزائري والتونسي.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للإدارة اللامركزية الإقليمية.

الفصل الثاني: علاقة الإدارة المركزية (الوالي) بالإدارة المحلية البلدية.

الباب الثاني: مجال ممارسة المجالس البلدية لصلاحياتها في مواجهة الوالي.

الفصل الأول: الازدواج الوظيفي للوالي وعلاقته بالمجالس البلدية.

الفصل الثاني: آليات تكريس دور المجالس البلدية وضمان رقابة الوالي عليها.

الباب الأول

تطور علاقة الولي

بالمجالس البلدية في

التشريعين الجزائري والتونسي

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للإدارة

اللامركزية الإقليمية

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للإدارة اللامركزية الإقليمية

إن التكوين الدستوري للتشريعين كخيار اللامركزية على غرار البلدية كصورة من صور اللامركزية، شكل توزيع الصلاحيات بين هيكلها لأنه يقوم على توزيع الصلاحيات بين السلطات والتنسيق في الأدوار بينهم، وهذا من أجل تحقيق التوازن والتكامل بين كل الهياكل داخل الدولة.

إن فكرة اللامركزية ليست بالحديثة في كلا النظامين، ولم يجسد المشرع على أرض الواقع أي مبدأ في توزيع الصلاحيات، مما أدى إلى التفاوت وعدم التوازن في الصلاحيات بين الجماعات المحلية والهيئات المركزية.

عموما ولدراسة تطور علاقة الوالي بالمجالس البلدية، كان لزاما علينا التطرق إلى الإطار المفاهيمي للإدارة اللامركزية المحلية في الفصل الأول، ثم دراسة علاقة الإدارة المركزية ممثلة في شخص الوالي بالإدارة المحلية البلدية وهذا في الفصل الثاني، وبذلك فقد تضمن هذا الباب ما يلي:

- الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للإدارة اللامركزية الإقليمية.

○ المبحث الأول: ماهية الإدارة المحلية.

○ المبحث الثاني: ماهية البلدية.

- الفصل الثاني: علاقة الإدارة المركزية الوالي بالإدارة المحلية.

○ المبحث الأول: ماهية الرقابة على الإدارة.

○ المبحث الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية.

المبحث الأول: ماهية الإدارة المحلية.

تتوزع الوظيفة الإدارية داخل الدولة بين مجموعة من الهيئات والأشخاص المعنوية التي تتدرج تحت إحدى النمطين الإداريين، نمط المركزية الإدارية ونمط اللامركزية الإدارية، ويختلف واقع الأخذ بأحد هاذين النمطين حسب خصوصية كل دولة أو مجتمع، فهناك محددات كثيرة تتحكم في اختيار النمط الأنسب، كما أن طبيعة النشاط الإداري هي الأخرى من يحدد القائم به، من جهة إدارية مركزية أو أخرى لامركزية.

إن من بين الأنماط الإدارية المعتمدة في العالم، نظام الإدارة اللامركزية، الذي يترك حرية أكبر لممثلي الإقليم أو الجهة المحلية لتسيير شؤونهم بداعي أنهم هم الأدرى والأكثر إحاطة بها، كما أن الاختلاف بين أقاليم الدولة وتنوع احتياجات سكانها واختلافها يحتم على الدولة تبني هذا النظام، وعليه سوف نتناول في هذا المبحث مفهوم الإدارة المحلية (مطلب أول) فأسباب ظهورها (مطلب ثاني) ثم التطرق الى أسس الإدارة المحلية وهذا (مطلب ثالث).

المطلب الأول: مفهوم نظام الإدارة المحلية

يعتبر مصطلح الإدارة المحلية من المصطلحات الشائعة فقها، حيث ظهرت عدة اتجاهات في تعريف الإدارة المحلية، ولعل أهمها هو الاتجاه الذي يعرفها استنادا لوظائفها، والاتجاه الآخر

الذي يعرفها استنادا لأهدافها، والاتجاه الثالث والذي يعرفها استنادا إلى جوهر النّظام وهيئته.¹ وهو ما سنتطرق إليه من خلال الفروع التالية .

الفرع الأول: تعريف الإدارة المحلية

إن الإدارة المحلية بجميع مستوياتها لاسيما البلديّة والولاية هي من أشخاص القانون العام، لذلك أهتم رجال القانون بشكل كبير بالإدارة المحلية²، وقد اعتبر فقهاء الإدارة العامة أن الإدارة المحلية هي من الفروع الرئيسية للإدارة العامة، خاصة أنها تشكل المجال الأكثر أهمية في نظرية التنظيم بالإضافة إلى أنها (الإدارة المحلية)، تحتل مكانة خاصة من الزاوية القانونية³ وهو ما جعلها موضوع بحث للكثير من القوانين.

أولا- ضبط معنى الإدارة المحلية:

تعددت التعاريف التي تحدد معنى الإدارة المحلية بالنظر إلى تعدد الباحثين والزوايا التي ينظرون منها للإدارة المحلية، "فعلماء الاجتماع يهتمون بالإدارة المحلية من منطلق أنها تشكل صورة من صور التضامن الاجتماعي أو كمنظمة اجتماعية خاصة من حيث أن التمثيل في المجالس المحلية يكون دون مقابل في الغالب، وكذلك من حيث أنها تقوم على فكرة تقسيم العمل، أما من الزاوية السياسية فينظر إليها من حيث أنها تجسد فكرة الديمقراطية على اعتبار أن

¹ عبد الرزاق الشخيلي، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2001، ص17.

² أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، ط2، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2013، ص17.

³ 13 فائزة عمايدية، فعالية المجالس المحلية المنتخبة في الإدارة المحلية، أطروحة دكتوراه علوم، جامعة أم البواقي،

2021/2020، ص13.

المجالس المحلية تمثل قاعدة اللامركزية و يتمكن من خلالها المنتخبين من المشاركة في صنع القرار السياسي".¹

يختلف استخدام مصطلح الإدارة المحلية بين النظم والقوانين المقارنة، ففي أوروبا بوجه عام وفي فرنسا بوجه خاص يستعمل مصطلح الإدارة المحلية للإشارة إلى مجموع نظم الجماعات المحلية الإدارية²، فالكثير من الفقه يستعمل مصطلح الإدارة المحلية للإشارة إلى اللامركزية الإدارية (اللامركزية الإقليمية)³، ونذكر على سبيل المثال بعض التعاريف والتي تبين المعنى المقصود من مصطلح الإدارة المحلية.

- الإدارة المحلية هي أساليب الإدارة الذي بمقتضاه يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويمثلها مجلس منتخب من أتباعها وهذا لإدارة مصالحها تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية⁴.
- هي نظام من أنظمة الإدارة العامة وأداة من أدوات التنمية تهدف إلى زيادة كفاءة الأداء الإداري في الدولة، ويتم بمقتضاها إعطاء المحليات الاختصاصات والصلاحيات التي تساعد على سرعة وسهولة اتخاذ القرار بعيدا عن السيطرة المركزية مع ارتباط هذا

¹فايزة عمايدية، المرجع السابق، ص 13.

عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط1، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص131.

²محمد أحمد اسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية، ط1، ج1، ق2، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، مصر، 2012، ص34.

³فايزة عمايدية، المرجع السابق، ص 14.

⁴خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، ط3، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1993، ص 48.

القرار بتحقيق السياسات والأهداف التنموية للدولة، وهي تعبر عن اللامركزية الإقليمية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، أي أن الإدارة المحلية تؤدي إلى نقل بعض السلطات إلى الوحدات المحلية، وهذا بالطبع لا يقضي على اختصاصات الحكومة المركزية بل إنه يظهر نوع من العلاقة المشتركة.¹

• هي النظام الذي يقوم على أسس جغرافية، حيث يقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية تتمتع بالشخصية القانونية، وتضم مجموعة سكانية معينة، ترتبط فيما بينها بروابط التضامن، وتنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية، فيتشكل مجلس منتخب.²

وهناك من اعتبرها توزيعا للوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية شعبية، تمارس وظائفها تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية³، أما الفقيه الفرنسي (WALINE) فقد عرفها بأنها نقل وتحويل سلطة إصدار القرارات الإدارية إلى مجالس منتخبة.⁴

لقد كثرت التعاريف حول مفهوم الإدارة المحلية، ولعل أشملها وأكثرها وضوحا الذي جاء متضمن لجميع الجوانب والعناصر والذي عرفها بأنها نظام لامركزي يقوم على أساس منح

¹ هشام أيمن مختار، تخطيط وتنمية المجتمعات الجديدة في جمهورية مصر، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، مصر، 2000، ص 17

² سعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، د.م.ع، الجزائر، 1986، ص 14

³ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص 25.

⁴ Marcel Waline, Droit administratif, Dalloz, Paris, 1968, P217.

الوحدات المحلية الشخصية المعنوية وإيجاد مجالس محلية منتخبة تتولى الإشراف على أداء الخدمات وإنتاج السلع ذات الصلة المحلية وفق السياسة العامة للدولة ورقابتها.¹

إن هذا التعريف قد حدد بوضوح تعريف الإدارة المحلية من خلال حصره في نظرية التنظيم الإداري²، بالإضافة إلى إشارته إلى أنها صورة من صورة اللامركزية الإدارية كما بين أركان ومقومات الإدارة المحلية.

تختلف مستويات الإدارة المحلية من دولة إلى أخرى، وذلك بحسب اختلاف وتميز كل من هذه الدول بظروف سياسية واقتصادية واجتماعية وجغرافية تؤثر في تحديدها لمستويات الإدارة المحلية، فهناك نظم أحادية المستوى ونظم ثنائية، وأخرى ثلاثية المستوى³، كما توجد بعض الدول تعتمد نظام أربعة مستويات على غرار إندونيسيا⁴.

ثانياً - أنظمة الإدارة المحلية:

الإدارة المحلية ليست على نفس النمط في البلدان التي أخذت بها، فهناك أنظمة أو أنماط كثيرة، تختلف من بلد إلى آخر كل حسب خصوصيته.

¹ عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر العربي، مصر، 1973، ص27.

² فايزة عمادية، المرجع السابق، ص 16.

³ صفوان المبيضين، الإدارة المحلية (مداخل التطوير) مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية، ط1، دار اليازوري، الأردن، 2014، ص21.

⁴ صفوان المبيضين، المرجع نفسه، ص22.

الفقرة الأولى - نظم الإدارة المحلية أحادية المستوى:

هناك من يرى أن نظام الإدارة المحلية ذات المستوى الواحد، له مزايا كثيرة أهمها تحقيق الكفاءة والفعالية وذلك من خلال تقسيم الدولة إلى وحدات محلية كبيرة الحجم، يحقق نوعا من التجانس والتكامل بين المناطق المحلية المندمجة ضمن الوحدة المحلية في إطار تنظيم واحد يجمع بين الوحدات الريفية والحضرية، مما يخدم العملية التنموية على المستوى القومي.¹

في المقابل هناك من يرى في نظام الإدارة المحلية أحادية المستوى أنه يؤدي إلى شيوع الاغتراب والإحباط لدى السكان المحليين بسبب دمج الوحدات المحلية المتقاربة لتكوين وحدة عملية كبيرة نتيجة صعوبة الانسجام فيما بينهم²، ومن بين الدول التي تعتمد على مستوى محلي واحد يلي مباشرة الإدارة المركزية الأردن، لبنان وقطر.³

الفقرة الثانية - نظم الإدارة المحلية ثنائية المستوى:

هناك دول تأخذ بنظام الإدارة المحلية الثنائية أو ما يسمى بنظام الإدارة المحلية ذات المستويات المختلفة والمتمثلة في المقاطعات والبلديات والولايات كما هو الحال في الجزائر.⁴

¹ عبد المعطي محمد عساف، هاني يوسف خاشقجي، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، ط2، المكتبة الأمنية، المملكة العربية السعودية، 1983، ص 83

²فايزة عمادية، المرجع السابق، ص 18.

³أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 54.

⁴كاهنة شاطري، تطور اللامركزية الإدارية (فرنسا والجزائر نموذجا)، مقال نشر في مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، عدد13، مركز جيل البحث العلمي، ص 38

الفقرة الثالثة- نظم الإدارة المحلية ثلاثية المستوى:

يوجد دول تقسم إقليمها إداريا إلى ثلاثة مستويات مثل فرنسا، المغرب، تونس، وكذلك

الهند، حيث توجد الأقاليم والمحافظات والبلديات وهو التقسيم الذي تأخذ به فرنسا والمتمثل في:¹

✓ 365 بلدية.

✓ 100 محافظة- المديريات -

✓ 26 إقليم.

كما اعتمدت بعض الدول أربعة مستويات للإدارة المحلية مثل إندونيسيا، فيوجد المستوى

الأول، الإقليم، المستوى الثاني المراكز الرئيسية، و المستوى الثالث المراكز الفرعية وأخيرا مستوى

الولاية.²

عموما فإن ما يهمنا هو ما أخذ به المشرع الجزائري والتونسي من حيث تنظيم الإدارة

المحلية وهو نظام الإدارة المحلية ثنائية المستوى، متمثلا في الولاية والبلدية بالنسبة للمشرع

الجزائري ونظام الادارة المحلية ثلاثية المستوى وهو ما ذهب اليه المشرع لتونسي كما أسلفنا

الذكر.

¹كاهنة شاطري، المرجع السابق، ص 28

²صفوان المبيضين، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 24

الفرع الثاني: التمييز بين الإدارة المحلية وما شابهها من مصطلحات

قد تتداخل أحيانا المفاهيم القانونية حول الإدارة المحلية وما شابهها من مصطلحات قانونية من ذات السياق ونذكر هنا التشابه بين الإدارة المحلية والحكم المحلي، والإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري، وعليه، سوف يتم التمييز بينهما فيما يأتي بيانه:

أولا: التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي

إن أكثر المواضيع جدلا بين الكتاب والباحثين العرب يتعلق بمفاهيم الإدارة المحلية والحكم المحلي والحكم الذاتي، فبعضهم يجعل الاختلاف جذريا أساسيا، والبعض الآخر يحاول بكل طاقته أن يجعل هذه المفاهيم تأخذ شكل التدرج في التطبيق، حيث تبدأ بمصطلح عدم التركيز الإداري ثم الإدارة المحلية وبعدها الحكم المحلي وأخيرا الحكم الذاتي، كما تم تعديل بعض من شروط هاته المفاهيم، أما البعض الآخر فيجعل من مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي مصطلحين مترادفين لا يوجد اختلاف جوهري وأساسي بينهما.

يعتقد بعض الفقهاء بوجود اختلاف كبير بين المصطلحين، فالأول (الإدارة المحلية)، يتعلق باللامركزية الإدارية في حين أن الثاني (الحكم المحلي)، يتعلق باللامركزية السياسية التي نلاحظها في الدول الاتحادية، ويعتقد هؤلاء أن السبب الأساسي لهذا التفسير هو وجود كلمة الإدارة في الأولى وكلمة الحكم في الثانية، وإذا كان هناك اختلاف بين كلمة الإدارة والحكم

(الأولى تتعلق بالعمليات الإدارية، والثانية تتعلق بالسياسة)، فإن هناك بطبيعة الحال اختلافا في المصطلحين، إذا تم استخدام العامل السياسي كأداة للتعريف بين المصطلحين.¹

أما الرأي الثاني من الفقه فقد ذهب إلى أن نظام الإدارة المحلية هو خطوة نحو الحكم المحلي²، إذ تبدأ بعض الدول عن محاولتها تطبيق اللامركزية الإدارية بتفويض الصلاحيات أو تخويلها أولا من الحكومة لممثليها في المحافظات ثم تبدأ بتطبيق نظام الإدارة المحلية بعد ذلك، وفي حالة النجاح تقوم بتطبيق نظام الحكم المحلي ويعني هذا التطبيق مبدأ التدرج للدخول إلى إدارة أفضل للمناطق الجغرافية.

يعتقد أصحاب هذا الرأي أنه إذا تم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب فإنه يؤمن لنا حماية محلية بينما التعيين فإنه لا يخرج عن دائرة الإدارة المركزية.³

أما الرأي الثالث وهو الرأي الراجح بين معظم الباحثين، فإنه يدعو إلى عدم التفرقة والتمييز بين المصطلحين، إذ أنه بالرغم من الإقرار بوجود اختلاف بين الحكم والإدارة بصورة مجردة في المصطلحين (الإدارة والحكم) إلا أنها أصبح لهما مفهوم خاص ومستقر وبعيد عن الكلمات المجردة، والملاحظ أن النظم الفرنسي يستعمل مصطلح إدارة محلية بالرغم من أن كل أعضاء المجالس المحلية يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب فقط، وبالمقابل فإن النظم الإنجليزي يستعمل

¹ أحمد راشد، الإدارة المحلية المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية، ط2، القاهرة، مصر، 1981، ص40 وما بعدها.

² هاني يوسف خاشقجي، عبد المعطي محمد عساف، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، الرياض، 1983، ص 15 وما بعدها.

³ إبراهيم محمد العواجي، الإبداع في مجال الإدارة المحلية (المفاهيم والتطبيق)، عمان، 1986، ص35

مصطلح الحكم المحلي بالرغم من وجود الرجال الحكماء في المجالس المحلية والذين يتم تعيينهم بواسطة المجلس المحلي حتى سنة 1974.¹

وخلاصة ما تقدم ذكره فإنه ومهما كانت درجة الاختلاف بين المصطلحين فإن مدى ما تتمتع به الهيئات المحلية من قدرة في اتخاذ قراراتها بصورة مستقلة، هو الأساس في وجود نظام سليم وقويم بصرف النظر عن التسميات التي تطلق عليه، ففي بعض الأنظمة العربية على سبيل المثال الجزائر وتونس فإن الأشكال التنظيمية المحلية من مجالس منتخبة ولجان وهيئات محلية على غرار البلديات مثلا غير فاعلة بما يرقى إلى مستوى النصوص القانونية ليبقى القرار الفعلي بيد السلطات المركزيّة وتصبح التنظيمات المحلية أدعية بيروقراطية هامشية ومكلفة.²

ثانيا - التمييز بين الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري.

تتشرك الجماعات اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية) مع عدم التركيز الإدارية في أنهما أسلوبان من أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية، فكلا النظامين ينتمي إلى جنس واحد وهو كيفية ممارسة الوظيفة الإدارية.³

عدم التركيز الإداري والإدارة المحلية لهما خاصية مشتركة تتمثل في أن سلطة اتخاذ بعض القرارات تخرج من يد السلطة المركزيّة كي تمارس موقعا Exercés sur Place، وإذا كان كلا

¹ ظريف بطرس، موسوعة الحكم المحلي (الإدارة المحلية ومفهومها وسيكولوجيتها). ج1، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، 1977، ص ص 9-10

² إبراهيم محمد العواجي، المرجع السابق، ص 104

³ صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، بن عكنون، الجزائر، 2010/2009، ص14

النظامين ينتمي إلى جنس واحد فإنه يوجد هناك اختلاف من جهة و أوجه شبه من جهة ثانية، يمكن أن نوجزها فيما يلي:²

• الإدارة المحلية تعني توزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات أخرى إقليمية، لذا فإنها تشترك مع عدم التركيز الإداري في أن سلطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية تخرج من يد السلطات المركزية وتمارس موقعا، ورغم ذلك يختلف كل منها على الآخر بصورة واضحة وجلية.

• عدم التركيز الإداري هو الصورة التقليدية لنظام المركزية الإدارية وعليه فإذا كان لممثل السلطة المركزية القيام ببعض التصرفات في الأمور الإدارية دون الرجوع إلى السلطة المركزية، فإن هذا الاستقلال يتم مباشرته في حدود السلطة الرئاسية التي يتميز بها النظام المركزي.³

• أما في حالة اللامركزية الإدارية (الإدارة المحلية) فإن هناك تقاسم فعلي في الاختصاصات بين جهتين، تتمتع كل منها بالاستقلال عن الأخرى، إذ تمارس هيئات الإدارة المحلية المهام والوظائف ذات الصبغة المحلية، بينما تتولى السلطة المركزية ما عدا ذلك من الاختصاصات وخاصة الوظائف التي تهم إقليم ووحدة الدولة بأكملها.⁴

¹صالح عبد الناصر، المرجع نفسه، ص 14

²هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2004، ص ص 29 30

³للتعليق آخر حول مفهوم السلطة الرئاسية، راجع عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1980، ص 216 وما بعدها

⁴هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية (الحكم في الاردن وبريطانيا)، المرجع السابق، ص 29

• تتخذ القرارات وتبرم العقود الإدارية في حالة عدم التركيز الإداري باسم الدولة، بينما يتم إجراء هذه التصرفات القانونية في نطاق اللامركزية الإدارية الإقليمية باسم المجلس المحلي ولحسابه نظرا لاختصاصه الأصلي في مباشرة الوظيفة الإدارية بصورة مستقلة عن السلطة المركزية.¹

• الهيئات الإدارية في نظام عدم التركيز الإداري، لا يعترف لها القانون بالشخصية المعنوية وهذا راجع لأنها ترتبط بالسلطة المركزية عن طريق السلطة الرئاسية، وفي المقابل فإن الإدارة المحلية يعترف لها بالشخصية المعنوية وهو ما يترتب عليه تمتع هذه الأخيرة بالاستقلال الإداري والمالي.²

• يترتب على عدم الاعتراف بالشخصية المعنوية أنه يتخذ القرار في نظام عدم التركيز الإداري دائما باسم الدولة، ويقتصر الآخر في النطاق المحلي في عملية استبدال الموظف في العاصمة بالموظف المحلي.³

• إن الجماعات المحلية لها قيمة ديمقراطية، كونها تدير معظم مصالحها المحلية الذاتية من قبل مواطنيها عن طريق مجالس منتخبة وهو ما يطلق عليها بالمجالس المحلية⁴، أما نظام عدم التركيز الإداري فهو عبارة عن تطبيق لأصول العمل الإداري وليس له أي قيمة ديمقراطية كونه يجعل سلطة اتخاذ القرار بيد السلطة المركزية، ويبد موظفيها،

¹ هاني علي الطهراوي، المرجع نفسه، ص 30.

² صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 15

³ صالح عبد الناصر، نفس المرجع، ص 15

⁴ علي خاطر، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية، كلية الحقوق الكويتية، م 3، عدد 02، 1983، ص 141

لذا يتمثل عدم التركيز في زيادة سلطات واختصاصات ممثلي السلطة المركزية في

الأقاليم قصد تخفيف العبء على السلطات المركزية.¹

المطلب الثاني - أسباب ظهور نظام الإدارة المحلية:

لقد ذهب الفقه إلى أن هناك عدة مبررات موضوعية جعلت من سلطة الدولة تلجأ للأخذ

بنظام الإدارة المحلية لما يحققه من فوائد جمة، والملاحظ أن هاته الأسباب تتمحور في أسباب

سياسية، أسباب اقتصادية، أسباب اجتماعية، وأخرى إدارية وفي ما يلي بيانها²

أولاً- الأسباب السياسية:

من بين الأسباب السياسية التي ساهمت في ظهور وتطور نظام الإدارة المحلية كنظام مواز

لنظام المركزية الإدارية يذكر:

الفقرة الأولى- الإدارة المحلية تعبير عن الديمقراطية:

ببزوغ القرن التاسع عشر وهو ما يصطلح عليه بقرن الديمقراطية، وجدت الدولة نفسها

مجبرة على إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية وذلك عن طريق مجالس، والحقيقة أن

إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية يدرّبهم على أصول العمل السياسي، الأمر الذي

¹صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 16

²عبد القادر الشخيلي، نظرية الإدارة المحلية، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، عمان، 1983، ص 18

يمكنهم من التفوق في إدارة الدّولة بعد نجاحهم في الانتخابات، وهو الأمر الملحوظ في الوقت الراهن وذلك في أعرق الدول الديمقراطية.¹

يضاف إلى ما تقدم ذكره، أن ترك المواطنين في الوحدات المحلية يسيرون شؤونهم العامة بأنفسهم ينطوي على إقرار مبدأ حكم الشعب نفسه بنفسه ولنفسه "كما أن الأخذ بمبدأ الديمقراطية أدى إلى الرغبة في إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية، عن طريق الاشتراك في المجالس المحلية التي تتولى السّلطة المركزيّة الإشراف عليها وليس من شك في أن هذه الإدارة الشعبية المحلية تساعد على تربية المواطنين تربية سياسية صالحة وتدريبهم على الحياة النيابية وهو ما يؤدي إلى اعتبار الهيئات العامة المحلية مدرسة عملية لتخريج أفضل أعضاء المجالس النيابية التشريعية في الدّولة."²

إن نظام الإدارة المحلية أو نظام اللامركزية المحلية هو تطبيق لمبدأ الديمقراطية وذلك بإشراك الشعب في إدارة شؤونه، الأمر الذي ينشأ معه تربية الناخبين تربية سياسية عن طريق ممارسة الديمقراطية، وتربية نواب صالحين للأمة، وهذا على اعتبار أن المجالس المحلية هي مدرسة لتعليم الديمقراطية.³

¹ عبد القادر الشخلي، المرجع نفسه، ص 18.

² محمد مراد حليم، قوانين الإدارة المحلية في الدول العربية، منشورات جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، ص 16

³ منير إبراهيم شلبي، المرفق المحلي، رسالة دكتوراه، القاهرة، مصر، 1977، ص 23.

عبد القادر الشخلي، المرجع السابق، ص 19.

الفقرة الثانية- قدرة الجهاز الإداري اللامركزي على مجابهة الاضطرابات:

عند حدوث اضطرابات في الدَّولة الآخذة ب النِّظام المركزي، فإن الجهاز الإداري للدولة عرضة للصدع، كونه مرتبط بمركزه في العاصمة، أما إذا كان بصدد نظام لامركزي، فهنا تبرز القيمة الاستراتيجية الحقيقية للإدارة المحلية (اللامركزيَّة)، فإذا أصاب تدمير عاصمة الدَّولة فلا يصاب الجهاز الإداري بالشلل، وهنا يمكن لصفوف الدَّولة أن تنظم وتنهض من جديد.¹

ثانيا- الأسباب الاقتصادية:

إن نظام الإدارة المحلية يؤدي إلى تقليل النفقات وعدم ضياع الوقت مما يساهم بشكل كبير في سرعة وحسن الانجاز والأداء.

إن الأخذ بنظام الإدارة المحلية يحتم على الإدارة البحث عن مصادر تمويل إضافية للأجهزة والمجالس المحلية وهذا للوفاء بالتزاماتها المحلية، وتنشيط الاقتصاد المحلي مما ينعكس بالإيجاب على الاقتصاد القومي للدولة.

إن قيام الإدارة المحلية بإنشاء مرافق محلية يكون على أساس الاستجابة للحاجيات الفعلية لسكان الوحدة المحلية، فالسلطة المركزيَّة تجهل مدى احتياجات المجتمعات المحلية، بينما المجالس والهيئات المحلية أقدر على اقتراح أو إقرار المشروع الاقتصادي الأكثر حاجة إليه مما يؤدي إلى تحرر المناطق المتخلفة وتطورها والبدء في تصنيعها.

¹ عثمان خليل عثمان، اللامركزية ونظام مجالس المديرية في مصر، رسالة دكتوراه، القاهرة، مصر، 1939، ص 45 وما بعدها.

ثالثا - الأسباب الاجتماعية:

إن الحقيقة الاجتماعية في ظل نظام الإدارة المحلية توضح وتبين ما لي:

- أن نظام الإدارة المحلية يسهل تطبيق مبدأ المشاركة الاجتماعية بين الأفراد، أي يدعم ويبارك مشاركة الأفراد في تسيير شؤونهم المحلية.
- أن الأخذ بنظام الإدارة المحلية يؤدي إلى التخلص من الكثير من العادات والتقاليد الاجتماعية الضارة، كمثال على ذلك هو تحول الولاء للغير، إلى الولاء للوطن.
- إتاحة نظام الإدارة المحلية للوحدات المحلية مجال لتفجير الطاقات الفكرية والثقافية والفنية لدى السكان المحليين، كما يؤدي نظام الإدارة المحلية إلى شعور الأفراد بعدالة دفعهم للضرائب لأن التمويل لمرافقهم المحلية يكون من خلال هذا الطريق والمسلك القانوني.¹
- إن الإدارة المحلية وسيلة لربط البناء المركزي بالقاعدة الشعبية وبذلك يحصل التجاوب بين الجهاز المركزي وباقي القطاعات الشعبية، مما ينجر عنه دعم الروابط الروحية بين أفراد المجتمع المحلي وتعميق الثقة الشعبية عن طريق احترام إرادته ورغبته في الإدارة وانتخاب من يمثله محليا.

ويمكن القول أن نظام الإدارة المحلية يهدف إلى تقوية البناء الاجتماعي والسياسي

والاقتصادي للدولة، وذلك بتوزيع القوى الإيجابية بدلا من تركيزها في العاصمة.²

¹ عبد القادر الشخلي، المرجع السابق، ص 21.

² منير ابراهيم شلبي، المرجع السابق، ص 26.

رابعاً- الأسباب الإداريّة :

تعددت الأسباب الإداريّة التي دعت للأخذ بنظام الإدارة المحليّة ويمكن أن نوجز أبرزها

فيما يلي:

لقد كانت الدّولة الحارسة تقوم بمهام ثلاثة وهي: الدفاع، ضمان الأمن الداخلي وفض المنازعات بين الأفراد أو بينهم وبين الدّولة طبقاً للقانون، وبالتالي كانت المرافق العامّة السائدة آنذاك هي مرفق الجيش، مرفق الشرطة، مرفق القضاء.

إن انتشار الأفكار الاشتراكية والتداخلية الأخرى أوجب على الدّولة في القرن العشرين التدخل لرعاية المواطنين اجتماعياً، وتوجيه الاقتصاد الوطني بما يرفع من حجم الدخل القومي، ومستوى معيشة الأفراد وهذه الوظائف لا يمكن أن تنفرد بها الحكومات المَرَكِزِيّة، وفي ضوء هذا الإدراك ظهرت الحاجة العمليّة لإنشاء الإدارات المحليّة التي تتولى الوظائف المتعلقة بالمجتمعات المحليّة، مما أدى إلى تخفيف الضغط على الجهات المَرَكِزِيّة،¹ وهذه الجهات الإداريّة تعمل على:²

- ضمان سرعة الإنجاز بكفاءة وفعالية، والحد من الروتين وتبسيط الإجراءات.
- زيادة قدرة الموظفين المحليين على الابداع والابتكار.
- التخفيف من أعباء موظفي الإدارات المَرَكِزِيّة وحصر مهمتهم بالأعمال الإداريّة الهامة.

¹ عبد القادر الشخيلي، مرجع سابق، ص 22 وما بعدها.

² أيمن عودة المعاني، محمود عودة أبو فارس، الإدارة المحليّة (أسس وتطبيقات)، ط1، دائرة المكتبة الوطنيّة، دون بلد نشر،

2000، ص ص 23، 24

- اكتساب الكوادر المحلية خبرة متزايدة نتيجة مشاركتها في محلية اتخاذ القرار .
- استخدام أساليب إدارية تختلف عن تلك التي تطبقها الإدارة المركزيّة، تراعى فيها الظروف والعوامل المحلية مما يرفع من كفاءة العمال.
- التنسيق فيما بين الإدارة المحلية و الحكومة المركزيّة لوضع الخطط والمشروعات التي تتلاءم و احتياجات السكان في مناطقهم حسب ظروفهم وتنفيذها في تلك المنطقة.¹

المطلب الثالث: أسس الإدارة المحلية

إن نظام الإدارة المحلية (اللامركزيّة الإدارية) ، يقوم أساسا على مجموعة من المقومات والتي تتمثل أساسا في:

الفرع الأول: وجود مصالح ذاتية متميزة

تتنوع الحاجات العامة التي تقوم الدولة بإشباعها من خلال الإدارة العامة ما بين حاجات عامة تخص كافة أرجاء إقليم الدولة أو بمعنى آخر وجهة لكافة الأفراد في مختلف مدن وإقليم الدولة، ويغلب على هذه الحاجات الصفة الوطنية لذلك تعرف بالمصالح الوطنية كالدفاع والأمن، فهما لا يخصان جزء من الدولة أو الإقليم وإنما يخص كل فرد في كل جزء من أجزاء الدولة، وبالمقابل هناك شؤون محلية متميزة²، حيث يرى المشرع أنه من الأفضل أن تباشرها هيئات محلية

¹أيمن عودة المعاني، محمود عودة أبو فارس، المرجع السابق، ص 24

²علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 54.

متميزة (محددة) وإسناد إدارتها إلى سكان الوحدات أنفسهم لأن سكانها هم الأدرى والأقدر على حل مشاكلهم وإدارة مرافقهم.¹

وترتكز اللامركزية الإدارية على توزيع متزن للصلاحيات والمهام حسب تصميم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة، فعلى البلديات والولايات حل مشاكلها الخاصة بها، وعلى السلطة المركزية البت في القضايا ذات الأهمية الوطنية، ومن هنا ينبغي أن يخول المشرع اللامركزية الإدارية كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية التي بإمكانها حلها، ويجب أن تشمل هذه الصلاحيات الميادين الاقتصادية، الاجتماعية، والثقافية.²

إن مسألة تحديد اختصاص المرفق المحلي والمرفق الوطني هي مسألة نسبية تختلف من دولة إلى أخرى، فما يعد مرفقا وطنيا في دولة ما قد لا يعد مرفقا في دولة أخرى، كما أنه تجدر الإشارة إلى أن النظرة إلى المرفق وتصنيفه قد تتغير من فترة إلى أخرى³، وفي هذا السياق فإن الفقه عادة ما يشير إلى أسلوبين لتحديد اختصاصات الهيئات المحلية وهي:⁴

¹ زهدي يكن، التنظيم الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، لبنان، ص 12، (دون تاريخ)

² قصير مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، قسنطينة، 2005، ص 132

³ حميدان عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 27

⁴ محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن، بريطانيا، فرنسا ومصر، المرجع السابق، ص 46.

أولا الاختصاص العام "الأسلوب الفرنسي"¹

إن المشرع في هذا الأسلوب يقوم بوضع معيار عام يوضح به ما يعتبر اختصاص محليا ويترك مجال تحجيج المضمون إلى الهيئات المحلية ذاتها وهذا تحت رقابة السُلطة المَرَكِزِيَّة، ولقد تبنت فرنسا هذا الأسلوب في الدستور الصادر عام 1958م في المادة 34 منه والتي تنص "يحدد القانون المبادئ الأساسية التي تتعلق بالانتقال الإداري للهيئات المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية"²، من خلال هذا النص فإن اللامرَكِزِيَّة الإدارية تقضي بتوزيع السُلطة بين هيئات مركزية وهيئات لامرَكِزِيَّة مستقلة تقوم بأعمالها تحت رقابة أو وصاية إدارية ومالية وفنية معينة من قبل الإدارة المَرَكِزِيَّة، وهي نوعان، لامرَكِزِيَّة جهوية حيث تعطي بعض الهيئات المحلية المنتخبة (البلديات مثلا) سلطات لممارستها ضمن نطاق جغرافي معين، وضمن حدود شروط مرسومة.³

إن الخط الفاصل بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية هو خط رفيع جدا إذ أن فكرة المصلحة المحلية هي فكرة نسبية وفي تطور دائم ومستمر تختلف من زمان لزمان ومن مكان لمكان، وكذلك الحال فإنه يختلف مفهوم الشؤون المحلية من نظام سياسي لآخر فيما يعد شأنًا محليا في ظل نظام ما يختلف عما يعد شأنًا محليا في ظل نظام آخر، إلا أنه ما يلاحظ على التشريع أنه يلعب دورا حاسما في مسألة التعريف.⁴

¹ حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 107.

² سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1992، ص 51

³ محمد طيفي، الإدارة الجهوية والمحلية (اللامرَكِزِيَّة واللامرَكِزِيَّة الترابية)، بالجمهورية التونسية، 2010، ص 9

⁴ علي الشطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص ص 100، 101

ثانيا: الاختصاص المقيد (الأسلوب الإنجليزي)

يلجأ المشرع وفقا لهذا الأسلوب إلى تعداد وذكر اختصاصات الهيئات المحلية (اللامركزية) على سبيل الحصر ضمن قائمة يوردها في متن قوانين الإدارة المحلية، ووفقا لهذا المعيار يعد مصلحة محلية كل ما ورد ضمن قائمة الاختصاصات، وبالمقابل فإن المصالح الغير مذكورة في القائمة تبقى مصالح وطنية¹، فإذا ما تحتم توسيع اختصاصات الوحدات المحلية فإنه يجب أن يصدر تشريع يحدد الاختصاص الجديد²، ويترتب عليه إنه لا يجوز للوحدات المحلية النظر واتخاذ القرارات بخصوص المسائل التي لم يتم ذكرها في التشريع الساري المفعول.³

الفرع الثاني: استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية ماليا وإداريا.

إن مشاركة الهيئات اللامركزية للسلطة المركزية في ممارسة الوظيفة الإدارية ومنها سلطة التقرير والبت النهائي في بعض الأمور، وإدارة المصالح الذاتية يستلزم تمتع هذه الهيئات بالاستقلال عن السلطة المركزية، فوجود المصالح الذاتية وتميزها عن المصالح الوطنية وجعلها من اختصاص الهيئات اللامركزية الإدارية⁴، يستلزم وجود شيء من الاستقلالية.

¹حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 107

²هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 144

³هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 144

⁴حمدي القبيلات، المرجع نفسه، ص 108

إنه من أجل تحقيق اللامركزية الإدارية يجب أن تتمتع هيئات اللامركزية بشخصية معنوية متميزة عن شخصية السلطة المركزية أو شخصية الدولة، ويجب أن يكون لها استقلال مالي وإداري عن السلطة المركزية.¹

أولاً- التمتع بالشخصية المعنوية:

إن نظام الإدارة المحلية هو أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية والتي تباشر اختصاصاتها تحت رقابة الدولة، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على تمتع السلطات اللامركزية بقدر من الاستقلالية وهذه الاستقلالية تتمحور حول التمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري.

الفقرة الأولى-تعريف الشخصية المعنوية

لقد عرف الفقه الشخص المعنوي على أنه مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتحد من أجل تحقيق غرض معين ومعترف لها بالشخصية القانونية.²

وتعرف أيضا بأنها كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضا مشتركا أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق غرض معين بحيث، تكون تشكل هذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال كيانا قانونيا مستقلا عن ذات الأشخاص وعناصر الأموال المكونة له، ولها أهمية قانونية مستقلة

¹خالد الزغبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الثقافة، عمان، 1986، ص 27

²عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، 12-07، جسر للنشر، الجزائر، 2012، ص 74

وقائمة بذاتها تكتسب بها الحقوق وتحمل الالتزامات.¹ ويترتب على ذلك أن يكون الشخص المعنوي مستقلا في ذلك عن الأشخاص والعناصر المالية المكونة له، ولقد نشأت نظرية الشخصية المعنوية في مجال القانون الخاص، إلا أن أهميتها في القانون العام تفوق أهميتها في القانون الخاص نظرا لاهتمام القانون الخاص بالأشخاص الطبيعية، أما القانون العام فلا يعرف الأشخاص الطبيعية إلا بصفتهم ممثلين للأشخاص المعنوية.²

الفقرة الثانية-نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية

يترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية النتائج التالي:

- يصبح للهيئة المحلية دائما حرية المبادرة Droit d'initiative، فهي حرة في أن تتصرف أو لا تتصرف وليس من شأن السلطة المركزيّة أن تحل محلها في المباشرة، إلا في الحالات المنصوص عليها قانونا.³
- يترتب على استقلال الهيئة المحلية وتمتعها بالشخصية المعنوية ألا يكون للسلطة المركزيّة حق تعديل قراراتها حتى ولو كانت خاضعة لرقابتها، فلو أصبحت هذه القرارات تخضع للتعديل من جانب السلطة المركزيّة لفقدت الهيئة المحلية استقلالها و لأصبحت فرعا من فروع السلطة المركزيّة.⁴

¹ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، د م ج، ط3، الجزائر، 1990، ص 97

² هاني على الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 122، 123.

³ عبد الرزاق حميدان، المرجع السابق، ص 65.

⁴ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 17.

• يترتب على استقلال الهيئة المحلية في إصدار قراراتها أن تظل صاحبة السُلطة عليها حتى بعد تصديق السُلطة الوصائية، لأن هذه القَرارات من عمل الهيئة المحلية ولها أن تعدل عن تنفيذها أو تسحبها وتصدر قرارات أخرى جديدة، ولها أيضا أن تعدل فيها، كما يترتب أيضا على استقلال الهيئة المحلية أن تسأل عن الأعمال التي تصدر منها حتى ولو كانت خاضعة لرقابة السُلطة الوصائية، وليس لهذه السُلطة أن تغير أو تعدل في الأحكام المتعلقة بهذه المسؤولية.¹

• يترتب على استقلال الهيئة المحلية أن يكون لها حق مهام الدَّولة ذاتها أمام القضاء أو الأشخاص الإداريّة العامة الأخرى، كما يكون لها حق طلب إلغاء القَرارات الصادرة عن السُلطة المَرَكزِيَّة وأن يكون لها الحق في رفع الدعاوى على الغير، كما أن للغير الحق في رفع الدعاوى عليها.

• يترتب على استقلال الهيئات المحلية تمتعها بذمة مالية خاصة (استقلال مالي)، مع ما يترتب على ذلك من نتائج قانونية كتنظيم ميزانية خاصة مستقلة عن ميزانية الدَّولة.²

ثانيا - الاستقلال المالي:

إن الموارد المالية تعد عاملا أساسيا في تحقيق استقلال الهيئات المحلية، لما تستطيع أن تقوم بالأعباء الملقة على عاتقها وتقوم كذلك بتنفيذ مشروعاتها، وفي حالة عدم توافر الموارد

¹ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 17

² خالد القباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط1، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدان، بيروت، 1981، ص 58

المالية المستقلة، لا تستطيع الهيئات المحلية ممارسة النشاطات والصلاحيات المخصصة والمنوطة بها.¹

كما أن فاعلية الإدارة المحلية لا تكون لها تأثير إلا عن طريق وفرة المداخل المالية أو الموارد المالية، وعليه لا يكون هناك فائدة من تشكيل مجالس محلية منتخبة مستقلة وظيفيا ومستقلة عضويا، ومنحها صلاحيات هامة ومتعددة دون توفير الموارد المالية اللازمة ودون إعطائها استقلال مالي، وعليه فإن عدم توفير الموارد المالية للمجالس المحلية يحد من فعاليتها.

إن توفير المال للوحدات المحلية يعتبر من أهم عوامل نجاحها في تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها، ويرتبط استقلال الهيئات المحلية في مباشرة صلاحياتها ارتباطا وثيقا بمواردها المالية، فيزداد الاستقلال قوة وضعفا من الناحية العملية، وفقا لزيادة الموارد أو قلتها.²

إن التساؤل أو الإشكال الذي يثور حول الموارد المالية المحلية، هل هي ركن أو شرط لقيام واستقلال اللامركزية الإقليمية؟، وفي هذا السياق يعتبرها الأستاذ Benoit شرطا ليس ركنا³، ويرى أنه "يجب أن تتمتع الهيئات المحلية بموارد مالية كافية تكفل لها إدارة الشؤون المحلية، وتعتبر هذه

¹ محمود عاطف البناء، الموارد الملحية، مقال منشور بمجلة العلوم الإدارية، عدد 2، 1972، ص 19

² مزياي فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية، المرجع السابق، ص 32.

³F. Benoit, Droit administratif Français, Paris, P93

المشكلة من أخطر المشاكل على اللامركزية¹، ولقد اعتبر الاستقلال المالي من أهم العناصر للتنظيم الإداري اللامركزي².

إن استقلال الهيئات المحلية يفرض أن يكون لها موارد مالية مستقلة تمكنها من إنشاء المرافق المحلية، لأداء الخدمات اللازمة، لإشباع حاجات سكانها.

تبدو أهمية هذه المشكلة في أنها تخص الاستقلال الفعلي والحقيقي للهيئات المحلية، فالواقع أن حرية الهيئات المحلية في الحصول على هذه الموارد ليس حرية كاملة في كل الأنظمة، فهناك قيود تفرضها بعض الدساتير والتشريعات في الدول المختلفة على حرية هذه الهيئات، في فرض الضرائب والرسوم المحلية وعلى حريتها في الاقتراض³.

وكما تنقيد حرية تلك الهيئات بالرقابة المركزية على ميزانيتها وعلى أوجه صرف إيراداتها المختلفة⁴.

إن الاستقلال الحقيقي للسلطات المحلية يتوقف على قدرتها على تكوين موارد مالية خاصة مع تحديد مجالات وحدود انفاقها وهذا من أجل تحقيق الاستقلال العملي والفعلي للوحدات المحلية.

¹F .Benoit.Op.cit, P93

² F .Benoit, Op.cit, P 124

³عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 210.

⁴عادل محمود حمدي، المرجع نفسه، ص 201

إن توفير الموارد المالية الخاصة للوحدات المحلية ما هو إلا نتيجة طبيعية للاعتراف لها بالذمة المالية المستقلة، كما هو مقرر في الفقه والقضاء الإداري¹، وأن استقلالية القرار المحلي يلزمه دوماً استقلال مالي يؤكد المسؤولية الكاملة لصاحب القرار المحلي عن تنفيذ المشروعات المحلية، وبالتالي مسؤوليته عن توفير الأموال اللازمة لتسيير وتمويل وإدارة هذه المشاريع.²

عموماً يمكن القول أن استقلال الهيئات المحلية في مباشرة صلاحياتها مرتبط ارتباطاً وثيقاً بمواردها المالية، وأن ميزانية الأشخاص المعنوية اللامركزية المحلية مستقلة عن الميزانية العامة للدولة وهذا يؤمن استقلالها عن الدولة في ممارسة أعمالها بعيداً عن تدخلات السلطة المركزية لأن الموارد المالية تمكنها من القيام بمهامها³، وتشمل الموارد المالية موارد ضريبية وموارد غير ذلك.

إن الإشكال الذي يثور حول المساعدات المالية التي تقدمها الدولة للوحدات المحلية هل تؤثر على استقلالها أم لا..؟! وهنا نقول أن التمويل المحلي له أهمية خاصة جداً لأن استقلال الهيئات المحلية بذمة مالية هو جوهر الاستقلال المحلي، ودعامة البناء الديمقراطي السليم.⁴

إن عدم كفاية الموارد المالية لوحدات هذا النظام يكمن أساساً في تلك الموارد وفي طرق

تحصيلها.

¹عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2009-2010، ص 89

²رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2009، ص 31

³مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 33.

⁴مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 34.

ثالثا - الاستقلال الإداري:

يتحقق الاستقلال الإداري للهيئات المحلية من خلال ما يخوله لها القانون من صلاحيات في إصدار القرارات الإدارية، والبت النهائي في الأمور دون الحاجة للرجوع للسلطة المركزية، فقرارات هذه الهيئات نهائية وتنفيذية¹، ومن مظاهر هذا الاستقلال، وجود أنظمة إدارية خاصة بهذه الهيئات تختلف عن الأنظمة المعمول بها لدى السلطات المركزية مثل أنظمة الموظفين الخاصة بهذه الهيئات والتي تمكنها من استقطاب الموارد البشرية الكفؤة والمؤهلة والقادرة على القيام بمهام ومسؤوليات هذه الهيئات بكفاءة وفعالية.²

وحتى يكون الاستقلال الإداري حقيقيا لا بد من اختيار أعضاء المجالس التي تتولى إدارة الهيئات اللامركزية بأسلوب يضمن استقلالها وعدم خضوعها لإدارة السلطة المركزية، ولكي تقوم المجالس البلدية بتحقيق متطلبات المجتمع المحلي الحديث، فإن المشرع يسعى عادة من خلال القوانين التي تحكم المجالس البلدية إلى تقرير أسلوب معين لاختيار أعضاء المجالس البلدية يكونون في مستوى تطلعات السكان المحليين وأكثر صلة بهم.³

¹ حمدي القبلات، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 109

² سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 175

³ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 175 وما بعدها

الفرع الثالث: الخضوع للرقابة الوصائية

إن الاعتراف باستقلال الهيئة المحلية لا يعني الانفصال المطلق أو عدم وجود أية علاقة بين هذه الوحدات المحلية والسلطة المركزيّة في الدوّلة، لأن هذه الأخيرة تظل الشخص المعنوي الرئيسي صاحب السّلطة العليا في نطاق الإقليم الوطني، وهنا يجب على الوحدات المحلية أن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة، ومن هذا المنطلق فإن العلاقة القائمة هي علاقة رقابية تتمثل في الوصاية الإداريّة أو ما يسمى بنظام الرّقابة الوصائية.¹

إن السّلطات المركزيّة، صحيح أنها تخلت عن سلطتها الإداريّة ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات المحلية ولكنها احتفظت بحق الرّقابة والإشراف عليها، وهذا حتى تضمن سيرها بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة للدولة ولضمان الاستقلال والحد من عيوبه.

انه ولتحقيق متطلبات الإدارة الجيدة وضعت الهيئات المحلية تحت إشراف ورقابة خاصة تمارسها السّلطة المركزيّة ضمن الحدود التي يرسمها القانون، ومن المعروف أنه عادة ما يوجد نص قانوني يبين اختصاصات وصلاحيات الإدارة المحلية، حيث يتم تحديد النوعية والكيفية التي تتم فيها رقابة السّلطة المركزيّة، ومن خلال ذلك لا يمكن للإدارة المركزيّة أن تصل رقابتها على الوحدات المحلية إلى حد إصدار الأوامر، مثلما هو الحال في الرّقابة الرئاسية لأن سلطة إصدار الأوامر تمس جوهر اللامركزيّة ذاتها.²

¹فايزة عمايدية، المرجع السابق، ص 39

²حسن عوضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، لبنان، 1989، ص 37

تعني هذه الرقابة "مجموعة السلطات التي يقرها القانون للسلطة المركزية لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية وأعمالها من أجل ضمان مشروعيتها ومن أجل تحقيق التنسيق بين مختلف أعمالها حماية للمصلحة العامة"¹.

إن المقصود بالوصاية الإدارية ليس حماية مصالح الهيئات اللامركزية كما هو الحال في الوصاية المدنية²، وإنما هو العكس فالمقصود من ذلك حماية المصلحة العامة التي تمثلها السلطة المركزية³.

يؤخذ بمبدأ الوصاية الإدارية في القانون المدني نظرا لانعدام الأهلية لكن الإدارة المحلية تتمتع بكامل الأهلية في ممارسة كل التصرفات القانونية المنوطة بها، لهذا فقد اصطلح على الرقابة المركزية بالوصاية الإدارية لدى رجال القانون، إلا أنها لا تعبر عن المقصود بها، لهذا لا بد أن تحل محلها الرقابة الإدارية نظرا للفوارق الموجودة⁴.

ونحن بدورنا نؤيد هذا الرأي استنادا إلى أن مصطلح وصاية هو مصطلح مستعمل في القانون المدني وهو يدل على نقص وانعدام الأهلية، وعليه فإنه من الأصح أن يدرج مصطلح رقابة بدلا عن مصطلح وصاية وهذا في القانون العام عامة، والإداري خاصة.

¹ كامل بربر، نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996، ص 137 وما بعدها.

² عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 177

³ نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط1، دار الثقافة، عمان، 2002، ص 16.

⁴ بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مقال منشور في مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة عنابة، العدد 4، ص 261.

المبحث الثاني: ماهية البلدية

باعتبار أن البلدية هي الجماعة القاعدية للمركزية الإدارية، سواء في النظام الجزائري أو التونسي على حد سواء، فإنه لمعرفة ماهية البلدية كان لابد علينا أن نتطرق إلى تعريفها (مفهومها) في كلا النظامين كمطلب أول ثم التطرق إلى التأسيس القانوني لها في كلا النظامين الجزائري والتونسي، وهذا في مطلب ثاني، ونخصص المطلب الأخير الثالث لتبيان تشكلات المجالس البلدية وصلحياتها.

المطلب الأول: مفهوم البلدية:

لقد اعتنى كل من المشرع الجزائري والمشرع التونسي على حد سواء بتعريف البلدية، حيث حرصوا على تعريفها في مجمل القوانين التي تضمنت البلدية أو الإدارة المحلية.

الفرع الأول: تعريف البلدية في التشريع الجزائري:

سيتم تناول تعريف البلدية في التشريع الجزائري من خلال ضبط معنى هذا المصطلح فيه إلى جانب تبيان خصائصها.

أولاً- ضبط معنى البلدية في التشريع الجزائري:

جاء في نص المادة الأولى من الأمر 24/67 المتعلق بالبلدية أن البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية وتحدث البلدية بموجب

قانون¹، وعرفت المادة الأولى من القانون 08/90 بأن البلديّة هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي²، وجاء القانون 10/11 وهو يعتبر آخر قانون للبلدية حاليا والمعمول به وعرفها بأنها " هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون³"، وفي سياق ذات القانون 10/11 نصت المادة الثانية على أن "البلديّة هي القاعدة الإقليمية للأمركيّة، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"⁴

إنّ المشرع الجزائري وضع تعريفا للبلدية بموجب دستور الجمهورية الجزائري لسنة 2020، بموجب المادة 17 منه والتي نص صراحة على أن البلديّة هي الجماعة القاعدية⁵، غير أنّ تعريف المشرع للبلدية ووضع مادة دستورية لها يعكس مدى أهميتها كوحدة إدارية في التنظيم الإداري الجزائري، وهذا على أساس أن البلديّة تشكل بجميع عناصرها، الوسيط بين المواطن والإدارة المركزيّة، كما أن قانون البلديّة الحالي أكد على دورها كإطار لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية سواء من خلال المجلس البلدي وكذلك من خلال متطلبات الحوكمة الرشيدة⁶

¹المادة 01 من الأمر 24/67، المتضمن قانون البلدية لسنة 1967

²المادة 01 من الأمر 08/90، المتضمن قانون البلدية لسنة 1990

³المادة 01 من القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية لسنة 2011

⁴المادة 02 من القانون 10/11، المرجع نفسه.

⁵المادة 17 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 2020

⁶فايزة عمايدية، المرجع السابق، ص 59.

من خلال ما سبق من تعاريف منذ 1967 إلى غاية 2011، تبين لنا أن البلديّة هي القاعدة الأساسية للامركزية الإدارية، والتنظيم الإداري ككل من جهة، وهي وسيلة لتجسيد مبدأ الديمقراطية التشاركية كونها تشكل إطار مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية المحلية...

ثانيا - خصائص البلدية في التشريع الجزائري:

من خلال التعريف المذكور سلفا عن البلدية، يمكن استنتاج جملة من الخصائص والتي تتمثل فيما يلي¹:

- أن البلديّة هي مجموعة إقليمية لا مركزية وتنشأ بموجب قانون.
- تتمتع البلديّة بالشخصية المعنوية ما ينتج معه استقلالها الإداري والمالي.
- خضوع البلديّة للرقابة الوصائية، وهذا في حدود ما ينص عليه القانون.
- البلديّة هي وحدة إدارية لامركزية مطلقة كونها تتكون من مجلس جميع أعضائه منتخبين وهذا عكس الولاية التي تعتمد على أسلوب الانتخاب والتعيين معا، حيث يشكل الوالي أهم هيئات الولاية، وهذا الأخير (الوالي) معين من طرف السلطة

المركزيّة.²

¹فايزة عمايدية، المرجع السابق، ص 60.

²عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، ط1، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2019، ص 32.

- البلديّة تمثل مقاطعة إدارية تابعة للدولة مكلفة بضمان السير الحسن للمرافق العمومية على مستوى البلديّة، وتحقق المصالح المحلية للمواطنين المقيمين على إقليمها.¹

الفرع الثاني: تعريف البلدية في التشريع التونسي

سيتم تناول تعريف البلدية في التشريع التونسي من خلال ضبط معنى هذا المصطلح فيه إلى جانب تبيان خصائصها.

أولاً- ضبط معنى البلدية في التشريع التونسي:

لقد حصلت الجمهورية التونسية على استقلالها في 1956/03/20، وتم إعلان النّظام الجمهوري فيها سنة 1957، ومنذ ذلك الوقت أصبحت البلديّة في تونس تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وكان يتم تشكيل المجلس البلدي بالانتخابات وهذا ما جاء في دستور الجمهورية التونسية لسنة 1959.²

سنة 1975، صدر قانون البلديّة والذي جاء فيه إمكانية تقسيم البلديات الكبيرة إلى دوائر بلدية، وأن تشكل نقابات بلدية تضم بلديتين أو أكثر تعرف بنقابات بلدية.³

¹فايزة عمايدية، المرجع السابق، ص 40

لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، ط2، منشورات لباد، الجزائر، 2007، ص 135

²مصطفى بن لطيف، المؤسسات الإدارية والقانون الإداري، ط1، المدرسة الوطنية للإدارة، تونس، ص 54.

³كواشي عتيقة، المرجع السابق، ص 113.

لقد جاء ترتيب البلدية في الفصل الأول من القانون الأساسي للبلديات، بأن البلدية هي جماعة محلية تتمتع بالشخصية المدنية والاستقلال المالي، وهي مكلفة بالتصرف في الشؤون البلدية¹، وتجدر الإشارة هنا إلى أن، البلدية بالإضافة لكونها جماعة محلية لامركزية هي أيضا دائرة ترابية إدارية للدولة تمارس فيها الاختصاصات الراجعة بالنظر للدولة، وهو ما يقابله اختصاصات رئيس البلدية كمثل للدولة في التشريع الجزائري .

تساهم البلدية في التشريع التونسي ووفقا لتوجهات المخطط الوطني للتنمية في النهوض بالمنطقة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا، فالبلدية في الجمهورية التونسية لها شخصية مدنية (اعتبارية) مستقلة عن الدولة، وهذه الاستقلالية والشخصية القانونية لا تنفي رقابة الإشراف المسلطة على الجماعات المحلية²، فبالرغم من استقلاليتها الظاهرة وخصوصية حرية تصرفها لم تكن بمعزل عن رقابة التنظيم المركزي، فهذه السلطات المركزية تحتفظ اتجاه السلطات المحلية بسلطة رقابة جوهرية لاحقة تسمى رقابة الإشراف³.

فإذا كانت السلطة الرئاسية تمارس رقابتها بوجه مسبق وسابق ضمن تنظيمها المركزي واللامحوري، فإن سلطة الإشراف ورقابة الإشراف على الجماعة المحلية (البلدية)، تبقى دائما رقابة لاحقة للتصرف الإداري والمرفقي الصادر عن الهياكل اللامركزية، وهنا يمكن الإشارة أنها لا تمس

¹الفصل الأول من القانون الأساسي للبلديات في الجمهورية التونسية (التنظيم البلدي).

²Georges Dawson, l'évolution des structures de l'administration locale déconcentrée en France, Paris, 1963,P3

³جيهان عجوني، الجماعات المحلية والديمقراطية في تونس، مذكرة ماجستير مهني، سوسة، تونس، 2013-2014، ص 25

جميع المجالات، بل تستوجب نصا صريحا وتأكيدا تشريعا على إمكانية الخضوع لهذه الرقابة¹. وهذا ما جاء في الفصل 25 من القانون الأساسي للبلديات للجمهورية التونسية². والذي نص صراحة على مجالات رقابة سلطة الإشراف.

وعليه فإن كل ما خرج عن مجالات النص أعلاه ينص عن اختصاصات السلطة البلدية والتي لا تخضع فيها لإشراف أي سلطة أخرى أي أن الغرض من سلطة الإشراف هو ضمان الشرعية في تصرفات الوحدات البلدية مع اعتبار استقلاليتها في نطاق القانون³.

ثانيا - خصائص البلدية في التشريع التونسي:

من خلال التعريف المذكور سلفا عن البلدية، يمكن استنتاج جملة من الخصائص والتي نوردتها فيما يلي:

1. أن البلدية هي جماعة محلية لا مركزية وتتشأ بموجب قانون.
2. تتمتع البلدية بالشخصية المدنية والاستقلال المالي.
3. خضوع البلدية لرقابة الإشراف وهذا في حدود ما ينص عليه القانون.
4. تساهم البلدية بالنهوض بالمنطقة اجتماعيا، اقتصاديا وثقافيا.

¹ جيهان جوني، المرجع نفسه، ص 26

² الفصل 25 من القانون الأساسي للبلديات للجمهورية التونسية.

³ مصطفى الجنيدى، المرجع في الإدارة المحلية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1971، ص 13

من خلال ما سبق، يمكن القول أن البلدية في التشريع تعتبر جماعة محلية تتمتع بالشخصية القانونية المدنية أو الاعتبارية المعنوية والاستقلال المالي والإداري في ضوء سلطة الرقابة الإدارية مما يجعل البلدية في النظامين لها نفس الخصائص القاعدية.

المطلب الثاني - الأساس القانوني للبلدية:

اعترفت مختلف النصوص التشريعية المؤطرة للجماعات الإقليمية في النظامين الجزائري والتونسي معا عن الاستقلال بطابعها اللامركزي فيما يخص البلدية فهو ما نلاحظه من خلال.

الفرع الأول - التكريس التشريعي للبلدية في النظام الجزائري:

لقد نصت المادة الأولى من الأمر 24/67 على أن البلدية هي الجماعات الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية وتحدث البلدية بموجب قانون¹ وقد أكدت أيضا هذا الطابع المادة الأولى من القانون 08/90 بنصها " البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون"² وهو ما أكدته أيضا المادة الأولى من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية بقولها " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون"³

¹المادة 01 من الأمر 24/67 المؤرخ في 18/01/1967، يتضمن قانون البلدية، ج، ر عدد 6، سنة 1967

²المادة 01 من القانون 08/90 المتضمن قانون البلدية

³المادة 01 من القانون 10-11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية.

بالإضافة إلى القَرَارَات المتعاقبة والمتعلقة بالبلديّة، فقد صدرت مجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالتنظيم الإقليمي للبلاد، تعتمد كلها على تقسيم الإقليم إلى بلديات وولايات وهو ما يدل على تكريس الجماعات المحلية قانونيا، ومن بين هذه النصوص:

• المرسوم 63-189 المؤرخ في 16 ماي 1969 والمتعلق بإدارة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات.¹

• المرسوم 80-08 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980² المعدل والمتمم بموجب القانون 81-06 المؤرخ في 13 جوان 1981، وهذا القانون بالتحديد جاء معتمد على عملية الاقتراع السري العام والمباشر في المادة 30 منه، وحدد عهدة المجلس الشعبي البلديّة ب 5 سنوات، كما أن هذا الانتخاب يعتبر الوسيلة الوحيدة لاختيار أعضاء المجالس المحلية، وكل هذا ما هو إلى مظهر من مظاهر الاستقلالية وضمانة لعدم تدخل السُلطة التنفيذية، وكل ما يلاحظ أن هذه الضمانات ما هي إلا حبر على ورق، وهذا راجع أن الشرط الأول هو أن يكون المترشحون من المناضلين في الحزب وأن الحزب هو من يضع قوائم المترشحين وهو ما يجعل من هذه المظاهر إجراءات شكلية ليس إلا³، وهذا قبل التعددية السياسية.

¹ المرسوم 63-189 المؤرخ في 16 ماي 1969 والمتعلق بإدارة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات

² القانون 80-08 المؤرخ في 1980/10/25 المتضمن قانون الانتخابات، ج ر عدد 44، المعدل والمتمم بموجب القانون 81-06 المؤرخ في 13 جوان 1980

³ تسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، وهم أم حقيقة، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009، ص51.

وبصدور القانون 83-11 المتضمن قانون الانتخابات¹ المعدل بموجب القانون 90-06² والقانون 91-06 إلى غاية قانون الانتخابات لسنة 1997³ والمعدل هو الآخر بموجب القانون العضوي 04-01⁴ والذي يعتمد على التمثيل النسبي في شغل المقاعد على مستوى المجالس المحلية والمعدل بموجب القانون العضوي 12-01 المعدل والمتمم.

لقد جعلت كل هذه القوانين المتعلقة بالانتخابات، الانتخاب الوسيلة الوحيدة لاختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية وجعلت منه عنصرا أساسيا في استقلال الجماعات المحلية وعلى رأسها

البلدية⁵

ما يمكن استنتاجه هنا أن كل ما تم التطرق إليه من نصوص تشريعية وقانونية ما هي إلا تعبير عن وجود هيئات محلية مستقلة عن الإدارة المركزية، تتمتع بالشخصية المعنوية، الشيء الذي يؤهلها لأن تمارس صلاحياتها واختصاصاتها المحددة قانونا بشيء من الاستقلالية الإدارية والمالية.

¹ القانون 89-13 المؤرخ في 07/08/1989 المتضمن قانون الانتخابات، ج ر، عدد 32، 1989.

² القانون 90-06- ج ر عدد 13، 1990، المتضمن قانون الانتخابات، ملغى

³ الأمر 97-07 المؤرخ في 06/03/1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ج ر عدد 10، 1997. ملغى

⁴ الأمر 04-01 المؤرخ في 07/02/2004 يعدل ويتم الأمر 97-07 المتضمن القانون العضوي للانتخابات ج ر عدد 9، 2004، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 12-01 ملغى .

⁵ حميدان عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 61.

الفرع الثاني: التكريس التشريعي للبلدية في النِّظام التونسي

بعد استقلال الجمهورية التونسية عن المستعمر الفرنسي سنة 1956، بدأت تونس ببناء جمهوريتها، أين تم إصدار أمر سنة 1957¹، والذي نظم كيفية عمل البلديات في كامل تراب الجمهورية رسمياً.² بعدها صدر القانون عدد 33 لسنة 1975³ والذي يتعلق بإصدار القانون الأساسي للبلديات الذي ألغى جميع الأحكام السابقة وصاغ قانوناً جديداً ينظم عمل وتركيبه ومهام البلديات، الذي تم تنقيحه في سنوات 1991، 1995، 2008 على التوالي.

بعد الثورة التونسية سنة 2011، تم حل معظم المجالس البلديّة وتعويضها بنيابات خصوصية تم اقتراحها من قبل نواب الجهة المعنية في المجالس التأسيسية والمصادقة عليها من قبل والي الجهة في بعض البلديات، كما تم تغيير نيابات الخصوصية عدة مرات.

لقد نص الفصل 200 من القانون الأساسي للبلديات للجمهورية التونسية على أن البلديّة هي جماعة محلية تتمتع بالشخصية القانونية وبالاستقلالية الإدارية والمالية، تتولى التصرف في الشؤون البلديّة وفقاً لمبدأ التدبير الحر، وتعمل على تنمية المنطقة اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وبيئياً وحضرياً، وإسداء الخدمات لمنظورها والإصغاء لمشاكل متساكنيها وتشريكهم في تصريف الشأن المحلي⁴.

¹ الأمر رقم 14 المؤرخ في 14 مارس 1957 المتعلق بقانون البلديات للجمهورية التونسية. ملغى

² الموقع الإلكتروني ar-wikipedia.org/wiki تم تصفح هذا الموقع يوم 2024/04/16 على الساعة 22:07

³ القانون 33 المؤرخ في 14/05/1975 يتعلق بإصدار القانون الأساسي للبلديات

⁴ الفصل 200 من القانون الأساسي للبلديات للجمهورية التونسية لسنة 2017

لقد نص الفصل 133 من الدستور التونسي¹، أنه يتم انتخاب أعضاء المجالس البلديّة والمجالس الجهوية انتخابا عاما حرا ومباشرا سرّيا نزيها شفافا، وهو ما تحتم معه ضرورة تنقيح قانون الانتخابات والاستفتاء، وذلك بإضافة جزء يتعلق بالانتخابات المحلية والجهوية، وقد حدد هذا القانون المدة النيابية بخمس سنوات²، والعدد الإجمالي للبلديات التونسية هو 350 بلدية موزعة على 24 ولاية و 27 دائرة انتخابية ويتراوح عدد المقاعد بالنسبة لكل ولاية بين 12 و 36 مقعدا³

فهنا أيضا يمكن أن نخلص من خلال النصوص القانونية والوجود الدستوري للبلدية في التشريع التّونسي واستقلال هاته الأخيرة عن الإدارة المركزيّة وتمتعها بالشخصية القانونية، الشيء الذي يؤهلها لأن تمارس صلاحيتها المحددة قانونا بشيء من الاستقلالية، ما هو إلى من قبيل الوجود التشريعي والاعتراف للبلدية بالوجود والاستقلالية.

لقد كرس كل من المشرع الجزائري والمشرع التّونسي البلديّة بموجب قوانين خاصة وكذا بموجب الدستور من أجل ان تمارس هاته الأخير صلاحياتها المحددة والمنصوص عليها قانونا بشيء من الحرية والاستقلالية.

¹الفصل 133 من دستور الجمهورية التونسية

²الفصل 177-4 من قانون الانتخابات والاستفتاء المتعلق بالانتخابات، الجمهورية التونسية.

³الموقع الإلكتروني arab-reforme.net/ar/publication تم تصفحه يوم 2024/04/16، على الساعة 22:30.

المطلب الثالث تشكيل وصلاحيات المجالس البلدية:

بعد التطرق إلى تعريف ومفهوم البلدية في كلا النظامين ومعرفة التأسيس القانوني لوجودها وتمتعها بشيء من الاستقلالية سواء الإدارية أو المالية، وبما أن المجالس البلدية هي مجالس منتخبة، كان لزوما علينا معرفة تشكيل هاته المجالس وصلاحياتها من خلال:

الفرع الأول: تشكيل وصلاحيات المجالس البلدية في النظام الإداري الجزائري

تبعا لما نصت عليه المادة 15 من قانون البلدية 10-11¹، فإن هذه الأخيرة تتكون من هيئة تداولية وهي المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

إن دراسة النظام القانوني للمجالس البلدية يتطلب لزوما منا التطرق إلى تشكيل وصلاحيات هذه المجالس.

أولا-تشكيل المجالس البلدية في النظام الجزائري :

إن المجلس الشعبي البلدي هو هيئة تداولية ينتخب لمدة 05 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة، وهذا مع تطبيق نظام الباقي للأقوى²، ويتراوح عدد أعضائه من 13 إلى 43 عضو،

¹القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

²المادة 66 من القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 عشت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 21-01 المعدل والمتمم.

حسب تغير عدد سكان البلديّة الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان، وضمن الشروط المنصوص عليها في المادة 80 من القانون 16-10¹ المعدل والمتمم .

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة
- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة
- 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة
- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة
- 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة
- 43 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.0001 نسمة أو يفوقها

والملاحظ هنا أن المشرع الجزائري في قانون البلديّة 11-10 لم يميز بين فئات المجتمع

في الترشح وراعى مبدأ المساواة أمام القانون وهذا على خلاف المرحلة السابقة.²

إنه من الواضح أن البحث في كيفية تشكيل المجالس البلديّة يؤدي بالضرورة إلى دراسة النّظام الانتخابي البلدي، وهذا راجع إلى أن المجلس الشعبي البلدي هو مجلسا منتخبا جعلت منه أحكام الدستور الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السّلطات العمومية³، كما أنه يعتبر أرضية لقاعدة اللامركزيّة وبيئة لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية للبلدية،

¹المادة 80 من القانون العضوي 16-10، المرجع نفسه.

²تقصد هنا مرحلة قانون البلدية 1967 أين كان نظام الحزب الواحد هو السائد وكان الترشح مقصور على فئة دون أخرى.

³شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية - دراسة مقارنة -، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان،

لاسيما فيما يتعلق بالتنمية المحلية ولتقادي الخوض في هذا الموضوع اکتفينا فقط بالإشارة إلى الأحكام الخاصة والمنظمة لكيفية الترشح للعضوية في المجالس الشعبية البلديّة بموجب القانون العضوي 01-21 والمتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

ثانيا - صلاحيات المجالس البلدية في النظام الجزائري:

لقد حدد قانون البلديّة 10-11 في بابه الثاني من القسم الثاني تحت عنوان صلاحيات البلديّة صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، حيث أن صلاحيات المجلس البلدي متعلقة بكل المسائل ذات الصبغة المحلية الخاصة بسكان البلديّة¹، والمجلس هنا لا يعاني إشكال في هذا المجال، لأن البعض يذهب إلى أن معاناة المجلس تكمن في كثرة الاختصاصات وهذا مقارنة مع الوسيلة الممنوحة للبلدية من أجل القيام بهذه الصلاحيات، أو الاختصاصات²، وعموما فإن صلاحيات المجلس الشعبي البلدي تتعلق بالمجالات التالية التي يمارسها طبقا لما نص عليه قانون البلديّة³، ويمكن حصر صلاحيات المجالس البلديّة فيما يلي:

¹ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 403

² درويش مصطفى، الجماعات المحلية من القانون والممارسة، مجلة الثابت، عدد 1، 2003، ص ص 45، 52

³ المادة 3، 4 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

الفقرة الأولى - صلاحيات المجالس البلدية في مجال التهيئة والتنمية

يمارس المجلس في المجال المذكور أعلاه الصلاحيات التالية:

- يعد برامجه السنوية والمتعددة للسنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها¹، كما يشارك في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها²، ويراعي هنا ضرورة اخضاع إقامة أي مشروع استثماري أو تجهيزي على إقليم البلدية إلى الرأي المسبق للمجلس³.

- يسهر المجلس على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء، كما يبادر باتخاذ كل إجراء من شأنه التحضير وبعث تنمية النشاطات الاقتصادية ويتخذ المجلس من أجل هذا الغرض كافة التدابير اللازمة لذلك، ما يساهم في حماية التربة والموارد المائية⁴

يتمتع المجلس أيضا بصلاحيات إعداد المخططات التتموية والعمرانية وذلك بموجب المادة

107 من قانون 10-11 وهذه المخططات هي:

¹المادة 107 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع نفسه

²المادة 108 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع نفسه

³المادة 109 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع نفسه

⁴المادة 110، 111 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع نفسه

أ. المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية PDAU:

حيث يقسم إقليم البَلَدِيَّة بموجب هذا المخطط إلى أربعة قطاعات وهي:¹

✓ القطاعات المعمرة.

✓ القطاعات المبرمجة للتعمير.

✓ قطاعات التعمير المستقبلية.

✓ القطاعات الغير قابلة للتعمير.

ب. مخطط شغل الأراضي POS:

يحضر هذا الأخير من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتتم الموافقة عليه بعد المداولة

من طرف المجلس الشعبي البلدي²

وفي ما يخص قطاع السكن فقد نص القانون 10-11 على أن البَلَدِيَّة في مجال السكن

توفر الشروط التحفيزية للترقية العقارية، كما تساعد أو تساهم في ترقية برامج السكن كما تشجع

وتنظم بصفة خاصة كل جمعية سكان تهدف إلى حماية وصيانة وترميم المباني والأحياء³،

بالإضافة إلى حرص المجلس على تنمية كافة المجموعات العقارية السكنية والتجهيزات الجماعية

وكذا تنمية مختلف طرق المرور المتواجدة على إقليم البَلَدِيَّة.⁴

¹المادة 19 من القانون 90-20 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر، عدد 52، لسنة 1990 المعدل والمتمم بموجب القانون 05-

04، ج ر عدد 51، لسنة 2004

²المادة 34 من القانون 90-20، المرجع نفسه.

³المادة 119، من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

⁴المادة 120 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع نفسه

ويختص المجلس في هذا المجال، بمراقبة عملية البناءات ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن¹ وذلك من خلال ضمان تطابقها للتراخيص التقنية والتشريعات العقارية وفي إطار حماية التراث المعماري، فإن المجلس الشعبي البلدي يسهر بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة على المحافظة وحماية الأملاك العقارية الثقافية وحمايتها²، والعمل على ترقيتها من خلال تنظيم أيام ثقافية من أجل تمجيدها والتعريف بها.³

وعموما يمكن القول أن أغلب المدن الجزائرية تعاني من مشاكل عمرانية منها مثلا (البناءات الفوضوية، اتساع المحيط العمراني على حساب الأراضي الفلاحية)، وهذا يدل على عدم تطبيق كل هذه النصوص القانونية.⁴

الفقرة الثانية- صلاحياته في مجال التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز

يمارس المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال الصلاحيات التالية:

• السهر على المحافظة على الوعاء العقاري مع منح الأولوية في تخصيصها لبرامج

التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي كما يسهر أيضا على الحفاظ على الأملاك

العقارية التابعة للدولة.⁵

¹المادة 115 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع نفسه

²المادة 116 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع نفسه

³القانون 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي، المؤرخ في 15/06/1998، ج ر عدد 44، لسنة 1998

⁴عبد الرزاق حميدان، المرجع السابق، ص 127

⁵المادة 117 من القانون 10-11، المرجع السابق.

• تبادر البلديّة بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة

لاختصاصاتها، وكذا العمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها، كما يمكنها القيام بتهيئة

المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية¹، بالإضافة

إلى حماية الطابع الجمالي وانتهاج أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية².

• المشاركة في التحضير والاحتفال بالأعياد الوطنية كما هو محدد في التشريع الساري

المفعول وإحياء المناسبات الوطنية لاسيما تلك المتعلقة بالثورة التحريرية³.

عموما يمكن القول أن كل هاته النصوص ما هي إلا حبر على ورق وهو ما قيل من قبل

وهذا راجع إلى ضعف التأطير ونقص الوعي وقلة الموارد المالية والبشرية.

الفقرة الثالثة - صلاحياته في المجال الاجتماعي والثقافي والرياضي والتربوي

أسند المشرع الجزائري إلى المجلس الشعبي البلدي مهمة التنشيط الاجتماعي في مجالات

عديدة نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر " التشغيل، السكن، التعليم،... إلخ"⁴، وبالرجوع إلى

نص المادة 122، من القانون 10-11، نجدها تنص على أن البلديّة تتخذ كافة الإجراءات وذلك

قصد إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية مع ضمان صيانتها، كما

¹المادة 118، من القانون 10-11، المرجع نفسه

²علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 29.

³المادة 121 من القانون 10-11، المرجع السابق

⁴حميدان عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 128

تقوم البلديّة بإنشاء وتسيير المطاعم المدرسية وضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك وهذا كله يدخل في المجال المدرسي.

أما بالنسبة للمجال ما قبل المدرسي فإنّ المشرع قد نص صراحة على أن البلديّة وفي حدود إمكانياتها تتخذ عند الاقتضاء كل التدابير الموجهة لترقيته الطفولة الصغرى والرياض وحدائق الأطفال والتعليم التحضيري¹.

بالنسبة لمجال الأجهزة الاجتماعية، نجد أن المشرع قد ألزم البلديّة وفي حدود إمكانياتها ب:²

- إنجاز الهياكل القاعدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشبابية والثقافية والتسليّة التي يمكنها الاستفادة من المساهمة المالية للدولة.
- حصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة وتنظيم التكفل بها.
- المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على تراب البلديّة مع ضمان الحفاظ على الممتلكات الخاصة بالعبادة كما تشجع البلديّة ترقية الحركات الجمعاعية.

أما فيما يخص اختصاصات المجلس في المجال الرياضي والثقافي فقد أسند المشرع إلى المجلس اختصاصات عديدة في مجال الشبيبة والرياضة وفي المجال الثقافي، ففي مجال الشبيبة الرياضة، جاء المرسوم 371-81³، في مادته الثانية والتي تنص على أن البلديّة مكلفة بإنجاز

¹المادة 122، ف5 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

²المادة 122، المرجع نفسه.

³المرسوم 371-81، المؤرخ في 1981/12/26 والذي يحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتها في قطاع الشبيبة والرياضة، الجريدة الرسمية عدد 52، سنة 1981

المركبات الرياضية البسيطة، كما تتكفل بتنظيم جولات رياضية تنشط المهرجانات الرياضية البلديّة، بالإضافة إلى المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية الجوارية الرياضية.¹ أما في المجال الثقافي فإنّ البلديّة تتخذ كل التدابير الموجهة لترقية التعليم الثقافي والفني.²

وفي هذا المجال تقوم البلديّة بما يلي:³

- تشجيع إنشاء الجمعيات الثقافية.
- الحث على المطالعة اليومية عن طريق إنشاء المكاتب العمومية.
- تنظيم المعارض والأسابيع والأيام الثقافية والمحافظة على الفنون الشعبية.

الفقرة الرابعة - صلاحياته في مجال حفظ الصحة والطرق البلدية:

يسهر المجلس بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول

بهما، والمتعلقين بحفظ الصحة⁴، والنظافة العمومية وخاصة فيما يلي:⁵

- توزيع المياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة ومعالجتها.
- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.
- مكافحة نواقل الأمراض.

¹المادة 122، من القانون 10-11، المرجع نفسه.

²المادة 122، من القانون 10-11، المرجع نفسه.

³المادة 02 من المرسوم 382/81، المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتها في قطاع الثقافة، ج ر عدد 52، 1981

⁴المرسوم 374/81 المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية في قطاع الصحة، ج ر عدد 52، 1981

⁵المادة 122 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

- المحافظة على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.
- صيانة طرق البَلَدِيَّة وإشارات المرور التابعة لها.
- تهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري، كما تساهم في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ.¹

الفقرة الخامسة- صلاحياته في المجال السياحي والاقتصادي

لقد رخص المشرع للمجالس الشعبية البَلَدِيَّة القيام بكل مبادرة تهدف إلى تطوير الجانب السياحي من خلال إنشاء الفنادق، المطاعم، المراكز الترفيهية، المخيمات السياحية، بالإضافة إلى حدائق التسلية والحمامات المعدنية الصغيرة وتهيئة الشواطئ، والقيام والسهر على حسن استغلالها وتسييرها.²

للبلدية في سبيل ذلك أن تتخذ كافة الإجراءات اللازمة من أجل المحافظة على المهام السياحية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فقد رخص قانون البَلَدِيَّة للمجالس الشعبية البَلَدِيَّة القيام بجميع الأنشطة الاقتصادية المندرجة ضمن المخطط التنموي، ولهذا الغرض فإن المجلس يتخذ كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته³، وفي الواقع نجد أن البَلَدِيَّة لا تستطيع

¹ المادة 124 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

² المرسوم 371/81 المؤرخ في 1981/12/26 يحدد صلاحيات الولاية والبلدية في مجال السياحة، ج ر عدد 52 لسنة 1981

³ المادة 111 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

الخوض في مجال الاستثمار وهذا راجع إلى ضعف الموارد المالية، فكيف يمكننا القول بالاستثمار والبلديّة لا تتوفر على التجهيزات الأساسية لها¹.

وعموما وبعد دراسة معظم الأحكام والنصوص المتعلقة بصلاحيات المجالس الشعبية البلديّة في النّظام الجزائري، يتضح لنا جليا أن المشرع قد اتبع في تحديد الاختصاصات طريقة تركز على وضع الإطار العام وهذا على غرار الأسلوب الفرنسي²، مع ترك التحديد الدقيق لتلك الصّلاحيّات إلى القوانين الخاصة و التنظيمات.

في الواقع، إن هذه القوانين والتنظيمات إما أن تصدر دون أن تتنازل فيها السّلطة المركزيّة فعلا عن الاختصاص الممنوح للمجالس البلديّة، وهو ما ينتج عنه تداخل في الصّلاحيّات، أو لا يصدر هذا التنظيم أصلا، فتصبح الصّلاحيّة غير مطبقة³. ومن جهة أخرى يحتاج تجسيد هذه الصّلاحيّات إلى وسائل مادية وبشرية لطالما افتقرت لها المجالس البلديّة، بالإضافة إلى قدر من الاستقلالية⁴.

¹Lahcèneseriak, décentralisation et animation des collectivités locales, ENAG, Algérie , 1998, PP 30.31

²محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 159.

³بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90، أداة للديمقراطية، المبدأ والتطبيق، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، 2007/2006، ص 183

⁴بوشامي نجلاء، المرجع نفسه، ص 183.

كما أن الصلاحيات الموكلة للمجلس لا تعد في معظمها التزامات واجبة التنفيذ، ذلك أن البلدية تتولى القيام بها حسب إمكانياتها الذاتية أو المساعدات التي تقدمها المصالح التقنية للدولة¹، وهو ما يجعل من استقلالها القانوني شكليا بحتا وخاليا من المعنى²

الفرع الثاني: تشكيل وصلاحيات المجالس البلدية في النظام التونسي

تبعا لما ورد في الفصل 10 من القانون الأساسي للبلديات فإن المجلس البلدي هو الهيكل التداولي للبلدية، وهو هيكل منتخب من طرف مواطني منطقة البلدية وفق الشروط والاجراءات التي يحددها القانون الانتخابي، ويتكون المجلس البلدي من الرئيس والمساعد الأول والمساعدين والمستشارين³، ولدراسة تشكيل وصلاحيات المجالس البلدية في الجمهورية التونسية كان لزوفا علينا أن نقسم هذا الفرع إلى:

أولا-تشكيل المجالس البلدية في النظام التونسي:

يسير البلدية في تونس مجلس بلدي منتخب طبقا لقانون الانتخاب⁴، وينتخب المجلس في أول اجتماع له من بين أعضائه رئيسا ومساعدين⁵

¹المادة 115، 116، 123 من القانون 11-10، المرجع السابق.

²أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية (ترجمة محمد عرب حاحيلا)، ط 1996، ج م ج، الجزائر، 1996، ص 202

³الفصل 10 من القانون الأساسي عدد 24 لسنة 2018 مؤرخ في 2018/05/09 يتعلق بالجماعات المحلية

⁴الفصل 203 من القانون الأساسي عدد 24 لسنة 2018 مؤرخ في 2018/05/09 يتعلق بالجماعات المحلية، المرجع نفسه

⁵الفصل 203، ف2، من القانون الأساسي عدد 24 لسنة 2018 مؤرخ في 2018/05/09 يتعلق بالجماعات المحلية، المرجع نفسه

يشكل المجلس البلدي إثر تنصيبه عددا ملائما من اللجان القارة لا يقل عددها عن أربعة لجان لدراسة المسائل المعروضة على المجلس البلدي، وللمجلس تشكيل لجان غير قارة يعهد إليها بدراسة مواضيع معينة أو تكليف أحد أعضائه بمتابعة ملفات محددة.¹

تتكون تركيبة مختلف اللجان وفقا للتمثيل النسبي لمختلف القوائم الفائزة بمقاعد بالمجلس البلدي، وفيما عدا حالات الاستحالة يراعي تباعا مبدأ التناسف وتمثيلية الشباب وارتباط اختصاص ومؤهلات الأعضاء ومجال عمل اللجنة.

يعين المجلس البلدي رؤساء اللجان ومقرريها بناء على قاعدة التمثيل النسبي وفي حالة تعيين رئيس لجنة ما أو مقررها يتولى رئيس المجلس البلدي تعيين من ينوبه، ويتولى في هذه الحالة المجلس البلدي سد الشغور الحاصل في اللجان.²

ينتخب المجلس في أول جلسة له رئيسا للمجلس (هو رئيس القائمة المترشحة التي تحصلت على أكبر عدد من الأصوات)³ ومساعدين له ورؤساء ولجان كلهم من أعضاء المجلس المنتخب وبقية الأعضاء يسمون مستشارين بلديين، ويتوجب على المجلس إنشاء لجان قارة يتراوح عددها بين 3 و 8 لجان، ويمكن للمجلس أن ينتخب لجان غير قارة للاهتمام بمواضيع معينة.⁴

¹الفصل 210 من القانون الأساسي عدد 24 لسنة 2018 مؤرخ في 2018/05/09 يتعلق بالجماعات المحلية، المرجع نفسه

²الفصل 211 من القانون الأساسي عدد 24 لسنة 2018 مؤرخ في 2018/05/09 يتعلق بالجماعات المحلية، المرجع نفسه

³قانون أساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في 2017/02/14، يعدل ويتم القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في

2014/05/26 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء للجمهورية التونسية

⁴الفصل 208 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع السابق.

يشكل المجلس البلدي وجوبا ثلاثة لجان قارة وهي:

- اللجنة المالية والاقتصادية.
 - اللجنة المكلفة بالنظافة والصحة والبيئة.
 - اللجنة المكلفة بشؤون الأسرة والأشخاص فاقدى الأهلية.
- وللمجلس ايضا حرية الاختيار في إنشاء 5 لجان قارة أخرى من بين اللجان التالية¹:

- اللجنة المكلفة بالأشغال والتهيئة العمرانية والبيئة.
- اللجنة الإدارية وإسداء الخدمات.
- اللجنة المكلفة بالفنون والثقافة والتربية والتعليم.
- اللجنة المكلفة بالشباب والرياضة.
- اللجنة المكلفة بالشؤون الاجتماعية والشغل.
- لجنة العمل التطوعي.

ولقد ضم عدد المجالس البلديّة كالاتي:²

- 12 عضوا، إذا كان عدد السكان أقل من 10.00 ساكن بالبلديّة.
- 18 عضوا إذا كان عدد السكان بين 10.001 و 25.000 ساكن بالبلديّة
- 24 عضوا إذا كان عدد السكان بين 25.001 و 50.000 ساكن بالبلديّة

¹الفصل 209 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع السابق.

²الموقع الإلكتروني: ar.wikipedia.org/wiki/ تونس/مجلي بلدي، تم تصفحه يوم 2022/04/16، على الساعة 22:19

- 30 عضوا إذا كان عدد السكان بين 50.001 و 100.000 ساكن بالبلدية
- 36 عضوا إذا كان عدد السكان بين 100.001 و 200.000 ساكن بالبلدية
- 42 عضوا إذا كان عدد السكان بين 200.001 و 300.000 ساكن بالبلدية
- 48 عضوا إذا كان عدد السكان بين 300.001 و 400.000 ساكن بالبلدية
- 54 عضوا إذا كان عدد السكان بين 400.001 و 500.000 ساكن بالبلدية
- 60 عضوا إذا كان عدد السكان أكثر من 500.000 ساكن بالبلدية

والملاحظ هنا أن المشرع التونسي في القانون الأساسي عدد 28 لسنة 2018 المتعلق بالجماعات المحلية ذهب إلى ما ذهب إليه المشرع الجزائري في قانون البلدية 10-11 والذي لم يميز هو أيضا (المشرع التونسي) بين فئات المجتمع في الترشح وراعى هو أيضا مبدأ المساواة أمام القانون.

إن تشكيل المجالس البلدية سواء في النظام التونسي أو الجزائري، يؤدي بالضرورة إلى دراسة النظام الانتخابي، كون أن المجلس البلدي هو مجلسا منتخبا وهو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته وهو أيضا بيئة مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وعلى اعتبار موضوعنا اکتفينا هنا بالإشارة إلى الأحكام الخاصة والمتضمنة لكيفية الترشح للعضوية في المجالس الشعبية البلدية التونسية طبقا للقانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء المعدل والمتمم للقانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 والمتعلق بالانتخابات.

ثانيا-صلاحيات المجالس البلدية في النظام التونسي:

لقد حدد القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بالجماعات المحلية صلاحيات المجالس البلديّة تحت عنوان اللجان البلديّة، حيث أن صلاحيات هاته المجالس متعلقة أساسا بكل المسائل ذات الصبغة المحلية والخاصة بساكني البلديّة، والملاحظ أن المجالس البلديّة (اللجان) لا تعاني أي إشكال في ممارسة صلاحياتها بقدر ما تعانيه من شح في الوسيلة الممنوحة من أجل ممارسة هاته الصلاحيات¹، وعموما فإن صلاحيات اللجان المشكلة للمجلس البلدي التّونسي تمارسها طبقا لما نص عليه القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 والمتعلق بالجماعات المحلية، ويمكن ذكر هاته الصّلاحيّات فيما يأتي بيانه:

الفقرة الأولى- صلاحيات المجلس البلدي في مجال الشؤون الإدارية و المالية

تهتم هذه اللجان في إطار ما نص عليه القانون الأساسي للبلديات بما يلي:²

- الميزانية البلديّة.
- الجباية المحلية.
- الاستثمارات البلديّة.
- الصفقات العمومية المحلية الخاصة بالبلديّة.
- الأملاك البلديّة.

¹دريوش مصطفى، المرجع السابق، ص 52.

²الفصل 13 من القانون الأساسي المتعلق بالبلديات

- الوضعية المالية بما فيها الاقتراض والمديونية والاستخلاصات.

بالإضافة إلى صلاحيات المجلس البلدي في الشؤون الإدارية و المالية، فإن المجلس يتولى

بمداولاته البت في الشؤون البلديّة ويمارس وفقا للقانون الأساسي للبلديات صلاحيات متعددة يمكن

تصنيفها إلى صلاحيات تقريرية وصلاحيات استشارية.¹

بالإضافة إلى الصلاحيات التقريرية المذكورة أعلاه، نجد أن المجلس البلدي في تونس

يتمتع بصلاحيات تقريرية يمكن إيجازها فيما يلي:²

- دراسة الميزانية البلديّة والموافقة عليها.
- ضبط برنامج الاستثمارات البلديّة.
- ضبط مختلف الأعمال للمساهمة في تنمية المنطقة وفقا للمخطط الوطني للتنمية.
- التصرف في الأملاك البلديّة (التقويض، التعويض، ابرام ومراجعة عقود الكراء، تغيير الاستعمال).
- تحويل عنوان مقر البلديّة.
- ترتيب أجزاء الملك العمومي البلدي من أنهج وساحات عمومية ومساحات خضراء وغيرها.
- تسمية الأنهج والساحات العمومية والفضاءات الرياضية والشبابية والثقافية.

¹الفصل 21 من القانون الأساسي المتعلق بالبلديات

²انظر الفصول 21، 25، 75، 123، 124، 125، 126، 131 من القانون الأساسي للبلديات للجمهورية التونسية، المرجع

- وضع وتغيير أمثلة تصفيف الطرقات العمومية البلديَّة مع مراعاة أحكام محلية التهيئة التزينية والتعميرية¹.
- إبرام اتفاقيات التعاون بين البلديات.
- التدخل بصفة مباشرة عن طريق الاستغلال أو بالمساهمة في رأس مال المؤسسات الصناعية أو التجارية التي تقوم بتسيير مرافق عمومية أو التي لها فائدة محلية أو جهوية واتخاذ الترتيب العامة.
- الاقتراض لدى صندوق القروض مساعدة الجماعات المحلية أو لدى المؤسسات المالية المختصة.
- إبرام الصفقات العمومية للبلدية وفقا للتشريع والترتيب نافذة المفعول.
- قبول التبرعات والهبات.
- إبرام الصلح والتفاوض في القضايا التي تقوم بها البلديَّة وإنابة رئيس البلديَّة لتمثيل البلديَّة لدى المحاكم.
- التداول في المسائل المتعلقة بالتصرف في المرافق العمومية البلديَّة كتعيين المرافق التي تعزم استغلالها في شكل وكالات وتمكين بعضها من ميزانية مستقلة.
- بالإضافة إلى الصَّلَاحِيَّات التقريرية فإن المجلس البلدي يتمتع بالصَّلَاحِيَّات الاستشارية أيضا والتي تنقسم بدورها إلى الصَّلَاحِيَّات وجوبية وأخرى اختيارية¹.

¹قانون عدد 122 لسنة 1994، مؤرخ في 1994/11/28 يتعلق بمجلة التهيئة الترابية والتعمير لسنة 1994.

أ- الصَّلَاحِيَّاتُ الاستشارية الوجوبية².

وتتمثل هذه الصَّلَاحِيَّاتُ حصراً فيما يلي:

- الاستشارات المتعلقة بتغيير اسم البلديَّة أو حدودها.
- الاستشارات المتعلقة بإحداث دوائر بلدية جديدة.
- إبداء الرأي في كل مشروع تعزم الدَّوْلَةُ أو أية مؤسسة عمومية إنجازَه في المنطقة البلديَّة.
- إبداء الرأي في كل الحالات التي تستوجبها القوانين والتراتب.

ب- الصَّلَاحِيَّاتُ الاستشارية الاختيارية³

- إبداء الرأي في جميع المسائل ذات الصبغة المحلية خصوصاً تلك المتعلقة بالمجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- إبداء الرأي في الحالات التي تطلب منها سلطة الإشراف ذلك.

إن استعمال عبارات البت في الشؤون البلديَّة من شأنه أن يعطي المجالس البلديَّة مجالات

عمل واسعة بهدف تلبية حاجيات المتساكنين في الميادين المختلفة سواء منها الاجتماعية أو الثقافية أو الاقتصادية أو غيرها.

¹الفصول 3، 5، 8 من القانون الأساسي للبلديات، المرجع السابق.

²الفصل 21، من القانون الأساسي للبلديات، المرجع نفسه

³الفصل 21 من القانون الأساسي للبلديات، المرجع نفسه.

إن الإطار التراخي المحدد بالدائرة البلدية لا يتعارض ومفهوم الشؤون البلدية بالمعنى الواسع، وهذا باعتبار أن المصلحة المحلية يمكن أن تتجاوز حدود المنطقة البلدية مثل إطار التعاون المشترك.

يمارس المجلس البلدي صلاحياته في حدود الإطار القانوني المتمثل في القانون الأساسي للبلديات وفي حدود صلاحيات الهيئات الإدارية المحددة بالقوانين التي تحكمها وبالتالي لا يمكن للمجلس البلدي أن يمارس مهام رئيس البلدية أو أحد مساعديه.

كما لا يمكن للمجلس البلدي أن يمارس المهام الراجعة للدولة أو للمؤسسات الأخرى التي تندرج ضمن اختصاصها الموضوعي والتراخي.

إن الملاحظ هنا بين النظمين أن المشرع الجزائري أورد صلاحيات المجلس البلدي في القسم الثاني من الباب الأول لقانون البلدية 10-11. وحدد الصلاحيات حصرا في كل مجال على حدى وهو الأمر الذي لم يتطرق إليه المشرع التونسي، وإنما اكتفى بتحديد صلاحيات المجلس البلدي من خلال انشائه 121 فصل في القانون الأساسي للبلديات وأوردها على سبيل الصلاحيات التقريرية والصلاحيات الاستشارية، ولكن وعند التمعن والتمحيص في نصوص المواد بين النظمين نجد أن كلا النظمين قد ألما بمختلف المجالات ذات الصلة بالمنطقة أو الاختصاص المحلي للبلدية، وعند هذا الحد نقول أن المشرع الجزائري كان أحرص من المشرع التونسي في تحديد صلاحيات المجلس وهذا حتى لا تتداخل الصلاحيات .

الفصل الثاني

رقابة الإدارة المركزية على البلدية

الفصل الثاني-رقابة الإدارة المركزية على البلدية:

ان مسألة الرقابة على البلديات في كلا النظامين الجزائري والتونسي هي من المسائل الجوهرية المرتبطة بالنظام اللامركزي والقائمة عليه ، وعلى اعتبار أن أصل الرقابة مركزية أصبح من الضروري علينا التطرق الى ماهية هاته الرقابة (مبحث أول) ثم التطرق الى مضمون الرقابة على المجالس البلدية (مبحث ثاني) ، وهذا في كلا التشريعين ، على النحو التالي .

المبحث الأول: ماهية الرقابة المركزية على البلدية:

لدراسة ماهية الرقابة المركزية على البلدية ارتأينا أن نقسم هذا المبحث إلى مطالب، ولقد خصصنا المطلب الأول لمفهوم الرقابة والمطلب الثاني لشروط ممارسة الرقابة، بينما المطلب الثالث كان بعنوان أنواع الرقابة.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة المركزية على المجالس البلدية:

من مقومات الإدارة المحلية أن تتمتع المجالس البلدية بقدر من الاستقلالية عن السلطة المركزية، بحيث يكون لكل هيئة شخصية معنوية مستقلة وذمة مالية منفصلة عن الذمة المالية للحكومة المركزية، وموظفون مستقلون عن موظفي الحكومة، ولكن هذا الاستقلال ليس مطلقا، وإنما هو استقلال نسبي تمارسه الهيئات البلدية في حدود القانون وتحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، وهو ما يسمى بنظام الوصاية الإدارية¹.

¹محمد الخلايلة، المرجع السابق، ص 113

الفرع الأول- تعريف الرقابة المركزية على المجالس البلدية:

تهدف الوصاية الإدارية- بهذا المعنى - إلى الحفاظ على وحدة الدولة السياسية ذلك أن الاستقلال المطلق للهيئات البلدية يهدد كيان الدولة ويؤدي إلى عدم التجانس والانسجام ما بين السلطات المركزية في العاصمة والهيئات المحلية في الأقاليم، كما تهدف الوصاية الإدارية إلى حماية مصالح سكان الوحدة المحلية أنفسهم، حيث تضمن رقابة الحكومة المركزية على المجالس التي تتولى إدارة شؤونهم، قيام هذه المجالس بأداء واجباتها بفعالية و نزاهة، وعدم تبديد الأموال المحلية على مشروعات وأعمال لا تخدم سكان الوحدة المحلية، أو قد لا تكون ذات جدوى اقتصادية، وإلى جانب هذا وذاك فإن الرقابة المركزية على الهيئات المحلية تحقق مصلحة الغير الذي يتعامل مع هذه المجالس، فتضمن هذه الرقابة على سبيل المثال أن تقي الهيئات المحلية بالتزاماتها التعاقدية التي تتجم عن التعاقد مع الغير بهدف تصريف شؤون الوحدة المحلية.¹

أولاً- ضبط معنى الرقابة المركزية على البلدية:

الرقابة المركزية على المجالس البلدية هي عبارة عن ممارسة لوظيفة عامة تقوم بها هيئات إدارية مركزية يتم تشكيلها وتحديد اختصاصاتها بموجب القوانين، كما تلتزم في أعمالها ووسائل رقابتها على السلطات المحلية بما تنص عليه تلك التشريعات، وتشمل الرقابة على المجالس البلدية، الرقابة على الجانبين الإداري والمالي، وهي تستند إلى مبدأ الشرعية.²

¹ على خاطر شطناوي، الإدارة المحلية، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2002، ص 229.

² سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1986، ص 8

إن الأساس القانوني للرقابة على أعمال الإدارة هو مبدأ الشرعية والذي يعني خضوع الإدارة في جميع تصرفاتها وأعمالها لأحكام القانون بمعناه الواسع وهذا لتحقيق الأهداف التي تتوخاها الإدارة¹.

إن مبدأ المَرْكَزِيَّة كَأَسَاس للرقابة يعتبر من أهم الضمانات الممنوحة للأفراد في مواجهة السُّلْطَة العامة، وبمقتضاه يستطيع الأفراد مراقبة الإدارة في أدائها لوظائفها بحيث يمكنهم أن يردوها إلى طريق الصواب إذا ما خرجت عن ذلك سواء عمداً أو عن طريق الإهمال²، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن تفعيل دور الرقابة الإدارية و المالية من خلال مبدأ الشرعية يتأثر بالمستوى الحضاري للمواطن.³

ثانياً - أهداف الرقابة المركزية على البلدية:

تهدف الرقابة المركزية على المجالس المحلية المنتخبة إلى ما يلي:⁴

الفقرة الأولى - التأكيد على وحدة الدولة من الناحية الإدارية :

إذا كان استقلال المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها هو أحد أركان ومقومات الهيئات اللامركزية الإقليمية، فهذا لا يعني الاستقلال المطلق، لذا فإن الرقابة المركزية تؤدي

¹ أحمد الغويري، القضاء الإداري الأردني، دراسة مقارنة، ط1، دار مؤتة للنشر، مؤتة، 1997، ص 5

² هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 142

³ فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968، ص 50

⁴ هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص ص 143، 145

بالضرورة إلى صيانة وحماية وحدة الدولة من الناحيتين الإدارية والقانونية والحيلولة دون تعنتها أو تفككها¹، وهذا الهدف هو من أهم مظاهر الرقابة على المجالس المحلية.

الفقرة الثاني-التزام المجالس المحلية بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات²:

إن التزام المجالس المحلية بالقانون هو ما يعرف بمبدأ الشرعية، وهو ما يحتم على الإدارة المحلية واجب العمل في إطار القانون والالتزام بأحكامه، وما خرج عن الإطار القانوني يترتب عليه بالمقابل بطلان أعمالها.

الفقرة الثالثة- منع التعسف الإداري:

ذلك أن المجالس المحلية تتمتع بجملة من الامتيازات التي تؤهلها لممارسة وظائفها وأنشطتها والتي تهدف إلى تحقيق الصالح العام، إلا أن ذلك قد يرافقه نوع من الإسراف في استعمال هذا الحق، أو الخروج على مبدأ الشرعية، وهو ما يهدد مصالح الأفراد وحقوقهم، وهنا تكمن أهمية الجهات الرقابية من أجل الحد من هذا التجاوز و بغية المحافظة على الصالح العام، كما ذكرنا سابقا.³

¹ بكر القباجي، الرقابة الإدارية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964، ص 95

² هاني علي الطهراوي، قانون الإدارية المحلية، المرجع السابق، ص 144

³ هاني علي الطهراوي، المرجع نفسه، ص 144.

محمد وليد العبادين، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1995، ص 143

الفقرة رابعة- معالجة الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها:

يمكن دور الجهات الرقابية في إيجاد الأخطاء التي قد تقع فيها الإدارة أثناء ممارسة اختصاصاتها وبالنتيجة إيجاد الحلول المناسبة لها وتصويبها، ويطلق على خطأ الإدارة في القانون الإداري بـ: "الانحراف الإداري"، ويعني استعمال السُلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض لا تمت للمصلحة العامة بصلة، بالرغم من انسجام أعمال الإدارة مع القوانين والأنظمة المعمول بها.¹

الفقرة الخامسة- الوقوف على المشكلات والمعوقات التي تعترض الأجهزة الإدارية

المحلية:

إن وقوف الجهات الرقابية على الإدارة المحلية لكشف المشكلات والمعوقات التي تعترض وتهدد الأجهزة الإدارية المحلية مما يفسح المجال أمام الجهات الرقابية لمعالجتها وإزالة تلك المعوقات من أجل المحافظة على سيرورة المرفق بانتظام وإطراد.

الفقرة السادسة-تحسين الخدمة المحلية:

هذا الهدف هو مستوحى من مبدأ المساواة في الخدمة أمام المرفق وهو ركيزة من ركائز المرفق العام على اعتبار أن الإدارة المحلية ما هي إلا مرفق كباقي المرافق العامة، وعلى هذا الأساس فإن مسألة تحسين الخدمة المحلية تقوم على مبدأ المساواة أمام المرفق العام .

¹هاني على الطهراوي، المرجع نفسه، ص 144.

الفرع الثاني - أنواع الرقابة المركزية على المجالس المحلية:

إن الملاحظ والمتتبع لأنواع الرقابة المركزية الممارسة على المجالس المحلية يلاحظ هيمنة هذه الظاهرة بوضوح، حيث نجد الرقابة السياسية والرقابة القضائية إلى جانب الرقابة الإدارية، وهذا التعدد في الرقابة المركزيّة يؤدي إلى مضاعفة العبء الرقابي وخلق إرباك شديد للمجالس المحلية والتي تستقبل الرقابة من عدة جهات مختلفة، ناهيك عما يترتب من تداخل بين ممارسات هذه الجهات للرقابة المختلفة بالقدر الذي يخلق نوعا من حساسيات تنازع الاختصاص أو ما شبه، وهذا ما ينعكس على العمل المحلي، ومن هذا المنطق وجب أن نبين أنواع الرقابة المركزيّة من خلال النقاط التالية:

أولا- الرقابة التشريعية:

إن الرقابة التشريعية هي رقابة البرلمان وتتمثل في أن هذه الهيئة التشريعية هي التي تختص بوضع القوانين، وتوافق على إحداث مجالس محلية وإقائها أو تحديد عددها، كما أنها تضع الأسس اللازمة لذلك، وتحدد اختصاصات المجالس ومواردها المالية.¹

يملك البرلمان في العديد من دول العالم حق إنشاء وإلغاء الهيئات المحلية ومنحها الاختصاصات المختلفة وتعديل هذه الاختصاصات بالنقص أو الزيادة²

¹ محمد وليد العبادي، المرجع السابق، ص 137.

² ظريف بطرس، مبادئ الإدارة المحلية وخفاياها في النظري والتطبيق، دار الأنجلو المعربة، القاهرة، 1971، ص 234

إن دور البرلمان لا يقتصر على مجرد إصدار القوانين المنشئة والمنظمة للهيئات المحلية والتي تحدد مسؤولياتها وسلطاتها، بل يمتد أيضا ليشمل الحق في مساءلة الحكومة (مجلس الوزراء أو الوزير المعني)، عن أسباب تقصير أو فشل هذه الهيئات عن القيام باختصاصاتها وتسمى هذه الرقابة أحيانا بالرقابة السياسية بالنظر إلى ممارستها من أعلى سلطة سياسية في الدولة وهي البرلمان.

وتبرر الرقابة التشريعية في أن المجالس المحلية تحتاج إلى التمويل وفرض الضرائب لتغطية نفقاتها، وكل هذه الأمور تحتاج إلى تشريع من الهيئة التشريعية، ناهيك عن أن المجالس المحلية تتدخل في حياة الناس وشؤونهم اليومية، وحقوقهم وحياتهم وكل هاته الأمور الهامة تحتاج إلى سند قانوني بغية ممارستها من طرف المجالس المحلية¹.

ثانيا: الرقابة الإدارية

بالرغم من استقلالية المجالس المحلية إلا أن لها حدود لا تستطيع تجاوزها كما أنها مكلفة بالقيام بواجباتها الموكلة لها بكفاية وفعالية، ولتحقيق نوع من التوازن ما بين استقلال المجالس المحلية من جهة، وضمان قيامها بأعمالها بشكل جيد وعدم تجاوزها لصلاحياتها من جهة أخرى، كان لا بد من وجود نوع من الرقابة الإدارية عليها تمارسها السلطة التنفيذية بأجهزتها وإدارتها المختلفة، وهو ما يعرف بالوصاية الإدارية .

¹ محمد وليد العبادي، المرجع السابق، 137.

تعتمد مدى حدة الوصاية الإدارية على مجموعة من العناصر، منها مستوى التفتح السياسي والديمقراطي الذي وصلت إليه الدولة ودرجة اللامركزية الممنوحة للهيئات المحلية فيها، بالإضافة إلى طريقة تحديد اختصاصات الهيئات المحلية وهل هي تمارس اختصاصات عامة أو محددة على سبيل الحصر¹، وبشكل عام فإن الرقابة الإدارية على المجالس المحلية إما أن تكون رقابة على أشخاص هذه المجالس أو رقابة على أعمالها.²

والرقابة على الأشخاص قد تصل إلى حد حل المجلس المحلي ككل، وقد يقتصر الأمر على عضو بذاته، بحيث تقوم السلطة المركزية المختصة بإيقافه عن العمل أو عزله ولذا فإن التشريعات تحيطه عادة بضمانات عديدة ويعطى أعضاء المجالس المحلية الحق بالطعن في عدم شرعية قرارات السلطات المركزية في هذا المجال .

أما الرقابة على أعمال المجالس المحلية فلها مظاهر متعددة ومنها مسألة تصديق السلطات المركزية على بعض قرارات الهيئات المحلية، مع ملاحظة ان التصديق هنا لا يعطي السلطة المركزية الحق في تعديل قرارات المجالس المحلية، محل التصديق، فهي تملك فقط حق التصديق على القرارات أو رفضها، وذلك بخلاف الأمر بالنسبة لسلطة الرقابة .

كما تملك السلطة المركزية حق إيقاف تنفيذ قرارات المجالس المحلية أو إلغائها متى كانت تتنافى مع القانون أو مع المصلحة العامة بشكل واضح ومفوض، وقد يصل الأمر أحيانا إلى حد

¹ محمد علي الخليلية، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 116

² عبد الله إدريس، محاضرات في القانون الإداري المغربي، ج1، دار الجسور للنشر والتوزيع، وجدة، 1995، ص ص، 105،

الحلول محل المجالس المحلية في اتخاذ القرارات وأداء الأعمال التي تضمن تحقيق المصلحة العامة في إطار الوحدة المحلية، ولا تلجأ السلطة المركزية لمثل هذا الإجراء الخطير إلا في حالات نادرة ومحددة، وذلك عندما تهمل المجالس المحلية القيام بواجباتها ومسئولياتها بشكل واضح، إذ ترفض خدمة مناطقها، وعلى كل حال فإن السلطة المركزية لا يمكنها أن تقوم بمثل هذا الإجراء عادة إلا بعد أن تكون قد أُنذرت المجلس المحلي مسبقاً "الإخطار المسبق"¹.

بناء على ما سبق، نرى أن الرقابة الإدارية " هي مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة الإدارية العليا لمنع انحراف استعمال الهيئات المحلية لسلطاتها ولتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع السلطة العامة"²، ويمكن لنا باختصار حصر أهداف الرقابة الإدارية فيما يلي:³

• تأكيد مشروعية أفعال السلطات المحلية والتي قد تتدخل غالباً في حريات الأفراد مما يقتضي تحديد سلطاتها في هذا الخصوص، ووجود الرقابة ما هو إلا ضامن لقيام هاته الوحدات بالتزاماتها و باختصاصاتها وسلطاتها.

• تأكيد وحدة الدولة السياسية والإدارية عن طريق وضع بعض القيود على استقلال الهيئات المحلية خوفاً من أن يؤدي هذا الاستقلال إلى تفنيت وحدة الدولة.

• تأمين أدنى حد من الخدمات التي تؤديها المجالس المحلية على صعيد الدولة حتى لا يتفاوت مستوى المعيشة من وحدة محلية لوحدة محلية أخرى.

¹ عبد الله إدريس، المرجع السابق، ص 105 وما بعدها.

² محمد وليد العبادي، المرجع نفسه، ص 144.

³ محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص ص 143، 144

ثالثا: الرّقابة المالية.

بالرغم من الاستقلال المالي للهيئات المحلية وهو بمثابة أحد العناصر التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية، إلا أن السلطات المركزية تمارس نوعا من الرّقابة المالية على الهيئات المحلية من أجل حماية المصلحة العامة للدولة والمواطنين.¹

"تعرف الرّقابة المالية بأنها منهج شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية و المحاسبية والإدارية، ويهدف إلى المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج، على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل يؤدي إلى خلق شعور بالمسؤولية المحاسبية لدى المراقبة لممارسة الأعمال بكفاءة وإخلاص".²

إن الرّقابة المالية على المجالس المحلية لها مظاهر متعددة من أهمها الرّقابة على موازنات الهيئات المحلية والتصديق عليها، الرّقابة على حق الهيئات المحلية في الحصول على القروض والتصديق عليها، الرّقابة على حق الهيئات المحلية في إدارة ممتلكاتها والتصرف فيها والتدخل في تحديد قيمة الضرائب المحلية وغيرها.

¹ محمد علي الخاليلية، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 116.

² محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 161.

ويجدر الذكر هنا بأن مدى وحدة الرقابة المالية على الهيئات المحلية يتوقف عادة على مدى اكتفاء هذه الهيئات ماليا، فكلما كان لديها الاكتفاء المالي الذاتي كانت الرقابة المالية عليها محدودة، وكننتيجة لذلك تزيد درجة استقلالها وعدم تبعيتها للحكومة المركزيّة.¹

عموما تشتمل الرقابة المالية على مايلي:²

الفقرة الأولى-المساعدات الحكومية: وهي المبالغ المالية التي تقدمها الحكومة المركزيّة

للمجالس المحلية وفقا لاعتبارات معينة، وتكون هذه المساعدات الحكومية في الغالب محددة للغاية.

الفقرة الثانية-القروض: وغالبا ما تشترط القوانين المؤطرة لشؤون الإدارة المحلية موافقة

السّلطة المركزيّة المختصة على عقد المجالس المحلية للقروض، وهذا حتى تتمكن السّلطة الوصية من الاطلاع على أوجه انفاق هاته القروض، مع ضمان عدم تراكم الديون على الوحدة المحلية وهو ما ينتج عنه تدني مستوى خدماتها.

الفقرة الثالثة-الموازنة المالية: تخضع موازنات المجالس المحلية عموما لتصديق السلطة

الوصية المركزيّة المختصة وهذا قبل الإذن بالصرف، وبذلك تستطيع الحكومة المركزيّة توجيه أنشطة المجالس المحلية وتنسيقها وجعلها تلائم الأهداف الاستثمارية العامة.

¹محمد علي الخاليلة، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 117.

²أيمن عودة المعاني، محمود عودة أبو فارس، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص ص 205، 206.

الفقرة الثالثة-فحص ومراقبة حسابات المجالس المحلية: إن أموال الوحدات المحلية هي

جزء لا يتجزأ من المال العام، ولذلك فإن حساباتها الخاصة بموجب القانون تخضع للتدقيق المالي

وهذا لضمان سلامتها وقانونية انفاقها.¹

المطلب الثاني: العلاقة بين الرقابة المركزية واستقلالية المجالس البلدية

إن الرقابة في ظل النظام اللامركزي هي رقابة وصائية بعدية، ولا تكون إلا بنص قانوني

وهي بهذا السبب مفترضة على عكس الرقابة الرئاسية، إذ يرى الفقه، وينص القانون على حد

سواء على أنه ليس هناك وصاية دون نص قانوني، ولا تتعدى الوصاية الإدارية بهذا المفهوم

محتوى النص القانوني.²

إن عبارة الرقابة من الناحية الإدارية يمكن أن يكون لها عدة معاني، فقد تعنى السيطرة

وهي تأخذ معنى الرقابة السليمة أو الرقابة التسلسلية، ومن خلالها يتم التسيير الكامل لنشاط نظام

عدم التركيز، وإما أن تأخذ معنى المراقبة تحت غطاء الوصاية، وهنا تمتد إلى رقابة شرعية

القرارات الإدارية.³

¹ محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 86.

² بلعباس سعد كمال الدين استقلالية الجماعات المحلية، مذكر تربية بالمدرسة الوطنية للإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، 2006/2005، ص 19

³ لباد ناصر، القانون الإداري، ج1، التنظيم الإداري، ط2، د م ج، الجزائر، 2001، ص 59

إن استقلالية الجماعات المحلية هي الأصل والرّقابة عليها هي الاستثناء، ولمعرفة العلاقة

بينهما كان من الضروري التطرق إلى نموذجين رئيسيين للرقابة، وهما¹

الفرع الأول: نماذج الرّقابة:

يوجد نموذجان للرقابة على البلدية، إنجليزي و فرنسي.

أولاً- النموذج الإنجليزي:

تتمتع الهيئات المحلية في إنجلترا بسلطات واسعة وحرية كبيرة في التصرف ورقابة محدودة

من جانب السُلطة المَرْكَزِيَّة التي لا تقوم إلا بإشراف خفيف يتمثل في حقها في التفتيش للتأكد من

مدى أداء الخدمات المحلية بكفاية عن طريق ممثلي الوزارات التي لها علاقة بالوحدات المحلية

كما يحق لها أن تباشر سلطات لائحية في بعض الأحيان لتنظيم بعض المصالح إلى حد كبير

نتيجة لضيق مجال تدخل السُلطة المَرْكَزِيَّة.

¹مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة الفكر البرلماني، عدد 11، ديسمبر 2002، ص ص

ثانيا - النموذج الفرنسي:

يقسم نظام الرقابة على الجماعات المحلية في فرنسا إلى قسمين اثنين:

نموذج تقليدي للرقابة الوصائية كان سائد قبل سنة 1982، حيث كانت هذه الجماعات

تخضع لوصاية إدارية شديدة وواسعة تشمل الأعضاء والأعمال والمجالس المنتخبة ككل من حل وإيقاف للمجالس وحتى الإلغاء، وسحب القَرارات وحق التصديق والحلول بالنسبة للأعمال.

هذه الوصاية المتشددة جعلت الاستقلالية مفرغة من محتواها لصالح تبعية شبه مطلقة

للسلطة المركزيّة، وقد اعتبر الفقه أن الوصاية مجرد قناع للسلطة الرئاسية.¹

أما النموذج الحديث والذي جاء بعد صدور القانون 2013 لسنة 1982، والمعدل بالقانون

82-632 المتضمن حقوق وحرّيات البلديات، المحافظات والأقاليم، فإنه يتسم بإلغاء الوصاية

الإدارية وتعويضها برقابة قضائية.²، ورقابة الغرف الجهوية للمحاسبة.

فأصبحت القَرارات التي تتخذها الهيئات المحلية كقاعدة أساسية نافذة بقوة القانون ولا تحتاج

إلى الموافقة والتصديق من السُلطة المركزيّة، إلا ما تعلق منها ب القَرارات التنظيمية أو الفردية

المتعلقة بالانضباط الإداري، أو ذات الطابع اللائحي، والصادرة عن المجالس المحلية بموافقة

محلية، أو قرارات التعيين والترقية، والعقوبات التي تحال إلى مفوضي الدوّلة (المحافظ)، أو نائبه

الذي يفحص مشروعيتها، فإذا وجدت أنها معيبة يحيل الأمر إلى المحكمة الإدارية .

¹ مسعود شهبوب، المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 127

² زكي محمد النجار، الإدارة المحلية والعوامل المؤثرة فيها، مجلة المحاماة المصرية، عدد 1 لسنة 1987، ص ص 144-149.

حيث نصت المادة 3 الفقرة 07 من القانون رقم 82-623 الذي يعدل القانون (82-213)

"ممثل الدولة في المحافظة أو الإقليم يحيل القرارات والأعمال المشار إليها في الفقرة الثانية من المادة السابقة: إذا رأى أنها غير مشروعة، إلى المحكمة الإدارية خلال شهرين من تاريخ تحويلها إليه"¹.

وفقا للقواعد العامة لدعوى الإلغاء والتي لا توقف التنفيذ كقاعدة عامة إلا إذا رأى مفوض

الدولة أن ذلك يؤدي إلى نتائج غير مقبولة، فله حق طلب وقف التنفيذ من المحكمة الإدارية ويجب أن يستند إلى أسباب جادة.²

مما سبق وتقدم، يظهر لنا جليا أن الوصاية الإدارية تحد من الاستقلالية المحلية فهنا، ولو

كان من الضروري تدخل السلطة المركزية من أجل ضمان وحدة الدولة إلا أنه ينبغي ألا يكون هذا التدخل من الشدة بما يجعل الهيئات اللامركزية المحلية خاصة البلدية تفقد حريتها في العمل، ويقضي على الغرض من إنشائها، فلا بد أن يكون مجال تدخل السلطة المركزية محدودا جدا، فتكون العلاقة شرفا تصان به المصالح الحيوية والمصلحة العامة للدولة من جهة، وعدم المساس

¹Article N°03 alinéa 07 de la loi N°82-623 du 22 Juillet 1982 « Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés au paragraphe II de l'article précédent qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission »

²حمدي سليمان السميحات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة، عمال، الأردن، 1998، ص63.

باستقلال الهيئات المحلية من جهة أخرى، فكلما ضاق مجال الوصاية زادت استقلالية الهيئات المحلية والتي هي أساس نظام اللامركزية الإدارية وبدونها لا يمكن القول بوجودها.¹

الفرع الثاني: تبعية المجالس البلدية إداريا للسلطة المركزية

بالرغم من تبني الجزائر وتونس نظام إداري لا مركزي ومنح المشرعين للمجالس البلدية اختصاصات واسعة تمارسها عن طريق مجالسها الشعبية المنتخبة وهو ما يشكل تدعيما لاستقلاليتها عن السلطة المركزية، إلا أن هذه الاستقلالية تم تقييدها إلى حد بعيد من خلال وجود اختصاصات محلية تستأثر بممارستها هيئات وأجهزة لا مركزية أو لا محورية، وبقاء هذه الهيئات خاضعة لوصاية إدارية مركزية مشددة بالرغم من أن المشرع التونسي انتهج منهج النموذج الفرنسي الحديث ، وبالمقابل ذهب المشرع الجزائري الى انتهاج النموذج الفرنسي القديم وهو ما سنراه لاحقا .

أولا-تحويل أجهزة معينة اختصاصات محلية:

إن من صميم استقلالية الجماعات المحلية هو وجود شؤون محلية يعترف المشرع بصلاحيّة وسلطة إدارتها لهيئات محلية تتمتع بسلطة اتخاذ القرار، وأن يتولى سكان الجماعة المحلية اختيار أعضاء هذه الهيئات عن طريق الانتخاب، إلا أن الوجود المستمر للسلطة المركزية على المستوى المحلي وخاصة بالنسبة للولاية عن طريق أجهزة معينة مركزيا، يجعل من هذه

¹محمد مطلق الذيبات، الوجيز في القانون الإداري، ط1، الدار الدولية، عمان، الأردن، 2003، ص 92.

الاستقلالية بعيدة المنال لكون التعيين يتنافى مع مقومات التنظيم الإداري اللامركزي، والإقرار بسلطة هذه الأجهزة المعنية في تسيير شؤونها تعد من صميم الشؤون المحلية.

بالإضافة إلى الامتياز الواضح للوالي على المجالس الشعبية المحلية المنتخبة في كلا النظامين، الجزائري والتونسي وهو ما سوف نلاحظه في الباب الثاني من هاته الأطروحة.

ثانيا- التعيين كعائق للاستقلالية:

إذا كان الانتخاب هو الركن الأساسي الذي يقوم عليه نظام اللامركزية الإدارية، وهو أساس من أسس استقلالية المجالس البلدية، فإن أسلوب التعيين يرتبط بالنظام المركزي أين يتخذ صورة عدم التركيز الإداري ويعد مبرر في توفير الكفاءات عن طريق تعيين أشخاص مؤهلين ولديهم خبرات.¹

من جهة، ومن جهة أخرى فإن الانتخاب لا يرتبط حسب البعض بالشروط القانونية لقيام اللامركزية ولا يصلح للمجتمعات الأقل وعيا.² إلا أن هذا الأسلوب يؤدي إلى الحرمان من حق ممارسة الحياة الديمقراطية، بحيث تصبح الأجهزة المحلية محكومة بفئة موالية للسلطة المركزية، عندما تستهدف عملية التعيين تحقيق الولاء السياسي أو الإيديولوجي³، فيبقى العضو المعين يسعى لخدمة السلطة صاحبة التعيين وإرضائها بدل خدمة الجماعة المحلية المتواجد بها، خاصة

¹ خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، ط3، دار الثقافة، عمان، الأردن، 1982، ص64.

² فؤاد العطار، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1970، ص 163.

³ عبد المعطي عساف، محدثات التنظيم وتكيفاتها على المستوى المحلي، المنظمة الحديثة للعلوم الإدارية، جامعة الدول العربية، مصر، 1984، ص 24

وأنها تملك حق عزله متى شاءت نظرا لعدم تحديد العهدة، إضافة إلى خضوعه للسلطة الرئاسية، مما يجعل الاستقلالية تتعارض مع التعيين.

بالنسبة للنظام الجزائري و النظام التونسي على حد سواء، وبالرغم من الاعتماد الكلي على وسيلة الانتخاب لعضوية المجالس البلدية، إلا أن كلا النظامين الجزائري والتونسي قد اعتمدا على أسلوب التعيين في اختيار هيئات وأجهزة أخرى ومنح لها سلطة تولى وتسيير مصالح محلية هي في الأصل من صميم الاختصاصات المحلية التي من المفروض أن تتولاها الهيئات المنتخبة، وهذا ما يؤدي إلى الوجود الدائم لسلطات عدم التركيز على المستوى المحلي، وبالنتيجة تقزيم دور المجالس البلدية المنتخبة، وهو ما يمثل قيادا واضحا على استقلاليتها¹، ويشمل التعيين أعضاء مجموعة من الأجهزة المتواجدة على المستوى المحلي ولعل أهمها منصب الوالي.

ثالثا- الازدواج الوظيفي وتأثيره على المجالس البلدية.

يبقى الوالي هو جهة الاتصال بين الجهات المركزية والجهات اللامركزية، فكل ما تم اقتراحه من طرف المجالس الشعبية والغير مدعم أو موافق عنه من طرف الوالي يبقى مراسلة غير فعالة، ولقد تساءل البعض عما إذا كان الازدواج الوظيفي للوالي، هو إدماج للوظيفتين² لصالح

¹ لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 117

² ممثل للدولة وممثل للولاية.

وظيفة عدم التركيز الإداري، حيث يظهر دور الوالي في كل جهة كما يظهر ممثل السلطة المركزية أثناء قيامه بالدور المحلي.¹

ففي النظام الإداري الجزائري نرى أن الوالي يتمتع بالازدواجية الوظيفية والتمثيل، حيث خصه المشرع الجزائري باختصاصات عديدة ومتنوعة بصفته ممثلاً للولاية وبصفته ممثلاً للدولة. إن اختصاصات الوالي التي يمارسها تحت غطاء المجموعة المحلية أقل بكثير من تلك التي يمارسها باسم السلطة المركزية، أو بصفته سلطة لا تركيزية، وهو ما يجعل من الوالي سلطة حقيقية لعدم التركيز أكثر منه سلطة محلية.²

بالإضافة إلى السلطات والصلاحيات التي يتمتع بها الوالي على المستوى المحلي بوصفه ممثلاً للولاية فإنه بالمقابل يتمتع بصلاحيات أكثر اتساعاً، إذا ما كان ممثلاً للسلطة المركزية، فهو إذاً كما يرى الفقه يعد سلطة لا تركيزية أكثر منه سلطة محلية.³

ان اختصاصات الوالي تتنوع وتتفرع وإن جاء العديد منها في قانون الولاية 12-07 فإننا نجد جملة من الاختصاصات المنصوص عليها في نصوص تشريعية وتنظيمية متفرقة حيث

¹ صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والشعبي، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2010، 2009، ص 55.

² مسعود شيهوب، اسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على النظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، دون سنة، ص 158

³ مسعود شيهوب، المرجع نفسه، ص 158.

يصعب علينا حصرها كلها في فئات نظرا لتعدد الميادين، هذا وإن لم نقل امتدادها إلى كافة المجالات السياسية والإدارية في الدولة.¹

إن الوالي في تمثيله للدولة يمارس مجالا واسعا من الاختصاصات والصلاحيات حيث يمكن أن نقول أن الوالي هو ممثل الدولة على مستوى الولاية في جميع المجالات إلا ما استثنى منه بصريح النص، خاصة بعض المصالح الخارجية للدولة فهي غير تابعة محليا للوالي، وهذه المصالح تتمثل على سبيل الحصر في:²

- العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي.
- وعاء الضرائب وتحصيلها.
- الرقابة المالية.
- إدارة الجمارك.
- مفتشية الوظائف العمومي.
- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية.

وبالرغم أن هذه المصالح لا تعمل تحت سلطة وإشراف الوالي إلا أن هذا لا يمنع أبدا من أن تعمل هذه المصالح على إعلام الوالي وإخطاره بجميع برامجها وأعمالها وهذا بوصفه أعلى سلطة في الولاية.

¹عشي علاء الدين المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، سنة 2005-2006، ص 86.
²المادة 11 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

أما في النّظام الإداري التونسي، فإن الوالي يعتبر المؤتمن على سلطة الدّولة وممثلا للحكومة بدائرة الولاية، وتبعاً لذلك فهو يباشر سلطة الإشراف والمراقبة الإدارية على كل الجماعات المحلية.¹

إن سلطة الإشراف التي يمارسها الوالي على قرارات رئيس المجلس هي نتيجة حتمية لمكانته الهامة، حيث مكنته من الصّلاحيات التي يتمتع بها من الانفراد بالنظر في القرارات المحالة، ويمثل انفراده بذلك تعبيراً عن إرادة السّلطة العليا التخفيف من الرّقابة.² فتوجب الإحالة للوالي وفق التنصيص عليه بموجب القانون³

وتعكس الاختصاصات الواسعة المسندة للوالي في تونس، الإرادة القومية للسلطة في تركيز مركز القرار في مستوى هذه الدائرة الترابية، وتوظيفها لأحكام السيطرة على كامل تراب الجمهورية، و على اعتبار أن الوالي هو المؤتمن على سلطة الدّولة وممثلاً للحكومة بدائرة ولايته كما تم ذكره سابقاً، فإن له إبرام العقود باسم الدّولة والتدخل لتسيير ملكها ومباشرة سلطة الإشراف والمراقبة الإدارية على البلديات وكذلك السهر على تمثيلها لدى الشركات والدوائر والمؤسسات التي تتمتع بإعانة الدّولة ماليا والتي يوجد مقرها الاجتماعي بمقر الولاية.⁴

¹ القانون عدد 52 لسنة 1975، المؤرخ في 13 جوان 1975 المتعلق بضبط مشمولات الإطار العلي لإدارة الجهوية التونسية، الصادر بتاريخ 1975، تونس

² ريم الحاج صالح، رقابة الإشراف على قرارات رئيس البلدية، مذكرة ماجستير، جامعة صفاقس، 2013-2014، ص 50.

³ أنظر الفصول 97، 80، 81 من القانون الأساسي للبلديات الصادر بتاريخ: 2006.

⁴ جهان عجوني، الجماعات المحلية والديمقراطية في تونس، مذكرة ماجستير، المرجع السابق، ص 54.

لقد اسند المشرع التونسي للوالي اختصاصات ذات صبغة اقتصادية، إذ أصبح مسؤولاً على تنفيذ السياسة الوطنية للتنمية على الصعيد الجهوي وتقديم الاقتراحات الخاصة بالوسائل الفعلية لتحقيق النهضة الاقتصادية والاجتماعية لدائرة ولايته إلى الحُكُومَة¹.

تبرز هيمنة الوالي كسلطة لا محورية في تمتعه بسلطة إدارية عامة تظهر من خلال اختصاصاته الداخلة في نشاط الضبط الإداري للحفاظ على النِّظَام العام، ما جعله يتمتع بجملة من الاختصاصات داخلة في إدارة الشؤون العامة للولاية.²

هذا على مستوى دور الوالي كسلطة لا محورية وبوصفه ممثل للدولة، أما عن دوره كرئيس للمجلس الجهوي فإن الوالي يتمتع بدور مهم باعتباره رئيس المجلس الجهوي، فهو بهذا يعتبر الممثل القانون لهذه الهيئة، ويتمتع بصلاحيات واسعة وهو ما نص عليه القانون الأساسي للمجالس الجهوية.³

وعموماً يمكن القول أن التنظيم الإداري التُونُسي يتمحور بصفة دائمة حول مؤسسة الوالي كمثل ترابي للدولة وهو ما تدعم منذ سنة 1989 من خلال دوره داخل المجلس الجهوي.

¹الفصل 9 من القانون عدد 53 المؤرخ في 13 جوان 1975، المرجع السابق.

²الفصل 10 من القانون عدد 53 المؤرخ في 13 جوان 1975، المرجع السابق.

³الفصل 39 من القانون الأساسي للمجالس الجهوية التونسية.

إن هذه الازدواجية التي يختص بها منصب الوالي في التنظيم الإداري التونسي جعلت من صفته كسلطة لا محورية (مركزية) داخل الجهة بقيت طاغية وهو ما حد من فاعلية التنظيم اللامركزي المحلي في تونس.¹

من خلال ما سبق ذكره تبين لنا جليا أن المشرع التونسي "قد سعى بإيعاز من السلطة السياسية إلى وضع منظومة إدارية تهدف إلى فرض إصدار قرار موحد من المركزي نحو الجهات يضمن تنفيذ وتطبيق تصورات الدولة وسياستها على المستوى المحلي والوطني في نفس الوقت"² وعموما يمكن القول أن الازدواج الوظيفي للوالي سواء في النظام الجزائري أو التونسي يحد بشكل واضح وفعال من استقلالية الجماعات المحلية وعلى رأسها البلدية باعتبارها البنية القاعدية للامركزية الإدارية، الأمر الذي لا يتماشى ومقومات النظام اللامركزي.

¹ جهان عجوني، المرجع السابق، ص 58.

² جهان عجوني، المرجع نفسه، ص 59.

المبحث الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجالس البلدية

كما سبقت الإشارة إليه، فإن الإدارة المركزية تمارس نوعا من الرقابة على الإدارة المحلية، وإن كانت هذه الرقابة ليست بالرئاسية التي تخولها صلاحيات عديدة ولا محدودة تقريبا تجاه مرؤوسيه، إلا أن نوع الرقابة المسلطة على الإدارة المحلية من طرف الإدارة المركزية هي رقابة تختلف عن تلك الرئاسية، وهي الرقابة الوصائية.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الوصائية

يعتبر استقلال الهيئات المحلية وعدم تبعيتها للسلطة المركزيّة من الأركان الأساسية التي تقوم عليها الإدارة المحلية من جهة ومن جهة أخرى فإن الاستقلال التام أمر غير قائم لأنه يسبب للدولة العديد من المشكلات مثل نشوء الكيانات السياسية التي تطالب بالانفصال عن الدولة وهو ما يهدد وحدتها ووحدة أراضيها.¹

إن هذه الاستقلالية غير مطلقة، وإنما هي نسبية تمارسها الهيئات المحلية في حدود القانون وتحت إشراف ورقابة الحكومة المركزيّة، وهو ما يسمى بنظام الوصاية الإدارية، وللإمام بمبدأ الوصاية الإدارية، ارتأينا أن نقوم بتعريفها وتبيان العلاقة بينها وبين الاستقلالية ثم التطرق إلى مبرراتها وطرق ممارستها.

¹ محمد علي الخليلية، المرجع السابق، ص 147.

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية

لقد جاء في بيان تعريف الوصاية الإدارية مجموعة من التعاريف والتي اخترنا منها البعض فقط، حيث عرفت الوصاية الإدارية بأنها " مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزيّة لتمكينها من الرّقابة على نشاط المجالس المحلية وذلك بقصد حماية المصلحة العامة"¹، كما عرفها البعض ايضا " بأنها مجموعة من السلطات تمنحها التشريعات لسلطة إدارية عليا لمنع انحراف وتخاذل وتعنت وإساءة استعمال السلطة المحلية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة"².

وهناك من يذهب بأن الوصاية الإدارية تعتبر رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزيّة الوصية وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية إقليميا في النّظام الإداري في الدّولة ومن ثمة فإن فكرة الوصاية الإدارية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحتة³، وسلطة الوصاية محددة ومضبوطة بالقانون لا يمكن ممارستها إلا في حالات، و وفقا للأشكال التي يحددها هذا القانون، كما أن الهيئات الخاضعة للوصاية تملك استقلالية عضوية ووظيفية يجب احترامها من قبل سلطة الرّقابة .

¹كامل بربر، نظم الإدارية المحلية - دراسة مقارنة - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996، ص 137.

²طرفان فاطمة الزهراء، رقابة الصفقات العمومية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، بن عكنون، 2006/2007، ص

³عمار عوابدي، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 266

تمارس الرقابة الإدارية من قبل السلطات المركزية في العاصمة أو ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم، وقد تباشرها هيئات لامركزية على هيئات لا مركزية كما هو الحال في الجزائر وتونس على حد سواء.

إن الرقابة الوصائية هي الوسيلة التي تملكها الدولة للمحافظة على وحدتها ويجب ان، لا تكون الرقابة على الهيئات المحلية شديدة بالقدر الذي يجرّد المجالس المحلية من استقلالها الذي يعد أهم مقومات وجودها¹، وترجع الحكمة من وجود الوصاية الإدارية إلى تأكيد حسن أداء الخدمات المحلية وصيانة وحدة الدولة السياسية والإدارية²، وتتخذ الرقابة الوصائية صوراً هي: الرقابة على الأشخاص، الرقابة على الأعمال والرقابة على الهيئات والرقابة على الأموال.

الفرع الثاني: العلاقة بين الاستقلالية والوصاية الإدارية

سبق القول أن اللامركزية الإدارية لا تعني الاستقلال التام للهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وانفصالها عن السلطة المركزية، وهي لا تعني بالضرورة الخضوع والتبعية، بل تعني تمتع الجماعات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة مهامها إزاء الإدارة المركزية، مع خضوعها لنوع من الرقابة، أطلق عليها اصطلاحاً بالرقابة الوصائية³، والأصل في استقلال الجماعات المحلية يجب أن يكون محدوداً وإلا انتقلنا من لامركزية إدارية إلى لامركزية سياسية⁴.

¹ مزياي فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية، أطروحة دكتوراه علوم، المرجع السابق، ص 266.

² منير إبراهيم شلبي، المرفق المحلي، دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر العربي، دون بلد نشر، 1997، ص 378

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص108.

⁴ بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 72

واستقلالية الجماعات المحلية هي الأصل والرّقابة هي الاستثناء، ولمعرفة العلاقة بينهما كان من الضروري علينا التطرق إلى النموذجين الرئيسيين للرقابة الوصائية وهما¹:

أولا-النموذج الإنجليزي:

تحدد اختصاصات الإدارة المحلية في انجلترا على سبيل الحصر والدقة والوضوح بموجب قانون، وهو ما أدى إلى عدم التدخل بين اختصاصات الحكومة المركزية والهيئات المحلية، وعليه كانت الرّقابة الممارسة على الهيئات المحلية مخففة بالرغم من بساطة هذه الرّقابة² إلا أنها تمارس من طرف ثلاثة أجهزة وهي "البرلمان، القضاء و الحكومة المركزية"³

إن هذا الأسلوب من الرّقابة يضمن الاستقلالية المحلية إلى حد كبير نتيجة لضيق مجال تدخل السّلطة المركزيّة والمحصور في الحالات الآتية:

- اللجوء إلى القضاء العادي وذلك في حالة ما إذا خرقت الهيئات اللامركزية القواعد القانونية.
- قيام الحكومة بالتفتيش في أعمال الهيئات المحلية وإسداء النصيحة لها إذا اقتضت الضرورة ذلك وتقديم تقريراً سنوياً للبرلمان.
- إصدار الحكومة المركزيّة بعض اللوائح للمجالس المحلية بشأن تعيين أو ترقية أو تأديب بعض الموظفين.

¹ مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مجلة الفكر البرلماني، عدد 1، ديسمبر 2002، ص ص

124، 129

² عبد الرزاق الشخيلي، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 144

³ عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، د م ج، الجزائر، 1988، ص 24

أما في المجال المالي فللحكومة المَرَكزِيَّة أن تفحص ميزانية المشاريع المستفيدة من إعانات الحُكُومَة كما يمكنها مراقبة أنواع ومقدار الرسوم التي تفرضها المجالس المحلية، وبالمقابل فإنه يجب على المجالس المحلية أن تحصل على الموافقة المسبقة من أجل تنفيذ بعض المشروعات ذات الصبغة المحلية.¹

ثانيا- النموذج الفرنسي:

لقد مر نظام الرِّقَابَة على الهيئات المحلية في فرنسا بمرحلتين أساسيتين، حيث تعرف المرحلة الأولى بالرِّقَابَة الإداريَّة الشديدة والتي استمرت إلى غاية 1982، أين صدر قانون جديد وجها نظام الرِّقَابَة على مختلف الهيئات المحلية بإلغائه الرِّقَابَة الإداريَّة والاكتفاء برقابة الجهاز القضائي الإداري على النحو التالي:

- قبل سنة 1982 كانت الجماعات المحلية تخضع لوصاية إدارية متشددة وواسعة فنجد أن السُّلْطَة المَرَكزِيَّة تتمتع بحق إيقاف وعزل أعضاء المجالس المحلية، وكذا حق إيقاف وحل المجالس المحلية وفقا لما يتطلبه القانون، كما أن لها حق الرِّقَابَة على أعمال الهيئات المحلية²، هذه الوصاية المشددة جعلت من الاستقلالية مفرغة من محتواها لصالح تبعية شبه مطلقة للسلطة المَرَكزِيَّة لدرجة أنه قيل في الوصاية ما هي إلا مجرد قناع للسلطة الرئاسية.³

¹ محمد علي الخاليلة، المرجع السابق، ص 119.

² محمد علي الخاليلة، المرجع نفسه، ص 107.

³ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 127.

- صدر سنة 1982 قانون (82-215) والمعدل بالقانون (82-632) الذي عوض نظام الوصاية الإدارية بنظام الرقابة القضائية¹، حيث وحد نظام الرقابة الذي يمارس بنفس الطريقة على كل من البلديات والولاية، والإقليم، وكذا المؤسسات العمومية وجعل من القضاء الإداري الوحيد القادر على إلغاء الأعمال المخالفة للقانون.²

فأصبحت القرارات التي تتخذها الهيئات المحلية كقاعدة عامة نافذة بقوة القانون ولا تحتاج إلى التصديق والموافقة من طرف السلطة المركزية إلى ما ورد فيه نص بخلاف ذلك، حيث نصت المادة 03 من الفقرة السابعة من القانون (82-632) المعدل للقانون (82-215) على أن " ممثل الدولة في المحافظة أو الإقليم يحيل القرارات والأعمال المشار إليها في الفقرة الثانية من المادة السابقة، إذا رأى أنها غير مشروعة إلى المحكمة الإدارية خلال شهرين من تاريخ تحويلها إليه، وفقا للقواعد العامة لدعوى الإلغاء والتي لا توقف التنفيذ كقاعدة عامة إلا إذا رأى مفوض الدولة أن ذلك يؤدي إلى نتائج غير مقبولة، فله حق طلب وقف التنفيذ أمام المحكمة الإدارية ويجب أن يستند إلى أسباب جادة."³

عموما يمكن القول أن الوصاية هي بمثابة حاجز أمام الاستقلالية، فحتى لو كان من الضروري تدخل السلطة المركزية في الهيئات المحلية وذلك من أجل ضمان وحدة الدولة، إلا أنه لا يجب أن يكون هذا التدخل مشدد لدرجة تتعدم معها معالم اللامركزية وتقضي على الغرض

¹ زكي محمد النجار، الإدارة المحلية والعوامل المؤثرة فيها، مجلة المحاماة المصرية، عدد 1 لسنة 1981، ص 144 وما بعدها.

² Martine lombarde, droit administratif, 3^{ème} édition, dalloz, paris 1999, p157

³ تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، وهم أم حقيقة، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009، ص 37.

الذي أنشئت من أجله، بل يجب أن يكون تدخلها محدودا من أجل الحفاظ على المصلحة العامة للدولة، وعموما، يمكننا القول أنه كلما زادت حدة الوصاية قلت الاستقلالية وكلما اتسعت الاستقلالية ضاعت حدة الوصاية، وهو ما يعبر عنها بالتناسب العكسي.¹

الفرع الثالث: مبررات الوصاية الإدارية

إذا كانت اللامركزية الإقليمية تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين الهيئات المحلية المنتخبة، وأن هذه الهيئات تباشر اختصاصاتها باستقلال عن الحكومة، فإن ذلك يعني أن اللامركزية الإقليمية تتضمن تعدد الهيئات الإدارية العامة، هذا التعدد الذي قد يؤدي إلى انفصال تلك الهيئات الإدارية العامة عن الدولة، أو على الأقل تمنع تفكك سلطة الدولة²، وعليه كانت الوصاية الإدارية سلاحا في يد الدولة تلوح به في وجه تلك الهيئات من أجل المحافظة على وحدتها القانونية والسياسية.

إن الوصاية الإدارية هي بمثابة رقابة داخلية، لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهزة إدارية، وهي تمارس بواسطة قرارات إدارية يشترط فيها أن تتضمن كل أركان القرار الإداري³، وتجد الوصاية الإدارية مبرراتها فيما يلي:

¹ عبد الرزاق حميدان، المرجع السابق، ص 198.

² عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 121.

³ يقصد هنا أركان القرار الإداري (السبب، المحل، الاختصاص، الشكل، الإجراءات، الهدف)

أولاً- احترام مبدأ المشروعية:

إن الرقابة الإدارية هي رقابة مشروعية، إذ يحدد نطاق الرقابة وأهدافها ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المختصة بمباشرتها بواسطة التشريعات والقوانين المنشئة والمنظمة لهاته الهيئات اللامركزية¹، حيث يمكن للسلطة الإدارية التي تباشر الرقابة الإدارية أن تفرض احترام قاعدة التخصص على الهيئات اللامركزية وذلك عن طريق رقابة مدى شرعية أعمالها تطبيقاً للقاعدة "لا وصاية دون نص"، وعليه يجب أن تكون الرقابة الإدارية محددة على سبيل الحصر في القانون.²

وعموماً يمكن القول أنه وإذا كانت جميع السلطات في الدولة ملزمة باحترام مبدأ المشروعية، فإنه من باب أولى على الجماعات المحلية احترامه، وهذا راجع لمالها من اختصاصات وصلاحيات تقوم بها وفقاً للقوانين واللوائح والتنظيمات العامة.

ثانياً- احترام المصلحة العامة:

إن حماية المصلحة العامة وحماية وحدة الدولة تعتبر السبب الأساس لوجود نظام الوصاية الإدارية، فالوصاية الإدارية ضرورية لتحقيق مبدأ الارتباط والوحدة بين الهيئات الإقليمية في الدولة، وهي ضرورية أيضاً للحد من المخاطر الناجمة عن نشاطها ولتحقيق الإدارة الحسنة³، ففي

¹ قصير مزياني فريدة، أطروحة دكتوراه، المرجع السابق، ص 44.

² قصير مزياني فريدة، أطروحة دكتوراه، المرجع السابق، ص 44.

³ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، 122.

ظل اللامركزية الإدارية توجد أشخاص معنوية لامركزية متعددة، وهو ما يهدد وحدة الدولة، وهو الشيء الذي جعل من الوصاية الإدارية تقوم على الأهداف التالية:¹

- ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة والمصالح المحلية الخاصة.
- ضمان الحفاظ على وحدة الدولة السياسية والدستورية والوطنية.²
- تحقيق التعاون والتكامل وذلك بتدخل السلطات المركزية عند عجز السلطات الإدارية اللامركزية.

• تحقيق مستوى معين من الأداء من قبل الهيئات اللامركزية الإدارية من خلال ضمان الكفاءة الإدارية وجودتها.

- حماية المواطن من تعسف السلطات المحلية.

وهنا يمكن القول أن كل هذه الأهداف هي من أجل حماية المصلحة العامة أو المحلية،

وهنا كان حتميا وجود رابطة دائمة بين السلطتين المركزية والمحلية وهي الوصاية الإدارية.³

الفرع الرابع - طرق الوصاية الإدارية:

للوصاية هدف مزدوج، فهي تسعى إلى جعل الأشخاص العاملين الذين يخضعون لها يحترمون مبدأ الشرعية ومن جهة أخرى تسهر على تأمين الإدارة الجيدة للمجموعات اللامركزية، ويمكن للوصاية الإدارية أن تمارس بطرق مختلفة وهذا وفقا لما تصبوا إليه ، وتتصب الوصاية

¹أيمن عودة المعاني، محمود أبو فارس، المرجع السابق، ص 196 وما بعدها.

²أيمن عودة المعاني، محمود أبو فارس، المرجع السابق، ص 196 .

³بكر القباني، الرقابة الإدارية، المرجع السابق، ص 113.

على هيئات ومجالس الإدارة اللامركزية في حد ذاتها، وعلى الأشخاص والأعضاء وعلى الأعمال والتصرفات الصادرة على الإدارة المركزية¹.

أولا- الوصاية على الهيئات وصورها:

تعتبر الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس المحلية إجراء خطير، حيث يأخذ شكل هذا الإجراء حل المجلس المحلي، أو إيقافه وهذا ما يمثل أقصى أشكال الرقابة وأكثرها مساسا بالاستقلالية.

يمكن الإشارة إلى أنه إذا كان إنشاء وإلغاء وحدات الإدارة اللامركزية من اختصاص القانون فإن ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات هو من يخول السلطة الإدارية صلاحية الرقابة على الهيئة عن طريق إيقافها أو حلها دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الإدارة².

الفقرة الأولى- الإيقاف:

إن الإيقاف المؤقت للمجلس المحلي المنتخب هو تعليق عمله لمدة معينة أي بصفة مؤقتة حيث عبر عنه بالتعليق³، وعليه يمكن للإدارة المركزية وبواسطة هذه الآلية وطبقا للشروط ضمن إطار الاختصاصات المحددة لتلك المجالس والتي يتم تشكيلها أصلا بطريقة الانتخاب المباشر⁴.

¹ أحمد محيو، محاضرات المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 114 وما بعدها.

محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 22

² محمد الصغير بعلي: المرجع نفسه، ص 22.

³ أحمد محيو، المرجع نفسه، ص 267

⁴ محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، المرجع السابق، ص 146.

الفقرة الثانية-الإقالة:

وتعني إلغاء صفة العضوية عن العضو المنتخب، هذا في حالة ما إذا تبين أنه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعثره حالة من حالات التنافي.¹

الفقرة الثالثة-التوقيف:

ويكون إجراء التوقيف في حالة ما إذا تعرض العضو المنتخب مثلا إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه، حيث يوقف العضو مؤقتا إلى غاية صدور القرار النهائي من الجهة القضائية المختصة.²

الفقرة الرابعة-الاقصاء:

إن إجراء الاقصاء ما هو إلا اسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، والاسقاط هنا لا يكون إلا نتيجة فعل خطير، برر إجراء اللجوء إليه، فمثلا عندما يثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة فلا يتصور احتفاظه بالعضوية.³

¹ عبد الرزاق حميدان، المرجع السابق، ص 152.

² عزيز مجد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، 2011، ص 79

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 299، 300.

ثانيا- الوصاية على الأعمال:

صور عديدة تمثل الرقابة التي تمارسها الإدارة المركزية على نظيرتها المحلية، وتحديدًا

البلدية، ويمكن حصر ذلك فيما يلي:

الفقرة الأولى- المصادقة

لقد أوجبت مختلف قوانين الإدارة المحلية على غرار المشرعين الجزائري والتونسي، إخضاع بعض قراراتها لتزكية السلطة المركزيّة، وهذا يعني أن "القرّار الإداري الصادر عن السلطة الوصائية والذي تقرر بمقتضاه أن القرّار الصادر عن المجالس المحلية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة"¹، وهذه المصادقة قد تكون صريحة أو ضمنية² سابقة أو لاحقة³، وعموماً يمكن أن تتخذ هذه الوصاية على الأعمال من أجل إبداء السلطة المركزيّة موقفها اتجاه الأنشطة التي تقوم بها المجالس المحلية.

الفقرة الثانية- الإلغاء:

إن مقتضيات النّظام اللامركزي تفرض على سلطة الإشراف إبطال القرّارات غير المشروعة الصادرة عن الهيئات المحلية وفي سياق هذا، يحق للسلطة المركزيّة المختصة رقابة

¹ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 169

² عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 46، 47

³ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 24، 25.

عمار وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، المرجع السابق، ص 104، 105.

المجالس المحلية عن طريق إيقاف تنفيذ القرار الصادر عن المجلس المحلي، إذا كان في ظاهره مخالفا للقانون ويتنافى مع المصلحة العامة.

كما يحق لهذه السلطة إلغاء القرار بعد صدوره من المجلس المحلي، إذا كان مخالفا للقانون أو متعارض والمصلحة العامة أي مشوب بعيوب من عيوب مبدأ المشروعية¹، وسلطة الإلغاء المخولة للسلطة الوصية، يمكن طلب مراجعتها والطعن فيها أمام السلطات الإدارية أو أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة عن طريق رفع دعوى قضائية بغية إلغائها.²

الفقرة الثالثة-الحلول:

يعتبر إجراء الحل هو من أخطر الإجراءات الرقابية خطورة والتي تلجأ إليها السلطة المركزية، وفيه تحل السلطة المركزية محل المجلس المحلي في اتخاذ القرارات وأداء الأعمال التي تضمن تحقيق الصالح العام، في تلك المنطقة المحلية، أو تفوض أدائها إلى وحدة محلية أخرى مع تحمل الوحدة المحلية النفقات، ويتم هذا الإجراء عندما تهمل المجالس المحلية في القيام باختصاصاتها، وبالنتيجة ترفض خدمة منطقتها، وهو ما يؤدي إلى المساس والإضرار بالمصلحة العامة، ومن الواجب إنذار وإعلام المجالس المحلية قبل ممارسة هذه الصلاحية (الحلول).³

¹ أعمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 46.

² محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، المرجع نفسه، ص 27

³ خالد القباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، المرجع السابق، ص 105، 106.

من خلال ما تم بيانه يتبين جليا أن إجراء الحلول هو إجراء خطير جدا لذا يجب أن يقيد من حيث الاختصاص والإجراءات، ومن حيث الموضوع، والحكمة من إقرار هذا الإجراء تكمن في التوفيق بين المصالح المحلية وبين فكرة المصلحة العامة.¹

المطلب الثاني-تطبيقات الرقابة الوصائية على أعمال المجالس البلدية في الجزائر

وتونس:

إن الرقابة على الأعمال تعتبر أهم وجه من أوجه الرقابة وأكثرها وقوعا في العمل، وهي تتصرف إما إلى الأعمال الإيجابية أو السلبية، فبالنسبة للأعمال الإيجابية فإن منها ما يخضع للإذن المسبق أو للتصديق اللاحق من طرف السلطة المركزية، فإذا ما تعلق الأمر بالإذن المسبق، وجب على المجالس البلدية استئذان السلطة المركزية وذلك قبل اتخاذ أي تصرف، وإذا تعلق الأمر بالتصديق اللاحق فهنا لا يصبح العمل الذي تقوم به البلديات نافذا إلا بعد موافقة جهة الوصاية، فهذا سواء أكانت هذه الموافقة صريحة أو ضمنية، كما يكون للسلطة المركزية أحيانا إمكانية إلغاء المداولات غير الشرعية الصادرة عن البلدية.²

أما بالنسبة للأعمال السلبية للمجالس البلدية، فإنها كذلك لا تتجوا من رقابة السلطة المركزية، فإذا امتنعت المجالس البلدية عن القيام بعمل يوجبه القانون كان للسلطة المركزية الحق

¹ أعمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 47.

² سليمان محمد الضاوي، المرجع السابق، ص 129.

في أن تحل محل المجلس البلدي كهيئة في أداء هذا العمل¹ الذي أهملته المجالس البلدية أو عجزت عنه.²

عموما يمكن القول ان أعمال المجالس البلدية تخضع للرقابة التي تباشرها السلطة المركزية عن طريق ممثلها ألا وهو شخص الوالي، فوجود الرقابة المركزية ظاهرة ليست محل شك، ولا تتقبل الجدل أو الرفض، والمراد توضيحه في هذا البحث يتمثل أساسا في طبيعة هاته الرقابة وهذا الإشراف ومدى تطابقهما، على أساس أن الرقابة والإشراف مظهر من مظاهر النظام المركزي (حتى ولو اتخذ صورته الحديثة والمتمثلة بنظام عدم التركيز الإداري)، من أجل تنفيذ عملية التخطيط المركزي والتنفيذ اللامركزي بغية تحقيق التوازن الإقليمي للدولة.³

الفرع الأول: الرقابة الوصائية على أعمال المجالس البلدية في التشريع الجزائري .

إن المشرع الجزائري أخضع أعمال المجالس الشعبية البلدية للرقابة والتي تباشرها السلطة المركزية ممثلة في شخص الوالي، وتتمثل هاته الرقابة عن طريق ما يسمى بالوصاية على أعمال المجلس إما المصادقة أو الإلغاء أو الحلول.

¹ إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية، الضمانات والحدود، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، 2005، ص 140.

² لعربي خديجة، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة ماجستير، جامعة أم البواقي، 2012/2013، ص 187

³ عبد القادر الشخلي، نظرية الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص ص 261، 262.

أولا-المصادقة:

إن المصادقة بمفهومها اللغوي هي القبول، وتعتبر المصادقة إجراء يتم بمقتضاه منح الجهة الوصية الحق في إقرار وقبول عملا معيناً صادراً على الجهة الإدارية اللامركزية ووضعه موضع التنفيذ، إذا كان هذا العمل غير مخالف لمبدأ المشروعية وأن لا يمس بالمصلحة العامة.

إن المصادقة على أعمال المجالس البلدية هو عمل قانوني يصدر عن الجهة الوصية ممثلة في شخص الوالي وهو الذي يقرر مآل مداورات المجلس الشعبي البلدي.

لقد نظم المشرع الجزائري احكام المصادقة على أعمال المجالس البلدية في قانون البلدية 10-11 أين أخضع مداورات هاته المجالس إلى ما بين المصادقة الصريحة أو الضمنية.

الفقرة الأولى-المصادقة الصريحة:

إن المقصود بالمصادقة الصريحة هو أن ينص القانون صراحة على وجوب التصديق من طرف السلطة الوصية، وهذا حتى تصبح مداورات المجلس البلدي قابلة للتنفيذ، ولقد نص المشرع الجزائري على الحالات التي يكون فيها التصديق صريحاً¹، حيث تنص المادة 57 من قانون البلدية على أنه: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداورات المتضمنة ما يلي:

¹المادة 57 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

- الميزانيات والحسابات.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

- اتفاقيات التوأمة.

- التنازل عن الأملاك العقارية البلديّة".

ولقد قيد المشرع الجزائري الجهة الوصية (الوالي) بمدة زمنية وذلك من أجل المصادقة على المداولة أو رفض التصديق، وذلك من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية وحدد هذه المدة بـ 30 يوما¹، وانطلاقا مما سبق يمكن القول أن هذا النوع من المداولات لا ينفذ إلا بعد التصديق الصريح، فلا يحق لسلطة الرقابة أن تتدخل في تعديل القرار الخاضع للتصديق، إما أن يصادق عليه كله أو يرفضه كله، وهذا مع إلزام المشرع الوالي بتسيب القرار².

من خلال نص المادتين 57-58 من قانون البلديّة 11-10 فإننا نفهم أن المداولة إذا اختصت بأحد المواضيع المشار إليها في نص المادة 57 فإنها تنفذ إذا ما انقضت مدة 30 يوما وهذا إن صادق عليها الوالي أو لم يصادق³.

الفقرة الثانية-المصادقة الضمنية:

يعتبر التصديق ضمنيا إذا مضت مدة زمنية معينة دون إقرارها من قبل الجهة الوصية، وعليه يمكن اعتبار القرارات نافذة بفوات المدة الزمنية التي يحددها القانون، وعليه فلقد وضع

¹ المادة 58 من قانون 11-10، المرجع السابق

² مزياي فريدة، المرجع السابق، ص 272

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 286.

المشرع الجزائري قاعدة عامة بالنسبة لمداوات المجلس الشعبي البلدي، والتي لا تنفذ إلا بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، حيث نصت المادة 56 من قانون البلديّة 10-11 على "مع مراعاة أحكام المواد 57-59-60، أدناه تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية"¹، وهو ما يدل على التصديق الضمني من الجهة الوصية بعد فوات المدة المحددة قانونا، كما تخضع بعض المداوات حصرا على المصادقة الضمنية بفوات مدة 30 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.²

إن تحديد المشرع لهذه المدة الزمنية وتقييد الجهات الوصية بها من أجل المصادقة أو رفض المداولة كان سعيا منه لتمكين المجالس البلديّة من مباشرة أعمالها بعد انقضاء هذه المدة، دون الحاجة إلى الرد من الوصايا والمتمثلة في الوالي، وحفاظا منه على السير الحسن لأعمال المجالس الشعبية البلديّة.

إن المصادقة الضمنية هي سكوت الجهة الوصية وعدم اتخاذها لأي موقف بخصوص المداولة المعروضة عليها، وسكوتها خلال هذا الأجل الممنوح بغير موافقة منها على القرار الذي يخضع لرقابتها.³، وعليه فإن المصادقة الضمنية هي سكوت الجهة الوصية إلى غاية نهاية الآجال القانونية.⁴

¹المادة 56 من قانون 10-11، المرجع السابق.

²المادة 58 من قانون 10-11 المرجع السابق.

³لعريبي خديجة، المرجع السابق، ص 189.

⁴لعريبي خديجة، المرجع نفسه، ص 189.

إن الواقع يثبت أن المداولات المصادق عليها ضمناً تبقى معلقة إلى غاية المصادقة الصريحة من طرف الوالي، ولا نعلم ما هي الأسباب الخفية التي تحول دون تحملهم مسؤولية المصادقة الضمنية¹، كما أن قانون المالية يشترط على أمين خزينة البلدية عدم المصادقة من طرف الأمر بالصرف، إلا إذا كانت المداولات مصادق عليها مصادقة صريحة، من قبل الجهات الوصية²، وعليه يمكن القول أن أعمال المجالس البلدية لا تملك أي قيمة قانونية ما لم يصادق عليها الوالي صراحة.

ثانياً-الإلغاء:

الإلغاء هو إجراء قانوني، تستطيع من خلاله السلطة الوصية أن تعدم الآثار المترتبة على قرار اتخذته السلطة اللامركزية، وذلك بمجرد القضاء بعدم ملاءمته من قبل السلطة المركزية ما يترتب عليه إنهاء وإعدام القرار الإداري من الناحية القانونية³، وبطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي قد يكون بطلاناً مطلقاً أو نسبياً، وذلك حسب الظروف، ويكون إلغاء قرارات الهيئة اللامركزية من طرف السلطة الوصية أو بناء على الطلب الذي يقدمه ذو الشأن، وهناك قرارات يشملها البطلان ويتم بقوة القانون والتي تصدر خارج نطاق اختصاص الهيئات اللامركزية⁴، وعموماً يمكن حصر شروط الإلغاء في النقاط التالية:

¹ بن ناصر بن طيب، المرجع السابق، ص 62

² بدورق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، سطيف، 2005، ص 30

³ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 201.

⁴ العربي خديجة، المرجع نفسه، ص 208.

- أن يكون القَرَارُ محل الإلغاء معيب بعيب عدم المشروعية.
 - أن يستند الإلغاء إلى نص قانوني.
 - أن يكون الإلغاء من طرف الجهات الوصية وخلال المدة والآجال القانونية.
- عموما فإن قانون البلديّة 10-11، نص على الإلغاء كألية من آليات الرقابة الوصائية على أعمال المجالس البلديّة، وبين الأعمال التي تكون باطلة أو قابلة للإبطال.

الفقرة الأولى-البطلان المطلق:

بالرجوع إلى قانون البلديّة 10-11، وبالتحديد نص المادة 59 منه فإننا نجد أنها تبطل بقوة

القانون المداولات التالية:

- المداولات التي اتخذت خرقا للدستور والغير مطابقة للقوانين والتنظيمات.
- المداولات التي تمس برموز الدّولة وشعاراتها.
- المداولات الغير محررة باللغة العربية.

لقد أضاف المشرع في المادة 59 من القانون 10-11 حالتين وهما الثانية والثالثة وبالمقابل

انقصت حالتين وهما:¹

- مداولات المجلس التي تتناول موضوع خارج اختصاصه.
- المداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية.

¹المادة 44 من القانون 08-90 المتعلق بالبلدية الملغى.

هذا الوضع يجرنا إلى التساؤل حول مصير هاته المداولات، هل هي باطلة أم قابلة

للإبطال؟

إن دور الوالي يكمن في معاينة بطلان تلك المداولات المنصوص عليها في المادة 59 من

القانون 10-11، وهو المسؤول الأول عن فحص مدى مشروعية المداولة من عدمه، وفي الأخير

يصدر قراره الخاص بإبطالها.¹

الفقرة الثانية-البطلان النسبي:

نصت المادة 60 من القانون 10-11 على حالة امكانية ابطال مداولات المجلس الشعبي

البلدي، وهي تلك التي يشارك فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس سواء

بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم، أو فروعهم إلى غاية الدرجة الرابعة أو كوكلاء، كما

ألزم المشرع كل عضو محلي يكون في وضعية تعارض التصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي

البلدي، وألزم من جهة أخرى رئيس المجلس إذا كان هو نفسه في وضعية تعارض أن يعلم

المجلس بذلك.

¹المادة 59 من القانون 10-11، المرجع السابق.

إن دور الوالي يكمن في أن إبطال هذه المداولات يعود إليه وذلك بموجب قرار معلل.¹ ومن جهة أخرى لم يقيدده المشرع بمدة زمنية وهذا يعني أن مثل هذه المداولات تبقى معلقة إلى غاية المصادقة الصريحة²، وقد منح المشرع الجزائري لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وفقا للشروط والإشكال المنصوص عليها قانونا أن يرفع تظلما إداريا، أو دعوى قضائية أمام الجهات القضائية المختصة ضد قرار الوالي، الذي ثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة.³ وهذا كضمان لعدم تعسف الوالي، وهو ما يفهم منه أن المشرع يريد تخفيف الرقابة على البلدية ومنحها بالمقابل قدرا من الاستقلالية في التسيير.

ثالثا-الحلول:

الأصل أن المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية البلدية هي من تقوم بتسيير هاته الأخيرة وهذا عن طريق ممارسة الاختصاصات والصلاحيات التي منحها القانون لهما، وعليه فإن للهيئة المحلية (البلدية) كامل السلطة في أداء مهامها دون أي تدخل من السلطة الوصية والبلدية في ذلك القيام بعمل أو الامتناع عنه وذلك حسب ما تراه من، أجل تحقيق المصلحة المحلية.⁴

إن التقرير للبلدية بحق الامتناع عن القيام ببعض الأعمال قد يعرض بعض المرافق الحساسة لخطر الإهمال، ولذلك فإن السلطات المركزية عادة ما تزود بوسائل فعالة وسلطات

¹المادة 60 من القانون 10-11 المرجع السابق

²حميدان عبد الرزاق، المرجع السابق، ص171.

³المادة 61 من القانون، 10-11، المرجع نفسه.

⁴صدوق عمر، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، الجزائر، المرجع السابق، ص 30.

استثنائية تسمح لها بالتدخل من أجل ضمان سيرورة هذه المرافق، عن طريق ما يسمى بسلطة الحلول¹، والمظهر العملي لتجسيد هذه السلطة يتمثل في حلول السلطة الوصية محل البلدية من أجل أداء العمل الذي امتنعت عنه أو أهملته²، وعموما فإن المشرع الجزائري منح الوالي سلطة الحلول محل السلطات المحلية في الحالات الآتية:

• عندما لا تقوم السلطات البلدية باتخاذ الاجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكنية العمومية وديمومة المرفق العام، فإن للوالي أن يتخذ كل الإجراءات المتعلقة بذلك، وذلك بالنسبة لجميع البلديات بالولاية وله أن يتخذ كل الإجراءات المتعلقة بذلك، بالنسبة لجميع البلديات بالولاية أو بعضها، ولا سيما التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.³

• عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن للوالي هنا بعد إعدار رئيس المجلس البلدي، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار.⁴

• في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي والذي يحول دون التصويت على الميزانية فإن للوالي أن يضمن المصادقة عليها وتنفيذها⁵، وذلك طبقا لأحكام المادة 186 من قانون

¹العريبي خديجة، المرجع السابق، ص 224.

²بعلي محمد صغير، قانون الإدارية المحلية، المرجع السابق، ص 105.

³المادة 100 من القانون 10-11، المرجع السابق.

⁴المادة 101 من القانون 10-11 المرجع نفسه.

⁵المادة 102 من القانون 10-11 المرجع نفسه.

البلديّة، وتضبط الميزانية تلقائياً من طرف الوالي في حالة إذا لم يتم التصويت عليها ضمن الشروط القانونية¹، فيتخذ الوالي جميع الإجراءات التصحيحية الضرورية من أجل ضمان توازن الميزانية الإضافية للبلدية، كما يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين متتاليتين أو أكثر.²

وهنا يمكن القول أن أهمية الحلول تتمثل في حالة اهمال رئيس المجلس الذي يعرض المرفق المحلي لعدم الانتظام أو للتوقف مما ينتج عنه أضرار للسكان المحليين، وأن الهدف من الحلول كإجراء هو العمل على احترام مبدأ المشروعية³، وقد وسع قانون البلديّة 10-11 من صلاحيات الوالي في سلطة حله محل السلطات الإدارية المحلية، وذلك بإضافته فصلاً كاملاً تحت عنوان "سلطات حلول الوالي"، أين أعطى القانون للوالي حق التدخل المباشر وفقاً لما يراه مناسباً، كما أن الأمر فيه مساس باستقلالية الجماعة المحلية، فكان من المفروض ترك المجال أمام القضاء المختص كما هو الحال بالنسبة للطعن في قرارات رفض المداولات.⁴

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجالس البلدية في التشريع التونسي.

أخضع المشرع التونسي أعمال المجالس البلدية إلى ما يسمى بالرقابة الإدارية اللاحقة عن طريق السلطة المركزيّة أو من يمثلها حتى لا يتم تعطيل القرارات المحلية بصورة مسبقة، وهذا

¹ المادة 183 من القانون 10-11 المرجع نفسه.

² المادة 184 من القانون 10-11 المرجع نفسه.

³ مزياياني فريدة، المرجع السابق، ص 275.

⁴ حميدات عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 172.

على اعتبار أن الرقابة المسبقة قد تم التخلي عنها بموجب دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014 في فصله 138¹.

إن هذا المبدأ يعني أن تتولى الجماعة المحلية شؤونها بكل حرية دون التقيد بالتعليمات الصادرة عن السلطة المركزيّة وهو ما يسمى بمبدأ التدبير الحر للجماعة المحلية، ويفترض لقيام هذا المبدأ قدرة الجماعات المحلية على استغلال الصّلاحيّات الراجعة لها وذلك بما يتماشى والظروف المحلية وخصوصيات الرقعة الجغرافية التي توجد بها²، ولتحقيق مبدأ التدبير الحر يتطلب ذلك الإقرار للجماعات المحلية بحرية الانتظام بواسطة قواعد تضعها لنفسها من أجل تنظيم أعمالها ومصالحها، وهذا مع مراعاة قوانين الدّولة ولهذا خصصت مجلة الجماعات المحلية، بعض من فصولها للتدبير الحر³.

جاء هذا القسم بعنوان " في التدبير الحر للجماعات المحلية"⁴، وبناء على ذلك فقد تم التخفيف من شدة الرقابة المسبقة من خلال تولي الوالي إنجاز الاعمال المسندة له كمثل عن السلطة المركزيّة مع احتفاظه بصلاحيّة الرقابة اللاحقة لقرارات المجالس البلديّة، وهذا دون اتخاذ أي إجراء اتجاه المجلس، فلا يمكن للوالي توجيه تعليمات أو تعديل قرارات وبالتالي فالوالي هنا

¹أماني المعاي، الرقابة الإدارية على أعمال المجلس البلدية، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة صفاقس، تونس، 2021/2022، ص 17.

²عصام بن حسن، مدخل لدراسة السلطة المحلية على ضوء مجلة الجماعات المحلية والتطبيقات القضائية، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2020، ص 33.

³مجلة الجماعات المحلية من الفصل 04 إلى الفصل 12.

⁴الكوش ناجي، اللامركزية من أجل الديمقراطية، قانون الجماعات المحلية لسنة 2022، ص 95، وما بعدها.

يلعب دور سلطة الإشراف¹، وبهذا الصدد تقتصر سلطته على التحقق من احترام قرارات الجماعات المحلية للقوانين والأنظمة والتراتب الجاري العمل بها.

وبالرغم من أن دستور الجمهورية التونسية وكذا مجلة الجماعات المحلية ألغت جميع أشكال الرقابة السابقة التي كانت مسطرة على البلديات والمتمثلة في المصادقة والترخيص والإلغاء والإبقاء على سلطة الحلول والتي تعتبر إجراء استثنائي إلا أنه ارتأينا أن نسلط الضوء على أشكال الرقابة السابقة في التشريع التونسي بالرغم من عدم اعتمادها والتقيد بالرقابة اللاحقة .

أولاً-المصادقة:

تعرف المصادقة بكونها تقنية بمقتضاها تتولى السلطة العليا الإعلان على أن القرار الصادر عن هيكل إداري مستقل يمكن أن يرتب آثاره لأنه لم يخرق أي قاعدة قانونية ولم يمس بالمصالح العامة، فالمصادقة إذن وسيلة تقليدية للرقابة يمكن بواسطتها، أن تقوم إدارة الإشراف من التحكم في الاختصاص التقريري للبلديات، حيث من الملاحظ أنه وقع الخلط بينها وبين غيرها من التقنيات المشابهة خاصة منها ما يسمى بالترخيص.²

ثانياً-الترخيص:

يمثل الترخيص شرط جوهري لوجود القرار البلدي وبغيابه يصبح القرار معدوماً، في حين أن المصادقة هي شرط يتعلق بالقرار البلدي، ويعتبر من أنماط الرقابة السابقة، وبالتالي يتخذ

¹أمانى المعاوي، المرجع السابق، ص 18.

²REGOURD (Serge), la prétendue suppression de la tutelle , 1982.P 616.

شكلا صريحا في حين أن المصادقة وإن كانت لاحقة لاتخاذ القرار، فهي حسب قانون البلديات سابقة لتنفيذه، ويتمثل مفعولها في إعطاء الصبغة التنفيذية لمداولات المجلس، وبالرجوع للقانون الأساسي للبلديات، فإنه تصبح مداولات المجلس البلدي و القرارات المتخذة لتنفيذها نافذة بمجرد موافقة سلطة الإشراف.¹

وإذا عرضت مداولات المجلس و القرارات المتخذة لتنفيذها على الوالي للمصادقة ولم يقرر في شأنها أي قرار في ظرف 15 يوما من تاريخ إيداعها، تعتبر مصادق عليها (وهو ما يسمى بالمصادقة الضمنية في التشريع الجزائري)، ولا تحتاج هذه المصادقة للتعبير الصريح، إذ يمكن أن تكون ضمنية، تتمثل في اصفاء الصبغة التنفيذية على القرارات الخاضعة للمصادقة بمجرد انقضاء أجل محدود دون أن تعبر السلطة المختصة عن اعتراضها الصريح على هذه القرارات.²

ثالثا-الإلغاء:

جاء النص على إجراء إلغاء أعمال المجالس البلدية المنتخبة في التشريع التونسي في القانون الأساسي للبلديات لسنة 1975، ويتخذ هذا النوع من الرقابة شكلين مختلفين، فقد ميز قانون البلديات بين نوعين من الإلغاء وهما الوجوبي والمجرد.

¹الفصل 26 من القانون الأساسي عدد 33 لسنة 1975، المؤرخ في 14/05/1975، المتعلق بإصدار القانون الأساسي للبلديات.

²الفصل 27 من القانون الأساسي عدد 33 لسنة 1975، المرجع السابق.

الفقرة الأولى-الإلغاء الوجوبي:

تكون سلطة الإشراف مقيدة وملزمة بالإلغاء ويشمل الأعمال التي تكون لاجية وجوبا بسبب عيب في الاختصاص، أو لعدم احترام إجراءات جوهرية، أو كونها تتنافى والنصوص القانونية والتنظيمية، وهنا تكون سلطة الوصاية والإشراف في حالة اختصاص مقيد، ولا يمكن لها الامتناع عن اتخاذ قرار بالإلغاء أو تعديل العمل المعين.¹

يعلن الوالي عن الإلغاء الوجوبي بموجب قرار معلل وهذا بمبادرة منه أو بطلب ممن له مصلحة في ذلك في أجل شهرين (02)، من تاريخ إبلاغ نسخة من المداولة لمركز الولاية، وبانقضاء الآجال دون تصريح الوالي بالإلغاء، تصبح هاته المداولة أو القَرارات نافذة بصفة آلية.²

إن الإلغاء الوجوبي لم يكن محدد بأجل قبل تنقيح القانون الأساسي للبلديات سنة 2006، لكن أثر هذا التنقيح فإن الإلغاء لا يكون إلا في أجل شهرين من تاريخ إيداع نسخة من المداولات.³

¹رضا جنح، القانون الإداري، ط2، 2019، ص 83

²الفصل 38 من قانون البلديات، المرجع السابق.

³أماني المعاي، المرجع السابق، ص 20.

الفقرة الثانية-الإلغاء المجرد:

ويتمثل هذا النوع من الإلغاء في الأعمال التي لا تنفذ إلا بعد مصادقة جهة الإشراف عليها، وهي عديدة ومتنوعة وتشمل جل الاختصاصات المسندة للمجلس البلدي¹، وتتمثل في المصادقة على التقويض والتعويض في العقارات التابعة للملك البلدي الخاص، إجراء الصلح في القضايا المالية، إبرام عقود الإيجار، تسمية الأنهج والساحات العمومية والفضاءات الرياضية والشبابية والثقافية، وترتيب أجزاء الملك العمومي، وإخراجها وإعادة ترتيبها وضبط صيغ ومشاريع التعاون بين البلديات، ووضعوا تغيير أمثلة تصنيف الطرقات، وتحديد المساحات الحرة والفضاءات الخضراء، والتدخل بالاستغلال المباشر أو بالمساهمة المالية في المؤسسات الصناعية أو التجارية وربط علاقة التوأمة والتعاون الخارجي واتخاذ الترتيب العامة.²

رابعا-الحلول:

بالرغم من أن الدستور التونسي وكذا مجلة الجماعات المحلية ألغت أشكال الرقابة السابقة التي كانت مسطرة على البلديات كالمصادقة والترخيص والإلغاء بشكليه، إلا أنه تم الإبقاء على سلطة الحلول التي تعتبر إجراء متداولاً في الدول الديمقراطية العريقة يتمثل في حلول ممثل السلطة المركزيّة محل رئيس الجماعة المحلية في صورة عجز هذا الأخير أو امتناعه عن القيام بمهام

¹الفصل 25 من القانون الأساسي للبلديات لسنة 1975.

²الفصل 25 وما بعده من القانون الأساسي للبلديات لسنة 1975.

متأكدة ويوجبها القانون، وذلك بعد التتبيه عليه كتابيا، ويعتبر إجراء الحلول إجراء استثنائيا وضروري لأن الدوالة المرَكزِيَّة تبقى هي الضامنة لاستمرارية المرافق والمصالح والخدمات.¹

من خلال ما سبق يمكن تعريف سلطة الحلول بأنها السُلطة التي تؤدي الى إحلال السُلطة المرَكزِيَّة محل السُلطة اللامرَكزِيَّة في حالة رفض هذه الأخيرة ممارسة الاختصاص المفروض عليها بمقتضى القانون، وبصورة عامة إذا لم تتقيد الهيئة المحلية بما تستوجبه المشروعية عند اتخاذها لإجراء معين، فإن لسلطة الإشراف أن تتخذ القرار أو أن تقوم بالعمل اللازم عوضا عن تلك الهيئة.²

إن سلطة الحلول تعتبر من أكثر الآليات صرامة في رقابة الإشراف على أعمال البلديَّة، وتتجلى حدتها في رقابة الإشراف على أعمال رئيس البلديَّة بوصفه رئيسا للمجلس البلدي، وعليه فبإمكان الوالي الحلول محل السُلطة المحلية في حالة ما لم تقم هذه السُلطة بما تفرضه القوانين، وذلك بعد تبنيه رئيس الجماعات المحلية، ويتخذ إجراء الحلول شكل عقوبة كونه يمكن السُلطة المرَكزِيَّة من صلاحية التقرير.³

¹ عصام بن حسن، مدخل لدراسة السلطة المحلية على محلية الجماعات المحلّة...، المرجع السابق، ص 336.

² توفيق بوعشبة، الوجيز في القانون الإداري العام " مقدمة عامة، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، القضاء الإداري"، مجمع الأطرش، تونس، 2021، ص 84

³ سمية السهيلي، رقابة الإشراف على البلديات، شهادة الدراسات المعمقة في القانون العام، سوسة، تونس، 1997/1996، ص

إن الفقه القانوني عامة والإداري خاصة يتفق حول ما يكتسبه هذا الإجراء من خطورة بالغة تتعارض مع استقلالية الجماعات المحلية والتي هي من ركائزه، لذا فإنه من الضروري تحديد شروط تطبيق نظام الحلول كنظام استثنائي وتبيان آثاره.

الفقرة الأولى - شروط تطبيق نظام الحلول:

أحاط المشرع التُّوسِي الحلول بجملة من الشروط، إذ لا بد من وجود نص يخول لسلطة الإشراف الحلول محل اللامركزية إذا كانت ملزمة بالتدخل¹، وعادة ما تسند سلطة الحلول إلى سلطة الإشراف، لكن واعتباراً بأنها تمثل استثناء لممارسة الاختصاص من قبل صاحبه، فإنه لا يمكن للوالي بصفته سلطة إشراف أن يتخذ تدابير بمقتضى ما له من سلطة الحلول محل رئيس البلدية، إلا بتوفر جملة من الشروط.

إن إجراء الحلول في التشريع التُّوسِي يجد سنده في الفصل 268 من مجلة الجماعات المحلية والذي ينص على " إذا امتنع رئيس البلدية وأهم القيام بعمل من الأعمال التي أسندها له القانون والتراتب، يتولى الوالي التنبيه عليه كتابياً بإتمام ما يستوجبه القانون والتراتب، وفي صورة تقاعس رئيس البلدية أو عجزه الكلي عن إتمام المهام المتوخية رغم وجود خطر مؤكد، للوالي أن

¹ محمد صالح كشحة، سلطة الحلول وتطبيقاتها على هيئات البلدية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 16 لشهر جوان، ص 399 وما بعدها.

يباشر تلك الصّلاحيّات بنفسه أو أن يكلف من ينوبه للغرض وذلك بمقتضى قرار معللا وينتهي تدخل الوالي بزوال الاسباب المذكورة أعلاه¹.

تعتبر سلطة الحلول من أبرز تجليات الرّقابة الوصائية على أعمال المجالس البلديّة وذلك باعتبار أن الحلول لا يتناقض مع رقابة الإشراف التي تركز على مبدأ المشروعية حيث خول القانون المتعلق بالبلديات للوالي إمكانية الحلول محل رئيس البلديّة وأعطاه الحلول محله ولقد نص القانون الاساسي للبلديات لسنة 1975 على ذلك.² بقوله " إذا امتنع رئيس البلديّة أو أهمل القيام بعمل من الأعمال تفرضها عليه القوانين والتراتيب فالوالي بعد انقضاء الأجل الذي حدده له كتابة المبادرة بمباشرته بنفسه أو بواسطة من ينوبه خصيصا لذلك"، ولقد دعمت أحكام الفصل 84 من القانون الأساسي للبلديات هذه الآلية، وهنا تجدر الإشارة إلى أن الفصل 84 من القانون الأساسي للبلديات لسنة 1975 تعلق بصورة خصوصية تهم أساسا مجال الضبط المحلي.

لقد أعطى المشرع التّونسي للوالي امكانية الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك في حالة إلغاء الانتخابات أو تخلي الرئيس والمساعدون عن وظائفهم فإنه على رئيس المجلس الشعبي البلدي دعوة المجلس للانعقاد وفقا للتنظيم المعمول به، وفي صورة عدم قيام رئيس المجلس بمهامه، فالوالي عند الاقتضاء الحلول محل رئيس المجلس البلدي والدعوة للانعقاد وسد

الشغور، إلا أنه يجب أن يكون هذا الإجراء مسبقا بتتبيه.³

¹الفصل 268 من مجلة الجماعات المحلية، المرجع السابق

²الفصل 79 من القانون الأساسي للبلديات لسنة 1975، المرجع السابق.

³الفصل 247 من مجلة الجماعات المحلية، المرجع نفسه.

وتجدر الإشارة إلا أن المشرع التونسي لم يحدد مدة زمنية يجب على الوالي التقيد بها قبل التدخل وهو ما يعطي للوالي سلطة تقديرية واسعة في تحديد زمن التدخل والحلول محل رئيس البلدية وهذا ما يعتبر من قبيل التعدي الصارخ على مبدأ استقلالية الجماعات المحلية.

لقد نصت مجلة الجماعات المحلية على شرط وجود خطر مؤكد لحلول الوالي محل رئيس البلدية¹، وهو الأمر المعني بموجب القانون الأساسي للبلدية لسنة 1975 والذي لا يشترط الخطر المؤكد وإنما يبنى على الإهمال في الأعمال التي يفرضها القانون والتنظيم (الترتيب)²

يتمثل الشرط الثاني لممارسة الوالي سلطة الحلول في تقاعس أو إهمال رئيس البلدية القيام بالأعمال التي يفرضها القانون أو رفضه القيام بها، فالحلول لا يسلط إلا على عمل فرض القانون أداءه على البلدية لكنها رفضت أو تقاعست عليه، ويكون هنا الامتناع موقوفا على الرفض الصريح الواضح أو صريحا ضمنيا أو جزئيا.³

"إن سلطة الحلول لا تتماشى مع مبدأ التدبير الحر الذي تتمتع به الجماعات المحلية خاصة أنه تخول للسلطة المركزية بفرض هيمنتها على قرارات المجلس البلدي تحت مفهوم اللامركزية ووحدة الدولة"⁴

¹الفصل 268 محلية الجماعات المحلية، المرجع السابق.

²الفصل 374 محلية الجماعات المحلية، المرجع السابق.

³سمية السهيلى، المرجع السابق، ص 135.

⁴سناء بن منصور، الرقابة على المجالس المحلية، ماجستير في القانون العام، صفاقس، تونس، ص 30.

إن الشرط الثالث لممارسة سلطة الحلول يكمن في التنبيه المسبق لرئيس البلدية صاحب الاختصاص الأصيل للتدخل، وحسن فعل المشرع التُونُسي عندما قيد الوالي بإجراء التنبيه المسبق حتى لا يكون هناك إجراء اللجوء الآلي للوالي محل رئيس البلدية وبهذا الصدد قيد المشرع هذا الإجراء بشرطين وهما:

1. واجب التنبيه المسبق من طرف الوالي إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي قبل الحلول محله بدعوة منه إلى ممارسة اختصاصه، ويمثل هذا التنبيه شكلية جوهرية وهو وجوبي يترتب عن عدم احترامه عدم قانونية وإلغاء تقنية الحلول.¹

2. التنبيه المسبق الذي يبقى دون نتيجة عن عدم استجابة رئيس المجلس البلدي.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن المشرع التُونُسي لم يحدد أجل معين للوالي بداية من تاريخ توجيه التنبيه، وبذلك يكون للوالي السُلطة التقديرية التقريرية في القيام بتقنية الحلول من عدمها وذلك حسب حجم الخطر الذي يهدد النِظَام العام.²

الفقرة الثانية-آثار تطبيق نظام الحلول:

إن تصرف الوالي وحلوله محل البلدية بصفة مؤقتة ولمدة زمنية محدودة واتخاذها لقرارات وتدابير باسمه يعدم ذمة البلدية ويشير مسؤوليتها، وممارسة هاته الآلية مرتبطة ارتباطا وثيقا

¹ الحبيب جاب الله، الضبط الإداري، مجمع الأطرش، سوسة، 2021، ص 99.

² عبد القادر فتح الله، محاضرات في قانون الضبط الإداري المحلي، كلية الحقوق سوسة، 2018/2019.

بحالات الاخلال بالنظام العام، وعليه فإن الحلول ينقضي بانقضاء الخطر الذي يهدد مبادئ النظام العام المحلي.

إن تطبيق نظام الحلول لا يتم إلا وفقا للشروط المتطلبة قانونا لانه يمس بمبدأ استقلالية الجماعات المحلية عامة واستقلال البلديات خاصة، وقد تشابها كل من المشرع الجزائري والتونسي في مسألة الوصاية على الأعمال وهذا قبل دستور 2014 للجمهورية التونسية، وهنا كانت الرقابة السابقة واللاحقة، وبعد صدور دستور 2014 ألغى المشرع التونسي كل أشكال الرقابة السابقة وأبقى على الوصاية اللاحقة والمتمثلة في الحلول وهو الأمر الذي لم يذهب إليه المشرع الجزائري والذي أبقى على كل أشكال الرقابة السابقة واللاحقة، منها والمتمثلة في التصديق والإلغاء والحلول، وهو ما يشكل تميز المشرع التونسي على نظيره الجزائري في مسألة تفعيل مظاهر استقلالية الجماعات المحلية وخاصة منها البلدية.

المطلب الثالث-تطبيقات الرقابة الوصائية على أشخاص المجالس البلدية في الجزائر وتونس:

إن تنوع اختصاصات المجالس البلدية وبالأخص الهيئات التنفيذية المتمثلة في رؤساء المجالس البلدية له بالغ التأثير على استقلالية المجالس البلدية بالرغم من أن الهيئة التنفيذية للبلدية مستقلة وهذا في كلا النظامين الجزائري والتونسي، وما دام أن الوالي هو همزة الوصل بين الجهات المركزية والجهات اللامركزية، فإن كل ما تم اقتراحه من طرف المجالس المحلية البلدية والغير مدعم أو مدافع عنه من قبل الوالي يبقى حبر على ورق¹، وانطلاقا مما سبق وجب التطرق إلى

¹صالحى عبد الناصر، المرجع السابق، ص 56

العلاقة بين الوالي وأشخاص المجالس المحلية في كلا النّظامين، وهو ما سوف نتطرق إليه من خلال:

الفرع الأول-تطبيقات الرّقابة الوصائية على أشخاص المجالس البلدية في الجزائر:

إن الرّقابة التي تباشرها السّلطة المركزيّة في الجزائر ممثلة في شخص الوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، تتمثل أساسا في رقابة الإقالة، الإيقاف والإقصاء.

أولا-الإقالة:

نصت المادة 40 من القانون 10-11 المتعلق بالبلديّة على أن صفة المنتخب بالمجلس البلدي تزول في حالة الاستقالة التي يقرها المجلس بموجب مداولة، ويخطر الوالي بذلك¹، وإذا ما تمت هذه الاستقالة فإنه يستوجب استخلاف هذا العضو بالمرشح الذي يليه مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بموجب قرار من طرف الوالي²، وقد نصت المادة 45 من ذات القانون 10-11 على الإقالة بقوة القانون والتي تكون في حالة إذا تغيب العضو المنتخب لأكثر من 3 دورات بدون عذر مقبول، وهذا خلال نفس السنة، وفي هاته الحالة يعلم الوالي بذلك.

¹المادة 40 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

²المادة 41 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

ثانيا-التوقيف:

لقد نصت المادة 43 من القانون 10-11 على أنه " يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب خيانة أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة العهدة الانتخابية إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، وفي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية"¹

لقد وسع المشرع الجزائري في صلاحيات الوالي في تقنية التوقيف عن طريق إلغائه للرأي الاستشاري للمجلس البلدي²، ومنحه السُلطة التقريرية التقديرية الكاملة بخصوص هذا الشأن على اعتبار أن التوقيف لا يتم إلا بموجب قرار صادر من شخص الوالي، وهذا الإجراء يجعل من المنتخب البلدي مجرد موظف بسيط ضمن السلم الإداري للدولة ويخضع خضوع المرؤوس للرئيس للوالي³.

¹المادة 43 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

²المادة 32 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

³حميدان عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 167.

ثالثا-الإقصاء:

تنص المادة 44 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية على أنه " يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو محلي شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية وذلك للأسباب المذكورة في نص المادة 43¹ من ذات القانون ويبين الوالي هنا هذا الإقصاء بموجب قرار .

إن الإقصاء هو أثر من آثار الحكم القضائي للعضو الموقوف وإثبات هذا الإقصاء لا يكون إلا بموجب قرار من طرف الوالي، ويتمثل دور هذا الأخير في عملية إقصاء العضو في إثبات حالة الإقصاء وهنا يكون قرار الوالي بمثابة القرار الكاشف عن حالة موجودة سابقا بموجب إدانة قضائية (جزائية)، وعليه فإن الوالي هو من يقرر الإقصاء .

الفرع الثاني-تطبيقات الرقابة الوصائية على أشخاص المجالس البلدية في تونس:

أكد المشرع التونسي على لسان وزير الداخلية التونسي أنه لا بد من تنقيح القانون الأساسي للبلديات من أجل ترسيخ لامركزية حقيقة والتخفيف من حدة الإشراف على البلديات، وكذا تعزيز استقلالية القرار التي يمارسها المجلس البلدي، وهذا على اعتبار أن الرقابة التي تمارسها الهيئات المركزية هي رقابة محففة على الأشخاص وعلى المجالس البلدية.

¹وهنا يقصد المشرع حالات التوظيف.

لقد نص الفصل 67 من القانون الأساسي للبلديات على سلطة الوالي في إيقاف رؤساء البلديات والمساعدين (الأعضاء)، لمدة لا تفوق 3 أشهر¹، وتتمثل هاته الرقابة في الإقالة الوجوبية والعزل.²

أولاً-الإقالة الوجوبية:

لقد خول القانون الأساسي للوالي³ امكانية إقالة أي عضو بلدي تخلف عن الحضور ثلاث مرات، إلا أن المشرع التونسي قيد هذا الإجراء بجملة من الشروط تم ذكرها في الفصل 44 من ذات القانون الأساسي للبلدية:

- أن يتم توجيه ثلاث دعوات بدورات عادية أو استثنائية، وأن تتم هذه الدعوات بطريقة قانونية.
- يجب أن تكون الغيابات عن دورات متتالية ولا عن جلسات لدورة واحدة كما أن حضور دورة لمجلس بدلي من طرف عضو تخلف عن الحضور ثلاثة دورات و أكثر دون أن يتم تنبيهه على هاته الغيابات ودون اعتراض من سلطة الإشراف وكذا المحليين تسقط حق الإقالة، وتجدر الإشارة هنا أنه يجب أن تكون الغيابات فعلية، فبمجرد الامتناع عن إمضاء محضر الجلسة أو عن التصويت لا يعد غياباً، كما أن العفو لا يقال إذا كان الغياب مبرراً بعذر شرعي.⁴

¹الفصل 67 من القانون الأساسي للبلدية، المرجع السابق.

²الفصل 2 من القانون الأساسي للبلديات، المرجع السابق.

³الفصل 44 من القانون الأساسي للبلديات، المرجع السابق.

⁴عياض بالجو، استقلالية الجماعات المحلية في تونس، مذكرة ماجستير، جامعة صفاقس، تونس، ص23

- يجب على الوالي دعوة العضو المعني وسماع أقواله، وفي حالة توفر كافة الشروط السابقة فإنه بإمكان الوالي إقالة العضو البلدي، مع الإبقاء حق هذا العضو المقال في رفع تظلم لدى وزير الداخلية في أجل أقصاه 10 أيام من تاريخ الإقالة¹، وتجدر الإشارة إلى أن كل قرارات الإقالة قابلة للطعن على اعتبار أن أي عضو بلدي وجه له قرار إقالة أن يطعن فيه بدعوى تجاوز السُلطة².

لقد أوردت المجلة الانتخابية للجمهورية التونسية، في الفصول 140 وما بعدها حالات إقالة تخص كل عضو تستقيم معه صورة الجمع أو عدم الصلاحية، فبالنسبة لحالات الجمع فإن المشرع التونسي نص على " للأسلاف والأعقاب والإخوة والأخوات من درجة واحدة والزوج والزوجة لا يمكن لهم أن يكونوا في آن واحد أعضاء مجلس بلدي واحد ويستأثر أكبرهم سناً بالنيابة"³، وعليه فإنه يقال البقية وجوباً مع بقاء أكبر الأعضاء وكان من الأجدد إقرار هذا المبدأ عند عدم تنازل الأعضاء لبعضهم البعض "وهم المعنيون بالآخر والاختيار بينهم أسلم"⁴، كما أنه يمنع على العضو البلدي أن يكون مستشاراً في أكثر من بلدية وبالنتيجة يقال وجوباً من المجالس الأخرى⁵.

¹الفصل 44 من القانون الأساسي للبلدية، المرجع السابق.

²عياض بالجو، المرجع السابق، ص 23.

³الفصل 144 من المجلة الانتخابية للجمهورية التونسية

⁴صالح بوسطعة، القانون الأساسي للبلديات، مجمع الأطرش، تونس، ص 238.

⁵الفصل 143 من المجلة الانتخابية التونسية، المرجع السابق.

أما بخصوص حالات عدم الصلَاحِيَّة للترشح فلقد نصت عليها المجلة الانتخابية¹ وعددها وهي: منع القضاة والولاة والكتاب العامون للولاية والمعتمدون الأولون والمعتمدون محتسبو المالية البلديين، مهندسو وأعوان الأشغال العمومية المكلفون بمصلحة الطرقات البَلَدِيَّة، موظفو الولايات والمعتمديات، وعليه فإن كل شخص يشغل بإحدى الوظائف السابقة وذلك سواء قبل اكتساب العضوية أو بعدها فإنه يقال وجوبيا من المجلس.

وتجدر الإشارة إلى أنه لا توجد صلب أحكام المجلة الانتخابية وضعية العضو البلدي الذي يفقد حقه كناخب بشكل من الأشكال المنصوص عليها بالفصل الثالث من ذات المجلة، حيث نصت على " يفقد صفته كناخب من يحكم عليه من أجل جنحة بثلاثة أشهر سجنا دون تأجيل التنفيذ أو بما يزيد عن ستة أشهر، والذي يفلس أو الذي ينخرط في سلك العسكريين أو قوات الأمن الداخلي"²، وهنا يمكن القول أن فقدان الصفة كعضو بلدي لا بد له من نص صريح كما جاء في الحالات السابقة، وإما أن يقع القول بأن فقدان العضو لصفته الأصلية ينجر عنه فقدان العضو لصفته وذلك نتيجة منطقية.³

¹الفصل 140، 141 من المجلة الانتخابية التونسية، المرجع السابق.

²الفصل 3 من المجلة الانتخابية، المرجع السابق.

³صالح بوسطعة، المرجع السابق، ص 97.

ثانيا-رقابة العزل:

يشترط القانون الاساسي للبلديات أنه لا يمكن إعفاء الرؤساء والمساعدين من مباشرة مهامهم إلا بأمر معلل، غير أن المتمعن في قرارات العزل المنشورة بالرائد الرسمي.¹، يلاحظ أنها لا تحتوي تعليلا.²

إن هذه الصيغة لا تسمح باستجلاء الأسباب الحقيقية التي أدت إلى اتخاذ القرار والتي يمكن من خلالها التثبت في شرعيته وبتغيب التعليل لا يفهم سبب اتخاذ هذا الإجراء مما يعدم حق الدفاع في الرد، إن تعليل قرارا العزل بغير داعما اساسيا لدولة القانون وركيزة أساسية لبناء ديمقراطية حقيقية تحترم فيها الحريات الأساسية وعلى رأسها حق الدفاع، وهو ما أكدته المجلس الدستوري والمحكمة الإدارية، وهذا حتى يتمكن القضاء من بسط رقابته.³

إن قرار العزل يعتبر بمثابة أقصى عقوبة يمكن أن تمارسها سلطة الوالي على رأس المجلس الشعبي البلدي ومساعديه، خاصة وأن هذا القرار يرتب أثر عدم امكانية انتخابهم مرة ثانية لباقي المدة، وهو ما يستلزم وجوبا إحاطة هذا الإجراء بضمانات قانونية خاصة لكي يبقى الاستقلال الهيكلي قائم للمسؤول البلدي.

¹يقابلها الجريدة الرسمية في التشريع الجزائري

²الفصل 67 من القانون الأساسي للبلديات.

³عصام بن حسن، الجماعات المحلية ومقتضيات اللامركزية في تونس، دراسة قانونية عدد 17، جامعة صفاقس، تونس، ص

113 وما بعدها.

إن إجراء العزل يعتبر قاسيا نسبيا على اعتبار أن هذا الإجراء يدخل أيضا في صميم اختصاصات وصلاحيات وزير الداخلية، حيث يمكن لهذا الأخير أن يصدر قرارا معللا بغرض إيقاف وعزل الرئيس ومساعديه لمدة أقصاها 03 أشهر، وهذا بشرط سماعهم من أجل تقديم تبريرات كتابية كما يثار حولهم¹، وهذا الإجراء هو إجراء وقتي على اعتبار أنه بإمكان الأعضاء المعفيين من العمل في هذه المدة مباشرة مهامهم بشكل عادي إذا لم يصدر رئيس الجمهورية أمرا بعزلهم أو يحل المجلس.²

وعموما، فإنه يمكن القول أن المشرع الجزائري كان أحرص من المشرع التونسي بما تعلق مسألة الرقابة على الأشخاص أين خفف المشرع من وطأت الرقابة المشددة وحصرها في الإقالة إذا تغيب العضو المنتخب لأكثر من 3 دورات، والتوقيف إذا تعلق الأمر بمتابعات قضائية، أو إذا تعلق الأمر بجناية أو جنحة لها علاقة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، وإذا ما تم تبرأة العضو المنتخب يستأنف عمله تلقائيا وفوريا.

أما الإقصاء يتعلق بالأعضاء الذين كانوا محل إدانة جزائية نهائية، أما المشرع التونسي فلقد ذهب إلى الإقالة الوجوبية والتي ذهب إليها المشرع الجزائري إلا أن التونسي قيد الإقالة بجملة من الشروط بينما ذهب في مسألة العزل إلى القرار الغير معلل والذي يعتبر إجحافا من المشرع وتكريس لهيمنة الوالي على المجالس بالرغم من إلغاء الرقابات السابقة.

¹الفصل 67 من القانون الأساسي للبلدية

²عياض بالجو، المرجع السابق، ص 26.

ان المشرع الجزائري وتكريسا منه لدولة القانون ، وهذا باستحداث القضاء المزدوج بموجب دستور 1996، كما أنشئ المحكمة الدستورية والتي تعتبر جهة رقابة على كل ما من شأنه غير دستوري ، تجدر الإشارة هنا الى أن الرقابة الدستورية على التنظيمات الصادرة عن الجهات المحلية سواء كانت الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي غير مفعلة ، وهذا بالنظر الى الرأي الاستشاري الذي قدمته المحكمة الدستورية بشأن نطاق رقابتها على دستورية التنظيمات¹ ، اذ حصر تلك الرقابة على التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية دون غيرها ، وبذلك تستبعد من نطاق الرقابة الدستورية باقي التنظيمات الاخرى بما فيها التنظيمات الضبطية الصادرة عن الهيئات المحلية مع أنها قد تكون منتهكة لحق دستوري كحرية التنقل.

في الأخير يمكن القول أن مسألة الرقابة على أشخاص المجالس البلدية بين التشريعين تختلف من حيث السمات والإجراءات وتبقى تتناغم من حيث جوهر الرقابة والتي تركز تسليط المركزية على اللامركزية، وهو ما من شأنه القضاء على ركائز اللامركزية المحلية.

¹ رأي رقم 01/ ر.م.د.ت.د/24، مؤرخ في 2024/01/16، يتعلق بتفسير عبارة واردة في المادة 195 (الفقرة الأولى) وفي المادة 141 من الدستور، ج ر عدد 20 لسنة 2024.

ملخص الباب الأول

أخذت الجزائر وتونس بخيار اللامركزية الإقليمية وهذا على غرار البلدية، والتي تعتبر صورة من صورها وقاعدة اللامركزية في كلا التشريعين.

إن البلدية هي أوضح صورة للامركزية التي تقوم على منح هاته الأخيرة الشخصية المعنوية وإسناد مسألة الإشراف عليها للمجالس المنتخبة، مع إبقاء مسألة الرقابة من اختصاص الدولة (السلطات المركزية)، الأمر الذي جعل من قاعدة الجماعات المحلية غير فاعلة بما يرقى إلى مستوى النصوص القانونية، ليبقى القرار الفعلي بيد السلطات المركزية.

إن البلدية هي الجماعة المحلية القاعدية، وهذا في كلا التشريعين، الجزائري والتونسي، وتتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال الإداري والمالي في ضوء سلطة الرقابة الإدارية، وهذا ما يجعل من البلدية في كلا التشريعين لها نفس الخصائص والمفهوم، الأمر الذي تم تكريسه بموجب قوانين خاصة وكذا بموجب الدساتير من أجل أن تمارس هاته الأخيرة اختصاصاتها المنصوص عليها قانونا، بشيء من الاستقلالية والحرية.

إن تشكيل المجالس البلدية في كلا التشريعين الجزائري والتونسي، يقوم على النظام الانتخابي، على اعتبار أن المجالس البلدية هي البيئة التي يعبر فيها المواطن عن إرادته، الأمر الذي جعل المشرعين قيد خلال من أجل تحديد صلاحيات هاته المجالس حتى لا تتداخل.

عموماً، يمكن القول أن الأساس القانوني للرقابة على أعمال الإدارة هو مبدأ الشرعية، والذي يعني خضوع الإدارة في جميع تصرفاتها وأعمالها إلى القانون، وهذا بالمعنى الواسع، من أجل تحقيق الأهداف التي تصبوا إليها الإدارة.

الباب الثاني

مجال ممارسة المجالس البلدية
لصلاحياتها في مواجهة الوالي

إن المعيار الأساسي في نظام اللامركزية الإقليمية-البلدية على وجه الخصوص- هو الاستقلال الإداري على السلطة المركزية وتحديد الوالي ممثلها في الإقليم، وعلى هذا الأساس فالأصل هو الاستقلال والاستثناء هو الوصاية الإدارية والتبعية، وهذا من أجل الحفاظ على وحدة الدولة السياسية وضمان وحدة الاتجاه الإداري العام في كافة أنحاءها، وهو ما ذهب إليه كل من المشرعين الجزائري والتونسي على حد سواء.

لقد أعطى المشرع الجزائري وكذا نظيره التونسي صلاحيات واسعة للمجالس البلدية و بالمقابل أعطى سلطة الرقابة والإشراف إلى الجهات المركزية و المتمثلة في الوالي وهو ما سوف نتطرق إليه من خلال هذا الباب من خلال دراسة الازدواج الوظيفي للوالي وعلاقته بالمجالس البلدية(الفصل الأول) وآليات تكريس دور المجالس البلدية و ضمان رقابة الوالي عليها (الفصل الثاني).

الفصل الأول

الازدواج الوظيفي للوالي وعلاقته
بالمجالس البلدية

الفصل الأول: الازدواج الوظيفي للوَالِي وعلاقته بالمَجَالِس البَلَدِيَّة

يتمتع الوَالِي بالازدواج الوظيفية في ممارسة صلاحياته، وبهذه الصفة فإنه يمثل الهيئة التنفيذية للمجلس الولائي¹ والمَجْلِس الجهوي²، كما يمارس سلطات وصلاحيات واسعة باعتباره ممثلة للدولة.³

إن الازدواج الوظيفي للوَالِي يجعله وسط صراع بين، اللامرَكزِيَّة ومظاهرها التي بنيتها المشاركة الديمقراطية، والمرَكزِيَّة ومظاهرها المختلفة، كما يمارس الوَالِي صلاحيات واسعة باعتباره هيئة تنفيذية للولاية، وعليه سوف يخصص هذا الفصل من أجل دراسة آثار الازدواج الوظيفي على المَجَالِس البَلَدِيَّة (مبحث أول) ومظاهر رقابة الإشراف على المَجَالِس البَلَدِيَّة (مبحث ثاني)، وهذا طبعا في كلا التشريعين الجزائري والتونسي .

¹ بالنسبة للمشرع الجزائري

² بالنسبة للمشرع التونسي

³ وهذا في كلا النظامين الجزائري والتونسي، حيث يعتبر الوَالِي ممثلا للدولة وللجماعات المحلية.

المبحث الأول - آثار الازدواج الوظيفي للوالي على المَجَالِس البلديّة:

يلبس الوالي في كلا النظامين -الجزائري والتونسي- قبعتين في النظام الإداري، فنجده تارة ممثلاً للسلطة المركزيّة ومتصرفاً باسمها ولحسابها، كما نجده تارة أخرى سلطة لامركزيّة إلى جانب البلدية والمجلس الشعبي الولائي.

المطلب الأول - الوالي ممثل للسلطة المركزيّة:

إن اختصاصات الوالي بصفته ممثلاً للسلطة المركزيّة تتفرع وتتوحد في كلا النظامين الجزائري والتونسي، وهو ما سوف ندرسه من خلال:

الفرع الأول - صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للسلطة المركزيّة في التشريع الجزائري:

نص القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية الجزائري على تنوع اختصاصات الوالي باعتباره ممثلاً للسلطة المركزيّة، إلا أننا نجد بالمقابل بعض من الاختصاصات منصوص عليها بموجب نصوص تشريعية وتنظيمية متفرقة ومتنوعة، الأمر الذي يصعب معه حصرها كلها، وهذا لتعدد ميادين ممارستها، وهذا وإن لم نقل امتدادها إلى كافة المجالات في الدولة، الإداريّة منها، والسياسية.¹

¹عشي علاء الدين، المركز القانوني للوالي، المرجع السابق، ص 86.

يمارس الوالي صلاحيات واسعة في تمثيله للسلطة المَرْكَزِيَّة في جميع المجالات على مستوى الولاية ككل إلا ما استثناه المَشْرَع بنص¹، خاصة المَصَالِح الخارجية والتي تعتبر غير تابعة محليا لسلطة الوالي، وتتمثل هاته المَصَالِح على سبيل الحصر في:

- العمل التربوي والتنظيم في التكوين والتعليم العالي وفي مجال التربية.
- وعاء الضرائب وتحصيلها.
- إدارة الجمارك.
- الرقابة المالية.
- مفتشية الوظيفة العمومية.
- المَصَالِح التي يتجاوز نشاطها إقليم الولاية .

هذه المَصَالِح لا تعمل تحت إشراف الوالي، لكن هذا لا يمنع من أن تعمل على إعلامه وإخطاره بجميع أعمالها وبرامجها، والحكمة من استثناء المَشْرَع هاته القطاعات، كونها تخضع لتعليمات السلطة المَرْكَزِيَّة وتحكمها قواعد موحدة على المستوى الوطني.²

لقد عاد المَشْرَع الجَزَائِرِي بموجب نصوص تطبيقية لاحقة³ على قَانُون الولاية الملغى (90-

09) والذي يمنح بموجبها بعض الصَّلاحيات للوالي، والتي كان قد حرّمه منها، فالقَانُون 90-11

¹ المادة 111، قَانُون 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

² عمار بوضياف، الوجيز في القَانُون الإداري، المرجع السابق، ص 261.

³ لا تزال هاته النصوص التطبيقية مطبقة إلى غاية صدور نصوص جديدة للقانون 07-12.

نص على أن صلاحية تحديد يوم الراحة الأسبوعية يكون بقرار من الوالي، وهذا لجميع العمال¹، بينما نص القَانُون 02-90 على أن إحالة الخلاف على اللجنة الوطنية للعمل يكون من صلاحيات الوالي².

إن أهم الصَّلَاحِيَّات والاختصاصات المسندة للوالي بهذه الصفة تتمثل أساسا في:

أولا- صلاحيات الوالي في مجال التمثيل:

يعتبر الوالي القائد الأعلى الإداري للولاية وهو بهذه الصفة يعتبر همزة الوصل بينها وبين السلطة المَرْكَزِيَّة³، فهو مندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل وزير من الوزراء ويقع على مسؤوليته إعلام الوزراء بالقضايا التي تتعلق بالحياة الإِدَارِيَّة والسياسية والاجتماعية والاقتصادية في إقليم الولاية، ويتولى التنسيق بين مختلف المَصَالِح داخل تراب الولاية وخارج دائرة الإنشاءات المذكورة في نص المادة 111 من قَانُون 07-12⁴، كما يتولى تمثيل الدَّوْلَة أمام الجهات

¹ المادة 38 من القَانُون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل المؤرخ في 21/04/1990، ج ر عدد 17 لسنة 1990، المعدل والمتمم

² المادة 48 - 50 من القَانُون 02-90 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة الحق النقابي، ج ر عدد 06 لسنة 1990.

³ المادة 110 من القَانُون 07-12 المرجع السابق.

⁴ عمار بوضياف، شرح قَانُون الولاية 07-12، المرجع السابق، ص 239

- لم تشر المادة 33 من القَانُون 07-90 الملغى إلى قطاع التعليم العالي، وتمت الإشارة إليه بموجب القَانُون 07-12 الجديد.

القضائية¹، ويختص كذلك بإبرام العقود والاتفاقيات باسم الدَّوْلَة متى كانت هاته الأخيرة طرفاً فيها.²

ثانيا - صلاحيات الوالي في مجال التنفيذ:

أوجب القَانُون 07-12 على الوالي السهر على تنفيذ القرارات والقوانين والتنظيمات، وعلى احترام رموز الدَّوْلَة وشعاراتها على إقليم الوِلايَة³ وبهذا الصدد فإن الوالي يقوم بتنفيذ جملة من النصوص من قرارات وقوانين وتنظيمات.

الفقرة الأولى - تنفيذ القوانين:

يلتزم الوالي بهذه الصفة تنفيذ جميع القوانين الصادرة عن السلطة التَّشْرِيعِيَّة وكذا جميع الأوامر وهذا طبقاً للقاعدة العامة المعمول بها.⁴

ان الوالي بهته الصفة المتعلقة بتنفيذ القوانين فانه يمثل السلطة المركزية (ممثلاً للدولة) ويتخذ بذلك كل الصلاحيات الممنوحة قانوناً ، وهذا في اطار وحدة وانسجام جميع أجزاء الدولة

¹ عمار عوابدي، القَانُون الإداري، ديوان المطبوعات لجامعية، ط5، الجزائر، 2005، ص 276.

² المادة 25 من القَانُون 02-03 المحدد للقواعد العامة للاستعمال والاستغلال للشواطئ، ج ر، عدد 110 لسنة 2003.

³ المادة 113 من القَانُون 07-12، المرجع السابق.

⁴ المادة 04 من الأمر 58/75 المؤرخ في 1975/09/26، المتضمن القَانُون المدني المعدل والمتمم بالقَانُون 05-10 المؤرخ في 2005/06/20، ج ر عدد 44 لسنة 2005.

الفقرة الثانية - تنفيذ التنظيمات:

المقصود بالتنظيمات ما يصدر عن السلطة التنفيذية من نصوص وهي من صميم الصلاحيات الدستورية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية دون الوزارة، وآلية قيام الوالي بتنفيذ هذه النصوص تكمن في القرارات الولائية الإدارية الخاصة بالولاية¹.

الفقرة الثالثة - تنفيذ القرارات:

تنقسم إلى القرارات قضائية وقرارات صادرة عن السلطة المركزيّة:

أ- **القرارات القضائية:** للوالي بهذا الصدد سلطة تعطيل تنفيذ القرارات القضائية إذا ارتأى أن من شأنها الإخلال بالنظام العام في الولاية، ولقد أحاط المشرّع هاته الصلاحية بجملة من الشروط.² ولعل أهمها هي تلك المتعلقة بالحفاظ النظام العام وحسن سير المرفق العام

ب- **القرارات الصادرة عن السلطة المركزيّة:** يلتزم الوالي بهذه الصفة بتنفيذ القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية والدليل على ذلك والوحيد ما جاء به الأمر 95-06³، و الذي نص على أنه يتم الغلق الإداري للمحلات التجارية بمقرر الوزير المكلف ويوضع حيز التنفيذ بقرار من الوالي المختص.

¹ المادة 125 من القانون 12-07، المرجع السابق.

² بلفتحى عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، 2010/2011، ص ص، 94، 95.

³ الأمر 95-06 المتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 9 لسنة 1995 المعدل والمتمم بموجب الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، ج ر، عدد 3 لسنة 2003

ثالثا-صلاحيات الوالي في مجال الرقابة:

تتمثل صلاحية الرقابة الممنوحة للوالي في الأعمال التي يقوم بها اتجاه المجالس الشعبية البلديّة، ويمثل بهذه الصفة السلطة المركزيّة، وهو ما نص عليه قَانُون البلديّة¹، كما يعتبر الوالي الرئيس المباشر لرئيس المجلس الشعبي البلدي وهذا في حالة ممارسة لاختصاصاته المنصوص عليها قَانُون².

رابعا-صلاحيات الوالي في مجال الضبط:

الفقرة الأولى - الضبط الإداري:

إن الضبط الإداري هو مجموع الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة بعملية الضبط وهذا من أجل الحفاظ على النظام العام³، فهو شكل من أشكال تدخل بعض السلطات الإداريّة بغية فرض قيود على حريات الأفراد حفاظا على النظام العام⁴، وبالرجوع إلى قَانُون الولاية نجد أن المُشَرِّع قد منح الوالي جميع الوسائل القانونية والبشرية من أجل المحافظة على الأمن والسكينة والنظام العام⁵.

¹المادة 07، من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

²المادة 88 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

³عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، القانون الإداري، منشأة المعارف، ط2، الإسكندرية، مصر، 2002، ص 43.

⁴André delaubadère, droit administrative, année 1946, P12

⁵المواد 114، 116، 118 من القانون 07-12، مرجع سابق.

إن السلطة الإداريَّة تقوم بمهمة الضبط الإداري بوسائلها المختلفة وهذا من أجل الموازنة بين المَصَالِح العامة والخاصة من أجل الحفاظ على النظام العام بأبعاده الجديدة المتمثلة في حماية البيئة وجمال الرونق والنظام العام الاقتصادي¹، ويرى الفقه أن أعمال الضبط الإداري تتجلى في أربعة صور² وهي: المنع والترخيص والإعلان المسبق وتنظيم النشاطات.

أ- **المنع**: والمقصود بالمنع هو النهي عن ممارسة نشاطات معينة أو استعمال أو استغلال أماكن معين

ب- **الترخيص**: أو ما يسمى بالإذن المسبق، ويتمثل في طلب الترخيص أو طلب الإذن من السلطة المختصة وبهذا الصدد يسلم الوالي بعض الرخص باعتباره ممثلاً للدولة، وبعد موافقة المَصَالِح الخارجية للدولة والمكلفة بالأمر³. ويتم سحب ذات الرخصة بنفس الشكل تطبيقاً لنص المادة 30 من ذات القرار الوزاري المشترك⁴.

ج- **الإعلان المسبق**: ويتمثل هذا الإجراء في إلزامية إحاطة الوالي علماً بممارسة نشاط معين وذلك قبل البدء فيه، حتى يتسنى لهذا الأخير بسط رقابته على كل نشاط سوف يقام على إقليم ولايته .

¹ علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحليَّة في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في قَانُون الإدارة المحليَّة، جامعة تلمسان، 2014/2011، ص 160

² جورج فوديل، بيارديفولنيه، القَانُون الإداري ط1، ج1، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2001، ص ص 530، 531

³ المادة 07 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1996/01/31 المحدد لشروط حيازة شركات الحراسة ونقل الأموال والمواد الحساسة والأسلحة النارية وحملها واستعمالها ونقلها، ج ر، عدد 33 لسنة 1996.

⁴ المادة 30 من القرار الوزاري المشترك، المرجع نفسه.

د- تنظيم النشاطات: يقصد بها ما يقوم به الوالي من أجل تنظيم نشاط معين كالنقل وتحديد أيام الراحة الأسبوعية للعمال وتنظيم نشاط العمل، ويسهر الوالي هنا على ضمان حماية الأمن العام¹، كما يسهر الوالي على حفظ أرشيف الدَّوْلَة والوَالِيَة والْبَلَدِيَّة². كما يتمتع بصلاحيات واسعة في مجال التهيئة و التعمير³.

الفقرة الثانية-الضبط القضائي:

نصت المادة 28 من قَانُون الإجراءات الجزائية⁴ على أن للوالي صلاحيات القيام بأعمال

الضبط القضائي وفقا لشروط محددة:

- أن يمارس الوالي هاته الصلاحية في حالة وقوع جنائية او جنحة ضد أمن الدَّوْلَة وعند الاستعجال فحسب.

- عدم علم الوالي أن السلطة القضائية قد أخطرت بالحادث.

وتكون هاته الصلاحية مقيدة بموجب ذات المادة 28 أين ألزمت الوالي بتبليغ وكيل

الجمهورية في أجل أقصاه 48 ساعة، وتبقى مسألة تقدير الاستعجال من عدمه سلطة مطلقة للوالي.

¹ المرسوم 83-373 المؤرخ في 28/05/1983، والمحدد لسلطات الوالي في ميدان المحافظة على النظام العام، ج ر عدد 22 مؤرخة في 31/05/1983

² المادة 120 من القَانُون 07-12 المرجع السابق.

³ القَانُون 04-05 المؤرخ في 14/أوت/2004 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 51 لسنة 2004.

⁴ الأمر 66-155 المؤرخ في 8 يونيو 1996، يتضمن قَانُون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم بالقَانُون 06-22 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، ج ر عدد 84، مؤرخة في 24/12/2006

خامسا-صلاحيات الوالي في مجال الانتخاب:

منح المُشَرِّع الجَزَائِرِي دورا هاما للوَالِي في مجال الانتخابات من خلال :

- توزيع الناخبون على مكاتب التصويت.¹
 - اتخاذ قرارات تقديم أو تأخير ساعة بدء الاقتراع أو ساعة اختتامه وذلك في بعض البلديات أو في سائر أنحاء الولاية.²
 - يعين الوَالِي ويسخر أعضاء مكاتب التصويت والأعضاء الإضافيين بقرار منه.³ كما يملك صلاحية تنفيذ قرار رفض قوائم أعضاء مكاتب التصويت عند الاقتضاء كما يتمتع الوَالِي بصلاحيات نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة وذلك في حدود ولايته.⁴
- لقد وسع المُشَرِّع الجزائري من حرية الوَالِي فيما يخص أي تدبير يراه مناسبا للحفاظ على النظام العام وهذا بمجرد إعلان حالة الطوارئ.⁵

¹المادة 27 من القانون العضوي 12-01 المؤرخ في 12/01/2014 المتعلق بالانتخابات الملغى.

²المادة 29 من القانون العضوي 12-01، المرجع نفسه.

³المادة 41 من القانون العضوي 12-01، المرجع نفسه.

⁴أوناس عقيلة، النظام القانوني لنزع الملكية للمنفعة العامة، رسالة ماجستير، جامعة باتنة، 2006، ص 21 وما بعدها.

⁵المادة 07/06 من المرسوم الرئاسي 98-44 المؤرخ في 09/02/1994 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر عدد 10 لسنة 1992.

الفرع الثاني: صلاحية الوالي باعتباره ممثلاً للسلطة المَرْكَزِيَّة في التشريع التُونِسِي .

يمارس الوالي في التشريع التُونِسِي مجموعة هامة من الصَّلَاحِيَّات والمهام بوصفه سلطة مركزية¹، وتتجلى مكانته في هرم النظام الإداري الوطني، فهو قطب الرمز في الإدارة المَحَلِّيَّة دون أدنى منازع، ويظهر الوالي هنا بمظاهر السلطة العامة، فهو العين التي تراقب بها الحكومة مصالحها في الولاية، فهو يتولى من هذه الناحية وظيفة وسيط الحكومة وممثلاً لها، كما يحوز أيضاً صلاحيات واسعة في مجال الضبط الإداري.²

أولاً-صلاحيات الوالي كوسيط للحكومة (التمثيل):

يعتبر الوالي المؤتمن على سلطة الدَّوْلَة وممثل الحكومة بدائرة ولايته³، وهو بهاته الصفة يعتبر المسؤول عن التنفيذ السياسية القومية للتنمية وذلك على الصعيد المحلي⁴، فهو بوصفه ممثل للحكومة، يقوم بتفقد ومراقبة عمل المَصَالِح الخارجية للحكومة، كما يسهر على إيصال الانشغالات المَحَلِّيَّة إلى السلطة المَرْكَزِيَّة وكذا الوضع الثقافي والاجتماعي والسياسي العام، وهذه الصلاحية تعتبر سياسية بحتة لما لها من تأثير على الاستراتيجيات السياسية التي تتخذها الحكومة بخصوص الولاية .

¹تسمى في تونس بالسلطة اللامركزية.

²زياد البوهالي، مؤسسة الوالي في التنظيم الإداري التُونِسِي، مذكرة ماجستير، جامعة سوسة، تونس، 2012/2013، ص 16.

³الفصل 8 من القانون عدد 52 لسنة 1975، المؤرخ في 13 جوان 1975 والمتعلق بضبط مشمولات الإطارات العليا للإدارة الجهوية

⁴الفصل 9 من القانون الأساسي عدد 52 لسنة 1975، المرجع نفسه.

هنا يقوم الوَالِي بإعلام الحكومة بالوضع العام في الولاية، فوظيفة الإعلام من قبل الوسائل السياسية التي منحها المُشَرِّع التُونِسِي للوَالِي، وهي ذات أهمية بالغة كونها الأداة التي تتخذها الحكومات في بناء سياساتها العامة، وبواسطتها تحقق طلبات ورغبات مواطنيها، ومختلف هياكلها.

إن الوَالِي وبموجب نص الفصل 8 من القَانُون المتعلق بضبط مشمولات الإطارات العليا للإدارة الجهوية عامة وشاملة والمذكور آنفا، يحوز اختصاصا عاما في تمثيل الدَوْلَة والحكومة وتمثيل الوزراء نسبيا على اعتبار أنه يوجد على صعيد الولاية من يتولى تمثيل الوزراء وهم المدراء التنفيذيون، أو المَصَالِح الخارجية.¹

يعتبر الوَالِي هَيْئَة إعلامية رسمية للحكومة، فهو من يخبرها بالوضع على مستوى إقليم الولاية كما يوضح للسلطة المَرْكَزِيَّة رغبات وآراء المحكومين، كما يقوم بنقل تقارير دورية للحكومة تتعلق أساسا بالوضع السياسي والإداري والاقتصادي في الولاية وبالمقابل كل الأحداث المتوقع حدوثها والمخاوف المستقبلية، فالوَالِي في النهاية هو علبة رسائل ووسيط الحكومة وسكان الولاية، فهو بهاته الصفة يضمن وصول التقارير والمعلومات التي ترسل للحكومة والمرفوقة باقتراحاته وآرائه.²

¹ الفصل 10 من القَانُون عدد 52 لسنة 1975 المؤرخ في 13 جوان 1975، المرجع السابق.

² Herve Detton : l'administration régional et locale de la France, presse universitaire de France, P22.

إن السلطة المَرْكَزِيَّة ليس لديها في غالبية الأحيان إلا اتخاذ ما يراه الوالي مناسباً من تدابير تخدم مصالح الحكومة على اعتبار أنه الأقرب إلى الواقع المراد معالجته أكثر من أي شخص آخر في الدولة، كما يعتبر الوالي الوحيد الذي يملك سلطة التمثيل الشامل على مستوى إقليم الدَّوْلَة من خلال تمتعه بسلطة المشاركة في جميع الأنشطة والتظاهرات والمشاريع الوطنية وتنظيم العمليات ودراسة الحلول للإشكالات المَحَلِّيَّة ورقابة تنفيذ القرارات الوطنية على مستوى القاعدة¹، فالوالي يمثل كل الطاقم الوزاري وليس وزير الداخلية فقط، وتجدر الإشارة هنا إلى أن دور هذا الأخير يتعلق بالمسار المهني للوالي، وما يتعلق خصوصاً بأعمال الضبط.²

من خلال ما سبق بيانه يمكن القول أن الوالي يمثل الدَّوْلَة بصفة عامة في جميع القطاعات، فهو مندوب الحكومة والرجل الأول في الدَّوْلَة على مستوى المَجْلِس، وهو بهاته الصفة يمثل زمام الاختصاصات السياسية للدولة، كما أن مهمة التمثيل المنوطة بالوالي لا تنتقص من سلطات الوزراء، فمهمته رقابة الأنشطة اللامَرْكَزِيَّة والإشراف الجزئي على عمل المَصَالِح الخارجية.³

¹ سبيح ميسوم، الإدارة المَحَلِّيَّة في المغرب العربي - تونس، الجزائر، الغرب - منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطابع

الدستور التجارية، الأردن، 1985، ص 103

² زياد البوهلالي، المرجع السابق، ص 19.

³ الفصل 10 من القانون عدد 52 لسنة 1975، المرجع السابق.

ثانيا-صلاحيات الوالي كهيئة استشارية:

يلعب الوالي في هذا الصدد دورا استشاريا مهما في عمل الوزراء، خاصة فيما يتعلق بتعيين مسؤولي المصالح الخارجية (المدرء التنفيذيون)¹، فتقرير الوالي المرفوع للجهات الوصية وإحاطتهم علما (الوزير المعني) بذلك والطلب منه إما نقل أو إنهاء مهام المدير التنفيذي وذلك بناء على تقرير معمل من طرف الوالي.

يبدو أن المُشَرِّع التُّونِسِي أراد إعطاء الوالي كل الوسائل التي تمكنه من فرض سلطته وتوجيهاته ضد المصالح الخارجية للوزراء (الحكومة)، حتى يكون الوالي هو القائد والمسؤول الأسمى على المستوى المحلي.

يتضح جليا من خلال هذا أن الوالي يتمتع بالقيادة على المستوى المحلي والذي لا ينازعه فيها أي موظف آخر، فهو من يحمل على الحكومة عبء التسيير، والتمثيل، والإشراف.

ثالثا-صلاحيات الوالي باعتباره وصي على البلدية:

إن الفقه الإداري يرى أن نظام الوصاية الإدارية هي من صميم النظام اللامركزي والذي يجب أن يخضع لنظام وصائي محفوف باعتبارات سياسية وتقنية، وذلك للحد من استقلالية الأجهزة المحلية المنتخبة، وعدم الانتقال إلى اللامركزية السياسية، كما ذكرنا في الباب الأول.

¹الفصل 80 من القانون عدد 52 لسنة 1975، المرجع السابق.

إن رقابة الوصاية تتمثل أساسا في رقابة الإشراف والتي تختلف عن الرقابة الرئاسية، حيث لا تضمن سلطة توجيه الأوامر، وتمارس على الجَمَاعَات المَحَلِيَّة ذاتها باتخاذ اجراءات تأديبية ضد القائم عليها، وتمارس أعمالها حيث تملك حق الموافقة على قرارات تتخذ في بعض المسائل أو تبطل قرارات غير مشروعة وتصل إلى حد الحلول.¹

رابعا-صلاحيات الوَالِي في مجال الضبط الإداري.

على اعتبار أن الضبط الإداري ينقسم إلى ضبط إداري عام وآخر خاص، ويتمثل الضبط العام في (الأمن العام، الصحة والسكنية العامة)، أما الخاص فيرمي إلى حماية النظام العام في أماكن محددة، وقد أخذ المَشْرَع التُونِسِي بمبادئ الضبط العام، وهو ما ذهب إليه في نص الفصل 11 من القَانُون الأساسي للبلديات، أين منح الوَالِي تحت سلطة وزير الداخلية، مباشرة الشؤون العامة للولاية والسهر على المحافظة على الأمن العام²، فالوَالِي مسؤول عن إقامة الأمن العام ويمكنه في إطار تأدية مهامه اتخاذ أي تدبير ضروري لذلك.³

يملك الوَالِي بمقتضى صلاحيات الضبط الإداري امتيازات ومظاهر السلطة العامة اللازمة للتعرف والعمل من أجل المحافظة على الأمن العام بكافة عناصره المادية والمعنوية، حيث سخر

¹الفصل 84 من القَانُون الأساسي للبلديات، المرجع السابق.

- الصغير الزكراوي، الجباية المَحَلِيَّة واللامركزية في تونس، أطروحة دكتوراه، جامعة تونس، المنار، 2004/2001، ص 119، 120

²الفصل 11 من القَانُون الأساسي للبلديات، المرجع السابق.

³عمار عوابدي، القَانُون الإداري، ج2، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 11.

المُشَرِّع تحت تصرفه المَصَالِح الأمنية، وذلك من أجل تطبيق القرارات الضبطية¹، ويمارس الوالي أيضا اختصاصات الضبط الإداري بموجب تقنية الحلول كما رأينا سابقا، فالأصل أن تمارس هاته الصَّلَاحَات الضبطية من طرف رؤساء البلديات، دون تدخل أي سلطة أخرى وهذا احتراما لقواعد الاختصاص، غير أن رئيس البلدية يخضع في ممارسته لتلك الاختصاصات لرقابة الإشراف والتي يمارسها عليه الوالي، ويتخذ بهذا الشأن القرار بدلا عنه وذلك بعد التنبيه المسبق في بعض الحالات وفي البعض الآخر دون تنبيه مسبق.²

إن نظام الحلول سواء أكان بتنبيه مسبق أو بدونه فإنه يعد استثناء خطير لقواعد الاختصاص ويتنافى مع مبدأ الاستقلالية البلدية وهو يعد عمل رقابي إشرافي على البلديات، وتبرز هيمنة دور الوالي كسلطة مركزية في مجال الضبط الإداري في تمتعه بقوانين وتراتب تمكّنه من اتخاذ القرارات الضبطية على غرار اللجوء إلى القوة المسلحة وهو الأمر الذي يتوفر حتى لوزير الدفاع.³

المطلب الثاني- الوالي كسلطة لامركزية:

إن اختصاصات الوالي بصفته سلطة لا مركزية تتنوع وتتفرع في كلا النظامين الجَزَائري

والتُونِسِي، وهو ما سندرسه من خلال ما يلي:

¹ الفصل 12 من القانون عدد 52 لسنة 1975، المرجع السابق.

² زياد البوهلالي، المرجع السابق، ص 23.

- أنظر كذلك الفصل 84 من القانون الأساسي للبلدية، المرجع السابق.

³ جيهان عجون، الجماعات المَحَلِّيَّة والديمقراطية في تونس، مذكرة ماجستير، جامعة سوسة، 2014/2013، ص 55.

الفرع الأول - صلاحيات الوالي كسلطة لامركزية في التشريع الجزائري:

خص المُشَرِّع الجزائري الوالي بصلاحيات معينة باعتباره ممثلاً للسلطة اللامركزية والتي يمارسها تحت غطاء الجماعة المحلية، وهذه الصلاحيات أقل بكثير من تلك التي يمارسها باعتباره ممثلاً للسلطة المركزية أو بوصفه سلطة لا مركزية وهو ما يجعل من هذا الأخير سلطة حقيقية لعدم التركيز أكثر منه سلطة محلية¹، وعموماً فإن صلاحيات الوالي بصفته ممثلاً للجماعة المحلية تتمحور فيما يلي:

- الإعداد المسبق للميزانية وكل القضايا التي تعرض على المجلس الشعبي الولائي، وله بذلك توضيح ما تتضمنه الملفات المتعلقة بهذه القضايا، وهو ما نص عليه القانون

07-12.

- تنفيذ ميزانية الولاية بعد المصادقة عليها وهو بهاته الصفة الأمر بالصرف.²
- تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي، وله في ذلك إصدار قرارات تنفيذية، وتوقيع الصفقات والعقود المتعلقة بالولاية وتمثيلها أمام القضاء³، وله في ذلك أن يستعين

¹ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 158.

² المادة 107 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

- المادة 88 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية الملغي، المرجع السابق.

³ المادة 106 من القانون 07-12 المرجع نفسه.

بالأجهزة الإداريَّة المساعدة له في عملية التنفيذ¹، و له أيضا تفويض توقيعه في المواضيع التي تدخل في صلاحياته².

- يقدم بيانا سنويا مفصلا عن نشاطات الولاية للمجلس الشعبي الولائي، يتبع هذا البيان بمناقشة، ويتم إرسال التوصيات إلى الوزير المكلف بالداخلية وإلى القطاعات المعنية³.
- يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة الإداريَّة والمدنية وهو ما نصت عليه المادة 105 من قانون الولاية 07-12.

- يدير الوالي الأملاك والحقوق التي تتكون منها ثروة الولاية باسم الولاية وتحت رقابة المجلس الولائي، وبهذا الصدد يمارس الوالي سلطة رئاسية على جميع مستخدمي الولاية⁴، والذي يتم تعيينهم بموجب مراسيم رئاسية وهذا ما نص عليه المرسوم التنفيذي 99/90⁵، ومن ثم فإن الوالي يمارس السلطة الرئاسية على مستخدمي الولاية بكل مظاهرها المتمثلة في السلطة على الشخص المرؤوس وعلى أعماله المتمثلة في سلطة الرقابة والتوجيه⁶.

¹المواد 116-118-127-131 من القانون 07-12، المرجع نفسه.

²المادة 126 من القانون 07-12، المرجع نفسه.

³المادة 109 من القانون 07-12، المرجع السابق.

⁴المواد من إلى 131 من القانون 07-12، المرجع نفسه.

⁵المرسوم التنفيذي 90-99 المؤرخ في 27/03/1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر عدد 13 لسنة 1990.

⁶عشي علاء الدين، والي الولاية، المرجع السابق، ص 112.

- يسهر الوَالِي على حسن سير مصالح الولاية ومؤسساتها ويتولى مراقبة وتنشيط نشاطاتها¹.

بالإضافة إلى ما تم ذكره يقوم الوالي بدور تنموي مهم بصفته ممثل للجماعة المَحَلِّيَّة بجملة من الصَّلَاحِيَّات في عدة اختصاصات نذكر منها:

أولاً-في مجال الصحة العامة:

يتولى الوالي سلطة الإشراف على مدير القطاع الصحي، والذي توكل إليه مهمة إعداد المخطط الوطني لتطوير القطاع الصحي وإنجاز الهياكل الأساسية للصحة، ويمارس الوالي هنا الرقابة الإداريَّة على مؤسسات الصحة العمومية بالولاية.²

ثانياً-في مجال الشبيبة والرياضة.

يقوم الوالي وبمعية أجهزة الولاية ومديرية الشباب والرياضة بالسهر على النهوض بالقطاع الرياضي للولاية، وهو ما نص عليه المرسوم التنفيذي 81-375³، وهنا يمكننا القول بأن المشرع الجزائري قد أصاب فيما ذهب اليه على اعتبار أن هذا المجال لا يمكن للسلطات المركزية السهر عليه الا عن طريق قناة الوالي والذي هو الاقرب للجهة وهو العين الحارسة للدولة .

¹المادة 108 من القأون 07-12

²المرسوم التنفيذي 81-374 مؤرخ في 1981/12/26 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في مجال قطاع الصحة، ج ر عدد 52 لسنة 1981.

³مرسوم تنفيذي 81-375 مؤرخ في 1981/12/26 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في مجال الرياضة، ج ر عدد 52 لسنة 1981.

ثالثا- في مجال التهيئة والتعمير

يساهم الوالي في إعداد المخطط الوطني للتنمية ويتولى المجلس التنفيذي ممارسة الوصاية الإدارية على الجماعة المحلية وعلى الهيئات والمؤسسات التي لا يتجاوز عملها إطار الولاية¹، ويعد الوالي المختص إقليميا في حالة مجموعة من البلديات بقرار منه وباقتراح من رؤساء المَجَالِس البلدية المعنية بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكذا بإعداد مخطط شغل الأراضي.²

رابعا- في المجال الاقتصادي

يسعى الوالي على تهيئة المناطق الصناعية بالولاية، كما يقوم بتطوير شبكة الطرقات وتطوير كل سبل المواصلات وهذا قصد النهوض بالجانب الاقتصادي ، وله بذلك اتخاذ جميع الوسائل المتاحة وتسخير كل القوى الفاعلة ،سواء العامة أو الخاصة من أجل تأطير و تطوير المجال الاقتصادي على مستوى اقليم الولاية .

¹حميدان عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 110

²على محمد، المرجع السابق، ص 165.

خامسا - في مجال السياحة

يسهر الوالي في هذا المجال على ترقية وتطوير السياحة وازدهارها كما يساهم في تحديد مناطق التوسع وكذا إعداد المخططات الرئيسية للتهيئة السياحية.¹ وفق البرامج المسطرة من طرف السلطات المركزية

الفرع الثاني: صلاحيات الوالي كسلطة لا مركزية في التشريع التونسي .

يمارس الوالي صلاحياته باعتباره ممثلا للسلطة المركزيّة، ويسعى من خلالها الى مراعاة مصالح الدولة، ولم يكتفي المُشَرِّع التونسي بذلك، بل كلف الوالي بصلاحيات تعتبر من صميم اختصاص الجماعات المحليّة، كما منح له سلطات تجعله مهيمنا ومسيطرًا على الولاية من خلال منح المُشَرِّع له سلطة مالية، فهو بذلك له دور هام في إدارة شؤون الولاية .

أولا - صلاحيات الوالي باعتباره سلطة مالية.

إن الوالي وباعتباره رئيس المجلس الجهوي يمارس صلاحيات في المجال المالي²، وهذا ما نص عليه الفصل 39 من القانون الأساسي للمجالس الجهوية، حيث نصت على أن الوالي هو من يقوم بإعداد مشروع ميزانية الولاية، وهو من يعرضه على اللجان المعنية ثم على المجلس للتداول، وهو من يقوم بتنفيذ الميزانية وهو بذات الصدد يعتبر الأمر بصرف الاعتمادات المالية.

¹ المرسوم التنفيذي 81-372، المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في مجال قطاع السياحة، ج ر عدد 52 لسنة 1981.

² Dorai Noureddine, Le gouvernant dans l'organisation administration Tunisienne, Mémoire de D.E.A en droit public, Tunis, 2002/2003, P 76.

إن اختصاص إعداد الميزانية هو اختصاص جد هام يمارسه الوالي بوصفه رئيسا للمجلس الجهوي، وفي هذا الصدد تتجلى هيمنة الوالي كجهاز تنفيذي على المَجَالِس الجهوية من خلال إعداد مشروع الميزانية وتحديد الخيارات والأولويات للسياسة الاقتصادية والاجتماعية وهذا على المستوى الجهوي.¹

لقد نص الفصل 12 من القانون عدد 65 لسنة 2007 والمتعلق بالقانون الأساسي لميزانية الجماعات المحليّة على أنه " يتولى رئيس الجماعة المحليّة قبل نهاية شهر ماي من كل سنة إعداد مشروع الميزانية وعرضه للدراسة من قبل اللجان، وعرضه للاقتراع من قبل مجلس الجماعة المحليّة وجوبا خلال الدورة الثالثة من كل سنة"².

ويتضح من خلال أحكام هذا القانون تدخل مجموعة من العناصر والهيئات بغرض إعداد مشروع ميزانية المجلس الجهوي³.

إن الوالي هو المكلف بتنفيذ الميزانية كما ذكرنا سابقا وهو ما نص عليه ذات القانون في فصله 39، وعليه فإن الدور الهام الذي يلعبه الوالي في تنفيذ الميزانية نابع من كونه الأمر بالصرف.

¹TarchounaLotf, décentralisation et déconcentration en Tunisie, Thèse de Doctorat d'état en droit public, Tunisie , 2004/2005, P 632.

²الفصل 12 من القانون 65 لسنة 2007 المؤرخ في 18/12/2007 المتعلق بالقانون الأساسي لميزانية الجماعات المحليّة، راندرسمي، عدد 103، الصادرة بتاريخ 25/12/2007، ص 4479.

³Tarchouna Lotfi, Op,Cit, P632.

وفي إطار تنفيذ الوَالِي لميزانية المَجْلِس يسهر على استخلاص الأداءات والمعالم الراجعة للجماعة العمومية طبقا للتشريع المعمول به وهذا ما نص عليه الفصل 39 في فقرته الأخيرة من القَانُون المتعلق بالمَجَالِس الجهوية لسنة 1989¹.

ثانيا-صلاحيات الوَالِي في إدارة شؤون الولاية .

بالإضافة إلى صلاحيات الوَالِي في المجال المالي يلعب الوَالِي دورا هاما في إدارة شؤون الولاية، على اعتبار أن المَجْلِس الجهوي لا يملك سلطة كاملة لإدارة الشؤون المَحَلِيّة وهو الأمر الذي يفسر المكانة التي يحتلها الوَالِي كرئيس للمجلس الجهوي وكجهاز تنفيذي لمداولاته².

يمثل الوَالِي في التشريع التُونِسِي -وبحكم الازدواج الوظيفي- الدَّوْلَة من جهة ومن جهة أخرى رئيس الإدارة الجهوية ورئيس المَجْلِس الجهوي³، وقد تم ضبط صلاحيات الوَالِي على اعتباره رئيس المَجْلِس الجهوي بموجب القَانُون الأساسي المتعلق بالمَجَالِس الجهوية⁴، وفي هذا الإطار يتخذ كافة التدابير اللازمة لتنفيذ مداولات المَجْلِس وهو ما نص عليه الفصل 33 من ذات القَانُون حيث نص على "يتخذ رئيس المَجْلِس الجهوي قرارات لغاية تنفيذ مداولات المَجْلِس".

¹الفصل 39 من القَانُون الأساسي عدد 11 لسنة 1989، المتعلق بالمَجْلِس الجهوي، المؤرخ في 04/02/1989.

²محمد رضا جنّيح، قَانُون إداري، مركز النشر الجامعي، 2004، ص 152.

³محمد رضا جنّيح، المرجع نفسه، ص 157.

⁴الفصول من 31 إلى 41 من القَانُون المتعلق بالمَجَالِس الجهوية، المرجع السابق.

لقد مكن المُشَرِّع التُونِسِيّ الوالي من إمكانية تفويض جانباً من صلاحياته في تنفيذ مقررات المَجْلِس الجهوي إلى الكاتب العام¹، ويعتبر ذلك بمثابة اتساع في صلاحيات الوالي بحكم الازدواج المتصل بهذه الصفة.

لقد ألزم الفصل 36 الوالي بإعلام وزير الداخلية بنسخة من المقررات التي يتخذها تنفيذاً لمداولات المَجْلِس في أجل أقصاه 15 يوماً من اتخاذها ولا تكون قرارات الوالي نافذة إلا إذا تم إعلام المواطنين بمحتوى مقررات المَجْلِس عن طريق التعليق، أو عن طريق التبليغ إذا كان المقرر يهم مصالح شخصية²، وبالإضافة إلى ما تم ذكره يضطلع الوالي بدور في غاية الأهمية وذلك نتيجة لتنوع والتعدد في مشمولاته التي يمارسها خارج المناطق البلدية:

- يمارس الوالي صلاحيات في مجال العمران والضبط الإداري خارج المناطق البلدية، الأمر الذي يطرح إشكالية تداخل صلاحياته كسلطة مركزية وكسلطة لامركزية.³
- يجوز خارج مرجع نظر البلديات منح رخص بقرار من رئيس المجلس الجهوي في

أشغال الملك العمومي للولاية.⁴

¹الفصل 35 من القانون المتعلق بالمَجَالِس الجهوية، المرجع نفسه.

²الفصل 15 من القانون المتعلق بالمَجَالِس الجهوية، المرجع نفسه.

³محمد رضا جنّيح، المرجع السابق، ص 157.

- الفصل 34 من القانون الأساسي، المرجع السابق.

⁴الفصل 25 من القانون الأساسي، المرجع السابق.

- يسلم الوالي رخص التحقيق الفردية والرخص المتعلقة بالطرق التابعة للملك العمومي للولاية بالمناطق البلديّة، كما يسلم رخص التقسيم والبناء وتحويل البناءات أو إصلاحها، ويتم ذلك خارج مناطق البلديّة.¹
- يتولى معاينة المخالفات لقرارات التحقيق وتسوية الطرق في ميدان البناء المخالف لمقتضيات التشريعات والترتيبات وذلك خارج مرجع نظر البلديّة.²
- يتخذ كافة الإجراءات التي من شأنها حماية ورعاية الممتلكات والمكاسب التابعة للدولة والموجودة على إقليم الولاية.³
- يقوم الوالي بإبرام عقود البيع والشراء والمصالحة والمقاسمة والمعارضة وقبول الهبات والتبرعات وإبرام الصفقات وعقود الإيجار، وله و في ذلك القيام بكافة الإجراءات التحفظية وكل ما يوجب إيقاف سقوط الحق⁴، وبهذه الصفة يمثل المجلس في جمع القضايا الإداريّة والقضائية.

من خلال ما سبق يمكن القول أن رئيس المجلس الجهوي (الوالي) يحتل الصدارة ويشكل حجر الزاوية في إدارة الشؤون الجهوية للولاية مقارنة بذات المجلس الجهوي، والذي لا يتمتع بأي سلطة لإدارة المصالح المحليّة، وهو ما يفسر التدخل المركزي على المستوى المحلي، وقد تدارك

¹الفصل 29، 28 من القانون الأساسي، المرجع نفسه.

²الفصل 30 من القانون الأساسي، المرجع نفسه

³الفصل 40، من القانون الاساسي، المرجع نفسه.

⁴الفصل 40، من القانون الأساسي، المرجع نفسه.

المُشَرِّع التُونِسِي مسألة هيمنة الوالي على الشؤون المَحَلِّيَّة وجاء في دستور 2014 بتقسيم جديد للتراب التُونِسِي، أين قام بتقسيمه إلى بلديات وجهات وأقاليم¹.

لقد تم الإبقاء فقط على البلديات والتراجع عن تسمية الولاية واستبدالها بالجهة والتي تمثل نقطة توازن بين المَرَكِزِيَّة والمَحَلِّيَّة²، وبهذا تم فك الارتباط بين الولاية التي ستبقى دائرة ترابية للدولة والجهات التي هي بمثابة جماعة محلية³، وبذلك تم إلغاء صلاحيات الوالي باعتباره رئيس للمجلس الجهوي مع إقرار مبدأ الانتخاب لاختيار رئيس الجهة.

واقعا نجد صعوبة في تركيز هذه الجماعة المَحَلِّيَّة الجديدة المتمثلة في الجهة لأن تنظيمها يتطلب وقتا يصعب تحديده⁴، وهو ما ذهبت إليه مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة في فصلها 383 و 384، أين نصت على أن تنفيذ أحكام المَحَلِّيَّة يدخل تدريجيا حيز النفاذ إلى غاية انتخاب رئيس للجهة وبالمقابل يبقى الوالي على رأس المَجَلِس الجهوي⁵.

وبالرغم من ذلك فقد الوالي بعض من صلاحياته بوصفه رئيسا للمجلس الجهوي كالصَّلَاحِيَّات العمرانية وصلاحيات الضبط الإداري التي كان يمارسها خارج المناطق البَلَدِيَّة وذلك

¹الفصل 131 من دستور الجمهورية التُونِسِيَّة لسنة 2014

²زروق صبري السخيري، الجهة، أي صلاحيات؟ أصداء جانفي - مارس 2017، ص 19

³خولة شوشان، تطور علاقة رئيس البلدية بالوالي، مذكرة ماجستير، جامعة سوسة، تونس، 2020/2021، ص 26

⁴توفيق بوعشبة، الوجيز في القانون الإداري العام، مجمع الأطرش، 2021، ص 263

⁵الفصلين 384-383 من مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة.

بتعميم النظام البلدي أين بلغ عدد البلديات إلى حد الساعة 350 بلدية أين كان 264 بلدية أي بزيادة حوالي 86 بلدية.¹

المبحث الثاني-واقع رقابة الإشراف على المَجَالِس البلديّة:

بالرغم من اعتماد كل من المُشَرِّع الجَزَائِرِي والتُّونِسِي على حد سواء على الأسلوب العام في توزيع الاختصاصات بين الوالي والجماعات المحليّة، إلا أن هذا التوزيع لم يضمن استقلالا تاما للمجالس البلديّة خاصة، وهذا بسبب الرقابة المشددة والمتمثلة في الرقابة الوصائية كما درسنا في الباب الأول.

لقد ذهب كل من المُشَرِّعِين الجَزَائِرِي والتُّونِسِي إلى تركيز السلطة بيد الوالي بالرغم من أن المُشَرِّع التُّونِسِي قد ذهب إلى محاولة خلق صورة من التكافؤ بين الوالي والبلديّة وهذا من خلال تقليص صلاحيات الوالي خاصة ما تعلق منها بالرقابة القبيلة وأبقى على نظام الحلول، الأمر الذي لم يتجسد بعد وإنما هو مشروع فقط.

إن رقابة الإشراف تأخذ قوتها من ما هو موجود داخل الجماعة المحليّة عامة والبلديّة خاصة، فالأمر هنا يتعلق بالموارد البشرية المحليّة والمالية المحليّة، وهو ما سوف نتطرق إليه من خلال هذا المبحث في المطلبين التاليين، وسنخص المطلب الأول لدراسة محدودية الموارد البشرية والمطلب الثاني حول الرقابة على مالية الجماعات المحليّة، وهذا في كلا التشريعين الجَزَائِرِي والتُّونِسِي .

¹رضا جنيج، قانُون الجماعات المحليّة، المغاربية للطباعة وإشهار الكتاب، 2019، ص 15.

المطلب الأول: محدودية الموارد البشرية وعدم كفاءتها:

إن الموارد البشرية للمجالس المَحَلِّيَّة هي أهم عامل من عوامل ضعفها أمام سلطات الوَالِي، وهذا بالنظر إلى الدساتير والقوانين على غرار قَانُون الانتخابات، وسوف نحاول من خلال هذا المطلب أن ندرس الموارد البشرية للبلدية في كلا التشريعين.

الفرع الأول: محدودية الموارد البشرية وعدم كفاءتها في التشريع الجَزَائري

إن الدستور الجَزَائري وكذا قَانُون الانتخابات يسمح لأي مواطن تتوفر فيه الشروط الممنوحة للترشح، دون أن يضع أي منها شرط يتعلق بالمستوى العلمي أو الثقافي من أجل تقمص هذه المناصب ويبقى أمر الشرط أو القيد من اختصاص الأحزاب السياسية، وهذا ما من شأنه المساس بالسير الحسن للجماعات المَحَلِّيَّة¹، ويبقى مستوى التأهيل العلمي يختلف بين اللامركزية والمركزية²، وبذلك تبقى الجماعات المَحَلِّيَّة في الجزائر وخاصة المَجَالِس البلديَّة تعاني من أزمة حادة في الموارد البشرية والذي يتسم بتضخم كمي وشحوب نوعي.³

إن مشكل المورد البشري على مستوى الولاية لا يطرح أي إشكال وهذا على أساس أن المَجْلِس المنتخب ورئيسه محاطين بإدارة معينة ومكونة من طرف السلطة المَرَكزِيَّة، أما المورد البشري على المستوى البلدي فإنه يعاني من مشكل التآطير وهذا راجع إلى بناء المَجْلِس وكل ما

¹مصطفى دريوشن الجماعات المَحَلِّيَّة بين القَانُون والممارسة، مجلة النائب، عدد 1 لسنة 2023، ص 95

²بوكعباش نوال، تأثير الموارد البشرية على تنمية الإدارة المَحَلِّيَّة في الجزائر، حالة ولاية جيجل، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر

3، 2010، ص 127

³Lahcèneseriak, Décentralisation et animation des collectivités locales, ENAG, édition Algérie, 1998, P29

يتعلق به على الانتخابات، والتي لا تلزم أي مترشح بمستوى معين، وهو ما يجعل المَجْلِس المنتخب ورئيسه لا يجدون الإطارات اللازمة والمتخصصة والقادرين على الإسهام في تسيير البلديّة وهذا على عكس الولاية .

إن ما يؤخذ على المُشَرِّع الجَزَائِرِي أنه وفي القَانُون الجديد¹، لم يدرج أي مادة قَانُونِيَّة تتعلق بكفاءة العضو البشري المقدم على الترشح لتولي منصب في المَجْلِس البلدي وهو ما يساهم في غياب فعالية المَجَالِس المَحَلِّيَّة.

الفرع الثاني: محدودية الموارد البشرية وعدم كفاءتها في التشريع التُونِسِي

تمثل الموارد البشرية الإطار الذي يمكن من خلاله تكوين المَجَالِس المَحَلِّيَّة ومباشرة مهامها بصفة أنجع، حيث تشكوا البلديات من نقص حاصل في مستوى الموارد البشرية وبقيت في تبعية اتجاه السلطة المَرْكَزِيَّة حيث لم يتغير الوضع كثيرا بالرغم من إلغاء نظام اللامَرْكَزِيَّة القديم، فقد أبقى أعوان الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة يخضعون للنظام الأساسي للوظيفة العمومية².

إن الوضع السياسي أثبت أن جل البلديات لكامل تراب الجمهورية لا تزال تعاني من نقص كبير في الإطارات البشرية المتخصصة والذاتية وهذا راجع إلى الإشكال القَانُونِي في تولي

¹قَانُون 10-11، المرجع السابق.

²الأمر 797 لسنة 2022 مؤرخ في 2022/11/8 والمتعلق بضبط برنامج ومقادير الزيادة العامة في الأجور لقائدة أعوان الدولة والجماعات المَحَلِّيَّة والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإداريَّة بعنوان سنوات 2023، 2024، 2025، الرائد الرسمي، للجمهورية التُونِسِيَّة لسنة 2022.

المناصب على مستوى المَجَالِس البَلَدِيَّة والممثل في العملية الانتخابية¹. وهذا في كلا التشريعين، اين تعاني المجالس البلدية المنتخبة من نوعية العضو المنتخب.

المطلب الثاني: شدة الرقابة على مالية الجماعات المَحَلِّيَّة:

إن الاستقلال الحقيقي والفعلي للجماعات المَحَلِّيَّة لا يتحقق إلا بامتلاك هاته الأخيرة موارد مالية ذاتية وحرية التصرف فيها، وبالمقابل فإنّ عدم كفاية الموارد المالية للجماعات المَحَلِّيَّة يؤثر على القيام باختصاصاتها واستغلالها فلا فائدة مرجوة من المَجَالِس المَحَلِّيَّة إذا لم تتوفر الأموال الكافية للقيام بتنفيذ قراراتها، ذلك أن الإدارة تقي في حقيقتها "إنفاق أموال على مشروعات تهم جمهور الأفراد المنتفعين بها"².

إن الجماعات المَحَلِّيَّة على غرار البَلَدِيَّة لا تستطيع تنفيذ مشروعاتها و القيام بالأعباء الملقاة على عاتقها دون وجود موردها الخاص، مع إمكانية التصرف فيه، وهو ما يجعلها في تبعية مطلقة للجهاز المركزي، على اعتبار أنه هو جهة التمويل وهو بالنتيجة من يقرر استقلالية الجماعة المَحَلِّيَّة من عدمه³.

سوف نتطرق في هذا المطلب إلى محاولة الإلمام بموارد الجماعات المَحَلِّيَّة (البَلَدِيَّة) في كلا التشريعين الجَزائري والتُونِسِي، ومحاولة تسليط الضوء على الرقابة المَرَكِزِيَّة المتمثلة في سلطة إشراف الوالي على مالية الجماعات المَحَلِّيَّة من خلال:

¹خولة شوشان، المرجع السابق، ص 37.

²جعفر أمين قاسم، ديمقراطية الإدارة المَحَلِّيَّة الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة نشر، ص25.

³خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، دار عويدان، ط1، بيروت، 1998، ص91.

الفرع الأول: الرقابة على مالية الجماعات المحليّة في التشريع الجزائري

قبل التطرق إلى الرقابة المسلطة على مالية البلديّة وجب الإشارة إلى مصادر تمويل هاته

الأخيرة ثم التطرق إلى الرقابة عليها.

أولاً-مصادر تمويل البلديات في التشريع الجزائري

نص المُشَرِّع الجزائري في القَانُون 10-11 المتعلق بالبلديّة على مصادر تمويل هاته

الأخيرة حيث نص في المادة 170 من قَانُون البلديّة¹، على أن الموارد الميزانية والمالية للبلدية،

تتكون بصفة خاصة من :

- مصلحة الجباية.
- مداخيل ممتلكاتها.
- مداخيل أملاك البلديّة .
- الإعانات والمخصصات.
- الهبات والوصايا
- القروض.
- ناتج الخدمات الخاصة التي تؤديها البلديّة .
- ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الإشهارية.
- النتائج المحصل مقابل مختلف الخدمات.

¹المادة 170 من القَانُون 10-11 المتعلق بالبلديات، المرجع السابق.

ولقد تم تعميم هاته المداخل حسب طبيعتها إلى مداخل (موارد ذاتية) وأخرى خارجية (موارد خارجية).

الفقرة الأولى-الموارد الذاتية:

تشمل الموارد المالية الذاتية المَحَلِّيَّة على الضرائب ورسوم الخدمات التي تقدمها الدَّوْلَة للمنتفعين ومردود الأملاك المَحَلِّيَّة.

إن الضرائب والرسوم والإيرادات الجبائية المَحَلِّيَّة تتمثل في :

- الرسم العقاري.
- الرسم على النشاط المهني.¹ ولقد خلق هذا الرسم على النشاط الصناعي والتجاري.
- الرسم على القيمة المضافة²
- الرسم على وضع النفايات المنزلية ورسم التطهير والذبح.
- رسم التشريع والرسم على العروض ورسم التعمير.
- الدفع الجزافي ورسوم النقل والمواصلات وتراخيص البناء.
- رسوم الدخول للمتاحف وأماكن التسلية والحدائق.

عموما تبقى الموارد الجبائية سالفه الذكر غير كافية لتغطية أعباء الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة وهو

ما ينعكس على الوضعية المالية للبلدية.¹

¹ تم استحداثه بموجب قَانون المالية لسنة 1996.

² تم النص عليه في قَانون الرسم على الأعمال الصادرة سنة 1991 والمعدل بقَانون المالية لسنة 1994.

بالإضافة إلى الضرائب والرسوم تعتمد البَلَدِيَّة على مردود الأملاك المَحَلِّيَّة والتي هي عبارة عن الموارد الناتجة عن أملاك تعود للوحدة المَحَلِّيَّة التي لها حرية التصرف فيها من إيجار وبيع، أو على شكل مشاريع اقتصادية مدرة لأرباح على المستوى المحلي²

الفقرة الثانية-الموارد الخارجية:

تتمثل الموارد الخارجية للجماعات المَحَلِّيَّة في القروض والإعانات الحكومية، حيث تعتبر القروض من المصادر الاستثنائية للجماعات المَحَلِّيَّة، تلجأ إليها البَلَدِيَّة من أجل تغطية بعض المشاريع التنموية التي تعجز عنها الميزانية العادية.³

إنه وبالرغم من أهمية القروض كمصدر تمويني للمشاريع المَحَلِّيَّة إلى أنها تبقى هاته القروض تشكل عبئاً على ميزانيات هاته الهيئات والتي لا يمكن لها تحملها خاصة في أوقات الأزمات والكساد الاقتصادي، كما قد تؤدي هاته القروض إلى أزمات داخل المَجَالِس المَحَلِّيَّة عند استخدامها استخداماً سيئاً.⁴

إلى جانب القروض نجد أن الجماعات المَحَلِّيَّة تستفيد من الإعانات والمنح التي تقدمها الدَّوْلَة مباشرة أو بشكل غير مباشر، من خلال الصندوق المشترك للجماعات المَحَلِّيَّة الذي يقدمها في شكل منح.

¹ عبد الصديق الشيخ، الاستقلال المالي للجماعات المَحَلِّيَّة، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2003/200، ص ص 65، 66.

² قصير مزياني فريدة، المَجَالِس الشعبية المَحَلِّيَّة في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة باتنة، 2006/2005، ص 41.

³ قصير مزياني فريدة، المرجع نفسه، ص 38.

⁴ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 214

إن المقصود بالإعانات الحكومية هو تمكين الهيئات المَحَلِّيَّة الضعيفة الموارد من موازنة

نفقاتها بإرادتها، حتى تتمكن من الأداء الحسن لخدماتها والاستمرار فيها.¹

لقد ألزم المُشَرِّع الدَّوْلَة أثناء تقديمها للإعانات بالنقاط التالية:²

- عدم كفاية المداخل الذاتية للبلدية.
- عدم تغطية النفقات الإلزامية.
- التبعات المرتبطة بحالات القوة القاهرة.
- نقص قيمة إيرادات الجباية للبلدية.

عموماً يمكن القول أن الإعانات الحكومية التي تمنحها السلطة المَرْكَزِيَّة للجماعات المَحَلِّيَّة

تبقى هاته الأخيرة ملزمة ومقيدة بإنفاق هاته الإعانات في الغرض المحدد وفقاً للشروط التي تملئها

الجهة المَرْكَزِيَّة المانحة.

إن المساعدات الحكومية تحمل في طياتها عادة بعض الشروط التي تقيد وتحد من

استقلالية الجماعة المَحَلِّيَّة، على أساس أن هناك نوع من الإدارة المشتركة بين الحكومة والجماعة

المَحَلِّيَّة و تكون هاته الإعانات في إطار قانوني محدد، يتم بموجبه تحديد إجراءات منحها وكيفية

إنفاقها والرقابة عليها، وبذلك تبقى السلطة المَرْكَزِيَّة تحتفظ بحقها الإشرافي والتوجيهي والرقابي.³

¹ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 215

² المادة 172 من القانون 11-10 المرجع السابق.

³ قيصر مزياني فريدي، المرجع السابق، ص 40.

إن ضعف الموارد المالية الخاصة بالجماعات المحليّة واعتمادها على القروض والإعانات،

أدى إلى تفاقم مديونيتها وهو ما شلها عن القيام بصلاحياتها بالصورة التي أسست من أجلها.¹

ثانيا-مظاهر الرقابة على مالية الجماعة المحليّة في الجزائر

إن الأصل في الإدارة المحليّة هو الاستقلالية والتي لا تقوم إلى إذا انفردت هاته الأخيرة

بميزانية خاصة من أجل تجسيد الخطط والاتجاهات التنموية التي تعمل على تحقيقها، وهو الأمر

الذي لا يتناسب والمساعدات الممنوحة من طرف الدولة من أجل سد عجز الجماعات المحليّة و

الذي يعتبر في ظاهره مساعدة وفي باطنه تقييد للحريات وحد من الاستقلالية تطبيقا لفكرة "من

يدفع يقود"²

إن المساعدات الحكومية التي تمنحها للجماعة المحليّة تكون ضمن شكل وإطار قانوني

يحدد إجراءات منحها وكيفية انفاقها وأشكال الرقابة عليها³، كما أنّ الرقابة على مالية الجماعات

المحليّة أنشأتها الإعانات الحكومية والتي بدورها أثرت سلبا على استقلاليتها ويمكن حصر مظاهر

هاته الرقابة في:

¹ عبد الصديق الشيخ، المرجع السابق، ص 47.

² مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 168.

³ مزياني فريدة، المرجع السابق، ص ص 40، 41.

الفقرة الأولى-توجيه القرار:

تتمتع البلديّة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهذا حتى تتمكن من ممارسة صلاحياتها على الوجه الذي أنشئت من أجله، ولا يكون لها هذا في ظل الإعانات المالية المركزيّة، مما يجعل من الجماعة القاعدية خاضعة لوصاية السلطة المركزيّة، ما يجعلها تمارس حق اختيار الحاجات المحليّة لتكون التنمية المحليّة صادرة بقرارات مركزية.¹

الفقرة الثانية- تأطير وتخصيص الإعانات:

تظهر هيمنة السلطة المركزيّة من خلال تنظيمها للإعانات وذلك بواسطة الإرادة المنفردة، فالسلطة المركزيّة هي من تقرر منحها وتحديد نسبتها وتخصيصها وتوجيه صرفها وتأطيرها وبهاته الصفة تصبح الجماعة المحليّة القاعدية صورة من صور المركزيّة والمتمثلة في التركيز الإداري بدلا من اللامركزيّة.²

إن الإعانات المالية المقدمة من طرف السلطة المركزيّة تأخذ صورتها (تخصيصية وغير تخصصية)، فالأولى تتعلق بالغلاف المالي المخصص للاستثمارات المحليّة أما الثانية فتمنح من أجل تغطية نفقات الاستثمار والتجهيز وهذا تحقيقا لبرامج التنمية المحليّة³، فهذه الإعانات الممنوحة محليا من طرف سلطة الإشراف في إطار المساعدة على التنمية والمشمولة بالإشراف

¹كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحليّة في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونيّة والاقتصادية، ج 34، رقم 02، 1996، ص 358.

²رابح حلايمية، الآثار الإيجابية والسلبية للإدارة على التنمية في الجزائر، رسالة ماجستير جامعة الجزائر، 1992/1993، ص 174.

³مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 40.

والرقابة والتوجيه، حولت مفهوم المساعدة إلى مفهوم التدخل في الشؤون المَحَلِّيَّة وهو ما قضى على الاستقلالية المَحَلِّيَّة والتي تعتبر اساس اللامركزية.¹

الفقرة الثالثة - الرقابة على المشاريع المَحَلِّيَّة:

تتمتع الهيئات المَرْكَزِيَّة برقابة مطلقة على الهيئات المَحَلِّيَّة مقابل ما تمنحه لها من إعانات، وهاته الرقابة تكون عن طريق المَصَالِح التقنية عند مباشرة مهامها من التأشير على المشاريع وكذا متابعتها كما تلزم الهيئات المَحَلِّيَّة، برفع تقارير دورية للسلطة المَرْكَزِيَّة (الوصية) عن نسبة استعمال المبالغ المخصصة للمشاريع وكذا نسبة التقدم في الإنجاز.²

لقد تم استحداث الصندوق المشترك للجماعات المَحَلِّيَّة بموجب المرسوم 266/86 والذي هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي³، وتجدر الإشارة هنا إلى أن الصندوق يخضع لوصاية وزارة الداخلية وتتمثل مهمته في تسيير وتمويل صندوق التضامن وصندوق الضمان للبلدتين وكذا الولائيين، كما ورد في الواد 211 إل 214 من قَانُون البَلَدِيَّة 10-11، كما يقوم الصندوق بتقديم المساعدات المباشرة للجماعة المَحَلِّيَّة.⁴

إن مسألة التمويل المركزي لمشاريع الجماعة المَحَلِّيَّة عامة والبَلَدِيَّة خاصة، يتناسب طرديا مع مبدأ الاستقلالية المَحَلِّيَّة، فكلما زادت الإعانات زادت بالنتيجة شدة الرقابة وهو ما يؤثر ويهدد

¹ كراحي مصطفى، المرجع السابق، ص 347.

² كراحي مصطفى، المرجع السابق، ص 347.

³ المرسوم 256/86 المؤرخ في 1986/11/04، المتعلق باستحداث الصندوق المشترك للجماعات المَحَلِّيَّة ج ر عدد 45 لسنة 1986 المعدل والمتمم.

⁴ المواد 01-02-11-12-13-14-15-16 من المرسوم 266/86، المرجع نفسه.

مسألة استقلالية الجماعة المَحَلِّيَّة، فتدخل الحكومة يعني النهاية الحقيقية للاستقلالية مما يجعل من الجماعة المَحَلِّيَّة مجرد أداة لتنفيذ سياسة الحكومة.¹

إنه من الملاحظ أن السلطة المَرْكَزِيَّة لم تكتفي بالتدخل في مالية الجماعة المَحَلِّيَّة فحسب، بل امتدت يدها إلى التدخل في المسائل المتعلقة بموظفي تلك الهيئات، وعلى اعتبار أن الجماعة المَحَلِّيَّة تتمتع باستقلالية فإن لها مطلق الحرية في اختيار موظفيها، لكن تدخل السلطة المَرْكَزِيَّة في الجانب الوظيفي جاء نتيجة للتمويل المركزي (من يدفع يقود؟).

الفرع الثاني: الرقابة على مالية الجماعة المَحَلِّيَّة في التشريع التُونِسِي .

تعتبر البَلَدِيَّة في التشريع التُونِسِي من أهم المتدخلين في تفعيل النمو الاقتصادي والاجتماعي، والمساهمة في تطبيق السياسة العامة للدولة، وحتى تقوم البَلَدِيَّة بالدور المناط بها على أحسن وجه، وجب عليها التحكم في إعداد ميزانيتها وترشيد نفقاتها.

إن الميزانية هي بمثابة وثيقة مالية في يد البَلَدِيَّة يتم من خلالها النص سنويا على مجموع مواردها ونفقاتها، في حين تضبط صيغة الميزانية وتبويبها بقرار مشترك بين وزير الداخلية ووزير المالية،² ويحدد القَانُون الأساسي النفقات والموارد المتعلقة بالجباية المَحَلِّيَّة عامة والبَلَدِيَّة خاصة.

¹ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 218.

² مصطفى طيفي، الإدارة الجهوية والمَحَلِّيَّة (اللامركزية واللامحورية الترابية بالجمهورية التونسية)، كلية الحقوق، بتونس، ص 107.

لقد أدى ضعف الموارد المالية البلديّة إلى بسط السلطة المركزيّة هيمنتها وهذا بالرغم من تنوع مصادر الجماعات المحليّة إلا انها تبقى "قاصرة"، أمام تحقيق متطلبات التنمية¹، عموما فإن مصادر الجماعة المحليّة يعتمد على ثلاثة مصادر أساسية وهي:

- الموارد الجبائية والغير جبائية المالية من الدولة.

- الموارد الذاتية والمتأتية من الضرائب والرسوم.

- مساعدات صندوق القروض.

وتبقى الدوّلة هي المتكفل الوحيد بمصدر تمويل الجماعة المحليّة دون غيرها².

إن شدة الرقابة على مالية الجماعة المحليّة (البلديّة) في التشريع التّونسي تتشابه إلى حد

بعيد مع ما هو سائد في التشريع الجزائري وتتحصر شدة الرقابة في صور أهمها:

أولا- ضعف الموارد الذاتية للبلدية:

إن من أهم مقومات اللامركزية هو تمكين الجماعات المحليّة من موارد مالية ذاتية كافية

من أجل ممارسة الصلاحية وكذا مواجهة تحديات التنمية وهذا دون ضغوط خارجية فالافتقار هو

مفتاح الاستقلالية³، وقد دعم المشرّع التّونسي الموارد المحليّة من خلال عدة تشريعات، ولعل

¹الصغير الزكراوي، المرجع السابق، ص 86

²الفصل 65 من الدستور التّونسي الحالي لسنة 2019.

³SghairZakroui, précis de fiscalité locale, imprimerie officielle de République Tunisienne,2000,

أهمها قَانُون ميزانية الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة¹، وكذا مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة التُونِسِيَّة²، وتمثل الجباية المَحَلِّيَّة المصدر الأول والأساسي للموارد الذاتية بالإضافة إلى صندوق التعاون بين الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة المحدث بموجب قَانُون المالية³.

إن المصادر الجبائية للجماعات المَحَلِّيَّة تبقى غير قادرة على تمويل الجماعة اللامركزية وهذا ما يجعل من المَجَالِس المَحَلِّيَّة وخاصة البلديَّة في حالة تبعية دائمة للسلطة المركزية، خاصة وأن مجموع الموارد الجبائية للبلديات لا يتجاوز 2.5% من مجموع الموارد الجبائية للدولة⁴. وضعف الموارد الجبائية للجماعات المَحَلِّيَّة يعود لعدة أسباب منها ما هو متعلق بالقانون ومنها ما هو متعلق بالجماعة المَحَلِّيَّة ذاتها.

فبالنسبة للقانون، فالطابع المركزي للقانون يجعل من الجماعة المَحَلِّيَّة مكتوفة في تصدير الجباية المَحَلِّيَّة على اعتبار أن السلطة المركزية هي وحدها من تقوم بالتصدير خاصة وأنها من العناصر الأساسية لسيادة الدولة⁵، ويرجع كذلك ضعف المردود الجبائي للجماعة المَحَلِّيَّة في عدم تمكينها من الآليات القانونية لمكافحة الغش الجبائي، وعموماً يمكن القول أن عدم كفاية الموارد الذاتية للجماعات المَحَلِّيَّة يجعلها ملزمة بأن تلجأ لموارد أخرى خارجية وهذا من أجل تحقيق التنمية المطلوبة ومن أجل ممارسة نشاطها وصلاحياتها.

¹القانون عدد 35 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975، المتعلق بميزانية الجماعات محلية.

²القانون عدد 11 لسنة 1997، المؤرخ في 3/02/1997، صدر بموجب مجلة الجباية المَحَلِّيَّة لسنة 1997.

³الفصل 13 من قَانُون المالية عدد 27 لسنة 2013، المؤرخ في 29/12/2012.

⁴محمد رضا جنيج، المرجع السابق، ص 113.

⁵عياض بالجو، المرجع السابق، ص 61.

ثانيا-قلة الموارد الخارجية

لقد أقر المُشَرِّع التونسي لفائدة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة مصادر تمويل على خلاف الموارد الجبائية من المال المشترك الذي يوزع على الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة، والموارد المتأتية من المؤسسات العمومية¹ والدولة²، حيث توزع المبالغ الحاصلة في الموارد السنوية للمال المشترك للجماعات المَحَلِّيَّة في حدود 75% لفائدة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة وذلك بنسبة 14% للمجالس الجهوية و 80% للبلديات، ويبقى بإمكان المَجَالِس المَحَلِّيَّة اللجوء للقروض من أجل مجابهة أعباء التمويل.³

إن الموارد الخارجية للجماعات المَحَلِّيَّة لا تجعلها في حالة اكتفاء وبالمقابل لا تجعلها سيادة قرارها، وهذا راجع لعدة أسباب نذكر منها:

- اشتراك عدة هيئات وهيكل إدارية مع الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة في المال المشترك للجماعة المَحَلِّيَّة المنصوص عليه بموجب القَانون عدد 36 لسنة 1975 كالديوان الوطني للتطهير، الحماية المدنية، مما جعل المردود المالي المتحصل من المال المشترك مردودا ضعيفا، ولا يتماشى مع الإرادة الحقيقية للسلطة المَرَكزِيَّة من أجل تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المَحَلِّيَّة.⁴

¹الفصل 3 من القَانون عدد 36 لسنة 1975، المرجع السابق.

²الفصل 7 من القَانون عدد 36 لسنة 1975، المرجع نفسه.

³صالح بوسطعة، النصوص التشريعية والترتيبية المالية المَحَلِّيَّة، المطبعة الرسمية للجمهورية التُونِسِيَّة، تونس، 1998، ص 4.

⁴عياض بالجو، المرجع السابق، ص 62، 63

• تدعيم الجهات اللامركزية من خلال إعانات محالة من السلطة المركزية والتي تصرف في الأوجه المتفق عليها بين الجهة صاحبة الإعانة والجماعات المحلية المعنية وهو ما أكده المؤسس الدستوري التونسي من خلال الفصل 136 من الدستور التونسي الحالي، الأمر الذي يجعل من السلطة المركزية تمارس نوعا من الضغط على الجماعات المحلية وهذا في صورة تسليط اللامحورية في الجهات.

• تدعيم الجهات المحلية بمداخل المساكن الشعبية المتخلى عنها من طرف الدولة وهذا التنازل يعزز هيمنة السلطة المركزية على الجماعة المحلية خاصة القاعدية منها ويجب الإشارة هنا أن هاته الموارد لم تعد موجودة وكذا غير منصوص عليها في ميزانية الجماعات المحلية مما يجعل منها مجرد مورد آخر لا يزيد إلا في تنوع الهيكل¹.
إن أغلب الموارد الخارجية للجماعات المحلية لا تكرر استقلاليتها بالقدر الذي تغلب فيه هيمنة الجهة المركزية على الجماعة المحلية.

ثالثا- استحواد السلطة المركزية على ميزانية الجماعات المحلية:

بالرغم من أن ميزانية الجماعات المحلية مقيدة بجملة من المبادئ القانونية فإن التشريع الحالي بالنسبة للجماعات المحلية ككل، يفعل هيمنة السلطة المركزية على ميزانية الجماعات المحلية عامة والبلديات خاصة من خلال استئثار جهات وهيكل إدارية باختصاصات رقابية على

¹ صالح بوسطعة، المرجع السابق، ص 46.

مالية البَلَدِيَّة بالرغم من أن هذه الهياكل ذات طبيعة مركزية وتعمل تحت سلطة وإشراف والي الولاية.

لقد خولت مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة لهياكل إدارية ذات طابع إداري وأخرى ذات طابع محدد بسط الرقابة على أعمال المَجْلِس البلدي وهذا في المجال المالي، وهو الأمر الذي يجعل من مالية الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة تحت الرقابة المشددة بكل أشكالها وهاته الهيئات أو الهياكل هي:

الفقرة الأولى- المحاسب العمومي:

يعتبر المحاسب العمومي موظف تابع للسلطة المَرْكَزِيَّة وله صفة محاسب رئيسي يختص بمسك حسابات الجماعة المَحَلِّيَّة دون غيرها، ينجز بموجب قرار صادر عن وزير المالية وهذا بعد إعلام مسبق للوالي (رئيس الجماعة المَحَلِّيَّة المعنية)¹، ويتولى المحاسب العمومي تحت سلطة الوالي، بذل العناية اللازمة لاستخلاص المستحقات والمبالغ المالية التي تعود للجماعة المَحَلِّيَّة²، ويشمل الاستخلاص مختلف المبالغ المالية التي تعود للجماعة المَحَلِّيَّة سواء كانت ذاتية أو خارجية.

بالإضافة إلى ذلك يعمل المحاسب المالي على إعداد الميزانية وكذا التصرف في الأموال ومتابعة الديون كما يتولى توجيه بيان شهري يتضمن الاستخلاصات الحاصلة والديون المثقلة التي حل أجلها، كما يمارس صلاحية مسك المحاسبة العامة، ومحاسبة الميزانية ومحاسبة الموارد،

¹الفصل 129 من مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة.

²الفصل 1/152 من مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة، مرجع نفسه.

التعهد بأذونات الاستخلاص المترتبة عن مختلف الالتزامات الأخرى، كما يقوم بمتابعة مسك محاسبة أموال الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة.¹، و يعتبر المؤتمن الأول على الأموال العمومية وهذا بوصفه ممثلاً للدولة وكذا يعتبر وسيط لحماية مصالح الجَمَاعَات الملحية²، وعموماً يمكن القول ان المحاسب العمومي ما هو إلا همزة وصل في المجال المالي بين السلطة المَرْكَزِيَّة والسلطة المَحَلِّيَّة، وهو الأمر الذي أقره المُشَرِّع في الدستور ومجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة.³

الفقرة الثانية-أمين المال:

يعين أمين المال الجهوي من بين محاسبي الدَّوْلَة ويتولى القيام بعملية مراقبة ومراجعة العمليات الحسابية المنجزة من طرف المحاسب العمومي، وذلك حسب التعليمات الصادرة من وزير المالية، أو من فوض له الوزير المهمة بذلك⁴، كما يتولى أيضا النظر في الحسابات السنوية للبلديات والتأشير عليها وهذا قبل عرضها على دائرة الحسابات، كما يكلف بإدارة الودائع والأمانات الراجعة لمصالح الخزينة والصادرة عن السلطة القضائية، ويقوم بعمليات تداول الأموال على المستوى الجهوي.⁵

¹الفصل 184 من مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة، مرجع نفسه.

²معتبر القرقوري، وأحمد قيدارة، الوجيز في النظام المالي للجماعات المَحَلِّيَّة على ضوء الدستور ومجلة الجماعات المَحَلِّيَّة وبعض النصوص التطبيقية، دون دار نشر، تونس، 2019، ص105.

³تاجي البكوش، اللامركزية من أجل الديمقراطية قانُون الجماعات المَحَلِّيَّة، مجمع الأطرش، تونس، 2022، ص 609.

⁴الفصل 192 من القانُون عدد 86 لسنة 1996 المؤرخ في 6/11/1996 المتعلق بمجلة المحاسبات العمومية.

⁵الفصل 192 مكرر من القانُون عدد 86 لسنة 1996 المؤرخ في 6/11/1996 المتعلق بمجلة المحاسبات العمومية نفس المرجع.

بالإضافة إلى ما ذكر، يبدي أمين المال الجهوي رأيه فيما يتعلق بميزانية الجماعة المَحَلِّيَّة¹، وبالرغم من أن رأي أمين المال غير ملزم إلا أن له أهمية بالغة بالنسبة لمسار المصادقة على الميزانية²، كما يمارس دورا محوريا هاما يتعلق بمسألة التأشير على صحة الوثائق المتعلقة بالمصادقة على الميزانية وذلك قبل إحالتها وجوبا على محكمة المحاسبات المختصة ترابيا.³

الفقرة الثالثة-مراقب المصاريف العمومية:

إن الهَيْئَة العليا لمراقبة المصاريف العمومية هي هيكل إداري راجع لرئاسة الحكومة، وتخضع هاته الهَيْئَة لمقتضيات الأمر عدد 2878 لسنة 2012⁴، وتعمل على مراقبة مشروعية النفقة ومطابقتها للأشغال التحضيرية للميزانية وكذا للقوانين والتراتيب ومطابقتها أيضا لبرنامج استعجال الاعتمادات والبرمجة السنوية المنصوص عليها بالفصل 11⁵، ولقد استثنى المُشَرِّع حالات محددة لا تخضع فيها إلى تأشير المراقب.⁶

¹الفصل 170 من مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة.

²تاجي البكوش، المرجع السابق، ص 594

³الفصل 196 من القَانُون عدد 86 لسنة 1996 المؤرخ في 6/11/1996 المتعلق بمجلة المحاسبات العمومية. نفس المرجع.

⁴الأمر 2878 لسنة 2012 المؤرخ في 19/11/2012، المتعلق بمراقبة المصاريف العمومية.

⁵الفصل 11 من الأمر 2878 المرجع نفسه،

⁶الفصل 3/2 من الأمر 278، المرجع نفسه،

عموما يمكن القول أن دور مراقب المصاريف العمومية يتجسد في ترشيد النفقات العمومية على اعتبار وظيفته هي الرقابة على مشاريع الإنفاق العمومية، وذلك قبل مباشرة تنفيذها، لهذا فإن رقابة مراقب المصاريف تهدف إلى تدارك الأخطاء وضمان احترام القواعد القانونية.

الفقرة الرابعة-رقابة المجلس الأعلى للجماعات المحلية:

إن الدعم الهيكلي للسلطة المحلية تحقق باستحداث هيكل جديد غير معهود في السابق ولم ينص عليه دستور الجمهورية التونسية لسنة 1959، وهو المجلس الأعلى للجماعات المحلية، ويمكن اعتباره صنفا مستقلا من أصناف الجماعات المحلية، وبذلك فهو حمل مستوى متنقل من مستويات الجماعات المحلية أو التنظيم اللامركزي¹، ويعتبر هذا المجلس من أهم الإضافات التي جاء بها دستور جانفي 2014، فهو يمثل مجالا لجميع مختلف أصناف ممثلي الجماعات المحلية²، وعليه تخضع أعمال تصرف الجماعات المحلية إلى متابعة خصوصية لهذا المجلس³.

إن وحدة الدولة من جهة واستقلال هيكلها من جهة أخرى يستوجب معه وجود رقابة إدارية على أعمال المجالس البلدية خاصة من قبل المجلس الأعلى للجماعات المحلية، وبالعودة إلى مجلة الجماعات المحلية، فإن المجلس يلعب دورا استشاريا حول مشاريع القوانين وهو ما أكده الفصل 53 من ذات المجلة⁴، وتعتبر هنا الاستشارة وجوبية، وتكون فيها السلطة المختصة مجبرة

¹ الفصل 131 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، المرجع السابق.

² الفصل 48 من مجلة الجماعات المحلية، المرجع السابق.

³ أماني المعاوي، المرجع السابق، ص 63.

⁴ الفصل 53 من مجلة الجماعات المحلية، المرجع السابق.

على عرض مشروع القرار على المَجْلِس الأعلى للجماعات المَحَلِّيَّة بالرغم أن السلطة المختصة غير ملزمة باتباع رأي المَجْلِس.¹

كما يؤمن المَجْلِس الأعلى للجماعات المَحَلِّيَّة دورا استشرافيا وتخطيطيا عن طريق النظر في كل المسائل المتعلقة بالتنمية والتوازن بين الجهات وبذلك يبدي المَجْلِس رأيه في المشاريع المتعلقة بالتخطيط والميزانية والمالية المَحَلِّيَّة.²

إن للمجلس الأعلى للجماعات المَحَلِّيَّة دور هام بالرغم من عدم تمتعه بأي اختصاص تقريبي، فهو يحاول بأن يكون أكثر قربا من الحقيقة والمشاكل للجهات وهو بذلك يسعى لخلق نوع من التوازن بين الجهات³، عن طريق رسم خطط وآليات وتعبئة الموارد المالية والطاقة البشرية من أجل تحقيق الأهداف المرجوة في الفترة الزمنية التي حددتها الخطة مسبقا⁴، ويتجسد دور المَجْلِس الأعلى للجماعات المَحَلِّيَّة في إطار الرقابة على أعمال المَجَالِس البَلَدِيَّة عن طريق نسج علاقات تعاون وتبادل واتصال على مستوى المَجْلِس ويختص المَجْلِس الأعلى هنا بما يلي:⁵

• ضمان التناسق بين السياسة العامة والمشاريع المَحَلِّيَّة الوطنية وله في ذلك التنسيق مع

الهيئات الدستورية والوزارات المعنية.

¹ محمد رضا جنبح، القَّائون الإداري، المرجع السابق، ص 155.

² الفصل 141 من دستور 2014، المرجع السابق.

³ رباب المقراني، الهيئات الوطنية المختصة اتجاه الجماعات المَحَلِّيَّة، "ملتقى حول تفعيل الباب السابق من الدستور"، المنظم يومي 15/14 أبريل 2016، سوسة، تونس، 2016.

⁴ رامي على، المَجْلِس الأعلى للجماعات المَحَلِّيَّة، مذكرة ماستر، سوسة، تونس، 2018/2017، ص 24.

⁵ الفصل 47 من مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة، المرجع السابق.

- دراسة وتفعيل سبل التعاون بين مختلف الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة.
- إعداد تقارير سنوية حول سير الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة والذي يقدم إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس الحكومة.¹
- ممارسة رقابة إدارية لاحقة على أعمال الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة عامة والبلديَّة خاصة.²

الفقرة الخامسة - رقابة الهيئة العليا للمالية المَحَلِّيَّة:

تم استحداث هاته الهيئة بموجب مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة، وتختص بالنظر في كل المسائل المتعلقة بالمالية المَحَلِّيَّة ودعمها وتحسينها وهذا وفقا لقواعد الحوكمة الرشيدة³، وتتولى بذلك الهيئة العليا للمجالس المَحَلِّيَّة خاصة ما يلي:⁴

- عرض مقترحات للحكومة بغية تطوير المالية المَحَلِّيَّة.
- تقدير واقتراح الموارد المالية للجماعة المَحَلِّيَّة ضمن مشروع ميزانية الدولة.
- اقتراح توزيع إعانات وتحويلات الدولة لفائدة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة.
- متابعة وتوزيع وتنفيذ العمليات المالية الخاصة بالجماعة الملحقة.
- القيام بالتحاليل المالية لمختلف الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة والتي تحال عليها وجوبا من قبل هاته الأخيرة.
- متابعة مديونية الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة.
- إجراء دراسات تقنية تقديمية، استشرافية والمتعلقة بالمالية المَحَلِّيَّة وهذا دوريا كل 03 سنوات.⁵

¹الفصل 57 من مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة، المرجع نفسه.

²الفصل 54 من مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة، المرجع نفسه.

³الفصل من 61 إلى 65، من مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة، المرجع نفسه.

⁴الفصل 62 من مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة، المرجع نفسه.

⁵الفصل 147 من مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة، المرجع السابق.

- مراقبة أعمال المَجَالِس البَلَدِيَّة في الجانب المالي، وهذا إلى حين إرساء المَجْلِس الأعلى للجماعات المَحَلِّيَّة.¹
- متابعة وضع المالية المَحَلِّيَّة وهذا بفضل المنظومة المعلوماتية المنصوص عليها في الفصل 127 من مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة والتي ستمكن من إحكام التصرف في موارد وجميع ممتلكات الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة.²

¹الفصل 399، من مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة، المرجع نفسه.

²تاجي البكوش، اللامركزية من أجل الديمقراطية، مجمع الأطرش، 2021، ص 636

الفصل الثاني

آليات تكريس دور المجالس البلدية
وضمان رقابة الوالي عليها

الفصل الثاني- آليات تكريس دور المَجَالِس البلديَّة وضمان رقابة الوالي عليها:

تعددت آليات تكريس دور المَجَالِس البلديَّة وهذا من اجل تدعيم فعالية هذه الأخيرة، والتي سنحاول التركيز على أهمها خاصة السياسية منها والتي تدخل ضمن استراتيجيات التنمية للنهوض بواقع الشعوب، وكذا القأونية منها والتي تدخل ضمن آليات إصلاح الإدارة المحليَّة خاصة البلديَّة، وبالمقابل فإن هاته الآليات لم تسلم من رقابة الوالي وهذا ضمانا لوحدة الدوَّة من جهة و حفاظا على مبدأ الاستقلالية من جهة أخرى، وهو ما سوف يتم دراسته من خلال المبحث الأول تحت عنوان " حوكمة المَجَالِس البلديَّة المنتخبة" والمبحث الثاني والذي يدرس ضمانات رقابة الوالي على المَجَالِس البلديَّة أو ما يسمى بحدود العلاقة بين البلدية والوالي.

المبحث الأول - حوكمة المَجَالِس البَلَدِيَّة المنتخبة:

سوف نتطرق في هذا المبحث إلى ماهية الحوكمة من خلال إبراز مفهومها ومبادئها وكذا إبراز دورها في رفع كفاءة المَجَالِس البَلَدِيَّة والتطرق إلى تكريس الديمقراطية التشاركية كأحد أبرز الآليات الحديثة والفعالة في تفعيل دور المَجَالِس البَلَدِيَّة والارتقاء بمردودها.

المطلب الأول - ماهية الحوكمة:

نتطرق من خلال هذا المطلب إلى دراسة ماهية الحوكمة من مفهوم (كفرع أول) وكذا مبادئها (كفرع ثاني)، وهذا على النحو التالي .

الفرع الأول - مفهوم الحوكمة:

ظهرت فكرة الحوكمة وبرزت أول مرة سنة 1989، بموجب تقرير البنك الدولي بشأن التنمية الصادرة في الدول الإفريقية، وتم استخدام فكرة الحوكمة في مسألة المساءلة المالية للحكومات، ومع مطلع التسعينيات تم التركيز على الجوانب الديمقراطية على غرار تدعيم المشاركة وتفعيل دور المجتمع المدني من خلال ربط منظمة التنمية الاقتصادية بين جودة الحوكمة وفعاليتها، وبين درجة رخاء المجتمع ليشمل مجموعة العلاقات القائمة بين الحكومة والمواطنين سواء كأفراد أو كجزء من المؤسسات العامة.¹

¹ بالهوشات رؤوف، حوكمة التنمية المحليّة في الجزائر، دراسة حالة ولاية بومرداس، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة 1، الجزائر،

إن مضمون الحوكمة يحمل مفاهيم متعددة وهذا كونه يدخل في كل الاختصاصات وكذا تميزه بأبعاد كثيرة وإن كانت في ظاهرها تعبر عن ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع وموارده.¹

لقد تم تعريف الحوكمة من قبل البنك الدولي على أنها " الحالة التي من خلالها يتم ممارسة القوة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدول من أجل التنمية"²، كما تم تعريفها من قبل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على أنها "ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية الضرورية لإدارة أعمال الأمة"³.

كذلك عرفها البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة على أنها " ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية في إدارة شؤون البلاد على جميع المستويات، ويضمن الحكم الآليات والعمليات والمؤسسات المتطورة التي يعبر المواطنون والجماعات من خلالها عن مصالحهم وحاجاتهم ويمارسون حقوقهم وواجباتهم القانونية ويعتمد المفهوم على المشاركة والشفافية والمسائلة ويؤمن أفضل استخدام للموارد ويضمن بذلك العدالة وتطبيق القانون وتشتمل الحوكمة على عناصر الديمقراطية."⁴

¹فايزة عمايدية، فعالية المَجَالِس المحليّة المنتخبة في الإدارة المحليّة، أطروحة دكتوراه، جامعة أم البواقي، الجزائر، 2021/2020، ص 276.

²فايزة عمايدية، المرجع نفسه، ص 276

³سلسلة النشرات التثقيفية لمركز أبو ظبي للحوكمة "أساسيات الحوكمة"، مصطلحات ومفاهيم، الموقع الإلكتروني (Loiarabe.blogspot.com)، تاريخ الزيارة 2024/03/15، الساعة 22:00

⁴بطيب نريمان، دسترة مبادئ الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد في الدستور التونسي لسنة 2014، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد 19 لسنة 2018، جامعة ورقلة، 2018، ص 86.

إن الحوكمة المَحَلِّيَّة هي "نقطة انطلاق الاستراتيجيات الوطنية التي تربط النشاط والانجازات بالخطاب السياسي كونها تعبر عن توجيهات سياسية عامة محلية للعاملين حول التنمية وتسيير محيطهم."¹، وعليه فإن مفهوم الحوكمة يقوم على مجموعة من الآليات والتي من خلالها يستطيع الأفراد التعبير عن مطالبهم وبالمقابل ممارسة كافة حقوقهم وواجباتهم من خلال الفعالية والشفافية والمساءلة.²

الفرع الثاني: مبادئ الحوكمة.

تعددت تعريف الحوكمة كما سبق ذكره مما أثر على تعدد مبادئها وخصائصها، سواء من حيث المنظمات والمؤسسات الدولية والإقليمية أو من قبل الباحثين، وعموماً أجمع الفقه والقانون على مبادئ ذات بعد قانوني وأخرى ذات طابع إداري:

أولاً-المبادئ القانونية:

هي تلك المبادئ ذات الطابع القانوني الجاف والصلب، ويمكن أن نذكر منها:

الفقرة الأولى - المساءلة:

المساءلة هي تحمل المنظمات وكذا الأفراد تبعات الأداء ومواجهة ذلك أمام كل الأطراف المعنية، وهو ما يفرض على كل طرف محل مساءلة تقديم التوضيحات اللازمة حول مسائل

¹فروخي بلال، الحوكمة المَحَلِّيَّة ودورها في مكافحة الفساد في المَجَالِس المَحَلِّيَّة، دراسة حالة الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2012، ص 36.

²خروفي بلال، المرجع نفسه، ص 53 وما بعدها.

تتعلق بممارسته لصلاحياته والقيام بواجباته وكذا تقبل الانتقادات التي توجه إليه أيا كان موقع المسؤولية، وعليه يقع عبء الإثبات¹ ، على أن العمل تم في إطار القَانُون والمصلحة العامة.

الفقرة الثانية-سيادة القَانُون:

تتطلب الإدارة الرشيدة أطر قَانُونِيَّة عادلة يتم تطبيقها دون أي تحيز كما تتطلب جهاز قضائي مستقل وكذا أجهزة أمينة خالية من الفساد وغير منحازة لفئة من فئات المجتمع.²

الفقرة الثالثة-اللامرْكزيَّة

يعتبر توزيع الوظائف بين السلطة المرْكزيَّة داخل الدَوْلَة والإدارة المَحَلِّيَّة من مؤشرات الحوكمة وذلك أنه لا يمكن الاستجابة لطلبات المواطنين والاهتمام بانشغالاتهم إلا من خلال تجسيد لامرْكزيَّة النظام الإداري وبالتبعية تقريب الإدارة من المواطن.³

الفقرة الرابعة-المساواة:

¹عمار بوضياف، شرح قَانُون البلدية، المرجع السابق، ص 141.

²خيرة بن عبد العزيز، دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الترشيح الإداري، مجلة الفكرة، جامعة بسكرة، الجزائر، عدد 8، نوفمبر 2012، ص 333.

³عمار بوضياف، شرح قَانُون البلدية، المرجع السابق، ص 143

ترمز المساواة إلى ضرورة تكافؤ الفرص بين جميع أفراد المجتمع وذلك من أجل تحسين أوضاعهم وتحقيق ارتقاءهم الاجتماعي ، الأمر الذي سعى إليه كل من المشرع الجزائري والتونسي على حد سواء من خلال تفعيل الآليات القانونية اللازمة لذلك.

الفقرة الخامسة-العدالة في التوزيع:

وتكون بين الدَّوْلَة والقطاع الخاص والمواطنين من منطلق أن الثروات العامة ليست حكرا على الدَّوْلَة أو ملكا خاصا، لها حق التصرف فيه على النحو الذي تشاء.¹

الفقرة السادسة-حماية حقوق الإنسان:

لقد أكد البنك الدولي في دراسة أجراها حول دور الحوكمة الرابط بين الجيل الأول والجيل الثاني من حقوق الإنسان على ضرورة الحقوق المدنية والسياسية لتجسيد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والشفافية من خلال اعتبار الرشادة كوسيط بين الجيلين من جهة واعتبارها عاملا حاسما في نتائج التنمية من جهة أخرى.² وبهذا باتت حماية حقوق الإنسان بكل ما تحمله من مدلول واسع ومفهوم شامل من أهم مؤشرات الحوكمة.³

ثانيا - المبادئ الإدارية:

¹سعايدية حورية، المرجع السابق، ص 25.

²بورغدة وحيدة، المرجع السابق، ص 86

³عمار بوضياف، شرح قَانُون البلدية، المرجع السابق، ص 144

وهي تلك المبادئ ذات الطابع الإداري اللين ويمكن أن نذكر منها:

الفقرة الأولى-المشاركة:

تعتبر المشاركة منح الحق للجميع رجالا ونساء للمشاركة في اتخاذ وصنع القرار وهذا إما مباشرة أو بواسطة مؤسسات شرعية تمثل مصالحهم، وترتكز المشاركة على حرية التعبير والتجمع وعلى توفر القدرات للمشاركة البناءة، وهذا يتطلب توفر القوانين التي تضمن حرية تشكيل الجمعيات والأحزاب وحرية التعبير.¹

الفقرة الثانية-الفعالية:

تتم الفعالية باستهداف العمليات والمؤسسات لتلبية الاحتياجات وذلك عن طريق استخدام أفضل وأنجع الموارد.² من أجل تحقيق أهدافها من خلال تكيفها مع البيئة الخارجية ، تلبيتا لتطلعات المواطنين وبالنتيجة رضا الموظفين ، الأمر الذي يسعى اليه كل من المشرعين الجزائري و التونسي .

الفقرة الثالثة- الرؤية الاستراتيجية:

¹سعايدية حورية، حوكمة الإدارة المحليّة في الجزائر وتطبيقاتها، قانُون البلدية، المشاركة والثقافية، مذكرة ماجستير، جامعة تبسة، 2014/2013، ص 23.

²بورغدة وحيدة، حقوق الإنسان وإشكالية العلاقة الجدلية بين الحكم الراشد والتنمية الإنسانية، مذكرة ماجستير، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2008/2007، ص 67

ويتحقق ذلك عن طريق امتلاك المسؤول والجمهور العام منظورا بعيد الأجل لما يتعلق بالحَوْكَمَة والفهم الجيد للمعطيات¹، حيث تعمل الرؤية الاستراتيجية على حماية الإدارة من التحديات الغير متوقعة عن طريق تعزيز الية صنع القرار.

الفقرة الرابعة-الشفافية:

يقصد بالشفافية الوضوح في قواعد اتخاذ القرارات ومدى توافر قواعد حاكمة لمجال اتخاذ القرار وسهولة فهمها وخضوعها للرقابة ومما يعنيه هذا المبدأ من الإفصاح على المعلومات بطريقة عادية ومجانية وبحرية، بحيث يكون لكل من له صلة بالقرارات المتخذة الوصول إلى هذه المعلومات.²

الفقرة الخامسة-العالمية:

يقصد بالعالمية كمبدأ من مبادئ الحَوْكَمَة، الاتفاق على منظومة قيمية عالمية الأبعاد والمضامين تقوم على مبادئ مشتركة بين جميع الدول مثل الديمقراطية، محاربة الفساد، وهذا لكون الحَوْكَمَة على حد تعبير البنك الدولي هي نموذج مرجعي على المستوى العالمي.³

الفقرة السادسة-التنافسية

¹عمار بوضياف، شرح قَانُون الولاية، المرجع السابق، ص 170.

²صالح زياني، مراد بن سعيد، الحوكمة البيئية العالمية، قضايا وإشكالات، ط 1 دراقبة للنشر والتوزيع، باتنة، الجزائر، 2010، ص 31.

³بن لعبيدي مفيدة، الحكم الموسع كآلية للتنمية المستدامة في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2010/2011، ص 18.

بمعنى دعم وتشجيع الاستثمارات الخاصة بهدف زيادة الفعالية على اعتبار أن للخواص

القدرة على التجديد والابتكار وتقديم الخدمات بالموصفات المطلوبة.¹

وعموما يمكن القول أن الحوكمة هي مفهوم عالمي لا يقتصر على التشريع الجزائري أو

التونسي بل يحمل مفهوم عالمي، ويعتمد مفهوم الحوكمة على التكامل في العمل بين الدولة

ومؤسساتها والقطاع الخاص وكذا مؤسسات المجتمع المدني، وعليه فإن أول طرف معني بتكريس

مفهوم الحوكمة هو الدولة ثم القطاع الخاص والمجتمع المدني.

المطلب الثاني - دور الحوكمة في رفع كفاءة المَجَالِس البلدية:

تبرز أهمية الحوكمة في رفع كفاءة المَجَالِس المحليّة عامة والبلديّة خاصة من خلال تبيان

مدى فاعلية مبادئها ومدى مساهمتها في فعالية هذه المَجَالِس.

الفرع الأول - دور مبدأ الشفافية في رفع كفاءة المَجَالِس البلدية:

إن كل من المُشَرِّع الجزائري ونظيره التونسي يهدفان من خلال تكريسهما لمبدأ الشفافية في

كل من قانونا البلدية 11-10 ومجلة الجماعات المحليّة إلى تحقيق جملة من المقاصد لعل أهمها:

• إعطاء فرصة للجمهور من اجل ممارسة الرقابة الشعبية على أعمال المَجَالِس الشعبية

البلديّة والنتيجة تسهيل التعامل وتحسيس المواطنين بالمسؤولية وربطه بالإدارة .

¹ سمير محمد عبد الوهاب، محمد محمود الطعمتة، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية

للتنمية الإداريّة، القاهرة، مصر، عدد 401، لسنة 2005، ص 375

- السماح للمواطنين بتقديم استشارات وكذا اقتراحات تخص نشاطات البلدية الأمر يجبر الإدارة على احترام القانون ويحمل المواطن أكثر مسؤولية.¹
- إن مبدأ الشفافية يعد من آليات الرقابة كونه يسمح للمواطنين من الاطلاع على أعمال المَجَالِس البلدية، وهذا دون أدنى سرية، فهو يعمل على تحقيق المصلحة العامة.²
- إن الشفافية توفر الوقت والتكاليف في العملية الإدارية، كما تعمل على ترسيخ قيم التعاون وتكافؤ الجهود ووضوح النتائج، مما يساهم في تحقق العمل الجماعي والتضامن الجماعي،³ كما تلعب الشفافية دورا هاما في ترشيد القرارات والتي تعود بالنفع على الجهاز الإداري وتضمن صحة ونزاهة هاته القرارات، بما يحقق النفع العام⁴، ولعل أهم ما ينجر على مبدأ الشفافية هو السماح بالمراجعة الدورية للقوانين والأنظمة ومواكبتها، ما يحقق صحة وشرعية أعمالها ويوفر النجاح والاستمرارية، ويرفع من كفاءة المَجَالِس البلدية.⁵

عموما يمكن حصر الغايات التي تتحقق من خلال تبني المَجَالِس البلدية لمبدأ الشفافية

فيما يلي:

¹ أعمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 163

² خروفي بلال، المرجع السابق، ص 212

³ فايزة عمايدية، المرجع السابق، ص 218، أنظر أيضا: بوزيد سايح، سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم

الراشد في الدول العربية، مجلة الباحث، عدد 10، جامعة ورقلة، الجزائر، 2012، ص 69

⁴ خروفي بلال، المرجع نفسه، ص 212

⁵ فايزة عمايدية، المرجع السابق، ص 299

• تمكين المواطن من ممارسة الحق في الرقابة على أعمال المَجَالِس البلديّة، مما يساعد في كشف مواطن الخطأ، والسلوكيات السلبية وتشخيصها، ومحاربتها سواء إداريا أو قضائيا.

• تكريس مبدأ الشفافية لمبدأ المساواة أمام القَانُون، وهو ما يساهم في تكريس مفهوم دولة القَانُون والمؤسسات، وعليه فمبدأ الشفافية يخدم مبدأ حكم القَانُون والذي يغيران من مؤشرات الحوكمة التي تساهم في رفع كفاءة المَجَالِس المنتخبة البلديّة .

الفرع الثاني: دور مبدأ اللامركزية في رفع كفاءة المَجَالِس البلديّة.

إن تكريس اللامركزية في التشريعين الجزائري والتونسي وبموجب الدستور الجزائري ونظيره التونسي وكذا قَانُون البلديّة 11-10 وقَانُون الجماعات المحلية التونسي يبرز أهمية ومكانة اللامركزية في التشريعين وبالنتيجة دورها في رفع كفاءة المَجَالِس البلديّة وهذا راجع لعدة نقاط لعل أهمها يكمن في:

إن اعتماد اللامركزية يحقق استقلالية المَجَالِس الشعبية البلديّة وكذا الولائية إداريا وماليا ومما يساهم في تحقيق التنمية المحليّة، على اعتبار أن استقلالية الهيئات اللامركزية ضمانة دستورية مهمة لممارسة هاته الأخيرة، مهامها بكل فعالية، كما أن اللامركزية تتطلب تسيير الشؤون المحليّة من طرف أشخاص منتخبين يختارهم أفراد الشعب (المجتمع المحلي)، وهو ما

يقرب المواطن من الإدارة والقائمين على تسيير الشؤون المَحَلِّية، وهو ما يخلق رابطة قوية بين طرفي العلاقة القائمة على الثقة والولاء.¹

إن اللامركزية كمبدأ من مبادئ الحوكمة تعطي الحق للمواطنين في المشاركة في تسيير شؤونهم المَحَلِّية عن طريق ممثليهم وسياستها بهم مقارنة الديمقراطية التشاركية، والقائمة على اشراك جميع فاعلي المجتمع المدني في تدبير الشؤون المَحَلِّية إلى جانب المنتخبين المحليين²، وكذا خضوع المَجَالِس المَحَلِّية البلديّة للوصاية الإداريّة وهو ما يحقق سيادة القانون، والذي يضمن تجنب كل السلوكيات الفاسدة المخالفة للقانون³، وهذا على الصعيد المحلي، بينما على الصعيد العالمي، فيعتقد أن اللامركزية لها تأثيرات عديدة من خلال تطوير فعالية الحكومة وترقية آفاق العلاقات بين المواطنين والدولة، مما يؤدي إلى توطین خدمات عامة فعالة، فاللامركزية هي نقل السلطة، مما يحسن ويطور في الحوكمة وهذا من خلال جعل الحكومة أقرب إلى المواطن.⁴

الفرع الثالث: دور مبدأ المشاركة في رفع كفاءة المَجَالِس البلديّة :

إن مبدأ المشاركة هو من أهم معايير الحوكمة وذلك لما له من صلة وطيدة بمبادئ أخرى تتعلق بممارسة الحقوق والحريات العامة، وممارسة حق المواطنة، وكذا إرساء النظام الديمقراطي، كما أن له علاقة وثيقة ووطيدة بمبدأ الشفافية والفعالية، وبالتالي تجسيد المشاركة المَحَلِّية تعتبر

¹سارة، يركسي، اللامركزية في تونس، تعزيز المناطق وتمكين الشعب ببرنامج كارنيجي للشرق الأوسط، بيروت، لبنان، 2018،

الموقع الإلكتروني: <http://carnegie-mec.org> اطلع عليه بتاريخ: 2014/03/10

²فايزة عمايدية، المرجع السابق، ص 302

³بالهوشات رؤوف، المرجع السابق، ص 213.

⁴سارة يركسي، المرجع نفسه، ص 15.

آلية فعالة لرفع كفاءة المَجَالِس البَلَدِيَّة، ونظرا لأهمية (مبدأ المشاركة)، فقد كرسه كل من المُشَرِّع الجَزَائِرِي والثُونِسِي فِي قَانُونِي البَلَدِيَّة وكذا مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة .

الفرع الرابع: دور مبدأ المساءلة في رفع كفاءة المَجَالِس البَلَدِيَّة .

تكمُن أهمية المساءلة من خلال ارتباطها بقيم الشفافية والديمقراطية، والتمكين وذلك من خلال السعي الدائم لتحقيق جودة الخدمات العامة، وتحسين مستوى الكفاءة والفعالية في الأجهزة الإِدَارِيَّة، وبالذات في عمل المَجَالِس المَحَلِّيَّة، وتحقيق الالتزام بالسياسات العامة على نحو صحيح.¹

تعتبر المساءلة بمثابة الضمانة الأساسية لتطوير أداء الأجهزة المَحَلِّيَّة في الجزائر وتونس، وتعتبر كذلك من الآليات المهمة لدعم الوعي السياسي للمواطنين المحليين، ويعمل على رفع نسبة الديمقراطية، كما تعمل المساءلة على تجسيد الحوكمة المَحَلِّيَّة وذلك لارتباطها الوثيق مع جميع مبادئ الحوكمة، وتدعم بذلك حقوق الإنسان²، كما جاءت المساءلة من أجل تعزيز الرشادة في

¹فايزة عمايدية، المرجع السابق، ص 303.

²بالهوشات رؤوف، المرجع السابق، ص 218

- Djamel Telaidjnia, Gouvernance des territoires et développement local, cas de la wilaya de ANNABA, (Extrême nord Algérie), thèse de doctorat, université Badji Mokhtar, Annaba, Algérie, 2017, P159.

- خروفي بلال، المرجع السابق، ص 217

الحكم المحلي عن طريق اضعاف المصادقية والشرعية على أعمال المَجَالِس المنتخبة البلديّة، مما يزيد من ولاء المواطن للدولة.¹ والحد من تعسف ممثل السلطة المركزية (الوالي).

المطلب الثالث- تكريس الديمقراطية التشاركية على المَجَالِس البلديّة:

سوف نتطرق في هذا المطلب الى تعريف الديمقراطية التشاركية (فرع أول) ،وتبيان ضوابطها (فرع ثاني) ، ثم صور دعم تطبيقات مبدأ المشاركة (فرع ثالث)، وهذا في كلا التشريعين الجزائري والتونسي على النحو التالي .

الفرع الأول- مفهوم الديمقراطية التشاركية:

الديمقراطية التشاركية هي الإطار المؤسسي الذي يتحقق من خلاله ممارسة أصول المواطنة والتشاور والتعاون بين مختلف المَصَالِح العمومية والمؤسسات وبين الأفراد والمنظمات والجمعيات والجماعات، من أجل تحسين ظروف عيش المواطنين وكذا الدفاع عن حرياتهم وتمكينهم من الحقوق الأساسية، وذلك في إطار دولة القانون الحديثة التي يسودها الحق، وتؤمن فيها المشاركة والحوكمة الرشيدة، وذلك في نطاق التلازم بين حقوق وواجبات المواطنة.²

تعتبر المَجَالِس البلديّة المنتخبة الإطار الذي يعبر فيه المواطن عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية، كما تشجع الدّولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحليّة

¹ خروفي بلال، المرجع السابق، ص 220

² محمد السنونسي، الديمقراطية التشاركية وواقع الحوكمة المحليّة في الجزائر، مدخل نظري، مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، مركز جيل للبحث العلمي، طرابلس، لبنان، عدد 15 لسنة 2018، ص 26.

خاصة منها القاعدية، وذلك عن طريق توسيع ميادين التشاور والمشاركة بهدف تعزيز الديمقراطية التشاركية على جميع الأصعدة بهدف تفعيل الحوكمة العمومية المحليّة الرشيدة.

إن إدراج مبدأ الديمقراطية التشاركية في قانون البلديّة الجزائري وقانون الجماعات المحليّة التونسي، يتيح ويسهل للمواطنين والمنتخبين المشاركة في صنع واتخاذ القرار على المستوى البلدي، وكذا متابعة تنفيذها، كما يكون إطار ملائماً لتدخل المواطنين في تحديد أولويات التنمية على المستوى المحلي القاعدي (البلديّ).

لقد أكد المشرع الجزائري في قانون البلديّة 10-11، على مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلديّة واعتبر من خلالها المشرع أن البلديّة هي الإطار المؤسّساتي لممارسة الديمقراطية التشاركية من خلال مجلسها المنتخب وذلك قصد تحقيق الأهداف المرجوة من الديمقراطية الحلية في إطار التسيير الجوّاري.¹

لقد جاء في مشروع قانون الجماعات الاقليمية الجزائري لسنة 2018 على أن الجماعات الاقليمية هي فضاء للتعبير عن المواطنة ومكان لممارسة الديمقراطية التشاركية²، وبهذا الصدد تتخذ الجماعة الاقليمية القاعدية كافة التدابير الضرورية للتحسين من وسائل الاستماع للمواطنين وكذا تسهيل ولوجهم إلى الجلسات العمومية للمجلس³، مع ضمان حقهم في الاطلاع على كافة

¹ جهيدة ركاش، الحوكمة المحليّة، مدخل لتدبير الشأن المحلي وترقية أداء الجماعات المحليّة في الجزائر بحث في مضامين البناء والتمكين، جامعة الشف، مقال منشور بتاريخ: 05-06-2022

² الباب الرابع من مشروع قانون الجماعات الاقليمية الجزائرية لسنة 2018

³ المادة 21 من مشروع قانون الجماعات الاقليمية الجزائرية لسنة 2018

الوثائق الإداريّة التي تعينهم، وهذا بكل الوسائل المتاحة، لاسيما التكنولوجية منها¹، ويكون التمثيل داخل الهيئة التشاركية مفتوحا وحرًا أمام كل مواطن بالغ يتمتع بكافة حقوقه المدنية والذي يتم اختياره بصفة ديمقراطية.²

لقد جاءت نص المادة 151 و 152 من ذات المشروع على أنه يمكن للهيئة التشاركية أن تطالب إدراج نقاط إضافية في جدول أعمال دورة المجلس البلدي، والتي يفصل فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي ويبلغها بالنتيجة التي أسفرت عنها دراسة الطلب.³

أما بالنسبة للمشرع التونسي فلقد تغير الوضع بعد ثورة 14 جانفي 2011، والتي أدت إلى تجميد العمل بدستور 1959، وبالرغم من أن مرسوم 23 مارس 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية قد أبقى العمل بالمجالس القائمة ضمنا لاستمرارية المصالح المحليّة⁴، اضطرت السلط المؤقتة المنبثقة عن هذا النظام تحت ضغط من القوى الثورية إلى تعويضها بنيابات خصوصية.⁵

¹ المادة 22 من مشروع قانون الجماعات الإقليمية الجزائرية لسنة 2018

² المادة 24 من مشروع قانون الجماعات الإقليمية الجزائرية لسنة 2018

³ سعايدية حورية، حوكمة المجالس المحليّة المنتخبة، المرجع السابق، ص 108، وما بعدها.

⁴ الفصل 16 من المرسوم عدد 14 لسنة 2011 المؤرخ في 2011/03/23، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية لسنة 2011، ص 367

⁵ الأمر عدد 383-384 الصادر بتاريخ 2011/4/8 الرائد الرسمي للجمهورية التونسية لسنة 2011، ص 472 وبتاريخ

2011/4/19 الرائد الرسمي للجمهورية التونسية لسنة 2011 ص 496.

وبعد انتخاب المَجَلِس الوطني التأسيسي صدر القَانُون المؤرخ في 6/12/2011 الذي اكد

على وضع مشروع جديد للامركزية.¹

وبالفعل جاء دستور جانفي 2014 ليكرس سلطة محلية متكونة من أصناف جديدة من

الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة²، معلنا عن تحول جوهري في تنظيم الإدارة اللامركزية وهو ما تجسد بصدور

مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة في 6/5/2018³

ومما سبق يتأكد أن المَشْرَع التُونِسِي أصبح يعتمد على نظام اللامركزية الترابية وأن هذا

التنظيم يفرض وجود أشخاص عمومية ترابية مختصة في إدارة شؤونها بكل استقلالية طبقا لمبدأ

التدبير الحر والتفريغ.⁴ والتضامن والتعديل والتسيير الإيجابي⁵ والتشاركية والحوكمة المفتوحة⁶ والتي

¹الفصل 21 من القَانُون التأسيسي عدد 6 لسنة 2011 المؤرخ في 6/12/2011 الرائد الرسمي للجمهورية التُونِسِي ة، لسنة 2011، ص 1977.

²الباب السابع من الدستور التُونِسِي (دستور 27 جانفي 2014)، المرجع السابق.

³صادقت الجلسة العامة لمجلس نواب الشعب في 26/04/2018 على القَانُون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المَحَلِّيَّة في صيغتها النهائية التي تحتوي على 400 فصل، وقد تم ذلك على إثر إيداد وزارة الشؤون المَحَلِّيَّة مشروع تم عرضه على مجلس الوزراء الذي صادق عليه في جلسته المنعقد في 28/04/2017 وقدمه إلى مدلس النواب، في ثوب مبادرة تشريعية تمت إحالتها على لجنة تنظيم الإدارة في 13 جوان 2017 التي عقدت بشأنه اجتماعات عديدة، وانتهت بعرضه على الجلسة العامة للتداول والنقاش بتاريخ 03/04/2018، التي تولت إثر المصادقة إلى إحالته إلى رئيس الجمهورية لغاية الختم والنشر في الرائد الرسمي للجمهورية التُونِسِي ة عدد 39 لسنة 2018، ص 1710،" نقلا عن رضا جنيح، قَانُون الجماعات المَحَلِّيَّة ط 2019، تونس ص 7

⁴رضا جنيح، قَانُون الجماعات المَحَلِّيَّة، المرجع السابق، ص 6، 7.

⁵الفصل 12 من الدستور التُونِسِي لسنة 2014، مرجع سابق.

المفتوحة¹ والتي يجب أن تقوم على سيادة الشعب بالرغم من إلغاء كل أشكال الرقابة السابقة والإبقاء على رقابة شرعية لاحقة.²

إن البَلَدِيَّة اليوم في التشريع التُونِسِي هي الجماعة الوحيدة التي لها حق فعلي، ولعل ذلك ما يفسر اعتماد مبدأ التفريع الذي يؤول إلى الاعتراف للمستوى الأقرب من المواطن بالأولوية في التطرق في المَصَالِح المَحَلِيَّة القاعدية، ويعرفها المَشْرَع ويحدد مهامها قولا بأنها "الجماعة المَحَلِيَّة التي تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلالية الإداريَّة والمالية، والتي تتولى تصريف شؤونها وفقا لمبدأ التدبير الحر، والتي تعمل على تنمية المنطقة اجتماعيا وثقافيا واقتصاديا وإسداء الخدمات لمواطنيها والإصغاء لمشاكل سكانها وتشريكهم في تصريف الشأن المحلي.³

الفرع الثاني - ضوابط الديمقراطية التشاركية:

لتفعيل الديمقراطية التشاركية على المَجَالِس البَلَدِيَّة لا بد من توافر ضوابط لعل أهمها:

أولا- المشاركة الشعبية في العملية الانتخابية:

يعتبر الانتخاب من أهم ديناميكيات الحَوَكَمَة ومظهر من مظاهر مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية المَحَلِيَّة عن طريق المَجَالِس المنتخبة وهذا تكريسا للتوجيه الديمقراطي

¹ الفصول 12-132-134-136-139-141 من الدستور 2014، مرجع نفسه.

² الفصول 137-138-142 من دستور 2014، المرجع السابق.

³ الفصل 200 من مجلة الجماعات المَحَلِيَّة

والذي انتهجه كل من المُشَرِّع الجَزَائِرِي والتُّونِسِي، أين حرصا على اعتبار المَجَلِس المنتخب فضاء لمشاركة المواطنين في إدارة الشؤون العمومية.

إن المُشَرِّع الجَزَائِرِي وكذا التُّونِسِي، وضمانا لتكريس الحوكمة خصص نظاما انتخابيا يحكم كيفية تشكيل المَجَالِس المَحَلِّيَّة المنتخبة وهو ما جاء متماشيا مع المبادئ الدستورية وللحديث عن المشاركة الشعبية في العملية الانتخابية ارتأينا أن نتطرق بإيجاز إلى كيفية تشكيل هاته المَجَالِس وطرق سيرها.

الفقرة الأولى-تنظيم العملية الانتخابية:

تعتبر الانتخابات محور الديمقراطية، وهذا حسب نص المادة 16 من الدستور الجَزَائِرِي¹، وهو ما أكده القَانُون 10-11، المتعلق بالبلديَّة²، ولذلك وجب الحافظ على نزاهتها وشفافيتها وهو ما يتوجب على كل من المشرعين الجَزَائِرِي والتُّونِسِي الأخذ به.

أ- سير الانتخابات:

تمر العملية الانتخابية بالعديد من المراحل والإجراءات السابقة على إجراء الاقتراع، وهي تسمى بالأعمال التمهيدية، وكذلك أعمال معاصرة ولاحقة للعملية الانتخابية، وصولا إلى فرز النتائج وإعلان فوز القائمة أو المترشح من خلال جملة من الإجراءات والقواعد المنصوص عليها في القَانُون 10-11 المتعلق بالبلديَّة والقَانُون العضوي 01-20 المتعلق بالانتخابات وكذا

¹يمثل المَجَلِس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

²المادة 49 من القَانُون 10-11، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

القانون 04-12 المتعلق بالأحزاب السياسية وهذا بالنسبة للتشريع الجزائري، أما بالنسبة للتشريع التونسي فقد نظم ذلك في قانون البلدية و القانون الأساسي لسنة 2017 المتعلق بالانتخابات.¹

وبالرجوع إلى نص المادة 3 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات المعدل والمتمم بالقانون العضوي 20-01 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 20-04 والتي حددت الشروط المتعلقة بالناخب وهو ما يتوافق ونص المادة 40 من الفصل 49 من القانون الأساسي الانتخابي التونسي، ومن خلال النصين يتضح جليا أن هناك جملة من الشروط الموضوعية اللازمة توافرها في الناخب والمتمثلة في:

- التمتع بالأهلية الانتخابية.
- الجنسية الأصلية بالنسبة للتشريع الجزائري والأصلية والمزدوجة بالنسبة للمشرع التونسي.
- توفر موطن انتخابي لطالب القيد في الدائر الانتخابية.

والملاحظ أن المشرع الجزائري أورد جملة من الشروط الموضوعية السلبية خلافا على نظيره

التونسي والمتمثلة في فقدان الأهلية الانتخابية من خلال:

- أن لا يكون سلك سلوكا معاديا ولم يرد اعتباره.

¹ القانون الأساسي لسنة 2017 المؤرخ في 14/02/2017 المتعلق بتنقيح القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014، المؤرخ في 26/05/2014، والمتعلق بالانتخابات والاستفتاء.

- أن لا يكون محكوم عليه في جنحة بعقوبة الحبس والحرمان من ممارسة حق الانتخاب، والترشح لمدة محددة تطبيقاً للمادتين 9 مكرر 01 والمادة 14 من قانون العقوبات

الجزائري.

- أن لا يكون قد أشهر إفلاسه ولم يرد اعتباره.

- أن لا يكون قد حجز عليه قضائياً أو حجر عليه.

لقد أوكل المَشْرَع الجزائري مهمة إعداد القوائم الانتخابية ومراقبتها إلى لجنة إدارية انتخابية بالنسبة للمواطنين المقيمين داخل أو خارج الوطن¹ وفي سنة 2019 قام المَشْرَع الجزائري بإنشاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، عهدت إليها مهمة الإشراف على العملية الانتخابية²، وعلى هذا الأساس تم تعديل القانون العضوي 16-10 وأصبحت هاته المهمة تعود "للجنة البلديّة" بدلاً من اللجنة الإداريّة للانتخابات، وتعمل تحت إشراف السلطة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات وللجان خارج الوطن، أصبحت تسمى لجنة مراجعة القوائم الانتخابية وهذا تكريساً لمبدأ الحوكمة التشاركية وحياد الإدارة ومبدأ الشفافية.

لقد انتهج المَشْرَع التُونِسِي منهج نظيره الجزائري حيث اقترحت المؤسسة الدولية لتنظيم الانتخابات إنشاء سلطة انتخابية مستقلة للإشراف على العملية الانتخابية كآلية لتحقيق نزاهة

¹المادة 15 و 16 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

²المادة 07 من القانون العضوي 19-07 المؤرخ في 14/09/2019 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

الانتخابات، وهو ما يعتبر خطوة جيدة في مجال تفعيل ديمقراطية محلية، ولقد وقع العمل به في انتخابات المَجَالِس الوطني التأسيسي بموجب المرسوم عدد 27 لسنة 2011.¹

إن المُشَرِّع التُونِسِي بالنسبة لهاته النقطة كان سباقا نحو الديمقراطية، فكانت الثورة التي جاءت في مطلع 2011 بمثابة ثورة سياسية ديمقراطية أحدثت بذلك كل معايير الديمقراطية التشاركية على عكس المُشَرِّع الجَزَائِرِي والذي جاءت خطوته نحو الديمقراطية التشاركية بطيئة، فلم تعرف هاته الأخيرة النور إلا في 2019.

ب- موانع الترشح لانتخابات المَجَالِس البَلَدِيَّة .

استبعد كل من المُشَرِّع الجَزَائِرِي ونظيره التُونِسِي فئة معينة من المجتمع من الترشح لانتخابات المجالس البلدية وهذا لضمان المحافظة على حياد الانتخابات ونزاهتها وكذا حياد الإدارة، وهذا طيلة ممارسة وظائفهم طيلة سنة من بعد التوقف عن العمل، كما وازنا كل من المُشَرِّعين بين مبدأ الشفافية ومبدأ المشاركة عندما استبعدا بعض الموظفين وذوي المراكز المؤثرة في العملية الانتخابية، إذ مكنهم من الترشح خارج دائرة اختصاصهم الوظيفي أو في ذات دائرة الاختصاص وهذا بعد مضي مدة سنة من التوقف.²

وفضلا عما سبق ذكره، فإن عدم الامتثال لإحدى القوائم لشروط التنافي أو التناوب بين الجنس والتي أوجب القَانُون الأساسي الانتخابي مراعاتها، يترتب عنه التصريح برفض ترشح كل

¹ المرسوم عدد 27 لسنة 2001 المؤرخ في 18/04/2011 المتعلق بإحداث الهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

² المادة 81 من القَانُون العضوي 16-10 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

- الفصل 49-63 من القَانُون الانتخابي التُونِسِي، المرجع السابق.

أعضاء القائمة المعنية¹، أو منع ترشح ثلاثة أشخاص فما أكثر، مرتبطين بعلاقة قرابة في نفس الدائرة الانتخابية²، وحالة التنافي كما هو منصوص عليها في التشريع التُونِسي لم يشر إليها المُشَرِّع الجَزَائِرِي في القَانُون المنظم للانتخابات ولا قَانُون البَلَدِيَّة 11-10³.

ج- احترام النسب المخصص لتمثيل المرأة.

ذهب المُشَرِّع الجَزَائِرِي إلى تحقيق مبدأ المساواة من خلال احترام النسب المخصصة لتمثيل المرأة في القوائم الانتخابية⁴، بحيث يجب أن يكون عدد النساء المترشحات مطابق للنسب التي حددتها المادة 02 من القَانُون العضوي 12-03 كما يلي:

بالنسبة للانتخابات المَجَالِس الشعبية البَلَدِيَّة نسبة 30% وهذا بالنسبة للمجالس الموجودة بمقرات الدوائر وبالبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 20.000 نسمة، وعلى هذا الأساس ترفض كل قائمة ترشيحات مخالفة لأحكام القَانُون العضوي 12-03 في مادته الثانية 02 والذي يحدد كفاءات توسيع حظوظ المرأة المنتخبة.

أما بالنسبة للمشرع التُونِسي فلم يقع تكريس مبدأ المساواة إلا في إطار قانون 14 ماي 1957 المتعلق بالبلديات، أين شاركت فيها 240 ألف امرأة، ولقد حسم الفصل 20 من الدستور

¹ الفصل 9/49-10 من القَانُون الأساسي الانتخابي، المرجع السابق.

² الفصل 5-49 من القَانُون الأساسي الانتخابي، المرجع السابق.

³ آثار المُشَرِّع الجَزَائِرِي لحالة التنافي في المادة 44 من القَانُون 12-07 المتعلق بالولاية " يقضى بقوة القَانُون كل منتخب بالمَجَالِس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد في حالة تناف منصوص عليها قاننا"، إلا أن المُشَرِّع لم يبين هاته الحالات.

⁴ المادة من القَانُون العضوي 12-03 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المحدد لكفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المَجَالِس المنتخبة.

الملغى شروط الناخب وقام على مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة، فكلاهما لهما صفة المواطن ولهم بذلك الحق في الانتخابات والترشح¹.

لقد ورد في الفصلان 9-49 و 10 من القَانُون الانتخابي التُونِسِي "وفضلا عن هذا فإن عدم امتثال إحدى القوائم لشروط التناسف والتناوب بين الجنسين التي أوجب القَانُون الانتخابي مراعاتها يترتب عنه التصريح برفض الترشح لكل أعضاء القائمة المعنية"، فعبارة تناسف بين الجنسين توحي بأن العنصر النسوي في الترشح له حظوظ النصف بين الجنسين منصفة، وهو ما يعتبر توسعة لحظوظ المرأة في حين أن المُشَرِّع الجَزَائِرِي أعطاهما نسبة 30% من التمثيل.

الفقرة الثانية-ضوابط التشاركية على الاعمال الانتخابية التمهيدية:

يضاف إلى العمليات التحضيرية الممهدة للعملية الانتخابية إجراء يعتبر مرتبطا بها ارتباطا وثيقا، و يتتمثل هذا الأخير في مرحلة تقسيم الدائرة الانتخابية التي من خلالها لتصبح مهمة الناخب سهلة في اختيار ممثله، فهي إذن حلقة الوصل بين المرشح والناخب وفضاء للمنافسة يتحدد من خلالها العضو أو الأعضاء الممثلين للدائرة في المَجَالِس البَلَدِيَّة المنتخبة، وهي الإطار الذي من خلاله يتعرف الناخب على البرنامج الانتخابي لكل مترشح وهذا متى كانت طريقة تقسيم

¹رضا جنيج، قَانُون الجماعات المَحَلِّيَّة، المرجع السابق، ص 20 وما بعدها.

الدائرة الانتخابية على وجه كامل من مبادئ العدالة والنزاهة والتي تركز الحوكمة الجيدة، ولعل أهم إجراء هو الحملة الانتخابية.¹

أ- تحديد الدوائر الانتخابية

وهي عملية تقسم إقليم الدَّوْلَة إلى وحدات جغرافية تكون كل وحدة منها قائمة بذاتها يمارس في إطارها جميع الأفراد داخلية حقهم السياسي وذلك من ترشح أو انتخاب ممثليهم في المَجَالِس المنتخبة وتشكل هاته المرحلة أهمية كبيرة، وبالتالي لا بد من احاطتها بقدر من الضمانات القضائية والقانونية الكافية والتي تكفل مصداقيتها وشفافيتها، ويتطلب تقسيم الدائرة الانتخابية مراعاة مبدأ العدل والإنصاف، ويعبر عن مبدأ المساواة وتحديد عدد الناخبين الذين يمثلهم نائب في كل دائرة انتخابية.

ب- الحملة الانتخابية

مرحلة الدعاية الانتخابية، وهي مرحلة تسبق مرحلة الاقتراع، ويخلو بموجبها القَّانُون للمترشحين الفرصة لعرض مزاياهم، وبرامجهم السياسية على الناخبين وذلك قصد إقناعهم بها، وبعد الانتهاء من فترة الترشيحات، وفي المرحلة التي تكون فيها الجهات المختصة² منكبة في تحضير أوراق التصويت وإعداد المكاتب، تقوم أيضا بتتبع مسار الحملة الانتخابية التي يقوم بها المرشحون للانتخابات المَحَلِّيَّة وذلك وفقا للضوابط المقررة قَانُونًا.

¹ زهير بن علي، دور النظام الانتخابي في إصلاح النظم السياسية - دراسة مقارنة - أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، الجزائر، 2014، 2015، ص 221.

² السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في الجزائر، والهيئة المستقلة للانتخابات في تونس.

عموما يمكن القول أن مقتضيات ومتطلبات الحملة الانتخابية تطبق على جميع أشكال

الانتخابات وهذا في كلا التشريعين، الجَزَائري والتُونِسي.

الفقرة الثالثة-تنظيم العملية الانتخابية من الاقتراع إلى إعلان النتائج:

أ- عملية الاقتراع:

يقصد بالعمليات الانتخابية التنفيذية مختلف العمليات التحضيرية للاقتراع وكيفية التصويت وكذا فرز وإعلان النتائج، وهذه العمليات تحكمها جملة من الضوابط الشكالية والموضوعية والتي يترتب على عدم احترامها بطلان العملية الانتخابية، كما يمارس القاضي في هذا الإطار رقابة على مختلف مراحل هذه العملية، بحيث يمكنه إبطال الانتخابات وهذا عند كل مرحلة لم تحترم الإجراءات القَانُونِيَّة.

هنا يتمتع القاضي بصلاحيات واسعة للتأكد من سرّية العملية بصورة قَانُونِيَّة وبمناى عن أي مناورة تدليسية، وذلك من خلال الوقوف على مدى احترام الإجراءات والكيفيات التي قررها القَانُون، وإذا حدث ووقعت تجاوزات وخروقات أثناء العملية الانتخابية، مكن المُشَرِّع الأطراف المعنية من اللجوء للقضاء حتى يفصل في المنازعة الانتخابية، ومن الواضح أن المُشَرِّع الجَزَائري والتُونِسي قد أولى اهتماما واسعا لهذه العملية، فقد أوكل كل منهما مهمة مراقبة والوقوف على العمليات الانتخابية التنفيذية لهيئة مستقلة وهي هيئة حيادية مهمتها مراقبة الانتخابات والتأكد من وصول صوت المواطنين ومشاركتهم الفعلية في العملية الانتخابية وذلك من عملية التسجيل في

القوائم الانتخابية مروراً بالعمليات التحضيرية والتصويت والفرز والفصل في النزاعات الانتخابية إلى غاية إعلان النتائج الأولية.¹

ب- عملية فرز الأصوات:

لقد سلك كل من المَشْرَع الجَزَائري والمَشْرَع التُونِسِي في مسألة فرز الأصوات نفس المسلك وهذا في الكثير من المحطات، إلا في بعض المسائل وهذا راجع إلى التوزيع الترابي الذي اعتمده المَشْرَع التُونِسِي، ولعل أهم محطة في مسألة فرز الأصوات التي اعتمدها كل من المَشْرَعين هي المرحلة التي تنطلق مباشرة عقب الانتهاء من عملية الاقتراع دون توقف إلى غاية إعلان النتائج والسهر على سريانها وهذا بحضور السلطات القضائية والهيئات المختصة المستقلة للعملية الانتخابية في كلا البلدين.

تعتبر مرحلة الفرز والإحصاء من أهم المراحل الحاسمة في تحديد نتيجة الاقتراع، وهو ما دفع بالمَشْرَع الجَزَائري والتُونِسِي على حد سواء بالاهتمام بهذه المرحلة وإحاطتها بكل الاهتمام على اعتبار أنها ضمانات لمبدأ المشاركة وكذا حمايتها من جميع أشكال التلاعب دون العبث بصناديق الاقتراع.²

¹سعايدية حورية، حكومة المَجَالِس الشعبية، المرجع السابق، ص 184 وما بعدها.

²سعايدية حورية، المرجع السابق، ص 229 وما بعدها.

لقد خصص المُشَرِّع الجَزَائِرِي وكذا نظيره التُّونِسِي جملة من النصوص القَانُونِيَّة والمتعلقة

بعملية فرز وإحصاء الأصوات¹ وأهم ما جاء فيها مشاركة:

• سريان عملية الفرز بعد الانتهاء مباشرة من عملية الاقتراع على أن تكون وجوبا في

مكاتب الاقتراع، وتكون متواصلة دون انقطاع إلى غاية الانتهاء من فرز جميع

الأصوات.

• تجري عملية الفرز بطريقة دائرية يسمح من خلالها بسط الرقابة من طرف القائمين

عليها.

• التصحيح على مسألة الأوراق الملغاة وصلاحيات رؤساء مكاتب التصويت ومسؤولياتهم

في جمع أوراق التصويت في أكياس مشمعة ومتينة، وهذا كله حرصا من المُشَرِّعِين

الجَزَائِرِي والتُّونِسِي على نزاهة العملية الانتخابية والتي تعتبر عمود الديمقراطية

التشاركية.

ج- توزيع المقاعد وتشكيل المَجَالِس:

إن مسألة تشكيل المَجَالِس عن طريق توزيع المقاعد هي من أهم المحطات والتي لا تطرح

إشكالا على اعتبار أنه يتم ضبطها مسبقا وفق عمليات حسابية وهذا ابتعادا على الخلافات

والنزاعات، ففي التشريع الجَزَائِرِي توزع المقاعد باعتماد نظام الاقتراع النسبي على القائمة، مع

¹المواد 42-52-486 من القَانُون العَضْوِي 20-10 المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق،

- الفصل 117 من القَانُون الانتخابي التُّونِسِي، المرجع السابق.

تطبيق قاعدة الباقي للأقوى، وقد أخضعها المَشْرَع الجَزَائري لقاعدة عامة، ويتم تحدي المعامل الانتخابي في كل دائرة انتخابية والذي يتم حسب الطريقة والكيفية الآتية:

$$\text{المعامل الانتخابي} = \frac{\text{عدد الأصوات المعبر عنها في كل دائرة انتخابية}}{\text{عدد المقاعد المطلوب شغلها ضمن نفس الدائرة}}$$

أما بالنسبة للمشرع التُونِسي فقد اعتمد نظام التمثيل النسبي متجاهلاً بذلك آثاره السلبية على استقرار العمل المحلي، وهو ما أكدته أول انتخابات بلدية جرت سنة 2018 وكذا انتخابات 2023¹، فطبقاً لنظام التمثيل النسبي يتم توزيع المقاعد في مرحلة أولى على أساس الحاصل الانتخابي بقسمة:

$$= \frac{\text{عدد الأصوات المصرح بها}}{\text{عدد المقاعد الراجعة لكل دائرة}}$$

في مرحلة ثانية المقاعد المتبقية على أساس أكبر البقايا ولا تحسب الأصوات الراجعة للقوائم التي تحصلت على أقل من 3% من الأصوات، ويضبط عدد المقاعد بناء على عدد سكان البلديَّة² وهو نفسه ما اعتمده المَشْرَع الجَزَائري حيث يعتمد على عدد سكان البلديَّة في مسألة توزيع المقاعد.

¹رضا جنيح، قَانُون الجماعات المَحَلِيَّة، المرجع السابق، ص 28

²الفصل 117 من القَانُون الانتخابي التُونِسي، المرجع السابق

د- المنازعات الانتخابية المتعلقة بالمَجَالِس المَحَلِّيَّة:

إن مسألة الطعون الانتخابية هي من أهم الضمانات التي أقرها كل من المُشَرِّع الجَزَائِرِي والتُّونِسِي، وهذا لجعل العملية الانتخابية تمر وفق القَانُون، فهي إذن تضمن سلامة النتائج التي تفرزها صناديق الاقتراع، وعليه يمكن أن تمتد يد القاضي الانتخابي إلى حد الإلغاء، سواء الكلي أو الجزئي، إذا ما تبين أن هناك خرق في قواعد وإجراءات عملية التصويت، بالإضافة على أن مبدأ ديمقراطية العملية الانتخابية لا يتوقف عند هذا الحد فقط، بل قد يمتد إلى الاعتراض عن قرار تشكيلة مكاتب التصويت التي تشرف على هذه العملية والطعن فيها أمام الجهات القضائية.

إن المُشَرِّع الجَزَائِرِي ونظيره التُّونِسِي يعتبران المنازعات الانتخابية صيغة إدارية بحكم أنها تؤول إلى الحسم في الخلافات التي قد تحصل بمناسبة انتخاب المَجَالِس البَلَدِيَّة وكذا رؤسائها ومعاونيه، ولهذا السبب يعود الاختصاص في النظر للقاضي الإداري، وقد ميز كل من المُشَرِّعين بين مرحلتين¹ على خلاف مضمونهما:

1- مرحلة الطعن في قرار تشكيل مكاتب التصويت:

تميز المُشَرِّع الجَزَائِرِي عن المُشَرِّع التُّونِسِي من خلال تمكين المُشَرِّع الجَزَائِرِي الأطراف المعنية بالعملية الانتخابية من آليتين تضمن مبدأ الشفافية في العملية الانتخابية، فالأولى تتمثل

¹سعيدية حورية، المرجع السابق، ص 230

- رضوان جنيح، قَانُون الجماعات المَحَلِّيَّة، المرجع نفسه، ص 30 وما بعدها

في حق الاعتراض على قائمة مكاتب التصويت، بينما الثانية تتمثل في منح الحق في اللجوء إلى القضاء الإداري بموجب الطعن في قرار رفض الاعتراض.

بالمقابل مع هذا الوضع، فقد اكتفى المَشْرَع التُونِسِي بالطعن القضائي وأعطى للنزاعات المَحَلِّيَّة صبغة إدارية بحكم أنها تؤول إلى الحسم في الخلافات التي قد تحصل أثناء انتخاب المَجَالِس المَحَلِّيَّة.¹ ويعود فيها النظر إلى القاضي الإداري، وينعقد الاختصاص في نزاعات الترشح لفائدة الدوائر الجهوية بالمحكمة الإداريَّة²، وذلك عملا بأحكام الفصل 144 مكرر من القَانُون الانتخابي عدد 07 لسنة 2017.³

وبالرجوع للمشرع الجَزَائِرِي وبالضبط في القَانُون العضوي 19-07⁴ المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في مادته 12، نجد أن السلطة المستقلة تتلقى أي احتجاج أو تبليغ أو عريضة تتعلق بالعملية الانتخابية واردة من الأحزاب السياسية المشاركة، أو مترشح، كما تنظر فيها طبقا لأحكام التشريع الساري المفعول وذلك أمام المندوبية الولائية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في أجل 05 أيام وتعتبر هذه كضمانة توسيع المشاركة الرقابية.

¹رضا جنيح، المرجع نفسه ص ص 29-30

²الفصل 15 من قَانُون المحاكم الإداريَّة للجمهورية التُونِسِيَّة

³الفصل 144 من القَانُون الانتخابي عدد 7 لسنة 2017

⁴المادة 112 من القَانُون العضوي 19-07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، المرجع السابق.

2- مرحلة الطعن في قرارات عملية التصويت وإعلان النتائج:

إن هذه الآلية لم يكفلها المُشَرِّع التُّونِسِي إلا ما كان منه قضائياً، أما في النظام الجَزَائِرِي فإن هذه الآلية مكفولة بموجب المادتين 157 و 170 من القَانُون العضوي 20-01 المعدل والمتمم¹ والتي يشير إلى أن لكل ناخب الحق في الاعتراض على صحة عمليات التصويت والتي يفهم منها العموم والتوسيع في مسألة الرقابة أمام اللجان الانتخابية على غرار اللجنة الولائية.

لقد تفوق المُشَرِّع الجَزَائِرِي على نظيره التُّونِسِي في مسألة الرقابة في تشكيل مكاتب التصويت وكذا عملية التصويت وإعلان النتائج أين وسع المُشَرِّع في هاته المسألة، بينما جعل المُشَرِّع التُّونِسِي مسألة الرقابة قضائية بحتة دون إعطاء الحق للمشاركة في الرقابة ولا للمنتخبين.

الفرع الثالث - صور دعم تطبيقات مبدأ المشاركة:

سعى كل من المُشَرِّع الجَزَائِرِي والتُّونِسِي في دعم وتطوير وكذا تفعيل مبدأ الديمقراطية التشاركية، ولعل أهم استحداثات المُشَرِّع الجَزَائِرِي هي مشروع "كابدال"، بينما ذهب المُشَرِّع التُّونِسِي إلى خلق مجلس الطفل على مستوى المَجَالِس القاعدية "البلدِيَّة"، وهذا في إطار توسيع حلقة المشمولين بالمشاركة في صنع القرار المحلي.²

¹ المادتين 157-170 من القَانُون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² محمد حميد، أسس تقبل الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المَحَلِّيَّة، مجلة العلوم القَانُون ية والاجتماعية، جامعة الجلفة، 2022/06/01، مقال منشور

أولا-مشروع كابدال في الجزائر:

يهدف هذا البرنامج إلى تَهْيئة الظروف المواتية لإرساء قواعد وأطر محلية تجسد الديمقراطية التشاركية من خلال تعزيز وتقوية قدرات الفاعلين المحليين من مختلف قطاعات النشاط ومختلف شرائح المجتمع، وهذا لإرساء أسس الديمقراطية التشاركية المكيفة مع الثقافات المَحَلّية، والتي تتضمن التخطيط الاستراتيجي للتسيير التشاركي من خلال اعتماد تكنولوجيات الإعلام والاتصال، وإدارة الجودة وكذا مراقبة التسيير.

لقد أعلن المُشَرِّع عن تجربة عشرة بلديات نموذجية¹ في انتظار تعميمها على كامل بلديات الوطن، وهذا على خلفية اعداد ميثاق قَانُون الديمقراطية التشاركية، كما تم إمضاء برنامج ممول من طرف الاتحاد الأوروبي، بمساهمة مالية مقدرة ب: 08ملايين يورو أطلق عليه "مشروع كابدال" وهذا من أجل دمج المرأة والشباب وإشراكهم في الحَوْكَمَة الرشيدة على مختلف المستويات عن طريق التشاور ويتم تأسيسها عن طريق مداولة المَجَالِس الشعبي البلدي.²

¹ تيميمون، جانات، أولاد عبد القادر، ابن معرش، غزوات، تثزيرت، مسعد، جميلة، الخروب، بابا.

² أنظر برنامج دعم الفاعلين المحليين في التنمية، ديمقراطية تشاركية وتنمية محلية، وزارة الداخلية والجماعات المَحَلّية والتنمية العمرانية، الجزائر، 2016، ص 03

ثانيا-المَجْلِس البلدي للطفل في تونس:

في إطار التزام الجمهورية التُونِسِيَّة بالاتفاقية الدولية لحقوق الطفل وعملا بأحكام مجلة حماية الطفل، وبعد صدور القَانُون الاساسي عدد 29 لسنة 2018 المؤرخ في 9 ماي 2018، المتعلق بالجمَاعَات المَحَلِّيَّة، وترسيخا لمبدأ مشاركة الطفل في الحياة العامة والخاصة تم خلق مجلس على المستوى القاعدي المحلي يعد سابقة، وهذا لتطوير مبدأ المشاركة ولتوسيع حلقة المشمولين بالتنمية والاعتراف بحقوق واهتمامات وأهداف متميزة لهذه الشريحة المهمة وتكريسا لحقوقهم عموما وعلى المستوى المحلي خصوصا.

حيث جاء في أجندة التنمية المستدامة لسنة 2030 التي تتمحور بعض اهدافها حول تمكين الطفل من حياة أرقى من خلال تشريكه في الحياة السياسية وكذا إعادة إحياء المبادرة الأممية لسنة 1992، المتعلقة بالمدن الصديقة للطفل والتي تهدف إلى تمكين الأطفال اليافعين من الأخذ بزمام المبادرة واقتراح خطط وبرامج والمشاركة في القرارات المتعلقة بتلبية حاجاتهم الخصوصية ومستقبل حاجاتهم في مدن أكثر أمنا وخاصة لجميع أطفالها.¹

إن المَجْلِس البلدي للطفل يأخذ حكم تشكيله المَجْلِس البلدي² والذي يتم اختيارهم من بين تلاميذ المنطقة البلديَّة من الجنسين وذلك وفق مقاييس وصيغ تضبط بقرار من وزير الداخلية ووزير التربية وله لجان كما للمجلس البلدي، ويتداولون فيما يخص شؤون الطفل بالمنطقة، حيث

¹القَانُون الاساسي عدد 29 لسنة 2018 المؤرخ في 9 ماي 2018 المتعلق بالجماعات المَحَلِّيَّة، المرجع السابق.

²الفصول 48 إلى 55 من القَانُون الأساسي للبلديات المنقح بالقَانُون عدد 48 لسنة 2006 المؤرخ في 2006/7/17

يتداولون بدعوة من رئيس المَجْلِس الشعبي البلدي، وهو ما خلق للطفل التُونِسِي فضاء قَانُونِيَا مضبوط بموجب القَانُون، كما جعل له هَيْئَة تداولية تخص هذه الفئة دون غيرها.

ويعتبر مجلس الطفل بادرة حسنة لم يتطرق لها المَشْرَع الجَزَائِرِي بعد في انتظار ذلك، وبالمقارنة بين دعائم الديمقراطية التشاركية في كلا التشريعين يتضح لنا جليا أن جهود المَشْرَع الجَزَائِرِي اتجهت نحو تفعيل وتطوير مبدأ المشاركة بطرق حديثة مستخدما في ذلك وسائل الإعلام المستحدثة بينما ذهب المَشْرَع التُونِسِي إلى توسيع دائرة المشاركة في صنع القرار لتشمل الدائرة أصغر فئة في المجتمع وهي الطفولة.¹

المبحث الثاني - حدود الرقابة الإداريَّة على الهَيْئَة المنتخبة البَلَدِيَّة في التشريعين

الجَزَائِرِي والتُونِسِي:

منح كل من المَشْرَع الجَزَائِرِي والمَشْرَع التُونِسِي، ضمانات قَانُونِيَة رقابية تتمثل أساسا في ضمانات إدارية، والتي تكمن في التظلم الإداري وهو ما ذهب إليه المَشْرَع الجَزَائِرِي و ضمانات قضائية تتمثل في منح الحق للمتضرر في اللجوء الى الجهات القضائية الإداريَّة وهو ما ذهب إليه المَشْرَع الجَزَائِرِي والتُونِسِي على حد سواء، بينما انفرد المَشْرَع التُونِسِي بالحق في اللجوء إلى القضاء المالي وهذا خلافا على المَشْرَع الجَزَائِرِي وهو ما سنلاحظه من خلال المطلب الأول بعنوان: الضمانات الإداريَّة، والمطلب الثاني بعنوان الضمانات القضائية وهذا بشيء من التفصيل.

¹كلمة ملقاة بمناسبة افتتاح الندوة الوطنية حول مشاركة الطفل في الشأن المحلي، تونس 2018/11/27، محلية صادرة عن مرصد الاعلام والتوثيق والدراسات، حول حماية حقوق الطفل، صادرة عن وزارة المرأة والأسرة والطفولة، وكبار السن، ص ص

المطلب الأول: الضمانات الإدارية لرقابة الوالي على الهيئة المنتخبة للبلدية (الطعن

(الإداري)

إن التظلم الإداري هو أحد أهم الضمانات القانونية الإدارية لكفالة مشروعية القرارات وهذا باعتباره الآلية التي منحها المشرع الجزائري لذوي الحق من أجل الاعتراض على القرارات الإدارية، المشوبة بعيب والتي من شأنها المساس بأصل مصالحهم، وعليه يعتبر التظلم الإداري هو الوسيلة الإدارية والغير قضائية لتحريك الرقابة الإدارية من أجل حل المنازعات وديا.

إن التظلم الإداري هو الوسيلة القانونية الحيوية الفعالة في مسألة الرقابة الإدارية الذاتية وهذا على الأعمال الإدارية، من أجل تطبيق مبدأ الشرعية على أعمال الإدارة وبالنتيجة حماية حريات وحقوق الأفراد، فهو إذن الطريق الأقصر لحل النزاعات الإدارية بأقل جهد وتكليف.¹

الفرع الأول - التظلم الإداري:

انفرد المشرع الجزائري بإجراء التظلم الإداري وهذا خلافا على المشرع التونسي والذي لم يشر إلى هاته الآلية واكتفى بمسألة الاعتراض أمام القضاء الإداري والمالي، وهو ما سنلاحظه لاحقا، وتتعد صور التظلم إلى تظلم رئاسي وتظلم ولائي و إلى تظلم جوازي وآخر وجوبي.

¹ سامي الوافي، نظام البلدية في التشريع الجزائري (على ضوء قانون 10-11)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر،

أولاً- التظلم الرئاسي

يقصد به التظلم الذي يقدم ضد القرار إلى الرئيس الإداري للجهة التي أصدرت القرار من أجل التدخل لمراقبة القرارات والأعمال الإداريَّة وهذا انطلاقاً من سلطته الرئاسية، لضمان شرعية هاته الأعمال والقرارات ولضمان ملاءمتها، وهذا من خلال ما تملكه هذه السلطة من مظاهر الرقابة الرئاسية والتمثيلية من خلال سلطة الإلغاء والسحب والتعديل والحلول.¹

ثانياً-التظلم الولائي

ويقصد به التظلم الذي يتقدم به ذو المصلحة والصفة إلى الجهة التي أصدرت القرار المخالف للقانون وهذا من أجل إعادة النظر فيه بإلغائه أو تعديله أو سحبه وتكمن أهمية التظلم الولائي في أنه يتيح للجهة الإداريَّة مصدره القرار المتضرر منه إمكانية مراجعة قرارها بما يتماشى والنصوص القانونيَّة.²

ثالثاً-التظلم الجوازي:

يقصد بالتظلم الجوازي قيام المتظلم اختياريًا بعرض أوجه الطعن الموجهة منه إلى مضمون القرار الإداري الصادر بشأنه على جهة الإدارة مطالباً إيها انصافه وهذا من خلال إلغائه أو تعديله أو إزالة وجه عدم الملاءمة، وللمتضرر الحرية في اللجوء للقضاء دون القيام بإجراء التظلم،

¹ القاضي عثمان ياسين علي، إجراءات إقامة الدعوى الإداريَّة في دعوتي الإلغاء والتعويض، منشورات الحبي، ط1، لبنان، 2011، ص 201.

² عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإداريَّة في النظام القضائي الجزائري، ج2، نظرية الدعوى الإداريَّة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط4، الجزائر، 2005، ص 367.

ما يعني أن حرية المتظلم تكون واسعة في التظلم الجوازي، فله بذلك الحرية في القيام بإجراء التظلم، كما له الحق في رفع دعوى أمام القضاء اتجاه القرار محل التظلم دون تحريكه¹.

إن التظلم الجوازي هو الأصل ولا إلزام من حيث الأصل على القيام به والاستثناء هو أن يكون التظلم إلزاميا، إذ يفرض المُشَرِّع في حالات معينة ضرورة جدوى التظلم الإداري وذلك قبل تحريك ورفع الدعوى القضائية، وهنا يعد التظلم شرطا من شروط قبول الدعوى القضائية شكلا².

رابعا - التظلم الإلزامي:

إن مفهوم التظلم الإلزامي أو الوجوبي، يتبين من خلال إلزامية تقديمه في الحالات المحددة قانونا أمام الجهات الإدارية مصدره القرار وهذا بصورة مسبقة على رفع الدعوى وإلا قوبلت الدعوى القضائية بعدم القبول³. (الرفض).

لقد نص المُشَرِّع الجَزَائِرِي في القَانُون 10-11 المتعلق بالبلدية على أنه لرئيس المَجْلِس الشعبي البلدي أن يرفع تظلما أو دعوى قضائية أمام القضاء المختص⁴، وهو ما يفيد أن المُشَرِّع الجَزَائِرِي قد أخذ بفكرة التظلم الجوازي، وبالرجوع لنص المادة ذاتها 61 من القَانُون 10-11 نجد أن المُشَرِّع لم ينص على طبيعة التظلم هل هو رئاسيا، أو ولائيا أي أن التظلم يرفع أمام الوَالِي

¹ محمد إبراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي، جار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصرن 2008، ص 36.

² سامي الوافي، المرجع السابق، ص 211.

- عبد الغني بسيوني عبد الله، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية،

مصر، 1983، ص 241.

³ محمد إبراهيم خيرى الوكيل، المرجع السابق، ص 45.

⁴ المادة 61 من القَانُون 10-11، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

باعتباره الجهة الإداريَّة مصدرة القرار أو الوزير المكلف بالداخلية باعتباره السلطة الرئاسية للجهة المصدرة القرار، وبالرجوع إلى قَانُون الإجراءات المدنية والإداريَّة في مادته¹ 830 نجد المُشَرِّع اكتفى بالتظلم الولائي من خلال نصه صراحة (يجوز للشخص المعني بالقرار تقديم تظلم إلى الجهة الإداريَّة مصدرة القرار) وهو ما يفيد أن المُشَرِّع الجَزَائري قد تخلى عن التظلم الرئاسي وهذا تبسيطا منه وضمانا لحسن سيرورة المرفق العام.

وبالرغم من تبني المُشَرِّع الجَزَائري فكرة التظلم الجوازي إلا أنه اعتمد على فكرة التظلم الإلزامي في عدد من المنازعات الضريبية² والتي يترتب على مخالفته القضاء يرفض الدعوى شكلا، وهذا طبقا لنص المادتين 334 و 337 من قَانُون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.³

الفرع الثاني: شروط التظلم الإداري:

حتى تترتب عن التظلم الإداري آثارا قَانُونية يجب على المتظلم أن يحترم جملة من الشروط الشكلية وكذا الشروط الموضوعية، كتلك التي تتعلق بالجهة صاحبة الاختصاص في تقديم التظلم أمامها، وكذا القرار محل التظلم، والميعاد وحتى الشروط والخصائص تعتبر من قبيل القواعد العامة التي تسري على كافة التظلمات الإداريَّة.

¹ المادة 830 من القَانُون 08-09 المؤرخ في 25/02/2008، المتضمن قَانُون الإجراءات المدنية والإداريَّة.

² قرار مجلس الدولة رقم 5671 الصادر بتاريخ 17/12/2002، محلية مجلس الدولة، عدد خاص، الجزائر، 2003، ص 75 - قرار مجلس الدولة رقم 6325 الصادر بتاريخ: 25/02/2003، محلية مجلس الدولة، عدد 03، الجزائر، 2003، ص

³ المادتين 334-337 من قَانُون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة

- سامي الوافي، المرجع السابق، ص ص 212، 213

إن التظلم الإداري هو من صميم الأعمال الإداريّة والتي لا بد أن ينصب على عمل صادر عن جهة الإدارة حتى يعتبر طعنا إداريا، فلا يمكن أن يكون التظلم إداريا ومنتجا لآثاره القانوني إذا قدم ضد قرار إداري لم يصدر بعد، أو ضد عمل تحضيرية، صادر عن جهة الإدارة أو عمل من الأعمال الإداريّة التي لا تعتبر من صميم القرارات الإداريّة¹، وانطلاقا مما سبق يجب ان يكون التظلم الإداري بعد صدور القرار الإداري في شكله النهائي، وهذا حتى يتسنى للإدارة إعادة النظر في القرار الصادر فعلا، والذي اتضحت معالمه، وعموما وحتى يكون التظلم الإداري قانونيا منتجا لآثاره وجب أن يتضمن الشروط التالية:

أولا- شرط الميعاد

إن مهلة التظلم الإداري لا يمكن أن تسري بالنسبة إلى صاحب المصلحة إلا إذا علم بصدور القرار الإداري وذلك إما عن طريق التبليغ أو النشر أو العلم اليقيني وعلى صاحب الشأن التنفيذ في الآجال المحددة قانونا والمنصوص عليها بنص المادة 830 من قانون الإجراءات المدينة والإداريّة والتي حدده بـ 04 اشهر، يمكن للمتظلم خلالها تقديم طعن إداريا أمام الجهة الإداريّة مصدرة القرار، أو أمام السلطة الرئاسية لمصدر القرار، وفي حالة ما إذا سكنت الجهة الإداريّة المتظلم أمامها على الرد خلال أجل 02 شهرين، يعد هذا بمثابة رفض ضمنى للتظلم، ويبدأ احتساب آجال الشهرين 02 من تاريخ تبليغ الإدارة بالتظلم.

¹ سامي الوافي، المرجع السابق، ص 214

ثانيا- شرط الوضوح والجدية والجدوى:

يعني هذا الشرط أن يكون التظلم واضحا من خلال تحديد القرار المتظلم منه وحاسما في تحدي هدفه سواء من خلال إلقاء القرار أو تعديله أو سحبه ويجب أن يتضمن التظلم الإداري مطالب معينة يمكن أن تكون محل منازعة قضائية فيما إذا امتنعت الإدارة عن الاستجابة لهذه المطالب¹، كما يجب أن يحتوي التظلم على البيانات المتعلقة بالطاعن والقرار المطعون فيه من حيث صدوره²، وعموما فإن شرط المنصب على التظلم الإداري يهدف إلى وضوح مدلول التظلم على الوجه الذي تتمكن من خلاله الإدارة فهم ومعرفة شخصية المتظلم وكذا القرار المتظلم منه والهدف الذي يصبوا إليه المتظلم.

إن الهدف من التظلم الإداري هو منح الإدارة فرصة إعادة النظر في القرار الإداري وفحص مدى مشروعيته وتصحيحه، وهذا تفاديا للمسلك القضائي، وحتى يكون التظلم جديا يجب أن يكون للإدارة سلطة سحبه أو إلغائه أو تعديله من الناحية القانونية³، وفي حالة ما إذا لا تستطيع الإدارة سحب القرار أو إلغائه أو تعديله فإن التظلم يصبح غير مجدي وغير جدي، وهنا فلصاحب الشأن اللجوء إلى القضاء الإداري مباشرة لرفع وشرح دعواه.

¹ سامي الوافي، المرجع السابق، ص 215 وما بعدها.

² عبد الرؤوف هاشم بسيوني، أحكام التظلم الإداري في القانونين المصري والكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 197، ص 65 وما بعدها.

³ مصطفى أو زيد فهمي، القضاء الإداري، ط5، منشأة المعارف، مصر، ف 1985، ص 608

ثالثا- شرط الاختصاص:

هنا يمكن القول أن التظلم الإداري يجب أن يقدم أمام الجهة الإداريَّة المختصة، وهي الجهة التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية لها، ومن هذا المنطلق فإنه لا يعتبر تظلمًا في نظر القَّانون التظلم الذي يقدمه صاحب الشأن إلى جهة غير الجهة مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها، لأن تقديم التظلم يجب أن يوجه إلى السلطة التي تملك حق الفصل فيه.¹

الفرع الثالث - آثار التظلم الإداري:

إن التظلم الإداري هو إجراء قانُوني إداري يهدف إلى دستورية النزاعات الإداريَّة ما بين المتظلم والجهة الإداريَّة مصدرة القرار، ويترتب على التظلم الإداري الوارد ضمن الشروط والآجال القانُونية جملة من الآثار تتعلق بالقرار المتظلم منه، وكذا بالمتظلم وبالجهة المتظلم أمامها، ويعتبر التظلم قبل رفع الدعوى القضائيَّة أمام القضاء المختص دليلاً قطعياً على تضرر المتظلم بالقرار المطعون فيه، ورفضه إياه، مطالباً من خلال تظلمه الجهة الإداريَّة مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها بإلغائه أو سحبه أو تعديله.

إن صدور القرار الإداري معيباً في أحد أركانه أو عدم ملاءمته للمتطلبات الواقعية لا يعني أن الإدارة قصدت ذلك، ولو فرضنا أن الإدارة قصدت ذلك فللمتضرر اللجوء إلى الجهة الرئاسية بالنظر لما لها من سلطة على أعمال مرؤوسيتها²، أما بالنسبة لأصل القرار فيترتب على تقديم

¹ محمد إبراهيم خيري الوكيل، التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، 2008، ص 124

² سامي الوافي، المرجع السابق، ص 220

التظلم واقتناع الإدارة به إما تعديله أو سحبه أو إلغائه، فتعديل القرار هو يفسر في محله ويقتصر هنا على أمور ثانوية مما يحول دون إنهائه أو إزالة أثره ومن ثم لا يمس بجوهره فيستخرج من القرار المتظلم بشأنه قرارا إداريا سليم وصحيح¹، أما بالنسبة لإلغاء القرار الإداري فهو العملية التي تقوم بموجبها الإدارة بإنهاء الآثار القانونيّة للقرار بالنسبة للمستقبل وذلك من تاريخ اتخاذ هذا الاجراء.

إن الأصل أن يتم الإلغاء بموجب قرارات صادرة من السلطة التي أصدرت القرار المتظلم منه أو السلطة الرئاسية لها، وهذا وفقا للقاعدة المعمول بها "قاعدة توازي الأشكال"²، أما سحب القرار الإداري هو بمثابة إعدامه بأثر رجعي وذلك من تاريخ صدوره وكأن القرار لم يخلق ولم يرتب أي آثار قانونية على عكس الإلغاء والذي يعتبر بأثر فوري.

إن سحب القرار الإداري يجب أن يراعي جملة من الشروط، فلا يجوز سحب القرارات المشروعة إلا في بعض الحالات الاستثنائية المحدودة³، فيرد السحب هنا على القرارات الغير مشروعة دون سواها، وهناك شروط إجرائية تتعلق بالمدة التي يتم فيها إصدار قرار السحب

- أحمد نجم، التظلم الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد 29، عدد 03، سوريا، 2003، ص

¹ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرار الإداري، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، مصر، 1991، ص 644.

² عوابدي عمار، نظرية القرار الإداري بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للنشر، الجزائر، 1999، ص 170

³ سليمان محمد بن الطماوي، المرجع السابق، ص 657

وبالنتيجة إعدام القرار الاصلي المتظلم منه، فالفقه والقضاء الإداري قيد الإدارة في سحبها للقرارات الإدارية تقييد زمني وهو ذات المدة المحددة لقبول دعوى الإلغاء.¹

لقد نص المُشَرِّع الجَزَائِرِي على آجال التظلم الإداري والمحددة بأربعة أشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي او من تاريخ نشره²، وفي حالة سكوت الإدارة المتظلم أمامها عن الرد خلال 02 شهرين، يعد ذلك بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم، كما يستفيد المتظلم من أجل شهرين لتقديم طعنه القضائي، والذي يسري من تاريخ سكوت الإدارة وفي حالة ما إذا ردت جهة الإدارة يستفيد المتظلم من ذات المدة والمقدرة بـ 02 شهرين وذلك من تاريخ تبليغ الرد لتقديم الطعن القضائي.

المطلب الثاني: الضمانات القضائية لرقابة الوَالِي على الهيئة المنتخبة البلدية (الطعن القضائي).

إن القضاء الإداري هو القضاء الذي يختص بالمنازعات الإدارية، والتي تكون الإدارة طرفاً فيها وهذا يعني أن القضاء الإداري هو قضاء الجماعات المحلية بامتياز³، فهو اليوم أهم ضمان لاحترام المشروعية وتكريس مبدأ الاستقلالية.

¹نقلا عن سامي الوافي، المرجع السابق، ص 221، " قرار المحكمة العليا رقم 72894 الصادر بتاريخ 10/02/1988 المحلية
المجلة القضائية عدد 4، الجزائر، 1991، ص 227

²المادة 829-830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق.

³عصام بن حسن، مدخل لدراسة السلطة العمومية على ضوء مجلة الجماعات المحلية والتطبيقات القضائية، المرجع السابق، ص 99.

بناء على أحكام قَانون البَلَدِيَّة الجَزَائِرِي وكذا مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة التُونِسِيَّة، فإن للوالي أن يتفحص مدى شرعية قرارات البَلَدِيَّة، مقارنة بالنصوص القَانُونِيَّة التي تعلوها درجة، وإذا تبين له مخالفتها للشرعية فإن للوالي الحق في بسط رقابته عليها من خلال الإلغاء أو المصادقة، وهذا كما ذكرنا سابقا بالنسبة للمشرع الجَزَائِرِي، بينما ذهب المَشْرَع التُونِسِي إلى مسألة الاعتراض أمام القضاء الإداري والمالي دون إمكانية الوالي من تعديل أو إلغاء القرارات البَلَدِيَّة، وهذا عملا بمبدأ التدبر الحر وتكريسا لاستقلالية الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة البَلَدِيَّة .

لقد سلك المَشْرَع التُونِسِي مسلكا مغايرا تماما عما ذهب إليه المَشْرَع الجَزَائِرِي، حيث ألغى المَشْرَع التُونِسِي جميع أشكال الرقابة السابقة و عوضها بالرقابة عن طريق القضاء، فأصبح الوالي لا يتدخل في مداورات وأعمال المَجَالِس البَلَدِيَّة، إلا عن طريق القضاء الإداري والقضاء المتخصص المالي.

وعليه سوف نخصص هذا المطلب لدراسة اعتراض الوالي أمام القضاء الإداري والقضاء المالي بالنسبة للمشرع التُونِسِي، أما المَشْرَع الجَزَائِرِي، فإنه لم يذهب إلى ما ذهب إليه المَشْرَع التُونِسِي، على اعتبار أن رقابة الوالي هي رقابة سابقة ولاحقة ويبقى للبلدية الحق في الطعن أمام القضاء الإداري في القرارات الصادرة عن الوالي عن طريق دعوى الإلغاء (فرع أول)، ثم دراسة اعتراض الوالي أمام القضاء الإداري (فرع ثاني)، واعتراضه أما القضاء المالي (فرع ثالث).

الفرع الأول- دعوى الإلغاء:

أولاً- تعريف دعوى الإلغاء:

تعتبر دعوى الإلغاء من أهم الدعاوى القضائية، وهي بذلك دعوى موضوعية هدفها حماية المركز القانوني للمدعى المتضرر من القرار محل الدعوى، فلقد عرف جانب من الفقه دعوى الإلغاء على أنها " الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينية التي يحركها ويرفعها ذو الصفة القانونية والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة، وتتحرك سلطة القاضي المختص فيها في مسألة البحث عن شرعية القرارات المطعون فيها بعدم الشرعية، والحكم بإلغاء هذا القرار إذا ما تم التأكد من عدم شرعيته، وذلك بحكم قضائي ذي شرعية عامة ومطلقة"¹

لقد تبنى المشرع الجزائري دعوى الإلغاء من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية² وذلك بقولها " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية في القرارات الصادرة عن الولاية و المصالح الغير ممرضة، البلدية... "

¹عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي، الجزائر، المرجع السابق، ص 314.

²المادة 801 من القانون (08-09)، المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية.

كما نص عليها المُشَرِّع في القَانُون 98-01¹، وكذا دستور 1996 في المادة 140 منه على أنه "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإِدَارِيَّة"² وبالرجوع إلى كل هاته النصوص القَانُونِيَّة وكذا قَانُون البَلَدِيَّة 11-10 في مادته 61، نجد أن المُشَرِّع الجَزَائِرِي أعطى صلاحية اللجوء للقضاء الإِدَارِي لرئيس المَجْلِس الشَّعْبِي البلدي لا الوالي³، حيث نصت المادة 61 على أنه "يمكن لرئيس المَجْلِس الشَّعْبِي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قَانُونًا أن يرفع إما تظلمًا إِدَارِيًّا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة"، ويفهم من هذا النص أن رقابة الوالي سابقة بينما يبقى الحق لرئيس المَجْلِس الشَّعْبِي البلدي إما في التظلم أو في اللجوء إلى القضاء الإِدَارِي، وبالنتيجة فلم تسجل أي دعوى قضائية رفعها الوالي ضد المَجْلِس الشَّعْبِي أو رئيسه.

عموما يمكن القول أن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية تباشرها الجهات القضائية الإِدَارِيَّة، وهذا لإعدام قرار وبهذا فإن سلطة القاضي الإِدَارِي في دعوى الإلغاء دقيقة ومحددة، فهي سلطة تؤدي إلى اعدام القرار الإِدَارِي بالرغم مما يتمتع به من صيغة تنفيذية، وهذا أيا كانت الجهة التي صدر منها القرار⁴، محلية كانت أو مركزية.

¹المادة 09 من القَانُون 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيم عمله.

²المادة 140 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996.

³المادة 61 من القَانُون 11-10، المرجع السابق.

⁴سامي الوالي، المرجع السابق، ص 225

ثانيا-شروط رفع دعوى الإلغاء :

إن موضوع دعوى الإلغاء يرتبط ارتباطا وثيقا بمبدأ المشروعية والذي يعتبر من العناصر الأساسية والجوهرية التي تقوم عليها دولة المؤسسات والقانون، ولا يمكن الحديث عن شروط قبول رفع دعوى الإلغاء، إذا كانت تتسم بعدم المرونة والتعقيد، لأنه سوف يشكل حاجزا أما المتقاضي في مواجهة ما تصدره الإدارة من قرارات تعسفية بشكل يجعل دعوى الإلغاء مفرغة من محتواها، وقد ارتأينا أن نقسم شروط دعوى الإلغاء إلى شروط عامة وأخرى خاصة:

الفقرة الأولى-شروط دعوى الإلغاء العامة:

إن دعوى الإلغاء شأنها شأن غيرها من الدعاوى بما فيها العادية والإدارية، وهذا من حيث ضرورة توافر جمة من الشروط العامة والتي تبطل إجراءات الدعوى، وقد حدد المشرع الجزائري الشروط العامة لقبول الدعوى بموجب المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بقوله " لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون "¹.
كذلك نص على شرط الأهلية وجعله شرطا لصحة الإجراءات وجعل من تخلفها مؤديا إلى بطلان تلك الإجراءات²، وإعمالا بنص المواد 13 و 65 من القانون 09-08، فإن هاته الشروط ذات أهمية بالغة يتوجب على أطراف الدعوى العلم بها ومعرفة أحكامها وهذا ضمانا لصحة إجراءات دعواهم وتجنبنا للاصطدام بعدم قبولها شكلا.

¹المادة 13 من القانون 09-08 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق.

²المادة 65 من القانون 09-08 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق.

الفقرة الثانية-شروط دعوى الإلغاء الخاصة:

نظرا لخصوصية دعوى الإلغاء وخطورة آثارها على استقرار العمل الإداري، فقد سعى المشرع الجزائري لإحاطتها بالعديد من الإجراءات الخاصة التي تميزها عن باقي الدعاوى، ولعل أهمها ما تعلق بالقرار محل الدعوى والمعيار والتظلم والشروط الخاصة لعريضة افتتاح الدعوى.

أ- الشروط المتعلقة بالقرار الإداري محل الدعوى:

إن القرار الإداري محل دعوى الإلغاء ينفرد بجملة من الخصائص تميزه عن الأعمال الإداريَّة الأخرى المشابهة له، وبما أن رقابة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء تنصب أساسا على القرار فكان لزاما علينا معرفة خصائص هذه الأخير والمتمثلة في:

- أن يكون القرار الإداري محل دعوى الإلغاء صادرا عن سلطة إدارية مختصة وعليه لا تقبل الدعاوى المنصبة على القرارات الصادرة عن السلطات التشريعية أو القضائية وذلك بمختلف صورها وأنواعها.
- إن القرار الإداري هو عمل قانُوني صادر بالإرادة المنفردة للإدارة، عكس العقد الإداري، وذلك فإن أثر العقد لا يظهر إلا إذا التقت إرادتي الإدارة والجهة المتعاقدة.¹
- أن يحدث القرار الإداري محل دعوى الإلغاء أثرا قانُونيا، والذي يتميز ببيان القرار الإداري، ويكون ذلك بإحداث أثرا قانُوني، كقرار التعيين، أو التعديل أو الإلغاء، وقد يكفي القرار بعدم إحداث أي تغيير في المراكز القانُونية وكمثال ذلك قرار رفض منح

¹ سامي الوافي، المرجع السابق، ص 230

ترخيص، وهنا يجب الإشارة أن القرار الإداري يكتسي طابع النفاذ، فلا يمكن بأي حال من الأحوال أن يكون القرار الإداري محلاً للتعقب أو التصديق من جهة إدارية أعلى¹.

ب- الشروط المتعلقة بميعاد رفع دعوى الإلغاء:

يعتبر الميعاد من قبيل امتياز الإدارة، وهذا على اعتبار أن المراكز القانونية المنشأة بموجب القرار الإداري أو التصرف الإداري لا بد أن تستقر، ومع ذلك فإن شرط الميعاد يعتبر من النظام العام والذي يثيره القاضي من تلقاء نفسه، ويبقى شرط الميعاد مرتبط بتبليغ القرار ونشره.

لقد نص قانُون الإجراءات المدنية والإدارية على ميعاد رفع الدعاوى الإدارية على غرار دعوى الإلغاء، وأصبح لزوماً على الطاعن أن يرفع دعواه في أجل 04 أشهر وهذا من تاريخ تبليغه بالقرار الفردي، أو من تاريخ نشر القرار التنظيمي أو الجماعي، وإذا اختار المخاطب بالقرار مسلك التظلم الإداري، فيكون له أجل 02 شهرين لرفع دعواه من تاريخ تبليغه بالرفض الصريح أو من بعد مرور 02 شهرين من سكوت الإدارة عن تظلمه².

ج- الشروط المتعلقة بالتظلم الإداري:

بموجب قانُون الإجراءات المدنية والإدارية (08-09) فإن شرط التظلم لم يعد شرطاً وجوبياً في جميع الدعاوى التي يختص بها القضاء الإداري الابتدائي، وهذا ما نصت عليه المادة 830

¹ سامي الوافي، المرجع نفسه، ص 231.

² قاضي أنيس فيصل، دولة القانُون ودور القاضي الإداري في تكريسها في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2010، ص 161 وما بعدها.

من ذات القَانُون بقولها " يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإداريَّة مصدرة القرار في الآجال المنصوص عليها"، ويفهم من نص المادة أن مسألة التظلم الإداري المسبق أصبح جوازي، لا إلزامي، ويمكن القول أن التظلم الإداري يجعل من ذوي الشأن يستفيدون من خصائصه وهذا قبل اللجوء للجهات القضائية.

د - الشروط الخاصة بعريضة افتتاح الدعوى:

إن الدعاوى القضائية الرامية إلى إلغاء قرار إداري، لا تكون صحيحة إلا إذا توافرت فيها جملة من الشروط، وهذا باعتبار الدعاوى من صميم الأعمال الإجرائية الشكلية والموضوعية. حتى تكون عريضة افتتاح الدعوى مقبولة يجب أن تتوفر على جملة من الشروط¹، والتي نص عليها المَشْرَع في المواد 815 إلى 824، والمادتين 904 و 905 من قَانُون الإجراءات المدنية والإداريَّة، ويتم إيداع عريضة افتتاح الدعوى لدى المحكمة الإداريَّة، بموجب عريضة افتتاح دعوى طبقا لما نصت عليه المادة 14 من قَانُون الإجراءات المدنية والإداريَّة، ويجب أن تتضمن البيانات اللازمة التالية:²

¹المواد من 815 إلى 824، قَانُون 08-09، المرجع السابق. فيما يخص الدعاوى أمام المحكمة الإداريَّة والمواد 904 إلى 905 عندما تكون الدعاوى أمام مجلس الدولة.

²المادة 14 من القَانُون 08-09، المرجع السابق

- الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى.
- اسم ولقب المدعي وموطنه.
- اسم ولقب المدعي عليه، فإن لم يكن له موطن معلوم فأخر موطن له، مع الإشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي، ومقره الاجتماعي وصفة ممثله الاتفاقي أو القانوني.
- عرض موجز للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى.
- الإشارة عند الاقتضاء إلى المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى.
- أن تكون العريضة موقعة من قبل المدعي أو من طرف محاميه.¹

الفرع الثاني - اعتراض الوالي أمام القضاء الإداري:

عملا بأحكام الدستور التونسي لسنة 2014، والذي تحولت بموجبه اللامركزية من مبدأ من مبادئ التنظيم الإداري إلى واجب دستوري²، وقع فيه التعمق جيدا³، أين أصبحت الجماعات المحليّة (البلديّة)، تتمتع بصلاحيات هامة، تقتضي عملا بمبدأ التدبير الحر، أن تتولى كافة شؤونها بكل حرية ودون أي خضوع للتعليمات الصادرة عن السلطات المركزيّة، وهذا وفقا لما يمليه القانون في اتخاذ قراراتها⁴.

¹المادة 815-827 من قانون 08-09، المرجع نفسه.

²الفصل 14 من دستور الجمهورية التونسيّة لسنة 2014، والتي تنص على أنه "تلتزم الدولة بدعم اللامركزية واعتمادها بكامل التراب الوطني في إطار وحدة الدولة"

³لقد خصص المشرع التونسي للسلطة المحليّة 12 فصلا من دستور 2014 من الفصل 131 إلى 142.

⁴Raoudha ben bechir, la libre administration des collectivités locales dans la constitution

Tunisienne de 2014, Ej N°22/2015 P265.

بناء على ما ذكر يكون للقضاء دور مهم في سير الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة، وهو ما نص عليه الفصل 142 من الدستور التُونِسِي وكذا الفصل 24 من مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة¹، وبالتالي فإن القضاء هو الحسيب والرقيب على جميع القرارات التي تصدرها الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة، فهو إذن ينظر في اعتراضات الوَالِي التي ترفع ضد قرارات الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة، فهو إذن ينظر في اعتراضات الوَالِي التي ترفع ضد قرارات الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة والمشوية بعيب عدم المشروعية، وليس للوَالِي هنا سوى اللجوء للقضاء الإداري من أجل الاعتراض على قرارات البَلَدِيَّة، من أجل إلغائها أو إيقاف تنفيذها، وعليه يمكن أن يكون اعتراض الوَالِي إما دعوى إلغائية أو دعوى تحفظية.

أولاً-اعتراض الوَالِي عن طريق دعوى الإلغاء:

لقد جاءت مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة بدعوى الاعتراض والذي ينتمي إلى دعاوى الإلغاء فهو إذن طريقة من طرق الطعن التي توجه ضد القرارات الإداريَّة للطعن في عدم شرعيتها وهذا وفقاً لإجراءات متميزة².

¹ نص الفصل 142 من دستور 2014 " يبيت القضاء الإداري افي جميع النزاعات المتعلقة بتنازع الاختصاص التي تنشأ فيما بينه الجماعات المَحَلِّيَّة وبين السلطة المركزية والجماعات المَحَلِّيَّة"، ونص الفصل 24 من مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة " تنظر المحكمة الإداريَّة الاستثنائية بتونس في تنازع الاختصاص بين الجماعات المَحَلِّيَّة والسلطة المركزية وتبت المحكمة الإداريَّة المختصة ترايبا في تنازع الاختصاص بين الجماعات المَحَلِّيَّة فيما بينها...."

² زينة العيشوية، اعراض الوَالِي على قرارات الجماعات المَحَلِّيَّة، مذكرة ماجستير، جامعة صفاقس، تونس، 2021/2020، ص 15.

الفقرة الأولى-مجالات اعتراض الوَالِي:

يشمل اعتراض الوَالِي القرارات الترتيبية والفردية والمداولات:

أ- الاعتراض على القرارات الترتيبية

في إطار دعم اللامركزية أسند الدستور التونسي لسنة 2014 السلطة الترتيبية للجماعات المحلية¹، وهذا ارتكازا على مبدأ التدبير الحر في تسيير شؤونها الداخلية، والذي يعطي أحقية في إدارة الشأن الداخلي عن طريق اتخاذ جملة من القرارات الترتيبية حيث يمكن لها تنظيم استفتاء محلي.²

إن مشمولات السلطة الترتيبية للبلدية سلطة اتخاذ القرارات ذات الصبغة العامة والتي تتعلق بالمعالم والمبالغ المختلفة والرسوم والحقوق، وهنا يمكن الإشارة إلى أن هاته السلطة ليست مطلقة وإنما تخضع للمراقبة من قبل الوَالِي، وله بذلك الاعتراض على تلك القرارات في أجل أقصاه 01 شهر من تاريخ الإعلام.³

¹ تعرف السلطة الترتيبية على أنها لها الحق المخول لجهة إدارية معينة في إصدار قرار تتميز بقدر من العمومية والتجريد، والتي لها في الغالب صبغة تنظيمية، وتسييرية وتسمى على مستوى القائون والفقهاء قرارات ترتيبية، هذه الأخيرة تختلف عن القرارات الفردية التي لها صبغة شخصية باعتبار أنها تخاطب شخصا معينا بذاته وبهويته"، نقلا عن زينة العيشوية، المرجع نفسه.

² يعتبر من أهم أدوات الديمقراطية المباشرة، ويؤدي إلى إدخال جرعة إضافية من الديمقراطية المحلية تحول لجمهور الناخبين المشاركة في تحديد الخيارات الكبرى واتخاذ القرارات الحاسمة في بعض المسائل التي تكون محل جدل واختلاف في الرؤى"، نقلا عن رضا جنح، قائون الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 55.

- أنظر كذلك الفصل 31 من مجلة الجماعات المحلية.

³ الفصل 143 من مجلة الجماعات المحلية.

وحسب الفصل 278 من مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة فإنه يمكن للوَالِي وبمبادرة منه أو ممن له مصلحة الاعتراض على القرارات الترتيبية التي تتخذها البَلَدِيَّة، وهذا منذ دخولها حيز التنفيذ أي بعد مرور 05 أيام من تاريخ نشرها بالجريدة الرسمية للجماعات المَحَلِّيَّة¹.

ب- الاعتراض على القرارات الفردية:

إن القرار الفردي وهو ذلك القرار الذي يتعلق بشخص محدد ومسمى عادة في نص القرار ذاته²، وللجماعات المَحَلِّيَّة في إطار تسيير شؤونها، إصدار هذا النوع من القرارات على أن يكون هذا الأخير معللاً، وتصبح بذلك سارية المفعول منذ تبليغ المعنيين بها أو علمهم³، ولقد مكن المُشَرِّع التُونِسِي كل من له مصلحة التوجه بطلب إلى الوَالِي أو التوجه للمحكمة الإداريَّة المختصة من تلقاء نفسه، وذلك من أجل الطعن في القرار البلدي الفردي⁴، وعند تقديم طلب الاعتراض على القرارات الفردية فإنه يمكن للوَالِي أن يؤسس اعتراضه على أي مسلك من مسالك الطعن في الشرعية المنصوص عليها في قَانُون المحكمة الإداريَّة⁵.

¹ عصام بن حسن، مدخل لدراسة السلطة المَحَلِّيَّة، على ضوع الجماعات المَحَلِّيَّة، والتطبيقات القضائية، المرجع السابق، ص 14.

² توفيق بوعشبة، مبادئ القَانُون الإداري التُونِسِي، المرجع السابق، ص 283

³ الفصل 277 من مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة "تكون القرارات الفردية الصادرة عن السلطة البلدية وجوبا معللة، وتصبح سارية المفعول منذ تبليغها للمعنيين بالأمر أو علمهم لها مع الأخذ بعين الاعتبار الحق في الطعن أمام القضاء لمن له مصلحة"
- تعد قرارات فردية قرارات منح رخص البناء، قرارات الهدم.

⁴ الفصل 278 من مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة "للوَالِي بمبادرة منه أو بطلب ممن له مصلحة الاعتراض على القرارات التي تتخذها البلدية"، والملاحظ هنا، مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة سكتت عن تصنيف هاته القرارات.

⁵ الفصل 07 من قَانُون المحكمة الإداريَّة، عد الحالات التي يمكن فيها القيام بدعوى تجاوز السلطة هي ب:

- عيب الاختصاص - خرق الصيغ الشكلية الجوهرية - خرق قاعدة قَانُونِيَّة - الانحراف في بالسلطة أو الإجراءات.

ج- اعتراض الوَالِي على المداوالات:

بالرجوع إلى الفصل 279 من مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة، فإنها تكون لاغية المداوالات والقرارات البَلَدِيَّة التي شارك فيها أعضاء بلديون لهم مصلحة فيها أو كان يهمهم موضوعا شخصيا أو نيابة عن الغير وتجري المداوالات باللغة العربية ولا يعقد المَجَلِس البلدي اجتماعاته إلا بحضور أغلبية الأعضاء، كما يشترط لصحة المداوالات اكتمال النصاب القَانُونِي.

لقد جاءت مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة بإجراء جديد يكمن في إمكانية الاعتراض على المداوالات التي شارك فيها أعضاء بلديون لهم مصلحة فيها كما ذكرنا سابقا، وللوَالِي هنا التوجه للمحكمة الإِدَارِيَّة من أجل الاعتراض وهذا سواء بمبادرة منه أو ممن له مصلحة.¹

الفقرة الثانية-إجراءات الاعتراض:

خولت مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة الوَالِي الحق في الاعتراض على القرارات المَحَلِّيَّة وذلك وفقا لإجراءات منصوص عليها بذات المَجَلَّة، وهذا دون سواه، خلافا لدعوى تجاوز السلطة وإلا لا تحدد شخصا معينا أو طرفا بعينه، وإنما يشترط لرفع الدعوى شرط المصلحة²، وقد نصت مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة على وحدة الطرف الرافع للدعوى في العديد من النصوص³، كما فعلت

¹الفصل 279 ف2 من مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة، المرجع السابق، " يتم التصريح بالإلغاء بقرار من المحمة الإِدَارِيَّة الابتدائية المختصة بمبادرة من الوَالِي أو بطلب ممن له مصلحة طبقا للإجراءات المنصوص عليها في هذا القَانُون ."

²الفصل 106 من قَانُون المحكمة الإِدَارِيَّة والتي تنص "يقبل القيام بدعوى تجاوز السلطة من طرف كل من يثبت أن له مصلحة مادية كانت أو معنوية في إلغاء مقرر إداري ما".

³الفصل 32 ف 2 مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة، الفصل 143 ف 2 مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة، الفصل 278 ف 2 مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة، الفصل 279 مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة، الفصل 348 ف 1 مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة

المحكمة الإداريَّة هذه الإجراءات وذلك عند تعرضها لدعوى الاعتراض والتي يعتبرها دعوى إغائية شأنها شأن دعوى تجاوز السلطة، وتهدف إلى إلغاء القرارات الصادرة عن مختلف الإدارات المَحَلِّيَّة، ولكنها تختلف عن غيرها بآجال خاصة وأن رفع الدعوى منحصر في شخص الوَالِي.

إن دعوى الاعتراض غير موحدة وهذا راجع لاختلاف طبيعة القرارات التي سيرفع ضدها مطلب الاعتراض سواء قرار فردي أو قرار ترتيبى أو مداولة، أما فيما يخص الاعتراض على قرارا ترتيبى ذات صبغة مالية فقد ألزم المُشَرِّع¹ الجماعة المَحَلِّيَّة، إحالة القرارات الترتيبية ذات الصبغة العامة والمتعلقة بالرسوم والحقوق والمعالييم والمبالغ المختلفة إلى كل من الوَالِي وكذا أمين المالي الجهوي في أجل أقصاه 10 أيام، تحتسب من تاريخ المداولات وقبل نشرها بالجريدة الرسمية.

وبالرجوع إلى ذات الفصل نجد أن مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة منحت البَلَدِيَّة صاحبة القرار مهلة 10 أيام من تاريخ إجراء المداولة من أجل إحالة القرار إلى الوَالِي وإلا أصبحت قراراتها عرضة للإلغاء، عن طريق الاعتراض أمام القضاء الإداري، وذلك بحجة خرق الإجراءات الشكلية.

وبالنسبة للاعتراض على قرار استفتاء محلي، فإنه وطبقا لنص الفصل 32 من مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة، فإنه يتولى رئيس الجماعة المَحَلِّيَّة تبليغ قرارا إجراء الاستفتاء إلى الوَالِي المختص وكذا إلى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات²، ومن خلال ذات الفصل فإن رئيس الجماعة

¹الفصل 143 ف1 مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة، مرجع سابق.

²الفصل 32 من محلية الجماعات الملحية، مرجع سابق.

المَحَلِّيَّة لا يملك أي فترة زمنية للتبليغ وإنما ملزم بذلك بمجرد اتخاذ القرار وفي حالة عدم قيام رئيس الجماعة المَحَلِّيَّة بالتبليغ أصبح للوَالِي الحق في الاعتراض وفقا للشروط السالفة الذكر¹.

أما بالنسبة للقرارات الفردية فإنها تصبح سارية المفعول وذلك منذ تبليغها للمعني بالأمر أو بمجرد علمهم بها²، والملاحظ هنا أن الفصل 277 قد سكت عن طرق الأعلام وكذا آجاله، وإذا اختار المعني بالأمر التوجه إلى القضاء المختص كان لزوما عليه أن يسلك مسلك القَانُون العام وبالتالي احترام اجراءات دعوى تجاوز السلطة³ والتي حددت فيها الآجال ب: 02 شهرين من تاريخ الأعلام أو العلم⁴، ويمكن للمعني بالأمر أن يقوم بتقديم طلب للوَالِي من أجل الاعتراض على القرار الصادر ضده، وعلى الوَالِي تطبيق اجراءات دعوى الاعتراض طبقا لنص الفصل 278 ف1 من مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة⁵.

بمبادرة من الوَالِي أو من كل من له مصلحة يمكن للوَالِي الاعتراض على القرارات والمداولات البَلَدِيَّة وهذا حسب مفهوم الفصل 279 من مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة.

¹توفيق بوعشبة، الوجيز في القَانُون الإداري العام، المرجع السابق، ص 152.

²الفصل 277 من مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة.

³زينة العيشوية، المرجع السابق، ص 27

⁴الفصل 1637 من قَانُون المحكمة الإداريَّة " ترفع دعاوى تجاوز السلطة في أجل شهرين المواليين لنشر المقررات المطعون فيها أو الإعلام بها. "

⁵يبلغ الوَالِي رئيس البلدية بنسخة من عريضة الدعوى ضد القرار المطعون فيه ثلاثة أيام قبل إيداعها كتابية للمحكمة.

ثانيا-اعتراض الوالي عن طريق الدعوى التحفظية:

فَعَلَ المُشَرِّعُ التُّونِسِي الرقابة القضائية اللاحقة على كل أعمال المَجَالِس البَلَدِيَّة، وبهذا لم يعد الوالي يتمتع بسلطة إيقاف تنفيذ القرارات المَحَلِّيَّة وله بذلك سلطة الاعتراض أمام القضاء الإداري، مطالبا بإيقاف تنفيذها¹، وتوقيف التنفيذ هو إجراء مؤقت، مستعجل وتحفظي²، والذي يمكن المعترض من أن يطالب من القضاء الإداري القيام باتخاذ كل الإجراءات الضرورية وذلك لحماية الحريات الأساسية.

إن هذا الإجراء التحفظي يشترط حالة الضرورة المؤكدة والتي تفرض على القاضي اتخاذ كل الوسائل المتاحة في أجل مختصرة، وهنا ينظر القاضي في الاعتراض التحفظي في أجل 48 ساعة، وتوقيف تنفيذ القرارات والمقررات الإداريَّة، هو إجراء قضائي ذو طابع تحفظي يهدف إلى وقف التنفيذ الآلي للقرار الإداري وتعليقه³، وذلك في حد أقصاه الآجال الأصلية⁴، أو صدور الحكم فيها، ولقد كرست مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة، نوعين من التوقيف وهما:

¹ مروى الحاجي، رقابة القضاء الإداري على أعمال المَجَالِس المَحَلِّيَّة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، صفاقس، تونس 2000، ص 26.

² عياض بن عاشور، القضاء الإداري وفقه المرفقات الإداريَّة، مركز النشر الجامعي، ط3، 2006، ص 442.

³ لمين المطيع القلال، توقيف تنفيذ القرارات الإداريَّة، الأذون والمعائنات الاستعجالية على ضوء قرارات المحكمة الإداريَّة لسنة 2010، حولية فقه القضاء التُّونِسِي، منشورات مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، صفاقس، تونس، عدد02، 2014، ص220.

⁴ نقصد هنا آجال رفع دعوى الاعتراض الإلغائية.

أ- التوقيف الكلاسيكي:

منح المُشَرِّع التُّونِسِي للقاضي سلطة التوقيف الكلاسيكي مع اشتراط توافر عنصر التأكد فقط، ودون أن يقيد القاضي الإداري بأجال معينة لإصدار حكمه¹، ولقد عرفت المحكمة الإداريَّة حالة التأكد على أنها "الحالة التي يخشى فيها اضمحلال كل سبب للبت في مطلب توقيف التنفيذ"، وهو ما ذهبت إليه مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة.²

لقد منح المُشَرِّع للوَالِي الحق في طلب توقيف التنفيذ في أجل لا يتجاوز 1 شهر من تاريخ إعلامه بالقرارات، وهذا الأجل هو الأجل المتعلق بالدعوى الأصلية وهو ما نص عليه الفصل 143 من مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة، ولم ينص المُشَرِّع على إمكانية استئناف الأحكام الصادرة بتوقيف التنفيذ طبقاً لنص الفصل 278 من مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة.³

ب- التوقيف الخصوصي:

يقصد بالتوقيف الخصوصي توقيف المقررات والقرارات التي تمس بالحقوق والحريات والتي يأذن من خلالها رئيس المحكمة الإداريَّة المختص بإيقاف التنفيذ في أجل 05 أيام⁴، وهو ما نص عليه المُشَرِّع في مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة بقوله، " إذا كان القرار البلدي من شأنه النيل من حرية

¹ عصام بن حسن، مدخل لدراسة السلطة المَحَلِّيَّة على ضوء مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة، والتطبيقات القضائية، المرجع السابق، ص107.

- الفصل 81، 82، 40 من قانون المحكمة الإداريَّة، المرجع السابق.

²الفصلين 143، 278 من مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة، المرجع السابق

³للتفصيل أكثر نظر زينة العيشوية، المرجع السابق، ص 36 وما بعدها.

⁴عصام بن حسن، مدخل لدراسة السلطة المَحَلِّيَّة على ضوء مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة، والتطبيقات القضائية، المرجع السابق، ص 109.

عامة أو فردية، يأذن رئيس المحكمة الإداريَّة الابتدائيَّة بإيقاف التنفيذ في أجل 05 أيام، ذلك بطلب من الوالي أو ممن يهمهم الأمر¹

إن الشرط الوحيد لتوقيف التنفيذ الخصوصي هو أن يمس القرار البلدي بحرية عامة أو فردية، وهنا يؤكد الفقه التُونِسِي على ضرورة التمييز بين التوقيف الكلاسيكي والتوقيف الخصوصي، فالأول يشترط وجود حالة التأكد دون الإشارة إلى أجل معين أما الثاني فيأذن به رئيس المحكمة الإداريَّة الابتدائيَّة في أجل 05 أيام، ويجب أن يمس القرار الحقوق والحريات، الأمر الذي يصعب تطبيقه على أرض الواقع.²

الفرع الثالث: اعتراض الوالي أمام القضاء المالي

ساهم دستور الجمهورية التُونِسِيَّة لسنة 2014 في تطوير المنظومة القضائية وخاصة القضاء المالي³، والذي يعتبر السلطة الرقابية العليا، التي تختص بالنظر في الحسابات، وتصرف الدَّوْلَة والمنشآت العمومية وكذا المؤسسات وجميع الهيئات التي تساهم الدَّوْلَة والجماعات المحليَّة في رأس مالها.⁴

¹الفصل 278 ف4 من محلية الجماعات الملحية، المرجع السابق.

²عصام بن حسن المرجع السابق. ص 108.

³رضا جنیح، قائلون الجماعات الملحية، المرجع السابق، ص 147

⁴حنان الحطابي، رقابة القاضية المالي على ميزانية الجماعات المحليَّة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سوسة،

تونس، 2018-2019، ص06

لقد تطور القضاء المالي في تونس فتحول من هَيْئَة تتمثل في دائرة المحاسبات إلى محكمة المحاسبات¹، وهذا بموجب الفصل 177 من دستور 2014، ولقد صدر القَانُون الأساسي المنظم لها عدد 41 لسنة 2019، في 30 أفريل 2019، والمتعلق بمحكمة المحاسبات كما تم تدعيم دور القضاء المالي بموجب مجلة المَجَالِس المَحَلِّيَة، وكرست حق الوَالِي في الاعتراض أمام القضاء المالي على العقود وعلى الميزانية.

أولاً-اعتراض الوَالِي أمام القضاء المالي على ميزانيات البَلَدِيَّة

تعتبر ميزانية الجَمَاعَات المَحَلِّيَة وثيقة بمقتضاها يتم تقدير النفقات والموارد والترخيص فيها وهذا لمدة سنة، ولكنها تخضع لرقابة²، ولقد كانت ميزانية البَلَدِيَّة تخضع للمصادقة من طرف سلطة الإشراف (الوَالِي)، عن طريق ترخيص استخلاص مواردها وتأدية نفقاتها، كما يمكن لسلطة الإشراف (الوَالِي) أن ترفض نفقات أو تخفض في مقدارها³.

وتمتد يد سلطة الإشراف إلى غاية الحلول محل رئيس المَجْلِس البلدي عند وجود عجز في الميزانية ولم يقع تداركه في ميزانية السنة الموالية⁴، وبصدور دستور 2014 وبإلغاء كل صور

¹الفصل 177 من الدستور والذي ينص على "يتكون القضاء المالي من محكمة المحاسبات بمختلف هيئاتها، وتختص محكمة المحاسبات بمراقبة حسن التصرف في المال العام، وفقاً لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية، وتقضي في حسابات المحاسبين العموميين، وتقييم طرق التصرف، وتقر في الأخطاء المتعلقة به وتساعد السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على رقابة تنفيذ قوانين المالية وعلق الميزانية".

²Essaoui (A), Finances publique, édition Latrach, 2013, p473.

³محمد طيفي، الإدارة الجهوية والمحَلِّيَة، اللامركزية اللامحورية الترابية، تنظيم إداري، تونس، 2010، ص 108.

⁴صالح بوسطعة، المالية المحَلِّيَة، الجماعات المحَلِّيَة، ميزانية الجماعات المحَلِّيَة، مراقبة النفقات العمومية، الاقتراض، دار الاسهامات في ادبيات المؤسسة، 2009، ص 150.

الرقابة السابقة، أعطى المُشَرِّع التُّونِسِي اختصاص الرقابة على الميزانية المَحَلِّيَّة للقاضي المالي¹، وأعطى للوَالِي حق الاعتراض أمامه كما حدد الحالات التي تتطلب الطعن.

الفقرة الأولى - حالة عدم توازن الميزانية:

ويعني هنا أنه يجب أن تكون الميزانية على أساس التوازن والأخذ بعين الاعتبار كل التعهدات السابقة بما في ذلك خدمة الدين، هذا عند المصادقة على نفقات التنمية، والتصرف، وهو ما نص عليه الفصل 133 من مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة²، وفي حالة خرق هذا المبدأ أعطى المشرع الحق للوَالِي في الاعتراض، وهو ما نص عليه الفصل 197 من مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة " يمكن الطعن في القرارات الصادرة في مجال إعداد وتنفيذ وتوازن الميزانية لدى هَيْئَة محكمة المحاسبات المختصة ترابيا من طرف ممثل السلطة المَرْكَزِيَّة، أو المطالبين بالضرائب المَحَلِّيَّة بالجَمَاعَات المَحَلِّيَّة المعنية"³، ويتم اعتراض الوَالِي أمام القضاء المالي وفقا لإجراءات منصوص عليها في مضمون الفصل 94 من ذات القَانُون⁴.

• يعترض الوَالِي على عدم توازن الميزانية أمام محكمة المحاسبات المختصة في أجل 15 يوم من تاريخ الإعلام.

• تصدر المحكمة قرارها في أجل لا يتجاوز شهرا من تاريخ تعهدها.

¹ عصام بن حسن، مدخل لدراسة السلطة المركزية، المرجع السابق، ص 116.

² تلزم الجماعات المَحَلِّيَّة بإقرار ميزانية تعتمد التكافؤ الفعلي بين الموارد والنفقات.

³ الفصل 197 من مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة، المرجع السابق.

⁴ الفصل 94 من مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة، المرجع السابق.

- يستأنف الحكم في أجل 10 أيام أمام الهيئة القضائية المختصة استئنافيا.
- تصدر جهة الاستئناف قرارها في أجل 1 شهر ويكون نهائيا باتا.

الفقرة الثانية-حالة تحويل الاعتمادات:

نص الفصل 179 من مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة على أنه يمكن للوَالِي أن يعترض على تمويل الاعتمادات بناء على طلب أمين المال الجهوي وهذا في أجل 07 أيام من تاريخ الإعلام بقرار التحويل لدى هيئة محكمة المحاسبات المختصة إقليميا والتي تفصل في الاعتراض في أجل أقصاه 15 يوما¹، وهنا يمكن أن نلاحظ أو الوَالِي لا يمكن أن يعترض إلا بناء على طلب أمين المال الجهوي وفي الأجل المحددة قَانُونًا.

ثانيا- اعتراض الوَالِي أمام القضاء المالي على العقود المبرمة من طرف رئيس البلدية:

يعتبر أسلوب التعاقد من الأساليب التي يعتمد عليها رئيس البلدية في تسيير شؤون البلدية، ولقد منحت مجلة محكمة المحاسبات اختصاص البت في مجال العقود المشار إليها والتي تصنف إلى العقود المبرمة في إطار المساعدات الغير مباشرة كعقود التقويت في أملاك عقارية، وعقود تسويغ أملاك عقارية بأسعار تفاضلية².

¹ الفصل 179 من مجلة الجماعات المحلية.

² الفصل 107 من مجلة محكمة المحاسبات.

- خولة شوشان، تطور علاقة رئيس البلدية بالوَالِي، مذكرة ماجستير مهني، كلية الحقوق، جامعة سوسة، تونس، 2020-

2021، ص 83.

وقد نص الفصل 694 من مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة على أنه "تم إحالة الاتفاق المباشر على الوَالِي المختص ترابيا وعلى أمين المال الجهوي للإعلام وللوَالِي حق الاعتراض على الاتفاق المذكور لدى هَيْئَة محكمة المحاسبات المختصة ترابيا في أجل 15 يوما من تاريخ الإعلام، يوقف الاعتراض في تنفيذ العقد على أن تصدر الهَيْئَة قرارها في أجل لا يتجاوز شهرا من تاريخ تعهدها ويستأنف الحكم أمام الهَيْئَة القضائية المختصة استئنافيا في أجل 10 أيام من تاريخ صدوره، وتصدر محكمة المحاسبات قرارها النهائي في أجل شهر، ويكون قرارها باتا".

لقد خول المُشَرِّع أيضا للوَالِي الاعتراض على المساعدات الغير مباشرة والتي تقدمها البَلَدِيَّة في شكل عقود تفويت أو تسويغ أملاك عقارية بأسعار تفاضلية، والتي تبرم مع المؤسسات الاجتماعية والاقتصادية وهو ما نص عليه الفصل 108 من مجلة الجَمَاعَات المَحَلِّيَّة بقولها "تحال العقود المشار إليها في الفصل 107 من هذا القَانُون مصحوبة بالوثائق المتعلقة بها للوَالِي ولأمين المال الجهوي، لكل من أمين المال الجهوي والوَالِي الاعتراض على العقود لدى هَيْئَة محكمة المحاسبات المختصة ترابيا، ويوقف الاعتراض تنفيذ العقد.

يتم الاعتراض عليها متى تم ابرامها في غياب أو عدم توفر إبرام صفقات إلا عند توفر الاعتمادات بميزانياتها، ويمكن لأمين المال الجهوي أو الوَالِي الاعتراض على أية صفقة لدى هَيْئَة محكمة المحاسبات المختصة ترابيا لغياب أو لعدم توفر الاعتمادات الكافية، يتم الاعتراض والاستئناف وفقا لأحكام الفصل 94 من هذا القَانُون¹، يتمتع الاعتراض بأثر توقيفي، فبمجرد الاعتراض يوقف تنفيذ القرار.

¹الفصل 163 من مجلة الجماعات المَحَلِّيَّة، المرجع السابق.

ملخص الباب الثاني

إن نظام الرقابة الإدارية هي من صميم النظام اللامركزي، والذي يجب أن يخضع لنظام وصائي محفوف باعتبارات سياسية وتقنية، وذلك للحد من استقلالية الأجهزة المحلية المنتخبة، وعدم الانتقال إلى اللامركزية السياسية.

إن الوالي وبحكم الأزواج الوظيفي، يمثل الدولة من جهة ويعتبر رئيس الإدارة المحلية من جهة أخرى، وهذا في كلا التشريعين، خاصة التشريع الجزائري، والذي يعتبر الوالي رئيس الجمهورية على مستوى إقليم الولاية.

لقد تدارك المشرع التونسي مسألة هيمنة الوالي على الشؤون المحلية، وجاء بتقسيم جديد في دستور 2014، أين أبقى على البلديات وتراجع عن تسمية الولاية، واستبدالها بالجهة، والتي تمثل نقطة توازن بين المركزية والمحلية، وبذلك تم إلغاء صلاحيات الوالي وإقرار مبدأ الانتخاب لاختيار رئيس الجهة.

إنه وبالرغم من اعتماد كل من المشرعين على حد سواء، على الأسلوب العام في توزيع الاختصاصات بين الوالي والجماعات المحلية، إلا أن هذا التوزيع لم يضمن استقلالاً حقيقياً للمجالس البلدية، وهذا بسبب الرقابة المشددة، والمتمثلة في الرقابة الوصائية السباقة بالنسبة للمشرع الجزائري، والرقابة اللاحقة المتمثلة في الرقابة القضائية بالنسبة للمشرع التونسي، سواء الإدارية أو المالية، وهذا تفعيلاً لمبدأ التدبير الحر.

إن المشرع التونسي أصبح يعتمد على نظام اللامركزية الترابية، الأمر الذي يفرض وجود أشخاص عمومية ترابية، مختصة في إدارة شؤونها بكل استقلالية، طبقاً لمبدأ التدبير الحر والتوزيع

والتضامن والتعديل والتسيير الإيجابي، والتشاركية والحوكمة المفتوحة، والتي يجب أن تقوم على سيادة الشعب، وهذا بالرغم من التخلي عن كل أشكال الرقابة السابقة والإبقاء على الرقابة الشرعية اللاحقة، وبهذا يكون المشرع التونسي قد سلك مسلكا مغايرا تماما على ما ذهب إليه المشرع الجزائري.

خاتمة

من خلال دراسة موضوع علاقة الوالي بالبلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، تم التعرف في الباب الأول على مفهوم الإدارة المحلية عامة والبلدية خاصة وكذا التعرف على تكوين البلدية في النظامين الجزائري والتونسي وتشكيل المجالس البلدية وصلاحياتها وإبراز العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية من خلال التطرق إلى مفهوم الوصاية وأشكالها، فتبين أخيرا أن البلدية تقوم أساسا على:

1. وجود مصالح بلدية تتميز عن المصالح المركزية.

2. الهيئات البلدية مستقلة ماليا وإداريا عن السلطة المركزية.

3. خضوع البلدية إلى نظام الوصاية الإدارية وهذا كأصل عام.

إن الإعتماد على التنظيم الإداري اللامركزي يهدف إلى تمكين أفراد الجماعة المحلية من تسيير شؤونهم الذاتية بعيدا عن تدخل السلطة المركزية، وهذا الأمر الذي لا يتم إلا من خلال الاعتراف لهذه الهيئات بالاستقلالية، وهو الأمر الذي لا يمكن أن يكون إلا إذا كان هناك وجود قانوني لها وقيامها على نظام الانتخابات، والذي يعتبر من مظاهر الاستقلالية بالإضافة لتمتع الجماعات المحلية بالشخصية القانونية والاستقلال الإداري والمالي.

لقد تجسد الوجود القانوني للبلدية في التشريع الجزائري في مختلف الدساتير انطلاقا من أول دستور للجمهورية الجزائرية سنة 1963، والذي لم يشر للبلدية كقاعدة للجماعة المحلية، ثم الدساتير المتعاقبة الأخرى وتعديلاتها المختلفة ابتداء من سنة 1976، 1989، 1996، 2008، 2016، 2020، والتي أشارت إلى نوعين، هما البلدية والولاية، بالإضافة إلى النصوص التشريعية العامة والخاصة ذات الصلة.

أما في الجمهورية التونسية فلقد تجسد الوجود القانوني للجماعات المحلية على غرار البلدية بموجب دستور 1959، والذي اقتصر على ذكر أصناف المجالس المحلية، مما يعتبر تجسيدا ضمنا لوجود الجماعات المحلية، وبعد صدور دستور 14 جانفي 2014 تعددت الفصول وتنوعت لإرساء لامركزية حقيقية وفي نفس الوقت صدر القانون عدد 89 لسنة 2018 والمتعلق بالجماعات المحلية بالإضافة إلى النصوص الترتيبية والتي أشارت إلى البلدية كقاعدة للامركزية بالإضافة إلى الجهة والتي تقابل الولاية في الجزائر.

لقد تطرقنا في الباب الثاني إلى دراسة مجال ممارسة المجالس البلدية لصلاحياتها في مواجهة الوالي، حيث قمنا بدراسة الازدواج الوظيفي للوالي وعلاقته بالبلدية وهذا على اعتبار أن الوالي تارة يمثل السلطة المركزية وتارة أخرى يمثل السلطة اللامركزية كما قمنا بالتطرق إلى مظاهر رقابة الإشراف على المجالس البلدية وآليات تكريس دور المجالس البلدية وحدود العلاقة بين الوالي والمجالس البلدية وهذا انطلاقا من أن صلاحيات الوالي

التي يمارسها باسم المجموعة المحلية أقل بكثير من تلك التي يمارسها باسم السلطة المركزية أو بوصفه سلطة لامركزية أو لامحورية، وهو الأمر الذي يجعل من الوالي سلطة حقيقية لعدم التركيز الإداري أكثر منه سلطة محلية، الأمر الذي جعل المجالس البلدية بجهازها تخضع لتعليمات أجهزة عدم التركيز لمباشرة اختصاصاتها.

إن علاقة الوالي بالبلدية في التشريع الجزائري تتجسد فيما يسمى بالوصاية الإدارية والتي تخضع لمختلف أشكال الرقابة على غرار الرقابة السياسية، الإدارية، القضائية المحلية ومنه فإن الرقابة الإدارية المسطرة على البلدية ترمي إلى التوفيق بين عمل السلطتين المركزية واللامركزية مما يظهر نوعا من التناسق والانسجام بين الأنشطة الإدارية المختلفة وهذا ما هو منصوص عليه بالدساتير المتعاقبة وكذا قوانين البلدية إلى غاية قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، أما فيما يتعلق بعلاقة الوالي بها، فهو من يتحكم بقرارات البلدية ورئيسها. ممارسا بذلك سلطة إشراف مشددة، وهذا بالرغم من أن هيكل البلدية منتخبا والوالي معين، وهذا قبل دستور 2014 وكذا قبل صدور مجلة الجماعات المحلية، والتي مكنت البلدية من اختصاصات حقيقية وجدية موسعة تدعيما لدورها واعطائها استقلالية حقيقية مع ترك مسألة الازدواجية الوظيفية للوالي واحتفاظ هذا الأخير بسلطته اللامحورية وهذا بما يتماشى ومبدأ التدبير الحر.

لقد ألغى المشرع التونسي الرقابة السابقة والتي كانت تقيد قرارات البلدية وعضوها بآليات جديدة وهي الاعتراض أمام القضاء الإداري والمالي حفاظا منه على وحدة الدولة وتكريس لمبدأ استقلال البلدية.

إن اللامركزية الإدارية لا يفهم منها استقلال الهيئات التي تتمتع بالشخصية القانونية عن السلطة المركزية، كما لا تعني التبعية والخضوع وإنما تعني تمتعها بقدر من الاستقلالية في ممارسة مهامها في مواجهة الجهات المركزية وهذا مع خضوعها لنوع من أنواع الرقابة.

إن استقلال الجماعات المحلية (البلدية) هو الأصل والرقابة هي الاستثناء كما يجب أن يكون الاستقلال محدودا ومشروطا وإلا صرنا أمام لامركزية سياسية بدلا من اللامركزية الإدارية، الأمر الذي يضر ويمس بوحدة الدولة وبخرق القاعدة الدستورية التي تنص على أن "التراب الوطني وحدة لا تتجزأ".

إن مسألة الرقابة على البلدية وعلاقة الوالي بها لا يقتصر على الدساتير والتشريعات فقط، والتي حاولت تغطية عيوب رقابة الإشراف، التي لازالت ترافق التنظيم الإداري في الجزائر وتونس إلى حد الساعة، وهذا بالرغم من محاولة المشرع التونسي تكريس استقلال البلدية من خلال مبدأ التدبير الحر.

عموما تبقى مسألة الإشراف رهينة احترام السلطة المركزية وكذا المحلية (البلدية) للمبادئ الدستورية والحكمة الرشيدة والديمقراطية المحلية وتكريس مبدأ التدبير الحر والموازنة بين السلطات المحلية ووحدة الدولة.

في ضوء النتائج المتوصل إليها في هذا البحث والمذكورة انفا يمكن تقديم الاقتراحات التالية:

في الجزائر، التقليص من صلاحيات الولاية كمثلين للولاية والإبقاء على صلاحياتهم كمثلين للدولة وهذا من أجل خلق نوع من التوازن بين الوالي ورؤساء المجالس البلدية، وحتى لا تتداخل الصلاحيات والاختصاصات، وحتى يمارس كل مصالحه على حدى من أجل الحفاظ على مبدأ استقلالية الجماعات المحلية، وهذا اقتداء بالمشروع التونسي والذي فصل الصلاحيات بين الولاية ورؤساء المجالس البلدية وألغى كل أشكال الرقابة السابقة والإبقاء على اجراء الحلول والرقابة القضائية.

ضرورة إسراع المشروع الجزائري إلى الفصل التام بين اختصاصات الدولة واختصاصات البلدية، والتحديد الدقيق لحدود الوصاية حتى لا تختلط علاقة ممثل السلطة المركزية (الوالي) بعلاقة المنتخب (رئيس المجلس الشعبي البلدي) على اعتبار أن كلاهما يمثل الدولة، مع الحرص على تفعيل الرقابة القضائية كحال المشروع التونسي، الذي كرس حق اعتراض الوالي عن طريق القضاء الإداري والقضاء المالي المتخصص،

وهو ما ذهب اليه المشرع التونسي بموجب دستور 2014 وبموجب مجلة الجماعات المحلية لسنة 2018.

ضرورة توفير موارد مالية خاصة بالبلديات مستقلة تماما عن الموارد المالية للسلطة المركزية، وهذا من أجل الحفاظ على سير الهيئات البلدية وابعادها عن سيطرة السلطة المركزية، وهذا في كلا التشريعين الجزائري والتونسي وبالنتيجة تخفيف الرقابة على المالية المحلية.

ضرورة تطعيم تشكيل المجالس البلدية في كلا النظامين بعناصر كفؤة من خلال جعل الترشح مشروط بالمؤهل العلمي والتخصص والخبرة، وهذا حتى لا نكون أمام مجالس بلدية بدائية خالية من العنصر المتخصص المثقف، وهذا من أجل تأمين استقلال عضوي نوعي وإلزام الأحزاب السياسية بتفعيل هذا المقترح، وهذا على غرار ما ذهب اليه المؤسس الدستوري الجزائري بخصوص توسيع تمثيل المرأة في المجالس البرلمانية.

رفع اللبس من طرف المؤسس الدستوري الجزائري بخصوص مفهوم التنظيمات، والذي بعثه الرأي الصادر عن المحكمة الدستورية، حيث عليه أن يبين في التعديل المقبل ما المقصود تحديدا بالتنظيمات الخاضعة لرقابة الدستورية، موسعا فيها، بحيث تشمل -بالإضافة إلى تلك الصادرة عن رئيس الجمهورية- كل التنظيمات الصادرة عن

السلطة التنفيذية عموماً بما فيها التنظيمات الضبطية الصادرة عن السلطات المحلية من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

من خلال هذه التوصيات فإن الهدف منها هو تحقيق تطلعات المتساكنين المحليين خاصة مع تقديم خدمات نوعية وهذا من خلال تطوير وتحسين أساليب التسيير، وتوفير الموارد البشرية الكفؤة والمالية، والتي تسمح بوجود استقلال حقيقي للجماعات المحلية عامة والبلدية خاصة.



المصادر والمراجع

أ. قائمة المصادر

أولاً- النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

• الدساتير الجزائرية:

1. دستور 1963 الصادر بالإعلان المتضمن نشر نص دستور الجمهورية الجزائرية

الديمقراطية الشعبية لـ 10 ديسمبر 1963، ج ر عدد 64 لسنة 1963، ملغى.

2. دستور 1976 الصادر بالأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976،

المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 94 لسنة

1976، ملغى.

3. دستور 1989 الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فيفري

1989، المتعلق بنشر تعديل الدستور، الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج

ر عدد 09 لسنة 1989، ملغى.

4. دستور 1996، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر

1996، المتضمن نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر

1996، ج ر عدد 76 لسنة 1996، المعدل والمتمم.

5. التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في

30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء

01 نوفمبر 2020، ج ر عدد 82 لسنة 2020.

• **الساتير التونسية:**

1. دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014

2. دستور الجمهورية التونسية لسنة 2019.

ب- القوانين:

• **القوانين الجزائرية:**

1. القانون العضوي رقم 98-01، مؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات

مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 37 لسنة 1998، المعدل والمتمم .

2. القانون العضوي 12-01 المؤرخ في 12/01/2012، ج ر عدد 1 لسنة 2012،

المتعلق بالانتخابات ملغى.

3. القانون العضوي 12-03 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المحدد لكيفيات توسيع

حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج ر عدد 1 لسنة 2012.

4. القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 عشت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر

عدد 50، لسنة 2016، ملغى.

5. القانون العضوي 19-07 المؤرخ في 14/09/2019 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ج ر عدد 55 لسنة 2019.
6. الأمر 66-155 المؤرخ في 8 يونيو 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر عدد 49 لسنة 1966، المعدل والمتمم.
7. الأمر 67-2، المؤرخ في 18/01/1967، يتضمن قانون البلدية، ج ر عدد 6 لسنة 1967، ملغى.
8. الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، ج ر عدد 78 لسنة 1975، المعدل والمتمم.
9. القانون 90-02 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة الحق النقابي، ج ر عدد 06 لسنة 1990، ملغى.
10. القانون 90-08، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتضمن قانون البلدية، ج ر عدد 15 لسنة 1990، ملغى.
11. القانون 90-11، المؤرخ في 21/04/1990، المتعلق بعلاقات العمل، ج ر عدد 17 لسنة 1990، المعدل والمتمم.
12. القانون 90-29، المؤرخ في 01-12-1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52، لسنة 1990 المعدل والمتمم.
13. القانون 98-04، المؤرخ في 15/06/1998، المتعلق بحماية التراث الثقافي، ج ر عدد 44، لسنة 1998.

14. القانون 02-03 المؤرخ في 17/02/2003، المحدد للقواعد العامة للاستعمال

ولاستغلال السياحيين للشواطئ، ج ر عدد 11 لسنة 2003.

15. الأمر 03-03، المؤرخ في 20 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 43

لسنة 2003

16. القانون 09-08 المؤرخ في 25/02/2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية

والإدارية، ج ر عدد 21 لسنة 2008، المعدل والمتمم.

17. القانون 10-11، المؤرخ في 22/06/2011، المتضمن قانون البلدية لسنة

2011، ج ر عدد 37 لسنة 2011.

18. القانون 07-12، المؤرخ في 21/02/2012، المتعلق بالولاية، ج ر عدد 12 لسنة

2012.

• القوانين التونسية:

1. القانون 33 المؤرخ في 14/05/1975 يتعلق بإصدار القانون الأساسي للبلديات،

الجمهورية التونسية.

2. القانون 65 لسنة 2007، المؤرخ في 18/12/2007، المتعلق بالقانون الأساسي لميزانية

الجماعات المحلية، رائد رسمي، عدد 103، الصادرة بتاريخ 25/12/2007، الجمهورية

التونسية.

3. القانون 08-80 المؤرخ في 25/10/1980 المتضمن قانون الانتخابات، ج ر عدد 44،

المعدل والمتمم ، الجمهورية التونسية.

4. القانون 89-13 المؤرخ في 07/08/1989 المتضمن قانون الانتخابات، ج ر عدد 32 لسنة 1989، الجمهورية التونسية.
5. القانون 90-06 المتضمن قانون الانتخابات، الجمهورية التونسية، ج ر عدد 13 لسنة 1990.
6. قانون أساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في 14/02/2017، يعدل ويتم القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26/05/2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء، الجمهورية التونسية.
7. القانون عدد 11 لسنة 1997، المؤرخ في 3/02/1997، صدر بموجب مجلة الجباية المحلية لسنة 1997، الجمهورية التونسية.
8. القانون الأساسي عدد 11 لسنة 1989، المتعلق بالمجلس الجهوي، المؤرخ في 04/02/1989، الجمهورية التونسية.
9. القانون الأساسي عدد 24 لسنة 2018 مؤرخ في 09/05/2018 يتعلق بالجماعات المحلية، الجمهورية التونسية.
10. القانون الأساسي للبلديات المنقح بالقانون عدد 48 لسنة 2006 المؤرخ في 17/07/2006، الجمهورية التونسية.
11. القانون الأساسي للبلديات لسنة 1975، الجمهورية التونسية.
12. القانون الأساسي للبلديات للجمهورية التونسية لسنة 2017.
13. قانون الانتخابات والاستفتاء المتعلق بانتخابات الجمهورية التونسية.

14. القانون الانتخابي عدد 7 لسنة 2017، الجمهورية التونسية.
15. القانون التأسيسي عدد 6 لسنة 2011 المؤرخ في 2011/12/6 الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، لسنة 2011.
16. قانون المالية عدد 27 لسنة 2013، المؤرخ في 2012/12/29، الجمهورية التونسية.
17. قانون المحاكم الإدارية للجمهورية التونسية.
18. قانون عدد 122 لسنة 1994، مؤرخ في 1994/11/28 يتعلق بمحلية التهيئة الترابية والتعمير لسنة 1994، الجمهورية التونسية.
19. القانون عدد 35 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975، المتعلق بميزانية الجماعات محلية، الجمهورية التونسية.
20. القانون عدد 52 لسنة 1975، المؤرخ في 13 جوان 1975 المتعلق بضبط مشمولات الإطار العاليا للإدارة الجهوية التونسية.
21. القانون عدد 86 لسنة 1996 المؤرخ في 1996/11/6 المتعلق بمجلة المحاسبات العمومية.
22. الأمر 2878 لسنة 2012 المؤرخ في 2012/11/19، المتعلق بمراقبة المصاريف العمومية، الجمهورية التونسية.
23. الأمر 797 لسنة 2022 مؤرخ في 2022/11/8 والمتعلق بضبط برنامج ومقادير الزيادة العامة في الأجور لقائدة أعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات

الصبغة الإدارية بعنوان سنوات 2023، 2024، 2025، الرائد الرسمي، للجمهورية التونسية لسنة 2022.

24. الأمر رقم 14 المؤرخ في 14 مارس 1957 المتعلق بقانون البلديات للجمهورية التونسية

25. الأمر عدد 384-383 الصادر بتاريخ 2011/4/8 الرائد الرسمي للجمهورية التونسية لسنة 2011، ص 472 وبتاريخ 2011/4/19

26. المجلة الانتخابية للجمهورية التونسية

27. مجلة الجماعات المحلية.

28. مجلة محكمة المحاسبات.

ج- النصوص التنظيمية:

• النصوص التنظيمية الجزائرية:

1. المرسوم 189/63 المؤرخ في 16 ماي 1969 والمتعلق بإدارة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات.

2. المرسوم 371/81 المؤرخ في 1981/12/26 يحدد صلاحيات الولاية والبلدية في مجال السياحة، ج ر عدد 52 لسنة 1981.

3. المرسوم 374/81 المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية في قطاع الصحة، ج ر عدد 52، 1981.

4. مرسوم 81-375 مؤرخ في 26/12/1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في مجال الرياضة، ج ر عدد 52 لسنة 1981.
5. المرسوم 81/382، المؤرخ في 26/12/1981، يحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتها في قطاع الثقافة، ج ر عدد 52 لسنة 1981.
6. المرسوم 83-373 المؤرخ في 28/05/1983، والمحدد لسلطات الوالي في ميدان المحافظة على النظام العام، ج ر عدد 22 مؤرخة في 31/05/1983
7. المرسوم 86/256 المؤرخ في 04/11/1986، المتعلق باستحداث الصندوق المشترك للجماعات المحلية ج ر عدد 45 لسنة 1986 المعدل والمتمم.
8. المرسوم التنفيذي 90-99 المؤرخ في 27/03/1990 المتعلق بسلطة التعبير والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر عدد 13 لسنة 1990.
9. المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 09/02/1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر عدد 10 لسنة 1992.
10. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 31/01/1996 المحدد لشروط حيازة شركات الحراسة ونقل الأموال والمواد الحساسة والأسلحة النارية وحملها واستعمالها ونقلها، ج ر، عدد 33 لسنة 1996.

• النصوص التنظيمية التونسية:

1. المرسوم عدد 14 لسنة 2011 المؤرخ في 2011/03/23، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية لسنة 2011.

2. المرسوم عدد 27 لسنة 2001 المؤرخ في 2011/04/18 المتعلق بإحداث الهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

ثانيا - القرارات القضائية:

1. قرار مجلس الدولة رقم 5671 الصادر بتاريخ 2002/12/17، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص، الجزائر، 2003.

2. قرار مجلس الدولة رقم 6325 الصادر بتاريخ: 2003/02/25، مجلة مجلس الدولة، عدد 03، الجزائر، 2003.

ثالثا - رأي المحكمة الدستورية:

رأي رقم 01/ر.م.د/ت.د/24 مؤرخ في 2024/01/16، يتعلق بتفسير عبارة واردة في المادة 195 (الفقرة الأولى) وفي المادة 141 من الدستور، ج ر عدد 20 لسنة 2024.

II. قائمة المراجع

أ- الكتب:

• باللغة العربية:

1. إبراهيم محمد العواجي، الإبداع في مجال الإدارة المحلية، المفاهيم والتطبيق، عمان، 1986.

2. أحمد الغوييري، القضاء الإداري الأردني، دراسة مقارنة، ط1، دار مؤتة للنشر، مؤتة،

1997.

3. أحمد راشد، الإدارة المحلية المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية، ط2، القاهرة، مصر، 1981.
4. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب حاحيلا، ط 1996، د م ج ، الجزائر، 1996.
5. أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، ط2، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2013.
6. أيمن عودة المعاني، محمود عودة أبو فارس، الإدارة المحلية، أسس وتطبيقات، ط1، دائرة المكتبة الوطنية ، دون بلد نشر، 2000.
7. بعلي محمد الصغير ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، الجزائر، 2004.
8. بكر القبابي، الرقابة الإدارية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964.
9. بلعباس سعد كمال الدين استقلالية الجماعات المحلية، مذكر تربص بالمدرسة الوطنية للإدارة، المدرة الوطنية للإدارة، 2006/2005.
10. توفيق بوعشبة، الوجيز في القانون الإداري العام " مقدمة عامة، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، القضاء الإداري"، مجمع الأطرش، تونس، 2021.
11. جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ط2، د م ج، 1980.
12. جعفر أنس قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة نشر.
13. جمال الدين لعويصات، مبادئ الإدارة، دار هومة، الجزائر، 2003.

14. جورج فوديل، بيار ديفولفيه، القانون الإداري ط1، ج1، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2001.
15. الحبيب جاب الله، الضبط الإداري، مجمع الأطرش، سوسة، 2021.
16. حسن عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، لبنان، 1989.
17. حمدي القبيلات، القانون الإداري، الماهية، التنظيم، النشاط، ج1، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008.
18. حمدي سليمان السميحات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة، عمال، الأردن، 1998.
19. خالد الزغبى، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الثقافة، عمان، 1986.
20. خالد الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، ط3، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1993.
21. خالد القباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط1، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدان، بيروت، 1981.
22. رضا جنيج، القانون الإداري، ط2، 2019.
23. رضا جنيج، قانون إداري، مركز النشر الجامعي، 2004.
24. رضا جنيج، قانون الجماعات المحلية، المغاربية للطباعة وإشهار الكتاب، 2019.

25. رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2009.
26. زروق صبري السخيري، الجهة، أي صلاحيات؟ إصدار جانفي -مارس 2017.
27. زهدي يكن، التنظيم الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، لبنان، دون سنة نشر.
28. سامي الوافي، نظام البلدية في التشريع الجزائري، على ضوء قانون 10-11، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
29. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1986.
30. سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، الجزائر، 1992.
31. سبيح ميسوم، الإدارة المحلية في المغرب العربي، تونس الجزائر الغرب، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطابع الدستور التجارية، الأردن، 1985.
32. السعيد محمد المصري، التنظيم والإدارة، مدخل معاصر لعمليات التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة، الدار الجامعية، الاسكندرية، 1999.
33. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للفرار الإداري، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، مصر، 1991.
34. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1996.

35. سمية السهيلي، رقابة الإشراف على البلديات، شهادة الدراسات المعمقة في القانون العام، سوسة، تونس، 1997/1996.
36. سمير محمد عبد الوهاب، محمد محمود الطعمنة، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، عدد 401، لسنة 2005.
37. صالح بوسطعة، القانون الأساسي للبلديات، مجمع الأطرش، تونس.
38. صالح بوسطعة، المالية المحلية، الجماعات المحلية، ميزانية الجماعات المحلية، مراقبة النفقات العمومية، الاقتراض، دار الاسهامات في ادبيات المؤسسة، 2009.
39. صالح بوسطعة، النصوص التشريعية والترتيبية المالية المحلية، المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، تونس، 1998.
40. صالح زياني، مراد بن سعيد، الحوكمة البيئية العالمية، قضايا وإشكالات، ط 1 دار قابة للنشر والتوزيع، باتنة، الجزائر، 2010.
41. صفوان المبيضين، الإدارة المحلية، مداخل التطوير، مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية، ط1، دار اليازوري، الأردن، 2014.
42. ظريف بطرس، مبادئ الإدارة المحلية وخفاياها بين النظري والتطبيق، دار الأنجلو المعربة، القاهرة، 1971.
43. ظريف بطرس، موسوعة الحكم المحلي، الإدارة المحلية ومفهومها و إيكولوجيتها، ج1، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة ، 1977.

44. عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر العربي، مصر، 1973.
45. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، أحكام التظلم الإداري في القانونين المصري والكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 197.
46. عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، القانون الإداري، منشأة المعارف، ط2، الإسكندرية، مصر، 2002.
47. عبد الغني بسيوني عبد الله، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1983.
48. عبد القادر الشихلي، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2001.
49. عبد القادر الشихلي، نظرية الإدارة المحلية، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، عمان، 1983.
50. عبد القادر فتح الله، محاضرات في قانون الضبط الإداري المحلي، كلية الحقوق سوسة، 2019/2018.
51. عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، ط1، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2019.
52. عبد الله إدريس، محاضرات في القانون الإداري المغربي، ج1، دار الجسور للنشر والتوزيع، وجدة، 1995.

53. عبد المعطي عساف، محدثات التنظيم وتكيفاتها على المستوى المحلي، المنظمة الحديثة للعلوم الإدارية، جامعة الدول العربية، مصر، 1984.
54. عبد المعطي محمد عساف، هاني يوسف خاشقجي، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، ط2، المكتبة الأمنية، المملكة العربية السعودية، 1983.
55. عصام بن حسن، الجماعات المحلية ومقتضيات اللامركزية في تونس، دراسة قانونية عدد 17، جامعة صفاقس.
56. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، ج1، التنظيم الإداري، دار الهدى، 2010.
57. علي خاطر الشطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
58. علي خاطر الشطناوي، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية، كلية الحقوق الكويتية، م3، عدد 02، 1983.
59. علي خاطر شطناوي، الإدارة المحلية، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2002.
60. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
61. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
62. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، 12-07، جسور للنشر، الجزائر، 2012.

63. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر ، 1980.
64. عمار عوابدي، القانون الإداري، ج2، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
65. عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات لجامعية، ط5، الجزائر، 2005.
66. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2، نظرية الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط4، الجزائر، 2005.
67. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، د م ج، ط3، الجزائر، 1990.
68. عمار عوابدي، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
69. عمار عوابدي، نظرية القرار الإداري بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للنشر، الجزائر، 1999.
70. عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، د م ج، الجزائر، 1988.
71. عياض بن عاشور، القضاء الإداري وفقه المرفقات الإدارية، مركز النشر الجامعي، ط3، 2006.
72. فؤاد العطار ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968.
73. فؤاد العطار، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1970.

74. القاضي عثمان ياسين علي، إجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعوتي الإلغاء والتعويض، منشورات الحبي، ط1، لبنان، 2011.
75. كامل بربر، ضم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة- المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996.
76. لباد ناصر، القانون الإداري، ج1، التنظيم الإداري، ط2، د م ج، الجزائر، 2001.
77. لباد وآخر، الوجيز في القانون الإداري، ط2، منشورات لباد، الجزائر، 2007.
78. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، ذاتية القانون الإداري، المركزية واللامركزية، الأموال العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2004.
79. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، التنظيم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصرن 2008.
80. محمد أحمد اسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية، ط1، ج1، ق2، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، مصر، 2012.
81. محمد طيفي، الإدارة الجهوية والمحلية، اللامركزية واللامحورية الترابية، بالجمهورية التونسية، 2010.
82. محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية مقارنة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.

83. محمد مراد حليم، قوانين الإدارة المحلية في الدول العربية، منشورات جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر.
84. محمد مطلق الذبيبات، الوجيز في القانون الإداري، ط1، الدار الدولية، عمان، الأردن، 2003.
85. محمد وليد العبادين، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، 1995.
86. مسعود شيهوب، اسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على النظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986.
87. مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلية الفكر البرلماني، عدد 11، ديسمبر 2002.
88. مصطفى الجنيدى، المرجع في الإدارة المحلية ، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر ، 1971.
89. مصطفى أو زيد فهمي، القضاء الإداري، ط5، منشأة المعارف، مصر، ف 1985.
90. مصطفى بن لطيف، المؤسسات الإدارية والقانون الإداري، ط1، المدرسة الوطنية للإدارة ، تونس.
91. مصطفى طيفي، الإدارة الجهوية والمحلية (اللامركزية واللامحورية الترابية بالجمهورية التونسية)، كلية الحقوق، بتونس.

92. معتر القرقوري، وأحمد قيدارة، الوجيز في النظام المالي للجماعات المحلية على ضوء الدستور ومجلة الجماعات المحلية وبعض النصوص التطبيقية، دون دار نشر، تونس، 2019.
93. منير إبراهيم شلبي، المرفق المحلي، دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر العربي، دون بلد نشر، 1997.
94. ناجي البكوش، اللامركزية من أجل الديمقراطية قانون الجماعات المحلية، مجمع الأطرش، تونس، 2022.
95. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط1، دار الثقافة، عمان، 2002.
96. هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2004.
97. هاني علي الطهراوي، ماهية القانون الإداري، التنظيم، النشاط، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، 2009.
98. هاني يوسف خاشقجي، عبد المعطي محمد عساف، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، الرياض، 1983.
- باللغة الفرنسية:

1. André delaubadère, droit administrative, année 1946.
2. Essaoui (A), Finances publique, édition Latrach, 2013.
3. F. Benoit, Droit administratif Français, Paris.

4. Georges Dawson, l'évolution des structures de l'administration locale déconcentrée en France, Paris, 1963.
5. Martine lombarde, droit administratif, 3^{ème} edition, dalloz, paris 1999.
6. Marcel Waline, Droit administratif, Dalloz, Paris, 1968.

ب- الرسائل الجامعية:

• رسائل الدكتوراه:

- باللغة العربية:

1. بالهوشات رؤوف، حوكمة التنمية المحلية في الجزائر، دراسة حالة ولاية بومرداس، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة 1، الجزائر، 2018/2017.
2. زهير بن علي، دور النظام الانتخابي في إصلاح النظم السياسية - دراسة مقارنة - أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق ، جامعة تلمسان، الجزائر، 2014، 2015.
3. الصغير الزكراوي، الجباية المحلية واللامركزية في تونس، أطروحة دكتوراه، جامعة تونس، المنار، 2004/2001.
4. عثمان خليل عثمان، اللامركزية ونظام مجالس المديرية في مصر، رسالة دكتوراه، القاهرة، مصر، 1939.
5. فايزة عمايدية، فعالية المجالس المحلية المنتخبة في الإدارة المحلية، أطروحة دكتوراه علوم، جامعة أم البواقي، 2021/2020.
6. قصير مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة باتنة، 2006/2005.

7. منير إبراهيم شلبي، المرفق المحلي، رسالة دكتوراه، القاهرة، مصر، 1977.
8. سعايدية حورية، حوكمة المجالس المحلية المنتخبة، دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، تخصص: التنظيم الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تبسة، 2019-2020.
9. هشام أيمن مختار، تخطيط وتنمية المجتمعات الجديدة في جمهورية مصر، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، مصر، 2000.

- باللغة الفرنسية:

1. Djamel Telaidjnia, Gouvernance des territoires et développement local, cas de la wilaya de ANNABA, (Extrême nord Algérie), thèse de doctorat, université Badji Mokhtar, Annaba, Algérie, 2017.
2. Tarchouna Lotfi, décentralisation et déconcentration en Tunisie, Thèse de Doctorat d'état en droit public, Tunisie , 2004/2005.

● مذكرات الماجستير.

1. أوناس عقيلة، النظام القانوني لنزع الملكية للمنفعة العامة، رسالة ماجستير، جامعة باتنة، 2006.

2. إبراهيم رايعي، استقلالية الجماعات المحلية، الضمانات والحدود، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، 2005.
3. أماني المعاوي، الرقابة الإدارية على أعمال المجلس البلدية ، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة صفاقس، تونس، 2022/2021.
4. بدورزق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، سطيف، 2005.
5. بلفتح عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، 2011/2010.
6. بن لعبيدي مفيدة، الحكم الموسع كآلية للتنمية المستدامة في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2011/2010.
7. بوكعباش نوال، تأثير الموارد البشرية على تنمية الإدارة المحلية في الجزائر، حالة ولاية جيجل، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 3، 2010.
8. بورغدة وحيدة، حقوق الإنسان وإشكالية العلاقة الجدلية بين الحكم الراشد والتنمية الإنسانية، مذكرة ماجستير، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2008/2007.
9. بوشامي نجلاء ، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90، أداة للديمقراطية، المبدأ والتطبيق، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، 2007/2006.
10. تيسبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، وهم أم حقيقة، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009.

11. جيهان عجوني، الجماعات المحلية والديمقراطية في تونس، مذكرة ماجستير، جامعة سوسة، 2014/2013.
12. حميدان عبد الرزاق، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية الإدارية، مذكرة ماجستير، قسنطينة، 2015/2014.
13. حلايمية رابح، الآثار الإيجابية والسلبية للإدارة على التنمية في الجزائر، رسالة ماجستير جامعة الجزائر، 1993/1992.
14. حنان الحطابي، رقابة القاضية المالي على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سوسة، تونس، 2019-2018.
15. خولة شوشان، تطور علاقة رئيس البلدية بالوالي، مذكرة ماجستير مهني، كلية الحقوق، جامعة سوسة، تونس، 2021-2020.
16. رامي علي، المجلس الأعلى للجماعات المحلية، مذكرة ماستر، سوسة، تونس، 2018/2017.
17. ريم الحاج صالح، رقابة الإشراف على قرارات رئيس البلدية، مذكرة ماجستير، جامعة صفاقس، 2014-2013.
18. زياد البوهلالي، مؤسسة الوالي في التنظيم الإداري التونسي، مذكرة ماجستير، جامعة سوسة، تونس، 2013/2012.
19. زينة العيشوية، إعتراض الوالي على قرارات الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة صفاقس، تونس، 2021/2020.

20. سعايدية حورية، حوكمة الإدارة المحلية في الجزائر وتطبيقاتها، قانون البلدية، المشاركة والثقافية، مذكرة ماجستير ، جامعة تبسة، 2014/2013.
21. سناء بن منصور، الرقابة على المجالس المحلية، مذكرة ماجستير في القانون العام، صفاقس، تونس، دون سنة نشر.
22. سهبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، وهم أم حقيقة، مذكرة ماجستير ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009.
23. شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، 2011/2010.
24. صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، بن عكنون، الجزائر، 2010/2009.
25. طرفان فاطمة الزهراء، رقابة الصفقات العمومية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، بن عكنون، 2007/2006.
26. عبد الصديق الشيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2003/200.
27. عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010-2009.
28. عشي علاء الدين المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، سنة 2006-2005.

29. علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة تلمسان، 2014/2011.
30. عياض بالجو، استقلالية الجماعات المحلية في تونس، مذكرة ماجستير، جامعة صفاقس، تونس، 2013-2014.
31. فروخي بلال، الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية، دراسة حالة الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2012.
32. قاضي أنيس فيصل، دولة القانون ودور القاضي الإداري في تكريسها في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2010.
33. كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، دراسة تحليلية مقارنة، مذكرة ماجستير، ورقلة، 2011، 2012.
34. لعربي خديجة، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة ماجستير، جامعة أم البواقي، 2012/2013.
35. مروى الحاجي، رقابة القضاء الإداري على أعمال المجالس المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، صفاقس، تونس 2000.

- Dorai Noureddine, Le gouvernant dans l'organisation administration Tunisienne, Mémoire de D.E.A en droit public, Tunis, 2002/2003.

ج- المقالات:

• باللغة العربية:

1. أحمد نجم، التظلم الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد 29، عدد 03، سوريا، 2003.
2. بطيب نريمان، دسترة مبادئ الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد في الدستور التونسي لسنة 2014، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد 19 لسنة 2018، جامعة ورقلة، 2018.
3. جهيدة ركاش، الحوكمة المحلية، مدخل لتدبير الشأن المحلي وترقية أداء الجماعات المحلية في الجزائر، بحث في مضامين البناء والتمكين، حوليات جامعة الشلف، 2022.
4. خيرة بن عبد العزيز، دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الترشيح الإداري، مجلة الفكرة، جامعة بسكرة، الجزائر، عدد 8، نوفمبر 2012.
5. درويش مصطفى، الجماعات المحلية من القانون والممارسة، مجلة الثابت، عدد 1، 2003.
6. زكي محمد النجار، الإدارة المحلية والعوامل المؤثرة فيها، مجلة المحاماة المصرية، عدد 1 لسنة 1987.
7. بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مقال منشور في مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة الشلف، العدد 4.
8. عصام بن حسن، مدخل لدراسة السلطة المحلية على ضوء مجلة الجماعات المحلية والتطبيقات القضائية، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2020.
9. كاهنة شاطري، تطور اللامركزية الإدارية، فرنسا والجزائر نموذجا، مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، عدد 13، مركز جيل البحث العلمي.

10. كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، ج 34، رقم 02، 1996.
11. لمين المطيع القلال، توقيف تنفيذ القرارات الإدارية، الأذن والمعائنات الاستعجالية على ضوء قرارات المحكمة الإدارية لسنة 2010، حولية فقه القضاء التونسي، منشورات مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، صفاقس، تونس، عدد 02، 2014.
12. محمد السنونسي، الديمقراطية التشاركية وواقع الحوكمة المحلية في الجزائر، مدخل نظري، مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، مركز جيل للبحث العلمي، طرابلس، لبنان، عدد 15 لسنة 2018.
13. محمد حميد، أسس تقبل الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة الجلفة، 2022.
14. محمد صالح كشحة، سلطة الحلول وتطبيقاتها على هيئات البلدية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 16 لشهر جوان.
15. محمود عاطف البناء، الموارد المحلية، مقال منشور بمجلة العلوم الإدارية، عدد 2، 1972.
16. مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مجلة الفكر البرلماني، عدد 1، ديسمبر 2002.
17. مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة النائب، عدد 1 لسنة 2023.

• باللغة الفرنسية:

3. Sghair Zakroui, précis de fiscalité locale, imprimerie officielle de République Tunisienne, 2000.
4. Herve Detton : l'administration régional et locale de la France, presse universitaire de France.
5. Lahcène seriak, décentralisation et animation des collectivités locales, ENAG, Algérie , 1998.
6. Raoudha ben bechir, la libre administration des collectivités locales dans la constitution Tunisienne de 2014, Ej N°22/2015.
7. REGOURD (Serge), la prétendue suppression de la tutelle , 1982.

د- المواقع الإلكترونية

1. <http://carnegie-mec.org> تاريخ الزيارة: 2014/03/10.
2. Loiarabe.blogspot.com، تاريخ الزيارة 2024/03/15، الساعة 22:00.
3. arab-reforme.net/ar/publication تاريخ الزيارة 2024/04/16، على الساعة 22:30.
4. ar-wikipedia.org/wiki تاريخ الزيارة 2024/04/16 على الساعة 22:07.
5. ar.wikipedia.org/wiki/تونس/محلي بلادي / ، تم تصفحه يوم 2022/04/16، على الساعة 22:19



فهرس

الموضوعات

الصفحة	التعيين
	شكر وتقدير
	إهداء
01	مقدمة
15	الباب الأول تطور علاقة الوالي بالمجالس البلدية في التشريع الجزائري والتونسي
17	الفصل الأول الإطار المفاهيمي للإدارة اللامركزية الإقليمية
18	المبحث الأول ماهية الإدارة المحلية.
18	المطلب الأول مفهوم نظام الإدارة المحلية
19	الفرع الأول : تعرف الإدارة المحلية
19	أولاً- ضبط معنى الإدارة المحلية
22	ثانياً- أنظمة الإدارة المحلية
23	الفقرة الأولى- نظم الإدارة المحلية أحادية المستوى
23	الفقرة الثانية- نظم الإدارة المحلية ثنائية المستوى
24	الفقرة الثالثة- نظم الإدارة المحلية ثلاثية المستوى
25	الفرع الثاني: التمييز بين الإدارة المحلية وما شابهها من مصطلحات
25	أولاً: التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي
27	ثانياً- التمييز بين الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري

30	المطلب الثاني- أسباب ظهور نظام الإدارة المحلية
30	أولا- الأسباب السياسية
30	الفقرة الأولى- الإدارة المحلية تعبير عن الديمقراطية
32	الفقرة الثانية- قدرة الجهاز الإداري اللامركزي على مجابهة الاضطرابات
32	ثانيا- الأسباب الاقتصادية
33	ثالثا- الأسباب الاجتماعية
34	رابعا- الأسباب الإدارية
35	المطلب الثالث: أسس الإدارة المحلية
35	الفرع الأول: وجود مصالح ذاتية متميزة
37	أولا الاختصاص العام "الأسلوب الفرنسي
38	ثانيا: الاختصاص المقيد (الأسلوب الإنجليزي)
38	الفرع الثاني: استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية ماليا وإداريا
39	أولا- التمتع بالشخصية المعنوية
39	الفقرة الأولى- تعريف الشخصية المعنوية
40	الفقرة الثانية- نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية
41	ثانيا- الاستقلال المالي
45	ثالثا- الاستقلال الإداري

46	الفرع الثالث: الخضوع للرقابة الوصائية
48	المبحث الثاني: ماهية البلدية
48	المطلب الأول: مفهوم البلدية
48	الفرع الأول: تعريف البلدية في التشريع الجزائري
48	أولاً- ضبط معنى البلدية في التشريع الجزائري
50	ثانياً- خصائص البلدية في التشريع الجزائري
51	الفرع الثاني: تعريف البلدية في التشريع التونسي
51	أولاً- ضبط معنى البلدية في التشريع التونسي
53	ثانياً- خصائص البلدية في التشريع التونسي
54	المطلب الثاني- الأساس القانوني للبلدية
54	الفرع الأول- التكريس التشريعي للبلدية في النظام الجزائري
57	الفرع الثاني: التكريس التشريعي للبلدية في النظام التونسي
58	المطلب الثالث تشكيل وصلاحيات المجالس البلدية
58	الفرع الأول: تشكيل وصلاحيات المجالس البلدية في النظام الإداري الجزائري
58	أولاً- تشكيل المجالس البلدية في النظام الجزائري
60	ثانياً- صلاحيات المجالس البلدية في النظام الجزائري
62	الفقرة الأولى- صلاحيات المجالس البلدية في مجال التهيئة والتنمية

63	أ. المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية PDAU
63	ب. مخطط شغل الأراضي POS
64	الفقرة الثانية- صلاحياته في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز
65	الفقرة الثالثة- صلاحيات في المجال الاجتماعي والثقافي والرياضي والتربوي
67	الفقرة الرابعة- صلاحياته في مجال حفظ الصحة والطرق البلدية
68	الفقرة الخامسة- صلاحياته في المجال السياحي والاقتصادي
70	الفرع الثاني: تشكيل وصلاحيات المجالس البلدية في النّظام التونسي
70	أولا- تشكيل المجالس البلدية في النّظام التونسي
74	ثانيا- صلاحيات المجالس البلدية في النّظام التونسي
74	الفقرة الأولى- صلاحيات المجلس البلدي في مجال الشؤون الإدارية والمالية
77	أ- الصّلاحيات الاستشارية الوجوبية
77	ب- الصّلاحيات الاستشارية الاختيارية
80	الفصل الثاني رقابة الإدارة المركزية على البلدية
80	المبحث الأول ماهية الرّقابة المركزية على البلدية
80	المطلب الأول مفهوم الرّقابة على المجالس البلدية
81	الفرع الأول: تعريف الرقابة المركزية على المجالس البلدية
81	أولا- ضبط معنى الرقابة المركزية على البلدية

82	ثانيا- أهداف الرقابة المركزية على البلدية
82	الفقرة الأولى- التأكيد على وحدة الدّولة من الناحية الإدارية
83	الفقرة الثاني- التزام المجالس المحلية بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات
83	الفقرة الثالثة- منع التعسف الإداري
84	الفقرة رابعة- معالجة الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها
84	الفقرة الخامسة- الوقوف على المشكلات والمعوقات التي تعترض الأجهزة الإدارية المحلية
84	الفقرة السادسة- تحسين الخدمة المحلية
85	الفرع الثاني- أنواع الرّقابة المركزية على المجالس المحلية
85	أولا- الرّقابة التشريعية
86	ثانيا: الرّقابة الإدارية
89	ثالثا: الرّقابة المالية
90	الفقرة الأولى- المساعدات الحكومية
90	الفقرة الثانية- القروض
90	الفقرة الثالثة- الموازنة المالية
90	الفقرة الثالثة- فحص ومراقبة حسابات المجالس المحلية
91	المطلب الثاني: العلاقة بين الرّقابة المركزية واستقلالية المجالس البلدية
92	الفرع الأول: نماذج الرّقابة

92	أولا- النموذج الإنجليزي
93	ثانيا- النموذج الفرنسي
95	الفرع الثاني: تبعية المجالس البلدية إداريا للسلطة المركزية
95	أولا- تخويل أجهزة معينة اختصاصات محلية
96	ثانيا- التعيين كعائق للاستقلالية
97	ثالثا- الازدواج الوظيفي وتأثيره على المجالس البلدية
103	المبحث الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجالس البلدية
103	المطلب الأول: مفهوم الرقابة الوصائية
104	الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية
105	الفرع الثاني: العلاقة بين الاستقلالية والوصاية الإدارية
106	أولا- النموذج الإنجليزي
107	ثانيا- النموذج الفرنسي
109	الفرع الثالث: مبررات الوصاية الإدارية
110	أولا- احترام مبدأ المشروعية
110	ثانيا- احترام المصلحة العامة
111	الفرع الرابع- طرق الوصاية الإدارية
112	أولا- الوصاية على الهيئات وصورها

112	الفقرة الأولى - الإيقاف
113	الفقرة الثانية - الإقالة
114	الفقرة الثالثة - التوقيف
114	الفقرة الرابعة - الإقصاء
114	ثانيا - الوصاية على الأعمال
114	الفقرة الأولى - المصادقة
114	الفقرة الثانية - الإلغاء
115	الفقرة الثالثة - الحلول
116	المطلب الثاني - تطبيقات الرقابة الوصائية على أعمال المجالس البلدية في الجزائر وتونس
117	الفرع الأول: الرقابة الوصائية على أعمال المجالس البلدية في التشريع الجزائري
118	أولا - المصادقة
118	الفقرة الأولى - المصادقة الصريحة
119	الفقرة الثانية - المصادقة الضمنية
121	ثانيا - الإلغاء
122	الفقرة الأولى - البطلان المطلق
123	الفقرة الثانية - البطلان النسبي
124	ثالثا - الحلول

126	الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجالس البلدية في التشريع التونسي
128	أولاً- المصادقة
128	ثانياً- الترخيص
129	ثالثاً- الإلغاء
130	الفقرة الأولى- الإلغاء الوجوبي
131	الفقرة الثانية- الإلغاء المجرد
131	رابعاً- الحلول
133	الفقرة الأولى- شروط تطبيق نظام الحلول
136	الفقرة الثانية- آثار تطبيق نظام الحلول
137	المطلب الثالث- تطبيقات الرقابة الوصائية على أشخاص المجالس البلدية في الجزائر وتونس
138	الفرع الأول- تطبيقات الرقابة الوصائية على أشخاص المجالس البلدية في الجزائر
138	أولاً- الإقالة
138	ثانياً- التوقيف
140	ثالثاً- الاقصاء
140	الفرع الثاني- تطبيقات الرقابة الوصائية على أشخاص المجالس البلدية في تونس
141	أولاً- الإقالة الوجوبية
144	ثانياً- رقابة العزل

147	ملخص الباب الأول
149	الباب الثاني: مجال ممارسة المجالس البلدية لصلاحياتها في مواجهة الوالي
152	الفصل الأول: الازدواج الوظيفي للوالي وعلاقته بالمجالس البلديّة
153	المبحث الأول: آثار الازدواج الوظيفي للوالي على المجالس البلديّة
153	المطلب الأول: الوالي ممثل للسلطة المركزيّة
153	الفرع الأول: صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للسلطة المركزيّة في التشريع الجرائري
155	أولا- صلاحيات الوالي مجال التمثيل
156	ثانيا- صلاحيات الوالي في مجال التنفيذ
157	الفقرة الأولى- تنفيذ القوانين
157	الفقرة الثانية- تنفيذ التنظيمات
157	الفقرة الثالثة- تنفيذ القرارات
157	أ- القرارات القضائية
157	ب- القرارات الصادرة عن السلطة المركزيّة
158	ثالثا- صلاحيات الوالي في مجال الرقابة
158	رابعا- صلاحيات الوالي في مجال الضبط
158	الفقرة الأولى- الضبط الإداري
160	الفقرة الثانية- الضبط القضائي

161	خامسا- صلاحيات الوالي في مجال الانتخاب
162	الفرع الثاني: صلاحية الوالي باعتباره ممثلا للسلطة المركزيّة في التشريع التونسي.
162	أولا- صلاحيات الوالي كوسيط للحكومة (التمثيل)
165	ثانيا- صلاحيات الوالي كهيئة استشارية
165	ثالثا- صلاحيات الوالي باعتباره وصي على البلديّة
166	رابعا- صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري
167	المطلب الثاني: الوالي كسلطة لامركزية
168	الفرع الأول: صلاحيات الوالي كسلطة لامركزية في التشريع الجزائري
170	أولا- في مجال الصحة العامة
170	ثانيا- في مجال الشبيبة والرياضة
171	ثالثا- في مجال التهيئة والتعمير
171	رابعا- في المجال الاقتصادي
172	خامسا- في مجال السياحة
172	الفرع الثاني: صلاحيات الوالي كسلطة لا مركزية في التشريع التونسي.
172	أولا- صلاحيات الوالي باعتباره سلطة مالية
174	ثانيا- صلاحيات الوالي في إدارة شؤون الولاية
177	المبحث الثاني: واقع رقابة الإشراف على المجالس البلديّة

179	المطلب الأول: محدودية الموارد البشرية وعدم كفاءتها
179	الفرع الأول: محدودية الموارد البشرية وعدم كفاءتها في التشريع الجزائري
180	الفرع الثاني: محدودية الموارد البشرية وعدم كفاءتها في التشريع التونسي
171	المطلب الثاني: شدة الرقابة على مالية الجماعات المحلية
182	الفرع الأول: الرقابة على مالية الجماعات المحلية في التشريع الجزائري
182	أولاً- مصادر تمويل البلديات في التشريع الجزائري
183	الفقرة الأولى- الموارد الذاتية
184	الفقرة الثانية- الموارد الخارجية
186	ثانياً- مظاهر الرقابة على مالية الجماعة المحلية في الجزائر
187	الفقرة الأولى- توجيه القرار
187	الفقرة الثانية- تأطير وتخصيص الإعانات
188	الفقرة الثالثة- الرقابة على المشاريع المحلية
189	الفرع الثاني: الرقابة على مالية الجماعة المحلية في التشريع التونسي.
190	أولاً- قلة الموارد الذاتية للبلدية
192	ثانياً- قلة الموارد الخارجية
194	ثالثاً- استحواد السلطة المركزيّة على ميزانية الجماعات المحلية.
194	الفقرة الأولى- المحاسب العمومي

195	الفقرة الثانية- أمين الم
196	الفقرة الثالثة- مراقب المصاريف العمومية
197	الفقرة الرابعة- رقابة المجلس الأعلى للجماعات المحلية
199	الفقرة الخمسة - رقابة الهيئة العليا للمالية المحلية
202	الفصل الثاني: آليات تكريس دور المجالس البلديّة وضمان رقابة الوالي عليها
203	المبحث الأول: حوكمة المجالس البلديّة المنتخبة
203	المطلب الأول: ماهية الحوكمة
203	الفرع الأول: مفهومها:
205	الفرع الثاني: مبادئ الحوكمة.
205	أولا- المبادئ القانونية
206	الفقر الأولى- المسائلة
206	الفقرة الثانية- سيادة القانون
206	الفقرة الثالثة- اللامركزية
207	الفقرة الرابعة- المساواة
207	الفقرة الخامسة- العدالة في التوزيع
207	الفقرة السادسة- حماية حقوق الإنسان
208	ثانيا- المبادئ الإدارية

208	الفقرة الأولى - المشاركة
208	الفقرة الثانية - الفعالية
209	الفقرة الثالثة - الرؤية الاستراتيجية
209	الفقرة الرابعة - الشفافية
209	الفقرة الخامسة - العالمية
210	الفقرة السادسة - التنافسية
210	المطلب الثاني: دور الحوكمة في رفع كفاءة المجالس البلديّة
210	الفرع الأول: دور مبدأ الشفافية في رفع كفاءة المجالس البلديّة
212	الفرع الثاني: دور مبدأ لامركزية في رفع كفاءة المجالس البلديّة .
213	الفرع الثالث: دور مبدأ المشاركة في رفع كفاءة المجالس البلديّة :
214	الفرع الرابع: دور مبدأ المساءلة ودره في رفع كفاءة المجالس البلديّة .
215	المطلب الثالث: تكريس الديمقراطية التشاركية على المجالس البلديّة
215	الفرع الأول: مفهوم الديمقراطية التشاركية
219	الفرع الثاني: ضوابط الديمقراطية التشاركية
219	أولاً - المشاركة الشعبية في العملية الانتخابية
220	الفقرة الأولى - تنظيم العملية الانتخابية
220	أ. سير الانتخابات

223	ب.موانع الترشح لانتخابات المجالس البلديّة .
224	ج. احترام النسب المخصص لتمثيل المرأة.
225	الفقرة الثانية- ضوابط التشاركية على الاعمال الانتخابية التمهيديّة
226	أ. تحديد الدوائر الانتخابية
226	ب. الحملة الانتخابية
227	الفقرة الثالثة- تنظيم العملية الانتخابية من الاقتراع إلى إعلان النتائج
227	أ. عملية الاقتراع
228	ب. عملية فرز الأصوات
229	ج. توزيع المقاعد وتشكيل المجالس
231	د. المنازعات الانتخابية المتعلقة بالمجالس المحلية
231	1. مرحلة الطعن في قرار تشكيل مكاتب التصويت
233	2. مرحلة الطعن في قرارات عملية التصويت وإعلان النتائج
233	الفرع الثالث: صور دعم تطبيقات مبدأ المشاركة
234	أولاً- مشروع كابدال في الجزائر
235	ثانياً- المجلس البلدي للطفل في تونس
236	المبحث الثاني: حدود الرقابة الإدارية على الهيئة المنتخبة البلديّة في التشريعين الجزائري والتونسي

237	المطلب الأول: الضمانات الإدارية لرقابة الوالي على الهيئة المنتخبة للبلدية (الطعن الإداري)
237	الفرع الأول: التظلم الإداري
238	أولاً- التظلم الرئاسي
238	ثانياً- التظلم الولائي
238	ثالثاً- التظلم الجوازي
239	رابعاً- التظلم الإلزامي
240	الفرع الثاني: شروط التظلم الإداري
241	أولاً- شرط الميعاد
242	ثانياً- شرط الوضوح والجدية والجدوى
243	ثالثاً- شرط الاختصاص
243	الفرع الثالث: آثار التظلم الإداري
245	المطلب الثاني: الضمانات القضائية لرقابة الوالي على الهيئة المنتخبة البلدية (الطعن القضائي)
247	الفرع الأول: دعوى الإلغاء
247	أولاً- تعريف دعوى الإلغاء
249	ثانياً- شروط رفع دعوى الإلغاء

249	الفقرة الأولى- شروط دعوى الإلغاء العامة
250	الفقرة الثانية- شروط دعوى الإلغاء الخاصة
250	أ. الشروط المتعلقة بالقرار الإداري محل الدعوى
251	ب. الشروط المتعلقة بمعيار رفع دعوى الإلغاء
251	ج. الشروط المتعلقة بالتظلم الإداري
252	د. الشروط الخاصة بعريض افتتاح الدعوى
253	الفرع الثاني: اعتراض الوالي أمام القضاء الإداري
254	أولاً- اعتراض الوالي عن طريق دعوى الإلغاء
255	الفقرة الأولى- مجالات اعتراض الوالي
255	أ. الاعتراض على القرارات الترتيبية
256	ب. الاعتراض على القرارات الفردية
257	ج. اعتراض الوالي على المداولات
257	الفقرة الثانية- اجراءات الاعتراض
260	ثانياً- اعتراض الوالي عن طريق دعوى تحفظية
261	أ. التوقيف الكلاسيكي
261	ب. التوقيف الخصوصي
262	الفرع الثالث: اعتراض الوالي أمام القضاء المالي

263	أولاً- اعتراض الوالي أمام القضاء المالي على ميزانيات البلديّة
264	الفقرة الأولى: حالة عدم توازن الميزانية
265	الفقرة الثانية: حالة تحويل الاعتمادات
265	ثانياً- في اعتراض الوالي أمام القضاء المالي على العقود المبرمة من طرف رئيس البلديّة
267	ملخص الباب الثاني
270	الخاتمة
278	قائمة المصادر والمراجع
307	فهرس الموضوعات
325	ملخص الدراسة

ملخص

الدراسة

ملخص الدراسة

انخرطت الجزائر وتونس في تجربة الجماعات المحلية، وهذا كتجسيد لخيار نظام اللامركزية على غرار البلدية والتي هي قادة اللامركزية، والتي اعتبرتها صرحا وطنيا يحظى بالأولوية، صدرت خلالها جملة من القوانين والترتيبات بغرض تكريس الاستقلال الحقيقي لها. لقد ذهب كل من المشرع الجزائري ونظيره التونسي، إلى تركيز السلطة بيد الوالي بالرغم من أن المشرع التونسي خلق نوع من التوازن بين ممثل السلطة المركزية والبلدية، من خلال تفعيل مبدأ التدبير الحر، والذي يقوم على إلغاء كل أشكال الرقابة السابقة والإبقاء على الرقابة اللاحقة، خاصة القضائية منها، الإدارية والمالية، وبهذا يكون المشرع التونسي قد سلك طريقا مخالفا تماما عما ذهب إليه المشرع الجزائري. لقد تبين من خلال هاته الدراسة، أن هناك عدة نقائص يجب تداركها، سواء على صعيد المنظومة التشريعية المحلية أو على الصعيد العملي، مع ملاحظة تميز المشرع التونسي عن نظيره الجزائري في مسألة تفعيل الاستقلالية الحقيقية للمجالس البلدية.

الكلمات المفتاحية: الوالي، المجالس البلدية، الوصاية، الرقابة الإدارية، الإدارة المحلية، اللامركزية الإدارية

Abstract

Algeria and Tunisia were involved in the experience of the community, as a reflection of the option of a decentralization system modelled on the municipality, which is the leader of decentralization, and which they consider as a national priority. A number of laws and arrangements have been adopted to establish real independence. Both the Algerian legislator and his Tunisian counterpart went to concentrate power in the hands of the governor, even if the Tunisian legislator created a kind of balance between the representative of the central power and the municipal power, activating the principle of free management, which is based on removing all forms of prior control and maintaining subsequent control, including judicial, administrative and financial, and so the Tunisian legislator took a completely different path from that taken by the Algerian legislator. It appeared through this study that there are several gaps that must be filled, whether at the level of the local legislative system or at the practical level, noting the distinction of the Tunisian legislator from its Algerian counterpart regarding the activation of the true independence of municipal councils.

Keywords: Wali, municipal councils, guardianship, administrative control, local administration, administrative decentralization