

الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية وفكرة الاستقلالية

دراسة تحليلية مقارنة (الجزائر، المغرب، تونس)

د.بركات محمد

أستاذ محاضر «أ»

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

تقديم:

بداية هل يمكن القول «بعدم تطبيق الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات الإقليمية في الدولة» «مجاراة أصحاب هذا الرأي من السياسيين، ومن الأحزاب السياسية، وفقهاء القانون العام والسياسيين؟ يبدو الأمر طبيعيا - خلافا للرأي السابق- القول من حيث المبدأ «بضرورة إخضاع الجماعات الإقليمية للرقابة الوصائية»، تماشيا مع قواعد الدستور والقوانين، ومن ثم يمكن أن يتوجه الحديث إلى البحث في فكرة «» النص على آليات قانونية لممارسة الوصاية وأثر ذلك على استقلالية الجماعات الإقليمية»».

عندئذ من الممكن استنتاج منحى العلاقة العضوية بين الاستقلالية من جهة والرقابة الوصائية من جهة أخرى، فهي علاقة عكssية وليس علاقa طردية، بحيث كلما توسيعت عناصر الاستقلالية ضاق مجال الوصاية والعكس صحيح، ومن أجل ذلك سأتناول بعض مظاهر وأشكال الوصاية في قوانين الجماعات الإقليمية في كل من التشريع الجزائري وبعض التشريعات المقارنة مكتفيا (بالرقابة الوصائية على مداولات المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي، وكذا الرقابة الوصائية على مشروع ميزانية الجماعات المحلية)، ومن ثم مدى تحقيق الاستقلالية في مواجهة الرقابة الوصائية، في التشريع الجزائري من خلال قانوني البلدية والولاية الجديدين، والميثاق الجماعي المغربي الجديد، ومجلة الجماعات المحلية التونسية، وذلك في النقاط التالية:

أولا/ الاختصاصات المنوحة للجماعات المحلية .

ثانيا/ أثر الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية .

ثالثا- خاتمة ونتائج .

أولا/ الاختصاصات المنوحة للجماعات المحلية

ستنال في الفقرات الموالية المبادئ الأساسية، التي تمنح الجماعات المحلية اختصاصات ذات طبيعة جهوية وإقليمية لفائدة السكان المحليين، بالاستناد إلى الدستور والقوانين الأساسية المتعلقة بالجماعات المحلية، مكتفين بعدم التفصيل فيها مما لا يتطلبه هذا البحث.

1- الاختصاصات الجماعية في الدستور

1-1 الاختصاصات في الدستور الجزائري

ـ لعل فكرة توزيع الاختصاصات بين السلطات المركزية وبين الجماعات الإقليمية ستمكننا من معرفة حدود استقلالية الجماعات المحلية ومداها، وبالتالي بروز مسألة الرقابة الوصائية التي نصت عليها التشريعات المتعلقة بالبلدية والولاية منذ استرجاع السيادة الوطنية، وستتمكننا النصوص القانونية الصادرة في هذا الخصوص من الوقوف على المدى الذي تبلغه تلکم الرقابة اتساعاً وانحساراً أو توازناً.

ـ من الثابت بعد استقلال الجزائر عن الاستعمار الكولونيالي الفرنسي ، نجد في مضمون المبادئ الأساسية من أول دستور وطني صادر سنة 1963 إلى غاية دستور 2016 ، أن الدولة الجزائرية تقوم أساساً على نظام سياسي وإداري ذي طابع مركزي^١. على غرار الكثير من الدول، وهذا في الواقع لا يقف حائلاً دون إنشاء جماعات إقليمية لا مركزية أهدافها وغاياتها السياسية منصوص عليها في الدستور وفي قوانينها الأساسية.

والغاية من وراء ذلك ليس فقط التخفيف من شدة المركزية بانتهاء عدم التركيز، ولكن أيضاً بإنشاء وحدات إدارية إقليمية لا مركزية، تتمتع بنوع من الاستقلالية الذاتية في ممارسة اختصاصات والقيام ببعض المهام ذات الطابع المحلي، محددة حصرياً في قوانينها الأساسية، وبعض القوانين ذات الصلة كلما اقتضى الأمر ذلك.

ـ فقد امتدت الاختصاصات المركزية بواسطة المصالح غير المركزية المتعلقة ب مجالات حيوية كالصحة، والتعليم، والتشغيل، والأمن، ...، الأمر الذي جعل البلديات والولايات تتکفل بجوانب أخرى لطبيعتها المحلية -غير تلك التي تباشرها مصالح الإدارات غير المركزية-، كمرافق الحالة المدنية، ومرافق صيانة الطرق، ومصالح المياه، والنقل المدرسي، وغير ذلك، وفي مجملها لا تستجيب لطموحات أكبر تصل خاصة بتوسيع وتطوير التنمية المحلية، ولذلك تبقى الجماعات الإقليمية مرتبطة أكثر بالدولة عن طريق برامج ومحطّطات التنمية التي تقوم بها الدولة، فضلاً عن الميزانية العمومية التي تخصص جزءاً منها لفائدة البلديات والولايات.

والمسألة فيما اشرنا إليه أعلاه جدّ واضحة بما يطالب به السكان في مجالات السكن، والصحة، والأمن والسكنية، والتعليم، وتوزيع الأراضي الفلاحية، وتوفير مناصب العمل، والخدمات المحلية للمدينة والقرية، بربط شبكات الكهرباء والغاز والماء الصالح للشرب، ...

ـ لقد بات واضحًا أن الدولة ممثلة في السلطات المركزية تحكم فعلياً في الجماعات الإقليمية، من خلال تحديد مجالات اختصاصتها أولاً، ثانياً بفرض أشكال من الرقابة الوصائية على أعمالها، تكاد تفرغ محتوى فكرة اللامركزية (م 17 د 2016) المنسنة بمبدأ الشخصية المعنوية، والاستقلال الإداري والمالي من أهدافها،

ـ وأنه بالرغم من النص صراحة في قوانين البلدية على هذين المبدئين كما سنبين لاحقا، إلا أنه ينبغي الاعتراف بوجود اختلالات موضوعية أدت إلى ضعف تطبيقهما على أرض الواقع، مثل أوضاع المجالس المنتخبة ومنها أحياناً فشل أداء المنتخبين المحليين وحصول انسدادات في المجالس، مما قد يؤدي إلى توقفها عن القيام بمهامها، وكذا عدم قدرة الكثير من تلك المجالس على توفير الإيرادات المالية لدعم ميزانيتها، وبالتالي سيتعذر لها العجز عن الاستجابة لحاجات المواطنين المتزايدة، وبذلك تساهم في بعث الهوة بين الناخب والسلطات العمومية.

1-2 الاختصاصات في الدستور المغربي والتونسي

1-2-1 الاختصاصات في الدستور المغربي

بالنسبة للدستور المغربي² لسنة 2011 فينص في المادة 135 وما يليها على الجماعات الترابية (الإقليمية)، وهي (الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات)، كما ينص على المبادئ الأساسية والأهداف وشروط تدبيرها والاختصاصات التي تقوم عليها، حيث صنفتها المادة 140 من نفس الدستور إلى (الاختصاصات ذاتية، واحتياجات مشتركة مع الدولة، واحتياجات منقولة إليها من هذه الأخيرة)، ويتم توزيع الاختصاصات على الشعب الأتفة الذكر بواسطة التشريع الأساسي والتشريعات ذات الصلة، بهدف إقامة نوع من التوازن الذي يحفظ للدولة المركزية وجودها وينحى الجماعات المحلية خصوصيتها.

1-2-2 الاختصاصات في الدستور التونسي

وبالنسبة للدستور التونسي³ لسنة 2014، فقد بين أن تنظيم الدولة يقوم على مبادئ اللامركزية بقوله في المادة 14 (تلزم الدولة بدعم اللامركزية واعتمادها بكامل التراب الوطني في إطار وحدة الدولة)، ... كما تنص المادة 131 فقرة أولى من الدستور بالقول (تقوم السلطة المحلية على أساس اللامركزية)، وتنص المادة 132 على (تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية، وتدير المصالح المحلية وفقاً لمبدأ التدبير الحر)، وجاء في المادة 134 من نفس الدستور (تتمتع الجماعات المحلية بصلاحيات ذاتية، وصلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية، وصلاحيات منقولة منها. توزع الصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة إليها استناداً إلى مبدأ التفريع).

تلك النصوص الدستورية تؤسس للنظام اللامركزي وتوزيع الاختصاصات على شعب ثلاثة، اختصاصات خالصة للجماعة المحلية، واحتياجات منقولة إليها من الدولة، واحتياجات مشتركة بينهما، مع النص على مبدأ التدبير الحر الذي تستقل به الجماعات المحلية، والهدف من وراء ذلك في ما يبدو هو التوجه نحو المزيد من الاستقلالية الإدارية والمالية للجماعات المحلية، وإفساح المجال لها كي تضطلع بالتنمية المحلية، وتعمل على توفير الموارد المالية لدعم إيرادات الميزانية، ومن ثم تتکفل بانشغالات المواطنين وتعمل على تلبية احتياجاتهم المتزايدة.

2- الاختصاصات الجماعية في التشريع

2-1 الاختصاصات في التشريع الجزائري

ـ إن الأمر⁴ رقم 67/24 لسنة 1967 المتعلق بالبلدية، بالرغم مما تضمنه من مبادئ هدفها بالأساس المشاركة الشعبية في الشأن المحلي، إلا أنه لم يكن واضحاً بما فيه الكفاية، وبطبيعة الحال لا ينتظر منه تحقيق مبدأ استقلالية الحكم المحلي،

الذي قد ينجر عنه الإفلات من الوصاية المركزية، بل كان ذلك غير ممكن بالاستناد إلى دستور 1963 الذي أورد في ديباجته ما سماه «... مبدأ المركزية الديمقراطية»، كما نص في مادته التاسعة الفقرة الثانية «البلدية هي المجموعة الإقليمية الإدارية، الاقتصادية والاجتماعية القاعدية» دون الإشارة إلى فكرة الاستقلالية حتى ولو كانت أدنى من تحقيق النسبة المقبولة في ذلك الوقت.

هي تجربة محفوفة بالمعوقات والمخاطر، منها إهمال العمل بدستور 1963 الذي من طرف السيد أحمد بن بلة رئيس الجمهورية آنذاك، واستمرار الوضع بعد التصحيف الثوري كما عبر عنه بيان 19 جوان 1965، أو الانقلاب برأي معارضيه، ومن ثم لم يستطع البرلان الجزائري ممثلا في «المجلس الوطني» المنتخب فعل أي شيء لممارسة صلاحياته المحددة في دستور 1963 بما نصت عليه المادة 28 «يعبر عن السيادة الشعبية ويصوت على القانون ويراقب النشاط الحكومي». حيث تم وقف العمل بدستور بموجب الأمر رقم 182/65 بتاريخ 10/07/1965⁵ ، والتوجه نحو بسط الإرادة الفعلية للسلطة سندًا شرعية الثورة وكفاح الثوار المسلح بما يقارب الثمانين سنوات.

- ثم يصدر الأمر⁶ رقم 38-69 لسنة 1969 المتعلقة بالولاية (وميثاق الولاية)، المعدل بالأمر رقم 86-76 لسنة 1976، فكان كما من قبله الأمر رقم 24/67 المتعلقة بالبلدية، قد صدرا طبقا لمبادئ الشرعية الثورية التي استمرت جسدها في دستور 1976، بهيمنة شاملة من حزب جبهة التحرير الوطني في ذلك الوقت، وبالتالي لم يكن متنترا من البلدية وحتى الولاية إلا تنفيذ متطلبات تنمية محدودة تطبيقاً لمقررات السلطة المركزية وحزب جبهة التحرير الوطني، ومن هنا نجد في هذه الفترة أن فكرة استقلالية الجماعات المحلية بأبعادها الأساسية مستبعدة، إلا ما قررته السلطات المركزية من السماح لها ب مباشرة بعض مهامها على صعيد التنمية المحلية معتمدة كلية على ما تحصل عليه من ميزانية الدولة والبرامج القطاعية،

وبعد الاستفتاء على الميثاق الوطني⁷ كشرعية إيديولوجية فلسفية وإقرار دستور 1976، حاولت الدولة الجزائرية الاهتمام أكثر بالجماعات المحلية بإطلاق شعار دولة المؤسسات والجالس الشعبية، في إطار توجيهي من الميثاق الوطني وأحكام الدستور، غير أن الرقابة الإدارية الوصائية لم تصبح وحدها فقط المطبقة على الجماعات المحلية سيما البلديات، بل نجد إلى جانبها الرقابة الشعبية بمدلولها السياسي التي كانت حاضرة بقوة من خلال لجان قسمات ومجالس محافظات حزب جبهة التحرير الوطني، ومن هنا لم يكن بالاستطاعة التثبت بفكرة الاستقلالية تخفيفاً للرقابة الإدارية لاسيما الوصائية منها.

- إن القانون⁸ رقم 81-02 مؤرخ في 14 فبراير سنة 1981 المعدل والمتمم لقانون الولاية رقم 38-69، يعتبر خطوة جريئة وإصلاحاً إدارياً طال انتظاره، كانت تنادي به السلطات العليا في الدولة والحزب في خطابها وخطبها مع المناضلين وفي المناسبات وأمام إطارات الحزب والدولة، وما جاء به يتمثل في:

~ الاعتراف للولاية كجماعة عمومية إقليمية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، (المادة الأولى فقرة أولى)، وما سيرتب عن ذلك من تحمل المسؤولية حيال القضايا المطروحة بما فيها المعروضة على الجهات القضائية المختصة.

~ تحديد اختصاصات الولاية في الفقرة الثانية من نفس المادة (اختصاصات سياسية واقتصادية، واجتماعية، وثقافية، وهي تكون مقاطعة إدارية للدولة)، وهذه ستتكلف البلدية مواجهة تبعات حاجيات المواطنين المتزايدة، تخفيفاً للأعباء التي

تحملها الدولة.

- ثم بعد ذلك تم صدور قانوني الجماعات المحلية وهما : القانون⁹ رقم 90-08 المؤرخ في 7 ابريل سنة 1990 المتعلق بالبلدية، والقانون¹⁰ رقم 90-09 المؤرخ في 7 ابريل سنة 1990 المتعلق بالولاية، ويتميز هذان القانونان بكونهما صدرا كتشريعين عن البرلمان الجزائري ممثلا في المجلس الشعبي الوطني المنتخب، في ظل ابعاد التعددية السياسية المعبر عنها صراحة في دستور 1989 (م 40)،

إذ ينص القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، في مادته الأولى على اعتبار (البلدية جماعة إقليمية أساسية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدد بموجب قانون)، كما اعتبر القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية في المادة الأولى منه (الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة، وتنشأ الولاية بموجب قانون)،

وهذا يعني وكأول خطوة واضحة المعالم لتجسيد مبادئ التسيير المحلي المستقل، أن البلدية والولاية أصبحا كلها من أشخاص القانون العام إلى جانب الدولة، منحهما المشرع الشخصية المعنوية والاستقلال المالي عن ميزانية الحكومة، وزودهما باختصاصات تصب في صالح المقاطعة الإدارية والبلديات التي تتشكل منها،

ولننظر على نفس الحال زهاء 20 سنة ليصدر في الهيئة القانون¹¹ رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، والقانون¹² رقم 12-07 المتعلق بالولاية، ضمن إطار الإصلاحات الشاملة لمختلف هياكل ومؤسسات الدولة، حيث اعتبر قانون البلدية هذه الأخيرة قاعدة اللامركزية والمكان الملائم لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية (م 2 ق 10-11)، إذ تمارس صلاحياتها حسب مجالات الاختصاصات المنوحة لها بالقانون، وفي هذا المنحى فهي تساهم لا مركزيا مع الدولة في إدارة الإقليم والقيام بالتنمية، لاسيما في النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين (م 3 ق 10-11)،

وبالنسبة للقانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، فينص في مادته الأولى على أن (الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة، ...)، وهكذا يجهر القانونان الإصلاحيان بأهمية الجماعات المحلية في مختلف مهام ووظائف الدولة المعاصرة، تحقيقا لمبادئ مشاركة المواطنين في تسيير الشأن المحلي، وتجسيدا للتنمية المحلية المستدامة، وتحقيقا لمبادئ الديمقراطية التشاركية، بالعمل على مشاركة المواطنين في تسيير الشأن العام، واستشارتهم في شؤون محلية .

2-2 الاختصاصات المحلية في التشريعين المغربي والتونسي

1-2-2 الاختصاصات المحلية في التشريعين المغربي

ينص القانون¹³ رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، على استقلالية الجماعات الترابية المحلية في المادة الأولى بالقول، (الجماعات هي وحدات ترابية داخلة في حكم القانون العام تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي)، وكرر ذات التوجه القانون¹⁴ رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، فيما نصت عليه المادة الأولى (العمالات والأقاليم جماعات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي)، وهذا يعني أن فكرة الاستقلالية قائمة نصا، وعلى صوتها وفي إطار مبادئ الدستور

تم تحديد الاختصاصات العائدة للجماعات المحلية وحدها أو تلك التي تنقلها إليها الدولة، وكذا الاختصاصات المشتركة بينهما.

2-2-2 الاختصاصات المحلية في التشريع التونسي

وبالنسبة للمشرع التونسي فقد ورد في مشروع مجلة الجماعات المحلية¹⁵ ل التاريخ 20 أكتوبر سنة 2015 ما نص عليه الفصل الأول، (هدف هذا القانون لإرساء منظومة الحكم المحلي الديمقراطي ...)، ثم يؤكد على فكرة الاستقلالية في الفصل 2 بالقول، (البلديات والجهات والأقاليم جماعات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية الإدارية والمالية، يعطى كل صنف منها كامل تراب الجمهورية)، ويشير أيضا إلى تجسيدها مبادئ اللا مركزية في الفصل 5 (تعتمد الدولة نظاما لا مركزيا وفقا لأحكام الباب السابع من الدستور)، ويستطرد قائلا، (تقوم الجماعات المحلية على مبدأ التدبير الحر)، ثم يؤكد في هذا المجال على حرية التدبير بما ينص عليه الفصل 9 (تدبر مختلف الجماعات المصالح المحلية بحرية، مع احترام مقتضيات وحدة الدولة وتشريعها الوطني)، ويختتمها بتصريح النص على المبدأ التقليدي في الفصل 24 (تتمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية الإدارية والمالية ...)

ويبدو كإشارة واضحة من النصوص أعلاه، أن المشرع التونسي يتجه من الوهلة الأولى إلى توسيع صلاحيات الجماعات المحلية، والنص على استقلالها عن السلطات المركزية إدارياً ومالياً، وبالتالي تتولى بنفسها معالجة قضايا السكان المحليين.

ثانياً/ أثر الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية

وبالنسبة للرقابة الوصائية التي تقوم بها الجهات التي تملك سلطة ممارستها على الجماعات المحلية، فسنكتفي في هذا البحث أيضاً بأثرها على المداولات التي تتخذها المجالس الإقليمية المحلية ،من غير التطرق إلى المسائل الأخرى كالرقابة على الأعضاء وعلى الهيئات بما فيها مسألة الحلول .

1- أثر الرقابة الوصائية في التشريع الجزائري (النصوص القديمة)

من المهم استقراء النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية في هذا الشأن، من أجل معرفة المدى الذي يطمح إليه المشرع بهدف تخفيف أثر الرقابة الوصائية المطبقة على الجماعات المحلية¹⁶، متخددين مداولات المجلس الشعبي الولائي والبلدي نموذجاً في هذا الشأن .

فبالرغم من قابلية مداولات المجلس الشعبي الولائي للتنفيذ من طرف المجلس التنفيذي للولاية تحت سلطة الوالي، إلا أن بعض المداولات لا تقبل التنفيذ التلقائي بحسب موضوعها إلاّ بعد الموافقة عليها قبليا بقرار من وزير الداخلية، وهذا ما تضمنته أحكام المادتين 56 و 57 من نفس الأمر رقم 38-69، ويتعلق الأمر:

- ~ بالميزانيات والحسابات والقروض،
- ~ المناقلات وشراءات العقارات ومبادلتها،
- ~ الضرائب والرسوم،
- ~ أجور موظفي الولاية،
- ـ إحداث المصالح والمؤسسات أو المقاولات العمومية أو المساهمة في مثل هذه الهيئات،

أما الآليات المتخذة لفائدة الولاية تخفيفاً لوطأة الرقابة فقد نصت عليه المادة 58 مباشرةً بعد الأحكام السالفة الذكر، ويتعلق الأمر بقابلية تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي بموضوعاتها المذكورة أعلاه، بعد فوات أجل شهر من غلق دورة انعقاد المجلس، لتصبح عندئذ «قابلة للتنفيذ بحكم القانون».

وبالنسبة للمداولات الخارجية عن اختصاص المجلس الشعبي الولائي، والمداولات المتخذة خلافاً للقانون، فلا حصانة لها، ولا ترتبط بأجل لتنفيذها، وبطلاحيها مطلق مقرر بنص المادة 59 من نفس الأمر، بإجراءات بعدية تبادرها السلطة الوصية، حيث يبادر إلى الولاية المعنية بإعلام وزير الداخلية بالمداولة محل الإبطال، وبناء على ذلك يصدر وزير الداخلية قراراً إدارياً معللاً يثبت فيه بطلان المداولة، ونلاحظ هنا أن البطلان تتخذ الجهة الوصية مركزاً وليس عن طريق اللجوء إلى القضاء الإداري المختص.

كما تظهر سلطة الوصية أيضاً في الإجراءات البعدية بعد إعلام وزير الداخلية من الوالي أو من المنتخبين المحليين، باتخاذ المجلس مداولات اشتراك فيها بعض الأعضاء بصفتهم الشخصية أو كوكلاء عن الغير، فمثل هذه المداولات قابلة للإلغاء في أجل 15 يوماً بعد إغلاق دورة المجلس، وعندها يتخذ الوزير المكلف بالداخلية قراراً معللاً بإلغاء المداولة المذكورة (م 60) من نفس الأمر،

أما الضمانة المقررة قانوناً لمصلحة الولاية فتتمثل في جواز تقديم طعن من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي ولحساب هذا الأخير، في قرار وزير الداخلية المتخذ في إطار أحكام المادتين 59 و 60 المشار إليهما أعلاه أمام الجهة القضائية المختصة، حسب مقتضيات أحكام المادة 62 من نفس الأمر ،

وتظهر أيضاً رقابة الوصية من قبل المجلس التنفيذي للولاية تحت سلطة الوالي، فيما تضمنته أحكام المادة 141 من الأمر رقم 38-69 المتعلق بقانون الولاية (يتولى المجلس التنفيذي، ... ، ممارسة الوصية والمراقبة الإدارية على الجماعات المحلية، والمؤسسات والهيئات العمومية في شأن نشاطاتها التي تتعدي نطاق الولاية)، ذلك أن المجلس التنفيذي يعتبر هيئة إدارية محلية تحت إدارة الوالي، ونظراً من كونه يتشكّل من ممثلي الوزارات في الحكومة، فهو عبارة عن مجلس حكومي محلي، ممكّنه المشرع من ممارسة بعض الوصية على الجماعات المحلية فيما تم ذكره، وكذا الوصية على المؤسسات والهيئات العمومية التي يوجد مقرها بالولاية حتى وإن امتدّ اختصاصها خارج إقليم الولاية، وقد تم الاستغناء عن صلاحيات المجلس المذكورة ونقلت إلى الوالي الولاية في القوانين اللاحقة كما سنرى .

وبالنسبة للمجلس الشعبي البلدي فإن مداولات هذا الأخير وكقاعدة عامة تكون قابلة للتنفيذ بعد 15 يوماً من تاريخ إيداعها لدى الولاية مقابل إشعار بالاستلام حسب (م 41) من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، غير أن الوصية الإدارية تظهر في أحكام المادة 42 من نفس القانون التي تشترط مصادقة الوالي قبلياً على بعض المداولات بحسب موضوعها، ويتعلق الأمر بالمداولات التي تتناول (- الميزانيات والحسابات، - إحداث مصالح ، ومؤسسات عمومية)، أما الآلية القانونية المكرسة لمصلحة البلدية فتتمثل في قابلية المداولات المذكورة للتنفيذ بعد مرور أجل 30 يوماً من تاريخ إيداعها لدى الولاية دون مصادقة الوالي، حسب نص المادة 43 من القانون السالف الذكر .

وأما ما يعتبر رقابة وصائية بعدية فتضمنته أحكام المادة 44 من قانون البلدية المذكور أعلاه، التي قررت البطلان حصرياً لبعض المداولات بحسب موضوعها (المتخذة خارج اختصاصات المجلس الشعبي البلدي، وكذا المداولات المخالفة لأحكام الدستور والقوانين والتنظيمات)، وأيضاً (المداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس)، وفي هذه الحالات يملك الوالي سلطة اتخاذ قرار إداري معلل يصرح فيه ببطلان المداولة.

ومن جهة أخرى نص القانون السالف الذكر أيضاً على قابلية بعض المداولات للبطلان، وهي التي وردت في أحكام المادة 45 من نفس القانون، ويتصل الأمر بالمداولات التي شارك فيها أعضاء من المجلس، «لهم مصالح شخصية فيها أو كوكلاء عن الغير»، هذه المداولات قابلة للإلغاء بقرار معلل من والي الولاية ضمن أجل شهر يسري من تاريخ إيداع المداولة لدى الولاية، كما يتقرر الإلغاء بطلب من ذوي المصلحة والشأن قضائياً بعد شهر من تاريخ التعليق، وبالمفهوم المخالف فإن هذه المداولات تتحصن بعد فوات الأجل المذكور وتصبح قابلة للتنفيذ.

ولمصلحة البلدية يقر القانون المذكور في المادة 46 ضمانة الطعن في قرارات الوالي لدى الجهة القضائية المختصة، التي قررت بطلان المداولة أو رفضت المصادقة عليها حسب الشروط والأشكال القانونية المطلوبة، كما يملك الوالي سلطات قوية تتصل بميزانية البلدية إذ أن المادة 154 من نفس القانون تمنحه سلطة التسجيل التلقائي للنفقات الإجبارية من غير مطالبة المجلس الشعبي بذلك، وأما إذا كانت الميزانية غير متوازنة فإن الوالي خلال 15 يوماً من استلامه إياها، يعيدها إلى رئيس المجلس ويمنحه القانون 10 أيام للتداول بشأنها، فإذا لم يستجب يقوم الوالي بضبطها تلقائياً، (م) من نفس القانون،

وبالنسبة للقانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية فيقرر مثل سابقه كقاعدة عامة تنفيذ المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي الوالي فور قيام الوالي بنشرها أو تبليغها للمعنيين في أجل لا يتعدى 15 يوماً وذلك حسب نص المادة 49، وأما الرقابة الوصائية القبلية المقررة في هذا الشأن، فقد تضمنتها أحكام المواد 50 إلى 54 من نفس قانون الولاية، ومن ثم لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الوالي بحسب موضوعها إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوزير الكلف بالداخلية، ويتصل الأمر حسب المادة 50 بالمداولات التي تتناول مواضيع (-الميزانيات والمحاسبات، - إحداث مؤسسات ومصالح عمومية ولائية،) تماماً مثل الأحكام المتصلة بالمجلس الشعبي البلدي .

كما يقرر القانون سلطة رقابية وصائية بعدية على بعض المداولات حسب نص المادة 51 من نفس قانون الولاية، (المداولات التي تخرق القانون أو التنظيم، - المداولات الخارجية عن اختصاصات المجلس، - المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس)، فهذه المداولات تقع باطلة ويقرر بطلانها بقرار معلل يصدر عن وزير الداخلية فلا حصانة لها، وبالنسبة للمداولات القابلة للإلغاء بعدياً، فهي التي يشارك فيها أعضاء من المجلس بصفتهم الشخصية أو كوكلاء عن الغير (م) من نفس قانون الولاية ، فيتخذ وزير الداخلية قرار بإلغائها بناءً على طلب من والي الولاية أو من أحد الناخبين، خلال 15 يوماً المولية لاختتام دورة المجلس ،

وتنص المادة 141 من نفس قانون الولاية على وجوب ضبط الوالي باعتباره الأمر بالصرف لميزانية الولاية، بالتسجيل



التلقائي للنفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي، وفي حال عدم اتخاذ هذا الأخير التدابير الضرورية لتدارك العجز المسجل في ميزانية الولاية، يتولى الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف ب المالية اتخاذ التدابير الملائمة لامتصاص العجز على مدى السنين المواتيتين، (م 146) من نفس القانون،

2- أثر الرقابة الوصائية في ظل القوانين الإصلاحية

بعد صدور دستور 1996 المعدل، شرعت الدولة في تنفيذ جملة من الإصلاحات الشاملة، وخاصة إصلاح هياكل الدولة، إصلاح العدالة، إصلاح المنظومة التربوية، إصلاح التعليم العالي، الإصلاحات الاقتصادية، الإصلاحات المتعلقة بالمؤسسات والمراقب العمومية، الإصلاحات المتعلقة بالجماعات المحلية، ...،

حيث ينص الدستور السالف الذكر في المادة 15 على أن (الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية)، ونفس الأحكام تضمنها دستور 2016 مغيرة رقم المادة السابقة لتصبح حاملة الرقم¹⁶، وفي ضوئه صدر القانونان:

القانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية،

القانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية،

ونحن بحسب ما يتطلبه موضوع البحث سنكتفي في هذا الصدد بمظاهر الرقابة على أعمال المجالس المحلية (المدوالات) في القوانين الأساسية دون التطرق إلى النصوص المتفرقة ذات الصلة، ولذلك ومن أجل ممارسة الاختصاصات القانونية ومعالجة المسائل المختلفة في إقليم البلدية ولهذه الغاية يتخذ المجلس الشعبي البلدي مدوالات تتطابق مع القانون في إجراءاتها وموضوعاتها، هذه الأخيرة -أي المدوالات- نظمها المشرع في المواد 52 وما يليها من قانون البلدية رقم 10-11 ،

وما يتعلق بالرقابة الوصائية واستقلالية الجماعات المحلية، وفي هذا المقام تنص المادة الأولى من القانون رقم 11-10 المتعلقة بالبلدية على أن (البلدية هي الجماعة القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون)، وأما المادة الثانية من نفس القانون فتعتبر (البلدية هي القاعدة الإقليمية للأمركونية، ...)، وهذه إشارة مبدئية يفهم منها تحقيق المزيد من الاستقلالية لها، من أجل معالجة المسائل المحلية على حدودها الجغرافية ولفائدة ساكنيها المحليين.

ونلاحظ بأن هذا القانون الإصلاحي يكرس نفس القاعدة العامة في قابلية مدوالات المجلس الشعبي البلدي للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، (م 56) من نفس القانون¹⁷، غير أن الوصاية الإدارية تتقرر على بعض المدوالات بحسب موضوعها طبقا لأحكام المادة 57، وبالتالي (لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها المدوالات المتضمنة ما يأتي: - الميزانيات والحسابات، - قبول الهبات والوصايا الأجنبية، - اتفاقيات التوأمة، - التنازل عن الأموال العقارية البلدية،)، والضابط القانوني المكرس لمصلحة البلدية فيما يتعلق بالرقابة الوصائية الآنفة الذكر فيتمثل في أجل 30 يوما من تاريخ إيداع المداولة لدى الولاية، المضروب للواي لتطبيق رقابته الوصائية قبلية بالمصادقة أو عدم المصادقة، وبعد فواته من غير ممارسة الرقابة المذكورة تصبح المداولة مصادقا عليها قابلة للتنفيذ بقوة القانون،

أما الرقابة الوصائية البعدية المتخذة من أجل تقرير البطلان المطلق لبعض المداولات بحسب موضوعاتها أو الخارجة عن اختصاصات المجلس أو مخالفتها رسمية الشكل، فقد نصت عليها المادة 59 من نفس القانون وهي التي تقع (خرقاً للدستور والقوانين والتنظيمات، أو التي تمسّ برموز الدولة وشعاراتها، والمداولات المحررة بغير اللغة العربية)، ففي الحالات السابقة (يعاين) الوالي بطلان المداولة بقرار، ونلاحظ هنا في حالة البطلان بقوة القانون، أن الوالي لا يملك إلا المعاينة، ولعل المعاينة تعني التثبت من وجود إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة 59 حصراً، بصرف النظر عن مدى ما مستحقه من المنافع المادية،

وفي حالة تعارض مصالح البلدية مع المصالح الشخصية للأعضاء أووكائهم فقد فصلتها أحكام المادة 60 من نفس القانون لتشمل المعينين وأزواجهم وأصولهم أوفروعهم حتى الدرجة الرابعة، ويتخذ الوالي قراراً معللاً بطلان المداولة، والضمانة المقررة لرئيس المجلس الشعبي البلدي حسب أحكام المادة 61 تجيز له تقديم تظلم للوالي أو اللجوء إلى الطعن القضائي ضد قرار الوالي القاضي بإثبات البطلان أو رفض المصادقة. وهذه ميزة جديدة تتصل بالظلم الإداري الولائي، بحيث يتقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتبرير المداولة محاولاً إقناع الوالي بأهمية ما تتضمنه المداولة والعدول عن قراره، فلعل هذا الطريق يكون مجدياً ويتجنب المجلس الشعبي البلدي الدخول في نزاع قضائي مع الوالي الولاية وما سينجم عنه من تعطيلات ستضر بالتنمية المحلية للبلدية، غير أنه إذا قرر المجلس الشعبي البلدي أن مصلحة البلدية تقتضي الطعن في قرار الوالي أمام الجهة القضائية المختصة فسيكون له ذلك. وتطبيق قانون البلدية الآتف الذكر على مدى السنوات المقبلة سيزودنا بحالات مماثلة تمكن الباحثين من الحكم عليها بموضوعية.

وفيمما يتعلق بمشروع ميزانية البلدية، فإن المادة 183 تمنح الوالي الولاية أجل 15 يوماً التالية لتاريخ استلامها من أجل إعادتها مشفوعة باللاحظات، وعلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعنى إخضاعها خلال 10 أيام من ذلك لمداولة ثانية، وفي حال تصويت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية من غير إحداث التوازن المطلوب، فإن الوالي يقوم بإعادته لإحداث التوازن وله أجل 8 أيام، وفي حال عدم التجاوب يقوم الوالي بضبط الميزانية تلقائياً، وفي نفس السياق تمنح المادة 184 الوالي سلطة التدخل في ميزانية البلدية لامتصاص العجز إذا لم يقم المجلس الشعبي بذلك، ويمثل الوالي سلطات بشأن ميزانية البلدية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي حسبما تضمنته أحكام المواد 185 إلى 187، فينذر المجلس الشعبي البلدي بإجراء مداولة ثانية لضبط الميزانية والتصويت عليها، وفي الحالة المخالفة يضبطها الوالي تلقائياً،

وبالنسبة للمجلس الشعبي الوالي فإن مداولاته تصبح نافذة بقوة القانون كقاعدة عامة بعد أجل 21 يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية، (م52) من نفس القانون رقم 12-07، فلقد نص هذا الأخير على الوصاية الإدارية المركزية¹⁸ الممارسة على المجلس الشعبي الوالي في المادة 55، التي تشترط مصادقة وزير الداخلية قبلها على بعض المداولات بحسب موضوعاتها المتضمنة على وجه التحديد، (- الميزانيات والحسابات، - التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله، - اتفاقيات التوأمة، - الهبات والوصايات الأجنبية،)

أما المداولات¹⁹ التي تقع باطلة بطلاناً مطلقاً بحسب موضوعاتها أو الخارجة عن اختصاصات المجلس أو مخالفتها

رسمية الشكل، فقد حددتها حصرا المادة 53 من نفس القانون في سنت حالات (- المتتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، - التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، - غير المحررة باللغة العربية، - التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته، - المتتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس، - المتتخذة خارج مقرات الاجتماعات المجلس مع مراعاة المادة 23 من هذا القانون)، وفي هذه الحالات فتح القانون أمام الولي اللجوء إلى المحكمة الإدارية المختصة طالبا إبطالها، وقد حددت المادة 54 نفس الأجل 21 يوما المشار إليه أعلاه ليقع ضمنه حق مباشرة الوالي رفع الدعوى القضائية، كما يمكن إبطال المداولات حسب أحكام المادة 56 التي يشارك فيها أعضاء المجلس وتكون لهم فيها مصالح شخصية أو لأصولهم أو فروعهم حتى الدرجة الرابعة، ويقدم الوالي طلب الإبطال أمام المحكمة الإدارية المختصة في غضون 15 يوما لاختتام الدورة، وأما الناخبين وداعي الضريبة، فقد منحهم القانون حق طلب إبطال المداولات التي تقع خرقا لأحكام المادة 56 أعلاه، ليس بشكل مباشر أمام العدالة؟ ولكن عن طريق طلب موجه إلى الوالي بر رسالة موصى عليها، وبدوره يطلب باسمه طلب إبطال المداولة المعنية إذا تأكد من صحة الطلب، غير أنها لم نعثر إلى هذا التاريخ على قرارات قضائية إدارية تطبقا لما ذكر من أحكام أعلاه، ونعتقد في هذا الشأن أن الناخب البلدي أو داعي الضريبة بصفته هذه المسجل في قائمة الناخبين هو الذي له الحق تبليغ الوالية إلى ضرورة إبطال مداوله مصوّتاً عليها ضمن أحكام المادة 56 السابق الإشارة إليها، ومن حقنا أن نتساءل عن الحكمة التي يتواхها المشرع من حرمان هذا الناخب من مخاومة المداوله مباشرة أمام القضاء الإداري بصفته ولصلحته ومصالحة جماعة الناخبين؟ لعل المشرع يرمي إلى إجراء نوع من الرقابة على طلبات الأفراد، اتقاء لتعطيل الإدارات العمومية بإلهاها بقضايا أمام العدالة قد تكون من غير جدوى أو كيدية.

وبالنسبة لمشروع ميزانية الولاية عند عدم التصويت عليها في الآجال المحددة، فإن الوالي يملك سلطة استدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة استثنائية من أجل التصويت على مشروع الميزانية حسب نص المادة 168 من قانون الولاية، وإذا لم يتوصل المجلس في هذه الحالة ببلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية لاتخاذ تدابير ضبطها، هذه الأحكام متطابقة في فحواها مع الأحكام التي وردت سابقا في قوانين الجماعات المحلية²⁰، فلا تساهل في تعطيل ميزانيتها .

3- أثر الرقابة الوصائية في التشريعين المغربي والتونسي

3-1 أثر الرقابة الوصائية في التشريع المغربي

تطبيقا لأحكام المادة 72 من القانون رقم 78.00 المذكور في الفقرة مباشرة أدناه، وكقاعدة عامة تكون مقررات المجلس الجماعي قابلة للتنفيذ المبلغة إلى الوالي أو العامل في ظرف 15 يوما الموالية لاختتام دورة المجلس، ما لم تعرّض عليها السلطة الوصائية المذكورة في أجل 3 أيام بعد استلامها المقررات مقابل وصل، وهو أجل قصير جدا يتجلّى لنا فيه بوضوح انحياز المشرع لمصلحة المجلس الجماعي من جهة وعدم تعطيل أعماله ومن ثم الاستجابة السريعة لخدمة المواطنين من جهة ثانية، غير أن هذه المدة القصيرة لولي الولاية من أجل الاطلاع والرقابة الجدية على أعمال الجماعات الإقليمية ستكون غير كافية وسينجر عنها إفلات بعض الأعمال المخالفه للقانون، ويبقى رأي المشرع واجب التطبيق .

ويقرر القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي 13، في باب الوصاية على الأعمال، في المادتين 68 و 69 ، أن (الهدف من

الوصاية المخولة للسلطة الإدارية بموجب هذا القانون تهدف إلى السهر على تطبيق المجلس الجماعي وجهاز التنفيذ للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وكذا ضمان حماية الصالح العام وتأمين دعم ومساعدة الإدارة،)

وتتضمن المادة 69 من نفس القانون أحكام الرقابة الوضائية على أعمال المجلس الجماعي، ذلك أن بعض مقرراته بحسب موضوعها لا تقبل التنفيذ إلا بعد المصادقة القبلية عليها من طرف السلطة الإدارية الوضائية، والموضوعات المشار إليها محددة على سبيل الحصر في نفس المادة 69 المذكورة وهي (1- الميزانية والحسابات الخصوصية والحسابات الإدارية، 2- فتح اعتمادات جديدة ورفع مبالغ الاعتمادات والتحويلات من باب إلى باب، - الافتراضات والضمادات 4- تحديد سعر الرسوم وتعريفة الواجبات والحقوق المختلفة، 5- إحداث المرافق العمومية الجماعية وطرق تدبيرها، 6- إحداث شركات التنمية المحلية أو المساهمة في رأس المالها، 7- اتفاقيات التعاون أو الشراكة، 8- اتفاقيات التعاون اللا مركزية والتوامة مع الجماعات المحلية الأجنبية، 9- الاقتناءات والتفويتات والمبادلات وباقى المعاملات الأخرى المتعلقة بالملك الجماعي، 10- احتلال الملك العمومي مؤقتا بإقامة بناء، 11- عقود الإيجار التي تتجاوز مديتها عشر سنوات أو تلك التي يؤدي تجديدها إلى تجاوز هذه المدة، 12- تسمية المساحات والطرق العمومية إذا كانت هذه التسمية تمثل تشريفا عموميا أو تذكيرا بحدث تاريخي، 13- إحداث أو حذف أو تبديل أماكن الأسواق الأسبوعية القرورية أو تاريخ إقامتها)،

ويلزم القانون رئيس المجلس الجماعي في ظرف 15 يوماً الموالية لاختتام دورة المجلس، توجيه نسخ من جميع المقررات إلى سلطة الوضاية،

وقد حددت المادة 73 من نفس القانون السلطات الإدارية الوضائية المختصة وهي:

ـ يعتبر وزير الداخلية أو من يفوضه سلطة وصاية على الجماعات الحضرية، ويتخذ مصادقته على مقرراتها ضمن أجل 45 يوماً من تاريخ تسلّم المقررات،

ـ يعتبر الوالي أو العامل سلطة وصاية على الجماعات القرورية، مع مراعاة النصوص التشريعية أو التنظيمية المخالفة لذلك، ويتخذ مصادقته على مقرراتها ضمن أجل 30 يوماً من تاريخ تسلّم المقررات،

ـ يعتبر الوالي أو العامل سلطة وصاية على كافة الجماعات فيما تتخذه من مقررات في الموضوعات المحددة في المادة 69 البنود (2 و 10 و 11 و 13)، ويتخذ مصادقته على مقرراتها ضمن أجل 30 يوماً من تاريخ تسلّم المقررات،

وستكون السلطات الوضائية لدى تسلّمها المقررات الواردة حسرا في المادة 69 من القانون رقم 78.00 أمام ثلاث حالات :

ـ اتخاذ قرار بالمصادقة على المقرر أو المقررات الجماعية بعد التأكيد من مطابقتها القوانين والتنظيمات الجاري العمل بها لاسيما مقتضيات المادة 68 من نفس القانون، وتعاد إلى الجماعة المعنية بنفس الإجراءات والأشكال في الأجال المحددة،

ـ اتخاذ قرار برفض المقرر أو المقررات الجماعية بعد التأكيد من عدم مطابقتها القوانين والتنظيمات الجاري العمل بها، وتعاد إلى الجماعة المعنية بنفس الإجراءات والأشكال، وفي هذه الحالة يشترط القانون (م 73 فقرة الأخيرة) تعلييل قرار الرفض،

ـ عدم اتخاذ السلطات الوضائية أي قرار من النوعين السابقين، وهذه حالة سكوت يعتبرها المشرع (م 73 فقرة الأخيرة) بمثابة مصادقة (ضمنية)، بعد نفاذ الأجل القانوني المخصص لسلطة الوضاية.

وفي حال تمديد نفس الأجل (45 يوما تمدد مرة واحدة، و30 يوما تمدد مرة واحدة) فإما أن تتخذ السلطة الوصائية القرار التي تراه مناسبا، وفي حال السكوت ستتجه تلك القرارات طبقها إلى التطبيق فيما تضمنته من بنود، وتصبح جزءا من مقررات التنظيم المحلي الخاصة بالجامعة المعنية، المطبقة عليها حسب مبادئ الاختصاص المعروفة ومنها الاختصاص الإقليبي بصورة المشار إليها أعلاه.

إن الآجال المذكورة آنفا هي فيما نعتقد من النظام العام على ما هو معمول به في التشريعات المقارنة، ولذلك رتب عليها المشرع «المصادقة الضمنية» كأثر قانوني في المادة 73، غير أنه من جهة أخرى كما أشرنا في الفقرة أعلاه، أجاز القانون تمديد الأجلين (45 يوما و 30 يوما) مرة واحدة ولنفس المدة بمرسوم معلل من اقتراح وزير الداخلية حسب العبارة الأخيرة من الفقرة الأخيرة من المادة 73 من ذات القانون، ونعتقد في هذا المجال أن هذا المرسوم سيعالج حالات خاصة محددة على سبيل البيان والحصر مع التعليل الكافي النافي للجهالة والتأنويل، لأن المرسوم هرميا يقف دون القانون ولا يخالف هذا الأخير ولا اعتبر بذلك انتهاكا لمبدأ المشروعية، بالإضافة إلى أن مضمون هذا المرسوم وخصوصيته تقتضي أن يكون مؤقتا، يتصل فقط بالملف أو الملفات المطروحة المحددة إقليما وجماعة وتاريخا وموضوعا، وأن تكون جميعها في إطار أحكام المادة 69 من القانون السالف الذكر، وبخلاف ما ذكرناه سيصبح المرسوم المتخد من سلطة الوصاية معدلا لأحكام المادة 69 من القانون المشار إليها في الفقرات أعلاه، وهذا مستحيل لأنتصوره في دولة المشروعية والقانون.

ثم طبقا لنص المادة 75 من القانون رقم 78.00 السالف الذكر، يكون المقرر قابلا للبطلان الذي شارك في اتخاذه أحد المستشارين (أو أكثر) من نفس المجلس الجماعي، بحيث يستفيد من موضوعه بصفة شخصية أو وكيل عن الغير، أو هم زوجه، أو أصوله، أو فروعه المباشرين،

وللسلطنة الوصية (وزير الداخلية، أو الوالي، أو العامل) أن تتخذ قرارا إداريا معللا ببطلان المقرر الذي شابه العيب المذكور في الفقرة مباشرة أعلاه ضمن الآجال المبينة أدناه:

ـ اتخاذ قرار البطلان بصفة تلقائية بما تسفر عنه نتيجة عملية المطابقة للمادة 75 السالفة الذكر، ويتم اتخاذها في أجل شهرين من تاريخ التوصل (الاستلام) بالقرار،

ـ اتخاذ قرار البطلان من طرف السلطة الوصية بناء على طلب يوجه إليها من (كل شخص يعنيه الأمر) مقابل وصل بالاستلام، بشرط أن يتقدم الشخص المعنى بطلب الإبطال ضمن أجل 30 يوما التالية لاختتام دورة المجلس الجماعي،

3-2 أثر الرقابة الوصائية في التشريع التونسي

يشترط القانون إيداع القرارات المتخذة من طرف الجماعات المحلية لدى الوالي في أجل أقصاه 10 أيام من اتخاذها، مقابل تسلّم وصل في ذلك، ولا يسمح القانون وفقا لأحكام الفصل 253 من القانون بنفاذ القرارات الصادرة عن الجماعات المحلية إلا بشروط إجرائية تتمثل في (-إعلام الوالي بها في أجل 10 أيام من تاريخ اتخاذها، - ونشرها بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية، وتعليقها بمقر البلدية والدوائر البلدية بالنسبة للقرارات الترتيبية، - وتبليغها للمعنيين بالنسبة للقرارات الفردية). وهناك طائفة من القرارات البلدية نصت عليها الفصل 254 حصريا لا تقبل النفاذ إلا بعد (-إعلام الوالي بها في أجل 10

أيام كما ذكرنا من قبل، -ومرور شهر من تاريخ إعلام الوالي باعتباره سلطة الوصاية)، وتلك القرارات هي :

ـ مداولات المجلس البلدي والقرارات المتخذة لتنفيذها وتطبيقها، والقرارات المتخذة بناء على تفويض من المجلس البلدي،ـ القرارات البلدية المتخذة من طرف السلط البلدية كل في مجال اختصاصه، ولا تنشر هذه القرارات إلا بعد مضي شهر من

تاريخ إعلام الوالي بها،

ـ القرارات الضبطية ما عدا في الظروف الاستثنائية .

ـ قرارات الهدم .

ـ القرارات ذات الانعكاسات المالية والعقود المبرمة مع البلدية ، ...

وخلال الأجال الضابطة الآنفة الذكر فإن المشرع التونسي يورد عليها استثنائين :

1- يجيز القانون اختصار أجل الشهر المذكور أعلاه، إلى أسبوع بناء على تقرير معلم من رئيس البلدية وموافقة الوالي، حيث يبدو بأن بعض القرارات البلدية من حيث موضوعها أحيانا لا تقبل أجل شهر حتى تصبح نافذة، بل دواعي العجلة تقضي المبادرة بتنفيذها، ولهذا يسمح المشرع بذلك شريطة أن يتقدم رئيس البلدية بقرار معلم بنال موافقة الوالي كسلطة وصاية على البلدية، وهذا أمر مقبول جدا فيما نرى، وتبقى الرقابة القضائية حاضرة إذا شعر ذوي المصلحة والشأن أن أصحابهم ضرر من التنفيذ المعدل للقرار البلدي .

2- الاستثناء الثاني من الأجال القانونية لتنفيذ قرارات البلدية، تتعلق بعدم خضوع القرارات التي يتخذها رئيس البلدية بوصفه ممثلا للدولة، أو التي يتخذها بناء على إعلان حالة الطوارئ أو حالة الاستثناء، للإجراءات والأجال السالفة، بل تخضع مباشرة لقانون وإجراءات حالي الطوارئ والاستثناء التي ينص عليها الدستور، فهذا المعنى يخرج المشرع طائفه القرارات التي يتخذها رئيس البلدية بوصفه ممثلا للدولة، ونعتقد من جانبي أن النص على هذا الاستثناء الأخير لا يضيف جديدا، لأن تعطيل القوانين الموضوعة لتسخير أحوال البلد العادية سواء صفة كلية أو جزئية في حالة الحرب والظروف الاستثنائية، إنما يقررها الدستور ويطبقها الحالة المعنية .

إن القرارات التي يتخذها البلدية حسب الإجراءات القانونية المشار إليها أعلاه، يمكن أن تكون محل اعتراض عليها من طرف الوالي كسلطة وصاية، والقانون التونسي المتعلق بالجماعات المحلية لا يسمح للوالي باتخاذ قرار إداري بإلغائها، بل الادعاء أمام المحكمة الإدارية الابتدائية المختصة ترابيا هو سبيله إلى ذلك حسب نص الفصل 255 من نفس القانون، هذا الأخير يتيح أيضا لكل ذي مصلحة تقديم طلب بالاعتراض على القرار البلدي، وفي حالتي الاعتراض معا يجب أن يتما ضمن أجل الشهر قبل دخول المقرر المطعون فيه حيز النفاذ، ويشرط القانون (تحت رقابة القاضي) أن يمكن الوالي نظيرا (نسخة) من ملف الطعن ثلاثة أيام قبل إيداع العريضة لدى كتابة المحكمة .

إذا كان الوالي قدّع طاعن بالإلغاء في قرار البلدية متأكدا من تأسيس دعواه ومن ثم تحقيق نتيجة إيجابية، فإن قانون الجماعات المحلية يسمح له طبقا لأحكام المادة 255 السالفة الذكر أن يطلب من رئيس المحكمة المدعى أمامها توقيف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن مؤقتا إلى حين الفصل في الموضوع،

وفي ذات الوقت إذا كان القرار البلدي المطعون فيه يصيّب بضرره حرية عامة أو فردية أو حقا مكفولاً، فإن رئيس المحكمة بناء على طلب الوالي كطرف ادعاء، أو من همهم الأمر، يأذن بتوفيقه في أجل خمسة أيام، وحسب أحكام الفصل 257 تكون المداولات والقرارات لاغية وجوباً، التي فيها أعضاء بلديون هم موضوعها مباشرة أو نيابة عن الغير، حيث يبادر بطلب الإلغاء الوالي منه أو نيابة عن لهم مصلحة في ذلك، كما نشير بأن قانون الجماعات المحلية التونسي، يُخضع القرارات الصادرة عن السلطة (السلطات) الجهوية فيما يتعلق بالرقابة الوصائية عليها مركزياً، وأمام القضاء الإداري المختص ترابياً، لنفس الأحكام التي مرت معنا أعلاه المتعلقة بالبلدية . ويسمح قانون الجماعات المحلية التونسي حسب الفصل 256 للوالي كسلطة وصاية على البلدية بالحلول محل سلطاتها للقيام بدلها فيما يفرض عليها القانون من التزامات، بشرط تنبيه رئيس البلدية بذلك، وعدم استجابة هذا الأخير، وهذا في إطار محدّدات مقرر التنبيه المبينة بوضوح لمواطن التفاسع والخلل . ورقابة الحلول تتصل أيضاً حسب المادة 330 من نفس القانون بالإقليم، فإذا عجز أو أهمل أو امتنع رئيس هذا الأخير عن القيام بما يفرضه عليه القانون والترتيب (التنظيم) من التزامات واحتياجات، يأذن للولاية الواقعة ضمن تراب الإقليم بالقيام عوضاً عنه كل في حدود ولايته .

كما أن قانون الجماعات المحلية حسب أحكام المادة 29 وطبقاً للشروط القانونية الأخرى، يسمح للجماعات المحلية بإبرام اتفاقيات مع أطراف خارجية لتنفيذ مشاريع وتبادلات تعود بالفائدة علة الجماعة، وذلك تحت رقابة الدولة ممثلة في السلطات العمومية المختصة .

رابعاً- خاتمة ونتائج

تتضمن خاتمة هذا البحث خلاصة ونتائج مقابليّة بين الأنظمة المحلية في كل من الجزائر والمغرب وتونس، ضمن ما تمت دراسته وذلك كما يلي :

- ~ كل من القوانين المحلية محل الدراسة بصفة مجلمة تعتبر حديثة، ولهذا يفترض فيها أنها تتصدى للمستجدات، ومن هذه الزاوية (الحداثة) لا تتيح لنا إلا باللاحظات النظرية بعيداً عن واقع التطبيق في الميدان والحكم على مدة صلاحيتها .
- ~ الاختصاصات المنصوص عليها في قوانين الجماعات المحلية الثلاث، قائمة بالنسبة لتونس والمغرب على تصنيفها إلى ثلاث طوائف هي:- اختصاصات ذاتية تعود للجماعة المحلية تبادرها بصفة مستقلة، - اختصاصات منقوولة إليها من طرف الدولة بشروط موضوعية، - اختصاصات مشتركة بين الدولة والجماعة المحلية، وهذا بخلاف المشرع الجزائري الذي أخذ مسلكاً آخر مكتفياً بصلاحيات المجلس الشعبي الوالي بنص المادة 73 وما تلاها من القانون 07-12، وصلاحيات المجلس البلدي، بنص المادة 103 وما تلاها، وكلها في الأنظمة الثلاثة تمارس في إطار القانون ولا تتجاوز إلى السيادة الوطنية بالنسبة للجماعة المحلية .
- ~ والفائدة من التصنيف الثلاثي أنه يبيّن بوضوح الكيفيات الرقابية الوصائية والذاتية والشعبية فضلاً عن الرقابة القضائية، حتى وإن لم يتم تفعيلها بالقدر المناسب حسب خصوصية وظروف كل بلد على حدة .
- ~ في مجال الرقابة المحددة موضوعاتياً، يتضح بالنظر إلى تعدادها أن المشرع الجزائري يفرض رقابة أقل بما يتيح المزيد من

الاستقلالية للجامعة المحلية مثلا (م 55 من القانون 12-07، و. م 57 من القانون 11-10) ، وهي متصلة أساسا بالجانب المالي، وأملاك الجماعة من العقارات، واتفاقيات التوأمة، في حين يوسع مجال الرقابة القبلية المذكورة، كل من القانون التونسي (م 254 من مشروع قانون الجماعات المحلية) ، والقانون المغربي (م 69 من الميثاق الجماعي)

ـ اعتراض السلطة الوصية على قرارات ومداولات الجماعات المحلية في التشريعات الثلاث، يتم عن طريق الطعن فيها بالإلغاء من طرف والي الولاية، وأما دافعوا الضرائب ومن له مصلحة من الساكنة فقد مكنته التشريعات المذكورة من تقديم طلب الاعتراض إلى الوالي، وهذا الأخير هو الذي يدعي به باسمه وصفته أمام القضاء الإداري المختص، ضمن الأجال القانونية المحددة ،

المواضيع والمراجع

- 1 دستور 1963
- 2 دستور 1976
- 3 دستور 1989
- 4 دستور 1996
- 5 دستور 2016
- 6 الدستور المغربي لسنة 2011
- 7 الدستور المغربي لسنة 2011
- 8 الأمر رقم 67/24 لسنة 1967 المتعلق بالبلدية
- 9 الأمر رقم 38-69 لسنة 1969 المتعلق بالولاية (وميثاق الولاية)، المعدل بالأمر رقم 76-86 لسنة 1976.
- 10 الأمر رقم 38-69 المؤرخ في 7 فبراير 1981 المعدل والمتمم لقانون الولاية رقم 38-69-38، نقلاب عن د. بوكرى إدريس ، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجزائرية، طبعة أولى 2016، ص 193
- 11 القانون رقم 90-09 المؤرخ في 7 ابريل سنة 1990 المتعلق بالبلدية،
- 12 القانون رقم 90-09 المؤرخ في 7 ابريل سنة 1990 المتعلق بالولاية.
- 13 القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية،
- 14 القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية،
- 15 القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، المعدل الصادر بتاريخ 18 فبراير سنة 2009، (نقلاب عن سلسلة المعرفة القانونية للجميع، دار الإنماء الثقافي، الرباط، طبع 2010)
- 16 القانون رقم 79 المتعلق بتنظيم العمالة والأقاليم ، الصادر بتاريخ 3 أكتوبر سنة 2002 (نقلاب عن سلسلة المعرفة القانونية للجميع، دار الإنماء الثقافي، الرباط، طبع 2010)
- 17 مشروع مجلة الجماعات المحلية (وزارة الداخلية تونس) عن : PDF.IMHLY-LHKM-MJL-MSH
- 18 مقال للدكتور مسعود شهوب، (رئيس لجنة الشؤون القانونية والإدارية والجحريات بالمجلس الشعبي الوطني) بعنوان الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، منشور بمجلة مجلس الدولة، عدد 2003-3 ص 52 وما بعدها.
- 19 احمد محيدو، محاضرات في المؤسسات الإدارية (ترجمة ع صصيلا)، ديوان المطبوعات الجامعية ، طبعة رابعة 1986 ، ص 249 وما بعدها .
- 20 مقال: من إعداد ا. بوطالب إبراهيمي، ا. نصيرة دوابي، بعنوان إشكالية عجز ميزانية البلدية، منشور في مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، عدد 41 سنة 2011 ص 33 وما بعدها