

## 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» مجازاة أصحاب هذا الرأي من السياسيين، ومن الأحزاب السياسية، وفقهاء القانون العام والسياسيين؟ يبدو الأمر طبيعياً - خلافاً للرأي السابق - القول من حيث المبدأ «بضرورة إخضاع الجماعات الإقليمية للرقابة الوصائية»، تماشياً مع قواعد الدستور والقوانين، ومن ثم يمكن أن يتجه الحديث إلى البحث في فكرة «النصّ على آليات قانونية لممارسة الوصاية وأثر ذلك على استقلالية الجماعات الإقليمية» عندئذ من الممكن استنتاج منحنى العلاقة العضوية بين الاستقلالية من جهة والرقابة الوصائية من جهة أخرى، فهي علاقة عكسية وليست علاقة طردية، بحيث كلما توسعت 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 مكتفياً 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:

أولاً/ الاختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية .

ثانياً/ أثر الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية .

ثالثاً- خاتمة ونتائج .

أولاً/ الاختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية



سنتناول 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 الجماعات المحلية في الدستور

##### 1-1 الاختصاصات في الدستور الجزائري

~ 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، وستمكننا النصوص القانونية الصادرة في هذا الخصوص من الوقوف على المدى الذي تبلغه تلكم الرقابة اتساعا وانحسارا أو توازنا،

~ 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 أساسا على نظام سياسي وإداري ذي طابع مركزي<sup>1</sup>، على غرار الكثير من الدول، وهذا في الواقع لا يقف حائلا 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 بانتهاج عدم التركيز، ولكن أيضا بإنشاء وحدات إدارية إقليمية لا مركزية، تتمتع بنوع من الاستقلالية الذاتية في ممارسة اختصاصات والقيام ببعض المهام ذات الطابع المحلي، محددة حصريا في قوانينها الأساسية، وبعض القوانين ذات الصلة كلما اقتضى الأمر ذلك .

~ فقد امتدت الاختصاصات المركزية بواسطة المصالح غير الممركزة المتعلقة بمجالات حيوية كالصحة، والتعليم، والتشغيل، والأمن، ...، الأمر الذي جعل البلديات والولايات تتكفل بجوانب أخرى لطبيعتها المحلية -غير تلك التي تباشرها مصالح الإدارات غير الممركزة-، كمرفق الحالة المدنية، ومرفق صيانة الطرق، ومصالح المياه، والنقل المدرسي، وغير ذلك، وفي مجملها لا تستجيب لطموحات أكبر تتصل خاصة بتوسيع وتطوير التنمية المحلية، ولذلك تبقى الجماعات الإقليمية مرتبطة أكثر بالدولة عن طريق برامج ومخططات التنمية التي تقوم بها الدولة، فضلا عن الميزانية العمومية التي تخصص جزءا منها لفائدة البلديات والولايات،

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

~ لقد بات واضحا أن الدولة ممثلة في السلطات المركزية تتحكم فعليا في الجماعات الإقليمية، من خلال تحديد مجالات اختصاصاتها أولا، وثانيا بفرض أشكال من الرقابة الوصائية على أعمالها، تكاد تفرغ محتوى فكرة اللامركزية (م 17 د 2016) المجسدة بمبدأي الشخصية المعنوية، والاستقلال الإداري والمالي من أهدافها،



~ 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 أحيانا 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، وبالنتيجة سيعتريها 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 المغربي<sup>2</sup> لسنة 2011 فينص في المادة 135 وما يليها على الجماعات الترابية (الإقليمية)، وهي (الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات)، كما ينص على المبادئ الأساسية والأهداف وشروط تديرها والاختصاصات التي تقوم عليها، حيث صنفها المادة 140 من نفس الدستور إلى (اختصاصات ذاتية، واختصاصات مشتركة مع الدولة، واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة)، ويتم توزيع الاختصاصات على الشعب الأنفة الذكر بواسطة التشريع الأساسي والتشريعات ذات الصلة، بهدف إقامة نوع من التوازن الذي يحفظ للدولة المركزية وجودها ويمنح الجماعات المحلية خصوصيتها .

### 1-2-2 الاختصاصات في الدستور التونسي

وبالنسبة للدستور التونسي<sup>3</sup> لسنة 2014، فقد بين أن تنظيم الدولة يقوم على مبادئ اللامركزية بقوله في المادة 14 (تلتزم 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 وبالاستقلالية الإدارية والمالية، وتدير المصالح المحلية وفقا 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 استنادا إلى مبدأ التفريع) .

تلك النصوص الدستورية تؤسس للنظام اللامركزي وتوزيع الاختصاصات على شعب ثلاثة، اختصاصات خالصة للجماعة المحلية، واختصاصات منقولة إليها من الدولة، واختصاصات 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 تتكفل بانشغالات المواطنين وتعمل على تلبية احتياجاتهم المتزايدة .

## 2- الاختصاصات الجماعات المحلية في التشريع

### 2-1 الاختصاصات في التشريع الجزائري

– إن الأمر<sup>4</sup> رقم 67/24 لسنة 1967 المتعلق بالبلدية، بالرغم مما تضمنه من مبادئ هدفها بالأساس المشاركة الشعبية في الشأن المحلي، إلا أنه لم يكن واضحا بما فيه الكفاية، وبطبيعة الحال لا ينتظر منه تحقيق مبدأ استقلالية الحكم المحلي،



الذي قد ينجّر 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 النسبية المقبولة في ذلك الوقت .

فهي تجربة محفوفة بالمعوقات والمخاطر، منها إهمال العمل بدستور 1963 الفتي من طرف السيد أحمد بن بلة رئيس الجمهورية آنذاك، واستمرار الوضع بعد التصحيح الثوري كما عبّر عنه بيان 19 جوان 1965، أو الانقلاب برأي معارضيه، ومن ثم لم يستطع البرلمان الجزائري ممثلاً 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 65/182 بتاريخ 10/07/1965<sup>5</sup>، والتوجه نحو بسط الإرادة الفعلية للسلطة سندها شرعية الثورة وكفاح الثوار المسلّح بما يقارب الثماني سنوات.

- ثم يصدر الأمر<sup>6</sup> رقم 69-38 لسنة 1969 المتعلق بالولاية (وميثاق الولاية)، المعدل بالأمر رقم 76-86 لسنة 1976، فكان كما من قبله الأمر رقم 67/24 المتعلق بالبلدية، قد صدرا طبقاً لمبادئ الشرعية الثورية التي استمرت تجسيدها في دستور 1976، بهيمنة شاملة من حزب جبهة التحرير الوطني في ذلك الوقت، وبالتالي لم يكن منتظراً 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 قرّره السلطات المركزية من السماح لها بمباشرة بعض مهامها على صعيد التنمية المحلية معتمدة كلية على ما تحصل عليه من ميزانية الدولة والبرامج القطاعية،

وبعد الاستفتاء على الميثاق الوطني<sup>7</sup> كشرعة إيديولوجية فلسفية وإقرار دستور 1976، حاولت الدولة الجزائرية الاهتمام أكثر بالجماعات المحلية بإطلاق شعار دولة المؤسسات والمجالس 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 قسّمت ومجالس محافظات حزب جبهة التحرير الوطني، ومن هنا لم يكن بالاستطاعة التشبث بفكرة الاستقلالية تخفيفاً للرقابة الإدارية لاسيما الوصائية منها،

- إن القانون<sup>8</sup> رقم 81-02 مؤرخ في 14 فبراير سنة 1981 المعدل والمتمم لقانون الولاية رقم 69-38، 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 سيقترن عن ذلك من تحمّل 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 ستكلف البلدية مواجهة تبعات حاجيات المواطنين المتزايدة، تخفيفاً للأعباء التي



تتحملها الدولة .

- ثم بعد ذلك تم صدور قانوني الجماعات المحلية وهما : القانون <sup>9</sup> رقم 90-08 المؤرخ في 7 ابريل سنة 1990 المتعلق بالبلدية، والقانون <sup>10</sup> 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 انبعاث 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، وتحدث 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 كليهما من أشخاص القانون العام إلى جانب الدولة، منحهما المشرع الشخصية المعنوية والاستقلال المالي عن ميزانية الحكومة، وزودهما باختصاصات تصبّ في صالح المقاطعة الإدارية والبلديات التي تتشكل منها،

ولنتنظر على نفس الحال زهاء 20 سنة ليصدر في النهاية القانون <sup>11</sup> رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، والقانون <sup>12</sup> رقم 12-07 المتعلق بالولاية، ضمن إطار الإصلاحات الشاملة لمختلف هياكل ومؤسسات الدولة، حيث اعتبر قانون البلدية هذه الأخيرة قاعدة اللامركزية والمكان الملثم لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية (م 2 ق 10-11)، إذ تمارس صلاحياتها حسب مجالات الاختصاصات الممنوحة 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 الممركزة للدولة، ...)، وهكذا يجهر القانونان الإصلاحيان بأهمية الجماعات المحلية في مختلف مهام ووظائف الدولة المعاصرة، تحقيقا لمبادئ مشاركة المواطنين في تسيير الشأن المحلي، وتجسيда للتنمية المحلية المستدامة، وتحقيقا لمبادئ الديمقراطية التشاركية، بالعمل على مشاركة المواطنين في تسيير الشأن العام، واستشارتهم في شؤون المحلية .

2-2 الاختصاصات المحلية في التشريعين المغربي والتونسي

2-2-1 الاختصاصات المحلية في التشريعين المغربي

ينص القانون <sup>13</sup> رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، على استقلالية الجماعات الترابية المحلية في المادة الأولى بالقول، (الجماعات هي وحدات ترابية داخلية في حكم القانون العام تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي)، وكرر ذات التوجه القانون <sup>14</sup> رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العملات والأقاليم، فيما نصت عليه المادة الأولى (العملات والأقاليم جماعات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي)، وهذا يعني أن فكرة الاستقلالية قائمة نصا، وعلى ضوءها 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 التشريعي التونسي

وبالنسبة للمشرع التونسي فقد ورد في مشروع مجلة الجماعات المحلية<sup>15</sup> لتاريخ 20 أكتوبر سنة 2015 ما نص عليه الفصل الأول، (يهدف 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، يغطي 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 (تدير مختلف الجماعات المصالح المحلية بحرية، مع احترام مقتضيات وحدة الدولة وتشريعها الوطني)، ويختمها بصريح 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 إداريا وماليا، وبالتالي تتولى بنفسها معالجة قضايا السكان المحليين .

### ثانيا/ أثر الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية

وبالنسبة للرقابة الوصائية التي تقوم بها الجهات التي تملك سلطة ممارستها على الجماعات المحلية، فسنكتفي في هذا البحث أيضا بأثرها على المداولات التي تتخذها المجالس الإقليمية المحلية، من غير التطرق إلى المسائل الأخرى كالرقابة على الأعضاء وعلى الهيئات بما فيها مسالة 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 المحلية<sup>16</sup>، متخذين مداولات المجلس الشعبي الولائي والبلدي نموذجا 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 إلا بعد الموافقة عليها قبلها 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،

~ إحداث المصالح والمؤسسات أو المقاولات العمومية أو المساهمة في مثل هذه الهيئات،



أما الآليات المتخذة لفائدة الولاية تخفيفا لوطأة الرقابة فقد نصت عليه المادة 58 مباشرة 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 الخارجة عن اختصاص المجلس الشعبي الولائي، والمداولات المتخذة خلافا للقانون، فلا حصانة لها، ولا ترتبط بأجل لتنفيذها، وبطلانها مطلق مقرر بنص المادة 59 من نفس الأمر، بإجراءات بعدية تباشرها السلطة الوصية، حيث يبادر والي الولاية المعنية بإعلام وزير الداخلية بالمداولة محلّ الإبطال، وبناء على ذلك يصدر وزير الداخلية قرارا إداريا معللا يثبت فيه بطلان المداولة، ونلاحظ هنا أن البطلان تتخذه الجهة الوصية مركزيا وليس عن طريق اللجوء إلى القضاء الإداري المختص.

كما تظهر سلطة الوصاية أيضا في الإجراءات البعدية بعد إعلام وزير الداخلية من والي أو من المنتخبين المحليين، باتخاذ المجلس مداولات اشترك فيها بعض الأعضاء بصفتهم الشخصية أو كوكلاء عن الغير، فمثل هذه المداولات قابلة للإلغاء في أجل 15 يوما بعد إغلاق دورة المجلس، وعندها يتخذ الوزير المكلف بالداخلية قرارا معللا بإلغاء المداولة المذكورة (م60) من نفس الأمر،

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

وبالنسبة للمجلس الشعبي البلدي فإن مداولات هذا الأخير وكقاعدة عامة تكون قابلة للتنفيذ بعد 15 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية مقابل إشعار بالاستلام حسب (م 41) من القانون رقم 08-90 المتعلق بالبلدية، غير أن الوصاية الإدارية تظهر في أحكام المادة 42 من نفس القانون التي تشترط مصادقة والي قبليا 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 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية دون مصادقة والي، 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 المداوالت بحسب موضوعها (المتخذة خارج اختصاصات المجلس الشعبي البلدي، وكذا المداوالت المخالفة لأحكام الدستور والقوانين والتنظيمات)، وأيضاً (المداوالت التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس)، ففي هذه الحالات يملك الوالي سلطة اتخاذ قرار إداري معلل يصرح فيه ببطلان المداولة .

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

ولمصلحة البلدية يقر القانون المذكور في المادة 46 ضمانات 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، (م55) من نفس القانون،

وبالنسبة للقانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية فيقرر مثل سابقه كقاعدة عامة تنفيذ المداوالت التي يتخذها المجلس الشعبي الولائي 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 مداوالت المجلس الشعبي الولائي بحسب موضوعها إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوزير الكلف بالداخلية، ويتعلق الأمر حسب المادة 50 بالمداوالت 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 المداوالت حسب نص المادة 51 من نفس قانون الولاية، (المداوالت التي تخرق القانون أو التنظيم، - المداوالت الخارجة عن اختصاصات المجلس، - المداوالت التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس)، فهذه المداوالت تقع باطلّة ويتقرر بطلانها بقرار معلل يصدر عن وزير الداخلية فلا حصانة لها، وبالنسبة للمداوالت القابلة للإلغاء بعدياً، فهي التي يشارك فيها أعضاء من المجلس بصفتهم الشخصية أو كوكلاء عن الغير (م52) من نفس قانون الولاية، فيتخذ وزير الداخلية قراراً بإلغائها بناءً على طلب من والي الولاية أو من أحد الناخبين، خلال 15 يوماً الموالية 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 بالمالية اتخاذ التدابير الملائمة لامتناع العجز على مدى السنتين الموالتين، (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 والمرافق 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 مغيرا رقم المادة السابقة لتصبح حاملة الرقم 16<sup>16</sup>، وفي ضوءه صدر القانونان:

القانون رقم 11-10 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 (المداولات) 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 مداولات تتطابق مع القانون في إجراءاتها وموضوعاتها، هذه الأخيرة -أي المداولات- نظمها المشرع في المواد 52 وما يليها من قانون البلدية رقم 11-10 ،

وما يتعلق بالرقابة الوصائية واستقلالية الجماعات المحلية، وفي هذا المقام تنص المادة الأولى من القانون رقم 11-10 المتعلق 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 للمركزية، ...)، 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 مداولات المجلس الشعبي البلدي للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، (م 56) من نفس القانون<sup>17</sup>، غير أن الوصاية الإدارية تنقرر على بعض المداولات بحسب موضوعها طبقا لأحكام المادة 57، وبالتالي (لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها المداولات المتضمنة ما يأتي: - الميزانيات والحسابات، - قبول الهبات والوصايا الأجنبية، - اتفاقيات التوأمة، - التنازل عن الأملاك العقارية البلدية)، والضابط القانوني المكرس لمصلحة البلدية فيما يتعلق بالرقابة الوصائية الأنفة الذكر فيتمثل في أجل 30 يوما من تاريخ إيداع المداولة لدى الولاية، المضروب للوالي لتطبيق رقابته الوصائية القبلية 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 لمخالفتها رسمية الشكل، فقد نصت عليها المادة 59 من نفس القانون وهي التي تقع (خرقا للدستور والقوانين والتنظيمات، أو التي تمسّ برموز الدولة وشعاراتها، والمداولات المحررة بغير اللغة العربية)، ففي الحالات السابقة (يعين) 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 حصرا، بصرف النظر عن مدى ما ستحققه من المنافع المادية.

وفي حالة تعارض مصالح البلدية مع المصالح الشخصية للأعضاء أو وكلائهم فقد فصلتها أحكام المادة 60 من نفس القانون لتشمل المعنيين أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم حتى الدرجة الرابعة، ويتخذ الوالي قرارا معللا 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 بالتظلم الإداري الولائي، بحيث يتقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتبرير المداولة محاولا إقناع الوالي بأهمية ما تتضمنه المداولة والعدول عن قراره، فلعل هذا الطريق يكون مجديا ويجنب المجلس الشعبي البلدي الدخول في نزاع قضائي مع والي الولاية وما سينجم عنه من تعطيلات ستضر بالتنمية المحلية للبلدية، غير أنه إذا قدر المجلس الشعبي البلدي أن مصلحة البلدية تقتضي الطعن في قرار الوالي أمام الجهة القضائية المختصة فسيكون له ذلك. وتطبيق قانون البلدية الأنف الذكر على مدى السنوات المقبلة سيزودنا بحالات مماثلة تمكّن الباحثين من الحكم عليها بموضوعية .

وفيما يتعلق بمشروع ميزانية البلدية، فإن المادة 183 تمنح والي الولاية أجل 15 يوما التالية لتاريخ استلامها من أجل إعادتها مشفوعة بالملاحظات، وعلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني إخضاعها خلال 10 أيام من ذلك لمداولة ثانية، وفي حال تصويت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية من غير إحداث التوازن المطلوب، فإن الوالي يقوم بإعداده لإحداث التوازن وله أجل 8 أيام، وفي حال عدم التجاوب يقوم الوالي بضبط الميزانية تلقائيا، وفي نفس السياق تمنح المادة 184 الوالي سلطة التدخل في ميزانية البلدية لامتصاص العجز إذا لم يقدّم المجلس الشعبي بذلك، ويملك 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 تلقائيا،

وبالنسبة للمجلس الشعبي الولائي فإن مداولاته تصبح نافذة بقوة القانون كقاعدة عامة بعد اجل 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، (م52) من نفس القانون رقم 07-12، فلقد نص هذا الأخير على الوصاية الإدارية المركزية<sup>18</sup> الممارسة على المجلس الشعبي الولائي 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 والوصايا الأجنبية)،

أما المداولات<sup>19</sup> التي تقع باطللة بطلانا مطلقا بحسب موضوعاتها أو الخارجة عن اختصاصات المجلس أو لمخالفتها



رسمية الشكل، فقد حددتها حصرا المادة 53 من نفس القانون في ست حالات (- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، - التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، - غير المحررة باللغة العربية، - التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته، - المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس، - المتخذة خارج مقر اجتماعات المجلس مع مراعاة المادة 23 من هذا القانون)، ففي 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 الموالية لاختتام الدورة، وأما الناخبين ودافعي 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 برسالة موصى عليها، وبدوره يطلب باسمه طلب إبطال المداولات المعنية إذا تأكد من صحة الطلب، غير أننا لم نعثر إلى هذا التاريخ على قرارات قضائية إدارية تطبق لما ذكر من أحكام أعلاه، ونعتقد في هذا الشأن أن الناخب البلدي أو دافع الضريبة بصفته هذه المسجل في قائمة الناخبين هو الذي له الحق تنبيه والي الولاية إلى ضرورة إبطال مداولات مصوّتا عليها ضمن أحكام المادة 56 السابق الإشارة إليها، ومن حقنا أن نتساءل عن الحكمة التي يتوخاها المشرع من حرمان هذا الناخب من مخاصمة المداولات مباشرة أمام القضاء الإداري بصفته ولمصلحته ومصلحة جماعة الناخبين؟ لعل المشرع يرمي إلى إجراء نوع من الرقابة على طلبات الأفراد، اتقاء لتعطيل الإدارات العمومية بإلهائها بقضايا أمام العدالة قد تكون من غير جدوى أو كيدية،

وبالنسبة لمشروع ميزانية الولاية عند عدم التصويت عليها في الأجل 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 ففي هذه الحالة يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية لاتخاذ تدابير ضبطها، هذه الأحكام متطابقة في فحواها مع الأحكام التي وردت سابقا في قوانين الجماعات المحلية<sup>20</sup>، 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 المبلّغة إلى الوالي أو العامل في ظرف 15 يوما الموالية لاختتام دورة المجلس، ما لم تعترض عليها السلطة الوصائية المذكورة في أجل 3 أيام بعد استلامها المقررات مقابل وصل، وهو أجل قصير جدا يتجلى لنا فيه بوضوح انحياز المشرع لمصلحة المجلس الجماعي من جهة بعدم تعطيل أعماله ومن ثم الاستجابة السريعة لخدمة المواطنين من جهة ثانية، غير أن هذه المدة القصيرة لوالي الولاية من أجل الاطلاع والرقابة الجدية على أعمال الجماعات الإقليمية ستكون غير كافية وسينجر عنها إفلات بعض الأعمال المخالفة للقانون، ويبقى رأي المشرع واجب التطبيق .

ويقرر القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي<sup>13</sup>، 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 وجهازه التنفيذي للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وكذا ضمان حماية الصالح العام وتأمين دعم ومساعدة الإدارة، )

وتتضمن المادة 69 من نفس القانون أحكام الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الجماعي، ذلك أن بعض مقرراته بحسب موضوعها لا تقبل التنفيذ إلا بعد المصادقة القبلية عليها من طرف السلطة الإدارية الوصائية، 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 والضمانات 4- تحديد سعر الرسوم وتعرفة الواجبات والحقوق المختلفة، 5- إحداث المرافق العمومية الجماعية وطرق تدبيرها، 6- إحداث شركات التنمية المحلية أو المساهمة في رأسمالها، 7- اتفاقيات التعاون أو الشراكة، 8- اتفاقيات التعاون اللا مركزي والتوأمة مع الجماعات المحلية الأجنبية، 9- الاقتناءات والتفويتات والمبادلات وباقي المعاملات الأخرى المتعلقة بالملك الجماعي، 10- احتلال الملك العمومي مؤقتا بإقامة بناء، 11- عقود الإيجار التي تتجاوز مدتها 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 بحادث تاريخي، 13- إحداث أو حذف أو تبديل أماكن الأسواق الأسبوعية القروية أو تاريخ إقامتها،)

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

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

~ يعتبر وزير الداخلية أو من يفوضه سلطة وصاية على الجماعات الحضرية، ويتخذ مصادقته على مقرراتها ضمن أجل 45 يوما من تاريخ تسلم المقررات،

~ ويعتبر الوالي أو العامل سلطة وصية على الجماعات القروية، مع مراعاة النصوص التشريعية أو التنظيمية المخالفة لذلك، ويتخذ مصادقته على مقرراتها ضمن أجل 30 يوما من تاريخ تسلم المقررات،

~ 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 يوما من تاريخ تسلم المقررات،

وستكون السلطات الوصائية لدى تسلمها المقررات الواردة حصرا في المادة 69 من القانون رقم 78.00 أمام ثلاث حالات :

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

2- اتخاذ قرار برفض المقرر أو المقررات الجماعية بعد التأكد من عدم مطابقتها القوانين والتنظيمات الجاري العمل بها، وتعاد إلى الجماعة المعنية بنفس الإجراءات والأشكال، وفي هذه الحالة يشترط القانون (م73 فقرة أخيرة) تعليل قرار الرفض،

3- عدم اتخاذ السلطات الوصائية أي قرار من النوعين السابقين، وهذه حالة سكوت يعتبرها المشرع (م73 فقرة أخيرة)

بمثابة مصادقة (ضمنية)، بعد نفاذ الأجل القانوني المخصص لسلطة الوصاية،



وفي حال تمديد نفس الأجل (45 يوما تمديد مرة واحدة، و30 يوما تمديد مرة واحدة) فإذا أن تتخذ السلطة الوصائية القرار التي تراه مناسبة، وفي حال السكوت ستجد تلك القرارات طريقها إلى التطبيق فيما تضمنته من بنود، وتصبح جزءا من مقررات التنظيم المحلية الخاصة بالجماعة المعنية، المطبقة عليها حسب مبادئ الاختصاص المعروفة ومنها الاختصاص الإقليمي بصوره المشار إليها أعلاه .

إن الأجل 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 معلن 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 والحرص مع التعليل الكافي النافي للجهالة والتأويل، لأن المرسوم هرميا يقف دون القانون ولا يخالف هذا الأخير وإلا اعتُبر ذلك انتهاكا لمبدأ المشروعية، بالإضافة إلى أن مضمون هذا المرسوم وخصوصيته تقتضي أن يكون مؤقتا، يتصل فقط بالملف أو الملفات المطروحة المحددة إقليميا وجماعيا وتاريخيا وموضوعا، وأن تكون جميعها في إطار أحكام المادة 69 من القانون السالف الذكر، وبخلاف ما ذكرناه سيصبح المرسوم المتخذ من سلطة الوصاية معدلا لأحكام المادة 69 من القانون المشار إليها في الفقرات أعلاه، وهذا مستحيل لا تنصوره 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 وكلاء عن الغير، أو مهم زوجته، أو أصوله، أو فروعه المباشرين،

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

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

~ اتخاذ قرار البطلان من طرف السلطة الوصية بناء على طلب يوجه إليها من (كل شخص يعنيه الأمر) مقابل وصل بالاستلام، بشرط أن يتقدم الشخص المعني بطلب الإبطال ضمن أجل 30 يوما التالية لاختتام دورة المجلس الجماعي، 2-3 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 :

~ مداولات المجلس البلدي والقرارات المتخذة لتنفيذها وتطبيقها، والقرارات المتخذة بناء على تفويض من المجلس البلدي،

~ القرارات البلدية المتخذة من طرف السلط البلدية كل في مجال اختصاصه، ولا تنشر هذه القرارات إلا بعد مضي شهر من

تاريخ إعلام الوالي بها،

~ القرارات الضبطية ما عدا في الظروف الاستثنائية .

~ قرارات الهدم .

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

وخلافا للأجال الضابطة الأنفة الذكر فإن المشرع التونسي يورد عليها استثنائين :

1- يجيز القانون اختصار أجل الشهر المذكور أعلاه، إلى أسبوع بناء على تقرير معلل 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 تقتضي المبادرة بتنفيذها، ولهذا يسمح المشرع بذلك شريطة أن يتقدم رئيس البلدية بقرار معلل ينال موافقة الوالي كسلطة وصاية على البلدية، وهذا أمر مقبول جدا فيما نرى، وتبقى الرقابة القضائية حاضرة إذا شعر ذوو المصلحة والشأن أن أصابهم ضرر من التنفيذ المعجل 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 المعني يخرج المشرع طائفة القرارات التي يتخذها رئيس البلدية بوصفه ممثلا للدولة، ونعتقد من جانبنا أن النص على هذا الاستثناء الأخير لا يضيف جديدا، لأن تعطيل القوانين الموضوعة لتسيير أحوال البلد العادية سواء صفة كلية أو جزئية في حالة الحرب والظروف الاستثنائية، إنما يقررها الدستور ويطبّقها الحالة المعنية .

إن القرارات التي تتخذها البلدية حسب الإجراءات القانونية المشار إليها أعلاه، يمكن أن تكون محل اعتراض عليها من طرف الوالي كسلطة وصية، والقانون التونسي المتعلق بالجماعات المحلية لا يسمح للوالي باتخاذ قرار إداري بإلغائها، بل الادعاء أمام المحكمة الإدارية الابتدائية المختصة ترايبا 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 حالي الاعتراض معا يجب أن يتمّ ضمن أجل الشهر قبل دخول المقرر المطعون فيه حيز النفاذ، ويشترط القانون (تحت رقابة القاضي) أن يمكن الوالي نظيرا (نسخة) من ملف الطعن ثلاثة أيام قبل إيداع العريضة لدى كتابة المحكمة .

وإذا كان الوالي كمدعي 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 المدعي أمامها توقيف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن مؤقتا إلى حين الفصل في الموضوع،



وفي ذات الوقت إذا كان القرار البلدي المطعون فيه يصيب بضرره حرية عامة أو فردية أو حقا مكفولا، فإن رئيس المحكمة بناء على طلب الوالي كطرف ادعاء، أو من يهمهم الأمر، يأذن بتوقيفه في أجل خمسة أيام، وحسب أحكام الفصل 257 تكون المداوالت والقرارات لاغية وجوبا، التي فيها أعضاء بلديون يهمهم موضوعها مباشرة أو نيابة عن الغير، حيث يبادر بطلب الإلغاء الوالي منه أو نيابة عنهم لهم مصلحة في ذلك، كما نشير بأن قانون الجماعات المحلية التونسي، يخضع القرارات الصادرة عن السلط (السلطات) الجهوية فيما يتعلق بالرقابة الوصائية عليها مركزيا، وأمام القضاء الإداري المختص ترابيا، لنفس الأحكام التي مرت معنا أعلاه المتصلة 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 محددات مقرر التنبيه المبينة بوضوح لمواطن التقاعس والخلل .

ورقابة الحلول تتصل أيضا 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 واختصاصات، يُأذن للولاة الواقعة ضمن تراب الإقليم بالقيام عوضا عنه كل في حدود ولايته .

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

رابعا- خاتمة ونتائج

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

~ كل من القوانين المحلية محل الدراسة بصفة مجملة تعتبر حديثة، ولهذا يفترض فيها أنها تتصدى للمستجدات، ومن هذه الزاوية (الحداثة) لا تتيح لنا إلا بالملاحظات النظرية بعيدا 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 تباشرها بصفة مستقلة، - اختصاصات منقولة إليها من طرف الدولة بشروط موضوعية، - اختصاصات مشتركة بين الدولة والجماعة المحلية، وهذا بخلاف المشرع الجزائري الذي أخذ مسلكا آخر مكثفيا بصلاحيات المجلس الشعبي الولائي بنص المادة 73 وما تلاها من القانون 07-12، وصلاحيات المجلس البلدية، 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 يبين بوضوح الكيفيات الرقابية الوصائية والذاتية والشعبية فضلا عن الرقابة القضائية، حتى وإن لم يتم تفعيلها بالقدر المناسب حسب خصوصية وظروف كل بلد على حدة .

~ في مجال الرقابة المحددة موضوعاتيا، يتضح بالنظر إلى تعددها أن المشرع الجزائري يفرض رقابة أقل بما يتيح المزيد من



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

~ 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،

#### الهوامش والمراجع

- 1 دستور 1963
- دستور 1976
- دستور 1989
- دستور 1996
- دستور 2016
- 2 الدستور المغربي لسنة 2011
- 3 الدستور المغربي لسنة 2011
- 4 الأمر رقم 67/24 لسنة 1967 المتعلق بالبلدية
- 5- نقلا عن / د. بوكرا إدريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجزائرية، طبعة أولى 2016، ص 193
- 6 الأمر رقم 69-38 لسنة 1969 المتعلق بالولاية (وميثاق الولاية)، المعدل بالأمر رقم 76-86 لسنة 1976.
- 7 الميثاق الوطني لسنة 1976.
- 8 قانون رقم 81-02 مؤرخ في 14 فبراير سنة 1981 المعدل والمتمم لقانون الولاية رقم 69-38.
- 9 قانون رقم 90-08 المؤرخ في 7 ابريل سنة 1990 المتعلق بالبلدية.
- 10 قانون رقم 90-09 المؤرخ في 7 ابريل سنة 1990 المتعلق بالولاية.
- 11 القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية.
- 12 القانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية.
- 13 القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، المعدل الصادر بتاريخ 18 فبراير سنة 2009، (نقلا عن سلسلة المعرفة القانونية للجميع، دار الإنماء الثقافي، الرباط، طبع 2010)
- 14 القانون رقم 79 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، الصادر بتاريخ 3 أكتوبر سنة 2002 (نقلا عن سلسلة المعرفة القانونية للجميع، دار الإنماء الثقافي، الرباط، طبع 2010)
- 15 مشروع مجلة الجماعات المحلية (وزارة الداخلية تونس) عن : PDF.IMHLY-LHKM-MJL-MSH
- 16 مقال للدكتور مسعود شهبوب، (رئيس لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني) بعنوان الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، منشور بمجلة مجلس الدولة، عدد 3-2003 ص 52 وما بعدها.
- 17 ا علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية رقم 11-10، دار الهدى عين مليلة، طبع 2011، ص 55 وما بعدها
- 18 Rachid Z. M. C. R. Droit Administratif. BERTE; Editions Alger 2006 p98
- 19 احمد محيو، 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. نضيرة دوياني، بعنوان إشكالية عجز ميزانية البلدية، منشور في مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، عدد 41 سنة 2011 ص 33 وما بعدها