

الرقابة الوصائية على المجالس البلدية في النظامين الجزائري والتونسي

أ / سامية رايس - جامعة تبسة -

الملخص:

تعد اللامركزية الإدارية أحد صور التنظيم الإداري التي تهدف إلى حماية المصالح المحلية على مستوى الأقاليم، ولذلك لابد لهذه الوحدات المحلية من الاستقلالية لكي تتمكن من القيام بواجباتها القانونية. لذلك فتكريس اللامركزية يرتبط أساسا بمدى استقلال الجماعات المحلية في ممارسة مهامها والاختصاصات المنوطة بها، ويمكن الاستدلال على ذلك من خلال معرفة حجم تدخل السلطة اللامركزية في عمل الهيئات المحلية عن طريق ما يعرف بالوصاية الإدارية. وعلى الرغم من أن غالبية الدساتير تنص على حرية المجالس المحلية في إشباع الحاجات العامة، إلا أن الاتجاه الغالب هو منح الجهات الوصية سلطة تقديرية وواسعة لممارسة الوصاية، خاصة إذا تعلق الأمر بالمجلس المحلي ككل، وهو ما سنحاول توضيحه من خلال مقارنة مسلك المشرع الجزائري والتونسي.

Résumé

La décentralisation administrative est l'une des photos de l'organisation administrative qui vise à protéger les intérêts locaux au niveau provincial, et il doit être pour les unités locales d'autonomie pour pouvoir mener à bien leurs obligations légales.

Donc la consécration de la décentralisation est associée principalement à l'étendue de l'indépendance des collectivités locales dans l'exercice de leurs fonctions et de mandats qui lui sont assignées, il peut être déduit en connaissant la taille de l'intervention de la décentralisation du pouvoir dans le travail des organismes locaux à travers ce qui est connu comme la détention administrative.

Bien que la majorité des constitutions prévoient la liberté des conseils locaux dans la satisfaction des besoins de la population, mais que la tendance est principalement accordée dépositaires discrétion et large pour exercer la garde, en particulier en ce qui concerne le conseil municipal dans son ensemble, ce qui est ce que nous allons essayer de l'expliquer en comparant le comportement du législateur algérien et tunisien.

مقدمة:

إن تعدد وتنوع وظائف الدولة أدى إلى ضرورة التفكير في تخفيف العبء على الإدارة المركزية، ولا يتحقق ذلك إلا عن طريق توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية وهو ما يعرف بتطبيق نظام اللامركزية الإدارية كأسلوب للتنظيم الإداري، ويقوم هذا النظام على أساس تقسيم الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية من جهة وبين هيئات ووحدات مستقلة من جهة أخرى، غير إن هذه الاستقلالية لا تنفي الصلة القائمة بين السلطة المركزية والمحلية حفاظا على المصالح الوطنية والمحلية في أن واحد، مما جعله نظاما ذو طبيعة عالمية تبنته معظم الدول في الوقت الحاضر، بما فيها النظاميين الجزائري والتونسي.

ويترجم تبنى هذا الأسلوب في الإدارة المحلية الجزائرية متطلبات كل مرحلة مرت بها الدولة، انطلاقا من قانون البلدية لسنة 1967¹ وقانون البلدية لسنة 1990²، وأخيرا ضمن قانون 10-11³، ليتم إتباع أسلوب أكثر تشددا كما سوف يتم تفصيله. وبالرجوع إلى التشريع التونسي، نجد أن المؤسس الدستوري قد تبنى صراحة أسلوب اللامركزية الإدارية من خلال إنشاء هيئة مستقلة تعنى بالشؤون المحلية وهو ما تناوله الفصل 132 من دستور تونس لسنة 2014: تمتع الجماعات المحلية بالشمسية القانونية وبالاستقلالية الإدارية والمالية، وتديبر المصالح المحلية وفقا لمبدأ التديبر الحر. وعلى رأس هذه الهيئات المحلية نص على المجالس البلدية ضمن الفصل 139 من الدستور⁴ بقوله تدير المجالس المحلية مجالس منتخبة، تنتخب المجالس البلدية والجهوية انتخبا عاما، وهو ما نص عليه الفصل الأول من قانون البلدية: البلدية جماعة محلية تمتع بالشمسية المدنية وبالاستقلال المالي، وهي مكلفة بالتصرف في الشؤون البلدية.

وعلى الرغم أن هذه الدساتير تنص صراحة على حرية المجالس المحلية في إشباع الحاجات العامة المحلية، إلا أن ما يمكن استخلاصه من الإرادة الضمنية للمشرع والواقع التطبيقي للإدارة المحلية يدل على أن السلطة المركزية بقيت تتدخل في إدارة الشؤون المحلية خاصة من خلال التوسع في حل المجالس المحلية دون مسوغ⁵.

المبحث الأول: ماهية الرقابة الوصائية على المجالس البلدية.

إن الهيئات اللامركزية لا تستقل يصوره مطلقا في مباشرة اختصاصها بل تخضع للوصاية الإدارية أي لرقابة السلطة المركزية تحقيقا للانسجام في تنفيذ السياسة العامة للدولة⁶، ومراعاة لتحقيق للهدف من إنشاء المجالس البلدية وهو السماح لكل إقليم من أقاليم الدولة أن يدير شؤونه المحلية من خلال ممثليه من سكان

الإقليم، وانطلاقاً من هذا الهدف المزدوج لا بد من الوقوف أولاً على ماهية نظام الوصاية قبل التطرق لمظاهرها خاصة تلك الممارسة على الهيئة والتي تشكل محور دراستنا.

المطلب الأول: تعريفها

أثار إعطاء تعريف دقيق وشامل لمصطلح الوصاية الإدارية⁷ جدلاً واسعاً، فإذا أردنا تعريف مصطلح الوصاية الذي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمفهوم الرقابة التي تعرف بأنها التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقواعد المقررة⁸، ومن بيت التعريفات الفقهية تعريف الفقيه RIVERO الذي عرفها بأنها الرقابة التي تمارسها أجهزة الدولة المركزية على الأجهزة اللامركزية الإدارية وفقاً لما يقرره القانون⁹.

كما تم تعريفها على أنها عبارة عن ممارسة وظيفة عامة تقوم بها هيئات إدارية مركزية يتم تشكيلها وتحديد اختصاصاتها بموجب قوانين أو أنظمة كما تلتزم في أعمالها ووسائل رقابتها على السلطات المحلية كما تنص عليه تلك التشريعات.¹⁰

ويمكن تعريفها أيضاً على أنها مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية لتمكينها من الرقابة على نشاط المجالس المحلية، بقصد حماية المصلحة العامة¹¹، وعرفت أيضاً بأنها مجموعة من السلطات يمنحها المشرع للسلطة الإدارية العليا، بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف والتحقق من مشروعية أعمالها والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة¹².

وهي الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة، وبقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان تطبيق القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على ألا تتم الوصاية إلا في حالات محددة قانوناً¹³.

كما يعتمد البعض على مصطلح الوصاية للدلالة على تبعية الشخص اللامركزي للسلطة المركزية.¹⁴

ومن خلال ما سبق يمكن القول إن الوصاية هي الأسلوب القانوني الذي بموجبه تلتزم الهيئات المحلية بالمنظومة القانونية بهدف تحقيق المصلحة العامة.

المطلب الثاني: ضرورات الوصاية الإدارية.

تسعى الرقابة الإدارية الوصائية بجميع أشكالها سواء انصبت على الهيئة أو الأعمال أو الأشخاص إلى تحقيق مجموعة من الأهداف والتي تعتبر من جهة أخرى ضرورات لقيام نظام الوصاية في حد ذاته ومن أهمها:

الضرورة السياسية: يعتبر الهدف السياسي من أهم الأهداف التي تسعى إليه الرقابة الوصائية، وهو ضمان صيانة ووحدة الدولة السياسية، ذلك أن قيام التنظيم اللامركزي الإقليمي يؤدي إلى وجود أشخاص لامركزية متعددة إلى جانب شخصية الدولة وان استقلال الوحدات اللامركزية بإدارة شؤونها قد يؤدي إلى انقطاع الصلة بينها وبين الجهة المركزية.

إذ لا يمكن تفسير الاعتراف باستقلالية الهيئات المحلية وتمتعها بشخصية معنوية مستقلة في إطار التنظيم اللامركزي بأنه يعني استقلاليتها عن الدولة بشكل مطلق¹⁵، ذلك أن دور هذه الهيئات المحلية يتعلق أساسا بالتسيير المحلي لإشباع الحاجات المحلية دون الإضرار بالمصلحة الوطنية، على اعتبار أن المصلحة الوطنية تتشكل في مجملها من مجموع المصالح المحلية التكاملية، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، فإن السلطة المركزية تسمو على الهيئات المحلية وعليه فإن المصلحة الوطنية تكون أجدر بالحماية إذا ما ترتب على إشباع المصالح المحلية مساس بالمصلحة الوطنية، وبالتالي تتدخل السلطة المركزية لمنع هذه الأضرار من أجل تحقيق تماسك الدولة ووحدها¹⁶.

كما تبرز أهمية ممارسة الرقابة الوصائية على المجالس المحلية خاصة من الجانب المالي، سواء تعلق الأمر بجباية الضرائب أو الرقابة الممارسة من خلال قبول الهبات والوصايا المقدمة¹⁷.

الضرورة الذاتية: أو ما يعرف عند بعض الفقهاء بحماية الهيئات المحلية في حد ذاتها ذلك أن الأعضاء المسيرين للهيئات المحلية لا بد أن يحترموا من خلال طريقة تسييرهم آمال وتطلعات الأجيال المستقبلية وذلك عن طريق إخضاع مالية الهيئات المحلية لرقابة جهات محددة قانونا (كمجلس المحاسبة مثلا)، حتى لا تتوسع هذه الهيئات في عملية الإنفاق على حساب الأجيال اللاحقة.

ضرورة احترام مبدأ المشروعية: الأصل انه يتوجب على السلطات الإدارية اللامركزية احترام مبدأ الشرعية بالنسبة لجميع أعمالها، ويقصد باحترام مبدأ الشرعية الالتزام بالنص القانوني بمفهومه الواسع أي جميع النصوص القانونية أيا كان مصدرها وشكلها، وفي حال المخالفة تأتي ضرورة وجود رقابة وصائية لإعادة الهيئة المخالفة لحظيرة الشرعية أن هي حادت عنها.

ومن أهم أمثلة القواعد القانونية التي تلتزم بها الأشخاص الإدارية اللامركزية، قاعدة التخصص وذلك بوصفها قاعدة قانونية عامة توجب على كل شخص معنوي التزام دائرة الغرض الذي وجد من أجله والامتناع عن كل عمل يخالف هذا الغرض وهي من القواعد القانونية التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية ولا حاجة لإقرارها بنص صريح.

المبحث الثاني: حل المجلس الشعبي البلدي في كل من النظاميين الجزائري والتونسي.

يعد حل المجالس المحلية بصفة عامة أحد أهم مظاهر ممارسة الوصاية على الهيئات المحلية وتتمثل هذه الصورة في صلاحية السلطة المركزية بحل المجالس المحلية بناء على أسباب وبموجب مرسوم، غير انه بالرجوع إلى عدة أنظمة نجدها قد وضعت بعض القيود لإمكانية ممارسة هذه السلطة، ومثال ذلك مجلس الدولة الفرنسي الذي أشتراط ضرورة وجود خلاف بين السلطة المركزية والمحلية وأدى إلى إلحاق ضرر بالمصالح المحلية وعرقلة سير عمل الوحدات المحلية¹⁸، وهو ما حدا حذوه المشرع الاسباني من خلال إصداره لقانون الإدارة المحلية حصر من خلالها الحالات التي يمكن الاستناد إليها لحل المجالس مع توفير ضمانات لحماية حقوق الوحدات المحلية وتوحيد الجهة المختصة بالحل وإخضاع هذه السلطة لرقابة القضاء.

وقد كان للفقهاء إسهامه في هذا الموضوع، على اعتبار أن هذا المظهر من مظاهر ممارسة الرقابة يعتبر من أخطر الوسائل التي تمس بكيان المجلس المحلي المنتخب بأكمله، إذ يرى الفقيه **benoit** أن الحل يكون مسوغا عندما يكون المجلس غير قادر على القيام بواجباته أو لإهماله أو تقصيره في ذلك أو لوجود خلاف داخلي بين الأعضاء أو بين المعارضة والطرف الأخر في تركيبة المجلس¹⁹.

وبصفة عامة فقد كاد الفقه أن يجمع على ضرورة تبني آلية الحل كوسيلة لحماية المصالح المحلية، على أن يلتزم المشرع بضرورة حصر حالات الحل وعدم تركها للسلطة التقديرية للجهات الوصية لمجرد المساس بالمصالح المحلية. كما أن جانب آخر من الفقه أكد على أن استخدام مصطلح المصالح الوطنية كمسوغ للحل يكتنفه الغموض على اعتبار أن المصطلح فضفاض وواسع يمكن إدخال حالات في إطاره إذا ما رغبت السلطة المركزية حل المجالس المحلية، لذا حاول جانب من الفقه تحديد هذا المصطلح وجعله متماشيا دائما مع وحدة الدولة وشكلها والمؤسسات والرموز التي تعبر عن السيادة والمساس بالحقوق والحريات الأساسية المحمية دستوريا ومخالفة القوانين والأنظمة وعدم القيام بالواجبات.

المطلب الأول: تعريف آلية الحل ضمن التشريع الجزائري والتونسي.

بالرجوع للتشريع الجزائري، نجد أن المشرع ضمن قانون البلدية رقم 11 - 10 قد افرد الفرع الرابع ضمن الفصل المتعلق بالمجلس الشعبي البلدي، لبيان آلية الحل حيث نص ضمن المواد: 46، 47، 51، حالات الحل وإجراءاته وأثاره، دون أن يولي أهمية لإعطاء تعريف دقيق لآلية الحل قبل التعرض لنظامه القانوني.

أما بالنسبة للمشرع التونسي، فالرجوع إلى الفصل 06 من القانون الأساسي للبلديات²⁰، فقد نص على الحالة الوجوبية لحل المجالس البلدية وذلك

في حالات إدماج البلديات أو تقسيمها، إضافة للفصل 11 فقرة أولى والذي ينص على أنه لا يقع حل المجلس البلدي إلا بأمر معلل.

وتناول ضمن الفصل 12 الأحكام المطبقة عند حل المجلس البلدي، والملاحظ أن المشرع الجزائري على غرار المشرع التونسي لم يتناول تعريف الحل بقدر ما تناول تنظيم أحكام هذه الآلية خاصة خلال المرحلة الانتقالية إلى حين تنصيب مجلس جديد، تاركا المجال للفقهاء والذي عرفه على أنه إعدام قانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم²¹.

المطلب الثاني: حالات حل المجلس الشعبي البلدي في النظامين الجزائري والتونسي

انطلاقا من فحوى الحلو الذي يعني القضاء على المجلس المنتخب وإنهاء مهامه بإزالته قانونا مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية قائمة²²، فقد عمل المشرع الجزائري على حصر حالات الحل في نص المادة 46 من قانون البلدية 11-10 كما يلي:

- حالة خرق الأحكام الدستورية.
 - إلغاء انتخاب جميع الأعضاء المجلس الشعبي البلدي.
 - الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي.
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر لاختلالات خطيرة.
 - عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة.
 - في حال وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية وبعد أعذار يوجهه الوالي للمجلس دون استجابة.
 - في حال اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- في حال حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس، والتي سوف يتم تناولها تبعا.

الفرع الأول: خرق الأحكام الدستورية

وهي حالة مستحدثة مؤخرا، ففي حالة مخالفة الأحكام الدستورية يكون المصدر الحتمي للمجلس هو الحل والتجديد، وهذا حفاظا على قانونية المجلس وسلامة أعماله²³.

وبالرجوع إلى نص المادة 59- فقرة 01- من قانون البلدية نجد أن المشرع قد نص على أنه تبطل بقوة القانون مدولات المجلس الشعبي البلدي

المتخذة خرقاً للدستور، وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، وبالتالي ما الحكمة التي ابتغها المشرع من إعدام المجلس ككل في حين أن مخالفة الأحكام الدستورية ستكون من خلال عمل المجلس والذي يترجم في شكل مداولات تخضع للبطلان المطلق في هذه الحالة.

الفرع الثاني: إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس البلدي.

والملاحظ أن هذه الحالة قد جاءت فضفاضة نوعاً ما، ويمكن أن تفسر على أن إلغاء الانتخابات يمكن مرده أساساً إلى مخالفة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات²⁴ على غرار ما قرره المشرع بالنسبة لإمكانية إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي، وهي حالة مستحدثة بموجب التعديل الأخير لإضفاء التناسق ما بين أحكام قانون الانتخابات والتشريعات المحلية عموماً.

الفرع الثالث: الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي.

فعندما يعبروا جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن رغبتهم في التخلي عن العضوية بتقديم استقالتهم الجماعية وجب حل المجلس، غير أنه عملياً تقترض هذه الحالة وجود اتفاق أو على الأقل شبه إجماع بين أعضاء المجلس لتقديم الاستقالة الجماعية وهو ما يصعب تصوره خاصة مع وجود تشكيلات سياسية مختلفة على مستوى المجالس البلدية.

ومهما يكن من أمر فإذا كانت القاعدة أن الأعضاء لا يجبرون على الترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي، فإنه لا يمكن كذلك إجبارهم على البقاء رغماً عنهم خاصة وأن نيابتهم مجانية.

الفرع الرابع: في حالة الخلاف الخطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

إذ يعتبر المجلس الشعبي البلدي هيئة للمداولة على المستوى البلدي خدمة وحفاظاً على المصالح البلدية، فلا تعتبر مكاناً للصراع والاختلاف المعرقل للسير الحسن لأعماله في ظل التعددية السياسية، ونظراً لأن المجلس يضم تشكيلات سياسية متعددة فقد يحدث الخلاف بين الأعضاء، لكن يجب أن لا يؤثر سلباً على هيئة المداولة، فإن ثبت أن الاختلاف أصبح خطيراً يجب حل المجلس الشعبي البلدي²⁵، والملاحظ بالنسبة لهذه الحالة على خلاف بقية الحالات أن المشرع قد أعطى للسلطة الوصية سلطة تقديرية واسعة نوعاً ما من خلال تقدير الاختلال الخطير من عدمه والذي يشكل سبباً كافياً لإقرار حالة الحل وذلك بعد الأعدار المقدم من قبل الوالي والذي قد يرفع تقاريره بإعماله معايير مستخلصة من الحياة الاجتماعية خارج المجلس²⁶، كما أن المشرع لم يبين المعايير المعتمدة لإقرار الحالة خاصة وأن الخلافات واردة بكثرة²⁷.

الفرع الخامس: عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة

فوفقا لقانون البلدية يعقد المجلس البلدي اجتماعاته بحضور أغلبية أعضائه، وفي حالة عدم توافر الأغلبية حتى بعد تطبيق أحكام الاستخلاف، يتم حل المجلس ككل لعدم توافر النصاب القانوني لعملية التداول²⁸، وعلى اعتبار أن الحالة التي يضل فيها عدد الأعضاء اقل من النصف، فلحل المجلس ما يبرره كونه فقد الأداة القانونية التي بموجبها سيفصل فيما سيعرض عليه من شؤون²⁹.

الفرع السادس: في حال اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها

وهي حالة انبثقت أساسا عن مبدأ عدم استقرار ثبات عدد البلديات فلأسباب موضوعية قد يعمد المشرع أحيانا إلى رفع عدد البلديات عن طريق تجزئتها أو الانقاص منها عن طريق دمجها أو ضمها، وهو ما يعني أليا حل المجلسين معا، لأنه في حالة ما إذا ضمت بلدية ما إلى بلدية أخرى فإنه يتم حل مجلسي البلديتين، لأنه لا يمكن أن تدار البلدية بمجلس شعبي واحد، ولا تدار بمجلسين للبلدتين معا بل ينتخب مجلس شعبي بلدي جديد³⁰.

الفرع السابع: في حال حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

وقد جاءت هذه المادة بشي من العمومية خاصة من خلال استعمال عبارة ظروف استثنائية حيث لم يبين المشرع نوعية هذا الظرف والذي يؤدي إلى عدم إمكانية تنصيب هذا المجلس، كما انه ينبغي الإشارة إلى عدم انسجام الإجراءات المتبعة بالنسبة لهذه الحالة على اعتبار أن المجلس لم يتم تنصيبه، بعد فمن باب أولى لا يمكن الحديث عن الحل بالنسبة لمجلس لم ينصب بعد.

الفرع الثامن: عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

حيث جاء هذا النص ليجسد التصور الجديد في طريقة التنظيم ومسايرة المجالس البلدية للتطورات الاقتصادية والاجتماعية، لذلك قرر المشرع اعتماد نظام الحل بعد إثبات وجود اختلالات في التسيير البلدي، دون أن يبين الجهة المكلفة بالإثبات، أهو المواطن باعتباره شريك من خلال اتخاذ المجلس لكافة الإجراءات لإعلام المواطنين بشؤون التسيير المحلي، أو الوالي باعتباره المسؤول الأول عن رفع التقارير للهيئات الوصية.

وبناء على ما سبق من حالات وجوبه للحل، فإذا توافرت مقتضيات كل حالة بات لزاما على السلطة المركزية ممارسة تلك السلطة، وذلك من أجل المحافظة على الهدف الذي تم إنشاء الهيئات اللامركزية من اجله.

وما يمكن أن يقال بالنسبة لأسباب الحل في النظام الجزائري في مجملها أنها أسباب منطقية للمحافظة على الهيئات اللامركزية، فالهيئة التي تصبح عاجزة عن تحقيق الأهداف تستحق الحل.³¹ أما بالنسبة للمشرع التونسي، فنجد أنه قد نص ضمن القانون المتعلق بالبلديات وبموجب **الفصل 06** منه على الحالة الوجوبية لحل المجالس البلدية وهي حالة إدماج البلديات أو تقسيمها وقد نص **الفصل 12** من نفس القانون على أنه في حالة حل المجلس البلدي أو استقالة كافة أعضائه المباشرين أو تعذر تكوين مجلس بلدي فإن نيابة خصوصية تقوم بوظائفه وذلك يعد أن أقر في **الفصل 11** **فقرة 01** أنه لا يمكن حل المجلس البلدي إلا بأمر معل.

وبناء على ما تقدم يمكن إثارة الملاحظات التالية:

- على خلاف المشرع الجزائري الذي أقر إجراء الحل في حالات محددة قانونا بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي، فإن المشرع التونسي إضافة إلى حل المجلس البلدي نص على إمكانية الحجر على المجلس وفقا ل**الفصل 30** والذي نص على أنه يحجر على كل مجلس بلدي ينشر التصريحات والبيانات وإبداء الاقتراحات السياسية، كما يصرح بإلغاء المداولات والقرارات المتخذة بتنفيذها في المواضيع الخارجة عن مشمولات هاهو المتخذة في غير اجتماعاته القانونية والتي تتنافى والنصوص التشريعية والترتيبية.
 - على خلاف المشرع الجزائري والذي حدد بطريقة منظمة في إطار فرع مستقل عنوانه بحل المجلس الشعبي البلدي وأحكامه ضمن **نص المادة 46** ثمانية حالات وإن كانت بعضها تنطوي على شيء من العمومية إلا أنها مذكورة على سبيل الحصر، في حين إن المشرع التونسي جاء تنظيمه لآلية الحل مقتضب نوعا ما، حيث نص على الحالة الوجوبية بموجب **الفصل 06** تحت **الباب الثاني المعنون ب: الحدود الترابية للبلدية**، وتناول حالة عامة لحل المجالس المحلية دون قيود أو موجبات للحل ضمن **الفصل 11**، ثم عاد ضمن **الفصل 12** **والمعنون ب: المجلس الشعبي البلدي لتنظيم أحكام الحل**.
 - على خلاف المشرع الجزائري، أعطى المشرع التونسي للسلطة الوصية سلطة تقديرية أكثر من خلال إقرار حالة وجوبية واحدة للحل وتتعلق بحالات إدماج البلديات أو تقسيمها، وغير مقيدة يشترط فيها فقط وجوب تعليق الأمر المتضمن الحل، واعتبر أن استقالة كافة الأعضاء المباشرين أو تعذر تكوين مجلس بلدي حالات متميزة عن الحل.
- وبناء على ما سبق، وبصدد حالات حل المجالس البلدية نجد أن المشرع الجزائري قد وفق في تحديد حالات الحل على سبيل الحصر في حين أن المشرع

التونسي تناول حالة وحيدة ثم فتح المجال للسلطة التقديرية للسلطة الوصية في ممارسة آلية الحل بموجب أمر معطل.

المطلب الثالث: إجراءات وأثار الحل في كل من النظاميين الجزائري والتونسي.

عند توافر الحالات السابقة، فقد نص المشرع الجزائري وحبوبيا على حل المجلس الشعبي البلدي³²، وعلى اعتبار أن آلية الحل تعتبر من أخطر مظاهر الوصاية الدارية على المجالس البلدية فقد أحاطها المشرع بمجموعة من الضوابط والإجراءات والتي نص عليها ضمن المواد من 46 إلى 51 من قانون البلدية، وبناءً عليه يعتقد الاختصاص في ممارسة سلطة الحل إلى رئيس الجمهورية عن طريق إصداره لمرسوم الحل، ويكون ذلك بناءً على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، والملاحظ أنه وخلافاً لقانون البلدية السابق 90-08 لم يلزم الرئيس باتخاذ المرسوم في مجلس الوزراء، بالإضافة إلى تحديده لمرسوم الحل وهو مرسوم رئاسي³³.

ومنه فحل المجالس البلدية بموجب القانون 11-10 أصبح من قبيل حالات للحل التلقائي التي يمارسها رئيس الجمهورية والتي لا تتوقف على قرار جهة معينة على غرار المجلس الشعبي الوطني³⁴.

إضافة إلى أن القانون رقم 11-10 على غرار القانون 90-08 لم ينص صراحة على ضرورة تسبب مرسوم الحل، خاصة وأن التسبب من شأنه أن يطلع الرأي العام الذي اختار المجلس على السبب الذي أدى بالسلطة المختصة إلى حل المجلس³⁵.

والملاحظ أن قانون البلدية لم ينص نهائياً على إمكانية خضوع قرار الحل إلى الطعن القضائي من عدمه، خاصة بالنظر إلى أن حالته محددة على سبيل الحصر والخروج على أحد هذه الحالات يعد سبباً كافياً لإمكانية التظلم أمام الجهات القضائية.

ورجوعاً للتشريع التونسي نجده قد نص في الفصل 11 منه على أنه لا يقع حل المجلس البلدي إلا بأمر معطل، وفي حالة التأكد يمكن توقيفه مؤقتاً عن النشاط بقرار معطل من وزير الداخلية لمدة لا تتجاوز الشهرين، وبذلك نجد أن المشرع التونسي تميز عن الجزائري في أمرين:

- اشتراطه التسبب لقرار الحل فلا يمكن حل مجلس شعبي بلدي إلا بأمر معطل، وهو ما يمكن رده إلى عدم تقييده سابقاً لحالات الحل، حيث يصبح التسبب في هذه الحالة ضرورة لعدم انحراف سلطة الإشراف.
- نصه على ما يعرف بالتوقيف المؤقت للمجلس الشعبي البلدي، إذ يمكن لوزير الداخلية في حالة التأكد والمقصود بها حالة الاستعجال توقيف المجلس مؤقتاً عن النشاط لمدة لا تتجاوز الشهرين³⁶، والملاحظ أيضاً أن المشرع التونسي على خلاف المشرع الجزائري لم يحدد صراحة الجهة

المختصة بممارسة الحل، غير أنه بالرجوع إلى بعض أوامر الحل نجد أن رئيس الجمهورية هو المختص بإصدار أمر الحل بعد صدور تقرير من الوزير المكلف بالداخلية³⁷.

أما بالنسبة لأثار الحل في النظام الجزائري³⁸، فبعد نشر مرسوم الحل في الجريدة الرسمية تنتهي عهدة المجلس ككل، وتسحب صفة العضوية من أعضاء المجلس ويتم التحضير لانتخابات تجديد المجلس وحرصا على استقرار الأوضاع يقوم الوالي خلال العشرة أيام الموالية للحل بتعيين متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء توكل أيهم مهمة تسيير شؤون البلدية وتنتهي مهمتهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد³⁹.

ويتم إجراء الانتخابات كحد أقصى في مدة 06 أشهر من صدور مرسوم الحل، ليكمل المجلس المدة المتبقية من عهدة المجلس القديم، إلا إذا كانت المدة المتبقية تقدر بسنة، حينئذ لا يمكن تنظيم الانتخابات بأي حال من الأحوال.

وقد ناقش المشرع الجزائري، إمكانية وجود ظروف استثنائية تعيق إجراء انتخابات بالبلدية وبعد تقرير الوزير المكلف بالداخلية والذي يعرض الأمر على مجلس الوزراء، يعين الوالي وتحت سلطته متصرفا لتسيير شؤون البلدية، وينتهي مهامه بقوة القانون بمجرد توافر الظروف المناسبة لإجراء الانتخابات المجلس الشعبي البلدي بعد تنصيب المجلس الجديد⁴⁰.

وبذلك فقد تخلى المشرع عن العمل بنظام المجلس المؤقت الذي تبناه بموجب قانوني 67 و90 بالإضافة إلى فتحه المجال لممارسة اختصاصات كل من الرئيس والمجلس ككل بالنسبة للمتصرف وهو ما يتنافى مع صفة التاقيت في تعيينه.

ورجوعا للتشريع التونسي، فقد نص الفصل 12 منه على الآثار المترتبة على حل المجالس البلدية سواء تعلق الأمر بالظروف العادية أو غير العادية التي يتعذر معها تكوين مجلس بلدي، فإن نيابة خصوصية تقوم بوظائفه، وتسمى تلك النيابة الخصوصية بأمر خلال الشهر الموالي لحل المجلس البلدي، إذ لا يمكن أن يقل عدد أعضائها عن ستة أعضاء، ويعين رئيسها في بالأمر الصادر لأحداثها.

والنيابة الخصوصية التي يتم إحداثها تقوم بنفس الوظائف التي يقوم بها المجلس البلدي ورئيسه⁴¹، والملاحظ بالمقارنة مع التشريع الجزائري:

- إن كلا التشريعين قد وحد الأحكام في إسناد تسيير الشؤون المحلية لكل من المتصرف والنيابة الخصوصية سواء تعلق الأمر بظروف عادية أو غير عادية مع فتحهما المجال لممارسة مهام المجلس والرئيس معا.

▪ إن المشرع التونسي قد حافظ على تحقيق مبدأ التشاركية في صنع القرار المحلي في ظل الفترة الانتقالية من خلال إسناد مهمة التسيير إلى نيابة خصوصية تتكون من رئيس وعدد من الأعضاء واشترط أن لا يقل عددهم عن ستة أعضاء كحد أدنى، في حين أن المشرع الجزائري أسند المهمة إلى متصرف ومساعدين عند الاقتضاء.

وما يمكن ملاحظته من خلال النصوص المنظمة للآثار الحل في كلا النظامين لمسنا حرصا من طرف المشرع الجزائري من خلال تقييده الوالي بمدة 10 أيام لتعيين المتصرف، في حين أن المشرع التونسي أمهل الجهة الوصية لمدة شهر لتعيين النيابة الخصوصية.

نص المشرع الجزائري على الجهة المسؤولة على تعيين المتصرف وهي الوالي باعتباره ممثل الهيئات المركزية على المستوى المحلي في حين أن المشرع التونسي وضمن الفصل 19 المتعلق بآثار الحل لم ينص صراحة على الجهة التي تتولى تعيين النيابة الخصوصية، غير انه بالرجوع إلى بعض أوامر الحل التي استتبعت بتعيين نيابات خصوصية وجدنا أن رئيس الجمهورية باقتراح من وزير الداخلية هو من يتولى تسمية تلك النيابات الخصوصية كما سبق بيانه.

اختلاف كلا التشريعين بالنسبة للمدة القصوى التي تمارس فيها كل من المتصرف والنيابة الخصوصية مهامهما، حيث حددها المشرع الجزائري بستة أشهر كحد أقصى، في حين نجد أن المشرع التونسي ضمن القانون المتعلق بالبلديات السابق ذكره، لم يبادر التحديد المدة القصوى لإجراء انتخابات بلدية على اعتبار إن هذه الهيئة هي هيئة مؤقتة واستثناء من الأصل، غير انه بالرجوع إلى الأوامر المتعلقة بالحل وبإحداث النيابات الخصوصية نجدتها تنص على مدة سنة كحد أقصى ابتداء من صدور الأمر حتى يتم إجراء انتخابات بلدية.

لقد تناول المشرع الجزائري آثار الحل بنوع من الدقة مقارنة بنظيره التونسي، حيث تناول إمكانية تزامن حل المجلس البلدي مع بقاء سنة فقط من العهدة الانتخابية حيث يتولى المتصرف تسيير الشؤون المحلية إلى حين تنظيم انتخابات بلدية عامة، في حين أن المشرع التونسي لم يتناول هذه الحالة نهائيا، ويمكن مرد ذلك أن النيابة الخصوصية تمارس مهامها لمدة سنة كحد أقصى.

وخلاصة القول أن كلا التشريعين الجزائري والتونسي قد تبنيا نظام الرقابة على المجلس، إلا أن المشرع الجزائري قد نظم المسألة بشي من التفصيل والدقة مقارنة بالمشرع التونسي عن طريق تحديده الحالات الحل على سبيل الحصر، إضافة لتحديده الجهة المسؤولة على ممارسة هذه الإلية مع تقييده بمدة زمنية مقبولة خلافا للتشريع التونسي الذي فتح المجال للسلطة الوصية لممارسة هذه الإلية من دون تقييدها بمقتضيات المصلحة العامة.

الهوامش:

- ¹ الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جاني 67، والمتضمن القانون البلدي، جريدة رسمية عدد 06، ص 90.
- ² قانون رقم 90-08، المؤرخ في: 07 أفريل 1990، والمتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في: 11 أفريل 1990.
- ³ قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1423 الموافق ل: 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية.
- ⁴ دستور تونس لسنة 2014.
- ⁵ عيد احمد الحسيان، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة، دراسة مقارنة، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 34، عدد 2007، ص 419.
- ⁶ هني علي طهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2004، ص 141.
- ⁷ يرى جانب من الفقه انه من الأنسب استعمال مصطلح الرقابة الإدارية باعتبارها الأنسب المعنى المقصود، لان الوصاية تتعلق بناقصي الأهلية أو عديمي الأهلية، إما الهيئات اللامركزية فهي كاملة الأهلية لممارسة التصرفات القانونية الموكول لها.
- ⁸ حمدي سليمان القليلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية 2010، عمان الأردن، ص 13.
- ⁹ توفيق بوعشبة، المرجع السابق، ص 125.
- ومثال ذلك: أمر عدد 662 لسنة 2011 المؤرخ في: 02 جوان 2011، يتعلق بتسمية نيابات خصوصية ببعض البلديات بتراب الجمهورية التونسية.
- ¹⁰ نفس المرجع، ص 421.
- ¹¹ كمال بربر، نظم الإدارة المحلية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، مصر، 2004، ص 137.
- ¹² عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، جامعة عين شمس، ص 152.
- ¹³ Charl desbache, . Intuition administratif, 2eme édition, Dalloz, Paris, 1972; P 73.
- ¹⁴ عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، جامعة قاصدي مرباح، ورقة، 2011، ص 77.
- ¹⁵ عيد احمد الحسيان، المرجع السابق، ص 424.
- ¹⁶ نفس المرجع، ص 425.
- ¹⁷ انظر: المادة 57 من قانون البلدية. المادة 55 من قانون الولاية.
- ¹⁸ عيد احمد الحسيان، المرجع السابق، ص 428.
- ¹⁹ نفس المرجع، ص 428.
- ²⁰ قانون أساسي عدد 33 لسنة 1975، مؤرخ في 14 ماي 1975، يتعلق بإصدار القانون الأساسي للبلديات، والتعديلات الواردة عليه، لاسيما القانون الأساسي عدد 57 لسنة 2008.
- ²¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007، ص 181.
- ²² محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2004، ص 22.

- ²³ عميور ابتسام، نظم الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة 01، 2012، ص 90.
- ²⁴ للتفصيل أكثر بالنسبة لأحكام انتخابات المجالس البلدية انظر القانون العضوي رقم 12-01، المؤرخ في 18 صفر عام 1433، والموافق ل: 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات.
- ²⁵ عميور ابتسام، المرجع السابق، ص 91.
- ²⁶ عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 72.
- ²⁷ محمد خشمون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة، 2010، ص 203.
- ²⁸ للتفصيل في أحكام الاستخلاف انظر المادة 41 من قانون البلدية.
- ²⁹ رزيق أميرة، المرجع السابق، ص 30.
- ³⁰ مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه جامعة قسنطينة، 2005، ص 270.
- ³¹ محمد عمر الشبوكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عدد 25، الأردن، عمان، 1985، ص 309.
- ³² المادة 46 من القانون 11-10 السابق ذكره.
- ³³ انظر المادتين: 47 و 35 من القانون 90-08.
- ³⁴ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 303. وهو ما نصت عليه المادة 82 من الدستور.
- ³⁵ رزيق أميرة، المرجع السابق، ص 77.
- ³⁶ توفيق بوعشبة، مبادئ القانون الإداري التونسي، مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس، ص 124.
- ³⁷ ومثال ذلك: أمر عدد 659، لسنة 2011 مؤرخ في 02 جوان 2011، يتعلق بحل بعض المجالس البلدية بتراب الجمهورية التونسية.
- ³⁸ بالرجوع إلى نص المادة 48 نجد أن المشرع قد أخلنا للتنظيم لبيان كيفية تطبيق النص، وقد صدر المرسوم التنفيذي رقم 16-104، بتاريخ 21 مارس 2016 متضمنا عدة جزئيات تتعلق بالمتصرف ومساعديه على غرار ضرورة اختيارهم من بين الأعوان الذين يمتلكون خبرة وكفاءة في التسيير المحلي، إضافة إلى ضبط عدد المساعدين ب اثنين، وتحديد مبالغ التعويضات الممنوحة لهم والتي تعادل تعويض رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للمتصرف وتعويض النواب بالنسبة للمساعدين، على أن يلتزم وزير الداخلية بإصدار نصوص توضيحية كلما اقتضى الأمر ذلك.
- ³⁹ انظر المادة 48 من القانون 11-10.
- ⁴⁰ انظر المادة 51 من القانون 11-10.
- ⁴¹ توفيق بوعشبة، المرجع السابق، ص 125.
- ومثال ذلك: أمر عدد 662 لسنة 2011، المؤرخ في: 02 جوان 2011، يتعلق بتسمية نيابات خصوصية ببعض البلديات بتراب الجمهورية التونسية.