الوصاية على أعمال المجالس البلديـــــة في دول المغرب العربي
الجزائر– تونس – المغرب

الأستاذ الدكتور عمار بوضياف
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة تبسة

مقدمة

تمثل المجالس البلدية في كل من التشريع الجزائري والتونسي مظهرا من مظاهر الممارسة الديمقراطية وصورة من صور المشاركة الشعبية في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية بما يعود بالنفع على سكان الإقليم. وحسبنا لبيان أهمية المجالس المنتخبة الإشارة لقول Alexis Tocqueville في كتابه المشهور الديمقراطية في أمريكا" **تكمن قوة الشعوب في المؤسسات المحلية حيث أن مكانتها بالنسبة للحريات كمكانة المدارس الابتدائية بالنسبة للعلم**" [1] ومن جهة أخرى اعتبر العميد ناجي البكوش في تونس أن اللامركزية أو اللامحورية ليست مسألة تهيئة داخلية أو تنظيم داخلي ،بل لها أبعاد سياسية لا يمكن إنكارها [2].

غير أنّ الصفة الانتخابية لأعضاء المجالس البلدية تفرض وضع قيود تحت عنوان السلطة الوصائية وهذا بغرض ممارسة رقابة على أعمال المجالس المنتخبة لحماية مبدأ المشروعية وضمان سلامة سائر الأعمال وتطابقها مع دستور الدولة وقوانينها وتنظيماتها (تراتيبها). إذا القول بخلاف ذلك يعني ببساطة أنه صار للمجلس البلدي سلطة مطلقة فلا يخضع لأي رقابة إدارية وهو يجعلنا أكثر اقترابا من الحكم المحلي بما ينجم عن ذلك من آثار تمس بالأساس الوحدة القانونية للدولة. وكذلك الوحدة الترابية.

لذا بات لازما إخضاع المجالس البلدية لرقابة وصائية تمارسها جهات إدارية محددة يرد ذكرها في تشريع الإدارة المحلية. وهذا ضمن إطار مبين قانونا وبإجراءات وضمانات بما يحفظ مكانة المجالس المنتخبة.

غير أن **الإشكالية** التي نريد إثارتها من خلال هذه الدراسة **ما مدى تأثير الوصاية الإدارية على أعمال المجالس البلدية على مكانة هذه المجالس وعلى استقلاليتها .**

سنحاول الإجابة عن هذه الإشكالية من خلال الخطة التالية:

المبحث الأول: أهداف نظام الوصاية على أعمال المجالس المنتخبة.

المبحث الثاني: مظاهر الوصاية على أعمال المجالس البلدية.

المطلب الأول : المصادقة الضمنية

المطلب الثاني: المصادقة الصريحة

المطلب الثالث: البطلان المطلق

المطلب الرابع : البطلان النسبي

المبحث الثالث: الطعن في قرار الوالي الخاص بمداولة المجلس الشعبي البلدي.

المبحث الأول

أهداف الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المنتخبة[3]

لا شك أن المشرع حين يفرض رقابة ما على جهة معينة فإنه يبتغي تحقيق جملة من المقاصد العامة. فالسلطة القضائية يراقب بعضها بعضا. فأحكام المحكمة يطعن فيها بالاستئناف خلال مدة وبإجراءات حددها القانون. وقرارات جهات الاستئناف يطعن فيها بالنقض أمام الجهات القضائية العليا سواء في مجال القضاء العادي (العدلي) أو القضاء الإداري خلال مدة وبإجراءات حددها القانون.

وأعمال البرلمان تخضع لنوع معين من الرقابة هو الرقابة على الدستورية بهدف التأكد من دستورية الأعمال التشريعية أمام جهة محددة وبأشكال وإجراءات مبينة قانونا.

وأعمال السلطة التنفيذية تراقب هي الأخرى رقابة إدارية وأخرى قضائية. فلا هيئة تعلو على القانون وكل هياكل الدولة وجب أن تخضع للرقابة بأشكالها المختلفة بما يصون مبدأ المشروعية ويضمن سلامة التصرفات. ذلك أن الإدارة الرشيدة تفرض رقابة حازمة وعامة ودقيقة [4].

ولما كانت الرقابة آلية قانونية تعين تفعيلها وتعميمها على مختلف هياكل الدولة ومؤسساتها وأجهزتها الرسمية وهياكلها المنتخبة، وجب بالضرورة إخضاع أعمال المجالس البلدية إلى رقابة وصائية تمارسها جهات إدارية محددة طبقا للقانون ووفقا لإجراءات مبينة.

إن الحاجة إلى الرقابة على المجالس المنتخبة ربما تكون أكثر إلحاحا بحكم أن الشخص المنتخب يسعى بكل ما يملك إلى إرضاء الناخبين أو سكان المنطقة ولو على حساب القانون أو التنظيم. لأنه رجل سياسي ومن حقه أن يسعى إلى إرضاء الفئة التي أكسبته الصفة الانتخابية أو الصفة الرئاسية على مستوى بلدية ما.

ولقد تفرد المشرع المغربي بتبيان الهدف من الوصاية على أعمال المجالس البلدية في المادة 68 من ظهير شريف رقم 1.02.297 صادر في 25 رجب 1423 الموافق 3 أكتوبر 2002 المتعلق بتنفيذ القانون 00.78 الخاص بالميثاق الجماعي بقوله " إن صلاحية الوصاية المخولة للسلطة الإدارية بمقتضى هذا القانون تهدف إلى السهر على تطبيق المجلس الجماعي وجهازه التنفيذي للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل وكذا حماية الصالح العام وتأمين ودعم مساعدة الإدارة."

ولا يمكن اعتبار فكرة الوصاية على أعمال المجالس البلدية مجرد إجراءات بيروقراطية أو روتينية ،بل القصد منها ضمان سلامة ومشروعية سائر الأعمال الصادرة عن المجلس البلدي بما يعود بالنفع على كافة الأطراف بما فيها المجلس البلدي الخاضع لنظام الوصاية [5].

لذا ولتكريس مفهوم دولة القانون ودولة المؤسسات وجب أن يخضع المنتخبون على مستوى البلدية في قيامهم بأعمالهم لرقابة وصائية. وهو ما تم تكريسه في القانون الجزائري والتونسي والمغربي.

القانون الجزائري بموجب القانون 90-08 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق لـــ 7 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم سنة 2005. والقانون التونسي بموجب القانون الأساسي للبلديات عدد 33 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 المنقح بالقانون الأساسي عدد 85-43 المؤرخ في 25 أفريل 1985 والقانون الأساسي عدد 91-24 المؤرخ في 30 أفريل 1991 والقانون الأساسي عدد 95-68 المؤرخ في 24 جويلية 1995 والقانون الأساسي عدد 2006-48 المؤرخ في 17 جويلية 2006 .والقانون المغربي بموجب ظهير شريف رقم 1.02.297 صادر في 25 رجب 1423 الموافق 3 أكتوبر 2002 المتعلق بتنفيذ القانون 00.78 الخاص بالميثاق الجماعي.

المبحث الثاني: مظاهر الوصاية على أعمال المجالس البلدية

تتجلى مظاهر الوصاية على أعمال المجالس البلدية في التشريعات المغاربية في إخضاع مداولات المجالس البلدية إلى مصادقة من قبل جهة إدارية. وقد تكون صريحة أحيانا أو ضمنية أحيانا أخرى. كما تتجلى في إمكانية التصريح ببطلان المداولة بطلانا نسبيا أو مطلقا. والغرض الأساس من فكرة الوصاية هو بسط رقابة مشروعية ورقابة ملائمة يعود بالنفع العام على جميع الأطراف.فليس القصد من فرض نظام الوصاية التقليل من شأن المنتخبين أو المساس باستقلالية المجلس البلدي وإنما يتجلى القصد في ضرورة التأكد من سلامة وصحة الأعمال الصادرة عن المجلس البلدي وأن فيها مسايرة للقوانين والأنظمة وملائمة للواقع العملي.

غير أنه وقبل التطرق لمظاهر الرقابة على أعمال المجالس البلدية في كل من الجزائر وتونس نسجل أولا تميز التشريع التونسي عن التشريع الجزائري والمغربي في أمرين اثنين:

أولهما الجلسات التمهيدية:

أقر الفصل 32 من القانون الأساسي للبلديات تعديل 17 جويلية 2006 وجوبية عقد جلسة تمهيدية قبل فتح دورة المجلس البلدي. وتلتئم هذه الجلسة بإشراف رئيس المجلس البلدي أو من ينوبه شهرا قبل بدء الدورة ويدعى لحضورها سكان المنطقة باستعمال وسائل الإعلام المتاحة. وهذا بغرض سماع مداخلاتهم وانشغالاتهم ذات الصبغة العامة والمحلية. وتتم دراسة هذه المداخلات من قبل لجان المجلس البلدي وتعرض على الدورة العادية للمجلس.

وهذه نقطة تميز انفرد بها المشرع التونسي عن سائر التشريعات المغاربية والذي حرص على إحداث جسر من التعاون بين المجلس البلدي وسكان إقليم البلدية وحتى يجبر المجلس للتداول حول مسائل واقعية وعملية أثارها سكان البلدية ويجعل السكان أكثر اقترابا واحتكاكا وتعاملا مع المجلس البلدي. وهو ما ندعو إلى تعميمه في كل دول المغرب العربي ليزداد التماسك بين سكان الإقليم البلدي وبين الهيئة المشرفة على تدبير وتسيير الشأن المحلي.

ثانيهما المجالس البلدية للأطفال

خصص الباب السادس من القانون الأساسي للبلديات في تونس فصولا تتعلق بالمجلس البلدي للأطفال من الفصل 48 إلى 55.

ويتشكل المجلس البلدي للأطفال من تلاميذ المنطقة البلدية من الجنسين وفق معايير تم تحديدها بموجب قرار وزاري مشترك صادر عن وزير الداخلية ووزير التربية الوطنية. وينتخب المجلس رئيسا له ومساعدين من أطفال المنطقة ويشكل لجانه المتمثلة في:

- لجنة النظافة والعناية بالبيئة والصحة.
- لجنة الرياضة والثقافة والترفيه
- لجنة التضامن والتآزر.
- لجنة الإعلام والتحسيس والعلاقات مع المجالس البلدية للأطفال.

ويعقد المجلس البلدي أربع دورات في السنة خارج أوقات الدراسة.

وبهذه التجربة الرائدة أثبت المشرع التونسي تميزه في مجال حقوق الطفل فمكن هذه الشريحة من التداول حول شؤون تعنيها وتهمها وقريبة منها بما يغرس في نفس الطفل روح الاهتمام والمشاركة في التسيير في مرحلة مبكرة. وهي تجربة نطالب أيضا بتعميمها على مستوى باقي الدول المغاربية بما يؤدي إلى إشراك الأطفال في تسيير الشؤون المحلية ذات العلاقة بمحيطهم وبما يستطيع هؤلاء إدراكه والمشاركة فيه.

أما عن مظاهر الرقابة الإدارية على أعمال المجالس البلدية فإنها تتخذ إما صورة إمكانية إبطال مداولة بطلانا مطلقا في حالات محددة. أو إمكانية إبطالها نسبيا. أو إخضاعها للمصادقة الصريحة من قبل جهات معينة. أو سريان مضمون المداولة بعد مدة حددها القانون تحت عنوان المصادقة الضمنية، نوضح ذلك فيما يلي:

المطلب الأول: المصادقة الضمنية

ينبغي تسجيل ملاحظة في البداية أن المشرع الجزائري وهو يذكر الأحكام المتعلقة بالرقابة على مداولات المجلس الشعبي البلدي في القانون 90-08 المذكور بدأ بحالة **المصادقة الضمنية** ثم المصادقة الصريحة ثم البطلان المطلق ثم البطلان النسبي. وهو ما ورد تباعا في المواد من 41 إلى 45 [6]

بينما بدأ المشرع التونسي سن أحكام **البطلان المطلق** في الفصل 23 ثم أتبعه بالبطلان النسبي في الفصل 24 ثم المصادقة الصريحة في الفصل 25 وأخيرا المصادقة الضمنية في الفصل 29. أما المشرع المغربي فبدأ بالمصادقة الصريحة في المادة 69 من الميثاق الجماعي 00.78 ثم المصادقة الضمنية بموجب المادة 72.فالبطلان المطلق في المادة 74. وأخيرا البطلان النسبي في المادة 75.

ورجوعا للمادة 41 من القانون 90-08 نجد المشرع الجزائري اعترف صراحة للمداولة بقوة النفاذ والتطبيق بعد 15 يوما من إيداعها لدى الولاية. ويؤخذ بعين الاعتبار التاريخ المحدد على الإشعار

بالاستلام وهذا طبعا خارج حالات المصادقة الصريحة والبطلان المطلق والبطلان النسبي 7 المشمولة بالمواد من 42 إلى 45 من قانون البلدية.

فكأنما جعل المشرع الجزائري الأصل في مداولات المجلس البلدي هو التنفيذ ما لم يتبين خلاف ذلك بأن تضمنت المداولة مثلا مجالا خارج الاختصاص. أو وجب خضوعها لمصادقة صريحة أو شارك فيها منتخبون معنيون بموضوع المداولة.

وبالعودة للفصل 29 من القانون الأساسي للبلديات التونسي نسجل **تطابقا تاما** بين التشريعين الجزائري والتونسي إذ أقر كل منهما أن المداولة تعد نافذة المفعول وجوبا **بعد 15 يوما** من إيداعها بمركز الولاية.

غير أن التشريع التونسي أجاز للوالي **إيقاف تنفيذ** مداولة إذا كانت تدخل تحت طي الفصل 23 و 24 أي حالة البطلان المطلق أو البطلان النسبي. أما في المغرب فطبقا للمادة 72 من الميثاق الجماعي فإن رئيس المجلس الجماعي وخلال مدة 15 يوما الموالية لاختتام الدورة ملزم بإحالة كل القرارات التي اتخذها المجلس الجماعي للسلطة الإدارية المختصة محليا وتكون قابلة للتنفيذ خارج حالات البطلان المطلق والنسبي. وإن كنا نعيب على المشرع المغربي عدم تحديده لمدة معينة لضمان سريان مضمون المداولة على غرار ما هو جار به العمل في الجزائر وتونس.

وبذلك حفظ المشرع المغاربي **مكانة المجلس البلدي** المنتخب فأقر قاعدة عامة مفادها **سريان مفعول المداولة كأصل عام وهذا طبعا خارج حالات البطلان المطلق والنسبي.**

المطلب الثاني: المصادقة الصريحة

نصت المادة 42 من قانون البلدية الجزائري أن المداولة متى تناولت موضوع الميزانية والحسابات وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية لا تنفذ إلا إذا صادق عليها الوالي صراحة[8].

غير أن المادة 43 قيدت الوالي بمدة زمنية يمارس خلالها سلطة المصادقة وحددتها بـــ 30 يوما من تاريخ إيداع المداولة لدى الولاية. وبذلك حفظ المشرع الجزائري مكانة المجلس البلدي وفصل في مصير المداولة بعد تجاوز المدة.

وبالرجوع للفصل 25 من القانون الأساسي للبلديات التونسي نجده قد نص صراحة أن المداولات المحددة حصرا ضمن مشمول النص لا تنفذ إلا إذا صادقت عليها سلطة الإشراف. وذكر الفصل 25 إحدى عشرة حالة هي:

1- ميزانية البلدية: وهنا نسجل **تطابقا تاما** بين الفصل 25 – الفقرة 1 من القانون الأساسي للبلديات التونسي والمادة 42 من القانون 90- 08 الفقرة 1 من قانون البلدية الجزائري.

2- التفويت والتعويض في العقارات.

3- شروط عقود الكراء التي تتجاوز مدتها السنتين.

4- الصلح الذي يفوق مبلغه مقدار يحدد بأمر.

5- تحويل عنوان بلدية.

6- تسمية الأنهج والساحات العامة والفضاءات الرياضية والشبابية.

7- ترتيب أجزاء الملك العمومي البلدي من أنهج وساحات عمومية ومساحات خضراء وكذلك وضع وتغيير تصنيف الطرقات العمومية.

8- صيغ ومشاريع التعاون بين البلديات.

9- تدخل البلديات بالاستغلال المباشر أو بمساهمة في رأس مال المؤسسات الصناعية والتجارية

10 - التراتيب العامة [9].

11- علاقات التوأمة والتعاون. وقد اعتبر بعض الباحثين في تونس مثل هذا التفصيل بمثابة تضييق من حرية اتخاذ القرار واستقلاله.

وبذلك **تميز التشريع التونسي بتفصيل حالات المصادقة الصريحة** فألزم في مجالات قدر المشرع خطورتها خضوع المداولة لمصادقة سلطة الإشراف. وبالتوقف عند هذه الحالات نجد بعضها يتضمن مسائل مالية. والبعض الآخر يتعلق بتسمية النهج أو تنظيم طرق أو ترتيب أجزاء الملك العمومي أو روابط تعاون. لذا وجب وبالنظر للمضمون أن تخضع المداولة لمصادقة صريحة من قبل سلطة الإشراف. ولا يعد ذلك من وجهة نظرنا تقليلا من شأن المجلس البلدي أو استخفافا بمضمون المداولة، بل الأمر فرضته موجبات حسن التسيير وقاعد وآليات الرقابة.

وذهب المشرع المغربي نفس المسلك إذ جاءت المادة 69 من الميثاق الجماعي مفصلة حالات المصادقة الصريحة وحصرتها في 13 حالة هي:

1- الميزانية والحسابات الخصوصية والحسابات الإدارية .وهي نفس الحالة الواردة في القانونين الجزائري والتونسي.

2- فتح إعتمادات جديدة ورفع مبالغ ورفع إعتمادات والتحويلات من فصل إلى فصل .وهي حالة تفرد بها التشريع المغربي ولا وجود لها في التشريعين الجزائري والتونسي.

3- تحديد سعر الرسوم والحقوق المختلفة. وهي حالة وردت فقط في القانون المغربي.

4- إحداث المرافق العمومية الجماعية وطرق تدبيرها. وهي نفس الحالة الواردة في المادة 42 من قانون البلدية الجزائري. و مشابه لها الفقرة 9 من القانون الأساسي للبلديات التونسي.

5- الاقتراضات والضمانات .وهي حالة تفرد بها التشريع المغربي ولا وجود لها في التشريعين الجزائري والتونسي.

6- إحداث مقاولات وشركات الاقتصاد المختلط أو المساهمة فيها. وقد وردت في التشريع الجزائري بعبارة إحداث مؤسسات عمومية. أما في التشريع التونسي فوردت بعنوان تدخل البلديات بالاستغلال المباشر أو بمساهمة رأس مال المؤسسات الصناعية والتجارية.

7- اتفاقيات التعاون والشراكة. وهي نفس الحالة الواردة في الفقرة 8 من الفصل 25 من القانون الأساسي للبلديات التونسي. ولم تذكر في التشريع الجزائري.

8- اتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة مع الجماعات المحلية الأجنبية .وهي نفس الحالة المذكورة في الفقرة 8 من القانون الأساسي للبلديات التونسي. وإن كان هذا الأخير لم يشر لتعامل البلديات مع جماعات محلية أجنبية. أما المشرع الجزائري فلم يشر لهذه الحالة على الإطلاق.

9- الاقتناءات والتفويتات والمبادلات وباقي المعاملات الأخرى المتعلقة بالملك الخاص الجماعي. وقد تضمن التشريع التونسي التفويتات فقط في الفقرة 2 من الفصل 25. ولم يشر التشريع الجزائري لذلك.

10- احتلال الملك العمومي مؤقتا بإقامة بناء .وهي حالة تفرد بها المشرع المغربي.

11- عقود الإيجار التي تتجاوز مدتها عشر سنوات.وقد اكتفى المشرع التونسي بعقود الإيجار التي تجاوزت مدتها السنتين في الفصل 25 الفقرة 3 .ولم يشر التشريع الجزائري لذلك.

12- تسمية الساحات والطرق العمومية وهي نفس الحالة الواردة في الفصل 25 الفقرة 6 من القانون الأساسي للبلديات التونسي وإن كان هذا الأخير أضاف إليها الفضاءات الرياضية والشبابية .ولم يرد ذكر هذه الحالة في التشريع الجزائري.

13- إحداث أو حذف أو تبديل أماكن الأسواق القروية أو تاريخ إقامتها. وهي حالة وردت فقط في القانون المغربي ولا وجود لها في حالات المصادقة الصريحة في كل من التشريعين التونسي والجزائري. وبالجمع بين أحكام المصادقة الصريحة في تشريعات الإدارة المحلية للدول المغاربية نسجل تفصيل حالات المصادقة في التشريعين التونسي والمغربي إذ تضمن الأول 11 حالة والثاني 13 حالة بينما اقتصر التشريع الجزائري على حالتين فقط دون سواهما.

المطلب الثالث: البطلان المطلق

ولقد ورد ذكره في الجزائر في المادة 44 من القانون 90-08 وبين النص حالات البطلان كما يلي:

1- المداولات التي تتناول موضوعا خارج اختصاص المجلس. وهذا أمر طبيعي فقواعد الاختصاص ذات صلة وثيقة بالنظام العام فلا يجوز للمجلس أن يتداول حول أمر يخص مجال الدفاع أو الخارجية أو قطاع العدالة أو المالية. وهي نفس الحالة المذكورة في الفصل 23 من القانون الأساسي للبلديات التونسي والمادة 74 من الميثاق الجماعي المغربي.

وهنا **نسجل إجماع المشرع المغاربي في الدول الثلاث إلزام جهات المداولة ذات الطابع البلدي بالتقيد بمبدأ المشروعية وأن تكون إجتماعاتها في نطاق الاختصاصات الموكلة إليها.**

2- المداولات التي تخالف الدستور أو القانون أو التنظيم. وهذا أمر طبيعي فالمداولة حتى تتمتع بقوة النفاذ وجب أن تكون **مشروعة.** وهذا يقتضي عدم مخالفة مضمونها لنص في الدستور أو القانون أو التنظيم حماية لمبدأ المشروعية وتكريسا لدولة القانون.

لذا أجمع المشرع الجزائري في المادة 44 فقرة 1 و التونسي في الفصل 23 والمغربي في المادة 74 فقرة 1 على بطلان المداولة المخالفة للقانون أو التنظيم (التراتيب). غير أننا نسجل ملاحظة نراها في غاية من الأهمية أن **التشريع الجزائري تميز** بذكره مخالفة **القواعد الدستورية.** بينما اكتفى نص الفصل 23 من القانون الأساسي للبلديات التونسي وكذلك المادة 74 من القانون المغربي بالقانون والتراتيب أوالأنظمة.وإن كان من باب أولى امتداد الحماية للقواعد الدستورية طالما شملت القوانين والتراتيب (التنظيمات).

3- المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية:

إن اجتماع المجلس البلدي في كل من التشريع الجزائري والتونسي والمغربي محدد من حيث المكان والزمان ومحكوم بإجراءات. فإذا تداول الأعضاء خارج المكان مثلا فلا يصح وصف واعتبار ما وصلوا إليه بالمداولة. ولقد ورد ذكر هذه الحالة في المادة 44 الفقرة 3 من قانون البلدية الجزائري. والفصل 23 من القانون الأساسي للبلديات التونسي. وهنا **نسجل تطابقا تاما بين التشريع الجزائري والتونسي ولم يرد في القانون المغربي ذكرا لهذه الحالة في المادة 74 من الميثاق الجماعي** .ومن وجهة نظرنا إذا عقد الاجتماع خارج المكان المقرر وخارج الفترة فلا يمكن وصفه بالمداولة. لذا همش المشرع المغربي هذا الاجتماع ولم يوله أي أهمية ووزن وحسنا فعل ذلك.

أداة البطلان:

إن أداة البطلان في كل من التشريع الجزائري والتونسي والمغربي تتجسد في قرار صادر عن والي الولاية المعنية التي توجد البلدية في نطاقها الجغرافي [10] وينبغي أن يكون القرار معللا أو مدعما كما وصف ذلك التشريع المغربي[11] وهو ما أكدته المادة 44 من قانون البلدية الجزائري والفقرة الأخيرة

والفصل 23 من القانون الأساسي للبلديات التونسي . وبذلك **حفظ المشرع الجزائري والتونسي والمغربي مكانة المجلس البلدي** بأن فرض على الوالي إن اقتنع ببطلان المداولة أن يعلل قراره. والتعليل هنا يفرض ذكر الحالة المنوه عليها قانونا أي ذكر إما تجاوز الاختصاص أو تجاوز النصوص الرسمية أو مداولة خارج الاجتماعات القانونية.

من له حق المطالبة ببطلان المداولة

أجمعت تشريعات الدول الثلاث أن حق المطالبة يعود بالأساس لوالي الولاية باعتباره ممثلا للدولة على مستوى المنطقة. فطبقا للمادة 44 الفقرة الأخيرة من قانون البلدية الجزائري يمارس الوالي سلطة البطلان المطلق من تلقاء نفسه وهو ما تأكد في الفصل 23 الفقرة 2 من القانون الأساسي للبلديات التونسي والمادة 74 من الميثاق الجماعي المغربي. إذن **التماثل بين التشريعات المغاربية انحصر في:**

1- حالات البطلان المطلق واحدة إلى حد بعيد.

2- أداة البطلان في التشريعات المغاربية هي قرار ولائي.

3- القرار وجب أن يكون معللا أو مدعما.

4- الوالي في التشريعات المغاربية هو الذي يبادر إلى الإعلان عن البطلان.

أما عن **الاختلاف** بين تشريعات دول المغرب العربي فينحصر في **صاحب المصلحة**. فطبقا للفصل 23 من القانون الأساسي للبلديات التونسي بإمكان صاحب المصلحة وخلال مدة شهرين من إيداع نسخة المداولة لدى الولاية أن يقدم طعنه أمام الوالي. وذات الأمر وجدناه في المادة 74 الفقرة 2 من الميثاق الجماعي المغربي إذ أجازت للأطراف المعنية الطعن في المداولة الباطلة بطلانا مطلقا. ولا وجود لهذه الحالة في التشريع الجزائري إذ تقتصر سلطة البطلان المطلق على الوالي دون سواه فلا تمتد في التشريع الجزائري لصاحب المصلحة. وهذه نقطة تميز في التشريعين التونسي والمغربي بما أدى إلى توسيع نطاق رقابة المشروعية لتشمل الأفراد أصحاب المصلحة على نحو يضمن سلامة وصحة الأعمال الصادرة عن جهة المداولة على المستوى البلدي.

المطلب الرابع: البطلان النسبي (الإلغاء النسبي)

لقد ورد ذكر حالة البطلان النسبي لمداولات المجلس الشعبي البلدي في المادة 45 من قانون البلدية الجزائري والفصل 24 من القانون الأساسي التونسي والمادة 75 من الميثاق الجماعي المغربي. ونسجل في البداية **تطابقا بين التشريعات الثلاث** فيما يخص **سبب** الإلغاء أو الإبطال والمتمثل أساسا في **تداول أعضاء المجلس البلدي حول أمر يعنيهم** إن بصفة شخصية أو كولاء أي يمثلون أشخاصا خارج المجلس البلدي.

وإن إدراج هذا السبب في كل التشريعات يعد أمرا منطقيا. ذلك أنه من المتصور أن ينشغل عضو المجلس البلدي في التداول بشأن القضايا العامة والتي تخدم التنمية المحلية لا أن يتداول حول أمر خاص يعنيه أو يعني طرفا خارج المجلس هو يمثله أو وكيلا عنه. لا شك أن المنتخب بهذا السلوك يكون قد فقد حياده واستعمل صفته لتحقيق أغراضه الشخصية وحاد عما يجب أن يكون عليه من موضوعية وابتعاد عن مواطن الشبهة والجزاء الناتج عن هذا السلوك الذاتي أن المداولة يمكن إبطالها إذا تبين السبب بعد فتح تحقيق في الموضوع من قبل الجهة المخولة قانونا.

أداة الإلغاء

إذا كنا قد سجلنا **تطابقا تاما بين تشريعات دول المغرب العربي** فيما يخص بسبب البطلان النسبي فإننا نسجل أيضا **تطابقا فيما يخص سلطة الوالي** في إلغاء المداولة وهو ما نصت عليه المادة 45 الفقرة 3 من قانون البلدية الجزائري والفصل 24 الفقرة 2 من القانون الأساسي للبلديات التونسي والمادة 75 الفقرة 2 من الميثاق الجماعي المغربي. ونسجل **تطابقا آخر** بين التشريعات الثلاث فيما يخص **وجوب تعليل** قرار الإلغاء الصادر عن الوالي كضمانه تحفظ أكثر مكانة المجلس البلدي المنتخب وتقينا حالة صدور قرار تعسفي عن والي الولاية.

أما عن وجه **الاختلاف** بين التشريع الجزائري والتونسي والمغربي فيمكن فيما يلي:

1- **فيما يخص مدة الإلغاء:**

إن المدة المقررة للوالي لممارسة سلطة إلغاء المداولة إلغاءا نسبيا في التشريع الجزائري هي شهر إبتداءا من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية وهو ما نصت عليه المادة 45 الفقرة 2.أما المدة المقررة للوالي في تونس لممارسة نفس السلطة هي 15 يوما من تاريخ إيداع نسخة من محضر مداولة المجلس البلدي بمركز الولاية وهو ما نص عليه الفصل 24 من القانون الأساسي للبلديات.أما المشرع المغربي فحدد مدة شهرين للوالي لممارسة ذات السلطة وهو ما أكدته الفقرة 2 من المادة 75.

2- **فيما يخص طعن صاحب المصلحة:**

اعترف كل من التشريع الجزائري والتونسي والمغربي لصاحب المصلحة بالطعن في مداولات المجلس البلدي، وبذلك خضعت مداولات المجلس البلدي لرقابة شعبية إلى جانب الرقابة الإدارية المجسدة في شخص الوالي باعتباره ممثلا للسلطة المركزية.

غير أن **الاختلاف** بين التشريعات المغاربية ينحصر في أن صاحب المصلحة في التشريع الجزائري يتوجب عليه إن رغب في ممارسة حق الطعن أن **يتجه للسلطة القضائية** المختصة أي القضاء الإداري[12] خلال شهرين من تعليق المداولة ويطلب الإبطال (الإلغاء) وهذا ما قضت به المادة 45 الفقرة 3 من قانون البلدية الجزائري .

أما في التشريع التونسي فالأمر يختلف إذ يتوجب على صاحب المصلحة أن **يقدم طلبا للإلغاء** يودعه لدى **مركز الولاية** خلال أجل أقصاه 15 يوما من تاريخ تعليق المداولة ويسلم له وصل يثبت هذا الإيداع. وهو ما قضى به الفصل 24 الفقرة 3 من القانون الأساسي للبلديات. وفي المغرب يمكن للمعني وهو بالطبع صاحب المصلحة خلال 30 يوما الموالية لاختتام الدورة أن يقدم طلب الطعن أمام والي الولاية ويسلم له وصل يثبت تقديمه لهذا الطلب.

المبحث الثالث: الطعن في قرار الوالي الخاص بمداولة المجلس البلدي (إبطال المداولة – رفض المصادقة عليها)

احتمل كل من التشريع الجزائري والتونسي حدوث منازعة بين السلطة الإدارية ممثلة في الوالي. والسلطة المنتخبة ممثلة في المجلس البلدي . لذا حرص كل من المشرع الجزائري والتونسي على إبراز طرق تسوية هذا النزاع .

فطبقا للمادة 46 من قانون البلدية الجزائري يجوز للمجلس الشعبي البلدي ممثلا في شخص رئيسه أن يرفع طعنا قضائيا ضد الوالي في حال إبطاله لمداولة ما أو رفضه المصادقة عليها [13]. غير أننا لا نخفي إشكالا قانونيا قد يطرح في هذا المجال ويتعلق بسلطة القاضي الإداري في إصدار أوامر للوالي بغرض المصادقة على مداولة رفض التصديق عليها خاصة إذا تعلق الأمر بمحاور تخص رقابة الملائمة. إذ قد تقدر سلطة الوصاية ممثلة في الوالي بأن الوضع لا يسمح أو غير مناسب لتنفيذ مضمون مداولة ما رغم شرعيتها وتماشيها مع القوانين والأنظمة.

أما في التشريع التونسي فطبقا للفقرة 2 من الفصل 27 من القانون الأساسي للبلديات ينبغي إحالة النزاع على وزير الداخلية. وبذلك فضل المشرع التونسي الطريق **الإداري** لتسوية النزاع الذي قد يحدث بين المجلس البلدي ووالي الولاية [14] ويبدو أن هذه الطريقة وإن كان من مزاياها السرعة وبساطة الإجراءات . إلا أنه قد يؤخذ عليها **تحيز** سلطة الوصاية ممثلة في وزارة الداخلية لوالي الولاية. لذلك إتجه التشريع الجزائري إلى الأسلوب **القضائي** بما يضمن عرض النزاع على جهة غير إدارية وجهة محايدة ألا وهي القضاء الذي يصدر أحكامه باسم الشعب .ولم يتضمن القانون المغربي إمكانية حدوث نزاع قضائي الأمر الذي دفع بعض الباحثين في المغرب بمناسبة المناظرة الوطنية للجماعات المحلية المنعقدة بالدار البيضاء بين 19 و21 أكتوبر 1998 إلى الدعوة لتوسيع الرقابة القضائية والتقليل من حدة الرقابة الإدارية [15] وهذه نقطة تميز تسجل لصالح التشريع الجزائري الذي كفل منفردا طريقة إحالة النزاع على القضاء المختص للبت فيه بما يوجبه القانون.

النتيجة :

إن النتيجة العامة التي ينبغي تسجيلها من خلال هذه الدراسة:

1- أن نظام الوصاية على مداولات المجالس البلدية **مكفول** في كل من التشريع الجزائري والتونسي والمغربي سواء فيما تعلق برقابة **المشروعية أو رقابة الملائمة** .

2- إن **الوالي** باعتباره ممثلا للسلطة المركزية هو من يتولى ممارسة الرقابة الإدارية على مداولات المجلس البلدي في تشريعات الدول الثلاث.

3- حرص المشرع المغاربي على **تصنيف المداولات** تصنيفا **رباعيا** . مداولات مصادق عليها مصادقة ضمنية . وأخرى تخضع لمصادقة صريحة وثالثة يعلن عن إبطالها بطلانا مطلقا ورابعة قابلة للبطلان النسبي.

4- بين المشرع الجزائري والتونسي والمغربي أحكاما تتعلق بمختلف أنواع المداولات بحسب كل حالة على حده .

حالة المصادقة الضمنية

وسجلنا **تطابقا** بين التشريعين الجزائري والتونسي فيما يخص هذه الحالة فتنفذ المداولة بعد 15 يوما من إيداعها لدى الولاية. أما في المغرب فلم يحدد المشرع كما رأينا فترة لسريان المداولة.

حالة المصادقة الصريحة

سجلنا **تميز** التشريع التونسي والمغربي بتفصيل حالات المصادقة الصريحة بما يوسع من نطاق رقابة الملائمة خلافا للتشريع الجزائري الذي تضمن حالتين فقط.

حالة البطلان المطلق

سجلنا **تطابقا** ما بين التشريعات الثلاث خاصة فيما تعلق بحالات البطلان. مع تميز التشريع الجزائري بإضفاء حماية على القواعد الدستورية. كما سجلنا وجود **ضمانة تعليل** قرارات البطلان الصادرة عن الوالي في كل من التشريع الجزائري والتونسي والمغربي بما يحفظ مكانة المجلس المنتخب ويرفع من شأن المداولة. وأبرزنا نقطة إختلاف بين تشريعات دول المغرب العربي. ففي تونس وكذلك في المغرب يمكن **لصاحب المصلحة** الطعن في المداولة الباطلة بطلانا مطلقا . بينما في الجزائر يباشر سلطة الإبطال والي الولاية دون سواه. واقترحنا ضرورة إعادة النظر في أحكام البطلان المطلق على نحو يشرك فيه أصحاب المصلحة على غرار ما هو مقرر في كل من تونس والمغرب.

حالة البطلان النسبي

إن مصدر البطلان في كل من التشريعين الجزائري والتونسي واحد كما أن جهة الرقابة الإدارية واحدة ممثلة في الوالي. وأيضا القرار وجب تعليله في كل من التشريع الجزائري والتونسي والمغربي. أما الاختلاف فانحصر في المدة وفي طعن صاحب المصلحة كما رأينا.

الطعن في قرار الوالي الخاص بمداولة المجلس:

لعل أهم نقطة اختلاف بين التشريع الجزائري والتونسي والمغربي انحصرت في المنازعة التي تثار بين المجلس البلدي وممثل سلطة الوصاية أي الوالي. فطبقا للتشريع الجزائري يجوز مقاضاة الوالي **أمام القضاء الإداري** في حال رفض المصادقة أو إبطال المداولة وهذا من قبل المجلس البلدي ممثلا في رئيسه. بينما يجب عرض ذات النزاع في القانون التونسي على وزير **الداخلية. ولم يفرد المشرع المغربي أحكاما للمنازعة القضائية .**

الهوامش:

[1] A.Tocqueville.De La democratie en Amerique Paris Michel Levy 1856.VOL 3

[2] N.Baccouche .Decentralisation et democratie locale en Tunisie in administration et changement 1991p 316

أثار بعض الباحثين في المغرب إشكالية نوع وحدود وطبيعة رقابة مجلس المقاطعات تجاه المجلس الجماعية. لتفصيل أكثر راجع الدكتور محمد بوجيدة ، تأملات نقدية حول تجربة نظام المقاطعات بالمدن الكبرى على ضوء الميثاق الجماعي لسنة 2002 والممارسة العملية، المجلة المغربية للغدارة المحلية والتنمية،عدد 68،ماي يونيو ص 13.وأثار بعض الباحثين في تونس إشكالية تركيبة المجالس الجهوية . أنظر عصام بنحسن ، الجماعات المحلية ومقتضيات اللامركزية في تونس ، الملتقى المغاربي حول مكانة الجماعات المحلية في دول المغرب العربي جامعة بسكرة ماي 2009 ص 8.

[3] – أنظر دكتور سعيد الحكيم الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، الطبعة الثانية ، دار الفكر العربي، القاهرة 1987 ص 3

[4] – لتفصيل أكثر بخصوص العلاقة بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية راجع، مصطفى الجندي، الإدارة المحلية وإستراتيجيتها منشأة المعارف، الإسكندرية 1987، ص-64

[5] – أنظر الدكتور عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري جسور للنشر والتوزيع الجزائر 2008 ص 284.

[6] – المرجع نفسه ص286

[7] – لتفصيل أكثر راجع الدكتور محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم عنابة الجزائر، 2002 ص 173 ولتفصيل أكثر بشأن نظام الوصاية راجع محمد محمد رمضان الوصاية على الهيئات المحلية رسالة دكتوراه حقوق عين شمس 1976،ص 11 وما بعدها. وأيضا الدكتور محمد صلاح عبد البديع السيد، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة 1977، ص17.

[8]– أنظر عصام بنحسن، المداخلة المذكورة،ص15

[9]– لتفصيل أكثر بخصوص القرار الإداري راجع:

الدكتور عمار بوضياف، القرار الإداري جسور للنشر والتوزيع الجزائر 2008،ص 9 وما بعدها.

وأنظر أيضا الدكتورة مزياني فريدة، الإطار القانوني للجماعات المحلية، واقع وآفاق مجلة دراسات قانونية، جامعة صفاقس، كلية الحقوق العدد 12 2005 ص15.وأنظر بخصوص مكانة العامل أو الوالي في القانون المغربي الدكتور أحمد حضراني ، مكانة العامل ومشروع تعديل قانون التنظيم الإقليمي اللامركزية الإدارية في المغرب منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية 2001 ص 47.وأيضا Mohamed EL YAAGOUB .le bilan de la decentralisation provinciale au maroc REMALD n 32. 2001.p9

10- أنظر الدكتور محمد عنتري ، الجديد في السلطة التنفيذية المحلية ، اللامركزية الإدارية بالمغرب منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية 2001 ص 29 لتفصيل أكثر: راجع الدكتور عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، جسور للنشر والتوزيع الجزائر 2006 ص 265

[11]- أنظر الدكتور عمار بوضياف دعوى الإلغاء جسور للنشر والتوزيع، 2009 ص 65

[12]- المستشارة عزيزة بغدادي مراقبة شرعية أعمال المجموعات المحلية ملتقى قضاة الغرف الإدارية، الديوان الوطني للأشغال التربوية 1992،ص49

[13]- لتفصيل أكثر بخصوص سلطة الوالي في التشريع التونسي راجع الدكتور محمد رضا جنيح القانون الإداري، مركز النشر الجامعي، تونس،2004 ص7 وما بعدها. وأنظر بخصوص التشريع الجزائري إبراهيم رابحي استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير،كلية الحقوق،جامعة عنابة2004،ص64 وما بعدها. وكذلك عادل بوعمران،استقلالية البلدية في

[14]- النظام القانوني الجزائري،مذكرة ماجستير،المركز الجامعي سوق اهراس،2006،ص20 وما بعدها

من هؤلاء أمل المشرفي ،أنظر مقالها الوصاية الإدارية في مشروع إصلاح الميثاق الجماعي ، اللامركزية الإدارية بالمغرب ، المرجع السابق ،ص 39.