



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام



السلطة المحلية في تونس والجزائر: دراسة مقارنة

أطروحة دكتوراه في العلوم
فرع : قانون عام تخصص القانون الإداري

من إعداد الطالب
البعزوزي قيس

أعضاء لجنة المناقشة

تاريخ المناقشة : 19 مارس 2025

- أ.د. عيساوي عز الدين، أستاذ، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية ----- رئيسا
أ. د. بركاني أعمر، أستاذ محاضر قسم "أ"، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية ----- مشرفا ومقررا
د. بودة محند واعمر، أستاذ محاضر قسم "أ"، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية ----- ممتحنا
أ.د. بوفراش صفيان، أستاذ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو ----- ممتحنا
د. جعفرور اسلام، أستاذ محاضر قسم "أ"، جامعة مولود معمري، تيزي وزو ----- ممتحنا
د. عبابسة سمير، أستاذ محاضر قسم "أ"، جامعة لونيسبي علي البليدة (2) ----- ممتحنا

السنة الجامعية 2024-2025



أَقْرَأُ بِأَسْمِ رَبِّكَ الَّذِي خَلَقَ ﴿١﴾ خَلَقَ الْإِنْسَانَ مِنْ عَلَقٍ ﴿٢﴾ أَقْرَأُ وَرَبُّكَ
الْأَكْرَمُ ﴿٣﴾ الَّذِي عَلَّمَ بِالْقَلَمِ ﴿٤﴾ عَلَّمَ الْإِنْسَانَ مَا لَمْ يَعْلَمْ ﴿٥﴾

سورة العلق، الآية : 1-5

شكر وتقدير

نشكر الله سبحانه وتعالى أولاً ونحمده كثيراً

على أن يسّر لنا أمرنا

في القيام بهذا العمل.

والشكر موصول للأستاذ المشرف ولإطار

العامل بالكلية والجامعة.

- البعزوزي قيس - 

إهداء

أهدي هذا العمل إلى
أمي ... أبي ... إخوتي
أحبائي وأصدقائي

- البعزوزي قيسه - 

قائمة لأهم المختصرات

قائمة لأهم المختصرات

أولاً: باللغة العربية

ج.ر.ج.د.ش: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

ر.ر.ج.ت: الرائد الرسمي الجمهورية التونسية.

د.ج.ج.د.ش: دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

د.ج.ت: دستور الجمهورية التونسية.

م.ج.م: مجلة الجماعات المحلية.

ص.ص: من الصفحة إلى الصفحة.

ص: صفحة.

ثانياً: باللغة الفرنسية

J.O.R.F : Journal Officiel de la République Française

L.G.D.J: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

N°: Numéro.

Op-Cit: Ouvrage Précédemment Cite.

P: Page.

PP: de Page à la Page.

مقدمة

تعتمد أغلب الدول في العصر الحديث تنظيمًا إداريًا مزيج بين الأسلوب الإداري المركزي والأسلوب الإداري اللامركزي، يتجسد الأسلوب الأول من التنظيم في مختلف الأجهزة الإدارية المركزية العليا وهي توجد حصرا في العاصمة، والتي قد تغادرها ظرفيا لسبب ما، وتعود إليها حالما تستقر الأوضاع، وقد اعتمد هذا الأسلوب لفترة طويلة من الزمن الأمر الذي كشف عن عيوبه وعجزه عن تلبية حاجيات المواطنين وتحقيق الهدف المراد منه.

أمام تطور المجتمع وتزايد طلباته وحاجته لأسلوب إداري أكثر تطورا لإدارة المجال الترابي، عملت الدولة في بداية الأمر على إيجاد حل تمثل في التخفيف من المركزية والاعتماد على إدارة تكون أقرب إلى المواطن من تلك الإدارات المتواجدة في العاصمة، فتم إحداث بعض الإدارات المركزية المتواجدة داخل العمق الإقليمي للدولة، وهي في الحقيقة امتدادا لذلك التنظيم المركزي المتواجد في العاصمة، بما يعنيه ذلك من خضوع وتبعية لهذه الإدارات إلى المركز، الأمر الذي عمق الأزمة وأدى إلى ظهور التنظيم الإداري اللامركزي.

أدى عجز وقصور الأسلوب المركزي في إدارة المجال الترابي وغياب الخدمات والمرافق التي تسهر على تحقيقها إلى تراجع دور الدولة وتأكل شرعيتها وخاصة في الجهات الفقيرة، الأمر الذي ساهم في تكون آراء ومواقف معادية للدولة وسلطة العاصمة، وساهم في نشوب خلافات وصلت إلى حد المطالبة بالانفصال في بعض الدول وهو ما تم فعلا على مستوى دولة السودان، وهو كذلك ما تحاول اسبانيا تفاديه في علاقة بإقليم كاتالونيا وأن كانت لأسباب مختلفة.

أمام تزايد حاجة الدولة إلى اعتماد نظام ديمقراطي يكون أكثر تعبيرا على إرادة المواطنين ويلبي حاجياتهم المتزايدة ويشبع رغبتهم المتنامية في الحرية، ظهر ما يعرف بالأسلوب الإداري اللامركزي، وهو أسلوب يختلف على الأسلوب المركزي، بل يعد معاكسا له من حيث الأسس التي يقوم عليها ومن حيث خصائصه ومبادئه، وهو أسلوب يتواجد في دوائر ترابية محددة يقوم على خدمتها وتلبية حاجياتها دون أن يمتد إلى دوائر ترابية أخرى، وقد تم تزويده بمقتضى النصوص القانونية بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية والإدارية وإقرار مبدأ الانتخاب في تكوين هيكله، الأمر الذي جعل منه أكثر نجاعة وفعالية وديمقراطية بالمقارنة مع الأسلوب المركزي، وإن كان هذا يستوجب توفر شروط وظروف معينة لتحقيقه.

برز التنظيم اللامركزي كآلية وأسلوب ديمقراطي أكثر تعبيرا عن الإرادة العامة، وأكثر نجاعة في تسيير الدولة، الأمر الذي مهد إلى اعتماده من قبل العديد من الأنظمة واعطائه مكانة دستورية عبر التنصيص على اعتماده كأسلوب اداري للدولة صلب النص الدستوري على غرار المشرع التونسي الذي أشار إلى هذا الأسلوب منذ اعتماد دستور 1 جوان 1959 وان كان ذلك في فصل وحيد تم فيه إعتبار البلدية والمجلس الجهوي هما المكون الأساسي للتنظيم الإداري اللامركزي⁽¹⁾، وتم في مرحلة لاحقة إصدار النصوص التشريعية المنظمة لهذا الأسلوب الإداري⁽²⁾.

تواصل هذا التوجه في تبني الخيار اللامركزي وتدعم أكثر في الدستور التونسي الصادر في 27 جانفي 2014 الذي أضاف صنف جديد من الجماعات المحلية إلى جانب البلدية والمجلس الجهوي، تمثل في الإقليم، ونص على فرضية إحداث أصناف خاصة بمقتضى القانون، ونص بشكل واضح في الفصل 14 منه أنه: "تلتزم الدولة بدعم اللامركزية واعتمادها بكامل التراب الوطني في إطار وحدة الدولة"، ثم خصص له بابا كاملا تحت عنوان "السلطة المحلية"⁽³⁾، وأصدر فيما بعد "مجلة الجماعات المحلية"⁽⁴⁾ لتنزيل محتوى النص الدستوري.

بعد أحداث 25 جويلية 2021 وتعليق العمل بدستور 27 جانفي 2014 تم في 25 جويلية 2022 اصدار دستور جديد⁽⁵⁾ تم فيه التراجع عن التوجه الداعم لمنظومة اللامركزية، وإن كان ذلك جزئيا، ويبرز ذلك من خلال اعتماده فصل وحيد في علاقة بالتنظيم اللامركزي في الباب

(1)- دستور الجمهورية التونسية المؤرخ في 1 جوان 1959 كما تم تنقيحه، صادر بموجب القانون عدد 57 لسنة 1959 مؤرخ في 1 جوان 1959، ر.رج.ت، عدد 30 بتاريخ 1 جوان 1959. (تم انهاء العمل بهذا الدستور).

(2)- القانون عدد 33 لسنة 1975، مؤرخ في 14 ماي 1975، ر.رج.ت، عدد 34، بتاريخ 20 ماي 1975، متعلق بالبلديات. والقانون عدد 11 لسنة 1989، مؤرخ في 4 فيفري 1989، ر.رج.ت، عدد 10، بتاريخ 10 فيفري 1989، متعلق بالمجالس الجهوية، تم انهاء العمل بهما، بموجب القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 مؤرخ في 9 ماي 2018، المتعلق م.ج.م، ر.رج.ت، عدد 39 مؤرخ في 15 ماي 2018.

(3)- دستور الجمهورية التونسية الصادر في 27 جانفي 2014، ر.رج.ت، عدد خاص، مؤرخ في 10 فيفري 2014، تم انهاء العمل بهذا الدستور.

(4)- القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 مؤرخ في 9 ماي 2018، المتعلق م.ج.م، ر.رج.ت، عدد 39 مؤرخ في 15 ماي 2018.

(5)- دستور الجمهورية التونسية المؤرخ في 25 جويلية 2022، ر.رج.ت، عدد خاص، بتاريخ 18 أوت 2022.

السابع منه تحت عنوان "الجماعات المحلية والجهوية"، والتخلي على مصطلح السلطة المحلية التي حملها عنوان الباب السابع من دستور 27 جانفي 2014.

حافظ الدستور الجديد على نفس الأصناف التي جاء بها دستور 27 جانفي 2014، وهي تتمثل في البلدية والجهة والإقليم، وأشار إلى تكوين مجلس وطني للأقاليم والجهات يتكون بموجب الانتخاب من قبل أعضاء المجلس الجهوي والمجلس الإقليمي⁽⁶⁾، وهو ما يمكن إعتبره توجه جديد يعطي بعدا سياسيا أكثر للمكونات الجهوية للجماعات المحلية.

نفس هذا الزخم القانوني عرفه المشرع الجزائري منذ إصداره لأول دستور للجمهورية الجزائرية سنة 1963، الذي عمل فيه على إكساب الجماعات المحلية أو ما يعرف بالجماعات الإقليمية مكانة دستورية من خلال التنصيص على هذا الأسلوب الديمقراطي في الفصل 9 من الدستور⁽⁷⁾، في توجه واضح وصريح لاعتبار البلدية التنظيم القاعدي والاجتماعي والاقتصادي للدولة الجزائرية.

حافظ المشرع الدستوري الجزائري على هذا الخيار الديمقراطي في إدارة الدولة صلب دستوره الصادر سنة 1976، في الفصل الثالث منه تحت عنوان "الدولة" وخصص المادة 34 والمادة 35 والمادة 36 لتوضيح تبنيه مبدأ اللامركزية في إدارة الدولة⁽⁸⁾، وإعتبار هذا الأسلوب الإداري، بمختلف مكوناته، هو الفضاء الديمقراطي لمساهمة المواطن في تسيير الشؤون العامة، وهو فضاء التعبير السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي لمكونات المجتمع الجزائري، وهذا ما يعتبر تطورا هاما مقارنة بدستور 1963 من حيث عدد المواد المخصصة للامركزية ومن حيث مضمون المواد الذي وسع أكثر في الجانب الوظيفي لمكونات الجماعات الإقليمية.

⁽⁶⁾ الفصل 81 من القسم الثاني من الباب الثالث: الوظيفة التشريعية من دستور الجمهورية التونسية المؤرخ في 25 جويلية 2022 " يتكون المجلس الوطني للجهات والاقاليم من نواب منتخبين عن الجهات والاقاليم، ينتخب أعضاء كل مجلس جهوي ثلاثة أعضاء من بينهم لتمثيل جهاتهم بالمجلس الوطني للجهات والاقاليم، وينتخب الأعضاء المنتخبون في المجالس الجهوية في كل إقليم نائبا واحدا من بينهم يمثل هذا الإقليم في المجلس الوطني للجهات والاقاليم".

⁽⁷⁾ المادة 9 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963، ج.ر.ج.د.ش، عدد 64 مؤرخة في 10 سبتمبر 1963، (تم إنهاء العمل به): تتكون الجمهورية الجزائرية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصها، تعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية.

⁽⁸⁾ دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976، ج.ر.ج.د.ش، عدد 94 مؤرخة في 24 نوفمبر 1976، (تم إنهاء العمل بهذا الدستور).

مثلاً دستور 1989، بداية مرحلة التعددية السياسية بالجمهورية الجزائرية، وبداية مرحلة هامة في تاريخ البناء الديمقراطي للدولة، وقد حافظ هذا الدستور على الخيار اللامركزي في إدارة الدولة، واعتبره فضاء ديمقراطي للمساهمة في إدارة الشأن العام، والتعبير عن إرادة الشعب في مختلف المجالات، ونص على هذا التوجه في المواد 15 و16 الواردة بالفصل الثالث منه تحت عنوان "الدولة"⁽⁹⁾ وهو ما يؤكد استقرار المشروع الجزائري على اعتبار الأسلوب اللامركزي بمختلف أبعاده الخيار الأساسي الواجب اعتماده لإدارة الدولة، لكن مع التخلي على الصياغة الواردة بدستور 1976 والتقليص في عدد المواد المخصصة للجماعات الإقليمية واعتماد صياغة تتميز بالبساطة والاقتضاب، وهو نفس التوجه الذي تبناه دستور 1996 المعدل بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي قدم إضافة في المادة 15 تتعلق بتشجيع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، وهو ما استقر عليه الحال في التعديل الأخير لسنة 2020⁽¹⁰⁾.

أجرى المشروع الجزائري، بعد ما شهدته البلاد من حراك اجتماعي، تعديل دستوري جديد حمل نفس الخيارات والتوجهات التي تبنتها مختلف الدساتير الجزائرية السابقة، وأكد على تبني اللامركزية نكحيار ديمقراطي لإدارة الدولة، وتحقيق التوازن الاقتصادي بين مختلف المناطق والدوائر الترابية، واعتبر المجالس المحلية الإطار والفضاء الديمقراطي لمساهمة المواطنين في تسيير الشأن العام، وهو دليل على استقرار الخيار الديمقراطي في الفكر السياسي الإداري للنخبة الحاكمة في الجزائر، وهو ما من شأنه دعم الديمقراطية المحلية.

يعد القانون الإطار الطبيعي لتنزيل مضمون النص الدستور في مختلف المجالات، وفيما يتعلق بالجماعات الإقليمية، أصدر المشروع الجزائري القانون عدد 11-10 المتعلق بالبلديات⁽¹¹⁾ والقانون

⁽⁹⁾- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 09 مؤرخة في 1 مارس 1989، (تم إنهاء العمل به).

⁽¹⁰⁾- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 76 مؤرخة في 8 ديسمبر 1996، كما تم تعديله في 30 ديسمبر 2020، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 82 مؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

⁽¹¹⁾- القانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 37، مؤرخ في 3 جويلية 2011، المنقح بموجب الأمر رقم 21-13 المؤرخ في 31 أوت 2021، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 67 مؤرخة في 31 أوت 2021.

عدد 07-12 المتعلق بالولاية⁽¹²⁾، وهي نصوص قانونية متوافقة مع محتوى دستور 2016 وهو ربما ما يدفع المشرع الجزائري لتنقيحه أو إصدار قانون جديد يدعم مكانة الجماعات المحلية ويتبنى إصلاحات هامة لفائدتها.

بتتبع السياسة التشريعية في تونس والجزائر، فيما يتعلق بالجماعات المحلية، نلاحظ اعتراف متزايد للمشرع بأن الأسلوب اللامركزي هو الخيار الأكثر ديمقراطية في إدارة الدولة وتسييرها إداريا واقتصادية وحت اجتماعيا وسياسيا وأمنيا، وهو الخيار الأمثل للحفاظ على الدولة وحمايتها من التفكك وتعزيز مشروعيتها المتأكلة داخل العمق الترابي، ودعم قيم الديمقراطية والمساواة والعدالة الاجتماعية، وتكريس الحرية نختيار ومنطلق أساسي لبناء تصورات وبرامج تسيير الدولة وبنائها من خلال تكريس هذه القيمة على مستوى المؤسسات المحلية تخطيطا تنفيذيا.

انطلاقا من إعتبار أن السلطة المحلية تتعلق بالحقوق والحريات والتنمية، واعتبارها ضرورة لتحقيق الديمقراطية التي تقتضيها أية دولة حديثة تقوم على مبادئ العدل والمساواة، وتضمن الحرية لمواطنيها على أساس المساواة، سنتناول موضوع السلطة المحلية في تونس والجزائر في إطار مقارنة تقوم على المنهج الوصفي والتحليلي من خلال قراءة النصوص التشريعية بمختلف دراجتها ومحاولة الوقوف على النقاط الإيجابية الواردة بها وتوضيح النقائص أو العيوب التي تضمنتها والتي من شأنها إجهاض أو الحد من فاعلية منظومة اللامركزية كأسلوب ديمقراطي لإدارة الدولة وتسييرها على المستوى المحلي، مع الأخذ بعين الاعتبار بمنهج العلوم الإدارية في تشخيص التجربة التونسية والجزائرية في مختلف مجالات نشاط الجماعات المحلية، والاستعانة عند الاقتضاء، وإلثراء هذا العمل، بالتجربة الفرنسية خاصة وأن هذه التجربة تختلف عن التجربة التونسية والجزائرية.

إن العمل على موضوع السلطة المحلية ودراسته باعتباره الخيار الديمقراطي والبنية القاعدية والأساسية الذي تقوم عليه الدول الحديثة، يتطلب الخوض في دراسة كل من السلطة المحلية في تونس والجزائر، توضيح الأسس القانونية والعملية، لبناء السلطة المحلية في كلا من النظامين القانونيين الجزائري والتونسي، وهو ما يقتضي طرح الإشكالية التالية: أي تكريس للسلطة المحلية في إطار المقاربات القانونية في النظام القانوني التونسي والنظام القانوني الجزائري؟

(12)- القانون رقم 07-12، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، صادر في ج.رج.ج.د.ش عدد 12 مؤرخة في 29 فيفري 2012.

للإجابة على هذه الإشكالية سوف نقوم بالعمل على إبراز السلطة المحلية كأسلوب ديمقراطي لتنظيم المجال الترابي، وذلك بالتطرق إلى أسس السلطة المحلية كأسلوب ديمقراطي لإدارة المجال الترابي والآليات التنظيمية للسلطة المحلية كأسلوب ديمقراطي لإدارة المجال الترابي (الباب الأول).

ثم إبراز السلطة المحلية كأسلوب ديمقراطي لتنمية المجال الترابي. وذلك بالتطرق لكيفية تأطير دورها في التخطيط لتنمية المجال الترابي، ثم البحث عن إطار تنظيمي ملائم مبدئياً لنجاح الجماعات المحلية في دورها التنموي (الباب الثاني).

الباب الأول

السلطة المحلية أسلوب ديمقراطي

لإدارة المجال الترابي

تمثل اللامركزية رهاناً سياسياً واجتماعياً هاماً، يتعلق بالحقوق والحريات والتنمية، صنعتها الدولة تدريجياً استجابة لحاجيات ديمقراطية وخدماتية عديدة لم تعد تتحمل الانتظار والتنوع ومجتمعي لم يعد بالإمكان تجاهله⁽¹³⁾، ولقد وضعت وحددت لها الإطار التشريعي والمؤسسي لضمان نجاح هذا الخيار الذي أصبح ضرورة لا مفر منها.

ظهرت الجماعات المحلية في تونس والجزائر قبل دولة الاستقلال، وتؤكد تبني هذا الخيار التنظيمي في مختلف النصوص الدستورية والنصوص التشريعية ذات الصلة، تميز بالثبات والاستقرار في مختلف المراحل والتقلبات التي مرّت بها دولة الاستقلال، وإن عرف تراجعاً هاماً في بعض الفترات، لكنه حافظ على مكانته ضمن التصور العام للإدارة الدولة.

عمل المشرع التونسي والمشرع الجزائري على إصدار النصوص التشريعية المتعلقة بتنظيم الجماعات المحلية، وتحديد الأحكام العامة المشتركة بين مختلف أصنافها، وكذلك الأحكام الخاصة بكل صنف منها، والأسس والمبادئ التي تقوم عليها، والآليات الكفيلة بتفعيل ما جاء به الدستور، وأن كان ذلك بدرجات متفاوتة بين البلدين فيما يتعلق بمكونات السلطة المحلية وما يتعلق بها من مبادئ.

تجمل هذه النصوص التشريعية، باختلاف درجاتها، الآليات القانونية المرتبطة بتنزيل وتفعيل منظومة اللامركزية⁽¹⁴⁾ على أرض الواقع، انطلاقاً من الآليات المرتبطة بتكوين المجالس المحلية عبر إقرار المنهج الديمقراطي في مختلف مكوناتها، بداية بانتخاب المجالس المحلية وهياكلها ومؤسساتها الداخلية، وصولاً إلى تبني هذا المنهج في رسم السياسات والاستراتيجيات على المستوى المحلي عبر

(13)- البكوش ناجي، اللامركزية من أجل الديمقراطية: قانون الجماعات المحلية، بدعم من مؤسسة هانس زايدل الألمانية، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2022، ص 9.

(14)- تعرف اللامركزية بشكل عام بأنها: "نظام يمثل في منح سلطة محلية صلاحيات كانت تمارس من قبل السلطة المركزية التي تقوم بتحويل بعضاً من سلطاتها إلى ممثليها المحليين المنتخبين أو المعينين من قبلها" وهي تنقسم إلى اللامركزية السياسية وهي عبارة على "نوع من التنظيم السياسي للدولة، توجد فيه أكثر من سلطة سياسية، تمارس فيه الوظيفة الحكومية والتشريعية والقضائية ضمن أطر جغرافية وجماعات بشرية معينة"، واللامركزية الإدارية التي يقصد بها "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، مع بقائها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية" للاطلاع أكثر في هذا الخصوص راجع، الهاشمي أحمد حسن، الحكم المحلي في الجزائر: دراسة تحليلية، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي، بغداد-العراق، 2019، ص 30-38.

إعمال آلية الديمقراطية التشاركية. ويكون هذا في إطار رقابي يكفل لها من جهة، حرية العمل⁽¹⁵⁾ وضمن عدم تدخل السلطة المركزية في شؤونها الخاصة من خلال تحديد مجال وإطار وطبيعة هذه الرقابة، وكذلك ضمان عدم انزلاق هذه المؤسسات المنتخبة في أعمال وتصرفات تهدد الأمن وسلامة الوحدة الترابية للدولة.

قام المشرعين بتنظيم مختلف المكونات الهيكلية للجماعات المحلية، سواء منها الهياكل الأصلية، القارة أو غير القارة، التقريرية أو غير التقريرية، وكذلك الهياكل التي منح المشرع للجماعات المحلية إمكانية إحداثها لمساعدتها على القيام بمهامها والتي ستصبح جزء من المنظومة الهيكلية للجماعات المحلية.

من هذا المنطلق وبناء على قراءة النصوص القانونية على المستوى الدستوري والمستوى التشريعي في القانون التونسي والقانون الجزائري، سنعمل على بيان الأسس التي تقوم عليها السلطة المحلية في البلدين، من ناحية كونها أسلوب ديمقراطي لتنظيم المجال الترابي، ومحاولة لبناء نظام يعبر على طموحات وانتظارات المجموعة الوطنية في إدارة الدولة (الفصل الأول)، وسنعمل على البحث في الآليات التنظيمية التي كرسها المشرع والكفيلة بتنزيل واعتماد هذا الأسلوب الديمقراطي لتسيير الشؤون المحلية (الفصل الثاني).

⁽¹⁵⁾ ميزاني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة مقدم لنيل شهادة الدكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة الاخوة منتوري 2 قسنطينة، الجزائر، 2006، ص9.

الفصل الأول

أسس السلطة المحلية كأسلوب ديمقراطي

لإدارة المجال الترابي

تتميز الأسس التي تقوم عليها السلطة المحلية بالتنوع والتعدد، وهي تنقسم إلى أسس دستورية من جهة أولى، وأسس تشريعية من جهة ثانية، وفيما يتعلق بالأسس الدستورية، حاول المشرع الدستوري أن يحدد من خلالها مختلف المبادئ المتعلقة بمكونات السلطة المحلية، سواء فيما يتعلق بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من آثار ترتبط بالشخصية القانونية⁽¹⁶⁾ والاستقلالية الإدارية والمالية، أو فيما يتعلق بمشروعية مكونات الجماعات المحلية وما يستتبعه من إقرار لمبدأ الانتخاب⁽¹⁷⁾، وتحديد علاقة الشخصية المعنوية الأصلية المتجسدة في الدولة بمختلف مكونات الجماعات المحلية، ليعتبرها المشرع الجزائري امتدادا للدولة، وتجسيدها لتنظيمها القاعدي⁽¹⁸⁾، وأنها تعمل في إطار الوحدة السياسية والقانونية للدولة، وكرس آليات رقابية متنوعة تفرض احترام القانون وتحمي الدولة من التفكك، فوحدة التراب الوطني والمحافظة عليه " شكلت لدى المؤسس الدستوري والمشرع على السواء بعدا استراتيجيا لا يمكن تجاوزه، وبذلك كان دقيقا في تحديد معالم هذه

(16) - « Toute collectivité territoriale est dotée de la personnalité morale : elle dispose de son propre budget et de son propre personnel ; elle peut conclure des conventions en son nom » ; THOUMÉLOU Marc, collectivités territoriales Quel avenir ? 2e édition, La Documentation Française, Paris, 2016, p22.

(17) - موسى السلامي سعاد، «النظام الانتخابي بين متطلبات المرحلة الانتقالية ورهانات الانتقال الديمقراطي»، في الانتقال الديمقراطي والإصلاح الدستوري في البلدان المغاربية، أعمال وحدة البحث في القانون الدستوري والجبائي المغاربي، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، تحت إشراف السوسي أحمد، الطبعة الأولى، بدعم مؤسسة هانس سايدل، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2015، ص188. تقول "إن الانتخاب يعد" آلية تتيح لأعضاء الجسم الانتخابي لجماعة ما (une collectivité) التصويت لمرشح أو لمجموعة من المترشحين لاصطفائهم للقيام بوظائف باسم الجماعة المعنية ولصالحها بناء على المشروعية التي يكسبهم إياها الفعل الانتخابي".

(18) - بلعباس بلعباس، دور رئيس البلدية في تجسيد الديمقراطية المحلية في ظل دولة القانون، دار الحكمة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص. ص 90-91، يذكر الكاتب في هذا الجانب أن "التشريع غير واضح بدقة عندما يتناول قضية الإقليم المحلي لتخوف الدولة من ان تأخذ اللامركزية أبعادا غير مرغوب فيها من طرفها، ونتيجة لهذا التخوف فالدولة دائما تؤكد على أن المصالح المحلية لا يمكن أن تسير وينتج آثار لها إلا ضمن وطبقا للمصلحة العامة للامة والاقليم الوطني، يجب وفي كل الحالات أن يكون حاضرا وفي كل وقت أمام المصالح العامة والمحلية معا وذلك لتدعيم الشخصية القانونية للدولة"، وفي كل حال فان القانون والفقهاء يمزجان ويربطان الإقليم المحلي بالمركز وفي كثير من الأحيان ما يعتبر الإقليم المحلي غير واضح".

الجماعات وسن القواعد الأساسية لتسييرها"⁽¹⁹⁾، ليم في مرحلة ثانية تفصيل ما جاء به الدستور في مختلف النصوص التشريعية ذات الصلة بالجماعات المحلية.

يعكس اعتماد الأسلوب اللامركزي في إدارة الدولة اعتراف السلطة الحاكمة بضرورة تبني منهج أكثر ديمقراطية في إدارة المجال الترابي، من خلال الاعتراف بالشخصية القانونية لمؤسسة محلية، تتمركز في دائرة ترابية محددة، بهدف إكسابها مقومات تساعد على إدارة مجالها الترابي (المبحث الأول)، وذلك إلى جانب الاعتراف باستقلاليتها، تماشياً مع خصوصيات الدائرة الترابية، وتجسيدا لفكرة تبني الأسلوب اللامركزي نخباً ديمقراطي لا إدارة المجال الترابي (المبحث الثاني).

⁽¹⁹⁾ سويقات أحمد، «الجماعات الإقليمية ووحدة إقليم الدولة في الجزائر»، مجلة دفاتر السياسة والقانون، المجلد 08، عدد 14 جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 1 جانفي، 2016 ص58.

المبحث الأول

الاعتراف بالشخصية القانونية لمكونات السلطة المحلية

تعد الدولة الدائرة الترابية الأم⁽²⁰⁾، وهي الشخصية القانونية الأصلية، تمارس سيادتها على كامل المجال الترابي، لا ينازعها في ذلك مبدئياً أي شخصية قانونية أخرى، وهي تسعى إلى إدارة وتلبية مصالح المجموعة البشرية التي أنشأتها بناء على خيارات محددة، وفي إطار تنظيم إداري مركزي. ولكن تماشياً مع تطور حاجيات المجموعة البشرية، وتمايزها عن بعضها البعض، وعدم تمكن الأسلوب المركزي من تلبية الحاجيات المختلفة للمجتمع، بالرغم من التعديلات التي حصلت عليه، تبنت الدولة خيار تنظيمي يقوم على الاعتراف بالشخصية القانونية لمؤسسات متفرعة عنها نتيجة وجود مصالح خاصة⁽²¹⁾، وهو الأسلوب اللامركزي، في إطار اللامركزية الترابية⁽²²⁾ التي تحتوي ما يعرف بالإدارة المحلية التي حاول شق أول من الفقه تعريفها استناداً إلى وظائفها وشق ثاني عرفها استناداً إلى أهدافها وشق ثالث عرفها بالنظر إلى جوهر الحكم ومبناه وهيئته أي جانبها الهيكلي⁽²³⁾.

حاول المشرع من خلال الدستور، الاستجابة لخصوصية الشأن المحلية، والتفاعل مع المبررات التي تدفع للاعتراف بشخصية قانونية ثانوية، تعمل في بصورة مستقلة في إطار دولة موحدة (المطلب الأول)، ليقوم في مرحلة ثانية، بتنزيل وتأطير هذا الاعتراف من الناحية القانونية لضمان عدم الانحراف به، سواء من الإدارة المركزية، أو من مكونات السلط المحلية في حد ذاتها (المطلب الثاني).

(20) - THOUMÉLOU Marc, Op-Cit, p22 à 24.

(21) - ميزاني فريدة، مرجع سابق، ص 15.

(22) - VERPEAUX Michel, RIMBAULT Christine, WASERMAN Franck, Les collectivités territoriales et ma décentralisation, 9 édition, la documentation française, Paris, 2016, P49.

(23) - صوالحي ليلي، التخطيط الاستراتيجي المحلي كآلية للإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية: دراسة حالة الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم السياسية تخصص: تنظيمات سياسية وإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة 01، 2018، ص 12.

المطلب الأول

مبررات الاعتراف بالشخصية القانونية لمكونات السلطة المحلية

تتميز هذه المبررات التي دفعت بالدولة إلى الاعتراف بالشخصية القانونية لكيانات أخرى⁽²⁴⁾ بالتنوع والتعدد، أطلق عليها أسماء اختلفت باختلاف سياقات الأحداث، فأطلقت عليها بعض الأنظمة القانونية إسم "الجماعات الترابية أو الإقليمية" لتأخذ معنى ترابي، والبعض الأخر أطلق عليها إسم "الجماعات المحلية" في إشارة للعنصر البشري المكون لها، وبعض الأنظمة الأخرى اتخذت منها مختلفة لتسميها "بالسلطة المحلية" اعترافاً بالبعد السياسي لهذه الكيانات.

فقد تكون هذه الدوافع والأسباب ذات طبيعة سياسية، أو دوافع أمنية، أو اجتماعية وعرقية، وقد تكون دوافع إدارية واقتصادية، الهدف منها ضمان أكثر ما يمكن من النجاعة في إدارة المجال الترابي، وعموماً، يمكن جمع هذه الدوافع أو الأسباب، في وجود مصلحة خاصة للجماعة البشرية (الفرع الأول) أو ضرورة تقتضيها إدارة الدولة ديمقراطياً (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الأسباب ذات الطبيعة التنموية للدائرة الترابية

تعد الوظيفة الاقتصادية والمصلحة التنموية من أهم ومن أبرز الأهداف التي تعمل الدولة على تحقيقها، وهي أحد أهم الأسباب التي أدت إلى نشأتها كشخصية معنوية، وهي تسعى إلى تحقيقها عبر رسم السياسات الاقتصادية، ووضع الخطط التنموية الضرورية، ورصد الموارد المالية، والبشرية لتحقيق ذلك، ولكن مع تطور الدولة، ونمو المجتمع ديمغرافياً، أصبح الأسلوب المركزي غير قادر عملياً على تحقيق هذه الغاية، فقامت بإنشاء ما يعرف بالجماعات المحلية، والاعتراف لها بالشخصية القانونية، تماشياً، إما مع الطبيعة الجغرافية للدائرة الترابية (أولاً) أو مع طبيعة الناشط والإنتاج الاقتصادي لهذه الدوائر الترابية (ثانياً).

(24) - « Les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public distinctes de l'État et bénéficient à ce titre d'une autonomie juridique et patrimoniale » VERPEAUX Michel, RIMBAULT Christine, WASERMAN Franck, Op-Cit, p17.

أولاً: الأسباب الجغرافية للدوائر الترابية

تنشط السلط المحلية بمختلف أصنافها بالأساس في إطار دوائر ترابية محددة، وهي دوائر تختلف باختلاف الفضاء الترابي أو الجغرافي للدولة، حيث يمثل إختلاف تضاريس المجال الترابي أحد أهم المعايير التي تعتمدها الدولة في تحديد الدوائر الترابية، في إطار منهجية معينة تأخذ بعين الاعتبار خصوصية الفضاء المراد تقسيمه⁽²⁵⁾، وهذا يتنزل في إطار السياسات التي تتبناها الدولة بصورة عامة، وفي بعض المناطق بصورة خاصة، نظراً لخصوصيتها الجغرافية أو الأمنية على غرار المناطق الحدودية التي تعتمد فيها استراتيجيات متنوعة تهم التنمية المستدامة⁽²⁶⁾، التنمية الزراعية والتنمية الصناعية⁽²⁷⁾ والتنمية الإدارية من خلال إعادة تنظيمها إدارياً⁽²⁸⁾، وتقريب الخدمات الإدارية للمواطنين وتبني أسلوب إداري يحقق العدل والمساواة.

تعتمد الدولة على هذا المعيار الجغرافي في تحديد التقسيم الترابي أو ما يعرف بالأقلمة⁽²⁹⁾، الذي سينتج عنه تقسيم التراب الوطني إلى دوائر ترابية صغرى والتي طغى عليها البعد الأمني في

(25) - "تعد اللامركزية أحد أوجه السياسات العامة التي تعتمدها الدولة لتحقيق التنمية وهي تأخذ بعين الاعتبار في هذا لإطار العوامل البيئية التي تؤثر على التنمية المحلية وهي تشمل الموقع الجغرافي والسكان والدين والعادات والتقاليد، دون أن يكون ذلك بمعزل عن الفاعلون المحليين والهيكل التنظيمي لإدارة التنمية المحلية". راجع زيدان جمال، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع: دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون البلدي الجديد 10-11، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، خاصة في الصفحات من 22-25.

(26) - أنظر: بوزيدي عيشة، الجوانب القانونية للتنمية المستدامة، ابن النديم للنشر والتوزيع، مؤسسة الكتاب القانوني، الجزائر، 2023، ص 81 وما بعدها.

(27) - بوحبيبة راجح، «متطلبات التنمية المستدامة للأقاليم الحدودية الجزائرية»، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 07، العدد 01، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، جوان 2022، ص 18.

(28) - حول مفهوم التنمية الإدارية وإعادة التنظيم الإداري راجع: بلهادي سعيدة، إصلاح الإدارة المحلية ودوره في تحقيق التنمية المحلية بالجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتور إمد ف العلوم السياسية تخصص: تنظيمات سياسية إدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة 01، 2021، ص 25.

(29) - فازعي الصديق، «هل الاقلمة والحوكمة الترابية واللامركزية انعكاس للتحويل في التنظيم والتسيير الترابي أم تحلّ غير مباشر للدولة عن مسؤولياتها التنموية؟»، الاقلمة والحوكمة، مؤلف جماعي تحت إشراف مراد بن جلول، وحدة البحث الاقلمة والتنمية والإقليمية والحضرية، مركز النشر الجامعي، تونس، 2019، ص 5، "يفيد هذا المصطلح إعادة تنظيم الدولة لمجالها الترابي من خلال إعادة التقسيم الترابي لبعث (أو خلق) أقاليم وتمكينها من أدوار فعّالة في عملية التنمية بمختلف وجوهها (اقتصادية، اجتماعية...) وللفضاء على مشاكل ارتأت الدولة عدم تجاوزها إلا داخل إطار إقليمي".

أغلب الأحيان⁽³⁰⁾، وتكون هذه الدوائر إداريا تابعة للدولة بصفة مطلقة أو أنه سيتم إحداث إدارات لا مركزية في إطارها، فلا يمكن أن يتم التعامل مع الدوائر الترابية بنفس السياسات التنموية، والأمنية، والاجتماعية، وحتى السياسية، فما يمكن تبنيه في فضاء ترابي صحراوي، لا يمكن تبنيه في فضاء آخر، فالخصوصية التي يتميز بها ذلك المجال تكون سبباً حاسماً في اعتباره دائرة ترابية متميزة عن بقية الدوائر، وتفترض التعامل معها بصورة خاصة.

أدت هذه الأسباب ذات الطبيعة الجغرافية في تونس إلى إحداث ما تم تسميته بالجماعات الخصوصية، وهي جماعات تحدث بمقتضى قانون⁽³¹⁾، وهي تختلف باختلاف الفضاء التي تتواجد فيه، فيمكن تسميتها بأنها جماعات ذات طبيعة ريفية، وهي تتجسد بالأساس من خلال البلديات المحدث في تونس بمناسبة تعميم النظام البلدي على كامل التراب الوطني، تفعيلاً لمقتضيات الباب السابع من دستور 2014 ومقتضيات الفصل 14 منه، أو بلديات أو جماعات ذات طبيعة صحراوية، وهي التي تتواجد في الفضاء الجغرافي الصحراوي.

يجب الإشارة كذلك إلى أن المعيار الجغرافي أو الأسباب الجغرافية، إلى جانب كونها سبباً حاسماً في إحداث الجماعات الترابية، والاعتراف لها بالشخصية القانونية، هي كذلك أحد أهم المعايير التي تعتمدها الدولة في التعامل مع دوائرها الترابية، وتحديد القراءة المناسبة لها، وينعكس ذلك على السياسات التي تبنها تجاه هذه الدوائر الترابية، ومن هذه السياسات والخيارات، أفراد هذه الدوائر ذات الطبيعة الجغرافية الخاصة، بجماعة محلية تتمتع بالشخصية القانونية تمتشى مع تفرد هذه الدائرة وخصوصيتها، متجاوزة بذلك مساوئ التقسيم التقليدي للتراب الوطني⁽³²⁾.

عموماً، يمكن القول إن الأسباب ذات الطبيعة الجغرافية للاعتراف بالشخصية القانونية للدوائر الترابية، يمكن تبريرها من ناحية، بالخصوصية التي تتميز دائرة ترابية عن أخرى، والتي تفرض ضرورة أفرادها بجماعة ترابية خاصة، ومن ناحية أخرى، بضرورة خلق دوائر ترابية منسجمة

(30) - **BOUZOUITA Jalila**, « Le statut de la région Tunisienne et la gouvernance », Droit et gouvernance financière publique, mélanges en l'honneur du ESSOUSSI Ahmed, la Magrébine pour l'impression et la publication du livre, Tunisie, 2020, p136.

(31) - الفصل 131 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014.

(32) - **MECHERFI Amal**, « Découpage territorial : quelle cohésion pour les collectives locales ? », développement local et cohésion territoriale, actes du colloque international, rabat les 19 et 20 juin 2009, Hanns Seidel, Allemagne, Tunis, 2009, p22.

ومتناسقة مع بعضها البعض في إطار وحدة ترابية منسجمة، تكون عاملاً حاسماً وأساسياً في تحقيق الغاية والهدف الأساسي من أفراد تلك الدائرة الترابية بشخصية قانونية مستقلة، ألا وهي تحقيق التنمية الشاملة.

ثانياً: طبيعة النشاط الاقتصادي للدوائر الترابية

تسعى الدولة عموماً إلى تحقيق الرفاه الاجتماعي والثروة الاقتصادية⁽³³⁾، وهي تعمل على تحقيق ذلك بمختلف السبل والوسائل القانونية والمادية الممكنة، ومن بين هذه الوسائل القانونية، الأسلوب اللامركزي كنظام يساهم في إشراك المجتمع المحلي في إدارة الشؤون العامة⁽³⁴⁾ مجسد في السلط المحلية، التي تقوم بإنشائها، وتزويدها بالشخصية القانونية، والوسائل الكفيلة بتحقيق غايتها، ومن خلفها غاية الدولة، وذلك تماشياً مع كل دائرة ترابية ونشاطها الاقتصادي، ليكون بذلك الجانب الاقتصادي معياراً هاماً في تقسيم الإقليم الذي قد يتحول إلى "عائق للدولة بسبب زيادة التكلفة المالية"⁽³⁵⁾.

ما يجب التأكيد عليه في هذا الجانب، هو أن الدولة تقوم بإحداث "شخص معنوية" تراعي طبيعة الأنشطة الاقتصادية للدوائر الترابية، وتبرز هذه المراعاة للنشاط الاقتصادي من خلال طبيعة الصلاحيات الممنوحة للجماعة المحيية، وسلطة وحرية هذه الجماعات في ممارسة هذه الصلاحيات.

⁽³³⁾- عثمانى أسماء، «الإدارة المحلية ودورها في تعزيز التنمية الإدارية دراسة حالة (مديرية الإدارة المحلية لولاية تبسة)»، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 05، العدد 02، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، ديسمبر 2020، ص 109.

⁽³⁴⁾- هوشات رؤوف، حوكمة التنمية المحلية في الجزائر: دراسة حالة ولاية بومرداس، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه إمد في العلوم السياسية تخصص الإدارة العامة والتنمية المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة 01، 2018، ص 117.

⁽³⁵⁾- بن صولة صراح، النفقات العامة للجماعات المحلية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2019، ص 58.

تلعب طبيعة النشاط الاقتصادي دوراً حاسماً في إمكانية إحداث سلطة محلية من عدمه، ويمكن الاستدلال على هذا الرأي، بما أقره الدستور التونسي، فيما يتعلق بإمكانية إحداث جماعة خصوصية، التي يمكن أن تنتج من طبيعة الأنشطة الاقتصادية للدائرة الترابية المعنية.

يمكن الإشارة في هذا المستوى، إلى مؤسسة الجهة في القانون التونسي، التي تلعب دوراً تنموياً بالأساس، وهي تعمل على رسم السياسات الاقتصادية ذات الطبيعة الجهوية مع مراعاة الأنشطة الاقتصادية المتواجدة على مستوى الجهة، ونستنتج من هذا أنه لا يمكن التعامل مع الدوائر الترابية بعيداً عن طبيعة نشاطها الاقتصادي، إن كان ذا طبيعة فلاحية أو سياحية أو صناعية، أو يقتصر على الخدمات، وتقرر الجماعة المحلية في شأنها تماشياً مع التوجهات الكبرى للدولة، إما دعم ذلك النشاط الاقتصادي من خلال تمثينه، ودعمه لضمان أكثر إنتاج وأكثر مردودية، وضمان توزيعه في أحسن الظروف، أو تقوم بتنويعه عبر إنفتاح الجماعة المحلية على أنشطة اقتصادية أخرى بما يضمن نمو الجهة.

تُلمس أهمية دور النشاط الاقتصادي باعتباره معياراً حاسماً في إحداث جماعة محلية، وإكسابها الشخصية القانونية في توجه التشريع التونسي، الذي قام بإحداث جماعة محلية جديدة في دستور 27 جانفي 2014، تهتم بالجانب التنموي تعرف بالإقليم، وهي جماعة محلية تتمتع بالشخصية القانونية، وبالاستقلالية الإدارية والمالية، وتعمل على تحقيق الاندماج والتكامل التنموي والاقتصادي المتوازن والعاقل بين مختلف المناطق المكونة للإقليم⁽³⁶⁾، والواضح من خلال التعريف الذي قدمه المشرع التونسي لهذه الجماعة، أن العامل الاقتصادي؛ هو عامل أساسي في إحداث الإقليم، وهو الهدف من إحداثه، فهو جماعة تعمل على إعداد تصورات للرفع من المردودية الاقتصادية، وجاذبية الإقليم للاستثمار ومنح الامتيازات التفاضلية لفضائه الترابي⁽³⁷⁾.

يمكن القول أن النشاط الاقتصادي ووجود مصالح محلية متميزة⁽³⁸⁾ قد يكون سبباً وجيهاً، يدفع بالدولة إلى إحداث جماعة محلية، تعترف لها بالشخصية القانونية، قصد منحها أحد مقومات النجاح والنجاح في المهام التي ستكلف بها، ولا يجب كذلك فهم طبيعة هذا المعيار بمعزل عن

(36)- الفصل 356 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(37)- الفصل 358 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(38)- ميزاني فريدة، مرجع سابق، ص 11.

توجهات السلطة المركزية في إدارة الدولة من الناحية التنموية، فهي التي تضع الخطط، وتحدد الخيارات والتوجهات الاقتصادية والتنموية الكبرى، ومن بين هذه الخيارات، إحداث جماعات محلية تهدف إلى تنمية المجال الترابي (الإقليم) واستغلال ما يوفره من خيارات في إطار ضوابط يحددها القانون⁽³⁹⁾.

الفرع الثاني

الأسباب التي تقتضيها إدارة الدولة ديمقراطياً

تأخذ الدولة بعين الاعتبار في إطار تنظيمها بالأسباب السياسية (أولاً)، وكذلك الأسباب ذات الطبيعة الاجتماعية، محاولة خلق معادلة جديدة بين ضمان مبدأ وحدة الدولة ومشاركة كافة أطراف الجماعة البشرية في إدارة الشأن العام من خلال المساهمة في إدارة الشأن المحلي (ثانياً).

أولاً: الأسباب ذات الطبيعة السياسية

بعد فشل الدولة المركزية في تحقيق تنمية متوازنة⁽⁴⁰⁾، وقادرة على توفير مناصب شغل لأعداد وفيرة من طالبي الشغل⁽⁴¹⁾، توجهت السلطة السياسية، سواء بصورة تلقائية، أو تحت ضغط الاحتجاجات الاجتماعية، والخوف من ظهور جماعات متطرفة سياسياً تجنح إلى طلب الاستقلال والانفصال على الدولة، على غرار بعض الدول في العالم العربي، وحتى الفضاء الأوربي، إلى تبني

(39)- FERDJ Younes, « Processus du développement territorial et dynamique locale en Algérie, étude exploratoire du territoire Blidéen » Revue TADAMSA D'UNEGMU, Volume 01 n 02, Juillet 2021, Faculté des sciences économiques, commerciales et des sciences de gestion, Université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou, Alger, p59.

(40)- بوسطحة صالح، المالية المحلية (الجبابة المحلية-ميزانية الجماعات المحلية-مراقبة النفقات العمومية-الاقتراض)، الطبعة الثانية، دار إسهامات في أدبيات المؤسسة، تونس، 2009، ص25، " بالنسبة لنمط الدولة المركزة فهو يبنى على أن للدولة وحدها تقدير الصالح العام مما يمنحها صلاحية التنسيق والتحكيم بين كل المتدخلين... وكذلك الرقابة". وهي رؤي تبدو غير سليمة من عدد من الجوانب أهمها مقتضيات الإدارة الناجعة التي تفترض التدخل السليم والسريع من قبل الإدارة حل المشاكل والصعوبات وان تكون متواجدة ونابعة من الفضاء المحلي لفهم خصوصياته وتقدير المصلحة واتخاذ الإجراءات الضرورية الكفيلة بتحقيق التنمية.

(41)- البكوش ناجي، مرجع سابق، ص10.

منهج سياسي ديمقراطي في إدارة المجال الترابي عماده الديمقراطية التشاركية وهدفه تحقيق التنمية⁽⁴²⁾، والحفاظ على الحقوق والحريات⁽⁴³⁾.

عمدت الدول الحديث إلى الاعتراف بالشخصية القانونية للجماعات المحلية التي تحدثها على مجالها الترابي، وقامت بتزويدها بالعديد من الصلاحيات تمارسها بكل حرية وفق ما يقتضيه القانون، في تصور يأخذ بعين الاعتبار العديد من المسائل والمعايير، منها ما هو سياسي، حيث يمثل تبني أسلوب إداري لا مركزي لإدارة المجال الترابي خياراً استراتيجياً للسلطة السياسية الحاكمة في إدارة الدولة، غير أنه لا يجب أخذ هذا الطرح على إطلاقه نظراً لاختلاف هذا التصور باختلاف شكل الدولة إن كانت بسيطة (الدولة الإقليمية أو ما يعرف بالدولة الجهوية)⁽⁴⁴⁾ أو مركبة⁽⁴⁵⁾.

يمكن القول كذلك، أن تبني الدولة لنظام إداري يقوم على الأسلوب اللامركزي، إقراراً بخصوصية المصالح المحلية للدوائر الترابية المكونة للإقليم، وخصوصية الجماعات البشرية التي تعيش على تلك الدوائر الترابية، والتي يتكون منها الجسم الاجتماعي للدولة، ومن المنطقي القول، أن الدولة تعبر على إرادة مواطنيها، ولا يفترض أن تخالف الدولة هذه الإرادة، إلا بما هو أفضل للمجموعة الوطنية.

إن الاعتراف بالجانب السياسي للجماعات الترابية، يمكن أن نجد له مبرراً، في رغبة المجموعة الوطنية في التغيير وإعادة صياغة "بنود ذلك العقد الاجتماعي" الذي نشأ بمقتضاه الدولة⁽⁴⁶⁾،

(42)- بن الشيخ عصام، سويقات الأمين، «إدماج مقاربة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي دور المواطن، المجتمع المدني والقطاع الخاص في صياغة المشروع التنموي المحلي - حالة الجزائر والمغرب-، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدولة المغربية: دراسة حالة تونس، الجزائر، المغرب نموذجاً»، مؤلف جماعي تحت إشراف بوحنية قوي، طبعة ثانية مزيّدة ومنقحة، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، 2018، ص101.

(43)- زيدان جمال، مرجع سابق، ص16، عرّف التنمية على أنها: "عملية متكاملة من الجهود المبذولة، تتكامل فيها جهود كل الأطراف الفاعلة داخل المجتمع".

(44)- VERPEAUX Michel, RIMBAULT Christine, WASERMAN Franck, Op-Cit, p47.

(45)- FAVOREU Louis et d'autres, Droit constitutionnel, 21e édition, Dalloz, Paris, 2019, p537.

(46)- عيساوي عز الدين، «الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 02، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرو، بجاية، الجزائر، سنة 2015، ص214.

وإعطائه بعدا جديدا يكون فيه لمفهوم الحرية والديمقراطية المحلية المكان الأكبر في إدارة المجال الترابي⁽⁴⁷⁾، فهذا الاعتراف بالشخصية القانونية، يستبطن خوف المجموعة البشرية من تفكك وحدتها الترابية والسياسية تحت ضغط الحاجة الاقتصادية والتقلبات السياسية والاجتماعية.

إن هذا التصور السياسي، يفهم من خلال إقرار مبدأ الانتخاب⁽⁴⁸⁾ في تكوين المجالس التداولية للجماعات الترابية، ومحاولة إكساب هذه الجماعات شرعية انتخابية، تعطيها الحق في تسيير الشؤون المحلية الخاصة بها، ويتأكد هذا التوجه أكثر من خلال تكوين مكاتب المجالس المحلية، ولجانها، ويمتد هذا البعد السياسي، إلى طريقة المشاركة السياسية⁽⁴⁹⁾ للمواطن المحلي ودوره في رسم السياسات التنموية المحلية عبر آلية الديمقراطية التشاركية.

وربما يتأكد هذا البعد السياسي للجماعات الترابية، من خلال ظهور ما يعرف بالمصلحة المحلية أو الشؤون المحلية الخاصة⁽⁵⁰⁾، وهي مصالح متميزة لمجموعة بشرية معينة، وتختلف عن مصالح وشؤون مجموعة أخرى، الأمر الذي يدفع بالدولة إلى الاعتراف لهذه المجموعات بمصالح خاصة، تقتضي إحداث جماعة ترابية خاصة، تتمتع بالشخصية القانونية، والاستقلالية الإدارية والمالية، وفي حقيقة الأمر الاعتراف بهذه المصالح الخاصة، هو إقرار ضمني يحمل بعد سياسي، فنحن بهذا الاعتراف بالخصوصية، نعترف بضرورة تخلي السلطة المركزية عن صلاحياتها لفائدة الجماعة الترابية الجديدة، التي سيتم إحداثها لتمثيل تلك المجموعة البشرية المتميزة، وتعبير عن خيارها في مختلف المجالات.

(47)- عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص 215.

(48)- موسى السلامي سعاد، «النظام الانتخابي بين متطلبات المرحلة الانتقالية ورهانات الانتقال الديمقراطي»، مرجع سابق، ص 188، تجدير الملاحظة أن " إعمال مؤسسة الانتخاب في المجال السياسي يحولها إلى مؤسسة دستورية بامتياز بناء على اعتبارات ثلاثة: لارتباطها أولا بمفهوم السيادة لاعتبارها في مقال ثان تكريسا لحق أساسي للمواطن يضمنه له الدستور لارتباطها، ثالثا، بالمنظومة الحقوقية (الحريات العامة والحقوق الأساسية الأخرى) ".

(49)- دريس نبيل، المشاركة السياسية بين النظرية والتطبيق، دار الامة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص 64، عرّف المشاركة السياسية على أنها: " تعني الأنشطة الإرادية التي يشارك بمقتضاها أفراد المجتمع في إختيار حكامه، وفي صياغة السياسة العامة بشكل مباشر أو غير مباشر".

(50)- بلعباس بلعباس، مرجع سابق، ص 105، أشار الأستاذ في المرجع المذكور أنه: " لا يوجد أي نص دستوري أو قانوني يعترف صراحة أو ضمنا بوجود الشأن المحلي، إلا أن الأمر الطبيعي يفرض وجوده ضمن جدول أعمال الدولة ولكن ضمن اعترافها وضمن وحدتها".

عموما، يمكن القول أن هذه الأسباب ذات الطبيعة السياسية⁽⁵¹⁾، إضافة إلى بقية الأسباب وخاصة الأسباب التنموية وحوكمة إدارة المجال الترابي، التي دفعت بالإدارة المركزية إلى تبني منهج جديد في إدارة المجال الترابي، عماده الحرية والديمقراطية⁽⁵²⁾، يمكن أن يكون عاملاً مساهماً في إعادة الثقة في الدولة، وإعادة بناء العلاقة بين المواطن المحلي والمركز، وإنحاد تلك الرغبة في الانفصال، التي قد تظهر في حالة انسحاب الدولة، وتراجع دورها الاقتصادي الذي يؤثر على الاستقرار الاجتماعي والتنمية السياسية وما تعنيه من خلق للوحدة الوطنية⁽⁵³⁾ في عمق التراب الوطني، أو تبني السلطة المركزية لخيار يغلب عليه التعامل الأمني في إدارة المجال الترابي، وربما هذا قد يتحول إلى خطر حقيقي على الوحدة الترابية للدولة، وهو ما تعيشه بعض الدول في عصرنا اليوم⁽⁵⁴⁾.

أخيراً، يمكن القول، وإن كان البعد السياسي في إحداث الجماعات الترابية، واسنادها الشخصية القانونية، يبدو خفي، إلا أنه حاضر بقوة من الجانب العملي في تعامل الإدارة المركزية مع هذه "الكيانات" التي منحها القانون صلاحيات ومهام تتجاوز طابعها الإداري⁽⁵⁵⁾، مثل عقد شركات في إطار التعاون اللامركزي الخارجي⁽⁵⁶⁾، الذي ظهر نتيجة إضفاء الطابع الإقليمي على السياسات العامة⁽⁵⁷⁾، توجي وتنذر بدورها السياسي، والاعتراف بأنها إلى جانب كونها وحدة

(51)- صوالحي ليلي، مرجع سابق، ص 22.

(52)- عثمانى أسماء، مرجع سابق، ص 108.

(53)- دريس نبيل، مرجع سابق، ص 70.

(54)- ترتبط الحوكمة بالتنمية المستدامة وتؤثر على العديد من المجالات الهامة من قبيل تحقيق السلم والأمن، المشاركة السياسية، الشفافية، المشاركة المجتمعية، الرقابة والمسائلة، احترام حقوق الانسام، للاطلاع: علاقة الحوكمة بهذه المجالات الاطلاع على، بوزيدي عيشة، مرجع سابق، ص.ص 104-105.

(55)- DE LAUBADERE André, Droit administratif, L.G.D.J, Paris, 17 éditions, 2002, p191.

(56)- CHERIF Mountassar, « La coopération décentralisée et l'internationalisation du pouvoir local tunisien », Mélanges offerts au Professeur Fradj LOKSAIER, Faculté de droit et des sciences politiques de Sousse, Edition Latrach, Tunis, 2016, p193.

(57)- AKERKAR Arezki, « Coopération décentralisée et développement territorial : l'expérience franco-algérienne », Revue de Recherches et Etudes en Développement, N03, Laboratoire d'études et de recherche en développement rural, Université Mohamed EL Bachir EL Ibrahimy, Bordj Bou Arreridj, Alger, Décembre 2015, p40.

ترايبية إدارية يمكن اعتبارها وحدة سياسية تنشط في إطار الوحدة السياسية والقانونية للدولة، خاصة في ظل تأكل مشروعية هذه الأخيرة⁽⁵⁸⁾.

ثانيا: الأسباب ذات الطبيعة الاجتماعية

يعتبر العنصر البشري أو الفرد الركيزة الأساسية لتكوين المجموعة البشرية التي أسست الدولة، وبالتالي قيام الشخصية المعنوية للدولة، وللجماعات الترابية من بعدها، فلا يمكن الحديث على دولة دون وجود ركن أساسي وهو الشعب، وقياساً على ذلك لا يمكن الحديث عن جماعة محلية دون وجود مجموعة بشرية متماسكة ومنسجمة تمثل "الشعب المحلي"، إلا أنه يأخذ طبيعة أخرى، ليتحول إلى معيار لإحداث الجماعة الترابية، فيتم اشتراط توفر عدد أدنى من المواطنين حتى يتم إحداث جماعة ترابية، أو يتم إحداث هيكل متفرع عن الجماعة الترابية الأم، يأخذ طابع أداري بحت ويفتقر لمقومات الشخصية المعنوية، على غرار ما يعرف في القانون التونسي "بالدوائر البلدية" أو "المندوبية البلدية" في القانون الجزائري.

هذا البعد الاجتماعي لإحداث الشخصية القانونية⁽⁵⁹⁾، في حقيقة الأمر يتجاوز المعيار العددي، ليشمل جوانب أخرى تتعلق بانسجام الجماعة البشرية فيما بينها⁽⁶⁰⁾، حيث يتجنب وجود اختلافات عرقية أو دينية أو ثقافية داخل الجماعة المحلية الواحدة⁽⁶¹⁾، قد تكون سبباً في عدم نجاح الجماعة المحلية في القيام بالمهام الموكلة اليها، وهو ما حصل فعلاً في التجربة التونسية، فيما يتعلق باختلافات حادة انتهت بحل العديد من المجالس المحلية، بالرغم من أن المجتمع التونسي يبدو منسجماً من الناحية الاجتماعية، ولا يوجد به مشاكل عرقية أو دينية، إلا أن الخلافات ذات الطبيعة الاجتماعية "العروشية" أدت إلى حل العديد من المجالس المحلية، وذلك يعود لعدم مراعاة البعد الاجتماعي في تقسيم التراب الوطني إلى دوائر ترابية محلية في بعض المناطق.

الجدير بالملاحظة أن هذا البعد الاجتماعي يتجسد أكثر في الدول الكبيرة ذات العرقيات المتنوعة، وتعتمد الأنظمة في هذه الدول على السلطة المحلية لضمان مشاركة العرقيات المختلفة في

(58) - AKERKAR Arezki, Op-Cit, p38.

(59) - صوالحي ليلي، مرجع سابق، ص 23.

(60) - عثمانى أسماء، مرجع سابق، ص 108.

(61) - حول البعد الثقافي للمجموعة البشرية ودورها في بناء الجماعة المحلية، راجع، فازمي الصديق، مرجع سابق، ص 9.

إدارة الشأن العام، من خلال المساهمة في إدارة الشأن المحلي⁽⁶²⁾، إلا أن الأخذ بهذا التصور قد يدفع بالبعض إلى اعتبار السلطة المحلية نظام حكم ذاتي اعترافاً به لصالح مجموعة بشرية تعيش على تراب الدولة، وهو تصور مجانب للصواب، على اعتبار أن السلطة المحلية المتجسدة في منظومة اللامركزية بمختلف أصنافها، تمثل خياراً سياسياً للمجموعة الوطنية المتحدة في الماضي والحاضر والمستقبل، باعتماد طريقة أكثر ديمقراطية في إدارات المجال الترابي للدولة، هو خيار سياسي على قاعدة الدولة الموحدة قانونياً وسياسياً.

إن الأخذ بهذا المعطى الاجتماعي، الذي يراعي التنوع العرقي والثقافي والديني، من شأنه أن يحمي الدولة من التفكك، وتجنب الانقسام، ونزوع بعض المجموعات البشرية إلى الانفصال عن الدولة، فهو عامل أساسي لتثبيت أركان الدولة وضمان استقرارها، وهو كذلك إقراراً من المجموعة الوطنية بهذا التنوع الذي قد يمثل عنصراً خطيراً على وحدتهم، وجب توظيفه من الناحية السياسية لخلق دولة متصالحة مع مؤسسيها ومعبرة عنهم، وخلق ثروة ونمو اقتصادي، وإكساب المجال الترابي مقومات الجذب والتنافسية، فهذا التنوع ينقلب في إطار السلطة المحلية إلى ضمانة وثراء، تدفع بالمجتمع إلى التوحد أكثر، وتدفع للحفاظ على استمرارية العقد الاجتماعية، وديمومة الدولة.

بالرغم من عيوبها ومن كلفتها، تمثل الديمقراطية أقل الحلول سوءاً لحكم الشعوب، وقد أثبتت جدواها ونجاحها بفضل ما توفره الحرية من مناخ للإبداع والخلق في كل المجالات⁽⁶³⁾، فهي الوسيلة والطريقة التي يعبر بها المواطن على رغباته بطريقة سلمية ومنظمة في كل ما يهم الشأن العام، بتعدد أصناف المشاركة، إن كانت انتخابات تشريعية، أو رئاسية، أو محلية، أو استفتاء، حيث يعد غياب الديمقراطية واقصاء المواطن من دائرة القرار وتصريف الشأن العام، السبب الرئيسي في التراكم الثقافي المعادي "للحكام"، والذي يزيد من الصعوبات التي تواجه الدولة والهيئات والجماعات المتفرعة عنها⁽⁶⁴⁾.

(62)- لعمرى محمد، انعكاسات تدخل السلطة المركزية على اختصاصات الجماعات المحلية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم تخصص: قانون إداري معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2021، ص 35.

(63)- البكوش ناجي، مرجع سابق، ص 13.

(64)- البكوش ناجي، المرجع سالف الذكر، ص 51.

إن الأخذ بالمعيار الاجتماعي، بكل ما يعنيه ذلك من احترام للتنوع العرقي والدين والثقافي واللغوي، يجب أن يكون في إنسجام مع بقية الدوافع الأخرى ولا يتناقض معها، فهي عوامل متكاملة ومتناسقة تؤدي إلى إنتاج دائرة ترابية منسجمة ومتناسقة، تمثل وحدة اقتصادية واجتماعية وسياسية، حتى تضمن الدولة نجاحها في إدارة المجال الترابي الراجع لها بالنظر، وتأمين المخاطر التي قد تنتج عن بناء جماعة ترابية غير متناسقة، وربما هذه الهواجس ذات الطبيعة الأمنية هي التي دفعت بالدولة إلى إقرار العديد من الضوابط على غرار ما تبناه المشرع التونسي والمشرع الجزائري.

المطلب الثاني

التأطير القانوني للاعتراف بالشخصية القانونية لمكونات السلطة المحلية

تُحيل عبارة الشخصية القانونية للهيكل والهيئات والتجمعات التي يقر لها القانون بأحقية امتلاك حقوق، وتحمل التزامات، واللجوء إلى القضاء على أساس اقتراض قانوني⁽⁶⁵⁾، وقد حدد المشرع الجزائري الشخصيات الاعتبارية العامة في المادة 49 من القانون المدني؛ وهي بالأساس الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية⁽⁶⁶⁾، ومكمنها من كل الحقوق، إلا مكان من هذه الحقوق ملازماً لصفة الإنسان⁽⁶⁷⁾.

يتم إحداثها الأشخاص القانونية في إطار سياسيات وتوجهات الدولة وبارادتها وتحت مسؤوليتها من حيث تنظيمها وتأطيرها ودعمها بغض النظر عن المبادئ الحاكمة لها وخاصة مبدأ

(65)- البكوش ناجي، المرجع نفسه، ص 77.

(66)- تقدم الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية كوحدات متقابلة في إطار اللامركزية، يطلق على الأولى اللامركزية الترابية وهي تنشط في مجالات متنوعة في حدود دائرة ترابية محددة بناء على مبدأ عمومية النشاط والتداخل، ويطلق على الثانية اللامركزية المرفقية التي تنشط في إطار مجال محدد بناء على مبدأ التخصص، وهذا من حيث المبدأ يتعارض مع مبدأ العمومية مما يؤسس إلى اختلاف بين الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، يدعم اختلافهما من حيث التنظيم والأهداف، للاطلاع أكثر على نقاط الاختلاف التي تهم التنظيم والأهداف راجع في ذلك،

THOUMÉLOU Marc, Op-Cit, p31.

(67)- المادة 50 من القانون المدني الجزائري: " يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق الا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان، وذلك في الحدود التي يقرها القانون. يكون لها خصوصاً: ذمة مالية، أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون، موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها، نائب يعبر عن إرادتها، حق التقاضي".

التدبير الحر⁽⁶⁸⁾، وذلك إما لتحقيق مرفق عام أو تسيير دائرة ترابية، في إطار معادلة يتم فيها تحصين هاته الشخصية القانونية من كل المخاطر (الفرع الأول)، وتأخذ بعين الاعتبار هواجس حماية الدولة من التفكك عبر انزلاق هاته الشخصية في مسارات خطيرة، وذلك من خلال تأطيرها بمختلف أشكال الرقابة سواء كانت قضائية أو رقابة إدارية أو رقابة مدنية، إلى جانب الرقابة السياسية⁽⁶⁹⁾ والذاتية للمجالس المحلية، التي تمثل في حقيقة الأمر، ضماناً لوحدة الدولة أكثر من كونها تمثل خطراً عليها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تحصين الشخصية القانونية للسلطة المحلية

يمثل النص الدستوري أعلى وأسمى نص تشريع في المنظومة القانونية للدولة، وهو المحدد بالأخص لنظامها السياسي والإداري، فهو الوثيقة المرجعية لتحديد توجهات الجماعة البشرية، والحامل لمبادئها وقيمتها، ورؤيتها في تنظيم وإدارة الدولة، فمن هذا المنطلق العام، يفهم هذا التحصين للشخصية القانونية، من خلال تطور إرادة المشرع في تكريس الشخصية القانونية على مستوى النص الدستوري، بصورة تمنح هذا الاعتراف علوية يستمد منها من علوية النص الدستوري الذي حدد الهياكل المتمتعة بالشخصية القانونية (أولاً)، وحدد أهم الآثار المترتبة عنها (ثانياً).

أولاً: أصناف الجماعات المحلية المتمتعة بالشخصية القانونية

بهذا التكريس الدستوري تُحصن الجماعات المحلية، مبدئياً، من تجاوزات السلطة المركزية، وتجنبها التدخل في شؤونها الخاصة والقرارات التي تتخذها، حيث مكّن المشرع الدستوري السلطة المحلية من الآليات القانونية الكفيلة بحمايتها، والمساعدة في إنفاذ القانون، وذلك عبر إلغاء الرقابة السابقة على الجماعات المحلية وإخضاعها إلى رقابة قضائية لاحقة لمختلف أعمالها⁽⁷⁰⁾.

(68)- FAVOREU Louis et d'autres, Op-Cit, p527.

(69)- الرقابة السياسية: "هي الرقابة التي يمارسها البرلمان والحكومة (السلطتين التنفيذية والتشريعية) والأحزاب السياسية، إذ ان السلطة التشريعية هي الجهة المسؤولة عن التشريعات بما فيها الخاصة بالوحدات المحلية فتكون مسؤولة عن مراقبة تنفيذ هذه التشريعات والتأكد من ان الوحدات المحلية تباشر أعمالها التي أنشأت من أجلها وكذلك من الحكومة المتمثلة برئيسها ووزرائها". الهاشمي أحمد حسن، مرجع سابق، ص 135.

(70)- الفصل 138 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014.

في هذا المستوى، يجب الإشارة إلى الاختلاف بين المؤسسات والهيئات التي يمنحها المشرع الشخصية القانونية، فهي ليست كلها جماعات محلية ترابية⁽⁷¹⁾، حيث نجد الهيئات الدستورية⁽⁷²⁾، وكذلك المؤسسات العمومية في إطار اللامركزية المرفقية⁽⁷³⁾، وبعض المؤسسات الأخرى التي تعتنى بمجال معين في دائرة ترابية معينة، لكنها لا تعد سلطة محلية مجسدة للتنظيم اللامركزي في معناها الوظيفي، ويتأكد هذا الاقصاء في القانون التونسي من خلال الفصل 131 من دستور 27 جانفي 2014 الذي ينص على أنه "تقوم السلطة المحلية على أساس اللامركزية. تتجسد اللامركزية في جماعات محلية، تتكون من بلديات وجهات وأقاليم، يغطي كل صنف منها كامل تراب الجمهورية وفق تقسيم يضبه القانون"، وقد تم التراجع نسبياً في الدستور الجديد عن هذا التنصيص، وفي حين استقر المشرع الجزائري في الفصل 17 من الدستور 2016 على أن: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية" وإن البلدية هي الجماعة القاعدية للجماعة المحلية⁽⁷⁴⁾، غير أنه لم يكن بذلك الوضوح على خلاف المشرع التونسي في الإقرار باكتساب مؤسسات الجماعات المحلية للشخصية القانونية.

(71) - فيما يتعلق بتطور الجماعات المحلية في الجزائر راجع، إنزان عادل، القطاع الثالث وإشكالية المشاركة في تسيير الشأن العام دراسة حالة تسيير الجماعات المحلية في الجزائر 2000-2014، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية تخصص: إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والعلاقات الدولية قسم التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر 03، 2018، ص.ص 96-114.

(72) - الفصل 125 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014: تتمتع هذه الهيئات بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية، وتنتخب من قبل مجلس نواب الشعب بأغلبية معززة.

(73) - التيساوي شكري، اللامركزية والتنمية الجهوية: دراسة في سوسيولوجيا التنمية والإدارة، مجمع الأطرش للنشر وتوزيع الكتاب المختص، تونس، 2020، ص 106 وما بعدها.

(74) - ACHIR Mohamed, BENNOUI Mustafa, « Collectivités locales en Algérie : Entre déséquilibre financier structurel et faible efficacité dans la consommation des plans communaux de développement : Cas de la Wilaya de Tizi-Ouzou », Revue des additions économiques, Volume 07, N 01, Faculté des sciences économiques et commerciales et sciences du gestion, Université de Ghardaïa, Alger, 2023, p691.

1. البلدية المؤسسة الترابية القاعدية للتنظيم اللامركزي

بالرجوع للنصوص التطبيقية للدستور الجزائري، نتبين أن المشرع استقر على تعريف للبلدية⁽⁷⁵⁾ واعتبرها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية، والذمة المالية المستقلة، وهي القاعدة الإقليمية للامركزية⁽⁷⁶⁾، وهي المؤسسة المقابلة للمؤسسة البلدية في القانون التونسي، والتي اعتبرها المشرع جماعة محلية تتمتع بالشخصية القانونية، والاستقلالية الإدارية والمالية⁽⁷⁷⁾، وتم إضافة جماعة محلية في القانون التونسي أطلق عليها إسم "المجلس المحلي"⁽⁷⁸⁾، لم يتم تكريسها في النص الدستوري، وهي ذات دور استشاري في المجالات التنموية تعمل في حدود الدائرة الترابية للمعتمدية وفقا لقانون 1994.

2. الجهة المؤسسة الترابية الوسطى للتنظيم اللامركزي

تمثل هذه الجماعة المستوى الثاني من مكونات التنظيم اللامركزي، حيث أشار المشرع التونسي صلب النص الدستوري أن الجهة⁽⁷⁹⁾، هي جماعة محلية تتمتع بالشخصية القانونية، والاستقلالية الإدارية والمالية⁽⁸⁰⁾، وهي تعد جديدة في تونس، نظرا لكونها كانت قبل إصدار دستور 2014، عبارة على مجلس تداولي يفتقر إلى مقومات الجماعات المحلية التي كرسها الدستور ومجلة الجماعات المحلية⁽⁸¹⁾، وهي المؤسسة المقابلة لمؤسسة المجلس الشعبي الولائي في القانون الجزائري، الذي اعتبر أن الولاية جماعة إقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية، والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة

(75) - KANOUN Nacira, « constantes et changements dans la conception Algérienne de la décentralisation », Revue Algérienne des sciences juridique, économiques et politiques, n 03, Faculté de droit Université d'Alger, Alger, 2010, p.p 36-37.

(76) - المادة 01 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

(77) - الفصل 200 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(78) - مرسوم عدد 10 لسنة 2023 مؤرخ في 8 مارس 2023 يتعلق بتنظيم انتخابات المجالس المحلية وتركيبية المجالس الجهوية ومجالس الأقاليم، ر.رج.ت، عدد 24، مؤرخ في 9 مارس 2023.

(79) - الفصل 131 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014.

(80) - الفصل 293 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(81) - لحرش عبد الرحيم، «السلطة المحلية في الدستور الثاني للجمهورية التونسية»، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 08، العدد 04، تصدر عن معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي لتامنغست، الجزائر، جوان 2019، ص 55.

الإدارية غير الممركزة للدولة⁽⁸²⁾، في إشارة واضحة للازدواجية الوظيفية لهذه الدائرة الترابية، على غرار ما كانت عليه مؤسسة الولاية في القانون التونسي قبل إصدار دستور 2014 وما تفرع عنه من نصوص قانونية⁽⁸³⁾.

3. الإقليم المؤسسة الترابية الأكبر للتنظيم اللامركزي في تونس

يمثل الإقليم المستوى الثالث من الجماعات المحلية، وذلك حسب ما نص عليه الفصل 131 من الدستور التونسي والفصل 133 من الدستور التونسي الجديد لسنة 2022، وما يمكن ملاحظته في هذا الصدد أن منظومة اللامركزية في التنظيم الإداري الجزائري لا تعتمد على هذا الصنف، واقتصرت على مستويين خلاف للمشرع التونسي الذي يعتبر الإقليم⁽⁸⁴⁾ جماعة محلية تتمتع بالشخصية القانونية، وبالاستقلالية الإدارية والمالية، يسيرها مجلس منتخب من قبل أعضاء المجالس البلدية والجهوية طبقاً للقانون⁽⁸⁵⁾، وهي تتميز عن بقية أصناف الجماعات المحلية في القانون التونسي، بكونها تنتخب بصورة غير مباشرة، وهذا مبرر بطبيعة مهام الإقليم، فهو جماعة محلية ذات طبيعة اقتصادية، تعمل على تحقيق التكامل التنموي والنمو الاقتصادي⁽⁸⁶⁾.

إن الاعتراف بمختلف هذه المؤسسات المكونة للسلطة المحلية، والتنصيب عليها في مستوى النص الدستوري، يعد تعبيراً على رغبة المشرع في انتهاج أسلوب إداري ديمقراطي لإدارة المجال الترابي، يكون أكثر تمثيلاً، وأكثر تعبيراً عن الإرادة العامة، ولتحقيق هذه الأهداف، رتب المشرع على هذا الاعتراف بالشخصية القانونية، آثار مباشرة تساعد الجماعات المحلية في تنفيذ ما كلفت به.

(82) - المادة الأولى من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

(83) - الفصل 1 من قانون عدد 11 لسنة 1989 المتعلق بالمجلس الجهوي.

(84) - صوالحي ليلي، مرجع سابق، ص 74.

(85) - الفصل 356 و357 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

(86) - لحرش عبد الرحيم، «السلطة المحلية في الدستور الثاني للجمهورية التونسية»، مرجع سابق، ص 56.

ثانيا: الآثار المترتبة عن اكتساب الشخصية القانونية

تعد الشخصية القانونية التي تتمتع بها الجماعات المحلية شخصية معنوية ذات أسس دستورية⁽⁸⁷⁾، وهي تتمتع بمجال تدخل واسع على غرار الشخصية القانونية للدولة التي يتميز مجال نشاطها بالشمولية، لكنها تتعلق فقط بالشأن المحلي، وبالتالي استبعاد المجالات التي تنفرد بها السلط المركزية، على غرار الجانب التشريعي والأمني والعسكري، وعلى اعتبار أن الجماعة المحلية شبيهة بالدولة نسبياً، فلها أن تحدث أشخاص معنوية، سواء أشخاص قانون عام في شكل مؤسسات عمومية، أو أشخاص قانون خاص في شكل شركات تساهم في رأسمالها، ولها أن تقوم بحذف ما أحدثته من شخصيات معنوية في حدود الاختصاص المسند لها بمقتضى القانون⁽⁸⁸⁾، وفي إطار أصناف المنشأة المنصوص عليها بمجلة الجماعات المحلية دون غيرها.

إن هذه القدرة القانونية، تعد من أبرز خصائص الشخصية القانونية، وهي تعني قدرة الجماعة المحلية على الالتزام والالتزام، فهي تلك الأهلية التي يحتاجها كل شخص سواء طبيعي أو شخص معنوي، لتكون أعماله وتصرفاته ناجزة، ويتحمل بمقتضاها مسؤولية أعماله.

إضافة إلى القدرة القانونية للجماعات المحلية على إحداث مؤسسات تتمتع بالشخصية القانونية في حدود ما هو موجود من أصناف في القانون، فإن الجماعة المحلية، وكأثر مباشر للشخصية القانونية، وبمقتضى القانون دون غيره، أن تتمتع بتسمية ومقر، والمقصود بالمقر، المكان الرسمي لاجتماع المجلس المحلي، والإدارة الرئيسية، وعلى رأسها رئيس الجماعة المحلية، وهي تختلف باختلاف صنف الجماعة إن كان بلدية أو مجلس محلي، أو جهة، أو إقليم، وقد خول المشرع للجماعة المحلية إمكانية تغيير المقر أو اسم الجماعة، بعد مداولة المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه وذلك بمقتضى قانون⁽⁸⁹⁾، خلافاً لما كان معمولاً به قبل إصدار القانون الجديد، وأسناد هذا الاختصاص للجماعة

(87)- البكوش ناجي، مرجع سابق، ص 80.

(88)- الفصل 103 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، م.ج.م، يمكن للجماعات المحلية كذلك إحداث منشآت عمومية أو وكالات أو مجامع خدمات تتمتع كلها بالشخصية القانونية بناء على الفصل 283 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، م.ج.م، وبناء الفصل 353 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، م.ج.م: " يمكن للجهة بالتعاون مع البلديات الكائنة بدائرتها أو بقية البلديات أو مع السلطة المركزية بعث وكالات وطنية أو جهوية مكلفة بالخدمات الحضريّة."

(89)- الفصل 294 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

المحلية، مرده أن تسمية الشخصية القانونية، تسمية جماعية مرتبطة مبدئياً "بهوية ترابية محلية"، فكان من الضروري اسنادها للسلط المحلية لأنها في الحقيقة شأن محلي⁽⁹⁰⁾.

بالإضافة إلى ما تقدم ذكره، نشير إلى أنه من خصائص الشخصية القانونية للجماعات المحلية، ارتباطها بفضاء ترابي يتصرف فيه وفق ما ينص عليه القانون، لأن هذه الهيئات تمثل جماعات ترابية، والتي قام القانون قبل إحداثها بتحديد حدودها الترابية، وأعطى إمكانية تغيير هذه الحدود للمجالس المحلية بناء على مداولة مجلسها بأغلبية ثلثيه، ويكون ذلك بمقتضى قانون يصادق عليه مجلس نواب الشعب حسبما تبناه القانون التونسي، وهذا نظراً لأهمية الدائرة الترابية للشخصية القانونية للجماعة المحلية، فهي مجال تجسيدها على أرض الواقع، الأمر الذي دفع بالمشرع إلى تخصيصه نوعاً ما بمنع تغيير حدود دائرة ترابية معينة إلا بمقتضى قانون⁽⁹¹⁾، وتبقى نفس الإجراءات معمول بها في علاقة بإمكانية اندماج جماعتين محليتين أو أكثر، غير أن هذه العملية سوف تنتج شخصية قانونية جديدة، لذلك رتب المشرع عليها آثار تختلف بطبعتها على تغيير الاسم أو الحدود، والجدير بالملاحظة هنا أن النزاعات التي قد تنشأ بين الجماعات المحلية، ينعقد فيها الاختصاص للمحكمة الإدارية.

تبنى المشرع الجزائري توجه مخالف للمشرع التونسي في هذا المجال حيث أقر أن تحديد الاسم والمقر الرئيسي للولاية أو تعديلهم يكون بناء على مرسوم رئاسي⁽⁹²⁾، وهو نفس الاجراء المتبع في علاقة بالبلديات بوصفها جماعة محلية، فيتم تغيير اسم بلدية وتعيين مقرها الرئيسي أو تغييره بموجب مرسوم رئاسي، بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، بعد أخذ رأي الوالي، ومداولة المجلس الشعبي المعني⁽⁹³⁾، وهذا يمثل تراجعاً يمس من روح منظومة اللامركزية، حيث أن المشرع الجزائري ذهب إلى إقرار أن البلديات تحدث بقانون في حين اعتمد تقنية المراسيم في البقية، وهذا لا يتماشى مع فكرة الهوية الترابية للشخصية القانونية⁽⁹⁴⁾.

(90)- البكوش ناجي، مرجع سابق، ص 82.

(91)- الفصل 3 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

(92)- المادة 9 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

(93)- المادة 7 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

(94)- « À chaque collectivité territoriale correspond une sorte de « carte d'identité », dont les éléments permettent de la distinguer de toutes les autres. Un nom, un territoire, Une population »;

THOUMÉLOU Marc, Op-Cit, p13.

أخيراً، وإلى جانب ما تقدم حول الاسم والمقر، والأهلية القانونية، نشير إلى أن من أهم خصائص وأثار الاعتراف بالشخصية القانونية للجماعات المحلية، هي تمتع هذه المؤسسات بذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للدولة، فيكون لها بناء على ذلك ممتلكات خاصة تتصرف فيها بكل حرية ووفق ما يقتضيه القانون، والملاحظ أن المشرع التونسي وكذلك الجزائري، يقران بوجد ذمة مالية خاصة للجماعات المحلية، وجب دعمها بما يناسب من الموارد المالية كلها استوجب الامر، وخاصة اذا تم نقل صلاحيات جديدة للجماعة المحلية في إطار ما يعرف بمبدأ التفريع، وهو أمر منطقي، لأن الجماعات المحلية في نهاية الأمر تقوم باختصاصات محددة بمقتضى القانون، وأن كل نقل لاختصاص جديد لها يثقل كاهلها من الناحية المالية.

إن الاعتراف بالجماعات المحلية بمختلف أصنافها، وما يترتب عن ذلك من متعلقات وخصائص الشخصية القانونية، لا يجب فهمه بعيداً عن الوحدة القانونية والسياسية للدولة، فإن كان اعتماد منظومة اللامركزية ضرورة تفرضها مقتضيات دولة ديمقراطية، فإنها لا يجب أن تؤدي لتفكك الوحدة الترابية للدولة، تحت شعار الخصوصية والتميز عن الدولة، وهو هاجس مشروع.

الفرع الثاني

إحترام مقتضيات مبدأ وحدة الدولة

تُنزل اللامركزية في إطار معادلة تقوم على إيجاد توازن بين الحرية ومبدأ وحدة الدولة⁽⁹⁵⁾، فالاعتراف بالشخصية القانونية لكيانات تنشط على الفضاء الترابي المجسد للشخصية القانونية للدولة، ليس بمعزل عن العديد من المخاطر المهددة للهوية الترابية للدولة، التي قد تساهم في تفككها بسبب تأكل مشروعيتها بفعل الازمات، ولتجنب كل هاته المخاطر، أقر المشرع ضرورة عمل مؤسسات الجماعات المحلية في إطار الوحدة القانونية والسياسية للدولة، ولقد وفرت الآليات القانونية الرقابية الضرورية لكبح جماح كل من لا يلتزم باحترام القانون ويهدد وحدة الدولة سواء الرقابة غير القضائية (أولاً) أو ذات الطبيعة القضائية (ثانياً).

(95) - **BENOIT Jean**, « La liberté d'administration Local », *Revue française de droit administratif*, n° 6, , Paris, novembre-décembre 2002, p1069.

أولاً: رقابة الإشراف ضماناً لمبدأ وحدة الدولة

وضع المشرع عدداً من الآليات للحفاظ على وحدة الدولة من المخاطر التي قد تنتج عن تطبيق الأسلوب اللامركزي، ولعل من أهمها سلطة الحل والإيقاف المباشر للمجالس المنتخبة (1) والإقليم في القانون التونسي (2).

1. صور التدخل المباشر في المكونات التقليدية للجماعات المحلية

تعد الحرية العمود الفقري للجماعات المحلية وهي تستفيد من الضمانات التي يوفرها القاضي الإداري من خلال بسط رقابته على كل النزاعات التي قد تنشأ بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية، خاصة في علاقة بمبدأ التدبير الحر وكل ما يتعلق به، نظراً لارتباطه الوثيق بفلسفة الأسلوب اللامركزي، وفي هذا السياق أكد مجلس الدولة الفرنسي على أن مبدأ التدبير الحر هو أحد الحريات الأساسية (التي لا يمكن المس منها إلا استثناءً ولمدة محددة)⁽⁹⁶⁾ غير أن هذه الحرية أصبحت تمثل هاجساً للمشرع الأمر الذي برر للسلطة المركزية التدخل في الإدارة المحلية ومحاولة بسط سيطرتها عليها قبل تنفيذها للأعمال وحتى قبل إحالتها للقضاء⁽⁹⁷⁾.

عموماً، وبخصوص التدخل المباشر للوالي في علاقة بالمجلس البلدي، يكون في صورة الحلول في حالة امتناع أو تقاعس أو عجز جلي لرئيس البلدية أو إهمال القيام بعمل من الأعمال التي يسندها له القانون والتراتب، رغم وجود خطر مؤكد، وللوالي أن يباشر تلك الصلاحيات بنفسه، أو أن يكلف من ينوبه للغرض، وذلك بمقتضى قرار معلل، على أن ينتهي تدخل الوالي بزوال أسبابه⁽⁹⁸⁾.

يتم حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية وفقاً للصور التي حددها الفصل 46 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، يقوم الوالي خلال العشرة أيام الموالية لحل المجلس، بتعيين متصرف ومساعدين عند

(96)- THOUMÉLOU Marc, Op-Cit, p33.

(97)- « Le contrôle de l'État sur les collectivités territoriales est donc une exigence constitutionnelle qui vient limiter la libre administration » ; FAVOREU Louis et d'autres, Op-Cit, p545.

(98)- الفصل 268 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، على أن تنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد⁽⁹⁹⁾.

أما فيما يتعلق بحل المجلس البلدي في القانون التونسي أشار الفصل 204 من مجلة الجماعات المحلية إلى أنه باستثناء الحالات المنصوص عليها بالقانون، لا يمكن حل المجلس البلدي إلا إذا استحال اعتماد حلول أخرى، من قبيل تعويض الأعضاء المنسحبين، أو تسوية الوضعية القانونية للفرق الجسم الذي قام به المجلس البلدي⁽¹⁰⁰⁾، فانه وبموجب أمر حكومي معطل بعد استشارة المجلس الأعلى للجماعات المحلية، وبناء على رأي المحكمة الإدارية العليا، ولأسباب تتعلق بإخلال خطير بالقانون، أو بتعطيل واضح لمصالح المتساكنين، وذلك بعد الاستماع إلى أعضاء المجلس البلدي وتمكينهم من حق الدفاع، يتم حل المجلس البلدي.

أما في حالة التأكد، يمكن للوزير المكلف بالجماعات المحلية إيقاف عمل المجلس بناء على تقرير معطل من الوالي، وبعد استشارة مكتب المجلس الأعلى للجماعات المحلية، وذلك يكون لمدة أقصاها شهرين، وهي حالة تختلف عن الحلول وحل المجلس من حيث الأسباب.

ويخلص لرئيس المجلس البلدي أو لثلث أعضائه، الطعن في قرار الإيقاف أو الحل أمام المحكمة الإدارية المختصة، وللمعنيين طلب إيقاف القرار في أجل خمسة أيام من تاريخ اعلامهم به، على أن يبت رئيس المحكمة الإدارية في مطلب توقيف التنفيذ في أجل لا يتجاوز عشرة أيام من تاريخ تقديم المطلب، على أن تسري آثار القرارات الصادرة ضد المجلس البلدي بعد تحصنها من الطعن، إما برفض الطعن أو فوات أجله، وهي نفس الآجال والإجراءات والأثار في علاقة بحل المجلس الجهوي.

أشار الفصل 207 من مجلة الجماعات المحلية إلى ضرورة تعيين لجنة مؤقتة لتسيير شؤون المجلس البلدي، وحدد الفصل 208 من نفس المجلة تركيبها والمهام المناطة بعديتها، وإلى حين تعيين هذه اللجنة، يواصل المجلس المنحل تسيير أعماله، وفي صورة رفضه القيام بهذه المهمة، يتعهد

(99)- المادة 48 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

(100)- عمير سعاد، «الرقابة على المجالس المحلية القاعدية المنتخبة في الجزائر والمغرب (الرقابة على المجلس المنتخب ومداولاته)»، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 06، العدد 01، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، جوان 2020، ص 180.

الكاتب العام للبلدية بتسيير المصالح البلدية، ويأذن بتكليف من الوالي، بالنفقات التي لا تحتتمل التأخير⁽¹⁰¹⁾.

الجدير بالملاحظة أن المشرع التونسي لم ينظم طريقة حل المجالس المحلية المحدثة بموجب المرسوم عدد 10 لسنة 2023، وهذا يعد فراغاً تشريعياً يقتضي الرجوع إلى النظام العام المنطبق على الجماعات المحلية وهو القانون الأساسي عدد 29 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية وتطبيق نفس حالات الحل المطبق على المجالس المنتخبة في هذا القانون بالقياس.

يعد المجلس الشعبي الولائي جماعة محلية موازية لمؤسسة الجهة في التنظيم الإدارية التونسي، تكمن أهميته في كونه المؤسسة الرئيسية المتواجدة على الدائرة الترابية للولاية، إلى جانب مؤسسة الوالي، التي تعد الممثل الرئيسي للدولة، ولحكومتها، وجميع أجهزتها المركزية، وهي من هذا المنطلق تعد "صاحبة السيادة على أرضها" ولا صوت يعلو على صوتها، فهي تجمع بيدها أهم الاختصاصات.

نظم المشرع التونسي عملية حل المجلس الجهوي صلب الفصل 302 من مجلة الجماعات المحلية، حيث أشار إلى أنه باستثناء الحالات المنصوص عليها بالقانون، لا يمكن حل المجلس الجهوي إلا إذا استحال اعتماد حلول أخرى، وبمقتضى أمر حكومي معلل بعد استشارة المجلس الأعلى للجماعات المحلية، وبناء على رأي المحكمة الإدارية العليا، ولأسباب تتعلق بإخلال خطير بالقانون أو بتعطيل واضح لمصالح المتساكنين، وذلك بعد الاستماع إلى أعضائه وتمكينهم من حق الدفاع، وهي ليست حالات تخضع لاجتهاد سلطة الاشراف وإنما محدد بمقتضى القانون.

ولقد أشار المشرع إلى أنه في حالة التأكد، يمكن للوزير المكلف بالجماعات المحلية إيقاف المجلس على النشاط، بناء على قرار معلل من الوالي، بعد استشارة مكتب المجلس الأعلى للجماعات المحلية⁽¹⁰²⁾، ذلك لمدة أقصا شهرين، وهنا تبرز مكانة الوالي باعتباره ضامنا لمبدأ وحدة الدولة، فهو السلطة الأقرب إلى الجهة ليقرر أنها قامت بخرق جسيم وواضح للقانون يتعين معه إيقاف نشاط

(101)- الفصل 209 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(102)- بنحسن عصام، مدخل لدراسة السلطة المحلية على ضوء مجلة الجماعات المحلية والتطبيقات القضائية، بدعم من مؤسسة هانز سيدل الألمانية، مجمع الأطرش لنشر اللكتاب المختص، تونس، 2020، ص 274.

المجلس الجهوي، حتى وإن كان قرار الإيقاف محدد بأجل أقصاها شهران حسب منطوق الفصل المذكور.

الجدير بالملاحظة أن قرار الحل يبقى خاضعا للرقابة القضائية، حيث يمكن لرئيس الجماعة أو لثلاث أعضاء المجلس الطعن في قرارات الإيقاف أو الحل أمام المحكمة الإدارية الابتدائية المختصة⁽¹⁰³⁾، وللمعنيين طلب توقيف تنفيذ القرارات المذكورة في أجل خمسة أيام من تاريخ إعلامهم بالقرارات، على أن يبت رئيس المحكمة الإدارية المختصة بالنظر في مطلب توقيف التنفيذ في أجل عشرة أيام من تاريخ تقديم المطلب.

وأما بخصوص آثار هذه القرارات سواء الإيقاف أو الحل، لا تصبح سارية المفعول إلا بعد صدور قرار برفض رئيس المحكمة الإدارية المختصة لمطلب توقيف التنفيذ أو بانقضاء أجل تقديمه، على أن يقوم المدير التنفيذي للجهة طيلة فترة إيقاف المجلس الجهوي بتسيير إدارة الجهة، ويأذن استثنائيا، بناء على تكليف من الوالي، بالنفقات التي لا تحتمل الانتظار، وينطبق هذا الحل إلى حين تعيين لجنة مؤقتة لتسيير الجهة أو بعد رفض المجلس المنحل مواصلة تسيير مصالح الجهة⁽¹⁰⁴⁾.

كرس المشرع الجزائري آلية مشابهة للقانون التونسي، حيث يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية⁽¹⁰⁵⁾، وذلك في حالة خرق أحكام الدستور أو في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس أو الاستقالة الجماعية أو عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم⁽¹⁰⁶⁾، والملاحظ أنها أسباب هامة لها تأثير على السلم الاجتماعي وعلى الاستقرار الأمني والسياسي على مستوى الجماعة المحلية، فمن الواجهة حل المجلس المنتخب استنادا لها، ولكن بالرغم من أن اتخاذ قرار الحل بناء على تقرير من السلطة الوصية، أخضع المشرع الجزائري قرار حل المجلس للرقابة القضائية وهو ما يعد ضمانا هامة تمنح للجماعات المحلية في مواجهة الإدارة المركزية.

(103)- بخسن عصام، المرجع نفسه، ص 274.

(104)- الفصل 307 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(105)- المادة 47 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

(106)- المادة 48 من القانون رقم 07-12، المرجع سالف الذكر.

وبعد حل المجلس بالصور المقررة بالقانون، يعين الوزير المكلف بالداخلية، بناء على اقتراح من الوالي خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها، إلى حين تنصيب المجلس الجديد، لتنتهي مهمتها بقوة القانون⁽¹⁰⁷⁾، وقد تبنيّ المشروع التونسي حلا مخالفا، حيث يتم تعيين لجنة مؤقتة لتصريف شؤون الجهة⁽¹⁰⁸⁾، والتنصيب على رئيسها بأمر حكومي باقتراح من الوزير المكلف بالجماعات المحلية، بعد استشارة رئيس المجلس الأعلى للجماعات المحلية⁽¹⁰⁹⁾، على أن تقوم هذه اللجنة بعملها إلى حين إعادة انتخاب المجلس الجهوي، وهذا ما يمكن إعتبره تدخلا مباشرة من قبل الوالي في إطار دوره الرقابي، وحرصه على ضمان تطبيق القانون، وبصورة أشمل حفاظه على الوحدة القانونية والسياسية للدولة، من خلال التوقي من انحرافات والانحرافات التي يمكن أن تحدث على مستوى الجهة، والتي قد تؤدي إلى منزلقات لا تحمد عقباه، خاصة في ظل وضع سياسي وأمني هش.

2. صورة التدخل المباشر في مجلس الإقليم

يمثل الإقليم جماعة محلية، تتمتع بالشخصية القانونية، والاستقلالية الإدارية والمالية، يسيرها مجلس ينتخب من قبل أعضاء المجالس البلدية والجهوية طبقا للقانون، تعمل على تنفيذ مهام محددة بمقتضى القانون، وإذا امتنع رئيس الإقليم أو تقاعس أو أهمل القيام بعمل من الأعمال التي يسندها له القانون والتراتب، تتولى السلطة المركزية بالتنسيق مع المجلس الأعلى للجماعات المحلية، إتمام ما يستوجبه القانون والتراتب، وذلك في إطار سلطة الحل، دون أن يكون لرئيس الإقليم أو لمجلسه الطعن في أعمال السلطة المركزية، ويمكن أن يفسر سكوت المشروع على هذه الإجراءات، خلافا لبقية الأصناف التي مكنها من حق الطعن، بطبيعة المهام التي يتولها الإقليم، وهي صلاحيات ذات طبيعة تنموية، لا تمس من روح اللامركزية.

(107)- المادة 49 من القانون رقم 07-12، المرجع نفسه.

(108)- ينص الفصل 306 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، م.ج.م. على: "تركيبة اللجنة والمهام المناطة بعديتها وطريقة تعيينها".

(109)- الفصل 305 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، م.ج.م، والمادة 100 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

أخيراً يمكن القول، إن دور الوالي في حماية مبدأ وحدة الدولة، يتمثل في السلطة الرقابية التي يتمتع بها بمناسبة الاطلاع على بعض الأعمال الإدارية التي خول له القانون الطعن فيها أمام القضاء الإداري، وهو يُعلمُ السلط المركزية في إطار مهامه الأصلية، والمتمثلة في تمثيل الحكومة والدولة في حدود الولاية⁽¹¹⁰⁾، وبمناسبة هذه المهام يمكن أن يتفطن إلى التجاوزات الخطيرة التي تمثل تهديداً لوحدة الدولة القانونية والسياسية، فيتخذ الإجراءات الضرورية، إن كان الحل يتمثل في سلطة الحل، أو يفتح المجال لتدخل السلطة المركزية متمثلة في الوزير المكلف بالشؤون المحلية لحل الإشكال.

ثانياً: الرقابة القضائية ضماناً لمبدأ وحدة الدولة

تكفل بهذا الدور الرقابي السلطة القضائية ممثلة في المحكمة الدستورية (1) والمحكمة الإدارية (2).

1. الدور الرقابي للمحكمة الدستورية

تعد المحكمة الدستورية أبرز الأجهزة القضائية في الدولة بالنظر إلى الدور الذي تقوم به في حماية المنظومة التشريعية من النصوص غير الدستورية والضارة بالمصلحة العامة وفي توفير الحماية للجماعات المحلية من خلال بسط رقابة على القوانين التي قد تمس من مبادئ اللامركزية⁽¹¹¹⁾ وخاصة مبدأ التدبير الحر⁽¹¹²⁾، وهي تختص بمراقبة دستورية مشاريع القوانين، مشاريع القوانين الدستورية، المعاهدات الدولية، القوانين التي تحيلها عليها المحاكم تبعاً للدفع بعدم الدستورية بطلب من أحد الخصوم⁽¹¹³⁾.

⁽¹¹⁰⁾- كير المرزوقي سالم، التنظيم السياسي والإداري في الجمهورية الثانية، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2017، ص 275.

⁽¹¹¹⁾- « Le Conseil constitutionnel a été amené à assurer le maintien et à préciser le contenu des garanties institutionnelles prévues par la Constitution, qu'il s'agisse de l'exercice de la libre administration par des conseils élus ou de la représentation des collectivités territoriales par le Sénat » ; FAVOREU Louis et d'autres, Op-Cit, p542.

⁽¹¹²⁾- « Le juge constitutionnel aménage cette garantie selon le même schéma que celui applicable aux autres droits fondamentaux» ; BERTRAND Faure, Droit des collectivités territoriales, 3 édition, Dalloz, Paris, 2014, p28.

⁽¹¹³⁾- الفصول 127 و131 من دستور الجمهورية التونسية المؤرخ في 25 جويلية 2022، المادة 185 من الدستور الجزائري لسنة 2016، كما تم تنقيحه في 30 ديسمبر 2020.

تعد المحكمة الدستورية الهيكل القضائي الأعلى الساهر على ضمان دستورية القوانين، ومنها تلك المتعلقة بالجماعات المحلية، خاصة فيما يهم تغيير حدود الجماعات ودمجها، فقد يطعن في هذه القوانين بأنها غير دستورية، بمعارضتها لمقتضياته، وأنها تهدد مقتضيات وحدة الدولة⁽¹¹⁴⁾، فقد ترى المحكمة الدستورية، أن دمج جماعة ما أو توسيع حدودها فيه تجاوز للدستور، وخرق لمبدأ وحدة الدولة، فتقر أن ذلك القانون غير دستوري، وبالتالي لا يعتمد، وهذا يعد من أشكال حماية مبدأ وحدة الدولة.

لا يختلف دور المحكمة الدستورية في الدستور الجزائري عن نظيره التونسي من حيث طبيعة المحكمة، وإنما يكمن الاختلاف في نطاق نظر المحكمة وجوبيا، وهذا الاختلاف يستند إلى طبيعة القانون المنظم للجماعات المحلية، حيث يكون هذا النص في القانون التونسي من النصوص الأساسية في حين ينظم المشرع الجزائري متعلقات الجماعات المحلية في قانون عادي، وهو لا يخضع للرقابة الوجوبية من قبل المحكمة الدستورية، وإنما هي إمكانية متاحة يمكن استعمالها في حالة ادعاء أحد الأطراف أن القانون مخالف للدستور⁽¹¹⁵⁾، فيتم الطعن فيه قبل إصداره، وهي قوانين أقل أهمية من القانون العضوي الذي يخضع وجوبا لرقابة المحكمة الدستورية، خلافا للمشرع التونسي الذي فرض رقابة المحكمة على مختلف النصوص القانونية⁽¹¹⁶⁾.

⁽¹¹⁴⁾- لفهم حوكمة المجال الترابي وما يمكن ان ينتج عنه من أزمات راجع، بورقيبة توفيق، «الحوكمة المحلية من الشكل التقليدي إلى الشكل الحديث: مثال الجماعة المحلية "المساكنية"»، الاقلية والحكومة، مؤلف جماعي تحت إشراف مراد بن جلول، وحدة البحث الاقلية والتنمية والإقليمية والحضرية، مركز النشر الجامعي، تونس، 2019، ص.ص 21-72.

⁽¹¹⁵⁾- حددت المادة 193 من دستور 2016 للجمهورية الجزائرية المعدل في 30 ديسمبر 2020، الأطراف الذين يحق لهم الطعن بدستورية القوانين وهم: "تخطر المحكمة الدستورية من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الامة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة. يمكن إخطارها كذلك من أربعين (40) نائبا أو خمسة وعشرين (25) عضو من مجلس الامة".

⁽¹¹⁶⁾- الفقرة الأولى من الفصل 127 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2022.

2. الدور الرقابي للمحكمة الإدارية

تمثل المحكمة الإدارية هيكل رقابي فعّال لضمان احترام القانون وحسن تطبيقه، وذلك عبر النظر في الطعون التي توجه إليها⁽¹¹⁷⁾ والنظر في مختلف النزاعات المتعلقة بالمادة الادارية⁽¹¹⁸⁾، والمقدمة من قبل الوالي بوصفه سلطة اشراف في كل ما يتعلق بأعمال الجماعة المحلية، حيث نصت مجلة الجماعات المحلية التونسية على عديد المواد التي تختص بها المحكمة الادارية، على غرار النظر في الاعتراض الموجه من قبل الوالي ضد الاستفتاء الذي تقوم به الجماعة المحلية، والذي يجب أن تبلغ به الوالي المختص ترايبا⁽¹¹⁹⁾، الذي يمكن أن يعترض عليه في أجل لا يتجاوز شهرا من تاريخ إعلامه، أمام المحكمة الادارية الابتدائية التي لها مرجع النظر، على أن تنظر المحكمة في الاعتراض في أجل لا يتجاوز شهرين، والتي يمكن استئناف حكمها من طرفي النزاع في أجل أسبوع من تاريخ الإعلام به، وتصدر المحكمة الإدارية الاستئنافية قرارا باتا في أجل أقصاه شهر من تاريخ تعهدها.

تنظر المحكمة الإدارية وفقا للقانون الجزائري في النزاعات المتعلقة بالجماعات المحلية التي تعرض عليها من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي والتي تحدث بين سلطة الاشراف ممثلة في الوالي والمجالس البلدية ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة⁽¹²⁰⁾، وقد منح المشرع الجزائري هذا الحق للوالي في علاقة بالمجلس الشعبي الولائي حيث إذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقا للمادة 53 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل الواحد والعشرين يوما التي تلي اتخاذ

(117)- خضر الحبيب، الوجيز في شرح الدستور، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2017، ص 87.

(118)- البرتاجي إبراهيم، قانون النزاع الإداري العام، الكتاب الأول (المبادئ الحاكمة-تنازع الاختصاص-التنظيم المؤسساتي-التنظيم المادي)، مركز النشر الجامعي، تونس، 2018، ص 21، "النزاع الإداري هو خصام يكون أحد أطرافه هيكل مكلف بالعمل الإداري وينشأ بمناسبة قيام ذلك الهيكل بنشاط إداري. وإن كان الأمر يتعلق هنا أساسا بالهيكل الإدارية أي تلك المدرجة أساسا في إطار الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية الإدارية، فإن النزاع الإداري يمكن أن يكون أحد أطرافه مؤسسة عمومية غير إدارية أو حتى شخصا من أشخاص القانون الخاص مكلفا بإنجاز عمل إداري".

(119)- يتولى رئيس الجماعة المحلية فوراً تبليغ قرار مجلس الجماعة بإجراء استفتاء إلى الوالي المختص ترايبا وإلى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات عملاً بالفصل 31 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق م.ج.م.

(120)- المادة 61 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

المداولة لإقرار بطلانها⁽¹²¹⁾، ومن أبرز هذه الصور، والتي قد يكون لها علاقة بوحدة الدولة، القرارات المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

بالإضافة إلى هذا، تنظر المحكمة الإدارية التونسية في النزاعات المتعلقة بالحدود الترابية للجماعات المحلية⁽¹²²⁾، وترفع النزاعات المتعلقة بحدود الجماعات المحلية إلى المحكمة الإدارية التي توجد بدائرتها الجماعة المحلية التي رفعت الدعوى وفقاً للإجراءات والآجال المعمول بها في القانون المتعلق بالقضاء الإداري.

يفهم اختصاص المحكمة الإدارية، بالنظر في النزاعات المتعلقة بحدود الجماعات المحلية، في إطار الرقابة الموازية لعملية تغيير الحدود، والتي تنطلق من إقرار المجالس المحلية المعنية بالأمر، إما الاندماج لفائدة جماعة محلية جديدة أو تغيير الحدود لفائدة جماعة أخرى، والتي تمر برقابة سياسية لاحقة، يمارسها مجلس نواب الشعب بمناسبة مصادقته بقانون على دمج⁽¹²³⁾ أو تغيير حدود الجماعة المحلية، وفي هذه الصورة له أن يرفض القانون، وبالتالي لا يتم تفعيل قرار الجماعة المحلية الذي تم إقراره أو يصدر القانون ويتم تنفيذ قرار الجماعة المحلية.

ومن جهة ثانية تختص المحكم الإدارية في النزاعات الحدودية التي قد تنشأ بين جماعتين أو أكثر، والتي قد تحدث بمناسبة تدخل أحد الجماعات المحلية في المجال الترابي للجماعة المجاورة لها، وهو ما يمكن اعتبارها نزاعات أقل حدة من تلك النزاعات المهددة لكيان الدولة وحدتها، حيث

(121)- المادة 54 من القانون رقم 12-07، مرجع سابق.

(122)- الفصل 3 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(123)- تنفيذ عبارة دمج: «ضم جماعتين أو أكثر لإنشاء جماعة محلية جديدة أو إدخال تعديل على حدود جماعات متجاورة بهدف تحسين أدائها». بشكيط سهام، مدى إمكانية استفادة الجماعات الإقليمية بالجزائر من أساليب التمويل الحديثة: دراسة حالة بلديات ولاية جيجل، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية تخصص: تحليل واستشراف إقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 03، 2021، ص 231.

أنه من المعلوم أن الجماعات المحلية تعمل في إطار الوحدة السياسية والقانونية للدولة وتحت رقابتها⁽¹²⁴⁾، فلا يجوز لها الخروج على هذا الإطار الدستوري⁽¹²⁵⁾.

السؤال الذي يمكن طرحه في خصوص النزاعات التي قد تنشأ بمناسبة الحدود، هو من هي الأطراف التي يمكنها عرض النزاع على أنظار المحكمة الدستورية أو المحكمة الإدارية؟، وهم بالأساس في مرحلة إعداد مشروع تغيير الحدود، الوالي باعتباره الضامن لمبدأ وحدة الدولة، والمؤتمن والساهر على حسن تطبيق القانون، وممثل الحكومة بصفة مباشرة أو بطلب من قبل ممن له مصلحة، أما في مرحلة المصادقة من قبل مجلس النوب فيكون ذلك وفق الإجراءات المعمول بها في خصوص الطعن في دستورية الأحكام، حيث أن هذا القانون المغير لحدود الجماعة المحلية يمر بنفس الإجراءات والمراحل التي يمر بها النص القانوني العادي، أما النزاعات المتعلقة بالحدود والتي لا تشمل صورة الادمج أو تغيير الحدود، فهي ترفع من قبل الأطراف المتنازعة أو الوالي باعتباره ممثل الحكومة والدولة والساهر على احترام القانون.

(124)- **DONIER Virginie**, Droit des collectivités territoriales, Paris, 1 édition, Dalloz, 2014, p3.

(125)- الفطناسي عبد السلام، «السلطة المحلية ووحدة الدولة من خلال دستور 27 جانفي 2014» في اللامركزية والسلطة المحلية، باكورة أشغال الندوة الوطنية حول اللامركزية والسلطة المحلية، تنظيم جمعية القيروان للتنمية المتدججة بالتعاون مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي، المنعقدة بالمعهد العالي للدراسات القانونية والسياسية بالقيروان أيام 23 و24 ماي 2015، دار أفاق للنشر، تونس، 2015، ص10.

المبحث الثاني

الاعتراف باستقلالية مكونات السلطة المحلية

عمل المشرع الدستوري على ضبط وتحديد علاقة الشخصية المعنوية الأصلية المتجسدة في الدولة بمختلف مكونات الجماعات المحلية، ليعتبرها امتدادا للدولة، وتجسيدا لتنظيمها القاعدي⁽¹²⁶⁾، وأنها تعمل في إطار الوحدة السياسية والقانونية للدولة، وكنتيجة لذلك للدولة الحق في ممارسة رقابة عليها تشمل الأفراد والأعمال، والتي قد تنتهي بحل المجالس التداولي لأحد مكونات الجماعات المحلية إذا تجاوزت ما يسمح به الدستور، فوحدة التراب الوطني والمحافظة عليه: "شكلت لدى المؤسس الدستوري والمشرع على السواء بعدا استراتيجيا لا يمكن تجاوزه، وبذلك كان دقيقا في تحديد معالم هذه الجماعات وسن القواعد الأساسية لتسييرها"⁽¹²⁷⁾.

تفهم الاستقلالية في إطار اللامركزية على أنها أهلية التسيير الذاتي بناء على حرية تنظيمية تتمتع بها الهيئة اللامركزية، فهي نتيجة للطابع الديمقراطي للدولة الذي يفترض تعددية الهيئات والجماعات ذات الصلاحيات والخصوصيات⁽¹²⁸⁾، وهي الصورة المعاكسة للتبعية الإدارية في إطار التنظيم المركزي، غير أن هذه الاستقلالية بما تقوم عليه من مقومات داعمة للأسلوب اللامركزي (المطلب الأول)، وشمولية مجال انطباقها في هذا الأسلوب لا يجب أن تفهم إلا في إطار مبدأ وحدة الدولة (المطلب الثاني).

(126)- بلعباس بلعباس، مرجع سابق، ص.ص 90-91، يذكر الكاتب في هذا الجانب أن "التشريع غير واضح بدقة عندما يتناول قضية الإقليم المحلي لتخوف الدولة من ان تأخذ اللامركزية أبعادا غير مرغوب فيها من طرفها، ونتيجة لهذا التخوف فالدولة دائما تؤكد على أن المصالح المحلية لا يمكن أن تسيروا وينتج آثار لها إلا ضمن وطبقا للمصلحة العامة للامة والإقليم الوطني، يجب وفي كل الحالات أن يكون حاضرا وفي كل وقت أمام المصالح العامة والمحلية معا وذلك لتدعيم الشخصية القانونية للدولة"، وفي كل حال فان القانون والفقهاء يمزجان ويربطان الإقليم المحلي بالمركز وفي كثير من الأحيان ما يعتبر الإقليم المحلي غير واضح".

(127)- سويقات أحمد، مرجع سابق، ص 58.

(128)- البكوش ناجي، مرجع سابق، ص 85.

المطلب الأول

تكريس مقومات الاستقلالية دعامة للسلطة المحلية

إن اعتماد عبارة "الجماعات المحلية" بما تحمله العبارة من معاني، وأبعاد، وتصورات، حول وجود أنظمة مستقلة دخل المجال الترابي للدولة الواحدة، وتمييزها عنها، هو إقرار من المجموعة الوطنية بوجود شأن محلي متميز عن الشأن العام، وضرورة التخلي، ولو جزئياً، على الأسلوب المركزي⁽¹²⁹⁾، الذي أصبح عاجزاً على إدارة الدولة، وتبني منهج أكثر واقعية ونجاعة وديمقراطية، يساعد على تحقيق التنمية.

وفق هذا التصور تمثل الاستقلالية أحد أهم المقومات للصيقة بمنظومة اللامركزية كأسلوب ديمقراطي لإدارة المجال الترابي للدولة، وأحد أهم التعبيرات القانونية على الإرادة السياسية بخصوصية الشأن المحلي، الأمر الذي دفع بالمشروع إلى وضع حد للتجاوزات حول السلطة والإستئثار بها من قبل السلط المركزية في مستواها الوطني والمحلي، وذلك عبر إقرار جملة من المبادئ الداعمة للاستقلالية السلطة المحلية (الفرع الأول)، وإقرار مبادئ ضامنة لإستقلالية السلطة المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

إقرار مبادئ داعمة لاستقلالية السلطة المحلية

إن المبادئ الداعمة لاستقلالية السلطة المحلية، بوصفها أسلوب ديمقراطي لإدارة المجال الترابي، والتعبير عن الإرادة العامة المحلية، تشمل بالأساس تلك المبادئ المرتبطة بممارسة الاختصاصات الراجعة بالنظر للسلطة المحلية، فمنها ما يتعلق بإضفاء أكثر حرية في ممارستها في إطار مبدأ التدبير الحر (أولاً)، وما يتعلق بدعم هذه التصور باختصاصات جديدة تدعم مكانة السلطة المحلية نختيار ديمقراطي في إطار مبدأ التفريع (ثانياً).

⁽¹²⁹⁾ يعد مفهوم المركزية الاقدم من حيث تاريخ ظهوره مقارنة بمفهوم اللامركزية، وهو يعني تجميع صلاحيات اتخاذ القرارات بيد شخص واحد أو عدة أشخاص، بحيث تنحصر درجة المركزية كلما انحصرت الإدارة في يد جهة واحد، وتنقسم هذه المركزية إلى ما يعرف بالمركزية السياسية والمركزية الإدارية التي تنقسم بدورها إلى مركزية مطلقة ومركزية المعتدلة، للاطلاع أكثر في هذا الخصوص راجع، الهاشمي أحمد حسن، مرجع سابق، ص 22-29.

أولاً: مبدأ التدبير الحر: دعامة لاستقلالية السلطة المحلية

تعدُّ الاستقلالية الإدارية والمالية شرطاً لا يمكن بدونه تصور تدبير حر لشؤون الجماعة المحلية، وهذا المبدأ الدستوري، وإن وجب فهمه في إطار النسبية، يبقى مبدأ قابلاً للتطور، بحكم إعتبره من مقومات البناء الديمقراطي عموماً، والمحلي خصوصاً، ويمكنه أن يواكب تطور المجتمع، ويتمشى معه في مختلف الأزمنة والأمكنة⁽¹³⁰⁾.

إيماناً بأن مبدأ التدبير الحر هو محور وأساس العملية الديمقراطية، وشرطاً لإستدامتها وإنتشارها في أعماق النسيج المجتمعي، وحمايتها من نزعة الالتفاف عليها في ظل مناخ مناوئ للديمقراطية⁽¹³¹⁾، ومن منطلق أنه حل غير تقليدي في مجال اللامركزية⁽¹³²⁾، سعى المشرع في تونس إلى إكساب هذا المبدأ حصانة عبر التنصيص عليه في النصوص المنظمة للجماعات المحلية، وإعتبره محور منظومة اللامركزية، في حين اقتصر الدستور الجزائري على الإقرار بأن العلاقة التي تجمع الدولة بالجماعات المحلية تقوم على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز⁽¹³³⁾ التي تضل خاضعة للإدارة المركزية⁽¹³⁴⁾، وهو ما يمكن إعتبره أساساً دستورياً لإعتماد مبدأ التدبير الحر وأساساً لاتخاذ القرارات على المستوى المحلي⁽¹³⁵⁾ وإن لم يصرح المشرع الدستوري بذلك، نظراً لصعوبة نجاح منظومة الجماعات المحلية بالتصور المركزي الصرف، وهيمنة الإدارة المركزية عليها تخطيطاً وتنفيذاً.

(130)- البكوش ناجي، مرجع سابق، ص 95.

(131)- البكوش ناجي، المرجع سالف الذكر، ص 95.

(132)- BERTRAND Faure, Op-Cit, p28.

(133)- المادة 18 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 2016 المنقح في 30 ديسمبر 2020: "تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز".

(134)- « *La déconcentration*, qui consiste pour l'État à déléguer des pouvoirs de décision des autorités centrales (ministères) à des autorités locales nommées par lui (préfets, recteurs...), lesquelles restent néanmoins soumises au pouvoir hiérarchique ministériel; *la décentralisation* qui consiste à transférer des pouvoirs de décision de l'État vers d'autres personnes morales de droit public, essentiellement les collectivités territoriales, lesquelles sont administrées par des autorités élues et soumises à un simple contrôle de légalité » ; FAVOREU Louis et d'autres, Op-Cit, p523.

(135)- معيني عبد القادر، السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2021، ص 39.

خلافًا للمشرع التونسي، لم يتبنى المشرع الجزائري صراحة مبدأ التدبير الحر في إطار عمل الجماعات المحلية سواء البلدية أو الولاية، وأقر أن البلدية تمارس صلاحياتها في كل الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، وهو نفس التمشي الذي اعتمده على مستوى الولاية بوصفها جماعة إقليمية لا مركزية⁽¹³⁶⁾، نكحار لإدارة مؤسسات السلط المحلية، وهو ما يحد من ناجة تدخل هذه السلط في مجالها المحلي، ويسهم في هيمنة الإدارة المركزية على تسيير المجال الترابي، وهذا ما حاول المشرع التونسي تجاوزه وتفاديه، في علاقة بتسيير الجهة لشؤونها من خلال تكريس مبدأ التدبير الحر، الذي يحوّل بمقتضاه للجهة سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها، في توجه واضح لدعم استقلالية الدوائر التنظيمية الترابية للجماعات المحلية⁽¹³⁷⁾، وهو ما يمكن إعتباره تقدماً في إطار ديمقراطية إدارة المجال الترابي.

بالتمعن أكثر في إقرار هذا المبدأ الذي يعد من ركائز سياسة اللامركزية، نتبين أن الحفاظ عليه وضمنان تكريسه، يعد غاية أساسية، ودعامة لاستقلالية الجماعات المحلية وفق ما يقتضيه المنطق القانوني⁽¹³⁸⁾، ولهذا السبب سعى المشرع إلى تكريس هذا المبدأ الدستور المرتبط بمفهوم الحريات عموماً، صلب النصوص القانونية التطبيقية للنص الدستوري، فقد أقر المشرع التونسي، أن مختلف مكونات الجماعات المحلية من بلديات وجهات وأقاليم، تدير مصالحها المحلية وفق مبدأ التدبير الحر، طبقاً لأحكام الدستور والقانون مع إحترام مقتضيات وحدة الدولة⁽¹³⁹⁾، في إشارة واضحة إلى إعتبار هذا المبدأ مقوم أساسي، ودعامة حقيقية لاستقلالية السلطة المحلي بمختلف مكوناتها، وهو ما ظهرت بوادره في أولى قرارات المحكمة الإدارية التونسية، فيما يتعلق بإلغاء قرارات صادرة عن ممثل السلطة المركزية تم إيقاف قرار صادر عن رئيس البلدية، التي تعد المؤسسة القاعدية في التنظيم للامركزي التونسي⁽¹⁴⁰⁾.

(136)- المادة 3 القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلديات. والمادة 3 من القانون رقم 12-07، مرجع سابق.

(137)- THOUMÉLOU Marc, Op-Cit, p35.

(138)- BERTRAND Faure, Op-Cit, p28.

(139)- الفصل 4 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(140)- حكم ابتدائي، المحكمة الإدارية، الدائرة الابتدائية الخامسة، القضية عدد 156547، بتاريخ 27 فيفري 2020: " وحيث علاوة على ذلك فإن الوالي لما استن لفائدته صلاحية توقيف تنفيذ القرارات البلدية في حالة التأكد يكون قد جعل القرار القاضي بذلك مرادفاً لإيقامه في صميم المصالح المحلية المعهود للبلديات بالتصرف فيها مطية، في ذات الوقت، لتتصيب نفسه رقبيا على أعمالها على نحو يتنافى مع مقتضيات مبدأ التدبير الحر."

هذا التمشي حول اعتبار مبدأ التدبير الحر مقوم أساسي من مقومات الإدارة اللامركزية، في حقيقة الأمر يستند إلى التصور الديمقراطي والمرجعية السياسية لهذه المنظومة، فهي تتجاوز ذلك المنهج أو الأسلوب التنظيمي والإداري للمجال الترابي للدولة، لترتقي إلى منظومة حكم محلي⁽¹⁴¹⁾ أو أسلوب حكم تعامل معه المشرع بحذر على المستوى التشريعي والعملي⁽¹⁴²⁾، الذي عبر على رغبته في إعادة صياغة العلاقة بين مختلف مكونات الدولة، وبين أفراد المجموعة البشرية المنتمة إليها بعد أن تأكلت مشروعيتها بفعل الأزمات، وربما ما يؤكد هذه الفكرة، هي المعادلة التي حاول المشرع الجزائري تكريسها صلب التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي جاء بعد الحراك الاجتماعي الجزائري، والذي ذهب إلى تبني اللامركزية كأدت تنظيمية بين الدولة والجماعات المحلية، في محاولة منه إلى إعادة صياغة للعلاقة القائمة والتي أصبحت محل نقده، وهو ما حاول فعله المشرع التونسي⁽¹⁴³⁾.

عموما، يمكن القول إن إعمال مبدأ التدبير الحر، سواء لغايات وخلفيات إدارية بحتة، أو إلزام بمقتضيات الديمقراطية، أو بسبب توجهات سياسية معينة، فإنه يبقى مبدأ داعم ومقوم أساسي من مقومات اللامركزية، وأحد أهم عناصر الاستقلالية الإدارية والمالية للجماعات المحلية، وهو يكون بذلك الأساس والإطار المفهومي الحديث لإدارة المجال الترابي بصورة ديمقراطية، تكون أكثر تعبيرا على الإرادة العامة، وأكثر ملاءمة للمصلحة العامة وخدمتها.

ثانيا: إقرار مبدأ التفريع دعامة لسلطة الجماعات المحلية

أشار المشرع التونسي بصورة صريحة خلافاً للمشرع الجزائري إلى أن الجماعات المحلية تتمتع بصلاحيات ذاتية (1) وصلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية (2) وصلاحيات منقولة منها (3).

⁽¹⁴¹⁾ - حول مفهوم الحكم المحلي راجع، بلهادي سعيدة، مرجع سابق، ص 45.

⁽¹⁴²⁾ - NANAKO Cossoba, La libre administration des collectivités territoriales DES au Bénin et au Niger, thèse de doctorat en droit public, Ecole doctorale des sciences juridiques et administratives, faculté de droit et de sciences politiques, Université d'Abomey-Calavi, Bénin, 2016, p.p 57-59.

⁽¹⁴³⁾ - فازعي الصديق، مرجع سابق، ص 10.

1. الصلاحيات الذاتية للجماعات المحلية

تتمتع الجماعات المحلية بجزية التداول في إطار الاختصاصات والمهام المسندة إليها بمقتضى القانون، وهي تتمتع بنفس القدر من الحرية في تنفيذ قراراتها المتخذة تحت رقابة الجهات المكلفة قانوناً بذلك، سواء كانت رقابة وصائية مثلها هو الأمر في القانون الجزائري، أو رقابة قضائية مثلها ما هو معمول به في القانون التونسي.

الجدير بالملاحظة أنه يصعب عمليا التمييز بسهولة بين اختصاصات الدولة واختصاصات الجماعات المحلية⁽¹⁴⁴⁾، التي تشمل اختصاصات ذاتية متعددة ومتنوعة، وهي شاملة لعدد المجالات، فمنها ما يهم الضبط الإداري، ومنها ما يهم المادة العمرانية، ومنها ما يشمل المجال الاقتصادي والمجال التنموي، غير أنه من أبرز هذه الاختصاصات الذاتية للجماعات المحلية، هو تمتعها بالسلطة الترتيبية في مجال صلاحياتها الذاتية والمنقولة إليها من قبل الإدارة المركزية بناء على مبدأ التفريع

يتم اتخاذ القرارات الترتيبية للجماعات المحلية ونشرها في جريدة رسمية للجماعات المحلية، في صورة تحاكي الشخصية القانونية الأصلية للدولة، والجدير بالملاحظة في خصوص هذا الجانب أن الجماعات المحلية في القانون التونسي لم تكن تتمتع بهذه الصلاحيات في ظل دستور غرة جوان 1959 على غرار المشرع الجزائري سابقا وفي التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي لم ينص على تمتع الجماعات المحلية بهذا الاختصاص.

تمارس الجماعات المحلية للسلطة الترتيبية، مبدئيا بواسطة المجلس التداولي المنتخب أو بواسطة رئيس المجلس بناء على تفويض من مجلس الجماعة المعنية⁽¹⁴⁵⁾، وذلك في حدود مجالها الترابي واختصاصها مع مراعاة أحكام النصوص التشريعية والترتيبية ذات الصبغة الوطنية

يتم تصنيف هذه القرارات وفقا للقانون التونسي إلى قرارات بلدية، وقرارات جهوية، وقرارات إقليمية، على أن تحصر الجماعة المصدرة للقرار الترتيبى على التنسيق مع بقية مكونات الجماعات المحلية المختصة ترابيا، وعلى أن تكون الأحكام الترتيبية المحلية ضرورية وألا تنال بصورة

(144)- TARCHOUNA Lotfi, Décentralisation et déconcentration en Tunisie, Thèse de doctorat d'état en droit public, faculté de droit et des sciences politiques de Tunisie 2005, p405.

(145)- الفصل 26 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

جوهرية من مبدأ المساواة أمام القانون والمرفق العام والحقوق المكفولة، ولتجنب الوقوع في هذا الخطأ، للجماعة المصدرة للأحكام الترتيبية أن تستشير المحكمة الإدارية المختصة ترايبا التي تبدي رأيها في أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ تقديم المطلب لها من قبل الجماعة⁽¹⁴⁶⁾.

حرص المشرع الجزائري على منح المجالس البلدية سلطة اتخاذ قرارات ذات صبغة ترتيبية، حيث يتخذ رئيس المجلس البلدي، في إطار صلاحياته قرارات قصد الأمر باتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعية بموجب القوانين والتنظيمات تحت اشرافه وسلطته، لا تصبح هذه القرارات قابلة للتنفيذ الا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر، على أن ترسل إلى الوالي في أجل الثماني والأربعين ساعة من تاريخ إصدارها الذي يثبت استلامها مقابل وصل استلام⁽¹⁴⁷⁾، تصبح القرارات المتعلقة بالتنظيمات العامة قابلة للتنفيذ بعد شهر من تاريخ إرسالها للوالي، وفي حالة الاستعجال، يمكن لرئيس المجلس البلدي أن ينفذ القرار أو القرارات البلدية المتعلقة بها بعد إعلام الوالي بذلك⁽¹⁴⁸⁾، وما يجب الإشارة إليه فيه خصوص السلطة الترتيبية الممنوحة للجماعات المحلية في الجزائر، هو خضوعها إلى الرقابة المسبقة للسلطة الوصية، بصورة قد تساهم في تقييد سلطة المجالس المحلية في هذا الجانب وتحد من نجاعتها في حل الإشكاليات التي قد تعترضها وتدخل في مجال اختصاصها.

إن السلطة الترتيبية، بما تعنيه من قدرة قانونية على تنظيم المجال الترابي، ونشاط الجماعة المحلية في حدود دائرتها الترابية، إلى جانب العديد من الاختصاصات الأخرى الهامة، تعكس مكانة الجماعات المحلية ودورها في إدارة المجال الترابي، وتؤكد على مكانتها كأسلوب ديمقراطي وخيار سياسي تهدف من خلاله الدولة إلى استرجاع جزء من مشروعيتها من جهة، ومن جهة أخرى ضمان أكثر نجاعة في إدارة مجالها الترابي من خلال إعطاء هامش كبير من الاستقلالية والحرية للجماعات المحلية، وهو ما يتدعم أكثر بمناسبة الاختصاصات المنقولة والمشاركة في إطار مبدأ التدبير الحر.

(146)- الفصل 27 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(147)- المادة 98 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

(148)- المادة 99 من القانون رقم 10-11، المرجع سالف الذكر.

2. الصلاحيات المنقولة للجماعات المحلية

يجد هذا الصنف من الصلاحيات أساسه في النص الدستوري التونسي "الملغى والمطابق لمجلة الجماعات المحلية" صلب الفصل 134، الذي أشار إلى أن للجماعات المحلية اختصاصات منقولة على أساس مبدأ التفريع، على قاعدة الأقرب والأجدر⁽¹⁴⁹⁾، وذلك بهدف تقريب الخدمات للمواطن، وضمان تدخل ناجع من الدولة، وإن كان ذلك بصورة غير مباشرة عبر الجماعات المحلية، حيث توزع الصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة استناداً إلى مبدأ التفريع، والتي يجب ان تقتزن بالإحالات المالية الضرورية لضمان ممارستها فعلياً⁽¹⁵⁰⁾، الأمر الذي مثل دعامة للاستقلالية الجماعات المحلية ودعم دورها وظيفياً مقارنة بما كان معمولاً به سابقاً.

نظم المشرع الجزائري مسألة الاختصاصات المحالة من الإدارة المركزية لفائدة الجماعات المحلية على مستوى المجلس البلدي صلب المادة 04 من القانون المتعلق بالبلدية حيث نصت على أنه: "يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها للبلدية أو تحوّل لها من قبل الدولة، التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة"، وهي مادة مشابهة لما وردة بالمادة 5 من القانون المتعلق بالولاية في خصوص نقل الاختصاصات للولاية، وما يمكن الإشارة إليه في هذا الجانب هو عدم تنصيب المشرع الجزائري على القواعد الواجب توفر لنقل هذه الاختصاصات خلافاً لما أقره المشرع التونسي بخصوص قاعدة الأجدر والأقرب، ليكون بذلك قرار الإحالة بيد السلطة المركزية وغير خاضع لمعايير موضوعية خاصة أنه لم يحدد هذه المسألة في الدستور بصورة صريحة⁽¹⁵¹⁾.

يضبط القانون كل تحويل للصلاحيات أو توسعتها لفائدة الجماعات المحلية، على أن يصاحب كل عملية تحويل للصلاحيات أو توسعتها، تحويل اعتمادات، ووسائل تناسب مع الأعباء التي تترتب عنها للجماعات المحلية، فتتولى السلطة المركزية إحالة الاعتمادات والوسائل لفائدة الجماعات

(149)- الفصل 15 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(150)- « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités doit s'accompagner de l'attribution des ressources correspondantes aux charges constatées à la date du transfert » ; FAVOREU Louis et d'autres, Op-Cit, p534.

(151)- بلعالم علي، النظام القانوني للمجالس المنتخبة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2020، ص154.

المحلية في حدود ما تقره ميزانية الدولة، وبناء على رأي الهيئة العليا للملية المحلية، على أن تتصرف الجماعات المحلية في الاعتمادات المحالة إليها وفق مبدأ التدبير الحر⁽¹⁵²⁾.

إن هذه الرغبة في تقريب الخدمات للمواطن المحلي، دفعت بالسلطة المركزية إلى التخلي على جملة من الصلاحيات لفائدة الجماعات المحلية، باعتبارها السلطة الأقرب التي تتوفر على الشرعية، ولها القدرة القانونية والمادية مبدئياً في تجاوز كل العقبات والعراقيل التي من شأنها إفشال تدخل الإدارة، وهو ما يمثل في حقيقة الأمر إقراراً صريحاً بإمكانية الجماعات المحلية، ودورها في تحقيق المصلحة المحلية، ومن خلفها المصلحة العامة⁽¹⁵³⁾، ونتيجة لهذا تقوم الإدارة المركزية بإحالة اختصاصاتها للجماعة المحلية، مما يدعم نفوذها على الدائرة الترابية الراجعة لها بالنظر، ويدعم استقلاليتها مقارنة بالإدارة المركزية التي تراجع دورها تحت ضغوط وإكراهات الواقع التي فرضتها خصوصية الشأن المحلي أحد مبررات وجود سلطة محلية⁽¹⁵⁴⁾.

3. الاختصاصات المشتركة بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية

تمثل هذي الاختصاصات المشتركة، في تلك الاختصاصات التي تأخذ طابعاً مزدوجاً، وهي تكون من اختصاصات الإدارة المركزية، غير أنه يمكن للإدارة المحلية القيام بها بحكم قربها من المواطن والأجدر في القيام بها، غير أن هذه الاختصاصات تبقى راجعة بالنظر للإدارة المركزية، ولا تنتقل إلى السلط المحلية وإنما تمارس في إطار الشراكة والتنسيق.

يجد هذا الصنف من الصلاحيات بدوره أساساً دستورياً له صلب الفصل 134 من الدستور التونسي الملغى، ولم يتم الإشارة لها في الدستور التونسي لسنة 2022 على غرار المشرع الجزائري الذي لم يشر إلى هذا الصنف من الصلاحيات صلب الدستور، واقتصر على الإشارة للجماعات المحلية في أربعة فصول فقط دون تفصيل، ولم يتم بتجديدها كذلك في القوانين المتفرعة عن النص

(152)- الفصل 16 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(153)- MOURINE André, Droit administratif, Dalloz, Paris, 9 éditions, 2014, p3.

(154)- TARCHOUNA Lotfi, « Le statut constitutionnel de la décentralisation en Tunisie », Revue de jurisprudence, N 06, Faculté de droit et de sciences politiques, Université Mohamed Khider, Biskra, Alger, Avril 2010, p7.

الدستوري بصورة صريحة، والتي تعد سابقة له من حيث تاريخ إصدارها، وربما هذا ما يستوجب إعادة النظر فيها وتطويرها نحو تبني رؤية أكثر تطوراً للجماعات المحلية.

أشار المشرع الجزائري إلى بعض الاختصاصات المشتركة بين الجماعات المحلية والدولة في القانون المتعلق بالبلدية في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز، حيث نصت المادة 115 من القانون المتعلق بالبلدية أنه " ضمن الشروط المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما وبمساهمة المصالح التقنية للدولة، تتولى البلدية التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، السهر على احترام الاحكام في مجال مكافحة السكّات المهشة غير القانونية "، ويتأكد هذا التوجه من خلال المادة 121 من نفس القانون التي تنص على أنه تسهر البلدية على " الحفاظ على الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية للدولة "، غير أن المشرع الجزائري لم ينص بصورة صريحة على أن هذه الاختصاصات مشتركة بين الجماعات المحلية والدولة تمارس بالتنسيق والشراكة وإنما سعى إلى الإقرار بأن هذه الاختصاصات حكراً للدولة، ويمكن للجماعات المحلية من المساهمة فقط، وهذا ربما ما يجب مراجعته وإقرار مبدأ التفريع بصورة صريحة قد تخفف العبء على الدولة وتساهم في خلق حركية بهذه المجالات في المستوى المحلي.

تمارس الصلاحيات المشتركة بين الدولة والجماعات المحلية في القانون التونسي، بالتنسيق والتعاون بينهما، على أساس التصرف الرشيد في المالية العمومية، والأداء الأفضل للخدمات، على أن تضبط شروط وإجراءات تنفيذ الصلاحيات المشتركة بقانون، بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للجماعات المحلية.

عموماً، يجب الإشارة إلى أن إعمال مبدأ التفريع لا يكون إلا في إطار الإحالات المالية اللازمة والضرورية للقيام بالصلاحيات الجديدة التي أسندت للجماعة المحلية على أساس هذا المبدأ، ولقد أقر المشرع التونسي بداية من النص الدستوري، على ضرورة أن كل أحداث لصلاحيات أو نقل لها من السلطة المركزية إلى الجماعات المحلية، أن يكون مقترناً بما يناسبه من موارد، وتعمل السلطة المركزية على بلوغ التكافؤ بين الموارد والأعباء المحلية، ويمكن تخصيص نسبة من المداخل المتأتية من استغلال الثروات الطبيعية للنهوض بالتنمية الجهوية على المستوى الوطني⁽¹⁵⁵⁾.

(155)- الفصل 136 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014.

أخيراً، يمكن فهم مختلف هذه الصلاحيات سواء منها الصلاحيات الذاتية أو الصلاحية المنقولة أو المشتركة، في إطار دعم سلطة الجماعات المحلية على أرض الواقع على حساب الإدارة المركزية، التي أثبتت عجزها في إدارة الشأن المحلي، وإخفاقها في التعبير على إرادة المواطن المحلي، وحمل همومه ومشاغله، وليس هذا الفهم بمعزل عن رغبة المجتمع عبر ممثليه في إعادة صياغة العلاقة بين مختلف مكونات الدولة، وتبني منظومة ديمقراطية أكثر واقعية ونجاعة تعبر على إرادته بطريقة سليمة، وتعمل على ترميم مشروعية الدولة في الجهات، وإعادة بناء أركان العقد الاجتماعي المتهاوي تحت الضغوط الاقتصادية، والمطالبة بالحريات، ودمقرطة المؤسسات الإدارية للدولة، ولكن لا يجب أن يبتعد هذا الفهم عن ضرورة توفر الإرادة السياسية، والموارد المالية الكافية، لنجاح هذا الخيار الإداري ذو الخلفية السياسية، والمشروعية الدستورية.

الفرع الثاني

إقرار مبادئ ضامنة لاستقلالية الجماعات المحلية

تعد المبادئ المرتبطة بالجانب المالي للجماعات المحلية، من أهم المبادئ المكتملة والضامنة لاستقلالية الجماعات المحلية، فدون توفر الموارد المالية الضرورية تصبح كل الصلاحيات الإدارية وغير الإدارية دون جدوى ولا فائدة منها، وهي تشمل مبدأ التضامن المالي (أولاً)، والمبدأ المرتبط بحرية التعاون اللامركزي الذي يمكن أن يوفر موارد إضافية للجماعات المحلية (ثانياً).

أولاً: مبدأ التضامن المالي

يعد مبدأ التضامن أحد المبادئ الأساسية التي يقوم عليها المجتمع، وهو يتفاعل مع بقية المبادئ الاجتماعية الأخرى، من مساواة، وحرية، وعدالة، تبنته الدولة وحاولت تطويره وتطويره في تنظيمها الإداري، وقد عمل المشرع التونسي على تبني هذا التوجه، من خلال تكريس هذا المبدأ صلب المنظومة القانونية منذ دستور غرة جوان 1959 في الفصل 5 منه⁽¹⁵⁶⁾، وتواصل هذا الاهتمام بمبدأ التضامن صلب الباب السابع من دستور 27 جانفي 2014 المتعلق بالسلطة المحلية، الذي أشار في الفصل 136 منه إلى أنه "تتكفل السلطة المركزية بتوفير موارد إضافية للجماعات

(156) - الفصل 5 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 1959: "... تعمل الدولة والمجتمع على ترسيخ قيم التضامن والتآزر والتسامح بين الأفراد والفئات والأجيال".

المحلية تكريسا لمبدأ التضامن وآلية التسوية والتعديل"، على غرار ما تبناه الدستور الفرنسي وإن كان ذلك بصياغة مختلفة⁽¹⁵⁷⁾، خلافا للدستور الجزائري الذي لم ينص صراحة على مبدأ التضامن وإنما يمكن أن نجد له أساس في قانون المتعلق بالبلدية⁽¹⁵⁸⁾، والقانون المتعلق بالولاية⁽¹⁵⁹⁾، وكذلك صلب الفقرة الثانية من المادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي أشارت إلى أنه " بغرض تحقيق توازن إقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية، وتكفل أفضل باحتياجات سكانها، يمكن أن يخص القانون بعض البلديات، الأقل تنمية، بتدابير خاصة"، كما يمكن أن يكون هذا النص الدستور أساسا لآلية التسوية والتعديل ومبدأ التمييز الإيجابي، الذين يتمحور الهدف منهم حول مساندة المناطق الأقل تنمية في تحقيق النمو، وتحقيق توازن بينها وبين بقية الجهات داخل الدولة.

إن التنصيص على هذا المبدأ على مستوى النص الدستوري، يعد تعبيراً صريحاً على رغبة المشرع في الاستفادة من هذا المبدأ الاجتماعي، وتوظيفه لتحقيق العدالة الاجتماعية التي يتعين ألا تبقى مجرد شعارات سياسية⁽¹⁶⁰⁾، وإعادة ترتيب العلاقة مع مختلف مكونات المجتمع، وذلك من خلال دفع المجتمع عبر مؤسساته اللامركزية إلى تحقيق التنمية الاجتماعية⁽¹⁶¹⁾ باستعمال الأموال التي يتم إحالتها من الدولة في اتجاه الجماعات المحلية الأكثر فقراً والأقل تنمية، ويتجسد هذا التصور من خلال الآلية التسوية والتعديل، التي يهدف من خلالها المشرع إلى ضمان التكافؤ والتوازن بين مختلف أصناف الجماعات المحلية، من خلال رصد الأموال الضرورية لذلك.

عموماً، من الناحية العملية لتفعيل هذا المبدأ، أشار المشرع التونسي إلى أنه تحقيقاً للتضامن بين مختلف مكونات التراب الوطني، تلتزم الدولة بمساعدة الجماعات المحلية على بلوغ التوازن المالي،

(157)- L'article 72-2, de La constitution de la République Française de 1958, modifié et complété, « La loi prévoit les dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

(158)- المواد 211، 212، 213، 214، من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

(159)- المواد 176، 177، 178، 179، من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

(160)- البكوش ناجي، مرجع سابق، ص 105.

(161)- SMATI Abdelbaki, « Nature du développement local et rôle des collectivités locales dans son financement », *Revue de recherche économique et managériale*, n 05, Faculté des Sciences Economiques et Commerciales et des Science de Gestion, Université Mohamed Khider, Biskra, Alger, Juin 2009, p86.

والاستقلالية الإدارية والمالية الفعلية، بواسطة تخصيص استثمارات، وتحويل اعتمادات تعديل خصوصية يمنحها صندوق دعم اللامركزية والتعديل والتضامن بين الجماعات المحلية الممول من ميزانية الدولة، وتوزع الاعتمادات المخصصة للتسوية والتعديل قصد الحد من التفاوت بين مختلف الجماعات المحلية، وتحسين ظروف عيش المتساكنين⁽¹⁶²⁾، بناء على مبدأ التمييز الإيجابي⁽¹⁶³⁾، وذلك بناء على اتفاقيات تبرم للغرض⁽¹⁶⁴⁾.

أما فيما يتعلق بالمشروع الجزائري، فهو يقر أن الدولة هي الضامنة للعدالة الاجتماعية، وهي تعمل بكل هياكلها المركزية واللامركزية على بلوغ هذه الغاية، ولقد أشار في القانون المتعلق بالولاية إلى أنه، تتوفر للولايات، قصد تجسيد التضامن المالي بينها، وضمان المداخيل الجبائية، على صندوق تضامن الجماعات المحلية، وصندوق ضمان الجماعات المحلية، على أن يخصص صندوق التضامن بين الجماعات، في تسيير الولاية وجزء آخر للاستثمارات والتجهيزات، وجزء آخر للمصاريف الاستثنائية للولاية مثل حالة الكوارث، في حين يخصص صندوق ضمان الجماعات المحلية لتغطية النقص المتأتي من تراجع المداخيل الجبائية، على أن يمول صندوق الضمان من مساهمات الولايات، ويدفع الرصيد الدائن لدى صندوق ضمان الجماعات المحلية المستخلص من كل سنة مالية إلى صندوق ضمان الجماعات المحلية⁽¹⁶⁵⁾، وهو نفس التوجه الذي اعتمده المشروع الجزائري فيما يتعلق بالبلديات في المواد 211 و 212 و 213 و 214 من القانون المتعلق بالبلدية.

نلاحظ فيما يتعلق بالتشريع الجزائري، أن اعتمد آلية التعديل في علاقة بميزانية الولاية في صورة إذا تضررت ميزانيتها بسبب إجراء اتخذته الدولة، يتضمن إعفاء جبائي أو تخفيض في نسب الضريبة أو إلغائها فيتم تعويضها بمورد يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل⁽¹⁶⁶⁾.

(162)- الفصل 38 و 39 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(163)- أشار المشروع التونسي إلى هذا المبدأ في الفصل 12 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014: " تسعى الدولة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، والتنمية المستدامة، والتوازن بين الجهات، استنادا إلى مؤشرات التنمية واعتمادا على مبدأ التمييز الإيجابي،...".

(164)- الفصل 146 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

(165)- المواد 176 و 177 و 178 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

(166)- المادة 5 من القانون رقم 07-12، المرجع سالف الذكر.

أخيراً، يمكن القول أن المشرع يسعى إلى إعادة هيكلة المجتمع مؤسساتياً وقيماً من خلال تقنين هذا المبدأ بداية بالنص الدستوري ووصولاً إلى النص التشريعي المتعلق بالجماعات المحلية، ليكون بذلك هذا المد التضامني لا بين الدولة والجماعات المحلية فقط، وإنما يكون كذلك بين الجماعات المحلية في حد ذاتها، في محاولة من المشرع إلى ربط علاقات تضامنية وطيدة بين مختلف الدوائر الترابية، في إطار جملة من المبادئ والآليات المتكاملة فيما بينها، الأمر الذي يضمن، من جهة، نجاح الجماعات المحلية في القيام بالمهام المناطة بعهدتها، وضمان بناء وحدة مجتمعية ومؤسسية تتعكس إيجاباً على تعزيز مشروعية الدولة في عمق مجالها الترابي وتضمن وحدتها الترابية من جهة أخرى.

ثانياً: التعاون بين الجماعات المحلية دعامة لاستقلاليتها

يتنزل إقرار إمكانية التعاون بين الجماعات المحلية (البلديات، الجهات، الأقاليم) في إطار سعي المشرع إلى تكريس قيم التضامن والتعاون لتجاوز الصعوبات المالية والتقنية للجماعات المحلية⁽¹⁶⁷⁾، وهو توجه محمود، لما ينتجه من آثار إيجابية على المستوى الإداري، والتنموي، والاجتماعي، وكذلك على مستوى الضمانات التي يقدمها هذا التصور فيما يتعلق باستقلالية الجماعات المحلية، غير أنه نثار في هذا الخصوص، وبمناسبة التمويل بين السلط المحلية، من إمكانية أن تمارس الجماعات المحلية الغنية نوعاً من الابتزاز على الجماعات الفقيرة في محاولة منها لفرض سلطتها عليها، وهو تصرف مخالف لمبدأ أساسي يتعلق بمنع إشراف جماعة محلية على أخرى على غرار ما أقره الدستور الفرنسي⁽¹⁶⁸⁾، بالرغم من إمكانية عقد اتفاقيات بين الجماعات المحلية في هذا الاتجاه ولكنها تبقى مجرد استثناءات لهذا المبدأ ينصف بالمؤقتة، ولكن وبالرغم من هذه المحاذير يبقى هذا الشكل من التعاون مطلوب لما له من إيجابيات تساهم في تطور الجماعات المحلية⁽¹⁶⁹⁾.

(167)- MAUROY Pierre, « la coopération intercommunale », *Revue française d'études constitutionnelles et politiques*. Pouvoir 95-2000, p34. <http://www.revue-pouvoirs.fr>. 11-1-2022, 12 :15.

(168)- L'article 72, de La constitution de la République Française de 1958, JORF, n° 234, 5 octobre 1958, modifié par la loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021, (relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution), JORF, n° 0093 du 20 avril 2021, « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ».

(169)- MUZELLEC Raymond, *Finances publiques*, 14e édition, Dalloz, Paris, 2006, p139.

يجد التعاون بين الجماعات المحلية أساسه في الفصل 140 من الدستور التونسي الملغى الذي ينص على أنه، يمكن للجماعات المحلية أن تتعاون وأن تنشئ شركات فيما بينها لتنفيذ برامج أو إنجاز أعمال ذات مصلحة مشتركة، خلافا للمشرع الجزائري الذي لم ينص على هذه الإمكانية على مستوى النص الدستوري، وحتى في التعديل الدستور المؤرخ في 30 ديسمبر 2020.

اقتصر المشرع الجزائري بالتنصيص على التعاون صلب القوانين المرتبطة بالجماعات المحلية، حيث أشار إلى أنه يمكن لبلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشارك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها، وتسيير أو ضمان مرافق عمومية متجاوزة طبقا للقانون المعمول به، على أن تنجز هذه الشراكة بمجرد اتفاقية أو عقد يصادق عليه عن طريق المداورات، ويقوم هذا التعاون المشترك بين البلديات بترقية فضاء للشراكة والتضامن بين بلديتين متجاورتين أو أكثر تابعة لنفس الولاية أو لعدت ولايات⁽¹⁷⁰⁾، وهو نفس التوجه تبناه المشرع التونسي فيما يتعلق بتنظيم التعاون بين الجماعات المحلية، انطلاقا من التنظيم القاعدي للامركزية، حيث مكن بلديتين أو أكثر من التعاون قصد إعداد أو إنجاز مشاريع مشتركة، أو إسداء خدمات ذات مصلحة مشتركة في إطار التضامن، والاقتصاد في الكلفة أو الجدوى، أو إنجاز الأعمال الفنية⁽¹⁷¹⁾، ويمكن للبلديات المنتمية لنفس الجهة، إحداث لجنة مشتركة للتعاون، تتولى إعداد برامج للتعاون بينها، واقتراح إحداث مؤسسات، أو مشاريع التعاون المشتركة في مختلف المجالات الراجعة لها بالنظر⁽¹⁷²⁾، وزيادة على ذلك، يمكن للإقليم أو الجهة أن يشارك مع البلديات في إنجاز المشاريع أو إسداء الخدمات المذكورة.

إن المتأمل في النصوص القانونية المنظمة للتعاون بين الجماعات المحلية في القانون التونسي، يلاحظ اتجاه إرادة المشرع إلى توسعة مجال هذه الإمكانية، وتمكين الجماعات من الآليات القانونية الضرورية لتحقيق هاته الغاية، حيث يمكن إحداث لجان مشتركة، وإبرام اتفاقيات خاصة، لاستغلال مرفق اقتصادي بصورة أحادية بناء على عقد لزمة، وإحداث منشأة عمومية بين البلديات المعنية، وإنشاء وكالة للتهيئة والتعمير بين جهتين أو أكثر، وبعث مجامع للخدمات وفق نظام أساسي نموذجي يضبط بأمر حكومي، يصدر باقتراح من المجلس الأعلى للجماعات المحلية، وبعد أخذ رأي

(170)- المادة 215 و 216 و 217 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

(171)- الفصل 281 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(172)- الفصل 283 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

المحكمة الإدارية، إن كل هذه الآليات تنضبط إلى مقتضيات الفصل 284 من مجلة الجماعات المحلية، الذي ينص على أنه تنطبق على مؤسسات التعاون بين البلديات الأحكام المتعلقة بتسيير المجلس البلدي، والمتعلقة بالرقابة اللاحقة على البلديات، مالم تتعارض مع القانون المتعلق بالتعاون بين الجماعات المحلية، وإن الأعمال الإدارية لمؤسسات التعاون بين البلديات تخضع لرقابة القاضي الإداري، وتلتزم الدولة بدعم التعاونيات بين البلديات بتخصيص مداخيل جبائية لها، إلى جانب مواردها الذاتية ومساهمة أطرافها⁽¹⁷³⁾.

أما فيما يتعلق بالجهة أقر المشرع أنه، تساعد المصالح الخارجية للدولة المجلس الجهوي على إنجاز مهام من اختصاصه كلما طلب ذلك، في إطار اتفاقيات يتم ضبط إجراءاتها وشروطها بأمر حكومي، بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للجماعات المحلية، ورأي المحكمة الإدارية العليا⁽¹⁷⁴⁾.

للجهة إبرام اتفاقات مع السلطة المركزية أو الجماعات المحلية الأخرى، لإنجاز مشاريع وبرامج تنمية اقتصادية واجتماعية، وهي تتميز بذلك عن المؤسسة القاعدية للجماعات المحلية التي تقتصر على التعاون مع الجماعات المحلية فقط، ويمكن كذلك للجهة بالتعاون مع البلديات الكائنة بدائرتها، أو بقية البلديات، أو مع السلطة المركزية، بعث وكالات وطنية أو جهوية مكلفة بالخدمات الحضرية⁽¹⁷⁵⁾، الأمر الذي يحد من الكلفة المالية، ويضمن أكثر نجاعة وتناسق في أعمال الجماعات المحلية.

إن إقرار التعاون بين مختلف مكونات الجماعات المحلية، أو بينها وبين السلطة المركزية، يتنزل في إطار ضمان فرص النجاح للإدارة اللامركزية، وتجاوز النقائص التي شابت عمل الإدارة المركزية، التي كانت سبباً حاسماً في اعتماد خيار جديد لإدارة المجال الترابي، يتميز بالقرب من المواطن، والنجاعة في تدخله، والواقعية في التخطيط للمشاريع وفي تنفيذها، وإن تفعيل هذه المبادئ ضماناً ودعامة لاستقلالية الجماعات المحلية وضمان حريتها.

(173)- الفصل 285 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

(174)- الفصل 351 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

(175)- الفصل 352 و353 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

المطلب الثاني

تطبيق مبدأ استقلالية السلطة المحلية

تعد الدولة صاحبة السيادة، ومركز الحكم، وصاحبة القول الفصل في حدود ما تقره النصوص القانونية بمختلف أصنافها عبر الآليات القانونية المحددة لذلك، فيما تختص به وما يختص به غيرها من الأشخاص المعنوية المنضوية تحت رايته، ومنها الجماعات المحلية، التي تعد من أبرز أشخاص القانون العام، وصاحبة الاختصاص العام فيما يرجع إليها من صلاحيات⁽¹⁷⁶⁾، كل صنف منها في حدود دائرته الترابية⁽¹⁷⁷⁾.

تتمتع الجماعات المحلية باختصاصات تتميز بالشمولية، تمارسها بكل حرية، واستقلالية في مادة النشاط الإداري (الفرع الأول)، إلى جانب تكريس استقلالية مدعمة بصيغة ديمقراطية في إدارة الجماعة في حد ذاتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تكريس مبدأ الاستقلالية في مادة النشاط الإداري

المقصود بالاستقلالية الإدارية، حرية الجماعات المحلية في مجال أعمالها سواء منها الأعمال القانونية أو المادية، بالإضافة إلى تكريس استقلالية مالية للجماعات المحلية، فلا جدوى ولا حاجة إلى إحداث شخص معنوي لا يتمتع بهذه المقومات، يطلب منه إدارة مصالح معينة يفتقر فيها إلى الحرية والاستقلالية في مختلف أعماله القانونية والمادية (أولا) والمالية (ثانيا).

أولا: تكريس استقلالية على مستوى أعمال للجماعات المحلية

تتجسد استقلالية الجماعات المحلية في هذا الجانب، فيما يتعلق بالأعمال القانونية، من خلال إضفاء جانب كبير من الحرية للجماعة المحلية في ممارسة صلاحياتها في مختلف المجالات، فيما يتعلق

(176)- BEN ACHOUR Ayadh, Droit administratif, 3ème édition, Centre de publication universitaire, Tunis, 2010, p193.

(177)- أخذ المشرع التونسي والمشرع الجزائري بمبدأ الاختصاص العام للجماعات المحلية في كل ما يتعلق بالشؤون المحلية مع اختلاف حول تحديد هذه الاختصاصات، حيث لم يحدد المشرع الجزائري هذه الاختصاصات مما فسخ المجال للتدخل السلطة المركزية دون ضوابط محددة، للاطلاع على موقف المشرع الجزائري راجع، بلعالم علي، مرجع سابق، ص 165.

بالضبط الإداري ونسيير المرافق العامة وخدمة المصلحة العامة، وذلك أساساً، من خلال إلغاء الرقابة السابقة على تصرفات الجماعات المحلية.

إن تكريس هذه الحرية من عدمه، ومهما كانت نسبتها، تختلف باختلاف مجال النشاط، وباختلاف المكان والزمان، فهي تنعدم في كل الاختصاصات التي تحتكرها الدولة، ولا يسمح للجماعات المحلية بممارستها، وهي تلك لاختصاصات ذات الطابع السيادي، على غرار تمثيل الدولة، أو تلك المرتبطة بالقوات الحاملة للسلاح، ويمكن لهذه الحرية أن تقيد لسبب معين، مثل إحترام قرارات السلط المركزية فيما يتعلق بمسألة أمنية، أو في الأوبئة والكوارث، وبصورة عامة في الظروف الاستثنائية التي تشمل كامل التراب الوطني، غير أنه لا يمكن تقييد حرية الجماعات المحلية في كل ما يهم اختصاصاتها الذاتية أو التي تم اعتبارها كذلك.

تمثل الأعمال القانونية التي تقوم بها الجماعات المحلية عموماً، في الأعمال القانونية الانفرادية المتمثلة في القرارات الإدارية، سواء منها القرارات الترتيبية التي تتخذها في إطار مهامها المبينة بالنصوص القانونية، وهي تعد قرار إداري يتميز بالعمومية والتجريد والالزامية، تصدره الجماعة في حدود اختصاصها ودائرتها الترابية، ويشترط أن تكون هذه القرارات في تناسق مع المنظومة القانونية، ولا تخالفها، وإلا أصبحت عرضة للإلغاء بناء على طعن من قبل الوالي، الممثل للسلطة المركزية، أو ممن له مصلحة في الطعن من خلال تقديم طلب في ذلك للوالي.

هذا إلى جانب بقية القرارات الفردية التي تتخذها الجماعات المحلية، على غرار القرارات الصادرة في المادة العمرانية، القاضية بهدم بناء مخالف للتراتب العمرانية، وهي تأخذ خصائص القرار العادي، وشروطه الواجب توفرها، وإلا أصبح القرار محل طعن من طرف من له مصلحة، وذلك في إطار دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة ترايباً⁽¹⁷⁸⁾.

تتجسد هذه الاستقلالية كذلك فيما يتعلق بالأعمال القانونية للجماعات المحلية، على مستوى الأعمال الاتفاقية، سواء كانت هذه الأعمال مع أشخاص طبيعيين أو مع ذوات معنوية عمومية أو خاصة، وهي تتجسد بالأساس في العقود والاتفاقات، ونشير في هذا المستوى أن الجماعة المحلية

(178) - معيني عبد القادر، السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة، مرجع سابق، ص 238.

يمكنها أن تبرم عقود تصنف ضمن العقود الإدارية⁽¹⁷⁹⁾، وتخضع بالتالي للقانون العام، على مستوى تكوينها وتنفيذها، وطرق التنازع فيها، ويكون العقد خارج عن القانون العام حتى إذا كان أحد أطرافه شخص من أشخاص القانون العام، إذا تخلّفت شروطه، فيما يتعلق بخدمة المصلحة العامة أو امتيازات السلطة العامة، وأصبح يهدف إلى خدمة مصلحة خاصة للجماعة المحلية، فيتم إدراجه ضمن عقود القانون الخاص، وإخضاعه لنظام القانون الخاص، وذلك على غرار عقود تسويق ممتلكات على ذمة البلدية قصد استغلالها من الخواص لحسابهم الخاص⁽¹⁸⁰⁾.

إضافة إلى هذه العقود، تبرم الجماعات المحلية فيما بينها اتفاقات، تكون بهدف تحقيق مصلحة عامة لأطراف الاتفاقية، وفق صيغ وشروط معينة بالقانون، وقد تكون في إطار التعاون والتضامن بين جماعتين محليتين أو أكثر أفقياً⁽¹⁸¹⁾، وقد تكون عملاً اتفاقياً في شكل عقد لزمة الهدف منه استغلال طرف فقط مرفق عام إقتصادي لفائدته، وقد تفضي هذه الأعمال الاتفاقية إلى إنشاء شخص معنوي منضوي تحت القانون الخاص في شكل شركة خفية الإسم، أو شخص معنوي يخضع للقانون العام.

هذه الحرية التي تتمتع بها الجماعات المحلية، تركز استقلالية حقيقة، وتضفي نجاعة على تصرفاتها القانونية، غير أنه لا يجب فهم هذه الحرية بمعزل عن طبيعة التصرف المراد القيام به، حيث تصبح هذه الحرية مقيدة في صورة التعاون الخارجي، الذي يمكن في إطاره للجماعات المحلية

⁽¹⁷⁹⁾- يعد العقد الإداري عمل اتفاقى يجمع بين إرادتين أو أكثر، يكون أحد أطرافه شخص من أشخاص القانون العام، ويشترط إما أن يكون بهدف خدمة مصلحة عامة، أو تلبست فيه الإدارة بامتيازات السلطة العامة، وإذا ما تخلف الشرطين الأخيرين يخرج العقد عن المفهوم المشار إليه.

⁽¹⁸⁰⁾- " نلاحظ بالرجوع إلى النصوص المنظمة لأجزاء الملك العمومي، أن خضوع هذه الأملاك إلى قاعدة عدم قابليتها للتفويت لا يتناقض مع استعمالها من طرف الخواص لممارسة أنشطة اقتصادية، على أن هذا الترخيص في الاستعمال لا يولد لهم حقوقاً عينية عليها ولا يمس من وجدتها القانونية "، موسى السلامي سعاد، «المرافق العامة الاقتصادية والملك العام»، التفكير في المرفق العام والحكومة بمفردات المواطنة، بمساندة مؤسسة هانس سايدل، المغاربية لطباعة وإشهار الكتاب، تونس، 2017، ص 39.

⁽¹⁸¹⁾- MASMUDI Fadoua, « La péréquation financière entre collectivités territoriales », La mise en œuvre du chapitre VII de la constitution tunisienne du 27 janvier 2014 : Actes du colloque international organisé par l'Ecole doctorale de la faculté de droit et des sciences politiques de Sousse, les 21 et 22 avril 2017, Sousse, 2017, p.p 214- 215.

إبرام اتفاقيات تعاون أو إبرام اتفاقيات توأمة مع جماعات محلية تنتمي لدول أخرى⁽¹⁸²⁾، فيتوجب في هذه الصورة المرور بوزارة الخارجية في مختلف مراحل الاتفاقية، مثلما هو الأمر في القانون التونسي، أو ضرورة الحصول على موافقة وزير الداخلية في إطار القانون الجزائري، فهذه الحرية لها حدود تضبطها وترشد استعمالها.

أخيراً، فيما يتعلق بالأعمال المادية للجماعات المحلية، في حقيقة الأمر، هي لا تثير إشكالات في توفر حرية الجماعة المحلية في تنفيذها، فهي تبادر إلى القيام بها بكل حرية بل في بعض الحالات، تقوم الإدارة المركزية بدفع الجماعات المحلية للقيام بها، أو تحل محلها في حالة تقاعسها، وإنما يثار الإشكال في خصوص توفر الموارد المالية والبشرية الضرورية لإنجاز هاته الأعمال المادية.

ثانياً: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

تتطلب استقلالية القرار المحلي أن تكون الميزانية وسلطة القرار في المجال المالي من صلاحيات الجماعة المحلية⁽¹⁸³⁾، دون تدخل من السلطة المركزية، بصورة مباشرة أو غير مباشرة⁽¹⁸⁴⁾، ويجب أن تتوفر هذه الاستقلالية في مختلف مراحل الميزانية، بداية من الإعداد وصولاً إلى التنفيذ وختم الميزانية، ويجب على الدولة أن تحترم هذه الاستقلالية المالية⁽¹⁸⁵⁾، وهو نتيجة طبيعية لإدارتها الحرة. وهذا يفترض مسبقاً أن السلطات المحلية لديها مستوى كافٍ من الموارد لتمكينها من ممارسة

(182)- MAHBOULI Abderraouf, « Tunisie - Union Européenne : Quel partenariat privilégié ? », études en l'honneur du professeur Rafâa BEN ACHOUR : Mouvances du droit, Tome II, en partenariat avec la Konrad-Adenauer-Stiftung, Tunis, 2015, p.p 173-174.

(183)- « Une autonomie de décision relative, Pour être effective, la libre administration suppose que les collectivités locales puissent disposer d'instruments, tant juridiques que financiers, de nature à leur assurer une certaine autonomie de décision. Celle-ci est limitée par le contrôle administratif exercé par l'État et par la nécessité de maintenir l'unité du pouvoir normatif, conséquence du caractère unitaire de l'État » ; FAVOREU Louis et d'autres, Op-Cit, p529.

(184)- البكوش ناجي، مرجع سابق، ص 89.

(185)- قديد ياقوت، واقع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية - دراسة مقارنة-، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، فرع علوم إقتصادية، تخصص: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2018، ص 199.

سلطاتها على أكل وجه، وأنها تحتفظ بهامش من الحرية في تقدير استخدام هذه الموارد، وبعبارة أخرى في تحديد النفقات⁽¹⁸⁶⁾.

هذه الاستقلالية المعترف بها للجماعات المحلية⁽¹⁸⁷⁾، يمكن فهمها في سياقها التاريخي، بالنسبة للتشريع التونسي، نظرا لكون المنظومة القانونية المرتبطة بالميزانية في القانون التونسي كانت قبل صدور دستور 2014 تعتمد نظام رقابي يقرب إلى السلطة الرئاسية، يتحكم في الحياة المالية للجماعة المحلية، تبدأ بمصادقة سلطة الاشراف على الميزانية، وتنتهي بتحكم الدولة في استخلاص مواردها في إطار نظامها المالي، الذي يقوم على مبدأ وحدة الميزانية، وهي نفس وضعية البلدية وكذلك الولاية في القانون الجزائري الذي أشار إلى أنه لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران، مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة الميزانيات والحسابات، والتنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله، واتفاقات التوأمة، والهبات والوصايا الأجنبية، واتفاقات التوأمة، وهو أمر مبرر نظرا للخلفية السياسية التي صبغت هذه الاتفاقيات منذ ظهورها بعد نهاية الحرب العالمية الثانية وموجة الاستقلال، حيث كان الهدف منها تمهيد الطريق للمصالحة بين الشعوب المتنازعة⁽¹⁸⁸⁾.

بعد ذلك في ظل دستور 2014، تبنى المشرع التونسي منهجاً يقوم على منح الجماعات المحلية أكثر حرية واستقلالية في هذا الجانب، فأكد على أنه للجماعات المحلية في إطار الميزانية المصادق عليها حرية التصرف، وألغى الرقابة السابقة للسلطة المركزية عن طريق الوالي وأخضع التصرفات المالية للجماعات المحلية لرقابة القضاء المالي⁽¹⁸⁹⁾، وهو ما تم تنزيهه ضمن القانون المتعلق بجملة الجماعات المحلية.

⁽¹⁸⁶⁾- FAVOREU Louis et d'autres, Op-Cit, p532. Et L'article 72-2, de La constitution de la République Française de 1958, modifié, « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi ».

⁽¹⁸⁷⁾- قديد ياقوت، واقع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية -دراسة مقارنة-، مرجع سابق، ص 201.

⁽¹⁸⁸⁾- GARCIA Elise, L'action internationale des collectivités territoriales : un outil de développement des territoires français ?, thèse de doctorat en droit public, pour obtenir le grade de l'Université de Cergy-Pontoise, Ecole doctorale droit et sciences humaines, Laboratoire Mobilités, Réseaux, Territoires et Environnement (MRTE), Université de Cergy-Pontoise, France, 2013, p.p 45-47.

⁽¹⁸⁹⁾- الفصل 137 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014.

تتجسد هذه الاستقلالية من الناحية العملية، من خلال توفر الموارد المالية التي "تعتبر الموارد الجبائية من أهم مصادر التمويل الداخلي فيها نظرا لمردوديتها الكبيرة"⁽¹⁹⁰⁾ فلا يمكن تحقيق هذه الاستقلالية بمعزل عن وجود موارد مالية كافية، خاصة الموارد الذاتية، وهي فرضية ممكنة الحدوث نظرا لتنوع المصادر الجبائية المحصلة لفائدة البلديات بصورة كلية والتي تشمل حسب القانون الجزائري، الرسوم على القرارات، الرسوم على السكن، الرسوم على الحفلات، الرسم الصحي على اللحوم، الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية، الرسوم على الإقامة والرسوم على الرخص العقارية⁽¹⁹¹⁾، وإلى جانب هذا يوجد مصادر محصلة للبلديات بصورة جزئية، وهي تشمل، الرسم على النشاط المهني، الضريبة على الأملاك، الرسم على القيمة المضافة، الضريبة الجزافية الوحيدة والضريبة على المداخل العقارية⁽¹⁹²⁾.

تجسيدا لحرية الجماعة المحلية في إعداد مشروع الميزانية، تتولى إدارة الجماعة المحلية بمساعدة محاسبها، وتحت إشراف رئيس الجماعة المحلية، إعداد مشروع أولي للميزانية على ضوء ما يتوفر لها من إحصائيات وتقديرات وملاحظات، ويعرض على اللجنة المكلفة بالشؤون المالية والاقتصادية ومتابعة التصرف⁽¹⁹³⁾، ثم يحال المشروع على أمين المال الجهوي المختص ترابيا لإبداء الرأي⁽¹⁹⁴⁾، وبعد ذلك ترسل لأعضاء المجلس التداولي للجماعة، ويحدد جلسة للنقاش والمصادقة على مشروع الميزانية، ونشير هنا أن للوالي أن يعترض على الميزانية أمام محكمة المحاسبات في الصور المحددة قانونا.

تختلف رؤية المشرع الجزائري على نظيره التونسي في علاقة بحرية الجماعات المحلية في اعداد الميزانية، فقد منح حرية أكثر للمجالس البلدية في هذا المجال مقارنة بالميزانية الخاصة بالمجلس

⁽¹⁹⁰⁾- ريفي أسماء، زيتوني كمال، «سبل تفعيل مساهمة الجباية المحلية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية- دراسة حالة البلديات الكبرى لولاية برج بوعريش خلال فترة 2015-2020»، مجلة الدراسات المالية، المحاسبية والإدارية، المجلد 09، العدد 01، تصدر عن مخبر المحاسبة المالية، الجباية والتأمين، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، الجزائر، جوان 2022، ص 967.

⁽¹⁹¹⁾- ريفي أسماء، زيتوني كمال، مرجع سابق، ص.ص 967-970.

⁽¹⁹²⁾- ريفي أسماء، زيتوني كمال، المرجع سالف الذكر، ص.ص 970-972.

⁽¹⁹³⁾- الفصل 169 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

⁽¹⁹⁴⁾- الفصل 170 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

الولائي، حيث أشار المشرع إلى أنه تتوفر الولاية بصفقتها الجماعية الإقليمية اللامركزية، على ميزانية خاصة بها⁽¹⁹⁵⁾، يتولى الوالي اعداد مشروعها وعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت ويصادق عليها وفقا للشروط المنصوص عليها في القانون أضيف إلى هذا أن هذه الميزانية تتطلب الحصول على موافقة الوزير المكلف بالداخلية حتى تصبح نافذة وفقا للمادة 55 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية⁽¹⁹⁶⁾، لتصبح بذلك حرية مقيدة.

الجدير بالملاحظة في هذا الجانب أنه لا يمكن الحديث عن حرية مطلقة نظرا لوجود رقابة موازية، تتمثل في أمين المال الجهوي، والوالي المختص ترابيا، عن طريق الاعتراض لدى محكمة المحاسبات، وهذا التصور يفهم في إطار معادلة تقوم على منح الجماعة المحلية حرية التصرف وتحمل المسؤولية، فمن المفترض أن الحرية تقترن بالمسؤولية وأن كل حر هو مسؤول بالضرورة.

بعد إعداد الميزانية والمصادقة عليها بالصور المحددة بالقانون، نشير إلى ضرورة توفر هذه الاستقلالية على مستوى القرارات المالية في مجالي المداخيل والمصاريف، فيما يتعلق بالمداخيل، الملاحظ أن المشرع لم يمنح الجماعات المحلية سلطة إحداث أصناف جديدة من الضرائب، والاداءات، وإنما خصها بأصناف من الضرائب قام بإنشائها، وهو أمر مشترك بين المشرع التونسي والمشرع الجزائري، غير أن المشرع التونسي مكن الجماعات المحلية من سلطة ضبط الرسوم، وضبط مقدارها دون تدخل السلطة المركزية، وذلك فيما يتعلق بأصناف محددة بالقانون بناء على مداولة

⁽¹⁹⁵⁾- عرف المشرع الجزائري ميزانية الولاية ضمن المادة 157 من القانون 12-07، المتعلق بالولاية على أنها: "جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية وكما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وبرنامجهما للتجهيز والاستثمار".

⁽¹⁹⁶⁾- المادة 160 من القانون 12-07، مرجع سابق.

مجالسها، ويتم إعلام المواطنين بهذه القرارات في الجريدة الرسمية للجماعات المحلية⁽¹⁹⁷⁾، قصد تحقيق توزيع عادل للمداخيل الضريبية⁽¹⁹⁸⁾ على غرار ما تبناه المشرع الفرنسي.

نشير كذلك إلى أن المشرعين، مكن الجماعات المحلية من حرية الاقتراض، ولكن ذلك في حدود سقف للتداين على أن يتم تخصيص الأموال التي تم اقتراضها في الاستثمار، وذلك بهدف ضمان استغلال هذه الموارد المالية، وترشيد الاقتراض، حتى لا تتحول هذه الآلية إلى عبء على ميزانية الجماعات المحلية، وتصبح أداة تعطيل وجذب للخلف.

أما فيما يتعلق بالمصاريف، فإن المشرع منح الجماعات المحلية حرية في التصرف، سواء كانت هذه الأموال في إطار الإحالات من الدولة أو الموارد الذاتية، فهي تتصرف فيها بناء على الفصل 17 من مجلة الجماعات المحلية بكل حرية، حيث لا يخضع التعهد بالصرف لتأشيرة مصالح مراقبة المصاريف العمومية أو أي ترخيص آخر⁽¹⁹⁹⁾، ولا تقييد حرية تصرف في هذا الجانب إلا في الحالات الاستثنائية والطارئة والتي يضبطها القانون، على أن يتم استرجاع التكلفة المترتبة على ذلك في وقت لاحق⁽²⁰⁰⁾، خلافا للمشرع الجزائري الذي أقر ضرورة حصول القرار المتعلقة بالنفقة على

⁽¹⁹⁷⁾- حدد المشرع هذه الأصناف من الاداءات وطرق ضبطها من خلال الفصول التالية: الفصل 140 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، م.ج.م: "تضبط المعاليم والرسوم والحقوق والمشاركة في نفقات أشغال التعمير المخول للبلديات ضبط مبالغها أو تعريفاتها بواسطة مداوات تنشر بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية واعلام المتساكنين بها بكل الوسائل المتاحة وخاصة منها: معلوم على العروض، معلوم التعريف بالإمضاء"، والفصل 141 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، م.ج.م: "تضبط المعاليم والرسوم والحقوق المخول للجهات ضبط مبالغها أو تعريفاتها بواسطة مداوات يتم نشرها بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية واعلام المتساكنين بها بكل الوسائل المتاحة وخاصة منها: معلوم تسليم الشهادات والمهجج المختلفة، معلوم الرخص الإدارية".

⁽¹⁹⁸⁾- **KHATIM Mohamed Laid, MAHMOUDI Houcine**, « Les Collectivités locales et l'indépendance financière en Algérie », *Revue d'études et de recherches économiques sur les énergies renouvelables*, Volume 08, N 02, Université de Batna 01, Alger, octobre 2021, p685.

⁽¹⁹⁹⁾- الفصل 164 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

⁽²⁰⁰⁾- الفصل 128 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

التأشيرة المسبقة لمراقب المصاريف⁽²⁰¹⁾، إلى جانب حصول الميزانية بأكملها على تأشيرة السلطة الوصية.

إن الاستقلالية المالية تتعلق بحرية القرار في مجالي المداخيل والمصاريف، الأمر الذي يساهم في رفع مستوى نجاعة الجماعات المحلية، واقتربها أكثر في تصورتها ومخططتها إلى المواطن المحلي، التي هي في نهاية الأمر تعبر عنه، وهو من كونها وفق تصورته الخاصة، فالإدارة المحلية تحمل طموحات وأهداف المواطن المحلي، ولهذا الأسباب الخاصة، كان تكريس حرية التصرف مطلباً ضرورياً لنجاح اللامركزية، غير أن هذه الحرية ليست مطلقة فهي مقيدة بالقانون وتمارس بالتوازي مع رقابة تتميز بالعقلانية والواقعية.

الفرع الثاني

حرية تصرف الجماعة المحلية في المجلس التداولي

يكتسي تنظيم المجالس التداولية أهمية بالغة، إذ غالباً ما يكون تنظيمها محمداً لنجاحها أو لإخفاقها، لذلك تبادر المجالس البرلمانية إلى صياغة نظام داخلي يحكم عملها وطريقة تسييرها⁽²⁰²⁾، ومن هذا المنطلق وأمام تعدد المجالس التداولية، تدخل المشرع لسن قواعد تتعلق بتنظيم سير المجلس التداولي (أولاً)، ومكتب المجلس (ثانياً)، واللجان المنبثقة عن المجلس التداولي (ثالثاً) وذلك إلى جانب تنظيم الفضاء الترابي الراجع بالنظر للمجلس البلدي عند الاقتضاء في شكل دوائر بلدية (رابعاً).

أولاً: تنظيم سير المجلس التداولي

بعد الانتهاء من النزاعات المتعلقة بالعملية الانتخابية وضرورة النتائج نهائية غير قابلة للطعن بأي صورة من الصور، تقوم الجهة المكلفة بالإشراف على العملية الانتخابية بالإعلان عن النتائج

⁽²⁰¹⁾- المراقب المالي: موظف عام يمارس الرقابة القبلية على النفقات التي يلتزم بها من طرف الأمر بالصرف للبلدية والولاية منذ البدء في تنفيذ الميزانية عبر مختلف صرف النفقات خاصة مرحلة الالتزام، راجع، لعمرى محمد، انعكاسات تدخل السلطة المركزية على اختصاصات الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 115.

⁽²⁰²⁾- البكوش ناجي، مرجع سابق، ص 190.

النهائية وتحديد الفائزين، ويتم الإنطلاق في تركيز المجالس التداولية لتتعلق في عملها ونشاطها وفق ما يقتضيه القانون.

تتعلق المجالس المحلية، بالاستعانة بنظام داخلي نموذجي⁽²⁰³⁾، في عملها بضبط والمصادقة على نظام داخلي يحدد طريقة عملها وطريقة توزيع المسؤوليات داخل اللجان وفقا لقاعدة التمثيل النسبي، وذلك في أجل لا يتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ تركيزها⁽²⁰⁴⁾، مع الأخذ بعين الاعتبار الأحكام الواردة بالنصوص القانونية المنظمة للجماعات المحلية، فيما يتعلق بسير المجلس التداولي من الناحية الإجرائية في إشارة واضحة إلى الحرية المطلقة للجماعات المحلية في إعداد والمصادقة على نظامها الداخلي دون الحاجة إلى مصادقة أو موافقة سلطة الاشراف، فهي لا تمثل إلا لمقتضيات القانون وما يحتمه النظام الديمقراطي.

تبدو حرية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، سواء المجلس البلدي⁽²⁰⁵⁾ أو المجلس الولائي، فيما يتعلق بإعداد نظامها الداخلي مكرّسة، حيث يتم تحديد نظام داخلي نموذجي خاص بكل صنف منها، مصادق على محتواه بموجب تنظيم، يجب على المجالس المحلية إتباعه واعتماده فيما يتعلق بسيرها وعملها، وهذا إلى جانب ضرورة احترام المجالس المحلية لمقتضيات القانون، وهو لا يعد مساً من حرية هذه الجماعات وإن كان ذلك بقدر يسير.

بعد الانتهاء من وضع النظام الداخلي المرتبط بتسيير المجلس داخليا، يبقى للجماعة المحلية حرية نسبية فيما يتعلق بسير المجلس في علاقات بعدد للجلسات العادية التي يحددها في أول جلساته ويعلم بها العموم، حيث ويقتضي القانون عدد من الدورة لا تقل عن ستة (6) دورات تكون بمعدل دورة كل شهرين لا تتعدى مدة كل دورة خمسة (5) أيام⁽²⁰⁶⁾، ويمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه

⁽²⁰³⁾- طرح النظام الداخلي النموذجي نزاعات أمام القاضي الإداري فيما يتعلق بمدى الزاميته، وقد أكد القاضي الإداري على عدم الزامية هذه الوثيقة النموذجية، الدائرة الابتدائية الإدارية بقابس، القضية عدد 0920014 بتاريخ 12 ديسمبر 2018، قرار في توقيف التنفيذ، منشور في كتاب الأستاذ البكوش ناجي، مرجع سابق، ص 207.

⁽²⁰⁴⁾- أنظر الفصل 215 من م.ج.م فيما يتعلق بالمجلس البلدي والفصل 312 من نفس المرجع، فيما يتعلق بالمجلس الجهوي والفصل 375 من نفس المرجع فيما يتعلق بالإقليم.

⁽²⁰⁵⁾- أنظر المادة 16 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

⁽²⁰⁶⁾- المادة 16 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

أو بطلب من الوالي عملاً بالمادة 17 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، وفي حالة وجود ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى يجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون ويخطر الوالي بذلك فوراً⁽²⁰⁷⁾.

كرس المشرع الجزائري في علاقة بالمجلس الولائي نفس الحل المعمول به في القانون التونسي الذي نص على أنه ينعقد المجلس المحلي في أربعة دورات تكون وجوباً بمعدل دورة كل ثلاثة أشهر⁽²⁰⁸⁾، وللمجلس عند الاقتضاء عقد جلسة بدعوة من قبل رئيسه أو بطلب من ثلث أعضاء المجلس⁽²⁰⁹⁾ أو بطلب من عشر الناخبين المسجلين بالسجل الانتخابي للبلدي، وهذه النقطة الأخير تمثل تطوراً هاماً في إطار ترسيخ دور المواطن في إدارة الشأن العام وكذلك في تكريس الطابع الديمقراطي التشاركي للجماعات المحلية⁽²¹⁰⁾، خاصة وأن المشرع ألزم المجالس المحلية بعقد جلسة تمهيدية كل سنة قبل شهر على الأقل من تاريخ انعقاد الدورة العادية، يتم دعوة متساكني البلدية للحضور فيها والاستماع لهم في المسئلة المحلية وعرض البرنامج البلدي عليهم⁽²¹¹⁾، ويتنزل ذلك في إطار إشراك المواطن في تسيير الشؤون العامة للجماعات المحلية، وهذا خلافاً للإقليم الذي يستأثر رئيسه بالدعوة إلى جلساته⁽²¹²⁾، الجدير بالملاحظة، في علاقة بالجهة، أنه لا شيء يحول دون تنصيب النظام الداخلي للمجلس الجهوي على عقد جلسات تمهيدية سابقة لجلساته الدورية بهدف

(207)- المادة 18 من القانون رقم 10-11، المرجع سالف الذكر.

(208)- المادة 14 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق: "يعقد المجلس الشعبي الولائي، أربعة دورات عادية في السنة، مدى كل دورة منها خمسة عشرة (15) يوماً على الأكثر".

(209)- تنص المادة 15 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية على أنه: "يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث (1/3) أعضائه أو بطلب من الوالي. يجتمع المجلس بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية".

(210)- "إن نمط التدبير الفعال يعتمد على ترسيخ قيم التشاور والتواصل والتوافق في... فضاء يرتقي بالمواطن إلى مرتبة الشريك الذي يعي حقيقة إكراهات ورهانات تدبير الشأن المحلي"، القستلي حميد، حكمة المدن: نحو مستقبل حضري أفضل، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، المغرب، 2013، ص 48.

(211)- الفصل 216 فيما يتعلق بالمجلس البلدي، والفصل 311 فيما يتعلق بالمجلس الجهوي، م.ج.م.

(212)- انظر الفصل 357 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

التنسيق مع رؤساء البلديات لإحكام البرامج التنموية خاصة منها التي تتخذها مختلف الجماعات المحلية المتدخلة⁽²¹³⁾.

يضبط القانون نصاب هذه الجلسات، وطريقة تدوين مداولات ونقاشات الجلسات، والجهات المخولة قانونا بتدوينها، وإن تجسد الحرية في ذلك النظام الداخلي الذي تم المصادقة عليه من قبل المجلس، وبمجرد مخالفته أو مخالفة النصوص القانونية الأخرى، تصبح أعمال المجالس المحلية عرضة للإلغاء من قبل المحكمة الإدارية، وقد تؤدي إلى حل المجلس المحلي إذا تعطل العمل فيه وغاب الانسجام لاختلافات وخروقات جوهرية للقانون أو إذا ما كانت أعماله عطلت مصالح المتساكنين أو أصبحت تمثل خطرا على وحدة الدولة.

ثانيا: تنظيم سير مكتب المجلس

يعمل المجلس التداولي، على غرار كل المجالس المنتخبة، على انتخاب مكتب يقوم بتسييره والسهر على ادارته، يترأس هذا المكتب رئيس، ينتخبه أعضاء المجلس التداولي من بينهم، أو يتم تعيينه استنادا إلى الأصوات المتحصل عليها في الانتخابات العامة أو بالقرعة⁽²¹⁴⁾، وذلك للعمل على تسيير الجماعة المحلية.

حدد المشرع تركيبة مكتب المجلس المحلي، وحدد طريق انتخاب أعضائه، فيتم انتخاب رئيس المجلس ومساعديه أو يتم اعتماد آلية التعيين⁽²¹⁵⁾، لكامل المدة النيابية أو لمدة دون ذلك⁽²¹⁶⁾ في أول جلسة يعقدها بعد الإعلان على النتائج النهائية للانتخابات، وللمجلس المحلي حرية في تحديد مساعدي الرئيس، على ألا يتجاوز عدد هؤلاء المساعدين أربعة⁽²¹⁷⁾، خلافا لما اعتمده المشرع

⁽²¹³⁾- البكوش ناجي، مرجع سابق، ص 209.

⁽²¹⁴⁾- ينص الفصل 31 من المرسوم عدد 10 لسنة 2023، يتعلق بتنظيم انتخابات المجالس المحلية وتركيبية المجالس الجهوية ومجالس الأقاليم على أنه: " يتولى رئاسة المجلس المحلي، إثر الانتخابات، الفائز بأكثر عدد من الأصوات، ويتم التداول على رئاسة المجلس تباعا لمدة ثلاثة أشهر بالقرعة ".

⁽²¹⁵⁾- المادة 65 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلديات، المادة 59 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية.

⁽²¹⁶⁾- اعتمد المشرع التونسي نظام مختلف يقوم على التداول على رئاسة المجلس المحلي كل ثلاثة أشهر عبر اعتماد آلية القرعة.

⁽²¹⁷⁾- أنظر الفصل 245 وما بعده فيما يتعلق بمكتب المجلس البلدي، والفصل 322 وما بعده فيما يتعلق بالمجلس

الجزائري الذي استند على عدد المقاعد المكونة للمجلس البلدي⁽²¹⁸⁾ والمجلس الشعبي الولائي⁽²¹⁹⁾، ونشير إلى أن تحديد سقف لعدد المساعدين أمر طبيعي ولا يمكن إعتبره قيد على هذه الحرية وإنما يدخل في إطار حرص المشرع على تنظيم المجلس وإرشاده إلى التنظيم السليم.

تختلف تركيبة مكتب المجلس المحلي في القانون التونسي باختلاف صنف الجماعة المحلية، فيتكون مكتب المجلس البلدي من الرئيس والمساعدين، الذين لا يتجاوز عددهم أربعة أعضاء، ورؤساء اللجان، ورؤساء الدوائر عند الاقتضاء، في حين يتكون مكتب المجلس الجهوي من رئيس المجلس الجهوي، والمساعدين، ورؤساء اللجان، في حين أشار المشرع أنه يتكون مكتب مجلس الإقليم من رئيس ومساعدين طبق ما يقتضيه القانون ولم يحدد العدد الأقصى للمساعدين على غرار البلدية والجهة، غير أنه يمكن أن يتكون مكتب مجلس الإقليم من رئيس وأربعة مساعدين كحد أقصى.

يتأسس الجلسة التي يتم فيها انتخاب رئيس الجماعة المحلية ومكتبه، أكبر أعضاء المجلس المحلي سنًا، ويساعده أصغر الأعضاء سنًا، على ألا يكون للأعضاء المسيرين لهذه الجلسة الرغبة في الترشح إلى رئاسة الجماعة المحلية أو عضوية مكتبها، وهو أمر بديهي لضمان المساواة بين مختلف المترشحين خاصة وأن تكوين المكتب يتم بالانتخاب، وإن كان هذا الأمر بدوره قابل للنقد خاصة إذا كان هناك حزب واحد فائز في الانتخابات أو كان هناك توافق بين مكونات المجلس المحلي.

تم دعوة المجلس الجديد من قبل الرئيس المتخلي أو من يقوم مقامه لانتخاب الرئيس والمساعدين حسب الصيغ والآجال المنصوص عليها بالقانون، وفي صورة التعذر، يتولى الوالي

(218)- نصت المادة 69 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلديات انه: "يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان (2) بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من سبعة (7) إلى تسعة (9) مقاعد، ثلاثة (3) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من أحد عشر (11) مقعدا، أربعة (4) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وعشرين (23) مقعدا، ستة (6) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وثلاثين (33) مقعدا".

(219)- نصت المادة 62 من القانون 07-12، المتعلق بالولاية أنه: "يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي خلال الثمانية (8) أيام التي تلي تصيبه، نوابه من بين أعضاء المجلس الشعبي الولائي، ولا يمكن أن يتجاوز عددهم: اثنين (2) بالنسبة لمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 35 إلى 39 منتخبا، ثلاثة (3) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 43 إلى 47 منتخبا، ستة (6) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 51 إلى 55 منتخبا".

المختص ترابيا، باعتباره سلطة إشراف، توجيه الدعوة لأعضاء المجلس الجديد للانعقاد، وفق ما يقتضيه القانون، ويتم التنصيب بالدعوة على الانتخاب الذي سيقع إجراؤه في هذه الجلسة.

اعتمد المشرع التونسي نفس التوجه في علاقة مجلس الإقليم، في خصوص عدد أعضاء المكتب، إلا أنه نص في الفصل 363 من مجلة الجماعات المحلية في صورة تعذر استدعاء أعضاء مجلس الإقليم من قبل الرئيس المتخلي، فإنه يتولى المدير التنفيذي للإقليم توجيه الدعوة، والتنصيب على انتخاب رئيس المجلس وأعضاء مكتبه.

ثالثا: تنظيم سير اللجان المنبثقة عن المجلس

تعد اللجان المنبثقة عن المجالس المحلية المنتخبة بمثابة خلايا التفكير والتخطيط داخل المجلس المحلي، فهي أول إطار يتم فيه تناول مسألة تهم الشأن المحلي، نظرا لأهميتها، نص القانون على ضرورة توفر حد أدنى منها في كل جماعة محلية التي ترك لها المشرع حرية تكوين لجان غير قارة، وفق تمثلي وتصور أقره ضمن القانون.

تختلف المجالس البلدية باختلاف عدد السكان المتواجدين بها، فمنها بلديات صغرى، ومتوسطة، وبلديات كبرى، وقد انتبه المشرع إلى هذا الفرق وحاول مراعاته ضمن القانون المرتبط باللجان الواجب تكوينها في كل مجلس بلدي كحد أدنى، فأقر أنه يجب أن يتم تكوين أربعة لجان في كل مجلس على الأقل على أن تراعي هذه اللجان الأربعة المجالات الواردة صلب الفصل 210 من مجلة الجماعات المحلية، في حين يمكن للبلديات الكبرى تكوين عدد أكبر من اللجان القارة على ألا يتجاوز العدد (12) لجنة كحد أقصى في تطابق مع المهام الواردة بالفصل 210 من مجلة الجماعات المحلية⁽²²⁰⁾.

⁽²²⁰⁾ ينص الفصل 210 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق م.ج.م: "يشكل المجلس البلدي إثر تنصيبه عددا ملائما من اللجان القارة لا يقل عددها عن أربعة لجان لدرس المسائل المعروضة على المجلس البلدي على أن تشمل وجوبا المجالات التالية: الشؤون المالية والاقتصادية ومتابعة التصرف، النظافة والصحة والبيئة، شؤون المرأة والاسرة، الاشغال والتهيئة العمرانية، الشؤون الإدارية واسداء الخدمات، الفنون والثقافة والتربية والتعليم، الطفولة والشباب والرياضة، الشؤون الاجتماعية والشغل وفاقدي السند وحاملي الإعاقة، المساواة وتكافؤ الفرص بين الجنسين، الديمقراطية التشاركية والحكومة المفتوحة، الاعلام والتواصل والتقييم، التعاون اللامركزي".

يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، لجاناً دائماً للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما تلك المتعلقة بالتنمية⁽²²¹⁾، وقد اعتمد القانون الجزائري على عدد السكان كقاعدة لتحديد عدد اللجان الدائمة عملاً بالمادة 31 من قانون البلديات⁽²²²⁾، على أن تحدد هذه اللجان الدائمة بناء على مداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح رئيسه، وهو نفس الحل المتبع في علاقة باللجان المنبثقة عن المجلس الشعبي الولائي⁽²²³⁾، الذي له أن ينشأ لجنة تحقيق بطلب من رئيس المجلس الولائي أو من ثلث أعضائه الممارسين، فيتم انتخابها بالأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين، ويتم تحديد مهامها ومدة عملها في المداولة المحدثة لها، ويتم اعلام الوالي ووزير الداخلية بهذه اللجنة التي ألزم المشرع السلط المحلية بتقديم المساعدة إليها لتمكينها من إتمام مهامها⁽²²⁴⁾.

خلافًا للمجلس البلدي، أوجب القانون التونسي على المجلس الجهوي تشكيل لجان قارة لا يقل عددها عن (11) عشرة لجنة قارة عملاً بالفصل 308 من مجلة الجماعات المحلية، لتشمل بذلك أهم المجالات ذات الطابع المحلي على المستوى الجهوي، ويشمل مجال اللجان القارة كل الميادين التنموية الاجتماعية والاقتصادية، والمالية وكذلك حسن التصرف والتعاون⁽²²⁵⁾، والجدير بالملاحظة أن المشرع لم ينص على لجان قارة في الإقليم بالرغم من أهمية دور هذه الجماعة في التنمية، وربما يفسر بإلزامية التعاون بين الإقليم والإدارة المركزية التي تحتكر كل الصلاحيات من الناحية العملية الأمر الذي يصبح معه التنصيب على هذه اللجان دون ذي جدوة.

تؤكد مكانة هذه اللجان من خلال سماح المشرع للجماعات المحلية بإمكانية احداث لجان غير قارة، تعمل على مسائل ترها الجماعة المحلية ذات أهمية ومتميزة، وفي حقيقة الأمر هذا الخيار

(221)- بلغالم بلال، تطور النظام القانوني بجماعات الإقليمية في الجزائر -نظام البلدي-، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في إطار مرسة الدكتوراه تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2020، 2018، ص148.

(222)- نصت المادة 31 من قانون البلديات أنه يحدد عدد اللجان الدائمة "بثلاثة (3) لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل، أربعة (4) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 إلى 100.000 نسمة، ستة (6) لجة بالنسبة للبلديات التي يتجاوز عدد سكانها 100.000 نسمة".

(223)- المواد 33، 34 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

(224)- المادة 35 من القانون رقم 07-12، المرجع سالف الذكر.

(225)- البكوش ناجي، مرجع سابق، ص203.

يتماشى مع خصوصية الجماعة المحلية وطابعها الديمقراطي، فهي وجدت بسبب هذه الخصوصية، وللاهتمام بهذه الشؤون المحلية، فمن الطبيعي أن يسمح لها المشرع بتكوين هذه اللجان غير القارة، خاصة وأن المهام المنصوص عليها صلب مجلة الجماعات المحلية سواء فيما تعلق بالمجالس البلدية أو المجالس الجهوية، هي مهام عامة موجودة في كامل التراب الوطني ولا تعكس خصوصيات هذه الجماعات المحلية.

رابعاً: تنظيم تراب الدائرة البلدية

تتمثل البلدية في حدود دائرة ترابية معلومة المساحة وعدد السكان، وقد تكون البلدية غير قادرة على إدارة الدائرة الترابية بالكيفية المطلوبة، فتلجأ إلى تقسيمها لمناطقين إداريتين فأكثر، تدعى في القانون التونسي "دوائر بلدية" وتدعى في القانون الجزائري "مندوبية أو الملحقات البلدية"، تضبط حدودها وفقاً لمجلة الجماعات المحلية بقرار من المجلس البلدي يتم اتخاذه بأغلبية ثلثي أعضائه⁽²²⁶⁾، خلافاً للقانون الجزائري الذي كرس إمكانية إحداث مندوبيات بلدية أو ملحقات بلدية في حدود اختصاصها، على أن تحدد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها عن طريق التنظيم⁽²²⁷⁾، ويحدد بموجب مرسوم عدد المندوبيات البلدية وحدودها بالنسبة لكل بلدية كبرى اعتماداً، بصفة خاصة، على الطابع الجغرافي والحضري لإقليمها ومقتضيات المرفق العام⁽²²⁸⁾.

يعين رئيس المجلس البلدي على رأس كل دائرة رئيساً يتم اختياره من بين أعضاء المجلس البلدي، ويحرص على أن يكون من تلك الدائرة، وهو يتمتع بنفس الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها مساعد رئيس البلدية، وهو ما يخالف ما ذهب إليه المشرع الجزائري، الذي أقر أنه يعين المندوب بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيس المجلس، ويساعده متصرف يعينه رئيس المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من الأمين العام للبلدية، هذا مع إمكانية تعيين ملحق إداري خاص، بموجب مداولة من المجلس البلدي، في حالات المناطق البعيدة التي يصعب الاتصال بها من المقر الرئيسي للبلدية، ويعين من بين أعضاء المجلس البلدي،

(226)- الفصل 226 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(227)- المادة 133 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

(228)- المادة 136 من القانون رقم 10-11، المرجع سالف الذكر.

ويراعى في تعيينه قدر الإمكان أن يكون من المقيمين في ذلك الجزء المعني من البلدية، ويتولى التصرف تحت مسؤولية رئيس المجلس البلدي ويتلقى باسمه تفويضا في الامضاء⁽²²⁹⁾.

نصت مجلة الجماعات المحلية أنه تحدث هيئة استشارية بكل دائرة لا يقل أعضاؤها عن خمسة يعينون من بين أعضاء المجلس البلدي بقرار من رئيس البلدية بعد مداولة المجلس البلدي تسمى دائرة، ويراعي رئيس البلدية في هذه الهيئة مبدأ التناسف وتمثيلية الشباب، على أن يترأس هذه الهيئة، رئيس الدائرة⁽²³⁰⁾.

تتولى هذه الدائرة المحدثة، عدد من الصلاحيات، لعل أبرزها ما يقوم به رئيسها، بوصفه ضابط الحالة المدنية، والامضاء باسم رئيس البلدية، ويتولى التصرف في التجهيزات الجماعية، مراجعة وإحداث مختلف الوثائق العمرانية، والبرامج المتعلقة بالنظافة والعناية بالبيئة في منطقة الدائرة⁽²³¹⁾، ويقدم رئيس الدائرة تقريرا إلى رئيس البلدية في خصوص نشاطه بالدائرة⁽²³²⁾.

يعد إحداث هذه الدوائر التربية الصغيرة على إقليم البلدية من المسائل التنظيمية، الهدف منها تقريب الخدمات لمنطوري البلدية، في مختلف المجالات، وهذا من شأنه أن يساعد المجلس البلدي على النجاح في إدارة المؤسسة البلدية وتلبية حاجيات منظورها.

⁽²²⁹⁾- المادة 138 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية: « يعهد الرئيس الإداري وفقا لما يسمح به القانون لاحد مرؤوسيه بممارسة بعض الاختصاصات التي تدخل في مهام وظيفته والتي يشغلها»، بن نصر جمال، «رئيس البلدية»، الاختصار في تكوين المجتمع المدني والمستشار: دليل للمستشار البلدي والمجتمع المدني، الجزء الأول، مؤلف جماعي تحت إشراف شلندي منصور، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2019، ص 51.

⁽²³⁰⁾- الفصل 229 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

⁽²³¹⁾- الفصل 230 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

⁽²³²⁾- الفصل 232 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

الفرع الثالث

حرية التصرف في الجهاز التنفيذي للجماعة المحلية

يتكون الجهاز التنفيذي للجماعة المحلية من جزء منبثق مباشرة من الجماعة المحلية، تقوم بتكوينه لتسيير شؤونها (أولاً)، جزء منه يتميز بالدوام يتجسد من خلال الإدارة الدائم للجماعة المحلية، وهي تتكون من سلك من الموظفين والاعوان الإداريين، يمثلون استمرارية الدولة من جهة، واستمرارية الجماعة المحلية من جهة أخرى، فهي إدارة تعمل تحت سلطة الجماعة المحلية، وإن كان ذلك فيه بعض من النسبية والاختلاف بين المشرع التونسي والمشرع الجزائري (ثانياً).

أولاً: الجهاز التنفيذي غير الدائم للجماعة المحلية

يتمثل هذا الجهاز التنفيذي غير الدائم المكلف بتسيير الجماعة المحلية في مكتب المجلس المحلي ورئيسيه، يمارس مهام تختلف من جماعة إلى أخرى، باختلاف مجال نشاطها، ان كانت هياكل قاعدية (1) أو هياكل عليا (2).

1. الجهاز التنفيذي غير الدائم للهياكل القاعدية للجماعة المحلية

كلف المشرع التونسي رئيس البلدية بالعديد من الصلاحيات، واعتبره المسؤول عن المصالح البلدية في نطاق القانون، وهو كذلك ممثلها القانوني، فله صلاحيات يمارسها بصفته ممثلاً للبلدية⁽²³³⁾ وصلاحيات بصفته ممثلاً للدولة⁽²³⁴⁾ حسب القانون الجزائري، وهو ما يفيد بأن رئيس البلدية هو صاحب السلطة ورئيس الإدارة الممثلة للجهاز التنفيذي الدائم،

يتولى رئيس البلدية بوصفه الجهاز التنفيذي للمجلس البلدي القيام بالمهام الراجعة بالنظر للجماعة المحلية ممثلة في الاختصاصات الذاتية⁽²³⁵⁾ والمفوضة⁽²³⁶⁾، وذلك طبقاً لما يقتضيه القانون والتراتب الجاري بها العمل وتحت رقابة المجلس التداولي⁽²³⁷⁾، وسلطة الاشراف، وهو يمثل

(233)- المواد من 77 إلى 84 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

(234)- المواد من 85 إلى 95 من القانون رقم 10-11، المرجع سالف الذكر.

(235)- بن نصر جمال، «رئيس البلدية»، مرجع سابق، ص 49 وما بعدها.

(236)- بن نصر جمال، «رئيس البلدية»، المرجع سالف الذكر، ص 53.

(237)- المادة 82 من القانون رقم 10-11، المرجع نفسه.

البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما⁽²³⁸⁾، وهو يمثل الدولة ويقوم على أساس هذه الصفة بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما⁽²³⁹⁾، ويعمل بالأخص على إدارة أملاك الجماعة المحلية، وانتداب وتسمية الأعيان، والتصرف في أموال الجماعة المحلية والإشراف على ميزانيتها، وتمثيل الجماعة المحلية أمام القضاء⁽²⁴⁰⁾، وهو يكون بذلك الجهاز الأبرز على مستوى الجماعة المحلية، فهو يمارس صلاحيات أصلية أو ذاتية أسندت له بمقتضى القانون والتراتب الجاري بها العمل، ويمارس كذلك صلاحيات مفوضة له من قبل المجلس التداولي⁽²⁴¹⁾، ويساعده بوصفه الجهاز التنفيذي للمجلس التداولي للجماعة المحلية، مكتب تختلف تركيبته باختلاف الجماعة المحلية من حيث حجمها، وتركيبها الداخلية، إن كانت بلدية صغيرة أو متوسطة، أو بلدية كبرى.

يُعد المجلس المحلي جماعة محلية قاعدية في القانون التونسي تم احداثه بموجب المرسوم عدد 10 لسنة 2023 وتم إعتبره أحد مكونات القضاء المحلي ويمكن استئناسا بالقانون عدد 87 لسنة 1994 مؤرخ في 26 جويلية 1994 المتعلق بالمجالس المحلية للتنمية القديمة تحديد وظيفة هذا المجلس، وهو يعد مجلس استشاري تم اعتماد مبدأ الانتخاب في تركيبته خلافا لما كان معمولا به قبل 2023، ومن المنتظر أن يترأسه أكثر المرشحين الفائزين حصولا على الأصوات في الانتخابات العامة للمجلس ويتم التداول بعدها على رئاسة المجلس كل ثلاثة أشهر باعتماد القرعة وهو ما ينذر بأن مهمة الرئاسة ستقتصر على تسيير المجلس وإدارة اجتماعاته دون وجود مهام مؤثرة على أرض الواقع.

(238)- المادة 78 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

(239)- المادة 85 من القانون رقم 10-11، المرجع سالف الذكر.

(240)- الفصل 256 والفصول التي تليه إلى حدود الفصل 268 فيما يتعلق ببقية المهام، القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(241)- بلعاج الحبيب «المجلس البلدي»، الاختصار في تكوين المجتمع المدني والمستشار: دليل للمستشار البلدي والمجتمع المدني، الجزء الأول، مؤلف جماعي تحت إشراف شلندي منصور، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2019، ص 27.

2. الجهاز التنفيذي غير الدائم للهيكل العليا للجماعة المحلية

خلافًا للمشرع الجزائري، يمثل رئيس الجهة ومكتبه الجهاز التنفيذي للمجلس الجهوي وهو مكلف في نطاق القانون بتسيير مصالح الجهة، إضافة إلى أنه ممثّلها القانوني، بممارسة صلاحية ذاتية، فيتولى تحت رقابة المجلس الجهوي وطبقًا للصيغ والشروط المنصوص عليها بالقوانين والتراتبية الجاري بها العمل القيام بالمهام وتطبيق قرارات المجلس، وخاصة ما ورد بالفصل 334 من مجلة الجماعات المحلية، فيما يتعلق بإدارة أملاك الجهة، وانتداب الأعوان في حدود ما يقروه القانون، التصرف في أموال الجماعة وتمثيلها أمام مختلف المحاكم، فهو بصورة عامة يدير المصالح الجهوية ويسهر على حسن سير المصالح الإدارية ويتخذ مختلف الإجراءات الضرورية لحماية مكتسبات الجهة وتميتها، فريئس الجهة مكلف بالتراتبية الجهوية وتنفيذ قرارات المجلس الجهوي، ويتولى بموجب ذلك اتخاذ الترتيب الخاصة التي يقتضيها تصريف الشؤون الجهوية⁽²⁴²⁾.

يمارس كذلك رئيس الجهة جملة من الصلاحيات المفوضة له من قبل المجلس الجهوي بالأغلبية المطلقة لأعضائه طيلة مدته النيابية، وهي تتعلق بضبط وتغيير استعمال الأملاك التي هي في تصرف الجهة طبقًا لقرارات المجلس وبناء على تقرير معمل في الغرض، والتفاوض قصد الاقتراض، قبول التبرعات، إبرام مشاريع الصلح على أن يتم عرضها على مصادقة المجلس الجهوي، وله أن يتفاوض مع أطراف أجنبية لعقد علاقات شراكة وتعاون طبقًا للفصل 42 من مجلة الجماعات المحلية⁽²⁴³⁾، ويساعد رئيس الجهة في القيام بمهامه، مكتب يتركب، بالإضافة إلى الرئيس، من مساعدين ورؤساء اللجان⁽²⁴⁴⁾.

في القانون الجزائري، يرأس المجلس الشعبي الولائي رئيس منتخب من بين أعضائه، يشرف على تسيير المجلس، دون أن يكون له صلاحيات هامة مقارنة بالوالي الذي يسهر على نشر مداوولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها، وهو يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، ويقوم بكل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، ويعد مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد المصادقة عليها من قبل المجلس، وهو الممثل القانوني للولاية أمام القضاء، وعليه أن

(242)- الفصل 337 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(243)- الفصل 335 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

(244)- الفصل 339 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

يعلم المجلس بالأعمال التي يقوم بها⁽²⁴⁵⁾، ليكون بذلك الوالي هو صاحب القرار والسلطة على مستوى الولاية باعتبارها جماعة محلية، وهي لا تعد علاقة سليمة بين الوالي المعين من قبل الإدارة المركزية والجماعة المحلية التي يفترض أن تسيير أعمالها بكل استقلالية وهو ما يحتم على المشرع الجزائري إعادة النظر في هذا الشأن وإعطاء أكثر مكانة للرئيس المنتخب للمجلس الشعبي ومنحه صلاحيات فعلية تساهم في إدارة الدائرة الترابية الراجعة بالنظر للمجلس الذي يترأسه.

فيما يتعلق بالإقليم، أشار المشرع التونسي أن رئيس الإقليم مسؤول في نطاق القانون عن تسيير مصالح الإقليم، وهو ممثله القانوني⁽²⁴⁶⁾، ويتولى تحت رقابة مجلس الإقليم وطبقا للصيغ والشروط المنصوص عليها بالقوانين والتراتيب الجاري بها العمل القيام بمختلف المهام المناطة بعهدته، وتطبيق قرارات المجلس التداولي فيما يتعلق بإدارة أملاك الإقليم، انتداب الأعوان، التصرف في مداخل الإقليم، تمثيل الإقليم أمام مختلف المحاكم وله إبرام مختلف التصرفات القانونية للإقليم⁽²⁴⁷⁾، فهو مركز لتجميع الصلاحيات والمهام الراجعة للإقليم، سواء كانت هذه الصلاحيات ذاتية أو مفوضة له من مجلس الإقليم، وله أن يفوض هذه الصلاحيات تحت مسؤوليته لآحد مساعديه، ففي مختلف هذه الحالات يتولى رئيس الإقليم ومن يكلفهم بهذه الصلاحية، تنفيذ القوانين والتراتيب الجاري بها العمل بالإقليم وبكل الوظائف التي يسندها القانون له⁽²⁴⁸⁾، تحت رقابة مجلس الإقليم والسلطة المركزية التي تعد شريكة للإقليم في ممارسة العديد من المهام، والتي لها حق الطعن في أعماله إذا ما خالفت القانون.

ثانيا: الجهاز التنفيذي الدائم للجماعات المحلية

عمد المشرع إلى وضع قواعد خاصة ومتميزة عن تلك القواعد المنظمة للجهاز التداولي، وجهازه التنفيذي غير الدائم، وإن كان هذا الاختلاف نسبي، نظرا لوجود تقارب وعناصر مشتركة بين تنظيم مختلف أصناف الجماعات المحلية، فيجب ألا يفهم هذا الاختلاف على أنه هناك قطيعة تامة

(245)- سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية، المادة 102 إلى المادة 109، من رقم 07-12، القانون المتعلق بالولاية.

(246)- الفصل 368 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(247)- الفصل 371 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

(248)- الفصل 373 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

بين المجلس المحلي والإدارة الدائمة، فهناك علاقة ترابط واتصال (1)، كما لا يفهم هذا الاختلاف بمعزل عن علاقة هذه الإدارة المحلية الدائمة بالإدارة العمومية (2).

1. علاقة المجلس المحلي بالجهاز التنفيذي الدائم

تختلف هذه الهياكل الإدارية باختلاف صنف الجماعة المحلية، والتي تتم وفقا لنظام هيكلي يصادق عليه المجلس المحلي المعني بالأمر، ويكون ذلك بناء على مشروع تنظيم هيكلي يعده رئيس الجماعة المحلية، وفقا للقانون والتراتب الجاري بها العمل، بحسب حجم الجماعة وقدراتها المالية والبشرية وبحسب مساحتها الترابية⁽²⁴⁹⁾، لنكون بذلك أمام تنوع هيكلي خاص بالمجلس البلدي (أ) والمجلس الشعبي الولائي أو الجهة (ب) ومجلس الإقليم (ج) مع تنظيم خاص لسلطة رئيس الجماعة المحلية على الاطار البشري (د).

أ. المجلس البلدي

تختلف التركيبة الهيكلية للبلديات باختلاف أحجامها، فتحتوي البلديات الصغرى على الوظائف الأساسية التي من المستوجب توفرها في كل بلدية، وهي تشمل، هيئة تداولية تمثل في المجلس المنتخب وجهاز تنفيذي تابع للمجلس وجهاز إداري يعمل تحت سلطة المجلس ورئيسه، ينشطه الكاتب العام⁽²⁵⁰⁾ وهو ما يعرف في القانون الجزائري بالأمين العام⁽²⁵¹⁾، رئيس مصلحة الشؤون الإدارية والمالية، رئيس المصلحة الفنية، رئيس مصلحة النظافة وحماية المحيط، رئيس

(249)- البكوش ناجي، مرجع سابق، ص 391.

(250)- في علاقة بدور الأمين العام للبلدية راجع، عبروس حميد، طيبي سعاد عمروش، «دور الأمين العام للبلدية في متابعة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي حسب المرسوم التنفيذي 16-320»، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، جانفي 2020، ص 1960 وما بعدها.

(251)- يعد الأمين العام للبلدية " المنشط الرئيسي للإدارة البلدية التي تشكل الهيئة الثالثة لها وهو حلقة الوصل بين المجلس الشعبي البلدي وبين الإدارة البلدية وما تضمنه من هياكل"، مخناش رزيقة، «الأمين العام للبلدية في التشريع الجزائري (دراسة قانونية)»، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 04، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، مارس 2019، ص 161.

قسم الحالة المدنية⁽²⁵²⁾، وتحديد التنظيم الهيكلي لهذه المصالح والأقسام في نفس القرار الذي حدد تنظيمها الهيكلي⁽²⁵³⁾، وتحدد مشمولات المصالح والأقسام التي حددتها⁽²⁵⁴⁾، ويمكن أن يرتفع عدد هذه المصالح بالزيادة في البلديات الأكبر حجماً.

خصص المشرع الجزائري للبلدية إدارة تعمل تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، يسهر على تنشيطها أمين عام، وقد اعتمد المشرع لتحديد الجهاز الإداري الواجب توفره في كل بلدية على معيار أهمية الجماعة المحلية والمهام المسندة إليها والمقدرة باثني عشرة مهمة (12)⁽²⁵⁵⁾، ولاسيما منها المتعلقة بالهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين، تنظيم مصلحة الحالة المدنية وسيرها، وحماية كل العقود والسجلات الخاصة بها والحفاظ عليها، مسك بطاقات الناخبين وتسييرها، إحصاء المواطنين حسب شرائح المولودين في البلدية أو المقيمين بها في إطار تسيير بطاقة الخدمة الوطنية، تسيير الميزانية والمالية، تسيير مستخدمي البلدية والشؤون القانونية والمنازعات.

يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي مهام تتعلق بالمجلس التداولي من خلال ضمان تحضير اجتماعات المجلس، ومهام أخرى مرتبطة بأعوان الجماعة المحلية من خلال تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية، إضافة على ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمن الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين⁽²⁵⁶⁾، ليرز الأمين العام كمركز لتجميع الصلاحيات الهامة مقارنة بنظيره في القانون التونسي.

ب . المجلس الشعبي الولائي أو الجهة

يختلف التنظيم الهيكلي للجهة والمجلس الشعبي الولائي في القانون الجزائري عن البلديات، وقد تم تحديده في القانون التونسي بناء على مداولة المجلس الجهوي ووفق نموذج للتنظيم الهيكلي لإدارة

(252)- الفصل 1 من القرار يتعلق بضبط الخطط الوظيفية ببلدية منزل المهيري، الجمهورية التونسية، وزارة الشؤون المحلية والبيئة، ولاية القيروان، بلدية منزل المهيري، صادر بتاريخ 30 نوفمبر 2020.

(253)- الفصل 1 من القرار يتعلق بالتنظيم الهيكلي لبلدية منزل المهيري، الجمهورية التونسية، وزارة الشؤون المحلية والبيئة، ولاية القيروان، بلدية منزل المهيري، صادر بتاريخ 30 نوفمبر 2020.

(254)- الفصل 2 من القرار المتعلق بالتنظيم الهيكلي لبلدية منزل المهيري، مرجع سابق.

(255)- المادة 126 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

(256)- المادة 129 من القانون رقم 10-11، المرجع سالف الذكر.

الجهة بمقتضى أمر حكومي بعد استشارة المجلس الأعلى للجماعات المحلية⁽²⁵⁷⁾ وبناء على رأي المحكمة الإدارية العليا، ويصدر في شكل قرار مشابه للقرار الصادر عن البلدية، ويتم المصادقة عليه من قبل المجلس الجهوي⁽²⁵⁸⁾.

تمثل الولاية الفضاء الترابي للمجلس الشعبي الولائي، وهي تتوفر على إدارة توضع تحت سلطة الوالي وتكون مختلف المصالح غير المركزية للدولة جزء منها، فيتولى الوالي بوصفه رئيس الإدارة تنشيطها والتنسيق بين مكوناتها ومراقبتها، وهي تختلف حسب أهمية وحجم المهام المنوطة بها، وكذلك حسب طبيعة كل ولاية وخصوصياتها، والجدير بالذكر أن الولاية توظف على حساب الميزانية اللامركزية للولاية، المستخدمين الضروريين لتسيير مصالحها بما يناسب امكانياتها وبناء على احتياجاتها⁽²⁵⁹⁾، ويتم إخضاعهم لقانون خاص بهم، ليكون بذلك الوالي هو الرئيس الفعلي للإدارة ويجمع بين الجانب المركزي باعتباره معينا من الإدارة المركزية والجانب اللامركزي باعتباره السلطة التنفيذية الفعلية للمجلس الشعبي الولائي، فهو سلطة مزدوجة.

خلافا للإدارة البلدية التي يسيرها كاتب عام في القانون التونسي، يسير إدارة المجلس الجهوي مدير تنفيذي أو من يقوم مقامه وذلك تحت سلطة رئيس الجهة، ويقوم بتقديم الاستشارات للمجلس الجهوي والهياكل المنبثقة عنه⁽²⁶⁰⁾، وهذا الاختلاف في التسمية ليس له تأثير في حقيقة الأمر على هذه الخطة، وإنما بحث من خلاله المشرع عن منح هذه الخطة أكثر استقلالية وقيمة، في إشارة إلى القطيعة مع الشكل القديم لمؤسسة المجلس الجهوي التي كانت تخضع لسلطة الوالي.

بالمقارنة مع البلدية في القانون التونسي، يمكن استنتاج الشكل الذي يمكن أن يكون عليه التنظيم الهيكلي للجهة على اعتبار أن هذه المؤسسة تتمتع بنفس خصائص البلدية في تكوينها والأسس التي تقوم عليها، فيكون فيها حد أدنى من المصالح والأقسام، يكون على رأسهم بعد رئيس الجهة

⁽²⁵⁷⁾- يعد مجلس تمثيلي للجماعات المحلية توجد خارج العاصمة، تم إحداثه لأول مرة في دستور 27 جانفي 2014، وتم التنصيب عليه في القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، م.ج.م، غير أن هذا المجلس لم يتم تأسيسه فعلا نظرا لربط المشرع تنصيب هذا المجلس بالانتخابات الجهوية التي لم تنجز بعد وذلك بناء على الفصل 395 في علاقة بباب الإجراءات الانتقالية من مجلة الجماعات المحلية، (سيتم تقديم عنصر خاص بهذا المجلس في الفصل الثاني من هذا الباب).

⁽²⁵⁸⁾- الفصل 341 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

⁽²⁵⁹⁾- المادة 127 و128 و129 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

⁽²⁶⁰⁾- الفصل 342 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

المدير التنفيذي، والمصالح الإدارية والمالية والمصالح الفنية، مع بعض المصالح الأخرى التي تختص بها الجهة تماشياً مع الوظائف المناطة بعهدتها وفقاً لما يقتضيه القانون.

ج . مجلس الإقليم

يسير المدير التنفيذي أو من يقوم مقامه تحت سلطة رئيس الإقليم إدارة الإقليم وتقديم الاستشارات للمجلس والهياكل المنبثقة عنه، وهو يعد بعد رئيس الإقليم، رئيس الاعوان الإداريين الأقل منه رتبة، ويتم ضبط التنظيم الهيكلي لإدارته بناء على قرار صادر عن رئيس الإقليم بناء على مثال نموذجي للتنظيم الهيكلي للإقليم صادر بمقتضى أمر حكومي بعد استشارة المجلس الأعلى للجماعة المحلية وبناء على رأي المحكمة الإدارية العليا، وبعد مصادقة مجلس الإقليم، على أن يخضع أعوانه على غرار أعوان البلدية وأعوان الجهة، للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية والاحكام الخصوصية المتعلقة بهم، ومن المنتظر أن يكون هذا التنظيم الهيكلي بدوره متضمن لهياكل موجودة في مختلف المجالس المحلية، وبعض الهياكل الخاصة التي تراعي دور ووظيفة كل جماعة محلية.

د . سلطة رئيس الجماعة المحلية على الإطار البشري

تؤكد علاقة الجماعة المحلية بالإدارة الدائمة، خلافاً لما هو معمولاً به من الناحية الواقعية، لا فقط من خلال التنظيم والسلطة التي يمارسها رئيس الجماعة المحلية على الإطار البشري فقط، بل تمتد إلى انتدابهم وتعيينهم وحت عزلهم وتأديبهم وفق ما يضبطه القانون، فيتم تأجير الأعوان على حساب ميزانية الجماعة المحلية، ويتم ترسيمهم وفق شروط معينة حت لا تنقلب هذه الحرية إلى عائق للجماعة المحلية التي قد تصبح في حالة عجز مالي نتيجة تجاوز سقف التأجير الذي حدده المشرع، فتلتزم الجماعة المحلية بالتحكم في حجم النفقات المخصصة للتأجير العمومي على أن لا يتجاوز سقف نحسين بالمئة (50%) من الموارد الاعتيادية المحققة من ميزانياتها، ومتى تجاوزت هذه النسبة عليها أن تعرض على الهيئة العليا للمالية المحلية وعلى السلطة المركزية برنامجاً للتحكم في نفقات التأجير⁽²⁶¹⁾.

(261)- الفصل 9 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

تتولى الجماعة المحلية فتح مناظرة لانتداب الموظفين والعملة في حدود عدد الشغورات حسب الصيغ والإجراءات الجاري بها العمل⁽²⁶²⁾، واحترام مبدأ المساواة والشفافية، ويمكن كذلك للجماعات المحلية أن تستفيد من آلية التوظيف الداخلي للإطار البشري الموجود، عبر الترقية في الرتب على أساس الشهادات أو الامتحان⁽²⁶³⁾.

يتولى رئيس الجماعة المحلية طبقاً للإجراءات القانونية الجاري بها العمل التسمية بالخطط والرتب والأصناف المتعلقة بالموظفين والعملة في حدود العدد المقرر بمجموع الأعوان المصادق عليهم من طرف مجلسها، وتضبط شروط وإجراءات التسمية بالخطط الوظيفية والاعفاء منها بمقتضى أمر حكومي بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للجماعات المحلية وبناء على رأي المحكمة الإدارية العليا⁽²⁶⁴⁾.

2. علاقة الإدارة المحلية الدائمة بالإدارة العمومية

تعمل الإدارة المحلية كبقية الجهاز الإداري للدولة في إطار قانوني تحكمه جملة من القواعد والمبادئ كرسها النصوص القانونية على رأسها الدستور، فهي جزء لا يتجزأ من الإدارة العمومية⁽²⁶⁵⁾، لذلك نص القانون المنظم للجماعات المحلية على أنه، تحرص الإدارة البلدية⁽²⁶⁶⁾ والجهوية⁽²⁶⁷⁾ والإقليم⁽²⁶⁸⁾ على خدمة المتساكنين في إطار تطبيق القانون وفق مبادئ الحياد والمساواة والنزاهة والشفافية والمساءلة واستمرارية المرفق العام والنجاعة، وتعمل على حماية مصالح

⁽²⁶²⁾- "يعتبر التوظيف الخارجي أحد أهم المصادر المعتمدة في توفير موظفين يمتلكون الكفاءات والمؤهلات الضرورية لشغل مناصب العمل الشاغرة"، حمايتي صباح، جروني فائزة، «طرق توظيف الموظف العام في الجزائر (دراسة تحليلية وفق الأمر رقم 03-06)»، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 08، العدد 03، تصدر عن مخبر الحقوق والحريات في الأنظمة المقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، سنة 2020، ص 168.

⁽²⁶³⁾- حمايتي صباح، جروني فائزة، مرجع سابق، ص.ص 175-177.

⁽²⁶⁴⁾- أنظر الفصول 274 و 275 فيما يتعلق بالبلدية، والفصول 344 و 345 فيما يتعلق بالجهة، والفصول 380 و 381 فيما يتعلق بالإقليم، من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

⁽²⁶⁵⁾- حول تعريف الإدارة العمومية راجع، صوالحي ليلي، مرجع سابق، ص 36 وما بعدها.

⁽²⁶⁶⁾- الفصل 270 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

⁽²⁶⁷⁾- الفصل 340 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

⁽²⁶⁸⁾- الفصل 376 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

الجماعة المحلية وأملاكها، على أن تلتزم الإدارة المحلية بتطبيق القانون وفق أهداف الصالح العام وبالمساعدة على إنجاز المشاريع وإسداء الخدمات في آجالها، انطلاقاً من اعتبار الإدارة المحلية جزءاً لا يتجزأ من الإدارة العمومية وإخضاع أعوان الجماعات المحلية لنفس نظام الموظفين والأعوان العموميين، فإنه من الطبيعي أن يتم منح أعوان الجماعات المحلية نفس الحقوق والضمانات التي يمنحها القانون لنظرائهم، ومن ذلك خضوع الإدارة المحلية لنفس قواعد التسيير والعمل والاستمرارية في خدمة العموم⁽²⁶⁹⁾، مما يجعلها تعتمد نفس أوقات العمل الإداري ونفس الحجم الساعي ونفس المدة، مع مراعاة بعض الخصوصية التي تقتضيها بعض الوظائف والمهام الراجعة للجماعة المحلية مثل المصالح الخاصة بمتابعة الأسواق، وأعوان الترتيب، ومصالحة الدفن، فلا توجد هذه المصالح في كل المصالح الإدارية، إنما تمتاز بها الجماعات المحلية وبالتحديد المؤسسات البلدية.

أخضع المشرع أعوان الجماعات المحلية بمختلف أصنافها لقانون خاص بموجب المرسوم رقم 11-334⁽²⁷⁰⁾، حيث نصت المادة 4 من المرسوم سابق الذكر أنه: "يخضع الموظفون الذين تسييرهم أحكام هذا القانون الأساسي الخاص إلى الحقوق والواجبات المنصوص عليها في الأمر 06-03"⁽²⁷¹⁾ دون أن يعني ذلك استبعاد تطبيق النظام العام للأعوان العموميين، وهو ما يفيد وحدة نظام الوظيفة العمومية في الجزائر بالرغم من خضوع أعوان الجماعات المحلية لنظام خاص، وهذا مخالف لما أقره المشرع التونسي في علاقة بالبلدية⁽²⁷²⁾ والجهة⁽²⁷³⁾ والأقاليم⁽²⁷⁴⁾، الخاضعين لأحكام النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية وللأحكام الخصوصية المتعلقة بهم.

⁽²⁶⁹⁾- بن نصر جمال، «قانون الوظيفة العمومية»، الاختصار في تكوين المجتمع المدني والمستشار: دليل للمستشار البلدي والمجتمع المدني، الجزء الأول، مؤلف جماعي تحت إشراف شلندي منصور، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2019، ص.ص 68-70.

⁽²⁷⁰⁾- مرسوم تنفيذي رقم 11-334، مؤرخ في 20 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج.ر.ج.ج. د. ش، عدد 53، مؤرخة في 28 سبتمبر 2011.

⁽²⁷¹⁾- أمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج. د. ش، عدد 46، مؤرخة في 16 جويلية 2006.

⁽²⁷²⁾- الفصل 271 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

⁽²⁷³⁾- الفصل 271 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

⁽²⁷⁴⁾- الفصل 271 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

الفصل الثاني

الآليات التنظيمية للسلطة المحلية كأسلوب

ديمقراطي لإدارة المجال الترابي

أمام النجاح المبدئي للأسلوب اللامركزي في تجاوز نقائص التنظيم المركزي، والتخلص مبدئياً من ثقله والبيروقراطية التي تحكمه⁽²⁷⁵⁾، ارتفعت طموحات المجموعة البشرية في بناء نظام أكثر عدلاً وتعبيراً عن الإرادة العامة، ومراعاة للمصلحة العامة، وتمثلاً لحاجيات المجموعة البشرية في شكلها الوطني والمحلي، والتصاقاً بخصوصيات الجماعات المحلية، الثقافية، الاجتماعية، السياسية والاقتصادية، فهو نظام أشبه بالمرآة تعكس ما يظهر لها، وتحقيقاً لهذه الغاية، سعت الدولة لتثبيت أركان وأسس هذا الأسلوب، الذي يوصف بالديمقراطي، عبري تكريس ما يتعلق به من أسس ومبادئ صلب النص الدستوري، والتنصيب على مكوناته الأساسية، الأمر الذي منح هذا الأسلوب مكانة دستورية، وحصانة من التفاف القوى المناهضة للخيار الديمقراطي، وإن كان ذلك بشكل نسبي، وأقرت إنفراد القانون بتنظيم كل ما يتعلق به، في محاولة منها لتوفير أكثر الضمانات لحماية هذا الخيار من تدخل السلطة الحاكمة.

عمل المشرع على تكريس الآليات القانونية الكفيلة بتفعيل دور السلطة المحلية المجسدة في الأسلوب اللامركزي، كأسلوب ديمقراطي في إدارة المجال الترابي، مراعيًا ضرورة تمتع هذه المجالس المحلية بالشرعية الانتخابية، لتكون أكثر تعبيراً وتمثيلاً للجماعة البشرية المكونة لها، فكلمها كانت المؤسسة معبرة عن إرادة مواطنيها إلا وكان الامتثال لقراراتها واستيعاب توجهاتها أكثر سهولة من غيرها، ولتوفير ضمانات أكثر لنجاح الجماعة المحلية عمل المشرع على تبني الديمقراطية التشاركية كآلية لإدارة الشأن المحلي تضمن مساهمة المواطن المحلي في تسيير شؤون الجماعة المحلية، فتم بهذا التنصيب إضفاء صبغة ديمقراطية على هذه المؤسسات.

عملت المنظومة القانونية بدرجات مختلفة على تحديد الآليات القانونية المتعلقة بتنزيل الأسلوب اللامركزي على أرض الواقع، وخاصة منها تلك المتعلقة بالطابع الديمقراطي لهذا الأسلوب (المبحث الأول)، على أن يتم ذلك بالتوازي مع تكريس الآليات الهيكلية للسلطة المحلية التي تستعمل كل هذه القيم والآليات القانونية، فكان منها ما هو مرتبط بالجانب التقريبي، تجسّد من خلال الهياكل القاعدية للجماعات المحلية والهياكل التي تعلوها، وهي تختلف عنها من حيث المهام والمساحة وعدد

(275)- ACHIR Mohamed, BENNOUI Mustafa, Op-Cit, p694.

الفصل الثاني الآليات التنظيمية للسلطة المحلية كأسلوب ديمقراطي لإدارة المجال الترابي

السكان، ومنها ما أعتبر هياكل داعمة، واختلفت بين ما هو تفريري واستشاري، وكلها تعمل على تقديم العون للجماعات المحلية بهدف تحقيق المهام المناطة بعهدتها (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الآليات القانونية لتفعيل السلطة المحلية في إدارة المجال الترابي

ترتبط الآليات القانونية المتعلقة بتفعيل السلطة المحلية، المتجسدة في أسلوب اللامركزية، والذي بدوره يتجسد من خلال الجماعات المحلية، في آليات ديمقراطية، ترتبط في جزء منها بتكوين الجماعات المحلية، التي أقر المشرع اعتماد آلية الانتخاب كقاعدة عامة في تكوينها، فيتم بناء على هذا تنظيم انتخابات وفق إجراءات وشروط معينة نص عليها القانون الانتخابي، إضافة إلى هذا، تم تكريس هذا المبدأ الديمقراطي في كل ما يتعلق بالمجالس المحلية، في تكوين هياكله الداخلية والمتمثلة في انتخاب رئيس الجماعة وأعضاء مكتبه، وانتخاب أعضاء اللجان القارة وغير القارة المكونة للمجلس، وتم العمل بهذه القاعدة في مختلف أصناف الجماعات المحلية (المطلب الأول).

هذا التوجه الديمقراطي لا يحقق المراد منه في غياب إطار رقابي يدعمه ويحميه من جهة أولى، ومن جهة ثانية، ممارسة رقابة على أعمال الجماعات المحلية، هذه الرقابة لم تمنع من ظهور أشكال أخرى من الرقابة تمثل ضمانات إضافية للجماعة المحلية من جهة، وتمثل ضمانات لعدم انزلاقها في اتجاهات غير مرغوب فيها، وتأخذ هذه الرقابة أشكالاً عدة، فمنها رقابة إدارية، ومنها رقابة مجلسيه، ومنها رقابة المجتمع المدني ومنها رقابة مواطنة تمارس بصورة مباشرة خاصة من خلال العملية الانتخابية المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الديمقراطية أهم آلية لتكوين السلطة المحلية

تعد الديمقراطية أهم آلية قانونية للتداول على السلطة، ولتكوين الهيئات والمجالس الوطنية والمحلية وبعض المؤسسات الهامة في الدولة⁽²⁷⁶⁾، ولإدارتها واتخاذ القرار فيها، والأكثر تعبيراً عن إرادة المجموعة البشرية، والأكثر انتشاراً في الدولة الحديثة، فأصبحت معياراً لتقييم الدول

(276) - « Condition nécessaire à la libre administration des collectivités territoriales, l'existence de conseils élus fait du système représentatif la forme de droit commun d'exercice de la démocratie au niveau local. Cette exigence n'empêche pas, dans le respect de ce principe, l'association directe des électeurs à la gestion locale selon des modalités diverses, regroupées sous le concept de démocratie de proximité » ; THOUMÉLOU Marc, Op-Cit, p107.

والمؤسسات، وهذا ما فرض تكريسها صلب النص الدستوري وتحديد كل ما يتعلق بها في بقية النصوص التشريعية ذات الصلة⁽²⁷⁷⁾، ومن هذا المنطلق، أقر المشرع التونسي والجزائري، اعتماد مبدأ الانتخاب في تكوين الهياكل المجسدة للجماعات المحلية (الفرع الأول) وما ينبثق عنها من هياكل (الفرع الثاني) دون أن يتغافل عن إضفاء الصبغة الديمقراطية في علاقة المجالس المنتخبة بمواطنيها، فأقر اعتماد الديمقراطية التشاركية كقاعدة أساسية تضبط مساهمة المواطن والمجتمع المدني في إدارة الشأن العام (الفرع الثالث).

الفرع الأول

تكريس الانتخاب في تكوين هياكل السلطة المحلية

تم اعتماد مبدأ الانتخاب في أغلب المجالس المحلية وقد اتخذت شكل الانتخاب المباشر لجزء من هياكلها (أولا) واعتماد آلية الانتخاب غير المباشر في جزء من الهياكل الأخرى المكونة للجماعات المحلية (ثانيا).

أولا: تكريس نظام الانتخاب المباشر لجزء من هياكل الجماعات المحلية

أقر المشرع آلية الانتخاب في تكوين المجالس المحلية القاعدية والمجالس التي تليها في الترتيب من حيث المساحة في القانون الجزائري (1)، وفي جزء دون الآخر بالنسبة للمشرع التونسي (2).

(277) - « En termes juridiques, le principe démocratique doit être transcrit en habilitation de production normative. On trouvera là aussi une distribution de compétences et si les destinataires peuvent être considérés comme participant à l'élaboration du contenu des normes, on jugera, à des degrés divers, que le principe démocratique est effectivement respecté. Dans la théorie politique, la « souveraineté » est attribuée au « peuple » ou à la « nation ». Les constitutions modernes vont instituer un organe spécifiquement démocratique, le corps électoral, et lui attribuer certaines compétences, réservant toutefois celles de la production normative à des représentants élus » ; FAVOREU Louis et d'autres, Op-Cit, p58.

1. تكريس نظام الانتخاب المباشر للجماعات المحلية في الجزائر

اعتمد فيها المشرع مبدأ الانتخاب العام فيما يتعلق بالمجلس المحلية (أ) واعتماد نظام انتخابي موحد بين مختلف المجالس المحلية يقوم على القوائم المفتوحة، يسمح للمواطن بأكثر حرية في الاختيار (ب).

أ. تكريس الانتخاب المباشر على أساس القوائم للجماعات المحلية في الجزائر

يمثل المجلس البلدي أساس اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في إدارة الشؤون العامة⁽²⁷⁸⁾، وهو مجلس منتخب بطريقة مباشرة من قل متساكني الدائرة الترابية الرجعة له بالنظر (الشعب المحلي)⁽²⁷⁹⁾، وفق شروط معينة تهم الناخبين، في انتخاب عام، مباشر، وسري، لمدة خمسة سنوات، وفق الشروط والصور التي أقرها القانون الانتخابي⁽²⁸⁰⁾، اختلف فيها المشرع التونسي عن المشرع الجزائري في النظام المعتمد في الاقتراع، في آخر التعديلات التي قام بها.

تشكل المجالس المحلية البلدية والمجلس الولائية في القانون الجزائري عبر الانتخاب العام بعد تجاوز نظام الحزب الواحد⁽²⁸¹⁾، في نظام يقوم على القوائم المفتوحة، باعتماد الاقتراع النسبي⁽²⁸²⁾ وبتصويت تفضيلي دون مزج، وذلك لمدة خمسة سنوات، تنزيلا للنص الدستوري الذي نص على أنه يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، وهو مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، ليتم بذلك إضفاء الطابع الديمقراطي على المؤسسات المحلية، ومنحها شرعية انتخابية تميزها على غيرها من مؤسسات الدولة، ومنح الفرصة لتشكيل مجالس محلية ملائمة للإرادة المجتمعات المحلية، وتعمل على تكريس ارادتها في إدارة الشأن العام المحلي في إطار السياسات والتوجهات الكبرى للدولة،

(278)- MEZGHICHE Walid, « Organisation administrative et fonctionnement de la Commune et de la Daïra en Algérie -Cas de la Commune et Daïra de Bejaia-», Revue académique des chercheurs juridiques et politiques, volume 06, n 02, Faculté de droit et de sciences politiques, Université Ammar Telidji, Laghouat, Alger, septembre 2022, p710.

(279)- BEN ACHOUR AYadh, Op-Cit, p164.

(280)- بلغالم بلال، مرجع سابق، ص.ص.29-30.

(281)- KANOUN Nacira, Op-Cit, p39.

(282)- لعمرى محمد، مرجع سابق، ص.118.

فهذه المجالس وإن كانت منتخبة وتعمل باستقلالية، فهذا لا يعني الاستقلال والخروج عن الوحدة القانونية والسياسية للدولة، وخلافا لما أقره المشرع الجزائري، تراجع المشرع التونسي عن اعتماد نظام القوائم كقاعدة عامة في مختلف أصناف الانتخابات ومنها المحلية، واعتمد نظام الاقتراع على الافراد.

ب . نظام انتخاب موحد لمجالس الجماعات المحلية في القانون الجزائري

تتكون الجماعات المحلية وفقاً للدستور الجزائري من البلدية، التي تعد المجلس القاعدي للتنظيم اللامركزي، والمجلس الولائي الأكبر مساحة وسكاناً، ويتم انتخابها على أساس القوائم المفتوحة والتمثيل النسبي⁽²⁸³⁾ لضمان استقرار وتنوع المجالس المحلية.

يعد ناخباً محلياً كل جزائري وجزائرية بلغوا الثامنة عشرة وتمتعوا بحقوقهم المدنية والسياسية ومسجلين في القائمة الانتخابية للبلدية التي بها موطنهم⁽²⁸⁴⁾، مع استثناءات حددتها المادة 52 من القانون الانتخابي. ويمكن للجزائريين المقيمين بالخارج التسجيل في بلدية مسقط رأسهم أو آخر موطن لهم أو موطن أحد أصولهم، ويسمح لأفراد الجيش والأمن والحماية المدنية وموظفي الجمارك والسجون التسجيل في قوائم انتخابية محددة وفق المادة 57 من القانون.

يعتمد نظام الاقتراع على القوائم المفتوحة، حيث يختار الناخب مرشحين من نفس القائمة وفقاً للمقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية، وتوزع المقاعد بين القوائم حسب التناسب مع عدد الأصوات باستخدام قاعدة الباقي الأقوى، مع اشتراط حصول القائمة على نسبة 5% على الأقل من الأصوات المعبر عنها، وفي حال عدم تحقيق أي قائمة لهذه النسبة، توزع المقاعد على جميع القوائم وفق القانون الانتخابي.

⁽²⁸³⁾- معيني عبد القادر، «انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي» مجلة تاريخ العلوم، العدد 05، تصدر عن جامعة زيان

عاشور، الجلفة، الجزائر، سنة 2016، ص 67.

⁽²⁸⁴⁾- بلغالم علي، مرجع سابق، ص.ص 20-22.

2. نظام انتخاب مباشر لجزء من الجماعات المحلية في القانون التونسي

يمزج القانون الانتخابي التونسي بين الانتخاب غير المباشر والانتخاب المباشر كآلية أساسية لتكوين مختلف المجالس التمثيلية، وخاصة على مستوى السلطة التشريعية والمكونات القاعدية للجماعات المحلية المتجسدة تقليدياً في المجلس البلدي (أ)، وكذلك المجلس المحلي الذي تم إعتبره جماعة محلية مساوية للدائرة الترابية للمعمدية المعادلة للدائرة في التنظيم الإداري الجزائري (ب).

أ. الانتخاب المباشر للمجلس البلدي

اعتمد المشرع التونسي بدوره الانتخاب العام المباشر في تكوين المجالس البلدية⁽²⁸⁵⁾ الذي وانتقل من نظام الاقتراع على القوائم باعتماد آلية أكبر البقايا، وعتبة انتخابية قدرها ثلاثة بالمائة (3%)، إلى اعتماد نظام الاقتراع على الافراد، معتبرا كل بلدية دائرة انتخابية، وهو ما قد يؤثر على سلوك المنتمين للمجلس المنتخب ويجعل منهم أكثر ولاء لناخبيهم⁽²⁸⁶⁾.

يُعدُّ ناخباً في الانتخابات البلدية كل مواطن تونسي، بما في ذلك العسكريين وأعوان قوات الأمن الداخلي المسجلين بالسجل الانتخابي، كل مواطن بلغ سنّ الثامنة عشرة في اليوم السابق للاقتراع، ويتمتع بكافة حقوقه المدنية والسياسية، وغير محجور عليه لجنوناً مطبقاً، أو مشمول بعقوبة تكميلية وفق الفصل 5 من المجلة الجزائية التونسية تحرمه من ممارسة حق الانتخاب. كما يشترط أن يكون الناخب مسجلاً في القوائم الانتخابية للمجلس البلدي المعني والمطابق لعنوانه الفعلي.

أما الترشح لعضوية المجالس البلدية، فقد اعتمد المشرع التونسي نظام الترشح الفردي بعد أن كان يعتمد على القوائم الحزبية أو المستقلة، ويحق لكل ناخب تونسي الجنسية غير حامل لجنسية أخرى، بلغ سنّ العشرين عند تقديم الترشح، ونقي السوابق العدلية في الجرائم القصدية، ومسجل بالدائرة الانتخابية المعنية ومقيم بها، الترشح شريطة عدم انطباق صور الحرمان عليه. تشمل القيود

⁽²⁸⁵⁾- الانتخاب المباشر: "يقوم فيه الناخبون بانتخاب مباشر لممثلهم إلى الهيئة المعنية وهذا النوع هو الاقرب للديمقراطية المباشرة"، دريس نبيل، مرجع سابق، ص 116.

⁽²⁸⁶⁾- LOUBET Lilian, « Gouvernements intercommunaux et apprentissage des acteurs locaux », régionalisation et gouvernance, sous la direction de Mourad Ben JELLOUL, collection sciences humaines, sociales et religieuses, régionalisation, développement régional et urbain, centre de publication universitaire, Tunisie, 2019, p58.

على الترشح أعضاء الحكومة، رؤساء الدواوين، الأئمة، الوعاظ، رؤساء الهياكل والجمعيات الرياضية، المحكوم عليهم من محكمة المحاسبات بخالفة مالية أو انتخابية، وكل من عليه مستحقات مالية للتمويل العمومي للحملة الانتخابية، بالإضافة إلى القضاة والولاة وبعض رؤساء المصالح الإدارية الذين مارسوا مهامهم في الدائرة الانتخابية قبل سنة. ويتم الترشح بتقديم مطلب للهيئة المشرفة على الانتخابات وفق القانون الانتخابي، مشفوعاً بتزكية نحسين ناخباً مسجلاً في الدائرة المعنية، نصفهم من الإناث ونصفهم من الذكور، على أن يكون منهم خمسة عشر شاباً دون سن الخامسة والثلاثين، ولا يجوز للناخب تزكية أكثر من مترشح، وتُجرى الانتخابات البلدية بدورة واحدة، حيث يصوت الناخب على عدد من المترشحين بما لا يتجاوز عدد المقاعد المخصصة للدائرة دون تعديل، وتعد كل بلدية دائرة انتخابية واحدة، وإذا كان عدد المترشحين مساوياً لعدد المقاعد، يُعلن فوزهم جميعاً، وفي حال تجاوز عدد المترشحين عدد المقاعد، يُرتب المترشحون تنازلياً حسب عدد الأصوات، وفي حال تساوي الأصوات يُقدّم الأصغر سناً، ويشير هذا التغيير من نظام القوائم إلى نظام الأفراد إلى تحوّل جذري في النظام الانتخابي المحلي، مما قد يؤثر على استقرار المجالس البلدية نتيجة غياب التنظيم والانسجام.

ب . الانتخاب المباشر للمجالس المحلية في القانون التونسي

يُعدُّ المجلس المحلي للتنمية أحد مكونات الفضاء المحلي، تم بموجب المرسوم عدد 10 لسنة 2023 تغيير طبيعته القانونية وإقرار مبدأ الانتخاب كقاعدة عامة في تكوين تركيبته. ويُعدُّ ناخباً للمجلس المحلي كل تونسي وتونسية مرشّمين بالسجل الانتخابي، بلغوا سنّ الثامنة عشرة في اليوم السابق للاقتراع، متمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية، وغير مشمولين بصور الحرمان المنصوص عليها بالقانون، ومسجلين بالعمادات التابعة ترابياً للمجلس المحلي، على أن تكون الدوائر الترابية لهذه المجالس مساوية لتراب المعتمدية. ويحق الترشح لكل ناخب وناخبة تونسيين الجنسية، غير حاملين لجنسية أخرى، بلغوا سنّ الثلاثة والعشرين عند تقديم الترشح، ونقي السوابق العدلية في الجرائم القصدية، ومسجلين بالعمادة المعنية ومقيمين بها، مع مراعاة منع بعض الأشخاص من الترشح وفق الفصل 17 من المرسوم المنظم لانتخابات هذه المجالس.

يتم الترشح بتقديم مطلب للهيئة المشرفة على الانتخابات، مشفوعاً بتزكية نحسين ناخباً مسجلاً بالدائرة المعنية، نصفهم من الإناث والنصف الآخر من الذكور، على أن يكون منهم خمسة عشر شاباً دون سن الخامسة والثلاثين، ولا يجوز للناخب تزكية أكثر من مترشح. وتُجرى الانتخابات

بالاقتراع العام والحر والمباشر والسري والشفاف على الأفراد، ويجب على المترشح الحصول على الأغلبية المطلقة من الأصوات في الدورة الأولى، وإن لم يتحقق ذلك، تُنظم دورة ثانية خلال الأسبوعين التاليين للإعلان عن النتائج النهائية، يتقدم لها المترشحان الحاصلان على أكثر عدد من الأصوات في الدورة الأولى، ويُعلن فوز المتحصل على الأغلبية في الدورة الثانية، وفي حال التساوي يُعلن فوز الأكبر سناً. ويُخصص مقعد وحيد لذوي الإعاقة دون حق التصويت، باعتماد القرعة، ويُضمّ مديري الإدارات المحلية بالمعتمدية دون حق التصويت، ويحق لرئيس المجلس دعوة ممثلي الأحزاب والمنظمات والجمعيات بالمعتمدية للمشاركة في أعمال المجلس دون حق التصويت، مما يضفي تنوعاً على هذه المجالس ويثير تساؤلات حول دورها المحلي في ظل التنظيم البلدي.

ثانياً: تكريس نظام الانتخاب غير المباشر للجماعات المحلية في القانون التونسي

تم اعتماد الانتخاب غير المباشر في علاقة بتكوين المجالس المحلية في جزء من الهياكل التي خول لها المشرع ممارسة جملة من الصلاحيات على غرار المجالس الجهوية والمجالس الإقليمية في القانون التونسي (1)، واعتمدها كذلك في علاقة بتكوين المجلس الأعلى للجماعات المحلية (2).

1. تكريس الانتخاب غير المباشر للجماعات المحلية العليا ذات الصبغة التقريرية

تمثل المجالس المحلية العليا في تونس في المجلس الجهوي (أ) إضافة للإقليم (ب).

أ. النظام الانتخابي للمجلس الجهوي

تُعد الجهة جماعة محلية جهوية بموجب الباب السابع من الدستور الجديد، وتمتع بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية، وتولى التصرف في الشؤون الجهوية وفق مبدأ التدبير الحر، وتسعى لتحقيق التنمية الشاملة والمتضامنة والتكامل بين المشاريع التنموية والمرافق العامة، بالتنسيق والتعاون مع السلطة المركزية ومع بقية الجماعات المحلية.

يُعد ناخباً للمجلس الجهوي أعضاء المجالس المحلية المنتخبة التابعة ترابياً للجهة، ويكون انتخاب المجالس الجهوية غير مباشر عبر آلية القرعة التي يشارك فيها أعضاء المجالس المحلية لمدة ثلاثة أشهر بالتناوب، مع منع إعادة المشاركة لمن مثل المجلس في الجهة سابقاً، وهو ما يمثل تراجعاً عن الانتخاب المباشر المنصوص عليه في دستور 2014. بعد تعديل النظام الانتخابي، نص المرسوم عدد

10 لسنة 2023 على تنظيم قرعة تحت إشراف الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بين أعضاء المجالس المحلية لعضوية المجلس الجهوي، مما يمنع الترشح من خارج هذه المجالس ويستغنى بالتالي عن تقديم مطالب الترشح.

يتركب المجلس الجهوي من أعضاء منتخبين عن طريق القرعة يتمتعون بحق التصويت⁽²⁸⁷⁾، يُختارون كل ثلاثة أشهر لتمثيل المجلس المحلي في الجهة، بالإضافة إلى مديري المصالح الخارجية للوزارات والمؤسسات العمومية بالولاية المعنية المعينين من قبل الوزراء المختصين، والذين لا يحق لهم التصويت⁽²⁸⁸⁾، ويمكن لرئيس المجلس الجهوي دعوة ممثلي المنظمات والأحزاب والجمعيات الناشطة في الولاية للمشاركة في أعمال المجلس دون حق التصويت، مما يجعل تركيبة المجلس الجهوي مختلطة بين منتخبين ومعينين وممثلين للمجتمع المدني، ويختلف عن مفهوم الجهة وفق دستور 2014.

ب . نظام انتخاب المجلس الإقليمي

حافظ الباب السابع من دستور 2022 على الإقليم كجماعة محلية، وهو جماعة تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية، ويهدف إلى تحقيق التكامل التنموي والاقتصادي المتوازن بين المناطق المكونة له، ويسيره مجلس منتخب بشكل غير مباشر من أعضاء المجالس الجهوية.

بعد تعديل النظام الانتخابي بموجب المرسوم عدد 10 لسنة 2023، يُعد ناخباً للمجلس الإقليمي أعضاء المجالس الجهوية المنتمية ترابياً للإقليم المعني، مما يقلص من إرادة الناخب المحلي لصالح هيئة منتخبة بشكل غير مباشر.

ينص الفصل 23 من المرسوم المذكور أعلاه على أن الترشح لعضوية مجلس الإقليم يقتصر على أعضاء المجالس الجهوية، وتنظم الهيئة الترشيحات وتعلق قائمة المقبولين بمقرها وموقعها الإلكتروني.

(287)- الفصل 21 من المرسوم عدد 10 لسنة 2023 مؤرخ في 8 مارس 2023 يتعلق بتنظيم انتخابات المجالس المحلية وتركيبية المجالس الجهوية ومجالس الأقاليم.

(288)- الفصل 32 من المرسوم عدد 10 لسنة 2023، المذكور أعلاه.

يتكون المجلس الإقليمي بتمثيل عضو واحد عن كل مجلس جهوي، يُنتخب من بين أعضائه المنتخبين، ويُختار في ورقة التصويت مترشح واحد دون شطب أو تغيير وفي حالة تساوي الأصوات، يُرحح الأكبر سناً، مما يضمن تمثيلاً متوازناً يعكس توجهات المجالس الجهوية مع الحفاظ على وحدة الدولة.

2. تكريس الانتخاب غير المباشر للمجلس الأعلى للجماعات المحلية

نظم المشرع التونسي المجلس الأعلى للجماعات المحلية صلب القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2014 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية، ضمن القسم العاشر من المجلة، من خلال تحديد تركيبته (أ) وطريقة تسييره (ب)

أ. تركيبة المجلس الأعلى للجماعات المحلية

يتركب المجلس الأعلى للجماعات المحلية من جهاز تداولي يتكون من رئيس بلدية عن كل جهة يتم انتخابه من قبل رؤساء البلديات بالجهة في أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات البلدية بدعوة من الوالي المختص ترابياً.

يضاف إلى الأعضاء المنتخبين رؤساء المجالس البلدية للأربع بلديات الأكبر من حيث عدد السكان، والبلديات الأضعف من حيث مؤشر التنمية، على أن تكون هذه البلديات من جهات مختلفة، ويضاف إليهم رؤساء الجهات ورؤساء الأقاليم، ويحضر اجتماعات هذا المجلس رئيس الأكثر تمثيلاً للهدن التونسية وممثل عن الهيئة العليا للمالية المحلية، ومن يراه رئيس المجلس ضرورة في حضوره دون أن يكون لهؤلاء الحق في التصويت خلافاً للأعضاء المنتخبين والأعضاء بالصيفة، ليزج هذا المجلس بين أعضاء منتخبين وأعضاء غير منتخبين على أساس شروط معينة.

ب. تسيير المجلس الأعلى للجماعات المحلية

يسير المجلس الأعلى للجماعات المحلية مكتب يتكون من رئيس ونائبين يتم انتخابهم لمدة لا تتجاوز خمس سنوات غير قابلة للتجديد، ويكون ذلك في أول اجتماع للمجلس الذي يدعو إليه رئيس مجلس النواب ويترأسه أكبر الأعضاء سناً.

يتم انتخاب مكتب المجلس بالاقتراع السري، ويفوز المترشح الذي يتحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وفي صورة عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة، فإنه تجرى دورة ثانية يتقدم إليها المترشح الأول والثاني، ويتم اعلان المتحصل على أكثر الأصوات هو الفائز في هذه الدورة الثانية، أما في حالة تساوي الاصوات فإنه يعلن فوز المترشح الأصغر سنا، ويتم انتخاب نأبي الرئيس التزاما بمبدأ التناسف باستثناء حالات الاستحالة المادية، وتعتمد نفس هذه الإجراءات في حالة الشغور الجزائي أو الكلي للمجلس.

نص قانون المنظم للمجلس على أنه يمكن سحب الثقة من رئيس المجلس بناء على طلب معلل من ثلث الأعضاء بعد مصادقة ثلاثة أحماس أعضاء المجلس، في محاولة من المشرع ضمان استقرار داخل المجلس من جهة، واضفاء طابعا ديمقراطيا عليه من جهة أخرى، نظرا لكونه مجلسا تمثيليا ويجب أن يعكس رغبة الأطراف المكونة له.

الفرع الثاني

نظام تكوين الهياكل المنبثقة عن المجالس المنتخبة

يغلب الطابع الديمقراطي على تكون المجالس المحلية من خلال تكريس مبدأ الانتخاب في تكوين مكونات المجلس المحلي (أولا) خلافا للمشرع التونسي الذي اتخذ منحاً مختلفاً، وكرس آلية تراعي النتائج المتحصل عليها في الانتخابات الخاصة بالمجلس لتكوين هذه الهياكل ولم يترك الحرية للمجالس المنتخبة في تكوين هياكلها الداخلية (ثانيا).

أولا: تكوين الهياكل الخاصة بالمجلس المحلية في القانون الجزائري

دعم المشرع الجزائري آليات الانتخابات على المستوى البلدي من خلال إقرار مبدأ الانتخاب في تكوين الهياكل الخاصة بالمجلس البلدي بعد تعديل القانون المتعلق بالبلديات بموجب الأمر رقم 13-21 لسنة 2021 (1) وهو نفس التوجه في علاقة بانتخاب الهياكل المنبثقة عن المجلس الشعبي الولائي المنتخب (2).

1. ديمقراطية الهيكل الخاصة بالمجلس الشعبي البلدي

عمل المشرع الجزائري على إضفاء الطاب الديمقراطي على تعيين رئيس المجلس البلدي (أ) وكذلك اللجان المنبثقة عن المجلس البلدي (ب).

أ. تكريس الطابع الديمقراطي في تعيين رئيس المجلس البلدي

ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعهدة الانتخابية وفقاً للقانون الانتخابي⁽²⁸⁹⁾، فقد أضفى المشرع طابعاً ديمقراطياً على طريقة تنصيبه بعد تعديل القانون المنظم للبلديات، حيث يُنتخب رئيس البلدية بواسطة الاقتراع السري بدلاً من تعيين متصدر القائمة الفائزة. ويتم تقديم المترشح من القائمة الفائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، وفي حالة عدم تحقيق ذلك، يمكن للقائمتين الحائزتين على 35% من المقاعد تقديم مرشح، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على هذه النسبة، يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح، على أن يُنتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية المطلقة للأصوات، وفي حال عدم تحقيقها، يُجرى دور ثان بين المترشحين الحائزين على المرتبتين الأولى والثانية، ويُعلن الفائز بالأغلبية، وفي حالة التساوي، يُعلن الأكبر سناً رئيساً. ويتم الانتخاب تحت إشراف الأكبر سناً في الخمسة أيام التي تلي تنصيب المجلس بعد دعوة الوالي خلال الثمانية أيام من إعلان النتائج النهائية للانتخابات، وفق إجراءات يضبطها القانون.

ب. إضفاء طابع ديمقراطي على تكوين لجان المجلس البلدي

يمثل المجلس البلدي أقرب المؤسسات الديمقراطية للمواطن، حيث يضمن إضفاء الطابع الديمقراطي على هيكله النجاح في مهامه. ويكوّن المجلس لجان قارة وغير قارة⁽²⁹⁰⁾ بناءً على اقتراح رئيس البلدية ومصادقة المجلس بأغلبية أعضائه، تتناول مجالات حددها القانون مثل الاقتصاد، الصحة، تهيئة الإقليم، والشؤون الاجتماعية. وتقوم اللجان بانتخاب رئيس من بين أعضائها، ويتولى رئيس اللجنة دعوة الأعضاء للاجتماع والتداول ضمن اختصاصات المجلس. ويراعي المشرع التمثيل السياسي النسبي في تكوين اللجان، حيث تعكس تشكيلة اللجان التركيبية السياسية للمجلس الشعبي

(289)- بلغالم بلال، مرجع سابق، ص 173 وما بعدها.

(290)- حول تكوين اللجان في القانون الجزائري راجع، بلغالم علي، مرجع سابق، ص 108 وما بعدها.

البلدي، وتسند أمانة الجلسات لموظف من البلدية، مما يعكس الطبيعة الديمقراطية للمؤسسة البلدية في تكوينها وتسييرها.

2. إضفاء الطابع الديمقراطي على المجلس الشعبي الولائي

تبنى المشرع الجزائري مبدأ الانتخاب في تنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي (أ) وعلى اللجان المنبثقة على مجلسه المنتخب (ب).

أ. تكريس مبدأ الانتخاب في تنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي

يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة الأكبر سناً لانتخاب وتنصيب رئيسه خلال الثمانية أيام التالية لإعلان النتائج النهائية للانتخابات⁽²⁹¹⁾. ويشرف مكتب مؤقت، يتكون من الأكبر سناً والأصغر سناً من غير المترشحين، على العملية الانتخابية لضمان الحياد والشفافية. ويتم تقديم الترشيحات وتشكيل قائمة المترشحين وفقاً للقانون، سواء في حالة فوز قائمة بالأغلبية أو عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة، حيث يمكن لقائمتين تحصلوا على نسبة 35% من المقاعد تقديم مترشح. ويتم الانتخاب السري من قبل أعضاء المجلس الشعبي الولائي، ويعلن فوز المترشح الحاصل على الأغلبية المطلقة للأصوات. وفي حالة عدم حصول أي مترشح على هذه الأغلبية، يجرى دور ثان بين المرشحين الحاصلين على المرتبتين الأولى والثانية، ويفوز المرشح بالأغلبية. وفي حالة تساوي الأصوات، يفوز المرشح الأكبر سناً. وبعد انتخاب الرئيس، يختار نواباً له من بين أعضاء المجلس ويعرضهم على المجلس للمصادقة بالأغلبية المطلقة، مع تحديد عدد النواب وفقاً لعدد أعضاء المجلس لضمان تمثيل أكبر للأطراف السياسية، مما يعزز استقرار وسريان عمل المجلس الولائي⁽²⁹²⁾.

⁽²⁹¹⁾ - عسري أحمد، بن مالك أحمد، «الإشكاليات القانونية لاختيار وتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل الأمر رقم 13-21 المعدل والمتمم لقانون البلدية في الجزائر»، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 07، عدد 01، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، جوان 2022، ص.ص. 747-760.

⁽²⁹²⁾ - بريق عمار، بن زغبي حنان، «المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي في الجزائر»، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02، عدد 07، تصدر عن كلية الحقوق وعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، سنة 2017، ص.ص. (577-592).

ب . إضفاء الطابع الديمقراطي على تكوين لجان المجلس الشعبي الولائي

يتم تشكيل لجان قارة وخاصة بالمجلس الشعبي الولائي بناءً على مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة للأعضاء، وباقتراح من رئيس المجلس أو الأغلبية المطلقة لأعضائه. وتشمل اللجان مجالات متعددة مثل التربية، الصحة، الاقتصاد، الري، التعمير، والشؤون الاجتماعية. وتراعي هذه اللجان التمثيل السياسي للمجلس، مما يعكس التنوع السياسي فيه. وتنتخب كل لجنة رئيساً من بين أعضائها يدعو للاجتماعات ويشرف على الأعمال. ويحق للجان دعوة من يروونه مفيداً لمساعدتهم في مهامهم، مما يعزز الانفتاح والديمقراطية. كما يمكن إنشاء لجنة تحقيق بطلب من رئيس المجلس أو ثلث الأعضاء الممارسين، ويتم انتخابها بالأغلبية المطلقة للحاضرين، مع تحديد موضوع وأجل عمل اللجنة في قرار المداولة. وتكفّ السلطات المحلية بمساعدة لجنة التحقيق التي تنتهي بإعداد تقرير يناقش من قبل المجلس، مما يعزز الدور الرقابي للمجلس الولائي على الشأن المحلي.

ثانياً: تكوين الهياكل المنبثقة عن المجالس المحلية في تونس

تتجسد الجماعات المحلية في القانون التونسي من خلال المؤسسة البلدية والمجالس المحلية كونها جماعة محلية قاعدية منتخبة (1) في حين تمثل الجهة والاقليم المجالس المحلية الأكبر مساحة مما يمنحها صفة العلوية في الترتيب (2).

1. تكوين الهياكل المنبثقة على المجالس المحلية القاعدية في تونس

شهد القانون التونسي بعد اصدار الدستور الجديد تغيير كبير شمل طريقة تكوين المجلس البلدي (أ) إلى جانب الغموض الذي يحيط بتكوين لجانه (ب) إضافة إلى ما يتعلق بتكوين هياكل المجلس المحلي (ج).

أ . تحم القانون في تكوين مكتب المجلس البلدي

تراجع المشرع التونسي على تكريس مبدأ انتخاب رئيس المجلس البلدي من قبل أعضاء المجلس وإقرار اعتماد نتائج الانتخابات البلدية العامة في تحديد رئيس البلدية ومساعدته، حيث ينص الفصل 117 تاسعا (جديد) على أنه " يعتمد ترتيب المترشحين في الدوائر الانتخابية تنازليا من أكثر المتحصلين على الأصوات إلى أقلهم أصواتا في توزيع المهام داخل المجلس البلدي " على أن " تسند

مهام رئاسة المجلس البلدي والمساعد الأول لصاحب الترتيب الأول ولمن يليه في الترتيب"، وهو توجه محفوف بالمخاطر فليس بالضرورة أن يكون الشخص المتحصل على أعلى الأصوات هو الأقدر على إدارة المجلس البلدي، خاصة أن الانتخاب تكون على الافراد وما يعنيه هذا من أعمال للاعتبارات الشخصية في انتخاب الشخص، تماشياً مع طبيعة الانتخابات المحلية التي تجرى في دوائر انتخابية صغيرة، الأمر الذي قد يؤثر على نجاح المجلس البلدي، فهذه الطريقة قد تحسم النزاع والتنافس حول رئاسة المجلس البلدي ولكنها قد تنهي وجود المؤسسة في حد ذاتها التي أصبحت مهددة بالفشل وعدم النجاح نتيجة لذلك.

ب . غموض تشريعي بخصوص تكوين لجان المجلس البلدي

بعد تعديل القانون الانتخابي في علاقة بتكوين الهياكل المنبثقة على المجلس البلدي، وتبني المشرع قاعدة جديدة في اسناد المهام داخل المجلس، تقوم على اسناد المهام وفق ترتيب الفائزين في الانتخابات العامة، فان المسألة أصبح فيها الكثير من الغموض في علاقة بتكوين اللجان، فاذا اعتمدنا على ترتيب الفائزين من الأكثر إلى الأقل أصواتاً فانه من البديهي أن يكون هناك ترتيب تفاضلي لهذه اللجان لتتوافق مع التفاضل بين الفائزين، وهذا ما يطرح صراحة أهمية اللجان، فأى هذه اللجان أهم من غيرها، ووفق أي معيار يتم التفضيل فيما بينها.

ج . تحكم القانون في تكوين هياكل المجلس المحلي

اعتمد المشرع التونسي في علاقة بتعيين رئيس المحلي آلية القرعة بين أعضاء المجلس المحلي للتداول على رئاسة المجلس واكتف باعتماد عدد الأصوات المتحصل عليها في الانتخابات العامة في علاقة بأول رئيس فقط، والذي يتقلد منصب رئيس المجلس لمدة ثلاثة أشهر فقط، ويتم تعيين رئيس آخر بناء على القرعة، في حين أنه لم يتم الإشارة إلى اللجان المكونة لهذا المجلس ولا طريقة تكوينها، ولكن سنحاول التطرق إلى الآليات الممكنة بالمقارنة مع تكوين لجان المجلس البلدي، إضافة إلى أن المشرع التونسي لم ينص في المرسوم عدد 10 لسنة 2023 إلى اللجان المكونة للمجلس المحلي، ولم يحدد المهام الراجعة له بالنظر، غير أنه استثناساً بالقانون عدد 87 لسنة 1994 الذي أحدث المجلس المحلي للتنمية يمكن تحديد عدد اللجان.

2. تكوين الهياكل المنبثقة على المجالس المحلية العليا في تونس

تتجسد هذه الهياكل العليا للجماعات المحلية في تونس، في الجهة والإقليم أكبر هذه الجماعات مساحة، وقد تم استبعاد مبدأ الانتخاب تعيين رئيس المجلس الجهوي (أ) إلى جانب غموض في طريقة تكون لجانه (ب) وفراغ تشريعي حول انتخاب رئيس مجلس الإقليم (ج) وغياب التنصيب على لجان خاصة بمجلس الإقليم (د).

أ. استبعاد مبدأ الانتخاب تعيين رئيس المجلس الجهوي

تبنى المشرع التونسي طريقة مختلف على ما ورد ذكره في القانون الأساسي المتعلق بمجلة الجماعات المحلية، فيما يهم تعيين رئيس المجلس الجهوي، آلية تراعي السن في مرحلة أولى، واعتماد آلية القرعة في التداول على رئاسة المجلس في مرحلة ثانية، حيث يتم في المدة النيابة الأولى التي تدوم ثلاثة أشهر، وبعد دعوة المجلس لجلسته الافتتاحية الأولى من قبل رئيس المجلس المنتهية ولايته أو من ينوبه أو من والي الجهة عند الاقتضاء وذلك في ظرف 8 أيام من تاريخ الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات، تعيين العضو الأكبر سنا رئيسا للمجلس للمدة النيابة الأولى ويتم اعتماد القرعة للمدة المتبقية، وذلك تحت اشراف الهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

الجدير بالملاحظة أن المشرع التونسي اعتمد هذه الطريقة مع تعديل بسيطة في اختيار رئيس المجلس المحلي الذي يتولى رئاسته أكثر الأعضاء حصولا على الأصوات في دورته الأولى واستعمال القرعة في التداول عن الرئاسة في مرحلة ثانية، ويفسر هذا الاختلاف باختلاف آلية تكوين المجلس في حد ذاته، فالمجلس المحلي منتخب مباشرة من قبل الناخبين المحليين في حين المجلس الجهوي مكون بفعل القرعة من أعضاء المجالس المحلية، وما يلفت الانتباه أيضا هو غياب أي إشارة لنائب رئيس المجلس الجهوي، وكذلك المجلس المحلي والطريقة التي سيتم اعتمادها في تعيينه، وأمام هذا الفراغ التشريعي يمكن اعتماد نفس آلية تعيين الرئيس أو الاكتفاء بتعيينه من قبل الرئيس، فهو من المرجح مبدئيا أن يتغير بتغير الرئيس ونهاية مدته النيابة في المجلس.

ب . غموض في طريقة تكون لجان المجلس الجهوي

لم يحدد المشرع التونسي في المرسوم عدد 10 لسنة 2023 المنظم للانتخابات المحلية والجهوية طريقة تكوين اللجان المكونة للمجلس الجهوي، خلافا لما ذهب اليه القانون الأساسي المتعلق بمجلة الجماعات المحلية التي أقرت في الفصل 308 أنه: "يشكل المجلس الجهوي اللجان القارة" والتي يبلغ عددها 13 عشرة لجنة.

ج . فراغ تشريعي حول انتخاب رئيس مجلس الإقليم

خلافا للقانون الأساسي المتعلق بمجلة الجماعية، لم ينص المرسوم 10 لسنة 2023 إلى طريقة تعيين رئيس مجلس الإقليم أو مساعديه، وإنما اكتف بذكر طريقة تكوين المجلس باحتساب عضو منتخب على كل مجلس جهوي ينتخبه أعضاء هذا الأخير، ويفتح هذا السكوت التشريعي الباب إلى الحديث على الفصول الوارد بمجلة الجماعات المحلية المرتبطة بانتخاب رئيس مجلس الإقليم والتي لم يتم تعديلها بموجب المرسوم عدد 10 لسنة 2023، وبالتالي فإنه يتم انتخاب الرئيس ومن ينوبه من قبل أعضاء مجلس الإقليم بصورة مباشرة.

د . غياب التنصيب على لجان خاصة بمجلس الإقليم

رغم أهمية ومكانة مجلس الإقليم إلا أن القانون الأساسي المتعلق بمجلة الجماعات المحلية لم يأتي على ذكر هذه اللجان على غرار مقام به في المجلس البلدي والمجلس الجهوي، فكان من المنتظر التنصيب على هذه اللجان ليكتمل تنظيم هذه الجماعة الجديدة، وتواصل هذا الفراغ التشريعي مع القانون الجديد المنظم لتركيبة المجالس الجهوية والمجالس الإقليمية، واقتضاه على ذكر من لهم حق الترشح ومن لهم حق الانتخاب، وتحديد عدد ممثلي كل جهة في المجلس باحتساب ممثل عن كل جهة، وهو ما يؤثر على عدد أعضاء المجلس الإقليم، وربما يكون مبررا لاستبعاد تكوين لجان لعدم توفر العدد الكافي من الأعضاء بالرغم من أهمية الاختصاصات المسندة لها بناء على القانون المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

الفرع الثالث

تكريس الديمقراطية التشاركية في تفعيل السلطة المحلية

يعد تبني الديمقراطية التشاركية اعلان صريحا من النخب الحاكمة واعترافا منها بضرورة تبني منهج أكثر قربا وأكثر عدلا تعمل في اطاره على تلبية حاجيات المجتمع باختلاف أطيافه وتوجهاته، ولإنفاذ هذه الإرادة قام المشرع بتأطير الديمقراطية التشاركية على مستوى النصوص التشريعية (أولا) وحدد آليات عملها (ثانيا) ومجال انطباقها (ثالثا)، والأطراف المتدخلين فيها (رابعا).

أولا: التأطير التشريعي للديمقراطية التشاركية

حرص المشرع الجزائري على تأطير الديمقراطية التشاركية أولا على مستوى النص الدستوري خلافا للمشرع التونسي الذي تراجع عن التنصيص عليها في الدستور الجديد (1)، وتأطيرها في مرحلة ثانية في بقية النصوص التشريعية سواء في القانون الجزائري أو القانون التونسي (2).

1. هشاشة التأطير الدستوري للديمقراطية التشاركية

تعد الديمقراطية التشاركية أبرز الآليات القانونية الحاكمة للتنظيم اللامركزي⁽²⁹³⁾، بل يمكن اعتبارها أحد أهم ركائزه ومقومته التي لا يمكن الاستغناء عنها، لهذا عمل المشرع الجزائري على " بناء مؤسسات أساسها مشاركة كل المواطنين والمجتمع المدني، بما فيه الجالية الجزائرية في الخارج، في تسيير الشؤون العمومية، والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وضمان الحرية لكل فرد"⁽²⁹⁴⁾، وتجسدت هذه الخيارات على المستوى المحلي من خلال عمل الدولة على " تشجيع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني"⁽²⁹⁵⁾، غير

⁽²⁹³⁾- تعد الديمقراطية التشاركية " نمط متطور للديمقراطية الكلاسيكية، جاء ليقبل من النقائص التي تم تسجيلها عن تطبيق الديمقراطية التمثيلية أو النيابية"، فهي "تستهدف ديمقراطية الديمقراطية نفسها لأنها تخلق آلية جديدة تسمح بمشاركة المواطن في عملية تشاورية داخل مجلس الجماعة المحلية"، وهي تعد أحد أهم مميزات الاسلوب اللامركزي وكذلك الدولة الحديثة، فهي الأداة القانونية والوسيلة لحل المشاكل عن قرب وضمان انحراط الجميع وتطوير التدبير المحلي والوطني عن طريق التكامل بينها وبين الديمقراطية التمثيلية وتنمية الإرادة السياسية لدى المنتخبين، وتوفير الأمن الاجتماعي والتربية على ثقافة التوافق والأخذ بعين الاعتبار حاجيات الجميع وفق إجراءات وآليات محددة.

⁽²⁹⁴⁾- ديباجة دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996، المعدل في 30 ديسمبر 2020.

⁽²⁹⁵⁾- الفقرة الثالثة من المادة 16 دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996، المعدل في 30 ديسمبر 2020.

أن هذا الإقرار الدستوري يوصف بأنه غير كافي، فهو لا يتعدى مستوى التشجيع، الأمر الذي لا يفرض بصورة صريحة اعتماد هذه الآلية القانونية، التي تحتاج إلى تدعيم وتكريس ضمانات حقيقة لتفعيلها على المستوى التطبيقي.

بالرغم من أهمية الديمقراطية التشاركية لم يولها المشرع التونسي أي اهتمام يذكر في دستور 25 جويلية 2022، خلافا لما ذهب إليه دستور 27 جانفي 2014 الذي نص في فصله 139 على أنه "تعتمد الجماعات المحلية آليات الديمقراطية التشاركية، ومبادئ الحوكمة المفتوحة، لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها طبقا للقانون"، ليؤسس بذلك هذا الدستور لنظام ديمقراطي يتميز بالقرب من المواطن وتمكينه من الآليات القانونية للمشاركة في إدارة الشأن العام⁽²⁹⁶⁾.

2. ضعف التأطير التشريعي للديمقراطية التشاركية

يمثل النص التشريعي الإطار الأنسب والطبيعي لتنزيل ما يقره الدستور من مبادئ وتوجهات وخيرات كبرى، فيأتي النص التشريعي ليفصل ما كان مجملا، وهو ما عمل عليه المشرع التونسي ونظيره الجزائري في النصوص المرتبطة بالجماعات المحلية.

أدرج المشرع التونسي قسماً خاصاً تحت عنوان "في الديمقراطية التشاركية والحوكمة المفتوحة" حدد فيه المجالات التي ستطبق فيها الديمقراطية التشاركية⁽²⁹⁷⁾، وحدد الآليات الممكنة اعتمادها،

⁽²⁹⁶⁾- يمتاز الموقف الدستوري من الديمقراطية التشاركية في تونس والجزائر بالتذبذب وعدم الاستقرار، فهو لا يعكس ترسخ قناعة لدى النخبة السياسية بضرورة تبني نهج ديمقراطي في إدارة الدولة بصورة عامة والشأن المحلي بصورة خاصة، وإنما يؤكد تواصل هيمنة الاسلوب المركزي التقليدي في إدارة الدولة، وعدم رغبة السلطة في تبني خيار يبدو للبعض غير مضمون العواقب خاصة في ظل تأكل مشروعية الدولة، فهو موقف حذر يعكس خوف النخبة أو المتحكمين من تبني خيار يفتح الباب لشراخ واسعة من المجتمع للمساهمة في إدارة الدولة واكتساب ثقافة الحكم والمشاركة، فهو أمر يهدد مصالح البعض وخاصة دوائر الفساد في الدولة.

⁽²⁹⁷⁾- ذكر تقرير للمنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، مكتب تونس، حول الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي أنه: "غالبا ما تستخدم عبارة الديمقراطية التشاركية المحلية للتأكيد على المشاركة المستمرة في المناقشات وفي شؤون الجماعة المحلية وفي ضبط السياسات المحلية. ولا تعني الديمقراطية التشاركية حق مواطن الجماعة المحلية في اختيار ممثلهم بحرية فحسب، بل تشمل كذلك حق السكان في الاعلام وفي الاستشارة والتشاور وحتى حق المشاركة في اتخاذ القرار"، تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، مكتب تونس، سنة 2018، ص 10.

والأطراف التي لها حق المبادرة، وحدد كل ما من شأنه أن يكون له علاقة بهذه الآلية، وحاول المشرع ضبط القواعد الحاكمة للديمقراطية التشاركية ضمن 9 فصول وردت بقسم خاص ضمن الاحكام العامة، في إشارة واضحة لاعتبار الديمقراطية التشاركية من المقومات الأساسية للأسلوب اللامركزي، فهي أساس إدارة الشأن المحلي، وأساس نجاح المؤسسات المحلية.

خلافًا للقانون المتعلق بالولاية⁽²⁹⁸⁾، نزل المشرع الجزائري مضمون الديمقراطية التشاركية في الباب الأول في المادة 2 والباب الثالث من القانون المتعلق بالبلديات تحت عنوان "مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية"⁽²⁹⁹⁾، وقد تضمن أربعة مواد، أكد فيها المشرع على أنه "تشكل البلدية الإطار المؤسساتي للممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري"⁽³⁰⁰⁾، في إطار مجالات محددة بمقتضى القانون، وحدد الجهات المكلفة بتفعيل وتنزيل مقتضيات الديمقراطية التشاركية، والطرق التي يساهم من خلالها المواطن في إدارة الشأن المحلي، فهي "أسلوب الجوّار والتشاور مع المواطن بشأن كيفية تدير الشأن العام واتخاذ القرارات المناسبة من أجل مواجهة التحديات المطروحة محليا من خلال التفاوض والتفاعل الإيجابي مع السلطات القائمة"⁽³⁰¹⁾.

(298)- نص المادة 83 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية: "يطور المجلس الشعبي الولائي أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية من أجل ترقية الابداع في القطاعات الاقتصادية ويعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار".

(299)- ما يجب الإشارة إليه هو أنه رغم تكريس الدستور والتشريع للديمقراطية التشاركية سواء كان ذلك بصورة صريحة أو ضمنية، بصورة سطحية أو دقيقة، يبقى نجاح هذه الآلية رهينة الإرادة السياسية وتوفر الموارد المالية الضرورية، فلا يعتد بالتنصيب القانوني في ظل غياب الموارد الكفيلة بتفعيل ذلك التنصيب أو في ظل غياب إرادة حقيقة تعمل على تفعيل تلك النصوص، راجع أيضا: عمور ليلة، مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم تخصص: القانون العام، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، سنة 2021، ص 78.

(300)- المادة 11 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

(301)- للاطلاع أكثر راجع، دباغي سارة، «مقومات الديمقراطية التشاركية وسبل تكريسها في الجزائر تحقيقا للتنمية المحلية»، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد عدد 07، العدد 01، تصدر عن مخبر القانون الدستوري والحكم الرشيد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم، الجزائر، جوان 2023، ص 58.

ثانيا: آليات الديمقراطية التشاركية

تعد الديمقراطية التشاركية الآلية الأمثل " لحل أزمة التمثيل السياسي واشكال الحكم"⁽³⁰²⁾ ولتشريك المواطن المحلي في إدارة المصالح المحلية⁽³⁰³⁾، ولتحقيق هذه الغاية اعتمد المشرع عدة آليات منها ما يسمح للمواطن بالمشاركة بصفة مباشرة والتعبير عن رأيه، على غرار المشاركة في الجلسات التي تعدها الجماعة المحلية والتي تخصصها لمشاركة المواطنين في اتخاذ بعض القرارات⁽³⁰⁴⁾ ورسم بعض البرامج والسياسات عبر تقديم اقتراحات أو الاختيار بين جملة من المشاريع أعدتها الجماعة المحلية مسبقاً، فيتم التشاور والحوار⁽³⁰⁵⁾ في إطار هذه الجلسات ليعرب المواطن عن رأيه بكل حرية في ما يراه ذا أهمية على المستوى المحلي.

تعتمد الديمقراطية التشاركية كذلك على تقديم المبادرات من قبل متساكني الجماعة المحلية المعنية⁽³⁰⁶⁾، فيتم صياغة مبادرة في شكل عريضة وترفع لمجلس الجماعة المحلية الذي يتداول فيما ورد في العريضة ويقرر بشأنها ما يراه صالحاً، فيتم بذلك فسح المجال للمواطن بالمشاركة في رسم المخططات والمشاريع المحلية.

⁽³⁰²⁾- عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص 220.

⁽³⁰³⁾- دباغي سارة، مرجع سابق، ص 58.

⁽³⁰⁴⁾- LOUBET Lilian, Op-Cit, p55.

⁽³⁰⁵⁾- المادة 11 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، والفصل 29 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

⁽³⁰⁶⁾- المادة 12 من القانون رقم 10-11، المرجع سالف الذكر،

يمكن أن تعتمد الديمقراطية التشاركية على طرق تضمن مشاركة المواطن⁽³⁰⁷⁾ ولكن بصورة غير مباشرة مثل ما هو الأمر في علاقة بالاستفتاء المحلي⁽³⁰⁸⁾، وهو يقصد به في معناها العام⁽³⁰⁹⁾ "عرض موضوع معين على الشعب"⁽³¹⁰⁾ بهدف معرفة رأيه عبر آلية الاقتراع⁽³¹¹⁾، وقد انتشر وتوسع استعماله مع انتشار الديمقراطية، ليصبح بذلك الاستفتاء عملية منظمة تقوم بها الدولة والجماعة المحلية في بعض المسائل الهامة والاستراتيجية تستهدف من خلالها تحديد رأي المواطن، وتتم هذه العملية تحت اشراف جهة مستقلة باعتماد التصويت وفق صياغة محددة وفي موعد محدد.

للجماعات المحلية كذلك أن تعتمد على المبادرة الشعبية "وهي وسيلة اقتراح تمكن المواطنين من الوصول إلى مرحلة الاستفتاء"⁽³¹²⁾ لتكون بذلك هذه الآلية منفذا قانونيا لتأطير الإرادة الشعبية وتبليغها لمراكز القرار، وهي آلية مشابهة للعرائض التي تقدم للسلطة المختصة من أجل عرض مشروع أو تعديل أو اقتراح مسألة معينة، ويتم ذلك من خلال جمع عدد معين من امضاءات المواطنين المنتمين للدائرة الترابية للجماعة المحلية المعنية، وقد تطور استعمال هذه الآلية

(307)- عمور ليلة، مرجع سابق، ص 36 وما بعدها.

(308)- نص الفصل 31 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق م.ج.م.: " مجلس الجماعة المحلية، بناء على مبادرة من رئيس الجماعة المحلية أو من ثلث أعضاء المجلس، أن يقرر استفتاء المتساكنين حول اعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس"، " كما يمكن لعشر الناخبين المحليين بالجماعة المحلية المبادرة باقتراح تنظيم استفتاء، وفي هذه الحالة يمكن اجراء الاستفتاء في صورة موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس المحلي في أجل لا يتجاوز شهرين...". بخصوص موقف المشرع الجزائري في علاقة بالاستفتاء المحلي راجع، علاوة حنان، رقابة المواطن على تسيير الجماعات المحلية تفعيل للامركزية الإدارية، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، 2022، ص 81.

(309)- يعرف للاستفتاء في معناه الضيق بكونه: " قرار يصدره الشعب عن طريق الاقتراع على قاعدة تشريعية"، حسن علي رمضان محمد، الاستفتاء والمشاركة الديمقراطية: دراسة قانونية مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، سنة 2022، 18.

(310)- حسن علي رمضان محمد، المرجع السابق، 17.

(311)- « Le référendum local permet aux électeurs d'une collectivité territoriale, sous certaines conditions, de décider par leur vote de la mise en œuvre ou non d'un projet concernant une affaire locale » ; VERPEAUX Michel, RIMBAULT Christine, WASERMAN Franck, Op-Cit, p83.

(312)- دباغي سارة، مرجع سابق، ص 63.

الديمقراطية في المجال المالي عبر الموازنة التشاركية التي تتم من خلال "عملية من المشاورة الديمقراطية يقرر من خلالها الأشخاص العاديون كيفية تخصيص جزء من الميزانية"⁽³¹³⁾ لتنفيذ برامج معينة.

يشارك المواطن في إدارة الشأن المحلي بصورة مباشرة أو غير مباشرة عبر مختلف الآليات، سواء بالتشاور والحوار أو بناء على العرائض والمبادرات أو من خلال الاستفتاء في إطار يتميز بالشفافية والنزاهة والمساواة كنتيجة طبيعية للديمقراطية المحلية⁽³¹⁴⁾، فلا يمكن تصور نجاح الجماعة المحلية في هذه العملية في فضاء يلفه الغموض وغياب المعلومة الصحيحة أو يطغى عليه التمييز وعدم المساواة، فالديمقراطية التشاركية لا يمكن الاستفادة منها دون احترام هذه المقومات والا تحولت إلى مجرد آلية شكلية لا فائدة منها.

ثالثا: مجال اعتماد الديمقراطية التشاركية

تتخذ الجماعة المحلية المعنية، في إطار تفعيل آليات الديمقراطية التشاركية، كل التدابير لإعلام المتساكنين والمجتمع المدني مسبقاً بمشاريع برامج التنمية والتهيئة الترابية، على أن تعرض هذه البرامج على مصادقة المجالس المعنية بعد استيفاء الإجراءات المنصوص عليها بالقانون، وقد اخذ المشرع التونسي موقفاً متشدداً في علاقة بالبرامج التي لا تحترم مقتضيات الديمقراطية التشاركية وحدد لها مصير الرفض من قبل المجلس المحلي، وأنه في صورة إقرارها تكون قابلة للطعن بدعوى تجاوز السلطة⁽³¹⁵⁾.

كرس المشرع الجزائري الديمقراطية التشاركية في المجال التنموي، وكلف الجماعات المحلية المعنية بالتشاور مع المواطنين والمجتمع المدني في خصوص هذه البرامج التنموية، ليقدم المواطن ومكونات المجتمع المدني آراءهم إما بصورة مباشرة في الجلسات والندوات التي تعقدتها الجماعة المعنية، أو بصورة مباشرة بمناسبة الاستفتاء، أو استشارة المواطنين في مسائل هامة، سواء بمبادرة

⁽³¹³⁾- دباغي سارة، المرجع نفسه، ص 63.

⁽³¹⁴⁾- BACCOUCHE Néji, « Le code des collectivités locales : un texte fondateur », Droit et gouvernance financière publique, mélanges en l'honneur du ESSOUSSI Ahmed, la Magrèbine pour l'impression et la publication du livre, Tunisie, 2020, p51.

⁽³¹⁵⁾- الفصل 29 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق م.ج.م.

من الجماعة المحلية أو بطلب من المواطنين على غرار ما تبناه المشرع الفرنسي⁽³¹⁶⁾، أو من خلال المبادرة التي تقوم بها الجماعة في استشارة من تراه صالحاً لإبداء الرأي من أهل الخبرة.

يمكن كذلك إعمال الديمقراطية التشاركية وضمان مشاركة مباشر للمواطن المحلي⁽³¹⁷⁾ في إطار ما يعرف بالميزانية التشاركية، وهي الوثيقة التنفيذية لما تم التخطيط له في الجلسات الحوارية وأخذ بشأنه قرار مشترك، فيتم في إطار هذه الميزانية رصد الاعتمادات المالية اللازمة حسب الخيارات والتوجهات التي تم إقرارها، لتقوم الجماعة المعنية بتنفيذ الميزانية تحت رقابة المجتمع المدني والمواطن المحلي⁽³¹⁸⁾، الذين مكّتهم المشرع من حق النفاذ للمعلومة وفق ما يقتضيه القانون.

بصورة عامة، ومن ناحية مبدئية، يمكن اعتماد آليات الديمقراطية التشاركية في مختلف المجالات التي تؤثر على المصالح المحلية أو لها ارتباط وثيق بخصوصية الجماعة المحلية، سواء كانت هذه المجالات تنموية أو ثقافية أو تهم تسيير مرفق معين، فالانفراد بالرأي في هذه المجالات قد يسهم في تعطيل أعمال الجماعة المحلية نظراً لعدم قبول المواطن لما يصدر عنها من قرارات، وقد ينيي وجود الجماعات المحلية في حد ذاتها بسبب غياب ثقافة المشاركة والتشاور والحوار، فالديمقراطية التشاركية لا جدوى منها إذا لم تتوفر ثقافة ووعي لدى المواطن المحلي، ولا جدوى منها إذا غابت الإرادة الحقيقية في تفعيلها.

(316) - La loi du 13 août 2004 a créé dans le CGCT une section nouvelle « Consultation des électeurs » (art. L1112-15, art. L1112-16...). Elle généralise à toutes les collectivités territoriales la possibilité de consulter leurs électeurs « *sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci* ».

(317) - عمور ليلة، مرجع سابق، ص 118 وما بعدها

(318) - " يفرض التوجه الحديث للامركزية الإدارية وجود ضمانات قانونية لحماية حق المواطن في رقابة تسيير الجماعات المحلية، الذي ينبغي على المنظومة القانونية الجزائرية العمل على توفيرها، وذلك بإنشاء هيئات إدارية وطنية تعمل على تحسين العلاقة بين الجماعات المحلية ومواطنيها، وتكرس حماية حقيقة لتجاوزات الإدارة لمبادئ المشاركة في تسيير الشؤون المحلية "، راجع، علاوة حنان، مرجع سابق، 2022، ص 38.

رابعاً: الأطراف المتداخلة في تفعيل الديمقراطية التشاركية

أشار المشرع الجزائري إلى أن تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي لاسيما من خلال المجتمع المدني⁽³¹⁹⁾، وذلك في انسجام واضح مع المفهوم المعاصر للامركزية الإدارية الذي يفترض "مشاركة ثلاثة فواعل رئيسية في تسيير الشؤون المحلية، أي السلطة المركزية من خلال آلية الدعم والتدخل من خلال التمويل والتخطيط الاستراتيجي والمخططات الاستراتيجية التي تنفذها، ثم الجماعات المحلية انطلاقاً من الاختصاصات والصلاحيات التي تتضمنها القوانين السارية المفعول، والفاعل الثالث الجديد هو المواطن وجمعيات المجتمع المدني الذي أصبحوا فاعلين أساسيين على مستوى تسيير الشؤون العمومية"⁽³²⁰⁾، ليكون بذلك المجتمع المدني هو الفاعل الرئيسي في الديمقراطية التشاركية عبر مختلف مكوناته التي تنشط في إطار الدائرة الترابية الراجعة بالنظر للجماعة المحلية، وهو توجه مقبول نظراً لصعوبة ضمان مشاركة جميع المواطنين، وكذلك لغياب ثقافة المشاركة والمساهمة، من جهة، ومن جهة أخرى لسهولة التعامل مع إطار منظم له دراية بالمجال الذي يتدخل فيه.

يتلاءم هذا التوجه الدستور في الجزائر مع القانون المنظم للجماعات المحلية، بالرغم من اختلافهم في موعد الإصدار، وهو ما يؤكد استقرار المشرع الجزائري على هذا الخيار، وهو ما يخالفه المشرع التونسي الذي ألغى العمل بدستور 2014 وتعويضه بدستور لم يعتمد آلية الديمقراطية التشاركية، التي نظمها المشرع بموجب القانون الأساسي لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية والذي أشار إلى المجتمع المدني الذي يعد "القناة الحقيقية للمشاركة الطوعية في المجال العام والحياة السياسية"⁽³²¹⁾، كشرية أساسي في رسم البرامج والسياسات وفقاً للديمقراطية التشاركية، خاصة

⁽³¹⁹⁾- بولشفار عبد الملك، «الديمقراطية التشاركية في التعديل الدستوري الأخير في الجزائر مارس 2016»، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 03، عدد 01، تصدر عن معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي، تيسميسيك، الجزائر، جوان 2018، ص.ص (382-390).

⁽³²⁰⁾- علاوة حنان، مرجع سابق، ص 57.

⁽³²¹⁾- بوطيبة سامية، «دور المجتمع المدني في الانتقال من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية»، مجلة دائرة البحوث العلمية والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 02، تصدر عن مخبر المؤسسات الدستورية والنظم السياسية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي مرسللي عبد الله، تيبازة، الجزائر، جوان 2012، ص 264.

بعد " فشل منشآت الأعمال التابعة للدولة وعدم قدرتها على تحقيق الأهداف المسطرة لها، خاصة ما يتعلق بمجال التنمية"⁽³²²⁾.

تشمل كذلك الديمقراطية التشاركية في الجانب الاقتصادي التشاور والتعاون مع المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والادارات المحلية من أجل ترقية الابداع في القطاعات الاقتصادية، وترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار⁽³²³⁾، وهذا ما يمكن إعتبره أساسا للديمقراطية لتشاركية على مستوى المجلس الولائي، في مجالات متنوعة وفي إطار منظم خارج المجتمع المدني.

يعتبر المواطن أهم أطراف الديمقراطية التشاركية، حيث توفر له آلياتها المختلفة الفرصة والمساهمة في المشاركة بصورة مباشرة في رسم السياسات المحلية ومراقبة تنفيذها، وهذا ما يمكن إعتبره أحد مقومات المواطنة ومتطلبات الحكامة⁽³²⁴⁾، فلا يجب استبعاد المواطن من المشاركة في إدارة الشأن المحلي تحت أية حجة لأنه هو محور هذه العملية، فله أن يبادر أو يشارك في الحوار وتم استشارته، يمكن أن يتم استفتاؤه، قصد التعرف على ارادته، وهو أمر مبرر، فلا يمكن عملياً ومنطقياً أن يخترط كل السكان المحليين في جمعيات المجتمع المدني، ولا يمكن لهذه الأخيرة أن تعبر

⁽³²²⁾- زغادي فاتح، التنمية المحلية في الجزائر في ظل الشراكة مع الغير، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم السياسية نظام إمد تخصص: إدارة الموارد البشرية والتنمية الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة 01 الحاج لخضر، 2020، ص53.

⁽³²³⁾- المادة رقم 83 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

⁽³²⁴⁾- يجري تعريف المواطنة كرابطة قانونية: " انطلاقا من الشروط المحددة للمركز القانوني للمواطن الذي ينبنى على ثلاثية متكونة من مفاهيم "السيادة" و"الجنسية" والتمثيل كمفاهيم متعددة لبعضها بحيث يكتسب الفرد صفة المواطنة بفعل انتمائه إلى الشعب صاحب السيادة وبالخصوص إلى الجسم السياسي (بمعنى مجموع الافراد المتمتعين بصفة المواطنة) المتشكل منه وهو انتماء يجد تعبيره القانونية في رابطة الجنسية التي تعد في حد ذاتها شرطا قانونيا لتمتع المواطن بالحقوق السياسية المرتبطة بصفته المواطنة والتي احتزلت في إطار الديمقراطية التمثيلية في حق المواطن في الانتخاب والترشح للوظائف العامة كشكل وحيد للمشاركة في الحياة السياسية "، موسى السلامي سعاد، «الحكامة المواطنة استحقاق لثورة المواطنة ورهان الانتقال الديمقراطي»، في الثورة والانتقال والتأسيس، أعمال وحدة البحث في القانون الدستوري والجبائي المغربي، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، تحت اشراف السوسي أحمد، الطبعة الأولى، بدعم مؤسسة هانس سايدل، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2013، ص229.

على إرادة كل متساكني الجماعة المحلية، لهذا يبقى دور المواطن حاضراً ومطلوباً لنجاح الديمقراطية التشاركية.

عموماً يتدخل في إطار الديمقراطية التشاركية، المجالس المحلية بوصفها الإطار الأنسب لممارسة الديمقراطية والتعبير على الإرادة العامة، والمواطن بصورة رئيسية نظراً لكونه محور هذه العملية التشاركية، والمجتمع المدني الإطار التنظيمي الحامل لإرادة وهواجس المواطن المحلي، وإن كان ذلك بصورة نسبية، وكذلك الفاعلين الاقتصاديين وبقية المؤسسات الأخرى المتواجدة في المستوى المحلي.

المطلب الثاني

الإطار الرقابي ضماناً لتنفيذ السلطة المحلية في إدارة المجال الترابي

أمام أهمية الجماعات المحلية، المتنامية على الدوام، عمد المشرع إلى ضبط إطار رقابي يتميز بتعدد وتنوع مصادره واختلاف آلياته، سعياً منه لمراقبة شرعية أعمالها وكبح جماح كل من تسول له نفسه الخرج عن الدولة التي تأكلت مشروعيتها في عمق ترابها الوطني، بمبررات اقتصادية أو اختلافات سياسية وعرقية، ليكون مبدأ حماية وحدة الدولة حاضراً كأول أساس لممارسة الرقابة على أعمال الجماعات المحلية.

هذه الهواجس التي يسعى المشرع إلى إرضائها، لا تبدو مسموعة في بعض الأنظمة التي تبنت نظاماً متقدماً للامركزية، خاصة في بعده السياسي، إلى جانب إقرار معادلة تقوم على ثنائية الحرية والمسؤولية، لتعطي بذلك مجالاً أكبر لتدخل السلطة المحلية التي تحولت من مجرد تنظيم إداري يقتصر دوره على تقديم بعض الخدمات، إلى نظام حكم يعكس الخصوصية المجتمعية والثقافية والاقتصادية وحتى السياسية.

مبدئياً لا يمكن فهم منظومة اللامركزية سواء في مستواها القاعدي متجسدة في المجالس البلدية والمجالس المحلية، أو في مستوياتها العليا متجسدة في المجالس الولائية أو ما يعرف بالجهة والمجالس الإقليمية ذات الدور التنموي، خارج إطار معادلة الحرية والمسؤولية، فالأولى تفرض عدت خطوات تنطلق من تبني خيار ديمقراطي في تكوين المجالس المحلية وتسييرها الأمر الذي يكسبها شرعية، وصولاً إلى تزويد هذه الجماعات بالموارد المالية والبشرية الضرورية، ومنحها حرية

ممارسة اختصاصاتها التي يجب توسيعها في إطار مبدأ التفريع، الذي يتفاعل مع مبدأ التدبير الحر عماد هذه الحرية التي ترتبط بالجزء الثاني من هذه المعادلة، فيستحضر المكون المحلي مختلف أشكال المسؤولية التي أدنها القيام بواجباته على أكمل وجه، وأقصاها الحفاظ على الدولة من التفتت والتفكك.

هذه الجماعة المسؤولة تعمل في إطار رقابي، قوامه رقابة غير قضائية تأخذ أشكالا متعددة لها دور متميز في تفعيل الجماعات المحلية، تمارس وفق ما يضبطه القانون (الفرع الأول) ورقابة قضائية تمثل ضمانا أساسية لتفعيل السلطة المحلية وحمايتها من نفسها ومن الغير (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الرقابة غير القضائية دعامة للسلطة المحلية

تشمل هذه الرقابة ما يعرف "بالرقابة الإدارية على الأعمال والهيكل" (325) أو ما يمكن تسميته "بالرقابة غير النزاعية" (326) غير أنه سيتم استبعاد هذا الشكل من الرقابة من هذا العنصر والتركيز على الرقابة الداخلية (327) في صورتها المجلسية أو المؤسساتية³²⁸، التي يمارسها المجلس المحلي أصالة عن نفسه بمناسبة مداولاته ونقاشه لجدول الأعمال المعروض عليه وفق الصيغ والإجراءات المعمول بها (أولا) والرقابة التي يمارسها مجلس النواب بمناسبة نقاشه في القوانين (ثانيا).

(325)- تجسد هذه الرقابة في الرقابة الرئاسية التي "يمكن أن تكون مباشرة وهي تلك التي يمارسها رئيس الإدارة بصفة آلية ودائمة على مرؤوسيه. كما يمكن أن تكون غير مباشرة وذلك عندما نجد بين الرئيس والمرؤوس هيكلًا رقبيا داخل الإدارة محكوما هو الآخر بمبدأ السلطة الرئاسية، يقوم بالرقابة ويقدم نتائجها إلى رئيس الإدارة، وتميز في هذا الشأن بين الهيكل الرقابية العمودية والهيكل الرقابية الأفقية"، البرتاجي إبراهيم، مرجع سابق، ص 31.

(326)- الرقابة غير النزاعية على أعمال الإدارة: "هي رقابة تتم دون وجود نزاع. فهي رقابة لا تشتت نشوب نزاع لإجرائها، إنما لها صبغة آلية وتقوم بها هيكل أسند لها اختصاص في الغرض. وتبين هنا ثلاثة مستويات لهذه الرقابة انطلاقا من داخل الإدارة نحو خارجها. فإلى جانب الرقابة الداخلية بآتم معنى الكلمة، نجد رقابة إدارية تقوم بها هيكل تتمتع بشيء من الاستقلالية. كما نجد رقابة خارجية لها صبغة قضائية"، البرتاجي إبراهيم، المرجع المذكور أعلاه، ص 31،

(327)- "إنها رقابة عادية تنتمي إلى كنه العمل الإداري حيث يقوم كل عون وكل هيكل بعمله تحت رقابة سلطة أعلى"، البرتاجي إبراهيم، مرجع سابق، ص 32،

(328)- سيتم استبعاد رقابة المجلس الأعلى للجماعات المحلية والهيئة العليا للمالية المحلية ورقابة المجتمع المدني نظرا لارتباط رقابة هذه المؤسسات بأبعاد تنموية ومالية أكثر من ارتباطها بجوانب تهم استقلالية الجماعات المحلية.

أولاً: الرقابة الذاتية للمجالس المحلية

أقر الدستور أن الجماعات المحلية تديرها مجالس منتخبة، وهي تعمل على تسيير الشؤون المحلية والتي من بينها الصلاحيات المرتبطة بتغيير المقر والتسمية، والتي اقتصر المشرع على تغييرها بقرار من المجلس البلدي وإعلام الوالي إذا تعلق الأمر بالبلدية⁽³²⁹⁾ في حين يتوجب الأمر إصدار قانون من مجلس النواب إذا تعلق الأمر بالجهة، التي يجب عليها أن تقوم بالمدولة بالمجلس الجهوي ويتم التصويت بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس⁽³³⁰⁾، وهذا خلافاً للمشرع الجزائري الذي أقر إمكانية تغيير أسم الجماعة المحلية أو مقرها، المجلس الشعبي البلدي⁽³³¹⁾ أو المجلس الشعبي الولائي⁽³³²⁾، بموجب مرسوم رئاسي.

يقوم المجلس بهذه المناسبة بممارسة الرقابة على مقترح أو مشروع تغيير الاسم والمقر والتعبير عن رأيه إما بالموافقة أو بالرفض من خلال التصويت في الجلسة، وهذا ما يمكن إعتبره رقابة ذاتية قبلية على مشروع تغيير الاسم والمقر قبل المرور إلى المرحلة الموالية وهي إصدار القانون من قبل مجلس النواب.

بالإضافة إلى هذا يمارس المجلس الجهوي وكذلك المجلس البلدي رقابة على القرارات الترتيبية التي يتوجب أن تحرص الجماعات المحلية عند ممارستها لهذا الاختصاص على التنسيق مع بقية الجماعات المحلية المختصة ترابياً وعلى أن تكون الأحكام الترتيبية المحلية ضرورية وأن لا تنال بصورة جوهرية من مبدأ المساواة أمام القانون العام ومن الحقوق المكفولة⁽³³³⁾، ويعود الاختصاص

(329)- الفصل 202 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(330)- الفصل 294 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

(331)- نص المادة 07 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية: "يتم تغيير اسم البلدية و/أو تعيين مقرها الرئيسي أو تحويله بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي ومدولة المجلس الشعبي البلدي المعني. ويخطر المجلس الشعبي الولائي بذلك".

(332)- نص المادة 09 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية: "... يحدد الاسم والمقر الرئيسي للولاية بموجب مرسوم رئاسي. ويتم كل تعديل لذلك حسب الأشكال نفسها".

(333)- الفصل 25 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

المبدئي⁽³³⁴⁾ في هذا المجال إلى مجلس الجماعة المحلية التي تمارس رقابتها على القرارات ومدى ملاءمتها للقانون⁽³³⁵⁾، ولها أن تستشير لتحقيق هذه الغاية المحكمة الإدارية المختصة وإلا أصبحت هذه القرارات عرضة للطعن إما مباشرة من الوالي أو بطلب ممن له مصلحة في الطعن.

ينطبق هذا التمشي، أي الرقابة الذاتية للمجلس، على الاعمال التي يقوم بها والمشاريع التي يقترحها أعضاؤه بصورة عامة بما في ذلك اتفاقيات التعاون الداخلي أو الخارجي، وهذه الأخيرة التي حرص المشرع على تنظيمها صلب مجلة الجماعات المحلية لما لها من أهمية قد تؤثر على السياسة الخارجية للدولة، فلا يمكن إبرام اتفاقيات تعاون خارجي إلا مع جماعات محلية تابعة لدول تربطها علاقات دبلوماسية بالدولة⁽³³⁶⁾.

يشمل هذا الاجراء المنظمات الحكومية أو غير الحكومية المهتمة بتطوير اللامركزية والتنمية المحلية وذلك في حدود ما يسمح به القانون، ومع مراعاة التزامات الدولة التونسية وسيادتها، الأمر الذي يحتم خضوع هذه الأعمال إلى رقابة مشددة من قبل السلط المركزية، وكذلك من قبل المجلس البلدي عند التداول والنقاش في مشروع الاتفاقية قبل الامضاء عليها من قبل رئيس الجماعة المحلية.

تمثل رقابة المجلس المحلي أول مراحل الرقابة التي تسلط على مختلف الاعمال التي تقوم بها مؤسسات الجماعة المحلية، على اعتبار أن أعضاء المجلس المحلي المنتخب لهم درجة من المسؤولية وملزمون باحترام القوانين بمختلف أصنافها ومن المفترض أن هذه المجالس لا تعتمد الخطأ ولا تسعى إلى النيل من سلامة التراب الوطني أو الخروج على الوحدة القانونية والسياسية للدولة.

إن النتيجة الطبيعية لهذه المسؤولية أن يقوم المجلس المحلي برفض كل ما من شأنه النيل من وحدة الدولة، خاصة أن المشرع مكّنه من الاستعانة بالمحكمة الادرية عبر استشارتها فيما يتعلق

⁽³³⁴⁾- لمزيد فهم المبدأ راجع، معيني عبد القادر، السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة، مرجع سابق، ص 80 وما بعدها.

⁽³³⁵⁾- المادة 96 من القانون 10-11، مرجع سابق.

⁽³³⁶⁾- مرسوم تنفيذي رقم 17-329، مؤرخ في 15 نوفمبر 2017، يحدد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، (القانون الجزائري)، والفصل 40 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق م.ج.م، (القانون التونسي).

بالقرارات الترتيبية، وألزمه بواجب المرور بوزارة الخارجية فيما يتعلق بالتعاون اللامركزي⁽³³⁷⁾، فلا يفترض مبدئياً لهاته المجلس أن تقع في الخطأ، غير أنه إذا ما تعمدت ذلك تجدد نفسها تحت الرقابة مع إيقاع الجزاء المناسبة لحماية لمبدأ وحدة الدولة.

ثانياً: رقابة مجلس النواب

يمارس مجلس النواب رقابة سياسية على الجماعات المحلية بصورة غير مباشرة وذلك بمناسبة مناقشة مشاريع القوانين في الجلسة العامة، وبالأساس في علاقة بالقوانين التي يصدرها البرلمان بناء على قرار صادر عن المجلس المحلي لتحقيق غاية معينة يسمح بها القانون. أساس ممارسة هاته الرقابة هو إنفراد القانون بإحداث الجماعات المحلية، وتفرد به بكل ما يتعلق بالجماعات المحلية، على أن تكون القوانين ذات الصلة بالسلطة المحلية من صنف القوانين الأساسية⁽³³⁸⁾، خلافاً للمشرع الجزائري الذي يعتمد على القوانين العادية.

ولقد تم منع السلطة التنفيذية من التدخل في الشؤون المحلية تماشياً مع مبدأ للاختصاص العام للسلطة المحلية⁽³³⁹⁾، خلافاً للمشرع الجزائري⁽³⁴⁰⁾، خاصة فيما يتعلق بتسمية الجماعة المحلية وتغيير مقرها وتغيير حدودها إما بالتوسعة أو بالتقليص⁽³⁴¹⁾، واقتصر المجلس البلدي على مداولة في مجلسه لتغيير الاسم والمقر الخاص به وعليه إعلام الوالي فقط دون اشتراط حصوله على موافقته، وما تبقى من صلاحيات في هذا الجانب يعود للسلطة التشريعية من خلال إصدار القوانين⁽³⁴²⁾.

⁽³³⁷⁾- الفقرة الثالثة من الفصل 40 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

⁽³³⁸⁾- الفصل 75 من د. ج. ت، لسنة 2022، المؤرخ في 25 جويلية 2022، من قبله الفصل 65 من الدستور الملغى المؤرخ في 27 جانفي 2014.

⁽³³⁹⁾- **PONTIER Jean-Marie**, « Quelles compétences pour quelles communes ? », Revue française d'administration publique, n 156, Institut national du service public (INSP), Paris, 2015, p992.

⁽³⁴⁰⁾- المادة 7 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، والمادة 9 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

⁽³⁴¹⁾- المادة 8، 9 و10، من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، والمادة 10 و11 من القانون رقم 07-12، المرجع سالف الذكر.

⁽³⁴²⁾- الفقرة الثانية من الفصل 3 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

ينظم المشرع الجزائري كل ما يتعلق بالجماعات المحلية بموجب قوانين عادية، وبمناسبة مقترح أو مشروع قانون تناقش السلطة التشريعية بغرفتيها، مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني، ما يعرض عليها وتتمارس دور رقابي أولي أو ذا طبيعة سياسية على القانون وما يمكن أن يتضمنه من نصوص تمس من الجماعات المحلية، ويتم التصويت على القوانين بالتتابع من قبل غرفتي السلطة التشريعية، ويتوجب أن يتم التصويت على القانون من قبل كل غرفة بحضور أغلبية أعضائها⁽³⁴³⁾، وذلك خلافا للقانون العضوي الذي يشترط الأغلبية المطلقة لكل من مجلس النواب ومجلس الأمة⁽³⁴⁴⁾، وهو ما يمكن إعتبره ضمانا تشريعية لما يتوجب تنظيمه بالقوانين العضوية، أضف إلى هذا خضوع هذا الصنف الأخير من القوانين للرقابة الوجودية للمحكمة الدستورية خلافا للقانون العادي الذي يمكن الطعن فيه بعدم الدستورية فقط.

يصادق مجلس نواب الشعب بقانون على إدماج الجماعات المحلية الذي تقره مجالسها المنتخبة بأغلبية ثلثي أعضائها، ويصدق مجلس النواب كذلك على تغيير الحدود بنفس الطريقة ونفس الإجراءات⁽³⁴⁵⁾، والجدير بالملاحظة في هذا المستوى أن الإدماج وتغيير الحدود يكون بنفس الشروط والإجراءات في علاقة بالمجلس البلدي والمجلس الجهوي الذي يشترط وخلافا للمجلس البلدي عند رغبته في تغيير الإسم والمقر أن يتم ذلك بمقتضى قانون⁽³⁴⁶⁾، كما أن الأحكام الخاصة بالجهة لم تشر إلى إمكانية ادماج الجهات خلافا للبلديات التي يمكن ادماجها في بلدية أخرى بناء على قانون.

يقوم مجلس النواب بمراقبة الجماعات المحلية فيما يتعلق بالصلاحيات التي منحها لها القانون بممارسة رقابة على المداولة التي تم بموجبها طلب تغيير التسمية أو الحدود أو المقر فيما يتعلق بالمجلس الجهوي، أو في تغيير الحدود أو قرار الاندماج فيما يتعلق بالمجلس البلدي، وتشمل هاته الرقابة توفر الشروط الشكلية في الجلسة التي تم فيها التداول لتغيير وضعية المؤسسة المحلية وخاصة منها توفر

(343)- المادة 118 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 2996، المعدل في 30 ديسمبر 2020.

(344)- المادة 140 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 2996، المرجع سالف الذكر.

(345)- المادة 10 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

(346)- الفصل 294 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

النصاب الضروري للتصويت، ومراقبة توفر المبررات أو الغاية المشروعة في تغيير الوضعية القانونية للمجلس المحلي.

بعد توفر الشروط الشكلية المتعلقة بالجلسة العامة التي تم بموجبها تقديم قرار لمجلس نواب الشعب قصد إصدار قانون يتم بموجبه تنفيذ قرار مجلس الجماعة المحلية يراقب مجلس النواب توفر المصلحة المشروعة في قرار المجلس المحلي، وفي هذا الجانب ربما لا يطرح تغيير اسم أو مقر المجلس الجهوي إشكالا مبدئياً، غير أنه يمكن أن يؤثر هذا القرار عن الاستقرار الأمني بالجهة خاصة إذا كانت تحمل التسمية أبعاد سياسية أو اجتماعية سعت الدولة الحديثة منذ الاستقلال إلى تجاوزها.

تبرز أهمية الرقابة على توفر المصلحة المشروعة في قرار المجلس المحلي في تغيير الحدود والاندماج بين الجماعات المحلية فمن المفترض أن المشرع عند إحداث الدوائر الترابية للجماعات المحلية قام بمراعاة العديد من المعايير منها ما هو اقتصادي ومنها ما هو اجتماعي إلى جانب أسباب أخرى وذلك بهدف ضمان نجاح الجماعة المحلية في القيام بالوظيفة الأساسية التي أحدثت من أجلها، وفي صورة تبين للمجلس التشريعي أن هناك مصلحة واضحة في اندماج جماعتين أو أكثر، ينتج عنه جماعة محلية أكثر نجاعة وفعالية في القيام بالوظائف المكلفة بها فإنه يتم إصدار القانون معبرا على إرادة المجالس المندمجة، ويجب أن تحترم هذه العملية مقتضيات وحدة الدولة⁽³⁴⁷⁾ ولا تساهم في بناء شخص معنوي له غايات تمس من الوحدة القانونية والسياسية للدولة.

أخير يجدر بنا الإشارة في حالة عدم التفتن إلى الخروقات الواردة في قرار مجلس الجماعة المحلية، فإن النص الدستوري أقر رقابة إضافية تتمثل في رقابة المحكمة الدستورية التي تمارسها وفق الصيغ والشروط المقررة بالقانون، سواء كانت هذه الرقابة أصلية على مشروع القانون أو رقابة لاحقه في إطار الدفع بعدم الدستورية بمناسبة نزاع أصلي.

(347)- الفطناسي عبد السلام، مرجع سابق، ص 11.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية ضماناً أساسية لتفعيل السلطة المحلية:

تمثل السلطة القضائية ضماناً أساسية في دولة ديمقراطية، فهي الجهة المخول لها قانوناً فصل النزاع سواء كان ذلك بين الأفراد أو بين الأفراد والدولة أو بين الدولة والهيئات المحلية، فالقاضي هو صاحب الكلمة العليا في دولة القانون، فهو يعمل على حماية المجتمع وحرية وحقوق المواطنين طبقاً للدستور⁽³⁴⁸⁾، وهو بذلك يتوجب عليه التحلي بالحيادية والمهنية والنزاهة⁽³⁴⁹⁾.

يراقب القاضي الإداري عدة مجالات تهم الجماعات المحلية⁽³⁵⁰⁾، لعل من أبرزها وأهمها ما يتعلق بتكوينها، فهو صاحب الاختصاص الأصلي في كل ما يهم الإدارة ما لم يستبعد من مجل نظره بنص خاص، بناء على هذا نتصف رقابة القاضي الإداري على العملية الانتخابية المحلية بالشمولية، فهي تتعلق بمختلف مراحل العملية الانتخابية إما بصورة مباشرة من خلال سلطته الرقابية على النتائج أو بصورة غير مباشرة على الحملة الانتخابية والاقتراع والفرز بمناسبة رقابته على النتائج (أولاً) على أن تخضع النزاعات المتعلقة بالانتخابات المحلية لمبدأ التقاضي على درجتين في نزاعات النتائج (ثانياً).

أولاً: شمولية رقابة القاضي الإداري للعملية الانتخابية

اقتضت قواعد العمل الديمقراطي والسليم فرض رقابة قضائية على النزاعات التي قد تنتج بمناسبة ممارسة حق الترشح للمجالس النيابية والتي من بينها مجالس الجماعات المحلية (1) وخاصة المتعلقة بالنتائج (2).

(348)- المادة 164 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 2996، المعدل في 30 ديسمبر 2020.

(349)- الفصل 122 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2022.

(350)- الزناقي الهادي، «الرقابة على الجماعات المحلية»، الاختصار في تكوين المجتمع المدني والمستشار: دليل للمستشار البلدي والمجتمع المدني، الجزء الأول، مؤلف جماعي تحت إشراف شلندي منصور، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2019، ص125.

1. النظر في نزاعات الترشح للمجالس المحلية

اقتضت النصوص التشريعية المتعلقة بالانتخابات توفر جملة من الشروط العامة والخاصة⁽³⁵¹⁾ في كل مترشح للعملية الانتخابية المحلية⁽³⁵²⁾، إذا ما تخلف شرط منها فإن السلطة المكلفة بقبول ملفات الترشيحات من المعين بالأمر ترفض مطلب الترشح، وبمناسبة قرار رفض الترشح يمكن أن ينشب نزاع بين المترشح والسلطة المشرفة على الانتخابات.

يتعهد القاضي الإداري سواء في القانون الجزائري أو التونسي بالنظر في الطعون الموجهة ضد قرارات رفض الترشح ويتم ذلك أمام المحكمة الإدارية المختصة ترايا والتي يمكن أن يطعن في حكمها أمام المحكمة الإدارية الاستئنافية المختصة ترايا على أن يكون قرار هذه الأخيرة غير قابل للطعن بأي شكل من أشكال الطعون⁽³⁵³⁾.

يتم الطعن ابتدئيا في قرار رفض الترشح الصادر عن الهيئة المشرفة على الانتخابات بناء على عريضة دعوى تقدم مباشرة للمحكمة الإدارية المختصة ترايا التي يحدد رئيسها أجلا للجلسة وذلك في أجل قدره ثلاثة أيام من تاريخ الطعن على أن يتم الفصل في النزاع في أجل أقصاه ستة (6) أيام من تاريخ جلسة المرافعة، ويتم إعلام الأطراف المعنية بالحكم في أجل ثلاثة أيام من تاريخ صدوره بأي وسيلة تترك أثر كتابي.

يمكن الطعن بالاستئناف في الحكم الابتدائي في أجل أقصاه ثلاثة أيام من تاريخ الاعلام بالحكم بمقتضى عريضة معللة ومشفوعة بالمؤيدات وبما يفيد إعلام الأطراف المعنية في أجل أقصاه جلسة المرافعة، وتعين محكمة الاستئناف في أجل أقصاه ستة (6) أيام من تاريخ ترسيم عريضة الطعن على أن تصرف القضية للمفاوضة والتصريح بالحكم في أجل خمسة (5) أيام من تاريخ جلسة المرافعة⁽³⁵⁴⁾.

⁽³⁵¹⁾- المادة 50، 51 و52 من القانون رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

⁽³⁵²⁾- المادة 184 من القانون رقم 01-21، مرجع سابق.

⁽³⁵³⁾- المادة 183 من القانون رقم 01-21، المرجع سالف الذكر.

⁽³⁵⁴⁾- القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014، مؤرخ في 26 ماي 2014، يتعلق بالانتخابات والاستفتاء، ر.ج.ت، عدد 42 مؤرخ في 27 ماي 2014، كما تم تعديله واتمامه بالمرسوم عدد 55 لسنة 22 المؤرخ في 15 سبتمبر 2022 والمرسوم عدد 8 لسنة 2023 المؤرخ في 8 مارس 2023.

فسح المشرع الجزائري المجال للمعنيين بالأمر للطعن في قرار رفض الترشح بصورة مباشرة من خلال تقديم عريضة دعوى في الغرض، يستوجب أن تتوفر فيها شروط قانونية تهم القائم بالطعن، وشروط قانونية تتعلق بأجال الطعن التي حددها المشرع بثلاثة (3) أيام كاملة من تاريخ تبليغ القرار في الطور الابتدائي، وثلاثة أيام من تاريخ تبليغ الحكم في الطور الاستئنافي، ويشترط أن تكون عريضة الدعوى وفقا للمادة 816 من القانون رقم 08-09 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية⁽³⁵⁵⁾.

تفصل المحكمة الإدارية في الطعن الموجهة ضد قرارات رفض الترشح ابتداءً في أجل أربعة (4) أيام كاملة من تاريخ إيداع الطعن واستئنافياً في نفس الأجل، وهذا القرار الصادر عنها غير قابل للطعن بأي شكل من أشكال الطعن، على أن يبلغ الحكم أو القرار، حسب الحالة، تلقائياً وفور صدوره إلى الأطراف المعنية وإلى منسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة قصد تنفيذه.

2. النظر في نزاعات النتائج في الانتخابات المحلية

تعد عملية الإعلان على النتائج وتحديد الفائزين، المرحلة الأخيرة في العملية الانتخابية، والتي أسند المشرع كل النزاعات المتعلقة بها إلى القاضي الإداري، الذي له الولاية العامة للنظر في الطعون المتعلقة بنزاعات النتائج بناء على القانون المتعلق بالانتخابات.

تقوم الهيئة المكلفة بالإشراف على الانتخابات بمراقبة الخروقات في الحملة الانتخابية التي تكون في الأغلب أساساً للطعن، والتي تفتنت أو لم تفتن لها الهيئة في الإعلان الأولي عن النتائج، حيث يمكن للهيئة تبعا للصلاحيات الرقابية الممنوحة لها قانوناً، وفي حال توفر شروط معينة⁽³⁵⁶⁾، أن تقرر تعديل نتائج الاقتراع عبر إلغاء نتائج أحد أو بعض الفائزين، وذلك إما جزئياً أو كلياً، بناء على الفصل 143 جديد، الذي ينص على أنه، تثبت الهيئة من إحترام الفائزين لأحكام الفترة

⁽³⁵⁵⁾- قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 21، مؤرخة في 23 أفريل 2008، المنقح بموجب قانون رقم 22-13 مؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1443 الموافق 12 يوليو سنة 2022، يعدل ويتم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

⁽³⁵⁶⁾- نرجس طاهر، دراسة حول الإطار القانوني المتعلق بالانتخابات البلدية والجهوية، المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية، مارس 2017، ص 61

الانتخابية وتمويلها، ويجب أن تقرر نتائج الفائزين بصفة كلية أو جزئية، إذا تبين لها أن مخالفتهم لهذه الاحكام أثرت على نتائج الانتخابات بصفة جوهرية وحاسمة، وتكون قراراتها معللة.

وفقا للقانون الانتخابي الجزائري، يتم الإعلان عن نتائج الانتخابات على دورتين، حيث تتولى المندوبية الولائية للسلطة المستقلة في الاعتراضات ويعلن منسقتها النتائج المؤقتة لانتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية في أجل 48 ساعة من تاريخ استلام محاضر اللجنة الانتخابية الولائية، ويمكن عند الحاجة، تمديد هذا الاجل أربعة وعشرين ساعة بقرار منسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة⁽³⁵⁷⁾، وتكون هذه النتائج قابلة للطعن أمام المحكمة المختصة في الآجال وطبق الشروط التي حددها القانون.

يقوم القاضي الإداري بمناسبة الطعون التي تقدم إليه، ببسط رقابته على النتائج الأولية بمراقبة وجود الخروقات التي عللت بها الهيئة قرارها بإلغاء النتائج إما جزئيا أو كليا، حيث إن إسناد الرقابة للهيئة العليا المستقلة للانتخابات وتمكينها من سلطة التدخل الفوري لوضع حد للتجاوزات لا يعني القاضي الإداري من بسط رقابته عليها، سواء أصدرت الهيئة قرارات على معنى الفصل 143 من القانون الانتخابي أو لم تصدرها، باعتبار أن له أعمال صلاحية إلغاء نتائج الانتخابات، كلما حصلت له قناعة بأن الجرائم الانتخابية والتجاوزات الجوهرية المشتكى منها أمامه قد نالت فعلا من نزاهة الانتخابات⁽³⁵⁸⁾، وأثرت بصورة حاسمة في النتائج⁽³⁵⁹⁾، فتمتد هذه الرقابة للتثبت من احترام القوائم لقواعد سير الحملة الانتخابية من قبيل استغلال وسائل الاعلام بصورة تخل بمبدأ تكافؤ الفرص بين مختلف المترشحين، غير أن هذا التجاوز يجب أن يتصف بالجوهري والحاسم، وإلا يصبح غير مقبول كأساس لإلغاء نتائج الانتخابات جزئيا أو كليا.

⁽³⁵⁷⁾- المادة 186 من القانون رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات (القانون الجزائري)، والفصل 144 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء، معدل ومتمم.

⁽³⁵⁸⁾- المقصود بهذه الجرائم والتجاوزات تلك التي " تنال من سلامة السير الطبيعي والسليم لعملية الانتخاب تستهدف المواطن في اح حقوقه السياسية الأساسية"، لذلك يحرص المشرع على تنظيم هذ المسائل وإقرار الجزاء المناسب الذي يصل إلى درجة العقوبات الجزائية، بن عمر إكرام، «المواطن الناخب، دراسات دستورية مغاربية»، أعمال وحدة البحث في القانون الدستوري والجبائي المغربي، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، مركز النشر الجامعي 2011، ص 244.

⁽³⁵⁹⁾- قرار في مادة النزاع الانتخابي، نتائج الانتخابات البلدية، المحكمة الإدارية، قضية عدد 20184009، بتاريخ 8 جوان

كما أن القاضي الإداري يراقب إلغاء نتائج أحد القوائم على أساس تجاوز سقف التمويل المسموح به في الدائرة الانتخابية الذي اعتمده الهيئة لإلغاء النتائج كلياً أو جزئياً، والجدير بالذكر في هذه المسألة، هو عدم اعتماد المحكمة هذا الأساس لأسقاط عضوية أحد المترشحين لعدم اعتبارها أن هذا التجاوز يتسم بالجسامة والجوهرية، والتضارب الذي قد يحصل في الأحكام بناء على تضارب الحكم الصادر عن محكمة المحاسبات والمحكمة الإدارية، حيث وبالرجوع إلى الفصل 163 جديد نتبين أن المشرع أقر جزاء فقدان العضوية لكل من تمتع بتمويل أجنبي، فإذا قضت المحكمة الإدارية بعدم إسقاط عضوية أحد المترشحين على أساس التمويل الأجنبي لعدم ثبوت هذا التمويل أو لعدم جسامة هذا التجاوز، وأقرت محكمة المحاسبات خلاف ذلك يحدث التضارب.

هذا بالإضافة إلى مراقبة القاضي الانتخابي بالمحكمة الإدارية، المخالفات التي قد تحدث يوم الاقتراع، حيث يتوجب على جميع المترشحين والمواطنين إحترام القوانين التي تنظم يوم الاقتراع، سواء منها ما يتعلق بمنع لباس أو توزيع ما يدل على قائمة مترشحة داخل أو خارج مراكز الاقتراع، أو استغلال وسائل الاعلام للترويج ودعوة الناخبين لانتخاب قائمة محددة، وهو ما من شأنه أن يؤثر على نتائج الانتخابات، فيمكن للهيئة أن تلغي جزئياً أو كلياً نتائج الانتخابات لفائدة قائمة معينة بناء على هذه المخالفات، غير أن الخطر يكمن في أن للهيئة سلطة تقديرية في تحديد إن كان هذا التجاوز يعتبر جوهرياً وجسيماً، أو أنه مجرد مخالفة بسيطة لا تؤثر على نتائج الانتخابات، غير أنه بمجرد وجود قرار الغاء بناء على هذه الأسباب يصبح القرار في دائرة رقابة القاضي الإداري الذي قد يلغي القرار، إما كلياً أو جزئياً، أو يعدله بالزيادة أو النقصان.

تميز رقابة القاضي الإداري في الطعون الموجهة ضد قرارات الهيئة في علاقة بالنتائج الأولية، والمؤسسة على تجاوز أحكام وقواعد الحملة الانتخابية، بالشمولية، غير أنها تبقى رقابة لاحقة للحملة الانتخابية، الأمر الذي قد يؤثر على المناخ الانتخابي بصورة عامة، حيث كان بالإمكان أن تتزامن رقابة القاضي الإداري مع الحملة الانتخابية، مما يوفر أكثر ضمانات لنجاح الحملة الانتخابية، وحمايتها من كل ما يمكن أن يؤثر على إرادة الناخب، أضف إلى هذا أن غياب الجلسة العامة للمحكمة الإدارية، فيما يتعلق بالنزاعات ذات الصلة بالحملة الانتخابية، قد يفتح الطريق أمام تضارب الأحكام بين الأجهزة القضائية، وهو ما يستدعي ضرورة اعتماد هذا الطور القضائي، بما يعنيه من ضمانة لتناسق، وانسجام الأحكام القضائية في المادة الانتخابية.

ثانيا: إقرار مبدأ التقاضي على درجتين في نزاعات النتائج

يعد إقرار مبدأ التقاضي على درجتين من أهم الحقوق ذات الصلة بالنزاعات القضائية، لما يوفره من ضمانات في تجاوز العيوب التي قد تشوب أعمال محكمة البداية، وفي صورة الانتخابات المحلية، يقصد منه تجنب الأخطاء التي قد تشوب قرارات السلطة المستقلة للانتخابات⁽³⁶⁰⁾، فيتم الطعن ابتدائيا (1) واستئنافيا أمام المحكمة الإدارية المختصة (2).

1. الطور الابتدائي لنزاعات النتائج المحلية

بناء على الفصل 145 جديد في فقرته الثالثة من القانون التونسي المتعلق بالانتخابات، يمكن الطعن في قرارات الهيئة المتعلقة بتعديل نتائج الانتخابات، أمام المحاكم الإدارية الاستئنافية بالنسبة للنتائج الأولية⁽³⁶¹⁾ في أجل ثلاث أيام من تاريخ تعليقها بمقرات الهيئة، ويتم ذلك، وجوبا من قبل مترشح، في خصوص النتائج المصرح بها من قبل الهيئة في الدائرة المترشح بها، ويكون ذلك بعد إعلام الهيئة بواسطة عدل تنفيذ مرفق بنظير من عريضة الدعوى مع المؤيدات، ويجب أن يكون الطعن معللا، وحاملا لأسماء الأطراف، ومقراتهم، وعلى عرض موجز للوقائع، ويكون مشفوعا بالمؤيدات، ومحضر الاعلام بالطعن، وعلى التنبيه على الأطراف بضرورة تقديم ملحوظاتهم، مرفقة بما يفيد تبليغها للأطراف⁽³⁶²⁾، في أجل أقصاه يوم الجلسة المعينة للمرافعة، وفي صورة مخالفة هذه التنصيصات، فإن الدعوى ترفض شكلا على أساس إخلال بإجراءات جوهرية، مثل تقديم الدعوى من طرف ليست له صفة.

⁽³⁶⁰⁾- كرس المشرع الجزائري مبدأ التقاضي على درجتين في النزاعات المتعلقة بالانتخابات المحلية انطلاقا من تقديم الترشيحات وصولا إلى الإعلان عن النتائج، وذلك من خلال المادة 183 والمادة 186 من القانون رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

⁽³⁶¹⁾- يتم الطعن أمام المحكمة الإدارية الاستئنافية في القانون التونسي نظرا لعدم وجود محاكم إدارية جهوية لذلك تقوم محكمة الاستئناف مقام المحكمة الابتدائية الإدارية وتقوم الجلسة العامة مقام المحكمة العليا إلى حين إحداث هذه الأجهزة القضائية فيتم اعتمادها في النزاعات المتعلقة بنتائج الانتخابات المحلية.

⁽³⁶²⁾- حكم في مادة نزاع النتائج الانتخابية البلدية، المحكمة الإدارية، الدائرة الاستئنافية الثامنة، قضية عدد 20183020، بتاريخ 22 ماي 2018.

تتولى كتابة محكمة الاستئناف ترسيم العريضة، وإحالتها فوراً على الرئيس الأول للمحكمة، الذي يعين مقراً، يتولى تحت إشرافه التحقيق في القضية، ويتولى رئيس الدائرة المتعهدة تعيين جلسة للمرافعة في أجل أقصاه ثلاثة أيام، واستدعاء الأطراف إلى الجلسة بأي طريقة تترك أثراً كتابياً، على أن تحجز القضية للمفاوضة بعد الجلسة النطق بالحكم في أجل أقصاه خمسة أيام من تاريخ جلسة المرافعة، وتأذن بتنفيذ الحكم على المسودة، ويتم إعلام الأطراف بأي وسيلة تترك أثراً كتابياً في أجل أقصاه ثلاثة أيام من تاريخ التصريح بالحكم.

فيما يتعلق بالقانون الجزائري وعملاً بالمادة 186 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات نص على أنه لكل قائمة مترشحين لانتخابات المجالس الشعبية البلدية أو الولائية، ولكل مترشح، ولكل حزب مشارك في الانتخابات، الحق في الطعن في النتائج المؤقتة أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً في أجل الثماني والأربعين ساعة الموالية لإعلان النتائج المؤقتة، وعلي المحكمة الإدارية أن تفصل في الطعون في أجل خمسة أيام كاملة من تاريخ إيداع طعون، وهذا ما خالفه المشرع التونسي الذي كلف المحكمة الإدارية الاستئنافية بالنظر في هذه النزاعات إلى حين إحداث محاكم جهوية والتي هي قيد الإنجاز جزئياً والتي تكون ستنظر في نزاعات أول انتخابات محلية ستجرى في المستقبل.

يتمتع القاضي الإداري في إطار رقابته على قرارات الهيئة، بمناسبة الطعون في النتائج الأولية، بصلاحيات موسعة، حيث يمكنه بداية، رفض الدعوى شكلاً، حتى وإن كان سند الطعن شرعي أي صحيح، إذا أخلت بأحد الشروط الجوهرية لرفع الدعوى، التي منها ما هو في علاقة بالآجال، فلا تقبل الدعوى خارج الآجال، أو في علاقة بشرط الصفة، أو غياب التعليل، أو عدم إعلام الهيئة والأطراف بواسطة عدل تنفيذ.

يمارس القاضي الإداري رقابة على قرار الهيئة من حيث ملائمة قرار إلغاء النتائج جزئياً أو كلياً للوقائع، فيمكنه أن يحكم بإرجاع المقاعد التي تم إسقاطها جزئياً أو كلياً بناء على إخلال القائمة المترشحة بأحد واجبات الحملة الانتخابية، نظراً لأن ذلك التجاوز لم يعتبره القاضي الإداري جوهرياً أو جسيماً، ولم يؤثر بشكل واضح على نتائج الانتخابات، غير أن السؤال يبقى مطروحاً، حول هل أنه يكمن للمحكمة الإدارية إلغاء بعض النتائج التي لم تقم الهيئة بإلغائها بناء على طعن الغير أي الناخبين؟ لم ينص القانون الانتخابي على هذه الفرضية على خلاف المجلة الانتخابية التونسية لسنة

1969 التي أقرت هذه الامكانية في فصلها 155⁽³⁶³⁾، غير أن القانون الجديد تجاهل هذه الامكانية، التي يمكن أن تكون مدخل إلى إلغاء نتائج انتخابية لم تقم الهيئة بإلغائها، وهو ما يشكل ضمانة هامة لنزاهة نتائج الانتخابات.

2. الطور الاستثنائي لنزاعات نتائج الانتخابات المحلية

نص القانون العضوي المتعلق بالانتخابات في الجزائر خلافا للمشرع التونسي أنه يمكن الطعن في حكم المحكمة الإدارية الابتدائية أمام المحكمة الإدارية الاستئنافية المختصة إقليميا في أجل ثلاثة أيام كاملة من تاريخ تبليغ الحكم على أن تفصل المحكمة في الطعون في أجل خمسة أيام كاملة من تاريخ أيداعه، ويكون قرار المحكمة الإدارية الاستئنافية غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن وتصبح نتائج الانتخابات المحلية نهائية بقوة القانون بانقضاء أجل الطعن القضائي وفي حالة الطعن قضائيا تصبح نهائية بصدور أحكام نهائية في شأنها⁽³⁶⁴⁾.

فيما يتعلق بالقانون التونسي، يمكن الطعن في قرارات محاكم الإستئناف من قبل الهيئة أو الأطراف المشمولين بحكمها، أمام المحكمة الإدارية العليا في أجل أقصاه ثلاثة أيام من تاريخ الاعلام بالحكم، ويتم ذلك بموجب عريضة بواسطة محامي لدى التعقيب، ومصحوبة بنسخة من الحكم المطعون فيه، بعد توجيه إعلام للأطراف المعنية بواسطة عدل تنفيذ يحمل نظير من عريضة الدعوى ومؤيداتها، والتنبيه على الأطراف بضرورة تقديم ملحوظاتهم، على أن يتم ذلك في أجل أقصاه جلسة المرافعة المعينة من المحكمة، والا رفض الطعن شكلا لإخلاله بالإجراءات⁽³⁶⁵⁾.

تتولى كتابة المحكمة إحالة عريضة الدعوى حالا، وبعد ترسيمها، إلى رئيس المحكمة الإدارية العليا، الذي يتولى تعيينها حالا لدى الهيئة الحكيمية المعنية ل يتم التحقيق فيها، على أن يعين الرئيس الأول جلسة المرافعة في أجل أقصاه ثلاثة أيام من تاريخ تقديم الطعن، واستدعاء الأطراف بأي وسيلة تترك أثرا تكافيا، وذلك قبل ثلاثة أيام قبل جلسة المرافعة، ويكون التصريح بالحكم بعد المفاوضة في أجل أقصاه أسبوع، ويؤذن بتنفيذ القرار على المسودة، ويتم إعلام الأطراف بالقرار

⁽³⁶³⁾- محتوى الفصل 155، من المجلة الانتخابية التونسية لسنة 1969 " كل ناخب وقع ترسيمه بصفة قانونية بالقائمات الانتخابية النهائية للبلدية له الحق في ان يطعن في العمليات البلدية بالبطلان".

⁽³⁶⁴⁾- المادة 186 من القانون رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

⁽³⁶⁵⁾- الفصل 146 جديد من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء، معدل ومتمم.

بأي وسيلة تترك أثرا كتابية، في أجل أقصاه يومين من تاريخ التصريح بالحكم، ويكون القرار بات، ولا يقبل الطعن بأي شكل من الأشكال، حتى لو كان ذلك بالتعقيب⁽³⁶⁶⁾.

⁽³⁶⁶⁾- الفصل 146 جديد من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء، معدل ومتمم.

المبحث الثاني

الآليات الهيكلية لتفعيل السلطة المحلية في إدارة المجال الترابي

تُجسد السلطة المحلية أو الجماعات المحلية، ما يُعرف بالأسلوب اللامركزي، الذي يعد أحد أساليب التنظيم الإداري في إدارة الدولة، وهو يتجسد من خلال عدد من الهياكل الإدارية تُنزل في إطار دوائر ترابية مختلفة من حيث أجمعها.

يعبر هذا الأسلوب الإداري على قناعة راسخة لدى الشعب ونخبته الحاكمة بضرورة تبني خيار ديمقراطي لإدارة المجال الترابي، يتميز بالقرب من المواطن، ويستجيب إلى إرادته، ويعبر عنها محلياً، عبر الاصغاء إليه وتشريكه في صياغة القرار المحلي، ورسم توجهات الجماعة البشرية المحلية، في إطار تحكمه الديمقراطية، انطلاقاً من تكوين المؤسسة وصلاً إلى تسييرها.

يقوم هذا الأسلوب الإداري اللامركزي على ثنائية أساسها الحرية والمسؤولية، الحرية في إدارة الشأن المحلي، تخطيطاً وتمويلاً وتنفيذاً، مما يساهم في تجاوز نقائص التنظيم المركزي، ولكن ليس بمعزل عن مسؤولية الجماعة المحلية، في ضرورة إحترام مقتضيات القانون والتراتب الجاري بها العمل، الأمر الذي يحتم إخضاعها لرقابة الاشراف أو الوصية والرقابة قضائية.

تتوزع هذه الهياكل المكونة للجماعات المحلية، بين هياكل ذات صبغة تقريرية، تمارس صلاحيات هامة، وهي الهياكل الفعلية باختلاف أصنافها، في المستوى القاعدي أو المستويات العليا (المطلب الأول) وهي هياكل أخرى داعمة ومؤطرة للجماعات المحلية تتكون بفعالها أو تساهم في عملها، وهي هياكل لا تباشر صلاحيات الجماعة المحلية، وإنما تمارس صلاحيات مرتبطة بهذه الجماعات تم إحداثها لضمان نجاح الجماعات المحلية وعدم انحرافها على مسارها الطبيعي (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الهياكل التقريرية المكونة للسلطة المحلية

تمثل هذه الهياكل التقريرية للجماعات المحلية³⁶⁷ من خلال الهياكل القاعدية، وهي أصغر هذه الجماعات من حيث المساحة (الفرع الأول)، وذلك إلى جانب هياكل أخرى أكبر منها مساحة يمكن تسميتها بالهياكل التقريرية العليا (الفرع الثاني)، وهي تختلف من حيث عددها في القانون التونسي والقانون الجزائري، خاصة بعد إصدار الدستور التونسي الجديد المؤرخ في 25 جويلية 2022، وإحداث جماعة محلية جديدة إلى جانب البلدية التي تعتبر المؤسسة القاعدية للتنظيم اللامركزي.

تنقسم صلاحيات الجماعات المحلية إلى ثلاث أصناف، أولها صلاحيات ذاتية تنفرد بها الجماعات المحلية ولا تشاركها الدولة فيها، وثانيها صلاحيات مشتركة بين الجماعات المحلية والدولة، في حين يمثل الصنف الثالث في الصلاحيات المنقولة التي هي راجعة أصلا للدولة، ولكنها تنقلها للجماعات المحلية⁽³⁶⁸⁾، ويتم توزيع الصنفين الأخيرين من الاختصاصات بناء على مبدأ التفريع⁽³⁶⁹⁾.

الفرع الأول

الهياكل التقريرية القاعدية للسلطة المحلية

تمثل هذه الهياكل القاعدية في البلدية (أولا)، إلى جانب جماعة محلية جديدة تميز المشرع التونسي، تم إحداثها في سنة 2022 وأطلق عليها اسم المجالس المحلية (ثانيا).

(367) - تختلف هذه الهياكل من حيث عددها في القانون التونسي والقانون الجزائري، خاصة بعد إصدار الدستور التونسي الجديد المؤرخ في 25 جويلية 2022، وإحداث جماعة محلية جديدة إلى جانب البلدية التي تعتبر المؤسسة القاعدية للتنظيم اللامركزي.

(368) - خضر الحبيب، الوجيز في شرح الدستور، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2017، ص 180.

(369) - الفصل 134 من د. ج. ت، لسنة 2014، مؤرخ في 27 جاني 2014.

أولاً: صلاحيات البلدية

تتمتع البلدية بعدد من الاختصاصات الهامة، يمارسها مجلسها التداولي بصفة ذاتية تجعل منه المؤسسة المركزية في هذه الجماعة (1)، إلى جانب اختصاصات أخرى تمارسها الهيئات المنبثقة عن المجلس التداولي وخاصة رئيس المجلس (2).

1. صلاحيات المجلس التداولي للبلدية

يمارس المجلس البلدي، سواء في القانون التونسي أو القانون الجزائري، عدد من الاختصاصات الذاتية الهامة، والتي عرفت توسعاً ملحوظاً في السنوات الأخيرة، إما بسبب تطور المجتمع المحلي وتطور احتياجاته أو بفعل الدولة في إطار توسعت صلاحيات الجماعات المحلية بصفة عامة.

توسعت صلاحيات المجلس البلدي بناء على مبدأ التفريع⁽³⁷⁰⁾، الذي تم تفعيله بصورة تدريجية لمساعدة الجماعات المحلية على استيعاب مختلف الاختصاصات المحالة إليها من قبل الدولة على غرار ما ينص عليه الفصل 234 من مجلة الجماعات المحلية على أن البلديات تمارس صلاحيات منقولة إليها من الدولة⁽³⁷¹⁾ وهي تشمل بناء وصيانة بعض المؤسسات التي كانت من اختصاص الدولة، مثل المؤسسات الصحية والتعليمية، وما يجدر الإشارة إليه هو أن نقل الاختصاصات⁽³⁷²⁾، يتم بالاتفاق بين الدولة والجهة المعنية وفق للنص القانوني أو الترتيبي الملائم، ويقترن ذلك بالإحالات المالية الضرورية⁽³⁷³⁾.

⁽³⁷⁰⁾- تم تكريس هذا المبدأ في القانون الجزائري صلب الفقرة الثانية من المادة 4 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية التي تنص على أنه: "يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة، التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة".

⁽³⁷¹⁾- بلحاج الحبيب، مرجع سابق، ص 27.

⁽³⁷²⁾- CHAPUS René, Droit administratif général, tome1, 15e édition, LGDJ, Paris, 2001, p391.

⁽³⁷³⁾- الفصل 244 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

يمارس المجلس البلدي عدد من الاختصاصات، تحت عنوان الاختصاصات الذاتية⁽³⁷⁴⁾، وهي تشمل الجوانب المالية للبلدية، من قبيل ضبط المعاليم والرسوم، حيث يمكن للقانون أن يسمح لها بتحديد قاعدة الضريبة والنسبة المئوية ضمن الحدود التي تحددها، على غرار ما أقره الدستور الفرنسي⁽³⁷⁵⁾، ولها كذلك ممارسة مختلف الحقوق والتعهدات ذات الطبيعة المالية⁽³⁷⁶⁾، واعداد البرنامج الاستثماري، وأمثلة التخطيط العمراني، وكل ما يهم التهيئة والتنمية⁽³⁷⁷⁾، والتعمير والتجهيز⁽³⁷⁸⁾، والنظافة والحفاظ على الصحة والطرق البلدية⁽³⁷⁹⁾، والشؤون الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة⁽³⁸⁰⁾.

يمارس المجلس البلدي كذلك جملة من الصلاحيات المشتركة مع الإدارة المركزية، خاصة منها تنمية الاقتصاد المحلي ودعم التشغيل، القيام بالأعمال الملائمة لدفع الاستثمارات الخاصة وإقامة مناطق للأنشطة الاقتصادية، وصيانة الطرقات التابعة للدولة العابرة للمناطق العمرانية بالتراب البلدي⁽³⁸¹⁾، وبصورة عامة تساهم البلدية مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن.

⁽³⁷⁴⁾- نظمها المشرع التونسي في الفصل من 235 إلى 242 تحت عنوان الصلاحيات الذاتية، من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق م.ج.م. أنظر أيضا مداخلة، بلحاج الحبيب، مرجع سابق، ص 25.

⁽³⁷⁵⁾- « La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans la limite qu'elle détermine » ; L'article 72-2, de La C.R.F de 1958, modifié, Op-Cit,

⁽³⁷⁶⁾- بوسطعة صالح، المالية المحلية (الجباية المحلية-ميزانية الجماعات المحلية-مراقبة النفقات العمومية-الاقتراض)، مرجع سابق، ص 35.

⁽³⁷⁷⁾- نظم المشرع الجزائري هذا الاختصاص صلب الفصل الأول من قانون البلدية صلب المواد من 107 إلى المادة 112.

⁽³⁷⁸⁾- نظم المشرع الجزائري هذا الاختصاص صلب الفصل الثاني من قانون البلدية صلب المواد من 113 إلى المادة 121.

⁽³⁷⁹⁾- نظم المشرع الجزائري هذا الاختصاص صلب الفصل الرابع من قانون البلدية صلب المادة 122.

⁽³⁸⁰⁾- نظم المشرع الجزائري هذا الاختصاص صلب الفصل الثالث من قانون البلدية صلب المواد 123 و124.

⁽³⁸¹⁾- الفصل 243 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

يتمتع المجلس البلدي، باعتباره الهيكل التمثيلي للجماعة المحلية بالاختصاص المبدئي في ممارسة السلطة الترتيبية في انسجام مع مبدأ التدبير الحر⁽³⁸²⁾، وذلك وفقا للاختصاصات التي يمنحها له القانون أو النصوص الترتيبية عن السلطة المركزية، وله أن يفوض ممارسة جزء من هذا الاختصاص إلى رئيسه بموجب قرارا معلل يتم نشره في الجريدة الرسمية للجماعات المحلية⁽³⁸³⁾.

يعد المجلس البلدي صاحب الاختصاص المبدئي في إدارة وتسيير الشأن المحلي بصورة عامة، فهو ينظر في مختلف المجالات ويتخذ في شأنها القرار المناسب بناء على مداولاته، وله أن يفوض جزء من اختصاصاته إلى رئيس البلدية، بناء على مداولة، وهذا التفويض غالبا ما يكون مؤسسا على فكرة ضمان نجاعة التدخل البلدي، وحسن سير المؤسسة، فمن الناحية العملية يكون رئيس البلدية متواجدا بصفة دائمة، خلافا للمجلس البلدي الذي يجتمع وفق أجالا محددة، ما لم يكن هناك ظرف استثنائي دفعه للاجتماع.

2. صلاحيات رئيس المجلس البلدي

يمارس رئيس المجلس البلدي⁽³⁸⁴⁾ العديد من الاختصاصات الهامة⁽³⁸⁵⁾، وهي تشمل اختصاصات ضبطية⁽³⁸⁶⁾، اختصاصات تمهوية، اعداد الميزانية وتنفيذها، اختصاصات إدارية، ولكن يمكن حصرها، حسب القانون الجزائري، في مهمتين يقوم بهما رئيس البلدية، تمثل الأول

(382)- « Le principe de libre administration n'implique nullement l'existence d'un pouvoir normatif autonome au profit des autorités locales, en dehors du domaine de compétences du législateur. Les compétences réglementaires que ces autorités détiennent, et qui leur permettent de prendre des mesures à portée générale et impersonnelle, leur sont confiées par le législateur. Soit de manière explicite, afin de mettre en œuvre une loi dans un domaine déterminé, soit de manière implicite, par l'attribution d'une compétence dont l'exercice implique nécessairement un pouvoir de réglementation » ; FAVOREU Louis et d'autres, Op-Cit, p530.

(383)- الفصل 26 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(384)- تكون البلدية أساسا من ثلاثة هيئات، أولها الهيئة التداولية وثانيها الهيئة التنفيذية، والإدارة الدائمة للبلدية، ومختلف هذه الهيئات تمارس عددا من الاختصاصات، ولكن سيتم تركيز في هذا العنصر على صلاحيات رئيس المجلس البلدي، نظرا لأهميته ومكانته في هذه المؤسسة، دون أن ينقص ذلك من مكانة المهام التي تمارسها الإدارة البلدية.

(385)- نظم المشرع التونسي اختصاصات رئيس البلدية صلب الفصول من 256 إلى الفصل 268 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

(386)- بن نصر جمال، «رئيس البلدية»، مرجع سابق، ص.ص 49-50.

في الصلاحيات التي يمارسها بوصفه ممثلاً لجماعة محلية في إطار التنظيم اللامركزي⁽³⁸⁷⁾، والثانية بوصفه ممثلاً للدولة في حدود الدائرة الترابية للبلدية⁽³⁸⁸⁾ وذلك من خلال السهر على احترام تطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما، وله بناء على هذا صفة ضابط الحالة المدنية، فيقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية تحت رقابة النائب العام المختص إقليمياً⁽³⁸⁹⁾، وله بناء على المادة 92 من القانون المتعلق بالبلدية، صفة ضابط الشرطة القضائية، وهو ما يجعل من رئيس البلدية مركزاً لاختصاصات تزيد من مكانته داخل التنظيم الإداري للدولة، وتعطيه دوراً يتجاوز كونه مجرد هيكل قاعدي للتنظيم اللامركزي.

أحداث المشرع التونسي السلطة الترتيبية للجماعات المحلية⁽³⁹⁰⁾ في مجال ممارسة صلاحياتها وتنشر قراراتها الترتيبية في جريدة رسمية للجماعات المحلية، على غرار القرارات الصادرة في فترة جائحة "كوفيد 19" سواء فيما يتعلق بمنع الأنشطة الاجتماعية على غرار إبرام عقود الزواج⁽³⁹¹⁾، ومنع انتصاب الأسواق الأسبوعية⁽³⁹²⁾، وهذا ما يفسح المجال للجماعات المحلية بأن تكون أكثر فاعلية في تنفيذ صلاحياتها، وذلك مع مراعاة الأحكام التشريعية الوطنية، وبالتنسيق مع مختلف الجماعات المحلية الأخرى، لتجنب التضارب بين مختلف القوانين النافذة، على أن تمارس اختصاصها مع مراعاة مقتضيات الدفاع الوطني والأمن العام⁽³⁹³⁾.

⁽³⁸⁷⁾- ينص الفصل 256 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق م.ج.م. على أنه: "رئيس البلدية مسؤول في نطاق القانون عن المصالح البلدية وهو ممثلها القانوني".

⁽³⁸⁸⁾- المادة 62 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

⁽³⁸⁹⁾- المادة 85 و86 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

⁽³⁹⁰⁾- الفصول 25 إلى 25 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

⁽³⁹¹⁾- الفصل 1 من القرار الترتيبي، رئيس بلدية سوق هراس، ولاية قبلي، وزارة الشؤون المحلية، مؤرخ في 2020/11/2.

⁽³⁹²⁾- قرار ترتيبي، رئيس بلدية النور، ولاية القصرين، وزارة الشؤون المحلية، مؤرخ في 2020/10/9.

⁽³⁹³⁾- الفصل 22 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

يتمتع رئيس المجلس البلدي باختصاص مبدئي⁽³⁹⁴⁾ في ممارسة السلطة الترتيبية⁽³⁹⁵⁾، إضافة إلى الاختصاصات الترتيبية⁽³⁹⁶⁾ التي يمنحها له القانون أو النصوص الترتيبية الصادرة عن السلطة المركزية، أو المفوضة له من المجلس⁽³⁹⁷⁾، تنشر هذه القرارات الترتيبية بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية، إضافة إلى تعليقها بمقر الجماعة ونشرها بموقعها الإلكتروني⁽³⁹⁸⁾ عملاً بالفصل 28 من مجلة الجماعات المحلية، وتماشياً مع التزامات الجماعة، بضرورة احترام القوانين المتعلقة بحق النفاذ للمعلومة وتكريس مبدأ الشفافية، غير أن هذه النقلة النوعية في اختصاصات يجب أن تترافق مع توفير الموارد المالية والبشرية الكفيلة بتحقيقها لضمان نجاحها، وتحقيق التنمية الشاملة، مما يؤثر إيجابياً على مختلف المجالات.

شمل هذا التطور، في تونس، كذلك الإطار البشري للجماعة المحلية حيث تم الحد من تدخل الوالي في هذا الشأن، وأصبح كل ما يتعلق بأعوان البلدية من اختصاص رئيسها، وخاصة فيما يتعلق بالانتداب، الذي كان محتكراً من قبل الإدارة المركزية، والذي تمارسه البلدية في إطار القانون، فيتولى رئيس البلدية فتح مناظرة لانتداب الموظفين والعملة في حدود عدد الشغورات، حسب الصيغ والإجراءات الجاري بها العمل، واحترام مبدأ المساواة والشفافية، ثم يتولى رئيس البلدية طبقاً للإجراءات القانونية الجاري بها العمل، التسمية بالخطط، والرتب، والأصناف المتعلقة بالموظفين والعملة، في حدود العدد المقرر بمجموع أعوان البلدية المصادق عليها من طرف مجلسها،

(394)- بنحسن عصام، مرجع سابق، ص 171.

(395)- النصيري نعمان، «الجماعات المحلية ومبدأ التدبير الحر»، في اللامركزية والسلطة المحلية، باكورة أشغال الندوة الوطنية حول اللامركزية والسلطة المحلية، تنظيم جمعية القيروان للتنمية المندمجة بالتعاون مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي، المنعقدة بالمعهد العالي للدراسات القانونية والسياسية بالقيروان أيام 23 و 24 ماي 2015، دار أفاق للنشر، تونس، 2015، ص 4.

(396)- تجسد السلطة الترتيبية، وإن كان ذلك بشكل ضمني، أساساً لها في المادة 96 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدي التي تنص على أنه: " يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي، في إطار صلاحيته، قرارات قصد: الأمر باتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعة بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه وسلطته... " ونص المادة 97 من نفس القانون والتي تنص على أنه: " لا تصبح قرارات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاماً عامة... ".

(397)- بن نصر جمال، رئيس البلدية، مرجع سابق، ص 53.

(398)- بنحسن عصام، مرجع سابق، ص 173.

ويتم تأجير الأعوان البلديين على حساب ميزانيتها⁽³⁹⁹⁾، ويمكن في حالة عدم قدرة البلدية على الانتداب، أن تقدم هاته الأخيرة طلبا للسلطة المركزية في إلحاق أعوان عموميين أو أعوان ينتمون للمؤسسات والمنشآت العمومية، يتواصل تأجيرهم من قبل ادارتهم الاصلية⁽⁴⁰⁰⁾.

ثانيا: المجلس المحلي ميزة تونسية

ما يجدر الإشارة إليه بداية، هو عدم صدور قانون خاص ينظم صلاحيات هذا المجلس، وليس من المنتظر أن ينازع البلديات في اختصاصاتها، وإلا سيتحول هذا المجلس إلى جماعة محلية شكلية لا فاعلية لها على أرض الواقع، وقد تم الحفاظ على القانون المنظم للمجالس المحلية في صورتها القديمة.

ينظر المجلس المحلي للتنمية في إطار دوره الاستشاري في كل المسائل المعروضة عليه من طرف رئيسه، والمتعلقة بالتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والتربوية، بدائرة المعتمدية، أضف إلى ذلك، أن المجلس، يتولى خاصة إبداء الرأي في البرامج والمشاريع المحلية للتنمية، وتقديم اقتراحات في خصوص ضبط الأولويات والبرمجة لضمان مزيد من التنسيق والتكامل بينها، والمساهمة في إعداد وتنفيذ البرامج المتعلقة بالنظافة والعناية بالبيئة، وبرامج المحافظة على الطبيعة، وترشيد استغلال الموارد الطبيعية والمحافظة عليها وحمايتها، والمساهمة في إعداد المخطط الجهوي للتنمية فيما يخص دائرة المعتمدية⁽⁴⁰¹⁾.

أخيرا يمكن القول، أن المشرع طور هذه المؤسسة من ناحية تركيبها وآلية تكوينها، المتمثلة في الانتخابات فقط، لذا يتوجب عليه الحفاظ على اختصاصات البلدية، وأن يضمن عدم تضارب هذه المؤسسة الجديدة مع المجلس البلدي، فتتعطل المصالح المحلية من جهة، وتفقد هذه المؤسسة الجديدة مكانتها وأهميتها من جهة أخرى.

⁽³⁹⁹⁾- الفصل 274 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

⁽⁴⁰⁰⁾- الفصل 273 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

⁽⁴⁰¹⁾- الفصل 3 من القانون عدد 87 لسنة 1994، مؤرخ في 26 جولية 1994، المتعلق بإحداث مجالس محلية للتنمية، ر.رج.ت، عدد 60 مؤرخ في 2 أوت 1994، منقح بموجب المرسوم عدد 10 لسنة 2023 مؤرخ في 8 مارس 2023، يتعلق بتنظيم انتخابات المجالس المحلية وتركيبية المجالس الجهوية ومجالس الأقاليم، ر.رج.ت، عدد 24 مؤرخ في 9 مارس 2023.

يثار كذلك في علاقة بهذه المؤسسة المحلية الجديدة مسألة الاستقلالية، خاصة أنها لم تذكر ضمن دستور 25 جويلية 2022، ولم تذكر قبلها في مجلة الجماعات المحلية، ولم يتم الإشارة إلى خضوعها للقانون المنظم للسلطة المحلية، وهذا إلى جانب مسألة ميزانية المجالس المحلية وكيفية تمويلها، فهي مؤسسة مازالت مرتبطة بالإدارة المركزية.

الفرع الثاني

الهياكل التقريرية العليا المكونة للسلطة المحلية:

تتجسد الهياكل التقريرية العليا المكونة للجماعات المحلية في المجلس الشعبي الولائي أو ما يعرف في القانون التونسي بالجهة، وهي مساوية للدائرة الترابية للولاية (أولا)، في حين تتمثل الجماعة المحلية الأكبر من حيث المساحة في الإقليم (ثانيا).

أولا: صلاحيات هامة للجهة باعتبارها جماعة محلية

قام المشرع بتوزيع الصلاحيات المسندة للجهة بين المجلس التداولي للجهة باعتباره صاحب الاختصاص المبدئي، ورئيس الجهة باعتباره الهيئة التنفيذية، لتبرز الجهة أو المجلس الشعبي الولائي، كإطار جامع لصلاحيات هامة تتوزع بين صلاحيات ذاتية موسعة (1)، وصلاحيات منقولة ومشاركة لا تقل أهمية عن الصلاحيات الذاتية (2).

1. إقرار صلاحيات ذاتية موسعة لفائدة الجهة

نص الدستور التونسي المؤرخ في 27 جانفي 2014 في الفصل 134 أن الجماعات المحلية تتمتع بصلاحيات ذاتية لا تشاركها فيها الدولة⁽⁴⁰²⁾، والتي يقصد بها مجموعة الاختصاصات التي تنفرد الجهة مبدئيا بمباشرتها بمقتضى القانون⁽⁴⁰³⁾، وهي تختلف عن المجلس الشعبي الولائي في القانون الجزائري، الذي يمثل مجلس تداولي للولاية، والتي تمثل تارة دائرة إدارية للدولة تمارس صلاحيات مركزية، وتساهم في تنفيذ السياسات العمومية ضمن الاطارة المحدد لتوزيع الصلاحيات ووسائل

(402)- ROUAULT (M-CH), Competences des collectivités territoriales et intérêt public local collectivités territoriales, LexisNexis, Paris, 2015, p12

(403)- بنحسن عصام، مرجع سابق، ص 269.

الدولة بين مستوياتها المركزية والإقليمية⁽⁴⁰⁴⁾، وتارة أخرى جماعة إقليمية، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة⁽⁴⁰⁵⁾.

ينص الفصل 296 من مجلة الجماعات المحلية أن الجهة تتولى بالخصوص وضع مخططات لدفع التنمية بالجهة⁽⁴⁰⁶⁾، باعتماد آليات الديمقراطية التشاركية والانفتاح على المجتمع المدني⁽⁴⁰⁷⁾، مع مراعاة مقتضيات التنمية المستدامة والاقتصاد الأخضر، والسهر على تسيير مختلف الخدمات والتجهيزات العمومية ذات البعد الجهوي، والمتعلقة خاصة بمسالك التوزيع، والبيئة، والثقافة، والرياضة، والشباب، والشؤون الاجتماعية، والتشغيل، والمسنين، لفائدة متساكني الجهة⁽⁴⁰⁸⁾، والمؤسسات، والجمعيات المنتصبة بها، وصيانة المنشآت الخاصة بها، وتعمل على تنظيم النقل غير الحضري داخل الجهة ودعمه، والعمل على تحسين خدماته⁽⁴⁰⁹⁾، وبصورة عامة يمارس المجلس مهام تدخل ضمن صلاحياته عن طريق الدولة⁽⁴¹⁰⁾.

تعمل المجالس الجهوية كذلك على وضع مخططات ومشاريع التنمية الجهوية⁽⁴¹¹⁾، والفلاحة والري⁽⁴¹²⁾، وهي تعد الغرض الأهم ومبرر وجود الجهة كجماعة محلية ستكفل تدريجياً برعاية التنمية الاقتصادية وبالتعاون مع البلديات ومع السلطة المركزية التي ستتنازل شيئاً فشيئاً لفائدة

(404)- المادة 4 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

(405)- المادة 1 من القانون رقم 07-12، المرجع سالف الذكر.

(406)- المختار عبد الرزاق، «الجهة في الدستور»، أعمال مهدات إلى روح سعاد موسى السلامي، الدستور والمرفق العام والحكومة، مؤلف منشور بمساهمة مؤسسة هانس سيدل، سوسة 2016، ص 277.

(407)- YAKOUBI Leila, « La gouvernance locale à la lumière de la nouvelle constitution », *info juridiques*, n 206/207, Order National Des Avocats De Tunisie, Tunis, 2015, p26.

(408)- نظم المشرع هذه المهام صلب المواد من 93 إلى 99 المرجة بالفرع 6 تحت عنوان "النشاط الاجتماعي والثقافي" من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

(409)- نظم المشرع ممارسة هذه الاختصاصات للمجلس الشعبي الولائي صلب المادة 77 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية.

(410)- المادة 76 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية.

(411)- خصص المشرع الجزائري فرع تحت عنوان "التنمية الاقتصادية" لتنظيم الدور التنموية للمجلس الولائي في القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية.

(412)- المواد 84 و85 و86 و87 المدرجة بالفرع الثالث المعنون "الفلاحة والري" من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية.

المجالس المنتخبة عن جانب من دورها التنموي⁽⁴¹³⁾، ويعد الفصل 321 الاطار المرجعي للصلاحيات ذات البعد التنموي للمجلس الجهوي الذي يختص مبدئيا بتصريف الشؤون الجهوية والبث والتداول في مخططات ومشاريع التنمية الجهوية، مع ضرورة احترام مقتضيات الفصل 106 من مجلة الجماعات المحلية⁽⁴¹⁴⁾، ولضمان اعداد مخططات تنموية ناجعة، عمل المشرع الجزائري على انشاء بنك معلومات على مستوى كل ولاية، بهدف جمع كل الدراسات والمعلومات والاحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتعلقة بالولاية⁽⁴¹⁵⁾.

تعمل الجهة على اتخاذ مختلف التدابير الاجتماعية فيما يتعلق بالطبقات الاجتماعية الحساسة من فاقدي السند العائلي⁽⁴¹⁶⁾ والمسنين وكل من يحتاج إلى رعاية اجتماعية، وهي تعمل بصورة عامة على ضمان نجاح التدخلات والخدمات التي تقدمها⁽⁴¹⁷⁾، وتعمل على إدارة الحوار والاقتصادي والاجتماعي على المستوى الجهوي وذلك من خلال اللجنة الجهوية للحوار الاقتصادي والاجتماعي⁽⁴¹⁸⁾، على أن يتم هذا العمل مع حرص إدارة الجهة على خدمة كل المتساكنين في إطار تطبيق القانون وفق مبادئ الحياد والمساواة والنزاهة والشفافية والمساءلة واستمرارية المرفق العام والنجاعة وتعمل على حماية مصالح الجهة وأملاكها، ويكون تطبيقي القانون وفق أهداف الصالح العام والمساعدة على إنجاز المشاريع وإسداء الخدمات في أجلها⁽⁴¹⁹⁾.

تمارس الجماعات المحلية للسلطة الترتيبية، مبدئيا بواسطة المجلس التداولي المنتخب أو بواسطة رئيس المجلس بناء على تفويض من المجلس⁽⁴²⁰⁾، وذلك في حدود مجالها الترابي واختصاصها مع

(413)- البكوش ناجي، مرجع سابق، ص 300.

(414)- الفصل 106 من مجلة الجماعات المحلية: "يصادق مجلس الجماعات المحلية على مخططات التنمية المحلية ويأخذ بعين الاعتبار: مقتضيات التنمية المستدامة، تحفيز الشباب لبعث المشاريع، المساواة وتكافؤ الفرص بين الجنسين، دعم الشغل، دعم ذوي الإعاقة، مقاومة الفقر، التوازن بين مناطق الجماعة المحلية".

(415)- المادة 80 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية.

(416)- الفصل 321 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(417)- خصص المشرع الجزائري الفرع 7 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، لتنظيم دور المجلس الولائي في مجال السكن وذلك صلب المواد 100 و101.

(418)- الفصل 354 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

(419)- الفصل 340 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

(420)- الفصل 26 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

مراعاة أحكام النصوص التشريعية والترتيبية ذات الصبغة الوطنية، ويتم تصنيف هذه القرارات، إلى قرارات بلدية، وقرارات جهوية، وقرارات إقليمية، ويتم ذلك بالتنسيق مع بقية مكونات الجماعات المحلية المختصة ترابيا، وعلى أن تكون الأحكام الترتيبية المحلية ضرورية، وألا تنال بصورة جوهرية من مبدأ المساواة أمام القانون والمرفق العام والحقوق المكفولة⁽⁴²¹⁾، ولتجنب الوقوع في هذا الخطأ للجماعة المصدرة للأحكام الترتيبية أن تستشير المحكمة الإدارية المختصة ترابيا التي تبدي رأيها في أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ تقديم المطلب لها من قبل الجماعة.

عملا بالمادة 72 من القانون المتعلق بالولاية، يمثل رئيس المجلس الشعبي الولائي، المجلس التداولي إذ لا توجد له مهام تنفيذية مثل رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽⁴²²⁾، ليفسح المجال للوالي ليقوم بالدور الأبرز والأهم، فهو يسهر على نشر مداومات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها⁽⁴²³⁾، ويقوم بتنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس في إطار التشريع الجاري به العمل، وهو مكلف بمقتضى القانون بإعداد مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الولائي عليها، وهو بهذه الصورة أمر صرف، والممثل القانوني للولاية أمام القضاء، وهو ملزم بإعلام رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام بمدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس خلال الفترة الفاصلة بين دورتين، هذا إلى جانب البيان السنوي الذي يقدمه الوالي للمجلس لمناقشته، في خصوص أنشطة الولاية⁽⁴²⁴⁾، ليكون بذلك الوالي هو الرئيس الفعلي للمجلس الشعبي الولائي، خاصة وأن الوالي هو ممثل الدولة ومفوض الحكومة⁽⁴²⁵⁾، بما يعنيه ذلك من سلبيات وتأثير على استقلالية ودور المجلس الشعبي الولائي.

2. توسع الصلاحيات الجهة

تنقسم الصلاحيات التي تتمتع بها الجهة بناء على مبدأ التفريع إلى اختصاصات منقولة من السلطة المركزية وأخرى مشتركة معها تمارسها الجهة بالشراكة مع الإدارات المركزية، ففيما يتعلق

(421)- جنح رضا، قانون الجماعات المحلية، الطبعة الأولى، مؤسسة هانز سيدل، تونس، 2019، ص 67.

(422)- الهاشمي أحمد حسن، مرجع سابق، ص 103.

(423)- المادة 103 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

(424)- المادة 109 من القانون رقم 07-12، المرجع سالف الذكر.

(425)- المادة 110 من القانون رقم 07-12، المرجع نفسه.

بالقانون الجزائري، تجدد هذه الصلاحيات أساساً لها في الفقرة الثانية من المادة 73 من القانون المتعلق بالولاية، حيث يمكن للمجلس الشعبي الولائي، التدخل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية، ويمكن أن يشمل هذا التعاون للمجلس الولائي كذلك البلديات، مع الإشارة إلى ضرورة توفير الموارد المالية الضرورية بالتوازي مع كل اختصاص يتم إحالته للمجلس الشعبي الولائي عملاً بالمادة 5 من القانون المتعلق بالولاية.

أشار الفصل 15 من مجلة الجماعات المحلية إلى أنه يتم توزيع الصلاحيات المشتركة والمنقولة من السلطة المركزية بين مختلف أصناف الجماعات المحلية على أساس مبدأ التفريع، وتعود لكل صنف من الجماعات المحلية الصلاحيات التي تكون هي الأجدر بممارستها بحكم قربها من المتساكنين وقدرتها على الأداء الأفضل للمصالح المحلية⁽⁴²⁶⁾.

يختص المجلس الجهوي مبدئياً بتصريف الشؤون الجهوية والبت فيها بكل حرية⁽⁴²⁷⁾، ويتعهد بالتداول في العديد من الشؤون والمهام حددها الفصل 321 من م.ج.م. ويتم هذا التداول والتصريف وفق لمبدأ التدبير الحر⁽⁴²⁸⁾ بما يعنيه من إقرار لحرية التصرف وإلغاء الرقابة السابقة على مختلف الأعمال التي يقوم بها المجلس الجهوي واخضاعها إلى الرقابة القضائية اللاحقة.

تمارس الجهة العديد من الصلاحيات في مجالات متعدد سواء بوصفها صلاحيات ذاتية أو صلاحيات منقولة لها في إطار مبدأ التفريع بعد توفر شروط ومعايير معينة⁽⁴²⁹⁾، وذلك إلى جانب

(426)- **TARCHOUNA Lotfi**, « L'encadrement constitutionnel de la décentralisation en Tunisie à travers la constitution du 27 janvier 2014 », Mélanges en l'honneur du doyen su Hafedh BEN SALAH, centre de publication universitaire : laboratoire des sciences constitutionnelles, administratives et financières, Tunis, 2018, p15.

(427)- **MARCOU Gérard**, « L'état et les collectivités territoriales : ou va la décentralisation ? », *l'actualité juridique-droit administratif*, n40, Paris, 2013, p1559.

(428)- **ABBES Rym**, « Pouvoir local et libre administration dans la constitution du 27 janvier 2014 », Mélanges en l'honneur du doyen su Hafedh BEN SALAH, centre de publication universitaire : laboratoire des sciences constitutionnelles, administratives et financières, Tunis, 2018, p436.

(429)- **TARCHOUNA Lotfi**, « l'encadrement constitutionnel de la décentralisation en Tunisie à travers la constitution du 27 janvier 2014 », Op-Cit, p29

عدد من الصلاحيات الأخرى بالشراكة مع الإدارات المركزية، قصد ضمان أكثر ما يمكن من النجاعة والمردودية على مختلف الأعمال التي تقوم بها الدولة بمختلف أذرعها المنتشرة على المجال الترابي على مستوى المناطق المحلية⁽⁴³⁰⁾، هذا التطور في الصلاحيات الذاتية للجماعات المحلية عموماً والجهة خصوصاً دعمه المشرع من خلال نقل العديد من الصلاحيات إلى هياكل الجماعات المحلية في إطار ما يعرف بمبدأ التفريع، يفيد مبدأ التفريع أن الاختصاص يوزع على كل من الدولة وأصناف الجماعات المحلية بصورة تنازلية⁽⁴³¹⁾ وفقاً لقاعدة أساسية تقتضي أن يعود الاختصاص مبدئياً للجماعة الأقرب إلى المواطن والتي هي الأقدر على القيام بالمهام على الوجه الأكمل وألا تتدخل الدولة أو الجماعة الأكبر بحكم مجالها الترابي إلا عند عدم قيام الجماعة المحلية المعنية بما يوجبه القانون عليها⁽⁴³²⁾.

أقرت مجلة الجماعات المحلية جملة من المجالات التي تمارس فيها الجهة اختصاصات مشتركة مع السلطة المركزية والتي تفترض التنسيق بينهم، بالنظر للانعكاسات المنتظرة لها على فضاء يتجاوز الدائرة الترابية للجهة الواحدة⁽⁴³³⁾، وهي اختصاصات في أغلبها ذات طبيعة تنموية واقتصادية يصعب على مختلف الأطراف القيام بها بصفة منفردة تشمل انجاز وتهيئة المناطق الصناعة وأمثلة التهيئة الترابية والمؤسسات التعليمية والاجتماعية إلى جانب دعم إنفتاح المؤسسات التعليمية ومؤسسات التكوين المهني والمؤسسات الجامعية ومراكز البحث العلمي على المحيط الاقتصادي والثقافي بالجهة، على أن تمارس مختلف هذه الصلاحيات المشتركة بين الجهة والسلطة المركزية على أساس التصرف الرشيد في المالية العمومية والأداء الأفضل للخدمات⁽⁴³⁴⁾، حيث أكد الفصل 13 من م.ج.م على أن الجماعات المحلية تباشر هذه المهام بالتنسيق والتعاون مع الإدارة المركزية على أساس التصرف الرشيد في المالية العمومية والأداء الأفضل للخدمات، على أن تضبط شروط

(430)- MARCOU Gérard, L'état et les collectivités territoriales : ou va la décentralisation ? Op-Cit, p1560.

(431)- البكوش ناجي، مرجع سابق، ص 127.

(432)- بنحسن عصام، مرجع سابق، ص 44.

(433)- بنحسن عصام، المرجع سالف الذكر، ص 269.

(434)- الفصل 297 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، م.ج.م.

وإجراءات تنفيذ الصلاحيات المشتركة بقانون بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للجماعات المحلية⁽⁴³⁵⁾، وهو ما يؤكد ضرورة التنسيق بين الجماعات المحلية المعنية والدولة، وبتالي تستثنى الاختصاصات المشتركة من مقتضيات مبدأ التدبير الحر الذي يضمن للجماعات المحلية حرية التصرف في شؤونها المحلية⁽⁴³⁶⁾ دون وصاية من أي جهة، وهذا ما من شأنه أن يخلق حركية نشيطة على مستوى المناطق المحلية⁽⁴³⁷⁾.

الجدير بالملاحظة أن هذه الصلاحيات المنقولة تتميز بالتنوع والشمولية حيث أنها تشمل العديد من المجالات منها ما يتعلق بصيانة البنية التحتية، ومنها ما يتعلق بدعم النشاط الاقتصادي، على أن تقترن وجوبا عملية نقل هذه الصلاحيات بنقل الموارد المالية والبشرية الضرورية للقيام بهاته المهام⁽⁴³⁸⁾، وهو يعتبر أمر منطقي من جانب نقل الموارد الضرورية، لان هذه الاختصاصات هي بالأساس كانت مسندة للدولة من جهة، ومن جهة أخرى، الوضعية المالية المتردية للجماعات المحلية.

وهي تعد منطقية كذلك نظرا لأن ضمان إدارة ناجعة للمجال الترابي تقتضي القرب والجدارة، حيث يستبعد أن الإدارة المركزية بمختلف خصائصها قادرة على أن تتخذ قرارا بالسرعة المطلوبة وبالجودة الكافية لتجاوز وضعية محددة داخل العمق الترابي للبلاد، وهذا ربما ما يعطي مبررا لاعتماد أسلوب اللامركزية في إدارة المجال الترابي فهو يتميز بالقرب والاستقلالية الأمر الذي يسرع في اتخاذ القرارات ويضمن جدواها.

عموما يمكن القول أن هذا التنظيم الجديد لعلاقة الإدارة المركزية بالجماعات المحلية يبدو طموحا سعى من خلاله المشرع التأسيسي ومن خلفه واضع النص التشريعي إلى إعطاء دور أكبر للدوائر

⁽⁴³⁵⁾- نص الفصل 141 من الدستور على احداث المجلس الأعلى للجماعات المحلية ينظر في المسائل المتعلقة بالتنمية والتوازن بين الجهات ولإبداء الرأي في كل ما يهم الجماعات المحلية، يتركب من مختلف أصناف الجماعات المحلية والكفاءات الوطنية المختصة في الشأن المحلي ويكون مقره خارج العاصمة، لم يتم تكوين هذا المجلس لعدم اكتمال مسار اللامركزية.

⁽⁴³⁶⁾- ABBES Rym, Op-Cit, p436.

⁽⁴³⁷⁾- MARCOU Gérard, L'état et les collectivités territoriales : ou va la décentralisation ? Op-Cit, p1560.

⁽⁴³⁸⁾- عبودي غازي، «اللامركزية واللامحورية: أية معادلة في ضوء الدستور الجديد؟»، أعمال مركز التكوين ودعم اللامركزية، يوم 10 و11 ديسمبر 2014، مجلة القانون "القانونية" عدد 192 - 193 جانفي 2015، ص32.

الترابية في رسم السياسات العامة الاقتصادية ولعب دور أكثر فاعلية في التنمية نظرا لما تتمتع به من مشروعية انتخابية وتعبير عن إرادة ناخبها، ولكن لا يجب فهم كل هذا التطور بمعزل عن واقع الجماعات المحلية التي تفتقر إلى الموارد المالية والبشرية الضرورية للتكفل بكل ما أسند لها من مهام، وكذلك في رغبت السلطة المركزية في التخلي عن جزء مهم من سلطتها لفائدة هاته الجماعات، فإن سعت الدولة إلى وضع النصوص القانونية الضرورية لوضع أسس هذا النظام سواء على مستوى النص الدستوري أو القانون الأساسي فإنها لا يمكن أن تضمن نجاح هذه التجربة الأمر الذي يجعلها تحت خطر محقق بها وبها كلها المركزية والجهوية سواء حول وضعها المالي المتردي أو تحكم السلطة المركزية بها تحت هاجس حماية الدولة من التفكك.

ثانيا: الإقليم أكبر الجماعات المحلية في القانون التونسي

يعمل الإقليم على تحقيق التنمية الاقتصادية في حدود دائرته الترابية، دون أن يتعارض ذلك مع المصلحة الوطنية، في إطار عدد من المهام يمارسها المجلس التداولي للإقليم (1)، ومهام أخرى يمارسها رئيسه (2).

1. مهام المجلس التداولي للإقليم

يمثل الإقليم الإطار المادي للتنمية⁽⁴³⁹⁾، وهو يعمل على تحقيق الاندماج والتكامل التنموي والاقتصادي المتوازن والعاقل بين مختلف المناطق المكونة له، وهو مكلف من خلال مجلسه، خاصة، بالتداول في كل المسائل ذات الصبغة الإقليمية والمتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية وبدفع التكامل بين الجهات المكونة له والاندماج التنموي والتضامن بين المتساكنين والمناطق⁽⁴⁴⁰⁾، وهو يعمل على وضع السياسات التنموية الإقليمية وإعداد ما تقتضيه من تصورات ومخططات ومشاريع ذات بعد إقليمي، وإعداد تصورات للرفع من المردودية الاقتصادية وجاذبية

(439)- **Belhedi Amor**, Développement des régions intérieures, contraintes, spécificités et potentialités, www.amorbelhedi.unblog.fr, p3, 10-1-2022, 8 :15.

(440)- الفصل 356 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

الإقليم للاستثمار ومنح الامتيازات التفاضلية، وهذا فضلا عن التداول في الميزانية والتصرف في أموال الإقليم⁽⁴⁴¹⁾.

يقوم مجلس الإقليم بمختلف هذه الصلاحيات ذات البعد التنموي، بالتنسيق مع الجماعات المحلية والإدارات اللامركزية (عدم التركيز) المعنية وعرض تصور لتمويلها على السلط المركزية والسلطة المحلية والسهرة على متابعة إنجازها، وهو يعمل على تنسيق أنشطته وأعماله مع بقية الأقاليم الأخرى⁽⁴⁴²⁾.

يعمل مجلس الإقليم وجوبا مع السلطة المركزية في إعداد مخططات التنمية الوطنية، ويعمل في إطار شراكة مع الإدارة المركزية والجهات والبلديات على تحسين مستوى عيش المواطنين، وله أن يقوم بالمبادرات للحد من الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين المناطق المكونة له لتعزيز الاندماج والتضامن بينها⁽⁴⁴³⁾، وله في سبيل تحقيق التنمية ربط علاقات تعاون مع نظرائه في البلدان التي لها علاقات دبلوماسية مع تونس وفق ما يقتضيه القانون⁽⁴⁴⁴⁾.

2. مهام رئيس مجلس الإقليم

رئيس الإقليم مسؤول في نطاق القانون عن تسيير مصالح الإقليم، وهو ممثله القانوني، يمارس بناء على هذه الصفة عدد من المهام التي لا يمكن له تفويضها، وهي إمضاء القرارات الترتيبية⁽⁴⁴⁵⁾، التي يمارسها بناء على الفصول 25، 26، 27، والفصل 28 من القانون الأساسي عدد 29 المتعلق

٠٤٠ ج ٠٤

⁽⁴⁴¹⁾- بوسطعة صالح، «الجماعات المحلية في دستور 27 جانفي 2014: طموحات وضغوط»، في اللامركزية والسلطة المحلية، باكورة أشغال الندوة الوطنية حول اللامركزية والسلطة المحلية، تنظيم جمعية القيروان للتنمية المندجة بالتعاون مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي، المنعقدة بالمعهد العالي للدراسات القانونية والسياسية بالقيروان أيام 23 و24 ماي 2015، دار أفق للنشر، تونس، 2015، ص 60.

⁽⁴⁴²⁾- الفصل 358 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

⁽⁴⁴³⁾- الفصل 360 و361 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

⁽⁴⁴⁴⁾- الفصل 359 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

⁽⁴⁴⁵⁾- الفصل 368 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

يتولى رئيس الإقليم، تحت رقابة المجلس التداولي، وطبقاً للصيغ والشروط القانونية، القيام بالمهام وقرارات المجلس، وخاصة ما يهم إدارة أملاك الإقليم، واتخاذ الإجراءات والقرارات الضرورية بهدف تامين هذه الأملاك والحفاظ عليها، والتصرف في ميزانية الإقليم وفق ما يقتضيه القانون⁽⁴⁴⁶⁾، وهو يتمتع بسلطة على أعوان الإقليم، بداية من إصداره قرار انتدابهم وفق ما يقتضيه القانون وفي إطار ميزانية الإقليم، وصولاً إلى تسميتهم في خططهم وفقاً لمداولة المجلس.

يمارس رئيس الإقليم عدد من المهام مفوضة له من قبل المجلس وذلك بناء على الفصل 372 من القانون الأساسي عدد 29 المتعلق م.ج.م، وهي صلاحيات ذات طبيعة مالية، فله ضبط وتغيير استعمال أملاك الإقليم طبقاً لقرار المجلس، وقبول التبرعات والهبات غير المثقلة بنفقات أو بشروط، وإبرام مشاريع الصلح على أن يتم عرضها على مصادقة المجلس، وله أن يتفاوض مع أطراف أجنبية لعقد علاقات تعاون طبقاً لأحكام الفصل 42 من القانون المتعلق بالجماعات المحلية.

بصورة عامة يقوم رئيس الإقليم بتمثيل الإقليم في جميع الأعمال المدنية والإدارية، والدفاع عن مصالح الإقليم بكل الطرق القانونية، والقيام بالدعاوى لدى المحاكم لحماية مصالح الإقليم ونيابته في القضايا الإدارية والعدلية لدى المحاكم⁽⁴⁴⁷⁾، فهو الساهر على حسن سير المصالح الإدارية وإسداء الخدمات لمنظوري الإقليم.

المطلب الثاني

الهياكل الداعمة للسلطة المحلية

تنقسم الهياكل المجسدة لمنظومة اللامركزية في القانون التونسي والقانون الجزائري إلى هياكل يمكن وصفها بالتقريرية، تتكون في جزء منها بفعل الانتخاب العام والمباشر من قبل متساكني الجماعة المحلية وفق شروط وإجراءات محددة في القانون الانتخابي، باعتماد نظام القوائم أو الانتخاب على الأفراد، وجزء آخر مكون بآلية الانتخاب غير المباشر، من قبل هيئات محلية منتخبة.

(446)- الفصل 371 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

(447)- الفصل 371 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

تختلف هذه الهياكل المجسدة للجماعات المحلية من حيث مساحتها الجغرافية ودورها، وهذا ما يميزها على الجزء الثاني من الهياكل المكونة لمنظمة اللامركزية، تعمل كلها في إطار منتظم قصد تحقيق الغاية المرجوة من وراء اعتماد الاسلوب اللامركزي في إدارة المجال الترابي، وهي تعد هياكل داعمة، إما بالتأطير والاشراف، أو الدعم المالي، وهي تتكون بدورها من هياكل ذات طبيعة تقريرية (الفرع الأول)، وهياكل ذات طبيعة استشارية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الهياكل الداعمة ذات الصيغة التقريرية

عمل المشرع التونسي وكذلك الجزائري، على إحداث هياكل داعمة للجماعات المحلية، بتوفير الموارد المالية الضرورية عبر الصناديق المالية (أولاً)، وتركيز برامج تكوين موجهة للإطار البشري، تقدمها مراكز تكوين محدثة لغرض (ثانياً).

أولاً: الصناديق المالية الداعمة للسلطة المحلية

تمتع الجماعة المحلية بذمة مالية خاصة، تمنحها ميزانية مستقلة، تكون مسؤولة عن تسييرها وتعبئة مواردها، من مداخيلها الذاتية، والأموال المحالة إليها من الدولة، والأموال المتأتية من القروض⁽⁴⁴⁸⁾، تقدمها صناديق خاصة، بقصد القيام بدورها التنموي⁽⁴⁴⁹⁾.

قصد تحقيق هذه الغاية تشكل السلطة المركزية، بتوفير موارد إضافية للجماعات المحلية، من أجل بلوغ التكافؤ بين الموارد والأعباء المحلية، مع إمكانية تخصيص نسبة من المداخيل المتأتية من استغلال الثروات الطبيعية للنهوض بالتنمية الجهوية على المستوى الوطني، وذلك تكريسا لمبدأ التضامن وبعتماد آلية التسوية والتعديل، وهذا ما تم التنصيص عليه بالفصل 38 من م.ج.م، الذي أكد التزام الدولة بمساعدة الجماعات المحلية على بلوغ التوازن المالي والاستقلالية الإدارية والمالية⁽⁴⁵⁰⁾، وذلك في إطار التضامن بين مختلف مكونات التراب الوطني، هذا ما يفيد أنه سيتم

(448)- المادة 169 و170 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

(449)- FERFERA Mohamed-Yassine, BEN ABDALLAH Youcef, « Administration locale, décentralisation et gouvernance », *Revue idara*, volume 13 n 25, école nationale d'administration Moulay Ahmed Medeghri, Alger, 2003, p152.

(450)- ABBES Rym, Op-Cit, p44

إعادة توزيع جزء من الموارد المالية التي تستخلصها الدولة لفائدة الجماعات بناء على آلية التسوية وتعديل، وتفعيلا لمبدأ التمييز الإيجابي، وهذا من شأنه أن يحد من التفاوت بين مكونات التراب الوطني ويوجد نوع من التوازن بين الجهات⁽⁴⁵¹⁾.

أشار المشرع الجزائري إلى أن البلديات تتوفر على صندوقين، يعرف الأول بالصندوق البلدي للتضامن، ويعرف الثاني بصندوق الجماعات المحلية للضمان، وذلك قصد تجسيد التضامن المالي بين البلديات وضمان المداخيل الجبائية⁽⁴⁵²⁾، يتم التصرف فيها باعتبارها موارد ذاتية، وهذا ما استقرت عليه أغلب القوانين المقارنة على غرار ما أقره الدستور الفرنسي⁽⁴⁵³⁾.

يقدم الصندوق البلدي للتضامن مجموعة من المخصصات والاعانات المالية⁽⁴⁵⁴⁾، لفائدة البلديات، فيخصص مدخول مالي سنوي بالمعادلة، يقدم لتغطية النفقات الاجبارية كألوية، وذلك إلى جانب مجموعة من الإعانات، تشمل التجهيز والاستثمار، والظروف الاستثنائية غير المتوقعة⁽⁴⁵⁵⁾، تقدم لفائدة الجماعات المحلية.

يخصص صندوق الجماعات المحلية للضمان لتعويض ناقص قيمة الإيرادات الجبائية بالنسبة للبالغ المتوقع تحصيلها من هذه الإيرادات، على أن يتم تمويل هذا الصندوق من المسامات الاجبارية للجماعات المحلية التي تحدد نسبتها عن طريق تنظيم⁽⁴⁵⁶⁾.

(451)- **TARCHOUNA Lotfi**, « Place et rôle de la décentralisation dans le processus démocratique, La place de la décentralisation dans un processus démocratique », La décentralisation et la démocratie locale : enjeux et perspectives, actes du colloque international tenu à Hammamet du 30 juin au 2 juillet 2011, Tunisie, Centre de formation et d'appui à la décentralisation (CFAD), Tunis, 2011, p3.

(452)- المادة 221 من القانون رقم 10-11، المرجع سالف الذكر.

(453)- L'article 72-2, de La constitution de la République Française de 1958, modifié, Op-Cit, « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi ».

(454)- **BAHLOUL Lotfi, MAHOUI Karim** « Solidarité financière des collectivités locales : les enjeux de la péréquation au niveau de la wilaya de Bejaia », Revue d'études commerciales et économiques contemporaines, Volume 06, n02, Université Ibn Khaldoun, Tiaret, Alger, Juillet 2023, p174.

(455)- المادة 212 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

(456)- المادة 213 و 214 من القانون رقم 10-11، المرجع سالف الذكر.

توفر الولايات قصد تجسيد التضامن المالي بينها وضمان المداخيل الجبائية، على صندوق يعرف بصندوق تضامن الجماعات المحلية، وصندوق ضمان الجماعات المحلية⁽⁴⁵⁷⁾، ويقدم صندوق التضامن إعانات قارة للولايات وإعانات استثنائية للولايات التي تواجه على الخصوص وضعية مالية صعبة أو التي تواجه أحداثا كارثية أو غير متوقعة، وإعانات خاصة بالبحث والتكوين والاتصال، وإعانات موجهة إلى تنمية المناطق الواجب ترقيتها، على أن يقوم صندوق الضمان بتعويض نواقص القيمة على تقديرات الإيرادات الجبائية في مجال الجبائية المقيدة في ميزانية الولاية⁽⁴⁵⁸⁾.

تم حذف الفصل 135 من الدستور التونسي لسنة 2014، الذي ينص على أن للجماعات المحلية موارد ذاتية، وموارد محالة إليها من السلطة المركزية، على أن تكون هذه الموارد ملائمة للصلاحات المسندة إليها قانونا، فلا يمكن للجماعات أن تقوم بهذه الصلاحيات دون توفر الموارد المالية خاصة وأن أغلب الجماعات في تونس تعتبر ذات موارد مالية ضعيفة⁽⁴⁵⁹⁾ لا تسمح لها بالقيام بجميع مهامها، في إطار مناخ تضامني.

ستتم هذه العملية التضامنية⁽⁴⁶⁰⁾، عبر تخصيص استثمارات وتحويل اعتمادات خصوصية يمنحها صندوق دعم اللامركزية والتعديل والتضامن بين الجماعات المحلية الممول طبقا لقوانين المالية السنوية، على أن تقوم الهيئة العليا للمالية المحلية بضبط قائمة سنوية في الجماعات المحلية التي يستوجب منحها هذه الاحالات على ضوء المعطيات التي تتوفر لديها، على أن تتكفل الدولة تدريجيا بجعل الموارد الذاتية المورد الأهم للجماعات المحلية مما يدعم استقلاليتها المالية.

⁽⁴⁵⁷⁾- المادة 176 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

⁽⁴⁵⁸⁾- المادة 177 و 178 من القانون رقم 07-12، المرجع سالف الذكر.

⁽⁴⁵⁹⁾- **KOURDA Zouhour**, Fiscalité et développement local, La décentralisation et la démocratie locale : enjeux et perspectives, actes du colloque international tenu à Hammamet du 30 juin au 2 juillet 2011, Tunisie, Centre de formation et d'appui à la décentralisation (CFAD), Tunis, 2011, p200.

⁽⁴⁶⁰⁾- **TARCHOUNA Lotfi**, Décentralisation et déconcentration en Tunisie, Op-Cit, p117.

تعمل الدولة وجوباً على إحالة موارد مالية إضافية لفائدة الجماعات المحلية، ترافق كل توسيع لاختصاصاتها⁽⁴⁶¹⁾، بعد التشاور مع المجلس الأعلى للجماعات المحلية، وعرض تقديرات الإحالة على الهيئة العليا للمالية المحلية، لإبداء الرأي، والنظر في مدى تلائم الاحالات المالية مع الاختصاصات الجديدة، أو تلك التي تم توسعتها⁽⁴⁶²⁾، على أن تتم هذه التحويلات وفق ما يقتضيه الفصل 149 من م.ج.م، لتشمل الاعتمادات المحالة بهذا العنوان، الاعتمادات التقديرية، اعتمادات تعديلية، واعتمادات التسوية، واعتمادات تنفيذ لفائدة البلديات التي تشمل مناطق ريفية لسد النقص الذي يمكن أن يحصل، مع تخصيص تحويل اعتمادات استثنائية ومخصصة.

الهدف من أعمال هذه الآلية، هو توفير موارد مالية إضافية لفائدة الجماعات المحلية، وتنفيذا لالتزام الدولة بضرورة دعم التنظيم اللامركزي، وعملاً بمبدأ التمييز الايجابي لفائدة الجهات الفقيرة والأقل نمو، وبغاية دعم دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية، والحد من التفاوت الجهوي⁽⁴⁶³⁾، ولتحقيق تنمية ترابية متوازنة بين مختلف جهات البلاد.

ثانياً: مراكز التكوين ودعم اللامركزية

لا يمكن تفعيل مبادئ اللامركزية من خلال إطار بشري غير مؤهل⁽⁴⁶⁴⁾، وخاصة مبدأ التدبير الحر ومبدأ التفريع، الذي يقوم على قاعدة الأقرب والاجدر على أرض الواقع، لأنه من البديهي أن تكون الجماعة الأجدر هي تلك التي توفر إطاراً بشرياً مؤهلاً، في حين أن الواقع يثبت

⁽⁴⁶¹⁾- الفقرة الثانية من المادة 4 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، والمادة 5 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

⁽⁴⁶²⁾- الفصل 147 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

⁽⁴⁶³⁾- **MECHERFI Amal**, « La décentralisation régionale au Maroc : Etat des lieux et perspectives », La décentralisation et la démocratie locale : enjeux et perspectives, actes du colloque international tenu à Hammamet du 30 juin au 2 juillet 2011, Tunisie, Centre de formation et d'appui à la décentralisation (CFAD), Tunis, 2011, p23.

⁽⁴⁶⁴⁾- القسطلي حميد، مرجع سابق، ص 29، "إن نجاح الجماعة المحلية في تحقيق مهامها يتوقف على قدرة واحترافية الطاقات البشرية إذ بواسطتها يتم نقل تصورات واستراتيجيات ومداولات المجالس المنتخبة إلى حيز الوجود وإلى التطبيق الفعلي، فالسياسات المحلية من حيث الرسم والتنفيذ والتقييم هي نتاج أداء المنتخب ومرتبطة بكفاءة وتوازن عمل المجالس المنتخبة ومن هنا تأتي أهمية المنتخبين والاطر المحلية، فكما كانت هاته الفئة مؤهلة وذات خبرة كلما تمكنت من طرح تصورات واقعية فعالة وقابلة للإنجاز".

أن الاغلبية الساحقة من الجماعات المحلية، لا تتوفر فيها هذا الشرط، هذه الوضعية ستشمل كذلك تفعيل مختلف المبادئ، حيث أن أغلبها تفترض وجود كفاءة عالية قصد نجاح الجماعة في القيام بدورها، وهو ما سيساهم في تعطيل تنزيل الخيار اللامركزي، والحد من فعاليته، ما لم يقع تدارك ذلك بتركيز برامج تكوين لدعم الجماعات المحلية.

أقر الفصل 8 من م.ج.م، إمكانية إبرام اتفاقية بين السلطة المركزية والجماعات المحلية حول دعم إطارها البشري، كما أن الفصل 274 من المجلة المذكورة، أعطى لمجلس الجماعة إمكانية انتداب أعوان قارين⁽⁴⁶⁵⁾، ولكنه قيد ذلك بشروط صارمة منها، أن يقرر هذا الانتداب بأغلبية ثلثي أعضائه، وفي إطار احترام سقف التأجير العمومي المقدر 50 % من اعتمادات العنوان الأول من ميزانيتها، وفي صورة تجاوزها تعرض على الهيئة العليا للمالية المحلية والسلطة المركزية للنظر فيها، وهذه الشروط المفروضة على الجماعات المحلية، في حقيقة الأمر تحد من تدعيم الإطار البشري الخاص بها، وذلك يعود لضعف الموارد المالية للعنوان الأول، والمتمثلة في الموارد الجبائية الاعتيادية والموارد غير الاعتيادية، خاصة بالنسبة لبلديات المناطق الداخلية التي تفتقر لموارد جبائية هامة، لتكرس هذه الشروط والقيود المفروضة على عملية الانتداب، علوية السلطة المركزية على السلطة المحلية.

حاول المشرع إيجاد حل لهذه المشكلة عبر التنصيص على ضرورة تخصيص الجماعات المحلية لاعتمادات خاصة بالتكوين التي لا يجب أن تقل عن 0.5 % حسب الفصل 43⁽⁴⁶⁶⁾، إلا أن هذا الحل يبدو غير ذي جدوى خاصة في ظل وجود مركز وحيد للتكوين مقره تونس العاصمة وهو لا يقدر أن يغطي كل إطارات الجماعات على كامل التراب الوطني، الأمر الذي ينذر بتواصل تحكم السلطة المركزية في الإطار البشري للجماعات المحلية، وربما على السلطة المركزية دعم الإطار البشري للجماعات عبر إعطائها حرية الانتداب والتكوين حسب حاجياتها، وهذا ما من شأنه أن يعزز كفاءتها، ويكسبها قدر هام من النجاعة الأمر الذي يسرع في عملية التنمية.

⁽⁴⁶⁵⁾- كرس المشرع الجزائري حق المجلس الولائي في انتداب أعوان حسب حاجياته وعلى نفقته في المادة 129 من القانون رقم 07-12 من القانون المتعلق بالولاية.
⁽⁴⁶⁶⁾- الفصل 43 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

في هذا الإطار العام، الذي يبدو أنه تغلب عليه التحديات، يتنزل دور المؤسسات التكوينية، التي تعمل على تقديم برامج تكوينية خاصة لأعوان الجماعات المحلية، وقد أشار المشرع في الفصل 44 من م.ج.م أنه، "تحدث لجنة وطنية تعنى بتكوين أعضاء المجالس المحلية تسهر على وضع برامج التكوين ومتابعة تنفيذها لفائدة المنتخبين المحليين وفقا للقانون"، على أن يتحمل مركز التكوين ودعم اللامركزية تحمل نفقات تسيير هذه اللجنة على ميزانيته الخاصة⁽⁴⁶⁷⁾.

نص القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية أنه، "يستفيد مستخدمو المصالح والمؤسسات البلدية من التكوين وتحسين المستوى طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما"⁽⁴⁶⁸⁾، دون تحديد للجهة المكلفة بإعداد برامج التكوين.

إن تواصل تحكم الإدارة المركزية في انتداب الأعوان المحليين، يجعل من الإطار البشري للجماعات المحلية عائقا حقيقيا لتفعيل السلطة المحلية ومبادئها، وخاصة، مبدأ التدبير الحر، الأمر الذي يقي الباب مفتوحا لتدخل السلطة المركزية في شأن المحلي، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، إلا أن هذا العائق ليس الوحيد في وجه مشروع الجماعات المحلية، بل هناك أسبابا أخرى تبدو أكثر تأثيرا.

الفرع الثاني

الهياكل الداعمة ذات الصبغة الاستشارية

تمثل هذه الهياكل الاستشارية التي أحدثها المشرع في المجلس الأعلى للجماعات المحلية (أولا)، والهيئة العليا المستقلة للملية المحلية وهي هياكل مختلفة من حيث تكوينها وطبيعتها (ثانيا).

أولا: المجلس الأعلى للجماعات المحلية: ميزة تونسية

يتكون هذا المجلس بالفعل الانتخاب وفق شروط حددها الفصل 48 من م.ج.م، ليكون بذلك أعلى هيكل منتخب له صلة مباشرة بالسلطة المحلية، يقوم بدور استشاري في المجالات المتعلقة بمجال اختصاصه.

⁽⁴⁶⁷⁾- الفصل 44 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

⁽⁴⁶⁸⁾- المادة 131 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

يختص المجلس بالنظر في المسائل المتعلقة بالتنمية والتوازن بين الجهات، وذلك انسجاماً مع دوره التنسيقي بين السياسات العمومية والمخططات والبرامج والمشاريع المحلية والوطنية.

يقوم المجلس كذلك بدور المنسق بين الهيئات الدستورية والوزارات في كل ما يهم الشأن المحلي، والتعاون الدولي اللامركزي، ليستمر هذا الدور التنسيقي كذلك على مستوى الجماعات المحلية، وما يمكن ملاحظته في هذا الجانب هو إمكانية التداخل بين اختصاص المجلس واختصاص مكونات الجماعات المحلية بمختلف مستوياتها، حيث أُلزم المشرع هذه الجماعات بضرورة التنسيق والتشاور مع الإدارات المركزية، سواء على المستوى الجهوي أو المستوى الوطني في علاقة الإقليم بالسلطة المركزية، ونظم المشرع كذلك نفس هذه العلاقة في صور التعاون الممكنة فيما بين مكونات الجماعات المحلية.

يتابع المجلس الأعلى للجماعات المحلية كذلك برامج التكوين المقدمة لأعوان الجماعات المحلية، وله أن يقدم مقترحات في هذا الجانب إلى السلط العمومية، ليكون بذلك في علاقة تعاون مباشرة مع الجماعات واللجنة التي تم إحداثها على مستوى مركزي المكلفة بإعداد هذه البرامج والتي يشرف عليها مركز التكوين ودعم اللامركزية، وما يجب ملاحظته، هو ضرورة منح الجماعات إمكانية تقديم برنامج للتكوين، نظراً لكونها على دراية كاملة بمؤهلات الإطار البشري الخاص بها، وهي على دراية بما تحتاجه أكثر من أي سلطة أخرى.

يستشار المجلس الأعلى وجوباً حول مشاريع القوانين التي تهم الجماعات المحلية وخاصة القوانين المتعلقة بالتخطيط والميزانية والمالية المحلية، على أن يدي المجلس برأيه في أجل لا يتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ الطلب المقدم له، في حالة الاستعجال يختصر هذا الأجل إلى شهر.

يستشار المجلس حول الأمر المنظم للهنحة المخصصة لرؤساء الجماعات المحلية المتفرغين لممارسة مهامهم، والأمر المتعلق بالمنح المسندة للرئيس ومساعديه بعنوان استرجاع مصاريف، والأمر المنظم لتأجير أعوان الجماعات المحلية وضرورة إحترام سقف التأجير⁽⁴⁶⁹⁾، والأمر المتعلق بضبط نموذج اتفاقية تتعلق بتكليف جماعة محلية أخرى أو مؤسسة عمومية بممارسة أحد الاختصاصات الذاتية،

(469)- الفصل 6 و 9 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

ويستشار كذلك في شروط ممارسة الاختصاصات المشتركة⁽⁴⁷⁰⁾، وضبط صيغ وإجراءات التنسيق والتعاون بين البلديات والجهة والمصالح الخارجية للإدارات المركزية والمؤسسات والمنشآت التابعة لها بما لا ينال من اختصاص كل طرف وبما يحقق نجاعة تدخل كل طرف، وكل ما يتعلق بمكونات المجتمع المدني في علاقته بالجماعات المحلية⁽⁴⁷¹⁾.

وهذا إلى جانب تقييمه للمالية المحلية⁽⁴⁷²⁾ ودوره الرقابي على الجماعات المحلية⁽⁴⁷³⁾، وتقييم نقل الصلاحيات وإعداد تقرير بشأنها ينشر في الجريدة الرسمية للجماعات المحلية، وله أن يحضر من خلال رئيسته أو مكتب مجلسه في البرلمان لإبداء الرأي وإيصال مشاغل الجماعات المحلية، ويعد تقرير سنوي حول سير أعمالها، تم المصادقة عليه في الجلسة العامة وينشر بالموقع الإلكتروني للمجلس، وتقدم نسخة من التقرير إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس الحكومة⁽⁴⁷⁴⁾.

عموماً يعد إحداث المجلس الأعلى للجماعات المحلية مكسباً هاماً، يمكن أن يساهم في التركيز السليم لمنظومة اللامركزية، غير أن الأحداث الفعلية لهذا المجلس يمر بصعوبات كثيرة، لعل أبرزها هو إلغاء الباب السابع من دستور 27 جانفي 2014، وإلغاء الفصل 14 من الدستور المتعلق بالتزام الدولة باعتماد اللامركزية في إدارة الدولة، واقتصار الدستور الجديد على فصل وحيد حدد فيه المشرع مكونات الجماعات المحلية بشكل مجمل، وهو ما يمكن إعتبره مؤشراً على تنقيح القانون المنظم للجماعات المحلية في تونس وإلغاء هذا المجلس الذي لم يرى النور بعد.

⁽⁴⁷⁰⁾- الفصل 12 و 13 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

⁽⁴⁷¹⁾- الفصل 21 و 30 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

⁽⁴⁷²⁾- الفصل 54 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

⁽⁴⁷³⁾- الزناتي الهادي، «الميزانية البلدية»، الاختصار في تكوين المجتمع المدني والمستشار: دليل للمستشار البلدي والمجتمع المدني، الجزء الأول، مؤلف جماعي تحت إشراف شلندي منصور، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2019، ص 131.

⁽⁴⁷⁴⁾- الفصل 55 و 58 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

ثانيا: الهيئة العليا المستقلة للمالية المحلية: ميزة تونسية

أحدث المشرع التونسي هيئة عليا للمالية المحلية، تحت اشراف المجلس الأعلى للجماعات المحلية، تمارس دورا رقابيا⁽⁴⁷⁵⁾، وتنظر في كل المسائل المتعلقة بالمالية المحلية ودعمها وتعصيرها وحسن التصرف فيها وفقا لقواعد الحوكمة الرشيدة وبما من شأنه أن يدعم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية وأن يقلص من التفاوت بينها.

تتولى هذه الهيئة ذات الطبيعة المركزية، تقديم المقترحات للحكومة قصد تطوير المالية المحلية بما من شأنه أن يدعم القدرات المالية للجماعات المحلية على التعهد بالمصالح المحلية، وفق رؤيا واضحة، تؤسسها هذه الهيئة على معطيات دقيقة في علاقة بالوضع المالي للجماعات المحلية المعنية.

تتولى هذه الهيئة كذلك اقتراح تقديرات الموارد المالية الممكن إحالتها للجماعات المحلية ضمن مشروع ميزانية الدولة، وهي تتعلق بالصلاحيات المحالة التي تساهم في توسعة صلاحيات الجماعات بما يفترض زيادة النفقات عملا بمقتضيات الفصل 16 من م.ج.م.

متابعة تنفيذ توزيع المنابات الراجعة لكل جماعة محلية من مال صندوق دعم اللامركزية والتسوية والتعديل والتضامن بين الجماعات المحلية واقتراح التعديلات اللازمة عند الاقتضاء، وهذا إلى جانب اقتراح مقاييس توزيع تحويلات الدولة لفائدة الجماعات، خاصة فيما يهم اعتمادات الاختصاصات المحالة.

القيام بمختلف التحاليل المالية لمختلف الجماعات المحلية بناء على القوائم المالية التي تحال عليها وجوبا من قبل الجماعات، فهي تلعب دور المراقب للمالية المحلية، والمستشار الأول للحكومة والجهات الداعمة لمالية للجماعات، وهو ما يؤكد مكانة هذه الهيئة في الحياة المالية للجماعات المحلية.

تراقب الهيئة العليا مدى احترام الجماعات المحلية لسقف التأجير المحدد بخمسون (50) بالمئة من مواردها الذاتية، مما يضمن استقرار مالي لهذه المؤسسات، وتعمل الهيئة على اعداد دراسات استشرافية للمالية المحلية بصفة دورية كل ثلاث سنوات⁽⁴⁷⁶⁾، لمحاولة الوقوف على المخاطر المالية

⁽⁴⁷⁵⁾- الزناتي الهادي، «الميزانية البلدية»، مرجع سابق، ص 132 وما بعدها.

⁽⁴⁷⁶⁾- الفصل 61 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

الممكنة وكذلك على فرص تنمية القدرات المالية للجماعات المحلية، وتقوم الهيئة بإعداد تقرير سنوي حول أعمالها وعن وضعية المالية المحلية خلال السنة المنقضية، تعرضه على المجلس الأعلى للجماعات المحلية خلال شهر جوان، وينشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية للجماعات المحلية وعلى الموقع الإلكتروني للمجلس⁽⁴⁷⁷⁾.

⁽⁴⁷⁷⁾- الفصل 62 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

الباب الثاني
السلطة المحلية أسلوب ديمقراطي
لتنمية المجال الترابي

يُعد تحقيق التنمية الهدف الأساسي لإحداث الجماعات المحلية، فهي لم توجد إلا لهذه الغاية، تعمل على تحقيقها بمختلف الوسائل القانونية المتاحة، في إطار سياسات واضحة، وضمن التوجهات الوطنية، فدراسة التنظيم الإداري لأي مجتمع أو دولة يعطي لنا صورة واضحة عن المراحل التي يقطعها القرار التنموي منذ صدوره إلى ساعة تنفيذه وتقييمه وتقويمه⁽⁴⁷⁸⁾ فكلها كانت السلطة المصدر للقرار أقرب كان القرار أكثر ملاءمة ونجاعة في حل الإشكاليات المطروحة وتحقيق التنمية.

لتحقيق هذه الغاية، عمل المشرع على تزويد الجماعات المحلية بعدد من المقومات والأسس، التي من أبرزها، تكريس الاستقلالية الإدارية والمالية، التي تظفي على دور هذه السلطة المحلية فاعلية أكثر في تحقيق دورها التنموي.

هذه الاستقلالية التي اعترف بها المشرع للجماعات المحلية، معززة بلهسة ديمقراطية تميز هذه المؤسسات المحلية، في تكوينها من خلال آلية الانتخاب العام، الحر، والشفاف والنزيه، وفي تسييرها، وفي رسم سياساتها التنموية.

ضمن المشرع للجماعات المحلية قدرا هاما من الحرية في دورها التنموي، في رسم المخططات التنموية، في إطار التوجهات والخيارات الوطنية، بما يحقق تنمية المنطقة المحلية، لتشمل هذه الحرية مرحلة تنفيذ ما تم إعداده، وإن كان ذلك بنسب تختلف باختلاف المجال الذي تعمل فيه.

يوصف دور الجماعات المحلية في تنمية المجال الترابي بالمبدئي والهام، نظرا لكون وظيفتها الأساسية هي تحقيق التنمية، فهي تلعب " دورا أساسيا في النهوض بأعباء التنمية الشاملة على مستوى إقليمها"⁽⁴⁷⁹⁾، ويبرز ذلك من خلال دمج المشرع التنمية في تعريفه للجماعات المحلية التي تعمل على تنمية المنطقة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا، وبيئيا وحضرانيا، وإسداء الخدمات لمنظورها، والاصغاء لمشاكلها وتساكنها وتشريكهم في تصريف الشأن المحلي⁽⁴⁸⁰⁾.

(478)- لغواطي ياسمين، الاستقلالية المالية وتنمية الجماعات المحلية في الجزائر، دار الامة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2022، ص 24.

(479)- لغواطي ياسمين، المرجع المذكور أعلاه، ص 29.

(480)- الفصل 200 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

تعمل الجماعات المحلية على تحقيق التنمية الشاملة والمتضامنة والتكامل بين المشاريع التنموية والمرافق العامة ودعمها وتعزيزها بالتنسيق والتعاون مع السلطة المركزية، ومختلف الفاعلين في الشأن المحلي⁽⁴⁸¹⁾، وهذا ربما ما يضمن طابعا ديمقراطي تشاركي على دور السلطة المحلية.

تعمل الجماعات المحلية على تنفيذ مخططاتها التنموية، بكل مسؤولية، بصورة مباشرة عبر آليات قانونية محددة في القانون المنظم للجماعات المحلية سواء في تونس أو الجزائر. وتنفذ ما قامت بإعداده من مخططات في إطار شراكة مع الإدارة المركزية أو الفاعلين الاقتصاديين من الخواص من خلال عدد من الآليات القانونية التي كرسها المشرع، وهو ما يدعم إمكانية نجاحها في تحقيق نتائج إيجابية.

يتنزل هذا الدور التنموي في إطار واقع مالي وثقافي وإداري يتميز في جزء منه بالصعوبة وعدم الاستقرار، نتيجة التحولات التي تؤثر على الشأن المحلي، لذا يجب فهم دور الجماعات المحلية في التنمية، في إطار معادلة تقوم على الموازنة بين حرية الجماعات المحلية فيما أسند لها من صلاحيات، وضرورة توفر الموارد الكافية للقيام بهذه الصلاحيات، دون استبعاد إمكانية تأثير ثقافة الإرث الإداري المركزي في نشاط الجماعات المحلية التي قد تفشل في وظيفتها التنموية نتيجة لذلك.

هذا التصور للتنمية المحلية يبرز من خلال الدور الهام للسلطة المحلية في تنمية المجال الترابي (الفصل الأول)، والبحث في العوائق الممكنة التي قد تعترضها في القيام بدورها التنموي خاصة أنه "كلما تعرضت الدولة لازمة سياسية تجدد النقاش حول الديمقراطية سواء كانت المركزية أو المحلية، وتعددت الآراء في مزايا الديمقراطية وحدودها وضوابطها كبدأ للتمثيل الشعبي"⁽⁴⁸²⁾ (الفصل الثاني).

(481)- الفصل 293 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(482)- بلعباس بلعباس، مرجع سابق، ص 136.

الفصل الأول

تأطير دور السلطة المحلية في التخطيط لتنمية
المدال الترابي

تنزل الجماعات المحلية في إطار سياسات الدولة التنظيمية لمجالها الترابي، حيث توظفها لتحقيق أغراض مختلفة، تتعلق من جهة أولى بخلق فضاء ديمقراطي يسمح لمختلف مكونات المجتمع المحلي في التعبير عن مشاغلهم ومواقفهم وفق آليات محددة، من جهة ثانية ببناء جهاز تنظيمي يشكل الأداة التنفيذية للبرامج التنموية في مختلف المجالات وكذلك تكون ممثلة للدولة في إطار قانوني محدد.

تعمل الجماعات المحلية على القيام بدورها التنموي من خلال عدد من الوسائل القانونية تسمح لها برسم سياسات نابعة من خصوصية المصلحة المحلية، وفي إطار عدد من المبادئ التي حاول من خلالها المشرع المزج بين تشريك المواطن والفاعلين المحليين واستقلالية المجالس المحلية من جهة، وخدمة المصلحة الوطنية من جهة أخرى، عبر تنظيم هذا الدور وتأطيره تشريعيا ورقابيا (المبحث الأول).

إضافة إلى هذا يبرز دور الجماعات المحلية على مستوى تنفيذ المخططات التنموية وما تتمتع به من خيارات، سواء في التنفيذ بصورة مباشرة أو بصورة غير مباشرة عبر ما يتوفر لها من وسائل وآليات قانونية في إطار الشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين أو الإدارة المركزية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

تخطيط السلطة المحلية للتنمية المحلية

تعمل مختلف هياكل المجالس المحلية على رسم سياسات تنموية باعتماد مخططات متنوعة⁽⁴⁸³⁾ قد يكون فيها لهذه المجالس الدور الأهم وقد تقتصر مساهمتها على مجرد المشاركة البسيطة. وقد عمل المشرع على تأطير هذا الدور التخطيطي من خلال عدد من المبادئ⁽⁴⁸⁴⁾، المكرّسة في مختلف درجات النصوص القانونية ذات الصلة بالمجالس المحلية، ليخضع بذلك هذه الوظيفة التنموية لعدد من المبادئ المؤثرة على الشأن المحلي (المطلب الأول).

تعد الميزانية، سواء كانت الميزانية التشاركية⁽⁴⁸⁵⁾ أو ميزانية الأساليب أو ميزانية البرامج، الأداة التنفيذية السنوية لبرامج وأهداف الجماعات المحلية، تحرص هذه الأخيرة على أن توظف فيها مختلف "الوسائل المالية"⁽⁴⁸⁶⁾ لخدمة المصلحة المحلية وفقا لقواعد الحوكمة الرشيدة والاستعمال الاجدى للمالية العمومية، لتكون بذلك الميزانية أحد أهم الآليات القانونية التي منحها المشرع للجماعات المحلية لرسم سياسات مالية تعمل من خلالها على تنمية الدائرة الترابية الراجعة لها بالنظر

⁽⁴⁸³⁾- زيدان جمال، مرجع سابق، ص 65، "إن وجود هذا التخطيط المحلي مرده إلى عدم تمكن التخطيط القومي من حل المشاكل التي يتميز بها إقليم معين عن باقي الأقاليم بحكم عدم تجانس هذه الأخيرة في المجال البيئي، الاقتصادي والاجتماعي، وتكمن أهمية التخطيط المحلي كونه يسمح للأفراد بالمساهمة بصفة فعلية في رسم وتنفيذ المخططات الوطنية والإقليمية".

⁽⁴⁸⁴⁾- القستي حميد، مرجع سابق، ص 79، "يعتبر التخطيط الركيزة الأولى للتدبير حيث يمكن من كشف الحاجات الانية والمستقبلية والتنبؤ بالمتغيرات ثم تحديد رؤيا مشتركة للمستقبل، إنه مقارنة لتحسين التدبير من خلال التنسيق وتدبير المدخلات والتتبع وفق مؤشرات قابلة للمعانة والقياس، إنه كذلك إطار للتشاور حول آفاق التنمية بطريقة تشاركية، كما أنه مقارنة لتحسين التواصل بين الشركاء والسكان حول الأهداف الاستراتيجية".

⁽⁴⁸⁵⁾- "تختلف أنواع الميزانية التشاركية باختلاف التجارب المحلية واختلاف الأهداف والظروف الاقتصادية والاجتماعية وعموما يتم تصنيفها على ثلاثة مقاربات أساسية وهي المقاربة الترابية، المقاربة الموضوعية والمقاربة الاجتماعية"، كحال سعيدة، « الميزانية التشاركية كأحد أبرز المنهجيات لتحقيق تنمية حضرية مستدامة»، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 06، العدد 01، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، جوان 2021، ص 320.

⁽⁴⁸⁶⁾- زيدان جمال، مرجع سابق، ص 44، أشار إلى أن الوسائل المالية: "نعني بها كل الموارد المالية ورؤوس الأموال التي هي ملك البلدية أو الولاية أو مؤسسات اقتصادية عمومية بلدية وولائية، بحكم النصوص القانونية، ويمكن تصنيفها منهجيا إلى موارد مالية داخلية وأخرى خارجية".

في انسجام وتناسق وتكامل مع السياسات الوطنية لتنمية المجال الترابي وفق ما يقتضيه القانون (المطلب الثاني).

المطلب الأول

دور الجماعات المحلية في رسم المخططات التنموية

تلعب الجماعات المحلية، بمختلف أصنافها، دورا هاما في إدارة المجال الترابي، فهي أشبه "بخلايا النحل" التي تجسد السياسات والتوجهات التنموية والحماة التي تقرها الدولة على المستوى المحلي (487).

تقوم الجماعات المحلية بدورا هاما في إدارة المجال الترابي عبر تجسد السياسات والتوجهات التنموية والحماة التي تقرها الدولة على المستوى المحلي، وذلك في إطار جملة من المبادئ المؤطرة لهذا الدور (الفرع الأول)، حيث تقوم بتهيئة الفضاء الترابي الراجع لها بالنظر عبر وضع مخطط التهيئة الترابية المناسب وفق ما يقتضيه القانون (الفرع الثاني)، إلى جانب بقية المخططات التنموية (الفرع الثالث).

الفرع الأول

المبادئ المؤطرة للدور التنموي للجماعات المحلية

تعد الديمقراطية والحرية السيمة المميزة للمجالس المحلية انطلاقا من تكوينها عبر آلية الانتخاب، وتسييرها، وصلا إلى رسم مختلف أصناف المخططات الهامة (أولا)، وهي تنشط في إطار ما أسند لها من صلاحيات بدرجات متفاوتة من الاستقلالية، تختلف باختلاف مجال تدخلها، لتكون بذلك هذه الاستقلالية بين الإطلاعية والتقييد، تماشيا مع مجال تدخل الجماعة المحلية (ثانيا).

(487) - « L'État organise la protection des zones de montagne, des zones littorales ainsi que des espaces soumis à des nuisances sonores. L'adoption de lois spécifiques lui a permis de soumettre les communes concernées à des contraintes particulières d'aménagement » ; AUBRIL Laure, TRAORE Seydou, droit de l'urbanisme droit de l'environnement, centre national de la fonction publique territoriale, Paris, 2009, p23.

أولاً: تكريس مبادئ الديمقراطية في الدور التنموي للجماعات المحلية

تقوم الجماعات المحلية بدورها التنموي ضمن مناخ ديمقراطي حاول المشرع تأطيره عبر النص الدستوري ومختلف النصوص التشريعية، ويتم ذلك من خلال تكريس الديمقراطية التشاركية (1) وقواعد الحوكمة المفتوحة (2).

1. تكريس الديمقراطية التشاركية في الدور التنموي للجماعات المحلية

تمثل الديمقراطية التشاركية مجموعة من الآليات والإجراءات التي تمكن من إشراك المواطن والمجتمع المدني في صنع السياسات العامة وتسيير الشأن العام من خلال التفاعل المباشر مع السلطات القائمة، تجد أساساً لها في القانون الأساسي المتعلق م.ج.م، بعد إلغاء دستور 27 جانفي 2014، الذي أقر أنه، تعتمد الجماعات المحلية آليات الديمقراطية التشاركية ومبادئ الحوكمة المفتوحة⁽⁴⁸⁸⁾ لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها طبقاً لما يضببطه القانون⁽⁴⁸⁹⁾.

يهدف المشرع من خلال تكريس الديمقراطية التشاركية لتعويض "العجز المزمن الذي عرفته عديد المناطق التي فرضت عليها محدداتها الجغرافية أو المالية أو البشرية... وغيرها، التأخر التنموي والعجز عن تسيير مشاكل مزمنة كالفقر"⁽⁴⁹⁰⁾ ولتجاوز القصور والعجز المترتب عن الديمقراطية التمثيلية، التي قد لا تعكس نتائجها إرادة متساكني الجماعة المحلية، فهي آلية لحل المشاكل عن قرب، تحاول ضمان مساهمة المجتمع المحلي في إدارة الشأن العام، خاصة وأن العديد من مكونات المجتمع المحلي، لم تجد في الديمقراطية التمثيلية سبيلاً للتعبير عن حاجياتها ومطالبها، الأمر الذي استدعى تكريس الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي⁽⁴⁹¹⁾، وخاصة في البرنامج الاستثماري

⁽⁴⁸⁸⁾- الحوكمة: " نظام للرقابة والتوجيه على المستوى المؤسسي... وهي نظام يدعم العدالة والشفافية والمساءلة ويعزز الثقة والمصداقية في بيئة العمل"، بن نصر جمال، «مدونة سلوك الموظف العمومي» الاختصار في تكوين المجتمع المدني والمستشار: دليل للمستشار البلدي والمجتمع المدني، الجزء الأول، مؤلف جماعي تحت إشراف شلندي منصور، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2019، ص 57.

⁽⁴⁸⁹⁾- الفصل 139 من د. ج. ت، لسنة 2014، مؤرخ 27 جانفي 2014.

⁽⁴⁹⁰⁾- بن الشيخ عصام، سويقات الأمين، مرجع سابق، ص 96.

⁽⁴⁹¹⁾- BACCOUCHE Néji, Op-Cit, p50.

المحلي، كأحد أبرز مقومات التنمية المرتكزة بالأساس على الشراكة مع مكونات المجتمع المحلي، فالمقاربة التشاركية تركز على: "تظافر جهود جميع الفواعل المحلية لإنجاح التنمية المحلية بدءاً من مرحلة التشخيص الإقليمي البلدي وبناء الرؤيا الاستراتيجية وصولاً إلى المخطط البلدي للتنمية، فالبرمجة والمتابعة والتقييم"⁽⁴⁹²⁾.

يعد تكريس الديمقراطية التشاركية في إعداد مخطط الاستثمار المحلي شرط أساسي وإجراء وجوبي، تمر به الجماعة المحلية، أقر المشرع لمخالفته جزاء البطالان، والطعن بدعوى تجاوز السلطة في كل برنامج تنموي لا يحترم هذا الاجراء⁽⁴⁹³⁾، فعلى الجماعة المحلية أن تضمن لكافة المتساكنين وللجتمتع المدني مشاركة فعلية في مختلف مراحل إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها وتقييمها، غير أنه من الناحية العملية هناك تقصير في استشارة المواطنين أو مكونات المجتمع المدني وذلك يعود لغياب ثقافة التشاركية وعدم وجود آليات محددة للاستشارة⁽⁴⁹⁴⁾.

تكريساً للديمقراطية جاء الأمر عدد 401 لسنة 2019 ليؤطر شروط وإجراءات أعمال الديمقراطية التشاركية المحلية⁽⁴⁹⁵⁾، وذلك عبر بحث سجل آراء وتساؤلات المتساكنين والمجتمع المدني والإجابات عنها، وهو محمل وريقي أو إلكتروني، تمسكه الجماعة المحلية، وتضمن به آراء وتساؤلات المتساكنين ومكونات المجتمع المدني والإجابات عنها وفقاً للشروط والإجراءات المنصوص عليها.

⁽⁴⁹²⁾- فراحي محمد، بوجيب مليكة، «الميثاق البلدي لمشاركة المواطن كأداة لدعم قدرات الفاعلين المحليين» الميثاق البلدي لبلدية أولاد بن عبد القادر أمموزج»، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 05، العدد 01، تصدر عن مخبر القانون الدستوري والحكم الرشيد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم، الجزائر، سبتمبر 2021، ص 114.

⁽⁴⁹³⁾- الفصل 29 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

⁽⁴⁹⁴⁾- دراوسي مراد، قويدري كمال، «ظروف تسيير المخططات البلدية للتنمية في الجزائر بين النظري والتطبيقي دراسة حالة ولاية البلدة (2015-2019)»، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 08، عدد 02، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقين الجزائر، جوان 2021، ص 1051.

⁽⁴⁹⁵⁾- الأمر عدد 401 لسنة 2019، مؤرخ في 06 ماي 2019، يتعلق بضبط شروط وإجراءات أعمال آليات الديمقراطية التشاركية، ر.رج.ت، عدد 39، مؤرخ 7 ماي 2019.

2. تكريس قواعد الحوكمة المفتوحة في الدور التنموي للجماعات المحلية

يمثل البرنامج الاستثماري التشاركي المحلي إطارا مميزا لترسيخ مقومات الحكومة المفتوحة⁽⁴⁹⁶⁾ كبدأ عام تعتمد الجماعات المحلية في برامجها التنموية مع ضرورة ضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها طبقا لما يضبطه القانون، بصورة تسمح لمختلف المتدخلين المحليين بممارسة السلطة السياسية والاقتصادية خدمة للمصلحة العامة.

يعد البرنامج الاستثماري التشاركي أداة مميزة تستوعب مجمل آليات الحكومة المفتوحة في الإعداد، وذلك بالاعتماد على تشريك المواطن المحلي وفق قواعد الشفافية القائمة بالأساس على الجلسات العلانية المباشرة، والتي بمقتضاها يشارك المواطن المحلي في صياغة المشاريع التنموية المحلية، ويصادق على حجم الإيرادات المالية المتجهة نحو التنمية المحلية بشكل مباشر.

تفترض الشفافية⁽⁴⁹⁷⁾ بصورة عامة إقرار الحق في النفاذ للمعلومة وهو " امتياز معترف به لبعض الأشخاص في النفاذ للمعلومات التي تحوزها الإدارة، باستثناء تلك المقصات بصفة صريحة من نطاق هذا الحق"⁽⁴⁹⁸⁾، ومنها إتاحة المعلومات والمعطيات الخاصة بإعداد وتنفيذ البرنامج الاستثماري التشاركي بين كل الأطراف المعنية كي تسهل فيما بعد عملية الرقابة والمتابعة والمساءلة⁽⁴⁹⁹⁾، وهي تتطلب تحديد الإجراءات أثناء وبمناسبة اتخاذ القرارات وصلب تنفيذ البرنامج

⁽⁴⁹⁶⁾- يشير مفهوم الحوكمة المفتوحة إلى " منظومة يمكن بمقتضاها للمواطنين مراقبة مسار اتخاذ القرار والتأثير عليه وذلك بفضل الامكانية المتاحة لهم في النفاذ إلى المعلومة العامة وإلى هيئات اتخاذ القرار"، عابد أحلام، « الحكومة المفتوحة تكيار استراتيجي لضمان ممارسة الحق في النفاذ إلى المعلومة في الجزائر»، مجلة النبراس القانونية، المجلد 06، العدد 02، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر، ديسمبر 2021، ص74.

⁽⁴⁹⁷⁾- يشير مصطلح الشفافية إلى " تشارك وتبادل المعلومات والتصرف بطريقة واضحة معلنة بشكل يتيح لمن لهم مصلحة أو اهتمام في الشأن ما أن يحصلوا على معلومات كافية حوله"، لحرش عبد الرحيم، «تونس نحو آليات جديدة لمحاربة الفساد في البلديات بعد الجمهورية الثانية»، مجلة النبراس للدراسات القانونية، المجلد 04، العدد 02، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر، سبتمبر 2019، ص70.

⁽⁴⁹⁸⁾- عابد أحلام، مرجع سابق، ص75.

⁽⁴⁹⁹⁾- لحرش عبد الرحيم، «تونس نحو آليات جديدة لمحاربة الفساد في البلديات بعد الجمهورية الثانية»، مرجع سابق، ص70.

التموي المحلي، وذلك بالاعتماد على قنوات مفتوحة للاتصال بين أصحاب المصالح والمسؤوليات، ولهذا يمكن للمجالس البلدية والجهوية أن تقر بأغلبية أعضائها تنظيم لقاءات علنية مع المتساكنين يتم خلالها تقديم إيضاحات من المجلس ومقترحات من المتساكنين خاصة قبل اتخاذ عدد من القرارات الهامة.

وهو ما كرسه المشرع الجزائري في المادة 14 من قانون البلديات الذي ينص على أنه، "يمكن لكل شخص الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وكذلك قرارات البلدية ويمكن لكل شخص ذوي المصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته".

تعد الحوكمة من الآليات المهمة صلب نشاط المجالس المنتخبة، خاصة في محاربة الفساد⁽⁵⁰⁰⁾ لأنها تدعم وجود الوعي السياسي للمواطنين المحليين وترفع من نسبة ترسيخ الثقافة الديمقراطية وتعمل على التجسيد الأمثل للحوكمة المحلية، فقد تم إثبات العلاقة بين الديمقراطية ومكافحة الفساد بشكل أنه كلما ازدادت الديمقراطية كلما ارتفع الإهتمام بمكافحة الفساد.

ثانيا: تكريس مبدأ الاستقلالية في الدور التموي للجماعات المحلية

يتأسس مبدأ الاستقلالية في جانبه الإداري على منح الجماعات المحلية الحرية في القيام بصلاحياتها تفعيلا لمقتضيات مبدأ التدبير الحر، فيكون لها هامش كبير من الاستقلالية في بعض الصور (1)، واستقلالية مقيدة في بعض الحالات الأخرى (2).

1. استقلالية مبدئية للجماعات المحلية في إطار دورها التموي

تقوم الجماعات المحلية بمختلف أصنافها بإعداد مخططات تنموية بكل حرية دون ضرورة الحصول على المصادقة المسبقة للسلطة الوصائية (سلطة الاشراف)، التي قام المشرع التونسي بإلغائها وتعويضها برقابة شرعية لاحقة تمارس من قبل القاضي الإداري في كل ما يهم الاعمال الادارية بناء على اعتراض من الوالي أصلة عن نفسه أو بطلب من أمين المال الجهوي أو ممن له مصلحة في ذلك.

(500)- الفاسد هو: "التأثير غير المشروع في القرارات العامة"، لحرش عبد الرحيم، «تونس نحو آليات جديدة لمحاربة الفساد في البلديات بعد الجمهورية الثانية»، مرجع سابق، ص 70.

تتعلق استقلالية الجماعات المحلية كذلك في الجانب المالي، بحرية واستقلالية التصرف واستقلالية الميزانية⁽⁵⁰¹⁾ والاستقلالية الجبائية⁽⁵⁰²⁾، فهي تتصرف في أموالها بصفة مباشرة دون الحاجة في الحصول على المصادقة المسبقة، وهذه الاستقلالية مرتبطة بالمخططات التنموية المحلية، فلا يمكن عملياً إنجاز المخطط التنموي دون توفر موارد مالية ذاتية أو معتبرة موارد ذاتية كافية.

يعد رسم المخططات الاستثمارية من أهم الاختصاصات المسندة للجماعات المحلية، وهي تختلف باختلاف صنف الجماعة المحلية المعنية، ويندرج في الاختصاصات الذاتية للمجلس البلدي اعداد البرنامج الاستثماري البلدي وبرنامج تجهيز البلدية في حدود امكانياته الذاتية والامكانيات الموضوعية على ذمته باعتماد آليات الديمقراطية التشاركية⁽⁵⁰³⁾، وتعمل الجهة في نفس هذا الاتجاه على وضع مخططات لدفع التنمية بالجهة باعتماد آليات الديمقراطية التشاركية مع مراعاة مقتضيات التنمية المستدامة والاقتصاد الأخضر⁽⁵⁰⁴⁾، ويمارس الإقليم أكبر الجماعات المحلية في تونس هذا الاختصاص، حيث يتداول في كل المسائل ذات الصبغة الإقليمية والمتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية ويدفع للتكامل بين الجهات المكونة له والاندماج التنموي والتضامن بين المتساكنين والمناطق⁽⁵⁰⁵⁾.

تقوم ممارسة الاختصاصات ذات الطبيعة الاقتصادية والتنموية على ضرورة توفر قدر هام من الحرية والمسؤولية من جهة، فلا يمكن تصور نجاح الجماعة المحلية في هذا الدور التنموي في ظل

⁽⁵⁰¹⁾- البرج محمد، «النظام القانوني للمخطط البلدي للتنمية»، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 01، تصدر عن جامعة عمار ثليجي، الاغواط، الجزائر، جانفي 2023، ص 162.

⁽⁵⁰²⁾- MUZELLEC Raymond, Op-Cit, p135, « L'autonomie de gestion : se traduit par les marges de manœuvre dont jouissent les collectivités territoriales pour définir les modalités d'exercice de leurs compétences : gérer leur patrimoine, fixer les tarifs des services, valoriser leur trésorerie, participer au capital de sociétés privées, externaliser certaines activités. L'autonomie budgétaire : se traduit par la capacité de déterminer leurs recettes et leurs dépenses, d'affecter librement les premières. C'est cette dimension qui sera privilégiée ici. L'autonomie fiscale : n'est qu'une composante de la précédente ; elle se traduit par la capacité de créer des taxes, de déterminer leur assiette, leur taux ».

(503) - الفصل 238 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(504) - الفصل 296 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

(505) - الفصل 358 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

هيمنة الإدارة المركزية وتحكمها في مختلف مناحي العملية التنموية المحلية، ومن جهة أخرى، تقوم على ضرورة توفر الموارد المالية والبشرية الكافية لضمان نجاح الجماعة المحلية في القيام بهذه المهام، فلا يمكن أن تعمل الجماعة المحلية خارج إطار هذه المعادلة، توفر الموارد وتوفر الحرية، تنتج جماعة محلية ناجعة ومسؤولة.

2. استقلالية مقيدة للجماعات المحلية في إطار دورها التنموي

تمارس الجماعات المحلية صلاحياتها ضمن فضاء تفاعل فيه عدة أسباب قد تحد من استقلاليتها وتعيقها في القيام بدورها التنموي، وتحد من نجاعة تدخلها، وقد تكون هذه القيود مرتبطة بمسائل تقتضيها أعمال الجماعات المحلية أو يقتضيها القانون، أو تفرضها طبيعة العمل الإداري، مثلها هو الأمر في القانون الجزائريين حيث " لا بد من مرور كل المقترحات على الدائرة، وللدائرة دور الوسيط حيث يجتمع رئيسها مع اللجنة القطاعية التي تتكون من ممثل الدائرة، الكاتب العام، المكلف بالخططات وممثلي البلدية (رئيس المجلس الشعبي البلدي)، إضافة إلى ممثلي الولاية (ممثلي مديريات الري والتهيئة العمرانية)"⁽⁵⁰⁶⁾.

قد تعرّض الجماعات المحلية أثناء قيامها بدورها التنموي بعض العوائق التي تنقلب إلى قيود تحد من استقلاليتها، وهي عوائق يمكن أن تكون ناتجة من الجماعة المحلية في حد ذاتها، من قبيل افتقارها للموارد المالية الضرورية للقيام بما ترغب فيه من مشاريع تنموية، وإن حاولت الدولة تجاوز هذه الصعوبات من خلال المساعدات المالية وتكريس مبدأ التضامن بين الجماعات المحلية، ومنحها إمكانية الاقتراض⁽⁵⁰⁷⁾، وإمكانية التعاون، وبناء شراكات داخلية أو خارجية، إلا أنها تبقى حلول قاصرة عن تخليص المجالس المحلية من هذه القيود، وهذا إضافة إلى ضعف الموارد البشرية

⁽⁵⁰⁶⁾- شامي يسين، « النظام الاجرائي لتحضير الخطط البلدية»، المجلة الجزائرية للأبحاث والدراسات، المجلد 02، العدد

05، جانفي 2019، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، ص 122.

⁽⁵⁰⁷⁾- بوسطحة صالح، المالية المحلية (الجباية المحلية-ميزانية الجماعات المحلية-مراقبة النفقات العمومية-الاقتراض)، مرجع سابق، ص 37، " الاقتراض له ميزة توزيع كلفة الاستثمار على عدة سنوات لكنه إذا ما لم يكون موضوع ثبوت ونحري فإنه يمكن أن يرتهن مستقبل عمل الجماعة المحلية لأنه يوجب إدراج مصاريف مالية بالميزانية"، لهذه الأسباب خصه المشرع بالعديد من الشروط.

للمجالس المحلية، وتحكم الإدارة المركزية فيها، إما بصورة مباشرة عبر سلطة الانتداب أو بصورة غير مباشرة عبر آلية اللاحق، نظرا لعجز الإدارة المحلية على الانتداب⁽⁵⁰⁸⁾.

تسلط كذلك على الجماعات المحلية، فضلا عن القيود الرقابية، قيود تفرضها طبيعة المهام التي تمارسها، والأنشطة التي ترغب في تنفيذها، وهي قيود محمودة نظرا لاشتراط المشرع ضرورة تقييد الجماعات المحلية بما ورد في النصوص التشريعية أو ما أقرته أمثلة التخطيط⁽⁵⁰⁹⁾، على غرار أمثلة التهيئة العمرانية، أو ما أوجبه المشرع من ضرورة تقييد الجماعات المحلية بالنهج الديمقراطي التشاركي في أمثلة التهيئة العمرانية وإلا تعرضت أعمالها لجزاء البطلان، وهو شرط، وإن كان مطلوب، يمكن أن يمثل عائقاً عملياً في ظل غياب ثقافة المشاركة في الشأن العام، وثقافة تقديم المصلحة العامة على المصلحة الخاصة

تلتزم الجماعات المحلية في إطار نشاطها باحترام مختلف النصوص التشريعية وما تقره من إجراءات قد تعرقل نشاطها، وذلك على غرار ما أقره المشرع الجزائري حول ضرورة حصول المجالس المحلية على مصادقة السلطة الوصية، وخاصة فيما يتعلق بوثيقة الميزانية، التي تعد الأداة التنفيذية لكل ما تخطط له الجماعة المحلية، فقد يتعطل نشاط المجالس المحلية بسبب تعنت الإدارة المركزية وعدم مصادقتها على الميزانية، خاصة إذا كان هذا الرفض غير معلن، وعدم لجوء الجماعة المحلية للقضاء لتفعيل ميزانيتها.

هذه القيود أو العراقيل التي تتعرض لها الجماعات المحلية، تحد من فاعليتها، وتجعل منها تابعة للإدارة المركزية، لتبقى النصوص القانونية مجرد تصور ينقصه التطبيق والتفعيل وتوفير ضمانات النجاح، بصورة تكون فيه السلطة المحلية مجرد هياكل إدارية منتشرة على التراب الوطني.

(508) - هوشات رؤوف، مرجع سابق، ص 266.

(509) - حول تعريف التخطيط راجع، صوالحي ليلي، مرجع سابق، ص 47 وما بعدها.

الفرع الثاني

دور للجماعة المحلية في أعداد أمثلة التهيئة

تقوم البلدية، باعتبارها الجماعة المحلية المكلفة بذلك قانونا، بدور مركزي مع مختلف الشركاء والمتدخلين في تهيئة المجال الترابي⁽⁵¹⁰⁾ من خلال مختلف أمثلة التهيئة العمرانية التي تقوم باعدادها في حدود دائرتها الترابية، وهي الأمثلة العمرانية التوجيهية التي تشمل كامل الدائرة الترابية للبلدية، والامثلة الأخرى المنسلة من المثال التوجيهي (أولا)، وتقوم بقیة أصناف الجماعات المحلية بوضع بعض المخططات تختلف عمّ تعدد البلديات بوصفها إدارات لامركزية (ثانيا).

أولا: دور البلدية في مادة التهيئة العمرانية

تعمل المجالس البلدية على إعداد أمثلة التهيئة العمرانية بناء على ما أسند لها من صلاحيات في القانون المنظم لمادة التهيئة الترابية والتعمير، وذلك سواء في الأمثلة التوجيهية (1) أو في الأمثلة المنبثقة عنه (2).

1. دور هام في إعداد أمثلة التهيئة العمرانية

تتصرف السلطة المركزية والجماعات المحلية في التراب الوطني في إطار اختصاصات كل واحدة منها⁽⁵¹¹⁾، مع التنسيق في المجالات التي تفترض العمل بانسجام وشراكة بين مختلف هذ الأصناف من الإدارات، بالنظر لكونها فاعلا رئيسيا في التنمية المحلية⁽⁵¹²⁾، وما يمكن الإشارة إليه في هذا

(510) - غرابي هيثم، «التهيئة الترابية والتعمير في تونس»، الاختصار في تكوين المجتمع المدني والمستشار: دليل للمستشار البلدي والمجتمع المدني، الجزء الثاني، مؤلف جماعي تحت إشراف شلندي منصور، مجمع الأطرش للكاتب المختص، تونس، 2019، ص 123، "يعتمد قطاع التهيئة الترابية والتعمير في تونس على منظومة هرمية تتمثل في أدوات التهيئة الترابية (الأمثلة التوجيهية للتهيئة) وأدوات التعمير (مثال التهيئة العمرانية) وأدوات التعمير العملياتي (أمثلة التهيئة التفصيلية والتقسيمات العمرانية) وأخير العمليات العمرانية المنفردة (رخصة البناء)".

(511) - الفصل 113 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(512) - دشاوي خيرة، دور السياسة العمرانية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر 2006-2019، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية نظام غمد تخصص: الإدارة العامة والتنمية المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد ابن أحمد وهران 02، 2021، ص 123.

المستوى أن الجماعات المحلية تجد نفسها مجبرة على القيام بأعمال التهيئة لمناطق أنشاء بها الافراد مرافق متنوعة دون تخطيط مسبق، مما يعقد عملية التدخل ويزيد في الكلفة المالية لتهيئة الفضاء، مما يحتم البحث عن مصادر تمويل إضافية لإنجاز المشاريع الضرورية، خاصة في البنية التحتية⁽⁵¹³⁾.

تعد البلدية أمثلة التهيئة العمرانية⁽⁵¹⁴⁾ التي تدخل في اختصاصها وفقا للقانون المتعلق بمادة التعمير⁽⁵¹⁵⁾، وهي تصادق على هذه الأمثلة وفقا لما يقتضيه القانون، على أن تلتزم البلدية عند إعدادها لهذه الأمثلة بمجموعة من الاعتبارات منها مراعاة الجانب الجمالي والطابع العمراني للمنطقة التي تنشط فيها.

يُعد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير " أداة للتخطيط المجالي والتخطيط الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية أخذاً بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط الأراضي"، فهو بهذا يعد وثيقة تخطيط⁽⁵¹⁶⁾ وتنفيذ في نفس الوقت للسياسات والتوجيهات الكبرى في المادة العمرانية.

انطلاقاً من اعتبار مخطط التهيئة العمرانية وثيقة تخطيط حضري، تفترض الانسجام والتناسق بين مختلف مكونات التراب الوطني، يمكن للبلديات المتجاورة في إطار ضمان إنسجام أكثر بين أمثلة التهيئة العمرانية، أن تعمل على إعداد مثلاً مشتركاً يشمل تراب هذه البلديات بعد موافقة مجالسها المنتخبة التي تختص بالمصادقة على المثال.

(513)- AUBRIL Laure, TRAORE Seydou, Op-Cit, p137

(514)- غرابي هيثم، مرجع سابق، ص130، عرّف مثال التهيئة العمرانية بأنه: " أداة تخطيط عمري تمكن الجماعة المحلية من ممارسة سياسة متناسقة لتنظيم استعمال مجالها الترابي وتحديد صبغة الأرض وشروط استعمال واستغلال كل قطعة منها".

(515)- الفصل 114 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(516)- « Un document d'urbanisme, ... formels et juridiques, est un acte administratif par lequel l'autorité compétente fixe les règles et les servitudes d'utilisation et d'occupation des sols dans l'intérêt général et sur le fondement desquelles sont délivrées ou refusées les autorisations d'urbanisme » ; AUBRIL Laure, TRAORE Seydou, Op-Cit, p33.

يتم تنسيق هذه الاعمال فيما يتعلق بإعداد أمثلة التهيئة العمرانية بين الإدارة المركزية والبلديات وفيما بين البلديات وذلك لضمان عدم تضارب هذه الأمثلة⁽⁵¹⁷⁾، وهو أمر مبرر خاصة في المدن الكبرى المتصلة عمرانياً والموزعة على أكثر من مؤسسة بلدية، ويمكن تبريره كذلك بضمان تجاوز البلديات للضعف المادي وضعف الإطار البشري⁽⁵¹⁸⁾، فهي توحد مجهوداتها المالية البشرية قصد إنجاز هذا المخطط العمراني.

تنصهر مختلف أمثلة التهيئة والتعمير في منظومة هرمية حسب مبدأ التناسق وفق ما يضبطه القانون، فلا يجب أن يخالف مثال التهيئة التفصيلي مثال التهيئة العمرانية بل يجب أن يكون مطابقاً له، في يحين يكفي أن يكون مثال التهيئة العمرانية ملائماً للمثال التهيئة الترابية نظراً لكون هذا الأخير عبارة على خيارات وتوجهات للدولة.

تعد الجماعات المحلية مختلف الأمثلة في إطار الديمقراطية التشاركية، وفقاً لما هو مقرر بالقانون⁽⁵¹⁹⁾ ولما تقره مجالسها المنتخبة وذلك بالشراكة مع المجتمع المدني ومتساكنها، من خلال ضمان مساهمتهم الفعلية في وضع التصورات وتحديد الاختيارات الكبرى للتهيئة واستنباط الصيغ العملية لأعداد أمثلة التهيئة ومتابعة تنفيذها في إطار احترام مبادئ التنمية المستدامة. ويتولى المجلس البلدي إقرار ما يتحتم القيام به من عمليات عمرانية تتعلق بالتهيئة أو بالتهذيب أو بالتجديد العمراني بمفرده أو في إطار الشراكة بالتنسيق مع مصالح الوزارة المكلفة بالتعمير مركزياً أو جهوياً، ويقوم بإعداد الترتيب المحلية المتعلقة بالبناء والمتعلقة بالمحافظة على الخصوصيات المعمارية البلدية.

تختص البلديات وفقاً للقانون التونسي والقانون الجزائري بالمداولة والموافقة على مخطط التهيئة العمرانية التي تعدده، غير أنه يوجد إختلاف في ضرورة المصادقة عليها من قبل سلطة الاشراف، حيث يخضع مثال التهيئة العمرانية في القانون الجزائري إلى المصادقة حسب الحالة وتبعاً الأهمية البلدية أو البلديات المعنية، وذلك بموجب قرار من الوالي⁽⁵²⁰⁾، خلافاً للقانون التونسي تتم المصادقة

(517)- الفقرة الأخيرة من الفصل 114 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

(518)- بلهادي سعيدة، مرجع سابق، ص 102 وما بعدها.

(519)- الفصل 239 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(520)- يصادق عليها بقرار من الوالي بالنسبة للبلديات أو مجموعة من البلديات التي يقل عدد سكانها عن (200.000) ألف ساكن، ويصادق بقرار من الوزير المكلف بالتعمير، مشترك حسب الحالة مع وزير أو عدة وزراء بالنسبة للبلديات أو مجموعة

على هذه الأمثلة بمقتضى أمر من الوزير المكلف بالتعمير⁽⁵²¹⁾، وهذا ما يخالف الفصل 114 من القانون الأساسي المتعلق م.ج.م الذي خول للمجالس المحلية سلطة المصادقة على الأمثلة التي تعدها، وهو ما يستدعي ضرورة ادخال التعديلات القانونية الضرورية في اتجاه دعم دور الجماعات المحلية.

تمثل الجماعات المحلية حيز الزاوية في التنمية المحلية وتهيئة الفضاء الترابي عبر دورها في إعداد وتنفيذ مخطط التهيئة العمرانية، وتضاعف مكانة هذا الدور كلما زادت استقلالية وحرية هذه المجالس المنتخبة، وتوفر مقومات النجاح من موارد مالية وبشرية، غير أنه لا يجب فهم هذا الدور بمعزل عن الفواعل المحليين وشركاء المجالس المحلية المنتخبة من إدارات مركزية ومؤسسات عمومية ومتساكني الجماعة والمجتمع المدني، فهو دور فعّال داخل إطاره الديمقراطي التشاركي.

2. دور الجماعات المحلية في اعداد الأمثلة التفصيلية للتهيئة العمرانية

تقوم المجالس البلدية، باعتبارها الجماعة المحلية المكلفة قانونا بإعداد أمثلة التهيئة العمرانية، بموجب قرار رئيس المجلس البلدي بعد مداولة المجلس⁽⁵²²⁾، بإعداد أمثلة تفصيلية مطابقة لماء جاء بالمثال التوجيهي⁽⁵²³⁾، في إطار ما يعرف في القانون الجزائري بمخطط شغل الأراضي، أو أمثلة التهيئة التفصيلية ودوائر التدخل العقاري حسب القانون التونسي.

البلديات التي يفوق عدد سكانها (200.000) ألف ساكن ويقل عن (500.000) ألف ساكن، ويصادق بمرسوم تنفيذي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالتعمير بالنسبة للبلديات أو مجموعة من البلديات التي يكون عدد سكانها (500.000) ألف ساكن فأكثر، المادة 27 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.⁽⁵²¹⁾ يتم اعلام العموم بالأمر المتعلق بالمصادقة بتعليقه بمقر الجماعة المحلية والولاية وعن طريق وسائل الإعلام المسموعة والمكتوبة، لينجر عن هذه المصادقة إعلان المصلحة العامة للأشغال المقررة، ويصبح ملزما للعموم بما في ذلك لختلف مؤسسات الدولة.

⁽⁵²²⁾- عين سمن العالية، كريم زينب، « دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في حماية البيئة طبقا لقانون 90-29 »، مجلة نظرة على القانون الاجتماعي، المجلد 11، العدد 01، تصدر عن مخبر القانون الاجتماعي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد أحمد وهران 2، عدد خاص، ديسمبر 2021، أشغال الملتقى الوطني «الحق في السكن»، المنظم يوم 19 أكتوبر 2021، تحت إشراف حمدان برصائي ليل، قادية عبد الله، جامعة محمد أحمد وهران 2، الجزائر، ص10.

⁽⁵²³⁾- غرابي هيثم، مرجع سابق، ص134، "يتم إعداد أمثلة التهيئة التفصيلية داخل دوائر التدخل العقاري لفائدة الدولة أو الجماعات العمومية المحلية أو الوكالات العقارية للصناعة والسياحة والسكن ووكالة التهذيب والتجديد العمراني، وذلك

يعد مخطط شغل الأراضي الأداة الثانية من أدوات التهيئة والتعمير بعد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وهو وسيلة لتفصيل وتنفيذ التوجيهات العامة والاجمالية الواردة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من خلال تحديده أسس استخدام الأراضي والبناء عليها، كونه يغطي جزء من تراب بلدية واحدة أو مجموعة من البلديات السكانية على حساب الأراضي الصالحة للزراعة⁽⁵²⁴⁾.

يحدد مخطط شغل الأراضي بصفة مفصلة بالنسبة للقطاع أو القطاعات أو المناطق المعنية الشكل الحضري والتنظيم وحقوق البناء واستعمال الأراضي، ليفصل ما ورد بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ويبين حقوق استخدام الأراضي، على أن يعين الكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح بها والمعبر عنها بالمتر المربع من الأرضية المبنية خارج البناء أو بالمتر المكعب من الأجم وأثمان البنائات المسموح بها واستعمالاتها، ويحدد المساحات الخضراء والمواقع المخصصة للمنشآت العمومية وطرق المرور، ويعين الأراضي الفلاحية التي يتوجب حمايتها⁽⁵²⁵⁾، فهو بصورة عامة يُفصل ما كان مجملا في المثال التوجيهي للتهيئة العمرانية، ويعتمد مختلف الآليات القانونية لتنزيل محتواه على أرض الواقع على غرار رخص التجزئة⁽⁵²⁶⁾ ورخص البناء، وهو يتكون من نظام تصحبه مستندات بيانية مرجعية⁽⁵²⁷⁾.

لإنجاز برامج تهيئة وتجهيز أو تجديد أو تهذيب تضبطها السلط المختصة طبقا لمثال التهيئة العمرانية أو الأمثلة التوجيهية إن وجدت".

⁽⁵²⁴⁾- عطوي وداد، حداد عيسى، «مخطط شغل الأراضي كأداة لتكريس حق الشخص في الحصول على المعلومة البيئية والعمرانية»، مجلة تنمية الموارد البشرية، المجلد 14، العدد 02، تصدر عن وحدة البحث في تنمية الموارد البشرية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 02، الجزائر، ديسمبر 2019، ص 7.

⁽⁵²⁵⁾- المادة 31 من القانون رقم 90-29، مؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج. ر. ج. د. ش، عدد 52، مؤرخ في 2 ديسمبر 1990.

⁽⁵²⁶⁾- بن عبيد محمد صهيب لدرع نبيلة، «رخصة التجزئة على ضوء آخر التعديلات الواردة في المرسوم التنفيذي رقم 20-342»، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 08، العدد 01، تصدر عن مخبر البحث "القانون الخاص المقارن"، جامعة حسبية بن بوعل، الشلف، الجزائر، جوان 2022، ص. ص (282-301). حجوج كلثوم، «رخصة التجزئة وعلاقتها بشهادة قابلية الاستغلال والتهيئة طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 15-19 يحدد كيفيات عقود التعمير وتسليمها»، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة لويسيني على البلدة 2، البلدة، الجزائر، جوان 2015، ص. ص (295-313).

⁽⁵²⁷⁾- المادة 32 من القانون رقم 90-29 المذكور أعلاه.

تتدخل السلطة المركزية في مجال التهيئة العمرانية من الناحية العملية من خلال تحديد المناطق التي تقتضي إعداد مثال تهيئة والمناطق التي تقتضي مراجعة كامل مثال التهيئة العمرانية الذي يغطيها أو جزء منه بقرار من الوزير المكلف بالتعمير ويكون ذلك إما بمبادرة منه أو باقتراح من الجماعة المحلية المعنية وبعد أخذ رأي المصالح الجهوية ورأي كل من الوزير المكلف بالفلاحة والوزير المكلف بالبيئة، ويكون قرار الجماعة المحلية المتعلق بطلب تحديد المناطق المعنية مصحوبا بتقرير في مبررات الاعداد أو المراجعة يتم ضبط عناصره ومحتواه بقرار من الوزير المكلف بالتعمير⁽⁵²⁸⁾.

يمكن للجماعات المحلية بالإضافة إلى الدولة أو الوكالات العقارية إعداد أمثلة تهيئة تفصيلية⁽⁵²⁹⁾ للمناطق المعدة لإنجاز برامج تهيئة وتجهيز أو تهذيب تضبطها السلطة المختصة طبق الأمثلة التهيئة العمرانية أو للأمثلة التوجيهية للتهيئة أن وجدت⁽⁵³⁰⁾، في إطار ما يعرف بدوائر التدخل العقاري⁽⁵³¹⁾.

بالرغم من اختلاف التسميات في وسائل التهيئة العمرانية بين القانون التونسي والقانون الجزائري يوجد تشابه يصل إلى درجة التطابق بين مختلف الأمثلة التي تسعى الجماعة المحلية من خلالها إلى رسم ملامح عملية التعمير سواء في المثال التوجيهي أو الأمثلة المتعلقة به التي تهدف إلى تفصيل وتنزيل محتواه على أرض الواقع.

(528)- الفصل 14 من القانون عدد 122 لسنة 1994 مؤرخ في 28 نوفمبر 1994 يتعلق بجملة التهيئة الترابية والتعمير، ر.رج.ت، عدد 96، مؤرخ في 6 ديسمبر 1994، منقح بموجب القانون عدد 29 لسنة 2009، مؤرخة في 9 جوان 2009، ر.رج.ت، عدد 47 مؤرخ في 12 جوان 2009.

(529)- يضبط مثال التهيئة التفصيلي مواقع البناء والمنشآت والتجهيزات الجماعية أو الخاصة وطبيعة ومآل البناءات وغيرها من طرق استعمال الأراضي كما يضبط شبكة الطرقات والشبكات المختلفة والارتفاعات الواجب احترامها، وهو معادل لمخطط شغل الأراضي في القانون الجزائري المرتبط تفصيل وتنزيل ما ورد بالمثال التوجيهي للتهيئة والتعمير، لتكون بذلك هذه الأمثلة بمثابة الوثيقة التفصيلية لما يتم التخطيط له على المستوى العمراني محلي.

(530)- الفصل 30 مكرر من القانون عدد 122 المتعلق بجملة التهيئة الترابية والتعمير المذكور أعلاه.

(531)- عرّفها المشرع صلب الفصل 30 من القانون عدد 122 المتعلق بجملة التهيئة الترابية والتعمير المذكور أعلاه بقوله: "يقصد بدوائر التدخل العقاري المناطق التي تتدخل في نطاقها الدولة أو الجماعات المحلية أو الوكالات العقارية المحدثة بالقانون عدد 21 لسنة 1973 المؤرخ في 14 أبريل 1973 ووكالة التهذيب والتجديد العمراني المحدثة بموجب القانون عدد 69 لسنة 1981 المؤرخ في 1 أوت 1981 لإنجاز برامج تهيئة وتجهيز أو تجديد أو تهذيب، وتضبطها السلط المختصة طبقا لمثال التهيئة العمراني أو الأمثلة التوجيهية إن وجدت".

ثانيا: دور الجماعات المحلية في إعداد أمثلة التهيئة الترابية

يقصد بالتهيئة الترابية جملة الاختيارات والتوجهات والإجراءات التي يتم ضبطها على المستوى الوطني أو الجهوي لتنظيم استعمال المجال الترابي والتي من شأنها أن تضمن خاصة التناسق في تركيز المشاريع الكبرى للبنى الأساسية والتجهيزات العمومية والتجمعات السكانية، وهي تشرف عليها لجنة وزارية على مستوى الوزارة المكلفة بالتهيئة الترابية والتعمير⁽⁵³²⁾، هذا المخطط " يترجم من الناحية الشكلية والمادية إرادة المشرع في تنظيم وتسيير المجال والتحكم في العقار ومسيرة ومراقبة التوسع العمراني للمدن وهو من ناحية أخرى يترجم هموم وانشغالات التخطيط المجالي في محاولة لإيجاد أحسن توازن لمختلف وظائف المجال من حيث البناء وممارسة النشاطات"⁽⁵³³⁾.

تضبط الأمثلة التوجيهية للتهيئة، التوجهات الأساسية لتهيئة المناطق الترابية المعنية وذلك إعتبارا للعلاقات مع الجهات المجاورة والتوازن الذين يتعين المحافظة عليه بين التوسع العمراني وممارسة الأنشطة الفلاحية والأنشطة الاقتصادية الأخرى، وإعتبارا كذلك لضرورة حماية المواقع الطبيعية والمواقع الثقافية بما فيها الاثرية ومناطق الصيانة كما عرفها التشريع الجاري به العمل، وتضمن هذه الأمثلة تنظيم استعمال المجال الترابي وذلك بتوجيه تركيز برامج الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات والمصالح العمومية والعمل على تناسقها في نطاق آفاق التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁽⁵³⁴⁾.

تعدّ الجماعات المحلية، ممثلة في المجالس الجهوية والإقليمية وفقا للقانون التونسي، أمثلة التهيئة الترابية التي تدخل في إطار اختصاصها، وتقوم بالمصادقة عليها، وذلك بالتنسيق مع الإدارة المركزية حسب إجراءات يضبطها القانون، وما يجدر الإشارة إليه في هذا الجانب، هو التناقض القائم بين القانون المتعلق بمجلة الجماعات المحلية والقانون المتعلق بالتهيئة الترابية والتعمير الذي ينص على أن إعداد أمثلة التهيئة الترابية من مهام الإدارة المركزية ممثلة في لجنة وزارية للتهيئة الترابية على مستوى

(532)- الفصل 3 من القانون عدد 122 المتعلق بمجلة التهيئة الترابية والتعمير.

(533)- طفياني مختارية، بن جدي فريال، «دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في بناء مدينة ذكية مستدامة»، مجلة التعمير والبناء، المجلد 04، العدد 01، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، مارس 2020، ص 100.

(534)- الفقرة الثانية من الفصل 5 من القانون عدد 122 المتعلق بمجلة التهيئة الترابية والتعمير.

الوزارة المكلفة بالتهيئة الترابية والتعمير⁽⁵³⁵⁾. وتستشار المجالس الجهوية والمجالس الاقليمية وجوبا عند اعداد السلطة المركزية لوثائق التهيئة الترابية التي ترجع لها بالنظر والتي ينص عليها القانون المتعلق بالتهيئة الترابية⁽⁵³⁶⁾، في حين يبقى إعداد الأمثلة التي تستدعي أهميتها البيئية أو الثقافية أو صبغتها الحساسة حماية خاصة من اختصاص السلطة المركزية، وهي أساسا المناطق الحساسة والتجمعات العمرانية الكبرى المشار إليها في الفصل 7 من القانون المتعلق بمجلة التهيئة الترابية والتعمير، وتتم هذه العملية باستشارة الجماعات المحلية.

تعتمد الجماعات المحلية وجوبا التشاركية في مشاريع أمثلتها طبقا للقانون وما تضبطه مجالسها المنتخبة من آليات تشارك المتساكنين ومنظمات المجتمع المدني فعليا ودعوتهم للمساهمة في وضع التصورات وتحديد الاختيارات الكبرى للتهيئة واستنباط الصيغ العملية لإعداد أمثلة التهيئة ومتابعة تنفيذها⁽⁵³⁷⁾، ويمتد هذا الإطار التشاركي ليشمل كذلك الإدارة المركزية⁽⁵³⁸⁾، والإدارات اللامركزية فيما يتعلق بوضع أمثلة التهيئة الترابية المستدامة للإقليم وذلك بالتشاور والتعاون مع البلديات والجهات وبالتنسيق مع الإدارة المركزية⁽⁵³⁹⁾.

هذا التصور المتعلق بإعداد الجماعات المحلية لأمثلة التهيئة الترابية يقوم أساسا على ثقة المشرع في معرفة هذه المؤسسات بمجالها الترابي من حيث نقاط القوة التي يتوجب دعمها ونقاط الضعف التي يتوجب تجاوزها في إطار سياسات محلية متناسقة ومنسجمة مع التوجه الوطني الذي تضمن تحقيقه الإدارة المركزية من خلال تنسيقها مع الإدارات اللامركزية من جهة، ومن جهة أخرى، ما أوجبه القانون من ضرورة انصهار الأمثلة التي تعدها الجماعات المحلية في منظومة هرمية حسب مبدأ التناسق وفقا للقانون المتعلق بالتهيئة الترابية والتعمير⁽⁵⁴⁰⁾.

⁽⁵³⁵⁾- الفصل 3 من القانون عدد 122 المتعلق بمجلة التهيئة الترابية والتعمير.

⁽⁵³⁶⁾- الفقرة الثانية من الفصل 115 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

⁽⁵³⁷⁾- الفصل 119 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

⁽⁵³⁸⁾- الفصل 297 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

⁽⁵³⁹⁾- الفصل 358 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

⁽⁵⁴⁰⁾- الفصل 116 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

الفرع الثالث

دور للجماعات المحلية في إعداد المخطط التنموي

تحرص الجماعات المحلية على توظيف مواردها وأملاكها لخدمة المصالح المحلية وفقا لقواعد الحوكمة الرشيدة والاستعمال الأجدى للمالية العمومية⁽⁵⁴¹⁾، ويتم ذلك في إطار المخططات المحلية للتنمية سواء تلك التي تعدها المجالس البلدية (أولا) أو المخططات التنموية الأخرى التي تعدها بقية أصناف الجماعات المحلية (ثانيا).

أولا: المخطط الاستثماري البلدي

يوجد إلى جانب مخططات التنمية القطاعية⁽⁵⁴²⁾، مخططاً للتنمية المحلية⁽⁵⁴³⁾ تضعه المجالس البلدية، وهو عبارة على " مجموعة من الوسائل القانونية والمالية تسمح للبلدية بتقدير وتجسيد سياستها التنموية الاقتصادية والاجتماعية والقافية، وبالتالي فهو يمثل الوسيلة المثلى التي تمكن البلدية من دفع عجلة التنمية"⁽⁵⁴⁴⁾، ويتم إعداد هذه المخططات التنموية المحلية في إطار ديمقراطي تشاركي يزيد من فرص نجاحها، خاصة من خلال ضمان مساهمة واسعة لمكونات المجتمع المحلي، ومن خلال التعاون بين المجالس المحلية المنتخبة، ومع الإدارة المركزية لضمان انسجامها وعدم تناقضها، وتحقيق التنمية المستدامة.

يتولى المجلس البلدي التصرف في الشؤون البلدية وفقا لمبدأ التدبير الحرّ وتعمل على تنمية المنطقة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وبيئيا وحضريا⁽⁵⁴⁵⁾، من خلال مخطط تنموي محلي⁽⁵⁴⁶⁾ تقوم

(541)- الفصل 126 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(542)- علاوي ياسر، بوفاسة سليمان، «مساهمة الولاية في تنفيذ مخططات التنمية المحلية -دراسة حالة لولاية المدية-»، مجلة معارف، عدد 23، تصدر عن جامعة أكلي محمد أولحاج، البويرة، الجزائر، ديسمبر 2017، ص.ص 31-32.

(543)- زيدان جمال، مرجع سابق، ص 18، عرّف التنمية بقوله: " التنمية المحلية عملية تراكمية، الغرض منها إجراء تحسينات على الصعيد الاجتماعي، الاقتصادي واندماقي لسكان المجموعة المحلية، في حدود لا تكاد تختلف في مبادئها عن التنمية الوطنية، إلا من حيث مجال تطبيقها الميداني".

(544)- علاوي ياسر، بوفاسة سليمان، المرجع المذكور أعلاه، ص 31.

(545)- الفصل 200 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

(546)- يوجد أربعة أصناف من المخططات البلدية وهي: المخطط البلدي للتنمية العادية، المخطط البلدي التكميلي، المخطط البلدي الاستعجالي، المخطط البلدي في إطار الإنعاش الاقتصادي.

بإعداده في إطار ديمقراطي تشاركي ويقوم على التنمية المستدامة ويحترم قواعد الحوكمة المفتوحة، وهو "برنامج عمومي للتجهيز عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية يتم تجسيده على مراحل وهو أكثر تجسيدا للامركزية على مستوى الجماعات المحلية"⁽⁵⁴⁷⁾، يخضع لرخصة برامج شاملة حسب الولاية، تمثل الحد الأقصى للغلاف المالي الذي يسمح للأمر بالصرف باستعماله في تنفيذ برامج المخطط البلدي للتنمية والذي لا يمكن تجاوزه إلا في حالة إعادة التقييم بالزيادة أو النقصان، يبلغها الوزير المكلف بالميزانية بعد استشارة الوزير المكلف بالجماعات المحلية، فلا يمكن إنجاز وإنهاء مشاريع المخطط البلدي للتنمية "إلا إذا تظافت جهود مجموعة من السلطات والجماعات التي تعتبر مسؤولة عن متابعة حسن سير وتنفيذ هذه المشاريع"⁽⁵⁴⁸⁾، وهم حسب القانون الجزائري، الوالي، رئيس الدائرة، أمين خزينة الولاية، رئيس المجلس الشعبي البلدي وأمين خزينة البلدية، غير أنه بالرغم من أهمية هذه المخططات "يعاب على المشرع الجزائري عدم اهتمامه بتعريف المخطط البلدي للتنمية في كل القوانين التي عرفتها الجزائر لاسيما قانون البلديات الأخير 10-11"⁽⁵⁴⁹⁾.

يُعدُّ المجلس البلدي برنامج الاستثمار البلدي في حدود إمكانيته الذاتية المتمثلة في الموارد المتأتية من موارده الجبائية وغير الجبائية التي يتصرف فيها بناء على مبدأ التدبير الحرّ، وهذا إلى جانب الإمكانيات الأخرى الموضوعة على ذمته والتي تحصل عليها تطبيقا لمبدأ التضامن، الذي تتولى الدولة بناء عليه دعم اللامركزية والحد من التفاوت بين مختلف مناطق التراب الوطني بتحويل اعتمادات مالية لفائدة الجماعات المحلية، ومنها المجلس البلدي، بعنوان التسوية والتعديل أو بعنوان المساهمة في تمويل المشاريع المحلية الحيوية وفقا لاتفاقات تبرم للغرض⁽⁵⁵⁰⁾.

⁽⁵⁴⁷⁾- غرايسة خالد، سرير عبد الله رايح، «دور المخططات البلدية للتنمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر»، مجلة مدارات سياسية، المجلد 06، عدد 02، تصدر عن مركز المدار المعرفي للأبحاث والدراسات، تبسة، الجزائر، ديسمبر 2022، ص 37.

⁽⁵⁴⁸⁾- صوداقي فايزة، خضراوي ساسية، «المخطط البلدي للتنمية ودوره في تحقيق التنمية المحلية - بلدية البليدة نموذجاً-»، مجلة إدارة الاعمال والدراسات الاقتصادية، المجلد 07، العدد 02، تصدر عن جامعة زيان عاشور، الحلفة، الجزائر، ديسمبر 2021، ص 450.

⁽⁵⁴⁹⁾- سعيود زهرة، «الإطار القانوني للمخطط البلدي للتنمية في الجزائر»، مجلة بحوث، العدد 11، الجزء 01، تصدر عن جامعة الجزائر 1، الجزائر، جوان 2017، ص 223.

⁽⁵⁵⁰⁾- الفصل 146 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

يقوم المجلس البلدي في إطار دوره التنموي باتخاذ كل التدابير اللازمة والممكنة لدفع التنمية البلدية واستقطاب الاستثمار، ويقوم بإنجاز البنية الأساسية والتجهيزات الجماعية أو تطويرها مما يدعم تنافسية المجال الترابي للمجلس البلدي ويساهم في جلب الاستثمارات الوطنية والخارجية، وذلك باعتماد مخطط الاستثمار البلدي الذي يشمل " كل من أشغال التهيئة الحضرية وتجهيزات الانجاز والتجهيزات الفلاحية والقاعدية والتجهيزات التجارية إضافة إلى حماية التربة والموارد المائية والاستغلال الأمثل لهما"⁽⁵⁵¹⁾، وذلك بهدف " تهيئة وتنمية المناطق المحددة داخل إقليم كل بلدية معينة بالمخطط"⁽⁵⁵²⁾.

يتولى المجلس البلدي إحداث المرافق العمومية البلدية ويتصرف فيها، ويبادر بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها والعمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها⁽⁵⁵³⁾، ويقوم ببناء وتعهد وإصلاح الطرقات وأرصفتها، وإنجاز الأسواق البلدية بجميع أصنافها والمعارض والتظاهرات التجارية⁽⁵⁵⁴⁾، وبصورة عامة كل ما يتعلق بالمصالح المحلية على المستوى البلدي، مع ضرورة التنسيق مع بقية الجماعات المحلية أو الإدارات المركزية كلما اقتضى الأمر ذلك.

تعمل الجماعات المحلية على دعم الاقتصاد الاجتماعي والتضامني ومشاريع التنمية المستدامة بواسطة اتفاقات تبرم للغرض، وهي تعمل على تخصيص اعتمادات لهذه البرامج وخاصة الهادفة لتحقيق اندماج المرأة الريفية والأشخاص ذوي الإعاقة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، في إطار سياسات واضحة تتعلق خاصة بإدارة الفضاء الريفي تهدف إلى بناء مجتمع متماسك⁽⁵⁵⁵⁾.

⁽⁵⁵¹⁾- غرايسة خالد، سرير عبد الله راجح، مرجع سابق، ص 37.

⁽⁵⁵²⁾- عبايدي سارة، « المخطط البلدي رهان لدعم التنمية المحلية -قراءة في النصوص-»، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، المجلد 06، العدد 02، تصدر عن مخبر البحث في تشريعات حماية النظام البيئي، جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، جوان 2019، ص 115.

⁽⁵⁵³⁾- المادة 118 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

⁽⁵⁵⁴⁾- الفصل 240 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

⁽⁵⁵⁵⁾- MOUSSA-SELLAMI Souad, « L'administration de l'espace rural : de l'étatisation a la gouvernance en Tunisie », penser le service public et la gouvernance en la citoyenneté, 1 édition, ouvrage publié avec le soutien de la Fondation Hanns SEIDEL-Maghreb, la maghrébine pour l'impression et la publication du livre, Tunis, 2017, p218.

تعمل مجالس الجماعات المحلية على تحفيز المؤسسات لاقصادية على الاستثمار وبعث المشاريع⁽⁵⁵⁶⁾ وخاصة المشاريع المدرجة في نطاق الاقتصاد الأخضر والطاقة المتجددة، في إشارة لحماية البيئة وترشيد استغلال الطاقة، ويتأكد هذا التوجه من خلال منح هذه المشاريع أولوية من خلال دعمها، حيث تلتزم الدولة بدعمها بواسطة عقود تبرم للغرض مع الجماعات المحلية المعنية⁽⁵⁵⁷⁾.

تعد الجماعة المحلية القاعدية برامجها السنوية ومتعددة السنوات الموافق للعهد النيابية، وتصادق عليها بواسطة مجلسها المنتخب الذي يسهر على تنفيذها، تماشيا مع الصلاحيات المخولة لها قانونا، في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة وكذلك المخططات التوجيهية القطاعية⁽⁵⁵⁸⁾، فهذه المخططات وإن كانت ذات صبغة محلية لا يجب أن تفهم على أنها في قطيعة مع المستوى الوطني، فالجماعات المحلية تعد مخططات للتنمية المحلية على المدى المتوسط بين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية، على أن يناقش المجلس الشعبي الولائي المخطط ويبدى بشأنه اقتراحات، ويتم اعتماد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية⁽⁵⁵⁹⁾ وفقا للقانون الجزائري.

ثانيا: المخطط التنموي لبقية أصناف الجماعات المحلية

تتجسد بقية أصناف الجماعات المحلية في المجلس الشعبي الولائي المعادل للجهة في القانون التونسي (1)، والإقليم الذي لا نجد له ما يقابله في التشريع الجزائري، وهي تمثل أكبر أصناف الجماعات المحلية وأهمها من حيث المساحة ومن حيث دورها التنموي على المستوى الجهوي والإقليمي (2).

(556)- المادة 111 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

(557)- الفصل 109 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(558)- المادة 107 من القانون رقم 10-11، المرجع سالف الذكر.

(559)- المادة 80 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

1. الدور التنموي للمجالس المحلية الجهوية

يلعب المجلس الشعبي الولائي دورا استراتيجيا في التنمية⁽⁵⁶⁰⁾، حيث وعملا بالمادة 80 من القانون رقم 07-12 يعد مخططا للتنمية على المدى المتوسط بين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة⁽⁵⁶¹⁾ في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية⁽⁵⁶²⁾، وهو يعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية في مختلف أبعادها الاقتصادية، الاجتماعية، البيئية، السياسية، البشرية وفي أبعادها الإدارية⁽⁵⁶³⁾، حيث "تساهم الولاية مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم"⁽⁵⁶⁴⁾ وهذا في إختلاف بسيط مع الدور التنموي للجهة في القانون التونسي التي تعتمد في إطار مخططها التنموي آليات الديمقراطية التشاركية مع مراعاة مقتضيات التنمية المستدامة والاقتصاد الأخضر⁽⁵⁶⁵⁾.

ويعد المجلس الجهوي ومجلس الإقليم مخطط التنمية بالتنسيق مع الإدارة المركزية، ومع الجماعات المحلية كل فيما يههما، وذلك بإعمال آليات الديمقراطية التشاركية ومراعاة التنمية المستدامة والاقتصاد الأخضر.

(560) - FERFERA Mohamed-Yassine, BEN ABDALLAH Youcef, Op-Cit, p153.

(561) - كامل نادية، «أثر التمويل المركزي في دعم الدور التنموي للبلدية: المخططات البلدية للتنمية نموذجا»، مجلة البحث القانوني والسياسي، المجلد 07، العدد 10، تصدر عن جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، الجزائر، أكتوبر 2022، ص.ص (84-96).

(562) - قديد ياقوت، بو قناديل محمد، عبد القادر مصطفى، «المخططات البلدية للتنمية ودورها في دعم التنمية المحلية»، مجلة التكامل الاقتصادي، المجلد 03، العدد 03، تصدر عن مخبر التكامل الاقتصادي الجزائري الأفريقي، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، سبتمبر 2015، ص 235.

(563) - العيداني سهام، بن عيسى زايد، «دور المجلس الشعبي الولائي في تحقيق التنمية المحلية»، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15، عدد 04، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، الجزائر، سنة 2022، ص 725 وما بعدها.

(564) - قديد ياقوت، بو قناديل محمد، عبد القادر مصطفى، «المخططات البلدية للتنمية ودورها في دعم التنمية المحلية»، مرجع سابق، ص 229.

(565) - الفصل 296 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

يتميز المجلس الجهوي في القانون التونسي بإحداث لجنة جهوية للحوار الاقتصادي والاجتماعي⁽⁵⁶⁶⁾، يعهدُ إليها بدراسة المسائل الاقتصادية والاجتماعية والشغلية والبيئية بمبادرة منها أو بطلب من أحد رؤساء الجماعات المحلية أو من الوالي المختص ترابيا، وهي توصي بالتدابير الكفيلة بإنجاز المشاريع الجهوية والمحلية في أفضل الظروف، وهي تتولى بصفة دورية دراسة وضع التشغيل بالجهة وتعد تقريرا في ذلك تقوم برفعه للمجلس الجهوي.

2. الدور التنموي للإقليم

يختص مجلس الإقليم عملا بالفقرة الأولى من الفصل 358 من القانون الأساسي عدد 29 م.ج.م. في التداول في كل المسائل ذات الصبغة الإقليمية والمتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية ويدفع التكامل بين الجهات المكونة له والاندماج التنموي والتضامن بين المتساكنين والمناطق، وله أن يقترح مشاريع ذات بعد إقليمي، خاصة منها المتعلقة بشبكات النقل والاتصال والتزويد بالماء والكهرباء والتطهير وعرضها على السّلت المركزي والسّلت المحلية للتمويل وإقرار الإنجاز.

يعمل الإقليم على وضع السياسات التنموية الإقليمية وإعداد ما تقتضيه من تصورات ومخططات ومشاريع ذات بعد إقليمي بالتنسيق مع الجماعات المحلية والإدارات اللامحورية المعنية ممثلة في الوالي أو الإدارات الجهوية، ويقوم بعرض تصور تمويلها على السّلت المركزي والسّلت المحلية والسهر على متابعة إنجازها⁽⁵⁶⁷⁾.

مكّن المشرع التونسي الإقليم في إطار دوره التنموي من ربط علاقات تعاون مع نظرائه في الدول التي يكون للدولة التونسية علاقات دبلوماسية معها وذلك طبقا للفصل 42 من القانون الأساسي م.ج.م⁽⁵⁶⁸⁾، وهو بذلك يعمل في إطار التعاون الخارجي وكذلك الداخلي مع الإدارة المركزية والجماعات المحلية على إدارة المجال الترابي من الناحية التنموية والاستفادة من الموارد التي يوفرها التعاون⁽⁵⁶⁹⁾.

⁽⁵⁶⁶⁾- نص الفصل 354 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

⁽⁵⁶⁷⁾- الفقرة الرابعة من الفصل 358 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

⁽⁵⁶⁸⁾- الفصل 359 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

⁽⁵⁶⁹⁾- **CHERIF Mountassar, Op-Cit, 206 et suivants.**

بصور عامة تقوم هذه الجماعات المحلية سواء في القانون التونسي أو القانون الجزائري بدور هام في تنمية المجال الترابي ورسم السياسات التنموية ووضع المخططات من جهة أولى، ومراقبة العملية التنموية بهدف ضمان الانسجام بين مختلف أعمال الجماعات المحلية، خاصة وأن هذه الجماعات تستوعب بعضها البعض من حيث المساحة وهو ما يسمح لها بممارسة دور تأطيري وتوجيهي يضمن نجاح العملية التنموية.

المطلب الثاني

الميزانية المحلية إطار لرسم السياسات المالية للجماعات المحلية

يبرز دور الجماعات المحلية في رسم السياسات المالية في إعداد مشروع ميزانية كمرحلة أساسية وهامة، تتمتع فيها الجماعة بحرية التصرف وفق ما يقتضيه القانون واحترام لمبادئ الميزانية التي يتوجب توفرها في المشروع المقدم للمجلس المحلي للتداول فيه (الفرع الأول)، على أن يتم ذلك وفق نظام إجرائي محدد (الفرع الثاني).

يتم في مرحلة ثانية، بعد اعداد الميزانية، اعتماد الجماعة المحلية لميزانية قابلة للتنفيذ وذلك بعد المصادقة عليها من قبل مجلسها التداولي باعتباره صاحب القرار والسلطة التي خول لها المشاريع القيام بهذا الدور بصورة مبدئية دون الحاجة إلى تدخل السلطة المركزية إلا في حالات استثنائية، غير أن هذا التدخل الاستثنائي للسلطة المركزية قد ينقلب إلى مرحلة أساسية تصبح شرطاً يتوجب توفره لتصبح الميزانية قابلة للتنفيذ الأمر الذي يقيد حرية الجماعات المحلية في رسم سياساتها المالية وفق ما يقتضيه القانون (الفرع الثالث).

الفرع الأول

التأطير التشريعي لإعداد الميزانية المحلية

عمل المشرع على تأطير وتنظيم الميزانية⁽⁵⁷⁰⁾ عبر إقرار جملة من المبادئ الهامة سعى من خلالها إلى ضمان توزيع عادلٍ للأموال العامة بين مختلف جهات الوطن، وخاصة منها الجهات

(570)- تعرّف الميزانية عموماً على أنها " وثيقة لتقدير مجموع مقايض ومصاريف هيئة ما والترخيص فيها بالنسبة لفترة محددة عادة ما تكون سنة"، لتمثل بذلك " برنامج مفصل ومنسق ومرقم ينصهر في المدى القصير (السنة عموماً) بالارتكاز على

الفقيرة والأقل تنمية، فكانت هناك مبادئ عامة ذات مرجعية دستورية، في بعض الحالات، مؤطرة ومحددة وراسمة لمعالم المالية المحلية على المستوى التشريعي، وذلك إلى جانب المبادئ التقليدية الحاكمة للميزانية، التي كان النص التشريعي المتعلق بالجماعات المحلية، في قسم الميزانية، إطاراً لها، وضح من خلالها المشرع الشروط الأساسية الواجب توفرها في الميزانية (أولاً)، على أن يتم ذلك وفق نظام إجرائي واضح ومحدد بمقتضى القانون (ثانياً).

أولاً: المبادئ المؤطرة للمالية المحلية: ضمانات لنجاح تجربة اللامركزية

تمثل الميزانية وثيقة إدارية ذات طابع تقديري ذو طابع علني⁽⁵⁷¹⁾ ومن جهة أخرى أداة تنفيذية، ومن جهة أخرى، آلية لإسهام المواطن في تمويل البرامج التنموية للجماعة المحلية⁽⁵⁷²⁾، حرص المشرع على تأطيرها بمبادئ داعمة للمالية المحلية (1) ومبادئ مكرسة للديمقراطية على مستوى الميزانية المحلية (2).

1. المبادئ العامة الداعمة للمالية المحلية

المقصود بالمبادئ العامة الداعمة للمالية المحلية أساساً مبدأ الاستقلالية (أ) ومبدأ التناسب لتغطية الأعباء الإضافية (ب) وآلية التسوية والتعديل (ج).

إمكانات الشخص المعني والتي وقع تحديدها مسبقاً قصد تحقيق الأهداف المرسومة من قبله"، لتكون بذلك الأداة التنفيذية لبرامج الجماعة المحلية.

⁽⁵⁷¹⁾- قديد ياقوت، واقع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية -دراسة مقارنة-، مرجع سابق، ص 212.

⁽⁵⁷²⁾- الشيخ عبد الباسط، يامة إبراهيم، «النظام القانوني لمالية البلدية في التشريع الجزائري وميزانية البلدية -ممتلكات البلدية-»، مجلة دفاتر السياسة والقانون، المجلد 13، العدد 01، تصدر عن جامعة قاصدي مزاب، ورقلة، الجزائر، جانفي 2021، ص 169.

أ . مبدأ الاستقلالية المالية

يعد مبدأ الاستقلالية من أبرز المبادئ المتعلقة بمالية الجماعات المحلية⁽⁵⁷³⁾، وهو يجد أساسه في النص الدستوري، سواء بصورة ضمنية أو صريحة على غرار الدستور التونسي والدستور الفرنسي الذي كان أكثر وضوحا في هذا الجانب⁽⁵⁷⁴⁾.

يتحقق هذا المبدأ الأساسي من خلال التمويل المحلي⁽⁵⁷⁵⁾ عبر توفر "موارد مالية ذاتية"⁽⁵⁷⁶⁾ التي تعد عنصرا هاما لتحقيق استقلالية الجماعات المحلية خلافا لبقية الموارد المالية التي تنقلص فيها حريتها وتقتيد حسب طبيعة الموارد أن كانت في إطار إحالة من الدولة أو اقتراض أو حتى في إطار المساعدات، فالبلدية تعتمد في " تمويل ميزانيتها على العديد من الموارد المتنوعة وخاصة الجبائية"⁽⁵⁷⁷⁾ التي تعد ضامنة أساسية لاستقلاليتها⁽⁵⁷⁸⁾، والتي يجب أن تمثل النصيب الأهم في الميزانية، والملاحظ أن المشرع لم يحدد الحد الأدنى لهذا "النصيب" غير أنه لا يمكن أن يقل عن الحد المقرر للنفقات الاجبارية والقدر الذي يمنح الجماعات المحلية أكثر حرية واستقلالية في تصريف شؤونها، فكلما كانت الموارد التي تتحكم الإدارة المركزية في مجال وطرق توظيفها أكثر إلا

⁽⁵⁷³⁾- بوسطعة صالح، المالية المحلية (الجباية المحلية-ميزانية الجماعات المحلية-مراقبة النفقات العمومية-الاقتراض)، مرجع سابق، ص13، " درج الفقه على اعتبار أن هناك استقلالية مالية للجماعات المحلية إذا ما توفر الشرطان التاليان: أن تكون مجوزة الجماعات المحلية موارد مالية ذاتية كافية لمجابهة النفقات التي تحتتها ممارسة مهامها المختلفة. أن تكون لهذه الجماعات حرية ضبط مواردها ونفقاتها".

⁽⁵⁷⁴⁾- Titre XII « Des collectivités territoriales » les articles 72 à 75-1, de La constitution de la République Française de 1958, modifié, o.p. Cit.

⁽⁵⁷⁵⁾- لغواطي ياسمين، مرجع سابق، ص38، " يعرف التمويل المحلي بأنه: كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن".

⁽⁵⁷⁶⁾- معمر حمدي، «اصلاحيات المالية المحلية في الجزائر كآلية لتصحيح عجز ميزانية الجماعات المحلية -بالإشارة إلى ميزانية البلديات-»، مجلة الاقتصاد والمالية، المجلد 04، العدد 02، تصدر عن مخبر الأنظمة المالية والمصرفية والسياسات الاقتصادية الكلية في ظل التحولات العالمية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة حسينية بن بو علي، الشلف، الجزائر، سبتمبر 2018، ص86.

⁽⁵⁷⁷⁾- معمر حمدي، مرجع سابق، ص85.

⁽⁵⁷⁸⁾- بوسطعة صالح، المالية المحلية (الجباية المحلية-ميزانية الجماعات المحلية-مراقبة النفقات العمومية-الاقتراض)، مرجع سابق، ص.ص 15-24.

وتقلصت حرية واستقلالية الجماعة المحلية، فلا يمكن الحديث عن استقلالية فعلية في ظل افتقارها للموارد المالية الكافية.

ب . مبدأ التناسب لتغطية الأعباء الاضائية

تخضع الميزانية كذلك لمبدأ التناسب لتغطية الأعباء الإضافية، ذو الأساس الدستوري⁽⁵⁷⁹⁾، والذي يقتضي توفير وإحالة الموارد الضرورية للجماعات المحلية المستفيدة من الصلاحيات الجديدة التي تم إحداثها أو إحالتها إليها من الإدارة المركزية⁽⁵⁸⁰⁾ أو أعباء إضافية تولدت على تصرف سيادي من قبل الدولة متعلق بحذف أو تقليص ضرائب وعائدات كانت تستفيد منها الجماعات المحلية، فهو مبدأ يكتسي طابعا تعويظيا.

عمل المشرع الجزائري كذلك على ضمان استقرار الوضعية المالية للجماعات المحلية في حالة تقلص المداخل الضريبية عبر ما أقره في المادة 5 من القانون المتعلق بالبلديات بقوله " يجب أن يعوض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية البلدية ينجم عن إجراء تتخذه الدولة ويتضمن إعفاء جبائيا أو تخفيضا في نسب الضريبة أو إلغائها، بناتج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل"، وهو ما إعتدده كذلك في المادة 5 من القانون المتعلق بالمجلس الشعبي الولائي خلافا

(579) - يجد هذا المبدأ أساسه في الدستور التونسي الذي تم انهاء العمل به لسنة 2014 في الفصل 135 الذي ينص على أنه للجماعات المحلية "... وموارد محالة إليها من السلطة المركزية، وتكون هذه الموارد ملائمة للصلاحيات المسندة إليها قانونا" وأن "كل إحداث لصلاحيات أو نقل لها من السلطة المركزية إلى الجماعات المحلية، يكون مقترنا بما يناسبه من موارد" وهذا ما يتوافق مع مجلة الجماعات المحلية التي أقرت ضرورة تناسب الاعتمادات مع الأعباء المترتبة عن تحويل الاختصاصات أو توسيعها وتغطيتها بصورة كاملة، وهذا ما نجد لها أثرا كذلك على مستوى التشريع الجزائري في المادة 4 من القانون المتعلق بالبلدية التي تنص على أنه " يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة، التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة".

(580) - L'article 72-2, de La constitution de la République Française de 1958, modifié par la Loi constitutionnelle N°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF, n° 0075 du 29 mars 2003 « *Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ».

للمشروع التونسي الذي لم يشر بصريح النص إلى هذه المسألة نظرا لالتزام الدولة السابق بدعم الجماعات المحلية بالموارد المالية الضرورية للقيام بمهامها.

ج . آلية التسوية والتعديل

تعد آلية التسوية والتعديل نتيجة طبيعية لمبدأ التضامن بين مختلف جهات البلاد ولا تعد تفعيلا لمبدأ التمييز الإيجابي الذي يمثل إعماله مجرد استثناء وآلية للحد من التفاوت الجهوي خلاف لمبدأ التضامن الذي يعبر عن تظافر كل جهود المجموعة الوطنية للحد من التفاوت التنموي داخل إقليم الدولة الذي قد يمثل تهديدا على سلامة الإقليم والسلم والأمن الاجتماعيين.

2. مبادئ الميزانية المحلية: مبادئ تركز الديمقراطية المحلية

تطوّرت هذه المبادئ وتوّعت بترسخ قواعد الديمقراطية وتنامي دور المواطن في مراقبة التصرف في المال العام وهي تتمثل في مبدأ سنوية الميزانية (أ)، ومبدأ وحدة الميزانية (ب) ومبدأ شمولية ومبدأ الصدقية الميزانية (ج)، ومبدأ تخصص الميزانية (د)، وأخيرا مبدأ توازن الميزانية (هـ).

أ . مبدأ سنوية الميزانية

تخضع ميزانية الجماعة المحلية إلى عدد من المبادئ المؤطرة كنتيجة طبيعية لاعتبار الميزانية أهم وثيقة تنفيذية لبرامج وأهداف الجماعة المحلية وتضمن مساهمة المواطن في تمويل هذه الجماعة عبر الضرائب التي تقرها المجالس المنتخبة من خلال التراخيص السنوية في المقايض والمصاريف لتكون بذلك الميزانية من جهة أداة تنفيذية ومن جهة أخرى آلية لإسهام المواطن في تمويل البرامج التنموية للجماعة المحلية⁽⁵⁸¹⁾.

تمثل الميزانية " نصّا قانونيا يُؤدّن سنويا بواسطة في استخلاص المداخل مختلف أنواعها وصرف محصولها فيما هو مقرر من طرف المجلس التداولي"⁽⁵⁸²⁾ ويكون ذلك خلال مدة محددة

(581)- الشيخ عبد الباسط، يامة إبراهيم، مرجع سابق، ص 169.

(582)- الزناتي الهادي، «الميزانية البلدية»، مرجع سابق، ص 82.

بأثني عشرة شهراً، تسمى السنة المالية، وفقاً لمبدأ سنوية الميزانية⁽⁵⁸³⁾. تضبط الميزانية مع احترام مبدأ التوازن الحقيقي⁽⁵⁸⁴⁾ "على أساس احترام مبدأ الصدقية وذلك بعدم التقليل أو التضخيم من تقديرات النفقات والموارد باعتبار المعطيات المتوفرة"⁽⁵⁸⁵⁾ في حدود السنة الإدارية انطلاقاً من أول شهر جانفي من كل سنة وتنتهي في موفي شهر ديسمبر من نفس السنة⁽⁵⁸⁶⁾، وذلك للاستفادة من إيجابيات هذا المبدأ المتعلقة بسهولة رصد الاعتمادات، وضمان رقابة ناجعة لحماية المال العام، وضمان أن تكون هذه الميزانية في إنسجام مع ميزانية الدولة التي تساهم من خلالها هذه الأخيرة في تعبئة موارد الجماعات المحلية وهي خاضعة لنفس هذا المبدأ⁽⁵⁸⁷⁾. غير أنه وبالرغم من إيجابيات هذا المبدأ، إلا أنه يطرح بعض الصعوبات الأمر الذي أدى إلى ظهور عدة استثناءات لتجاوز نقائص مبدأ السنوية، وذلك من خلال التوفيق بين المبدأ وتعدد سنوات تنفيذ الخطط والبرامج⁽⁵⁸⁸⁾، واعتماد بعض الحلول تتعلق بتنفيذ الميزانية مثل "نقل الاعتمادات" التي لم تنفذ

⁽⁵⁸³⁾- «Le principe d'annualité signifie que le budget est voté chaque année et pour une année par le Parlement et qu'il doit être ensuite exécuté dans l'année par le gouvernement» ; **CHOUVEL François**, Finances publiques, 23e édition, Gualino, Lextenso, Paris, 2020, p29. * «L'annualité budgétaire signifie que le budget est prévu et exécuté sur la durée d'un exercice fixé à un an. L'exercice budgétaire commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre de la même année. Comme le principe comptable de spécialisation des exercices, il favorise le calcul périodique des résultats. La règle de l'annualité budgétaire repose aussi sur des fondements politiques, c'est-à-dire le contrôle périodique et démocratique de l'usage des deniers publics » ; **MATTERT Jean-Bernard**, les finances locales, 1er édition, centre national de la fonction publique territoriale, Paris, 2006, p25.

⁽⁵⁸⁴⁾- « Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère » ; **MATTERT Jean-Bernard**, Op-Cit, p33.

⁽⁵⁸⁵⁾- الفصل 135 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

L'article 1612-4 du Code général des collectivités territoriales, modifié par la loi N° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales, JORF, n° 0047 du 24 février 1996 ; stipule, « ... *les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère...* ».

⁽⁵⁸⁶⁾- الفصل 136 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق م.ج.م: "تبدأ السنة المالية في أول جانفي، وتنتهي يوم 31 ديسمبر من نفس السنة، مع مراعاة الاحكام الخصوصية المنصوص عليها بهذا القانون".

⁽⁵⁸⁷⁾- **CHOUVEL François**, Op-Cit, p.p 30 à 33.

⁽⁵⁸⁸⁾- الفصل 166 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

في السنة المالية إلى الميزانية الجديدة إلى جانب اعتماد على "الترخيص للبرامج" و"الاذون بالدفع"⁽⁵⁸⁹⁾ على غرار ما تبناه المشرع الفرنسي في علاقة بميزانية الجماعات المحلية التي لم يصادق عليها، أو "إدخال تنقيح على الميزانية خلال سنة تنفيذها بالزيادة أو بالنقصان"⁽⁵⁹⁰⁾ وفق ما يقتضيه القانون⁽⁵⁹¹⁾ تماشياً من التغييرات والصعوبات التي تعترض الميزانية.

ب . مبدأ وحدة الميزانية

تُقدم الميزانية من الناحية الفنية على أنها " برنامج مفصل ومنسق ومرقم ينصهر في المدى القصير بالارتكاز على إمكانيات الشخص المعني والتي وقع تحديدها مسبقاً قصد تحقيق الأهداف المرسومة من قبله"⁽⁵⁹²⁾ فهي تنص على جملة موارد ونفقات الجماعة المحلية المعنية وتأذن بتنفيذها طبقاً لمقتضيات القانون في نطاق أهداف مخطط التنمية المحلية، عملاً بمبدأ وحدة الميزانية الذي يقصد به إدراج جميع موارد ونفقات الجماعة المحلية السنوية⁽⁵⁹³⁾ في وثيقة واحدة جامعة لكل الموارد والنفقات⁽⁵⁹⁴⁾ والامتناع عن تبني وثيقة أخرى سرية تدرج بها موارد ونفقات لا علم للمجلس التداولي بها أو لا يمكن للمواطن المحلي النفاذ إليها والاطلاع عليها، وهو ما يضمن نزاهة وشفافية العملية المالية وسهولة ممارسة رقابة على الواردات والنفقات الراجعة للجماعة المحلية من

(589) - « Les autorisations de programme sont définies comme la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées sans limitation de durée. Les crédits de paiement représentent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être payées pendant l'année au titre des autorisations de programme » ; **MATTERT Jean-Bernard**, Op-Cit, p25.

(590) - الفقرة الثالثة من الفصل 177 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سالف الذكر.

(591) - الفصل 177 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

(592) - القرقوري معتز، قيادة أحمد، الوجيز في النظام المالي للجماعات المحلية على ضوء الدستور ومجلة الجماعات المحلية وبعض النصوص التطبيقية، الطبعة الأولى، مطبعة صفاقس للطباعة، تونس، سبتمبر 2019، ص 82.

(593) - « Selon le principe de l'unité budgétaire, le budget englobe la totalité des charges et des produits de la collectivité. À l'unité patrimoniale découlant de la personnalité juridique reconnue à l'organisme public local correspond une unité budgétaire » ; **MATTERT Jean-Bernard**, Op-Cit, p31.

(594) - بوسطحة صالح، المالية المحلية (الجباية المحلية-ميزانية الجماعات المحلية-مراقبة النفقات العمومية-الاقتراض)، مرجع سابق، ص 57.

خلال إطلاع المجلس المنتخب وكل من له صلة بالميزانية أو له مصلحة في معرفة الوضعية المالية للجماعة المحلية تماشيا مع الطبيعة الديمقراطية لهذه المجالس المنتخبة.

ج . تكامل بين مبدأ المصادقية ومبدأ شمولية الميزانية

تخضع الميزانية المحلية إلى بمبدأ شمولية الميزانية والذي يقصد به أن الموارد المتاحة تستعمل لتسديد كافة النفقات دون تخصيص أو مقاصصة⁽⁵⁹⁵⁾، فلا يمكن تخصيص مورد محدد بذته لتسديد نفقة معينة وإنما يتم جمع الموارد المالية من مختلف المصادر ورصدها لتسديد النفقات المتعهد بها كاملة، غير أن مبدأ التخصيص يجد له استثناء فيما يتعلق بفتح حساب خاص لدى المحاسب العمومي للجماعة المحلية " لرصد محصول الهبات وتخصيصه وجوبا لتمويل أو المساهمة في تمويل مشاريع ذات مصلحة عامة "⁽⁵⁹⁶⁾ أو "المبالغ المرصودة من قبل الأطراف التي تربطها بالجماعة المحلية علاقة شراكة قصد تمويل أو المساهمة في تمويل البرامج المتفق عليها"⁽⁵⁹⁷⁾ طبقا للفصل 40 من هذا القانون⁽⁵⁹⁸⁾، إضافة إلى أنه بناء على مبدأ مقاصصة الديون مع النفقات⁽⁵⁹⁹⁾، فقد حصر

(595)- « Règle fondamentale du droit budgétaire, l'universalité implique le rassemblement en une seule masse de l'ensemble des recettes publiques brutes sur laquelle doit s'imputer l'ensemble des dépenses publiques brutes ; ce principe est toutefois assorti de dérogations permettant des affectations dans le budget général ou à côté du budget général » ; **CHOUVEL François**, Op-Cit, p35.

(596)- « La règle de non-affectation : Une recette ne peut être affectée au financement d'une dépense particulière : toutes les recettes sont indistinctement destinées à la couverture de l'ensemble des dépenses inscrites au budget » ; **CHOUVEL François**, Op-Cit, p35.

(الفقرة الاولى من الفصل 38 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، م.ج.م)

(597)- الفقرة الثانية من الفصل 38 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(598)- محتوى الفصل 40 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق م.ج.م: " للجماعات المحلية، في حدود ما تسمح به القوانين، ومع مراعاة التزامات الدولة التونسية وسيادتها، إبرام اتفاقيات تعاون وإنجاز مشاريع تنموية في هذا النطاق مع جماعة محلية تابعة لدول تربطها بالجمهورية التونسية علاقات دبلوماسية أو مع منظمات حكومية أو غير حكومية مهتمة بتطوير اللامركزية والتنمية المحلية...".

(599)- « La règle de non-compensation : Cette règle consiste en l'inscription au budget de toutes les dépenses et de toutes les recettes pour leur montant intégral » ; **CHOUVEL François**, Op-Cit, p35.

المشرع صراحة المقاصة بين المقايض والنفقات⁽⁶⁰⁰⁾، نظرا لكونها تتعارض مع " مبدأ شفافية التصرف العمومي ومبدأ وضوح العمليات التي تتولاها الجماعة مع المتعاملين معها "⁽⁶⁰¹⁾.

د . مبدأ تخصص الميزانية

يقصد بهذا المبدأ تبويب الموارد والنفقات داخل الأصناف والأقسام إلى فصول و فقرات وتفرعات طبقا لنموذج يأخذ بعين الاعتبار النظام المحاسبي الخاص بالجماعات⁽⁶⁰²⁾، وما يجدر الإشارة إليه في ما يخص هذا المبدأ هو الاستثناءات المتعلقة بالأسباب السياسية أو المتعلقة بالجوانب المالية، والتي يصعب إثارتها في علاقة بالجماعات المحلية، فلا لا يجب فهم هذا المبدأ على إطلاقه فهو عرف عددا هاما من الاستثناءات مثل الاحالات المخصصة لبرامج محددة⁽⁶⁰³⁾، والصناديق الخاصة التي تتصف بالسرية، (وهي الحالة تتوفر في ميزانية الدولة)⁽⁶⁰⁴⁾.

ه . مبدأ توازن الميزانية ضمانا لنجاح الجماعة المحلية

يعد مبدأ توازن الميزانية من أهم الشروط الواجب توفرها في الميزانية المصادق عليها من قبل المجلس المحلي، ويتحقق هذا الشرط "عندما تتم المصادقة على نفقات التصرف و نفقات التنمية على أساس التوازن مع الأخذ بعين الاعتبار كل التعهدات السابقة بما في ذلك خدمة الدين"⁽⁶⁰⁵⁾،

⁽⁶⁰⁰⁾- بوسطعة صالح، المالية المحلية (الجباية المحلية-ميزانية الجماعات المحلية-مراقبة النفقات العمومية-الاقتراض)، مرجع سابق، ص 59.

⁽⁶⁰¹⁾- البكوش ناجي، مرجع سابق، ص 582.

⁽⁶⁰²⁾- « L'ouverture de crédit qui consiste en une autorisation de dépense est accordée pour exécuter une dépense précise pour un montant globale déterminé. La spécialité ou spécialisation des crédits budgétaires qui en résulte fixe le degré de précision que doit posséder l'autorisation de dépenses. Par définition, la spécialité des crédits budgétaires vise à réserver et à utiliser des crédits pour l'objet précis de la dépense envisagée » ; **MATTERT Jean-Bernard**, Op-Cit, p31.

⁽⁶⁰³⁾- **CHOUVEL François**, Op-Cit, p.p 36 à 38.

⁽⁶⁰⁴⁾- **CHOUVEL François**, Op-Cit, p.p 50-52.

⁽⁶⁰⁵⁾- الفصل 133 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

L'article 1612-4 du Code général des collectivités territoriales, modifié, « Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre... »

وهو توازن لا يشترط التساوي بين الموارد الذاتية للجماعات المحلية مع النفقات، وإنما يمكن للجماعة المحلية توفير الموارد المالية من مصادر أخرى مثل الاقتراض.

الفرع الثاني

النظام الاجرائي لإعداد الميزانية المحلية

إن تبني الخيار الديمقراطي في مرحلة إعداد ميزانية الجماعة المحلية، يعد استجابة من المشرع لروح اللامركزية نخبار في إدارة الدولة، فهي بالأساس تصور يقوم على منح سلطة لجماعة بشرية محلية لها خصوصيات تميزها عن بقية المجموعة الوطنية، فرضت على المشرع منحها تعاملًا متميزًا وأسلوبًا غير مألوف في إدارة الشؤون العامة، فكان لهذا التصور صدا في مرحلة إعداد الميزانية المحلية، فيما يتعلق بالمتدخلين في إعدادها (أولًا) في إطار منهج تشاركي (ثانيًا).

أولًا: تعدد المتدخلين في إعداد مشروع الميزانية المحلية

أسند المشرع الدور الأساسي والأهم في إعداد الميزانية لإدارة الجماعة المحلية (1)، وأسند للسلطة الوصية دورًا لا يقل أهمية في مرحلة إعداد الميزانية، وهي مسألة اختلف فيها المشرع التونسي والمشرع الجزائري على مستوى حرية وسلطة الجماعة المحلية في إعداد الميزانية (2).

1. دور أساسي لإدارة الجماعة في إعداد مشروع الميزانية المحلية

يعد إعداد ميزانية متوازنة وقابلة للتنفيذ مرحلة مهمة وأساسية، استقرت أغلب القوانين المتصلة بالجماعات المحلية عموماً والمالية المحلية خصوصاً على تكليف رئيس الجماعة المحلية بالسهر على إعدادها، فيتم إعداد "وثيقة أولية" من قبل إدارة الجماعة المحلية تمهيداً لمشروع الميزانية بالنسبة للسنة المالية الجديدة بناء على ما توفر لديه من معلومات وتقديرات تهم الموارد الراجعة للجماعات المحلية⁽⁶⁰⁶⁾.

(606)- الفقرة الأولى من الفصل 168 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

ألزم المشرع التونسي المحاسب العمومي⁽⁶⁰⁷⁾ والإدارة المركزية ممثلة في وزارة المالية بعد التشاور مع مصالحها بإحالة التقديرات الأولية للاعتمادات المالية⁽⁶⁰⁸⁾ التي سيتم تحويلها لفائدة الجماعة المحلية "على أن تعلمها قبل 10 سبتمبر بالاعتمادات النهائية المخصصة لها" وذلك حتى يتيسر لها ضبط تقديرات الموارد وتحديد النفقات⁽⁶⁰⁹⁾.

تقوم الجماعة المحلية بإجراء عملية التقييم والتحليل المالي بنفسها أو بالاستعانة بأهل الخبرة بناء على ما توفر لديها من معطيات سواء تحصلت عليها بنفسها من خلال تنفيذها للميزانية أو بمناسبة الاحالات الموجهة إليها من الإدارة المركزية، وتعد عملية التقييم من أبرز مظاهر التخطيط المالي، ويمكن أن نميز في هذا الجانب بين "التحليل المالي الرجعي" والمعتمد على معرفة حركة الموارد أو النفقات أو تركيبها خلال الفترة السابقة لسنة إعداد الميزانية باعتماد مؤشرات واضحة أو "التحليل الاستشرافي" والذي يقوم بتحديد إسقاطات مختلف بنود الميزانية في النفقات والموارد باعتماد فرضيات للنمو مستندة لما تمت معاينته في التحليل الرجعي والاعتماد على الأحداث التي تميز فترة الاسقاطات⁽⁶¹⁰⁾، ومن أبرز الآثار الإيجابية لهذه العملية تمكين الجماعات المحلية من اتخاذ القرار المناسب في ما يتعلق بالميزانية وكذلك فيما يتعلق بتسيير مرافقها استنادا لما يوفره التحليل والتقييم المالي من رؤيا واضحة لوضعية الجماعة المحلية⁽⁶¹¹⁾.

⁽⁶⁰⁷⁾- عرّف المشرع التونسي المحاسب العمومي في الفصل 129 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق م.ج.م بقوله: "محاسب الجماعة المحلية محاسب عمومي تابع للدولة وله صفة محاسب رئيسي يختص بمسك حسابية الجماعات المحلية دون سواها، تقع تسميته بقرار من وزير المالية بعد إعلام مسبق لرئيس الجماعة المحلية المعنية".

⁽⁶⁰⁸⁾- تنص الفقرة الثانية من الفصل 168 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق م.ج.م على أنه: "تتولى السلطة المركزية إعلام الجماعات المحلية قبل يوم 30 جوان بالتقديرات الأولية للاعتمادات التي سيتم تحويلها بعنوان السنة المالية التالية...".

⁽⁶⁰⁹⁾- البكوش ناجي، مرجع سابق، ص 590.

⁽⁶¹⁰⁾- القرقوري معتز، قيادة أحمد، مرجع سابق، ص 117.

⁽⁶¹¹⁾- Mekhmoukh Sakina, HIRZELLAH Abbas, « Contrôle de la gestion des collectivités territoriales par les décideurs locaux par l'utilisation de la méthode des ratios : Cas de quelques communes de la wilaya de Bejaia », Revue du droit constitutionnel et des institutions politiques, volume 07, N 01, Laboratoire de droit constitutionnel et de bonne gouvernance, Faculté de droit et de sciences politiques, Université Abdelhamid Ibn Badis, Mostaganem, Alger, Juin 2023, p621.

بعد الانتهاء من إعداد الوثيقة الأولية للميزانية من قبل إدارة الجماعة المحلية يتم عرضها على اللجنة المكلفة بالشؤون المالية والاقتصادية ومتابعة التصرف قبل غرة سبتمبر، على أن تشكل هذه اللجنة بدراسة مشروع الميزانية والقوائم المالية والوثائق التفسيرية، وتلقي المقترحات من قبل أعضاء مجلس الجماعة المحلية قبل يوم 30 جوان لدراسة إمكانية إدراجها بمشروع الميزانية، ثم تقوم بإحالتها على رئيس الجماعة المحلية الذي يعرضه على مكتبه قبل يوم 20 سبتمبر، في صورة تسجيل تأخير من قبل اللجنة يتولى رئيس الجماعة المحلية إعداد مشروع الميزانية بمساعدة من يراه مناسباً لذلك⁽⁶¹²⁾.

ما يمكن الإشارة إليه فيما يتعلق بهذه اللجنة هو قدرتها على دراسة المشروع الأولي للميزانية، فهي مكونة من بين أعضاء المجالس المحلية المنتخبة والذين قد لا يكون لهم دراية ومعرفة بالمسائل المالية، الأمر الذي يجعل من هذه اللجنة لا قيمة لها من الناحية العملية، خلافاً لبقية المتدخلين وخاصة المحاسب العمومي الذي يساعد في إعداد الوثيقة الأولية لمشروع الميزانية، فهو يبدو دوراً شكلياً كان من الأجدي ترشيده بضرورة تكليف أو إدماج طرف له دراية بالمسائل المالية في تركيبة هذه اللجنة، ولكن وبصورة عامة يبقى دور الجماعة المحلية متوافقاً مع سمة الحرية في التصرف كأساس للأسلوب اللامركزي.

2. دور تكميلي لسلطة الإشراف في إعداد مشروع الميزانية المحلية

بعد الانتهاء من المشروع الأولي للميزانية وإحالتها على اللجنة المكلفة بإعداد المشروع النهائي وإحالتها إلى رئيس الجماعة المحلية الذي يتولى عرضه على مكتب المجلس المحلي وفق الآجال القانونية، أو في حالة تأخر اللجنة وقيام رئيس الجماعة المحلية بإعداد مشروع الميزانية بالاستعانة بمن يراه صالحاً من أهل الخبرة في المجال المالي وخاصة المحاسب العمومي، يتم إحالة مشروع الميزانية على "أمين المال الجهوي" المختص ترابياً مرفقاً بوثيقة تفسيرية إجمالية في الآجال المحددة قانوناً قبل 15 أكتوبر من السنة التي تم فيها إعداد الميزانية.

كلف المشرع "أمين المال الجهوي" بإبداء رأيه معللاً حول مشروع الميزانية في آجال لا يتجاوز شهراً من تاريخ تسلمه لمشروع الميزانية المحلية⁽⁶¹³⁾، وما يمكن الإشارة إليه في هذا الجانب هو

(612)- الفقرة الأخيرة من الفصل 169 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(613)- الفقرة الثانية من الفصل 170 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

حفاظ المشرع التونسي على دور سلطة الاشراف ممثلة في أمين المال الجهوي في إعداد الميزانية، بالرغم من تكريس مبدأ التدبير الحر في إدارة الشؤون المالية، وهو يبدو مجرد دور تكميلي، غير أنه بالتثبت من هذا الدور نلاحظ أن المشرع أعطى مكانة هامة لأمين المال الجهوي من خلال إلزام الجماعة المحلية بإحالة مشروع الميزانية عليه في أجالاً محددة⁽⁶¹⁴⁾، وكذلك من خلال تلوّت رأي أمين المال الجهوي عند الاقتضاء في جلسة المصادقة على الميزانية⁽⁶¹⁵⁾، ويفهم من عبارة "عند الاقتضاء" أن رأي أمين المال الجهوي غير ملزم إلاّ أنّه في صورة عدم وجود هذا الرأي نظراً لعدم إحالة المشروع على أمين المال تصبح الميزانية عرضة للنقد والاعتراض قضائياً لوجد خلل في الاجراءات.

يتأكد الدور الهام لأمين المال الجهوي وفقاً للقانون التونسي من خلال إقرار حق الاعتراض على مشروع الميزانية بناء على الفصل 174 من القانون الأساسي المتعلق م.ج.م بحجة عدم توازن الميزانية، وهذا ما يجعل من رأيه ملزماً من الناحية العملية.

يقتصر دور الإدارة المركزية في القانون التونسي، خلافاً للمشرع الجزائري، في القيام بدور تكميلي في مرحلة إعداد الميزانية تتجسد من خلال دور أمين المال الجهوي وحقه في إبداء الرأي في مشروع الميزانية واكتفاء وزارة المالية ومختلف مصالح بإعلام الجماعات المحلية في أجالاً محددة بالتقديرات الأولية للاعتمادات التي سيتم تحويلها بعنوان السنة المالية التالية، على أن تعلمها بالاعتمادات النهائية قبل شروعه في إعداد مشروع الميزانية، ليكون بالتالي لإدارة الجماعة المحلية الدور الأبرز والأهم في إعداد الميزانية التي تعرضها على المجلس المحلي للتداول والمصادقة عليها في الآجال وفق الإجراءات المحددة قانوناً.

(614) - ينص الفصل 170 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق م.ج.م على أن: " يحال مشروع ميزانية الجماعة المحلية مصحوباً بوثيقة تفسيرية إجمالية على أمين المال الجهوي المختص ترابية قبل يوم 15 أكتوبر".

(615) - الفقرة الأولى من الفصل 173 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

ثانيا: إقرار منهج تشاركي في إعداد الميزانية المحلية

ظهرت الديمقراطية التشاركية نتيجة أزمة الديمقراطية التمثيلية⁽⁶¹⁶⁾ كحل لما أنتجته هذه الديمقراطية من عيوب ونقائص، وشمل استعمالها مجالات عدة أبرزها المجال المالي على المستوى المحلي للاستفادة منها في إعداد ميزانية الجماعة المحلية، ذلك أن "استخدام النهج التشاركي لتحديد الحاجيات ذات الأولوية والمشاكل الحقيقية ولاستنباط الحلول الواقعية المتكاملة، يؤدي إلى تهيئة المناخ الملائم لبدء عملية تنموية متكاملة وتحقيق استدامتها"⁽⁶¹⁷⁾، وقد تكون ميزانية الأهداف أو البرامج أحد التقنيات لتنفيذ هذا التصور التشاركي.

تأثرت عدة دول بالديمقراطية التشاركية لما لها من فوائد، فقامت بتبنيها واعتمادها على المستوى المحلي، وإن كان ذلك بصورة نسبية وأحجام مختلفة من بلد لآخر، وقد كرّس المشرع الجزائري اعتماد الديمقراطية التشاركية في المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقوله "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني" خلافا للمشرع التونسي الذي تبني الديمقراطية التشاركية صراحة في دستور 27 جانفي 2014 في الفصل 139 بقوله "تعتمد الجماعات المحلية آليات الديمقراطية التشاركية ومبادئ الحوكمة المفتوحة"⁽⁶¹⁸⁾، لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها طبقا لما يضببطه القانون"، ولكنه ترجع على هذا التنصيص في دستور 25 جويلية 2022.

⁽⁶¹⁶⁾- صالح الرواتي عاطف، «تطور فكرة التمثيل في تونس»، دراسات دستورية مغاربية، مؤلف جماعي تحت إشراف أحمد السوسي، مركز النشر الجامعي، تونس، 2011، ص369، "لا يبدو مفاجئا اليوم القول بأن الديمقراطية تعيش أزمة حتى في المجتمعات الغربية. هاته الازمة تجدها انعكاسا خاصة في البرلمانات والمجالس النيابية... وهي أزمة متعددة الوجود، أزمة النظام الانتخابي المعقد ومدى نجاحته، ولكن خاصة أزمة التمثيل. فالمسافة بين المواطن ومن يتنوّث تباعد حتى أن حميمية العلاقة لم يعد لها من معنى سوى يوم ملامسة صناديق الاقتراع".

⁽⁶¹⁷⁾- القستلي حميد، مرجع سابق، ص30.

⁽⁶¹⁸⁾- VANDELLI Luciano, « La gouvernance locale démocratique », La décentralisation et la démocratie locale : enjeux et perspectives, actes du colloque international tenu à Hammamet du 30 juin au 2 juillet 2011, Tunisie, Centre de formation et d'appui à la décentralisation (CFAD), Tunis, 2011, p128.

تعتمد الجماعات المحلية على منهج تشاركي في إعداد الميزانية أو بناء تصور لمشروع الميزانية التي ستعمل على إعدادها، وذلك من خلال الاعتماد على اجتماعات منظمة لتقديم مقترحات مشاريع يتم دمجها في نطاق الميزانية الجديدة، وذلك في حدود جزء معلوم من الميزانية فلا تمتد هذه الديمقراطية لتشمل نفقات التسيير التي تدرج ضمن النفقات الاجبارية التي يحمل على الجماعة المحلية أدائها بمقتضى القانون⁽⁶¹⁹⁾.

لا يجب فهم اعتماد الديمقراطية التشاركية على أنها شاملة لمختلف مجالات الميزانية، بل تم اعتمادها في مجالات حددها القانون وهي تشمل اعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية وجوبا، فهو واجب محمول على الجماعات المحلية بضرورة اعتماد الديمقراطية التشاركية في هذا المجال ولكن يفهم منه كذلك تحديد نطاق اعتماد هذا المنهج في اعداد الميزانية.

حدد المشرع كذلك الأطراف التي تشملها الديمقراطية التشاركية فأشار إلى ضرورة وجود المجتمع المدني باعتباره شريك رئيسي، وأحد أشكال التنظيم المجتمعي، يساهم في التعبير وإيصال إرادة المواطن المحلي إلى السلط المعنية، ولكن هذا لا يعني استبعاد متساكني الجماعة المحلية من الانخراط في عملية إعداد الميزانية المحلية.

كّف المشرع الجماعات المحلية باتخاذ جميع التدابير اللازمة لإعلام المتساكنين والمجتمع المدني مسبقا بالمشاريع التي ستشملها العملية التشاركية⁽⁶²⁰⁾، التي سيتم عرضها على المجلس المحلية للمصادقة عليها بمناسبة إعداد الميزانية، وقد أقر المشرع جزاء الرفض للمشروع الميزانية في صورة عدم إحترام مقتضيات الديمقراطية التشاركية في محاولة لفرض إحترام الجماعات المحلية لهذا التمشي التشاركي في إدارة الشأن المحلي.

(619) - BAHLOUL Lotfi, MAHOUI Karim, Op-Cit, p473.

(620) - القسلي حميد، مرجع سابق، ص34، " لقد أصبحت مكونات المجتمع المدني جماعات ضغط جديدة يمكن أن تلعب بمقتضى القوانين الجاري بها العمل أدوارا طلائعية ديناميكية "، غير أنه لا يجب فهم هذا الدور للمجتمع المدني بمعزل عن ظروف نشأته والتي تختلف بين الدولة المتقدمة والدول المتخلفة.

أشار المشرع الجزائري والتونسي أنه يمكن للمجالس المحلية أن تقرر بأغلبية أعضائها تنظيم لقاءات علنية للتشاور مع المتساكنين⁽⁶²¹⁾ يتم خلالها تقديم إيضاحات من المجلس ومقترحات من المتساكنين في علاقة بعدد من المجالات حددها القانون المتعلق بالجماعات المحلية⁽⁶²²⁾، وأشار المشرع إلى أنه يمكن تنظيم هذه الجلسة بموجب طلب معمل من قبل 5 بالمئة من المسجلين بالسجل الانتخابي للجماعة المحلية المعنية، وفي هذه الحالة تلتزم الجماعة المحلية بتنظيم الجلسة في أجل أقصاه ثلاثون يوما من تاريخ إيداع المطلب⁽⁶²³⁾.

عموما يتنزل فرض المشرع اعتماد الديمقراطية التشاركية في إعداد الميزانية المحلية في إطار استجابته وتفاعله مع الآثار المترتبة عن أزمة الديمقراطية التمثيلية⁽⁶²⁴⁾ من جهة وأزمة الأسلوب المركزي في إدارة الدولة من جهى أخرى، فحاول الاستفادة من الأثر الإيجابي للديمقراطية التشاركية على المناخ العام بما توفره من قابلية لقرارات السلطة، وضمان استقرار الأوضاع الأمنية والاجتماعية وحتى السياسية نظرا لما توفره الديمقراطية التشاركية من متنفس سياسي للأقليات التي لم تستطع الحصول على تمثيلية داخل مراكز السلطة، فالتدبير التشاركي " منهج فعال يقطع مع أسلوب الأحادية والمركزية في اتخاذ القرار ويمكن من إرساء جو من التعاون والتشارك والمساهمة الجماعية في صنع القرار المحلي بما يخدم مصلحة الجميع وبالأخص ما يرتبط بتنزيل البرامج القطاعية والاستراتيجية وكذا إنجاز المخطط الجماعي"⁽⁶²⁵⁾، فهو آلية تزيد من قابلية المواطن لقرارات السلطة

(621)- علاوة حنان، مرجع سابق، ص 75، أشارت أنه: "يعد التشاور العمومي من بين آليات الرقابة الفعلية للمواطنين على تسيير المجالس البلدية والولائية، كونه يقوم على فكرة التحري والبحث المسبق لمعرفة آراء المواطنين اتجاه مختلف السياسات والتدابير العامة المراد اتخاذها للوقوف على مدى توافقها مع متطلباتهم الميدانية، ويقع على الجماعات المحلية الالتزام بنتائج التشاور عند صياغة قراراتها النهائية".

(622)- تتمثل هذه المجالات في: "مراجعة المعالم المحلية، إبرام عقود التعاون والشراكة، المساهمة في إنشاء منشآت عمومية، إبرام اتفاقيات تعاون مع السلط المركزية، تكليف جماعة محلية أخرى بصلاحيات من متعلقات الجماعة أو قبل التعاقد بصلاحيات تعود بجماعة محلية أخرى، التصرف في الأملاك العمومية، القرارات الترتيبية للمجالس المحلية، اتفاقات الشراكة والتعاون الخارجي، تمويل الجمعيات والتصرف في الهبات".

(623)- الفصل 35 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق م. ج. م.

(624)- عمور ليلة، مرجع سابق، ص 26 وما بعدها

(625)- القستلي حميد، مرجع سابق، ص 36.

وتعزز ثقته فيها وتدفع به للمساهمة في التنمية⁽⁶²⁶⁾، وتعزز مشروعية الدولة على كامل الإقليم نظرا لكون الدائرة التربية الأم والراعية الحقوق لمختلف أفراد الشعب.

الفرع الثالث

المصادقة على الميزانية المحلية

أُسند الاختصاص المبدئي في المصادقة على الميزانية للمجلس المحلي المنتخب، مع إقرار امكانية تدخل السلطة المركزية في حالة تأخر عملية المصادقة على الميزانية لسبب ما، لإقرار أو المصادقة على الميزانية وفق إجراءات معينة إن اقتضى الأمر ذلك (ثانيا)، غير أنه لا يمكن الحديث عن المصادقة عن الميزانية دون المرور بعملية ختم الميزانية للسنة المالية السابقة، باعتبارها شرطاً جوهرياً من أجل المرور للمصادقة على الميزانية الجديدة (أولاً).

أولاً: ختم الميزانية شرط جوهري للشروع في المصادقة على الميزانية الجديدة

تنص التشريعات المتعلقة بالجانب المالي للجماعات المحلية، اقتداء بالإجراءات المتبعة في ميزانية الدولة⁽⁶²⁷⁾، على شرط جوهري لا يمكن التغاضي عنه، يجب التقيد به قبل المصادقة على الميزانية المحلية للسنة المالية الجديدة، وهو ضرورة المصادقة على قرار ختم الميزانية للسنة السابقة للميزانية الجديدة، وذلك من خلال الاستعانة بحساب الإداري المرتبط بتتبع تنفيذ الميزانية⁽⁶²⁸⁾.

تُعقد الجماعة المحلية المعنية جلسة للتداول والمصادقة على قرار ختم الميزانية للسنة المالية التي تسبق سنة الميزانية التي يعتزم المجلس المصادقة عليها، وتم هذه العملية من الناحية الإجرائية، بناء

⁽⁶²⁶⁾- ينص الفصل 138 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق م. ج. م على أنه: " تعمل الجماعات المحلية على فتح حساب خاص لدى محاسبتها العمومي لرصد محصول الهبات وتخصيصه وجوبا لتمويل أو المساهمة في تمويل مشاريع ذات مصلحة عامة...".

⁽⁶²⁷⁾- BEL HAJ ALI Souad, « Finances publiques et développement », Droit et gouvernance financière publique, mélanges en l'honneur du ESSOUSSI Ahmed, la Magrébine pour l'impression et la publication du livre, Tunisie, 2020, p74.

⁽⁶²⁸⁾- « Le compte administratif est le document, établi par l'ordonnateur de la collectivité locale, retraçant l'exécution administrative du budget de l'année précédente. Il doit être approuvé par un vote de l'assemblée délibérante » ; MATTERT Jean-Bernard, Op-Cit, p52.

على قوائم مالية للسنة المالية المنقضية، يعدها المحاسب العمومي للجماعة المحلية⁽⁶²⁹⁾، وهي تحتوي على " الميزانية والموازنة وقائمة الأداء المالي وقائمة مقارنة الميزانية بالمصاريف وقائمة التدفقات المالية وقائمة التعهدات والمذكرات التفسيرية لها"⁽⁶³⁰⁾، يتم اعدادها بعد انقضاء السنة المالية ووفق إجراءات وأجال يحددها القانون المتعلق بالجماعات المحلية⁽⁶³¹⁾.

تبرز أهمية قرار ختم الميزانية في الأثار المترتبة عنه في حالة عدم المصادقة عليه، وهو عدم السماح لمجلس الجماعة بالنظر في مشروع ميزانية السنة المالية المقبلة قبل ختم الميزانية السابقة إلا بإذن من هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترابيا، حسب التشريع التونسي، وخلافا للقانون الجزائري الذي يحيل كل ما يتعلق بالميزانية إلى السلطة المركزية المختصة. أما في صورة المصادقة على قرار ختم الميزانية فإن رئيس الجماعة المحلية يواصل إجراءات المصادقة وفق ما يقتضيه القانون.

يعد قرار ختم الميزانية مناسبة لمراقبة التصرف المالي خلال السنة المنقضية يعزز الشفافية ونزاهة التصرفات المالية للجماعة المحلية، لذلك خصه المشرع بإجراءات خاصة تميزه عن بقية المراحل الإدارية والفنية التي تمر بها الميزانية وجعل منه شرطا جوهريا للورور للمرحلة الأخيرة في إعداد الميزانية الجديدة والمصادقة عليها.

ثانيا: المصادقة على الميزانية للسنة المالية الجديدة

تتفق أغلب التشريعات على إسناد اختصاص التداول والمصادقة على مشروع الميزانية المحلية للمجلس المحلي المنتخب⁽⁶³²⁾، وفق وإجراءات معينة وأجال محددة (1)، ويمكن للسلطة المركزية أن تتدخل بصورة استثنائية في مرحلة المصادقة على الميزانية (2).

⁽⁶²⁹⁾- إذا لم يقيم محاسب الجماعة المحلية بتحرير القوائم المالية السنوية يتولى وزير المالية أو من يفوضه تعيين من يتولى القيام بالمهمة بصورة عاجلة وذلك بقطع النظر عن مسؤولية المحاسب العمومي عن تصديره.

⁽⁶³⁰⁾- الفصل 194 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بجملة الجماعات المحلية.

⁽⁶³¹⁾- ملاحظة: نص الفصل 194 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، م.ج.م أنه: يعد المحاسب العمومي هذه القوائم المتعلقة بالسنة المالية السابقة قبل يوم 5 أفريل الموالي للسنة المالية المنقضية.

⁽⁶³²⁾- « Le vote du budget relève de la compétence exclusive de l'assemblée délibérante qui dispose, en droit, d'une assez grande liberté pour discuter et éventuellement amender le projet présenté par l'exécutif. Il doit intervenir dans des délais très stricts. Après ce vote, le budget est exécutoire dès sa transmission au représentant de l'État »; **MATTERT Jean-Bernard**, Op-Cit, p68.

1. اختصاص مبدئي للمجلس المحلي المنتخب في المصادقة على الميزانية

بعد الانتهاء من الجانب الفني والإداري في إعداد مشروع الميزانية الجديدة، وختم الميزانية للسنة السابقة، يقوم رئيس الجماعة المحلية بإرسال نسخة من مشروع الميزانية لأعضاء المجلس قبل انعقاد الجلسة المخصصة للنقاش والتداول حول الميزانية للمصادقة عليها في الآجال ووفق الصيغ والإجراءات القانونية.

يختص المجلس المحلي المنتخب بالتصويت على الميزانية، وقد حدد المشرع الجزائري صنفين من الميزانية أطلق على الأولى تسمية الميزانية الأولية⁽⁶³³⁾ يصوت عليها المجلس قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، وميزانية إضافية أو تكميلية⁽⁶³⁴⁾ يصوت عليها قبل 15 جويلية من السنة المالية التي تنفذ فيها⁽⁶³⁵⁾، هذا فيما يتعلق بميزانية البلدية، أما فيما يتعلق بميزانية المجلس الشعبي الولائي فإن الوالي يعرضها على المجلس للمصادقة عليها، ويشترط إلى جانب ذلك أن يوافق

⁽⁶³³⁾- « Le budget primitif est le premier budget voté. Il autorise les dépenses et les recettes pour l'année civile à venir. Il doit être adopté normalement avant le 1 janvier... Le budget primitif est le seul qui peut inclure, en dehors du budget principal, les budgets annexes concernant les services à comptabilité distincte mais sans personnalité morale. » ; BOUVIER Michel, les finances locales, 16e édition, L.G.D.J, Lextenso éditions, Paris, 2015, p159. Voir : « Le budget primitif est le document qui prévoit et autorise l'ensemble des recettes et des dépenses d'une collectivité locale pour l'exercice à venir » ; MATTEERT Jean-Bernard, Op-Cit, p52.

⁽⁶³⁴⁾- « Le budget supplémentaire, contrairement au budget primitif, n'est pas obligatoire. Il s'agit d'une « décision modificative » qui permet de modifier, par des réajustements ou des rectifications, certains choix faits dans le budget primitif. Il constitue surtout un budget de liaison avec l'exercice précédent. En effet, les résultats de l'exécution du budget précédent sont connus au moment du vote du budget supplémentaire et sont pris en compte dans ce document » ; BOUVIER Michel, Op-Cit, p159. Voir : « Le budget supplémentaire est à la fois un budget rectificatif et un budget de report permettant d'inclure dans le budget en cours les résultats de la gestion budgétaire de l'exercice précédent » ; MATTEERT Jean-Bernard, Op-Cit, p52.

⁽⁶³⁵⁾- المادة 181 من القانون رقم 10-11 لسنة 2011، مرجع سابق.

عليها وزير الداخلية وفقا لمقتضيات المادة 55 من القانون المتعلق بالولاية⁽⁶³⁶⁾ حت تصبح الميزانية نافذة مما يجعل من مصادقة المجلس مجرد عملية شكلية.

بالرغم من اتفاق المشرع التونسي والمشرع الجزائري حول الجهة المكلفة قانون بالتداول والمصادقة على الميزانية إلا أنهما إختلفا في النظام الإجرائي للمصادقة عليها، حيث اعتمد المشرع التونسي أحكاما تنطبق على مختلف أصناف الجماعات المحلية، وقد أشار إلى أنه يحال مشروع ميزانية مصحوبا بوثيقة تفسيرية إجمالية إلى أمين المال الجهوي المختص ترابيا قبل 15 أكتوبر الذي له أن يبدي رأيه حول مشروع الميزانية في أجل لا يتجاوز شهر من تاريخ تسلمه للمشروع، وترسل نفس هذه الوثائق إلى أعضاء المجلس قبل 15 يوم على الأقل من انعقاد جلسة التداول والمصادقة على الميزانية، على أن تعقد جلسة المناقشة والمصادقة عليها مفصلة قبل غرة ديسمبر من السنة التي أعد بها مشروع الميزانية⁽⁶³⁷⁾.

يعد منح المجلس المحلي سلطة التقرير في شؤونه المالية من أبرز الصلاحيات اللصيقة بالشخصية القانونية لهذه المجالس المنتخبة، ومن أبرز مظاهر ديمقراطية إدارة الدولة على المستوى المحلي، ومن أهم الحلول المتبعة في إدارة الشأن العام بصورة تعزز قابلية المواطن للسياسات العامة والقرارات الاقتصادية والإدارية بصورة تظفي نوعا من الرضى على الدولة ومؤسساتها التي تبنت منهجا ديمقراطيا في التسيير والقيادة.

2. مراقبة الميزانية المحلية فرصة لتدخل السلطة المركزية في مرحلة المصادقة

تمثل حالة عدم عرض رئيس الجماعة المحلية مشروع الميزانية على المجلس في الآجال المحددة قانوناً فرصة لتدخل الإدارة المركزية وفي مرحلة عملية المصادقة على الميزانية بحجة تجنب الفراغ وعدم وجود ميزانية لتحل محل الجماعة المحلية أو لأكساء الصبغة التنفيذية على ميزانيتها أو لممارسة

⁽⁶³⁶⁾- المادة 160 من القانون رقم 07-12 لسنة 2012 المتعلق بالولاية، خير الدين خوخة، الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في القانون الجزائري، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2021، ص 155.

⁽⁶³⁷⁾- الفصل 170 و172 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق بجملة الجماعات المحلية.

دورها الرقابي⁽⁶³⁸⁾، وقد حاول المشرع التونسي الحد من هذا التدخل بفسح المجال للمجلس المحلي بالانعقاد في أجل ثلاثة أيام بدعوة من ثلث أعضائه للمصادقة على الميزانية وفي صورة عدم المصادقة " يتولى الوالي المختص ترايبا بالتنبيه عليه قصد المصادقة على الميزانية في أجل أقصاه 15 ديسمبر"⁽⁶³⁹⁾ من السنة المالية الجارية وهي في حقيقة الأمر "أجلا استثنائيا لا غير"⁽⁶⁴⁰⁾ الهدف منه حثّ وتحفيز الجماعة المحلية على المصادقة على الميزانية قبل موفى شهر ديسمبر.

تتدخل السلطة المركزية في مرحلة المصادقة من خلال دورها الرقابي بعد إحالة وثيقة الميزانية المصادق عليها على كل من الوالي وأمين المال الجهوي المختصين ترايبا، ولهذا الأخير أن يطلب من الوالي الاعتراض على تحويل الاعتمادات في أجل سبعة أيام لدى هيئة محكمة المحاسبات التي تبت في أجل لا يتجاوز 15 يوما⁽⁶⁴¹⁾، وله كذلك طلب تفسيرات ووثائق متعلقة بالميزانية المصادقة عليها⁽⁶⁴²⁾، وللسلطة الرقابية تحريك الدعوى القضائية أمام الجهات القضائية المختصة للتصدي للميزانية غير الشرعية المصادق عليها من قبل مجلس الجماعة المحلية، وهذا هو موطن الخلاف بين التشريع التونسي والتشريع الجزائري في علاقة السلطة المركزية بالجماعات المحلية⁽⁶⁴³⁾.

خول المشرع التونسي للوالي المختص ترايبا الاعتراض على الميزانية المصادق عليها في أجل عشرة أيام من تاريخ إعلامه بالميزانية أمام هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترايبا معللا اعتراضه، بعدم توازن الميزانية أو عدم إدراج نفقات وجوبية أو رصد اعتمادات غير كافية لتغطية النفقات الوجوبية، ويمكن للمحكمة بناء على هذا الاعتراض أن تأذن عند الاقتضاء بإجراء التصحيح اللازم بالميزانية المصادق عليها بناء على اقتراح ممثل السلطة المركزية أو إقرار العمل بالميزانية المصادق عليها

(638)- « La définition la plus commune du contrôle le donne comme synonyme de vérification. Aussi est-ce immédiatement la notion de contrôle de régularité exercé par les instances administratives et juridictionnelles qui vient à l'esprit à propos de l'action locale » ; **BOUVIER Michel**, Op-Cit, p158.

⁽⁶³⁹⁾- الفقرة الثانية من الفصل 172 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق م.ج.م.

⁽⁶⁴⁰⁾- استعمل هذا التعبير الأستاذ البكوش ناجي في كتابه " اللامركزية من أجل الديمقراطية، قانون الجماعات المحلية"، مرجع سابق، ص 599.

⁽⁶⁴¹⁾- الفقرة الأخيرة من الفصل 179 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

⁽⁶⁴²⁾- الفقرة الأولى من الفصل 174 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

⁽⁶⁴³⁾- لفهم العلاقة بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية وفقا للاتجاه الفرنسي والاتجاه الانكليزي راجع، صوالحي ليلي، مرجع سابق، ص.ص 17-18.

من قبل مجلس الجماعة المحلية، وللوالي أن يستأنف الحكم الصادرة عن محكمة المحاسبات أمام الهيئة القضائية المختصة استئنافيا في أجل عشرة أيام من تاريخ صدوره، والتي تصدر قرارها بصورة باتة في أجل شهر من تاريخ تعهدها بالطعن⁽⁶⁴⁴⁾، وتكون قرارات محكمة المحاسبات ملزمة لمختلف السلطات المعنية، ليختار بذلك المشرع التونسي منهجا قضائيا لمراقبة الميزانية وفصل النزاع بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية بخصوص الميزانية وهذا ما من شأنه أن يعزز استقلالية الجماعات المحلية.

نص القانون المتعلق بمجلة الجماعات على صورة أخرى تسمح بتدخل الإدارة المركزية تتعلق بالعجز الذي يحدث في ميزانية الجماعة المحلية ويتجاوز نسبة 5 بالمائة لميزانية السنة المنقضية، فيتم في هذا الحالة دعوة الجماعة المحلية المعنية من قبل المجلس الأعلى للجماعات المحلية بناء على طلب من قبل الإدارة المركزية لاتخاذ التدابير اللازمة لتسديد العجز، وفي حالة عدم الاستجابة لطلب سد العجز أو التقليل منه تقوم الإدارة المركزية بعرض الإجراءات التي تراها مناسبة لسد العجز على هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترايا التي تأذن بإقرار التدابير المقترحة أو رفضها⁽⁶⁴⁵⁾، ولا يثار أي اشكال في حالة رفض الدعوى وإنما يثار مسألة المصادقة في حالة قبول الاعتراض من حيث الأصل والاذن بإجراء التعديلات اللازمة، حيث لم ينص المشرع التونسي على الاجراء المتبع في هذه الحالة، وإنما يمكن استنتاج هذا الاجراء من طبيعة سير الأشياء، حيث من المنطقي أن يتم عرض الميزانية مرة أخرى على المجلس للمصادقة عليها واتباع إجراءات اعتمادها لتدخل الميزانية حيز التنفيذ.

اعتمد المشرع الجزائري نظاما مختلفة على ما تبناه المشرع التونسي اتخذ منح إداري حيث أقر أنه لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة ولم تنص على النفقات الاجبارية، ونتيجة لذلك فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظته خلال 15 يوما التي تلي استلامها، إلى رئيس الجماعة المحلية المعنية الذي يخضعها لمداولة ثانية خلال أجل 10 أيام، وللوالي أن يعذر المجلس البلدي إذا أعاد التصويت دون إحترام مبدأ التوازن أو لم يتم إدراج النفقات الاجبارية، وعلى المجلس البلدي المعني التصويت على الميزانية في هذه الحالة في أجل 8 أيام من تاريخ الاعذار، وفي حالة عدم

(644)- الفصل 94 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(645)- الفصل 182 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

استجابة المجلس فإن الميزانية تضبط تلقائياً من طرف الوالي⁽⁶⁴⁶⁾، خلافاً للحل الذي أعتمده المشرع في علاقة بالنفقات الاجبارية، حيث أشار إلى أن السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تسجل تلقائياً النفقات الاجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي⁽⁶⁴⁷⁾.

أشار القانون المتعلق بالبلدية والقانون المتعلق بالولاية إلى أنه في حالة تسجيل ميزانية البلدية أو الولاية عجز، يتوجب على مجلس الجماعة المحلية اتخاذ التدابير اللازمة لسد العجز وضمان توازن الميزانية، وإذا لم يتم المجلس البلدي باتخاذ الإجراءات اللازمة فإن الوالي يتخذها وتطبق على سنتين ماليتين أو أكثر⁽⁶⁴⁸⁾، في حين أنه إذا لم يتم المجلس الشعبي الولائي بالإجراءات اللازمة فإن وزير الداخلية ووزير المالية يمكنهما الاذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية⁽⁶⁴⁹⁾.

تضمن القانون الجزائري المتعلق بالولاية (والقانون المتعلق بالبلدية) فرضية تنص على أنه في حالة عدم التصويت على الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الولائي، فإن الوالي يقوم استثنائياً باستدعاء المجلس الولائي في دورة غير عادية للتصويت على الميزانية مع مراعاة الفصل 167 من نفس القانون، وفي حالة عدم المصادقة على الميزانية في هذه الدورة فإن الوالي يعلم الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها⁽⁶⁵⁰⁾ أو فيما يخص المجلس البلدي طبقاً لأحكام المادة 102 من نفس القانون، فإن الوالي يقوم باستدعاء المجلس البلدي للاجتماع في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية، وذلك بعد انقضاء الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وفي صورة عدم توصل هذه الدورة غير العادية فإن الوالي يضبط الميزانية بصورة نهائية⁽⁶⁵¹⁾.

عموماً رغم إختلاف المشرع التونسي والمشرع الجزائري في النظام الاجرائي المعتمد في علاقة السلطة المركزية بالجماعات المحلية وطريقة تدخلها في مرحلة المصادقة على الميزانية، تبقى صور استثنائية محددة بمقتضى القانون تؤثر بدرجات متفاوتة على استقلالية الجماعات المحلية التي حاول

(646)- المادة 183 من القانون رقم 10-11 لسنة 2011، مرجع سابق.

(647)- المادة 163 من القانون رقم 12-07 لسنة 2012، مرجع سابق.

(648)- المادة 184 من القانون رقم 10-11 لسنة 2011، المرجع سالف الذكر.

(649)- المادة 169 من القانون رقم 12-07 لسنة 2012، المرجع نفسه.

(650)- الفصل 168 من القانون رقم 12-07 لسنة 2012، المرجع نفسه.

(651)- المادة 186 من القانون رقم 10-11 لسنة 2011، المرجع نفسه.

المشرع تأطيرها والحد من أثارها السلبية في صورة تقصير المجالس المحلية في القيام بمهامها أو عدم قدرتها على القيام بها عبر تدخل السلطة المركزية بصورة مباشرة عن طريق ممثليها مركزيا أو جهويا أو بصورة غير مباشرة عبر جهاز القضاء وهذه الصورة الأخيرة تعد من الضمانات الأساسية لاستقلالية الجماعات المحلية وأحد تجليات التوازن بين السلطة المركزية والسلط اللامركزية.

المبحث الثاني

دور السلطة المحلية في تنفيذ مخططاتها التنموية

تعتمد الجماعات المحلية في تنفيذ وإدارة شؤونها التنموية عدد من الآليات القانونية التي حددها المشرع في النصوص التشريعية ذات الصلة، وهي آليات تتميز بالتنوع والتعدد، تختلف باختلاف المهمة المراد إنجازها، إن كانت تتعلق بإدارة أموال وأملاك الجماعة المحلية أو تنفيذ جانب من مشروع تنموي محدد، وهي آليات تتمتع فيها الجماعات المحلية بقدر متفاوت من الحرية، فتارة تكون لها سلطة تقديرية واسعة وتارة أخرى يكون لها سلطة مقيدة تلزمها باتباع إجراءات معينة (المطلب الأول).

تعتمد الجماعات المحلية كذلك، وبناء على النصوص التشريعية المناسبة، آليات مؤسساتية خول لها القانون إحداثها، تعمل من خلالها على تنفيذ وإدارة برامجها التنموية، ويمكن أن تتخذ هذه المؤسسات صبغة عامة، فتخضع للقانون العام ومختلف النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية، أو تكون مؤسسات خاضعة لمقتضيات القانون الخاص في كل ما يتعلق بها، والملاحظ في هذا الجانب هو تمكين الجماعات المحلية من سلطة إحداث مؤسسات تتمتع بالشخصية القانونية، تمكنها من إدارة شؤونها المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تعدد الآليات القانونية لتنفيذ المخططات التنموية

تمارس الجماعات المحلية باعتبارها أحد أشخاص القانون العام عدد من المهام المكلفة بها بمقتضى القانون، وهي تعتمد في ذلك على مجموعة من الوسائل القانونية التي تختلف باختلاف طبيعة العمل المراد القيام به بصورة مباشرة أو غير مباشرة⁽⁶⁵²⁾، فقد تعتمد على القرارات الإدارية كآلية قانونية رئيسية لتصريف أعمالها بصورة مباشرة ومنفردة (الفرع الأول)، وقد تعتمد على العقد الإداري الذي يبرز كوسيلة ثانية لتنفيذ المخططات التنموية (الفرع الثاني)، وخاصة الهامة منها والمستعملة في تنفيذ المخططات والبرامج التنموية (الفرع الثالث).

(652)- البرج محمد، مرجع سابق، ص 166.

الفرع الأول

القرار الإداري وسيلة لتنفيذ المخططات التنموية

يعد القرار الإداري "عمل قانوني نهائي يصدر من سلطة إدارية عامة، بإرادتها المنفردة الاحداث آثار قانونية معينة"⁽⁶⁵³⁾، وهو يتخذ عدت أصناف تختلف باختلاف العمل المراد القيام به من قبل الإدارة (أولاً)، ويختلف باختلاف المجال المستهدف من خلاله فيستبغ القرار بالمجال الذي يصدر فيه فيكون قرار في المادة العمرانية أو في مجال البيئة أو غير ذلك من المجالات التي تنشط فيها الجماعات المحلية وفق ما يقتضيه القانون (ثانياً).

أولاً: أصناف القرارات الإدارية ذات الطبيعة التنموية

تصنف القرارات الإدارية باعتماد عدة معايير مختلفة⁽⁶⁵⁴⁾، فيمكن أن تكون بناء على ذلك قرارات فردية (1) أو قرارات ترتيبية (2).

1. القرار الإداري المحلي الانفرادي

يعد القرار الإداري بصورة عامة أحد أصناف الأنشطة القانونية التي تقوم بها الإداري سواء كانت إدارة مركزية أو إدارة محلية، فهو عمل قانوني يتوجب أن تتوفر فيه عدد من الشروط منها ما يتعلق بجانبه الشكلي مثل شرط الكتابة، ومنها ما يتعلق بمضمونه، ومن أبرز هذه الشروط أن يكون القرار أحادي، وانفرادياً وقابل للتنفيذ ومؤثراً في المركز القانوني للمعني به، فلا يمكن الحديث عن قرار إداري غير قابل للتنفيذ أو لا يؤثر في المركز القانوني للمعني به، فهو في هذه الحالة يعد في صورة القرار المعدوم الذي لا أثر له.

(653)- سرير عبد الله رايح، القرار الإداري، شركة دار الامة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 15.

(654)- للاطلاع أكثر على المعايير المعتمدة في تصنيف القرارات الإدارية مراجعة كتاب "القرار الإداري"، المذكور أعلاه، ص. ص 33-39.

يتوجب على القرار الإداري حتى يوصف بأنه قرار إداري محلي⁽⁶⁵⁵⁾، إلى جانب ما تقدم من شروط، أن يصدر عن إدارة أحد المجالس المحلية المنتخبة، فلا يمكن مبدئياً اعتبار القرارات الصادرة عن الإدارة المركزية قرارات محلية، إلا في صورة استثنائية مثل صورة الحلول محل الإدارة المحلية وفق ما يقتضيه القانون، فهي سلط غير مختصة، بهذا تعتبر السلطة المصدرة للقرار محددة لطبيعة القرار إن كان قراراً مركزياً أو قراراً محلياً.

يضاف إلى شرط الجهة المصدرة للقرار، مجال إصدار هذا القرار وموضوعه، فتوصف القرارات الصادرة في مجال تنظيم الرخص في المادة العمرانية على المستوى البلدي بأنها قرارات محلية في المادة العمرانية، أو القرارات الصادرة بخصوص الأسواق الأسبوعية أو الأسواق البلدية، أو قرار يتعلق بغلق محل مواطن لا يلتزم بالتراتب البلدية، فمجال القرار الإداري يحدد طبيعته، فلا توصف القرارات الصادرة في مجال اختصاص الإدارة المركزية بأنها قرارات محلية، وأن وقع إصدار قرارات في مجال يخرج عن اختصاص الإدارة المحلية أو العكس، فإن القاضي الإداري يلغيه نظراً لمخالفته قواعد الاختصاص.

عوماً يتوجب على القرار الإداري المحلي أن يتوفر على الأركان العادية المألوفة في بقية القرارات الإدارية، فهو في نهاية الأمر عمل قانوني يجب أن يحترم كل الشروط التي أقرتها النصوص التشريعية، وإلا أصبح هذا العمل عرضة للطعن بالإلغاء أمام القاضي الإداري الذي يراقب مختلف الشروط بما فيها اختصاص السلطة المصدرة وطبيعتها إذا كان هذا القرار الإداري محلياً.

(655)- أهم هذه المعايير المتعلقة بتقسيم القرارات الإدارية، تكوين القرارات، ووظائفها، وأهميتها وأساليب اتخاذها، بل حتى تصنيفها وفق إمكانيات برمجتها وجدولتها والجهة المصدرة للقرار إن كانت مركزية أو محلية، ومجال القرار إن كان اقتصادي أو ثقافي أو سياسي، ويمكن للقرار الإداري أن يستهدف شخصاً أو عدت أشخاص معينين بذواتهم بصورة لا تسمح بالتأثير على غيرهم من منظور الإداري، فيكون بذلك قراراً إدارياً انفرادياً برغم تعلقه بأكثر من شخص أو أن يستهدف هذا القرار الإداري كامل منظوري الإدارة فيحدد ويضبط مسألة أو عدة مسائل معينة لا يختص بها فرد أو مجموعة من الافراد دون الاخرين من منظوري الإدارة، وهذا ما يعرف بالقرار الإداري الترتيبي، بوزيد سليمة، «المشاركة في اتخاذ القرارات آلية أساسية في تحقيق التنمية الادارية»، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 10، العدد 20، تصدرها جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، نوفمبر 2010، ص 325.

2. القرار الإداري الترتيبي المحلي

تمثل القرارات الإدارية الترتيبية الجزء الثاني من الأعمال القانونية للإدارة، وهي أعمال إدارية تتوفر فيها شروط شكلية مثل الكتابة واللغة العربية، وشروط تتعلق بمجالها والجهة المصدرة وبطبيعتها، فهي تكتسي بصيغة العمومية والتجريد خلافاً للقرار الإداري العادي، حيث تستهدف تنظيم مسألة معينة بصورة ملزمة للعموم ولا تستهدف فرد معين بذاته أو عدد من الافراد المعينين بذواتهم إنما توجهة لكل منظوري الإدارة، فهي عمل يتميز بالعمومية والتجريد، تصدره السلط الإدارية في مجالات محددة.

تعد القرارات الترتيبية تقليدياً من اختصاص السلطة المركزية، لكن مع تطور التنظيم الإداري اتجهت أغلب التشريعات إلى إسناد سلطة اتخاذ قرارات ترتيبية إلى الجماعات المحلية في مجالات محددة مسبقاً ممثلة في المجلس المنتخب ورئيسه بصورة أصلية أو بناء على تفويض من مجلس الجماعة⁽⁶⁵⁶⁾، حيث أشار المشرع التونسي في القانون المتعلق بالجماعات المحلية إلى أنه " تتمتع الجماعة المحلية بسلطة ترتيبية تمارسها في حدود مجالها الترابي واختصاصها مع مراعاة أحكام النصوص التشريعية والترتيبية ذات الصبغة الوطنية. وتصنف القرارات إلى قرارات بلدية وقرارات جهوية وقرارات إقليمية"⁽⁶⁵⁷⁾.

يشترط أن تحرص الجماعات المحلية عند ممارسة اختصاص إصدار قرارات ترتيبية على التنسيق مع بقية الجماعات المحلية المختصة ترابياً حتى لا يتم إصدار قرارات متضاربة فيما بينها إذا كانت هذه الجماعات المحلية تشترك في نفس الدائرة الترابية على غرار المجالس البلدية والجهة أو المجلس الولائي، ويتوجب على الجماعة المحلية المصدرة للقرار أن تحرص على أن تكون هذه الأعمال " ضرورية وأن لا تنال بصورة جوهرية من مبدأ المساواة أمام القانون والمرفق العام ومن الحقوق المكفولة"⁽⁶⁵⁸⁾، فلا يمكن إصدار أحكام ترتيبية توظف التزامات جديدة على المواطن المحلي، وهو شرط منطقي خاصة أنه ليس للسلطة الترتيبية الوطنية الحق في التدخل بواسطة تراتيب لمنافسة أو

(656)- الفصل 26 و 27 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(657)- الفقرة الأولى من الفصل 25 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

(658)- الفقرة الثانية من الفصل 25 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

لتعويض هذه التراتيب خاصة المتعلقة بالصلاحيات الذاتية⁽⁶⁵⁹⁾، فلا يمكنها إلا الاعتراض على هذه القرارات الترتيبية أمام القضاء المختص، بعد نشرها وفق ما يقتضيه القانون⁽⁶⁶⁰⁾.

ختاماً، تمثل القرارات الترتيبية أحد أشكال الأعمال القانونية التي تصدرها الإدارة المحلية، والتي أوجب المشرع ضرورة احترامها لعدد من الجوانب الشكلية والمضمونية، وأن تتبع الجماعات المحلية نظاماً إجرائياً خاصاً في الاعلام بها حتى تصبح نافذة، نظراً للأثر الهام الذي يمكن أن تحدثه للمخاطبين بها، فهي تعد نقلة نوعية في الوسائل التي تستعملها الإدارة المحلية في إدارة شؤونها تجعل منها تقترب أكثر إلى مفهوم السلطة منها إلى مفهوم الإدارة التابعة وإن كان ذلك بصورة نسبية.

ثانياً: القرارات المتعلقة بالمجال المالي للجماعات المحلية

تشمل القرارات المتعلقة بالمجال المالي أساساً تلك القرارات المتعلقة بالميزانية بصورة مباشرة أو غير مباشرة (1) والقرارات المتعلقة بالفضاء الترابي حيث التهيئة والاستثمار (2).

1. القرارات المتعلقة بالميزانية

تصدر الجماعات المحلية مجموعة من القرارات ذات الصلة بالميزانية وهي يمكن أن تتخذ شكل قرارات ترتيبية تتعلق بضبط مبالغ أو تعريفه مختلف المعاليم والرسوم والحقوق والمشاركة في تحمل نفقات أشغال مهما كانت تسميتها التي تستخلص بعنوان استغلال أو استفادة أو خدمة أو الحصول على منفعة أو ترخيص والتي لا تكتسي صبغة الاداءات والمساهمات المنصوص عليها بالفصل 65 من الدستور⁽⁶⁶¹⁾. ويضبط مجلس الجماعة المحلية حالات الاعفاء أو التخفيض من مختلف المعاليم والرسوم والحقوق والمشاركة في نفقات الاشغال⁽⁶⁶²⁾، وله الحرية الكاملة في اتخاذ القرارات التي

⁽⁶⁵⁹⁾- البكوش ناجي، مرجع سابق، ص 229.

⁽⁶⁶⁰⁾- الفصل 28 كم القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

⁽⁶⁶¹⁾- الفصل 65 من دستور 27 جانفي 2014: " تتخذ شكل قوانين عادية النصوص المتعلقة ب: ... - ضبط قاعدة الاداءات والمساهمات ونسبتها وإجراءات استخلاصها، ... " تم إنهاء العمل بهذا الدستور بمناسبة اصدار دستور 25 جويلية 2022، الذي أدرجها هذه المسألة في الفصل 75 منه بنفس الصياغة.

⁽⁶⁶²⁾- « Le Code de l'urbanisme définit un ensemble de participations financières générées par la délivrance des autorisations d'urbanisme et dont le produit est destiné à financer la réalisation de certains équipements publics » ; AUBRIL Laure, TRAORE Seydou, Op-Cit, p137.

تهدف إلى استغلال وتوظيف ممتلكاته وموارده قصد تحقيق موارد مالية قارة تدعم استقلاليته المالية.

يستوجب تنفيذ الميزانية، تماشياً مع مبدأ الفصل بين الوظائف المالية⁽⁶⁶³⁾، وفي إطار احترام مبدأ الحيطة ومبدأ استقلالية الفترات المحاسبية⁽⁶⁶⁴⁾، وجود أمر صرف ومحاسب عمومي مكلف من قبل السلطة المركزية بمسك محاسبية الجماعة المحلية ومساعدتها على تنفيذ نفقاتها واستخلاص مستحقاتها بناء على الاذن الصادرة من رئيس الجماعة المحلية باعتباره أمر الصرف قانوناً، سواء تعلق ذلك بمرحلة الاستخلاص أو بمرحلة الانفاق.

تم عملة تنفيذ الميزانية من قبل أمر الصرف والمحاسب العمومي⁽⁶⁶⁵⁾ الذي يعمل تحت رقابة أمين المال الجهوي باعتباره الرئيس المباشر للمحاسب العمومي، وتحت إشراف ورقابة الإدارة المركزية من جهة أولى، والهيئة العليا للمالية المحلية المكلفة بمتابعة الشؤون المالية للجماعات المحلية حسب القانون، والمواطن المحلي والمجتمع المحلي من جهة ثانية، وذلك إضافة إلى الرقابة القضائية التي تتدخل حسب الصور والصيغ المقررة في القانون.

2. القرارات المتعلقة بالفضاء الترابي

يعد "التصرف في الفضاء الترابي والعمراني في نطاق توزيع الصلاحيات الذي إعتده القانون المنظم للامركزية من الوظائف الطبيعية للجماعات المحلية"⁽⁶⁶⁶⁾، غير أن الإدارة المركزية لا ترغب

⁽⁶⁶³⁾- يترتب عن مبدأ الفصل بين أمر الصرف والمحاسب العمومي ضرورة امتناع أمر الصرف على أن يتولى بنفسه استخلاص مبالغ مالية لفائدة الجماعة المحلية أو أن يقوم بدفع مبالغ بعنوان نفقات الجماعة، وفي المقابل يجبر على المحاسب العمومي أن يتولى بنفسه قبض أموال أو دفع مبالغ دون أن تكون له أذن بالدفع أو أذن بالاستخلاص، وهذا فضلاً عن خضوع كل من أمر الصرف والمحاسب العمومي لنظام مسؤولية مختلف، فمسؤولية المحاسب العمومية تكون شخصية عملاً بالفصل 152 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق م. ج. م. والفصل 42 وما يليه من القانون المتعلق بمحكمة المحاسبات المؤرخ في 30 أبريل 2019، في حين يعد خطأ أمر الصرف " خطأ تصرف " على معنى الفصل 183 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق م. ج. م. والقانون المتعلق بمحكمة المحاسبات المؤرخ في 30 أبريل 2019.

⁽⁶⁶⁴⁾- BOUVIER Michel, Op-Cit, p162.

⁽⁶⁶⁵⁾- بن صولة صراح، مرجع سابق، ص 85.

⁽⁶⁶⁶⁾- البكوش ناجي، مرجع سابق، ص 240.

في التخلي عن دورها في هذا المجال، بل تسعى إلى احتكار سلطة تهيئة الفضاء الترابي، غير أنه يجب خلق توازن بين ضرورة فسح المجال للإدارات المحلية في التخطيط لتهيئة المجال الترابي ورغبة الإدارة المركزية في بسط نفوذها على هذه الوظيفة، حاول المشرع التوفيق بينهما من خلال فرض التنسيق بين الجهتين في المادة العمرانية⁽⁶⁶⁷⁾، وبين الجماعات المحلية، نظرا لتقاطع الصلاحيات داخل نفس الدائرة الترابية التي تنتمي إليها، وتخضع في نفس الوقت لكل من البلدية والجهة والاقليم والدولة.

تمثل السياسة العمرانية "أداة هامة في التنمية الوطنية"⁽⁶⁶⁸⁾ تعمل من خلالها الجماعات المحلية على تنظيم المجال الترابي بواسطة المخططات العمرانية، وهي مسألة على غاية في الأهمية تساهم في التوظيف الأمثل للمجال الترابي، وكذلك تحميه من المخاطر، وقصد تحقيق هذه الغاية في الجانب العمراني تعمل الجماعات المحلية على إسناد عدد من الرخص في شكل قرارات إدارية فردية تنظم من خلالها استغلال المواطن لقطعة الأرض التي يمتلكها من خلال رخص التعمير⁽⁶⁶⁹⁾ أو تهيئته للقيام باستغلالها من خلال شهادات التعمير المتمثلة في رخص التعمير وشهادات التعمير⁽⁶⁷⁰⁾.

تصدر الجماعات المحلية كذلك مجموعة من القرارات تتعلق بالعقود التي تبرمها الجماعات المحلية سواء كانت منها عقود عامة معمول بها سواء في الدولة أو الجماعات المحلية مثل الصفقات

⁽⁶⁶⁷⁾- الفصل 113 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق م.ج.م، تم إصدار أمر حكومي عدد 926 لسنة 2020 مؤرخ في 25 نوفمبر 2020 يتعلق بضبط إجراءات تنسيق الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية والمؤسسات والمنشآت العمومية مع البلديات في مجال إعداد أو مراجعة أمثلة التهيئة العمرانية والمصادقة عليها، ر.ج.ت، عدد 118 مؤرخ في 27 جانفي 2020.

⁽⁶⁶⁸⁾- دشاوي خيرة، مرجع سابق، ص 128.

⁽⁶⁶⁹⁾- تونس صبرينة، النظام القانوني للعمران في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام تخصص قانون البيئة والعمران، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01 بن يوسف بن خدة، 2019، ص.ص 206-226، فيما يتعلق برخص التجزئة ورخصة البناء.

⁽⁶⁷⁰⁾- سلطاني عبد العظيم، «رخصة البناء كآلية للتخطيط العمراني الحديث ف الجزائر (دراسة على ضوء أحكام المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بعقود التعمير المعدل والمتمم)»، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، المجلد 10، عدد 03، تصدر عن مخبر البحث: الأمن في منطقة المتوسط، جامعة باتنة 1، باتنة، الجزائر، جويلية 2012، ص.ص. (866-881).

العمومية⁽⁶⁷¹⁾ أو عقود تخضع لنظام خاص في القانون العام المنطبق على الدولة مثل عقود التعمير⁽⁶⁷²⁾ وعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص ما لم تتعارض مع القانون المنظم للجماعات المحلية أو بعض العقود التي خصّها المشرع بتنظيم خاص في القانون المنظم للجماعات المحلية مثل عقود تفويض المرفق العام، خاصة وأن القطاع الخاص أصبح يعد "شريكا تقنيا وماليا، فهو يتوفر على عديد الإمكانيات المادية والبشرية المدربة والكفؤة لمرافقة الحكومة في تنفيذ برامج السياسة العامة والتنمية بشكل عام، أصبح ينظر إليه كأحد الفواعل التي تتسلم إدارة وحدات القطاع العام وتحريرها من حالة الجمود والتسيير البيروقراطي"⁽⁶⁷³⁾.

تقوم هذه المقاربة على ما تتمتع به الجماعات المحلية من استقلالية إدارية مؤسسة على مبدأ التدبير الحر وقدرتها على إدارة شؤونها المحلية، خاصة وأن المشرع زود المجالس المحلية بصلاحيات ممارسة السلطة الترتيبية، فيمكنها باستعمال هذه الآلية القانونية بتنظيم كل ما يتعلق بالعقود التي تبرمها في الصور التي يوجد فيها فراغ تشريع، خاصة وأنه لا يحق للسلطة المركزية إصدار قرارات ترتيبية تدخل في مجال اختصاص الجماعات المحلية، فيتوجب على الجماعات المحلية أن تترد في إصدار مثل هذه القرارات الترتيبية لتنظيم ما سكت عنه المشرع في مجال العقود.

إضافة إلى هذا مكان المشرع الجماعات المحلية من اختصاص اسناد امتيازات هامة لجلب الاستثمارات قصد تحقيق التنمية، وذلك في إطار مخطط التنمية الذي يعد الإطار المرجعي للجماعة المحلية في قيامها بدورها، وذلك مع مراعاة ما يقتضيه القانون من ضرورة احترام التنمية المستدامة التي أصبحت محددات للسياسات التنموية واحترام مبادئ الحوكمة الرشيدة.

تعد البلدية أبرز المساهمين في العملية التنموية، فتقوم "باتخاذ كل ما تراه مناسبا لتحقيق دفعة نوعية في العجلة الاقتصادية المحلية إذ أنها تعمل على تشجيع المتعاملين الاقتصاديين وتخصيص

⁽⁶⁷¹⁾- أنظر: محمدي رمزي، «الصفقات العمومية»، الاختصار في تكوين المجتمع المدني والمستشار: دليل للمستشار البلدي والمجتمع المدني، الجزء الثاني، مؤلف جماعي تحت إشراف شلندي منصور، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2019، ص 55 وما بعدها.

⁽⁶⁷²⁾- زوامبية عبد النور، بن خشية اباركة، «عقود التعمير في ظل المرسوم التنفيذي 342/20 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 19/15»، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15، عدد 04، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، ديسمبر 2022، ص.ص. (803-784).

⁽⁶⁷³⁾- زغادي فاتح، مرجع سابق، ص 148.

رأس مال على شكل استثمارات تسند لصناديق المساهمة التابعة للجماعات الاستثمارية"⁽⁶⁷⁴⁾، مما يجعل من تحقيق التنمية اختصاص عام يوجب اتخاذ "كل التدابير اللازمة والممكنة لدفع التنمية البلدية واستقطاب الاستثمار وخاصة بإنجاز البنية الأساسية والتجهيزات الجماعية وتطويرها"⁽⁶⁷⁵⁾.

تتطلب العملية التنموية المحلية ضرورة التنسيق مع مكونات الفضاء المحلي من جماعات محلية إدارة مركزية، فالخطط البلدي للتنمية يكون في انسجام وتناسق مع بقية المخططات الأخرى لضمان تحقيق تنمية متوازنة ومنسجمة، فهو قرار مقيد بعدد من الضوابط، ولكن لا تمس من حرية الجماعة المحلية في ضبط أولويتها التنموية وفي ضبط حجم التدخل بناء على الميزانية السنوية والموارد المخصصة للتنمية والاستثمار.

الفرع الثاني

العقود الإدارية كوسيلة لتنفيذ المخططات التنموية

يمكن للجماعات المحلية، في إطار تنفيذ برامج تنموية، إبرام عقود تعاون قصد تجاوز النقائص المادية والبشرية لديها أو الاستفادة من خبرات الطرف المقابل في العقد، ويمكن أن يأخذ التعاون شكلا خارجيا ويكون بين الجماعات المحلية ونظيرتها في الدول الأجنبية (أولا) أو شكلا داخليا فيكون بين الجماعات المحلية أو بينها وبين الإدارة المركزية (ثانيا).

أولا: العقد إطار للتعاون اللامركزي الخارجي

يعد العقد الإداري ثاني الوسائل القانونية، بعد القرار الإداري، الذي تعتمد الإدارة لتحقيق المصلحة العامة، وهو عمل اتفاقي يقوم بإلتقاء إرادتين فأكثر " يكون أحد طرفيه شخصا معنويا عاما يتعاقد بوصفه سلطة عامة، وأن يتصل العقد بنشاط مرفق عام بقصد تسييره أو تنظيمه، وأن يتم بالطابع المميز للعقود الإدارية وهو انتهاج أسلوب القانون العام فيما تتضمنه هذه العقود من شروط استثنائية بالنسبة إلى روابط القانون الخاص"⁽⁶⁷⁶⁾.

⁽⁶⁷⁴⁾- عبد اللاوي عبد السلام، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، ابن النديم للنشر والتوزيع، مؤسسة الكتاب القانوني، الطبعة الأولى، 2023، ص 84.

⁽⁶⁷⁵⁾- الفقرة الثانية من الفصل 238 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

⁽⁶⁷⁶⁾- زياد عادل، الوجيز في القرارات والعقود الإدارية، ألفا للوثائق للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2022، ص 89.

تختلف وتتنوع العقود الإدارية التي تبرمها الجماعات الملية في إطار تحقيق أهدافها خدمة للمصلحة العامة، فمنها عقود للتعاون تكون إطار لتنفيذ برامج ومخططات للجماعات المحلية بالتعاون مع أطراف داخل الدولة أو خارجها، وتبرم الجماعات المحلية كذلك عقود عامة نصت عليها القوانين تهدف من خلالها إلى القيام بمختلف الأنشطة والمهام الإدارية والتنمية.

يقوم عقد التعاون اللامركزي الخارجي على اتفاقية تبرم بين الجماعة المحلية مع من يمثّلها من الجماعات المحلية في دولة أخرى⁽⁶⁷⁷⁾، على شرط أن تكون بين الدولتين التي تنتسب لها الجماعتين المحليتين علاقات دبلوماسية، وقد وسع المشرع التونسي في الأطراف التي يمكن أن تبرم هذه الاتفاقيات كذلك مع "منظمات حكومية أو غير حكومية مهتمة بتطوير اللامركزية والتنمية المحلية"⁽⁶⁷⁸⁾.

حدد المشرع المبادئ التي تحكم التعاون اللامركزي⁽⁶⁷⁹⁾ والشروط الواجب توفرها في الاتفاقيات الخارجية التي يحق للجماعات المحلية إبرامها في حدود ما تسمح به القوانين، وبناء على مداولة المجالس المحلية عملاً بالمادة 22 من المرسوم التنفيذي 17-329، وهي بالأساس مراعات

⁽⁶⁷⁷⁾- نظم المشرع الجزائري التعاون اللامركزي بموجب المرسوم رقم 17-329، مؤرخ في 15 نوفمبر 2017، يحدد كليات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 68، مؤرخة في 28 نوفمبر 2017، الذي تضمن صلب المادة 2 تعريف المصطلحات التالية:

التعاون اللامركزي: كل علاقة شراكة قائمة بموجب اتفاقية، بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر، بهدف تحقيق مصلحة متبادلة في إطار صلاحياتهما المشتركة. اتفاقية التعاون اللامركزي: كل وثيقة موقعة بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر من جهة، وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر من جهة أخرى، تقوم بموجبها علاقة تعاون لا مركزي وتتضمن تصريحات أو إعلان نية وتحدد الحقوق والواجبات الملزمة لكل طرف موقع، وكذا مجالات التعاون والكيفيات التقنية والمالية لتنفيذها. الجماعة الإقليمية الأجنبية: كل جماعة أو هيئة تمارس وظائف إقليمية ومعترف بها كجماعة إقليمية بموجب القانون الداخلي للدولة التي تنتمي إليها.

⁽⁶⁷⁸⁾- الفصل 40 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق م.ج.م.

⁽⁶⁷⁹⁾- محناش رزيقة، «اتفاقيات التعاون اللامركزي كأداة قانونية للجماعات الإقليمية لتكريس الحماية الوقائية للبيئة في القانون الجزائري»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 59، العدد 02، تصدر عن كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر 1، الجزائر، جوان 2022، ص.ص 552-553. وتتمثل هذه المبادئ في: احترام القيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية وفي ظل الاحترام الصارم للمصالح والالتزامات الدولية للجزائر، خضوع الاتفاقيات الموافقة المسبقة، وجود منفعة عمومية وطنية أو محلية مؤكدة، لا يمكن أن تلزم الاتفاقيات المبرمة لجماعات أخرى، تعتبر باطلّة كل علاقة تعاون لا مركزي تمس بالوحدة الوطنية والقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية.

التزامات الدولة وسيادتها فلا يمكن إبرام اتفاقيات تخالف ذلك، فيتوجب أن تكون للدولة المنتسبة إليها الجماعة المحلية المراد إبرام الاتفاقية معها أن تجمعها مع الدولة علاقات دبلوماسية، وهي مسألة طبيعية فلا يمكن أن تتعاون الجماعات المحلية مع جماعات تنتسب لدولة لها نزاعات أو خلافات مع الدولة الأم، وإذا ما تم التعاون فهو يمس من مبدأ الوحدة القانونية والسياسية للدولة.

يتم إنهاء العمل بالاتفاقية المبرمة بين الجماعات المحلية الوطنية والخارجية في القانون الجزائري من قبل الجماعة المحلية بناء على قرار معلل من قبل الجماعة المحلية المعنية يرفعه للوالي المختص ترابيا إلى وزير الداخلية والجماعات المحلية الذي يبت فيه ويفصل فيه بعد أخذ أي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية، ويتم المداولة على هذا القرار من قبل الجماعة المحلية المعنية بالأمر، ويمكن ان ينتهي العمل بهذه الاتفاقية بناء على قرار معلل باقتراح من الوالي وبعد استشارة وزير الداخلية، على أن يتم رفع هذا المقترح إلى وزير الداخلية فيما يتعلق بالاتفاقيات البلدية، كما يمكن أن تنتهي العلاقة الاتفاقية بطلب من وزير الداخلية وبعد استشارة الوزير المكلف بالشؤون الخارجية⁽⁶⁸⁰⁾.

حدد المشرع مجالات التعاون التي قد تتعرض لها "الاتفاقيات الي يميضها رئيس الجماعة المحلية مع الاطراف الأجنبية وهي على وجه الخصوص المجالات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والتكوين المهني والرياضة والصحة والتعليم والتعمير والفلاحة والمحافظة على البيئة ودعم الطاقات المتجددة والمساواة بين الجنسين"⁽⁶⁸¹⁾، وهي تكون في شكل علاقات صداقة أو توأمة أو برامج أو مشاريع أو تبادلات تقنية أو ثقافية أو علمية أو رياضية أو غيرها من أشكال الشراكة طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما⁽⁶⁸²⁾، والملاحظ في خصوص هذه المجالات أنها شاملة ومتنوعة لا يمكن للجماعات المحلية المتوسطة والصغير القيام بها بسبب افتقارها للموارد البشرية والمالية، مما يجعل من هذا التنصيص يبدو غير واقعي ويحتاج إلى مسحة من العقلنة تجعل منه قابلا للتطبيق، فهي التزامات دولة ولا يمكن أن تقوم بها الجماعات المحلية من الناحية العملية.

⁽⁶⁸⁰⁾- درار عبد الهادي، «اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي -اتفاقيات التوأمة- طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 17-329»، المجلة الافريقية للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 01، تصدر عن جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، جوان 2018، ص.ص 88-89.

⁽⁶⁸¹⁾- الفقرة الثانية من الفصل 40 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

⁽⁶⁸²⁾- الفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، المتعلق بتحديد كيفية إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والاجنبية.

تختص الدولة بالتواصل الخارجي على اعتبار أنه من الأعمال السيادة، لذلك أوجب المشرع على الجماعات المحلية أثناء التفاوض مع الأطراف الخارجية التشاور مع المصالح المختصة بقصد إمضاء الاتفاقيات المذكورة، ويجب تحصل الاتفاقية على موافقة الوزير الأول أن تمر عبر القنوات الدبلوماسية والا لا تؤخذ بعين الاعتبار⁽⁶⁸³⁾، وتحال وثائق الاتفاقيات على الوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية قبل عرضها على مصادقة الجماعة المحلية قبل شهرين على الأقل، للنظر في الاتفاقية والتي يحق لها رفضها لأسباب سيادية أو النظام العام، وهذا ما يجعل من هذه الاتفاقيات مسألة معقدة يجب مراجعتها.

سمح المشرع التونسي للجماعات المحلية بإبرام اتفاقيات تعاون مع منظمات حكومية⁽⁶⁸⁴⁾ وغير حكومية⁽⁶⁸⁵⁾ قصد التعاون في المجالات التي نص عليها الفصل 40 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية⁽⁶⁸⁶⁾، وهي مسألة، من الناحية النظرية، يمكن أن تساهم في مساعدة الجماعات المحلية على الاستفادة من الخبرات والموارد المالية للمنظمات الحكومية وغير الحكومية الدولية للقيام بدورها في مختلف هذه المجالات.

بالتدقيق في الأسباب التي يمكن على أساسها أن ترفض السلطة إبرام الاتفاقية، وهي أسباب سيادية أو الاخلال بالنظام العام، تبدو أسباب فضفضة وغير دقيقة قد تدفع إلى رفض إبرام

⁽⁶⁸³⁾- المادة رقم 9 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، المتعلق بتحديد كيفية إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والاجنبية.

⁽⁶⁸⁴⁾- تعرف المنظمات الحكومية بأنها: "هيئة دائمة تنشأ غالبا بموجب اتفاق دولي بين مجموعة من أشخاص القانون الدولي كوسيلة للتعاون الاختياري والحر بين أعضائها في مجال أو مجالات يضبطها الاتفاق المنشئ للمنظمة التي تتمتع بالإدارة الذاتية والشخصية القانونية."، العبدلي عبد المجيد، قانون العلاقات الدولية، دار أقواس للنشر مطبعة فن وألوان، طبعة رابعة مزيده، 2012، ص 288.

⁽⁶⁸⁵⁾- تعرف المنظمات غير الحكومية بأنها: "جمعيات يكونها أشخاص طبيعيين أو معنويون عن تضامن وتعاون ذا بعد دولي بدون غاية تحقيق الربح ولا تمثل فيها الحكومات، وتخضع لقانون الدولة التي يوجد بها مقرها الرئيسي وعلى مستوى العلاقات الدولية لا تتمتع المنظمات غير الحكومية بالشخصية القانونية الدولية، بل تتمتع فقط بشخصية قانونية داخلية وهي تخضع لنفس القواعد القانونية التي يخضع لها الأشخاص المعنويون في القانون الخاص". العبدلي عبد المجيد، مرجع سابق، 375.

⁽⁶⁸⁶⁾- نظم المشرع الجزائري هذه المسألة في المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، المتعلق بتحديد كيفية إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والاجنبية.

اتفاقية ما، لذلك أقتضى القانون عرض هذه الاتفاقيات على القضاء للنظر في جدية رفض ابرام الاتفاقية بحجة الاعمال السيادية أو الاخلال بالنظام العام، ليرز القضاء كضمانة لتمكين الجماعة المحلية من هذا الاختصاص، وفرض قدر من التوازن بين السلطة المركزية التي فقدت جزء من نفوذها وسلطتها الخارجية والجماعات المحلية التي توسعت اختصاصاتها لتمتد خارج حدود الدولة دون مراعاة لقدرتها على القيام بذلك.

ثانيا: العقد إطار للتعاون الداخلي

تمثل فكرة التعاون بين مكونات الجماعات المحلية حلا عمليا للوضع الذي تعيشه الجماعات من ضعف للموارد المالية والموارد البشرية، تجعل منها عاجزة على القيام بمهما الأساسية التنمية، فهي آلية تمكن الجماعات المحلية من تجميع مواردها وتوظيفها لخدمة التنمية المحلية بأنجع الطرق، مهما كان حجمها أو موقعها على الرقعة الجغرافية للدولة⁽⁶⁸⁷⁾.

ترك المشرع للجماعات المحلية الحرية الكاملة في بناء شراكات مع بقية أصناف الجماعات سواء كانت مناظرة لها أو مختلفة عنها، فلها أن تنخرط في أشكال مختلفة من الشراكة، وقد تهدف من خلال هذه الشراكة إلى استغلال مرافق عامة أو أنشطة اقتصادية وخدمية بواسطة هذه العقود⁽⁶⁸⁸⁾.

ترك المشرع الحرية المطلقة للجماعة المحلية في تحديد الصيغة القانونية التي تقدر أنها الأنسب لتجميع جهودها المالية والبشرية وتكون أساسا للشركة مع جماعة محلية أخرى أو أكثر، ولها أن تقرر شكل هذه الشركة فقد تعتمد على العقود تنشئ بناء عليها شخص من أشخاص القانون الخاص أو القانون العام يعهد إليه القيام بمهمة محددة بناء على الاتفاق الحاصل بين الجماعات المحلية المعنية.

(687)- MAHBOULI Abderraouf, Op-Cit, p167.

(688)- للاطلاع أكثر راجع مقال، مقشش رضا، "الشراكة بين بلديات ولاية الجزائر في مجال تسيير النفايات المنزلية - مؤسسة "ناتكوم" نموذجاً -"، فعاليات الملتقى الوطني حول: الشراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، تحت إشراف سعاد غوتي الجزائر العاصمة يومي 2 و3 ماي 2018، كلية الحقوق - جامعة الجزائر 1، لباد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2019، ص.ص 193-204.

انطلاقاً من واقع الجماعات المحلية، خاصة حديثة العهد، وانعدام الموارد الذاتية لديها، أكد المشرع على واجب مساعدة الجماعات المحلية بناء على طلب من المجالس المنتخبة، ويكون ذلك في إطار اتفاقيات تبرم للغرض تنظم بأمر حكومي يتم إصداره بعد " استشارة المجلس الأعلى للجماعات المحلية " وهي مساعدة تتميز بأنها ظرفية وغير دائمة، تزول بزوال أسبابها، وذلك من خلال عمل السلطة المركزية على دعم الموارد الذاتية للجماعات المحلية⁽⁶⁸⁹⁾، لكن الخطر يكمن في إمكانية تقاعس السلطة المركزية في القيام بهذا الالتزام الأمر الذي يؤبد حاجة الجماعات المحلية للمساعدة، بصورة تسلبها استقلاليتها.

للجهة ابرام اتفاقيات مع السلطة المركزية أو الجماعات المحلية الأخرى لإنجاز مشاريع وبرامج تنمية اقتصادية واجتماعية⁽⁶⁹⁰⁾، وهو ما من شأنها أن يساعد على توفير الموارد المالية والبشرية والخبرات الضرورية لإنجاز هذه المشاريع ذات الطابع الجهوي، وهذا إضافة لكون الجهة مختصة أصالة في المصادقة وضبط المسائل المتعلقة بالتعاون مع الجماعات المحلية والسلطة المركزية⁽⁶⁹¹⁾.

عموماً، من جهة أولى، يمكن القول أن التعاون، سواء في شكله الخارجي أو الداخلي وبالرغم من ما يثار حوله من تحفظات، يبقى أحد أبرز الحلول التي يمكن للجماعات المحلية اللجوء إليها لتوفير موارد مالية إضافية وللاستفادة من الخبرات التي تتمتع بها الجماعات المحلية الأخرى، ومن جهة ثانية، يمثل مخرجا للدولة وادارتها المركزية في تخفيف العبء التنموي عليها وتوفير موارد إضافية للجماعات المحلية وخاصة حديثة العهد منها، وكذلك في تثمين ممتلكاتها المهملة وادماجها في الدورة الاقتصادية في اطار آلية التعاقد مع مؤسسة الجهة التي أعطاها المشرع أدوار جهوية هامة لها أن تؤثر بصورة واضحة على الاقتصاد المحلي والوطني.

(689)- هوشات رؤوف، مرجع سابق، ص262.

(690)- الفصل 352 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(691)- الفصل 321 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

الفرع الثالث

أهم العقود الإدارية للجماعات المحلية

تعتمد الجماعات المحلية في إدارة شؤونها المحلية على العقود بمختلف أنواعها، سواء تعلق ذلك بإدارة أملاكها ومرافقها أو في تنفيذ الميزانية ومختلف البرامج التنموية المتعلقة بها، محاولة بذلك الاستفادة من الإيجابيات التي يوفرها النظام التعاقد في التسيير، سواء كانت هذه العقود متعلقة بالتصرف في ملك الجماعة المحلية (أولا) أو في العقود المتعلقة بتنفيذ البرامج التنموية (ثانيا).

أولا: العقود المتعلقة بالتصرف في ملك الجماعة المحلية

تدير الجماعات المحلية جزء من أملاكها باعتماد عقود اللزمة كبديل للاستغلال والإدارة المباشرة (1)، إضافة إلى اعتماد عقود التفويض (2).

1. عقود تسيير المرافق العامة للجماعات المحلية

علاوة على التسيير المباشر للمرافق العامة، يمكن للجماعات المحلية تجاوزا لقصور الوسائل التقليدية⁽⁶⁹²⁾ اللجوء إلى آلية التعاقد لتسيير غير المباشر للمرافق والمصالح العمومية، ومنها عقد اللزمة⁽⁶⁹³⁾ الذي عرفه المشرع بأنه "العقد الذي تفوض بمقتضاه الجماعة المحلية بوصفها شخصا عموميا، يسمى مانح اللزمة، لمدة محددة، إلى شخص عمومي أو خاص يسمى صاحب اللزمة، التصرف في مرفق عمومي أو استعمال أو استغلال أملاك أو معدات أو تجهيزات أو استخلاص معالم راجعة للجماعة المحلية بمقابل يستخلص لفائدته من المستعملين حسب الشروط الذي يضبطها عقد اللزمة، ويمكن أن يكلف صاحب اللزمة أيضا بإنجاز أو تغيير أو توسيع بنايات ومنشآت أو اقتناء تجهيزات أو معدات لازمة لإنجاز موضوع العقد"⁽⁶⁹⁴⁾، وهي معادلة لنظام الامتياز في

⁽⁶⁹²⁾- بن بوريش رضا، آليات تمويل الجماعات المحلية في ظل التسيير العمومي الحالي وضرورات التحديث. دراسة حالة عينة من البلديات 2015-2019، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة درجة دكتوراه إمد تخصص: ميزانية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير قسم علوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2021، ص 10 وما بعدها.

⁽⁶⁹³⁾- حول النظام القانوني للزمة في القانون التونسي أنظر القانون عدد 23 لسنة 2008، المؤرخ في أول أفريل 2008، المتعلق بنظام اللزمت، ر.رج.ت، عدد 28 مؤرخ في 4 أفريل 2008.

⁽⁶⁹⁴⁾- الفصل 83 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

القانون الجزائري⁽⁶⁹⁵⁾ - ليس في المعنى وإنما في مجال الاستعمال - المتعلق بالبلديات الذي ينص على أنه: "يمكن للمصالح العمومية البلدية المذكورة في المادة 149 أعلاه، أن تكون محل امتياز طبقاً للتنظيم الساري المفعول"⁽⁶⁹⁶⁾، والمقصود بعقد الامتياز "الاتفاق الذي يتم بين الإدارة وشخص طبيعي أو معنوي في إطار إدارة أو تسيير أو استغلال مرفق عام على نفقته بواسطة عماله في مقابل مالي يحصل عليه المتعاقد وفق للشروط المتفق عليها في العقد"⁽⁶⁹⁷⁾.

يُعد عقد اللزمة وعقد الامتياز أحد الطرق التعاقدية التي تعتمدها الجماعات المحلية في إدارة مرافقها والقيام بالعديد من الوظائف المتعلقة بالمصلحة العامة، وفق شروط يحددها القانون وفيما لا يتعارض مع مبدأ التديير الحر، في إطار المنافسة والتقييد بقواعد الشفافية مع إمكانية استشارة الهيئات والمصالح المختصة بالإدارات المركزية⁽⁶⁹⁸⁾، فيما يتعلق باختيار صاحب اللزمة أو الامتياز وفيما يتعلق بالعقد من حيث أطرافه والوثائق اللزمة لتكوين العقد ومن حيث محتوى العقد، بخصوص مدة العقد، والمعلوم الذي يستخلصه المتعاقد، ومراقبة تنفيذ العقد، ومراجعة العقد في علاقة بمسألة التوازن المالي، نهاية العقد وفسخ العقد أن لزم الأمر ذلك، والتي غالباً ما يكون فيها للإدارة سلطة واسعة، هذه السلطة دفعت بجزء من الفقهاء القانون الإداري إلى اعتبار عقد الامتياز "عمل قانوني من جانب واحد وهو الإدارة، ويقع في المقابل على عاتق الملتزم الخضوع إلى بنود عقد الامتياز إذا ما وافق على العقد المقترح من طرف الإدارة، فيما ذهب جانب من الفقه الإداري إلى تصنيفه ضمن العقود المركبة، باعتباره عمل قانوني مركب يتضمن بنود تعاقدية تقتضي الاتفاق عليها بين الإدارة والمتعاقد وفقاً لقاعدة العقد شرعية المتعاقدين"⁽⁶⁹⁹⁾، فالعقد بصورة عامة، عمل قانوني اتفائي يهدف أصحابه للاستفادة المتبادلة منه بصورة عادلة.

(695) - العيادي سهام، بن عيسى زايد، مرجع سابق، ص 736.

(696) - المادة 155 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

(697) - زياد عادل، مرجع سابق، ص 107.

(698) - الفصل 84 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(699) - زياد عادل، مرجع سابق، ص 109.

2. عقود تفويض المرفق العام

تعد طريقة تفويض مرافق عامة محلية " صنفا فرعيا لصنف أوسع ألا وهو التزام أو امتياز المرفق العام"⁽⁷⁰⁰⁾ منحها المشرع للجماعات المحلية، تعتمد على مداولتها من مجلسها في استغلال مرافق عامة ذات صبغة اقتصادية صناعية وتجارية، تمكن بمقتضاها "جماعة محلية بصفتها مناحة التفويض شخصا عموميا أو خاصا بصفته صاحب التفويض، التصرف في مرفق عمومي لا يكتسي صبغة إدارية يعود لها بالنظر على أن يكون المقابل المالي مرتبنا بالأساس بنتائج التصرف في المرفق العام موضوع التفويض وأن يتحمل صاحب التفويض المخاطر المالية للنشاط المرفقي"⁽⁷⁰¹⁾، ويمكن أن يتضمن عقد التفويض إلزام صاحب التفويض بإحداث منشآت أو باقتناء أملاك أو تجهيزات ضرورية لسير المرفق، ويمكن للجماعات المحلية الاستعانة بمكاتب أو مؤسسات متخصصة للتفاوض وإعداد مشاريع عقود تفويض مرافقها التي تبرمها وفق إجراءات تقوم على مبادئ المنافسة والمساواة والشفافية والنزاهة.

يتميز هذا الصنف من العقود بكونه يتعلق بمؤسسات إقتصادية وصناعية، يقوم على قاعدة المخاطرة من قبل المتعاقد الذي يتحمل المخاطر المالية المحتملة التي قد تنتج أثناء تنفيذ العقد وأن المقابل المالي لهذا العقد ينتج أساسا من استغلال محل العقد، وهو ما يمكن إعتباره امتياز لفائدة الجماعة المحلية التي تخلص من دفع مقابل لمعاقدتها وتحملها للخسائر المالية إذا كانت من صنف الخسائر غير العادية والتي لا يمكن تحملها.

حدد المشرع الضوابط التي تؤطر هذا العقد، فلا يمكن للجماعات المحلية إبرام هذا الصنف من العقود في خصوص المرافق التي ينص القانون على وجوبية استغلالها عن طريق الوكالة بصورة مباشرة أو إذا جعل القانون استغلاله حكرا لفائدة مؤسسة أو منشأة عمومية.

حدد المشرع الأشخاص الذين يحق لهم الاستفادة من إبرام هذا الصنف من العقود، فنع كل شخص صدر في شأنه حكم بات يقضي بسجنه لمدة تفوق ستة أشهر مع النفاذ العاجل باستثناء

(700)- بوعشبة توفيق، الوجيز في القانون الإداري العام (مقدمة عامة، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، القضاء الإداري)، الطبعة الأولى، مجمع الأطرش لتوزيع ونشر الكتاب المختص، تونس 2021، ص 290.

(701)- الفصل 85 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

الأشخاص المحكوم عليهم من أجل جنحة غير قصدية إن لم متبوعة بالفرار، كل شخص موضوع تتبع قضائي من أجل التفليس أو كل شخص تعلقت به إجراءات إنقاذ المؤسسات التي تمر بصعوبات اقتصادية، كل شخص لا يستظهر بما يفيد تسوية وضعيته الجبائية تجاه الدولة وتجاه الجماعات المحلية، وكل رؤساء وأعضاء المجالس وأعاون الجماعات المحلية ومحاسبها المالي وكل شخص يكون في حالة تضارب المصالح حسب التشريع الجاري به العمل⁽⁷⁰²⁾.

ألزم المشرع الجماعات المحلية عند اللجوء إلى عقود تفويض المرفق العام باعتبار قواعد المنافسة والشفافية، وعليها تكوين لجنة تكلف بفتح ملفات المترشحين لإبرام عقود التفويض تم ضبط تركيبها في القانون المتعلق بمجلة الجماعات المحلية، ويتم إبرام هذه العقود لمدة محددة قابلة للتمديد في صور وشروط محددة⁽⁷⁰³⁾، ولا يمكن للجماعات المحلية اللجوء إلى التفويض المباشر أو استشارة إلا في حالة معينة ذكرها القانون المتعلق بمجلة الجماعات المحلية⁽⁷⁰⁴⁾.

ثانيا: العقود المتعلقة بتنفيذ البرامج التنموية للجماعة المحلية

تنقسم العقود المتعلقة بتنفيذ البرامج التنموية إلى عقود الصفقات العمومية (1) إلى جانب عقود الشراكة مع القطاع الخاص (2).

1. عقود الصفقات العمومية

تحتاج الجماعات المحلية باعتبار مشتري عمومي⁽⁷⁰⁵⁾ إلى إبرام صفقات عمومية " وذلك للتزود بمواد وخدمات والدراسات والأشغال على أساس مبادئ حرية المشاركة والمنافسة والشفافية

⁽⁷⁰²⁾- الفصل 87 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

⁽⁷⁰³⁾- الفصل 89 و90 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق م.ج.م.

⁽⁷⁰⁴⁾- ينص الفصل 94 على الحالات الاستثنائية اللجوء إلى التفاوض المباشر أو تنظيم استشارة وهي: " إذا لم تفضي الدعوة للمنافسة مرتين متتاليتين إلى عروض مثمرة، إذا تعلق العقد بأعمال لا يمكن أن يعهد بإنجازها إلا لشخص معين أو بنشاط يختص باستغلاله حامل براءة اختراع أو صاحب أملاك ذات طابع ثقافي أو تراثي، في حالة التأكد الشديد والضرورة القصوى للإنجاز...".

⁽⁷⁰⁵⁾- الفقرة الثانية من الفصل 3 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014، مؤرخ في 13 مارس 2014، يتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، صادر ر.رج.ت، عدد 22، مؤرخ في 18 مارس 2014: " يتعلق بتنظيم الصفقات العمومية: "يعتبر مشتريا عموميا على معنى هذا الأمر الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والمؤسسات العمومية التي لا تكتسي

والمساواة وتكافؤ الفرص والنزاهة" (706) وهي تتمثل في " عقود مكتوبة، تبرم بمقابل، من قبل المشتري العمومي المسمى "المصلحة المتعاقدة"، مع متعامل اقتصادي واحد أو أكثر والمسمى "المتعامل المتعاقد لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الاشغال واللوازم والخدمات والدراسات، وفق الشروط المنصوص عليها في هذا القانون وفي التشريع والتنظيم المعمول بهما (707)، عرّفها المشرع التونسي بأنها " عقد كفاي بمقابل يلتزم بمقتضاه صاحب الصفقة، عمومي أو خاص، إزاء المشتري العمومي بإنجاز أشغال أو التوريد بمواد أو إسداء خدمات أو إعداد دراسات" (708).

عمل المشرع على ضبط الإطار التنظيمي للصفقات العمومية (709) باعتبارها من أهم الوسائل القانونية المتبعة من الإدارات المركزية والمحلية في تنفيذ مخططاتها التنموية، ففرض مجموعة من المبادئ الإجراءات الواجب احترامها عند طلب إبرام صفقة عمومية مهما كان نوعها، صفقة

صبغة إدارية والمنشآت العمومية." وهذا ما نص عليه كذلك المشرع الجزائري في الفقرة الثانية من المادة 4 التي تنص على " المؤسسات العمومية الخاضعة لقواعد القانون العام هي: المؤسسات ذات الشخصية المعنوية والاستقلال المالي التي أنشأتها الدولة أو الجماعات المحلية. وتسم هذه المؤسسات بطابع إداري أو علمي أو ثقافي أو مهني أو صحي أو أي طابع آخر، وتمسك حساباتها وفقاً لقواعد المحاسبة العمومية." والمادة 9 التي تنص على أنه " تطبق أحكام هذا القانون على الصفقات العمومية محل نفقات: ... - الجماعات المحلية " من القانون رقم 12-23، مؤرخ في 5 أوت 2023، يحدد القواعد المتعلقة بالصفقات العمومية، صادر ج.ر.ج.د.ش، عدد 51، مؤرخة في 6 أوت 2023.

(706) - بوعشبة توفيق، مرجع سابق، ص 297.

(707) - المادة 2 من القانون رقم 12-23، يحدد القواعد المتعلقة بالصفقات العمومية.

(708) - الفصل 2 و 3 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014، يتعلق بتنظيم الصفقات العمومية.

(709) - حول التمييز بين عقد التفويض وعقد الصفقة العمومية راجع، بوشقرة رضا، تفويضات الهيئات المرفقية للجماعات الإقليمية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه إمد ف الحقوق فرع القانون الإداري تخصص: إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة باتنة 01 الحاج لخضر، 2020، ص 54 وما بعدها.

عمومية للتصور والتنفيذ⁽⁷¹⁰⁾، صفقة عمومية للتزود بمواد⁽⁷¹¹⁾، صفقة عمومية للدراسات⁽⁷¹²⁾، صفقة عمومية للتزود بخدمات⁽⁷¹³⁾، صفقة عمومية للأشغال⁽⁷¹⁴⁾، تمر مختلف هذه الصفقات بنفس الإجراءات وتخضع لنفس المبادئ مالم ينص القانون على خلاف ذلك لأسباب محددة، تقتضي إجراء صفقة بإجراءات مبسطة⁽⁷¹⁵⁾.

2. عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

تعد الشراكة بين القطاع العام والخاص أسلوبا ثالثا لتفادي الخصخصة والتسيير العمومي، وهي " من المفاهيم الجديدة واعتبرت خيار استراتيجي لتنفيذ مشروعات البنية التحتية كما أنها تمثل آلية من آليات التصرف الحديث في المرافق العمومية "⁽⁷¹⁶⁾، فقد تبين أنها أحد الخيارات الاستراتيجية للسياسة الاقتصادية يتوجب الاستفادة منها، وهي تندرج في إطار "تنوع آليات تلبية الطلبات العمومية ومصادر تمويلها بغاية تطوير البنية التحتية وتدعيمها ودفع الاستثمار العمومي

⁽⁷¹⁰⁾ - صفقة عمومية للتصور والتنفيذ هي: صفقة واحدة تتعلق في الآن نفسه بتصور المشروع وتنفيذ الأشغال أو بتصور منشأ كامل وإنجازه.

⁽⁷¹¹⁾ - صفقة عمومية للتزود بمواد هي: صفقة تبرم مع مزود أو مجموعة من المزودين يكون موضوعها اقتناء مواد أو معدات أو تجهيزات متنوعة وكذلك الخدمات المتصلة بها.

⁽⁷¹²⁾ - صفقة عمومية للدراسات هي: صفقة يكون موضوعها أساسا خدمات فكرية. وتشمل بالخصوص البحوث والتكوين وتسيير الأعمال وخدمات الهندسة وقيادة العمليات والاستشارات والمساعدة الفنية والمعلوماتية وتفويض تسيير المشاريع.

⁽⁷¹³⁾ - صفقة عمومية للتزود بخدمات هي: صفقة تبرم مع مسدي خدمات يكون موضوعها تقديم خدمات كصفقات الخدمات العادية أو كراء معدات أو تجهيزات مع وجود خيار الشراء أو دون ذلك.

⁽⁷¹⁴⁾ - صفقة عمومية للأشغال هي: صفقة يكون موضوعها تنفيذ أو تصور وتنفيذ منشأ أو أشغال بناء وهندسة مدنية تستجيب لحاجيات يحددها المشتري العمومي الذي يتولى تسييرها. وعندما تتعلق الصفقة في نفس الوقت بخدمات وأشغال فإنها تعتبر صفقة أشغال عندما يكون موضوعها الأساسي إنجاز أشغال.

⁽⁷¹⁵⁾ - الصفقات ذات الإجراءات المبسطة هي: صفقات تبرم وفق إجراءات مبسطة عندما لا تتجاوز القيمة المقدرة للحاجيات مبلغا معيناً. ويحدد المشتري العمومي الإجراءات المبسطة وفقاً لطبيعة الحاجيات المراد تسديدها وكميتها ومدى توفر المؤسسات الاقتصادية التي يمكنها تلبية هذه الحاجيات.

⁽⁷¹⁶⁾ - عباس راضية، لونيبي علي، «الشراكة بين القطاعين العام والخاص: دراسة في التجربة التونسية»، فعاليات المنتدى الوطني حول: الشراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، تحت إشراف سعاد غوتي، الجزائر العاصمة يومي 2 و3 ماي 2018، كلية الحقوق - جامعة الجزائر 1، لباد للنشر والتوزيع، 2019، ص 284.

بالاشتراك بين القطاع العام والقطاع الخاص للاستفادة من حرفة القطاع الخاص وخبرته⁽⁷¹⁷⁾. وهي عقود تعكس الحرية التعاقدية للأشخاص العموميين بعيدا عن التدخل المفرط للإدارة المركزية⁽⁷¹⁸⁾، وتمنح المستثمرين الخواص العديد من الامتيازات، مما يجعل منها "حلا وسطا بين النظرية الليبرالية من جهة والنظرية القائمة على تمكين الدولة من الاضطلاع بالصالح العام والمرافق العمومية في عدد المجالات⁽⁷¹⁹⁾ من جهة أخرى.

تعرف عقود الشراكة⁽⁷²⁰⁾ بكونها عقد كتابي لمدة محددة، يعهد بمقتضاه شخص عمومي إلى شريك خاص بمهمة شاملة تتعلق كلياً أو جزئياً بتصميم وإحداث منشآت أو تجهيزات أو بنى تحتية مادية أو لامادية ضرورية لتوفير مرفق عام، ويشمل عقد الشراكة التمويل والإنجاز أو التغيير والصيانة وذلك بمقابل يدفع إلى الشريك الخاص من قبل الشخص العمومي طيلة مدة العقد طبقاً للشروط المبينة به. ويشار إليه فيما يلي بعقد الشراكة، لا يشمل عقد الشراكة تفويض التصرف في المرفق العام⁽⁷²¹⁾.

⁽⁷¹⁷⁾- الفصل 1 من قانون عدد 49 لسنة 2015، مؤرخ في 27 نوفمبر 2015، يتعلق بعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، صادر ر.ر.ج.ت، عدد 96، 1 ديسمبر 2015.

(718)- Favoreu Louis et d'autres, Op-Cit, p531, « La liberté contractuelle, dans la mesure où elle constitue un attribut de la libre administration, s'impose au législateur. Celui-ci ne peut y porter atteinte de manière excessive sous peine de mettre en cause, par là même, le principe constitutionnel de libre administration ».

⁽⁷¹⁹⁾- يعقوبي ليلي، الاستثمار في تونس: الاحكام والحوكمة، مجمع الأطرش لنشر وتوزيع الكتاب المختص، تونس، 2020، ص 131.

⁽⁷²⁰⁾- يجب تمييز "عقد الشراكة" عن بعض العقود المشابهة له والتي يستعمله الشخص العمومي، فهو يختلف عن "عقد الزمة" الذي عرفه المشرع التونسي في الفصل 2 من القانون عدد 23 لسنة المتعلق بنظام اللزمت، و"عقد الصفقة العمومية" كما عرفه المشرع التونسي في الفصل 2 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، وهو يختلف كذلك عن "عقد انحصار" الذي يمثل في "نقل ملكية عمومية إلى الخواص، ونقل التصرف في بعض الأنشطة الصناعية والتجارية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، إضافة إلى تحلي الدولة عن كل الأسهم أو جزء منها في المنشآت العمومية لصالح الخواص."، راجع يعقوبي ليلي، مرجع سابق، ص 135.

⁽⁷²¹⁾- الفصل 3 من قانون عدد 49 لسنة 2015، يتعلق بعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

فكرة إشراك الخواص في إدارة الشأن العام والمساهمة في تنفيذ البرامج والمخططات التنموية على المستوى الوطني والمحلي فكرة حديثة⁽⁷²²⁾ "استلزمت خطوة أولى الاستغناء عن السياسة الاحتكارية للدولة في جميع النشاطات المنتجة سواء للسلع أو الخدمات"⁽⁷²³⁾، وفسح المجال لتدخل الخواص في القطاعات غير الحساسة، وقد استفادت الجماعات المحلية من هذا التطور في رؤية الدولة للخواص كشريك مساهم وفعال في إدارة وتنمية الاقتصاد الوطني.

مكّن المشرع الجماعات المحلية في إطار عقود الشراكة التي تبرمها عن طريق الدعوة للمنافسة أن "تعهد إلى شريك خاص للقيام بمهمة شاملة"⁽⁷²⁴⁾ وفي إطار احترام حملة من المبادئ التي تحكم عقود الشراكة في عملية الاعداد والابرام⁽⁷²⁵⁾، على أن يحدد عقد الشراكة التزامات الطرفين، وهذا خلافا للمشرع الجزائري الذي لم يتحدث صراحة على عقد الشراكة واكتف بالإشارة إلى بعض العقود الأخرى التي تبرمها الإدارة لتنفيذ برامجها مثل عقد امتياز تفويض الخدمة العمومية في المياه⁽⁷²⁶⁾، عقود التأجير الاستشفائي كآلية قانونية لتجسيد الشراكة بين القطاع العام والخاص في مجال الصحة، وبصورة عامة تم اعتبار آلية التفويض والصفقات العمومية كعقود مسماة أهم

(722)- YANAT Abdelmajid, « Quelques réflexions sur l'avant projet de loi relatif aux conditions de mise en œuvre du partenariat public-privé », Actes du colloque sur : Le partenariat public-privé, Sous la direction du Souad GHaouti, Alger, les 2 et 3 Mai 2018, Faculté de droit, Alger 1, Lebed Edition et Distribution, Première édition, 2019, p.p 221-235.

(723)- لحويلة، «السياق الجزائري للشراكة بين القطاع العام والخاص» فعاليات الملتقى الوطني حول: الشراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، تحت إشراف سعاد غوتي الجزائر العاصمة يومي 2 و 3 ماي 2018، كلية الحقوق - جامعة الجزائر 1، لباد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2019، ص 211.

(724)- الفصل 100 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(725)- برحمان محفوظ، عراسه ملاك، «عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص غي التشريع التونسي»، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 11، العدد 01، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، مارس 2018، ص 779.

(726)- للاطلاع أكثر راجع مقال، أحمدياتو محمد، «امتياز تفويض الخدمة العمومية للمياه»، ومقال، سليمان لعلاونة، «عقد الامتياز كأسلوب للشراكة بين القطاع العام والخاص»، فعاليات الملتقى الوطني حول: الشراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، تحت إشراف سعاد غوتي الجزائر العاصمة يومي 2 و 3 ماي 2018، كلية الحقوق - جامعة الجزائر 1، لباد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2019، ص.ص 15-49.

الاليات التعاقدية لتجسيد الشراكة والمحافظة على المرفق العام والبحث عن المصلحة الاقتصادية⁽⁷²⁷⁾.

تبدو عقود الشراكة مخرجاً للجماعات المحلية، خاصة الفقيرة منها، لإنجاز مشاريع تنمية في إطار تغلب عليه روح التعاون والتفاعل مع القوى الاقتصادية الفاعلة في المجتمع⁽⁷²⁸⁾، تستفيد منها البلديات ومختلف مكونات الجماعات المحلية⁽⁷²⁹⁾، غير هذه الالية التعاقدية المجسدة لاستراتيجية اقتصادية تقوم على التعاون والشراكة مع القوى الاقتصادية المحلية تبقى لا قيمة لها في ظل انعدام حرية التصرف للجماعات المحلية.

المطلب الثاني

تعدد الاليات المؤسسية لتنفيذ المخططات التنموية

لا شك أن للجماعات المحلية سلطة قانونية تمكنها من اختيار الطريقة المناسبة للتصرف في مجالها الترابي إما بصورة مباشرة أو عن طريق واسطة تختارها وفق ما يقتضيه القانون، فتعتمد كل الوسائل القانونية الممكنة والمسموح بها للقيام بالدور المناط بعهدتها، سواء كانت هذه الوسائل متمثلة في قرارات إدارية أو عقود أو مؤسسات تحدثها للقيام بذلك.

ممكن المشرع الجماعات المحلية من سلطة إحداث، بصورة منفردة، أشكالاً محددة من المؤسسات التي يمكن أن تكون في شكل منشآت عمومية تعمل من خلالها الجماعات المحلية على

⁽⁷²⁷⁾- للاطلاع أكثر راجع مقال، حسين سامية، «الشراكة في القطاع العام بين ضرورة المحافظة على المرفق العام والبحث عن المصلحة»، فعاليات المنتدى الوطني حول: الشراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، تحت إشراف سعاد غوتي الجزائر العاصمة يومي 2 و3 ماي 2018، كلية الحقوق - جامعة الجزائر 1، لباد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2019، ص.ص 67-83.

⁽⁷²⁸⁾- بوراس عفاف، بوعيسى سمير، «الشراكة بين القطاع العام والخاص نكحار إستراتيجي لجذب الاستثمارات الأجنبية وتنمية القطاع الصناعي الجزائري»، مجلة القانون والعلوم السياسية، المجلد 08، عدد 01، تصدر عن معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي صالحى أحمد-النعامة، الجزائر، مارس 2022، ص 609.

⁽⁷²⁹⁾- طيبي سعاد عمروش، «دور القطاع الخاص في المساهمة في تحقيق التنمية على مستوى البلدية»، فعاليات المنتدى الوطني حول: الشراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، تحت إشراف سعاد غوتي الجزائر العاصمة يومي 2 و3 ماي 2018، كلية الحقوق - جامعة الجزائر 1، لباد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2019، (86-98).

تلبية حاجيات مواطنيها وتنفيذ برامجها ومخططاتها التنموية (الفرع الأول) أو أن تحدث منشآت تعاونية مع مكونات الفضاء المحلي بقصد دعم وتنفيذ برامجها التنموية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المنشآت العمومية للجماعات المحلية أساس لدورها التنموي

مكن المشرع الجماعات المحلية، في إطار برامجها التنموية، من إحداث منشآت عمومية أو المساهمة في منشآت ذات مساهمة عمومية لاستغلال مرافق عامة ذات صبغة صناعة وتجارية، وتخضع هذه المنشآت إما للقانون العام (أولا) أو للقانون الخاص تمشيا مع هدف إحداثها (ثانيا).

أولا: إحداث مؤسسات عمومية محلية

منح المشرع التونسي والمشرع الجزائري للجماعات المحلية إمكانية إحداث منشآت عمومية محلية تخضع للقانون العام⁷³⁰، أي شخص من أشخاص القانون العام، نظرا لانفراد الجماعة المحلية بامتلاك أصولها، تعمل في مرافق عامة ذات صبغة صناعية وتجارية، مشابهة للمنشآت العمومية التي تديرها الدولة.

يتم إحداث منشأة عمومية محلية بناء على مصادقة من مجلس الجماعة المحلية⁽⁷³¹⁾، ويتم بناء على ذلك تحديد مجال نشاط المنشأة والأصول التي سيتم تخصيصها لفائدتها، ثم يتم نشر هذه المداولة في الجريدة الرسمية للجماعات المحلية ليتحقق بذلك شرط الاعلام للعموم.

(730) - يقصد بالمنشآت العمومية المحلية كل مؤسسة عمومية محلية أو شركة خفية الاسم خاضعة للتشريع الجاري به العمل تمتلك الجماعات المحلية، بمفردها أو بالاشتراك، كل رأس مالها أو ما يزيد عن النصف منه، لي يتم، انطلاقا من هذا التعريف، منح الجماعات المحلية من إنشاء مؤسسات ذات صبغة إدارية التي تتفرد الدولة بإنشائها، للمرافق العامة الإدارية تنصرف فيها الجماعات المحلية بصورة مباشرة في شكل وكالة في حين تنصرف في المرافق العمومية الاقتصادية يمكن أن يوزن في شكل وكالة غير مباشرة ويمكن أن يتخذ شكل المنشأة العمومية.

(731) - الفصل 104 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق م.ج.م، والمادة 153 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية والمادة 148 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية فيما يخص القانون الجزائري.

تكون المؤسسات العمومية⁽⁷³²⁾ البلدية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري، ويتم تحديد القواعد المنظمة لهذه المؤسسات من خلال التنظيم⁽⁷³³⁾، وهذا خلافا لما تبناه المشرع التونسي الذي حوّل مجلس الجماعة المحلية ضبط والمصادقة على النظام الأساسي للمؤسسة العمومية الذي يتضمن طرق تسييرها والمكلف بتسييرها والأصول التي ترجع إليها، وطريقة حلها عند الاقتضاء، ويحدد علاقتها المالية بالجماعة المحلية، ويتم إعلام المحاسب العمومي بكل الجوانب المالية المتعلقة بهذه المؤسسة، ويتوجب على الجماعة المحلية عند إحداث هذه المؤسسات أن تراعي القانون المنظم للمنشآت العمومية فيما لا يتعارض مع مبدأ التدبير الحر⁽⁷³⁴⁾، ليم في مرحلة أخيرة نشر القانون المنظم للمنشأة العمومية حتى يتسنى لكل ذي المصلحة الاحتجاج به أو الاعتراض عليه إذا كان متضمنا لأحكام مخالفة للقانون أو تنال من مصلحة معينة.

يمكن للجماعات المحلية عملا بالفصل 103 من مجلة الجماعات المحلية احداث منشآت عمومية بالشراكة مع جماعة محلية أخرى أو أكثر⁽⁷³⁵⁾، يكون لكل جماعة محلية مساهمة حصة مساوية لحجم مساهمتها حسب اتفاق بينهم، فتستفيد كل جماعة محلية من العائدات بقدر حجم مساهمتها وتحمل الأعباء الناتجة عن المنشأة بنفس الكيفية.

يقتضي احداث مؤسسة عمومية محلية مشتركة بين الجماعات المحلية إبرام اتفاقية تنظم علاقة الجماعات المحلية المساهمة في المؤسسة من حيث حصة كل واحدة منها والالتزامات المفروضة عليها، وتنظيم كيفية الانسحاب من المؤسسة عن الاقتضاء، وكل ما يتعلق بالنزاعات التي يمكن أن تحدث بين الجماعات الساهمة في المؤسسة وطرق فصلها، ولها أن تختار النظام القانوني المنطبق على الاعوان المنتدبين للعمل في هذه المنشآت العمومية.

⁽⁷³²⁾- لغواطي ياسمين، مرجع سابق، ص127، تذكر أن بداية زوال هذه المؤسسة " مع ظهور الازمة البترولية في منتصف الثمانينات حيث تضاعفت اعانات الدولة وتقلصت قدرة المؤسسات على الاستمرار في النشاط، بالإضافة إلى أنها تدار بطريقة بيروقراطية، لا تسمح بالمبادرة المبنية على معطيات الواقع وانما تلجأ إلى التقدير الإداري المبالغ فيه، بما أن القرار النهائي فيه هو رهن الإرادة السياسية".

⁽⁷³³⁾- المادة 154 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، والمادة 147 و148 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

⁽⁷³⁴⁾- الفقرة الأخيرة من الفصل 104 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

⁽⁷³⁵⁾- لغواطي ياسمين، مرجع سابق، ص127.

يتم عرض النظام الأساسي للمؤسسة المراد إحداثها على مجالس الجماعات المحلية المشاركة للتداول والمصادقة عليه، ويتم تكوين لجنة مشتركة لمراقبة المؤسسة، وذلك إضافة إلى تحديد كل ما يتعلق بالجوانب المالية وعلاقتها بالجماعات المشاركة وطرق تسييرها والمشرف على تسييرها وفقا لما يقتضيه القانون الجاري به العمل فيما لا يتناقض مع مبدأ التدبير الحر.

نتير تجربة المنشآت العمومية العديد من التحفظات نظرا للنخسائر التي تحققها والاعباء الإضافية المالية التي تفرضها على المجتمع بسبب غياب ثقافة الإنتاج والالتكال على الدولة، الأمر الذي شكَّ انطبعا سلبيا على هذا الصنف من المؤسسات وهذا قد يكون سببا لعدم اقدم الجماعات المحلية على إحداث منشآت عمومية تزيد من أعبائها المالية وتعمق تبعيتها المالية بالسلطة المركزية، فهذه الصورة للمنشآت العمومية ليست أمرا مشجعا على المغامرة الاقتصادية.

ثانيا: احداث شركة اقتصادية

منح المشرع للجماعات المحلية إمكانية إحداث صنف جديد من المنشآت العمومية في شكل "شركة خفية الاسم"⁽⁷³⁶⁾ تخضع للتشريع التجاري كآلية من الآليات التنموية المحلية والتصرف في المرفق العام الصناعي والتجاري، وذلك استنادا إلى الفصل 103 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 والمتعلق بجملة الجماعات المحلية الذي فسح المجال لتأسيس شركة اقتصادية بالشراكة بين مكونات الجماعات المحلية من بلديات وجهات في إطار مقاربة تنموية، وهذا ما يطرح مسألة إحترام هذه الجماعات لمبدأ حرية الصناعة والتجارة في حالة تدخلها في مجالات ينشط فيها الخواص، نظرا لعدم وجود نص قانوني يمنعها خاصة إذا تعلقت بوجود مصلحة محلية يتوجب حمايتها⁽⁷³⁷⁾.

⁽⁷³⁶⁾- عرف المشرع التونسي الشركة خفية الاسم في الفصل 160 من القانون عدد 93 لسنة 2000، مؤرخ في 3 نوفمبر 2000، يتعلق بإصدار مجلة الشركات التجارية، ر.رج.ت، عدد 89 مؤرخ في 7 نوفمبر 2007، منقح بالقانون عدد 16 لسنة 2009، مؤرخ في 16 مارس 2009، ر.رج.ت، عدد 22 مؤرخ في 17 مارس 2009، على أنها: " هي شركة أسهم تتكون من سبعة مساهمين على الأقل يكونون مسؤولين في حدود مساهماتهم وتمتع بالشخصية المعنوية. وتعرف الشركة خفية الاسم بتسمية اجتماعية مسبقة أو ملحقة بشكل الشركة ومبلغ رأس مالها. ويجب أن تكون هذه التسمية مختلفة عن كل تسمية لكل شركة سابقة الوجود".

⁽⁷³⁷⁾- **HERSANT Emilie**, Les collectivités territoriales et le secteur énergétique, thèse de doctorat en droit public, pour obtenir le grade de docteur de l'université d'Orléans, Ecole doctorale sciences de l'homme et de la société, Laboratoire Collectivités Territoriales E2080, Université d'Orléans, France, 2010, p.p 33-38.

يتكون رأس مال هذه الشركة العمومية من المساهمات المالية للأطراف المشاركة فيها الذين يمكن أن يكون جزء منهم من أفراد القانون الخاص أو تكون الدولة أو أحد المؤسسات العمومية أو يمكن أن يجتمعوا معا في نفس الشركة ولكن شريطة أن يكون للجماعات المحلية أكثر من نصف رأس مال الشركة حتى توصف هذه الأخيرة بأنها شركة محلية، فإذا لم يتوفر هذا الشرط لا يمكن إدراجها ضمن المنشآت الاقتصادية المحلية.

تحتاج الجماعة المحلية قصد إحداث منشأة عمومية اقتصادية، المصادقة أولا على مبدأ المشاركة العامة، وعليها أن تحدد نسبتها في الشراكة المراد إحداثها في قرار ينشر للعموم، وعليها أن تصادق على النظام الأساسي للشركة الذي يضبط طرق التصرف وتسمية مسير الشركة وطرق متابعتها وفق القانون الجاري به العمل فيما لا يتعارض مع مبدأ التدبير الحر، واختيار النظام المنطبق على الاعوان الذين يتم انتدابهم للعمل في هذه المؤسسة الاقتصادية، وعليها أن تنشر هذا القانون للعموم حتى يتسنى لهم الاطلاع والتعرف على نظام الشركة.

الجدير بالملاحظة أن مقتضيات الفصل 103 سالف الذكر لا يمنع الجماعات المحلية من المساهمة في شركات تجارية بنسبة أقل من خمسون بالمئة، حيث مكنها المشرع من المساهمة في شركات ذات مساهمة عامة يحكمها القانون التجاري دون تدخل من قبل السلطة العامة، وهو ما يمثل فرصة للجماعات المحلية في تجنب المخاطر الاقتصادية وما يمكن أن تحدثه المنشآت العمومية من أعباء مالية إضافية، فهي مطالبة فقط بالحرص على تضمين بنود تحمي حقوقها داخل الشركة وتحافظ على المال العام.

أخيرا يمكن القول إن الشركات الاقتصادية التي تمتلك الجماعة المحلية أكثر من نصف رأس مالها أو التي تساهم فيها بقدر أقل من هذه النسبة يمكن أن تمثل أحد الحلول للتخلص من الركود الاقتصادي على المستوى المحلي وخلق حركية اقتصادية تدفع بعجلة التنمية المحلية⁽⁷³⁸⁾ جيدة

(738)- حول مكانة التخطيط في تحقيق التنمية راجع: شرشاري فاروق، مقتضيات الحكم الرشيد: عوامل تحقيق التنمية المحلية المستدامة، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه تخصص القانون العام: قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، سنة 2019، ص 185 وما بعدها.

ومستدامة⁽⁷³⁹⁾ بعيدا عن البيروقراطية الإدارية التي تكبل النشاط الاقتصادي والجمود الذي يحكم قواعد القانون العام خاصة فيما يتعلق بالتصرف في المرافق العامة والملك العام.

الفرع الثاني

المنشآت التعاونية دعامة للدور التنموي للجماعات المحلية

تعد آلية التعاون أحد الحلول التي فرضها واقع الجماعات المحلية، عمل المشرع على تضمينه في النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية وتبنيه نكيار لتجاوز الصعوبات التي تعترض المجالس المحلية خاصة حديثة النشأة منها، فأقر إمكانية التعاون بين الجماعات على أساس اتفاقيات تبرم بينها لاستغلال مرفق عام، أو أن يتخذ التعاون شكل مؤسسة يعهد لها بتنفيذ جملة من الخدمات وفقا لنظام أساسي تقره الجماعات المحلية المعنية، فيمكن أن تكون في شكل منشآت تعاونية بين المجالس البلدية (أولا) ويمكن أن تشمل مكونات أخرى من الجماعات المحلية أو الإدارة المركزية (ثانيا).

أولا: المنشآت التعاونية بين المجالس البلدية

يعد التعاون أحد أشكال التصرف الرشيد في الموارد المتاحة لدى الجماعات المحلية، وإطار منظما لتجميع قدرتها المالية والبشرية لتحقيق مصلحة عامة، يمكن أن يتجسد في اتفاقية تكلف بموجبها جماعة محلية لجماعة أخرى بتسيير مرفق عام اقتصادي له مصلحة مشتركة في إطار التضامن أو الاقتصاد في الكلفة أو الجدوى أو إنجاز الأعمال الفنية⁽⁷⁴⁰⁾، يمكن أن يتخذ التعاون بين المجالس البلدية شكل منشآت تعاونية، قد تتجسد في شكل شركة اقتصاد مختلط أو تكون في شكل ذات عمومية (1) أو مجامع للخدمات (2).

1. احداث شركات اقتصاد مختلط

فسح المشرع التونسي المجال للمجالس البلدية "لاستغلال مرفق أو عدة مرافق عمومية لها صبغة إقتصادية وذات مصلحة مشتركة بإحداث منشأة عمومية وتنظيمها حسب أحكام هذا

⁽⁷³⁹⁾- دلالي عبد الجليل، عبد القادر باية، «المعالجة القانونية لمدي مساهمة البلدية في تحقيق التنمية المستدامة»، مجلة دراسات وأبحاث، المجلد 13، العدد 04، تصدر بالتنسيق مع مركز ابن خلدون للدراسات والأبحاث بالأردن، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، جويلية 2021، ص 352 وما بعدها.

⁽⁷⁴⁰⁾- الفقرة الأولى من الفصل 281 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

القانون⁽⁷⁴¹⁾، فيتم إحداث شركة لها رأس مال وأسهم يتم توزيعها على المجالس البلدية المشاركة على أساس مقدار المساهمة، ويشترط أن تمتلك المجالس البلدية أكثر من نصف رأس مال الشركة نظرا لإمكانية المساهمة من قبل الدول والمؤسسات التابعة لها أو الخواص وهو يبدو أمرا مستبعدا مبدئيا نظرا للطبيعة المرفقية والتضامنية لهذا المؤسسات التي تسعى بالدرجة الأولى إلى تقديم خدمات بصورة مشتركة وتضامنية وليس تحقيق أرباح إقتصادية.

تتطلب عملية تأسيس منشآت التعاون بين البلديات بإمضاء اتفاق مبدئي بين البلديات المعنية تصادق عليه مجالسها، وهو اتفاق يتضمن ضبط للآجال القصوى المتعلق بالانتهاء من الدراسات والاستشارات الضرورية والمداولات الواجبة في كل بلدية وفقا لترتيبها الخاصة، ويتوج هذا العمل بإصدار قرار مشترك بين مختلف المجالس البلدية المعنية يحدد النظام الأساسي للمؤسسة التي تم إحداثها في إطار التعاون، وتنتهي هذه العملية بنشر هذه المداولة في الجريدة الرسمية للجماعات المحلية، ونشير أن يمكن قبول مشاركين جدد في إطار هذه المؤسسة بناء على ملحق تعديلي لاتفاقية تأسيس مؤسسة التعاون، لينطبق عليهم نفس النظام بعد قبولهم.

منع المشرع المنتخبين المحليين من حق تسيير مؤسسة التعاون بين البلديات أو العمل لديها بصفة أجير⁽⁷⁴²⁾، أشار أنه تنطبق على مؤسسات التعاون بين البلديات الاحكام المتعلقة بتسيير المجلس البلدي والمتعلقة بالرقابة اللاحقة على البلديات من القانون المتعلق بالجماعات المحلية مالم يتناقض مع الاحكام الخاصة بإحداث منشآت التعاون⁽⁷⁴³⁾، ويمارس مجلس إدارة مؤسسة التعاون بين البلديات الصلاحيات الراجعة له وفقا للقانون المتعلق بالمنشآت العمومية⁽⁷⁴⁴⁾، ويتم إخضاع الاعمال الإدارية لمؤسسات التعاون بين البلديات لرقابة القاضي الإداري.

نصت الفصول المتعلقة بالمؤسسات التعاونية بين البلديات أنه تعمل الدولة على تحفيز التعاون بين البلديات من خلال إقرار امتيازات جبائية ومالية خصوصية تستفيد منها المنشآت التعاونية، وبرز هذا الدور التحفيزي للدولة من خلال تنوع المورد المالية لهذه المؤسسات التي تتكون من

(741)- الفصل 283 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

(742)- الفصل 288 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(743)- الفصل 284 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

(744)- الفصل 289 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

مساهمة البلديات المشاركة باي عنوان كان، مداخل أملك المؤسسات الذاتية والمنقولة لها من طرف البلديات، المداخل من مختلف الإدارات العمومية والجمعيات والخواص مقابل الخدمات التي تسديها لهم، الاعتمادات المخصصة لها من الدولة والهبات والوصايا مع مراعاة أحكام التشريع الجاري به العمل⁽⁷⁴⁵⁾.

يمكن لأي بلدية مشاركة في المؤسسة التعاونية أن تنسحب منها وذلك بعد مداولة مجلسها في مسألة الانسحاب، على أن يتم إبرام اتفاق لتسوية الاثار المترتبة عن الانسحاب وفقا للإجراءات المنصوص عليها بالنظام الأساسي لمؤسسة التعاون، وعلى البلدية المنسحبة أن تعلم الوالي وأمين المال الجهوي المختصين تريبا بقرار الانسحاب وفقا لما يقتضيه القانون⁽⁷⁴⁶⁾ قصد فسخ المجال له للممارسة دوره الرقابي.

يمكن للجماعات المحلية بمختلف أصنافها إحداث مؤسسة تعاون تكتسي طابعا عموميا أي ليست شركة بالمفهوم المتعارف عليه في القانون الخاص، فتحصل في هذه الصورة كل جماع محلية مشاركة على قسطها في المؤسسة من حيث الالتزامات والحقوق والأصول، حيث يتم في هذا الصنف استبعاد المساهمين من الذوات الخاصة خلافا لما هو معمول به في الشركات الاقتصادية، فهي في حقيقة الأمر لا تختلف عن المؤسسات العمومية المحلية من حيث القواعد التي تحكمها.

عموما يمكن أن تمثل مؤسسات التعاون بين البلديات سواء اتخذت شكل شركة على معنى القانون الخاص أو شكل ذات عمومية أحد الاليات القانونية التي يمكن للجماعات المحلية الاستفادة منها، وتوظيفها في إدارة مرافق عامة أو تقديم خدمة قد تعجز عن تقديمها منفردة، فهذه المؤسسات يمكن أن تمثل مخرجا تتجاوز من خلالها الجماعات المحلية عجزها المالي والبشري.

2. احداث وكالات بالشراكة مع الجهة

مكّن المشرع بلديتين أو أكثر من الاتفاق مع الجهة قصد إحداث " وكالة للتهيئة والتعمير" على مستوى جهة أو أكثر من جهة، وذلك لعدت أسباب لعل أبرزها ضمان التناسق بين المخططات العمرانية، خاصة أن هذا المجال أصبحت تنفرد به المجالس البلدية بعد إصدار مجلة الجماعات المحلية،

⁽⁷⁴⁵⁾- الفصل 286 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

⁽⁷⁴⁶⁾- المادة 292 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

وهي جماعات في أغلبها تفتقر للموارد المالية والبشرية الضرورية والكافية للقيام بهذه الوظائف، أضف إلى ذلك وجود سبب لا يقل وجهة عن السبب الاول، وهو بناء أطر مؤسساتية تساعد الجماعات المحلية على بناء تصور متوازن للمجال الترابي.

ينسجم هذا التمشي حول احداث وكالات للتهيئة العمرانية بالاتفاق مع الجهة مع اختصاص هذه الأخيرة التي تعمل في نطاق دائرتها الترابية على " تحقيق التنمية الشاملة والمتضامنة والتكامل بين المشاريع التنموية والمرافق العامة ودعمها وتعزيزها بالتنسيق والتعاون مع السلطة المركزية ومع بقية الجماعات المحلية " (747) وهي المكلفة صراحة بالتعاون مع البلديات الكائنة بدائرتها أو بقية البلديات أو مع السلطة المركزية ببعث وكالات وطنية أو جهوية مكلفة بالخدمات الحضرية (748).

ستتخذ هذه الوكالات شكل أشخاص القانون العام تتحمل فيها لكل جماعة محلية مشاركة نسبة من الأعباء تتماشى مع حجمها من حيث عدد السكان والمساحة العمرانية، وهي تخضع إلى نظام أساسي يتماشى مع خصوصيات المادة العمرانية والصلاحيات المسندة للجماعات المحلية في هذا المجال، يضبط آليات التنسيق بينا الجماعات المحلية المشاركة أو بين الجماعات المحلية والإدارة المركزية، وهذا فضلا على ضبط النظام الأساسي لهذه الوكالات حقوق وواجبات كل مشارك ووسائل حفظ النزاعات بين الشركاء وإجراءات الانسحاب أو انضمام أطراف جديدة للوكالة.

إدراج هذه الوكالة ضمن المؤسسات المحلية لا يعني اقضاء الدولة من هذا المجال، حيث يمكنها أن تلعب دورا هاما في دعم مثل هذه الوكالات ذات المهام التقنية من خلال توفير الإطار البشري المناسب، من مهندسين ومختصين في المادة العمرانية، يتم وضعهم على ذمة الوكالة لمساعدتها على القيام بمهامها، ويمكن للدولة إلى جانب هذا تقديم دعم مالي للمشاركين في هذه الوكالة قصد تمكينهم من القيام بمهامهم في إطار القانون المنظم للجماعات المحلية واحترام مبدأ التدبير الحر.

ثانيا: التعاونية مع مكونات المجتمع المدني

تزداد أهمية الجمعيات والهيئات المحلية لأداء أدوار تنموية، " نتيجة ازدياد حاجات المواطنين للخدمات وسعيهم الحثيث لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشاركتها الإيجابية للجهود

(747)- الفصل 293 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(748)- الفصل 353 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

الحكومية"⁽⁷⁴⁹⁾، لذلك تعمل الجماعات المحلية بناء على برامج تحددها مجالسها المنتخبة على تمكين الجمعيات المحدثّة طبقاً للقانون من استغلال مختلف الفضاءات والتجهيزات في أنشطة ذات منفعة عامة وفقاً لبرامج وشروط تصادق عليها الجماعة المحلية يتم إدراجها بموقعها الإلكتروني⁽⁷⁵⁰⁾، وهو توجه يجد أساساً له في النص الدستوري، يتوافق مع تشجيع الدولة للديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لا سيما من خلال المجتمع المدني⁽⁷⁵¹⁾، حيث " تشير الكثير من الدراسات في مجال الحوكمة المحلية على أهمية تطوير القدرات التشاركية للجمعيات المحلية، وتهيئة السبل والآليات المناسبة لهذه الجمعيات من أجل المساهمة في العملية التنموية للمجتمعات المحلية ومساراتها الإيجابية للجهود الحكومية"⁽⁷⁵²⁾.

تتولى الجماعات المحلية ضبط البرامج التي تعتمدها ودعمها وشروط الاستفادة من هذا الدعم من قبل الجمعيات المعنية، يتوجب على الجمعيات التي ترغب في المشاركة للمساهمة في تنفيذ هذه البرامج، تقديم مطلب للغرض يرفق وجوباً بنسخة من النظام الأساسي للجمعية وبآخر تقرير أدبي ومالي مصادق عليهما طبقاً للقانون، حتى تثبت الجماعة المحلية من الوضعية القانونية للمرشحين ومدى أحقيتهم بالحصول على دعم المقرر، على أن يتم إسناد الدعم للجمعيات وفق ضوابط الشفافية وتكافؤ الفرص والمنافسة.

يمكن للجماعة المحلية أن تسند منح تمويل أنشطة ذات أهمية يقدرها مجلسها على أساس "عقد برنامج" يبرم بين الجماعة المحلية والجمعيات التي تتم المصادقة على حسابها المالية طبقاً لما يقتضيه القانون، على أن يتم وضع برنامج النشاط موضوع العقد على الموقع الإلكتروني للجماعة المحلية المعنية بالأمر⁽⁷⁵³⁾.

⁽⁷⁴⁹⁾- زروال سهام، «الدور التنموي للمجتمع المدني المحلي في تحقيق التنمية المحلية في ظل المقاربة التشاركية مع الإشارة للتجربة الجزائرية»، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 33، العدد 02، تصدر عن جامعة الاخوة منتوري قسنطينة 1، قسنطينة، الجزائر، جوان 2022، ص 303.

⁽⁷⁵⁰⁾- الفصل 111 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق م.ج.م.

⁽⁷⁵¹⁾- المادة 16 من دستور الجمهورية الديمقراطية الجزائرية لسنة 2016، كما تم تنقيحه في 30 ديسمبر 2020.

⁽⁷⁵²⁾- زروال سهام، مرجع سابق، ص 305.

⁽⁷⁵³⁾- ألزم المشرع التونسي الجماعات المحلية بنشر تقريرها يتضمن قائمة الجمعيات المنتفحة بالدعم قبل 15 نوفمبر بعنوان تلك السنة وملخصاً لنشاطها.

يمثل هذا التوجه المتعلق بإسناد منح بصورة مباشرة أو في إطار التعاقد لفائدة مكونات المجتمع المحلي قصد تنفيذ برامج ذات منفعة عامة، تطورا هامة على مستوى انفتاح الجماعات المحلية على مكونات الفضاء المحلي ورغبة المشرع في بناء تصور تشاركي في تنفيذ البرامج التنموية⁽⁷⁵⁴⁾.

تجد هذه الرؤيا التشاركية لتنفيذ البرامج التنموية جذورها في النص الدستوري سواء الدستور الجزائري لسنة 2016 كما تم تعديله أو الدستور التونسي لسنة 2014 الذي أشار لدور المجتمع المدني في رسم وتنفيذ ومراقبة البرامج التنموية على المستوى المحلي غير أن هذا الدستور تم إلغاؤه وإصدار دستور جديد لا يحمل نفس التوجه والغزارة في التشريع، وهو ربما ما ينذر بتعديل هذا التوجه وان كان ذلك ليس أمرا مؤكدا.

تجد هذه الرؤيا التشاركية لتنفيذ بعض البرامج التنموية ذات المصلحة العامة، من خلال مكونات المجتمع المدني، بعض الصعوبات والعراقيل تفرضها الوضعية المالية للجماعات المحلية وخاصة حديثة النشأة والفقيرة التي لا تقدر على تمويل برامجها الأساسية⁽⁷⁵⁵⁾، وكذلك في الخلفية الأيديولوجية لبعض الجمعيات التي قد تكون مجرد واجهة لا أحزاب سياسية الأمر الذي قد يؤثر على حيادية الجماعة المحلية وشفافية أعمالها خاصة في حالة إذا تعمد أحد الأحزاب الفائزة بالأغلبية في المجلس المحلي إسناد هذه المنح لجمعيات تابعة له.

عموما، يمكن القول إن هذه المقاربة التشاركية تنطلق من حق المواطن في الحصول على فرصة الاخبار والمشاركة في المجالس المنتخبة للجماعات المحلية ومتابعة المشاريع المنجزة والمشاركة في تقييمها على المستوى المحلي⁽⁷⁵⁶⁾، وهذا ما يجعل من مكونات المجتمع المدني، إلى جانب الأحزاب، تمثل إطارا مؤسسيات منظم تعمل من خلاله الجماعات المحلية على تنفيذ العديد من البرامج التنموية ذات المصلحة العامة في مجالات قد تحتاج فيها المؤسسات قريبة من المجتمع ولها دراية بحاجياته وأراءه المختلفة، خاصة في الأمور الثقافية والاجتماعية والرياضية والبيئية.

(754)- زروال سهام، مرجع سابق، ص 304.

(755)- ACHIR Mohamed, BENNOUI Mustafa, Op-Cit, 693.

(756)- بن الشيخ عصام، سويقات الأمين، مرجع سابق، ص 105.

الفصل الثاني

إطار تنظيمي ملائم مبدئياً لنجاح الجماعات المحلية

في دورها التنموي

يتنزل التنظيم اللامركزي في إطار دوائر ترابية محددة ومعلومة على إقليم الدولة، منح المشرع لكل جماعة فيها أسم وواطن، وزودها بشخصية قانونية بما يمنحها أهلية الالتزام والالتزام دون الحاجة لتدخل الشخصية المعنوية الأصلية، واعترف لها بالاستقلالية المالية والإدارية مما يمنحها كياناً فعلياً له حرية التصرف، وزودها بعدة مبادئ تجعل منها أقرب إلى نظام حكم، وبالرغم من هذا ليست استقلالية مطلقة بل تمارس هذه الهيئات اللامركزية صلاحياتها تحت إشراف السلطة المركزية⁽⁷⁵⁷⁾.

أمام الأهمية المتنامية باستمرار للجماعات المحلية، عمد المشرع إلى ضبط إطار رقابي يتميز بتعدد وتنوع مصادره واختلاف آلياته، سعياً منه لكبح جماح كل من تسول له نفسه الخرج عن الدولة الأم التي أيقنا أنها تأكلت مشروعيتها في عمق ترابها الوطني، بمبررات اقتصادية أو اختلافات سياسية وعرقية، ليكون مبدأ حماية وحدة الدولة حاضراً كأول أساساً لممارسة الرقابة على أعمال الجماعات المحلية، إلى جانب أسباب أخرى لعل أبرزها حماية المنظومة القانونية من الأعمال غير الشرعية وحماية المال العام من النهب والسرقة (المبحث الأول).

هذه الهواجس التي يسعى المشرع إلى إرضائها، لا تبدو مسموعة في بعض الأنظمة التي تبنت نظاماً متقدماً في اللامركزية، خاصة في بعده السياسي، في إطار معادلة تقوم على ثنائية الحرية والمسؤولية، لتعطي بذلك مجالاً أكبر لتدخل السلطة المحلية التي تحولت من مجرد تنظيم إداري يقتصر دوره على تقديم بعض الخدمات إلى نظام حكم يعبر على الخصوصية المجتمعية والثقافية والاقتصادية وحت السياسية، وقد بدأت هذه الرؤى المتقدمة للجماعات المحلية تظهر على مستوى النصوص التشريعية ذات الصلة (المبحث الثاني).

(757) - ميزاني فريدة، مرجع سابق، ص 42.

المبحث الأول

الإطار الرقابي ضماناً لنجاح الدور التنموي للجماعات المحلية

يقتضي التفكير المنطقي أن كل شخص حر في تصرفاته يكون مسؤولاً عن نتائج أفعاله، من هذا المنطلق أخضع المشرع الجماعات المحلية للمساءلة عن تصرفاتها في إطار منظم، توضع فيه أعمال الجماعات المحلية التي تصدرها بمناسبة ممارسة وظائفها محل السؤال والتدقيق، من قبل سلطة الاشراف حسب الصور التي يضبطها القانون أو من قبل السلط القضائية إذا استوجب الأمر ذلك، لضمان إحترام مشروعيتها⁽⁷⁵⁸⁾.

تمارس هذه الرقابة المسلطة على أعمال الجماعات المحلية من قبل الاطراف التي خول لهم القانون ذلك إذا ما توفرت الشروط الإجرائية والموضوعية في العملية الرقابية، في شكل رقابة ذات طابع إداري من قبل ما يعرف بسلطة الاشراف أو الرقابة الوصائية، ممثلة في عدة هيكل والتي أبرزها وأهمها الوالي بوصفه ممثلاً للدولة والحكومة في حدود مرجع نظره الترابي (المطلب الأول).

تستند فكرة إخضاع الجماعات المحلية لرقابة قضائية إلى مبدأ مفاده حرية الجماعة المحلية في تسيير شؤونها، فتبني رقابة إدارية سابقة تتعارض مبدئياً مع فكرة الحرية التي يقوم عليها التنظيم اللامركزي، فلا يمكن تصور أسلوب إداري يهدف إلى معالجة مخلفات التنظيم المركزي على الدولة والمجتمع في إطار رقابي في أغلب الأحيان ينقلب إلى رقابة رئاسية مقنعة تجعل منه مجرد امتدادا للسلطة المركزية.

هذا التصور المؤسس على الحرية أقتضى تبني رقابة يمارسها القضاء على مختلف أعمال الجماعات المحلية واستبعاد الرقابة الإدارية السابقة بصورة تعزز استقلالية الإدارة المحلية ومنحها مساحة للتصرف بعيداً عن هيمنة الإدارة المركزية، لتتحول الرقابة القضائية بهذا المعنى لضمانة فعلية لاستقلالية الجماعة المحلية، وآلية قانونية تساعدها في إنفاذ ارادتها على المستوى المحلي (المطلب الثاني).

(758) - ميزاني فريدة، مرجع سابق، ص 44.

المطلب الأول

الرقابة الادارية على الأعمال التنموية للجماعات المحلية

تخضع الأعمال القانونية للجماعات المحلية إلى أشكال مختلفة من الرقابة، فقد تكون رقابة داخلية يمارسها المجلس التداولي للجماعة المحلية على القرارات التي يتخذها رئيس الجماعة بمناسبة مناقشته للمسائل التي تعرض عليه، وقد تكون في إطار ما يعرف برقابة المواطنة من خلال المواطن الرقيب⁽⁷⁵⁹⁾ أو الرقابة الشعبية⁽⁷⁶⁰⁾ في إطار الحوكمة والديمقراطية التشاركية كأحد تمثيلات المواطنة⁽⁷⁶¹⁾، ورقابة المجتمع المدني، ولكن هذه الاشكال من الرقابة بالرغم من أهميتها فهي ليست بقيمة الرقابة الممارسة من طرف سلطة الاشراف وبعض السلط الأخرى التي كلفها المشرع بهذه الوظيفة، حيث تشمل هذه الرقابة الاعمال الانفرادية والأعمال الاتفاقية للإدارة، وفق نظام إجرائي محدد.

تتميز هذه الرقابة المسلطة على الجماعات المحلية بتعدد وتنوع السلط التي تمارسها وهذا يعود لتنوع مجالات نشاط الجماعات المحلية (الفرع الأول) وهي تتم في إطار نظام إجرائي محدد له تأثير هام على عملية الرقابة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعدد هياكل الرقابة الإدارية على أعمال للجماعات المحلية

تنشط الجماعات المحلية بمختلف أصنافها ضمن إطار قانوني تحكمه العديد من المبادئ، لعل أبرزها خضوعها لرقابة إدارية من قبل الإدارة المركزية باعتبارها سلطة إشراف، وهي تتجسد من

(759)- هو فريق يرجع بالنظر إلى الوزارة الأولى أحدث بمقتضى أمر 18 جانفي 1993، وهو مكلف بمعاينة جودة الخدمات الإدارية وتقييمها ورصد مظاهر الفساد، للاطلاع أكثر راجع، البرتاجي إبراهيم، مرجع سابق، ص 36.

(760)- الرقابة الشعبية: "هي الرقابة التي يمارسها المواطنون على الأجهزة الإدارية في الدولة اما بصورة مباشرة منه حسب ما يسمح به تنظيم الدولة أو بصورة غير مباشرة عن طريق المنظمات المهنية أو النقابية أو منظمات المجتمع المدني أو الاعلام، من خلال مراقبة الناخب نفسه وأدائه أو أعمال الهيئات والمجالس المحلية." الهاشمي أحمد حسن، مرجع سابق، ص 136.

(761)- MOUSSA-SELLAMI Souad, « la gouvernance : une nouvelle lecture de la citoyenneté ? », penser le service public et la gouvernance en la citoyenneté, 1 édition, ouvrage publié avec le soutien de la Fondation Hanns SEIDEL-Maghreb, la maghrébine pour l'impression et la publication du livre, Tunis, 2017, p.p 109-132.

خلال الوالي الذي يمثل الدولة والحكومة في دائرته الترابية (أولاً) إلى جانب تدخل بعض الهيكل الأخرى التي تختلف من حيث طبيعتها بين سلطة مركزية ولا مركزية في بعض الحالات والتي كلفها المشرع بممارسة سلطة رقابية في بعض المجالات المحددة (ثانياً).

أولاً: الوالي سلطة رقابية رئيسية على أعمال الجماعات المحلية

تمثل الولاية دائرة ترابية تابعة للدولة⁽⁷⁶²⁾، يسهر على تسييرها الوالي، الذي يتم تعيينه من قبل الإدارة المركزية، يمارس الوالي عدد من المهام في مجالات مختلفة، من بينها الاشراف على الجماعات المحلية في عدد من المجالات الهامة التي تقوم بها، وذلك بهدف ضمان عدم خرق الجماعات المحلية للقانون وقيامها بالإضرار بالمصلحة العامة أو تهديد وحدة الدولة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى تعكس هذه الرقابة رغبة الإدارة المركزية في السيطرة على مختلف تفاصيل العمل الإداري لكل المؤسسات المتواجدة على المجال الترابي من خلال فرض نظام رقابي صارم، في مقاربة توحى بأن الإدارة اللامركزية قاصرة وعاجزة عن الحفاظ على وحدة الدولة وحماية المصلحة العامة، فتنزل في مرتبة القاصر غير المميز، وهذا التصور فيه إجحاف للجماعات المحلية، التي تمثل في نهاية الأمر أحد أشكال تنظيم الدولة، وأبرز مؤسسات انفاذ إرادة الشعب في دوائر ترابية صغيرة، مما يفرض التعامل مع هذه المؤسسات بصورة أكثر واقعية وعقلانية من خلال إخضاع للرقابة القضائية فقط.

تختلف سلطة الوالي في علاقة بالجماعات المحلية، باختلاف النظام القانوني المتبع، فقد تمنح بعض الدول سلطة رقابية واسعة للوالي مما يكون سبباً في تغيير طبيعة الرقابة من رقابة وصائية أو إشراف إلى رقابة رئاسية مقنعة يفرض من خلالها هيمنته على كل ما يهم الجماعة المحلية من أعمال وإطار بشري وحت على مجلسها التداولي المنتخب، وذلك من خلال فرض حصول الجماعة المحلية على المصادقة المسبقة للوالي في مختلف أعمالها وإقرار نتيجة البطلان إذا ما تخلف هذا الشرط. وقد نجد تعامل أكثر عقلانية يسمح للوالي بممارسة رقابة مخففة تتمثل في منحه حق الاعتراض على أعمال الجماعات المحلية أمام الجهات القضائية المختصة وفق نظاماً إجرائي محدد.

(762)- حول مفهوم الولاية راجع، مولاي هاشمي، المجلس الشعبية المنتخبة في ظل النظم الدستوري الجزائري "المبدأ والتطبيق"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2015، ص 108.

يمارس وزير الداخلية في بعض الأنظمة سلطة رقابية على الجماعة المحلية الموازية للدائرة الترابية للولاية، والتي لا تفصل غالباً بين الجماعة المحلية المنتخبة مثل المجلس الولائي الشعبي في القانون الجزائري وبين الوالي المعين من قبل السلطة المركزية والذي نجده في بعض الأنظمة مكلفاً برئاسة المجلس التداولي للجماعة المحلية على غرار ما كان معمولاً به في القانون التونسي قبل إصدار دستور 27 جانفي 2014 ومن رافقه من نصوص قانونية وخاصة القانون المتعلق بالجماعات المحلية، وقد يتم فصل الجماعة المحلية عن الولاية، فيتم انتخاب مجلس الجماعة انطلاقاً من أعضائه وصولاً إلى رئيسته على غرار ما يتبناه المشرع الجزائري ولكن مع إخضاع هذه الجماعة المحلية لرقابة وزير الداخلية⁽⁷⁶³⁾.

ثانياً: الهياكل الرقابية الأخرى على أعمال الجماعات المحلية

تمارس بعض الهياكل الأخرى رقابة إدارية على أعمال الجماعات المحلية تختلف أهميتها باختلاف مجال تدخلها، ومن أبرز هذه الهياكل، السلط الرقابية في المجال المالي، حيث إلى جانب الرقابة الذاتية التي تمارسها الجماعة المحلية على الميزانية، يوجد سلط أخرى حول لها المشاريع مراقبة التصرفات المالية للجماعات المحلية بمناسبة التصرف في الميزانية، والملاحظ أن هناك بعض النقاط التي يتفق فيها المشرع التونسي والمشرع الجزائري في علاقة بمراقبة الميزانية دون أن ينفي ذلك وجود بعض النقاط المختلفة التي تبناها المشرع التونسي بعد إصدار دستور 27 جانفي 2014 وما رافقه من نصوص تشريعية.

تمارس عدت هياكل سلطة رقابية على الجماعات المحلية، سواء كانت هذه الرقابة بصورة عرضية أو بصورة دائمة، وهي تتوزع بين هياكل مركزية تخضع لوزارة المالية وبعض الوزارات الأخرى وسلط أخرى لا مركزية.

يراقب التصرفات المالية للجماعات المحلية المراقب المالي⁽⁷⁶⁴⁾ وهو يعرف في القانون التونسي "بأمين المال الجهوي" الذي يشترط المشرع ضرورة الحصول على موافقته لتصبح الاعمال القانونية

⁽⁷⁶³⁾- المادة 55 من القانون 07-12، مرجع سابق.

⁽⁷⁶⁴⁾- تخضع التصرفات المالية للجماعات المحلية في القانون الجزائري لتأشيرة المراقب المالي الذي له أن يقبل أو يرفض النفقة بصورة مؤقتة أو نهائية بناء على شرعيتها دون أن تمتد رقابته لفحص مدى ملاءمة النفقات لما خصصت له. مفتاح

ذات الطبيعة المالية للجماعات المحلية قابلة للتنفيذ، وتختلف هذه الرقابة باختلاف طبيعة التصرف المالي، إن كان التصرف مرتبطاً بالنفقات أو بالموارد، فيتم في مرحلة مراقبة الميزانية فيما يتعلق بالموارد في مرحلة الأعداد فلا يسمح للجماعات المحلية بالمصادقة على مشروع الميزانية إذا تم اعتبار التقديرات في خصوص الموارد غير قابلة للتنفيذ وهي مسألة مرتبطة بالنفقات التي يجب أن تكون نفقات شرعية، فيجب على الجماعة المحلية أن تحترم مبدأ التوازن بين النفقات والمدخلات، ليمارس أمين المال الجهوي دوره الرقابي في مرحلة تنفيذ الميزانية سواء فيما يتعلق بالنفقات الاجبارية أو غير الاجبارية وله أن يرفض منح التأشير للجماعة المحلية على النفقات حسبما يقتضيه القانون.

وتتعد هذه الرقابة "قبل تنفيذ العمليات المالية، وذلك لتحقيق من مدى الشرعية المنسوبة للالتزام بالنفقات العامة، بالرغم من كثرة الإجراءات اللازمة لعملية الانفاق، الا أنها تعتبر من الاليات المهمة المستعملة لمكافحة الفساد خاصة في مجال الصفقات العمومية"⁽⁷⁶⁵⁾.

وما يجدر الإشارة إليه في خصوص أمين المال الجهوي في القانون التونسي هو تراجع دوره الرقابي، الذي أصبح يقتصر على ابداء الرأي في بعض الحالات، ومطالبة الوالي بالاعتراض عن الميزانية المحلية في بعض الحالات الأخرى.

يمارس كذلك المحاسب العمومي⁽⁷⁶⁶⁾، تماشياً مع مبدأ الفصل الوظيفي بين أمر الصرف والمحاسب العمومي⁽⁷⁶⁷⁾، دوراً رقابياً على التصرفات المالية للجماعات المحلية، فيقوم بالتثبت من

فاطمة، «دور العنصر البشري في تحسين أداء ميزانية الجماعات المحلية - دراسة ميزانية البلدية-»، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 02، العدد 01، تصدر عن كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، ديسمبر 2021، ص.ص 59-61.

⁽⁷⁶⁵⁾- بعلي إيمان، «آليات رقابة صرف المال العام على الصفقات العمومية في التشريعات المغاربية (الجزائر، تونس، المغرب)»، المجلة الشاملة للحقوق، تصدر عن كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، سبتمبر 2021، ص.11.

⁽⁷⁶⁶⁾- الهمامي يوسف، رقابة القاضي المالي على النفقات العمومية، مجمع الأطرش لنشر وتوزيع الكتاب، تونس، 2019، ص.72، "يتبين من خلال مراجعة أحكام مجلة المحاسبة العمومية المتعلقة بالمحاسب العمومي أنها لا تقدم تعريفاً دقيقاً للمحاسب العمومي بل أنها تستعرض شروط تأهيله ومختلف المهام المناطة بعهدته"، ويضيف الكاتب في أنه، "يمسك الحسابات العمومية صنفان من المحاسبين العموميين، محاسب أول يتبنى عمليات المحاسب الثانوي ويديرها بحساباته ويصبح بذلك مسؤولاً شخصياً ومالياً أمام القاضي المالي عما يقوم به من عمليات تدخل في تصرفه الخاص ومسؤولاً بالتضامن مع المحاسب الثانوي عن صحة ما يقدمه هذا الأخير من وثائق مثبتة للمصاريف"، ص.76.

(767)- BOUVIER Michel, Op-Cit, p164.

شرعية الأمر بالصرف الذي سيقوم بتنفيذه، فيراقب توفر اختصاص السلطة المصدرة للأمر، ويراقب مدى شرعية النفقة إن كانت مثقلة بالميزانية، ويراقب مدى توفر الاعتمادات بالميزانية، وعليه أن يمتنع عن صرف النفقة إذا ما تبين له عدم شرعيتها لسبب ما، فهو "يتولى تأمين الرقابة على الإيرادات التي توكل إليه جبايتها وعلى المصاريف التي تخصم مقاديرها من الميزانية"⁽⁷⁶⁸⁾.

أحدث المشرع التونسي الهيئة العليا للمالية المحلية تحت إشراف المجلس الأعلى للجماعات المحلية، وقد تم تكليفها بالنظر في كل المسائل المتعلقة بالمالية المحلية ودعمها وتعصيرها وحسن التصرف فيها وفقاً لقواعد الحوكمة لرشيده وبما من شأنه أن يدعم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية وأن يقلص من التفاوت بينها⁽⁷⁶⁹⁾.

الجدير بالملاحظة أن الدور الرقابي على الجماعات المحلية لا يقتصر فقط على هذه الهياكل وإنما يشمل العديد من الهياكل الأخرى، تمارس رقابة خارجية⁽⁷⁷⁰⁾، تتمثل في الهيئات الرقابية الراجعة للوزارات، على غرار اللجان الرقابية المتعلقة بالصفقات العمومية⁽⁷⁷¹⁾، أو الهيئات التفقدية التابعة لوزارة المالية، ومراقبو المفتشية العامة⁽⁷⁷²⁾، ومجلس المحاسبة، غير أن دوره لا يكون بصورة دورية ومستمرة على غرار أمين المال الجهوي والمحاسب العمومي اللذين يعتبران سلطة رقابية قارة بالنظر إلى دوره في تسيير الشؤون المالية للجماعات المحلية

(768) - الهمامي يوسف، مرجع سابق، ص 75.

(769) - الفصل 61 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(770) - الرقابة الخارجية: "هي رقابة تقوم بها هياكل تنتمي إلى الإدارة، لكن لا توجد صلب الإدارة النشيطة والفاعلة، أي تلك التي تقوم بالأعمال الإدارية العادية خدمة للمنظورين. وخروج هذه الهياكل عن الإدارة التقليدية يتزامن مع إكسابها شيئاً من الحياد ويضفي على عملها صبغة موضوعية"، البرتاجي إبراهيم، مرجع سابق، ص 35.

(771) - اللجان البلدية للصفقات: هي تراقب الصفقات العمومية المبرمة من قبل الأمر بالصرف وتتنظر في الصفقات التي تعقدتها البلدية والتي يقل مبلغها عن 50 مليون دينار جزائري بالنسبة للأشغال واللوازم و20 مليون دينار جزائري بالنسبة للخدمات والدراسات، مفتاح فاطمة، مرجع سابق، ص 62.

(772) - المفتشية العامة للمالية: "تعتبر من قبيل الرقابة الخارجية، حيث تكون تحت السلطة المباشرة لوزير المالية"، بعلي إيمان، مرجع سابق، ص 13.

الفرع ثاني

النظام الإجرائي للرقابة الإدارية على أعمال للجماعات المحلية

يُمارس هذا الصنف من الرقابة، وخلافاً للرقابة الرئاسية، في إطار نص قانوني محدد مسبقاً، فلا تمارس دون نص ولا تمارس خارج حدود النص، نظراً لكونها "فكرة قانونية محضة"⁽⁷⁷³⁾ وهي لا تخرج عن الفرضيات والحلول التي اعتمدها المشرع في النص القانوني والا تحولت إلى رقابة رئاسية وهو ما يتناقض مع فكرة اللامركزية.

تمر عملية الرقابة الإدارية على أعمال الجماعات المحلية بمرحلة أساسية، تتمثل في واجب الاعلام المحمول على الجماعة المحلية القائمة بالتصرف القانوني (أولاً) الذي تتمكن السلطة المعنية بممارسة واجبها الرقابي بعد اتصالها بالإعلام وفق ما يقتضيه القانون (ثانياً).

أولاً: واجب الاعلام

يتمثل واجب الاعلام في الالتزام الذي فرضه المشرع على الجماعات المحلية بضرورة إيداع نسخة من المداولات التي قامت بها لدى السلطة المعنية وذلك لتمكينها من ممارسة دورها الرقابي⁽⁷⁷⁴⁾، على أن تتم هذه العملية في أجالاً معلومة وقد حدد المشرع آثاراً في حالة عدم احترام واجب الاعلام أو تجاوز الآجال القانونية لممارسة السلطة المعنية دورها الرقابي.

أشار المشرع الجزائري أنه، تحرر المداولات وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليمياً" على أن يتم توقيع هذه المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت " ويودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداولات في أجل ثمانية (8) أيام لدى الوالي مقابل وصل بالاستلام"⁽⁷⁷⁵⁾.

يفهم من عبارات هذه المادة أنه لا يمكن إعتقاد المداولات المصادق عليها وما ترتب عنها من أعمال قانونية نظراً لعدم احترام واجب الاعلام وما يرتبط به من ممارسة الوالي لدوره الرقابي،

(773)- لعمرى محمد، انعكاسات تدخل السلطة المركزية على اختصاصات الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 99.

(774)- عبوس حميد، طيبي سعاد عمروش، مرجع سابق، ص 1961.

(775)- المادة 55 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

غير أن هذا الحق الذي منحه المشرع للوالي ليس حقاً مطلقاً فقد أقر أنه تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية على أن لا تكون المداوات متعلقة بمحتوى المادة 57 من القانون 10-11 المتعلق بالبلديات⁽⁷⁷⁶⁾ التي يجب أن تحصل على مصادقة الوالي⁽⁷⁷⁷⁾ والذي في حالة تأخره في الإعلان عن قراره "خلال مدة ثلاثين (30) يوماً ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادقاً عليها"⁽⁷⁷⁸⁾.

نظم المشرع الجزائري واجب الاعلام في علاقة المحمول على المجلس الشعبي الولائي بموجب المادة 52 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، ويتم بإرسال مستخلص من المداولة في أجل ثمانية أيام من قبل رئيس المجلس الشعبي إلى الوالي مقابل وصل تسليم، على أن تصبح المداوات نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية، غير أن المشرع لم يعتمد نفس الحلول التي تبناها في علاقة بالمجلس البلدي في صورة مخالفة المداوات وما ترتب عنه للقانون⁽⁷⁷⁹⁾، فقد أقر أنه إذا تبين للوالي أن مداولة مخالفة للقانون فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار بطلانها في أجل واحد وعشرين يوماً⁽⁷⁸⁰⁾ والا أصبحت هذه المداوات محصنة من الطعن بعد تجاوز هذا الأجل.

يعتمد المشرع التونسي نسبياً نفس هذا التمشي في التعامل مع الجماعات المحلية، حيث ألزمها بضرورة إعلام سلط الاشراف بالقرارات الترتيبية، ف يتم اعلام أمين المال الجهوي بالقرارات ذات

⁽⁷⁷⁶⁾- تنص المادة 57 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلديات أنه: " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداوات المتضمنة ما يأتي: الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية".

⁽⁷⁷⁷⁾- خير الدين خوخة، مرجع سابق، ص 153.

⁽⁷⁷⁸⁾- المادة 58 من القانون رقم 10-11، المرجع السالف الذكر.

⁽⁷⁷⁹⁾- تنص المادة 55 من القانون 07-12، المتعلق بالولاية أنه: "لا تنفذ الا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران (2)، مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي: الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية"، الملاحظ أن المشرع لم ينص على الحل الذي كرسه في المادة 58 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلديات، باعتبار المداولة مصادقاً عليها مما يحتم ضرورة المصادقة عليها من قبل وزير الداخل مما يجعل الاجل المحدد مجرد أجل تحفيزي لا أكثر.

⁽⁷⁸⁰⁾- المادة 54 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

الانعكاسات المالية والعقود المبرمة مع البلدية سواء كانت القرارات بلدية⁽⁷⁸¹⁾ أو جهوية⁽⁷⁸²⁾، وكذلك بقرار الانسحاب من الوكالة البلدية⁽⁷⁸³⁾ في أجل لا يتجاوز عشرة أيام من تاريخ اتخاذها، ليفسح المجال للوالي لممارسة دوره الرقابي عبر الاعتراض أمام الجهة القضائية المختصة.

يمثل القيام بواجب الاعلام أول المراحل التي تتمكن على إثرها سلطة الاشراف من ممارسة واجبها الرقابي، غير أنه من الملاحظ وجود إختلاف واضح بين ما يتبناه المشرع التونسي والمشرع الجزائري وهو إختلاف منطقي نظراً لإختلاف شكل الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية التي تكون سابقة في القانون الجزائري وتكون لحقه في القانون التونسي الأمر الذي قلص من واجب الاعلام والاكتفاء به في صورة محددة ومؤثرة تقتضي تدخلاً قضائياً مستعجلاً.

ثانياً: مضمون الرقابة

المبدأ في رقابة الاشراف أو الرقابة الوصائية هو أنه لا رقابة بدون نص ولا رقابة خارج النص، فهي رقابة معلومة الأثار ومعلومة الآليات مسبقاً فلا يمكن اعتماد حلول خارج ما ينص عليه القانون والا اعتبرت تجاوزاً للسلطة أو تتحول على رقابة رئاسية مقنّعة تجعل الإدارة المحلية في تبعية للسلطة المركزية⁽⁷⁸⁴⁾ وهذا يتناقض مع مبادئ الأسلوب اللامركزي.

تمارس سلطة الاشراف، حسب ما يقتضيه القانون، رقابة سابقة أو لحقه على الجماعات المحلية⁽⁷⁸⁵⁾، سواء فيما يتعلق بالهيئات المحلية وأعاونها أو فيما يتعلق بنشاطها سواء المادي أو القانوني، وقد تتخذ هذه الرقابة شكل الموافقة أو المصادقة فلا يصح تصرف الجماعة المحلية دون موافقتها، وقد تطال هذه الرقابة حق ابطال قرارات الجماعات المحلية غير المشروعة، فيتم اقرار

(781)- الفصل 176 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سبق.

(782)- الفصل 346 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع اسالف الذمر.

(783)- الفصل 192 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

(784)- TELAIDJIA Djamel, KOUADRIA Nouredine, « Quelle coordination intercommunale e, Algérie ? L'exemple du Grand Annaba », régionalisation et gouvernance, sous la direction de Mourad Ben JELLOUL, collection sciences humaines, sociales et religieuses, régionalisation, développement régional et urbain, centre de publication universitaire, Tunisie, 2019, p72.

(785)- مولاي هاشمي، مرجع سابق، ص.ص 66-67.

البطلان النسبي أو البطلان المطلق⁽⁷⁸⁶⁾، ويمكن أن تنتهي هذه الرقابة بالحلول محل الجماعة المحلية المخالفة للقانون.

تخضع القرارات التي تصدرها الجماعات المحلية إلى مصادقة سلطة الاشراف حتى تصبح نافذة، فلا تنفذ المداولات التي تتعلق بالميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الاجنبية، اتفاقات التوأمة أو التنازل عن الأملاك العقارية البلدية، إلا بعد حصولها على المصادقة من قبل الوالي أو رئيس الدائرة⁽⁷⁸⁷⁾ بناء على تفويض من الوالي في الآجال القانونية المحددة⁽⁷⁸⁸⁾، وإلا أعتبر عدم الإعلان على قراره مصادقة ضمنية على هذه الاعمال⁽⁷⁸⁹⁾، وقد رتب المشرع الجزائري نفس النتيجة ولكن بأكثر صرامة في ما يتعلق بمصادقة وزير الداخلية على المداولات الصادرة في هذه المجالات التي ترجع للمجلس الشعبي الولائي، حيث لم يتم اعتبار المداولات نافذة ضمنية بعد تجاوز الاجل المحدد بستون يوم⁽⁷⁹⁰⁾، وهو نفس التصور في علاقة بمراقبة تفويض المرافق العام، حيث تواصل الإدارة صاحبة المرافق مراقبة المرفق المفوض كونها تبقى مسؤولة عن حسن سير مرافقها⁽⁷⁹¹⁾، والا تعرضت أعمالها التعاقدية للإبطال.

تملك سلطة الاشراف أو الوصية حق ابطال مداولات الجماعات المحلية⁽⁷⁹²⁾، حيث يعاين الوالي بموجب قرارا بطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون، وذلك في حالة المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات أو التي تمس برموز الدولة

(786)- عبوس حميد، طيبي سعاد عمروش، مرجع سابق، ص1962.

(787)- MEZGHICHE Walid, Op-Cit, p.p 724-729.

(788)- عمير سعاد، مرجع سابق، ص175. تنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي 94-215، مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 48، مؤرخة في 27 جويلية 1994، أنه تتم ممارسة الرقابة من طرف رئيس الدائرة على أعمال البلديات التابعة لإقليم دائرته، حيث يصادق على مداولات المجلس الشعبي البلدي أو يقوم بإلغائها وفق ما يقتضيه القانون.

(789)- المادة 57 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلديات.

(790)- المادة 55 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

(791)- شباب حميدة، «الرقابة الإدارية على اتفاقات تفويض المرفق العام على ضوء المرسوم التنفيذي 18-199»، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 08، العدد 01، تصدر عن جامعة سعيدة الدكتور الطاهر مولاي، الجزائر، ماي 2021، ص686.

(792)- مولاي هاشمي، مرجع سابق، ص.ص 70-71.

وشعارتها، غير المحررة باللغة العربية، وهذا خلافاً للحل الذي اعتمده فيما يتعلق بإبطال مداوات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في المادة 53 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، حيث إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقاً لهذه المادة فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار بطلانها، وهو الحل المعتمد من المشرع التونسي في علاقة بمراقبة الجماعات المحلية، حيث أُلغى هذا الأخير الرقابة الإدارية السابقة وعوضها برقابة قضائية.

يمكن لسلطة الاشراف أن تتدخل في مجال نشاط الجماعات المحلية في إطار سلطة الحلول⁽⁷⁹³⁾ وذلك في صورة تقاعس هذه الأخير في القيام بأعمالها أو في صورة امتناعها عن اتخاذ قرار أو الامتناع عن القيام بعمل يدخل في مجال نشاطها⁽⁷⁹⁴⁾، فيمكن لسلطة الاشراف بعد التنبيه على الجماعة المحلية المعنية القيام بما يلزم، فتحل سلطة الاشراف بهذه الصورة محل الجماعة المحلية المعنية⁽⁷⁹⁵⁾، فيمكن للوالي أن يتخذ " بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك"⁽⁷⁹⁶⁾ أو في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت عن الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون⁽⁷⁹⁷⁾، وهو نفس التوجه في علاقة الولاية، وخلافاً للمشرع التونسي في تعامله مع الجهة⁽⁷⁹⁸⁾، ففي حالة عدم المصادقة على ميزانية الولاية في الدورة الثانية بعد فشل الدورة

(793)- بوعشبة توفيق، مرجع سابق، ص 84.

(794)- المادة 101 من القانون رقم 11-10، مرجع سابق.

(795)- ينص الفصل 268 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق م.ج.م أنه: "إذا امتنع رئيس البلدية أو أهل القيام بعمل من الأعمال التي يسندها له القانون والتراتب، يتولى الوالي التنبيه عليه كتابياً بإتمام ما يستوجب القانون والتراتب. وفي صورة تقاعس رئيس البلدية أو مجزئه الجلي عن إتمام المهام المستوجبة رغم وجود خطر مؤكد، للوالي أن يباشر تلك الصلاحيات بنفسه أو أن يكلف من ينوبه للغرض وذلك بمقتضى قرار معلّل. وينتهي تدخل الوالي بزوال الأسباب المذكورة أعلاه."

(796)- المادة 100 من القانون رقم 11-10، مرجع سابق.

(797)- المادة 102 من القانون رقم 11-10، المرجع سالف الذكر.

(798)- ينص الفصل 338 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق م.ج.م أنه: "إذا امتنع رئيس الجهة أو أهل القيام بعمل من الأعمال التي يسندها له القانون والتراتب، يتولى الوالي التنبيه عليه كتابياً بإتمام ما يستوجب القانون والتراتب. وفي صورة تقاعس رئيس الجهة أو مجزئه الجلي عن إتمام المهام المستوجبة رغم وجود خطر مؤكد، للوالي مباشرة

الأولى في المصادقة عليها، يعلم الوالي وزير الداخلية باعتباره سلطة اشراف لاتخاذ التدابير اللازمة، أو في حالة وجود عجز عدم اتخاذ التدابير الصحيحة لتجاوز العجز فان وزير الداخلية ووزير المالية يتخذون الإجراءات اللازمة لامتناس العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية⁽⁷⁹⁹⁾.

يقتضي الفصل 374 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية أنه إذا امتنع رئيس الإقليم أو تقاعس أو أهمل القيام بعمل من الاعمال التي يسندها له القانون والترتيب، تتولى السلطة المركزية بالتنسيق مع المجلس الأعلى للجماعات المحلية إتمام ما يستوجب القانون والتراتب، وقد يتم اعتبار التأخر عن أداء الخدمات خطأ جسيم موجب للمساءلة⁽⁸⁰⁰⁾، وهو ما يفيد صرامة المشرع التونسي في التعامل مع الجماعات المحلية في ضرورة قيامها بمهما، ليؤكد أن إلغاء الرقابة السابقة لا يمنع التدخل عند الضرورة ولا يعني الإفلات من العقاب ولا يعني عدم وجود شكل آخر من الرقابة.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية ضماناً لتفعيل الدور التنموي للسلطة المحلية

تمثل المؤسسة القضائية في دولة ديمقراطية ضماناً أساسية للحقوق والحريات الفردية والعامّة والضابطة لنظام عمل مؤسسات الدولة ومن بينها الجماعات المحلية، فهي الجهة المخول لها قانون فصل النزاع سواء كان ذلك بين الافراد أو بين الافراد والدولة أو بين الدولة وهيئات المحلية، فالقاضي هو صاحب الكلمة العليا في دولة القانون، فهو يعمل على حماية المجتمع وحريات وحقوق المواطنين طبقاً للدستور⁽⁸⁰¹⁾، وهو بذلك يتوجب عليه التحلي بالحيادية والمهنية والنزاهة⁽⁸⁰²⁾.

تلك الصلاحيات بنفسه أو تكليف من ينوبه للغرض وذلك بمقتضى قرار معلّل. وينتهي تدخل الوالي بزوال الأسباب المذكورة أعلاه."

(799) - المادة 168 و169 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

(800) - الفصل 376 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(801) - المادة 164 من دستور الجزائرية لسنة 2020.

(802) - الفصل 122 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2022.

يعد القاضي الإداري⁽⁸⁰³⁾ أهم هذه الأجهزة القضائية التي تمارس رقابة على الجماعات المحلية⁸⁰⁴ سواء بناء على دعوى من قبل الافراد أو السلط التي خول لها المشرع ممارسة حق الطعن ضد أعمال الجماعات المحلية أو من قبل الجماعات المحلية ضد الإدارات المركزية أو لفض نزاعا فيما بينها (الفرع الأول)، ويتدخل كذلك بصورة أساسية القضاء المالي لينظر في مختلف النزاعات التي تعرض عليه فيما يتعلق بالجانب المالي للجماعات المحلية⁽⁸⁰⁵⁾ (الفرع الثاني).

الفرع الأول رقابة القضاء الإداري

تعتبر رقابة القاضي الإداري رقابة مبدئية، شاملة في كل ما يرتبط بالجماعات المحلية، ويعتقد له الاختصاص بناء على دعوى ترفع له من قبل أطراف محددة بمقتضى القانون (أولاً)، وفي إطار مرجع النظر الذي ينص عليه قانون المحكمة الإدارية (ثانياً)، ليفصل النزاع وفق ما يثبت لديه من أوراق الملف المعروض أمامه (ثالثاً).

أولاً: أطراف الدعوى القضائية أمام المحكمة الإدارية

حدد المشرع أطراف الدعوى في النزاعات الخاصة بالجماعات المحلية، وتوزعت بين من يمثل الإدارة المركزية، والمقصود هنا الجهة التي خول لها المشرع ممارسة الرقابة الوصائية أو ما يعرف بسلطة الاشراف التي لها حق عرض النزاع على أنظار القاضي الإداري، أو من قبل الجماعة المحلية المعنية في حد ذاتها، فهذه الدعوى ممارسة من قبل شخص عام (1) وقد مكّن المشرع أشخاص القانون الخاص ممارسة الدعوى وتقديم طعونهم للمحكمة الإدارية كلما توفرت شروط الدعوى للنظر في مدى شرعية العمل المطعون فيه (2).

(803)- نص الفصل 142 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014 (تم الغاء العمل به) " يبت القضاء الإداري في جميع النزاعات المتعلقة بتنازع الاختصاص التي تنشأ فيما بين الجماعات المحلية، وبين السلطة المركزية والجماعات المحلية"، هذا الفصل مطابق لما ورد في القانون الأساسي لسنة 2018 المعلق م.ج.م.
(804)- ملاحظة: تكتفي بقية الأجهزة القضائية بالتدخل في حدود اختصاصها سواء كان ذلك على مستوى القضاء العادي أو القضاء الجزائي إذا كان هناك نزاع ذا طبيعة مدنية أو جزائية.
(805)- نص المادة 137 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014 "للجماعات المحلية في إطار الميزانية المصادق عليها حرية التصرف في مواردها حسب قواعد الحوكمة الرشيدة وتحت رقابة القضاء المالي".

1. تقديم الدعوى من قبل أشخاص القانون العام

أشار الدستور التونسي لسنة 2014 خلافاً للدستور الجديد لسنة 2022 إلى أن النزاعات المتعلقة بالجماعات المحلية فيما يتعلق بشرعيتها تكون من أنظار القضاء الإداري، وكذلك النزاعات حول الاختصاص بين السلطة المركزية والسلطة اللامركزية، وقد خول للوالي بوصفه سلطة رقابة الطعن في القرارات التي تصدرها الجماعة المحلية التي في مرجع نظره الترابي، وممكن كذلك الجماعة المحلية من أن ترفع النزاع إلى القضاء في صورة تجاوز سلط الاشراف لحدود رقابتها أو إذا وقع نزاع بينها وبين جماعة محلية أخرى، وهو نفس التمشي الذي تبناه المشرع الجزائري في علاقة بالنزاعات التي تنشأ بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي حول شرعية أعماله مخالفاً بذلك الحل الذي اعتماده في مراقبة أعمال المجالس البلدية حيث يعتمد رقابة القاضي الإداري في النزاعات التي تنشأ بين الجماعة المحلية وأفراد القانون الخاص.

يمثل الوالي في القانون التونسي والقانون الجزائري⁽⁸⁰⁶⁾، الدولة والحكومة في حدود دائرته الترابية، فهو ممثل السلطة المركزية، ويمارس بذلك عدة اختصاصات ومن بينها، سلطة رقابية على المجالس المحلية في إطار ما يعرف بسلطة الاشراف أو الرقابة الوصائية، وقد عمل المشرع التأسيسي صلب دستور 2014 والنصوص التي رافقته على ادخال العديد من التعديلات على هذه الرقابة لتصبح رقابة شرعية لاحقة⁽⁸⁰⁷⁾ خلافاً للدستور الجزائري، ليتم بناء على ذلك الغاء الرقابة السابقة على الجماعة المحلية وتعويضها برقابة قضائية، وهو ما عمل المشرع على تكريسه صلب القانون الأساسي المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

يمارس الوالي سلطته الرقابية من خلال الاعتراض على القرارات الصادرة عن البلدية والجهة سواء بمبادرة منه أو بطلب ممن له مصلحة، وذلك بتقديم دعوى للمحكمة الإدارية المختصة ترايباً، وعليه أن يبلغ لرئيس البلدية المعنية أو رئيس الجهة نسخة من عريضة الدعوى ضد القرار المطعون فيه في أجل ثلاثة أيام قبل ايداعها في كتابة المحكمة.

(806)- المادة 110 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

(807)- نص المادة 138 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، " تخضع الجماعات المحلية فيما يتعلق بشرعية أعمالها للرقابة اللاحقة ".

يمكن للوالي في حالة التأكد أن يطلب توقيف تنفيذ القرار البلدي أو الجهوي في إطار القضاء الاستعجالي، إذا كان القرار البلدي أو الجهوي من شأنه النيل من حرية عامة أو فردية، يأذن رئيس المحكمة الإدارية الابتدائية بإيقاف التنفيذ في أجل خمسة أيام، وذلك بناء على الطلب المقدم من الوالي أو من يهيمه الأمر⁽⁸⁰⁸⁾.

تنص المادة 106 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية أن " الوالي يمثل الولاية أمام القضاء " ونتيجة لذلك لا تصح الدعوى إلا إذا رفعت من قبله أو رفعت ضده، وهذا يعود لكون المجلس الشعبي ليعد جماعة محلية مكتملة نظراً لكون المشرع الجزائري لا يفصل بين المجلس والولاية بل يعتبره تابعاً لها⁽⁸⁰⁹⁾، لينحصر بذلك النزاع بين الولاية ومجلسها التداولي في التصريح ببطلان أحد أعمال المجلس لمخالفة القانون.

تكون السلطة المركزية ممثلة من قبل الوالي أمام المحكمة الإدارية في الاعتراضات على القرارات ذات الطبيعة المالية بطلب من أمين المال الجهوي، أو في النزاعات التي تنشأ بين السلطة المركزية والسلطة المحلي حول ممارسة الاختصاصات، والمقصود هنا، هو الاختصاصات المسندة بناء على مبدأ التفريع.

تمثل الجماعة المحلية أحد أطراف الدعوى القضائية أمام المحكمة الإدارية بمناسبة النزاع الذي قد ينشأ هذه المرة مع جماعة محلية أخرى حول أحقية كل واحدة منها في ممارسة اختصاص معين، فتلجأ الجماعة المحلية المتضررة للقاضي الإداري بوصفه صاحب الولاية العامة في هذه النزاعات ليحدد من هو المختص.

2. تقديم الدعوى من قبل أشخاص القانون الخاص

تمارس الإدارة المحلية أنشطة مختلفة بهدف تحقيق المصلحة العامة، فمنها ما هو مادي ومنها ما هو قانوني، وبمناسبة هذا النشاط، يمكن أن تقع الإدارة في الخطأ أو تتجاوز حدود سلطتها فتلحق ضرراً بأحد أشخاص القانون الخاص، سواء كان شخصاً طبيعياً أو شخصاً معنوياً، فينشأ نزاع

(808)- الفصل 143، 278 فيما يتعلق بأعمال البلدية، الفصل 348 فيما يتعلق بأعمال الجهة، من القانون الأساسي لسنة 2018، مرجع سابق.

(809)- المادة 12 من القانون رقم 07-12، المرجع سالف الذكر.

يدعي فيه المواطن قيام الإدارة بالإضرار به بسبب تصرف مادي أو عمل قانوني⁽⁸¹⁰⁾، الأمر الذي يتوجب معه تدخل القاضي الإداري لفصل النزاع.

تمارس رقابة القاضي الإداري على أعمال السلطة المحلية بناء على تقديم عريضة دعوى من قبل المتضرر مباشرة، إذا توفر فيه شرط المصلحة، الصفة والأهلية، إذا كان شخصاً طبيعياً، أو شرط المصلحة والصفة إذا كان شخصاً معنوياً.

أشار المشرع التونسي في القانون المتعلق بالجماعات المحلية إلى أنه يمكن لمن له مصلحة الطعن في القرارات الفردية الصادرة عن السلطة البلدية، التي يجب أن تكن معللة، تم اعلام المعنيين بها⁽⁸¹¹⁾، ويكون ذلك وفق القانون المنظم للمحكمة الإدارية في إطار قضاء الإلغاء، فيتدخل القاضي الإداري لفصل النزاع وتفحص القرار المخدوش فيه، وفق الصور المحددة بالقانون.

يمكن لكل شخص طبيعي أو معنوي اللجوء مباشرة للمحكمة الإدارية الابتدائية قصد الطعن في قرار صادر عن السلط الجهوية أو البلدية أحدث له ضرر أو إذا كان هذا القرار من شأنه النيل من حرية عامة أو فردية⁽⁸¹²⁾، والملاحظ تبني المشرع التونسي والجزائري هذه القواعد في تحديد أطراف الدعوى في النزاعات المتعلقة بالجماعات المحلية.

كرس للمشرع الجزائري امكانية التنازع بين السلطة المركزية والسلطة اللامركزية في عديد المجالات التي تختص بها الجماعات المحلية في المجال الإداري والمجال المالي وغيرهما، كما مكن من تضرر من أعمال السلطة المحلية أن يعرض أمره على المحكمة الإدارية لتنظر فيه، سواء في إطار دعوى الإلغاء للثبوت من شرعية العمل الإداري أو في إطار قضاء التعويض⁽⁸¹³⁾ بالنسبة لنزاعات المسؤولية الإدارية والعقود، ليكتفي بهذا التكريس بفسح المجال لأشخاص القانون الخاص دون غيرهم في الاعتراض والطعن في أعمال الجماعات المحلية وهذا يعود لعدت إعتبرات لعل أبرزها

⁽⁸¹⁰⁾- معيني عبد القادر، السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة، مرجع سابق، ص.ص 239-240.

⁽⁸¹¹⁾- الفصل 277 فيما يتعلق بالقرارات الصادرة عن البلدية، الفصل 347 فيما يتعلق بالقرارات الصادرة عن الجهة، من القانون الأساسي المتعلق م.ج.م.

⁽⁸¹²⁾- الفصل 278 فيما يتعلق بالطعن في القرارات الصادرة عن البلدية، الفصل 348 فيما يتعلق بالقرارات الصادرة عن الجهة، من القانون الأساسي المتعلق م.ج.م.

⁽⁸¹³⁾- معيني عبد القادر، السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة، مرجع سابق، ص.ص 238.

اعتماد رقابة إدارية وعدم تبني رقابة شرعية لاحقة، في تصور يقوم على اعتبار الجماعات المحلية جزء من أجهزة الدولة أي امتداد لها وليس سلطة مستقلة تمثل طرفاً ثانياً داخل الدولة⁽⁸¹⁴⁾.

تقوم فكرة منح حق لأشخاص القانون الخاص في الطعن في أعمال الجماعات المحلية سواء في جانبها القانوني أو المادي، في تحكيم طرفاً يفترض فيه الحياد والكفاءة لفصل النزاع بين طرفين من المفترض ألا يكون بينهما خلاف، فالأول تم إحداثه لخدمة الطرف الثاني، وهذا الأخير عليه الانصياع إلى ما يقرره الطرف الأول، غير أنه لا يمكن التسليم في سير هذه العملية دون خطأ، الأمر الذي فرض التراجع عن فكرة الإدارة المعصومة، وتبني خياراً أكثر واقعية في التعامل معها، يضمن حماية الأفراد من جهة، وشرعية تدخل الإدارة من جهة أخرى.

ثانياً: تحديد مرجع نظر المحكمة الإدارية في نزاعات الجماعات المحلية

يقوم النظام القضائي في تونس والجزائر على ازدواجية قضائية، يمثل القضاء الإداري أحد أقسامها، وهو قضاء مختص في كل النزاعات التي تكون الإدارة أحد أطرافها ما لم تسند هذه النزاعات للقضاء العدلي بناء على نص خاص، ليكون بذلك للقاضي الإداري ولاية عامة فيما يتعلق بالنزاعات الإدارية.

عرف القضاء الإداري التونسي في السنوات الأخيرة تطوراً هاماً في الجانب الهيكلي، حيث تم أحداث دوائر وهيئات قضائية تابعة للمحكمة الإدارية في بعض الدوائر الترابية للدولة دون أن ترتقي إلى مكانة محكمة ابتدائية، وكذلك تطور من الجانب الوظيفي، فتم تكليف هاته الهيئات القضائية بالنظر في عدة نزاعات وهو ما يطرح مسألة تحديد مرجع النظر الترابي للمحكمة الإدارية (1)، وكذلك مرجع نظرها الحكمي (2).

1. معايير تحديد مرجع النظر الإقليمي للمحكمة الادارية

يقصد بتحديد مرجع النظر الإقليمي أو الترابي، تحديد المحكمة المختصة ترابياً التي يجب أن تقدم إليها عريضة الدعوى وهي المحكمة التي يوجد بدائرتها الترابية الجماعة المحلية المصدرة للعمل

⁽⁸¹⁴⁾ تجد هذه الفكرة أساساً لها ف منطوق المادة رقم 18 من دستور الجمهورية الجزائرية وفق ما تم تعديله في 30 ديسمبر 2020 التي تنص على أنه "تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز".

المخدوش فيه، فلا يصح من الناحية الشكلية تقديم العريضة إلى محكمة غير مختصة تريباً، ويتم في حالة مخالفة هذه القاعدة رفض الدعوى شكلاً.

يعتمد المشرع التونسي والمشرع الجزائري في تحديد مرجع النظر الترابي للمحاكم على موطن المدعي، وإن لم يكن له مكان معرف يعود الاختصاص إلى الجهة القضائية التي يقع فيها آخر موطن له، وفي حالة اختيار موطن له، يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع فيها الموطن المختار، مالم ينص القانون على خلاف ذلك⁽⁸¹⁵⁾، وأعتمد المشرع التونسي نفس القاعدة في تحديد المحكمة المختصة في علاقة بالأفراد⁽⁸¹⁶⁾، ومقر الجماعة المحلية التي رفعت الدعوى اذا تعلق النزاع بحدود الجماعات المحلية⁽⁸¹⁷⁾، على أن يراعي تحديد اختصاص المحكمة الإدارية منطوق المادة 803 و804 من القانون الجزائري المتعلق بالإجراءات المدنية والتجارية.

تختص المحكمة الإدارية " العليا " بتقديم الاستشارات في كل ما يتعلق بالأوامر ذات الصبغة الترتيبية وكل المسائل التي ألزم المشرع فيها الإدارة بضرورة طلب الاستشارة⁽⁸¹⁸⁾، فلا يصح إصدار القرارات الترتيبية أو ما يرتبط بها دون استشارة المحكمة الإدارية⁽⁸¹⁹⁾.

تختص المحكمة الإدارية الاستثنائية بتونس العاصمة، بوصفها محكمة درجة أولى، في النزاعات المتعلقة برفض الوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية إبرام جماعة محلية لاتفاقية تعاون لامركزي، على أن يتم الطعن في قراراتها استثنائياً أمام المحكمة الإدارية العليا، وذلك على معنى الفصل 40 من القانون الأساسي المتعلق م.ج.م.

⁽⁸¹⁵⁾- المادة 37 من القانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 فيفري سنة 2008، يتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

⁽⁸¹⁶⁾- الفصل 30 من القانون عدد 130 لسنة 1959، مؤرخ في 5 أكتوبر 1959، متعلق بجملة المرافعات المدنية والتجارية، ر.ج.ت، عدد 56 مؤرخ في 13 نوفمبر 1959، منقح بالقانون عدد 36 لسنة 2010، مؤرخ في 5 جويلية 2010، ر.ج.ت، عدد 55 مؤرخ في 9 جويلية 2010.

⁽⁸¹⁷⁾- الفصل 3 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

⁽⁸¹⁸⁾- الفصل 4 جديد من القانون عدد 40 لسنة 1972، مؤرخ في 1 جوان 1972 المتعلق بالمحكمة الإدارية، ر.ج.ت، عدد 88 مؤرخ في 6 جوان 1972، تم تعديله بموجب القانون الأساسي عدد 2 لسنة 2011، مؤرخ في 3 جانفي 2011، ر.ج.ت، عدد 2 مؤرخ في 7 جانفي 2011.

⁽⁸¹⁹⁾- الفقرة الأخيرة من الفصل 28 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق م.ج.م. التي جاء فيها أنه: "تضبط صيغ نشر وتعليق القرارات الترتيبية للجماعات المحلية بمقتضى أمر حكومي بناء على رأي المحكمة الإدارية العليا".

اتجه المشرع التونسي⁽⁸²⁰⁾ ومن قبله المشرع الجزائري إلى احداث محاكم إدارية على مستوى الدوائر الترابية الصغرى للدولة، وأسند لهذه المحاكم دور النظر في النزاعات الإدارية بوصفها محاكم الدرجة الأولى، واعتمد معايير محددة لتحديد مرجع النظر الترابي لهذه المحاكم أساسه مقر القائم بالدعوى، مع بعض الاستثناءات المتعلقة ببعض الاختصاصات، التي قد ينعقد فيها الاختصاص لمحكمة الاستئناف أو المحكمة الإدارية العليا.

2. معايير تحديد مرجع النظر الحكمي للمحكمة الادارية

تطورت المعايير المعتمدة في تحديد مرجع النظر الحكمي للمحكمة الإدارية بعد أن كنت تستند للمعيار العضوي الذي يعتمد على ضرورة أن يكون القائم بالعمل المعروض على القاضي الإداري من أشخاص القانون العام، حتى ينعقد الاختصاص للقاضي الإداري، فقد تعرض هذا المعيار إلى عدد من الانتقادات، لعل أهمها عجزه الالمام بجميع النزاعات مما ضيق من نطاق اختصاص القاضي الإداري، وهو ما يسمح "بإفلات" بعض الاعمال من مجال نظر القاضي الإداري، خاصة وأن هذا المعيار يقوم أساساً على حصر الجهات التي توصف أعمالها بأنها إدارية، فكل إدارة لم يتم ذكرها، ولم يتم التنصيص عليها صراحة في القانون تكون أعمالها خارج إطار رقابة القاضي الإداري.

أمام تعرض المعيار العضوي للنقد وقصوره في الالمام بمختلف النزاعات الإدارية، تم الاتجاه إلى اعتماد المعيار المادي، الذي حاول المشرع من خلاله تجاوز النقائص التي نتجت عن المعيار العضوي، يقوم هذا المعيار على ضرورة أن يرتبط العمل بالمادة الإدارية حت يدخل في مجل نظر القاضي الإداري، ليتم بصورة عكسية اقصاء كل الاعمال الصادرة عن الإدارة والتي لا ترتبط بالمادة الادرية من أنظار القاضي الإداري، وهي الصورة التي نتصرف فيها الإدارة تصرف الخوص.

⁽⁸²⁰⁾- أحدث المشرع التونسي 12 دائرة جهوية للمحكمة الإدارية وأسند لها اختصاص النظر في النزاعات الجهوية والمحلية دون أن يمنع ذلك من اسناد اختصاص النظر في بعض النزاعات إلى المحكمة الإدارية بالعاصمة.

تطبق هذه المعايير على الجماعات المحلية لأنها في نهاية الأمر تبقى من أشخاص القانون العام، وتخضع لمقتضيات القانون العام بمختلف فروعها، وتندرج بهذا مختلف الاعمال الصادرة عنها ضمن مرجع نظر القاضي الإداري مالم تسند لغيره بنص خاص.

الجدير بالملاحظة في هذا الجانب وعملاً بهذه المادي يكون للقاضي الإداري الولاية العامة في مختلف النزاعات المتعلقة بالجماعات المحلية، سواء في قسم قضاء الإلغاء بمختلف الدعاوى المدرجة فيه، أو في قضاء التعويض، وكذلك كل المجالات التي أسندى فيها المشرع مرجع النظر بناء على معايير نصية الاختصاص للقاضي الإداري على غرار ما تم في القانون التونسي في علاقة بنزاعات حول الاختصاصات بين الإدارة اللامركزية والمركزية المسندة بناء على مبدأ التفريع أو تلك النزاعات المتعلقة بحدود الجماعات المحلية.

ثالثاً: شمولية اختصاص القاضي الإداري في نزاعات الجماعات المحلية

يقوم التنظيم القضائي في تونس والجزائر على الازدواجية قضائية، مجسدة في القضاء العادي والقضاء الإداري، الذي أسند له المشرع مهمة فصل النزاعات التي ترتبط بالإدارة بصورة عامة، ومن بينها النزاعات المرتبطة بالجماعات المحلية، الذي يتمتع فيه القاضي الإداري بالولاية العامة فيما يهم نزاعات الإلغاء في الاعمال القانونية للجماعات المحلية (1)، وحيازته على صلاحيات موسعة في قضاء التعويض المرتبطة بالجماعات المحلية، وهذا ما يجعل من رقابة القاضي الإداري ضماناً أساسية وهامة في تفعيل السلطة المحلية (2).

1. ولاية عامة للمحكمة الإدارية في نزاعات الإلغاء لا أعمال الجماعات المحلية

تختص المحكمة الإدارية بالنظر في النزاعات التي تكون أحد أطرافها الإدارة، غير أنه في بعض الحالات المحددة قانوناً يسند فصل النزاع إلى القاضي العدلي، الأمر الذي يثير بعض الإشكاليات في تحديد الجهة القضائية المختصة، خاصة في ظل تنازع الجهات القضائية، وهذا بالإضافة إلى ضرورة تحديد القاضي المختص داخل القضاء الإداري في حد ذاته؛ إن كان قاضي الإلغاء أو القاضي الانتخابي، أو قاضي التعويض، وتبرز أهمية تحديد مرجع نظر المحكمة الإدارية من ناحية الاختصاص الإقليمي للمحكمة، خاصة في ظل التطور الهيكلي الذي عرفتها المحكمة الإدارية، وتنوع مجالات تدخلها، سواء كان ذلك في القانون التونسي أو القانون الجزائري.

يعمل القاضي الإداري في علاقة بالمنازعات الإدارية، على بسط رقابة تتناسب مع خصوصيات السلط الادارية، سواء كانت هذه النزاعات بين الإدارة ومنظورها أو بين السلطة المركزية والسلطة المحلية، على خلق توازن ديمقراطي للدولة، من خلال سعيه للجمع بين وحدة الدولة من جهة، واستقلال جماعاتها المحلية من جهة أخرى، وسعيه لضمانه شفافية العلاقة بينهما، وضمانه إرساء سلطة محلية فعالية.

يؤمن القاضي الإداري دوره الرقابي من خلال فرض احترام القوانين المنظمة للجماعات المحلية واختصاصاتها، والمساهمة في تحقيق التوازن بين الصالح العام الوطني والصالح العام المحلي، من خلال المراقبة اللاحقة التي يمارسه بمناسبة فصله للنزاعات، أو من خلال دوره الاستشاري الوجوبي، وهو ما يميز القاضي التونسي عن القاضي الجزائري، الذي وإن كان دوره هام ومطلوب، إلا أنه يقتصر فقط على لعب دور الحكم في النزاعات التي تثار بين الإدارة ومنظورها في مختلف المجالات، دون الخوض في نزاعات بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية، بالرغم من إمكانية حدوثها خاصة في علاقة بإمكانية تجاوز السلطة الوصية لحدود رقابتها مما يعطل المصالح المحلية ويضر بها، واكتفى بالتصريح ببطل عملا ما مثل الصورة التي نصت عليها الرمادة 57 من القانون المتعلق بالولاية⁽⁸²¹⁾ والمادة 61 من القانون المتعلق بالبلدية⁽⁸²²⁾، فيما يخص بطلان مداوات المجالس المحلية بسبب تضارب المصالح أو عدم احترام القانون.

تبنى المشرع الجزائري رقابة قضائية فعلاقة بالتصريح ببطلان أعمال المجلس الولائي، حيث يحق للوالي رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة اقليما لإقرار بطلان مداوات المجلس الشعبي الولائي بناء على المادة 53 من القانون التي أقر فيها المشرع أنه: "تبطل بقوة القانون مداوات

⁽⁸²¹⁾- محتوي نص المادة 57 من القانون 07-12، المتعلق بالولاية: "يمكن أن يثير الوالي بطلان المداولة المنصوص عليها في المادة 56 أعلاه، خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة. ويمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية، له مصلحة في ذلك، خلال أجل خمسة عشر (15) يوما بعد الصاق المداولة. ويرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام. يرفع الوالي دعوى امام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداوات التي اتخذت خرقا لأحكام المادة 56 أعلاه."

⁽⁸²²⁾- محتوي نص المادة 61 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية: "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إما تظلما إداريا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة."

المجلس الشعبي الولائي" إذا توفرت أحد الصور المذكورة في هذه المادة، والملاحظ انطلاقاً من هذه المادة هو أن سلطة القاضي الإداري مقيدة وتقتصر فقط على التصريح بالبطان ولا مجال لديه للاجتهاد أو تفحص شرعية العمل من عدمها، يتم رفع هذه الدعوى في أجل 21 يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية⁽⁸²³⁾.

يمكن للوالي بناء على المادة 57 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية إثارة بطلان مداولة المجلس الشعبي الولائي في أجل خمسة عشرة (15) يوماً التي تلي اختتام دورة المجلس التي اتخذت خلالها المداولة، ومنح المشرع الجزائري هذه الامكانية لكل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية، له مصلحة في ذلك في أجل خمسة عشرة (15) يوماً بعد إصاق المداولة بالمكان المخصص لها، ويتم ذلك من خلال تقديم طلب للوالي برسالة موصى عليها مقابل وصل تسليم، وهي دعوى تستند إلى وضعية تعارض مصلحة رئيس أو عضو بالمجلس الولائي لسبب ما مع مصلحة الولاية⁽⁸²⁴⁾.

تشمل رقابة القاضي الإداري في علاقة بالجماعات المحلية، تلك الاختصاصات التقليدية، فيما يتعلق بقضاء الإلغاء⁽⁸²⁵⁾، والقضاء الكامل⁽⁸²⁶⁾، واختصاصات لها علاقة وثيقة بالسلطة المحلية⁽⁸²⁷⁾، سواء تلك النزاعات التي يمكن أن تنشأ بمناسبة الحدود، أو بمناسبة ممارسة اختصاص⁽⁸²⁸⁾، فيلجأ المتنازعين للقاضي الإداري ليقول كلمته الفصل.

(823)- المادة 54 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

(824)- الفصل 56 من القانون رقم 07-12، المرجع سالف الذكر.

(825)- يشمل قضاء الإلغاء الدعوى المتعلقة بفحص شرعية الاعمال الإدارية سواء منها القرارات الفردية أو القرارات الترتيبية، من خلال دعوى تجاوز السلطة، وبقية دعاوى قضاء الإلغاء.

(826)- نظم المشرع الجزائري هذا المسألة في الباب الثاني من القانون المتعلق بالبلدية تحت عنوان "مسؤولية البلدية" ضمن المواد 144، 145، 146، 147، 148، من القانون المذكور.

(827)- نظم المشرع التونسي هذه المسألة في القسم الثامن من القانون الأساسي المتعلق م.ج.م تحت عنوان "في النظام القانوني للقرارات المتخذة من قبل السلطة البلدية ومراقبتها" ضمن الفصول 276، 277، 278، 279، 280، وفي الفصول 346، 347، 348، 349، 350، من القسم السابع فيما يتعلق بالقرارات الصادرة عن المجلس الجهوي.

(828)- ينص الفصل 24 من القانون الأساسي المتعلق م.ج.م أنه: "تبت المحكمة الإدارية المختصة تريباً في تنازع الاختصاص بين الجماعات المحلية فيما بينها وفقاً للأجال والإجراءات المنصوص عليها بالفصل 143 من هذا القانون"، ينص الفصل 143 المذكور على أنه: "تصدر المحكمة حكمها في أحل أقصاه شهر من اربح تعهدا، ويقع الاستئناف أمام

يختص القاضي الإداري كذلك في كل النزاعات التي تكون بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية، سواء فيما يتعلق بممارسة الاختصاصات⁽⁸²⁹⁾، وخاصة منها تلك المرتبطة بمبدأ التفريع، أو في النزاعات التي يمكن أن تنتج عن رفض الإدارة المركزية منح جماعة محلية حق امضاء اتفاقية تعاون لا مركزي.

ينظر القاضي الإداري في جميع النزاعات التي تكون للإدارة المحلية طرفاً فيها، بوصفه الضامن الأساسي لحماية الجماعة المحلية من جهة، ومن جهة أخرى، الضامن لمبدأ وحدة الدولة، وسلامة المنظومة التشريعية من كل عملاً فاسدٍ، يشمل الفرد أو الجماعة، وانطلاقاً من مقارنة تقوم على قاض يحكم القانون لفرض الديمقراطية.

عموماً يمثل القاضي الإداري ضمانة أساسية لبناء نظام ديمقراطي يسوده القانون والعدل والمساواة من خلال تنوع مجال تدخله، وممارسة رقابة على الأعمال القانونية والمادية للإدارة بصورة عامة، أو التدخل في العلاقة القائمة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية، أما بفرض احترام القانون، أو بتقديم الاستشارة، وربما ما يجب الإشارة إليه في علاقة بالقانون التونسي هو إمكانية الحد من هذا الدور للقاضي الإداري في ظل التراجع الدستوري الكبير عن تكريس منظومة اللامركزية بعد اصدار دستور 25 جويلية 2022.

2. صلاحيات موسعة للقاضي الإداري في قضاء التعويض

يختص القاضي الإداري بالنظر في الدعوى التي ترمي إلى جعل الإدارة مدينة، سواء في الأعمال الشرعية التي تقوم بها وأضرت بأحد من منظورها، أو نتيجة الأعمال غير المشروعة التي قامت بها الإدارة.

المحكمة الإدارية المختصة ترايباً في أجل شهر من تاريخ الاعلام بالحكم، وتصدر المحكمة الاستئنافية قرارها في أجل أقصاه شهر، ويكون قرارها باتاً.

⁽⁸²⁹⁾- ينص الفصل 24 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق م.ج.م أنه: "تنظر المحكمة الإدارية الاستئنافية بتونس في تنازع الاختصاص بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية وتصدر حكمها في أجل أقصاه شهر من تاريخ تعهداها، على أن يتم الاستئناف لدى المحكمة الإدارية العليا التي تصدر قرارها في أجل أقصاه شهران".

ينظر القاضي الإداري في إطار القضاء الكامل في جميع النزاعات التي ترتبط بالعقود التي تبرمها الجماعات المحلية بتوفر شروطها، والتي ترتبط أساساً بضرورة اندراج العقد ضمن عقود القانون الإداري، وذلك بأن يكون أولاً أحد أطرفه شخص من أشخاص القانون العام، والمقصود هنا، جماعة محلية، والشرط الثاني فيه عنصرين إذا توفر أحد منهما وصف العقد بالإداري، ويتمثل في تلبس الإدارة بامتيازات السلطة العامة، أو ارتباط العقد بتسيير مرفق عام، وإذا ما تخلف شرط من هذه الشروط يخرج هذا العقد عن أنظار القاضي الإداري.

يختص القاضي الإداري كذلك في المسؤولية الإدارية للجماعات المحلية، سواء كانت هذه المسؤولية مؤسسة على الخطأ أو كانت مسؤولية موضوعية، فكما توفرت شروط الدعوى أن عقد الاختصاص فيها للقاضي الإداري.

خصص المشرع الجزائري الباب الثاني من القانون المتعلق بالبلديات للحديث على مسؤولية البلدية، أشار إلى أن " البلدية مسؤولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي ومنتخبو البلدية ومستخدموها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبة⁽⁸³⁰⁾، لتقوم بذلك مسؤولية البلدي بالتضامن مع المنتسبين إليها، وهو ما يعطي ضمانات هامة لمنطوري هذه الجماعة المحلية في الحصول على حقوقهم ذات الطبيعة المدنية في مواجهة مسيري ومنتسبي البلدية، وحفاظاً على حقوق الجماعة المحلية كذلك، خول المشرع للبلدية حق ممارسة دعوى الرجوع أمام الجهة المختصة قضائياً ضد كل من ارتكب خطأ شخصياً، قام بناء عليه التزام في حق البلدية.

عموماً يتميز القاضي الإداري في إطار قضاء التعويض بصلاحيات هامة تتمثل في إلزام الإدارة بتعويض الضرر كلما ثبت خطأها، سواء في إطار المسؤولية الإدارية أو المسؤولية التعاقدية، ويستبعد عدد من الأعمال ذات الطبيعة المالية من أنظار القاضي الإداري، بناء على نص خاص، أو إذا توفرت شروط انعقاد الاختصاص للقاضي العادي، ليكون بذلك القاضي الإداري أهم ضمانة تساهم في تفعيل سليم لمقتضيات اللامركزية، فلا يسمح بالاعتداء على الحقوق المادية وغير المادي للمواطن المحلي، سواء بصورة غير قصدية أو بصورة قصدية وإن كانت هذه الصورة الأخيرة مستبعدة من الناحية العملية.

(830)- المادة 144 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

الفرع الثاني رقابة متوازنة للقاضي المالي

تعتبر رقابة القاضي المالي فيما يتعلق بالجماعات المحلية أقل مكانة مقارنة برقابة القاضي الإداري، وهذا ربما يعود لطبيعة هذا الصنف من القضاء الذي لم يتجاوز دوره اعداد تقارير سنوية تتعلق بأداء بالحياة المالية لعدت مؤسسات تابعة للدولة ومنها الجماعات المحلية، غير أنه في السنوات الأخيرة تطور دور القاضي المالي وأصبح له دور هام في علاقة بالمالية المحلية، وهو ما يبرز من خلال الفصل 137 من الدستور التونسي⁽⁸³¹⁾، وما منحه من دور رقابي للقاضي المالي⁽⁸³²⁾.

تؤكد أهمية هذا الدور المتنامي للقاضي المالي من خلال ما نصت عليه القوانين المنظمة للجماعات المحلية، والمرتبطة بهذا الصنف من القضاء، سواء منها النصوص التونسية أو النصوص الجزائرية، التي حددت إجراءات رفع الدعوى (أولاً)، ووفق صور معينة اللجوء للقاضي المالي لبطرقته على التصرفات ذات الطبيعة المالية للجماعات المحلية (ثانياً).

أولاً: إجراءات الدعوى القضائية أمام القضاء المالي

تحرص الجماعات المحلية على "توظيف مواردها وأملاكها لخدمة المصالح المحلية وفقاً لقواعد الحوكمة الرشيدة والاستعمال الأجدى للمالية العمومية، وتمتع الجماعات المحلية بحرية التصرف في مواردها وتنفيد مبدأ الشرعية المالية وقاعدة التوازن الحقيقي للميزانية"⁽⁸³³⁾.

انطلاقاً من هذه المعادلة، وبناء عليها، أشار الفصل 130 من م.ج.م. إلى أنه تلتزم الجماعات المحلية باعتماد الشفافية والتشاركية في إعداد ميزانيتها السنوية في وثيقة شاملة وموحدة وواضحة، على أساس تقديرات واقعية وصادقة ونزيهة، تتضمن كل الموارد والنفقات ومختلف التعهدات، ويجب أن تنجز العمليات المالية والحسابية للجماعات المحلية، طبقاً للقواعد المقررة بالقانون، والتراتبية الخاصة، وهو يعد الإطار المنظم للحياة المالية للجماعات المحلية، وكل مخالفة له تعرض أعمال الجماعة

⁽⁸³¹⁾- نص الفصل 137 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014: " للجماعات المحلية في إطار الميزانية المصادق عليها حرية التصرف في مواردها حسب قواعد الحوكمة الرشيدة وتحت رقابة القضاء المالي".

(832) - الهمامي يوسف، مرجع سابق، ص 46.

⁽⁸³³⁾- الفصل 126 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

المحلية للطعن أمام محكمة المحاسبات من قبل الوالي، والجدير بالملاحظة في هذا الجانب أن نظام التقاضي أمام محكمة المحاسبة يختلف على المحاكم العدلية أو الإدارية التي يفترض فيها " إجراء إثارة الدعوى أمام القاضي العدلي أو القاضي الإداري وجود نزاع بين طرفين على الأقل، في حين أن الإجراءات القضائية المعتمدة أمام القاضي المالي تتسم بالخصوصية، فهي إجراءات في أغلبها غير تنازعية إذ لا يتوقف القضاء في الحسابات على وجود نزاع عدى في حالات نادرة" (834).

تراقب محكمة المحاسبات بصورة مستقلة (835)، مدى إحترام الجماعة المحلية لمقتضيات القانون، والتراتب الجاري بها العمل، وتنظر في الدعوى المرفوعة إليها أولاً في سلامة الجانب الشكلي للدعوى، فتراقب تقديمها ممن له الصفة القانونية، والمصلحة، ويمثل هذا الطرف في الوالي، الذي يجب عليه أن يحترم الآجال القانونية لرفع الدعوى، والتي يجب أن تستوفي جميع موجباتها الشكلية، والجوهرية، حت تكون حرية بالقبول، وفقاً لمقتضيات الفصل 174 من مجلة الجماعات المحلية.

للوالي خلال أجل عشرة أيام من تاريخ إعلامه بميزانية الجماعات المحلية، الاعتراض عليها لدى هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترايبا، من أجل عدم توازن الميزانية، أو عدم إدراج نفقات وجوبية، أو رصد مبالغ غير كافية لذات النفقات، ويجب أن يتضمن ملف الاعتراض على الميزانية، نص الاعتراض، وكراس ميزانية البلدية المصادق عليها من قبل المجلس البلدي، ونسخة من جدول ارسال الميزانية إلى الوالي المعني بالأمر، ونسخة من مضمون مداولة المجلس البلدي (836)، وكل وثيقة أخرى يتوجب توفرها بالملف حت يقبل من الناحية الشكلية.

خول المشرع لأمين المال الجهوي حق الاعتراض على المساعدات غير المباشرة التي تبرم في شكل عقود أمام محكمة المحاسبات المختصة ترايبا، ويقف هذا الاعتراض تنفيذ العقد المعترض عليه (837).

(834)- الهمامي يوسف، مرجع سابق، ص 187.

(835)- الهمامي يوسف، مرجع سابق، ص 55، " تؤسس الاستقلالية الوظيفية على عدم تدخل مختلف السلطات والهيئات الخارجية والهيكل الخاضعة للرقابة في مهمة رقابة القاضي المالي ".

(836)- حكم ابتدائي، عدد ن م 03/20 / د ج س / 2019، والي القيروان ضد بلدية حاجب العيون، الدائرة الابتدائية الجهوية لمحكمة المحاسبات بسوسة، النزاع في مجال ميزانيات الجماعات المحلية، مؤرخ في 31 ديسمبر 2019.

(837)- الفصل 108 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سبق.

للواليا وأمين المال الجهوي قبل النزاع والاتجاه إلى المحكمة، طلب وثائق أو تفسيرات أو لافلت انتباه الجماعة المحلية حول اخلاطات قانونية، أو مالية بمشروع الميزانية⁽⁸³⁸⁾، وفي حالة عدم استجابة البلدية للوالي في أجل 10 أيام من تاريخ إعلامه بميزانية الجماعة، الإعتراض لدى دائرة المحاسبات المختصة تريبيا، من أجل عدم توازن الميزانية، أو عدم إدراج نفقات وجوبية، أو رصد مبالغ غير كافية لذات النفقات، وهيئة محكمة المحاسبات أن تأذن عند الاقتضاء بإجراء التصحيح اللازم بالميزانية المصادق عليها، بناء على اقتراحات ممثل السلطة المركزية، أو إقرار الميزانية المصادق عليها⁽⁸³⁹⁾.

منح المشرع التونسي هذا الحق للطعن لدى هيئة محكمة المحاسبات المختصة تريبيا في علاقة بالقرارات في مجال الاعداد والتنفيذ، لمثل السلطة المركزية، وهذه الصفة عامة تشمل كل ممثل السلطة المركزية التي لم يتم ذكره مثل الواليا وأمين المال الجهوي، وهذا إضافة إلى المطالبين بالضرائب المحلية للجماعة المعنية، وهي بدوره صفة عامة تسمح لمختلف المطالبين بممارسة هذا الاعتراض سواء كانوا أشخاصا طبيعيين أو أشخاصا معنويين⁽⁸⁴⁰⁾.

يختص مجلس المحاسبة من خلال الغرف الإقليمية في بسط رقابته على مختلف الجوانب المالية وذلك استنادا إلى المادة 210 من قانون البلديات⁽⁸⁴¹⁾، والمادة 175 من قانون الولاية⁽⁸⁴²⁾، وقد ألزم المشرع إلى جانب مختلف الهيئات من الهيئات والسلط بإعلام مجلس المحاسبة⁽⁸⁴³⁾، المحاسب العمومي وأمر الصرف بإيداع حساب التصرف وحسابات التسيير والاحتفاظ بكل

⁽⁸³⁸⁾- الفصل 174 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

⁽⁸³⁹⁾- الفصل 174 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

⁽⁸⁴⁰⁾- الفصل 197 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

⁽⁸⁴¹⁾- نص المادة 210 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية: "تم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقاً للتشريع الساري المفعول".

⁽⁸⁴²⁾- نص المادة 175 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية: "يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب تسيير المحاسب وتطهيرهما طبقاً للتشريع المعمول به".

⁽⁸⁴³⁾- المادة 101 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، كما تم تنقيحه بموجب الأمر رقم 10-02، المؤرخ في 26 أوت 2010، والمتعلق بمجلس المحاسبة، صادر ج.ر.ج.د.ش، عدد 50، مؤرخ في 1 سبتمبر 2010، والفصلين 198 و199 من القانون الأساسي لسنة 2018، المتعلق م.ج.م. من القانون التونسي.

الوثائق الثبوتية التي يمكن أن تطلب منهم، لدى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة، وذلك قصد اجراء الرقابة عليها، وتحقق من احترامها للقانون والتراتب المعمول بها

يمكن الاختلاف في الإجراءات المعتمدة ممارسة رقابة مجلس المحاسبة بين القانون التونسي والقانون الجزائري، لا فقط، في الأطراف التي خول لها المشرع إمكانية عرض الأمر على القاضي المالي، وإنما كذلك في زمن ممارسة هذه الرقابة، التي يمكن أن تكون في القانون التونسي في المراحل الأولى لإعداد الميزانية عبر الاعتراض الذي يمارسه الوالي، زيادة على الرقابة اللاحقة التي تبسطها محكمة المحاسبات على التصرفات المالية للجماعات المحلية.

ثانياً: صلاحيات هامة للقاضي المالي

يعد من استتبعات اعتماد اللامركزية، وتأكيد تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية الإدارية والمالية، أن يكون لها حرية التصرف في مواردها المالية، ويؤطر هذه الحرية ثلاثة عناصر، أولها وجوب أن يكون ذلك في إطار تنفيذ ميزانية مصادق عليها، وثانيها مراعاة قواعد الحوكمة الرشيدة، وثالثها استحضار أن ذلك التصرف يخضع لرقابة القضاء المالي⁽⁸⁴⁴⁾.

من هذا المنطلق أقر المشرع الدستوري صلب الفصل 137 أن "للجماعات المحلية في إطار الميزانية المصادق عليها حرية التصرف في مواردها حسب قواعد الحوكمة الرشيدة وتحت رقابة القضاء المالي"، وهو ما تراجع عنه دستور 25 جويلية 2022، إلا أنه حافظ على التنصيص عليه صلب القانون الأساسي المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

بعد النظر في الجانب الشكلي، تنظر المحكمة في أصل الدعوى، فتراقب مدى إحترام البلدية لمقتضيات القانون في مرحلة إعداد الميزانية، على غرار إحترام السقف الأعلى للتأجير المحدد وفقاً للفصل 135 من مجلة الجماعات المحلية بخمسون (50) بالمئة من موارد العنود الأول للسنة المنقضية⁽⁸⁴⁵⁾، وهي أساساً الموارد الذاتية للبلدية.

(844) - خضر الحبيب، مرجع سابق، ص 186.

(845) - حكم ابتدائي، عدد ن م 02/20 د. ج. س 2019/، والي القيروان ضد بلدية نصر الله بالقيروان الدائرة الابتدائية الجهوية لمحكمة المحاسبات بسوسة، النزاع في مجال ميزانيات الجماعات المحلية، مؤرخ في 9 جانفي 2020، طعن والي القيروان في تونس في الميزانية المصادق عليها من قبل المجلس البلدي، على إعتبار عدم إحترام البلدية للسقف الأعلى

تراقب محكمة المحاسبات إحترام البلدية للقانون، فيما يتعلق بالنفقات الإجبارية، والمتعلقة بتسديد أصل القروض المبرمجة لدى صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية، عملاً بمقتضيات الفصل 156 من مجلة الجماعات المحلية، الذي يلزم البلدية بضرورة الأخذ بعين الاعتبار النفقات الوجوبية، وضرورة التنصيص عليها وفقاً للفصل 160 من مجلة الجماعات المحلية، وذلك إلى جانب تنصيص الميزانية على تسديد فوائض القروض المبرمجة لدى صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية، وفي صورة مخالفة البلدية لهاته المقتضيات، تقضي المحكمة بإجراء التصحيح اللازم بالميزانية المطعون فيها والمصادق عليها من قبل المجلس البلدي⁽⁸⁴⁶⁾.

تراقب محكمة المحاسبات المختصة جهويًا، الأعمال المتعلقة بميزانية الجماعات المحلية، من خلال الاعتراضات الموجهة إليها من قبل الوالي، وقد تقضي بإقرار الميزانية، أو بإدخال التعديلات الضرورية عليها، وذلك بترسيم الاعتمادات التي لم تقم البلدية بإدراجها في الميزانية، وقد تقوم كذلك بإقرار الميزانية رغم تجاوز سقف التأجير، وذلك لتلافي النقص الحاصل في الموارد البشرية نتيجة إحالة الموظفين والأعوان على التقاعد، وكذلك توسُّع المجال الترابي للبلدية بما يزيد من التزامات هاته الأخيرة، الأمر الذي يتوجب معه انتداب أعوان وموظفون جدد لسد النقص الحاصل وقيامها بالمهام المناطة بعهدتها، ولها أن تقضي في هاته الحالة بإلزام البلدية بإعداد برنامج للتحكم في نفقات التأجير، وعرضه على الهيئة العليا للمالية المحلية، وعلى السلطة المركزية، وفقاً للفصل 9 من مجلة الجماعات المحلية⁽⁸⁴⁷⁾.

إذا تبين من نتائج تنفيذ ميزانية السنة المنتهية عجز تجاوز سقف خمسة بالمئة، يتولى المجلس الأعلى للجماعات المحلية بطلب من وزير المالية، دعوة الجماعة المحلية لاتخاذ التدابير لتسديد العجز

للتأجير، وطلب من المحكمة الإذن بإجراء التصحيح اللازم بالميزانية المصادق عليها من قبل المجلس، وذلك بحذف الاعتمادات المبرمجة للانتداب، غير أنه أتضح من خلال تحليل المعطيات المالية للبلدية أن هذه الأخيرة دأبت على تضخيم كلفة الأجور السنوي بما يجعل كلفة الأجور التي اعتمدها الوالي غير وقيعه، واتجهها رفض الدعوى من ناحية الأصل، لعدم خرق الشرط الوارد بالفصل 135 من مجلة الجماعات المحلية.

⁽⁸⁴⁶⁾- حكم ابتدائي، عدد ن م 03/20 / د. ج. س / 2019، والي القيروان ضد بلدية حاجب العيون، الدائرة الابتدائية الجهوية لمحكمة المحاسبات بسوسة، النزاع في مجال ميزانيات الجماعات المحلية، مؤرخ في 31 ديسمبر 2019.

⁽⁸⁴⁷⁾- حكم ابتدائي، ن م 05/20 / د ج س / 2019، والي القيروان ضد بلدية القيروان، الدائرة الابتدائية الجهوية لمحكمة المحاسبات بسوسة، النزاع في مجال ميزانيات الجماعات المحلية، مؤرخ في 15 جانفي 2020.

بواسطة الموارد الاعتيادية، وإفادة المجلس والسلط المركزية المعنية بذلك في أجل 60 يوماً، وفي صورة عدم الاستجابة، تتولى السلطة المركزية اقتراح إجراءات تعرضها على هيئة محكمة المحاسبات المختصة تريباً التي تأذن عند الاقتضاء بإقرار التدابير اللازمة لتسديد العجز، ويجري العمل بهذه الإجراءات إلى حين اتخاذ التدابير الكفيلة بتسديد العجز فعلياً بواسطة الموارد الاعتيادية⁽⁸⁴⁸⁾.

يراجع مجلس المحاسبة، حسابات المحاسبين العموميين، أو المحاسبين الفعليين، ويصدر في حقهم الأحكام الضرورية إما بإبراء الذمة، أو بإصدار حكم يقضي بالإدانة⁽⁸⁴⁹⁾، وفي هذه الصورة خول المشرع الجزائري لمن تتوفر فيهم الصفة والمصلحة الطعن بالاستئناف في أحكام مجلس المحاسبة⁽⁸⁵⁰⁾، والطعن بالتعقيب أمام مجلس الدولة وفقاً للمادة 958 من قانون الإجراءات المدنية والادارية⁽⁸⁵¹⁾.

يراقب القاضي المالي حسابات الأمر بصرف⁽⁸⁵²⁾، فيقوم بتطهير وتصفية حساباته، التي يجب أن تكون مطابقة لحسابات المحاسب العمومي، ويحدد المسؤولية المالية للأمر بالصرف في حالة وجود أي مخالفة للقانون، وفق ما يقتضيه القانون المنظم للجماعات المحلية.

تميز دور القاضي المالي في علاقة بالجماعات المحلية بالتطور والتوسع، سواء كان ذلك من الناحية الهيكلية، من خلال إحداث عدة محاكم في مناطق مختلف من التراب الوطني، وكذلك من خلال تطور الدور الوظيفي للقاضي المالي، خاصة في تونس، الذي أصبح له دور رقابي هام في مراقبة الاعمال المالية للجماعات المحلية في مرحلة اعداد الميزانية وفي مرحلة تنفيذها، وهذا ربما ما يتوجب على المشرع الجزائري تبنيه، الأمر الذي سيعطي أكثر حرية للجماعة المحلية في التصرف، تماشياً ما تقتضيه مقومات اللامركزية وبناء فضاء ديمقراطي.

(848)- الفصل 174 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(849)- الهماهي يوسف، مرجع سابق، ص 82 وما بعدها.

(850)- خير الدين خوخة، مرجع سابق، ص 231.

(851)- خير الدين خوخة، مرجع سالف الذكر، ص 233.

(852)- يعد خطأ تصرف وفقاً لقانون الجماعات المحلية التونسي بناء على الفصل 183 عدم احترام مقتضيات الفصل 181 من نفس القانون الذي نص على أنه: " يتعين، في إطار الاعتمادات المرسمة بالميزانية، أن لا تتجاوز جملة النفقات المتعهد بها خلال السنة بالعنوان الأول مبلغ المقايض الحاصلة فعلياً في مستوى هذا العنون...".

المبحث الثاني

إطار تنظيمي مؤثر على الدور التنموي للجماعات المحلية

تعد اللامركزية الترابية أحد أهم أشكال التنظيم الإداري الحديث، تعمل من خلاله الدولة على تقسيم الإقليم إلى دوائر ترابية صغيرة، تؤسس في إطارها مجموعة من الهياكل الإدارية المتميزة عن الإدارات المركزية، تعرف بالجماعات الترابية أو الجماعات المحلية، تزودها بنظام قانوني خاص، وتمنحها شخصية معنوية وتعترف لها بالاستقلالية الإدارية والمالية وبشؤون خاصة متميزة، وتمنحها شرعية انتخابية تكون أساساً في تكوينها، تقوم بتكليفها بمهام مؤثرة تعمل على إنجازها في إطار تشريعي محدد.

تعمل الجماعات المحلية في إطار منظم، تحكمه نصوص قانونية مختلفة انطلاقاً من النص الدستوري الذي يرسم معالم الأسلوب الإداري والمبادئ التي تحكمه وصولاً إلى النصوص التشريعية الأخرى التي تفصل ما جاء مجملًا في النص الدستوري وما دونه من النصوص الأخرى، فترسم ملامح الرؤيا الفعلية للدولة لهذا الأسلوب الإداري خاصة في علاقة بمقومات نجاحه وتحقيق دوره المرتقب، فتقدم له الضمانات التشريعية الكفيلة بتحقيق ذلك وطرق تفعيل هذه الضمانات (المطلب الأول).

يمكن القول إن الجماعات المحلية ظهرت في إطار بحث الدولة عن حلول لازمة لتنظيم الإداري المركزي، حاولت من خلالها التخلص من عيوب ونقائص الإدارة المركزية للمجال الترابي وما تنتجه من أزمات قد تصل إلى تهديد وحدتها الترابية، غير أن كل هذه المخاطر المترتبة عن الرؤيا المركزية لإدارة المجال الترابي لم تكن سبباً كافياً لتوفير الضمانات الكفيلة بحماية الجماعات المحلية من المخاطر التي قد تعترضها وتعرقل دورها في تنمية المجال الترابي وتمحي الدولة وتعزز وجدها على الإقليم والمجتمعات المحلية المختلفة وتعزز شرعيتها المتأكدة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

ضمانات تشريعية لنجاح الجماعات المحلية في تحقيق التنمية

تعد القاعدة القانونية الإطار المكتوب الذي يعبر على إرادة واضع النص، فتحمل أفكاره ورؤيته، وتبين أهدافه، وتصوره لإدارة للدولة، في هذا الإطار تفهم القواعد التشريعية المتعلقة بالجماعات المحلية، هيكلها ووظيفتها، فهي تعكس رغبة السلطة في تفعيل اللامركزية كأسلوب إداري لإدارة الدولة ديمقراطياً وتحقيق تنمية متوازنة وعادلة.

يتم تتبع إرادة المشرع ورغبته في تفعيل منظومة اللامركزية الترابية وتوفير الضمانات الأساسية لنجاحها في تحقيق تنمية شاملة وعادلة، من خلال العديد من التنصيصات التشريعية التي تخبر عن رغبة المشرع وخاصة من خلال العمل على تعزيز سلطتها على مجالها الترابي من خلال تضمين خيارات اقتصادية وإدارية تسمح للجماعات المحلية بالنجاح (الفرع الأول)، وتنعزز فرص النجاح بالتنصيص على إلتزام الدولة بدعم الجماعات المحلية ماليا وبشريا كتنظيم مستقل وليس تابعا لها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تطور تشريعي يعزز فرص نجاح الجماعات المحلية

عرفت المنظومة التشريعية، سواء في الجزائر أو تونس، تطورا هام من حيث المضامين متأثرة بالتغيرات الاجتماعية والاقتصادية الوطنية والخارجية، ونتيجة لذلك تزايد الاهتمام باعتماد تنظيم يكون أكثر قربا من المواطن وأكثر تلاءم وانسجاما مع حاجياته، وبرز هذا التوجه خاصة في تبني مبادئ سياسة قوما التضامن (أولا)، والانفتاح في منهج تشاركي مع مكونات الفضاء المحلي (ثانيا).

أولاً: رؤيا تضامنية تعزز فرص نجاح الجماعات المحلية

تجد هذه الرؤيا أساسها في مبدأ إجتماعي تم إدماجه في النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية التي تعد أفضل مثال لتحقيق التنمية⁽⁸⁵³⁾، تحث من خلاله الدولة مختلف الفاعلين على التضامن فيما بينهم لتجاوز العراقيل والصعوبات التي تعترضهم في مسار التنمية.

عمل المشرع على تفعيل مبدأ التضامن بين الجماعات المحلية من خلال توفير أطر قانونية منظمة على غرار صندوق التضامن⁽⁸⁵⁴⁾ الذي تم اعتماده في القانون الجزائري المتعلق بالولاية⁽⁸⁵⁵⁾ أو فيما يتعلق بالتعاون بين البلديات الذي نص على أنه: "توفر البلديات قصد تجسيد التضامن المالي ما بين البلديات"⁽⁸⁵⁶⁾ على صندوق يطلق عليه اسم "الصندوق البلدي للتضامن، يقوم هذا الصندوق بدفع مخصص مالي سنوي تعتمده البلديات للقيام بعدد من المهام حددها الفصل 212 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلديات.

تحقيقاً للتضامن بين مختلف مكونات التراب الوطني، تلتزم الدولة بمساعدة الجماعات المحلية على بلوغ التوازن المالي والاستقلالية الإدارية والمالية الفعلية بواسطة تخصيص استثمارات وتحويل اعتمادات تعديل خصوصية يمنحها صندوق دعم اللامركزية والتعديل والتضامن بين الجماعات المحلية الممول من ميزانية الدولة.

يمكن أن يتجسد مبدأ التضامن بين الجماعات المحلية في شكل تعاون مادي على تنفيذ برامج ومهام تنموية لا يتسنى للجماعة المحلية القيام بها منفردة، لذا تسعى إلى إبرام عقود واتفاقيات تعاونية

(853)- TELAIDJIA Djamel, KOUADRIA Nouredine, Op-Cit, p80.

(854)- تم إحداث صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14-116، مؤرخ في 24 مارس 2014، الذي تضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وحدد مهامه وتنظيمه وسيره، صدر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 19، مؤرخة في 2 أبريل 2014، وقد أشار المشرع الجزائري في المادة 2 من المرسوم المذكور أن: "الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي" وهو مكلف بإرساء التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها.

(855)- المادة 176 و177 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

(856)- المادة 211 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

قد تتحول إلى مؤسسات اقتصادية أو ذوات عامة تعمل في إطارها مع شركائها على القيام بتنفيذ برامج تنموية وتلبية حاجيات يصعب تنفيذ خارج هذه الرؤيا التعاونية.

يسعى المشرع إلى تكريس هذه الرؤيا التضامنية على مستوى المنوال الاقتصادي على المستوى المحلي في إطار ما يعرف بالاقتصاد الاجتماعي والتضامني⁽⁸⁵⁷⁾، حيث أقر أنه "تعمل الجماعات المحلية على دعم الاقتصاد الاجتماعي والتضامني ومشاريع التنمية المستدامة بواسطة اتفاقات تبرم للغرض وطبقاً للتشريع الجاري به العمل"⁽⁸⁵⁸⁾، وتحرص الجماعات المحلية على تخصيص اعتمادات مالية لدعم مشاريع الاقتصاد الاجتماعي والتضامني⁽⁸⁵⁹⁾، في إطار رؤيا تضامنية حاول المشرع تكريس على مستوى الجماعات المحلية انطلاقا من استفادة هذه الأخيرة من الامتيازات التي يوفرها مبدأ التضامن وصلا إلى المواطن المحلي وخاصة من الطبقات الهشة الذي يستفيد من مشاريع الاقتصاد التضامني.

يمكن لتكريس هذه الرؤيا التضامنية على مستوى الجماعات المحلية أن توفر إطار قانوني ملائم لواقع الجماعات المحلية والمواطن المحلي، تعمل في إطاره المجالس المحلية المنتخبة على بناء نسيج اجتماعي واقتصادي قد تأكلا بسبب ضعف أو غياب دور الدولة في جزء هام من أجزاء التراب الوطني، ولكنه يبقى توجه نظري يجب دعمه من الناحية العملية.

⁽⁸⁵⁷⁾- عرّف المشرع التونسي الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في الفصل 2 من القانون عدد 30 لسنة 2020، مؤرخ في 30 جوان 2020، يتعلق بالاقتصاد الاجتماعي والتضامني، صادر ر.ر.ج.ت، عدد 63، مؤرخ في 3 جويلية 2020، بقوله: "الاقتصاد الاجتماعي والتضامني: هو منوال اقتصادي يتكون من مجموع الأنشطة الاقتصادية ذات الغايات الاجتماعية المتعلقة بإنتاج السلع والخدمات وتحويلها وتوزيعها وتبادلها وتسويقها واستهلاكها التي تؤمنها مؤسسات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني، استجابة للحاجيات المشتركة لأعضائها والمصلحة العامة الاقتصادية والاجتماعية ولا يكون هدفها الأساسي تقاسم الأرباح".

⁽⁸⁵⁸⁾- الفصل 109 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق م.ج.م.

⁽⁸⁵⁹⁾- عرّف المشرع التونسي مشاريع الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في الفصل 2 من القانون عدد 30 لسنة 2020، بقوله: "الأنشطة الاقتصادية ذات الغايات الاجتماعية: الأنشطة التي يكون هدفها الأساسي توفير ظروف عيش لائقة بغاية الإدماج والاستقرار الاجتماعي والتراخي تحقيقاً للتنمية المستدامة والعمل اللائق".

ثانياً: تبني خيار التشاركية يعزز فرص نجاح الجماعات المحلية

تقوم فكرة الشراكة على بناء تصور إداري أساسه الانفتاح على محيط المؤسسة الإدارية والاصغاء إلى مقترحاتهم وأفكارهم ورؤيتها لمختلف مناحي الحياة العامة على المستوى المحلي، وهو تصور مخالف للرؤيا المركزية لتسيير الشؤون العامة، هذه الرؤيا التي يغلب عليها التصور الأحادي للحلول الاقتصادية والاجتماعية.

تبني هذا الخيار التشاركي على المستوى الإداري من خلال بناء شركات متوازنة بين الجماعات المحلية والإدارة المركزية في العديد من المجالات التي تقتضي طبيعتها إدارة تشاركية في التصور والتنفيذ، والعمل بنفس هذا التمشي علاقة الجماعات المحلية ببعضها البعض، فهي تعمل في إطار شركات منظمة بهدف تجاوز الصعوبات المالية التقنية والبشرية، وكذلك بهدف ضمان الانسجام والتناسق في البرامج والمخططات التنموية خاصة في المادة العمرانية.

يمكن أن تجسد التشاركية من خلال اتفاقيات وعقود تبرمها الجماعات المحلية فيما بينها قصد تنفيذ برامج تنموية أو تبرمها الجماعات المحلية بمختلف أصنافها مع الإدارة المركزي، ويمكن أن تتخذ شكل منشآت عمومية أو اقتصادية تكون الإطار لتنفيذ برامج ومشاريع مشتركة.

يتم إنشاء شراكة بين الجماعات المحلية المتناظرة في الصنف أو مع جماعات محلية مختلفة وفق اتفاق مسبق ونظام قانوني محدد، يسمح للشركاء بتجميع مقدراتهم المالية والبشرية وكذلك المعرفة في تحقيق الاهداف المرجوة من الشراكة، هذا التصور التشاركي الذي يسعى المشرع إلى اعتماده يأخذ أشكال مختلفة ومتنوعة، فهي متنوعة من حيث مجال اعتمادها، حيث تشمل أغلب الاختصاصات الذاتية ذات البعد التنموي، وتشمل العديد من المرافق، ومتنوعة من حيث الوسائل التي تجسدها، فقد تكون عبر اتفاقية أو عقد وقد تتمثل في منشآت ومؤسسات عمومية، ويمكن أن تقوم هذه الشراكة بين أشخاص القانون العام ممثلة في الجماعات المحلية والدولة أو تقوم بين أشخاص القانون العام وأشخاص القانون الخاص سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي وفق ما يقتضيه القانون.

يتجاوز التصور التشاركي المعتمد على مستوى الجماعات المحلية المفهوم الإداري ليشمل المجال الاجتماعي والسياسي في إطار الديمقراطية التشاركية، فنجد أن المشرع سواء التونسي أو الجزائري

يعمل على تكريس البعد التشاركي مع مكونات المجتمع المحلي في مجالات مختلفة وفي مراحل متنوعة، وألزم الجماعات المحلية على تطبيق هذا التشاركية مع المجتمع المدني، وأقر بطلان الاعمال التي تدخل في مجال التشاركية كجزء لعدم احترام هذا التوجه التشريعي⁽⁸⁶⁰⁾.

هذا التصور التشاركي لإدارة الجماعات المحلية، يفهم في إطار سياسات الدولة في بناء علاقة نظام منفتح على مكونات المجتمع بصورة عامة والمجتمعات المحلية بصورة خاصة، ففي نهاية الامر، المجالس المحلية ليست أجساماً منفصلة على الدولة بل هي أحد تمثاتها على أرض الواقع، تعمل من خلاله على تنظيم مجالها الترابي في مختلف المجالات، وفق الصورة التي تراها مناسبة.

الفرع الثاني

إلتزام الدولة بدعم الجماعات المحلية يعزز من فرص نجاحها

رافق التطور التشريعي المتعلق بالجماعات المحلية إلتزام من الدولة بدعم الجماعات المحلية عبر سياسات مالية واضحة تهدف من خلالها إلى تحقيق عدد من الأهداف لعل أبرز توفير موارد مالية تضمن استقلالية فعلية للجماعات المحلية وتساعد على تنفيذ برامجها التنموية.

يتنزل الدعم المالي للجماعات المحلية في إطار إلتزام الدولة باللامركزية كأسلوب ديمقراطي لإدارة المجال الترابي وتحقيق تنمية متوازنة وعادلة (أولاً) من خلال توفير إطار بشري على درجة عالية من الكفاءة يعمل بكل جهد على وضع وتنفيذ سياسات تنموية بكل حرية ومسؤولية (ثانياً).

أولاً: إلتزام الدولة بالدعم المالي للجماعات المحلية

يتنزل إلتزام الدولة بتوفير موارد مالية للجماعات المحلية في إطار رؤيا تتعلق بتنفيذها للسياسات العامة في تنظيم المجال الترابي وتفعيل اللامركزية، فلا يمكن الحديث عن لامركزية فعلية إلا من خلال توفر موارد مالية كافية، خاصة وأن الدولة هي التي تحتكر أحداث ضرائب جبائية نظراً لاحتكارها وظيفة التشريع، بالرغم من سماح بعض الأنظمة للجماعات المحلية بالتدخل في هذا المجال، إن كان ذلك بصورة بسيطة ونسبية.

(860)- بوطيبة سامية، مرجع سابق، ص 266.

يتجسد هذا الالتزام بتخصيص موارد للجماعات المحلية بقوة القانون⁽⁸⁶¹⁾ أو بتوفير موارد إضافية للجماعات المحلية من أجل بلوغ التكافؤ بين الموارد والأعباء المحلية مع إمكانية تخصيص نسبة من الموارد الجبائية⁽⁸⁶²⁾ والمداخيل المتأتية من استغلال الثروات الطبيعية بمختلف أنواعها للنهوض بالتنمية الجهوية على المستوى الوطني⁽⁸⁶³⁾، وهذا ما تم التنصيص عليه بالفصل 38 من مجلة الجماعات المحلية الذي أكد التزام الدولة بمساعدة الجماعات المحلية على بلوغ التوازن المالي والاستقلالية الإدارية والمالية⁽⁸⁶⁴⁾ وذلك في إطار التضامن بين مختلف مكونات التراب الوطني، هذا ما يفيد أنه سيتم إعادة توزيع جزء من الموارد المالية التي تستخلص الدولة لفائدة الجماعات بناء على آلية التسوية وتعديل وتفعيلاً لمبدأ التمييز الإيجابي وهو ما من شأنه أن يحد من التفاوت بين مكونات التراب الوطني ويوجد نوع من التوازن بين الجهات⁽⁸⁶⁵⁾.

سيتم في إطار تنفيذ التزام الدولة بدعم الجماعات المحلية مالياً⁽⁸⁶⁶⁾ عبر تخصيص استثمارات وتحويل اعتمادات خصوصية يمنحها صندوق دعم اللامركزية والتعديل والتضامن بين الجماعات المحلية الممول طبقاً لقوانين المالية السنوية، على أن تعمل الهيئة العليا للمالية المحلية على ضبط قائمة سنوية في الجماعات التي يستوجب منحها هذه الاحالات على ضوء المعطيات التي تتوفر لديها، على أن تتكفل الدولة تدريجياً بجعل الموارد الذاتية المورد الأهم للجماعات المحلية مما يدعم استقلاليتها المالية.

(861)- الفقرة الأولى من المادة 5 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

(862)- ACHIR Mohamed, BENNOUI Mustafa, Op-Cit, p695.

(863)- CHAKROUN Hajer, « Pour une « Bonne Gouvernance » des ressources forestières en Tunisie », régionalisation et gouvernance, sous la direction de Mourad Ben JELLOUL, collection sciences humaines, sociales et religieuses, régionalisation, développement régional et urbain, centre de publication universitaire, Tunisie, 2019, p.p 113-136.

(864)- ABBES Rym, Op-Cit, p440

(865)- TARCHOUNA Lotfi, « Place et rôle de la décentralisation dans le processus démocratique, La place de la décentralisation dans un processus démocratique », Op-Cit, p36

(866)- TARCHOUNA Lotfi, « L'encadrement constitutionnel de la décentralisation en Tunisie à travers la constitution du 27 janvier 2014 », Op-Cit, p117.

يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها للمجالس البلدية أو المجلس الولائي⁽⁸⁶⁷⁾ أو يتم إحالتها لها من الدولة، التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة⁽⁸⁶⁸⁾، يرفق كل توسيع في اختصاصات الجماعات تحويلات مالية، على أن تتم هذه التحويلات المالي حسب القانون التونسي بعد التشاور مع المجلس الأعلى للجماعات المحلية وعرض تقديرات الإحالة على الهيئة العليا للمالية المحلية لا بدأ الرأي للنظر في مدى تلائم الاحالات المالية مع الاختصاصات الجديدة أو تلك التي تم توسعتها على أن تتم هذه التحويلات وفق ما يقتضيه الفصل 147 من مجلة الجماعات المحلية، لتكون الاعتمادات المحالة بهذا العنون تشمل الاعتمادات التقديرية، اعتمادات التعديل واعتمادات التسوية، واعتمادات تنفيل لفائدة البلديات التي تشمل مناطق ريفية لسد النقص الذي يمكن أن يحصل مع تخصيص تحويل اعتمادات استثنائية ومخصصة، وهذا بغض النظر عن الإعانات المخصصة للتسيير⁽⁸⁶⁹⁾.

يتمز المشروع الجزائي خلافا لنظيره التونسي في تفعيل هذا الالتزام التشريعي بدعم الجماعات المحلية بإجبار الدولة بتعويض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية البلدية ينجم عن اجراء تتخذه الدولة ويتضمن إعفاء جبائيا أو تخفيضا في نسب الضريبة أو إلغائها، بنتج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عن التحصيل⁽⁸⁷⁰⁾.

الهدف من إجبار الدولة على توفير موارد مالية إضافية لفائدة الجماعات المحلية هو توفير ضمانات فعلية لتفعيل اللامركزية، غير أن هذا الدعم المالي قد ينقلب إلى وسيلة تقيد الجماعات المحلية وتحد من استقلاليتها، لذلك حاول المشروع ضبط صيغ تنفيذ هذا الالتزام الذي يتجسد من خلال تقديم إحالات مالية مساوية للصلاحيات الجديدة أو يتخذ شكل إعانات أو تعويض عن نقص الموارد المالية نتيجة تصرف شرعي للدولة، غير أن وبالرغم من وضوح النصوص التشريعية المتعلقة بتنفيذ هذا الالتزام إلا أنه يمكن للسلط المركزية استغلال الوضعية المالية المتردية للجماعات المحلية بصورة

(867)- المادة 5 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

(868)- الفقرة الثانية من المادة 4 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

(869)- المادة 172 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلديات، والمادة 154 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

(870)- المادة 5 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلديات، وكذلك المادة 5 من القانون رقم 07-12، مرجع سالف

سلبية تتمكن من خلالها من فرض هيمنتها عليها وجعلها في حالة تبعية دائمة تهدد نجاح الخيار اللامركزي في تنمية المجال الترابي.

ثانياً: توفير إطار بشري مناسب للجماعات المحلية

لا يمكن تفعيل مبادئ اللامركزية من خلال إطار بشري غير مؤهل، وخاصة مبدأ التدبير الحر ومبدأ التفريع، الذي يقوم على قاعدة الأقرب والأجدر على أرض الواقع، لأنه من البديهي أن تكون الجماعة الأجدر هي تلك التي توفر إطاراً بشرياً مؤهلاً، حيث أن أغلبها تفترض وجود كفاءة عالية قصد نجاح الجماعة في القيام بدورها، في حين أن الواقع يثبت أن الأغلبية الساحقة من الجماعات المحلية، لا يتوفر فيها هذا الشرط، وهو ما سيساهم في تعطيل تنزيل الخيار اللامركزي، والحط من فعاليته، ما لم يقع تدارك ذلك بتركيز برامج تكوين لدعم الجماعات المحلية، أو مخطط سنوي لتسيير الموارد البشرية⁽⁸⁷¹⁾.

أقر الفصل 8 من مجلة الجماعات المحلية إمكانية إبرام اتفاقية بين السلطة المركزية والجماعات المحلية حول دعم إطارها البشري، كما أن الفصل 274 من مجلة المذكورة، أعطى لمجلس الجماعة إمكانية انتداب أعوان قارين أو غير قارين في إطار عقود الخدمات⁽⁸⁷²⁾، ولكنه قيد ذلك بشروط صارمة، فلا يتم الانتداب إلا بعد مصادقة المجلس المحلي للجماعة المعنية بأغلبية ثلثي أعضائه، مع ضرورة إحترام سقف التأجير العمومي المقدر بنحو 50% من اعتمادات العنوان

(871) - " هو عبارة عن وثيقة تسجيل فيها كل العمليات التنبؤية المتعلقة بالتوظيف، الترقية، التكوين، الإحالة على الاستيداع، التقاعد خلال السنة المعنية"، سيرير كمال أحمد، حاوشين ابتسام، «دور المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية في تفعيل أداء المورد البشري بالمؤسسات والإدارات العمومية (دراسة حالة بلدية عين الرماننة ولاية البليلة)»، مجلة دراسات، المجلد 10، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الاغواط، الجزائر، جوان 2019، ص 55.

(872) - ينص الفصل 257 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المتعلق م.ج.م أنه: "... تكليف أعوان إدارة أو مسدي خدمات لتولي الإحصاء أو التأكد من صحة الإحصاء للعقارات المبنية وغير المبنية والأنشطة الخاضعة للضرائب المحلية"، وهو نفس التوجه للشرع الجزائري الذي تبناه في المادة 132 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية والتي تنص على أنه: "يمكن للبلدية أن تلجأ إلى خدمات خبراء ومستشارين عن طريق التعاقد من أجل إنجاز مهام ظرفية وفق الشروط المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما" أو الولاية بناء على المادة 131 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية والتي تنص على أنه: "يمكن للولاية اللجوء إلى توظيف خبراء مختصين عن طريق التعاقد".

الأول من ميزانيتها، وفي صورة تجاوزها تعرض على الهيئة العليا للمالية المحلية والسلطة المركزية للنظر فيها، وهذه الشروط المفروضة على الجماعات المحلية، في حقيقة الأمر تحد من تدعيم الإطار البشري الخاص بها، وذلك يعود لضعف الموارد المالية للعنوان الأول، والمتمثلة في الموارد الجبائية الاعتيادية والموارد غير الاعتيادية⁽⁸⁷³⁾، خاصة بالنسبة لبلديات المناطق الداخلية التي تفتقر لموارد جبائية هامة، لتكرس هذه الشروط والقيود المفروضة على عملية الانتداب تبعية السلطة المحلية للإدارة المركزية.

حاول المشرع إيجاد حل لهذه المشكلة عبر التنصيص على ضرورة أن "يستخدم مستخدمو المصالح والمؤسسات البلدية من التكوين وتحسين المستوى"⁽⁸⁷⁴⁾ وقد نص على ضرورة تخصيص الجماعات المحلية لاعتمادات خاصة بالتكوين التي لا يجب أن تقل عن (0.5%) حسب الفصل 43⁽⁸⁷⁵⁾، إلا أن هذا الحل يبدو غير ذي جدوى خاصة في ظل وجود مركز وحيد للتكوين مقره تونس العاصمة، وهو لا يقدر أن يغطي كل إطارات الجماعات على كامل التراب الوطني، الأمر الذي ينذر بتواصل تحكم السلطة المركزية في الإطار البشري للجماعات المحلية، وربما على السلطة المركزية دعم الإطار البشري للجماعات المحلية عبر إعطائها حرية الانتداب والتكوين حسب حاجياتها، وهذا ما من شأنه أن يعزز فرص نجاحها، ويكسبها قدر هام من النجاعة الأمر الذي يسرع في عملية التنمية.

يخضع أعوان الجماعات المحلية للقانون الأساسي المتعلق بالوظيفة العمومية⁽⁸⁷⁶⁾ مما يضمن وحدة النظام القانوني لمختلف الاعوان مع وجود بعض الاحكام الخاصة تقتضيها النصوص القانونية

(873) - SMATI Abdelbaki, Op-Cit, p93.

(874) - المادة 130 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

(875) - الفصل 43 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

(876) - المادة 2 من الأمر رقم 03-06، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المعدل بالقانون رقم 22-22، المؤرخ في 18 ديسمبر 2022، صادر ج.رج.د.ش، عدد 85، مؤرخة في 18 ديسمبر 2022.

المتعلقة بالجماعات المحلية⁽⁸⁷⁷⁾، وهو ما منح الدولة إمكانية العمل على إلحاق⁽⁸⁷⁸⁾ أو وضع أعوان عموميين على ذمة الجماعات المحلية⁽⁸⁷⁹⁾ قصد سد الشغورات الممكنة في بعض الخطط لمدة محددة بمقتضى اتفاقية تبرم للغرض بين الإدارة المركزية والجماعة المحلية وذلك بناء على طلب العون العمومي الذي يستفيد من منحة تحفيزية تسند له من إدارته الأصلية والتي لا يتجاوز مقدارها نصف راتب العون⁽⁸⁸⁰⁾.

خلافاً للقاعدة التي تنص على أن الجماعات المحلية تؤجر أعوانها على ميزانيتها الخاصة⁽⁸⁸¹⁾، تتكفل الدولة عملاً بمبدأ التمييز الإيجابي برواتب الكتاب العامين أو الأمين العام للبلديات التي تسجل مؤشرات نمو أدنى من المعدل الوطني للتنمية، وهو نفس التمشي في علاقة بالمدير التنفيذي على مستوى الجهة أو الإقليم، وهذا ما يكرس تواصل تحكم الإدارة المركزية في انتداب الأعوان المحليين، يجعل من الإطار البشري للجماعات المحلية عائقاً حقيقياً لتفعيل السلطة المحلية ومبادئها، وخاصة، مبدأ التدبير الحر، الأمر الذي يبقي الباب مفتوحاً لتدخل السلطة المركزية في شأن المحلي، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، إلا أن هذه العائق ليس الوحيد في وجه مشروع الجماعات المحلية، بل هناك أسباباً أخرى تبدو أكثر تأثيراً.

المطلب الثاني

إطار تنظيمي لا يخلو من العراقيل للجماعات المحلية

تحمل النصوص التشريعية رؤية المشرع للتنظيم اللامركزي في صورته المثلى، من الناحية التنظيمية والوظيفية، غير أن تزيل هذا التصور على أرض الواقع قد يطرح العديد من العيوب التي لم تكن ظاهرة أو يجد بعض العراقيل التي تشوه صورته المثلى التي تخيلها واضع النص.

⁽⁸⁷⁷⁾- المادة 130 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلديات، والمادة 130 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية.

⁽⁸⁷⁸⁾- يمكن أن يكون الإلحاق بطلب من الموظف وذلك بعد توفر جملة من الشروط ويمكن أن يكون إلحاقاً وجوبياً عند إعادة هيكلية المصالح التي يعملون بها.

⁽⁸⁷⁹⁾- الفصل 343 في علاقة بالجهة و379 في علاقة بالإقليم من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع سالف الذكر.

⁽⁸⁸⁰⁾- الفصل 161 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، المرجع نفسه.

⁽⁸⁸¹⁾- المادة 129 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

يمكن أن تكون هذه العراقيل، التي قد تؤثر على مسار اللامركزية ونجاعة أعمالها، ناتجة عن الهياكل المكونة للتنظيم اللامركزي لأسباب داخلية (الفرع الأول) أو تكون عراقيل خارجية متأتية من محيط الجماعة المحلية تؤثر على نشاطها ونجاعة تدخلها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

عراقيل داخلية متأتية من الجماعات المحلية

تعرض الجماعات المحلية في إطار نشاطها عدد من الصعوبات والعراقيل الداخلية يفرضها واقع الإطار القانوني الذي تنشط في إطاره، وهي صعوبات تتعلق في جزء منها بتفعيل بعض المبادئ التي تضمنتها القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية (أولاً) أو صعوبات ناتجة عن الوضع المالي للجماعات المحلية التي تفتقر للقدرة القانونية في إحداث معالم وضرائب نظراً لاحتكار الدولة لهذا الاختصاص (ثانياً).

أولاً: صعوبة تفعيل المبادئ المتعلقة بالجماعات المحلية

كّرّس القانون المتعلق بالجماعات المحلية جملة من المبادئ التي من شأنها أن تدعم دور الجماعات المحلية في التنمية⁽⁸⁸²⁾ وتحقيق التوازن الترابي المنشود والحد من التفاوت الجهوي، غير أنه رغم هذا الجهد التشريعي والاعتراف الضمني من السلطة الحاكمة بدور الجماعات المحلية، فإن نجاح هذه الأخيرة في إيجاد توازن حقيقي بين الجهات يعد بعيد المنال لعدم واقعية النص التشريعي الذي سعى إلى تبني كل المبادئ ذات الصلة بالنظام اللامركزي في ظل نظام يقوم على هيمنة الإدارة المركزية وسيطرتها على جميع الاختصاصات.

يبدو التساؤل مشروعاً حول جدوى تفعيل هذه المبادئ وخاصة مبدأ التفريع المتعلق باختصاصات الجماعات المحلية والذي يفيد أنه يتم إحالة اختصاصات جديدة لفائدة الجماعات المحلية بناء على قاعدتي الاجدر والأقرب، الأمر الذي يحيلنا إلى النظر في مكونات الجماعات المحلية وخاصة منها القديمة والمتمثلة في البلديات والمجالس الولائية وما يمكن أن يحال إليها من اختصاصات وهو ما يصعب تحقيقه في ظل الغموض التشريعي المتعلق بمبدأ التفريع، وربما يمكن

(882)- بن صولة صراح، مرجع سابق، ص 71.

الحل لتفعيل هذا المبدأ في اعتماد كلفة الاختصاص لفائدة الجماعات وتجنب بذلك التداخل بينها وتجنب صعوب تحديد من هي الجماعة الأجدر والأقرب للقيام بالصلاحيات الجديدة.

فيما يتعلق بقاعدة الجدارة المرتبطة بمبدأ التفريع نلاحظ أن أغلب الجماعات المحلية لا تتوفر فيها هذا الشرط، وهذا يرجع لعدة أسباب لعل أهمها غياب الموارد المالية الكافية للقيام بهذه المهام، وبالرغم من إقرار القانون لمبدأ التضامن المالي وإقرار آلية التسوية والتعديل فإنه عملياً لا يمكن تفعيل هذه الآليات خاصة في ظل تراجع المداخيل الجبائية، وفي صورة وجود هذه العائدات المالية فلا يمكن أن نعز الطرف عن غياب الإطار البشري الكفيل بتنفيذ هذه الصلاحيات الجديدة، سواء كان هذا الجسم البشري منتخبا أو منتدبا⁽⁸⁸³⁾، فكلها يشترط فيه المعرفة والاهتمام بالشأن المحلي والوطني، وهو ما لا يتوفر فعلاً، الأمر الذي يحتاج معه للدعم والتأطير من الإدارة المركزية ومختلف المهتمين بالشأن المحلي⁽⁸⁸⁴⁾.

يطرح مبدأ التدبير الحر كذلك اشكالا فيما يتعلق بممارسة الاختصاصات المحالة والمشاركة بين الجماعات المحلية والدولة، خاصة وأن التجربة الجزائرية والتونسية في ظل القوانين المنظمة للجماعات المحلية كانت تتميز بهيمنة الإدارة المركزية على الجماعات المحلية وتحكم المركز في تحديد السياسات التنموية وتنفيذ المشاريع وتمويلها، حيث من المعلوم تحكّمها في تنفيذ ميزانية الجماعات وتدخلها إما بطريقة مباشرة في صرف الاحالات أو بطريقة غير مباشرة في تنفيذ الميزانية عبر سلطة الاشراف، هذا ما يعيد للأذهان هذه الصورة فيما يتعلق بالأموال المحالة المتعلقة بالاختصاصات المسندة بموجب مبدأ التفريع خاصة وأنها مخصصة لتنفيذ هذه الاختصاصات الأمر الذي يفيد أن السلطة المركزية لن تسمح بصرف هذه المبالغ المالية في غير الاتجاه المحدد من طرفها وهذا ما يعتبر مساً من مبدأ التدبير الحر.

⁽⁸⁸³⁾- إنززان عادل، مرجع سابق، ص 151 وما بعدها.

⁽⁸⁸⁴⁾- « Le métier d'élu communautaire exige également une connaissance fine de l'appareil politique et de ses rouages, qu'ils soient locaux, nationaux ou internationaux. Le passage du gouvernement municipal au gouvernement intercommunal nécessite davantage de compétences politiques » ; LOUBET Lilian, Op-Cit, p53.

فرض المشرع جملة من الشروط والقيود على عملية الانتداب بالنسبة للجماعات المحلية تكرس علوية السلطة المركزية مقارنة بالسلطة المحلية وتعطل بصفة مباشرة تفعيل منظومة اللامركزية، خاصة وأن انتداب الاعوان يجب أن يكون متلائماً مع الموارد الذاتية للجماعات المحلية وبالتالي استبعاد استغلال الأموال المحالة من الدولة والتي هي في الأصل تعتبر أموالاً مخصصة لا يمكن انفاقها في غير الاتجاه الذي حدد لها، وهو ما يتعارض مع فلسفة المشرع التي تقوم على تحويل الجماعات المحلية إلى "سلطة" من مستلزماتها تحرير هذه الجماعات من هيمنة الإدارة المركزية وتزويدها بأليات اتخاذ القرار في منأى عن كل تبعية أو تأثير وهو مطمح يبدو بعيد المنال بالنسبة للجماعات المحلية في الوضع الراهن على الأقل.

يجب الإشارة إلى تواصل تحكم الإدارة المركزية في انتداب الاعوان المحليين يجعل من الإطار البشري للجماعات المحلية عائقاً حقيقياً لتفعيل مبادئ وخاصة مبدأ التدبير الحر الأمر الذي يبقى الباب مفتوحاً لتدخل السلطة المركزية في شأن الجماعات المحلية بصفة مباشرة أو غير مباشرة، وربما تكون آلية اللاحق أحد الحلول الناجعة التي تعتمدها الدولة لي تجاوز النقص الحاصل في الإطار البشري بالنسبة للجماعات المحلية⁽⁸⁸⁵⁾ خاصة منها تلك الفقيرة، إلا أن هذه العوائق والتحديات ليست الوحيدة التي تواجه مشروع الجماعات المحلية بل هناك أسباباً أخرى تبدو أكثر تأثيراً.

هذه التحديات التي تطرحها المبادئ المتعلقة بتعزيز دور الجماعات المحلية تزداد واقعية في ظل هواجس الحفاظ على وحدة الدولة، وهو ما يفسر اعتماد المشرع التونسي لمبدأ التدرج في تفعيل النظام اللامركزي، وهو خيار يعكس هواجس الانزلاق نحو تفكك الدولة في وجود احتمال دعوة بعض الجهات إلى الاستقلال⁽⁸⁸⁶⁾ خاصة وأن هذا التوجه جاء بعد ثورة كان عنوانها التفاوت الجهوي واختلال التوازن الترابي⁽⁸⁸⁷⁾، وانتشار البطالة في العديد من جهات البلاد التي توجد بها مقدرات اقتصادية هامة، مقابل تهميشها من طرف الدولة.

(885)- النصيري نعمان، مرجع سابق، ص 35.

(886)- الزغدودي أيمن، «الجماعات المحلية، السلطة المركزية والحريات الفردية»، مؤلف جماعي تحت إشراف الفرشيشي وحيد، الجماعات المحلية والحريات الفردية، الجمعية التونسية للدفاع عن الحريات الفردية، تونس، 2019، ص 16.

(887)- BELHEDI Amor, « Décentralisation, aménagement du territoire et démocratie locale en Tunisie défis et enjeux », La décentralisation et la démocratie locale : enjeux et perspectives, actes du colloque international tenu à Hammamet du 30 juin au 2 juillet 2011, Tunisie, Centre de formation et d'appui à la décentralisation (CFAD), Tunis, 2011, p164.

في ظل هذه المعادلة القائمة على ثنائية الحفاظ على وحدة الدولة من جهة، ودعم اللامركزية من جهة ثانية، فإن مشروع تفعيل منظومة اللامركزية قد يتعطل بالرغم من سعي الدولة إلى تحقيق ذلك، وهو ما حصل فعلاً في تونس من خلال إلغاء دستور 27 جانفي 2014 وتعويض الباب السابع منه بفصل وحيد في دستور 25 جويلية 2022.

ثانياً: ضعف الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية

يعد التوازن الجهوي رهان استراتيجي تسعى الدولة إلى تحقيقه عبر إعادة هيكلة الجماعات المحلية وتبني سياسة التنظيم اللامركزي كأسلوب أساسي لتحقيق هذه الغاية، غير أن هذا الهدف الاستراتيجي تعترضه صعوبات مالية كبيرة⁽⁸⁸⁸⁾ تتمثل في ضعف النسيج الاقتصادي وقلة مردودية الجباية المحلية⁽⁸⁸⁹⁾ وبتالي الموارد المالية للجماعات المحلية بمختلف أشكالها وخاصة منها تلك المتواجدة في المناطق الداخلية، وهو ما يندرج بصعوبة قيام الجماعات المحلية بمهامها بكل حرية لصعوبة تصرفها في الموارد المحالة والمخصصة من قبل الدولة.

هذه الازمة المالية من المنتظر أن تشمل أغلب الجماعات البلديات سواء تلك التي تمت توسعتها لتشمل كامل تراب المعتمدية وبالتالي ستشمل الأرياف التي تفتقر لأغلب الخدمات التي تقدمها البلديات وتفتقر إلى نسيج صناعي وإلى كل ما من شأنه أن يساهم في رفع المداخيل الاعتيادية للبلديات⁽⁸⁹⁰⁾، في المقابل من المنتظر أن ترتفع نسبة المصاريف البلدية خاصة في المناطق الجديدة مقابل ضعف مواردها المالية التي لم تتجاوز نسبة واحد بالمئة من الناتج الوطني الخام⁽⁸⁹¹⁾.

هذه الوضعية المالية المتأزمة⁽⁸⁹²⁾ ستحيلنا إلى البحث في مكونات العنوان الثاني من الجزء الأول للميزانية والذي يشمل الموارد الذاتية المخصصة للتنمية وموارد الاقتراض⁽⁸⁹³⁾ وموارد

(888) - إنتران عادل، مرجع سابق، ص 148.

(889) - لغواطي ياسمين، مرجع سابق، ص 145 و 146.

(890) - خير الدين خوخة، مرجع سابق، ص 17 وما بعدها.

(891) - بوسطعة صالح، الجماعات المحلية في دستور 27 جانفي 2014: طموحات وضغوط، مرجع سابق، ص 61.

(892) - حول أزمة التمويل المحلي وأسبابه راجع، بهلادي سعيدة، مرجع سابق، ص 138 وما بعدها.

(893) - بالرغم من أن القروض "تعتبر مورداً هاماً من موارد الجماعات المحلية، لكن الواقع يثبت لنا أن هناك عزوف للجماعات المحلية في اللجوء إلى القروض وهذا نتيجة تحفظ البنوك عن اقراض الجماعات المحلية من جهة والقيود القانونية

الاحالات والاعانات المركزية، "هذه الإعانات المركزية في الواقع غالباً ما تتضمن شروطاً تقيد وتحد من حرية هذه الجماعات المحلية"⁽⁸⁹⁴⁾، والمرجح أنها سترتفع أكثر أمام توسع الدائرة الترايبية للبلدية، وهذا ما يمثل خطراً على استقلالية الجماعات المحلية ويعمق من تبعيتها للمركز، حيث أن "الاعتماد على التمويل المركزي واعانات الدولة جعل الجماعات المحلية في الجزائر لا تتمتع بالحرية في التسيير وممارسة اختصاصاتها"⁽⁸⁹⁵⁾.

علاوة على ما تقدم فإن الأمر يبقى محل سؤال فيما يتعلق بالبلديات الجديدة التي تم احداثها وهي مبدئياً ليس لديها موارد مالية ومن المنتظر أن يتم تمويلها من الدولة في بداية الأمر وبتالي فإنه لا يمكن الحديث عن مقدرة جبائية لهذه الجماعات خاصة وأن موارد العنوان الأول تعتبر محددة لتمتع الجماعات بالقروض.

ان تدني نسب الاستخلاص في مستوى البلديات يمكن رده إلى غياب الوعي لدى المواطن بضرورة قيامه بواجبه الضريبي، وضعف شعوره بالانتماء من ناحية، وضعف النسيج الصناعي والخدمات في تلك المناطق من ناحية أخرى، مما يؤثر على الموارد المحلية في ظل احتكار الدولة لأغلب الاداءات. وهذه الوضعية ستشمل الجهة باعتبارها جماعة محلية تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي ولديها موارد مالية، وهذا ما يمكن إعتبره نقيضة تتعارض مع روح التشريع فيما يتعلق برؤيته للجهة كجماعة محلية، والجهة في إطار وظيفتها التنموية وهنا "نلاحظ أن ما يتعلق بالجهة كسياق تنموي من مفردات دستورية قد ورد كأهداف دستورية وليس التزامات دستورية، فكان في شكله التزاماً بذل عناية من الحاكمين دون الالتزام بتحقيق نتيجة لفائدة المحكومين"⁽⁸⁹⁶⁾ وهذا ما يطرح السؤال حول مدى جدية الدولة في سعيها إلى تحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة والتوازن بين الجهات.

للاقتراض من جهة أخرى"، عرقاب إسمهان، ليبد عماد، «نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر: بين متطلبات الاستقلالية وتأثير الإعانات المركزية»، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 07، العدد 01، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جويل، جوان 2023، ص 1408.

(894)- عرقاب إسمهان، ليبد عماد، مرجع سابق، ص 1409.

(895)- عرقاب إسمهان، ليبد عماد، المرجع نفسه، ص 1412.

(896)- المختار عبد الرزاق، مرجع سابق، ص 281.

ان الجماعات المحلية في تونس أو الجزائر ككل الجماعات المحلية في العالم تتميز بالاختلاف والتفاوت سواء في الذخر الجبائي لكل واحدة منها أو في الأعباء التي تواجهها⁽⁸⁹⁷⁾ وذلك نتيجة اختلال مصادر الدخل الجبائي من ناحية وتطور صلاحيات الجماعات من ناحية أخرى، والمركزية المفرطة في توزيع المصادر الجبائية⁽⁸⁹⁸⁾ ولتلافي هذا النقص تتدخل الدولة عبر المساعدات والاحالات المالية الأمر الذي يؤثر على استقلالية الجماعات المحلية.

ان هذه الموارد المتأتية من الاعتمادات تحيلها الدولة لفائدة الجماعات المحلية نتيجة لمبدأ توزيع الصلاحيات بينها وبين الجماعات المنتفعة بهذه الاحالات التي تمارس مشمولات أحوالها لها الدولة أو لا اعتبار أن هذه المشمولات هي صلاحيات ذاتية للجماعات دون توفر موارد لمواجهةها⁽⁸⁹⁹⁾، وهذه الوضعية تحذ لاشك من استقلالية الجماعات المحلية إزاء السلطة المركزية المحلية⁽⁹⁰⁰⁾.

نشير في هذا السياق إلى الفصل 142 من مشروع مجلة الجماعات المحلية الذي ينص على أنه يؤخذ بعين الاعتبار في معايير توزيع موارد صندوق دعم اللامركزية والتعديل والتضامن بين الجماعات المحلية عدد السكان، نسبة البطالة وأهمية الأعباء المحمولة على الجماعات المحلية والتي تمثلها الخدمات المسداة خارج مناطق العمران ومدى توفر بنية تحتية وتجهيزات أساسية متناسبة مع عدد السكان في مجالات الثقافة والرياضة والترفيه ومدى حرص الجماعة المحلية على تنفيذ مخططات التهيئة والتعمير والتنمية المستدامة، والملاحظ في هذا الصدد أن الفصل لا يكتسي صبغة الزامية أو وجوبية للدولة كما أن أغلب هذه المعايير غير واقعية.

(897)- بوسطعة صالح، المالية المحلية (الجباية المحلية-ميزانية الجماعات المحلية-مراقبة النفقات العمومية-الاقتراض)، مرجع سابق، ص 190.

(898)- بشكيط سهام، مرجع سابق، ص 73.

(899)- بوسطعة صالح، المالية المحلية (الجباية المحلية-ميزانية الجماعات المحلية-مراقبة النفقات العمومية-الاقتراض)، مرجع سابق، ص 97.

(900)- النصيري نعمان، مرجع سابق، ص 38.

الفرع الثاني

عراقيل خارجية مؤثرة على الجماعات المحلية

تمثل الدولة الشخصية القانونية الاصلية، وهي تمارس سيادتها على كامل الإقليم بصورة مباشرة ودون منازع، معتمدة في ذلك على الاسلوب المركزي في الإدارة والتسيير، غير أن هذا التصور المركزي للإدارة نتج عنه عدد من الازمات، ومع تفاقم أزمات وعجز الاسلوب المركزي في تلبية حاجيات المواطنين ظهر الأسلوب اللامركزي كتنظيم إداري بديل، يتميز بطابعه الدستوري وبإكتسابه لشرعية انتخابية وتمتعه باستقلالية إدارية ومالية فضلاً عن اكتسابه أهلية الالزام والالتزام وممارسته لاختصاصات هامة ومؤثرة، كل هذه المقومات أصبحت تمثل هاجساً للإدارة المركزية الراضية في أن تكون صاحبة القرار في كل ما يحدث على إقليم الدولة، فعمدت إلى التدخل في شؤون الجماعات المحلية متعلقة بالحفاظ على الدولة (أولاً)، أضف إلى هذا أن الجماعات المحلية ليست خيار محسوما لدى النخب السياسية الحاكمة لهذا نلاحظ أنها تتأثر بالتغيرات السياسية في البلاد (ثانياً).

أولاً: تدخل الإدارة المركزية في الجماعات المحلية

أقرت النصوص التشريعية المتعلقة بالجماعات المحلية ضرورة تمتع هذه الأخير بقدر من الاستقلالية في تسيير شؤونها الإدارية والمالية، فهي مؤسسات تتمتع بحرية التصرف، واقتضت النصوص التشريعية كذلك، انطلاقاً من باب المسؤولية، إخضاع الجماعات المحلية لمبدأ الرقابة، وقد اختلفت أشكال هذه الرقابة وتنوعت بين رقابة قضائية ورقابة إدارية، إختلاف زمن تطبيقها، فتارة تكون سابقة لعمل الجماعة وتارة تكون مسيرة له أو لاحقة تهدف لضمان شرعية أعمال الجماعات المحلية، غير أن هذه الرقابة، وخاصة الإدارية، انقلبت إلى آلية لتدخل السلطة المركزية في الجماعات المحلية بصورة تمس من استقلاليتها على مستوى أعمالها (1) وعلى مستوى الافراد (2).

1. تدخل السلطة المركزية في أعمال الجماعات المحلية

بالرغم من وجود من يرى أنه يوجد انعكاسات إيجابية لتدخل السلطة المركزية على أداء الجماعات المحلية⁽⁹⁰¹⁾، إلا أنه لا يمكن التسليم بصحة هذا الرأي أو انكار وجود سلبيات في تدخل السلطة المركزية التي تتحول بصورة غير مباشرة إلى عائق للجماعات المحلية أو عامل تهديد لها، خاصة أن هذا التدخل شامل لكل الاعمال الإدارية (أ) والاعمال ذات الطبيعة المالية للجماعات المحلية التي عليها أن تبرر كل أعمالها للإدارة المركزية، كأنها في دائرة الاتهام وعليها إثبات براءتها (ب).

أ. الرقابة على الاعمال الإدارية: سلطة رئاسية مقننة

تقوم اللامركزية أساساً على مبدأ الحرية، هذه الحرية تشمل من الناحية النظرية كل ما يتعلق بمكونات هذا الأسلوب الإداري، غير أنه من الناحية العملية ومن خلال قراءة النصوص القانونية نتبين أن هناك بعض الصور التي يتم فيها الحد من هذه الحرية، ويتم ذلك من خلال وضع نظام إجرائي للرقابة يخول للسلطة الوصية فرض سلطتها على الجماعات المحلية.

يتمثل هذا النظام الاجرائي في تكريس واجب الاعلام على الجماعات المحلية التي ألزماها المشرع بضرورة إعلام سلطة الاشراف بكل أعمالها الادارية وفق صيغ وأجال محددة ليتسنى لسلطة الاشراف ممارسة دورها الرقابي، فلولهة الأولى يبدو هذا الاجراء منطيقيا ولا يثير أي لبس، غير أن بالتثبت من هذا الواجب يتضح أن المشرع في أغلب الحالات يرتب آثار على عدم الاعلام، وهو عدم قابلية القرارات الإدارية الصادرة عن الجماعة المحلية للتنفيذ حت تلك الاستعجالية منها⁽⁹⁰²⁾، في صورة تحاكي واجب الاعلام المحمول على الإدارة في علاقة بالقرارات الترتيبية أو القرارات الفردية أو حتى الاحكام والقرارات القضائية، التي لا تحدث أثرها إلا بعد الاعلام بها، غير أن هذا التصور كذلك بعيد المنال نظرا لارتباط واجب الاعلام بالمصادقة على القرارات الإدارية التي تمنحها سلطة الاشراف للجماعات المحلية.

(901)- لعمرى محمد، «الانعكاسات الإيجابية لتدخل السلطات المركزية على أداء الجماعات المحلية»، مجلة القانون والعلوم

السياسية، المجلد 9، عدد 1، المركز الجامعي صالحى أحمد النعام، الجزائر، سنة 2023، ص.ص 53-63.

(902)- الفقرة الثانية من المادة 99 من القانون رقم 11-10، مرجع سابق.

يرتبط واجب الاعلام بالمصادقة، فهو إجراء يفسح المجال للسلطة المشرفة على الجماعات المحلية بأن تمارس حقها الرقابي وتمنح العمل الإداري المراد إنجازه قرار المصادقة، وقد رتب المشرع آثار مباشرة على هذا الاجراء.

يكون الأثر المباشر الناتج على المصادقة هو سيرورة العمل الإداري للجماعات المحلية قابلاً للتنفيذ، وهي عملية ليست بالهينة نظراً للتعقيدات التي تمر بها الجماعة المحلية خاصة في حالة وجود خلافات بينها وبين السلطة المشرفة، ففي حقيقة الأمر هذا إجراء يعكس عدم ثقة المشرع في قدرة الجماعات المحلية على التصرف في شؤونها الإدارية بصورة صحيحة ومطابقة للقانون، فتكون وفق هذا التصور في مرتبة القاصر الذي يحتاج للتصديق من الوالي حتى تصبح أعماله نافذة، في صورة وخالفة تماماً لمبادئ اللامركزية وخاصة الاستقلالية الإدارية ومبدأ الحرية أساس هذه الاستقلالية.

تؤكد الرؤيا السلبية للامركزية من خلال اشتراط المصادقة من قبل سلطة الاشراف، في الحالات التي أوجب المشرع أن تكون هذه المصادقة صريحة، حيث لا يصح التصرف الإداري للجماعة المحلية إلا بعد حصولها على المصادقة⁽⁹⁰³⁾، وفي هذه الصورة يتحول شكل الرقابة، من رقابة إشراف إلى رقابة رئاسية مقنّعة، تبسط من خلالها الإدارة المركزية سلطانها على الجماعات المحلية التي يفترض أن تكون مستقلة ولا تحتاج إلى وصاية من أي جهة، على غرار المخططات التنموية البلدية التي يشترط أن تمر على اللجنة القطاعية التي تقوم "بالاطلاع على المقترحات ودراستها وإدخال تعديلات عليها، ويتوج الاجتماع بإعداد بطاقة تقنية لكل مشروع لترسل إلى الوالي"⁽⁹⁰⁴⁾.

حاول المشرع خلق نوع من التوازن في العلاقة القائمة بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية من خلال إقرار ما يعرف بالمصادقة الضمنية وقد أقر انصراف هذا الأثر في علاقة بأعمال الجماعات المحلية في حالة تجاوز السلطة المشرف للأجال القانونية في منح المصادقة الصريحة على الاعمال الإدارية للجماعة المحلية، غير أنه لا يبدو حالاً واقعياً بالنظر على أهمية الاختصاصات التي يسمح فيها بالمصادقة الضمنية، في ظل إقصاء الجوانب المالية من هذا الشكل من المصادقة.

(903)- بلغالم بلال، مرجع سابق، ص134.

(904)- خبيزي وهيبية، «المخططات البلدية للتنمية: إطار لا مركزي ضيق وتدبير مركزي شامل»، مجلة دفاتر البحوث العلمية، المجلد 07، العدد 01، تصدر عن المركز الجامعي مرسل عبد الله، تيبازة، الجزائر، جوان 2019، ص115.

يتأكد تدخل السلطة المركزية في إطار رقابة الاشراف⁽⁹⁰⁵⁾ من خلال آلية الحلول اتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الامن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بمهامها، ويتم ذلك دون سابق إعلام، خلافا لما تم اعتماده من اجراءات في صورة امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، حيث يتم في هذه الحالة إعداره من قبل الوالي الذي له أن يقوم مباشرة بهذه الاعمال بعد انقضاء الآجال المحددة بالإعذار⁽⁹⁰⁶⁾.

مكّن المشرع الجزائري رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق للشروط القانونية أن يرفع تظلمها إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة، لبرز الوالي في هذا التصور بوصفه صاحب الكلمة العليا في الشؤون المحلية ورئيس المجلس الشعبي مجرد طرفا متضرر من الاعمال السلطوية للوالي، وهي في حقيقة الأمر عملية معكوسة، تؤكد التدخل الفعلي للسلطة المركزية في الشؤون الإدارية للجماعات المحلية، وإن كان ظاهر هذا النص يهدف إلى حماية الجماعة المحلية من تعنت الإدارة المركزية ورفضها المصادقة أو اصدار قرار بطلا في مجال يفترض أن لا تتدخل فيه إلا عن طريق قابة قضائية لاحقة

تبنى المشرع التونسي قبل صدور مجلة الجماعات المحلية نفس هذا التوجه للمشرع الجزائري في علاقة بسلطة الاشراف، إلا أنه قام بإلغائه واعتمد الرقابة القضائية اللاحقة في محاولة منه لفسح المجال للجماعات المحلية للقيام بدوره الطبيعي في الإدارة والتنمية، وهو تصور يتماشى مع مبادئ اللامركزية التي تقوم على مبدأ الاستقلالية الإدارية والمالية ومبدأ حرية التصرف في الشؤون المحلية في إطار المسؤولية الكاملة على جميع التصرفات التي تقوم بها بمناسبة نشاطها، غير أنه وبعد إلغاء العمل بدستور 27 جانفي 2014 وإلغاء الباب السابع منه المتعلق بالجماعات المحلية، قد يتجه المشرع إلى العودة إلى اعتماد رقابة الاشراف من جديد، وهو ما سيمثل تراجعا هاما للتنظيم اللامركزية نكحيار ديمقراطي لإدارة المجال الترابي.

(905)- BRUNET Françoise, Typologie de la décentralisation dans le monde, comparaisons internationales, La décentralisation et la démocratie locale : enjeux et perspectives, actes du colloque international tenu à Hammamet du 30 juin au 2 juillet 2011, Tunisie, Centre de formation et d'appui à la décentralisation (CFAD), Tunis, 2011, p54.

(906)- المادة 100 و 102 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

ب . الرقابة على الاعمال المالية: رقابة مشددة

تخضع الاعمال المالية للجماعات المحلية بدورها لنفس أشكال الرقابة المتعلقة بالأعمال الإدارية ولكن مع بعض الخصوصية التي تقتضيها طبيعة التصرفات المالية بصورة عامة، فهي تخضع بدورها لنظام رقابة الاشراف، فيمكن أن تكون رقابة سابقة من قبل المحاسب العمومي أعوانه⁽⁹⁰⁷⁾ والمراقب المالي من خلال الاذن بصرف النفقة وتحصيل الإيرادات، هي "رقابة وقائية تكون قبل التأشيرة"، أو تكون رقابة لاحقة تمارس من قبل المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة، فتكون "بعد تنفيذ الإيرادات المالية واتخاذ قرارات صرف النفقة"، ما يعاب عن الرقابة القبيلة أنها "معرفة للتسيير المحلي وتكرس البيروقراطية كونها رقابة بطيئة، كما أن الرقابة المالية على الجماعات المحلية تكون في الغالب عامل كبح للمبادرات المحلية فيما يتعلق باستغلال الإيرادات من قبل الجماعات المحلية بشكل فعّال"⁽⁹⁰⁸⁾.

تم تأطير الشؤون المالية المتعلقة بالجماعات المحلية من خلال فرض نظام رقابي أكثر تعقيدا من النظام المتعلق بالأعمال الإدارية، حيث تخضع يتم إخضاع التصرفات المالية لواجب الإعلام، فيتم إعلام سلطة الاشراف المتمثلة في الوالي أو وزير الداخلية نوع درجة الجماعة المحلية صاحبة التصرف المالي وذلك إلى جانب إعلام أمين المال باعتباره سلطة أشراف مختصة راجعة بالنظر لوزارة المالية.

أوجب المشرع على الجماعات المحلية إحالة مشروع الميزانية الخاص بالبلدية للوالي وميزانية المجلس الشعبي الولائي لوزير الداخلية قصد المصادقة عليه في الآجال القانونية، الملاحظ أن المشرع أخذ موقفا متشددا في علاقة بالميزانية وبعض التصرفات المالية الأخرى، حيث أقر أنه لا تعد نافذ الا بعد المصادقة عليها "الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن أملاك العقارية للبلدية"⁽⁹⁰⁹⁾، وهو إجراء وجبي توكن فيه المصادقة صريحة.

(907) - بيسار عبد المطلب، « دور أعوان المحاسبة العمومية في فعالية تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية: دراسة تحليلية لتنفيذ ميزانية البلدية»، مجلة الدراسات المالية والمحاسبة، المجلد 12، العدد 01، تصدر عن جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، نوفمبر 2021، ص.ص. (147-163).

(908) - عرقاب إسمهان، لبيد عماد، مرجع سابق، ص 1414.

(909) - المادة 57 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

يمكن للوالي أن يتدخل في علاقة بالتصويت على ميزانية المجلس البلدي، وذلك في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي، فإن الوالي يضمن المصادقة على الميزانية وفق الإجراءات المنصوص عليها في المادة 186 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلديات، وفي حالة عدم التوصل إلى ضبط الميزانية وفقاً لهذا الاجراء، فإن الوالي يضبطها صورة نهائية.

يختلف نظام إعداد الميزانية البلدية عن الميزانية الخاصة بالمجلس الشعبي الولائي، حيث يعد الوالي هذه الميزانية ويحيلها للمجلس الولائي قصد التصويت عليها، وهذا خلافاً للمجلس الشعبي الولائي الذي يتولى الوالي في حقه "إعداد مشروع ميزانية الولاية وعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت ويصادق عليها وفقاً للقانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية"⁽⁹¹⁰⁾.

وفي حالة عدم التصويت بسبب اختلال داخل المجلس يتدخل الوالي استثنائياً ويقوم بدعوة المجلس للانعقاد والتصويت على الميزانية، وفي حالة عدم المصادقة فإنه يبلغ وزير الداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبط الميزانية⁽⁹¹¹⁾، والذي يتدخل كذلك بالتنسيق مع وزير المالية في حالة عدم اتخاذ المجلس للتدابير الضرورية لتلافي العجز ويتخذ الإجراءات الضرورية وفق ما يقتضيه القانون⁽⁹¹²⁾.

تتحكم الإدارة المركزية في الوضعية المالية للجماعات المحلية، فضلاً عن مصادرها، من خلال التحكم في التصرف في توظيف الموارد المالية عبر فرض الاعلام الوجوبي وضرورة الحصص على المصادقة المسبقة على القرارات المتصلة بالتصرفات المالية والا اعتبرت هذه التصرفات باطلة وغير نافذة، وهذا ما يمكن اعتباره تعدياً على الاستقلالية المالية للجماعات المحلية وعائق أمام حرية تصرفها في الموارد المالية، مما يؤثر على نجاحها في تحقيق التنمية.

⁽⁹¹⁰⁾- حول كمال، بوهنة علي، «دراسة تحليلية لواقع النظام المالي والمحاسبي لمالية الجماعات المحلية (الولاية) في الجزائر دراسة حالة خزينة ولاية تلمسان»، مجلة التنمية الاقتصادية، المجلد 04، العدد 02، تصدر عن مخبر النمو والتنمية الاقتصادية في الدول العربية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، الجزائر، ديسمبر 2019، ص 52.

⁽⁹¹¹⁾- المادة 168 من القانون رقم 12-07، مرجع سابق.

⁽⁹¹²⁾- المادة 169 من القانون رقم 12-07، المرجع سالف الذكر.

عمل المشرع التونسي على تكريس نظام راقبي يكرس حرية التصرف المالي للجماعات المحلية في شؤونها المالية الخاصة، وقد تم ذلك من خلال إلغاء الرقابة السابقة وإقرار رقابة لاحقة تمارس من قبل القضاء المالي عن طرق الطعن أو الاعتراض من قبل سلطة الاشراف.

2. تدخل السلطة المركزية في أفراد الجماعات المحلية

يسير الجماعات المحلية إطار بشري محتلط، يتكون في جزء منه من أفراد يتم انتخابهم من قبل الناخبين المحليين وفي جزء آخر من مجموعة من الاعوان العموميين يتم إخضاعهم للنظام العام للوظيفة العمومية أو بعض الأنظمة الخاصة تماشياً مع وضعيتهم.

تتحكم الإدارة المركزية في الافراد المنتمين للجماعات المحلية سواء المنتخبين أو غير المنتخبين وتمارس عليهم رقابة تختلف باختلاف النظام القانوني الخاضعين له، فهي تمارس رقابة الاشراف على الاعوان الخاضعين لقانون الوظيفة العمومية والأنظمة الخاصة (أ) وتراقب كذلك الافراد المنتخبين المكونين للمجلس التداولي للجماعة المحلية (ب)

أ. تحكم الإدارة المركزية في أعوان الجماعات المحلية غير المنتخبين

يعد العون الاداري أساس العملية الإدارية بصورة عامة، تعتمد عليه الإدارة المركزية واللامركزية في تنفيذ وظائفها، يتم انتداب هذا العون إما عن طريق مناظرة أو عن طريق التعاقد، على أن يتم إخضاعه لنظام قانوني واضح يحدد حقوقه وواجباته، ويختلف هذا النظام القانوني المنطبق على الاعوان العموميون باختلاف طبيعة الإدارة، مركزية⁽⁹¹³⁾ أو لامركزية⁽⁹¹⁴⁾.

⁽⁹¹³⁾- أمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 46، مؤرخ في 16 جويلية 2006. وفيما يتعلق بالقانون التونسي: قانون عدد 112 لسنة 1983، مؤرخ في 12 ديسمبر 1983، يتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، ر.رج.ت، عدد 82 مؤرخ في 13 ديسمبر 1983، منقح بالقانون عدد 83 لسنة 1997، مؤرخ في 20 ديسمبر 1997، ر.رج.ت، عدد 103 مؤرخ في 26 ديسمبر 1997.

⁽⁹¹⁴⁾- مرسوم تنفيذي رقم 11-334 مؤرخ في 2 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج.رج.د.ش، عدد 53، مؤرخ في 28 سبتمبر 2011.

الملاحظ أن "عدم وجود تسيير عقلائي للموارد البشرية انعكس سلباً على الدور التنموي للجماعات المحلية"⁽⁹¹⁵⁾، وهذا إضافة إلى تتحكم الإدارة المركزية في الإطار البشري للجماعات المحلية بطريقة مباشرة من خلال سيطرتها على انتداب الاعوان العموميون، إما عن طريق المناظرة بالاختبارات أو المناظرة بالملفات أو بالتعاقد، فلا يحق للجماعات المحلية انتداب أعوان بصورة مباشرة أو عن طريق التعاقد، وقد عمل المشرع التونسي على تجاوز هذه العوائق وأقر لفائدة الجماعات المحلية حق الانتداب بمختلف الآليات القانونية الممكنة، غير أن فرض شروط حول عملية الانتداب تمثل أساساً في تحديد سقف أعلى لكثافة الأجور للأعوان العموميون قدرت بنحو 50% من مداخيل العنوان الأول من الميزانية والمتعلقة بالموارد الذاتية للجماعات المحلية، وهو ما يمكن اعتباره أحد القيود المكبلة لحق الانتداب، وذلك نظراً لافتقار أغلب الجماعات المحلية لموارد ذاتية وخاصة منها الجماعات المحلية المحدثة بعد إقرار مبدأ تعميم الجماعات المحلية.

سمحت الشروط التي أقره المشرع التونسي في علاقة بانتداب الاعوان العموميون سواء القارين أو غير القارين، بالتحكم في الإطار البشري للجماعات المحلية وخاصة منها الفقيرة وذلك باعتماد آلية اللاحق التي يتم من خلالها تزويد الإدارة المحلية بالإطارات البشرية التي تحتاجها، وهو ما سيكرس التبعية الوظيفية للجماعات المحلية للدولة.

خلافاً للمشرع التونسي اعتمد المشرع الجزائري نظامين للأعوان العموميون، نظام عام يخضع له مختلف الاعوان ونظام خاص يتعلق بأعوان الجماعات المحلية في ذلك في إطار سعيه لوضع نظام قانوني ملائم لخصوصية الجماعات المحلية، غير أنه تحكم في الإطار البشري لهذه المؤسسات من خلال التحكم في انتدابهم، أما المشرع التونسي لقد فتح الباب للجماعات المحلية لانتداب أعوانها بصورة مباشرة والتحكم فيهم إلا أنه نص على شروط لا تخدم إلا الجماعات المحلية الغنية فقط.

يختلف تحكم الإدارة المركزية في أعوان الجماعات المحلية من نظام إلى آخر فقد تجدها تتحكم في مختلف تفاصيل العملية الوظيفية، فهي التي تنظم وتشرف على عملية الانتداب، وهي التي تقوم بالتحكم في المسار الوظيفي للوعون العمومي، وهي التي تتحكم في مساره التأديبي، وقد تكون درجة تحكمها بسيطة تقتصر على تكون الاعوان المحليين، أو تزويد الإدارة المحلية بالموارد البشرية التي

(915)- لغواطي ياسمين، مرجع سابق، ص 131.

تحتاجها لفترات محددة وحسب الحاجة في إطار آلية اللاحق، إلا أنه يبقى لها دور بارز في فرض سيطرتها على الجماعات المحلية الفقيرة والتي لا تحتوي على مقومات تدعم مواردها الذاتية التي قد تكون مدخلا للاستقلالية الوظيفية والتخلص من التبعية للمركز.

ب . تحكم الإدارة المركزية في أفراد الجماعات المحلية المنتخبين

تمارس الإدارة المركزية رقابة إشراف على الإطار البشري المنتخب للجماعات المحلية، هذا الجسم المتميز عن الأعران العموميون، فهو ذو خلفية سياسية يتم انتخابه قصد تسيير المجالس التداولية للجماعات المحلية، ويتم تكليف جزء منه بممارسة عدد من المهام بصفته رئيس الجماعة المحلية وبصفته ممثلاً للدولة وفق ما يقتضيه القانون.

تختلف سلطة الإدارة المركزية على الإطار البشري المنتخب للجماعات المحلية، فيمكن أن تمارس رقابة إشراف أو رقابة قضائية من خلال ممارسة الدعوى أمام الجهات القضائية المختصة، فهي تتدخل في حالات محددة بمقتضى القانون لا يمكن تجاوزها.

يمكن أن تزول صفة المنتخب في المجلس الولائي التي ثبتت بقرار من وزير الداخلية⁽⁹¹⁶⁾، في حالة عدم قابلية للشخص للانتخاب أو في حالة التنافي المنصوص عليها قانوناً وفقاً للمادة 44 من القانون المتعلق بالولاية وهذا ما تم إعتبره تشدد في الرقابة⁽⁹¹⁷⁾، أو المجلس البلدي بالوفاة أو الاستقالة أو الاقصاء أو حصول مانع قانوني وذلك بموجب قرار من المجلس البلدي الذي عليه أن يخطر وجوباً الوالي بهذا القرار، الذي يقرر تعويضه بالمرشح الذي يليه في الترتيب مباشرة من نفس القائمة⁽⁹¹⁸⁾، وبهذه الصورة يتدخل الوالي في تركيبة المجلس الشعبي البلدي وإن كان هذا بصورة استثنائية.

⁽⁹¹⁶⁾- المادة 41 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

⁽⁹¹⁷⁾- بلغالم بلال، مرجع سابق، ص 129.

⁽⁹¹⁸⁾- المادة 41 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، والمادة 41 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية فيما يتعلق باستخلاص المنتخب المحلي في المجلس الولائي.

يوقف بقرار صادر عن الوالي في علاقة بالمجلس البلدي أو بمداولة من المجلس الولائي⁽⁹¹⁹⁾، كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة⁽⁹²⁰⁾، فينبى قرار الاقصاء بموجب قرار من الوالي فيما يتعلق بالمجلس البلدي وبقرار وزير الداخلية فيما يتعلق بالمجلس الولائي، وفي حالة صدور القرار بالبراءة يوصل المنتخب دوره النيابي، وما يثير التساؤل في هذا الخصوص، هو لماذا لم يتم إسناد هذه الصلاحية للجهة القضائية المتعده بالقضية على اعتبار أنه لها إطلاع على ملف القضية؟ فهي أكثر دراية من الوالي أو أي سلطة أخرى في تقدير وضعية المنتخب وإصدار قرار بالمواصلة أو إيقافه عن أعماله النيابية.

تبنى المشرع التونسي تصورا مختلف لإمكانية التدخل في المجالس المحلية تقتصر فقط على حل المجلس المنتخب والتي أخضعها المشرع للرقابة القضائية، باستثناء الإقليم أما فيما يتعلق بإعفاء المنتخب المحلي فإنه يتم وفق نظام إجرائي خاص يتمثل في قيام رئيس الجماعة المحلية بالتنبيه كتابيا على العضو الذي يمتنع عن الحضور دون عذر شرعي⁽⁹²¹⁾ بضرورة أداء مهامه وفي صورة عدم الامتناع يتم إعفائه بأغلبية ثلاثة أخمس المجلس وذلك بعد سماعه، على أن يكون القرار قابل للطعن أمام الجهة القضائية المختصة، ولم يتم الإشارة إلى الحالات التي نص عليها المشرع الجزائري إنما اكتفى المشرع بسحب العضوية من كل عضو فقد صفته ككاتب بناء على القانون الانتخابي ويتم ذلك بقرار من المجلس المعني بالأمر.

بالرغم من محاولة المشرع وضع ضوابط محددة لتدخل الإدارة المركزية في المجالس المحلية لإيقاف نشاط منتخب أو رئيس جماعة محلية لأي سبب كان، تبقى هذه الصورة مجرد تقنين لتدخل السلطة المركزية في الشؤون المحلية، وكان من الاجدر منح هذا الدور الرقابي للسلط القضائي

⁽⁹¹⁹⁾- المادة 45 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق، ويمكن لمزيد التوسع الاطلاع على مقال: بلغالم بلال «واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد»، المرجع المذكور أعلاه، ص 130 ومل بعدها.

⁽⁹²⁰⁾- المادة 43 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

⁽⁹²¹⁾- الفصل 206 فيما يتعلق بالمجلس البلدي والفصل 304 فيما يتعلق بالمجلس الجهوي من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018، مرجع سابق.

التي تبدو أكثر جدارة للقيام بهذه الوظيفة الرقابة وتجنب انزلاق الجماعات المحلية في نزاعات ذات خلفية سياسية مع ممثلي الإدارة المركزية الذين في يتم تعيينهم وفقاً لولائهم السياسي الذي قد يتعارض مع المكونات السياسية للجماعات المحلية التي قد ترى نفسها مستهدفة بهذا التدخل.

ثانياً: تأثير الجماعات المحلية بالتقلبات السياسية

تعد الإدارة المحلية "صورة عاكسة للمتغيرات السياسية التي تمر بها الدولة"⁽⁹²²⁾ تتأثر بكل ما يحدثه حولها، لذلك يمثل الاستقرار السياسي ضماناً أساسية لنجاح البرامج التنموية والثبات على الخيارات الأساسية في إدارة الدولة، فهو يعد ضماناً لعدم تراجع الحكام على الخيارات الأساسية التي تبناها من سبقهم في الحكم⁽⁹²³⁾، وضمان "لانخراط ومساهمة المواطنين في إطار هذا النظام السياسي لإنجاز العملية السياسية"⁽⁹²⁴⁾، فضعف المؤسسات السياسية القائمة "يعتبر أحد العوامل الأساسية في عرقلة المشاركة السياسية"⁽⁹²⁵⁾ والتي قد تساهم في ظهور أزمات اجتماعية وسياسية⁽⁹²⁶⁾ قد تهدد استقرار هذه المؤسسات الضعيفة التي تفتقر للشرعية الانتخابية، حيث لا يمكن تحقيق نجاحات في ظل أوضاع اجتماعية وسياسية متقلبة وغير مستقرة.

تتحقق هذه الغاية، أي الاستقرار، من خلال توفير أسبابه، ويتم ذلك من خلال النظم الانتخابية⁽⁹²⁷⁾ المجسدة في القانون الانتخابي الذي يجب ألا يحمل في طياته عدم الاستقرار، وكذلك

(922)- شرشاري فاروق، مرجع سابق، ص 110.

(923)- لفهم علاقة النظام الانتخابي باستقرار الجماعات المحلية راجع مقال بن ورزق هشام، «قصور الإطار القانوني البلدي بالجزائر عن إيجاد منتخب تمثيلي وكفء»، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 03، العدد 01، تصدر عن جامعة عباس لغرور، خنشلة، الجزائر، جانفي 2016، ص 164 وما بعدها.

(924)- حموم فريدة، «المعيقات السياسية أمام تحقيق ديمقراطية تشاركية فعلية في الجزائر»، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد 07، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، ديسمبر 2018، ص 94.

(925)- دريس نبيل، المشاركة السياسية بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 104.

(926)- صوالحي ليلي، مرجع سابق، ص 258 وما بعدها.

(927)- دريس نبيل، المرجع نفسه، ص 116، قال أنه: " يقصد بالنظم الانتخابية الظروف التي يتم بها اختيار الناخبين لنوابهم ليقوموا بتمثيلهم في المجالس الانتخابية المختلفة، ولا تجري الانتخابات في مختلف الدول بنظام واحد بل كل دولة تختار النظام الانتخابي الذي يناسبها حسب الظروف وطبيعة البيئة السياسية وتختلف النظم الانتخابية باختلاف الوسائل الفنية التي تتبعها الدولة في إعداد نتائج الانتخابات وتحديد المرشحين والفائزين، ويمكن تقسيم الانتخابات على أساس من يحق لهم

من خلال الوعي بالديمقراطية وانتشار ثقافة التداول السلمي على السلطة، وتبني خيار الحوار، والتشاركية في إدارة الدولة أي في تبني ثقافة داعمة للاستقرار للسياسي في الدولة، انطلاقاً من مؤسسات المجمع من جمعيات وأحزاب على اعتبار أن هذه الأخيرة "أهم مؤسسات النظام السياسي"⁽⁹²⁸⁾.

يمثل القانون الانتخابي الإطار المرجعي الذي تم الاتفاق عليه من قبل النشطاء السياسيين والمهتمين بالشأن العام وكذا المجموعة الوطنية بصورة عامة، لتحديد طرق التداول على السلطة، والوسائل الشرعية للوصول إليها، وطريقة التعبير على الإرادة العامة وسبل إنفاذ هذه الإرادة، وآليات فصل النزاع بينهم، ليمثل بهذا المعنى أحد الضمانات الأساسية للاستقرار السياسي لمؤسسات الدولة، بصورة عامة، والمجالس المحلية بصورة خاصة، ويتحقق ذلك من خلال نظام الترشيح والاقتراع ونظام احتساب النتائج.

تختلف أنظمة الترشيح للانتخابات المحلية باختلاف النظام المعتمد، فيمكن أن يتم اعتماد نظام الانتخاب على القوائم⁽⁹²⁹⁾، الحزبية أو المستقلة، يقوم فيها الناخب باختيار قائمة معينة دون تحديد للأسماء، فيتم اعتبار القائمة الأولى أو التي تحصلت على نسبة معينة من الأصوات هي الفائزة بالانتخابات، فيرتب القانون الانتخابي بناء على ذلك فوز القائمة الأولى بنسبة تضمن استقرار المجلس المحلي وتضمن سير أعمال وهي نسبة لا تقل على نصف مقاعد المجلس المنتخب، وقد اعتمد هذا النظام في القانون التونسي سابقاً.

يعتمد كذلك نظام الاقتراع على القوائم باعتماد نظام حسابي يستند إلى البقايا التي قد تكون أكبر البقايا أو أوسط البقايا أو أصغر البقايا، وهو نظام يعتمد على تحديد عدد من الأصوات كقاسم مشترك المقاعد يتم اعتمادها لإسناد المقاعد للفائزين، وهو نظام يضمن تنوع المجالس المراد انتخابها

المشاركة فيها إلى نوعين، الانتخاب المقيد حيث يتم وضع قيود وشروط معينة للمشاركة فيها وهذا النوع لا يناسب المجتمع الديمقراطي، والانتخاب غير المقيد يعطي كافة الافراد الحق بالمشاركة في العملية الانتخابية...وفق شروط محددة." ⁽⁹²⁸⁾- حموم فريدة، مرجع سابق، ص 98.

⁽⁹²⁹⁾- الانتخاب على القوائم: " ينصب هذا النوع على قائمة من عدة ممثلين أو نواب ومن ثم فإن تقسيم الدوائر الانتخابية في هذا النوع من الاقتراع يختلف عن الانتخاب الفردي حيث يتم تجزئة الدولة إلى دوائر انتخابية كبيرة."، دريس نبيل، مرجع سابق، ص 117.

وقد أعتده المشرع التونسي، غير أن هذا التنوع قد يؤثر على استقرار المجالس المحلية التي يمكن أن تتأثر بهذا التنوع الذي، ولتجنب ذلك اتجهت العديد من الأنظمة القانونية إلى إقرار نظام العتبة لضمان أكثر استقرار ممكن داخل المجالس المحلية.

اعتمدت بعض الأنظمة كذلك على ما يعرف بنظام القوائم المفتوحة على غرار المشرع الجزائري الذي سمح للناخب باختيار أكثر من مترشح من قوائم مختلفة، ولضمان انسجام المجالس المنتخبة اعتمد المشرع على نظام أكبر البقايا مع ضرورة توفر عتبة انتخابية يجب الحصول عليها حتى يتم إدخال القائمة المترشحة في عملية توزيع المقاعد، في محاولة منه لتحقيق التوازن والانسجام داخل المجلس المحلية.

بعد التقلبات السياسية التي شهدت تونس في السنوات الأخيرة اتجه المشرع إلى اعتماد نظام انتخابي جديد يقوم على الافراد على مستوى الجماعات المحلية، وهو نظام يقوم على تقديم ترشحات فردية يكون فيها كل مقاعد مساوي لدائرة انتخابية، وهذا ما يهدد استقرار وانسجام المجالس المحلية التي ستتأثر حتما بغياب ككل الانتخابية واضحة، ولتجنب هذا الخطر أقر المشرع قواعد قانونية تتعلق بتعيين رئيس المجلس المنتخب، وهي تعيين أكثر الفائزين رئيساً للمجلس المنتخب، وقد اعتمد نفس القاعدة في بقية المناصب، غير أن هذا الاجراء لا يحمي المجالس المحلية من خطر التفتت وعدم الانسجام، فحسم مسألة الرئاسة أو مكتب المجلس ليست ضمان لانسجام المجلس المنتخب.

تبدو هذه الأنظمة المعتمد في الانتخابية متباينة، فهي قد تؤدي إلى أنفرد طرف سياسي بالمجلس المحلي المنتخب بصورة يغيب فيها الرأي المخالف إذا تم اعتماد نظام القوائم المغلقة، ويمكن أن يسقط مجلس الجماعة المحلية في عدم الانسجام إذا تم تبني نظام انتخابي على الافراد، فمن الاجدر اعتماد نظام يراوح بين ضمان تمثيل قدر ما معقولاً من الأطراف السياسية في المجلس ولكن مع ضمن قدر ما من الانسجام داخل المجلس، ويتم هذا مبدئياً من خلال اعتماد نظام الاقتراع على القوائم بهدف تشجيع المجتمع على التنظيم والنشاط ضمان مؤسسات وأطر قانونية محددة عمادها الأحزاب السياسية⁽⁹³⁰⁾، واعتماد نظام أكبر البقايا وعتبة انتخابية لا تقل عن خمسة بالمئة (5%)

⁽⁹³⁰⁾ - اختلف الفقهاء في تقديم تعريف موحد للأحزاب السياسية فمنهم من يراها تنظيم يقوم على تضامن شخصي صرف وهو حزب الباطنة ومن منهم من يرى بأن الحزب يجمع افراد يتضامنون في الأفكار والاهداف والنوايا ويكون في شكل

في احتساب وتوزيع المقاعد، فلا يمكن تحت شعار الديمقراطية وتمثيل الأقليات السماح بعد استقرار المجالس الانتخابية، ولا يمكن كذلك بحجة ضمان الاستقرار محاصرة الأقليات وحرمانها من التواجد في مراكز صنع القرار المحلي⁽⁹³¹⁾، فالمجالس المحلية تتأثر بالصراعات السياسية وعدم وضوح الرؤيا، لذلك يتوجب تهيئتها عن الصراعات أو أنها ستكون عرضة للفشل.

حزب ذو خلفية عقائدية، وهناك من ينسب الحزب إلى الطبقة الاجتماعية فهو ليس الا تضامن طبقي بين مجموعة من الافراد تجمعهم وحدة الهوية والمصالح، غير أن مختلف هذه التعريف وان اختلفت في منطلقات تكوين الأحزاب إلا أنه تجمع على دوره الهام في الحياة السياسية وفي تحقيق التنمية السياسية من خلال نشاطه الذي يهدف من خلاله إلى الوصول للحكم. للاطلاع أكثر على مفهوم الحزب مراجعة كتاب، حاروش نور الدين، الأحزاب السياسية، الطبعة الثانية منقحة ومزودة، دار الامة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2016، ص.ص 11-22.

⁽⁹³¹⁾- القستي حميد، مرجع سابق، ص45، " لقد أصبح المجال فضاء يتداخل فيه عدد من الفاعلين والأطراف ولكن بمصالح ورهانات مختلفة مما يحتم خلق إطار متجانس يمكن من توحيد عملية صنع القرار وبعث الفاعلية في البرامج المطروحة وكذا توحيد الجهود لتحقيق الأهداف المرسومة وتجنب ازدواجية التدخلات الذي سيمكن حتما من الاقتصاد في الموارد والطاقات والجهد".

خاتمة

يرتبط إختيار أحد أشكال التنظيم الإداري لإدارة الدولة، برؤية وتصور الطبقة السياسية الحاكمة، فهي تحدد الأسلوب الإداري الواجب اتباعه من خلال مفهومها للحكم، فتجدها تعتمد على الأسلوب المركزي إذا كانت تعتقد أنه يجب السيطرة على كل مفاصل الدولة ومجالاتها، الإدارة، الاقتصاد، الشؤون الاجتماعية والثقافية، الخدمات بمختلف أشكالها والحركات السياسية والاجتماعية ومساهمتها في الحكم، وتعامل مع كل التغيرات وفق هذا التصور، وقد ترتبط رؤية الطبقة الحاكمة بتبني خيار يكون أكثر قربا من المواطن يقوم على تصور ديمقراطي لإدارة الدولة عماده قيم التشارك والتعاون والحرية، فتختار الاسلوب اللامركزي بما له من خصائص ومقومات تميزه عن الاسلوب المركزي.

نتيجة الصعوبات التي عرفتها الدولة في تحقيق المصلحة العامة، احتاجت الطبقة السياسية الحاكمة إلى مراجعة تصورها لإدارة الدولة، فحاولت في مرحلة أولى تطوير الأسلوب المركزي وتبني شكل أكثر قربا من المواطن وأقل حدة في التركيز، لكن متطلبات المجموعة الوطنية كانت لها الكلمة الفصل في ضرورة البحث عن تصور آخر لإدارة الدولة، انتهت إلى إعتراف الطبقة السياسية الحاكمة، بدرجات متفاوتة، بضرورة تكريس اللامركزي تكحير لإدارة الدولة تفرضه ادارة الدولة ديمقراطيا وتحقيق تنمية عادلة ومتوازنة.

عملت مختلف الأنظمة القانونية ومن بينها القانون التونسي والقانون الجزائري على التنصيص على الأسلوب الإداري اللامركزي في مختلف النصوص التشريعية، وذلك حماية له من أي تراجع نتيجة لاختلاف الآراء حول أسلوب إدارة الدولة، وهو ما تم فعلا في أكثر من مرة في البلدين.

عمل المشرع التونسي والمشرع الجزائري على ضبط التصور الهيكلي المجسد للأسلوب اللامركزي، فأقر أنه يتجسد من خلال عدد من الهياكل تختلف من حيث المساحة والوظائف وهي:

✓ المستوى الأول:

المجالس البلدية التي تعتبر أقدم الهياكل المجسدة للأسلوب اللامركزي من حيث تاريخ ظهورها، وهي أقرب المؤسسات من المواطن المحلي، عمل المشرع على تزويدها بالشخصية القانونية

وأقر لها بالاستقلالية الإدارية والمالية، ونص على أنه يتكون مجلسها التداولي بالانتخاب المباشر من قبل المواطن.

أضاف المشرع التونسي مؤسسة جديدة أطلق عليها اسم "المجلس المحلي" تنشط في حدود دوائر ترابية مساوية أو أكبر من المجالس البلدية، وقد عمل المشرع على تزويدها بالشخصية القانونية واعترف لها بالاستقلالية الإدارية والمالية، واعتمد لها مبدأ الانتخاب المباشر لمجلسها التداولي، وهي مؤسسة لا تجد لها نظير في القانون الجزائري.

✓ المستوى الثاني:

نجد في هذا المستوى ما يعرف في القانون الجزائري بالمجلس الشعبي الولائي الذي يعد جماعة محلية زودها المشرع بالشخصية القانونية واعترف لها بالاستقلالية الإدارية والمالية وأقر مبدأ الانتخاب المباشر في علاقة بتكوين مجلسها، وهي مؤسسة أكبر من حيث المساحة من المجالس البلدية، وهي معادلة لمؤسسة الولاية التابعة للأسلوب المركزي.

تجد هذه المؤسسة شبيها لها في القانون التونسي تعرف بالجهة، وهي جماعة محلية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية، يديرها مجلس منتخب بطريقة غير مباشرة، عرفت هذه المؤسسة عدة تطورات كان أولها وأهما فصلها عن مؤسسة الولاية واعتبارها جماعة محلية مكتملة تنتخب بصورة مباشرة، غير أنه تم التراجع على هذا المبدأ وتم إقرار طريقة جديدة تمثل في القرعة من بين أعضاء المجالس المحلية لتكوين مجلسها التداولي.

✓ المستوى الثالث:

يتميز التشريعي التونسي بإحداث مؤسسة تعرف بالإقليم التي تعتبر جماعة محلية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية، يديرها مجلس منتخب بطريقة غير مباشرة من قبل المجالس الجهوية، وهي مؤسسة أكبر من حيث المساحة من الجهة.

كرس المشرع التونسي والجزائري مختلف المبادئ التي يقوم عليها التنظيم اللامركزي، فيما يتعلق بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية وإقرار مبدأ الانتخاب سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وعمل على تكريس نظام ديمقراطي يقوم على مبادئ الديمقراطية التشاركية والحوكمة

المفتوحة، وأشار إلى أن تعمل الجماعات المحلية في إطار مبدأ وحدة الدولة واحترام النصوص القانونية والترتيبية الجاري بها العمل.

اتفق المشرع التونسي والمشرع الجزائري في ضرورة إخضاع الجماعات المحلية للرقابة ولكنهما اختلف في شكل هذه الرقابة، حيث تبنى المشرع الجزائري رقابة وصائية سابقة على الأعمال والهياكل، يكون فيها للإدارة المركزية حق مراقبة أعمال المجالس المحلية والتقرير في شأنها وفق ما يقتضيه القانون، في حين تبنى المشرع التونسي رقابة قضائية لاحقة تمارس من قبل سلطة الإشراف أمام الجهات القضائية المختصة وفق ما يقتضيه القانون.

تبنى المشرعين التونسي والجزائري مع وجود بعض الاختلاف، لهياكل داعمة للجماعات المحلية تجسدت من خلال:

– الصناديق المالية الداعمة للجماعات المحلية والمجسدة لمبدأ التضامن والتعاون على المستوى المالي وكذلك على مستوى التكوين للموظفين الراجعين بالظر للجماعات المحلية.

– انفراد القانون التونسي بإحداث المجلس الأعلى للجماعات المحلية والهيئة العليا للمالية المحلية التي تعمل تحت رقابة هذا المجلس الذي يمثل مجلسا تمثيلا للجماعات المحلية.

يتفق المشرع الجزائري والمشرع التونسي، وإن كان ذلك ليس بصورة صريحة، على أن الجماعات المحلية هي خيار ديمقراطي لإدارة المجال الترابي، ويتأكد هذا الرأي من خلال حرص المشرعين على تزويد هذا الأسلوب الإداري بمقومات تساعد على بسط نفوذه على الدائرة الترابية المشرف عليها، وتزايد راحة هذا الرأي من خلال الوظائف التي كلفت بها مكونات الجماعات المحلية وخاصة في المجال التنموي.

تعد الوظيفة التنموية من أبرز الوظائف التي تعمل الدولة على تحقيقها، وهي تعتمد على وسائل قانونية ومؤسسية مختلفة لتحقيق هذه الغاية، ويتم ذلك في إطار سياسات واضحة وخيارات تنظيمية محددة، ومن بين هذه الخيارات التنظيمية والسياسات التنموية اعتماد الأسلوب اللامركزي.

الملاحظ، بناء على هذا البحث، أن الأسلوب اللامركزي في حد ذاته أحد السياسات التنموية للدولة، تهدف من خلالها إلى تحقيق عدد من الوظائف، منها تقريب الخدمات الإدارية للمواطن من خلال إحداث مؤسسات تقوم بهذا الدور، وكذلك تحقيق قيم العدل والمساواة والمواطنة من خلال ضمان اعتماد النظام الإداري اللامركزي على كامل المجال الترابي، فاعتماد الأسلوب اللامركزي يحقق تنمية إدارية ويحقق قيم العدل والمساواة في الاستفادة من الخدمات.

عملت الدولة في إطار هذا الخيار التنظيمي على تكليف المؤسسات المكونة لها بوظيفة تنمية تقوم بتنفيذها في إطار البرامج الوطنية للتنمية ومع إحترام الخصوصيات الاقتصادية المحلية، ولتحقيق هذه الوظيفة الهامة، تم تزويد الجماعات المحلية بمجموعة من الوسائل القانونية تعتمدها في إطار رسم المخططات التنموية تختلف باختلاف مجال تدخلها.

تعمل الجماعات المحلية على وضع مخططات الاستثمار المحلية في ظل إحترام قواعد الديمقراطية التشاركية التي تضمن مساهمة مكونات المجتمع المحلي في تصور يختلف عن الرؤيا المركزية للتنمية، يستند أساسا إلى قيم التعاون والتضامن والتشاركية في صنع القرار التنموي المحلي، وتمتد هذه القيم ليطم تجسيدها في رسم السياسات المالية المحلية عبر وثيقة الميزانية التي تأثرت بالنهج الديمقراطي في إدارة الشأن التنموي المحلي، التي تتأثر بالسياق الاقتصادي والاجتماعي خاصة في مرحلة الإعداد على غرار ما يحدث في ميزانية الدولة.

تمتد هذه الرؤيا التشاركية لتشمل مرحلة تنفيذ الجماعات المحلية للمخططات التنموية، التي تعتمد وسائل قانونية متنوعة تشمل القرارات الإدارية والعقود الإدارية وآليات مؤسساتية متنوعة تخضع للقانون العام أو القانون الخاص، في ظل تصور تشاركي بين الجماعات المحلية أو بينها وبين الدولة أو مع مكونات المجتمع المحلي من فاعلين اقتصاديين والمجتمع المدني.

تقوم الجماعات المحلية بدورها التنموي في إطار رقابي يختلف فيه المشرع التونسي والجزائري، فالأول كلف القضاء بممارسة رقابة لاحقة على الأعمال الإدارية والمالية للجماعات المحلية بناء على اعتراض أو طعن مقدم من قبل سلطة الإشراف المختصة، في حين اعتمد المشرع الجزائري على رقابة إدارية سابقة قد تؤثر على نجاعة الجماعات المحلية في القيام بوظيفتها التنموية.

تميز الإطار القانوني المنظم للجماعات المحلية في الجزائر وتونس باحتوائه لضمانات تشريعية تمثل في إلتزام الدولة بدعم المجالس المحلية وظيفيا عبر تزويدها بصلاحيات مؤثرة وهامة، وبتوفير موارد مالية وبشرية تساعدها في قيمها بالوظيفة التنموية.

لكن هذا الإطار القانوني لا يخلو من العراقيل والصعوبات تتعلق بتنفيذ المبادئ المرتبطة بالجماعات المحلية مثل مبدأ التفريع ومبدأ التدبير الحر، أضف إلى هذا وجود بعض العراقيل الداخلية الناتجة عن الجماعات المحلية نتيجة افتقارها للموارد المالية والبشرية الضرورية التي تمكنها من القيام بدورها، وبعض العراقيل الخارجية المؤثرة والتي أبرزها تأثر المجالس المحلية بالتقلبات السياسية وعدم استقرار الخيارات التنظيمية للدولة.

ما يمكن الإشارة إليه فيما يتعلق بالجماعات المحلية في القانون التونسي والقانون الجزائري هو ضرورة عمل السلطة الحاكمة على توضيح النصوص التشريعية المرتبطة بهذه الجماعات المحلية من خلال رفع اللبس في التكريس التشريعي على مستوى النص الدستوري وتبني خيار واضح يكون داعما للجماعات المحلية وذلك من خلال التنصيص على أهم المبادئ والمقومات لهذا الاسلوب لإداري.

التنصيص على تبني اللامركزية نكحيار تنظيم واضح في إطار مبدأ وحدة الدولة على غرار ما تم اعتماده في الدستور التونسي لسنة 2014 والذي تم التراجع عليه.

تكريس واضح لكل المبدأ المرتبطة بالجماعات المحلية على مستوى النصوص التشريعية وخاصة مبدأ الاستقلالية الإدارية والمالية ومبدأ التدبير الحر ومبدأ التفريع، ومبدأ الانتخاب.

تبني نظام رقابي واضح يقوم أساسا على الرقابة القضائية يتم على أساسه بناء علاقة متوازنة بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية وبين الجماعات المحلية ومنظورها وفيما بين الجماعات المحلية.

العمل على دعم الموارد المالية للجماعات المحلية من خلال العمل على دعم مواردها الذاتية عبر تخصيص نسبة هامة من الموارد الجبائية للدولة والسماح للجماعات المحلية في ضبط المعالم المحلية على المستوى المحلي.

دعم الإطار البشري للجماعات المحلية من خلال منحها سلطة القرار في انتداب أعوانها بصورة مباشرة وتحسين شروط التوظيف عبر وضع شروط موضوعية تراعي القدرة المالية لمختلف الجماعات المحلية ودون تحديد لسقف معين كقاعدة عامة.

توحيد النصوص القانونية المنطبقة بين مختلف الجماعات المحلية وتجنب اعتماد أنظمة متنوعة ومؤثرة على استقرار المجالس المنتخبة للجماعات المحلية.

تبني نظام انتخاب موحد ووضوح يضمن انسجام واستقرار المجالس المحلية من خلال اعتماد نظام الاقتراع على القوائم وإقرار عتبة انتخابية لا تقل عن خمسة بالمائة (5%) مع اعتماد نظام أكبر البقايا وضرب شروط واضحة تتعلق بالمرشحين وتأخذ بعين الاعتبار المستوى التعليمي للمرشح.

حماية الجماعات المحلية من التقلبات السياسية وعدم وضوح الرؤيا للنخب السياسية الحاكمة وذلك من خلال تبنيتها اختيار استراتيجي للدولة يمنع النيل منه عبر منع تعديل المواد القانونية المتعلقة به على مستوى النص الدستوري أو التضييق فيه باستعمال النصوص التشريعية.

استحداث جماعة محلية تختص في المسائل التنموية تكون أكبر مساحة من المجلس الشعبي الولائي على غرار الإقليم في القانون التونسي أو استحداث كتللات اقتصادية تهتم بالمسائل التنموية على المستوى المحلي.

استحداث مجلس وطني للجماعات المحلية يتكون بالانتخاب من بين أعضاء المجالس المحلية يكون له دور استشاري في كل ما يتعلق بالجماعات المحلية وخاصة في مشاريع القوانين المتعلقة بها والمؤثرة على متعلقات الجماعات المحلية.

الغاء الرقابة التي تمارسها الدائرة على المجلس الشعبي البلدي وتكريس أكثر استقلالية لهذه المجالس على المستوى المحلي وفسح المجال لها للقيام بدورها وفق ما يقتضيه القانون والتأريث الجاري بها العمل.

قائمة المراجع

القرآن الكريم

أولاً: المراجع باللغة العربية

I. الكتب

1. البرتاجي إبراهيم، قانون النزاع الإداري العام، الكتاب الأول (المبادئ الحاكمة-تنازع الاختصاص-التنظيم المؤسسي-التنظيم المادي)، مركز النشر الجامعي، تونس، 2018.
2. التيساوي شكري، اللامركزية والتنمية الجهوية: دراسة في سوسيولوجيا التنمية والإدارة، مجمع الأطرش للنشر وتوزيع الكتاب المختص، تونس، 2020.
3. البكوش ناجي، اللامركزية من أجل الديمقراطية: قانون الجماعات المحلية، الطبعة الأولى، بدعم من مؤسسة هانس زايدل الألمانية، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2022.
4. العبدلي عبد المجيد، قانون العلاقات الدولية، دار أقواس للنشر مطبعة فن وألوان، طبعة رابعة مزيّدة، 2012.
5. القرقوري معتز، قيادة أحمد، الوجيز في النظام المالي للجماعات المحلية على ضوء الدستور ومجلة الجماعات المحلية وبعض النصوص التطبيقية، الطبعة الأولى، مطبعة صفاقس للطباعة، تونس، سبتمبر 2019.
6. القستلي حميد، حكمة المدن: نحو مستقبل حضري أفضل، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط-المغرب، 2013.
7. الهاشمي أحمد حسن، الحكم المحلي في الجزائر: دراسة تحليلية، الطبعة الأولى، مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي، بغداد-العراق، 2019.
8. الهمامي يوسف، رقابة القاضي المالي على النفقات العمومية، مجمع الأطرش للنشر وتوزيع الكتاب، تونس، 2019.
9. اليعقوبي ليلى، الاستثمار في تونس: الأحكام والحكومة، الطبعة الأولى، مجمع الأطرش للنشر وتوزيع الكتاب المختص، تونس، 2020.
10. بلعباس بلعباس، دور رئيس البلدية في تجسيد الديمقراطية المحلية في ظل دولة القانون، دار الحكمة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.

11. بنحسن عصام، مدخل لدراسة السلطة المحلية على ضوء مجلة الجماعات المحلية والتطبيقات القضائية، بدعم من مؤسسة هانز سيدل الألمانية، مجمع الأطرش لنشر للكتاب المختص، تونس، 2020.
12. بوزيدي عيشة، الجوانب القانونية للتنمية المستدامة، الطبعة الأولى، ابن النديم للنشر والتوزيع، مؤسسة الكتاب القانوني، الجزائر، 2023.
13. بوسطحة صالح، المالية المحلية (الجباية المحلية-ميزانية الجماعات المحلية-مراقبة النفقات العمومية-الاقتراض)، الطبعة الثانية، دار إسهامات في أدبيات المؤسسة، تونس، 2009.
14. بوعشبة توفيق، الوجيز في القانون الإداري العام (مقدمة عامة، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، القضاء الإداري)، الطبعة الأولى، مجمع الأطرش لتوزيع ونشر الكتاب المختص، تونس، 2021.
15. تكواشت كمال، قانون التعمير والتهيئة العمرانية، ابن النديم للنشر والتوزيع، مؤسسة الكتاب القانوني للنشر والتوزيع، الجزائر، 2023.
16. جنیح رضا، قانون الجماعات المحلية، الطبعة الأولى، مؤسسة هانز سيدل، تونس، 2019.
17. حاروش نور الدين، الأحزاب السياسية، الطبعة الثانية منقحة ومزودة، دار الامة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2016.
18. حسن علي رمضان محمد، الاستفتاء والمشاركة الديمقراطية: دراسة قانونية مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، سنة 2022.
19. خضر الحبيب، الوجيز في شرح الدستور، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2017.
20. دريس نبيل، المشاركة السياسية بين النظرية والتطبيق، دار الامة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
21. زياد عادل، الوجيز في القرارات والعقود الإدارية، ألفا للوثائق للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 2022.
22. زيدان جمال، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع: دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون البلدي الجديد 10-11، دار الامة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.

23. سرير عبد الله رابح، القرار الإداري، شركة دار الامة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
24. عبد اللاوي عبد السلام، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، ابن النديم للنشر والتوزيع، مؤسسة الكتاب القانوني، الجزائر، 2023.
25. علاوة حنان، رقابة المواطن على تسيير الجماعات المحلية تفعيل للامركزية الإدارية، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، 2022.
26. كير المرزوقي سالم، التنظيم السياسي والإداري في الجمهورية الثانية، مجمع الأطرش للكتاب المختص، الطبعة الأولى، تونس، 2017.
27. لغواطي ياسمين، الاستقلالية المالية وتمية الجماعات المحلية في الجزائر، دار الامة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2022.
28. موسى السلامي سعاد، «المرافق العامة الاقتصادية والملك العام»، التفكير في المرفق العام والحكومة بمفردات المواطنة، الطبعة الأولى، بمساندة مؤسسة هانس سايدل، المغاربية لطباعة واشهار الكتاب، تونس، 2017.

II. أطروحات الدكتوراه

1. إنزران عادل، القطاع الثالث وإشكالية المشاركة في تسيير الشأن العام دراسة حالة تسيير الجماعات المحلية في الجزائر 2000-2014، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية تخصص: إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والعلاقات الدولية قسم التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر 03، 2018.
2. بشكيط سهام، مدى إمكانية استفادة الجماعات الإقليمية بالجزائر من أساليب التمويل الحديثة: دراسة حالة بلديات ولاية جيجل، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية تخصص: تحليل واستشراف إقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 03، 2021.
3. بلغالم بلال، تطور النظام القانوني لجماعات الإقليمية في الجزائر -نظام البلدي-، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في إطار مرسلة الدكتوراه تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2018.

4. بلغالم علي، النظام القانوني للمجالس المنتخبة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2020.
5. بلهادي سعيدة، إصلاح الإدارة المحلية ودوره في تحقيق التنمية المحلية بالجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية تخصص: تنظيمات سياسية إدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة 01، 2021.
6. بن بوريش رضا، آليات تمويل الجماعات المحلية في ظل التسيير العمومي الحالي وضرورات التحديث، دراسة حالة عينة من البلديات 2015-2019، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة درجة دكتوراه إمد تخصص: ميزانية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير قسم علوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2021.
7. بن صولة صراح، النفقات العامة للجماعات المحلية، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2019.
8. بوشقرة رضا، تفويضات الهيئات المرفقية للجماعات الإقليمية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه إمد ف الحقوق فرع القانون الإداري تخصص: إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة باتنة 01 الحاج لخضر، 2020.
9. تونسي صبرينة، النظام القانوني للعمران في الجزائر، رسالة دكتوراه علوم في القانون العام تخصص قانون البيئة والعمران، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01 بن يوسف بن خدة، 2019.
10. خير الدين خوخة، الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في القانون الجزائري، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2021.
11. دشراوي خيرة، دور السياسة العمرانية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر 2006-2019، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية نظام غمد تخصص: الإدارة العامة والتنمية المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد ابن أحمد وهران 02، 2021.

12. زغادي فاتح، التنمية المحلية في الجزائر في ظل الشراكة مع الغير، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم السياسية نظام إمد تخصص: إدارة الموارد البشرية والتنمية الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة 01 الحاج لخضر، 2020.
13. شرشاري فاروق، مقتضيات الحكم الرشيد: عوامل تحقيق التنمية المحلية المستدامة، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه تخصص القانون العام: قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2019.
14. صوالحي ليلي، التخطيط الاستراتيجي المحلي كآلية للإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية: دراسة حالة الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم السياسية تخصص: تنظيمات سياسية وإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة 01، 2018.
15. عمور ليلية، مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم تخصص: القانون العام، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، سنة 2021.
16. قديد ياقوت، واقع الاستقلالية المالية للجماعات المحلية -دراسة مقارنة-، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، فرع علوم إقتصادية، تخصص: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2018.
17. لعمرى محمد، انعكاسات تدخل السلطة المركزية على اختصاصات الجماعات المحلية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم تخصص: قانون إداري معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2021.
18. معيني عبد القادر، السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2021.
19. مولاي هاشمي، المجالس الشعبية المنتخبة في ظل النظم الدستوري الجزائري "المبدأ والتطبيق"، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2015.

20. ميزاني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة مقدم لنيل شهادة الدكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة الاخوة منتوري 2 قسنطينة، الجزائر، 2006.
21. هوشات رؤوف، حوكمة التنمية المحلية في الجزائر: دراسة حالة ولاية بومرداس، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه إمد في العلوم السياسية تخصص الإدارة العامة والتنمية المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة 01، 2018.

III. المقالات والمدخلات

أ. المقالات

1. البرج محمد، « النظام القانوني للمخطط البلدي للتنمية»، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 01، جانفي 2023، تصدر عن جامعة عمار ثليجي، الاغواط، الجزائر، ص.ص (170-157).
2. برحماني محفوظ، عراسه ملاك، «عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص غي التشريع التونسي»، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 11، العدد 01، مارس 2018، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، ص.ص. (792-773).
3. بريق عمار، بن زغبي حنان، «المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي في الجزائر»، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02، عدد 07، سنة 2017، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، ص.ص. (577-592).
4. بعلي إيمان، «آليات رقابة صرف المال العام على الصفقات العمومية في التشريعات المغاربية (الجزائر، تونس، المغرب)»، المجلة الشاملة للحقوق، تصدر عن كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، ص.ص (31-7).
5. بلحاج الحبيب: «المجلس البلدي»، الاختصار في تكوين المجتمع المدني والمستشار: دليل للمستشار البلدي والمجتمع المدني، الجزء الأول، مؤلف جماعي تحت إشراف شلندي منصور، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2019.

6. بلغالم بلال، «واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد»، مجلة صوت القانون، تصدر عن مخبر نظام الحالة المدنية، العدد الأول، سنة 2014، جامعة خميس مليانة، الجزائر، ص.ص. (126-142).
7. بن الشيخ عصام، سويقات الأمين، «ادماج مقاربة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي دور المواطن، المجتمع المدني والقطاع الخاص في صياغة المشروع التنموي المحلي - حالة الجزائر والمغرب-»، الديمقراطية التشاركية في ظل الاصلاحات السياسية والإدارية في الدولة المغاربية: دراسة حالة تونس، الجزائر، المغرب نموذجاً، مؤلف جماعي تحت إشراف بوحنية قوي، طبعة ثانية مزيّدة ومنقحة، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، 2018.
8. بن عبّيد محمد صهيب لدرع نبيلة، « رخصة التجزئة على ضوء آخر التعديلات الواردة في المرسوم التنفيذي رقم 20-342»، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 08، العدد 01، جوان 2022، تصدر عن مخبر البحث "القانون الخاص المقارن"، جامعة حسيبة بن بوعلّي، الشلف، الجزائر، ص.ص. (282-301).
9. بن عمر إكرام، المواطن الناخب، دراسات دستورية مغاربية، أعمال وحدة البحث في القانون الدستوري والجبائي المغاربي، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، مركز النشر الجامعي، تونس، 2011.
10. بن نصر جمال، «رئيس البلدية»، الاختصار في تكوين المجتمع المدني والمستشار: دليل للمستشار البلدي والمجتمع المدني، الجزء الأول، مؤلف جماعي تحت إشراف شلندي منصور، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2019.
11. بن نصر جمال، «قانون الوظيفة العمومية»، الاختصار في تكوين المجتمع المدني والمستشار: دليل للمستشار البلدي والمجتمع المدني، الجزء الأول، مؤلف جماعي تحت إشراف شلندي منصور، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2019.
12. بن نصر جمال، «مدونة سلوك الموظف العمومي» الاختصار في تكوين المجتمع المدني والمستشار: دليل للمستشار البلدي والمجتمع المدني، الجزء الأول، مؤلف جماعي تحت إشراف شلندي منصور، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2019.

13. بن ورزق هشام، «قصور الإطار القانوني البلدي بالجزائر عن إيجاد منتخب تمثيلي وكفاء»، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 03، العدد 01، جانفي 2016، تصدر عن جامعة عباس لغرور، خنشلة، الجزائر، ص.ص. (156-179).
14. بوحبيبة رابع، «متطلبات التنمية المستدامة للأقاليم الحدودية الجزائرية»، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 07، العدد 01، جوان 2022، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، ص.ص. (14-35).
15. بوراس عفاف، بوعيسى سمير، «الشراكة بين القطاع العام والخاص نخباء إستراتيجي لجذب الاستثمارات الأجنبية وتنمية القطاع الصناعي الجزائري»، مجلة القانون والعلوم السياسية، المجلد 08، عدد 01، مارس 2022، تصدر عن معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي صالحى أحمد-النعامة، الجزائر، ص.ص. (605-620).
16. بورقيبة توفيق، «الحكومة المحلية من الشكل التقليدي إلى الشكل الحديث: مثال الجماعة المحلية "المساكنية"»، الاقلية والحكومة، مؤلف جماعي تحت إشراف مراد بن جلول، وحدة البحث الاقلية والتنمية والإقليمية والحضرية، مركز النشر الجامعي، تونس، 2019.
17. بوزيد سليمة، «المشاركة في اتخاذ القرارات آلية أساسية في تحقيق التنمية الادارية»، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 10، العدد 20، تصدرها جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ص.ص. (319-333).
18. بوطيبة سامية، «دور المجتمع المدني في الانتقال من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية»، مجلة دائرة البحوث العلمية والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 02، جوان 2012، تصدر عن مخبر المؤسسات الدستورية والنظم السياسية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي مرسلى عبد الله، تيبازة، الجزائر، ص.ص. (260-270).
19. بولشفار عبد الملك، « الديمقراطية التشاركية في التعديل الدستوري الأخير في الجزائر مارس 2016»، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 03، عدد 01، جوان 2018، تصدر عن معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي، تيسمسيك، الجزائر، ص.ص. (382-390).
20. بيسار عبد المطلب، « دور أعوان المحاسبة العمومية في فعالية تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية: دراسة تحليلية لتنفيذ ميزانية البلدية»، مجلة الدراسات المالية والمحاسبة، المجلد 12، العدد 01،

- نوفمبر 2021، تصدر عن جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، ص.ص. (147-163).
21. جوج كلثوم، «رخصة التجزئة وعلاقتها بشهادة قابلية الاستغلال والتهيئة طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 15-19 يحدد كفاءات عقود التعمير وتسليمها»، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، جوان 2015، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة لونيبي علي البلدية 2، البلدية، الجزائر، ص.ص. (295-313).
22. حماتي صباح، جروني فائزة، «طرق توظيف الموظف العام في الجزائر (دراسة تحليلية وفق الأمر 03-06)»، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 08، العدد 03، سنة 2020، تصدر عن مخبر الحقوق والحريات في الأنظمة المقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ص.ص. (164-190).
23. حموم فريدة، «المعيقات السياسية أمام تحقيق ديمقراطية تشاركية فعلية في الجزائر»، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد 07، ديسمبر 2018، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، ص.ص. (91-102).
24. خبيزي وهيبة، «المخططات البلدية للتنمية: إطار لا مركزي ضيق وتديير مركزي شامل»، مجلة دفاتر البحوث العلمية، المجلد 07، العدد 01، جوان 2019، تصدر عن المركز الجامعي مرسلي عبد الله، تيبازة، الجزائر، ص.ص. (104-130).
25. دباغي سارة، «مقومات الديمقراطية التشاركية وسبل تكريسها في الجزائر تحقيقا للتنمية المحلية»، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد عدد 07، العدد 01، جوان 2023، تصدر عن مخبر القانون الدستوري والحكم الرشيد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن بديس، مستغانم، الجزائر، ص.ص. (50-70).
26. درار عبد الهادي، «اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي -اتفاقيات التوأمة- طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 17-329»، المجلة الافريقية للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 01، جوان 2018، تصدر عن جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، ص.ص. (77-90).
27. درواسي مراد، قويدري كمال، «ظروف تسيير المخططات البلدية للتنمية في الجزائر بين النظري والتطبيقي دراسة حالة ولاية البلدية (2015-2019)»، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 08،

- عدد 02، جوان 2021، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقين الجزائر، ص.ص. (1049-1065).
28. دلاي عبد الجليل، عبد القادر باية، «المعالجة القانونية لمدى مساهمة البلدية في تحقيق التنمية المستدامة»، مجلة دراسات وأبحاث، المجلد 13، العدد 04، جويلية 2021، تصدر بالتنسيق مع مركز ابن خلدون للدراسات والأبحاث بالأردن، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، ص.ص. (368-348).
29. ريغي أسماء، زيتوني كمال، «سبل تفعيل مساهمة الجباية المحلية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية- دراسة حالة البلديات الكبرى لولاية برج بوعريش خلال فترة 2015-2020-»، مجلة الدراسات المالية، المحاسبية والإدارية، المجلد 09، العدد 01، جوان 2022، تصدر عن مخبر المحاسبة المالية، الجباية والتأمين، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، الجزائر، ص.ص. (982-963).
30. زروال سهام، «الدور التنموي للمجتمع المدني المحلي في تحقيق التنمية المحلية في ظل المقاربة التشاركية مع الإشارة للتجربة الجزائرية»، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 33، العدد 02، جوان 2022، تصدر عن جامعة الاخوة منتوري قسنطينة 1، قسنطينة، الجزائر، ص.ص. (297-314).
31. الزغدودي أيمن، «الجماعات المحلية، السلطة المركزية والحريات الفردية»، مؤلف جماعي تحت إشراف الفرشيشي وحيد، الجماعات المحلية والحريات الفردية، الجمعية التونسية للدفاع عن الحريات الفردية، تونس، 2019.
32. الزناتي الهادي، «الرقابة على الجماعات المحلية»، الاختصار في تكوين المجتمع المدني والمستشار: دليل للمستشار البلدي والمجتمع المدني، الجزء الأول، مؤلف جماعي تحت إشراف شلندي منصور، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2019.
33. الزناتي الهادي، «الميزانية البلدية»، الاختصار في تكوين المجتمع المدني والمستشار: دليل للمستشار البلدي والمجتمع المدني، الجزء الأول، مؤلف جماعي تحت إشراف شلندي منصور، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2019.
34. زوامبية عبد النور، بن خشبية امباركة، «عقود التعمير في ظل المرسوم التنفيذي 20-342 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 15-19»، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15، عدد

- 04، 28 ديسمبر 2022، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، ص.ص. (803-784).
35. سرير كمال أحمد، حوشين ابتسام، «دور المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية في تفعيل أداء المورد البشري بالمؤسسات والإدارات العمومية (دراسة حالة بلدية عين الرمانة ولاية البلدية)»، مجلة دراسات، المجلد 10، العدد 02، جوان 2019، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الاغواط، الجزائر، ص.ص. (74-53).
36. سعيود زهرة، «الإطار القانوني للمخطط البلدي للتنمية في الجزائر»، مجلة بحوث، العدد 11، الجزء 01، جوان 2017، تصدر عن جامعة الجزائر 1، الجزائر، ص.ص. (238-217).
37. سلطاني عبد العظيم، «رخصة البناء كآلية للتخطيط العمراني الحديث ف الجزائر (دراسة على ضوء أحكام المرسوم التنفيذي 15-19 المتعلق بعقود التعمير المعدل والمتمم)»، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، المجلد 10، عدد 03، جويلية 20212، تصدر عن مخبر البحث: الأمن في منطقة المتوسط، جامعة باتنة 1، باتنة، الجزائر، ص.ص. (881-866).
38. سويقات أحمد، «الجماعات الإقليمية ووحدة إقليم الدولة في الجزائر»، مجلة دفاتر السياسة والقانون، المجلد 08، عدد 14، 1 جانفي 2016، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، ص.ص. (68-57).
39. شامي يسين، « النظام الاجرائي لتحضير المخططات البلدية»، المجلة الجزائرية للأبحاث والدراسات، المجلد 02، العدد 05، جانفي 2019، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، الجزائر، ص.ص. (138-117).
40. شباب حميدة، «الرقابة الإدارية على اتفاقات تفويض المرفق العام على ضوء المرسوم التنفيذي 18-19»، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 08، العدد 01، ماي 2021، تصدر عن جامعة سعيدة الدكتور الطاهر مولاي، الجزائر، ص.ص. (709-681).
41. الشيخ عبد الباسط، يامة إبراهيم، «النظام القانوني لمالية البلدية في التشريع الجزائري وميزانية البلدية - ممتلكات البلدية-»، مجلة دفاتر السياسة والقانون، المجلد 13، العدد 01، جانفي 2021، تصدر عن جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، ص.ص. (188-167).
42. صالح الرواتي عاطف، «تطور فكرة التمثيل في تونس»، دراسات دستورية مغاربية، مؤلف جماعي تحت إشراف أحمد السوسي، مركز النشر الجامعي، تونس، 2011.

43. صوداقي فايزة، خضراوي ساسية، «المخطط البلدي للتنمية ودوره في تحقيق التنمية المحلية - بلدية البلدية نموذجاً»، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، المجلد 07، العدد 02، ديسمبر 2021، تصدر عن جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، ص.ص. (458-443).
44. طفياني مختارية، بن جدي فريال، «دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في بناء مدينة ذكية مستدامة»، مجلة التعمير والبناء، المجلد 04، العدد 01، مارس 2020، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، ص.ص. (114-96).
45. عابد أحلام، «الحكومة المفتوحة نكحيار استراتيجي لضمان ممارسة الحق في النفاذ إلى المعلومة في الجزائر»، مجلة النبراس القانونية، المجلد 06، العدد 02، ديسمبر 2021، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر، ص.ص. (85-73).
46. عبايدي سارة، «المخطط البلدي رهان لدعم التنمية المحلية - قراءة في النصوص-»، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، المجلد 06، العدد 02، جوان 2019، تصدر عن مخبر البحث في تشريعات حماية النظام البيئي، جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، ص.ص. (124-108).
47. عبوس حميد، طيبي سعاد عمروش، «دور الأمين العام للبلدية في متابعة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي حسب المرسوم التنفيذي 16-320»، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، ص.ص. (1973-1958).
48. عبودي غازي، «اللامركزية واللامحورية: أية معادلة في ضوء الدستور الجديد؟»، أعمال مركز التكوين ودعم اللامركزية، يوم 10 و 11 ديسمبر 2014، مجلة القانون "القانونية" عدد 192 - 193، تونس، جانفي 2015.
49. عثمانى أسماء، «الإدارة المحلية ودورها في تعزيز التنمية الإدارية دراسة حالة (مديرية الإدارة المحلية لولاية تبسة)»، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 05، العدد 02، ديسمبر 2020، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، ص.ص. (128-104).
50. عرقاب إسمهان، لبيد عماد، «نظام تمويل الجماعات المحلية في الجزائر: بين متطلبات الاستقلالية وتأثير الإعانات المركزية»، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 07، العدد 01، جوان 2023،

- تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، ص.ص. (1402-1422).
51. عسري أحمد، بن مالك أحمد، «الإشكاليات القانونية لاختيار وتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل الأمر رقم 21-13 المعدل والمتمم لقانون البلدية في الجزائر»، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 07، عدد 01، جوان 2022، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، ص.ص. (747-760).
52. عطوي وداد، حداد عيسى، «مخطط شغل الأراضي كأداة لتكريس حق الشخص في الحصول على المعلومة البيئية والعمرانية»، مجلة تنمية الموارد البشرية، المجلد 14، العدد 02، ديسمبر 2019، تصدر عن وحدة البحث في تنمية الموارد البشرية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 02، الجزائر، ص.ص. (2-21).
53. علاوي ياسر، بوفاسة سليمان، «مساهمة الولاية في تنفيذ مخططات التنمية المحلية -دراسة حالة لولاية المدية-»، مجلة معارف، عدد 23، ديسمبر 2017، تصدر عن جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، الجزائر، ص.ص. (28-45).
54. عمير سعاد، «الرقابة على المجالس المحلية القاعدية المنتخبة في الجزائر والمغرب (الرقابة على المجلس المنتخب ومداولاته)»، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 06، العدد 01، جوان 2020، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، ص.ص. (173-183).
55. العيداني سهام، بن عيسى زايد، «دور المجلس الشعبي الولائي في تحقيق التنمية المحلية»، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15، عدد 04، سنة 2022، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، الجزائر، ص.ص. (721-738).
56. عيساوي عز الدين، «الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 02، سنة 2015، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرو، بجاية، الجزائر، ص.ص. (212-230).
57. غرابي هيثم، «التهيئة الترابية والتعمير في تونس»، الاختصار في تكوين المجتمع المدني والمستشار: دليل للمستشار البلدي والمجتمع المدني، الجزء الثاني، مؤلف جماعي تحت إشراف شلندي منصور، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2019.

58. غرايسة خالد، سرير عبد الله رابح، «دور المخططات البلدية للتنمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر»، مجلة مدارات سياسية، المجلد 06، عدد 02، ديسمبر 2022، تصدر عن مركز المدار المعرفي للأبحاث والدراسات، تبسة، الجزائر، ص.ص. (35-48).
59. فازعي الصديق، «هل الاقلية والحوكمة الترابية واللامركزية انعكاس للتحويل في التنظيم والتسيير الترابي أم تخلق غير مباشر للدولة عن مسؤولياتها التنموية؟»، الاقلية والحوكمة، مؤلف جماعي تحت إشراف مراد بن جلول، وحدة البحث الاقلية والتنمية والإقليمية والحضرية، مركز النشر الجامعي، تونس، 2019.
60. فراحي محمد، بوجيب مليكة، «الميثاق البلدي لمشاركة المواطن كأداة لدعم قدرات الفاعلين المحليين "الميثاق البلدي لبلدية أولاد بن عبد القادر أمموزج"»، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 05، العدد 01، سبتمبر 2021، تصدر عن مخبر القانون الدستوري والحكم الرشيد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم، الجزائر، ص.ص. (108-132).
61. قديد ياقوت، بو قناديل محمد، عبد القادر مصطفى، «المخططات البلدية للتنمية ودورها في دعم التنمية المحلية»، مجلة التكامل الاقتصادي، المجلد 03، العدد 03، سبتمبر 2015، تصدر عن مخبر التكامل الاقتصادي الجزائري الافريقي، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، ص.ص. (224-245).
62. كامل نادية، «أثر التمويل المركزي في دعم الدور التنموي للبلدية: المخططات البلدية للتنمية نموذجاً»، مجلة البحث القانوني والسياسي، المجلد 07، العدد 10، أكتوبر 2022، تصدر عن جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، الجزائر، ص.ص. (84-96).
63. كحال سعيدة، «الميزانية التشاركية كأحد أبرز المنهجيات لتحقيق تنمية حضرية مستدامة»، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 06، العدد 01، جوان 2021، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، ص.ص. (315-328).
64. لحرش عبد الرحيم، «السلطة المحلية في الدستور الثاني للجمهورية التونسية»، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 08، العدد 04، جوان 2019، تصدر عن معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي لتامنغست، الجزائر، ص.ص. (52-67).

65. لحرش عبد الرحيم، «تونس نحو آليات جديدة لمحاربة الفساد في البلديات بعد الجمهورية الثانية»، مجلة النبراس للدراسات القانونية، المجلد 04، العدد 02، سبتمبر 2019، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر، ص.ص. (67-82).
66. لحول كمال، بوهنة علي، «دراسة تحليلية لواقع النظام المالي والمحاسبي لمالية الجماعات المحلية (الولاية) في الجزائر دراسة حالة خزينة ولاية تلمسان»، مجلة التنمية الاقتصادية، المجلد 04، العدد 02، ديسمبر 2019، تصدر عن مخبر النمو والتنمية الاقتصادية في الدول العربية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، الجزائر، ص.ص. (49-66).
67. لعمرى محمد، «الانعكاسات الإيجابية لتدخل السلطات المركزية على أداء الجماعات المحلية»، مجلة القانون والعلوم السياسية، المجلد 9، عدد 1، المركز الجامعي صالحى أحمد النعام، الجزائر، سنة 2023، ص.ص. 53-63.
68. محمدي رمزي، «الصفقات العمومية»، الاختصار في تكوين المجتمع المدني والمستشار: دليل للمستشار البلدي والمجتمع المدني، الجزء الثاني، مؤلف جماعي تحت إشراف شلندي منصور، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2019.
69. المختار عبد الرزاق، «الجهة في الدستور»، أعمال مهدات إلى روح سعاد موسى السلامي، الدستور والمرفق العام والحكومة، مؤلف منشور بمساهمة مؤسسة هانس سيدل، سوسة 2016.
70. مخناش رزيقة، «اتفاقيات التعاون اللامركزي كأداة قانونية للجماعات الإقليمية لتكريس الحماية الوقائية للبيئة في القانون الجزائري»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 59، العدد 02، جوان 2022، تصدر عن كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر 1، الجزائر، ص.ص. (549-572).
71. مخناش رزيقة، «الأمين العام للبلدية في التشريع الجزائري (دراسة قانونية)»، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 04، العدد 01، مارس 2019، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، ص.ص. (159-183).
72. معمر حمدي، «اصلاحيات المالية المحلية في الجزائر كآلية لتصحيح عجز ميزانية الجماعات المحلية -بالإشارة إلى ميزانية البلديات-»، مجلة الاقتصاد والمالية، المجلد 04، العدد 02، تصدر عن مخبر الأنظمة المالية والمصرفية والسياسات الاقتصادية الكلية في ظل التحولات العالمية، كلية

- العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة حسيبة بن بو علي، الشلف، الجزائر، ص.ص. (84-94).
73. معيني عبد القادر، «انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي»، مجلة تاريخ العلوم، عدد 05، سنة 2016، جامعة الجلفة، الجزائر، ص.ص. (126-132)
74. مفتاح فاطمة، «دور العنصر البشري في تحسين أداء ميزانية الجماعات المحلية - دراسة ميزانية البلدية-»، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 02، العدد 01، ديسمبر 2021، تصدر عن كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، ص.ص. (55-74).
75. موسى السلامي سعاد، «الحكومة المواطنة استحقاق لثورة المواطنة ورهان الانتقال الديمقراطي»، في الثورة والانتقال والتأسيس، أعمال وحدة البحث في القانون الدستوري والجبائي المغاربي، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، تحت إشراف السوسي أحمد، الطبعة الأولى، بدعم مؤسسة هانس سايدل، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2013.
76. موسى السلامي سعاد، «النظام الانتخابي بين متطلبات المرحلة الانتقالية ورهانات الانتقال الديمقراطي»، في الانتقال الديمقراطي والإصلاح الدستوري في البلدان المغاربية، أعمال وحدة البحث في القانون الدستوري والجبائي المغاربي، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، تحت إشراف السوسي أحمد، الطبعة الأولى، بدعم مؤسسة هانس سايدل، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2015.

ب. المداخلات

1. أحمدياتو محمد، «امتياز تفويض الخدمة العمومية للمياه»، فعاليات الملتقى الوطني حول: الشراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، تحت إشراف سعاد غوتي الجزائر العاصمة يومي 2 و3 ماي 2018، كلية الحقوق - جامعة الجزائر 1، لباد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2019.
2. بوسطحة صالح، «الجماعات المحلية في دستور 27 جانفي 2014: طموحات وضغوط»، في اللامركزية والسلطة المحلية، باكورة أشغال الندوة الوطنية حول اللامركزية والسلطة المحلية، تنظيم جمعية القيروان للتنمية المندجة بالتعاون مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي، المنعقدة

- بالمعهد العالي للدراسات القانونية والسياسية بالقيروان أيام 23 و24 ماي 2015، دار أفاق للنشر، تونس، 2015.
3. حسين سامية، «الشراكة في القطاع العام بين ضرورة المحافظة على المرفق العام والبحث عن المصلحة»، فعاليات الملتقى الوطني حول: الشراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، تحت إشراف سعاد غوتي الجزائر العاصمة يومي 2 و3 ماي 2018، كلية الحقوق - جامعة الجزائر 1، لباد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2019.
4. سليمان لعلاونة، «عقد الامتياز كأسلوب للشراكة بين القطاع العام والخاص»، فعاليات الملتقى الوطني حول: الشراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، تحت إشراف سعاد غوتي الجزائر العاصمة يومي 2 و3 ماي 2018، كلية الحقوق - جامعة الجزائر 1، لباد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2019.
5. طيبي سعاد عمروش، «دور القطاع الخاص في المساهمة في تحقيق التنمية على مستوى البلدية»، فعاليات الملتقى الوطني حول: الشراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، تحت إشراف سعاد غوتي الجزائر العاصمة يومي 2 و3 ماي 2018، كلية الحقوق - جامعة الجزائر 1، لباد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2019.
6. عباس راضية، لونيسي علي، «الشراكة بين القطاعين العام والخاص: دراسة في التجربة التونسية»، فعاليات الملتقى الوطني حول: الشراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، تحت إشراف سعاد غوتي، الجزائر العاصمة يومي 2 و3 ماي 2018، كلية الحقوق - جامعة الجزائر 1، لباد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2019.
7. عين سمن العالية، كريم زينب، « دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في حماية البيئة طبقا لقانون 90-29»، أشغال الملتقى الوطني «الحق في السكن»، المنظم يوم 19 أكتوبر 2021، تحت إشراف حمدان برصائي ليلي، قادية عبد الله، جامعة محمد أحمد وهران 2، الجزائر، 2021، مجلة نظرة على القانون الاجتماعي، المجلد 11، العدد 01، ديسمبر 2021، تصدر عن مخبر القانون الاجتماعي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 33 محمد أحمد وهران 2، عدد خاص.
8. الفطناسي عبد السلام، «السلطة المحلية من خلال دستور 27 جانفي 2014»، في اللامركزية والسلطة المحلية، باكورة أشغال الندوة الوطنية حول اللامركزية والسلطة المحلية، تنظيم جمعية

القيروان للتنمية المندمجة بالتعاون مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي، المنعقدة بالمعهد العالي للدراسات القانونية والسياسية بالقيروان أيام 23 و24 ماي 2015، دار أفاق للنشر، تونس، 2015.

9. لخلو ليلة، «السياق الجزائري للشراكة بين القطاع العام والخاص» فعاليات الملتقى الوطني حول: الشراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، تحت إشراف سعاد غوتي الجزائر العاصمة يومي 2 و3 ماي 2018، كلية الحقوق - جامعة الجزائر 1، لباد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2019.

10. مقشش رضا، "الشراكة بين بلديات ولاية الجزائر في مجال تسيير النفايات المنزلية - مؤسسة "ناتكوم" نموذجا -"، فعاليات الملتقى الوطني حول: الشراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، تحت إشراف سعاد غوتي الجزائر العاصمة يومي 2 و3 ماي 2018، كلية الحقوق - جامعة الجزائر 1، لباد للنشر والتوزيع، 2019.

11. النصيري نعمان، «الجماعات المحلية ومبدأ التدبير الحر»، في اللامركزية والسلطة المحلية، باكورة أشغال الندوة الوطنية حول اللامركزية والسلطة المحلية، تنظيم جمعية القيروان للتنمية المندمجة بالتعاون مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي، المنعقدة بالمعهد العالي للدراسات القانونية والسياسية بالقيروان أيام 23 و24 ماي 2015، دار أفاق للنشر، تونس، 2015.

IV. النصوص القانونية

أ. الدستور

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، ج.رج.ج.د.ش، عدد 64 مؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، ج.رج.ج.د.ش، عدد 94 مؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، ج.رج.ج.د.ش، عدد 09 مؤرخة في 1 مارس 1989.

4. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، ج.ر.ج.د.ش، عدد 76 مؤرخة في 8 ديسمبر 1996، كما تم تعديله في 30 ديسمبر 2020، والصادر بالجريدة الرسمية عدد 82 مؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

ب. الدساتير التونسية

1. دستور الجمهورية التونسية المؤرخ في 1 جوان 1959 كما تم تنقيحه، صادر بموجب القانون عدد 57 لسنة 1959 مؤرخ في 1 جوان 1959، ر.ر.ج.ت، عدد 30 بتاريخ 1 جوان 1959.

2. دستور الجمهورية التونسية المؤرخ في 27 جانفي 2014، ر.ر.ج.ت، عدد خاص، مؤرخ في 10 فيفري 2014.

3. دستور الجمهورية التونسية المؤرخ في 25 جويلية 2022، ر.ر.ج.ت، عدد خاص، بتاريخ 18 أوت 2022.

ج. النصوص التشريعية

ج.1. القوانين العضوية الجزائرية

1. الأمر رقم 01-21 مؤرخ في 10 مارس سنة 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.د.ش، عدد 17، مؤرخ في 10 مارس 2021.

2. الأمر رقم 03-06، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المعدل بالقانون رقم 22-22، المؤرخ في 18 ديسمبر 2022، ج.ر.ج.د.ش، عدد 85، مؤرخة في 18 ديسمبر 2022.

ج.2. القوانين الأساسية التونسية

1. قانون عدد 112 لسنة 1983، مؤرخ في 12 ديسمبر 1983، يتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، الأمر، عدد 82 مؤرخ في 13 ديسمبر 1983، منقح بالقانون عدد 83 لسنة 1997، مؤرخ في 20 ديسمبر 1997، الأمر، عدد 103 مؤرخ في 26 ديسمبر 1997.

2. قانون عدد 130 لسنة 1959، مؤرخ في 5 أكتوبر 1959، متعلق بمجلة المرافعات المدنية والتجارية، الأمر، عدد 56 مؤرخ في 13 نوفمبر 1959، منقح بالقانون عدد 36 لسنة 2010، مؤرخ في 5 جويلية 2010، الأمر، عدد 55 مؤرخ في 9 جويلية 2010.
3. قانون عدد 40 لسنة 1972، مؤرخ في 1 جوان 1972 المتعلق بالمحكمة الإدارية، الأمر، عدد 88 مؤرخ في 6 جوان 1972، تم تعديله بموجب القانون الأساسي عدد 2 لسنة 2011، مؤرخ في 3 جانفي 2011، الأمر، عدد 2 مؤرخ في 7 جانفي 2011.
4. قانون عدد 33 لسنة 1975، مؤرخ في 14 ماي 1975، ر.رج.ت، عدد 34، بتاريخ 20 ماي 1975، متعلق بالبلديات، تم انهاء العمل به، بموجب القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 مؤرخ في 9 ماي 2018، المتعلق م.ج.م، ر.رج.ت، عدد 39 مؤرخ في 15 ماي 2018.
5. قانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 مؤرخ في 9 ماي 2018، ر.رج.ت، عدد 39، مؤرخ في 15 ماي 2018.
6. قانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014، مؤرخ في 26 ماي 2014، يتعلق بالانتخابات والاستفتاء، الأمر، عدد 42 مؤرخ في 27 ماي 2014، كما تم تعديله واتمامه بالمرسوم عدد 55 لسنة 22 المؤرخ في 15 سبتمبر 2022 والمرسوم عدد 8 لسنة 2023 المؤرخ في 8 مارس 2023.
7. قانون عدد 122 لسنة 1994 مؤرخ في 28 نوفمبر 1994 يتعلق بمجلة التهيئة الترابية والتعمير، الأمر، عدد 96، مؤرخ في 6 ديسمبر 1994، منقح بموجب القانون عدد 29 لسنة 2009، مؤرخة في 9 جوان 2009، الأمر، عدد 47 مؤرخ في 12 جوان 2009.
8. قانون عدد 11 لسنة 1989، مؤرخ في 4 فيفري 1989، ر.رج.ت، عدد 10، بتاريخ 10 فيفري 1989، متعلق بالمجالس الجهوية، تم انهاء العمل به، بموجب القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 مؤرخ في 9 ماي 2018، المتعلق م.ج.م، ر.رج.ت، عدد 39 مؤرخ في 15 ماي 2018.
9. قانون عدد 93 لسنة 2000، مؤرخ في 3 نوفمبر 2000، يتعلق بإصدار مجلة الشركات التجارية، الأمر، عدد 89 مؤرخ في 7 نوفمبر 2007، منقح بالقانون عدد 16 لسنة 2009، مؤرخ في 16 مارس 2009، الأمر، عدد 22 مؤرخ في 17 مارس 2009.

د. القوانين العادية

د.1. القوانين العادية الجزائرية

1. قانون رقم 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتعلق بقانون التهيئة والتعمير، المنقح بالقانون رقم 04-05، مؤرخ في 14 أوت 2004، ج.ر.ج.د.ش، عدد 51، مؤرخة في 15 أوت 2004.

2. أمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، كما تم تنقيحه بموجب الأمر رقم 10-02، المؤرخ في 26 أوت 2010، والمتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.د.ش، عدد 50، مؤرخ في 1 سبتمبر 2010.

3. قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 21، مؤرخة في 23 أبريل 2008، المنقح بموجب قانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 جويلية 2022، يعدل ويتم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

4. قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلديات، ج.ر.ج.د.ش، عدد 37، مؤرخ في 3 جويلية 2011، المنقح بموجب الأمر رقم 21-13 المؤرخ في 31 أوت 2021، ج.ر.ج.د.ش عدد 67 مؤرخة في 31 أوت 2021.

5. قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 12، مؤرخ في 29 فيفري 2012.

6. أمر رقم 21-13 المؤرخ في 31 أوت 2021، يتعلق بتعديل وإتمام بعض أحكام القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011، والمتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 67 مؤرخ في 31 أوت 2021.

7. قانون رقم 23-12، مؤرخ في 5 أوت 2023، يحدد القواعد المتعلقة بالصفقات العمومية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 51، مؤرخة في 6 أوت 2023.

د.2. القوانين العادية التونسية

1. قانون عدد 30 لسنة 2020، مؤرخ في 30 جوان 2020، يتعلق بالاقتصاد الاجتماعي والتضامني، ر.ر.ج.ت، عدد 63، مؤرخ في 3 جويلية 2020.

2. أمر عدد 401 لسنة 2019، مؤرخ في 06 ماي 2019، يتعلق بضبط شروط وإجراءات أعمال آليات الديمقراطية التشاركية، ر.رج.ت، عدد 39، مؤرخ 7 ماي 2019.
3. قانون عدد 21 لسنة 1973 المؤرخ في 14 أفريل 1973 ووكالة التهذيب والتجديد العمراني المحدثه بموجب القانون عدد 69 لسنة 1981 المؤرخ في 1 أوت 1981.
4. أمر حكومي عدد 926 لسنة 2020 مؤرخ في 25 نوفمبر 2020 يتعلق بضبط إجراءات تنسيق الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية والمؤسسات والمنشآت العمومية مع البلديات في مجال إعداد أو مراجعة أمثلة التهيئة العمرانية والمصادقة عليها، الأمر، عدد 118 مؤرخ في 27 جانفي 2020.
5. قانون عدد 23 لسنة 2008، المؤرخ في أول أفريل 2008، المتعلق بنظام اللزمات، الأمر، عدد 28 مؤرخ في 4 أفريل 2008.
6. قانون عدد 49 لسنة 2015، مؤرخ في 27 نوفمبر 2015، يتعلق بعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، ر.رج.ت، عدد 96، 1 ديسمبر 2015.
7. قانون عدد 87 لسنة 1994، مؤرخ في 26 جولية 1994، المتعلق بإحداث مجالس محلية للتنمية، الأمر، عدد 60 مؤرخ في 2 أوت 1994، منقح بموجب المرسوم عدد 10 لسنة 2023 مؤرخ في 8 مارس 2023، يتعلق بتنظيم انتخابات المجالس المحلية وتركيبه المجالس الجهوية ومجالس الأقاليم، الأمر، عدد 24 مؤرخ في 9 مارس 2023.
8. قانون عدد 33 لسنة 1975، مؤرخ في 14 ماي 1975، ر.رج.ت، عدد 34، بتاريخ 20 ماي 1975، متعلق بالبلديات، تم انتهاء العمل به، بموجب القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 مؤرخ في 9 ماي 2018، ر.رج.ت، عدد 39 مؤرخ في 15 ماي 2018.
9. قانون عدد 11 لسنة 1989، مؤرخ في 4 فيفري 1989، ر.رج.ت، عدد 10، بتاريخ 10 فيفري 1989، متعلق بالمجالس الجهوية، تم انتهاء العمل به، بموجب القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 مؤرخ في 9 ماي 2018، ر.رج.ت، عدد 39 مؤرخ في 15 ماي 2018.
10. أمر عدد 1039 لسنة 2014، مؤرخ في 13 مارس 2014، يتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، ر.رج.ت، عدد 22، مؤرخ في 18 مارس 2014.
11. أمر عدد 2256 لسنة 2009، مؤرخ في 31 جولية 2009، يتعلق بضبط النظام الداخلي للمجالس المحلية للتنمية، ر.رج.ت، عدد 62، والمؤرخ في 4 أوت 2009.

12. أمر الرئاسي عدد 197 لسنة 2021، المتعلق بحذف وزارة الشؤون المحلية وإلحاق مشمولاتها وهياكلها المركزية والجهوية بوزارة الداخلية، ر.رج.ت، عدد 109 مؤرخ في 24 نوفمبر 2021.
13. أمر العلي مؤرخ في 21 جوان 1956، يتعلق بالتنظيم الإداري لتراب الجمهورية، الأمر، عدد 50 مؤرخ في 22 جوان 1996، كما تم تنقيحه بالقانون عدد 78 لسنة 2000، مؤرخ في 31 جويلية 2000، الأمر، عدد 62 مؤرخ في 4 أوت 2000.
14. أمر عدد 401 لسنة 2019، مؤرخ في 06 ماي 2019، يتعلق بضبط شروط وإجراءات إعمال آليات الديمقراطية التشاركية، الأمر، عدد 39، مؤرخ 7 ماي 2019.

ه. النصوص التنظيمية

1.ه. المراسيم الرئاسية الجزائرية

1. مرسوم رقم 17-329، مؤرخ في 15 نوفمبر 2017، يحدد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، ج.رج.ج.د.ش، عدد 68، مؤرخة في 28 نوفمبر 2017.
2. مرسوم رقم 94-07 مؤرخ في 18 ماي 1994، يتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري ج.رج.ج.د.ش، عدد 23، مؤرخة في 25 ماي 1994، كما تم تعديله بالقانون رقم 04-06 مؤرخ في 14 أوت 2004، ج.رج.ج.د.ش، عدد 51، مؤرخة في 15 أوت 2004.

2.ه. المراسيم الرئاسية التونسية

1. مرسوم عدد 10 لسنة 2023 مؤرخ في 8 مارس 2023 يتعلق بتنظيم انتخابات المجالس المحلية وتركيبية المجالس الجهوية ومجالس الأقاليم، ر.رج.ت، عدد 24، مؤرخ في 9 مارس 2023.
2. مرسوم عدد 8 لسنة 2023، مؤرخ في 8 مارس 2023، يتعلق بتقحيح القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014، المؤرخ في 26 ماي 2014، والمتعلق بالانتخابات والاستفتاء وإتمامه، ر.رج.ت، عدد 24، مؤرخ في 9 مارس 2023. أمر حكومي عدد 926 لسنة 2020 مؤرخ في 25 نوفمبر 2020 يتعلق بضبط إجراءات تنسيق الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية

والمؤسسات والمنشآت العمومية مع البلديات في مجال إعداد أو مراجعة أمثلة التهيئة العمرانية والمصادقة عليها، ر.رج.ت، عدد 118 مؤرخ في 27 جانفي 2020.

و. المراسيم التنفيذية

1. المرسوم التنفيذي رقم 11-334، مؤرخ في 20 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج.رج.ج.د.ش، عدد 53، مؤرخة في 28 سبتمبر 2011.

2. المرسوم التنفيذي رقم 14-116، مؤرخ في 24 مارس 2014، الذي تضمن انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وحدد مهامه وتنظيمه وسيره، ج.رج.ج.د.ش، عدد 19، مؤرخة في 2 أبريل 2014.

3. المرسوم التنفيذي رقم 11-334، مؤرخ في 20 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج.رج.ج.د.ش، عدد 53، مؤرخة في 28 سبتمبر 2011.

4. المرسوم التنفيذي رقم 94-215، مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج.رج.ج.د.ش، عدد 48، مؤرخة في 27 جويلية 1994.

5. المرسوم التنفيذي رقم 15-19 مؤرخ في 25 جانفي 2015، المتعلق بتحديد كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج.رج.ج.د.ش، عدد 07، المؤرخة في 12 فيفري 2015، معدل ومتمم بالمرسوم رقم 20-342 مؤرخ في 22 نوفمبر 2020، ج.رج.ج.د.ش، عدد 71، مؤرخة في 2 ديسمبر 2020.

V. الاحكام والقرارات القضائية

1. حكم ابتدائي، المحكمة الإدارية، الدائرة الابتدائية الخامسة، القضية عدد 156547، بتاريخ 27 فيفري 2020.

2. قرار في مادة النزاع الانتخابي، نتائج الانتخابات البلدية، المحكمة الإدارية، قضية عدد 20184009، بتاريخ 8 جوان 2018.

3. حكم في مادة نزاع النتائج الانتخابات البلدية، المحكمة الإدارية، الدائرة الاستئنافية الثامنة، قضية عدد 20183020، بتاريخ 22 ماي 2018.
4. حكم ابتدائي، عدد ن م 03-20 / د ج س / 2019، والي القيروان ضد بلدية حاجب العيون، الدائرة الابتدائية الجهوية لمحكمة المحاسبات بسوسة، النزاع في مجال ميزانيات الجماعات المحلية، مؤرخ في 31 ديسمبر 2019.
5. حكم ابتدائي، عدد ن م 02/20 / د. ج. س / 2019، والي القيروان ضد بلدية نصر الله بالقيروان الدائرة الابتدائية الجهوية لمحكمة المحاسبات بسوسة، النزاع في مجال ميزانيات الجماعات المحلية، مؤرخ في 9 جانفي 2020.
6. حكم ابتدائي، عدد ن م 03/20 / د. ج. س / 2019، والي القيروان ضد بلدية حاجب العيون، الدائرة الابتدائية الجهوية لمحكمة المحاسبات بسوسة، النزاع في مجال ميزانيات الجماعات المحلية، مؤرخ في 31 ديسمبر 2019.
7. حكم ابتدائي، ن م 05/20 / د ج س / 2019، والي القيروان ضد بلدية القيروان، الدائرة الابتدائية الجهوية لمحكمة المحاسبات بسوسة، النزاع في مجال ميزانيات الجماعات المحلية، مؤرخ في 15 جانفي 2020.

VI. القرارات والتعليمات الادارية

1. قرار يتعلق بضبط الخطط الوظيفية ببلدية منزل المهيري، الجمهورية التونسية، وزارة الشؤون المحلية والبيئة، ولاية القيروان، بلدية منزل المهيري، صادر بتاريخ 30 نوفمبر 2020.
2. قرار يتعلق بالتنظيم الهيكلي لبلدية منزل المهيري، الجمهورية التونسية، وزارة الشؤون المحلية والبيئة، ولاية القيروان، بلدية منزل المهيري، صادر بتاريخ 30 نوفمبر 2020.
3. قرار الترتيبي، رئيس بلدية سوق هراس، ولاية قبلي، وزارة الشؤون المحلية، مؤرخ في 2 نوفمبر 2020.
4. قرار ترتيبي، رئيس بلدية النور، ولاية القصرين، وزارة الشؤون المحلية، مؤرخ في 9 /10/2020.

VII. الوثائق والتقارير

1. تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، مكتب تونس، 2018.
2. نجس طاهر، دراسة حول الإطار القانوني المتعلق بالانتخابات البلدية والجهوية، المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية، تونس، مارس 2017.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية

I. Ouvrages

1. AUBRIL Laure, TRAORE Seydou, droit de l'urbanisme droit de l'environnement, centre national de la fonction publique territoriale, Paris, 2009.
2. BEN ACHOUR Ayadh, Droit administratif, 3^e édition, Centre de publication universitaire, Tunis, 2010.
3. BERTRAND Faure, Droit des collectivités territoriales, 3 édition, Dalloz, Paris, 2014.
4. BOUVIER Michel, les finances locales, 16^e édition, L.G.D.J, Lextenso éditions, Paris, 2015.
5. BOUVIER Michel, les finances locales, 16^e édition, L.G.D.J, Lextenso éditions, Paris, 2015.
6. CHAPUS René, Droit administratif général, tome1, 15^e édition, LGDJ, Paris, 2001.
7. CHOUVEL François, Finances publiques, 23^e édition, Gualino, Lextenso, Paris, 2020.
8. DE LAUBADERE André, droit administratif, L.G.D.J, Paris, 17 éditions, 2002.
9. DONIER Virginie, Droit des collectivités territoriales, Paris, 1 édition, Dalloz, 2014.
10. FAVOREU Louis et d'autres, Droit constitutionnel, 21^e édition, Dalloz, Paris, 2019.
11. Franck, Les collectivités territoriales et ma décentralisation, 9^e édition, la documentation française, Paris, 2016.
12. MATTERT Jean-Bernard, les finances locales, 1^{er} édition, centre national de la fonction publique territoriale, Paris, 2006.
13. MOURINE André, Droit administratif, Dalloz, Paris, 9^e éditions, 2014.
14. MUZELLEC Raymond, Finances publiques, 14^e édition, Dalloz, Paris, 2006.
15. THOUMÉLOU Marc, collectivités territoriales Quel avenir ?, 2^e édition, La Documentation Française, Paris, 2016.
16. VERPEAUX Michel, RIMBAULT Christine, WASERMAN Franck, Les collectivités territoriales et ma décentralisation, 9 éditions, la documentation française, Paris, 2016.

II. Thèses de doctorat

1. **GARCIA Elise**, L'action internationale des collectivités territoriales : un outil de développement des territoires français?, thèse de doctorat en droit public, pour obtenir le grade de l'Université de Cergy-Pontoise, Ecole doctorale droit et sciences humaines, Laboratoire Mobilités, Réseaux, Territoires et Environnement (MRTE), Université de Cergy-Pontoise, France, 2013.
2. **HERSANT Emilie**, Les collectivités territoriales et le secteur énergétique, thèse de doctorat en droit public, pour obtenir le grade de docteur de l'université d'Orléans, Ecole doctorale sciences de l'homme et de la société, Laboratoire Collectivités Territoriales E2080, Université d'Orléans, France, 2010.
3. **NANAKO Cossoba**, La libre administration des collectivités territoriales DES au Bénin et au Niger, thèse de doctorat en droit public, Ecole doctorale des sciences juridiques et administratives, faculté de droit et de sciences politiques, Université d'Abomey-Calavi, Bénin, 2016.
4. **TARCHOUNA Lotfi**, Décentralisation et déconcentration en Tunisie, Thèse de doctorat d'état en droit public, faculté de droit et des sciences politiques de Tunisie 2005.

III. Articles et Communications

A. Articles

1. **ABBES Rym**, « Pouvoir local et libre administration dans la constitution du 27 janvier 2014 », Mélanges en l'honneur du doyen su Hafedh BEN SALAH, centre de publication universitaire : laboratoire des sciences constitutionnelles, administratives et financières, Tunis, 2018.
2. **ACHIR Mohamed, BENNOUI Mustafa**, « Collectivités locales en Algérie : Entre déséquilibre financier structurel et faible efficacité dans la consommation des plans communaux de développement : Cas de la Wilaya de Tizi-Ouzou », Revue des additions économiques, Volume 07, N 01, 2023, Faculté des sciences économiques et commerciaux et sciences du gestion, Université de Ghardaïa, Alger, (688 -706).
3. **AKERKAR Arezki**, «Coopération décentralisée et développement territorial: l'expérience franco-algérienne », Revue de Recherches et Etudes en Développement, N03 Décembre 2015, Laboratoire d'études et de recherche en développement rural, Université Mohamed EL Bachir EL Ibrahimy, Bordj Bou Arreridj, Alger, (35-61).
4. **BACCOUCHE Néji**, Le code des collectivités locales : un texte fondateur, Droit et gouvernance financière publique, mélanges en l'honneur du ESSOUSSI Ahmed, la Magrébine pour l'impression et la publication du livre, Tunisie, 2020.

5. **BAHLOUL Lotfi, MAHOUI Karim** « Solidarité financière des collectivités locales : les enjeux de la péréquation au niveau de la wilaya de Bejaia » Revue d'études commerciales et économiques contemporaines, Volume 06, n02, Juillet 2023, Université Ibn Khaldoun, Tiaret, Alger, (470-481).
6. **BEL HAJ ALI Souad**, Finances publiques et développement, Droit et gouvernance financière publique, mélanges en l'honneur du ESSOUSSI Ahmed, la Magrébine pour l'impression et la publication du livre, Tunisie, 2020.
7. **BEN ACHOUR** : Mouvances du droit, Tome II, en partenariat avec la Konrad-Adenauer-Stiftung, Tunis, 2015. (167-208).
8. **BENOIT Jean**, « La liberté d'administration Local », Revue française de droit administratif, n° 6 novembre-décembre 2002, Paris 2002. (1065-1079).
9. **BOUZOUITA Jalila**, Le statut de la région Tunisienne et la gouvernance, Droit et gouvernance financière publique, mélanges en l'honneur du ESSOUSSI Ahmed, la Magrébine pour l'impression et la publication du livre, Tunisie, 2020.
10. **CHAKROUN Hajer**, Pour une « Bonne Gouvernance » des ressources forestières en Tunisie, régionalisation et gouvernance, sous la direction de Mourad Ben JELLOUL, collection sciences humaines, sociales et religieuses, régionalisation, développement régional et urbain, centre de publication universitaire, Tunisie, 2019.
11. **CHERIF Mountassar**, « La coopération décentralisée et l'internationalisation du pouvoir local tunisien », Mélanges offerts au Professeur Fradj LOKSAIER, Faculté de droit et des sciences politiques de Sousse, Edition Latrach, Tunis, 2016, (191-214).
12. **FERDJ Younes**, « Processus du développement territorial et dynamique locale en Algérie, Etude exploratoire du territoire Blidéen », Revue tadamsa d'unegmu, Volume 01 n 02, Juillet 2021, Faculté des sciences économiques, commerciales et des sciences de gestion, Université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou, Alger, (55 - 80).
13. **FERFERA Mohamed-Yassine, BEN ABDALLAH Youcef**, «Administration locale, décentralisation et gouvernance », Revue idara, volume 13 n 25, 2003, école nationale d'administration Moulay Ahmed Medeghri, Alger, (149-158).
14. **KHATIM Mohamed Laid, MAHMOUDI Houcine**, « Les Collectivités locales et l'indépendance financière en Algérie », Revue d'études et de recherches économiques sur les énergies renouvelables, Volume 08, N 02, octobre 2021, Université de Batna 01, Alger, (671-690).
15. **LOUBET Lilian**, « Gouvernements intercommunaux et apprentissage des acteurs locaux », régionalisation et gouvernance, sous la direction de Mourad Ben JELLOUL, collection sciences humaines, sociales et religieuses, régionalisation, développement régional et urbain, centre de publication universitaire, Tunisie, 2019.

16. **MAHBOULI Abderraouf**, « Tunisie - Union Européenne : Quel partenariat privilégié ? », études en l'honneur du professeur Rafâa BEN ACHOUR : Mouvances du droit, Tome II, en partenariat avec la Konrad-Adenauer-Stiftung, Tunis, 2015.
17. **MARCOU Gérard**, « L'état et les collectivités territoriales : ou va la décentralisation ? », l'actualité juridique-droit administratif, n40, Paris, 2013. (1556-1579).
18. **Mekhmoukh Sakina, HIRZELLAH Abbas**, « Contrôle de la gestion des collectivités territoriales par les décideurs locaux par l'utilisation de la méthode des ratios : Cas de quelques communes de la wilaya de Bejaia », Revue du droit constitutionnel et des institutions politiques, volume 07, N 01 Juin 2023, Laboratoire de droit constitutionnel et de bonne gouvernance, Faculté de droit et de sciences politiques, Université Abdelhamid Ibn Badis, Mostaganem, Alger, (618-641).
19. **MEZGHICHE Walid**, « Organisation administrative et fonctionnement de la Commune et de la Daïra en Algérie -Cas de la Commune et Daïra de Bejaia-», Revue académique des chercheurs juridiques et politiques, volume 06, n 02, septembre 2022, Faculté de droit et de sciences politiques, Université Ammar Telidji, Laghouat, Alger, (708-735).
20. **MOUSSA-SELLAMI Souad**, « L'administration de l'espace rural : de l'étatisation a la gouvernance en Tunisie », penser le service public et la gouvernance en la citoyenneté, ouvrage publié avec le soutien de la Fondation Hanns SEIDEL-Maghreb, la maghrébine pour l'impression et la publication du livre, Tunis, 2017.
21. **MOUSSA-SELLAMI Souad**, « la gouvernance : une nouvelle lecture de la citoyenneté ? », penser le service public et la gouvernance en la citoyenneté, 1 édition, ouvrage publié avec le soutien de la Fondation Hanns SEIDEL-Maghreb, la maghrébine pour l'impression et la publication du livre, Tunis, 2017.
22. **PONTIER Jean-Marie**, « Quelles compétences pour quelles communes ? », Revue française d'administration publique, n 156, 2015, Institut national du service public (INSP), Paris, (989-1004).
23. **SMATI Abdelbaki**, « Nature du développement local et rôle des collectivités locales dans son financement », Revue de recherche économique et managériale, n 05, Juin 2009, Faculté des Sciences Economiques et Commerciales et des Science de Gestion, Université Mohamed Khider, Biskra, Alger, (81-96).
24. **TARCHOUNA Lotfi**, « L'encadrement constitutionnel de la décentralisation en Tunisie à travers la constitution du 27 janvier 2014 », Mélanges en l'honneur du doyen su Hafedh BEN SALAH, centre de publication universitaire : laboratoire des sciences constitutionnelles, administratives et financières, Tunis, 2018.

25. **TARCHOUNA Lotfi**, « Le statut constitutionnel de la décentralisation en Tunisie », *Revue de jurisprudence*, N 06, Avril 2010, Faculté de droit et de sciences politiques, Université Mohamed Khider, Biskra, Alger, (2-14).
26. **TELAIDJIA Djamel, KOUADRIA Nouredine**, « Quelle coordination intercommunale en Algérie ? L'exemple du Grand Annaba », régionalisation et gouvernance, sous la direction de Mourad Ben JELLOUL, collection sciences humaines, sociales et religieuses, régionalisation, développement régional et urbain, centre de publication universitaire, Tunisie, 2019.
27. **YAKOUBI Leila**, « La gouvernance locale à la lumière de la nouvelle constitution », *info juridiques*, n 206/207, October 2015, Order National des Avocats de Tunisie, Tunis, 2015. (18-40).

B. Actes des colloques

1. **BELHEDI Amor**, « Décentralisation, aménagement du territoire et démocratie locale en Tunisie défis et enjeux », La décentralisation et la démocratie locale : enjeux et perspectives, actes du colloque international tenu à Hammamet du 30 juin au 2 juillet 2011, Tunisie, Centre de formation et d'appui à la décentralisation (CFAD), Tunis, 2011.
2. **BRUNET Françoise**, « Typologie de la décentralisation dans le monde, comparaisons internationales », La décentralisation et la démocratie locale : enjeux et perspectives, actes du colloque international tenu à Hammamet du 30 juin au 2 juillet 2011, Tunisie, Centre de formation et d'appui à la décentralisation (CFAD), Tunis, 2011.
3. **KOURDA Zouhour**, « Fiscalité et développement local », La décentralisation et la démocratie locale : enjeux et perspectives, actes du colloque international tenu à Hammamet du 30 juin au 2 juillet 2011, Tunisie, Centre de formation et d'appui à la décentralisation (CFAD), Tunis, 2011.
4. **MASMOUDI Fadoua**, « La péréquation financière entre collectivités territoriales », La mise en œuvre du chapitre VII de la constitution tunisienne du 27 janvier 2014 : Actes du colloque international organisé par l'Ecole doctorale de la faculté de droit et des sciences politiques de Sousse, les 21 et 22 avril 2017, Sousse, 2017.
5. **MECHERFI Amal**, « Découpage territorial : quelle cohésion pour les collectives locales ? », développement local et cohésion territoriale, actes du colloque international, rabat les 19 et 20 juin 2009, Hanns Seidel, Allemagne, Tunis, 2009.
6. **MECHERFI Amal**, « La décentralisation régionale au Maroc : Etat des lieux et perspectives », La décentralisation et la démocratie locale : enjeux et perspectives, actes du colloque international tenu à Hammamet du 30 juin au 2 juillet 2011, Tunisie, Centre de formation et d'appui à la décentralisation (CFAD), Tunis, 2011.
7. **TARCHOUNA Lotfi**, « Place et rôle de la décentralisation dans le processus démocratique, La place de la décentralisation dans un processus démocratique »,

La décentralisation et la démocratie locale : enjeux et perspectives, actes du colloque international tenu à Hammamet du 30 juin au 2 juillet 2011, Tunisie, Centre de formation et d'appui à la décentralisation (CFAD), Tunis, 2011.

8. **VANDELLI Luciano**, « La gouvernance locale démocratique », La décentralisation et la démocratie locale : enjeux et perspectives, actes du colloque international tenu à Hammamet du 30 juin au 2 juillet 2011, Tunisie, Centre de formation et d'appui à la décentralisation (CFAD), Tunis, 2011.
9. **YANAT Abdelmajid**, « Quelques réflexions sur l'avant projet de loi relatif aux conditions de mise en œuvre du partenariat public-privé », Actes du colloque sur : Le partenariat public-privé, Sous la direction du Souad GHaoui, Alger, les 2 et 3 Mais 2018, Faculté de droit, Alger 1, Lebed Edition et Distribution, Première édition,2019.

IV. Textes Juridiques

A. Textes constitutionnels

- La constitution de la République Française de 1958, JORF, n° 234, 5 octobre 1958, modifié par la loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021, (relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution), JORF, n° 0093 du 20 avril 2021.

B. Textes législatifs

- Code général des collectivités territoriales, modifié par la loi N° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales, JORF, n° 0047 du 24 février 1996.

V. Site web

1. **Belhedi Amor**, Développement des régions intérieures, contraintes, spécificités et potentialités, www.amorbelhedi.unblog.fr, 10-1-2022, 8 :15.
2. **MAUROY Pierre**, « la coopération intercommunale », Revue française d'études constitutionnelles et politiques. Pouvoir 95-2000, p 34. <http://www.revue-pouvoirs.fr>. 11-1-2022, 12 :15.

فهرس المحتويات

شكر وتقدير

إهداء

قائمة لأهم المختصرات

1	مقدمة
8	الباب الأول السلطة المحلية أسلوب ديمقراطي لإدارة المجال الترابي
11	الفصل الأول أسس السلطة المحلية كأسلوب ديمقراطي لإدارة المجال الترابي
14	المبحث الأول: الاعتراف بالشخصية القانونية لمكونات السلطة المحلية
15	المطلب الأول : مبررات الاعتراف بالشخصية القانونية لمكونات السلطة المحلية
15	الفرع الأول : الأسباب ذات الطبيعة التنموية للدائرة الترابية
16	أولاً: الأسباب الجغرافية للدوائر الترابية
18	ثانياً: طبيعة النشاط الاقتصادي للدوائر الترابية
20	الفرع الثاني: الأسباب التي تقتضيا إدارة الدولة ديمقراطياً
20	أولاً: الأسباب ذات الطبيعة السياسية
24	ثانياً: الأسباب ذات الطبيعة الاجتماعية
26	المطلب الثاني : التأطير القانوني للاعتراف بالشخصية القانونية لمكونات السلطة المحلية
27	الفرع الأول : تحصين الشخصية القانونية للسلطة المحلية
27	أولاً: أصناف الجماعات المحلية المتمتع بالشخصية القانونية
31	ثانياً: الآثار المترتبة عن اكتساب الشخصية القانونية
33	الفرع الثاني : إحترام مقتضيات مبدأ وحدة الدولة
34	أولاً: رقابة الإشراف ضماناً لمبدأ وحدة الدولة
39	ثانياً: الرقابة القضائية ضماناً لمبدأ وحدة الدولة
44	المبحث الثاني : الاعتراف باستقلالية مكونات السلطة المحلية
45	المطلب الأول : تكريس مقومات الاستقلالية دعامة للسلطة المحلية

فهرس المحتويات

- 45..... الفرع الأول : إقرار مبادئ داعمة لاستقلالية السلطة المحلية
- 46..... أولاً: مبدأ التدبير الحر: داعمة لاستقلالية السلطة المحلية
- 48..... ثانياً: إقرار مبدأ التفريع داعمة لسلطة الجماعات المحلية
- 54..... الفرع الثاني : إقرار مبادئ ضامنة لاستقلالية الجماعات المحلية
- 54..... أولاً: مبدأ التضامن المالي
- 57..... ثانياً: التعاون بين الجماعات المحلية داعمة لاستقلاليتها
- 60..... المطلب الثاني : تطبيق مبدأ استقلالية السلطة المحلية
- 60..... الفرع الأول : تكريس مبدأ الاستقلالية في مادة النشاط الإداري
- 60..... أولاً: تكريس استقلالية على مستوى أعمال للجماعات المحلية
- 63..... ثانياً: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية
- 68..... الفرع الثاني : حرية تصرف الجماعة المحلية في المجلس التداولي
- 68..... أولاً: تنظيم سير المجلس التداولي
- 71..... ثانياً: تنظيم سير مكتب المجلس
- 73..... ثالثاً: تنظيم سير اللجان المنبثقة عن المجلس
- 75..... رابعاً: تنظيم تراب الدائرة البلدية
- 77..... الفرع الثالث : حرية التصرف في الجهاز التنفيذي للجماعة المحلية
- 77..... أولاً: الجهاز التنفيذي غير الدائم للجماعة المحلية
- 80..... ثانياً: الجهاز التنفيذي الدائم للجماعات المحلية
- 87..... الفصل الثاني : الآليات التنظيمية للسلطة المحلية كأسلوب ديمقراطي لإدارة المجال الترابي
- 90..... المبحث الأول : الآليات القانونية لتنفيذ السلطة المحلية في إدارة المجال الترابي
- 90..... المطلب الأول : الديمقراطية أهم آلية لتكوين السلطة المحلية
- 91..... الفرع الأول : تكريس الانتخاب في تكوين هياكل السلطة المحلية
- 91..... أولاً: تكريس نظام الانتخاب المباشر لجزء من هياكل الجماعات المحلية

فهرس المحتويات

- 96.....ثانيا: تكريس نظام الانتخاب غير المباشر للجماعات المحلية في القانون التونسي
- 99.....الفرع الثاني : نظام تكوين الهياكل المنبثقة عن المجالس المنتخبة
- 99.....أولا: تكوين الهياكل الخاصة بالمجلس المحلية في القانون الجزائري
- 102.....ثانيا: تكوين الهياكل المنبثقة عن المجالس المحلية في تونس
- 106.....الفرع الثالث : تكريس الديمقراطية التشاركية في تفعيل السلطة المحلية
- 106.....أولا: التأطير التشريعي للديمقراطية التشاركية
- 109.....ثانيا: آليات الديمقراطية التشاركية
- 111.....ثالثا: مجال اعتماد الديمقراطية التشاركية
- 113.....رابعا: الأطراف المتداخلة في تفعيل الديمقراطية التشاركية
- 115.....المطلب الثاني : الإطار الرقابي ضمانا لتفعيل السلطة المحلية في إدارة المجال الترابي
- 116.....الفرع الأول : الرقابة غير القضائية دعامة للسلطة المحلية
- 117.....أولا: الرقابة الذاتية للمجالس المحلية
- 119.....ثانيا: رقابة مجلس النواب
- 122.....الفرع الثاني : الرقابة القضائية ضمانا أساسية لتفعيل السلطة المحلية:
- 122.....أولا: شمولية رقابة القاضي الإداري للعملية الانتخابية
- 127.....ثانيا: إقرار مبدأ التقاضي على درجتين في نزاعات النتائج
- 131.....المبحث الثاني : الآليات الهيكلية لتفعيل السلطة المحلية في إدارة المجال الترابي
- 132.....المطلب الأول : الهياكل التقريرية المكونة للسلطة المحلية
- 132.....الفرع الأول : الهياكل التقريرية القاعدية للسلطة المحلية
- 133.....أولا: صلاحيات البلدية
- 138.....ثانيا: المجلس المحلي ميزة تونسية
- 139.....الفرع الثاني : الهياكل التقريرية العليا المكونة للسلطة المحلية:
- 139.....أولا: صلاحيات هامة للجهة باعتبارها جماعة محلية

146.....	ثانيا: الإقليم أكبر الجماعات المحلية في القانون التونسي
148.....	المطلب الثاني : الهياكل الداعمة للسلطة المحلية
149.....	الفرع الأول : الهياكل الداعمة ذات الصيغة التقريرية
149.....	أولا: الصناديق المالية الداعمة للسلطة المحلية
152.....	ثانيا: مراكز التكوين ودعم اللامركزية
154.....	الفرع الثاني : الهياكل الداعمة ذات الصبغة الاستشارية
154.....	أولا: المجلس الأعلى للجماعات المحلية: ميزة تونسية
157.....	ثانيا: الهيئة العليا المستقلة للمالية المحلية: ميزة تونسية
159.....	الباب الثاني : السلطة المحلية أسلوب ديمقراطي لتنمية المجال الترابي
162.....	الفصل الأول : تأطير دور السلطة المحلية في التخطيط لتنمية المجال الترابي
164.....	المبحث الأول : تخطيط السلطة المحلية للتنمية المحلية
165.....	المطلب الأول : دور الجماعات المحلية في رسم المخططات التنموية
165.....	الفرع الأول : المبادئ المؤطرة للدور التنموي للجماعات المحلية
166.....	أولا: تكريس مبادئ الديمقراطية في الدور التنموي للجماعات المحلية
169.....	ثانيا: تكريس مبدأ الاستقلالية في الدور التنموي للجماعات المحلية
173.....	الفرع الثاني : دور للجماعة المحلية في إعداد أمثلة التهيئة
173.....	أولا: دور البلدية في مادة التهيئة العمرانية
179.....	ثانيا: دور الجماعات المحلية في إعداد أمثلة التهيئة الترابية
181.....	الفرع الثالث : دور للجماعات المحلية في إعداد المخطط التنموي
181.....	أولا: المخطط الاستثماري البلدي
184.....	ثانيا: المخطط التنموي لبقية أصناف الجماعات المحلية
187.....	المطلب الثاني : الميزانية المحلية إطار لرسم السياسات المالية للجماعات المحلية
187.....	الفرع الأول : التأطير التشريعي لإعداد الميزانية المحلية

فهرس المحتويات

188	أولاً: المبادئ المؤطرة للمالية المحلية: ضمانة لنجاح تجربة اللامركزية
196	الفرع الثاني : النظام الاجرائي لإعداد الميزانية المحلية
196	أولاً: تعدد المتدخلين في إعداد مشروع الميزانية المحلية
200	ثانياً: إقرار منهج تشاركي في إعداد الميزانية المحلية
203	الفرع الثالث : المصادقة على الميزانية المحلية
203	أولاً: ختم الميزانية شرط جوهري للشروع في المصادقة على الميزانية الجديدة
204	ثانياً: المصادقة على الميزانية للسنة المالية الجديدة
211	المبحث الثاني : دور السلطة المحلية في تنفيذ مخططاتها التنموية
211	المطلب الأول : تعدد الآليات القانونية لتنفيذ المخططات التنموية
212	الفرع الأول : القرار الإداري وسيلة لتنفيذ المخططات التنموية
212	أولاً: أصناف القرارات الإدارية ذات الطبيعة التنموية
215	ثانياً: القرارات المتعلقة بالمجال المالي للجماعات المحلية
219	الفرع الثاني : العقود الإدارية كوسيلة لتنفيذ المخططات التنموية
219	أولاً: العقد إطار للتعاون اللامركزي الخارجي
223	ثانياً: العقد إطار للتعاون الداخلي
225	الفرع الثالث : أهم العقود الإدارية للجماعات المحلية
225	أولاً: العقود المتعلقة بالتصرف في ملك الجماعة المحلية
228	ثانياً: العقود المتعلقة بتنفيذ البرامج التنموية للجماعة المحلية
233	المطلب الثاني : تعدد الآليات المؤسساتية لتنفيذ المخططات التنموية
234	الفرع الأول : المنشآت العمومية للجماعات المحلية أساس لدورها التنموي
234	أولاً: احداث مؤسسات عمومية محلية
236	ثانياً: احداث شركة اقتصادية
238	الفرع الثاني : المنشآت التعاونية دعامة للدور التنموي للجماعات المحلية

238	أولاً: المنشآت التعاونية بين المجالس البلدية
241	ثانياً: التعاونية مع مكونات المجتمع المدني
244	الفصل الثاني : إطار تنظيمي ملائم مبدئياً لنجاح الجماعات المحلية في دورها التنموي
246	المبحث الأول : الإطار الرقابي ضماناً لنجاح الدور التنموي للجماعات المحلية
247	المطلب الأول : الرقابة الادارية على الأعمال التنموية الجماعات المحلية
247	الفرع الأول : تعدد هياكل الرقابة الإدارية على أعمال للجماعات المحلية
248	أولاً: الوالي سلطة رقابية رئيسية على أعمال الجماعات المحلية
249	ثانياً: الهياكل الرقابية الأخرى على أعمال الجماعات المحلية
252	الفرع ثاني : النظام الإجرائي للرقابة الإدارية على أعمال للجماعات المحلية
252	أولاً: واجب الاعلام
254	ثانياً: مضمون الرقابة
257	المطلب الثاني : الرقابة القضائية ضماناً لتفعيل الدور التنموي للسلطة المحلية
258	الفرع الأول : رقابة القضاء الإداري
258	أولاً: أطراف الدعوى القضائية أمام المحكمة الإدارية
262	ثانياً: تحديد مرجع نظر المحكمة الإدارية في نزاعات الجماعات المحلية
265	ثالثاً: شمولية اختصاص القاضي الإداري في نزاعات الجماعات المحلية
270	الفرع الثاني : رقابة متوازنة للقاضي المالي
270	أولاً: إجراءات الدعوى القضائية أمام القضاء المالي
273	ثانياً: صلاحيات هامة للقاضي المالي
276	المبحث الثاني : إطار تنظيمي مؤثر على الدور التنموي للجماعات المحلية
277	المطلب الأول : ضمانات تشريعية لنجاح الجماعات المحلية في تحقيق التنمية
277	الفرع الأول : تطور تشريعي يعزز فرص نجاح الجماعات المحلية
278	أولاً: رؤيا تضامنية تعزز فرص نجاح الجماعات المحلية

فهرس المحتويات

280.....	ثانيا: تبني خيار التشاركية يعزز فرص نجاح الجماعات المحلية.....
281.....	الفرع الثاني : إلتزام الدولة بدعم الجماعات المحلية يعزز من فرص نجاحها.....
281.....	أولا: إلتزام الدولة بالدعم المالي للجماعات المحلية.....
284.....	ثانيا: توفير إطار بشري مناسب للجماعات المحلية.....
286.....	المطلب الثاني : إطار تنظيمي لا يخلو من العراقيل للجماعات المحلية.....
287.....	الفرع الأول : عراقيل داخلية متأتية من الجماعات المحلية.....
287.....	أولا: صعوبة تفعيل المبادئ المتعلقة بالجماعات المحلية.....
290.....	ثانيا: ضعف الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية.....
293.....	الفرع الثاني : عراقيل خارجية مؤثرة على الجماعات المحلية.....
293.....	أولا: تدخل الإدارة المركزية في الجماعات المحلية.....
303.....	ثانيا: تأثر الجماعات المحلية بالتقلبات السياسية.....
307.....	خاتمة.....
314.....	قائمة المراجع.....
349.....	فهرس المحتويات.....

السلطة المحلية في تونس والجزائر: دراسة مقارنة

ملخص

يتعامل العديد من الباحثين مع السلطة المحلية أو الجماعات المحلية على اعتبار أنها تجسد أحد أساليب التنظيم الإداري التي تعمل من خلاله الدولة على تسيير شؤون مواطنيها محليا، غير أنه في حقيقة الأمر هي تتجاوز كونها مجرد تنظيم إداري لتؤكد رغبة المشرع في إضفاء طابع سياسي قوامه الديمقراطية والحرية على هذه المؤسسات الإدارية انطلاقا من تكوينها وصولا إلى إدارتها بهدف إيجاد مسالك قانونية للمواطن المحلي للتعبير عن رؤيته وانخراطه في إدارة الشأن العام. وقد تجسدت هذه الإرادة من خلال الآليات القانونية والمؤسسية المتنوعة والتي تم تفعيلها في إطار تحكّمه العديد من الأحكام الداعمة للسلطة المحلية نكحيار ديمقراطي لإدارة المجال الترابي وتمثيته دون إهمال العديد من المخاطر والمخاطر التي دفعت بالمشرع لوضع إطار رقابي للحفاظ على هذه المؤسسات من جهة والحفاظ على وحدة الدولة من جهة أخرى.

COLLECTIVITÉ LOCALE EN TUNISIE ET EN ALGÉRIE : ÉTUDE COMPARATIVE

Résumé

La collectivité locale ou les autorités locales sont considérées par de nombreux chercheurs comme l'un des moyens d'organisation administrative par les quels l'Etat gère les affaires de ses citoyens à l'échelle locale. Toutefois, en réalité, cela va au-delà du simple cadre organisationnel et témoigne de l'engagement du législateur à accorder une dimension politique, et de consolider la démocratie et la liberté au sien de ces institutions administratives, de leur fondation jusqu'à leur gestion. L'objectif est de mettre en place des moyens juridiques pour que les citoyens locaux puissent exprimer leur vision et s'investir dans la gestion des affaires publiques. Cette volonté a été concrétisée à travers une diversité de mécanismes juridiques et institutionnels, mis en place dans le cadre de nombreux textes soutenant la collectivité locale comme une option démocratique pour la gestion et le développement du territoire, sans négliger les nombreux risques et réserves qui ont poussé le législateur à établir un cadre de contrôle, a fin de préserver ces institutions d'une part et maintenir l'unité de l'Etat d'autre part.

LOCAL AUTHORITY IN TUNISIA AND ALGERIA: A COMPARATIVE STUDY

Abstract

The local community or local authorities are considered by many researchers as one of the means of administrative organization through which the state manages the affairs of its citizens at the local level. However, in reality, it goes beyond a mere organizational framework and reflects the legislature's commitment to granting it a political dimension, as well as consolidating democracy and freedom within these administrative institutions—from their establishment to their management. The goal is to establish legal mechanisms enabling local citizens to express their vision and participate in managing public affairs. This intention has been realized through a variety of legal and institutional mechanisms, implemented under numerous texts that support the local community as a democratic option for territorial management and development—without overlooking the many risks and reservations that have led the legislature to establish a control framework, aimed at both preserving these institutions and maintaining the unity of the state.