

إعتراض الوالي أمام القضاء الإداري التونسي على قرارات الجماعات المحلية (دعوى الإلغاء)

In front of the Tunisian administrative court, the governor's objection to the decisions of local authorities (cancellation lawsuit)

محي الدين حفيظ* ، جامعة صفاقس تونس

hmohyidine@gmail.com

تاريخ إرسال المقال: 2024/04/05 تاريخ قبول المقال: 2024/10/31 تاريخ نشر المقال: 2024/11/20

الملخص:

في دراستي هذه تعرضت إلى نوع من الرقابة القضائية التي أسندها المشرع التونسي للقاضي الإداري الذي يعتبر الرقيب والحسيب على القرارات الصادرة عن الجماعات المحلية، فهو ينظر في اعتراض الوالي ضد قرارات الجماعات المحلية المشوبة بعيب اللاشعورية، حيث كان ضروريا لتكريس مبادئ الديمقراطية، في ظل المنظومة القانونية الجديدة، وتهدف الرقابة القضائية إلى ضمان استقلال الجماعات المحلية والتأكد من أن أعمالها تقع في إطار الوحدة الوطنية، لذلك جاءت مجلة الجماعات المحلية بدعوى الاعتراض للحد من توغل رقابة سلطة الإشراف التي تحولت في بعض الحالات إلى رقابة رئاسية مقنعة، ويعتبر هذا الاعتراض دعوى الغاء لأنه وسيلة للطعن في مشروعية قرار إداري صادر عن الجماعات المحلية باتباع إجراءات خاص، تحل محل الرقابة السابقة ويغير بشكل جذري العلاقة بين الوالي و الجماعات المحلية .

الكلمات المفتاحية: الوالي ، القضاء الإداري، الجماعات المحلية، تونس.

Abstract :

In my study, I encountered a type of judicial oversight assigned by Tunisian legislation to the administrative judge, who serves as the supervisor and evaluator of decisions issued by local authorities. The administrative judge reviews the objections raised by the governor against decisions of local authorities tainted with the flaw of illegitimacy. This was necessary to uphold the principles of democracy within the framework of the new legal system. The judicial oversight aims to ensure the independence of local authorities and verify that their actions fall within the national unity context. Therefore, the Local Authorities Code was introduced under the pretext of objection to limit the encroachment of the supervisory authority, which, in some cases, has transformed into an overbearing presidential control. This objection is considered a cancellation claim as it serves as a means to challenge the legitimacy of an administrative decision issued by local authorities through specific procedures,

replacing the previous oversight and fundamentally altering the relationship between the governor and local authorities.

Keywords: The governor, Administrative Judiciary, Local Authorities, Tunisia.

المقدمة:

وبموجب قانون الجماعات المحلية، تتمتع الجماعات المحلية بسلطات مهمة، واستناداً إلى مبدأ التدبير الحر، فإن لها الحرية في القيام بشؤونها دون الحاجة إلى الانصياع لتعليمات السلطات المركزية، ولكن دون الاخلال بالأحكام القانونية، ولذلك يتعين على السلطة القضائية أن تلعب دوراً مهماً في ضمان استقلال الجماعات المحلية من جهة واحترامها للقانون ولمصالح المواطنين من جهة أخرى.

يفصل القضاء الإداري في جميع المنازعات المتعلقة بإلغاء قرار إداري نشأ فيما بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، وبالتالي فهو ينظر في اعتراضات الوالي التي ترفع ضد قرارات الجماعات المحلية المشوبة بعيب اللاشعورية قصد معاينتها وتحقق من شرعيتها قصد إلغائها وفقاً لإجراءات وآجال حددتها النصوص القانونية.

حيث يهدف المشرع التونسي إلى تقوية دور القضاء بصفة عامة في تعزيز اللامركزية والرقى بيهما وضمان المشروعية من خلال تحقيق التوازن بين ممثلي السلطة المركزية والمجالس المنتخبة وهو ما يساهم فعلياً في تكريس قواعد الديمقراطية المحلية.

وتتمثل الإشكالية الرئيسية في: هل اعتراض الوالي يمثل آلية للحماية أو عائق تطبيقي للرقابة على شرعية قرارات الجماعات المحلية؟

وتقوم الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي : وذلك من خلال جمع وتقديم مختلف المعلومات والمعطيات لتحديد طبيعة الدور الذي يلعبه القاضي الإداري لإبراز شرعية القرار بشرح مضامين وفحوى مختلف النصوص القانونية المؤطرة له، ومن بين أدوات البحث التي اعتمدت عليها أسلوب تحليل المضمون لاستقراء وتحليل مختلف الوثائق والنصوص القانونية.

وللإجابة على الإشكالية المطروحة، تم تقسيم هذه الدراسة وفق الخطة الآتية:

1-وضوح مجالات الاعتراض أمام القضاء الإداري.

1.1- اعتراض الوالي على القرارات الترتيبية.

2.1- اعتراض الوالي على القرارات الفردية.

3.1- اعتراض الوالي على المداولات.

2- غموض إجراءات الاعتراض أمام المحكمة الإدارية.

1.2- وحدة الطرف الرافع للدعوى.

2.2- تشتت الإجراءات الوجوبية السابقة لرفع مطلب الاعتراض.

3.2- غموض آجال الاعتراض.

1- وضوح مجالات الاعتراض أمام القضاء الإداري:

إن الاستقلالية المفترض للهيئات المحلية وإدارتها للمصالح المحلية وفق مبدأ التدبير الحر تقتضي إلغاء كافة أشكال الرقابة السابقة كالمصادقة¹ والترخيص².

كما يتطلب وجود آلية لفض النزاع بين المركز والجهات، ممثلة بالسلطة القضائية بالدرجة الأولى³، ولا يمكن للوالي إذا تبين له عدم شرعية القرار الصادر عن الجماعة المحلية سوى الاعتراض عليه أمام القضاء الإداري.

ويشمل الاعتراض القرارات الترتيبية (1.1)، القرارات الفردية (2.1)، والمداولات (3.1).

1.1 - اعتراض الوالي على القرارات الترتيبية:

منح الدستور الجماعات المحلية سلطة ترتيبية⁴ في مجال اختصاصها إن هذه السلطة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالصلاحيات الممنوحة للجماعات المحلية باعتبار أنها تمكنها من التحرر من التبعية المطلقة للإدارة المركزية.

في إطار تدعيم اللامركزية أسند الدستور في فصله⁵ 134 السلطة الترتيبية للجماعات المحلية وهي السلطة التي تخول للجماعات المحلية اتخاذ قرارات ذات صبغة عامة، كما أقرت ذلك مجلة الجماعات المحلية في فصلها⁶ 25 لكن السلطة الترتيبية للجماعات المحلية ليست مطلقة، بل تمارس في حدود مجالها الترابي وفي حدود اختصاصها، وبما أنها تنصهر في منظومة قانونية هرمية، فإن السلطة الترتيبية المحلية مطالبة باحترام النصوص التشريعية والترتيبية ذات الصبغة الوطنية.

بالرجوع إلى مجلة الجماعات المحلية نجد أن الفصل 25 منها نص على خضوع السلطة الترتيبية للجماعات المحلية.

هذه العبارة التي جاءت مطلقة يقصد منها جميع النصوص القانونية ذات الصبغة الترتيبية، بما في ذلك القرارات والمناشير وهو ما يمكن أن يتعارض مع مبدأ التدبير الحر الذي نصت عليه مجلة الجماعات المحلية⁷.

يتم نشر القرارات الترتيبية الصادرة عن الجماعات المحلية باللغة العربية في الجريدة الرسمية للجماعات المحلية. كما يتم نشره بلغة أخرى أو أكثر كوسيلة للمعلومات، تقوم المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية بنشر القرارات الترتيبية للجماعات المحلية إلكترونياً مجاناً، في مدة لا تتجاوز خمسة أيام عمل من تاريخ استلام نسخة من تلك القرارات بكل الوسائل المؤمنة وبناء على طلب الجماعة المحلية يتم نشر القرار في شكل ورقي، وتحمل الجماعة ذات الصلة تكاليف النشر.

القرارات الترتيبية للجماعات المحلية تصبح نافذة بعد خمسة أيام من تاريخ نشرها في موقع الجريدة الرسمية للجماعة المحلية.

ان اعتماد الجماعات المحلية على مبدأ التدبير الحر في تسيير شؤونها الداخلية من شأنه أن يعطي أحقية إدارة الشأن المحلي واتخاذ جملة القرارات الترتيبية اللازمة لتسيير الشؤون المحلية، حيث يمكن لها تنظيم استفتاء محلي⁸ ، ويتأكد ذلك بالرجوع إلى الفقرة الأولى من الفصل 31 من مجلة الجماعات المحلية حيث يأذن للمجلس البلدي بإجراء استفتاء للسكان بشأن إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية بمبادرة من الرئيس أو ثلث أعضائه، بشرط الحصول على أغلبية ثلثي أعضائه .

كما يمكن لعشر الناخبين عملاً بالفقرة الثانية من ذات الفصل المبادرة بتنظيم استفتاء محلي بشرط الحصول على موافقة ثلثين من أعضاء المجلس.

لا يجوز إجراء أكثر من استفتاء واحد خلال المدة النيابية، كما لا يمكن تنظيم أي استفتاء خلال السنة الأولى والسنة الأخيرة من هذه المدة.

كما يجب على رئيس الجماعة المحلية إبلاغ الهيئة العليا المستقلة للانتخابات والوالي الذي له حق الاعتراض على تنظيم الاستفتاء أمام المحكمة الإدارية الابتدائية خلال مدة لا تتجاوز شهراً من تاريخ قرار المجلس، كما يجب على المجتمع المحلي الذي ينوي تنظيم الاستفتاء توفير التمويل قبل البدء في تنظيم الاستفتاء، حيث يتم تحميل تكاليف تنظيم الاستفتاء على ميزانية المجتمع المحلي، ولن تكون نتائج الاستفتاء ملزمة إلا إذا شارك فيها ما لا يقل عن ثلث الناخبين المسجلين، وبالنظر إلى جملة هذه الشروط والقيود يصعب كثيراً تطبيق هذه الآلية على أرض الواقع⁹.

كما تمتد السلطة الترتيبية إلى القرارات العامة المتعلقة بالمعالييم والرسوم والحقوق والمبالغ المختلفة التي تعرض على الوالي وامين المال الجهوي خلال مدة لا تتجاوز عشرة أيام من تاريخ المداولة قبل نشرها في الجريدة الرسمية للجماعات المحلية، والتي يجوز للوالي الاعتراض عليها إذا لزم الأمر خلال شهر من تاريخ الاعلام بالقرارات السابقة أمام المحكمة الإدارية الابتدائية¹⁰.

كما يمكن للوالي حسب الفصل 278 من مجلة الجماعات المحلية سواءً بمبادرته الشخصية أو بناءً على طلب من ذوي المصلحة، أن يعترض على القرارات التي تصدرها البلدية.

حيث يجب على الوالي تبليغ رئيس البلدية بنسخة من عريضة الدعوى ضد القرار المطعون فيه قبل ثلاثة أيام على الأقل من تقديمها إلى كتابة المحكمة، إذا كان الوالي واثقاً من أن القرار البلدي يستحق التوقف عن تنفيذه، يمكنه طلب ذلك.

بالقراءة المزدوجة للفصلين 276 فقرة أولى و 143 فقرة ثانية من مجلة الجماعات المحلية يسمح استنتاج بأن أجال الشهر الممنوحة للوالي للاعتراض ينطلق منذ دخول القرار حيز التنفيذ أي بعد خمسة أيام من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية¹¹.

2.1- اعتراض الوالي على القرارات الفردية:

في إطار تسييرها للشأن المحلي يمكن للجماعات المحلية اصدار قرارات فردية بحيث تكون هذه القرارات الفردية الصادرة عن السلطات المحلية مسببة، وأن تدخل حيز التنفيذ فور تبليغها أو علم الأطراف المعنية بها، مع مراعاة حقهم في الطعن أمام السلطات القضائية¹².

تعد قرارات فردية على سبيل المثال قرارات منح رخص البناء أو قرارات الهدم حيث منح الفصل المذكور سابقا المعني بالأمر حق الطعن أمام القضاء الإداري وذلك بإتباع طريق القانون العام للطعن في القرارات الإدارية ألا وهو دعوى تجاوز السلطة وبالتالي إتباع شروطها، إجراءاتها وآجالها¹³.

لكن يمكن لمن له مصلحة التوجه بطلب للوالي، كما يمكن له التوجه للمحكمة الإدارية الابتدائية المختصة ترابيا من تلقاء نفسه والطعن في القرار البلدي الفردي طبقا للفصل 278 من مجلة الجماعات المحلية، لكنه لم يحدد نوع هذه القرارات.

عند طلب الاعتراض على قرار هدم يمكن للوالي تأسيس اعتراضه على أي مدخل من مداخل الطعن بالشرعية الواردة بالفصل 07 من قانون المحكمة الإدارية.

من ذلك خرق الإجراءات الجوهرية حيث يعد قرار الهدم الصادر عن البلدية غير شرعي إذا لم تقم الإدارة بدعوة المخالف لسماعه في أجل ثلاثة أيام من اتخاذ قرار الهدم ضرورة أن ذلك يندرج ضمن دائرة الإجراءات القانونية السابقة لاتخاذ قرار الهدم¹⁴.

3.1- اعتراض الوالي على المداولات:

إضافة للقرارات الترتيبية والفردية التي تتخذها البلدية أو الجهة، تشرف المحاكم الإدارية على الاعتراضات المقدم من طرف الوالي على المداولات البلدية التي شارك فيها أعضاء بلديون لهم مصلحة شخصية فيها أو بالنيابة عن الغير، وذلك وحرصاً على ضمان نزاهة العمل المحلي وحياد القائمين على الشأن المحلية¹⁵.

تتعد المداولات باللغة العربية وبحضور أغلبية الأعضاء ويشترط لصحة المداولات اكتمال النصاب القانوني أي حضور الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين. يؤجل الاجتماع في حالة عدم توافر النصاب القانوني بعد استدعاءين متتاليين يفصل بينهما ثلاثة أيام وتكون المداولة التي تعقد بعد الاستدعاء الثالث قانونية مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين¹⁶.

المفروض أن الاعتراض يكون على قرار إداري مستوف لكل شروطه، التي من بينها أن يكون تنفيذيا وبالتالي مبدئيا لا يمكن الاعتراض على الأعمال السابقة لاتخاذ القرار على غرار المداولات، لكن جاءت مجلة الجماعات المحلية بالجديد المتمثل في إمكانية الاعتراض على المداولات التي شارك فيها أعضاء بلديون لهم مصلحة فيها أو كان يهمهم موضوعها شخصيا أو بالنيابة عن الغير.

يبدو أن المشرع قد أستوحى هذا الحل من الفصل 24 من القانون الأساسي للبلديات الذي اعتبر المداولات والقرارات البلدية قابلة للإلغاء إذا شارك في هذه المداولات أعضاء بلديون لهم مصلحة شخصية أو بالنيابة عن الغير ويتم إلغاء تلك المداولات بقرار معطل من الوالي، الذي كان يتمتع بسلطة رقابية موسعة على قرارات المجلس البلدي إلا أنه ومع صدور مجلة الجماعات المحلية لم يعد للوالي سوى التوجه للمحكمة الإدارية الابتدائية المختصة ترابيا والاعتراض أمامها سواء بمبادرة منه أو ممن له مصلحة¹⁷.

للاعتراض على المداولات يجب أن تكون تلك المداولات الصادرة عن المجلس البلدي تحوم حولها شبهات تضارب مصالح¹⁸.

2- غموض إجراءات الاعتراض أمام المحكمة الإدارية:

غيرت مجلة الجماعات المحلية بشكل مختلف طبيعة علاقة الوالي بالجماعات المحلية باستبدال الرقابة الإدارية بالرقابة القضائية وذلك بمنح الوالي الحق في الطعن على القرارات المحلية، وفق إجراءات أقل ما يمكن أن يقال عنها أنها غامضة وغير موحدة.

رغم التقارب بين النظام الإجرائي والقانوني لدعوى الاعتراض ولدعوى تجاوز السلطة إلا أن إجراءات هذه الأخيرة تتسم بالوضوح مقارنة بإجراءات دعوى الاعتراض التي ولئن بدت موحدة في ما يخص الطرف الرافع للدعوى (1.2) فهي مشتتة بالنظر للإجراءات الوجوبية السابقة لرفع المطلب من جهة (2.2) وغامضة بالنظر إلى مسألة الآجال من جهة أخرى (3.2).

1.2- وحدة الطرف الرافع للدعوى

على خلاف دعوى تجاوز السلطة التي لا تحدد شخصا أو طرفا بعينه لرفع الدعوى بل تضع شرطا تشريعيًا وحيدًا ألا وهو شرط المصلحة¹⁹، فإن رافع دعوى الاعتراض ينحصر في شخص الوالي دون سواه.

ونصت مجلة الجماعات المحلية على هذا الأمر في عدة فصول. كما كرست المحكمة الإدارية هذا الإجراء عند بيان أن دعوى الاعتراض هي في الأساس طلب إلغاء وهي تشبه دعوى تجاوز السلطة، ولكن تختلف من خلال خضوعها للإجراءات وآجال خاصة كما يقتصر تقديم الدعوى على الوالي نفسه²⁰. للوالي بمبادرة منه أو ممن له مصلحة القيام بالاعتراض على المداولات أو القرارات سواء كان له مصلحة "شخص طبيعي أو ذات معنوية، ذلك أنه بالرجوع إلى الفقرة الأخيرة من الفصل 278 نلاحظ أن المشرع أعطى الطرف المعني بالقرار والذي أحدث له أثرا إمكانية اللجوء مباشرة إلى المحكمة سواء كان هذا الطرف "شخص طبيعي أو معنوي"، وبالقيااس على ذلك فإن الاعتراض الذي يرفعه الوالي يمكن أن يكون في حق شخص طبيعي أو معنوي.

الوالي هو الطرف الوحيد المخول قانوناً لرفع دعوى الاعتراض لكن لا شيء يمنع المعني بالقرار والذي أحدث له ضرراً من الطعن في تلك القرارات قصد إلغائها وذلك بسلك طريق القانون العام للطعن في القرارات الإدارية، كما بإمكانية قيام أي شخص بالطعن مباشرة أمام المحكمة الإدارية الابتدائية في القرار التي يؤثر عليه وفق الفصل السالف الذكر، كما نلاحظ أن المشرع استعمل عبارة "الطعن" وليس "الاعتراض" وبالتالي فالمقصود هو دعوى تجاوز السلطة²¹.

حسب الفصل 278 و 348 من مجلة الجماعات المحلية للمعني بالقرار فرضيتان إمّا التوجه للوالي وفي هذه الحالة نكون أمام إعتراض وإمّا التوجه للقضاء وذلك برفع دعوى تجاوز السلطة ضد القرارات الصادرة عن الجماعات المحلية.

يمكن أن نفسر حصر الطرف الراجع لدعوى الاعتراض في شخص الوالي وعدم فتح الطريق للمعني بالقرار بوجود دعوى تجاوز السلطة، ففي حال أعطى المشرع إمكانية رفع دعوى الاعتراض من قبل المعني بالأمر سيفرغ دعوى تجاوز السلطة من محتواها لذلك حصر رافع الدعوى في شخص الوالي.

2.2- تشتت الإجراءات الوجوبية السابقة لرفع مطلب الاعتراض:

دعوى الاعتراض كسائر الدعاوى القضائية الأخرى تفرض بعض الإجراءات الوجوبية السابقة لرفع المطلب والتي ينتج عن عدم احترامها رفض الدعوى شكلاً، الملاحظ أن الإجراءات التي توجبها دعوى الاعتراض غير موحدة ومشتتة، ويعود هذا التشتت إلى اختلاف الإجراءات باختلاف طبيعة القرار الذي سيرفع ضده مطلب الاعتراض، قرار ترتيب (1.2.2) قرار فردي (2.2.2) أو مداولات (3.2.2)

1.2.2 إجراءات الاعتراض على قرار ترتيب:

تختلف إجراءات الاعتراض على قرار ترتيب بحسب طبيعة مطلب الاعتراض، حيث أن الاعتراض على قرار ترتيب ذي صبغة مالية، أوجب الفصل 143 فقرة أولى من مجلة الجماعات المحلية على الجماعة المحلية المتخذة للقرار إرسال القرارات على كل من الوالي وأمين المال الجهوي وذلك في أجل لا يتجاوز 10 أيام من تاريخ المداولات وقبل نشرها بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية²².

يعدنا إجراء الإحالة المنصوص عليه في الفصل 143 من مجلة الجماعات المحلية إلى توجه الرقابة القبلية الذي سلكه المشرع قبل صدور دستور 2014 الذي أقر الرقابة اللاحقة على أعمال الجماعات المحلية.

ينص الفصل 89 من قانون البلديات على أنه: "توجه القرارات المتخذة من طرف رئيس البلدية حالاً إلى الوالي..."، استعمل المشرع عبارة "حالاً" والتي توحي بأن رئيس البلدية لا يتمتع بأي مهلة أو فترة زمنية لإحالة القرارات وإنما هو ملزم بإحالتها فوراً.

بالعودة إلى الفصل 143 من مجلة الجماعات المحلية نلاحظ أن المشرع أمهل الجماعة المحلية صاحبة القرار مدة 10 أيام من تاريخ المداولات لإحالة القرار إلى الوالي وفي حال عدم احترام هذا

الإجراء تكون قراراتها عرضة للإلغاء حيث يمكن للوالي الاعتراض على شرعية تلك القرارات (خرق الصيغ الشكلية الجوهرية) وهو الحال بالنسبة للقضية عدد 6200209 بتاريخ 29 جانفي 2020: "حيث يعيب والي المنستير على رئيس البلدية إصدار القرار المطعون فيه دون إعلامه به في أجل العشرة أيام من تاريخ مداوات المجلس البلدي، مثلما تقتضيه أحكام الفصل 143 من مجلة الجماعات المحلية التي توجب على رئيس البلدية إحالة القرار على الوالي وامين المال الجهوي ، مما يجعل القرار محلا للإلغاء لخرق شكلية جوهرية"²³.

أما في ما يخص الاعتراض على قرار تنظيم استفتاء محلي فيجب تبليغ القرار للوالي المختص ترابيا وإلى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات طبقا لمجلة الجماعات المحلية، ما يمكن ملاحظته أن المشرع لم يحدد آجال لإعلام الوالي بل اكتفى بعبارة "فورا" بمعنى أنه ليس لرئيس الجماعة المحلية أي فترة زمنية للإبلاغ فبمجرد اتخاذ القرار عليه إبلاغ الوالي المختص ترابيا، كما يمكن أن نلاحظ وجوب إبلاغ الهيئة العليا المستقلة للانتخابات "فورا" ذلك أن الهيئة هي المسؤولة عن الانتخابات وعن الاستفتاء الوطني والمحلي²⁴.

لكن ما هو الحل في صورة لو لم يُعلم رئيس الجماعة المحلية الوالي والهيئة العليا المستقلة للانتخابات سواء كان ذلك سهوا أم عمدا؟، هل أن وجوب إعلام سلطة ما بما تم اتخاذه من قرار أو من إجراء يعد من قبيل صلاحيات السلطة الواجب إعلامها؟.

حسب الأستاذ توفيق بوعشبة فإن: "فرض إعلام سلطة معينة بما تكون سلطة أخرى اتخذته من قرار أو من إجراء إنما يلحق بصلاحيات السلطة الواجب إعلامها، ويمكن للسلطة الواجب إعلامها قانونا أن تطالب بإعلامها من قبل السلطة المحمول عليها واجب الإعلام في صورة تقاعسها أو امتناعها عن ذلك، لأن هذا السلوك إن حصل إنما يعد من قبيل عدم احترام صلاحية غير مباشرة للسلطة التي نص القانون على إعلامها بما يتخذ من قرارات وإجراءات"²⁵.

2.2.2- إجراءات الاعتراض على قرار فردي:

تصبح القرارات الفردية سارية المفعول منذ تبليغها للمعنيين بالأمر أو علمهم بها، سكت الفصل عن طريقة الإعلام وعن آجال القيام.

الإعلام يمكن أن يكون عن طريق محضر يحرره عدل منفذ أو عن طريق أي موظف إداري آخر أو عن طريق البريد العادي أو مضمون الوصول أو الإعلام الشفوي الصادر عن السلطة المصدرة للقرار، أما الآجال فهي شهرين من تاريخ الإعلام أو علمهم بها²⁶ بما أن الفصل 277 أحال إلى دعوى تجاوز السلطة ففي مثل هذه الحال إذا اختار المعني بالأمر التوجه مباشرة إلى القضاء فعليه سلك طريق القانون العام وبالتالي احترام آجال وإجراءات دعوى تجاوز السلطة.

يمكن للمعني بالقرار الطعن على معنى الفصل 278 فقرة أولى من مجلة الجماعات المحلية و ذلك بتقديم طلب للوالي للاعتراض على القرار الصادر ضده وفي حال استجاب الوالي لطلب العارض عليه يجب على الوالي تقديم نسخة من عريضة الطعن الى رئيس البلدية قبل ثلاثة ايام من ايداعها لدى كتابة المحكمة.

3.2.2- إجراءات الاعتراض على المداوالت:

تعتبر المداوالت والقرارات البلدية قابلة للإلغاء من طرف الوالي او ممن له مصلحة إذا شارك في هذه المداوالت أعضاء بلديون لهم مصلحة شخصية أو بالنيابة عن الغير²⁷.

بقراءة مضمون الفصل 279 من مجلة الجماعات المحلية تطرح عديد الملاحظات:

- عبارة " المداوالت والقرارات البلدية "جاءت مطلقة، لم يحدد النص طبيعة المداوالت والقرارات المتخذة لتنفيذها هل هي قرارات بلدية فردية أم قرارات بلدية ترتيبية أم الاثنين معا ؟.
- استعمل المشرع عبارة" تكون لاغية "و"التصريح بالإلغاء "بيد أنه كان بإمكانه أن يستعمل عبارة "للوالي بمبادرة منه أو ممن له مصلحة الاعتراض على المداوالت "مثلا تم اعتمادها في العديد من الفصول الأخرى.

- ختم الفصل بعبارة" طبقا للإجراءات المنصوص عليها بهذا القانون "لكن أي إجراءات هل هي إجراءات الاستفتاء المحلي، أم إجراءات القرارات ذات الصبغة العامة ، أم هي إجراءات الاعتراض على القرارات البلدية مع العلم أنه لا وجود لإحالة لإجراءات فصل آخر ؟.

هذا الغموض الذي يحيط بالفصل 279 من مجلة الجماعات المحلية يجعل على حد سواء صاحب الشأن (من له مصلحة) أو ممثله (الوالي) والقاضي في حيرة وارتباك عن طبيعة الإجراءات الواجب تطبيقها، ألا يمكن اعتماد إجراءات دعوى تجاوز السلطة خاصة وأن الفصل لم يستعمل عبارة "اعتراض"؟.

3.2- غموض آجال الاعتراض

تختلف آجال الاعتراض بحسب ما إذا كانت آجال لرفع الاعتراض (1.3.2) أو آجال للبت في الاعتراض (2.3.2).

1.3.2- آجال رفع مطلب الاعتراض:

يخضع عد الآجال القانونية بصورة عامة للأحكام المنصوص عليها بالفصول من 140 إلى 143 من مجلة الالتزامات والعقود²⁸ طبقا لما نص عليه القانون عدد 31 / 65 المؤرخ في 24 جويلية 1965 كما ذكرت بذلك المحكمة الإدارية منذ بداية عملها.

حدد الفصل 73 من قانون المحكمة الإدارية أجل الشهرين لرفع دعوى تجاوز السلطة لكن مجلة الجماعات المحلية قلصت من هذه المدة لشهر واحد من تاريخ الإعلام، لكن ما يمكن ملاحظته أنه ولئن

كان هذا الأجل واضحا بالنسبة للاعتراض على قرار ترتيبي ذا صبغة مالية الفصل 143 من مجلة الجماعات المحلية أو الاعتراض على قرار استفتاء الفصل 32 من مجلة الجماعات المحلية فهو غامض إذا ما نظرنا إلى الأحكام المتعلقة برفع مطلب الاعتراض بالنسبة للقرارات الفردية 277 مجلة الجماعات المحلية والمداولات 279 مجلة الجماعات المحلية أو إذا رفع الاعتراض على معنى الفصل 278 مجلة الجماعات المحلية.

لقد حددت مجلة الجماعات المحلية الاعتراض على تنظيم استفتاء محلي بشهر من تاريخ إعلام الوالي، أما أجل الاستئناف فقد تم اختصاره لأسبوع واحد من تاريخ إعلام الوالي بالحكم الابتدائي. وتصدر المحكمة الإدارية الاستئنافية قرارا باتا أي لا وجود للتعقيب في مادة الاعتراض على قرارات الاستفتاء²⁹.
أما بخصوص آجال الاعتراض على القرارات ذات الصبغة العامة المتعلقة بالمعالييم والرسوم والحقوق والمبالغ المختلفة فقد حددها الفصل 143 من مجلة الجماعات المحلية بأجل أقصاه شهر من تاريخ إعلام الوالي بالقرار في الابتدائي، وكذلك شهر للاستئناف انطلاقا من الإعلام بالحكم الابتدائي الصادر عن المحكمة الإدارية الابتدائية المختصة ترابيا، قضت المحكمة الإدارية، في قرارها الصادر بتاريخ 29 يناير 2020، في اعتراض والي المنستير على قرار رئيس البلدية قصر هلال بخصوص تنظيم عملية تسوية وضعية المباني المنجزة والمخالفة لرخص البناء، حيث أصدرت الدائرة الابتدائية للمحكمة الإدارية حكم برفض الدعوى شكلا لكون الاعتراض خارج الاجل لان تبليغ الوالي بقرار في تاريخ 2019/10/14 وان تقديم اعتراض الوالي للمحكمة للفصل فيها بتاريخ 2019/12/12³⁰.

خلافا لما اتسمت به آجال رفع الاعتراض من وضوح فإن آجال الاعتراض على معنى الفصل

277 و 278 و 279 من مجلة الجماعات المحلية تبدو غامضة وغير واضحة.

بالنسبة للاعتراض على معنى الفصل 277 من مجلة الجماعات المحلية والتي تخص الاعتراض على القرارات الفردية اكتفى الفصل بالتنصيص على وجوبية تعليلها وعلى دخولها حيز التنفيذ منذ تبليغها للمعنيين بالأمر أو علمهم بها"، لكنه سكت عن مسألة الآجال في مثل هذه الحالة سيعتمد المعني بالأمر على آجال دعوى تجاوز السلطة ذلك أن دعوى الاعتراض لا يمكن أن ترفع إلا من قبل المعني بالقرار فهي حصر على شخص الوالي، الا انه يمكن للمعني بالقرار التوجه بطلب للوالي للاعتراض على ذلك لكنه لم يحدد طبيعة هذه القرارات (فردية أو ترتيبية).

ولقد دفع هذا الابهام المحكمة الإدارية لاعتماد آجال رفع دعوى تجاوز السلطة بالنسبة للاعتراضات على القرارات البلدية موضوع الفصل 278 من مجلة الجماعات المحلية، فيما يتعلق بالخطوات والإجراءات المختلفة التي اتخذتها بلدية كرم، لا سيما فيما يتعلق بفتح الحساب خاص وبعث صندوق الزكاة، أقرت المحكمة ان مواعيد الاعتراض تكون شهرين طبقا لأحكام الفصل 37 من قانون المحكمة الإدارية والمتعلق بمواعيد رفع دعوى تجاوز السلطة، يخضع النظر في طلبات وقف تنفيذ

القرارات التي تصدرها البلدية للإجراءات نفسها التي تنظم الاعتراض، حيث تُعتبر هذه الطلبات فرعاً أصيلاً من دعوى الاعتراض³¹.

هذا الإبهام يمتد أيضاً لآجال رفع مطلب الاعتراض على المداولات والقرارات التي شارك فيها أعضاء بلديون لهم مصلحة شخصية أو بنيابة عن الغير، حيث اكتفى الفصل 279 من مجلة الجماعات المحلية بعبارة "طبقاً للإجراءات المنصوص عليها بهذا القانون".

بتحليل أحكام الفصل 24 من مجلة الجماعات المحلية في فقرته الثانية المتعلقة بحالات النزاعات حول الاختصاص بين الجماعات المحلية، قد وجهها المشرع نحو الآجال والإجراءات المنصوص عليها لتقديم الاعتراض، وبالتالي يمكن أن نعتبر اعتراض الوالي (كرئيس لجماعة محلية) على مداولات وقرارات البلدية (كجماعة محلية أخرى) حالة من حالات تنازع الاختصاص بين الجماعات المحلية فيما بينها والتي تخضع بالأساس إلى الفصل 24 الذي أحال بدوره إلى آجال وإجراءات الفصل 143 من مجلة الجماعات المحلية، لكن هذه النظرية ليست مطلقة فلا شيء يمنع القاضي من تطبيق آجال دعوى تجاوز السلطة³².

2.3.2- آجال البت في مطلب الاعتراض

آجال البت في المطلب هي الآجال الممنوحة للقاضي لحل النزاع وإصدار حكمه، حيث كفل الدستور التونسي والمعاهدات والقوانين الدولية لكل مواطن في محاكمة عادلة في ميعاد معقول³³. سعياً من واضعي مجلة الجماعات المحلية لتحقيق المحاكمة العادلة التي من أهم ركائزها البت في آجال معقولة، حددت بعض فصول هذه المجلة آجال بت يمكن وصفها بالسرعة في حين سكنت فصول أخرى عن هذه المسألة تاركة القاضي والمتقاضي في لبس وحيرة.

فيما يخص آجال البت في مطلب الاعتراض المقدم من الوالي ضد قرار تنظيم استفتاء، منح الفصل 32 من مجلة الجماعات المحلية المحكمة مهلة شهرين لإصدار الحكم في الطور الابتدائي، لكنه قلص من هذه المدة لشهر واحد في درجة الاستئناف، إن تطبيق هذه الآجال على الواقع امر صعب مما يجعل القاضي يعتبره كأجل نهائي³⁴.

على خلاف إجراءات الطعن في الاستفتاء، اوجب المشرع مشاركة المتساكنين في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية حيث انه كل برنامج تنموي لا يحترم احكام الفصل 29 من مجلة الجماعات المحلية محلاً لطعن فيه عن طريق دعوى تجاوز السلطة، والجدير بالذكر ان المشرع في برامج التنمية المحلية سلك طريق دعوى الإلغاء العادية، في حين أن هذا الطعن يحتاج إلى آجال مختصر ومحدد³⁵.

أمّا في ما يخص آجال البت في مطلب الاعتراض على القرارات ذات الصبغة العامة المتعلقة بالمعالييم والرسوم والحقوق تفصل المحكمة فيها في أجل أقصاه شهر من تاريخ تعهدها وتصدر المحكمة الاستئنافية قرارها في أجل أقصاه شهر ويكون قرارها نهائياً، الملاحظ أن آجال الشهر الممنوح للمحكمة

للبت في مطلب الاعتراض في طور الابتدائي وكذلك الاستئنافي يعد أجلا سريعا جدا، فلعل إرادة المشرع اتجهت نحو إخضاع القرارات ذات الطابع المالي إلى رقابة قضائية أكثر سرعة وفاعلية مقارنة ببقية القرارات المحلية³⁶.

بالنظر إلى صياغة الفصلين 32 و 143 من مجلة الجماعات المحلية لا نجد أي إشكال أو غموض في ما يخص آجال البت في مطالب الاعتراض لكن هذا الإشكال يبرز إذا ما رفع مطلب الاعتراض على معنى كل من الفصول 277 ، 278 و 279 من مجلة الجماعات المحلية.

الخاتمة:

في النهاية لا بد من الإشارة أنه بالرغم من هذا التطور الحاصل في ارساء نظام لامركزي وفق مبدأ التدبير الحر في إطار دولة موحدة وذلك في تماشي واضح نحو لا مركزية فعلية مع هذه الترسانة القانونية.

فيما يتعلق بالنتائج المستخلصة من هذه الدراسة، نذكر عدة نقاط، تتمثل في:

- بقاء النصوص القانونية النظرية رهينة واقع اقتصادي واجتماعي تجعلنا نتساءل حول كيفية تطبيقها على أرض الواقع.
- أصبحت الرقابة معقنة وذلك بتسليط رقابة لاحقة على شرعية قرارات المجالس المحلية، وبالتالي فإن السلطة المركزية (الوالي) والمجتمع المدني والمواطن لا يمكنهم إلا اللجوء إلى القضاء.
- استنادا إلى ما سبق، نتقدم بمجموعة من التوصيات؛ والتي تتمثل في:
- إن الاعتماد على الرقابة القضائية (اعتراض الوالي) يجعل القرارات الصادرة عن الجماعات المحلية قد يستغرق مدة طويلة للتطبيق لذا يجب استبدالها برقابة أخرى مثل: المصادقة، والإيداع، والتصويت.
- تقليص آجال تقديم مطلب الاعتراض الممنوح للوالي وكذا آجال البت فيها من القاضي الإداري.
- تخفيف وتوضيح الاجراءات السابقة لرفع الاعتراض.

الهوامش:

- 1- الفصول من 25 إلى 28 من القانون عدد 33 لسنة 1975 المؤرخ في 14 / 05 / 1975 يتعلق بإصدار القانون الأساسي للبلديات.
- 2- انظر الفصل 123 و 130 من القانون عدد لسنة 1975 المؤرخ في 14 / 05 / 1975 يتعلق بإصدار القانون الأساسي للبلديات.
- 3- عصام بن حسن، مدخل لدراسة السلطة المحلية على ضوء مجلة الجماعات المحلية والتطبيقات القضائية، مجمع الأطرش، تونس، 2020، ص104.

4- في هذا الصدد وجب التذكير أنه بالرجوع إلى دستور 2014 نلاحظ أن السلطة الترتيبية بصفة عامة شهدت نقلة نوعية على مستوى تطبيقها وتنظيمها في شتى التنظيمات الإدارية مركزية كانت أو لامركزية ، فإن السلطة الترتيبية العامة أصبحت مسندة إلى رئيس الحكومة وذلك حسب صريح الفصل 94 من الدستور بعد أن كان يتمتع بها رئيس الجمهورية (الفصل 53 من دستور 1959)، كما أن الفصل 126 ينص على أن تتمتع الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بالسلطة الترتيبية في مجال اختصاصها، كذلك بالنسبة لهيئة الاتصال السمعي البصري (الفصل 127 من دستور 2014) بالتوازي مع هذا التمشي تم الإقرار بموجب الفصل 134 للجماعات المحلية بالسلطة الترتيبية.

5- الفصل 25 فقرة 01 من مجلة الجماعات المحلية: "تتمتع الجماعة المحلية بسلطة ترتيبية تمارسها في حدود مجالها الترابي واختصاصها مع مراعاة أحكام النصوص التشريعية والترتيبية ذات الصبغة الوطنية".

6- فارس الوكيل، القاضي الإداري والنزاعات المتعلقة برخصة البناء، المجلة القانونية، العدد 290-291، ديسمبر 2019، ص6.

7- وحيد الفرشيشي، الجماعات المحلية والحريات الفردية، الجمعية التونسية لدفاع عن الحقوق الفردية بالتعاون مع مؤسسة هاينريش بول بتونس، تونس، 2019، ص39.

9- محمد رضا جنيح، قانون الجماعات المحلية، الطبعة الأولى، المغاربية لطباعة وإشهار الكتاب، تونس، 2019، ص55.

10- أنظر الفصل 143 من مجلة الجماعات المحلية.

11- جيهان الفقيه، القاضي الإداري ونزاعات الملك العمومي البلدي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير المهني، كلية الحقوق، صفاقس، 2020، ص44.

12- عصام بن حسن، مرجع سابق، ص114.

13- توفيق بوعشبة، الوجيز في القانون الإداري العام، مجمع الأطرش لنشر الكتاب المختص وتوزيعه، تونس، 2021، ص283.

14- فارس الوكيل، مرجع سابق، ص12.

15- عصام بن حسن، عفاف الهمامي مراكشي، فقه قضاء المحكمة الإدارية في المجال البيئي المحلي، دراسة تطبيقية لأحكام مجلة الجماعات المحلية، الجزء الثاني، مكتب مؤسسة هاينريش بول بتونس، 2020 ، ص 3.

16- محمد رضا جنيح، المرجع سابق، ص43.

17- فريدة مزياني، الإطار القانوني والجماعات المحلية، الواقع والأفاق دراسات قانونية، العدد12، 2005، ص147.

18- ابراهيم البرتاجي، قانون النزاع الإداري العام، مركز النشر الجامعي، 2018، ص73.

19- ابراهيم البرتاجي، المرجع نفسه، ص76.

- 20- انظر الفصل 06 من قانون المحكمة الإدارية: "يقبل القيام بدعوى تجاوز السلطة من طرف كل من يثبت أن له مصلحة مادية كانت أو معنوية في إلغاء مقرر إداري ما".
- 21- عمار غبري، القاضي الإداري والوضع القانوني الجديد للجماعات المحلية، المجلة القانونية، العدد 270-271، ديسمبر 2018، ص 30.
- 22- لطفي طرشونة، الوالي موقعه في النظام الإداري اختصاصه وآفاق تطوره على ضوء أحكام دستور 27 جانفي 2014، مجلة أصداء، جوان 2005، ص 8.
- 23- انظر الفصل 143 من مجلة الجماعات المحلية.
- 24- سيف الدين الرابحي، دور القاضي توقيف التنفيذ في نزاعات الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير المهني، تخصص قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق، سوسة، 2020، ص 35.
- 25- الفصل 02 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 مؤرخ في 20 ديسمبر 2012 يتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات: "تسهر الهيئة العليا المستقلة للانتخابات على ضمان انتخابات واستفتاءات ديمقراطية وحرّة وتعددية ونزاهة وشفافة".
- 26- توفيق بوعشبة، مرجع سابق، ص 151-152.
- 27- سيف الدين الرابحي، مرجع سابق، ص 45.
- 28- أنظر الفصل 279 من مجلة الجماعات المحلية.
- 29- أنظر: الفصل 140 من مجلة الالتزامات والعقود: "يوم ابتداء عد مدة الأجل لا يكون معدودا منه، وإن قدر بالأيام فإنه يتم عند تمام اليوم الأخير منه".
- الفصل 141 من مجلة الالتزامات والعقود: "إذا قدر الأجل بالأسابيع أو الأشهر أو السنين اعتبر الأسبوع سبعة أيام كاملة والشهر ثلاثين يوما كاملة والسنة ثلاثمائة وخمسة وستين يوما كاملة".
- الفصل 142 من مجلة الالتزامات والعقود: "غرة الشهر هي أول يوم منه ومنتصفه الخامس عشر منه وآخره اليوم الأخير منه".
- الفصل 143 من مجلة الالتزامات والعقود: "إذا وافق حلول الأجل يوم عيد رسمي اعتبر مكانه اليوم الذي يليه مما ليس بعيد".
- 30- عصام بن حسن، الرقابة على الجماعات المحلية، دراسات قانونية، العدد 23، 2016، ص 9.
- 31- سيف الدين الرابحي، مرجع سابق، ص 36.
- 32- عصام بن حسن، مدخل لدراسة السلطة المحلية على ضوء مجلة الجماعات المحلية والتطبيقات القضائية، مرجع سابق، ص 115.
- 32- محمد رضا جنيح، مرجع سابق، ص 110.

- 34- الفصل 07 من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب 21 أكتوبر 1986: "حق التقاضي مكفول للجميع ويشمل هذا الحق... حق محاكمته خلال فترة معقولة وبواسطة محكمة محايدة."
- الفصل 06 فقرة 01 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان 04 نوفمبر 1950: "لكل شخص -عند الفصل في حقوقه المدنية والتزاماته، أو في اتهام جنائي موجه إليه- الحق في مرافعة علنية عادلة خلال مدة معقولة أمام محكمة مستقلة غير منحازة مشكلة طبقا للقانون."
- 35- عياض بن عاشور، القضاء الإداري وفقه المرافعات الإدارية، الطبعة الثالثة، مركز النشر الجامعي، تونس، 2006، ص150.
- 36- عياض بن عاشور، المرجع نفسه، ص152.
- 37- ابراهيم البرتاجي، مرجع سابق، ص95.