Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

التعاون الألماني
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL

حقّ التقاضي أمام المحكمة الإدارية من خلال مجلّة الجماعات المحلّية

في إشارات من دليل الرقابة القضائية على أعمال الجماعات المحلية

السيد بوراوي بن عبد الحفيظ
خبير في القضاء الإداري

تمهيد

- إختصاص المحكمة الإدارية في النّزاعات المتعلّقة بالجماعات المحلّية وخاصة في مجال التهيئة التهيئة التّرابية والتعمير اختصاص تقليدي ويمكن القول بأنها تشكّل في فقه قضاء المحكمة حيّزا مهمّا وقد خصّصت لدراستها بحوثا ورسائل جامعية متعدّدة ومطوّلة.
- كان من المفروض إعداد مجلة م ج م بالتّوازي مع مراجعة عدّة نصوص أخرى أضحت غير متماشية معها مثل مراجعة نصوص اللاّمحورية (سلطة الوالي خاصة) ومجلّة التّهيئة الترابية والتّعمير لتفادي تضارب أحكامهما.
- أكّدت م ج م إختصاص المحكمة الإدارية بالنّظر في النّزاعات المتعلّقة بقرارات الجماعات المحلية في مادة تجاوز السّلطة و بوّبتها وفق التّقسيم المتعارف عليه في القانون الإداري إلى قرارات ترتيبية وقرارات فردية وذلك وفق الدّورالذي أوكلته لها في نطاق إعمال مبدأ الرّقابة اللاّحقة على أعمال الجماعات المحلّية فيما أضافت لها دورا إستشاريا إختياريا في المجال التّرتيبي للجماعات المحلّية.

1. تقديم موجز للمحكمة الإدارية:

- تنظر المحكمة الإدارية بهيئاتها القضائية المختلفة في جميع النزاعات الإدارية عدا ما أسند لغيرها بقانون خاص. وتختص المحكمة الإدارية بالنظر في دعاوى تجاوز السلطة التي ترفع لإلغاء المقررات الصادرة في المادة الإدارية. كما تنظر في الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية ودعاوى التعويض الناتجة عن المسؤولية الإدارية. وإلى جانب الوظيفة القضائية تضطلع المحكمة الإدارية بوظيفة استشارية بواسطة دوائرها وأقسامها الإستشارية.
- وقد نص الفصل 116 من الدستور على أن القضاء الإداري يتكّون من محكمة إدارية عليا ومحاكم استئنافية ومحاكم ابتدائية إلاّ أن القانون الأساسي الجديد للقضاء الإداري المجسد للنظام القضائي الإداري المنصوص عليه بالدستور لازال في طور المشروع الأوّلي ويبقى تنظيم المحكمة الإدارية على ما هو عليه بقانون غرّة جوان 1972 مع مراعاة الإختصاصات الممنوحة للدّوائر الإبتدائية الجهوية للمحكمة المحدثة في إطاره و التي أضحت مختصة بالنّظرفي قرارات الجماعات المحلّية عملا بأحكام الفصل 386 من الأحكام الإنتقالية لم. ج. م. و ذلك في انتظار تركيز محاكم إدارية إبتدائية بالجهات وفقما نصّ عليه الدستور.

وتتركّب المحكمة الإدارية حاليا و إلى جانب هياكلها الإستشارية من الهياكل القضائية التالية :

DEMOCRACY
REPORTING
INTERNATIONAL

مرجع النّظر التّرابي للدّوائر الإبتدائية الجهوية

تفعيلا لأحكام الفصل 15 من قانون المحكمة الإدارية أحدثت بالأمر الحكومي عدد 620 لسنة 2017 المؤرخ في 25 ماي 2017 دوائر إبتدائية بالجهات وعددها 12 فيما أن عدد الدوائر الإبتدائية للمحكمة الإدارية المتمركزة بتونس بلغ 15 دائرة و التي حدّد اختصاصها التّرابي لولايات تونس الكبرى (تونس وبن عروس وأريانة ومنوبة) .

الدائرة الابتدائية	مرجع النظر الترابي
الدائرة الابتدائية بنابل	ولاية نابل وولاية زغوان
الدائرة الابتدائية ببنزرت	ولاية بنزرت وولاية باجة
الدائرة الابتدائية بالكاف	ولايات الكاف وجندوبة وسليانة
الدائرة الابتدائية بسوسة	ولاية سوسة
الدائرة الابتدائية بالمنستير	ولاية المنستير وولاية المهدية
الدائرة الابتدائية بصفاقس	ولاية صفاقس
الدائرة الابتدائية بقفصة	ولاية قفصة وولاية توزر
الدائرة الابتدائية بقابس	ولاية قابس وولاية قبلي
الدائرة الابتدائية بمدنين	ولاية مدنين وولاية تطاوين
الدائرة الابتدائية بالقصرين	ولاية القصرين
الدائرة الابتدائية بسيدي بوزيد	ولاية سيدي بوزيد
الدائرة الابتدائية بالقيروان	ولاية القيروان

2. إختصاص جديد مسند بم.ج م للمحكمة الإدارية في نطاق مهامها الإستشارية :

- للجماعات المحلية أن تستشير في الغرض (مشاريع القرارات الترتيبية) المحكمة الإدارية المختصة التي تبدي رأيها في أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ تقديم الطلب (فصل 25 م ج م).
- **طلب الاستشارة في نطاق ممارسة السلطة الترتيبية للجماعات المحلية :** يمكن للجماعة المحلية البلدية في واقع الحال أن تعرض مشروع قرار ترتيبي وبصفة اختيارية على رأي المحكمة الإدارية المختصة وقد يفهم من ذلك أنها المحكمة الإبتدائية الجهوية الإدارية المختصة ترابيا إلاّ أنه عملا بالأحكام الإنتقالية من الدستور ومن م ج م بقي العمل بقانون المحكمة الإدارية لسنة 1972 إلى حين صدور مجلة القضاء الإداري المجسدة للقضاء الإداري مثلما نص عليه الفصل 116 من الدستورو ترتيبا على ذلك وعملا بالفصل 15 من قانون المحكمة الإدارية الذي لم يمنح للدّوائرالجهوية الإبتدائية المحدثة في إطاره اختصاصا استشاريا تبقى حاليا وفي رأينا الدّوائر الإستشارية للمحكمة الإدارية بتونس العاصمة هي المختصّة في المجال الإستشاري في نطاق أحكام الفصل 4 من نفس قانون المحكمة الإدارية عدد 40 لسنة 1972.
- **من يقوم بتقديم طلب الاستشارة:** توجّه مراسلة إلى الرئيس الأول للمحكمة الإدارية من قبل مجلس الجماعات المحلية ممثّل في رئيس البلدية مصحوبة بمشروع القرار الترتيبي وبوثيقة شرح أسبابه وبالوثائق اللاّزمة والأمثلة عند الإقتضاء والنصوص القانونية أو على الأقل ذكرها أوالإشكال القانوني المطروح إن وجد.
- رأي المحكمة الإدارية غير ملزم فضلا عن كونه لا يقيد الهيئة القضائية للمحكمة الإدارية في صورة حصول طعن قضائي في القرار الترتيبي بعد نشره.

II. جدول دليل إجراءات التقاضي أمام المحكمة الإدارية بشأن أعمال الجماعات المحلّية

- ويتناول جدول الإجراءات القضائية أمام القضاء الإداري محاولة لتوضيح وتبسيط إجراءات اللّجوء إلى القضاء الإداريّ من خلال خاصّة مختلف الأحكام الواردة بمجلّة الجماعات المحلّية وأحكام القانون عدد 40 المؤرخ في أول جوان 1972 المتعلّق بالمحكمة الإدارية مثلما تم تنقيحه وإتمامه بالقوانين الأساسية اللاّحقة والذي يبقى ساري المفعول ما لم يصدر قانون أساسي جديد للمحكمة طبقا لما نصّ عليه دستور 27 جانفي 2014 (فصل 116 منه) وعملا بالأحكام الانتقالية لمجلة الجماعات المحلية (فصل 386 منها).
- وتجدر الإشارة إلى أن قائمة الأعمال الواردة بالجدول ليست حصرية وإنما هي تتضمن تبويبا لأهم القرارات والأعمال حسب طبيعة النزاعات كيفما وردت بالمجلة نظرا لصعوبة تعداد كل القرارات والأعمال التي تقوم بها الجماعات المحلية لتعددها وضخامتها وتشعبها في اتصالها بتشريعات أخرى لم تحين بعد انسجاما مع أحكام المجلة.
- ويركز الجدول عموما على قرارات وأعمال البلديات باعتبار أن بقية الجماعات لم يقع تجسيمها بعد واقعا وقانونا (الجهة والإقليم) من جهة وأن نفس الإجراءات عموما تكاد تكون نفسها بالنسبة لأعمالها المتشابهة في الغالب من جهة أخرى.
- ولا بدّ من الإشارة إلى أن غموض أحكام المجلّة بخصوص تحديد الإجراءات بصفة دقيقة بالنسبة لعديد الحالات وعدم وجود إجراءات محددة بالنسبة لبعض النزاعات الخصوصية أحيانا بقانون المحكمة الإدارية يجعل من هذا الجدول الإجرائي دليلا تقريبيا ومجرد محاولة لتوضيح كيفية اللّجوء للقضاء الإداري على سبيل الإرشاد دون أن يدّعي ضبط الإجراءات بصفة رسمية أو نهائية ذلك أن المحكمة قد ترى في بعض الحالات خلاف ما اجتهدنا في تبسيطه خاصة أن هذه النزاعات لم تعرض بعد على المحكمة في أصلها أو تحسم فيها حتى نتمكن من معرفة مواقفها الإجرائية. ولا يخفى أن لا قياس في الإجراءات ولا اجتهاد واسع فيها. كما أن هذا الدليل يكتفي بذكر إجراءات التقدم بقضية إلى المحكمة الإدارية بدوائرها المختصة دون الدخول في أطوار التحقيق والحكم فيها لتعلقها بسير القضايا التي يتحكّم فيها القاضي.

- ويجدر الاستنتاج بأن عدّة فصول بالمجلة تستدعي المراجعة من الناحية الإجرائية ولعله أيضا مناسبة لأن يقع التدارك ضمن مشروع القانون الأساسي للمحكمة الإدارية الذي هو بصدد الإعداد لتحقيق الانسجام المفقود بينهما عند الاقتضاء.

- ويتضمن الجدول وادٍ مخصصا لطبيعة النزاع وواد مخصّص للمحكمة المختصة وواد لمن له الأهلية والصفة للتقاضي وواد للإجراءات باعتماد النص المعتمد.

- إخترنا التعرّض فيما يلي إلى أهمّ إطار قانوني ورد بم ج م ينظّم النّزاعات المتعلّقة بقرارات الجماعات المحلّية مركّزين على القرارات البلدية باعتبارعدم تجسيم باقي الجماعات المحلية قانونا وواقعا. وهذا الإطار القانوني يتمثل في الفصل 278 المتعلّق بالطُّعون في القرارات الترتيبية والقرارات الفردية. كما اخترنا التعرض في هذا التقديم إلى الإمكانية التي أتاحتها م ج م لرؤساء البلديات للطّعن في رفض الوالي تنفيذ القرارات البلدية (التّراتيب). أمّا بالنسبة لبقيّة النزاعات (علما بأن العدد الجملي للنزاعات التي صنفناها من خلال المجلّة بلغ 19) فيُراجع الجدول التفصيلي بالدليل.

1. الطعن في قرارات الجماعات المحلية أمام القضاء الإداري

الفصل 278 من م ج م

- لا بدّ في البداية من التذكيربأنّ القضاء الإداري التونسي لازال منظما بقانون المحكمة الإدارية عدد 40 لسنة 1972 طالما لم يصدر قانون أساسي يجسم جهاز القضاء الإداري مثلما نصّ على ذلك الفصل 116 من دستور 2014. لذا وعملا بالأحكام الانتقالية و خاصة الصل 386 من م ج م تكون :
- المحاكم الابتدائية الإدارية المختصة أينما وردت بالمجلّة هي الدّوائر الإبتدائية للمحكمة الإدارية سواء المركزية أو الجهوية بحسب الاختصاص الترابي لكلّ منها.
- المحاكم الإدارية الإستئنافية المختصة أينما وردت بالمجلّة هي الدّوائر الإستئنافية للمحكمة الإدارية بتونس العاصمة.
- المحكمة الإدارية العليا أينما وردت هي الدّوائرالتعقيبية للمحكمة الإدارية بتونس العاصمة أوجلستها العامة القضائية.
- و قرارات الجماعات المحلية تكون إمّا ترتيبية (قرارات المصادقة على أمثلة التهيئة الترابية – قرارات ترتيب أجزاء الملك العمومي للبلدية – التراتيب البلدية للبناء – قرارات إحداث المرافق العامة وتراتيب الوقاية الصحية والمحافظة على البيئة – تراتيب الضبط الإداري البلدي ...) أو قرارات فردية (رخص البناء – رخص التصفيف الفردي على الطرقات – قرارات الهدم – قرارات الإنتداب والتسمية في الخطط الوظيفية – شهادة نهاية أشغال ...).

أ- الإعتراض أو الطعن من قبل الوالي

- الطعن في الشهرين المواليين من نشر أو الإعلام بالقرار بعريضة تبلغ نسخة منها لرئيس البلدية المعنية بالقرار المعترض عليه ثلاثة أيام قبل إيداعها بكتابة المحكمة (الكتابة العامة للمحكمة الإدارية بتونس بالنسية للدوائرالإبتدائية للمحكمة بتونس فيما يخص بلديات ولايات تونس الكبرى و الكتابات العامة للدوائر الإبتدائية الجهوية كل في حدود اختصاصها الترابي بالنسبة لباقي البلديات بالولايات الداخلية) علما بأن الإيداع يمكن أن يكون بواسطة البريد مضمون الوصول (فصلان 278 م ج م و 38 من قانون المحكمة الإدارية).
- يجب أن تحتوي عريضة الدعوى على أسماء كل واحد من الأطراف ومقراتهم وعرض موجز للوقائع وعلى المستندات والطلبات وتكون مصحوبة بالمؤيدات (فصلان 36 و 37 من قانون المحكمة الإدارية لسنة 1972).
- إنابة المحامي غير وجوبية بالنسبة لدعاوى تجاوز السلطة (فصل 35 من قانون المحكمة الإدارية).
- وفي حالة التأكّد يمكن للوالي طلب توقيف تنفيذ القرار المطعون فيه بعريضة مستقلّة عن الدّعوى الأصلية توجه إلى رئيس المحكمة الإدارية أو رئيس الدائرة الإبتدائية الجهوية المختصّة بحسب الإختصاص الترابي. **وإذا كان القرار البلدي المنتقد من شأنه أن ينال من حرية عامة أو فردية يأذن رئيس الدّائرة الإبتدائية المختصة بالنظر في أصل القضية بإيقاف التنفيذ في أجل 5 أيام من تعهده بتاء على طلب الوالي أو ممن يهمهم الأمر.**

ب- الطعن من قبل أي شخص معني بالقرار (جمعيات – أفراد – شركات ..)

- الطعن في الشهرين المواليين من نشر أو الإعلام بالقرار بعريضة تقدّم للمحكمة الإدارية بتونس أو الدّوائر الإبتدائية الجهوية (الكتابة العامة للمحكمة الإدارية بتونس بالنسية للدّوائر الإبتدائية للمحكمة بتونس فيما يخص بلديات ولايات تونس الكبرى والكتابات العامة للدوائر الإبتدائية الجهوية كل في حدود اختصاصها الترابي بالنسبة لباقي البلديات بالولايات الداخلية) علما بأن الإيداع يمكن أن يكون بواسطة البريد مضمون الوصول (فصلان 278 م ج م و38 من قانون المحكمة الإدارية).
- يجب أن تحتوي عريضة الدعوى على أسماء كل واحد من الأطراف ومقراتهم وعرض موجز للوقائع وعلى المستندات والطلبات وتكون مصحوبة بالمؤيدات (فصلان 36 و37 من قانون المحكمة الإدارية لسنة 1972).
- إنابة المحامي غير وجوبية بالنسبة لدعاوى تجاوز السلطة (فصل 35 من قانون المحكمة الإدارية).
- يمكن أيضا للمعنيين بالقرار أن يقدموا مطلبا في توقيف تنفيذه إلى الرئيس الأول للمحكمة الإدارية أو لرئيس الدآئرة الإبتدائية الجهوية بحسب الإختصاص الترابي و ذلك بعريضة مستقلّة عن الدّعوى الأصلية.

2. حق الجماعات المحلية في اللّجوء للقضاء الإداري

الطعن من قبل رؤساء البلديات في قرارات رفض الولاّة تنفيذ القرارات البلدية مثالا فصل 266 م ج م

- نصّت مجلّة الجماعات المحلية على إمكانية لجوء الجماعات المحلية للقضاء الإداري في عدة حالات ومنها بالخصوص إمكانية الطعن في قرارات رفض السلطة المركزية تنفيذ القرارات البلدية إذ ورد بالفصل 266 م ج م أنه **لرئيس البلدية الطعن في رفض السلطة المركزية تنفيذ القرارات البلدية أمام القضاء الإداري.**
- الشروط :
- عدم الإمتثال لقرارات رئيس البلدية خاصة في مجال التراتيب البلدية
- يلتزام الوالي بالإذن بتنفيذ القرارات المتخذة في نطاق التراتيب البلدية
- يعلم الوالي رئيس البلدية كتابيا بمآل القرارات المتخذة في أجل شهرين
- يعلّل الوالي عدم التنفيذ في قراره علما بأنّه بمضي أجل الشهرين يتولد قرارا في الرفض الضمني في صورة عدم التنفيذ.

- لرئيس البلدية الطعن في رفض الوالي الصريح أو الضمني تنفيذ القرارات البلدية في الشهرين المواليين أمام الدائرة الإبتدائية للمحكمة الإدارية المختصة ترابيا وفق اجراءات دعوى تجاوز السلطة المنصوص عليها بقانون المحكمة الإدارية:
- تتطلّب عريضة باللّغة العربية ممضاة من رئيس البلدية أو نائبه القانوني علما بأن إنابة محام غير وجوبية في مادّة تجاوز السلطة.
- يجب أن تتضمن العريضة اسم ولقب ومقر كل واحد من الأطراف وعرض موجز للوقائع والمستندات والطّلبات وتكون مصحوبة بالمؤيدات.
- تودع عريضة الدّعوى ومؤيّداتها وكلّ ما يدلي به الأطراف من مذكّرات وحجج كتابية لدى الكتابة العامة للمحكمة الإدارية بنهج سوق أهراس بتونس العاصمة بالنسبة لبلديات ولايات تونس الكبرى أو لدى الكتابة العامة للدّائرة الإبتدائية الجهوية المختصة ترابيا بالنسبة لباقي البلديات. ويمكن أن ترسل الوثائق المشار إليها إلى الكتابة العامة للمحكمة مضمونة الوصول مع الإعلام بالبلوغ.
- ويجب أن تصحب عريضة الدّعوى والتقارير والوثائق الأخرى المدلى بها من الأطراف بنسخ لا يقلّ عددها عن عدد الأطراف المشمولين بالقضية، تضاف لها نسخة واحدة.

ملاحظة : الإستئناف و التعقيب ممكنين في مادة تجاوز السّلطة أمام الدّوائر الإستئنافية والتعقيبية للمحكمة الإدارية بتونس العاصمة.

خاتمة :

- لا بدّ من الإسراع بمراجعة نصوص اللامحورية ومجلّة التهيئة الترابية والتعمير وملاءمتها مع مقتضيات مجلّة الجماعات المحلّية وتشريك المحكمة الإدارية فيما يتصل بمجال اختصاصها تلافيا لكل لبس أو غموض أو إشكال قد ينتج في صياغة أحكامها وهو الأمر الذي لوحظ في إعداد مجلّة الجماعات المحلّية بعدم تشريك المحكمة الإدارية خاصّة فيما يتّعلّق بالأحكام الإجرائية القضائية الإدارية وبالإختصاص والتي لا تحتمل التأويل الواسع والقياس.
- لا بدّ من اغتنام فرصة إعداد مجلّة القضاء الإداري لإحكام التناسق بين أحكامها وأحكام مجلّة الجماعات المحلّية المتّصل باختصاصات المحكمة وبإجراءاتها وتجاوز غموضها الملاحظ عند الإقتضاء كأن يراعي مشروع مجلّة القضاء الإداري توجّهات م ج م في تقريب القضاء الإداري من السلط الجهوية والمحلّية ومن المواطن فردا أو جمعيات أو شركات أينما وُجد المقرّ خاصة أنّ الدستور أقرّ مبدأ الرقابة اللاّحقة على أعمال الجماعات المحلّية ومنها رقابة المحكمة الإدارية التي تفترض القرب.
- لا بدّ من دعم الجماعات المحلّية وخاصّة البلديات الضّعيفة بالإمكانيات المادية والبشرية وتأمين تكوين ملائم لإطارها في ميدان القانون و التصرف الإداري خاصّة البلدي لتفادي الأخطاء .
- لا بدّ أيضا من دعم المحكمة الإدارية خاصة دوائرها الإبتدائية بالجهات بما تتطلّبه مهامها من وسائل و إمكانيات بشرية أمام حجم الإختصاصات الجديدة التي أسندت إليها بمقتضى م ج م.

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

التعاون الألماني
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL

شكرا على حسن الانتباه

www.democracy-reporting.org