



"صلاحيات المحكمة الإدارية في مجلة الجماعات المحلية"

09 و10 جويلية 2019 بنزل الكونتينيونتال بالقيروان

التقرير

- I. البرنامج
- II. سير الجلسات

I. البرنامج

يعدّ إحداث 12 دائرة ابتدائية إدارية جهوية خطوة مهمة نحو إصلاح القضاء الإداري من خلال تطوير هيكلته الداخلية وتوسيع اختصاصه الترابي في الجهات. وقد أضافت مجلة الجماعات المحلية صلاحيات جديدة في مجال اختصاص تلك الدوائر. ولئن اختلف هذا التنظيم المشفوع بإحداث دوائر جهوية عن ذلك المنصوص عليه بالدستور، فإنه يجدر القول أنّ المحكمة الإدارية نجحت في تفعيل الإصلاحات التي تهم جانبا الهيكلية وهي إصلاحات من شأنها أن تساهم في تكريس الحق في اللجوء إلى التقاضي الذي يرتكز بالأساس لا فقط على قضاء قريب من المواطن وإنما كذلك على قضاء ذي جودة وفاعلية .

وبغضّ النظر عن مهامها القضائية والاستشارية، فإن هذه الدوائر الابتدائية الجهوية انطلقت في النظر في النزاعات الانتخابية إذ كانت الانتخابات البلدية الأخيرة أول اختبار للقاضي الإداري في الجهة وذلك على معنى القانون الأساسي المتعلق بالانتخابات والاستفتاء في فصله 49 سابع عشر كما تم تنقيحه وإتمامه .

ويندرج القضاء الإداري اللامحوري في سياق قانوني يتميز بإعادة هيكلة الجماعات المحلية في إطار مبدأي اللامركزية والانتخاب، وهو سياق يتطلب ملاءمة القضاء الإداري مع الصلاحيات الجديدة المنصوص عليها في مجلة الجماعات المحلية والتي جاءت لتكرس مبدأ الرقابة البعدية التي يمارسها القاضي من أجل حماية حقوق المواطن من تعسف سلطة الجماعات المحلية، والاستجابة لمتطلبات إنجاز الانتقال المؤسّساتي الذي يعيشه من قضاء مركزي إلى قضاء أكثر قربا إلى المتقاضين وأكثر نجاعة.

وقد بات التعمّق في هذه التحولات الجوهرية ضروريا لفتح آفاق تحسين عمل القضاة الإداريين وتيسير التنسيق وتبادل الخبرات فيما بينهم. وفي هذا الإطار يتنزّل موضوع الملتقى الذي تنظمه المحكمة الإدارية بدعم من المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية تحت عنوان :

"صلاحيات المحكمة الإدارية في مجلة الجماعات المحلية"

وذلك يومي 09 و10 جولية 2019 بنزل الكونتيننتال بالقيروان .

ويهدف هذا الملتقى إلى تقديم ثمار سنة من عمل الدوائر الابتدائية للمحكمة الإدارية بالوسط (القيروان، سوسة، المنستير وسيدي بوزيد) وإلى تسليط الضوء على أهم المكاسب والتحديات المتعلقة بعملها. كما سيتم التطرّق إلى مختلف الصلاحيات الجديدة لهذه الدوائر سواء على مستوى دورها القضائي أو الاستشاري .

وسيجمع هذا الملتقى حضوراً موسعاً من كافة الأطراف المعنية بالإصلاحات التي تهم القضاء الإداري من قضاة وجامعيين ومحامين وممثلين عن الولايات والبلديات وعن المجتمع المدني.

البرنامج

اليوم الأول: 09 جويلية 2019	
استقبال المشاركين	09:00 – 08:30
<p>كلمات الافتتاح (09:40 – 09:00)</p> <p>ميسر الحصة: السيد محمد اللطيف، رئيس الدائرة الابتدائية بالقيروان</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • كلمة الرئيس الأول للمحكمة الإدارية • كلمة السيد والي القيروان • كلمة مدير المعهد العالي للدراسات القانونية والسياسية بالقيروان • كلمة ممثل المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية 	
استراحة قهوة	10:00 – 09:40
<p>الحصة الأولى: تقديم الدوائر الابتدائية للمحكمة الإدارية بجهات الوسط (12:00 – 10:00)</p>	
السيدة فاتن الجويبي، رئيسة الدائرة الابتدائية بسيدي بوزيد	10:15 – 10:00
السيد حسين عمارة، رئيس الدائرة الابتدائية بسوسة	10:30 – 10:15
السيدة هالة الفراتي، رئيسة الدائرة الابتدائية بالمنستير	10:45 – 10:30
	11:00 – 10:45
نقاش	12:00 – 11:00
استراحة غداء	14:00 – 12:00

الحصة الثانية: الوظيفة الاستشارية (15:30 – 14:00)	
ميسرة الحصة: السيدة فاتن الجويني، رئيسة الدائرة الابتدائية بسيدي بوزيد	
السيد شكري بنسعد، قاضي بالدائرة الابتدائية بسيدي بوزيد، "الاختصاص الاستشاري للدوائر الابتدائية للمحكمة الإدارية"	14:15 – 14:00
السيدة مريم الغرياني، قاضية بالدائرة الابتدائية بالمنستير، " الوظيفة الاستشارية للمحكمة الإدارية ومبدأ الحياد في القانون التونسي"	14:30 – 14:15
السيد سارجيو زاوي، عضو مجلس الدولة الإيطالي، " الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الإيطالي"	14:45 – 14:30
نقاش واختتام أشغال اليوم الأول	15:30 – 14:45
اليوم الثاني: 10 جويلية 2019	
الحصة الثالثة: الاختصاص القضائي للمحكمة الإدارية في مجلة الجماعات المحلية (12:00– 09:30)	
ميسرة الجزء الأول من الحصة: السيدة هالة الفراتي، رئيس الدائرة الابتدائية بالمنستير	
السيدة سندس الطالبي، قاضية بالدائرة الابتدائية بسوسة، " اختصاصات الدوائر الابتدائية للمحكمة الإدارية في مجلة الجماعات المحلية."	09:45 – 09:30
السيد غيث الشاوش، أستاذ جامعي بالمعهد العالي للدراسات القانونية والسياسية، " دور المحكمة الإدارية في النزاع بين الجماعات الإدارية المحلية والسلطة المركزية"	10:00 – 09:45
السيد نادر عباس، قاضي بالمحكمة الابتدائية بالقيروان، " الرقابة القضائية على السلطة الترتيبية للجماعات المحلية"	10:15 – 10:00
نقاش	10:45 – 10:15
استراحة قهوة	11:00 – 10:45
ميسر الجزء الثاني من الحصة: السيد حسين عمارة، رئيس الدائرة الابتدائية بسوسة	
السيد سفيان العامري، أستاذ بكلية الحقوق بسوسة "نزاعات الضبط الإداري المحلي"	11:15 – 11:00
السيد رشاد الحفناوي، محامي لدى التعقيب، فرع المحامين بسيدي بوزيد، " دراسة نقدية للإشكاليات التطبيقية التي تطرحها مجلة الجماعات المحلية من خلال اختصاص الدوائر الابتدائية للمحكمة الإدارية"	11:30 – 11:15
التقرير العام والتوصيات	11:45 – 11:30
اختتام أشغال الندوة	12:00 – 11:45

اليوم الأول: 09 جويلية 2019

كلمات الافتتاح

الميسر	السيد محمد اللطيف، رئيس الدائرة الابتدائية بالقيروان
المتدخلون	كلمة الرئيس الأول للمحكمة الإدارية كلمة السيد كاتب عام ولاية القيروان كلمة مدير المعهد العالي للدراسات القانونية والسياسية بالقيروان كلمة ممثل المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية

السيد عبد السلام المهدي قريصيعية، الرئيس الأول للمحكمة الإدارية

بعد الترحيب بالحضور، عبّر السيد الرئيس الأول للمحكمة الإدارية عن سروره لاحتضان مدينة القيروان لهذا الملتقى الذي يحيي الذكرى الأولى لإحداث الدوائر الابتدائية الجهوية. وبين أهمية موضوع الندوة وأنيته إذ أن صلاحيات المحكمة الإدارية موضوع متجدد فالصلاحيات الاستشارية هي بالأساس مركزية بيد أننا نتحدث اليوم عن لا مركزية الدور الاستشاري في مجالات معينة، كما أن الدور القضائي عبارة عامة كان من الممكن مزيد تحديدها.

واعتبر السيد الرئيس الأول أن حصيلة أعمال سنة منذ تركيز الدوائر هي حصيلة إيجابية تنضوي في تحقيق أهداف اللامركزية من خلال القرب من المواطن والبت السريع في القضايا. وهي نفس توجهات مشروع مجلة القضاء الإداري الذي عمل على تلافي النقائص ومعالجة الإشكالات من خلال اختصار الأجل وتسهيل عمل المحكمة.

وفي الختام، أكد السيد الرئيس الأول على أهمية النقاش والتوصيات التي سيقع الاستفادة منها في صياغة مجلة القضاء الإداري.

كلمة السيد الكاتب العام لولاية القيروان

رحب السيد الكاتب العام لولاية القيروان بالحضور مبلغا تحيات الوالي الذي تعدّر عليه الحضور ، كما عبّر عن فرحته باحتضان مدينة القيروان لهذا المؤتمر .

و في هذا الإطار ذكّر السيد الكاتب العام بأهمية إصدار مجلة الجماعات المحلية (م.ج.م) كتكريس للحكم المحلي و هو ما يتطلب مراجعة العلاقة بين الجماعات المحلية و المحكمة الإدارية في مجال النزاعات. و لعل أهم دليل على هذا الترابط هو تزامن تركيز الدوائر الجهوية مع البت في الترشيحات الانتخابية المحلية. و ثمن السيد الكاتب العام تعاون و تواصل هياكل المحكمة الإدارية مع ولاية القيروان متمنيا مواصلة منهج التعاون لإنجاح مسار الحكم المحلي.

كلمة السيد عبد المنعم العبيدي، مدير المعهد العالي للدراسات القانونية والسياسية بالقيروان

استهل السيد العبيدي كلمته بالترحيب بالحضور و بالتعبير عن سعادته بحضور هذا الملتقى العلمي الواعد الذي يضم نخبة من أهل الاختصاص ووجه شكره لكل المساهمين في تنظيمه.

تكمن أهمية هذا الملتقى في تناسبه مع ما فرضه الواقع الحالي من خلال علاقة المحكمة الإدارية بم.ج.م. وهو ما سيقع طرحه من خلال نقاش و بحث القوانين الجديدة و ما تحتمله من تأويلات و إشكاليات نظرية و تطبيقية. مما سيؤوّل الى صقل معارف رجال القانون الإداري و تعميق فهم غير المختصين المحمولين على التعامل مع م.ج.م. و في نفس هذا الإطار ثمن المتدخل الانفتاح على القانون المقارن و التجربة الإيطالية متمنيا للجميع الاستمتاع بفكر قانوني رفيع و رصين و موضوعي.

كلمة السيد ممثل المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية

رحب السيد ممثل المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية بالسيد الرئيس الأول للمحكمة الإدارية وبالحضور، ثم قدّم المنظمة وأهدافها ودعمها للانتقال الديمقراطي في تونس من خلال وضع عديد البرامج المساندة لمختلف الأطراف الفاعلة من مجلس نواب الشعب ومكونات المجتمع المدني والمؤسسات الحكومية والقضائية. في هذا الإطار يتنزل برنامج تفعيل الدستور وخاصة الفصل 108 منه المكرّس للحق في التقاضي ولسؤولية الدولة في تيسير اللجوء الى القضاء.

كما أكّد على فخر المنظمة بدعمها لجهود المحكمة الإدارية من خلال أنشطة مشتركة وهادفة وتوجه ختاماً بشكر الفريق الذي سهر على إنجاح الملتقى.

الحصة الأولى: تقديم الدوائر الابتدائية للمحكمة الإدارية بجهات الوسط

▪ الميسر	▪ السيد عبد السلام المهدي قريصيعية الرئيس الأول للمحكمة الإدارية
▪ المتدخلون	▪ السيدة هالة الفراتي، رئيسة الدائرة الابتدائية بالمنستير ▪ السيد حسين عمارة، رئيس الدائرة الابتدائية بسوسة ▪ السيدة فاتن الجويني، رئيسة الدائرة الابتدائية بسيدي بوزيد ▪ السيد محمد اللطيف، رئيس الدائرة الابتدائية بالقيروان

السيدة هالة الفراتي، رئيسة الدائرة الابتدائية بالمنستير

الجديد في فقه القضاء على ضوء الأحكام الصادرة عن الدائرة الابتدائية بالمنستير

قدمت السيدة الرئيسة لمحمة عامة عن الدائر الابتدائية بالمنستير من خلال احصائيات 2018 و من خلال تنظيم الدائرة.

بالرجوع الى الاحصائيات أصدرت الدائرة الابتدائية بالمنستير سنة 2018، 249 حكما يتوزعون كالتالي:

- 153 حكم في القضايا الأصلية

- 81 قرار في توقيف التنفيذ

- 15 حكم إستعجالي

فكانت نسبة الفصل 32،67 %.

أما بالنسبة لهيكلية الدائرة فهي كالتالي :

5 قضاة + متصرفة + 2 كتبة محاكم + 4 عمّال

وتخضع الدائرة لنظام داخلي يضبط سيرها. وقد أكدت السيدة فوراتي على سعي الدائرة الى جاهزية الأحكام القضائية وجودة الخدمات الإدارية من خلال إطار إداري كفاء، يتميز عمله بالحرفية والسرعة والنجاعة، مع حسن قبول المتقاضين في كنف التقيد بالضوابط القانونية. كما أن مناخ العمل مبني على روح البذل والمثابرة والإنجاز و حسن تنسيق العمل و التعاون.

ثم وضعت السيدة رئيسة الدائرة الإطار العام لمداخلتها فيعدّ تنقيح القانون الانتخابي و صدور مجلة الجماعات المحلية من المستجدات في فقه القضاء الإداري، إذ كان للدائرة دور في تأويل و توضيح محتوى النصوص القانونية الجديدة بمناسبة تطبيقها على النزاعات المعروضة.

و إجابة عن الجديد في فقه القضاء على ضوء الأحكام الصادرة عن الدائرة الابتدائية بالمنستير قدمت السيدة فوراتي في جزء أول المبادئ المتعلقة بالانتخابات البلدية و في جزء ثاني المبادئ المتعلقة بتركيز المجالس البلدية.

الجزء الأول: المبادئ المتعلقة بالانتخابات البلدية

وضّحت المتدخلة التوجهات العامة للدائرة من خلال أمثلة من فقه قضاءها تهم نزاعات الترشح ونزاعات الدعوة إلى انعقاد أول جلسة.

فبالنسبة لنزاعات الترشح أكدت الدائرة على جوهرية إجراء تبليغ الطعن و ضرورة حماية حق الدفاع¹. و اعتبرت أن تصحيح الإجراء في مطلب الترشح جائز خلال أجل تقديم الترشيحات لكنه غير جائز خلال أجل البت بخصوص الإخلالات المذكورة بالفصل 27 من قرار الهيئة عدد 10².

و في ما يخص السن القصوى للمترشحين فقد اعتبرت الدائرة أن شرط السن القصوى ينسحب أيضا على القائمة التكميلية و هو " من الإخلالات غير القابلة للتصحيح"³.

أما بالنسبة لنزاعات الدعوة إلى انعقاد أول جلسة فقد أقرت الدائرة من خلال قراءة لنصوص م.ج.م أن

الجلسة الأولى	لا	تخضع	لمبدأ	علنية	الجلسات.	4
الجزء الثاني	المبادئ	المتعلقة	بتركيز	المجالس	البلدية	

¹ الحكم الابتدائي عدد 69 00001 المؤرخ في 12 مارس 2018.

² الحكمين الابتدائيين عدد 69 00002 و عدد 69 00003 المؤرخين في 12 مارس 2018

³ الحكم الابتدائي عدد 69 00005 المؤرخ في 12 مارس 2018

⁴ الحكم الابتدائي عدد 61 00079

- نزاعات انتخاب رئيس البلدية و اللجان، أخضع المشرع الطعن في نتائج انتخاب رئيس البلدية ومساعديه إلى الأحكام الخاصة بالطعون في نتائج الانتخابات البلدية و المتمثلة في الفصل 145 (جديد) وما بعده من القانون الانتخابي ، و يكون الاختصاص بالنظر ابتدائيا في هذا الطعن عاءدا إلى الدوائر الاستئنافية للمحكمة الإدارية التي تكون أحكامها قابلة للطعن فيها أمام الجلسة العامة القضائية للمحكمة الإدارية.

و اعتبرت الدائرة أنّ هذا الطعن يندرج في إطار القضاء الكامل و يخرج بالتالي عن نطاق دعوى تجاوز السلطة و ما تفرع عنها من قضاء توقيف التنفيذ. كما أقرت الدائرة جملة من المبادئ التي تهم تركيز اللجان و ذلك في ما يخص اعتماد آلية التعيين و عدم وجوب التزام بين تعيين رؤساء اللجان وبقية الأعضاء و المقررين و تعيين اللجان البلدية و رؤسائها و مقررهما باعتماد قاعدة التناوب حسب ترتيب القوائم الفائزة في الانتخابات و اعتماد قاعدة الأولوية في الاختيار و استبعاد آلية التصويت.

- نزاعات النظام الداخلي للمجالس البلدية

انطلاقا من عرض الأسس القانونية فسرت السيدة الرئيسة الحلول التي تبنتها الدائرة و ذلك بإقرار تطبيق النظام الداخلي النموذجي للمجالس البلدية إلى حين ضبط أنظمتها الداخلية و المصادقة عليها و إقرار جواز إمكانية تعديل فصوله حسب إجراءات و بشرط أن لا يؤول التعديل إلى مخالفة القانون¹.

◀ وختمت المتدخلة محاضرتها بتوصية عامة و هي تعديل الفصل 246 من مجلة الجماعات المحلية في اتجاه توحيد الاختصاص القضائي للدوائر الابتدائية بخصوص نزاعات تركيز المجالس البلدية بما في ذلك نزاعات انتخاب الرئيس و المساعدين.

السيد حسين عمارة، رئيس الدائرة الابتدائية بسوسة

قدم السيد حسين عمارة مرجع النظر التراي للدائرة التي يرأسها و هو ولاية سوسة فقط. و أبدى ملاحظات أولية :
- اشتراك فقه قضاء دائرة سوسة مع التوجه الذي اعتمده دوائر تونس بالنسبة لنزاعات لجان المجلس البلدي.

¹ الحكم الابتدائي عدد 61 00189 -إلغاء المداوات المطعون فيها جزئيا فيما يتعلق بالمصادقة على الفصول 69، 70 و 72 من النظام الداخلي للمجلس البلدي بالبرادعة

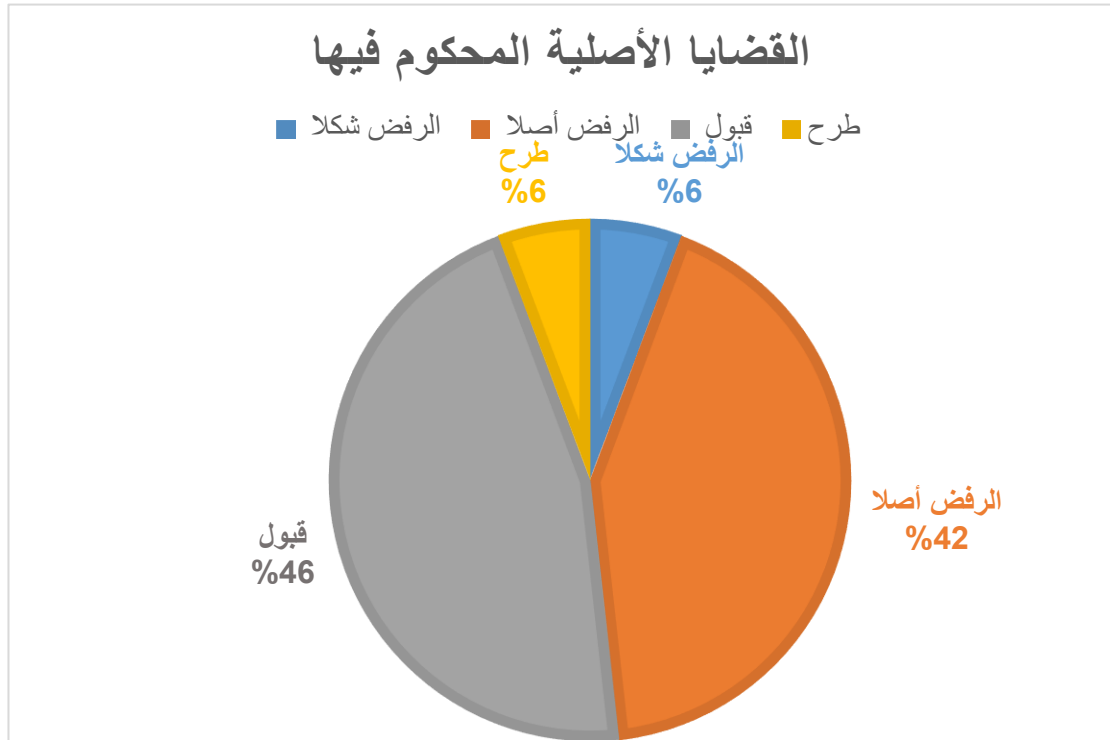
- اختصاص الدوائر بالنزاع الانتخابي في طور الترشح فقط و توجه المتقاضين الى العاصمة فيما يخص نزاعات النتائج غير مبرر. فكان من الأجدى توسيع صلاحيات الدوائر الجهوية للنظر في نزاعات النتائج كذلك.
- ضرورة أن يكون النزاع الانتخابي بمجمله من اختصاص القاضي الإداري دون القاضي العدلي.
- وجاهة مقترح توحيد الاختصاص القضائي للدوائر الابتدائية بخصوص نزاعات تركيز المجالس البلدية بما في ذلك نزاعات انتخاب الرئيس و المساعدين.

ثمّ قدّم السيد رئيس الدائرة إحصائيات عمل دائرة سوسة و كانت كالتالي :

بلغ عدد القضايا المنشورة بالدائرة الابتدائية بسوسة 807 قضية موزعة كالتالي : القضايا المحالة من الدوائر الابتدائية بتونس (353) و القضايا التي تمّ نشرها بالدائرة الابتدائية بسوسة (454). وقد تمّ البتّ في 461 قضية أي أن نسبة القضايا المحكوم فيها بلغت 57%. وقد حظيت قضايا توقيف التنفيذ بأعلى نسبة من مجموع القضايا المرفوعة أمام المحكمة (162) في المقابل كان عدد القضايا التي تمّ النزاع الانتخابي 7 قضايا وقع البت فيها كلها.

وبتقديم الهيكل التنظيمي للدائرة بين السيد الرئيس أن الدائرة متكونة من 5 قضاة و 10 إداريين. ويقسم الإداريون على ثلاث مصالح و هي كتابة الدائرة و مسك الدفاتر و تسليم نسخ الأحكام و أخيرا الإعلامية و الرقمنة.

رسم بياني للقضايا الأصلية المحكوم فيها أمام الدائرة الابتدائية بسوسة



السيدة فاتن الجويني، رئيسة الدائرة الابتدائية بسيدي بوزيد

انطلقت السيدة الرئيسة بتذكير الأهداف المنشودة للمركزية في نظام القضاء الإداري و هي: ضمان وتعزيز نفاذ المتقاضي إلى القضاء و الحصول على حكم في آجال معقولة. و هو ما يؤكده الفصل 116 من الدستور التونسي الذي ينص على أنه: "يتكون القضاء الإداري من محكمة إدارية عليا، و محاكم إدارية استئنافية و محاكم إدارية ابتدائية يختص القضاء الإداري بالنظر في تجاوز الإدارة سلطتها، و في النزاعات الإدارية ويمارس وظيفة استشارية طبق القانون....".

و اعتبرت السيدة الجويني أن المشهد الهيكلي التنظيمي الحالي للقضاء الإداري يعتبر مخالفا تماما لما ورد بالفصل 116 فهو مشهد لا يزال في إطار اللامحورية و ذلك بعبارة النص الواردة بالفصل الأول من الأمر عدد 620 (12) دائرة ابتدائية متفرعة عن المحكمة الإدارية بالجهات) والحال أن الفصل 116 من الدستور يؤسس إلى لامركزية القضاء الإداري.

تركيبة الدائرة

قدّمت المتدخلة الدائرة الابتدائية بسيدي بوزيد التي تتكون من 05 قضاة و 4 عملة و كاتب عام مساعد و كاتبة بمكتب الضبط و كاتبة بالنسبة للدائرة.

نشاط الدائرة

وجهت للدائرة عند الافتتاح عدد 136 قضية من المركز ومنها ما يعود تاريخ نشرها إلى سنة 2010 و قد عملت الدائرة على اعطاء الاولوية القصوى للبت فيها و كان ذلك إذ تم الفصل في عدد 100 قضية.

كما رسمت بالدائرة منذ افتتاحها عدد 259 قضية جديدة وهي قضايا في الأصل تم الفصل في عدد 230 قضية وفسرت السيدة الرئيسة السرعة في البت بحرص الإطار القضائي للدائرة على تأسيس ثقافة الصلح المكتبي. من ذلك أنه يتم توجيه استدعاء الى الطرفين و التحرير عليهما بحضور كاتب و القاضي المقرر و قد أفضى هذا الإجراء إلى تقليص عملية المد و الجزر بخصوص الإحالات و اختصار آجال التحقيق وإخراج القضية من طور المرافعة الى طور الأحكام الفردية إذ في أغلب الحالات يتم الصلح و يقدم في الغرض مطلب في طرح القضية أو التخلي.

فيما يخص النزاع الانتخابي وضحت السيدة جويني أن الدائرة الابتدائية نظرت في نزاع الترشيحات للانتخابات البلدية لسنة 2018 في عدد 05 من القضايا كما نظرت في نزاع الترشيحات للانتخابات البلدية الجزئية لسنة 2019 في قضية واحدة.

اما فيما يتعلق بالاختصاص الاستشاري فقد أقرت الدائرة اختصاصها و أبدت رأيها في عدد 03 من الاستشارات التي وجهت إليها من السلط الجهوية والمحلية و التي كانت مواضيعها تستجيب إلى الفقرة الثانية من الفصل 4 من القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرخ في 01 جوان 1972 المتعلق بالمحكمة الإدارية و التي جاء بها: "... و تستشار المحكمة الادارية بخصوص مشاريع النصوص الأخرى و بوجه عام حول كافة المواضيع التي تقتضي الاحكام التشريعية أو الترتيبية مشورتها". و بينت المتدخلة قراءة الدائرة للنصوص القانونية التي أسست اختصاصها الاستشاري. إذ تنظر الدوائر الابتدائية بالمحكمة الادارية في النزاعات الراجعة بمقتضى هذا القانون للمحاكم الادارية الابتدائية... و على هذا الأساس أقرت الدائرة اختصاصها الاستشاري تطبيقا للفصل 25 من م.ج.م¹.

وفي إطار حسن سير العمل وضّحت السيدة الرئيسة حرص الدائرة بجميع إطاراتها القضائية والإدارية على الاصغاء إلى المتقاضي وإرشاده من لحظة ولوجه الى مقر الدائرة و توجيهه حتى لا يكون قبول العرائض بصفة آلية و عشوائية باعتبار أنه في بعض الحالات يكون المتقاضي في لخبطة من أمره و لا يعرف المحكمة المختصة. وهو ما أدى إلى عملية فرز أولية للعرائض تقوم بها كاتبة تحت إشراف رئيس الدائرة وأفضى هذا الاجراء الى إرساء ثقافة الجديدة في التقاضي مما يساهم في تخفيف عبء المحكمة من تكاثر الشكايات الغامضة والمهمة وعدم تكليف المتقاضي أعباء مالية كانت أو معنوية.

وفي الختام، أكدت السيدة الجويني على كون القضاء الإداري هو قضاء الشرعية و أساسه احترام تلك الشرعية من قبل السلط الإدارية.

¹ لفصل 25 - ... تحرص الجماعات المحلية عند ممارسة اختصاصاتها على التنسيق مع بقية الجماعات المحلية المختصة ترابيا وعلى أن تكون الأحكام الترتيبية المحلية ضرورية وأن لا تنال بصورة جوهرية من مبدأ المساواة أمام القانون والمرفق العام ومن الحقوق المكفولة. ولها أن تستشير في الغرض المحكمة الإدارية المختصة التي تبدي رأيها في أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ تقديم الطلب

السيد محمد اللطيف، رئيس الدائرة الابتدائية بالقيروان

قدّم السيّد رئيس الدائرة الابتدائية حصيلة أعمال الدائرة التي وجهت لها 133 قضية من المركز وقع البت في قرابة الثمانين بالمائة منها. ويرجع ذلك لعدم جاهزيتها و لما تتطلبه من اختبارات. أما القضايا المسجلة بالدائرة فهي تبلغ 348 قضية منها 26 استعجالية و 126 مطلب توقيف تنفيذ و 6 قضايا انتخابية و 5 ملفات استشارية...

وبلغ عدد القضايا المحكوم فيها 376 كما فصل المتدخل مآل القضايا.

ولاحظ أن الجماعات المحلية تستحوذ تقريبا على 50 % من مجموع القضايا المطروحة أمام الدائرة و هي تنقسم الى قضايا عمرانية أخرى مهنية.

وفي الختام بين المتدخل حرص الدائرة على تفضيل معيار الكيف على الكمّ وعلى أهمية التعاون داخل الدائرة التي تعمل في تكامل و بتفان.



النقاش

أبدى الرئيس الأول لمحكمة التعقيب عديد الملاحظات

- أهمية الصلح لفض النزاعات إذ احتوى مشروع مجلة القضاء الإداري قرابة 20 فصلا مخصصا للصلح الذي سيكون جزءا من القضاء الإداري فهو من الوسائل البديلة الهامة لفض النزاعات و فيه توفير للجهد و الزمن.
- أهمية الفرز الأولي فقد أكد الرئيس على سعي المحكمة لتنظيم المسألة خاصة في التعقيب.
- تبرز الاحصائيات الدور الهام والفعال لإحداث الدوائر الجهوية التي مكنت المواطن من اللجوء الى القضاء و ممارسة حقه في التقاضي.
- تقريب القضاء إجراء تنتفع به الإدارة كذلك فالقضايا التي كان موضوعها إخراج الموظفين من المساكن الوظيفية كانت ترفع أمام القاضي العدلي و اليوم أقرت الدائرة الابتدائية بسوسة اختصاصها للنظر في هذه القضايا.
- يبقى اختصاص الدوائر الجهوية محدودا في انتظار توسيع القانون للاختصاصات وتحويل الدوائر الابتدائية الى محاكم ابتدائية.

وتدخل الحضور طارحا المسائل التالية :

- مدى دستورية القانون الانتخابي الذي أسند اختصاصا للقاضي العدلي في مخالفة للفصل 116 من الدستور.
- الدور الاستشاري للقاضي الإداري من شأنه المس من مبدأ الحياد. خاصة في صورة عدم وجود فصل هيكلي بين الاختصاص القضائي والاختصاص الاستشاري.
- هل يهيم الاختصاص الترابي النظام العام؟
- هل يعتبر التمثيل النسبي قاعدة تهم النظام العام؟
- ما هو موقف الدوائر من تغيير القوائم بعد النتائج وقبل توزيع اللجان؟
- ما مدى إلزامية النظام الداخلي النموذجي؟
- هناك نوع من اللخبطة القانونية بالفصل 211 يتحدث عن "تعيين" لرؤساء اللجان ومقرريها مما من شأنه إغراق الدوائر بمثل هذه النزاعات باعتبار غموض النص.
- قدّم المحاضرون الإجابات التالية
بالنسبة للنزاعات البلدية فقد قدّم السادة الرؤساء التوضيحات التالية:
- بالنسبة لقاعدة التمثيل النسبي لا بدّ من فهمها بمنأى عن التصويت فحتى لو وقع اتخاذ القرار بالأغلبية فإنه يبقى قرارا غير شرعي. الأغلبية قاعدة يعمل بها بالنسبة لاتخاذ القرارات والتعيين الوارد بالفصل 211 يفسر على أنه تعيين حسب النتائج ووفق قاعدة التمثيل النسبي و موقف الدوائر مستقر في اعتماد قاعدة التمثيل النسبي بالتناوب بين القوائم باستثناء لجنة المالية.
- في صورة تغيير القوائم يطبق القانون النافذ زمن البت في القضية فقاعدة التمثيل النسبي تهم الحالة زمن القضية.

الحصة الثانية: الوظيفة الاستشارية	
السيدة فاتن الجويني، رئيسة الدائرة الابتدائية بسيدي بوزيد	■ ميسرة الحصة
<ul style="list-style-type: none"> ■ السيد شكري بنسعد، قاضي بالدائرة الابتدائية بسيدي بوزيد، "الاختصاص الاستشاري للدوائر الابتدائية للمحكمة الإدارية" ■ السيدة مريم الغرياني، قاضية بالدائرة الابتدائية بالمنستير، " الوظيفة الاستشارية للمحكمة الإدارية ومبدأ الحياد في القانون التونسي" ■ السيد سارجيو زاوولي، عضو مجلس الدولة الإيطالي، " الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الإيطالي" ■ 	■ المتدخلون

السيد شكري بنسعد، قاضي بالدائرة الابتدائية بسيدي بوزيد

"الاختصاص الاستشاري للدوائر الابتدائية للمحكمة الإدارية"

كانت نقطة انطلاق السيد القاضي هي أهمية الدور الاستشاري للمحكمة الإدارية فهي نشأت مستشارا قانونيا للإدارة وتضطلع بالتالي بدور هام في إعداد و صياغة المشاريع القانونية.

وقد بسط المتدخل رأيه و قراءته فيما يخص الاختصاص الاستشاري للدوائر و هو يقرّ بمثل هذا الاختصاص و قد بنى موقفه على حجج قانونية و واقعية قبل أن يبحث في مجال الوظيفة الاستشارية.

1- أسس الدور الاستشاري للدوائر الجهوية

تطرق السيد بن سعد الى أسس قانونية وأخرى واقعية.

أ- الأسس القانونية

ناقش المتدخل وحلّل العديد من النصوص القانونية مبيّنا بالنسبة لكل فصل الآراء المختلفة مع تقديم وجهة نظره.

الفصل 116 من الدستور ، يوكل هذا الفصل للقضاء الإداري ممارسة الوظيفة الاستشارية دون تحديد بالتالي لا مانع من أن تضطلع الدوائر بهذه الوظيفة. أرجع الدستور تفصيل الوظائف الى القانون و اعتبر السيد بن سعد أن قانون المحكمة الإدارية⁷ وتحديد الفص الرابع منه يمكن أن يستخلص منه تكريس لهذه الوظيفة الاستشارية.

- الفصل 4 (جديد) – نقح بمقتضى القانون الأساسي عدد 67 لسنة 1983 المؤرخ في 21 جويلية 1983 – تقع استشارة المحكمة الإدارية وجوبا بشأن مشاريع الأوامر ذات الصبغة الترتيبية.

وتستشار المحكمة الإدارية بخصوص مشاريع النصوص الأخرى وبوجه عام حول كافة المواضيع التي تقتضي الأحكام التشريعية أو الترتيبية مشورتها أو التي تعرضها عليها الحكومة لإبداء رأيها فيها ويحال نص كل استشارة متعلقة بمشروع قانون أو بمشروع مرسوم على مجلس النواب

◀ يمنح هذا الفصل للمحكمة الإدارية الوظيفة الاستشارية دون تفصيل أو تخصيص.

- الفصل 14 من نفس القانون⁸ أشار الى " رؤساء الدوائر الابتدائية ورؤساء الأقسام الاستشارية" وهو ما قد يدفع بالبعض الى استنتاج تفرقة هيكلية بين الدوائر و الأقسام الاستشارية إلا أن المتدخل لا يساند هذا الرأي مستندا في ذلك على الفقرة الثانية من نفس الفصل يتولى الرئيس الأول تعيين أعضاء المحكمة بمختلف الهيئات القضائية والاستشارية. ويعد في بداية كل سنة قضائية قائمة اسمية في الأعضاء المكلفين بأعمال التحقيق أو بأعمال القضاء أو يكليهما بالهيئات المذكورة" مما يؤكد إمكانية الجمع بين الوظيفة الاستشارية والقضائية فالتحقيق بهم كليهما.

⁷ قانون عدد 40 لسنة 1972 مؤرخ في غرة جوان 1972 يتعلق بالمحكمة الإدارية

⁸ الفصل 14 (جديد) – نقح بمقتضى القانون الأساسي عدد 79 لسنة 2001 المؤرخ في 24 جويلية 2001 – تتركب المحكمة الإدارية من الأعضاء الآتي ذكرهم حسب الترتيب التالي:

- الرئيس الأول
- رؤساء الدوائر التعقيبية والاستشارية.
- رؤساء الدوائر الاستئنافية.
- مندوبو الدولة العامون.
- رؤساء الدوائر الابتدائية ورؤساء الأقسام الاستشارية
- مندوبو الدولة
- المستشارون.
- المستشارون فوق العادة.
- المستشارون المساعدون.

يتولى الرئيس الأول تعيين أعضاء المحكمة بمختلف الهيئات القضائية والاستشارية. ويعد في بداية كل سنة قضائية قائمة اسمية في الأعضاء المكلفين بأعمال التحقيق أو بأعمال القضاء أو بكليهما بالهيئات المذكورة.

ولا يكلف المستشارون المساعدون المتريصون بأعمال القضاء إلا في حالة تعذر انعقاد جلسة المرافعة المنصوص عليها بالفصل 16 من هذا القانون

⁸ الفصل 15 (جديد) – نقح بمقتضى القانون الأساسي عدد 79 لسنة 2001 المؤرخ في 24 جويلية 2001 – تجتمع المحكمة الإدارية وتداول في نطاق مرجع نظرها القضائي بواسطة:

-الجلسة العامة القضائية.

- قاعدة الفصل 15⁹ ، اعتبر المتدخل أنه من الممكن تجاوز القراءة الحرفية للنص للفصل بين الدوائر و الوظيفة الاستشارية فلا وجود لمنع صريح من الاضطلاع بالوظيفة الاستشارية.
- الفصل 25 من م.ج.م. ، منح هذا الفصل سلطة ترتيبية للجماعات المحلية و مكنها من أن تستشير المحكمة الإدارية المختصة ، يعتبر المتدخل أن الحديث عن محكمة مختصة إنما هو دلالة عن اختصاص ترابي بالأساس فالمشروع أشار في فصول أخرى الى المحكمة الإدارية العليا (الفصول 6 و 9 و 12 من نفس المجلة) أما الذهاب الى استثناء الدوائر باعتبارها ليست بمحاكم فيستأنس السيد بن سعد بقراءة واقعية لطبيعة هذه الدوائر.
- ب – الأسس الواقعية
- استمد السيد بن سعد هذه الأسس من واقع الانتقال الديمقراطي و خاصة تحويل السلطة من المركزية نحو المحلية. و هو توجه يهدف الى معالجة القضايا العالقة كالتفاوت الجهوي و الفقر و التهميش. في نفس هذا الإطار أعطت م.ج.م. صلاحيات كبرى للجماعات المحلية فيكون بالتالي من المنطقي والموضوعي إسناد صلاحيات استشارية للدوائر خاصة و أن الجماعات المحلية مرتبطة بأجال قصيرة للبت.
- أما عن طبيعة هذه الدوائر فقد طرح السيد بن سعد موقفه من خلال تجربته الخاصة و هو أن الدوائر الجهوية هي في واقع الأمر نواة أولى لمحاكم إدارية ابتدائية مستقلة في انتظار تركيز جهاز قضاء إداري متكامل و مستقل. و هو جهاز قائم على مبادئ الحوكمة الرشيدة و سيادة القانون و مكافحة الفساد و هي مبادئ تستوجب بالإضافة الى الدور القضائي دورا استشاريا ضامنا لحسن تصرف الإدارة و السلطة في اتخاذ القرار قبل إصداره و تنفيذه. ونبه السيد القاضي الى كون مشروع مجلة القضاء الإداري لم يتطرق الى تفصيل هذا الدور وهو لا يعني حسب المتدخل النفي التام لهذا الدور خاصة وأنه قد وقعت المحافظة على محتوى الفصل الرابع المذكور أنفا و بالتالي يعتبر أنه كان من الأجدى و الأوضح تكريس فصول تهم هذا الدور الاستشاري.

2- مجال الوظيفة الاستشارية

-
- الدوائر التعقيبية.
 - الدوائر الاستئنافية.
 - الدوائر الابتدائية.
 - وتجرى مداولاتها في نطاق مرجع نظرها الاستشاري بواسطة:
 - الجلسة العامة الاستشارية.
 - الدوائر الاستشارية.
 - يحدد عدد الدوائر القضائية وعدد الدوائر والأقسام الاستشارية بالمحكمة الإدارية بمقتضى أمر.
 - ويمكن إحداث دوائر ابتدائية بالجهات متفرعة عن المحكمة الإدارية يضبط النطاق الترابي لكل منها بأمر وذلك للنظر، في حدود الاختصاص الحكمي المنصوص عليه بالفصل 17 من هذا القانون، في القضايا المرفوعة ضد السلط الإدارية الجهوية والمحلية والمؤسسات العمومية الكائن مقرها الأصلي بالنطاق الترابي للدائرة، وكذلك في القضايا التي يمكن أن يسند فيها الاختصاص لها بمقتضى قانون خاص. ويباشر رئيس الدائرة الابتدائية في هذه الحالة المهام الموكولة إلى الرئيس الأول بمقتضى هذا القانون كما يكلف الرئيس الأول من بين متصرفي المحكمة كاتباً عاماً مساعداً لمباشرة مهام الكاتب العام للمحكمة الإدارية في مستوى الدائرة المذكورة.

أجاب السيد القاضي عن الهياكل التي بإمكانها توجيه استشارات قبل النظر في المجال المادي لهذه الاستشارات.

بالنسبة للهياكل، لئن وقع الاستقرار على أن الجهة الوحيدة التي يخول لها طلب الاستشارة هي الحكومة وأعضائها فإن القراءة اليوم تستوجب تحيينا. نص الفصل الرابع على حالات للاستشارة فتقع استشارة المحكمة الإدارية وجوباً بشأن مشاريع الأوامر ذات الصبغة الترتيبية وتستشار المحكمة الإدارية بخصوص مشاريع النصوص الأخرى وبوجه عام حول كافة المواضيع التي تقتضي الأحكام التشريعية أو الترتيبية مشورتها أو التي تعرضها عليها الحكومة لإبداء رأيها فيها وانطلاقاً من هذا الفصل لا بدّ من التفكير في الهيئات المستقلة التي تندرج في خانة السّلط التي يحق لها طلب الاستشارة لكن باعتبار مركزية هذه الهيئات فلا يتصور أن تتوجه بهذا الطلب للدوائر الجهوية.

بالنسبة للمتدخل وباعتبار تركيز البلديات وفي انتظار باقي الجماعات المحلية فإنه يعتبر أن البلديات وكذلك الوالي (استناداً الى دوره ضمن الأحكام الانتقالية) هي الجهات التي بإمكانها طلب الاستشارة حالياً من الدوائر الجهوية.

وبالنسبة لمواضيع الاستشارة، فاستند على الفقه الاستشاري للمحكمة فيجب أن تتعلق الاستشارة بأحكام ترتيبية أو تشريعية مع إقصاء الوضعيات الفردية والوضعيات التي يمكن أن تكون محل نزاع.

السيدة مريم الغرياني، قاضية بالدائرة الابتدائية بالمنستير، " الوظيفة الاستشارية للمحكمة الإدارية ومبدأ الحياد في القانون التونسي "

انطلقت السيدة القاضية من أهمية الدور المزدوج الذي تلعبه المحكمة الإدارية كمحكّم محايد بين المواطن والسلط العمومية خدمة لدولة القانون وتكريساً لمبادئ حقوق الإنسان.

فبوّء الدور الاستشاري للمحكمة الإدارية مكانة متميزة في علاقتها مع الإدارة. لكن هذا لا يكون الا على أساس مبدأ الحياد. وقد عرّفت المتدخلة مبدأ الحياد كضمانة من ضمانات حقوق الإنسان، أمّا الاستشارة فهي إجابة عن طلب صريح ولا يكون الرأي المسند في هذه الحالة الزامياً. كما فسّرت السيدة الغرياني سرّية آراء المحكمة الإدارية إذ يرجع للإدارة إمكانية نشرها.

و في هذا الإطار يبرز الدور الاستشاري الذي تضطلع به المحكمة و الذي يرمي الى تدارك الأخطاء و النقائص التي قد تشوب النصوص موضوع الاستشارة و هو في نفس الوقت ضمانة أساسية لحقوق الإنسان و للديمقراطية المحليّة. ثمّ قدّمت المتدخلة الأهمية التطبيقية للموضوع فارتأت ضرورة أن تكون المحكمة في توافق وانسجام مع محيطها وأن تعمل على التوفيق بين التشريع و مبادئ حقوق الإنسان في بعدها الكوني. فيكمن التحديّ في التوفيق بين المصالح المتضاربة خاصة في مادة الحريات وكذلك في الإجابة عن الإشكاليات التي تطرحا م.ج.م. خاصّة باحتوائها مفاهيم فضفاضة و مبهمة في أحيان كثيرة. مما يطرح إشكالية كيفية ضمان حياد القاضي الإداري الاستشاري حتى يحمي ويؤسس لدولة القانون. و للإجابة عن هاته الإشكالية تطرقت المتدخلة الى جزء أوّل و هو مبدأ الحياد كأساس لدولة القانون و جزء ثان يهتم تطبيق مبدأ الحياد مع الحكومة عندما يكون القاضي مستشاراً لها،

1 - مبدأ الحياد كأساس لدولة القانون

يبرز مبدأ الحياد كأساس لدولة القانون من خلال التكريس الجريء للحياد و كذلك من خلال النظام القانوني للمهمة الاستشارية.

أ- التكريس الجريء لمبدأ الحياد

تتطافر النصوص القانونية التي تركز هذه الفكرة بدءا بالدستور و قد نصّ الدستور كذلك على الوظيفة الاستشارية للقضاء الإداري و هو تأكيد على أهميتها و اندراج تونس في عملية إصلاح للقضاء الإداري التي تهدف الى تعصيره و بناء الثقة مع المواطن و لا يكون ذلك الا من خلال ضمان حياد القاضي الإداري.

ب- النظام القانوني للوظيفة الاستشارية

شهد هذا النظام تدرّجا فبعد أن كان محتشما في قانون 1972 أدخل تنقيح 1996 تحسينات على الوظيفة الاستشارية خاصة مع بعث جلسة عامة استشارية. و تنقسم الاستشارات الى استشارات وجوبية، يلزم فيها القانون طلب رأي المحكمة الإدارية و أخرى اختيارية.

أما عن مجالات الاستشارة فبيّنت المتدخلة تنوع هذا المجال مع دخول م.ج.م حيز النفاذ إذ ستحمل المحكمة على إبداء الرأي في مواضيع تهم التدبير الحر و العلاقات بين الجماعات المحلية... و بالنسبة لشروط الاستشارة فقد كرّس فقه قضاء المحكمة الإدارية شرط تعلق الاستشارة بمسائل قانونية مجردة و عامّة (رأي استشاري بتاريخ 25 ديسمبر 2013) و كذلك شرط أن لا يؤثر الخوض في الإشكالية القانونية على الوظيفة القضائية.

وتكتسي الآراء الاستشارية أهمية وكثيرا ما تتبعها الحكومة فهي ذات طابع وقائي تحمي النصوص من النقض أمام المحكمة. مثال ذلك مسألة النقاب في الحرم الجامعي.

3- الحياد بالنسبة للحكومة

تعرضت السيدة الغرياني الى مسألة التوفيق بين المهمة الاستشارية والقضائية و الى تطبيق مبدأ الفصل بين السلط كضمان للحياد مستأنسة بأمثلة من فقه قضاء المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان¹⁰ و مواقف فقهاء القانون الإداري الذين دعوا الى تطبيق مبدأ الفصل بين السلط حتى داخل الجهاز الإداري.

السيد سارجيوزاوي

¹⁰ Procola c. Luxembourg, 28 septembre 1995, requête n° 14570/89 la Cour européenne des droits de l'homme a dit à l'unanimité que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme a été violé en raison de la participation des mêmes conseillers d'État luxembourgeois à l'adoption d'un avis sur un règlement puis à l'examen de recours contentieux invoquant l'irrégularité de ce règlement

" الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الإيطالي "

قدّم المتدخل لمحة عامّة عن الدور الاستشاري لمجلس الدولة الإيطالي مذكرا في نفس السياق أن الوظيفة الاستشارية سابقة عن الوظيفة القضائية. وأكد على أهمية هذا الدور فهو يجنب الحكومة الوقوع في خطأ و يضيفي في نفس الوقت النجاعة و الفعالية على قراراتها.

وتلعب الوظيفة الاستشارية دورا هاما في استباق ما قد يدفع به المواطنون من قضايا مما يجنب التنازع في عديد المسائل. وبالتالي يمكن أن يكون مجلس الدولة "مساندا للدولة" بوجه عام على شرط ممارسة الإدارة لدورها الاستشاري حتى و إن تبقى الاستشارة مبدئيا غير ملزمة.

■ توجه الدولة الإيطالية

للأسف لم تتفهم الحكومات و البرلمانات المتعاقبة في إيطاليا أهمية الدور الاستشاري مغلّبة في أحيان كثيرة هاجس السرعة على هاجس الشرعية بينما كان من الأجدى الاهتمام بالجانب الوقائي ففيه ربح للوقت و تجنب لإهدار الطاقات في التنازع و هو ما سيكون أفي نهاية المطاف أكثر كلفة .

و قد اعتبر المتدخل أن عدم اعتراف الحكومة بهذا الدور الاستشاري هو إخلال بأحد ضمانات دولة القانون خاصة في ظل تنامي الهيئات المستقلة داخل الأنظمة القانونية الحديثة.

■ الاستشارات والتعلات

اعتبر المتدخل أن التعلل بالسرعة هو تبرير واه لعدم لجوء الحكومة لاستشارة مجلس الدولة، فبطئ الإدارة راجع بالأساس الى قلة الموارد المالية والبشرية وكذلك لأسباب ذاتية و سياسية و أيضا بسبب تفشي الفساد. و تكون هنا الوظيفة الاستشارية عنصرا فعالا للوقاية من الفساد و توقي القرارات ذات الصبغة السياسية البحتة.

■ القواعد الدستورية

عرّف الدستور الإيطالي في فصله 100 مجلس الدولة بكونه هيكل استشاري و قضائي، و هو الهيكل الاستشاري الوحيد المدرج بالدستور و الذي تكون استشارته عامة لا تهم مجالا محددًا كالبيئة أو الطاقة. و أشار السيد زولي الى وجود حالات تكون فيها الاستشارة وجوبية.

■ الدور الاستشاري والحكم المحلي

ورد مجلس الدولة في الباب الذي يهتم تنظيم الحكومة مما يجعل وظيفته مركزية بالأساس. وللإجابة عن مدى إمكانية استشارة مجلس الدولة من طرف السلطات المحلية، اعتبر المتدخل أن هذه الامكانية و إن كانت غير مقننة فهي تبقى واردة إذ لا وجود لمانع لمجلس الدولة من الإجابة عن استشارات السلطات المحلية و هو ما أكدده مجلس الدولة نفسه.

■ رئيس الجمهورية و مجلس الدولة

ذكر السيد زاوولي في هذا الإطار بالإمكانية التي يمنحها الدستور لرئيس الدولة حتى يتدخل و يبطل القرارات الإدارية مما حدا بالبعض الى وصف هذا التدخل بإجراء قضائي في هذه الحالة يلزم رئيس الجمهورية باستشارة مجلس الدولة و يكون رأيه ملزما .

وفي الختام أكد المتدخل على الروابط الوثيقة بين الدور الاستشاري و دولة القانون.



النقاش

الطبيعة القانونية للدوائر هناك من اعتبر أن هذه الدوائر هي دوائر فرعية متفرعة عن المحكمة الإدارية وبالتالي لا يمكن إعطاءها صلاحيات المحاكم.

كما قدّم المتدخلون بعض الانتقادات بخصوص الدور الاستشاري للدوائر الجهوية اذ لا بد من عدم اسقاط هذا الدور والبحث عن تبرير لجواب مسبق بوجود مثل هذا الدور.

كما ناقش الحضور مسألة الحياد وتعريفه و كذلك القوة الملزمة للرأي الاستشاري فالمبدأ هو أن لا يكون ملزما و الاستثناء هو التزام الحكومة بالانقياد له.

وطلب الحضور من السيد زاوولي مزيد التوضيحات حول النظام الإيطالي و مدى امتداد الاستشارة الى مشاريع القوانين و هو ما نفاه السيد زاوولي مذكرا أن الأوامر الترتيبية هي التي تكون موضوع الاستشارة.

الحصّة الثالثة: الاختصاص القضائي للمحكمة الإدارية في مجلة الجماعات المحلية

<ul style="list-style-type: none">▪ السيدة هالة الفراتي، رئيس الدائرة الابتدائية بالمنستير▪ السيدة سندس الطالبي، قاضية بالدائرة الابتدائية بسوسة، " اختصاصات الدوائر الابتدائية للمحكمة الإدارية في مجلة الجماعات المحلية."▪ السيد غيث الشاوش، أستاذ جامعي بالمعهد العالي للدراسات القانونية والسياسية، " دور المحكمة الإدارية في النزاع بين الجماعات الإدارية المحلية والسلطة المركزية▪ السيد نادر عباس، قاضي بالمحكمة الابتدائية بالقيروان، " الرقابة القضائية على السلطة الترتيبية للجماعات المحلية"	<ul style="list-style-type: none">▪ ميسرة الجزء الأول من الحصّة▪ المتدخلون
نقاش	

السيدة سندس الطالبي

" اختصاصات الدوائر الابتدائية للمحكمة الإدارية في مجلة الجماعات المحلية."

قامت السيدة القاضية بدراسة لمختلف فصول المجلة و رسمت اختصاصات الدوائر الابتدائية معتبرة أن المجلة أقرت اختصاصات هامة للقضاء الإداري في مجال رقابة الجماعات المحلية تعكس التوجه نحو رقابة تضمن استقلالية الجماعات المحلية وتصرفها في إطار الشرعية. وقد حافظ المشرع على الاختصاصات التقليدية للقاضي الإداري مع التوسع فيها من جهة و أحدث كتلة اختصاص جديدة من جهة أخرى.

الجزء الأول: اختصاصات تقليدية موسّعة

1- الدور التقليدي للقاضي الإداري: مراقبة الشرعية

فصلت المتدخلة مراقبة الشرعية حسب رقابة شرعية اعمال الجماعات المحلية: من خلال قراراتها الترتيبية والفردية ومع التوسع في مجال الشرعية من خلال بسط الرقابة على أعمال جديدة أحدثتها المجلة. و كذلك رقابة شرعية القرارات التي من شأنها المساس باستقلالية هيكل الجماعات المحلية (تديرها أشخاص منتخبة ومجالس لها مشروعية شعبية).

الفرع الأول: الرقابة على أعمال الجماعات المحليّة

بسطة المتدخلة شرعية القرارات الفردية والقرارات الترتيبية و ذلك بتفصيل محتوى الفصول 276 و 277 و 278 و 279 من المجلة ثمّ طرحت مجالات التوسّع في مجال رقابة الشرعية وهي كالتالي :

1. قرار إجراء استفتاء محليّ (الفصل 32)¹¹
2. القرارات المخالفة لآليات الديمقراطية التشاركية والحوكمة المفتوحة (الفصل 29)
3. الأذون المتعلقة بحق المتساكنين في الحصول على استفسارات حول نفقات أو موارد معينة (الفصل 165)
4. الأعمال الإدارية لمؤسسات التعاون بين البلديات
- تخضع الأعمال الإدارية لمؤسسات التعاون بين البلديات لرقابة القاضي الإداري. (الفصل 284)
5. شرعية القرارات المتعلقة بضبط المعاليم والرسوم والحقوق أو معاليم الاستغلال (الفصل 143)
6. قرارات رفض السلطة المركزية تنفيذ قرارات رئيس البلدية في مجال الضبط الإداري (الفصل 266)

الفرع الثاني: الرقابة على هياكل الجماعات المحليّة

تتجلى هذه الرقابة عند المساس باستقلالية الأشخاص التي تدير الجماعات المحلية (الرؤساء ومساعديهم وأعضاء المجالس) من خلال إيقاف رؤساء الجماعات المحلية ومساعديهم عن النشاط وإعفاءهم من مهامهم وأيضاً عند المساس بهيكلية المجالس المنتخبة وذلك عند حلّ المجالس المحلية وإيقافها عن النشاط .

حددت المتدخلة في هذا الإطار دور القاضي الإداري من خلال الفصلين 253 فقرة أخيرة و 204 فقرة ثالثة الذي نصّ على إمكانية الطعن في قرارات الإيقاف أو الإعفاء أمام المحكمة الإدارية الابتدائية المختصة. و يراقب القاضي الإداري مدى احترام قرارات الإيقاف والإعفاء والحلّ للشروط والإجراءات المنصوص عليها بالمجلة: التعليل، الاستشارة، حق الدفاع، السلطة التقديرية للإدارة ...

الجزء الثاني: إختصاصات جديدة مستحدثة

أوكلت المجلة للدوائر الابتدائية للمحكمة الإدارية إختصاصات جديدة تهم

1. تعهّد الدوائر الابتدائية بنزاعات اللجان البلدية
2. فضّ النزاعات بين الجماعات المحلية
3. ممارسة دور استشاري

1. نزاعات اللجان البلدية

في غياب تنصيب المجلة على إجراءات خاصّة بنزاعات اللجان البلدية، فإنّ هذه الطعون تندرج ضمن الولاية العامّة للدوائر الابتدائية للمحكمة الإدارية و بينت المتدخلة أن الدوائر الاستئنافية للمحكمة الإدارية استبعدت إختصاصها معتبرة أن النزاع من أنظار الدوائر الابتدائية (مثال: الحكم الاستئنافي عدد 212480 بتاريخ 13 جويلية 2018). في المقابل أقرت الدوائر الابتدائية إختصاصها وذلك بالنسبة لقرارات المجالس البلدية المتعلقة بتشكيل اللجان القارّة

¹¹ يتولى رئيس الجماعة المحلية فوراً تبليغ قرار مجلس الجماعة إجراء استفتاء إلى الوالي المختص ترابياً وإلى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات . وللوالي الاعتراض على تنظيم الاستفتاء أمام المحكمة الإدارية الابتدائية خلال أجل لا يتجاوز شهراً من تاريخ إعلامه.

(مثال الدائرة الابتدائية بسوسة، القضية عدد 05100092 حكم إبتدائي بتاريخ 22 مارس 2019 منصف فضلون ومن معه ضدّ رئيس بلدية زاوية سوسة) والذي عرّفت فيه المحكمة قاعدة التمثيل النسبي ووضّحت كيفية تطبيقها. وكذلك بالنسبة لقرارات المجالس البلدية المتعلقة بتعديل أنظمتها الداخلية. (الدائرة الابتدائية بسوسة، القضية عدد 05100093 حكم إبتدائي بتاريخ 22 مارس 2019).

2. النزاعات بين الجماعات المحليّة

تعرضت المتدخلة في البداية الى حالات تنازع الاختصاص بين الجماعات المحليّة و ذكّرت بالفصل 142 من الدستور: يبتّ القضاء الإداري في جميع النزاعات المتعلقة بتنازع الاختصاص التي تنشأ فيما بين الجماعات المحلية و بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية. و كذلك تعرضت الى الفصل 24 من المجلة الذي ميّز بين:
تنازع الاختصاص بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية: اختصاص المحاكم الإدارية الاستئنافية
تنازع الاختصاص بين الجماعات المحلية فيما بينها: اختصاص المحاكم الابتدائية المختصة ترابيا حسب إجراءات الفصل 143.

◀ فكان الاستنتاج بكون المحاكم جهاز تحكيمي يقتصر دوره على الحسم في مسألة تنازع الاختصاص والإجابة عن سؤال محدّد في معرفة من هي الجهة المختصة وهو بذلك يخرج عن المجال التقليدي المنصوص عليه بالفصل 116 من الدستور وكذلك قانون المحكمة الإدارية. إذا لاحظت السيدة القاضية أن هذا الاختصاص جديد من حيث التأسيس الدستوري و قد أسندت عديد الانظمة المقارنة هذا الاختصاص للقضاء الدستوري مثل ألمانيا و إسبانيا. كما لاحظت أن المجلة لم تتعرض لحالة التنازع السليبي و المتمثلة في امتناع جماعة محلية عن ممارسة اختصاص معين بحجّة اختصاص جماعة محلية أخرى مما يدفع للتساؤل حول من سيرفع النزاع امام القاضي الاداري للحسم فيه.

وبالنسبة للنزاعات المتعلقة بالحدود الترابية بين الجماعات المحليّة فقد ذكرت أن النزاعات المتعلقة بحدود الجماعات المحلية ترفع إلى المحكمة إدارية التي توجد الجماعة المحلية التي رفعت الدعوى في دائرة اختصاصها الترابي وفقا للإجراءات والأجال المعمول بها بالقانون المتعلق بالقضاء الإداري(الفصل الثالث في فقرته الأخيرة)

و هنا سيحسم القاضي في مسألة تقنية بالأساس تحتوي على إجابة على سؤال معين يتمثل في معرفة أين تصل الحدود الترابية لجماعة محلية معيّنة و يكون فيه للاختبارات والمعائنات دور هام.

3. الوظيفة الإستشارية

لناقشة هذه الوظيفة اعتمدت السيدة الطالبي على قراءة للنصوص القانونية وكذلك على جملة من قرارات الدوائر. بالنسبة للنصوص القانونية انطلقت من الفصل 25 م.ج.م. الذي ينص على تمتّع الجماعة المحلية بسلطة ترتيبية تمارسها في حدود مجالها الترابي واختصاصها مع مراعاة أحكام النصوص التشريعية والترتيبية ذات الصبغة الوطنية (...). ولها أن تستشير في الغرض المحكمة الإدارية المختصة التي تبدي رأيها في أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ تقديم الطلب.

أثار هذا الفصل في البداية جدلا حول إمكانية ممارسة الدوائر الابتدائية للمحكمة الادارية بالجهات للاختصاص الاستشاري و عند عرض المسألة على بعض الدوائر اعتبرت الدائرة الابتدائية بقفصة (الرأي الإستشاري عدد 01 لسنة 2018) أن الاستشارة وردت من طرف عضو مستشار بمجلس بلدي ليست له الصفة لطلب استشارة خاصّة طبقا لمقتضيات الفصل الرابع (من القانون عدد40 لسنة 1972 رئيس الحكومة أو أحد أعضائها) كما أنّ موضوعها يتعلق بوضعية فردية ومحدّدة تحمل في طياتها بوادر نزاع راجع إلى اختصاص المحكمة الإدارية قضائيا اما الدائرة الابتدائية بقابس (حكم فردي بتاريخ 27 جوان 2018) فقد أجابت عن مسألة وجود نص تشريعي أو ترتيبي يتيح للوالي طلب الاستشارة للمحكمة معتبرة أنه لم يثبت وجود نص صريح في هذا الاتجاه سواء صلب القانون عدد40 لسنة 1972 أو صلب القانون عدد 11 لسنة 1989 المتعلق بخصوص مدى بالمجالس الجهوية الذي لا يزال نافذا عملا بأحكام الفصلين 383 و384 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المؤرخ في 9 ماي 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

- ◀ وبالتالي خلصت السيدة الطالبي الى اعتبار الدور الاستشاري كاختصاص حصري للدوائر الاستشارية للمحكمة الإدارية فالى حين صدور مجلة القضاء الإداري، لا يمكن للدوائر الجهوية ممارسة الوظيفة استشارية.
- ◀ وختمت بإقرار المجلة دورا هامًا للقضاء الإداري في ضمان استقلالية الجماعات المحلية من خلال الرقابة اللاحقة التي يمارسها على قرارات الجماعات المحلية وعلى هيكلها، كما أوكلت له اختصاصات جديدة كالتحكيم بين الجماعات المحلية وفضّ نزاعاتها الانتخابية وإبداء رأي استشاري بخصوص قراراتها الترتيبية وبالتالي سيكون للقاضي الإداري دور حاسم في تأويل وتطبيق أحكام المجلة خاصّة من خلال دوره الإنشائي.

السيد غيث الشاوش

" دور المحكمة الإدارية في النزاع بين الجماعات الإدارية المحلية والسلطة المركزية "

بعد تثمان المتدخل انفتاح المحكمة على الجامعة، فسر مقاربه للموضوع المطروح معتبرا أن دور المحكمة الإدارية في النزاع بين الجماعات الإدارية المحلية والسلطة المركزية لا يمكن دراسته بمنأى عن تحديد دور الوالي. لذلك لن يكتمل البناء اللامركزي إلا بمجلة تحدد بوضوح اختصاص السلطة اللامحورية أو "ممثل السلطة المركزية".

واستبعد السيد الشاوش أن تكون المقاربة السردية المدرسية ذات جدوى في مثل هذه الملتقيات مخيرا الإجابة عن الإشكالية التالية و هي طبيعة اختصاص المحكمة الإدارية و أجاب عنها بوجود دوران دور نزاع تقليدي كقاضي و دور غير مباشر و هو دور رقابي.

1- دور النزاع القضائي

يتولى القاضي في هذا الإطار مهمة قول القانون وذلك في الحالات التالية :

- حالة تنازع الاختصاص الإيجابي

- حالة الفصل 253 (الاعفاء و الإيقاف)

حالة الفصل 268 (تقاعس رئيس البلدية)

و قد تجاهل المشرع -في مسألة تنازع الاختصاص بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية من خلال الفصل 24¹²- الدوائر الجهوية محيلا الاختصاص للدائرة الاستئنافية ثم المحكمة الإدارية العليا و قد يرجع ذلك الى اعتبار هذه الحالات ضمن الفصل 22 م.ج.م. (الفصل 22. تمارس الجماعات المحلية اختصاصاتها مع مراعاة مقتضيات الدفاع الوطني والأمن العام).

2- اختصاص رقابي

اعتبر المتدخل أن المشرع قد أوكل للقاضي الإداري مهمة رقابية "من حيث لا يدري" وذلك بالرجوع الى مقتضيات المجلة و أساسا الفصلين 278 و 279. فالإدارة تخضع لثلاثة أنواع من الرقابة :

رقابة سياسية مباشرة و رقابة سياسية غير مباشرة و رقابة داخلية و هي رقابة سلطة إدارية عليا على سلطة إدارية دنيا، و بالرجوع الى النصوص مكن المشرع الوالي من "حق" اللجوء الى المحكمة الإدارية و هو ما يمكن تفسيره بأن رقابة الوالي هي في حقيقة الأمر اختصاص رقابي للمحكمة الإدارية لتصبح المحكمة طرفا في اتخاذ القرار. و طرح المتدخل مثالين عكسيين لتدخل الوالي:

- فالمنطق القانوني يفرض أن من أمكنه الأكثر أمكنه الأقل إذ أعطى المشرع للوالي والسلط المركزية صلاحيات رقابية و هي الحلول و الاعفاء و الإقالة فلماذا لم يعط للوالي إمكانية الرقابة في ممارسة أعمال السلطة المحلية.
- كذلك مكن المشرع الوالي والمحاسب الجهوي من رقابة مالية تخول لهم إيقاف قرارات الجماعات المحلية المتعلقة بالأداءات ... و يمكن للجماعات الطعن أمام محكمة المحاسبات.

بناء على ما سبق اعتبر السيد الشاوش أن المشرع قد أحال رقابة الأعمال الإدارية الى المحكمة الإدارية وهو دور لا يدخل ضمن صلاحيات المحكمة التي عليها التدخل فقط بعد صدور قرار من سلطة إدارية .

لذلك يبقى السؤال الجوهرى متعلقا بمهام الوالي الذي سيكون حلقة هامة لاستكمال البناء اللامركزي.

¹² لفصل 24 - تنظر المحكمة الإدارية الاستئنافية بتونس في تنازع الاختصاص بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية وتصدر حكمها في أجل أقصاه شهر من تاريخ تعهدها، على أن يتم الاستئناف لدى المحكمة الإدارية العليا التي تصدر قرارها في أجل أقصاه شهران

" الرقابة القضائية على السلطة الترتيبية للجماعات المحلية "

انطلق السيد عباس من مقتضيات الدستور وضرورة الموازنة بين مبدأ التدبير الحر و احترام مقتضيات وحدة الدولة. و هو ما يتطلب إرساء نظام رقابي يحقق الانسجام بين التراتيب ذات الصبغة الوطنية و تلك ذات الصبغة المحلية في نطاق احترام المقتضيات الدستورية و التشريعية و هي مهمة أكلها الدستور صراحة للقضاء الإداري إذ جعله مختصا في البت في جميع النزاعات المتعلقة بتنازع الاختصاص و التي قد تنشأ بين الجماعة المحلية و السلطة المركزية أو بين الجماعات المحلية فيما بينها. بما يجعل القاضي الإداري حاملا للقب حامي الوحدة الوطنية.

وتبعاً لهذا طرح السيد القاضي الإشكالية التالية و هي خصوصية رقابة المحكمة الإدارية على السلطة الترتيبية للجماعات المحلية و أجاب عنها في جزئين فهي رقابة متباينة و هي رقابة معقدة .

الجزء 1- رقابة قضائية متباينة

تنقسم هذه الرقابة الى رقابة مباشرة و رقابة غير مباشرة

■ الرقابة المباشرة

عرف المتدخل الرقابة المباشرة بالرقابة التي تستهدف مباشرة النظر في مدى شرعية القرارات الترتيبية للجماعات المحلية و هي تستهدف إلغاء القرارات الترتيبية و ذلك لمخالفتها أحكاما دستورية أو تشريعية أو تراتيب ذات صبغة وطنية. وقد أُلزم المشرع كافة الجماعات المحلية بنشر قراراتها الترتيبية (الفصل 30) و كذلك حدد المشرع قسماً تحت عنوان "في النظام القانوني للقرارات المتخذة من قبل السُلط البلدية ومراقبتها" ضمّنه الفصل 278 الذي يهّم دعوى إلغاء المقررات الترتيبية.

و قد وجه السيد عباس بعض النقد لهذه التوجهات :

- قد يخضع النظام الاجرائي للطعن لتأويلات مختلفة بين الدوائر الابتدائية مما يؤدي الى وجود أنظمة مختلفة بين الجماعات المحلية هو ما حصل بالنسبة لبعض النزاعات الانتخابية.
- الأقاليم هي أوسع نطاقاً من المجال الترابي للدوائر الابتدائية حاضراً وللدوائر الاستئنافية مستقبلاً مما قد يؤدي الى تعهد مجموعة من الدوائر بنفس النزاع وهو ما يستدعي حسم المسألة عاجلاً في مجلة القضاء الإداري.
- ما مدى إلزامية الآراء الاستشارية للمحكمة العليا ؟

■ الرقابة غير المباشرة

- قصد هنا المتدخل الدور الاستشاري الذي تمارسه المحكمة لتحديد صلاحيات الجماعات المحلية من جهة والدفع بعدم شرعية القرارات الترتيبية في إطار النزاعات المعروضة عليها من جهة أخرى.
- الدور الاستشاري للمحكمة

يتعلق موضوع الاستشارة بصيغ وإجراءات التنسيق والتعاون بين البلديات والجهة والمصالح الخارجية للإدارة المركزية وتوزيع الاختصاصات بين البلديات والجهات والأقاليم مما ينعكس على مجال السلطة الترتيبية لكل منها. وهي تعد رقابة وقائية مقترنة بشرط اللجوء إليها وبمدى التزام الجهة المستشارة برأي المحكمة.

وأشار هنا المتدخل الى عدم قدرة الدوائر الابتدائية على الاضطلاع بدور استشاري إذ أن المشرع قد أسند لها اختصاصا نزاعي و غاب التنصيب على اختصاصها الاستشاري فضلا عن مقتضيات مبدأ الحياد الذي يأبى أن تقوم نفس الدائرة الحكومية بالنظر في نزاع ترتبي كان موضوع استشارة لديها. ويعتبر أن ما قد يدفعه البعض من كفاية الشروط التي تضعها الدائرة لعدم قبول استشارة هو تبرير غير مقنع في ظل غياب عناصر تقديرية موضوعية سابقة الوضع أو استقرت المحكمة على تطبيقها. ولذلك لا بدّ من الإسراع في تركيز محاكم إدارية ابتدائية حتى تضطلع بهذا الدور الهام.

في نفس السياق أشار السيد القاضي الى ملاحظة هامة تخص عدم إلزامية الرأي الاستشاري و اعتبر أن هذه النقطة من شأنها إفراغ الرقابة من أي محتوى و إغراق المحاكم بوابل من الاستشارات خاصة مع حداثة تجربة المجالس البلدية.

- الدفع بعدم الشرعية

يبقى وسيلة لمراقبة المحكمة الادارية للسلطة الترتيبية للجماعات المحلية في ظل غياب إمكانية التعهد التلقائي بالنظر في شرعية القرارات الترتيبية باعتبار أن القيام يشترط توفر الصفة والمصلحة.

الجزء الثاني – رقابة معقدة

اعتبر السيد عباس أن مردّ تعقيد الرقابة هو تشعب ضوابطها وتداخل محتواها أو مواضعها.

أما عن تشعب ضوابط رقابة المحكمة الادارية للسلطة الترتيبية فهي راجعة الى ضرورة توصل المحكمة الى تحقيق معادلة صعبة المنال لم ينجح المشرع نفسه في بلوغها و هي ضرورة احترام مبدأ وحدة الدولة كمبدأ يتبوء منزلة عليا ومبدأ التدبير الحر بما يعنيه من استقلالية للجماعات المحلية وكذلك مبدأ التفريع ويضاف الى ذلك ما نص عليه المشرع من مبادئ عامة صلب م.ج.م و خاصة الفصل 75 (لمساواة بين مستعملها والمتعاقدين معها، استمرارية الخدمات، التأقلم، التنمية المستدامة، الشفافية، المساواة، الحياد، النزاهة، النجاعة والمحافظة على المال العام، الحوكمة المفتوحة). و هو ما يمثل في النهاية معادلة صعبة لمختلف هياكل القضاء الإداري في ظل تضارب النصوص وضيق الحيز الزمني نظرا لخصوصية الإجراءات.

أما بالنسبة للمواضيع، فقد نص الفصل 134 من الدستور على أن تتمتع الجماعات المحلية بصلاحيات ذاتية وصلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية وصلاحيات منقولة

توزع الصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة استنادا إلى مبدأ التفريع و تتمتع الجماعات المحلية بسلطة ترتيبية في مجال ممارسة صلاحياتها، و تنشر قراراتها الترتيبية في جريدة رسمية للجماعات المحلية. و تكريسا لهذا الفصل حددت م.ج.م. الصلاحيات الذاتية للبلديات من الفصل 235 الى الفصل 242 و الصلاحيات المشتركة فصل (243) و الصلاحيات المنقولة' (الفصل 244) و كذلك كان الأمر بالنسبة للمجلس الجهوي بالتنصيب على الأنواع الثلاث أما بالنسبة للأقاليم فكل صلاحياتها مشتركة تقريبا. و اعتبر السيد القاضي أن هذه الصلاحيات تتسم بالضبابية وستطرح

إشكالات عديدة أمام القاضي الإداري و في الختام أكد المتدخل على ضرورة إعادة النظر في بعض فصول م.ج.ج. و إرساء مجلة القضاء الإداري في أقرب وقت ممكن حتى يتسنى للمحكمة بسط رقابتها كما يجب على السلط المركزية و الجماعات المحلية.



النقاش

تعويض اختصاص ممارسة رقابة الاشراف بحق التقاضي امام المحكمة الإدارية هو تنصيب تشريعي فهو اختيار سياسي يندرج في فلسفة إرساء م.ج.م. و ذلك للحد من تدخل الوالي وفي إطار تكريس مبدا التدبير الحر. طرح الحضور على بساط النقاش مسألة عدم وضوح الفلسفة التشريعية في م.ج.م. فبالنسبة للميزانية مثلا تشمل الرقابة حتى رقابة النجاعة وانتقدوا كذلك غموض المصطلحات.

الجزء الثاني من الحصة: الاختصاص القضائي للمحكمة الإدارية في مجلة الجماعات المحلية

<ul style="list-style-type: none">▪ السيد حسين عمارة، رئيس الدائرة الابتدائية بسوسة▪ السيد سفيان العامري، أستاذ بكلية الحقوق بسوسة "نزاعات الضبط الإداري المحلي"▪ السيد رشاد الحفناوي، محامي لدى التعقيب، فرع المحامين بسيدي بوزيد، " دراسة نقدية للإشكاليات التطبيقية التي تطرحها مجلة الجماعات المحلية من خلال اختصاص الدوائر الابتدائية للمحكمة الإدارية"▪ السيد محمد اللطيف، التقرير العام والتوصيات	<ul style="list-style-type: none">▪ ميسر الجزء الأول من الحصة▪ المتدخلون
نقاش	

السيد سفيان العامري، أستاذ بكلية الحقوق بسوسة "نزاعات الضبط الإداري المحلي"

انطلق السيد العامري من أهمية الدور الرقابي للقاضي الإداري في مجال الضبط الإداري باعتباره موضوع شائك يتطلب موازنة دقيقة بين مقتضيات الصالح العام و الحفاظ على النظام العام و حماية الحريات. و من خلال عديد الأمثلة الفقه قضائية و على ضوء م.ج.م. رسم السيد العرفاوي ملامح الضبط الإداري مراوفا بين الحلول الفقه قضائية القديمة و

النصوص الجديدة و متطلبات اللامركزية و السلطة الترتيبية الممنوحة حديثا للجماعات العمومية المحلية وخاصة لرئيس البلدية .

فقدّم في هذا الإطار ثلاثة محاور

1- تحديد مفهوم ونطاق النظام العام البلدي

2- طبيعة الاختصاص الضبطي الممارس من طرف سلطات الضبط الإداري

3- القواعد أو المبادئ القضائية الحاكمة لاحترام الحريات العامة.

تحديد مفهوم ونطاق النظام العام البلدي

يتأسس هذا الاختصاص على الفصل 266 م.ج.م. ف" رئيس البلدية مكلف بالترتيب البلدية وبتسيير الشرطة البيئية وبتنفيذ قرارات المجلس البلدي. يتولّى رئيس البلدية اتخاذ الترتيب الخاصة بالجولان وحفظ الصحة والسلامة والراحة وجمالية المدينة والمحافضة على البيئة داخل كامل المنطقة البلدية بما تشمله من ملك عمومي للدولة.

أما الفصل 258 فقد خص رئيس البلدية باسناد التراخيص المتعلقة بالاستعمال العقاري وخاصة قرارات التقسيم ورخص البناء ورخص الهدم وفقا للتشريع المتعلق بالتهيئة والتعمير في حدود ما لا يتعارض مع مبدأ التديير الحر وبناء على رأي اللجان الفنية المختصة. وقد أقر فقه القضاء هذا الاختصاص في عدة قرارات.

انطلاق من هذه النصوص و ما سبقها من مواقف فقه قضائية حدد المتدخل العناصر التي يقوم عليها النظام العام البلدي و هي تنقسم الى عناصر أصلية و ثابتة و أخرى مستحدثة .

■ بالنسبة للعناصر الثابتة، وقع التعرض الى

- عنصر الأمن العام هذا العنصر غاب عن الفصل 267 م.ج.م. لكن هذا لا يعني حسب المتدخل غيابه من المجلة.

- عنصر الصحة والراحة اعتمد المشرع هذا العنصر صلب الفصل 267 و كذلك دأب فقه القضاء على استعماله لتحديد مفهوم النظام العام و قد عدّد المتدخل عديد القرارات.

- عنصر المحافظة على إطار عيش سليم هو عنصر وقع كذلك اعتماده صلب الفصل 267.

◀ وقد استخلص المتدخل تبني المشرع لاختصاص موسّع لصالح الضبط البلدي وكذلك لمفهوم النظام العام

البلدي.

■ بالنسبة للعناصر المتحولة تعرّض المتدخل الى

- النظام العام الاقتصادي و مبدأ حرية الصناعة و التجارة

- النظام العام الجمالي وعلاقته بحماية البيئة

- النظام العام الأخلاقي وحماية الآداب العامة.

2- طبيعة الاختصاص الضبطي الممارس من طرف سلطات الضبط الإداري

تعرض المتدخل الى 3 إشكاليات و هي :

- إشكالية تدخل المجلس البلدي في مجال الضبط الإداري وهي إشكالية قد حلها الفصل 240 من م.ج.م. بتمكين المجلس من التدخل مما قد يطرح تنازعا بين الهيكل الجماعي والهيكل التنفيذي.
- اختصاص ملزم يوجب التدخل وهو حل كان قد أكده فقه القضاء الإداري.
- المبادرة باتخاذ التدابير الضرورية فامتناع الإدارة يجعل تصرفها غير شرعي. و هنا ذكر المتدخل أمثلة فقه قضائية كالقرار عدد 127373 المؤرخ في 26 جوان 2016. و قد أعملت م.ج.م. تقنية "الحلول" في حال تنكرت الإدارة لدورها.

3- القواعد أو المبادئ القضائية الحاكمة لاحترام الحريات العامة

تعرض السيد العامري الى القواعد العامة التي كان قد أقرها فقه القضاء و هي :

- قاعدة حرية اختيار وسيلة الضبط
- توقيف التنفيذ في إطار ممارسة سلطة الإشراف.

◀ في الختام . أكد المتدخل على تبني م.ج.م. للحلول الفقه قضائية لكن هذا لا ينفي وجود ثغرات و نقائص

سيكون للدوائر الجهوية دور هام في الإجابة عنها.

السيد رشاد الحفناوي

" دراسة نقدية للإشكاليات التطبيقية التي تطرحها مجلة الجماعات المحلية من خلال اختصاص

الدوائر الابتدائية للمحكمة الإدارية"

انطلق السيد الحفناوي من الإشكالية الرئيسية وهي هل أن اختصاصات المحكمة الادارية صلب م.ج.م. اختصاصات تقليدية أم أنها اختصاصات مستحدثة. و انطلق من نقد المعيار المعتمد لتركيز 12 دائرو معتبرا أن معيار إحداث الدوائر هو معيار مبهم .

وواصل في دراسته النقدية على مستوى إشكاليات الاختصاص الترابي ثم على مستوى إشكاليات الاختصاص الوظيفي.

- إشكاليات الاختصاص الترابي

انتقد السيد الحفناوي المعايير المعتمدة بالنسبة لمسألة تنازع الاختصاص بين الجماعات المحلية فاعتماد معيار الجماعة المحلية التي رفعت الدعوى هو معيار هجين فماذا لو التجأت جماعتان لدائرتين مختلفتين فكيف سيكون الحل؟

فسر المتدخل ما رآه من ضبابية وتذبذب بعدم استكمال الجهاز الإداري إذ اتسم إحداث الدوائر بالظرفية فهي ليست بمحاكم ابتدائية مستقلة بل هي متفرعة عن المحكمة الادارية بتونس العاصمة.

- كذلك طرح الأستاذ الحفناوي إشكالية أخرى في صورة توزيع الاختصاص بين الدوائر وإحالة جماعة ما جزءا من اختصاصاتها الى جماعة أخرى أو الى السلطة المركزية فكيف سيتم تحديد الاختصاص؟
- في نفس الوقت انتقد المتدخل الأمر المنشئ للدوائر الابتدائية الجهوية فهو حسب رأيه لا يمنع المتقاضين من الالتجاء لرفع الدعوى أمام الدوائر الابتدائية بتونس العاصمة.

- إشكاليات الاختصاص الوظيفي

ذكر الأستاذ بمجال نظر القاضي الإداري و هو دعوى تجاوز السلطة، الإلغاء ، المسؤولية الإدارية و مادة العقود إضافة الى اختصاصات ظرفية أخرى كتزاعات الهيئات المهنية و النزاعات الانتخابية...

و بالنسبة لدعوى تجاوز السلطة اعتبر المتدخل أن عدة إشكاليات ستطرح فهو بالأساس قضاء موضوعي يتعلق بطعن في قرار إداري صادر عن هيكل إداري و قد نص الفصل السابع من القانون المنظم للمحكمة الادارية عل الحالات التي تقبل فيها دعوى تجاوز السلطة بصورة حصرية و هي (1) عيب الاختصاص (2) خرق الصيغ الشكلية الجوهرية (3) خرق قاعدة من القواعد القانونية (4) الانحراف بالسلطة أو بالإجراءات.

لكن يتسائل المتدخل عن مآل دعوى تجاوز السلطة على ضوء المفاهيم الجديدة التي أضافتها م.ج.م. كالتدبير الحر و الحوكمة المفتوحة و الديمقراطية التشاركية و هي معايير فضفاضة فكيف يمكن لقاضي تجاوز السلطة اعتمادها؟ و بالتالي اعتبر الأستاذ الحفناوي أنه لا بد من تنقيح قانون المحكمة الإدارية و اعتبر أن م.ج.م. قد أدخلت بلبله على القضاء الإداري بإضافتها اختصاصات جديدة في المادة الاستعجالية و مادة توقيف التنفيذ علاوة على دعوى ابطال العقود و اعتراض الوالي الذي يخلط فيه المشرع بين الدعوى الاستعجالية و الدعوى الاستشارية و كل هذه الاختصاصات خارجة عن إطار القضاء الإداري الكلاسيكي.

وفي الختام أبدى المتدخل خوفه من بقاء المحكمة الإدارية العليا حبرا على ورق كما هو الشأن بالنسبة للدوائر الابتدائية الجهوية التي طال انتظارها.



النقاش

- قدّم السيد حسين عمارة بعض الإيضاحات فيما يخص المعيار المعتمد لوضع 12 دائرة فبين أنه قد وقع بكل بساطة الاستئناس بعدد مقرات المحاكم الاستئنافية وهو كان باقتراح من المحكمة الإدارية في انتظار تركيز جهاز القضاء الإداري وصدور مجلة القضاء الإداري. كما بين أن الفصل الوحيد الذي لم يقع تبنيه من طرف المجلس التأسيسي هو الفصل الذي يستوجب تنفيذ الأحكام الإدارية.

- كما اعتبر بعض المتدخلين أن أحكام م.ج.م تتسم بالغموض وتساءلوا عن الطرف المتحمل للمسؤولية في صورة حلول جماعة مكان أخرى فهل يمكن مثلا حلول الوالي محل رئيس البلدية لمنح رخص البناء. حسب فقه قضاء المحكمة الإدارية هناك إمكانية في صورة احترام شروط الحلول. أما بالنسبة للمسؤولية تبقى السلطة الأصلية هي المسؤولة الا اذا كان حلول السلطة الغير مختصة حلولا غير شرعي.

السيد محمد اللطيف

التقرير العام والتوصيات

بعد شكر الحضور وجميع المتدخلين قدم السيد اللطيف ملاحظات عامة :

- تعرضت م.ج.م. الى البلديات في ظل تقسيم ترابي جديد يضم جماعات أخرى ورغم نقائصها فهي تبقى مجلة واعدة في إطار تكريس الديمقراطية المحلية خاصة و أن نصف النزاعات المطروحة أمام الدوائر هي نزاعات بلدية وعمرانية بالأساس.

- أهمية المقاربة التاريخية لعلاقة القضاء الإداري باللامركزية و اللامحورية الذي تميز بالتعثر و طول الانتظار. من الواضح أن احداث الدوائر الجهوية المتفرعة هو خطوة هامة لكنها تبقى غير كافية فاختصاصها يبقى محدود و هو تعبير عن لامحورية أكثر من لامركزية. و طال انتظار هذه الدوائر إذ نص المشرع على إمكانية إحداثها منذ 1996. أما اليوم فإننا نسعى لاستكمال الجهاز الإداري و تعزيز اختصاص المحاكم الابتدائية.

- عرض عمل الدوائر بعد سنة من إحداثها بين نتائج جد إيجابية من حيث الإحصائيات.

- بالنسبة للاختصاص الاستشاري تعددت الآراء لكن يعتقد السيد القاضي أن هذا الاختصاص في تعارض مع النص و كذلك في تعارض مع مبدأ حياد القاضي و عبّر في هذا الإطار عن أمله بإحداث محكمة إدارية ابتدائية يقع فيها فصل هيكلي بين الدائرة الحكيمة و الدائرة الاستشارية و الا فإن الأمر سيطرح إشكالات عديدة تهم مصداقية المحكمة.

- بالنسبة للاختصاص القضائي بين المتدخل أن الاجماع كان متوفرا حول الإبقاء على الاختصاصات التقليدية مع التوسيع فيها- أهمها مسألة الضبط الإداري والنظام العام العمراني -مع إضافة صلاحيات واختصاصات جديدة للمحكمة وفي هذا الإطار عبر السيد الطيف عن استغرابه من كون الجماعة المحلية هي مجرد شريك وليس لها سلطة القرار و هو ما لا يتوافق حسب رأيه مع مقتضيات الحوكمة المحلية.

← التوصيات:

- استكمال منظومة القضاء الإداري عبر تركيز جهاز متكامل (محاكم ابتدائية واستئنافية و محكمة عليا).
- مراجعة نقائص م.ج.م. التي طغى على إصدارها التسرع بسبب إكراهات سياسية و قانونية.
- إصدار النصوص التطبيقية للمجلة والتي تهتم خاصة مجال السلطة الترتيبية للجماعات المحلية و كذلك النصوص التي تهتم المجلة الرسمية المحلية بالنظر لأهمية نشر النصوص الترتيبية و الدور الذي يلعبه النشر لتحديد آجال الطعون.
- ووجه دعوة الى رؤساء الدوائر بتبني تأويل موسع لاختصاصات الدوائر دعما للالتزام المحمول على الدولة لتحقيق اللامركزية و هو ما ذهبت فيه دائرة القيروان بإقرار اختصاصها بالنسبة للمؤسسات التي لها فرع جهوي و ذلك تطبيقا لمتطلبات اللامركزية و كذلك لمجلة المرافعات المدنية و التجارية التي تعتمد مقر الفرع كمقر أصلي يمكن مراسلة الإدارة فيه.
- تنقيح القانون الانتخابي وتوحيد اختصاص المحكمة الإدارية.
- النظر في اختصار آجال طعون تركيز المجالس البلدية وتركيبه اللجان.