

نظام البلديات الجديد بين المركزية واللامركزية

للدكتور صبيح بشير مسكوني
أستاذ مشارك في كلية الحقوق

تمهيد :

يرتكز النظام الحالي للإدارة المحلية في الجمهورية العربية الليبية على القانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٧٥ بشأن البلديات ، والصادر في ٦ أبريل ١٩٧٥ (١) وعلى القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٧٥ بشأن نقل اختصاصات ومسؤوليات المحافظات والمديريات إلى الوزارات التي فوضت اختصاصاتها به الشأن إلى وحدات إدارية منتخبة تابعة للسلطة المركزية (الوزارات أطلق عليها اسم المراقبات .

موضوع البحث وأهميته :

وقد يبدو لأول وهلة أن نظام البلديات الجديد ، نظام مستحدث كما في ليبيا . وهذا غير صحيح . ذلك أن هذا النظام يجد بعض جذوره وملاحمه في قانون البلديات رقم ١٩ لسنة ١٩٦٨ (٢) الذي أقر أيضاً إنشاء بلديات في المدن التي تسمح ظروفها المعيشية والعمرانية بذلك . وأجسام شمول دائرة اختصاص البلدية أكثر من بلدة ، واعتبر وزارة الشؤون البلدية الجهة المركزية التي تشرف على شؤون البلديات (٣) وتباشر الرقابة (الوصاية الإدارية عليها ، كما منح الشخصية الاعتبارية للبلديات ، باعتبارها الأشخاص الاعتبارية الإقليمية الوحيدة في الدولة (٤) .

(١) وقد حل قانون البلديات الجديد محل قانون الإدارة المحلية رقم ١٣٠ لسنة ٧٢ وتعديلاته ، الذي أخذ بنظام الإدارة اللامركزية . (انظر مؤلفنا في مبادئ القانون الإداري الجمهورية العربية الليبية ، الطبعة الأولى ١٩٧٤ ، ص ٢١٠ وبعدها) ، والذي حل بدو محل القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٠

(٢) انظر مجموعات التشريعات لسنة ١٩٦٨ الصادرة عن وزارة العدل الليبية الجزء الأول ص ٧٩ وبعدها ، والمنشور أيضاً في الجريدة الرسمية ، العدد ١٣ في ١٨ / ١٤ / ١٩٦٨ .

(٣) انظر المادة الأولى والمادة ٣١ من القانون المشار إليه آنفاً في الهامش السابق .

(٤) المادة الثانية من القانون الآنف الذكر .

وبشابه وضع المراقبات اليوم مركز الوحدات الإدارية التي أنشأها المرسوم بقانون في شأن الإدارة المحلية الصادر في الأول من سبتمبر ١٩٦٧ (١) من حيث أن هذه وتلك لا تتمتعان بالشخصية الاعتبارية ، ولا تعدو أن تكون منظمات عامة إقليمية متفرعة عن السلطة المركزية أنيط بها إدارة مرافق عامة محلية باتباع أسلوب عدم التركيز الإداري .

هذه اللمحة السريعة من قانون البلديات الجديد تظهر لنا مشكلة (أولا) مدى أصالته . فما هي جذوره ؟ وبماذا يختلف ويتفق مع قوانين الإدارة المحلية التي سبقته ؟ إن هذا الأمر نتيجه من مقارنة أحكامه مع غيرها من أحكام القوانين التي سبقته ونصت على البلديات كوحدات إدارية محلية .

وتكمن (ثانياً) المشكلة الحقيقية في تحديد أصالته القانونية في ضوء نظم الإدارة المحلية المقارنة .

فمن المعلوم أن السلطة التنفيذية في الدولة هي التي تضطلع بالوظيفة الإدارية المتمثلة خاصة بالقيام بالمرافق العامة وتقديم الخدمات والنهوض بمشاريع التنمية . غير أن هذه السلطة قد تقوم بهذه الوظيفة وحدها متوسلة بأجهزتها الخاصة بها مباشرة ، وعندئذ تكون قد أخذت بما يطلق عليه « بالنظام المركزي » . أو أن تتولاها بالاشتراك مع هيئات مستقلة إقليمية أو مصلحة ، طبقاً لما يعرف « بالنظام اللامركزي » . وبذلك يكون اختصاص هذه الهيئات في الحالة الأخيرة قد اجتزىء من السلطة التنفيذية .

ووفقاً للنظام اللامركزي الإقليمي يمارس النشاط الحكومي على الصعيد الإقليمي ، على أساس تقسيم المرافق العامة والخدمات بين السلطة المركزية وسلطات محلية ، تتولى الأولى المرافق ذات الصبغة القومية الهامة ، وتتولى الأخرى المرافق ذات الطابع المحلي (٢) .

(١) الجريدة الرسمية ، العدد ٣٩ السنة الخامسة ص ٦ وبعدها .

(٢) محمد عبد الله العربي ، نظم الإدارة المحلية ، مجلة القانون والاقتصاد السنة ٢٩ .

ونشأة كل من النظام المركزي والنظام اللامركزي لم تكن وليدة مفاهيم قانونية ، إنما تمثل اتجاهات في السياسة الإدارية التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بأوضاع البلد ونظامه السياسي والضرورات العملية .

فلا يمكن القول من جهة بأن أسلوب الإدارة المركزية ، أو أسلوب الإدارة اللامركزية ، يشتمل كل منهما على نظام قانوني موحد الأحكام ، متماثل القواعد ، وأنهما بالتالي نظامين متعارضان ، إذ أن التطبيقات العملية لكل منهما هي متفارقة الصور ، بحيث أن نطاق كل منهما قد يضيق أو يتسع بحسب أوضاع كل دولة في وقت معين وكيفية تطبيقه من الناحية العملية . ومن ثم فإن لكل من المركزية واللامركزية — كما يقول الأستاذ ريفيرو — أشكال قانونية متفاوتة في درجتها (١) .

هذا ومن جهة أخرى ، فإن كل دولة في أية مرحلة من مراحل تاريخها هي إلى حد ما مركزية ولا مركزية في آن واحد ، إذ أن الدولة المنظمة على أساس مركزي صرف لا يمكن أن توجد اليوم ، وتصور لا مقابل له في الواقع .

فالاختصاصات موزعة في الدولة الحديثة بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية (والهيئات المرفقية المتخصصة) .

وبالمقابل ، لا يمكن تصور قيام دولة كلية على نظام لامركزي مطلق وإلا واجهنا دولة ليس لها سلطة مركزية ، الأمر الذي يستتبع انتفاء كينونتها دولة موحدة ، لتجزء كيائها إلى مجموعات قانونية تؤلف كل منها دولة .

فالوظائف الإدارية العامة تتوزع في الدول الحديثة وفقاً لقواعد بمقتضاها يسند إلى الهيئات المركزية سلطات متفاوتة في درجة سعتها ولكر دون أن تتولى هذه الهيئات الاحتكار الكلي للسلطات المذكورة . ومن فـاللامركزية تتميز بتخصيصتين :

Rivero, Droit Administratif, 4^e édition, 1970, p. 283-284.

(١)

أولاهما : أنها نسبية تختلف من دولة لأخرى ، بحيث أن نظام يضيق ويتسع بحسب ظروف كل دولة ، وثانيهما : أنها حركية وليس ساكنة أى أنها متغيرة في الزمان بحيث أن المشرع كثيراً ما يعدل في الأسلوب الذي يتبناه في ضوء ما يسفر عنه من نتائج^(١) .

فتبنى الدولة للأسلوب المركزي أو اللامركزي ينبع من أوضاع الخاصة بها في مرحلة معينة ، ومدى وعى الأفراد واهتمامهم بالشئون العامة ومدى ملائمة تنظيم إداري معين لخطة التنمية وتقديم الخدمات .

والحاصل أن لكل دولة أن تختار الأسلوب الذي تريده في تنظيم إدارتها ، ولها أيضاً أن تنظم هذا الأسلوب بالصورة التي تقيمها .

وقانون البلديات الجديد موضوع الساعة ، إذ أراد المشرع منه تحديد دور البلديات في المساهمة في النهوض بالخدمات والمرافق العامة المحلية فضلاً عن مشاركتها في مشاريع التنمية المحلية ضمن إطار خطة التنمية العامة للقطر . كما أنه قرر نظاماً إدارياً جديداً على المستوى الإقليمي ، وأورد العديد من الأحكام الجديدة التي غيرت شكل التنظيم الإداري في الدولة تغييراً كبيراً . لذا كان لا بد من أن نعرض ، في ضوء المبادئ الكبرى التي يقوم عليها كل من النظامين المركزي واللامركزي ، وفي ضوء أدوار التجارب الإدارية المحلية والدولية ، في هذين المجالين ، نظام البلديات الجديد .

ولا بد قبل الخوض في تحليل أحكام القانون محل دراستنا من تحديد الأسس العامة له وتعيين خصائصه :

الأسس العامة لنظام البلديات الجديدة :

يتميز نظام البلديات الجديد على نظم الإدارة المحلية المقارنة ، وعن تلك التي كانت مطبقة من قبله بما يلي :

(١) Zaline, Droit administratif, 9e édition, 1963 p. 300.

١ - وحدة الأشخاص الإقليمية للإدارة المحلية :

يقوم نظام الإدارة المحلية اليوم على مبدأ وحدة الأشخاص الاعتبارية الإقليمية ، إذ لا يسمح قانون البلديات الجديد لإقليم الدولة بالانقسام إلا إلى نوع واحد من الوحدات المحلية ذات الشخصية الاعتبارية ، هي « البلديات (١) » .

٢ - وحدة البناء القانوني للبلديات :

وضع المشرع وفقاً للقانون الجديد - كما فعل أيضاً قانون الإدارة المحلية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ والقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٠ - بناءً على موحداً ، للوحدات الإدارية ، مهما بلغ عدد سكانها ، أو أهميتها ، وأياً كانت طابعها حضرياً أم ريفياً . فالتطابق كامل في التنظيم القانوني للسلطة المحلية القائمة على شئون البلديات ، إذ في جميع البلديات سلطة إدارية موحدة واحدة هي اللجنة الشعبية ورئيسها . وتنقسم جميع البلديات إلى محلات ، يجوز إنشاء فروع في جميعها (٢) .

٣ - الطابع التمثيلي الكلي للسلطات القائمة على إدارة البلديات :

تقضي عموماً نظم الإدارة المحلية ذات الاتجاه اللامركزي ، أن يكون القائمون على إدارة الوحدات المحلية قد تم انتخابهم من قبل أهلها . وإعمالاً لهذا المبدأ تنص المادة الثالثة من قانون البلديات على أن يكون لكل بلدية فرع أو محلة لجنة شعبية تشكل طبقاً لأحكام القانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٢ وتنص المادة الثانية من القانون الآنف الذكر على أن : « تقوم اللجان الشعبية في البلديات بممارسة السلطات والصلاحيات المقررة في القوانين واللوائح لمجالس البلديات ... » .

(١) وعلى هذا الأساس تنص المادة الأولى منه بقولها : « تقسم الجمهورية إلى بلديات ويكون لكل بلدية الشخصية الاعتبارية » . وإن اختلف قانون البلديات الجديد عن قانون الإدارة المحلية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ في هذه الناحية - كما سنرى - فإنه يتفق مع قانون البلديات لسنة ١٩٦٨ .

(٢) المادة الثالثة من قانون البلديات الجديد.

وقد جرى العمل فعلاً على اختيار أعضاء اللجان الشعبية في الجمهورية العربية الليبية بطريق الانتخاب المباشر .

٤ - تحديد اختصاصات البلديات على أساس التحديد بعد التعميم :

اتبع قانون البلديات الجديد معياراً معيناً في تحديد اختصاصات البلديات ، إذ نص في المادة الثانية منه على مباشرة البلدية « بوجه عام » إنشاء وإدارة المرافق العامة المتعلقة بالشئون البلدية ، أى التى تنسم بالطابع المحلى وتعود بالنفع العام على سكان البلدية .

غير أن ما يلاحظ على القانون هو التالى :

أولاً - إن المشرع سلك بعد ذلك طريق التخصيص بعد التعميم ، بأن أورد على سبيل التمثيل لا الحصر قائمة بالمسائل التى يقع على البلديات ممارستها ، أى التزامها بإنشاء مرافق محلية إجبارية .

ثانياً - وإن كان الأصل ألا تتدخل المجالس المحلية أو وحداتها التى تنقسم عليها فى التشريع أو القضاء ، لأنها ليست سوى هيئات ذات اختصاصات حكومية وأجهزة مقتطعة من الجهاز التنفيذى - الإدارى العام فى الدولة ومتممة لإحدى سلطات الدولة الثلاث ، فإن المشرع أناط باللجان الشعبية عموماً ومنها اللجان الشعبية البلدية سلطة اقتراح القوانين واللوائح واقتراح وتعديل وحذف حكم أو أكثر من أحكامها أو إضافة أحكام أخرى... (١).

كما أناط المشرع من جهة أخرى باللجان الشعبية للمحلات اختصاص شبه قضائى يتمثل بالتوفيق والتحكيم بين المواطنين وبالشكل الذى سنبينه بالتفصيل فى حينه (٢) .

(١) المادة ٦ من قانون ممارسة اللجان الشعبية لمسئولياتها الإدارية .

(٢) الجريدة الرسمية ، العدد ٤٢ ، السنة الثالثة عشرة ص ١٢٧٣ .

ثالثاً - إن المشرع بإصداره قانون البلديات وقانون إلغاء المحافظات قد قسم الخدمات والمرافق والمشروعات وأوجه النشاط العام المحلي بين وحدات خاضعة للسلطة المركزية (المراقبات) ، ووحدات لا مركزية تابعة للسلطة المذكورة (البلديات) .

ويبدو أن لجوء المشرع إلى مثل هذا التقسيم لأوجه النشاط المحلي بين هذين الصنفين من الوحدات العامة المحلية ، يعود إلى نقص العناصر والكفاءات الفنية اللازمة لدى الوحدات المحلية وضماناً لمستوى مرتفع في أداء الخدمات وتحقيقاً لفاعلية أكثر في تنفيذ خطة التنمية .

٥ - إلغاء المحافظات ونقل اختصاصاتها ومسئولياتها إلى الوزارات المختصة :

ألغى القانون رقم ١٦ لسنة ٧٥ المحافظات والمديريات التابعة ، ووزعت اختصاصاتها على الوزارات صاحبة الشأن لتتولى تنفيذ الخدمات التي كانت تمارسها المحافظات والمديريات التي كانت تابعة لها ، وأصبح كل وزير مسئولاً عن إدارة وتسيير هذه الخدمات مباشرة عن طريق مراقبات أنشئت في أنحاء الجمهورية مباشرة وإدارة الخدمات التابعة لها^(١) .

وقد حقق هذا الإلغاء للمحافظات تغييراً أساسياً في نظام الإدارة المحلية^(٢)

(١) المادة ١ - ٣ منه . وهذه المراقبات هي : مراقبة خدمات التعليم والتربية . مراقبة خدمات الصحة ، مراقبة خدمات الإسكان ، مراقبة الخدمات الاجتماعية ، مراقبة العمل ، مراقبة الخدمات الزراعية ، مراقبة خدمات المواصلات ، مراقبة الخدمات المالية ، مراقبة خدمات الاقتصاد وبالإضافة إلى مراقبات للأمن تحل محل مديريات الأمن التابعة لوزارة الداخلية (م ١ من القانون) .

(٢) وقد سبق أن ألمحنا إلى عدم جدوى وجود المحافظات (انظر مؤلفنا في مبادئ القانون الإداري في الجمهورية العربية الليبية ١٩٧٤ ، ص ٢٢٠) فقد ذكرنا ما يلي : « إن تقسيم ج . ع . ل إلى المحافظات لم يأت معبراً عن واقع اجتماعي متميز قام على أساسه هذا التقسيم . فهو أقرب إلى الخلق القانوني الشكل الذي يعبر عن إرادة في التنظيم الإداري للدولة ، طالما أنه لا يعكس حقيقة مصالح مشتركة متميزة ولها جذورها الراسخة تاريخياً واجتماعياً بين السكان المحليين لكل محافظة كما هو الحال نسبياً في بعض الدول الأخرى » .

وبإلغاء المحافظات يكون المشرع قد أزال الازدواجية بين وحدات الإدارة المحلية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية ، وجعل المراقبات التي آلت إليها اختصاصات المحافظات إلى مجرد فروع للوزارات المعنية ، وباعتبارها امتداداً مباشراً للسلطة المركزية ، تخضع قراراتها لتصديق السلطة الرئاسية . وهذا يعنى أن ما كان للمجموعات السكانية من اختصاصات تمارس عن طريق المحافظات قد آلت إلى السلطة المركزية ، ومن ثم فقد تقلصت الصفة المركزية لنظام الإدارة المحلية عما كان عليه من قبل .

على أن مايوازن تبعية المراقبات للسلطة المركزية هو إنشاء لجان شعبية فيها ، أى تولى سلطات محلية - وليس موظفون تعينهم السلطة المركزية - إدارة المراقبات . وقد جاء إلغاء المحافظات متفقاً مع ما أوصى به المؤتمر الذى عقدته هيئة الأمم المتحدة حول « اللامركزية من أجل التنمية القومية والمحلية » ، الذى عقد بنيويورك عام ١٩٦١ ، من أنه كلما قل عدد مستويات الحكم المحلى كلما كان ذلك أفضل ، لأنه سيجنب الدولة التعقيدات الإدارية والروتينية ، فضلاً عن حاجة المستويات المحلية إلى أجهزة وظيفية فنية وإدارية مختلفة مع ندرة الكفايات خاصة فى الدول النامية مما سينعكس بالتالى على نوع الخدمة ومدى حسن أدائها وتوفيرها للمواطنين (١) »

٦ - توحيد جهة « الرقابة الإدارية » على البلديات :

اتبع المشرع نهجاً جديداً فيما يتعلق بالرقابة (الوصاية) الإدارية على ممارسة البلديات لاختصاصاتها . فقد كان المشرع يوزع الرقابة الإدارية فى ظل القانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ على هيئات مركزية وأخرى لا مركزية .

ففى نطاق الإدارة المركزية ، كانت الرقابة تمارس من قبل مجلس

(١) عبد الوهاب السيد شكرى «العلاقات بين السلطات المحلية » منشورات المنظمة العربية

للعلوم الإدارية ، عدد ١٧٠ ص ١٣

الوزراء^(١) أو من قبل رئيس مجلس الوزراء^(٢) أو أن تمارس كل وزارات الرقابة على شئون المرافق التي تتعلق بها^(٣)

أما في نطاق الإدارة اللامركزية فقد كان للمحافظة نوع من الإشراف على ممارسة اختصاصات معينة تتمثل في مصادقة رئيس اللجنة الشعبية للمحافظة على قرارات معينة^(٤).

وقد تفادى قانون البلديات الجديد ما ينطوي عليه من عيوب ، توزيع الرقابة على وحدات الإدارة المحلية بين عدة جهات ، خاصة بين عدة وزارات ، فعهد إلى وزارة واحدة وهي وزارة البلديات مهمة الإشراف الرئيسية على البلديات^(٥).

غير أن القانون الجديد احتفظ بنفس المبادئ المتعلقة بأساليب ممارسة الرقابة الإدارية وفي مداها والتي كان قد أرساها القانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢

٧ - الفصل بين عضوية اللجان الشعبية وعضوية الاتحاد الاشتراكي العربي :
أوجب قانون الإدارة المحلية رقم ١٣٢ لسنة ١٩٧٢ توفر شروط صفة العضوية في الاتحاد الاشتراكي العربي لكي يستطيع المرشح اكتساب العضوية في المجالس المحلية (مجالس البلديات والمحافظات) . وعليه فلو أن المرشح كان فاقداً لأحد هذه الشروط الأخيرة امتنع عليه الترشيح لعضوية المجالس المذكورة .

غير أن العضوية في الاتحاد الاشتراكي العربي لم تعد واجبة لاكتساب العضوية في اللجان الشعبية وفقاً لقانون البلديات .

(١) المادة ٣٠ من القانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ .

(٢) المواد ٣٣ ، ٧٧ ، ٧٨ من القانون الآنف الذكر .

(٣) المواد ٧٦ ، ٧٧ ، ٧٨ من القانون السابق .

(٤) المادتان ٣٩ و ٢٩ من القانون الآنف الذكر .

(٥) المادة ٥٨ من قانون البلديات و المادة ٤٠ من قانون تنظيم وزارة البلديات .

خطة البحث :

يبدو لنا من مطالعة نص قانون البلديات ، ومن استخلاصنا لأهم الأتي يقوم عليها أن المشرع قد تبنى ، عند إصداره القانون الآنف الذكر أسلوب اللامركزية الإدارية ، لتفتيته السلطة الإدارية في الدولة وتوز ما بين الحكومة المركزية في العاصمة من جهة ، وبين هيئات أخرى إقليمية منتخبة تباشر سلطاتها تحت رقابة الدولة .

ومن ثم فأول ما يقع علينا من العرض السابق ، هو تفصيل ما يلي :

(أولا) ماهي طبيعة بناء الأشخاص القانونية للبلديات ، وهل اتجه نيته حقيقة إلى خلق عدد من الأشخاص الإدارية العامة . إن هذا الموضوع يتعلق بالناحية العضوية للبلديات .

أما المسألة (الثانية) فتعلق باختصاصات السلطات القائمة على إدارة أية وحدات محلية في النظام اللامركزي . فمن مقتضيات النظام المذكور إسداء جزء من الوظيفة الإدارية على هيئات مكانية ينقسم عليها إقليم الدولة لتستف كل وحدة في ممارسة ما آل إليها من وظائف إدارية ضمن اختصاصها المكاني فهل تتمتع البلديات باختصاصات ذاتية ؟

والمسألة (الأخيرة) التي تتعلق بموضوع دراستنا ، خاصة بتحديد طبيعة الرقابة (أو الوصاية) التي تباشرها السلطة المركزية على الوحدات المحلية (البلديات) وموضوعها ومداهها .

ومن ثم فيقع علينا تقسيم موضوعنا إلى ثلاثة فصول ، كما يلي :

الفصل الأول : البناء القانوني للبلديات .

الفصل الثاني : اختصاصات البلديات .

الفصل الثالث : العلاقة بين البلديات والسلطة المركزية .

الفصل الأول

البناء القانوني للبلديات

تنص المادة الأولى من قانون البلديات على مايلي : « تقسم الجمهورية إلى بلديات ويتم إنشاؤها وتحديد نطاقها وتعيين مقارها وإلغاؤها بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض وزير البلديات ويكون لكل بلدية شخصية الاعتبارية » .

وتنص المادة الثانية على مايلي : « تقسم البلدية إلى محلات ، ويجوز إنشاء فروع للبلدية يشمل نطاق كل فرع منها محلة أو أكثر » .

ويكون تقسيم البلدية إلى محلات وإنشاء فروع لها ، وتحديد نطاق كل منها وتعيين مقارها وإلغاؤها بقرار من وزير البلديات بناء على اقتراح اللجنة الشعبية للبلدية » .

وتنص المادة الثالثة على أن يكون لكل بلدية ولكل فرع أو محلة فيها لجنة شعبية تشكل طبقاً لأحكام القانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٣ ويطلق عليها جميعها اللجان البلدية الشعبية » .

ويبدو من النصوص الآتية الذكر أن مشكلة تحديد طبيعة البناء القانوني للبلديات يتناول بحث الأمور التالية :

- (١) إنشاء البلديات وأقسامها .
- (٢) التنظيم العضوي أو الهيكلي للبلديات .
- (٣) أعضاء التنظيم الهيكلي للبلديات .
- (٤) نظام العمل في البلديات .

المبحث الأول

إنشاء البلديات

أولاً - البلديات كوحدات متمتعة بالشخصية الاعتبارية :

يتفق نص المادة الأولى من قانون البلديات مع ما جاء به قانون البلديات رقم ١٩ لسنة ١٩٦٨ من حكم يتعلق بالاعتراف للوحدات المحلية بالشخصية الاعتبارية^(١).

وبذلك يختلف قانون البلديات الجديد عن سابقه اللذين صدرا بعد الثورة ، وهما القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٠ والقانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ ، فقد كانت وحدات الإدارة المحلية وفقهما هي « المحافظات والبلديات » .

وقد تحقق التنظيم الجديد للإدارة المحلية على خطوتين : الأولى بصدور القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٧٥ الذي ألغى المحافظات^(٢) والأخرى بصدور قانون البلديات الجديد^(٣).

(١) انظر مجموعات التشريعات لسنة ١٩٦٨ الصادرة عن وزارة العدل الجزء الأول ص ٧٩ وبعدها والمنشور في الجريدة الرسمية، العدد ١٣ في ١٨ / ٤ / ١٩٦٨

(٢) المادة الأولى من الفقرة (ب) .

(٣) وبذلك يكون المشرع قد خطى الخطوة الأخيرة في تبني نظام مبسط للإدارة المحلية تكون وحداته المستقلة بلديات وحدها . ويلاحظ على قانون الإدارة المحلية رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٠ قد قسم المحافظات إلى وحدات إدارية هي المتصرفيات . وجوز تقسيم كل متصرفية إلى عدد من المديريات ، وهو الأمر الذي أدى إلى قيام الازدواج في ممارسة الاختصاصات في وحدة إقليمية معينة ، مع البلديات وتقسيماتها الإدارية التي كانت الفروع والمديريات . وقد تدارك القانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ هذا الأمر فنص في المادة ٨٦ منه على إلغاء تقسيمات المحافظات إلى متصرفيات ومديريات ، واكتفى القانون بالبلديات التي تنشأ في المحافظات .

وتبنى المشرع لنظام موحد للبلديات ، ولبدأ وحدة الأشخاص الاعتبارية المحلية ، يعنى رفضه الأخذ بالتمييز بين المدينة والقرية ، أى البيئة الحضرية والبيئة الريفية على ما بينهما من تفاوت (١) . غير أن هذا التمييز غير بارزة مظاهره فى الجمهورية العربية الليبية ، كما هو فى دول أخرى ولا ينال من وحدة الأشخاص الاعتبارية المحلية ما تنص عليه المادة التى تقضى بتقسيم البلديات إلى محلات وجواز إنشاء فروع للبلدية ، المحلات أو الفروع ليست لها شخصية اعتبارية . والشخص الاعتبارى مناط قيام التقسيم المستقل (٢) . ومن ثم فالمحلة أو الفرع ماهى إلا امتداد للشخصية الاعتبارية للبلدية وتقسيم إدارى فرعى فى نطاقها .

ولا تبدو أصالة نظام البلديات الجديد فى هذا الخصوص إزاء التشريع السابقة عليه والمتعلقة بالإدارة المحلية عموماً ، وإنما أيضاً عند مقارنته بنظم الإدارة المحلية فى دول أخرى .

وفى هذا المجال يبرز أسلوبان : الأسلوب الفرنسى ، والأسلوب الإنجليزى .

فالأسلوب الأول يقسم أرض الدولة إلى محافظات « Departement » ثم يقسم المحافظات إلى بلديات « Commun » بصرف النظر عما إذا كانت البلدية توجد فى مدينة أو فى قرية ، باستثناء منطقة باريس التى تتمتع بوضع خاص .

(١) انظر فى هذا المعنى أيضاً البحث الذى قدمه د . سليمان الطماوى والعميد مصطفى النابلى حول علاقة الحكومة المركزية بالسلطات المحلية إلى الندوة العربية الثانية للإدارة المحلية - دمشق ٢٥ - ٩ - ١٩٧٢ إلى ٤ - ١٠ - ١٩٧٢ .

(٢) محمد سليمان الطماوى « الإدارة المحلية فى الجمهورية العربية المتحدة ، مجلة العلم والإدارة ، السنة ١١ ، ص ٢١ وبعدها .

وتتمتع كل من المحافظات والبلديات ، باعتبارها وحدها أشخاص محلية بالشخصية الاعتبارية ، ولها نمط مماثل في بنيتها الإدارية رغم التفاوت الشديد بين محافظة وأخرى وبلدة وأخرى في الأهمية والعمران وعدد السكا والنشاط الاقتصادي والموارد المالية^(١) .

أما الأسلوب الآخر الذي نشأ في ظروف تاريخية واجتماعية واقتصادية خاصة بانكلترا فإنه لا يأخذ بالتنظيم الثنائي لـوحدات الإدارة المحلية ولا ينظر نظراً متشابهاً إلى الوحدات المحلية رغم اختلافها ، إنما يأخذ بنظام تعدد الوحدات المحلية واختلاف تنظيمها^(٢) .

ولا يبدو من العرض السابق أن المشرع الليبي قد قلد عند إصدار قانون البلديات أيّاً من الأسلوبين الآنفى الذكر . فلا هو أخذ بأسلوب ثنائية الوحدات الاعتبارية المحلية والموحدة في نمط بنائها ، ولا بأسلوب تعددها وتباين هيكل تنظيمها ، وإنما بوحدها وبمبدأ توحيد نمط هيكلها .

وربما وجد المشرع ما يبرر ذلك ، في وجوب تماثل البنيان الاقتصادي والاجتماعي والعمراني للبلديات وإرادته مستقبلاً في أن يكون رفع مستوى هذا البنيان متشابهاً . وكل ذلك تحت تأثير الفكر الاشتراكي الذي يفرض

(١) e Laubadère, Traité Elémentaire de Droit Administratif, 3^e Edition, Tome I, p. 101.

(٢) إذ أن الوحدات المحلية متصاعدة في الأسلوب الإنجليزي من المجلس الريفي Rural destriect counceil إلى المجلس الحضري urban destriect council

إلى المجلس البلدي Municipal Council الداخل في نطاق المحافظة ، إلى المجلس البلدي المضارع للمحافظة الخارج عن نطاقه Country borough إلى مجلس المحافظة في انظر : Roger Garreau « Local Gouvernement en Grande - Bretagne » Paris, L.G.D.J., 1959, p. 3 et suivant.

وانظر أيضاً : محمد عبد الله العربي « كيفية تشكيل المجالس المحلية » مجلة العلوم الإدارية ، ع ٦٣ - ٦٤ . وفي نفس المجلد « البلديات » المرجع السابق ، السنة السابعة ، العدد الثالث ، ديسمبر ١٩٦٥ ، ص ٣٢١

إلغاء الفروق الاجتماعية والتقريب ما أمكن بين البيئة الحضرية والبيئة الريفية . كما يجد هذا التوحيد أساسه أيضاً في افتقار التجمعات السكانية لموارد مالية خاصة بها واحتكار الدولة لها الأمر الذى يدفع هذه على رفع مستوى المعيشة عند جميع السكان بالتساوى ، وتقديم نفس الخدمات لهم ولعين المرافق ، أينما توزعوا على أرض الدولة ، وكل ذلك ضمن الخطة العامة للتنمية .

ثانياً - أداة إنشاء البلديات :

حدد المشرع الأداة القانونية التى يتم بموجبها تقسيم أرض الدولة إلى بلديات ، وهى : « القرار الصادر من مجلس الوزراء » سواء تعلق الأمر بإنشاء الوحدات المذكورة أو تحديد نطاقها أو تعيين مقارها أو إلغاؤها .

وهى نفس الأداة التى كان قد قررها من قبل قانون الإدارة المحلية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ (١) ، وقانون الإدارة المحلية رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٠ ، وقانون البلديات رقم ١٩ لسنة ١٩٦٩ (٢) .

ولا شك أنها الأداة المناسبة لخلق البلديات ، باعتبار أن وحدات الإدارة المحلية هى جزء من هيكل البناء الإدارى الكلى للدولة ، ومن ثم فالسلطة التنفيذية هى التى يجب أن تكون مسئولة عن خلق التنظيمات المحلية التى تقوم بجانب التنظيمات المركزية .

ولا يعنى هذا أن مجلس الوزراء يتمتع بسلطة غير محددة فى هذا المجال . ذلك أن إجراء التقسيمات الإدارية لإقليم الدولة يراعى فيه عادة تمثيل المصالح المشتركة لقطاع جغرافى معين من السكان . ومن ثم فإنشاء البلديات يجب أن يتم أخذاً بنظر الاعتبار الأوضاع والحاجات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لمجموعة معينة من السكان القاطنين فى منطقة جغرافية معينة ، والتى تخلق نوعاً

(١) المادة الأولى منه . خلافاً للمحافظات التى نص القانون الآن فى الذكر على إنشائها وتحديد

نطاقها وتعيين مقارها بقانون .

(٢) المادة الأولى منها .

من التضامن بين سكان هذه الوحدات الإقليمية التي تنشأ عنها حاجات ومصالح متميزة نسبياً عن الحاجات والمصالح القومية . ومن ثم يجب إدارتها من قبل سلطات إدارية منفصلة جزئياً عن السلطات الإدارية المركزية ، وهو الأمر الذى يجعل إنشاء البلديات محتملاً من الناحية الموضوعية متى وجد أيضاً الكادر المؤهل للاضطلاع بإدارة المجموعة السكانية وتقديم الخدمات لها : إلا أنه يبقى قرار مجلس الوزراء بهذا الخصوص تقديرياً .

وليس أمراً محتملاً إنشاء بلدية فى كل مدينة ، إذ يمكن أن يشمل نطاق البلدية أكثر من مدينة ، ويتحدد نطاق البلدية أيضاً بنفس الأداة التى يتم بها إنشاؤها .

أما إلغاء البلديات فيتم أيضاً بقرار مجلس الوزراء . علماً بأن الإلغاء قد يتخذ شكل ضم بلدية إلى أخرى ، أو بتقسيم نطاقها إلى أكثر من وحدة إدارية مستقلة يعترف لها بالشخصية الاعتبارية ، أى إلى أكثر من بلدية .

وينخضع الإلغاء بصورتيه الضم والتقسيم ، إلى مقتضيات التطور العمرانى والتجميع السكانى تنفيذاً لخطة التنمية والتحول الاقتصادى .

ثالثاً - إنشاء التقسيمات الإدارية البلدية :

لم يصدر قانون البلديات الجديد ليدعو إلى مركزية خانقة من نوع جديد على مستوى البلدية ، ومن ثم فقد أراد المشرع بناء الهيكل البلدى من عدة طبقات ، تختص بإدارة الوحدات التى تتألف منها كل طبقة من هذه الطبقات لجنة شعبية . وبذلك تصبح السلطات القائمة على إدارة المرافق والخدمات المحلية ذات طابع شعبى وعلى أدنى المستويات .

وعلى هذا الأساس وأجبت المادة الثانية من قانون البلديات تقسيم البلديات إلى محلات . أوجازت إنشاء فروع للبلدية يشمل نطاق كل منها محلة أو أكثر .

وتقسيم البلدية إلى محلات أو إنشاء فروع لا ينال من وحدة الأشخاص الاعتبارية المحلية ، إذ لا شخصية اعتبارية للمحلة أو الفرع .

ونظراً للأهمية المحدودة للمحلات التي تنقسم إليها البلديات وبما يمكن أن ينشأ لهذه من فروع ، فإن القانون اشترط كأداة لتقسيم البلديات إلى محلات وإنشاء فروع لها وتحديد نطاق كل منها وتعيين مقارها وإلغاؤها « صدور قرار من وزير البلديات » الذي يصدر بناء على اقتراح اللجنة الشعبية للبلدية .

فتقسيم البلديات إلى محلات أمر وجوبى يفرضه المشرع . أما تقسيمها إلى فروع فهو جوازى . وإن كان التقسيم الإدارى للبلدية متروكاً أمره إلى الإدارة المركزية ممثلة بوزير البلديات الذي يتمتع بسلطة تقديرية في هذا الشأن ، فإن العامل الحاسم في هذا الصدد هو كثافة التجمع السكانى وظروف الاجتماعية والاقتصادية . فقد يرقى تجمع سكانى كالقرية أو البلدة الصغير إلى مرتبة الفرع البلدى الذى يمكن أن يضم عدة محلات . وقد يضمن على تجمع سكانى آخر يقطن ضاحية لمدينة صفة المحلة فحسب .

غير أن قرار وزير البلديات في هذا الشأن لا بد وأن يصدر بناء على اقتراح اللجنة الشعبية للبلدية ، فإذا جاء مغفلاً للإجراء المذكور عيب عليه بمخالفة قواعد القانون الواجب احترامها والمتعلقة بشكل القرار الإدارى .

والخلاصة فإن نظام البلديات الحالى يقوم على أساس فكرة وجود مدين مركزية تتبعها ضواحي أو مدن صغيرة أو قرى . ومجموع هذه التجمعات السكانية تؤلف وحدة قانونية مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية ، ولكن باعتبارها بنيان له كيان ذاتى داخل إطار الدولة ، وأنها تنقسم إلى وحدات إدارية تتبعها مباشرة وهى المحلات وفروع البلديات .

المبحث الثاني

التنظيم الهيكلي للبلديات

يستمد التنظيم الهيكلي للبلديات المبادئ التي تحكمه من بعض الأفكار التي وردت في الكتاب الأخضر . فقد ورد في الصحيفة التاسعة والعشرين منه مايلي : « المؤتمرات الشعبية هي الوسيلة الوحيدة للديمقراطية الشعبية ... » و ... « ليس لسلطة الشعب إلا وجه واحد ولا يمكن تحقيق السلطة الشعبية إلا بكيفية واحدة .. وهي المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية ... فلا ديمقراطية بدون مؤتمرات شعبية واللجان في كل مكان » .

وانعكاس هذه الأفكار ظاهر ، سواء على كيفية تشكيل اللجان الشعبية البلدية على جميع أنواعها ، وعلى كيفية اختيار رئيسها .

أولاً - كيفية تشكيل المجالس الشعبية البلدية :

سبق أن أشرنا إلى الطابع التمثيلي الكلي للسلطات القائمة على إدارة البلديات ، وإلى نص المادة الثانية من قانون البلديات التي تقضى بأن يكون لكل بلدية أو فرع أو محلة لجنة شعبية تشكل طبقاً لأحكام القانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٢ .

وإن كان القانون الأخير لم يشر إلى الكيفية التي يتم بها تشكيل اللجان المذكورة ، فإن فلسفة النظام السياسي والإداري في الدولة ، والتي أشار إليها « الكتاب الأخضر » والأساس الذي قام عليه القانون الآنفي الذكر تقتضي تطبيق الأسلوب الديمقراطي المباشر في الإدارة . ولما كان من العسير مادياً اجتماع أفراد المؤتمر الشعبي لكل بلدية للبت في جميع الشؤون الذاتية للبلدية وإدارة مرافقها ، لذا كان لا بد من قيام « التفويض » وذلك بأن

يختار مباشرة المقيمون في نطاق كل مؤتمر شعبي أساسى من « ينطق باسمهم » في اللجنة الشعبية للبلدية .

وتبدو أصالة هذه الكيفية في تشكيل المجالس البلدية من ناحيتين :

١ - أن المشرع في ظل قانون البلديات الحالى قد خرج على المبادئ التى كانت تحكم تشكيل المجالس البلدية (ومجالس المحافظات) التى كانت مقررة قبل قيام الثورة وبعدها .

فقد خالف المشرع في الوقت الحاضر قانون البلديات رقم ١٨ لسنة ١٩٦٨ الذى اعتمد أساساً لعضوية المجالس البلدية ، مبدأ تعيين السلطة المركزية للأعضاء .

كما أنه خالف أيضاً قانون الإدارة المحلية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ بصورته الأصلية قبل تعديله ، أى قبل صدور قانون ممارسة اللجان الشعبية لمسئولياتها الإدارية ، إذ كان قانون الإدارة المحلية المذكور قد ربط بين تشكيل المجالس المحلية ، والتنظيم العام للاتحاد الاشتراكى العربى ، لإقراره مبدأ تكوين المجالس المذكورة من ثلاثة أصناف من الأعضاء : منتخبين ، ومختارين ، ومعينين بحكم وظائفهم^(١) .

ولكى نستطيع تقييم الطريقة التى اتبعها المشرع في تكوين اللجان الشعبية للبلديات عندما أصدر قانون البلديات الجديد ، لا بد لنا أن نتساءل عن مدى تحقق اللامركزية الإقليمية فيه ، ومن ثم مدى توافر الجانب الديمقراطي فيها والمتمثل بنقل سلطة التقرير في الشؤون الذاتية إلى هيئات محلية .

(١) انظر مؤلفنا في مبادئ القانون الإدارى المشار إليه سابقاً ص ٢٢١ . وقد نصت المادة الخامسة والمادة الخامسة عشر منه على أن يؤلف كل مجلس من : ١ - عدد من الأعضاء من الاتحاد الاشتراكى العربى بالمحافظة أو البلدية ينتخبون انتخاباً مباشراً لعضوية مجلس المحافظة أو مجلس البلدية ويحدد عددهم بقرار من مجلس الوزراء على أن تتولى الأمانة العامة للاتحاد الاشتراكى العربى إجراء هذه الانتخابات .

الواقع أن اختيار الهيئات القائمة على شئون الوحدات الإقليمية في النظام اللامركزي يتخذ في العمل إحدى صورتين يتوقف التمييز بينهما على وجود بعض العناصر المركزية داخل مجالس الهيئات الإدارية المحلية أو عدم وجودها . فهناك أولاً « اللامركزية الكلية » التي تقوم على تشكيل مجالس الهيئات اللامركزية من أعضاء منتخبين جميعاً من قبل قطاع الشعب المقيم في النطاق الإقليمي لاختصاص هذه الهيئات ، أي بعبارة أخرى أن السلطة المركزية لا تمثل في هذه الهيئات بأي عضو ، الأمر الذي يترتب عليه عدم وجود أية سلطة مباشرة لها في تسيير أعمال هذه الهيئات من داخلها عن طريق من اختارتهم من أعضاء فيها .

ولا شك أن هذه الطريقة هي المفضلة « سياسياً » وتحقق المبدأ الديمقراطي بأبعاده . فالديمقراطية لا تتجزأ ، لا على الصعيد السياسي ولا على الصعيد الإداري . ومع ذلك فلا يمكن الركون إليها دائماً ، إلا إذا كان شعب الدولة قد وصلت غالبية مرحلة من الوعي والثقافة لتحمل المسؤولية (١) .

أما الصورة الثانية فهي « اللامركزية النسبية أو الجزئية » القائمة على تشكيل الهيئات المحلية اللامركزية ، من أعضاء غالبيتهم منتخبين من الشعب وأعضاء معينين من السلطة المركزية في وقت واحد (٢) .

والمرشح عندما يأخذ بمبدأ تعيين بعض أعضاء المجالس المحلية يريد بذلك مراعاة المستوى الاجتماعي والاقتصادي والثقافي للشعب ، وأفضل السبل في رفعه ، بأن يستكمل ما ينقص المجالس المذكورة من فنيين وأصحاب مؤهلات عالية وكفاءة سياسية ، بفرض عضوية من تتوافر فيهم هذه الصفات

(١) عدد من الأعضاء العاملين في الاتحاد الاشتراكي العربي يختارون من ذوي الكفاءة ويصدر قرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح الأمانة العامة للاتحاد الاشتراكي العربي وبعد أخذ رأي المحافظ المختص .

(٢) أعضاء بحكم وظائفهم وهم مديرو المديرية في المحافظات من يمثلون الجهات العام التي يتصل عملها باختصاصات المجلس البلدي بالنسبة للبلديات .

أو بعضها وفقاً لاحتمال عدم استطاعتهم الوصول إلى عضوية المجالس لتحكم قاعدة وجوب الحصول على أغلبية الأصوات إذا مارشحوها لانتخابات المجالس المذكورة .

وإن اختار المشرع عندما أصدر القانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ الصور الثانية عند تكوين المحافظات والبلديات بإدخاله أعضاء مختارين معينين ضمن أعضاء هذه المجالس ، فإن قانون البلديات يطرح جانباً هذه الصورة ليأخذ بالأولى التي تستبعد التدخل المباشر للسلطة المركزية في اختيار أعضاء اللجان الشعبية .

وفي رأينا أن المشرع كان بمقدوره أن يجمع بين الصورتين الأولى والثانية ، بأخذه باللامركزية الكلية التي يختار بمقتضاها أعضاء اللجنة الشعبية مباشرة من قبل المقيمين في دائرة البلدية ، على أن تشرط كفاءة معينة فنية أو سياسية في العضو . ولا يبدو من مطالعة شروط من يختار عضواً في إحدى اللجان البلدية الشعبية التي تنص عليها المادة الخامسة من قانون البلديات وجود مثل هذا القيد ، رغم أن المشرع تشدد نسبياً باشتراط شروط إضافية ، علمية أو فنية ، فيمن يختار رئيساً للجنة الشعبية للبلدية وكما سنبين ذلك في حينه .

٢ - وتبدو من جهة أخرى أصالة تشكيل اللجان الشعبية للبلديات وفروعها في الطريقة التي اتبعها في ذلك والتي تجد أصولها في فقرة ووردت في « الكتاب الأخضر » وهي التالية :

« ... يقسم الشعب إلى مؤتمرات شعبية أساسية ، ويختار كل مؤتمر لجنة لقيادته ، ومن مجموع اللجان تتكون مؤتمرات شعبية غير الأساسية لكل منطقة ... ثم تختار جماهير تلك المؤتمرات الشعبية الأساسية لجاناً شعبية إدارية لتحل محل الإدارة الحكومية فتصبح كل المرافق في المجتمع تدار بواسطة لجان شعبية ، وتصير اللجان الشعبية التي تدير المرافق مسئولة أمام ... »

المؤتمرات الشعبية الأساسية التي تحمل عليها السياسة وتراقبها في تنفيذ تلك السياسة ، وبهذا تصبح الإدارة شعبية والرقابة شعبية ...» (١) .

فالطريقة التي اختارها المشرع في اختيار أعضاء السلطات القائمة على إدارة البلديات هي ديمقراطية من حيث أنها تمكن الشعب المساهمة الإيجابية في حكم نفسه بنفسه إدارياً على الصعيد المحلي . وذلك بإتاحة الفرصة للمواطنين في إبداء الرأي واتخاذ القرارات ، وفي تنفيذ هذه القرارات ، وفرض الرقابة العامة .

ثانياً - أنواع اللجان الشعبية البلدية :

استناداً إلى الفقرة السابقة فقد قسم تراب القطر الليبي إلى عدد من المناطق التي أطلق عليها اسم المؤتمرات الشعبية الأساسية والتي تطابق نطاق البلديات . ويتم اختيار اللجان الشعبية لكل من المحلات والفروع والبلديات كالاتي :

١ - المحلات :

ينتخب المقيمون في كل محلة تنقسم عليها البلدية ، وعلى نطاق الجمهورية لجنة شعبية خاصة بها تتألف من خمسة أشخاص . ويختار هؤلاء من بينهم رئيساً للجنة الشعبية وأميناً لها .

٢ - الفرع :

يجتمع المقيمون في المحلات المكونة لفرع بلدى لانتخاب لجنة شعبية خاصة بفرع البلدية تتكون من خمسة أشخاص ، وذلك بأن تتولى كل محلة ترشيح عدد معين ومساو لعدد المرشحين الآخرين للمحلات الأخرى التي ينقسم عليها الفرع البلدى ، فإذا زاد عدد المجموع الكلى عن خمسة أعضاء تولى هؤلاء « تصفية مازاد عن العدد المذكور » .

(١) الكتاب الأخضر ، الفصل الأول ، حل مشكلة الديمقراطية ، ص ٣٢

وتتولى اللجنة الشعبية للفرع البلدى انتخاب رئيس اللجنة الشعبية للفرع وأميناً عاماً لها من بينهم .

٣ - البلدية :

تتألف اللجنة الشعبية للبلديات من عشرة أشخاص يتم اختيارهم بأصعد المقيمون فى كل فرع بلدى عدداً معيناً من الأشخاص مساو لبقية المحلات ، فإن زاد العدد عن عشرة ، اختار مجموع الأشخاص المصعدون من بينهم العدد المذكور . ويعاب على هذه الطريقة أن بعض فروع البلديات قد يستبعد تمثيلها فى اللجان الشعبية للبلدية بعد قيام المختارين للعضوية فى إسقاط العدد الذى يزيد عن عشرة أشخاص . ثم يجتمع هؤلاء لانتخاب رئيس اللجنة الشعبية للبلدية وأميناً لها من بينهم .

ومما تقدم فإن أعضاء اللجنة الشعبية فى البلديات وفى فروعها وفى المحلات أصبحوا ينتخبون انتخاباً مباشراً من قبل الوسط السكانى للبلدية ، أى من قبل المؤتمرات الشعبية للبلديات .

غير أن ما يلاحظ على قانون البلديات الجديد ، عدم تحديده بنص فى أعضاء اللجان الشعبية ، ولا الشروط الواجب توافرها فى أعضاء هيئة الناخبين أو الطريقة التى يتم بها هذا الانتخاب .

المبحث الثالث

أعضاء التنظيم الهيكلي للبلديات

يتولى إدارة البلديات وتسيير العمل فيها ، رئيس اللجنة الشعبية ، وأعضاء اللجنة الشعبية ، وموظفو البلدية :

أولاً - رئيس اللجنة الشعبية البلدية :

سكت قانون البلديات الجديد عن كيفية اختيار رئيس اللجنة الشعبية البلدية . ومن ثم فيجب الرجوع إلى قانون ممارسة اللجان الشعبية لمسئولياتها الإدارية ، الذى ينص فى هذا الصدد على أن يكون : « ... لكل لجنة رئيس تختاره من بين أعضائها أو من غيرهم يتولى ممارسة الاختصاصات المنصوص عليها فى هذا القانون ... » (١) . وعند غياب الرئيس أو قيام مانع به يتولى عمله بصفة مؤقتة من تنتدبه اللجنة لذلك من بين أعضائها ومن غيرهم » (٢) .

ومن ثم فاختيار رئيس اللجنة الشعبية البلدية ديمقراطياً يتفق مع روح النظام اللامركزى ويعتبر تحولاً عن الأسلوب الذى كان قد نص عليه قانون الإدارة المحلية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ ومقتضاه تعيين عميد البلدية بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء ، أى أن اختياره كان يتم من قبل السلطة المركزية وبقرار منها ، فهو مدين بمنصبه لها .

ويمارس رؤساء اللجان الشعبية أهم الاختصاصات التالية :

(١) وينتخب أيضاً عميد البلدية فى فرنسا من قبل أعضاء المجلس البلدى . انظر فيديل ، القانون الإدارى ص ٥٢٩

(٢) المادة الأولى من القانون الآنف الذكر .

١ - يعتبر رئيس اللجنة الشعبية للبلدية ، الرئيس الأعلى للعاملين في البلدية . ويتمتع بالنسبة لأجهزة البلدية ولميزانيتها وللمرافق التابعة لها باختصاصات الوزير في المسائل الإدارية والمالية^(١) ، كما يكون له الاختصاصات الممنوحة للوزير في قانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية بالنسبة لموظفي البلدية^(٢) .

٢ - إذا كانت اللجنة الشعبية هي التي تمثل البلدية ، فإن من يمثل هذه اللجنة رئيسها ، وذلك أمام المحاكم وفي صلاتها مع الغير^(٣) . فهو الذي يمثل البلدية في الدعاوى التي ترفع من قبل البلدية أو عليها . وتتولى إدارة قضايا الحكومة مباشرة الدعاوى التي تكون البلدية طرفاً بها^(٤) .

٣ - رئيس اللجنة الشعبية هو الذي يتولى دعوة *prépare* اللجنة الشعبية إلى الانعقاد ويترأس *Préside* جلساتها وينفذ *execute* مقرراتها .

٤ - يكون لرئيس اللجنة الشعبية سلطة إزالة أسباب المخالفات التي ترتكب ضد القوانين واللوائح التي تختص بتنفيذها ، وذلك بالطريق الإداري وعلى نفقة المخالف وفقاً لأحكام اللائحة التنفيذية ، على أنه إذا كانت الإزالة تقتضي هدم مبان أو منشآت تمت بالمخالفة للقوانين ، فلا يجوز إجراء ذلك في غير حالات الاعتداء على الطريق العام إلا بناء على أمر قاضي الأمور الوقفية بالمحكمة الابتدائية المختصة ... »^(٥) .

٥ - يمارس رئيس اللجنة الشعبية ما يفوض له من اختصاصات من قبل هيئات إدارية أخرى وبالذات ماتعهد إليه اللجنة الشعبية للبلدية من اختصاصاتها على أن يكون تفويضها يتناول بعضها^(٦) .

(١) المادة ٦٣ من قانون البلديات .

(٢) المادة ٥١ من قانون البلديات .

(٣) المادة الرابعة من قانون البلديات .

(٤) المادة ٢٣ من اللائحة التنفيذية لقانون البلديات .

(٥) المادة ٦٥ من قانون البلديات .

(٦) المادة السابعة من قانون ممارسة اللجان الشعبية لمسؤولياتها الإدارية .

ويلاحظ بأن رئيس اللجنة الشعبية لا ينطبق عليه وصف الموظف العمومي لعدم وجود عنصر الاستمرارية في الخدمة التي يتولى القيام بها . أى بعبارة أخرى أنه يقوم بإشغال وظيفة بشكل طارئ . غير أن الخدمات التي يقوم بها هامة ومتزايدة ، لذا فقد نص قانون البلديات على مقابل مالى يمنح له نظير خدمته (١) . كما تنص اللائحة التنفيذية له بمعاملته معاملة موظفى الفئة الأولى فى حالة إيفادهم فى مهمة رسمية أو للتدريب (٢) .

ثانياً - النظام القانونى لأعضاء اللجان الشعبية :

ينظم خاصة الوضع القانونى لأعضاء اللجان الشعبية البلدية ، قانون البلديات وقانون ممارسة اللجان الشعبية لمسئولياتها الإدارية . وعليه ففى ضوء هذين القانونين نوضح فيما يلى أحكام كسب العضوية ، ووقفها ، وما يترتب عليها من آثار :

١ - كسب العضوية :

حدد المشرع الشروط الواجب توافرها فىمن يختار رئيساً أو عضواً فى إحدى اللجان البلدية الشعبية ، وذلك فى المادة الخامسة من قانون البلديات ، وعلى النحو التالى :

(١) وعلى هذا الأساس تنص المادة السابعة من قانون البلديات على ما يلى : « يتقاضى رؤساء اللجان البلدية الشعبية مكافأة شهرية تتحدد بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض وزير البلديات ويراعى فى تقدير قيمة المكافأة حجم العمل فى كل لجنة ويجوز الجمع بينها وبين المعاش » وقد صدر قرار فى ٧ أبريل ١٩٧٦ بتحديد مكافآت رؤساء اللجان الشعبية للبلديات . انظر الجريدة الرسمية ، العدد ٣١ السنة الرابعة عشر . كما أن المادة الثامنة من قانون ممارسة اللجان الشعبية لاختصاصاتها تنص : « تحدد المعاملة المالية لرؤساء اللجان الشعبية وأمنائها ومساعدتها بقرار من مجلس الوزراء » .

(٢) المادة (٤٠) منها . ويلاحظ بأن رئيس اللجنة الشعبية للبلدية يعتبر موظفاً عمومياً وحققت لتعريف المادة ١٦ - ٤ من قانون العقوبات . انظر مجلة المحكمة العليا ، العدد الثانى . الستة الثانية عشر ، يناير ١٩٧٦ . طعن جنائى رقم ١٧٢ - ٢٠ ق . ص ١٧٣

(أ) أن يكون ليبياً .

(ب) أن يكون مقيماً في دائرة البلدية إقامة عادية .

وقد أراد المشرع من إبراده هذا الشرط قيام صلة فعلية بين العضو والوسط الشعبي الذي يمثله . وهى الصلة التى تتحقق بالإقامة الفعلية فى نطاق المحلة وتؤدي التعريف بالمرشح لدى الناخبين . ولا يتصور أن تقوم الهيئة الناجبة باختيار عضو لا صلة له بهم .

ويتفق وجود هذا الشرط مع المبدأ المقرر فى النظام اللامركزى ومقتضاه اختيار السلطات المحلية من قبل الوسط المحلى ، أى من قبل سكان الوحدة المحلية (١) .

(ج) « أن يجيد القراءة أو الكتابة أو أنهى الدراسة بمدارس محو الأمية ، وذلك على الأقل » . ويراد من اقتضاء هذا الشرط فى العضو ، رفع مستوى اللجان وكفاءتها . علماً بأن القانون السابق للإدارة المحلية اشترط حصول العضو على الشهادة الابتدائية أو مايعادلها على الأقل (٢) ولكنه قيد الشرط (٣) بأن منع سريانه خلال الخمس سنوات التالية على صدور القانون .

ومن جهة أخرى يشترط قانون البلديات (٤) توافر مستوى علمى أعلى ، أو كفاءة معينة لدى رئيس اللجنة الشعبية للبلدية . وذلك بنصها على وجوب حصوله « على شهادة التعليم الثانوى أو مايعادلها على الأقل ... أو أن تكون له خبرة لا تقل عن خمس سنوات فى الشئون الإدارية والمالية » .

(د) « ألا يكون محروماً من مباشرة حقوقه السياسية أو موقوفاً حقه فى مباشرتها » .

(١) دى لوبادير : المرجع السابق ص ٨٨

(٢) المادة السادسة منه .

(٣) المادة ٩٢ منه .

(٤) الفقرة (ب) من المادة الخامسة من قانون البلديات .

والحرمان من مباشرة الحقوق المدنية والسياسية نوعان : دائم ومؤقت .
فالحكم بالسجن المؤبد أو بالسجن لمدة عشر سنوات أو أكثر تتضمن الحرمان
الدائم من الحقوق المدنية من يوم صدور الحكم نهائياً . والحكم بالسجن لمدة
ثلاث سنوات أو أكثر يتضمن الحرمان من الحقوق المدنية مدة تنفيذ العقوبة ،
ومدة بعد ذلك لا تقل عن سنة ، ولا تزيد عن خمس سنوات ، وإذا قرر
الحكم أن الجاني معتاد أو محترف الإجرام في الجنايات أو الجنح أو أن له
نزعة إجرامية يحرم حرماناً دائماً من الحقوق المدنية^(١) .

(هـ) « أن يكون كامل الأهلية » .

أى أن لا يقل سن العضو عن ثمانى عشر سنة ميلادية . غير أن القانون
أثقل هذا الشرط بالنسبة لرئيس اللجنة الشعبية بأن أوجب أن لا تقل سنه عن
عن خمس وعشرين سنة ميلادية .

(و) « ألا يكون قد حكم عليه (أى العضو) بعقوبة جنائية أو جنحة
مخلّة بالشرف مالم يكن قد رد إليه اعتباره » .

(ز) « ألا يكون قد عزل من وظيفة عامة بقرار تأديبي ولم تنقضى
خمس سنوات من تاريخ العزل » . وانتفاء أى من الشرطين السابقين يفيد
أن المرشح للعضوية فاقد لشرط حسن السيرة والأخلاق ، ومن ثم يجب
استبعاده من تولى المناصب العامة .

٢ - وقف العضوية :

أجازت اللائحة التنفيذية لقانون البلديات إيقاف عضوية أحد أعضاء
اللجنة الشعبية أو رئيسها^(٢) . فبالنسبة لأعضاء اللجنة الشعبية ، يجوز إيقاف

(١) المادة ٣٤ من قانون العقوبات .

(٢) انظر نص المادة العاشرة من قانون ممارسة اللجان الشعبية لمسئولياتهم الإدارية .

عضوية أحدهم بناء على قرار يصدر بأغلبية ثلثي عدد الأعضاء الذين تتألف منهم اللجنة الشعبية ، وذلك للأسباب التالية (١) :

١ - إفشاء أسرار ومداومات اللجنة الشعبية للبلدية ، إذا كان من شأن الإضرار بأعمال وأموال البلدية . وهو سبب قوى لإيقاف العضو عن نشأته البلدي لخطورة هذا العمل على أعمال اللجنة ، سيما وأن البلد يمر بتنفيذ خطة تنمية ليست بالهينة (٢) .

٢ - الحط من كرامة رئيس اللجنة الشعبية وأعضائها أثناء اللجنة وهو سبب لإيقاف العضوية يتعلق بالأخلاق العامة .

٣ - بث الإشاعات المغرضة المضرة بأعمال البلدية .

ويكون الإيقاف إلى حين الانتهاء من الفصل في الموضوع أو للمدة التي تحددها اللجنة . أما بالنسبة لرئيس اللجنة الشعبية للبلدية ، فيجوز لوزير البلديات أن يوقف رئيس اللجنة الشعبية للبلدية احتياطياً عن عمله (٣) حالة ارتكابه لمخالفات أو محظورات تتنافى مع واجباته ومسئوليته ، وكان مصلحة التحقيق تقتضي ذلك ، وعلى أن لا تزيد مدة الوقف عن شهر إلا بقرار من مجلس التأديب المحال إليه رئيس اللجنة الشعبية . وللمجلس يعيد النظر في الأمر الصادر منه بالوقف عن العمل (٤) .

(١) المادة ٢٤ من اللائحة التنفيذية لقانون البلديات وانظر أيضاً المادة المشار إليها في الهامش السابق .

(٢) انظر المذكرة الإيضاحية رقم ٦٠ لسنة ٧٥ بشأن اللائحة التنفيذية لقانون البلديات والصادرة في ١٦ أغسطس ١٩٧٥ عن وزارة البلديات .

(٣) المادة ٣٤ من اللائحة التنفيذية لقانون البلديات .

(٤) ويخضع بدوره عميد البلدية في فرنسا للرقابة الانضباطية للسلطة المركزية باعتبار أن صفة الممثل للدولة . ويمارس هذه السلطة المحافظ الذي له إيقاف عميد البلدية عن العمل مدة لا تزيد عن شهر ولوزير الداخلية إيقافه لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر ولا يجوز عزله إلا بقرار صادر عن الوزير الأول . انظر فيديل ، المرجع السابق ص ٢٢٩

٣ - إنهاء العضوية :

تنقضى العضوية فى اللجان الشعبية البلدية عند تحقق أحد الأسباب التالية :

(أ) انتهاء المدة :

مدة العضوية وفقاً لقانون الإدارة المحلية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ هـ أربع سنوات كان يتجدد بمقتضاه نصف الأعضاء المنتخبين أو المختارين كل سنتين^(١) . وبصدور قانون ممارسة اللجان الشعبية لمسئولياتها الإدارية أصبحت مدة العضوية ثلاث سنوات تبدأ من تاريخ اعتماد مجلس قيادة الثورة تشكيل اللجنة^(٢) .

(ب) الاستقالة :

يفهم من قانون ممارسة اللجان الشعبية لمسئولياتها الإدارية ومن قانون البلديات الجديد ، أن استقالة عضو اللجنة الشعبية البلدية قد تكون صريحة أو ضمنية .

أما الحالة الأولى فإن قانون البلديات لم ينص على الاستقالة الإدارية الصريحة من عضوية اللجان الشعبية البلدية^(٣) . غير أن اللائحة التنفيذية له أشارت إلى أحكام الاستقالة المذكورة ، وكذلك فعل قانون ممارسة اللجان الشعبية لمسئولياتها الإدارية^(٤) .

(١) المادة ٤٧ من القانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ .

(٢) المادة التاسعة من القانون .

(٣) ومع ذلك فقد أشارت المادة ٤١ من قانون البلديات على الاستقالة الإرادية فى حالة الجمع بين عضوية أكثر من لجنة شعبية واحدة أو بينها وبين العضوية فى اللجان الشعبية لأية جهة من الجهات .

(٤) المادة ١١ منه .

وتقدم الاستقالة إلى رئيس اللجنة الشعبية البلدية المختص في الجلسة لتقديمها ، ولا تعد مقبولة إلا بعد صدور قرار من اللجنة بقبولها أو فوض شهرين على تاريخ تقديمها دون أن تبت اللجنة الشعبية في أمرها ويخط وزير البلديات بقرار بقبول الاستقالة .

ويجوز للعضو سحب طلب الاستقالة في أى وقت قبل أن تقرر اللجنة الشعبية قبولها أو قبل انتهاء الأجل المشار إليه أعلاه (١) .

أما الحالة الأخرى من الاستقالة فتتحقق إذا تخلف رئيس أو عضو اللجنة البلدية الشعبية دون عذر مقبول عن حضور جلسات اللجنة أو إحدى اللجان المتخصصة التي يكون عضواً فيها أكثر من ثلاث مرات متتالية أو دون عذر مقبول أكثر من ربع عدد الجلسات في السنة الواحدة ، أو كانت حالته الصحية لا تمكنه من أداء واجبات العضوية .

ويصدر بذلك قرار من اللجنة الشعبية المختصة بعد سماع أقوال العضو أو بعد إثبات غيابه عن الجلسة التي يدعى لحضورها لسماع أقواله في ولا يجوز عقد هذه الجلسة قبل مضي سبعة أيام من تاريخ دعوة العضو إليه (ج) الوفاة :

وفي هذه الحالة يتعين على اللجنة الشعبية البلدية إعلان خلو المحل والإجراءات اللازمة لشغل المحل الخالي خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ويكمل العضو الجديد مدة سلفه (٣) .

٤ - إسقاط العضوية :

تسقط العضوية في الحالات التالية :

(١) انظر المادة ٢٥ و ٢٦ من اللائحة التنفيذية الآنفه الذكر .

(٢) المادة ٤٢ من قانون البلديات . وقارن أيضاً مع المادة ٥٢ من قانون الإدارة

رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢

(٣) المادة ١٣ من قانون ممارسة اللجان الشعبية لمسئولياتها الإدارية .

(أ) حل اللجنة الشعبية :

لم ينص قانون البلديات صراحة على حل اللجان الشعبية البلدية الذي يترتب عليه إنهاء العضوية فيها . ومع ذلك فإمكانية تحقق مثل هذه الحالة تفهم ضمناً منه : إذ ينص على أنه عند صدور قرار بإيقاف اللجنة الشعبية البلدية عن مباشرة اختصاصاتها يصدر وزير البلديات قراراً بتشكيل هيئة مؤقتة تمارس اختصاصات اللجنة الموقوفة ، وذلك إلى حين مباشرة اللجنة الجديدة لاختصاصها أو إلغاء إيقاف اللجنة السابقة (١) .

غير أن إنهاء العضوية نتيجة حل اللجنة الشعبية البلدية ، يفهم صراحة من قانون ممارسة اللجان الشعبية لمسؤولياتها الإدارية الذي أجاز لمجلس قيادة الثورة حل إحدى اللجان الشعبية على أن يتم تشكيل اللجنة الجديدة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ حل اللجنة بالكيفية التي تم بها تشكيل اللجنة السابقة ، وتكمل اللجنة الجديدة المدة المتبقية للجنة المحلولة . ويترتب على مثل هذا الحل إسقاط العضوية جماعياً عن الأعضاء المكونين للجنة الشعبية . كما لمجلس قيادة الثورة إسقاط العضوية فردياً ، أى عن أى عضو (٢) .

(ب) الجمع بين عضوية أكثر من لجنة شعبية :

منع قانون البلديات الجديد جمع رئيس أو أعضاء اللجان الشعبية البلدية لعضوية أكثر من لجنة شعبية واحدة ، أو بينها وبين العضوية في اللجان الشعبية لأية جهة من الجهات .

فإذا وقع مثل هذا الجمع ولم يقدم العضو استقالته من عضوية اللجنة البلدية خلال ثمانية أيام من تحقق الجمع ، يصدر وزير البلديات قراراً مسبباً

(١) المادة ٦١ منه .

(٢) المادة ١٢ ، ١٣ من قانون ممارسة اللجان الشعبية لمسؤولياتها الإدارية .

بإسقاط عضويته من هذه اللجنة^(١) وعلة ذلك تتحصل في أن المشرع ، أراد تفتيت السلطة الإدارية ، وأن يقوم أكبر عدد من المواطنين بتحمل المسؤوليات الإدارية ، ومن ثم في أن تتسع اللجان الشعبية لأكثر عدد منهم وهو الأمر الذي يتعارض مع تركيز السلطات في شخص معين ، وتفرغ كل عضو لأعمال اللجنة التي تم اختياره فيها .

(ج) تخلف شرط من شروط العضوية أو رئاسة اللجنة أو فقدته بعد اكتسابها :

وحكم هذه الحالة إصدار اللجنة الشعبية المختصة قراراً بإسقاط العضوية أو الرئيس بأغلبية ثلثي أعضائها واختيار آخر يحل محل من أسقط بالطريقة التي ينص عليها قانون ممارسة اللجان الشعبية لمسئولياتها الإدارية في المادة الثانية عشرة منه . ويكمل الرئيس أو العضو الجديد مدة سلفه^(٢) ..

(د) فقد الثقة والاعتبار :

أورد قانون البلديات^(٣) على سبيل التمثيل لا الحصر : حالات معينة نصت على محظورات معينة إذا ارتكب العضو ما يخالفها ، اعتبر فاقداً للثقة والاعتبار^(٤) . وهدف المشرع من إنهاء العضوية في هذه الحالة هو منع استغلال الأعضاء لمناصبهم لتحقيق مصالح أو منافع خاصة على حساب المصلحة العامة ، ومن ثم أوجب أن يكونوا بعيدين عن الشبهات أو إساءة استعمال السلطة .

(١) م ٤١ من قانون البلديات . ويلاحظ أيضاً أن المادة ٤٨ من قانون الإدارة المحلية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ قضت بإسقاط العضوية إذا جمع أحد الأعضاء المنتخبين أو المختارين بغير عضوية أكثر من مجلس واحد ومجالس الهيئات أو المؤسسات العامة أو تولى إحدى الوظائف العامة ولم يقدم استقالته من عضويته بالمجلس أو من المناصب الأخرى المشار إليه خلال مدة معينة .

(٢) المادة السادسة من قانون البلديات . والمادة ٢٤ الفقرة ٢ ، ٣ من اللائحة التنفيذية . ويلاحظ بأن لوزارة البلديات متابعة شئون العضوية باللجان الشعبية البلدية ومدى توافر الشروط الخاصة بالعضوية أو برئاسة اللجنة والتي تفرضها القوانين الخاصة بذلك (انظر الفقرة الخاتمة عشرة من المادة الأولى من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٥ بتنظيم وزارة البلديات) .

(٣) ومن قبله قانون الإدارة المحلية رقم ١٣٠ لسنة ١٧٢ ، المواد ٥٧ و ٥٨ و ٥٩ و ٦٠

(٤) المادة ٤٧ منه

وهذه الحالات هي التالية (١) :

١ - حضور رئيس اللجنة الشعبية أو أحد أعضائها جلسات اللجنة أو لجانها المتخصصة ، إن كان لهم فيها مصلحة شخصية بالذات أو بالواسطة أو لأحد أصولهم أو فروعهم أو أصهارهم ، لغاية الدرجة الرابعة ، أو تكون لهم بها مصلحة بصفتهم أوصياء أو قواماً أو وكلاء ، وإلا كانت قرارات تلك اللجان باطلة (٢) .

٢ - إبرام المنوه عنهم في الحالة سابقاً مع اللجنة البلدية الشعبية بالذات أو الواسطة ، عقود مقاولة أو توريد أو التزام أو بيع أو إيجار أو غيرها من العقود فيما عدا الانتفاع بالمرافق أو الخدمات ، أو أن يؤدي له أية خدمة بمقابل ، وإلا كان التصرف باطلاً ، ومع ذلك يجوز لوزير البلديات أن يأذن في إبرام عقود البيع أو الإيجار بين اللجنة الشعبية وبين رئيسها أو أحد أعضائها (٣) .

٣ - قيام أحد المذكورين آنفاً بنشاط في قضية ضد اللجنة البلدية الشعبية بوصفه محامياً أو خبيراً أو أن يشتري أو يستأجر شيئاً أو حقاً متنازعاً عليه من المجلس أو أن يملكه بأية طريقة كانت بغير الميراث وإلا كان التصرف باطلاً (٤) .

٤ - وأخيراً فإن قانون البلديات أحال على اللائحة التنفيذية بيان محظورات أخرى على رؤساء وأعضاء اللجان الشعبية للبلديات وفروعها والمحلات التابعة

(١) ويجب أن يضاف إليها أيضاً الأسباب الموجبة لفقد الثقة والاعتبار المنصوص عليها في قانون العقوبات أو غيره من القوانين (انظر الفقرة الثانية (٢) من المادة ٢٤ من اللائحة التنفيذية لقانون البلديات) .

(٢) المادة ٤٤ من قانون البلديات والمادة ٥٧ من قانون الإدارة المحلية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ .

(٣) المادة ٤٥ و ٤٦ من قانون الإدارة المحلية .

(٤) المادة ٤٦ من قانون البلديات والمادة ٥٩ من قانون الإدارة المحلية الملغى رقم ١٣٠

لسنة ١٩٧٢

لها ، والتي يؤدي ارتكابها قيام حالة فقد الثقة والاعتبار ، وهي (١) :

- التجاوز في حدود الاختصاصات الممنوحة لهم .
- إصدار الأوامر إلى الموظفين لا بصفتهم رؤساء لهم وفقاً لقانون الخدمة المدنية .
- إجراء مكاتبات أو اتصالات لغير رؤسائهم الأعلى مباشرة .
- التعرض لشئون الموظفين الإدارية والمالية خلافاً للإجراءات المنصوص عليها في القوانين واللوائح .

ويلاحظ من جهة أن القانون أوجب صدور قرار إنهاء العضو أو إسقاطها ، من ثلثي عدد الأعضاء الذين تتألف منهم اللجنة ضماناً للأعضاء بينما لم يوجب لوقفها إلا صدور قرار بثلثي عدد الأعضاء الحاضرين ، بأغلبية بسيطة ، وذلك لأن حالة إنهاء العضوية هي أشد من حالة وقفها العضو (٢) .

ويلاحظ من جهة أخرى ، أن القانون لم ينص صراحة على حق عطف اللجنة الشعبية البلدية أو رئيسها في الطعن أمام القضاء الإداري . غير أن هذا الحق مقرر له إعمالاً للمبادئ العامة ، إذ أن المادة (٣٠) من الإعلان الدستوري تنص على أن : « لكل شخص الحق في الالتجاء إلى المحاكم ولل قانون » . كما أن المادة الثانية من قانون القضاء الإداري رقم ٧٨ لسنة ١٩٦٥ تنص على اختصاص دوائر القضاء الإداري بالفصل في المسائل المتعلقة « بالقرارات الإدارية النهائية » . ولا تعدو قرارات إيقاف العضو أو إسقاطها أو إنهاؤها أن تكون قرارات إدارية نهائية (٣) .

(١) المادة ٢٧ من اللائحة التنفيذية .

(٢) انظر مؤلفنا في مبادئ القانون الإداري ، المشار إليه سابقاً ص ٢٥٣ .

(٣) إذا صدر قرار إسقاط العضوية من مجلس قيادة الثورة ففي هذه الحالة لا يخضع للقضاء الإداري وفقاً لقضاء المحكمة العليا . انظر مجلة المحكمة العليا ، طعن دستوري رقم ٣ - ١٩٧٥ .

الآثار المترتبة على العضوية :

تترتب على العضوية في اللجان الشعبية البلدية آثار قانونية منها ما يتعلق بحقوق الأعضاء وغيرها بمسئولياتهم :

فبالنسبة للحقوق ، يلاحظ أولاً مجانية العضوية بالنسبة للأعضاء المذكورين ونرى أنه يقع أيضاً على اللجنة الشعبية البلدية تعويض الأعضاء عن نفقات انتقالهم من محل إقامتهم عند تكليفهم بمهام خاصة تناط بهم . كما تكون مسئولة مدنياً عن التعويض عن الحوادث التي قد يتعرض لها هؤلاء بسبب قيامهم بواجباتهم أو انتقالهم إلى مقر عملهم أو لأداء مهام خاصة^(١) .

أما بالنسبة للواجبات ، فقد سبقت الإشارة إلى بعضها ، كواجب ترفع الأعضاء عن مواطن الشبهات وإلا فقدوا الثقة والاعتبار^(٢) ، وواجب المواظبة على حضور الجلسات وإلا سقطت العضوية عنهم^(٣) . وواجب الامتناع عن ارتكاب المحظورات وإلا تمت مساءلتهم^(٤) . وقد أحال قانون البلديات على اللائحة التنفيذية له بيان القواعد والأحكام الخاصة بمساءلة رؤساء اللجان الشعبية للبلديات وتأديبهم والتحقيق معهم^(٥) .

كما أحال القانون الآنفس الذكر على قرار صادر من وزير البلديات تبيان القواعد والأحكام الخاصة بمساءلة رؤساء وأعضاء اللجان البلدية الشعبية الأخرى وتأديبهم والتحقيق معهم .

ثالثاً - النظام القانوني لموظفي البلديات :

يمكن تصور عدة نظم قانونية تحكم العاملين في البلديات :

(١) فالين ، المرجع السابق ٣٣٠٨

(٢) المواد ٤٤ ، ٤٥ ، ٤٧ من قانون البلديات .

(٣) المادة ٤٣ من قانون البلديات .

(٤) المادة ٤٨ من قانون البلديات ، والمادة ٢٧ من اللائحة التنفيذية له .

(٥) وقد تولت المادة ٣٢ من اللائحة التنفيذية بيان العقوبات التي تطبق على رئيس اللجنة الشعبية في حالة مخالفته واجبات عمله أو ظهوره بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة عمله .

أولها : اتباع نظام موحد مطبق على العاملين في الإدارة المركزية وفي وحدات الإدارة المحلية . وثانيها : اتباع نظام موحد في وحدات الإدارة المحلية جميعها يختلف عن النظام المطبق في الإدارة المركزية . وثالثها : اتباع نظام مستقل في كل وحدة . وأخيراً اتباع نظام إعارة الموظفين (١) .

وقد أخذ المشرع بالنظام الأول ومقتضاه خضوع جميع الموظفين العاملين في الإدارة المركزية أو الإدارة المحلية (البلديات) لنظام خدمة واحد وهو قانون الخدمة المدنية واللوائح الصادرة بموجبه ، يخضع من خلاله العاملون في البلديات لنفس القواعد القانونية المطبقة في الإدارة المركزية . إلا أن بعض الشئون الوظيفية ، كالتعيين أو الترقية أو التأديب مثلاً فوضت للبلديات ، مع حق العاملين في الانتقال من الإدارة المركزية إلى الإدارة المحلية . وحق السلطة المركزية العليا (مجلس الوزراء) في تقرير مثل هذا النقل .

وفيما يلي توضيح لنشأة هذا النظام وتطبيقه :

كان قانون الإدارة المحلية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ قد أوجب إعادة النظر في التنظيمات الإدارية سواء على مستوى الأجهزة المركزية أو الأجهزة المحلية ، ونقل اختصاصات المرافق المحلية إلى السلطات المحلية ، الأمر الذي استتبع إعادة توزيع الموظفين بنقل الذين كانوا يمارسون الاختصاصات المنقولة إلى مجالس الوحدات المحلية في ذلك الوقت (أى المحافظات والبلديات) ومن ثم استقلال هذه بالعاملين فيها (٢) .

(١) كمال نور الله : « اللامركزية من أجل التنمية القومية والمحلية » المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، العدد ١٨٣ ، ص (٧٩) .

(٢) ولكي نوضح الأصل التاريخي لاستقلالية العاملين في البلديات نقول بأن القانون الآنف الذكر نص على إعادة تنظيم الوزارات التي تنقل اختصاصاتها إلى المجالس المحلية (م ٩٧) وأن يعاد تنظيم الأجهزة الإدارية بالمجالس المحلية بحيث توجد الأجهزة التي تراول نشاطاً واحداً أو متشابهاً وأن توزع المسؤولية بين الموظفين وأن يصار إلى عملية عدم التركيز على الاختصاصات لدى الرؤساء .

وقد أقر قانون البلديات نفس المبادئ التي جاء بها قانون الإدارة المحلية الآنف الذكر من حيث أنه أخضع العاملين في البلديات للسلطة المديرة لها ، أى بعبارة أخرى ، أنه ضمن استقلالهم عن الإدارة المركزية غير أن القانون أقر أيضاً وحدة أحكامهم مع أحكام غيرهم من الموظفين العموميين في الدولة . وذلك بنصه على أن « تطبيق في شأن موظفي البلديات أحكام قانون الخدمة المدنية وقانون التعاقد واللوائح الصادرة بمقتضاها وذلك فيما لم يرد بشأنه نص في هذا القانون (١) » . هذا بالإضافة أن قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٦ نص على سريانه على موظفي البلديات (٢)

وبإيجاز يجمع العاملون في البلديات بين مظاهر الاستقلال والتبعية فهم يتحدون أصلاً مع الموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية واللوائح الصادرة بمقتضاها في الأحكام العامة للتوظيف ، ويختلفون معهم استناداً في أحكام أخرى ، أهمها التالية :

١ - راعى المشرع الظروف المحيطة بكل بلدية وضرورة تشجيع الكفاءات عند العاملين من أبنائها ، وتمتعها باستقلالها القانوني والإداري والمالي ، ومن ثم فقد قضى - تحت ظل مثل هذه الاعتبارات - بأعمال موظفي كل بلدية وحدة بذاتها فيما يتعلق بالأقدمية والترقية (٣) .

= وقد أدى استقلال اللجان الشعبية المحلية بموظفيها إلى وجود صنفين من الموظفين العاملين بالمحافظات والبلديات :

الموظفون التابعون للوزارات في العاصمة والذين يمارسون اختصاصات الإدارة المركز وحدات الإدارة المحلية ، وهؤلاء يخضعون لوزاراتهم التي تعتبر السلطة الإدارية الرئاسية بالنسبة أما الصنف الثاني من الموظفين - وهم الذين يهمن أمرهم - فهم الذين كانوا يتبعون الهيئات المحلية .

ولم تكن التبعية للهيئات المحلية انتفاء صفة الموظف العام عنهم . ومن ثم فقد كان انطباق أحكام قانون الخدمة المدنية وقانون التقاعد واللوائح الصادرة بمقتضاها وذلك فيما لم بشأنه نص في القانون الآنف الذكر (المادة ٦٢ من قانون الإدارة المحلية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢) (١) المادة ٤٩ من القانون .

(٢) الجريدة الرسمية العدد ٨ ، السنة الرابعة عشرة .

(٣) المادة ٤٩ من قانون البلديات .

٢ - ولهذا السبب عينه نص القانون على أن : « تكون لكل بلدية لجنة لشئون موظفيها تشكل برئاسة أمين عام البلدية وعضوية المسئول عن الشئون المالية بالبلدية وأحد أعضاء اللجنة الشعبية تختاره اللجنة ومندوب عن وزارة العمل والخدمة المدنية يختاره وزيرها ومستشار قانوني . ويصدر بتشكيل اللجنة قرار من رئيس اللجنة الشعبية للبلدية .

وتختص اللجنة فيما عدا مانص عليه في هذا القانون بإصدار القرارات المتعلقة بتعيين موظفي البلدية وغير ذلك من شئونهم الوظيفية ، على أن لا تكون قرارات اللجنة نافذة إلا بعد التصديق عليها من رئيس اللجنة الشعبية للبلدية . وتبلغ قرارات اللجنة بعد التصديق عليها إلى الجهات المختصة .

واستثناءً من الأحكام المتقدمة تصدر القرارات المتعلقة بتعيين وترقية ونقل وندب وإعارة موظفي الفئة الأولى من مجلس الوزراء .

٣ - يضع رئيس اللجنة الشعبية للبلدية بموافقة اللجنة الآنف الذكر ، ملاكاً لموظفي البلدية ويحدد فيه عدد الوظائف ودرجاتها ولا يكون الملاك نافذاً إلا بعد التصديق عليه من لجنة الخدمة المدنية^(١) .

وفي رأينا أن المشرع احتاط عند اشتراطه عدم نفاذ الملاك إلا بعد التصديق عليه من لجنة الخدمة المدنية تجاه نزوع البلديات نحو المغالاة في تضخيم ملاك جهازها الإداري بتعيين من ليس لها حاجة بهم ، وللتأكد من ضرورة الوظائف المدرجة في الملاك ، ونوافر الشروط والأوصاف القانونية لها .

٤ - ولكي تستطيع البلديات القيام بالمهام التي ألقاها القانون على عاتقها فيما يتعلق بالعاملين فيها ، استقلالاً عن الإدارة المركزية ، فقد منح المشرع لرئيس اللجنة الشعبية للبلدية بالنسبة لموظفيها الاختصاصات الممنوحة للوزير

(١) المادة ٥٢ من قانون البلديات .

في قانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية (١) . كما تكون لأمين عام البلدية سلطات واختصاصات رؤساء المصالح في المسائل الإدارية والمالية بالنسبة لجميع موظفي البلدية (٢) .

٥ - ويظهر هذا الاستقلال أيضاً عند نقل الموظفين العاملين في البلديات ذلك أن موافقة رئيس اللجنة الشعبية للبلدية لا بد منها كقاعدة عامة .

وعلى هذا الأساس يجوز بقرار من وزير العمل والخدمة المدنية نقل الموظفين من البلديات إلى الوزارات والمصالح الحكومية الأخرى وبالعكس ، وذلك بعد موافقة وزير البلديات ورئيس اللجنة الشعبية للبلدية ويكون النقل فيما بين البلديات وفيما بينها وبين الهيئات والمؤسسات العامة باتفاق الجهتين المنقول منها والمنقول إليها . ويصدر قرار النقل من الجهة المنقول منها بعد موافقة وزير البلديات . ويشترط في جميع الأحوال موافقة الموظف على النقل مالم يصدر قرار من مجلس الوزراء بناء على اعتبارات يقدرها .

واستثناء مما تقدم ، وفي غير حالات النقل والندب لموظفي الفئة الأولى يجوز لوزير البلديات خلال فترة انتقالية لا تزيد عن سنتين نقل الموظفين أو ندبهم بين البلديات وبينها وبين الوزارة أو العكس . ويجوز تمديد هذه الفترة بقرار من مجلس الوزراء لفترة مماثلة ولمدة واحدة فقط (٣) .

ويلاحظ أن النقل من وإلى البلديات يجب أن يتم بحالته وفي درجة مالية لا تقل عن الدرجة التي يشغلها . ومع حساب مدة خدمته السابقة كاملة (٤) .

كما أن اشتراط القانون موافقة الموظف على نقله ، كقاعدة عامة ، يفيد بأن المشرع أراد تحقيق فكرة الموظف المحلي ، أي الإبقاء على ارتباطه ببلديته . أما مغزى صدور قرار النقل من مجلس الوزراء دون موافقة الموظف عليه ، فهو تحقيق المصلحة العامة .

(١) المادة ٥١ من القانون الآنف الذكر .

(٢) الفقرة الأخيرة من المادة ٥٣ من القانون السالف الذكر .

(٣) المادة ٥٦ من قانون البلديات .

(٤) انظر مؤلفنا من القانون الإداري الليبي ، المشار إليه سابقاً ص ٢٥٨ .

٦- وأخيراً ، وتأكيداً لاستقلال العاملين في البلديات على السلطة المركزية فقد تم إنشاء مجلس تأديب في كل بلدية تختص بالمحاكمة التأديبية لموظفي البلديات (١) ، عدا موظفي الفئة الأولى الذين تكون محاكمتهم أمام مجلس التأديب الأعلى (٢) ، ورجال الحرس البلدي الذين تسرى عليهم الأحكام الخاصة بالمحاكمات الموجزة المنصوص عليها في قانون الشرطة ، وذلك فيما يتعلق بالتأديب (٣) .

ويعتبر الأمين العام أهم موظفي البلدية . يعين بقرار من وزير البلديات بناء على عرض من اللجنة الشعبية للبلدية . كما يصدر وزير البلديات القرارات المتعلقة بترقيته ومنحه العلاوات والحرمان منها وكافة مايتعلق بأعبائه الوظيفية بناء على توصية لجنة شؤون الموظفين بالوزارة وبعد أخذ رأى اللجنة الشعبية بالبلدية . وتكون المحاكمة التأديبية له أمام مجلس التأديب العام بوزارة البلديات ، إلا إذا كان من موظفي الفئة الأولى فيكون تعيينه وترقيته بقرار من مجلس الوزراء . وتكون محاكمته التأديبية أمام مجلس التأديب الأعلى . ويعد رئيس اللجنة الشعبية للبلدية تقريراً سنوياً عن الأمين العام ويرفعه إلى وزير البلديات (٤) .

(١) المادة ٥٥ من قانون البلديات .

(٢) المادة ٥٣ من القانون الآنف الذكر .

(٣) المادة ٥٧ من القانون السابق .

(٤) المادة ٥٣ من القانون السابق .

المبحث الرابع

نظام العمل في البلديات

تولى قانون البلديات بيان القواعد العامة التي تحكم سير العمل في البلديات ، تاركاً لللائحة التنفيذية ، وللوائح الإجراءات الداخلية لسائر اللجان الشعبية البلدية بيان الأحكام التفصيلية .

وفيما يلي أهم هذه الأحكام :

أولاً - اجتماعات اللجان الشعبية :

١ - من حيث المكان :

تجتمع اللجان الشعبية للبلدية في المكان المخصص لها (١) ، وإلا اعتبرت اجتماعاتها باطلة ، والقرارات الصادرة عنها في ذلك الاجتماع باطلة أيضاً (٢) .

والأصل أن تكون مداولات اللجان علانية ، لكي يتاح للجمهور مراقبة أعمالها وكل ما يدور فيها من مناقشات .

٢ - من حيث الزمان :

تجتمع اللجان الشعبية البلدية في دورات عادية ، ودورات غير عادية .

فعلى اللجنة الشعبية أن تجتمع اجتماعاً عادياً مرة واحدة على الأقل كل شهر بدعوة من الرئيس في موعد يحدده . ويوالى عقد جلساته إلى أن ينتهى من نظر جميع المسائل المدرجة في جدول الأعمال (٣) .

(١) المادة ٣٦ من قانون البلديات .

(٢) انظر المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٣ في شأن ممارسة اللجان الشعبية لمسئولياتها الإدارية ، والصادرة عن رئاسة مجلس الوزراء في ٦ ديسمبر ١٩٧٣ .

(٣) المادة ٣٦ من قانون البلديات .

أما الاجتماعات غير العادية فهي دورات تعقدها اللجان الشعبية لدراسة موضوع أو موضوعات ذات طابع استعجالي ، وذلك في حالتين :

الأولى : إذا دعى الرئيس اللجنة لاجتماع غير عادى فى الوقت الذى يحدده لدراسة مسألة أو مسائل خاصة .

والثانية : حالة إذا ماتقدم ثلث أعضاء اللجنة بطلب كتابى لدعوة للانعقاد على أنه يجوز لرئيس اللجنة الشعبية للبلدية الامتناع عن توجيه الدعوة لدورة غير عادية أكثر من مرة واحدة كل شهر .

وإذا عقدت اللجنة اجتماعاً غير عادى ، فلا يجوز لها أن تتداول إلا المسائل التى دعت من أجلها (١) .

ويلاحظ أن لكل عضو أن يبلغ الرئيس بما يرى إدراجه فى جدول أعمال اللجنة قبل انعقادها بأسبوع على الأقل . وعلى الرئيس أن يضمن جدول الأعمال ما يقدمه الأعضاء من اقتراحات وموضوعات إذا كان النظر من اختصاص اللجنة (٢) .

ثانياً — مداولات اللجان الشعبية البلدية :

أوجب المشرع حصول النصاب القانونى ، أى حضور أكثر من نصف عدد أعضاء اللجنة الشعبية لكى تكون مداولاتها وقراراتها صحيحة . وتوافرت فيها بقية الشروط . وتصدر قرارات اللجان بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين مالم ينص على اشتراط أغلبية خاصة . وعند تساوى الأصوات يرجح الجانب الذى فيه الرئيس .

ومن ثم فإذا اجتمعت اللجنة الشعبية ، وكان عدد الحاضرين أقل من النصاب الذى حدده القانون ، أو صدر القرار دون أن ينال الأصوات الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين ، واتخذت قراراً فى مثل هذا الاجتماع فيعتبر القرار باطلاً لعيب فى الشكل (٣) .

(١) المادة ٣٧ من القانون الآنف الذكر .

(٢) المادة ٤٢ من القانون السابق .

(٣) المادة ٣٨ من قانون البلديات .

ثالثاً - اللجان :

قد لا تستطيع اللجنة الشعبية للبلدية حسم مسائل معينة ، إما لصعوبة اجتماع أعضائها أو لأن موضوع المسألة محل البحث ذات طابع خاص يقتضى مناقشته من قبل لجان فرعية أو فنية . لذا أوجب المشرع أن تؤلف اللجان الشعبية البلدية من بين أعضائها لجاناً دائماً أو وقتية لدراسة الموضوعات التي تختص بها البلدية .

وقد تعوز بعض اللجان الشعبية خبرات معينة أو كفاءات خاصة ، لذا أجاز المشرع لها أن تضم إلى عضوية لجانها من ترى الاستعانة برأيه من بين موظفي البلدية أو غيرهم من ذوى الكفاءة دون أن يكون لهم حق التصويت . وتتولى هذه اللجان القيام بالبحوث والدراسات الخاصة بالموضوعات التي تدخل في هذا الاختصاص ، على أن تعرض اقتراحاتها على اللجنة الشعبية لاستصدار القرارات اللازمة (١) .

على أنه إذا فوضت إحدى هذه اللجان مباشرة اختصاص من اختصاصات اللجنة الشعبية فإن المشرع أوجب موافقة وزير البلديات على ذلك مقدماً . وسبب ذلك كما نرى ، هو أن مباشرة اللجان الشعبية لاختصاصاتها واجب قانوني يقع عليها أصلاً مباشرته بنفسها . فإذا أناطت مباشرته بغيرها من اللجان وجب إشراف السلطة المركزية على ذلك .

رابعاً - النظام الداخلي للجان الشعبية :

لم يتضمن قانون البلديات أحكاماً تتعلق بتنظيم المجلس لسير أعماله والإجراءات التي يسير عليها ، وإنما أحال المشرع على اللجنة الشعبية البلدية وضع لائحة الإجراءات الداخلية لها ولسائر اللجان البلدية الشعبية الأخرى في دائرة البلدية ، والتي تتضمن تفصيلات ممارسة اللجان المذكورة للعمل فيها ، على أن يتم ذلك خلال الثلاثة الأشهر التالية لأول اجتماع يعقده ،

(١) المادة ٤٠ من قانون البلديات والمادة ٢٢ من اللائحة التنفيذية له .

وذلك وفقاً للأوضاع التي يصدر بها قرار من وزير البلديات (١).

وإن كان القانون قد أعطى اللجان اختصاص وضع لائحة إجراءاتها الداخلية من الناحية الظاهرية إلا أنه قيدها في هذا الصدد بصدور قرار من إحدى سلطات الإدارة المركزية وهو وزير البلديات . أى بعبارة أخرى أن اللجان خاضعة عند وضع لوائح الإجراءات الداخلية لها للرقابة الإدارية .

ويصدق هذا القول أيضاً عندما تريد أية لجنة شعبية بلدية وضع أحكام خاصة بها تتعلق بإجراءاتها الداخلية ، إذ قيدها المشرع في هذا المجال بأن أخضع قراراتها لتصديق وزير البلديات .

ويبدو من الحالتين السابقتين أن غرض المشرع هو توحيد لوائح الإجراءات الداخلية للبلديات ، مما يفصح عن ميل نحو المركزية في هذا الشأن .

(١) المادة ٣٩ من قانون البلديات ، وانظر أيضاً المادة السادسة من قانون ممارسة اللجان الشعبية لمسئولياتها الإدارية . وقد صدر قرار وزير البلديات رقم ١٤٩ لسنة ١٩٧٦ باللائحة النموذجية الداخلية للجان الشعبية للبلديات وذلك بتاريخ ٦ - ٦ - ١٩٧٦ .

الفصل الثاني

اختصاصات البلديات

لم تعد أجهزة الإدارة المحلية ، في الدول النامية خاصة ، تضطلع بممارسة الاختصاصات التنفيذية التقليدية ، بل أصبحت تنهض أيضاً بمهام جديدة خاصة في مجالات التنمية الشاملة بالمساهمة في رفع المستوى الاقتصادي والاجتماعي للمجتمعات المحلية ضمن إطار الخطة العامة للدولة .

ويتم تحديد المصالح والخدمات والمشاريع والمرافق التي تدخل في اختصاصات الإدارة المحلية بقانون أو استناداً على قانون .

غير أن التشريعات تختلف في كيفية توزيعها للأنشطة المرفقية والخدمات التي تترك للإدارة اللامركزية المحلية . فهل يتم هذا التحديد بشكل عام ، أو أنه يتم على سبيل الحصر ؟ وإذا حددت بشكل وارد على سبيل الحصر فما هو إذن مضمون هذه الأنشطة ، أي بماذا تختص به الأجهزة المحلية ؟ ثم ما هي الوسائل المالية التي تدخل في صلاحية الأجهزة المذكورة للنهوض باختصاصاتها المرفقية والخدمات ؟ .

إن الإجابة على هذه الأسئلة في ضوء قانون البلديات الجديد هي محل الفصل الثاني من هذه الدراسة .

المبحث الأول

أسلوب تحديد اختصاصات البلديات

تختلف الدول التي تأخذ بالنظام اللامركزي في كيفية تحديد أسلوب تعيين المصالح والمرافق الذاتية موضوع اختصاص الهيئات المحلية .

ويمكن أن نكشف في هذا الخصوص أسلوبين كبيرين :

الأول : تتحدد بمقتضاه اختصاصات الهيئات المحلية بشكل عام وهو الأسلوب المتبع في فرنسا خاصة ، والآخر ، تتحدد بموجبه اختصاصات الهيئات المذكورة على سبيل الحصر ، وهو الأسلوب المتبع في انكلترا .

أولا - تحديد الاختصاص بأسلوب عام :

بمقتضى هذه الصورة يتولى المشرع تحديد اختصاصات الوحدات اللامركزية جملة وبشكل عام بمقتضى قواعد تشريعية عامة تسرى على جميعها كان ينص القانون على أن يختص مجلس البلدية مثلا بإجراء كافة الشؤون التي يراها في مصلحة البلدية .

ومن ثم يكون لجميع هذه الوحدات اختصاصات عامة ومتماثلة بحيث يجوز للهيئات المديرية لها أن تمارس جميع الفعاليات الإدارية إلا ما استثناه المشرع بنص .

ففي فرنسا مثلا يلاحظ أن قانون البلديات الصادر في ١٨٨٤ ينص في المادة الأربعين منه على أن « ينظم المجلس البلدي بمداولاته شؤون الوحدة البلدية » Les affaires de la commune « ومن ثم فالمجلس المذكور يتمتع باختصاص عام بحيث يجوز له اتخاذ أى قرار يتعلق بإشياء

المصالح البلدية^(١) ، وهو الأمر الذى يترتب عليه الاختصاص التقديرى للمجلس فى إنشاء مرافق عامة متنوعة ومنعددة .

ومع ذلك فهناك مرافق بلدية إجبارية « Services Obligatoires » يتعين على المجلس البلدى إنشاؤها ، كمرفق الأحوال المدنية ، ومكاتب دفن الموتى ، ومكاتب التوظيف ... إلخ .

وهناك مرافق اختيارية « Services Facultatifs » يتمتع المجلس البلدى فى إنشائها بحرية شبه تامة ولا يقيد به هذا المضمار . سوى الحدود التى يرسمها له قضاء مجلس الدولة الفرنسى ، والتى يمكن ردها إلى المبادئ التالية :

١ - ليس للمجالس البلدية إنشاء مرافق لها طابع تجارى ، أو لمنافسة أصحاب المهن الحرة وذلك بغرض تحقيق الربح . فلا تستطيع البلدية مثلاً إنشاء مسرح لمجرد تحقيق بعض الأرباح .

٢ - إن إنشاء المرافق البلدية لا يكون مشروعاً ، إلا إذا أريد به سد حاجة اقتصادية قصر عن إشباعها النشاط الفردى ، كأن تنشئ البلدية مسرحاً فى بلدة لا يوجد فيها مثل هذا المرفق ، ولكن يتعين تصفية المنشآت البلدية إذا انتفت الحاجة إليها بسبب بدء النشاط الفردى فى إشباع الحاجات ولكن هذا لا يعنى تصفيتها فوراً ، وإنما يجب أن تتمكن البلدية من الاستمرار فى النهوض بالمنشآت التى أقامها إلى أن تتمكن البلدية فى تغطية المصروفات التى أنفقت لإنشائها .

٣ - ولا يشترط أن يكون النشاط الفردى معدوماً إزاء إشباع خدمات تتعلق بمكافحة غلاء الأسعار أو تحسين الأوضاع السكنية أو الصحية لكى تستطيع البلدية التدخل ، إذ لها ذلك طالما كان النشاط الفردى رغم وجوده

(١) فالين ، المرجع السابق ص ٣٣٢ .

لا يسد الخدمات المذكورة بكفاية ، كما في حالة إنشاء البلدية لمجازر بقصد اللحوم بأسعار معقولة .

٤ - وعلى البلديات أن تصنف المنشآت التي أقامت لتتحقيق الأغراض المنوه عنها في الفقرة السابقة طالما نزلت أسعار الخدمات والسلع إلى المعقول . وهذه التصفية لا تتم فوراً ، إذ يستطيع المجلس البلدي أن على منشآته حتى تغطي النفقات التي تكبدها عند الإنشاء .

٥ - إن المرفق العام الذي ينشئ لتقديم خدمات تعتبر ابتداء مشروع لا يستطيع القيام إضافة إليها بعمليات تجارية تكميلية ، حتى وإن اعتبر هذه بحد ذاتها غير مشروعة لو أن البلديات قامت بها كخدمات أساسية (١) وأخيراً هناك اختصاصات يباشرها عميد البلدية بصفته ممثلاً للسلطة المركزية رغم أنها تعتبر من الشؤون البلدية ، والتي تتمثل بالضبط الإداري (٢)

ثانياً - تحديد الاختصاص على سبيل التحديد :

بمقتضى هذا الأسلوب يتولى المشرع تحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر . وعليه فلا يحق لهذه ممارسة أية فعاليات أو أداء أية خدمات أو مشروعات إدارية جديدة إلا بنص قانوني مستقل فأهليتها تكون مقيدة ابتداءً بنص العمل القانوني المنشئ لها . وهو الذي يؤدي إلى تنوع اختصاصات الهيئات المذكورة وتباينها عند وحد النوع الواحد لتعدد القوانين المنظمة لها واختلافها .

(١) ريفيرو : المرجع السابق ص ٣٣٧

(٢) -Veaux, les Fonctions Municipale, Juris- classeur administratif, i. 126.

وانظر أيضاً فالين ، المرجع السابق ص ٣٥٣ - ٣٥٤ ، ريفيرو ، المرجع السابق ص ٢٣٩ - ٣٤٠ ، فيديل ، المرجع السابق ، ص ٥٢٥ - ٥٥٦ . دي لوبادير ، المرجع السابق ص ١٤٧ . مصطفى أبو زيد فهمي ، نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن ، مجلة العلوم الإدارية العدد الأول ١٩٦١ ص ١٦٠ - ١٦١ .

وعلى هذا الأساس فإن المشرع (بمقتضى القانون التشريعى أو القانون العرفى) ، فى انكسرة ، هو الذى يتولى تنظيم الوحدات المحلية ابتداءً ويحدد مايناط بها من اختصاصات . فأهليتها مقيدة منذ البداية ومحدودة داخل هذه الاختصاصات وعليه فيجب أن تقتصر هذه على الاختصاصات وحدها ولا تتعداها إلى غيرها إلا أن يكون الأمر متعلقاً بأعمال تابعة للأعمال الأصلية وضرورية للقيام بها ، وإن تعدت الاختصاصات المرسومة لها وقع عملها باطلاً ومخالفاً للقانون .

غير أن الوحدات المحلية فى انكسرة ، خلافاً لما عليه الحال فى فرنسا ، متباينة فى تنظيمها القانونى وفى اختصاصاتها ، وهو الأمر الذى يترتب على اختلاف الظروف الاجتماعية والاقتصادية المحيطة بكل وحدة محلية ومدى حاجتها إلى سلطات .

ثالثاً - الطريقة التى اتبعها المشرع فى قانون البلديات :

يلاحظ أن مواد الباب الثانى من قانون البلديات المتعلقة باختصاصات البلديات تتطابق معنى ومبنى مع نظائرها الواردة فى قانون الإدارة المحلية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ . فكلاهما اتبعاً أسلوباً واحداً فى طريق عرض اختصاصات البلديات ، وكذلك فى تعيين المرافق التى يوكل إلى البلديات مباشرتها .

ويلاحظ على هذا الأسلوب الذى اتبعه الشارع فى تحديد الاختصاصات مايلي (١) :

لم يأخذ قانون البلديات بأى من الأسلوبين الآنفى الذكر على إطلاقه ، وإنما اتبع حلاً وسطاً بينهما ، وإن كان أميل نسبياً نحو تحديد هذه الاختصاصات

(١) قارن أيضاً قانون الإدارة المحلية المصرى رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته وكذلك د . محمد فؤاد مهنا ، مبادئ وأحكام القانون الإدارى فى جمهورية مصر العربية ١٩٧٣ ص ٣٧٤ وبعدها .

على سبيل الحصر . وبيان ذلك أنه حدد في بعض الحالات الاختصاص بوجه عام مع الإحالة بالنسبة للأحكام التفصيلية على اللائحة التنفيذية . وعلى هذا الأساس تنص الفقرة الأولى من المادة الثامنة من القانون الآنف الذكر على ما يلي : « تباشر البلدية بوجه عام إنشاء وإدارة المرافق العامة المتعلقة ... وذلك على النحو الذى توضحه اللائحة التنفيذية (١) » .

وفي حالات أخرى أحال الشارع على اللائحة التنفيذية ، لا فيما يتعلق بذكر تفصيلات الاختصاصات فحسب ، وإنما أيضاً فى تكملة اختصاصات المجالس بذكر مسائل أخرى تدخل فى ولايتها ، ولكن لم يرد ذكر لها فى النص التشريعى صراحة . وعلى هذا الأساس أردفت الفقرة الثانية من المادة السابقة بقولها : « كما تبين اللائحة المسائل الأخرى التى تباشرها البلدية وللبلدية أن تنشئ وتدير فى دائرة اختصاصاتها بالذات أو بالواسطة الأعمال والمؤسسات التى تراها كفيلة لتنفيذ اختصاصها » .

وقد صدرت اللائحة التنفيذية مفصلة للاختصاصات التى تناولها القانون . كما تولت أيضاً بيان الأحكام التكميلية .

والخلاصة أن المشرع لم يحدد اختصاصات البلدية بأسلوب عام مبهم ، كما فعل المشرع الفرنسى ، غير أنه أخذ عنه الأسلوب الموحد للاختصاصات ومن جهة أخرى فإن قانون البلديات جنح كثيراً نحو تحديد هذه الاختصاصات بدرجة كبيرة من الدقة كما تفعل التشريعات الإنكليزية بخصوص اختصاصات الوحدات المحلية ، إلا أنه ابتعد عنها بعدم اقتباسه منها مبدأ التفاوت فى الاختصاصات المناطة بالبلديات .

رابعاً - اختصاصات فروع البلديات والمحلات :

تختص اللجنة الشعبية للفروع أو المحلة بتنفيذ الأعمال والاختصاصات وتأدية الخدمات التى تقرها اللجنة الشعبية للبلدية بدائرة الفرع أو المحلة

(١) انظر أيضاً نص المادتين التاسعة والثانية عشر .

أو التي تفوضها في تنفيذها ، وتمارس اللجنة الشعبية للمحلة اختصاصها تحت إشراف اللجنة الشعبية للفرع أو البلدية بحسب الحال ، وتمارس اللجنة الشعبية للفرع اختصاصاتها تحت إشراف اللجنة الشعبية للبلدية .

وتصدر بقرار من وزير البلديات لائحة تنظيم اختصاصات اللجان الشعبية للفروع والمحلات (١) .

كما لرئيس اللجنة الشعبية للبلدية تفويض بعض اختصاصاته لرؤساء اللجان الشعبية للفروع الثابتة للبلدية ، ولا يكون قرار التفويض نافذاً إلا بعد اعتماد من وزير البلديات (٢) .

المبحث الثاني

المرافق المتعلقة باختصاصات البلديات

أشرنا من قبل بأن المرافق المحلية لا تدار من قبل البلديات وحدها وإنما تشاركها في ذلك المراقبات .

وما أناطه قانون البلديات الجديد بالبلديات من مرافق وخدمات ومشروعات سبق لقانون الإدارة المحلية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ أن أوكله نظائرها للبلديات التي كانت قد أنشئت في ظله . وهي اختصاصات تنص عليها ، وبدرجات متفاوتة ، قوانين الإدارة المحلية المقارنة .

غير أن الجديد في الموضوع هو أولاً : تولى قانون البلديات منح هذه

(١) المادة ١٩ من قانون البلديات . وقد صدر بالفعل قرار من وزير البلديات رقم ٢ لسنة ٧٦ بتاريخ ١ مايو ١٩٧٦ ، خاص بتنظيم اختصاصات اللجان الشعبية للفروع والمحلات وإجراءات العمل فيها .

(٢) المادة ٦٢ من قانون البلديات .

سلطات ذات طابع تشريعي ، كما أوكل ثانياً : بوحدات تنقسم عليها البلديات وهي « المحلات » اختصاصات قضائية^(١) ، وأخيراً فإن المشرع خول البلديات حق التدخل في النشاط الاقتصادي ، فلم تعد ميزانيات البلديات ذات طابع إداري صرف ، وإنما أصبح لها طابع إنمائي تستطيع بواسطتها البلديات من القيام بالمرافق الاقتصادية وتحقيق ما يسمى « بالاشتراكية البلدية » ، وكل ذلك انطلاقاً من فلسفة الدولة في السير في الاتجاه الاشتراكي ومساهمة البلديات في خطة التنمية العامة .

وفيما يلي نبين بإيجاز الاختصاصات المختلفة للبلديات :

أولاً - اختصاصات ذات طابع إداري (إنشاء المرافق المحلية وإدارتها والقيام بالشئون البلدية) .

١ - إنشاء وإدارة المرافق العامة :

تباشر البلديات بوجه عام إنشاء وإدارة المرافق العامة المتعلقة بشئون التنظيم والتخطيط والمباني والشئون الصحية والاجتماعية ومرافق المياه والإنارة والمجاري والطرق والوسائل المحلية للنقل العام . وللبلدية أن تنشئ وتدير في دائرة اختصاصها بالذات أو بالواسطة الأعمال والمؤسسات التي تراها كفيلة لتنفيذ اختصاصها^(٢) .

وقد ورد النص السابق مبيناً بوجه عام صلاحية إنشاء المرافق العامة في نطاق البلدية ، إلا أنه جاء في نفس الوقت محددّاً لاختصاصات البلديات في هذا المجال ، إذ لا تستطيع هذه إلا إنشاء مرافق محلية ليس لها طابع قومي . كما أنها لا تستطيع إلا إنشاء المرافق المحلية الضرورية لممارسة اختصاصاتها

(١) القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٧٥ في شأن ممارسة اللجان الشعبية للمحلات لاختصاص التوفيق والتحكيم بين المواطنين ، الجريدة الرسمية ، العدد ٢٤ السنة الثالثة عشرة .

(٢) المادة الثامنة من قانون البلديات والمادة الأولى من اللائحة التنفيذية له التي فصلت المرافق والخدمات التي تتولاها البلدية .

فليس لها أيضاً إنشاء مرافق يراد بها إشباع خدمات لا تملك أدائها ، وعلى هذا الأساس تنص أيضاً اللائحة التنفيذية للقانون بقولها : « للبلدية إنشاء وتنظيم وإدارة المرافق العامة اللازمة لممارسة اختصاصها... » (١) .

كما نشير أيضاً إلى أن النصين السابقين ليس فيهما ما يمنع البلديات من قيامها بإنشاء وإدارة المرافق المحلية ذات الطابع التجارى والصناعى متى كانت هذه المرافق ضرورية للقيام بمهامها ، وطالما أن هذا الأمر لا يتعارض مع اختصاصات الوزارات أو المؤسسات أو البلديات الأخرى وغيرها من الوحدات العامة المركزية أو المحلية فى الدولة ، لا بل إن قيام البلديات بمثل هذه المرافق أصبح يتفق مع الاتجاه الاقتصادى الذى تسير عليه الجمهورية العربية الليبية من سياسة التدخل والتحول فى المجالات الاقتصادية مسيرة للأفكار الاشتراكية تحقيقاً لما جاء به الإعلان الدستورى من أحكام ، وما قامت عليه الثورة من أهداف (٢) .

وتنهض البلديات بمرافقتها العامة بالتوسل بإحدى الطرق المعروفة بإدارة المرافق العامة . فقد تتولى إدارتها بنفسها مباشرة « أى بطريقة الريجى » وقد تعهد بها إلى أحد أشخاص القانون الخاص فرداً كان أم شركة باللجوء مثلاً إلى عقد التزام المرافق العامة ، أو أن تنشئ هى منظمة عامة تمنح الشخصية الاعتبارية لتنيط بها إدارة مرفق عام كما فى حالة المؤسسات العامة ، أو عن طريق شركات الاقتصاد المختلط ، أو الشركات العامة التابعة للبلدية .

٢ - تخطيط المدن وتنظيمها :

تختص البلديات بتنفيذ أحكام القوانين واللوائح الخاصة بتخطيط المدن والقرى وتنظيم المباني وتقسيم الأراضى وتخصيص المناطق والإشراف

(١) المادتان ٢١ و ١٨ من قانون البلديات .

(٢) انظر فى ذلك مؤلفنا فى القانون الإدارى فى ج . ع . ل المشار إليه ص ٢٤٤ .

فليس لها أيضاً إنشاء مرافق يراد بها إشباع خدمات لا تملك أدائها ، وعلى هذا الأساس تنص أيضاً اللائحة التنفيذية للقانون بقولها : « للبلدية إنشاء وتنظيم وإدارة المرافق العامة اللازمة لممارسة اختصاصها... » (١) .

كما نشير أيضاً إلى أن النصين السابقين ليس فيهما ما يمنع البلديات من قيامها بإنشاء وإدارة المرافق المحلية ذات الطابع التجارى والصناعى متى كانت هذه المرافق ضرورية للقيام بمهامها ، وطالما أن هذا الأمر لا يتعارض مع اختصاصات الوزارات أو المؤسسات أو البلديات الأخرى وغيرها من الوحدات العامة المركزية أو المحلية فى الدولة ، لا بل إن قيام البلديات بمثل هذه المرافق أصبح يتفق مع الاتجاه الاقتصادى الذى تسير عليه الجمهورية العربية الليبية من سياسة التدخل والتحول فى المجالات الاقتصادية مسيرة للأفكار الاشتراكية تحقيقاً لما جاء به الإعلان الدستورى من أحكام ، وما قامت عليه الثورة من أهداف (٢) .

وتنهض البلديات بمرافقتها العامة بالتوسل بإحدى الطرق المعروفة بإدارة المرافق العامة . فقد تتولى إدارتها بنفسها مباشرة « أى بطريقة الريجى » وقد تعهد بها إلى أحد أشخاص القانون الخاص فرداً كان أم شركة باللجوء مثلاً إلى عقد التزام المرافق العامة ، أو أن تنشئ هى منظمة عامة تمنح الشخصية الاعتبارية لتنيط بها إدارة مرفق عام كما فى حالة المؤسسات العامة ، أو عن طريق شركات الاقتصاد المختلط ، أو الشركات العامة التابعة للبلدية .

٢ - تخطيط المدن وتنظيمها :

تختص البلديات بتنفيذ أحكام القوانين واللوائح الخاصة بتخطيط المدن والقرى وتنظيم المباني وتقسيم الأراضى وتخصيص المناطق والإشراف

(١) المادتان ٢١ و ١٨ من قانون البلديات .

(٢) انظر فى ذلك مؤلفنا فى القانون الإدارى فى ج . ع . ل المشار إليه ص ٢٤٤ .

والرقابة على حركة العمران والبناء . كما تختص بتخطيط وتحديد ممرات الكهرباء والهواتف والغاز بدائرة البلدية وتنفيذ هذه الممرات حسب التصميمات والمواصفات التي تضعها الجهات المختصة وعلى النحو الذي تحدد اللائحة التنفيذية^(١).

٣ - المحافظة على الصحة العامة :

تقوم البلدية في دائرتها بأعمال المحافظة على الصحة العامة وتنفيذ بإشراف وزارة الصحة القوانين الخاصة بالصحة العامة واللوائح الصادرة بمقتضاها ، وخاصة فيما يتعلق بتوفير الماء الصالح للشرب والقيام بأعمال النظافة العامة ونقل القمامة ، وحماية البيئة ومنع التلوث ، ومراقبة وفحص المواد الغذائية ومنع تلوثها أو غشها ، ومراقبة وترخيص المحال الخطر أو المقلقة للراحة أو الضارة بالصحة ، وترخيص ومراقبة المحال العامة والملاهي العامة ، والمجازر والمسالخ العامة ، والحمامات العامة وشواطئ الاستحمام العامة والمصايف والمغاسل العامة ودورات المياه العامة ، وتصريف المياه والفضلات والحدائق العامة والمقابر والدفن ونقل الموتى وحجز الحيوانات الضارة أو الناقلة للأمراض^(٢).

٤ - ترخيص المهن والحرف وإنشاء الأسواق العامة .

تتولى البلدية في دائرتها الترخيص في مزاولة المهن التجارية والصناعية والحرف والأعمال الأخرى . ويكون الترخيص من البلدية بموافقة الجهة المختصة بوزارة الداخلية . وتراقب البلدية تنفيذ شروط التراخيص التي تصدرها ومواعيد فتح المحال وإغلاقها ، وفقاً للأوضاع التي تنظمها القوانين واللوائح وعلى النحو الذي توضحه اللائحة التنفيذية^(٣) كما تتولى البلديات

(١) المادة ٩ من القانون .

(٢) المادة ٢٠ من القانون .

(٣) المادة ١١ من القانون .

(٤) المادة ١٢ من قانون البلديات .

إنشاء الأسواق العامة ومحلات المزاد العلني وتنظيمها وتديرها وترخص استعمالها والانتفاع بها ، وذلك وفقاً لأحكام القوانين واللوائح ومقابل الرسوم والإيجارات التي تحدد لذلك (١) .

ويلاحظ أن اختصاص البلدية تقديرى فى كل مرة يترك القانون للبلديات حرية إنشاء المرافق التي تريدها ، والتي تراها ضرورية لإشباع حاجة عامة ، وعلى هذا الأساس قضت المحكمة العليا فى قرارها الصادر فى ٢ يناير ١٩٦٢ بأن : « الأسواق تعتبر من المرافق العامة للبلدية ، وهى بهذا الوصف خاضعة للتنظيم الذى تجريه البلدية مادام هذا التنظيم يرمى إلى المصلحة العامة ، واختصاص البلدية فى هذه الحالة مطلق مالم يوجه إلى تصرفها عيب الانحراف ... » (٢)

٥ - تولى شؤون الأحوال المدنية :

تقوم البلدية بضبط وقائع الميلاد والإقامة والزواج والطلاق والوفاة وغيرها من الأحوال المدنية وفقاً لنظام سجلات النفوس ونظم المواليد والوفيات وإصدار الشهادات واستخراج الإحصاءات وتنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بذلك (٣) .

٦ - مسائل أخرى :

تمارس البلديات اختصاصات أخرى وهى مراقبة عيار المعادن الثمينة (٤)

(١) المادة ١٣ من قانون البلديات .

(٢) مجلة المحكمة العليا ، طعن إدارى رقم ٣ - ٨ ، أبريل ١٩٦٥ . وانظر مؤلفنا فى القضاء الإدارى فى الجمهورية العربية الليبية ، ١٩٧٤ ص ٦٢ .

(٣) المادة ١٤ من قانون البلديات . وكذلك تفصيل ممارسة هذه الاختصاصات فى المرسوم بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٦٨ فى شأن الأعمال الشخصية بتاريخ ٢٥ مايو ١٩٦٨ واللائحة التنفيذية له الصادرة عن مجلس الوزراء (الجريدة الرسمية السنة السادسة ، العدد ٣٩) .

(٤) المادة ١٤ من القانون .

وتنظيم مراقبة الإعلانات ، وخدمة الوزن العام^(١) وإدارة أملاكها والتصرف فيها^(٢) .

٧ - حالة المشروعات ذات النفع العام المشتركة :

أجاز قانون البلديات اشتراك أكثر من بلدية في مشروعات أو أعمال مرافق ذات نفع عام ، وعلى أن يصدر وزير البلديات قراراً بكيفية إدارة هذه المشروعات ، وتوزيع أعبائها مع البلديات المختصة^(٣) . وهي مشروعات إنتاجية مشتركة تعتبر جزءاً من النشاط العام الذي عهدت به الإدارة المركز إلى البلديات . ولما كانت كل بلدية عاجزة لوحدها مالياً أو فنياً عن القيام بها ، لذا كان لا بد من اشتراك أكثر من بلدية متقاربة في مواقعها ورغبة في توحيد نمط إدارة مثل هذه المشروعات على نطاق الجمهورية فيها ، كإنشاء مشروع مشترك لنقل الركاب وإدارته مثلاً . ولما كانت السلطة المركزية أبعد نظراً وأوسع أفقاً من كل بلدية على حدة إزاء الصالح العام ، لذا أوجب القانون إصدار وزير البلديات قراراً بكيفية إدارة المشروعات المذكورة وتوزيع أعبائها على البلديات المختصة . هذا ويلاحظ أن القانون لم ينص على من له حق إنشاء مثل هذه المشروعات ، ونرى أن لوزير البلديات من تلقاء نفسه أو بناء على اقتراح البلديات المختصة إنشاءها^(٤) .

ثانياً - اختصاصات ذات طابع تشريعي :

أوكل المشرع بالبلديات اختصاصات تتعلق بممارسة التشريع العادي أو الفرعي وكما يلي :

(١) المادة ١٦ من القانون .

(٢) المادة ١٧ من القانون .

(٣) المادة ٢٣ من قانون البلديات .

(٤) ويطلق على مثل هذه الهيئات « بنقابات البلدية Syndicat intercommunal » في لبنان وفرنسا . وفي المغرب « نقابات الجماعات » . انظر محمد عبد الله العربي ، مجلة العلوم الإدارية العدد الأول سنة ١٩٦٣ ص ٥٢ .

١ - سلطة اقتراح التشريعات :

يجوز للجان الشعبية البلدية اقتراح القوانين واللوائح ، واقتراح أو حذف حكم أو أكثر من أحكامها أو إضافة أحكام أخرى وصولاً إلى خلق الإدارات الثورية ، والتشريعات التي يضعها الشعب بنفسه ورفع هذه الاقتراحات إلى الجهات المختصة ومجلس الوزراء لدراستها والعمل على اتخاذ إجراءات إصدارها (١) .

وهذا يعنى أن اللجان الشعبية البلدية أصبح لها اختصاص عام سابق على التشريع العادى أو الفرعى ، وسواء صدر التشريع الأخير عن مجلس الوزراء أو الوزراء أو أية وحدة إدارية أخرى طالما تعلق موضوعها بالبلديات وذلك متى رأت هذه أن هناك نقصاً أو قصوراً أو تعارضاً في تشريع يتعارض مع أهداف الثورة .

٢ - سلطة إصدار اللوائح :

للجان الشعبية للبلديات أن تصدر لوائح فى الشؤون البلدية التى تدخل فى نطاق اختصاصها ، وذلك فى حدود القوانين واللوائح العامة . ولا تعتبر نافذة إلا بتصديق وزير البلديات عليها . وللوزير أن يعترض عليها خلال ثلاثين يوماً ، ويكون الاعتراض مسبباً وكتابياً . فإذا تمسكت اللجنة بقراره عرض الوزير الأمر على مجلس الوزراء ليقرر ما يراه ، وللوزير البلديات إصدار لائحة نموذجية موحدة تهتدى تلك اللجان بأحكامها (٢) .

ويعاقب على مخالفة اللوائح المذكورة بالحبس مدة لا تزيد عن سبعة أيام وبغرامة لا تزيد على عشرة دنانير أو بإحدى هاتين العقوبتين وذلك مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو غيره من القوانين (٣) .

(١) المادة السادسة من قانون ممارسة اللجان الشعبية لمسئولياتها الإدارية .

(٢) المادة ٢٠ من قانون البلديات .

(٣) المادة ٦٥ من القانون الآنف الذكر .

ويلاحظ على السلطة اللأئحية البلدية ما يلي :

١ - أن هذه السلطة ليست كسلطة اقتراح القوانين ، إنما هي سلطة فعلية في وضع التشريعات الفرعية أى اللوائح .

٢ - أن سلطة البلدية في وضع اللوائح هي مقيدة بالنطاق السكاني الذي تعمل ضمنه . ومن ثم فليس لها أن تصدر لأئحة يمتد نطاق نفاذها إلى خارج حدود نطاقها وإلا وقعت باطلة .

٣ - للبلديات وضع لوائح تنفيذية فحسب ، أى لها وضع لوائح تكميلية من شأنها تيسير تنفيذ القوانين . ومن ثم فلا يجوز للبلديات إصدار حكم جديد في اللوائح التي تصدرها أو تعديل في حكم قانوني له وزن قانوني أعلى من اللأئحة الصادرة عن البلدية . فاختصاصها اللأئحي هو إذن تنفيذ وليس استقلالي^(١) . ومن ثم فتعتبر باطلة اللوائح المستقلة الصادرة عن البلدية .

٤ - أن سلطة البلديات في وضع لوائحها ليست نهائية ، وإنما تخضع لتصديق السلطة المركزية ، ومن ثم فلا يجوز الطعن فيها بالإلغاء إلا بعد نفاذها^(٢) .

(١) حول التفرقة بين اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة ، راجع مؤلفنا مبادئ القانون الإداري المشار إليه آنفاً ، ص ٦٠٥ ، وكذلك طعيمة الجرف ، القانون الإداري ، ص ٩٨ وبعدها .

المبحث الثالث

الاختصاصات المالية

يترتب على الاعتراف للبلديات بالشخصية الاعتبارية ، تمتعها بذمة مالية مستقلة تمكنها القيام بأوجه النشاطات والمرافق العامة الداخلة في نطاق اختصاصاتها الإدارية .

وتتولى اللجان الشعبية للبلديات إدارة أموال البلديات . وحيث أن هذه الوحدات الإدارية هي أشخاص اعتبارية عامة ، لذا فالأصل سريان القواعد المتعلقة بحفظ وصرف أموال الدولة ، على أموالها^(١) . كما يتبع في تحصيل الرسوم والعوائد والآتاوات والإيجارات والموارد المالية الأخرى التي تعود للبلديات وفي حفظها وصرفها والإعفاء منها وتقادمها القواعد المقررة في شأن أموال الدولة^(٢) .

ويتفرع على الاعتراف بالشخصية الاعتبارية للبلديات نتيجة أخرى مؤداها ، أن الآثار القانونية لتصرفات لجانها الشعبية تترتب على أموالها الخاصة بها والمكونة لذمتها المالية دون أموال الدولة . ومن ثم فاللجان الشعبية ممثلة برؤسائها هي التي تكون مدعية أو مدعى عليها عند التقاضى .

وأخيراً ، يترتب على القول بتمتع البلديات بالذمة المالية المستقلة تعيين مدى أهليتها في تدبير مواردها المالية وأوجه إنفاقها وتحديد إجراءات وضع ميزانيتها .

(١) وهذا ما تنص عليه المادة ٢٨ من قانون البلديات بقولها : « تسرى على أموال وحدات الإدارة المحلية أحكام قانون النظام المالى للدولة بالأوضاع والإجراءات التي يحددها قرار من مجلس الوزراء وذلك مما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون ... » .

(٢) المادة ٢٧ من قانون البلديات .

أولاً - الموارد المالية :

تهدف الموارد المالية لوحدات الإدارة المحلية عموماً إلى تحقيق الاعتبار التالية :

(أ) أن تكون هذه الموارد ذات مرونة تسمح بمواجهة النمو المطرد في مطالب الوحدات المحلية ، إذ كلما كانت هذه الموارد مرنة زاد مقدرة الهيئات المحلية التي تتمتع بها على الإنتاج والنمو .

(ب) أن تكون هذه الموارد ذات طابع محلي بحت . فلا يتجاوز وعاء نطاق الوحدة المحلية . ويحسن بالحكومة المركزية أن تحيل إلى مجالس الوحدات المحلية حصيلة الضرائب ذات الطابع المحلي كضريبة الأراضي أو ضريبة الممتلكات أو غيرها من الضرائب التي كانت تتأثر بها قبل استحداث نظام الإدارة المحلية .

(ج) يجب أن يكون الاعتماد الأكبر للهيئات المحلية على مواردها مع التسليم بجواز إمداد الحكومة المركزية للهيئات المحلية بإعانات مالية بغير المرافق التي أحيل إليها - ولا مناص من ضمان هذه الإعانة في الفترة الأولى فذلك أدعى إلى تغذية شعور مواطنيها بمسئوليتهم المحلية^(١) .

إن مراعاة الاعتبارات السابقة أخذت بنظر الاعتبار عند ما حددت سلطات البلديات المالية في تدبير مواردها المالية الضريبية أو غير الضريبة وكما يلي :

١ - الضرائب المحلية :

تختلف الدول في كيفية تنظيم الضرائب المحلية .

(١) انظر التوصيات الصادرة عن المؤتمر العربي الثالث للعلوم الإدارية والمعقود في القاهرة من ٢٣ - ٢٧ أكتوبر ١٩٦٥ ، والمنشور في مجلة العلوم الإدارية . العدد الثاني سنة ١٩٦٥ ص ٥١ . وكذلك محمد عبد الله العربي ، « البلديات » المرجع السابق ص ٢٣ ولنفس المؤلف في نفس المعنى : « نظم الإدارة المحلية » مجلة القانون والاقتصاد ، العدد الثاني ص ٢٧

فمنها ، كإنجلترا مثلاً ، تقرر ضرائب محلية « Local Rates » خاصة بسلطاتها المحلية ، لا تشاركها فيها الحكومة المركزية ، كما لا تشارك هي الحكومة المركزية بما تفرضه من ضرائب عامة (١) .

وهناك دول أخرى — كفرنسا — صاغت نظام الموارد الضريبية للهيئات المحلية فيها في صورة ضرائب إضافية تعلى على الضرائب المركزية وبنسبة مئوية منها « des centimes additionnels » تحددها الحكومة المركزية . غير أن فرنسا التي كانت قد أخذت بهذا النظام ، تحولت عنه نحو آخر يقوم على أساس فرض ضرائب محلية مباشرة تتمثل بضريبة العقارات المبنية وضريبة السكن وضريبة ممارسة المهن (٢) .

وتتمثل مزايا الأسلوب الأول في تخصيص الضرائب العقارية العينية كلها للسلطات المحلية . أما مزايا الأسلوب الآخر في صورته الأصلية فيتمثل في إجازة فرض ضرائب إضافية على بعض الضرائب المركزية . وهناك من الدول التي جمعت بين الأسلوبين ، ومنها مصر (٣) وليبيا .

وعلى هذا الأساس نص المشرع على أن تكون إيرادات البلديات من جهة ذات طابع محلي بحت . وهي « نصف حصيلة كل من الضريبة على دخل العقارات وضريبة الملاهي التي تجبى في دائرة اختصاص البلدية (٤) » . إن وجود هذا المصدر المحلى للتمويل ضمان لصون استقلال السلطات المحلية وضمان لحزمها في الإنفاق . ومن جهة أخرى فإن مصدر التمويل الضريبي الآخر هو « ٣٠ بالمائة من الضريبة على دخل التجارة والصناعة والحرف

(١) راجع للتفصيل

« Garner, Administrative Law » « 2^e édition, London, 1967 » .

(٢) راجع ريفيرو ، المرجع السابق ص ٣٤٢ وانظر أيضاً : Trotobas, Finance Publique, Dalloz, 1969, 460 .

(٣) محمد عبد الله العربي ، نظم الإدارة المحلية ، مجلة القانون والاقتصاد ، العدد الثاني

ص ٣٨٤ .

(٤) المادة ٢٤ الفقرة (د) .

والضريبة على الشركات باستثناء الشركات الخاضعة لقوانين النفط والتي تجبى في دائرة اختصاص البلدية ، وإذا كان النشاط الذى تجبى عنه الضريبة يشمل أكثر من دائرة اختصاص بلدية توزع حصيلة الضريبة على البلديات المختصة بقرار من وزير البلديات .

كما عني المشرع أيضاً بمواجهة احتمالات المستقبل ، فأجاز أن تفرض ضرائب لحساب البلديات أو تنزل عنها الحكومة لها بمقتضى القوانين واللوائح .

٢ - الرسوم والعوائد :

الرسوم هي المقابل المالى المعادل لتكاليف الإنتاج والذى تقتضيه البلديات نظير الخدمات التى تقدمها للمنتفعين منها . أما العائد فهو المقابل المالى الذى تقتضيه البلديات نظير خدماتها والذى يتجاوز تكاليف الإنتاج بحيث تكون هذه الزيادة ربحاً صافياً .

والرسوم والعوائد التى تفرضها البلديات هي التالية :

(أ) رسوم وعوائد إجبارية « Taxes obliyatoires » : وهى التى تفرض لحساب البلديات أو التى تنزل عنها الحكومة لها بمقتضى القوانين واللوائح ، أو أنها تتمثل برسوم إضافية قدره ٥ ٪ من الرسوم الجمركية على الاستيراد والتصدير . ويكون توزيع حصيلته على البلديات تجبئها الحكومة المركزية فى بلديات الحدود لكى توزعها على سائر البلديات فى ضوء احتياجاتها .

وإطلاق اسم الرسوم على مثل هذه الموارد المالية للبلدية فيه كثير من التجاوز طالما أن البلديات لا تفرض ولا تحدد مقدارها بنفسها . ويأخذ الاتحاد

(١) المادة ٢٤ الفقرة (و) .

(٢) المادة ٢٤ الفقرة (أ) .

السوفيتي يمثل هذا النظام الذي يفترض إذا فرض الضرائب من قبل الدولة ثم إعادة توزيعها على الهيئات المحلية^(١).

(ب) رسوم وعوائد اختيارية « Taxes Facultatives » :
وهي الرسوم والعوائد التي يجوز للبلدية فرضها طبقاً لأحكام قانون البلديات والتي يترك لها القانون تقدير نسبتها تبعاً لحاجاتها.

كما للبلديات من جهة أخرى أن تفرض رسوماً وعوائد مقابل الانتفاع بالمرافق العامة التي تملكها أو المعهود إليها بإدارتها أو مقابل استغلال المرافق العامة أو مقابل استعمال الأملاك العامة التي آلت إليها مباشرة شئونها . كما تفرض رسوماً على الرخص التي تمنحها البلدية بمقتضى هذا القانون أو غيره من القوانين واللوائح وغير ذلك من الرسوم التي لها صفة بلدية محضة .

ويلاحظ أن المشرع بإحالة على اللائحة التنفيذية تحديد الرسوم المحلية ، جعل الباب مفتوحاً أمام الحكومة المركزية وضع ماتدعو الضرورة ومقتضيات التطبيق العملي إلى وضعه من أحكام في شأن الرسوم المحلية وتحديد وعائها .

٣ - الأتاوات :

الأتاوة هي مبلغ من المال يفرض على صاحب العقار بنسبة مقدار النفع الخاص الذي عاد على عقاره من جراء أشغال عامة ذات نفع عام قامت الدولة أو إحدى السلطات المحلية ، كفتح شارع جديد أو توسيعه أو مده أو إنشاء مجارى ، أو منتزه .

(١) « Duverger, Finances Publiques, Thamis, 1965, p. 506 » .

(٢) انظر المادة ٢٤ (ط) والمادة ٢٥ من قانون البلديات . وقد تناولت اللائحة التنفيذية بالتفصيل بيان الرسوم والعوائد والأتاوات ، كالرسم على المحال التجارية ، ومحلات الملاهي العامة والأسواق العامة ومحلات المزاد العلني ، والمسالخ والمذابح وعلى أعمال النظافة ونقل القمامة والحمامات العمومية والمغاسل العمومية ، واستغلال الشواطئ والسواحل والمصايف والمرافق العامة الملحقة بها . ومراكب التزهة ، وربط المياه والمجارى ، واستهلاك المياه ونقلها ، ودمغ المصوغات ووقوف السيارات والعربات والمركبات الآلية والإعلانات التجارية ، وإيواء الكلاب بالمأوى البلدي . انظر المواد ٦١ - ٨٠ من اللائحة .

وماعدا الأتاوات التي يجوز للبلديات فرضها طبقاً لأحكام قانون البلديات ، فيلاحظ أن القانون أطلق على فروض مالية أخرى لا ينطبق عليها الوصف القانوني الصحيح للأتاوة . وهي المبالغ المالية التي تفرض مقابل الانتفاع بالمرافق العامة أو مقابل استغلالها أو استعمال الأملاك العامة (١) .

٤ - الهبات والوصايا التي تتلقاها البلديات (٢) .

٥ - القروض الداخلية والخارجية (٣) :

ولنا أن نتساءل عن مدى جدية النص في القانون على جواز عقد البلديات لقروض خارجية خاصة ، وأن الموارد المالية للدولة هي الآتية والمستقبل ليس بالقريب من السعة بحيث أن البلديات لو شعرت بالعبء لاقتضت من الدولة وليس من جهات أجنبية .

٦ - الغرامات :

وتشمل :

١ - المبالغ المتحصلة من توقيع العقوبة أو من الصلح في الجرائم التي ترتكب ضد أحكام القوانين واللوائح التي تختص البلدية بتنفيذها (٤) .

٢ - ستون بالمائة من المبالغ المتحصلة من جرائم المرور وتوزع على البلديات بقرار من وزير البلديات .

٧ - الدعم والإعانة التي تمنحها الحكومة (٥) :

ويراد بهذا المورد الأخير النصيب المالي الذي تقدره الحكومة المركزية لكل بلدية من البلديات لسد العجز في مواردها الذاتية ، والذي تصادفه وفاء

(١) المادة ٢٤ من قانون البلديات (الفقر - ب -) والمادة ٢٥ منه .

(٢) المادة ٢١ والمادة ٢٤ (الفقرة - د -)

(٣) المادة ٢١ والمادة ٢٤ (الفقرة - د -)

(٤) المادة ٢٤ (الفقرة ز -)

(٥) المادة ٢٤ (الفقرة ح -)

بنفقاتها وضمناً لقيامها بالمرافق المحلية ، أو نهوضاً بمشاريع التنمية . والأساليب المختلفة في تقديم المعونة تكون إما إجمالية ، أو مخصصة . ويتحدد مقدار الإعانة الأولى إما وفقاً لعدد سكان البلدية ، أو تبعاً للموارد الذاتية لكل منها بحيث يتناول الفرق بين الموارد والمبالغ اللازمة لتنفيذ البرنامج المقرر في الخطة الإنمائية للدولة . وقد تكون الإعانة ممنوحة لغرض مخصص ، وذلك من أجل تنفيذ مشروع معين (١) .

ثانياً - ميزانيات البلديات :

أناط قانون البلديات ولائحته التنفيذية بكل بلدية وضع برنامجها السنوي بأن وكل لها أمر وضع ميزانيتها الشاملة لإيراداتها ومصروفاتها أى أقر لها اختصاصها في أن تحدد مقدماً مايجوز لها إنفاقه ، والموارد المالية التى تواجه هذا الإنفاق لتقوم بالمرافق والأنشطة البلدية طبقاً لهذا البرنامج المرسوم وفى إطار الميزانية العامة للدولة والخطة العامة في التنمية .

ويلاحظ بأن القانون السابق رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ كان قد أدخل تطويراً هاماً على الأحكام المتعلقة بإعداد وإصدار ميزانيات وحدات الإدارة المحلية بما يحقق التبسيط ويزيل التعقيد في الإجراءات ، وتنظيم العلاقة بين السلطة المركزية المختصة بالتخطيط والأجهزة المحلية المختصة بالتنفيذ . كما كان المشرع قد قرر إنشاء ميزانية للتنمية خاصة بكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية بجانب ميزانيتها الإدارية (٢) .

وقد أبقى قانون البلديات الجديد على الإصلاحات التى جاء بها القانون السابق لا بل إنه بسط أكثر إصدار الميزانيات بأن جعل إقرارها ليس منوطاً بمجلس الوزراء ، وإنما بقرار من وزير البلديات .

(١) كمال نور الدين « اللامركزية من أجل التنمية القومية والمحلية » ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، العدد ١٨٣ .

(٢) المواد ٣٤ - ٤٠ . وانظر مؤلفنا في مبادئ القانون الإدارى في ج . ع . ل ص . ٢٦٥ - ٢٦٧ .

ولكى نستطيع توضيح اختصاصات البلديات بالنسبة لميزانياتها لا بد لنا من استعراض المراحل التي تمر بها الميزانيات وكالاتي :

١ - إعداد الميزانيات :

(أ) الميزانيات الإدارية : لكل بلدية ميزانية مستقلة تعدها اللجنة الشعبية للبلدية قبل بدء السنة المالية بسبعة أشهر على الأقل مشروع الميزانية الإدارية للبلدية متضمنة تقديراتها عن إيراداتها البلدية المتوقع الحصول عليها ، والمصروفات المقرر إنفاقها ، وتقسم الميزانية إلى أبواب وبنود وفقاً للنظام المتبع في ميزانيات الدولة . ويقدم المشروع إلى وزير الخزانة ليتولى دراسة المشروعات المقدمة إليه وإتخاذ إجراءات اعتماد المبالغ اللازمة لكل بلدية في الميزانية الإدارية للدولة (١) .

وبعد إبلاغ البلديات بالمبالغ التي اعتمدت لها كإنفاق عام تقوم اللجنة الشعبية للبلدية بوضع ميزانية إدارية تتضمن توزيعاً لهذه المبالغ على أوجه إنفاقها وذلك طبقاً للأوضاع التي أعدها مشروع الميزانية (٢) . وتبدأ السنة المالية وتنتهى في المواعيد المقررة لميزانيات الدولة (٣) .

(ب) بالنسبة لميزانيات التنمية فتسرى عليها نفس القواعد السابقة . ويتم تحضير الميزانيات المذكورة من قبل اللجنة الشعبية التي تتولى إعداد مشروع خطة وميزانية التنمية للبلدية في شكل مشروع وتقدمها قبل بدء السنة المالية بسبعة أشهر على الأقل إلى وزير البلديات ليتولى دراسة ذلك قبل بدء السنة المالية بخمسة أشهر على الأقل ويتولى وزير البلديات اتخاذ الإجراءات اللازمة لاعتماد المشروعات والمخصصات اللازمة لها .

(١) المادة ٣٠ من قانون البلديات ، والمادة ٤١ و ٤٢ من اللائحة التنفيذية له .

(٢) المادة ٣١ من القانون الآنف الذكر .

(٣) المادة ٤١ من اللائحة التنفيذية .

وتقوم اللجنة الشعبية للبلدية على ضوء المشروعات والمخصصات المعتمدة بوضع ميزانية التنمية للبلدية والتي تصدر بقرار من وزير البلديات .

ويلاحظ بأن مشاريع التنمية المدرجة في ميزانيات البلديات هي جزء من خطة التنمية الاقتصادية التي يتعين تنفيذها خلال مدة قد تزيد عن سنة ليتراخى تطبيقها على عدة سنوات ، لذا فقد أجاز المشرع للبلديات إبرام عقوداً من شأنها أن ترتب التزامات على السنوات المالية المقبلة في حالة عقود المشروعات القابلة للتجزئة والتي يمتد تنفيذها إلى ما بعد انتهاء السنة المالية بشرط ألا تزيد قيمة تلك العقود على جملة التكاليف النهائية الواردة المعتمدة لهذه المشروعات .

ويجوز بالنسبة لمشروعات التنمية الارتباط في شأنها مقدماً بشرط أن تكون الأعمال والتوريدات المتعلقة بها واردة في مشروع الخطة المعتمدة^(١) وقد أريد بالأحكام السابقة تجاوز مبدأ سنوية الميزانية وصولاً إلى تحقيق التنمية الاقتصادية التي يحتاج تنفيذ خطتها إلى مدة أطول .

٢ - اعتماد الميزانية :

تعتمد الميزانيات الإدارية بقرار من وزير الخزانة^(٢) ، أما ميزانيات التنمية فبقرار من وزير البلديات^(٣) .

وإذا تأخر اعتماد ميزانية إحدى البلديات إلى ما بعد بداية السنة المالية الجديدة فيعمل بالميزانية السابقة لها حين اعتماد ميزانيتها الجديدة ، وذلك بأن تفتح تلقائياً اعتمادات مالية شهرية مؤقتة على أساس جزء من اثني عشر جزءاً من ميزانية السنة المالية المنصرمة^(٤) .

والغرض خاصة من اعتماد وزير البلديات لميزانيات التنمية هو جعل

(١) المادة ٢٣ و ٣٥ من قانون البلديات ، والمادة ٤٣ من اللائحة التنفيذية له .

(٢) المادة ٣١ من قانون البلديات .

(٣) المادة ٣٣ من قانون البلديات .

(٤) المادة ٣١ من القانون .

هذه الميزانيات في وضع ينسجم مع خطة التنمية العامة للدولة وبشكل يحسن إدارات الدولة ومنها البلديات أكثر فاعلية وإنتاجاً . أى بعبارة أخرى جبرامج البلديات الإنمائية ومشروعاتها في وضع يحقق فعلاً خطة التنمية بما يحقق المصالح المحلية والمصالح الوطنية .

ويتبين مما سبق ، بأن القاعدة التي أرساها قانون البلديات - و قبله أيضاً قانون الإدارة المحلية رقم ١٩٠ لسنة ١٩٧٢ هي أن ميزانية البلديات لا تحتاج إلى اعتماد من السلطة التشريعية ، وأن المشرع جاء بالأحكام التي من شأنها عرقلة هذا الاعتماد أو تعقيده .

وإن كانت السلطة التشريعية ممثلة بمجلس قيادة الثورة ، لايعتد ميزانية وحدات المجالس المحلية ، فإن مراقبة المجالس لا بد وأن تكون بصورة غير مباشرة إلى تلك الميزانيات بحكم أن مبالغ هذه الميزانيات معتمدة في الميزانية العامة للدولة ، أو ميزانية التنمية ، اللتين يجب أن تصدق بقانون وفقاً للمادة ٢١ من الإعلان الدستوري . كما يعتمد مجلس قيادة الثورة بقرار منه الحساب الختامي لهما . هذا بالإضافة إلى أن المجلس يجرى رقابة بصورة غير مباشرة على ميزانيات البلديات بحكم أن الإعانات المالية التي تقدمها الحكومة المركزية للبلديات تشكل المورد الأساسي لها ، والإعانات المرصدة في ميزانية وزارة البلديات ، وميزانيات الوزارات جميعها تعتمد من مجلس قيادة الثورة .

٣ - تنفيذ الميزانيات :

لم يورد قانون البلديات سوى أحكام محدودة تتعلق بتنفيذ الميزانية خلافاً للأئحة التنفيذية . فقد أشار القانون على سريان لائحة المناقصات والمزايدات الحكومية على البلديات ، على أن تمارس اختصاصات إعطاءات المركزية ، لجنة تشكل في كل بلدية بقرار من اللجنة الشعبية للبلدية برئاسة أمين عام البلدية وعضوية أربعة من أعضاء اللجنة الشعبية للبلدية تختارهم اللجنة والمسئول المالي ورئيس القسم الفني بالبلدية .

وقرارات اللجنة نهائية بعد اعتمادها من رئيس اللجنة الشعبية للبلدية .
وذلك فيما عدا العطاءات التي تجاوز قيمتها عشرة في المائة من مجموع
مخصصات التنمية للبلدية فلا تكون نافذة إلا بعد اعتمادها من وزير البلديات ،
ويمارس رئيس اللجنة الشعبية للبلدية الاختصاصات المعهودة إلى الوزير
المختص في اللائحة المشار إليها (١) .

كما أوجب القانون على اللجان الشعبية للبلدية وضع حسابها الختامي
عن العام المنقضى خلال ثلاثة أشهر على الأكثر من انتهاء السنة المالية ،
ويعتمد وزير الخزانة الحساب الختامي للبلديات (٢) .

أما اللائحة التنفيذية لقانون البلديات فقد تناولت على الأخص الرقابة
على تنفيذ الميزانيات ، فأوجبت اتباع البلديات إمساك الدفاتر والسجلات
المالية وضبطها وفقاً للنظام الذي يصدر به قرار من وزير الخزانة . كما
تولت تنظيم مسائل تتعلق بفتح الحسابات في المصارف والصرف والحسابات
الواجب تنظيمها ، والمخازن البلدية ، وكل ذلك من أجل المحافظة على أموال
البلديات وصيانتها وضمان عدم امتداد يد العبث أو الإهدار إليها (٣) .

كما أوضحت اللائحة السلطات المالية لرئيس اللجان الشعبية للبلدية ،
وأمين عام البلدية ، والأمين العام المساعد لها بقولها : « يمارس رئيس
اللجنة الشعبية للبلدية في دائرة اختصاصها صلاحيات الوزير ووكيل الوزارة
وذلك بالنسبة للاختصاصات المنصوص عليها في قانون النظام المالي للدولة
ولوائحه التنفيذية ، ويتولى أمين عام البلدية في حدود اختصاصه الصلاحيات
المسندة إلى رئيس المصلحة بموجب القانون المالي المشار إليه ولوائحه التنفيذية .
كما يتولى صلاحيات المراقب المالي في البلدية الأمين العام المساعد للشؤون
المالية أو رئيس قسم الشؤون المالية لها (٤) .

(١) المادة ٢٨ من قانون البلديات والمادة ٥٥ من اللائحة التنفيذية .

(٢) المادة ٣٤ من القانون .

(٣) المواد ٤٦ - ٦٠ من اللائحة التنفيذية .

(٤) المادة ٥٤ من اللائحة التنفيذية .

المبحث الرابع

الاختصاصات القضائية

أنط المشرع باللجان الشعبية للمحلات اختصاصات قضائية بمقتضى القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٧٥ فى شأن ممارسة اللجان الشعبية للمحلات لاختصاص التوفيق والتحكيم بين المواطنين (١).

وبممارسة وحدات محلية اختصاصات ذات طابع قضائى ، يكون المبدأ قد استحدث لأول مرة « قضاءاً شعبياً » طالما أصبحت تضطلع بجزء من الوظيفة القضائية هيئات شعبية مختارة من الوسط السكانى للمحلة . القضاء الشعبى يعتبر استثنائياً ، لأن الأصل أن تختص المحاكم بالفصل فى المنازعات والجرائم إلا ما استثنى بنص خاص (٢) .

ويترتب على الاختصاص القضائى الاستثنائى للجان الشعبية للمحلات وجوب تفسير ولايتها تفسيراً ضيقاً .

وقد تناول القانون الآنفس الذكر أحكام الاختصاص الولائى والاختصاص المكافى ، وإجراءات نظر النزاع أمام اللجان الشعبية للمحلات وكما يلى بإيجاز :

(١) الجريدة الرسمية العدد ٤٤ ، السنة الثالثة عشر .

(٢) المادة ١٤ من قانون نظام القضاء رقم ٥١ لسنة ١٩٧٦ . الجريدة الرسمية العدد

السنة ١٤ .

أولاً - الاختصاص الولائي :

حدد القانون في شأن ممارسة اللجان الشعبية للمحلات لاختصاص التوفيق والتحكيم بين المواطنين والقواعد التي تعين أنواع الصلاحيات التي تدخل في ولاية اللجان المذكورة والتي هي التالية (١) :

١ - نشر الوعي القانوني :

تتولى لجان المحلات قراءة القوانين واللوائح التي تتعلق بمصالح المواطنين وتمس حياتهم اليومية وتوجيههم إلى التزام أحكامها واقتناء الجريدة الرسمية تبعاً .

وواضح أن هذا الاختصاص لا يعتبر قضائياً ، وإنما يتعلق بالتوعية الجماهيرية بالقواعد القانونية .

٢ - التوفيق :

أى التوسط بالصلح بين المواطنين المقيمين في المحلة أو بينهم وبين غيرهم فيما ينشأ بينهم من منازعات ، سواء رفعت دعاوى بشأنها أمام القضاء أو لم ترفع ، وذلك بقصد إنهاء هذه المنازعات ودياً بين ذوى الشأن .

٣ - التحكيم :

وهذا يعنى فض المنازعات التي تثور بين المواطنين ، والتي يقبلون حكم اللجنة فيها ، وفقاً للأوضاع المقررة للتحكيم .

ثانياً - الاختصاص المكاني :

حدد القانون في المادة الثانية منه الاختصاص المكاني للجان المحلات في مجال التوفيق في المنازعات بين المواطنين ، وعلى النحو الآتي :

(١) المادة الأولى من القانون .

١ - في المسائل العينية العقارية :

يكون الاختصاص للجنة الشعبية للمحلة التي يقع في دائرة اختصاص العقار أو أحد أجزائه إذا كان واقعاً في دائرة اختصاص أكثر من لجنة .

٢ - في المسائل المتعلقة بالحقوق الشخصية :

سواء كانت عقارية أم منقولة وفي المسائل المتعلقة بالنفقات الشرع يكون الاختصاص للجنة التي يقع في دائرة اختصاصها موطن المدين بالحق أو موطن أحدهم إذا تعددوا .

ويلاحظ بأن المشرع بإقرار الأحكام السابقة يكون قد أخذ بالقوة العامة المقررة في قانون المرافعات ، فالأصل من جهة ، أن تكون المنازعة الخاصة بالعقار تختص بها المحكمة التي يقع ذلك العقار في دائرة اختصاصها وهذا ما أشارت إليه الفقرة الأولى من المادة الثانية . ومن جهة أخرى تكون المحكمة المختصة بنظر الدعاوى جميعها - عدا الحالة السابقة - هي المحكمة التي يقع في دائرتها موطن المدعى عليه . وهي القاعدة التي أشارت إليها الفقرة المذكورة .

ثالثاً - إجراءات الفصل في المنازعات :

يتعين على اللجنة الشعبية المختصة النظر في النزاع متى تم بناء على طلب شفوى أو كتابي يقدمه أطراف النزاع أو أحدهم إلى رئيسها وتحدد إجراءات النظره ، ويخطر أطراف النزاع بميعادها ومكان انعقادها (١) .

ويتم النصاب بحضور أغلبية أعضاء اللجنة الشعبية وبحضور أطراف النزاع أو ممثليهم (٢) .

(١) المادة ٣ والمادة ٩ .

(٢) المادة الرابعة .

وللجنة في سبيل أداء مهمتها ، سماع الشهود ، وتكليف أى من الأطراف بتقديم المستندات والأوراق الأخرى ، والكشف عن المواقع والأماكن ، والاستعانة بمن ترى من أهل الخبرة بالمحلة أو المنطقة (١) .

ويتم تحضير محضر باجتماعات اللجنة يوقع من رئيس اللجنة وأمين السر (٢) ، وعند تمام الصلح بين الأطراف يحرر محضر رسمى بما انتهى إليه الاتفاق . يودع أصله لدى المحكمة الجزئية المختصة محلياً ويستصدر منها أمر بإعطائه قوة السند التنفيذي . فإذا كان الاتفاق متعلقاً بنزاع معروض أمام إحدى المحاكم قدم أصل محضر الاتفاق إلى المحكمة المنظور أمامها النزاع لتتولى اتخاذ الإجراءات القانونية بشأنه (٣) .

ولا تقبل الدعاوى الداخلة في اختصاص القاضى الجزئى في المواد التجارية وتلك المتصلة بالنفقات الشرعية إلا إذا كان النزاع موضوع الدعوى قد عرض على اللجنة الشعبية المختصة لمحاولة إنجائه صلحاً أو تحكيمياً .

وعلى اللجنة أن تفصل فيما يعرض عليها من تلك المنازعات في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ تقديم الطلب وإلا جاز لدى الشأن بفوات ذلك الميعاد أن يلجأ إلى القضاء للمطالبة بحقه إن رأى وجهاً لذلك .

فعرض المنازعات التى تختص المحلات بالفصل فيها ابتداءً هو شرط لازم لقبول المحاكم الجزئية النظر فيها مجدداً .

على أنه إذا كان موضوع الخلاف نفقة شرعية مستحقة امتنع ممن تجب عليه عن أدائها للمستحق ، وكانت هناك اعتبارات تحول بين المستحق وطلبها وجب على اللجنة رفع الأمر إلى القاضى المختص بها للأمر بصرف النفقة طبقاً لأحكام القانون .

(١) المادة الخامسة .

(٢) المادة السادسة .

(٣) المادة السابعة .

ومما تقدم بأن المشرع أراد عندما وكل اللجان الشعبية للمحاكم اختصاصات قضائية ، فض المنازعات صلحاً بين الأطراف عملاً بالـ « الصلح سيد الأحكام » ، وذلك قبل وصولها إلى المحاكم وفقاً لمبدأ تراكم الطعون أمام المحاكم ، وتقريباً للجهة التي تتولى فض المنازعات المتنازعين ، ولا سيما وأن أعضاء اللجنة الشعبية على علاقة ومعرفة بالمتنازعين وبمقدورهم التأثير لفض النزاع سلمياً . علماً بأن التوفيق لا يشترط لإنهاء النزاع ، إذ يبقى لأطراف النزاع اللجوء إلى القضاء خلافاً للتحكيم متى قبل من قبل أطراف النزاع حكم اللجنة ، أصبح هذا ملزماً لهم .

الفصل الثالث

علاقة السلطة المركزية بالبلديات

الإدارة المحلية شكل من أشكال التنظيم الإقليمي لدولة ما — arrénge ment territorial « تمليه الضرورات العملية ، إذ من المتعذر عملياً تولى السلطات الإدارية المركزية الإدارة التامة لجميع المرافق العامة القومية والنهوض بها من مقرها في العاصمة . ومن ثم كان لابد من قيام ممثلو هذه السلطات في الأجزاء المختلفة من إقليم الدولة بإدارة فروع هذه المرافق في الوحدات الإدارية الإقليمية Circonscriptions administratives والتي يطلق عليها بالمرافق الخارجية للإدارة المركزية Services Extérieures de l'administration Central

كما أن سبب وجود الإدارة المحلية هو أنه إلى جانب الحاجات الجماعية للشعب والتي تتولى إشباعها المرافق العامة القومية ، توجد مرافق عامة محلية كالإنارة وتوزيع المياه والنقل والصحة ... الخ .

إن تحقيق أهداف المرافق الأخيرة وتشغيلها يؤلف ما يطلق عليه بالإدارة المحلية « administration locale » الذي تتولاه السلطات الإدارية المحلية Autorités administratives locales بمعناها الفني .

والسلطات الإدارية المحلية هي إما هيئات توجد على رأس التقسيمات الإدارية الإقليمية ومندجة في الشخصية الاعتبارية للدولة وخاضعة للسلطة الرئاسية للحكومة المركزية كالمراقبات ، أو أنها سلطات معترف لها بالشخصية الاعتبارية ولها استقلالها القانوني والمالي والإداري كالبلديات .

واختيار الدولة لأى من هاتين الطريقتين في التنظيم الإداري نابع عن إرادتها بالأخذ بالنظام المركزى كما في الصورة الأولى ، أو بالنظام اللامركزى كما في الصورة الأخرى .

ولا يعنى استقلال الوحدات المحلية وفقاً للصورة الأخيرة أنه مطلق
إنما هو نسبي بحكم ارتباطها بالدولة وممارسة اختصاصاتها تحت رقابة السلطة
المركزية (أو الوصاية الإدارية) *tutelle administratives* وفي نظام
السياسة العامة للدولة .

ولا يفوتنا أن نوضح بهذا الشأن بأن الدولة الليبية تهدف إلى تحقيق
الاشتراكية (١) وهي في سبيل ذلك تتوخى وضع نظام لتخطيط القوى
اقتصادية واجتماعياً وثقافياً (٢) .

ولكى نستطيع ذلك ، فلا بد أن يشمل إشرافها ، الوحدات المحلية
وما تقوم به من أوجه النشاط العام ، أى من خدمات ومرافق ومشاريع .

المبحث الأول

أساليب إشراف السلطة المركزية

على الوحدات المحلية

الغرض من تحديد هذه الأساليب ، هو محاولة تأصيل النظام الرقابي
الذى اتبعه المشرع عند إصداره قانون البلديات رقم ٣٩ لسنة ١٩٧٥ ، وذلك
ببيان قوة الشد والطرْد الذى تتمتع به السلطة المركزية إزاء البلديات ، الأمر
الذى يتوقف عليه الحكم على مدى تمتعها بالاستقلال الذى يدرجها في
صف الوحدات المحلية اللامركزية .

أولاً - السلطة الرئاسية في النظام المركزى :

يقوم النظام المركزى على أساس وجود وحدات إدارية تتألف من

(١) المادة السادسة من الإعلان الدستورى .

(٢) المادة التاسعة من الإعلان الدستورى .

جموع الموظفين ، والذي يخضع منهم (الموظف الأدنى) لأوامر رئيسه (الموظف الأعلى) وفقاً لقاعدة التدرج الرئاسي . « Pouvoir hierarchique » وتمارس هذه الوحدات الوظائف الإدارية عن طريق إشراف كل وزير على الوحدات الإدارية التابعة لوزارته في العاصمة أو خارجها .

ومن ثم ، فالوزراء لهم سلطة التقرير النهائي في الشؤون الإدارية ، باعتبار كل واحد منهم هو الرئيس الأعلى بالنسبة للوحدات التابعة لوزارته . وتمارس هذه السلطة الرئاسية على شخص المرعوس وعلى أعماله .

فالرئيس يمارس على شخص مرعوسه اختصاصات شاملة ومتنوعة تتعلق بتعيينه أو بتخصيص عمل له ، أو فعله أو منحه العلاوة ، أو ترقيته ، أو توقيع العقوبات التأديبية عليه ، وضمن الحدود التي يقررها القانون .

أما سلطة الرئيس في الرقابة على أعمال المرعوس فهي عامة ، وتتمثل في التزام هذا الأخير بالأوامر والتعليمات التي يوجهها الأول إليه ، إضافة إلى وجوب التزامه بالقوانين واللوائح . كما له سلطة إجازة تصرفات المرعوس بتصديقها أو تعديلها أو إبطالها أو استبدالها بغيرها (١) .

ثانياً — الرقابة الإدارية في النظام اللامركزي الإقليمي :

الوحدات الإقليمية هي منظمات عامة تتفرع عن السلطة التنفيذية وتتوزع محلياً على إقليم الدولة وتمنح الشخصية الاعتبارية ، وتمارس اختصاصاتها في نطاق السياسة العامة للدولة .

(١) راجع حول هذا الموضوع :

— Pierre Di Malta, Essai sur la notion du pouvoir hierarchique, 1961, Paris, p. 66.

— Maspétiol et Laroque, la tutelle administrative, 1930, P.

وكذلك فيديل ، المرجع السابق ، ص ٢٩٢ . ريفيرو ، موجز القانون الإداري ، ط ٤ ، ص ٤٣ . الطماوي ، مبادئ القانون الإداري الكتاب الأول ، ١٩٧٣ ، ص ٩١ . عثمان خليل عثمان ، القانون الإداري ، ١٩٦٠ ، ص ٩ ، ومؤلفنا في القانون الإداري المشار إليه قبلاً ص ١٥٨ .

فاستقلالها نسبي لوجوب محافظة الدولة على وحدتها السياسية ووحدة سياستها التنفيذية الإدارية العليا . وفضلا عن هذه الاعتبارات ، فإن الوحدة اللامركزية تتصرف بجزء من الأموال العامة . ومن ثم فيقع على الد الإشراف على التصرفات الإدارية والمالية التي تجريها هذه الوحدة بمطابقتها مع القواعد العامة التي تحكم العلاقة بينها وبين السلطة المركزية^(١).

فالرقابة الإدارية على ممارسة الاختصاصات المنوطة بالوحدة اللامركزية أمر لازم في أى نظام لامركزي باعتبارها ضمان تطبيق القواعد الذي ينشئها ويتولى في نفس الوقت توزيع الاختصاصات بين الوحدة اللامركزية والسلطة المركزية ، لا بل إنها ركن من أركان النظام المذكور^(٢).

ويلاحظ أن النظم الأجنبية تتفاوت بين الإفراط في تقييد حرية السلطة المحلية كما فعل الشارع الفرنسي حين أجاز للمجالس المحلية أن تباشر مباشرة من الاختصاصات ، وأن تصدر ماضات من القرارات ولكن النفاذ أكثرها يتوقف على مشيئة الحكومة المركزية ، وبين التفريط وترك السلطة على الغارب للسلطات المحلية ، فتصدر في شئونها المحلية ماضات من القرارات أو التصرفات كما تشاء . فلا تحتفظ الحكومة المركزية برقابة على تصرفاتها وقراراتها إلا عن طريق القضاء ، أو عن طريق حرمانها من الإلمالية التي تتلقاها من خزانة الدولة كما فعل الشارع البريطاني^(٣).

وتمارس الرقابة الإدارية — خاصة في فرنسا — على المجالس كأفراد وهيئات ، وعلى أعمالها .

(١) ريفيرو ، المرجع السابق ص ٢٧٩ .

(٢) من هذا الرأي دى لوبادير ، المرجع السابق ص ٨٦ . عثمان خليل عثمان ، القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، ١٩٥٤ ، ص ٤٩ و ٥٤ - ٥٥ .

(٣) محمد عبد الله العرني ، البلديات « مجلة العلوم الإدارية » ، ١٩٦٥ ، ص ٣٣٧ .

فالسطة المركزية تتمتع من جهة بسلطات انضباطية « Pouvoir disciplinaire » إزاء الهيئات اللامركزية تتمثل بحق إيقاف « Suspension » وعزل وإسقاط العضوية « révocation » عن بعض عمال المجالس المحلية كعميد البلدية ، وحل المجالس المذكورة « déssolution » أو تعطيلها لفترة معينة (١). غير أنه يقع على السلطات المركزية إعادة انتخاب أعضاء مجالس السلطات اللامركزية خلال مدة معينة لضمان أداء السلطات المحلية لاختصاصاتها الذاتية وتحقيقاً لاستمرارية النظام اللامركزي .

ومن جهة أخرى فإن الرقابة تمارس على أعمال الهيئات اللامركزية الإقليمية ليس للتأكد من موافقتها للقانون فحسب ، وإنما أيضاً لفحص ملاءمتها ، أي عدم تعارضها مع المصلحة العامة .

وتتخذ هذه الرقابة أشكالاً وهي التفويض « autorisation » والتصديق « approbation » وإلغاء « annulation » والحلول « La substitution d'action »

وقد اختار الشارع الليبي طريقاً وسطاً في ضبط الصلة بين السلطة المركزية والبلديات . فهو قد حدد اختصاصات البلديات تحديداً صريحاً ، ثم ترك لها العمل في نطاق هذه الاختصاصات مع احتفاظ السلطة المركزية على حق المصادقة الصريحة على قرارات معينة ، وكما سنبينه بالتفصيل في المباحث التالية :

(١) دى لوبادير ، المرجع السابق ص ٨٩ . فيديل ، المرجع السابق ص ٤٨٩ ريفيرو
المرجع السابق ص ٢٩١ .

المبحث الثاني

أساليب الرقابة الإدارية على البلديات وهيئاتها

أولاً - أساليب الرقابة :

بينما فيما تقدم الخطوط العريضة لأسلوبى الرقابة الإدارية على الوحدات المحلية فى القانون المقارن فبأى منهما أخذ المشرع الليبى ؟ إن الإجابة على هذا السؤال يحدد فى حقيقة الأمر طبيعة النظام الإدارى الإقليمى الليبى ، وهل هو مركزى أو لامركزى ، إذ تبعاً لثقل الرقابة المركزية تتحدد استقلالية الهيئات المحلية التى هى « البلديات » موضوع دراستنا .

ويجب أن لا يغيب عن البال أن القطر الليبى هو من الدول السائرة فى استكمال خبرتها الفنية والإدارية الكافية ، فلا حرج أن تكون الرقابة المركزية أكثر شمولاً منه فى الدول العريقة فى تجربة الإدارة المحلية . هذا بالإضافة أن الموارد المالية الذاتية للبلديات هى محدودة ، وتستقى جل مواردها من تخصيصاتها للميزانية الإدارية للدولة المتمثلة بالإعفاء ، ومن ميزانية خطة التنمية .

وقد عنى قانون البلديات بتحديد العلاقة بين السلطة المركزية والبلدية . كما وردت أحكام تتعلق بنفس هذا الموضوع فى القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٥ بشأن تنظيم وزارة البلديات .

ويستبين من أحكام هذين القانونين أن وحدات الإدارة المحلية لا تخضع للسلطة الرئاسية للحكومة المركزية وإنما لرقابتها الإدارية^(١) « لوصايتها » .

(١) راجع من أجل التمييز بين الرقابة الإدارية والسلطة الرئاسية . فالين المرجع السابق ص ٤٢٤ . فيديل ، المرجع السابق ص ٤٨٧ . ريفيرو ، المرجع السابق ص ٢٩٠ . مصطفى أبو زيد فهمى ، نظم الإدارة المحلية المرجع السابق ص ١٩٢ . خالد عريم . المرجع السابق ص ٣٢١ .

ومن ثم فيقع علينا أن نحدد أولاً السلطات المركزية التي تمارس الرقابة الإدارية ، قبل بحث مضمون الرقابة على البلديات من الناحية العضوية ومن الناحية المادية .

ثانياً – هيئات الرقابة :

وتمارس الرقابة الإدارية أصلاً من قبل وزير البلديات ، ومن قبل مجلس الوزراء والوزارات الأخرى أحياناً ، واستثناء من قبل مجلس قيادة الثورة .

١ – وزارة البلديات :

كان لا بد من إيجاد جهاز يتولى تنسيق الأعمال بين السلطة المركزية وبين الوحدات المحلية ، ويضمن تطبيق مبدأ الشرعية والتحقيق من ملاءمة أعمال الوحدات المذكورة ، ويؤمن التناسق بين الدولة وبين كل وحدة من الوحدات المحلية .

لذا فقد تم إنشاء وزارة البلديات ، وأناط الشارع مهمة الإشراف الرئيسية على البلديات بوزارة البلديات .

١ – أهدافها : تتولى وزارة البلديات خاصة ، بحث واقتراح السياسات العامة للدولة في جميع ما يتعلق بالشئون البلدية بما في ذلك المرافق التي تدخّل في اختصاص البلديات وشئون التخطيط والتطوير العمراني . كما تقوّم بأعمال التخطيط والمتابعة والإشراف اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للدولة في الشئون البلدية وذلك في إطار القوانين واللوائح وبما يتفق مع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والأهداف القومية^(٢) .

(١) قرار مجلس قيادة الثورة في ٢٠ شوال ١٣٩٤ الموافق ١٤ نوفمبر ١٩٧٤ الخا بإعادة تشكيل الوزارة . والقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٥ بشأن تنظيم وزارة البلديات .
(٢) فاتحة المادة الأولى من القانون المذكور .

وقد وردت سلطات وزارة البلديات التي تستعين بها لتحقيق أهدافها على سبيل التمثيل وليس على سبيل الحصر ، ولو قورنت بالسلطات التي كانت تختص بها هيئات الرقابة المركزية المتمثلة بمجلس الوزراء ومجالس المحافظات والمحافظ في القانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ لبدت ثقيلة (١) .

٢ - تنظيمها : أراد المشرع بإنشائه وزارة البلديات تجميع إدارات الرقابة والإشراف على البلديات في وزارة واحدة ما أمكن ، أى أنه اختار مركزية الرقابة على البلديات تحاشياً لانعدام التنسيق بين إدارات الرقابة المختلفة ، واقتصاداً في الجهود والنفقات ، وتحديداً للمسئولية ، وتبسيطاً للعمل الحكومي .

ويتكون الهيكل التنظيمي لوزارة البلديات من الإدارات العامة التالية للإدارة العامة للتخطيط والمتابعة والإحصاء، الإدارة العامة للمرافق العامة، الإدارة العامة للتطور العمراني ، الإدارة العامة للشئون المحلية ، الإدارة المحلية لحماية البيئة ، والأمانة العامة للوزارة .

ويتبين لنا مما سبق أن وزارة البلديات أصبحت هي الدينامو أو « المايسترو » في نظام البلديات بعد أن كانت مراكز الإشراف على سير الآلة الإدارية المحلية موزعة بين عدة أجهزة مركزية ولا مركزية في قانون الإدارة المحلية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ (٢) .

٢ - وزارات أخرى :

وردت الإشارة أحياناً في قانون البلديات إلى وزارة معينة تتولى الإشراف على ممارسة البلديات لاختصاص معين . من ذلك تولى وزارة الصحة الإشراف

(١) المادة الرابعة والمادة التاسعة من القانون السالف الذكر .

(٢) وتجدر الإشارة أن المشرع كان قد ركز الإشراف في هيئة مركزية واحدة وفقاً للقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٠ أطلق عليها : « اللجنة العليا للإدارة المحلية » انظر الطماوى ، والنابلسي المرجع السابق ، ص ٣٩ .

على البلديات عند تنفيذها لأعمال المحافظة على الصحة العامة (١) وضرورة استحصال موافقة وزارة الداخلية عند تولي البلدية الترخيص في مزاولة المهن التجارية والصناعية والحرف والأعمال الأخرى (٢) . وتتولى وزارة العدل الإشراف القانوني على مكاتب السجل المدني المنشأة في البلديات (٣) كما يختص وزير الخزانة بدراسة مشروعات الميزانيات الإدارية (٤) ، واعتمادها (٥) .

٣ - مجلس الوزراء :

مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية الرئيسية الذي يشرف على شئون السلطة الإدارية عامة في درجات سلمها العمالية واتجاهاتها العامة . وقد خصه قانون البلديات - استثناءً - ببعض السلطات التي تتعلق بتنفيذ السياسة العليا الإدارية والمالية للدولة . فإ إنشاء البلديات وتحديد اختصاصها وتعيين مقارها وإلغاؤها يتم بقرار من مجلس الوزراء - كما رأينا - ولا بد من صدور قرار منه عند عقد قرض أو قبول هبة أو وصية من جهة أجنبية (٦) وله سلطة التقرير النهائي فيما يتعلق بفرض البلديات الرسوم والعوائد والأتاوات (٧) ومنه تصدر لأئحة تنظيم الحرس البلدي (٨) ، وهو المرجع الأخير في التصديق على محاضر اللجان الشعبية وقراراتها (٩) ، كما له أخيراً إيقاف أية لجنة من اللجان الشعبية البلدية عن العمل (١٠) .

(١) المادة ١١ من قانون البلديات .

(٢) المادة ١٢ من قانون البلديات .

(٣) المادة الثالثة من قانون تنظيم وزارة البلديات .

(٤) المادة ٣٠ من قانون البلديات .

(٥) المادة ٣١ من قانون البلديات .

(٦) المادة ٢١ من القانون الآنف الذكر .

(٧) المادة ٢٥ من القانون السابق .

(٨) المادة ٥٧ من نفس القانون .

(٩) المادة ٥٨ من قانون البلديات .

(١٠) المادة ٦٠ منه .

٤ - مجلس قيادة الثورة :

يتولى مجلس قيادة الثورة في مجال الإشراف على البلديات استثناءً .
فهو الذى يعتمد اللجان الشعبية للبلديات (١) كما له حلها أو إسقاط العضوية
عن عضو أو أكثر من أعضائها ، ودعوة الجماهير لتشكيل لجنة جديدة
أو شغل محل من أسقطت عضويته (٢) .

هذا ويلاحظ أن الإشارة لم ترد إليه في قانون البلديات إلا مرة واحدة
عندما ذكر بأنه لا يجوز لأية لجنة من اللجان الشعبية للبلديات مباشرة اختصاص
من اختصاصاتها بعد صدور قرار إيقافها عن العمل إلا بعد صدور قرار
من مجلس قيادة الثورة في هذا الخصوص (٣) .

المبحث الثالث

الرقابة العضوية على البلديات

تمارس السلطة المركزية رقابتها على الهيئات البلدية ، لجاناً وأعضاءاً ،
وهو الأمر الذى يصور درجة ثقة السلطة المركزية في قدرة البلديات على
الاضطلاع برسالتها واستعدادها للنهوض باختصاصاتها .

ويمكننا أن نقسم مظاهر الإشراف المركزى على السلطات البلدية
إلى نوعين من الوسائل التى تستعين بها السلطة المركزية لتحقيق هذا الهدف ،
وهى الوسائل الجماعية ، والوسائل الفردية .

(١) المادة التاسعة من قانون ممارسة اللجان الشعبية لمسئولياتها الإدارية .

(٢) المادة ١٢ و ١٣ من القانون الآنف الذكر .

(٣) المادة ٦٠ من قانون البلديات .

أولاً — الوسائل الجماعية :

تنصب الوسائل الجماعية على البلديات ذاتها وعلى الوحدات التي تنقسم عليها ، وعلى الهيئات المديرة لها ، أى على اللجان الشعبية إنشاءً ، ووقفاً ، وحلاً .

١ — إنشاء البلديات ووحداتها :

سبق أن أشرنا بأن إنشاء البلديات وتحديد نطاقها وتعيين مقارها وإلغاؤها يتم بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض من وزير البلديات . فالاختصاص مركزى تمارسه السلطة التنفيذية فى أعلى مراتبها وممثلة بمجلس الوزراء .

أما تقسيم البلدية إلى محلات وإنشاء فروع لها وتحديد نطاق كل منها وتعيين مقارها وإلغاؤها فيكون بقرار من وزير البلديات بناء على اقتراح اللجنة الشعبية للبلدية .

٢ — إنشاء اللجان الشعبية للبلدية وإيقافها عن العمل وحلها :

لا يمكن أن توجد اللامركزية الحقيقية إلا إذا كانت الهيئات التي تتولى إدارة الوحدات اللامركزية منتخبة ، أو على الأقل ، إلا إذا شارك أعضاء هذه الوحدات فى تعيينها عن طريق اقتراح قوائم تختار السلطة المركزية من تريد تعيينهم من بين المرشحين فيها^(١) .

ولقد رأينا^(٢) بأن المشرع أخذ بالاختيار الديمقراطي كاملاً لأعضاء اللجان الشعبية البلدية — ولا دخل للحكومة المركزية فى ذلك ، عدا ماتنص عليه المادة التاسعة من قانون ممارسة اللجان الشعبية لمسئولياتها الإدارية من وجوب اعتماد مجلس قيادة الثورة تشكيل اللجان الشعبية عموماً .

(١) فيديل ، المرجع السابق ص ٤٨٩ . وانظر كذلك عريم ، المرجع السابق ص ٢٩٨

(٢) انظر الفصل الأول ، المبحث الثانى (أولاً) من هذه الدراسة .

٣ - إيقاف اللجان الشعبية البلدية عن العمل :

تمارس السلطة المركزية إجراءً انضباطياً إزاء اللجنة الشعبية بإيقافها عن العمل ، أى تعطيلها عن ممارسة اختصاصاتها . وهي سلطة خطيرة لذا فإن قانون البلديات ينص على ممارسة مجلس الوزراء وحده لها (١) .

ويلاحظ في هذا الشأن تشابه الرقابة الإدارية مع السلطة الرئاسية فكما أن بمقدور الرئيس الإداري إيقاف الموظف المرعوس عن العمل دون التقيد بمدة معينة لحين الانتهاء من التحقيق ، كذلك فإن قانون البلديات منح السلطة المركزية سلطة رقابة إدارية مماثلة للسلطة الرئاسية الأمر الذي يجعل البلديات ، بالنسبة لهذه النقطة بالذات وحدة تفقد استقلالها مؤقتاً لمدة قد تطول أو تقصر .

٤ - حل اللجان الشعبية البلدية :

لم ينص قانون البلديات على حل اللجان الشعبية البلدية ، إنما ينص قانون ممارسة اللجان الشعبية لمسئولياتها الإدارية على هذا الإجراء بشكل عام بقوله : « مجلس قيادة الثورة إذا رأى ضرورة لذلك أن يحل إحدى اللجان ... وأن يدعو الجماهير لتشكيل لجنة جديدة ... » (٢) .

ثم أضاف أنه : « في حالة حل اللجنة .. يتم تشكيل اللجنة الجديدة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ حل اللجنة ... بالكيفية التي تم بها تشكيل اللجنة السابقة وتكمل اللجنة الجديدة ... مدة سلفها » (٣) .

(١) تنص المادة ٦٠ من قانون البلديات على ما يلي : « لوزير البلديات أن يطلب من مجلس الوزراء إيقاف أية لجنة من اللجان البلدية الشعبية إذا وجدت ضرورة لذلك ، وللمجلس الوزراء إيقاف أية لجنة بناء على ذلك . ولا يجوز للجنة التي يتم إيقافها مباشرة أى اختصاص من اختصاصاتها عند ذلك إلا بعد صدور قرار من مجلس قيادة الثورة في هذا الخصوص .

(٢) المادة ١٤ منه .

(٣) المادة ١٣ من القانون المذكور .

ويلاحظ أن سلطة حل اللجان الشعبية عموماً ، خطيرة . لذا فقد حصرها المشرع بمجلس قيادة الثورة نفسه باعتبار أن ممارستها يعتبر عملاً من أعمال السيادة . وجعل أداة الحل القرار الصادر عنه .. ولا شك في ذلك ضماناً أكثر لاستقلال البلديات فيما لو ترك الحل لسلطة أدنى منه .

هذا ولم يحدد القانون المذكور الأسباب التي يجوز لمجلس قيادة الثورة ، عند توافرها ، حل اللجان الشعبية ، وإنما ترك ذلك لتقديره وتبعاً للضرورة ، إذ أن الأصل أن يبقى نشاط اللجان المذكورة في نطاق السياسة العامة للدولة وفي حدود المصلحة القومية والمحلية . ومن ثم فإذا تعارض وجود أحد اللجان مع الأهداف السابقة ، أو أصبحت عاجزة عن ممارسة اختصاصاتها ، أو أنها لا تمارسها على الوجه المطلوب ، أو انحرفت انحرافاً خطيراً بسلطتها ، جاز إسقاطها .

واحتاط المشرع لضمان انتخاب لجنة شعبية جديدة ، خلال فترة قصيرة تحل بدلا من تلك التي أسقطت بحلها ، إعمالاً لمبدأ استمرارية إدارة البلدية للشئون الذاتية بنفسها بانتظام . وتحقيقاً لاستمرارية النظام اللامركزي . لذا فقد نص على وجوب اختيار اللجنة الجديدة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ حل اللجنة .

ويلاحظ أن المشرع لم يحدد في القانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ فترة يتعين خلالها انتخاب مجلس المحافظة أو مجلس البلدية المحلول . ويبدو أنه ترك ذلك إلى زوال الظروف التي قامت عليها حالة الضرورة (١) .

ومن ثم فإن المشرع الليبي ابتعد عند إصدار قانون البلديات عن القواعد التي تحكم ممارسة السلطة الرئاسية ، وذلك : (أولاً) عندما حدد فترة

(١) المادة ٧٩ من قانون الإدارة المحلية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ . أما المشرع الفرنسي فقد أوجب على السلطات اللامركزية الدعوة لإعادة انتخاب أعضاء مجالس أو هيئات السلطات اللامركزية بدلا من سابقهم خلال مدة معينة . انظر ريفيرو ، المرجع السابق ، ص ٢٩١ .

معينة يلزم خلالها تكوين اللجان الشعبية البلدية الجديدة لتحل محل المحل المستقرة . والمعلوم أن السلطات المركزية في النظام المركزي تستقل عند عزل موظفيها أو تفصلهم في تقرير الوقت المناسب لتعيين من يحل محلهم . إذ أن القانون لا يتولى عموماً تحديد أجل معين يتوجب خلاله صدور قرار بذلك (١) .

هذا ومن جهة أخرى ، فإن كانت السلطة الرئاسية تستطيع بنفذه اختيار الموظف الذي يحل محل الموظف المعزول أو المفصول ، فإن قوا الرقابة الإدارية في النظام اللامركزي تقضي بأن يترك لسكان الوحدة اللامركزية اختيار الهيئة المديرة لها بمحض إرادتها (٢) .

وهذا ما فعله المشرع بنصه على مثل هذا الحكم في قانون ممارسة المحل الشعبية لمسئولياتها الإدارية .

ثانياً - الوسائل الفردية :

لا تقتصر الرقابة الإدارية على اللجان الشعبية البلدية منظوراً إليها بصور جماعية ، وإنما تمتد إلى أشخاص اللجان المذكورة رئيساً وأعضاءً وعاملين في البلديات . وتمثل هذه الرقابة بممارسة السلطات الحكومية المركزية سلطات انضباطية تتمثل خاصة بالوقوف عن العمل والتأديب وإسقاط العضوية .

ورغم وجود مثل هذه الرقابة الإدارية ، فإن هذه تبقى في هذا المجال متخلفة عن تلك التي تمارسها السلطات المذكورة في نطاق النظام المركزي الذي تكون في نطاقه ثقيلة وشاملة لجميع الشؤون الوظيفية للموظفين La totalité de son activité . أما بالنسبة لأعضاء اللجان الشعبية البلدية ، فلا يتصور

(١) انظر لاروك وماسبيتول ، المرجع السابق ص ١٠٠ وكذلك دي لوبادير ، المرجع السابق ص ٨٩ .

(٢) فالين ، المرجع السابق ، ص ٣٠٧ . دي لوبادير ، المرجع السابق ص ٨٥ .

إمكان نقل العضو من لجنة شعبية بلدية إلى أخرى لأنه عامل مؤقت يرتبط بالوحدة الإدارية التي تم اختياره في لجنتها الشعبية البلدية برباط شخصي^(١).

وفيما يلي مظاهر الرقابة الإدارية الفردية :

(أ) رئيس اللجنة الشعبية للبلدية والأعضاء فيها :

١ - الإيقاف عن العمل :

أجازت اللائحة التنفيذية لقانون البلديات لوزير البلديات إيقاف رئيس اللجنة الشعبية للبلدية احتياطياً عن عمله إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك^(٢). ومثل هذا الحق مقرر أيضاً للوزير أو المحافظ في فرنسا إزاء عميد البلدية^(٣).

٢ - التحقيق والتأديب :

أناط قانون البلديات بالسلطة المركزية وضع شروط الإجراءات الانضباطية تجاه أعضاء اللجان الشعبية للبلدية .

فبقرار من مجلس الوزراء يتم تبيان القواعد والأحكام الخاصة بمساءلة رؤساء وأعضاء اللجان الشعبية للبلديات وتأديبهم والتحقيق معهم . كما تبين بقرار من وزير البلديات القواعد والأحكام الخاصة بمساءلة رؤساء وأعضاء اللجان الشعبية الأخرى وتأديبهم والتحقيق معهم^(٤).

وأجاز قانون تنظيم البلديات ، للوزارة « القيام بإعداد التقارير اللازمة عن سير أعمال اللجان الشعبية بالبلديات وفروعها والمحلات التابعة لها واقتراح الحلول المناسبة لجعلها إدارة قادرة على القيام بمسئولياتها ، وكشف ماقد يقع

(١) نفس المرجع السابق ص ٨٩ .

(٢) المادة ٣٤ من اللائحة .

(٣) فيديل . المرجع السابق ص ٤٨٩ . ويفيرو ، المرجع السابق ، ص ٢٩١ .

(٤) المادة ٤٨ من القانون .

فيه من أخطاء أو تلاعب ، وإحالة المقصرين في ذلك إلى جهات الاختصاص لاتخاذ إجراءات التحقيق والمساءلة إدارياً وجنائياً» (١) .

ويكون التحقيق فيما ينسب إلى رئيس اللجنة الشعبية للبلدية من مخالفات بناء على قرار من وزير البلديات . ويتولى التحقيق الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العام لقسم التحقيق أو من موظف يندبه وزير البلديات لا تقل درجته عن مدير عام (٢) .

وأخيراً فالسلطة المركزية أيضاً ممثلة بوزير البلديات ، حفظ التحقيق أو توقيع عقوبة الإنذار على رئيس اللجنة الشعبية إذا تبين أن المخالفة لا تستوجب جزاءً أشد وإلا أحيل المخالف إلى مجلس التأديب المشكل بمقتضى المادة (٥٥) من قانون البلديات للمساءلة التأديبية (٣) .

٣ - إسقاط العضوية :

أجاز قانون ممارسة اللجان الشعبية لمسئولياتها الإدارية لمجلس قيادة الثورة إسقاط العضوية عن عضو أو أكثر من أعضاء اللجان الشعبية (٤) . ونرى أن هذه الحالة تتعلق بضرورات سياسية يتحقق من قيامها مجلس قيادة الثورة ، ولا علاقة لها بالحالة التي نص عليها والتي بموجبها يمكن إنهاء عضوية أحد اللجان الشعبية لفقد الثقة والاعتبار اللذين تتطلبهما العضوية وذلك بقرار من اللجنة الشعبية (٥) . كما أنها غير حالة إسقاط العضوية التي نص عليها قانون البلديات وبمقتضاها يصدر وزير البلديات قراراً مسبباً بإسقاط عضوية الرئيس أو عضو اللجنة الشعبية في حالة الجمع بين عضوية أكثر من لجنة شعبية واحدة

(١) انظر الفقرة الثامنة من المادة الأولى من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٥ بشأن تنظيم وزارة البلديات .

(٢) المادة ٣٣ من اللائحة التنفيذية لقانون البلديات .

(٣) المادة ٣٦ من اللائحة الآنف الذك .

(٤) المادة ١٢ منه .

(٥) المادة العاشرة منه .

أو بينها وبين العضوية في اللجان الشعبية لأية جهة من الجهات (١) .

وتمارس في الحالة الأولى والأخيرة السلطات المركزية رقابتها الإدارية التي تختلف في هذا الشأن عن السلطة الرئاسية ، إذ تتمتع هذه باختصاص تقديرى في اختيار الوقت المناسب لتعيين الموظف الذى يحل محل الذى فصلته أو عزلته خلافاً لسلطة الرقابة الإدارية التي أوجب المشرع عليها تعيين البديلين خلال مدة معينة ، إذ في : « حالة .. خلو محل أحد الأعضاء لأى سبب كان يتم شغل المحل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ خلوه ... ويكمل العضو الجديد مدة سلفه ... » (٢) .

(ب) العاملون في اللجان الشعبية البلدية :

سبق أن أشرنا بأن البلديات تستعين بعدد من الموظفين الفنيين والإداريين لتحقيق أهدافها والذى ينطبق عليهم قانون الخدمة المدنية (٣) ولم ينط قانون البلديات بالسلطة المركزية مباشرة السلطة الرئاسية على موظفى البلديات ، وإنما جعل لرئيس اللجنة الشعبية مثل هذه السلطة وأوكل به الاختصاصات الممنوحة للوزير في قانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية (٤) .

غير أن السلطة المركزية تمارس رقابة إدارية على العاملين في مجالات متعددة :

فإن كان رئيس اللجنة الشعبية هو الذى يضع ملاك موظفى البلدية فإن الملاك لا يكون نافذاً إلا بعد التصديق عليه من لجنة الخدمة المدنية (٥) . كما

(١) المادة ٤١ من القانون .

(٢) المادة ٣ من قانون ممارسة اللجان الشعبية لمسئولياتها الإدارية .

(٣) المادة ٤٩ من قانون البلديات ، والمادة الأولى من قانون الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة

٧٦ المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد ٤٨ ، السنة الرابعة عشر .

(٤) المادة ٥١ من القانون .

(٥) وقد نصت المادة الثالثة من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٦ الخاص بإصدار قانون الخدمة المدنية على أن تستبدل بعبارة « لجنة الخدمة المدنية » أينما وجدت في التشريعات عبار وزير العمل والخدمة المدنية . وانظر نص المادة ٥٢ من قانون البلديات .

يعين أمين عام البلدية بقرار من وزير البلديات^(١). وبقرار منه يرقى ويمنح العلاوات ويحرم منها ، وتتحدد بقية أعبائه الوظيفية ، وتتم محاكمته التأديبية بوزارة البلديات إلا إذا كان من الفئة الأولى فيكون تعيينه وترقيته بقرار من مجلس الوزراء وتكون محاكمته أمام مجلس التأديب الأعلى .

ورغم أن القانون خص بكل بلدية لجنة لشئون موظفيها تشكل من موظفين عاملين فيها ، فإنه ضمن في نفس الوقت تمثيل السلطة المركزية فيها ، إذ يتعين أن يكون أحد أعضائها مندوب عن وزارة العمل والخدمة المدنية يختاره وزيرها . أما موظفي الفئة الأولى فتصدر القرارات المتعلقة بشئونهم الوظيفية من مجلس الوزراء^(٢) .

ويتبين مما تقدم أن الإشراف الذي تمارسه السلطة المركزية على العاملين في البلديات يتسع إلى أقصى المدى ليشمل جل الشئون الوظيفية لهم ، ومن ثم فإن طبيعة الرقابة عليهم تتخذ طابعاً رياسياً ، خلافاً للإشراف على أعضاء اللجان الشعبية البلدية ، الذي يبقى محصوراً في النطاق الذي أراده المشرع فحسب ، أي في حيز الرقابة الإدارية التي لا يمكن أن تمارس في هذا الشأن إلا بوجود نص قانوني خاص يصرح لها بذلك .

خلاصة ماتقدم ، فإنه لا يمكن اعتبار الموظفين العاملين في البلديات في حكم الموظفين المحليين بكل معنى الكلمة ، وأنهم تابعون لوحدات إدارية لامركزية ، لخضوعهم للسلطة المركزية^(٣) . وكما يقول الفقيه ديجي « Duguit » إن الموظفين المركزيين هم الذين لا يخضعون للسلطة الآمرة للحاكمين ، وإنما لرقابتهم^(٤) .

(١) المادة ٥٣ من القانون الآنف الذكر .

(٢) المادة ٥٤ والمادة ٥٥ من القانون .

(٣) المادة ٥٦ من القانون .

(٤) المادة ٥٧ من القانون .

(٥) عن دي لوبادير ، المرجع السابق ص ٩١ .

المبحث الثالث

الرقابة على أعمال البلديات

لا تعدو البلديات كونها أجهزة إدارية تتمتع باستقلال ذاتي تتولى إشبة خدمات ومشروعات محلية وذلك في نطاق سياسة الدولة ووفقاً لخط العامة ، تبعاً لمبدأ « المركزية في التخطيط واللامركزية في التنفيذ » المطبق الدول التي تسير في الطريق الاشتراكي . وهو الأمر الذي يترتب ع خضوع الوحدات المحلية (ومنها البلديات) للرقابة الإدارية التي تمار السلطة المركزية على أعمالها خاصة .

وتنصب الرقابة الإدارية على هذه الأعمال من حيث شرعيتها *égalité* ومن حيث ملاءمتها *opportunité* (١) .

وتتخذ هذه الرقابة الأشكال التالية :

أولاً - التفويض :

التفويض هو القرار الذي يشترط القانون على الوحدة اللامركزية استصداره من سلطة الرقابة المركزية لإجازة تصرف قانوني معين .

والأصل في قرار التفويض صدوره بشكل سابق على القرار أو التصرف الذي تريد اتخاذه الوحدة اللامركزية . وعلى هذا الأساس نستطيع أن نكشف أحوال ممارسة هذا الشكل من الرقابة على أعمال البلديات ، وكما يلي :

١ - تتولى البلدية في دائرتها الترخيص بمزاولة المهن التجارية والصناعية والحرف والأعمال الأخرى ، بعد تفويض الجهة المختصة بوزارة الداخلية وذلك بالنسبة للأعمال التي تبينها اللائحة التنفيذية (٢) .

(١) ريفيرو ، المرجع السابق ص ٢٩١ .

(٢) المادة ١٢ من القانون .

٢ — تتولى اللجنة الشعبية للبلدية عقد القروض أو قبول الهبات أو الوصايا بعد صدور قرار من مجلس الوزراء ، متى كانت الجهة مصدر الأموال المذكورة ، أجنبية (١) .

٣ — والحالة الثالثة تتعلق بإجازة وزير البلديات لرئيس اللجنة الشعبية للبلدية أو لأحد أعضائها أن يبرم مع البلدية عقداً من عقود البيع أو الإيجار (٢)

٤ — وأخيراً فقد أجازت المادة (٤٠) للجنة الشعبية للبلدية بموافقة وزير البلديات ، أن تعهد بمباشرة أى اختصاص من اختصاصاتها إلى أية لجنة من لجانها المتخصصة التى تنشأ لتتولى القيام بالدراسات والبحوث الخاصة بالموضوعات التى تدخل فى هذا الاختصاص . فتفويض اللجنة الشعبية للبلدية لاختصاصاتها يجب أن يسبقه استصدارها إذن من وزارة البلديات بذلك .

ومن فحص الأحوال السابقة ، يتبين لنا بأن المشرع اشترط بصورة صريحة وقاطعة وجوب الحصول على إذن أو تفويض سابق على إجراء التصرف القانونى .

ويترتب على مخالفة البلدية لمضمون هذا الوجه من الرقابة الإدارية السابقة ، أى عدم استحصال البلدية على تفويض لإجراء التصرف ، بطلان هذا .

ولكن يبقى للبلدية سلطة تقديرية فى اتخاذ التصرف بعد تفويضها بإجرائه أو عدم إجرائه ، وتبقى هى المسئولة عن تصرفها (٣) .

(١) المادة ٢١ من القانون . ويلاحظ بأن هذه الحالة مشتركة بين التشريع اللىبى والتشريع الفرنسى . انظر فالين المرجع السابق ص ٤٣٠ .

(٢) المادة ٤٥ من قانون البلديات .

(٣) بوتنباخ ، المرجع السابق ص ١٥٩ .

ثانياً - التصديق :

التصديق هو القرار الذى تتخذه سلطة الرقابة المركزية بإقرار التصرف أو القرارات التى سبق أن اتخذتها الوحدات اللامركزية ، وباعتبارها نافذة من تاريخ صدورها ، أى بأثر رجعى ، وغرض التصديق هو إعلان الرقابة الإدارية بأن القرار المصدق هو موافق لمبدأ الشرعية ، وللمصلحة العامة .

ومن ثم فقرار التصديق لا يعنى أكثر من إضافته على القرار المصدق قابليته للتنفيذ . كما أن القرار الأخير ينسب إلى الجهة اللامركزية الذى أصدره ابتداءً . فهو قرار كامل من الناحية القانونية ، وكل مافعله السلطة المركزية بالنسبة له أنها أصدرت بدورها قراراً إدارياً بموجبه قالت : « لا مانع عندي » *Je n' empêche* (١) ، أى عدم اعتراضها .

ويلاحظ بأن قانون البلديات لم يوجب إخضاع القرارات والمحاضر الصادرة عن المجالس الشعبية البلدية للتصديق ، وإنما حدد على سبيل الحجب بعضاً منها . وما عداها فقد أجاز تنفيذها من تبليغها إلى وزير البلديات الذى يجوز له الاعتراض عليها خلال مدة معينة . ومن ثم فالتصديق يتخذ صورتين (٢) .

التصديق الصريح ، والتصديق الضمنى ، ويمكن أن نلحق بهما صوتاً ثالثاً وهو اللوائح النموذجية .

(١) والعبرة للعميد هوريو . انظر مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق ص ١٦٤ .
(٢) ويلاحظ أن المشرع الفرنسى أخضع قرارات المجلس البلدى إلى نفس هاتين الصورتين من التصديق بأن جعل قرارات حددها على وجه الحصر خاضعة للتصديق الصريح . أما الحالات لم يحددها فقد أوجب إحالتها إلى ممثلى السلطة المركزية خلال ١٥ يوماً اعتباراً من تاريخ اتخاذها فإذا انقضت مدة أربعين يوماً دون اعتراض الممثلين المذكورين عليها اعتبرت القرارات نافذة للتنفيذ (دى لوبادير ، المرجع السابق ص ١٥٠ - ١٥١) .

١ - التصديق الصريح :

يشترط المشرع وجوب صدور قرار من قبل سلطة الرقابة الإدارية بالتصديق صراحة على القرار الصادر من البلدية أو برفض التصديق صراحة للأعمال التي تخضع للتصديق ، والتي هي التالية في ظل قانون البلديات :

١ - يجوز للجنة الشعبية للبلدية أو تعقد قروضاً أو تقبل هبات أو وصايا على أن يعتمد قرارها في هذا من قبل وزير البلديات لكي يكون نافذاً^(١) .

٢ - لا تكون قرارات لجنة العطاءات البلدية نهائية إلا بعد اعتمادها من وزير البلديات متى كانت العطاءات تجاوز قيمتها عشرة بالمائة من مجموع مخصصات التنمية للبلدية^(٢) .

٣ - يعتمد الميزانية الإدارية للبلدية بقرار من وزير الخزانة^(٣) .

٤ - يعتمد الحساب الختامي للبلديات بقرار من وزير الخزانة^(٤) .

٥ - لا يكون القرار الصادر من رئيس اللجنة الشعبية للبلدية بتفويض بعض اختصاصاته لرؤساء اللجان الشعبية للفروع التابعة للبلدية إلا بعد اعتماد من وزير البلديات^(٥) .

وعدا الحالات السالفة الذكر ، فإن المشرع لم يشترط صدور تصديق صريح على قرارات اللجنة الشعبية للبلدية . فالأصل إذن هو اعتبار قرار نافذة بمرور مدة معينة وكما يلي :

(١) المادة ٢١ من القانون .

(٢) المادة ٢٨ من القانون .

(٣) المادة ٣١ من القانون .

(٤) المادة ٣٤ من القانون .

(٥) المادة ٦٤ من القانون .

٢ - التصديق الضمني :

تقع هذه الصورة من التصديق عندما يحدد المشرع للسلطة المركزية فترة معينة ، يتعين عليها خلالها إصدار قرار التصديق وبانقضائها دون صدوره يعتبر القرار الصادر عن الوحدة اللامركزية المطلوب إقراره قابلاً للتنفيذ . فالتصديق يتخذ شكل الاعتراض أو الفيتو « Veto »^(١) .
وحالات هذه الصورة من التصديق هي التالية :

١ - لا تعتبر نافذة اللوائح الصادرة عن اللجان الشعبية للبلديات في الشؤون البلدية إلا بتصديق وزير البلديات عليها . وللوزير أن يعترض عليها خلال ثلاثين يوماً ويكون الاعتراض مسبباً وكتابياً . فإذا تمسكت اللجنة بقرارها عرض الوزير الأمر على مجلس الوزراء ليقرر ما يراه^(٢) .

٢ - لا تعتبر نافذة القرارات الصادرة عن اللجنة الشعبية للبلدية بفرض الرسوم أو العوائد أو الأتاوات إلا بتصديق وزير البلديات عليها ، وللوزير أن يعترض عليها خلال ثلاثين يوماً ، فإذا تمسكت اللجنة بقرارها عرض الوزير الأمر على مجلس الوزراء ليقرر ما يراه^(٣) .

٣ - تبلغ البلدية محاضر اجتماعات لجانها الشعبية وقراراتها خلال أسبوع من تاريخ صدورها إلى وزير البلديات الذي له حق الاعتراض عليها ، ويكون الاعتراض مسبباً وكتابياً . وللبلدية أن تبدى رأيها في الاعتراض ، فإذا تمسكت عرض الأمر على مجلس الوزراء ليقرر ما يراه^(٤) .

(١) فالين ، المرجع السابق ، ص ٤٢٦ .

(٢) المادة ٢٠ من قانون البلديات والمادة ١٨ من اللائحة التنفيذية له .

(٣) المادة ٢٥ من القانون .

(٤) المادة ٥٩ من قانون البلديات والفقرة العاشرة من المادة الأولى من القانون رقم ٣٨

لسنة ١٩٧٥ بتنظيم وزارة البلديات .

أولاً - أن جميع القرارات التنظيمية والفردية ، بما فيها اللوائح البلدية الإدارية واللوائح البلدية المالية ، يجب عرضها على سلطة الرقابة المركزية المتمثلة خاصة بوزير البلديات بحكم إلزام البلديات عرض محاضر اجتماعات وقراراتها ، للتصديق عليها .

ثانياً - على جهة الرقابة الإدارية أن تبدى رأيها خلال فترة معينة حددتها المشرع بثلاثين يوماً وإلا اعتبر سكوتها بفوات المدة المذكورة بمثابة المصادقة على القرارات المعروضة على التصديق .

وقيام المشرع بتحديد مثل هذا الميعاد القصير نسبياً هو في صالح البلديات ، إذ في ذلك ضمان عدم إبقاء قراراتها معلقة إلى مالا نهاية أو لفترة طويلة وهو الأمر الذي يترتب عليه تعطيل أعمالها أو مصادرة اختصاصاتها بطريق غير مباشر . فإذا ما صدر قرار الوزير بالاعتراض على القرار البلدي بعد فوات هذه المدة اعتبر غير مشروع وقابلًا للإلغاء ، والقضاء أو من السلطة الرئاسية التي تباشر على الوزير .

وانقضاء الأجل المسقط لسلطة وزير البلديات في الاعتراض على قرارات اللجان الشعبية البلدية لا يعنى تمتع هذه القرارات بقرينة الشرعية التي لا تقبل إثبات العكس ، إذ يجوز لأصحاب الشأن الطعن بإلغاء القرارات المذكورة لمخالفتها للقواعد القانونية خلال المدة القانونية المقررة لذلك .

ثالثاً - أن قرار سلطة الرقابة برفض التصديق على قرار البلدية المطلوب تصديقه يجب أن يكون مسبباً ، حتى تتمكن البلدية وهي صاحبة الاختصاص الأصلي في ممارسة شؤونها الذاتية أن تبدى رأيها مرة أخرى في ضوء الأسباب التي استندت إليها سلطة الوصاية في الرفض ولكي يستطيع أيضاً مجلس الوزراء فحص النزاع القائم بين وزير البلديات وبين البلدية في حالة إصرار هذه على قرارها ، وهو على علم بالوقائع ومعطيات النزاع .

رابعاً — يجب أن يصدر قرار سلطة الرقابة الإدارية (وزير البلديات) يرفض التصديق كتابياً منعاً لكل لبس ولكي يمكن إثباته والرجوع بسهولة .

خامساً — ويلاحظ كقاعدة عامة أن السلطة التي تمارس الرقابة الإدارية لصورتى التصديق الصريح والضمنى لا تملك سوى إقرار القرار الصادر عن الوحدات اللامركزية جملة أو رفضه جملة ، فهى لا تملك تعديله formation أو استبداله substitution بغيره ، لأنها لا تملك ابتداءً مباشراً الاختصاصات التي أنيطت بالوحدات اللامركزية (١) .

وإلى هذا الحد أخذ المشرع بهذا المبدأ المقرر في القانون المقارن ومصادقاً على ذلك أن المادة ٢٥ من قانون البلديات أجازت لوزير البلديات الطلب من اللجنة الشعبية للبلدية تقرير أو تعديل أو إلغاء أى رسم بلدى أو تقصير أجل سريانه وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة . فإذا رفضت اللجنة إجابة الطلب عرض الأمر على مجلس الوزراء . فإذا أيد المجلس رأى الوزير وجب على اللجنة إصدار القرار الذى وافق عليه مجلس الوزراء . ومن ثم فليس للوزير سوى اقتراح تعديل القرار الصادر عن البلدية والمطلوب تصديقه ، لا يملك إذن أخذ المبادرة فى تعديله بنفسه عند التصديق .

غير أن قانون البلديات جعل من الرقابة الإدارية تقترب كثيراً من السلطة الرئاسية عندما نص فى الحالات التى سبقت الإشارة إليها على « عرض الأمر على مجلس الوزراء ليقرر ما يراه متى تمسكت البلدية بقرارها بغير اعتراض وزير البلديات عليه » .

ومجلس الوزراء تصديق القرار الصادر عن البلدية أو رفضه كلياً جزئياً أو تعديله . ويمكن أن يجد هذا الأمر مبرراً له فى طريقة المرحلة التى يمر بها البلد ، وذلك متى علمنا بأن المجتمع الاشتراكى الذى تحاول أن يبنائه يكون التخطيط عاماً وشاملاً للنشاط كله ولجميع الشعب .

(١) فالين ، المرجع السابق ص ٤٢٧ . ريفيرو ، المرجع السابق ص ٢٩٠ .

ومن ثم فيجب أن يغلب جانب الصالح العام للمجتمع على المصالح الذاتية للوحدات اللامركزية .

سادساً — ويجب أن ينظر إلى القرار الصادر عن الوحدة اللامركزية أى اللجنة الشعبية للبلديات المطلوب تصديقه بأنه مستقل عن القرار الصادر عن سلطة الرقابة الإدارية أى عن الوزير . فهو يسرى من تاريخ صدور لا من تاريخ التصديق عليه (١) . أى أن تنفيذه يبقى معلقاً إلى حين تصديقه (٢) أما قرار التصديق فيسرى بأثر رجعى أى من تاريخ صدور القرار المطلوب تصديقه .

ويترتب على استقلال كل من القرارين نتائج أهمها انتساب القرار الإدارى للجهة التى أصدرته ، أى للبلدية والتى تبقى مسئولة عن شرعية القرار الصادر عنها . ومن ثم فهو يقبل الطعن فيه أمام القضاء وطلب إلغاؤه ويصدق هذا الكلام على القرار الصادر عن السلطة المركزية (وزير البلديات أو مجلس الوزراء) بالتصديق الذى يعتبر من عداد القرارات الإدارية المنفصلة . ومن ثم فيجوز الطعن به لمخالفته لمبدأ الشرعية ، كما يجوز للغير أو للوحدة اللامركزية التى تضررت منه ، المطالبة بالتعويض عما لحقه من أضرار ، سواء بسبب إصدار قرار التصديق أو لإهمال سلطة الرقابة الإدارية فى ممارسة اختصاصاتها (٣) .

٣ — حالة اللوائح النموذجية :

أجاز قانون البلديات لوزير البلديات إصدار لائحة نموذجية موحد تهتدى بأحكامها اللجان الشعبية للبلديات عند إصدارها لوائح فى الشؤون البلدية (٤) .

(١) الطماوى ، مبادئ القانون الإدارى ، الكتاب الأول ، ١٩٧٣ ، ص ١٢٦ .

(٢) بوتينباخ ، المرجع السابق ص ١٥٦ .

(٣) لوبادير ، المرجع السابق ص ٩٢ . وانظر قرار مجلس الدولة الفرنسى فى ١٧ مايو

سنة ١٩٠٧ فى قضية . Canazzi

(٤) انظر المادة ٢٠ من قانون البلديات .

ومن ناحية أخرى ، فإن اللجان الشعبية للبلديات تضع لائحة الإجراءات الداخلية لها ولسائر اللجان الشعبية الأخرى في دائرة البلدية ، وذلك وفقاً « للأوضاع » التي يصدر بها قرار من وزير البلديات ويجوز لكل لجنة أن تضمن لائحتها الداخلية أحكاماً خاصة بشرط أن يصدق عليها الوزير المذكور (١) .

كما أشار القانون بشأن تنظيم وزارة البلديات إلى اختصاص هذه الوزارة بإعداد ومراجعة التصميمات والمواصفات الخاصة بمشروعات المرافق العامة التي تقوم بها البلدية والداخلية في اختصاصها (٢) .

ويفهم من النصوص السابقة ، أن السلطات المركزية قد تلجأ إلى وضع نماذج للوائح ، أو وضع نماذج للعقود أيضاً أو ما يسمى بدفتر الشروط Cahier des charges-type لتسترشد بها الوحدات اللامركزية عند إصدار القرارات التنظيمية أو اللوائح .

وإن كان الأصل جواز مخالفة الوحدات المذكورة للوائح النموذجية فإن العمل جرى على التزامها عند إصدار اللوائح بالنماذج الموضوعة لها ، إذ لو خالفتها ، لوجب عليها أن ترفع اللوائح التي تصدرها إلى السلطات المركزية المخولة بالرقابة الإدارية لتصديقها . وهذا يعني اتباع إجراءات التصديق التي قد تطول مما يؤدي إلى تأخير عملها ، بل إن السلطات المركزية قد ترفض التصديق عليها إذا ما وجدت مخالفة للنماذج أو الأوضاع التي اقترحتها (٣) .

ثالثاً - الإلغاء :

تملك سلطة الرقابة الإدارية إلغاء القرارات التي تصدرها الوحدات

(١) المادة ٣٩ من قانون البلديات .

(٢) المادة الأولى ، الفقرة السادسة من القانون المذكور .

(٣) انظر فالين ، المرجع السابق ص ٤٢٨ .

المركزية . وعلى هذا الأساس إذا اعترض وزير البلديات على القرارات الصادرة بعد طلب تصديقها دون أن تتمسك البلديات بها اعتبر اعتراضه بمثابة إلغاء غير مباشر لها . وكذلك الحال بالنسبة لمجلس الوزراء وفقاً للمواد ٢٠ ، ٢٥ ، ٥٩ من قانون البلديات ، إذ يستطيع إلغاء القرارات الصادرة عن البلديات لمخالفتها لمبدأ الشرعية القانونية أو لعدم ملاءمتها مع المصلحة العامة .

وتتفرع سلطة الهيئات المركزية في إلغاء من اختصاصها القائم على الإشراف على البلديات ومتابعة تنفيذها للقوانين واللوائح . ويعني الإشراف عموماً ، فحص مطابقة أعمال الوحدات اللامركزية مع أحكام القوانين واللوائح والسياسة العامة للدولة .

ومن ثم فالإشراف لا يقتصر على الناحية القانونية الصرفة فحسب ، وإنما يمتد إلى « الإشراف الإداري والفني على أعمال البلديات » .

ويميز القانون الفرنسي بين صنفين من أحوال إلغاء السلطة المركزية للقرارات الصادرة عن البلديات :

الصنف الأول ، ويضم : أولاً - القرارات التي يتخذها المجلس البلدي خارج الاختصاصات التي أناطها القانون بالبلديات . وثانياً - القرارات الصادرة إثر اجتماعات يعقدها بصورة غير قانونية . كعدم توفر النصاب القانوني مثلاً . وأخيراً : القرارات الصادرة خلافاً لمبدأ الشرعية .

أما الصنف الثاني من القرارات فيضم خاصة التصرفات التي تجريها المجالس البلدية ، ويشارك في اتخاذها أحد أعضاء المجالس المذكورة دون الأخذ بنظر الاعتبار المحظور الواقع عليه في وجوب امتناعه عن المشاركة ، لتعلق التصرف بمصالح تعود عليه بنفع . وهي المشاركة التي تؤدي في قانون البلديات الليبي إلى فقدان الثقة والاعتبار في عضو اللجنة الشعبية وفقاً للمواد : ٤٤ و ٤٥ و ٤٦ منه .

والفائدة العملية التي تترتب على التمييز بين هذين الصنفين هو أن إلغاء السلطة المركزية للطائفة الأولى من الأعمال يجوز إجراؤه دون التقيد بمد معينة « nullité de droit » خلافاً للطائفة الأخرى من قرارات البلدية التي يتعين إلغاؤها خلال الأجل الذي حدده القانون لذلك ^(١) annulabilité .

رابعاً - سلطة إصدار القرارات والتعليمات :

أشارت مواد قانونية إلى سلطة إصدار السلطة المركزية للقرارات والتعليمات إلى البلديات كما يلي :

١ - أناط القانون البلديات بوزارة البلديات تولى الإشراف على البلديات ومتابعة تنفيذها للقوانين واللوائح والتفتيش على سير العمل بها وإعداد التقارير والمذكرات المتعلقة بذلك وإحالتها إلى وزير البلديات والذي له إصدار القرارات والتعليمات إليها في سبيل تنفيذها لاختصاصاتها ، وللوزير وقف أى قرار من قرارات البلديات الذي يرى فيه إضرار بالأمور المالية والإدارية والفنية للبلديات ^(٢) .

٢ - وينص القانون بشأن تنظيم وزارة البلديات على اختصاص هذه الوزارة « بإصدار القرارات والتعليمات اللازمة للبلديات في مجالات اختصاصها ومراقبة نشاطها والإشراف على اللجان الشعبية بها » ^(٣) .

وبلاحظ : (أولاً) من استقراء الأحكام السابقة ، أن المشرع جعل من وزير البلديات حلقة الوصل بين قواعد التخطيط وعمليات الإنتاج وأناط به مهمة ترشيد القرارات التي تتخذها البلديات في كل حركة نشاط تقوم بها عند ممارسة اختصاصها .

(١) قارن مع التشريع الفرنسي فيديل ، المرجع السابق ص ٥٢٨ . دى لوبادير ، المرجع السابق ص ١٥٠ . فالين ، المرجع السابق ص ٣٤٨ .

(٢) المادة ٥٨ من قانون البلديات .

(٣) الفقرة الأولى من المادة الأولى من انقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٥ .

فلها أن تمارس « رقابة الشرعية » على أعمال البلديات بأن تتحقق وفقاً للخطط الموضوعة لها مسبقاً ، من قيامها بتنفيذ القوانين وذلك عن طريق مراقبة نشاطها والإشراف على اللجان الشعبية البلدية . ولها في سبيل ذلك التفتيش عن سير العمل في الأجهزة البلدية والمرافق التابعة للبلديات .

ويتولى المفتشون وضع تقارير عن أوضاع الأجهزة والمرافق البلدية بتحديد سير العمل فيها ، وتقدير كفاءتها ومدى قدرتها على النهوض بالمهام الممنوحة بها ضمن الخطط والبرامج والمشروعات التي أعدت لها ومتابعة تقييم ما يتم إنجازه منها .

وبعد إعداد المفتشون تقاريرهم يرفعونها إلى وزير البلديات ليتصرف على ضوءها ، وفي هذه الحالة أجاز القانون له اتخاذ إجراء غير مألوف في نطاق النظام اللامركزي ألا وهو إصدار القرارات والتعليمات ، إما لإجبار البلديات على تنفيذ اختصاصاتها إذا تبين له نكوصها عن القيام بواجباتها ، أو إهمالها ، أو يكون الغرض منها عاماً يتعلق « بمجالات اختصاصها » بأمرها على القيام بوظائفها تبعاً لقراراته وتوجيهاته . هذه الأوامر والتعليمات قد تكون خاصة ببلدية معينة أو ببعضها أو جميعها . كما يمكن أن تكون سابقة على التنفيذ أو لاحقة عليه .

ويتحقق إشراف وزير البلديات (ثانياً) على البلديات ، عن طريق ممارسته « رقابة الملاءمة » ، إذ له أن يشل عمل أى بلدية متى قدر أن ممارستها لمجال من مجالات اختصاصاتها فيه انحراف عن المصلحة العامة ، أو إهمال في إشباعها . ومن ثم فإن رأى بأنها اتخذت قراراً فيه إضرار بالأمور المالية أو الإدارية أو الفنية جاز له توجيه أمر بتعطيل قرار البلدية بوقفه منعاً من تنفيذه أو متابعة تنفيذه . غير أن الوزير لا يستطيع وقف قرار من قرارات البلديات إلى مالا نهاية ، إذ أنه مقيد في نظرنا بنصوص المواد ٢٠ و ٢٥ ، ٥٩ من قانون البلديات التي سبق شرحها وتعلقت بقواعد التصديق وموعده .

ويلاحظ العميد فيديل بأن رقابة الشرعية على نشاط الهيئات الخاضعة للرقابة (أو الوصاية) الإدارية جائرة أن تكون كلية ، لا بل يجب أن تكون كذلك ، غير أن رقابة الملاءمة لا يمكن أن تكون إلا جزئية ، لأن ممارسة رقابة ثقيلة جداً بهذا الصدد يؤدي في نهاية الأمر إلى جعل الهيئات التي هي تحت الرقابة في حالة خضوع كلي وصرف للسلطة المركزية أو لعمالها والواقع أن ممارسة الحرية تفترض وقوع محاذير ، يتمثل بعضها من واقع وجود نقص فني في قدرة الهيئات المحلية في إدارة شئونها الذاتية . ولكم يجب أن لا يبالغ في هذا المحذور ، لأن ما يقابله هو تولى السلطة المركز أو عمالها مباشرة للشئون المحلية . وهو الأمر الذي قد ينجم عنه نقص في الأداء أو عدم الكفاية في الإدارة . إن هذه الاعتبارات هي التي تفسر قيام المشرع بالموازنة بين هذين المحذورين والتوفيق بينهما بتعيين نظام رقابة الملاءمة التي تمارسها سلطات الرقابة الإدارية على الوحدات الخاضعة لها (١).

ونظام الرقابة (ثالثاً) لا يبيح كأصل عام توجيه الأوامر إلى الوحدات اللامركزية ، إذ يفترض في هذه تمتعها باستقلال إداري وقانوني ومتمثل بالاعتراف لها بالشخصية الاعتبارية وممارستها بنفسها لاختصاصها معينة . فاستقلالها ليس منحة من السلطة التنفيذية .

ومع ذلك فإذا رفضت البلدية العمل بموجب الأعمال المذكورة تعرف قرارها هذا لرفض وزير البلديات المصادقة عليه . ولهذا السبب فقد المشرع سلطة الوزير في هذا الخصوص بنصوص المواد ١٠ و ٢٥ ، ٥٩ قانون البلديات .

وبعبارة أخرى يجب تفسير فحوى المادة ٥٨ الآنف الذكر ، التي يضاف مبنائها انطباعاً بوجود سلطة رياضية للوزير على أعمال البلديات

(١) فيديل ، المصدر السابق ٤٨٨ - ٤٨٩ .

وذلك في ضوء النصوص الأخرى المشار إليها قبل قليل ، وفي نطاق الأحكام العامة للتصديق في القانون المقارن ، واستناداً على المبادئ الجديدة للنظام الإداري في ليبيا .

كلمة ختامية

لأنستطيع تقييم نظام البلديات الجديد ، دون الأخذ بنظر الاعتبار ، الإطار العام للنظام السياسي والاقتصادي للجمهورية العربية الليبية ، والقائم في نظرنا على المعطيات التالية :

أولاً : أن الجمهورية العربية الليبية هي دولة « نامية » ومن ثم فإن مايمكن أن تتمتع فعلاً به الوحدات الإدارية المحلية فيها من استقلال لا مركزي يجب أن يتحدد وفقاً للظروف الموضوعية التي تشترك فيها البلدان النامية ، وما تملكه من خبرات فنية ، وأموال ، ووعي شعبي . ولا بد من أن تقوم السلطة المركزية في أي بلد نام بدور فعال في توجيه الموارد المالية والكفاءات الفنية نحو الأنشطة المؤدية إلى تنمية الإنتاج وتقديم الخدمات على أحسن وجه .

صحيح أن ليبيا هي من الدول النامية الغنية ، إلا أنه لا يكفي أن تقرر الإمكانية النظرية للوحدات اللامركزية في أن تكون لها أموال خاصة بها تتولى بنفسها إدارتها لكي ترتب على ذلك تمتع البلديات بالاستقلال اللامركزي وإنما يجب أن تكون لها القدرة العملية في الحصول بنفسها على موارد مالية ذاتية لإنفاقها في الأوجه التي تقررها هي . ومن هذه الناحية فإن البلديات ناقصة الاستقلال الذاتي ، طالما أن مصادرها المالية لاتجدها هي بنفسها ، وإنما تستقيها من الإعانة الحكومية . فهي في حالة خضوع مالي شبه تام للدولة أي للسلطة المركزية .

وبهذا الصدد نرى مناسباً استعارة عبارة للعميد فيديل ومؤداها أنه لايمكن عملياً اعتبار الوحدة المحلية لامركزية متى كان لها وضع مماثل لشخص

كامل الأهلية من الناحية النظرية ويتمتع بأهلية الأداء ، إلا أنه لا يست
العيش دون المعونات التي يغدقها عليه والداه^(١) .

ثانياً : أن الجمهورية العربية الليبية تبني الفكر « الاشتراكي »
يملى على الدولة برمجة مشاريع التنمية وتمويلها والإشراف على تنفيذها
وهو الأمر الذي يجعل للسلطة المركزية أيضاً اليد العليا في تحقيق الخطة
الاقتصادية المعدة سلفاً .

وإذا علمنا بأن دور البلديات لم يعد محلياً صرفاً ، يتمثل بمجرد تقديم
بعض الخدمات والقيام بمرافق عامة معينة محدودة ، وإنما أصبح لها دور
إنمائياً .

وحيث أن اللامركزية تقاس أيضاً بمدى أهمية الاختصاصات الممنوحة
بها ، وحجم الاختصاصات التي يدخل أمر تقريرها في سلطة الوحدة
اللامركزية ، لذا يمكننا القول بأن الدور الأول للبلديات أصبح ثابتاً
بالنسبة للدور الآخر الجديد الذي أصبحت تضطلع به ، وتمارسه ، ضمن
الخطة العامة التي تتولى وضعها وتشرف على تنفيذها السلطة المركزية .

وأخيراً فإن الجمهورية العربية الليبية ، تخوض اليوم التجربة « الديمقراطية »
الأمر الذي تجسد في نطاق البلديات بإعطاء التجمعات السكانية سلطة إدارية
الذاتية من قبل لجان شعبية منتجة .

ولا يغيب عن البال بأن ما تتمتع به الوحدات المحلية من واقع لامركزية
يعتمد على الوعي السياسي والثقافة التي يتسلح بها المنتخبون والهيئة الدائمة
في آن واحد ، إذ مما يزيد من درجة اللامركزية ارتفاع الحس الفكري
الذي من مظاهره التمسك بالحقوق والحريات المحلية والتي هي جزء لا يتجزأ
من الحياة الديمقراطية عموماً .

(١) فيديل ، المصدر السابق ٤٨٨ - ٤٨٩ .

بقي أن نقول أيضاً إن الخدمات والمرافق والمشاريع التي تم إشباعها على الصعيد المحلي تشارك البلديات في بعضها وحدات إدارية منتخبة أحياناً محلياً غير أنها خاضعة للسلطة المركزية وهي المراقبات .

والمؤمل أن يزيد المشرع من نطاق إدارة السلطات اللامركزية المتواجدة بالبلديات على حساب اختصاصات المراقبات كلما زادت الكفاءة الفنية والوعي المحلي بإدارة الشؤون المحلية ، تحاشياً لوجود الازدواجية بين الوحدات المحلية المديرية للشؤون الذاتية واقتصاداً في الكفاءات والجهد والنفقات .

وبإيجاز ، إن المعطيات السابقة تنمو حالياً بالنظام البلدي الجديد في المركزية وإن أفصحت النصوص التي نظمته على قيامه على الأسس العامة المشتركة للنظام اللامركزي .